



Study of the Legal Framework Governing NGOs in Iran

Ali Hosseini Astaki ¹, Faramarz Atrian ², Alireza Ansari Mahyari³

Received Date:1404/01/10

Accept Date:1404/04/31

Abstract

Non-governmental organizations (NGOs), rooted in the deep traditions of Iranian-Islamic culture and possessing unique capacities in their modern form, have acquired a vital role in addressing social challenges. This study examines the legal framework governing NGOs in seven sections: conceptual clarification, their status in higher-order documents, analysis of the administrative body responsible for their affairs, legal requirements for their establishment, operation, and dissolution, and the legal challenges arising from their limited participation in the public sphere. A review of the legislative trajectory reveals that, despite efforts since the 1990s, a comprehensive law has not been enacted, and the 2016 bylaw remains the most significant legal document regulating NGOs. This legislative instability reflects a fundamental tension in defining the role of NGOs between state authority and civil liberty. Previous research in this field has often lost practical relevance due to regulatory changes or has taken a one-dimensional approach to legal aspects of NGOs. Therefore, this study, through an analytical-descriptive method and a review of library sources, aims to reassess the current legal framework.

Keywords: Establishment of an NGO, Non-Governmental Organization, NGOs in higher-order documents, Council for Development and Support of NGOs.

¹ Department of Law, Na.C., Islamic Azad University, Najafabad, Iran.

² .Department of Law, Na.C., Islamic Azad University, Najafabad, Iran (Corresponding Author).

Email: atrian.f.1001@gmail.com

³ .Department of Law, Na.C., Islamic Azad University, Najafabad, Iran.

Extended Abstract

Introduction:

Non-governmental organizations (NGOs), commonly referred to as “Saman” in Iran, are civil and non-governmental institutions with deep historical and cultural roots in Iranian society. These organizations play a vital role in strengthening civil society and promoting social and cultural development. In Iran's historical context, they stem from longstanding traditions of collective participation, charitable cooperation, and philanthropic public activities, which have appeared in various forms throughout centuries. With the advent of modernity and the formation of organized and independent institutions, NGOs have emerged as intermediaries between the state and the people, facilitating citizens' active participation in public affairs, enhancing the quality of social services, and addressing community needs. These institutions maintain organizational and operational independence from state structures while fostering dynamic and constructive interaction between society and the government. As such, they serve a key role in realizing participatory democracy, sustainable development, and the protection of citizens' rights. Therefore, studying and analyzing the legal order governing NGOs holds strategic importance, as the framework of laws and regulations establishes the legal and institutional foundation for their formation, operation, and dissolution, shaping their influence and effectiveness in the public sphere.

Research Methodology

This study is conducted using a descriptive-analytical approach, based on library research. Its primary aim is to comprehensively analyze the legal frameworks governing NGOs in Iran and to identify the legal obstacles and challenges these organizations face. Accordingly, the research involves the collection and review of official legal sources, including laws, bylaws, and national policy documents related to the establishment, operation, and dissolution of NGOs. In addition, academic and research-based sources have been employed to offer a critical analysis of the current legal landscape and to gain deeper insight into the institutional position and functioning of these organizations within the legal system of the Islamic Republic of Iran. The study focuses on addressing the fundamental research question: “How is the legal order governing NGOs in Iran structured, and what barriers hinder the development of their participatory role?” The analysis is organized into seven sections: conceptual clarification, examination of the position of NGOs in policy documents, exploration of the responsible administrative body, analysis of the legal requirements for establishment, operation and dissolution, and finally, the legal challenges to the development of civic participation.

Innovation and Novelty

This study presents several legal innovations that distinguish it from prior research on NGOs in Iran. Its primary innovation lies in articulating the legal status of NGOs within the broader public legal system and analyzing them not merely as social or cultural entities, but as formal institutions with social-civic functions. Through a critical-analytical approach, this study compiles and systematically reviews a scattered collection of laws, bylaws, national policy documents, and administrative practices, identifying legal gaps, contradictions, and inconsistencies. It provides a clear picture of the legal landscape governing NGOs and traces the historical and legislative developments that have shaped the current challenges. The research highlights the urgent need for a comprehensive, independent, and stable legal framework as a prerequisite for enhancing citizens' effective participation and strengthening civil society organizations within the framework of the rule of law.

Findings

The historical and legislative review of NGOs in Iran reveals that, although these organizations have centuries-old roots in traditional forms of social participation, the emergence of a structured civil society based on formal associations dates back to the Qajar era, particularly during the Constitutional Revolution. For the first time, the right to establish associations and civic organizations was legally recognized, marking the early steps toward institutionalizing these entities. However, despite over a century of development, legislative efforts to create a comprehensive and independent law for NGOs have yet to be realized. The most significant overarching regulation in this field remains the 2016 bylaw on NGOs, which, although broad in scope, lacks the enforceability and comprehensiveness of a formal statute. The findings show that the current legal framework for establishing, operating, and dissolving NGOs in Iran is fragmented and lacks institutional coherence. The absence of a codified and stable legal regime has led to inconsistent and often subjective interpretations of existing regulations. This not only confuses civic actors in navigating legal requirements but also undermines long-term planning and sustainable development of these institutions. Moreover, the lack of a transparent and independent oversight system, opaque governmental interventions, and overlapping responsibilities among relevant institutions have created multiple administrative obstacles. Legal requirements concerning registration, licensing, operations, and dissolution of NGOs reveal significant structural complexities that hinder lawful engagement. These circumstances ultimately weaken the legitimacy, effectiveness, and public trust in NGOs and lead to a decline in civic participation.

Conclusion

According to this study's findings, the current legal status of NGOs in Iran faces fundamental challenges that hinder their effective and stable engagement in public life. At a time when the country increasingly depends on civic participation, social capital, and participatory policymaking, strengthening the legal standing of NGOs is a strategic imperative. The most important recommendation is to draft and enact a comprehensive, independent, and participation-oriented law for NGOs. Such legislation should safeguard the structural autonomy of these institutions while facilitating transparent, lawful, and efficient interaction with government agencies. Additionally, the establishment of a semi-independent, specialized body to oversee and support NGOs, the streamlining of administrative processes for registration and operation, the guarantee of civil liberties for social activists, and the provision of legal and financial support are among the necessary reforms to realize a dynamic and sustainable civil society. Only through a stable and supportive legal framework can Iran achieve greater civic engagement, improved participatory governance, and the goals of social development.



دانشگاه آزاد اسلامی

دستاوردهای نوین در حقوق عمومی

فصلنامه دستاوردهای نوین در حقوق عمومی، سال چهارم، شماره پانزدهم، پائیز ۱۴۰۴

مطالعه نظم حقوقی حاکم بر سمن‌ها در ایران

علی حسینی استکی^۱، فرامرز عطریان^۲، علی رضا انصاری مهبیاری^۳

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۴/۰۴/۳۱

تاریخ دریافت: ۱۴۰۴/۰۱/۱۰

چکیده

سازمان‌های مردم‌نهاد به‌عنوان نهادهایی با پیشینه عمیق در فرهنگ ایرانی-اسلامی و همچنین دارا بودن استعدادهای منحصر به فرد در چهره مدرن خود، جایگاهی حیاتی در حل چالش‌های اجتماعی یافته‌اند. این پژوهش با مطالعه نظم حقوقی حاکم بر سمن‌ها در هفت بخش تبیین مفهومی، جایگاه در اسناد بالادستی، بررسی نهاد اداری عهده‌دار امور آن‌ها، الزامات حقوقی حاکم بر تأسیس، فعالیت و انحلال و چالش‌های حقوقی عدم توسعه مشارکت آن‌ها در عرصه عمومی، به تحلیل چارچوب حقوقی این نهادها می‌پردازد. مطالعه سیر تقنینی این نهاد نشان می‌دهد تلاش‌های قانونگذاری از دهه ۷۰ تاکنون نتوانسته به تصویب قانونی جامع بینجامد و تنها آیین‌نامه مصوب سال ۱۳۹۵ به‌عنوان مهم‌ترین سند حقوقی حاکم بر ابعاد آن‌ها باقی مانده است. این ناپایداری تقنینی نشانگر چالش بنیادین در تعریف نقش سمن‌ها میان اقتدار دولتی و آزادی مدنی است. پژوهش‌های انجام شده در این خصوص اغلب یا به جهت تغییر مقررات جنبه کاربردی خود را از دست داده‌اند و یا نگاهی تک‌بعدی به ابعاد حقوقی سمن‌ها داشته‌اند. بنابراین، این پژوهش با روشی تحلیلی-توصیفی و بررسی منابع کتابخانه‌ای در پی بازخوانی چارچوب حقوقی موجود می‌باشد.

واژگان کلیدی: تشکیل سمن، سازمان مردم‌نهاد، سمن در اسناد بالادستی، شورای توسعه و حمایت از تشکلات.

^۱. گروه حقوق، واحد نجف‌آباد، دانشگاه آزاد اسلامی، نجف‌آباد، ایران.

^۲. گروه حقوق، واحد نجف‌آباد، دانشگاه آزاد اسلامی، نجف‌آباد، ایران (نویسنده مسئول)

atrian.f.1001@gmail.com

^۳. گروه حقوق، واحد نجف‌آباد، دانشگاه آزاد اسلامی، نجف‌آباد، ایران.

۱- مقدمه

در اندیشه‌های نوین حقوق عمومی، جامعه مدنی نقشی بنیادی در تحقق دموکراسی ایفا می‌کند. بسیاری از اندیشمندان این حوزه بر این باورند که شکل‌گیری جامعه‌ای مدنی و مستقل از ساختارهای دولتی، از ارکان اصلی دستیابی به دموکراسی اصیل به‌شمار می‌رود. بر این اساس، بدون وجود نهادهای واسطه میان دولت و مردم، دموکراسی مفهومی ناقص خواهد بود. جامعه مدنی در این چارچوب به مثابه فضایی میان دولت و نهاد خانواده تعریف می‌شود؛ فضایی که در آن نهادهای مستقل و غیردولتی با هدف تحقق منافع عمومی فعالیت می‌کنند. در این میان سازمان‌های مردم‌نهاد به عنوان یکی از بارزترین جلوه‌های مشارکت اجتماعی، نقش مهمی در پیشبرد توسعه اجتماعی دارند، زیرا زمینه‌ساز حضور مؤثر شهروندان در فرآیند اداره امور عمومی هستند.

هرچند پیشینه نهادهای مشارکتی در ایران به دوران باستان بازمی‌گردد، اما شکل‌گیری جامعه مدنی به شکل ساختاریافته را می‌توان از عصر صفویه با پیدایش گروه‌های اجتماعی در قالبی نوین نظیر مجامع روحانیت و تجار دنبال کرد (قراملکی، ۱۳۸۸: ۵۸-۶۰). در همین دوره، نهاد وقف نیز به عنوان یکی از اشکال سازمان‌یافته فعالیت مدنی توسعه یافت و ساختارهای اداری منسجمی برای آن شکل گرفت (بنائی بابازاده، ۱۳۹۶: ۱۲۵). این روند در دوره قاجار، هم‌زمان با تحولات صنعتی و اداری، تقویت شد و به شکل‌گیری طبقه‌ای از روشنفکران انجامید که با تأثیرپذیری از اندیشه‌های نوین، در پی دگرگونی ساختارهای سیاسی و اجتماعی بودند. حاصل این جریان، انقلاب مشروطه بود که نقطه عطفی در مسیر نهادینه‌سازی ساختار سیاسی جدید و ارتقای جایگاه تشکلهای مدنی به شمار می‌رود. گرچه پیش از مشروطه نیز نهادهایی مانند اتاق ایران به فعالیت مشغول بودند، اما با تصویب اصل بیست و یکم متمم قانون اساسی مشروطه، برای نخستین بار حق ایجاد تشکل به‌طور رسمی در یک سند قانونی به رسمیت شناخته شد. همچنین، تدوین نظام‌نامه انتخابات اصنافی نخستین دوره مجلس شورای ملی که بر تأسیس انجمن‌های نظارتی تأکید داشت، زمینه حقوقی لازم برای فعالیت سازمان‌یافته گروه‌های مدنی را فراهم ساخت. در این دوره، انجمن‌ها صرفاً ابزار حمایت از مشروطه نبودند، بلکه برخی مخالفان نیز از این قالب برای فعالیت سیاسی استفاده کردند که این امر موجب گسترش و تنوع بیشتر تشکلهای آنها شد. از نکات قابل توجه این دوران، ظهور انجمن‌های زنان با رویکردهایی نوگرا بود؛ تشکلهایی مانند انجمن مخدرات وطن، انجمن خواتین، انجمن نسوان وطن‌خواه و کانون بانوان، نگاهی نو به جایگاه اجتماعی و حقوقی زنان داشتند و تا حدی تحت تأثیر الگوهای غربی شکل گرفته بودند. با آغاز حکومت پهلوی و تصویب مجموعه‌ای از قوانین در حوزه‌های مختلف، از جمله قانون تجارت مصوب ۱۳۱۱، زمینه حقوقی مناسبی برای فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد ایجاد شد. طبق ماده ۵۸۴ این قانون، تشکیلات و مؤسساتی که با اهداف غیرتجاری تأسیس می‌شوند، از زمان ثبت در دفتری که وزارت عدلیه مشخص می‌کند، دارای شخصیت حقوقی خواهند بود. در ادامه، ماده ۵۸۵ همین قانون، تعیین شرایط ثبت این گونه تشکیلات را به نظام‌نامه‌ای محول کرد که وزارت عدلیه در سال ۱۳۱۵ آن را در قالب یک نظام‌نامه پانزده ماده‌ای به تصویب رساند. با این حال، به دلیل نواقص موجود در آن، این نظام‌نامه در سال ۱۳۳۷ با آئین‌نامه‌ای جدید جایگزین شد. این آئین‌نامه که در سال‌های بعد نیز دستخوش اصلاحاتی گردید، تا پیش از پیروزی انقلاب اسلامی، تنها مبنای قانونی برای تشکیل و فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد به‌شمار می‌رفت.

پس از انقلاب اسلامی و تأکید قانون اساسی بر حق تشکل، سیر تقنینی مرتبط با فعالیت گروه‌ها و سازمان‌های مردمی با تصویب قوانین و آیین‌نامه‌های مختلف دنبال شد. ابتدا در سال ۱۳۶۰ قانون فعالیت احزاب و انجمن‌ها و سپس در سال ۱۳۶۳ قانون تشکیل شوراهای اسلامی کار تصویب شد. آیین‌نامه مربوط به ماده ۱۳۱ قانون کار نیز در سال ۱۳۷۱ تدوین و در سال ۱۳۸۹ با آیین‌نامه جدیدی جایگزین شد. اما در حوزه سازمان‌های مردم‌نهاد، نخستین بار در سال ۱۳۷۸ شورای عالی اداری طرحی تصویب کرد که در سال ۱۳۸۱ توسط دیوان عدالت اداری ابطال شد. در همان سال‌ها و در چارچوب قانون برنامه سوم توسعه، آیین‌نامه اجرایی تأسیس و فعالیت سازمان‌های غیردولتی تدوین و در سال‌های بعد اصلاح شد، اما تا مرداد ۱۳۸۴ به تصویب نهایی نرسید. این آیین‌نامه پس از تصویب در دولت هشتم، در دولت نهم دچار اصلاحاتی شد و برخی مواد آن درخصوص همکاری سمن‌ها با نهادهای دولتی حذف گردید. سرانجام، در سال ۱۳۹۵ و در دولت یازدهم، آیین‌نامه جدیدی با عنوان آیین‌نامه تشکل‌های مردم‌نهاد به تصویب رسید و جایگزین آیین‌نامه پیشین شد.

مطالعه نظم حقوقی حاکم بر سازمان‌های مردم‌نهاد در ایران از ابعاد گوناگونی دارای اهمیت است. این نهادها اگرچه در شکل مدرن خود پدیده‌ای نسبتاً نوظهور محسوب می‌شوند، اما ریشه‌های تاریخی و فرهنگی آن‌ها به اشکال سنتی مشارکت اجتماعی و خیر جمعی در تاریخ ایران بازمی‌گردد. امروزه نیز با توجه به ظرفیت‌های منحصر به فرد سمن‌ها در جلب مشارکت مردمی، ارائه خدمات عمومی، و ایفای نقش در فرآیندهای تصمیم‌سازی و سیاست‌گذاری، آن‌ها به عنوان بخش سوم در کنار دولت و بازار، جایگاهی مهم در عرصه حکمرانی پیدا کرده‌اند. علیرغم این اهمیت، نظام حقوقی ایران تاکنون نتوانسته است قانونی جامع، شفاف و باثبات برای این نهادها تدوین و تصویب کند. تلاش‌های صورت گرفته برای تنظیم قانونی جامع مختص سمن‌ها، هرچند متعدد بوده، اما تاکنون به نتیجه نرسیده‌اند و چارچوب‌های موجود همچنان پراکنده و متأثر از آیین‌نامه‌ها و مصوبات اجرایی هستند. با توجه به فقدان یک قانون جامع و مشخص، وضعیت حقوقی این نهادها گاهی تحت تأثیر تفسیرهای اداری، تغییر آیین‌نامه‌ها و تفاوت‌های اجرایی قرار گرفته است. این وضعیت، بررسی و تحلیل نظام حقوقی موجود را به ضرورتی پژوهشی بدل ساخته است. در همین زمینه، برخی مطالعات و آثار علمی نیز به ابعاد گوناگون این نهاد پرداخته‌اند؛ از جمله می‌توان به طرح پژوهشی «درآمدی بر اصول، قوانین و مقررات سازمان‌های مردم‌نهاد» (معاونت امور سازمان‌های مردم‌نهاد وزارت کشور، ۱۳۹۰)، کتاب تشکیلات و بایسته‌های حقوق داخلی و بین‌المللی سازمان‌های مردم‌نهاد تألیف اسماعیل آجرلو و مصطفی منصوریان (۱۳۹۵) و کتاب شخصیت حقوقی سازمان‌های غیردولتی نوشته فرناز فرامرزی (۱۳۹۷) اشاره کرد. با این حال، برخی از این منابع به دلیل تغییرات مقررات جنبه کاربردی خود را از دست داده‌اند و برخی دیگر صرفاً بر بخشی از موضوع تمرکز کرده‌اند. هدف این پژوهش بررسی و توصیف قواعد و چارچوب‌های قانونی حاکم بر تأسیس، فعالیت و انحلال سازمان‌های مردم‌نهاد در ایران است. سؤال اصلی پژوهش این است که نظم حقوقی حاکم بر این سازمان‌ها در ایران چگونه طراحی شده و چه چالش‌هایی در مسیر توسعه مشارکت آن‌ها در عرصه عمومی وجود دارد. این مطالعه با روش تحلیلی-توصیفی و داده‌ها با استفاده از منابع کتابخانه‌ای از طریق بررسی قوانین، آیین‌نامه‌ها، مصوبات و منابع علمی گردآوری شده است.

۲. مفهوم‌شناسی

سمن‌ها اگرچه در بسیاری از کشورها سوابق طولانی دارند اما در دهه‌های اخیر در کل جهان نمایان شده‌اند. اغلب گفته می‌شود که از دهه ۱۹۹۰ در کشورهایی که از گذشته بخش غیرانتفاعی فعالی داشته‌اند شاهد رشد قابل ملاحظه‌ای بوده‌ایم اما در کشورهایی که سابقاً سمن‌های مستقل چندانی نداشته‌اند نیز شواهد روشنی در تایید پیدایش بخش مردم‌نهاد جدید که خواهان توجه بیشتری هم هستند موجود می‌باشد (کیسی^۱، ۲۰۱۶: ۲۱۷). از اواخر دهه ۱۹۷۰ بود که روند جدیدی در ساخت نهادها شکل گرفت و سازمان‌های غیردولتی به‌عنوان بخش سوم برای تحقق توسعه غیرمتمرکز، پایدار و عادلانه ظاهر شدند (فاولر^۲، ۱۹۹۲: ۵). این نهادها با کسب تخصص و تجربه در طول سال‌ها و همچنین دارا بودن انعطاف‌پذیری، پاسخگویی و سازگاری، توانسته‌اند نقش مهمی در عرصه‌های مختلف جامعه از جمله اشتغال ایفا کنند. برخی علت گسترش این نهادها را در شکست دو ایده بازار و دولت‌گرایی مطلق دانسته‌اند (ساما و همکاران^۳، ۲۰۰۹: ۷۲).

اصطلاح سازمان غیردولتی (NGO) نخستین بار در عرصه بین‌المللی در ماده ۷۱ منشور ملل متحد مصوب سال ۱۹۴۵ میلادی مورد استفاده قرار گرفت. براساس این ماده شورای اقتصادی و اجتماعی^۴ که یکی از شش رکن سازمان ملل است می‌تواند در موضوعات مورد صلاحیتش از این سازمان‌ها مشورت گرفته و با آن‌ها همکاری کند. علیرغم این اشاره اما اولین تعریف از این اصطلاح در قطعنامه شماره ۲۸۸ شورای اقتصادی و اجتماعی سازمان ملل متحد به تاریخ ۲۷ فوریه ۱۹۵۰ میلادی صورت گرفت. به موجب این قطعنامه هر سازمان بین‌المللی که در نتیجه انعقاد قرارداد بین دولت‌ها ایجاد نشود، سازمان بین‌المللی غیردولتی محسوب می‌شود (موسی‌زاده، ۱۳۹۸: ۸۴). این شورا در قطعنامه دیگری به سال ۱۹۹۶ میلادی تعریف مفصل‌تری ارائه کرد و شرایطی برای ایجاد رابطه مشورتی با یک سازمان غیردولتی در نظر گرفت. علیرغم این‌ها اما طبق ادعای چارنوویتز^۵ پیش از این نیز این اصطلاح در محافل آکادمیک و آثار نویسندگان مختلف مطرح شده بود. به باور وی اگرچه گاهی مفسران پیشنهاد می‌کنند که اصطلاح سازمان غیردولتی از دهه ۱۹۳۰ یا ۱۹۴۵ سرچشمه می‌گیرد اما در واقع این امر به بعد از جنگ جهانی اول برمی‌گردد. در سال ۱۹۱۹ دوايت دبلیو مورو^۶ در کتاب خود در مورد همکاری بین‌المللی، سازمان‌های غیردولتی را با سازمان‌های متشکل از دولت‌های مستقل مقایسه کرد. در سال ۱۹۲۰، سوفی سانگر^۷ در شرح چگونگی عدم حضور این سازمان‌ها در سال ۱۹۰۶ در اولین مذاکرات چند جانبه برای انعقاد معاهدات کار از اصطلاح سازمان غیردولتی استفاده کرد. ظاهراً عنوان سازمان غیردولتی در جامعه ملل استفاده نمی‌شد، در عوض در آن دوره این سازمان‌ها را غیررسمی، غیرعمومی، داوطلبانه یا خصوصی می‌نامیدند (چارنوویتز، ۲۰۰۶: ۳۵۱).

علاوه بر سازمان‌های بین‌المللی، اندیشمندان و محققان در این حوزه نیز تعاریفی از این پدیده ارائه کرده‌اند. به بیان هاینز^۸، سازمان غیردولتی زیرمجموعه‌ای از انجمن‌های مدنی است که با سه ویژگی اصلی مشخص می‌شود: اولاً

^۱. John Peter Casey

^۲. Alan Fowler

^۳. Thomas Babila Sama & Marja Jarvela

^۴. The United Nations Economic and Social Council (ECOSOC)

^۵. Steve Charnovitz

^۶. Dwight W. Morrow

^۷. Sophy Sanger

سانگر یکی از تدوین‌کنندگان مقررات مربوط به حقوق کار در معاهده ورسای بود.

^۸. Voker Heins

سازمان‌های غیردولتی بخشی از کشمکش‌های سنتی برای کسب قدرت در یک کشور یا بین کشورهای مختلف نیستند، ثانیاً فعالیت این سازمان‌ها تا حد زیادی تحت تاثیر منافع مربوط به رفاه اعضا نیست بلکه بر رفاه کسانی متمرکز است که عضو این سازمان‌ها نیستند و گاه حتی ممکن است از وجود چنین انجمن‌هایی آگاه نباشند و ثالثاً فعالیت این سازمان‌ها محدود به قلمرو خاصی نیست (هاینز، ۲۰۰۸: ۱۹-۱۷). در تحلیلی دیگر طبق استدلال سالامون^۱ و آنهایر^۲ تعاریف موجود از سازمان‌های بخش سوم سودمندی محدودی دارند چرا که کل نگر و جامع نیستند. این تعاریف یا قانونی (با تمرکز بر نوع رسمی و ثبت شده سازمان‌ها) یا اقتصادی (از نظر تأمین کننده و منابع سازمان) و یا عملکردی (بر اساس نوع فعالیت-هایی که انجام می‌دهند) بوده‌اند. با جزئی و ناقص یافتن چنین رویکردهایی، آن‌ها در عوض یک تعریف ساختاری-عملیاتی براساس تحلیلی کامل‌تر از ویژگی‌های قابل مشاهده سازمان ارائه کرده‌اند. این تعریف پیشنهاد می‌کند که یک سازمان بخش سوم دارای پنج ویژگی کلیدی زیر است:

رسمی بودن: به این معنا که سازماندهی شده است، یعنی دارای جلسات منظم، متصدی و دوام سازمانی است. خصوصی بودن: به این معنا که از نظر نهادی از دولت جدا است، اگرچه ممکن است از دولت حمایت دریافت کند. غیرانتفاعی بودن: یعنی اگر مازاد در آمد ایجاد شود به مالکان یا مدیران تعلق نمی‌گیرد (اغلب با عنوان محدودیت عدم توزیع شناخته می‌شود).

خودگردان بودن: یعنی توانایی کنترل و مدیریت امور خود را دارند. داوطلبانه بودن: حتی اگر از کارکنان داوطلب استفاده نکنند، اما حداقل در اداره یا بخش مدیریت سازمان مانند هیئت مدیره، داوطلب یا مشارکت داوطلبانه وجود دارد (آنهایر و همکاران، ۲۰۰۹: ۱۰۵۸).

علیرغم توضیحات ارائه شده در خصوص نهادهای غیردولتی اما لازم است توجه شود که در نظام حقوقی ایران، دسته‌بندی دقیقی برای انواع سازمان‌های غیردولتی که به صورت غیرسیاسی-غیرانتفاعی فعالیت می‌کنند وجود ندارد، با این حال می‌توان برای بررسی دقیق‌تر و هدفمندتر و همچنین شناخت تمایز سمن‌ها از نهادهای مشابه‌اش، این سازمان‌ها را به پنج دسته کلی تقسیم کرد^۳:

الف) شرکت‌ها و موسسات غیرتجاری: این دسته به استناد مواد ۵۸۴ و ۵۸۵ قانون تجارت مصوب سال ۱۳۱۱ تاسیس می‌شوند. طبق آیین‌نامه اصلاحی ثبت تشکیلات و موسسات غیرتجاری مصوب ۱۳۳۷ موسسات غیرتجاری به تشکیلاتی اطلاق می‌شود که با اهدافی جز تجارت، مانند فعالیت‌های علمی، فرهنگی یا خیریه، تشکیل می‌شوند و می‌توانند با قصد انتفاع یا بدون آن باشند. این مؤسسات به دو دسته تقسیم می‌شوند: دسته نخست مؤسسات غیرانتفاعی که سودی بین اعضا تقسیم نمی‌کنند، و دسته دوم مؤسسات انتفاعی مانند کانون‌های صنفی که با وجود غیرتجاری بودن، به دنبال کسب سود و تقسیم آن میان اعضا هستند (عرفانی، ۱۳۹۵: ۵۷۵).

ب) مؤسسات عمومی غیردولتی: یکی از مباحث مهم در حوزه حکومت‌داری و مدیریت امور عمومی مسئله گرایش به تمرکز و عدم تمرکز است. در نظامات متمرکز، شکل و ترکیب سازمان رسمی به گونه‌ای است که تصمیم

^۱. Lester salamon

^۲. Helmut Anheier

^۳. لازم به ذکر است که این دسته‌بندی به جهت بازتنظیم پراکندگی سازمان‌های غیردولتی در نظام حقوقی ما برای درک بهتر ماهیت، ویژگی‌ها و قواعد حقوقی حاکم بر نوع مردم‌نهاد آن‌ها صورت گرفته و این دسته‌ها ممکن است در نقاطی با یکدیگر دارای هم‌پوشانی مفهومی یا قانونی باشند، بنابراین این دسته‌بندی به عنوان یک تقسیم منطقی در معنای مضیق‌اش ارائه نشده است.

گیری‌ها در بالاترین سطح نظام سیاسی و اداری و سازمانی صورت می‌گیرد و تصمیم‌گیرندگان افراد معدودی هستند که در راس هرم سازمانی قرار دارند. اما عدم تمرکز سیستمی است که به موجب آن دولت به سایر شخصیت‌های حقوقی اعم از فنی، محلی و خصوصی اجازه می‌دهد که برخی خدمات عمومی را مشخصاً تصدی و اداره نمایند (و. انصاری، ۱۳۹۷: ۱۴۱). بر این اساس امروزه در اکثر نظام‌های حقوقی تاسیساتی در نظر گرفته می‌شود که شخصیتی مجزا از سازمان‌ها و نهادهای مرکزی حکومتی دارند و برای انجام وظایف عمومی ایجاد می‌شوند؛ مؤسسات عمومی غیردولتی یکی از انواع این مؤسسات در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران به شمار می‌رود (رستمی و همکاران، ۱۳۸۸: ۱۹۳). ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب سال ۱۳۸۶ در مقام بیان تعریف این نهاد چنین مقرر داشت: موسسه یا نهاد عمومی غیردولتی واحد سازمانی مشخصی است که دارای استقلال حقوقی است و با تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد شده یا می‌شود و بیش از پنجاه درصد بودجه سالانه آن از محل منابع غیردولتی تامین می‌گردد و عهده‌دار وظایف و خدماتی است که جنبه عمومی دارد. با این توضیحات توجه به تمایز بنیادین میان سمن‌ها و مؤسسات عمومی غیردولتی ضروری است: سمن‌ها فاقد هرگونه ویژگی حکومتی یا اختیارات عمومی هستند و قوانین به آن‌ها صلاحیت اعمال حاکمیت نمی‌دهند؛ این نهادها از نظر ساختار، قانون حاکم، مأموریت‌ها و وظایف کاملاً در زمره حقوق خصوصی قرار می‌گیرند و صرفاً از حق تعامل یا لابی‌گری با نهادهای دولتی برخوردارند. در مقابل، مؤسسات عمومی غیردولتی شخصیتی دووجهی دارند: از سویی ساختاراً مستقل از دستگاه متمرکز دولت بوده و از سوی دیگر به دلیل برخورداری از اختیارات حاکمیتی، در زمره اشخاص حقوقی حقوق عمومی محسوب می‌شوند. این ماهیت ترکیبی آن‌ها را در موقعیتی میانی بین نهادهای دولتی و سمن‌ها قرار می‌دهد (افشار، ۱۴۰۰: ۲۰۹).

پ) اتاق‌ها و تشکلهای صنفی-تخصصی: مجموعه توافقات اعم از عرفی با مدون که مابین اعضای یک گروه همگن وجود دارد تشکل صنفی نامیده می‌شود. نظام‌های صنفی همواره از ارکان اصلی تشکیل دهنده جوامع مدنی به شمار می‌روند و در کنار احزاب سیاسی، جمعیت‌های اجتماعی-فرهنگی، انجمن‌های حرفه‌ای و کانون‌ها از جمله ابزارهای پویایی جامعه در مسیر دستیابی به اهداف مطلوب و متعالی می‌باشند (امامی و همکاران، ۱۳۹۵: ۱۲۷-۱۲۶). علیرغم تفاوت‌های ظاهری که نهادهای مشمول این دسته بایکدیگر دارند اما نخ تسبیح آن‌ها را می‌توان در ماهیت‌شان یافت؛ همه این نهادها در واقع تجمعی از افراد با حرفه، شغل یا فعالیت مشابه‌اند که به‌عنوان نماینده گروه خود مطالبات، حقوق و منافع گروه را پیگیری می‌کنند (طاهری و همکاران، ۱۴۰۲: ۲۳). اتاق بازرگانی، صنایع و معادن و کشاورزی، اتاق اصناف، اتحادیه‌ها و تشکلهای مختلف صنفی-تخصصی و تشکلهای کارگری و کارفرمایی ازجمله مصادیق این دسته‌اند. به‌موجب ماده ۲ قانون اتاق بازرگانی مصوب ۱۳۶۹، این اتاق نهادی غیرانتفاعی با شخصیت حقوقی و استقلال مالی است. طبق ماده ۲۱ قانون نظام صنفی مصوب ۱۳۸۲، افراد صنفی می‌توانند در شهرستان‌ها اقدام به تشکیل اتحادیه‌هایی با شخصیت حقوقی و ماهیتی غیرانتفاعی کنند که پس از ثبت در وزارت صمت رسمیت می‌یابد. بر اساس ماده ۴۱ همین قانون، اتاق اصناف ایران نیز با شخصیت حقوقی مستقل، غیرتجاری و غیرانتفاعی برای سازماندهی و مشارکت اصناف در امور سیاست‌گذاری تشکیل شده است. افزون بر این‌ها، مطابق ماده ۱ قانون نحوه تشکیل و فعالیت تشکلهای صنفی-تخصصی مصوب ۱۴۰۱، این تشکلهای توسط دارندگان حرفه یا تخصص مشخص، به‌صورت

غیرسیاسی، غیردولتی، غیرتجاری، غیرانتفاعی و داوطلبانه و در چارچوب اساسنامه، در سطح ملی یا استانی فعالیت می‌کنند.

ت) سازمان‌های غیردولتی خاص: در نظام حقوقی و اداری جمهوری اسلامی ایران موسسات، انجمن‌ها و نهادهای غیردولتی وجود دارند که نه مشمول دو دسته پیش گفته شده و نه مشمول آیین‌نامه تشکلهای مردم‌نهاد هستند، بلکه بر اساس قواعد و مقررات خاص خود و در سایه نظارت متولیان خاص تاسیس و اداره می‌شوند. موسسات و انجمن‌های فرهنگی و هنری موضوع ماده ۱۷ قانون اهداف و وظایف وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی مصوب سال ۱۳۶۵ و مصوبه ضوابط و مقررات تاسیس مراکز، موسسات، کانون‌ها و انجمن‌های فرهنگی و نظارت بر فعالیت آن‌ها مصوب شورای انقلاب فرهنگی در سال ۱۳۷۵، کانون‌های فرهنگی دانشجویان موضوع مصوبه ضوابط کلی فعالیت کانون‌های فرهنگی دانشجویان دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی مصوب شورای عالی انقلاب فرهنگی در سال ۱۳۸۷ و آیین‌نامه کانون‌های فرهنگی دانشجویان دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی مصوب وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت و درمان و آموزش پزشکی در سال ۱۳۸۸ و انجمن‌های علمی موضوع ماده ۲ قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری از جمله مصادیق این دسته هستند. به موجب تبصره ۳ ماده ۲ آیین‌نامه تشکلهای مردم‌نهاد، نهادهای مذکور از شمول این آیین‌نامه خارج هستند (آجرلو و همکاران، ۱۳۹۵: ۴۳-۳۵).

ث) سازمان‌های مردم‌نهاد: اگرچه دایره شمول مفهوم سمن چنان است که بسیاری از انواع سازمان‌های غیردولتی (مانند برخی از آن‌چه پیش از این بیان شد) را در بر می‌گیرد اما در نظام حقوقی ما مفهوم قانونی آن به گونه‌ای است که صرفاً شکل خاصی از این سازمان‌ها را شامل می‌شود. مهم‌ترین مقرر حاکم بر سمن‌ها، آیین‌نامه تشکلهای مردم‌نهاد مصوب هیئت وزیران به تاریخ ۱۳۹۵/۵/۲۷ است که ماده ۲ آن، تشکل مردم‌نهاد را این گونه تعریف نموده است: نهاد غیرسیاسی و غیرانتفاعی که با رویکرد اجتماعی توسط جمعی از اشخاص حقیقی به شکل داوطلبانه و با رعایت مفاد این آیین‌نامه در موضوع مشخص پروانه فعالیت دریافت کرده و به ثبت می‌رسد. تبصره ماده ۱ و تبصره ۱ ماده ۲ در مقام تبیین اوصاف غیردولتی، غیرسیاسی و غیرانتفاعی چنین مقرر داشته‌اند که منظور از غیردولتی، عدم وابستگی به دولت و نهادهای حاکمیتی و عدم دخالت دولت و نهادهای حاکمیتی در تاسیس، اداره و استمرار و همچنین عدم فعالیت مقامات و مسئولان و کارکنان دولتی و نهادهای حاکمیتی با استفاده از جایگاه حقوقی خود به عنوان مؤسس یا عضو است؛ منظور از غیرسیاسی نداشتن فعالیت سیاسی موضوع قانون فعالیت احزاب، جمعیت‌ها، و انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته شده مصوب ۱۳۶۰ و در آخر منظور از غیرانتفاعی عدم برداشت مستقیم یا غیرمستقیم سود و سایر منافع اقتصادی حاصل از انجام فعالیت‌ها به نفع اعضا، مؤسسان، مدیران و کارکنان یا افراد وابسته آنان است. بنابراین هدف از تشکیل این سازمان‌ها کسب درآمد اقتصادی نیست و اگر درآمدی به دست آورند باید در راستای اهداف خیرخواهانه و عمومی که در اساسنامه قید شده است هزینه کنند؛ همین ویژگی سمن‌ها را از شرکت‌های تجاری که به دنبال کسب سود و انتفاع هستند جدا می‌کند (غمامی و همکاران، ۱۳۹۳: ۴۰۲). درواقع این توصیفات تأکیدی بر ماهیت مردمی، بی‌طرفی سیاسی و ناسودبر بودن به عنوان سه رکن اساسی این نهاد است (دولت‌رفتار حقیقی، ۱۳۸۸: ۴۰۲-۳۹۶). تبصره ۳ ماده ۲ جهت تمیز مصادیق این نهاد از موارد مشابه‌اش به نهادهای متعددی شامل نهادهای عمومی غیردولتی، اتاق‌ها و تشکلهای سیاسی، تعاونی‌ها، سازمان‌های صنفی و حرفه‌ای، احزاب و تشکلهای سیاسی، کانون‌ها و سازمان‌های دانشجویی و دانش‌آموزی، سازمان‌های کارگری و کارفرمایی فعال در دانشگاه‌ها، مدارس و کارخانجات،

انجمن‌های علمی، موسسات فرهنگی، هنری و ادبی، هیئت‌های مذهبی، باشگاه‌های ورزشی، مراکز ترک اعتیاد، موسسات تجاری و انتفاعی و موسسات موضوع بندهای ۱ تا ۱۲ ماده ۲۶ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰ اشاره نموده که مصداق تشکل نبوده و از شمول این آیین‌نامه خارج هستند. بنابراین ملاحظه شد که علیرغم نزدیکی و هم‌پوشانی مفهومی دسته‌های مختلف سازمان‌های غیردولتی اما هر کدام نظام حقوقی و قواعد خاص خود را دارند.

در نظام حقوقی ایران، سمن‌ها به‌عنوان نهادهایی مدنی، غیردولتی، غیرسیاسی و غیرانتفاعی شناخته می‌شوند که با هدف فعالیت داوطلبانه در حوزه‌های اجتماعی، فرهنگی و محیط‌زیستی شکل می‌گیرند. با وجود نقش مهم آن‌ها در تقویت مشارکت عمومی، جایگاه حقوقی سمن‌ها نه بر پایه قانون مصوب، بلکه عمدتاً بر اساس آیین‌نامه‌ها از جمله آیین‌نامه تشکل‌های مردم‌نهاد مصوب ۱۳۹۵ تعریف شده است. این آیین‌نامه با تعیین ویژگی‌ها و مصادیق خارج از شمول، مرز سمن‌ها را با نهادهای مشابه مانند احزاب، اصناف و مؤسسات انتفاعی مشخص می‌کند. از آنجا که مبنای حقوقی سمن‌ها آیین‌نامه دولتی و نه قانون مصوب مجلس است، جایگاه آن‌ها در سلسله‌مراتب حقوقی کشور پایین‌تر بوده و همین امر به نوعی ناپایداری حقوقی و محدودیت در توسعه فعالیت آن‌ها منجر شده است.

۳- جایگاه سمن‌ها در اسناد بالادستی

در دهه‌های اخیر، سمن‌ها به‌عنوان بازوی مشارکت جامعه مدنی در توسعه پایدار، حل مسائل اجتماعی و ارتقاء حکمرانی مطلوب، مورد توجه نظام‌های سیاسی-حقوقی قرار گرفته‌اند. در ایران نیز این نهادها به تدریج جایگاه خود را در تعامل با دولت تثبیت کرده‌اند، اما میزان رسمیت و تأثیرگذاری آن‌ها همواره وابسته به جایگاه حقوقی‌شان در اسناد بالادستی همچون قانون اساسی، سیاست‌های کلی و قوانین برنامه بوده است؛ اسنادی که چارچوب تعامل دولت و نهادهای مدنی و نیز ظرفیت‌ها و محدودیت‌های سمن‌ها را مشخص می‌سازند.

۳-۱- قانون اساسی

گذار از نظام شاهنشاهی به جمهوری در پی پیروزی انقلاب اسلامی، ضمن ایجاد دگرگونی‌های عمیق اجتماعی، ضرورت مشارکت مردمی در حکومت را به‌مثابه جوهره مردم‌سالاری (در تراز جمهوری اسلامی و آموزه‌های دینی) عینیت بخشید (امامی و همکاران، ۱۳۹۵: ۱۲۸). در همین راستا اگرچه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به صورت مستقیم از سمن‌ها نام نبرده است، اما همواره بر پایه اصول جمهوریت و حاکمیت ملی، نقش و جایگاه آن‌ها به‌عنوان ابزار مشارکت مردم در سرنوشت خویش به رسمیت شناخته شده است (رحیمی و همکاران، ۱۳۹۹: ۷۰). بر اساس مقدمه قانون اساسی، حکومت تبلور اراده سیاسی ملت است و رابطه‌ای دوطرفه میان دولت و مردم ایجاد می‌کند که در آن ملت هم از حکومت پشتیبانی می‌کند و هم توان سازماندهی در قالب نهادهای غیردولتی را دارد. اصل ۳ دولت را مکلف می‌سازد تا تمام امکانات خود را برای تحقق مشارکت عمومی در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مردم به کار گیرد، امری که مستلزم سازماندهی جمعی (نظیر سمن‌ها) برای تأثیرگذاری فعال بر تصمیم‌گیری‌هاست. افزون بر این، اصل ۸ با تشریح وظیفه همگانی و متقابل امر به معروف و نهی از منکر میان مردم و دولت، بر مسئولیت‌پذیری جمعی در حوزه عمومی تأکید می‌ورزد. در نظام جمهوری اسلامی، نیرومندترین اهرم کنترل قدرت و حفظ نظام، نظارت عمومی

است که بر عهده عموم مردم نهاده شده است (عمید زنجانی، ۱۳۹۲: ۷۶). اگرچه مشارکت در ادبیات توسعه و علوم اجتماعی جایگاهی استراتژیک دارد، اما نگاه اقتصادی و آلی دیدن مباحث انسانی و اجتماعی بر آن حاکم است، در حالی که در نگرش دینی و مبانی انقلاب اسلامی نگاه اجتماعی و انسانی محور پیشرفت و سعادت انسان است (مطهری، ۱۳۶۸: ۲۵). بنابراین می‌توان چنین استنباط کرد که مشارکت و نقش آفرینی مردم در هر شکلی از توسعه اعم از سیاسی، اقتصادی و فرهنگی لازم و ضروری است. این مشارکت به منزله مبادله موثر و متقابل علم و دانش بین حکومت و مردم از یک طرف و نظارت و کنترل مستمر بر دولت و حکومت به وسیله مردم از طرف دیگر است (فقیه‌نیا و همکاران، ۱۳۹۴: ۹۱). بنابراین سمن‌ها از مهم‌ترین نهادهای موثر در اجرای اصل هشتم قانون اساسی ایران و اعمال نظارت مردم بر دستگاه‌های اجرایی و نهادهای دولتی می‌باشند؛ چه آن‌که فلسفه اصلی ایجاد سمن‌ها در وهله نخست آفرینش تشکیلاتی مردمی و خارج از سیستم قدرت عمومی جهت تحدید قدرت و مقابله با سرکشی و ترکتازی‌های دستگاه حاکمه بوده است (صدائتی و همکاران، ۱۴۰۰: ۲۶۵).

علیرغم این تأکیدات اما مهم‌ترین اصل در موضوع سمن‌ها اصل ۲۶ می‌باشد. این اصل که ملهم از اصل ۲۱ قانون اساسی مشروطه نگارش شده مقرر می‌دارد، احزاب، جمعیت‌ها، انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های شناخته شده آزادند مشروط به این‌که اصول استقلال، آزادی، وحدت ملی، موازین اسلامی و اساس جمهوری اسلامی را نقض نکنند. هیچ‌کس را نمی‌توان از شرکت در آن‌ها منع کرد یا به شرکت در یکی از آن‌ها مجبور ساخت. این اصل به دو نکته مهم اشاره دارد، آزادی تاسیس تشکل و آزادی عضویت در آن‌ها. آن‌چه از مفاد این اصل و همچنین مشروح مذاکرات اعضای مجلس و بررسی نهایی قانون اساسی بر می‌آید، آن است که اصل بر آزادی تشکیل کلیه گروه‌ها، احزاب و تشکل‌ها می‌باشد و فقط گروه‌ها و نهادهای ناقض مندرج در اصل ۲۶ از این آزادی محروم خواهند بود (راعی و همکاران، ۱۳۹۳: ۳۸۲). بنابراین با عنایت به این‌که این اصل به جمعیت‌ها و انجمن‌ها اشاره کرده است و هنگام نگارش و بازنگری آن واژه سازمان مردم نهاد مصطلح نبوده و از سویی عناوین مطرح شده در اصل از باب حصر نیست و مصداقی است، می‌توان موافق با این اصل این‌گونه استنباط نمود که جمعیت‌ها از جمله سازمان‌های مردم‌نهاد به شرط رعایت استقلال و آزادی و رعایت مبانی اساسی جمهوری اسلامی در تاسیس و فعالیت آزادند (رحیمی و همکاران، ۱۳۹۹: ۷۱). به کوتاه سخن این‌که قانون اساسی در بخش‌های مختلفی بر نقش و مشارکت مردم در حوزه‌های عمومی اعم از سیاسی، اقتصادی و فرهنگی تأکید کرده است. به تعبیر فقها اذن در شئ (مشارکت مردم در امور عمومی) اذن در لوازم (نهادهای مردم‌نهاد) نیز هست که این ملازمه با بیان آزادی تشکل در اصل ۲۶ رعایت شده است. بنابراین می‌توان چنین ادعا نمود که قانون اساسی سمن‌ها را یکی از راه‌های مشارکت مردم در عرصه عمومی در نظر گرفته است.

۳-۲- سیاست‌های کلی نظام

سیاست‌گذاری در امور کشورداری عبارت از تعیین، تدوین و ارائه ضوابط و موازینی است که در آن مقتضیات کلی دولت، اعمال و مصالح جمعی ملت تأمین شود (هاشمی، ۱۳۶۶: ۴۹). مطابق اصل ۱۱۰ اصلاحی قانون اساسی وظایف و اختیارات رهبر شامل: ۱. تعیین سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام ۲. نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام و ... سیاق عبارت قانون اساسی چنان است که تعیین‌کننده اصلی سیاست‌های کلی نظام مقام رهبری می‌باشد و مجمع تشخیص مصلحت نظام به‌عنوان هیئت مستشاری عمل می‌کند؛ اما

در عمل این مجمع است که با بهره‌گیری از آخرین نظریات کارشناسی دستگاه‌های مسئول دولتی ابتکار تعیین سیاست‌ها را بر عهده می‌گیرد (هاشمی، ۱۳۸۷: ۵۵۴).

تاکنون ۵۶ مصوبه پیشنهادی مجمع تشخیص مصلحت نظام با تأیید مقام معظم رهبری ابلاغ شده، که برخی بر توسعه مشارکت مردمی در امور عمومی و نقش سمن‌ها در حل مسائل اجتماعی تأکید داشته‌اند. از جمله سیاست‌های کلی نظام در بخش مشارکت اجتماعی مصوب سال ۱۳۷۹ همان‌گونه که از عنوانش پیداست در بندهای مختلف رهنمودهایی در این خصوص ارائه کرده است مانند تأکید بر نهادهای سازشی توسعه مشارکت مردم در تمام عرصه‌ها، تقویت حوزه عمومی و آزادی‌ها، گسترش تشکلهای و نظارت اجتماعی، استفاده از موسسات و روش‌های مردمی در ساماندهی امور عمومی و ترویج فرهنگ مشارکت. همچنین، در مصوباتی دیگری مانند سیاست‌های کلی نظام در مورد برنامه چهارم توسعه مصوب سال ۱۳۸۲ با حمایت از نهادهای مردمی و خیریه‌ها، سیاست‌های کلی تولید ملی، حمایت از کار و سرمایه ایرانی مصوب سال ۱۳۹۱ با تأکید بر توسعه نهادهای مردمی برای رشد اقتصادی، سیاست‌های کلی محیط زیست مصوب سال ۱۳۹۴ با رویکرد مشارکت مردمی در مدیریت منابع، و سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری مصوب سال ۱۳۹۸ با جلب مشارکت نهادهای تخصصی مردم‌نهاد در فرایند قانون‌گذاری، روندی توسعه‌محور و یکپارچه در جهت بسترسازی برای گسترش مشارکت عمومی مشاهده می‌شود. این رویکرد نشان‌دهنده تلاش نظام برای بهره‌گیری حداکثری از ظرفیت‌های جامعه مدنی و نهادهای غیردولتی در حل چالش‌های اجتماعی، اقتصادی و زیست‌محیطی، با محوریت توسعه پایدار و تقریب حکمرانی مشارکتی است.

۳-۳- برنامه‌های توسعه و پیشرفت

نظام برنامه‌ریزی توسعه محصول اندیشه بشر درخصوص مداخله دولت در نظام اقتصادی و اجتماعی بوده است که در اوایل قرن ۲۰ میلادی در کشورهای کمونیستی برای اولین بار و سپس در کشورهای مبتنی بر اقتصاد بازار و درحال توسعه گسترده گردید (طحان‌نظیف و همکاران، ۱۳۹۷: ۱۰۲). برای دستیابی به توسعه‌ای همه‌جانبه در ابعاد اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، سیاسی و حقوقی همان‌گونه که تجارب کشورهای توسعه‌یافته نشان داده، برنامه‌ریزی جامع و دقیق امری ضروری است. در همین راستا تاکنون شش قانون برنامه توسعه تصویب و اجرا شده و برنامه هفتم نیز با عنوان قانون برنامه پنجساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۴۰۳ به تصویب رسیده که تا سال ۱۴۰۷ اجرا خواهد شد. در قوانین برنامه اول توسعه مصوب ۱۳۶۸ که به سبب عدم تصویب برنامه جدید، در سال ۱۳۷۳ به مدت یک سال تمدید شد و برنامه دوم توسعه مصوب ۱۳۷۴ که در دوران سازندگی پس از جنگ و با محوریت آزادسازی اقتصادی تصویب شدند، توجه مشخصی به مشارکت جامعه مدنی و توسعه نهادهای غیردولتی نشد و صرفاً به اشارات کلی به مشارکت مردمی در امور کشور اکتفا گردید. تفکرات رئیس‌جمهور وقت، لزوم بازسازی آسیب‌های ناشی از جنگ و واگذاری مأموریت اجرای اولین برنامه‌های توسعه‌ای بعد از انقلاب به دولت وقت همه و همه سبب تقدم‌سازی اقتصادی بر توسعه سیاسی گردید. مهمترین مشخصه این مقطع انقباض جامعه مدنی و فعالیت محافل و گروه‌های قدرت به‌طور عمودی در جامعه بود (ذوالقدر و همکاران، ۱۳۹۴: ۶۴-۶۳). اما نقطه عطف توجه به سازمان‌های مردم‌نهاد در برنامه سوم توسعه مصوب ۱۳۷۸ مشاهده می‌شود که برای نخستین بار ضرورت تأسیس و تقویت سازمان‌های غیردولتی به‌صورت

عام را در حقوق موضوعه کشورمان مورد تاکید صریح قرار داد. این قانون که براساس سیاست گسترش مشارکت مردم در امور عمومی و تقویت جامعه مدنی تدوین شده بود در احکام مختلفی مانند مواد ۱۵۷ و ۱۵۸ (حمایت از تشکلهای غیردولتی جوانان و زنان و واگذاری برخی وظایف دستگاههای اجرایی به آنها)، ماده ۱۰۴ (تشکلهای زیست محیطی) و ماده ۱۸۳ (تأکید بر تصویب مقررات برای تقویت تشکلهای مردمی و واگذاری تصدیهای دولتی به آنها) نقش این نهادها در عرصه عمومی را تقویت کرد (آجرلو و همکاران، ۱۳۹۵: ۲۰؛ تیلا، ۱۳۸۳: ۲۹). در اجرای ماده ۱۸۳ بود که آیین نامه اجرایی تأسیس و فعالیت سازمانهای غیردولتی در سال ۱۳۸۱ به تصویب رسید. این تحولات نشان دهنده گذار از نگاه کلی به مشارکت مردمی به سمت ایجاد سازوکارهای عملی برای تقویت جامعه مدنی و نظارت سازمان یافته بر دستگاههای دولتی بود.

در قانون برنامه چهارم توسعه مصوب ۱۳۸۳، رویکرد توسعه محور به نهادهای غیردولتی با تأکید بی سابقه ای دنبال شد و گامهای عملی برای تقویت نقش سمنها در اداره امور کشور برداشته گردید. مواد متعددی مانند ماده ۳۰ (حمایت از تشکلهای خیریه مسکن ساز برای اقشار آسیب پذیر در چارچوب اصل ۳۱ قانون اساسی)، ماده ۳۷ (مشارکت تشکلهای تخصصی غیردولتی در برنامه ریزی و سیاست گذاری)، ماده ۹۷ (توانمندسازی زنان خودسرپرست با همکاری سمنها)، ماده ۱۰۰ (تأمین امنیت برای رشد تشکلهای حامی حقوق کودکان و زنان)، ماده ۱۰۱ (حمایت از تشکلهای مدنی حوزه کار و ترویج گفت و گوی اجتماعی)، ماده ۱۰۶ (حمایت از تشکلهای و نهادهای دینی) و ماده ۱۱۱ (تقویت نقش زنان از طریق گسترش سازمانهای غیردولتی)، نشان دهنده نگاهی جامع به نقش سمنها در حوزههای مختلف بودند. با این حال، ماده ۱۴۰ به عنوان محور اصلی، دو اقدام کلیدی را پیش بینی کرد: اول، حمایت از ایجاد و توسعه نهادهای غیردولتی در حوزههایی مانند کارآفرینی، شفافیت اداری، محیط زیست و سلامت و دوم، تشکیل واحدهای سازمانی در سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور و کلیه وزارتخانهها و سازمانهای مستقل دولتی برای رفع موانع اداری، آموزش و تسهیل فعالیت بخش غیردولتی.

در قانون برنامه پنجم توسعه مصوب ۱۳۸۹، سرفصل سرمایه اجتماعی حفظ شد اما احکامی که مستقیم به این موضوع پردازد ذیل آن وجود ندارد که نشان گر نوعی عقب گرد در سیاستگذاری در این حوزه بود (ردادی، ۱۴۰۲: ۱۴). در این قانون برخلاف برنامه چهارم، تمرکز اصلی بر تقویت نهادهای و تشکلهای اقتصادی (انتفاعی و نمونههای مشابه که در قانون برنامه قبلی نامی از آن به میان نیامده بود) مانند اتحادیههای کارگری، کارفرمایی، تعاونیهای تولیدی و صنفی قرار گرفت که با مشارکت دولت و بخش خصوصی در حوزههایی مانند تنظیم اسناد ملی کار (مواد ۲۵ و ۷۳)، رفع موانع تولید از طریق شناسایی قوانین و مقررات مخل تولید و سرمایه گذاری (ماده ۲۶)، توسعه بخش کشاورزی (مواد ۱۴۳ و ۱۴۶)، بسترسازی جهت تحرک بیشتر تشکلهای صنفی-حرفه ای غیردولتی فعال در بخش صنعت و معدن (ماده ۱۵۳) و مدیریت یکپارچه اراضی (ماده ۱۹۴) همکاری می کردند. این نهادها با ماهیت انتفاعی و وابستگی ساختاری به نهادهای دولتی، جایگزین توجه به سازمانهای مردم نهاد غیرانتفاعی شدند. با این حال، اشاراتی به سمنها در حوزههایی مانند حمایت از مصرف کننده (ماده ۱۰۲)، همکاری با مراجع قضایی برای عدالت رسانی (ماده ۲۱۱) و حوزه زنان (ماده ۲۲۰) وجود داشت. از آنجا که وفق ماده ۲۳ این قانون توسعه تواناییهای سمنها و در ماده ۱۰۲ تقویت سمنها در جهت نظارت همه جانبه پیش بینی شد، دسترسی جامعه به عدالت نیز در گرو توسعه و تقویت این نهادها دانسته شده بود (رحیمی و همکاران، ۱۳۹۹: ۷۲). ضعف اصلی این قانون در بی توجهی به ساختارهای مولد سرمایه اجتماعی بود، که در

چارچوب تغییر رویکرد برنامه به سوی تقویت نهادهای اقتصادی مردمی با دخالت مستقیم دولت نمود یافت (ردادی، ۱۴۰۲: ۱۵).

در فرایند تدوین برنامه ششم توسعه، قوه مجریه با هدف کاهش حجم لایحه برنامه، برخی احکام را با این استدلال که ماهیت دائمی دارند و در برنامه‌های مختلف تکرار می‌شوند، از لایحه برنامه تفکیک کرد و این بخش با عنوان قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور در ۱۳۹۵ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید؛ در این قانون توجه اندکی به مباحث غیراقتصادی شده است (ذاکری، ۱۴۰۰: ۲). در قانون برنامه ششم توسعه مصوب ۱۳۹۶، رویکردی مشابه برنامه چهارم با تأکید بر نقش سازمان‌های مردم‌نهاد در حوزه‌های مختلف اجتماعی دنبال شد. ماده ۳۸ با اولویت‌دهی به مشارکت جوامع محلی و سمن‌ها، برنامه‌های حفاظت از محیط زیست و گونه‌های در معرض انقراض را الزامی کرد. ماده ۸۰ با هدف کاهش ۲۵ درصدی آسیب‌های اجتماعی (اعتیاد، طلاق، کودکان کار و...) بر گسترش نقش سمن‌ها در خدمت‌رسانی، تأمین مالی خیرمحور و اداره مراکز کاهش آسیب معتادان (با همکاری بهزیستی و شهرداری‌ها) تأکید نمود. ماده ۹۲ واگذاری تصدی‌های فرهنگی و هنری به بخش خصوصی و سمن‌ها را در چارچوب قوانین شرعی و سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی پیش‌بینی کرد. ماده ۱۰۴ سازمان بهزیستی را مکلف به استفاده از ظرفیت نهادهای مردمی برای کاهش ۲۰ درصدی نرخ طلاق از طریق مراکز مشاوره و مددکاری اجتماعی نمود. ماده ۱۱۳ نیز قوه قضائیه را موظف به تدوین برنامه جامع پیشگیری از جرم با مشارکت سمن‌ها و مراکز علمی برای کاهش ۱۰ درصدی سالانه آمار مجرمان دانست.

علیرغم این تأکیدات متعدد در قانون برنامه ششم از یک سو، و توانمندی سمن‌ها در حل مسائل اجتماعی و بهبود شرایط اجتماعی و همچنین نیاز مبرم کشور ما به توسعه جامعه مدنی و کاستن از وظایف دولت از سوی دیگر، اما قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران که در سال ۱۴۰۳ به تصویب رسید اگر نگوئیم بی‌توجه اما کم‌توجه بوده است. این قانون برخلاف خلف خود اشارات معدودی به نقش و جایگاه این نهادها در حوزه عمومی داشته که همین موارد نیز متمرکز بر مسئله مردمی‌سازی اقتصاد و به‌صورت نقشی حداقلی بیان شده‌اند. از جمله احکام این قانون در این خصوص می‌توان به ماده ۵ و تصریح به استفاده از ظرفیت سازمان‌های مردم‌نهاد در مشارکت دادن مردم در فعالیت‌های اقتصادی و عمرانی، ماده ۶ و تصریح به مشارکت سازمان‌های مردم‌نهاد به‌عنوان یکی از رابط‌های میان دولت و مردم در حوزه توسعه کسب و کارها، ماده ۲۲ و تصریح به استفاده از ظرفیت سازمان‌های مردم‌نهاد در تدوین برنامه برای مهار جمعیت حیوانات پر سه زن اشاره کرد. این قانون به‌عنوان نقشه راه توسعه کشور در پنج سال آینده تأثیر بسزایی بر آینده کشور خواهد داشت و از این رو کم‌توجهی و عدم اولویت قراردادن نهادهای مردم‌نهاد به‌خصوص در این شرایط کشور ممکن است پیامدهایی منفی در پی داشته باشد؛ البته اگر عزمی جدی برای توجه به این حوزه و بهره‌گیری از ظرفیت نهادهای مدنی وجود داشته باشد، راه‌های متعددی برای اصلاح این وضعیت وجود دارد.

۴- شورای توسعه و حمایت از تشکله‌ها

بر اساس ماده ۶ آیین‌نامه تشکلهای مردم‌نهاد، در راستای ایجاد نهاد اداری متولی امور سمن‌ها ساختار اداری سه‌سطحی «شورای توسعه و حمایت از تشکله‌ها» شامل شورای ملی متشکل از معاون اجتماعی وزیر کشور به عنوان رئیس، نمایندگان

وزارتخانه‌های تعاون، کار و رفاه اجتماعی، ورزش و جوانان، دادگستری، سازمان‌های محیط زیست و میراث فرهنگی، معاونت‌های امور زنان و حقوقی رئیس جمهور، چهار نماینده منتخب تشکلهای ملی و منطقه‌ای و عضو ناظر شورای عالی استان‌ها؛ شورای استانی با ریاست معاون استاندار، نمایندگان ادارات کل مرتبط، دو نماینده تشکلهای استانی و ناظر شورای اسلامی استان و شورای شهرستانی با ریاست فرماندار، نمایندگان ادارات شهرستانی، دو نماینده تشکلهای شهرستانی و ناظر شورای اسلامی شهرستان تشکیل شده است. مطابق ماده ۱۲ دستورالعمل اجرایی آیین‌نامه تشکلهای مردم‌نهاد صادره سال ۱۳۹۸، انتخابات نمایندگان تشکلهای هر دو سال یکبار با رأی کتبی اعضای حقیقی معرفی شده از سوی سمن‌های واجد شرایط برگزار می‌شود که ضوابط اجرایی مراحل مختلف این انتخابات در مواد مختلف دستورالعمل مذکور و همچنین به صورت مبسوط در شیوه‌نامه اجرایی انتخابات و فعالیت نمایندگان تشکلهای مردم‌نهاد در شوراهای توسعه و حمایت از تشکلهای که در سال ۱۴۰۲ توسط شورای ملی به تصویب رسید تشریح شده است. علیرغم تصویب آیین‌نامه در ۱۳۹۵، تشکیل اولین جلسه شورای ملی به دلیل تأخیر در تدوین قواعد انتخابات نمایندگان تشکلهای تا دی ۱۳۹۸ به طول انجامید (تارنمای وزارت کشور، ۱۳۹۸). وظایف این شوراهای به صورت سلسله‌مراتبی تعریف شده است: شورای ملی مسئول سیاست‌گذاری مشارکت اجتماعی، هماهنگی بین‌دستگاهی، رسیدگی به اعتراضات علیه شوراهای استانی/شهرستانی، نظارت بر عملکرد تشکلهای ملی و منطقه‌ای، بررسی تخلفات و صدور پروانه فعالیت برای این تشکلهای شبکه‌ها است، درحالی که شوراهای استانی و شهرستانی موظفند مصوبات سطح بالاتر را اجرا کرده و در حوزه خود درباره صدور پروانه تشکلهای محلی تصمیم‌گیری کنند. با وجود پیش‌بینی شورای توسعه و حمایت از تشکلهای در آیین‌نامه مصوب سال ۱۳۹۵، همچنان نهادهای متعددی به عنوان مرجع صدور مجوز فعالیت و ناظر بر سازمان‌های مردم‌نهاد عمل می‌کنند؛ از جمله می‌توان به سازمان بهزیستی، نیروی انتظامی، وزارت ورزش و جوانان، سازمان اوقاف و امور خیریه و کمیته امداد امام خمینی (ره) اشاره کرد (شیخی و همکاران، ۱۴۰۰: ۹).

۵- الزامات حقوقی حاکم بر تاسیس

نخستین و بنیادی‌ترین گام در فرایند تأسیس سازمان مردم‌نهاد، شکل‌گیری ایده‌ای روشن و تشکیل یک هسته اولیه است. این هسته، متشکل از جمعی از افراد هم‌فکر، در نقش مؤسسان سمن، از طریق تبادل نظر و برنامه‌ریزی، با در نظر گرفتن مسائل و نیازهای جامعه، به تعریف اهداف و ترسیم مأموریت سازمان می‌پردازند و بدین ترتیب هویت سمن را بنیان می‌گذارند. این مرحله به دلیل آنکه چارچوب نهادی و مسیر کلی فعالیت سمن را معین می‌سازد، از اهمیت بالایی برخوردار است. تحقق این مرحله منوط به رعایت الزامات و مقررات حقوقی مشخصی است؛ چرا که در فقدان چنین ضوابطی سازمان امکان تأسیس رسمی و فعالیت قانونی نخواهد داشت. سمن‌ها از حیث منشأ شکل‌گیری، اهداف و حوزه فعالیت، گروه‌های هدف، گستره جغرافیایی، ساختار درونی و شیوه اداره، دارای تنوع چشمگیری هستند؛ این گوناگونی موجب پیدایش طیف وسیعی از سازمان‌ها شده که به تبع آن در نظام حقوقی ما، فرایند تأسیس و ثبت هر یک دارای ویژگی‌ها و الزامات خاص خود است (باقری، ۱۴۰۲: ۷۹؛ شیخی و همکاران، ۱۴۰۰: ۹). با این حال، آنچه در این پژوهش مورد بررسی قرار می‌گیرد فرایندی است که در آیین‌نامه تشکلهای مردم‌نهاد مصوب سال ۱۳۹۵ پیش‌بینی شده است؛ چراکه این آیین‌نامه تنها سند حقوقی فراگیر موجود به شمار می‌رود که به‌طور مشخص به تنظیم وضعیت این نهاد می‌پردازد.

۵-۱- موسسان

طبق ماده ۲ آیین نامه تشکیل های مردم نهاد، سمن ها باید توسط اشخاص حقیقی تشکیل شوند، هر چند شبکه های موضوع ماده ۴ از این قاعده مستثنی اند (تبصره ۲). بر اساس ماده ۱۷، شرایط عمومی اعضای هیئت مؤسس، شورای مرکزی و دبیر شامل: حداقل ۱۸ سال سن، تابعیت ایرانی، نداشتن وابستگی به گروه های غیرقانونی، عدم محرومیت از حقوق اجتماعی و حداقل پنج عضو است. البته برای تشکیل های محلی و جوانان، حد نصاب اعضا سه نفر تعیین شده است (به ترتیب طبق ماده ۲۱ آیین نامه و فصل اول دستورالعمل نحوه صدور مجوز فعالیت و نظارت بر عملکرد تشکیل های مردم نهاد جوانان). همچنین طبق جز ۵ بند پ ماده ۴ اهداف، وظایف و اختیارات وزارت ورزش و جوانان مصوب ۱۳۹۹ و تبصره ۲ ماده ۱۴ آیین نامه، این وزارتخانه مسئول صدور مجوز و نظارت بر تشکیل های جوانان است. در دستورالعمل نحوه صدور مجوز فعالیت و نظارت بر عملکرد تشکیل های مردم نهاد جوانان صادره توسط وزارت ورزش در سال ۱۴۰۳، سن ۱۸ تا ۳۵ سال برای متقاضیان تعیین شده، اما به نظر می رسد این شرط با اصول تسهیل مشارکت اجتماعی در تعارض است؛ چراکه فعالیت در حوزه جوانان، ضرورتاً نیازمند جوان بودن مؤسس نیست.

۵-۲- ثبت و دریافت مجوز

فرایند تاسیس تشکیل فرایندی ده مرحله ای است که در سه فاز صدور مجوز تاسیس، صدور پروانه فعالیت و ثبت تعریف می شود (عزت آبادی پور، ۱۴۰۱: ۱۹). چنانچه موسسان یک سازمان بخواهند سازمان مذکور به طور رسمی به ثبت برسد و شخصیت حقوقی پیدا کند لازم است مطابق ماده ۱۴ آیین نامه ابتدا درخواست تاسیس متناسب با محدوده مورد نظر برای فعالیت، به دبیرخانه شورای ذی ربط^۱ ارائه کند؛ دبیرخانه موظف است ظرف یک ماه نسبت به بررسی درخواست اقدام و در صورتی که درخواست ارائه شده مغایرتی با شرایط تاسیس تشکیل در چارچوب مفاد این آیین نامه نداشته باشد اجازه تاسیس تشکیل را صادر کند (موذنی، ۱۴۰۱: ۱۸۸). البته این اجازه به معنای موافقت اولیه برای طی کردن مراحل دریافت پروانه است و به تنهایی پروانه فعالیت محسوب نمی شود. در مرحله بعد به موجب ماده ۱۵ آیین نامه، هیئت مؤسس باید ظرف مدت یک ماه طبق اساسنامه خود نسبت به استقرار ارکان تشکیل اقدام و اساسنامه (با رعایت ضوابط ماده ۱۶) و صورتجلسه مربوط به استقرار ارکان را تنظیم و برای تایید به دبیرخانه شورای ذی ربط ارائه کند. دبیرخانه نیز پس از بررسی حقوقی اساسنامه (جزء ر ماده ۳ دستورالعمل اجرایی) در صورت دارا بودن همه شرایط، طبق ماده ۲۰ آیین نامه پروانه فعالیت تشکیل را صادر و عیناً جهت ثبت رسمی به سازمان ثبت اسناد و املاک کشور ارسال می کند. پروانه فعالیت تشکیل هایی که درخواست فعالیت در سطح ملی یا منطقه ای دارند در صورت دارا بودن شرایط و توان لازم به طور موقت برای مدت دو سال صادر می شود و در صورتی که در طی این مدت تشکیل های ملی در حداقل پنج استان و تشکیل های منطقه ای در بیش از یک استان فعالیت داشته باشند پروانه آن ها به صورت چهار ساله صادر شده و در غیر این صورت به تشکیل استانی تبدیل می شوند (ماده ۱۹ آیین نامه). تمامی تشکیل ها در ایران چه آن ها که ماهیتی خیریه ای و توزیعی دارند و چه آن ها که مطالبه گر و میانجی هستند فارغ از اینکه در سطح استانی یا ملی فعالیت می کنند باید هر دو سال یک بار

۱. تشکیل های ملی و منطقه ای به شورای ملی، تشکیل های استانی به شورای استانی و تشکیل های شهرستانی به شورای شهرستانی.

فرایند بررسی صلاحیت اعضای هیئت مدیره و ارزیابی عملکرد دو ساله تشکل را مجدداً طی کنند (عزت آبادی پور، ۱۴۰۱: ۲۷-۲۴).

یکی از نکات مثبت در این آیین نامه، تسهیل شرایط تاسیس تشکل های محلی و عدم نیاز به طی کردن مراحل مذکور برای این تشکل ها است. به موجب ماده ۲۱ و ۲۲ آیین نامه، تقاضای ایجاد تشکل های محلی توسط حداقل سه نفر از اهالی بالای ۱۸ سال به بخشداری محل فعالیت ارائه می شود و بخشداری موظف است پس از دریافت تقاضا نسبت به ثبت مشخصات فردی اعضا، موضوع فعالیت و نشانی محل فعالیت اقدام و پس از ثبت اطلاعات و صدور اجازه نامه فعالیت ظرف بیست روز پس از تاریخ دریافت درخواست (طبق تبصره ۲ ماده ۸ دستورالعمل اجرایی)، تشکل یاد شده می تواند فعالیت خود را آغاز کند. این تشکل ها فاقد ساختار هیئت مدیره، اساسنامه و ثبت می باشند و صرفاً از مرامنامه تشکل که به تایید بخشداری رسیده است تبعیت می کنند؛ همچنین مدت اعتبار اجازه نامه صادره برای این تشکل ها دو سال می باشد (تبصره ۳ ماده ۸ دستورالعمل اجرایی).

آخرین نکته در این زمینه درخصوص تاسیس شبکه تشکل های مردم نهاد است. بنابر ماده ۱ دستورالعمل نحوه تاسیس و فعالیت شبکه های تخصصی تشکل های مردم نهاد ابلاغی وزارت کشور در سال ۱۴۰۰، شبکه واحد حقوقی است که با مشارکت حداقل تعداد پنج تشکل مردم نهاد به صورت موضوعی و تخصصی ایجاد و به ثبت می رسد. موضوع فعالیت یا اهداف تشکل های متقاضی تاسیس شبکه باید مشابه و در چارچوب یک موضوع مشخص متمرکز باشد. این نهادها می توانند از عناوین مجمع ملی یا مجمع استانی به تفکیک سطح فعالیت شبکه یا شورای هماهنگی تشکل های مردم نهاد همراه با ذکر عبارت موضوعی مانند شورای هماهنگی تشکل های میراث فرهنگی استان تهران، به جای نام شبکه استفاده نمایند. همچنین این شبکه ها همانند خود تشکل ها دارای ماهیتی غیردولتی، غیر تجاری، غیرانتفاعی، غیر سیاسی، داوطلبانه و با رویکردی اجتماعی می باشند و کلیه قوانین و مقررات تصویب نامه هیئت وزیران در فرآیند تاسیس و فعالیت شبکه ها جاری و لازم الاجراست. ماده ۲ دستورالعمل مذکور نیز شرایط لازم برای تاسیس شبکه را بیان کرده؛ ازجمله این که حداقل دو سال از تاریخ ثبت شخصیت حقوقی موسسین سپری شده باشد، تشکل های متقاضی و اعضای آن باید دارای تابعیت ایرانی باشند و حداقل تعداد تشکل متقاضی تاسیس شبکه باید پنج عدد باشد. همچنین بر اساس تبصره همین ماده، سازمان های مردم نهاد خارجی و شعب و دفاتر نمایندگی آن ها نمی توانند در تاسیس شبکه یا عضویت در آن مشارکت نمایند. اعلام نظر و تصمیم گیری درمورد صدور پروانه فعالیت برای این شبکه ها به حکم ماده ۸ آیین نامه برعهده شورای ملی قرار گرفته است. علیرغم این صراحت اما در مقام عمل انحرافات در این زمینه رخ داده است، ازجمله صدور مجوز تاسیس شبکه توسط وزارت ورزش و جوانان و تعیین سازمان بهزیستی به عنوان مرجع تاسیس و صدور مجوز شبکه های مردم نهاد تحت پوشش سازمان بهزیستی براساس نظریه معاونت حقوقی ریاست جمهوری طی نامه شماره ۴۷۹۲۱/۴۱۵۱۸ مورخ ۱۴۰۲/۰۳/۲۲. در این موارد از یک سو برخلاف اصل عدم صلاحیت در حقوق عمومی دایره صلاحیت مراجع مذکور در حوزه تشکل ها بدون پشتوانه قانونی توسعه یافته است و از سوی دیگر نوعی تخصیص صلاحیت در خصوص شورای ملی بدون وجود قرینه قانونی صورت گرفته که بلاوجه است. بنابراین برابر با مقررات موجود، تنها مرجع صدور مجوز شبکه تشکل ها شورای ملی و دبیرخانه آن است.

۵-۳- شخصیت حقوقی

طی کردن مراحل مذکور در بند قبلی برای تاسیس و شروع فعالیت تشکل‌ها شرطی لازم اما ناکافی است. آیین‌نامه سال ۱۳۹۵ مراحل مختلف ثبت و دریافت پروانه را مقرر نموده اما متأسفانه مسئله شخصیت حقوقی را به وضوح تبیین نکرده است، مسئله‌ای که مهمترین بخش از مراحل تولد رسمی سمن است. این درحالی است که ماده ۲ آیین‌نامه ۱۳۸۴ مقرر کرده بود سازمان پس از اخذ پروانه فعالیت و ثبت برابر ضوابط آیین‌نامه و سایر مقررات جاری دارای شخصیت حقوقی می‌گردد. اگرچه در آیین‌نامه ۱۳۹۵ بسیاری از تعاریف و قواعد مندرج در آیین‌نامه سابق اصلاح گردید لکن سخنی از نسخ صریح آیین‌نامه به میان نیامد؛ به همین جهت است که برخیه استناد آن آیین‌نامه با عنوان سازمان مردم‌نهاد از وزارت ورزش و جوانان مجوز تاسیس و فعالیت می‌گیرند (عزت‌آبادی پور، ۱۴۰۱: ۷). شخص حقوقی گروهی از افراد انسانی یا منفعتی از منافع عمومی است که قوانین موضوعه آن را در حکم شخص طبیعی و موضوع حقوق و تکالیف قرار داده است (جعفری لنگرودی، ۱۳۹۸: ۳۹۲). در این خصوص ماده ۲۰ آیین‌نامه مقرر داشته است که پروانه فعالیت تشکل‌ها در دبیرخانه شوراها صادر و عیناً جهت ثبت رسمی به سازمان ثبت اسناد و املاک کشور ارسال می‌شود. همچنین روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران موظف است پس از اعلام دبیرخانه شوراها درخصوص انتشار آگهی ثبت تغییرات تشکل‌ها اقدام کند. مستفاد از این ماده و با مشاهده رویه عملی می‌توان بیان کرد که شخصیت حقوقی سمن پس از ثبت در اداره ثبت شرکت‌های سازمان اسناد و املاک و انتشار آگهی در روزنامه رسمی و در آخر صدور پروانه نهایی ایجاد می‌شود. به نظر می‌رسد این رویه نیز برخلاف اصل تسهیل‌گری مورد تأکید در اسناد بالادستی می‌باشد. تعیین این مراحل درحالی است که می‌توان به ثبت در شوراها اکتفا کرده و دریافت مجوز از این مراجع (شوراها) را به صورت خودکار به منزله ایجاد شخصیت حقوقی در نظر گرفت. طبیعی است که شکل‌گیری شخصیت حقوقی سازمان آثار و پیامدهایی به دنبال خواهد داشت که اصولاً همان آثار حق یا تکلیف‌ساز ناظر بر سایر اشخاص حقوقی خواهد بود؛ یعنی حق داشتن تابعیت و اقامتگاه، حق دادخواهی فعال و منفعل، استقلال مالی، اهلیت انعقاد قرارداد و غیره (تیلا، ۱۳۸۳: ۳۴).

۶- الزامات حقوقی حاکم بر فعالیت

پس از طی شدن مراحل گفته شده و تولد سمن، شرایط برای فعالیت این نهاد در عرصه‌های مختلف محیا می‌شود. لازمه انجام و استمرار این فعالیت‌ها، حرکت در راستا و چارچوب قانون است.

۶-۱- محدوده فعالیت

یکی از جنبه‌های مهم هویت سمن، محدوده جغرافیایی است که سمن قصد دارد در آن به فعالیت بپردازد. به همین جهت این امر به عنوان معیاری برای تفکیک سمن‌ها از حیث مرجع نظارتی و صدور مجوز معرفی شده است. برابر با ماده ۳ آیین‌نامه محدوده جغرافیایی فعالیت هر تشکل یکی از سطوح ملی، منطقه‌ای، استانی، شهرستانی، محلی و یا بین‌المللی است. مقصود از سطح ملی فعالیت حداقل در پنج استان، سطح منطقه‌ای فعالیت در بیش از یک استان و حداکثر پنج استان، سطح محلی فعالیت در یک روستا یا محله شهری و سطح بین‌المللی فعالیت در خارج از مرزهای ایران می‌باشد.

۶-۲- حقوق و تکالیف

در نظام حقوقی ایران، حقوق اشخاص حقوقی که سمن‌ها قسمی از آن می‌باشند صراحتاً توسط مقنن به رسمیت شناخته و از این منظر تفاوتی میان آنان و دیگر اشخاص (مگر حقوقی که بالذاته مخصوص انسان است) نمی‌باشد (صدقاتی و همکاران، ۱۴۰۰: ۲۶۲). به محض تولد شخصیت، سمن دارای تمام حقوقی که برای شخص حقوقی در نظر گرفته شده و بهره‌مند از امکان‌های عام تعبیه شده در نظام حقوقی برای این نهاد می‌شود. سوی دیگر سکه حقوق، تکالیفی است که شخص ناچار به رعایت آن است. در یک نگاه عام این تکالیف را می‌توان بهره‌مندی از حقوق در عین حرکت در چارچوب قوانین و عدم تخلف از آن‌ها دانست. با این حال حقوق و تکالیف خاصی نیز برای سمن‌ها در نظام حقوقی ما مقرر شده که موضوع بند حاضر این موارد می‌باشد. براساس آیین‌نامه حقوق تشکیل‌ها در سه دسته کلی مطالبه‌گری، نظارت و اجرا جای می‌گیرد و در مقابل ملزم به انجام تکالیفی چون اخذ مجوز، رعایت چارچوب‌های قانونی و پاسخگویی هستند (شیخی و همکاران، ۱۴۰۰: ۱۵).

در خصوص حقوق، مهمترین مقرر ماده ۲۹ آیین‌نامه است که بیان داشته تشکیل‌ها پس از دریافت پروانه فعالیت و ثبت آن از حقوق زیر برخوردار می‌شوند: الف) مشاوره و اظهار نظر و ارائه پیشنهادها و راهکارها به دستگاه‌های اجرایی متناسب با تخصص و موضوع فعالیت تشکیل؛ ب) دیده‌بانی و نظارت بر عملکرد سایر بخش‌های جامعه در زمینه فعالیت تخصصی خود؛ پ) ارائه خدمات اجتماعی حسب تخصص و حوزه فعالیت؛ ت) مشارکت در اجرای برنامه‌ها و پروژه‌های دستگاه‌های اجرایی، بخش خصوصی و سازمان‌های بین‌المللی مورد تایید کارگروه موضوع ماده ۲۳ و سایر دستگاه‌های ذی‌ربط از طریق تفاهم یا عقد قرارداد با آن‌ها؛ ث) عقد تفاهم‌نامه و قرارداد همکاری با اشخاص حقیقی و حقوقی اعم از دولتی و غیردولتی داخل و خارج مطابق قوانین و مقررات جاری کشور؛ ج) برگزاری اجتماعات و راهپیمایی‌ها در جهت تحقق اهداف تشکیل پس از کسب مجوز از مراجع قانونی مربوط؛ چ) ارائه خدمات آموزشی و انتشار نشریه و ایجاد پایگاه اینترنتی و استفاده از سایر ابزارهای اطلاع‌رسانی و محصولات فرهنگی، آموزشی و پژوهشی با رعایت قوانین و مقررات مربوط؛ ح) دادخواهی در مراجع قضایی، مطابق قانون آیین دادرسی کیفری و سایر قوانین مربوط.

علاوه بر این‌ها، سمن‌ها بر اساس دستورالعمل مشارکت نهادهای مردمی با قوه قضائیه مصوب ۱۳۹۸، امکان مشارکت در حوزه‌های سیاست‌گذاری قضایی، پیشگیری از جرم، حمایت از بزه‌دیدگان، میانجیگری، نظارت بر اجرای قوانین و بازاجتماعی‌سازی مجرمان را دارند. از جمله زمینه‌های تعاملات دوسویه تشکیل‌های مردم‌نهاد و نظام قضایی می‌توان به نظارت سمن‌ها بر فرایند دادرسی و محاکمات، برگزاری دوره‌های آموزشی برای شهروندان و قضات در خصوص جدیدترین دستاوردهای نظام‌های قضایی مترقی، مشارکت در طرح‌های پیشگیری و کاهش جرم، حق اقامه دعوا در محاکم توسط سمن‌های ذی‌صلاح، تضمین استقلال و بی‌طرفی نظام قضایی اشاره کرد. بدیهی است هرچه مشارکت ضابطه‌مند سمن‌ها در عملکردهای نظام قضایی افزایش یابد میزان اعتماد عمومی به قوه قضائیه نیز افزایش پیدا می‌کند، چرا که اعضای این نهادها برخاسته از متن جامعه هستند و روابط نزدیکی با عموم افراد جامعه دارند (درخشان و همکاران، ۱۴۰۱: ۹۰۲). مطابق ماده ۶۶ آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲، سمن‌های فعال در زمینه حمایت از کودکان، زنان، افراد دارای ناتوانی، محیط زیست، میراث فرهنگی، بهداشت عمومی و حقوق شهروندی، می‌توانند نسبت به جرائم مرتبط با حوزه فعالیت خود اعلام جرم کنند و در تمام مراحل دادرسی حضور داشته باشند؛ امری که در صورت تحقق عملی می‌تواند تضمین حقوق شهروندی را نیز به همراه داشته باشد (مجتهد سلیمانی و همکاران، ۱۳۶: ۱۰۲). البته

گر سه بار متوالی اعلام جرم یک سازمان در محاکمه صالح به طور قطعی رد شود، به مدت یک سال از این حق محروم می شوند. همچنین طبق تبصره ۲ ماده ۱۷ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ این تشکلهای در مواردی که تصمیمات یا اقدامات مراجع اداری (مطابق ماده ۱۰ همان قانون) مغایر با حقوق عمومی در حوزه های تخصصی خود (مانند محیط زیست، حقوق شهروندی و بهداشت) باشد، می توانند در دیوان عدالت اداری طرح شکایت و حتی تجدیدنظرخواهی کنند. این امکان ها را می توان تجلی نگاه خاص به سمن ها در قوانین و مقررات در راستای امتثال امر احکام اسناد بالادستی دانست.

به طور کلی سمن ها موظف به سه نوع پاسخگویی به نهادهای صالح عمومی هستند که عبارتند از: پاسخگویی قانونی، مدنی و خودتنظیم گری (درخشان و همکاران، ۱۴۰۱: ۹۰۴). در زمینه پاسخگویی قانونی، تکالیفی متعددی برای سمن ها در مواد ۳۰، ۳۱، ۳۲ و ۳۳ آیین نامه مقرر شده است، از جمله این که تشکلهای موظف اند: منابع تامین هزینه های خود را با رعایت ضوابط این آیین نامه در اساسنامه تامین کنند، دریافت و پرداخت های خود را از طریق حساب بانکی صورت دهند و عملکرد مالی خود را در دفاتر مالی مربوط ثبت کنند، امکان دسترسی بازرسان دبیرخانه شورای ذی ربط را به اطلاعات و اسناد خود در حضور نماینده تشکل و صرفا در محل دفتر تشکل فراهم کنند و همچنین تقسیم اموال و مازاد درآمد تشکل در میان موسسان، اعضا و مدیران قبل از انحلال ممنوع است. تشکلهای به جهت مبانی وجودی خود و داشتن ماهیت حقوقی خاص، علی الاصول مکلف هستند حق دسترسی به اطلاعات موجود در خود را برای همگان به رسمیت بشناسند، چرا که اولاً این تشکلهای از اعضای جامعه مدنی بوده و تابع الزامات جامعه باز و اصل شفافیت هستند، ثانیاً عضویت افراد در این تشکلهای و خروج از آنها عموماً جنبه داوطلبانه دارد و تابع اصل آزادی اراده است که آگاه بودن از پیش شرطهای این آزادی است و ثالثاً تشکلهای عموماً بخش بزرگی از بودجه و هزینه های خود را از محل کمک های داوطلبانه تامین می کنند و برای تداوم این کمک ها و افزایش آنها شفافیت در عملکرد نقش بسیار مهمی دارد (ب. انصاری، ۱۳۹۷: ۱۱۹). در همین راستا طبق ماده ۸ قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۱۳۸۷، موسسه عمومی یا خصوصی باید به درخواست دسترسی به اطلاعات در سریع ترین زمان ممکن پاسخ دهد و در هر صورت مدت زمان پاسخ نمی تواند حداکثر بیش از ده روز از زمان دریافت درخواست باشد. براساس ماده ۱ آیین نامه اجرایی این قانون مصوب ۱۳۹۳ سمن ها هم مشمول عنوان موسسات خصوصی مذکور در قانون هستند. شیوه نامه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات تشکلهای مردم نهاد مصوب کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در تاریخ ۱۳۹۷، موارد متعددی را بیان نموده که سمن ها موظفند در دسترس عموم و متقاضیان قرار دهند از جمله اطلاعات سازمانی و هویتی، اطلاعات راجع به نحوه فعالیت تشکل و عملکرد آن در حوزه های مختلف، فهرست و نوع خدماتی که از سوی تشکلهای به گروه های هدف ارائه می شود میزان و نوع کمک های دریافتی از موسسات عمومی و چگونگی دریافت و مصرف آنها.

۷- انحلال

انحلال سمن ها به دو شکل صورت می پذیرد: انحلال اختیاری و انحلال اجباری. انحلال اختیاری به این معنا است که خود سازمان تصمیم به منحل شدن می گیرد که اصولاً مرجع تصویب این گونه تصمیمات مجمع عمومی خواهد بود. انحلال قهری اغلب به انحلال صورت پذیرفته به حکم دادگاه اطلاق می شود (موذنی و همکاران، ۱۴۰۱: ۱۹۴).

۷-۱- انحلال اختیاری

براساس ماده ۳۶ آیین نامه یکی از اشکال انحلال، انحلال اختیاری طبق شرایط مقرر در اساسنامه است. انحلال اختیاری به معنای پایان دادن به فعالیت‌ها به تصمیم خود اعضا است. این تصمیم ممکن است به صورت پیش فرض در اساسنامه تحت عنوان شرایطی که در صورت وقوع سمن منحل شود مشخص گردد و یا زمانی اتخاذ شود که اهداف اولیه محقق نشده و منابع مالی به پایان رسیده باشد و یا به دلایل دیگری مانند اختلافات داخلی، تغییر شرایط اجتماعی یا قوانین ادامه فعالیت سازمان توجیه اقتصادی یا اجتماعی نداشته باشد. بنابراین مجمع عمومی به عنوان رکن عام تصمیم ساز هر سازمان در صورتی که به هر دلیلی تمایلی به ادامه فعالیت نداشته باشد می تواند انحلال ارادی را در دستور کار قرار دهد؛ پس از اتخاذ تصمیم به انحلال، لازم است مراحل تصفیه طبق اساسنامه انجام شود (تیلا، ۱۳۸۳: ۳۸). در این راستا ماده ۱۰ آیین نامه ثبت تشکیلات و موسسات غیرتجاری مصوب ۱۳۳۷ مقرر داشته که هرگاه انحلال اعتباری باشد تصفیه امور آن توسط مدیر یا مدیران آن بر طبق شرایط مقرر در اساسنامه به عمل می آید و در صورتی که در اساسنامه متصدی امور تصفیه و ترتیب آن معین نشده باشد، مجمع عمومی باید در موقع تصمیم به انحلال یک نفر را برای تصفیه انتخاب کرده و حدود اختیارات او را معین کند. در نهایت پس از انجام مراحل مختلف از جمله فروش دارایی‌ها، پرداخت بدهی‌ها و ایفای دیون، تقسیم مازاد دارایی طبق اساسنامه، بستن حساب بانکی و اطلاع رسانی، سمن به طور رسمی منحل می شود.

۷-۲- انحلال اجباری

انتقال موضوع فعالیت و یا خاتمه مدت فعالیت پیش بینی شده، عمده ترین موارد انحلال قهری با خارج از اراده سازمان است. علاوه بر این انحلال حکمی یعنی تصمیم مراجع قضایی به انحلال نیز از همین دسته است (تیلا، ۱۳۸۳: ۳۸). در همین راستا انحلال اجباری به عنوان شدیدترین ضمانت اجرای مقررات برای سمن‌ها، بر اساس ماده ۳۶ آیین نامه در دو حالت رأی دادگاه صالح یا عدم تطبیق وضعیت تشکل با مفاد آیین نامه مقرر شده است. مطابق ماده ۳۷، تشکل‌های تأسیس شده پیش از لازم الاجرا شدن این آیین نامه، دو سال فرصت دارند تا وضعیت خود را با آن تطبیق دهند و در صورت عدم رعایت این مهلت، به صورت خودکار منحل محسوب می شوند. فرآیند انحلال با رأی دادگاه نیز طبق ماده ۳۴ با گزارش تخلف از سوی دبیرخانه شوراها یا دستگاه‌های اجرایی آغاز می شود؛ شورای ذی ربط پس از بررسی مدارک و شنیدن دفاعیه تشکل، بسته به شدت تخلف ممکن است حکم به تذکر کتبی، تعلیق موقت پروانه فعالیت (تا سه ماه) و یا ارجاع پرونده به دادگاه دهد. تشکل‌ها حق دارند به تصمیم شورای شهرستان یا استان در شورای بالاتر (استانی یا ملی) اعتراض کنند. برای تشکل‌های محلی طبق تبصره ۴ ماده ۸ دستورالعمل اجرایی آیین نامه، بخشدار به عنوان ناظر در صورت گزارش تخلف یا مغایرت با منافع محلی، موضوع را بررسی و در صورت تأیید، از فعالیت تشکل جلوگیری می کند که اعتراض به این تصمیم نیز در شورای استانی قابل رسیدگی است. پس از انحلال، فرآیند تصفیه مطابق ماده ۱۱ آیین نامه ثبت تشکیلات و موسسات غیرتجاری مصوب ۱۳۳۷ انجام می شود و اگر متصدی تصفیه در اساسنامه مشخص نشده باشد، دادگاه ضمن حکم به انحلال فردی را برای این امر تعیین می نماید و این فرآیند بر اساس قانون تجارت و مقررات تصفیه شرکت‌ها اجرایی می شود.

۸- چالش‌های حقوقی توسعه مشارکت سمن‌ها در عرصه عمومی

گسترش و تعمق مشارکت‌های مردمی نیازمند سازمان‌دهی، نهادسازی و ایجاد شرایط ساختاری مناسب است. بنابراین یکی از عوامل کلیدی در تقویت مشارکت سمن‌ها، شناسایی و رفع چالش‌های حقوقی آن‌هاست (برغم‌دی، ۱۴۰۰: ۴۳۸). این چالش‌ها ناشی از ضعف یا ناسازگاری قوانین با نیازهای عملی سمن‌هاست و می‌تواند اثربخشی آن‌ها را کاهش دهد. تحلیل این موانع برای تدوین سیاست‌های حمایتی و ایجاد تعامل سازنده میان دولت و سمن‌ها ضروری است (یعقوبی و همکاران، ۱۴۰۰: ۸۴).

۸-۱- فقدان قانون جامع

سازمان‌های مردم‌نهاد در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران با فقدان یک قانون جامع و مستقل مواجه‌اند؛ وضعیتی که آثار آن در تمام مراحل تأسیس، فعالیت و تعامل این نهادها با دولت مشهود است. نخستین مبانی حقوقی مرتبط با سمن‌ها به مواد ۵۸۴ و ۵۸۵ قانون تجارت ۱۳۱۱ بازمی‌گردد که صرفاً به ثبت مؤسسات غیرتجاری اشاره داشتند. پس از انقلاب اسلامی، اصول ۲۶ و ۳ قانون اساسی زمینه‌ای برای مشارکت مدنی فراهم کردند اما تحولات تقنینی بعدی نتوانستند خلأ حقوقی موجود را پر کنند؛ مشارکت به معنای شنیده شدن صدای مردم در مراکز تصمیم‌گیری و امکان تأثیرگذاری واقعی بر این فرآیندهاست که مستلزم درگیری فعال و مستمر شهروندان است (رمضانی قوام‌آبادی، ۱۳۹۴: ۵۴۵). تا سال ۱۳۷۸، هیچ سازوکار مستقلی برای ساماندهی سمن‌ها وجود نداشت و تلاش‌هایی مانند طرح شورای عالی اداری نیز با شکست مواجه شد. آیین‌نامه‌های اجرایی مختلف، از جمله آیین‌نامه ۱۳۸۱ و بازتصویب آن در ۱۳۸۴، به دلیل حذف مواد شفاف‌کننده و محدودسازی نقش سمن‌ها ناکارآمد ماندند. آیین‌نامه سال ۱۳۹۵ اگرچه گامی به جلو بود، اما همچنان فاقد انسجام لازم (به‌علت ماهیت مقررهای) برای تبدیل شدن به مرجع حقوقی پایدار است. در حال حاضر، نه تنها الزامی برای مشارکت رسمی سمن‌ها در فرآیندهای تقنین، سیاست‌گذاری عمومی و برنامه‌ریزی توسعه پیش‌بینی نشده، بلکه در حوزه‌هایی مانند حمایت مالیاتی، مشوق‌های قانونی یا تعیین مسئولیت دولت در قبال سمن‌ها نیز خلأهای قابل توجهی وجود دارد. این وضعیت موجب شده مشارکت مدنی به جای تبدیل شدن به رکن تصمیم‌سازی، در حاشیه ساختار حکمرانی باقی بماند و سمن‌ها بدون پشتوانه حقوقی قوی، نقش محدودی در فرآیندهای کلان ایفا کنند (اصلائی و همکاران، ۱۴۰۳: ۱۵۴).

یکی دیگر از چالش‌های پیش‌روی سمن‌ها، وابستگی آن‌ها به مقررات اداری دولت است که به دلیل ماهیت ناپایدار و ضمانت اجرای محدود، باعث بی‌ثباتی فعالیت‌ها، اعمال سلیقه‌های سیاسی و پیچیدگی در فرایند ثبت شده است. از نظر حقوقی، بسیاری معتقدند تنظیم مقررات مربوط به حقوق بنیادین شهروندان، از جمله حق تشکیل‌یابی، باید بر عهده مجلس شورای اسلامی باشد و تفویض آن به قوه مجریه از طریق آیین‌نامه‌ها، با اصول قانون اساسی تعارض دارد؛ چراکه آیین‌نامه‌های دولتی که فعالیت‌های مدنی را محدود یا جرم‌انگاری می‌کنند، ممکن است ناقض اصل عدم تفویض صلاحیت تقنینی باشند (رمضانی قوام‌آبادی و همکاران، ۱۳۹۱: ۶۱-۵۹). در سطح تقنینی، تلاش‌های متعددی از سال ۱۳۸۷ برای تصویب قانون جامع سمن‌ها آغاز شده است، اما طرح‌های ارائه‌شده به دلیل نگرانی درباره استقلال سمن‌ها، ابهام در رابطه آن‌ها با دولت، مشکلات شفافیت مالی و محدودیت‌های فعالیت مدنی هرگز به قانون تبدیل نشده‌اند. عدم

تصویب قانون جامع موجب شده که ثبت سمن‌ها با فرآیندی زمان‌بر، پیچیده و تحت تأثیر تصمیم‌گیری‌های سلیقه‌ای انجام شود، به طوری که بسیاری از نهادهای مدنی به دلیل ترس از رد درخواست یا مشکلات اداری از ثبت رسمی منصرف می‌شوند (اسدی و همکاران، ۱۴۰۰: ۱۷). در نهایت، به نظر می‌رسد تدوین قانون جامع و کارآمد برای سازمان‌های مردم‌نهاد باید با رعایت استقلال نهادهای، تقویت شفافیت، تعریف دقیق روابط با نهادهای داخلی و بین‌المللی و ایجاد تعادل بین نظارت دولت و استقلال مدنی همراه باشد.

۸-۲- نظام صدور مجوز

تأسیس سازمان‌های مردم‌نهاد از شاخص‌های توسعه سیاسی و اجتماعی و ابزاری مؤثر برای جلب مشارکت مردمی و بسیج منابع در حل مسائل کشور است. با این حال، بی‌نظمی در نظام ثبت و صدور مجوز، نبود هماهنگی بین نهادهای مسئول، فقدان قوانین و مقررات روشن، و ابهام در اهداف و کارکردهای سمن‌ها، می‌تواند زمینه‌ساز سوءاستفاده، فعالیت‌های غیرشفاف و تضعیف اعتماد عمومی نسبت به نهادهای رسمی شود (درخشه و همکاران، ۱۳۹۸: ۱۴۴). به اذعان دست‌اندرکاران، فرایند صدور مجوز تأسیس یک تشکل در ایران فرایندی طولانی و آشفته است. نبود وحدت رویه در برخورد با تشکلهای، نبود اطلس آمار و اطلاعات تشکلهای دارای مجوز و ... منجر به بروز ناکارآمدی در این حوزه شده است. همچنین این مسئله موجب شده است به دلیل نبود شناخت مؤثر از تشکلهای و موضوع فعالیتشان، موازی‌کاری صورت گیرد یا به موضوعات مهم بی‌توجهی شود (عزت‌آبادی پور، ۱۴۰۱: ۲۱).

فرآیند تأسیس و فعالیت سمن‌ها در ایران با چالش‌های متعددی مواجه است؛ از جمله پیچیدگی و طولانی بودن روند صدور مجوز، نبود ضمانت اجرا برای رعایت مهلت‌های قانونی، تحمیل محدودیت‌های امنیتی و حاکمیت نگرش‌های امنیتی نسبت به فعالیت سازمان‌های بین‌المللی و ابهام در زمان شکل‌گیری شخصیت حقوقی. این مشکلات منجر به بلا تکلیفی حقوقی، کاهش مشارکت عمومی، و تداخل صلاحیت میان نهادهای مختلف مانند وزارت کشور، سازمان بهزیستی و وزارت ورزش شده‌اند. همچنین، نبود رویه واحد و انسجام قانونی در فرآیند ثبت و نظارت، زمینه‌ساز بروز سردرگمی در میان متقاضیان و کاهش اعتماد عمومی به سازوکارهای قانونی شده است (عابدینی و همکاران، ۱۴۰۳: ۲۱۷-۲۲۱). اصلاح این وضعیت نیازمند بازنگری در ساختار حقوقی و اداری موجود، حذف مراحل زائد، تعیین دقیق زمان ایجاد شخصیت حقوقی، و بهره‌گیری از سامانه‌های الکترونیکی برای افزایش شفافیت و تسهیل فرایند است.

۸-۳- فقدان سازوکارهای نظارتی کارآمد

کنترل و نظارت از ارکان حیاتی سمن برای تضمین عملکرد مستمر و اصلاح انحرافات است. نظارت فرایندی است که طی آن فعالیت‌ها به‌طور مستمر پایش می‌شوند تا از انطباق با برنامه‌ریزی اطمینان حاصل شود و در صورت انحراف، اقدامات اصلاحی انجام گیرد (طیبنیا و همکاران، ۱۳۹۹: ۳۱۲). بهترین ابزار برای تضمین رفتار اخلاقی در این سازمان‌ها، خودتنظیمی ملی و بین‌المللی است، زیرا موفقیت سمن‌ها به اعتبار و کارایی آنها در افکار عمومی وابسته است. در عین حال دولت‌ها نیز برای حفاظت از حقوق اشخاص ثالث و استفاده صحیح از منابع عمومی به نظارت نیاز دارند (مودنی و همکاران، ۱۴۰۱: ۱۸۴). نظارت یکی از ابزارهای اصلی مقابله با فساد و انحراف در ساختارهای اجتماعی به شمار می‌رود و هدف دولت از آن پاسداری از حقوق عمومی است (سلیمانی و همکاران، ۱۳۹۷: ۹۸). با این حال، نبود سازوکارهای نظارتی مؤثر و غیرسلیقه‌ای در نظام حقوقی سمن‌ها، به یکی از چالش‌های ساختاری مهم بدل شده است. چنین وضعی نه تنها به بی‌ثباتی عملکردی این سازمان‌ها دامن می‌زند، بلکه زمینه را برای

سوءاستفاده از قدرت، فساد اداری و کاهش اعتماد عمومی فراهم می‌سازد. (یعقوبی و همکاران، ۱۴۰۰: ۸۵). سوء استفاده برخی سمن‌ها از جایگاه مردمی خود، تجاوز از حدود صلاحیت‌ها و اختیارات، ورود به بخش اقتصادی و سیاسی، اخلال در امنیت جامعه و موارد این چنینی مسائلی هستند که لزوم نظارت بر سمن‌ها را توجیه و تقویت می‌نمایند (صدائتی و همکاران، ۱۴۰۰: ۲۷۰).

از سوی دیگر، نبود معیارهای شفاف برای انحلال یا تعلیق پروانه فعالیت، تصمیم‌گیری‌های بدون پشتوانه حقوقی و بدون امکان دادرسی عادلانه را ممکن ساخته و مشارکت مدنی را تضعیف کرده است. مراجع نظارتی بیشتر نقش قاضی را ایفا می‌کنند و از ابزار نظارت برای مهار تشکل‌های منتقد استفاده می‌کنند، مفاهیمی مبهم مانند «مغایرت با مصالح عمومی» زمینه تفسیرهای موسع و حذف سازمان‌های فعال را فراهم کرده است. این روند اعتماد میان دولت و جامعه مدنی را کاهش داده و فساد، اخاذی و فشارهای غیرقانونی را افزایش داده است. همچنین فقدان نهادهای ناظر مستقل و تخصصی، نظارت بر سمن‌ها را به نهادهای دولتی یا امنیتی غیرمتخصص سپرده که ارزیابی‌های نادرستی دارند. تشکیل هیئت‌های نظارتی با مشارکت جامعه مدنی، دانشگاهیان و حقوقدانان می‌تواند این خلأ را پر کند. همچنین، نبود سازوکارهای بازخورد و امکان تجدیدنظر در تصمیمات نظارتی، به حذف تشکل‌های مستقل و گسترش خودسانسوری منجر شده است. برون‌رفت از این وضعیت نیازمند قانون جامع با تضمین حقوقی نظارتی، تفکیک کارکردهای نظارتی از مداخلات اجرایی و امنیتی و تعریف معیارهای عینی برای ارزیابی عملکرد است.

۹- نتیجه‌گیری

سازمان‌های مردم‌نهاد در ایران با تکیه بر پیشینه تاریخی مشارکت‌های جمعی ریشه‌دار در فرهنگ ایرانی-اسلامی همچون وقف، نذر و تعاون و نیز با بهره‌گیری از چارچوب‌های حقوقی جدید گام‌های مهمی در جهت نهادینه‌سازی نقش خود به‌عنوان بازوی جامعه مدنی برداشته‌اند. اشارات و تاکیدات متعدد در قانون اساسی، سیاست‌های کلی ابلاغ شده توسط مقام معظم رهبری و قوانین برنامه توسعه و پیشرفت همگی نشانگر اراده نظام برای بهره‌گیری از ظرفیت‌های مردمی در حل مسائل کلان است. افزون بر این، تشکیل شورای توسعه و حمایت از سمن‌ها به‌عنوان نهاد هماهنگ‌کننده، و نیز حضور پررنگ سمن‌ها در عرصه‌هایی مانند حمایت از کودکان کار، حفاظت از محیط زیست و توانمندسازی زنان، گواهی بر اثربخشی این نهادها در عمل است. با این حال، چالش‌های ساختاری از جمله، ناپایداری تقنینی (نبود قانون جامع پس از سه دهه تلاش)، محدودیت‌های مالی و صعوبت برخی فرایندها از جمله در زمینه ثبت، دریافت مجوز و نظارت، همچنان مانع بلوغ کامل این نهادها شده‌اند. با این وجود، تجربه موفق سمن‌ها در جلب اعتماد عمومی و نیز ظرفیت آن‌ها در تکمیل نقش دولت، نشان می‌دهد که تقویت چارچوب حقوقی آن‌ها نه تنها ممکن، بلکه ضروری است. راهکار پیشنهادی، تدوین قانون جامع سمن‌ها با محوریت چهار اصل است:

حمایت از استقلال: تضمین حقوقی فعالیت غیرسیاسی و غیرانتفاعی، همراه با امکان دسترسی به اطلاعات مختلف و مشارکت در تصمیم‌سازی و حکمرانی.

شفافیت و پاسخگویی: ایجاد مراجع نظارتی مستقل و الزام به گزارش‌دهی مالی و عملکردی به آن‌ها.

توسعه سازوکارهای حمایتی: مانند تسهیل ایجاد صندوق‌های مالی برای تأمین منابع پروژه‌های عام‌المنفعه و اعطای معافیت‌های خاص به سرمایه‌گذاران در سمن‌ها.

پیشگیری از سوءاستفاده: ازجمله تعریف دقیق جرایم مرتبط با فعالیت سمن‌ها و برخورد قضایی شفاف.

با تحقق این اصول، سمن‌ها می‌توانند نه تنها به عنوان مکمل دولت در تحقق اهداف توسعه‌ای، بلکه به عنوان سپری در برابر آسیب‌های اجتماعی (مانند شکاف طبقاتی، بحران محیط زیست و حمایت از اقشار آسیب‌پذیر) عمل کنند. تجربه جهانی و پیشینه داخلی ثابت کرده که جامعه مدنی پویا، ضامن پایداری حکمرانی است و ایران با تکیه بر سرمایه تاریخی خود در مشارکت‌های جمعی، می‌تواند الگویی بی‌بدیل از همزیستی سنت و مدرنیته در عرصه فعالیت‌های مردمی ارائه دهد.

فهرست منابع

- آجرلو، اسماعیل و منصوریان، مصطفی (۱۳۹۵). **تشکیلات و بایسته‌های حقوق داخلی و بین‌المللی سازمان‌های مردم‌نهاد**. تهران: پژوهش‌های عدالت.
- آیین‌نامه اجرایی تأسیس و فعالیت سازمان‌های غیردولتی مصوب ۱۳۸۴.
- آیین‌نامه اجرایی قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۱۳۹۳.
- آیین‌نامه اصلاحی ثبت تشکیلات و موسسات غیرتجارتی مصوب ۱۳۳۷.
- آیین‌نامه تشکلهای مردم‌نهاد مصوب ۱۳۹۵.
- آیین‌نامه پایگاه اطلاعات اشخاص حقوقی مصوب ۱۳۹۳.
- آیین‌نامه قانون‌های فرهنگی دانشجویان دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی مصوب ۱۳۸۸.
- اسدی، روح‌الله و حسن‌نیا بدرآباد، هدیه (۱۴۰۰). تحلیل چالش‌های سازمان‌های مردم‌نهاد زیست محیطی در ایران با نظریه جامعه منشوری ریگر. **مجله پژوهش‌های جغرافیای سیاسی**، ۶(۲): ۲۱-۱.
- اصلانی، شهناز؛ همتی، رضا و حبیب‌پور گتایی، کرم (۱۴۰۳). تحلیلی بر چالش‌های سازمان‌های مردم‌نهاد جوانان استان اصفهان در مناسبات با دولت. **بررسی مسائل اجتماعی ایران**، ۱۵(۱): ۱۷۱-۱۴۵.
- افشار، سجاد (۱۴۰۰). بازخوانی مفهوم نهادهای عمومی غیردولتی با نگاهی به قوانین حاکم در حقوق اداری ایران. **مجلس و راهبرد**، ۲۸(۱۰۸): ۲۲۷-۲۰۵.
- امامی، علی‌رضا و گرجی ازندریانی، علی‌اکبر (۱۳۹۵). قواعد حقوقی حاکم بر آزادی فعالیت نظام‌های صنفی در ایران. **مطالعات علوم سیاسی، حقوق و فقه**، ۲(۱/۴): ۱۴۰-۱۲۴.
- انصاری، باقر (۱۳۹۷). **حق دسترسی به اطلاعات**. تهران: دفتر مطالعات و برنامه‌ریزی رسانه.
- انصاری، ولی‌الله (۱۳۹۷). **کلیات حقوق اداری**. تهران: میزان.
- باقری، محیا (۱۴۰۲). **نقش سازمان‌های مردم‌نهاد در ارتقای حقوق شهروندی با تأکید بر اسناد حقوق بشر بین‌الملل**. پایان‌نامه کارشناسی ارشد. دانشگاه پیام نور.
- برگمدی، هادی و زمانی، سیمین (۱۴۰۰). بررسی مسائل و مشکلات تعامل سازمان‌های مردم‌نهاد و شهرداری. **توسعه محلی**، ۱۳(۲): ۴۲۹-۴۵۳.
- بنائی بابازاده، امین (۱۳۹۶). **سازمان‌های مردم‌نهاد**. تهران: نگاه معاصر.
- تارنمای وزارت کشور (۱۳۹۸). دسترسی در تاریخ ۱۴۰۳/۱۲/۲۴، از www.moi.ir/x37CG.
- تیلا، پروانه (۱۳۸۳). تاملی بر حقوق سازمان‌های غیردولتی در نگاهی ایرانی. **اطلاع‌رسانی حقوقی**، ۵(۶): ۴۲-۲۴.
- جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۹۸). **ترمینولوژی حقوق**. تهران: گنج دانش.

- درخشان، داور و بهادری جهرمی، علی (۱۴۰۱). نقش تشکل‌های مردم‌نهاد در افزایش کارآمدی نظام قضایی با رویکرد تطبیقی. **فصلنامه مطالعات حقوق عمومی**، ۵۲(۲): ۹۰۱-۹۱۸.
- درخشه، جلال و رحیمی کیا، علی‌رضا (۱۳۹۸). مدیریت راهبردی سازمان‌های مردم‌نهاد در جمهوری اسلامی ایران. **پژوهشنامه انقلاب اسلامی**، ۹(۳۳): ۱۴۸-۱۳۱.
- دستورالعمل اجرایی آیین‌نامه تشکل‌های مردم‌نهاد مصوب ۱۳۹۸.
- دستورالعمل مشارکت و تعامل نهادهای مردمی با قوه قضاییه مصوب ۱۳۹۸.
- دستورالعمل نحوه تاسیس و فعالیت شبکه‌های تخصصی تشکل‌های مردم‌نهاد مصوب ۱۴۰۰.
- دستورالعمل نحوه صدور مجوز فعالیت و نظارت بر عملکرد تشکل‌های مردم‌نهاد جوانان مصوب ۱۴۰۳.
- دولت‌رفتار حقیقی، محمدرضا (۱۳۸۸). جایگاه و ماهیت حقوقی سازمان‌های غیردولتی با تأکید بر نظام حقوقی ایران. **تحقیقات حقوقی**، ۴۹(۴): ۳۸۷-۴۲۰.
- ذاکری، زهرا (۱۴۰۰). مستندسازی و بررسی تجربه تدوین و تصویب برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۶-۱۴۰۰). **ماهنامه گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی**، ۲۹(۱۰).
- ذوالقدر، مالک و الهیاری، اصغر (۱۳۹۴). آسیب‌شناسی تأثیر سمن‌ها بر توسعه سیاسی ایران؛ با تأکید بر ۱۳۸۵ تا ۱۳۹۵. **مطالعات منافع ملی**، ۱(۲): ۷۳-۵۳.
- راعی، مسعود و عطریان، فرامرز (۱۳۹۳). استقلال سازمان‌های غیردولتی در نظام حقوقی ایران، فرانسه و سوئیس. **مطالعات حقوق تطبیقی**، ۵(۲): ۳۷۹-۴۰۰.
- رحیمی، حمید؛ نیاورانی، صابر؛ جلالی، محمد و یآوری، اسدالله (۱۳۹۹). ظرفیت‌های نظام حقوقی ایران در بهره‌مندی از سازمان‌های مردم‌نهاد به منظور فسادزدایی و شفافیت‌آفرینی. **فصلنامه علمی تحقیقات حقوق آزاد**، ۱۳(۴۷): ۸۳-۶۷.
- ردادی، محسن (۱۴۰۲). بررسی و مقایسه جایگاه احکام مرتبط با سرمایه اجتماعی در برنامه‌های اول تا ششم. **ماهنامه گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی**، ۳۱(۲).
- رستمی، ولی و حسینی پوراردکانی، مجتبی (۱۳۸۸). نظارت مالی بر موسسات عمومی غیردولتی. **فصلنامه حقوق و علوم سیاسی**، ۳۹(۴): ۲۱۱-۱۹۱.
- رضائی قوام‌آبادی، محمدحسین و شفیعی سردشت، جعفر (۱۳۹۱). آسیب‌شناسی طرح ناظر بر تاسیس، فعالیت و نظارت بر سازمان‌های مردم‌نهاد. **مجله تحقیقات حقوقی**، ۱۵(۵۸): ۱۱۳-۴۹.
- رضائی قوام‌آبادی، محمدحسین (۱۳۹۴). مطالعه تطبیقی وضعیت حقوقی سازمان‌های مردم‌نهاد در ایران و فرانسه؛ از تأسیس تا فعالیت. **مطالعات حقوق تطبیقی**، ۶(۲): ۵۶۷-۵۴۱.
- سلیمانی، مسعود و وثوقی، منصور (۱۳۹۷). تحلیل ظرفیت سازمان‌های مردم‌نهاد در نظارت بر عملکرد دولت و ارائه استراتژی‌های بهبود. **توسعه محلی**، ۱۰(۱): ۲۲۰-۱۹۹.
- سیاست‌های کلی برنامه چهارم توسعه جمهوری اسلامی ایران ابلاغ شده مورخ ۱۳۸۲.
- سیاست‌های کلی تولید ملی، حمایت از کار و سرمایه ایرانی ابلاغ شده مورخ ۱۳۹۱.
- سیاست‌های کلی محیط زیست ابلاغ شده مورخ ۱۳۹۴.

- سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران در بخش مشارکت اجتماعی ابلاغ شده مورخ ۱۳۷۹.
- شیخی، سينا و عزت‌آبادی پور، حسام (۱۴۰۰). ترسیم و آسیب‌شناسی وضع موجود تشکلهای مردم‌نهاد. **ماهنامه گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی**، ۲۹ (۹).
- شیوه‌نامه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات تشکلهای مردم‌نهاد مصوب ۱۳۹۷.
- صداقتی، کیوان و فقیه حبیبی، علی (۱۴۰۰). سازمان اداری مساجد و سنجه‌های سمن در نظام حقوقی ایران: تقابل یا تقارن؟. **فصلنامه پژوهش حقوق عمومی**، ۲۳ (۷۳): ۲۷۷-۲۵۳.
- ضوابط کلی فعالیت کانون‌های فرهنگی دانشجویان دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی مصوب ۱۳۸۷.
- ضوابط و مقررات تأسیس مراکز، موسسات، کانون‌ها و انجمن‌های فرهنگی و نظارت بر فعالیت آن‌ها مصوب ۱۳۷۵.
- طاهری، محسن؛ آقایی بجستانی، مریم و امامی، علی‌رضا (۱۴۰۲). محدودیت‌های حاکم‌بر فعالیت اصناف در حقوق ایران. **حقوق و مطالعات نوین**، ۱۱ (۱): ۴۸-۲۱.
- طحان‌نظیف، هادی و هادی‌زاده، علی (۱۳۹۷). ماهیت قوانین برنامه توسعه در نظام حقوقی ایران. **فصلنامه دانش حقوق عمومی**، ۷ (۲۱): ۱۲۴-۱۰۱.
- طیب‌نیا، محمدصالح؛ فلاح، مینا و ربانی اصفهانی، حوریه (۱۳۹۹). **معماران عصر جدید**. اصفهان: مهرستان.
- عابدینی، زهرا؛ حشمت‌زاده، محمدباقر و رضایی، علی‌رضا (۱۴۰۳). تبیین موانع توسعه سازمان‌های مردم‌نهاد در ساختار سیاسی و اقتصادی ایران. **علوم سیاسی**، ۲۷ (۱۰۷): ۲۳۶-۱۹۴.
- عرفانی، محمود (۱۳۹۵). **مجموعه کامل محشای قانون تجارت ایران**. تهران: جنگل.
- عزت‌آبادی پور، حسام (۱۴۰۱). درس آموخته‌هایی از تشکلهای مردم‌نهاد در ایران و جهان: سازوکار صدور مجوز تأسیس و فعالیت. **ماهنامه گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی**، ۳۰ (۷).
- عمید زنجانی، عباس علی (۱۳۹۲). **کلیات حقوق اساسی**. تهران: مجد.
- غمامی، محمد مهدی؛ کدخدا مرادی، کمال و درخشان، داور (۱۳۹۷). تعهدات حمایتی دولت در قبال سازمان‌های مردم‌نهاد زیست‌محیطی در نظام حقوقی ایران. **دوفصلنامه پژوهشنامه حقوق اسلامی**، ۱۹ (۲): ۴۲۰-۳۹۷.
- فرامرزراملکی، احد (۱۳۸۸). **اخلاق در سازمان‌های مردم‌نهاد**. تهران: مرکز آموزش زنان و خانواده ریاست جمهوری.
- فقیه‌نیا، محمد علی؛ بهرام‌زاده، حسین علی و محفوظی، علی (۱۳۹۴). جایگاه و نقش مشارکت شهروندان در حوزه مدیریت دولتی. **پژوهشنامه تربیتی**، ۱۰ (۴۳): ۸۷-۱۰۴.
- قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲.
- قانون اتاق بازرگانی و صنایع و معادن جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۹.
- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
- قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۱۳۸۷.
- قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری مصوب ۱۳۸۳.
- قانون اهداف و وظایف وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی مصوب ۱۳۶۵.
- قانون اهداف، وظایف و اختیارات وزارت ورزش و جوانان مصوب ۱۳۹۹.
- قانون تجارت مصوب ۱۳۱۱.
- قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲.
- قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶.

- قانون نحوه تشکیل و فعالیت تشکلهای صنفی-تخصصی مصوب ۱۴۰۱.
- قانون نظام صنفی کشور مصوب ۱۳۸۲.
- قوانین برنامه پنجساله توسعه و پیشرفت جمهوری اسلامی ایران (اول تا هفتم).
- مجتهد سلیمانی، ابوالحسن؛ مهدوی پور، اعظم؛ دارایی، بیژن و ابدالی، اسدالله (۱۳۹۶). نقش سازمانهای مردم نهاد در دادرسی کیفری: در جهت حمایت از حقوق و اخلاق شهروندی. **پژوهشهای اخلاقی**، ۸(۲): ۸۹-۱۰۶.
- مطهری، مرتضی (۱۳۶۸). **نظری به اقتصاد اسلامی**. قم: صدرا.
- مودنی، روح الله و فقیه عبدالهی، ام لیلی (۱۴۰۲). مطالعه تطبیقی به سامانی سازمانهای مردم نهاد در حقوق ایران، ارمنستان و کانادا. **پژوهشنامه حقوق تطبیقی**، ۷(۲): ۱۷۷-۱۹۷.
- موسی زاده، رضا (۱۳۹۸). **بایسته های حقوق بین الملل عمومی**. تهران: میزان.
- نظریه معاونت حقوقی رئیس جمهور در خصوص موضوع مرجع تأسیس و صدور مجوز شبکه های مردم نهاد تحت پوشش سازمان بهزیستی. نامه شماره ۴۷۹۲۱/۴۱۵۱۸ مورخ ۱۴۰۲/۰۳/۲۲. دسترسی در تاریخ ۱۴۰۳/۱۲/۲۵ از www.rc.majlis.ir/fa/report/show/1785989
- هاشمی، محمد (۱۳۶۶). **مدیریت سیاسی کشور**. تهران: انتشارات ریاست جمهوری.
- هاشمی، محمد (۱۳۸۷). **حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران**، جلد دوم. تهران: میزان.
- یعقوبی، الهام؛ نوشیروان بابلی، پگاه؛ محمدی، سارا و خان محمدی، هادی (۱۴۰۰). تحلیل تاثیر و تاثیر اهم مسائل سازمانهای مردم نهاد در ایران. **فصلنامه مطالعات راهبردی سیاست گذاری عمومی**، ۱۱(۴۰): ۱۰۱-۷۴.
- Anheier, H. K., & Toepler, S. (2009). **International Encycloedia of civil society**. New York: Springer.
- Charnovitz, S. (2006). Nongovernmental organization and international law. *The American journal of international law*, vol. 100: 348-372.
- Casey, J. P. (2016). Comparing Nonprofit sectors around the world: what do we know and how do we know it?. *Journal of Nonprofit education and leadership*, vol. 6 (3): 187-223.
- Fowler, A. (1992). **Prioritizing Institutional Development: A new role for NGO centers for study**. International Institute for Environment and Development, Gatekeeper Series NO. SA35.
- Heins, V. (2008). **Nongovernmental in international society**. New York: Macmillan.