

نتش از زمان‌های غیر دولتی^۱

حمایت از حقوق مصرف‌کننده^۲

محسن صادقی

دانشجوی دکتری حقوق خصوصی دانشگاه تهران

فروغ منتقمی

پژوهشگر حقوق اقتصاد موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی

چکیده

یکی از شیوه‌های حمایت از حقوق مصرف‌کننده، تشکیل سازمان‌های غیر دولتی حمایت از حقوق مصرف‌کننده است. این سازمان‌ها که تبلور اراده مستقل از دولت و مشارکت خودجوش افراد به شمار می‌آیند، در غالب موارد در حکم گروه‌های فشاری هستند که هدف مشترک آنها تلاش برای بهبود وضعیت حقوق مصرف‌کننده می‌باشد. لزوم ارائه اطلاعات راجع به کیفیت محصولات به مصرف‌کنندگان، انتقاد از کیفیت کالاها، اقامه دعوا در محاکم قضایی به نمایندگی از مصرف‌کنندگان، حل و فصل اختلاف میان مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان، افزایش سطح آگاهی مصرف‌کنندگان از طریق اجرای برنامه‌های آموزشی، مشارکت در تعیین کیفیت کالاها و تعیین ضوابط ناظر بر گواهی کیفیت، تلاش برای تصویب قوانین و مقررات مقتضی و برقراری ارتباط با سازمان‌های غیر دولتی سایر کشورها و سازمان‌های بین‌المللی فعال در حمایت از حقوق مصرف‌کننده را می‌توان از جمله مهم‌ترین وظایف این نهادها در حمایت از حقوق مصرف‌کننده دانست.

در ایران به دلایل سیاسی، اقتصادی، حقوقی و فرهنگی، این قبیل سازمان‌ها یا اساساً تشکیل نمی‌شود و یا در صورت تشکیل، چندان کار او فعال نیستند. در این مقاله کوشیده ایم تا پس از بیان ماهیت، نقش و جایگاه این سازمان‌ها در حمایت از حقوق مصرف‌کننده، مشکلات آنها را در تحقق اهداف حمایتی شان مطرح سازیم و دلایل ناشناخته بودن این نهادها در ایران و راهکارهای مقتضی برای حل این معضلات را بر شماریم. واژگان کلیدی: حقوق مصرف‌کننده، سازمان‌های غیردولتی (NGOs)، تولیدکنندگان، کیفیت محصولات، عیب تولید، ایران.

«در جهان اقتصاد معاصر، حمایت از حقوق مصرف‌کننده، روزه روز شکل جمعی به خود می‌گیرد. ما در جهانی زندگی می‌کنیم که مصرف‌کنندگان در موقعیتی کاملاً نابرابر با تولیدکنندگان قرار دارند و اقدامات حمایتی سازمان یافته بویژه از سوی خود مصرف‌کنندگان است که می‌تواند این نابرابری را به تعادل بکشاند» (Maynaud, 1970: 187).

1- Non-Governmental Organizations (NGOs)

۲- این مقاله، برگرفته از گزارشی علمی است که توسط نویسندگان این مقاله در موسسه مطالعات بازرگانی تهیه شده است.

مقدمه

حقوق مصرف کننده و لزوم حمایت از آن از مدت‌ها پیش به عنوان یکی از مباحث کلیدی حقوق و اقتصاد مطرح بوده و پیشرفت فناوری و گسترش چشمگیر فرایند تولید، بر اهمیت آن افزوده است. مصرف کننده در نظام اقتصادی، در جهت تقاضا قرار دارد و با انتخاب و مصرف کالاها و خدمات عرضه شده به ادامه تولید کمک می‌کند، زیرا شرط استمرار تولید، مصرف است. از این رو در علم اقتصاد، از مصرف به عنوان هدف تولید یاد شده است. اصطلاح «مصرف کننده» دارای دو مفهوم عام و خاص است: در مفهوم عام، مصرف کننده به تمام افراد بشر - حتی تولید کنندگان - اطلاق می‌شود، زیرا تولید کنندگان نیز برای رفع نیاز شخصی خویش باید کالاها و خدمات را مصرف نمایند. اما در مفهوم خاص، مصرف کننده شخصی است که در برابر تولید کننده، توزیع کننده، فروشنده یا عرضه کننده قرار دارد و برای رفع نیاز خود، به خریداری و مصرف کالا یا خدمت از اشخاصی می‌پردازد که با فعالیت حرفه‌ای خود، کالا یا خدمات را در اختیار مصرف کننده قرار می‌دهند. در علم حقوق در مباحث مربوط به حقوق مصرف کننده، معنای خاص مصرف کننده مد نظر است.^۱

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 کالاها و محصولات بپردازند. گرایش به افزایش کمیت کالاها، کیفیت آنها را به شدت کاهش داده بود به طوری که خسارت‌های 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 می‌آوردند. این دو عامل اساسی، نگرانی‌ها و چالش‌های

۱- همین معنا مورد توجه قانونگذار ما نیز بوده است، زیرا ماده ۲ قانون تجارت الکترونیکی (مصوب ۸۲/۱۰/۱۷) در تعریف این اصطلاح مقرر داشته است: «مصرف کننده هر شخصی است که به منظوری جز تجارت یا شغل حرفه‌ای اقدام می‌کند».

عمیقی را برای مصرف‌کنندگان به وجود آورد. تبلیغات خلاف واقع راجع به کیفیت محصولات، ناآگاهی مصرف‌کنندگان از اطلاعات لازم برای گزینش کالای مورد نیاز، تردید مصرف‌کننده در مورد ایمن بودن یا نبودن کالا، بی‌اطلاعی از فرایند کنترل بهداشتی مواد غذایی و تردید در مورد زیانبار نبودن افزودنی‌های مورد استفاده در ترکیبات آنها و... بخشی از مشکلاتی بود که مصرف‌کنندگان با آن روبه‌رو بودند. از این رو تلاش برای حمایت از حقوق مصرف‌کننده به عنوان طرف ضعیف تر قرارداد آغاز شد. علاوه بر تلاش‌هایی که در سطح ملی و بین‌المللی صورت گرفت (مانند جنبش‌های اجتماعی و اجرای سیاست استاندارد سازی محصولات)، حقوق دانان نیز در صدد بر آمدند تا با ارائه راه کارهای کلی و اساسی، قانون‌گذار را به وضع قوانین حمایتی ترغیب کنند. البته پیش از این اقدامات، برای تولیدکنندگان محصولات معیوب، مسئولیت مدنی و الزام به جبران خسارت پیش بینی شده بود؛ اما از آن جا که این مسئولیت، منوط به اثبات تقصیر تولیدکننده در تولید کالا بود، مصرف‌کننده زیان دیده برای ملزم ساختن تولیدکننده به جبران خسارت، با دو نارسایی‌های مواجه بود: ۱- پیچیده بودن فرایند تولید باعث می‌شد تا در بسیاری از موارد، مصرف‌کننده، ناتوان از اثبات تقصیر تولیدکننده باشد. این امر به تولیدکنندگان نیرومند امکان می‌داد تا با پناه گرفتن در سایه اصل مسئولیت مبتنی بر تقصیر، خود را از تکلیف جبران خسارت برهانند، زیرا تقریباً اطمینان داشتند که مصرف‌کننده قادر به اثبات تقصیر آنان نیست؛ ۲- در برخی موارد اساساً تقصیری در جریان تولید، طراحی و یا عرضه محصول رخ نمی‌داد اما به علت معیوب بودن کالا، خسارتی به مصرف‌کننده وارد می‌شد. طبیعتاً در این حالت، تولیدکننده هیچ مسئولیتی نداشت.

این نارسایی‌ها موجب شد تا با رهنمودهای دکترین و رویه قضایی، قانون‌گذاران بسیاری از کشورها با وضع قوانین خاص، قائل به «مسئولیت محض» (Strict Liability) تولیدکننده در برابر مصرف‌کننده شوند. منظور از مسئولیت محض آن است که در صورت ورود خسارت به مصرف‌کننده در نتیجه مصرف کالای معیوب، تولیدکننده - صرف نظر از مقصر بودن یا نبودن - مکلف به جبران خسارت مصرف‌کننده است و اثبات بی‌تقصیری، تولیدکننده را از مسئولیت معاف نمی‌کند. امتیاز این مسئولیت آن است که مصرف‌کننده دیگر ناگزیر نیست برای پیروزی در دعوا، تقصیر تولیدکننده را اثبات نماید (Haffman:1994:123). برخلاف ایران - که تا کنون قانون خاصی را برای حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان و مسئولیت محض تولیدکنندگان تصویب نکرده است - این نظام مسئولیت در اکثر کشورهای دنیا پذیرفته شده است. حتی دستور العمل متحد الشکلی نیز در اتحادیه اروپا برای یکنواخت‌سازی قواعد آن در سال ۱۹۸۵ تهیه شده است (Swiss Re, 1996:10). اما در کشورهای پیشرفته و صنعتی، به این میزان حمایت هم اکتفا نشد و به رغم اتخاذ سیاست‌های قانونی و تحمیل مسئولیت 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 مصرف‌کالا، 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^۱، سازمان‌های غیردولتی متعددی نیز برای حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان به وجود آمدند. این سازمانها که تبلور اراده مستقل از دولت و مشارکت خودجوش افراد به شمار می‌آیند، در غالب موارد در حکم گروه‌های فشاری هستند که هدف مشترک آنها تلاش برای بهبود وضعیت حقوق مصرف‌کننده می‌باشد. این در حالی است که کشور ما علاوه بر محروم بودن از قوانین خاص و موثر حمایت از حقوق مصرف‌کننده، به علت مشکلاتی که در این مقاله بیان خواهد شد، تاکنون شاهد فعالیت منسجم و کارای سازمان‌های غیردولتی در این زمینه نبوده است.

تهیه‌کنندگان این مقاله کوشیده‌اند تا پس از بررسی ماهیت، نقش و جایگاه این سازمان‌ها در حمایت از حقوق مصرف‌کننده به این پرسش‌ها پاسخ دهند: سازمان‌های غیردولتی حمایت از حقوق مصرف‌کننده، دارای چه ساختار و ویژگی‌هایی بوده و چه مزایایی بر سازمان‌های دولتی دارند؟ نقش این نهادها در حمایت از حقوق مصرف‌کننده در کشورهای دیگر و ایران چیست؟ این سازمان‌ها برای تحقق اهداف حمایتی خود، چه محدودیت‌ها و مشکلاتی دارند؟ چرا اهمیت این نهادها در ایران ناشناخته بوده و سازمان‌های تشکیل شده نیز چندان موفق نبوده‌اند؟ و برای حل این معضلات چه اقداماتی را می‌توان اتخاذ کرد؟^۲

به منظور پاسخ‌گویی به این سوال‌ها، مطالب این مقاله به سه بخش تقسیم شده است: در بخش نخست ماهیت، نقش و جایگاه سازمان‌های غیر دولتی در حمایت از حقوق مصرف‌کننده به طور کلی، همراه با مطالعه تطبیقی در چند کشور مورد بحث قرار می‌گیرد؛ در بخش دوم جایگاه قانونی این سازمان‌ها در حقوق ایران بررسی می‌شود و بالاخره در بخش سوم پس از بررسی مشکلات سازمان‌های غیردولتی حمایت از مصرف‌کننده، پیشنهادهای راهکارهایی برای رفع آنها ارائه می‌شود.

۱- اصل ۵۱ قانون اساسی اسپانیا، اصل ۷۶ قانون اساسی لهستان و اصول ۵۲ و ۷۶ قانون اساسی پرتغال، بر ضرورت حمایت از حقوق مصرف‌کننده تأکید کرده‌اند، برای مطالعه بیشتر ر. ک:

www.bankersonline.com/tools/gac_lawsandregs.pdf, visited: 06/12/2006

۲- ذکر این نکته ضروری است که تاکید بر ایجاد و گسترش سازمان‌های غیر دولتی حامی حقوق مصرف‌کننده در کنار تصویب قوانین خاص در این مورد به معنای حمایت یکجانبه از مصرف‌کننده و به فراموشی سپردن تولیدکننده نیست، زیرا حمایت یکجانبه از بخش مصرف و ایجاد تکالیف بیش از حد سختگیرانه برای بخش تولید، تولیدکننده را از ادامه فعالیت بازمی‌دارد. بنابراین حمایت از مصرف‌کننده باید برای رسیدن به تعادل منافع میان مصرف‌کننده و تولیدکننده باشد اما آن چه تاکید بیشتر بر حقوق مصرف‌کننده را موجه می‌سازد، نابرابری موقعیت این طبقه، در مقایسه با تولیدکنندگان از حیث بهره‌مندی از منابع مالی، اطلاعات تخصصی راجع به کالا و قدرت چانه‌زنی و تبلیغاتی است.

بخش نخست: ماهیت سازمان‌های غیر دولتی و نقش آنها در حمایت از حقوق مصرف‌کننده

الف) ماهیت و ساختار

از آن جا که سازمان‌های غیر دولتی در زمینه‌های متفاوتی فعالیت می‌کنند نمی‌توان تعریفی جامع از آن ارائه کرد. این واژه، بر حسب اوضاع و احوال مختلف می‌تواند مفاهیم متفاوتی داشته باشد (کاظمی، ۱۳۸۲: ۵۱ و ۵۲) با این حال، با توجه به ویژگی‌های مشترکی که این سازمان‌ها دارند می‌توان آنها را این گونه تعریف کرد: سازمان‌های غیر دولتی، 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 تعریف را می‌توان بر سازمان‌های غیر دولتی حمایت از حقوق مصرف‌کننده نیز اطلاق کرد.

سازمان‌های غیر دولتی از اشخاص حقیقی و حقوقی حقوق خصوصی تشکیل می‌شوند 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 آن جا که به استقلال آنها خدشه وارد نکند، مجاز است. این نهادها اگر چه ساخته اشخاص غیر دولتی‌اند اما برای آن که 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 سازمان غیر دولتی توسط دولت و ثبت در مراجع ثبتی دولتی، وصف غیر دولتی بودن آن را زایل نمی‌کند. همین اوصاف، در مورد سازمان‌های غیر دولتی حامی حقوق مصرف‌کننده نیز صادق است. سازمانهای غیر دولتی در دو سطح ملی و بین‌المللی فعالیت می‌کنند و گستره موضوع فعالیت آنها بسیار وسیع است اما آن چه در این مقاله مورد توجه است، نقش سازمان‌های غیر دولتی ملی در حمایت از حقوق مصرف‌کننده می‌باشد. سازمان‌های خصوصی حمایت از مصرف‌کننده به این دلیل در کنار سازمان‌های دولتی تشکیل یافته‌اند که بتوانند به تحقق تعادل منافع میان مصرف‌کننده و تولیدکننده و رفع یا حداقل کاهش ضعف عملکرد دولت در این زمینه کمک کنند. این سازمان‌ها به عنوان بازیگران جدید در کنار دولت‌ها و سازمان‌های دولتی واجد انحصار حاضر شده‌اند تا به عنوان رابط میان مصرف‌کننده با دولت، مدافع منافع این طبقه باشند و کاستی‌ها و نارسایی‌های ناشی از ضعف عملکرد نهادهای دولتی در حمایت از این قشر در برابر تولیدکنندگان قدرتمند را جبران کنند و اساسی‌ترین حقوق مصرف‌کننده یعنی حق رفع نیازهای اساسی، حق بهرمندی از کالای سالم، حق آگاهی از اطلاعات مورد نیاز، حق انتخاب، نمایندگی، حق جبران، حق آموزش و حق بهره‌مندی از محیط زیست سالم (World Consumer Rights Day, 2006:1 & seq) را بدون گرفتار شدن در بوروکراسی و تشریفات دست و پاگیر دولتی محقق سازند.

این سازمان‌ها هر چند در ابتدای پیدایش خود، با مخالفت دولت‌های بزرگ و دارای اقتدار انحصاری مواجه بودند و به علت محدود بودن مشارکت عمومی در فعالیت‌های اجتماعی و مدنی، نقش فعالی نداشتند. اما به تدریج با آشکار شدن نارسایی‌های دولت در حمایت کامل و شایسته از مصرف‌کننده، اهمیت بیشتری یافتند به طوری که امروزه در اکثر کشورهای جهان به ویژه کشورهای پیشرفته، سازمان‌های غیردولتی، نقشی مؤثر در بهبود وضعیت حقوق مصرف‌کنندگان داشته‌اند. از این رو بند ۲ اصل ۵۱ قانون اساسی اسپانیا بر ضرورت تشکیل سازمان‌های غیر دولتی در جهت کمک به حقوق مصرف‌کننده تصریح کرده است (Charter of Fundamental Rights of the European Union, 2005:1). سازمان‌های خصوصی حمایت از مصرف‌کننده، به صورت داوطلبانه و فارغ از بوروکراسی دولتی و منفعت‌گرایی به دنبال تحقق منافع عمومی مصرف‌کنندگان بوده، بر پایه ساختاری مشارکتی و دموکراتیک و با هزینه‌ای کمتر از سازمان‌های دولتی، در صدد رسیدن به اهداف خویش هستند. ذکر این نکته ضروری است که برای افزایش موفقیت سازمان‌های غیردولتی، وجود دو عنصر مادی و معنوی، تعیین‌کننده است. منظور از عنصر مادی، تعداد اعضای سازمان است، زیرا هر چه تعداد اعضای یک سازمان غیردولتی، بیشتر باشد بیانگر اراده افراد بیشتری از مصرف‌کنندگان جامعه است. اما مهم‌تر از این رکن، عنصر معنوی یا همان حس تعاون و تعامل میان اعضا برای رسیدن به هدف مشترک می‌باشد (Farjat, 1963:n. 59). همین عنصر معنوی است که زمینه ساز اقدام دسته جمعی و سازمان یافته علیه تولیدکنندگان می‌گردد و از این رو یکی از صاحب نظران از آن به عنوان کلید موفقیت سازمان‌های غیردولتی یاد می‌کنند (Quin, 1963:137).

ب) نقش و جایگاه

سازمان‌های غیر دولتی حمایت از مصرف‌کننده، برای رسیدن به اهداف خود، وظایف گوناگونی را بر عهده دارند. این وظایف هر چند در اغلب این سازمان‌ها، مشترک است اما اولویت‌بندی وظایف در همه آنها یکی نیست.^۱ با این حال تفاوت‌های موجود در محور اصلی فعالیت، بنیادی نیست و به نوع تفکرات موسسان این نهادها و نیز انتظارات و نیازهای متفاوت مصرف‌کنندگان کشورهای مختلف باز می‌گردد.

۱- برای مثال در سازمان‌های تابع ساختار آنگلوساکسون مانند «اتحادیه مصرف‌کنندگان» آمریکا و «انجمن مصرف‌کنندگان» انگلیس، محور اصلی فعالیت‌ها، حمایت از حقوق مصرف‌کننده از طریق ارائه اطلاعات راجع به محصولات موجود در بازار است. در مقابل، سازمان‌های غیر دولتی موجود در کشورهای اسکندیناوی مثل «شورای مصرف‌کنندگان» نروژ و «شورای مصرف‌کنندگان» سوئد، محور اصلی برنامه‌های خود را بهبود وضعیت مصرف‌کنندگان از طریق ایجاد رابطه میان مصرف‌کنندگان و قوای عمومی می‌دانند. همچنین برنامه اصلی سازمان‌های خصوصی فعال در کشورهای مثل «سازمان خصوصی مصرف‌کنندگان» فرانسه، اقامه دعوا در دادگاه به نمایندگی از مصرف‌کنندگان است. ر.ک: (Thahn, 2005:246 & seq)

بر اساس مطالعه تطبیقی در کشورهای مختلف می‌توان مهم‌ترین نقش‌ها و وظایف سازمان‌های غیردولتی در حمایت از حقوق مصرف‌کننده را موارد زیر دانست:

۱- لزوم ارائه اطلاعات راجع به کیفیت محصولات به مصرف‌کنندگان

ارائه اطلاعات راجع به کیفیت محصولات از جانب سازمان‌های غیردولتی، یکی از عوامل موثر در حمایت از مصرف‌کنندگان است بدین ترتیب که اطلاعاتی صحیح و قابل دسترسی در مورد کیفیت کالا یا پایین محصولات موجود در بازار از جانب مراجع مورد اعتماد مصرف‌کنندگان، در اختیار آنان قرار گیرد. این اقدام علاوه بر آن که مصرف‌کنندگان را در گزینش کالاهای سالم و ایمن یاری می‌رساند، آنان را از مصرف محصولات بی‌کیفیت و معیوب و ورود زیان مالی و بدنی احتمالی باز می‌دارد. آگاه شدن مصرف‌کنندگان یک جامعه از میزان کیفیت یک محصول، به طور غیرمستقیم و در دراز مدت به نفع تولیدکنندگان نیز تمام می‌شود، زیرا یک تولیدکننده برای جلب مشتریانی که با آگاهی مناسب وارد چرخه شده‌اند و برای بیرون نماندن از دایره رقابت، ناگزیر است کالاهای خود را با کیفیت مطلوب‌تر از قبل، به بازار عرضه کند. بنابراین ملاحظه می‌شود که این اقدام سازمان‌های غیردولتی، تولیدکنندگان را نیز بهره‌مند خواهد ساخت و زمینه‌ساز برقراری اعتدال میان منافع مصرف‌کننده و تولیدکننده می‌شود.

سازمان‌های خصوصی حمایت از حقوق مصرف‌کننده در کشورهای مختلف، معمولاً ارائه اطلاعات راجع به کیفیت کالا را به عنوان یکی از اصلی‌ترین وظایف خود قلمداد کرده و در اساسنامه خود بدان اشاره می‌کنند (مانند انجمن مصرف‌کنندگان هلند و انجمن خصوصی مصرف‌کنندگان بلژیک) (www.violencestudy.org, 2005:1).

علت آن که سازمان‌های غیردولتی این وظیفه را بر عهده گرفته‌اند آن است که در بازار امروز، محصولات متعددی با علائم و نشان‌های متنوع وجود دارد که گزینش را برای مصرف‌کننده دشوار ساخته است. به علاوه امکان کسب اطلاع از کیفیت تمام یا اغلب آنها و بررسی رعایت اصول فنی در آنها برای خریدار انفرادی، غیر ممکن یا حداقل متضمن صرف پول و هزینه بسیار زیاد است؛ ضمن آن که بسیاری از خریداران از نکات فنی لازم برای بازرسی محصول ناآگاهند. هرچند اطلاعات نوعی مصرف‌کننده شامل گواهی کیفیت و برجسب‌های اطلاعاتی می‌تواند او را در انتخاب کالا یاری کند. اما این اطلاعات صرفاً جنبه مثبت دارد و خریدار نمی‌تواند از معایب موجود در کالا مطلع شود. از این رو در برخی کشورها، سازمان غیر دولتی حامی حقوق مصرف‌کننده به عنوان نمایندگان این قشر، وظیفه بررسی تطبیقی کالاها و مارک‌های مختلف و ارائه اطلاعات لازم راجع به کیفیت این محصولات را عهده دار شده‌اند. معمولاً این سازمان‌ها دارای ابزارهای علمی هستند که به آنها اجازه «بررسی تطبیقی کالاهای مصرفی» (Essais comparatif des bien consommation) موجود در بازار را می‌دهد (Thahn, 2005:246).

مزیت این روش آن است که وقتی مصرف کننده با کالایی از مارک‌های مختلف روبه رو می‌شود به بررسی‌های انجام شده رجوع می‌کند. شیوه بررسی تطبیقی کالا در چهار مرحله اجرا می‌شود:^۱

۱- ابتدا بر اساس اطلاعات راجع به اکثر کالاهای موجود در بازار یا دست کم کالاهای با مصرف زیاد، معیارهای یک کالای مطلوب و استاندارد در نظر گرفته می‌شود تا مقایسه کالاهای موجود بر اساس آن انجام شود. ۲- در مرحله بعد، سازمان باید از تعداد علائم و مارک‌های موجود در بازار مطلع شود و چند نمونه از یک محصول با مارک‌های مختلف خریداری نماید. ۳- در سومین مرحله، تحلیل فنی محصول آغاز می‌شود. بدین ترتیب که کالای مورد نظر، بر اساس معیارهای یک کالای مطلوب و استاندارد- که بر اساس انتظار مصرف کننده تعیین می‌شود- بررسی فنی می‌شود. در مواردی که رسیدن به نتیجه مورد نظر با دشواری روبه رو می‌شود باید شیوه‌های دیگر امتحان شود. ۴- پس از پایان بررسی‌ها، مرحله عرضه اطلاعات به دست آمده، نتایج بررسی‌های مختلف با یکدیگر تلفیق و منتشر می‌شود. با این حال شیوه عرضه اطلاعات در تمام سازمان‌های غیردولتی، یکسان نبوده و دو روش بیش از دیگر روشها مورد استفاده قرار می‌گیرد: در کشور فرانسه، کالاها بر اساس رابطه بها و کیفیتشان به طبقات مختلف تقسیم شده و نتایج بررسی از طریق انتشار در مجلات در اختیار عموم قرار می‌گیرد (Ibid)؛ اما در کشورهای انگلستان و بلژیک، سازمان‌های غیردولتی پس از بررسی‌های لازم و با در نظر گرفتن شرایطی چون انتظار مصرف کننده و کیفیت کالا، بهترین کالا را برای خرید معرفی می‌کنند تا بهترین خرید (Best Buy / f=Meilleur achat) محقق شود (Ibid). ایراد روش اخیر آن است که برای برگزیدن بهترین کالا، امکان در نظر گرفتن تمام عوامل وجود ندارد و به همین دلیل، گاه محصول انتخاب شده با واقعیت منطبق نیست. وانگهی در این شیوه، تنها انتظارات نوعی مصرف کننده لحاظ می‌شود در حالی که ارائه فهرستی از محصولات مورد تأیید، به مصرف کنندگان این مکان را می‌دهد که متناسب با نیاز خود بهترین محصول را برگزینند.

اجرای شیوه بررسی تطبیقی کالاها گاه با مشکلاتی مواجه است از جمله آن که بسیاری از سازمان‌های غیر دولتی، بودجه و متخصص فنی کافی را برای بررسی در اختیار ندارند. علاوه بر آن، سازمان‌های غیر دولتی برخوردار از بودجه و متخصص نیز در این زمینه گاه از انجام این بررسی‌ها ناتوان می‌شوند. چرا که برخی محصولات روز به روز در حال تغییر و تکامل هستند و مدل‌های جدیدی از آنها به بازار عرضه می‌شود و از آن جا که باید بررسی دقیق نسبت به یک محصول مکرر انجام شود و اطلاعات به دست آمده با سرعت در اختیار مصرف کننده قرار گیرد، تلفیق دو عنصر سرعت و دقت در بررسی فنی کالا همیشه آسان نیست.

۱- شیوه بررسی تطبیقی کالای مصرفی، برای نخستین بار در ۱۹۲۹ در ایالات متحده آمریکا مورد استفاده قرار گرفت و به خاطر تأثیر مطلوبی که بر کیفیت کالاها گذاشت بعدها کشورهای توسعه یافته به آن روی آوردند.

۲- انتقاد از کیفیت کالاها

این حق را که می‌توان نتیجه وظیفه نخست سازمان‌های غیردولتی و در ادامه آن دانست، در بسیاری از کشورها صراحتاً به رسمیت شناخته شده است و در برخی دیگر از آنها، سازمان‌های غیردولتی به اتکای اصل کلی آزادی بیان، حق انتقاد از محصولات معیوب را برای خود قائل شده‌اند، چرا که انتقاد از تولیدکنندگانی که کالاها را غیر استاندارد و خطرناک وارد بازار می‌کنند، ضمن آگاه‌سازی مصرف‌کننده، بر افزایش کیفیت کالاها اثری غیر قابل انکار دارد. حق انتقاد از کیفیت کالا، برای سازمان‌های غیردولتی، حقی مطلق و نامحدود به حساب نمی‌آید، زیرا در کشورهایی که این حق را برای انجمن‌ها و سازمان‌های خصوصی حقوق مصرف‌کننده به رسمیت شناخته‌اند، تجاوز از حدود انتقاد متعارف، به مسئولیت کیفری و مدنی سازمان منتهی می‌شود.^۱

نمونه این دعاوی در برخی کشورهای اروپایی دیده می‌شود. برای مثال، شرکت «پیکولو» (Picolo) بلژیک علیه انجمن غیردولتی مصرف‌کنندگان این کشور طرح دعوا کرده و مدعی شد که انتشار مقاله‌ای غیر مستند از جانب این انجمن در مجله «Test achats»، منجر به ورود دو میلیون فرانک خسارت به این شرکت شده است. دادگاه نیز با عنایت به اینکه مقاله منتشر شده تنها بر اساس ظنیات بوده و فاقد مبنای تحلیلی و مستندات فنی بوده است، انجمن را ملزم به جبران خسارت نمود (Thahn, 2005: P247).

۳- اقامه دعوا در محاکم قضایی به نمایندگی از مصرف‌کنندگان

یکی از مهم‌ترین نقش‌های یک سازمان غیردولتی در حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان، اقامه دعوا در دادگاه به نمایندگی از طرف آنهاست. این نقش به قدری دارای اهمیت است که شاید بتوان ادعا کرد حمایت از حقوق مصرف‌کننده به معنای خاص و دقیق کلمه، در اقامه دعوا در محاکم قضایی تبلور می‌یابد، زیرا آن چه مصرف‌کنندگان را به تشکیل سازمان‌های غیردولتی و عضویت در آنها ترغیب می‌کند، بیش از همه به خاطر استفاده از حمایت فعالانه این سازمان‌ها در اعمال و دفاع از حقوق آنها در مراجع قضایی است. در اساسنامه بسیاری از سازمان‌های غیردولتی مثل ماده ۲ اساسنامه انجمن مصرف‌کنندگان فرانسه بر این حق تصریح شده است (Institution nationale de la consommation, 2006: 1).

۱. در مورد مسئولیت کیفری باید گفت که انتقاد مغرضانه سازمان از تولیدکننده در قالب هتک حرمت و افترا، برای منتقد، مسئولیت کیفری به بار می‌آورد اما بیان مطالبی چون «در فرایند فنی تولید یا طراحی محصول، دقت کافی انجام نشده است» یا «تولید محصول در این تولیدی، در سطح بسیار نازلی است» و مانند این، در صورتی که با مستندات واقعی همراه بوده و دارای هدف مشروع باشد، توهین و هتک حرمت تلقی نمی‌شود. در کشور فرانسه، دعاوی بسیاری میان تولیدکنندگان و سازمان‌های غیردولتی در مورد توهین آمیز بودن یا نبودن انتقادهای مطرح شده است که در غالب آرای صادره از شعبه کیفری دیوان این کشور، منتقدان از اتهام وارده تبرئه شده‌اند (Thahn, 2005: 249).

در مورد مسئولیت مدنی سازمانهای غیردولتی نیز باید گفت که اگر انتقادهای وارده، مستند و مشروع نبوده و نویسنده بدون اطمینان از وجود عیب در تولید یک محصول، انتقاد خود را عامداً یا از روی بی‌احتیاطی متوجه تولیدکننده کند و این فعل تقصیر کارانه، منتهی به ورود زیان به تولیدکننده شود، زیان‌دیده می‌تواند علیه سازمان یا نویسنده اقامه دعوی جبران خسارت کند.

اقامه دعوی مصرف کننده زیان دیده از طریق سازمان های غیردولتی دارای این مزیت است که سازمان های مزبور با استفاده از وکلا و متخصصان حقوقی می توانند ضعف اطلاعات حقوقی مصرف کننده را جبران کنند. وانگهی مصرف کننده برای پیروزی در دعوی خود علیه تولید کننده، ناگزیر از اثبات ارکانی چون وجود عیب در تولید می باشد که با توجه به اطلاعات سازمان های غیردولتی از فرایند تولید و توزیع محصولات بازار و وجود کارشناسان فنی این سازمان ها اثبات این رکن بسیار تسهیل می شود؛ به علاوه چون این سازمان های غیردولتی با هدف غیر انتفاعی فعالیت می کنند مصرف کننده زیان دیده می تواند به طور رایگان یا دست کم با هزینه پایین، از خدمات حقوقی و مشاوره ای این نهادها در دادگاه بهره مند شود. مزیت دیگر نمایندگی سازمان های غیردولتی آن است که اگر مصرف کننده به عنوان یک شخصی حقیقی و به صورت انفرادی علیه سازمان های تولید کننده به ویژه تولیدکنندگان دولتی اقامه دعوا کند، خطر عدم رعایت برابری احتمالی اصحاب دعوا در دادگاه وجود دارد؛ در حالی که حضور انجمن - به عنوان نماینده مصرف کننده - در دادگاه می تواند از لحاظ روانی این نابرابری را به تعادل کشانده و اهرم فشار زیان دیده علیه تولید کننده تلقی شود.

در مورد این پرسش که سازمان های غیردولتی از کدام دسته منافع وابسته به مصرف کنندگان در مراجع قضایی دفاع می کنند باید گفت: علاوه بر منافع شخصی مصرف کننده خصوصی، منافع جمعی مصرف کنندگان جامعه نیز می تواند مطرح باشد. توضیح آن که امروزه رویه قضایی بسیاری از کشورها از جمله سوئد (Collective Action Proceeding, 2005: 1) ، به سازمان های غیر دولتی حمایت از مصرف کننده اجازه داده است که به عنوان نماینده مصرف کنندگان جامعه به عنوان یک جمع، اقامه دعوا کرده و از تولید کننده ای که با تولید و عرضه محصولات معیوب، سلامت و ایمنی این قشر را با خطر جدی روبه رو می کند، مطالبه خسارت کنند. به علاوه دادگاه ها و حقوق دانان کشورهایی چون فرانسه، سوئیس و آمریکا گام را فراتر نهاده و به سازمان های غیردولتی این حق را داده اند که اگر به منافع حرفه ای آنها لطمه ای وارد شد بتوانند علیه عامل ورود زیان اقامه دعوا کنند (Thahn, 2005: 253-256)

۴- حل و فصل اختلاف میان مصرف کنندگان و تولیدکنندگان

سازمان های غیردولتی همیشه نماینده یکجانبه صنف مصرف کننده نیستند بلکه در فهرست وظایف برخی از آنها، حل و فصل اختلاف میان مصرف کننده و تولید کننده در اختلافات راجع به مصرف، از طریق سازش و داوری پیش از مراجعه قضایی نیز مقرر شده است. نمونه این امر، بیشتر در سازمان های غیردولتی فعال در کشورهای اسکانندیناوی دیده می شود^۱. در صورت عدم حل و

۱- برای مثال، شورای مصرف کنندگان نروژ که متشکل از یک رئیس و هفت عضو منتخب اتحادیه مصرف کنندگان می باشد، وظیفه حل و فصل دعوی میان این دو طبقه را بر عهده دارد. همچنین شورای مصرف کنندگان سوئد که متشکل

فصل اختلاف، سازمان غیردولتی در صورت داشتن صلاحیت حقوقی می‌تواند به نمایندگی از مصرف‌کننده در دادگاه اقامه دعوا کرده یا طرفین را به اقامه دعوی شخصی رهنمون سازد و در صورت نداشتن صلاحیت برای طرح دعوا در دادگاه، می‌تواند مصرف‌کننده را به مراجعه به سازمان‌های غیردولتی که در این زمینه صلاحیت دارند، ارشاد کند.

۵- افزایش سطح آگاهی مصرف‌کنندگان از طریق اجرای برنامه‌های آموزشی

پیش از این اشاره شد که ارائه اطلاعات راجع به محصولات، از جمله وظایف سازمان‌های غیردولتی در افزایش آگاهی مصرف‌کنندگان است. با این حال راه حل مزبور جنبه موقتی و کوتاه مدت دارد از این رو کشورهایی که در آنها سازمان‌های غیردولتی نقش فعالی در حمایت از حقوق مصرف‌کننده دارند، در کنار ارائه اطلاعات به روز کالا و خدمات، برنامه‌های آموزشی دراز مدت و مفید برای افزایش اطلاعات عمومی مصرف‌کنندگان در زمینه مصرف، با هدف پرورش نسلی از مصرف‌کنندگان آگاه ترتیب داده شده است. یکی از برنامه‌های مزبور، راه اندازی انجمن‌های آموزشی و انتشار اطلاعات متنوع راجع به حقوق مصرف‌کنندگان از طریق سایت‌های اینترنتی و مجلات اختصاصی است.^۱ اهمیت نقش آموزش آگاه‌انگاز افزایش می‌یابد که تولیدکنندگان از دسترسی سازمان‌های غیردولتی به اطلاعات راجع به فرایند طراحی و تولید و عرضه کالاهای خود و یا ارائه اطلاعات صحیح و کافی به آنها خودداری می‌کنند لذا این سازمان‌ها می‌کوشند تا با افزایش تدریجی آگاهی مصرف‌کنندگان جامعه در کوتاه مدت و دراز مدت، تولیدکنندگان را در برابر مصرف‌کنندگانی مطلع و آگاه قرار دهند و آنها را غیر مستقیم، ملزم به افزایش کیفیت و ایمنی محصولات خود کنند. در کنار انتشار نشریات، برخی سازمان‌های غیردولتی ملی در برنامه‌های آموزشی خود، اقدام به تشکیل زیر مجموعه‌های محلی در نقاط مختلف کشور کرده‌اند تا از طریق آن، ارتباط مصرف‌کنندگان با این نهادها و امکان ارائه خدمات آموزشی و مشاوره‌ای، بیشتر فراهم

از هفت نماینده مصرف‌کنندگان، سه نماینده از صنعت و تجارت مورد نظر و چهار کارشناس فنی و حقوق است، با هدف رفع اختلاف مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان و ترغیب همکاری آنها و ارائه رهنمودهای کلی برای بهبود مشارکت ایشان تشکیل شده است (Consumer Council of Norway, 2005:1 & seq).

۱- برای نمونه، اتحادیه مصرف‌کنندگان فرانسه، نشریه‌ای تحت عنوان Cooperative de France با حدود ۱/۵ میلیون اشتراک منتشر می‌کند که سرشار از مطالب قابل فهم برای عموم مصرف‌کنندگان است (Thahn, 2005:253 & seq). همچنین NGOهای فعال در ایالات متحده آمریکا از طریق برنامه‌ها و گاه شبکه‌های اختصاصی رادیویی و تلویزیونی و سایت‌های اینترنتی، می‌کوشند تا با تربیت مصرف‌کنندگانی آگاه از حقوق و تکالیف خود، به طور غیر مستقیم به برقراری تعادل مصرف‌کننده و تولیدکننده در بازار کمک کنند. برای مثال، اتحادیه مصرف‌کنندگان آمریکا که از سال ۱۹۳۶ فعالیت خود را آغاز کرده است، اطلاعات آموزشی خود را از طریق گزارشی تحت عنوان Consumer Report به طور منظم در طول سال عرضه می‌کند (Consumer Report: 2006,1).

شود. برای نمونه، اتحادیه مصرف‌کنندگان انگلستان با هدف افزایش بینش حقوقی و فنی مصرف‌کنندگان، گروه‌های محلی تحت عنوان «گروه‌های مصرف‌کننده» در نقاط مختلف این کشور تشکیل داده است. در کشور فرانسه نیز در کنار انجمن‌های ملی، گروه‌های محلی مصرف‌کنندگان، برای دفاع از حقوق این صنف در زمینه کیفیت محصولات تشکیل شده‌اند که از جمله آنها می‌توان به «انجمن محلی سازمان مصرف‌کنندگان» اشاره کرد (Ibid:229).

۶- مشارکت در تعیین کیفیت کالاها و تعیین ضوابط ناظر بر گواهی کیفیت

امروزه سازمان‌های خصوصی حمایت از مصرف‌کننده می‌کوشند تا برای عملی‌تر کردن اهداف خود، روابط منظم و مستقیمی با گروه‌های حرفه‌ای و سازمان‌های فنی تعیین گواهی کیفیت داشته باشند. تأثیر سازمان‌های غیردولتی در تعیین کیفیت کالا و ضوابط گواهی کیفیت، غیر مستقیم است؛ بدین ترتیب که نمایندگان این سازمان‌های غیردولتی، با حضور در جلساتی که در آن، نمایندگان تولیدکننده‌ها و صنایع مختلف و نمایندگان بخش تعیین گواهی کیفیت و استاندارد شرکت دارند، انتظارات نوعی مصرف‌کنندگان را مطرح کرده و نتایج جلسات را به اطلاع سایر اعضا می‌رسانند. در کشورهای نظیر آلمان و فرانسه که سازمان‌های غیردولتی، ضرورت حضور خود را در تعیین کیفیت و ضوابط گواهی کیفیت، تثبیت کرده‌اند، بار روانی ناشی از این کار، تولیدکنندگان را به تولید و ارائه کالاهای با کیفیت و مطابق استاندارد وا می‌دارد. در حقیقت سازمان‌های غیردولتی علاوه بر ارائه اطلاعات راجع به کالاهای با کیفیت و بی‌کیفیت بازار به مصرف‌کنندگان، تلاش می‌کنند تا با دخالت غیر مستقیم در تعیین کیفیت و استاندارد محصولات - که می‌توان از آن به اقدامی پیشگیرانه تعبیر کرد- تا حد امکان از بروز تقلب یا سهل‌انگاری در طراحی و تولید و دادن گواهی کیفیت و ضوابط تعیین شده، جلوگیری نمایند و در صورت داشتن صلاحیت قانونی به نمایندگی از مصرف‌کنندگان اقدامه دعوا کنند. در کشور فرانسه از سال ۱۹۶۷ به بعد، نمایندگان بخش تولید، تجارت و مصرف در قالب مجمعی به نام «L'Association Dynamag» با هدف تعیین کیفیت کالا جهت افزایش رضایت مصرف‌کنندگان کشور به فعالیت مشغول هستند (Thahn, 2005: 261-271).

۷- تلاش برای تصویب قوانین و مقررات حامی حقوق مصرف‌کننده

یکی از عواملی که می‌تواند حمایت از حقوق مصرف‌کننده را اعتلا بخشد، وجود قوانین و مقررات مناسب و کارآمد برای بهبود حقوق مصرف‌کنندگان و حمایت از آن است، زیرا ذکر جنبه‌های حمایتی در قالب قوانینی که از پشتوانه قدرت دولت برخوردار است، در بسیاری از موارد می‌تواند بیش از حمایت‌هایی که در قانون نیامده است، موثر باشد. به همین منظور، سازمان‌های خصوصی حمایت از مصرف‌کننده می‌کوشند تا از طریق ارتباط منظم با نمایندگان پارلمان‌ها و ایجاد

کمیته‌های تخصصی در مجلس و انتقال مطالبات و انتظارات عمومی مصرف‌کنندگان، زمینه تصویب قوانینی را فراهم آوردند که وضعیت حقوقی حمایت از مصرف‌کننده را بهبود می‌بخشد. افزون بر آن، تعامل سازمان‌های غیردولتی با دولتمردان و نمایندگان مردم در پارلمان، این امتیاز را نیز به همراه دارد که قانون‌گذار را از وضع قوانین و آیین‌نامه‌های مغایر با قوانین موجود حقوق مصرف‌کننده باز می‌دارد. این تعامل در کشوری چون فرانسه به وضوح دیده می‌شود؛ جایی که تأثیرگذاری سازمان‌های غیردولتی در اندیشه قانون‌گذار از ۱۹۴۵ آغاز شده و امروزه شدت یافته است. در کشور نروژ نیز شورای مصرف‌کنندگان، قانون‌گذار را از مشاوره‌ها و نظرات ارشادی خود بهره‌مند می‌کند (Consumer Council of Norway, 2005: 1 & seq).

۸- برقراری ارتباط با سازمان‌های غیردولتی سایر کشورها و سازمان‌های بین‌المللی حامی حقوق مصرف‌کننده

افزایش تعاملات بین‌المللی و فواید حاصل از تجربیات نهادهای خارجی و بین‌المللی، بسیاری از سازمان‌های غیردولتی داخلی را بر آن داشته است تا با گسترش روابط خود با سازمان‌های غیردولتی دیگر کشورها و نیز سازمان‌های بین‌المللی فعال در زمینه حمایت از حقوق مصرف‌کننده، حمایت از حقوق این صنف را تسریع کنند. نمونه این تعامل را می‌توان در کشور فرانسه دید. در این کشور، کمیته‌ای با علامت اختصاری A. F. N. O. R که متشکل از نمایندگان سازمان‌های غیردولتی مصرف‌کننده سراسر کشور است، ارتباطی تنگاتنگ با سازمان بین‌المللی استاندارد داشته و از نتایج این تعامل، در جلسات راجع به تعیین کیفیت و ضوابط استاندارد کالا استفاده می‌کند (AFNOR, 2005: 1).

بخش دوم: جایگاه سازمان‌های غیردولتی حامی حقوق مصرف‌کننده در حقوق ایران

الف) پیشینه قانونی

مطابق نظام حقوقی ایران، مسئولیت تولیدکننده کالای معیوب - جز در موارد معدودی مانند تولید مواد خوراکی و بهداشتی - مسئولیت مبتنی بر تقصیر است؛ یعنی مصرف‌کننده زیان دیده مکلف است برای پیروزی در دعوای جبران خسارت، تقصیر تولیدکننده را اثبات نماید وگرنه زیان او جبران نشده باقی می‌ماند. از آن جا که تاکنون قانونی، مسئولیت محض را بر تولیدکننده محصولات معیوب بار نکرده است ناگزیر باید به قواعد عمومی مسئولیت در نظام حقوقی ایران مراجعه کرد و از آن جا که در حقوق ما اصل بر مسئولیت مبتنی بر تقصیر است، بسیاری از مصرف‌کنندگان با ناتوان دیدن خود در اثبات تقصیر، از طرح دعوی منصرف می‌شوند. این کاستی را می‌توان با تصویب قانونی که مسئولیت محض را بر تولیدکننده تحمیل می‌کند، جبران نمود. شایان ذکر است که لایحه حمایت از حقوق

مصرف‌کنندگان - پس از رویارویی با مخالفت‌های گسترده و طی شدن زمانی طولانی از آغاز تصویب کلیات آن در سال ۱۳۷۲ - سرانجام در پی اصلاح و تصویب نهایی در کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی، در روزهای پایانی خرداد ماه سال ۱۳۸۵ در صحن علنی مجلس تصویب شد؛ اما شورای نگهبان ایرادهایی را درباره مفاد لایحه مزبور مطرح ساخته است. بنابراین لازم الاجرا شدن این لایحه مستلزم انجام اصلاحات مدنظر شورای نگهبان است و تا قبل از تایید نهایی آن، نمی‌توان آن را به عنوان یک متن قانونی مورد استناد قرار داد.

در این شرایط، وجود نهادهایی مانند سازمان‌های غیردولتی می‌تواند به طور مستقیم یا غیرمستقیم بر افزایش کیفیت و مطلوبیت کالا تأثیر مثبت گذاشته، با اقدامات سازمان یافته خویش، مصرف‌کنندگان زیان دیده را در جبران خسارات یاری رساند. با این حال، سازمان‌های غیردولتی حامی حقوق مصرف‌کننده در حقوق ما از جایگاه قانونی روشن و مستحکمی برخوردار نیستند. توضیح آن که از دیر باز گروه‌هایی از مردم ایران در تشکیلات‌های خیریه و عام‌المنفعه در مناطق مختلف فعالیت داشته‌اند. این‌گونه مؤسسات فاقد برخی ویژگی‌های سازمان‌های غیردولتی کنونی نظیر داشتن مجمع، سازمان یافتگی و گستردگی اعضا بودند و در زمینه‌های خاصی به ایفای نقش می‌پرداختند. گرچه به تدریج در اثر ایجاد نیازهای جدید در اجتماع، فعالیت‌ها و نقش‌های سازمان‌های غیردولتی در کشور افزایش یافت؛ اما قانونی خاص و جامعی درباره تاسیس سازمان‌های غیردولتی در کشور ما به تصویب نرسید. بنا براین، صرف نظر از مشکلات مالی، ساختاری و بیرونی سازمان‌های غیردولتی در ایران - موانعی که تاسیس یا رشد آنها را بسیار دشوار ساخته است و در بخش سوم این گزارش بررسی می‌شود - سازمان‌های غیردولتی حامی حقوق مصرف‌کننده در نظام حقوقی کشور جایگاهی روشن و شناخته شده ندارند. علاوه بر فقدان پیشینه در منابع حقوقی ایران در زمینه قانون خاص ناظر بر تاسیس و اداره سازمان‌ها یا انجمن‌های حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان، در هیچ یک از قوانین لازم‌الاجرای مصوب سال‌های اخیر نیز به تاسیس سازمان‌های غیردولتی حامی حقوق مصرف‌کننده اشاره نشده است. البته در گزارش کارشناسی که در مهر ماه سال ۱۳۸۰ از سوی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی درباره لایحه حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان تهیه شده، مقرراتی در این زمینه پیشنهاد شده است (منتقمی، ۱۳۸۵، ۱۳۵-۱۴۴).

براساس ماده ۱۱ گزارش مذکور، به منظور تسهیل و تسریع در رسیدگی به تخلفات و استیفای حقوق مصرف‌کنندگان بنا به درخواست شاکی، انجمن ملی حمایت از مصرف‌کنندگان می‌تواند به وکالت از مصرف‌کنندگان در مراجع قانونی طرح دعوا نماید. به علاوه، به منظور تسریع در رسیدگی به تخلفات، انجمن‌های حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان می‌توانند نسبت به تشکیل شوراهای حل اختلاف مبادرت

نمایند. براساس این ماده شوراهاى حل اختلاف علاوه بر صدور رای بر جبران خسارات وارده مجازند نسبت به دریافت جریمه تا پانزده درصد خسارات وارده به مصرف‌کنندگان اتخاذ تصمیم نمایند. این شوراها در صورت توافق مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان و توزیع‌کنندگان و ارائه‌دهندگان کالاها و خدمات به اختلاف رسیدگی و در خصوص جبران خسارات رای صادر می‌نمایند. البته مقرر شده بود که آیین نامه راجع به نحوه تشکیل و رسیدگی و نحوه انتخاب و تعداد اعضای شورای حل اختلاف از سوی وزارتخانه‌های بازرگانی و دادگستری تهیه و به تصویب هیأت وزیران برسد اما چون این مواد در متن نهایی لایحه حذف شد، در صورت قانون شدن لایحه نیز موادی به مقوله سازمان‌های غیردولتی حامی حقوق مصرف‌کننده نپرداخته و در نتیجه تهیه آیین نامه نیز منتفی خواهد بود.

در کشور ما در حال حاضر، قانون خاص حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان که حقوق آنان (از جمله حق بهره‌مندی از خدمات قابل ارائه از سوی انجمن‌های حمایت از حقوق مصرف‌کننده) را صریحاً اعلام نموده و مورد حمایت قرار داده باشد، وجود ندارد و لایحه حمایت از حقوق مصرف‌کننده نیز هنوز به تصویب نهایی نرسیده و نمی‌توان بدان عنوان قانون داد. البته ماده ۴۸ قانون تجارت الکترونیکی (مصوب ۱۳۸۲/۱۰/۱۷)، به سازمان‌های مدنی حمایت از حقوق مصرف‌کننده اختیار می‌دهد که به عنوان شاکی از طرف مصرف‌کننده زیان دیده اقامه دعوا نمایند، با این حال ماده مزبور تنها به یکی از وظایف این سازمان‌ها اشاره کرده و در خصوص دیگر نقش‌های کلیدی آنها در ارتباط با حمایت از حقوق مصرف‌کننده تصریح ندارد. وانگهی قلمرو اجرای این ماده، محدود به روابط الکترونیکی است و در سایر موارد نمی‌توان از آن بهره برد. از این رو در شرایط فعلی، آیین‌نامه اجرایی ماده ۱۸۲ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مهم‌ترین متن قانونی موجود درباره سازمان‌های غیردولتی است.^۱ در این آیین‌نامه به سازمان‌های غیردولتی فعال در زمینه حمایت از حقوق مصرف‌کننده تصریح نشده است، اما با توجه به عموم و اطلاق مواد آن، می‌توان از متن مزبور در مورد سازمان‌های غیردولتی حامی حقوق مصرف‌کننده نیز بهره برد؛ به ویژه آن که ماده ۳ آیین‌نامه، موارد حمایتی (از جمله حمایت از حقوق مصرف‌کننده) را از جمله موضوعات فعالیت سازمان‌های غیردولتی می‌داند. با این حال ذکر این نکته ضروری است که اولاً: تصویب قانونی خاص در زمینه حقوق مصرف‌کننده باعث می‌شود تا نقش و اختیارات سازمان‌های غیردولتی روشن‌تر بیان شود؛ ثانیاً: جایگاه حقوق این سازمان‌ها مستحکم‌تر گردد، زیرا وجود یک آیین‌نامه نمی‌تواند

۱ - ماده ۱۸۲ قانون برنامه سوم توسعه به شرح زیر است: «وزارت کشور مکلف است با رعایت قوانین نسبت به تهیه طرح‌های مربوط به ایجاد و تقویت تشکل‌های مردمی (صنفي تخصصی)، سازمان‌های غیردولتی و سازمان‌های محلی با هدف زمینه‌سازی برای واگذاری اعمال تصدی دولت به آنها و تقویت نظارت‌های سازمان یافته مردمی بر فعالیت‌های دستگاه‌های دولتی، اقدام نموده و پس از تصویب هیات وزیران به مورد اجرا گذارد».

چندان سازمان‌ها را از ثبات حقوقی خود مطمئن سازد و هر لحظه امکان تغییر مفاد یا نسخ آیین نامه توسط قانون عادی وجود دارد و شاید یکی از دلایل تردید افراد در تشکیل نهادهای غیردولتی حمایت از حقوق مصرف کننده، به فقدان قانونی خاص در این زمینه بر می‌گردد. اهمیت تشکیل این نهادها زمانی افزون تر می‌شود که بدانیم ماده (۹۸) قانون برنامه چهارم توسعه (مصوب ۱۳۸۳/۶/۱۱) دولت را مکلف نموده است برای حفظ و ارتقای سرمایه اجتماعی، رضایتمندی عمومی و گسترش نهادهای مدنی طی سال اول برنامه اقداماتی را انجام دهد و بند «و» ذیل ماده مزبور نیز دولت را مکلف ساخته است با اعمال سیاست‌های تشویقی، امکان گسترش کمی و کیفی نهادهای مدنی را فراهم کند.

ب) تعریف و ویژگی‌های سازمان‌های غیردولتی حامی حقوق مصرف کننده

با استنباط از ماده ۱ آیین نامه یاد شده می‌توان: «سازمان‌های غیردولتی حامی حقوق مصرف کننده تشکل‌هایی هستند که از سوی گروهی از اشخاص حقیقی یا حقوقی غیر حکومتی به صورت داوطلبانه با رعایت مقررات مربوط تاسیس شوند و دارای اهداف غیر انتفاعی در زمینه حمایت از حقوق مصرف کننده باشند». بر اساس آیین نامه مزبور، مهم ترین ویژگی‌های این سازمان‌ها عبارتند از:

۱- غیر دولتی بودن

معنای غیر دولتی بودن سازمان این است که دستگاه‌های حکومتی نباید در تأسیس و اداره سازمان دخالت داشته باشند، زیرا در صورت دخالت دستگاه‌های حکومتی در تأسیس و اداره سازمان‌های غیردولتی، سازمان‌های تأسیس شده تحت سلطه مقامات دولتی خواهند بود و نمی‌توانند به عنوان سازمان‌های غیردولتی، مستقل از اراده و قدرت دولتمردان فعالیت کنند و به اهداف خود دست یابند. البته مشارکت مقامات و کارکنان دولتی در تأسیس و اداره سازمان، در صورتی که خارج از عنوان و سمت دولتی آنان باشد، مانع وصف غیردولتی بودن سازمان نخواهد بود، زیرا افراد مذکور همانند سایر اعضا در چارچوب اساسنامه به مشارکت داوطلبانه در سازمان خواهند پرداخت و برخورداری از مقام دولتی امتیازی برای آنها محسوب نمی‌شود.

۲- داشتن اهداف غیرانتفاعی

اهداف غیر انتفاعی به معنای عدم فعالیت‌های تجاری و صنفی انتفاعی برای تقسیم منافع آن بین اعضا، موسسان، مدیران و کارکنان سازمان است. البته سازمان می‌تواند برای تامین منابع مالی خود و استقلال از منابع مالی دولتی، به فعالیت‌هایی چون انتشار نشریات و ارائه خدمات مشاوره‌ای در راستای اهداف سازمان بپردازد؛ اما دستیابی به درآمد نباید هدف مستقیم و بلاواسطه اعضا باشد. در تبصره ۴ ماده ۱ آیین‌نامه تصریح شده است که غیرانتفاعی بودن اهداف سازمان‌های غیردولتی به معنای انجام ندادن فعالیت‌های انتفاعی برای تقسیم منافع حاصل میان اعضا و کارکنان سازمان

است، زیرا در صورت تقسیم منافع، سازمان غیرانتفاعی نخواهد بود، بلکه در زمره موسسات انتفاعی مانند شرکت‌های تجاری قرار می‌گیرد.

۳- داوطلبانه بودن عضویت

منظور از «داوطلبانه»، مشارکت در تاسیس و اداره سازمان بر اساس اراده آزاد اشخاص بدون الزام قانونی یا قضایی است. این ویژگی موجب می‌شود افرادی که دارای انگیزه قوی، علاقه و آگاهی لازم برای فعالیت در زمینه حمایت از مصرف‌کننده هستند، عضویت سازمان را بپذیرند و فارغ از الزامات خارجی و تحمیلی مانند تکلیف قانونی یا اداری، به مشارکت در امور مورد نظر بپردازند.

۴- داشتن شخصیت حقوقی

بر اساس ماده ۲ آیین‌نامه، سازمان‌های غیر دولتی حامی حقوق مصرف‌کننده پس از اخذ پروانه فعالیت و ثبت در مراجع قانونی، دارای شخصیت حقوقی می‌شوند. بنابراین ثبت سازمان، شرط لازم برای برخورداری از شخصیت حقوقی است. این شرط با دیگر مواد موجود در نظام حقوقی ما نیز سازگار است، زیرا مطابق ماده ۵۸۴ قانون تجارت (مصوب ۱۳۱۱) و آیین‌نامه اصلاحی ثبت و تشکیلات و موسسات غیر تجاری (مصوب ۱۳۲۷)، موسساتی که برای مقاصد غیر تجاری و غیر انتفاعی تاسیس شده‌اند یا تاسیس شوند، از تاریخ ثبت، شخصیت حقوقی خواهند داشت. سازمان غیردولتی، پس از برخورداری از شخصیت حقوقی می‌تواند از آثار حقوقی آن، یعنی دارا بودن حقوق و تکالیف، تابعیت و اقامتگاه مستقل از اعضا بهره‌مند شود. مطابق نظام حقوقی ایران (از جمله ماده ۵۸۸ قانون تجارت)، اشخاص دارای شخصیت حقوقی از جمله سازمان‌ها، تنها در راستای اهداف مقرر در اساسنامه خود، دارای صلاحیت حقوقی هستند و در این زمینه از کلیه حقوق و تکالیف اشخاص حقیقی به استثنای حقوق و تکالیف مخصوص اشخاص حقیقی برخوردارند.

ج) نقش سازمان‌های غیردولتی حامی حقوق مصرف‌کننده در نظام حقوق ایران

با استنباط از مفاد ماده ۴ آیین‌نامه می‌توان اظهار داشت که سازمان‌های غیردولتی حامی حقوق مصرف‌کننده، حق دارند متناسب با موضوع فعالیت خود، با رعایت آیین‌نامه مورد نظر و سایر قوانین و مقررات مربوط، فعالیت نمایند. بر اساس این ماده، می‌توان شش نقش اصلی برای سازمان‌های غیردولتی حامی حقوق مصرف‌کننده در ایران برشمرد که در ادامه بدانها اشاره می‌کنیم. البته ذکر این نکته ضروری است که موارد بر شمرده شده در ماده ۴ احصایی نیست و با استفاده از عبارت «انجام هرگونه عملیات دیگر برای تأمین اهداف مقرر در اساسنامه سازمان» می‌توان استنباط کرد که سازمان‌های غیردولتی حامی حقوق مصرف‌کننده می‌توانند وظایف و حقوق دیگری نیز داشته باشند. با این حال، کلی و مبهم بودن این عبارت از یک سو و فقدان تصریح درباره برخی از نقش‌های مهم سازمان‌های

غیردولتی از قبیل حق بررسی تطبیقی محصولات و حق آموزش مصرف‌کنندگان از سوی دیگر، حاکی از آن است که صرفاً با استفاده از آیین نامه مورد بحث، ایفای برخی از نقش‌های خاص سازمان‌های غیردولتی فعال در زمینه حقوق مصرف‌کننده امکان پذیر نخواهد بود و ضرورت دارد مقررات خاصی درباره نحوه تاسیس، اداره و فعالیت این گونه سازمان‌ها تدوین، تصویب و اجرا شود.

شش نقش اصلی سازمان‌های مورد بحث عبارتند از: ۱- ارائه خدمات مورد نیاز دستگاه‌های دولتی و عمومی و غیر دولتی از قبیل اظهار نظرهای ارشادی مشاوره‌ای در زمینه حقوق مصرف‌کننده؛ ۲- اظهار نظر و پیشنهاد راهکارهای مناسب در باره برنامه‌ریزی مراجع دولتی و عمومی غیردولتی در مورد حقوق مصرف‌کننده؛ ۳- برگزاری اجتماعات در جهت تحقق اهداف سازمان؛ ۴- انتشار نشریه؛ ۵- حق دسترسی به اطلاعات موجود در موسسات عمومی و ۶- حق دادخواهی در مراجع قضایی و شبه قضایی (داوری). از آن جا که این سازمان‌ها دارای حق دسترسی به اطلاعات موجود در موسسات عمومی هستند، موسسات عمومی مکلفند در صورت درخواست سازمان غیردولتی، اطلاعات غیر طبقه‌بندی شده خود را در اختیار سازمان قرار دهند. علاوه بر آن، سازمان‌های دولتی و عمومی در قوا و نهادهای مختلف مکلفند در فرآیند تصمیم‌گیری به اخذ نظر سازمان‌های غیردولتی مربوط بپردازند و حسب مورد آنها را برای شرکت در جلسات خود دعوت نمایند و گزارشی از نظرهای ارائه شده را در اسناد سازمان مربوط ثبت کنند. در سال‌های اخیر، برخی از کشورهای جهان مانند هند، ژاپن و انگلستان، با تصویب قوانین خاص، حق آگاهی مردم و سازمان‌های غیردولتی از اطلاعات برای پرداختن به فعالیت‌های مربوط به نظارت بر عملکرد دولت را پذیرفته‌اند (Freedom of Information Legislation, 2006:1&seq). بنابراین شناسایی حق دسترسی به اطلاعات در آیین‌نامه اجرایی به تنهایی تضمین‌کننده استیفاء حق مذکور از سوی سازمان‌های غیردولتی نخواهد بود، بلکه ضرورت دارد این حق با تدوین و تصویب قانون مورد شناسایی قرار گیرد و دارای ضمانت اجرایی مؤثر باشد تا صاحبان حق بتوانند در موارد لزوم، از آن بهره‌مند گردند. تکالیف تعیین شده برای دولت و سازمان‌های دولتی در موارد مذکور به علت فقدان ضمانت اجرا یا اختیاری بودن موارد تعیین شده، فاقد کارایی لازم به نظر می‌رسد، زیرا الزامی در این زمینه وجود ندارد و معمولاً مدیران و کارکنان سازمان‌های دولتی علاقه‌ای به ارائه اطلاعات به سازمان‌های غیردولتی ندارند و مانع دسترسی آنها یا گروه‌های حقیقت‌یاب به اطلاعات مورد نیاز می‌شوند.

هم چنین برای حمایت از منافع عمومی و خصوصی مصرف‌کنندگان، براساس ماده ۴۸ قانون تجارت الکترونیکی، سازمان‌های مدنی حمایت از حقوق مصرف‌کننده می‌توانند به عنوان شاکی (البته در دعاوی مربوط به تجارت الکترونیکی) اقامه دعوا نمایند. حق اقامه دعوا از سوی سازمان‌های

غیردولتی در ماده ۱۵ آیین‌نامه نیز مقرر شده است و به موجب آن، سازمان می‌تواند در موضوع فعالیت خود و به نمایندگی از منافع عمومی علیه اشخاص حقیقی و حقوقی در مراجع قضایی اقامه دعوا نماید. پذیرش امکان اقامه دعوی سازمان‌های غیردولتی به نمایندگی از جانب مصرف‌کنندگان عضو، محل تردید نیست، زیرا اعضا در لحظه عضو شدن، با اطلاع از اساسنامه سازمان و حدود صلاحیت و اختیارات آن، نهاد مزبور را به عنوان نماینده خود در اقامه دعوا انتخاب می‌کنند. بنابراین اگر درخواست عضویت را ایجاد و پذیرش عضویت از سوی سازمان را قبول تلقی کنیم، قرارداد اعطای نمایندگی در لحظه پذیرش عضویت، منعقد می‌گردد. اما تردید در مورد امکان نمایندگی سازمان‌های غیر دولتی از جانب مصرف‌کنندگان غیر عضو می‌باشد. در این خصوص می‌توان به دو گونه استدلال کرد: از یک سو می‌توان گفت که نمایندگی سازمان غیردولتی، از نوع نمایندگی قراردادی است در نتیجه گستره نمایندگی آن تنها ناظر به مصرف‌کنندگان عضو است مگر آن که مصرف‌کنندگان غیر عضو از طریق انعقاد قرارداد، به سازمان نمایندگی برای اقامه دعوا دهند. از سوی دیگر می‌توان گفت که نمایندگی سازمان غیردولتی، از نوع نمایندگی قانونی است، زیرا ماده ۴۸ قانون تجارت الکترونیکی و ماده ۱۵ آیین‌نامه اجرایی ماده ۱۸۲ قانون برنامه سوم توسعه، قدرت نمایندگی از منافع مصرف‌کننده را به سازمان اعطا کرده است بر این اساس مصرف‌کننده، الزامی به انعقاد قرارداد جداگانه با سازمان ندارد. وانگهی از اطلاق ماده ۱۵ آیین‌نامه که نمایندگی سازمان در اقامه دعوا برای حمایت از منافع عمومی (از جمله منافع مصرف‌کنندگان) را مقرر داشته است، چنین برمی‌آید که این نمایندگی ناظر به کلیه مصرف‌کنندگان - چه عضو و چه غیر عضو - است. از میان این دو استدلال، استدلال دوم از لحاظ حقوقی قوی‌تر است. هم‌چنین استدلال دوم با مصالح جامعه ما در دراز مدت سازگارتر می‌باشد، زیرا مصرف‌کنندگان جامعه مکلف می‌شوند برای اقامه دعوا به عضویت سازمان‌های حامی حقوق آنها در آیند که این الزام در نهایت به افزایش عضوگیری سازمان‌ها و تامین بهتر منابع مالی آنها کمک می‌کند، ضمن آن که فرهنگ توسل به سازمان‌های مزبور را گسترش می‌دهد.

پرسش دیگر در مورد نمایندگی سازمان‌های غیردولتی آن است که آیا این سازمان‌ها درکنار مطالبه خسارات فردی وارد به مصرف‌کننده، می‌توانند ضررهای وارد به قشر مصرف‌کننده را به عنوان یک جمع (ضرر جمعی)^۱ نیز مطالبه نمایند؟ در پاسخ باید گفت که قوانین ایران در مورد امکان جبران خسارات جمعی ساکت‌اند اما از آن جا که ماده ۳ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی، در موارد سکوت قانون، اجازه استناد به اصول حقوقی را می‌دهد و اصل

1- Class Action.

جبران کامل خسارات وارده- به عنوان یک اصل کلی حقوقی- در تمام نظام‌های حقوقی از جمله ایران پذیرفته شده است. مطالبه چنین ضرری با نظام حقوقی ما منطبق است؛ ضمن آن که شعبه تشخیص دیوان عالی کشور در پرونده کلاسه ۱۴/۱۹۶۵ در دعوی مطالبه ضرر جمعی وارد به قشر وکلا، رای به جبران زیان داده است (کاتوزیان، ۱۳۷۸: ۲۷۵ به بعد).

بخش سوم: مشکلات سازمان‌های غیردولتی در عملی ساختن اهداف و وظایف خود

سازمان‌های غیر دولتی در تحقق اهداف خود با مشکلات بسیاری مواجه اند. برخی از این مشکلات مانند ضعف بودجه، در همه کشورهای وجود دارد اما برخی دیگر برخاسته از ساختار اجتماعی و دولت مداری کشورهای در حال توسعه از جمله ایران است. در این بخش کوشیده ایم ضمن برشماری عمده ترین مشکلات، راهکارهایی برای حل آن ارائه دهیم:

۱- شاید بتوان مهم ترین مشکل سازمان‌های خصوصی حمایت از حقوق مصرف کننده را غیر دولتی بودن و محروم ماندن از قدرت اجرای لازم برای عملی کردن و تعقیب اهداف آن دانست. این مشکل حتی در کشورهای پیشرفته نیز وجود دارد و طبیعتاً در کشورهای در حال توسعه که غالباً دارای ساختار انحصاری دولتی هستند تشدید می‌شود؛ به طوری که در برخی از این کشورها هنوز نسبت به نقش و اثر بخشی سازمان‌های غیر دولتی در حمایت از حقوق مصرف کننده، نوعی تردید و بدگمانی حاکم است. به علاوه در شرایطی که قشر وسیعی از مصرف کنندگان یک جامعه، دچار فقر ناشی از اقتصاد بیمار باشند، سازمان غیردولتی به عنوان یک گروه مدنی، به دلیل فقدان امکانات لازم مجال ظهور و فعالیت نخواهند یافت. نتیجه این امر آن است که گروه‌های خاصی که به قدرت‌های سیاسی در داخل یا خارج کشور وابسته هستند، متصدی انحصاری امور می‌شوند و سازمان‌های غیردولتی که توان همکاری با سایر گروه‌ها و قوای عمومی را نداشته و فاقد توان لازم برای ایجاد اعتماد و تشریک مساعی میان اعضا هستند، هیچ کارایی خاصی نداشته و به تدریج حذف می‌شوند. در چنین سازمان‌هایی، انگیزه و توان کافی برای گسترش نقش در برابر دولت وجود نداشته و گاه منافع شخصی مصرف کنندگان و عدم وجود روحیه همکاری، شکاف عمیق میان اعضا را به دنبال دارد.

۲- مداخله دولت به ویژه در کشورهای دارای ساختار دولتی انحصاری نیز از جمله مشکلات سازمان‌های غیردولتی می‌باشد. این دخالت از پیش از تاسیس سازمان‌های غیر دولتی حمایت از مصرف کننده آغاز شده و در تمام طول فعالیت آنها ادامه می‌یابد و هر چند اصول کلی فعالیت آنها در اساسنامه تصریح شده و استقلال آنها از دولت پیش‌بینی می‌شود اما سازمان‌های دولتی بنا به سلیقه خود در اساسنامه تغییراتی می‌دهند که با انگیزه و اهداف سازمان‌های غیردولتی مغایر است. در

نتیجه مصرف‌کننده در چنین شرایطی چندان نمی‌تواند به تولید نتایج مطلوب امیدوار باشد. این مداخله‌ها گاه از تغییر مکرر قوانین و وضع آیین‌نامه‌های مغایر با اهداف این سازمان‌ها و یا تصویب قوانین دست و پاگیر نشئت می‌پذیرد. به علاوه گاه دولت خود به تشکیل سازمان غیر دولتی اقدام می‌کند که به زغم ظاهر آن، دارای ساختار و بودجه کاملاً دولتی هستند.

۳- یکی دیگر از مشکلات عمده سازمان‌های غیردولتی، ضعف ساختاری آنهاست که این ضعف، خود منشأ مشکلات دیگری است. چنان‌که اشاره کردیم، مهم‌ترین رکن در موفقیت سازمان‌های غیردولتی، وجود رابطه قوی سازمانی و اقدامات جمعی سازمان یافته اعضا در برابر تولیدکننده است. از این رو وجود حس تعاون و تعامل میان اعضای این سازمان‌ها، از تعداد اعضای سازمان مهم‌تر است. مهم‌ترین مشکلات ساختاری و درونی سازمان‌های غیردولتی عبارتند از: ضعف در طراحی برنامه‌های بلندمدت، بسته بودن عضوپذیری، ضعف در به‌کارگیری افراد متخصص، کلی و مبهم بودن اهداف و وظایف، مدیریت فرد محور و بی‌اعتقادی نسبت به کار گروهی، عدم ارزیابی مداوم، ضعف در انجام کارهای جمعی، عدم آگاهی سازمان‌های غیردولتی از نقش خود در حمایت از حقوق مصرف‌کننده، و نداشتن پایگاه اجتماعی نیرومند و انگیزه‌های متعارض و منفعت‌طلبانه برخی اعضا. در کنار این مشکلات باید معضل ناشی از ضعف در تامین منافع مالی را نیز در نظر داشت. این مشکل که حتی برخی سازمان‌های غیر دولتی کشورهای توسعه یافته چون فرانسه را رنج می‌دهد باعث می‌شود تا این سازمان‌ها نتوانند برخی اهداف خود چون انجام مطالعه تطبیقی کالا و انتشار اطلاعات، ارتباط با سازمان‌های خارجی، و استفاده از متخصصان فنی و حقوقی برای بررسی محصولات و ارائه خدمات حقوقی را به طور کامل و بی‌نقص انجام دهند. این مشکل در سازمان‌های غیر دولتی کشورهای گروه انگلوساکسون کمتر دیده می‌شود. زیرا نهادهای مزبور از طریق عضوگیری گسترده و انتشار مجلات، تا حدود زیادی منابع مالی خود را تامین می‌کنند و به وسیله تبلیغات فراوان، مصرف‌کنندگان و حتی برخی مقامات دولتی را به عضویت در سازمان‌های غیر دولتی و استفاده از نشریات تخصصی منتشر شده برمی‌انگیزانند. در کشورهای در حال توسعه از جمله کشور ما، تامین مالی سازمان به دلایل متعددی با مشکل روبه روست:

الف) گرفتن حق عضویت پایین، برای سازمان منبع مالی قابل اتکایی نبوده و بالا بردن میزان حق عضویت نیز، بسیاری از مصرف‌کنندگان را به دلیل مشکلات اقتصادی، از عضویت در سازمان محروم می‌کند.

ب) ناشناخته بودن این سازمان‌ها، امکان دریافت کمک‌های دولتی را گاه غیر ممکن می‌سازد.

ج) وجود ضعف مالی، سازمان‌های خصوصی را از انتشارات مجلات و نشریات باز می‌دارد؛ ضمن آن که فرهنگ و علاقه مندی نیرومندی از سوی مصرف‌کنندگان این کشورها برای استفاده از این نشریات وجود ندارد.

د) در برخی موارد، توجه بیش از حد مقامات این سازمان‌ها به فعالیت‌های درآمدزا، هدف اصلی سازمان را تحت الشعاع قرار داده و آن را به یک بنگاه تجاری مبدل می‌کند.

ه) حساسیت‌های بیش از حد دولت نسبت به کمک‌های بین‌المللی سازمان‌های غیردولتی حقوق مصرف‌کننده در سایر کشورها، در غالب موارد مانع استفاده سازمان‌های غیر دولتی داخلی از این منبع مالی می‌شود (انوری، ۱۳۸۲: ۸۲).

۴- مراجع قضایی برخی کشورها از جمله ایران گاه از پذیرش سازمان‌های غیر دولتی به عنوان نماینده قشر مصرف‌کننده خودداری می‌کنند. هم چنین بسیاری از قضات ما، اعتقادی به صدور رای در مورد زیان‌های جمعی و حرفه ای ندارند.

۵- عدم ارتباط سازمان یافته و تعریف شده با دولت و بخش صنعت و تجارت و صنایع تولیدکنندگان، عدم اعتقاد جدی دولت به نقش سازمان‌های غیردولتی در تحقق اهداف حمایت از حقوق مصرف‌کننده و عدم آگاهی دولتمردان از ماهیت، جایگاه و مطالبات واقعی این سازمان‌ها و ایجاد رقابت ناسالم میان سازمان‌های غیر دولتی نیز از جمله مشکلات بیرون ساختاری سازمان‌های غیردولتی می‌باشد.

در مورد راه‌حل‌های رفع یا دست کم کاهش این مشکلات باید گفت که در بسیاری از کشورهایی پیشرفته مانند آمریکا، فرانسه، سوئیس، انگلستان و بلژیک، از سال‌ها قبل برای حل مشکلات سازمان‌های غیر دولتی تلاش‌هایی جدی آغاز شده است و امروزه در نتیجه این کوشش‌ها، معضلات مذکور به حداقل خود رسیده است. تقویت ارتباط و تعامل سازمان‌های غیر دولتی با جامعه، تغییر نگرش دولت نسبت به سازمان‌های غیر دولتی به این ترتیب که دولت، از نهادی کنترل‌کننده به نهادی تسهیل‌کننده برای این سازمان‌ها تبدیل شود، گسترش فرهنگ حمایت از حقوق مصرف‌کننده و ایجاد رابطه متوازن میان هرم قدرت و این سازمان‌ها به عنوان یکی از ناظرین آگاه و مطلع بازار، از جمله اقداماتی بوده است که در کشورهای پیشرفته برای این منظور صورت پذیرفته است. این راه کارها برای کشور ما نیز می‌تواند مفید باشد. تغییر نگرش دولت نسبت به سازمان‌های غیر دولتی را می‌توان مهم‌ترین و مفیدترین راه کار دانست، زیرا در کنار گسترش فرهنگ عمومی حمایت از حقوق مصرف‌کننده، تغییر نگرش مقامات دولتی، بسیاری از مشکلات دیگر چون فقدان رابطه متوازن میان دولت و این سازمان‌ها و خودداری از وضع قوانین مغایر حقوق این سازمان‌ها را رفع خواهد کرد.

نتیجه‌گیری

۱- سازمان‌های خصوصی حمایت از مصرف‌کننده به این دلیل در کنار سازمان‌های دولتی تشکیل یافته‌اند که بتوانند به تحقق تعادل منافع میان مصرف‌کننده و تولیدکننده و رفع یا حداقل کاهش ضعف عملکرد دولت در این زمینه کمک کنند. این سازمان‌ها به عنوان بازیگران جدید در کنار دولت‌ها و سازمان‌های دولتی انحصارطلب حاضر شده‌اند تا به عنوان رابط میان مصرف‌کننده با دولت، مدافع منافع این طبقه بوده و کاستی دولت در حمایت از این قشر در برابر تولیدکنندگان قدرتمند را جبران کنند و اساسی‌ترین حقوق مصرف‌کننده یعنی حق رفع نیازهای اساسی، حق بهره‌مندی از کالای سالم، حق آگاهی از اطلاعات مورد نیاز، حق انتخاب، نمایندگی، حق جبران خسارت، حق آموزش و حق بهره‌مندی از محیط زیست سالم را بدون گرفتار شدن در بوروکراسی و تشریفات دست و پاگیر دولتی محقق کنند.

۲- لزوم ارائه اطلاعات کیفیت محصولات به مصرف‌کنندگان، انتقاد از کیفیت کالاها، اقامه دعوا در محاکم قضایی به نمایندگی از مصرف‌کنندگان، حل و فصل اختلاف میان مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان، افزایش سطح آگاهی مصرف‌کنندگان از طریق برنامه‌های آموزشی، مشارکت در تعیین کیفیت کالاها و تعیین ضوابط گواهی کیفیت، تلاش برای تصویب قوانین و مقررات مقتضی و برقراری ارتباط با سازمان‌های غیردولتی سایر کشورها و سازمان‌های بین‌المللی فعال در حمایت از حقوق مصرف‌کننده، از جمله مهم‌ترین نقش‌ها و وظایف سازمان‌های غیردولتی در حمایت از حقوق مصرف‌کننده می‌باشند. این وظایف، در اساسنامه بسیاری از سازمان‌های غیردولتی فعال در کشورهایی چون انگلستان، فرانسه، ایالات متحده آمریکا، سوئد، نروژ و بلژیک تصریح شده است؛ ضمن آن که در قوانین عادی یا قانون اساسی برخی از آنها بر تحقق این اهداف از سوی سازمان‌های غیردولتی تأکید شده است.

۳- ساختار و وظایف این سازمان‌ها با قانون اساسی، قوانین عادی و اصول حقوقی ایران مغایرتی ندارد و تصویب آیین‌نامه اجرایی ماده ۱۸۲ قانون برنامه سوم توسعه، گواهِ این ادعاست.

۴- محروم بودن از قدرت اجرایی لازم برای عملی کردن و تعقیب اهداف سازمان، فقدان امکانات لازم برای شکل‌گیری سازمان‌های غیردولتی حامی حقوق مصرف‌کننده به عنوان گروه‌های مدنی، مداخله دولت در کار این سازمان‌ها از طریق وضع قوانین دست و پاگیر و اعمال سلبیه برای تغییر اساسنامه، وجود مشکلات ساختاری و درونی سازمان‌های غیردولتی مثل ضعف در طراحی برنامه‌های بلندمدت، ضعف در به‌کارگیری افراد متخصص، کلی و مبهم بودن اهداف و وظایف، مدیریت فرد محور و بی‌اعتقادی نسبت به کارگروهی، ضعف در انجام کارهای جمعی، عدم آگاهی سازمان‌های غیردولتی نسبت به نقش خود در حمایت از حقوق مصرف‌کننده، نداشتن پایگاه اجتماعی نیرومند و انگیزه‌های متعارض و منفعت‌طلبانه برخی اعضا و ضعف در تأمین منابع مالی،

همچنین وجود مشکلات برون ساختاری مثل عدم ارتباط سازمان یافته و تعریف شده با دولت و بخش صنعت و تجارت و صنف تولیدکنندگان، عدم اعتقاد جدی دولت به نقش سازمان‌های غیر دولتی در تحقق اهداف حمایت از حقوق مصرف‌کننده و عدم آگاهی دولتمردان نسبت به ماهیت، جایگاه و مطالبات واقعی این سازمان‌ها را می‌توان از مهم‌ترین موانع شکل‌گیری و موفقیت سازمان‌های غیر دولتی حامی حقوق مصرف‌کننده در ایران دانست.

۵- هر چند براساس برخی مقررات موجود در حقوق ایران مانند اصل بیست و ششم قانون اساسی، آیین‌نامه ثبت تشکیلات و موسسات غیر تجاری، و آیین‌نامه اجرایی ماده ۱۸۲ قانون برنامه سوم توسعه، تأسیس و فعالیت سازمان‌های غیر دولتی حامی حقوق مصرف‌کننده در شرایط فعلی نیز امکان‌پذیر است؛ اما وضع و اجرای قوانین خاص و جامع مربوط به سازمان‌های غیر دولتی حامی حقوق مصرف‌کننده، علاوه بر آن که جایگاه این سازمان‌ها را از لحاظ حقوقی مستحکم‌تر می‌سازد، گام مهمی در افزایش حمایت از حقوق مصرف‌کننده خواهد بود و می‌تواند به تسهیل شرایط تأسیس و تعیین ضوابط ناظر بر اداره این سازمان‌ها کمک کند و سازمان‌های مزبور با استفاده از پوشش حقوقی مناسب، نظارت قانونی مورد نیاز، قانونمند شدن امور مختلف و با بهره‌گیری از مشارکت افراد داوطلب و علاقه‌مند می‌توانند در حیطه‌های تعیین شده فعالیت کنند و با برقراری ارتباط و تعامل با نمایندگان مردم و دولتمردان بر تدوین قوانین و سیاستگذاری‌های دولت تاثیرگذار باشند؛ به حمایت از مصرف‌کنندگان از ابعاد گوناگون بپردازند و آنها را در استیفای حقوق خویش یاری نمایند.

در شرایط کنونی مهیا ساختن زمینه‌های مناسب حقوقی برای تأسیس و فعالیت گسترده سازمان‌های غیر دولتی و ایفای نقش این سازمان‌ها در زمینه‌های مربوط به حمایت از حقوق مصرف‌کننده اهمیت خاصی دارد، زیرا از یک سو نظام حقوقی کشور از قانون خاص حمایت از حقوق مصرف‌کننده بهره‌مند نیست و مصرف‌کنندگان کشور نیز از حقوق خویش آگاه نیستند و نمی‌توانند به احقاق حقوق خود بپردازند. از سوی دیگر، در کشور ما شرایط اقتصادی و اجتماعی به صورتی است که مصرف‌کنندگان از جهات گوناگون آسیب می‌بینند؛ مانند محدود بودن حق انتخاب کالاها و خدمات به علت انحصاری یا نیمه انحصاری بودن تولید با استناد به قوانین و مقررات خاص و عرضه و تامین بسیاری از خدمات و کالاها ضروری از سوی بخش دولتی و بی‌اطلاعی از کیفیت بسیاری از خدمات یا طرز استفاده از آنها. بنابراین، فعالیت سازمان‌های غیر دولتی حامی حقوق مصرف‌کننده می‌تواند برای افزایش آگاهی‌های مصرف‌کنندگان و استیفای حقوق آنها مفید باشد. کاستی‌های موجود درباره حمایت از حقوق مصرف‌کننده از این طریق تا حدودی رفع شود.

۶- به منظور بهبود حمایت از مصرف‌کنندگان ایرانی توصیه می‌شود که در کنار وضع قانون خاص حمایت از حقوق مصرف‌کننده یا قانون مسئولیت محض تولیدکننده ناشی از عیب تولید^۱، زمینه لازم برای تشکیل و حضور فعالانه سازمان‌های غیر دولتی در کشور فراهم شود. برای تحقق این منظور، راه کارهای زیر توصیه می‌شود: ۱- تقویت ارتباط و تعامل سازمان‌های غیردولتی با جامعه؛ ۲- تغییر نگرش دولت نسبت به سازمانهای غیردولتی به این ترتیب که دولت از نهادی کنترل‌کننده به نهادی تسهیل‌کننده برای این سازمانها تبدیل شود؛ ۳- گسترش فرهنگ حمایت از حقوق مصرف‌کننده از طریق تحقیق در زمینه‌های مختلف حقوق مصرف‌کنندگان و اطلاع‌رسانی آنها به وسیله رسانه‌های جمعی، انتشار نشریات ویژه، سایت‌های اینترنتی و برنامه‌های آموزشی منظم و درازمدت؛ ۴- افزایش آگاهی‌های عمومی نسبت به نقش این سازمانها؛ ۵- ایجاد فضای مناسب از جانب دولت از طریق الزام نهادهای دولتی مثل سازمان استاندارد و مجلس برای بهره‌مندی از نظرات این سازمانها و مطالبات مصرف‌کنندگان؛ ۶- خودداری قانون‌گذار از وضع قوانین مغایر با اهداف این نهادها؛ ۷- تاسیس شعبات سازمان‌های غیردولتی در استان‌ها و شهرهای مختلف کشور و تلاش برای ایجاد هماهنگی میان شعب سازمانها؛ ۸- خودداری از کلی‌گویی و وضع مواد مبهم در اساسنامه این سازمانها؛ ۸- بهره‌گیری از افراد متخصص حقوقی و فنی و مجرب در زمینه حقوق مصرف‌کننده در ساختار تشکیلاتی این نهادها؛ ۹- استفاده از تجارب سایر کشورها و نهادهای بین‌المللی در این زمینه.

منابع

الف - منابع فارسی

الف-۱- کتاب‌ها

- ۱- امیدی، مهرانگیز و علیرضا سعادت‌مندی، *نگاهی به حقوق مصرف‌کننده*، زیر نظر هادی اسماعیل زاده، تهران، سازمان برنامه و بودجه، مرکز مدارک اقتصادی-اجتماعی و انتشارات، ۱۳۷۴.
- ۲- انوری، ابراهیم، *وضعیت سازمان‌های غیر دولتی حقوق بشر در ایران*، مندرج در: طرح تحقیقاتی سازمان‌های غیر دولتی حقوق بشر، موسسه حقوق تطبیقی دانشگاه تهران، بهمن ۱۳۸۲.
- ۳- کاظمی، محمود، *سازمان‌های غیر دولتی در حقوق بین‌المللی*، مندرج در: طرح تحقیقاتی سازمان‌های غیردولتی حقوق بشر، موسسه حقوق تطبیقی دانشگاه تهران، بهمن ۱۳۸۲.

۱- نظام مسئولیت ناشی از عیب تولید به طور کلی به دو دسته *نظام مسئولیت مبتنی بر تقصیر* و *نظام مسئولیت محض* تقسیم می‌شود. منظور از *نظام مسئولیت مبتنی بر تقصیر* آن است که تولیدکننده به علت تقصیری که در طراحی، تولید یا عرضه محصول سالم و ایمن به جامعه مرتکب شده است در برابر مصرف‌کننده زیان دیده مسئول جبران خسارت است؛ بنابراین در این نظام، زیان دیده مکلف است برای پیروزی در دعوی جبران خسارت، حتماً تقصیر تولیدکننده را اثبات نماید وگرنه زیان وارد بر او بدون جبران باقی خواهد ماند. اما در نظام اخیر مسئولیت ناشی از تولید یعنی *نظام مسئولیت محض*، تولیدکننده به صرف معیوب بودن محصول، در برابر مصرف‌کنندگان زیان دیده مسئول است حتی اگر عیب موجود در کالا، ناشی از تقصیر او نباشد (برای مطالعه بیشتر در این زمینه ر. ک: کاتوزیان، ۱۳۸۱: ۲۱ به بعد).

- ۴- کاتوزیان، ناصر، الزامات خارج از قرارداد، ج اول، تهران، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۷۸.
- ۵- کاتوزیان، ناصر، مسئولیت ناشی از عیب تولید، تهران، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۸۱.
- ۶- منتقمی، فروغ، مسئولیت سازندگان و فروشندگان کالا در حقوق ایران، تهران، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، ۱۳۸۵.

الف-۲- مقاله

- ۷- «حقوق مصرف کننده به محاق برده شد»، نوآوران، شماره اول، سال اول خرداد ۱۳۸۱.

ب- منابع فرانسوی و انگلیسی

ب-۱- کتاب‌ها

- 8- Maynaud, Les consommateurs et pouvoir, Paris: Institution national de la consommation, 1970.
- 9- William C. Haffman, Sunne Hille-Arning, **Guide to product Liability in Europe**, Deventer- Boston: kluwer Law and taxation Publisher, 1994.
- 10- Swiss Re, **Product Liability in Europe**, Zurich: Riscurance Company, 1996.
- 11- J. C. Farjat, L. **ordre public economique**, Paris: L. G. P. J., 1963.
- 12- CI. Quin, **les consommateurs**, Paris, Le seuil, 1963.
- 13- Nguyen Thanh, **Techniques juridiques de protection des consommateurs**, Paris, Institution national de la consommation, 2005.

ب-۲- منابع اینترنتی

- 14- AFNOR, in: www.web-partners.com/paragliding/afnor/afnor.html, visited: 06/12/2006
- 15- Charter of Fundamental Rights of the European Union, in: http://www.europarl.eu.int/compar/libe/elsj/charter/art38/default_en.htm#6, visited: 06/12/2006
- 16- Collective Action Proceeding, in: www.oecd.org/dataoecd/22/42/34827937.pdf, visited: 06/12/2006
- 17- Consumer Council of Norway, in: forbrukerportalen.no/filer/fil_FR_ENG_Profilbrosj.pdf, visited: 06/12/2006
- 18- Consumer Protection, in: en.wikipedia.org/wiki/Consumer_protection - 14k . and in: europa.eu.int/comm/dgs/health_consumer/, visited: 06/12/2006
- 19- Consumer Report, available at: www.consumerreports.org, visited: 06/12/2006
- 20- Freedom of Information Legislation, available at: http://en.wikipedia.org/wiki/Freedom_of_Information_Act, visited: 06/12/2006
- 21- Institution national de la consommation, available at: www.legifrance.gouv.fr/html/codes_traduits/consoregtextA.htm - 568k, visited 06/12/2006
- 22- World Consumer Rights Day, available at: <http://www.consumersinternational.org/Templates/Internal.asp?NodeID=95043&int1stParentNodeID=89645&int2ndParentNodeID=89645>, visited: 06/12/2006
- 23- dyna/speeches/speeches_cons_consumers.cfm, visited: 06/12/2006
- 24- www.violencestudy.org/europe-ca/PDF/NGO/Violence%20in%20Belgium.pdf, visited: 06/12/2006
- 25- www.unece.org/trade/ctied/wp6/documents/wp6_05/wp6_05_10a1e.pdf, visited: 06/12/2006
- 26- www.bankersonline.com/tools/gac_lawsandregs.pdf, visited: 06/12/2006