

## Party law and its relation to party efficiency in Islamic Republic of Iran

Jalil Dara\*

Hossein Ali Mokhtari\*\*

### Abstract

Party efficiency is considered as one of the important elements of political development. One of the aspects of party efficiency is related to the type of party laws. We don't have any research in Iran in this scope. Kenneth Janda, one of the theorists in this area, has mentioned 5-law of party models in his theory each of which put particular negative and affirmative conditions ahead of parties. In addition to considering the type and quality of party laws as the reasons of party lack of *institutionalization* and efficiency after Islamic revolution, the current research, which is seeking to investigate the party efficiency status in the Islamic Republic of Iran, believes that the flexible and progressive legal frameworks are among the main reasons of the evolution and dynamics of political parties and organizations. Therefore, the research question is: Do the current laws of parties have the capacity of party empowerment and efficiency? The research hypothesis indicates that based on the Janda's theory, the basis of codification of the current law of parties is of license-oriented type, imposing some limitations to the parties' activities and avoid their creativity and efficiency. This research was conducted by relying on descriptive-analytical method and reading the content of party laws of 1982 and 2017 in Iran.

**Keywords:** Party law, Party efficiency, Permitted model, Islamic Republic of Iran, Kenneth Janda

---

\* Assistant Professor, Department of Political Science, Tarbiat Modares University (Corresponding Author),  
j.dara@modares.ac.ir

\*\* Master of Political Science, Tarbiat Modares University, Mokhtaryhosin64@Gmail.Com

Date received: 05.05.2020, Date of acceptance: 28.11.2020

Copyright © 2010, IHCS (Institute for Humanities and Cultural Studies). This is an Open Access article. This work is licensed under the Creative Commons Attribution 4.0 International License. To view a copy of this license, visit <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/> or send a letter to Creative Commons, PO Box 1866, Mountain View, CA 94042, USA.



## قانون احزاب و نسبت آن با کارآمدی حزبی در جمهوری اسلامی ایران

جلیل دارا\*

حسین علی مختاری\*\*

### چکیده

کارآمدی حزبی از ارکان مهم توسعه سیاسی به شمار می‌آید. یکی از وجوه کارآمدی حزبی مربوط به نوع قوانین حزبی است. در این خصوص، بویژه در ایران تحقیقات قابل توجهی صورت نگرفته است. کنث جاندا از جمله نظریه پردازان این حوزه در نظریه خود به پنج مدل قانون حزبی پرداخته که هر یک، شرایط ایجابی و سلبی خاصی را پیش روی احزاب قرار می‌دهند. هدف از پژوهش حاضر بررسی وضعیت کارآمدی حزبی در جمهوری اسلامی ایران استضمن اینکه یکی از دلایل عدم نهادینگی و ناکارآمدی حزبی بعد از انقلاب اسلامی را نوع و کیفیت قوانین حزبی می‌داند، معتقد است بسترهای قانونی منعطف و مترقی از عوامل عمده تکامل و پویایی احزاب و تشکلهای سیاسی بشمار می‌آیند. لذا سوال اصلی پژوهش این است که آیا قوانین فعلی احزاب، ظرفیت توانمندسازی و کارآمدی حزبی را دارند؟ یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که مطابق مدل‌های نظریه جاندا مبنای تدوین قانون فعلی احزاب ایران از نوع مجوز گرایانه یا جوازی است که محدودیت‌هایی بر فعالیت احزاب ایجاد می‌کند و مانع خلاقیت و کارآمدی آن‌ها می‌شود. این پژوهش با اتکاء به روش توصیفی - تحلیلی و با تکیه بر خوانش متون قوانین حزبی ۱۳۶۰ و ۱۳۹۵ در ایران انجام یافته است.

**کلیدواژه‌ها:** قانون احزاب، کارآمدی حزبی، مدل مجاز، جمهوری اسلامی ایران.

\* استادیار گروه علوم سیاسی، دانشگاه تربیت مدرس (نویسنده مسئول)، j.dara@Modares.ac.ir

\*\* کارشناس ارشد علوم سیاسی، دانشگاه تربیت مدرس، Mokhtaryhosin64@gmail.Com

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۰۲/۱۶، تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۰۹/۰۸

## ۱. مقدمه و بیان مساله

در نظام‌های مختلف سیاسی، احزاب، وظایف پیچیده و کارکردهای متعددی برعهده دارند. تجمع افکار متنوع و پراکنده و شکل دادن آنها در قالب‌های خاص، نمایندگی و حمایت از منافع مردم، جمع بندی و بیان تقاضای آنان به دولت ها، از کار ویژه‌های احزاب‌اند که حاصل آن منجر به ثبات و دوام نظام‌های سیاسی می‌شود. در ایران نیز طی دهه‌های گذشته، احزاب مختلف با گرایش‌های متفاوت سیاسی شکل گرفتند اما تا به حال نتوانسته‌اند کارکردهای لازم را از خود نشان دهند. معضله ناکارآمدی حزبی در ایران از جمله پدیده‌های سوال برانگیز بوده که پاسخ‌های متعددی را به دنبال داشته است. دلایلی چون مسائل سیاسی، اقتصادی، فرهنگ سیاسی و عوامل حقوقی هر کدام از جمله عواملی هستند که سهم بسزایی در این زمینه داشته‌اند. از طرفی دست یابی به توسعه سیاسی و شکل‌گیری احزاب قدرتمند علاوه بر مهیا بودن زمینه‌های فرهنگی، سیاسی و اقتصادی ضرورت دارد از بستر و چارچوب قانونی لازم نیز برخوردار باشند. قبل از انقلاب اسلامی قوانین قابل توجهی در رابطه با فعالیت احزاب شکل نگرفت. بلکه بطور جدی از دهه ۱۳۶۰ به بعد، عمده قوانین مربوط به احزاب، تدوین شد که هر چند وجود چنین قوانینی در ساماندهی و تشکیل احزاب، موثر واقع شدند اما از طرفی عدم توجه به جوانب مختلف و وجود برخی محدودیت‌ها و نقیصه‌ها باعث گردیده تا احزاب نتوانند به نقطه ایده آل خویشکه همانا نهادینگی و توسعه یافتگی است، دست یابند. در این مقاله تلاش گردیده تا به برخی موانع و محدودیت‌های حقوقی و قانونی مرتبط با فعالیت احزاب پرداخته شود.

## ۲. پیشینه پژوهش

درخصوص واکاوی موانع حقوقی و قانونی فعالیت احزاب به صورت مجزا آثار قابل توجهی وجود ندارد بلکه برخی نوشته‌های موجود در قالب کتاب، پایان نامه و مقالات، عمدتاً به بررسی ناکارآمدی احزاب از منظرهایی دیگرپرداخته‌اند.

کتاب "علل ناکارآمدی احزاب سیاسی در ایران" (اخوان کاظمی، ۱۳۸۸) ضمن ارائه توضیحاتی پیرامون روند تاریخی و تجربه تحزب در ایران، علل خاص ناکارآمدی را صرفاً از جنبه‌های ساختاری، اقتصادی، فرهنگی و عملکردی مورد تبیین قرار می‌دهد. لذا به علل ناکارآمدی احزاب از منظر قوانین توجهی نکرده است. کتاب "علل ناپایداری احزاب سیاسی

در ایران " (تبریزینیا، ۱۳۷۱) نیز به دو عامل خارجی و داخلی ناپایداری احزاب اشاره می‌کند. نویسنده، فقدان تجربه در مشارکت سیاسی، نقش فرهنگ سنتی، سواد و بینش توده‌ها را به عنوان عوامل داخلی و استمرار سلطنت‌های متمرکز در ایران و عدم تقارن توسعه سیاسی و اقتصادی را به عنوان عوامل خارجی می‌داند. کتاب " تحزب و توسعه سیاسی " (دفتر مطالعات سیاسی وزارت کشور، ۱۳۷۸)، مجموع مقالاتی است با موضوع ناپایداری و موانع تحزب در ایران که از دریچه‌های مختلفی نظیر استبداد سیاسی، عملکرد سوء نخبگان، ضعف فرهنگی سیاسی و بد سابقگی، احزاب را مورد بررسی قرار می‌دهد. پایان نامه‌های علل ناپایداری احزاب سیاسی در ایران (ضابط پور، ۱۳۸۰)، علل ناکارآمدی احزاب در ایران (ناظری، ۱۳۸۱)، موانع تکوین و گسترش احزاب در ایران (رضایی، ۱۳۸۱)، توسعه نیافتگی سیاسی در ایران، (خرمی، ۱۳۷۷)، بررسی علل نهادینه نشدن احزاب در ایران، (کاهه، ۱۳۷۸) نگاشته شده است که هر چند برخی از آنها به مسائل حقوقی به صورت کلی پرداخته‌اند و از نظر موضوعی با این نوشته قرابت دارند لکن واکاوی و آسیب شناسی قانون احزاب در نوشته‌های هیچ یک به صورت خاص بررسی نشده است.

اما این پژوهش بدنبال آن است تا به این مساله پردازد که قانون فعلی با محدودیت‌های موجود و نگاه سلبی و محدود کننده قانون گذار به احزاب، برخلاقیت و کارآمدی آنها اثر سوء می‌گذارد. لذا این قوانین، خود، عاملی در این ناکارآمدی محسوب می‌شوند و محدودیت‌هایی بر احزاب ایجاد کرده‌اند که در این نوشتار به برخی از مهمترین ایرادات و نقایص در قوانین حزبی می‌پردازیم.

### ۳. تعریف مفاهیم

#### ۱.۳ حزب

حزب (party) از جمله مفاهیمی است که صاحب نظران، درباره چپستی و کارکرد آن تعاریف گوناگونی را بیان کردند. نظر به اهمیت و تأثیر آن در توسعه سیاسی و تشویق آحاد جامعه در مشارکت سیاسی و تصمیم گیری‌های حکومتی، احزاب را حلقه واسط بین مردم و حکومت معرفی کرده‌اند که به عنوان چرخ دنده دموکراسی‌های نوین نیز عمل می‌نمایند.

نخستین بار ادموند برک (Edmund Burke) در تعریفی، حزب را گروهی از افراد جامعه معرفی کرد که با یکدیگر متحد شده و بر مبنای خاصی که مورد قبول همه‌ی آنهاست، برای

حفظ و توسعه منافع مالی می‌کوشند (محمدی نژاد، ۱۳۵۵: ۳۴). آنتونی گیدنز (Anthony Giddens)؛ حزب سیاسی را سازمانی می‌داند که با هدف دستیابی به قدرت حکومتی و استفاده آن از قدرت برای تعقیب برنامه، تأسیس گردیده است. (گیدنز، ۱۳۷۳: ۲۵) لاپالمبارا (Joseph Lapalombara) و واینر (Myron Weiner) تعریفی از احزاب جدید به دست می‌دهند که مورد قبول اکثر نویسندگان قرار گرفته است (خرمی، ۱۳۷۷: ۳۰-۲۶): این تعریف متضمن چهار شرط می‌باشد:

- ۱- حزب، مستلزم وجود سازمان و تشکیلات پایدار است که حیات سیاسی آن از حیات بنیان‌گذاران آن فراتر باشد. این شرط، موجب دوام و بقای حزب می‌گردد.
  - ۲- تشکیلات حزبی دارای سازمان مستقر، همراه با زیرمجموعه‌هایی است که در سطح ملی فعالیت داشته و با یکدیگر روابط منظم و متقابل دارند. این شرط، تفاوت حزب با گروه‌های پارلمانی که فاقد تشکیلات مستقل و فاقد فعالیت در سطح ملی است را نشان می‌دهد.
  - ۳- اراده رهبران ملی و محلی سازمان بر کسب قدرت استوار باشد نه بر اعمال نفوذ. این شرط، وجه تمایز احزاب با گروه‌های ذی نفوذ و گروه‌های فشار است.
  - ۴- حزب باید در پی کسب حمایت عمومی، به ویژه از طریق انتخابات باشد. این شرط، ویژگی دموکراتیک احزاب جدید و تفاوت آنها با گروه‌های بریده از مردم را یادآور می‌شود. (نقیب زاده، ۱۳۷۸: ۱۷).
- در جایی دیگر، حزب به اجتماع افرادی تلقی شده است که از نظر اجتماعی و اقتصادی و فکری دارای مصالح و منافع مشترکی هستند و برای تحصیل قدرت در چارچوب یک برنامه کلی، فعالیت می‌کنند. (یوسفیه، ۱۳۵۰: ۹) به عبارتی حزب، اجتماع گروه شهروندانی است که آرمان مشترک و منافع ویژه شان آنان را از گروه بزرگتر که جامعه مدنی است مشخص می‌سازد. (ابوالحمد، ۱۳۶۸: ۴۰۷).
- اما تعریفی که بتواند تا حدودی در برگیرنده احزاب سیاسی در ایران نیز باشد این گونه ارائه شده است؛ گروهی از افراد جامعه که با اعتقاد و ایمان به برخی اصول و داشتن هدف مشترک سازمانی با عنوان حزب، تشکیل شده و از طریق شعبه‌ها و قسمت‌های مختلف با یکدیگر ارتباط متقابل و مستمر دارند و می‌کوشند تا برای رسیدن به هدف یا اهداف و اجرای اصول مورد نظر حکومت را در دست گیرند (محمدی نژاد، ۱۳۵۵: ۳۴).

### ۲.۳ کارآمدی حزبی

کارآمدی از پرکاربردترین مفاهیم در علوم مختلف بویژه علم سیاست است. مفهوم کارآمدی در موضوع توسعه سیاسی بویژه در حوزه تحزب دارای معانی متنوعی باشد. برخی، کارآمدی حزبی (Party Effectiveness) را به معنای قابلیت و توانایی احزاب در انجام وظایف محوله خویش در جامعه تعریف کرده‌اند؛ به گونه‌ای که ایفای بهینه وظایف یا کارویژه‌های آنها منجر به توسعه سیاسی و رضایت خاطر افراد جامعه گردد (اخوان کاظمی، ۱۳۹۳: ۳) از این منظر که بین قوانین حزبی و کارآمدی حزبی چه رابطه‌ای وجود دارد یا به تعبیر دیگر قوانین از چه راهی به کارآمدی احزاب کمک نمایند؟ می‌توان گفت قانون احزاب با در نظر داشتن مصالح ملی و به منظور حفظ یکپارچگی و نظم سیاسی داخلی در کشورهای دموکراتیک از طریق تضمین آزادی‌های قانونی مصرح در قوانین، اختصاص منابع مالی دولتی به احزاب قانونی، تعیین سازوکارهای تسهیل کننده برای فعالیت احزاب سیاسی در کشور و همچنین برای جلوگیری از تخلفات حزبی، به ذکر و تشریح موارد منع شده مغایر با ماهیت و اهداف دموکراسی‌های مدرن، پرداخته‌اند و با این چارچوب قانونی بهره‌شد و کارآمدی احزاب قانونی در کشورشان کمک خواهند نمود (رنجبر، ۱۳۸۷: ۹).

### ۳.۳ قانون احزاب

"قانون احزاب" (Parties Law) معانی متفاوتی دارد. برخی، قانون احزاب را مصوبه‌ای تقنینی می‌دانند که به صورت خاص برای به نظم درآوردن حیات تشکلی‌های حزبی مدون شده است (بهشتی، ۱۳۹۵: ۵۳۳) برخی دیگر، این مفهوم را بستری می‌دانند که به طور مشخص برای تنظیم فعالیت سازمان‌های سیاسی به طور عام و احزاب به طور خاص وضع شده است. (رنجبر، ۱۳۷۸: ۱) وجه مشترک تمامی تعاریف، نظم بخشیدن به فعالیت احزاب است.

بر مبنای تعاریف فوق، قانون احزاب به مثابه چراغ راهی می‌ماند که راهنمای فعالیت احزاب است که سرعت رشد و کارایی یا منع فعالیت احزاب، بستگی فراوانی به آن دارد. از نظر برخی صاحب نظران نظیر کنث نظیر (Kenneth Janda) جاندا، قانون احزاب، به متن قانونی دولتی اطلاق می‌شود که به بررسی باید و نبایدهای حزبی - یعنی مسائلی که در سیاست حزبی، قانونی یا غیر قانونی است می‌پردازد (Janda, 2005: 2) در واقع، قانون احزاب

چارچوبی است که موضوعاتی نظیر اینکه حزب سیاسی از چه چیزی ترکیب یافته، قالب فعلیتی که احزاب می‌توانند در آن فعالیت کنند باید چگونه باشد؟ و همچنین اینکه کدام اشکال سازمان و رفتار حزبی مقتضی و مناسب حزب است را بررسی می‌کند. لیکن درجه پیشرفت و تکامل احزاب و تشکلهای آنها به میزان زیادی به شفافیت و اعتبار قوانین حزب بستگی دارد.

#### ۴. چارچوب نظری پژوهش؛ نظریه جاندا

چارچوب نظری لحاظ شده برای این پژوهش، نظریه کنث جاندا است که مشتمل بر پنج مدل قانون حزبی می‌باشد. سعی شده این الگوی نظری را در خصوص تطبیق و بررسی قوانین احزاب در ایران به کار گیریم.

جاندا عقیده دارد اگر دولت‌ها فاقد قوانین کارآمد بیان‌کننده باید و نبایدهای حزبی باشند یا قوانینی که در خصوص سازماندهی احزاب، چگونگی رقابت و فعالیت آنها تدوین می‌گردد قوانین سخت، شتاب زده و سختگیرانه باشد در هر دو صورت، منجر به دلسردی ملت‌ها در مشارکت پویا و همچنین عدم کارایی و موفقیت احزاب در رسیدن به توسعه درونی و انجام کار ویژه هایشان خواهد گردید (Janda, 2005: 2). به اعتقاد وی ضروری است قوانین حزبی به گونه‌ای تنظیم شوند که نه خیلی افراطی (Toomuch) باشند که مانع فعالیت احزاب شوند و نه خیلی تفریطی (TooLittle) که موجب تکاثر احزاب و بی‌نظمی سیاسی گردند. از نظر جاندا قوانین احزاب در پنج مدل ممنوعیت (Proscription)، مجاز (Permission)، ترغیب (Promotion)، حمایت و پشتیبانی (Protection) و مدل تجویزی (Prescription) تقسیم می‌شوند.

#### ۱.۴ مدل ممنوعیت

به عقیده جاندا در هیچ یک از ۱۵۹ قانون حزبی در کشورهای جهان از عبارت "غیر قانونی" (Unlawful) یا "ممنوع کردن" (Countermand) در رابطه با احزاب سیاسی کشورشان استفاده نشده است. لذا هرچند در قانون اساسی برخی از کشورها از احزاب، سخنی به میان نیامده یا به عبارتی احزاب و تشکلهای سیاسی را پیش‌بینی نکرده‌اند ولی به این معنا نیست که فعالیت احزاب در کشورشان را ممنوع کنند. بلکه "ممنوعیت" در این



قانون احزاب و نسبت آن با کارآمدی حزبی در ... (جلیل دارا و حسین علی مختاری) ۱۰۱

مدل به آن معناست که ادبیات و نوع انشای قانون طوری باشد که جلوی آزادی بیان احزاب گرفته شود. بدین معنا وی عدم آزادی بیان را معرف مدل ممنوعیت قرار می‌دهد (Janda, 2005: 16) جاندا از دو کشور آمریکا و عربستان نام می‌برد که در هر دو کشور، احزاب سیاسی در قوانین اساسی شان پیش‌بینی نشده‌اند اما آزادی بیان در احزاب آمریکا بسیار متفاوت با عربستان می‌باشد. اعمال محدودیت بر شکل‌گیری و فعالیت احزاب، قانون غیر دموکراتیک و سلبی، عدم پویایی و آینده‌نگری، خشکی و نامنعطف بودن، از ویژگی‌های کلی مدل ممنوعیت می‌باشد.

#### ۲.۴ مدل مجاز

بر اساس این مدل، جوامعی که در قوانین خود، احزاب سیاسی را مجاز می‌دانند و به آنان اجازه‌ی فعالیت آزادانه بدون محدودیت قانونی را می‌دهند و تسهیلات لازم جهت رشد احزاب را در قانون خود تعبیه می‌نمایند در این مدل جای می‌گیرند. مدل مجاز، احزاب سیاسی را مختار و مجاز می‌داند؛ بدون تعیین این امر که ترکیب اعضای حزب چگونه باید باشد، احزاب چگونه ثبت شوند یا سازمان یابند، چگونه رهبران، فعالیت خود را تأمین کنند (صرف نظر از ممنوعیت‌های مقرر از سوی قانون مجازات) و به طور کلی نسبت به حوزه تشکیل و فعالیت احزاب، تساهل به خرج می‌دهند. جاندا اتخاذ چنین قوانینی برای احزاب سیاسی در برخی کشورها را به منزله‌ی حفاظ و بستری در برابر شناسایی رسمی گروه‌های معاند یا شبه نظامی در داخل کشور می‌داند (Janda, 2005: 18) لذا به اعتقاد وی در صورتی که مکانیسم‌های نظارتی، قوی و کارآمد باشد می‌تواند به نهادینگی حزبی منجر شود. در غیر اینصورت آزادی مفرط اختلالاتی در نظام سیاسی ایجاد خواهند کرد.

#### ۳.۴ مدل ترغیب

ترغیب به معنای طرفداری، کمک کردن، تشویق و تحریک نمودن است. جاندا جوامعی را که بر اساس قوانین حزبی، احزاب سیاسی را ترغیب و تشویق کرده و به طور فعالانه از آنها حمایت به عمل می‌آورند ذیل این مدل می‌داند و می‌گوید دولت‌ها گاهی قوانینی را تصویب می‌کنند که نه تنها فعالیت‌های احزاب سیاسی، بلکه تأسیس و شکل‌گیری آنها را با

راهکارهای متفاوت حمایت می‌نمایند. وی رویکردهای ترغیب‌گرایانه را در موارد ذیل ذکر می‌کند:

۱- قوانین انتخاباتی (Reform Act) پویا و جامع‌نگر که از تأسیس و تداوم احزاب سیاسی طرفداری می‌کند و مختص کشورهای است که از سیستم نمایندگی و سیستم انتخابات تناسبی پیروی می‌کنند.

۲- پرداخت یارانه عمومی به احزاب که می‌بایست در قوانین، سازو کار شفاف و مشخصی داشته باشد. اهمیت به امور مالی جامع و پرداخت یارانه، قابلیت احزاب را در برابر چالش‌های پیش رو افزایش می‌دهد (Janda, 2005: 19-22).

برنامه محوری، همه‌جانبه‌نگری، قانونمداری، تشویق‌کنندگی و تناسب با نظام‌های چند حزبی از ویژگی‌های مدل مذکور است.

#### ۴.۴ مدل حمایت و پشتیبانی

جاندا بهره‌گیری از مدل مذکور را مختص کشورهای می‌داند که دارای یک حزب مسلط یا دو حزب رقابتی هستند. زمانی که ماده و تبصره‌های قانونی به نحوی ذکر گردند که برای محافظت کردن از آسیب یا خسران حزب یا احزاب مدنظر حکومت در برابر احزاب دیگر، مشوق‌ها یا محدودیت‌هایی اعمال گردد ترسیم‌کننده این مدل است. افراطی‌ترین نوع حمایت در این مدل، آن است که در قوانین اساسی عادی کشوری، فقط یک حزب، مشروعیت داشته باشد یا مجوز فعالیت بگیرد که این وضعیت در جوامع تک حزبی شایع است.

سیاست دیگری که در قانون حمایت و پشتیبانی اتخاذ می‌گردد سیاست ضد-جابه‌جایی (Anti Hopping) است که بر اساس مفاد این قانون، برخی کشورها در قوانین حزبی خود مقرراتی وضع می‌کنند که مطابق با آن اگر اعضای احزاب پارلمانی به جناح یا حزب مخالف در پارلمان ملحق شوند یا به عبارتی احزاب دیگر پناهنده شوند طبق قانون حزبی، کرسی‌های خود را نیز از دست می‌دهند. جاندا این قانون را به مثابه روشی می‌داند که برای افزایش نظم و انضباط حزبی و هماهنگی بیشتر در پارلمان، کاربردی است. این قانون در قوانین ایالات متحده اجرا می‌گردد (Janda, 2005: 23-25).

عدم توجه به پلورالیسم حزبی، بی‌توجهی به احزاب اقلیت و مخالف و غیر منعطف بودن، از خصوصیات کلی این مدل قانون حزبی است.

#### ۵.۴ مدل تجویزی

مدل تجویزی قانون احزاب، مدل نسخه پیچی (Fill) نام دارد؛ یعنی به معنای صدور الزاماتی قانونی از طرف قانون گذار برای احزاب و تشکل هاست. جاندا مدل تجویزی را پایدارترین و درعین حال اقتدارگرایانه ترین روش تنظیم فعالیت حزبی می داند که در دو حالت افراطی و معتدل انجام می پذیرد. نوع معتدل آن، یعنی دخالت های مطابق با قانون و معقول، که در کشورهای توسعه یافته مرسوم است و ۳۸ کشور از قوانین تجویزی برخوردارند. نوع افراطی آن بیشتر در کشورهای در حال توسعه شایع است چرا که وسعت عمل و نظارت قانون گذار بر سازمان حزبی بسیار زیاد است و غالباً در جزئیات وسیع، از نحوه ثبت و چگونگی شکل گیری احزاب گرفته تا نحوه فعالیت و انحلال آنها تجویزهایی صورت می گیرد (Janda, 2005: 26-33) در ضمن منشأ برخی از محدودیت های اعمال شده بر احزاب همین تجویزهای فراوان قانون گذار بر احزاب است. به طور کلی ورود به جزئیات، ضابطه مندی افراطی، بروکراتیک گرایی شدید، محدودیت گرایی، قدرت مانور اندک و سلب اختیارات حزبی، از ویژگی های مدل تجویزی افراطی است.

#### ۵. دیدگاه های مختلف درباره ناکارآمدی حزبی در ایران

صاحب نظران و نویسندگان زیادی به بررسی علل ناکارآمدی حزبی ایران پرداخته اند. عده ای عامل اصلی ناکارآمدی را ساخت قدرت سیاسی حاکم بر ایران دانسته و معتقدند ساخت سیاسی در ایران همواره میل به استبداد داشته و اجازه ظهور افکار آزادی خواهانه یا اظهارات مخالف به خود را نمی دهند. برخی دیگر نبود اشرافیت موروثی، ضعف طبقات اجتماعی، وجود شکاف های تاریخی چند لایه و تکرر و فقدان مالکیت خصوصی را دال بر عدم شکل گیری جامعه مدنی و احزاب می دانند.

گروهی دیگر دخالت و نفوذ بیگانگان به خصوص قبل از انقلاب را به عنوان عامل ناکارآمدی احزاب می دانند. عده ای هم در بررسی علل ناپایداری و کارآمدی احزاب در ایران معتقدند قوانین اساسی و عادی ایران مانع از شکل گیری احزاب شده اند و چون قوانین ایران، انشعابی از قوانین خارجی بوده، همخوانی و کارایی خوبی با وضعیت جامعه ایرانی نداشته است. البته برخی هم معتقدند ساختار درونی ناقص احزاب شکل گرفته در ایران به علت میل به قدرت برتر در میان رهبران، دلیل ناکارآمدی احزاب بوده است (محمدی،

۱۳۷۶: ۵-۱) در جایی دیگر آمده است گذار از جامعه سنتی به جامعه مدنی در ایران کند بوده است و در این امر چندین عامل از تحکیم قانونمندی و توسعه سیاسی جلوگیری کرده‌اند (محمدی، ۱۳۷۶: ۱۰):

۱- عدم وجود طبقات و گروه‌هایی که در چارچوب احزاب و گروه‌های فشار یا ذی نفوذ به دنبال منافع خود باشند.

۲- قوانین اساسی ایران عمدتاً در شرایط بحرانی و حاد (مشروطیت و انقلاب اسلامی) تنظیم شده‌اند. به همین دلیل با فروکش کردن هیجان، بسیاری از اصول قانون اساسی که در شرایط هیجانی تنظیم شده‌اند به دست فراموشی سپرده شدند.

۳- شرط برقراری و استحکام یک جامعه، اعتماد اعضای آن به یکدیگر است. در حالیکه در جامعه ایران که ساختار آن یک ساختار قبیله‌ای و طایفه‌ای است نظام اعتماد در آن، به روابط سببی و نسبی محدود می‌شود.

برخی دیگر، موانع بر سر راه کارآمدی حزبی را به دو بخش داخلی و خارجی تقسیم می‌کنند. در بخش داخلی، تمرکز گرایی، منجر به استبداد و اقتدارگرایی شده که این امر خود، سبب عدم شکل‌گیری طبقات در ایران گشته است و ساخت طبقاتی و قدرت سیاسی مبتنی بر محلی گرایی و منطقه گرایی و منازعات داخلی منجر به بدبینی، روح فردی گرایی ایرانی، رابطه مرید و مرادی گردیده که نهایتاً مانع از تحزب گرایی می‌شود. از طرفی عوامل بیرونی نظیر وابستگی ساختار سیاسی حکومتی به بیگانگان و حضور و نفوذ قدرت‌های خارجی در ایران رقابت سالم حزبی را از بین برده و به ویژه ابتدال احزاب دهه‌های ۳۰ تا ۵۰، تلقی عمومی از حزب را بیش از پیش تنزل داده است (مدیر شانه چی، ۱۳۷۸: ۲۷۲-۲۶۳) همچنین در جایی دیگر دلایل سه گانه در ارتباط با عدم شکل‌گیری و کارآمدی احزاب ایران عنوان شده است. اول اینکه که فرم‌اسیون اجتماعی در ایران کمتر در معرض تغییر و تحولات زیر بنایی که در اروپا رخ داده قرار گرفته است. دوم اینکه این مساله مربوط به کارکرد سیاسی نهاد روحانیت است که موجب گردیده تا رابطه روحانیت با مردم بیشتر شده و جایگزین نهادهای مدنی و حزبی شود. سوم اینکه مهمترین مانع شکل‌گیری تحزب در ایران مسئله چیرگی استبداد در ایران معاصر است که به دنبال آن بساط حزب و مشارکت مردم نیز برچیده شد (زیبا کلام، ۱۳۷۸: ۲-۱۹۱)

کسانی دیگر از زاویه نخبگان سیاسی آغاز نموده و معتقدند در این زمینه می‌توان سطح تحلیل فرهنگی و گزینش خلیقات نخبگان سیاسی را به عنوان متغیر اصلی و مستقل قرار

قانون احزاب و نسبت آن با کارآمدی حزبی در ... (جلیل دارا و حسین علی مختاری) ۱۰۵

داد (ازغندی، ۱۳۷۸: ۲۲) لذا شاخص‌های فرهنگ نخبگانی که با جامعه مدنی و پیدایی و کارآمدی یکی از نهادهای اصلی آن یعنی حزب، در تضاد است عبارت‌اند از: آمریت و اقتدارگرایی در مقابل قانون‌گرایی، منطق غیر مشارکتی در برابر فرهنگ مشارکتی، انقیاد طلبی و انسداد گفتمانی در مقابل تساهل و مدارا، تقدیر گرایی در مقابل خرد ورزی. لذا می‌توان گفت تنها در جامعه‌ای قانونمند با نخبگان آزادمنش و پیرو عقلانیت، نظامی دموکراتیک و مردمی شکل می‌گیرد. این ساده انگاری است که در مورد مشکلات جامعه ایرانی، تنها نظام سیاسی و ماهیت نظام بین‌المللی را مقصر اصلی بدانیم، بلکه باید خود را از این بابت که به تاریخ و فرهنگ بی‌اعتنا هستیم و چه بسا فرهنگ دیگران را به مثابه فرهنگ برتر پذیرفته و درونی کرده ایم سرزنش کنیم (ازغندی، ۱۳۷۶: ۲۰۱)

دیدگاه‌های فوق در تحلیل ناکارآمدی احزاب سیاسی ایران، از منظرهای مختلف سیاسی، فرهنگی، تاریخی و اقتصادی و مسائلی را طرح کرده‌اند. لذا کمتر، قوانین حزبی را مورد مطالعه و مذاقه قرار داده‌اند از این نظر در ذیل مبتنی بر نظریه جاندا خلاءهای مربوط به قوانین احزاب در ایران را بررسی خواهیم کرد:

## ۶. آسیب شناسی قانون احزاب ایران بر مبنای مدل مجاز جاندا

### ۱.۶ تحلیل اشکالات شکلی و متنی قانون احزاب

الف. گستره وسیع مفاهیم و عدم تفکیک موضوعی یکی از اشکالات موجود در قانون احزاب آن است که تمامی گروه‌های قیدشده، موضوع اصل ۲۶ قانون اساسی را در بر می‌گیرد (بهرامی، ۱۳۹۳: ۵) در اینجا قانون در تعاریف خود دچار کلی‌نگری و بسط و تداخل واژگانی شده است. در حالیکه هر یک از این گروه‌ها دارای مقتضیات و مسائل مخصوص به خود هستند و لزوماً گروه‌های دیگر در حوزه تعریف و فعالیت آنها قرار نمی‌گیرند. در قانون احزاب مصوب سال ۱۳۶۰، جمعیت‌ها، انجمن‌های سیاسی و صنفی، انجمن‌های اسلامی و اقلیت‌های دینی، همه، ذیل قانون احزاب قرار گرفته‌اند.

در این قانون آمده است (قانون احزاب ۱۳۶۰: فصل تعاریف):

ماده ۱- حزب، انجمن، سازمان سیاسی و امثال آن، تشکیلاتی است که دارای مرامنامه و اساسنامه بوده و توسط یک گروه اشخاص حقیقی معتقد به آرمانها و مشی سیاسی، تأسیس

شده و اهداف، برنامه‌ها و رفتار آنها به صورتی به اصول اداره کشور و خط مشی کلی نظام جمهوری اسلامی مربوط باشد

ماده ۲- انجمن، جمعیت، اتحادیه صنفی و امثال آن تشکیلاتی است که به وسیله دارندگان کسب یا پیشه یا حرفه یا تجارت معین تشکیل شده، اهداف، برنامه‌ها و رفتار آن به گونه‌ای در جهت منافع خاص مربوط به آن صنف باشد.

ماده ۳- انجمن اسلامی هر واحد اداری، آموزشی، صنفی و.....

بسط تعاریف و هم پوشانی لحاظ شده در مواد فوق، از نواقص قانون احزاب به شمار می‌آید. بر خیصاحب نظران در مورد تنوع تعاریف در قانون مصوب ۱۳۶۰ گفته‌اند چون انواع گروه‌های یاد شده در قانون، دارای مقتضیات و مسائل خاص مربوط به خود هستند و لزوماً گروه‌های دیگر مبتلا به آن نیستند لذا وضع قوانین و مقرراتی که شامل همه گروه‌های فوق در یک قانون واحد شود کار سخت و غیر مفید است که می‌تواند به شفافیت قانون لطمه وارد کند (بهرامی، ۱۳۹۳: ۵) در حالیکه یکی از مفروضات ما در این پژوهش آنست که قانونی می‌تواند جامع و مانع باشد که منحصرأً به احزاب سیاسی پرداخته و مختص حزب باشد و لحاظ نمودن یک قانون واحد برای گروه‌های نامتجانس، به کارآمدی قانون لطمه وارد می‌کند. همانطور که جاندا گفته است ورود به گستره وسیع جوانب حزبی از سوی قانونگذاران، که ویژگی قوانین مجاز و همچنین تجویزی است خود، مانعی در تحقق نهادینگی حزبی به شمار می‌آید (Janda, 2005: 27)

ب: انشای محدود کننده قوانین

یکی از خصوصیات قوانین مربوط به مدل مجاز آنست که احزاب و گروه‌های سیاسی مشمول در قانون مذکور، محدود شده و در چارچوب خاصی هدایت می‌گردند. البته در خصوص محدودیت فعالیت احزاب باید این نکته را نیز یادآور شد که صرفاً وجود محدودیت، امری ناپسند نیست بلکه محدودیتی غیر قابل قبول است که خارج از محدوده قانون اساسی عرف جهانی بوده و اصل آزادی لازم، برای انجام فعالیت را از کسی یا چیزی سلب نماید. وگرنه در اکثر قوانین حزبی کشورها نیز محدودیت‌هایی بر احزاب اعمال می‌شود. از این نظر در ذیل به ذکر ماده ۱۶ قانون ۱۳۶۰ و بند (خ) ماده ۱۳ قانون ۱۳۹۵ می‌پردازیم:

قانون احزاب و نسبت آن با کارآمدی حزبی در ... (جلیل دارا و حسین علی مختاری) ۱۰۷

در ماده ۱۶ قانون احزاب ۱۳۶۰ آمده است: گروه‌های موضوع این قانون باید در نشریات، اجتماعات و فعالیت‌های دیگر خود، از ارتکاب موارد زیر خودداری نمایند. (قانون احزاب ۱۳۶۰: ماده ۱۶)

الف. ارتکاب افعالی که به نقض استقلال کشور منجر شود.

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

ج. دریافت هر گونه کمک مالی و تدارکاتی از بیگانگان

د. نقض آزادی‌های مشروع دیگران

ه. ایراد تهمت، افترا و شایعه پراکنی

در خصوص ماده ۱۶ دو مسئله وجود دارد. اولاً باید گفت این تکالیف و موارد منع شده همگانی‌اند و ناظر به همه تشکل‌های قید شده در قانون ۱۳۶۰ می‌باشند و اختصاصی احزاب نیستند. لذا با گنجاندن سایر گروه‌ها و تشکل‌های دیگر در قانون، شمولیت تعریفی دارد و فاقد بسیاری از پیش نیازهای حزبی می‌باشد. دوماً محدودیت‌هایی که ذکر شده‌اند هرچند عقلایی‌اند و در همه کشورها نیز وجود دارند اما از این نظر که کلی‌اند و امکان هرگونه تفسیر و برداشت شخصی از آنها را ایجاد می‌کند، از نقاط ضعف این بند از قانون می‌باشد.

## ۲.۶ ایرادات موجود در کمیسیون ماده ۱۰

به طور کلی نظام‌های حقوقی گوناگون دوشیوهی کلی برای نظارت بر آزادی‌های عمومی را اجرا می‌نمایند. برخی دولت‌ها از شیوه "نظام تعقیبی" در نظارت‌های خویش بهره می‌گیرند که این شیوه بیشتر در کشورهای لیبرال مرسوم می‌باشد. بر اساس این نظارت، اصل بر آزادی افراد و گروه‌ها گذاشته می‌شود که در اعمال و رفتار خویش نیازمند کسب اجازه از مقامات عمومی نیستند و تنها در موارد تخلف آنها که به موجب مواد قانونی، احصاء و محرز گردیده، محدودیت اعمال می‌گردد. در مقابل، برخی از دولت‌ها از شیوه "تأمینی" برای نظارت بر افراد و گروه‌ها استفاده نموده‌اند که این گونه نظارت، خود به شکل منع یا جلوگیری از انجام فعالیت مغایر با قانون، اجازه قبلی و اعلام قبلی، جلوه گر می‌گردد (طباطبائی موتمنی، ۱۳۹۰: ۲۶)

در نظام حقوقی ایران و در خصوص نظارت بر فعالیت تشکل‌ها، پس از تشکیل و رسمیت، تشکل‌ها به عنوان اشخاص حقوقی در بسیاری از موارد همانند اشخاص حقیقی دارای حق و تکلیف می‌شوند و از حقوق و آزادی‌هایی که لازمه وجود آنهاست برخوردار می‌گردند؛ به شرط آنکه مرتکب جرم یا تخلف قابل مواخذه یا تعقیب نباشند. از همین رو عملکرد تشکل‌ها نیازمند مراقبت و نظارت می‌باشد که در کشور ما از نظام مختلط نظارتی که هر دو وجه نظارت تأمینی و تعقیبی را داراست پیروی می‌شود. لذا مفروض ما آنست که قوانین احزاب که وظیفه نظارت را به عهده‌نهادی همچون کمیسیون ماده ۱۰ سپرده است از برخی خلاءها یا بدکارکردی‌ها رنج می‌برد. دلیل آن نیز شاید عدم صراحت قانونی یا به طور کلی ضعف قوانین مجازی احزاب باشد که در تدبیر سازوکارهای لازم برای نهادینه کردن و تقویت احزاب و تشکل‌ها توان کافی را نداشته باشند. از این نظر به تبیین این نظارت می‌پردازیم:

#### ۱.۲.۶ نظارت فرا قانونی بر هیأت موسسین احزاب در قانون ۱۳۶۰

کمیسیون ماده ۱۰، نوعی نظارت ابتدایی بر احزاب دارد. لذا اشکالی که بر آن وارد است این است که با اتخاذ شرایطی برای هیأت موسسین احزاب، با تسامح می‌توان مغایرتی بین نظارت کمیسیون ماده ۱۰ با اصل ۲۶ قانون اساسی ایجاد می‌شود. بر اساس اعلام ماده ۷ آیین‌نامه اجرایی قانون احزاب، انجام تمامی کارهای مقدماتی لازم برای تصمیم‌گیری کمیسیون ماده ۱۰ درباره احزاب، به عهده وزارت کشور است. یعنی کلیه تحقیقات لازمه، بوسیله وزارت کشور انجام می‌گیرد و طبق ماده ۸، ثبت گروه‌ها بر عهده وزارت کشور می‌باشد و طبق ماده ۹ پس از تحقیقات و تمهیدات اولیه نظارتی بر هیأت موسسین توسط وزارت کشور، پرونده مربوطه حداکثر ظرف یک ماه بوسیله وزارت کشور به کمیسیون ماده ۱۰ احاله می‌شود و پس از تصویب کمیسیون ماده ۱۰، ظرف ۱۰ روز پروانه گروه‌ها و احزاب به امضای وزیر کشور صادر می‌شود. در اینجا تفکیک وظایف و اختیارات مشخص شد؛ یعنی کلیه امور مقدماتی بر عهده وزارت کشور و پس از آن تأیید کمیسیون ماده ۱۰ است و نهایتاً امضای وزیر منجر به ثبت احزاب خواهد شد. مسئله اینجاست که در قانون اساسی و قانون احزاب، اولاً، سخنی از بررسی صلاحیت موسسین به میان نیامده است و ثانیاً شرایط احراز و بررسی صلاحیت هیأت موسسین به قوانین عادی (قانون احزاب)، واگذار نشده است. در مدل قوانین مجاز/جوازی جاندا گفته شد، اعمال محدودیت‌های



قانون احزاب و نسبت آن با کارآمدی حزبی در ... (جلیل دارا و حسین علی مختاری) ۱۰۹

بیش از حد قانونی بر امور تشکیلاتی و فعالیتی احزاب، قهراً منجر به افت عملکرد در احزاب خواهد شد. لذا به نظر می‌رسد اعمال شرایطی بر صلاحیت هیأت موسسین احزاب، و برخی عملکردهای حزبی از طرف کمیسیون ماده ۱۰، با شرح وظایف آنها در ماده ۱۰ و همچنین روح قانون اساسی در اصل ۲۶ دارای مغایرتی است که شاید با بازتعریف و تفسیر مجدد آن از سوی قانون‌گذاران بتوان قدری آنرا تعدیل نمود.

#### ۲.۲.۶ ابهام در ماهیت نظارت کمیسیون ماده ۱۰ (نظارت تشریفاتی یا تصویبی؟)

ابهام و ایرادی که در خصوص ماهیت کمیسیون ماده ۱۰ قانون احزاب وجود دارد ابهام در نوع نظارت کمیسیون بر احزاب است. در ابتدا آنچه از نظارت ماده ۱۰ استنباط می‌شود تشریفاتی بودن نظارت کمیسیون ماده ۱۰ احزاب و تشکل‌های سیاسی ذکر شده در قانون می‌باشد که صدور پروانه فعالیت برای احزاب، نیازی به تصویب کمیسیون مزبور ندارد. اما در ماده ۹ قانون احزاب ۱۳۶۰ بر تصویب کمیسیون شرط شده است؛ یعنی طبق ماده ۹، کمیسیون، صلاحیتی تصویبی و اجرایی دارد. در صورتی که در ماده ۱۰ قانون احزاب، به صورت ضمنی تشریفاتی بودن نظارت آن تأکید می‌شود. لذا تضادی در نوع نظارت کمیسیون ایجاد می‌گردد.

ماده ۱۹ آیین‌نامه اجرایی بیان می‌دارد که اتخاذ تصمیم در مورد صدور یا عدم صدور متقاضیان تشکیل گروه یا حزب بر عهده کمیسیون ماده ۱۰ است که پس از ارائه پرونده تکمیل شده - که حاوی نظرات وزارت کشور می‌باشد - انجام خواهد شد. یعنی نظرات وزارت کشور جهت تصویب به کمیسیون ماده ۱۰ ارجاع داده می‌شود. بر این اساس مطالب مندرج در ماده ۱۹ آیین‌نامه اجرایی، موافق با ماده ۹ قانون احزاب یعنی (تصویب‌بودن وظیفه کمیسیون) است لکن از سوی دیگر در تضاد با ماده ۱۰ یعنی (تشریفاتی بودن نظارت) می‌باشد که می‌توان گفت حداقل از لحاظ نظری مبهم بوده و دوگانگی‌ای را در ذهن ایجاد می‌کند و بر پیچیدگی موضوع شفافیت قانون می‌افزاید و از آنجا که این نهاد ارتباط مستقیمی با عملکرد و کارایی احزاب دارد، اهمیت دارد که به این مورد توجه شود.

#### ۳.۲.۶ مغایرت برخی اختیارات کمیسیون ماده ۱۰ با اصل ۲۶ قانون اساسی

با مطالعه قانون احزاب و ماده ۱۰ آن، سه وظیفه را برای کمیسیون ماده ۱۰ ذکر کرده‌اند:

الف- صدور پروانه برای احزاب، ب- نظارت بر فعالیت گروه‌ها، ج- انجام وظایف مصرحه در این قانون.

لذا با این تصریح قانون که معنای آن، عدم اعتبار وظایف تصریحات خارج از این قانون است به نظر می‌رسد در قانون فعلی، برخی اختیاراتی که در قانون، تحت عنوان "وظایف و اختیارات کمیسیون ماده ۱۰"، آورده شده است به صورت شفاف، ناقص تعریف فوق می‌باشد.

برخی از اختیارات کمیسیون ماده ۱۰ عبارت است از:

۱- اطلاع یافتن و اجازه دادن به گروه‌ها برای فعالیت در محل‌های غیر از محل‌های مذکور، در ماده ۴ و تبصره ۱ (ذکر شده در تبصره ماده ۴ قانون ۱۳۶۰)

۲- بررسی تغییرات در هیأت رهبری و کادر اجرایی (ماده ۶).

۳- اطلاع از هرگونه اجتماع گروه‌ها به عنوان فعالیت گروهی (ماده ۲۹).

۴- موافقت قبلی و کتبی وزارت کشور از هرگونه تغییری در مراسم (ماده ۳۳).

نتیجه‌ای که گرفته می‌شود این است که وظایف مذکور خارج از وظایف مصرحه کمیسیون ماده ۱۰ به حساب می‌آیند. ضمناً ناقض قانون‌اند و به معنای دخالت و ورود افراطی به برخی حوزه‌های عملکردی احزاب تلقی می‌شوند. و بندهای فوق ممکن است منجر به محدودیت‌هایی بر سر راه فعالیت احزاب شوند.

### ۳.۶ ضعف در مقررات مالی

یکی از مهمترین مباحث و شاید اساسی‌ترین آنها در قوانین حزبی، بحث یارانه و هزینه‌های مالی، نحوه تأمین بودجه‌ها، درآمدها، کمک‌های اعطایی به احزاب و نحوه حسابرسی مالی آنها می‌باشد. به نظر برخی، به منظور جلوگیری از سوء استفاده احزاب از فرایند مالی و انتخاباتی، وضع مقرراتی در قوانین، نظیر ایجاد محدودیت برای بخشش گران وجوه مالی به احزاب و ممنوعیت استفاده از برخی منابع مالی ممنوعه برای احزاب، از انگیزه‌های اصلی اتخاذ قوانین مالی بر احزاب به شمار می‌آید (دلفروز، ۱۳۹۵: ۵۳).

بر این اساس اهمیت حیطة مالی و یارانه احزاب در قوانین کشورهای پیشرفته به نحوی است که بحث نظارت کارآمد بر عملکرد احزاب در آن کشورها به مباحث مالی آنها پیوند خورده و بیشترین تأکیدات و سرفصل‌های قوانین حزبی در کشورهای مزبور را، یارانه احزاب تشکیل می‌دهد. در نظریه جاندا در مبحث مقدماتی و همچنین در مدل ترغیب

گرایانه نظریه وی ذکر گردید یکی از راهکارهای تشویق و توسعه احزاب، وجود قوانین مالی شفاف در کالبد قوانین احزاب است و پرداخت یارانه عمومی که وجهی از آنست، می‌تواند در کارآمدی احزاب سیاسی بسیار موثر واقع گردد (Janda, 2005: 7). با نگاهی به قانون احزاب ایران، به خوبی ملاحظه می‌شود که به مباحث مالی (که هسته فعالیت‌های حزبی را تشکیل می‌دهد)، هم در زمینه اختصاص منابع مالی هم نحوه توزیع، توجهات کمی لازم صورت گرفته است. در ذیل به برخی مواد مصرحه در این موضو اشاراتی می‌کنیم:

**ماده ۱۸ فصل دوم قانون ۱۳۶۰ بیان می‌دارد:** "بودجه گروه‌ها باید از طریق مشروع و قانونی تأمین و به شکل مشروع و قانونی صرف گردد". همچنین در تبصره آن ذکر شده است که: "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". اولین اشکالی که در ماده فوق دیده می‌شود این است که این یک ماده کلی است که به ذکر جزئیات و راههای دخل و خرج توجهی ندارد. لذا بدون ذکر راهکارهای کسب و چگونگی هزینه کرد، کانال‌های اختصاص بودجه و مسائل نظارتی، هم احزاب سردرگم خواهند ماند و هم در کار اختصاص بودجه و نظارت‌های بعدی قانونی اختلالاتی ایجاد می‌شود و اینکه در این ماده قانونی بیان شده گزارش هزینه‌ها و درآمدها می‌بایست در دفاتر ثبت شود و حسابرسی نیز در کمیسیون انجام گیرد به نظر گزاره‌ای قانع کننده نمی‌باشد.

راجع به پرداخت یارانه به احزاب هرچند در قانون جدید احزاب (قانون مصوب ۱۳۹۵) برخی ساز و کارهای مالی بر احزاب نسبت به قانون قبلی پیش‌بینی و گنجانده شده است و در این زمینه هم قانون گذار دولت را مجاز دانسته تا یارانه احزاب را تأمین نماید و هم تجویزهایی در رابطه با نحوه درآمدزایی احزاب ذکر کرده است که در تبصره (۱) ماده (۱۶) قانون جدید تصریح می‌کند: "دولت در راستای کمک به احزاب هر ساله ردیف بودجه‌ای را در بودجه سالانه پیش‌بینی می‌نماید" (قانون احزاب، ۱۳۹۵: ۲)، اما باز برخی انتقادات مبنی بر عدم شفافیت و ابهام در برخی این قیود قانونی وجود دارد.

راجع به مسائل مالی و پرداخت یارانه به احزاب سیاسی در قانون جدید (۹۵) راهکارهایی زیر در نظر گرفته شده است. منابع مالی در قانون فعلی در چهار مورد ذکر شده است؛ ۱- حق عضویت اعضا ۲- کمک‌ها و هدایای نقدی و غیر نقدی اشخاص حقیقی و

حقوقی ایرانی ۳- وجوه حاصل از فعالیت‌های قانونی انجام شده در چارچوب موضوع فعالیت، اهداف و اساسنامه ۴- کمک‌ها و یارانه‌های دولتی.

باید گفت که تقسیم یارانه به احزاب مانند پرداخت یارانه به روزنامه‌ها و مجلات است. چون معیار توزیع خاصی در قانون اتخاذ نشده است لذا اولین ایرادی که می‌توانیم ذکر کنیم در نحوه توزیع و نداشتن معیاری عادلانه است.

خسران و ضرری که در این قانون ممکن است متوجه احزاب و گروه‌های سیاسی و به طور کلی برخی مصالح کشور گردد در دو چیز است. اولاً، با توجه به مشکلات اقتصادی موجود در کشور که طبقات و اقشار مختلف در جامعه از آن رنج می‌برند، باید سهمی از بودجه عمومی کشور که می‌خواهد به احزاب تعلق گیرد به نحوی ساماندهی و اختصاص یابد که خروجی قابل قبولی داشته باشد و به لحاظ فنی و سیاسی قابلیت توجیه داشته باشد و گرنه وامدار بودن احزاب و تشکل‌ها به منابع دولتی و تأمین هزینه‌های آنها از بیت‌المال، نوعی بی‌عدالتی و سرمایه‌گذاری کورکورانه است. دوماً، تخصیص یارانه به نحوی باید به احزاب تعلق گیرد که باعث تحرک حزبی در کشور شود نه اینکه صرف تشکیل حزب یا اعطای مجوز حزبی، منجر به دریافت یارانه گردد.

در حال حاضر در کشور حدود ۲۳۰ حزب، موفق به اخذ مجوز فعالیت شده‌اند (بهرامی، ۱۳۹۳: ۱۹) چنانچه ساختار قانونی پرداخت یارانه و سایر مکانیسم‌های پیش‌بینی شده، کارآمد نباشند باعث می‌شود که سایر تشکل‌ها نیز در قالب احزاب نمایان شوند و درخواست استفاده از یارانه دولتی را داشته باشند؛ در حالیکه بسیاری از این احزاب ماهیت خارجی ندارند و صرفاً در زمان انتخابات ظاهر می‌شوند، که این، نوعی اجحاف به سایر احزاب فعال در جامعه است.

از طرفی در اکثر قوانین حزبی دنیا، یکی از مهمترین مباحث در قانون و از راهکارهای تشویق احزاب، اتخاذ قوانین مالی شفاف و ارائه مدل‌های پرداخت یارانه به احزاب، طبق تصریحات قانون احزاب آنهاست. که در ذیل اشاراتی به برخی مواد قانون احزاب آلمان و لهستان داریم:

### ۱.۳.۶ قانون احزاب در آلمان

هرچند نظام سیاسی فدرالی و سیستم حزبی آلمان متفاوت از نظام حزبی در ایران است اما به دلیل ماهیت مشترک موضوع یارانه احزاب در رشد و کارآمدی احزاب و اهمیت مباحث

قانون احزاب و نسبت آن با کارآمدی حزبی در ... (جلیل دارا و حسین علی مختاری) ۱۱۳

مالی باید گفت که در قانون احزاب ۳۲ صفحه‌ای آلمان ۱۹ صفحه آن به بودجه و مسائل مالی احزاب اختصاص داده شده است که دال بر اهمیت و حساسیت موضوع مالی در تکوین و توسعه احزاب است.

مواد ۱۸ تا ۳۱ قانون احزاب آلمان به موضوعاتی موضوعاتی پرداخته‌اند همچون؛ اصول و مبانی و میزان بودجه اختصاصی به احزاب، ردیف‌های بودجه‌ای، رویه تعیین نرخ بودجه، موازنه مالی درون حزبی و نحوه حسابرسی‌ها و چگونگی هزینه کرد منابع مالی توسط احزاب که در مواد مختلفی از این قانون ذکر گردیده و همچنین کانال‌های نظارتی بسیار دقیقی بر دریافت و نحوه دخل و خرج توسط قانونگذار تصریح و پیش‌بینی شده است (رحیمی مقدم، قانون احزاب آلمان: ۱۳۹۰).

### ۲.۳.۶ قانون احزاب در لهستان

بند ۳ ماده ۲۹ قانون احزاب لهستان تصریح می‌کند: "مبنای پرداخت یارانه، تقاضانامه پرداخت یارانه است که برای یک سال مشخص ارائه می‌شود. این تقاضا نامه توسط هیئت حاکمه حزب سیاسی تا ۳۱ مارس هر سال تسلیم می‌شود. تقاضا نامه از فرم رسمی تهیه می‌گردد و توسط کمیسیون انتخاباتی کشور از لحاظ استحقاق یارانه و مبلغ آن مورد تأیید یا رد قرار می‌گیرد.

در مورد هزینه کرد منابع مالی توسط احزاب در ماده ۳۰ قانون احزاب لهستان ذکر شده:

۱- هر حزب سیاسی باید صندوق کارشناسی (هزینه کرد) تأسیس نماید.

۲- پول‌هایی که در صندوق جمع آوری می‌شوند برای تأمین مالی امورات ذیل باید استفاده گردند:

مشاوره‌های کارشناسی به احزاب در زمینه‌های حقوقی، سیاسی، جامعه‌شناسی و اجتماعی - اقتصادی که مشاوره‌ها را می‌توان از صاحب نظران و کارشناسان مربوطه در دانشگاهها و مراجع دیگر با پرداخت حق الزحمه به آنها اخذ کرد و مورد استفاده احزاب قرار داد همچنین در زمینه فعالیت‌های آموزشی و ترویج و انتشار آنها در کشور می‌توان از این منابع مالی استفاده نمود (رحیمی مقدم، قانون احزاب لهستان: ۱۳۹۰).

هرچند به اجمال به مواردی از این قوانین اشاراتی شد لکن تدابیر مالی اتخاذ شده در اکثر کشورهای پیشرفته به نحوی بسیار دقیق و حساب شده پیش‌بینی و تصریح شده است که این شفافیت قانونی قطعاً در کارآمدی احزاب نقش بسزایی خواهد داشت و کلی

گویی‌هایی که در مباحث مالی در قوانین حزبی ایران وجود دارد شاید از مهمترین دلایل و اشکالات آن باشد.

## ۷. نتیجه‌گیری

لازمه شکل‌گیری احزاب قوی و کارآمد، برخورداری از قوانین پویا، شفاف و پیشنهاد دهنده است که در پرتو آن احزاب و تشکل‌های سیاسی بتوانند از روزه‌های قانونی کارآمد به انجام هر چه بهتر کار ویژه‌های خویش نائل آیند. یکی از دلایل ناکارآمدی حزبی بعد از انقلاب اسلامی، نوع قوانین و چگونگی تدوین و اجرای آنها و محدودیت‌های ناشی از آنهاست.

بر اساس بررسی پنج مدل قوانین حزبی مطرح شده در نظریه کنث جاندا، با تحلیل محتوایی دو قانون حزبی ۱۳۶۰ و ۱۳۹۵ در ایران محدودیت‌های موجود در این قوانین مورد بررسی قرار گرفت. لذا مشخص شد قانون فعلی احزاب در ایران شبیه به مدل قانون مجاز یا جواز گرایانه جاندا است. چرا که قانون‌گذار با مقرر کردن بندها و تبصره‌های کلی، غیر شفاف، محدود گرایانه، بامحدودیت‌هایی هم در روح قانون و هم اعمال برخی مواد محدودیت‌زا در متن، خواسته یا ناخواسته مسیرهایی که می‌بایست جهت کارآمدی حزبی تعبیه و پیشنهاد شوند را مسدود نموده و برخی از اختیارات را از آنها سلب نموده است. لذا لازم است با عنایت به انواع دیگر قوانین در نظریه جاندا همچون مدل‌های حمایت و پشتیبانی و مدل ترغیب که در کشورهای توسعه یافته به کار گرفته شده‌اند و همه آنها حول پشتیبانی، توسعه و کارآمدی حزبی تدوین گردیده‌اند، قوانین موجود در کشور ایران نیز با توجه به مقتضیات و ضروریات حزبی به روز رسانی شده و از حالت جواز گرایانه فعلی به حالت پیشنهاد دهنده‌گی و ترغیب گرایانه تغییر پیدا کنند تا احزاب در فضایی شفاف‌تر مورد توجه قرار گیرند و بتوانند کارویژه‌های خویش را در مسیر توسعه سیاسی و رشد مشارکت سیاسی در جامعه پیاده‌سازی و اجرا نمایند؛ چرا که ثبات و موفقیت در جامعه امروزی بدون احزاب و تشکل‌های سیاسی قابل تصور نیست.

## کتاب‌نامه

ابوالحمد، عبدالحمید (۱۳۳۸)، مبانی سیاست، چاپ پنجم، تهران، انتشارات توس.

قانون احزاب و نسبت آن با کارآمدی حزبی در ... (جلیل دارا و حسین علی مختاری) ۱۱۵

اخوان کاظمی، بهرام، (۱۳۸۸)، علل ناکارآمدی احزاب سیاسی در ایران، تهران، مرکز اسناد انقلاب اسلامی.

اخوان کاظمی، بهرام، (۱۳۸۸) حزب و تحزب در اندیشه اسلامی، فصلنامه مطالعات اسلامی. ازغندی، علیرضا (۱۳۷۶)، جامعه مدنی و خلیات ما ایرانیان، مجموعه مقالات تحقیق جامعه مدنی در انقلاب اسلامی، تهران، نشر سازمان فرهنگی انقلاب اسلامی.

ازغندی، علیرضا (۱۳۷۸)، خلیات نخبگان سیاسی عامل ناکارآمدی احزاب ایرانی، مجموعه مقالات تحزب و توسعه سیاسی، ۳ ج، ۲، تهران، انتشارات همشهری. بهرامی، مجید (۱۳۹۳)، آسیب شناسی نظام تحزب در ایران، مرکز مطالعات آموزش و مطالعات راهبردی وزارت کشور.

تبریزینیا، حسین، (۱۳۷۱)، بررسی علل ناپایداری احزاب سیاسی در ایران، تهران، انتشارات سیاوش. خرمی، قاسم (۱۳۷۷)، توسعه نیافتگی سیاسی و ناکارآمدی احزاب سیاسی در ایران، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، ص ۲۶۳.

دلفروز، محمدتقی، (۱۳۹۲) بررسی نقاط ضعف و قوت پیش نویس قانون احزاب، تهران، مرکز مطالعات راهبردی و آموزش وزارت کشور.

رحیمی مقدم، احمد (۱۳۹۰)، قانون احزاب آلمان، مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی. رحیمی مقدم، احمد (۱۳۹۰)، قانون احزاب لهستان، مرکز پژوهشهای لهستان.

رضایی، حسن (۱۳۸۱)، موانع تکوین و گسترش فعالیت احزاب در جمهوری اسلامی ایران، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه تهران، دانشکده حقوق و علوم سیاسی.

رنجبر، احمد (۱۳۸۷)، قانون گذاری در خصوص احزاب سیاسی، بررسی مقایسه‌ای، دفتر مطالعات سیاسی وزارت کشور.

زیبا کلام، صادق (۱۳۷۸)، استبداد مانع تاریخی تحزب در ایران، مجموعه مقالات تحزب، ج ۱، تهران، وزارت کشور.

شمس، عبدالحمید (۱۳۹۶)، احزاب سیاسی و خط مشی‌های اقتصادی-اجتماعی، چاپ اول، تهران، انتشارات دانشگاه تهران.

ضابط پور، غلامرضا (۱۳۸۰)، علل ناپایداری احزاب سیاسی در ایران معاصر، قم، پایان نامه کارشناسی ارشد، موسسه آموزشی باقرالعلوم (ع).

طباطبایی موتمنی (۱۳۹۰)، آزادی‌های عمومی و حقوق بشر، تهران، انتشارات دانشگاه تهران.

کاهه، علیرضا (۱۳۷۸)، بررسی علل نهادینه نشدن احزاب در ایران، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه تهران، دانشکده حقوق و علوم سیاسی.

کتابچه قانون احزاب و تشکل‌های سیاسی در جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۹۵.

کتابچه قانون احزاب و تشکل‌های سیاسی در جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۶۰.

- کروتی، ویلیام، وکاتز، ریچارد (۱۳۹۵)، دانشنامه سیاست حزبی، ترجمه علیرضا بهشتی پور و محسن میردامادی، تهران، انتشارات روزنه.
- گیدنز، آنتونی (۱۳۷۳)، جامعه شناسی، ترجمه منوچهر صبوری، تهران، نشرنی.
- محمدی نژاد، حسن (۱۳۵۵)، احزاب سیاسی، تهران، انتشارات امیرکبیر.
- محمدی، مجید (۱۳۷۶)، جامعه مدنی ایرانی، تهران، نشر مرکز.
- مدیر شانه چی، محسن (۱۳۷۸)، موانع تکوین احزاب سیاسی در ایران، مندرج در: تحزب و توسعه سیاسی، ج ۲، تهران، انتشارات همشهری.
- ناظری، محمدرضا (۱۳۸۱)، علل ناکارآمدی احزاب سیاسی در جمهوری اسلامی ایران، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه امام صادق (ع).
- نقیب زاده، احمد (۱۳۷۸)، حزب سیاسی و عملکرد آن در جوامع امروز، چاپ اول، نشر دادگستر.
- یوسفیه، ولی الله (۱۳۵۱)، احزاب سیاسی، چاپ سوم، انتشارات عطایی.

Katz, Richards. Democracy and the legal regulation of political parties' paper prepared for the usaid conference on changes in political parties: United States agency for internayional development, Washington, d.c October 2004, p20.

Kenneth janda, adopting party law, political parties and democracyin theoretical and practical perspectives, national democratic InstitutiFor International affairs (ndi), printed In the united states of America. 2005

Wolfgang g. muller and Ulrich sieberer, party law, 2005, in Richards. Katz and William corotty(eds),hand book of party politics.2006 p435.