

ضرورت طرح

حق آزادی تشکلهای یکی از حقوق اولیه شهروندی است که در اصل بیست و ششم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بدان تصریح شده است. فعالیت تشکلهای مدنی در قالب سازمانهای غیردولتی از مهمترین موضوعات حق آزادی تشکلهای محسوب می شود. از این رو به منظور ظرفیت سازی برای این سازمانها و فراهم کردن بستری متناسب با ماهیت و وظایف آنها، ارائه طرح قانونی ناظر به این موضوع ضرورت دارد.

سابقه قانونی

به دلیل نبود قانون ناظر به سازمانهای غیردولتی، در گذشته تلاشهایی در قالب ارائه طرح قانونی از سوی نمایندگان مجلس شورای اسلامی و با پیگیری و همکاری سازمانهای مردم نهاد، صورت گرفت، اما به نتیجه نرسید.

بررسی کارشناسی

الف) نکات مثبت

۱. طرح ارائه شده بسیار جامع است و همه موضوعات مربوطه را در بر می گیرد.
۲. طرح ارائه شده حقوق و جایگاه بسیار مناسبی برای سازمانهای مردم نهاد شناخته است.
۳. رویکرد حاکم بر طرح با وضعیت موجود اصولاً بی طرفانه است.

ب) نکات اصلاحی

۱. در تبصره «۲» ماده (۱) در تعریف مفهوم «داوطلبانه»، الزام قضایی قید شده است که وجهی ندارد. قانون ممکن است تأسیس، فعالیت و یا مشارکت در سازمانی را الزام آور کند، اما حکم قضایی فاقد چنین توانی است. بنابراین کلمه «یا قضایی» در قسمت آخر تبصره زاید است.
۲. از نظر نگارشی و اسلوب تدوین قانون، درج تبصره ذیل بند چندان مناسب نیست. تبصره های «۱» تا «۶» ذیل بند «الف» ماده (۱) آمده است. پیشنهاد می شود: بند «الف» به ماده (۱) تغییر یابد و بندهای «ب»، «پ»، «ت» و «ث» به ماده (۲)، (۳)، (۴) و (۵). همین ایراد در تبصره بند «ج» ماده (۲۷) نیز به چشم می خورد.
۳. در ماده (۲) طرح، در ترکیب هیئتهای نظارت با توجه به اختیارات این هیئتها در ماده (۲۷)، بهتر است نمایندهای از دادگستری (در سطح شهرستان و استان) و یا قوه قضائیه (ملی) و نیز نمایندهای از وزارت اطلاعات در سه سطح شهرستان، استان و ملی حضور داشته باشند.
۴. در تبصره «۱» و «۲» ماده (۲) عبارت «اعضای مردم نهاد» درست نیست، هر چند سازمان می تواند «مردم نهاد» باشد. بهتر است گفته شود: «نمایندگان سازمانهای مردم نهاد در ...».
۵. در ماده (۳) در مورد موضوع فعالیت سازمان، حوزه آموزش دیده نشده است پیشنهاد می شود، این حوزه نیز به ماده مذکور اضافه شود.
۶. از نقطه نظر حقوقی، ملاک دولتی بودن یک سازمان این است که بیش از ۵۰ درصد منابع آن از کمکها و بودجه دولتی باشد. در ماده (۶) طرح، سازمانهای غیردولتی می توانند تا ۶۰ درصد منابع خود را از بودجه عمومی تأمین کنند، اما باید گفت اساساً هدف از تشکیل سازمانهای مردم نهاد این است که از بودجه عمومی و توان دولت برای فعالیتهایی که اشخاص خصوصی از عهده آنها بر می آیند، استفاده نشود. از این رو پیشنهاد می شود یا این ماده حذف گردد یا میزان منابع دریافتی از دستگاههای دولتی جهت کاهش شائبه دخالت دولت در امور سازمانها به ۴۰ درصد کاهش یابد.
۷. دریافت کمک از خارجیان به عنوان منبع مالی می تواند مشکلات فراوانی ایجاد نماید. لذا پیشنهاد می شود کلمه «خارجی» از بند «الف» ماده (۵) حذف گردد و یک تبصره به شرح ذیل اضافه گردد:

- تبصره -** دریافت کمک از سازمان‌های بین‌المللی که در ایران فعالیت رسمی دادند و یا مؤسسات و شرکت‌های خارجی که دفاتر نمایندگی یا شعب آنها رسماً به ثبت رسیده است با درج در دفاتر مالی شرکت و اعلام به‌عنوان منابع مالی شرکت مجاز می‌باشد.
۸. ماده (۷) با توجه به توضیح ارائه شده درباره کمک‌های خارجی به شکل زیر اصلاح شود:
- سازمان موظف است در زمان عقد قرارداد برای دریافت کمک از آژانس‌های وابسته به سازمان ملل متحد و دیگر منابع موضوع ماده (۵)، مشخصات منبع کمک‌کننده ...
۹. در ماده (۱۰)، عبارت «قبل و پس از انقلاب» ارتباط قابل فهمی با سایر مطالب ندارد.
۱۰. در ماده (۱۴) طرح، سازمان‌های دولتی مکلف به همکاری با سازمان‌های مردم‌نهاد شده‌اند و حال آنکه با نظر به تعدد سازمان‌های مردم‌نهاد و بروز مشکلات احتمالی بهتر است این همکاری به صورت اختیاری باشد، بنابراین پیشنهاد می‌شود ماده (۱۴) به صورت زیر تغییر یابد: «سازمان‌های دولتی حتی المقدور باید در فرایند تصمیم‌گیری نسبت به اخذ نظرات از سازمان‌ها و شبکه‌ها اقدام نموده و حسب مورد آنها را برای شرکت در جلسات دعوت کنند. همچنین با توجه به حوزه‌های تخصصی خود به «سازمان‌ها» مشاوره و آموزش لازم را جهت توانمندسازی و تخصصی‌شدن این سازمان‌ها ارائه دهند».
۱۱. در بند «ت» ماده (۱۹) «نداشتن محکومیت کیفری که موجب محرومیت از حقوق اجتماعی شود، از شرایط هیئت مؤسس اعلام شده است و حال آنکه در عمل محرومیت از حقوق اجتماعی حتی برای ارتکاب جرائم سنگین به ندرت روی می‌دهد و احکام کیفری معمولاً حاوی چنین محرومیتی نیست. پیشنهاد می‌شود در این بند «نداشتن سوءپیشینه کیفری» قید شود.
- پیشنهاد می‌شود بند ذیل نیز به شرایط هیئت مؤسس اضافه شود:
- دارا بودن مدرک کارشناسی یا بالاتر برای حداقل دو نفر از مؤسسان مرتبط با موضوع فعالیت سازمان،
- عدم وابستگی به احزاب، گروه‌ها و تشکلهایی که غیرقانونی بودن آنها از طرف مراجع صالح اعلام شده است.
۱۲. در بند «ب» ماده (۲۱) معلوم نیست کدام محکومیت‌ها مدنظر است. ظاهراً شماره بندها اشتباه است.
۱۳. در ماده (۲۳)، علاوه بر موارد یاد شده، اساسنامه باید حاوی موارد زیر نیز باشد:
- نام و عنوان اختصاری،
- تابعیت،
- نحوه اصلاح و تغییر اساسنامه.
۱۴. پیشنهاد می‌شود تبصره زیر به ماده (۲۷) طرح الحاق شود: چنانچه عملکرد سازمان یا اعضا مشمول عناوین خاص مجرمانه در سایر قوانین باشد اقدامات هیئت نظارت مانع از رسیدگی مراجع صالح قضایی نخواهد بود.
۱۵. ماده (۲۸) طرح به شکل ذیل اصلاح گردد:
- صدور مجوز فعالیت موردی یا دائم برای سازمان خارجی یا بین‌المللی پس از تأیید ثبت قانونی آن سازمان توسط وزارت خارجه در کشور متبوع خود، به‌عهده هیئت نظارت ملی است.
۱۶. ماده زیر به‌عنوان ماده (۲۹) پیشنهاد می‌شود: «هرگونه فعالیت برون مرزی سازمان‌های غیردولتی از جمله کسب مقام مشورتی نزد شورای اقتصادی - اجتماعی سازمان ملل متحد (اکوسوک) و سایر موارد با اطلاع هیئت‌های نظارت مربوطه مجاز است».
۱۷. از آنجاکه طبق ماده (۲۶) قانون بودجه ۱۳۸۷ یک درصد از درآمد عملیات شرکت‌ها، بانک‌ها و مؤسسات دولتی به پژوهش اختصاص یافته و این روند کماکان ادامه دارد، پیشنهاد می‌شود ماده ذیل به فصل دوم طرح الحاق شود:
- «شرکت‌ها، بانک‌ها و مؤسسات دولتی موظفند دست کم برخی از پروژه‌های پژوهشی و تحقیقاتی خود را به «سازمان‌ها» با توجه به موضوع فعالیت آنها واگذار کنند».
۱۸. از آنجاکه جامعه فاقد بسترهای مناسب جهت فعالیت‌های جمعی است و ظرفیت پذیرش نهادهای مدنی از سوی آن پایین است، پیشنهاد می‌شود ماده ذیل به فصل دوم الحاق شود:
- «صداوسیمای جمهوری اسلامی ایران مکلف است نسبت به تهیه و پخش مناسب برنامه‌های اطلاع‌رسانی جهت ارتقای سطح دانش عمومی نسبت به فعالیت و نقش سازمان‌های غیردولتی و برای فرهنگ‌سازی و آموزش عمومی درخصوص آنها از جمله نحوه تأسیس، اداره، قواعد و مقررات حاکم بر آنها و به‌ویژه نقش این سازمان‌ها در اداره مطلوب امور جامعه اقدام کند».
- نتیجه‌گیری**
- با اعمال اصلاحات پیشنهادی به‌نظر می‌رسد طرح ارائه شده بتواند زمینه تصویب قانون جامع در رابطه با سازمان‌های مردم‌نهاد را از هر نظر فراهم آورد.