



# بررسی موانع و ظرفیت‌های قانونی فعالیت‌کانون‌های بازنشستگی ذیل قانون تشکیل‌های صنفی - تخصصی

(دی ماه ۱۴۰۴)

۱۳۹

مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا

۱۴۰۴

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ





**بررسی موانع و ظرفیت‌های قانونی فعالیت  
کانون‌های بازنشستگی ذیل قانون تشکل‌های  
صنفاً-تخصصی**

تهیه و تدوین

کوثر قاسمی

مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا

دی ۱۴۰۴

## بررسی موانع و ظرفیت‌های قانونی فعالیت کانون‌های بازنشستگی ذیل قانون تشکیل‌های صنفی-تخصصی

تهیه و تدوین: کوثر قاسمی

مدیر پژوهش: حسین رجب‌پور

ناظر پژوهش: زهرا معماریان‌پور

گرافیک و صفحه‌آرایی: امید طاهری

چاپ و صحافی: هفت مهر

تیراژ: ۱۰۰۰

نوبت چاپ: اول - ۱۴۰۴

نشانی مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا: تهران، خیابان سید جمال‌الدین

اسدآبادی (یوسف‌آباد)، روبروی خیابان پنجاه و هشتم، پلاک ۴۴۳

تلفن نشر: ۰۲۱-۸۸۰۶۵۰۱۴

وبسایت: [www.saba-psi.ir](http://www.saba-psi.ir)



## فهرست

- چکیده ..... ۱
- ۱- مقدمه ..... ۵
- ۲- دوره نخست؛ مجوزدهی قانون‌های بازنشستگی بر مبنای قانون احزاب ..... ۷
- ۲-۱- تعاریف در قانون احزاب ..... ۸
- ۲-۲- شرایط مؤسسين و اعضای هیئت مؤسس ..... ۸
- ۲-۳- مراحل اجرایی ثبت و صدور پروانه ..... ۹
- ۲-۴- الزامات پس از صدور مجوز ..... ۱۰
- ۲-۵- محدودیت‌ها و نظارت ..... ۱۰
- ۳- دوره دوم؛ گسست و بلا تکلیفی حقوقی ..... ۱۱
- ۴- دوره سوم؛ گذار مجوزدهی قانون‌ها به قانون تشکل‌های صنفی-تخصصی ..... ۱۳
- ۴-۱- چالش‌های قانون تشکل‌های صنفی برای قانون‌ها ..... ۱۷
- ۴-۱-۱- مسئله تعریف: آیا بازنشستگان صنف‌اند؟ ..... ۱۷
- ۴-۱-۲- تشکل‌های ملی و استانی و حذف سطح شهرستان ..... ۲۱
- ۴-۱-۳- خطر حذف قانون‌های کوچک ..... ۲۳
- ۴-۱-۵- چالش‌های ثبت در سامانه تشکل‌های صنفی-تخصصی .. ۲۴

- ۲۵ ..... ۴-۱-۶- تعارض قانون با اساسنامه کانون‌ها
- ۲۶ ..... ۲-۴- ظرفیت‌های موجود در قانون تشکل‌های صنفی
- ۲۶ ..... ۴-۲-۱- فعالیت صنفی به عنوان یک فرصت
- ۲۷ ..... ۴-۲-۲- استقلال مالی و استثنای بازنشستگان
- ۲۸ ..... ۴-۲-۳- تساهل در اجرای قانون
- ۳۰ ..... ۵- جمع بندی و پیشنهادهای سیاستی
- ۳۸ ..... منابع و مآخذ

## چکیده

این گزارش به چالش فعلی قانون‌های بازنشستگی برای اخذ مجوز پس از تصویب قانون تشکیل و فعالیت تشکل‌های صنفی-تخصصی می‌پردازد. موضوع اصلی مورد مناقشه، «عدم تناسب ساختاری» میان ماهیت اجتماعی و مطالبه‌گر قانون‌های بازنشستگی و منطق تنظیم‌گری «صنفی - تخصصی» پیش‌بینی‌شده در قانون جدید است، موضوعی که اعتراض برخی از قانون‌های بازنشستگی را به دنبال داشته است. بررسی‌های تطبیقی و مطالعات میدانی نشان می‌دهد که تقلیل جایگاه بازنشستگان به عنوان یک «صنف اقتصادی»، تعارض ساختاری با شیوه سازمان‌یابی مجمع‌های استانی و ملی، و حذف سطوح سازمانی در شهرستان‌ها، منجر به کاهش تمایل قانون‌ها به بازثبت حقوقی و ایجاد اختلال در کارکرد واقعی آن‌ها شده است. با وجود این، قانون فعلی، علاوه بر ایرادات و ابهامات یادشده، دارای نقاط قوت و ظرفیت‌هایی است که می‌تواند مسیر رسمی‌سازی فعالیت قانون‌های بازنشستگی را تسهیل کند و فرصت‌هایی برای استقرار قانونی و مشروع فعالیت‌های آنان فراهم آورد. بهره‌گیری هدفمند از این ظرفیت‌ها می‌تواند ضمن حفظ انسجام سازمانی، زمینه مشارکت مؤثر و قانون‌مند بازنشستگان در فرایندهای تصمیم‌گیری و پیگیری مطالبات آنان را فراهم سازد.

پس از بررسی چالش‌ها و ظرفیت‌های قانون تشکل‌های صنفی، گزارش برخی راهکارهای سیاستی را برای مدیریت بهتر وضع موجود ارائه می‌دهد:

۱. **اصلاحات تقنینی:** مستثنی کردن کانون‌های بازنشستگی از شمول قانون تشکل‌های صنفی - تخصصی و انتقال آن‌ها به چارچوب حقوقی متناسب با ماهیت و اهدافشان می‌تواند راهکاری ریشه‌ای برای حل مشکلات ساختاری و عملیاتی موجود محسوب شود. با این حال، این مسیر به دلیل دشواری‌های فرایند تصویب قانونی و ضرورت اقناع تعداد قابل توجهی از نمایندگان مجلس، با چالش‌های جدی مواجه است. این وضعیت به معنای حذف کامل تلاش برای اصلاح قانون از طریق دولت یا مجلس و استفاده از ظرفیت کانون‌ها برای تعامل و رایزنی با نمایندگان در سراسر کشور نیست، اما توقف یا تعلیق فرایند ثبت و فعالیت رسمی کانون‌ها در انتظار تغییرات قانونی، به‌عنوان راهبردی عملیاتی، به مصلحت تلقی نمی‌شود. بر این اساس، ترکیب دو رویکرد - پیگیری اصلاحات قانونی و بهره‌گیری از ظرفیت‌های موجود در چارچوب قانون فعلی - می‌تواند راهبرد متعادل و عملی برای استمرار فعالیت قانونی و مشروع کانون‌های بازنشستگی باشد.

۲. **مسیرهای قانونی جایگزین:** با توجه به وجود مراجع متعدد برای صدور مجوز فعالیت تشکل‌ها در نظام حقوقی ایران، امکان پیگیری فرایند اخذ مجوز از مسیرهای جایگزین نیز وجود دارد. از جمله این گزینه‌ها، دریافت مجوز فعالیت تحت عنوان تعاونی یا سازمان مردم‌نهاد (NGO) است. با این حال، تجربه و بررسی حقوقی نشان می‌دهد که استفاده از این مسیرها، چالش حقوقی مرتبط با به رسمیت شناخته شدن کانون‌ها در ساختار اداری و قانونی کماکان حل نخواهد شد و ممکن است با خطر استحاله هویت اصلی

کانون‌ها و همچنین ایجاد حساسیت در نهادهای بالادست مواجه شود. با عنایت به اینکه قانون تشکل‌های صنفی - تخصصی امکان تشکیل شوراهای و مجامع فرادستی در سطح استانی و ملی را به‌طور صریح پیش‌بینی نکرده است، بهره‌گیری از این دسته مجوزها می‌تواند در برخی موارد، خلأ مذکور را پوشش دهد. این مسیر، با این حال، مستلزم ریزنی و تعامل هدفمند با وزارت کشور و سایر مراجع ذی‌ربط است تا ضمن رعایت چارچوب قانونی و حفظ هویت کانون‌ها، امکان تداوم فعالیت قانونی و سازمان‌یافته آنان فراهم شود.

۳. تشویق کانون‌ها به استفاده از ظرفیت‌های موجود قانون فعلی: به نظر می‌رسد با توجه به وضعیت موجود و علیرغم اشکالات و ایرادات وارده به شمول کانون‌های بازنشستگی در قانون تشکل‌های صنفی - تخصصی، واقع‌بینانه‌ترین راه استفاده از ظرفیت‌های موجود در این قانون برای رسمیت بخشیدن به کانون‌های موجود در سطح استانی و ملی است. می‌توان از ابتکارات حقوقی برای ثبت دفاتر شهرستانی و شوراهای عالی در سطح استانی و ملی بهره گرفت. به نظر می‌رسد در شرایط کنونی بخشی از اعتراضات - و نه لزوماً همه - کانون‌ها به قانون فعلی با انگیزه‌هایی فردی جهت عدم برگزاری انتخابات یا تطبیق ساختار فعلی با قانون صورت می‌گیرد.

۴. مستندسازی کلیه ایرادات و چالش‌های کانون‌ها در اجرای قانون تشکل‌های صنفی: هرچند استدلال‌های حقوقی ناظر بر تفاوت ماهوی فعالیت کانون‌های بازنشستگی با منطق حاکم بر قانون تشکل‌های صنفی، از اهمیت و وجاهت انکارناپذیری برخوردار است، اما این امر نباید مانع از تلاش عملی در جهت اصلاح رویه‌ها و فرایندهای اجرایی همین قانون برای

ثبت و رسمیت‌بخشی به فعالیت کانون‌ها شود. در این راستا، فراخوان صندوق بازنشستگی کشوری برای دریافت نظام‌مند مسائل، موانع و مشکلات کانون‌های بازنشستگی در فرایند قانونی ثبت ذیل قانون تشکل‌های صنفی می‌تواند به‌عنوان مبنایی کارشناسی و مستدل برای مذاکره با وزارت کشور مورد استفاده قرار گیرد و زمینه بهبود رویه‌ها، رفع نواقص اجرایی و تسهیل فرایند فعالیت قانونی کانون‌ها را فراهم سازد.

۵. اصلاحات ساختاری: تشکیل «مجمع عالی کانون‌های بازنشستگی» به‌منظور تحقق سهم مدیریتی بازنشستگان در صندوق‌ها، مندرج در ماده ۱۷ قانون ساختار نظام جامع، از جمله اقدامات راهبردی است که می‌تواند نقش‌آفرینی کانون‌ها در فرایند تصمیم‌گیری صندوق‌ها را تقویت کرده و زمینه تشویق به فعالیت رسمی و قانون‌مند کانون‌ها را فراهم سازد. پیگیری تحقق این بخش از قانون، می‌تواند به‌عنوان کانالی مستقل و عملیاتی برای اصلاح ساختاری فعالیت کانون‌های بازنشستگی عمل کند و از مسیر دیگری، امکان بازنگری و تغییر قانون متناسب با واقعیت‌ها و الزامات فعالیت کانون‌ها را نیز فراهم آورد.

## ۱ - مقدمه

فهم مناقشه کنونی بر سر مجوز کانون‌های بازنشستگی مستلزم درک تحولات تاریخی قوانین مرتبط با آن است. فرآیند ثبت و مجوزگیری شکل‌های بازنشستگی (کانون‌ها) در ایران در پنج دهه گذشته، سه دوره اساسی را تجربه کرده و به یکی از گلوگاه‌های اصلی فعالیت این تشکل‌ها تبدیل شده است. این گزارش با تحلیل قوانین و فرایندهای مربوط به مجوزهای تشکلیابی کانون‌های بازنشستگی می‌کوشد مسیر حقوقی-سیاستی این تشکل‌ها را در پنج دهه گذشته بازخوانی کند. شواهد متنی و روایت‌های میدانی نشان می‌دهد نظام مجوزدهی کانون‌ها سه دوره متمایز را پشت سر گذاشته است:

- شمول در قانون احزاب: دوره‌ای طولانی (۱۳۶۰-۱۳۹۵) که ثبت و تداوم فعالیت کانون‌ها در ذیل ماده ۱۰ قانون احزاب پیگیری می‌شد و حوزه سیاسی وزارت کشور نقش محوری داشت؛
- تعلیق حقوقی کانون‌ها: دوره‌ای از گسست و بلا تکلیفی حقوقی از سال ۱۳۹۵ که با فرآیند اصلاحات قانون احزاب، عملاً سازوکارهای پیشین از کار افتاد و کانون‌ها را با چالش تمدید مجوز و تاسیس مواجه کرد؛
- هویت صنفی: نهایتاً دوره جدیدی که با تصویب قانون نحوه تشکیل و فعالیت تشکل‌های صنفی-تخصصی (۱۴۰۱) و آیین‌نامه اجرایی آن (۱۴۰۲)، کانون‌ها ذیل رویکرد «صنفی-تخصصی» بازتعریف و به حوزه اقتصادی وزارت کشور ارجاع داده شدند.

مسئله محوری اینجا است که انتقال از چارچوب «قانون احزاب» به چارچوب «تشکل‌های صنفی-تخصصی»، صرفاً جابه‌جایی یک مرجع صدور مجوز یا تغییر یک سامانه ثبت نیست؛ بلکه تغییر در منطق تنظیم‌گری است: از مواجهه‌ای که کانون‌ها را در امتداد انجمن‌ها، احزاب سیاسی و جمعیت‌های دارای دلالت‌های سیاسی/اجتماعی می‌دید، به مواجهه‌ای که آن‌ها را هم‌ردیف تشکل‌های صنفی وزارتخانه‌های اقتصادی و تولیدی طبقه‌بندی می‌کند. همین ناهم‌نشینی نهادی و مفهومی و برخی تعارضات با شیوه کنونی فعالیت کانون‌های بازنشستگی باعث کاهش اقبال کانون‌ها به طی مسیر جدید شده است. از این منظر، بررسی تطبیقی قانون احزاب و قانون تشکل‌های صنفی-تخصصی، برای فهم ریشه‌های چالش فعلی ضروری است. این بررسی نشان می‌دهد هر قانون، تشکل را در چه مقوله‌ای تعریف می‌کند (حزبی/سیاسی یا صنفی/تخصصی) و این تعریف چه اثری روی مجوزدهی دارد؟ مسیر اخذ مجوز در هر قانون چگونه است؟ در ادامه، ابتدا چالش‌ها و تعارضات میان قانون تشکل‌های صنفی - تخصصی و شیوه فعالیت کانون‌های بازنشستگی مورد بررسی قرار می‌گیرد و سپس ظرفیت‌ها و فرصت‌های موجود در این قانون برای تداوم و رسمیت‌بخشی به فعالیت کانون‌ها تحلیل خواهد شد. در پایان، مجموعه‌ای از راهکارها و پیشنهادات عملی برای اصلاح قانون و بهره‌گیری مؤثر از ظرفیت‌های کنونی آن ارائه می‌شود.

## ۲- دوره نخست؛ مجوزدهی کانون‌های بازنشستگی بر مبنای

### قانون احزاب

حد فاصل سال‌های ۱۳۶۰-۱۳۹۵ «کانون‌های بازنشستگی» به عنوان تشکل‌های صنفی و رفاهی، برای طی مراحل قانونی، ثبت رسمی و اخذ مجوزهای فعالیت خود، از ظرفیت‌های ماده ۱۰ قانون احزاب استفاده می‌کردند. در واقع، این کانون‌ها با تطبیق اساسنامه خود با الزامات این قانون، پرونده‌های خود را جهت بررسی صلاحیت مؤسسين و اهداف تشکل به کمیسیون ماده ۱۰ ارجاع می‌دادند تا تحت نظارت وزارت کشور رسمیت

<sup>۱</sup> به منظور صدور پروانه جهت تشکیل گروه (حزب) و نظارت بر فعالیت تشکل‌ها، انجمن‌های صنفی و اقلیت‌های دینی، «کمیسیون احزاب» (معروف به کمیسیون ماده ۱۰) با ترکیبی فراقوه‌ای در وزارت کشور تشکیل شد. طبق مفاد قانونی، ساختار این کمیسیون به شرح زیر است:

- اعضای اصلی: ۱. نماینده دادستان کل کشور؛ ۲. نماینده رئیس قوه قضائیه؛ ۳. معاون سیاسی وزارت کشور (که ریاست کمیسیون را بر عهده دارد)؛ ۴. دو نماینده به انتخاب مجلس شورای اسلامی از بین نمایندگان داوطلب.
- اعضای مشورتی: یک نماینده از میان دبیران کل احزاب ملی و یک نماینده از میان دبیران کل احزاب استانی دارای پروانه (بدون حق رأی).

#### الزامات اجرایی کمیسیون:

- نصاب جلسات: جلسات با حضور ۵ نفر از اعضا رسمیت یافته و تصمیمات آن با رأی حداقل ۴ نفر معتبر است.
- دوره فعالیت: اعضا برای مدت دو سال انتخاب می‌شوند و تا معرفی اعضای جدید به کار خود ادامه می‌دهند.
- دبیرخانه: دبیر کمیسیون به پیشنهاد رئیس و با رأی اعضا انتخاب می‌شود و چنانچه از میان اعضا نباشد، بدون حق رأی در جلسات شرکت می‌کند.

قانونی یابند. بر اساس «قانون فعالیت احزاب، جمعیت‌ها، انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته شده» مصوب ۱۳۶۰/۰۶/۰۷ و آیین‌نامه اجرایی آن مصوب ۱۳۶۱/۰۳/۳۰، فرآیند ثبت و صدور مجوز برای کانون‌های بازنشستگی در این دوره به شرح زیر بوده است.

## ۲-۱- تعاریف در قانون احزاب

قانون مصوب سال ۱۳۶۰، تشکل‌ها را به چهار دسته اصلی تقسیم کرده است:

- احزاب و سازمان‌های سیاسی: تشکل‌هایی با مرامنامه و مشی سیاسی معین برای اداره کشور.
- انجمن‌ها و اتحادیه‌های صنفی: متشکل از صاحبان حرفه و پیشه برای پیگیری منافع صنفی.
- انجمن‌های اسلامی: متشکل از داوطلبان در واحدهای اداری یا آموزشی برای ترویج ارزش‌های اسلامی.
- انجمن اقلیت‌های دینی: متشکل از اعضای اقلیت‌های دینی موضوع اصل ۱۳ قانون اساسی برای حل مشکلات فرهنگی و رفاهی خود.

## ۲-۲- شرایط مؤسسين و اعضای هیئت مؤسس

طبق ماده ۲ آیین‌نامه اجرایی، هیئت مؤسس (حداقل ۳ نفر) باید دارای شرایط زیر باشند:

- تابعیت ایران و داشتن حداقل ۲۵ سال سن.
- التزام به قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
- نداشتن سوءپیشینه کیفری و محرومیت از حقوق اجتماعی.
- عدم عضویت در سازمان‌های منحل (مانند ساواک یا حزب رستاخیز)
- و عدم وابستگی به ارکان رژیم سابق (موضوع ماده ۷ قانون).

### ۲-۳- مراحل اجرایی ثبت و صدور پروانه

- فرآیند اداری و حقوقی اخذ مجوز شامل گام‌های زیر است:
  - الف) تسلیم درخواست و مدارک: متقاضیان باید مدارک خود را در تهران به وزارت کشور و در شهرستان‌ها به فرمانداری محل تسلیم کنند. این مدارک شامل موارد زیر است:
    - تکمیل فرم‌های مشخصات هیئت مؤسس و رهبری.
    - ارائه دو نسخه از مرامنامه و اساسنامه.
    - گواهی عدم سوءپیشینه و فتوکپی شناسنامه اعضا.
  - ب) بررسی و استعلامات اولیه: وزارت کشور موظف است پس از دریافت مدارک، ظرف مدت یک ماه تحقیقات لازم را پیرامون صلاحیت اعضای مؤسس انجام داده و پرونده را تکمیل نماید (ماده ۸ آیین‌نامه).
  - ج) ارجاع به کمیسیون ماده ۱۰: پرونده‌های متقاضیان جهت اتخاذ تصمیم نهایی به «کمیسیون ماده ۱۰ قانون احزاب» احاله می‌شود. این کمیسیون مرکب از نمایندگان دادستان کل کشور، شورای عالی قضایی (قوه قضاییه)، وزارت کشور و دو نماینده از مجلس شورای اسلامی است.

د) تصمیم‌گیری و صدور پروانه: کمیسیون موظف است به نوبت به پرونده‌ها رسیدگی کند. چنانچه کمیسیون ظرف سه ماه بدون ارائه دلیل قانونی اعلام نظر نکند، وزارت کشور مکلف به صدور پروانه است (ماده ۱۲ قانون). پس از تصویب کمیسیون، پروانه با امضای وزیر کشور صادر می‌گردد.

#### ۲-۴- الزامات پس از صدور مجوز

پس از دریافت پروانه، گروه مؤسسين موظف است اقدامات زیر را انجام دهد:

-انتشار در روزنامه رسمی: مرامنامه و اساسنامه گروه باید با هزینه مؤسسين در روزنامه رسمی کشور چاپ و منتشر شود تا رسمیت یابد (ماده ۱۱ قانون).

-اعلام تغییرات: هرگونه تغییر در اساسنامه، مرامنامه یا کادر رهبری باید ظرف یک هفته به وزارت کشور اعلام شده و توسط کمیسیون ماده ۱۰ بررسی گردد.

#### ۲-۵- محدودیت‌ها و نظارت

فعالیت کانون‌ها و انجمن‌ها آزاد است، مشروط بر اینکه مرتکب تخلفات ماده ۱۶ (از جمله نقض استقلال کشور، تبانی با بیگانگان، نقض وحدت ملی و موازین اسلامی) نشوند. همچنین برگزاری راهپیمایی‌ها و اجتماعات در میادین عمومی منوط به اطلاع و کسب مجوز جداگانه از وزارت کشور است تا مخل مبانی اسلام نباشد.

### ۳- دوره دوم؛ گسست و بلاتکلیفی حقوقی

همان‌طور که پیش از این بیان شد تا سال ۱۳۹۵ فرآیند ثبت و مجوز‌گیری کانون‌های بازنشستگی از طریق ماده ۱۰ قانون احزاب (مصوب ۱۳۶۰) پیگیری می‌شد و حوزه سیاسی وزارت کشور متولی اصلی این فرایند بود. در پی برخی اصلاحات قانونی این فرایند با اختلال مواجه شد و از سال ۱۳۹۴ اصلاحات قانون احزاب و تشکل‌ها در دستور کار قرار گرفت.

قانون نحوه فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی مصوب ۱۳۹۴/۱۱/۰۴ مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۱۳۹۵/۰۸/۰۸ از سوی مجمع تشخیص مصلحت نظام تأیید و در تاریخ ۱۳۹۵/۰۸/۲۲ جهت اجرا ابلاغ شد. این قانون از تاریخ لازم‌الاجرا شدن جایگزین قانون «فعالیت احزاب، جمعیت‌ها و انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیتهای دینی شناخته‌شده»، مصوبه ۱۳۶۰/۰۶/۰۷ مجلس شورای اسلامی شد. قانون احزاب مصوب ۱۳۹۵ نسبت به قانون مصوب ۱۳۶۰، جزئی‌تر و تفصیلی‌تر نگارش شده بود که حاکی از حرکت قانون‌گذار به سمت تفصیلی و تخصصی‌تر شدن قوانین است اما در قانون جدید، برخلاف قانون ۱۳۶۰، در عنوان و نیز در مواد مورد اشاره در متن، از «جمعیت‌ها، انجمن‌های صنفی و انجمن‌های اسلامی» نامی نیامده بود و قانون به «احزاب و گروه‌های سیاسی» معطوف شده بود. این تغییر ابهام‌ساز بود، چراکه وقتی قانون‌پیشین که این تشکل‌ها را نیز در بر می‌گرفت نسخ شد، این پرسش مطرح می‌شد که چارچوب حقوقی ادامه فعالیت جمعیت‌ها و انجمن‌های صنفی و

انجمن‌های اسلامی پس از اجرای قانون جدید دقیقاً به کدام قانون و سازوکار اتکا خواهد داشت.

طی سال‌های گذشته، در خصوص تشکل‌های مدنی مختلف، مراجع متعددی برای صدور مجوز فعالیت وجود داشته است. این مراجع به تدریج تخصصی‌تر شده و تلاش شده است متناسب با ماهیت هر نهاد مدنی، مرجع صدور مجوز و فرایندهای اداری مربوط به آن طراحی و تفکیک شود. با این حال، در خصوص کانون‌های بازنشستگی، مرجع صالح برای صدور مجوز به‌طور شفاف تعیین نشده و این امر موجب بروز ابهام و خلأ حقوقی در وضعیت قانونی این کانون‌ها شده است.

در نتیجه این ابهام تقنینی و فقدان مرجع مشخص، امکان ثبت رسمی و اخذ یا تمدید مجوز فعالیت برای کانون‌های بازنشستگی به تدریج سلب شد و در عمل، مجوزهای صادرشده برای بسیاری از کانون‌ها غیرفعال شد. این در حالی است که مجوز فعالیت کانون‌ها عموماً با اعتبار سه‌ساله صادر می‌شد و با تغییر قانون احزاب، امکان تمدید این مجوزها از حیث حقوقی منتفی شد. این وضعیت نامشخص و مبهم تا زمان تدوین و تصویب قانون تشکل‌های صنفی - تخصصی در سال ۱۴۰۱ استمرار یافت و خلأ قانونی موجود را به یکی از چالش‌های اساسی فعالیت کانون‌های بازنشستگی بدل کرد.

## ۴- دوره سوم؛ گذار مجوزدهی کانون‌ها به قانون تشکیل‌های

### صنفی-تخصصی

پس از ابهام قانونی طولانی مدت در رابطه با حذف انجمن‌های صنفی از قانون احزاب جدید، قانون نحوه تشکیل و فعالیت تشکیل‌های صنفی-تخصصی که از این پس به اختصار «قانون تشکیل‌های صنفی» خوانده می‌شود در تاریخ ۱۴۰۱/۱۱/۱۷ با هدف ایجاد چارچوب واحد برای تأسیس، صدور مجوز و نظارت بر تشکیل‌های صنفی-تخصصی تصویب و در ۱۴۰۱/۱۲/۰۶ ابلاغ شد. در پی آن، آیین‌نامه اجرایی قانون نحوه تشکیل و فعالیت تشکیل‌های صنفی-تخصصی که از پس به اختصار «آیین‌نامه اجرایی» خوانده می‌شود نیز در هیئت وزیران تصویب و در ۱۴۰۲/۱۱/۰۳ ابلاغ شد. با توجه به برخی ناهم‌خوانی‌ها میان این قانون و آیین‌نامه اجرایی آن با نحوه فعالیت کانون‌های بازنشستگی مسیر مجوزگیری کانون‌های بازنشستگی ناهموار شد. مسئله اصلی این قانون آن است که این «بازتعریف صنفی» به سبب ناسازگاری با ماهیت و کارکرد کانون‌های بازنشستگی، در عمل سبب شده اقبال کانون‌ها به اخذ مجوزهای جدید کاهش یابد و مسیر اجرایی قانون نیز با برخی چالش‌ها مواجه باشد.

قانون جدید، «تشکل صنفی-تخصصی» را در بند الف ماده ۱ چنین تعریف می‌کند:

تشکیلاتی است که بوسیله دارندگان کسب یا پیشه یا حرفه یا تخصص یا مهارت معین تشکیل شده و اهداف، برنامه‌ها و اقدامات آن به صورت غیرسیاسی، غیردولتی، غیرتجاری، غیرانتفاعی و داوطلبانه در جهت منافع

خاص مربوط به آن صنف بوده و مطابق اساسنامه مصوب خود و در سطح ملی یا استانی فعالیت می‌کند.

نکته قابل توجه، تاکید بر کسب/پیشه/حرفه/تخصص/مهارت به عنوان مبنای شکل‌گیری تشکل صنفی-تخصصی است. به علاوه در تبصره همین بند آمده است:

تشکل‌های صنفی-تخصصی می‌توانند مطابق اساسنامه خود تحت عناوین دیگر از جمله «جمعیت»، «انجمن»، «جامعه»، «مجمع»، «خانه» و «کانون»، نامگذاری شوند.

در این قانون، کانون‌های بازنشستگی به‌طور صریح و مستقل تعریف نشده‌اند؛ با این حال، وجود دو تبصره و عدم شمول کانون‌های بازنشستگی در زمره مستثنیات این قانون به‌طور ضمنی بر شمول این کانون‌ها در قلمرو اجرای قانون دلالت دارد. در بند «چ» ماده ۵، «دارا بودن مجوز، مدرک یا سابقه کسب یا پیشه یا حرفه یا مهارت یا تخصص مرتبط به‌صورت مستند» به‌عنوان یکی از شرایط «متقاضیان تأسیس، عضویت و ارکان تشکل» تعیین شده است، لیکن در تبصره ذیل همان بند، کانون‌های بازنشستگان از شمول این حکم مستثنا شده‌اند. حکم مشابهی در تبصره (۱) بند «پ» ماده ۱۴ نیز پیش‌بینی شده است؛ بدین معنا که کانون‌های بازنشستگان از ممنوعیت «استفاده تشکل‌ها از منابع و امکانات دستگاه‌های اجرایی» مستثنا شده‌اند.

مجموع این استثنائات قانونی ذیل دو تبصره فوق‌الذکر، علی‌رغم فقدان تصریح اولیه، در عمل حکایت از آن دارد که کانون‌های بازنشستگی مشمول مقررات این قانون تلقی شده و فرآیند اخذ مجوز فعالیت آن‌ها ذیل همین قانون سامان یافته است؛ به‌ویژه آنکه در سایر قوانین و مقررات جاری ناظر بر

صدور مجوز شکل‌ها، عنوان «قانون بازنشستگی» به‌عنوان قالب حقوقی مصرح پیش‌بینی نشده است.

قانون شکل‌های صنفی و آیین‌نامه اجرایی آن، نقش حوزه اقتصادی وزارت کشور را محوری می‌کند؛ به‌ویژه آن‌که دبیر کارگروه کشوری «معاون هماهنگی امور اقتصادی و توسعه منطقه‌ای وزارت کشور» و دبیر کارگروه استانی «معاون هماهنگی امور اقتصادی استانداری» است، برخلاف قانون احزاب مصوب سال ۱۳۶۰ که معاونت سیاسی وزارت کشور متولی امور بود. این چنین نهادی، یکی از ریشه‌های «عدم تناسب کارکردی» است که قانون‌های بازنشستگی نسبت به آن معترضند.

افزون بر مراتب فوق، باید توجه داشت که قرار دادن قانون‌های بازنشستگی در ذیل شکل‌های صنفی - تخصصی می‌تواند قرینه‌ای بر اراده قانون‌گذار در شناسایی و تعریف این قانون‌ها به‌عنوان شکل‌هایی «غیرسیاسی» با هدف پیگیری مطالبات «صنفی» تلقی شود. در صورت پذیرش این تفسیر، شمول قانون‌های بازنشستگی در قلمرو این قانون نه ناشی از سهو یا خلأ تقنینی، بلکه نتیجه اتخاذ سیاستی آگاهانه و پیشینی از سوی قانون‌گذار در راستای محدودسازی یا منع فعالیت سیاسی این شکل‌ها ارزیابی می‌شود. بر این اساس، چنانچه این منطق سیاسی-امنیتی مبنای تحلیل قرار گیرد، مطالبه اصلاح یا تغییر این قانون، دست‌کم در چارچوب شرایط کلان سیاسی-اجتماعی کنونی کشور، با موانع جدی از سمت برخی نهادهای حاکمیتی مواجه خواهد بود.

جدول ۱- مقایسه قانون احزاب و قانون تشکل‌های صنفی

محور مقایسه	قانون تشکل‌های صنفی-تخصصی (۱۴۰۱)	قانون احزاب، جمعیت‌ها و انجمن‌ها (۱۳۶۰)
ماهیت و هدف	غیرسیاسی، غیردولتی و غیرانتفاعی؛ معطوف به تخصص یا صنف خاص.	سیاسی، صنفی، انجمن‌های اسلامی و اقلیت‌های دینی.
مرجع صدور پروانه	«کارگروه» کشوری یا استانی (مستقر در وزارت کشور).	«کمیسیون ماده ۱۰ احزاب» (متشکل از نمایندگان قوای سه‌گانه).
محدوده فعالیت	ملی یا استانی (بسته به سطح تخصص و تقاضا).	محدودیت صریحی در سطح‌بندی استانی/ملی به دقت قانون ۱۴۰۱ نداشت.
شرایط مؤسسين	داشتن تخصص مرتبط، عدم سوء‌پیشینه، تابعیت ایران و سن بالای ۲۵ سال.	اعتقاد به اسلام (یا ادیان رسمی)، تابعیت ایران و عدم وابستگی به رژیم سابق.
منابع مالی	حق عضویت، کمک‌های هدایا، و درآمدهای حاصل از فعالیت‌های مرتبط با اساسنامه.	حق عضویت، کمک‌های داوطلبانه و درآمدهای غیربازرگانی.
نظارت و گزارش‌دهی	نظارت بر فعالیت‌ها از طریق کارگروه و الزام به شفافیت عملکرد.	نظارت توسط کمیسیون ماده ۱۰؛ اما با ابزارهای سنتی و فیزیکی (غیرسیستمی).
نحوه انحلال	به صورت خودخواسته یا با حکم دادگاه صالح به درخواست کارگروه.	طبق اساسنامه یا حکم دادگاه صالحه (با شرایط سیاسی خاص آن دوران).

#### ۴-۱- چالش‌های قانون تشکیل‌های صنفی برای کانون‌ها

بر اساس بررسی قانون تشکیل‌های صنفی و آیین‌نامه اجرایی آن و همچنین بررسی‌های میدانی و جمع‌آوری اطلاعات از کانون‌های بازنشستگی برخی چالش‌های اصلی به شرح زیر احصا شده‌اند:

#### ۴-۱-۱ مسئله تعریف: آیا بازنشستگان صنف‌اند؟

«اشتراک حرفه‌ای و مهارتی» وجه مشترک تشکیل‌های صنفی و تخصصی است. در مقابل، یکی از کلیدی‌ترین نقدهای فعالان و کانون‌های بازنشستگی آن است که بازنشستگان به معنای دقیق کلمه «صنف» واحدی نیستند؛ اشتراک آن‌ها «وضعیت بازنشستگی» است، نه حرفه/تخصص مشترک.

در قانون فعالیت تشکیل‌های صنفی، کانون‌های بازنشستگی در کنار اصناف و تشکیل‌های تجاری و حرفه‌ای پیش‌بینی شده‌اند، حال آنکه از حیث ماهیت، کارکرد و فلسفه وجودی، تفاوتی بنیادین میان این دو دسته نهاد وجود دارد. اصناف تجاری و حرفه‌ای، به‌طور سنتی و حقوقی، به‌عنوان نهادهای تنظیم‌گر درون‌گروهی فعالیت‌های اقتصادی شناخته می‌شوند که وظیفه اصلی آن‌ها سامان‌دهی روابط حرفه‌ای، نظارت بر حسن اجرای مقررات صنفی، دفاع از منافع شغلی اعضا در چارچوب بازار و تعامل با نهادهای حاکمیتی در حوزه تنظیم فعالیت‌های اقتصادی است.

در مقابل، کانون‌های بازنشستگی واجد چنین ماهیتی نبوده و از منظر حقوقی نمی‌توان آن‌ها را «صنف» به معنای مصطلح تلقی کرد. اعضای این کانون‌ها اساساً از چرخه فعالیت اقتصادی و اشتغال خارج شده‌اند و تشکیل‌یابی آنان

نه با هدف تنظیم فعالیت حرفه‌ای یا اقتصادی، بلکه با هدف پیگیری مطالبات اجتماعی، معیشتی و حقوقی بازنشستگان در برابر نهادهای عمومی، به‌ویژه دولت و مجلس شورای اسلامی، صورت می‌پذیرد.

قرار دادن کانون‌های بازنشستگی در ذیل چارچوب قانونی واحد با اصناف تجاری، بدون التفات به این تمایز ماهوی، منجر به ایجاد ناهمگونی ساختاری در نظام حقوقی تشکل‌ها شده و محدودیت‌هایی را بر کارکرد واقعی این کانون‌ها تحمیل کرده است. همین ناهمخوانی میان جایگاه قانونی کانون‌های بازنشستگی و نقش اجتماعی و مطالبه‌محور آن‌ها، منشأ اصلی اعتراضات و نارضایتی بازنشستگان نسبت به قانون مزبور به شمار می‌آید؛ اعتراضاتی که بیش از آنکه ناظر بر جزئیات اجرایی باشد، متوجه مبنای تقنینی و طبقه‌بندی نادرست این تشکل‌ها در نظام حقوقی موجود است.

نکته مهم این است که در خود قانون تشکیل‌های صنفی در ماده ۵ (تبصره بند چ)<sup>۲</sup> و ماده ۸ و ۹ آیین‌نامه اجرایی<sup>۳</sup> تا حدی این ناهم‌خوانی از سمت

<sup>۲</sup> ماده ۵ - متقاضیان تأسیس، عضویت و ارکان تشکیل باید دارای شرایط زیر باشند:

الف - اعتقاد به اسلام؛

تبصره - اقلیت‌های دینی مذکور در قانون اساسی، صرفاً از شرط اعتقاد به اسلام معافند و سایر شرایط قانونی لازم را باید دارا باشند.

ب - التزام عملی به قانون اساسی و نظام مقدس جمهوری اسلامی ایران؛

پ - داشتن تابعیت ایرانی و ترک تابعیت غیرایرانی؛

ت - داشتن سن حداقل بیست و پنج سال تمام برای اعضای ارکان تشکیل و هجده سال تمام برای متقاضیان عضویت؛

ث - داشتن حداقل مدرک دیپلم یا معادل آن برای اعضای ارکان تشکیل؛

ج - عدم محکومیت کیفری مؤثر و عدم محرومیت از حقوق اجتماعی؛

چ - دارا بودن مجوز، مدرک یا سابقه کسب یا پیشه یا حرفه یا مهارت یا تخصص مرتبط به صورت مستند؛

تبصره - قانون‌های بازنشستگان از حکم این جزء مستثنی هستند.

ح - داشتن کارت پایان خدمت و وظیفه عمومی یا کارت معافیت دائمی جهت عضویت آقایان در ارکان تشکیل؛

خ - عدم وابستگی به احزاب، سازمان‌ها و گروه‌های غیرقانونی و هواداری آنها؛

د - عدم اعتیاد به مواد مخدر و روانگردان و عدم استعمال آنها.

ذ - داشتن وثاقت و امانت برای متقاضیان تأسیس و عضویت در ارکان تشکیل.

تبصره - هریک از متقاضیان تأسیس و عضویت در ارکان مکلفند استشهادیه‌ای مبنی بر تأیید وثاقت و امانت از پنج نفر از معتمدین وثیق و امین محلی، حسب مورد به کارگروه استانی یا کارگروه کشوری ارائه نمایند.

<sup>۳</sup> ماده ۸ - متقاضیان تأسیس، عضویت و ارکان تشکیل باید دارای شرایط زیر باشند:

الف - اعتقاد به اسلام.

تبصره - اقلیت‌های دینی مذکور در قانون اساسی، صرفاً از شرط اعتقاد به اسلام معافند و سایر شرایط قانونی لازم را باید دارا باشند.

ب - التزام عملی به قانون اساسی و نظام مقدس جمهوری اسلامی ایران.

پ - داشتن تابعیت ایرانی و ترک تابعیت غیرایرانی.

د - داشتن سن حداقل بیست و پنج سال تمام برای اعضای ارکان تشکل و هجده سال تمام برای متقاضیان عضویت.

هـ - داشتن حداقل مدرک دیپلم یا معادل آن برای اعضای ارکان تشکل.

و - عدم محکومیت کیفری مؤثر و عدم محرومیت از حقوق اجتماعی.

ز - دارا بودن مجوز، مدرک یا سابقه کسب یا پیشه یا حرفه یا مهارت یا تخصص مرتبط به صورت مستند.

تبصره - کانون‌های بازنشستگان از حکم این جزء مستثنی هستند.

ح - داشتن کارت پایان خدمت و وظیفه عمومی یا کارت معافیت دائمی جهت عضویت آقایان در ارکان تشکل.

ط - عدم وابستگی به احزاب، سازمان‌ها و گروه‌های غیرقانونی و هواداری آنها.

ی - عدم اعتیاد به مواد مخدر و روانگردان و عدم استعمال آنها.

ک - داشتن وثاقت و امانت برای متقاضیان تأسیس و عضویت در ارکان تشکل.

ماده ۹ - مدارک موردنیاز جهت تقاضای صدور مجوز اولیه به شرح زیر است و باید به همراه تقاضانامه، از طریق زیرسامانه موضوع ماده (۳) این آیین‌نامه به دبیرخانه کارگروه ذی‌ربط ارائه و یک نفر به عنوان نماینده هیئت مؤسس تعیین شود:

۱ - اسامی و کاربرگ مشخصات فردی اعضای هیئت مؤسس.

۲ - تصویر صفحات شناسنامه و کارت ملی اعضای هیئت مؤسس.

۳ - استشهدادیه وثاقت و امانت از (۵) نفر از معتمدین وثیق و امین محلی از جمله امام جماعت مساجد، بسیج، اعضای شوراهای اسلامی شهر و روستا و افراد متخصص مرتبط با موضوع فعالیت تشکل.

۴ - تصویر مجوز، مدرک یا سابقه کسب یا پیشه یا حرفه یا مهارت یا تخصص اعضای هیئت مؤسس.

تبصره - در خصوص کانون‌های بازنشستگی ارائه حکم بازنشستگی کفایت می‌نماید.

قانونگذار هم مشهود بوده و در شرایط عضویت/ارکان، یک استثنا برای کانون‌های بازنشستگان پیش‌بینی کرده است: الزام به ارائه «مجوز/مدرک/سابقه حرفه‌ای مرتبط» برای کانون‌های بازنشستگان اعمال نمی‌شود این استثنا پذیرش ضمنی غیرصنفی بودن کامل کانون‌ها را نشان می‌دهد.

#### ۴-۱-۲- تشکیل‌های ملی و استانی و حذف سطح شهرستان

قانون، شکل را در دو مقیاس «ملی» یا «استانی» تعریف می‌کند. آیین‌نامه نیز همین منطوق را ادامه می‌دهد و تعاریف تشکیل ملی/استانی را با معیارهایی مانند تعداد اعضا و گستره شعب تبیین می‌کند. در بسیاری از مناطق، سازمان‌یافتگی واقعی کانون‌ها در سطح شهرستان/شهرهای پیرامونی رخ داده و محدودسازی ساختار حقوقی به «استان/ملی» می‌تواند به حذف یا تضعیف گروه‌های غیرقابل ادغام با سطح استانی بینجامد.

بر اساس ساختار پیش‌بینی‌شده در قانون فعالیت تشکیل‌های صنفی، تشکیل‌های دارای سطح ملی و استانی از این اختیار برخوردارند که در سطوح

---

۵- تصویر آخرین مدرک تحصیلی اعضای هیئت مؤسس.

۶- تصویر کارت پایان خدمت یا معافیت دائمی برای آقایان عضو هیئت مؤسس.

۷- گواهی عدم محکومیت کیفری مؤثر.

۸- گواهی عدم اعتیاد.

۹- اساسنامه پیشنهادی.

پایین‌تر، نسبت به تأسیس شعبه یا ایجاد نمایندگی اقدام کنند. این سازوکار، به‌عنوان یکی از ظرفیت‌های قانونی موجود، می‌تواند برای رسمی‌سازی فعالیت تشکل‌ها در مقیاس شهرستانی مورد بهره‌برداری قرار گیرد. به بیان دیگر، تشکیل یک تشکل در سطح ملی یا استانی، این امکان را فراهم می‌سازد که تشکل‌های کوچک‌تر در قالب شعب یا نمایندگی‌های وابسته، در بخش‌ها و مناطق مختلف کشور به‌صورت قانونی و مجوزدار فعالیت کنند. از این منظر، قانون فعلی ظرفیتی را ایجاد کرده است که می‌توان از آن به‌عنوان یکی از مسیرهای اخذ مجوز و سامان‌دهی حقوقی تشکل‌ها استفاده کرد.

با این حال، منطق تشکل‌یابی پیش‌بینی‌شده در قانون، مبتنی بر ساختار «بالا به پایین» است و با الگوی عملی شکل‌گیری کانون‌های بازنشستگی که عمده‌تاً بر سازمان‌یابی «پایین به بالا» و مبتنی بر ابتکار و مشارکت مستقیم بازنشستگان در سطوح محلی استوار بوده است، در تعارضی بنیادین قرار دارد. در نتیجه چنین سازوکاری، این احتمال وجود دارد که سطح بالایی از تمرکزگرایی در ساختار تشکل‌ها شکل گیرد؛ به‌نحوی که یک تشکل صنفی در سطح ملی یا در مرکز کشور ایجاد شده و سایر تشکل‌ها در سطوح استانی و محلی، صرفاً در قالب شعب یا نمایندگی‌های تابع آن فعالیت کنند.

از منظر نظری و تاریخی، الگوی تشکل‌یابی حاکم پیش از تصویب این قانون، از تناسب و همخوانی بیشتری با ماهیت اجتماعی، مشارکتی و شیوه فعالیت کانون‌های بازنشستگی برخوردار بوده است. با وجود این، با لحاظ وضعیت حقوقی و تقنینی فعلی و محدودیت‌های ناشی از آن، بهره‌گیری از ظرفیت قانونی تأسیس شعب و نمایندگی‌ها می‌تواند به‌عنوان راهکاری عملی

و موقت برای رسمی‌سازی فعالیت کانون‌ها در سطوح پایین‌تر و جلوگیری از توقف کامل فعالیت‌های تشکیلاتی مورد استفاده قرار گیرد. مع‌الوصف، این سازوکار علاوه بر ایراد ساختاری ناشی از ماهیت سلسله‌مراتبی و بالا به پایین آن، با اشکال اساسی دیگری نیز مواجه است. در شکل‌هایی که در قالب شعبه یا نمایندگی فعالیت می‌کنند، حدود اختیارات، نحوه اداره و تصمیم‌گیری‌ها عمدتاً بر اساس احکام و مقررات صادره از سوی نهاد مرکزی استانی یا ملی تنظیم می‌شود. این وضعیت می‌تواند الزامات بنیادین مشارکت جمعی، از جمله برگزاری انتخابات مستقل، پاسخگویی مدیران و نقش‌آفرینی مؤثر تمامی ذی‌نفعان - که از ارکان اساسی فعالیت کانون‌های بازنشستگی به شمار می‌آید - را تضعیف یا عملاً منتفی سازد.

از این رو، همواره باید مدنظر داشت که اتکا به سازوکار شعبه و نمایندگی، در عین فراهم آوردن امکان اخذ مجوز و رسمیت حقوقی، می‌تواند زمینه‌ساز بروز فساد، کاهش شفافیت و نقض فلسفه مشارکتی و دموکراتیک فعالیت شکل‌ها شود؛ خطری که در صورت عدم پیش‌بینی تضمین‌های حقوقی لازم، ماهیت و کارکرد واقعی کانون‌های بازنشستگی را با چالش جدی مواجه خواهد کرد.

#### ۴-۱-۳- خطر حذف کانون‌های کوچک

بر اساس تبصره بند پ ماده ۱ قانون حداقل عضو لازم برای تشکیل یک کانون در سطح استان بسته به جمعیت آن استان از ۱۰۰ تا ۲۰۰ نفر است. این محدودیت سبب می‌شود برخی ادارات کل در سطح استانی که عملاً تعداد کارمندان و بازنشستگان آنها محدود است با چالش در تامین این حداقل

مواجه باشند. در مورد این دسته از تشکل‌ها استفاده از ظرفیت تاسیس نمایندگی یا شعبه عملی‌ترین راهکار موجود است.

#### ۴-۱-۵- چالش‌های ثبت در سامانه تشکل‌های صنفی-تخصصی

یکی از ویژگی‌های قابل توجه قانون، پیش‌بینی و طراحی یک نظام الکترونیکی برای طی فرایند ثبت و اخذ مجوز فعالیت تشکل‌ها است. سامانه‌مند شدن مراحل تأسیس و فعالیت تشکل‌های صنفی - تخصصی، فی‌نفسه گامی مثبت در جهت ارتقای شفافیت، استانداردهای رویه‌های اداری و کاهش اعمال سلیقه در فرایندهای صدور مجوز تلقی می‌شود. با این حال، برخی شواهد و تجارب عملی حاکی از آن است که سامانه مزبور در فرآیند ثبت کانون‌های بازنشستگی با اختلالات اجرایی و محدودیت‌هایی مواجه بوده و در حال حاضر به‌طور کامل به یک سازوکار عملیاتی پایدار و قابل اتکا تبدیل نشده است. این وضعیت، البته به معنای انسداد کامل مسیر ثبت و اخذ مجوز نیست؛ چنان‌که شمار قابل توجهی از کانون‌های بازنشستگی توانسته‌اند از طریق همین سامانه نسبت به ثبت و اخذ مجوز اقدام کنند.

در این چارچوب، مستندسازی نظام‌مند مشکلات و چالش‌های کانون‌های بازنشستگی در استفاده از سامانه الکترونیکی، و انعکاس آن به مراجع ذی‌ربط، می‌تواند نقش مؤثری در اصلاح رویه‌ها، بهبود کارکرد سامانه و تسهیل بهره‌گیری عملی از این ظرفیت قانونی ایفا کند.



تصویر ۱: سامانه تشکل‌های صنفی-تخصصی<sup>۴</sup>

#### ۴-۱-۶- تعارض قانون با اساسنامه کانون‌ها

با توجه به اینکه بسیاری از کانون‌های بازنشستگی پیش از تصویب قانون تشکل‌های صنفی بر اساس قوانین و مقررات پیشین تأسیس شده‌اند، برخی تعارضات ساختاری میان مفاد اساسنامه‌های ثبت‌شده و مقررات جدید قانونی مشاهده می‌شود. به‌عنوان نمونه، در اساسنامه برخی از کانون‌ها، مدت تصدی اعضای هیئت مدیره سه سال تعیین شده است، حال آنکه ماده ۱۹ آیین‌نامه اجرایی قانون تشکل‌های صنفی مدت تصدی اعضای هیئت مدیره را دو سال پیش‌بینی کرده است.

از این رو، فعالیت کانون‌ها در چارچوب قانون فعلی مستلزم انجام اصلاحاتی در اساسنامه‌های موجود است تا تطابق با الزامات قانونی حاصل شود. با این حال، شایان ذکر است که برخی کانون‌ها تمایل چندانی به اعمال

این اصلاحات نشان نمی‌دهند، موضوعی که می‌تواند فرآیند رسمی‌سازی و اخذ مجوز قانونی فعالیت آن‌ها را با تأخیر یا پیچیدگی مواجه سازد.

#### ۴-۲- ظرفیت‌های موجود در قانون تشکل‌های صنفی

علی‌رغم همه محدودیت‌ها قانون فعلی امکان‌هایی را نیز در اختیار کانون‌ها قرار داده است تا بتوانند متناسب با ماهیت فعالیت خود عمل کنند.

#### ۴-۲-۱- فعالیت صنفی به عنوان یک فرصت

هرچند ماهیت فعالیت کانون‌های بازنشستگی، از حیث کارکرد و هدف، معطوف به مطالبه‌گری بوده و در عمل واجد ابعاد اجتماعی و تا حدی سیاسی است، با این حال، با توجه به شرایط سیاسی حاکم بر کشور و حساسیت‌های موجود نسبت به فعالیت‌های جمعی و سازمان‌یافته، قانون تشکل‌های صنفی واجد ظرفیتی است که می‌تواند امکان فعالیت کانون‌های بازنشستگی را به دور از شائبه انتساب به فعالیت‌های سیاسی و حزبی فراهم سازد. از این منظر، این قانون می‌تواند به‌عنوان بستری حقوقی و نسبتاً امن برای پیگیری مطالبات صنفی، معیشتی و حقوقی بازنشستگان مورد استفاده قرار گیرد.

به بیان دیگر، اگرچه قانون تشکل‌های صنفی در مقام تنظیم‌گری، عملاً با هدف محدودسازی دامنه فعالیت‌های مدنی بازنشستگان و هدایت آن‌ها به چارچوبی غیرسیاسی وضع شده است، اما هم‌زمان این امکان را نیز فراهم می‌آورد که فعالیت کانون‌های بازنشستگی در پوشش فعالیت صنفی، از جهات قانونی برخوردار شده و استمرار یابد. در فضای سیاسی و حقوقی ایران، فعالیت‌های صنفی به‌طور سنتی با سطح تحمل و پذیرش بیشتری

نسبت به فعالیت‌های صریح سیاسی مواجه بوده‌اند و از همین رو، اتکا به این چارچوب قانونی می‌تواند در شرایط فعلی، راهبردی عمل‌گرایانه برای تداوم فعالیت کانون‌های بازنشستگی و پیگیری مطالبات آنان تلقی شود.

#### ۴-۲-۲- استقلال مالی و استثنای بازنشستگان

قانون در ماده ۱۴<sup>۱</sup> و آیین‌نامه اجرایی در ماده ۲۳<sup>۲</sup>، استفاده تشکل‌ها از منابع و امکانات دستگاه‌های اجرایی را ممنوع می‌کند، اما «کانون‌های

<sup>۱</sup> ماده ۱۴ - منابع درآمدی تشکل‌ها عبارتند از:

الف - حق عضویت اعضاء؛

ب - کمک‌ها و هدایای نقدی و غیرنقدی اشخاص حقیقی و حقوقی ایرانی یا غیرایرانی با مجوز کارگروه، وزارت اطلاعات، سازمان اطلاعات سپاه پاسداران انقلاب اسلامی و وزارت امور خارجه؛  
پ - وجوه حاصل از فعالیت‌های قانونی انجام شده در چهارچوب موضوع فعالیت، اهداف و اساسنامه.

تبصره ۱ - هرگونه استفاده تشکل‌ها از منابع و امکانات دستگاه‌های اجرائی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه پنجساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۴/ ۱۲/ ۱۳۹۵ ممنوع است. کانون‌های بازنشستگان از حکم این تبصره مستثنی هستند.

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 - تشکل‌ها موظفند منابع مالی خود را با رعایت این قانون در اساسنامه تعیین کنند و کلیه دریافتی‌ها و پرداختی‌های خود را از طریق حساب بانکی انجام دهند و عملکرد مالی خود را در دفاتر مالی مربوط ثبت کنند.

<sup>۲</sup> ماده ۲۳ - منابع درآمدی تشکل‌ها عبارتند از:

الف - حق عضویت اعضاء

بازنشستگان» را از حکم این ممنوعیت مستثنی می‌سازد و آن‌ها را تابع قوانین و مقررات مربوط می‌داند. از منظر کانون‌ها، این استثنا نوعی «تبعیض مثبت» تلقی می‌شود که امکان بهره‌مندی آنان از برخی امکانات دولتی (مانند تخصیص مکان برای استقرار کانون‌های بازنشستگی) را منتفی نکرده است؛ اما در عین حال، همین مستثناسازی می‌تواند دلالت بر نوعی منفک‌بودن این گروه از چارچوب کلی قانون داشته باشد.

#### ۴-۲-۳- تساهل در اجرای قانون

بر اساس بررسی‌های میدانی، وزارت کشور در مواجهه با ناهماهنگی زیرساختی و عدم تناسب مقررات با ساختار کانون‌ها، به نوعی تساهل نیز روی آورده است: اجازه به کانون‌ها برای برگزاری مجامع (عادی/فوق‌العاده)، فعالیت موقت بر مبنای مجوزهای قبلی، با افق زمانی برای تطبیق در آینده. تا

---

ب- کمک‌ها و هدایای نقدی و غیرنقدی اشخاص حقیقی و حقوقی ایرانی یا غیرایرانی با مجوز کارگروه، وزارت اطلاعات، سازمان اطلاعات سپاه پاسداران انقلاب اسلامی و وزارت امور خارجه. ج- وجوه حاصل از فعالیت‌های قانونی انجام شده در چهارچوب موضوع فعالیت، اهداف و اساسنامه.

تبصره ۱- هرگونه استفاده تشکل‌ها از منابع و امکانات دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه پنجساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۵ ممنوع است. کانون‌های بازنشستگان از حکم این تبصره مستثنی هستند و تابع قوانین و مقررات مربوط می‌باشند.

تبصره ۲- تشکل‌ها موظفند منابع مالی خود را با رعایت این قانون در اساسنامه تعیین کنند و کلیه دریافتی‌ها و پرداختی‌های خود را از طریق حساب بانکی انجام دهند و عملکرد مالی خود را در دفاتر مالی مربوط ثبت کنند.

بر این مبنا، کانون‌های بازنشستگی فعال شده و بتوانند انتخابات برگزار کنند. با این وجود، برخی کانون‌های بازنشستگی با توجه به انتقاداتی نظیر ماهیت نامتناسب این قانون با کانون‌ها، به این تساهل‌ها اقبال خوبی نشان نداده‌اند. چنین وضعیتی به شائبه منافع فردی در عدم اجرای قانون دامن می‌زند.

## ۵- جمع‌بندی و پیشنهادهای سیاستی

با اتکا به متن قانون و آیین‌نامه و بررسی‌های میدانی می‌توان گفت چالش‌های کانون‌های بازنشستگی بیشتر از جنس «عدم تناسب» است تا صرفاً ابهام حقوقی. قانون تشکل‌های صنفی و آیین‌نامه اجرایی آن با هدف انتظام‌بخشی به تشکل‌های صنفی-تخصصی، معماری جدیدی برای مجوزدهی و نظارت ایجاد کرده‌اند؛ اما کانون‌های بازنشستگی به دلیل ماهیت متفاوت‌شان، به‌سختی در قالب «صنفی-تخصصی» قرار می‌گیرند. وجود استثناهای خاص برای کانون‌های بازنشستگان در قانون و آیین‌نامه نشان‌دهنده آن است که خود قانون‌گذار نیز این ناهم‌خوانی را تشخیص داده، اما راه‌حل‌های ارائه‌شده را به صورت «پراکنده و حداقلی» طراحی کرده است.

در آیین‌نامه و قانون تشکل‌های صنفی، تنها زمانی از کانون‌ها نام برده شده که در حال مستثنی‌سازی آنان از سایر گروه‌ها هستند؛ چه در مورد پروانه ثبت که بازنشستگان از آن مستثنی شده‌اند، و چه در خصوص استفاده از امکانات رفاهی که کانون‌های بازنشستگی را از سایر گروه‌ها جدا کرده است. با توجه به چالش‌های موجود چهار اقدام سیاستی برای کاهش مشکلات موجود پیشنهاد می‌شود:

۱. پیگیری اصلاح قانون و مستثنی شدن کانون‌های بازنشستگی از قانون فعالیت تشکل‌های صنفی: بر اساس اصل هفتاد و چهارم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ارائه طرح قانونی یا اصلاح قوانین و آیین‌نامه‌ها با امضای حداقل پانزده نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی امکان‌پذیر است. در همین چارچوب، اصولی‌ترین راهکار استفاده از این ظرفیت تقنینی

برای اعمال اصلاحات در قانون و آیین‌نامه فعالیت تشکیل‌های صنفی است؛ به‌نحوی که کانون‌های بازنشستگی نیز، مشابه آنچه در ماده ۳۲ قانون پیش‌بینی شده، از شمول این مقررات مستثنی شوند.

در ماده مذکور، دامنه گسترده‌ای از نهادها و تشکله‌ها - از جمله اتحادیه‌های صنفی موضوع قانون نظام صنفی، سازمان‌های نظام حرفه‌ای، احزاب سیاسی، تشکلهای کارگری و کارفرمایی، انجمن‌های علمی، سازمان‌های مردم‌نهاد و سایر عناوین مشابه - صراحتاً از شمول آیین‌نامه خارج شده‌اند. افزون بر این، حذف دو تبصره‌ای که در متن قانون به‌صراحت از «کانون‌های بازنشستگی» نام برده‌اند نیز به‌عنوان بخشی از اصلاحات ضروری است.

با این حال، بدیهی است که صرف خروج کانون‌های بازنشستگی از شمول این قانون، به‌تنهایی کفایت نمی‌کند. با توجه به ابهامات حقوقی موجود، ضروری است یا قانون مستقلی متناسب با ماهیت، کارکرد و اهداف کانون‌های بازنشستگی تدوین شود، یا دست‌کم سازوکار حقوقی شفاف و مشخصی برای فعالیت آن‌ها بر اساس سایر قوانین موضوعه پیش‌بینی شود. یک مطالعه حقوقی جامع برای تحلیل وضعیت کنونی و ارائه یک چارچوب بدیل برای جلوگیری از تکرار مسائل فعلی ضروری است.

باید توجه داشت این مسیر تقنینی، با توجه به لزوم اقتناع تعداد قابل توجهی از نمایندگان برای تدوین و ارائه طرح، و نیز طی تشریفات و فرایندهای قانونی تصویب در مجلس، مسیری پرچالش و زمان‌بر خواهد بود. افزون بر آن، با عنایت به این قرینه که اراده قانون‌گذار معطوف به تعریف کانون‌های بازنشستگی در ذیل فعالیت‌های صنفی و در تقابل با فعالیت

سیاسی - احتمالاً با توجه به ملاحظات و دغدغه‌های امنیتی - بوده است، اعمال چنین اصلاحاتی با موانع جدی‌تری نیز مواجه خواهد شد. لذا موضوع را نمی‌توان صرفاً حقوقی در نظر گرفت و ملاحظات نهادهای بالادست قطعاً در هرگونه تغییر و اصلاح قانون موثر خواهد بود.

از این رو، پیشنهاد می‌شود در عین بهره‌گیری از تمامی ظرفیت‌های قانونی، رسانه‌ای و نهادی برای طرح و پیگیری مطالبات کانون‌های بازنشستگی در مسیر اصلاح قانون، استمرار حیات، فعالیت و کارکرد این کانون‌ها به تحقق اصلاحات تقنینی موکول یا معلق نشده و راهکارهای عملی و حقوقی جایگزین برای تداوم فعالیت آن‌ها در شرایط موجود نیز به‌طور هم‌زمان مورد توجه قرار گیرد.

۲. بهره‌گیری از مسیرهای قانونی جایگزین: با توجه به تعدد مراجع و سازوکارهای پیش‌بینی‌شده در نظام حقوقی موجود برای صدور مجوز فعالیت تشکل‌های مدنی، در مواردی که فعالیت کانون‌های بازنشستگی بر اساس قانون تشکل‌های صنفی با بن‌بست حقوقی مواجه شود، امکان توسل به مسیرهای قانونی جایگزین برای اخذ مجوز قابل بررسی است. در این چارچوب، اخذ مجوز فعالیت تحت عناوینی نظیر تشکل‌های مردم‌نهاد می‌تواند به‌عنوان یکی از گزینه‌های حقوقی موجود مورد توجه قرار گیرد. با این حال، استفاده از این مسیرها صرفاً در شرایط اضطراری و در موارد انسداد کامل مسیرهای پیش‌بینی‌شده در قانون موجود قابل توصیه است.

بدیهی است بهره‌گیری از مسیرهای جایگزین، به‌ویژه پس از تصویب و لازم‌الاجرا شدن قانون تشکل‌های صنفی، می‌تواند واجد حساسیت‌های حقوقی و اجرایی باشد و این برداشت را ایجاد کند که تشکل‌های مزبور از

تبعیت چارچوب قانونی مقرر عدول کرده‌اند. استمرار چنین رویه‌ای ممکن است واکنش و مداخله نهادهای بالادستی را در پی داشته باشد؛ خصوصاً با توجه به اینکه در وضعیت فعلی، مرجع صدور مجوز هم برای تشکیل‌های صنفی - تخصصی و هم برای تشکیل‌های مردم‌نهاد، وزارت کشور است.

افزون بر این، اخذ مجوزهای متعدد و فعالیت تشکیل‌ها ذیل عناوین حقوقی متفاوت می‌تواند به تشتت، پراکندگی و تضعیف انسجام ساختاری در حوزه تشکیل‌یابی بازنشستگان منجر شود و امکان هماهنگی و نمایندگی مؤثر مطالبات را کاهش دهد. با وجود این ملاحظات، می‌توان از برخی ابتکارات حقوقی برای اخذ مجوز فعالیت تشکیل‌هایی در سطوح بالاتر، نظیر شوراها یا مجامع عالی در سطح استانی و ملی، بهره‌گرفت؛ ابتکاراتی که در صورت طراحی دقیق، می‌تواند بخشی از خلأهای موجود را پوشش دهد. تحقق این امر مستلزم رایزنی‌های هدفمند، تعامل مستمر و اخذ مجوزهای لازم در چارچوب تفاهم با وزارت کشور، با هدف عبور از بن‌بست‌های فعلی و بدون خدشه به انسجام نهادی تشکیل‌های بازنشستگی است.

۳. بکارگیری ظرفیت‌های موجود قانون تشکیل‌های صنفی: واقع‌بینانه‌ترین و کم‌هزینه‌ترین مسیر برای تداوم فعالیت قانون‌های بازنشستگی، فعالیت در چارچوب قانون تشکیل‌های صنفی است. این قانون، علی‌رغم محدودیت‌ها و ملاحظات ساختاری، از ظرفیت‌های متعددی برای اعطای رسمیت حقوقی به فعالیت قانون‌های بازنشستگی برخوردار است. تجربه عملی آن دسته از قانون‌هایی که توانسته‌اند از طریق این قانون مجوز فعالیت اخذ کنند، می‌تواند به‌عنوان الگویی اجرایی، در تسهیل و تسریع فرایند اخذ مجوز برای سایر قانون‌ها مورد استفاده قرار گیرد.

هرچند در برخی موارد، قانون امکان تأسیس تشکل‌هایی با عنوان کانون در سطح شهرستان را پیش‌بینی نکرده است، لیکن در سطح استانی عملاً منع حقوقی صریحی برای فعالیت وجود ندارد. از این رو، اصرار بر عدم فعالیت در چارچوب این قانون می‌تواند این شائبه را ایجاد کند که برخی اشخاص یا گروه‌های ذی‌نفع، با مخالفت کلی با قانون، در پی حفظ منافع فردی یا تعویق فرایندهای الزامی نظیر برگزاری انتخابات رسمی، تعیین مدیران و استقرار سازوکارهای پاسخگویی هستند.

به‌منظور پیشگیری از شکل‌گیری چنین شائبه‌ای و تقویت شفافیت و مشروعیت نهادی کانون‌های بازنشستگی، پیشنهاد می‌شود آن دسته از کانون‌هایی که وفق مقررات موجود امکان اخذ مجوز فعالیت دارند، از ظرفیت‌های پیش‌بینی‌شده در این قانون بهره‌برداری کنند. افزون بر این، در سطوح پایین‌تر از استان نیز می‌توان از سازوکار قانونی تأسیس شعبه یا ایجاد نمایندگی - که به‌صراحت در قانون پیش‌بینی شده است - برای استمرار فعالیت و پوشش جغرافیایی گسترده‌تر کانون‌ها استفاده کرد.

۴- مستندسازی ایرادات و ابهامات قانون: صندوق بازنشستگی کشوری می‌تواند با انتشار فراخوانی رسمی، نسبت به جمع‌آوری نظام‌مند مسائل، چالش‌ها و مشکلات کانون‌های بازنشستگی در فرایند ثبت و اخذ مجوز ذیل قانون تشکل‌های صنفی اقدام کند و بدین‌وسیله مجموعه‌ای جامع از نواقص اجرایی و رویه‌ای این قانون را مستند سازد. چنین مستندسازی‌ای می‌تواند مبنای مذاکره و گفت‌وگوی کارشناسی با وزارت کشور، از مجرای وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، به‌منظور رفع نواقص موجود در رویه‌ها و فرایندهای اجرایی قرار گیرد.

قرائن موجود حاکی از آن است که وزارت کشور در این حوزه آمادگی اتخاذ رویکردی منعطف و تسهیل‌گر را، در چارچوب مقررات، به‌منظور تسهیل فعالیت قانونی قانون‌های بازنشستگی داراست. تحقق این امر مستلزم طرح مستدل و مستند مسائل، پرهیز از مواجهه‌های شخصی و احساسی، و تمرکز بر بهبود فرایندها و ارتقای کارآمدی سازوکارهای اجرایی است؛ رویکردی که می‌تواند به نتایج عملی و پایدار در سامان‌دهی فعالیت قانون‌های بازنشستگی منجر شود.

۵- اجرای ماده ۱۷ قانون ساختار نظام جامع<sup>۷</sup>: یکی از مشوق‌های مؤثر برای سوق دادن قانون‌های بازنشستگی به سمت رسمی‌سازی فعالیت‌های

<sup>۷</sup> ماده ۱۷ (اصلاحی ۰۸، ۰۴، ۱۳۹۰) - وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مکلف است حداکثر ظرف مدت یک سال از تاریخ تصویب این قانون نسبت به بررسی و اصلاح اساسنامه‌های کلیه دستگاه‌های اجرایی، صندوقها و نهادهای دولتی و عمومی فعال در قلمروهای بیمه‌ای، حمایتی و امدادی (در چارچوب طرح جامع امداد و نجات کشور) نظام و سایر دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است، اقدام و مراتب را پس از تأیید شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی به تصویب هیأت وزیران برساند، استفاده از اعتبارات عمومی برای دستگاهها، صندوقها و نهادهای مصوب جدید مجاز خواهد بود اصلاح آن بخش از اساسنامه‌ها که مربوط به ارکان نهادهای فوق‌الذکر می‌باشد، باید به ترتیبی صورت پذیرد که ترکیب کلی ارکان آنها به صورت زیر باشد:

الف - شورا یا مجمع و یا هیأت امناء با شرایط زیر:

۱ (اصلاحی ۰۸، ۰۴، ۱۳۹۰) - نصف به علاوه یک اعضا با پیشنهاد وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی و تأیید شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی و تصویب هیأت وزیران انتخاب خواهند شد.  
۲ (اصلاحی ۰۸، ۰۴، ۱۳۹۰) - مابقی اعضا به تناسب تعداد افراد تحت پوشش توسط «خدمت‌گیرندگان متشکل و سازمان یافته» آنها بر اساس آیین‌نامه‌ای که به تصویب هیأت وزیران می‌رسد، تعیین خواهند شد و در صورت عدم وجود تشکل‌های رسمی موصوف و تا زمان شکل‌گیری آنها،

اعضای مزبور به پیشنهاد وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی و تأیید شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی و تصویب هیأت‌وزیران انتخاب خواهند شد.

تبصره - در مواردی که برای کارکنان يك يا چند دستگاه اجرائی منفرداً يا مجتمعاً صندوق خاص بیمه ای لازم باشد، دو نفر از طرف بالاترین مقام یا مقامات آن دستگاه یا دستگاهها به عنوان ناظر در جلسات شورا یا مجمع یا هیأت امناء شرکت خواهند کرد.

ب - هیأت مدیره: مرکب از پنج یا هفت نفر دارای تخصص و تجارب مختلف مورد نیاز می باشد که از سوی شورا یا مجمع و یا هیأت امناء مربوطه برای مدت چهارسال به صورت موظف (بدون پذیرش مسؤولیت اجرائی) انتخاب خواهند شد و انتخاب مجدد آنها بلامانع بوده و از میان خود يك نفر را به عنوان رئیس هیأت مدیره تعیین خواهند نمود.

ج - مدیرعامل: فردی خارج از مجمع و هیأت مدیره که به پیشنهاد هیأت مدیره و تصویب شورا یا مجمع یا هیأت امناء مربوطه برای مدت چهارسال انتخاب خواهند شد و انتخاب مجدد وی بلامانع می باشد.

د - هیأت نظارت: مرکب از سه نفر دارای تخصصها و تجارب مختلف مورد نیاز می باشد که از سوی شورا یا مجمع و یا هیأت امناء مربوطه برای مدت چهارسال انتخاب خواهند شد و انتخاب مجدد آنها بلامانع می باشد. (وظایف بازرس قانونی به عهده سازمان حسابرسی بوده که گزارش خود را به هیأت نظارت جهت بررسی و اظهارنظر ارائه خواهند نمود).

تبصره ۱ - شرط عضویت در کلیه سطوح ارکان فوق، داشتن حداقل مدرک کارشناسی ارشد با پنج سال سابقه کار تخصصی در رشته‌های مدیریت، حسابداری، بیمه، مالی، اقتصاد، انفورماتیک و گروه پزشکی خواهد بود و انتصاب افراد مزبور پس از تأیید احراز شرایط سمت از سوی سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور نافذ می باشد.

تبصره ۲ (اصلاحی ۰۸، ۰۴، ۱۳۹۰) - کلیه مسؤولیتها و اختیارات مربوط به دستگاههای اجرائی دولتی و عمومی، صندوقها و نهادهای فعال در حوزه‌های بیمه ای، حمایتی و امدادی نظام، از وزراء مربوطه یا بالاترین مقام مسؤول آنها سلب و به وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی تفویض می گردد. این امر شامل عضویت و یاریاست شوراهای، مجامع و هیأت‌های امناء نهادهای موصوف و کمیسیونهای فرعی و اصلی دولت، شوراهای عالی فرابخشی و مجامع بین المللی مرتبط نیز می باشد.

خود، حرکت در جهت تعیین و استقرار سازوکار اجرایی لازم برای تحقق عملی مفاد ماده (۱۷) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی است. به موجب حکم مقرر در این ماده، در ساختار صندوق‌های بازنشستگی، حضور نمایندگان از بازنشستگان در ترکیب هیئت امنای صندوق‌ها پیش‌بینی شده است؛ حکمی که ناظر بر شناسایی بازنشستگان به‌عنوان ذی‌نفعان مستقیم و اصیل این نهادها و تضمین مشارکت آنان در فرایندهای تصمیم‌گیری و اداره صندوق‌ها است.

در این چارچوب، یکی از اقدامات بنیادینی که صندوق بازنشستگی کشوری می‌تواند در راستای تقویت مشروعیت نهادی و ارتقای کارآمدی حکمرانی خود اتخاذ کند، فراهم آوردن مقدمات اجرایی شدن این حکم قانونی و تضمین حضور مؤثر نمایندگان منتخب بازنشستگان در ارکان تصمیم‌گیری صندوق است؛ امری که می‌تواند امکان شنیده شدن صدای بازنشستگان و مشارکت واقعی آنان در سیاست‌گذاری، نظارت و اداره صندوق را به‌صورت عملی محقق سازد.

پیوند دادن اجرای ماده (۱۷) مزبور با فعالیت کانون‌های بازنشستگی در چارچوب قانون تشکیل‌های صنفی، این ظرفیت را دارد که از یک سو، به فعالیت این کانون‌ها و جاهت و انتظام حقوقی ببخشد و از سوی دیگر، بستر لازم برای تحقق مشارکت واقعی، سازمان‌یافته و قانون‌مند بازنشستگان در اداره امور مرتبط با صندوق‌های بازنشستگی را فراهم آورد؛ امری که می‌تواند هم‌زمان به تقویت سرمایه اجتماعی و کاهش تنش‌ها و مطالبات انباشته در این حوزه منجر شود.

## منابع و مأخذ

- آیین‌نامه اجرایی قانون نحوه تشکیل و فعالیت تشکل‌های صنفی - تخصصی (مصوب ۱۴۰۲).
- آئین‌نامه اجرائی فعالیت احزاب، جمعیت‌ها، انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی و اقلیت‌های دینی (مصوب ۱۳۶۱).
- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
- قانون فعالیت احزاب، جمعیت‌ها و انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته شده (مصوب ۱۳۶۰).
- قانون نحوه تشکیل و فعالیت تشکل‌های صنفی - تخصصی (مصوب ۱۴۰۱).
- قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی.
- مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی دوره یازدهم - اجلاسیه سوم (جلسات ۲۱۰-۲۱۷-۲۱۸-۲۱۹).



تهران، خیابان سید جمال‌الدین اسدآبادی (یوسف‌آباد)، روبروی خیابان پنجاه و هشتم، ۴۴۳

تلفن: ۰۲۱-۸۸۰۶۵۰۱۶	دورنگان: ۰۲۱-۸۸۰۶۵۲۹۶
Info@Saba-Psi.ir	www.Saba-Psi.ir