

فصلنامه علمی- پژوهشی **رهیافت**

سال سیزدهم، شماره ۴۶، بهار ۱۳۹۸
صفحه ۲۳ تا ۴۶

تأثیر سیاست‌های حزبی جمهوری اسلامی ایران بر حیات احزاب سیاسی

خیراله خیری اصل / دانشجوی دکتری علوم سیاسی دانشگاه اصفهان kheirias130@yahoo.com
امیرمسعود شهرام‌نیا / نویسنده مسئول و دانشیار گروه علوم سیاسی دانشگاه اصفهان
m.shahramnia@ase.ui.ac.ir

حمید نساج / استادیار گروه علوم سیاسی دانشگاه اصفهان h.nassaj@ase.ui.ac.ir
عباس حاتمی / دانشیار گروه علوم سیاسی دانشگاه اصفهان a.hatami@ase.ui.ac.ir

چکیده

سیاست‌های حزبی تأثیر مستقیمی بر حیات احزاب سیاسی دارند. کشورها با سیاستگذاری درباره احزاب سیاسی می‌توانند آنها را ممنوع کرده و یا مجاز نمایند. همچنین این سیاست‌ها می‌توانند کارآمدی احزاب سیاسی را تحت تأثیر قرار دهند. این در حالی است که در ایران غالباً علل ناکارآمدی احزاب سیاسی در عوامل فرهنگی، اجتماعی و تاریخی جستجو می‌شود و عمدتاً از تأثیر سیاست‌های حزبی دولتی بر این ناکارآمدی غفلت می‌شود. از این رو، این مقاله با طرح این سوال که سیاست‌های حزبی ایران چه تأثیری بر حیات احزاب سیاسی دارند؟ در صدد بررسی و تحلیل رویکرد غالب در سیاست‌های حزبی ایران است. به‌زعم این مقاله، رویکردی که در سیاست‌های حزبی ج.ا.ا به منظور تنظیم امور احزاب سیاسی اتخاذ شده است مانع شکل‌گیری و فعالیت احزاب واقعی و کارآمد می‌شود.

کلیدواژه: سیاست حزبی، احزاب سیاسی، قوانین حزبی، احزاب سیاسی ایران.

تاریخ تأیید ۱۳۹۸/۰۲/۱۰

تاریخ دریافت ۱۳۹۷/۱۲/۲۰

مقاله برگرفته از رساله دکتری علوم سیاسی آقای خیراله خیری اصل در دانشگاه اصفهان می‌باشد.

مقدمه

اندیشمندان علم سیاست اهمیت احزاب سیاسی را برای دموکراسی مورد تأکید قرار داده و کارکردهای زیادی را برای آنها برشمرده‌اند. شات اشنايدر معتقد است: «دموکراسی مدرن به طور باور نکرده‌ی موجودیت خود را مدیون احزاب سیاسی است». جیوانی سارتوری هم احزاب سیاسی را «ابزار اجتناب ناپذیر نمایندگی در دموکراسی‌های غربی» دانسته است (Dalton & Weldon, 2005) همین طور جیمز برایس بر کارکرد سامان‌بخشی احزاب سیاسی و پایان دادن به هرج و مرج تأکید کرده و بر این باور است که «گریزی از احزاب نیست» (وایت، ۱۳۹۵). اهمیت احزاب سیاسی را هانتینگتون در سازمان دادن به جامعه مدنی، تقویت امکان مشارکت شهروندان در نظام سیاسی و ایجاد ثبات سیاسی می‌داند (هانتینگتون، ۱۳۸۲: ۵۷۷).

اما در ایران احزاب سیاسی ناپایدار، فاقد پایگاه گسترده مردمی و ناکارآمدند. محققان علم و عوامل متعددی مانند انبساط حوزه قدرت دولت (نظری، ۱۳۹۰)، ماهیت رانتیری دولت (امام جمعه‌زاده و معصومی، ۱۳۸۹)، ذهنیت منفی ایرانیان نسبت به تحزب، چند پارگی‌های جامعه ایران (مسعودنیا و نجفی، ۱۳۹۰)، شخص محور و قومی و قبیله‌ای بودن، و وارداتی بودن (نوذری، ۱۳۸۱: ۲۶-۲۸) را عوامل ناکارآمدی احزاب دانسته‌اند.

عمدتاً از عوامل نهادی و سیاست‌های دولتی که می‌توانند شکل‌گیری، رشد و فعالیت احزاب را به طور مستقیم تحت تأثیر قرار دهند غفلت می‌شود و یا آنها عامل موثری به حساب نمی‌آیند. ولفگانگ مولر معتقد است قوانین دولتی حاکم بر احزاب سیاسی مستقیم‌ترین شکل مداخله دولت در مسائل حزبی هستند. قوانین حزبی در اصل می‌توانند احزاب سیاسی را به رعایت شروط خاصی درباره فعالیت‌های خود یا در مورد شکل سازمانی خود ملزم کنند (Janda, 2005: 19). بر همین اساس، این پژوهش در صدد است تا نشان دهد که رویکرد سیاست‌های حزبی جمهوری اسلامی ایران، مانع اصلی فعالیت احزاب سیاسی در جهت رسیدن به قدرت و انجام سایر کارویژه‌های خود بوده و در ناکارآمدی آنها تأثیرگذار است. به عبارت دیگر عامل اصلی ناکارآمدی احزاب سیاسی در ایران رویکرد سیاست‌های حزبی است که علی‌رغم مجاز دانستن احزاب سیاسی در قانون اساسی، محدودیت‌های زیادی را بر آنها اعمال می‌کنند و آنها را عملاً از انجام وظایف خود باز می‌دارند.

۱. پیشینه تحقیق

مطالعه سیاست‌های حزبی در مقایسه با موضوعاتی مثل تاریخ احزاب، علل ناکارآمدی احزاب، کارکردهای احزاب، مشارکت و اثرگذاری احزاب در انتخابات و نظام‌های حزبی، از قدمت و تنوع زیادی برخوردار نیست. پژوهشگران ایرانی مطالعات خود را عمدتاً به بررسی علل و عوامل ناکارآمدی و عدم توسعه احزاب سیاسی اختصاص داده‌اند. تبریزنیا (۱۳۷۱) علل داخلی و خارجی ناپایداری احزاب را بررسی کرده و نوذری (۱۳۸۷) با رویکردی تاریخی به مطالعه زمینه‌های شکل‌گیری و نقش و فعالیت‌های سیاسی احزاب در ایران پرداخته است. اخیراً پایان‌نامه‌های زیادی نیز به علل ناکارآمدی احزاب پرداخته‌اند. پایان‌نامه‌های دکتر کیانوش‌راد (۱۳۸۹)، کریمی (۱۳۹۰) و لطفی‌زاد (۱۳۹۳) از جمله آنهاست.

مطالعه اخوان کاظمی (۱۳۸۸) از جمله کارهایی است که می‌توان در آنها رد پای از بررسی‌های مربوط به سیاست‌های حزبی را دید. اکبری (۱۳۸۸) در قسمتی از مقاله خود تأثیر سیاست‌های حزبی جمهوری اسلامی ایران در قانون اساسی و قانون انتخابات را در کارکردهای احزاب بررسی کرده است. مطالعه تقی‌تهرانی و نژادایران (۱۳۹۴) پژوهشی است که اختصاصاً در زمینه سیاست‌گذاری در مالیه حزبی در ایران انجام شده است. آنها با بررسی مقایسه‌ای و بهره‌گیری از تجارب سایر کشورها، روش‌های جذب منابع مالی سالم در سیاست‌های حزبی را به تصویر کشیده و با تحلیلی از وضعیت احزاب در ایران، الگویی برای سیاست‌گذاری درباره تأمین مالی احزاب ارائه کرده‌اند. بخارائی‌زاده (۱۳۹۷) نیز ضمن بررسی دوره‌های مختلف فعالیت احزاب در ایران، در قسمتی از کار خود، تعارض‌های موجود در قانون فعالیت احزاب و ضعف‌های حقوقی نظام انتخاباتی کشور را به عنوان سیاست‌های حزبی ناکارآمد برشمرده است.

مطالعات خارجی درباره سیاست‌های حزبی به موازات گسترش سیاست‌گذاری حزبی دولت‌ها، روبه افزایش بوده است. کنت یاندا (۲۰۰۵) با مطالعه رویکرد سیاست‌های حزبی در کشورهای مختلف نشان می‌دهد که اتخاذ رویکردهای متفاوت می‌تواند شکل‌گیری، توسعه و رشد یا توقف رشد تعداد احزاب سیاسی را تحت تأثیر قرار دهد. همچنین آنیکا گوجا (۱۳۹۵) به بررسی و مقایسه سیاست‌های حزبی دولت‌ها در زمینه‌هایی چون نحوه به

رسمیت شناخته شدن احزاب، جایگاه حقوقی احزاب، تعیین نامزدهای انتخاباتی و منابع مالی رقابت‌های انتخاباتی احزاب، می‌پردازد. باید گفت که در ایران سیاست‌های حزبی هرگز مورد مطالعه جدی قرار نگرفته و بررسی علل و عوامل ناکارآمدی احزاب منحصر به علل تاریخی، اجتماعی و فرهنگی شده است.

۲. چارچوب نظری

۲-۱. سیاست‌های حزبی

دانشمندان حوزه احزاب سیاسی برای مطالعه سیاست‌های حزبی دولت‌ها، بدون این که تعریفی از عبارت سیاست‌های حزبی ارائه دهند، عمدتاً به سراغ قوانین و مقررات دولتی درباره احزاب سیاسی می‌روند چرا که احزاب سیاسی در طول پنج دهه گذشته به طور روزافزونی موضوع سیاست‌گذاری‌های دولتی بوده‌اند (Piccio, 2012). دولت‌ها از طریق قوانین و مقرراتی که اتخاذ می‌کنند حیات احزاب سیاسی را تحت تأثیر سیاست‌های خود قرار می‌دهند و امروزه ۱۹ کشور از ۳۳ دموکراسی اروپایی قانونی برای مسائل مالی احزاب سیاسی و ۲۰ کشور قانون ویژه حزبی دارند و ۲۸ مورد از آنها احزاب سیاسی را در قوانین اساسی خود مورد توجه قرار داده‌اند (Van Biezen & Rashkova, 2011). اما، قوانین دربرگیرنده سیاست‌های حزبی کدام‌اند؟ مولر و زیبرر (۱۳۹۵) معتقدند قوانین حزبی را می‌توان «مصوبه‌ای تقنینی دانست که به صورت خاص برای به نظم درآوردن حیات تشکل‌های حزبی طراحی شده است، یا می‌شود آن را شامل پیکره تمامی مقرراتی در نظر آورد که احزاب سیاسی را تحت تأثیر قرار می‌دهند». آنها قوانین اساسی و دیگر قوانین پایه، قوانین و مقررات حاکم بر انتخابات و قوانین تأمین مالی احزاب را در کنار قوانین خاص احزاب، به عنوان مجموعه قوانینی قلمداد کرده‌اند که شایسته عنوان قوانین حزبی هستند و سیاست‌های حزبی از طریق آنها اعمال می‌شود. کنت یاندا هم دو نوع قانون حزبی را از هم بازمی‌شناسد. قانون احزاب، به عنوان اسم عام، مجموعه‌ای از مقررات دولتی است که وضعیت و جایگاه قانونی احزاب را معین می‌کند و اغلب به موضوعاتی مانند عضویت، سازمان‌یابی و تشکیلات، مبارزات انتخاباتی و مدیریت منابع و غیره می‌پردازد. نوع دیگری از قوانین حزبی، به عنوان اسم خاص، به مقررات تنظیم‌کننده فعالیت احزاب سیاسی اطلاق

می‌شود برای مثال قانون احزاب سیاسی آلمان یا قانون احزاب سیاسی کره جنوبی (Janda, 2005: 4).

آینکا گاو جا در مطالعه خود قانون انتخابات، قانون فعالیت‌های مالی احزاب، قانون انجمن‌ها و شرکت‌ها، حقوق اداری و مقررات قانون اساسی و همین‌طور رویه‌های قضایی کشورها را به عنوان قوانین حزبی بررسی کرده است (گاو جا، ۱۳۹۵: ۲۵). گاو جا به مقایسه سیاست‌هایی می‌پردازد که کشورها در حوزه‌هایی مانند شناسایی، جایگاه حقوقی، ساختار و سازمان داخلی، مسائل مالی، شیوه‌های گزینش نامزدهای حزبی، رقابت‌های انتخاباتی، اتخاذ کرده‌اند (گاو جا، ۱۳۹۵: ۵۲-۵۵). او معتقد است که کشورها طی قرن اخیر تمایل به قانونمند کردن فعالیت‌های احزاب به خصوص در زمینه فعالیت‌های مالی آنها و -تأحد کمتری- در زمینه نحوه اتخاذ تصمیمات مهم در داخل سازمان‌های حزبی از جمله انتخاب و معرفی نامزدها، داشته‌اند (گاو جا، ۱۳۹۵: ۳۶۷).

در کل می‌توان سیاست‌های حزبی را مجموعه قوانین و مقرراتی دانست که دولت‌ها برای ساماندهی احزاب و روابط بین آنها و اعمال حاکمیت بر آنها اتخاذ می‌کنند خواه آنها را در قانونی خاص تدوین کرده باشند مانند قانون خاص احزاب، یا در قوانین دیگر مانند قانون انتخابات. در عمل نیز سیاست‌های حزبی از طریق همه این قوانین در ارتباط با یکدیگر شکل گرفته و اعمال می‌شوند.

قانون اساسی هر کشور وظیفه تأسیس نظام سیاسی و قاعده‌مندسازی عملکرد این نظام را برعهده دارد. بنابراین نقطه آغاز هر نوع تحلیل در مورد جایگاه حقوقی و نحوه مدیریت احزاب سیاسی در یک کشور در قانون اساسی آن کشور است. چنانچه پی ببریم که قوانین اساسی کشورها، با توجه به هنجارهای نظام سیاسی خود، چگونه به احزاب سیاسی شکل می‌دهند، بهتر می‌توانیم جایگاه احزاب در ساختار کلی نظام‌های سیاسی و چگونگی عملکرد نظام قانونگذاری در تسهیل یا تحدید فعالیت‌های احزاب را تحلیل کنیم (گاو جا، ۱۳۹۵: ۶۰-۶۱).

قانون انتخاباتی اندازه و چگونگی اجرای قدرت قوای حاکم را مشخص می‌کند. نظام انتخاباتی، قانون بازی و رقابتی بین گروه‌های مختلف سیاسی و نحوه توزیع قدرت بین احزاب و گروه‌های سیاسی را تعیین می‌کند (ایوبی، ۱۳۸۲: ۲۶۴). دیوید فارل نظام‌های انتخاباتی را به دو دسته نظام‌های انتخاباتی کاندیدامحور و نظام‌های انتخاباتی حزب‌محور

تقسیم می‌کند. در کشورهای دسته اول احزاب سیاسی یا اصلاً وجود ندارند و یا ضعیف و ناتوانند و در عرصه سیاسی نقش چندانی ندارند. اما در کشورهای دسته دوم احزاب سیاسی تقویت می‌شوند (رفیعی قهساره، ۱۳۹۲).

قوانین مالی احزاب معمولاً موضوعات مهمی مانند راه‌های تأمین منابع مالی و ممنوعیت های درآمدی، مصادیق مصرف درآمدهای مالی و نحوه نظارت بر آنها را مورد توجه قرار می‌دهند. تأمین منابع از جمله مهم‌ترین فعالیت‌های سازمان‌های حزبی به حساب می‌آید (گرین، ۱۳۹۶). رشد احزاب و ضرورت تأمین منابع مالی آنها، ضرورت ایجاد برابری‌های حداقلی برای احزاب و مسائلی از این دست، لزوم دخالت دولت در این امور را از طریق قانونگذاری دوجندان کرده است. امروزه کشورهای زیادی، در سیاست‌های حزبی خود لزوم پرداخت یارانه‌هایی از منابع عمومی به احزاب را مورد توجه قرار می‌دهند و مقررات حاکم بر این نوع منابع، سیاست‌های گسترده‌ای را شامل می‌شوند که کارکرد احزاب سیاسی را تحت تأثیر قرار می‌دهند (Vernardakis, 2014). دولت‌ها از طریق این نوع سیاست‌گذاری محدودیت‌هایی را برای منابع درآمدی احزاب در نظر می‌گیرند یا منابع درآمدی خاصی را به منظور تأمین هزینه‌های آنها مجاز اعلام می‌کنند؛ عدالت و تعادل درآمدی را محقق می‌نمایند یا ترجیحاتی را به نفع حزب یا احزابی و به ضرر حزب یا احزاب دیگری اعمال می‌کنند. اتخاذ هر کدام از این تصمیمات می‌تواند پیامدهای عدیده مثبت یا منفی برای احزاب سیاسی در پی داشته باشد (ترنستروم و ادبرگ، ۱۳۹۵: ۴۳).

۲-۲. رویکردهای متفاوت سیاست‌های حزبی

سیاست‌های حزبی کشورها رویکرد یکسانی نسبت به احزاب سیاسی ندارند بلکه تنوع قابل توجهی بین نظام‌های سیاسی مختلف درباره شیوه و محدوده تحت نظارت درآوردن احزاب دیده می‌شود. تفاوت نظام‌های سیاست‌گذاری مختلف با یکدیگر و نیز تفاوت شیوه تحول آنها در طول زمان تا حد زیادی نتیجه برداشت هنجاری سیاست‌گذاران از دموکراسی نمایندگی و جایگاه احزاب سیاسی در این نوع دموکراسی است (گاوجا، ۱۳۹۵: ۱۹-۲۱). دن آونون (۱۹۹۵) معتقد است کشورهایایی که اقدام به سیاست‌گذاری در حوزه احزاب سیاسی می‌کنند به استثنای برخی، پیش‌تر سقوط نظام‌های دموکراتیک را تجربه کرده‌اند. بنابراین مجالس قانونگذاری این کشورها به منظور اصلاح و تقویت ساختارهای دموکراتیک، قوانینی برای احزاب وضع کرده‌اند که کارویژه‌های سازگار با اهداف و

کارکردهای دموکراسی مدرن را انجام دهند. از این رو سیاست‌های حزبی این کشورها از یک سو تشکیل اجتماعات آزاد در قالب احزاب سیاسی و از سوی دیگر توانایی دولت برای جلوگیری از فعالیت احزابی که تهدیدی برای دموکراسی هستند را تضمین می‌کند. لوری کارونن با استدلالی مخالف آونون معتقد است دلایل و انگیزه‌های دولت‌ها متفاوت است و برای همین سیاست‌ها، متفاوت از آب درمی‌آید. او رویکرد سیاست‌های کشورها را بر اساس نوع دولت‌های آنها دسته‌بندی کرده است. کشورها از نظر کارونن اساساً به سه دسته تقسیم می‌شوند: کشورهای دموکراتیک، کشورهای غیردموکراتیک و کشورهایی که به تازگی قدم در راه دموکراسی گذاشته‌اند ولی هنوز نهادها و ساختارهای دموکراتیک در آنها تثبیت نشده است. نظام‌های سیاسی کشورهای غیردموکراتیک سیاست‌های حزبی را به منظور محدود کردن فعالیت مخالفان خود اتخاذ می‌کنند. اما، نظام‌های تازه دموکراسی‌شده برای حذف گرایش‌های ضددموکراتیک به‌جا مانده، دست به سیاستگذاری می‌زنند. در مقایسه، دموکراسی‌های باثبات سیاست‌های حزبی خود را بیشتر برای تنظیم یارانه‌های دولتی و برای ساماندهی مالیه سیاسی اتخاذ می‌کنند (Karvonen, 2007).

کنت یاندا با بررسی قوانین حزبی ۱۶۹ کشور جهان، پنج رویکرد عمده ممنوع، مجاز، ترویج، حمایت یا تجویز را در اتخاذ سیاست‌های حزبی شناسایی می‌کند. یاندا این مدل‌های سیاستی را به عنوان قالب‌های خاص مفهوم‌سازی می‌کند و توضیح می‌دهد که دولت‌ها ممکن است از هیچ کدام از این مدل‌ها در اتخاذ قانون حزبی به طور دقیق پیروی نکنند (Janda, 2005). بر اساس رویکرد ممنوعیت احزاب سیاسی غیرمجاز و غیرقانونی هستند. چنانچه دولت‌ها در صدد غیرمجاز اعلام کردن همه احزاب سیاسی باشند، این کار را با انکار موقعیت قانونی آنها انجام می‌دهند. اما یک سیاست مجاز به احزاب اجازه می‌دهد که وجود داشته باشند و فعالیت کنند. رویکرد مجاز، رویکردی حداقلی است و شروط زیادی برای احزاب معین نمی‌کند. رویکرد دیگر، سیاست ترغیب به معنی تحریک یا تشویق است. حکومت‌ها گاهی سیاست‌هایی را به ویژه از طریق نظام انتخاباتی و اعطای یارانه‌های دولتی اتخاذ می‌کنند که شکل‌گیری و فعالیت احزاب را تشویق می‌کند. رویکرد چهارم، حمایت به معنی حفاظت کردن از آسیب و تلف شدن است. افراطی‌ترین نوع حمایت ممکن از یک حزب این است که آن حزب تنها حزب قانونی در کشور اعلام شود

مانند حزب بعث در سوریه. نهایتاً رویکرد تجویزی به این معنی است که دولت‌ها سیاست‌های حزبی را به صورت دستوری، برای اصلاح کارکردهای -به زعم خود- اشتباه حزب اتخاذ و باید و نبایدهایی را بر احزاب سیاسی تجویز می‌کنند (Janda, 2005: 8-14).

نتیجه مطالعه مولر و زیبرر، سه رویکرد متفاوت را در سیاست‌های حزبی نشان می‌دهد. در رویکرد اول نظام سیاسی ممکن است اقدام به سیاستگذاری در حوزه احزاب نکند و یا به تدوین و اعمال حداقلی از سیاست‌های حزبی مبادرت کند. در رویکرد دیگر نظام سیاسی می‌تواند سیاست‌هایی را دنبال کند که احزاب را وادار به عمل کردن راستین به اصول دموکراتیک نماید. در نهایت ممکن است سیاست‌های حزبی با تدوین و اعمال قوانین درصدد برآورده ساختن نیازهای حزبی متصدیان دولتی باشند (مولر و زیبرر، ۱۳۹۵). همان‌طور که بررسی‌های محققان نشان می‌دهند ممکن است حوزه‌های مختلفی بسته به رویکردهای متفاوت دولت‌ها، موضوع سیاست‌های حزبی باشند. با این حال در کل سیاست‌های حزبی عموماً با دو رویکرد تشویق و تقویت یا کنترل و محدود کردن، موضوعاتی مانند شناسایی، تأسیس و ثبت، عضویت، رهبری، سازمان، مسائل مالی، چارچوب فعالیت‌ها، مجازات و انحلال احزاب و نقش احزاب در انتخابات را دربرمی‌گیرند.

۳. روش تحقیق

مقاله حاضر یک مطالعه کیفی و تحلیلی است که به روش کتابخانه‌ای انجام می‌شود. این مقاله با یک رهیافت نهاد‌گرایانه به بررسی و تحلیل سیاست‌های حزبی جمهوری اسلامی ایران در قوانین و مقررات مربوط به احزاب سیاسی می‌پردازد. در رهیافت نهاد‌گرایی قواعد و رویه‌های قانونی به عنوان متغیر اساسی مستقل و کارکرد و سرنوشت دموکراسی به عنوان متغیر وابسته در نظر گرفته می‌شود. بر اساس این رهیافت قواعد، رفتارها را تجویز می‌کنند (مارش و استوکر، ۱۳۷۸: ۸۹).

۴. سیاست‌های حزبی جمهوری اسلامی ایران

۴-۱. شناسایی و جایگاه احزاب

شناسایی رسمی احزاب سیاسی از سوی نظام سیاسی در قانون اساسی کشورها اتفاق می‌افتد. معمولاً کشورها پس از دوره‌های دیکتاتوری تک حزبی در قوانین اساسی خود بر سیاست آزادی احزاب تأکید می‌کنند (Avnon, 1995). با این حال عدم اشاره قانون

اساسی به احزاب سیاسی به معنای عدم پذیرش یا منع آنها از سوی نظام سیاسی نیست. مولر و زیبر معتقدند در قوانین اساسی کشورهای که دارای سنت‌های دموکراتیک نهادینه هستند نیاز اندکی به شناسایی رسمی نقش مهم احزاب احساس می‌شود (مولر و زیبر، ۱۳۹۵).

در اصل بیست و یکم متمم قانون اساسی مشروطیت از اصطلاح «انجمن‌ها و اجتماعات» استفاده شده بود. طبق این اصل «انجمن‌ها و اجتماعاتی که مولد فتنه دینی و دنیوی و مخل به نظم نباشند در تمام مملکت آزاد است ولی مجتمعین با خود اسلحه نباید داشته باشند». قوانینی که بعدها مجلسین یا هیأت دولت در ارتباط با احزاب تدوین کردند متأثر از این ماده بود. تا سقوط رژیم سلطنتی ایران، هر چند پاره‌ای از قوانین در رابطه با احزاب تصویب شد، ولی این قوانین اهمیت چندانی نداشتند و بیشتر درباره تعیین تکلیف اموال احزاب منحل شده، بودند (محسنی و ابراهیم‌وند، ۱۳۹۶).

جمهوری اسلامی ایران با توجه به سابقه تاریخی و ظلمی که در دوره پهلوی بر احزاب سیاسی رفته بود درصدد تضمین شکل‌گیری و فعالیت آزادانه احزاب برآمد و به همین دلیل اقدام به شناسایی رسمی احزاب در قانون اساسی کرد. در اصل بیست و ششم قانون اساسی اصطلاح احزاب و جمعیت‌ها و انجمن‌های سیاسی صریحاً به کار برده شد. طبق این اصل «احزاب، جمعیت‌ها، انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته شده آزادند، مشروط به این که اصول استقلال، آزادی، وحدت ملی، موازین اسلامی و اساس جمهوری اسلامی را نقض نکنند. هیچ کس را نمی‌توان از شرکت در آنها منع کرد یا به شرکت در یکی از آنها مجبور ساخت».

با این که شناسایی احزاب در قانون اساسی سبب مصونیت آنها را از تعرض و سلب حیات فراهم کرده است، اما سیاست‌های جمهوری اسلامی در قوانین عادی به گونه‌ای نیست که بتوان احزاب را مورد حمایت و تشویق دولت قلمداد کرد. تعریف رسمی از احزاب سیاسی هر چند در سال‌های اخیر قدری بهبود یافته و به تعریف علمی آن نزدیک‌تر شده است، همچنان آنها را موجودیت‌هایی بدون کارکرد انتخاباتی تلقی می‌کند. قانون احزاب سیاسی ایران مصوب ۱۳۶۰ احزاب سیاسی را تشکیلاتی می‌داند که «اهداف، برنامه‌ها و رفتار آن به صورتی به اصول اداره کشور و خط‌مشی کلی نظام جمهوری

اسلامی ایران مربوط باشد». این قانون، اما جایگاهی برای احزاب سیاسی در عرصه سیاست کشور تعیین نکرده بود.

سیاست حزبی ایران از سال ۱۳۹۵ به دنبال تغییر رویکرد و در نظر گرفتن جایگاه برای احزاب سیاسی بوده است. «قانون نحوه فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی» حزب را تشکیلاتی متشکل از اشخاص حقیقی می‌داند «که با برنامه مشخص در جهت کسب و مشارکت در قدرت سیاسی و نقد و اصلاح آن، در چارچوب قوانین و مقررات نظام جمهوری اسلامی ایران» فعالیت می‌کند. این تعریف نیز، هر چند که تلاش دارد تا جایگاهی برای احزاب در سهم شدن در قدرت و نقد و اصلاح آن اعطا نماید، هنوز کارکرد انتخاباتی احزاب را انکار می‌کند و نقشی برای آنها در انتخابات، قائل نیست.

جدول ۱. شناسایی و جایگاه احزاب

شناسایی رسمی	هدف حزب	ابزار رسیدن به هدف	چارچوب فعالیت‌های حزب
بله- در قانون اساسی	کسب و مشارکت در قدرت سیاسی و نقد و اصلاح آن	ندارد	اصول استقلال، آزادی، وحدت ملی، موازین اسلامی و اساس جمهوری اسلامی

۲-۴. تأسیس و ثبت حزب

تفاوت‌های زیادی در سیاست‌های حزبی کشورها در خصوص نحوه تأسیس و ثبت احزاب سیاسی دیده می‌شود. در کل دو رویکرد عمده در بین کشورها معمول است: رویکرد مجوزمحور و رویکرد ثبت‌محور. کشورهای دموکراتیک عموماً تأسیس آزادانه و بی‌قید و شرط احزاب را پذیرفته‌اند، به شرط این که برای شرکت در انتخابات ثبت شوند. در کشورهای دیگری حزب برای تشکیل و تأسیس نیاز به اخذ مجوز دارد. این دو رویکرد سرنوشت متفاوتی را بر حیات احزاب سیاسی رقم می‌زنند. در رویکرد ثبت‌محور تقریباً هر گروهی با هر گرایشی می‌تواند اقدام به تأسیس حزب کرده و آن را به ثبت برساند، در حالی که در رویکرد مجوزمحور صرفاً به گروه‌هایی مجوز تأسیس حزب داده می‌شود که صلاحیت آنها احراز شود. در هر حال همانطور که ترنستروم و ادبرگ (۱۳۹۵: ۵۰) استدلال می‌کنند اصل راهنمای اساسی برای ثبت احزاب سیاسی آزادی سازماندهی است.

سیاست تأسیس حزب در ایران مجوزمحور است؛ سیاستی که منع‌کننده و کنترل‌کننده است. احزاب سیاسی در ایران برای تأسیس ملزم به اخذ مجوز هستند. هر چند وزارت کشور مسئول صدور مجوز شناخته می‌شود ولی ابتدا باید صلاحیت حزب برای تشکیل از سوی کمیسیون ماده ۱۰ قانون احزاب بررسی و صادر شود. درخواست‌کنندگان مجوز باید به همراه درخواست کتبی و مدارک هویتی خود، مرامنامه و اساسنامه حزب را نیز ارائه دهند. مرامنامه حزب باید حاوی جهان بینی، مبانی فکری و عقیدتی در چهارچوب موازین اسلام باشد. احزاب متقاضی مجوز باید در مرامنامه و اساسنامه خود التزام نسبت به قانون اساسی و اصل ولایت مطلقه فقیه را صراحتاً اعلام نمایند. احزابی که به این ترتیب مجوز موقت دریافت می‌کنند باید نسبت به تکمیل اعضا، تأسیس شعبات خود در استان‌ها و برگزاری مجمع عمومی اقدام نمایند. کمیسیون پس از بررسی مرامنامه، اساسنامه و صلاحیت مؤسسين، در عرض ۵ ماه صدور مجوز دائم را تصویب می‌کند و پس از آن وزیر کشور یک ماه فرصت دارد که مجوز را امضا و صادر نماید (مواد ۲-۷ قانون احزاب مصوب ۱۳۹۵).

اولاً تأسیس حزب در ایران با روندی طولانی و مشکل‌رور است. ثانیاً شرایط تحمیل شده بر اساسنامه، مرامنامه و اعضای مؤسس امکان شکل‌گیری احزاب مخالف و منتقد را منتفی می‌کند. به علاوه این روند و رویکرد اخذ مجوز آن به اعتقاد برخی از صاحب‌نظران در تناقض با اصل ۲۶ قانون اساسی است که فعالیت احزاب را آزاد اعلام کرده است. هاشمی (۱۳۸۴: ۴۱۱) معتقد است با توجه به تأکید اصل ۲۶، نقش وزارت کشور باید صرفاً ثبت شنا سنامه‌ای حزب باشد. این نگاه معتقد به نظارت پسینی بر فعالیت‌ها و رفتارهای سیاسی احزاب است. در مقابل عده‌ای معتقدند که باید سازوکاری برای نظارت پیشینی وجود داشته باشد تا اعضا و ماهیت فعالیت‌های احزاب سیاسی ارزیابی شود (فتحی، ۱۳۹۳). اتخاذ رویکرد اخذ مجوز و سازوکار اجرایی آن در سیاست‌های حزبی ایران برآمده از نگاه اخیر است.

جدول ۲. تأسیس و ثبت احزاب

ثبت محور یا مجوزمحور	شرایط ثبت	مرجع ثبت یا صدور مجوز
مجازمحور	-صلاحیت داشتن مؤسسين (داشتن شرایط خاص طبق تشخیص کمیسیون ماده ۱۰ قانون احزاب)	کمیسیون ماده ۱۰ قانون احزاب

ثبت محور یا مجوز محور	شرایط ثبت	مرجع ثبت یا صدور مجوز
	- رعایت معیارهای خاص در اساسنامه و مرامنامه طبق تشخیص کمیسیون ماده ۱۰ قانون احزاب	

۳-۴. شرایط عضویت در احزاب سیاسی

معمولاً کمتر کشوری در سیاست‌های حزبی خود اقدام به اعمال شرایط ایجابی برای عضویت شهروندان در احزاب سیاسی می‌کند. کشورهای دموکراتیک و حتی بسیاری از کشورهای تازه دموکراسی شده و شبه‌دموکراسی تنها به اعمال شرایط سلبی در این مورد اکتفا می‌کنند. البته کشورها عمدتاً دو شرط داشتن حداقلی از سن و داشتن تابعیت کشور که از شروط ایجابی هستند را مورد تأکید قرار می‌دهند.

اعمال شرایط سلبی برای عضویت در احزاب اهمیت بیشتری در سیاست‌های حزبی کشورها دارد. معمولاً دو عده از افراد از حضور در احزاب بازداشته می‌شوند: اول؛ افرادی که به سبب سلب شدن صلاحیت شان از سوی دادگاه‌ها از حضور در برخی فعالیت‌های سیاسی و اجتماعی و از جمله عضویت در احزاب منع می‌شوند و دوم؛ افرادی که به سبب شغل و مسئولیت دولتی که بر عهده دارند تا زمان واگذاری مسئولیت، از حضور در احزاب و نیز از نامزدشدن در انتخابات محروم می‌شوند.

سیاست حزبی ایران در موضوع عضویت در احزاب سیاسی اندکی متناقض است. اصل ۲۶ قانون اساسی با عبارت «هیچ کس را نمی‌توان از شرکت در آنها منع کرد یا به شرکت در یکی از آنها مجبور ساخت» حق همه شهروندان برای عضویت در احزاب را به رسمیت شناخته است. اما، قوانین عادی همواره در صدد اعمال شرایط ایجابی و سلبی برای این عضویت بوده‌اند. آیین‌نامه اجرایی قانون احزاب مصوب ۱۳۶۰ داشتن سن حداقل ۲۵ سال تمام، دارا بودن تابعیت ایران و التزام به قانون اساسی جمهوری اسلامی را جزء شروط تأسیس کنندگان حزب می‌دانست و قانون احزاب سیاسی مصوب ۱۳۹۵ شرایط عضویت در حزب به عنوان هیأت مؤسس را سخت‌تر کرد و علاوه بر آن شرایط مشابهی را نیز بر سایر اعضا تحمیل نمود. طبق این قانون شرایط عضویت اشخاص به عنوان اعضای هیأت مؤسس عبارتند از: اعتقاد و التزام عملی به قانون اساسی و ولایت مطلقه فقیه، داشتن تابعیت ایرانی، داشتن سن حداقل ۲۵ سال تمام، داشتن حداقل مدرک کارشناسی یا معادل آن و

عدم سوء پیشینه کیفری مؤثر. شرایط سایر اعضا طبق این قانون عبارت است از: اعتقاد و التزام عملی به قانون اساسی و ولایت مطلقه فقیه، داشتن تابعیت ایرانی، داشتن سن حداقل هجده سال تمام و عدم سوء پیشینه کیفری مؤثر.

همچنین مقامات رده‌های بالای کشوری و لشکری رژیم پهلوی، محکومان و محرومان در دادگاه‌ها و قضات و کارکنان شاغل وزارتخانه‌های اطلاعات، دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح و همچنین پرسنل شاغل در نیروهای نظامی و انتظامی از عضویت در احزاب سیاسی محروم هستند (ماده ۵ قانون احزاب سیاسی مصوب ۱۳۹۵). این‌ها، شرایط سلبی عضویت در احزاب هستند که در بسیاری از کشورها نیز ممکن است اعمال شوند.

جدول ۳. شرایط عضویت

شرایط موسسین	شرایط اعضاء	محرومان از عضویت
-اعتقاد و التزام عملی به قانون اساسی	-اعتقاد و التزام عملی به قانون اساسی	-اعضای بلند پایه رژیم پهلوی
-اعتقاد و التزام عملی به ولایت مطلقه فقیه	-اعتقاد و التزام عملی به ولایت مطلقه فقیه	-محرومان از حقوق اجتماعی
-نداشتن سوء پیشینه کیفری مؤثر	-نداشتن سوء پیشینه کیفری مؤثر	-مظنونان به جاسوسی و متجاهران
-داشتن حداقل دارای مدرک کارشناسی یا معادل آن		-صاحبان برخی مشاغل دولتی

۴-۴. ساختار و سازمان داخلی

ساختار و فرایندهای داخلی و تصمیم‌گیری درون حزب معمولاً به اساسنامه‌ها و مصوبات داخلی خود احزاب سپرده می‌شود. با این حال نظام‌های سیاسی در پاره‌ای موارد خود را محق و موظف به اعمال سیاست‌هایی در این خصوص می‌دانند؛ بویژه زمانی که دولت‌ها از شکل‌گیری استبداد رهبران حزبی در داخل حزب بیمناک باشند. از جمله موضوعاتی که درباره ساختار و سازمان داخلی احزاب مورد توجه سیاستگذاران دولتی قرار می‌گیرد دموکراسی درون حزبی مانند داشتن حق رأی برابر اعضاء در تصمیم‌گیری‌ها، نحوه تعیین و معرفی نامزدهای انتخاباتی، انتخاب رهبری و مسائلی از این دست است. امروزه احزاب سیاسی اعضا و طرفداران خود را به اندازه قابل ملاحظه‌ای از دست داده‌اند (گاجا، ۱۳۹۵: ۱۷۰) چرا که نبود دموکراسی درون حزبی باعث محرومیت اعضای حزب

از حقوق خود و بیگانه شدن آنها از حزب گذشته و توانایی احزاب را در ایجاد کانال نمایندگی میان افراد جامعه و نهادهای قانونگذار تضعیف کرده است (گاوجا، ۱۳۹۵: ۱۸۳). از این رو وجود دموکراسی درون حزبی ضرورت دارد و احزاب باید رویه‌هایی چون فرایندهای اطلاع رسانی و مشورت درونی، قواعد و ساختارهای درونی رسمی و غیر رسمی برای سازماندهی و تصمیم‌گیری در حزب و شفافیت در کارکرد در همه سطوح را مورد توجه قرار دهند (ترنستروم و ادبرگ، ۱۳۹۵: ۳۲). البته تحمیل مقررات بسیار زیاد بر سازمان داخلی احزاب می‌تواند استقلال و آزادی احزاب را در یک دموکراسی انتخاباتی به خطر اندازد (گاوجا، ۱۳۹۵: ۱۸۴) بنابراین سیاست‌های حزبی دولت‌ها باید توازنی بین استقلال و آزادی احزاب از یک سو و دموکراسی درون‌حزبی از سوی دیگر ایجاد نمایند. در ایران، تشکیلات و سازمان داخلی احزاب سیاسی کمتر موضوع سیاستگذاری‌های دولتی بوده است. در سکوت و بی-تفاوتی قانون احزاب سیاسی مصوب ۱۳۶۰ و آیین‌نامه اجرایی آن، تا قبل از ۱۳۹۵ هیأت مؤسس و رهبران حزب می‌توانستند نسبت به ترسیم تشکیلات و فرایندهای داخلی حزب مانند ایجاد شعبه، انتخاب رهبران، تشکیل ارکان اداری، نحوه گزینش نامزدهای انتخاباتی، نحوه پذیرش اعضای جدید و غیره تصمیم‌گیری کنند. هر چند که اساسنامه حزب قدرت و اختیارات رهبران حزب را تا اندازه‌ای محدود می‌کرد با این حال اساسنامه چیزی بود که توسط خود رهبران تهیه می‌شد. با تصویب قانون نحوه فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی در سال ۱۳۹۵، الزاماتی برای احزاب در جهت ترسیم حداقلی از تشکیلات سخت-افزاری در نظر گرفته شد. به‌زعم تدوین‌کنندگان این قانون، چنانچه احزاب سیاسی ملزم به داشتن ارکانی مانند مجمع عمومی، شورای مرکزی، دبیر کل، بازرسان، شعبه‌هایی در استان‌ها و حداقلی از اعضا در سازمان مرکزی و شعبه‌های استانی خود شوند، می‌توان به شکل‌گیری احزاب فراگیر و توانمند امیدوار بود. بر این اساس احزاب سیاسی ملی ملزم به داشتن ارکان مذکور و برگزاری مجمع عمومی با حضور حداقل ۳۰۰ نفر و احزاب سیاسی استانی با حضور حداقل یکصد نفر شدند (مواد ۱ و ۶ قانون احزاب مصوب ۱۳۹۵).

به‌رغم چنین تغییراتی در قوانین و سیاست‌های حزبی، فرایندهای داخلی احزاب همچنان از موضوع سیاستگذاری‌ها خارجند. هنوز اساسنامه‌های حزبی ملزم نیستند که مقرراتی درباره رعایت دموکراسی درون حزبی در تعیین رهبران و گزینش نامزدهای انتخاباتی، حق

رأی برابر اعضاء و ضرورت مشارکت همه اعضاء در اتخاذ تصمیمات حیاتی و اساسی برای حزب داشته باشند. به علاوه، هنوز وظایف و اختیارات ارکان و رهبران حزب تنها به موجب اساسنامه‌های خود احزاب معین می‌شوند و قوانین دولتی تلاشی برای ترسیم محدوده‌های آنها نکرده است. سیاست‌های حزبی ایران، همچنین احزاب را ملزم به رعایت اصولی در ارتباط با شعبه‌های حزبی نمی‌کند.

جدول ۴. ساختار و سازمان داخلی

دخالت در امور داخلی و تشکیلات حزبی	هدف از دخالت	انتخاب رهبران	انتخاب نامزدها	تصمیم‌های مهم و اساسی
طراحی ساختار کلی حزب بدون توجه به وظایف و اختیارات ارکان حزب	تقویت تشکیلاتی حزب	-----	-----	-----

۴-۵. مسائل مالی احزاب سیاسی

پول از عناصر کلیدی در فعالیت‌های احزاب سیاسی است و نظام‌های سیاسی معمولاً جایی برای مسائل مالی در سیاست-های حزبی خود باز می‌کنند. روش‌ها و منابع کسب درآمد، مصارف و میزان هزینه‌ها، محدودیت‌های درآمدی و هزینه‌ای، شفافیت، نظارت و مسائلی از این دست، موضوع سیاست‌های حزبی در این حوزه هستند. نظام‌های سیاسی اهداف متفاوتی را از سیاست‌گذاری در حوزه مسائل مالی احزاب دنبال می‌کنند.

از جمله موضوعاتی که در سیاست‌های دولتی برای تنظیم مسائل مالی احزاب مورد توجه قرار می‌گیرد اعمال محدودیت بر کمک‌های دریافتی و درآمدهای احزاب است. همچنین در برخی از کشورها ممنوعیت‌هایی بر دریافت کمک از اتباع دیگر کشورها، شرکت‌ها و اتحادیه‌ها اتخاذ و محدودیت‌هایی بر هزینه‌ها اعمال می‌شود. هدف این محدودیت و ممنوعیت‌ها ایجاد میدان بازی برابر برای نامزدها و احزاب سیاسی است (وارد و همکاران، ۱۳۹۵: ۴۸-۴۹). تأمین مالی دولتی نیز موضوع دیگری است که در حوزه مسائل مالی احزاب مورد توجه است. در این خصوص، بیشتر دموکراسی‌ها تأمین مالی مستقیم احزاب سیاسی را در دستور کار خود قرار داده‌اند. در توجیه پرداخت این یارانه‌ها گفته می‌شود که آنها به منظور کاستن از نفوذ اعانه دهندگان بزرگ و اجتناب از فساد اعطا می‌شوند (ناسماخر، ۱۳۹۵). معیارهای دقیق و عادلانه اختصاص یارانه‌های دولتی به احزاب

و ضوابط منطقی و کارآمد اخذ گزارش مالی از احزاب نیز موضوع سیاست‌های مالی دولتی برای احزاب سیاسی است.

اکثر کشورهای دموکراسی حتی اگر قوانینی برای سایر امور احزاب سیاسی از جمله این که احزاب چگونه تأسیس و ثبت شوند، یا چگونه در انتخابات شرکت کنند و یا چه خط قرمزهایی را باید در فعالیت‌های حزبی خود رعایت کنند، نداشته باشند، قانون یا مقرراتی در خصوص این که احزاب چگونه باید کسب درآمد کرده و چگونه و در چه اموری آنها را مصرف کنند اتخاذ می‌کنند. فرانسه با این که قانونی برای احزاب سیاسی ندارد، قانون «شفافیت مالی در حیات سیاسی» خود را عمدتاً به منظور تنظیم و ساماندهی امور مالی احزاب اتخاذ کرده است. همچنین آلمان قسمت عمده و حجم بیشتر قانون احزاب سیاسی خود را به نحوه کسب درآمد و مصرف آن و نحوه نظارت بر امور مالی احزاب و وظیفه دولت برای تأمین مالی فعالیت‌های سیاسی احزاب اختصاص داده است. در مقایسه، سیاست‌های مالی حزبی ایران بیشتر در راستای شفاف سازی درآمدها و هزینه هاست. بنابراین مسائلی مانند منابع مالی، کمک‌ها و یارانه‌های دولتی، ایجاد سقف برای کمک‌ها و هزینه‌ها و غیره چنان که در کشورهای دیگر وجود دارد در قوانین حزبی ایران وجود ندارد (رنجبر، ۱۳۸۷).

تقریباً تنها موضوعی که در حوزه مسائل مالی احزاب، برای سیاست‌گذاران حزبی ایران اهمیت داشته است، موضوع شفاف بودن نحوه کسب درآمدهای احزاب بوده است؛ تا جایی که در ماده ۱۸ قانون احزاب مصوب ۱۳۶۰ بر مشروع و قانونی بودن کسب و صرف درآمدها و ثبت آنها در دفاتر قانونی و رسیدگی به آنها در کمیسیون ماده ۱۰ تأکید شده بود و قانون احزاب مصوب ۱۳۹۵ در مواد ۱۴ و ۱۵ بر آن تأکید کرده است.

هیأت وزیران برای اولین بار در سال ۱۳۸۰ «آیین نامه نحوه پرداخت یارانه احزاب و گروه‌های مشمول قانون احزاب، جمعیت‌ها و انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته شده» را برای تقویت احزاب از راه پرداخت یارانه‌های دولتی تصویب کرد. هر چند آیین نامه مذکور ناظر به کمک مالی به همه تشکلهای موضوع قانون احزاب مصوب ۱۳۶۰ بود، مواد ۴ و ۵ آن به گونه‌ای تنظیم شد که سویه عمومی آن تشویق احزاب و گروه‌های سیاسی باشد (فیرحی، ۱۳۹۶: ۴۴۱). اما دولت نهم و

دهم، در راستای سیاست‌های انقباضی برای احزاب و تشکل‌های سیاسی، ردیف بودجه احزاب را حذف کرد.

با تغییر قانون احزاب سیاسی در سال ۱۳۹۵ امکان ارائه کمک‌ها و یارانه‌های دولتی نیز به احزاب، شکل قانونی به خود گرفت و در همان سال ردیف بودجه‌ای هر چند ناچیز به این منظور در قانون بودجه کل کشور گنجانده شد.

محدودیت‌هایی نیز بر درآمدهای احزاب اعمال می‌شود. احزاب سیاسی، از دریافت هرگونه کمک مالی و تدارکاتی از اشخاص حقیقی و حقوقی خارجی و دولت‌های بیگانه و بین‌المللی ممنوع هستند. این ممنوعیت بیشتر در جهت حفظ استقلال احزاب و عدم وابستگی آنها به خارج از کشور اعمال شده است. آنها همچنین مجاز به انجام فعالیت اقتصادی و انتفاعی از جمله از طریق تأسیس شرکت‌ها و موسسات تجاری یا اقدام به واردات و صادرات و هرگونه فعالیت اقتصادی که ذیل قانون تجارت قرار گیرد، نیستند (ماده ۱۸ قانون احزاب ۱۳۹۵). اختصاص اعتبارات کمک به احزاب و نیز نظارت بر انجام این کار بر عهده کمیسیون احزاب سیاسی است و احزاب موظف‌اند وجوه دریافتی را در جهت اهداف و برنامه‌های حزب به کار برده و در پایان سال مالی گزارش آن را به این کمیسیون ارسال کنند (ماده ۱۷ قانون احزاب مصوب ۱۳۹۵).

ایراداتی بر سیاست‌های مالی وارد است. محدودیت‌های آن صرفاً منبع درآمدهای احزاب سیاسی را هدف قرار می‌دهد و نسبت به مقدار درآمدهای قانونی احزاب، محدودیتی ایجاد نمی‌کند. بنابراین، احزاب سیاسی هر اندازه که قادر باشند می‌توانند درآمد کسب کرده و هزینه کنند. هر چند یکی از نقاط قوت سیاست‌های جدید حزبی اختصاص یارانه‌های دولتی به احزاب و گنجاندن آن در قانون است، اما مقدار کمک‌ها و نحوه و ضوابط اختصاص آن در قانون معین نشده است، و این، نشان دهنده جدی نبودن کمک‌های دولتی به احزاب است. فرایند گزارش‌دهی مالی و نحوه نظارت و بررسی گزارش‌های مالی احزاب نیز دقیق نیست. در کل، در این سیاست‌ها هدف و انگیزه خاصی، جز ایجاد شفافیت درآمدهای احزاب از یک سو و تحمیل قواعد دموکراسی درون حزبی از سوی دیگر تدوین شوند.

جدول ۵. مسائل مالی

قانون خاص	کمک‌های دولتی	شرایط و ضوابط تخصیص کمک‌ها	محدودیت درآمدها و هزینه‌ها	هدف محدودیت‌ها	مرجع تخصیص پارانه‌های دولتی
ندارد- در قانون احزاب به طور ناقص سیاست‌گذاری شده است	دارد- (تازه تأسیس است و تأثیری در حیات احزاب ندارد)	ضابطه و معیاری در قانون وجود ندارد	دارد	ایجاد شفافیت مالی	کمیسیون ماده ۱۰ قانون احزاب

۶-۴. سیاست‌های نظارتی: محدودیت‌ها و ممنوعیت‌های فعالیت احزاب سیاسی

اغلب کشورها گذشته از محدودیت‌ها و ممنوعیت‌هایی که برای شکل، ساختار و سازمان احزاب سیاسی اعمال می‌کنند، چارچوب‌هایی را نیز برای فعالیت‌های آنها ترسیم می‌کنند. تقریباً همه کشورها اساس نظام سیاسی، تمامیت ارضی و یکپارچگی ملی کشور را به عنوان خطوط قرمز فعالیت احزاب سیاسی در نظر می‌گیرند. با این حال هر کشوری ممکن است علاوه بر این موارد، محدودیت‌های دیگری را نیز اعمال کند. انگیزه و هدف کشورها برای اعمال چنین محدودیت‌ها و ممنوعیت‌هایی، متفاوت است. برخی برای حراست از اصول دموکراسی، برخی برای جلوگیری از رشد گرایش‌های ایدئولوژیکی و عده‌ای برای جلوگیری از رشد و نفوذ مخالفان صاحبان قدرت، اقدام به ترسیم چارچوب‌هایی برای فعالیت احزاب می‌کنند.

در ایران آزادی فعالیت احزاب مشروط بر این است که «اصول استقلال، آزادی، وحدت ملی، موازین اسلامی و اساس جمهوری اسلامی را نقض نکنند» (اصل ۲۶ قانون اساسی). عده‌ای معتقدند هر چند اصول مذکور غیر قابل خدشه هستند و باید به مثابه خطوط قرمزی برای فعالیت احزاب و گروه‌ها باشند، اما به دلیل قابلیت آنها برای تفاسیر متعدد و متفاوت لازم است که نهاد ناظر بر سازگاری یا عدم سازگاری فعالیت‌های احزاب با آنها، یک نهاد بی‌طرف باشد تا این اصول را به نفع احزاب سیاسی تفسیر کند. این در حالی است که ترکیب جمعیتی کمیسیون ماده ۱۰ قانون احزاب که اختیار صدور مجوز و نظارت بر فعالیت‌های احزاب سیاسی را دارد، به نحوی است که غلبه عناصر حاکمیت در آن به نحو بارزی مشهود است. بنابراین در مقام عمل با تفسیر موسع از این قیود، آزادی عمل احزاب با

مانع جدی رو به رو می‌شود که نتیجه آن عدم مشارکت فعال احزاب در عرصه سیاسی جامعه و عدم نهادینگی آن‌هاست (مظهری، قاسمی و جنگجوی، ۱۳۹۷).

از طرف دیگر، ماده ۱۸ قانون نحوه فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی ممنوعیت فعالیت‌های احزاب سیاسی را به گونه‌ای تفسیر کرده و گسترش داده است که اولاً برخی از موارد فراتر از محدودیت‌هایی است که در اصل ۲۶ ذکر گردیده است. به عبارت دیگر این ماده محدودیت‌های مندرج در این اصل را گسترش می‌دهد. ثانیاً این ماده در مقام بیان محدودیت‌ها باید به معیارهای ملموس و عینی اشاره می‌کرد تا نهاد ناظر بر فعالیت احزاب را از قضاوت‌های نادرست بازدارد (فتحی، ۱۳۹۳)، حال آنکه مفاهیم قابل تفسیر موجود در آن، راه برخورد‌های سلیقه‌ای را باز کرده است.

نظارت بر فعالیت‌های احزاب و اعمال مجازات بر آنها بر عهده کمیسیون ماده ۱۰ قانون احزاب است. چنانچه احزاب سیاسی مرتکب اعمالی شوند که طبق قوانین، جرم محسوب می‌شوند کمیسیون بسته به شدت جرائم، مجازات‌هایی مانند تذکر شفاهی، تذکر کتبی یا ذکر دلیل و تعیین تخلف با قید محرمانه، اخطار و اعلان از رسانه‌ها، محرومیت از تمام یا بخشی از یارانه‌ها و کمک‌های دولتی، تعلیق فعالیت حزب حداکثر به مدت سه ماه، توقیف پروانه به مدت سه ماه تا یک سال، توقیف پروانه فعالیت و تقاضای انحلال از دادگاه در نظر گرفته است که کمیسیون احزاب بسته به شدت جرم، بر احزاب اعمال می‌کند (ماده ۱۹ قانون احزاب مصوب ۱۳۹۵).

جدول ۶. ممنوعیت‌ها، محدودیت‌ها و مجازات احزاب

ممنوعیت‌ها و محدودیت‌ها	مجازات‌ها	مرجع نظارت و اعمال مجازات
اصول استقلال، آزادی، وحدت ملی، موازین اسلامی و اساس جمهوری اسلامی - موارد دیگری در ماده ۱۸ قانون احزاب	تذکر شفاهی، تذکر کتبی، اخطار و اعلان از رسانه‌ها، محرومیت از تمام یا بخشی از یارانه‌ها و کمک‌های دولتی، تعلیق فعالیت حزب حداکثر به مدت سه ماه، توقیف پروانه به مدت سه ماه تا یک سال، توقیف پروانه فعالیت و تقاضای انحلال از دادگاه	کمیسیون ماده ۱۰ احزاب و دادگاه در مورد انحلال

۷-۴. نقش احزاب سیاسی در انتخابات

احزاب سیاسی را ماشین‌های انتخاباتی نامیده‌اند و آنها برای این که با تعریف معیار در علم سیاست مطابقت داشته باشند باید در انتخابات مشارکت کنند. قانون انتخاباتی با اعمال

محدودیت‌ها یا تسهیلاتی برای احزاب انگیزه آنها برای شرکت در انتخابات و امید به برد و باخت را تعیین می‌کند (Loomes, 2011). اما رویکرد کشورها در مورد نحوه مشارکت احزاب در انتخابات متفاوت است. در برخی کشورها، احزاب نقش قانوناً به رسمیت شناخته شده‌ای در فرایند انتخابات ایفاء نمی‌کنند. در حالی که در برخی دیگر، نقش احزاب در فرایند انتخابات رسماً مورد شناسایی قرار گرفته و به لیست‌های حزبی اجازه دسترسی به صندوق‌های رأی داده می‌شود (مولر و زیبر، ۱۳۹۵).

اولین نظام انتخاباتی ایران به موجب قانون «نظام نامه انتخابات»، پس از پیروزی انقلاب مشروطه، در سال ۱۲۸۵ ش. ایجاد شد. این قانون ماهیت صنفی (بزرگمهری، ۱۳۸۵: ۳۷) و غیر حزبی داشت. هرچند نظام انتخاباتی در سال‌های ۱۲۸۸ و ۱۲۹۰ اصلاح شد اما نظام انتخاباتی همچنان نامزدمحور بود و احزاب تنها در صورتی که نامزدهای آنها منفرداً حائز حد نصاب مقرر می‌شدند، به مجلس شورای ملی راه می‌یافتند (رفیعی قهساره، ۱۳۹۲).

نظام انتخاباتی جمهوری اسلامی اکثریتی دو مرحله‌ای با حد نصاب یک چهارم و هنوز کاملاً نامزدمحور است. نقش احزاب سیاسی در انتخابات پذیرفته نشده است و اساساً ماده یا مقرره‌ای درباره احزاب سیاسی در قوانین انتخاباتی وجود ندارد.

هر چند قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی تاکنون چهار بار اصلاح شده، اما در همه آنها، سه جزء از چهار جزء نظام انتخاباتی - ساختار برگه رأی دهی، و سعت حوزه‌های انتخابیه و فرمول انتخابی - ثابت بوده است. در هر سه قانون انتخاباتی اعمال شده در ده دوره انتخابات گذشته، ساختار برگه‌های رأی دهی همچنان نامزدمحور بوده‌اند؛ یعنی بر اساس هر سه آنها رأی دهندگان ملزم به رأی دادن به کاندیداها بوده‌اند و نه به احزاب سیاسی (رفیعی قهساره، ۱۳۹۲). احزاب سیاسی در درجه اول کارکرد انتخاباتی دارند و انگیزه و هدف اصلی آنها برای تشکیل و فعالیت، پیروزی در انتخابات است. این در حالی است که احزاب سیاسی در ایران به طور رسمی نقشی در انتخابات ندارند. عدم تعیین جایگاه برای احزاب در انتخابات تأثیر زیادی بر غیر ضروری بودن وجود آنها در جامعه و در نتیجه ناکارآمدی آنها داشته است.

جدول ۷. نقش احزاب در انتخابات

نظام انتخاباتی	ثبت نام نامزدها	ابزار	پذیرش مشارکت احزاب در انتخابات
اکثریتی با حد نصاب مشخص / دو دوره‌ای / نامزد محور / با حوزه‌های نامتجانس	صرفاً به صورت فردی و مستقل	-----	خیر- احزاب به طور غیر رسمی در انتخابات شرکت می‌کنند. نامزدهای حزبی و لیست‌های حزبی رسمیت ندارند.

نتیجه گیری

در نگاه اول، سیاست جمهوری اسلامی ایران حمایت از آزادی احزاب و تضمین فعالیت‌های آنهاست. اصل ۲۶ قانون اساسی از چنین تضمینی حکایت دارد. اما با بررسی و تحلیل بیشتر سایر قوانین و مقررات می‌توان گفت که احزاب سیاسی، تنها به عنوان یک حق اساسی شهروندی مورد حمایت قرار گرفته‌اند و نگاه کارکردگرایانه‌ای در سیاست‌های حزبی نسبت به آنها دیده نمی‌شود. احزاب سیاسی از نظر جمهوری اسلامی نهادهایی نیستند که بتوانند برای سیاست و نظام سیاسی مفید باشند بلکه آنها، در صورتی که محدود نشوند، از این توانایی برخوردارند که نظام سیاسی را به چالش بکشانند. بر اساس همین نگرش، سازوکار نظارت پیشینی بر شکل‌گیری و فعالیت احزاب سیاسی، در سیاست‌گذاری حزبی غلبه دارد.

سیاست‌های حزبی جمهوری اسلامی در راستای تحقق چنین نظارتی، به جای تحقق اصل ۲۶، شرایطی را برای احزاب سیاسی به وجود آورده است که شکل‌گیری و فعالیت آزادانه و کارآمد آنها را تحت تأثیر قرار می‌دهد. اولاً در تضاد و تناقض کامل با اصل ۲۶، تأسیس و فعالیت احزاب منوط به اخذ مجوز از دولت شده است. ثانیاً شروطی بر اعضا، رهبران و اساسنامه احزاب تحمیل شده که برخی از آنها ایجابی و غیر قابل اثبات است. ثالثاً بررسی و تشخیص - و در واقع در مواردی احراز- صلاحیت‌ها در اختیار یک کمیسیون دولتی قرار دارد. رابعاً مفاهیمی که در اصل ۲۶، چارچوب‌های فعالیت احزاب را ترسیم می‌کنند مفاهیمی تفسیر بردار هستند. به علاوه قانون نحوه فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی موارد منع فعالیت‌ها را هم گسترش داده و هم بیش از پیش تفسیر بردار کرده است. این موارد، صرفاً ممنوعیت‌ها و محدودیت‌هایی را بر تشکیل و فعالیت احزاب تحمیل می‌کند.

احزاب سیاسی به لحاظ مالی چندان تشویق و حمایت نمی‌شوند. سیاست‌های مالی صرفاً بر ضرورت شفافیت، قانونی بودن، ممنوعیت دریافت کمک از خارجیان و ممنوعیت فعالیت‌های اقتصادی و تجاری تأکید دارد و از ایجاد محدودیت بر مقادیر دریافتی، کمک‌ها و درآمدها و مقادیر هزینه‌ها غفلت شده است. این امر می‌تواند موجبات فساد مالی، اسراف و نابرابری‌های احزاب در رقابت‌ها را فراهم کند. مقدار کمک‌های دولتی که تا این اواخر جایگاهی در سیاست‌های مالی حزبی نداشت، قابل توجه نیست. به علاوه، ضوابط دقیقی درباره نحوه تخصیص و توزیع این کمک‌ها بین احزاب، وجود ندارد. همچنین سازوکار نظارتی بر این کمک‌ها و سایر مسائل مالی احزاب و نحوه گزارش‌دهی مالی احزاب دقیق و شفاف نیست.

ساختار و سازمان‌دهی داخلی احزاب نیز کمابیش مورد غفلت واقع شده است. رعایت اصول دموکراسی در فرایندهای داخلی و اخذ تصمیمات اساسی، وظایف و اختیارات اعضا و مدیران حزب، نحوه انتخاب رهبران و گزینش نامزدهای انتخاباتی، که می‌تواند درون احزاب را برای فعالیت اعضا مناسب و برای جذب اعضای جدید جذاب کند، مورد توجه سیاست‌های حزبی نبوده است.

در نهایت، سیاست‌های حزبی نقشی برای احزاب در انتخابات قائل نیست. امکان مشارکت احزاب در انتخابات بزرگ‌ترین سازوکار تشویقی برای احزاب است که می‌تواند در عین حال که بر شکل‌گیری و تقویت آنها کمک شایانی می‌کند، شکل مطلوب نظام حزبی را نیز ترسیم نماید.

منابع و مأخذ:

- اخوان کاظمی، بهرام (۱۳۸۸)، **علل ناکارآمدی احزاب سیاسی در ایران**، تهران، مرکز اسناد انقلاب اسلامی.
- اکبری، کمال (۱۳۸۸)، «نقش احزاب در سیاست پس از انقلاب اسلامی»، **فصلنامه علوم سیاسی**، سال دوازدهم، شماره ۴۷، پاییز ۱۳۸۸، صص. ۵۳-۷۷.
- امام جمعه زاده، سید جواد و معصومی، سید داود (۱۳۸۹)، «ارتیسیسم و تأثیر آن بر رابطه دولت و احزاب در ایران (۱۳۳۰-۱۳۵۷)»، **ج ستاره‌های سیاسی معا صو**، پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی، سال اول، شماره ۱، بهار و تابستان، صص. ۳۳-۴۹.
- ایوبی، حجت الله (۱۳۸۲)، **پیدایی و پایایی احزاب سیاسی در غروب**، تهران، سروش.
- بزرگمهری، مجید (۱۳۸۵)، **بررسی تطبیقی نظام انتخاباتی جمهوری اسلامی ایران و جمهوری فرانسه**، تهران، مرکز اسناد انقلاب اسلامی.
- بخارایی زاده، سید مهدی (۱۳۹۷)، «جایگاه احزاب در کشورهای توسعه یافته»، **فصلنامه علمی حقوقی قانون یار**، دوره دوم، شماره ۵، بهار ۱۳۹۷، صص. ۲۷۷-۲۹۴.
- تبریزنیا، حسین (۱۳۷۱)، **علل ناپایداری احزاب سیاسی در ایران**، تهران، مرکز نشر بین الملل.
- ترنستروم، ما یا و ادزبرگ، لیندا (۱۳۹۵)، **احزاب و نامزد ها**، مترجم: محمدتقی دلفروز، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- تقی تهرانی، حسینعلی و نژاد ایران، محمد (۱۳۹۴)، **راهبرد تأمین منابع مالی احزاب سیاسی در ایران**، تهران، نشر تیسرا.
- رفیعی قهساره، ابودر (۱۳۹۲)، «نظام انتخاباتی مجلس شورای اسلامی و پیامدهای آن»، **مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی**، شماره مسلسل: ۱۳۰۸۸.
- رنجبر، احمد (۱۳۸۷)، «تأمین مالی احزاب سیاسی»، مرکز **پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی**، شماره مسلسل: ۹۳۱۸.
- فتحی، محمد (۱۳۹۳)، «بررسی اصل بیست و ششم»، **پژوهشکده شورای نگهبان**، شماره مسلسل: ۱۳۱۰۱۳۱.
- فیرحی، داود (۱۳۹۶)، **فقه و حکمرانی حزبی**، تهران، نشر نی.
- قانون «فعالیت احزاب، جمعیت‌ها و انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته شده» مصوب ۱۳۶۰/۶/۷.
- قانون «نحوه فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی» مصوب ۱۳۹۵.
- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
- کریمی، محمدعلی (۱۳۹۰)، **علل نهادینه نشدن احزاب سیاسی در ایران (۱۲۸۵ تا ۱۳۵۷)**، **پایان نامه دکتری**، دانشگاه علامه طباطبائی.
- کیانوش‌راد، محمد (۱۳۸۹)، بررسی موانع شکل‌گیری و رشد احزاب سیاسی در ایران، **پایان نامه دکتری**، دانشگاه تهران.
- گاجوا، آتیگا (۱۳۹۵)، **احزاب سیاسی و انتخابات: قانونگذاری برای دموکراسی نمایندگی**، مترجمان: ابودر گوهری مقدم و داود کریمی پور، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- لطفی‌زاد، روح الله (۱۳۹۳)، بررسی نقش و عملکرد احزاب سیاسی در دوران پهلوی دوم (۱۳۲۰-۱۳۳۳)، **پایان نامه دکتری**، دانشگاه پیام نور.
- مارش، دیوید و استوکر، جری (۱۳۷۸)، **روش و نظریه در علوم سیاسی**، ترجمه: امیرمحمد حاجی یوسفی، تهران، انتشارات پژوهشکده مطالعات راهبردی.
- محسنی، فرید و ابراهیم وند، حسام (۱۳۹۶)، «مسئولیت‌گیری احزاب سیاسی در حقوق ایران»، **مجله حقوقی دادگستری**، سال هشتم و یکم، تابستان ۱۳۹۶، صص. ۲۰۱-۲۱۶.
- مسعودنیا، حسین و نجفی، داود (۱۳۹۰)، «احزاب و توسعه سیاسی در ایران: چالش‌ها و راهکارها»، **مجله علمی تخصصی پژوهش‌های سیاسی**، سال اول، شماره ۲، صص. ۱۰۷-۱۱۶.
- مظهری، محمد، قاسمی، آریب و جنگجوی (خرابا)، فرزاد (۱۳۹۷) «محدودیت‌های آزادی احزاب: همسنگی قانون اساسی ایران و فرانسه»، **فصلنامه حقوق پزشکی**، سال دوازدهم، شماره چهل و ششم، پاییز ۱۳۹۷، صص. ۳۵-۶۷.
- مولر، ولفگانگ و زیبرر، اولریش (۱۳۹۵)، «قانون احزاب»، در: ریچارد اس. کاتز و ویلیام کروتی (۱۳۹۵) **دانشنامه سیاست حزبی**، مترجمان: محسن میردامادی و علیرضا بهشتی شیرازی، تهران، روزنه، صص. ۵۳۵-۵۴۹.
- ناساخار، کارل-هینز (۱۳۹۵)، «قانونمند کردن تأمین مالی حزبی»، در: ریچارد اس. کاتز و ویلیام کروتی (۱۳۹۵) **دانشنامه سیاست حزبی**، مترجمان: محسن میردامادی و علیرضا بهشتی شیرازی، تهران، روزنه، صص. ۵۵۰-۵۶۲.
- نظری، علی اشرف (۱۳۹۰)، «احزاب سیاسی و هویت ملی: تأملی در کارکردها و چشم‌اندازها»، **فصلنامه مطالعات ملی**، ش. ۴۵، سال دوازدهم، شماره ۱، صص. ۷۳-۹۸.
- نوذری، حسینعلی (۱۳۸۱)، **احزاب سیاسی و نظام‌های حزبی**، تهران، گستره.
- نوذری، عزت الله (۱۳۸۰)، **تاریخ احزاب سیاسی در ایران**، شیراز، نوید شیراز.
- وارد، جنی، پیتو-دو-شینسکی، مایکل و الکساندر، هربرت (۱۳۹۵)، **پول در سیاست: راهنمای جلوگیری از ورود پول‌های غیر قانونی به سیاست**، ترجمه: محمدتقی دلفروز، زاهدان: دانشگاه سیستان و بلوچستان، مشهد، نشر مردبیز.
- وایت، جان کنت (۱۳۹۵)، «یک حزب سیاسی چیست»، در: ریچارد اس. کاتز و ویلیام کروتی (۱۳۹۵) **دانشنامه سیاست حزبی**، مترجمان: محسن میردامادی و علیرضا بهشتی شیرازی، تهران، روزنه، صص. ۱۸-۳۲.
- هاشمی، سید محمد (۱۳۸۵)، **حقوق بشر و آزادی‌های اساسی**، تهران، نشر میزان، چاپ اول.
- هانتینگتون، ساموئل (۱۳۸۲)، **سامان سیاسی در جوامع دستخوش دگرگونی**، مترجم: محسن ثلاثی، تهران، نشر علم.

- Avnon, D. (1995). "Parties laws in democratic systems of government". **The Journal of Legislative Studies**, 1(2), 283-300.
- Dalton, Russell J. & Weldon, Steven A. (2005), **Public Images of Political Parties: A Necessary Evil?**, West European Politics, Vol. 28, No. 5, 931-951, November 2005.
- Janda, Kenneth (2005), **Adopting Party Law**, National Democratic Institute for International Affairs (NDI).
- Karvonen, Laury (2007), **Legislation on Political Parties; A Global Comparison**, PARTY POLITICS, VOL 13, No.4, pp. 437-455.
- Loomes, Gemma (2011). 'The impact of cartel strategies in France, Greece, Denmark and Ireland', **Working Paper Series on the Legal Regulation of Political Parties**, No. 1 3.
- Piccio, Daniela Romée (2012). 'Party Regulation in Europe: Country Reports', **Working Paper Series on the Legal Regulation of Political Parties**, No. 18.
- Van Biezen, Ingrid & Rashkova, Ekaterina (2011). 'Breaking the Cartel: the Effect of State Regulation on New Party Entry', **Working PaperSeries on the Legal Regulation of Political Parties**, No. 12.
- Vernardakis, Christoforos (2014). 'The financing of parties and its impact on their transformation from institutions of social representation to institutions of state legitimation. The case of Greece', **Working Paper Series on the Legal Regulation of Political Parties**, No. 42.