

به نام خدا

آسیب‌شناسی قانون فعالیت احزاب، جمعیت‌ها و انجمن‌های سیاسی

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۱.....	مقدمه
۳.....	پیشینه موضوع
۵.....	بررسی مفاد قانون احزاب
۲۷.....	سخن پایانی
۳۱.....	منابع و مأخذ

کد موضوعی: ۲۶۰

شماره مسلسل: ۹۴۸۲

بهمن ماه ۱۳۸۷

دفتر: مطالعات سیاسی



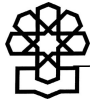
آسیب‌شناسی قانون فعالیت احزاب، جمعیت‌ها و انجمن‌های سیاسی

چکیده

احزاب سیاسی نه تنها نقش مهمی در برگزاری صحیح انتخابات دارند، بلکه در بسط و تعمیق مردم‌سالاری نیز نقش بی‌بدیلی دارند و اصولاً بدون احزاب قدرتمند و فراگیر تداوم مردم‌سالاری با مشکل مواجه می‌شود. کارکرد اصلی حزب انتقال خواسته‌ها و مطالبات مردمی به مراکز تصمیم‌سازی است. احزاب در کشورمان به دلایل متعدد از جمله عوامل ساختاری، جامعه‌شناختی، روان‌شناختی، قانونی و ... جایگاه واقعی خود را دارا نیستند. قانون فعلی احزاب کشور مصوب سال ۱۳۶۰ بوده و طبعاً پاسخگوی پیچیدگی‌های امروز جامعه نیست و لذا ضرورت بازنگری در آن پس از تجربه ۳۰ ساله احساس می‌شود. گرازش حاضر به بررسی آسیب‌شناسانه قانون فعلی احزاب به عنوان مقدمه‌ای جهت تدوین و اصلاح قانون، می‌پردازد.

مقدمه

در جوامع کنونی هم‌اندیشی نسبی درخصوص ضرورت وجود حزب وجود دارد، در واقع احزاب سیاسی به عنوان حلقه واسط در برقراری تعامل میان دولت و مردم و تعدیل افتراق سیاسی در جامعه نقش اساسی ایفا می‌کنند. در تبارشناسی پدیده



مذکور آن را عمدتاً محصول دوران مدرن و تحولات سیاسی تمدن غرب می‌دانند، با وجود این برخی نیز ریشه آن را در تمدن اسلامی و ایرانی جست‌وجو می‌کنند. در تعریف مفهوم حزب سیاسی به مانند دیگر مفاهیم علوم انسانی شاید اجماع واحدی را نتوان تصور کرد، با وجود این تعریف عام آن را می‌توان گردهمایی پایدار و سازمان‌دهی شده گروهی از مردم با عقاید مشترک و تشکیلات منظم در جهت کسب قدرت (سیاسی) از طریق شیوه‌های قانونی نامید. در بررسی ماهیت و مؤلفه‌های احزاب سیاسی، آنها را اولاً ضامن تسریع و تسهیل مشارکت سیاسی شهروندان و ثانیاً عامل مشارکت در تولید و توزیع قدرت سیاسی می‌دانند. با وجود این برخی معایب را نیز به عنوان پیامد تحزب قلمداد می‌کنند از جمله:

الف) مزاحم آزادی فردی شهروندان هستند،

ب) برای وحدت ملی زیان‌بار هستند،

ج) باعث سیاسی شدن همه امور می‌شوند،

د) الیگارش‌های حزبی دشمن دموکراسی خواهد بود.

بدیهی است هرگونه اظهار نظر درخصوص رد و یا تأیید این معایب بستگی به زاویه دید محقق و شرایط سیاسی و اجتماعی جوامع خواهد داشت. به‌طور کلی کارویژه‌های مترتب بر فعالیت احزاب سیاسی عبارت‌اند از:

۱. رقابت انتخاباتی،

۲. تبیین سیاست‌های عمومی،

۳. آموزش و جامعه‌پذیری سیاسی،

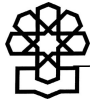
۴. حلقه واسط میان مردم و حکومت.



سابقه تاریخی شکل‌گیری احزاب در ایران به تحولات سیاسی بعد از انقلاب مشروطه برمی‌گردد از آن تاریخ به این سو احزاب به عناوین و اشکال مختلف فعالیت کرده و در جامعه حضور داشته‌اند هرچند به سختی می‌توان آنها را با تعاریف مرسوم حزب سیاسی مورد سنجش قرار داد، به‌ویژه آنکه بیشتر این احزاب در عمل در سطح خاصی از اقشار روشنفکری، دانشگاهی و طبقه متوسط متوقف شدند. پس از پیروزی انقلاب اسلامی فضای جدیدی در جامعه برای فعالیت احزاب به‌وجود آمد، این وضعیت با تدوین قانون فعالیت احزاب ضمانت حقوقی و سیاسی مناسبی یافت که براساس آن احزاب و گروه‌های سیاسی امکان فعالیت قانونی به‌دست آوردند. قانون مذکور تاکنون مبنای فعالیت گروه‌های سیاسی در کشور بوده است.

پیشینه موضوع

قانون فعالیت احزاب، جمعیت‌ها و انجمن‌های سیاسی مشتمل بر ۱۹ ماده و ۹ تبصره در جلسه مورخ ۱۳۶۰/۶/۷ مجلس شورای اسلامی تصویب و پس از تأیید شورای نگهبان، از سوی شورای موقت ریاست جمهوری جهت اجرا به وزارت کشور ابلاغ شد. متعاقب تصویب و ابلاغ قانون مذکور آیین‌نامه اجرایی آن بنا به پیشنهاد وزارت کشور در جلسه مورخ ۱۳۶۱/۱/۳۱ هیئت وزیران تصویب و ابلاغ شد. این قانون و آیین‌نامه اجرایی آن تاکنون مبنای حقوقی بررسی و تصمیم‌گیری درخصوص صدور پروانه فعالیت گروه‌های سیاسی در جمهوری اسلامی ایران بوده است. براساس قانون مذکور تاکنون ۲۴۶ حزب و گروه سیاسی پروانه فعالیت اخذ کرده‌اند. به لحاظ کمی احتمالاً آمار مزبور بالاترین تعداد احزاب در کل دنیا باشد، اما اینکه آیا پایه‌پای



رشد کمی، توسعه کیفی نیز در مقوله احزاب تحقق پذیرفته است؟ پاسخ به این سؤال نسبت مستقیمی با ارزیابی الزامات و سازوکارهای حقوقی و سیاسی فعالیت احزاب در کشور دارد. در همین ارتباط نقد قانون فعلی احزاب به‌عنوان بستر حقوقی تأسیس و فعالیت گروه‌های سیاسی ضروری به‌نظر می‌رسد. به‌ویژه که پس از قریب به ۲۷ سال از اجرای قانون مزبور بسیاری از زوایای قوت و ضعف آن در عمل روشن شده است. از سوی دیگر تحولات اجتماعی، سیاسی و حقوقی سه دهه اخیر کشور بازبینی مفاد قانون مذکور به جهت تناسب بیشتر با نیازها و رفع ایرادات آن ضروری ساخته است. بررسی و نقد قانون مذکور براساس ضرورت‌ها و الزاماتی که در عمل فراروی مجریان مربوطه قرار داشته هدف نوشتار پیش رو است. به‌طور کلی در این بررسی به دنبال پاسخ به این سؤال خواهیم بود که نقاط قوت و ضعف قانون احزاب از نظر سازوکارهای تأسیس و صدور پروانه و نظارت بر فعالیت گروه‌های سیاسی چیست؟ لازم به توضیح است که در فصل تعاریف قانون احزاب چهار نوع گروه یا تشکیلات مشمول به شرح ذیل مورد اشاره قرار گرفته‌اند:

- حزب، جمعیت، انجمن یا سازمان سیاسی،

- انجمن، جمعیت یا اتحادیه صنفی،

- انجمن‌های اسلامی واحدهای اداری، آموزشی و صنفی،

- انجمن‌های اقلیت‌های دینی موضوع اصل ۱۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

آنچه که موضوع این نوشتار است بررسی و نقد قانون احزاب با نظر به گروه‌های مشمول ماده (۱) (احزاب سیاسی) است. بدیهی است بررسی و نقادی قانون مذکور از منظر گروه‌های مشمول مواد (۲)، (۳) و (۴) نیز می‌باید از سوی



صاحب‌نظران و مراجع ذی‌ربط در دستور کار قرار گیرد، اگرچه تشابهات زیادی درخصوص سازوکارهای حقوقی فعالیت احزاب سیاسی و گروه‌های مشمول مواد (۲)، (۳) و (۴) وجود دارد. بررسی تفصیلی مفاد قانون احزاب از منظر اجرا و واکاوی ابهامات، ایرادات و خلأهای اجرایی آن به همراه پیشنهادات اصلاحی مورد تأکید این بررسی است.

بررسی مفاد قانون احزاب

در فصل اول (تعاریف) و ذیل ماده (۱) تصریح شده است:

حزب، جمعیت، انجمن و سازمان سیاسی و امثال آنها تشکیلاتی است که دارای مرام‌نامه و اساسنامه بوده و توسط یک گروه اشخاص حقیقی معتقد به آرمان‌ها و مشی سیاسی معین تأسیس شده و اهداف، برنامه‌ها و رفتار آنها به‌صورتی با اصول اداره کشور و خط‌مشی کلی نظام جمهوری اسلامی ایران مربوط می‌باشد.

درخصوص مفاد این ماده قابل ذکر است که تعریف ارائه شده از حزب و گروه سیاسی مغشوش است مضاف بر این، تعریف ارائه شده ناقص بوده و همه زوایای مترتب بر ماهیت وجودی فعالیت یک گروه سیاسی را دربرنمی‌گیرد. اساساً جوهره وجودی تأسیس حزب و گروه سیاسی علاوه بر ایفای تعهدات اجتماعی و سیاسی به جامعه؛ نیل به اهداف مذکور در مرام‌نامه و اساسنامه با جهت‌گیری قدرتیابی و ورود به عرصه قدرت (سیاسی) از طریق سازوکارهای قانونی و مشروع کشور است، با این تفصیل، تعریف ارائه شده در ماده (۱) تا چه میزان توانسته است گویای زوایای مترتب بر شکل‌گیری گروه‌های سیاسی باشد؟ شق اول تعریف مذکور به درستی



لوازم شکلی و تأسیسی یک گروه سیاسی شامل دارا بودن تشکیلات، داشتن مرام‌نامه و اساسنامه و مشارکت گروهی از اشخاص حقیقی را ذکر کرده است، اما در ادامه در تبیین چرایی و هدف‌گذاری تأسیس و فعالیت گروه سیاسی دچار سکتگی می‌شود، بدیهی است احزاب و گروه‌های سیاسی در جمهوری اسلامی به موازات ملحوظ داشتن خطوط قانونی و شرعی در فعالیت‌ها و جهت‌گیری‌های خود، برنامه، رویه‌ها و عملکرد سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی جاری کشور را نیز مورد نقد قرار می‌دهند و در واقع این مهم بخشی از کارکرد مورد انتظار از تشکل‌های سیاسی قانونی کشور است.

به هر حال سه رکن تعریف ارائه شده در ماده (۱) عبارت‌اند از:

الف) گروه سیاسی یا حزب تشکیلاتی است دارای مرام‌نامه و اساسنامه،

ب) توسط یک گروه از افراد حقیقی معتقد به آرمان و مشی سیاسی تأسیس می‌شود،

ج) اهداف و برنامه و رفتار آن به‌صورتی با اصول اداره کشور و خط‌مشی نظام جمهوری اسلامی مربوط است.

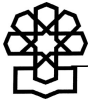
همچنان‌که گفته شد حلقه مفقوده و پیونددهنده میان ضرورت‌های مذکور که فی‌الواقع لازمه جوهری تأسیس و فعالیت تشکل‌های سیاسی است مورد غفلت واقع شده است. نیاز به یادآوری نیست که بخشی از اهداف تشکیل یک گروه سیاسی امکان تحصیل قانونی منافع فردی و گروهی برای هواداران و اعضای مرتبط آن است و در این مسیر نقش‌آفرینی در عرصه قدرت (سیاسی) نیز هدف غایی آن خواهد بود. به‌نظر می‌رسد عدم اشاره به خطوط اساسی کارکرد احزاب (اهداف و وظایف) در تعریف



ارائه شده در این قانون؛ منشأ این ابهامات است، بر همین اساس اصلاح تعریف مذکور در ماده (۱) از گروه سیاسی با هدف رفع این ایرادات مورد تأکید است. در تعریف حزب سیاسی مقدماً می‌توان گفت: حزب سیاسی عبارت است از تشکیلی سازمان یافته از اشخاص حقیقی که طبق مفاد این قانون و در چارچوب مرام‌نامه و اساسنامه مربوطه برای نیل به اهداف مذکور در سطح ملی و محلی فعالیت می‌کند. توضیح آنکه اهداف مترتب بر فعالیت احزاب نیز باید تعریف و تدوین شود.

برابر ماده (۶) فعالیت گروه آزاد است مشروط بر آنکه مرتکب تخلفات مندرج در بندهای ماده (۱۶) این قانون نشود و در ادامه در تبصره «۱» همین ماده تصریح می‌شود کلیه گروه‌ها موظفند مرام‌نامه و اساسنامه و هویت رهبری و تغییرات بعدی آنها را به اطلاع وزارت کشور برسانند. موضوع ماده مذکور ناظر بر اجرای اصل ۲۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران است که تصریح می‌کند: احزاب، جمعیت‌ها و انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته شده آزادند مشروط بر آنکه اصل استقلال، آزادی و وحدت ملی و موازین اسلامی و اساس جمهوری اسلامی را نقض نکنند. هیچ کسی را نمی‌توان از شرکت در آنها منع کرد یا به شرکت در یکی از آنها مجبور ساخت. این اصل از قانون اساسی آزادی تشکیلات را به نحو گسترده‌ای پذیرفته و در عین حال محدودیت‌های فعالیت و نیز آزادی عضویت در گروه‌ها را به شکل مثبت (عدم اجبار در عضویت) و منفی (عدم منع در عضویت) مورد توجه قرار داده است. تصویب قانون فعالیت احزاب در راستای اجرایی شدن اصل مذکور صورت گرفته است.

ماده (۶) به لحاظ موضوعی علی‌الظاهر بر آزادی فعالیت حزب و گروه‌های



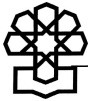
سیاسی تأکید می‌کند، اما از نظر شکلی و نحوه بیان موضوع دچار نقص است، همچنان‌که این نحوه بیان تأثیرات غیرقابل پیش‌بینی در برداشت‌ها، تفسیرها و آیین‌نامه‌های اجرایی برجای گذاشته است. آنچه که در این ماده پیش از هر موضوع دیگری خودنمایی می‌کند بیان شرایط و محدودیت‌هایی در مسیر تحقق اصل آزادی تشکیلات می‌باشد. به عبارت دیگر هرچند این ماده در مقام تصریح بر اصل ضرورت آزادی گروه‌ها برآمده، اما هم‌زمان این منظور به نحوی بیان شده که محدودیت‌ها و تنگنای بارزی در بطن خود به دنبال دارد. به هر حال در مقام بیان ایرادات مندرج در این ماده مقدماً باید اشاره شود که لزومی به تصریح مشروط بودن فعالیت گروه در متن ماده مذکور نیست، بیان شرایط می‌تواند در تبصره جداگانه ذیل همین ماده گنجانده شود. همچنین در ماده (۶) به «فعالیت گروه‌ها» اشاره شده، لذا مشخص نیست تکلیف «تشکیل یا تأسیس» گروه سیاسی چیست؟ آیا منظور قانون‌گذار صرفاً آزادی فعالیت گروه سیاسی بوده که در این صورت بدیهی است هر نوع فعالیت گروهی بدون داشتن تشکیلات و طی مراحل تأسیس بی‌معنا خواهد بود. در تبصره «۱» همین ماده اشاره شده که گروه‌ها موظفند مرام‌نامه و اساسنامه و هویت رهبری خود را به وزارت کشور اطلاع دهند. این در حالی است که در ماده (۱۰) این قانون تصریح می‌شود به منظور صدور پروانه جهت متقاضیان و نظارت بر فعالیت گروه‌ها کمیسیونی در وزارت کشور تشکیل می‌شود. حال این سؤال مطرح است اگر اصل صرفاً بر اطلاع‌دهی مرام‌نامه و اساسنامه و هویت رهبری (موضوع تبصره «۱») به وزارت کشور است، چگونه در ماده (۱۰) موضوع تشکیل کمیسیونی جهت صدور پروانه فعالیت برای گروه‌ها ذکر شده، به نظر می‌رسد این تناقض در عمل معنایی جز



نقض مفاد تبصره مذکور و بی‌اثر شدن موضوع آن ندارد. آنچه که از مفاد ماده (۱۰) (تشکیل کمیسیون صدور پروانه گروه‌ها) و مواد بعدی برمی‌آید الزام متقاضیان تأسیس حزب و گروه سیاسی به طی مراحل تأسیس و صدور پروانه فعالیت می‌باشد، لذا در عمل تصریح تبصره «۱» ماده (۶) بی‌اثر خواهد شد. همچنین شایان ذکر است آیین‌نامه اجرایی قانون احزاب نیز الزامات قانونی تأسیس و فعالیت گروه‌های سیاسی را از منظر ماده (۱۰) تعریف کرده است.

اگرچه برخی اطلاق اصل ۲۶ قانون اساسی را به معنای این می‌دانند که تأسیس حزب در کشور نیازمند بررسی و صدور مجوز برای فعالیت نیست، بلکه صرف اعلام موجودیت در این زمینه کفایت می‌کند (طرفداران آزادی مطلق گروه‌های سیاسی)، اما در مقابل برخی دیگر بر این باورند که اعلام موجودیت به تنهایی برای رسمیت حزب کافی نبوده و این امر مستلزم طی مراحل تأسیس و صدور پروانه فعالیت از سوی وزارت کشور است (بررسی دلایل حقوقی و استدلال نظری مخالفان و موافقان این موضوع خارج از حوصله این نوشتار است).

درخصوص تخلفات مورد تأکید در ماده (۶) (موارد مذکور در ماده (۱۶)) ایراد وارده ملحوظ نداشتن عدم پایبندی احتمالی گروه‌ها به مفاد مرام‌نامه و اساسنامه مربوطه به‌عنوان تخلف است. تجارب حاصله از قریب به سه دهه اجرای قانون احزاب نشان می‌دهد عدم پایبندی به مفاد مرام‌نامه و اساسنامه از جمله تخلفات محسوس برخی گروه‌ها بوده است، این وضعیت در عمل باعث انحراف گروه‌های مزبور از مسیر فعالیت سالم و قانونی حزبی است. ضعف نظارتی کمیسیون ماده (۱۰) در ارتباط با تخلفات مذکور یکی از علل ارتکاب آنها بوده است. لذا به‌نظر می‌رسد به



موازات تأکید بر موارد تخلف مندرج در ماده (۱۶)؛ عدول از مفاد مرام‌نامه و اساسنامه و عدم وفاداری با آنها نیز باید به‌عنوان تخلف گروه‌ها مورد تصریح قانون قرار گیرد. یکی از ایرادات بارز این قانون عدم اشاره به مشاغلی است که شاغلان مرتبط با آنها نمی‌توانند به عضویت احزاب و گروه‌های سیاسی درآیند از جمله قضات، اعضای نیروهای مسلح و پرسنل وزارت اطلاعات و وزارت امور خارجه.

تبصره «۲» ماده (۶) اشاره می‌کند: «برگزاری راهپیمایی‌ها با اطلاع وزارت کشور بدون حمل سلاح در صورتی که به تشخیص کمیسیون ماده (۱۰) محل به مبانی اسلام نباشد و نیز تشکیل اجتماعات در میادین و پارک‌های عمومی با مجوز وزارت کشور آزاد است». این تبصره در ذیل فصل حقوق گروه‌ها گنجانده شده است. لذا مقدمتاً به ذهن متبادر می‌شود فقط گروه‌ها و تشکل‌ها شامل مزایای مذکور در این تبصره بوده و دیگر شهروندان بدون داشتن گروه سیاسی از حق برگزاری راهپیمایی و اجتماعات محروم می‌باشند که در این صورت این تبصره نقض اصل ۲۷ قانون اساسی خواهد بود. با توجه به این شبهه لازم بود در ادامه تبصره مذکور تصریح می‌شد «بدیهی است مفاد این تبصره نافی حق برخورداری همه شهروندان برای برگزاری راهپیمایی و اجتماع نخواهد بود». با آنکه به‌نظر می‌رسد مراد قانون‌گذار منحصر کردن اطلاق این تبصره به گروه‌ها نبوده و نقص محتوایی آن به نحوه بیان موضوع برمی‌گردد. به هر حال ضروری است موضوع این تبصره به‌عنوان یکی از مصادیق حقوق اساسی شهروندان به معنای عام تصریح شود.

علاوه بر ملاحظه اشاره شده، ظاهراً برای برگزاری راهپیمایی نیازی به کسب مجوز نبوده، اما برگزاری اجتماعات نیازمند مجوز وزارت کشور خواهد بود. اگر چه



قانون‌گذار سه شرط برای برگزاری راهپیمایی در نظر گرفته است:

الف) اطلاع وزارت کشور،

ب) بدون حمل سلاح،

ج) عدم مخل به مبانی اسلام به تشخیص کمیسیون ماده (۱۰).

حال این سؤال مطرح می‌شود که در صورت اطلاع به وزارت کشور، کیفیت تشخیص کمیسیون را چگونه باید تحصیل کرد؟ آیا این امر خود به معنای لزوم کسب مجوز (همانند برگزاری اجتماعات) نیست همچنان‌که رویه آیین‌نامه اجرایی قانون احزاب نیز همین مسیر را تصدیق می‌کند. علاوه بر این با توجه به عدم شفافیت تبصره مذکور ظاهراً برگزاری اجتماعات همراه با حمل سلاح بلامانع خواهد بود! شرایط سیاسی و اجتماعی کشور در مقطع زمانی تدوین قانون احزاب و ضرورت‌های آن دوره در نحوه تبیین مفاد تبصره مذکور تأثیرگذار بوده و اینک که کشور در شرایط ثبات سیاسی و امنیتی قرار دارد اصلاح این تبصره ضروری است.

برابر ماده (۷):

«کلیه اعضای ساواک منحل، فراماسونرها، کسانی که در فاصله ۲۸ مرداد ۱۳۳۲

تا ۲۲ بهمن ۱۳۵۷ به وزارت رسیده و یا به عضویت مجلس سنا یا شورای ملی درآمده‌اند، گردانندگان رژیم سابق و حزب رستاخیز و کسانی که به موجب احکام دادگاه‌ها طبق موازین اسلامی از حقوق اجتماعی محروم شده‌اند و یا می‌شوند از حق تأسیس جمعیت و حزب سیاسی و یا شرکت در هیئت رهبری آن محرومند». مصادیق محرومیت‌های مذکور در این ماده دو گروه را شامل می‌شود؛ نخست عواملی از رژیم سابق که صراحتاً مصادیق آنها ذکر شده است و دوم محرومین از حقوق اجتماعی به



موجب احکام دادگاه‌ها. وجه سلبی موضوع این ماده محرومیت افراد مزبور از حق تأسیس و یا شرکت در هیئت رهبری احزاب سیاسی است. صراحت ظاهری ماده مذکور متأثر از فضای اوایل انقلاب و لزوم ممانعت از بازگشت عناصر رژیم سابق به صحنه سیاسی و اجتماعی کشور است و به نظر می‌رسد با گذشت زمان و بی‌اثر شدن بخشی از مفاد این ماده ضرورت اصلاح محتوا و نحوه بیان آن مقتضی است. درخصوص محرومان از حقوق اجتماعی نکته قابل توجه عدم تعیین مصادیق محرومیت اجتماعی است، آیا سوابق کیفری یا جرائم امنیتی افراد، مشمول مفاد این ماده می‌شوند؟ این ابهام سلیقه‌ای شدن تعریف مصادیق مشمول محرومیت از تأسیس گروه سیاسی در آیین‌نامه‌ها و نزد مجریان این قانون را به دنبال داشته است، همچنان‌که در ماده (۲) آیین‌نامه اجرایی قانون فعالیت احزاب علاوه بر مصادیق ذکر شده در قانون موارد دیگری نیز به‌عنوان شرایط تأسیس حزب سیاسی اضافه شده است. برداشت وسیع از موارد مشمول مفاد ماده (۷) نتیجه عدم جامعیت قانون و الزامات بعدی آن است. تعریف مصادیق افراد محروم از تأسیس گروه سیاسی با توجه به شرایط موجود باید مورد بازبینی و اصلاح قرار گیرد. از فحوای متن ماده (۷) استنباط می‌شود مصادیق این ماده می‌توانند به‌عنوان عضو گروه سیاسی (غیر از هیئت رهبری) فعالیت نمایند.

در ادامه براساس ماده (۸):

«به وزارت کشور اختیار داده می‌شود با رعایت این قانون نسبت به ثبت گروه‌ها و صدور پروانه فعالیت برای آنها اقدام نماید». همان‌گونه که در بررسی ماده (۶) بحث شد موضوع آزادی فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی با توجه به اصل ۲۶



قانون اساسی محل اختلاف دو دیدگاه در این ارتباط است. برخی اطلاق اصل مذکور را به معنای این می‌دانند که تأسیس حزب نیازمند بررسی و صدور مجوز برای تأسیس نیست، بلکه صرف اعلام موجودیت در این زمینه کفایت می‌کند، اما در مقابل عده‌ای دیگر معتقدند اعلام موجودیت به تنهایی کافی نبوده و این امر مستلزم طی مراحل تأسیس و صدور پروانه فعالیت از سوی وزارت کشور است و در همین راستا ماده (۸) قانون احزاب نیز بر اختیار وزارت کشور در ثبت و صدور پروانه فعالیت برای احزاب تصریح می‌کند. اظهار نظر در خصوص ماهیت و اثبات یا نفی اختلاف مذکور در حیطه مراجع قانونی ذی‌ربط (شورای نگهبان) است، اما آنچه که ظاهراً در این ارتباط قطعی به نظر می‌رسد تأیید دیدگاه ضرورت اخذ پروانه فعالیت برای احزاب و در نتیجه لزوم اجرای سازوکار فعلی (قانون احزاب) است. در ماده (۸) اشاره شده که به وزارت کشور «اختیار داده می‌شود» حال این سؤال مطرح است که آیا واژه اختیار به معنای صلاحیت اختیاری وزارت کشور در این زمینه است یا خیر؟ در صورتی که جواب منفی باشد (یعنی تأیید صلاحیت اجباری وزارت کشور در خصوص این امر) مفاد ماده مذکور در مغایرت با اصل ۲۶ قانون اساسی قرار می‌گیرد و اگر پاسخ مثبت است به معنای آن است که گروه‌ها در صورتی که بخواهند (نه اجباراً) می‌توانند جهت ثبت و اخذ پروانه فعالیت به وزارت کشور مراجعه کنند. یادآور می‌شود تبصره «۱» ماده (۶) نیز صرفاً به وظیفه گروه‌ها در اطلاع مرام‌نامه و اساسنامه و هیئت رهبری خود به وزارت کشور اشاره می‌کند، اما در ادامه در ماده (۱۰) که بعداً به آن اشاره خواهد شد صحبت از تشکیل کمیسیونی جهت بررسی صدور پروانه برای گروه‌های سیاسی شده است.

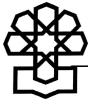


ماده (۹) تصریح می‌کند:

«پروانه مربوط به تقاضای صدور پروانه که طبق آیین‌نامه اجرایی این قانون تنظیم می‌شود حداکثر ظرف یک ماه به وسیله وزارت کشور به کمیسیون ماده (۱۰) این قانون احاله و پس از تصویب کمیسیون ظرف ۱۰ روز پروانه گروه‌ها با امضای وزیر کشور صادر خواهد شد». بدیهی است اجرایی شدن الزام مذکور در این ماده مستلزم تمهید سازوکار اداری و اجرایی لازم و مناسب از سوی کمیسیون ماده (۱۰) و وزارت کشور است و اینکه در عمل آیا تاکنون شرایط لازم به این هدف فراهم آمده یا خیر موضوع این بررسی نیست. مع‌هذا این موضوع مبنای اعتراض متقاضیان تأسیس گروه سیاسی بوده و آنها نسبت به تأخیر زیاد کمیسیون و وزارت کشور در صدور پروانه فعالیت برای آنها علی‌رغم تصریح زمانی ذکر شده در ماده (۹) اعتراض داشته‌اند. در نقد مفاد این ماده مقدمتاً باید اشاره کرد فرایند فعلی صدور مجوز فعالیت برای گروه‌های سیاسی دو مرحله‌ای است. در مرحله اول متقاضیان درخواست خود را به وزارت کشور ارائه که پس از بررسی و طرح در کمیسیون در صورت موافقت کمیسیون با تأسیس گروه، موضوع به متقاضیان اطلاع داده می‌شود، در مرحله دوم بعد از ارائه مرام‌نامه و اساسنامه گروه و بررسی در وزارت کشور نتیجه مجدداً جهت طرح و تصمیم‌گیری برای صدور پروانه فعالیت به کمیسیون مذکور احاله می‌شود. در عمل این فرایند زمان‌بر بوده و با توجه به تراکم درخواست‌ها و پرونده‌های موجود در مسیر بررسی وزارت کشور و کمیسیون ماده (۱۰)، مدت زمان لازم برای به نتیجه رسیدن یک پرونده طولانی می‌شود. در خصوص الزام زمانی تصریح شده در این ماده نیز نکات ذیل مورد توجه است:



- علی‌رغم تأکید بر الزام یک ماه وزارت کشور در احاله پرونده گروه متقاضی پروانه به کمیسیون، همان‌گونه که اشاره شد قبل از صدور پروانه گروه‌ها، درخواست تأسیس آنها باید مورد موافقت کمیسیون قرار گیرد، لذا تصریح مذکور در این ماده شامل مرحله اخذ موافقت تأسیس گروه نمی‌شود. دو مرحله‌ای بودن روند صدور پروانه مبتنی بر رویه اجرایی کمیسیون و استنباط از قانون احزاب و آیین‌نامه اجرایی آن است. در نقد این شرایط باید اذعان کرد ابهام در نحوه بیان برخی مواد قانون احزاب، سبب برداشت‌های بعضاً متضادی از آن شده است. اگرچه از مفاد این ماده صراحتی دال بر الزام کمیسیون به رعایت مدت زمان خاصی در تصویب پرونده گروه‌های سیاسی استنباط نمی‌شود، چرا که تأکید می‌کند «پرونده گروه حداکثر ظرف یک ماه به وسیله وزارت کشور به کمیسیون احاله و پس از تصویب کمیسیون، ظرف ده روز پروانه گروه‌ها با امضای وزیر کشور صادر خواهد شد». همان‌گونه که ذکر شد در اینجا وزارت کشور (نه کمیسیون) هم در مرحله احاله پرونده به کمیسیون و هم در مرحله امضای پروانه گروه، موظف به رعایت مدت زمانی مشخص شده است. حال این سؤال مطرح است با توجه به شخصیت حقوقی مستقل کمیسیون از وزارت کشور، در صورتی که این وزارت الزام زمانی مورد تصریح کمیسیون را رعایت کند، در این صورت تکلیف قانونی کمیسیون به لحاظ رعایت محدوده زمانی در تصویب پروانه گروه‌ها چیست؟ در همین ارتباط علی‌رغم آنکه در ماده (۱۲) نیز اشاره شده «کمیسیون موظف است به پرونده‌های رسیده به نوبت رسیدگی نماید»، اما باز صراحت زمانی خاصی برای کمیسیون درخصوص بررسی و تصویب پروانه گروه‌ها در نظر نگرفته است. به‌طور کلی به نظر می‌رسد در ماده (۹) مراد قانون‌گذار معطوف



به نگرانی از رویه انسدادی وزارت کشور در مواجهه با فعالیت احزاب بوده و بر همین اساس صراحتاً این وزارت را موظف به رعایت محدوده زمان صدور پروانه گروه‌ها کرده و در مقابل به وظیفه کمیسیون در این ارتباط اشاره‌ای نکرده است. تجربه سال‌های اخیر نشان می‌دهد بسیاری از متقاضیان تأسیس گروه سیاسی بدون توجه به مفاد قانون احزاب صرفاً وزارت کشور را مسئول بررسی و صدور پروانه فعالیت گروه‌های سیاسی قلمداد کرده و به همین دلیل نیز تأخیر در رسیدگی به وضعیت تقاضای خود را متوجه وزارت مزبور می‌دانند. حال آنکه به لحاظ قانونی مرجع ذی‌ربط کمیسیون ماده (۱۰) بوده و وزارت کشور به‌عنوان بازوی اجرایی آن عمل می‌کند. همچنین کمیسیون مزبور دارای شخصیت حقوقی مستقل از وزارت کشور است (از ۵ نفر اعضای رسمی کمیسیون ۲ نماینده از قوه قضائیه، ۲ نماینده از مجلس و ۱ نماینده از دولت هستند)، اما در مقام عمل وزارت کشور باید پاسخ‌گوی وضعیت گروه‌های سیاسی و اعتراض آنها باشد. ابهام در نحوه بیان مواد (۹) و (۱۲) این قانون یکی از عوامل ایجاد شرایط مذکور است. حجم بالای پرونده‌های متقاضی تأسیس و صدور پروانه و محدود بودن ظرفیت اجرایی کمیسیون باعث کندی روند بررسی پرونده‌ها و تصمیم‌گیری درخصوص آنها شده است. ضروری است تمهید سازوکار اجرایی و اداری مناسب جهت ایفای مطلوب وظایف کمیسیون در دستور کار قرار گیرد، هم‌اکنون دبیرخانه کمیسیون به‌عنوان بخشی اجرایی از اداره کل سیاسی وزارت کشور عمل می‌کند و در عمل با توجه به تراکم بالای امور ذیربط این اداره کل، انجام امور کمیسیون نیز متأثر از وضعیت مزبور شاید به شکل مطلوب مقدور نباشد، لذا ایجاد اداره کل احزاب که کلیه امور مربوط به احزاب و کمیسیون



ماده (۱۰) در آن متمرکز شود به‌عنوان راهکار اجرایی بهبود عملکرد کمیسیون ماده احزاب مورد تأکید است.

موضوع ماده (۱۰) تشکیل کمیسیون صدور پروانه و نظارت بر فعالیت گروه‌های سیاسی است، در واقع سازوکار اجرایی ایفای وظایف مصرح در این قانون برعهده کمیسیون مزبور گذاشته شده است. برابر ماده (۱۰) «به‌منظور صدور پروانه جهت متقاضیان و نظارت بر فعالیت گروه‌ها و انجام وظایف مصرح در این قانون کمیسیونی به شرح زیر در وزارت کشور تشکیل می‌شود:

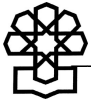
۱. نماینده دادستان کل کشور،

۲. نماینده شورای عالی قضایی (با توجه به بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، «شورای عالی قضایی» به «رئیس قوه قضائیه» تغییر داده شد)،

۳. نماینده وزارت کشور،

۴. دو نماینده به انتخاب مجلس شورای اسلامی از بین داوطلبانی که از داخل مجلس و یا خارج آن به معرفی یکی از نمایندگان حداکثر تا یک هفته قبل از انتخابات کتباً به کمیسیون داخلی معرفی شده باشند، تاریخ انتخابات حداقل ۱۵ روز قبل توسط رئیس مجلس در جلسه علنی اعلام خواهد شد».

ترکیب اعضای کمیسیون نشان‌دهنده ماهیت غیردولتی آن (دولت به معنای قوه مجریه) است. همچنین تبصره «۳» این ماده تصریح می‌کند جلسات کمیسیون با حضور دوسوم اعضا رسمیت یافته و تصمیمات آن با اکثریت مطلق مجموع اعضای کمیسیون معتبر خواهد بود، لذا بر خلاف شائبه موجود با توجه به ساختار حقوقی کمیسیون، علی‌الظاهر امکان دولتی شدن و یا کنترل دولت بر آن به حداقل کاهش



می‌یابد. در نقد مفاد این ماده ملاحظات ذیل قابل بررسی است:

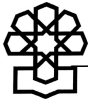
- عملکرد ضعیف کمیسیون در بعد نظارت بر فعالیت گروه‌ها متأسفانه سبب به‌وجود آمدن اشکالات متعددی در حوزه فعالیت این گروه‌ها و دور شدن از اهداف و وظایف مصرح در مرام‌نامه و اساسنامه مربوطه شده است، از دلایل ایجاد این وضعیت عدم تناسب شرح وظایف قانونی کمیسیون با واقعیات موجود در روند فعالیت گروه‌های سیاسی کشور است. فعالیت احزاب قانونی در دو مقطع قبل و بعد از صدور پروانه از هم تفکیک می‌شود، طی مراحل تأسیس و اخذ پروانه سیر شکلی تأسیس احزاب بوده و بعد از آن فعالیت‌های سیاسی و اجتماعی آنها در چارچوب اساسنامه مصوب آغاز می‌شود. نظارت دقیق، مستمر و عملی کمیسیون بر روند فعالیت‌ها و عملکرد احزاب و الزام این گروه‌ها به رعایت مرام‌نامه و اساسنامه باید مورد عنایت کمیسیون قرارگیرد. تجربه سال‌های اخیر گویای فقدان اراده نظارتی قوی در این زمینه است. فراز و فرودهای مدیریتی جریان‌های سیاسی حاکم بر دولت‌ها و نگاه خاص حاکم در هر دولت به همراه هم‌پوشانی قوه مقننه در این خصوص را نیز باید به‌عنوان عاملی تأثیرگذار در مسیر عملکرد کمیسیون مورد توجه قرار داد. بارزترین نمونه قابل اعتنا در این ارتباط برنامه «توسعه کمی احزاب» در دولت اصلاحات بود که در نتیجه آن شمار احزاب و گروه‌های سیاسی پروانه‌دار به بالاترین میزان یعنی حدود ۲۰۰ مورد رسانده شد، اما علی‌رغم این رشد کمی، بعد نظارت بر عملکرد گروه‌های مزبور چندان جدی گرفته نشد. ملموس‌ترین نتیجه این غفلت و بی‌اعتنایی، خارج شدن تعداد قابل توجهی از احزاب از عرصه اجتماعی و سیاسی و متوقف شدن در سطح همان هیئت مؤسس اولیه بود و قابل تأمل آنکه در بسیاری از



موارد اعضای هیئت مؤسس گروه‌های سیاسی صرفاً براساس وابستگی سببی و نسبی کنار هم قرار گرفته بودند. پدیده احزاب تک نفره و یا محفل چند نفره از جلوه‌های بارز این دوران بود. وضعیت نامطلوب مذکور بیش از هر عامل تأثیرگذار دیگری متأثر از فقدان اراده نظارتی در کمیسیون ماده (۱۰) در جهت نظارت مستمر قانونی بر عملکرد گروه‌ها بوده است این خلاً کاملاً در قانون فعلی احزاب ملموس است. همانگونه که اشاره شد در مقطع زمانی تدوین این قانون فاقد تجربه نهادینه شده فعالیت حزبی در کشور بودیم، لذا در عمل نقاط ضعف و قوت فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی برای قانون‌گذاران ما نیز روشن نبود؛ این واقعیت در نحوه تدوین مفاد قانون مذکور به خوبی آشکار است که در آن عمدتاً بر سازوکارهای تأسیس و راه اندازی گروه سیاسی متمرکز شده و درخصوص پیش‌بینی تدابیر نظارتی بر عملکرد این گروه‌ها عنایت لازم نشده است. لذا اصلاح ماده (۱۰) و پیش‌بینی سازوکارهای عملی نظارت بر گروه‌های سیاسی ضروری است.

- با توجه به اهداف و وظایف مذکور برای کمیسیون ماده (۱۰)، اضافه شدن دو نماینده منتخب احزاب قانونی کشور به‌عنوان عضو رسمی کمیسیون (بدون حق رای) می‌تواند در ایجاد تعامل سازنده میان کمیسیون و گروه‌های سیاسی نقش مثبتی ایفا نماید. تبصره «۲» ماده (۱۰) اشعار می‌دارد «نمایندگان فوق‌الذکر برای مدت دو سال /انتخاب می‌شوند». بدیهی است ثبات در تداوم عضویت اعضای کمیسیون در بهبود عملکرد آن نقش سازنده‌ای خواهد داشت، لذا افزایش مدت زمان مذکور از دو سال به چهار سال در جهت حصول نتیجه مورد نظر پیشنهاد می‌شود.

برابر تبصره «۴» همین ماده «هزینه کمیسیون از محل اعتبارات وزارت کشور



(برنامه امور سیاسی و اجتماعی) تأمین می‌شود». وابسته بودن منبع تأمین هزینه‌های کمیسیون به وزارت کشور از منظر شائبه وابستگی کمیسیون به وزارت مذکور خالی از ایراد نیست، اگرچه با توجه به رقم ناچیز هزینه‌های اجرایی کمیسیون لزومی به بیان آن به این نحو در متن قانون نیست، اما به هر حال تصریح در پیش‌بینی ردیف بودجه مستقل کمیسیون در قانون بودجه سالیانه کشور جدای از بودجه وزارت کشور می‌تواند مورد اشاره قانون‌گذار قرار گیرد.

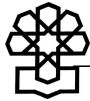
ماده (۱۳) ضمانت حقوقی مناسبی جهت تحقق اصل آزادی احزاب در برابر عملکرد کمیسیون پیش‌بینی کرده است. براساس این ماده «مرجع رسیدگی به شکایات گروه‌ها از کمیسیون موضوع ماده (۱۰) محاکم دادگستری با رعایت اصل ۱۶۸ قانون اساسی می‌باشد و رأی صادره قطعی است». صراحت مذکور بدان معناست که اولاً امکان شکایت از عملکرد و اقدامات کمیسیون برای احزاب وجود دارد و ثانیاً مرجع رسیدگی به شکایات قوه قضائیه است. الزام قوه قضائیه در اختصاص برخی شعب به موضوع این ماده نیز امری مثبت خواهد بود. در عین حال باید در نظر داشت که آیا عدم تحقق شرط مذکور در این ماده (رعایت اصل ۱۶۸ قانون اساسی) موجب بی‌اثر شدن ضمانت اجرای آن خواهد بود؟

براساس ماده (۱۵): «هرگونه تغییری در هیئت رهبری، مرام‌نامه و اساسنامه گروه‌ها باید به کمیسیون موضوع ماده (۱۰) اعلام و توسط آن مورد رسیدگی قرار گیرد». در این خصوص محل تأمل است که اولاً مشخص نیست کیفیت رسیدگی کمیسیون به چه شکلی است؟ و چرا صرفاً اشاره به «رسیدگی» شده و سخنی از تصمیم‌گیری کمیسیون در این ارتباط نشده است؟ اگرچه در تبصره «۱» ذیل این ماده



آمده «چنانچه تغییرات اعلام شده موضوع ماده (۱۵) موجب مغایرت اساسنامه و یا مرامنامه گروه با ماده (۱۴) بشود یا بعضی از اعضای هیئت رهبری مشمول ماده (۸) گردد کمیسیون ماده (۱۰) پروانه گروه را توقیف خواهد نمود» و این بدان معناست گروه‌ها فقط در صورتی که مرتکب دو تخلف مذکور در مواد (۷) و (۱۴) بشوند مشمول برخورد کمیسیون خواهند شد. اما در موارد دیگر تخلف از جمله نحوه انتخاب هیئت رهبری و یا هر نوع تغییری در مفاد اساسنامه که ماهیت انتخابی هیئت رهبری گروه را نفی کند، هیچ گونه صراحتی دال بر رسیدگی و برخورد کمیسیون ذکر نشده است که این خود از موارد ضعف این قانون می‌باشد. ثالثاً در مواد (۱۷) و (۱۶) موارد تخلف عملکرد گروه‌ها و مجازات‌های مترتب بر آن تخلفات نیز بیان شده است، لذا مناسب بود موضوع تبصره «۱» ماده (۱۵) نیز در تبصره «ی» ذیل ماده (۱۶) گنجانده شود. رابعاً با توجه به مفاد ماده ۱۵ مشخص نیست تا زمان اعلام نتیجه رسیدگی کمیسیون، تکلیف گروه سیاسی در این ارتباط چیست؟ عدم تعیین مدت زمان مشخص برای اعلام نتیجه رسیدگی کمیسیون در عمل باعث ایجاد مسائل و مشکلات عدیده‌ای بوده است. براساس صراحت مذکور در تبصره «۱» ماده (۱۵) در صورت تخلف گروه سیاسی، پروانه گروه توقیف خواهد شد. این در حالی است که برابر مفاد ماده (۱۷) مراحل مجازات گروه متخلف به تفصیل شامل تذکر کتبی، اخطار، توقیف پروانه و نهایتاً تقاضای انحلال از دادگاه است.

موضوع تبصره «۲» ماده (۱۵) اشعار می‌دارد «طرف مدت یک ماه از تاریخ ابلاغ توقیف و با اعلان آن در یکی از روزنامه‌های کثیرالانتشار، گروهی که پروانه فعالیت او توقیف شده است می‌تواند به دادگاه شکایت کند. دادگاه ظرف سه ماه رسیدگی



نموده و رأی صادره قطعی خواهد بود». این تبصره از نقاط قوت قانون احزاب در جهت صیانت از حقوق گروه‌های سیاسی به‌شمار می‌رود.

در ماده (۱۶) موارد تخلف گروه‌ها به شرح زیر بیان شده است:

الف) ارتکاب افعالی که به نقض استقلال کشور منجر شود،

ب) هر نوع ارتباط، مبادله اطلاعاتی، تبانی و مواضعه با سفارتخانه‌ها، نمایندگی‌ها، ارگان‌های دولتی و احزاب کشورهای خارجی در هر سطح و به هر صورت که به آزادی استقلال و مصالح جمهوری اسلامی ایران مضر باشد،

ج) دریافت هرگونه کمک مالی و تدارکاتی از بیگانگان،

د) نقض آزادی‌های مشروع دیگران،

ه) ایراد تهمت، افترا و شایعه‌پراکنی،

و) تلاش برای ایجاد و تشدید اختلاف میان صفوف ملت با استفاده از زمینه‌های

متنوع فرهنگی، مذهبی و نژادی موجود در جامعه ایران،

ز) نقض موازین اسلامی و اساس جمهوری اسلامی،

ح) تبلیغات ضداسلامی و پخش کتب و نشریات مضله،

ط) اختفا و نگهداری و حمل اسلحه و مهمات غیر مجاز.

علی‌الاصول موارد مندرج در این ماده باید در چارچوب شرایط مذکور در اصل ۲۶ قانون اساسی دیده شود. در اصل مذکور عدم نقض اصول استقلال، آزادی، وحدت ملی، موازین اسلامی و اساس جمهوری اسلامی به‌عنوان محدوده فعالیت گروه‌های سیاسی تعریف شده است. به هر حال برخی موارد مذکور در ماده (۱۶) مصداق مشخص و عینی دارند؛ همانند دریافت کمک مالی و تدارکاتی از بیگانگان،



اختلاف، نگهداری و حمل اسلحه و مهمات غیرمجاز، اما در برخی موارد دیگر تعابیر به کار رفته می‌تواند مبنای تفاسیر مختلف شود از جمله نقض آزادی مشروع دیگران یا ایراد تهمت، افترا و شایعه‌پراکنی که مرز هریک از این تعابیر و مصادیق آنها در شرایط عینی محل بحث است. در این خصوص صراحت در تعریف و تعیین مصادیق تخلف گروه‌های سیاسی ضرورت دارد. در این ماده نیز اشاره‌ای به تخلف گروه‌ها از چارچوب مرام‌نامه و اساسنامه مصوب نشده، در صورتی که نقض اساسنامه از جمله تخلفات شایع در میان برخی گروه‌های سیاسی است و فی‌الواقع ملحوظ نشدن تخلفات اساسنامه‌ای در ماده (۱۶) بعضاً به‌عنوان دستاویزی برای گروه‌های خاطی جهت فرار از مجازات‌های مذکور در ماده (۱۷) مورد استناد قرار گرفته است. با توجه به اشتراک موضوع ماده (۱۶) و تبصره «۱» ماده (۱۵) (مغایرت تغییرات اساسنامه با اصل التزام گروه به قانون اساسی و ممنوعیت عناصر رژیم سابق و محرومان از حقوق اجتماعی از تأسیس حزب) مفاد این دو در قالب یک ماده قابل تعریف می‌باشد.

براساس ماده (۱۷): «در صورتی که فعالیت تشکیلاتی یک گروه سیاسی منشأ تخلفات مذکور در ماده (۱۶) باشد کمیسیون می‌تواند بر حسب مورد به تفصیل زیر عمل نماید:

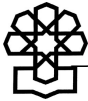
۱. تذکر کتبی،

۲. اخطار،

۳. توقیف پروانه،

۴. تقاضای انحلال از دادگاه».

در اینجا آیا مراد قانون‌گذار از واژه «تفصیل» ترتیب مراحل مجازات‌های مذکور



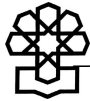
است یا خیر؟ شایان توجه آنکه در تبصره «۱» ماده (۱۵) بدون اشاره به مراحل دیگر مجازات‌ها، برای گروه متخلف توقیف پروانه در نظر گرفته شده است. به‌طور کلی در این مورد سؤال است: آیا کمیسیون می‌تواند نوعاً بدون طی مراحل مذکور مبادرت به توقیف پروانه و یا درخواست انحلال گروه از دادگاه نماید؟

از نکات قوت رویه مزبور دانست که قوه قضائیه (دادگاه) به‌عنوان فصل‌الخطاب در زمینه انحلال گروه متخلف شناخته شده است. هر چند همانگونه که قبلاً نیز تأکید شد معرفی دادگاه خاصی برای رسیدگی به تخلفات گروه‌های سیاسی همراه با تشکیل هیئت منصفه موضوع اصل ۱۶۸ قانون اساسی مناسب به‌نظر می‌رسد.

با توجه به تمایز صریح مجازات‌های مراحل سوم و چهارم (توقیف پروانه، تقاضای انحلال گروه از دادگاه) تردیدی نیست که توقیف پروانه به معنای انحلال یک گروه سیاسی نیست، اما در عمل و در روند عینی فعالیت حزبی میان این دو مجازات چه تفاوتی وجود خواهد داشت؟ برای مثال آیا توقیف دائمی پروانه یک گروه و در نتیجه ممانعت از فعالیت آن در عمل به معنای انحلال آن نیست؟ بدیهی است که پاسخ مثبت خواهد بود، اگرچه تفاوت‌های حقوقی مشخصی میان این دو مجازات متصور است؛ از جمله آنکه با رفع موضوع تخلف و در نتیجه نظر مساعد کمیسیون پروانه گروه سیاسی از توقیف خارج خواهد شد، اما تداوم وضعیت توقیف پروانه و عدم تعیین تکلیف گروه متخلف چیزی جز توقف فعالیت گروه نیست به‌ویژه که در این قانون مدت زمان مشخصی برای هریک از مراحل مجازات‌ها و یا الزام زمانی برای کمیسیون در این ارتباط تعیین نشده است. اهمیت این موضوع به خصوص با توجه به احتمال تأثیرگذاری برخی اغراض سیاسی در برخورد و رسیدگی به تخلفات گروه‌ها مضاعف خواهد بود.



موضوع ماده (۱۸) یکی از پرحاشیه‌ترین بخش‌های قانون احزاب است. در این ماده اشاره می‌شود «بودجه گروه‌ها باید از طریق مشروع و قانونی تامین و به شکل مشروع و قانونی صرف گردد». مفاد ماده مزبور ناظر بر قانونی و مشروع بودن «تامین و هزینه‌کرد» درآمد گروه‌هاست. نحوه تامین هزینه‌های مالی احزاب از اساسی‌ترین مسائل موجود در زمینه فعالیت گروه‌های سیاسی کشور است و متأسفانه قانون فعلی احزاب و آیین‌نامه اجرایی آن نیز بدون ورود به ماهیت موضوع و بررسی شیوه‌هایی که قابلیت اجرایی داشته باشند صرفاً با بیان عبارت کلی «مشروع و قانونی» از کنار آن گذشته است. فقدان بنیه مالی و عدم برخورداری گروه‌های سیاسی از پشتوانه قانونی تامین هزینه‌ها یکی از شاخص‌های تأثیرگذار در زمینه فعالیت مطلوب و عدم توسعه کیفی گروه‌های مزبور بوده است به نحوی که بتوان ادعا کرد اصل استقلال و آزادی گروه‌های سیاسی نیز تحت شعاع وضعیت مزبور بوده است. ضرورت تامین هزینه‌ها و تعادل بخشی دخل و خرج‌ها باعث شده اولاً بسیاری از گروه‌های سیاسی توقف ناخواسته‌ای را در مسیر فعالیت‌های حزبی خود پذیرفته و یا در سطح جغرافیایی محدودی از کشور و آن هم به صورت نیمه‌فعال حضور داشته‌اند. ثانیاً صورت دیگر وضعیت مذکور احتمال فساد مالی و ورود و درگیر شدن گروه‌های نیازمند در زدوبندهای نامشروع و غیرقانونی اقتصادی است و ثالثاً وابستگی به محافل قدرت سیاسی و تضعیف روحیه استقلال‌خواهی و نقادی گروه‌های سیاسی از دیگر تبعات نامطلوب ضعف بنیه مالی این گروه‌هاست. از این روست که قانون‌گذار در این زمینه نباید به ذکر عبارات کلی بدون ارائه راهکاری مشخص و شفاف قانع شود. در این خصوص لازم است ضمن برشمردن شیوه‌های مشخص و قابل اجرا در جهت تقویت



مالی احزاب نقش دولت‌ها نیز در این زمینه تعیین شود. استقلال مالی گروه‌ها و نظارت دقیق و مستمر بر نحوه تامین و صرف هزینه‌های آنها از مهم‌ترین الزامات در جهت تضمین فعالیت سالم و مؤثر گروه‌های مزبور خواهد بود.

در چند سال گذشته پرداخت یارانه نقدی از سوی دولت (وزارت کشور) به‌عنوان یکی از راهکارهای تأمین بخشی از هزینه‌های این گروه‌ها صورت عملی به خود گرفت. با توجه به برخی وجوه مثبت اقدام مذکور، اما اشکال در سازوکارهای اجرایی و نحوه محاسبه و پرداخت یارانه سبب بروز انتقاداتی در این خصوص شد. گذشته از ایراد شبهه وابستگی گروه‌ها به دولت، افزایش و تشدید اختلافات درون تشکیلاتی در برخی گروه‌های سیاسی از پیامدهای دیگر پرداخت مستقیم یارانه نقدی بود. لذا در پیش‌بینی هرگونه سازوکار قانونی جهت کمک مالی به احزاب باید ظرافت‌های موضوع کاملاً مورد لحاظ قرار گرفته شود. متداول‌ترین شیوه‌ها در این زمینه عبارت است از:

- دریافت حق عضویت اعضا،
 - تسهیلات اعطایی شهرداری‌ها در زمینه در اختیار گذاشتن مکان و دفتر فعالیت گروه‌ها،
 - کمک‌های بلاعوض افراد یا شرکت‌های خصوصی و دولتی تا سقف مشخصی،
 - تسهیلات تبلیغاتی در روزنامه‌ها و رادیو تلویزیون،
 - استفاده از برخی امکانات و اموال دولتی بدون پرداخت هزینه،
 - تسهیلات حمایتی در جهت صدور مجوز نشریات حزبی،
 - یارانه دولتی در مقاطع خاص همانند دوره انتخابات.
- نکته حائز توجه درخصوص فعالیت اقتصادی احزاب و گروه‌های سیاسی این



است که متأسفانه در بسیاری از موارد اتفاق افتاده که ماهیت فعالیت گروه‌ها در این زمینه کاملاً جنبه انتفاعی پیدا کرده و گروه به مانند یک شرکت تجاری درگیر کار اقتصادی شده است.

در تبصره ماده (۱۸) اشاره شده: «درآمد و هزینه گروه‌های پروانه دار باید در دفاتر قانونی ثبت شود و در پایان سال مالی برای بررسی در اختیار کمیسیون ماده (۱۰) قرار گیرد». حال سؤال این است که در صورت تخلف گروه از مفاد تبصره مذکور تکلیف چیست؟ و چه مجازاتی برای گروه خاطی باید در نظر گرفته شود؟ و کیفیت بررسی کمیسیون چگونه خواهد بود؟ در آیین‌نامه اجرایی نیز اشاره‌ای به این موضوعات نشده است. البته این ابهام نافی ضرورت شفافیت و علنی بودن دخل و خرج گروه‌های سیاسی نیست.

سخن پایانی

قانون فعلی احزاب متأثر از شرایط سیاسی و اجتماعی سال‌های اول انقلاب است؛ الزامات سیاسی، اجتماعی و امنیتی آن دوران در نحوه نگارش و تدوین مفاد قانون مذکور تأثیرات چشمگیری داشته است. از سوی دیگر تا پیروزی انقلاب اسلامی عملاً فاقد تجربه نهادینه شده‌ای از وجود حزب در کشورمان بودیم، این شرایط باعث شد در ذهن قانون‌گذاران در زمان تهیه این قانون الگوی عملی از نظام فعالیت‌های حزبی در دسترس نباشد و لذا زوایای بسیاری از الزامات، نیازها و چالش‌های مترتب بر حزب در این قانون دیده نشده است. همچنین تحولات سیاسی و اجتماعی سه دهه اخیر کشور خود شرایط و اقتضائات جدیدی را در ارتباط با فعالیت احزاب سیاسی



ایجاد می‌کند. نگرش غالب در متن قانون فعلی احزاب معطوف به سازوکارهای تأسیس و صدور پروانه گروه‌های سیاسی آن هم به شیوه‌ای غیرشفاف است و در مقابل مباحث مهمی همانند نظارت بر فعالیت گروه‌ها و یا سیاست‌های حمایتی از آنها مورد غفلت واقع شده است. این ایرادها و ضعف‌ها تبعات محسوسی در مسیر فعالیت احزاب کشور بر جای گذاشته است. به‌طور کلی با توجه به بررسی صورت گرفته، قانون فعلی احزاب (مصوب ۱۳۶۰) دارای نقاط ضعف و کاستی‌های قابل احصایی است که در ادامه برخی وجوه مهم آن ذکر خواهد شد:

۱. تعریف ارائه شده از «حزب سیاسی» مغشوش و نارسا بوده و به زوایای کارکردی از جمله اهداف تشکیل احزاب اشاره‌ای نمی‌کند.

۲. شرایط و سازوکار مورد اشاره برای تأسیس و صدور پروانه فعالیت احزاب مبهم، کلی و غیرکارشناسی تعریف شده است. در این قانون درخصوص شرایط تأسیس حزب تنها به ذکر مصادیق محروم از حق تأسیس شامل عناصر رژیم سابق و محرومین از حقوق اجتماعی اشاره و به دیگر مسائل از جمله شرایط کلی مؤسسين، کیفیت وظایف و اختیارات کمیسیون ماده (۱۰) و وزارت کشور و حدود و ثغور قانونی آنها در این ارتباط یا اشاره نشده و یا مبهم مانده است؛ از سوی دیگر فرایند عملی تأسیس و اخذ پروانه فعالیت گروه‌ها شفاف نیست؛ در تبصره ماده (۱) صرفاً تأکید شده کلیه گروه‌ها مرام‌نامه و اساسنامه و تغییرات رهبری خود را به وزارت کشور اطلاع دهند، اما در ادامه در ماده (۱۰) صحبت از تشکیل کمیسیونی جهت صدور پروانه گروه‌ها می‌باشد؛ در تبصره مذکور صراحتی دال بر اخذ مجوز فعالیت نیست در صورتی‌که در ماده (۱۰) بر داشتن پروانه فعالیت تصریح شده است.

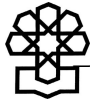


همچنین مدت زمان قانونی کمیسیون در بررسی و اعلام نتیجه درخواست متقاضیان گروه‌ها از موضوعاتی است که محل چالش و مبنای برداشت‌های مختلف بوده است.

۳. در جهت برقراری تعامل مؤثر و سازنده کمیسیون ماده (۱۰) و احزاب مناسب است دو نماینده به انتخاب احزاب قانونی کشور (بدون حق رای) به اعضای رسمی کمیسیون اضافه شوند.

۴. نظارت مؤثر و مستمر کمیسیون و وزارت کشور بر فعالیت احزاب با هدف اجرای دقیق مفاد مرام‌نامه و اساسنامه مربوطه ضروری است و در واقع از ضعف‌های محرز قانون احزاب عدم توجه لازم به این موضوع می‌باشد. اینکه تا چه میزان گروه‌های دارای پروانه در مسیر مفاد مرام‌نامه و اساسنامه مربوطه فعالیت می‌کنند و یا اینکه روند برگزاری مجامع عمومی (کنگره سراسری) و تغییرات هیئت رهبری آنها با توجه به اساسنامه مصوب می‌باشد و آیا فعالیت‌های آنها در راستای کارویژه‌های مترتب بر تأسیس احزاب سیاسی است از موضوعاتی هستند که نیاز به نظارت و ارزیابی دقیق کمیسیون و وزارت کشور دارند. شرایط فعلی به گونه‌ای است که گویا وظیفه کمیسیون و وزارت کشور فقط صدور پروانه برای گروه‌ها بوده و بعد از آن وظیفه‌ای برای ارزیابی نظارت فعالانه بر فعالیت گروه‌های مزبور برعهده آنها نیست. اختلافات درون سازمانی، دور شدن از مفاد مرام‌نامه و اساسنامه، عدم نقش‌آفرینی و تأثیرگذاری در عرصه اجتماعی و سیاسی، گرایش به فعالیت‌های غیرحزبی (فعالیت‌های اقتصادی و انتفاعی صرف) عدم تغییرات هیئت رهبری براساس انتخابات و در مواردی سوءاستفاده از موقعیت و جایگاه حزب از پیامدهای وضعیت مذکور بوده است.

۵. نحوه تامین هزینه‌های مالی احزاب از مهم‌ترین مسائل مبتلابه این گروه‌هاست و



قانون احزاب نیز درخصوص آن راهکار و شیوه قانونی و مشخصی را پیش‌بینی نکرده و صرفاً بر قانونی و مشروع بودن تامین و صرف درآمد این گروه‌ها تأکید کرده است. فقدان بنیه مالی گروه‌های سیاسی تأثیرات ملموسی بر کمیت و کیفیت فعالیت‌ها و ماندگاری سیاسی و اجتماعی آنها دارد. براساس شواهد و قرائن موجود در کشورهای مختلف راه حل‌ها و شیوه‌های مختلفی به این منظور اجرا می‌شود که شامل:

- دریافت حق عضویت اعضا،

- تسهیلات اعطایی شهرداری‌ها در زمینه در اختیار گذاشتن مکان و دفتر فعالیت گروه‌ها،

- کمک‌های بلاعوض افراد یا شرکت‌های خصوصی و دولتی تا سقف مشخصی،

- تسهیلات تبلیغاتی در روزنامه‌ها و رادیو تلویزیون،

- استفاده از برخی امکانات و اموال دولتی بدون پرداخت هزینه،

- تسهیلات حمایتی در جهت صدور مجوز نشریات حزبی،

- یارانه دولتی در مقاطع خاص همانند دوره انتخابات،

- معافیت‌های مالیاتی برای شرکت‌هایی که تسهیلاتی در اختیار احزاب می‌گذارند.

اما با وجود این در قانون احزاب اشاره‌ای به راه‌های تامین هزینه مالی این گروه‌ها و همچنین نقش دولت در ارائه تسهیلات در این خصوص نشده است. برخی گروه‌های سیاسی به‌عنوان راه حلی جهت تامین هزینه‌های خود مبادرت به انجام فعالیت‌های اقتصادی می‌کنند؛ نکته حائز توجه در این خصوص آنکه متأسفانه در بسیاری از موارد اتفاق افتاده که ماهیت فعالیت این نوع گروه‌ها کاملاً جنبه صرف انتفاعی پیدا کرده و گروه به مانند یک شرکت تجاری درگیر کار اقتصادی شده است.



۶. ائتلاف‌های حزبی از پدیده‌های سیاسی سال‌های اخیر است. این ائتلاف‌ها بعضاً دائمی ولی غالباً موسمی، موقت و ویژه ایام انتخابات هستند. درخصوص شرایط شکل‌گیری و نحوه فعالیت ائتلاف‌های مزبور در قانون احزاب اشاره‌ای نشده است.

۷. یکی از ابهامات این قانون فقدان شفافیت درخصوص مرز بین فعالیت‌های سیاسی و صنفی گروه‌هاست. هم‌اینک فعالیت تعداد قابل چشم‌گیری از گروه‌های سیاسی بر خلاف پروانه مربوطه اصولاً ماهیت صنفی پیدا کرده‌اند. تشکل‌هایی با عناوین خاص صنفی مانند دانش‌آموختگان دانشگاه‌ها، دندانپزشکان، فرهنگیان، پزشکان، کارگران و غیره. با آنکه ماده (۲) قانون احزاب اشاره به گروه‌های صنفی دارد، اما در عمل معیار مشخص و شفافی در این خصوص اجرا نمی‌شود و مرز بین فعالیت‌های سیاسی و صنفی گروه‌ها مبهم مانده است.

منابع و مآخذ

۱. ایوبی، حجت‌الله. پیدایی و پایایی احزاب سیاسی در غرب، تهران، سروش، ۱۳۷۹.
۲. رضایی، اسدالله. کالبدشکافی احزاب سیاسی، تهران، سبزان، ۱۳۶۸.
۳. اصل ۱۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران: ایرانیان زرتشتی، کلیمی و مسیحی تنها اقلیت‌های دینی شناخته می‌شوند که در حدود قانون در انجام مراسم دینی خود آزادند و در احوال شخصی و تعلیمات دینی بر طبق آیین خود عمل می‌کنند.
۴. اصل ۲۷ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران: تشکیل اجتماعات و راهپیمایی‌ها بدون حمل سلاح به شرط آنکه مخل به مبانی اسلام نباشد آزاد است.
۵. اصل ۱۶۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران: رسیدگی به جرائم سیاسی و مطبوعاتی علنی است و با حضور هیئت منصفه در محاکم دادگستری صورت می‌گیرد. نحوه انتخاب، شرایط و اختیارات هیئت منصفه و تعریف جرم سیاسی را قانون براساس موازین اسلامی معین می‌کند.



شماره مسلسل: ۹۴۸۲

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی آسیب‌شناسانه قانون فعالیت احزاب، جمعیت‌ها و انجمن‌های سیاسی
Report Title: A Critical Study on the Law of Actions of Parties, Communities and Political Associations

نام دفتر: مطالعات سیاسی (گروه سیاست داخلی)

تهیه و تدوین: حمزه امرایی

ناظر علمی: ابوزر گوهری مقدم

متقاضی: معاونت پژوهشی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی و معادل انگلیسی آنها:

۱. حزب (Party)

۲. قانون احزاب (Parties Law)

۳. انجمن سیاسی (Political Association)

تاریخ انتشار: ۱۳۸۷/۱۱/۱۳