

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

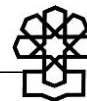
معاونت پژوهش‌های اجتماعی و فرهنگی
دفتر: مطالعات اجتماعی

دوره یازدهم – سال دوم
شماره ثبت: ۴۰۰
شماره چاپ:
تاریخ چاپ:
کد موضوعی: ۲۱۰
شماره مسلسل: ۱۷۹۱۷
آذرماه ۱۴۰۰

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	خلاصه مدیریتی.....
۲.....	مقدمه.....
۵.....	ارزیابی کلیات طرح.....
۶.....	ارزیابی مواد طرح.....
۱۷.....	جمع‌بندی و پیشنهادها.....
۱۹.....	منابع و مآخذ.....



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

خلاصه مدیریتی

مشارکت مردمی از شاخص‌های بسیار مهم حیات اجتماعی به حساب می‌آید که یکی از عرصه‌های ظهور و بروز آن فعالیت در تشکل‌های مردمی، از جمله سازمان‌های مردم‌نهاد است. دولت‌ها موظفند با سامان‌دهی و تسهیل فعالیت مردم به افزایش مشارکت اجتماعی یاری رسانند. در حال حاضر سازمان‌های مردم‌نهاد با آیین‌نامه‌های اجرایی مختلفی هدایت می‌شوند و این عرصه از یک قانون جامع بی‌بهره است. طرح ناظر بر تأسیس و فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد (غیردولتی) با هدف سامان‌دهی و حمایت از مشارکت مردمی و لحاظ مسائل مختلف سازمان‌های مردم‌نهاد، تقدیم مجلس شورای اسلامی شده است. در این گزارش ضمن اذعان به ضرورت تصویب قانونی جامع درباره سازمان‌های مردم‌نهاد، کلیات، مواد گوناگون و ایرادهای آن بررسی شده و پیشنهادهایی برای بهبود آن بیان می‌شود. مهم‌ترین مشکلات طرح حاضر عبارتند از: ابهام در ماهیت و تعریف سازمان‌های مردم‌نهاد، ابهام در نحوه دریافت مجوز، اکتفا به نظارت سنتی و بی‌توجهی به نظارت مردمی و شفافیت، در نظر نگرفتن رتبه‌بندی میان سازمان‌های مردم‌نهاد، یکسان دیدن حقوق و تکالیف سطوح مختلف سازمان‌های مردم‌نهاد از نوع محلی تا نوع بین‌المللی، در نظر نگرفتن ضمانت‌های مناسب برای حقوق و تکالیف سازمان‌های مردم‌نهاد. متناظر با این مشکلات پیشنهادهای گزارش حاضر به شرح زیر است:

۱. تدقیق قیود غیرانتفاعی و غیردولتی در تعریف سازمان‌های مردم‌نهاد به منظور جلوگیری از فسادها و سوءاستفاده‌های احتمالی؛ زیرا دقیق نبودن این قیود، فسادهای گوناگون سیاسی و اقتصادی را به همراه می‌آورد؛ مانند ابزار شدن سازمان‌های مردم‌نهاد برای اهداف صاحبان قدرت و ثروت یا تبدیل شدن سازمان به محلی برای پول‌شویی.

۲. سهولت در ثبت و دریافت مجوز و رتبه‌بندی سازمان‌های مردم‌نهاد و نظارت بر عملکرد ایشان با ایجاد سامانه جامع سازمان‌های مردم‌نهاد؛ در حالی که این نوع شفافیت تجربه‌ای موفق در جهان به حساب می‌آید، در این طرح به آن توجه نشده است.

۳. متمایز کردن سطوح گوناگون سازمان‌های مردم‌نهاد، اعم از محلی، استانی، ملی و بین‌المللی و مشخص کردن حقوق، تکالیف، نحوه ثبت و نظارت بر هر یک از آنها متناسب با سطح فعالیت؛ چراکه بی‌توجهی به تفاوت‌ها زمینه‌ساز بروز بی‌عدالتی و کاهش مشارکت مردمی است.

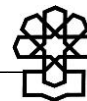
۴. ایجاد ضمانت‌های اجرایی به‌منظور احقاق حقوق سازمان‌های مردم‌نهاد و تأثیرگذاری آنها بر حکمرانی اجتماعی در سه حوزه مطالبه‌گری، نظارت و اجرا؛ زیرا با وجود تعریف حقوق مناسب در این طرح، به‌دلیل نبود ضمانت‌های اجرایی مناسب، دستاورد سازمان‌ها از حقوق خود اندک است. البته متناظر با حقوق تعریف‌شده باید تکالیف مشخصی برای سازمان‌های مردم‌نهاد و نظارت بر آنها تعریف کرد. از آنجایی که تدوین قانونی جامع درباره سازمان‌های مردم‌نهاد ضروری است، **تصویب کلیات طرح و اصلاح مواد و جزئیات آن پیشنهاد می‌شود.**

مقدمه

در ادبیات توسعه و علوم اجتماعی، مشارکت جایگاه بسیار ویژه‌ای دارد و یکی از ارکان اصلی توسعه به‌حساب می‌آید. در قرون گذشته مشارکت به‌عنوان پلی برای رسیدن به توسعه مطرح بوده است، اما در دهه‌های اخیر مشارکت یکی از اهداف توسعه در نظر گرفته شده است، به‌طوری که توسعه فقط در صورتی مطلوب است که قید مشارکتی بودن در آن اخذ شده باشد. حتی فراتر از این مسئله، مشارکت فعالانه امروزه یکی از شاخص‌های حقوق بشر به‌حساب می‌آید و این رویکرد مشارکت را از حالت صرفاً آلی به یکی از اهداف توسعه و پیشرفت جوامع تبدیل کرده است. (گولت،^۱ ۱۹۹۵)

مشارکت، در ادبیات توسعه و علوم اجتماعی جایگاهی استراتژیک دارد؛ اما نگاه اقتصادی و آلی دیدن مباحث انسانی و اجتماعی بر آن حاکم است، در حالی که در نگرش دینی و مبانی انقلاب اسلامی، نگاه اجتماعی و انسانی، محور پیشرفت و سعادت انسانی است و اقتصاد ابزاری برای تحقق اهداف انسانی به‌حساب می‌آید. (مطهری، ۱۳۶۸: ۲۵)

در نگاه اسلامی، مشارکت اجتماعی در طیف گسترده‌ای از رویکردها و احکام دینی وجود دارد که مسئولیت حاکم در برابر مردم، مسئولیت مردم در مطالبه‌گری از حاکمان، امر به معروف و نهی از منکر، توأسی به حق، وقف و انفاق از مهم‌ترین آنها هستند. از فحوای آیات و روایات مشخص می‌شود که در منابع دینی نیز مشارکت مردم در حکمرانی از حقوق مردم دانسته شده است. آیات و روایاتی که به وجوب امر به معروف و نهی از منکر، امر کردن خداوند متعال به پیامبر اکرم(ص) درباره مشورت با مردم، مسئولیت تمام افراد جامعه در حکمرانی از جمله آن موارد هستند (معرفت، ۱۳۸۰). اما نکته‌ای که در نگاه دین اسلام به مشارکت وجود دارد و کمتر مورد توجه قرار گرفته است، در نظر گرفتن مشارکت مردم در حکمرانی به‌عنوان حقوق حاکم است! بدین معنا که مشارکت علاوه بر حقوق مردم، یکی از حقوق حاکمان نیز در نظر گرفته شده است. در روایت مشهوری از امیر مؤمنان علی(ع)، نصیحت کردن



حاکم به معنای امر به معروف و نهی از منکر ایشان، از حقوق حاکم بر مردم جامعه برشمرده شده است. (نهج البلاغه، خطبه ۳۴)

امام خمینی (ره) هم در نهضت اسلامی خود به این نکته توجه کردند و انقلاب اسلامی را با همراهی مردم به پیروزی رساندند و به مسئولان کشور اهمیت در صحنه نگاه داشتن مردم را گوشزد کردند: «همه اطلاع دارید که آن چیزی که برای همه ما لازم است، این است که در فکر این باشیم که مردم را در صحنه نگاه دارید و این یک سرش بسته به دولت است و رئیس جمهور و مجلس، یک سرش هم مربوط به خود مردم. اگر این طرف را شما نگه دارید، از ملتمان مطمئن هستیم که به حسب غالب و اکثریت، آن طرف را حفظ می کنند» (صحیفه امام، ج ۱۹: ۴۰۷). مقام معظم رهبری هم این رویکرد را امتداد بخشیدند و حضور مردم را در هر عرصه‌ای موجب پیشرفت انقلاب اسلامی دانستند.^۱

با وجود این تأکیدهای صریح در منابع دینی و علمی و تعبیه نقش مردم در مقدمه و اصول مختلف قانون اساسی، مانند اصول (۳)، (۲۶)، (۲۷)، (۴۴) و (۵۶)، این مشارکت در قوانین میانی و اجرایی یا امتداد مناسبی نیافته یا به خوبی اجرا نشده است؛ از این رو، تدوین مقررات جدید و افزایش نظارت به منظور اجرای مناسب قوانین مربوطه از ضرورت‌های امروز کشور است.

یکی از بسترهای مهمی که مشارکت مردمی را فعال می‌کند و توسعه می‌بخشد، سازمان‌های مردم‌نهاد^۲ است. سازمان‌های مردم‌نهاد، گروه‌های خودجوش مردمی هستند که با ویژگی‌های اساسی غیرحاکمیتی، غیرانتفاعی و عام‌المنفعه به فعالیت‌های اجتماعی می‌پردازند (دولت رفتار حقیقی، ۱۳۸۸: ۳۲). سازمان‌های مردم‌نهاد که در غرب با عنوان سازمان‌های غیردولتی (NGO)^۳ شناخته می‌شود، در ایران سال‌هاست که مشغول فعالیتند و خیریه‌ها و تشکل‌های مردمی نیز که سابقه‌ای دیرپا در سنت اسلامی ایرانی در راستای افزایش مشارکت اجتماعی داشته‌اند (فرهادی، ۱۳۸۳)، امروزه در قالب سازمان‌های مردم‌نهاد به فعالیت‌های اجتماعی مشغولند. متأسفانه به دلایل گوناگونی، مانند عدم اجماع قانونگذاران و ذی‌نفعان درباره طرح‌های سابق و سهولت ارائه آیین‌نامه به جای طرح و لایحه، تاکنون قانون جامعی برای سامان‌دهی سازمان‌های مردم‌نهاد وضع نشده است. همین مسئله، مشکلات اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و اجرایی بسیاری به بار آورده و کار را برای تشکل‌ها و نهادهای حاکمیتی دشوار ساخته است. قانونی جامع و هدفمند، افزون بر مبارزه با مفاسد، تشکل‌های مردمی را هم می‌تواند در بستری اسلامی - ایرانی بازطراحی کند.

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی پس از تشکیل کارگروهی از کارشناسان و ذی‌نفعان عرصه

۱. بیانات مقام معظم رهبری در دیدار جمعی از فرهنگیان، ۱۸ اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۲.
۲. در این گزارش اصطلاح «سازمان مردم‌نهاد» به سبک طرح «ناظر بر تأسیس و فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد (غیردولتی)» استفاده می‌شود؛ در حالی که واژه مطلوب در این زمینه «تشکل اجتماعی» یا «تشکل مردم‌نهاد» و نه سازمان مردم‌نهاد است؛ چراکه از واژه سازمان، بیشتر، نهادهای اداری و دولتی به ذهن متبادر می‌شود؛ اما واژه تشکل در ادبیات معاصر کشور سویه‌های مردمی دارد.

3. Non-Governmental Organization (NGO)

سازمان‌های مردم‌نهاد، طی ده‌ها جلسه کارشناسی به بررسی این طرح پرداخت که یافته‌های آن در قالب سه گزارش ارائه می‌شود:

۱. گزارش ترسیم و آسیب‌شناسی وضع موجود تشکلهای مردم‌نهاد،
۲. گزارش کارشناسی طرح ناظر بر تأسیس و فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد (غیردولتی)،
۳. پیش‌نویس پیشنهادی قانون تشکلهای اجتماعی.

آسیب‌شناسی اجمالی سازمان‌های مردم‌نهاد

مهم‌ترین آسیب سازمان‌های مردم‌نهاد در مدل غربی آن^۱ تأثیرپذیری از قدرت‌های بین‌المللی و ملی و تبدیل شدن به ابزاری برای گسترش نفوذ آنهاست. این قدرت می‌تواند انواع گوناگونی از سرمایه اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی را در اختیار داشته باشد و خود را از طریق این سازمان‌ها بازتولید کند. همچنین، برخی منتقدان به پیامدهای نامطلوبی، مانند استفاده از سازمان‌های مردم‌نهاد به‌عنوان سرمایه‌گذاری‌های انتفاعی و اجتناب از مسئولیت‌های اجتماعی دولت اشاره کرده‌اند (شمس‌الحق، ۲۰۲۰).^۲ این مسائل باعث شده سازمان‌های مردم‌نهاد از ماهیت مردمی خود فاصله بگیرند و شاید مهم‌ترین رسالت طرح حاضر و پژوهش‌هایی که در این زمینه انجام خواهند شد، حراست از ماهیت مردمی بودن سازمان‌های مردم‌نهاد و جلوگیری از بروز مشکلات مذکور در این عرصه باشد.

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، در گزارش مستقلی^۳ به آسیب‌شناسی وضع موجود سازمان‌های مردم‌نهاد و آیین‌نامه‌ها پرداخته است. اما در گزارش حاضر، ضمن واکاوی «طرح ناظر بر تأسیس و فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد (غیردولتی)»، ضعف‌ها و قوت‌های طرح بررسی می‌شود.

مهم‌ترین آسیب‌ها و مسائل سازمان‌های مردم‌نهاد را که در گزارش ترسیم و آسیب‌شناسی وضع موجود تشکلهای مردم‌نهاد به‌تفصیل بررسی شده است، در جدول زیر می‌توان مشاهده کرد.

1. NGO
2. Shamsul haque

۲. گزارش ترسیم و آسیب‌شناسی وضع موجود تشکلهای مردم‌نهاد به شماره مسلسل ۱۷۸۹۲



جدول ۱. مهم‌ترین آسیب‌ها و مسائل سازمان‌های مردم‌نهاد

مهم‌ترین آسیب‌ها و مسائل سازمان‌های مردم‌نهاد	
۱	فقدان قانون جامع و الگوی مشخص برای سامان‌دهی و راهبری سازمان‌ها
۲	ابهام در ماهیت و قیود موجود در تعریف سازمان‌های مردم‌نهاد مانند غیرانتفاعی بودن و غیردولتی بودن
۳	نگاه سیاسی و اقتصادی به سازمانی اجتماعی از جانب حاکمیت و برخی فعالان این عرصه
۴	الگوی ناقص نظارت سنتی و بروز فسادهای اجتماعی، اقتصادی و سیاسی
۵	نقش ضعیف سازمان‌های مردم‌نهاد در مطالبه‌گری، نظارت و تقلیل جایگاه ایشان به بازوهای اجرایی نهادهای حاکمیتی
۶	کم‌توجهی به ظرفیت‌های اجتماعی سازمان‌های مردم‌نهاد
۷	فرایند سخت، پیچیده و مطول اخذ مجوز برای تأسیس، فعالیت و ثبت سازمان‌های مردم‌نهاد
۸	ابهام در دامنه شمول سازمان‌های مردم‌نهاد نسبت به هیئات مذهبی و گروه‌های جهادی و...
۹	تولی‌گری چندگانه برای تأسیس و فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد
۱۰	ابهام در حدود اختیارات و تخلفات و جرائم سازمان‌های مردم‌نهاد

ارزیابی کلیات طرح

طرح ناظر بر تأسیس و فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد که در پنج فصل تدوین شده، سعی کرده است با توجه به خلأهای قانونی و ابهامات و مشکلات فراوان این عرصه به‌صورتی جامع همه ابعاد سازمان‌های مردم‌نهاد را بررسی کند که این ابعاد عبارتند از: فرایند ثبت، نحوه فعالیت، تأمین مالی، نظارت، ساختار اساسنامه و نحوه انحلال. این جامعیت مهم‌ترین ویژگی مثبت این طرح است که در نظام قانونی کشور نیازی ضروری و حلقه‌ای مفقوده بوده و پرداختن به آن می‌تواند نابسامانی، بی‌برنامگی و ابهام در این عرصه سرنوشت‌ساز را تا حد مناسبی برطرف سازد که در مقدمه و دلایل توجیهی طرح به آن اشاره شده است.

مشارکت سازمان‌های مردم‌نهاد در کنار دستگاه‌های نظارتی و دولتی در سامان‌دهی این عرصه نمادی از همکاری متقابل مردم و حاکمیت است که ضمن ایجاد درک متقابل در طرفین، فاصله میان دولت و ملت را کاهش می‌دهد. در نتیجه، این رویکرد، افزایش سرمایه اجتماعی را به ارمغان می‌آورد که کاهش آن در چند سال اخیر، یکی از مسائل بسیار مهم کشور به حساب می‌آید. در طرح حاضر، این هدف با تبیین حق نظارت بر دستگاه‌های اجرایی، دسترسی آزاد سازمان‌های مردم‌نهاد به اطلاعات طبقه‌بندی نشده و توجه به حقیقت‌یابی تقویت شده است.

چهار ایراد عمده طرح عبارتند از:

۱. ابهام در بسیاری از مواد، مانند تعریف قیود سازمان‌های مردم‌نهاد، شیوه نظارت و نحوه انحلال، بستری برای سوءاستفاده سودجویان فراهم می‌آورد.
۲. بی‌توجهی به تفاوت جایگاه و حقوق و تکالیف سطوح گوناگون سازمان‌های مردم‌نهاد، اعم از انواع

محلی^۱، استانی، ملی، شبکه و بین‌المللی؛ که این امر بی‌عدالتی در جامعه و بوروکراسی زائد برای تشکل‌های محلی ایجاد می‌کند و در نتیجه، کاهش مشارکت را در پی دارد.

۳. به سامانه‌مند شدن ساختار مشارکت اجتماعی و شفافیت توجه چندانی نشده است. در حالی که بسیاری از کشورهای دنیا با استفاده از سامانه‌های برخط در کار مردم و دستگاه‌های نظارتی سهولت بسیاری ایجاد کرده‌اند، الگوهای سنتی اخذ مجوز و نظارت در ایران مشکلات فراوانی ایجاد کرده است.

۴. ضمانت‌های اجرایی به‌منظور احقاق حقوق سازمان‌های مردم‌نهاد و تأثیرگذاری ایشان بر حکمرانی اجتماعی در سه حوزه مطالبه‌گری، نظارت و اجرا در نظر نگرفته است.

همچنین، درج عبارت «ناظر» در ابتدای عنوان طرح پیش رو با آیین نگارش حقوقی همخوانی ندارد و باید از عنوان طرح حذف شود.

در ادامه، ضمن مرور مواد هر فصل «طرح ناظر بر تأسیس و فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد» که از این پس به‌اختصار «طرح» خوانده می‌شود، بررسی و نقد آن در دستور کار قرار می‌گیرد.

ارزیابی مواد طرح

فصل اول - کلیات و تعاریف

۱-۱. محتوا

- در ماده (۱) سازمان‌های مردم‌نهاد با قیود غیرحکومتی، داوطلبانه، غیرانتفاعی عام‌المنفعه، انسان‌دوستانه و غیرسیاسی تعریف شده‌اند. با این قید که افراد دارای جایگاه حقوقی حکومتی می‌توانند به تأسیس سازمان مبادرت ورزند.

- در بخش دوم ماده (۱) شبکه‌ها با عنوان مجموعه‌ای از سازمان‌های مردم‌نهاد با اهداف یا موضوع مشترک تعریف شده‌اند.

- در بند «پ» ماده (۱)، هیئت‌های حقیقت‌یاب به‌منظور نظارت و مطالبات اجتماعی تعریف شده‌اند.
- در ماده (۲)، هیئت‌های نظارت در سه سطح شهرستان، استان و ملی تعریف شده‌اند که نمایندگان از دولت، مانند دستگاه‌های نظارتی و تخصصی و نیز نمایندگان از سازمان‌های مردم‌نهاد را شامل می‌شوند.

۱-۲. بررسی کارشناسی

- عبارت «سازمان مردم‌نهاد» تعریف شده در بند «الف» ماده (۱) طرح، عبارتی نامناسب برای تشکیلات مردمی غیردولتی است؛ زیرا از واژه «سازمان»، اداره‌های دولتی به ذهن متبادر می‌شود و مردم‌نهاد بودن،



ویژگی هر سازمان دولتی و غیردولتی است؛ از این رو، پیشنهاد می‌شود واژه «تشکل اجتماعی» که در سنت اسلامی ایرانی هم پیشینه دارد، جایگزین عبارت «سازمان مردم‌نهاد» شود.

- امکان تأسیس سازمان توسط گروهی از اشخاص حقوقی مندرج در بند «الف» ماده (۱) طرح، با رسالت و ماهیت سازمان‌های مردم‌نهاد و مردمی در تعارض آشکار است؛ بنابراین، حذف عبارت «و حقوقی» از این بند ضروری است.

- ذیل بند «الف» ماده (۱) طرح، ۶ تبصره درج شده که هیچ‌کدام با ماهیت و اساس نگارش تبصره‌های حقوقی مطابقت ندارد^۱ و تعاریف و توضیحات مندرج در این تبصره‌ها باید در قالب احکام یا بندهایی مستقل ذیل ماده (۱) تدوین شوند.

- در بند «الف» ماده (۱) طرح و تبصره «۱» آن بند، قید غیرحکومتی برای سازمان‌ها در حالی لحاظ شده که در ادبیات موجود جای قید غیردولتی را گرفته است. عبارت غیرحکومتی در ادبیات حقوقی ما مبهم و نامأنوس است و گویا طراح برای خارج کردن گروه‌هایی مانند هیئات و گروه‌های جهادی از موضوع طرح که غیردولتی‌اند، اما به حاکمیت وابسته‌اند، به آن متمسک شده است. همچنین، این ابهام که آیا نهادهای انقلابی یا نهادهای عمومی غیردولتی می‌توانند سازمانی مردم‌نهاد تأسیس کنند هم دلیلی برای اعمال اصلاح مذکور بوده است. اما پیشنهاد می‌شود به دلیل متعارف بودن قید غیردولتی، بر آن تحفظ شود و برای برطرف کردن مشکل مذکور، دولتی بودن را با عبارت «دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۵» یا «دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶» توضیح داده شود و همه دستگاه‌های حاکمیتی از این قانون مستثنا شوند. در نهایت نیز موارد غیرهمسان با ماهیت سازمان‌های مردم‌نهاد و این طرح به‌عنوان استثنا از قانون لحاظ شود، چنانکه در ماده (۳۲) همین طرح نیز به مواردی از این استثنائات اشاره شده است.

- در تبصره «۱» بند «الف» ماده (۱) «مشارکت مقامات و کارکنان حکومتی به‌صورت خارج از عنوان و سمت دولتی» در سازمان‌ها جایز دانسته شده است که مغایر با ماهیت غیردولتی سازمان‌های مردم‌نهاد است؛ چراکه علی‌رغم تفکیک شخصیت حقوقی و حقیقی یک فرد حضور ایشان در ساختار سازمان‌های مردم‌نهاد تعارض منافع، بستر رانت و سوءاستفاده را فراهم می‌آورد؛ بنابراین، پیشنهاد می‌شود حضور مدیران دولتی موضوع ماده ۷۱ قانون مدیریت خدمات کشوری و هم‌مطرازان ایشان در سازمان‌های مردم‌نهاد ممنوع شود.

- در تبصره «۳» بند «الف» ماده (۱)، قید غیرانتفاعی مبهم است و مشخص نیست دریافت حقوق توسط کارکنان و مدیران و اعضا با این قید منافات دارد یا نه. پیشنهاد می‌شود فقط مطابق با قوانین کارگری

۱. تبصره استثنایی بر یک حکم حقوقی است.

در سازمان‌ها مجوز پرداخت حقوق کارکنان داده شود.

- در تبصره «۳» بند «الف» ماده (۱) قید عام‌المنفعه نامناسب است؛ چون برخی سازمان‌های مردم‌نهاد، مانند سازمان‌های حامی زنان بدسرپرست و بیماران هموفیلی، برای بخشی از جامعه و نه عموم ایشان فعالیت می‌کنند.

- قید انسان‌دوستانه مندرج در تبصره «۴» بند «الف» ماده (۱) نامناسب است؛ چراکه برخی سازمان‌ها به‌منظور حراست از محیط زیست و حمایت از حقوق حیوانات تشکیل می‌شوند.

- در تبصره «۵» بند «الف» ماده (۱)، عبارت «قانون نحوه فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی، مصوب ۱۳۹۵» جایگزین عنوان ناقص آن در طرح شود.

- در تبصره «۶» بند «الف» ماده (۱)، بهتر است واژه «بنیاد» به‌دلیل تبادر مقیاس ملی و بین‌المللی از آن و همچنین، مشابهت با عناوین نهادهای انقلابی^۱ کشور حذف شود.

- بند مربوط به تعریف «شبهه» در ماده (۱) با نشانگر (بولت) مشخص شده است که باید عبارت «بند ب» جایگزین آن شود.

- شبهه‌ها در ماده (۱) تعریف دقیقی ندارند و مشخص نیست از چند سازمان و با چه تعداد عضو تشکیل می‌شوند. در تبصره بند «ب» ماده (۱) عبارات «شورای هماهنگی» و «فدراسیون» معادل‌های مناسبی برای شبکه نیستند؛ چراکه عبارت نخست انحصار در موضوع و عام بودن آن را نسبت به همه سازمان‌های مرتبط می‌رساند و عبارت دوم غیرفارسی بوده و مغایر اصل پانزدهم (۱۵) قانون اساسی است.

- تأسیس هیئت حقیقت‌یاب در جزء اخیر تبصره بند «پ» ماده (۱) طرح، بلاوجه است؛ زیرا حقیقت‌یابی و مطالبه‌گری وظیفه ذاتی همه سازمان‌های مردم‌نهاد است و منحصر کردن آن به گروهی خاص، متعارض با ماهیت آنهاست.

- در ماده (۲) باید توجه کرد که نمایندگان سازمان‌ها، در نهادهای دولتی، مانند هیئت نظارت، به‌سبب مغایرت با اصل شصتم (۶۰) قانون اساسی نمی‌توانند حق رأی داشته باشند؛ هرچند در برخی موارد خلاف این اصل عمل می‌شود. بنابراین، بهتر است برای تقویت ایشان در این هیئت، تمهیداتی مانند افزایش تعداد نمایندگان سازمان‌ها در هیئت نظارت و مشخص کردن تعداد اعضا به‌منظور قانونی شدن برگزاری جلسه اندیشیده شود.

- با توجه به اینکه هیئت نظارت با ترکیب^۲ مذکور در طرح پیشنهادی، عالی‌ترین و مؤثرترین رکن مرتبط با سازمان‌هاست، تعیین محل دبیرخانه این هیئت در طرح ضروری است؛ این در حالی است که در طرح حاضر به آیین‌نامه‌ای سپرده شده که مسئول تنظیم همان آیین‌نامه نیز مشخص نیست.

۱. مانند بنیاد مستضعفان، بنیاد برکت، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی و بنیاد ۱۵ خرداد.
۲. ترکیب هیئت نظارت در سطح ملی چنین است: نمایندگان نام‌الاختیار وزارت کشور، شورای عالی استان‌ها، نیروی انتظامی، وزارت اقتصاد و دارایی، دستگاه تخصصی حسب مورد و سه نماینده از «سازمان»‌های مردم‌نهاد در حوزه ملی.



- تبصره «۳» بند «پ» ماده (۲) طرح، تعیین نحوه انتخاب نمایندگان سازمان‌های مردم‌نهاد هیئت‌ها را به دولت و آیین‌نامه اجرایی واگذار کرده است که مغایر با اصل هشتادوپنجم (۸۵) قانون اساسی است؛ زیرا تعیین شاخص‌ها و معیارهای انتخاب اعضای هیئت‌های ناظر ماهیت تقنینی داشته و در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است.

فصل دوم - حقوق و تکالیف

۲-۱. محتوا

الف) حقوق: در این فصل حقوق سازمان‌های مردم‌نهاد در مواد (۴)، (۵)، (۶)، (۱۳)، (۱۴)، (۱۵) و (۱۷) مطرح شده است که دامنه فعالیت‌های سازمان و محل درآمدهای آن را مشخص می‌کند.

• در ماده (۴) طرح، دامنه فعالیت‌ها در این موارد مضبوط شده است: ارائه خدمات جامعه، تسهیل و اجرای برنامه‌ها و پروژه‌های دستگاه‌های دولتی، عمومی، خصوصی و سازمان‌های بین‌المللی، برگزاری اجتماع‌ها و راهپیمایی‌ها، اطلاع‌رسانی، حق دادخواهی در محاکم قضایی، تشکیل هیئت حقیقت‌یاب، اجرای برنامه‌ها در راستای اهداف، تشکیل شبکه‌ها و عضویت در آنها و نیز عقد قرارداد با اشخاص حقیقی و حقوقی، دولتی و غیردولتی و نیز داخلی و خارجی.

• براساس ماده (۵) طرح، محل تأمین هزینه‌های سازمان نیز مشخص شده است: هدیه و اعانه اشخاص حقوقی و حقیقی، وقف و حبس، وجوه حاصل از فعالیت‌های سازمان، حق عضویت در سازمان و نیز اخذ وام و تسهیلات.

• در ماده (۶) مقرر شده است کمک‌های مالی دولت به سازمان‌ها نباید بیش از ۶۰ درصد بودجه سالیانه سازمان باشد.

• در ماده (۱۳) حق سازمان برای دسترسی به اسناد طبقه‌بندی نشده تصریح شده است.

• در ماده (۱۴) طرح، نهادهای عمومی و دولتی موظف شده‌اند از سازمان‌ها و شبکه‌ها در فرایند تصمیم‌گیری نظرخواهی کنند و متناسب با موضوع جلسه‌ها از ایشان برای شرکت در جلسه‌ها دعوت کنند.

• در ماده (۱۵) دولت مکلف شده است فعالیت‌های قابل واگذاری به سازمان‌ها را شناسایی و آنها را واگذار کند. همچنین، تصریح شده است که سازمان‌ها نیز حق ارائه پیشنهاد به دولت را در این زمینه دارند.

• با استناد به ماده (۱۶) طرح، سازمان‌ها از حق نظارت بر حسن اجرای امور عمومی برخوردار می‌شوند.

• در ماده (۱۷) حق اقامه دعای برای سازمان‌های مردم‌نهاد در محاکم قضایی تصریح شده است.

ب) تکالیف: مواد (۷) تا (۱۲) فصل دوم طرح به تکالیف سازمان‌های مردم‌نهاد اختصاص دارد:

• براساس ماده (۷) طرح، سازمان موظف است روابط خارجی خود را به هیئت نظارت اعلام کند.

• براساس ماده (۸) طرح، سازمان باید گزارش عملکرد اجرایی و مالی خود را منتشر کند.

• با استناد به ماده (۹) طرح، سازمان باید امور مالی خود را فقط از طریق حساب رسمی سازمان و با ثبت در دفاتر قانونی انجام دهد.

• ماده (۱۰) طرح، تقسیم دارایی‌ها و مازاد درآمد سازمان را میان هر نوع از مرتبطین سازمان ممنوع کرده است.

• در ماده (۱۱) هم شرایط و الزامات همکاری سازمان با بازرسان هیئت نظارت تصریح شده است.^۱

• براساس ماده (۱۲)، سازمان‌های مرتبط با موضوع امداد و نجات در زمان بروز حوادث غیرمترقبه فقط باید مراتب را به ستاد حوادث غیرمترقبه اطلاع دهند و از انجام سایر تشریفات اداری و حقوقی معافند.

۲-۲. بررسی کارشناسی

- حقوق و تکالیف در این فصل به صورتی نامرتب و بدون احصای منطقی آورده شده است. حقوق و تکالیف سازمان‌های مردم‌نهاد در سه حوزه «مطالبه‌گری، نظارت و اجرا» تعریف می‌شود و می‌توان مصادیق حقوق و تکالیف را ذیل این سه بخش دسته‌بندی کرد.

- در این فصل تمایزی بین حقوق و تکالیف سازمان‌های مردم‌نهاد محله‌محور، استانی، ملی، شبکه‌ای و بین‌المللی سازمان‌های مردم‌نهاد متداول در کشور و شبکه‌ها ایجاد نشده است. طبیعی است یکسان دیدن این مراتب، عادلانه نیست و موجب اختلال فعالیت‌ها، به‌ویژه در بخش محلی می‌شود. بخش محلی که از مهم‌ترین نمادهای فعالیت اجتماعی به حساب می‌آید، اگر در مسیر دریافت مجوزها و نظارت معمول بیفتد، هرگز نمی‌تواند به حیات خود ادامه دهد؛ از این رو، سازمان‌های مردم‌نهاد محله‌محور باید با حقوق و تکالیف محدود تعریف و تبیین شوند؛ به این صورت که محدوده فعالیتشان در محله‌شان باقی بماند و فقط به ثبت در سامانه جامع نیاز داشته باشند، نه اخذ مجوز؛ البته باید همچون سایر سازمان‌ها حساب سازمان خود و همه تراکنش‌ها و فعالیت‌هایشان را در سامانه جامع ثبت کنند. دامنه فعالیت اینها در محله و شهرداری‌های منطقه و مساجد محل خواهد بود و در این مقیاس، اجازه نظارت و مطالبه‌گری و اجرا دارد. مسئول نظارت بر این سازمان‌های مردم‌نهاد هم در شهرها معاونت اجتماعی شهرداری‌های منطقه و در روستاها دهیاری‌ها باشند. در صورتی که میزان تراکنش‌های مالی آنها بیش از حد معمول، برای مثال سالیانه یک میلیارد ریال باشد، باید برای ادامه فعالیت مجوز بگیرند. با همین توجیه، برای شبکه‌های ملی و بین‌المللی هم باید اختیاراتی فرای سازمان‌ها لحاظ و تکالیفی متناسب با آن مقرر شود. با این رویکرد می‌توان ضمن تسهیل و تقویت مشارکت‌های محلی، سازمان‌ها را هم برای توانمندی بیشتر و تشکیل شبکه ترغیب کرد.

- برخی از حقوق مندرج در ماده (۴) طرح حاضر، مبهم است؛ برای مثال، مشخص نیست بیان نظر و پیشنهاد راهکارهای مناسب در «مسائل و چالش‌های بخش‌های مختلف جامعه» و «فرایند سیاستگذاری

۱. به این صورت که بررسی اسناد سازمان در محل دفتر سازمان باشد؛ مگر حکم دادگاه صالحه مبنی بر جواز خروج اسناد وجود داشته باشد.



و برنامه‌ریزی و اجرا در سطح محلی، منطقه‌ای و ملی» چگونه محقق می‌شود. این گونه حقوق چیزی فراتر از حقوق مصرح مردم در قانون اساسی نیست؛ مگر اینکه با تعریف جایگاه در شوراها و نهادهای تصمیم‌گیری، این ظرفیت بالفعل شود. همچنین، باید توجه کرد که حقوق موضوع این ماده، ضمانت اجرایی نداشته و محقق نشدن آن برای هیچ دستگاه یا نهادی پیامد حقوقی ندارد؛ مگر با تعریف کردن تخلف اداری در این موارد؛ در صورتی که درباره تکالیف سازمان این ایراد وجود ندارد و سازمان‌ها در صورت هرگونه کوتاهی در زمینه انجام تکالیف مصرح خود با تنبیه و توبیخ مواجه می‌شوند.

- سازوکار همکاری، عقد قرارداد و واگذاری پروژه‌های دولتی موضوع بندهای «ب»، «ح» و «د» ماده (۴) طرح به سازمان‌ها مشخص نیست. در صورت مشخص نشدن ضابطه و فقدان رتبه‌بندی شفاف میان سازمان‌های مردم‌نهاد، زمینه فسادهای گسترده اقتصادی، سیاسی و اجتماعی ایجاد می‌شود.^۱ اعطای هرگونه پروژه به سازمان‌ها باید براساس شایستگی صورت پذیرد؛ یعنی رتبه هر سازمان براساس شاخص‌های معین و تعریف شده‌ای مانند: میزان فعالیت‌های انجام‌شده، کیفیت خدمات اجتماعی ارائه‌شده به جامعه، سلامت مالی، شفافیت مالی، گزارش عملکردی، میزان تخصص نیروی انسانی، تعداد اعضا و... مشخص شود و سازمان برتر در گرفتن پروژه‌ها اولویت داشته باشد. کمک‌های دولتی و بخشی از وام و تسهیلات بانک‌ها، یعنی موضوع ماده (۵) نیز مشمول این ایراد می‌شود.

- در ماده (۵) طرح، به تأمین هزینه سازمان‌های مردم‌نهاد از سوی دولت و نهادهای حاکمیتی اشاره شده که یکی از بسترهای فساد در این زمینه است. در واقع، حضور دولت در این الگو ماهیت مردمی بودن این سازمان‌ها را با تردید مواجه می‌سازد و سازمان‌ها برای جلب نظر مسئولان دولتی به منظور اخذ بودجه، عملاً به نهادی وابسته به دولت تبدیل می‌شوند و استقلال خود را از دست می‌دهند.

- در ماده (۶) طرح، اعمال سقف ۶۰ درصدی برای کمک‌های دستگاه‌های دولتی به سازمان اگرچه ممکن است از آسیب‌های بند قبل بکاهد، ممکن است توقع و انتظار تأمین ۶۰ درصد از بودجه سنواتی را در سازمان‌ها ایجاد کند.

- درباره دریافت کمک از منابع خارجی موضوع ماده (۷) طرح، مقتضی است نقش برجسته وزارت امور خارجه تصریح شود؛ زیرا وزارتخانه مزبور به‌عنوان عضو اصلی در هیئت نظارت تعیین نشده است، در حالی که در موارد مقتضی باید از این وزارتخانه به‌عنوان عضو ناظر دعوت شود.

- درباره تکالیف مصرح، در ماده (۸) تصریح شده است که بررسی صحت و کیفیت گزارش‌های مالی و عملکردی مستلزم بستری شفاف و همه‌جانبه است و برای دست یافتن به این هدف، باید پس از طراحی و اجرای سامانه جامع اطلاعات سازمان‌ها همه اطلاعات سازمان‌ها در آن بارگذاری شود. شفافیت، نظارت را بهبود می‌بخشد و تخلف‌ها را کاهش می‌دهد؛ زیرا نسبت معکوس و معناداری بین شفافیت و تخلف وجود دارد.^۲

۱. گزارش شاخص‌های سنجش فساد، مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست‌جمهوری، ۱۳۹۷: ۵ تا ۲۵.

۲. گزارش شاخص‌های سنجش فساد، مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست‌جمهوری، ۱۳۰۷: ۵ تا ۲۵.

- در مواد (۱۳) تا (۱۶) طرح، دولت و نهادهای حاکمیتی در امور ارائه اسناد غیرطبقه‌بندی شده و مشارکت دادن سازمان‌ها در تصمیم‌گیری‌ها و واگذاری پروژه‌ها و زمینه‌سازی نظارت سازمان‌ها مکلف شده‌اند؛ اما هیچ سازوکاری برای آن مشخص نشده است. باید برای تحقق این مواد فرایند، سازوکار و ضمانت اجرایی مؤثر، مانند تعریف تخلف اداری تعیین شود. افزون بر این، باید مسئول هر کدام از تکالیف مطرح در طرح مشخص و ضمانت اجرایی مناسبی هم برای تحقق آن تکلیف در نظر گرفته شود. برای نمونه، ماده (۱۵) طرح، واگذاری وظایف و فعالیت‌های دستگاهی اجرایی به سازمان‌ها و شبکه‌ها را به عهده «دولت» گذاشته است، در حالی که مشخص نیست چه مسئول دولتی باید پاسخگوی قصور و تقصیرات باشد.

فصل سوم - تأسیس و ثبت سازمان

۳-۱. محتوا

- در این فصل در مواد (۱۸) تا (۲۰) شرایط تأسیس سازمان و صلاحیت‌های هیئت مؤسس، هیئت مدیره، مدیرعامل و بازرسان سازمان مشخص شده است: التزام به قانون اساسی، سن ۱۸ سال تمام و نداشتن محکومیت کیفری موجب محرومیت از حقوق اجتماعی به موجب حکم دادگاه برای ثبت و ارائه آنها به هیئت نظارت و

- ماده (۲۱)، شرایط سازمان‌ها برای تشکیل شبکه را مشخص می‌کند: دست کم دو سال فعالیت، نداشتن محکومیت بند «ب» یا «ج» تبصره «۲» ماده (۲۷) طرح حاضر، تابعیت ایرانی، ۱۵ سازمان برای شبکه ملی و نیز ۷ و ۵ سازمان به ترتیب برای سطح استان و شهرستان.

- مواد (۲۲) تا (۲۶) نیز به چگونگی ثبت سازمان و شبکه و اساسنامه آنها اشاره می‌کند.

۳-۲. بررسی کارشناسی

- در فصل «تأسیس و ثبت» طرح چنانکه در قسمت قبل توضیح داده شد، تفاوتی میان سازمان‌های مردم‌نهاد محله‌محور با انواع استانی، ملی، شبکه و بین‌المللی لحاظ نشده است و این یکنواختی تنزل مشارکت فعالان اجتماعی در سطح خرد جامعه، مانند روستاها و محلات را در پی دارد. از این رو، باید تا حد امکان، تأسیس و فعالیت نهادهای کوچک محلی تسهیل شود؛ بنابراین، پیشنهاد می‌شود فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد محله‌محور فقط به ثبت در سامانه جامع منوط باشد، نه اخذ مجوز؛ البته باید همچون سایر سازمان‌ها همه تراکنش‌های مالی خود را از طریق حساب رسمی خود انجام دهند. به این صورت، مراجع نظارتی در صورت لزوم، به نحوه فعالیت ایشان اشراف خواهند یافت.

- در این طرح موضوع امکان شبکه‌سازی سازمان‌های مردم‌نهاد محله‌محور مغفول مانده است؛ در حالی که شبکه‌سازی این سازمان‌ها در سطوح گوناگون استانی و ملی، به توانمندی آنها و پیشرفت کشور کمک



می‌کند و انجام طرح‌های کلان و بالادستی مرتبط با محله‌ها را ساده می‌سازد. البته در صورت شبکه‌سازی، باید موارد ثبت و مجوز شبکه‌شان را به سطح قواعد و الزامات تأسیس شبکه‌های ملی و بین‌المللی ارتقا داد. در بند «الف» ماده (۱۹) طرح، ورود مناسبی برای رفع تحدید مشارکت اجتماعی داشته و ابزار نظارتی «سوءپیشینه» را تعیین بیشتری داده است؛ اما می‌توان با منظور داشتن مجازات تبعی محرومیت اجتماعی موضوع بند «الف» ماده (۲۵) قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۳^۱، متن پیشنهادی را تدقیق کرد.

در بند «الف» ماده (۲۰) طرح هیئت مؤسس ملزم شده تا گواهی عدم سوءپیشینه اعضای مؤسس، مدیران و بازرسان را به مرجع ثبتی تحویل دهند. این‌گونه بوروکراسی‌های زائد به‌راحتی و با استفاده از سامانه‌های الکترونیک دولت و قوه قضاییه قابل حذف است.

شبکه‌ها می‌توانند در صحنه اجتماعی، اقتصادی و سیاسی کشور قدرت و جایگاه نافذی داشته باشند؛ البته با تجمیع سرمایه‌های اجتماعی و اقتصادی سازمان‌های عضو نفوذشان افزایش می‌یابد؛ بنابراین، فقط تعیین شاخص «تعداد عضو» برای تشکیل یک شبکه در بند «ت» ماده (۲۱) طرح، بی‌توجهی به این ظرفیت اجتماعی است. برای تأسیس شبکه باید شاخص‌های کیفی و دقیقی، همچون کارآمدی و اثربخشی سازمان‌های متقاضی تشکیل شبکه، در کنار شاخص‌های کمی، مانند تعداد سازمان‌های عضو و مجموع کل اعضای سازمان‌های متقاضی در نظر گرفته شود.

در ماده (۲۴) طرح، اصطلاحات «مجمع عمومی»، «هیئت امنا»، «هیئت مدیره»، «مدیرعامل» و «بازرس» در ادبیات بنگاه‌داری در شرکت‌های خصوصی و دولتی و تعاونی‌ها تعریف شده است و مناسب نهاد‌های اجتماعی و مردمی نیست؛ اما واژگانی مانند «شورا»، «رئیس شورا» و «ناظر» زیننده و در ادبیات حقوقی کشور نیز پذیرفته شده است؛ البته سازوکار درونی و جایگاه هر یک از مناصب مذکور باید در طرح مشخص شود.

در تبصره «۴» ماده (۲۴) لزوم اعمال رأی اکثریت مطلق برای تصویب مصوبات مجمع و هیئت مدیره می‌تواند مشروعیت تصمیم و پاسخگویی تصمیم‌گیرندگان سازمان را افزایش دهد.

فصل چهارم - نظارت

۴-۱. محتوا

در ماده (۲۷)، وظایف هیئت نظارت در حوزه نظارت بر سازمان‌ها و شبکه‌ها عبارتند از: دریافت گزارش‌های اجرایی و مالی، بررسی موردی گزارش‌ها و انتشار آنها، بررسی عملکرد اجرایی و مالی

۱. ماده (۲۵) قانون مجازات اسلامی: محکومیت قطعی کیفری در جرائم عمدی، پس از اجرای حکم یا شمول مرور زمان، در مدت زمان مقرر در این ماده، محکوم را از حقوق اجتماعی به‌عنوان مجازات تبعی محروم می‌کند؛
الف) هفت سال در محکومیت به مجازات‌های سالب حیات و حبس ابد از تاریخ توقف اجرای حکم اصلی،
ب) سه سال در محکومیت به قطع عضو، قصاص عضو در صورتی که دیه جنایت وارد شده بیش از نصف دیه مجنی‌علیه باشد، نفی بلد و حبس تا درجه چهار،
پ) دو سال در محکومیت به شلاق حدی، قصاص عضو در صورتی که دیه جنایت وارد شده نصف دیه مجنی‌علیه یا کمتر از آن باشد و حبس درجه پنج.

سازمان‌ها و شبکه‌ها در صورت شکایت، نظارت بر حسن اجرای مواد قانون حاضر، رسیدگی و اعلام نظر در شکایت‌های واصله از سازمان‌ها و شبکه‌ها، شناسایی دستگاه‌های تخصصی برای حضور در جلسه‌های هیئت نظارت و برگزاری جلسه‌های ماهیانه برای رسیدگی به وظایف خود.

- در تبصره ماده (۲۷)، مراتب اقدام هیئت نظارت در برابر تخلف‌های احتمالی سازمان و شبکه به این شرح است: ۱. تذکر شفاهی با مهلت یک‌ماهه برای اصلاح وضعیت، ۲. تذکر کتبی و درج در پرونده با مهلت یک‌ماهه برای اصلاح وضعیت، ۳. تقاضای توقف موقت فعالیت یا انحلال «سازمان» از دادگاه صلاحیت‌دار برحسب مورد.

- تبصره «۲» ماده (۲۷) طرح، سلسله‌مراتب قضایی و نظارتی سازمان‌ها و شبکه‌ها را ترسیم کرده است. براساس این تبصره، اگر سازمان‌ها و شبکه‌ها به تصمیم‌های هیئت نظارت اعتراض داشته باشند، می‌توانند اعتراض خود را به هیئت‌های نظارت استانی و ملی ایفاد کنند و اگر به احکام تجدیدنظر اعتراض داشته باشند، می‌توانند در دادگاه صالحه طرح دعوا کنند.

- در ماده (۲۸) صدور مجوز فعالیت سازمان‌های خارجی در ایران به عهده وزارت امور خارجه و در ماده (۲۹) نظارت بر ایشان به عهده هیئت نظارت ملی گذاشته شده است.

۴-۲. بررسی کارشناسی

- نگاه تک‌بعدی و یک‌سویه به نظارت و به تعبیر دیگر، نظارت صرف دولتی بر سازمان‌ها بدون توجه به نظارت سلسله‌مراتبی، خودکنترلی (بازرس)، کنترل مردمی و سازمان‌های همکار در این طرح، ایرادی بنیادی است. ظرفیت‌ها و ابزارهای نظارتی در دسترس برای کنترل و هدایت سازمان‌ها به این شرح است:

۱. نظارت عمومی وزارت کشور برای منحرف نشدن از اساسنامه و بررسی گزارش‌های مالی سازمان،
 ۲. نظارت انتظامی، امنیتی و سیاسی از طریق نیروی انتظامی، وزارت اطلاعات، سازمان اطلاعات سپاه و وزارت امور خارجه (در بخش بین‌الملل)،

۳. نظارت تخصصی بر عملکرد سازمان‌ها از طریق دستگاه‌های تخصصی،

۴. نظارت مالی از طریق بررسی گزارش حسابرس رسمی،

۵. نظارت بر همه فعالیت‌های سازمان از طریق بازرس سازمان،

۶. نظارت همکاران بر عملکرد سازمان در قالب شبکه یا یک سازمان تنظیم‌گر غیردولتی،

۷. نظارت مردمی بر عملکرد سازمان از طریق نظام شفافیت و سامانه‌های پیگیری و شکایت،

۸. نظارت رسانه‌های واقعی و مجازی، دولتی و غیردولتی و نیز عمومی و خصوصی بر عملکرد و

اقدامات سازمان‌ها.

در طرح حاضر نیز مانند آیین‌نامه حاکم بر سازمان‌ها، ظرفیت‌های مردمی و غیردولتی نادیده گرفته شده است و بار همه سطوح و حدود نظارتی برعهده دولت نهاده شده است. در صورتی که با فعال و



پاسخگو کردن هریک از ابزارهای مذکور می‌توان انتظار داشت دولت فقط در موقعیت‌های حساس یا به‌عنوان نهاد بالاسری و میانجی به حوزه نظارت ورود کند و از ظرفیت‌های آزاد شده دولتی در این حوزه برای حمایت سازمان‌ها و تقویت مشارکت اجتماعی در جامعه بهره‌برد.

- همان‌طور که فرایند تأسیس و میزان اختیارات و تکالیف سازمان‌های مردم‌نهاد به گروه‌های مختلفی، یعنی محله‌محور، استانی، ملی، شبکه و بین‌المللی تقسیم شده است، در اینجا نیز بی‌توجهی به میزان نظارت متناسب با این سه گروه از ایرادهای مهم این طرح است. لزومی ندارد قواعد نظارتی و امنیتی شبکه بین‌المللی برای سازمان مردم‌نهاد محله‌محور یا روستایی هم اجرا شود؛ چراکه یک‌دستی در قواعد نظارتی بی‌انگیزگی مردم محله و روستا برای مشارکت اجتماعی را در پی دارد.

- مهم‌ترین مسئله در حوزه نظارت ضعف اجرایی نهادهای ناظر است. براساس اظهارات کارشناسان سازمان امور اجتماعی کشور بیش از ۶۰ هزار سازمان در کشور ما در حال فعالیت‌اند که نظارت کارآمد و بررسی صلاحیت‌های عمومی و تخصصی آنها بسیار دشوار است. البته در صورت نظام‌مند شدن روند فعالیت‌ها و ایجاد سامانه جامع شفافیت که همه فعالیت‌ها و تراکنش‌های سازمان‌ها را ثبت کند و به دستگاه‌های مسئول و مردم نشان دهد، این مسیر بسیار هموار می‌شود؛ اما در طرح حاضر نقش سامانه جامع شفافیت در حوزه نظارت دیده نشده است. باید ابعاد این سامانه مانند ثبت اسناد مالی و عملکردی مشخص شده و در صورت تخطی از آن، تنبیهی جدی برای متخلفین در نظر گرفته شود.

- بی‌گمان، نظام رتبه‌بندی کارآمد، با تقویت ابزار خودکنترلی به بهبود عملکرد سازمان‌ها دست می‌یابد که در بخش نظارت می‌توان آن را مدنظر قرار داد. جایی که سازمان‌ها برای پیشی گرفتن از هم خود را با معیارهای نظام رتبه‌بندی منطبق می‌کنند.

- یکی از مشکلات جدی در هیئت‌های نظارت فعلی با عنوان «شورای توسعه و حمایت از تشکل‌های مردم‌نهاد»، همکاری نکردن دستگاه‌های تخصصی و شرکت نکردن در جلسه‌هاست. باید برای عدم حضور در جلسه‌ها، تخلف‌انگاری شود. همچنین، پیشنهاد می‌شود به‌منظور تقویت نهاد نظارتی در طرح، برای تعداد اعضای هیئت نظارت، تعداد اعضا برای رسمیت یافتن جلسه‌ها و نیز نحوه رأی‌گیری و چگونگی رأی آوردن، پیشنهادی مشخص بیان شود.

- تبصره ماده (۲۷) درباره توقف فعالیت سازمان متخلف در مرتبه سوم، اقدامی نامطلوب است؛ چراکه توقف فعالیت عملاً به وجهه همه افراد سازمان و شرایط مخاطبان آن لطمه جدی وارد می‌کند؛ از این‌رو، پیشنهاد می‌شود تا زمانی که متخلف محاکمه و مجمع عمومی سازمان تشکیل و مدیر جایگزین معرفی شود، اختیارات مدیریتی از ارکان سازمان سلب شود و کارهای جاری سازمان را نماینده‌ای از دولت مدیریت کند. با این الگوی اقدام، فقط با متخلف و نه همه اعضا و مخاطبان سازمان برخورد می‌شود.

فصل پنجم - سایر مقررات

۱-۵. محتوا

- در ماده (۳۰)، سازمان‌های مردم‌نهاد دارای مجوز مکلف شده‌اند مدت یک سال اساسنامه خود را با مقررات این قانون تطبیق دهند و تغییرات را ثبت کنند.

- ماده (۳۱) به دو نوع انحلال اختیاری توسط مدیر یا مدیران شبکه و انحلال اجباری با حکم دادگاه اشاره کرده است.

- ماده (۳۲)، استثنائات این قانون را متذکر شده است که تشکل‌های کارگری و کارفرمایی، واحدهای آموزش عالی و مؤسسه‌های پژوهشی، آموزشگاه‌های علمی آزاد و مدارس غیرانتفاعی و سایر «سازمان‌هایی» را شامل می‌شود که در نص قوانین جاری به صراحت اجازه تأسیس و انحلال آنها به دستگاه‌های دولتی واگذار شده‌اند.

- در ماده (۳۳)، تدوین و ابلاغ آیین‌نامه اجرایی این قانون به عهده «معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور و وزارتخانه‌های کشور و امور اقتصادی و دارایی» گذاشته شده است.

- با استناد به ماده (۳۴) طرح حاضر، همه قوانین و آیین‌نامه‌های متناقض با این قانون لغو می‌شود.

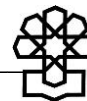
۲-۵. بررسی کارشناسی

- مدت یک سال قید شده در ماده (۳۰) طرح، برای تطبیق اساسنامه بیش از ۶۰ هزار سازمان و شبکه موجود با قانون برای دستگاه صادرکننده مجوز مشکلات فراوانی ایجاد می‌کند. از این رو، پیشنهاد می‌شود مدت مذکور به دو سال افزایش یابد.

- استثنائات قانون حاضر ناقص است. با عنایت به مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و سازمان تبلیغات اسلامی و تدابیر مقام معظم رهبری بهتر است این استثنائات به کمک بخشی از تبصره «۳» ماده (۲) آیین‌نامه فعلی سازمان‌های مردم‌نهاد مصوب ۱۳۹۵ هیئت وزیران، به این شرح تنظیم شوند:

«نهادهای عمومی غیردولتی، اتاق‌ها و تشکل‌های اقتصادی، تعاونی‌ها، سازمان‌های صنفی و حرفه‌ای، احزاب و تشکل‌های سیاسی، کانون‌ها و سازمان‌های دانشجویی و دانش‌آموزی، سازمان‌های کارگری و کارفرمایی فعال در دانشگاه‌ها، مدارس و کارخانجات، انجمن‌های علمی، مؤسسات فرهنگی، هنری و ادبی، هیئت‌های مذهبی، باشگاه‌های ورزشی». همچنین، پیشنهاد می‌شود بقاع متبرکه که برخی زیر نظر مقام معظم رهبری و برخی زیر نظر سازمان اوقاف و امور خیریه هستند نیز از شمول این قانون خارج شوند.

- در ماده (۳۳) مسئول و متولی تهیه و تصویب آیین‌نامه‌های اجرایی این قانون مشخص نیست. باید توجه کرد که دیگر معاونتی به نام «معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور» در ساختار دولت وجود ندارد و در صورت لزوم باید «سازمان برنامه و بودجه کشور» جایگزین شود. عبارت «وزارتخانه‌های کشور» نیز مبهم است. از سوی دیگر، ابلاغ حکم کلی برای تهیه یک آیین‌نامه برای اجرای همه احکام این قانون



درست نیست. بنابراین، بهتر است احکام نیازمند به تدوین آیین‌نامه اجرایی، شناسایی و مسئول تهیه آیین‌نامه اجرایی آن حکم (برای نمونه وزارت کشور یا وزارت امور خارجه یا وزارت امور اقتصاد و دارایی) و مسئول تصویب آن، یعنی هیئت وزیران و همچنین، مهلت تدوین و تصویب هر کدام از آیین‌نامه‌ها حدود ۶۰ روز پس از لازم‌الاجرا شدن قانون ذیل همان حکم ماده یا تبصره ذکر شود.

جمع‌بندی و پیشنهادها

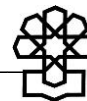
در حکمرانی اجتماعی و مردمی که از شعارهای انقلاب اسلامی بوده است، مشارکت مردم نقشی تعیین‌کننده دارد؛ چراکه مردم فراتر از اینکه مخاطب قوانین و برنامه‌های حاکمیت باشند، بهترین ناظر و مشاور برای حاکمیت هستند. اما در دنیای پیچیده امروز بدون بسترسازی مناسب مشارکت به ضد خود تبدیل می‌شود و امکان سوءاستفاده قدرت‌های مختلف از ظرفیت مردمی را فراهم می‌سازد. همچنین در صورت عدم حمایت از بخش مردمی در هر کشور، بخش‌های قدرتمند خصوصی و دولتی، امکان بروز و ظهور مناسب به گروه‌های مردمی را نخواهند داد؛ چنانکه مقایسه سهم اندک تعاونی‌ها و سهم گسترده بخش خصوصی از اقتصاد کشور این مسئله را تأیید می‌کند. سازمان‌های مردم‌نهاد نیز از این قضایای کلی مستثنا نیستند و اداره آنها به‌وسیله آیین‌نامه‌های پراکنده و متفاوت، مشکلات مختلف اجتماعی، اقتصادی و سیاسی ایجاد می‌کند و هرگونه تأخیر در رفع این مشکلات، پیامدهای جبران‌ناپذیری در پی دارد. بنابراین، **کلیات طرح ناظر بر تأسیس و فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد مورد پذیرش است و با اصلاح برخی مواد و تدقیق برخی احکام، می‌توان تصویب این قانون را یکی از مهم‌ترین فعالیت‌های تقنینی مجلس یازدهم دانست.** همچنین پیشنهاد می‌شود این طرح طبق ماده (۱۴۲) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی برای اصلاح به مرکز پژوهش‌های مجلس ارجاع داده شود. مهم‌ترین پیشنهادهای گزارش حاضر برای اصلاح طرح ناظر بر تأسیس و فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد، عبارتند از:

۱. تسهیل فرایند متشکل شدن مردم برای تأمین حقوق اجتماعی خود و اعتلای نقش و مشارکت مردم به‌منظور تقویت انسجام ملی در کشور.

۲. تمیز دادن احکام سازمان‌های مردم‌نهاد در سطوح محلی، استانی، ملی، شبکه و بین‌المللی از یکدیگر و تدوین حقوق، تکالیف و قواعد نظارتی متناسب با هر کدام از آنها.

۳. تعریف و تبیین درست حمایت‌های دولتی از سازمان‌ها به‌صورتی که آموزش، توانمندسازی و تسهیل‌گری اساس امور حمایتی باشد و تا حد امکان از تخصیص منابع مالی دولتی به سازمان‌ها پرهیز شود. باید توجه کرد که کمک‌های دولتی بدون ضابطه مشخص، بستری مهم برای فسادهای سیاسی، اقتصادی و اجتماعی فراهم می‌آورد. قطع کمک‌های اعانه‌ای دولت و تعیین ضوابطی دقیق مبتنی بر شایستگی به‌منظور اعطای پروژه و طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به سازمان‌ها می‌تواند از این کار جلوگیری کند.

۴. ایجاد شفافیت عملکردی و مالی دولت و سازمان‌ها از طریق استقرار سامانه جامع سازمان‌های مردم‌نهاد؛ تدوین این سامانه برای سهولت در نظارت دستگاه‌های نظارتی و پیشگیری از وقوع تخلف و آشنایی مردم با فعالیت سازمان‌ها ضرورتی است که در طرح حاضر به آن توجه نکرده‌اند. همچنین، این سامانه می‌تواند ابزاری برای مطالبه‌گری و نظارت مردم و سازمان‌ها بر عملکرد و تصمیمات متولی و دستگاه‌های تخصصی باشد.
 ۵. کاهش حضور مردم در فرایندهای اجرایی و تشریفات اداری از طریق ایجاد درگاه‌های واحد اینترنتی بر مبنای اصول دولت الکترونیک.
 ۶. تعیین ذی‌نفعان و متولی سامان‌دهی، حمایت، هدایت و نظارت بر سازمان‌ها و ایجاد سازوکار پاسخگویی برای هر کدام از آنها.
 ۷. ایجاد سازوکارهای نظارت چندبُعدی در بستر طرح حاضر. ایجاد نظام رتبه‌بندی و نظارت مردمی، بازآفرینی و تقویت نهاد بازرسی در سازمان‌های مردم‌نهاد، نظارت حاکمیتی و نظارت سازمانی غیردولتی توسط خود سازمان‌ها و سایر ابزارهای شناخته شده نظارتی، بخشی از الگوی نظارتی مذکور هستند.
 ۸. پیش‌بینی ضمانت‌های اجرایی به‌منظور عمل کردن حاکمیت به تعهداتش در قانون حاضر برای فعال شدن نقش سازمان‌های مردم‌نهاد در جامعه و حکمرانی اجتماعی.
- در نهایت نیز پیشنهاد می‌شود که طرح حاضر بخشی از یک قانون جامع در زمینه مشارکت‌های اجتماعی باشد که بخش‌های بعدی آن، سایر مشارکت‌های اجتماعی مانند هیئات مذهبی و گروه‌های جهادی و... را در بر گیرد.



منابع و مأخذ

۱. نهج البلاغه
۲. قانون اساسی
۳. صحیفه امام خمینی (ره)، جلد ۱۹.
۴. بیانات مقام معظم رهبری در دیدار جمعی از فرهنگیان، ۱۳۹۲/۲/۱۸، قابل دسترسی در وبسایت farsi.khamenei.ir
۵. آیین‌نامه سازمان‌های مردم‌نهاد، مصوب ۱۳۹۵ هیئت وزیران.
۶. بوردیو، پیر. نظریه کنش، دلایل عملی و انتخاب عقلانی، ترجمه مرتضی مردیپها، تهران: نقش‌ونگار، ۱۳۸۱.
۷. دولت رفتار حقیقی، محمدرضا. «جایگاه و ماهیت سازمان‌های غیردولتی با تأکید بر نظام حقوقی ایران»، نشریه تحقیقات حقوقی، ش ۴۹، ۱۳۸۸.
۸. فرهادی، مرتضی. «ساخت‌های جهانی همکاری»، فصلنامه علوم اجتماعی، ش ۲۶، ۱۳۸۳.
۹. قانون مجازات اسلامی، مصوب ۱۳۹۳.
۱۰. قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۹۵.
۱۱. گزارش شاخص‌های سنجش فساد، مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری، ۱۳۹۷.
۱۲. گزارش ترسیم و آسیب‌شناسی وضع موجود تشکل‌های مردم‌نهاد به شماره مسلسل ۱۷۸۹۲.
۱۳. مطهری، مرتضی. نظری به اقتصاد اسلامی، قم: صدرا، ۱۳۶۸.
۱۴. معرفت، محمدهادی. مقاله امام علی (ع) و حقوق متقابل مردم و حکومت، نشریه کتاب نقد، ش ۱۸، ۱۳۸۰.
15. M. Shamsul Haque (2020) A Critique of the Role of NGOs as Partners in Governance, Asia Pacific Journal of Public Administration, 42:1, 17-32.
16. Goulet Denis (1995), Participation in Development Ethics a Guide to Theory and Practice. London. Ned Book Ltd.



شماره مسلسل: ۱۷۹۱۷

شناسنامه گزارش

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

نام دفتر: مطالعات اجتماعی (گروه توسعه تعاون، مشارکت‌های مردمی و سرمایه اجتماعی)
تهیه و تدوین‌کنندگان: سینا شیخی، حسام عزت‌آبادی‌پور، علی دهقان بنادکی، محمد عبدالحسین‌زاده، سمیه خزایی
همکاران: خیراله خیری اصل، علیرضا قادری
ناظران علمی: کمیل قیدرلو، سیدسجاد پادام و سامان یوسف‌وند
ویراستار ادبی: غزل رضایی

واژه‌های کلیدی:

۱. سازمان مردم‌نهاد
۲. مشارکت مردمی
۳. حکمرانی اجتماعی



تاریخ انتشار: ۱۴۰۰/۹/۲۹