

Submit Date: 19 June 2025

Revise Date: 20 September 2025

Accept Date: 26 September 2025

Publish Date: 07 October 2025

The Encyclopedia of Comparative Jurisprudence and Law

Explanation of Legal Status of Sports Federations and Associations in the Law of the Ministry of Sport and Youth

Khosro Ebrahiminia¹, Tayyab Afsharnia^{*2}, Alireza Rajabzadeh Estahbanati², Reza Nikbakhsh³, Sajadi Hazaveh⁴

1. PhD student, Department of Private Law, UAE.C., Islamic Azad University, Dubai, United Arab Emirates

2. Department of Private Law, UAE.C., Islamic Azad University, Dubai, United Arab Emirates

3. Department of Sports Management, ST.C., Islamic Azad University, Tehran, Iran

4. Department of Sports Management, CT.C., Islamic Azad University, Tehran, Iran

* Corresponding Author's Email: Afsharnia@iau.ac.ir

ABSTRACT

Sports federations, including the Football Federation, are classified among non-governmental public institutions. Although, from an idealistic perspective, categorizing the Football Federation under non-governmental organizations appears to be a more suitable legal framework—especially in light of international sports regulations and the FIFA Statutes—since it could better preserve the independence of this entity, the prevailing perception and designation of the Football Federation as a non-governmental public institution, considering its current status and the lack of legal, financial, and administrative independence of this body, stems from a superficial analysis. The obligation of the state regarding sports activities in the broad sense is not explicitly stated in religious texts, nor in the apparent meanings of Qur'anic verses and narrations. Therefore, it is necessary to examine fundamental Islamic jurisprudential principles to clarify how responsibility in the field of sports pertains to the government and the religious ruler. Consequently, with regard to sports, no direct and explicit mandate has been stipulated for an Islamic government in religious texts; hence, efforts have been made to derive the responsibility of the religious government toward sports through general jurisprudential rules found in juristic expressions and scholars' opinions.

Keywords: *federation, sports associations, Law of the Ministry of Sport and Youth*

How to cite: Ebrahiminia, K., Afsharnia, T., Rajabzadeh Estahbanati, A., Nikbakhsh, R., & Hazaveh, S. (2026). Explanation of Legal Status of Sports Federations and Associations in the Law of the Ministry of Sport and Youth. *The Encyclopedia of Comparative Jurisprudence and Law*, 4(3), 1-17.



تاریخ ارسال: ۲۹ اردیبهشت ۱۴۰۴

تاریخ بازنگری: ۲۹ خرداد ۱۴۰۴

تاریخ پذیرش: ۴ مهر ۱۴۰۴

تاریخ چاپ: ۱۵ مهر ۱۴۰۴

دانشنامه فقه و حقوق تطبیقی

تبیین جایگاه حقوقی فدراسیون‌ها و انجمن‌های ورزشی در قانون وزارت ورزش و جوانان

خسرو ابراهیمی نیا^۱، طیب افشارنیا^۲، علیرضا رجب زاده اصطهباناتی^۳، رضا نیک بخش^۳، سید حمید سجادی هزاوه^۴

۱. دانشجوی دکتری، گروه حقوق خصوصی، واحد امارت متحده عربی، دانشگاه آزاد اسلامی، دبی، امارات متحده عربی

۲. گروه حقوق خصوصی، واحد امارت متحده عربی، دانشگاه آزاد اسلامی، دبی، امارات متحده عربی

۳. گروه مدیریت ورزشی، واحد تهران جنوب، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران

۴. گروه مدیریت ورزشی، واحد تهران مرکزی، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران

* پست الکترونیک نویسنده مسئول: Afsharnia@iau.ac.ir

چکیده

فدراسیون‌های ورزشی و از جمله فدراسیون فوتبال، در زمره موسسات عمومی غیردولتی آمده است. با اینکه با نگاهی آرمان گرایانه جایگذاری فدراسیون فوتبال ذیل سازمان‌های غیردولتی با توجه به مقررات بین‌المللی ورزش و اساسنامه فیفا، قالب حقوقی مناسب‌تری می‌باشد و بهتر می‌تواند استقلال این نهاد را حفظ کند، اما تلقی نهایی و نام فدراسیون فوتبال به عنوان موسسه‌ی عمومی غیردولتی، با توجه به وضعیت این فدراسیون و عدم استقلال حقوقی، مالی و اداری این نهاد ناشی از سطحی‌نگری می‌باشد. مکلف بودن حاکمیت در قبال فعالیت‌های ورزشی به معنای عام آن، مورد تصریح نصوص دینی و ظواهر آیات و روایات نیست، لازم است با مراجعه به اصول و قواعد فقهی روشن شود که در حوزه ورزش چگونه مسئولیت متوجه حکومت و حاکم دینی است. در نتیجه در خصوص ورزش برای حکومت اسلامی تعیین وظیفه‌ای به شکل مستقیم و صریح در متون دینی نیامده؛ لذا سعی شده با بهره‌مندی از قواعد عام فقهی در عبارات و آرای فقها مسئولیت داشتن حکومت دینی در قبال ورزش معلوم شده است.

کلیدواژگان: فدراسیون، انجمن‌های ورزشی، قانون وزارت ورزش و جوانان

نحوه استناددهی: ابراهیمی نیا، خسرو. افشارنیا، طیب. رجب زاده اصطهباناتی، علیرضا. نیک بخش، رضا. و سجادی هزاوه، سید حمید. (۱۴۰۵). تبیین جایگاه حقوقی فدراسیون‌ها و انجمن‌های ورزشی در قانون وزارت ورزش و جوانان. *دانشنامه فقه و حقوق تطبیقی*، ۴(۳)، ۱۷-۱.

یکی از چالش‌های عمده ورزش کشور، ساختار عریض و طویل نهاد ورزش و ارتباط ساختاری و کارکردی بین اجزای این ساختار کلان است ازسوی دیگر، فدراسیونهای ورزشی به عنوان حوزه ستادی هر رشته ورزشی و مسئول مدیریت و ترویج و تعمیم رشته‌های تحت پوشش در سراسر کشور هستند که نحوه فعالیت-های آنها براساس قوانین و مقررات فدراسیون بین المللی و در چارچوب قوانین و مقررات داخلی ترسیم می‌شود.

ماهیت حقوقی این فدراسیون‌ها تاکنون «عمومی غیردولتی» بوده است که قانون فوق‌الذکر به دنبال تغییر ماهیت فدراسیون‌ها به «غیردولتی» است. طبق ماده ۵ قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶ در تعریف مؤسسات عمومی غیردولتی «مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی سازمان‌های مشخصی هستند که با اجازه قانون به منظور انجام وظایف و خدماتی که جنبه عمومی دارد، تشکیل شده یا می‌شود.» که فدراسیون‌های ورزشی یکی از همین سازمان‌هاست. بنابراین به دلیل اینکه مجوزهای لازم را از نهادهای دولتی می‌گیرند، لذا موظف به رعایت تمامی قوانین و مقررات مربوطه بوده و فیلترهای دولت در مورد آنها اجرا می‌گردد. در واقع همان طور که از حمایت‌های دولت بهره‌مند می‌گردند، محدودیت‌های نهادهای دولتی نیز نسبت به آنها اعمال خواهد شد.

حکومت اسلامی که بنا دارد همانند حقیقت دین هیچ کدام از ساحت‌های تاثیرگذار انسان را مهمل رها نکند، نسبت به مقوله ورزش و مسائل پیرامون آن خالی از مسئولیت نخواهد بود. لذا تبیین اجتهادی نظر شریعت مقدس در خصوص تعیین وظیفه حکومت اسلامی در قبال امور ورزشی یک ضرورت است.

ورزش در فقه و آیات

قرآن کریم در مورد ورزش و اهمیت آن می‌فرماید:

هر مقدار که می‌توانید در برابر دشمنان توانایی و قدرت کسب کنید وَ زَادَهُ بَسْطَهُ فِي الْعِلْمِ وَ الْجِسْمِ: (سوره بقره آیه ۲۴۷) خداوند حضرت طالوت را از نظر علم و قدرت بدنی وسعت بخشیده است خداوند در آیات فوق نیرومندی و قوای جسمی را کنار و قرین با جایگاه علم آورده گویا از نظر قرآن نوعی ارتباط بین کمال جسمی و آمادگی جهت کسب دانش، بینش، حکومت و قضاوت وجود دارد و نمونه بارز این آیات اینکه تمام پیامبران و حتی جانشینان آنها مثل حضرت علی(ع) از قدرت بدنی بالایی برخوردار بودند که در جنگ‌ها کی توان مقابله با او را نداشت یا فرزندش حضرت ابوالفضل(ع) که چه رشادتهایی در کربلا انجام داد که تمام امید لشکر حضرت سیدالشهداء بود که دشمن با وجود او جرأت نزدیک شدن به خیمه‌های حضرت را نداشت.

اسلام برای تندرستی و سلامتی ارزش زیادی قائل است و به همین خاطر احادیث زیادی از ائمه و بزرگان دین وارد شده است.

پیامبر اکرم(ص) می‌فرماید: مومنی که قوی و نیرومند باشد از مومن ضعیف، بهتر و دوست داشتنی‌تر است: پیامبر اکرم(ص) می‌فرماید: خوشبختی برای کسی است که دین اسلام را پذیرفته و در آمدش او را تامین می‌کند و دارای بدنی توانا و قوی است. در دوران قبل از اسلام ورزش از جایگاه خوبی برخوردار بوده به عنوان نمونه ورزش کشتی یادگار انبیاء و اولیاء الهی می‌باشد که حضرت آدم این علم را داشته و حضرت یعقوب فرزندان خود را به کشتی گرفتن تشویق می‌فرمودند.

اسلام درباره تربیت بدنی راهنمایی‌های فراوانی دارد: تیراندازی و سوارکاری و ورزش‌های بدنی به‌طور عموم جزئی از روش‌های تربیت بدنی در اسلام است. روایاتی از رسول اکرم(ص) در این باب وارد شده و فقهای اسلامی بابی از کتاب خود را به این موضوع اختصاص داده‌اند که تحت عنوان «سبق و رمایه» معروف است (Ibn Qudamah, 2003).

کسی که باید به خدمت برگزید، کسی است که امین و توانا باشد.
(قصص: ۲۶/۲۸)

در حدیث وارد شده است که: «الْقَدَرُ يَغْلِبُ الْحَدَرَ»؛ قدرت و توانایی، انسان ترسو را پیروز می کند (Amili, 1999).

یک ورزشکار با شرکت در ورزش‌های دسته‌جمعی، عملاً روحیه همکاری و تعاون را تمرین می‌نماید و رعایت نظم و انضباط و انجام مسئولیت فردی و دخالت نکردن در کار دیگران را تجربه می‌کند؛ زیرا یک رشته ورزشی که دارای چند نفر عضو است پیروزی در آن مرهون همکاری همه افراد گروه و حفظ مواضع و انجام مسئولیت‌های فردی است و روحیه نظم و انضباط و دقت عمل را به آن‌ها می‌آموزاند.

نظم و انضباط در روایات اسلامی بسیار مورد تأکید قرار گرفته است. به عنوان نمونه، امام علی(ع) که بارها نتایج زیانبار بی‌نظمی و تشنج را در فکر و عمل مسلمانان دیده بود، در بستر شهادت و در آخرین پیامش، فرزندان خود و مسلمانان را به تقوای الهی و نظم در کارها فراخوانده، می‌فرماید: «أَوْصِيكُمَا وَ جَمِيعَ وَلَدِي وَ أَهْلِي وَ مَنْ بَلَغَهُ كِتَابِي بِتَقْوَى اللَّهِ وَ نَظْمِ امْرُكُم»؛ شما را (ای حسن و حسین) و همه خانواده و فرزندانم و هرکس را که نوشته من به او می‌رسد، به تقوای الهی و نظم در کارهایتان سفارش می‌کنم (Hakimi, 2016).

برخی از احکام فقهی مسابقه‌ها

برخی از بازی‌ها و ورزش‌ها در اسلام نهی شده و برخی دیگر تشویق شده‌اند.

درباره شطرنج میان فقیهان اختلاف نظر وجود دارد. روح‌الله خمینی از اولین کسانی بود که بازی شطرنج را حلال اعلام کرد و شطرنج در ایران، مجاز و قانونی است (Mousavi Khomeini, 1989). مراجعی مثل علی سیستانی و محمد صادقی تهرانی و حسین وحید خراسانی شطرنج را حرام می‌دانند. علت رفع تحریم

در اسلام به تفریح‌های سالم و ورزش اهمیت داده شده و حتی شرط بندی در برخی مسابقات، همچون اسب‌سواری و تیراندازی، مجاز دانسته شده است؛ البته در اسلام بر عنصر «سالم بودن و حلال بودن» سرگرمی‌ها تأکید شده است؛ زیرا تفریح‌های ناسالم نه تنها خستگی و مشکلات کار را کم نمی‌کند، بلکه روح و اعصاب انسان را خسته کرده و از بازده کارهای بعدی می‌کاهد (Hilli, 1990).

ورزش و ارتقاء توانایی و نشاط در فقه

داشتن نشاط و طراوت و سرزندگی از عوامل موفقیت یک فرد در کارهایش است و زندگی مردان موفق و بزرگ تاریخ نیز حقیقت را نشان می‌دهد که زمانی یک دانشمند موفق به اختراع و اکتشافی می‌گردد که به کارهایش تا سر حد عشق، علاقه‌مند بوده و از دلسردی و دلمردگی و احساس خستگی و کسالت دوری گزیده باشد. پرورش تن و پرداختن به جسم می‌تواند یکی از راه‌های تحصیل این حالت باشد.

نشاط و طراوت و سلامت جسم و عافیت، یکی از نعمت‌های الهی است و کسی که سلامت و عافیتش را از دست می‌دهد، یکی از شاخه‌های سعادت را از دست داده است. انسانی که سالم و قوی و ورزیده است، دارای یکی از شاخه‌های سعادت است (Hashemi Nourbakhsh, 2005).

ورزش سبب توانایی و نیرومندی انسان می‌شود. افراد ضعیف‌البنیه از نظر جسمانی با استفاده از بهداشت و ورزش، افراد نیرومندی می‌شوند و بعکس، افراد قوی‌البنیه بر اثر ترک این دو، ضعیف و ناتوان خواهند شد (Makarim Shirazi, 2002).

توانایی مزیت است؛ چنان‌که توانایی حضرت موسی(ع) در کنار امانت وی، سبب شد تا حضرت شعیب(ع) او را برای خدمت برگزیند. قرآن کریم در این باره می‌فرماید: «قَالَتْ إِحْدَاهُمَا يَا أَبْتِ اسْتَأْجِرْهُ إِنَّ خَيْرَ مَنْ اسْتَأْجَرْتَ الْقَوِيُّ الْأَمِينُ»؛ یکی از دو دختر (صفورا دختر شعیب) گفت: ای پدر! او را استخدام کن؛ زیرا بهترین

کردن بر کسی که با آن بازی می‌کند، کفر است و حرکت‌دهنده آن همانند تماشاگر فرج مادرش است و بازی‌کننده با نرد، مانند گوشت خوک خوار است و مثل بازی‌کننده با آن بدون قمار، مثل کسی است که دستش را در خون و گوشت خوک می‌گذارد و مثل کسی که با یکی از این‌ها بازی می‌کند، مثل کسی است که بر زنا پافشاری می‌کند و خود را از بازی با انگشترها و اربعه عشر و هر قماری حتی [مثل] بازی کردن کودکان با گردو و بادام و کعب، حفظ کن و بهره‌یز از چوگان‌بازی؛ زیرا شیطان همراه تو می‌دود و فرشتگان از تو می‌گریزند و هرکسی اسبش بلغزد و بمیرد، وارد آتش می‌شود.» (Araki, 2010).

ساختارهای فدراسیون‌ها و انجمن‌های ورزشی

ساختارهای نهادهای ورزشی، نحوه راهبرد ورزش هر کشور را مشخص کرده و میزان دخالت دولت و حاکمیت را در اداره ورزش نشان می‌دهد. به طور مثال فدراسیون فوتبال جمهوری اسلامی ایران از یک طرف طبق اساسنامه اش یک نهاد غیردولتی و با شخصیت حقوقی مستقل می‌باشد. از طرف دیگر یک فدراسیون ورزشی آماتوری شناخته می‌شود که طبق قانون فهرست مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی یک مؤسسه‌ی عمومی غیردولتی است. این فدراسیون به دلیل عضویت در فدراسیون جهانی فوتبال (فیفا) متعهد به رعایت مقررات، اساسنامه و تصمیمات فیفا است. از جمله مهم‌ترین این مقررات، طبق اساسنامه، تعهد به انجام امور فدراسیون به صورت مستقل و به دور از دخالت هر شخص ثالث به ویژه دولت می‌باشد.

در یک تقسیم‌بندی در کل به پنج ساختار موجود در کشورهای صاحب ورزش قهرمانی اشاره شده است: نخست؛ کشورهایی که مدیریت راهبردی ورزش در آن تحت نظارت مستقیم دولت توسط وزارت ورزش یا یکی دیگر از وزارت‌خانه‌ها اعمال می‌شود، مانند فرانسه و یونان. دوم؛ کشورهایی که مدیریت راهبردی ورزش در آن‌ها توسط ایالت‌ها و استان‌ها صورت می‌گیرد مانند کانادا و

شطرنج این است که قبلاً شطرنج آلت قمار محسوب می‌شده ولی امروزه از این حالت خارج شده است.

در حدیثی منسوب به امام ششم شیعیان جعفر صادق که گویا برخی حکم حرام بودن نگاه کردن به شطرنج و یا آلات قمار را از آن استخراج می‌کنند؛ آمده است که:

فروختن شطرنج حرام است و پولی هم که از فروختنش بدست می‌آید حرام است و داشتن و نگاه داشتن شطرنج کفر است و شطرنج بازی کردن شرک است و سلام کردن بر کسی که شطرنج بازی می‌کند گناه کبیره هلاک‌کننده است و کسی که شطرنج بازی می‌کند و دست در میان آن می‌برد چنان است که دست در میان گوشت خوک برده باشد. و کسی که شطرنج بازی می‌کند نمازش قبول نیست تا اینکه دست خود را بشوید و کسی که به شطرنج نگاه می‌کند مانند این است که به عورت مادر خود نگاه می‌کند و کسی که نگاه می‌کند به کسانی که در حال بازی شطرنج هستند و به آن‌ها سلام می‌کند در آن حال گناهش با کسی که شطرنج بازی می‌کند یکسان است. و کسی که بنشیند به قصد بازی کردن شطرنج جای خود را در جهنم آماده کرده است و این زندگانی باعث حسرت او در قیامت است (به سبب اینکه چرا معصیت‌ها را انجام داده است) و از همنشینی قمار باز بهره‌یز زیرا از جمله مجالسی است که اهلش مورد غضب الهی شده اند و هر ساعت منتظر غضبند (بلا) و چون نازل شود تو را و ایشان را فرا خواهد گرفت.

در کتاب فقه الرضا آمده است: «بدان که (خداوند تبارک و تعالی) به تحقیق، از همه انواع قمار نهی کرد و بندگان را موظف به دوری از آنان کرد و آن‌ها را پلید و خبیث نامید. پس فرمود: از کارهای پلید شیطان است، پس از آن دوری کنید! مانند شطرنج و نرد و دیگر قمارها و نرد بدتر از شطرنج است؛ چون که نگاه داشتن آن کفر به خداوند بزرگ است و بازی با آن شرک است و حرکت دادن و زیر و رو کردنش گناه کبیره و نابودکننده است و سلام

فراملی هم چون دیوان داوری ورزش و فدراسیون‌های بین‌المللی، در دو حالت محدود می‌شود:

دولت‌ها با اراده‌ی آزاد به عضویت سازمان‌های بین‌المللی ورزشی در می‌آیند و براساس تعهداتی که به عنوان یک تابع حقوق بین‌الملل می‌پذیرند، بخشی از اختیارات حاکمیتی خود را به آن سازمان‌ها تفویض می‌کند و به سبب این عضویت ارادی، بخشی از حق حاکمیتی خود را واگذار می‌کنند. به عبارت دیگر دولت‌ها نسبت به انجام تعهدات بین‌المللی خود مسئولیت داشته و با عضویت در سازمان‌های بین‌المللی و پذیرش تعهدات بین‌المللی مربوط، عملاً حاکمیت خود را محدود نموده‌اند. دولت‌ها با عضویت در سازمان‌های بین‌المللی، مسئولیت‌های گوناگونی را برعهده گرفته و در نتیجه محدودیت‌های فراوانی در اعمال حاکمیت خود پذیرفته‌اند.

با افزایش عرصه حقوق شهروندی که موجب کاهش حضور دولت در عرصه خصوصی شهروندان شده است، حاکمیت دولت‌ها در عرصه اجتماع کاهش یافته، اما مسئولیت دولت‌ها در زمینه تأمین منافع عمومی هم چنان باقی است. در رابطه با نهادهای فراملی، گرچه دولت‌ها تابع قوانین فراملی نیستند ولی دولت‌ها در قبال اقدامات اتباع خود - که تابعان قوانین و مقررات فراملی شده‌اند - مسئول بوده و در نتیجه ملتزم به انجام رفتارهایی می‌شوند که ممکن است حاکمیت دولت‌ها را محدود کند. با ظهور تصمیم‌گیرندگان دیگری از جمله اشخاص حقوق خصوصی (نهادهای غیردولتی ملی، بین‌المللی و فراملی) و ورود آن‌ها به عرصه‌هایی که در انحصار دولت‌ها بوده است، دولت‌ها به تدریج عرصه‌های حاکمیتی بسیاری را از دست داده‌اند.

عرصه حقوق بین‌الملل ورزش، مجموعه‌ای از قواعد معاهده‌ای و الزام‌آور حاکم بر همه نهادهای جهانی، ملی و افراد حاضر در عرصه ورزش است. یک پدیده حقوقی خواهان استقلال که بر

استرالیا، هر چند ایالت‌ها و استان‌ها به طور کلی از سیاست مرکزی پیروی می‌کنند. سوم؛ کشورهایی که مدیریت راهبردی ورزش به دست سازمان‌های ملی نیمه مستقل یا شبه آژانس‌های نیمه مستقل هدایت می‌شود مانند اسپانیا و نیوزلند. چهارم؛ کشورهایی که مدیریت راهبردی ورزش آن‌ها کاملاً به سازمان‌های غیردولتی مستقل واگذار شده و تنها در مواردی خاص از حمایت دولت برخوردار می‌شوند مانند آلمان و هلند. پنجم؛ کشورهایی که دولت نقش حداقلی در مدیریت ورزش دارد و مدیریت راهبردی ورزش به کمیته‌های ملی المپیک با هماهنگی و همکاری برخی مجامع ورزشی و فدراسیون‌های ملی ورزش سپرده شده است، مانند ایالات متحده آمریکا (کمیته ملی المپیک و اتحادیه‌های ورزش قهرمانی دانشگاهی) و ایتالیا (کمیته ملی المپیک با همکاری فدراسیون‌های ملی) (Hakimi, 2016).

در خصوص عوامل تأثیرگذار بر ساختارهای ورزش در کشورها می‌توان چنین نتیجه گرفت که گرچه تمام دولت‌ها از ورزش برای انسجام جامعه و دست‌یابی به موفقیت‌های ورزش قهرمانی برای کسب اعتبار و نفوذ اجتماعی استفاده می‌کنند اما عوامل متعددی در شکل‌گیری ساختار ورزشی آن‌ها نقش دارند؛ از جمله می‌توان به شرایط اقتصادی، نوع حکومت، سابقه سازمان‌های ورزشی، موفقیت‌های ورزشی در عرصه بین‌الملل و وسعت جغرافیایی اشاره کرد؛ به عنوان مثال کشورهای کم‌جمعیت از ساختار متمرکز استفاده می‌کنند در حالی که کشورهای پردرآمد به سمت ساختار ورزشی غیردولتی تمایل می‌یابند (Ostovar Sangari & Emami, 2014).

حاکمیت دولت‌ها در برابر قوانین و مقررات فراملی نظیر مقررات کمیته بین‌المللی المپیک، قوانین و مقررات دوگانه ملی - بین‌المللی مانند قوانین جهانی ضد دوپینگ، در کنار قوانین و مقررات سازمان‌های بین‌المللی مانند سازمان علمی و فرهنگی سازمان ملل و کنوانسیون ضد دوپینگ در ورزش و قوانین و مقررات نهادهای

ب) تغییر وضعیت موجود (ماهیت حقوقی غیردولتی کلیه فدراسیون‌ها)

ج) ترکیبی (ایجاد دو کنفدراسیون؛ یکی متشکل از فدراسیون‌هایی با ماهیت عمومی غیردولتی و دیگری متشکل از فدراسیون‌هایی با ماهیت غیردولتی)

د) ترکیبی (اجرای پایلوت ماهیت حقوقی غیردولتی برای ۳ فدراسیون پرمخاطب و رسانه‌ای و ۳ فدراسیون کم مخاطب و غیررسانه‌ای به مدت ۲ سال)

هـ) تغییر ماهیت فدراسیون‌های المپیک و پارالمپیک به غیردولتی و قرارگرفتن زیر چتر حمایتی کمیته‌های ملی المپیک و پارالمپیک جمهوری اسلامی ایران.

قطع به یقین از بین سناریوهای ۵ گانه ارائه شده با توجه به وضعیت مدیریتی و اقتصادی کشور و به تبع آن، ورزش کشور و همچنین تأیید اساسنامه فدراسیون‌های ورزشی آماتوری با ماهیت عمومی غیردولتی از سوی شورای محترم نگهبان؛ سناریوی اول و ادامه دادن وضعیت کنونی فدراسیون‌ها با ماهیت حقوقی عمومی غیردولتی منطقی‌تر است.

الف- در قوانین و مقررات کشور بر اساس ماده ۵ قانون محاسبات عمومی کشور (مصوب ۱۳۶۶) موسسات و نهادهای عمومی غیردولتی "واحدهای سازمانی مشخصی هستند که با اجازه قانون به منظور انجام وظایف و خدماتی که جنبه عمومی دارد، تشکیل شده و یا می‌شود"، تعریف شده‌اند. فهرست این نهادها نیز در "قانون فهرست نهادها و موسسات عمومی غیردولتی" (مصوب ۱۳۷۳) با اصلاحات و الحاقات بعدی ذکر شده است که یکی از آنها، فدراسیون‌های ورزشی آماتوری هستند. همچنین در تبصره قانون اخیر مقرر گردید که "اساسنامه فدراسیون‌های مذکور حداکثر ظرف مدت (۳) ماه پس از تصویب این قانون بنا به پیشنهاد سازمان تربیت بدنی به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید".

اساس قواعد حقوقی جهان شمول، هنجارهای ملی، بین‌المللی و فراملی تشکیل شده است (Talebi Esfandarani, 2020).

تعیین جایگاه قانونی فدراسیون‌های ورزشی

بررسی جایگاه قانونی فدراسیون‌های ورزشی آماتوری و وجود مسائل حقوقی ناشی از تغییر ماهیت فدراسیون‌های ورزشی، این نکته را نمایان می‌کند که صرف تغییر ماهیت فدراسیون‌های ورزشی آماتوری به غیردولتی بدون در نظر گرفتن خلأهای موجود، در مسیر پیشرفت ورزش و ارتقای جایگاه ساختاری فدراسیون‌ها راه‌گشا نخواهد بود. لذا برطرف نمودن چالش‌های فوق‌الذکر قبل از تصویب و اجرایی نمودن این امر، می‌تواند در توانمندسازی فدراسیون‌های ورزشی (در صورت تغییر ماهیت به غیردولتی) اثربخش و ثمربخش باشد.

از سوی دیگر، با توجه به محتوای لایحه فوق‌الذکر، مطالعه تطبیقی کشورهای منتخب جهان از جمله آلمان، آمریکا، استرالیا، بریتانیا، چین، ژاپن در حوزه ورزش و در بعد ساختار و مقایسه با ورزش کشورمان نشان داد که ماهیت نهاد متولی ورزش در اکثر کشورها دولتی است و تنها دو کشور آمریکا و آلمان است که تصدی‌گری ورزش به طور کامل به کمیته‌های ملی المپیک این کشورها واگذار شده و عدم دخالت در امور ورزش، به طور جدی در دستور کار نهادهای حاکمیتی هر دو کشور قرار دارد. ضمن اینکه در کشور انگلیس نهاد متولی ورزش، ماهیت شبه دولتی داشته و در سایر کشورها، این دولت است که از طریق یک سازمان یا وزارتخانه تحت نظارت خود، مدیریت بخش ورزش را برعهده دارد و همچنین کمک کرد که پس از بیان معایب و محاسن لایحه؛ سناریوهای احتمالی کارشناسی‌تری در راستای حل این موضوع پیشنهاد شود.

سناریوهای احتمالی شامل موارد زیر است:

الف) حفظ وضعیت موجود (ماهیت حقوقی عمومی غیردولتی کلیه فدراسیون‌ها)

تا سال ۱۳۸۶، فدراسیون فوتبال همچون سایر فدراسیون‌های ورزشی آماتوری از اساسنامه تیپ ۲۳ ماده‌ای مصوب ۱۳۸۱ هیات وزیران استفاده می‌کرد، اما در سال ۱۳۸۶ با اصرار فیفا، دولت وقت ایران برای رهایی از تعلیق عضویت فدراسیون فوتبال در فیفا، رضایت داد که فدراسیون فوتبال، اساسنامه تیپ فدراسیون‌های ورزشی آماتوری مصوب هیات وزیران را کنار گذارده و اساسنامه مورد تایید فیفا را با تصویب مجمع عمومی فدراسیون بپذیرد که این متن دارای ۸۶ ماده بوده است.

لازم به ذکر است که به موجب اساسنامه تیپ ۲۳ ماده‌ای فدراسیون‌های ورزشی آماتوری مصوب هیات وزیران، فدراسیون‌های ورزشی آماتوری جزو نهادهای عمومی غیر دولتی بوده و رئیس وقت سازمان تربیت بدنی عضو مجمع عمومی فدراسیون و دارای حق رای بود. رئیس فدراسیون، با حکم رئیس سازمان تربیت بدنی تعیین می‌گردید و رئیس سازمان تربیت بدنی، حق عزل و قبول استعفا رئیس فدراسیون و تعیین سرپرست بجای وی را دارا بوده است. علاوه بر مراتب فوق، فدراسیون‌های ورزشی آماتوری دارای ردیف بودجه ذیل بودجه اختصاصی سازمان تربیت بدنی در قانون بودجه سالانه کشور بوده و مکلف به رعایت کلیه قوانین، آیین نامه‌ها و مقررات نهادهای عمومی غیردولتی نیز بوده‌اند. در سال ۱۳۸۶ با جایگزین شدن اساسنامه ۸۶ ماده‌ای مورد تایید مجمع عمومی فدراسیون فوتبال و فیفا، موارد فوق حذف شده و ماهیت حقوقی فدراسیون فوتبال از یک نهاد یا موسسه عمومی غیردولتی به یک موسسه غیر دولتی تغییر یافت (طالبی اسفندارانی، ۱۳۹۹: ۷۰).

نکته دیگر اینکه، در مواد ۳ و ۵ "قانون مدیریت خدمات کشوری" مصوب مهر ۱۳۸۶ را نیز تصویب نموده، تعریف جدیدی از "نهادهای و مؤسسات عمومی غیر دولتی" و نیز "دستگاه‌های اجرایی" ارائه کرده است که تفاوت آشکاری با تعریف مذکور در قانون محاسبات عمومی سال ۱۳۶۶ داشته و ماده ۵ قانون محاسبات

عمومی مصوب ۱۳۶۶ را نسخ کرده است: طبق "ماده ۳- موسسه یا نهاد عمومی غیردولتی: واحد سازمانی مشخصی است که دارای استقلال حقوقی است و با تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد شده یا می‌شود و بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) بودجه سالانه آن از محل منابع غیردولتی تأمین گردد و عهده دار وظایف و خدماتی است که جنبه عمومی دارد." و طبق "ماده ۵- دستگاه اجرایی: کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، مؤسسات یا نهادهای عمومی غیردولتی، شرکت‌های دولتی و کلیه دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر و یا تصریح نام است از قبیل شرکت ملی نفت ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، بانک مرکزی، بانک‌ها و بیمه‌های دولتی، دستگاه اجرایی نامیده می‌شوند."

لذا بنظر می‌رسد که با توجه به اساسنامه در فدراسیون فوتبال در سال ۱۳۸۶ از آن تاریخ از زمره مؤسسات و نهادهای عمومی و غیردولتی خارج گردیده و از تاریخ تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری در ۲۴ مرداد ۱۳۸۶ فاقد ردیف بودجه تخصیصی در قوانین بودجه سالانه کشور بوده و منطبق با تعریف مقرر در ماده ۳ قانون مذکور نمی‌باشد. مضافاً اینکه بموجب ماده ۱ اساسنامه فدراسیون فوتبال، از فدراسیون فوتبال بعنوان یک موسسه غیردولتی یاد شده است. این نکته را نیز در اینجا باید به یادداشت که دریافت برخی کمک‌های مالی از جانب دولت به فدراسیون در قالب بودجه کل کشور، الزاماً به معنای دولتی و عمومی تلقی نمودن یک نهاد نبوده، چنان‌که، به عنوان نمونه، دولت برای حمایت از برخی نهادهای مدنی نظیر انجمن‌ها سالانه کمک‌هایی را از طریق دستگاه‌های اداری ذیربط در حساب آن‌ها واریز می‌نماید (Mousazadeh, 2015).

همین روند در ماده ۱ اساسنامه سال ۱۳۹۰ فدراسیون فوتبال نیز پیموده شد که بموجب آن، فدراسیون فوتبال "موسسه غیر دولتی" می‌باشد. به همین دلیل، در تاریخ ۳/۳/۱۳۹۶ موسسه غیرتجاری فدراسیون فوتبال جمهوری اسلامی ایران به شماره ۴۱۷۲۸ و

شناسه ملی شماره ۱۴۰۰۶۷۸۹۴۲۳ به ثبت رسیده است که بموجب ماده ۱ اساسنامه ثبت شده در اداره ثبت شرکت‌ها و موسسات غیرتجاری تهران، ماهیت حقوقی فدراسیون فوتبال یک "مؤسسه غیر دولتی" می‌باشد.

ب- در آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری هیات عمومی دیوان عدالت اداری نیز در تاریخ ۲۰ مهر ۱۴۰۰، بموجب دادنامه‌های شماره ۱۴۰۰۹۹۷۰۹۰۵۸۱۱۶۶۶ و ۱۴۰۰۹۹۷۰۹۰۵۸۱۱۶۶۶ فدراسیون فوتبال را خارج از شمول بند ۱۱ قانون فهرست موسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی مصوب ۱۳۷۳ (با اصلاحات و الحاقات بعدی) و خارج از فهرست فدراسیون‌های ورزشی آماتوری دانسته است. همچنین، فدراسیون فوتبال یک "مؤسسه غیردولتی" و با اساسنامه مستقل و متفاوت از اساسنامه فدراسیون‌های ورزشی آماتوری مصوب تیرماه ۱۴۰۰ شمسی مصوب هیات وزیران بوده و خارج از شمول دستگاه‌های اجرایی مذکور در ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ است.

شخصیت حقوقی فدراسیون

در مطالب گذشته ابتدا با توجه ماده یک اساسنامه فدراسیون فوتبال که فدراسیون را یک سازمان غیردولتی دارای شخصیت حقوقی خوانده است به بررسی سازمان‌های غیردولتی و بیان مختصر تعریف و ویژگی‌های آن‌ها پرداخته شد و سپس با توجه به این که قانون فهرست نهادهای و موسسات عمومی غیردولتی، فدراسیون‌های ورزشی آماتوری را (که فدراسیون فوتبال نیز یکی از آن‌ها می‌باشد) در شمار نهادهای عمومی غیردولتی قرار داده است، به معرفی و بیان ویژگی‌های این موسسات پرداخته شد و به صورت مختصر ویژگی‌های آن‌ها بیان شد.

اکنون باید به سؤالی که در ابتدای پژوهش مطرح شد، پاسخ داده شود که:

آیا فدراسیون فوتبال یک مؤسسه عمومی غیردولتی است یا یک سازمان غیردولتی مردم‌نهاد یا هیچ‌کدام؟

در این زمینه باید گفت که اگرچه با توجه به مقررات بین‌المللی ورزش و اساسنامه فیفا (که تأکید زیادی بر استقلال فدراسیون و منع دخالت در امور داخلی فدراسیون دارد)، سازمان غیردولتی قالب حقوقی مناسب‌تری برای فدراسیون فوتبال است و بهتر می‌تواند استقلال این نهاد را حفظ کند اما اگر بخواهیم مطابق واقع (و نه آرمان) و صرفاً از منظر حقوق داخلی به قضیه نگاه کنیم باید گفت که فدراسیون فوتبال یک نهاد عمومی غیردولتی است، چراکه اساسنامه فدراسیون فوتبال که فدراسیون را یک نهاد غیردولتی نامیده، از آنجاکه توسط هیئت‌وزیران به تصویب رسیده است یک مقرر دولتی است اما قانون فهرست نهادهای و موسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۴/۴/۱۹ مجلس شورای اسلامی، قانون است و فدراسیون‌های ورزشی آماتوری که شامل فدراسیون فوتبال هم می‌شود به موجب قانون الحاق بندهای «۱۱» و «۱۲» مصوب مجلس به قانون فهرست نهاد و موسسات عمومی غیردولتی در تاریخ ۱۳۷۶/۳/۱۱ اضافه گردیدند.

پس برتری جایگاه حقوقی قانون فهرست به عنوان قانون مصوب مجلس بر اساسنامه‌ی فدراسیون به عنوان آیین‌نامه هیأت‌وزیران، در سلسله مراتب حقوقی کشور، به این نتیجه منجر می‌شود که فدراسیون فوتبال را یک مؤسسه عمومی غیردولتی بدانیم (اگرچه نگارندگان بر این مطلب واقف می‌باشند که تلقی فدراسیون فوتبال به عنوان یک مؤسسه عمومی غیردولتی فقط از لحاظ حقوق داخلی قابل قبول است، اما با توجه به قوانین فیفا نمی‌تواند شکل حقوقی مناسبی برای فدراسیون فوتبال باشد بلکه حتی اعمال قواعد حاکم بر این موسسات بر فدراسیون فوتبال می‌تواند مشکلاتی از قبیل تحریم و تعلیق فدراسیون از سوی فیفا را نیز به دنبال داشته باشد). عده‌ای از صاحب نظران و حقوقدانان نیز پا را کمی فراتر گذاشته و با توجه به وضعیت فعلی سازمان‌های عمومی غیردولتی از جمله

در اینجا نیز با اینکه در عنوان این سازمان‌ها، عمومی غیردولتی به کاررفته است، با این حال در حکم نهاد دولتی محسوب شده و از حمایت‌های مربوط به بخش غیردولتی محروم شده‌اند.

ج- در ماده ۳۲ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب مصوب ۷۹/۱/۲۱ آمده است: وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و وابسته به دولت، شرکت‌های دولتی، نهادهای انقلاب اسلامی و مؤسسات عمومی غیردولتی، شهرداری‌ها و بانک‌ها می‌توانند علاوه بر استفاده از وکلای دادگستری برای طرح هرگونه دعوا یا دفاع و تعقیب دعاوی مربوط از اداره حقوقی خود یا کارمندان رسمی خود استفاده نمایند.

در این ماده نیز قانون‌گذار سازمان‌های عمومی غیردولتی را در حکم مراجع دولتی دانسته و از امتیاز استفاده از اشخاصی غیر از وکلای دادگستری را در رسیدگی به دعاوی خود برخوردار کرده است.

د- در ماده ۴۱ قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۸۴/۸/۲۵ آمده است: هر نوع بکارگیری افراد بازنشسته در وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و کلیه دستگاه‌های موضوع ماده ۱۶۰ قانون برنامه چهارم توسعه... و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی... و هر دستگاهی که به نحوی از انحاء از بودجه کل کشور استفاده می‌نماید، جز با تصویب هیئت وزیران تحت هر عنوان ممنوع می‌باشد. کلیه قوانین عام و خاص مغایر با این ماده ملغی‌الاثراً است (Ansari, 2018).

در اینجا نیز قانون‌گذار سازمان‌های عمومی غیردولتی را به جهت آنکه به نحوی از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند در حکم سازمان‌های دولتی دانسته و آن‌ها را مشمول مقررات استخدامی دولتی کرده است.

همچنین در ماده ۵۰ همان قانون صراحتاً آمده است: همه‌ی دستگاه‌هایی که در جداول قوانین بودجه سنواتی برای آن‌ها اعتبار منظور شده است و شکل حقوقی آن‌ها منطبق با تعاریف مذکور

فدراسیون فوتبال در کشور که حکایت از عدم استقلال حقوقی، مالی و اداری این نهادها دارد آن‌ها را در حکم مؤسسه و سازمان دولتی دانسته‌اند، که قابل تأمل می‌باشد (Ostovar Sangari & Emami, 2014).

با توجه به مطالب فوق، در حال حاضر چهار دیدگاه کلی در مورد ماهیت حقوقی سازمان‌های غیردولتی (از جمله فدراسیون فوتبال) وجود دارد:

۱) دیدگاه اول: در حکم مراجع دولتی هستند.

برخی معتقدند سازمان‌های عمومی غیردولتی اگرچه در عنوان، لفظ غیردولتی دارند اما در واقع، قانون‌گذار که خود ایجادکننده این نوع از سازمان‌هاست، آن‌ها را در ردیف مؤسسات و دستگاه‌های دولتی محسوب کرده و آن‌ها را تابع قوانین و مقرراتی که ناظر به مراجع دولتی است، قرار داده است. برخی از دلایلی که می‌توان برای توجیه این نظر ابراز نمود به شرح زیر است:

الف- در ماده ۴ آیین‌نامه ضوابط تأسیس بیمه غیردولتی مصوب شورای عالی بیمه این چنین آمده است:

وزارتخانه‌ها، مؤسسه‌های دولتی، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و شرکت‌های موضوع ماده ۲ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت نمی‌توانند جزء مؤسسين مؤسسه بیمه (غیردولتی) باشند.

این ماده به وضوح سازمان‌های عمومی غیردولتی را هم‌ردیف نهادهای دولتی دانسته و به همین جهت آن‌ها را از تأسیس بیمه‌های غیردولتی محروم ساخته است.

ب- در آیین‌نامه اجرایی ماده ۲۲ قانون مدیریت خدمات کشوری و در راستای حمایت از بخش غیردولتی، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی که بیش از پنجاه درصد بودجه سالانه آن‌ها توسط دولت تأمین می‌شود، همانند وزارتخانه، مؤسسات و شرکت‌های دولتی از حمایت‌های مربوط به بخش غیردولتی استثناء شده‌اند.

در مواد ۲، ۳، ۴ و ۵ قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۶۶/۶/۱ نیست، از لحاظ اجرای مقررات قانون یاد شده صرفاً به مدت دو سال در حکم مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی به شمار می‌آیند و از این جهت مقررات مالی دولت هستند.

این موضوع مؤید آن است که قانون‌گذاران به سازمان‌های عمومی غیردولتی، به عنوان یک نهاد دولتی نگاه کرده‌اند.

ه- قانون مدیریت خدمات کشوری نیز در ماده ۵ خود در توضیح دستگاه‌های اجرایی، سازمان‌های عمومی غیردولتی را در ردیف نهاد دولتی نام برده و آن‌ها را از جمله دستگاه‌های اجرایی محسوب کرده است. در این ماده آمده است: کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی یا نهادهای عمومی غیردولتی، شرکت‌های دولتی و کلیه دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آن‌ها مستلزم ذکر و یا تصریح نام است از قبیل شرکت ملی نفت ایران و...، بانک‌ها و بیمه‌های دولتی، دستگاه اجرایی نامیده می‌شوند.

از مجموعه این مواد چنین استنتاج می‌شود که قانون‌گذار، سازمان‌های عمومی غیردولتی را در حکم مراجع دولتی دانسته است و هیچ‌یک از اصول و قواعد مقرر در قانون تجارت و بخش خصوصی و تعاونی با ماهیت سازمان‌های عمومی غیردولتی انطباق ندارد. این موضوع نشان‌گر همان دید دولتی دانستن سازمان‌های غیردولتی است (Mousazadeh, 2015).

۲) در حکم مراجع غیردولتی است.

برخی برخلاف دیدگاه اول، بر این عقیده می‌باشند که سازمان‌های عمومی غیردولتی مراجعی غیردولتی هستند و قانون‌گذار نیز به درستی و با دقت عنوان "سازمان عمومی غیردولتی" را برای آن انتخاب کرده و در مقام بیان و در مقام عمل نیز دچار تعارض نشده و هیچ‌گاه این مؤسسات و نهادها را در حکم نهاد دولتی محسوب نکرده است. برخی از دلایلی که می‌توان برای توجیه این دیدگاه ابراز نمود به شرح ذیل است:

الف- در سیاست‌های ابلاغی رهبر معظم انقلاب درخصوص سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی (۸۴/۳/۱) در بند ۱ از بخش الف، آمده است: "دولت حق فعالیت اقتصادی جدید خارج از موارد صدر اصل ۴۴ را ندارد و موظف است هرگونه فعالیت... را که مشمول عناوین صدر اصل ۴۴ نباشد... به بخش‌های تعاونی و خصوصی و عمومی غیردولتی واگذار کند."

در اینجا دولت و در نتیجه نهادهای دولتی از هرگونه فعالیت اقتصادی غیر از موارد صدر اصل ۴۴ منع شده‌اند اما سازمان‌های عمومی غیردولتی در کنار بخش تعاونی و خصوصی مجاز به فعالیت اقتصادی هستند و این مسئله به وضوح نشان‌گر آن است که نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی فی الواقع غیردولتی هستند چرا که اگر نهاد دولتی محسوب می‌شدند، حق فعالیت اقتصادی به‌غیر از موارد صدر اصل ۴۴ را نمی‌داشتند (Mousazadeh, 2015).

در بند دوم همین بخش از ابلاغیه رهبری نیز مجدداً و با تفصیل بیشتری به این نکته اشاره شده است.

ب- قانون مدیریت خدمات کشوری نیز در ماده ۱۱۷ صراحتاً ابراز داشته است: کلیه دستگاه‌های اجرایی به‌استثناء... نهاد عمومی غیردولتی که با تعریف مذکور در ماده ۳ تطبیق دارند (سازمان عمومی غیردولتی که بیش از پنجاه درصد سرمایه آن از منابع غیردولتی تأمین شده باشد)... مشمول مقررات این قانون می‌شود... در این ماده قانون‌گذار به صراحت سازمان‌های عمومی غیردولتی را از شمول مقررات و قوانین خاص دستگاه‌های اجرایی و دولتی استثناء کرده است و این مسئله نمایانگر این است که سازمان‌های عمومی غیردولتی در واقع نیز در حکم مراجع غیردولتی هستند و از قوانین مربوط به دستگاه‌های دولتی تبعیت نمی‌کنند.

در ماده ۱۸ همین قانون نیز مقرر شده است: کارمندان بخش‌های غیردولتی که... تمام یا قسمتی از وظایف و تصدی امور دولتی...

را عهده‌دار می‌باشند، کارکنان تحت پوشش کارفرمای غیردولتی تلقی می‌گردند... کارفرمایان این کارمندان موظفند با کارمندان تحت پوشش خود مطابق قانون کار و تأمین اجتماعی و سایر قوانین و مقررات مربوطه رفتار نمایند و می‌توان چنین ابراز داشت که یکی از مصادیق قطعی مشمول ماده ۱۸، همین سازمان‌های عمومی غیردولتی است که عهده‌دار انجام برخی وظایف و تصدی امور دولتی شده‌اند. طبق این ماده سازمان‌های عمومی غیردولتی در نظر قانون‌گذار واقعاً در زمره بخش غیردولتی محسوب می‌شوند و مقررات استخدامی و روابط میان کارگر و کارفرما در آن مشمول قانون کار و تأمین اجتماعی است.

مطلبی که در تفصیل بیشتر این دیدگاه باید اشاره شود این است که طبق این نظریه، سازمان‌های عمومی غیردولتی ماهیتی غیردولتی دارند اما همین عنوان غیردولتی، دارای زیرشاخه‌هایی چون بخش خصوصی و بخش تعاونی نیز هست. بنابراین ماهیت سازمان‌های عمومی غیردولتی یا منطبق بر بخش خصوصی یا تعاونی است و یا به‌عنوان بخشی خاص در کنار بخش خصوصی و تعاونی، شاخه‌ای جدید از بخش غیردولتی را تشکیل می‌دهد که در این صورت نیازمند بررسی بیشتری است.

آنچه از ویژگی سازمان‌های عمومی غیردولتی به دست آمد این است که این نهادها و مؤسسات قطعاً نه با بخش خصوصی مشابهت داشته و نه با بخش تعاونی مطابقت دارند. همچنین از ظاهر برخی مواد قانونی که اشاره شد به‌وضوح چنین برداشت می‌شود که سازمان‌های عمومی غیردولتی ماهیتی خاص خود داشته و به‌عنوان شاخه‌ای جدید از بخش غیردولتی محسوب می‌شوند زیرا قانون‌گذار این نهادها را در کنار بخش خصوصی و بخش تعاونی به‌عنوان بخش سوم از بخش غیردولتی نام‌برده است (Hosseini Pour Ardakani, 2010).

۳) دیدگاه ماهیت متغیر

با توجه به اینکه نظام جمهوری اسلامی ایران در سال‌های اولیه تشکیل به دلیل شرایط حاکم بر تأسیس و شرایط تحمیلی جنگ، از نظر اقتصادی بر پایه اقتصاد دولتی شکل گرفته بود تا از این طریق نظارت و کنترل بیشتری ایجاد شود، طبق این سیاست اصل بر دولتی بودن هرگونه اقدام و فعالیت اقتصادی بود مگر آنکه صراحتاً و عملاً غیردولتی بودن آن اظهار می‌شد. در آن اوضاع و احوال اگر نسبت به ماهیت نهاد یا مؤسسه‌ای تردیدی ایجاد می‌شد فرض بدیهی بر دولتی بودن آن قلمداد می‌شد. در نتیجه درخصوص سازمان‌های عمومی غیردولتی به خاطر آن‌که تردید در ماهیت آن‌ها وجود دارد و به‌طور مشخص معلوم نیست که از چه ماهیتی برخوردارند، طبق این اصل کلی در آن دوره، این نهادها و مؤسسات را باید در حکم مراجع دولتی تلقی می‌کردیم و به‌نوعی در این دوره زمانی دیدگاه اول درخصوص ماهیت این سازمان‌ها حاکم بود. اما در سال‌های اخیر و با توجه به ابلاغیه مقام معظم رهبری درخصوص نحوه اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی (۸۴/۳/۱)، سیاست‌های کلی نظام در امور اقتصادی تغییر یافته و بر پایه بخش غیردولتی استوار شده است که نتیجه آن "کاستن از بار مالی و مدیریتی دولت در تصدی فعالیت‌های اقتصادی" و تغییر نقش دولت از مالکیت و مدیریت مستقیم بنگاه به سیاست‌گذاری و هدایت و نظارت است (مذکور در متن ابلاغیه مقام معظم رهبری درخصوص سیاست‌های قانون اساسی ۸۴/۳/۱ و ۸۵/۴/۱۲).

بنابراین در راستای کوچک‌سازی حجم تصدی‌های دولت تنها مواردی که دولت حق فعالیت اقتصادی دارد به‌صورت خاص تصریح و احصاء شده است. نتیجه سیاست اقتصادی جدید این است که اصل بر غیردولتی بودن فعالیت اقتصادی است مگر صراحتاً دولتی بودن آن فعالیت در قوانین و مقررات اظهار شده باشد. براساس این اصل کلی اگر نسبت به ماهیت یک نهاد یا مؤسسه‌ای تردید داشته باشیم باید غیردولتی بودن آن را تحلیل نماییم تا نظری موافق سیاست‌های کلی و هدف‌گذاری‌های اصلی

در نتیجه با توجه به دلایل ذیل، از میان ماهیت‌های دوگانه، وجه دولتی بودن فدراسیون فوتبال (به‌خصوص در سال‌های اخیر) استیلا یافته و نمی‌توان آن را سازمانی مردم‌نهاد قلمداد نمود:

(۱) ذیل ماده یک اساسنامه فدراسیون به هماهنگی فدراسیون و وزارت ورزش اشاره نموده است. چگونگی ارتباط فدراسیون با وزارت ورزش و حدود این ارتباط به گونه‌ای است که تا حد زیادی جنبه الزام و سلسله‌مراتبی پیدا می‌کند و فدراسیون به‌عنوان زیرمجموعه‌ای از وزارت تلقی می‌شود. جهت شاهد مدعا به چند مورد اشاره می‌شود:

الف) طبق تبصره‌ی ماده ۱۵ قانون تأسیس سازمان تربیت‌بدنی^۱، تشکیلات و وظایف فدراسیون‌ها باید به تصویب سازمان تربیت‌بدنی (وزارت ورزش) برسد.

ب) طبق بند «ه» ماده ۴ قانون فوق‌الذکر یکی از وظایف سازمان (وزارت ورزش) "تشکیل و اداره‌ی دفتر امور مشترک فدراسیون‌های ورزشی به‌منظور همکاری و راهنمایی در حسن اجرای وظایف اداری و مالی و برنامه‌های فدراسیون ورزشی" می‌باشد.

ج) طبق بند (د) ماده ۴ و نیز ماده ۸ قانون تأسیس سازمان تربیت‌بدنی «صدور و لغو پروانه باشگاه‌ها» و تصویب آیین‌نامه‌های مربوط به انجام مسابقات ورزشی جزء اختیارات سازمان تربیت‌بدنی (وزارت ورزش) می‌باشد.

(۲) حضور وزیر ورزش در مجمع فدراسیون (معمولاً به‌عنوان رئیس) و نیز معاون توسعه‌ی ورزش قهرمانی و حرفه‌ای ایشان به‌عنوان عضو مجمع.

(۳) ماده ۶۹ اساسنامه فدراسیون فوتبال، ۱۳ منبع درآمدی را برای فدراسیون فوتبال ذکر و پیش‌بینی می‌کند (ازجمله دریافت کمک‌های اهدایی، عواید حاصل از فروش بلیط مسابقات و

نظام ارائه شده باشد. به این ترتیب درخصوص سازمان‌های عمومی غیردولتی که بیش از پنجاه درصد سرمایه آن‌ها از منابع غیردولتی تأمین می‌شود، باید اذعان نمود که به واسطه این اصل کلی و این که نهادها از شخصیت حقوقی مستقل و بالطبع از استقلال مالی و اداری برخوردار هستند یک‌نهاد غیردولتی محسوب می‌شوند (Mousazadeh, 2015).

نهایت آنکه در سال‌های اخیر و با تغییر سیاست‌های کلی نظام، ماهیت سازمان‌های عمومی غیردولتی منطبق با دیدگاه دوم شده است گرچه هنوز از گذشته مواد قانونی و مقررات و آرای مغایر با این استدلال وجود دارد.

(۴) نظریه ماهیت دوگانه

طبق این استدلال، سازمان‌های عمومی غیردولتی از ماهیتی دوگانه برخوردارند. به این صورت که از لحاظ برخی جنبه‌ها در حکم نهاد دولتی هستند و مشمول قوانین و مقررات دولتی می‌شوند و از لحاظ برخی جنبه‌های دیگر، در حکم نهاد غیردولتی بوده و تابع قوانین و مقررات بخش غیردولتی خواهند بود. علت طرح این دیدگاه به خاطر آن است که میان مجموعه قوانین و مقررات و آرای که از ابتدای انقلاب اسلامی تا به حال صادر شده است یک جمع‌بندی صورت گیرد تا مجبور نباشیم به واسطه تعارض این مقررات، هر دو دسته قوانین (قوانین ناظر به دولتی بودن این مؤسسات و قوانین ناظر به غیردولتی بودن این نهادها) را غیرنافذ بدانیم، چراکه هر دو دسته از قوانین و مقررات همچنان معتبر و لازم‌الاجرا می‌باشند و دلیل قانونی بر لغو یا نسخ آن‌ها وجود ندارد. بنابراین استدلالی که می‌تواند این تعارض را رفع کند این است که برای سازمان‌های غیردولتی ماهیتی دوگانه را تصور نماییم.

نتیجه‌گیری

^۱ ورزش همان وظایف و اختیارات سازمان تربیت‌بدنی می‌باشد که براساس قانون تأسیس تربیت‌بدنی مصوب خرداد ۱۳۵۰ می‌باشد.

۱. از آنجاکه هنوز قانونی در ارتباط با وظایف و اختیارات وزارت ورزش تصویب نشده است، وظایف و اختیارات وزارت ورزش و جوانان در حوزه

برنامه‌های ورزشی و آموزشی، عواید حاصل از اجاره اماکن ورزشی متعلق به فدراسیون، عواید حاصل از حقوق ورزشی مانند حق پخش تلویزیونی و تبلیغات و... از میان آن‌ها حق پخش مسابقات فوتبال و حقوق مرتبط با آن و نیز حمایت‌های مالی شرکت‌ها و بنگاه‌های اقتصادی خواهان تبلیغ محصولات خود از طریق مسابقات فوتبال را می‌توان از مهم‌ترین و پرسودترین منابع مالی مرسوم دانست که وجود مشکلاتی از قبیل به رسمیت شناخته نشدن حق پخش تلویزیون در ایران، عدم وجود شبکه‌های تلویزیونی خصوصی و در نتیجه نبود رقابت در جذب مخاطب و انحصار صداوسیما، مشکلات قانونی در زمینه حقوق مالکیت معنوی و کپی‌رایت، مالکیت گسترده دولت، ساختار انحصاری بازار، درون‌گرایی و تعامل نداشتن با جهان خارج و... باعث شده است تا فدراسیون نتواند از این منابع درآمدی مهم بهره‌مند باشد. در مجموع اگر از منابع درآمدی فدراسیون، دو منبع ارزشمند اقتصادی فوق‌العاده یعنی حق پخش و حامیان مالی را کنار بگذاریم سایر منابع درآمدی فدراسیون به‌صورتی نیست که بتواند هزینه‌های فدراسیون را برطرف کند و در نتیجه کمک‌های دولت را باید مهم‌ترین منبع درآمد فدراسیون در حال حاضر عنوان کرد. اگرچه فدراسیون از ردیف بودجه دولتی برخوردار نمی‌باشد اما می‌تواند از دولت یا نهادهای دولتی کمک مالی دریافت کند. در قانون تأسیس سازمان تربیت‌بدنی سابق و نیز قانون محاسبات عمومی کشور راهکار قانونی در زمینه کمک مالی دولت به فدراسیون پیش‌بینی شده است. به موجب ماده ۱۱ «قانون تأسیس سازمان تربیت‌بدنی» سازمان تربیت‌بدنی (وزارت ورزش) کمک‌های مالی به فدراسیون‌ها پرداخت خواهد کرد. علاوه بر این ماده، کمک‌های موضوع ماده ۷۱ قانون محاسبات عمومی کشور نیز بخش دیگری از کمک‌های دولت به فدراسیون را می‌تواند دربرگیرد. طبق این ماده ضوابط پرداخت این قبیل کمک‌ها و اعانات باید به تصویب مجلس خواهد رسید و همچنین دولت مکلف به اعمال نظارت

مالی بر این نوع کمک‌ها می‌باشد. به موجب قانون «ضوابط پرداخت کمک یا اعانه به افراد و مؤسسات غیردولتی موضوع ماده ۷۱ قانون محاسبات» مواردی از قبیل اینکه فعالیت شخص حقیقی یا حقوقی غیردولتی باید در زمینه اهداف و وظایف قانونی دستگاه پرداخت‌کننده و نیز شخص غیردولتی باید تعهداتی را در جهت اهداف دستگاه دولتی بپذیرد از شروط پرداخت این کمک ذکر شده است.

در همین راستا باید اضافه کرد که صرف‌نظر از خला‌های شرعی در احکام ورزشی، با توجه به رشد و بالندگی جمهوری اسلامی و نیازهای جدید و نوظهور نظام اسلامی، در بسیاری از مسائل مربوط به ورزش به ویژه ورزش قهرمانی و حرفه‌ای، خلا‌های قانونی مشاهده می‌شود که قطعاً از عدم حضور تخصصی فقه در ورزش ناشی می‌شود. حضور فعال و پویای فقه ورزش می‌تواند پشتوانه‌ای برای تقنین در مجامع قانونگذاری باشد و

حتی اگر مجریان و مسئولان جامعه اسلامی، بخواهند نظام تربیت بدنی اسلامی را ساماندهی کنند، فقه ورزش می‌تواند گزاره‌ها و شاخص‌هایی را عرضه نماید که زمینه را برای برنامه‌سازی و برنامه‌ریزی برای سیاستگذاری‌ها و اقدامات عملی فراهم آورد.

بنابراین، با توجه به حوزه‌های جدیدی که در برابر مکلفان (ورزشکاران، مربیان، داوران، تماشاگران و...) ایجاد می‌شود، بر فقیهان لازم است تا در چارچوب شریعت براساس قوانین اصولی و مبتنی بر منابع چهارگانه فقهی

(قرآن، سنت، عقل و اجماع)، احکام آن را استنباط و در اختیار مکلفان و مردم قرار دهند. پس در اهمیت و ضرورت این مهم کسی شک و تردیدی ندارد، زیرا هر متشرعی خواهان ساماندهی سبک زندگی خود براساس شریعت اسلام است و انتظاری که از فقیهان دارد، پاسخگویی دقیق و کامل به این پرسش‌ها و مسایل است.

مشارکت نویسندگان

تعارض منافع

EXTENDED ABSTRACT

The legal status of sports federations and associations in Iran has long been an area of doctrinal ambiguity and practical tension, largely because these entities occupy a complex intersection between public oversight and the autonomy required for international sports governance. Historically, sports federations—including the Football Federation—have been formally classified as non-governmental public institutions. This categorization originates in domestic legal frameworks such as the *Public Accounting Law* of 1987 and subsequent listings of public non-governmental institutions, yet it often conflicts with the organizational independence demanded by global bodies like FIFA. The Constitution and ordinary statutes grant councils and ministries the power to regulate social activities, including sports, but the absence of explicit textual mandates in Islamic sources regarding state responsibility for athletics has pushed scholars to rely on general jurisprudential principles to define the scope of governmental authority. For instance, while Islamic tradition emphasizes health and bodily strength, as in teachings that align physical capability with intellectual and moral leadership (Ibn Qudamah, 2003), there is no direct canonical command obliging the Islamic government to manage or finance sports. Thus, Iranian lawmakers have been compelled to synthesize Islamic jurisprudence with modern public law to legitimize the state's supervisory role without fully subsuming federations into governmental control.

This tension becomes more apparent when examining the dual influences shaping Iran's sports governance: domestic administrative law and international sports law. Domestically, the classification of federations as "public non-governmental" has implied compliance with state oversight, including

financial audits and ministerial approval of key regulations, while still granting a degree of organizational independence. However, this legal label has proven inadequate for international recognition because FIFA and other global bodies require full non-governmental status and freedom from political interference. Indeed, changes to the Football Federation's statutes in 2007 and subsequent registrations under non-governmental commercial law were triggered by FIFA's threats of suspension. Despite these reforms, state influence persists through mechanisms such as ministerial presence in general assemblies and dependency on public financial support (Mousazadeh, 2015). Theoretical debates among Iranian jurists mirror this practical struggle: some assert that because federations benefit from state resources and must align with public policies, they should be treated as de facto state organs (Ansari, 2018), while others insist that their creation and financial independence justify a fully non-governmental classification (Hosseini Pour Ardakani, 2010). This duality has prevented a coherent and stable legal identity from forming, resulting in repeated reclassification attempts and inconsistent enforcement.

Islamic jurisprudence itself provides a layered backdrop for these debates. Although sports and physical preparedness are not explicitly mandated by scriptural injunctions, the Qur'an and hadith frequently praise physical vigor and discipline. Traditions encourage healthy recreation and physical training—such as archery and horsemanship—as part of an ideal Islamic lifestyle (Hilli, 1990). Jurists emphasize that maintaining physical vitality is a divine blessing and a prerequisite for social participation and intellectual productivity (Hashemi Nourbakhsh, 2005; Makarim Shirazi,

2002). Additionally, ethical guidance within Shi'a sources links sports to virtues like cooperation, discipline, and social solidarity; for example, Imam Ali's counsel on organization and self-restraint underlines how structured activity benefits both individuals and the collective (Hakimi, 2016). Yet, Islamic legal opinions also warn against games historically tied to gambling or moral corruption, such as chess in its premodern form, though contemporary rulings have evolved and recognized its permissibility when decoupled from gambling (Araki, 2010; Mousavi Khomeini, 1989). These nuanced fiqh-based positions illustrate that while sport is valued, its legal governance is not straightforwardly prescribed, thereby reinforcing the need for legislative adaptation and comparative legal analysis.

Comparative models of sports governance offer instructive contrasts and have significantly influenced Iranian reform proposals. Globally, countries differ widely: some maintain centralized, ministerial control over strategic sports management, as in France and Greece; others delegate authority to semi-independent national agencies, as in Spain and New Zealand; and a few, like Germany and the United States, rely heavily on autonomous Olympic committees and federations with minimal state intrusion (Ostovar Sangari & Emami, 2014). Iran's experience sits uncomfortably between these paradigms, leaning on state financial and organizational support while aspiring to the independent models demanded by international federations. Scholars have highlighted that simply rebranding federations as non-governmental without addressing structural deficiencies—such as weak revenue streams, reliance on government subsidies, and underdeveloped legal frameworks for broadcasting rights and sponsorship—will not produce genuine autonomy or competitiveness (Mousazadeh,

2015). The study of global systems underscores that successful transitions toward independence require not only statutory revision but also robust commercial ecosystems and a cultural shift in public sector involvement.

These tensions manifest vividly in the case of the Iranian Football Federation. Legally, it transitioned from a public non-governmental body with a state-approved 23-article statute to a non-governmental registered entity in 2007 under FIFA pressure. Yet, because broadcasting rights remain monopolized by state television and sponsorship markets are underdeveloped, the federation still depends on government funds, creating a hybrid and unstable status. Judicial rulings from the General Board of the Administrative Justice Court have further complicated classification, sometimes treating the federation as beyond the scope of public non-governmental entities and at other times subjecting it to state accountability mechanisms. This inconsistency reflects deeper contradictions in Iranian administrative law, where evolving constitutional interpretations and economic liberalization under Article 44 have encouraged privatization, but legacy statutes and fiscal controls continue to tether federations to state structures (Ansari, 2018; Mousazadeh, 2015). Ultimately, these legal oscillations risk not only domestic confusion but also sanctions from international sports bodies when state interference is perceived.

Against this background, Iranian scholars and policymakers have proposed several legal scenarios for reform. Options range from maintaining the current public non-governmental designation with improved regulatory clarity to fully privatizing selected federations or piloting non-governmental status in high-profile sports before wider adoption. Some proposals suggest a dual confederation model separating heavily state-supported disciplines from those ready for

commercial independence. Each scenario has implications for fiscal accountability, international compliance, and national sports development. Critics argue that without a systematic approach to revenue generation, including recognizing media rights and fostering corporate sponsorship, non-governmental status risks being nominal rather than substantive (Mousazadeh, 2015). Moreover, the Islamic jurisprudential dimension implies that any model must remain culturally and legally legitimate, with clear religious endorsements where needed to ensure public acceptance and avoid moral controversies surrounding certain sports (Amili, 1999). The challenge is to balance global integration with local legal coherence and religious sensibilities.

In conclusion, the study of the legal status of Iranian sports federations reveals a complex interplay of domestic public law, Islamic jurisprudence, and international sports governance. The Football Federation exemplifies the tension between maintaining legal autonomy to satisfy global standards and retaining sufficient public oversight to ensure accountability and cultural legitimacy. Reform cannot be reduced to formal reclassification; it requires addressing structural economic dependencies, updating statutory frameworks, and harmonizing religious-legal discourse with modern sports realities. Future legal frameworks must strive for coherence, balancing Iran's international obligations with its unique constitutional and jurisprudential heritage while creating a sustainable environment for federations to thrive independently yet responsibly.

References

- Amili, M. J. (1999). *Miftah al-Karamah fi Sharh Qawa'id al-'Allamah (The Key to Nobility in Commentary on the Rules of al-'Allamah)*.
 Ansari, V. A. (2018). *Kulliyat-e Hoghough-e Edari (Generalities of Administrative Law)*. Mizan Publications.
 Araki, R. (2010). *Fiqh al-Rida*. Islami Publications.

- Hakimi, M. (2016). *Tarjomeh al-Hayat (Translation of Al-Hayat)*. Dalil-e Ma Publications.
 Hashemi Nourbakhsh, H. (2005). *Varzesh az Didgah-e Eslam (Sports from the Viewpoint of Islam)*. Sibte al-Nabi Publications.
 Hilli, M. i. I. (1990). *Al-Sara'ir (The Secrets)* (Vol. 2 & 3). Islamic Publishing Institute Press.
 Hosseini Pour Ardakani, M. (2010). *Nizam-e Hoghoughi-ye Hakem bar Mo'assessat-e Omoumi-ye Ghayr-e Dowlat-i (The Legal System Governing Non-Governmental Public Institutions)*. Jangal Publications.
 Ibn Qudamah, A. i. A. (2003). *Al-Mughni 'ala Mukhtasar al-Khiraqi (The Sufficient: Commentary on the Abridgement by al-Khiraqi)* (Vol. 7). Dar al-Kutub al-Ilmiyyah.
 Makarim Shirazi, N. (2002). *Akhlaq dar Quran: Osoul-e Masael-e Akhlaghi (Ethics in the Quran: Principles of Moral Issues)*. Imam Ali ibn Abi Talib Publications.
 Mousavi Khomeini, R. (1989). *Sahifeh-ye Imam (The Scroll of Imam)*. Institute for Compilation and Publication of Imam Khomeini's Works.
 Mousazadeh, R. (2015). *Administrative Law (1-2) Generalities and Iran*. Mizan Publications.
 Ostovar Sangari, K., & Emami, M. (2014). *Administrative Law*. Mizan Publications.
 Talebi Esfandarani, K. (2020). *Hakimiyyat-e Dowlat-ha va Hoghough-e Beyn al-Melal-e Varzesh (State Sovereignty and International Sports Law)*