

## اظهارنظر کارشناسی درباره:

### «طرح الحاق به ماده (۲۳) قانون نحوه فعالیت احزاب»

#### مقدمه

طرح «الحاق به ماده (۲۳) قانون نحوه فعالیت احزاب» در صدد است که انجمن‌ها و کانون‌های صنفی تخصصی و بازنشستگی را با الحاق یک ماده واحده و تبصره آن مشمول «قانون نحوه فعالیت احزاب» مصوب سال ۱۳۹۵ کند. در مقدمه توجیهی آن عنوان شده است که در پی ابلاغ قانون نحوه فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی، این انجمن‌ها و کانون‌ها که در حال حاضر حدود ۶۰۰ مورد هستند به لحاظ قانونی بلا تکلیف مانده‌اند و لازم است برای برون‌رفت از این خلأ قانونی، ذیل قانون مذکور درآیند.

مشخصات طرح  
دوره دهم - سال سوم

شماره ثبت:  
۴۰۶

به همین منظور، ماده واحده این طرح مقرر داشته که در ذیل ماده (۲۳) قانون نحوه فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی نوشته شود: «وزارت کشور موظف است ظرف مدت یک ماه نسبت به تهیه آیین‌نامه نحوه تأسیس و فعالیت انجمن‌های صنفی تخصصی و بازنشستگان اقدام و جهت تصویب به هیئت دولت ارائه نماید». همچنین تبصره آن اضافه کرده است که «موضوع انجمن‌های صنفی تخصصی و بازنشستگان مشمول ماده (۱) قانون نحوه فعالیت احزاب گردد».

شماره چاپ:  
۹۶۷

تاریخ چاپ:  
۱۳۹۷/۴/۳

#### اظهارنظر کارشناسی

در خصوص طرح پیشنهادی می‌توان گفت هر چند با تصویب قانون جدید نحوه فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی، خلأ قانونی در خصوص انجمن‌های صنفی تخصصی و انجمن‌های اسلامی محسوس است، ایرادات حقوقی و سیاسی چندی بر این طرح وارد است که ذیلاً به آنها اشاره می‌شود:

معاونت پژوهش‌های  
سیاسی - حقوقی  
دفاتر:  
مطالعات سیاسی  
مطالعات حقوقی

- اول اینکه مطابق طرح پیشنهادی نحوه تأسیس و فعالیت انجمن‌های صنفی تخصصی و بازنشستگان به آیین‌نامه مصوب هیئت وزیران سپرده شده است. در حالی که چنین موضوعی از ماهیت تقنینی برخوردار بوده و بر اساس اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی قابل واگذاری به غیر نیست. لذا لازم است مجلس شورای اسلامی و نه وزارت کشور، در خصوص نحوه تأسیس و فعالیت انجمن‌های مزبور، قانونگذاری کند و مسائلی از جمله شرایط تأسیس و انحلال این انجمن‌ها، اعضای آنها، صلاحیت‌ها، تخلفات و نحوه نظارت بر این انجمن‌ها در مصوبه مجلس تعیین گردد.

- دوم اینکه بر اساس تبصره ذیل ماده واحده مقرر شده است که موضوع «انجمن‌های صنفی تخصصی و بازنشستگان» مشمول ماده (۱) قانون نحوه فعالیت احزاب شود. لکن نکته‌ای که در این خصوص وجود دارد این است که اولاً مشخص نیست حکم مزبور ناظر به کدام یک از بندهای ماده (۱) قانون مزبور می‌باشد. با این توضیح که ماده مزبور ناظر به معانی اصطلاحات به کار رفته در قانون می‌باشد که مشتمل بر ۱۶ بند است و مواردی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:  
۲۶۰۱۵۹۶۳

تاریخ انتشار:  
۱۳۹۷/۵/۹

از جمله «حزب»، «جبهه»، «عضو مؤثر حزب»، «مجمع عمومی» و ... تعریف گردیده‌اند. لذا معلوم نیست مقصود از مشمول شدن «انجمن‌های صنفی تخصصی و بازنشستگان» چیست؟ آیا این انجمن‌ها نیز به‌عنوان یک بند در نظر گرفته خواهند شد؟ در این صورت چه تعریفی ناظر به این انجمن‌ها پیش‌بینی شده است؟ یا مقصود، الحاق این انجمن‌ها به یکی از عناوین ذیل این ماده نظیر «حزب» می‌باشد که در این صورت نیز تعریف مذکور در ذیل این عناوین با مفهوم این انجمن‌ها تطابقی ندارد. ثانیاً در صورتی که مقصود تبصره قرار گرفتن این انجمن‌ها به‌عنوان موضوع مشمول قانون احزاب باشد، در این صورت مشخص نیست مقصود از متن ماده واحده ناظر به لزوم تعیین نحوه تأسیس و فعالیت این انجمن‌ها براساس آیین‌نامه به چه معناست؟

- سوم به‌نظر می‌رسد در این طرح جای ماده واحده و تبصره عوض شده است. زیرا اول باید این قانون قابل تسری به انجمن‌ها باشد تا سپس بتواند درباره آیین‌نامه حکم صادر کند.

- چهارم یکی از اهداف تدوین و تصویب قانون جدید احزاب ۱۳۹۵، جدا کردن احزاب سیاسی به معنای خاص آن از سایر تشکل‌های مدنی بود. تشکل‌های مدنی در ویژگی‌هایی مانند داوطلبانه بودن، غیردولتی بودن، فعالیت کردن به نفع اعضا یا جمعیت موضوع خود، اشتراکات گسترده‌ای با یکدیگر دارند. با این حال هر طبقه‌ای از این تشکل‌ها تفاوت‌های شکلی و ماهوی عدیده‌ای با سایرین دارند که به توجه جدی قانونگذاران و تصمیم‌گیران به این تفاوت‌ها در امر قانونگذاری و تصمیم‌سازی نیازمند است.

البته استدلالی که در مورد ضرورت تجمیع این تشکل‌ها در یک قانون ارائه می‌شود این است که قانون اساسی در اصل بیست‌وششم همه آنها را تعیین تکلیف کرده است. در پاسخ شایان ذکر است که قانون اساسی از آنجا که به ارائه حکم کلی و اعلام سیاست‌های کلی رسمی درباره تشکل‌های سیاسی و مدنی پرداخته است، حکم همه انواع این تشکل‌ها را در یک اصل صادر کرده است. اما حکم اصل بیست‌وششم قانون اساسی تنها ناظر به سه موضوع کلی یعنی رسمیت داشتن و آزاد بودن فعالیت تشکل‌ها، محدوده فعالیت آنها و اختیار اشخاص در پیوستن یا نپیوستن به آنهاست، درحالی که موضوعات زیادی به‌عهد قواین عادی گذاشته شده است. شکی نیست که شرایط و مقررات هر گروه از تشکل‌ها در خصوص مسائلی مانند شرایط ثبت یا اخذ مجوز، مرجع ثبت یا صدور مجوز، دامنه فعالیت، موضوع فعالیت، مجازات‌ها، انحلال و مسائل دیگری از این دست متفاوت است و شایسته است در قانون عادی مخصوص به خود به آنها پرداخته شود.

- پنجم قانون احزاب سیاسی مشکلات عدیده‌ای دارد که نه‌تنها قابل اجرایی شدن در مورد این انجمن‌ها، که حتی قابلیت اجرایی شدن نسبت به احزاب - یعنی موضوع اصلی قانون - را نیز ندارد و از این‌رو مورد انتقادهای فراوان از سوی فعالان سیاسی و کارشناسان امر شده است به‌گونه‌ای که درحال حاضر پیش‌نویس قانونی جایگزین در دست تهیه است. بنابراین احاله موضوع به این قانون راه‌حل مطلوب و مشکل‌گشا نیست.

- شایان ذکر است که با تصویب قانون نحوه فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی، از آنجا که هدف از قانون جدید تدوین و تصویب قانونی مخصوص احزاب سیاسی بود، سایر گروه‌ها و تشکل‌های مدنی مثل انجمن‌ها، جمعیت‌ها، اتحادیه‌ها و کانون‌های صنفی و انجمن‌های اسلامی از شمول این قانون خارج شدند. از طرفی نیز براساس ماده (۲۳) قانون جدید، «قانون فعالیت احزاب، جمعیت‌ها، انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی و اقلیت‌های دینی مصوب ۱۳۶۰» نسخ شده است. بنابراین پس از تصویب و ابلاغ قانون جدید احزاب سیاسی، خلأ قانونی در خصوص سایر تشکل‌های مذکور به‌وجود آمده است. از آنجا که مجوز فعالیت تشکل‌های صنفی برای مدت کوتاهی صادر می‌شود و آنها در پایان دوره مذکور باید نسبت به تمدید پروانه فعالیت خود اقدام نمایند و به‌علاوه، از آنجا که همواره تشکل‌های صنفی جدید زیادی متقاضی اخذ پروانه فعالیت هستند، رفع این خلأ قانونی ضرورتی انکارناپذیر است. با این حال به‌نظر می‌رسد علاوه بر ایرادهایی که در بالا به آن اشاره شد، طرح دیگری با عنوان «اصلاح مواد (۱) و (۱۰) قانون نحوه

فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی» اعلام وصول و در کمیسیون شوراها و امور داخلی به تصویب رسیده و به صحن علنی ارسال شده است که کاملاً رافع خلأ قانونی در این خصوص می‌باشد و با این طرح همپوشانی دارد.

#### نتیجه‌گیری

خلأ قانونی پیش آمده در خصوص انجمن‌ها و کانون‌های صنفی تخصصی و بازنشستگی با تصویب طرح «اصلاح مواد (۱) و (۱۰) قانون نحوه فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی» مرتفع خواهد شد. لذا تصویب این طرح ضرورتی ندارد.

