

به نام خدا



اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح نحوه تشکیل و فعالیت تشکلهای صنفی – تخصصی»

مقدمه

دغدغه تصویب قانون در زمینه تشکلهای صنفی – تخصصی به دوره دهم مجلس برمی گردد. با وجود تلاشهایی در این زمینه، اما شورای نگهبان در پنج نوبت به مصوبه مجلس در این خصوص ایراد وارد می کند. از این رو نمایندگان مجلس به همراه اعضای مرکز پژوهشهای مجلس در راستای اصلاح ایرادهای شورای نگهبان، با برگزاری جلسات متعدد با کارشناسان و نهادهای دخیل از جمله وزارت کشور و نهادهای نظارتی و امنیتی اقدام به تهیه طرح «نحوه تشکیل و فعالیت تشکلهای صنفی – تخصصی» کردند.

طرح «نحوه تشکیل و فعالیت تشکلهای صنفی – تخصصی» به شماره ثبت ۶۷۵ در تاریخ ۱۴۰۰/۰۸/۱۱ در کمیسیون امور داخلی کشور و شوراهای اصلاحاتی به تصویب رسیده است. این طرح پیشنهادهایی برای ایجاد نظام حاکم بر تشکلهای صنفی – تخصصی اعم از تشکیل، فعالیت و کیفیت نظارت بر عملکرد آنها ارائه می کند.

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در فصل حقوق ملت ذیل اصل بیست و ششم قانون اساسی به موضوع آزادی تشکلهای پرداخته است. مستند به اصل بیست و ششم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران «احزاب، جمعیتها، انجمنهای سیاسی و صنفی و انجمنهای اسلامی یا اقلیتهای دینی شناخته شده 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». بنابراین وفق اصل مذکور اولاً اصل بر آزادی و امکان تأسیس و فعالیت کلیه احزاب، جمعیتها، تشکلهای گروههاست، مشروط بر آنکه اصول استقلال، آزادی، وحدت ملی، موازین اسلامی و اساس جمهوری اسلامی را نقض نکنند. ثانیاً مستند به منطوق اصل و مشروح مذاکرات قانون اساسی ذیل اصل بیست و ششم قانون اساسی تشکلهای صنفی – تخصصی در حوزههای مختلف اعم از ادبی، فرهنگی و... به صورت مجزا مدنظر قانونگذار اساسی بوده است.

شایان ذکر است مستفاد از مشروح مذاکرات اصل بیست و ششم قانون اساسی، ویژگی ذاتی تشکلهای غیردولتی بودن، داوطلبانه بودن و غیرانتفاعی بودن است. هدف و کارکرد مشترک تشکلهای در تمامی حوزهها اعم از سیاسی، اجتماعی، صنفی، تخصصی و... (۱) ارتقای مشارکت آحاد مردم در حوزههای مرتبط، (۲) دانش افزایی، (۳) مطالبهگری در امور مرتبط است.

مخصوص صحن علنی

مشخصات طرح

دوره یازدهم – سال دوم

شماره ثبت:

۶۷۵

شماره چاپ:

۹۲۹

تاریخ چاپ:

—

دفتر مطالعات حقوقی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۴۰۱۸۰۳۲

تاریخ انتشار:

۱۴۰۰/۱۱/۴



تاریخچه تشکلهای صنفی - تخصصی در ایران

نظام حقوقی ما در سنوات متمادی سازوکارهای متعددی نسبت به گروه‌ها و اقشار مختلف شنا سایی و اعمال نموده است. اولین مستند قانونی جهت تعیین تکلیف مؤسسات و نهادهای مذکور اعم از سیاسی، دینی، صنفی - تخصصی و ... ماده (۵۸۴) قانون تجارت است. براساس ماده فوق «تشکیلات و مؤسساتی که برای مقاصد غیرتجارتی تأسیس شده یا بشوند از تاریخ ثبت در دفتر ثبت مخصوصی که وزارت عدلیه معین خواهد کرد شخصیت حقوقی پیدا می‌کنند». به عبارتی مستفاد از این ماده به استثنای مواردی که قانونگذاری سازوکار خاصی معین کرده باشد، صرفاً ثبت تشکلهای انجمن غیرتجاری الزامی بوده و نیازی به کسب مجوز ندارد. با تصویب آیین‌نامه موضوع همین ماده یعنی آیین‌نامه ثبت مؤسسات غیرتجاری مصوب سال ۱۳۳۷ وزارت دادگستری، مفهوم مؤسسات غیرتجاری تعریف و تشریفات حداقلی قبل از ثبت نهایی تعیین شده است.

وفق ماده یک آیین‌نامه اخیرالذکر «مقصود از تشکیلات و مؤسسات غیرتجارتی مذکور در ماده (۵۸۴) قانون تجارت کلیه تشکیلات و مؤسساتی است که برای مقاصد غیرتجارتی از قبیل امور علمی یا ادبی یا امور خیریه و امثال آن تشکیل می‌شود اعم از آنکه مؤسسين و تشکيل‌دهندگان قصد انتفاع داشته یا نداشته باشند».

پس از انقلاب اسلامی، در راستای تحقق مفاد اصل بیست‌وششم و احیای نقش و جایگاه مردم در ساختار حکمرانی، سازماندهی نظام حقوقی سازمان‌های مردم‌نهاد به شرح ذیل به عنوان یکی از اولویتهای حاکمیت قرار گرفت.

۱. ابتدا در سال ۱۳۶۰ قانون فعالیت احزاب، جمعیت‌ها و انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته شده، صرفاً تشکلهای سیاسی، انجمن‌های صنفی و انجمن‌های اسلامی را تعیین تکلیف نموده و مرجع صدور مجوز آن را کمیسیون ماده (۱۰) قانون مذکور شناخته است. لکن با اصلاح قانون در سال ۱۳۹۵ «تشکلهای صنفی» از قانون حذف و بلا تکلیف مانده‌اند. از سوی دیگر، قانونگذار با وضع مواد (۱۳۱) و (۱۳۴) قانون کار مصوب ۱۳۶۹ انجمن‌های صنفی کارگری و کانون بازنشستگان کارگری را شناسایی کرده است. در همین راستا «آیین‌نامه چگونگی تشکیل - حدود وظایف و اختیارات و چگونگی عملکرد انجمن‌های صنفی و کانون‌های مربوط - موضوع ماده (۱۳۱) قانون کار جمهوری اسلامی ایران» و «آیین‌نامه اجرایی ماده (۱۳۶) قانون کار» سازوکار اخذ مجوز و تعاریف این نوع تشکلهای صنفی را مقرر نموده است.

۲. ماده (۱۸۲) قانون برنامه سوم توسعه وزارت کشور را مکلف کرده است «با رعایت قوانین نسبت به تهیه طرح‌های مربوط به ایجاد و تقویت تشکلهای مردمی (صنفی - تخصصی)، سازمان‌های غیردولتی و سازمان‌های محلی با هدف زمینه سازی برای واگذاری اعمال تصدی دولت به آنها و تقویت نظارت‌های سازمان‌یافته مردمی بر فعالیت‌های دستگاه‌های دولتی، اقدام نموده و پس از تصویب هیئت وزیران به مورد اجرا گذارد». بر این اساس وزارت کشور آیین‌نامه اجرایی موضوع ماده مذکور را مورخ ۱۳۸۱/۱۰/۲۵ به استناد اصل یکصد و هشتم قانون اساسی به تصویب هیئت وزیران رسانده است. طبق بند «الف» ماده (۱) آیین‌نامه اجرایی تأسیس و فعالیت سازمان‌های غیردولتی مصوب ۱۳۸۱ «سازمان‌های غیردولتی به تشکلهای اطلاق می‌شود که توسط گروهی از اشخاص حقیقی و یا حقوقی غیرحکومتی به صورت داوطلبانه با رعایت مقررات مربوط تأسیس شده و دارای اهداف غیرانتفاعی و سیاسی می‌باشد». مرجع صدور مجوز فعالیت نیز مراجع نظارتی موضوع بند «ت» ماده (۱) آیین‌نامه، در سه سطح شهرستان، استان، کشور مشتمل بر نماینده وزارت کشور، نماینده شورای اسلامی و نماینده سازمان‌های غیردولتی شناخته شده است؛ با منقضی شدن مدت لازم‌الاجرا بودن قانون برنامه سوم توسعه و به تبع آن، انقضای مدت اعتبار آیین‌نامه اجرایی مربوطه، آیین‌نامه‌ای با همین عنوان در سال ۱۳۸۴ مستنداً به اصل یکصد و هشتم قانون اساسی (به صورت آیین‌نامه مستقل) به تصویب رسید. بند «الف» ماده (۱) آیین‌نامه، سازمان غیردولتی را

تشکل‌هایی تعریف نموده است که توسط گروهی از اشخاص حقیقی یا حقوقی غیرحکومتی به صورت داوطلبان با رعایت مقررات مربوط تأسیس شده و دارای اهداف غیرانتفاعی و غیرسیاسی هستند. مرجع صدور مجوز نیز همانند آیین‌نامه سال ۱۳۸۱ در سه سطح شهرستان، استان و کشوری مشتمل بر نماینده وزارت کشور، نماینده شورای اسلامی و نماینده سازمان‌های غیردولتی مقرر شده است. به عبارتی برابر ماده (۱۷) آیین‌نامه پیش‌گفته متقاضیان تأسیس مکلفند درخواست اخذ پروانه را به هیئت‌های نظارت ارائه دهند.

هیئت‌وزیران در سال ۱۳۹۵ آیین‌نامه دیگری با عنوان آیین‌نامه تشکل‌های مردم‌نهاد، وضع و آیین‌نامه سابق (سال ۱۳۸۴) را نسخ نمود. ماده (۲) آیین‌نامه مذکور «تشکل‌های مردم‌نهاد» را نهادی غیرسیاسی و غیرانتفاعی تعریف کرده است که با رویکردی اجتماعی توسط اشخاص حقیقی به صورت داوطلبانه در موضوع مشخص پروانه فعالیت دریافت کرده و به ثبت رسیده است. مرجع صدور پروانه فعالیت براساس مقررات آیین‌نامه تشکل‌های مردم‌نهاد، شورای توسعه در سه سطح ملی، استانی و شهرستانی است (ماده (۶) این آیین‌نامه). شورای ملی توسعه و حمایت از تشکل‌ها متشکل از معاون اجتماعی وزیر کشور، نمایندگان وزارتخانه‌های «تعاون، کار و رفاه اجتماعی»، «ورزش و جوانان»، «دادگستری» و سازمان‌های «میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری»، «حفاظت محیط زیست» و معاونت‌های امور زنان و خانواده و حقوقی رئیس‌جمهور و حسب مورد دستگاه یا دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط و چهار نماینده منتخب تشکل‌های ملی و منطقه‌ای است. نماینده منتخب شورای عالی استان‌ها به عنوان عضو ناظر (بدون حق رأی) و در شورا حضور می‌یابد (ماده (۷) آیین‌نامه اصلاحی ۱۳۹۸).

بررسی کلیات

همانگونه که در تعریف تشکل‌ها در ضوابط متعدد توسط قانونگذار مورد اشاره قرار گرفته است، ماهیت تشکل‌ها، غیردولتی، داوطلبانه و غیرانتفاعی بودن است؛ درحالی‌که اصناف موضوع قانون اصناف یا سایر نظامات صنفی مانند نظام پزشکی، نظام مهندسی و... ماهیت تنظیم‌گری اقتصادی دارند؛ به این معنا که علاوه بر فعالیت انتفاعی شخصی در همان حوزه تخصصی توسط فرد صنفی، اتحادیه یا سندیکای مربوط متشکل از افراد صنفی، به امورات مقررر گذاری، اجرایی (اعطای مجوز)، دادرسی (رسیدگی به تخلفات انضباطی) می‌پردازد. به عبارتی ماهیت نظامات صنفی، نوعی اعمال حاکمیت و ایفای نقش دولت‌ها در قالب تنظیم‌گری در بخش خصوصی مربوط است؛ لکن تشکل‌های صنفی — تخصصی اساساً کارکرد تنظیم‌گری نداشته و صرفاً مطالبه‌گری، مشارکت و دانش‌افزایی به صورت غیرانتفاعی در همان حوزه را دارند. **بنابراین ماهیت و حوزه عمل تشکل**

صنفی با اتحادیه صنفی متفاوت است.

متأسفانه عدم شناخت دقیق ماهیت این دو شخصیت حقوقی به دلیل تشابه لفظ صنف در حین بررسی نهایی - صحن - قانون احزاب و تشکل‌های مصوب ۱۳۹۵ منجر به پیشنهاد حذف تشکل‌های صنفی - تخصصی به دلیل وجود قانون نظام صنفی شده است؛ و نتیجه آنکه تشکل‌هایی که ماهیتاً کارکرد متفاوت از اصناف و سندیکاها داشتند از سال ۱۳۹۵ بلا تکلیف و با خلأ قانونی مواجه شده‌اند. لذا کلیات این طرح مورد تأیید است.

بررسی مفاد طرح

ماده (۱)

ماده (۱) در راستای تبیین ماهیت تشکلهای صنفی - تخصصی، انواع و ارکان آن، اصطلاحات مربوط را تعریف کرده است. ماده مذکور انسجام در ادبیات تقنینی و شفافیت را به همراه دارد و به عبارتی این ماده نمونه‌ای از اجرای بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری است. یکی از نکات مطروحه در این ماده، تفکیک تشکلهای به استانی و ملی است. طبیعی است که حیطه جغرافیایی فعالیت یک تشکل با گستردگی مطالبات آن و در نتیجه میزان نظارت بر آنها ارتباط مستقیمی دارد. به عبارت دیگر سعی شده است که حقوق و تکالیف تشکلهای حسب محدوده جغرافیایی آنها مد نظر قرار بگیرد. بدین جهت به معیارهای عینی برای این تفکیک توجه شده است. برای تأسیس یک تشکل ملی نیاز به همراهی و احساس نیاز در بخش عمده از مردم است. این همراهی از طریق تأسیس شعبه با استفاده از مردم بومی در حداقل نیمی از استان‌های کشور احراز می‌گردد. از سوی دیگر تأسیس تشکل استانی در نسبت با تشکل ملی ساده‌تر است. لذا تصویب آن پیشنهاد می‌شود.

ماده (۲)

ماده (۲)، براساس صلاحیت‌های ذاتی دستگاه‌های اجرایی ترکیب و نحوه تشکیل و تصمیم‌گیری کمیته موضوع این ماده را تعیین نموده است. بدین منظور دبیر کمیته، معاون هماهنگی امور اقتصادی در سطح ملی و استانی تعیین شده است که متناسب با کارویژه تشکلهای صنفی و تخصصی است.

شایان ذکر است که فعالیت صنفی مدنظر قانون نظام صنفی طبق ماده (۱) قانون مذکور «فعالیت‌های صنفی اعم از تولید، تبدیل، خرید، فروش، توزیع، خدمات و خدمات فنی» است. این در حالی است که اکثر تشکلهای صنفی - تخصصی موضوع پیش‌نویس مصوبه کمیسیون امور داخلی و شوراها موضوعاً خارج از دامنه تعریف صنف ذیل قانون نظام صنفی بوده است. به عبارتی نسبت اصطلاح صنفی - تخصصی با صنف در قانون نظام صنفی عموم - خصوص مطلق است. بنابراین تعیین اتاق اصناف به عنوان مرکز ساماندهی به دلیل خروج موضوعی بسیاری از تخصص‌ها و صنوف مغایر نظام اداری صحیح است. افزون بر آن به دلیل کارکردی اجتماعی - سیاسی و رعایت ملاحظات نظارتی و سابقه مرجعیت وزارت کشور در این حوزه، شایسته است ساماندهی این نوع تشکلهای توسط دولت صورت گیرد.

افزون بر آن حضور نماینده دستگاه اجرایی مرتبط جهت نظارت و بررسی کیفی گزارش عملکرد سالیانه مفید و اثرگذار خواهد بود. لکن برخورداری نماینده بسیج اصناف و نماینده نیروی انتظامی از حق رأی در سطح ملی و استانی مغایر اصل شصتم قانون اساسی به نظر می‌رسد. در اصل مذکور بیان می‌شود: «اعمال قوه مجریه جز در اموری که در این قانون مستقیماً برعهده رهبری گذارده شده، از طریق رئیس‌جمهور و وزرا است». طبق این اصل، امکان واگذاری امور اجرایی به اشخاصی خارج از قوه مجریه وجود ندارد و از آنجایی که ماهیت وظایف کمیته‌های استانی و ملی اجرایی است، بنابراین اعطای حق رأی به اعضای خارج از قوه مجریه مغایر اصل شصتم به نظر می‌رسد. گفتنی است که حضور نماینده قوه قضائیه با حق رأی در این کمیته‌ها برای اجرای وظیفه «پشتیبانی از حقوق فردی و اجتماعی»، «تحقق بخشیدن به عدالت» و «احیای حقوق عامه» مذکور در اصل یکصد و پنجاه و ششم است. لذا برای اصلاح مفاد ماده (۲)، پیشنهاد می‌شود با رعایت تشریفات مندرج در آیین‌نامه داخلی قید «بدون حق رأی» به انتهای اجزاء «۴» و «۵» ذیل بندهای «الف» و «ب» اضافه گردد.

شایان ذکر است که در صورت اعمال پیشنهاد مذکور، ممکن است در برخی از حالات خاص مصوبه این کمیته ماهیت قضایی داشته باشد. بدین صورت که اگر رئیس قوه قضائیه با ابلاغ قضایی نماینده‌ای را در این کمیته منصوب کند و این قاضی تنها عضو حاضر دارای حق رأی در جلسه باشد (دو عضو دیگر دارای حق رأی غائب باشند)، مصوبه کمیته ملی شأن رأی قضایی می‌یابد. لذا امکان شکایت از چنین مصوبه‌ای در مراجع قضایی وجود ندارد. برای جلوگیری از بروز این حالت، شایسته است که با اصلاح تبصره «۳» این ماده، تصمیمات این کمیته با نصاب اکثریت مطلق مجموع اعضای دارای حق رأی معتبر گردد. فارغ از ایراد اخیر، باتوجه به اینکه تعداد کمی از اعضای کمیته دارای حق رأی هستند، برای جلوگیری از تصمیم‌گیری توسط یک نفر، افزایش نصاب تصمیم‌گیری ضروری به نظر می‌رسد. ضمن تأیید این ماده، دو اصلاح فوق‌الذکر پیشنهاد می‌شود.

ماده (۳)

در این ماده حدود صلاحیت‌های کمیته‌های ملی و استانی احصا شده است. تعیین مرحله مجوز اولیه، نظارت پیشینی و امکان‌سنجی پتانسیل و ظرفیت متقاضیان (هیئت مؤسس) را فراهم می‌کند.

لازم به توضیح است دو رویکرد کلی در تأسیس تشکلهای وجود دارد: رویکرد مجوزمحور و رویکرد ثبت‌محور. طرفداران رویکرد مجوزمحور (پیشگیرانه با اجازه قبلی) تأکید دارند که به دلیل گستردگی و پراکندگی جغرافیایی - منطقه‌ای و شرایط خاص منطقه‌ای جمهوری اسلامی ایران نسبت به رویکرد ثبت‌محور (تعقیبی)، امنیت قضایی و صیانت از اقدامات و فعالیت‌های تشکلهای را به همراه دارد.^۱

در مقابل طرفداران رویکرد ثبت‌محور معتقدند که اخذ مجوز برای تأسیس تشکل با آزادی تشکلهای منافات دارد و پیشنهاد می‌کنند که نظارت پسینی سختگیرانه با اتخاذ رویکرد ثبت‌محور اعمال شود. در این طرح سعی شده است که به گونه‌ای با حفظ حقوق و آزادی تشکلهای، امنیت ملی و منافع عمومی نیز در نظر گرفته شود. بدین صورت که اولاً نهاد صادرکننده مجوز مدت زمان محدودی برای اعلام نظر دارد و عدم اعلام نظر در این بازه، در حکم تأیید در نظر گرفته شده است. ثانیاً در صورت عدم احراز صلاحیت، نهاد تصمیم‌گیر موظف است که به صورت کتبی دلایل عدم صلاحیت را به متقاضی اعلام کند. متقاضی نیز می‌تواند نسبت به این دلایل به مراجع قضایی اعتراض نماید. این توجه توأمان قابل قبول است. لذا تصویب آن پیشنهاد می‌شود.

ماده (۴)

ضوابط مندرج در اساسنامه به منظور ایجاد و فراهم نمودن شرایط صدور پروانه فعالیت، قابل قبول است. لذا تصویب ماده مذکور پیشنهاد می‌شود.

ماده (۵)

به شرایط عضویت هیئت مؤسس و ارکان و اعضای عادی به صورت جامع اشاره شده است. لذا تصویب ماده مذکور پیشنهاد می‌شود.

ماده (۶)

مراحل درخواست مجوز از کمیته‌های استانی و کشوری حسب مورد و استعلام از مراجع نظارتی بیان شده است. با این حال علت حذف استعلام از «دستگاه‌های اجرایی مرتبط موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران» در گزارش کمیسیون نسبت به طرح اعلام وصول شده، مشخص نیست. حذف این استعلام می‌تواند ایرادهایی را ایجاد کند. افزودن ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه در کنار ماده (۵) قانون مدیریت

۱. فرامرز عطریان، استقلال سازمان‌های غیردولتی در نظام حقوقی ایران، فرانسه، سوئیس، مجله مطالعات حقوق تطبیقی، دوره ۵، ش ۲، صص ۳۷۹-۴۰۰.

خدمات کشوری به جهت تکمیل و پوشش کامل نهادهای حکومتی است.

علاوه بر این حق اعتراض توسط متقاضیان در دو سطح اداری و قضایی شناسایی شده است، بند اخیر تضمین حق تظلم خواهی شهروندان در صورت قصور نهادها و دستگاه های اجرایی است. افزون بر آن موارد سکوت و ترک فعل مراجع نظارتی تعیین تکلیف شده و عدم اعلام نظر به منزله تأیید تلقی شده است. بنابراین ضمن تأیید ماده (۶)، با رعایت تشریفات مندرج در آیین نامه داخلی، افزودن استعلام کمیته مذکور در این ماده از «دستگاه های اجرایی مرتبط موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه پنج ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران» پیشنهاد می شود.

ماده (۷)

از یکسو قبل از تصویب اساسنامه هدف و حیطه فعالیت تشکیل به صورت دقیق و کامل معلوم نیست. لذا اعطای مجوز نهایی منوط به تصویب اساسنامه است. از سوی دیگر کلیات موضوع و هدف تشکیل در ذهن مؤسسان تشکیل وجود دارد. برای تضمین حقوق این اشخاص ضرورت دارد که قبل از اقدام به تشکیل مجمع عمومی و تصویب اساسنامه این کلیت بررسی گردد. در صورت صدور مجوز اولیه این اطمینان وجود دارد که کلیت اساسنامه پیشنهادی مورد تأیید است و این تشکیل با صنف یا تخصص مد نظر ارتباط دارد. لذا صدور مجوز اولیه و نهایی برای حفظ توأمان حقوق تشکیل ها و رعایت مصالح و امنیت عمومی است. با این حال برخی این تفکیک در صدور مجوز را سختگیرانه می دانند.

مدت زمان اعتبار مجوز اولیه و شرایط تمدید آن به جهت رعایت نظم عمومی و صحت سنجی ظرفیت متقاضیان (هیئت مؤسس) بیان شده است. لذا تصویب ماده مذکور پیشنهاد می شود.

ماده (۸)

در این ماده کیفیت احراز ضوابط صدور پروانه فعالیت نهایی توسط کمیته مورد تأکید قرار گرفته است؛ از جمله رعایت تشریفات و اصالت اسناد ارائه شده، نصاب اعضا جهت تشخیص آنکه متقاضیان ظرفیت نمایندگی صنف، کسب یا پیشه را دارد یا خیر؛ در صورت سکوت، انفعال و عدم تشکیل کمیته نسبت به درخواست متقاضیان دبیر کمیته مکلف به بررسی و صدور پروانه است. شناسایی امکان دادخواهی توسط متقاضیان در صورت رد درخواست در دو سطح اداری و قضایی از اهم مواردی است که ماده مذکور بدان اشاره داشته است. مع الوصف موارد فوق تضمین حق مشارکت صاحبان کسب و پیشه در حکمرانی و حق تظلم خواهی آنها خواهد بود و تصویب این ماده مورد پیشنهاد است.

ماده (۹)

انتشار اساسنامه در روزنامه رسمی پس از صدور پروانه امکان نظارت را تسهیل می کند. از این رو تصویب این ماده پیشنهاد می شود.

ماده (۱۰)

طبق ماده (۵۸۴) قانون تجارت هر مؤسسه غیر تجاری از جمله سازمان های غیردولتی، به شرط مغایرت نداشتن اهداف آنها با نظم عمومی و شرع، از تاریخ ثبت در دفتر وزارت عدلیه (دادگستری) دارای شخصیت حقوقی می شوند. لذا ثبت پس از دریافت پروانه فعالیت مکمل شخصیت حقوقی تشکیل های موضوع این طرح است. بنابراین تصویب ماده مذکور پیشنهاد می شود.

ماده (۱۱)

از جمله مواردی که بستر انحراف و تغییر کارکرد تشکلهای موضوع این قانون را فراهم می‌سازد، تغییرات غیرقانونی در اساسنامه و ارکان است. لذا جهت دفع سوگیری‌های احتمالی تشکلهای مکلف به ارائه هرگونه تغییر در اساسنامه و ارکان به کمیته هستند. به عبارتی مرجع نظارت پسینی در این مورد، کمیته است و ضمانت اجرای آن در صورت عدم همکاری و یا احراز تخلف، توقیف تشکل است. لذا تصویب ماده مذکور پیشنهاد می‌شود.

ماده (۱۲)

باتوجه به جایگاه قانونی دیوان عدالت اداری مستند به اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی مبنی بر مرجع تظلم‌خواهی از مأمورین، واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی، قرار دادن دیوان عدالت اداری به عنوان مرجع دادرسی تشکلهای از تصمیمات و اقدامات کمیته طبق اصل مذکور است. لذا تصویب ماده مذکور پیشنهاد می‌شود.

ماده (۱۳)

نظر به اهمیت و جایگاه تشکلهای در ساختار نظام تصمیم‌گیری‌های کلان به مثابه حلقه وصل حاکمان و شهروندان در حوزه‌های تخصصی - صنفی مستلزم شنیده شدن نظرات و نکات این تشکلهای توسط نهادهای دستگاه‌های اجرایی است. ماده مذکور به درستی به موضوع فوق‌الذکر اشاره دارد.

بسترسازی تعامل و همکاری تشکلهای صنفی - تخصصی با دستگاه‌های اجرایی و تسهیل در نحوه ارائه نظرات و تحقیقات از طریق نشریه، کتاب و... موجب ارتقای عملکرد و تأثیرگذاری مجموعه‌های مذکور در نظام‌واره حکمرانی است. با این حال در تبصره بند «ث» انجام فعالیت‌های اطلاع‌رسانی و انتشار نشریه منوط به اخذ مجوز است. اخذ مجوز جهت این فعالیت‌ها در نظام حقوقی ایران مسبوق به سابقه است. لذا حکم جدیدی محسوب نمی‌شود. با این حال از آنجایی که صدور مجوز جهت انتشار نشریه و اطلاع‌رسانی زمانبر است و ممکن است برخی از تشکلهای از اجرای حق خود به دلایل واهی محروم بمانند، مدت زمان سه ماهه و ذکر دلایل عدم صدور مجوز در این تبصره پیش‌بینی شده است. پس از گذشت سه ماه و عدم پاسخگویی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی یا ارائه دلایل عدم صدور مجوز، تشکل صنفی - تخصصی می‌تواند به دیوان عدالت اداری شکایت کند. تأکید می‌گردد که امکان شکایت به دیوان عدالت اداری علاوه بر موارد «ارائه دلایل عدم صدور مجوز»، شامل موارد «عدم ارائه پاسخ وزارتخانه مذکور پس از گذشت سه ماه از تقاضا»، نیز می‌شود لذا تعیین رسیدگی قضایی برای حفظ حقوق تشکلهای از ابداعات این طرح است.

با این حال برخی گمان می‌کنند که منوط کردن صدور مجوز به «رسیدگی قضایی» در موارد عدم پاسخگویی وزارتخانه صحیح نیست. بر این اساس مخالفان این تبصره پیشنهاد می‌دهند که در انتهای آن افزوده گردد «در صورت عدم ارائه توضیحات مستند از سوی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، مجوز به صورت خودکار صادر می‌شود». اولاً واژه خودکار در پیشنهاد مذکور ابهام دارد. بدین شکل که آیا این وزارتخانه پس از طی مراحل فوق باید بر گره مجوز را به صورت خودکار صادر کند (تکلیف وزارتخانه به صدور مجوز) یا صرف عدم پاسخگویی وزارتخانه دلالت بر صدور مجوز می‌کند و در این صورت تشکل می‌تواند بدون هماهنگی بیشتر با این وزارتخانه به انتشار نشریه همت بگمارد. ثانیاً در صورتی که احتمال دوم منظور باشد، این پیشنهاد مشکلات اجرایی به همراه دارد و موجب نوعی هرج و مرج می‌گردد. با اینحال تفاوت اصلی پیشنهاد مخالفان و موافقان این تبصره صرفاً در «مدت زمان دادرسی در دیوان عدالت اداری» است. به دلیل مشکلات پیشنهاد مخالفان و محاسن تأکید بر رسیدگی قضایی، تصویب ماده مذکور پیشنهاد می‌شود.

ماده (۱۴)

تصریح به انجام فعالیت‌ها در محدوده فعالیت‌های قانونی از اهم موارد، جهت جلوگیری از سوگیری تشکل‌ها بدان اشاره شده است. به دلیل امکان سوءاستفاده برخی نهادها از تشکل و بهره‌برداری‌های ناصواب، ممنوعیت استفاده از منابع و امکانات دولتی توسط تشکل‌ها مانع چنین امری خواهد شد. با توجه به کارویژه و فلسفه وجودی تشکل‌ها جهت هماهنگی مطالبه حقوق صنفی و ارتقا و هم‌افزایی دانشی در حوزه‌های مربوط، انجام فعالیت‌های اقتصادی - انتفاعی بلاوجه است. مع‌الوصف مستدل به اینکه این ماده به صورت مناسبی محدوده‌های تأمین مالی را مقرر نموده، مورد تأیید است. با این حال جهت تکمیل و پوشش کامل نهادهای حکومتی پیشنهاد می‌شود در تبصره بند «الف» این ماده بعد از عبارت «قانون مدیریت خدمات کشوری»، عبارت «و موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران» افزوده شود.

ماده (۱۵)

اقدامات خلاف موازین قانونی و شرعی یا خارج از ماهیت اصلی تشکل (مفاد اساسنامه) و یا روابط بین‌المللی و کیفیت گردش مالی تشکل‌ها مستلزم رصد و نظارت مستمر است. به دلیل آنکه در صورت نقض یا سوءاستفاده از موارد فوق، فلسفه وجودی تشکل‌های صنفی - تخصصی خدشه‌دار می‌گردد. علیرغم اتفاق نظر بر ضرورت نظارت، در مورد نحوه نظارت بر روابط بین‌المللی تشکل‌های صنفی - تخصصی اختلاف نظر است. برخی از کارشناسان ناظر بر تبصره «۱» این ماده معتقدند که با توجه به اینکه ماهیت بسیاری از تشکل‌های صنفی یا تخصصی به گونه‌ای است که به منظور ارائه باکیفیت خدمات تخصصی ذیل بندهای «الف»، «ب» و «ه» ماده (۱۳) طرح مذکور، نیازمند مرادده مستمر با تشکل‌ها و نهادهای بین‌المللی هستند، چنین تبصره‌ای می‌تواند اختلالی جدی در ارائه این خدمات ایجاد نماید. به عبارت دیگر از آنجاکه طبق این تبصره هرگونه کمک (اعم از مالی، خدمات فنی، مشاوره علمی و...)، متوقف به کسب مجوز از کمیته و وزارت اطلاعات و سازمان اطلاعات سپاه شده است، ارائه بسیاری از این خدمات می‌تواند به طرق مختلف مختل و معلق به کسب اجازه از نهادهای مذکور شود. لذا مخالفان تبصره مذکور، پیشنهاد می‌دهند که سطح نظارت‌ها با توجه به نوع روابط بین‌المللی تغییر کند. بدین صورت که کمک‌های «مالی»، متوقف به «کسب مجوز» از نهادهای مذکور شود، اما سایر خدمات و کمک‌های «علمی و تخصصی»، صرفاً متوقف به «اطلاع‌رسانی» به نهادهای مذکور توسط تشکل‌ها گردد و کسب مجوز در کمک‌های غیرمالی لازم نیست.

در نقد استدلال مذکور باید گفت که اولاً هم‌اکنون اکثریت تشکل‌های صنفی - تخصصی، کانون‌های بازنشستگی هستند و این کانون‌ها نه تنها تاکنون ارتباط و مرادده مستمر با نهادهای بین‌المللی نداشته‌اند، بلکه چنین ضرورتی نیز احساس نمی‌شود. لذا از این منظر استدلال مذکور خدشه‌دار است. ثانیاً استثنا کردن کمک‌های غیرمالی از اخذ مجوز می‌تواند بستری برای سوءاستفاده گردد. به عبارت دیگر به دلیل شرایط خاص جمهوری اسلامی ایران، لازم است که تمامی انتقال وجوه تحت هر عنوانی تحت نظارت و رصد دستگاه‌های امنیتی و نظارتی قرار گیرد و استثنا کردن برخی از کمک‌ها صحیح نیست. بنابراین تصریح این ماده در خصوص محدودیت‌ها و مصادیق نظارت‌پذیر تشکل گامی در جهت تقویت تشکل‌ها محسوب می‌گردد، لذا تصویب ماده مذکور پیشنهاد می‌شود.

ماده (۱۶)

جهت جلوگیری از بهره‌برداری سیاسی از تشکل‌ها در فضاهای انتخاباتی توسط دستگاه‌های اجرایی و ایجاد انحراف در اهداف این تشکل‌ها، با توجه به اینکه کارکرد تشکل‌های موضوع این طرح غیرسیاسی است، ممنوعیت برگزاری اجتماع تشکل‌ها توسط دستگاه‌های اجرایی مستدل به سوءاستفاده مقام دولتی از اختیار، به درستی پیش‌بینی شده است. گفتی است که این ماده نافی حق آزادی برگزاری

تجمع‌های ازسوی تشکل‌های صنفی - تخصصی در حدود مذکور در اصل بیست و هفتم قانون اساسی نیست (درخصوص نحوه تشکیل اجتماعات و برگزاری راهپیمایی‌ها، طرحی با همین نام به شماره ثبت ۷۰۲ در دوره یازدهم وصول شده است. جزئیات بیشتر چگونگی اجرای حق آزادی تجمع‌های تمامی تشکل‌ها در این طرح بررسی خواهد شد.) و این ماده صرفاً از سوءاستفاده دستگاه‌های اجرایی از تشکل‌های صنفی - تخصصی در برگزاری اجتماعات جلوگیری می‌کند. فلذا تصویب ماده مذکور پیشنهاد می‌شود.

ماده (۱۷)

کمیته صادرکننده مجوز اولیه و پروانه به‌عنوان مرجع رسیدگی به تخلفات تشکل‌ها شناسایی شده است. با توجه به اینکه امکان اعتراض از آرای کمیته پیش‌بینی شده و ازسوی دیگر نظارت بر این تشکل‌ها امری تخصصی است لذا قرار دادن کمیته صادرکننده مجوز و پروانه به‌عنوان ناظر، کارآمدتر - تخصصی‌تر و مانع فرایندهای غیرضروری اداری است.

پیش‌بینی تنبیهات متعدد امکان اعمال تنبیه متناسب با تخلف توسط کمیته را فراهم می‌سازد. همچنین قابلیت تجدیدنظرخواهی از تصمیمات کمیته در محاکم دیوان عدالت اداری تضمین‌کننده حق تظلم‌خواهی است. بنابراین به جهت تعیین ساختار رسیدگی تخصصی و امکان دادرسی قضایی از تخلفات صورت گرفته، تصویب ماده مذکور پیشنهاد می‌شود.

ماده (۱۸)

سازوکار پیشنهادی درمورد انحلال در چارچوب موازین قانونی و احکام قضایی (حکم دادگاه صالح) مغایر با اسناد بالادستی و قانون اساسی به‌نظر نمی‌رسد و به‌عنوان یکی از وضعیت‌هایی که اشخاص حقوقی با آن مواجه می‌شوند، نحوه انحلال تشکل‌ها باید تعیین تکلیف گردد. لذا تصویب ماده مذکور پیشنهاد می‌شود.

ماده (۱۹)

این ماده مؤید نظارت مستمر کمیته بر فعالیت تشکل‌هاست. جهت جلوگیری از فساد و سوگیری تشکل‌های داری پروانه است. لذا تصویب ماده مذکور پیشنهاد می‌شود.

ماده (۲۰)

همانگونه که از سیر وضعیت تقنینی در حوزه ساماندهی تشکل‌ها - به‌معنای عام - پیشتر بیان شده است، امکان وضع قانون جامع برای تمامی انواع تشکل‌ها وجود ندارد. چراکه اولاً گستردگی موضوعی تشکل‌ها و تخصصی بودن حوزه‌ها منجر به ایجاد و تأسیس نهاد متولی اختصاصی به جهت شناخت و اشراف موضوعی به فعالیت‌های هریک از تشکل‌ها شده است. ثانیاً منشأ قانونی تأسیس برخی ضوابط تشکل‌ها توسط نهادهای زیر نظر رهبری و فراقوه‌ای است. لذا هرگونه تجمیع ضوابط مقرر ازسوی نهادهای مذکور با ایراد اصل یکصد و دهم قانون اساسی ازسوی شورای نگهبان مواجه خواهد شد. این نهادها عبارتند از:

۱. **قانون فرهنگی و هنری مساجد:** شورای عالی انقلاب فرهنگی، اساسنامه «ستاد هماهنگی کانون‌های فرهنگی و هنری مساجد کشور» در جلسه ۸۰۷ مورخ ۱۳۹۷/۲/۱۸ تصویب کرده است.

۲. **کانون‌های فرهنگی - تبلیغی، کانون‌های قرآنی، تشکل‌های مذهبی و انجمن‌های اسلامی:** به‌موجب بند «۱۶» ماده (۶) اساسنامه سازمان تبلیغات اسلامی که تأیید رهبری رسیده است بیان می‌دارد که «جلب مشارکت و هدایت همکاری‌های مردمی از طریق صدور مجوز تأسیس و ساماندهی کانون‌های فرهنگی - تبلیغی، کانون‌های قرآنی، تشکل‌های مذهبی و انجمن‌های اسلامی» برعهده سازمان تبلیغات اسلامی است.

۳. **انجمن‌های علمی، ادبی و هنری:** اخذ مجوز تأسیس «انجمن‌های علمی، ادبی و هنری» و نظارت بر فعالیت آنها، مستند به مصوبه ۶۰۵ شورای عالی انقلاب فرهنگی برعهده وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی است. مصوبه دیگر شورای عالی انقلاب فرهنگی به شماره ۲۷۵ «ضوابط و مقررات تأسیس مراکز، مؤسسات، کانون‌ها و انجمن‌های فرهنگی و نظارت بر فعالیت آنها» را مقرر کرده است.

۴. **انجمن‌های علمی و کانون دانش‌آموختگان و تشکل‌های دانشجویی:** مستند به مصوبه ۲۶۲ و ۹۳۱ شورای عالی انقلاب فرهنگی و اجزاء «۷» و «۸» ماده (۲) قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم صدور مجوز فعالیت انجمن‌های علمی و کانون دانش‌آموختگان و تشکل‌های دانشجویی از وظایف وزارت علوم می‌باشد.

۵. **انجمن‌های علمی و آموزشی معلمان (فرهنگیان):** مصوبه ۹۷۲ شورای عالی انقلاب فرهنگی، مرجع صدور مجوز و نظارت بر فعالیت آنها را شورای بررسی انجمن‌های علمی و آموزشی معلمان مستقر در وزارت آموزش و پرورش پیش‌بینی کرده است و درمورد تعریف و ویژگی‌های این تشکل‌ها تبصره «۱» ماده (۳) آیین‌نامه مذکور چنین مقرر کرده است: «انجمن‌ها ماهیت علمی - تخصصی دارند و از هرگونه فعالیت‌های سیاسی و صنفی پرهیز خواهند کرد.»

ثالثاً تشکل‌های کارگری و کارفرمایی موضوع قانون کار به جهت رعایت ضوابط مقاوله‌نامه‌ها و ترتیبات سازمان بین‌المللی کار (ILO)، امکان تسری قواعد بین‌المللی به سایر تشکل‌های مشابه صنفی - تخصصی ندارد؛ به‌عنوان مثال انجمن بازنشستگان استانداری خوزستان، علیرغم اینکه صنفی است، اما به‌دلیل اینکه بازنشستگان بخش دولتی به‌شمار می‌آیند، موضوعاً از ضوابط کارگری و قواعد سازمان بین‌المللی کار خارج هستند. بنابراین ایجاد ساختار واحد برای ساماندهی کلیه تشکل‌ها به‌دلیل ساختار حقوق اساسی و نظام اداری صحیح و همچنین به‌دلیل تفاوت حوزه‌های کارکردی امکان‌پذیر نیست.

با توجه به توضیحات مطروحه، استثنائات مذکور در این ماده در جهت ماهیت تشکل‌های صنفی - تخصصی است یا در سایر قوانین و مقررات پیرامون آن تشکل‌ها احکامی وجود دارد. لذا این ماده مورد تأیید است.

ماده (۲۱)

باتوجه به اینکه اجرای احکام مقرر در این طرح مستلزم تعیین سازوکارهای اجرایی توسط مقام مجری است. وضع آیین‌نامه اجرایی آن به پیشنهاد وزارت کشور و تصویب هیئت وزیران در چارچوب قانون اساسی است. با این توصیف تصویب ماده مذکور پیشنهاد می‌شود.

نتیجه‌گیری

طرح حاضر قصد ایجاد نظام حاکم بر تشکل‌های صنفی - تخصصی اعم از تشکیل، فعالیت و کیفیت نظارت بر عملکرد آنها ارائه می‌کند. با توجه به خلأ قانونی کلیات آن مورد تأیید است. لازم به‌ذکر است که نباید تشابه اصطلاح «نظام صنفی» و «تشکل‌های صنفی - تخصصی» باعث خلط این دو نهاد گردد. تشکل‌های صنفی - تخصصی موضوع این قانون اساساً کارکرد تنظیم‌گری اقتصادی ندارند و صرفاً با هدف مطالبه‌گری، مشارکت و دانش‌افزایی به‌صورت غیرانتفاعی در یک حوزه خاص ایجاد می‌گردند.

در بررسی جزئیات باید گفت که این طرح با رویکرد مجوزدهی (پیشگیرانه با اجازه قبلی) و شناسایی حقوق - تکالیف و حق تظلم‌خواهی از مراجع ذی‌صلاح صادرکننده مجوز و ناظر، ضامن حقوق تشکل‌های صنفی - تخصصی و موجب ارتقای جایگاه آنها در نظام تصمیم‌گیری کشور است. تصویب این طرح با اعمال اصلاحات در مواد (۲)، (۶) و (۱۴) و با رعایت مفاد آیین‌نامه داخلی

پیشنهاد می‌شود.

شماره ماده	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون
۱	✓			
۲			✓	
۳	✓			
۴	✓			
۵	✓			
۶			✓	
۷	✓			
۸	✓			
۹	✓			
۱۰	✓			
۱۱	✓			
۱۲	✓			
۱۳	✓			
۱۴			✓	
۱۵	✓			
۱۶	✓			
۱۷	✓			
۱۸	✓			
۱۹	✓			
۲۰	✓			
۲۱	✓			

شماره ماده	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
ماده (۱)	✓				ماده (۱) در راستای تبیین ماهیت تشکلهای صنفی - تخصصی، انواع و ارکان آن، اصطلاحات مربوط را تعریف نموده است. ماده مذکور انسجام در ادبیات تقنینی و شفافیت را به همراه دارد و این ماده نمونه‌ای از اجرای بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری است. <u>لذا تصویب آن پیشنهاد می‌شود.</u>	
ماده (۲)			✓		ماده (۲)، براساس صلاحیت‌های ذاتی دستگاه‌های اجرایی ترکیب و نحوه تشکیل و تصمیم‌گیری کمیته موضوع این ماده را تعیین نموده است. بدین منظور دبیر کمیته، معاون هماهنگی امور اقتصادی در سطح ملی و استانی تعیین شده است که متناسب با کارویژه تشکلهای صنفی و تخصصی است، افزون بر آن حضور نماینده دستگاه اجرایی مرتبط جهت نظارت و بررسی کیفی گزارش عملکرد سالیانه مفید و اثرگذار خواهد بود. لکن برخورداری نماینده بسیج اصناف و نماینده نیروی انتظامی از حق رأی در سطح ملی و استانی مغایر اصل شصتم قانون اساسی است. همچنین برای جلوگیری از تصمیم‌گیری توسط یک نفر در کمیته و همچنین عدم ماهیت قضایی مصوبات کمیته در برخی حالات خاص، لازم است	به‌منظور صدور مجوز اولیه، پروانه فعالیت و نیز نظارت موضوع ماده (۳) این قانون بر فعالیت تشکلهای ملی و استانی به‌ترتیب کمیته تشکلهای صنفی - تخصصی در سطح کشور و استان تحت عنوان کمیته کشوری و کمیته استانی به‌شرح ذیل تشکیل می‌شود: الف) کمیته کشوری که دارای شخصیت حقوقی دولتی است در محل وزارت کشور مرکب از اعضای ذیل تشکیل می‌شود: ۱. نماینده قوه قضائیه به انتخاب رئیس قوه قضائیه ۲. معاون هماهنگی امور اقتصادی وزارت کشور (دبیر) ۳. نماینده وزارت صنعت، معدن و تجارت به انتخاب وزیر ۴. نماینده نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران به انتخاب فرماندهی کل بدون حق رأی

شماره ماده	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
					نصاب کمیته افزایش یابد. <u>لذا برای اصلاح ماده (۲)، پیشنهاد می‌گردد با رعایت تشریفات مندرج در آیین‌نامه داخلی قید «بدون حق رأی» به انتهای جزء «۴» و «۵» ذیل بند «الف» و «ب» اضافه گردد. همچنین نصاب تصمیم‌گیری در کمیته به اکثریت مطلق مجموع اعضای دارای حق رأی تغییر یابد.</u>	۵. نماینده سازمان بسیج اصناف، بازاریان و فعالان اقتصادی کشور به انتخاب رئیس بدون حق رأی ۶. نماینده دستگاه اجرایی کشوری مرتبط با حوزه فعالیت تشکل حسب مورد بدون حق رأی ۷. نماینده اتاق اصناف ایران به انتخاب رئیس بدون حق رأی ۸. نماینده تشکل‌های ملی دارای پروانه به انتخاب آنها بدون حق رأی. ب) کمیته استانی که دارای شخصیت حقوقی دولتی است در محل استانداری مرکب از اعضای ذیل تشکیل می‌شود: ۱. نماینده رئیس کل دادگستری استان ۲. معاون هماهنگی امور اقتصادی استانداری (دبیر) ۳. مدیرکل اداره صنعت، معدن و تجارت استان ۴. نماینده فرماندهی انتظامی استان بدون حق رأی ۵. نماینده سازمان بسیج اصناف، بازاریان و فعالان اقتصادی استان به انتخاب رئیس بدون حق رأی ۶. نماینده دستگاه یا دستگاه‌های اجرایی استانی مرتبط با حوزه فعالیت تشکل حسب مورد بدون حق رأی ۷. نماینده اتاق اصناف استان به انتخاب رئیس بدون حق رأی ۸. نماینده تشکل‌های استانی دارای پروانه به انتخاب آنها بدون حق رأی تبصره «۱»- اعضای موضوع جزء «۸» بندهای «الف» و «ب» طبق دستورالعمل صادره از سوی وزارت کشور حداکثر یک‌سال پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون در سطح استان به استانداری و در سطح ملی به وزارت کشور معرفی شوند. تا تاریخ مزبور کمیته بدون حضور نمایندگان مزبور تشکیل شده و فعالیت خواهد نمود. تبصره «۲»- اعضای موضوع اجزای «۷» و «۸» بندهای «الف» و «ب» برای مدت دو سال انتخاب می‌شوند و تا معرفی اعضای جدید به کار خود ادامه می‌دهند. تبصره «۳»- جلسات کمیته با حضور حداقل ۶ نفر از اعضا رسمیت می‌یابد و تصمیمات آن ازجمله صدور پروانه با رأی اکثریت مطلق مجموع اعضای دارای حق رأی، معتبر است. تبصره «۴»- دبیرخانه کمیته کشوری و کمیته استانی، تشکیلات اجرایی کمیته است که به ترتیب در محل وزارت کشور و استانداری‌ها زیر نظر کمیته تشکیل و توسط دبیر اداره می‌شود. معاون هماهنگی امور اقتصادی وزارت کشور به عنوان دبیر کمیته کشوری و مدیرکل هماهنگی امور اقتصادی استانداری به عنوان دبیر کمیته استانی بوده و مسئولیت اجرایی امورات محوله را برعهده دارد. برگزاری جلسات، دعوت از اعضا، تدوین و ارسال دستور جلسات به اعضا و ابلاغ نتایج درخواست‌های ارسالی از وظایف دبیرخانه کمیته است.

شماره ماده	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
ماده (۳)	✓				در این ماده حدود صلاحیت های کمیته های ملی و استانی احصا شده است. تعیین مرحله مجوز اولیه، نظارت پیشینی و امکان سنجی پتانسیل و ظرفیت متقاضیان (هیئت مؤسس) را فراهم می سازد. لازم به توضیح است رویکرد مجوز محور (پیشگیرانه با اجازه قبلی) به دلیل گستردگی و پراکندگی جغرافیایی - منطقه ای و شرایط خاص منطقه ای جمهوری اسلامی ایران نسبت به رویکرد ثبت محور (تعقیبی)، امنیت قضایی و صیانت از اقدامات و فعالیت های تشکلهای را به همراه دارد. بررسی گزارش عملکرد سالیانه تشکلهای توسط دستگاه های اجرایی مرتبط، کیفیت نظارت پسینی نسبت به نحوه فعالیت تشکلهای موضوع این قانون را ارتقا می دهد. <u>لذا تصویب آن پیشنهاد می شود.</u>	
ماده (۴)	✓				به منظور ایجاد و فراهم نمودن شرایط صدور پروانه فعالیت، ضوابط مندرج در اسامی نامه قابل قبول است. <u>لذا تصویب ماده مذکور پیشنهاد می شود.</u>	
ماده (۵)	✓				به شرایط عضویت هیئت مؤسس و ارکان و اعضای عادی به صورت جامع اشاره شده است. <u>لذا تصویب ماده مذکور پیشنهاد می شود.</u>	
ماده (۶)			✓		مراحل درخواست مجوز از کمیته های استانی و کشوری حسب مورد و استعلام از مراجع نظارتی بیان شده است. با این حال حذف استعلام از «دستگاه های اجرایی مرتبط موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری» می تواند ایراداتی را ایجاد کند. حق اعتراض توسط متقاضیان در دو سطح اداری و قضایی شناسایی شده است، بند اخیر تضمین حق تظلم خواهی شهروندان در صورت قصور نهادها و دستگاه های اجرایی است. افزون بر آن موارد سکوت و ترک فعل مراجع نظارتی تعیین تکلیف شده و عدم اعلام نظر به منزله تأیید تلقی شده است. بنابراین ضمن تأیید ماده (۶)، با رعایت تشریفات مندرج در آیین نامه داخلی افزودن استعلام از «دستگاه های اجرایی مرتبط موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه پنج ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران» <u>پیشنهاد می شود.</u>	تقاضای صدور مجوز اولیه تأسیس تشکل توسط هیئت مؤسس، حسب مورد باید به کمیته استانی یا کمیته کشوری ارائه شود. کمیته مزبور مکلف است ظرف یک هفته از تاریخ دریافت تقاضا نسبت به اخذ نظر از قوه قضائیه، وزارت اطلاعات، سازمان اطلاعات سپاه پاسداران انقلاب اسلامی، نیروی انتظامی و دستگاه اجرایی مرتبط موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه پنج ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در خصوص شرایط مقرر در مورد اعضای هیئت مؤسس اقدام و ظرف مدت سه ماه از زمان دریافت تقاضای رسمی با رعایت مواد این قانون مجوز اولیه را با رأی اکثریت اعضا حاضر دارای حق رأی، صادر نماید. تبصره «۱»- مراجع نظارتی و اجرایی موضوع این ماده مکلفند ظرف مهلت یک ماه از تاریخ استعلام کمیته مربوطه، پاسخ آن را ارسال نمایند. عدم پاسخ به استعلام به منزله تأیید است. تبصره «۲»- تقاضای صدور مجوز اولیه، باید حاوی اسامی و تصویر مدارک هویتی هیئت مؤسس، اساسنامه پیشنهادی، حوزه جغرافیایی فعالیت و امضای حداقل ده نفر از اعضای هیئت مؤسس و معرفی نماینده هیئت مؤسس باشد. تبصره «۳»- کمیته می تواند مهلت احراز شرایط برای ثبت و صدور مجوز اولیه را تنها برای یک بار به مدت دو ماه تمدید نماید.

شماره ماده	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
						تبصره «۴»- در صورت عدم احراز شرایط تأسیس، کمیته موظف است در مدت مقرر دلایل عدم صدور مجوز و یا رد تقاضا را مستند و مستدل به اطلاع نماینده هیئت مؤسس برساند. اعضای هیئت مؤسس می‌توانند ظرف یک ماه از تاریخ ابلاغ مراتب اعتراض را به کمیته اعلام نمایند. کمیته مکلف است ظرف یک ماه به اعتراض پاسخ دهد. در صورت رد مجدد درخواست از سوی کمیته، اعضای هیئت مؤسس می‌توانند ظرف مهلت ۳۰ روز از زمان ابلاغ به دیوان عدالت اداری شکایت کنند.
ماده (۷)	✓				مدت زمان اعتبار مجوز اولیه و شرایط تمدید آن به جهت رعایت نظم عمومی و صحت‌سنجی ظرفیت متقاضیان (هیئت مؤسس) بیان شده است. <u>لذا تصویب ماده مذکور پیشنهاد می‌شود.</u>	
ماده (۸)	✓				در این ماده کیفیت احراز ضوابط صدور پروانه فعالیت نهایی توسط کمیته مورد تأکید قرار گرفته است؛ از جمله رعایت تشریفات و اصالت اسناد ارائه شده، نصاب اعضا جهت تشخیص آنکه متقاضیان ظرفیت نمایندگی صنف، کسب یا پیشه را دارد یا خیر؛ در صورت سکوت، انفعال و عدم تشکیل کمیته نسبت به درخواست متقاضیان دبیر کمیته مکلف به بررسی و صدور پروانه است. شناسایی امکان دادخواهی توسط متقاضیان در صورت رد درخواست در دو سطح اداری و قضایی از اهم مواردی است که ماده مذکور بدان اشاره داشته است. مع الوصف موارد فوق تضمین حق مشارکت صاحبان کسب و پیشه در حکمرانی و حق تظلم‌خواهی آنها خواهد بود و <u>تصویب این ماده مورد پیشنهاد است.</u>	
ماده (۹)	✓				انتشار اساسنامه در روزنامه رسمی پس از صدور پروانه امکان نظارت را تسهیل می‌کند. از این رو تصویب این ماده پیشنهاد می‌شود.	
ماده (۱۰)	✓				طبق ماده (۵۸۴) قانون تجارت هر مؤسسه غیرتجاری از جمله سازمان‌های غیردولتی، به شرط مغایرت نداشتن اهداف آنها با نظم عمومی و شرع، از تاریخ ثبت در دفتر وزارت عدلیه (دادگستری) دارای شخصیت حقوقی می‌شوند. لذا ثبت پس از دریافت پروانه فعالیت مکمل شخصیت حقوقی تشکلهای موضوع این طرح می‌باشد. <u>بنابراین تصویب ماده مذکور پیشنهاد می‌شود.</u>	
ماده (۱۱)	✓				از جمله مواردی که بستر انحراف و تغییر کارکرد تشکلهای موضوع این قانون را فراهم می‌سازد، تغییرات غیرقانونی در اساسنامه و ارکان است. لذا جهت دفع سوگیری‌های احتمالی تشکلهای مکلف به ارائه هرگونه تغییر در اساسنامه و ارکان به کمیته هستند. به عبارتی مرجع نظارت پسینی در این مورد، کمیته است و ضمانت اجرای آن در صورت عدم همکاری و یا احراز تخلف، توقیف تشکل است. لذا تصویب ماده مذکور پیشنهاد می‌شود.	

شماره ماده	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
ماده (۱۲)	✓				باتوجه به جایگاه قانونی دیوان عدالت اداری مستند به اصل یکصد و هفتاد و سوم مبنی بر مرجع تظلم خواهی از مأمورین، واحدها یا آیین نامه های دولتی، قرار دادن دیوان عدالت اداری به عنوان مرجع دادرسی تشکلهای از تصمیمات و اقدامات کمیته مطابق اصل مذکور است. <u>لذا تصویب ماده مذکور پیشنهاد می شود.</u>	
ماده (۱۳)	✓				نظر به اهمیت و جایگاه تشکلهای در ساختار نظام تصمیم گیری های کلان به مثابه حلقه وصل حاکمان و شهروندان در حوزه های تخصصی - صنفی مستلزم شنیده شدن نظرات و نکات این تشکلهای توسط نهادهای دستگاه های اجرایی است. ماده مذکور به درستی به موضوع فوق الذکر اشاره دارد. بستر سازی تعامل و همکاری تشکلهای صنفی - تخصصی با دستگاه های اجرایی و تسهیل در نحوه ارائه نظرات و تحقیقات از طریق نشریه، کتاب و... موجب ارتقای عملکرد و تأثیر گذاری مجموعه های مذکور در نظام واره حکمرانی است. لذا با توجه به تصریح به موارد فوق ذیل در این ماده، تصویب ماده مذکور پیشنهاد می شود.	
ماده (۱۴)	✓				تصریح به انجام فعالیتها در محدوده فعالیت های قانونی از اهم موارد، جهت جلوگیری از سوگیری تشکلهای بدان اشاره شده است. به دلیل امکان سوء استفاده برخی نهادهای از تشکل و بهره برداری های ناصواب، ممنوعیت استفاده از منابع و امکانات دولتی توسط تشکلهای مانع چنین امری خواهد شد. با توجه به کارویژه و فلسفه وجودی تشکلهای جهت هماهنگی مطالبه حقوق صنفی و ارتقا و هم افزایی دانشی در حوزه های مربوط، انجام فعالیت های اقتصادی - انتفاعی بلاوجه است. مع الوصف مستدل به اینکه این ماده به صورت مناسبی محدوده های تأمین مالی را مقرر نموده مورد تأیید است. با این حال جهت تکمیل و پوشش کامل نهادهای حکومتی پیشنهاد می شود در تبصره بند «الف» این ماده بعد از عبارت «قانون مدیریت خدمات کشوری»، عبارت «و موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه پنجساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران» افزوده شود.	ماده ۱۴ - منابع درآمدی تشکلهای عبارتند از: الف) حق عضویت اعضا؛ ب) کمکها و هدایای نقدی و غیر نقدی اشخاص حقیقی و حقوقی ایرانی؛ پ) وجوه حاصل از فعالیت های قانونی انجام شده در چهارچوب موضوع فعالیت، اهداف و اساسنامه. تبصره ۱ - هرگونه استفاده تشکلهای از منابع و امکانات دستگاه های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه پنجساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران ممنوع است. تبصره ۲ - انجام هرگونه فعالیت اقتصادی و انتفاعی از جمله از طریق تأسیس شرکتها و مؤسسات تجاری یا اقدام به واردات و صادرات ممنوع است. تبصره ۳ - تشکلهای موظفند منابع مالی خود را با رعایت این قانون در اساسنامه تعیین کنند و کلیه دریافتی ها و پرداختی های خود را از طریق حساب بانکی صورت دهند و عملکرد مالی خود را در دفاتر مالی مربوط ثبت کنند.
ماده (۱۵)	✓				اقدامات خلاف موازین قانونی و شرعی یا خارج از ماهیت اصلی تشکل (مقاد اساسنامه) و یا روابط بین المللی و کیفیت گردش مالی تشکلهای مستلزم رصد و نظارت مستمر می باشد. به دلیل آنکه در صورت نقض یا سوء استفاده از موارد فوق، فلسفه وجودی تشکلهای صنفی - تخصصی خدشه دار می گردد. بنابراین تصریح این ماده در خصوص محدودیت ها و مصادیق نظارت پذیر تشکل گامی در جهت تقویت تشکلهای محسوب می گردد، <u>لذا تصویب ماده مذکور پیشنهاد می شود.</u>	

شماره ماده	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
ماده (۱۶)	✓				جهت جلوگیری از بهره‌برداری سیاسی از تشکلهای انتخاباتی توسط دستگاه‌های اجرایی و ایجاد انحراف در اهداف این تشکلهای، با توجه به اینکه کارکرد تشکلهای موضوع این طرح غیرسیاسی است، ممنوعیت برگزاری اجتماع تشکلهای توسط دستگاه‌های اجرایی مستدل به سوءاستفاده مقام دولتی از اختیار، به‌درستی پیش‌بینی شده است. <u>لذا تصویب ماده مذکور پیشنهاد می‌شود.</u>	
ماده (۱۷)	✓				کمیته صادرکننده مجوز اولیه و پروانه به‌عنوان مرجع رسیدگی به تخلفات تشکلهای شناسایی شده است. با توجه به اینکه امکان اعتراض از آرا کمیته پیش‌بینی شده و از سوی دیگر نظارت بر این تشکلهای امری تخصصی است. لذا قرار دادن کمیته صادرکننده مجوز و پروانه به‌عنوان ناظر، کارآمدتر-تخصصی‌تر و مانع فرایندهای غیرضروری اداری است. پیش‌بینی تنبیهات متعدد امکان اعمال تنبیه متناسب با تخلف توسط کمیته را فراهم می‌کند. همچنین قابلیت تجدیدنظرخواهی از تصمیمات کمیته در محاکم دیوان عدالت اداری تضمین‌کننده حق تظلم‌خواهی است. بنابراین به جهت تعیین ساختار رسیدگی تخصصی و امکان دادرسی قضایی از تخلفات صورت گرفته ، <u>تصویب ماده مذکور پیشنهاد می‌شود.</u>	
ماده (۱۸)	✓				سازوکار پیشنهادی درمورد انحلال در چارچوب موازین قانونی و احکام قضایی (حکم دادگاه صالح) مغایر با اسناد بالادستی و قانون اساسی به نظر نمی‌رسد و به‌عنوان یکی از وضعیت‌هایی که اشخاص حقوقی با آن مواجه می‌شوند، نحوه انحلال تشکلهای باید تعیین تکلیف گردد. <u>لذا تصویب ماده مذکور پیشنهاد می‌شود.</u>	
ماده (۱۹)	✓				این ماده مؤید نظارت مستمر کمیته بر فعالیت تشکلهاست. جهت جلوگیری از فساد و سوگیری تشکلهای داری پروانه است. <u>لذا تصویب ماده مذکور پیشنهاد می‌شود.</u>	
ماده (۲۰)	✓				استثنائات مذکور در این ماده در جهت ماهیت تشکلهای صنفی-تخصصی است یا در سایر قوانین پیرامون آن تشکلهای احکامی وجود دارد. <u>لذا این ماده مورد تأیید است.</u>	
ماده (۲۱)	✓				با توجه به اینکه اجرای احکام مقرر در این طرح مستلزم تعیین سازوکارهای اجرایی توسط مقام مجری است. وضع آیین‌نامه اجرایی آن به پیشنهاد وزارت کشور و تصویب هیئت وزیران در چارچوب قانون اساسی است. <u>لذا تصویب ماده مذکور پیشنهاد می‌شود.</u>	