



بررسی تطبیقی حقوق سازمان های مردم نهاد در دو کشور ایران و افغانستان

دکتر امیرحسین نوربخش، نسیم خدا خواه

مدرس حوزه و دانشگاه، عضو کمیسیون حقوق بشر اسلامی ایران، عضو تیم تدوین کنندگان منشور حقوق شهروندی ایران در مرکز بررسی های استراتژیک نهاد ریاست جمهوری

وکیل پایه یک دادگستری، مدرس دانشگاه آزاد اسلامی مشهد

چکیده

جامعه ی مدنی مفهومی حائل میان دولت و جامعه ی توده است. این مفهوم اول بار توسط جان لاک فیلسوف سیاسی انگلیسی در کتاب دو رساله درباب حکومت مدنی خلق شد و سپس با اندیشه های هگل فیلسوف حقوق آلمانی فربه شد و قوام یافت. نظر هگل ان بود که بشر در چهارچوب جامعه ی مدنی رشد میابد و حقیقت پیدا می کند. در رساله ی فلسفه ی حقوق وی بیشتر به واکاوی این مفهوم پرداخت. امروز اما با گسترش شبکه های اجتماعی و مفهوم جهانی شدن هدف اجتماعات مدنی بسط و توسعه ی هر چه بیشتر مبانی حضور مردمی در قانون گذاری و قانون مداریت. در این میان سطح مواجهه ی کشور های پیرامونی و آنجا که جهان سوم نامیده می شود با این مفهوم مطلوب نظر است. ادبیات قانون گذاری در دو گهواره ی تمدن خاورمیانه، یعنی ایران و افغانستان در مقاله ی پیش رو مورد ارزیابی و کاوش قرار گرفته است تا راهی باشد در مسیر ارتقای تطبیقی نهادهای مردم نهاد و جامعه ی مدنی خاورمیانه.

واژگان کلیدی: دولت، جامعه ی مدنی، سازمان های مردم نهاد، شفافیت

مقدمه

تشکل های مردم نهاد یکی از شاخصه های زیست دموکراتیک در زندگی امروز است. جامعه ی مدنی با تمامی اشکالش امروزه بشر را در بر گرفته است. بشر با اعتماد بیشتری به سمن ها می نگرد چرا که دولت ها امتحانشان را در آزمون ملت ها پس داده اند. آنان نشان داده اند که قابل اعتماد نیستند اگر بودند، به طور گسترده شنود نمی کردند و جلوی جریان آزاد اطلاعات را نمی گرفتند. در کشورهای خاورمیانه ای اما هنوز تشکل های مردم نهاد از مقبولیت لازم برخوردار نیستند. نه به این دلیل که مردمان این منطقه به دولت هایشان خوشبین باشند. بلکه بدان دلیل که اصولا شناخت چندانی نسبت به آنها ندارند بلکه ترجیح می دهند تا آنجایی که ممکن است از حضور در عرصه ی عمومی خودداری کنند. چرا که مفاهیم فردیت و جمعیت هنوز به شکل دقیق در میان آنان تعریف نشده است. (بسته نگار، ۱۳۸۰، ۷۶) انسانیت در ایران و افغانستان معنای خاص خودش را دارد انسان خاورمیانه ای هنوز به دولت به عنوان یک اسطوره می اندیشد و نه یک موجود عینی که باید کارکرد های واقعی داشته باشد. دید فرهمند همچنان در ساخت و بدنه ی دولت و ذهنیت مردم از آن حضوری جدی دارد. در این مقال به بررسی تطبیقی وضعیت سازمان های مردم نهاد در دو کشور می پردازیم. فاکتورهایی چون قانون اساسی، قانون عادی و رفتار دولت ها و تشکل های غیر دولتی نسبت به مقوله ی حقوق بشر در اینجا مورد بحث ما قرار گرفته است.

فصل اول- بررسی قانون اساسی افغانستان

مبحث اول- کرامت انسانی

در ماده ی ۶ قانون اساسی افغانستان دولت به حفظ کرامت انسانی ملزم شده است. البته هیچ اشاره ای نشده که اصولا منظور از کرامت انسانی دقیقا چیست؟ اما به حکم آیه ی شریفه ی و لقد کرمننا بنی آدم، انسان از کرامت ذاتی نسبت به سایر موجودات برخوردار است. این برخورداری سبب بهره مندی او از نعمات فراوان الهی می گردد. یکی از آنها آزادی انتخاب سرنوشت و خودفرمانیت. افغانستان سابقه ی خودفرمانی را در تاریخش دارد مجلس مهستان در دوره ی اشکانی بهترین نمونه ی آن است که هم اکنون نتیجه اش را در لویی جرگه مشاهده می کنیم. کرامت انسانی در بند ششم اصل دوم قانون اساسی ایران نیز به عنوان مبنای ششم مورد بحث قرار گرفته است. (هاشمی، ۹۳، ۱۷۸)



مبحث دوم-وظیفه ی دولت در حفظ حقوق بشر

در ماده ی ۷ قانون اساسی افغانستان دولت به رعایت حقوق بشر ملزم شده است. که در یک تبارشناسی حقوقی می بینیم از هر دو نسل اول و دوم حقوق بشر در این مورد نام برده شده است. باید بی اغراق گفت که در سطح تئوریک در این قانون اساسی بیش از تمامی قوانین اساسی خاورمیانه به رعایت حقوق بشر اشاره کرده است. هر چند بسیاری هنوز اعلامیه ی جهانی حقوق بشر را فاقد وصف الزام آور می دانند و تنها میثاقین حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و حقوق مدنی و سیاسی را دارای جنبه ی الزامی معرفی می کنند. اما به نظر می رسد که امروزه دیگر این حقوق جزو لاینفک حقوق بین الملل و یک عرف عام محسوب می شود که هرگز تخطی از آن ها هم ممکن نیست. (لوین، ۱۳۸۷، ۵۵) هر چند که قانون اساسی ایران فصلی به نام حقوق ملت دارد ولی در خصوص بحث واژه ی حقوق بشر سکوت کرده و واژه ی شهروند هم اصول به کار نرفته است.

مبحث سوم-قانون گذاری اساسی برای شرایط کلی تشکل های مردم نهاد

در ماده دی ۳۵ قانون اساسی این کشور به شرایط کلی برای هر تشکل مردم نهاد افغانی که آماده ی کار است ذکر شده است. ای موارد فقط شامل سمن ها هم نیست و طیف وسیعی را از هر گونه سازمان مدنی در بر می گیرد. به طوری که شامل احزاب، اصناف، سندیکاها و "ان جی او" ها می گردد. این اصول عبارتند از:

۱-مرام نامه خلاف اسلام و فلتنون اساسی نباشد.

به نظر می رسد که هدف از طرح چنین موضوعی سنجش وفاداری به کشور و قانون اساسی افغانستان باشد. که طبیعت هر دولت کشور لیبرالی است اما بهتر بود تا قانون گذار با ریز بینی بیشتری به ذکر مبانی آن می پرداخت. چرا که دست دولت و حاکمیت ملی با مبهم بودن منبع و عدم قانون مندی مخدوش می گردد. ادخاش این اصل هرگز به معنای از بین بردن آزادی های مدنی نباید باشد وگرنه فاجعه ای رخ داده است و مرگ مدنیت را خبر می دهد.

۲-منابع مالی علنی

فساد مالی یکی از مشکلات اساسی افغانستان است که گریبان ملت و دولت را گرفته فساد و رشوه در ادارات دولتی بسیار زیاد است و اصولاً قابل کنترل نیست.

۳-وابسته به خارج نبودن

پس از قریب به سه دهه جنگ طولانی در افغانستان، به نظر می رسد که مقنن اساسی تلاش داشته تا جایی که امکان دارد از اتباع افغان به صورت مستقل و بدون دخالت دیگران حمایت نماید. بی پناهی ملت افغان در اینجا بسیار در اینجا درد آور است.

۴-بر اساس قومیت نژاد و مذهب نبودن

شاید ابتکار قانون گذار را باید در اینجا ستود چرا که کشور افغانستان با مسائل اختلافات قومی میان تاجیک ها هزاره ها و ترک ها روبه روست این موضوع مشکلات زیادی را برای آنان به وجود آورده است و امنیت ملی را تحت الشعاع قرار می دهد.

مبحث چهارم-تاسیس موسسه ی تعلیمات عالی و سواد آموزی با اجازه ی دولت

بر اساس ماده ی ۴۶ این قانون تاسیس چنین موسساتی که در ایران با عنوان مدارس و دانشگاه های غیرانتفاعی شناخته می شود، امکانی مهم را برای جذب سرمایه گذاری خارجی بوجود آورده است تا بتوان تا جایی که ممکن است، به تحصیل علم در این کشور کمک کرد. به هر حال این سازمان ها با نظارت غیر مستقیم دولت و به صورت مستقل توسط خود مردم اداره خواهند شد. (نگ، امیرارجمند، ۱۳۸۷)

مبحث پنجم-کمیسیون مستقل حقوق بشر افغانستان

این کمیسیون که لقب مستقل را یدک می کشد، بسیار تلاش شده تا جایی که ممکن است، عملکردش باعث توسعه ی دموکراسی و حقوق بشر در افغانستان گردد افغان ها دو راهبرد برای این کمیسیون در نظر گرفته اند:

۱-شکایت به کمیسیون



آیین شکایت بر خلاف نامش بسیار ساده است و از اشخاص حقیقی و حقوقی در این خصوص استفاده می گردد. حقوقدان های فراوانی از سوی نهادهای ملی به این کمیسیون دعوت شده اند. تلاش شده تا جایی که ممکن است، افراد شایسته و بی طرف در این تیم قرار گیرند تا بتوانند به مقاصد انسانی دست یابند. بحث ذی سمت نبودن در پرونده های ملی مورد دیگریست که در اینجا بسیار اهمیت دارد.

۲-اطلاع موارد توسط کمیسیون به خارجی ها

در واقع این نهاد می تواند با خارج نیز در ارتباط باشد. این روابط فقط محدود به نامه نگاری و مراودات اداری نیست و ارائه ی گزارش ها و دریافت آن را نیز شامل می شود. این که حجم اطلاعات و میزان محرمانگی چقدر باشد فرق می کند. تا به حال دیده شده که این کمیسیون در بحث های حقوق بشر و انتخابات به خوبی وارد شده است.

فصل دوم-قانون موسسات غیر دولتی افغانستان

مبحث اول-مرجع ثبت

این قانون وزارت اقتصاد و فرهنگ را مرجع ثبت موسسات غیر دولتی قرار داده است. این مقرر نشان از آن دارد که اصولا این موسسات با نگاه امنیتی دیده نشده اند بلکه دیدی غیر دولتی و مدنی نسبت به آنان وجود دارد. این در حالیست که در کشور ایران این موسسات زیر مجموعه ی وزارت کشور هستند که ساختی کاملا حاکمیتی و امنیتی دارد و نظارت های سیاسی و اداری درجه یکی بر آنان از سوی سازمان های صفی و ستاد صورت می گیرد. می شود این قانون را با قانون تجارت ایران در این زمینه تطبیق داد. اداره موسسات غیر دولتی افغانستان در این خصوص فعالیت هایی را دارد و مخصوص همین موضوع قرار داده شده است.

مبحث دوم-الزام به رعایت قانون اساسی

این موسسات ملزم به رعایت قانون اساسی هستند. همانطور که پیش تر هم در اصول اولیه ی قانون اساسی ذکر شده بود. این نهاد های مدنی باید اصول اولیه ی حکمرانی را رعایت کنند در خصوص کشور ایران نیز چنین است و در قانون اساسی ذکر شده که نباید احزاب و جمعیت ها اصول استقلال کشور را نقض کنند. نیز اشاره شده که این سازمان ها باید غیر سیاسی باشند. هر چند که آزادی دیگری نیز برای آن جی او ها در افغانستان در نظر گرفته شده است که در ایران این ویژگی وجود ندارد. و آن حق فعالیت برای نهادهای مدنی خارجی است. شاید تعریف دقیقی برای آنها وجود نداشته باشد ولی می شود آنان را این طور تعریف کرد که: "تابعیت و ملیت اعضای اصلی اگر خارجی بود یا خود سازمان تابعیتی خارجی داشت، می توان آن را خارجی دانست" محدودیت دیگر که اعمال شده عدم کار سیاسی-نظامی و اقتصادی (خاص) و کشاورزیست. به نظر می رسد که این محدودیت شدید باشد خصوصا موارد سوم و چهارم. بحث فعالیت نظامی به دلیل مبارزه با گروه های تروریستی اینجا آورده شده و در قوانین عادی دنیا کم نظیر است. در ایران به دلیل مسائل خاص ژئوپولیتیک و ضریب امنیت بالاتر اصولا قانون گذار به دنبال چنین چیزی نبوده است.

مبحث سوم-شفافیت مالی و منع عضویت مقامات

در این قسمت از قانون شفافیت مالی به عنوان یک سنجی اساسی مورد توجه قرار گرفته است. هر چند که در طولانی مدت باید به شرح و بسط آثار اجرایی قانون مورد نظر پردازیم ولی این اصل با شاخصه های سازمان جهانی شفافیت بسیار هماهنگ است. در این مورد باید به آمارهای سازمان جهانی شفافیت اشاره کرد. ایران و افغانستان در این خصوص در سطح بسیار نازلی متاسفانه قرار دارند. و سوء جریان های اداری و مالی بسیاری در آنها دیده می شود. گاهی در افغانستان دیده شده که سازمان های مردم نهاد هم دچار آفات بوروکراسی اداری و نیز فساد مالی شده اند. پرداخت رشوه و همکاری با باندهای قاچاق مواد و تروریست ها چندی از این آسیب هاست. منع عضویت مقامات نیز در اینجا می تواند راه نفوذ جریان های دولتی را در سمن ها سد کند و راه را برای واقعی شدن چهره ی مردمی این نهاد ها باز نماید. (سید فاطمی، ۱۳۹۲، ۲۷۴) حضور قدرتمندان رخ مردم نهاد این سازمان ها را از بین می برد. چنین محدودیتی در ایران نیز برای سمن ها وجود دارد.

مبحث چهارم-کمیسیون ارزیابی



در این قسمت به ارزیابی و بررسی تقاضاهای افراد پرداخته می شود. آنان می بینند که افراد متقاضی برای ایجاد یک تشکل مردم نهاد تا چه میزان صلاحیت دارند که در این مرحله وارد گردند. نظام مجوز دهی در اینجا تلاش شده تا با معیار های حکمرانی شایسته جور باشد. اعضای کمیسیون عبارتند از نمایندگان: (عدلیه، مالیه، وزارت کار و اقتصاد) در اینجا باید توجه داشت که مجوز دهی آنان نه بر اساس ظرفیت ها بلکه بر اساس شایستگی ها صورت می گیرد هر چند که افراد لایق بسیار باشند. در ایران گاه دیده شده که سازمان های دولتی در خصوص مجوز دهی به صورت ظرفیتی عمل می کنند و این رقابت را کدر و مخدوش می کند.

مبحث پنجم-سقف زمانی

این سازمان ها موظف هستند حداکثر ظرف ۱۵ روز به پاسخ گویی پرداخته و اگر نگویند این امر در حکم موافقت و رضایت محسوب می شود. این امر از شاخصه ها و سنجه های حکومت و نظام اداری شایسته سالار است این منطقیست که به وقت افراد در نظام اداری احترام بگذارند در ایران اما با وجود تاکیدات فراوان بر تکريم ارباب رجوع و تصویب منشورهای متعدد اخلاقی به وضوح می بینیم که گاه نتیجه ی استعلامات از مراجع سه گانه ی وزارت اطلاعات، دادگستری و نیروی انتظامی به چند سال و ماه کشیده می شود و علنا معنای استعلام را بی معنا می کند. موضوع مهم دیگر که در اینجا اشاره شده، لزوم ذکر دلیل در صورت عدم و یا مخالفت اکثریت شورا با ثبت موسسه است چیزی که در ایران معمولاً اعلام نمی گردد به هر حال باید دستگاه اداری در این موارد که با حیثیت افراد سر و کار دارد، به ذکر دلیل بپردازد. (عبادی، ۱۳۹۰، ۸۹)

مبحث ششم-نظام پیمانکاری و پروژه دهی خاص

شاید که قانون گذاران محترم افغان در اینجا به تقلید از اروپایی ها تلاش کرده اند تا نظام پروژه دهی خاصی را جهت حمایت گسترده و بی سابقه از آنان مطرح کرده است چرا که نباید تمامی پروژه ها را افراد دولتی بگیرند و دولت های بودجه خوار را نباید در اینجا تقویت کرد به هر حال به نظر می رسد که برای همه ی نظام های اداری همکاری در جامعه ی مدنی در نظر گرفته شده است. قراردادهای مناقصه و مزایده در افغانستان برای آنان مزایای تبعیض آمیز مثبتی در نظر گرفته است.

مبحث هفتم-اموال مستقل و شخصیت مستقل حقوقی

مهم ترین سنجه شاید در اینجا همین است که یک نظام حقوقی مستقل بدون ابهام در اینجا وجود دارد که برای نهاد های سمن در جامعه ی افغان یک جایگاه منحصر به فرد در نظر گرفته است. نظم حقوقی در این کشور پشتیبان حقیقی نهادهای مدنی قرار گرفته است حال این را با نظم شورایی ایران در شهر و روستا مقایسه کنیم که حتی شوراهای شهر نیز دارای شخصیت حقوقی نیستند و این بسیار منفیست در این خصوص داشتن شخصیت حقوقی مستقل برخی امتیازات دیگر مثل معافیت های مالیاتی و حساب مستقل مالی را هم فرض نموده که بسیار نزدیک به نظر می رسد. این سیاست ها در نهایت سبب پیشرفت این موسسات در نظام اقتصادی می گردد چرا که می تواند با شرکت های دولتی و مافیای اقتصادی مبارزه کند. در نظام حقوقی ایران اصولاً فعالیت مالی و اقتصادی سمن ها به رسمیت شناخته نشده است.

مبحث هشتم-نظام گزارش دهی به وزارت اقتصاد

بر این اساس از تمامی فعالیت های این موسسات خصوصی این موسسات گزارشاتی به صورت سالیانه و ماهیانه به این وزارت داده می شود و اداره پیش گفت بر این گزارشات که خود اظهار محسوب می شد، نظارت دارد و هر چند که بسیاری از افراد عضو تشکل ها ممکن است که به صورت منظم گزارش های خودشان را ارائه ننمایند. که در این صورت تنبیهاتی در نظر گرفته شده است. (نگ، مومنی، ۱۳۸۷)

مبحث نهم-تصفیه و انحلال

این مقررات دقیقاً مثل قانون اقتصاد ایران و فرانسه است و قانون گذار از آن قوانین در این خصوص الهام گرفته است. اداره مخصوص تصفیه در این خصوص پیش بینی شده است که تشریفات شدید قانون گذاری شبیه به نظام ایران است. اما سرعت کار آن نیز مثل نظام ایران پایین است. در خصوص این اگر خواست این سازمان منحل گردد نیاز است که حتماً قواعد خاص انحلال با نظارت کمیسیون باشد که گاه حق افراد ضایع نگردد. به دو صورت قهری و اختیاری یعنی به درخواست افراد یا با حکم دادگاه. اما در اینجا بسیار مبانی جدیدی موجود است در ایران با یک نوع وحدت رویه در خصوص این نهادها مواجه نیستیم یعنی مراجع قضایی و امنیتی و دیگر نهادها بحق انحلال را تحت شرایطی دارند که البته اساساً چنین خیراری به مصلحت نیست.



نتیجه گیری

همان گونه که ملاحظه شد، دو نظام حقوقی ایران و افغانستان در خصوص تشکل های مردم نهاد نو پا هستند و باید هنوز روی مبانی خود کار کنند اگر چه که قانون افغانستان به دلیل الهام گیری صرف از قوانین اروپا بسیار به روز است، اما به نظر می رسد که با فرهنگ مردم افغانستان خیلی هماهنگی ندارد چرا که برخی از این تشکل ها به درگیری و بحث با دولت و مردم مشغولند و حقیقتا به یک معضل تبدیل شده اند توسعه ی قارچ گونه ی این تشکل ها و فعالیت های مخفی برخی از آنان موجب به وجود آمدن نوعی مافیای در این کشور در این خصوص شده اند. برخی در این کشور نهاد مردم نهاد را با شرکت تجاری اشتباه گرفته اند و صرفا با انگیزه های خطرناک اقتصادی وارد کار می شوند. برخورد با آنان باید از همان مرحله ی مجوز دهی صورت گیرد اگر آنان را درست شناسایی نکنند، خطرناک خواهد بود و پر از آسیب برای مردم افغانستان واقعیت این است که فرهنگ مردم افغانستان در مواجهه با این حرکت های جدید آن ها را پس می زند و نمی پذیرد تظاهرات فراوانی که این تشکل های مردم نهاد در افغانستان انجام داده اند یکی از اقدامات خاص آنان بوده است در حالی که در ایران حتی احزاب هم مشکلاتی برای برگزاری راهپیمایی دارند.

منابع و مأخذ:

- ۱- هاشمی، سید محمد، حقوق بشر و آزادی های اساسی، نشر میزان، تهران، ۱۳۹۳.
- ۲- لوبین، لیا، پرسش و پاسخ درباره ی حقوق بشر، ترجمه ی محمد جعفر پوینده، چاپ اختران، تهران، ۱۳۸۷.
- ۳- بسته نگار، حقوق بشر از دیدگاه اندیشمندان، نشر نی، تهران، ۱۳۸۰.
- ۴- عبادی، شیرین، تاریخچه و اسناد حقوق بشر در ایران، نشر روشنگران و مطالعات زنان، تهران، ۱۳۹۰.
- ۵- سید فاطمی، سید قاری، حقوق بشر در جهان معاصر، جلد ۱ و ۲، تهران، نشر شهر دانش، ۱۳۹۲.
- ۶- تابنده، نور علی، نظر مذهبی با اعلامیه ی جهانی حقوق بشر، نشر بیدخت، ۱۳۵۶.
- ۷- پروین خیرا...، حق بر توسعه، نشر سمت، تهران، ۱۳۹۳.
- ۸- کار، مهر انگیز، رفع تبعیض از زنان، نشر روشنگران و مطالعات زنان، تهران، ۱۳۸۷.
- ۹- طباطبایی مومنی، منوچهر، حقوق بشر و آزادی های عمومی، نشر دانشگاه تهران، ۱۳۶۷.
- ۱۰- شیرنگ، محمد، منشور ملل متحد، نشر شیرنگ، تهران، ۱۳۸۸.
- ۱۱- اردشیر، امیر ارجمند، مجموعه اسناد بین المللی حقوق بشر، نشر کرسی حقوق بشر، صلح و دموکراسی یونسکو وابسته به ملل متحد، تهران، ۱۳۸۷.