



بررسی کارشناسی ابعاد «نظارت وزارت ورزش و جوانان بر کمیته‌های ملی المپیک و پارالمپیک و فدراسیون‌های ورزشی»

مقدمه

لایحه اهداف، وظایف و اختیارات وزارت ورزش و جوانان اسفندماه ۱۳۹۵ از سوی مجلس شورای اسلامی اعلام وصول شد. یکی از چالش‌های جدی حوزه ورزش کشور، نقش مبهم وزارت ورزش و جوانان در ورزش قهرمانی و ملی و ابهام در نحوه تعامل فی‌مابین وزارت از یکسو و کمیته‌های ملی المپیک، پارالمپیک و فدراسیون‌های ملی ورزشی در سوی مقابل بوده است. بر همین اساس لایحه ارائه شده سعی داشت تا ارتباط سازمانی بین دستگاهی را مبتنی بر مقررات بین‌المللی و قوانین داخلی مشخص نماید و نسبت بین این نهادها را بر مبنای عرف، قواعد، ضوابط و هنجارهای موجود تعریف نماید. موضوع «حمایت، نظارت و هماهنگ‌سازی فعالیت‌های کلیه نهادهای ورزشی اعم از کمیته ملی المپیک، پارالمپیک، فدراسیون‌ها، انجمن‌ها، هیئت‌ها و کمیته‌های ورزشی به منظور حسن اجرای وظایف» در بند «۱۲» جزء «الف» ماده (۴) لایحه مورد تأکید واقع شده است که بدون تغییر در کمیسیون فرهنگی و صحن علنی مجلس به تصویب رسید. این گزارش در پی پاسخ به این پرسش است که آیا عبارت «نظارت» مقید در حکم مذکور، تعبیر به دخالت دولت در امور جاری نهادهای ذی‌ربط است یا خیر؟

معاونت پژوهش‌های
اجتماعی - فرهنگی
دفتر: مطالعات
آموزش و فرهنگ

ارزیابی کارشناسی

برای پاسخ به پرسش مطروحه و اظهارنظر و ارزیابی کارشناسی موضوع نظارت وزارت ورزش و جوانان بر نهادهای ورزشی نامبرده، بررسی این موضوع از حیث قوانین، مقررات و ضوابط ملی و بین‌المللی حاکم بر اداره نهادهای ورزشی نامبرده ضروری است. بر همین اساس توجه به موارد ذیل حائز اهمیت است:

مشخصات گزارش

۱. نظارت اداری عبارت است از: رسیدگی، پژوهش، بررسی و مراقبتی که از جانب مقامات یا شخصیت حقوقی اعمال می‌شود تا از حسن جریان امور اطمینان حاصل شود و کژی‌ها به راستی تبدیل و اشتباهات اصلاح شوند. نظارت در معنای لغوی عبارت است از: «نگریستن در اجرای امور، برای اطمینان از هماهنگی آن با قوانین یا اهداف و برنامه‌های از پیش تعیین شده» و این در لغت هرگز به معنای دخالت در امور اجرایی و اداری نیست، همچنانکه در حال حاضر مشهود است، نظارت دیوان محاسبات و سازمان بازرسی بر نهادهای ورزشی فوق‌الذکر سبب دخالت در امور جاری آنها نشده است. در همین راستا، شایان ذکر است که نظارت وزارت ورزش و جوانان بر نهادهای ورزشی مذکور در حکم فوق‌الاشاره، از نوع استطلاعی می‌باشد و نه نظارت استصوابی. لذا، وزارت

شماره مسلسل:

۲۷۰۱۶۵۱۹

تاریخ انتشار:

۱۳۹۸/۴/۱۷

ورزش و جوانان مطابق عرف موجود و رعایت ضوابط بین‌المللی، امور ورزشی نهادهای ورزش کشور را نظاره می‌کند و هرگز در مقام صدور رأی نسبت به عزل و نصب‌ها و دخالت در امور اجرایی آنها قرار نمی‌گیرد. دولت جمهوری اسلامی ایران به معنای عام کلمه از نهادهای ورزشی کشور حمایت‌های لازم حقوقی و مادی را اعمال داشته‌اند.

۲. در ماده (۱) اساسنامه کمیته ملی المپیک^۱ که به تأیید کمیته بین‌المللی المپیک (IOC) رسیده است به «فعالیت کمیته ملی المپیک در چارچوب قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران» تصریح شده است. قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی به سه دسته کلی سیاستی، نظارتی و حمایتی تقسیم می‌شوند؛ در این باره همه‌ساله کمیته ملی المپیک و دیگر نهادهای ملی مشابه از قوانین حمایتی (من جمله اعتبارات مالی مصوب قانون بودجه) منتفع شده‌اند و بعضاً به موجب قوانین و مقررات داخلی از امکانات مادی، زیرساختی و نیروی انسانی دولتی بهره‌مند شده‌اند. در این راستا، دیوان محاسبات کل کشور به عنوان رکن نظارت مالی قانونگذار، بر کمیته ملی المپیک و پارالمپیک که از بودجه عمومی کشور ارتزاق می‌کنند نظارت کرده و در گزارش تفریغ بودجه به حساب‌های مربوط رسیدگی و حسابرسی می‌کند. این نظارت تاکنون به معنای دخالت در امور جاری نهادهای ذی‌ربط نبوده است. به علاوه، نظارت سازمان بازرسی کل کشور بر حُسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین از دیگر شئون نظارتی حاکمیت در نهاد مذکور می‌باشد که طی سالیان متمادی بدون ایجاد مسئله‌ای برای نهادهای ورزشی مذکور پیگیری شده است.

۳. توجه به این نکته بسیار مهم است که بند «۱۳» جزء «الف» ماده (۴) مصوبه صحن علنی، مقید به عبارت «به منظور حُسن اجرای وظایف» می‌باشد. بدیهی است امور اجرایی و اداری و به طور کلی «وظایف» کمیته ملی المپیک و فدراسیون‌های ملی ورزشی به موجب اساسنامه‌های مربوطه انجام می‌شود. لذا، «نظارت»، معطوف و محدود به اجرای وظایف مصرح در اساسنامه کمیته ملی المپیک، پارالمپیک و فدراسیون‌های ملی ورزشی می‌باشد.

۴. حذف نام یک نهاد مانند کمیته ملی المپیک از شمول نظارت وزارت ورزش و جوانان و عدم حذف نام کمیته ملی پارالمپیک و فدراسیون‌های ملی ورزشی، فاقد ادله منطقی و حقوق داخلی و بین‌المللی است، زیرا سازوکارهای حقوقی این نهادها از این حیث که می‌بایست متأثر از دخالت ارکان دولتی در امور جاری نباشند، یکسان می‌باشد. وزارت ورزش و جوانان عضو مجمع عمومی نهادهای ذی‌ربط می‌باشد، در جلسات مجمع عمومی حق رأی و اظهار نظر دارد، حمایت‌های حقوقی، مالی و زیرساختی لازم را برای آنها اعمال می‌دارد، هماهنگی لازم جهت تسهیل وظایف و امورات ورزشی مربوطه را اتخاذ می‌نماید؛ بدون آنکه به طور مستقیم یا غیرمستقیم در عزل و نصب‌ها و امور داخلی این نهادها دخالت نماید.

۵. تصویب اساسنامه کمیته ملی المپیک به سال ۱۳۶۰ از سوی مجلس شورای اسلامی، تفویض اختیار اصلاح آن در سال ۱۳۹۵ به هیئت وزیران، اصلاح ساختار کمیته ملی المپیک از طریق قانون انتزاع کمیته ملی پارالمپیک از کمیته ملی المپیک مصوب ۱۳۹۵ مجلس شورای اسلامی، الحاق نام این نهادها و فدراسیون‌های ملی ورزشی به قانون فهرست نهادهای عمومی غیردولتی، تصویب قانون سرباز قهرمان، تصویب احکام حمایتی از نهادهای مذکور در ضمن قوانین برنامه پنج‌ساله توسعه، قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه و قوانین بودجه سنواتی (اختصاص ردیف مستقل برای کمیته‌های ملی المپیک و پارالمپیک) از جمله مواردی است که قانونگذار طی سالیان اخیر برای حُسن انجام وظایف نهادهای ورزشی مربوطه به تصویب رسانید و هرگز از مصادیق دخالت دولت و ارکان دولتی تلقی نشده و نمی‌شوند.

۱. اساسنامه کنونی کمیته ملی المپیک تاکنون به تصویب هیئت وزیران نرسید.

۶. در مواد (۱) و (۲) قانون اصلاح لایحه قانون اساسنامه کمیته ملی المپیک ایران مصوب ۱۳۶۰ مجلس شورای اسلامی، قانونگذار کشور به صراحت اشاره دارد که کمیته ملی المپیک با شخصیت حقوقی و استقلال مالی «بر اساس اصول اساسنامه کمیته بین‌المللی المپیک» فعالیت می‌کند، ماده‌واحد قانون انتزاع کمیته ملی پارالمپیک از کمیته ملی المپیک جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۵، نیز کمیته ملی پارالمپیک را مقید به «رعایت مقررات بین‌المللی» نموده است و همچنین به استناد اساسنامه فدراسیون‌های ورزشی آماتوری جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۱ هیئت وزیران، فدراسیون‌های ورزشی کشور «به موجب منشور المپیک و به عنوان بالاترین مرجع ذی‌صلاح در هر رشته ورزشی» تشکیل می‌شوند. بنابراین روشن است که مراجع رسمی قانونگذاری و مقررگذاری جمهوری اسلامی ایران از دیرباز به رعایت ضوابط بین‌المللی حاکم بر نهادهای ورزشی کشور واقف بوده و هستند. شایان ذکر اینکه، مطابق ماده (۱) آخرین اساسنامه کمیته ملی المپیک که اخیراً به تأیید کمیته بین‌المللی المپیک (IOC) نیز رسیده است به «فعالیت کمیته ملی المپیک در چارچوب قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران» تصریح شده است و همچنین مطابق اساسنامه کمیته ملی پارالمپیک مصوب ۱۳۹۷ هیئت وزیران، فعالیت این نهاد منوط به «رعایت قوانین داخلی» عنوان شده است.

۷. در هیچ جایی از مفاد منشور المپیک قید نشده است که کمیته‌های ملی المپیک مصونیت سیاسی، حقوقی و قانونی دارند، بلکه تأکید شده است، نباید هیچ «فشار» سیاسی و حقوقی مانع رعایت مفاد منشور المپیک شود، که این مهم با عضویت جمهوری اسلامی ایران به موجب قانون عضویت دولت جمهوری اسلامی ایران در سازمان‌ها و مجامع بین‌المللی مصوب ۱۳۶۵ و کنوانسیون‌های بین‌المللی مربوطه و تصریح در اساسنامه‌های کمیته ملی المپیک، مورد تأیید نظام قانونگذاری ایران واقع شده است.

۸. قانونگذار جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۶۶ به موجب قانون الحاق جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون بین‌المللی علیه آپارتاید در ورزش، مراتب حمایت بی‌قید و شرط خود را از اصل المپیک که هیچ‌گونه تبعیضی را در زمینه نژاد، مذهب یا وابستگی‌های سیاسی مجاز ندانسته و صرفاً شایستگی و لیاقت را برای شرکت در فعالیت‌های ورزشی معیار قرار می‌دهد، با قاطعیت بیان نموده است. مطابق ماده (۳) این قانون، کشورهای عضو (از جمله جمهوری اسلامی ایران) اجازه نخواهند داد که تماس‌های ورزشی با کشوری که آپارتاید را اعمال می‌کند برقرار گردد و اقدامات مناسب را برای حصول اطمینان از اینکه چنین تماس‌هایی توسط ارگان‌های ورزشی من جمله کمیته‌های ملی المپیک و فدراسیون‌های ملی ورزشی این کشورها به عمل نیاید، به کار خواهند برد. بنابراین، از این سند مهم چنین برمی‌آید که اولاً دولت جمهوری اسلامی ایران، بیش از سی سال پیش، اصول المپیک را پذیرفته است و ثانیاً متعهد شده است که اجازه ندهد کمیته ملی المپیک ایران تماسی با کشوری که آپارتاید را اعمال می‌کند برقرار نماید. لذا، بدیهی است برای تحقق این تعهد بین‌المللی، رصد فعالیت‌های کمیته ملی المپیک و نظارت بر امور محوله، از سوی دولت (یا متولی ورزش کشور یعنی وزارت ورزش و جوانان) ضرورتی اجتناب‌ناپذیر است.

۹. مضافاً اینکه مطابق مفاد کنوانسیون بین‌المللی مبارزه با دوپینگ در ورزش مصوب اکتبر ۲۰۰۵؛ سازمان‌ها و مراجع دولتی و مسئول ورزش، دارای مسئولیت‌های تکمیلی در پیشگیری و مبارزه با دوپینگ در ورزش و اجرای اصول بازی جوانمردانه در رویدادهای ورزشی به منظور حفظ سلامتی افراد شرکت‌کننده می‌باشند و متعهد به محدودیت دسترسی به مواد و روش‌های ممنوعه هستند. به علاوه، نکته بسیار مهم‌تر اینکه کشورهای عضو در اجرای تعهدات مندرج در این کنوانسیون بین‌المللی، متعهد به «تدوین قوانین و مقررات، سیاست‌ها و رویه‌های اجرایی» شده‌اند. در این راستا دولت جمهوری اسلامی ایران به موجب قانون مصوب ۱۳۸۸ مجلس شورای اسلامی،^۲ به این کنوانسیون الحاق شد و متعهد به رعایت مفاد آن

۲. قانون الحاقات دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون بین‌المللی مبارزه با زورافزایی (دوپینگ).

گردید. لذا، از این رهگذر، تصویب قوانین و ضوابط حقوقی و رصد و نظارت بر فعالیت‌های کمیته‌های ملی المپیک، پارالمپیک و فدراسیون‌های ملی ورزشی جهت تحقق مفاد کنوانسیون مذکور نیز ضروری است.

۱۰. از سوی دیگر، کمیته بین‌المللی المپیک و فدراسیون‌های ورزشی بین‌المللی متعهد شده‌اند که به توصیه‌ها و آرای آژانس جهانی مبارزه با دوپینگ (WADA) عمل کنند. جمهوری اسلامی ایران به موجب قانون مصوب ۱۳۹۰ مجلس شورای اسلامی، رسماً عضو آژانس جهانی مبارزه با دوپینگ (WADA) شده است. مطابق ماده (۱) اساسنامه مؤسسه مذکور، آژانس جهانی مبارزه با دوپینگ تابع اصول پس از اصل هشتاد قانون مدنی سوئیس می‌باشد و در ماده (۱۹) آن به صراحت قید شده است که «مؤسسه (WADA) تحت نظارت وزارت کشور قرار خواهد داشت». لذا، همان طور که مشاهده می‌شود کمیته بین‌المللی المپیک خود متعهد به اجرای اوامر مؤسسه‌ای است که نهاد ناظر آن یک مؤسسه دولتی (وزارت کشور دولت سوئیس) است و این منافاتی با امور جاری آژانس جهانی مبارزه با دوپینگ (WADA) و کمیته بین‌المللی المپیک ندارد و این نظارت تعبیر به دخالت نمی‌شود و به تبع آن نظارت وزارت ورزش و جوانان بر کمیته ملی المپیک، پارالمپیک و فدراسیون‌های ملی ورزشی نافی استقلال حقوقی، اداری و اجرایی این نهادها نیست.

جمع‌بندی

از یک سو حذف نام هریک از نهادهای ورزشی مذکور در بند «۱۳» جزء «الف» ماده (۴) مصوبه صحن علنی مجلس، از منظر حقوقی و رعایت مفاد آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی محل تأمل است. از سوی دیگر، تعیین حدود ارتباط سازمانی فی‌مابین نهادهای ورزشی کشور مطابق عرف، قواعد، ضوابط و هنجارهای داخلی و بین‌المللی ضرورت دارد و لذا رفع ابهام در این خصوص لازم است. مضافاً اینکه، «نظارت» وزارت ورزش و جوانان بر نهادهای مذکور در حکم مزبور، از جنس استطلاعی بوده، مقید به «حسن اجرای وظایف» مقرر در اساسنامه نهادهای ذی‌ربط و همچنین برای تحقق تعهدات ذکر شده در کنوانسیون‌های بین‌المللی مرتبط با اصول المپیک (که به تأیید مرجع قانونگذاری جمهوری اسلامی ایران نیز رسیده است) و نیز حفظ حاکمیت قانون و حاکمیت ملی ضروری می‌باشد.

جمع عبارات مقرر در ماده (۱) اساسنامه کمیته ملی المپیک و نیز نظارت برخی نهادهای ناظر می‌رساند که اولاً کمیته ملی المپیک خود را متعهد به رعایت قوانین و مقررات داخلی دانسته و ثانیاً نظارت نهادهای ناظر بر کمیته ملی المپیک و دیگر نهادهای مذکور، مصداق دخالت در امور جاری کمیته نمی‌باشد. همچنین، تصویب احکام حقوقی حمایتی، سیاستی و نظارتی از سوی قانونگذار و بعضاً هیئت وزیران در خصوص نهادهای ورزشی کشور مسبوق به سابقه است. در همین راستا، تصویب و اصلاح اساسنامه، پیش‌بینی ردیف مستقل و متفرقه بودجه‌ای برای نهادهای ورزشی مذکور، تسهیل بهره‌مندی آنها از اماکن و زیرساخت‌های مورد نیاز و نظارت مالی دیوان محاسبات و نظارت قانونی سازمان بازرسی بر آنها طی سال‌های متمادی، تعبیر به دخالت در امور جاری این نهادها نشده است. قابل توجه اینکه مرجع نظارت بر آژانس جهانی مبارزه با دوپینگ (WADA)، که آرای آن برای تمامی نهادهای ملی و بین‌المللی لازم‌الاجرا می‌باشد، وزارت کشور دولت سوئیس است و این نافی استقلال WADA تعبیر نشده است.

کمیته‌های ملی المپیک، پارالمپیک و فدراسیون‌های ملی ورزشی جمهوری اسلامی ایران، دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی بوده و نظام اداری و اجرایی آنها تابع اساسنامه مربوطه می‌باشد. بنا به بررسی‌های کارشناسی تأکید می‌گردد ارکان دولت جمهوری اسلامی ایران ضمن تعهد به اجرای اصول المپیک به موجب کنوانسیون‌های بین‌المللی، در امور جاری کمیته ملی المپیک، پارالمپیک و فدراسیون‌های ملی ورزشی و عزل و نصب‌های مربوطه دخالتی ندارند.