



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

مشخصات گزارش:



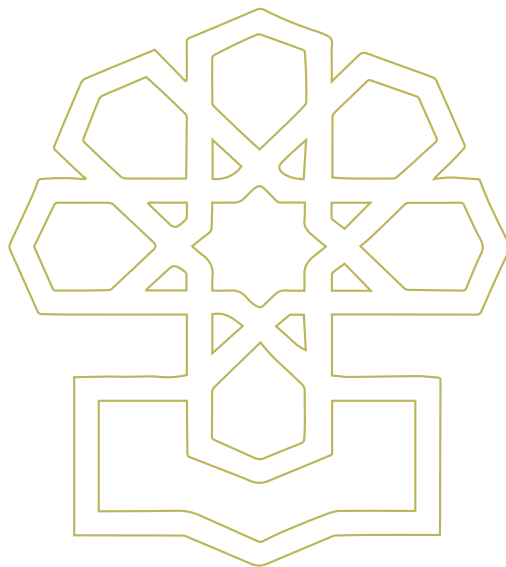
دفتر مطالعات اجتماعی

شماره مسلسل:

۲۱۰۱۹۳۶۲

تاریخ انتشار:

۱۴۰۲/۸/۸



اظهار نظر در خصوص نظریه حقوقی معاونت حقوقی رئیس جمهور درباره «مرجع تأسیس و صدور مجوز شبکه‌های مردم‌نهاد تحت پوشش سازمان بهزیستی»



حسام عزت‌آبادی پور

۱. مقدمه

عطف به نظریه معاونت حقوقی رئیس‌جمهور در خصوص «مرجع تأسیس و صدور مجوز شبکه‌های مردم‌نهاد تحت پوشش سازمان بهزیستی» طی نامه شماره ۴۱۵۱۸/۴۷۹۲۱ مورخ ۱۴۰۲/۳/۲۲ نکاتی در ارتباط با قوانین و مقررات موضوعه کشور در خصوص موضوع فوق‌الذکر به شرح زیر مطرح می‌باشد:

۱. انجمن‌های صنفی سابقاً به موجب ماده (۲) قانون فعالیت احزاب، جمعیت‌ها و انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته شده مصوب ۱۳۶۰، تعریف و مشمول قانون مذکور شده بودند [۱].
۲. در سال ۱۳۹۵، قانون نحوه فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی تصویب و «قانون فعالیت احزاب، جمعیت‌ها و انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته شده» نسخ شد. [۲]
۳. در قانون نحوه فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی مصوب ۱۳۹۵، تشکل‌های صنفی-تخصصی به درستی از متن قانون حذف شدند؛ اما برای این‌گونه از تشکل‌ها، قانون مستقلی تهیه نشد و این بخش از حلقه‌های میانی در ساختار حقوقی کشور بلا تکلیف ماندند.
۴. در سال ۱۴۰۱، قانونی با عنوان «نحوه تأسیس و فعالیت تشکل‌های صنفی-تخصصی» برای رفع خلأ قانونی فوق‌الذکر به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. [۳]
۵. بر اساس تعریف ارائه شده در ماده (۱) قانون فوق‌الذکر، تشکل‌های صنفی-تخصصی تشکیلاتی غیرسیاسی، غیرانتفاعی، غیرتجاری، غیردولتی و داوطلبانه هستند که توسط دارندگان صنوف، کسب و کارها، حرفه‌ها و



پیشه‌ها در جهت حمایت از منافع صنفی آنها تشکیل می‌شوند.

۶. براساس ماده (۲۰) قانون مزبور، تشکل‌های موضوع بندهای «۱» تا «۱۲» ماده (۲۶) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (که عموماً مراکز و مؤسسات غیر تجاری انتفاعی فعال در حوزه عمل بهزیستی هستند) از شمول قانون «تشکل‌های صنفی- تخصصی» مستثنا شده‌اند [۳]. سازمان بهزیستی در حوزه‌های درمانی، توان بخشی، توانمندسازی و نگهداری مددجویان تحت پوشش سازمان بهزیستی را از این کسب و کارهای اجتماعی خرید خدمت می‌کند. در واقع این تشکل‌ها، کسب و کارهایی هستند که در ازای ارائه خدمات بهزیستی به مددجویان از سازمان بهزیستی و مددجویان پول دریافت می‌کنند.

۷. با استناد به این حکم، در تاریخ ۱۴۰۲/۳/۲۲ معاونت حقوقی ریاست جمهوری نظریه حقوقی در خصوص نحوه تأسیس مؤسسات غیر تجاری غیر انتفاعی موضوع بند «۱۳» ماده (۲۶) قانون تنظیم ارائه و به سازمان بهزیستی کشور ابلاغ کرده است. براساس این نظریه مؤسسات موضوع بند «۱۳» ماده (۲۶) «قانون تنظیم» مشمول قانون «تشکل‌های صنفی- تخصصی» شده و اختیار صدور مجوز تأسیس و فعالیت این مؤسسات از سازمان بهزیستی سلب شده است [۴]، اما در این خصوص ایراداتی به شرح ذیل مطرح است.

۲. اظهار نظر کارشناسی

الف) مؤسسات موضوع بند «۱۳» ماده (۲۶) «قانون تنظیم»، تشکل‌هایی غیر سیاسی هستند [۵] که هیچ‌گاه مشمول قانون «قانون فعالیت احزاب، جمعیت‌ها و انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته شده مصوب ۱۳۶۰» نبوده‌اند؛ لذا شمول این تشکل‌ها در قانون «تشکل‌های صنفی- تخصصی» سالبه به انتفاع موضوع است.

ب) تشکل‌ها و مؤسسات موضوع بند «۱۳» ماده (۲۶) «قانون تنظیم» که تشکل‌هایی غیر دولتی، غیر سیاسی، غیر تجاری و غیر انتفاعی هستند، عموماً تشکل‌هایی هستند که برای حمایت از منافع مددجویان تحت پوشش بهزیستی از قبیل معلولان جسمی- حرکتی، معلولان ذهنی و کودکان کار و زنان و دختران در معرض خطر و آسیب‌های اجتماعی و امثال آن تأسیس می‌شوند. این حمایت‌ها علاوه بر کمک‌های مالی، عموماً از طریق نظارت بر عملکرد مراکز خدماتی موضوع بندهای «۱» تا «۱۲» ماده (۲۶) قانون تنظیم و نظارت و مطالبه‌گری از سازمان بهزیستی و سایر دستگاه‌های مرتبط اعمال می‌شود. از این رو، با توجه به تعریف ارائه شده در ماده (۱) قانون «تشکل‌های صنفی- تخصصی» که دارندگان صنوف، کسب و کارها، حرفه‌ها و پیشه‌ها را مشمول قانون مذکور می‌داند، مؤسسات موضوع بند «۱۳» ماده (۲۶) قانون تنظیم نباید مشمول قانون مذکور باشند چرا که این قبیل فعالیت‌های اجتماعی اساساً فعالیت صنفی یا کسب و کار نیستند.

ج) در ادبیات حقوقی کشور، عبارت «شبکه» به مجموعه‌ای از مؤسسات و تشکل‌های مردم‌نهاد اطلاق می‌شود که در راستای تأمین یک هدف اجتماعی تشکیل می‌شوند. در واقع شبکه‌ها، تشکل مردم‌نهادی است که از اجتماع سایر تشکل‌های مردم‌نهاد ایجاد می‌شود. شبکه‌ها می‌توانند در سطوح استانی یا ملی و به صورت موقت یا دائم تشکیل شوند. دو ایراد اساسی برای واگذاری اختیار صدور مجوز شبکه‌های مؤسسات موضوع بند «۱۳» ماده (۲۶) قانون تنظیم به سازمان بهزیستی وجود دارد. اول اینکه، شبکه‌ها از حقوق نظارتی و مطالبه‌گری خود از سازمان بهزیستی به‌عنوان متولی سلامت اجتماعی محروم خواهند ماند، زیرا صدور، تمدید و ابطال مجوز فعالیت آنها در اختیار سازمان بهزیستی است و هرگونه افشای انحرافات و تخلفات احتمالی کارکنان و مدیران سازمان بهزیستی می‌تواند برای آنها عواقبی نامناسبی به‌همراه داشته باشد. دومین ایراد این است که واژه «شبکه» در نظام حقوقی ایران در آیین‌نامه تشکل‌های مردم‌نهاد مصوب ۱۳۹۵^۱ تعریف شده است که براساس ماده (۸) آیین‌نامه مذکور، صدور مجوز شبکه‌ها در اختیار وزارت کشور است [۶] و این مسئولیت هیچ‌گاه به سازمان بهزیستی تفویض نشده است.

د) سازمان بهزیستی در سنوات اخیر، مجوز تأسیس و فعالیت انجمن‌های استانی و کانون‌های انجمن‌های مراکز مثبت‌زندگی،

۱. ماده (۴)- تشکل‌هایی که موضوع فعالیت آنها مشترک است در صورت وجود شرایط زیر می‌توانند تقاضای تشکیل شبکه در سطوح ملی یا استانی کنند:

الف) حداقل پنج تشکل باشند.

ب) حداقل دو سال از تاریخ ثبت آنها گذشته باشد.

پ) به وظیفه مندرج در ماده (۳۱) عمل کرده باشند.

تصهر- تشکل‌هایی که در سطح بین‌المللی فعالیت می‌کنند نمی‌توانند تقاضای تشکیل شبکه کنند.



توان بخشی و شبه خانواده^۱ را که اساساً صنف و کسب و کار اجتماعی هستند را به استناد بند «۱۳» ماده (۲۶) «قانون تنظیم»، صادر کرده است. اقدام پیش گفته از منظر منطقی بسیار اشتباه بوده است. در واقع انجمن و کانون انجمن های مراکز فوق الذکر که اساساً مراکز و مؤسسات غیر دولتی و انتفاعی هستند، باید با استناد به قواعد مندرج در قانون «نظام صنفی کشور» یا قانون «تشکل های صنفی - تخصصی» تأسیس می شدند.

۳. جمع بندی و نتیجه گیری

با توجه به توضیحات فوق الذکر محل صدور مجوز تشکل های اجتماعی فعال در حوزه بهزیستی باید متناسب با ماهیت و شخصیت حقوقی آن تشکل تعیین شود. به عبارت دیگر رفتار قانونگذار با یک مرکز انتفاعی (مانند مرکز نگهداری شبانه روزی سالمندان) نباید همانند یک انجمن یا کانون صنفی (انجمن مراکز سالمندان ایران) باشد. همچنین مدیریت مؤسسات غیر انتفاعی (مانند مؤسسه باور در حوزه نابینایان) باید متمایز از شبکه های (مانند شبکه تشکل های نابینایان و کم بینایان چاووش) فعال در همان حوزه در نظر گرفته شود.

جدول ۱. تبارشناسی تشکل های اجتماعی فعال در حوزه بهزیستی

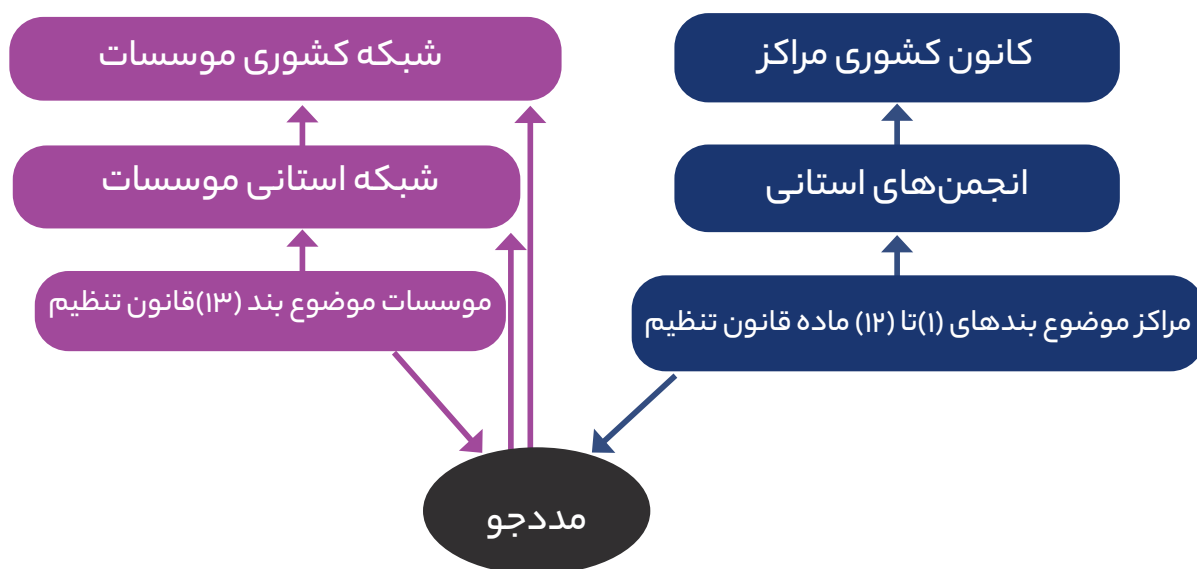
نوع تشکل اجتماعی	مأموریت تشکل	ماهیت فعالیت	شخصیت حقوقی	ارکان تشکل
مراکز موضوع بندهای (۱۱) تا (۱۲) ماده (۲۶) قانون تنظیم	مشاوره، درمان، توان بخشی، توانمندسازی و نگهداری مددجویان	کسب و کار اجتماعی	غیردولتی، غیرتجاری، انتفاعی	صاحب امتیاز مرکز
انجمن های استانی و کانون کشوری مراکز موضوع بندهای (۱۱) تا (۱۲) ماده (۲۶) قانون تنظیم	حمایت از حقوق مراکز موضوع بندهای (۱۱) تا (۱۲) ماده (۲۶) قانون تنظیم	انجمن صنفی	غیردولتی، غیرتجاری، غیرانتفاعی	نمایندگان صاحب امتیازهای مراکز
مؤسسات موضوع بند (۱۳) ماده (۲۶) قانون تنظیم	حمایت از حقوق مددجویان و نظارت بر دستگاه های مرتبط	تشکل مردم نهاد	غیردولتی، غیرتجاری، غیرانتفاعی	مددجویان و فعالان اجتماعی
شبکه مؤسسات موضوع بند (۱۳) ماده (۲۶) قانون تنظیم	حمایت از حقوق مددجویان و مؤسسات موضوع بند (۱۳) ماده (۲۶) قانون تنظیم و نظارت بر دستگاه های مرتبط	تشکل مردم نهاد	غیردولتی، غیرتجاری، غیرانتفاعی	نماینده مؤسسات و تشکل های مردم نهاد

گفتنی است ماهیت تشکل ها نیز به سبب مأموریت و قواعد تأمین مالی آنها تنوع زیادی دارد. به عنوان مثال مراکز توان بخشی معلولان (مرکز موضوع بند «۷» ماده (۲۶) قانون تنظیم) در سطح استان به معلولان جسمی - حرکتی و معلولان ذهنی، خدماتی از قبیل کاردرمانی، گفتاردرمانی، حرفه آموزی و نگهداری شبانه روزی ارائه می دهند. بخشی از هزینه های این خدمات از طریق دولت و بخشی نیز از طریق مددجویان جبران می شود. صاحبان مراکز برای دفاع از حقوق خود در سطح استان، انجمن استانی و در سطح ملی نیز کانون کشوری تشکیل می دهند. ارکان مدیریتی انجمن از میان صاحبان مراکز و ارکان کانون کشوری از میان اعضای هیئت مدیره انجمن های استانی انتخاب می کنند. منابع مالی انجمن ها و کانون کشوری از طریق دریافت حق عضویت از اعضای تشکل، تأمین می شود.

مؤسسات موضوع بند «۱۳» ماده (۲۶) قانون تنظیم که گاهی با عنوان خیریه نیز شناخته می شوند، اجتماعی از مددجویان و فعالان اجتماعی در یکی از حوزه های سلامت اجتماعی هستند. این مؤسسات منابع مالی خود را از طریق سرمایه های فعالان اجتماعی و مشارکت های مردمی تأمین می کنند. مؤسسات مذکور برای دفاع از حقوق خود و مددجویان شان تشکیل شبکه می دهند. ارکان شبکه، منتخب مؤسسات هستند و منبع اصلی تأمین مالی آنها دریافت حق عضویت اعضای شبکه است، اما برای جذب مشارکت های مردمی نیز محدودیتی ندارند. شبکه ها در سطوح استانی و ملی تشکیل می شوند، اما تشکیل شبکه کشوری مستلزم تشکیل شبکه استانی نیست. همچنین شبکه های فعال در حوزه بهزیستی می توانند توسط مددجویان یا اعضای هیئت مدیره تشکل ها یا ترکیبی از هر دو تشکیل شوند.

۱. مدیران مراکز خدماتی موضوع بندهای «۱» تا «۱۲» ماده (۲۶) قانون تنظیم برای دفاع از حقوق صنفی خود در سطح استان تشکل های صنفی با عنوان انجمن استانی و در سطح ملی، یک تشکل صنفی با عنوان کانون کشوری مراکز خدماتی مزبور تشکیل می دهند.





با عنایت به نکات پیش گفته، پیشنهاد می‌شود دولت در خصوص مراکز خدماتی بهزیستی (تشکل‌های غیردولتی غیر تجاری انتفاعی موضوع بندهای «۱» تا «۱۲» ماده «۲۶» قانون تنظیم)، مؤسسات خدماتی بهزیستی (تشکل‌های غیردولتی غیر تجاری غیرانتفاعی موضوع بند «۱۳» ماده «۲۶» قانون تنظیم)، انجمن‌ها و کانون مراکز موضوع بندهای «۱» تا «۱۲» ماده «۲۶» قانون تنظیم و شبکه مؤسسات موضوع بند «۱۳» ماده «۲۶» قانون تنظیم، به فراخور ماهیت آنها تصمیم‌گیری کند. باتوجه به سابقه قوانین موضوعه کشور در این حوزه و منطق تأسیس و فعالیت تشکل‌های فوق‌الذکر، پیشنهادهای تقنین به شرح ذیل ارائه می‌شود:

۱. مجوز تأسیس و فعالیت مراکز موضوع بندهای «۱» تا «۱۲» ماده «۲۶» قانون تنظیم به موجب ماد (۵۷) قانون احکام دائمی توسعه، توسط سازمان بهزیستی صادر شود.
۲. مجوز تأسیس و فعالیت انجمن‌های استانی و کانون کشوری انجمن‌های مراکز موضوع بندهای «۱» تا «۱۲» ماده «۲۶» قانون تنظیم به موجب قانون نظام صنفی کشور توسط وزارت صنعت و معدن و تجارت یا به موجب قانون تشکل‌های صنفی-تخصصی توسط وزارت کشور صادر شود.
۳. مجوز تأسیس و فعالیت مؤسسات موضوع بند «۱۳» ماده «۲۶» قانون تنظیم به موجب ماده (۵۷) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه‌ای کشور و صدر ماده «۲۶» قانون تنظیم، توسط سازمان بهزیستی صادر شود.
۴. مجوز تأسیس و فعالیت شبکه‌های استانی و ملی مؤسسات موضوع بند «۱۳» ماده «۲۶» قانون تنظیم به موجب آیین‌نامه تشکل‌های مردم‌نهاد توسط وزارت کشور صادر شود.

منابع و مآخذ

۱. قانون فعالیت احزاب، جمعیت‌ها و انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته شده مصوب ۱۳۶۰.
۲. قانون نحوه فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی مصوب ۱۳۹۵.
۳. قانون نحوه تأسیس و فعالیت تشکل‌های صنفی-تخصصی مصوب ۱۴۰۱.
۴. اظهار نظر معاونت حقوقی رئیس‌جمهور در خصوص موضوع «مرجع تأسیس و صدور مجوز شبکه‌های مردم‌نهاد تحت پوشش سازمان بهزیستی» طی نامه شماره ۴۱۵۱۸/۴۷۹۲۱ مورخ ۱۴۰۲/۳/۲۲.
۵. قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰. قانون فعالیت احزاب، جمعیت‌ها و انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته شده مصوب ۱۳۶۰.
۶. آیین‌نامه تشکل‌های مردم‌نهاد مصوب ۱۳۹۵.
۷. قانون احکام دائمی توسعه مصوب ۱۳۹۶.

