

Journal iranian political sociology

Vol. ۹, No. ۱۱, Bahman ۲۰۲۳

<https://dx.doi.org/10.30510/psi.2022.319702.2801>

Legal barriers to the establishment and development of parties in Iran with a critique of the law on the activities of political parties and groups ۲۰۱۶

Abstract

Parties are a set of members of society that are established and formed on the basis of articles of association and ideologies that need efficient and unambiguous laws for their formation and development. In legalistic societies, the law always explains the existence or non-existence of an establishment, a process and ultimately its end. Accordingly, the Constitution of the Islamic Republic of Iran, in its twenty-sixth principle, recognizes the freedom of activity and the formation of political parties, taking into account certain conditions. Regarding the parties, by examining the relevant laws, especially the Law on Parties in ۲۰۱۶ as the last approved law in this field, we find that the legislator, based on the powers derived from the Constitution, has exercised extensive control and supervision over parties from its inception to dissolution. This legislative approach has led to the inefficiency of the legal system of the parties. Considering the importance of laws in the establishment and party activities, the present study tries to examine the obstacles to the establishment and development of parties by descriptive-analytical method by criticizing the law of ۲۰۱۶, and offers solutions to get the parties out of the current passive situation.

Keywords: Freedom, Establishment, Party, Law of Parties ۲۰۱۶, Constitution

موانع حقوقی تاسیس و توسعه احزاب در ایران با نقد قانون نحوه فعالیت احزاب و گروههای سیاسی ۱۳۹۵

مونا احمدی^۱

مهدی شعبان نیا منصور^۲

اسداله یآوری^۳

ناصرعلی منصوریان^۴

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۷/۲۸

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۶/۲۷

چکیده

احزاب مجموعه متشکلی از اعضای جامعه می‌باشند که بر مبنای اساسنامه و مرامنامه‌ای تاسیس و تشکیل می‌شوند که جهت شکل‌گیری و توسعه خود نیازمند قوانین کارآمد و به دور از ابهام می‌باشند. در جوامع قانون‌گرا، همواره قانون تبیین‌کننده وجود و یا عدم وجود یک تاسیس، یک فرایند و در نهایت پایان آن می‌باشد. بر همین مبنا قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصل بیست و ششم خود، آزادی فعالیت و تشکیل احزاب سیاسی را با در نظر گرفتن شرایطی به رسمیت شناخته است. در خصوص احزاب، با بررسی قوانین موضوعه به ویژه قانون احزاب ۱۳۹۵ به عنوان آخرین قانون مصوب در این زمینه، در می‌یابیم قانون‌گذار با استناد به اختیارات مأخوذه از قانون اساسی، اقدام به کنترل و نظارت وسیع بر احزاب از بدو تاسیس تا انحلال نموده است که این رویکرد قانون‌گذار، ناکارآمدی نظام حقوقی احزاب را در پی داشته است. با توجه به اهمیت قوانین در تاسیس و فعالیت‌های حزبی پژوهش حاضر سعی دارد با روش توصیفی-تحلیلی موانع تاسیس و توسعه احزاب را با نقد بر قانون ۱۳۹۵، بررسی و راهکارهایی جهت برون‌رفت احزاب از شرایط انفعالی حاضر ارائه نماید.

واژگان کلیدی: آزادی، تاسیس، حزب، قانون احزاب ۱۳۹۵، قانون اساسی

۱ دانشجوی دکتری حقوق عمومی، واحد تهران مرکزی، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران

۲ استادیار گروه حقوق، دانشکده حقوق، واحد تهران مرکزی، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران (نویسنده مسئول)

۳ استادیار، گروه حقوق، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران

۴ دانشیار گروه حقوق، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران

آزادی گروهی از حقوق اولیه و طبیعی انسان ها به شمار می رود که افراد می توانند از این حقوق در قالب احزاب برخوردار شوند. «احزاب و گروه ها که افراد همفکر را در خود جای می دهند، نقش واسطه و میانجی فعال را بین اهالی و دولت برقرار می کنند و بدین ترتیب، از اجتماع قدرت های ناچیز فردی، قدرت منسجم جمعی پدیدار می گردد و زمینه ی مشارکت موفق شهروندان را در اداره امور کشور فراهم می سازد.» (هاشمی، ۱۳۸۴: ۴۰۲)

احزاب سیاسی با کارکردهای موثر و مطلوب خود از جمله در زمینه ی انتقاد از حکومت، شکل دهی به افکار عمومی، انتقال مطالبات و تقاضاهای اجتماعی مردم و افکار عمومی به دولت و کارکرد آموزشی و تربیتی و ... می توانند به نهادهای شدن کیفی مشارکت مردم و عقلانی سازی مدیریت کشور یاری رسانند. (گوهری مقدم، ۱۳۸۹: ۱)

این امر زمانی محقق می گردد که احزاب جهت انجام فعالیت، دارای ساز و کاری مناسب از بدو تاسیس و شکل گیری تا زمان انحلال باشند. اهمیت تاسیس و فرایند شکل گیری احزاب زمانی بصورت آشکار نمایان می شود که با یک نگاه کلی کارآمدی روز افزون احزاب در کشورهای توسعه یافته و دموکراتیک در مقابل نقش منفعل و ابتدائی احزاب در کشورهای در حال توسعه مشخص می شود.

امروزه احزاب عضو جدایی ناپذیر و در هم تنیده بدنه ی پل ارتباطی میان حاکمیت و مردم هستند. با بررسی نظام های سیاسی مترقی در دنیا در می یابیم اساساً احزاب ماهیت نظام های سیاسی را تعیین می کنند و تکامل سیاسی نظام های سیاسی بستگی به تکامل احزاب دارد. این واقعیت که وجود احزاب در جوامع امروزی ماهیتاً ضرورتی انکار ناپذیر است، هر روز بصورت آشکارتر در عرصه های مختلف سیاسی، اجتماعی و فرهنگی تجلی پیدا می کند. احزاب کارآمد برآمده از درون توده ی مردم هستند که با نظارت های متناسب می توانند موجب اعتلای سطوح مختلف جامعه، نظارت بر نهادهای قدرت و در نتیجه افزایش میزان رفاه و رضایت مندی جامعه از حاکمیت گردند.

باید اذعان داشت در حال حاضر یکی از آفت ها و نقاط آسیب پذیر احزاب در ایران، نحوه ی تاسیس و شکل گیری این نهادها می باشد.

نظام حقوقی ایران در اصل بیست و ششم قانون اساسی فعالیت احزاب را به صورت مشروط آزاد اعلام کرده است. در اجرای این اصل، قانون فعالیت احزاب مصوب ۱۳۶۰ و آیین نامه های اجرایی آن و همچنین قانون فعالیت احزاب و گروه های سیاسی مصوب ۱۳۹۵ مقرراتی را بیان داشته اند.

این قانون و قوانین دیگر در زمینه ی نحوه ی شکل گیری و تاسیس احزاب در ایران دارای کاستی هایی است که تاکنون در هیچ کتاب و مقاله ای به آن پرداخته نشده است و اکثر آثار موجود از نگاه سیاسی و جامعه شناختی در بیان مسئله احزاب در باب نحوه فعالیت آن ها به بررسی پرداخته اند. صرفاً یک مقاله با عنوان «تحلیلی بر قانون نحوه ی فعالیت احزاب و گروه های سیاسی مصوب ۱۳۹۴/۱۱/۴ با تاکید بر حقوق و آزادی های احزاب» به نگارش درآمده که پس از بررسی احزاب در سطح بین الملل و ایران اقدام به بیان نحوه فعالیت احزاب پس از اخذ پروانه فعالیت در قانون جدید نموده و فاقد وجه اشتراکی با مقاله حاضر می باشد.

سؤالی که در این زمینه مطرح می شود این است که: موانع حقوق تاسیس و شکل گیری احزاب در قانون احزاب ۱۳۹۵ به عنوان آخرین قانون مصوب در این حوزه کدام اند و چه آسیب ها و نارسایی هایی بر این قانون وارد است؟

در مقاله ی حاضر کوشش گردیده بصورت تخصصی با بررسی حقوقی و با نقد بر قانون احزاب ۱۳۹۵، تمامی معضلات احزاب از بدو درخواست صدور مجوز اولیه تا زمان صدور پروانه فعالیت، مورد کنکاش قرار گرفته تا بتوان به برون رفتی از شرایط نابسامان موجود برای ابتدائی ترین خواستگاه احزاب (مرحله تشکیل حزب) دست یافت.

بر این اساس و با توجه به چالش های موجود در این زمینه، شناخت نارسایی های حقوقی و قانونی در زمینه ی تاسیس و گسترش احزاب در قانون ۱۳۹۵ ایران و نقد سازنده بر آن می تواند ابتدا به رفع کاستی ها انجامیده و سپس با ارایه ی راه کارها، امیدوار به بهبود وضع موجود باشیم.

۱- معرفی و پیشینه شکل گیری احزاب

حزب در معنای لغوی کلمه عبارت است از: گروه و دسته در مفهوم عام (فرهنگ فارسی دهخدا)، و دسته ای از مردم که دارای مسلک خاصی هستند در مفهوم سیاسی (فرهنگ فارسی عمید). حزب که در انگلیسی Party و در فرانسه Parti نامیده می شود، در حقیقت واژه ای عربی است که بهترین معادل آن در فارسی دسته یا گروه است. گرچه معنای این دو واژه در زبان های اروپایی با الفاظ دیگری به کارفته است اما در فرهنگ سیاسی جامعه ما حزب مترادف با همان Party در زبان انگلیسی است. (ناظری، ۱۳۸۱: ۶)

از واژه حزب در علوم مختلف تعاریف متفاوتی ارائه شده است که در این مقاله بُعد حقوقی آن مد نظر می باشد که برای دستیابی به این موضوع الزاماً می بایست شناختی اجمالی نسبت به پیشینه ی روند شکل گیری احزاب در جهان به دست آید.

نخستین مرکز ظهور و رشد سیستم حزبی در قرون جدید در انگلستان بوده و به قرن ۱۸ میلادی باز می گردد. تحولاتی که تشکلات حزبی در انگلستان به وجود می آورند تمایزات و خواستگاه های جدیدی را در عالم واقع میسر می سازند که این موارد چنان رشد و جهشی در تمامی ابعاد ایجاد می نمایند که بر اساس آنها تقریباً در تمامی کشورهای اروپایی و حتی آسیایی افکاری مشابه به تاسی از این تغییرات، جهت تشکیل نهادهایی با رویکردهای مشابه ایجاد می گردند.

غرب جدید به رهبری انگلستان با مختصات نوین خود، تفاوت های بنیادینی با گذشته پیدا کرد که همین موضوع، موجب شکل گیری افکار و اندیشه های جدید و بالتبع روابط انسانی و اجتماعی نو و در نهایت پیدایش نهادهایی با ساختار نوینی همانند حزب شد که پیش از آن، یا اساساً وجود نداشت و یا به این معنا، وجود خارجی نداشت. لذا با بررسی این پیشینه کاملاً محرز می گردد که شکل گیری احزاب در اروپا، به عنوان یک نهاد سیاسی، همگام و همزمان با دیگر تغییرات رخ داده در آن، به وقوع پیوسته و پیدایش احزاب، امری طبیعی بوده و در بستر تحولات صورت گرفته در اروپا حاصل شده است. این در حالی است که در نقاط مختلفی از دنیا پیدایش احزاب به شکلی غیرطبیعی و به عنوان پدیده ای غیربومی بوده است.

(ایوبی، ۱۳۷۹: ۹۵)

در مقابل دیدگاه فوق که تمامی عوامل دخیل در جامعه را دخیل در زمینه تشکیل احزاب می دانند، برخی از صاحب نظران در تحلیل پیش زمینه ایجاد حزب، دیدگاه اقتصاد محور را برگزیده اند. بر اساس این دیدگاه

حزب سیاسی در واقع یک شرکت محسوب می‌شود که در عرصه سیاست به دنبال به حداکثر رساندن سود خود است. ماکس وبر نخستین شخصی است که از حزب چنین تعبیری ارائه می‌دهد. وبر در تعریف حزب می‌گوید: «احزاب جمعیت‌های اختیاری هستند که اعضای آنها می‌کوشند روسای خود را به قدرت برسانند، تا از این طریق به برخی امتیازات مادی و معنوی چون تحقق برنامه‌های سیاسی دلخواه خود و یا نیل به برخی منافع شخصی و یا هر دو دست یابند.» (سعیدی، ۱۳۸۲: ۱۰۵)

لنین حزب سیاسی ایده آل را حزبی می‌داند که از عده معدودی افراد متحد، انقلابی و از خود گذشته تشکیل شده باشد و بتواند رهبری کارگران را به عهده بگیرد، توده مردم را به حقوق و وظایف خود آشنا سازد و نهادها و ارزش‌های موجود را به نفع آنها دگرگون نمایند. (محمدی نژاد، ۱۳۵۵: ۳۵) در اکثر اینگونه دیدگاه‌های یک بعدی حزب حاکم در چنان جایگاهی قرار می‌گیرد که عملاً نظام حاکم تبدیل به یک نظام دیکتاتور می‌گردد. بطور مثال حزب ناسیونال سوسیالیست کارگران آلمان (۱۹۱۹)، حزب کمونیست چین (۱۹۲۱)، حزب فاشیست ایتالیا (۱۹۲۱)، حزب کمونیست شوروی (۱۹۵۲)، و موارد بسیار دیگری را می‌توان نام برد که در برهه‌هایی از تاریخ، برخی از این دیکتاتوری‌ها حتی داعیه‌ی تشکیل حکومتی جهانی تحت الشعاع سیاستهای خویش را داشتند که به جنگ‌های جهانی و منطقه‌ای منجر شد. (روشنی، ۱۳۹۹: ۵۶۶)

با توجه به پیشینه‌ی شکل‌گیری احزاب و توجه به این موضوع که اساساً نحوه شکل‌گیری احزاب در ایران یک پدیده وارداتی ناهمگون با شرایط حاکم بر سده نوزده میلادی حاکم بر ایران بوده، باید بیان داشت با توجه به الزام بررسی تعریف حقوقی واژه «حزب» در این مقاله، حزب مانند هر نهاد حقوقی دیگر در قانون یا نزد حقوقدانان آن حوزه دارای توصیف یا تعریف می‌باشد. در مقررات حاکم در ایران به دلیل آنکه تعاریف موجود از «حزب» جامع نیستند، قانون‌گذار به جای تعریفی روشن از نهاد موضوع بحث، ارائه معیارهای شناسایی را ترجیح داده است. با این حال قانون‌گذار به دلیل حساسیت موضوع فعالیت و ماهیت حزب سیاسی، تعریفی ساختاری و فعالیت محور و نه ماهوی برای این شخصیت حقوقی را ارائه داده است:

مطابق بند ۱ ماده ۱ قانون نحوه فعالیت احزاب و گروههای سیاسی مصوب ۱۳۹۵، حزب سیاسی بدین شرح تعریف گردیده:

«تشکیلاتی است متشکل از اشخاص حقیقی که با برنامه مشخص در جهت کسب و مشارکت در قدرت سیاسی و نقد و اصلاح آن، در چهارچوب قوانین و مقررات نظام جمهوری اسلامی ایران بر اساس مرامنامه و اساسنامه مصوب خود در سطح ملی یا استانی فعالیت میکند. حزب می‌تواند تحت عناوین دیگری مانند گروه، جمعیت، انجمن، جامعه، مجمع و سازمان سیاسی فعالیت کند.»

همان‌گونه که بیان شد قانون‌گذار تعریف ماهوی از حزب ارائه نداده است که در تایید این سخن، از بخش اخیر ماده مذکور چنین بر می‌آید که قانون‌گذار ارجح دانسته تا هر نهادی که برپایه «ماهیت فعالیت در جهت کسب و مشارکت در قدرت سیاسی» فعالیت کند را در قالب حزب مجسم نماید. بنابراین اگر مؤسسه-ای غیرتجاری با عنوان انجمن به کار سیاسی بپردازد، مراجع مربوطه این پدیده را دارای ماهیت حزبی دانسته و مقررات و نظارت‌های حزب و گروه سیاسی را بر آن اعمال می‌نمایند.

این درحالی است که قانون فعالیت احزاب، جمعیت‌ها و انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته شده مصوب ۱۳۶۰ از حزب تعریفی ارائه ننموده است، بلکه در ماده ۱ به مفهوم فعالیت سیاسی بدون توجه به شکل اشاره نموده است که از این حیث با بند یک ماده ۱ قانون فوق‌الذکر مفهوماً شباهت دارد.^۱

لازم به ذکر است که در مواد ۳ و ۴ قانون سابق به تعریف انجمن اسلامی و انجمن‌های اقلیتی دینی اشاره شده، درحالی که در قانون ۱۳۹۵ این تعاریف به چشم نمی‌خورد.

پس از بررسی پیشینه احزاب در جهان و تعریف آن در قوانین ایران گریز کوتاهی به پیشینه‌ی شکل‌گیری احزاب در ایران می‌زنیم تا با تکمیل شناخت پیشینه احزاب، وارد مبحث قرایندها شکل‌گیری احزاب در جمهوری اسلامی ایران گردیم. در ایران از چند سده پیش تا اوایل دوران قاجار، بین دو گروه عمده از نخبگان جامعه، یعنی سلطنت و علمای روحانی برخوردی نبود. در دوران قاجار، بجز روحانیون و صاحبان قدرت و ثروت، خوانین و مالکان ایلات و طوایف نیز بودند که به علت دور افتادگی، ضعف ارتباطات و درگیری با مسایل قومی و منطقه‌ای خاص خود، رابطه آنان با قدرت حاکم، آمیزه‌ای از ستیز و تسلیم بود و کمتر مجال حضور مشخص در صحنه سیاسی می‌یافتند.

بخش اعظم جریان‌ها و حرکت‌های سیاسی و حزبی، در چهار دوره پیدایش احزاب و تقریباً همه گروه‌ها و تشکیلات مخفی مسلحانه در سالهای دیکتاتوری و رکود حزب، بر مبنای سه تفکر عمده مطرح در جامعه، یعنی اندیشه‌های چپ، ناسیونالیسم و اسلام، به مفهوم وسیع و در طیفی گسترده استوار بود. (Lapidus, ۱۰۰۲: ۱۹۹۳) که به تفصیل در منابع مذکور در خصوص موضوعات مربوطه سخن گفته شده است. نکته‌ای که با بررسی پیشینه احزاب حائز اهمیت است این می‌باشد که متأسفانه در ایران، احزاب در هیچ دوره‌ای فرصت تکامل آزادانه نیافته و از این رو، برخی ویژگی‌های ساختاری و ماهیتی احزاب بزرگ و مدرن را نداشته‌اند (صالحی، ۱۳۸۵: ۱۱۰) و به عبارتی ساختارهای خاص و متمایزی به حساب می‌آیند که به تفصیل در این خصوص مباحثی ارائه می‌گردد.

۲- فرایند شکل‌گیری احزاب در جمهوری اسلامی ایران

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تلاش ورزیده تا سازوکارهای یک نظام سیاسی فعال و کارآمد را در ابعاد گوناگون پیش‌بینی نماید. در همین راستا به حزب نیز به عنوان یکی از مهمترین ابزار نظام‌های سیاسی دنیا با رویکردی سازنده توجه داشته است. با توجه به نگاه مثبت قانون‌گذار به گسترش فعالیت‌های سیاسی-اجتماعی از سوی گروه‌های اجتماعی در سایر اصول نیز به ضرورت و اهمیت این موضوع تأکید گردیده است. اصل سوم قانون اساسی در دو بند به اهداف فعالیت‌های حزبی بدین شرح تصریح دارد: «دولت جمهوری اسلامی ایران موظف است برای نیل به اهداف مذکور در اصل دوم، همه امکانات خود را برای امور زیر به کار برد: ... ۶. محو هر گونه استبداد و خودکامگی و انحصارطلبی؛ ۷. مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خویش و...»

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

بندهای فوق‌الذکر به روشنی فراهم ساختن زمینه‌های لازم برای فعالیت سیاسی را نه تنها حق شهروندان بلکه وظیفه دولت برشمرده است. مشارکت مردم در سرنوشت خود به موجب بند ۶ اصل سوم موجب از میان رفتن خودکامگی و خودرأیی در اداره کشور می‌باشد. بند ۷ اصل سوم که با فعالیت‌های حزبی پیوند بیشتری نشان می‌دهد دولت را مکلف به فراهم نمودن زمینه‌ها و صرف نمودن امکانات حکومت برای «مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خویش» ساخته است. مهمترین راهکار تحقق چنین هدفی تشکیل و کمک به پاگرفتن احزاب سیاسی مستقل و نه حاکمیت محور می‌باشد. (نقیب زاده؛ سلیمانی، ۱۳۸۸: ۱۲)

مبحث بسیار مهم در خصوص تشکلات حزبی و نحوه فعالیت احزاب که در جوامع حقوقی و قانون گذاری و حتی خود تشکلات سیاسی و احزاب فعال در سطح جامعه مغفول مانده اصل هشتم قانون اساسی است: «در جمهوری اسلامی ایران دعوت به امر به معروف و نهی از منکر وظیفه ای است همگانی و متقابل بر عمده مردم نسبت به یکدیگر، دولت نسبت به مردم و مردم نسبت به دولت...». در بند انتهایی این اصل به صورت کاملاً واضح بیان گردیده که مردم در قبال دولت وظیفه امر به معروف و نهی از منکر را عهده دار هستند که این فریضه قانونی و شرعی در صور مختلفی از جمله آزادی تشکل‌های حزبی، نظارت‌های عمومی و همگانی (از طریق تشکیل احزاب)، آزادی مطبوعات (جهت بازتاب افکار تشکل‌های حزبی)، عدم توانایی سلب آزادی‌های مشروع هر چند با وضع قوانین بر اساس اصل نهم قانون اساسی (که مشمول آزادی فعالیت احزاب جهت انجام وظایف خود در قبال اصل هشتم قانون اساسی می‌گردد)، آزادی بیان و انتشار افکار (که یکی از خصیصه‌های اصلی برای تشکل‌های حزبی می‌باشد) امکان پذیر می‌باشد. (خدایاری، ۱۳۹۳: ۸۱-۸۶) همانگونه که بیان گردید نگرش قانون گذار به این اصل از قانون اساسی صرفاً به عنوان یک قاعده اخلاقی و شعارگونه می‌باشد، بدین توضیح که قانون گذار در تصویب قانون ۱۳۹۵ عیناً عبارت ذکر شده در این اصل را در بند «ب» ماده ۱۳ قانون بدون هیچگونه تغییری یا تفسیری بیان نموده و حتی در آیین نامه اجرایی ماده ۱۳ قانون نحوه فعالیت احزاب مصوب ۱۳۹۷/۲/۲۳ هیات وزیران کوچک ترین راهکاری در خصوص نحوه عملیاتی شدن بند «ب» سخنی به میان نیاورده. در حالی که در این آئین نامه تا حدودی در خصوص سایر بندهای ماده ۱۳ قانون تعیین تکلیف شده است.

لازم به ذکر است که قانونگذار در زمینه‌های مذکور و آزادی‌های اعطایی به احزاب، برابر اصل بیست و ششم قانون اساسی، شروطی را مشخص نموده که به موجب آن:

«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. هیچکس را نمی‌توان از شرکت در آنها منع کرد یا به شرکت در یکی از آنها مجبور ساخت.»

قانون گذار فحوای اصل بیست و ششم قانون اساسی را در ماده ۱۶ قانون فعالیت احزاب مصوب ۱۳۶۰ و ماده ۱۸ قانون ۱۳۹۵ مجسم نموده و بدان شکل بخشیده و موارد مدنظر خود از اصل فوق را بصورت موردی در این دو ماده بیان کرده است که مشمول خط قرمزهای فعالیت احزاب می‌باشند. لذا با بررسی فرایند شکل گیری احزاب بر اساس قوانین جاری و گذر از قانون فعالیت احزاب مصوب ۱۳۶۰ و آئین نامه اجرایی مصوب ۱۳۶۱ آن، و با رویکرد تحقق حاکمیت قانون فعالیت احزاب مصوب ۱۳۹۵، به تفصیل در خصوص سازوکار و شرایط تاسیس احزاب در قانون مذکور سخن گفته خواهد شد.

۳- سازوکار و شرایط تأسیس احزاب در قانون مصوب ۱۳۹۵

قانون گذار جهت تأسیس حزب سیاسی، در قانون ۱۳۹۵ تشریفات و شرایطی پیش‌بینی نموده که اساساً از نوع نظارتی و حاکمیت محور می باشند که این شرایط حول سه محور ذیل در جریان هستند.

۳-۱- درخواست صدور مجوز اولیه تأسیس حزب تا صدور آن توسط کمیسیون احزاب

در تبیین این بند، به فحواى ماده ۲ قانون ۱۳۹۵ مراجعه می نمایم که چنین اشعار می دارد:

الف- انتخاب حداقل پانزده نفر اعضای هیات موسس توسط کسانی که درخواست تشکیل حزب دارند.
 ب- تقاضای کتبی صدور مجوز اولیه حزب توسط هیات موسس به کمیسیون احزاب که الزاماً می بایست حاوی مرامنامه (که می بایست شامل تمامی بندهای تبصره ۲ ماده ۲ باشد)، اساسنامه (که الزاماً باید بر اساس تبصره ۳ ماده ۲ تنظیم گردد)، اسامی و امضای حداقل پانزده نفر از هیات موسس باشد.
 پ- مطابق ماده ۲ مهلت سه ماهه برای کمیسیون احزاب جهت احراز موارد فوق الذکر و سپس صدور مجوز اولیه حزب که برابر تبصره ۶ آن ماده، این مهلت قابلیت تمدید دو ماهه را نیز توسط همان نهاد دارد.
 ت- صدور مجوز اولیه حزب توسط کمیسیون احزاب که برابر متن صریح ماده ۳ قانون مذکور، صرفاً یک مجوز برای راه اندازی حزب و تحصیل شرایط برای پروانه ی فعالیت مطابق ماده ۶ این قانون و برگزاری مجمع عمومی جهت تصویب مرامنامه و اساسنامه بوده و اعتبار دیگری ندارد.

کاملاً مشخص است که قانون گذار، در یک تسلسل باطل، ابتدائی ترین مجوز لازم برای تشکیل حزب را در یک بازه زمانی حداقلی ۳ و حداکثری ۵ ماهه به چالش کشیده است. به گونه ای که کمیسیون احزاب را ملزم نموده تا مرامنامه و اساسنامه ی حزب را بررسی نماید تا برابر ماده ۶ این قانون صرفاً یک مجوز برای راه اندازی و تحصیل شرایط برای امکان پذیری درخواست پروانه ی فعالیت نهایی از کمیسیون احزاب با برگزاری مجمع عمومی جهت تصویب مرامنامه و اساسنامه بده، این عمل قانون گذار قابل تامل به نظر می رسد. زیرا برابر:

تبصره ۲- ماده ۲ «مرامنامه حزب باید برای درخواست اولیه تکمیل و دارای موارد ذیل باشد:

- جهان بینی، مبانی فکری و عقیدتی در چارچوب موازین اسلام
- اهداف، راهبردهای کلان و سیاست ها و برنامه ها در راستای رسیدن به اهداف تعیین شده
- رویکردهای کلی به مسایل فرهنگی، اقتصادی، اجتماعی، سیاسی، اجرایی و حقوقی کشور»
- و تبصره ۳ ماده ۲ که در خصوص شرایط اساسنامه شرایط ذیل را بیان می دارد:
- نام کامل حزب و عنوان اختصاری آن
- نشانی مرکز اصلی و محدوده جغرافیایی فعالیت
- ساختار و ارکان حزب به همراه وظایف، نحوه فعالیت، حدود اختیارات و مسئولیت هر رکن به تفکیک و نحوه تعیین و عزل شورای مرکزی، دبیرکل و سایر ارکان به استثنای مجمع عمومی
- نحوه تصویب مرامنامه و اساسنامه و تغییر و اصلاح آنها و نحوه تصویب آیین نامه های اجرایی، مالی و دستورالعمل ها
- نحوه تامین منابع مالی
- نحوه عضوگیری و شرایط کلی عضویت
- نحوه انحلال و تعیین تکلیف دارایی ها پس از انحلال

با تامل در مواد فوق در می‌یابیم قانون‌گذار از هیات موسس مرامنامه و اساسنامه ای را می‌خواهد که تصویب آن در صلاحیت مجمع عمومی است و هنوز ماهیت وجودی پیدا نکرده است. در این فرض دو حالت متصور است: اولین فرض این است که قانون‌گذار تشکیل مجمع عمومی را برای تصویب مرام نامه و اساسنامه بصورت الزامی بیان کرده است که این مجمع بصورت تشریفاتی تشکیل شود و همان اساسنامه و مرامنامه ای که کمیسیون احزاب برای صدور مجوز ابتدایی فعالیت تایید نموده را تصویب کند. و فرض دوم این است که بندهای «۱۱» و «۱۲» ماده یک و تبصره «۱» ماده ۶ در خصوص اختیارات مجمع عمومی صرفاً مشمول قدرت تغییر و اصلاح اساسنامه و مرامنامه می‌باشد. که این اختیارات نیز مجدداً برابر تبصره «۳» ماده ۹ قانون ۱۳۹۵ با یک نظارت مشدده مضاعف، در باب عدم تصویب موضوعی در مخالفت با التزام حزب به قانون اساسی و اصل ولایت مطلقه فقیه مقرر در تبصره «۵» ماده ۲ قانون ۱۳۹۵، همراه می‌باشد. تبصره «۵» ماده ۲ توسط قانون‌گذار تا حدودی کلی است و می‌بایست قانون‌گذار موارد مدنظر خود از این تبصره را صراحتاً اعلام می‌نمود. زیرا این کلی‌گویی می‌تواند موجب تسری بخشیدن سلاقی شخصی در کمیسیون احزاب و نهادهای نظارتی برای رد صلاحیت یا کنترل احزاب، به دلیل ضابطه مند نبودن موارد فوق‌الذکر گردد. لذا رفع ابهام از این موارد موجب می‌گردد احزاب و گروههای سیاسی در جهت حفظ نظام فکری خود، سعی در ارتقای اصول مکتبی خود نمایند که همین امر موجب می‌شود که اندیشه‌های نوین سیاسی که ابعاد جدید دموکراسی را نیز در بردارد در نظام سیاسی ظهور کرده و موجب تجلی دموکراسی در سطوح مختلف جامعه گردند. (اسلامی، ۱۳۹۳: ۱۱)

علاوه بر این باید اذعان داشت بند «الف» تبصره «۲» که بیان داشته جهان بینی حزب و مؤسسين باید در چارچوب احکام و موازین اسلام باشد، می‌تواند در فضایی مخالف با اصل بیست و ششم قانون اساسی قرار گرفته و امری تلقی گردد که تشکیل حزب سیاسی از سوی اقلیتهای دینی و مذهبی را در هاله‌ای از ابهام قرار داده است. به گونه ای که حتی تبصره ماده ۱ قانون ۱۳۹۵ تشکیل این اقلیت‌ها بر اساس اصل سیزده قانون اساسی را، از شمول تعریف حزب خارج نموده و محدوده فعالیت ایشان را صرفاً «حل مشکلات و بررسی مسائل دینی، فرهنگی، اجتماعی و رفاهی ویژه همان اقلیت» عنوان نموده است. در این قسمت نیز قانون‌گذار مشخص ننموده رعایت چارچوب موازین اسلام دقیقاً به چه معنا است و اقلیت‌های مذهبی که خواستار تشکیل حزب هستند در این زمینه با چه تکلیفی رو به رو هستند. باید اذعان داشت زمانی که قانون اساسی مجوز فعالیت اقلیت‌های دینی و مذهبی را صادر نموده است این امر بصورت مطلق بوده و مشمول فعالیت حزبی نیز می‌باشد و به نظر می‌رسد قانون اساسی، دیدگاه‌های مردم و افکار عمومی را به عنوان یک عنصر سازنده مورد توجه قرار داده، که تشکل‌های حزبی یکی از مناسب‌ترین ابزارها برای تحقق چنین هدفی می‌باشد. لذا حکومت‌های مردم‌سالار می‌بایست دارای بسترهای ایجاد احزاب برای تمامی تفکرات و مبانی عرفی آن‌ها باشند. چنانچه آبراهام لینکلن نیز مردم‌سالاری را در حکومت مردم به دست مردم و برای مردم تعریف کرده است. (آشوری، ۱۳۸۷: ۱۵۸)

۳-۲- اخذ مجوز اولیه ی تاسیس حزب تا درخواست صدور پروانه فعالیت

الف: با استناد به تبصره «۳» ماده ۳ قانون ۱۳۹۵ مشخص می‌گردد که در این بازه زمانی، تنها یک نهاد نیمه‌جان توسط قانون‌گذار به رسمیت شناخته شده است تا این نهاد برابر تبصره «۱» ماده مذکور با رهبری هیات موسس ظرف مهلت ۶ ماه از تاریخ تصویب مجوز اولیه حزب (با قابلیت تمدید ۳ ماهه برابر تبصره ۲ ماده

۳ برای یک بار) اقدام به تشکیل مجمع عمومی جهت تصویب مرامنامه و اساسنامه ای که قبلاً توسط کمیسیون احزاب تایید گردیده است (ماده ۲ قانون ۱۳۹۵)، نماید.

ب: در مواد ۴ و ۵ قانون ۱۳۹۵ شرایط متقاضیان تاسیس حزب و عضویت در آن قید شده است که بند «ا» ماده ۴ در هر دو قسمت «الف» و «ب» شرط اعتقاد و التزام عملی به قانون اساسی و ولایت مطلقه فقیه را مکرراً بیان نموده است. به عبارتی هم شخص حقوقی حزب و هم تمامی اعضا الزاماً می‌بایست این دو شرط را همزمان داشته باشند. با بررسی تبصره «۵» ماده ۲ مشخص می‌گردد که این اعتقاد و التزام یک مرتبه توسط هیات موسسین در تقاضانامه مجوز ابتدائی صراحتاً تحریر، اقرار و امضاء گردیده و به نظر می‌رسد ملاک اصلی ماده ۴ از حیث «وجود» این شرایط در افراد، صرفاً بررسی این شروط در سایر اعضا می‌باشد. زیرا با توجه به متن ماده تنها امکان بررسی «عدم» وجود شرایط التزام عملی به قانون اساسی و اصل ولایت مطلقه فقیه در اعضای که درخواست صدور مجوز اولیه را امضا نموده اند امکان پذیر است و کمیسیون احزاب در بازه زمانی صدور مجوز اولیه تاسیس حزب تا مرحله اعلام نظر در خصوص تایید اعتبار یا عدم اعتبار تشکیل حزب، صرفاً می‌تواند اعضای هیات موسسین را که در این برهه این شروط را از دست داده اند رد صلاحیت نماید، زیرا برابر تبصره «۵» ماده ۲ این شروط سابقاً در این اعضا احراز گردیده است. و در نقد این بند باز هم باید بیان کرد متأسفانه نظر به اینکه همچنان ضابطه سازی معینی در خصوص این دو شرط توسط قانون گذار بیان نگردیده است، باز هم در جامعه و نهادهای ذی ربط شاهد تفرق آراء خواهیم بود.

پ: با توجه به تبصره های «۱» و «۳» ماده ۳ قانون ۱۳۹۵ و بر اساس مفهوم ماده ۷ آن به نظر می‌رسد احزاب، الزاماً می‌بایست در مدت زمان قانونی حداقلی ۶ و حداکثری ۹ ماه (تبصره ۲ امکان درخواست تمدید سه ماهه را به احزاب داده است). اقدام به تشکیل مجمع عمومی جهت تصویب اساسنامه و مرامنامه نمایند، زیرا پس از اتمام این مهلت ها و عدم انجام امور مذکور مجوز ابتدائی فعالیت اصداری توسط کمیسیون احزاب خود به خود باطل می‌گردد. پس به عبارتی به نظر می‌رسد قانون در زمینه ارائه درخواست صدور پروانه فعالیت به کمیسیون احزاب سکوت نموده و احزاب موعده معینی برای ارائه این درخواست ندارند و هیچ ضمانت اجرایی در خصوص زمان ارائه این درخواست در قانون وجود ندارد که ماده ۷ قانون ۱۳۹۵ خود تاییدی بر این ادعاست که در بند ذیل بررسی می‌گردد.

۳-۳- احراز شرایط توسط کمیسیون احزاب تا صدور پروانه فعالیت احزاب توسط وزیر کشور

پس از عبور احزاب از مراحل فوق الذکر و ارائه درخواست کتبی به کمیسیون احزاب، این کمیسیون با بررسی موارد مذکور و احراز آنها و همچنین احراز شرایط مقید در مواد ۶ و ۱۸ این قانون، برابر ماده ۷ حداکثر در مهلت ۵ ماهه از تاریخ درخواست پروانه فعالیت در مورد صدور یا عدم صدور پروانه اعلام نظر می‌نماید. تا ظرف یک ماه از تاریخ احراز شرایط توسط کمیسیون، وزیر کشور پروانه فعالیت حزب را صادر نماید.

نکته حائز اهمیت در مورد این ماده این است که کمیسیون احزاب الزامی برای ارائه نظریه ندارد و کاملاً مختار است نظریه بدهد یا خیر. زیرا تبصره «۱» ماده ۷ شرایطی را پیش بینی کرده که اگر کمیسیون احزاب در مهلت مقرر اعلام نظر نکنند، وزیر کشور موظف است ظرف یک ماه پس از انقضای مهلت پنج ماهه کمیسیون برای احراز نظر، پروانه فعالیت نهایی را صادر نماید. به عبارتی قانون گذار با اینکه برای کمیسیون

احزاب آزادی عمل در ارائه نظریه را مقرر نموده است، اما با اضافه کردن این تبصره، سکوت کمیسیون احزاب را حمل بر واجد شرایط بودن متقاضی تشکیل حزب قرار داده و وزیر کشور را مکلف به صدور پروانه نموده است.

نقیصه ی بزرگی که در این قانون وجود دارد این است که متأسفانه قانون گذار در تبصره «۲» ماده ۷ کمیسیون احزاب را که خود مسئول احراز یا عدم احراز شرایط صدور پروانه نهایی است را مجدداً به عنوان مرجع رسیدگی به اعتراض از تصمیم خود، قرار داده است که این بخش نیز در تناقض با اصول و قواعد حقوقی است و اساساً هیچ مرجعی نمیتواند مجدداً مرجع اعتراض نسبت به تصمیمی که خود اتخاذ کرده است قرار بگیرد.

با توجه به شناخت سازوکار و شرایط تاسیس احزاب در قانون فعالیت ۱۳۹۵ و نقاط قوت و ضعف این قانون، اینک می بایست بدین موضوع پرداخته شود که بایسته های توسعه فعالیت احزاب در جمهوری اسلامی ایران چه مولفه هایی هستند و چگونه می توان خلاء های موجود را از بین برد.

۴-بایسته های توسعه فعالیت احزاب در جمهوری اسلامی ایران

با وجود پیشینه فعالیت های سیاسی در ایران در اشکال مختلف و به ویژه در مفهوم امروزی آن که با جنبش مشروطه در قالب گروهها و جمعیت های سیاسی و اجتماعی ظهور پیدا کرد، هنوز موانع و مشکلاتی در راه فعالیت احزاب سیاسی به چشم می خورد. تغییر نگاه به اصل فعالیت سیاسی و بازتعریف خطوط قرمز به شکلی شفاف و قابل فهم برای فعالان این حوزه به رفع موانع حقوقی مدد رسانده و موجب استمرار فعالیت احزاب در چهارچوب قانون می گردد. (Apter, ۲۰۰۵: ۴۸) چنین الزامات و بایسته هایی را می توان در ابعاد مختلف مورد بررسی و ارزیابی قرار داد که برخی از این شرایط به بررسی گذاشته می شود:

۴-۱-رفع ابهامات و تعارض های قانون فعالیت احزاب مصوب ۱۳۹۵

در گفتار سوم به تفصیل در خصوص ابهامات و تعارضات قانون در زمینه های امکان شکل گیری، شکل گیری و فرایند اخذ پروانه فعالیت احزاب پرداخته شد. این بررسی در بر دارنده ی این نکته بود که اساسی ترین مشکلات احزاب و خواستگاه اصلی قانون گذار برای کنترل احزاب در ایران در بخش تاسیس آنها وجود دارد. به بیان ساده تر اینکه حزبی براساس قانون موفق به دریافت پروانه فعالیت شده بدین معناست که آن حزب از تمامی فیلترهای تعیینی قانون عبور کرده و عملاً یک حزب همسو با جریان حاکمیتی ایجاد می شود. این اتفاق، ماهیتاً در تضاد با روح قانون اساسی و رسالت آزادی خواهی احزاب که باید به عنوان نهادهای مردم محور ناظر بر فعالیت های نهادهای حاکم باشند، است.

با این حال در مبحث نحوه فعالیت نیز احزاب مشمول نظارت های شدید هستند. اولین نظارت براساس تبصره «۳» ماده ۹ ایجاد شده که متن ماده متذکر این نکته است که عدم رعایت تبصره «۵» ماده ۲ و ماده ۵ قانون ۱۳۹۵ تنها مشمول زمان تاسیس و اخذ پروانه فعالیت حزب نمی گردد و تا زمان اتمام فعالیت، احزاب مشمول این نظارت می شوند. اما نکته ای که حائز اهمیت است این می باشد که قانون گذار در خصوص خروج متقاضیان تاسیس حزب و اعضا از شرایط مندرج در ماده ۴، بعد از صدور پروانه فعالیت سکوت نموده است. به عبارتی اگر احدی از این اشخاص یکی از شرایط ماده ۴ را بعد از صدور پروانه فعالیت از دست دهند هیچ نهادی نمی تواند ایشان را مورد مواخذه قرار دهد و قانون گذار با نگاهی کلی صرفاً عدم تطابق مرامنامه و اساسنامه حزب با تبصره «۵» ماده ۲ و تغییر بعضی از اعضا که از موارد ممنوعه ماده ۵

هستند را مشمول تبصره «۳» ماده ۹ مبنی بر ابلاغ تذکر و در صورت عدم حصول نظر کمیسیون احزاب توسط حزب، توقیف پروانه حزب نموده است.

قانونگذار در ماده ۱۳ قانون ۱۳۹۵ نیز با توجه به استفاده از واژه «از حقوق و امتیازات ذیل برخوردار است» کاملاً مشخص نموده که موارد فعالیت احزاب را بصورت احصایی بیان نموده است و احزاب هیچگونه فعالیتی خارج از این موارد نمی توانند انجام دهند.

در ماده ۱۸ نیز قانون گذار مجدداً فعالیت احزاب در چهارچوب قوانین را بیان کرده و نیز فعالیت احزاب در پنج بند را ممنوع اعلام نموده است که باز هم شاهد بیان موارد نامحصور و کلی از طرف قانون گذار در بندهای «الف» و «پ» می باشیم که می بایست با شفافیت بیشتری تبیین می گردیدند.

در راستای تحقق این امر می توان به افزایش میزان حوزه فعالیت احزاب در بکارگیری حق تعیین سرنوشت داخلی به عنوان نمایندگان توده های مردمی، به عنوان یک راهکار موثر در مبارزه با فساد نگاه ویژه ای نمود. زیرا در هر جامعه ای که نهادهای نظارتی و دموکراتیک از قبیل احزاب سیاسی، مطبوعات آزاد و سازمان های غیردولتی، توانایی تأثیرگذاری بر تصمیم گیری های حکومتی و انتقال علایق و منافع عمومی به نهادهای حکومتی را نداشته باشند، شاهد عدم پویایی و کشف فساد در نهادهای حکومتی می گردیم. (حبیبی؛ اقبالی، ۱۳۹۷: ۷۲)

۴-۲- برطرف کردن ضعف های حقوقی نظام انتخاباتی کشور

بطور کلی سه نوع نظام انتخاباتی اکثریتی و تناسبی و ترکیبی وجود دارد که هر کدام ساختار و ویژگی های خاص خود را دارند. در نظام اکثریتی ممکن است انتخابات بصورت تک نام یا چند نام و یا یک مرحله ای و دو مرحله ای باشد. (عباسی، ۱۳۸۸: ۲۴۱) بصورت خلاصه در خصوص نظام اکثریتی می توان بیان کرد این نظام بر این فرض استوار است که حکومت در اختیار حزب یا گروهی است که مقبولیت و آراء بیشتری دارد. نظام اکثریتی معتقد به مفهوم بازیگر اصلی در سامانه نمایندگی هستند و بر این باورند که نمایندگان، نخبگانی هستند که برای مردم و به جای مردم تصمیم می گیرند و کارایی و ثبات حکومت از لحاظ اهمیت در درجه اول قرار دارد. بر خلاف نظام تناسبی، در این دیدگاه ضرورتی ندارد که مجلس، انعکاسی از افکار عمومی باشد. اما در نظام تناسبی، هر یک از احزاب سیاسی به تناسب میزان آرای خود در انتخابات، می تواند کرسی های پارلمانی را به خود اختصاص دهد.

در این نظام بر خلاف نظام اکثریتی که به موجب آن حاضرین نصف به علاوه یک، همه کرسی ها را به خود اختصاص می دهند، هر حزب یا گروهی به تناسب آرای خود میتواند صاحب کرسی نمایندگی باشد و هر حزب یا جناحی می تواند در عین مغلوب شدن در صحنه انتخابات صاحب کرسی نمایندگی شود و کرسی ها بین نامزدها از کلیه احزاب و جناح های اکثریت و اقلیت تقسیم می شود. (بخارایی زاده، ۱۳۹۷: ۲۹۱) با نگاهی اجمالی به نظام انتخاباتی جمهوری اسلامی ایران درمی یابیم که ایران دارای یک نظام انتخاباتی خاص بر مبنای جمهوریت و اسلامیت می - باشد که قواعد خاص خود را دارد و بطور کامل منطبق با هیچ یک از نظام های انتخاباتی حاکم در دنیا نیست. بطور دقیق می توان گفت نظام انتخاباتی ایران ترکیبی از دو نظام اکثریتی و تناسبی بوده و یک نظام انتخاباتی منحصر به فرد و خاص مختلط محور می باشد. (فخیمی جمیل، ۱۳۹۸: ۱۰) این نوع نگرش خاص، خواسته های خود را به طور کامل در قانون فعالیت احزاب ۱۳۹۵ در خصوص نحوه فعالیت انتخاباتی احزاب تبیین نموده است که دارای ابهاماتی است که بیان گردید.

با ذکر این اوصاف تا حدودی آشکار می‌شود که احزاب در ایران به دلیل وجود موانع زیادی از جمله شرایط سخت تاسیس و فعالیت احزاب در قانون فعالیت احزاب مصوب ۱۳۹۵، عدم ثبات در ادامه روند حیات احزاب، عدم استقلال خانه احزاب ایران از دولت، متزلزل بودن جایگاه احزاب در این قانون، نظارت بسیار وسیع و گسترده نسبت به احزاب، احزاب کارایی لازم را نداشته و امکان تجلی و شکوفایی و کارآمدی مورد انتظار را پیدا نمی‌کنند. بر همین مبنا شکمی نیست که علاوه بر موانع مذکور، ناکارآمدی و ابهام قوانین انتخاباتی و نظام حقوقی حاکم بر آن، ثبات در حیات و فعالیت های نظام حزبی را با موانع جدی رو به رو می‌نماید، متأسفانه این موارد بعد از انقلاب اسلامی و با دست به دست شدن قدرت و دولت توسط جناح های سیاسی کشور بوجود آمده اند. تا حدی که جریان های حاکم با تغییر مداوم قوانین انتخاباتی و تفسیر متعدد از آنها تلاش نموده اند زمینه های موفقیت خط و تفکر جناحی و حزبی خود را با پیروزی در انتخابات مهیا نمایند. (شادلو، ۱۳۹۲: ۳۲) که این امر نیز یکی از علل دیگر عدم موفقیت و ناکارآمدی احزاب گردیده است.

در راستای رفع این معضلات باید دانست نقش مهم نهادهای جامعه مدنی از جمله احزاب، تقویت مشارکت عمومی از طریق تشویق شهروندان به مشارکت سیاسی در فرایند تصمیم گیریهای جامعه است. به عبارت بهتر، در بسیاری جوامع بی تفاوتی و بی علاقه گی سیاسی در سطح بالایی است که به نوبه خود مانعی مهم بر سر راه تحقق مشارکت شهروندان به شمار می آید. در این چارچوب، جامعه مدنی میتواند با بکارگیری احزاب، نقشی مهم را در تشویق شهروندان به مشارکت در فرایند تصمیم گیری ها بویژه از طریق شرکت در انتخابات ایفا کند؛ موضوعی که خود در نهایت منجر به افزایش مشارکت مردمی در تصمیم گیری های جامعه خواهد شد. (Bunbongkarn, ۲۰۰۴:۱۴۰) در تایید این سخن می توان به الزام وجود اصل شفافیت در حکومت های دموکراتیک اشاره کرد. «این اصل بر نظریه های دموکراسی مشورتی تکیه دارد که معتقدند شفافیت باید شامل طیف وسیعی از سازوکارهایی باشد که مشارکت شهروندان در سیاستگذاریها از طریق دسترسی موثر به روندها و برآیندهای سیاستگذاری و اظهارنظر در آنها را ممکن می سازد.» (محسنی؛ هاشمی؛ جاوید؛ عباسی، ۱۳۹۸: ۳۲۷)

مساله دیگری که هم به صورت مستقیم و هم غیرمستقیم احزاب را تحت تاثیر قرار داده و رفع موانع موجود در آن قطعاً باعث فعالیت بهتر احزاب می شود موضوع نظارت بر انتخابات است. نظارت بر انتخابات در قریب به اتفاق نظام های حقوقی سابقه دارد.

در روابط میان احزاب و جناح ها و تشکل های سیاسی و نوع عملکرد آنها، همواره مساله نظارت بر انتخابات، دست کم در دو دهه اخیر و در تمام انتخابات، تنش آفرین و آسیب زا بوده است و ضعف های بارز حقوقی نظارت مزبور باعث ایجاد مشکلاتی در روند فعالیت احزاب سیاسی گردیده است. صرف نظر از درگیری های جناحی و حزبی، از نظر سیاسی و حقوقی اختلاف نظرهای پیرامون موضوع نظارت بر انتخابات و خصوصاً رسیدگی دوگانه به صلاحیت نامزدها و اعلام نتایج متفاوت از دو رسیدگی که یکی توسط هیات های اجرایی وزارت کشور و دیگری توسط هیات های نظارت شورای نگهبان صورت می گیرد نیز جای بحث و تجدیدنظر بسیاری دارد. (عاصف، ۱۳۸۸: ۵۴) چون که این امر موجب صدور نظرات مختلف و جناحی می گردد و اساساً این نکته را در ذهن متبادر می نماید که احزاب هیچگونه اعتباری ندارند تا بتوانند به پشتوانه ی آن از نامزدهای رسمی یا مورد حمایت حزب خود دفاع نمایند و این امر نیز عملاً

احزاب را از جامعه سیاسی، اجتماع و نهادهای قدرت دور کرده و احزاب را به گونه ای خارج از گود قدرت نگه می دارد. که در رفع این خلاء می بایست با کم کردن شکاف های سیاسی و اجتماعی، از طریق اصلاح نظارت ها و نگرشی جامع به قوانین انتخاباتی، یک رابطه منطقی و متناسب با وضعیت حاکم بر جامعه بین نظام حزبی و انتخاباتی برقرار گردد. (گرگی اذندریانی، ۱۳۸۹: ۳۵۱)

۴-۳- فراهم سازی بسترهای آزادی احزاب

احزاب همانند بخشی از ریشه های یک حکومت دموکراتیک هستند که وظیفه اصلی ایشان تغذیه صحیح شاکله حکومت از طریق آزادی عمل در رشد و تاثیر در درون نهادهای قدرت است تا از ایجاد فساد و تمایل به حرکت به سوی خودکامگی و دیکتاتوری را از حکومت ها بگیرد. میل به خودکامگی و دیکتاتوری اساساً در قالب تمامی صاحبان قدرت در دنیا بصورت بالقوه وجود دارد، بر همین اساس به کارگیری ارکان مردم سالاری و خصیصه های حکومت دموکراتیک در نظام سیاسی کشورها، خطر تبدیل شدن حکومت ها به نظام های تک بعدی را به میزان زیادی کاهش می دهد. همانگونه که به تفضیل بررسی گردید در کشور ما بر اساس قانون ۱۳۹۵ می توان گفت احزاب از تمام آزادی هایی که لازمه ی وجودی یک حزب برای فعالیت های مورد نظر خود است برخوردار نیستند.

این قید و بند به میزانی است که حتی قانون گذار بر اساس تبصره ۴ ماده ۲ قانون ۱۳۹۵، احزاب را در انتخاب نام نیز تحت سیطره قرار داده است. موارد ابهام قانون به حدی است که حتی موجب اعتراض برخی از نمایندگان مجلس به ابهام در خصوص فعالیت تشکل های صنفی و تشکل های مربوط به اقلیت های دینی گردیده بود.

در این راستا طرح اصلاح مواد ۱ و ۱۰ قانون ۱۳۹۵ در مورخه ۱۳۹۸/۳/۵ با یک سری اصلاحات دیگر در مجلس تصویب و روانه شورای نگهبان شد که پس از چندین مرتبه ایراد از طرف شورای نگهبان و اصلاح توسط مجلس شورای اسلامی در نهایت در تاریخ ۱۳۹۹/۳/۱۳ طرح الحاق یک ماده به قانون ۱۳۹۵ در مرحله پنجم بررسی، مغایر با اصل هشتماد و پنج قانون اساسی تشخیص داده شده و مجدداً توسط شورای نگهبان رد شد. که پس از آن در همین ارتباط خبری در زمینه تصویب طرح الحاق ماده واحده با عنوان «آیین نامه نحوه تأسیس و فعالیت انجمن های صنفی و تخصصی و بازنشستگان» به قانون فعالیت احزاب، در کمیسیون شوراها و امور داخلی منتشر شد. چون که هم اکنون ۷۰۰ تشکل صنفی در کشور به دلیل نبود قانون بلا تکلیف هستند. (سرمت؛ میرزایی نیکو، ۱۳۹۹/۹/۶) عدم توجه به این موضوع و فقدان برنامه ریزی در قانون جدید موجب بی اعتمادی به نهادهای سیاسی و احزاب می گردد. (قربانزاده؛ شاکری، ۱۳۹۵: ۵) این موضوع، خود تاییدی بر مطالب مذکور است تا بتوان بصورت عملی و ارقامی نیز با ابهامات قانون جدید آشنا شویم. بطور مثال اگر به قانون «انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۱۳۸۸» مراجعه نمایم کاملاً درمیابیم که خلاء قانونی جایگاه احزاب جهت حکمرانی مردم سالارانه برای دسترسی به اطلاعات مرتبط در این قانون وجود دارد. قانون گذار محترم اگر برنامه ای جهت خروج احزاب از این حالت انفعال گونه داشتند می بایست یک بخش مجزا در این قانون برای احزاب نگارش می نمود تا احزاب با بررسی و دسترسی به نحوه فعالیت گروه های سیاسی حاکم در جامعه خود را با برنامه و هدفمند برای انتخابات پیش رو آماده می کردند. نه اینکه بعد از ورود در نهاد قدرت بدون اینکه بدانند در چهار یا هشت سال گذشته

کشور چه اتفاقاتی رخ داده است به مدت مدیدی در حالت ایستا صرفاً مشغول یادگیری امور اداره کشور شوند.

این امر نه تنها احزاب را متاثر می نماید، بلکه موجب عدم کارکرد دستگاه های اداری کشور و به اصطلاح اداره مطلوب جامعه می گردد. (مولایی، ۱۳۹۹: ۱۹۷) محدودیت در بیان اعتقادات سیاسی و جریانات حاکم برای احزاب و نظارت های چند مرحله ای و پیوسته در قانون فعالیت احزاب مصوب ۱۳۹۵ موجب عدم وجود بسترهای مرتبط با آزادی اندیشه خواهد شد. به هر میزانی که جایگاه احزاب محدود و متزلزل گردد، نخبگان سیاسی و مدیریتی کشور بصورت سیستماتیک اجبار به انزوا و عزلت نشینی سیاسی و اجتماعی می گردند که در طولانی مدت اثرات مخرب خود را در سطح اداره کشور و حتی معیشت روزانه مردم نشان می دهد.

نتیجه گیری و پیشنهادات:

نتایج خوب همواره از دل تحقیقات و بررسی سیر تاریخی هدف مورد تحقیق به دست می آید. هر نظام سیاسی بر اساس ویژگی های مختلف حاکم بر جامعه خود از جمله تاریخ، فرهنگ، قومیت ها، مسائل استراتژیک و ژئوپولوتیکی سرزمینی و هزاران مولفه ی دیگر شکل می گیرد. جمهوری اسلامی ایران نیز با توجه به مولفه های فوق، بر پایه آراء مردمی با تفکرات و عقاید متفاوت تشکیل گردید. نگاهی اجمالی به سرگذشت احزاب از زمان تحقق انقلاب اسلامی ایران تا به امروز این حقیقت را بر ما عیان می نماید که نظام سیاسی حاکم بر ایران با تصویب قانون اساسی و متعاقباً قانون فعالیت احزاب ۱۳۶۰ و ۱۳۹۵ خواستگاه تشکیل احزاب را در ماهیت و پیکره خود دارد اما تا رسیدن به فلسفه ی وجودی احزاب و نقش رنگین تر آنها در سطوح مختلف جامعه تا حدودی فاصله دارد.

متأسفانه با بررسی قانون فعالیت احزاب مصوب ۱۳۹۵ در می یابیم که قانون گذار به اهمیت احزاب در جهت اعتلای تمامیت نظام، رضایت مندی مردم از حاکمیت و امکان ترقی سطح سیاسی کشور از طریق فعال نمودن احزاب مختلف با خواستگاه های مختلف مدنظر اصل بیست و ششم قانون اساسی نگرشی سطحی داشته است.

نگارنده بر همین مبنا اقدام به تحلیل و بررسی «موانع حقوقی تاسیس و توسعه احزاب در ایران با نقد بر قانون نحوه فعالیت احزاب و گروه های سیاسی مصوب ۱۳۹۵» نموده تا با ریشه یابی ابهامات موجود در قانون ۱۳۹۵ احزاب در بحث تاسیس و توسعه، بتوان با اصلاح یا ارائه تفسیر روشن تر و دقیق تر از قانون ۱۳۹۵ توسط قانون گذار و محدودتر کردن کنترل و نظارت از زمان تشکیل نطفه تا زمان انحلال احزاب، به احزابی پویا و فعال در جامعه دست پیدا کرد. چرا که هدف از تصویب قانون در مورد احزاب، این امر را در ذهن متبادر می سازد که هم حاکمیت و هم نظام اجتماعی کشور خواهان گسترده تر شدن فعالیت های حزبی هستند تا با به وجود آمدن احزاب مستقل و قدرتمند، نظام جمهوری اسلامی به یک نظام پویا تر در سطح داخلی و بین الملل تبدیل گردد.

با توجه به بررسی موانع حقوقی پیش روی احزاب علی الخصوص موانع تاسیس و توسعه در قانون مصوب ۱۳۹۵ میتوان پیشنهاداتی مطرح نمود که تا حدودی با برطرف کردن خلاءهای موجود در نظام قانونی و تشکیلاتی کشور، به یک سیستم حزبی قانون مند و در عین حال پویاتر دست پیدا کرد:

۱. قانون احزاب ۱۳۹۵ در عین حال که ظرفیت هایی برای رشد احزاب در خود جای داده است اما در چند ماده با کلی گویی و بیانی ابهام آلود، احزاب را در تنگنا قرار داده که می توان با اصلاح ماده ۱ قانون ۱۳۹۵ در خصوص خلاء قانون در خصوص فعالیت اقلیت های دینی و مذهبی و تشکل های صنفی و تخصصی، اصلاح یا تفسیر قانون گذار نسبت به تناقضات موجود در مواد ۲، ۶ و ۷ قانون ۱۳۹۵ در خصوص نحوه تصویب مرامنامه و اساسنامه حزب، تفسیر قانون گذار از بند «الف» از تبصره «۲» ماده ۲ قانون ۱۳۹۵ در خصوص نحوه اعمال این بند با محتوای جهان بینی، مبانی فکری و عقیدتی در چارچوب موازین اسلام جهت امکان فعالیت سایر اقلیت های دینی و مذهبی، تفسیر قانون گذار نسبت به تبصره «۵» ماده ۲ جهت جلوگیری از ارائه سلابق شخصی در نهادهای ذی ربط، اصلاح تبصره «۲» ماده ۷ در خصوص مرجع اعتراض به تصمیم کمیسیون احزاب نسبت به احراز یا عدم احراز شرایط اعطای پروانه فعالیت، تفسیر قانون

گذار نسبت به بند های «الف» و «پ» ماده ۱۸، شرایط را برای حضور پر رنگتر احزاب هم در زمان تشکیل و متعاقباً هم در زمان فعالیت محیا نمود.

۲. قانون گذار برای قانون احزاب ۱۳۹۵ آئین نامه ای تدوین نموده که می توانست به نقش احزاب در دستیابی به اهداف تصریح شده در اصول سوم و هشتم قانون اساسی نگاه کاربردی تری نماید تا احزاب بتوانند با آزادی عمل بیشتری در جهت اعتلای جامعه قدم بردارند. که این امر زمانی محقق می گردد که نگرش قانون گذار نسبت به ظرفیت های مذکور در اصل بیست و ششم قانون اساسی از دیدگاه سلبی به ایجابی تغییر یابد. جامعه ای که در سطوح مختلف خود دارای دسته بندی و احزاب محوری باشد طبیعتاً دموکراتیک تر و مردم سالانه تر اداره خواهد شد و مردم خود را طایفه ای جا مانده از اریکه ی قدرت و صاحب منصبان تصور نمی کنند و در شکل گیری ساختار سیاسی منسجم و همه گرا مشارکت بیشتری از خود نشان می دهند.

۳. ما زمانی می توانیم از حزب گرایی سخن بگوییم که احزاب حقوق و امتیازات متمایزتری در سطوح مختلف سیاسی، اجتماعی و فرهنگی جامعه داشته باشند و از این طریق توده مردم را از سیر حرکتی قدرت حاکم بر کشور آگاه نموده و ایشان را جهت حضور در عرصه های مختلف آماده نمایند که این امر مستلزم افزایش حقوق و امتیازات احزاب در ماده ۱۳ قانون احزاب ۱۳۹۵، اصلاح قوانین انتخاباتی با افزودن امتیازات و اختیارات احزاب، بررسی امکان سنجی دسترسی احزاب به نظام طبقه بندی اطلاعات غیر محرمانه جهت امکان حضور در کارزار انتخابات و شناخت بهتر دولت و مجلس نمایندگان شورای اسلامی مستقر در نظام سیاسی کشور میسر می سازد.

فهرست منابع:

الف- فارسی

کتاب ها

آشوری داریوش، (۱۳۸۷)، *دانشنامه سیاسی*، چاپ شانزدهم، تهران: مروارید.
 ایوبی حجت الله، (۱۳۷۹)، *پیدایی و پایایی احزاب سیاسی در غرب*، تهران: سروش.
 شادلو عباس، (۱۳۹۲)، *اطلاعاتی درباره احزاب و جناحهای سیاسی ایران امروز*، چاپ چهارم، تهران: وزراء.
 عاصف امین رضا، (۱۳۸۸)، *احزاب و گروههای سیاسی ایران*، چاپ دوم، تهران: دانشکده و پژوهشکده اطلاعات و امنیت.

محمدی نژاد حسن، (۱۳۵۵)، *احزاب سیاسی*، تهران: امیرکبیر.

هاشمی سید محمد، (۱۳۸۴)، *حقوق بشر و آزادی های اساسی*، تهران: میزان.

مقاله ها

اسلامی، محمدحسین، (۱۳۹۳)، «تبیین جامعه شناختی شکل گیری احزاب از دیدگاه کارکردگرایان»، *مجله مطالعات جامعه شناختی ایران*، شماره ۱۳.
 بخارایی زاده، سیدمهدی، (۱۳۹۷)، «جایگاه احزاب در کشورهای توسعه یافته»، *فصلنامه علمی حقوقی قانون یار*، دوره دوم، شماره ۵.

حبیبی همایون - اقبالی کیوان، (۱۳۹۷)، «بکارگیری حق تعیین سرنوشت داخلی به عنوان راهکاری موثر در مبارزه با فساد و تحقق حق بر توسعه»، *فصلنامه پژوهش حقوق عمومی*، سال بیستم، شماره ۶۰، پاییز.

روشنی یونس، (۱۳۹۹)، «تحلیلی بر قانون نحوه ی فعالیت احزاب و گروه های سیاسی مصوب ۱۳۹۴/۱۱/۴ با تاکید بر حقوق و آزادی های احزاب»، فصلنامه حقوق شهروندی، شماره ۱۶، پاییز.

سعیدی گلناز، (۱۳۸۲)، «شکل گیری احزاب سیاسی در ایران»، مجله اطلاعات سیاسی اقتصادی، شماره ۱۹۳.

صالحی نصرالله، (۱۳۸۵)، «زمینه های شکل گیری حزب دموکرات در مجلس دوم»، مجله نامه تاریخ پژوهان، شماره ۷.

عباسی بیژن، (۱۳۸۸)، «نقد و بررسی نظام های انتخاباتی اکثریتی و تناسبی»، مطالعات حقوق خصوصی (حقوق)، دوره ۳۹، شماره ۳، پاییز.

گرگی ازندریانی علی اکبر، (۱۳۸۹)، «قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی در بته نقد»، فصلنامه حقوق، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دوره ۴۰، شماره ۴، زمستان.

محسنی وجیهه - هاشمی سید محمد - جاوید محمد جواد - عباسی بیژن، (۱۳۹۸)، «تحلیل حقوقی نسبت سنجی حق دسترسی عموم به اطلاعات با تحقق حقوق شهروندی با تأکید بر نظام حقوقی ایران»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، سال بیست و یکم، شماره ۶۲، بهار.

مولایی آیت، (۱۳۹۹)، «موانع و محدودیت های حقوق اداره در ایران در فرآیند تاسیس «حقوق اداری ایران»»، فصلنامه علمی پژوهش های نوین حقوق اداری، سال دوم، شماره ۳، تابستان.

نقیب زاده احمد - سلیمانی غلامعلی، (۱۳۸۸)، «نوسازی سیاسی و شکل گیری احزاب در جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه علمی پژوهشی مطالعات انقلاب اسلامی، سال پنجم، شماره ۱۷.

پایان نامه ها

خدایاری رضا، (۱۳۹۳)، تبیین مفهوم نافرمانی مدنی و بررسی اشکال آن در قوانین موضوعه، پایان نامه کارشناسی ارشد، استاد راهنما جمال کامیابی نیا، دانشکده حقوق دانشگاه آزاد اسلامی تهران مرکز، بهار.

ناظری محمدرضا، (۱۳۸۱)، علل ناکارآمدی احزاب سیاسی در جمهوری اسلامی ایران، پایان نامه کارشناسی ارشد، استاد راهنما: حسین بشیریه دانشگاه امام صادق، دانشکده معارف اسلامی و علوم سیاسی، بهار.

سایر منابع

- جمیل فحیمی محمد امین، (۱۳۹۸)، نظام انتخاباتی مجلس شورای اسلامی بهتر است چگونه باشد؟، پژوهشکده سیاستگذاری دانشگاه شریف، اندیشکده حکم رانی شریف، نوع سند: گزارش.
- سرمت بهرام - میرزایی نیکو قاسم، (۱۳۹۹/۹/۶)، گام های وزارت کشور و مجلس برای رفع خلاء قانونی تشکل های صنفی، مصاحبه، نوع سند: خبر، موسسه فرهنگی هنری خراسان.
- قربانزاده محمد - شاکری حمید، (۱۳۹۵)، تاملی بر بنیان های حزب گرایی در حقوق ایران، نخستین کنگره بین المللی حقوق ایران.
- گوهری مقدم ابودر، (۱۳۸۹)، اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح نحوه فعالیت احزاب و گروه های سیاسی»، دفتر مطالعات سیاسی مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی.

Books

Apter David, (۲۰۰۵), the politics of modernization, Chicago University press.

ongkaBunbrn Suchit,(۲۰۰۴), "The Role of Civil Society in Democratic Consolidation in Asia" in Yoichiro Sato (ed.), Growth & governance in Asia, Asia-Pacific Center for Security Studies, Honolulu, Hawaii.

Lapidus Ira,(۱۹۹۳), A history of Islamic societies, cambridge university press.