

نیتز پیشنهادی: نقدی بر «پیش نویس طرح ناظر بر تاسیس و فعالیت سازمانهای مردم نهاد (غیر دولتی)»

نقدی بر «پیش نویس طرح ناظر بر تاسیس و فعالیت سازمانهای مردم نهاد (غیر دولتی)»

مقدمه

سازمانهای مردم نهاد (سَمَن)، سازمانهای غیر دولتی هستند که از دولت و کنترل مستقیم آن، مستقل بوده و به ابتکار و بر مبنای اراده آزاد و مشارکت خود جوش افراد خصوصی و خارج از حوزه حکومتی تشکیل شده و بدون قصد سود جویی، دارای اهداف عام المنفعه می‌باشند. این سازمانها متشکل از اشخاص حقیقی و اشخاص حقوقی حقوق خصوصی هستند و بر خلاف دولتها و سازمانهای دولتی، ارتباط بنیادین با دولت نداشته و نماد وجدان بیدار عموم هستند البته عضویت نمایندگان منتخب دولت در این سازمانها تا آنجا که به استقلال آنها خدشه وارد نکند، مجاز است. این نهادها اگر چه ساخته اشخاص غیر دولتی‌اند اما برای آنکه هویتی رسمی بیابند ناگزیر باید بر اساس حقوق هر کشور به رسمیت شناخته شوند و ثبت گردند. بنابراین دو مرحله «ایجاد» و «شناسایی» را باید از هم تفکیک کرد زیرا شناسایی آنها توسط دولت و ثبت در مراجع ثبتی دولتی، وصف غیر دولتی بودن آن را زایل نمی‌کند. این سازمانها در زمینه‌های مختلف ورزشی، فرهنگی، اجتماعی، زیست محیطی، حقوقی و ... فعالیت می‌کنند اما یکی از مهمترین و رایج ترین حوزه های فعالیت این سازمانها، حوزه حقوق مصرف کننده است. علت اهمیت روزافزون سازمانهای مردم نهاد فعال در زمینه حقوق مصرف کننده به عاملی تاریخی باز می‌گردد. توضیح اینکه در جوامع اولیه بشری، میان تولید کالا و مصرف، تفکیکی وجود نداشت و به علت انجام تجارت به شکل مبادله پایاپای، خریدار و فروشنده، خود تولید کننده و در عین حال مصرف کننده بودند. اما با رواج استفاده از پول در تجارت و با وقوع انقلاب صنعتی، اصل تقسیم کار برای تولید انبوه، بر جریان بازار حاکم شد و تولید از مصرف تفکیک گردید. وقوع انقلاب صنعتی در قاره اروپا موجب شد تا اصطلاح «حقوق مصرف کننده» و حمایت از آن برای نخستین بار در کشورهای پیشرفته تر صنعتی اروپا متداول شود. گسترش انقلاب صنعتی به جوامع مختلف و پس از آن، عملی شدن نظریه‌های راجع به اقتصاد باز و آزاد سازی تجارت، تولید کنندگان را بر آن داشت تا برای دستیابی به فروش و سود بیشتر، به افزایش تولید و عرضه کالاهای مختلف بپردازند. گرایش به افزایش کمیت کالاها، کیفیت آنها را به شدت کاهش داده بود به طوری که خسارت های وارد شده به مصرف کنندگان به علت

معیوب بودن محصولات، در حال افزایش بود؛ از سوی دیگر، تولید کنندگان برای بهره مندی از منافع مشترک ناشی از کنترل قیمت‌ها و عرضه محصولات، به فعالیت‌های سازمان یافته روی آوردند. از این رو جهان تولید پس از مدتی، شاهد ظهور غولهای تولیدی شد که با انحصار بازار، سودهای کلانی را به دست می آوردند. این دو عامل اساسی، نگرانی‌ها و چالشهای عمیقی را برای مصرف کنندگان به وجود آورد. تبلیغات خلاف واقع راجع به کیفیت محصولات، ناآگاهی مصرف کنندگان از اطلاعات لازم برای گزینش کالای مورد نیاز، تردید مصرف کننده در مورد ایمن بودن یا نبودن کالا، بی اطلاعی از فرایند کنترل بهداشتی مواد غذایی و تردید در مورد زیانبار نبودن افزودنی‌های مورد استفاده در ترکیبات آنها و... بخشی از مشکلاتی بود که مصرف کنندگان با آن روبرو بودند. از این رو تلاش برای حمایت از حقوق مصرف کننده به عنوان طرف ضعیف‌تر قرارداد آغاز شد. علاوه بر تلاشهایی که در سطح ملی و بین‌المللی صورت گرفت (مانند جنبش‌های اجتماعی و اجرای سیاست استاندارد سازی محصولات)، حقوقدانان نیز در صدد بر آمدند تا با ارائه راهکارهای کلی و اساسی، قانونگذار را به وضع قوانین حمایتی ترغیب کنند. اما در کشورهای پیشرفته و صنعتی، به این میزان حمایت هم اکتفا نشد و برغم اتخاذ سیاستهای قانونی و تحمیل مسوولیت محض به تولیدکنندگان و فروشندگان محصولات معیوب، مداخله مقامات دولتی در زمینه‌هایی چون اجرای مقررات خاص در زمینه آگهی‌های بازرگانی، بر چسب زنی محصولات و ارائه اطلاعات مورد نیاز برای مصرف کالا، اعمال کنترل‌های نظارتی بر فرایند تولید، لزوم اخذ مجوز خاص برای تولید برخی محصولات اساسی و تاکید بر حمایت از حقوق این قشر در قانون اساسی خود، سازمانهای غیر دولتی یا NGOهای متعددی نیز برای حمایت از حقوق مصرف کنندگان به وجود آمدند. این سازمانها که تبلور اراده مستقل از دولت و مشارکت خودجوش افراد به شمار می آیند، در غالب موارد در حکم گروههای فشاری هستند که هدف مشترک آنها تلاش برای بهبود وضعیت حقوق مصرف کننده می باشد. بر اساس مطالعه تطبیقی در کشورهای مختلف می توان مهمترین نقشها و وظایف سازمانهای مردم نهاد در حمایت از حقوق مصرف کننده را موارد زیر دانست: ۱- لزوم ارائه اطلاعات راجع به کیفیت محصولات به مصرف کنندگان؛ ۲- انتقاد از کیفیت کالاها؛ ۳- اقامه دعوی در محاکم قضایی به نمایندگی از مصرف کنندگان؛ ۴- حل و فصل اختلاف میان مصرف کنندگان و تولیدکنندگان؛ ۵- افزایش سطح آگاهی مصرف کنندگان از طریق اجرای برنامه‌های آموزشی؛ ۶- مشارکت در تعیین کیفیت کالاها و تعیین ضوابط ناظر بر گواهی کیفیت؛ ۷- تلاش برای تصویب قوانین و مقررات مقتضی؛ ۸- برقراری ارتباط با NGOهای سایر کشورها و سازمانهای بین‌المللی فعال در حمایت از حقوق مصرف کننده.

در ایران، مهمترین مستند قانونی اختصاصی راجع به سازمانهای مردم نهاد، آیین‌نامه اجرایی ماده (۱۸۲) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران است که در تاریخ ۸۱/۱۰/۲۵ هیات وزیران به تصویب رسیده و در جلسه مورخ ۸۲/۹/۱۶ اصلاح شده است. البته در این آیین‌نامه، به سازمان‌های غیر دولتی فعال در زمینه حمایت از حقوق مصرف کننده اشاره‌ای نشده است، اما با توجه به عموم و اطلاق مواد آن می توان از متن مزبور در مورد سازمانهای مردم نهاد حامی حقوق مصرف کننده نیز بهره برد. علاوه بر آن، ماده (۳) آیین‌نامه مورد نظر، موارد حمایتی

را از جمله موضوعات فعالیت سازمان های غیردولتی دانسته است. در سال ۱۳۸۸ و به دنبال تصویب قانون حمایت از حقوق مصرف کنندگان، قانونگذار کشورمان صراحتاً سازمانهای مورد بحث را تحت عنوان «انجمن های حمایت از حقوق مصرف کنندگان» به رسمیت شناخت و در فصول سوم و چهارم این قانون در قالب مواد ۹ تا ۱۴ به بیان برخی احکام این نهادها مانند وظایف آنها پرداخت. از دیگر تحولات مطرح در حقوق ایران در زمینه سازمانهای حامی حقوق مصرف کننده، تهیه پیش نویس طرحی با عنوان «طرح ناظر به تاسیس و فعالیت سازمانهای مردم نهاد (غیردولتی)» است که در آبان ماه ۱۳۹۲ از سوی ۲۹ نفر از نمایندگان مجلس تقدیم هیات رئیسه مجلس شورای اسلامی شد. هرچند انجمنهای حمایت از حقوق مصرف کننده در مواردی که قانون حمایت از حقوق مصرف کنندگان، دارای حکم خاصی است، تابع این قانون است و حتی در صورت تصویب طرح مورد نقد، باز هم مفاد قانون حمایت از حقوق مصرف کنندگان به عنوان قانون خاص بر انجمنهای حقوق مصرف کننده اعمال می گردد، اما از آنجا که اولاً: محتوی و گستره طرح سازمانهای غیردولتی، عام بوده و شامل انجمنهای حمایت از مصرف کننده نیز می شود (مستنبط از ماده ۳ طرح)؛ ثانیاً: قانون حمایت از حقوق مصرف کنندگان، در مورد بسیاری از احکام این سازمانها ساکت بوده و در موارد سکوت قانون خاص، مفاد طرح مورد نقد به فرض تصویب اعمال خواهد شد؛ لذا در این گزارش، در صدد نقدی بر اهم نکات مثبت طرح مزبور (در قالب بند الف) و نقاط ضعف آن (در قالب بند ب) خواهیم بود:

بند الف) نکات مثبت طرح: پیش نویس طرح مورد نقد دارای نکات مثبت چندی است که برای جلوگیری از اطاله کلام، به سه مورد اشاره می کنیم: ۱- تقویت پایگاه قانونی سازمانهای مردم نهاد در حقوق ایران: در حقوق ایران، قوانین در یک تقسیم بندی کلی به سه دسته قانون اساسی، قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی و بالاخره بخشنامه ها و آیین نامه ها تقسیم می شوند که به ترتیب دارای اهمیت هستند لذا هر مقرر درجه پایین تر، نمی تواند به لحاظ حقوقی در تعارض با قانون درجه بالاتر باشد. تا قبل از تصویب طرح مورد نقد، مهمترین مستند قانونی راجع به سازمانهای غیردولتی بطور کلی، آیین نامه اجرایی ماده (۱۸۲) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران است که چون ماهیتاً یک آیین نامه است لذا از پایگاه قانونی ضعیف به نسبت مصوبات مجلس برخوردار بوده و همواره در معرض این خطر است که با تصویب قانون یا آیین نامه مغایر، نسخ صریح یا ضمنی شود در حالی که تصویب شدن طرح موردنظر به صورت قانون مصوب مجلس، طبیعتاً پایگاه مستند قانونی این سازمانها را در نظام حقوقی ایران ارتقا می بخشد. ۲- مفهوم شناسی ابتدای طرح: از آنجا که طبیعت و کارکرد سازمانهای مردم نهاد به گونه ای است که با مفاهیم کلی و تا حدودی مبهم سر و کار دارد مانند اینکه این سازمانها نباید فعالیت سیاسی یا غیرانتفاعی کنند و مفهوم فعالیت سیاسی یا غیرانتفاعی تا حدی مبهم است و ...، لذا ماده ۱ طرح با عنوان کلیات و تعاریف، کلیدی ترین واژگان مطرح در طرح را تعریف کرده تا از ابهام و قابلیت تفاسیر متشکست بکاهد. ۳- توجه به مهمترین مسائل حقوقی موردنیاز سازمانهای مردم نهاد: در مقررات مربوط به این سازمانها، باید به نکات مهمی مثل اوصاف اصلی سازمان، شرح وظایف و دایره اختیارات، تلاش برای کاستن از تشریفات تاسیس و فعالیت سازمانها، منبع درآمد و مرجع نظارت بر آنها توجه ویژه شود که

صرفنظر از میزان قوت و ضعف مواد مندرج در طرح، نفس توجه تهیه کنندگان طرح به نکات اصلی مورد نیاز در تاسیس و فعالیت انجمنها، قابل تقدیر است.

بند ب) نقاط ضعف طرح: با استفاده از تجربیات سازمانهای مردم نهاد در کشورهای موفق در این زمینه، باید گفت: برای پیش بینی میزان توفیق یک قانون راجع به سازمانهای مردم نهاد، چند نکته کلیدی را باید مورد توجه قرار داد که به چند مورد مهم اشاره می شود: یکی) میزان آزادی و اختیار این سازمانها در انجام فعالیتهای عام المنفعه و ملزم بودن دستگاههای مختلف بویژه دستگاههای دولتی به همکاری با این سازمانها و دوم) کاستن از تشریفات قانونی راجع به فعالیتهای این سازمانها. بر مبنای این دو ضابطه، به نقد طرح مورد اشاره می پردازیم:

بر اساس ضابطه اول، سازمانهای مردم نهاد از جمله سازمانهای فعال در زمینه حقوق مصرف کننده، برای توفیق در انجام وظایف خود و کاستن از فاصله بعید میان مصرف کننده و تولیدکنندگان انحصاری بازار مثل بازار خودرو، نیازمند همکاری دستگاههای مختلف از جمله نهادهای دولتی هستند و برغم اشاره به لزوم این همکاری در متن طرح، اما هیچ سازوکاری و تضمین مشخصی برای این همکاری مقرر نشده است، این در حالی است که در همین طرح برای تضمین حسن فعالیت سازمانها، هیات نظارت ترتیب داده شده و ابزارهای تضمین حسن فعالیت سازمانها پیش بینی شده است اما در جایی که این سازمانها برای حسن فعالیت خود نیازمند ابزارهای کارا برای الزام دستگاهها به همکاری هستند، شاهد سکوت طرح هستیم. ممکن است گفته شود که عدم همکاری دستگاههای دولتی با این سازمانها نوعی تخلف اداری محسوب شده و می توان از سازوکارهای قانونی عام مثل سازمان بازرسی کل کشور و ... مدد گرفت و لذا نیاز به تکرار این سازوکارهای عام در مقررات خاص نیست؛ با اینحال تجربه نشان داده است با عنایت به حجم وسیع وظایف سازمان بازرسی کل کشور، اکتفا نمودن به این سازوکارهای عام، نمی تواند تضمینی کافی برای نیل سازمانهای غیردولتی به موفقیت به شمار آید. بنابراین تا زمانی که ساز و کارهای مشخص و قابل اجرایی در طرح مقرر نشود نمی توان به اجرایی شدن مفاد طرح امید بست؛ اهمیت این نکته زمانی بیشتر می شود که تهیه کنندگان طرح، در بند ۱ دلایل توجیهی تهیه این طرح، وجود ابهام در روابط مردم با دستگاههای دولتی و بخش خصوصی را یکی از دلایل اصلی برای تصویب یک قانون مستقل در مورد سازمانهای مردم نهاد اعلام داشته اند اما عملاً در متن طرح هیچ ساز و کار مشخصی برای تضمین همکاری دستگاههای دولتی و بخش خصوصی با این سازمانها تعبیه نشده و نتیجه حاصل از این سکوت آن است که تصویب این طرح نیز حتی اگر بر ابهامات موجود نیفزاید، گام موثری نیز در جهت کاهش ابهامات محسوب نمی شود.

اما بر اساس ضابطه دوم، سازمانهای مردم نهاد در کلیه فعالیتهای خود باید با کمترین تشریفات دست و پاگیر روبرو باشند با اینحال در متن طرح با موادی روبرو هستیم که تشریفات طولانی مقرر شده است. در اینجا به ذکر یک نمونه بسنده می کنیم: مطابق تبصره ماده ۲۷ طرح، در صورتی که سازمانهای مردم نهاد از جمله سازمانهای حامی حقوق مصرف کننده در اجرای وظایف خود مرتکب تخلف شوند، پرونده آنها در هیات نظارت بررسی می شود. اما اگر سازمانی مدعی باشد که تصمیم هیات نظارت بدوی یا هیات نظارت شهرستان، درست نبوده است می تواند به مراجع بالاتر

اعتراض کند. در تبصره ۲ همین ماده یک فرایند طولانی برای اعتراض پیش بینی شده که عملاً می‌تواند بر حسن فعالیت سازمان اثر منفی بگذارد. فرض کنید هیات نظارت شهرستان تصمیم بگیرد که بنا به آنچه تشخیص داده است، ادامه فعالیت سازمان، مفید نیست و اعضای سازمان این تصمیم را نادرست بدانند، طبق تبصره ۲، ابتدا از تصمیم هیات نظارت شهرستان به هیات نظارت ملی اعتراض می‌کنند؛ اگر تصمیم هیات نظارت ملی نیز مورد قبول واقع نشود می‌تواند از تصمیم آن به دادگاه صلاحیت دار مراجعه نمود. بنابراین یک هیات باید موقتا فعالیت خود را متوقف کند و سالها به دنبال اعتراض در هیات نظارت ملی و بعد محاکم قضایی باشد؛ محاکمی که بواسطه حجم انبوه پرونده‌ها، قادر نیستند سریعاً به پرونده‌ها رسیدگی کنند ضمن آنکه قضات آنها در غالب موارد، تخصص و تبحر کافی در این قبیل موضوعات ندارند. مشکل زمانی حادث می‌شود که بدانیم برخلاف هدف مقرر در مقدمه طرح یعنی تلاش برای «تصویب قانون جامع و مستقل سازمانهای مردم نهاد»، بسیاری از نکات مهم و موثر بر فعالیت و کارایی این سازمانها در متن طرح پیش بینی نشده است؛ برای نمونه و در ادامه مثال قبلی یعنی فرایند اعتراض طولانی به تصمیمات هیات نظارت، به این مورد اشاره می‌کنیم که در متن طرح اولاً؛ مشخص نشده است که حداکثر مهلت اعتراض به تصمیمات هر مرجع تا چه زمانی است؛ ثانیاً؛ معلوم نشده است که تا زمان رسیدگی به اعتراض و صدور نظر قطعی، آیا تصمیم مرجع قبلی اجرا می‌شود یا اجرای آن تحت هر شرایطی متوقف می‌ماند. البته در ماده ۳۳ طرح، تصویب آیین نامه ظرف سه ماه پیش بینی شده است که توجه به دو نکته فوق در این آیین نامه، حیاتی است. در مجموع باید گفت تصویب طرح مزبور به صورت قانون لازم الاجرا بدون توجه به رفع نارسایی‌های فوق، نتیجه‌ای جز متروک شدن طرح مزبور در مرحله اجرا و افزوده شدن قانونی به قوانین غیرکارآمد کشور نخواهد داشت.

تایید رییس موسسه: <input type="checkbox"/>	تایید حوزه ریاست: <input type="checkbox"/>	تایید مدیر ذیربط: <input type="checkbox"/>	تایید تهیه کننده: <input type="checkbox"/>
---	---	---	---