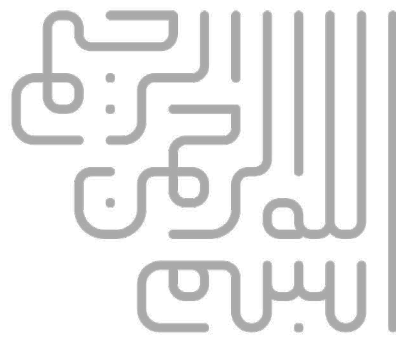


سازوکار مشارکت احزاب سیاسی در سیاستگذاری و اجرا (۳)؛ مطالعه موردی ایران

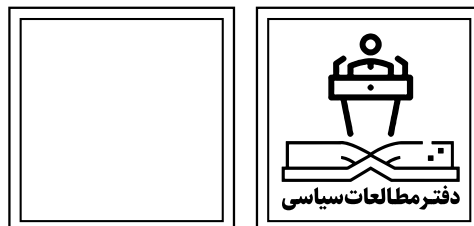




عنوان: سازوکار مشارکت احزاب سیاسی در سیاستگذاری و اجرا (۳)؛ مطالعه موردی ایران

نوع گزارش: طرح / لایحه □، نظارتی □، راهبردی ■، پیش نویس قانونی □
نام دفتر: مطالعات سیاسی (گروه سیاست داخلی)
اظهار نظر کنندگان: محمد صالحی (دفتر مطالعات حقوقی)، میثم بهارلو (دفتر مطالعات حکمرانی)

ناظران علمی: جلیل محبی، مهدی امیری، حسن کریمی فرد
گرافیک و صفحه آرایی: زهرا دلاوری
ویراستار ادبی: زهرا کریمی
تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۴/۱۰/۰۱



تاریخ انتشار: ۱۴۰۵/۴/۲

Publish Date : 2026/06/23



عنوان: سازوکار مشارکت احزاب سیاسی در سیاستگذاری و اجرا (۳)؛ مطالعه موردی ایران
تهیه و تدوین (Author): خیراله خیری اصل
واژه‌های کلیدی: احزاب سیاسی، انتخابات، ایران، مشارکت سیاسی، مجلس، فراکسیون،
شوراهای اسلامی
ناشر: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

[Doi: 10.22034/mrc.report.21639](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21639)

[Permanent Link:](#)

Publisher : Islamic Parliament Research Center of Iran

فهرست مطالب

۶	چکیده
۷	خلاصه مدیریتی
۸	۱. مقدمه
۱۰	۲. پیشینه
۱۰	۱-۲. سوابق مطالعاتی در مرکز
۱۲	۳. سیاست حزبی در ایران
۱۲	۱-۳. جایگاه احزاب سیاسی
۱۴	۲-۳. تأسیس و ثبت احزاب سیاسی
۱۵	۳-۳. عضویت در احزاب سیاسی
۱۵	۴-۳. سازمان داخلی و تشکیلات احزاب سیاسی
۱۶	۵-۳. کمک‌های دولتی به احزاب سیاسی
۱۷	۶-۳. حدود فعالیت‌های احزاب سیاسی
۱۸	۴. احزاب سیاسی در انتخابات
۱۸	۱-۴. نظام انتخاباتی ایران پیش از انقلاب اسلامی
۱۹	۲-۴. نظام انتخاباتی مجلس شورای اسلامی
۲۱	۳-۴. شوراهای اسلامی و شهرداران و دهیاران
۲۳	۵. گروه‌های حزبی و قانونگذاری
۲۴	۶. مقایسه سیاست‌های حزبی در ایران، آلمان و ترکیه
۲۴	۱-۶. رویکرد کلی سیاست‌های حزبی جایگاه قانونی احزاب
۲۴	۲-۶. فرایند تأسیس و ثبت
۲۴	۳-۶. نظام انتخاباتی و نقش احزاب در آن
۲۵	۴-۶. حمایت مالی دولتی و شفافیت
۲۵	۵-۶. سازمان داخلی احزاب و دموکراسی درون حزبی
۲۶	۷. نتیجه‌گیری و پیشنهادهای سیاستی
۲۸	منابع و مآخذ

فهرست جداول

۱۱	جدول ۱. پیشینه پژوهشی
۲۵	جدول ۲. مقایسه رویکردهای کشورها در خصوص سازمان داخلی و دموکراسی درون حزبی



سازوکار مشارکت احزاب سیاسی در سیاستگذاری و اجرا (۳)؛ مطالعه موردی ایران

چکیده



اصل (۲۶) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، آزادی احزاب را مشروط به اینکه اصول استقلال، آزادی، وحدت ملی، موازین اسلامی و اساس جمهوری اسلامی را نقض نکنند به رسمیت شناخته است، اما احزاب در عمل با موانع و محدودیت‌هایی مواجه هستند که مانع از نهادینه شدن و نقش‌آفرینی مؤثر آنها می‌شود. رویکرد غالب در قوانین موضوعه (مانند قانون نحوه فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی مصوب ۱۳۹۵)، رویکردی «مجاز محور» و مبتنی بر نظارت پیشینی است که فضای فعالیت را برای احزاب مستقل و منتقد محدود می‌کند. فرایند طولانی و پیچیده اخذ مجوز، شرایط سخت‌گیرانه برای مؤسسان و اعضا، و ابهام در مفاهیم کلیدی، از جمله چالش‌های اصلی پیش‌روی حزب در ایران است. بررسی قوانین انتخابات مجلس شورای اسلامی نیز نشان می‌دهد که نظام انتخاباتی ایران همواره نامزد محور و دو مرحله‌ای بوده و احزاب جایگاه رسمی در برهه‌های رأی نداشته‌اند. همچنین، عدم شناسایی رسمی فراکسیون‌های حزبی در آیین‌نامه داخلی مجلس و اختصاص نیافتن امتیازات قانونی به آنها، از قدرت چانه‌زنی و انسجام احزاب در قوه مقننه می‌کاهد. بی‌شک کارآمدسازی احزاب سیاسی در ایران بیش از آنکه متکی بر تغییر نگرش‌های فرهنگی یا اجتماعی باشد، نیازمند بازنگری اساسی در سیاست‌های حزبی و انتخاباتی است. طراحی قوانینی شفاف، کم‌محدودیت و حمایت‌کننده، تقویت نقش احزاب در نظام انتخاباتی، رسمیت بخشیدن به تشکلهای حزبی در مجلس و تضمین حمایت‌های مالی عادلانه و مشروط، از جمله پیشران‌های کلیدی برای گذار از حزب ضعیف و شخص محور به سمت نظام حزبی پویا و مسئولیت‌پذیر است.



بیان / شرح مسئله

احزاب سیاسی از ارکان ضروری دموکراسی‌های مدرن برای تجمیع خواست‌ها، گزینش کارگزاران، رقابت مسالمت‌آمیز و نظارت بر قدرت هستند. این گزارش با رویکرد نهادگرایی، به بررسی قوانین و سیاست‌های رسمی حاکم بر احزاب در ایران می‌پردازد و استدلال می‌کند که ضعف ساختاری احزاب در ایران، ریشه در طراحی نهادی دارد، نه صرفاً در عوامل فرهنگی یا تاریخی.

نقطه‌نظرات / یافته‌های کلیدی

(الف) چارچوب قانونی محدودکننده: اگرچه اصل (۲۶) قانون اساسی، احزاب سیاسی را به رسمیت شناخته، اما قوانین عادی (به‌ویژه قانون نحوه فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی مصوب سال ۱۳۹۵) رویکردی مجوزمحور و مبتنی بر نظارت پیشینی اتخاذ کرده‌اند. فرایند طولانی و پیچیده اخذ مجوز، شرایط سخت‌گیرانه برای مؤسسان، و ابهام در مفاهیمی مانند التزام به قانون اساسی و موازین اسلامی، فضای تفسیر دلخواه را برای نهادهای ناظر (کمیسیون ماده (۱۰)) باز می‌گذارد و شکل‌گیری احزاب مستقل و منتقد را دشوار می‌کند.

(ب) نظام انتخاباتی نامزدمحور: هسته اصلی مشکل در نظام اکثریتی دو مرحله‌ای و نامزدمحور انتخابات مجلس شورای اسلامی نهفته است. این نظام، انگیزه‌ای برای سازمان‌یافتگی حزبی ایجاد نکرده و رقابت را بر محور افراد، شبکه‌های قومی و جناحی متمرکز می‌کند.

(ج) فقدان پشتوانه نهادی در قوه مقننه: احزاب حتی در صورت ورود به مجلس، از جایگاه قانونی مؤثری در مجلس شورای اسلامی برخوردار نیستند. عدم شناسایی رسمی فراکسیون‌های حزبی در آیین‌نامه داخلی مجلس، باعث شده این تشکلهای فاقد امتیازات نهادی (مانند سهم در هیئت‌رئیس و کمیسیون‌ها، امتیازات خاصی در فرایندهای قانونگذاری، زمان مذاکرات صحن، بودجه و امکانات) بوده و قدرت چانه‌زنی و اثرگذاری منسجم آنها بسیار محدود باشد.

(د) حمایت مالی ناکافی و غیرشفاف: سازوکار حمایت مالی دولتی از احزاب، محدود و فاقد شفافیت لازم است. این امر احزاب را به سمت وابستگی به منابع خاص، نامشروع و غیرشفاف سوق داده و رقابت عادلانه را مخدوش می‌کند.

(ه) ضعف دموکراسی درون حزبی: قوانین فعلی الزامی برای رعایت اصول دموکراتیک در درون احزاب (مانند انتخابات داخلی، شفافیت و انتخابات در گزینش نامزدها، حق رأی برابر اعضا و ...) ایجاد نکرده‌اند که به شخصی‌سازی و عدم پاسخگویی داخلی و بی‌انگیزه‌بودن اشخاص برای عضویت در حزب دامن زده است.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

آینده تحزب در ایران منوط به یک بازنگری اساسی در طراحی نهادی است. هدف باید گذار از احزاب ضعیف به نهادهای مسئولیت‌پذیر، برنامه‌محور و رقابت‌پذیر باشد که پل ارتباطی مؤثری بین ملت و حکومت باشند. این امر مستلزم مجموعه‌ای از اصلاحات به هم پیوسته است که عبارت‌اند از:

■ **اصلاح قوانین حزبی:** گذار از نظارت پیشینی مجوزمحور به نظارت پسینی و ثبت‌محور، شفاف‌سازی و عینیت‌بخشی به مفاهیم کلیدی محدودکننده.

■ **اصلاح نظام انتخاباتی مجلس:** حرکت به سمت یک نظام انتخاباتی حزب‌محور (با امکان رأی‌دهی توأمان به فهرست‌های حزبی و نامزدها) تا انگیزه‌های قدرتمندی برای سازمان‌یافتگی حزبی ایجاد کند.

■ **توانمندسازی احزاب در مجلس:** رسمیت بخشیدن به فراکسیون‌های حزبی در آیین‌نامه داخلی و اعطای امتیازات نهادی به آنها براساس قدرت نمایندگی.



- **استقرار نظام شفاف حمایت مالی:** طراحی سازوکار عادلانه و شفاف برای تخصیص کمک‌های دولتی به احزاب براساس معیارهای عینی و تحت نظارت نهادی مستقل.
- **ترویج دموکراسی درون حزبی:** الزام احزاب در اساسنامه خود به رعایت اصولی مانند انتخابات دوره‌ای رهبران حزبی و شفافیت در گزینش نامزدها و حق رأی برابر اعضا.
- این اصلاحات نه تنها باعث نهادینه شدن تحزب و رقابت سیاسی برنامه‌محور خواهد شد، بلکه با افزایش مشارکت ساختار یافته و پاسخگویی، به تحکیم ثبات، کارآمدی و اعتماد نظام سیاسی کمک شایانی خواهد کرد.

۱. مقدمه

احزاب سیاسی در جوامع امروزی از جمله نهادهای اصلی مردم‌سالاری به حساب می‌آیند. اهمیت حزب امروز به اندازه اهمیت نهادهایی مانند تفکیک قوا، پارلمان و انتخابات است. در واقع هر کدام از این نهادها لازم و ملزوم یکدیگر هستند و به تنهایی یا در فقدان برخی از آنها نهادهای دیگر نیز از کارایی لازم برخوردار نخواهند بود. از این رو، وجود احزاب سیاسی برای تداوم و بقای دموکراسی ضرورتی انکارناپذیر است. حتی نظام‌های غیردموکراتیک برای سرپوش گذاشتن بر ماهیت استبدادی خود ژست حامی احزاب سیاسی به خود می‌گیرند.

در ضرورت وجود احزاب سیاسی قلم‌فرسایی‌های فراوان شده است. دالتون و ولدون استدلال کرده‌اند که احزاب سیاسی عنصر مهم و ضروری فرایند دموکراسی هستند. سهم مثبت احزاب سیاسی غیرقابل تردید و تصور کردن دموکراسی بدون احزاب دشوار است [۱]. آلموند و همکارانش نیز کارکردهایی را برای احزاب سیاسی برشمرده‌اند که در نبودشان انگار جامعه انسانی چیزی کم دارد. جامعه‌پذیری و شکل‌دهی به فرهنگ سیاسی مردم، گزینش کارگزاران سیاسی، تجمع و انتقال خواست‌های خود و مردم، دخالت در تدوین سیاست‌های عمومی و نظارت بر اجرا و دآوری نسبت به چگونگی اجرای سیاست‌ها از جمله چنین کارکردهایی است [۲]. ویلیام کروتی کار ویژه احزاب سیاسی را در دو مورد کلی خلاصه کرد: اول، سازگار شدن با دگرگونی‌های اجتماعی و دوم، قادر ساختن جامعه به مدیریت اختلاف‌هایش از طریق روش‌های مسالمت‌آمیز. کروتی نظر خود را این گونه بسط می‌دهد: «این نقش احزاب است که شکاف‌های جمعیت‌شناختی و دیگر شکاف‌های موجود در میان مردم را شناسایی کنند، برنامه‌هایی در زمینه خط‌مشی ارائه دهند که برای مسائل بسیار مهم روز راه‌حل‌های رقیب فراهم آورند و به بسیج حمایت از مواضع خود، در حدی که برای پیروزی نامزدهایشان و تحقق دستور کارهای موضوعی‌شان کافی باشد، بپردازند». بر این اساس احزاب سیاسی مسئولیت‌های متعددی مانند شکل دادن به ائتلاف‌ها، پذیرفتن تعهداتی در زمینه خط‌مشی، گزینش نامزدها و بسیج رأی‌دهندگان را برعهده دارند. احزاب سیاسی در راستای انجام چنین کارکردهای اساسی، گروه‌های نسبتاً هم‌عقیده را متفق می‌کنند، به نیازهای آنها پاسخ می‌دهند و هنگامی که دولت را در اختیار می‌گیرند در صدد رفع آن نیازها برمی‌آیند. کروتی این چرخه مستمر هویت‌یابی و حل مشکل را برای حفظ دموکراسی و پاسخگویی به دغدغه‌های شهروندان حیاتی می‌داند [۳]. با توجه به همین کارکردها دانشمندان عرصه سیاست، موجودیت دموکراسی را منوط به وجود احزاب سیاسی دانسته و مدعی شده‌اند که دموکراسی مدرن به طور باور نکردنی موجودیت خود را مدیون احزاب سیاسی است [۱]. هر چند که سازوکار اصلی انتقال قدرت در نظام‌های سیاسی دموکراتیک، از طریق انتخابات بوده، اما امیدوار بودن به کارآمدی سازوکار انتخابات بدون وجود احزاب یا در وضعیتی که احزاب از قدرت و توان تأثیرگذاری در انتخابات برخوردار نباشند، خوش‌بینانه و غیرواقع‌گرایانه است [۴].

حال، این سؤال مطرح می‌شود که چرا در ایران احزاب واقعی شکل نمی‌گیرند و چرا احزاب موجود توانایی اثرگذاری در عرصه سیاست را نداشته و از کارآمدی لازم برخوردار نیستند؟ در این خصوص، مطالعات متعددی انجام شده و فرضیه‌های بسیاری مطرح و آزموده شده است. براینکه این مطالعات نشان می‌دهد که عواملی مانند قدرت و استیلای دولت بر جامعه [۵]؛ ماهیت رانتی دولت و سلطه آن بر سایر حوزه‌های اجتماعی؛ ذهنیت منفی ایرانیان نسبت به موضوع حزب؛ روابط خصمانه و حذفی احزاب با رقبای انتخاباتی خود پس از دستیابی به قدرت؛ چندپارگی‌های جامعه ایران؛ ایدئولوژی، فرهنگ سیاسی، بدبینی و شک نسبت به حزب و فعالیت‌های حزبی [۶]؛ گرایش نخبگان به روایت‌های اقتدارگرا از دموکراسی و احزاب سیاسی؛ غرب‌گرایی نخبگان حزبی؛ انزوای احزاب در میان مردم به علت فعالیت‌های ماجراجویانه پنهانی، مانند ترور، ایجاد هرج و مرج و نیز اختلاف‌ها و درگیری‌های میان احزاب و نهادهای سیاسی؛ عدم درک درست نخبگان از شرایط جامعه و فرهنگ/عمومی و در نتیجه جدایی میان آنان و جامعه؛ نبود درک درست از ضرورت حیاتی وجود احزاب در میان نخبگان [۷]؛ شخص‌محور بودن احزاب سیاسی؛ وارداتی بودن حزب [۸]؛ مترادف بودن کار حزبی با دنبال کردن منافع شخصی، باندی و گروهی در ذهن بسیاری از مردم و نخبگان؛ بی‌اعتمادی مردم به احزاب به‌ویژه با توجه به عملکرد ضد مردمی بسیاری از آنها و وابستگی‌شان به دولت‌های بیگانه [۹] از جمله عواملی هستند که شرایط امروز حزب در ایران معلول آنهاست. به این ترتیب، حداقل از ۱۵ عامل یاد می‌شود که علل عدم شکل‌گیری یا ناکارآمدی احزاب سیاسی در ایران را توضیح می‌دهند.

این عوامل تاریخی، فرهنگی و سیاسی در حالی مورد توجه و تأکید قرار می‌گیرند که نقش سیاستگذاری و نهادمندسازی تا اندازه زیادی نادیده گرفته می‌شود. محققان نهادگرا معتقدند این سیاست‌های حزبی هستند که تأثیر مستقیمی بر کارآمدی یا ناکارآمدی احزاب سیاسی دارند. آنها استدلال کرده‌اند که قانونگذاری ظرفیت قابل توجهی برای تأثیرگذاری بر فعالیت احزاب دارد و وضع مقررات حقوقی در مورد احزاب، مستقیم‌ترین شکل دخالت دولت در سیاست حزبی است، زیرا این مقررات احزاب را ملزم می‌کنند که به لحاظ ساختار و شکل سازمانی از شرایط خاصی برخوردار باشند [۱۰]. نهادگرایان معتقدند نهادهای سیاسی منعطف‌تر از متغیرهای اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی‌اند و به این ترتیب می‌توان با تمرکز بر طراحی نهادهای سیاسی تأثیرگذاری بر پیامدهای سیاسی مانند دموکراسی را تقویت کرد [۱۱]. به عبارت دیگر، از آنجاکه نهادها از مهم‌ترین عوامل جهت‌دهنده رفتار افراد و گروه‌های انسانی هستند، با اصلاح و تغییر آنها، می‌توان رفتار بازیگران از جمله احزاب را نیز تغییر داد.

مفروض بنیادین رهیافت نهادگرا این است که حقوق، فرایندها و نهادهای سیاسی دارای رابطه هم‌زیستی متقابل هستند. قوانین حقوقی تجلی نیروهای سیاسی، اجتماعی و اقتصادی غالب هستند، اما در عین حال خود قوانین حقوقی بر این نیروها تأثیر می‌گذارند؛ زیرا از این توانایی برخوردارند که به برخی از گروه‌ها و ایده‌های خاص امتیازهای ویژه‌ای در مقابل سایر گروه‌ها و ایده‌ها اعطا کنند، بر استراتژی‌های کنشگران در نظام‌های سیاسی، اجتماعی و اقتصادی تأثیر بگذارند و نگرش‌ها و اهداف کنشگران در فرایندهای سیاسی را شکل دهند [۱۲]. رفتار احزاب سیاسی به عنوان بازیگران سیاسی تا حدودی تحت تأثیر نهادهایی مانند قانون انتخابات، قانون احزاب و سایر قوانین و آیین‌نامه‌های مرتبط با احزاب سیاسی است، و می‌توان با اصلاح یا تغییر قوانین مزبور، رفتار سیاسی احزاب را آن‌چنان اصلاح کرد یا تغییر داد که در صورت فراهم بودن سایر شرایط، از جایگاه مطلوب و کارآمدی لازم برخوردار باشند [۱۲]. اما در این خصوص که اهداف و انگیزه‌های پشتیبان سیاست‌های حزبی چیست یا چه باید باشند، نظرها متفاوت و گاهی متناقض است. آونون^۱ معتقد است کشورهایی که در صدد وضع قانون احزاب هستند به استثنای برخی از



آنها، پیش‌تر سقوط نظام‌های خود را تجربه کرده‌اند. بنابراین، مجالس قانونگذاری این کشورها برای اصلاح و تقویت ساختارها، قوانینی برای احزاب وضع می‌کنند که کارویژه‌های سازگار با اهداف و کارکردهای دموکراسی را انجام دهند. از این‌رو، قوانین از یک سو تشکیل اجتماعات در قالب احزاب سیاسی و از سوی دیگر توانایی دولت برای جلوگیری از فعالیت احزابی که تهدیدی برای ثبات نظام سیاسی و دموکراسی هستند را تضمین می‌کنند [۱۳]. کارونن^۱ با مطالعه قوانین حزبی ۳۹ کشور جهان به این نتیجه رسیده که مخرج مشترکی میان انگیزه دولت‌ها برای سیاستگذاری در حوزه احزاب وجود ندارد. به اعتقاد او دلایل و انگیزه‌های دولت‌ها متفاوت است و به همین علت سیاست‌های اتخاذ شده آنها نیز تفاوت دارند. کشورها از نظر کارونن اساساً به ۳ دسته تقسیم می‌شوند: کشورهای دموکراتیک، کشورهای غیردموکراتیک و کشورهایی که به تازگی قدم در راه دموکراسی گذاشته اما هنوز موفق به تثبیت نهادها و ساختارهای دموکراتیک نشده‌اند. نظام‌های سیاسی کشورهای غیردموکراتیک سیاست محدود کردن فعالیت مخالفان خود را در پیش می‌گیرند، در حالی که دموکراسی‌های نوظهور برای حذف گرایش‌های ضددموکراتیک به جامانده از دوره‌های قبل، سیاستگذاری می‌کنند. در مقایسه با این دو نظام، دموکراسی‌های با ثبات غالباً مبادرت به سیاستگذاری در راستای تنظیم یارانه‌های دولتی و مالیه سیاسی می‌کنند [۱۴].

در کل، نقطه اشتراک همه این تحلیل‌ها باور آنها به اثرگذاری سیاست‌های حزبی بر شکل‌گیری، کارآمدی و دوام احزاب سیاسی است. قوانین و سیاست‌ها بر نیروهای اجتماعی و از جمله احزاب سیاسی تأثیر می‌گذارند و با اعطای امتیازات خاص یا منع برخی رفتارها، استراتژی‌های کنشگران در نظام‌های سیاسی، اجتماعی و اقتصادی را به کرانه‌های خاصی سوق می‌دهند.

حال این گزارش مدعی شده اگر همان‌طور که اشاره شد رفتار احزاب به عنوان بازیگران سیاسی تا حدودی تحت تأثیر قوانین و سیاست‌هایی است که نظام سیاسی آنها را طراحی و اجرا می‌کند، می‌توان با اصلاح یا تغییر قوانین و سیاست‌های موجود، کیفیت و کمیت تشکیل، فعالیت، کارآمدی و اثرگذاری آنها را ارتقا داد.

تغییر رفتار و کارآمدسازی احزاب سیاسی از طریق در نظر گرفتن جایگاه مناسب برای احزاب سیاسی در عرصه سیاست رسمی و ایجاد سازوکارهای متناسب برای ورود آنها به این عرصه امکان‌پذیر است و این جایگاه و سازوکارهای متناسب آن می‌تواند تأثیر منفی عوامل دیگر را تا اندازه‌ای کمرنگ کرده و به کارآمدی آنها در آینده کمک کند. هدف این است که ایده‌ها و راهکارهای نوینی برای سیاستگذاران کشور معرفی شود تا در راستای تقویت تحزب در کشور به اتخاذ تصمیم بپردازند. گزارش حاضر اختصاص به بررسی تعامل و تبادل نظام حزبی و نظام انتخاباتی ایران دارد. در این گزارش ابتدا جایگاه احزاب سیاسی و سپس سازوکارهای قانونی نحوه ورود احزاب به عرصه سیاست عملی در ایران تشریح می‌شود.



۲-۱. سوابق مطالعاتی در مرکز

مرکز پژوهش‌های مجلس مطالعات متعددی را در قالب گزارش و کتاب در حوزه احزاب سیاسی به انجام رسانده است. موضوع خاص قانونگذاری برای احزاب سیاسی در این مطالعات مورد توجه ویژه بوده است. از آنجاکه معرفی همه گزارش‌ها و مطالعات مرکز در مورد احزاب در اینجا مقدور نیست، در ادامه به برخی از مهم‌ترین گزارش‌ها که با نگاه قانونگذاری تهیه شده‌اند، اشاره می‌شود.

1. Karvonen

جدول ۱. پیشینه پژوهشی

ردیف	عنوان گزارش / کتاب	سال انتشار	شماره مسلسل	نام دفتر	توضیحات
۱	گزارشی از نحوه مشارکت احزاب سیاسی در انتخابات کشورهای آلمان، فرانسه، ژاپن، مالزی، ترکیه و پاکستان	۱۳۸۰	۵۸۸۸	مطالعات سیاسی-فرهنگی	نحوه حضور احزاب در انتخابات در کشورهای مذکور در این گزارش بررسی اجمالی شده است.
۲	مجموعه مطالعات و مستندات مربوط به اصلاح قانون احزاب: ۳. مطالعه مقایسه‌ای درباره دستورالعمل‌های مربوط به ممنوعیت و انحلال احزاب سیاسی	۱۳۸۳	۶۹۹۹	مطالعات سیاسی	این گزارش ممنوعیت‌های مربوط به فعالیت‌های احزاب سیاسی در کشورهای متعدد اروپایی و استفاده از نتایج آن در تدوین قانون داخلی را بررسی کرده است.
۳	مقدمه‌ای بر آسیب‌شناسی احزاب سیاسی در نظام حقوقی اساسی جمهوری اسلامی ایران	۱۳۸۶	۸۸۷۱	مطالعات حقوقی	این گزارش موانع و خلأهای قانونی شکل‌گیری و فعالیت احزاب سیاسی در نظام حقوقی ایران را بررسی می‌کند.
۴	تأمین مالی احزاب سیاسی؛ بررسی تحلیلی-مقایسه‌ای	۱۳۸۷	۹۳۱۸	مطالعات سیاسی	چگونگی تأمین درآمد برای احزاب و موارد مصرف این درآمدها، استراتژی‌های صرف هزینه برای پیروزی در انتخابات و نقش پول در ایجاد نابرابری در رقابت‌های انتخاباتی و نبود قوانین در رابطه با تأمین مالی احزاب موضوع بحث این گزارش است.
۵	قانونگذاری در خصوص احزاب سیاسی؛ بررسی مقایسه‌ای	۱۳۸۷	۹۱۴۹	مطالعات سیاسی	این گزارش هدف نظام‌های سیاسی از قانونگذاری برای احزاب سیاسی را به‌طور مقایسه‌ای بررسی می‌کند. یافته‌های این گزارش حاکی از این است که کشورهای غیردمکراتیک از قوانین برای محدود کردن فعالیت مخالفان، دولت‌های نوظهور برای مقابله با گرایش‌های ضددمکراتیک باقی‌مانده از رژیم سابق و دموکراسی‌های باثبات برای تنظیم پارانه‌های دولتی و مالیه سیاسی استفاده می‌کنند.
۶	نظام انتخاباتی و احزاب حکومتی در ایران	۱۳۸۷	۹۴۲۳	مطالعات سیاسی	این گزارش معتقد است احزاب سیاسی زمانی شکل می‌گیرند که نقشی در تشکیل دولت داشته باشند. رقابت گروهی و فعالیت دسته‌جمعی، لازمه کسب قدرت و تشکیل دولت است. این گزارش درصدد ارائه سازوکارهای تسهیل ظهور احزاب پایدار است.
۷	فرهنگ‌سازی برای ارتقای نقش احزاب در انتخابات و مشارکت سیاسی	۱۳۸۸	۹۸۴۵	مطالعات سیاسی	به این موضوع می‌پردازد که فرهنگ‌سازی و نهادینه کردن احزاب سیاسی در جامعه از طریق رسانه‌های ارتباط جمعی در ۳ سطح درون‌حزبی، بین‌حزبی و بیرون‌حزبی امکان‌پذیر است.
۸	بررسی تطبیقی تأمین مالی احزاب و انتخابات	۱۳۸۹	۱۰۱۹۸	مطالعات سیاسی	این گزارش با یک رهیافت مقایسه‌ای درصدد نشان دادن تفاوت‌های قانونگذاری کشورها در تأمین مالی احزاب سیاسی است.
۹	پیامدهای استانی شدن انتخابات مجلس بر تکوین احزاب سیاسی	۱۳۹۳	۱۳۶۷۶	مطالعات سیاسی	این گزارش نقش نظام انتخاباتی را به‌عنوان یکی از عوامل دخیل در فقدان شکل‌گیری احزاب سیاسی پایدار بررسی می‌کند.
۱۰	نظام‌های انتخاباتی و آثار سیاسی آن در آسیا	۱۳۹۳	۱۳۷۰۰	مطالعات سیاسی	این گزارش درصدد معرفی و بررسی نظام‌های انتخاباتی در آسیا و نتایج و آثار سیاسی آن نظام‌ها بر اصل تناسب در نمایندگی و تشکیل دولت‌های پایدار یا بی‌ثبات است.
۱۱	چارچوب سیاست‌های حزبی	۱۴۰۱	۱۸۱۷۱	مطالعات سیاسی	این گزارش چارچوب کلی سیاست‌های حزبی نظام‌های سیاسی و تفاوت‌های رویکردی سیاست‌ها در درون این چارچوب را بررسی می‌کند.
۱۲	از ساختار حکمرانی تا تربیت حکمران	۱۴۰۳	۲۰۷۵۹	مطالعات حکمرانی	این گزارش به بررسی فرایند تربیت حکمران در آلمان از ۳ مسیر مشارکت در سطوح محلی، فعالیت حزبی و آموزش رسمی و آکادمیک می‌پردازد.



۳. سیاست حزبی در ایران



جمهوری اسلامی ایران از بدو پیروزی و از زمان تدوین قانون اساسی، موضوع احزاب سیاسی و آزادی آنها برای شکل‌گیری و فعالیت آزادانه سیاسی، فرهنگی و انتخاباتی در چارچوب قوانین را مورد توجه قرار داد. اصل (۲۶) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران [۱۵] وجود و فعالیت احزاب سیاسی را صراحتاً به رسمیت شناخت: «احزاب، جمعیت‌ها، انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته شده آزادند، مشروط به اینکه 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». اصل مذکور همچنین با برشمردن محدودیت‌های احزاب، چارچوبی را برای شکل‌گیری و فعالیت آنها ترسیم کرده است. براساس این اصل، شکل‌گیری و فعالیت احزاب سیاسی نباید در تضاد با ۵ اصل استقلال، آزادی، وحدت ملی، موازین اسلامی و اساس جمهوری اسلامی باشد و در عین حال نباید محدودیت‌هایی فراتر از این چارچوب بر احزاب سیاسی تحمیل شود.

پس از تصویب قانون اساسی، سیاستگذاری برای ساماندهی احزاب سیاسی از طریق تدوین و تصویب قانونی خاص برای احزاب سیاسی مورد توجه قرار گرفت. به این ترتیب، اولین قانون با موضوع احزاب سیاسی در جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۶۰ با عنوان «قانون فعالیت احزاب، جمعیت‌ها و انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته شده» به تصویب رسید [۱۶]. قانون مذکور تا سال ۱۳۹۵ بر مسائل تحزب در ایران حاکم بود در حالی که عمده‌تأزسوی صاحب‌نظران و احزاب سیاسی نقد می‌شد زیرا آزادی مورد نظر اصل (۲۶) قانون اساسی در این قانون به نحو مطلوبی تضمین نشده بود. در سال ۱۳۹۵ قانون دیگری تحت عنوان «قانون نحوه فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی» تصویب و جایگزین قانون پیشین شد [۱۷]. در حال حاضر اساس سیاست‌های حزبی در ایران را می‌توان در همین قانون جست‌وجو کرد.

سند سیاستی دیگر در رابطه با احزاب سیاسی اصولاً قانون انتخابات -قانون انتخابات پارلمان- هر کشور است. نظام انتخاباتی طراحی شده در این قانون قواعد پایه‌ای فعالیت‌ها و رقابت‌های سیاسی و سازوکارهای اصلی کسب قدرت و مشارکت احزاب در سیاست عملی را پیکربندی می‌کند. در ایران قوانین انتخاباتی عموماً احزاب سیاسی را نادیده می‌گیرند. با این حال این نادیده گرفتن نیز آثاری بر حیات احزاب سیاسی دارد. اگر پذیرفته شود که یکی از علت‌های کارآمدی احزاب سیاسی در برخی کشورها وجود سازوکارهایی برای ورود آنها به قوای حاکمیتی کشور مانند قوه مقننه و قوه مجریه بوده، این نتیجه‌گیری که نادیده گرفتن احزاب در قانون انتخابات مجلس یک عامل تضعیف آنها در ایران است، صحیح به نظر می‌رسد. البته در سال‌های اخیر در پی شکل‌گیری باور به ضرورت تقویت احزاب سیاسی و تمهید سازوکارهایی برای ورود مستقیم آنها به انتخابات، اصلاحاتی در قانون انتخابات مجلس و قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران صورت گرفته است.

در نهایت این آیین‌نامه داخلی پارلمان کشورهاست که احزاب سیاسی راه‌یافته به مجلس را محدود می‌کند یا بر صدر می‌نشانند. آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی همانند قانون انتخابات این مجلس، فردمحور بوده و اندیشه‌ای برای ساماندهی به گروه‌های حزبی (فراکسیون‌های حزبی) و اعطای اختیارات یا مسئولیت‌هایی به آنها فراتر از افراد نداشته است. بنابراین سیاست‌های حزبی جمهوری اسلامی ایران، براساس اسناد سیاستی مذکور بررسی و با سیاست‌های کشورهای آلمان و ترکیه مقایسه می‌شود.

۳-۱. جایگاه احزاب سیاسی

قبل از انقلاب اسلامی، کلمه حزب یا احزاب در قانون اساسی مشروطیت به کار برده نشده بود و آنها تحت حاکمیت اصل (۲۶) متمم قانون اساسی درباره «انجمن‌ها و اجتماعات» فعالیت می‌کردند [۱۸]. براساس این اصل «انجمن‌ها و اجتماعاتی که مولد فتنه دینی و دنیوی و مخل به نظم نباشند در تمام مملکت آزاد است، اما مجتمعی با خود اسلحه نباید داشته باشند و ترتیباتی را که قانون در این خصوص مقرر می‌کند

باید متابعت نمایند اجتماعات در شوارع و میدان‌های عمومی هم باید تابع قوانین نظمیه باشند». هر چند که این اصل احزاب سیاسی را صراحتاً خطاب نکرده است، اما بر پایه مفاد آن تشکیل و فعالیت احزاب سیاسی به رسمیت شناخته می‌شد. قوانینی که بعدها مجلسین یا هیئت 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، اما این قوانین اهمیت چندانی نداشتند و بیشتر در باره تعیین تکلیف اموال احزاب منحل شده، بودند [۱۸].

جمهوری اسلامی ایران با توجه به سابقه تاریخی و محدودیت‌هایی که در دوره پهلوی بر احزاب سیاسی اعمال می‌شد در صدد تضمین شکل‌گیری و فعالیت آزادانه احزاب برآمد و به همین علت اقدام به شناسایی رسمی آنها در قانون اساسی کرد. در اصل (۲۶) قانون اساسی اصطلاح احزاب و جمعیت‌ها و انجمن‌های سیاسی صریحاً به کار برده شد. براساس این اصل «احزاب، جمعیت‌ها، انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته شده آزادند، مشروط به اینکه 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». این اصل احزاب سیاسی و سایر تشکلات مدنی را قانونی دانسته و به رسمیت شناخته است.

اما آنچه که در خصوص این اصل همچنان بحث‌های متعددی را برانگیخته، نحوه تحقق شرط‌هایی است که بر فعالیت احزاب سیاسی و سایر تشکلات مدنی اعمال می‌شود. عده‌ای معتقدند براساس اصل (۲۶)، احزاب سیاسی برای تشکیل و فعالیت نیازی به اخذ مجوز از هیچ مرجعی ندارند و در صورتی که فعالیت آنها پس از تشکیل، «اصول استقلال، آزادی، وحدت ملی، موازین اسلامی و اساس جمهوری اسلامی» را نقض نکنند، حیات و فعالیت‌هایشان استمرار خواهد داشت و در غیر این صورت دولت جمهوری اسلامی باید از فعالیت آنها جلوگیری کرده و موجودیت آنها را غیرقانونی اعلام کند. این دریافت از اصل (۲۶) قانون اساسی در واقع معتقد به نظارت و اعمال مجازات‌های پسینی است [۱۹]. در مقابل، عده‌ای بر این باورند که تضمین «شروط» این اصل زمانی تحقق پیدا می‌کند که احزاب و تشکلات مدنی قبل از تشکیل و شروع فعالیت‌هایشان اقدام به «اخذ مجوز» از مراجع رسمی کنند. این عده معتقدند سوابق و اعتقادات مؤسسين باید در یک فرایند بررسی شده و چنانچه صلاحیت آنها برای تشکیل حزب احراز شود به آنها مجوز تشکیل و فعالیت اعطا می‌شود [۲۰]. این نوع نظارت بر احزاب سیاسی نظارت پیشینی نامیده می‌شود. بدیهی است احزاب و تشکلات پس از اخذ مجوز نیز مشمول نظارت‌ها و اعمال مجازات‌های پسینی در برابر فعالیت‌های خلاف قانون خود خواهند بود و پیشینی بودن نظارت به معنای عدم نظارت پس از تشکیل حزب نباید باشد.

دریافت اخیر از اصل (۲۶) قانون اساسی در تدوین «قانون فعالیت احزاب، جمعیت‌ها، انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته شده» مصوب ۱۳۶۰، که بیش از ۳۵ سال بر احزاب و سایر تشکلات سیاسی و مدنی حاکمیت داشت، و نیز در تدوین قانون جدید «نحوه فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی» مصوب ۱۳۹۵، که جایگزین قانون پیشین شد، غلبه دارد. در یک ارزیابی کلی، قانون اساسی جمهوری اسلامی با یک رویکرد دمکراتیک احزاب سیاسی را به رسمیت شناخته و فعالیت‌های آنها، مانند تشکیل اجتماعات و راهپیمایی‌ها،^۱ را مجاز دانسته است. اگرچه اصل (۲۶) قانون اساسی میان رویکرد پیشینی یا پسینی سکوت اختیار کرده، اما علی‌رغم نگاه مثبتی که در این اصل برای شناسایی احزاب سیاسی وجود دارد، رویکرد غالب در تدوین و تصویب قوانین و مقررات مربوط به احزاب سیاسی رویکرد نظارت پیشینی و «اخذ مجوز» بوده و با وجود چنین رویکردی در قوانین عادی عملاً «آزادی» مصرح در قانون اساسی به «اجازه» تبدیل شده است.

براساس چنین رویکردی و مطابق سیاست‌های قانون فعالیت احزاب، جمعیت‌ها و انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته شده مصوب ۱۳۶۰، در سه دهه اول نظام جمهوری اسلامی، حزب سیاسی تشکیلاتی نامیده می‌شد که «اهداف، برنامه‌ها و رفتار آن به‌صورتی به اصول اداره کشور و خط‌مشی کلی نظام جمهوری اسلامی ایران مربوط باشد» بود.^۲ لذا، تلاش برای کسب قدرت سیاسی و سازوکار دستیابی حزب به این قدرت که عمدتاً از طریق انتخابات میسر می‌شود، مورد توجه این سیاست‌ها نبود. این امر موجب می‌شد سایر سیاست‌های حزبی ایران نیز از پذیرفتن نقش و جایگاهی برای احزاب سیاسی به‌عنوان بازیگران مؤثری در انتخابات و در قدرت سیاسی امتناع کنند.

۱. اصل (۲۷) قانون اساسی: تشکیل اجتماعات و راهپیمایی‌ها، بدون حمل سلاح، به شرط آنکه مخل به مبانی اسلام نباشد آزاد است.

۲. قانون احزاب مصوب ۱۳۶۰.



این رویکرد با تصویب «قانون نحوه فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی» تا حدودی تعدیل شد و حزب سیاسی تبدیل شد به تشکیلاتی متشکل از اشخاص حقیقی «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 می‌کنند. این تعریف نیز، هرچند که تلاش دارد تا جایگاهی برای احزاب سیاسی در سهمیدن در قدرت و نقد و اصلاح آن اعطا کند، هنوز همچنان کارکرد انتخاباتی آنها را انکار کرده و نقشی برای آنها در انتخابات، قائل نیست.

۲-۳. تأسیس و ثبت احزاب سیاسی

تأسیس حزب سیاسی در ایران در فرایندی طولانی و با اخذ مجوز امکان‌پذیر است. احزاب سیاسی برای تشکیل باید از مرجع قانونی، مجوز تأسیس دریافت کنند. قانون احزاب مصوب ۱۳۶۰، ثبت احزاب و صدور مجوز برای آنها را به عنوان یک «اختیار» به وزارت کشور محول کرده بود. ماده (۸) این قانون تصریح می‌کرد «به وزارت کشور اختیار داده می‌شود با رعایت این قانون نسبت به ثبت گروه‌ها و صدور پروانه برای آنها اقدام کند». «ثبت» وزارت کشور پس از طی فرایندهای مقرر در قانون و «صدور پروانه» از سوی کمیسیون ماده (۱۰) آن اتفاق می‌افتاد. براساس ماده (۹) همین قانون، وزارت کشور تقاضاهای احزاب را حداکثر ظرف یک ماه به کمیسیون ماده (۱۰) - که در وزارت کشور مستقر است - احاله کرده و پس از «تصویب کمیسیون»، ظرف ۱۰ روز، اقدام به صدور مجوز می‌کرد.

همچنین احاله پرونده به کمیسیون صرفاً با هدف بررسی صحت و سقم مدارک ارائه شده نبود بلکه در کمیسیون صلاحیت تشکیل دهندگان حزب بررسی شد. به موجب ماده (۱۰) این قانون هدف از تشکیل این کمیسیون «صدور پروانه جهت متقاضیان» و «نظارت بر فعالیت گروه‌ها و وظایف مصرح در این قانون» و نه اخذ و بررسی مدارک و ثبت احزاب سیاسی بود.

قانون نحوه فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی مصوب ۱۳۹۵ نیز - که جایگزین قانون مصوب ۱۳۶۰ شد - رویکردی مجوزمحور برای به رسمیت شناختن احزاب در پیش گرفت. هرچند وزارت کشور مسئول صدور مجوز شناخته شده اما ابتدا باید صلاحیت حزب برای تشکیل از سوی کمیسیون ماده (۱۰) قانون احزاب^۱ بررسی و صادر شود. درخواست کنندگان مجوز باید به همراه درخواست کتبی و مدارک هویتی خود، مرام‌نامه و اساسنامه حزب را نیز ارائه دهند. مرام‌نامه حزب باید حاوی جهان‌بینی، مبانی فکری و عقیدتی در چارچوب موازین اسلام باشد. احزاب متقاضی مجوز باید در مرام‌نامه و اساسنامه، التزام خود نسبت به قانون اساسی و اصل ولایت مطلقه فقیه را صراحتاً اعلام کنند تا مجوزی موقت به آنها اعطا شود. احزابی که به این ترتیب مجوز موقت دریافت می‌کنند باید نسبت به تکمیل اعضا، تأسیس شعبات خود در استان‌ها و برگزاری مجمع عمومی اقدام کنند. کمیسیون پس از بررسی مرام‌نامه، اساسنامه و صلاحیت مؤسسين، در عرض ۵ ماه صدور مجوز دائم را تصویب کرده و پس از آن وزیر کشور یک ماه فرصت دارد که مجوز را امضا و صادر کند [۱۷].

بنابراین تأسیس حزب در ایران با روندی طولانی روبه‌رو است. مراجع تصمیم‌گیر و صادرکننده مجوز، از زمان درخواست مجوز از سوی مؤسسان حزب و دریافت مدارک، حداقل ۶ ماه فرصت دارند که درباره صدور مجوز یا امتناع از صدور مجوز بررسی و تصمیم‌گیری کنند. به علاوه، شرایطی که اساسنامه، مرام‌نامه و اعضای مؤسس حزب باید براساس قانون از آن برخوردار باشند، امکان شکل‌گیری احزاب متکثر و منتقد را منتفی می‌کند. در مشروح مذاکرات قانون اساسی با این استدلال که مرام‌نامه باید زمان شروع مورد توجه قرار گیرد و مراجع حاکمیتی باید تصمیم بگیرند که آیا به آن اجازه بدهند یا نه و پس از شروع، عمل حزب باید با مرام‌نامه خود او تطبیق داده و در صورت مغایرت، از فعالیت آن جلوگیری شود، چنین رویکردی قابل ردیابی است. با این حال این روند و رویکرد اخذ مجوز آن به اعتقاد برخی از صاحب‌نظران در تنافی با اصل (۲۶) قانون اساسی قرار گرفته، و عملاً مانع نهادینه شدن تحزب شده است. برخی معتقدند با توجه به تأکید اصل (۲۶)، نقش وزارت کشور باید صرفاً ثبت شناسنامه‌ای حزب باشد [۱۹]. 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 [۲۰]. اتخاذ رویکرد اخذ مجوز و سازوکار اجرایی آن در سیاست‌های حزبی ایران برآمده از نگاه اخیر است.

۱. کمیسیونی است که به موجب ماده (۱۰) قانون نحوه فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی در وزارت کشور تشکیل می‌شود. اعضای این کمیسیون عبارت‌اند از نماینده دادستان کل، نماینده رئیس قوه قضائیه، دو نماینده از میان دبیران کل احزاب بدون حق فعالیت، معاون سیاسی وزارت کشور و دو نماینده از نمایندگان مجلس.

۳-۳. عضویت در احزاب سیاسی

عضویت شهروندان در احزاب سیاسی در ایران، در اصل آزاد و بدون قید و شرط است. بر اساس اصل (۲۶) قانون اساسی «هیچ کس را نمی‌توان از شرکت در آنها (احزاب سیاسی) منع کرد و یا به شرکت در یکی از آنها مجبور ساخت». البته بدیهی است که هر نوع آزادی فعالیت برای اشخاص به تبع مشروط به اصولی است که در اصل (۲۶) قانون اساسی بر آنها تأکید شده است. این اصل ناظر بر منع اجبار و تبعیض است؛ در حالی که قوانین عادی شرایطی را برای عضویت (به‌ویژه برای مؤسسان و مدیران) مقرر کرده‌اند که می‌توان آنها را سالب حق اساسی عضویت اشخاص در احزاب سیاسی دانست. پس از پیروزی انقلاب اسلامی، قانون احزاب سیاسی مصوب ۱۳۶۰ نیز سعی کرده بود که مطابق آنچه در قانون اساسی بر آزادی همه افراد برای عضویت در احزاب سیاسی تأکید شده است، شرایط عضویت در احزاب سیاسی را تسهیل کند. با این حال، اولاً کمیسیون ماده (۱۰) این قانون از اختیار کافی برای تعیین صلاحیت مؤسسين احزاب سیاسی برخوردار بود و عدم تعیین شرایط نه‌تنها دست این کمیسیون را برای اعمال محدودیت‌ها نمی‌بست، بلکه این اجازه را به کمیسیون می‌داد که محدودیت‌هایی را بدون ضابطه مشخصی اعمال کند. ثانیاً آیین‌نامه اجرایی [۲۱] این قانون در ماده (۲) خود به محرومیت‌های مندرج در قانون بسنده نکرده و شرایط دیگری را نیز بر تأسیس کنندگان تحمیل می‌کرد: «داشتن حداقل ۲۵ سال تمام، التزام به قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تابعیت ایران، نداشتن سوء پیشینه کیفری و عدم محرومیت از حقوق اجتماعی». اگرچه اصل (۲۶) قانون اساسی به‌طور مطلق اعمال محدودیت بر عضویت را منع نکرده، اما وضع شروطی مانند شرط سنی و سواد در قانون عادی از منظر حقوق عمومی قابل نقد است.

قانون جدید احزاب سیاسی مصوب ۱۳۹۵ گذشته از حفظ شرایط مندرج در قانون قبلی، شرایط مندرج در آیین‌نامه آن را نیز در قانون وارد کرد. همچنین، شرایط جدیدتر و شدیدتری هم درباره اعضای مؤسس و مدیران و هم درباره اعضای عادی، مقرر کرد. چنانچه ملاحظه می‌شود آیین‌نامه اجرایی قانون قبلی دست به قانونگذاری زده و شرایطی برخلاف نص صریح قانون اساسی، برای مؤسسين و مدیران مقرر کرده بود. حال قانون جدید گذشته از اینکه نوع شرایط را از جنبه آیین‌نامه‌ای بودن در آورده و با قانونی کردن، قدرت بیشتری به آن داده، الزام‌های دیگری را نیز بر شرایط قبلی افزوده است. شرایط سختی که در قانون قبلی و آیین‌نامه اجرایی آن برای مؤسسين و مدیران وجود داشت به اعضای عادی تسری پیدا نمی‌کرد، در حالی که در قانون جدید اعضای عادی نیز مشمول شرایط مشابه با اعضای مؤسس هستند. قانون قبلی احزاب و آیین‌نامه اجرایی آن (مصوب ۱۳۶۰) دارای معایبی بود که بازنگری در آن را ضروری می‌کرد. در قانون جدید برخی از این معایب اساسی، نه‌تنها رفع نشد بلکه به‌صورتی مضاعف و با شدت بیشتر، نقض حقوق و آزادی‌های اساسی را ساماندهی کرد [۲۲]. ماده (۴) قانون نحوه فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی «داشتن سن حداقل ۲۵ سال» و «داشتن حداقل مدرک کارشناسی یا معادل آن» را جزو شرایط متقاضیان هیئت مؤسس حزب دانسته است. هر چند که توجه به سطح دانش و توانمندی مدیران احزاب و پختگی آنها به لحاظ سنی می‌تواند امری مثبت تلقی شود، اما برخورداری از چنین شروطی لزوماً شاخص توانمندی اعضا نیست. به عبارت دیگر این شروط نه‌تنها تضمینی بر شکل‌گیری احزاب کارآمد یا مسئولیت‌پذیر نیستند بلکه از مشارکت بسیاری از فعالان سیاسی فاقد مدرک تحصیلی و شرط سنی نیز جلوگیری می‌کنند. به علاوه، این شروط با اصل آزادی عضویت در احزاب در تعارض هستند. با سواد بودن کنشگران سیاسی گرچه امر شایسته‌ای است اما این امر نباید با اجبار دولتی صورت بگیرد بلکه نظام حقوقی در زمینه محدودیت‌ها باید حداقلی عمل کند [۲۳].

اگرچه قانون می‌تواند مجازات‌هایی را پیش‌بینی کند، اما اولاً مجازات‌ها و هر نوع شرط عضویت در حزب یا فعالیت حزبی و سیاسی باید در چارچوب قانون اساسی باشد و ثانیاً سپردن صلاحیت تشخیص و اعمال آن به نهادی غیرقضایی با اصول تفکیک قوا و دادرسی عادلانه هم مغایرت دارد. این امر همچنین اثر سوء بر انتخابات آزاد و رقابتی و آزادی فعالیت‌های حزبی دارد.

۳-۴. سازمان داخلی و تشکیلات احزاب سیاسی

مداخله یا عدم مداخله قانون در امور داخلی احزاب به‌خودی‌خود نشان‌دهنده مترقی و دموکراتیک بودن قانون یا بالعکس نشان‌دهنده غیر دموکراتیک بودن آن نیست. هدف مداخله یا عدم مداخله باید جلوگیری از بروز استبداد فرد یا گروه خاصی در داخل حزب باشد. باید اصول اساسی



و حقوق فردی مانند حق انتخاب شدن و انتخاب کردن اعضا، حق رأی برابر اعضا، حق شکایت اعضا و... در سیاست‌های حزبی تضمین شده باشد. تا قبل از سال ۱۳۹۵ سازمان داخلی و تشکیلات احزاب سیاسی موضوع سیاستگذاری حزبی نبوده است. تا این زمان سیاست حزبی ایران حداقل مداخله را در امور داخلی احزاب روا می‌داشت. قانون «فعالیت احزاب سیاسی مصوب ۱۳۶۰» احزاب تنها به تشکیلات، مرام‌نامه و اساسنامه اشاره کرده و احزاب را مکلف به داشتن آنها کرده بود. باین حال، آیین‌نامه اجرایی این قانون^۱ تلاش کرد تا چنین خلئی را مرتفع کند و مسائل مهمی مانند ارکان، نحوه تصمیم‌گیری و مصوبات، تعیین مقامات، منابع مالی، شرایط عضویت و نحوه انحلال را مد نظر قرار داد. با تصویب قانون نحوه فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی در سال ۱۳۹۵، الزاماتی برای احزاب برای ترسیم حداقلی از تشکیلات در نظر گرفته شد. تدوین‌کنندگان قانون بر این باور بودند که چنانچه احزاب سیاسی ملزم به داشتن ارکانی مانند مجمع عمومی، شورای مرکزی، دبیرکل، 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 ۱۰۰ نفر شدند [۱۷].

در حال حاضر حزب در صورتی می‌تواند مجوز تشکیل دریافت کند که به لحاظ تشکیلاتی دارای ارکانی مانند هیئت مؤسس، مجمع عمومی، شورای مرکزی، دبیرکل، بازرسان، مرام‌نامه و اساسنامه باشد. همچنین احزابی شایسته دریافت مجوز فعالیت هستند که دارای شعبات و اعضای به تعداد مقرر باشند. پروانه فعالیت نهایی در صورتی به یک حزب ملی یا استانی تعلق می‌گیرد که حزب ملی مجمع عمومی خود را با حضور حداقل ۳۰۰ نفر از اعضای رسمی در بیش از نیمی از استان‌های کشور برگزار و حداقل در یک‌سوم از مراکز استان‌های کشور دفاتر رسمی خود را دایر کند. همچنین حزب استانی در استان‌هایی که جمعیت آنها تا ۵،۱ میلیون نفر هستند باید در بیش از نیمی از شهرستان‌های استان با حضور حداقل ۱۰۰ نفر از اعضای رسمی خود مجمع عمومی مؤسس را برگزار کند. در استان‌هایی که جمعیت آنها بیش از ۳ میلیون نفر هستند حزب ملزم به برگزاری مجمع عمومی مؤسس در بیش از نیمی از شهرستان‌های استان با حضور حداقل ۲۰۰ نفر از اعضای رسمی خود است. احزاب استانی باید در حداقل یک‌سوم شهرستان‌های استان دفاتر رسمی خود را دایر کنند [۱۷]. تعیین شرایط برای احزاب ملی و استانی به‌منظور کاستن از تعداد احزاب و در عوض تقویت احزاب از حیث گستره جغرافیایی و تعداد اعضا بوده است به گونه‌ای که بتوانند در امور سیاسی به‌طور مؤثری به ایفای نقش بپردازند. علی‌رغم چنین تغییراتی در سیاست‌های حزبی، فرایندهای داخلی احزاب مانند انتخاب مدیران و رهبران و شعبات حزب، نحوه گزینش نامزدهای انتخاباتی و مواردی از این دست همچنان مشمول سیاستگذاری‌های رسمی نیستند. هنوز اساسنامه‌های حزبی ملزم نیستند که مقرراتی درباره رعایت دموکراسی درون حزبی در تعیین رهبران و گزینش نامزدهای انتخاباتی، حق رأی برابر اعضا و ضرورت مشارکت همه اعضا در اتخاذ تصمیمات حیاتی و اساسی برای حزب داشته باشند. به‌علاوه، هنوز وظایف و اختیارات ارکان و رهبران حزب تنها به موجب اساسنامه‌های خود احزاب معین می‌شوند و سیاست‌های رسمی تلاشی برای ترسیم محدوده‌های آنها نکرده است. سیاست‌های حزبی ایران، همچنین احزاب را ملزم به رعایت اصولی در ارتباط با شعبه‌های حزبی نمی‌کند.

۵-۳. کمک‌های دولتی به احزاب سیاسی

در قوانین حزبی ایران قواعد کلی موجود، بیشتر در راستای شفاف‌سازی درآمدهای حزب است. هدف تشویق و تقویت احزاب سیاسی از طریق اعطای کمک‌های دولتی و نظارت بر درآمدها و مصارف و استفاده از این اهرم برای تضمین دموکراسی درون حزبی کمتر مدنظر بوده است. بنابراین مسائلی مانند منابع مالی، ایجاد سقف برای کمک‌ها و هزینه‌ها و... چنان که در کشورهای دیگر دیده می‌شود در قوانین حزبی ایران وجود ندارد [۲۴]. اولین بار در سال ۱۳۶۰ مقرراتی در خصوص امور مالی احزاب سیاسی در قانون احزاب^۲ گنجانده شد و مطابق آن «دریافت هر گونه کمک مالی و تدارکاتی از بیگانگان» جزو جرائم احزاب قلمداد شد. همچنین مقرر شد: «بودجه گروه‌ها (از جمله احزاب سیاسی) باید از

۱. تبصره «۳» ماده (۳).

۲. بند «ج» ماده (۱۶) قانون مصوب سال ۱۳۶۰.

طرق مشروع و قانونی تأمین و به شکل مشروع و قانونی صرف گردد» و «درآمد و هزینه گروه‌های پروانه‌دار باید در دفاتر قانونی ثبت شود و در پایان سال مالی برای بررسی در اختیار کمیسیون ماده (۱۰) قرار گیرد».^۱ به این ترتیب، بر ممنوعیت دریافت کمک از بیگانگان، ضرورت قانونی و مشروع بودن درآمدها، ضرورت ثبت درآمدها و هزینه‌ها در دفاتر و ارائه دفاتر به کمیسیون ماده (۱۰) تأکید شد، در حالی که سیاست خاصی در مورد امور مالی مانند منابع درآمدی، کمک‌ها و حمایت‌های مالی دولتی، سقف مجاز درآمدها و هزینه‌ها و موارد مجاز هزینه‌ها وجود نداشت. با این حال، در اوایل دهه ۱۳۸۰ ضرورت کمک و یاری دولت به احزاب سیاسی برجسته‌تر شد. از این رو، هیئت وزیران در جلسه ۳۰ آبان ماه ۱۳۸۰ «آیین‌نامه 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 تصویب کرد. هرچند آیین‌نامه مذکور ناظر به کمک مالی به همه تشکلهای موضوع قانون احزاب مصوب ۱۳۶۰ بود، مواد (۴) و (۵) آن به گونه‌ای تنظیم شده بود که سویه عمومی آن تشویق احزاب و گروه‌های سیاسی باشد [۲۵]. براساس فرمول مقرر در ماده (۵) آیین‌نامه یاد شده، سهم هر حزب و گروه مساوی بود با بودجه مقرر، تقسیم بر مجموعه امتیازات همه احزاب، ضرب در امتیازی که هر حزب براساس ملاک‌های مقرر مانند تعداد اعضای رسمی حزب، تعداد نماینده، اظهار نظر در مسائل کلان کشور، برگزاری کنگره و ... کسب می‌کند. مطابق ماده (۱۸) آیین‌نامه یاد شده، کلیه تشکلهای و گروه‌های مشمول دریافت یارانه موظف بودند وجوه دریافتی را در جهت اهداف و برنامه‌های گروه به کار برده و در پایان سال مالی گزارش آن را برای بررسی کمیسیون ماده (۱۰) قانون احزاب به وزارت کشور ارسال دارند [۲۴]. اما، موضوع کمک دولتی به احزاب سیاسی دیری نپایید و در نیمه دهه ۱۳۸۰ سیاست‌های حزبی دولت تغییر کرد و ردیف بودجه احزاب حذف شد [۲۶].

چاره‌اندیشی برای یافتن منابع درآمدی معقول و مشروع برای احزاب سیاسی و به‌ویژه امکان اعطای کمک‌های مالی دولتی به آنها اولین بار در قانون احزاب و گروه‌های سیاسی مصوب ۱۳۹۵ به بار نشست. در این قانون علاوه بر اینکه بر لزوم مشروع و قانونی بودن درآمدهای حزب (ماده (۱۴)) و ضرورت ثبت درآمدها و هزینه‌ها (ماده (۱۵)) تأکید و تصریح شد، برای اولین بار اعطای کمک‌های دولتی به احزاب سیاسی نیز قانونی اعلام شد (ماده (۱۶) قانون مذکور). اختصاص بودجه کمک به احزاب و نیز نظارت بر انجام این کار برعهده 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 [۱۷]. پس از تصویب و ابلاغ قانون، ردیف بودجه‌ای در ذیل بودجه سال ۱۳۹۷ وزارت کشور با عنوان «راهبری و توانمندسازی احزاب، جمعیت‌ها، انجمن‌های سیاسی و تشکلهای صنفی»^۲ به مبلغ ۵۷ میلیارد ریال برابر با ۵ میلیارد و ۷۰۰ میلیون تومان برای احزاب و جمعیت‌ها در نظر گرفته شد و بدین ترتیب، بالاخره احزاب و تشکلهای سیاسی مورد حمایت مالی دولتی قرار گرفتند. در همین سال به‌طور کلی ۲ میلیارد تومان به عنوان یارانه به احزاب مختلف پرداخت شد [۲۷].

۳-۶. حدود فعالیت‌های احزاب سیاسی

آزادی فعالیت احزاب سیاسی در ایران مطابق اصل (۲۶) قانون اساسی تضمین شده و تنها محدودیت و ممنوعیت آنها این است که در فعالیت‌های خود «اصول استقلال، آزادی، وحدت ملی، موازین اسلامی و اساس جمهوری اسلامی را نقض نکنند» [۱۵]. عده‌ای معتقدند هر چند اصول مذکور غیر قابل خدشه هستند و باید به‌مثابه خطوط قرمز برای فعالیت احزاب و گروه‌ها باشند، اما به‌علت قابلیت آنها برای تفاسیر متعدد و متفاوت، لازم است نهاد ناظر بر سازگاری یا عدم سازگاری فعالیت‌های احزاب با این اصول، یک نهاد بی‌طرف باشد. چنین استدلال می‌شود که در مقام عمل با تفسیر موسع از این قیود، آزادی عمل احزاب با مانع جدی روبه‌رو شده که نتیجه آن عدم مشارکت فعال احزاب در عرصه سیاسی جامعه و عدم نهادینگی آنهاست [۲۸]. کمیسیون ماده (۱۰) قانون احزاب که اختیار صدور مجوز و نظارت بر فعالیت‌های احزاب سیاسی را دارد، گذشته از اینکه صلاحیت ذاتی قضاوت در مورد فعالیت‌های حزبی را ندارد، از ترکیبی از اعضا برخوردار بوده که امکان حفظ اصل بی‌طرفی در آن به دلیل تعارض منافع موجود بین طرفین ضعیف و مورد تردید است. کمیسیون ماده (۱۰) که نهادی متشکل از اشخاص سیاسی

۱. مطابق ماده (۱۸) قانون احزاب مصوب سال ۱۳۶۰.

۲. قانون بودجه سال ۱۳۹۷.



و جناحی است جایگاه قضاوتی پیدا کرده است؛ در حالی که راجع به موضوعاتی سیاسی و جناحی اظهار نظر و قضاوت می‌کند. منطقی است که فرض کنیم در این صورت منافع جناحی و سیاسی بر حقوق شهروندی غلبه داشته باشد.

مرجع صدور مجوز و نیز نظارت بر فعالیت‌ها و تطبیق آنها با قانون، کمیسیون ماده (۱۰) قانون احزاب است. در حالی که سپردن صدور مجوز به نهادهای متشکل از ۳ قوه و با توجه به اینکه ماهیت صدور مجوز امری اجرایی بوده، خلاف اصول (۵۷) و (۶۰) قانون اساسی است. اگرچه از اصل (۲۶) قانون اساسی دو برداشت گوناگون صورت گرفته است، اما از لحاظ سیاسی منوط کردن شکل‌گیری و امکان فعالیت احزاب سیاسی به اخذ مجوز - به‌ویژه با فرایند پیچیده و طولانی فعلی - محل تأمل است.

۴. احزاب سیاسی در انتخابات



هدف غایی احزاب سیاسی مشارکت در انتخابات و به دست گرفتن قدرت سیاسی از این طریق است. بر این اساس احزاب سیاسی سعی می‌کنند با اتکا به ظرفیت‌های مالی، فکری و پشتوانه مردمی خود، و با مشارکت در انتخابات، سهمی در قدرت سیاسی و کرسی‌های انتخابی مجلس قانونگذاری داشته باشند. تلاش احزاب سیاسی زمانی به نتیجه مطلوب منجر خواهد شد که توأمان دو شرط حاصل شده باشد: الف) حمایت مردمی و ب) نظام انتخاباتی حزب‌محور یا حداقل حامی و مشوق حزب.

احزاب سیاسی در صورتی می‌توانند نسبت به تحصیل حمایت مردمی امیدوار باشند که جامعه و مردم را به خوبی بشناسند، نسبت به مسائل جامعه خود و ارتباط مسائل داخل آن با پیرامون (منطقه‌ای و جهانی) آگاه باشند و ایده‌هایی منطقاً صحیح نسبت به حل مسائل مطرح کنند. از این حیث احزاب سیاسی لازم است چارچوب نظام‌مند فکر و اندیشه داشته باشند و بتوانند در دایره این چارچوب نوید حل مسائل یا مدیریت بهتر آنها را به مردم داده و حمایت آنها را کسب کنند. دستیابی به این وضعیت و جایگاه مطلوب بسیار دشوار، اما ممکن است. هر اندازه که شناخت اعضا و به‌ویژه رهبران حزب راجع به مسائل بهتر، و همزمان، فعالیت‌های سیاسی و تبلیغات حزب در برابر نگاه افکار عمومی بیشتر باشد، موفقیت حزب در ارتقا جایگاه مردمی خود بهتر و بیشتر خواهد بود.

اما حصول شرط دوم بیش از آنکه ناشی از تلاش خود احزاب سیاسی باشد، معلول تفکر، طراحی و اجرای نظام سیاستگذاری، به‌ویژه نظام قانونگذاری رسمی، است. سیاست‌های اندیشه شده و متبلور در قوانین و آیین‌نامه‌ها مهم‌ترین ابزارهای ساماندهی، کنترل، تحدید، تشویق و تقویت احزاب سیاسی هستند. آنها می‌توانند شکل و قالب احزاب را بترانند، یا جهت‌گیری‌ها و فعالیت‌های حزبی را هدایت کنند. بخشی از سیاست‌های حزبی مانند اینکه جایگاه احزاب سیاسی در منظومه نظام سیاسی چیست، مرزهای آزادی فعالیت‌های حزبی تا کجاست و مواردی از این قبیل عموماً در قوانین خاص احزاب سیاسی مدون و مصوب می‌شوند که در قسمت‌های پیشین همین گزارش به آنها اشاره شد. اما بخش دیگر این سیاست‌ها را باید در قانون انتخابات و نظام‌های انتخاباتی جست‌وجو کرد. این نظام‌های انتخاباتی هستند که سازوکارهای لازم برای ورود قانونی و تضمین شده احزاب سیاسی به عرصه سیاست عملی را فراهم می‌آورند. نظام‌های انتخاباتی از این حیث معمولاً به دو دسته نظام‌های نامزدمحور و حزب‌محور تقسیم می‌شوند.

در ادامه، اهتمام گزارش بر بررسی نظام انتخاباتی ایران و سازوکارهای آن برای وارد کردن احزاب سیاسی در اقتدارات و اختیارات سیاسی و اجرایی خواهد بود.

۴-۱. نظام انتخاباتی ایران پیش از انقلاب اسلامی

اولین نظام انتخاباتی در ایران به موجب قانون «نظام‌نامه انتخابات» پس از پیروزی انقلاب مشروطه، در سال ۱۲۸۵ شمسی ایجاد شد. این قانون ماهیت صنفی داشت و فقط ۶ گروه یعنی «شاهزادگان و قاجاریان»، «علماء و طلاب»، «اعیان و اشراف»، «بازرگانان»، «زمین‌داران و کشاورزان» و «پیشه‌وران» براساس آن از حق رأی برخوردار بودند [۳۰]. در سال ۱۲۸۸ شمسی نظام انتخاباتی اصلاح شد و به موجب قانون

جدید، به اکثریتی و غیرمستقیم (دومرحله‌ای) با در نظر گرفتن شرایط مالی خاص برای رأی‌دهندگان تغییر یافت. این قانون نیز بعد از دو سال و در واقع در پایان دوره دوم مجلس با تغییر روبه‌رو شد. به موجب قانون انتخابات سوم، نظام انتخاباتی به شیوه نظام انتخابات اکثریتی و مستقیم بدل شده و شرایط داری و سواد از شرایط رأی‌دهندگان حذف شد [۲۹].

نظام انتخاباتی مورد استفاده در قانون انتخاباتی اول دو گونه متفاوت برای تهران و سایر مناطق کشور بود. در تهران، نظام انتخاباتی رأی دسته‌جمعی اعمال شد. ساختار برگه رأی نامزدمحور و فرمول انتخاباتی آن اکثریتی بود. وسعت حوزه انتخابیه (تعداد نمایندگان) که باید انتخاب می‌شدند) بیش از یک نفر بود و حدنصابی برای انتخاب شدن وجود نداشت. اما در سایر مناطق کشور نظام انتخاباتی دومرحله‌ای بود. در این مناطق ساختار برگه رأی نامزدمحور و فرمول انتخاباتی اکثریتی بود. وسعت حوزه انتخابیه متنوع (تک‌نفره و چندنفره) و حدنصاب انتخاباتی در مرحله اول نصف به‌علاوه یک آرا و در مرحله دوم بدون حدنصاب خاصی بود [۳۰].

نظام انتخاباتی کشور در قانون دوم، مصوب ۱۲۸۸ تغییری در این جهت که احزاب سیاسی را به گردونه انتخابات فرایخواند، نکرد. این نظام انتخاباتی دومرحله‌ای بود. ساختار برگه رأی در این نظام نیز نامزدمحور و فرمول انتخاباتی آن اکثریتی بود. وسعت حوزه‌های انتخابیه متنوع و برای هر دو مرحله اول و دوم حدنصاب نصف به‌علاوه یک آرا در نظر گرفته شده بود.

در سومین قانون انتخابات پیش از انقلاب که در سال ۱۲۹۰ به تصویب رسید نیز انتخابات نامزدمحور بود و توجهی به احزاب نشده بود. براساس این قانون در حوزه‌هایی که وسعت آنها بیش از یک بود، نظام انتخاباتی دسته‌جمعی حاکم شد. در این نظام ساختار برگه رأی نامزدمحور و فرمول انتخاباتی اکثریتی بود. وسعت حوزه انتخابیه بیش از یک بود و حدنصاب انتخاباتی وجود نداشت. در حوزه‌هایی که وسعت حوزه انتخابیه یک بود از نظام اکثریت ساده با ساختار برگه رأی نامزدمحور و فرمول انتخاباتی اکثریتی بدون حدنصاب استفاده شد [۳۰].

چنان که ملاحظه می‌شود در قوانین انتخاباتی ایران قبل از انقلاب اسلامی، نظام انتخاباتی به گونه‌ای طراحی شده بود که انتخابات همواره به‌صورت نامزدمحور برگزار می‌شد و احزاب، تنها در صورتی که نامزدهای آنها منفرداً انتخاب می‌شدند، می‌توانستند در کرسی‌های مجلس شورای ملی سهمی داشته باشند.

۲-۴. نظام انتخاباتی مجلس شورای اسلامی

سیاست نامزدمحور بودن نظام انتخاباتی، بعد از پیروزی انقلاب اسلامی نیز استمرار پیدا کرد. در تمامی انتخابات‌های برگزار شده از یک نظام انتخاباتی دومرحله‌ای نامزدمحور استفاده شد و تنها عنصری که در دوره‌های اصلاح قانون انتخابات با تغییر روبه‌رو شد، حدنصاب انتخاباتی بوده است.

با اینکه تاکنون قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی ۴ بار بازبینی و اصلاح شده، اما در همه آنها، ساختار نظام انتخاباتی اتخاذ شده یکسان بوده است. در همه این دوره‌ها نظام انتخاباتی دومرحله‌ای بوده است. همواره ۳ جزء از ۴ جزء نظام انتخاباتی یعنی ساختار برگه رأی، وسعت حوزه‌ها و فرمول انتخابی، بدون تغییر باقی مانده است. در هر ۴ دوره اصلاح قانون انتخاباتی ساختار برگه رأی - همچنان نامزدمحور بوده - یعنی در هر ۴ دوره رأی‌دهندگان ملزم به رأی دادن به کاندیدها بوده‌اند و برگه‌های رأی گزینه‌ای برای انتخاب لیست نامزدهای انتخاباتی احزاب سیاسی ارائه نمی‌کرد. سومین جزء از اجزای نظام انتخاباتی ایران که در هر ۴ اصلاح قانون بدون تغییر باقی ماند فرمول مورد استفاده برای گزینش نمایندگان است. فرمول اکثریتی به این معنا که فقط کاندیدهایی به مجلس راه می‌یابند که اکثریت مشخصی از آرا حوزه‌های انتخابی خود را به دست آورده باشند، در همه دوره‌ها معمول بوده است.

عنصری که در دوره‌های مختلف اصلاح قانون انتخابات مجلس تغییر یافت، حدنصاب انتخاباتی است. در قانون انتخابات سال ۱۳۵۸ حدنصاب لازم برای انتخاب شدن در مرحله اول، نصف به‌علاوه یک آرا (۵۰ درصد آرا به‌علاوه یک رأی) بود. یعنی در مرحله اول نامزدهایی مستقیماً به مجلس راه می‌یافتند که حداقل نصف به‌علاوه یک رأی از حوزه انتخابیه خود به دست آورده باشند، و البته تعداد آرای آنها باید نسبت به تعداد آرای رقبای انتخاباتی‌شان بیشتر می‌بود. این حدنصاب در دومین قانون انتخابات، مصوب ۱۳۶۰، با این استدلال که اکثریت نصف به‌علاوه



یک به تکرار انتخابات (دور دوم) در بسیاری از حوزه‌ها منجر می‌شود، تغییر کرد و به یک‌سوم آرا کاهش یافت. به عبارت دیگر براساس قانون اصلاح شده، کاندیدیهایی که در مرحله نخست تنها یک‌سوم آرا اخذ شده در حوزه انتخابیه خود را کسب می‌کردند، و تعداد آرای بیشتری در مقایسه با رقبای به دست می‌آوردند، مستقیماً به مجلس راه می‌یافتند. اما این حدنصاب نیز هدف حذف دور دوم انتخابات را برآورده نکرد. لذا در سومین اصلاح قانون انتخابات حدنصاب انتخاباتی باز هم کاهش یافت و حدنصاب یک‌چهارم مقرر شد. بر این اساس کاندیدیهایی که در مرحله اول یک‌چهارم آرای اخذ شده را در حوزه انتخابیه خود به دست می‌آوردند و تعداد آرای آنها نسبت به تعداد آرای رقبای انتخاباتی شان بیشتر بود، به عضویت مجلس در می‌آمدند. حدنصاب یک‌چهارم نیز کارساز نبود و نتوانست انتخابات مرحله دوم را منتفی کند. این در حالی بود که عده‌ای، با این استدلال که در مرحله دوم تقریباً همواره نامزدهایی اکثریت نسبی را کسب می‌کنند که در مرحله اول آرای بیشتری نسبت به رقبای خویش کسب کرده باشند، مرحله دوم را مرحله‌ای اضافه می‌دانستند. بنابراین در آخرین اصلاحات صورت گرفته در قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی باز هم حدنصاب انتخاباتی کاهش پیدا کرد و به یک‌پنجم آرای مأخوذه رسید. حدنصاب‌های مذکور در هر کدام از این دوره‌ها، صرفاً برای مرحله اول انتخابات قابل اعمال بود و در مرحله دوم یا در انتخابات میان‌دوره‌ای حدنصابی وجود نداشت و نامزدها با کسب اکثریت نسبی (هر اکثریتی) به نمایندگی برگزیده می‌شدند.

در حال حاضر، انتخابات مجلس شورای اسلامی به صورت مستقیم و عمومی و با رأی مخفی مردم انجام می‌شود [۳۱]. نامزد منتخب در مرحله اول انتخابات باید حداقل ۲۰ درصد از کل آرا حوزه انتخابیه را کسب کند. در هر حوزه انتخابیه چنانچه در مرحله اول برای یک یا چند نفر از داوطلبان حداقل یک‌پنجم (۲۰ درصد) آرا حاصل نشود، انتخابات به مرحله دوم کشیده می‌شود. در مرحله دوم از بین نامزدهایی که بیشترین آرا را در مرحله اول کسب کرده‌اند، به تعداد دو برابر نمایندگان حوزه انتخابیه رقابت می‌کنند [۳۱] و پیروز انتخابات مرحله دوم، نامزدی است که بیشترین تعداد آرا را از آن خود کند.

در یک ارزیابی کلی، نظام انتخاباتی دومرحله‌ای که برای برگزاری مجلس شورای اسلامی به کار گرفته می‌شود جزء نظام‌های نامزدمحور به حساب می‌آید. فهرست‌های نامزدهای انتخاباتی که از سوی احزاب سیاسی یا ائتلاف‌های حزبی تهیه شده باشند، در انتخابات مجلس شورای اسلامی محلی از اعراب ندارند. باید توجه داشت که این جمله به معنی انکار فعالیت‌های احزاب سیاسی در انتخابات مجلس نیست. انتخابات در ایران همواره با حضور احزاب، جناح‌ها، گروه‌ها، جبهه‌ها و ائتلاف‌های سیاسی برگزار می‌شود و معمولاً تهیه و نشر فهرست‌های انتخاباتی در بازه‌های زمانی قانونی تبلیغات نامزدها رونق دارد و به میزان مشارکت مردمی نیز رونق می‌بخشد. باین حال، در برگه‌های رأی احزاب سیاسی یا فهرست‌های نامزدها جایی ندارند و در شمارش آرا نیز فرمولی برای محاسبه میزان آرای مأخوذه احزاب سیاسی یا فهرست‌های نامزدها منظور نشده است. گزینه‌هایی که این نظام انتخاباتی پیش‌روی بازیگران سیاسی می‌گذارد آنها را از فعالیت در چارچوب احزاب سیاسی بی‌نیاز می‌کند [۳۰].

بنابراین در سال‌های اخیر، در میان سیاستگذاران جمهوری اسلامی دریافت‌ها و نگرش‌های جدیدی در خصوص احزاب سیاسی و ضرورت ایجاد سازوکارهای قانونی برای ورود رسمی آنها به انتخابات شوراهای تصمیم‌گیر کشور مانند مجلس شورای اسلامی و شوراهای اسلامی شهر و روستا، شکل گرفته است. بر پایه چنین دریافت‌ها و نگرش‌های جدید، هم در قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی و هم در قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران که ناظر بر انتخابات و چگونگی شکل‌گیری شوراهای اسلامی است، اصلاحاتی برای تسهیل ورود حزبی نامزدهای انتخاباتی انجام شده که برای انتخابات‌های آتی لازم‌الاجرا هستند.

احزاب سیاسی، براساس اصلاحات و الحاقاتی که در سال ۱۴۰۲ بر قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی انجام شد، مجاز هستند پس از تأیید صلاحیت داوطلبان، فهرست نامزدهای انتخاباتی خود را در حوزه‌های انتخابیه‌ای که تعداد نمایندگان آنها بیش از یک نفر است به ستاد انتخاباتی کشور یا فرمانداری معرفی کنند. البته آنها در حوزه‌هایی هم که تعداد نمایندگان آنها یک نفر است می‌توانند از نامزدهای انتخاباتی حمایت به عمل آورند. امتیاز ارائه فهرست نامزدهای انتخاباتی شامل جبهه‌های سیاسی نیز می‌شود. به عبارت دیگر جبهه‌های سیاسی متشکل از دو یا چند حزب نیز می‌توانند فهرست‌هایی را در حوزه‌های انتخابیه معرفی کنند. احزابی که با ائتلاف خود جبهه‌ای را تشکیل می‌دهند و اقدام به ارائه فهرست با نام جبهه سیاسی می‌کنند، حق ارائه فهرست جداگانه را ندارند.

احزاب و جبهه‌های سیاسی که به این ترتیب فهرست‌های نامزدهای انتخاباتی را تهیه و ارائه می‌دهند مجاز نیستند بدون موافقت خود نامزدها اسامی آنها را در فهرست‌ها درج کنند. همچنین احزابی که مجوز فعالیت آنها استانی است و در استان خاصی تشکیل شده و فعالیت می‌کنند صرفاً مجاز به ارائه فهرست برای حوزه‌های انتخابیه آن استان هستند [۳۱].

۳-۴. شوراهای اسلامی و شهرداران و دهیاران

شوراهای اسلامی شهر و روستا در ایران در ۶ سطح روستا، بخش، شهر، شهرستان، استان و شورای عالی استان‌ها تشکیل می‌شود. دوره فعالیت این شوراها ۴ سال است. انتخاب اعضای شورای روستا و شهر به صورت مستقیم، عمومی، با رأی مخفی و اکثریت نسبی آرا انجام می‌شود. در همه شوراهای مذکور به جز اعضای اصلی، عده‌ای عضو نیز به عنوان اعضای علی‌البدل انتخاب می‌شوند. تعداد اعضای اصلی و علی‌البدل شوراهای اسلامی در روستاهایی که جمعیت آنها ۱۵۰۰ نفر یا بیشتر است، ۳ نفر اصلی و ۲ نفر علی‌البدل، و در روستاهای بیش از ۱۵۰۰ نفر جمعیت و در بخش‌ها، ۵ نفر اصلی و ۳ نفر علی‌البدل هستند.

اعضای شورای بخش که ۵ نفر هستند با اکثریت نسبی از بین نمایندگان منتخب شوراهای روستاهای واقع در محدوده بخش انتخاب می‌شوند. آنها همچنان عضو شورای روستا نیز هستند.

تعداد اعضای اصلی شورای شهر از ۵ نفر در شهرهای کمتر از ۵۰ هزار نفر جمعیت تا ۱۵ نفر در شهرهای دارای جمعیت بیش از دو میلیون نفر متغیر است. همچنین اعضای علی‌البدل شوراهای شهرها متغیر است. در شهرهای دارای جمعیت کمتر از ۵۰ هزار نفر، ۳ عضو و در شهرهای بیش از دو میلیون نفر جمعیت، ۱۰ عضو علی‌البدل انتخاب می‌شوند. در شهر تهران اعضای اصلی ۲۱ نفر و اعضای علی‌البدل ۱۱ نفر هستند. در صورت استعفا، فوت یا سلب عضویت هر یک از اعضای شورای روستا یا شهر، اعضای علی‌البدل به ترتیب آرا جایگزین می‌شوند.

شورای شهرستان از نمایندگان شوراهای شهرها و بخش‌های واقع در محدوده آن شهرستان که در مرحله اول با رأی اکثریت مطلق و در صورت عدم احراز در مرحله دوم با رأی اکثریت نسبی هر یک از شوراهای مزبور انتخاب و معرفی شده‌اند، تشکیل می‌شود. در شورای شهرستان از شورای هر بخش یک نفر و از شوراهای هر یک از شهرهای دارای ۱۰۰ هزار نفر جمعیت، یک نفر و از شهرهایی که بیش از ۱۰۰ هزار نفر جمعیت دارند، دو نفر و از شهر تهران ۳ نفر عضویت دارند.

شورای استان از نمایندگان منتخب شوراهای شهرستان‌های تابعه و شهرهای بالای ۲۰۰ هزار نفر جمعیت و شهر مرکز استان تشکیل می‌شود. اعضای شورای استان در مرحله اول با رأی اکثریت مطلق و در صورت عدم احراز، در مرحله دوم با اکثریت نسبی از بین اعضای شورای اسلامی مربوطه انتخاب می‌شوند.

شورای روستا، بخش، شهر، شهرستان و استان در واحدهایی از تقسیمات کشوری تشکیل می‌شود که براساس قوانین و مقررات به نام ده (روستا)، بخش، شهر، شهرستان و استان شناخته می‌شوند. در محدوده شهری تهران، ری، و تجریش فقط یک شورای اسلامی شهر تشکیل می‌شود. شورای عالی استان‌ها، از نمایندگان منتخب شوراهای استان‌ها تشکیل می‌شود. در این شورا نیز همچون شوراهای استان، اعضا در مرحله اول با رأی اکثریت مطلق و در صورت عدم احراز، در مرحله دوم با اکثریت نسبی انتخاب و معرفی می‌شوند. از استان‌های تا دو میلیون نفر جمعیت، دو نماینده و از استان‌های دارای بیش از دو میلیون نفر جمعیت، ۳ نماینده و از استان تهران ۴ نماینده در شورای عالی استان‌ها عضویت دارند. برعکس شوراهای دیگر، شورای عالی استان‌ها از جایگاه ملی برخوردار است و گاهی تصمیمات آن می‌تواند اثر ملی داشته باشد. شورای عالی استان‌ها با درخواست وزیر کشور موظف به تشکیل جلسه فوق‌العاده است. وزیران، رؤسای مؤسسات و سازمان‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی با درخواست شورای عالی استان‌ها که باید به صورت کتبی و با تعیین وقت قبلی و ذکر دستور جلسه باشد، در جلسات آن شرکت می‌کنند.

انتخابات هیئت رئیسه شورای عالی استان‌ها و سایر شوراهای اسلامی فرادست در سطوح استان، شهرستان و بخش، هر دو سال یک‌بار برگزار می‌شود.



با توجه به آنچه که از کیفیت برگزاری انتخابات شوراهای اسلامی توصیف شد، تاکنون انتخابات شوراهای شهر و روستا نیز مانند انتخابات مجلس شورای اسلامی به صورت غیر حزبی برگزار می‌شد و در قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران نسبت به ایجاد رویه و سازوکار برای مشارکت قانونی احزاب سیاسی در این انتخابات‌ها اقدامی نشده بود. نامزدی در این انتخابات به صورت منفرد و غیر حزبی و انتخاب نامزدها برای عضویت در شورا، با رأی اکثریت نسبی شهروندان بوده است.

با گذشت بیش از دو دهه از اولین انتخابات شوراهای اسلامی و با درک ضرورت تقویت احزاب سیاسی و حضور متشکل آنها در نهادهای انتخابی، قانون انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا نیز در سال ۱۴۰۳ بازبینی و اصلاح شد. در آخرین اصلاحات این قانون امکان نامزدی از طریق فهرست‌های حزبی در کنار نامزدی فردی فراهم شد.

بر این اساس مقرر شد امکان ارائه فهرست‌های انتخاباتی از سوی احزاب و گروه‌های سیاسی در شهرهایی که تعداد جمعیت آنها بیش از ۵۰۰ هزار نفر است فراهم شود. به این ترتیب، هر نامزد عضویت در شورای اسلامی شهر، پس از تأیید صلاحیت، می‌تواند به صورت نامزد منفرد یا عضوی از یک فهرست، در انتخابات با دیگر نامزدها رقابت کند.

فهرست‌های نامزدهای انتخاباتی توسط دبیر کل یا بالاترین مقام مسئول احزاب و جبهه‌های سیاسی به هیئت اجرایی شهرستان ارائه می‌شود. همه اعضای فهرست باید رضایت خود نسبت به درج اسم خود در فهرست را به هیئت اجرایی شهرستان اعلام کنند. هر نامزد صرفاً می‌تواند در یک فهرست عضویت داشته باشد. امکان انصراف نامزد از حضور در یک فهرست وجود دارد. نامزد برای انصراف از حضور در فهرست باید حداکثر تا ۵ روز قبل از زمان شروع تبلیغات، به هیئت اجرایی درخواست کتبی دهد یا درخواست خود را در سامانه انتخابات ثبت کند. انصراف نامزد از حضور در فهرست نیازی به موافقت ارائه‌دهندگان فهرست و سایر اعضای فهرست ندارد. هیئت اجرایی بلافاصله انصراف عضو یا اعضا فهرست را به صورت کتبی به دبیر کل یا بالاترین مقام مسئول حزب یا جبهه اطلاع می‌دهد تا نسبت به معرفی عضو یا اعضای جایگزین اقدام کند. هر حزب سیاسی می‌تواند صرفاً به یکی از دو روش زیر اقدام به ارائه فهرست نامزدی در انتخابات شوراهای شهر کند؛ یا به تنهایی و یا با ائتلاف با احزاب سیاسی دیگر. در صورتی که به هر دلیلی تعداد اسامی مندرج در فهرست نامزدهای انتخاباتی یک حزب یا یک جبهه ائتلافی کمتر از تعداد دوسوم کرسی‌های حوزه انتخابیه‌ای که آن فهرست برای آن حوزه معرفی شده است باشد، یا به هر دلیلی تعداد اسامی مندرج در آن کاهش پیدا کند و در موعد مقرر اعضای جدید جایگزین اعضای قبلی نشوند، فهرست مذکور کنار گذاشته می‌شود [۳۲].

بر اساس اصلاحات جدید در قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران رأی‌دهنده تنها می‌تواند به یک فهرست یا به نامزد یا نامزدهایی اعم از منفرد یا از درون یک و یا چند فهرست تا سقف تعداد کرسی‌های حوزه انتخابیه، رأی دهد. در صورت ناقص بودن فهرست، امکان رأی دادن تا سقف کرسی‌های حوزه انتخابیه توسط رأی‌دهنده وجود دارد. در صورتی که رأی‌دهنده در برگه رأی، به مجموعه‌ای از فهرست‌ها و نامزدهای منفرد رأی دهد، رأی او به نامزدهای اول تا تعداد نمایندگان حوزه انتخابیه، محسوب خواهد شد [۳۲]. آرای هر نامزد شامل آرای خواهد بود که به صورت منفرد و نیز از طریق فهرست انتخاباتی به وی داده شده است. مجموع آرای یک فهرست با جمع کردن آرای همه اعضای یک فهرست، تعیین خواهد شد.

با تقسیم مجموع آرای اعضای هر فهرست بر کل آرای صحیح مأخوذه، سهم آن فهرست به تناسب از کل آرای صحیح مأخوذه مشخص می‌شود. تعداد کرسی‌های هر فهرست از تعداد اعضای شورا، برابر با سهم آن فهرست از کل آرای صحیح مأخوذه است. سهم نامزدهای منفرد از کل آرا از تقسیم مجموع آرای نامزدهای منفرد بر کل آرای صحیح مأخوذه به دست می‌آید. تعداد کرسی‌های نامزدهای منفرد از کل کرسی‌ها برابر با سهم نامزدهای منفرد از کل آرای صحیح مأخوذه است. در محاسبه تعداد کرسی‌های هر فهرست و نامزدهای منفرد از کل کرسی‌های آن حوزه، تعداد کرسی‌ها بر اساس عدد صحیح است؛ سپس کرسی‌های توزیع نشده با رعایت سقف تعداد کرسی‌های اعضای اصلی حوزه انتخابیه، به فهرست یا نامزدهای منفرد که عدد صحیح و اعشار آن بیشتر از سایرین باشد، اختصاص داده می‌شود. سپس در هر فهرست، اعضای منتخب بر اساس رأی بیشتر و تا سقف سهم اختصاص یافته انتخاب می‌شوند. در مورد اختصاص کرسی به نامزدهای منفرد، پس از رتبه‌بندی کل نامزدها به ترتیب آرای بیشتر، نامزدهای منفردی که در رتبه نخست تا سقف کرسی‌ها قرار می‌گیرند، با رعایت سقف سهم نامزدهای منفرد،

به ترتیب رأی بالاتر به عنوان عضو منتخب شناخته می‌شوند. در هر مرحله در صورتی که تعداد آرای دو یا چند نامزد مساوی باشد، قرعه‌کشی سرنوشت کرسی را تعیین خواهد کرد.

توجه و اعتبار بخشی به نامزدهای حزبی در انتخابات شوراهای تا اندازه‌ای بوده که مقرر شده است در صورتی که عضوی از اعضای شورا به هر دلیلی از عضویت خارج شود، چنانچه آن عضو منتخبی از یک فهرست بوده باشد، عضو علی‌البدل به ترتیب از همان فهرست و در صورت عدم وجود عضو علی‌البدل از آن فهرست، عضو علی‌البدل با رأی بیشتر جایگزین می‌شود [۳۲]. به این ترتیب می‌توان انتظار داشت که در انتخابات‌های آتی شوراهای اسلامی فرایند انتخاب به صورت ترکیبی از انتخاب‌های حزبی و نامزدهای منفرد باشد.

۵. گروه‌های حزبی و قانونگذاری

شناسایی یا عدم شناسایی رسمی گروه‌های حزبی (فراکسیون‌ها) در مجلس تأثیر مستقیمی در تقویت یا تضعیف قدرت و کارایی حزب دارد. آمال نهایی احزاب سیاسی، کسب قدرت و امکان تصمیم‌گیری برای مدیریت کشور است. قدرت واقعی حزب در یک پارلمان زمانی متبلور می‌شود که نمایندگان منتخب آن بتوانند در داخل مجلس متشکل شوند و قوانین داخلی مجلس و مهم‌تر از آن قوانین بالادستی از این شکل و سازمان یافتگی حمایت کرده و امتیازاتی را برای آن لحاظ کنند.

تشکیل فراکسیون در مجلس شورای اسلامی یکی از سنت‌ها و عرف‌های معمول است. با اینکه در قوانین پایه و قانون آیین‌نامه داخلی مجلس از عنوان فراکسیون یا الفاظ معادل آن استفاده نشده است، اما در همه ادوار مجلس گروه‌هایی از نمایندگان مجلس تحت عنوان فراکسیون گردهم آمده و فعالیت کرده‌اند.

فراکسیون‌های مجلس شورای اسلامی لزوماً سیاسی و منتسب به حزب نیستند؛ بلکه برخی از آنها براساس موضوع خاصی مانند زنان، ورزش، حقوق بشر، معلولان و ... تشکیل می‌شوند. فراکسیون‌های مجلس شورای اسلامی در مواردی از این گستردگی و توان برخوردار بوده‌اند که در انتخاب هیئت رئیسه مجلس، تدوین و تصویب برخی قوانین، استیضاح وزرا و سؤال از رؤسای جمهور، نقش تأثیرگذار به اجرا بگذارند. علی‌رغم تأثیرگذاری فراکسیون‌های مجلس در فرایندهای داخلی آن، قوانین اعم از بالادستی، عادی یا داخل مجلس، آنها را به رسمیت نمی‌شناسند. هر چند که فقدان شناسایی در قوانین، مانع تشکیل و فعالیت فراکسیون‌ها در داخل مجلس شورای اسلامی نشده، با این حال ناشی از چنین فقدان، رسمیت جایگاه، قدرت قانونی و امتیازها و اختیارات رسمی از این گروه‌ها دریغ شده است. فراکسیون‌ها از امکان تشکیل و نقش‌آفرینی برخوردارند اما قانون‌پشتوانه آنها نیست و صرفاً براساس دستورالعمل مصوب هیئت رئیسه مجلس تشکیل می‌شوند و در عمل در حد اتحادهای شکننده نمایندگان به ایفای نقش می‌پردازند.

اگرچه دستورالعمل مصوب هیئت رئیسه مجلس به ساماندهی فراکسیون‌ها کمک کرده و معمولاً فراکسیون‌های تخصصی (مانند فراکسیون زنان، فراکسیون ورزش) تعداد بیشتری نسبت به فراکسیون‌های صرفاً سیاسی دارند، اما این دستورالعمل جایگاه قانونی مستحکمی ندارد و امتیازات نهادی چندانی (مانند سهم در هیئت رئیسه، زمان سخنرانی در صحن، بودجه و نیروی انسانی) به فراکسیون‌های سیاسی و حزبی اعطا نمی‌کند. این کمبود جایگاه قانونی، موجب شکنندگی و وابستگی فراکسیون‌های حزبی به اراده فردی نمایندگان می‌شود.



۶. مقایسه سیاست‌های حزبی در ایران، آلمان و ترکیه



برای درک جایگاه احزاب سیاسی در ایران، مقایسه‌ای با دو کشور آلمان (به‌عنوان نمونه یک دموکراسی پارلمانی پایدار و حزب‌محور) و ترکیه (به‌عنوان کشوری با ساختاری مشابه اما تجربه‌ای متفاوت در نوسان بین دموکراسی و اقتدارگرایی) مفید است. بنابراین برای آشنایی عمیق‌تر با نظام حزبی در آلمان و ترکیه، دو گزارش تفصیلی با شماره‌های مسلسل ۲۱۱۴۳ و ۲۱۲۴۱ توسط دفتر مطالعات سیاسی مرکز پژوهش‌های مجلس در سال ۱۴۰۴ منتشر شده است. مقایسه جایگاه احزاب سیاسی در ایران با این دو کشور در ابعاد کلیدی ذیل قابل انجام است.

۶-۱. رویکرد کلی سیاست‌های حزبی جایگاه قانونی احزاب

الف) ایران: اصل (۲۶) قانون اساسی احزاب را به شرط عدم نقض «اصول استقلال، آزادی، وحدت ملی، موازین اسلامی و اساس جمهوری اسلامی» به رسمیت می‌شناسد. اما در قوانین عادی، رویکرد غالب «کنترل‌گرا» و مبتنی بر «نظارت پیشینی» با تفسیرهای گسترده است.

ب) آلمان: قانون اساسی این کشور آزادی تأسیس احزاب را تضمین کرده، اما برای احزابی که قصد آسیب رساندن به نظام دموکراتیک آزاد یا براندازی آن را داشته باشند یا به خطر انداختن موجودیت جمهوری فدرال آلمان را دنبال کنند، ممنوعیت قائل شده است (ماده (۲۱) قانون اساسی).

رویکرد این کشور به احزاب سیاسی، «حمایتی-تنظیمی» بوده و هدف، حفظ دموکراسی از طریق تقویت احزاب به‌عنوان نهادهای مردمی است.

ج) ترکیه: قانون اساسی کشور ترکیه نیز تشکیل احزاب را آزاد می‌داند، اما محدودیت‌های شدیدی برای احزابی که تهدیدی بر «تمامیت ارضی کشور، حقوق بشر، اصول سکولاریسم، یا حاکمیت ملت» شناخته شوند، اعمال می‌کند. رویکرد این کشور در بیش از ۴۰ سال اخیر تلفیقی از آزادی نسبی در تشکیل و نظارت جدی بر فعالیت احزاب بوده است.

۶-۲. فرایند تأسیس و ثبت

الف) ایران: فرایند تأسیس و ثبت رسمی حزب در ایران فرایندی طولانی، مجوز محور و مبتنی بر صلاحیت‌سنجی پیشینی توسط کمیسیون ماده (۱۰) (متشکل از نمایندگان نهادهای حکومتی و نیز دو نماینده از میان دبیران کل احزاب بدون حق رأی) است. ارائه مرام‌نامه و اساسنامه با محتوای خاص و طی مراحل چندماهه اخذ مجوز موقت و دائم الزامی است.

ب) آلمان: در آلمان تشکیل حزب، فرایندی ساده و اعلامی (ثبتي) دارد. حزب اساسنامه و مرام‌نامه خود را به اداره فدرال آمار (به‌عنوان مرجع ثبت) ارائه می‌دهد. هیچ مجوز قبلی نیاز نیست. تنها در صورت سوءظن جدی به ضد دموکراتیک بودن حزب، دادگاه قانون اساسی فدرال می‌تواند پس از بررسی، آن را منحل اعلام کند.

ج) ترکیه: فرایندی نسبتاً پیچیده و مجوز محور است. احزاب باید ابتدا اساسنامه و برنامه خود را به وزارت کشور ارائه و پس از تأیید، تشکیل شوند. با این حال، دادگاه قانون اساسی ترکیه اختیار گسترده‌ای برای انحلال احزاب به اتهام نقض اصول سکولاریسم یا وحدت ملی داشته که به انحلال احزاب مهمی (مانند حزب رفاه، حزب دموکراتیک خلق‌ها) منجر شده است.

۶-۳. نظام انتخاباتی و نقش احزاب در آن

الف) ایران: نظام انتخاباتی مجلس شورای اسلامی اکثریتی دومرحله‌ای و نامزد محور است. احزاب تاکنون جایی در برگه رأی نداشتند. اصلاحات جدید (۱۴۰۲) امکان ارائه فهرست حزبی/ائتلافی را در حوزه‌های چندنماینده‌گی فراهم کرده، اما هنوز این سیستم کاملاً حزب‌محور نیست و رقابت فردی غالب است. همچنین انتخابات شوراهای محلی به موجب اصلاحاتی که انجام شده به سمت پذیرش فهرست‌های حزبی و نظام تناسبی در شهرهای بزرگ حرکت کرده است.

ب) آلمان: نظام انتخاباتی این کشور نظام ترکیبی براساس انتخاب تناسبی است. رأی‌دهندگان دو رأی می‌دهند: یکی برای نامزد حوزه (که ممکن

است فردی باشد) و یکی برای لیست حزبی در سطح ایالت. تخصیص نهایی کرسی‌های مجلس فدرال (بوندستاگ) عمدتاً براساس آرای لیست حزبی و با احتساب حدنصاب ۵ درصد (یا ۳ کرسی مستقیم) محاسبه می‌شود. این نظام کاملاً حزب‌محور است و بقا و قدرت احزاب را تضمین می‌کند.

ج) ترکیه: نظام انتخاباتی این کشور نیز نظام نمایندگی تناسبی با حدنصاب ملی ۷ درصد است. این حدنصاب بالا به‌عنوان یکی از سخت‌گیرانه‌ترین حدنصاب‌ها در جهان، به شدت حزب‌محور بوده اما هدف آن جلوگیری از پراکندگی کرسی‌ها و تقویت احزاب بزرگ و عمدتاً متمرکز است. این قانون به نفع احزاب مسلط (مانند حزب عدالت و توسعه) عمل کرده و ورود احزاب کوچک یا قومی به مجلس را دشوار می‌کند.

۴-۶. حمایت مالی دولتی و شفافیت

الف) ایران: کمک مالی دولتی به احزاب در قانون ۱۳۹۵ پیش‌بینی شد و از سال ۱۳۹۷ بودجه‌ای محدود به آن اختصاص یافته است. اما سازوکار دقیق، میزان و توزیع عادلانه آن چندان شفاف و گسترده نیست. تأکید اصلی قوانین بر ممنوعیت دریافت کمک از خارج و ثبت درآمد و هزینه است.

ب) آلمان: در این کشور سیستم گسترده و شفاف حمایت مالی دولتی وجود دارد که براساس عملکرد انتخاباتی (آرا و کرسی‌های کسب شده) و کمک‌های اعضا و حامیان حزب اعمال می‌شود. تمام درآمدها و هزینه‌ها باید به‌طور دقیق افشا و توسط مراجع مستقل حسابرسی شود. این سیستم به استقلال نسبی احزاب و رقابت عادلانه کمک می‌کند.

ج) ترکیه: کمک مالی دولتی به احزاب براساس آرای کسب شده در انتخابات سراسری توزیع می‌شود. با این حال، انتقادات زیادی درباره عدم شفافیت منابع مالی احزاب، به‌ویژه احزاب بزرگ و استفاده از منابع دولتی به نفع حزب حاکم وجود دارد.

۵-۶. سازمان داخلی احزاب و دموکراسی درون حزبی

الف) ایران: قانون جدید (۱۳۹۵) حداقلی از ساختار (مانند مجمع عمومی، شورای مرکزی) را الزامی کرده، اما هیچ الزام قانونی برای رعایت دموکراسی درون حزبی (مانند انتخابات داخلی، حق رأی برابر اعضا، شیوه انتخاب نامزدهای انتخاباتی) وجود ندارد. این امر به شخصی‌سازی و عدم شفافیت درونی دامن می‌زند.

ب) آلمان: قانون احزاب آلمان ساختارهای داخلی را به‌طور دقیق تنظیم می‌کند. احزاب بزرگ در این کشور به‌طور سنتی ساختارهای بوروکراتیک پیچیده و دموکراتیکی دارند. انتخاب رهبران و نامزدهای انتخاباتی اغلب از طریق کنگره‌های حزبی و با مشارکت اعضا انجام می‌شود.

ج) ترکیه: بسیاری از احزاب ترکیه، به‌ویژه احزاب بزرگ، ساختارهای بسیار متمرکز و رهبرمحور دارند. رهبران حزب اغلب کنترل گسترده‌ای بر امور حزب، مانند انتخاب نامزدها، دارند، با این حال قوانین حزبی این کشور از حداقلی دموکراسی درون حزبی به‌ویژه انتخابات نامزدهای انتخاباتی و حق رأی برابر حمایت می‌کنند.

جدول ۲. مقایسه رویکردهای کشورهای درخصوص سازمان داخلی و دموکراسی درون حزبی

ترکیه	آلمان	ایران	ویژگی
آزادی نسبی با نظارت پسینی جدی	تنظیم‌گر-حمایتی، مبتنی بر دفاع از دموکراسی	کنترل‌گرا، مبتنی بر نظارت پیشینی	رویکرد کلی
ثبت اجباری با شرایط زیاد	ثبت‌محور / ثبت اختیاری	مجوزمحور	تأسیس حزب
حزب‌محور	حزب‌محور	نامزدمحور	نقش حزب در انتخابات
حمایت مالی جدی	حمایت مالی جدی و شفاف	عدم حمایت مالی جدی	حمایت مالی دولتی
تمرکزگرایی / الزام ساختاری و دموکراسی درون حزبی	الزام ساختاری و دموکراسی درون حزبی در صورت شرکت حزب در انتخابات	الزامات حداقلی ساختاری / عدم الزام به دموکراسی درون حزبی	ساختار و دموکراسی درون حزبی

مأخذ: یافته‌های گزارش.



مقایسه‌ها نشان می‌دهد که آلمان با طراحی نهادهای حامی (قانون ساده تأسیس، نظام انتخاباتی تناسبی حزب‌محور، حمایت مالی گسترده و شفاف)، احزاب را به ستون‌های اصلی دموکراسی خود تبدیل کرده است. نظام سیاسی ترکیه را می‌توان در زمره نظام‌های «کنترل‌گرا با آزادی نسبی» طبقه‌بندی کرد. از یک سو، احزاب در ترکیه آزادی بیشتری نسبت به ایران برای تأسیس و شرکت در انتخابات دارند و نظام انتخاباتی آن حزب‌محور است. از سوی دیگر، حدنصاب بالای ۷ درصد (که تا سال ۲۰۲۲ معادل ۱۰ درصد بود) و انحلال مکرر احزاب توسط دادگاه قانون اساسی، نشانه‌هایی از رویکرد کنترل‌گرایانه و ناپایداری نهادی است. ایران در این طیف، در سمت کنترل‌گرایی و نظارت پیشینی شدیدتر قرار دارد. اصلاحات اخیر در قوانین انتخابات ایران نشان‌دهنده درک ضرورت شکل‌گیری تحزب است، اما این اصلاحات تا زمانی که در چارچوب کلی رویکرد مجوزمحور و نظارت پیشینی شدید باقی بمانند و با بازطراحی اساسی نظام انتخاباتی به سمت حزب‌محوری واقعی همراه نشوند، تأثیر محدودی در ایجاد نظام حزبی پویا خواهند داشت.

۷. نتیجه‌گیری و پیشنهادهای سیاستی

بررسی جامع ساز و کارهای قانونی و نهادی حاکم بر احزاب سیاسی و نظام انتخابات در ایران، در مقایسه با نمونه‌های آلمان و ترکیه، به وضوح نشان می‌دهد که ضعف ساختاری و کارکردی احزاب در ایران، ریشه در طراحی و سیاستگذاری‌های نهادی دارد، نه صرفاً در عوامل فرهنگی یا تاریخی. در حالی که احزاب در نظریه‌های سیاسی دموکراسی، موتور محرک تجمیع خواست‌ها، گزینش کارگزاران، رقابت مسالمت‌آمیز و نظارت بر قدرت شناخته می‌شوند، جایگاه آنها در منظومه حقوقی و اجرایی ایران عمدتاً حاشیه‌ای، تابع و کنترل شده است. یافته‌های کلیدی گزارش عبارت‌اند از:

(الف) چارچوب قانونی محدودکننده: علی‌رغم شناسایی رسمی احزاب در قانون اساسی، قوانین عادی (به‌ویژه قانون ۱۳۹۵) با اتخاذ رویکرد مجوزمحور و نظارت پیشینی، فرایند تأسیس را به کاری پیچیده تبدیل کرده‌اند. قانون احزاب سیاسی فضای تفسیر دلخواه و محدودکننده را برای نهادهای ناظر (مانند کمیسیون ماده (۱۰)) باز می‌گذارد و امکان شکل‌گیری احزاب مستقل با اندیشه‌های مدیریتی متنوع را کاهش می‌دهد.

(ب) نظام انتخاباتی نامزدمحور: هسته اصلی حاشیه‌نشینی احزاب، در نظام انتخاباتی اکثریتی دومرحله‌ای و نامزدمحور نهفته است. این نظام، انگیزه‌های قدرتمندی برای کنشگران سیاسی ایجاد می‌کند تا برای کسب کرسی، بر سرمایه شخصی، شبکه‌های قومی و محلی، یا حمایت جناحی تکیه کنند، نه بر برنامه‌ریزی، سازمان‌دهی و مسئولیت‌پذیری حزبی. اگرچه اصلاحات اخیر گام‌هایی به سوی پذیرش فهرست‌های حزبی برداشته، اما این تغییرات هنوز بنیادی نبوده و نظام انتخاباتی همچنان بر محور نامزدهای فردی می‌چرخد.

(ج) فقدان پشتوانه نهادی در قوای حکومتی: احزاب سیاسی حتی در صورت ورود به مجلس شورای اسلامی، از پشتوانه قانونی و امتیازات نهادی لازم برای اثرگذاری منسجم برخوردار نیستند. عدم شناسایی رسمی فراکسیون‌های حزبی در آیین‌نامه داخلی مجلس، فقدان تخصیص کرسی‌های هیئت رئیسه یا زمان صحن براساس قدرت حزبی، و نادیده گرفتن آنها در فرایندهای مهم داخل مجلس قدرت چانه‌زنی و مسئولیت‌پذیری آنها را عملاً خنثی می‌کند.

(د) حمایت مالی ناکافی و غیرشفاف: سیستم حمایت مالی دولتی از احزاب سیاسی هنوز نوپا، محدود و فاقد شفافیت و قاعده‌مندی کارآمد است. این امر احزاب سیاسی را به سمت جست‌وجوی منابع مالی نامشروع یا وابستگی به نهادهای خاص سوق داده و استقلال و رقابت عادلانه را تضعیف می‌کند. تجربه موفق آلمان و نسبتاً موفق ترکیه ثابت می‌کند که تقویت نهاد احزاب، محصول یک طراحی هوشمندانه نهادی است که در آن قانون اساسی حامی، نظام انتخاباتی حزب‌محور، قوانین ساده تأسیس، حمایت مالی شفاف و رسمیت بخشیدن به نقش احزاب در ساختار حکومت، دست به دست هم می‌دهند. تجربه هر دو کشور نشان می‌دهد که ساز و کارهای مناسب برای ورود رسمی احزاب سیاسی به رقابت‌های انتخاباتی و سهم‌شدن آنها در کرسی‌های پارلمان تقویت احزاب و نظام قانونگذاری و اجرا را توأمان برای این کشورها به ارمغان آورده است. لذا می‌توان مدعی شد که آینده تحزب در ایران در گرو یک انتخاب راهبردی است. آیا خواهان حفظ وضع موجود با احزاب ضعیف، شخص‌محور و نمایشی

هستیم که کارویژه‌های اصلی یک نظام حزبی را انجام نمی‌دهند، یا به دنبال بازتعریف نقش احزاب به عنوان بازوان تخصصی، پاسخگو و رقابت‌پذیر برای جلب مشارکت مردمی و مدیریت امور کشور هستیم؟

اگر گزینه دوم مورد نظر باشد، بازنگری اساسی در قوانین و سیاست‌های حزبی و انتخاباتی، نه اصلاحات مقطعی و صوری، اجتناب‌ناپذیر است. این بازنگری باید در جهت حذف رویکرد نظارت پیشینی سلیقه‌ای، ساده‌سازی شدید فرایند ثبت احزاب، تغییر نظام انتخاباتی مجلس به سمت ترکیبی از نامزدی فردی و حزبی با محوریت فهرست‌های حزبی، رسمیت‌بخشی و توانمندسازی فراکسیون‌های حزبی در مجلس، و ایجاد نظام شفاف، عادلانه و کارآمد حمایت مالی دولتی باشد.

تنها در این صورت است که می‌توان امیدوار بود احزاب سیاسی در ایران از حاشیه به متن مدیریت کشور نقل مکان کنند، رقابت سیاسی را از حالت شخصی و حذفی به رقابت برنامه‌محور و مسالمت‌آمیز تبدیل کنند، و در نهایت، به پل ارتباطی مؤثر بین ملت و حکومت و ضامن پویایی و ثبات نظام سیاسی بدل شوند. در این راستا پیشنهادهایی به شرح ذیل قابل ارائه است.

۱ گذار از نظارت پیشینی به نظارت پسینی: تغییر رویکرد اصلی از «مجاز محوری»، به «ثبت اعلامی» ساده. نقش دولت باید ثبت مشخصات و اساسنامه احزاب باشد، نه داوری درباره محتوا و صلاحیت اعضا پیش از فعالیت. نظارت باید بر عملکرد و اقدام‌های عملی حزب پس از تشکیل متمرکز باشد و توسط نهادهای بی‌طرف (ترجیحاً قضایی) صورت گیرد. بدیهی است قانون عادی در چارچوب ترسیم شده قانون اساسی شرایطی را برای فعالین سیاسی اعم از احزاب یا اشخاص عضو آن وضع کرده و نهاد ثبت‌کننده باید شرایط احزاب و گروه‌ها را تطبیق داده و آنها را ثبت یابد. بنابراین پیشنهاد گذار از نظارت پیشینی به نظارت پسینی به هیچ وجه به معنای پذیرش تأسیس حزب توسط «هر فرد و گروهی با هر سابقه‌ای» نیست. تجربه تاریخی ایران نشان داده است که برخی از گروه‌های سیاسی با سابقه اقدام علیه امنیت ملی یا وابستگی به بیگانگان، تهدیدی برای ثبات سیاسی بوده‌اند و محرومیت چنین اشخاصی ضرورت داشته است. پیشنهاد مشخص این گزارش آن است که:

- شرایط احراز صلاحیت مؤسسان و اعضای احزاب باید شفاف‌تر، عینی‌تر و مبتنی بر احکام قطعی دادگاه باشد، نه ارزیابی‌های سلیقه‌ای و پنهان.
- مرجع صلاحیت‌دار برای تشخیص تخلفات حزبی و اعمال مجازات، یک نهاد قضایی مستقل باشد، نه کمیسیون اداری-سیاسی.
- افراد دارای سابقه محکومیت قطعی در دادگاه برای اقدام علیه امنیت ملی یا محکومیت‌های مؤثر کیفری، بر پایه سوابق قضایی خود از تأسیس یا عضویت در احزاب محروم خواهند بود.

۲ بازنگری در نوع و اختیارات نهادهای متولی امور احزاب سیاسی: مطلوب است که کمیسیون ماده (۱۰) قانون احزاب حذف شود و به جای آن، اداره‌ای در دفتر انتخابات وزارت کشور به نام اداره ثبت احزاب سیاسی برای اخذ و تطبیق مدارک احزاب با قانون و ثبت آنها در دفتر خاصی به نام دفتر ثبت و نظارت بر فعالیت‌ها و تخلفات احزاب (نه جرائم) تشکیل شود. همچنین نظارت بر جرائم آنها در اختیار دادستان کل و دادستانی استان‌ها و رسیدگی به این جرائم و صدور حکم نسبت به آن بر عهده دیوان عالی کشور قرار داده شود.

۳ شفاف‌سازی و عینیت‌بخشی به معیارها: تعریف دقیق، عینی و غیرقابل تفسیر مفاهیم کلیدی مانند «موازن اسلامی» و «نقض وحدت ملی» در قوانین عادی. این امر فضای تفسیر سلیقه‌ای را محدود و امکان پیش‌بینی‌پذیری را برای کنشگران سیاسی افزایش می‌دهد.

۴ اصلاح نظام انتخاباتی مجلس: حرکت به سمت یک نظام انتخاباتی حزب‌محور که در آن اختیار به رأی‌دهندگان داده شود که یا به فهرست‌های حزبی، یا به نامزدهای منفرد و یا به ترکیبی از هر دو رأی بدهند. این امر انگیزه شکل‌گیری احزاب برنامه‌محور ملی را تقویت می‌کند.

۵ رسمیت‌بخشی و توانمندسازی فراکسیون‌های حزبی در مجلس: بازنگری در آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی برای شناسایی رسمی فراکسیون‌های حزبی، تخصیص امتیازاتی نظیر زمان سخنرانی در صحن، سهیم شدن در هیئت رئیسه مجلس و کمیسیون‌ها براساس تعداد اعضا، و اختصاص بودجه و امکانات اداری حداقلی به آنها.

۶ ایجاد نظام شفاف، عادلانه و کارآمد حمایت مالی دولتی: طراحی سازوکاری شفاف برای تخصیص کمک‌های مالی دولتی به احزاب براساس معیارهای عینی مانند تعداد آرای کسب شده در آخرین انتخابات سراسری، تعداد کرسی‌های حزب یا ائتلاف حزبی در مجلس. تأسیس نهاد مستقل نظارتی بر تأمین مالی و هزینه‌کرد احزاب با گزارش‌دهی عمومی دوره‌ای.



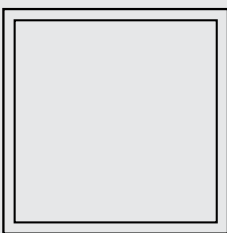
- ۷ **ترویج دموکراسی درون حزبی از طریق قانون:** الزام احزاب در اساسنامه خود به رعایت اصولی مانند انتخابات دوره‌ای رهبران و مدیران، حق رأی برابر اعضا، شفافیت در گزینش نامزدهای انتخاباتی و گزینش نامزدها از طریق انتخابات در شعبات و مکانیسم‌های پاسخگویی داخلی. این امر از شخصی شدن و فساد درون احزاب جلوگیری می‌کند و انگیزه اشخاص برای عضویت در احزاب و فعالیت حزبی را افزایش می‌دهد.
- ۸ **توسعه سازوکارهای حزبی در سطح محلی:** تعمیم امکان ارائه فهرست‌های حزبی در انتخابات شوراهای اسلامی به همه شهرها (نه فقط بالای ۵۰۰ هزار نفر) و تقویت نقش احزاب در فرایند انتخاب شهرداران و دهیاران، تا احزاب از پایه‌ای‌ترین سطح حکمرانی تجربه و مسئولیت‌پذیری کسب کنند.

منابع و مآخذ

- [1] Dalton, Russell J. & Weldon, Steven A. (2005), Public Images of Political Parties: A Necessary Evil?, West European Politics, Vol. 28, No. 5, 931–951.
- [۲] آلموند، گابریل، پاول، بینگهام، مونت، رابرت (۱۳۷۷). چارچوبی نظری برای بررسی سیاست تطبیقی، ترجمه علیرضا طیب، تهران، مرکز آموزش مدیریت دولتی.
- [۳] کروتی، ویلیام (۱۳۹۵)، «دگرگونی‌های حزبی: آمریکا و اروپای غربی»، در: ریچارد اس. کاتز و ویلیام کروتی، دانشنامه سیاست حزبی، مترجمان: محسن میردامادی و علیرضا بهشتی شیرازی، تهران، روزنه، صص. ۵۹۸–۶۱۹.
- [۴] هانتینگتون، ساموئل (۱۳۸۲)، سازمان سیاسی در جوامع دستخوش دگرگونی، مترجم: محسن ثلاثی، تهران، نشر علم.
- [۵] نودری، حسینعلی (۱۳۸۱)، احزاب سیاسی و نظام‌های حزبی، تهران، نشر گستره.
- [۶] نظری، علی‌اشرف (۱۳۹۰)، «احزاب سیاسی و هویت ملی؛ تأملی در کارکردها و چشم‌اندازها»، فصلنامه مطالعات ملی، شماره پیاپی ۴۵، سال دوازدهم، شماره ۱، صص. ۷۳–۹۸.
- [۷] مسعودنیا، حسین و داوود نجفی (۱۳۹۰)، «احزاب و توسعه سیاسی در ایران؛ چالش‌ها و راهکارها»، مجله علمی تخصصی پژوهش‌های سیاسی، سال اول، شماره ۲، صص. ۱۰۷–۱۲۶.
- [۸] امین‌زاده، محسن (۱۳۸۷)، «ظهور احزاب سیاسی در عصر مشروطیت در ایران»، فرهنگ، شماره ۶۷، صص. ۱–۵۴.
- [۹] دلفروز، محمدتقی (۱۳۹۳)، «شاخص‌های نظام حزبی مطلوب و وضعیت کنونی احزاب در جمهوری اسلامی ایران»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۱۳۶۹۳، برگرفته از: rc.majlis.ir/fa/report/show/888543
- [۱۰] گاوچا، آنیکا (۱۳۹۵)، احزاب سیاسی و انتخابات: قانونگذاری برای دموکراسی نمایندگی، مترجمان: ابودر گوه‌ری مقدم و داوود کریمی‌پور، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- [۱۱] حسینی‌زاده، سیدمحمدعلی (۱۳۹۱)، «از نهادگرایی تا گفت‌وگو: درآمدی بر کاربرد نظریه‌های نهادگرایی در علوم سیاسی»، فصلنامه علوم سیاسی، سال پانزدهم، شماره ۶۰، صص. ۸۳–۱۰۹.
- [۱۲] خیری‌اصل، خیراله (۱۴۰۴)، سازوکار ورود احزاب سیاسی به قوای مقننه و مجریه (۱): مطالعه موردی آلمان، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۲۱۱۴۳.
- [13] Avnon, D. (1995). "Parties laws in democratic systems of government". The Journal of Legislative Studies, 1(2), 283-300.
- [14] Karvonen, Laury (2007). "Legislation on Political Parties; A Global Comparison", Party Politics Vol. 13, No. 4, 437–455.
- [۱۵] قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۵۸/۰۹/۱۲ همه‌پرسی: <https://qavanin.ir/Law/TreeText/?IDS=6623702055317218729>
- [۱۶] قانون فعالیت احزاب، جمعیت‌ها و انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته شده، مصوب ۱۳۶۰/۰۶/۰۷: <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/90226>
- [۱۷] قانون نحوه فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی، مصوب ۱۳۹۴/۱۱/۰۴: <https://qavanin.ir/Law/TreeText/?IDS=3778800062959947730>

- [۱۸] محسنی، فرید و حسام ابراهیموند (۱۳۹۶)، مسئولیت کیفری احزاب سیاسی در حقوق ایران. مجله حقوقی دادگستری، ۸۱ (۹۸)، ۲۰۱-۲۲۶.
doi: 10.22106/jlj.2017.26780.
- [۱۹] هاشمی، سیدمحمد (۱۳۸۴)، حقوق بشر و آزادی‌های اساسی، تهران، نشر میزان، چاپ اول.
- [۲۰] فتحی، محمد (۱۳۹۳)، «بررسی اصل (۲۶)»، پژوهشکده شورای نگهبان، شماره مسلسل: ۱۳۹۳۰۱۳۱.
- [۲۱] آیین‌نامه اجرایی فعالیت احزاب، جمعیت‌ها، انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی و اقلیت‌های دینی مربوط به قانون مصوب ۱۳۶۰/۰۶/۰۷، مصوب ۱۳۶۲/۰۷/۱۰، با اصلاحات و الحاقات بعدی:
<https://qavanin.ir/Law/TreeText/?IDS=17916235687644296243>.
- [۲۲] توحیدی، مرجان (۱۳۹۳)، مخاطرات قانون احزاب، روزنامه شرق، سه‌شنبه ۱۳۹۳/۰۴/۳۱، در:
<http://www.sharghdaily.ir/fa/main/page/457/6/>.
- [۲۳] گر جی، علی‌اکبر (۱۳۹۳)، بررسی طرح نحوه فعالیت احزاب در گفت‌وگو با علی‌اکبر گر جی، شنبه ۱۱ مردادماه ۱۳۹۳، در
<http://www.tejaratefarda.com/>.
- [۲۴] رنجبر، احمد (۱۳۸۷)، «تأمین مالی احزاب سیاسی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۹۳۱۸، برگرفته از:
rc.majlis.ir/fa/mrc_report/show/738831.
- [۲۵] فیرحی، داوود (۱۳۹۶)، فقه و حکمرانی حزبی، تهران، نشر نی.
- [۲۶] رضایی، علی (۱۳۹۶)، «احزاب دوباره بودجه دار شدند»، روزنامه ایران، شماره ۶۶۶۴، تاریخ ۱۳۹۶/۰۹/۲۱، ص. ۲.
- [27] <https://www.icana.ir/Fa/News/427359/1398/03/1813:26:21>.
- [۲۸] مظهری، محمد، آریین قاسمی و فرزاد جنگجوی (خراطا) (۱۳۹۷)، «محدودیت‌های آزادی احزاب: همسنجی قانون اساسی ایران و فرانسه»، فصلنامه حقوق پزشکی، سال دوازدهم، شماره ۴۶، پاییز ۱۳۹۷، ص. ۳۵-۶۷.
- [۲۹] بزرگمهری، مجید (۱۳۸۵)، بررسی تطبیقی نظام انتخاباتی جمهوری اسلامی ایران و جمهوری فرانسه، تهران، مرکز اسناد انقلاب اسلامی.
- [۳۰] رفیعی قهساره، ابوذر (۱۳۹۲)، «نظام انتخاباتی مجلس شورای اسلامی و پیامدهای آن»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۱۳۰۸۸، برگرفته از:
rc.majlis.ir/fa/mrc_report/show/851626.
- [۳۱] قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی، مصوب ۱۳۷۸/۰۹/۰۷، با اصلاحات و الحاقات بعدی:
<https://qavanin.ir/Law/TreeText/?IDS=5311768141758423579>.
- [۳۲] قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران [قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران و دهیاران]، مصوب ۱۳۷۵/۰۳/۰۱، مجلس شورای اسلامی:
<https://qavanin.ir/Law/TreeText/?IDS=16203143903110837217>.

عنوان: سازوکار مشارکت احزاب سیاسی در سیاستگذاری و اجرا (۳): مطالعه موردی ایران



Doi: 10.22034/mrc.report.21639

Permanent Link:

Publisher: Islamic Parliament Research Center of Iran

گزیده سیاستی

رویکرد سیاستگذاری‌های حزبی کشور اولاً باید از نظارت پیشینی و اخذ مجوز به سمت نظارت پسینی و ثبت اعلامی، تحول پیدا کند، ثانياً باید سازوکارهای ورود احزاب سیاسی به عرصه سیاست عملی، از طریق رقابت در انتخابات، تسهیل شود.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir