

تأثیر سازمانهای غیردولتی بین‌المللی بر حقوق داخلی با تأکید بر عملکرد «فیفا»

امیر مقامی

چکیده

حضور گسترده سازمانهای غیردولتی در فعالیتهای گوناگون بین‌المللی سبب بروز برخوردهای اجتناب‌ناپذیر میان منافع آنها و دولتها شده است. از این منظر، تصمیمات فیفا در تعلیق و اخراج برخی فدراسیونهای عضو، گاه به دخالت فیفا در این کشورها تعبیر شده است. از جمله در ایران، فیفا با تعلیق فوتبال ایران خواستار اصلاح اساسنامه فدراسیون فوتبال ایران شد که طبق قوانین داخلی ایران اما مغایر استانداردهای فیفا بود؛ زیرا دخالت دولت در فوتبال را تجویز نمیکرد و نمونه بارز آن اخراج رئیس فدراسیون فوتبال توسط معاون رئیس‌جمهور و رئیس سازمان تربیت بدنی بود. پیامدهای مختلف سیاسی، اجتماعی، اقتصادی این تعلیق سبب شد دولت ایران شرایط فیفا را بپذیرد و اصلاح اساسنامه را در دستور کار خود قرار دهد.

اما این سوال اساسی وجود دارد که آیا رفتار فیفا یک قانونگذاری بین‌المللی محسوب میشود؟ در پاسخ، به نظر میرسد قصد فیفا عدم مداخله دولتها در فوتبال است و نه دخالت فیفا در دولتها. هدف فیفا این است که با استفاده از ابزار افکار عمومی، وضعیت سازمان غیردولتی مربوط که دخالتهای دولتی را در امور داخلی اش بر نمی‌تابد، به حالت عادی بازگرداند. این رفتار را نه میتوان مداخله یا حرکت سیاسی نامید و نه یک قانونگذاری بین‌المللی است گرچه نشان از توانایی سازماندهی سازمانهای غیردولتی و قدرت هماهنگ سازی قوانین در سطح جهان دارد.

واژگان کلیدی

فیفا، فدراسیون فوتبال، سازمان تربیت بدنی، دولت، اساسنامه، دیوان داور و ورزش، سازمان بین‌المللی غیردولتی، دیوان عدالت اداری.

۱. مقدمه

صلاحیت تقنینی داخلی و بین‌المللی سازمانهای بین‌المللی از موضوعات مطرح در مباحث مربوط به «حقوق سازمان‌های بین‌المللی» است. سازمانهای بین‌المللی که با انعقاد معاهدات میان دولتها تشکیل میشوند، براساس معاهدات مؤسس خود از صلاحیت تقنینی در دو حوزه درون‌سازمانی (صلاحیت داخلی) و برون‌سازمانی (بین‌المللی) برخوردارند. صلاحیت داخلی سازمانها عمدتاً مربوط به مسائل داخلی، نحوه اداره، بودجه، کارکنان و کارمندان، عضویت یا اخراج دولتها و... است. اینگونه مقررات شباهت زیادی با حقوق داخلی مجامع پارلمانی دارد.^۱ در مقابل، صلاحیت خارجی (بین‌المللی) صلاحیتی است که به موجب آن یک سازمان بین‌المللی مجاز میشود تعهدات و تکالیفی برعهده کشورهای عضو (و گاه غیرعضو) قرار دهد و به عبارت دیگر به «ایجاد حقوق بین‌الملل» پردازد.^۲ در این زمینه می‌توان به مواد ۲۵ و ۴۱ منشور ملل متحد اشاره نمود.^۳ گاهی نیز برخی سازمانها، تصمیمات فنی در حوزه صلاحیت خود اتخاذ میکنند که به دلیل اهمیت آن تصمیمات از سوی دولتهای عضو و حتی غیرعضو رعایت میشود، مانند مقررات بهداشتی سازمان بهداشت جهانی یا مقررات هوایی سازمان هواپیمایی کشوری.^۴

در مورد سازمانهای غیردولتی بین‌المللی نیز میتوان همین مدل را در نظر گرفته و به بررسی صلاحیتهای این سازمانها پرداخت. در مورد صلاحیت داخلی، نباید تردید داشت که هر شخصیت حقوقی می‌تواند دارای قواعد و مقررات ویژه خود باشد، به شرطی که با مقررات عالی (مانند قوانین داخلی یا بین‌المللی) مغایر نباشد. اما گسترش روزافزون فعالیت‌های سازمانهای غیردولتی این پرسش جدی را مطرح ساخته است که این سازمانها چه جایگاهی در وادار کردن دولتها به پذیرش برخی قواعد و هنجارهای حقوقی دارند؟ و آیا اساساً چنین امکانی برای آنها متصور و میسر است؟

در این مقاله تحلیلی که بیشتر مبتنی بر تحلیلهای نگارنده و تشریح رویدادهاست کوشش می‌شود ضمن تبیین کلیاتی درباره سازمانهای غیردولتی، شخصیت حقوقی و نقش آنها در حقوق بین‌الملل در بخش نخست، به چالشی که در سالهای اخیر میان یکی از این سازمانها - فدراسیون بین‌المللی فوتبال که از این پس با نام اختصاری «فیفا» خوانده می‌شود - با دولت ایران در گرفت از زوایه «تأثیر یک سازمان غیردولتی بر حقوق داخلی» پرداخته شود که میتواند پرتوی از صلاحیت بین‌المللی احتمالی این سازمان باشد. سعی ما بر آنست که به این پرسش، پاسخ دهیم که آیا حقیقتاً چنین صلاحیتی برای چنین سازمانی وجود دارد؟ در چه صورتی ممکن است یک دولت راضی به نادیده‌انگاشتن حقوق حاکمیتی خود (همچون وضع قوانین و آیین‌نامه‌ها) شود و درخواستهای یک سازمان غیردولتی را اجابت نماید؟

^۱ تقی‌زاده انصاری، مصطفی؛ حقوق سازمان‌های بین‌المللی، قومس، تهران، چاپ اول ۱۳۸۰، ص ۹۸

^۲ همان، ص ۱۰۱

^۳ در این مورد، نظر مشورتی دیوان بین‌المللی دادگستری در قضیه ۲۱ ژوئن ۱۹۷۱ نامیبیا جالب توجه است. دیوان پس از تحلیل ماده ۲۵ مینوسد: «وقتی شورای امنیت، طبق ماده ۲۵ منشور تصمیمی گرفت؛ دولتهای عضو به‌ویژه اعضای شورای امنیت که علیه این تصمیم رأی داده و اعضای دیگر سازمان ملل متحد که در شورا نمی‌باشند، باید خود را با تصمیم گرفته شده وفق دهند. عدم پذیرش آن منجر به محروم کردن این رکن اصلی (شورای امنیت) در انجام وظایف و صلاحیتهایی که از منشور میگردد، میشود.»

همان، ص ۱۰۳-۱۰۴

^۴ همان، ص ۹۵

۲. سازمانهای غیردولتی بین‌المللی و جایگاه آنها در حقوق بین‌الملل

سازمان غیردولتی^۱ یک سازمان بین‌المللی خصوصی است که به مثابه راهکاری برای همکاری میان گروههای ملی خصوصی در امور بین‌المللی به‌ویژه در زمینه‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، انساندوستانه و فناوری است.^۲ مطابق تعریف مؤسسه حقوق بین‌الملل، «انجمن‌های بین‌المللی شامل گروههایی متشکل از افراد یا تجمع‌هایی هستند که آزادانه و به ابتکار خصوصی ایجاد میشوند و بدون قصد سودبری، یک فعالیت بین‌المللی با منفعت عمومی را خارج از هرگونه تعلقات صرفاً داخلی، انجام میدهند.»^۳ وجه تمایز اصلی این سازمانها از سازمانهای بین‌الدولی آنست که به موجب معاهدات بین‌المللی عام به وجود نیامده و حاصل ابتکار اشخاص خصوصی هستند و ریشه آنها را باید در اتحادیه‌های بین‌المللی خصوصی دانست که در قرن نوزدهم رشد یافتند و در اوایل قرن نوزدهم به تشکیل «اتحادیه انجمنهای بین‌المللی»^۴ در ۱۹۰۷ منجر شد.^۵ دارا بودن یک ارگان دائمی، دربرگرفتن منافع کلیه کشورها و نه تنها منافع کشوری خاص و آزادی عضویت برای کلیه کشورها و اشخاص، سه شرط عضویت در این اتحادیه بود.^۶ در قرن بیستم و بخصوص پس از جنگ دوم جهانی سازمانهای غیردولتی اهمیت بیشتری یافتند. پیش از این، اصل ۲۴ میثاق جامعه ملل اشاره‌ای کلی به سازمانهای غیردولتی داشت؛ اما بعداً شورای جامعه تصمیم گرفت سازمانهای غیردولتی را از شمول این ماده خارج کند.^۷ سپس در ماده ۷۱ منشور ملل متحد مستقیماً به نقش سازمانهای غیردولتی اشاره شد.^۸ توسعه سازمانهای غیردولتی از نظر کمی و کیفی و حضور آنها در حوزه‌های مختلف موجب شد بتوانند در مذاکرات ارکان مختلف ملل متحد مداخله نمایند و «این خود گویای آنست که ماده ۷۱ منشور ملل متحد که در ابتدا عنصر ناهمگن منشور بشمار می‌آمد، حدی وسیع پیدا کند و میان خلقها و سازمان ملل رابطه‌ای مستقیم ایجاد نماید تا همستگی بین‌المللی مبنایی مستحکم‌تر بیابد.»^۹ اکنون قطعنامه ۳۱ مصوب ۲۵ ژوئیه ۱۹۹۶ شورا در کنار قطعنامه‌های ۲۸۸ مورخ ۲۷ فوریه ۱۹۵۰ و قطعنامه ۱۲۹۶ مورخ ۲۳ می ۱۹۶۸ مبنای اصلی «روابط مشورتی میان سازمان ملل متحد و سازمانهای غیردولتی» محسوب میشود.

در تبیین ویژگیهای لازم برای شناخت یک سازمان غیردولتی نیز باید به این نکته اشاره نمود که با توجه به ساختار و هدف این سازمانها و این که آنها براساس حقوق داخلی دولتها بوجود می‌آیند؛ شاید به نظر برسد که تعریف جهانشمولی

^۱ Nongovernmental Organization (NGO)

^۲ the international relations dictionary, No:417

^۳ سازمانهای غیردولتی و حقوق بین‌الملل، دکتر ابراهیم بیگ‌زاده، مجله تحقیقات حقوقی، ش ۳۲، دی ۱۳۷۹

^۴ union of international associations

^۵ <<http://www.uia.org/uia/profilen.php>> 2007-02-18

^۶ موسی‌زاده، رضا؛ سازمانهای بین‌المللی، میزان، تهران، چاپ دوم ۱۳۸۰، ص ۲۱

^۷ سازمانهای غیردولتی و حقوق بین‌الملل، دکتر ابراهیم بیگ‌زاده، مجله تحقیقات حقوقی، ش ۳۲، دی ۱۳۷۹

^۸ «شورای اقتصادی و اجتماعی میتواند برای مشاوره با سازمانهای غیردولتی که به امور داخل در صلاحیت شورا اشتغال دارند هرگونه تدابیر مناسب اتخاذ نماید. این تدابیر ممکن است درباره سازمانهای بین‌المللی و در صورت لزوم به سازمانهای ملی پس از مشورت با (کشور) عضو ذینفع ملل متحد تعمیم یابد.»

^۹ تأثیر سازمانهای غیردولتی در شکل‌گیری و اجرای قواعد بین‌المللی، دکتر ابراهیم بیگ‌زاده، مجله تحقیقات حقوقی، ش ۱۵،

از آنها به دست نیاید؛ لیکن با توجه به پیش‌نویسهای ۱۹۲۳ و ۱۹۵۰ مؤسسه حقوق بین‌المللی که تلاشی نافرجام برای تصویب کنوانسیون بین‌المللی بود و قطعنامه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۸ اکوسوک و نیز کنوانسیون ۱۹۸۶ استراسبورگ که مهمترین سند الزام‌آور در این موضوع است و بخشی از «حقوق اروپایی» به شمار می‌رود، معیارهای تشخیص یک سازمان غیردولتی را می‌توان چنین برشمرد: ماهیت خصوصی، هدف عام‌المنفعه و عدم قصد سودبری و منفعت عمومی، ایجاد توسط مقررات داخلی یک کشور، فعالیت موثر در بیش از یک کشور، مقرر مشخص و سازمان و تشکیلات منظم.

علیرغم وجود نظریات متعدّد درباره شخصیت حقوقی سازمان‌های بین‌المللی،^۱ با توجه به پیشرفتهای حاصل از رویه سازمان ملل، تلاشهای عملی سازمانهای غیردولتی و با الهام از نظریه مشورتی دیوان بین‌المللی دادگستری در قضیه خسارات وارده به سازمان ملل متحد (۱۹۴۹)^۲ و با توجه به این نکته که اصل بنیادین در حقوق سازمانهای بین‌المللی آن است که سازمان قبل از هر چیز بر اساس اعمالش تعریف میشود؛^۳ می‌توان چنین نتیجه گرفت که برای پذیرش یا رد شخصیت بین‌المللی سازمانهای غیردولتی نیز در واقع باید به رویه کشورها مراجعه کرد و بررسی نمود که آیا کشورها یا دیگر تابعان حقوق بین‌الملل برای آن سازمان غیردولتی بخصوص، شخصیت بین‌المللی قائلند یا خیر؟ مؤسسه حقوق بین‌الملل که خود سازمانی غیردولتی است در «پیش‌نویس کنوانسیون مربوط به وضعیت حقوقی انجمنهای بین‌المللی»، در مورد شخصیت حقوقی سازمانهای غیردولتی سکوت اختیار کرده ولی در ماده ۷ مطلبی را بیان داشته که بیانگر شخصیت حقوقی این سازمانهاست. این ماده مقرر می‌دارد: «سازمان غیردولتی می‌تواند از تصمیم هر یک از متعاهدین که با استناد به مقررات مربوط به نظم عمومی داخلی از اعطای شخصیت حقوقی به آن سازمان خودداری کرده است به دیوان بین‌المللی دادگستری شکایت کند.» بدیهی است که تنها تابعان حقوق بین‌الملل - و آن هم نه تمامی تابعان بلکه برخی همچون کشورها حق مراجعه به دیوان را دارند و اعطای این حق به سازمانهای غیردولتی به معنی شناخت شخصیت حقوقی بین‌المللی آنهاست. شایان ذکر است که هر چند پیش‌نویس دارای اعتبار حقوقی نیست؛ چه هنوز به تصویب نرسیده و معاهده محسوب نمی‌گردد ولی مبین تفکری قابل تأمل در قلمرو بین‌الملل است.^۴ برخی نیز معتقدند با توجه به ماده ۷۱ منشور و قواعد آرمانی موجود، این سازمانها در جهت دارا شدن شخصیت حقوقی بین‌المللی گام بر میدارند؛ اما حداقل آن است که توانسته‌اند به موجب مقررات داخلی از شخصیت حقوقی برخوردار شوند.^۵ حتی اگر بپذیریم تابع و موضوع حقوق بین‌الملل بودن صرفاً به معنای داشتن حقوق و وظایف یک نهاد در حقوق بین‌الملل است،^۶ آنگاه باید برای برخی سازمانهای غیردولتی، شخصیت بین‌المللی قائل شد زیرا موضوع برخی کنوانسیونهای بین‌المللی بوده‌اند؛ مانند همه

^۱ شخصیت حقوقی سازمانهای بین‌المللی، ناصر قربان‌نیا:

<http://www.hawzah.net/Per/Magazine/NM/014/nm01403.asp> 2008-02-25

^۲ این نظریه اعلام میدارد «شخصیت حقوقی بین‌المللی نه به لحاظ وجود نمایندگان دولتها در یک سازمان بلکه به خاطر برخی عملکردهای آن که در سطح بین‌المللی است، اعطا میشود.» رک: ضیایی بیگدلی، محمدرضا؛ حقوق بین‌الملل عمومی، گنج دانش،

تهران، چاپ هفدهم ۱۳۸۱، ص ۲۶۶

^۳ بیگ‌زاده، همانجا.

^۴ قربان‌نیا، همانجا.

^۵ همان.

^۶ Subjectivity in international law, Grasmios Foulranos, 53 Nordisk Tidsskrift int'l Ret, 9, 1984

فدراسیونهای ورزشی جهانی با توجه به کنوانسیون بین‌المللی علیه آپارتاید در ورزش، صلیب سرخ جهانی عطف به کنوانسیونهای حقوق بشر دوستانه ژنو و نیز سازمانهای غیردولتی در روابط میان اعضای کنوانسیون ۱۹۸۶ استراسبورگ که با ابتکار شورای اروپا تصویب شد.^۱ البته برخی معتقدند «حق شرکت در دعوی»^۲ از لوازم داشتن شخصیت بین‌المللی است؛^۳ با این وصف باید منکر شخصیت بین‌المللی سازمان ملل شد، زیرا صلاحیت آن صرفاً محدود به درخواست نظریات مشورتی از دیوان بین‌المللی دادگستری است؛ وانگهی امروزه دیوان بین‌المللی دادگستری، تنها مرجع قضایی بین‌المللی شناخته نمیشود.^۴ با اینحال میتوان چنین حقی را در قوانین داخلی یا بین‌المللی برای سازمانهای غیردولتی در نظر گرفت؛ چنانکه بند ۴ ماده ۴ و ماده ۱۶ آیین‌نامه اجرایی تاسیس و فعالیت سازمانهای غیردولتی ایران، چنین حقی را برای سازمانها در نظر گرفته است. بنابراین نه تنها میتوان مدعی شد داشتن حق شرکت در دعوی، لازمه اعطای شخصیت بین‌المللی به سازمانهای غیردولتی نیست؛ بلکه میتوان با احتیاط چنین سازوکار خاصی برای دعاوی حقوقی آنها در مراجع قضایی داخلی پیش‌بینی نمود که آنها را هم‌ردیف دولتها نیز نگرداند.

به طور کلی می‌توان دو کارکرد عمده برای این سازمانها در حقوق بین‌الملل تصور نمود. نخست تاثیر آنها بر شکل‌گیری قواعد بین‌المللی که به بهترین وجه در تلاشهای «مؤسسه حقوق بین‌الملل» و «کمیته بین‌المللی صلیب سرخ» که در دو شکل «همکاری» و «مشورت» قابل بررسی است و دوم تأثیر این سازمانها بر اجرای قواعد بین‌المللی که مخصوصاً به‌عنوان «ناظر بر اجرای قواعد بین‌المللی» و بیشتر در عرصه «حقوق بشر» نمایان میشود و گاهی نیز ویژگی مردمی و بیطرفی این سازمانها (مثل صلیب سرخ) ممکن است در موارد خاصی طبق معاهدات بین‌المللی آنها را در جایگاه اجراکننده قواعد بین‌المللی بنشانند.^۵ همچنین می‌توان به نقش سازمانهای غیردولتی در دیوان کیفری بین‌المللی اشاره نمود که طبق بند ۲ ماده ۱۵ اساسنامه رم، دادستان باید به اطلاعات دریافتی از سوی آنها توجه نماید. باوجود این تاکنون ادعا نشده است این سازمانها میتوانند بدون مشارکت و تصمیم دولتها ایجادکننده هنجارهای حقوقی باشند.

۳. تأثیر گذاری دولتها بر سازمانهای غیردولتی ورزشی

پیش از ورود به این بحث که مناسبات ورزشی در فدراسیونی جهانی چگونه بر یک دولت میتواند اثر بگذارد؛ بی‌مناسبت نیست اگر از تاثیر دولتها بر روابط ورزشی و سازمانهای غیردولتی مربوط سخن بگوییم.^۶ نخست از آن‌جهت که فدراسیونهای ورزشی مانند هر سازمان غیردولتی دیگر طبق قوانین داخلی یک کشور تشکیل میشوند، این قوانین ملی بر آنها اثر میگذارد. مثلاً فیفا براساس ماده ۶۰ قانون مدنی سوئیس تشکیل شده و در آن کشور به

^۱ <<http://www.uia.org/legal/app411.php>> 2007-02-21

^۲ *Locus Standi*

^۳ Subjectivity in international law, Grasimos Furlanos, Ibid.

^۴ برای مثال نک: ماده یک پروتکل اختیاری مربوط به میثاق حقوق مدنی و سیاسی (۱۹۶۶)، نک: مهرپور، حسین؛ نظام بین‌المللی حقوق بشر، اطلاعات، تهران، چاپ دوم ۱۳۸۳، ص ۴۷۶. همچنین دادگاه اروپایی حقوق بشر که در سطح اروپا، شکایات اشخاص خصوصی علیه دولتهای عضو را نیز بررسی می‌نماید.

^۵ همان و «سازمانهای غیردولتی و حقوق بین‌الملل»، بیگزاده، همانجا. با توجه به تبیین نسبتاً کامل این موضوع در دو مقاله مورد اشاره، اینک از تطویل بحث، خودداری میشود.

^۶ خلاصه‌ای از این مبحث پیشتر منتشر شده بود. رک: رویایی در تعلیق، امیر مقامی، روزنامه اعتماد ملی، ۱۴ آذر ۸۵، ص ۹

ثبت رسیده است. بنابراین باید قوانین مربوط به دولت محل تاسیس را رعایت نمایند. اصل ۲۶ قانون اساسی،^۱ «آیین‌نامه اصلاحی ثبت تشکیلات و موسسات غیرتجارتی» (۱۳۳۷) و «آیین‌نامه اجرایی تاسیس و فعالیت سازمانهای غیردولتی» (۱۳۸۴)^۲ در ایران و قانون اول ژوئیه ۱۹۰۱ فرانسه از جمله قوانین ملی موجود حاکم بر سازمانهای غیردولتی است. دوم آن که قوانین داخلی یک کشور ممکن است محدودیتهایی برای فعالیت سازمانهای غیردولتی ایجاد نماید. به عنوان مثال در ایران، دولت «لایحه فعالیت سازمانهای خیریه بین‌المللی غیردولتی در کشور» را در سال ۸۳ به مجلس ارائه نمود که کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی مجلس، گستره حقوقی این لایحه را از «سازمانهای خیریه بین‌المللی غیردولتی فعال در امور مهاجران، پناهندگان و آوارگان» به همه «سازمانهای بین‌المللی غیردولتی» گسترش داد. در صورت تصویب این لایحه صدور اجازه و یا خاتمه فعالیت سازمانهای مزبور به عهده کمیسیونی متشکل از نمایندگان وزارتخانه‌های کشور، امور خارجه و اطلاعات خواهد بود.^۳ بدین ترتیب فعالیت یا تاسیس این سازمانها تحت تاثیر اقتدار دولت قرار می‌گیرد. هم‌اکنون نحوه فعالیت این سازمانها براساس ماده ۲۹ آیین‌نامه اجرایی تاسیس و فعالیت سازمانهای غیردولتی^۴ تنظیم میشود. تصویب یا وجود چنین قوانینی در کشورهای دیگر نیز ممکن است این سازمانها را محدود نماید. این قوانین هنگامی فعالیتهای سازمان باید رعایت شوند.

سوم آن که انعقاد یک معاهده بین‌المللی میتواند تکالیفی حتی برای فدراسیونهای ورزشی (علیرغم غیردولتی بودنشان) ایجاد نموده و بر روابط ورزشی اثر بگذارد. کنوانسیون بین‌المللی علیه آپارتاید در ورزش که سال ۱۹۸۵ تصویب شده و هدف از آن انزوای دولت آپارتایدی وقت افریقای جنوبی در مجامع ورزشی بین‌المللی و تکمله‌ای بر کنوانسیون ۱۹۷۳ بود؛ تنها نمونه موجود از این معاهدات است. در حقیقت این معاهده، خود یک نظام کیفری بین‌المللی علیه دولتهای آپارتایدی است و هرگونه کمک مالی یا غیرمالی به ارگانهای ورزشی، تیمها و ورزشکاران نماینده کشورهایی که سیاست

^۱ «... جمعیتها... 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.»

^۲ <http://www.hoqouq.com/law/article464.html> 2007-02-21

^۳ گزارش کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی در خصوص لایحه نحوه فعالیت سازمانهای بین‌المللی غیردولتی در کشور،

مجلس شورای اسلامی، دوره هفتم - سال اول، ش. چاپ ۲۱۶، ش. دفتر ثبت ۱۷۷، تاریخ چاپ ۱۳۸۳/۵/۱۲

^۴ «صدور مجوز فعالیت سازمانهای غیردولتی خارجی و بین‌المللی در ایران و نظارت بر آنها به عهده هیاتی متشکل از نماینده وزارت امور خارجه، نماینده وزارت کشور، نماینده وزارت اطلاعات و نماینده وزارتخانه یا سازمان دولتی مرتبط با موضوع فعالیت سازمان غیردولتی خارجی یا بین‌المللی خواهد بود.

تبصره - فعالیت سازمانهای غیردولتی مذکور پس از اخذ مجوز، تابع مقررات این آیین‌نامه میباشد.»

البته با توجه به مواد ۱۷ و ۳۲ آیین‌نامه مزبور شامل سازمانهای غیردولتی که قانون خاصی درباره آنها وجود دارد، نمیشود. بنابراین رابطه فدراسیونهای ورزشی ایران و فدراسیونهای مربوطه بین‌المللی طبق قانون سازمان تربیت بدنی، قانون اساسنامه کمیته ملی المپیک و آیین‌نامه اساسنامه فدراسیونهای ورزشی آماتوری تنظیم میگردد.

آپارتاید در آنها اعمال میشود را ممنوع اعلام میکند. (ماده ۵) بند الف جزء ۳ ماده ۱۰ نیز متضمن «اخراج آفریقای جنوبی از کلیه فدراسیونهای ورزشی» است.^۱

چهارم آن که بعید نیست تفسیر موسع شورای امنیت از فصل هفتم منشور ملل متحد، مخصوصاً ماده ۴۱ به دلیل اهمیت روابط ورزشی نزد افکار عمومی و ملت‌ها به تحریم ورزشی یک کشور نیز (به‌تنهایی یا در کنار دیگر تحریمها) بیانجامد؛ یا ایجاد محدودیتهایی از نظر سفرهای خارجی و صدور روادید برای بعضی یا همه اتباع یک کشور ذیل عنوان تحریم، موجب محدودیت تیم‌های ورزشی یا عدم شرکت آنها در مسابقاتی شود که توسط فدراسیونهای بین‌المللی برگزار میشود. اینجا نیز دولت‌ها (در چارچوب شورای امنیت) بر عملکرد فدراسیونهای ورزشی تأثیر می‌گذارند.

۴. چالش ایران و فیفا

مطابق ماده یک اساسنامه فیفا، «فدراسیون بین‌المللی فوتبال»^۲ اتحادیه‌ای ثبت شده در دفتر ثبت تجاری طبق ماده ۶۰ قانون مدنی فدرال سوئیس^۳ است. در ابتدا فیفا فقط سازمانی برای کشورهای اروپایی بود که در فرانسه ایجاد شد. سپس با درخواست عضویت آفریقای جنوبی در ۱۹۰۹، شیلی و آرژانتین در ۱۹۱۲ و ایالات متحده در ۱۹۱۳ فیفا به بیرون از اروپا گسترش یافت.

ماده ۲ اساسنامه^۴ اهداف فیفا را تبیین نموده است و هر اتحادیه فوتبال که مسؤول برگزاری مسابقات فوتبال در یک کشور باشد میتواند به عنوان یک اتحادیه ملی^۵ عضو فیفا شود (ماده ۱۰) که کنگره به‌عنوان مرجع عالی فیفا درباره الحاق، تعلیق یا اخراج آنها تصمیم می‌گیرد. (ماده ۹) در صورتیکه یک اتحادیه (یا فدراسیون) ملی تعهدات مندرج در ماده ۱۳ اساسنامه را انجام ندهد، مطابق مقررات ماده ۱۴ ممکن است توسط کنگره معلق شود. این تعهدات عمدتاً عبارتند از: اقدام

^۱ مطابق بند ۵ ماده ۱۰ معاهده، «مفاد ماده حاضر که به طور خاص مربوط به آفریقای جنوبی است، در صورت الغای نظام آپارتاید در آن کشور، دیگر اعمال نخواهد شد.»

^۲ Fédération Internationale de Football Association (FIFA)

منظور از واژه de Football Association (فرانسه) یا Association Football در اساسنامه فیفا طبق تعاریف ارائه شده در اساسنامه، عبارتست از «مسابقه‌ای که زیر نظر فیفا برگزار میشود و طبق "قوانین بازی" سازماندهی میشود.»

^۳ ماده ۶۰ قانون مدنی سوئیس در فصل دوم (با عنوان «انجمنها») از بخش چهارم (با عنوان «حقوق مالکیت») است که مقرر میدارد: «انجمنی که یک موضوع سیاسی، مذهبی، علمی، هنری، خیریه، اجتماعی یا هر موضوعی به جز صنعت دارد، به محض این که آنها قصدشان را برای داشتن یک شخصیت حقوقی با اساسنامه‌شان نشان دهند؛ وضعیت یک شخص [حقوقی] را به‌دست می‌آورد. اساسنامه، باید کتبی تنظیم شود و موضوع، سرمایه و ساختار انجمن را بیان نماید.»

<http://www.servas.org/siexco/images/0/07/The_Swiss_Civil_Code_in_English.pdf>

^۴ اساسنامه و سایر اسناد مهم فیفا روی پایگاه اینترنتی رسمی قابل دسترسی است: <www.fifa.com>

^۵ واژه Association در اساسنامه فیفا به معنی «یک اتحادیه فوتبال است که فیفا آن را به رسمیت شناخته و عضو فیفاست مگر آنکه معنای متفاوتی براساس متن از آن برداشت شود.» در این مقاله، این واژه را با عبارتهای «اتحادیه ملی» یا «فدراسیون (ملی)» مورد استفاده قرار داده‌ایم. اصطلاح «فدراسیون» در کشور ما بیشتر مصطلح است، اما در بسیاری از کشور از کلمه «اتحادیه» استفاده میشود و هر دو به یک معنی عبارتست از سازمان فوتبال که نمایندگی ملی فوتبال یک کشور را در فیفا به‌عهده دارد.

بر اساس اساسنامه و مقررات فیفا، شرکت در مسابقات، پرداخت حق عضویت، احترام به قوانین مسابقات و انجام کامل وظایف طبق اساسنامه و سایر مقررات. اعضا طبق ماده ۱۲ حقوقی هم دارند.

فدراسیون فوتبال ایران نیز در سال ۱۹۲۰ تشکیل شده و از سال ۱۹۴۵ عضو فیفاست.^۱ در سال ۱۳۸۵ (۲۰۰۶) اتفاقاتی روی داد که به رویارویی جدی فیفا و دولت جمهوری اسلامی ایران بر سر «استقلال» فدراسیون فوتبال انجامید. اینک باید تحولات روی داده را بر اساس مبانی حقوقی داخلی مورد بررسی قرار داد.

۴-۱. موضوع صلاحیت دیوان عدالت اداری

در اوایل سال ۸۴ مسابقات لیگ دسته اول فوتبال با یک چالش حقوقی روبرو شد. کمیته انضباطی فدراسیون فوتبال و شورای عالی تجدیدنظر در اختلاف میان دو تیم نفت و راه آهن چنین رای دادند که یک دیدار اضافی میان آنها در تبریز برگزار شود. تیم نفت در اعتراض به این رأی به دیوان عدالت اداری شکایت برد. وکیل فدراسیون فوتبال اعلام کرد باشگاه صنعت نفت متعلق به دولت است و موسسات دولتی صلاحیت طرح دعوی در این دیوان ندارند، زیرا «شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران» تنها مالک آن است. وی از دیوان خواست اساسنامه فیفا را در هنگام صدور رای مورد توجه قرار دهد. طبق ماده ۶۱ اساسنامه، «دادگاه داوری ورزش» مرجع عالی حل و فصل حقوقی اختلافات در فوتبال است. بند ۲ ماده ۶۱ مقرر میدارد توسل به دادگاههای حقوقی عادی ممنوع است، مگر آن که طبق مقررات «فیفا» تشکیل و تنظیم شود و نهایتاً بند ۳ این ماده، برای تضمین بند ۲ مقرر نموده است که «فدراسیونهای عضو قیدی در اساسنامه‌های خود ذکر خواهند کرد مبنی بر این که باشگاهها و اعضایشان از ارجاع اختلافاتشان به دادگاههای عادی حقوقی منع شوند» و هرگونه اختلاف در صلاحیت فدراسیون ملی، کنفدراسیون مربوط قاره‌ای یا فیفا خواهد بود. با این وجود دیوان به موضوع رسیدگی کرد و رأی به سود خواهان صادر شد. اما آیا دیوان عدالت اداری صلاحیت رسیدگی به اختلافات داخلی فدراسیون فوتبال را دارد یا نه؟ اساسنامه فدراسیون فاقد شرط مقرر در بند ۳ ماده ۶۱ اساسنامه فیفا بود، اما طبق حقوق داخلی نیز این مسأله قابل بحث است. «فدراسیونهای ورزشی آماتوری جمهوری اسلامی ایران» طبق بند ۱۱ «قانون فهرست نهادها و موسسات عمومی غیردولتی»^۲ (الحاقی ۷۶/۳/۱۱) در عداد این مؤسسات قرار گرفتند. در سال ۷۴ مجلس تفسیری از ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری ارائه نمود که مطابق آن «با توجه به ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری، رسیدگی به شکایات علیه نهادهای عمومی احصاشده در قانون فهرست... نیز در صلاحیت دیوان عدالت اداری میباشد.»^۳ این تفسیر قانونی به تأیید شورای نگهبان نیز رسید^۴ که مغایر ظاهر اصل ۱۷۳ قانون اساسی ایران^۵ بود. مطابق این اصل، فقط شکایت از «مامورین یا واحدها یا آئین‌نامه‌های دولتی» در صلاحیت این دیوان است. بیشتر در سال ۸۰ هم پرونده‌ای در دیوان

^۱ کنتریان، کیوان و سمیه قاضی‌زاده، کتاب جام جهانی فوتبال، آئینسه‌نما، تهران، چاپ اول ۱۳۸۵، ص ۸۲

^۲ «قانون فهرست نهادها و موسسات عمومی غیردولتی»، مصوب ۱۳۷۳/۴/۱۹ میباید که بندهای ۱۱ و ۱۲ آن در سال ۷۶ الحاق شد.

^۳ «قانون تفسیر ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری در رابطه با قانون فهرست نهادها و موسسات عمومی غیردولتی»، مصوب ۷۴/۷/۱۱

^۴ در تاریخ ۷۴/۷/۱۹

^۵ «به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مامورین یا واحدها یا آئین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق حقوق آنها دیوانی به نام عدالت اداری زیر نظر رئیس قوه قضاییه تاسیس میگردد.»

مطرح و شاکی خواستار ابطال بخشی از یکی از آئین‌نامه‌های فدراسیون فوتبال شد. دبیر کل وقت فدراسیون فوتبال با طرح این موضوع که مؤسسه متبوعش نهادی غیردولتی (گرچه عمومی) است؛ صلاحیت دیوان را به چالش کشید. اما دیوان با توجه به قانون تفسیری مصوب سال ۷۴ صلاحیت خود را احراز، به موضوع رسیدگی نموده و نهایتاً حکم به ابطال آئین‌نامه فدراسیون داد.^۱ همچنین دیوان درباره یکی از بخشنامه‌های فدراسیون کشتی نیز صلاحیت خود را احراز و اقدام به صدور رأی نموده بود.^۲ اما نکته تأمل برانگیز آن که در سال ۸۴ شورای نگهبان نیز نظر خود را تغییر داده و معتقد به عدم صلاحیت دیوان در دعاوی علیه نهادهای عمومی غیردولتی شده بود. ۲۷ آذر ۸۴ مجلس لایحه جدید دیوان عدالت اداری را تصویب نمود که در بند یک ماده ۱۳ «رسیدگی به شکایات... نسبت به... نهادها و موسسات عمومی غیردولتی احصا شده در قانون فهرست نهادها و موسسات عمومی غیردولتی و اصلاحات بعدی آن» در صلاحیت دیوان قرار گرفت و در بندهای دیگر این ماده نیز این موضوع تکرار شد؛ اما شورای نگهبان این بار نظر دیگری داشت و عملاً تأیید خود بر قانون سال ۷۴ را نادیده گرفت و در ایرادات خود نسبت به این مصوبه اعلام کرد: «اطلاق بندهای ۱، ۲، ۳، ۴، ۵ و ۶ ماده ۱۳ چون شامل اقدامات و تصمیمات واحدهای عمومی غیردولتی نیز میشوند، مغایر اصل ۱۷۳ قانون اساسی شناخته شد.» و در بند ۵ ایرادات نیز تکرار نمود: «بند ۱ ماده ۲۰ براساس اشکال ماده ۱ به جهت توسعه تصویب‌نامه‌ها و آئین‌نامه‌ها به قوای دیگر غیر از قوه مجریه و نیز تسری آن به موسسات عمومی غیردولتی مغایر اصل ۱۷۳ قانون اساسی شناخته شد.» سرانجام مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز در تاریخ ۸۵/۹/۲۵ تصمیم گرفت در قانون جدید دیوان عدالت اداری، صلاحیت رسیدگی به شکایات علیه نهادها و موسسات عمومی غیردولتی برای دیوان در نظر گرفته نشود. بنابراین هم از نظر مقررات فیفا و هم حقوق اساسی ایران، دیوان عدالت ثبوتاً صلاحیت رسیدگی به چنین شکایتی را نداشت. نهایتاً با تصویب اساسنامه جدید فدراسیون فوتبال که ۱۱ تیر ماه ۸۶ مورد تأیید فیفا قرار گرفت، در بند ۴ ماده ۱۳ اساسنامه تأکید شد هر یک از اشخاص حقیقی و حقوقی و حقوقی که مایل به عضویت در فدراسیون باشند باید «تعهد نمایند کلیه دعاوی را صرفاً در رکن قضایی فدراسیون حل و فصل نماید و حق ارائه دعاوی به دادگاه‌های عمومی را ندارد.» همچنین در ماده ۱۶ اساسنامه به عنوان تعهدی برای اعضای فدراسیون چنین مقرر شد: «در نظر گرفتن یک ماده در اساسنامه که عنوان می‌دارد رسیدگی به هر گونه دعاوی عضو و یا نهادهای وابسته به عضو که در ارتباط با اساسنامه، قوانین و مقررات، دستورالعمل‌ها و تصمیمات فیفا، کنفدراسیون، فدراسیون یا لیگ‌های کشوری می‌باشد، صرفاً از طریق فدراسیون، فیفا و دادگاه حکمیت ورزشی پیگیری و تحت رسیدگی قرار خواهد گرفت.» و در بند ۲ ماده ۶۴ نیز مقرر شد «در صورت عدم قبول رای صادره از طرف فدراسیون، هر یک از طرفین می‌توانند جهت قضاوت نهایی به فیفا مراجعه نمایند.» و در نهایت در ماده ۶۰ اساسنامه، صلاحیت دادگاه داوری ورزش پذیرفته شد: «بر طبق ماده ۵۹ و ۶۰ اساسنامه فیفا هرگونه فرجام خواهی علیه احکام نهایی صادره توسط فیفا و یا کنفدراسیون باید در دادگاه بین‌المللی حکمیت ورزشی CAS که در شهر لوزان سوئیس قرار دارد مورد رسیدگی واقع شود.» البته مفاد مزبور گرچه حق کلی مربوط به برخورداری از دادرسی (ماده ۱۴ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی و اصل ۳۴ قانون اساسی ایران) را منتفی نمی‌سازد اما در ظاهر خلاف اصل ۱۵۹ قانون اساسی به نظر می‌رسد که مرجع رسمی تظلمات را دادگستری می‌داند، و نه مراجعی چون فیفا یا دیوان داوری ورزش که یک دادگاه خارجی است

^۱ تاریخ ۸۰/۲/۲ - دادنامه: ۲۷ - کلاسه: ۳۵۱/۷۹

^۲ تاریخ ۷۸/۱/۱۲ - دادنامه: ۱۹۷ - کلاسه: ۴۸۱/۷۷

و طبق اساسنامه فیفا در مورد اختلافات مربوط به فوتبال، براساس حقوق خارجی (سوئیس) و نه حتی حقوق بین‌الملل، عمل می‌نماید. البته از آراء این نهاد می‌توان برخی اصول حقوق بین‌الملل ورزش را نیز استخراج نمود. این دیوان توسط کمیته بین‌المللی المپیک تأسیس شد و از ۱۹۸۴ شروع به کار کرد که یک «شورای بین‌المللی داوری در ورزش» آن را اداره می‌کند. گستره وسیعی از اختلافات ورزشی بین‌المللی - و گاه اختلافات داخلی - در صلاحیت CAS است. از آنجا که براساس اصول «داوری»، صلاحیت نهاد داوری براساس توافق طرفین اختلاف تعیین می‌شود، اساسنامه فیفا، رأی این نهاد را به عنوان رأی قطعی و الزام آور برای تمام اعضای جامعه جهانی فوتبال به رسمیت می‌شناسد و ارجاع دعوی به آن یا مستند به اساسنامه فیفا و یا طبق قرارداد خواهد بود؛ اما فقط دعوی مرتبط با «ورزش» مورد پذیرش قرار خواهد گرفت. داوران هر دعوی نیز توسط طرفین از میان فهرست داوران انتخاب می‌شود. طرفین، مجازند «قانون حاکم» بر دعوی را خود انتخاب کنند که در دعوی مربوط به فوتبال، طبق اساسنامه فیفا، قوانین فیفا و حقوق سوئیس، قانون حاکم بر داوری است. «قواعد داوری مربوط به ورزش»^۱ نیز بر روند دادرسی حاکم است.^۲

۴-۲. اخراج رئیس فدراسیون و طرح اساسنامه دولت‌محور

۳۱ خرداد ۸۵ ریاست فدراسیون فوتبال توسط شورای معاونان سازمان تربیت بدنی برکنار شد. اما فیفا هنوز مکاتبات خود را با وی به عنوان «رئیس فدراسیون» ادامه داده و از وی درباره وضعیت فدراسیون جویا می‌شد. رئیس فیفا در نامه‌ای به تاریخ ۳۱ آگست ۲۰۰۶ (۹ شهریور ۸۵) با عنوان «وضعیت فدراسیون فوتبال جمهوری اسلامی ایران» از طرف فیفا و کنفدراسیون فوتبال آسیا، وی و همکارانش را مقامات قانونی فدراسیون دانست و چنین اظهار نظری را مبتنی بر ماده ۱۷ اساسنامه فیفا قلمداد کرد. طبق بند یک این ماده «ارکان و مقامات اعضا ممکن است در آن فدراسیون انتخاب یا انتصاب شوند. اساسنامه یک (فدراسیون) عضو فرایندی را که استقلال کامل چنین انتخاب یا انتصابی را تضمین کند، پیش‌بینی خواهد نمود.» طبق بند ۲ هر مقامی گرچه «موقت» باشد، در صورتیکه برخلاف این روند منصوب شده باشد، تصمیماتش از سوی فیفا به رسمیت شناخته نخواهد شد. بنابراین فیفا، تیم جدید مدیریت موقت فدراسیون را به رسمیت نشناخت. این نامه یادآور میشود وضعیت فدراسیون از ماه جولای، عادی نبوده است و تا ۱۵ نوامبر ۲۰۰۶ به ایران مهلت داده شد تا وضع به حالت عادی بازگردد و نسبت به مجازاتهای احتمالی هشدار داده شد.

این در حالی بود که «فدراسیونهای ورزشی آماتوری جمهوری اسلامی ایران» طبق بند ۱۱ الحاقی (۱۳۷۶) «قانون فهرست نهادها و موسسات عمومی غیردولتی» در عداد این موسسات قرار گرفتند، تبصره یک بند ۱۱ نیز مقرر داشت اساسنامه این فدراسیونها «به پیشنهاد سازمان تربیت بدنی به تصویب هیات وزیران» خواهد رسید. پیش از آن بموجب قانون باید «تشکیلات و وظایف فدراسیونها و هیاتهای ورزشی با توجه به مقررات بین‌المللی و آیین‌نامه‌های کمیته ملی المپیک تعیین» و «به تصویب سرپرست سازمان» می‌رسید.^۳ بنابراین قانون سابق، تأکید داشت اساسنامه فدراسیونها طبق «مقررات بین‌المللی» تنظیم شود اما در قانون جدید چنین تأکیدی نیز دیده نمیشد. در اجرای قانون سال ۷۶، در تاریخ ۱۷۸/۳/۹ اساسنامه فدراسیونها به تصویب دولت رسید. تبصره ۱ ماده ۱۰ اساسنامه مقرر می‌داشت «عزل رئیس فدراسیون با پیشنهاد حداقل یک

¹ Code of Sports-Related Arbitration

² Exploring the Court of Arbitration for Sport, Eric T. Gilson, Law Library Journal, 2006, Vol. 98, No. 3, pp: 504 – 506.

³ تبصره ماده ۱۵ قانون تاسیس سازمان تربیت بدنی ایران، مصوب ۱۳۵۰/۳/۲۳

سوم از اعضای مجمع امکانپذیر است.» طی سال‌های ۷۸ تا ۸۱ حساسیت‌های اجتماعی و سیاسی موجب شد رئیس وقت سازمان ورزش در اساسنامه اصلاحی^۱ اختیار عزل روسای فدراسیون‌ها را پیدا کند تا بتواند پاسخگوی اعتراض‌ها باشد. به موجب تبصره یک ماده ۱۰ اصلاحی «قبول استعفا یا برکناری رئیس فدراسیون به تشخیص رئیس سازمان و یا پیشنهاد مجمع و موافقت ایشان انجام می‌پذیرد.» با این اصلاحات طبق تبصره ۲ پس از برکناری، سرپرست منصوب رئیس سازمان جانشین رئیس برکنار شده فدراسیون می‌شد، حال آنکه در اساسنامه سال ۷۸ نایب رئیس که منتخب مجمع بود وظیفه انجام انتخابات جدید را بر عهده می‌داشت. اصلاحات سال ۸۱ عملاً اختیارات رئیس سازمان ورزش (یعنی معاون رئیس جمهور) را افزایش می‌داد. اما با برکناری ناگهانی رئیس فدراسیون، حساسیت فیفا برانگیخته شد و موضوع به‌طور فوق‌العاده در دستور کار قرار گرفت.

۳-۴. در آستانه تعلیق

پس از هشدارهای فیفا درباره برکناری رئیس فدراسیون و با نزدیک شدن به موعد ضرب‌الأجل، دولت ایران بطور جدی برای جلوگیری از تعلیق فدراسیون فوتبال ایران وارد عمل شدند. اول آذر ۸۵ خبر نشست کمیته اضطراری فیفا منتشر شد. در همین زمان رئیس سازمان ورزش ایران، با تشبیه رفتار فیفا با فوتبال ایران به «کاپیتولاسیون» دخالت فیفا در تنظیم اساسنامه بعدی فدراسیون فوتبال را به چالش کشید و اعلام کرد فدراسیونهای ورزشی، طبق قوانین داخلی ایران فعالیت خواهند کرد. با این سخنان بیش از هر زمان دیگر، موضوع دخالت‌های یک سازمان غیردولتی در حقوق داخلی کشورها، نمود پیدا کرد. کمیته اضطراری فیفا متشکل از رئیس فیفا و یک نماینده از هر شش کنفدراسیون قاره‌ای، تصمیم خود را مبنی بر تعلیق فوتبال ایران طی بیانیه‌ای اعلام نمود.^۲ بنابراین تصمیم، فدراسیون فوتبال جمهوری اسلامی ایران به دلیل دخالت دولت در امور فوتبال که برخلاف ماده ۱۷ اساسنامه فیفاست^۳ از تمام فعالیت‌های بین‌المللی محروم شد. به‌علاوه کمیته اضطراری این مسیر را برای ادامه راه به تصویب رساند:

«۱- تشکیل کمیته ساماندهی فدراسیون فوتبال جمهوری اسلامی ایران که ترکیبی از نفرات مستقل و مورد اعتماد فیفا و AFC خواهد بود. نفرات کمیته را این دو نهاد تعیین خواهند کرد.

۲- تهیه اساسنامه جدید اصلاح شده براساس اساسنامه فیفا

۳- برگزاری انتخابات جدید تحت نظر فیفا و AFC پس از تایید نهایی اساسنامه فوق» بیانیه فیفا تأکید داشت که رفع این تعلیق بستگی به پذیرش مفاد «نقشه راه» توسط مقامات مربوط در تهران دارد. فیفا تأیید کرد در آگست ۲۰۰۶ طی نامه‌ای ضرب‌الأجل ۱۵ نوامبر را برای بازگشت به کار رئیس فدراسیون و رعایت شرایط اساسنامه فیفا مقرر کرده بوده‌است.

^۱ مصوب ۱۳۸۱/۲/۱۱ هیات وزیران

^۲ <<http://fifa.com/en/media/index/0,1369,126229,00.html?articleid=126229>> 2006-12-09

^۳ «۱- ارکان و مقامات اعضا ممکن است در آن فدراسیون انتخاب یا انتصاب شوند. اساسنامه یک (فدراسیون) عضو فرابندی را که استقلال کامل چنین انتخاب یا انتصابی را تضمین کند، پیش‌بینی خواهد نمود.

۲- هر یک از مقامات فدراسیونهای عضو که برخلاف شرایط مقرر در بند یک انتخاب یا انتصاب شده باشند، گرچه موقتی باشند از سوی فیفا به رسمیت شناخته نخواهند شد.

۳- تصمیمات مقاماتی که برخلاف شرایط مقرر در بند ۱ اتخاذ شده باشد توسط فیفا به رسمیت شناخته نخواهد شد.»

این حکم چند پیامد فوری برای فوتبال ایران در برداشت و موجب حساسیت افکار عمومی شد. سازمان تربیت بدنی طی بیانیه‌ای از رایزنیهای گسترده با فیفا خبر داد که موجب رفع تعلیق فوتبال ایران شده است. این سازمان اذعان کرد این مهم با «تلاشها و رایزنیهای شبانه‌روزی با حمایتها و همراهیهای دلسوزانه ریاست محترم جمهوری و دولت خدمتگزار نهم و به ویژه وزارت امور خارجه به بار نشست است» و این نخستین بار بود که رسماً تلاش مقامات بلند پایه سیاسی دولت ایران برای حل مشکل تأیید می‌شد. این سطح از رایزنیهای بین‌المللی نشان از اهمیت موضوع نزد دولت ایران است، به گونه‌ای که به هیچ وجه حاضر نیست هزینه‌ای جهت حذف فوتبال ایران پردازد. سازمان تربیت بدنی همچنین اعلام کرد «به رایزنی‌ها و تعامل خویش با فدراسیون جهانی فوتبال ادامه خواهد داد تا با بررسی لازم اساسنامه فدراسیون فوتبال، زمینه ایجاد تشکیلاتی قوی را به منظور پاسخگویی به نیازهای امروز فوتبال فراهم آورد». و این بار به جای «کاپیتولاسیون»، تعامل با فیفا برای اصلاح اساسنامه مطرح شد. در حقیقت پیامدهای تعلیق و واکنش افکار عمومی، مهمترین ابزار فیفا برای قبولاندن خواسته‌های خود به ایران بود، اتفاقی که به اصلاحاتی در قوانین داخلی ایران می‌انجامید. سرانجام «ایران شرایط فیفا را پذیرفت» و مهلت ۱۰۰ روزه برای اصلاح اساسنامه در نظر گرفته شد. کمیته تعدیل از سه نماینده فیفا و سه نماینده سازمان تربیت بدنی ایران تشکیل و ریاست کمیته به نماینده ایرانی فیفا واگذار شد.

۵. چالشهای فیفا در سایر کشورها

ایران، تنها کشوری نبوده است که فیفا خواستار اصلاحاتی در ساختار مدیریتی و حقوقی فوتبال آن شده است. همانگونه که در بیانیه سازمان تربیت بدنی اشاره شده بود اکثر کشورهای آسیایی تحت نظارت و فشار فیفا برای انجام اصلاحات هستند. همچنین، دخالتهای فیفا منحصر به تغییرات حقوقی برای هماهنگی فدراسیونهای ملی با اساسنامه فیفا نیست. سب بلاتر رئیس فیفا اعلام نمود: «دادگاه عالی سوئیس تأکید کرده است که ما (در فیفا) میتوانیم کسر امتیاز، سقوط و محرومیت را برای باشگاهها (که اصولاً تحت نظارت مقررات فدراسیونهای ملی هستند) در نظر بگیریم. فیفا خواستار آن است که این مجازاتها بیشتر شوند... این دادگاه سوئسی که درخواست تجدیدنظر یک باشگاه اسپانیایی را رد کرده، از حق فدراسیون بین‌المللی برای دخالت در مواقع ضروری حمایت کرده است... ما برای مبارزه با هرگونه تبعیض نژادی و افراطگرایی‌های سیاسی و مذهبی وارد عمل خواهیم شد اما فقط میتوانیم در محدوده اختیارات خود اقدام کنیم... فیفا مسئول امنیت عمومی نیست. فدراسیونهای فوتبال باید با مقامات دولتی کشورها همکاری کنند.» این رأی دادگاه سوئسی علاوه بر آنکه نشان میدهد سازمانهای غیردولتی در رعایت ضوابط داخلی خود میان اعضا کاملاً مستقل هستند و دادگاه تنها زمانی میتواند علیه آنها رأی صادر نماید که قوانین برون‌سازمانی مانند قوانین ملی را در روابط برون‌سازمانی نقض کرده باشند، تأکیدی بر کارکرد جدید سازمانهای غیردولتی برای اعمال ضمانتهای اجرا در راستای اهداف آنهاست. یعنی این سازمانها میتوانند برای نیل به اهداف مشروع خود، تا جایی که مربوط به صلاحیت تخصصی آنهاست اقدام نمایند. بنابراین فیفا می‌تواند برای مبارزه با تبعیض نژادی که از اصول خدشه‌ناپذیر این سازمان است،^۱ یا هنگامی که امنیت مسابقات به خطر می‌افتد اقدامات تنبیهی برای اعضای خود در نظر گیرد. یکی از این موارد پس از آن روی داد که در مسابقه تیمهای ایران و ژاپن در تهران، هفت تماشاگر به دلیل ازدحام جمعیت و سوءمدیریت کشته شدند. فیفا، اعلام کرد در مسابقات بعدی، فقط ۵۰

^۱ ماده ۳ اساسنامه

هزار تماشاگر حق ورود به ورزشگاه صد هزار نفری آزادی را خواهند داشت. همچنین پس از آشوب هواداران تیم کره شمالی در مسابقه با ایران، کره شمالی از یک دیدار خانگی محروم و به پرداخت ۲۰ هزار فرانک سوئیس محکوم شد. در اینجا به چند نمونه از هشدارها و مجازاتهایی که فیفا برای آن دسته از فدراسیونهای عضو که مغایر اساسنامه فیفا عمل کرده‌اند یا دولت در آنها مداخله نموده‌است نیز اشاره میشود. مهمترین نمونه شاید محرومیت فوتبال یونان بود که در سال ۸۵ اتفاق افتاد و فیفا طی حکمی فدراسیون فوتبال یونان (قهرمان اروپا در سال ۲۰۰۴) را به دلیل آنچه «از دست رفتن استقلال این فدراسیون» نامید، تعلیق کرد. در سپتامبر ۲۰۰۵ کمیته اجرایی فیفا به فدراسیون فوتبال یونان اعلام کرده بود از دولت این کشور بخواهد تا ۱۵ جولای ۲۰۰۶ قوانین داخلی مربوط به ورزش را طوری تغییر دهد که وضیت فدراسیون فوتبال با اساسنامه فیفا و تصمیماتی که یوفا میگرد هماهنگ باشد. با وجود این، فوتبال در یونان مستقل نشد و طبق اعلام فیفا، پیش‌نویس قانون جدید لیگهای حرفه‌ای یونان، عکس خواسته فیفا و تلاش جدید حکومت برای دخالت در فوتبال شناخته شد؛ بنابراین کمیته اضطراری فیفا پس از اطمینان از عدم رعایت اولتیماتوم، پیش از موعد مقرر، تعلیق این فدراسیون را غیرقابل اجتناب اعلام نمود. بدین ترتیب یونان از حضور در بازیهای مقدماتی جام ملت‌های اروپا کنار گذاشته شد و باشگاههای این کشور از جامهای اروپایی محروم شدند. سرانجام یونان با اصلاح سریع اساسنامه‌اش از این وضع نجات یافت. چنین اتفاقی برای نیجریه نیز تکرار شد؛ هنگامی که دولت این کشور در کنار بنگاههای شرط‌بندی نتایج انتخابات فدراسیون فوتبال را لغو کرد. فیفا در کنار وضعیت ایران، از وضعیت دخالت دولتها در فوتبال در کشورهای الجزایر، کامبوج، نیجریه، لهستان و پرتغال نیز ابراز نگرانی کرده و به آنها هشدار داده‌است. همچنین ۲۷ مهر ۸۵ نیز فدراسیون فوتبال کنیا را معلق نمود زیرا وزیر ورزش، فدراسیون فوتبال را منحل نموده و کمیته موقتی برای نظارت بر تغییرات برگزید که مورد تایید فیفا نبود. سپس یک دادگاه کنیا، حکم به نقض دستور انحلال فدراسیون توسط دولت داد که با استقبال فیفا روبرو شد. در آلبانی نیز پس از دستور یک دادگاه مبنی بر غیرقانونی برگزار شدن انتخابات فدراسیون فوتبال، دولت حسابهای بانکی فدراسیون را مسدود نمود. در پی این اتفاق، فیفا و یوفا (اتحادیه فوتبال اروپا) برای میانجیگری میان دولت و فدراسیون فوتبال اعلام آمادگی نمودند. در ترکیه نیز ارائه لایحه اصلاح قانون فدراسیون فوتبال، سبب اعتراض برخی نمایندگان مجلس شده‌است که معتقدند نظارت و بازرسی در نظر گرفته شده در این لایحه، مغایر قوانین فیفا و یوفا درباره استقلال فدراسیون از مداخله دولت است. وزیر ورزش این کشور نیز درخواست برپایی کنگره فوق‌العاده فدراسیون فوتبال را نمود که موجب اعتراضاتی شد.

در رویدادی مشابه آنچه در ایران گذشت، فیفا و یوفا در بیانیه مشترکی ضمن به رسمیت نشناختن رئیس موقت فدراسیون فوتبال لهستان به دخالت دولت لهستان اعتراض کردند و در بیانیه مشترکی از بررسی موضوع طبق ماده ۱۷ اساسنامه فیفا خبر دادند. همچنین در آخرین اتفاقات، فیفا ضمن اعتقاد به این که برخی اعضای فدراسیون فوتبال در عمان منصوب دولت هستند، شش ماه برای تدوین اساسنامه جدید مطابق استانداردهای فیفا و انتخاب اعضای جدید به این کشور مهلت داد. در اواخر سال ۲۰۰۷ فیفا چالش‌های مشابهی با کویت و اسپانیا داشت. نکته جالب، توجه این کشورها به تجربیات قبلی و تبعیت آنها از نظر فیفا بود. در این میان، تبعیت اسپانیا از تصمیم فیفا تأمل برانگیز بود؛ زیرا پیش‌بینی می‌شد مقاومت‌های اولیه مقامات ورزش این کشور، با توجه به اهمیت اسپانیا در فیفا مؤثر واقع شود. همچنین در بهار ۱۳۸۷، پس از آن که دولت عراق، کمیته ملی المپیک و فدراسیونهای ورزشی عراق را منحل کرد، فیفا اقدام به تعلیق فوتبال این کشور کرد که بلافاصله دولت، فدراسیون فوتبال عراق را از این حکم مستثنی کرد تا به صورت «مشروط»، تعلیق رفع گردد.

جالب آن که امروزه نه تنها فیفا بلکه برخی دیگر از فدراسیونهای ورزشی بین‌المللی نیز همین رویه را در پیش گرفته‌اند. برای نمونه فدراسیون بین‌المللی دوومیدانی (یاف)، الجزایر را به دلیل مداخله دولت در امور داخلی این رشته، از حضور در تمامی رقابت‌های بین‌المللی دوومیدانی محروم کرد. وزارت ورزش الجزایر فدراسیون ملی این کشور را به مدت چهار سال به حالت تعلیق درآورده و کمیته داخلی تشکیل داده‌است. همینطور پس از دوپینگ ۹ ملی‌پوش وزنه‌برداری ایران، فدراسیون جهانی وزنه‌برداری ضمن محروم کردن تیم ایران از رقابت‌های جهانی، جریمه ۴۰۰ هزار دلاری برای فدراسیون وزنه‌برداری ایران در نظر گرفت.

۶. نتیجه‌گیری

۶-۱. ارزیابی

بیش و پیش از هر چیز برای تبیین موضوع نیاز بود به شرح مآل و مآل که در حد امکان با استفاده از منابع خبری و تحلیل حقوقی، وضعیتی که منجر به تأثیرگذاری فیفا بر حقوق داخلی ایران - علیرغم میل مقامات سیاسی از جمله سازمان تربیت‌بدنی - گشت، تشریح شد. در حقیقت با پذیرش شرایط فیفا از سوی دولت ایران، این سازمان غیردولتی توانست بدون آنکه ضمانت اجرای بین‌المللی به معنی اخص کلمه - یعنی تصمیم‌گیری برای دولتها مثل آنچه شورای امنیت در اختیار دارد - و بی‌آنکه مبانی حقوقی کافی برای دخالت در روند تصمیم‌گیری و قانونگذاری دولت ایران داشته‌باشد، با استفاده از ابزار افکار عمومی، خواسته‌های نسبتاً منطقی خود را محقق سازد. تغییرات مورد نظر فیفا - چه در مورد ایران و چه در سایر موارد - در ساختار و عملکرد فدراسیون‌های ملی که باید نهادهای غیردولتی و نماینده ملی فوتبال کشورشان در جهان باشند، تغییراتی در راستای منافع عمومی ورزش در جهان است. فیفا معتقد است استقلال سازمانهای ورزشی از دولتها و امور سیاسی میتواند تا حدودی به «پاک» ماندن ورزش و پیشگیری از سوءاستفاده‌های احتمالی از آن کمک کند. خواسته‌های فیفا، نمیتواند سیاسی تلقی شود، زیرا این سازمان در ابتدای مطرح شدن اخراج ایران از جام جهانی بخاطر پرونده انرژی هسته‌ای با چنین پیشنهادی قاطعانه برخورد کرد و پاسخ منفی داد. همچنین ایران، تنها کشوری نبوده، نیست و نخواهد بود که فیفا خواستار اعمال چنین تغییراتی در آن میشود؛ بلکه یونان (قهرمان اروپا)، پرتغال (تیم چهارم جام جهانی)، اسپانیا و بسیاری دیگر از کشورها نیز از هشدارها، تهدیدها و حتی اعمال مجازات‌های فیفا در امان نمانده‌اند. گرچه ممکن است گفته شود فیفا شاید در برابر دخالت‌های دولتی در برخی کشورها که فوتبال مانند سایر شئون مدیریتی و اجتماعی در آنها بصورت غیردموکراتیک اداره میشود، سرسختی چندانی نشان نمیدهد؛ اما این امر شاید بیشتر ناشی از آن باشد که مقامات سیاسی آن کشورها بطور مستقیم یا آشکارا به دخالت‌هایی که ناقض استقلال حرفه‌ای و ذاتی یک سازمان غیردولتی باشد، اقدام نمیکند و در مورد ایران نیز شاید اگر برکناری عجولانه رئیس فدراسیون پیش نمی‌آمد چنین واکنش تند و همراه با ضرب‌الاجلی از سوی فیفا دیده نمیشد.

۶-۲. دستاورد

تأثیر سازمانهای غیردولتی بین‌المللی بر رفتار و حتی حقوق داخلی کشورها را می‌توان در گستره وسیع‌تری مورد مطالعه قرار داد که همان تأثیر آنها بر حاکمیت کشورهاست. در این میان، مهمترین ابزار این سازمانها برخورداری از حمایت افکار عمومی است و به نظر می‌رسد بدون برخورداری از چنین پشتوانه‌ای دولتها همچنان این اقتدار را دارند که از منافع و تصمیمات خود دفاع نمایند؛ اما هنگامی که خواست مشروع افکار عمومی در همصدایی با سازمانی غیردولتی قرار می‌گیرد،

دولتها ناچار به عقب‌نشینی میشوند. امروز این الگوی رفتاری از سازمانهای بین‌المللی حقوق بشری همچون عفو بین‌الملل دیده میشود که سعی دارند با اهمیت دادن به موارد نقض حقوق بشر و اطلاع‌رسانی درباره این موارد، نظر افکار عمومی را در داخل کشورها و حتی عرصه بین‌المللی جلب نمایند؛ چنانکه گاه «گزارش تخلفات ارائه شده توسط نهادهای خاص و گزارش سازمانهای بین‌المللی غیردولتی و موسسات خصوصی» به یک منبع اطلاعاتی برای نهادهای رسمی بین‌الدولی تبدیل میشود.^۱ فدراسیونهای بین‌المللی ورزشی نیز به‌خوبی از اهمیت و جایگاه ورزش در افکار عمومی و توجه خاص سیاسیون به آن آگاهند. بنابراین محرومیت ورزش یک کشور از رقابتهای بین‌المللی و پیامدهای آن هزینه‌های سیاسی اجتناب‌ناپذیری خواهد داشت که آنها از آن احتراز خواهند نمود. در ایران نیز دقیقاً همین رویه و مدل اجرا شد. فیفا خواسته‌های خود را که صددرصد مغایر قوانین داخلی موجود - از جمله قانون مربوط به الحاق فدراسیونهای ورزشی به قانون فهرست نهادها و موسسات عمومی و پیامدهایی چون تصویب اساسنامه فدراسیونها بدون در نظر گرفتن معیارهای فدراسیونهای بین‌المللی، در نظر گرفتن صلاحیت برای دیوان عدالت اداری در صورت شکایت از تصمیمات داخلی فدراسیونها و... - بود را به دولت ایران تحمیل نمود، زیرا مطمئن بود دولت حاضر نیست هزینه سیاسی تحریم فوتبال را بپردازد. البته نمیتوان مدعی شد فیفا در این رویکرد خود، خواسته‌ای سیاسی به دولت ایران تحمیل کرده یا از موقعیتش سوءاستفاده نموده است. زیرا آنچه مطرح شد بر مبنای مستندات مورد اشاره از اساسنامه فیفا درباره استقلال فدراسیونها به عنوان سازمانهای غیردولتی و عدم مراجعه باشگاهها و بازیکنان به دادگاههای عمومی برای رسیدگی به مسائل ورزشی است و چیزی بیش از آن از دولت خواسته نشده است.

درباره اهمیت افکار عمومی باید این نکته را نیز اضافه نماییم که در صورت اخراج ایران از فیفا، این فرصت فراهم بود که ایران نیز مانند موناکو، کامرون جنوبی، سامپی و اوستیانا به «هیات جدید فوتبال»^۲ بپیوندد که سازمانی غیردولتی شبیه فیفاست با این تفاوت که هدف اصلی آن گردآوردن کشورهای است که از عضویت فیفا محروم مانده‌اند^۳ و مقر آن در شهر لیژ بلژیک است. اما واکنش افکار عمومی در ایران به چنین عضویتی یقیناً منفی بود زیرا عضویت در فیفا و رقابت با بهترین تیم‌های جهان مطابق استانداردهای یک سازمان بین‌المللی را حق خود میدانست؛ و همانگونه که قوانین بازی مثل تعداد بازیکنان، خطاها و مجازاتها و... نیز در همان سازمان تدوین میشود اما هیچکس این قوانین را «کاپیتولاسیون» یا مداخله در امور داخلی یک کشور نمی‌شناسد؛ رعایت استانداردهای ساختاری فیفا را نیز «مداخله» نمیداند، بلکه برعکس این دولت است که با نقض این استانداردها در امور داخلی فدراسیونها دخالت کرده است و در چنین وضعی باید برای بازگشت روند عادی تلاش کرد.

بنابراین فیفا نیز از الگوی قدیمی سازمانهای غیردولتی یعنی افکار عمومی استفاده میکند که هنوز در کنار مذاکره و گفتگو با دولتمردان، مهمترین ابزار پیشبرد فعالیتهای سازمانهای غیردولتی است. فیفا میخواهد در اداره فوتبال جهان، همچنان انحصاری اما با مشارکت و استقلال همه فدراسیونهای عضو عمل کند. دخالت دولتها، چنین مشارکت و استقلالی را مخدوش میکند و بعید نیست ورزش را به کدام بیراهه بکشاند؛ بنابراین درخواستهای فیفا اگرچه غیرحقوقی و ناهماهنگ

^۱ هاشمی، محمد؛ حقوق بشر و آزادیهای اساسی، میزان، تهران، چاپ اول ۱۳۸۴، ص ۲۵۵

^۲ New Football Board <<http://www.nf-board.com>>

^۳ ماده ۲ اساسنامه. نک:

<<http://www.nf-board.com/statutes.htm>> 2007-02-23

با نظام حقوقی داخلی و بین‌المللی جلوه‌میکند اما منطقی است و با اصلاح قوانینی که مداخله دولت در نهادهای غیردولتی و ورزشی را تجویز میکنند، فیفا به این هدف خود دست می‌یابد. در واقع فیفا، قوانین مجوزدهنده دخالت دولت در فوتبال را غیرعادلانه میدانند و با ابزارهای خود با آن به مبارزه می‌پردازد. آن‌چه روی داده‌است را نمیتوان یک صلاحیت تقنینی بین‌المللی برای سازمانی غیردولتی دانست؛ بلکه این تنها تلاشی برای حفظ استقلال و عدم مداخله دولتها در امور این سازمانهاست. فیفا نمیخواهد در امور داخلی کشورها دخالت کند بلکه میخواهد دولتها در امور داخلی فوتبال دخالت نکنند. بنابراین هنوز نارواست که از واژه «دخالت» برای عملکرد فیفا در کشورها بهره ببریم؛ گرچه این تلاش برای حفظ استقلال، در مواردی که مخدوش میشود؛ خواه‌ناخواه بر اراده دولتهای مداخله‌گر تأثیر میگذارد. این تأثیر از آن جهت که باید «بازگشت به وضع عادی» تفسیر شود، محدودتر از آنست که بتوان آن را قانونگذاری بین‌المللی نامید؛ زیرا در مواردی که دولت دخالتی در فوتبال ندارد، فیفا دلیلی برای استفاده از ضمانت‌اجراهای مخصوص خود ندارد و نه میخواهد و نه میتواند اثر عمیقی بر حقوق داخلی کشورها بگذارد. با این وجود، توانایی مجازات یک دولت مداخله‌گر برای بازگشت به وضع عادی، نشان از قدرت سازماندهی سازمانهای غیردولتی است که ممکن است در آینده به‌ویژه با استفاده از ابزار افکار عمومی، تأثیر بیشتری بر حقوق داخلی کشورها بگذارد و در نتیجه سبب ایجاد نوعی هماهنگی در قوانین ملی شود. زیرا چنین عملکردی از یک سازمان غیردولتی، خواه‌ناخواه بخشی از فرآیند «جهانی شدن حقوق» نیز محسوب می‌گردد. بدین ترتیب که اگر هنجارهای حقوقی «استقلال سازمانهای غیردولتی» و «عدم مداخله دولتها در سازمانهای غیردولتی» را قواعد حقوقی شناسایی شده توسط این سازمانها - مثل فیفا - بدانیم، آنگاه این عملکرد و رویه موجود، سبب گسترش و تکثیر این هنجارها در سطح جهانی می‌گردد.

توضیح: منابع و پی‌نوشت‌های مربوط به اخبار و مصاحبه‌های روزنامه‌ها و سایت‌های خبری جهت کاهش حجم مقاله، حذف شده و نزد نویسنده موجود می‌باشد.

Impacts of Non-governmental Organizations on Domestic Law The Case of "FIFA"

Amir Maghami
LLM in International Law

Abstract:

Extensive participation of Non-governmental Organizations (NGOs) in various international activities leads to unavoidable conflicts as to their interests and States interests. FIFA's decisions on suspension and expulsion of some members, sometimes is interpreted as intervention in States internal affairs. A case in point is FIFA's decision to force Iranian government to make revision to Statute of Iranian Football Federation that written despite it was in accordance with Iranian laws, was contrary to FIFA standards. FIFA suspended the federation because the statute legalized intervention of the government in the federation affairs as an NGO.

The dismissal of the president of national football federation by the president of Physical Education Organization and the vice-President has been an obvious example of the intervention. Various political, social and economic subsequences of this

suspension caused the acceptance of FIFA's provisions by Iran, and thus making revision to the statute.

But there the important question as to the behavior of FIFA is whether or not it is an international law-maker? It seems that FIFA's action is based on non-intervention of governments in football. Therefore FIFA's attempts should not be considered as intervention in the affairs of governments. The action of FIFA is an effort of a non-governmental organization for "return to usual state" by resorting to public opinion. FIFA can not accept intervention of States in the internal affairs of NGOs. In the author's this should not be interpreted as opinion an intervention, political act or international law-making by FIFA. However FIFA's actions show the power of a non-governmental organization toward harmonization.

Keywords: FIFA, (Iranian) Football Federation, (Iranian) Physical Education Organization, the Statute, International Non-governmental Organization.