نقدی بر عملکرد کمیسیون ماده ۱۰

فرح توکلی

«قانون احزاب، انجمن های سیاسی و صنفی و انجمن های اسلامی یا اقلیت های دینی» که از آن به طور خلاصه به عنوان قانون احزاب یاد می شود، به منظور تحقق بخشیدن به اصل ۲۶ قانون اساسی مبنی بر آزادی فعالیت احزاب، جمعیت ها و انجمن های سیاسی و صنفی در شهریورماه ۱۳۶۰ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. در این قانون پس از تعریف انجمن، گروه و تشکل سیاسی، صنفی و اقلیت های دینی به منظور صدور پروانه برای متقاضیان و نظارت بر فعالیت های گروه ها و انجام سایر وظایف مصرح در قانون، کمیسیونی مرکب از نمایندگان سه قوه پیش بینی شده است که از آن تحت عنوان کمیسیون ماده ۱۰ یاد می شود. با توجه به شرایط بحرانی تدوین و تصویب این قانون یعنی سال های ۵۹ و ۶۰ و فعالیت انواع گروه های معارض با انقلاب و نظام که همراه با ترور بالاترین مقامات حکومتی بود، تدوین کنندگان این قانون تحت شرایط و تفکرات انقلابی و برای تحقق اصول بنیادین قانون اساسی در مورد آزادی فعالیت سیاسی و آزادی بیان افکار، موادی را به تصویب رساندند که از حداقل ظرفیت های لازم برای فعالیت گروهی سیاسی و صنفی برخوردار بوده و در صورتی که این ظرفیت ها به نحو مطلوبی به کار گرفته شوند، حتی در فضای سیاسی امروز قادر به پیگیری پروژه اصلاحات در محدوده ایجاد زمینه فعالیت سیاسی شناسنامه دار و تحت ضابطه می باشد. اما در کنار همین ظرفیت ها، کاستی ها و محدودیت هایی نیز در متن قانون و در رویه کمیسیون ماده ۱۰ مشاهده می شود که بر روند مثبت فعالیت آن اثر گذاشته و به خصوص در یک سال اخیر باعث کاهش چشمگیر تعداد مصوبات آن شده است. این نوشته سعی دارد ضمن بررسی اجمالی ظرفیت ها و محدودیت های قانون احزاب و آیین نامه اجرایی آن، به رویه های کمیسیون ماده ۱۰ اشاره کند و با ذکر محدودیت های ناشی از اعمال این رویه ها، به علل کاهش روند رسیدگی به پرونده های احزاب و تشکل ها اشاره کرده و در آخر نیز پیشنهاداتی را برای اصلاح این رویه ها و تسریع در پاسخگویی به متقاضیان ارائه نماید.

ظرفیت ها و محدودیت های قانون احزاب

همانطور که اشاره شد با وجود آنکه قانون احزاب در شرایط بحرانی سال های اول انقلاب به تصویب رسید، ظرفیت آن را دارد که در چارچوب پروژه اصلاحات با شناسنامه دار کردن فعالیت های گروه های سیاسی در عین فراهم کردن شرایط فعالیت سیاسی ضابطه مند، فعالان سیاسی را در برابر اعمالی که انجام می دهند پاسخگو نموده و به پذیرش قواعد بازی سیاسی توسط آنها کمک نماید. از جمله جهات مثبتی که برای این قانون می توان برشمرد عبارتند از:

یکم: تصریح بر آزادی فعالیت گروه ها در چارچوب مصالح کلی نظام و رعایت حقوق سایر افراد و گروه های سیاسی؛ دوم: تأکید بر عدم تعطیلی یک تشکل، مگر تحت شرایط خاص و موارد مشخص در قانون که آن هم پس از حکم دادگاه صالح امکان پذیر است؛ سوم: جلوگیری از اعمال نظر یک جانبه قوای حکومتی در تعیین سرنوشت احزاب از طریق تشکیل کمیسیونی مرکب از نمایندگان هر سه قوه؛ چهارم: تعیین حداکثر مهلت برای رسیدگی به درخواست های رسیده و صدور پروانه؛ پنجم: نظارت بر عملکرد مالی گروه ها برای حفظ حقوق اعضا و پاسخگو نمودن آنها در برابر حکومت (البته این نکته از آن جهت که منابع مالی این گونه تشکل ها از راه های غیرانتفاعی و به صورت غیردولتی تأمین می شود، می تواند به معنای دخالت حداکثری حکومت در مسائل احزاب و تشکل ها نیز تلقی شود).

ظرفیت هایی که بر شمردیم، تنها قادر به تأمین حداقل نیازهای تشکل های سیاسی برای فعالیت است و در کنار آن نواقص و محدودیت های چندی را نیز می توان برشمرد که بعضاً موانعی را در تشکیل و تأسیس احزاب و تشکل ها موجب می شوند. اولین محدودیت مربوط به واضح نبودن قانون در مورد تکلیف تشکل هایی است که اقدام به دریافت مجوز نمی کنند و لذا از حوزه نظارت و اعمال این قانون خارج می مانند. به این ترتیب معلوم نیست حکومت در برابر این گونه تشکل ها چه موضعی داشته و در برابر تخلفات آنها چگونه عمل خواهد کرد. البته نتیجه این وضعیت آن است که با اعضای این گونه تشکل ها به صورت اشخاصی حقیقی و نه شخصیت های حقوقی می توان برخورد کرد که عملاً مسؤولیت و پاسخگویی حزبی را برای آنها در نظر نمی گیرد.

دومین محدودیت به نبود تعادل در نقش قوای سه گانه در تعیین سرنوشت احزاب و تشکل های مشمول قانون برمی گردد. ترکیب کمیسیون ماده ۱۰ متشکل از دو نماینده از سوی مجلس، دو نماینده از قوه قضائیه و یک نماینده از قوه مجریه (وزارت کشور) است که عملاً نقش قوه مجریه (دولت) را نسبت به سایر قوا محدود می کند؛ که البته می توان این مسأله را ناشی از شرایط خاص زمان تدوین و تصویب این قانون دانست. محدودیت سوم به دایره شمول قانون احزاب برمی گردد که تشکل های غیرسیاسی و اقلیت های دینی را نیز در بر گرفته و برای تشکیل آنها نیز شرایطی چون شرایط تشکیل گروه های سیاسی قائل شده است. در حالی که یک تشکل صنفی قصد پرداختن به موضوعات مربوط به اداره کشور و خط مشی کلی نظام را ندارد بلکه در صدد پیگیری امور صنفی و رفاهی اعضای خود است که ضرورتاً ایجاب می کند برای تشکیل آن شرایط و ضوابط سهل تری قائل شده و عبور آنها از پیچ و خم مراحل کمیسیون ماده ده را که نتیجه ای جز طولانی شدن روند رسیدگی به پرونده ها و صدور پروانه ندارد، حذف کرد. مشکل دیگری که در همین رابطه وجود دارد، عدم ذکر نام تشکل های تخصصی در دایره شمول این قانون است که به رغم این نکته به دلیل نبود جـــایگاه مناسب دیـــگر برای ثبت این گونه تشکل ها با انواع توجیهات، ذیل همین قانون اقدام به تأسیس و صدور پروانه می کنند، اگرچه قانون سازمان های غیردولتی در دست تهیه است اما به لحاظ تنوع این گونه تشکیلات و وجود مراکز متعدد برای ثبت آنها، تهیه قانون عالی که بتواند همه این گونه تشکل ها را تحت پوشش قرار دهد، کاری سهل و ممتنع است.

چهارمین محدودیت به روشن نبودن محدوده اعمال نظارت کمیسیون ماده ۱۰ بر فعالیت تشکل هایی است که در چارچوب این قانون مجوز فعالیت دریافت می نمایند. عبارت نظارت بر فعالیت گروه ها مانند عبارت جرم سیاسی است که بدون تعریف مشخص و تعیین حدود آن، می توان از طریق آن انواع محدودیت ها را بر تشکل های سیاسی تحمیل کرد. اگرچه تاکنون کمیسیون ماده ۱۰ اقدامی در جهت اعمال این وظیفه خود انجام نداده است، اما تعریف روشنی نیز از محدوده اختیارات خود در این زمینه جز در مورد حسابرسی به امور مالی تشکل ها ندارد.

در مورد تخلفات مذکور در ماده ۱۶ نیز معلوم نیست که آیا تنها مرجع تشخیص و شکایت از تشکل هایی که مرتکب آن تخلفات می شوند، کمیسیون است یا نه؟

محدودیت پنجم به نبود ضوابط خاص برای جزئیات فعالیت این تشکل ها و تبعیت آنها از ضوابط مندرج در قانون تجارت برای تشکیل مجامع عمومی است که باعث می شود با این تشکل ها درحد یک شرکت سهامی برخورد شود.

و البته روشن نبودن «حقوق گروه ها» در فصل دوم قانون احزاب را نیز می توان به عنوان نقص قانون مورد اشاره قرار داد؛ زیرا در این فصل به جز دو بند، در سایر موارد بر بایدها و تکالیف تشکل ها تکیه شده و سپس با تعیین مجازات های قانونی برای اقدامات خلاف قانون آنها به پایان می رسد.

رویه کمیسیون ماده ۱۰

معمولاً برای اجرایی کردن برخی از قوانین، در همان قانون پیش بینی می شود که آیین نامه اجرای آن توسط دولت (یا سایر مراجع ذکر شده) تهیه و ابلاغ خواهد شد. در مورد قانون احزاب، پس از تصویب مجلس و تأیید شورای نگهبان این قانون برای اجرا به دولت ابلاغ می شود، ولی نظر به ضرورت تبیین حدود قانون و اختیاراتی که به عهده کمیسیون ماده ۱۰ و وزارت کشور گذاشته است بنا به پیشنهاد این وزارتخانه، آیین نامه اجرایی قانون برای تصویب در اختیار هیأت وزیران قرار می گیرد و در مورخ ۶۱/۶/۳۱ تصویب می شود. از آن پس کمیسیون ماده ۱۰ مطابق با ماده ۲۴ آیین نامه که تدوین هر نوع روش کار یا نظامنامه داخلی را به عهده خود کمیسیون گذاشته است، اقدام به تعیین رویه می نماید. رویه کمیسیون تا قبل از دوم خرداد ۷۶ متناسب با سیاست های دولت و مجلس آن روز توسط نمایندگان آنها تعیین شده و همان نتایجی را داشت که همگان از آن مطلعند. اما پس از دوم خرداد ۷۶ و تشکیل مجلس اصلاحات که منجر به تغییر سیاست های دولت و مجلس در جهت تحقق اهداف سیاسی اصلاحات بود، انتظار می رفت که کمیسیون ماده ۱۰ نیز در رویه خود تغییراتی ایجاد کرده و از ظرفیت های قانون احزاب برای تحقق هرچه بهتر توسعه سیاسی از نظر فعالیت احزاب و تشکل های سیاسی، حداکثر استفاده را بنمایند.

انگیزه نمایندگان دولت و مجلس برای تحقق این هدف ها، باعث شد که به رغم عدم ایجاد تغییر در برخی از رویه های قبلی کمیسیون، اعضای آن با نگاهی متفاوت نسبت به ضرورت تشکیل احزاب و تشکل های سیاسی با سرعت بیشتری روند رسیدگی به پرونده ها را دنبال نمایند. نتیجه این تغییر نگرش آن شد که تعداد احزابی که در طول چهار سال اول دولت آقای خاتمی موفق به دریافت مجوز فعالیت شدند سه برابر تعداد آنها در طول ۱۵ سال گذشته فعالیت کمیسیون بوده است. اما به رغم پیشرفتی که ذکر شد عملکرد کمیسیون در یک سال اخیر نشان می دهد که بدون تغییر در برخی از رویه های قبلی کمیسیون که همچنان دست نخورده باقی مانده است و با توجه به انواع مشکلات و محدودیت هایی که در فضای سیاسی کشور وجود دارد نمی توان انتظار داشت که ادامه آن روند به نتایج مثبتی بینجامد.(۱) برخی از محدودیت هایی که از ادامه روند قبلی ناشی می شوند از این قرار است: اول، روند تشکیل جلسات کمیسیون، که براساس توافق قبلی و در شرایطی که تقاضای تشکیل گروه های سیاسی و غیرسیاسی با توجه به تفکر حاکم قابل مقایسه با امروز نبوده است، هفته ای یک جلسه آن هم به مدت دو ساعت (یا حداکثر سه ساعت) تعیین شده بود و البته در صورت تعطیلی به هر دلیل، جلسه جایگزین هم نداشت. پس از دوم خرداد نیز این روند همچنان ادامه یافت و درحالی که انبوهی از پرونده های متقاضیان در نوبت طرح در کمیسیون قرار دارند، فرصت برای رسیدگی به آنها بسیار محدود و لذا زمان رسیدگی به هر پرونده چندین برابر مهلت مقرر در قانون است.

نکته دوم به تغییر رویه کمیسیون از ماده سه آیین نامه اجرایی قانون در دوره گذشته کمیسیون برمی گردد. براساس این ماده پرونده تشکل ها می بایست پس از تکمیل، طی یک نوبت در کمیسیون مطرح شده و در صورت موافقت، پروانه آنها توسط وزارت کشور صادر شود. اما این ماده براساس دیدگاهی که در کمیسیون گذشته وجود داشته است عملاً تغییر کرده و برای طرح هر پرونده، دو مرحله در نظر گرفته شده بود: مرحله اول موافقت با تقاضای تأسیس و مرحله دوم، صدور پروانه. این رویه که پس از دوم خرداد نیز به رغم مغایرت با آیین نامه، تغییری در آن حاصل نشد منجر به طولانی شدن روند رسیدگی به پرونده ها و تراکم آنها برای دریافت نوبت طرح در کمیسیون شده است.

پیشنهادها

با در نظر گرفتن نکاتی که ذکر شد، کمیسیون ماده ۱۰ قانون احزاب می تواند با توجه به پیشنهادات این نوشته به رغم محدودیت هایی که در قانون احزاب وجود دارد، ظرفیت های مثبت آن را به کار گرفته و با اعمال رویه مناسب، پاسخگویی این نهاد را در برابر متقاضیان منتظر و نیز اهداف اصلاح طلبانه دولت و مجلس افزایش دهد.

اول آنکه کمیسیون با تنظیم نظامنامه داخلی و روش اجرایی خود، ضمن عمل به ماده ۲۴ آیین نامه، رویه ای متناسب با شرایط سیاسی روز و اهداف دولت اصلاح طلب اتخاذ نموده و امکان پاسخگویی وزارت کشور را فراهم نماید.

دوم، با رعایت ماده سه آیین نامه اجرایی مبنی بر رسیدگی به پرونده ها و صدور پروانه برای آنها طی یک مرحله، فاصله بین تشکیل پرونده و صدور پروانه را به زمان مقرر در قانون نزدیک نماید.

سوم، متناسب با حجم کار کمیسیون تعداد و زمان جلسات آن از یک روز در هفته افزایش یابد.

چهارم، با توجه به آنکه مسؤولیت تمدید پروانه های غیرسیاسی به طور مشخص به عهده کمیسیون گذاشته نشده است و از طرفی پس از صدور پروانه برای یک انجمن رأی به انحلال یا توقیف آن مشمول ضوابط خاص پیش بینی شده در قانون است، به منظور کاهش حجم پرونده ها و تسریع در امور این گونه تشکل ها، مسؤولیت تمدید پروانه تشکل های غیرسیاسی و صنفی به عهده وزارت کشور گذاشته شود.

پنجم، کمیسیون دیدگاه خود را در مورد نحوه و حدود اعمال نظارت بر فعالیت تشکل ها مشخص نماید و مستندات قانونی آن را در صورت استفاده از مواد قانون جدید یا ضرورت تصویب قوانین خاص تعیین کند.

تعداد احزابی که در طول چهار سال اول دولت خاتمی موفق به دریافت مجوز فعالیت شدند سه برابر تعداد آنها در طول ۱۵ سال گذشته فعالیت کمیسیون بوده است

پانوشت:

۱. از تعداد ۲۸ جلسه ای که در سال ۸۰ برای کمیسیون ماده ۱۰ مصوب بوده است به دلیل بروز انواع مشکلات و محدودیت ها و عدم جبران جلسات تعطیل شده، تنها ۲۴ جلسه تشکل شده است.