

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«طرح ناظر بر تأسیس و فعالیت سازمانهای مردم‌نهاد (غیردولتی)»

مشخصات طرح

دوره نهم - سال دوم

شماره ثبت:

۳۸۱

شماره چاپ:

۸۰۷

تاریخ چاپ:

۱۳۹۲/۸/۲۶

مقدمه

طرح «ناظر بر تأسیس و فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد (غیردولتی)» به شماره ثبت (۲۵۹) در تاریخ ۱۳۸۷/۱۰/۳۰ در مجلس شورای اسلامی دوره هشتم با (۳۴) ماده اعلام وصول گردید و این طرح بعد از تغییرات زیاد در کمیسیون اجتماعی مجلس هشتم با (۴۶) ماده به صحن ارائه گردید. اما رسیدگی طرح سازمان‌های مردم‌نهاد در صحن علنی تا ماده (۲۷) پیش نرفته بود که به جهت مخالفت‌های زیاد نمایندگان مجلس و اعتراض نمایندگان سازمان‌های مردم‌نهاد با برخی مواد طرح و نیز بازتاب‌های منفی بین‌المللی آن باعث گردید طرح به مدت سه ماه مسکوت بماند و برای رفع ایرادات وارده به کمیسیون اجتماعی بازگردانده شود. امری که در حیات دوره هشتم مجلس شورای اسلامی تحقق نیافت و به مجلس نهم واگذار شد. مجلس شورای اسلامی در دوره نهم با عنایت به ماده (۱۴۱) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس طرح مذکور را مجدداً با شماره ثبت (۳۸۱) برای اعلام وصول به هیئت رئیسه مجلس ارائه می‌کند طرحی که دارای (۳۴) ماده است، اما پیشنهاددهندگان آن با اشاره به اینکه این طرح پیش از این تا ماده (۲۷) به تصویب رسیده گویای آن است که قصد دارند مصوبه کمیسیون اجتماعی (طرح ۴۶ ماده‌ای) را در دستور کار قرار دهند موضوعی که قبل از این نیز پرمشکل بودن و ناقص بودن آن از سوی صحن علنی تأیید شده است.

ارزیابی طرح

۱. میان متن مصوب کمیسیون اجتماعی مجلس هشتم شورای اسلامی و ارسالی به صحن که براساس پیشنهادهای وزارت کشور اصلاحات زیادی در آن صورت گرفته بود با متن اصلی طرح پیشنهادی، اختلاف زیادی وجود دارد و روح حاکم بر متن مصوب کمیسیون اجتماعی به جای آنکه رفع مشکلات سازمان مردم‌نهاد و تسهیل بستر لازم برای مشارکت آنها در توسعه و پیشرفت جامعه باشد، درصدد ایجاد محدودیت و فراهم نمودن دخالت‌های گسترده نهادهای دولتی در سازمان‌های مردم‌نهاد است. در واقع نفس فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد کاهش مسئولیت در برخی از عرصه‌ها و واگذاری امور به مردم است، اما با اصلاحاتی که در متن پیشنهادی مجلس شورای اسلامی صورت گرفته، نقش دولت چند برابر شده و این به نوعی نقض غرض است، زیرا اگر تحلیل هزینه فایده انجام دهیم هزینه حضور دولت بیش از نفعی است که از حضور سازمان‌های مردم‌نهاد خواهد بود.

۲. رویکردهای مختلفی درخصوص ساختار، اهداف و عملکرد این سازمان‌ها وجود دارد و این تفاوت رویکردها موجب ارائه طرح‌های متنوعی از مراکز و نهادهای دولتی و غیردولتی شده است. می‌توان رویکردهای ساختاری این طرح‌ها را به چند دسته کلان تقسیم کرد:

(الف) رویکرد بسته با نظارت سخت‌گیرانه و بدبینانه در تمامی مراحل تأسیس، فعالیت و انحلال،

(ب) رویکرد نیمه‌بسته با نظارت همه‌جانبه، سخت‌گیرانه و بدبینانه در مرحله تأسیس و اعمال نظارت معتدل‌تر در فعالیت و انحلال،

(ج) رویکرد نیمه‌بسته با نظارت همه‌جانبه اما معتدل در مرحله تأسیس و اعمال نظارت سخت‌گیرانه و بدبینانه در فعالیت و انحلال،

(د) رویکرد نیمه‌باز با نظارت معتدل و معقول در تمامی مراحل تأسیس، فعالیت و انحلال،

(ه) رویکردهای باز که در آن، این‌گونه سازمان‌ها به دلیل خودجوش و مردمی بودن حداقل نظارت را در نظر گرفته و بعضاً نظارت آن برعهده خود مجموعه‌ها قرار گرفته است.

در این رابطه باید از تقسیم‌بندی‌های کارکردی دیگری نیز یاد کرد:

نام دفاتر:

مطالعات سیاسی
مطالعات حقوقی
مطالعات فرهنگی
مطالعات برنامه و بودجه

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۶۰۱۳۳۳۷

تاریخ انتشار:

۱۳۹۲/۹/۱۰

الف) **رویکرد اجتماعی - اقتصادی:** این سازمان‌ها به دلیل ماهیت سیال خود می‌توانند در قالب‌های اقتصادی با اهداف خیرخواهانه اجتماعی تأسیس شوند همانند انجمن خیرین مدرسه‌ساز یا انجمن خیرین مسکن‌ساز و ...

ب) **رویکرد سیاسی امنیتی:** به‌زعم برخی افراد، تمامی سازمان‌های مردم‌نهاد می‌توانند سوژه‌های سهل‌الوصول برای سوءاستفاده دستگاه‌های جاسوسی بیگانه باشند.

ج) **رویکرد فرهنگی:** این سازمان‌ها الگوهای مناسبی برای فرهنگ‌سازی است و زمینه‌های خوبی برای بروز مشارکت همگانی در عرصه‌های اجتماعی باشد.

د) **رویکردهای بین‌المللی:** برخی معتقدند سازمان‌های مردم‌نهاد به دلیل چابکی و مردمی بودن می‌توانند در عرصه‌های بین‌المللی به‌خوبی عمل کنند و در مواقعی که دولت‌ها نمی‌توانند به‌صراحت موضع‌گیری و عمل کنند این سازمان‌ها می‌توانند وارد عمل شوند.

هـ) **رویکردهای علمی:** اساساً این سازمان‌ها می‌توانند در عرصه‌های علمی و تکنولوژیک محیط‌های مناسبی را فراهم می‌آورند که حتی قابلیت ورود به عرصه اجتماعی همانند بهداشت و سلامت جامعه را دارند.

و) **رویکرد تمرکززدایی:** سازمان‌های مردم‌نهاد با ظرفیت‌سازی خاص خود می‌توانند باری از دوش دولت را برداشته و مانع افزایش روند بروکراسی شوند. موضوعی که در طرح مصوب و در دستور کار کمیسیون اجتماعی نه تنها مغفول مانده، بلکه به‌شدت به افزایش حجم دولت و بروکراسی انجامیده است.

این طرح دارای رویکرد سیاسی امنیتی است و در برخی موارد نیز نگاه تقریباً فرهنگی (تبلیغاتی) دارد. با بررسی ترکیب اعضای هیئت عالی نظارت که اصلی‌ترین و عالی‌ترین رکن نظارتی (۱) است به رویکرد طراحان بیشتر پی می‌بریم.

اعضای هیئت عالی نظارت	ماهیت	کارکرد	گستره	تصدیگری - حاکمیتی	دولتی - حکومتی	دولتی - غیردولتی
وزارت کشور	سیاسی - امنیتی	عمرانی - سیاسی - امنیتی - اجتماعی	(ملی - استانی - شهرستانی)	تصدیگری - حاکمیتی	دولتی	دولتی
وزارت خارجه	سیاسی	بین‌المللی	ملی	حاکمیتی	دولتی	دولتی
اطلاعات	امنیتی	سیاسی - امنیتی	ملی - استانی - شهرستانی	حاکمیتی	دولتی	دولتی
قوه قضائیه	قضایی	اجتماعی	ملی - استانی - شهرستانی	حاکمیتی	حکومتی	دولتی
نیروی انتظامی	امنیتی - انتظامی	اجتماعی	ملی - استانی - شهرستانی	حاکمیتی	دولتی	دولتی
سازمان صدا و سیما	فرهنگی - سیاسی - اجتماعی	تبلیغاتی	ملی - استانی	حاکمیتی	حکومتی	دولتی
سازمان اوقاف و امور خیریه	فرهنگی	مذهبی - تبلیغاتی	ملی - استانی - شهرستانی	حاکمیتی	حکومتی	دولتی
سازمان تبلیغات اسلامی	فرهنگی	مذهبی - تبلیغاتی	ملی - استانی - شهرستانی	حاکمیتی	حکومتی	دولتی
سازمان بسیج	سیاسی - فرهنگی	تبلیغاتی	ملی - استانی - شهرستانی	حاکمیتی	حکومتی	دولتی
کمیته امداد امام خمینی	اجتماعی		ملی - استانی - شهرستانی	حاکمیتی - تصدیگری	حکومتی	دولتی
مرکز امور مساجد	فرهنگی - مذهبی	مذهبی - تبلیغاتی	ملی - استانی - شهرستانی	حاکمیتی - تصدیگری	حکومتی	دولتی
منتخب سازمان ملی	اجتماعی	—	ملی	حاکمیتی	حکومتی	غیردولتی
دستگاه تخصصی	—	—	ملی - استانی - شهرستانی	حاکمیتی	دولتی	دولتی
شورای عالی استان‌ها	سیاسی - اجتماعی	نظارتی - اجتماعی - قانونگذاری	ملی	حاکمیتی	حکومتی	دولتی
عضو کمیسیون اجتماعی	سیاسی	نظارتی - قانونگذاری	ملی	حاکمیتی	حکومتی	دولتی

بدین ترتیب دیگر اهداف و کارکردهای مورد نظر در قبال سازمان‌های مردم‌نهاد لحاظ نشده (امری که موجب شد تا انجمن‌ها و نهادهای علمی و تخصصی پیشنهاد خروج از حیطه این قانون را داشته باشند) و الگوی بسته در این طرح مدنظر قرار گرفته که در به سرانجام نرسیدن این طرح بی‌تأثیر نبوده است.^۱

درواقع با توجه به ضرورت تشویق سازمان‌های مردم‌نهاد، طرح اخیر باید متضمن احکامی در تسهیل تشکیل و اداره این‌گونه سازمان‌ها باشد و حال آنکه با مذاقه در بسیاری از موارد متوجه می‌شویم که وزن و اهمیت و نظارت، کنترل، ممانعت و تعیین تکلیف برای این سازمان‌ها چنان است که تأثیر بازدارندگی آن در تأسیس و اداره امور سازمان‌ها بیش از آثار تشویقی است.

۳. یکی از موضوعاتی که در این طرح بدان پرداخته شده، این است که هیئت‌هایی در سطح ملی، استانی و شهرستانی تشکیل شده و همه امور به آنها محول شده است، اعم از سیاستگذاری، تدوین آیین‌نامه، تعیین دستگاه‌های دولتی و غیردولتی مربوطه، نظارت بر سازمان‌های مردم‌نهاد و

۱. ماده (۴) - هیئت عالی سازمان‌های مردم‌نهاد هیئتی است که نظارت بر تأسیس، سیاستگذاری، تصمیم‌گیری، فعالیت و عملکرد سازمان‌ها و دستگاه‌های تخصصی در زمینه‌های مربوطه را برعهده دارد و هماهنگ‌کننده هیئت‌های نظارت استان و شهرستان در این قانون است.

حتی دستگاه‌های دولتی و غیردولتی مربوط، تعیین مجازات برای متخلفان و... ایرادی که به این هیئت‌ها وارد است از چند جهت می‌باشد که اهم آن ایرادات، به ترکیب اعضای آن بازمی‌گردد که از تمام قوای سه‌گانه و حتی خارج از آنها در آن حضور دارند و این ترکیب، صلاحیت‌های فوق را دارا می‌باشند. و حال آنکه مستنبت از اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی، امور کشور بین سه قوه مجریه، قضائیه و مقننه تقسیم شده و هر یک وظایف مربوط به خود را انجام می‌دهند و هیچیک، خارج از مواردی که در قانون اساسی برشمرده شده، حق دخالت در صلاحیت‌های یکدیگر را ندارند. از این رو، تشکیل هیئتی متشکل از نهادهای هر یک از قوای سه‌گانه و خارج از قوای سه‌گانه که همگی نیز در تصمیم‌گیری سهیم هستند، با اصل مزبور مغایرت خواهد داشت.

۴. در خصوص ماده (۶) که به بیان اعضای هیئت عالی نظارت می‌پردازد و به نوعی حساس‌ترین ماده در این طرح بوده چند نکته قابل تأمل است:

- در این ماده وظایف و اختیاراتی به دستگاه‌ها و نهادهای مذکور در ماده داده شده است که در یک نگاه کلی مغایر با شرح وظایف و اختیارات آنها براساس اساسنامه‌شان می‌باشد.

- ترکیب اعضا، غیرتخصصی و غیرضروری به نظر می‌رسد و از آنجا که این ترکیب شامل نماینده ارگان‌ها و دستگاه‌های مختلف می‌باشد که تنها دو نماینده از آنها نقش تخصصی دارند، لذا با توجه به حق رأی ۲۰ نماینده تصمیماتی غیرتخصصی و فاقد کارشناسی مناسب اتخاذ خواهد شد.

- از آنجا که ترکیب اعضای هیئت نظارت بیش از ۹۵ درصد دولتی بوده و شبه‌دولتی و حکومتی کردن سازمان‌ها را در اذهان ایجاد می‌گردد درحالی که نظارت بر این سازمان‌ها غالباً باید صبغه غیردولتی بودن را داشته باشد و ترکیب اعضای هیئت باید حداقل نیمی غیردولتی و نیمی دیگر آن دولتی باشد.

۵. وزارت کشور بالغ بر ۲۰۰ وظیفه مختلف اعم از حاکمیتی و تصدیگری دارد که با توجه به اصل چهل و چهارم قانون اساسی و برنامه‌های توسعه پنج‌ساله و نیز سند چشم‌انداز مبنی بر کاهش فعالیت دولت شایسته است وظیفه نظارت و رسیدگی به امور سازمان‌های مردم‌نهاد به دستگاه‌های تخصصی مرتبط واگذار شود تا هم از افزایش حجم دولت جلوگیری شود و هم به جهت تخصصی بودن دستگاه‌ها شاهد نظارت تخصصی‌تر و بهتر بر سازمان‌های مردم‌نهاد باشیم.

۶. براساس طرح هرگونه حمایت مالی دولت از سازمان‌های مردم‌نهاد منتفی خواهد بود، این درحالی است که براساس این قانون فعالیت اقتصادی و انتفاعی در سازمان‌های مردم‌نهاد ممنوع بوده و اخذ اعتبار از سازمان‌های بین‌المللی با محدودیت‌های بسیاری روبرو است. این یکی از اعتراض‌های سازمان‌های مردم‌نهاد به طرح مذکور ممنوعیت بهره‌مندی تشکلهای از بودجه‌های دولتی است. البته اختصاص کمک‌های دولتی نباید بیش از ۵۰ درصد بودجه سازمان‌های مردم‌نهاد باشد، زیرا اختصاص بخش عظیمی از بودجه یک سازمان مردم‌نهاد به منابع دولتی موجب وابستگی این سازمان‌ها به دولت می‌شود.

۷. عنوان «سازمان‌های مردم‌نهاد» بسیار کلی است، به نحوی که می‌تواند شامل کلیه سازمان‌های غیردولتی که پیش از این تاریخ تأسیس شده‌اند نیز باشد و علاوه بر آن می‌تواند شامل انواع جدیدی از سازمان‌های غیردولتی نیز شود. بنابراین اولین پرسش درخصوص طرح پیشنهادی این است که رویکرد آن نسبت به سازمان‌های غیردولتی موجود چیست؟ به عبارت روشن‌تر آیا این طرح شامل سازمان‌های فعلی می‌شود یا خیر؟ یعنی آیا قوانین و مقررات راجع به نحوه تأسیس و اداره سازمان‌های موجود کماکان قابلیت اجرا دارند یا مقررات قانون جدید برای آنها لازم‌الاجرا خواهد بود؟ اهمیت این سؤال به دلیل اهمیت موجودیت و فعالیت سازمان‌های غیردولتی فعلی می‌باشد.

پاسخ این سؤال را عمدتاً در مواد (۱)، (۳۰) و (۳۲) می‌یابیم. در ماده (۱) سازمان‌های مردم‌نهاد واجد خصوصیات زیر اعلام شده‌اند:

- تأسیس داوطلبانه توسط گروهی از اشخاص حقیقی و حقوقی غیرحکومتی،

- فعالیت غیرانتفاعی، عام‌المنفعه، انسان‌دوستانه و غیرسیاسی.

هرچند در مواد (۱) و (۳) سعی شده خصوصیات مزبور توضیح داده شود، اما به دلیل نقص توضیحات نوشته شده مصادیق تعریف ماده (۱) مشخص نمی‌شود، یا حداقل می‌توان گفت که براساس تعریف ارائه شده در برخی موارد تشخیص سازمان‌های مشمول یا غیرمشمول تعریف ممکن نیست.

در ماده (۳۰) گفته شده «سازمان‌هایی که از مصادیق این قانون قرار می‌گیرند...» بنابراین خود این ماده ملاکی برای تشخیص مشمولین قانون نیست، بلکه چنانچه براساس سایر مقررات قانون، سازمانی مشمول آن باشد موظف به اجرای حکم این ماده می‌باشد.

در ماده (۳۲) سازمان‌های غیرمشمول طرح به شرح زیر احصا شده‌اند:

- تشکلهای کارگری و کارفرمایی موضوع فصل ششم قانون کار،

- واحدهای آموزش عالی یا مؤسسات پژوهشی موضوع بند «ل» ماده (۱)....

- آموزشگاه‌های علمی آزاد و نیز مدارس غیرانتفاعی،

- سایر سازمان‌ها که در نص قوانین جاری صراحتاً اجازه تأسیس و انحلال آنها به عهده دستگاه‌های دولتی واگذار شده است.

حسن ماده (۳۲) آن است که تکلیف گروهی از سازمان‌های غیرمشمول را صراحتاً تعیین نموده و در مورد آنها جای شک و تردیدی را باقی نگذارده و از این طریق به‌طور ضمنی بخشی از دامنه شمول قانون را تعیین کرده است. اما اشکال آن این است که در قسمت اخیر سازمان‌هایی را مستثنا نموده که در «نص قوانین» جاری «صراحتاً» اجازه «تأسیس و انحلال» آنها برعهده دستگاه‌های دولتی واگذار شده است. از آنجا که اصطلاحات کلیدی مذکور و همچنین اجازه تأسیس و انحلال توسط دستگاه‌های دولتی در مقام اجرا می‌تواند مورد تشکیک قرار گیرد، بنابراین قسمت اخیر ماده (۳۲)، با مستثنا نمودن گروهی نامعین از سازمان‌های غیردولتی موجود دامنه مشمول طرح را نامعین باقی گذارده است. با جمع‌بندی مطالب گفته شده درمی‌یابیم که طرح پیشنهادی در رابطه با چگونگی موجودیت و استمرار فعالیت سازمان‌های غیردولتی فعلی نتوانسته است رویکرد روشن و دقیقی را اتخاذ نماید، زیرا اصولاً نتوانسته است تصویری روشن از سازمان‌های مشمول طرح (ازجمله سازمان‌های غیردولتی موجود) ارائه نماید تا بتوانیم پاسخ سؤال مورد نظر خود را بیابیم.

۸. رابطه این طرح قانونی با سایر قوانین حاکم در جمهوری اسلامی درخصوص تشکلهای مشخص نیست. هر چند در ماده آخر این طرح، موادی از چند قانون ملغی اعلام شده، ولی از یکسو مشخص نیست که چه نظامی بر این امر حاکم است و ازسوی دیگر، نباید با مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی مغایرت داشته باشد چراکه امری خارج از صلاحیت مجلس شورای اسلامی می‌باشد.

۹. با توجه به این نکته که مؤسسات غیرتجاری براساس آیین‌نامه اصلاحی ثبت تشکیلات و مؤسسات غیرتجاری مصوب ۱۳۳۷ چنین تعریف شده‌اند:

ماده (۱)

مقصود از تشکیلات و مؤسسات غیرتجاری مذکور در ماده (۵۸۴) قانون تجارت کلیه تشکیلات و مؤسساتی است که برای مقاصد غیرتجاری از قبیل امور علمی یا ادبی یا امور خیریه و امثال آن تشکیل می‌شود اعم از آن که مؤسسین و تشکیل‌دهندگان قصد انتفاع داشته باشند یا نداشته باشند.

این درحالی است که سازمان‌های مردم‌نهاد، مؤسساتی هستند که ماهیت غیرتجاری، غیرسیاسی، غیردولتی و غیرانتفاعی و داوطلبانه دارند، لذا الزاماً باید میان آنها و مؤسسات غیرتجاری تفاوت قائل شویم و این امور در کلیه مواد مصوب طرح باید مدنظر قرار گیرد.

۱۰. درباره مجوز فعالیت موردی یا دائم برای سازمان خارجی یا بین‌المللی در ایران در طرح سخن گفته شده اما درباره ضرورت معکوس این موضوع یعنی «مساعدت جهت کسب فعالیت موردی یا دائم برای سازمان ایرانی در عرصه‌های خارجی یا بین‌المللی» سخنی گفته نشده و ظاهراً موضعی منفعل در قبال سازمان‌های خارجی و بین‌المللی اتخاذ شده است.

با توجه به شعارهای انقلاب اسلامی در عرصه‌های جهانی ضرورت دارد تا مساعده‌های لازم جهت فعال شدن سازمان‌های غیردولتی ایرانی در کشورهای مختلف برای انجام امور عام‌المنفعه، ترویج اسلام، افشاگری علیه لیبرال دمکراسی غربی، موارد نقض حقوق انسانی نظیر جنایات رژیم صهیونیستی در سرزمین‌های اشغالی و ... به شدت تعقیب شود.

نتیجه‌گیری

با توجه به مراتب فوق، کلیات این طرح قابل پذیرش نیست. آنچه ذکر آن در اینجا دارای اهمیت فراوان است و توجه به آن ضروری است، اینکه باید به جایگاه پیش‌نویس قانون (یعنی طرح و لایحه) و اهداف طراحان توجه تام صورت گیرد. طرح و لایحه باید به صورتی باشد که به همان شکل قابل تصویب نهایی باشد و یا نهایتاً اصلاحات شکلی اندکی در آن انجام گیرد، ولی اینکه بخواهد در مجلس کاملاً تغییر کند و خلاف هدف طراحان باشد، پذیرفتنی نیست، ضمن اینکه این کار، مجلس را از انجام کارهای معمول خویش باز می‌دارد. لذا در صورتی که کلیات طرح یا لایحه قابل پذیرش نباشد، پذیرش آن به امید اینکه خود کمیسیون‌ها و مجلس از صدر تا ذیل آن را اصلاح کنند، رویه صوابی نخواهد بود. به نظر می‌رسد که این موضوع در مورد این طرح نیز صادق است.

به نظر می‌رسد باید از تمامی ظرفیت‌های این سازمان‌ها استفاده و به این دلیل الگوی نیمه‌باز در ساختار آنها اعمال شود.

به این منظور باید از طرح‌هایی که چنین الگویی را در نظر گرفته‌اند، استفاده کرد و بر این اساس مواد (۱ تا ۲۶) بازبینی شوند.

به پیوست نمونه‌ای از این طرح‌ها تقدیم می‌شود.