

آسیب‌شناسی توسعه احزاب در ایران با تأکید بر فرایند اساسی‌سازی تحزب سیاسی

مونا احمدی^۱، مهدی شعبان‌نیا منصور^۲✉، اسداله یآوری^۳، ناصرعلی منصوریان^۴

چکیده

زمینه و هدف: فعالیت احزاب سیاسی در ایران، تاریخ قابل توجهی دارد و حداقل هم‌زمان با انقلاب مشروطه، اولین احزاب شروع به فعالیت کرده‌اند. با این حال، نگرشی به وضعیت احزاب سیاسی ایران نشان می‌دهد آنها در حیات سیاسی کشور نقش چندانی ندارند و نتوانسته‌اند در نظام حکمرانی کشور، جایگاهی برای خود کسب نمایند. در این پژوهش تلاش شده با بررسی مفهوم اساسی‌سازی و نقش آن در حمایت و ارتقای تحزب سیاسی، به بررسی چالش‌هایی بپردازد که نظام حقوق اساسی ایران چه در دوره مشروطه و چه در دوره جمهوری اسلامی در عرصه تحزب سیاسی با آنها مواجه است.

روش: روشی که در این مقاله به کار گرفته شده است، روش تحلیلی-تاریخی است و داده‌ها و اطلاعات خام از طریق مطالعه کتابخانه‌ای گردآوری شده است.

یافته‌ها و نتایج: با آنکه در نوشته‌های مختلف، تحلیل‌های متفاوتی درباره علل ضعف احزاب سیاسی ایران ذکر شده است، اما آنچه در این میان مغفول می‌باشد، این واقعیت است که فرایند اساسی‌سازی احزاب سیاسی در کشور از همان دوره مشروطه دارای آسیب‌هایی بوده است. با آنکه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در مقایسه با قانون اساسی مشروطه عملکرد بهتری درباره احزاب سیاسی داشته و آزادی تحزب را پذیرفته است، اما سکوت قانون اساسی درباره برخی از مهم‌ترین مسائل مربوط به احزاب سیاسی به شرحی که گذشت، باعث شده تحزب سیاسی فاقد تضمینات لازم باشد.

کلیدواژه‌ها: احزاب سیاسی، اساسی‌سازی، قانون اساسی، سیاست.

* استناددهی (APA): احمدی، مونا؛ شعبان‌نیا منصور، مهدی یآوری، اسداله؛ منصوریان، ناصرعلی. (۱۴۰۰). آسیب‌شناسی توسعه احزاب در ایران با تأکید بر فرایند اساسی‌سازی تحزب سیاسی. *تحقیقات حقوقی بین‌المللی*، ۱۴(۵۳)، ۳۲۵-۳۴۲. http://alr.iauctb.ac.ir/article_689815.html

۱. گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق، واحد تهران مرکزی، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران.

رایانامه: ahmadi.monaa@gmail.com

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

رایانامه: mehdi.shabannia@gmail.com

۳. گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران.

رایانامه: yavariamir@hotmail.com

۴. گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران.

رایانامه: Nasser.a.mansourian@gmail.com



مقدمه

فعالیت احزاب سیاسی پیشینه بلندی در ایران دارد. اگر گفته مورس دوورژه را بپذیریم که در سال ۱۸۵۰ به جز ایالات متحده آمریکا هیچ کشوری دارای حزب سیاسی به معنای نوین آن نبود (مدنی، ۱۳۸۶) باید اذعان کرد که ایران یکی از نخستین کشورهایی می‌باشد که در آن، تحزب و حزب‌گرایی مطرح شده است. چراکه مدتی قبل از انقلاب مشروطه و قدر متیقن، از آغازین سال‌های قرن بیستم، رگه‌هایی از تحزب را می‌توان در این کشور شناسایی کرد. در طول این سال‌ها، در گوشه و کنار کشور انجمن‌های متعددی تشکیل شده بودند که در آنها، مسائل مختلف اجتماعی، فرهنگی، سیاسی و به‌طور کلی، مسائلی مطرح می‌شد که اصولاً مد نظر احزاب قرار می‌گیرد. این انجمن‌ها به عنوان رهاورد سفرهای مأموران، سفرا، محصلین و مترددین به اروپا، از دوره ناصری در گروه‌های دوازده تا پانزده نفری تشکیل شده و به صورت دوره‌ای در منازل اعضا منعقد می‌شدند و درباره مباحث اجتماعی و سیاسی گفت و شنود کرده و گاه تصمیمات اجرایی اتخاذ می‌کردند (زیباکلام و مقتدایی، ۱۳۹۳: ۱۴).

علی‌رغم این پیشینه بلند، تحزب سیاسی در ایران نتوانست آن‌گونه که بایسته و شایسته است، شکل بگیرد. به‌عبارت دیگر، بررسی سابقه و وضع کنونی احزاب سیاسی نشان می‌دهد که آنها نتوانسته‌اند به بازیگران اصلی عرصه سیاست در کشور تبدیل شوند. مقایسه شهودی و غیردقیق احزاب سیاسی ایران با احزابی که در کشورهایی همچون انگلستان و ایالات متحده آمریکا شکل گرفته است، نشان می‌دهد که احزاب ایرانی فاقد همان جایگاه و تأثیرگذاری هستند و نتوانسته‌اند ارتباط مستقیمی با نظام حکمرانی کشور ایجاد کنند. در حقیقت، به نظر می‌رسد حداقل از نظر برخی ناظران، احزاب سیاسی در ایران در روزهای انتخابات فعال می‌شوند و بعد از آن، فعالیتی از آنها مشاهده نمی‌شود تا انتخابات بعدی. حتی در مواردی که برخی از نامزدها به خاطر حمایت‌های حزبی بر سر کار آمده‌اند، بعد از اتمام انتخابات رابطه مشخصی با حزب حامی خود برقرار نکرده (زیباکلام و مقتدایی، ۱۳۹۳: ۲۱) و ممکن است حتی برخلاف خواسته حزب مزبور عمل کنند.

در ریشه‌شناسی علل ضعف و ناپایداری اقتدار احزاب در ایران، عوامل متعددی ذکر شده است. بشیریه در کتاب خود، موانع توسعه سیاسی در ایران، به سه مورد از موانع عمده توسعه احزاب سیاسی در ایران اشاره کرده است: تمرکز منابع قدرت، چندپارگی‌های اجتماعی و فرهنگی و درنهایت فرهنگ سیاسی حاکم (بشیریه).

منوچهر ثابتی و همکاران (۱۳۹۷)، طی مقاله‌ای با موضوع «بررسی موانع نهادمندی احزاب عصر مشروطه در فرهنگی سیاسی ایران»، وجود نظام سیاسی پادشاهی، فرهنگ سیاسی سنتی، اقتصاد معیشتی و وابستگی روشنفکران را از جمله موانع نهادمندی احزاب در عصر مشروطه شناسایی کرده است.

مرتضی سالمی قمصری (۱۳۸۶)، در مقاله «موانع فرهنگی تخبز در ایران؛ دوره اول تخبز» به این نکته اشاره کرده است که احزاب سیاسی در ایران در زمانی متولد شدند که ابتداً متعلق به آنها نبود و به همین خاطر در دوره مشروطه و به‌طور دقیق‌تر، در دوره دوم مجلس شورای ملی نتوانستند کارکرد مناسبی از خود ارائه کنند و به آلت دست دولت تبدیل شدند.

مجید عباس زاده مرزبالی (۱۳۹۲)، در مقاله خود با عنوان «عدم رشد احزاب و تأثیر آن در شکل‌گیری توسعه‌نیافتگی سیاسی در عصر پهلوی دوم»، نوع نظام سیاسی آن دوره را مانعی مهم بر سر رشد و توسعه احزاب سیاسی در ایران می‌داند.

آنچه در این میان مورد غفلت نویسندگان و پژوهشگران مختلف قرار گرفته و پژوهش مستقلی در آن خصوص انجام نداده‌اند، موانع حقوقی و قانونی می‌باشد و به‌ویژه موانع ناشی از فرایند اساسی‌سازی تخبز سیاسی در کشور است. بدین معنا که علی‌رغم نقش مهمی که احزاب سیاسی در صحنه سیاسی کشور بازی می‌کنند، قانون اساسی مشروطه ایران که اصلاً اشاره به مقوله احزاب نداشته است و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز احزاب سیاسی را در کنار نهادهایی همچون انجمن‌های صنفی و اقلیت‌های دینی نهاده و صرفاً به اصل آزادی فعالیت آنها پرداخته و ضمانت اجرایی برای تضمین عملی این آزادی در فعالیت‌های حزبی قرار نداده است.

این در حالی است که در قوانین اساسی جدیدتری که در برخی از کشورها به تصویب رسیده است؛ با شناسایی اهمیت فعالیت‌های حزبی فضای بیشتری از قانون اساسی به احزاب اختصاص پیدا کرده است. همچنین، تعدادی از قوانین اساسی جدیدتر، حمایت‌های بیشتری از فعالیت حزبی کرده و مقررات دقیق‌تری در ارتباط با جایگاه احزاب و نوع روابط آنها با نظام حکمرانی بیان کرده‌اند؛ چراکه به این امر متفطن شده‌اند که در غیاب چنین مقرراتی، احزاب بزرگ‌تر که دارای قدرت سیاسی هستند ممکن است، حقوق احزاب کوچک‌تر را محدود کرده و به تدریج با ایجاد استبداد اکثریت، آنها را خانه‌نشین کنند.

۱. مفهوم و عناصر اساسی‌سازی احزاب سیاسی

هرچند مفهوم اساسی‌سازی^۱ در بسترها و مباحث مختلف، ممکن است معانی گوناگونی داشته باشد (دیسانت^۲، ۲۰۱۹: ۸۰)؛ به‌عنوان مثال، از نظر برخی حقوقدانان، اساسی‌سازی عبارت است از یک فرایند تغییر و تحول که به سبب رخنه و نفوذ هنجارهای اساسی در گرایش‌های مختلف حقوق و در نتیجه آغشتن مجموعه نظم حقوقی به این هنجارها به وجود می‌آید (تقی‌زاده، ۱۳۸۶). به‌عبارت دیگر، از این منظر، اساسی‌سازی به معنای توسعه اصول و قواعد حقوق اساسی به سایر رشته‌های حقوق مانند حقوق اداری یا حقوق تجارت است؛ اما در این پژوهش، به معنای تلاش برای تضمین

1. constitutionalization
2. Disant

مفاهیم، اصول و ارزش‌های موجود در یک حوزه خاص مانند حقوق خصوصی یا حقوق اداری به کار برده می‌شود. در این معنا، از طریق اساسی‌سازی، مفاهیم، اصول و ارزش‌ها از ضمانت اجرایی بیشتری برخوردار می‌شوند و تا حدودی از دسترس نهادهای سیاسی خارج می‌شوند. به عبارت دیگر، در اساسی‌سازی از نحوه و فرایند تضمین ارزش‌ها در برابر دست‌اندازی‌های قوای مختلف حکومت اعم از مقننه، مجریه و قضائیه سخن گفته می‌شود. هنگامی که اساسی‌سازی صورت پذیرد، قوه مقننه هنگام وضع قوانین باید به الزاماتی که در سطح حقوق اساسی شناسایی شده است، توجه کند. قوای قضائیه و مجریه نیز به طریق اولی، هنگامی که به قضاوت یا اجرا می‌پردازند، باید الزاماتی را که در سطح حقوق اساسی مطرح شده‌اند، در نظر داشته باشند.

منظور از الزاماتی که در سطح حقوق اساسی شناسایی می‌شود، اعم از مواردی است که در متن قانون اساسی ذکر شده است و شامل مواردی که ارزشی برابر یا هم‌سطح با قانون اساسی دارند نیز می‌شود؛ مانند تفاسیر رسمی از قانون اساسی و یا آراء صادره توسط دادگاه یا شورای قانون اساسی. از آنجا که رعایت این الزامات، به مثابه تبعیت از قانون اساسی است؛ در نظام‌هایی که مبتنی بر حاکمیت قانون اساسی هستند، همه قوای کشور باید از این الزامات پیروی کنند.

به لحاظ سنتی، دو نوع از قواعد در قوانین اساسی مطرح می‌شود. نوعی از قواعد، به ساختار نهادهای سیاسی کشور و روابط آنها با یکدیگر مربوط می‌شود و نوع دیگر، به حقوق و آزادی‌های افراد در برابر دولت مرتبط می‌باشد. به همین خاطر است که رسالت حقوق اساسی را تحدید قدرت و تضمین آزادی‌های سیاسی می‌دانند. غالب قوانین اساسی که در سده نوزدهم تا نیمه اول سده بیستم نوشته شده‌اند، دارای این دو نوع از قواعد هستند و از شخص در برابر دولت و اجحافات قدرت سیاسی حمایت می‌کنند. هنگامی که این قواعد ساختاری و ماهوی در قوانین اساسی ذکر می‌شوند، اصولاً بدین معنا است که قوای سه‌گانه و سایر نهادهای عمومی باید با در نظر داشتن آن موارد، اقدام به تصمیم‌گیری نمایند و نمی‌توانند اصول قانون اساسی را نادیده بگیرند.

از آنجا که در نظام‌های مبتنی بر حاکمیت قانون اساسی، اصول قانون اساسی تضمین می‌شود، اگر هر یک از قوای حکومتی و یا نهادهای عمومی اقدام یا تصمیمی برخلاف اصول قانون اساسی اتخاذ نمایند، سازکار حمایت و تضمین از قانون اساسی فعال شده و جلوی تجاوز به قانون اساسی گرفته می‌شود. به‌طور معمول، در غالب کشورهای دارای قانون اساسی سازوکارهایی برای این کار اندیشیده شده است. به‌عنوان مثال، در جمهوری اسلامی ایران، مجلس شورای اسلامی طبق اصل ۷۲ قانون اساسی هنگام وضع قوانین می‌بایست اصول قانون اساسی را رعایت کند. در غیر این صورت، شورای نگهبان مصوبه مجلس را به‌خاطر مغایرت با قانون اساسی به مجلس بازمی‌گرداند. همچنین، مقررات دولتی نمی‌توانند مغایر با قانون اساسی باشند و اگر مغایرتی وجود داشته باشد،

هر کس می‌تواند در اجرای اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی، ابطال آن را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند.

اساسی‌سازی تلاش می‌کند این فرایند را به حوزه‌های دیگری که به‌طور معمول در قوانین اساسی ذکر نشده یا نمی‌شوند، گسترش دهد. اساسی‌سازی در معنای مزبور با این هدف صورت می‌گیرد که برخی از حوزه‌های اجتماعی، سیاسی، اقتصادی و یا زیست‌محیطی را از معرض تحولات شتاب‌زده خارج کنند. بدین معنا که نه مجالس قانون‌گذاری و نه قوای مجریه و قضائیه نتوانند به‌راحتی تغییری در این حوزه‌ها انجام دهند. با آنکه برخی از کشورها مانند ایالات متحده امریکا، آلمان، ایتالیا، اسپانیا، پرتغال، سوئیس، فرانسه و بلژیک در فرایند اساسی‌سازی حقوق بسیار پیشرفته‌اند (میراحمدی و دیگران، ۱۳۹۸: ۲۶۰)، اما این بدان معنا نیست که هیچ مخالفتی در برابر برنامه‌های اساسی‌سازی ابراز نشده است. چراکه از نظر برخی اندیشمندان حقوقی، مداخله نظام‌های سیاسی در حمایت از برخی اصول و مفاهیم، باعث ایجاد وقفه در مسیر رشد و توسعه آن اصول و مفاهیم می‌شود. در همین راستا، کریستین ماتیاس در مخالفت با اساسی‌سازی حقوق مدنی فرانسه چنین اظهار نظر می‌کند که «شورای قانون اساسی با نظریات فلسفی که فاقد معنای حقوقی واقعی هستند، نمی‌تواند موجب هیچ رشدی در این زمینه شود» (میراحمدی و دیگران، ۱۳۹۸: ۲۵۸).

در اساسی‌سازی، از قانون اساسی تمامیت‌خواه^۱ دفاع می‌شود. منظور از قانون اساسی تمامیت‌خواه این است که قانون اساسی در حوزه‌هایی ورود پیدا می‌کند که به لحاظ سنتی ارتباطی به حقوق اساسی ندارد. قانون اساسی تمامیت‌خواه به افراد اجازه می‌دهد که هنگامی که حقوق و آزادی‌های آنها در عرصات مختلف زندگی اجتماعی توسط هر شخص یا نهادی، خصوصی یا عمومی، مورد بی‌احترامی یا تجاوز واقع شد، نزد دادگاه قانون اساسی یا دادگاه‌های صالح اقامه دعوا کند (کوم^۲، ۲۰۰۶: ۳۴۴).

به عنوان مثال، اساسی‌سازی حقوق خصوصی بدین معنا است که روابط خصوصی اشخاص که اصولاً مورد توجه قوانین اساسی سنتی قرار نمی‌گرفت، در سیطره قانون اساسی قرار می‌گیرد و بر این اساس، حق‌های اساسی مصرح در قانون اساسی نه تنها حافظ افراد در مقابل دولت می‌باشد بلکه در روابط خصوصی افراد نیز این حقوق باید رعایت شود و افراد حتی با استناد به اصل حاکمیت اراده که از اصول بنیادین حقوق خصوصی است، نمی‌توانند حقوق تضمین شده قانون اساسی را نقض کنند (مولایی و حاجی‌پور، ۱۳۹۷: ۲۱۲).

در معنایی که بیان شد، اساسی‌سازی به دو شکل اتفاق می‌افتد؛ مستقیم و غیرمستقیم. در اساسی‌سازی مستقیم، برخی از مفاهیم، اصول و ارزش‌ها در قانون اساسی و یا متون مشابه آن مانند تفاسیر رسمی قانون اساسی شناسایی شده و مورد تضمین واقع می‌شوند تا نهادهای سیاسی مانند

1. Total constitutions
2. Kumm



مجالس قانون‌گذاری نتوانند آنها را در مخاطره قرار دهند. در اساسی‌سازی غیرمستقیم، قوای حکومتی اعم از قوه مقننه، مجریه و قضاییه و سایر نهادهای عمومی ملزم می‌شوند تا در تفاسیری که از نظام حقوقی کشور ارائه می‌کنند، در اجرای قوانین و مقررات و نیز صدور آراء قضایی، اصول و ارزش‌های بنیادین تضمین شده در قانون اساسی را مد نظر قرار دهند و تنها تفاسیری را ملاک عمل قرار دهند که با اصول تضمین شده در قانون اساسی سازگار باشند (دیسانت^۱، ۲۰۱۹: ۸۱).

همچنین باید بین اساسی‌سازی شکلی و اساسی‌سازی ماهوی قائل به تفکیک شد. در اساسی‌سازی شکلی، برخی از مفاهیم، اصول و ارزش‌ها از طریق درج در قانون اساسی مورد حمایت واقع می‌شود. به عنوان مثال، در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، حق بر محیط زیست سالم در اصل ۵۰ به رسمیت شناخته شده و حمایت از محیط زیست وظیفه عمومی تلقی شده است؛ اما روشن است که اساسی‌سازی شکلی نمی‌تواند به‌تنهایی مؤثر باشد. بلکه این تضمین‌ها باید در عمل توسط دادگاه یا شورای قانون اساسی و سایر دادگاه‌ها و مراجع قضایی و همچنین نهادهای عمومی اعم از مجریه و مقننه مورد توجه و احترام واقع شود. هنگامی که چنین حمایت‌هایی در عمل نیز مشاهده شود، می‌توان از اساسی‌سازی ماهوی سخن گفت که در آن، نهادهای سیاسی کشور در عمل، با احترام به قانون اساسی، تضمینات لازم را درباره موضوعاتی که در قانون اساسی ذکر شده است، اجرایی می‌کنند (مشهدی، ۱۳۹۳: ۵۶۵).

اساسی‌سازی تحزب سیاسی در همین راستا و با همین معنا صورت می‌پذیرد. هرچند در قوانین اساسی سنتی که در قرن نوزدهم به تصویب رسیده‌اند، به‌طور معمول، توجه چندانی به مقوله احزاب صورت نگرفته است (ون بیزن^۲، ۲۰۱۲: ۱۸۷)؛ اما در قوانین اساسی جدید، با شناخت اهمیت احزاب سیاسی و لزوم پاسداری از آزادی فعالیت این گروه‌ها، به مقوله احزاب سیاسی پرداخته شده است. توجه به احزاب در قوانین اساسی بدان خاطر صورت می‌پذیرد که مجالس قانون‌گذاری و قوای مجریه که به‌طور معمول در اختیار احزاب اکثریت قرار می‌گیرند، نتوانند به‌آسانی حضور و امکان فعالیت سایر احزاب را با وضع قوانین و یا مقررات جدید، به مخاطره بیفکنند. با شناسایی احزاب به عنوان موضوع اساسی‌سازی، برخی از عناصر مهمی که در فعالیت احزاب سیاسی تأثیرگذاری بیشتری دارد، در قوانین اساسی کشورهای مختلف مورد شناسایی واقع شده است.

1. Disant
2. Van Biezen

۲. احزاب سیاسی، غایب بزرگ قانون اساسی مشروطه

با آنکه در دوره ناصری، چند متن به عنوان قانون اساسی به دستور ناصرالدین شاه و توسط افرادی همچون میرزا ملکم خان ناظم الدوله (۱۳۲۶-۱۲۴۹ هجری قمری) و همچنین، میرزا حسین خان مشیرالدوله (سپهسالار) تدوین شده بود (زرگری نژاد، ۱۳۸۲)؛ اما هیچ کدام از آنها را نمی توان قانون اساسی به معنای سندی که در نتیجه انقلاب مردمی ایجاد شده و بتواند قدرت دولت را محدود کرده و آزادی های اساسی را تضمین کند، در نظر گرفت.

بی تردید قانون اساسی مشروطه را می توان به عنوان یکی از مهم ترین ثمرات انقلاب مشروطه قلمداد کرد که در ۱۴ ذی قعدة ۱۳۲۴ به تصویب مجلس و توشیح شاه رسید. این قانون اساسی طی ۵ فصل و ۵۱ ماده تلاش کرده بود ساختار سیاسی را کشور را تبیین کند؛ اما نگاهی به عناوین فصل های قانون اساسی ناکامی آن را در نیل به این هدف آشکار می سازد؛ فصل اول در تشکیل مجلس، فصل دوم در بیان وظایف مجلس و حقوق و حدود آن، فصل سوم در اظهار مطالب بر مجلس شورای ملی، فصل چهارم در عنوان مطالب از طرف مجلس و فصل پنجم در شرایط تشکیل مجلس سنا. توجه در عناوین فصول و مواد مندرج در آنها نشان می دهد که این قانون اساسی نتوانسته بود همه مواردی را که از یک قانون اساسی انتظار می رود، در خود جای دهد.

همان طور که عناوین فصول پنج گانه قانون اساسی مشروطه نشان می دهد، توجه عمده این قانون اساسی به مجلس شورای ملی و ساختار و نحوه فعالیت آن بود و به سایر مسائلی که اصولاً قوانین اساسی به آن توجه می کنند، اشاره ای نشده بود. یکی از تحلیلی های مهمی که در خصوص چرایی این نقص وجود دارد، شتاب زدگی و در نتیجه عدم آمادگی انقلابیون برای تدوین یک قانون اساسی مشتمل بر مباحث گوناگون بود. به هر حال، فقدان برخی از مسائل مهم در قانون اساسی، باعث شد که تقریباً یک سال بعد از تصویب قانون اساسی مشروطه، متمم آن در ۱۰۷ ماده در ۲۹ شعبان ۱۳۲۵ تدوین شود. در این متمم، تلاش شده بود تمام مسائل مهم سیاسی و اساسی مورد توجه قرار گیرد و برای آن مقرراتی در نظر گرفته شود. حقوق ملت ایران، قوای مملکت، حقوق اعضای مجلسین، حقوق سلطنت ایران، انجمن های ایالتی و ولایتی، مالیه و قشون، جزو مسائل جدیدی بودند که به عنوان متمم به قانون اساسی مشروطه اضافه شد (مهرپور، ۱۳۸۹: ۲۷-۲۶).

قانون اساسی مشروطه و متمم آنکه در نتیجه بروز انقلاب مشروطه به تصویب رسید، توانست در طول دهه های پس از انقلاب مشروطه، پایداری و موجودیت خود را حفظ کند. این قانون اساسی به مثابه نخستین قانون اساسی کشور که تلاش می کرد نظام سیاسی را مدیریت کرده و رابطه آن را با گروه های مختلف مردم و از جمله احزاب تازه تأسیس تنظیم کند، فاقد هر گونه مطلبی راجع به شکل گیری و فعالیت احزاب سیاسی بود. البته اصل ۲۱ متمم این قانون اساسی به مسأله اجتماعات سیاسی توجه کرده بود و طبق آن «انجمن ها و اجتماعاتی که مولد فتنه دینی و دنیوی و محل نظم

نباشند، در تمام مملکت آزاد است، ولی 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 همه باید تابع قوانین نظمیه باشند؛ با این حال، روشن است که صرف وجود چنین اصلی را نمی‌توان به معنای دقیق کلمه، به مثابه شناسایی جایگاه احزاب سیاسی در نظر گرفت.

بی‌توجهی قانون اساسی مشروطه و متمم آن به احزاب سیاسی در حالی صورت گرفته است که هم‌زمان با فعالیت‌ها و اقداماتی که منجر به انقلاب مشروطه شد، فعالیت‌های سیاسی گروهی نیز به نحوی شروع شده بود و انجمن‌های سیاسی مخفی در ادامه سوابقی که در اواخر سلطنت ناصر داشت، سر برآورده بود. به نمونه می‌توان به تشکیل جلسات انجمن مخفی در سال ۱۳۲۲ هجری قمری یعنی دو سال قبل از پیروزی انقلاب مشروطه اشاره کرد. در نتیجه، نمی‌توان انقلابیون مشروطه و نویسندگان قانون اساسی مشروطه و متمم آن را ناآشنا با مقوله احزاب سیاسی تلقی کرد؛ اما اینکه چرا در قانون اساسی علی‌رغم توجه به انجمن‌ها و اجتماعات، به مقوله احزاب پرداخته نشد، قابل تأمل است. به نظر می‌رسد در این بی‌توجهی به مقوله احزاب سیاسی، گرته‌برداری از قانون اساسی بلژیک مصوب ۱۸۳۱ بی‌تأثیر نبوده است. در حقیقت، همان‌طور که گفته می‌شود، قانون اساسی مشروطه از قانون اساسی بلژیک پیروی کرده بود (آقای طوق، ۱۳۹۸: ۲۴۷). از آنجا که قانون اساسی بلژیک نیز اشاره‌ای به احزاب سیاسی نداشته و در اصول ۱۹ و ۲۰ خود، صرفاً به مقوله تجمعات و انجمن‌ها بسنده کرده بود، قانون‌گذار مشروطه ایران نیز صرفاً به همین حدود اکتفا کرده و به مسأله احزاب ورود نکرده است.

عدم توجه قانون اساسی مشروطه و نیز متمم آن به مقوله احزاب باعث شد که در طول سالیان متمادی بعد از انقلاب مشروطه نیز، قانون مستقلی برای احزاب سیاسی تدوین نشود و فعالیت این گروه‌های سیاسی در فضایی از فقدان چارچوب قانونی صورت پذیرد. این در حالی است که حداقل از دوره دوم مجلس شورای ملی بدین سو، احزاب سیاسی فعالیت خود را آغاز کرده بودند (سالمی قمصری، ۱۳۸۶: ۴۶) و در خود مجلس، طرفداران احزاب مختلف حضور داشتند و به‌ویژه، دو حزب سوسیال دموکرات با رهبری اشخاصی همچون سید حسن تقی‌زاده و سید محمد سادات و حزب اعتدالیون به رهبری اشخاصی همچون طباطبایی و بهبهانی، احزاب بسیار فعالی بودند که با شور و هیجان وافر، مباحث سیاسی را مد نظر قرار می‌دادند و در سرتاسر کشورداری شعبه و فعالیت بودند (امین، ۱۳۸۶: ۱۵). به هر حال، تنها قانونی که در این دوران مستقلاً درباره احزاب تصویب شده است، قانونی است با عنوان «قانون راجع به ضبط اموال احزابی که به استناد اصل ۲۱ متمم قانون اساسی منحل گردیده است» مصوب ۱۳۲۸ و همان‌طور که از عنوان آن هویدا است، نه درباره ساختارها و چارچوب‌های فعالیت حزبی، بلکه ناظر بر ضبط اموال و مجازات احزاب منحل است. به عبارتی دیگر، نهادی مانند مجلس شورای ملی که اساساً و اصولاً یک نهاد سیاسی است و

در معرض فعالیت‌های حزبی قرار دارد، در طول دوران پس از انقلاب مشروطه تا پیروزی انقلاب اسلامی، نه تنها قانونی برای بیان ساختارها و فرایندهای تحزب سیاسی تصویب نکرد، بلکه با اتخاذ لحن و رویکرد منفی، قانونی در نحوه ضبط اموال احزابی به تصویب رساند که منحل می‌شدند و البته روشن است که فرایند خود این انحلال نیز در قوانین آن دوران چندان مشخص نشده بود.

بنابراین، سکوت قانون اساسی مشروطه و متمم آن درباره جایگاه احزاب سیاسی باعث شد که مجلس شورای ملی نیز که از همان دوره‌های آغازین فعالیت خود به‌ویژه در دوره‌های دوم و سوم با حضور و مشارکت احزاب به حد کافی آشنا بود، درباره نحوه فعالیت این گروه‌ها و ضوابط حاکم بر آنها قانونی وضع نکند. همین فقدان چارچوب قانونی هم در سطح قانون اساسی و هم در سطح قوانین عادی، یکی از عواملی است که باعث شد فعالیت‌های احزاب سیاسی در دوران حاکمیت قانون اساسی مشروطه، هرگز نتواند با نظام حکمرانی کشور رابطه صحیحی برقرار کند. چراکه نمی‌توان انتظار داشت در یک فضای ابهام‌آلود حقوقی و در صورت نبود هیچ تضمین قانونی، احزاب سیاسی بتوانند با آزادی و اطمینان به فعالیت سیاسی بپردازند و با مراجع قدرت، وارد رقابت سیاسی شوند.

به‌ویژه اگر فقدان چارچوب و تضمین‌های قانونی برای آزادی فعالیت حزبی را در کنار این واقعیت قرار دهیم که انقلاب مشروطه پس از دوره‌ای از هرج و مرج به دیکتاتوری رضاخانی منجر شد، بهتر می‌توانیم انفعال و عدم توسعه احزاب در دوره سلطه حقوق اساسی مشروطه دریابیم. در حقیقت رضاخان با اتخاذ سیاست‌های تمرکزگرایانه و با سرکوب رویکردهای سیاسی دیگر، فضای مناسبی برای رشد و توسعه تحزب در ایران باقی نگذاشت و به همین خاطر، در بررسی ادوار تحزب در ایران، از دوره معاصر با رضاخان به عنوان یکی از نامطلوب‌ترین دوره‌ها یاد می‌شود (امین، ۱۳۸۶: ۱۶؛ اخوان کاظمی، ۱۳۸۷: ۳۶).

به هر حال، در کنار دلایل مختلفی که برای ناکامی احزاب سیاسی در ایران ذکر می‌شود، مانند نخبه‌گرایانه بودن احزاب، قائم به شخص بودن، وابستگی به حکومت و قدرت‌های خارجی و نیز عدول احزاب از وعده‌ها و برنامه‌های اعلامی (سردارنیا، ۱۳۹۳: ۵۴)، از منظر اصول اساسی‌سازی، سکوت قانون اساسی مشروطه و متمم آن و نیز عدم اقدام مؤثر مجلس شورای ملی در خصوص وضع قوانین لازم درباره فعالیت احزاب سیاسی باعث شد که احزاب هرگز نتوانند آن‌گونه که شایسته است فعالیت بکنند و همین فقدان مینا و چارچوب‌های قانونی و طولانی شدن این وضعیت باعث شد که وخیم‌تر شدن جایگاه احزاب در حیات سیاسی کشور شد. همین مسأله را می‌توان به‌عنوان عاملی در نظر گرفت که باعث شد احزاب سیاسی به‌خصوص در اوایل دوران مشروطه، بیشتر به سمت فعالیت‌های پنهان و غیرشفاف روی آوردند و علاوه بر دشمنی با همدیگر، در برخی موارد اقدامات ضد امنیتی و خرابکارانه انجام می‌دادند که اصولاً مغایر با ماهیت فعالیت حزبی

است. بهار در این باره می‌نویسد: «ضدیت و دشمنی بین احزاب از آغاز فتح تهران بروز کرده، کار به کشت و کشتار هم کشید...» (بهار، ۱۳۵۷: ۱۱) آدمیت نیز می‌نویسد: «فرقه دموکرات، آداب پارلمانی، یعنی قاعده اکثریت را زیر پا می‌گذاشت و حتی از ترور استفاده می‌کرد؛ از ترور نه در جهت انقلابی و برانداختن دشمنان حکومت ملی مشروطه، بلکه به منظور نابود کردن عناصر حزب مخالف و در جهت تمایلات فردی بود.» (به نقل از سردارنیا، ۱۳۹۳: ۴۸) همین وضعیت ارزش و اهمیت احزاب را به عنوان یکی از ارکان فعالیت سیاسی در کشور تضعیف کرد و در نتیجه احزاب ایرانی نه در میان حاکمان مشروطه (سالمی قمصری، ۱۳۸۶: ۵۸) و نه در میان مردم، آن اقتدار و محبوبیتی را که اصولاً انتظار می‌رود، دارا نبودند و فعالیت حزبی افراد، گاه به عنوان عیب در نظر گرفته می‌شد (سالمی قمصری، ۱۳۸۶: ۵۴).

۳. رویکرد حداقلی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نسبت به احزاب

انقلاب اسلامی ایران در فضایی اتفاق افتاد که بیش از نیم‌قرن از آغاز فعالیت رسمی اولین احزاب سیاسی در کشور می‌گذشت. همچنین، در مقاطعی از تاریخ بعد از مشروطه، فعالیت‌های سیاسی پررنگ‌تر بود؛ به‌نحوی که به عنوان نمونه، از دوران پس از تبعید رضاخان از کشور (۱۳۳۲-۱۳۲۰)، به عنوان دوران اوج فعالیت‌های حزبی یاد می‌شود (زیباکلام و مقتدایی، ۱۳۹۳: ۱۵) و طی آن، تعداد زیادی حزب سیاسی تشکیل شده و فعالیت خود را شروع کردند. به همین خاطر، در سال‌های منجر به انقلاب اسلامی، بیش از ۶۰ گروه و حزب سیاسی در کشور فعالیت می‌کردند (زیباکلام و مقتدایی، ۱۳۹۳: ۱۶). در نتیجه، در میان انقلابیون و نیز اعضای مجلس خبرگان قانون اساسی، آشنایی نسبتاً مفصلی با مقوله تحزب و فعالیت‌های حزبی وجود داشت و همین آشنایی هنگام تدوین قانون اساسی تأثیرگذار بود (گرگی و رضایی، ۱۳۹۳: ۸۰-۵۱).

به‌علاوه، تلاش رژیم پهلوی برای از بین بردن احزاب سیاسی و تجمع آنها در حزب واحد، در کنار پیامدهای منفی که برای تحزب سیاسی داشت، از یک زاویه دیگر باعث شده بود که انقلابیون نسبت به پدیده حزب و آزادی فعالیت‌های سیاسی حساسیت بیشتری داشته باشند. دستور شاه در اسفند ۱۳۵۳ برای تشکیل حزب رستاخیز که ظاهراً با هدف ارتقای مشارکت همه مردم ایران در امور سیاسی صورت گرفته بود (شاهدی، ۱۳۸۶: ۱۱)، چندان موفق نبود و بعد از چند سال، خود رژیم حزب را منحل کرد. عدم توفیق حزب رستاخیز را می‌توان در درجه نخست با اجباری بودن عضویت در آن در ارتباط دانست هرچند که عدم برخورداری از حمایت مردمی و عدم اعتماد عمومی به آن نیز در این ضعف و انحلال، بی‌تأثیر نبودند. هرچه باشد، تشکیل یک حزب واحد و فراگیر که پیوستن به آن از سوی شاه الزامی شده بود و خروج از کشور، به عنوان مجازات کسانی تعیین شده بود که به عضویت آن حزب در نمی‌آیند، حداقل باعث مطرح شدن

مباحثی پیرامون آزادی فعالیت حزبی شد و همین موضوع را نمی‌توان در پذیرش آزادی حزبی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، بی‌تأثیر دانست.

در کل می‌توان ادعا کرد که قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران عملکرد بهتری درباره حزب سیاسی دارد و در دو اصل ۲۶ و ۲۷ به زوایایی از بحث احزاب سیاسی و فعالیت‌های آنها اشاره کرده است. در اصل ۲۶ که ارتباط بیشتری با موضوع احزاب سیاسی دارد، چنین مقرر شده است که «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. هیچ‌کس را نمی‌توان از شرکت در آنها منع کرد یا به شرکت در یکی از آنها مجبور ساخت.»

بدین ترتیب، در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران برخلاف قانون اساسی مشروطه و متمم آن، آزادی فعالیت احزاب سیاسی در کنار جمعیت‌ها، انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی و اقلیت‌های دینی به رسمیت شناخته شده و آنها مجاز هستند در یک چارچوب مشخص، فعالیت کنند. در اصل ۲۷ نیز که در همین ارتباط قابل ذکر است، «تشکیل اجتماعات و راهپیمایی‌ها، بدون حمل سلاح به شرط آنکه مخل به مبانی اسلام نباشد»، آزاد شناخته شده است. علاوه بر این اصل که ارتباط بیشتری با فعالیت احزاب سیاسی دارد؛ اما در برخی دیگر از اصول نیز آزادی‌هایی ترسیم شده است که احزاب سیاسی نیز طبیعتاً می‌توانند از آنها استفاده کنند؛ مانند اصل ۲۴ که به بیان آزادی نشریات و مطبوعات در بیان مطالب می‌پردازد.

اینکه چرا قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به مقوله احزاب سیاسی پرداخته است، می‌تواند موضوع بحث و بررسی مستقلی باشد؛ اما به نظر می‌رسد سابقه فعالیت‌های سیاسی انقلابیون و اعضای مجلس خبرگان قانون اساسی و همچنین سابقه ایجاد و شکست حزب واحد رستاخیز در این توجه بی‌تأثیر نبوده است. در حقیقت، می‌توان ادعا کرد که سوابق فعالیت‌های حزبی اعضای مجلس خبرگان قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در مقایسه با نمایندگان مجلس اول شورای ملی که به تصویب قانون اساسی مشروطه پرداختند، بیشتر بوده و همین آشنایی را می‌توان یکی از عوامل مهمی دانست که باعث شد، اصلی از اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به احزاب سیاسی اختصاص پیدا کند.

۴. کاستی‌های اساسی‌سازی حزب سیاسی

با آنکه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در مقایسه با قانون اساسی مشروطه و متمم آن، رویکرد بهتری در ارتباط با احزاب سیاسی و آزادی فعالیت‌های حزبی اتخاذ کرده و از این‌رو، تلاش قانون‌گذار اساسی قابل توجه است؛ اما باید تأکید کرد که فرایند اساسی‌سازی حزب سیاسی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، دچار برخی محدودیت‌ها شده و در برخی زوایا،

ناقص مانده است. به عبارت دیگر، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران یک رویکرد حداقلی را درباره جایگاه احزاب سیاسی و نحوه فعالیت آنها اتخاذ کرده و در برخی جهات که دارای اهمیت زیادی می‌باشد، مقررهای ذکر نکرده است. در این بند، به تفکیک به مهم‌ترین کاستی‌های اساسی سازی تحزب سیاسی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران پرداخته شده است.

۴-۱. سکوت درباره قواعد فعالیت انتخاباتی احزاب

پرواضح است که یکی از مهم‌ترین اهداف تشکیل حزب، حضور و فعالیت در عرصه سیاسی جهت دستیابی به جایگاه‌های قدرت عمومی است. به خاطر اهمیت این امر، برخی از قوانین اساسی موارد مهمی از فعالیت احزاب در عرصه انتخابات را در قوانین اساسی خود ذکر کرده‌اند. ذکر این موارد به‌ویژه در قوانین اساسی کشورهای اهمیت دارد که فاقد فرهنگ دموکراتیک هستند و هر آن، ممکن است احزاب و گروه‌هایی بر سرکار بیایند که با اتخاذ سیاست‌های فاشیستی و سرکوب‌گرانه محدودیت‌هایی را برای فعالیت سایر احزاب ایجاد کنند.

به عنوان یک نمونه از مواردی که برخی از قوانین اساسی به آن توجه کرده‌اند، می‌توان به لزوم عملکرد دموکراتیک خود احزاب اشاره کرد. در حقیقت از آنجا که تحزب سیاسی قبل از هر چیز با دموکراتیک بودن نظام‌های سیاسی در ارتباط است (نقیب‌زاده، ۱۳۶۸: ۸؛ احمدی و هاشمی، ۱۳۹۵: ۲) برخی از قوانین اساسی تأکید کرده‌اند که مدیریت امور احزاب سیاسی باید از طرق دموکراتیک و برگزاری انتخابات درون‌حزبی صورت پذیرد، نه از طرق دیگری که غیردموکراتیک شناخته می‌شوند، مانند نخبه‌گرایی و یا رویکردهای آریستوکراتیک. اهمیت چنین مسأله‌ای روشن است؛ چراکه در غیاب چنین مقرراتی در قوانین اساسی، ممکن است احزابی بر سرکار بیایند که اعتقادی به اصول مردم‌سالاری ندارند و مدیران و رؤسای آنها بخواهند نوعی اریستوکراسی و یا الیگارشی حزبی ایجاد کنند. این امر به‌ویژه در کشورهای اهمیت دارد که به لحاظ فرهنگی و سیاسی در معرض سیاست‌های طبقاتی قرار دارند مانند هند که برخی از احزاب سیاسی همچنان به کاست‌های اجتماعی اعتقاد دارند و در عضوگیری و مدیریت حزبی محدودیت‌های کاستی را اعمال می‌کنند (رانا، ۲۰۱۷: ۱۵۸).

در برخی از قوانین اساسی دیگر قواعد ویژه‌ای برای سهم فعالیت احزاب از نهادهای سیاسی مانند پارلمان و یا شوراهای محلی در نظر گرفته شده است. به عنوان نمونه، بند ۱۲ اصل ۷۳ قانون اساسی قبرس، مقرر می‌دارد که هر حزب سیاسی که بتواند ۱۲ درصد از کرسی‌های پارلمان را به‌دست آورد، می‌تواند به عنوان گروه سیاسی تلقی شود. همچنین، بند ۵ اصل ۱۱۷ قانون اساسی اتریش، بیان می‌دارد که احزاب سیاسی حاضر در شورای شهر متناسب با درصد کرسی‌هایی که در

اختیار دارند، می‌توانند عضو هیأت مدیره اجرایی شهر باشند. مشابه چنین مقرراتی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مشاهده نمی‌شود. به عبارت دیگر، در این دست از قوانین اساسی، تضمین‌هایی را برای حضور و مشارکت حزب سیاسی در ساختار قدرت سیاسی در نظر می‌گیرند به نحوی که اگر اشخاصی با استفاده از قدرت بالقوه احزاب سیاسی بر سر کار آمده و در انتخابات پیروز شوند، نمی‌توانند پس از پیروزی در انتخابات، حمایت‌های حزبی را نادیده بگیرند.

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران حضور و فعالیت احزاب سیاسی را از یک منظر حداقلی نگریسته و نه درباره فعالیت خود احزاب جزئیاتی را بیان کرده و نه درباره نحوه مشارکت سیاسی آنها در حکمرانی مطالبی را عنوان کرده است. حتی، برخلاف مواردی که قانون‌گذار اساسی تبیین زوایای مختلف یک امر را به قانون‌گذار عادی واگذار کرده و از مجلس شورای اسلامی خواسته درباره آن موضوع، قانون وضع کند، درباره احزاب چنین امری مقرر نشده است. بدین ترتیب، در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، برای حزب یا احزابی که بتوانند در انتخابات مجلس شورای اسلامی و یا شوراهای اسلامی و یا حتی ریاست جمهوری برنده شوند و یا حمایت بیشتری را از آن خود کنند، تضمینات خاصی وجود ندارد و این احزاب نمی‌توانند به‌طور قانونی ادعایی در ساختار سیاسی و اداری کشور داشته باشند.

۴-۲. شرایط بهره‌مندی از منابع و شفافیت نظام مالی

احزاب و گروه‌های سیاسی همواره با یکدیگر در حال رقابت بر سر کسب کرسی‌های عمومی همچون پارلمان یا مجالس قانون‌گذاری، شوراهای محلی و یا سمت‌های سیاسی همچون ریاست جمهوری هستند. در این مسیر، قطعاً هزینه‌های زیادی بر دوش احزاب وارد می‌شود و آنها باید بتوانند از پس این هزینه‌های سرسام‌آور، برآیند. هرچند برخی از احزاب سیاسی به خاطر تعداد بیشتر طرفداران و برخی علل و عوامل دیگر همچون خاستگاه و توانمندی اعضای مؤسس، از تمکن مالی مناسبی برخوردار هستند؛ اما عموم احزاب به‌طور معمول فاقد چنین امکانات گسترده‌ای هستند و به همین خاطر، همواره با مشکلات مالی مواجه هستند و حجم این مشکلات، در روزهایی که انتخابات بر پا است، دوچندان می‌شود.

از آنجا که ضعف بنیه مالی و اقتصادی احزاب سیاسی می‌تواند آنها را در دام گروه‌های فشار و صاحبان نفوذ گرفتار سازد، تضمین سلامت انتخابات اقتضا دارد که نظام جامع مالی برای آن اندیشیده شود (اکبری و دیگران، ۱۴۰۱: ۹۶). در همین راستا، قوانین اساسی برخی از کشورها، بخشی از مهم‌ترین مسائل مربوط به امور مالی احزاب سیاسی را مورد توجه قرار داده‌اند. به عنوان مثال، بند ۲ اصل ۲۹ قانون اساسی یونان، به احزاب سیاسی این حق را می‌دهد که برای فعالیت‌های سیاسی و انتخاباتی خود، بتوانند از کمک‌های مالی دولت بهره‌مند شوند. برخی دیگر از قوانین

اساسی پا را فراتر از این نهاده و برای احزاب سیاسی این امکان را فراهم کرده‌اند که بتوانند از امکانات دولتی در رسانه‌های فراگیر مانند صدا و سیما استفاده کنند. به‌عنوان مثال، در قانون اساسی پرتغال (بند ۱ اصل ۴۰)، امکان بهره‌مندی احزاب سیاسی از رسانه‌های فراگیر مانند رادیو و تلویزیون شناسایی شده است تا احزاب سیاسی بتوانند در روزهایی که انتخابات در جریان است، از امکانات رسانه‌های جمعی استفاده کنند.

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران درباره امور مالی احزاب و اینکه این گروه‌های سیاسی از چه منابعی باید استفاده کنند و چه نظارت‌هایی بر این منابع صورت خواهد گرفت، ساکت است و مطلبی بیان نکرده است. در سکوت قانون اساسی، نظارت و شفافیت مالی احزاب برای نخستین بار در سیاست‌های کلی انتخابات که در سال ۱۳۹۵ توسط مقام معظم رهبری ابلاغ شد، مورد توجه قرار گرفت. مطابق با بند ۴ این سیاست‌ها، «تعیین حدود و نوع هزینه‌ها و منابع مجاز و غیرمجاز انتخاباتی، شفاف‌سازی منابع و هزینه‌های انتخاباتی داوطلبان و تشکل‌های سیاسی و اعلام به مراجع ذی‌صلاح و اعمال نظارت دقیق بر آن و تعیین شیوه و چگونگی برخورد با تخلفات مالی» جزو مواردی است که توسط قوای سه‌گانه باید مد نظر قرار گیرد. با آنکه در اجرای این سیاست‌ها، قانون شفافیت و نظارت بر تأمین مالی فعالیت‌های انتخاباتی در انتخابات مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۹۸ به تصویب رسید؛ اما همچنان می‌توان ادعا کرد که نظام مالی حزبی و انتخاباتی در کشور وجود ندارد (اکبری و دیگران، ۱۴۰۱: ۱۱۲) و نیازمند تلاش‌های بیشتری است.

۳-۴. موارد ممنوعیت فعالیت حزبی

فعالیت حزبی به مثابه طرفداری از یک جریان سیاسی خاص است و این امر می‌تواند تعارض منافع ایجاد کرده و در نهایت، مغایر با اصل بی‌طرفی قضایی باشد. به همین خاطر، در بسیاری از کشورها فعالیت‌های سیاسی برای قضات ممنوع شده و حتی در برخی از کشورها، علاوه بر قضات، همسران و یا والدین آنها نیز نمی‌توانند عهده‌دار سمت‌های سیاسی شوند (وکیلان و درخشان، ۱۳۹۹: ۲۸۵) به‌عنوان مثال، بند ۳ اصل ۵۰ قانون اساسی مجارستان، عضویت قضات در احزاب سیاسی را ممنوع اعلام کرده است. حتی می‌توان ادعا کرد، اطلاق بند اخیر اصل ۲۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران که پس از بیان آزادی فعالیت احزاب، اعلام می‌کند «هیچ‌کس را نمی‌توان از شرکت در آنها منع کرد یا به شرکت در یکی از آنها مجبور ساخت»، به نوعی امکان فعالیت قضات را نیز مجاز می‌شمارد و اگر چنین برداشتی از قانون اساسی مجاز باشد، در آن صورت مغایر با رویکرد غالب سیاست‌گذاری‌های قضایی در کشورهای مختلف است که تمایلات حزبی و سیاسی قضات را چندان مطبوع قلمداد نکرده و به خاطر مخاطراتی که ممکن است عضویت‌های سیاسی قضات برای استقلال قضایی در پی داشته باشد، آن را ممنوع اعلام کرده‌اند. به خاطر همین مغایرت، بند

(چ) ماده ۵ قانون نحوه فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی مصوب ۱۳۹۵، عضویت قضات را در احزاب سیاسی ممنوع کرده است.

۴-۴. نظارت قضایی بر عملکرد احزاب سیاسی

یکی از مهم‌ترین مواردی که به‌طور مستقیم بر کیفیت عملکرد احزاب سیاسی تأثیر می‌گذارد، شیوه نظارت و نهاد ناظر بر آنها است. طبیعتاً فعالیت یک حزب سیاسی معطوف به کسب قدرت و نقد حکومت است و در این مسیر، رقابت‌های زیادی ایجاد می‌شود که بخش قابل توجهی از این رقابت‌های سیاسی، ممکن است به دشمنی و تخاصم تبدیل شود. از آنجاکه گروه‌ها و احزاب حاکم می‌توانند از طریق اعمال نظارت‌های مالی و یا انجام رسیدگی‌های قضایی احزاب کوچک‌تر و یا سایر احزابی را که سهم چندانی از قدرت را در اختیار ندارند، در معرض فشار قرار دهند، برخی از قوانین اساسی کوشیده‌اند از مخاطرات این امر بکاهند. بدون اینکه بخواهیم در اینجا انواع رویکردهای قوانین اساسی را در این باره مورد بحث و بررسی قرار داده و یا درباره اهمیت هر یک از این رویکردها و راهکارها داوری کنیم، صرفاً به همین مسأله اشاره می‌شود که در برخی از قوانین اساسی، نهاد دادرسی اساسی به عنوان نهاد ناظر بر فعالیت‌های احزاب سیاسی و نیز نهاد صالح قضایی برای رسیدگی به اختلافات ناشی از فعالیت احزاب، تعیین شده است. به عنوان مثال، اصل ۱۸۸ قانون اساسی لهستان، دیوان قانون اساسی این کشور را به عنوان نهاد صالح برای رسیدگی به شکایات علیه احزاب سیاسی قلمداد کرده است.

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران درباره تخلفات حزبی و نهاد ناظر بر فعالیت احزاب حکمی بیان نکرده است. این در حالی است که شورای نگهبان به عنوان دادرسی اساسی در کشور تلقی می‌شود و قانون اساسی می‌توانست رسیدگی به برخی از تخلفات حزبی و یا اختلافات احزاب با دولت را به این شورا واگذار کند. در حال حاضر، تخلفات احزاب سیاسی طبق مواد ۱۸ و ۱۹ قانون نحوه فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی مصوب ۱۳۹۵ توسط کمیسیون احزاب رسیدگی می‌شود که یک نهاد اصولاً دولتی و وابسته به سیاست‌های دولت است. البته اگر اعتراضی نسبت به آراء این کمیسیون وجود داشته باشد، دیوان عدالت اداری به آن رسیدگی خواهد کرد.

بحث و نتیجه‌گیری

احزاب سیاسی حداقل از دوران مشروطه فعالیت خود را در کشور ایران آغاز کرده‌اند. با توجه به اینکه قانون اساسی مشروطه و متمم آن جزو قوانین اساسی کلاسیک قابل دسته‌بندی است، فاقد هرگونه مطلب خاصی درباره احزاب و گروه‌های سیاسی است. با آنکه پس از شروع فعالیت احزاب در ایران، در مقاطعی به‌ویژه بین سال‌های ۱۳۲۰ تا ۱۳۳۲، فعالیت‌های حزبی به اوج خود

رسیدند و احزاب متعددی تشکیل شدند؛ اما در سطح حقوق اساسی مشروطه توجه چندانی به مقوله احزاب صورت نگرفت.

با توجه به اینکه هم‌زمان با پیروزی انقلاب اسلامی، سابقه طولانی از فعالیت‌های حزبی وجود داشت و نویسندگان قانون اساسی و اعضای مجلس خبرگان قانون اساسی، درک مناسبی از حزب و فعالیت‌های حزبی داشتند، در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، حداقل یک اصل به مقوله احزاب و گروه‌های سیاسی اختصاص یافت. اصل ۲۶ قانون اساسی برای نخستین بار در تاریخ حقوق اساسی کشور، آزادی فعالیت احزاب، جمعیت‌ها و انجمن‌های سیاسی را در کنار انجمن‌های صنفی و اسلامی و اقلیت‌های دینی مورد شناسایی قرار داد، البته مشروط به اینکه اصول استقلال، آزادی، وحدت ملی، موازین اسلامی و اساس جمهوری اسلامی را نقض نکنند.

علی‌رغم این توجه، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران از آزادی تحزب سیاسی فراتر نرفته و به بیان برخی از مهم‌ترین مواردی که اصولاً در فرایند اساسی‌سازی احزاب سیاسی ضرورت دارد، نپرداخته است. به بیان دیگر، قانون اساسی ایران فاقد احکامی راجع به امور مالی احزاب سیاسی و قواعد ناظر بر فعالیت آنها است و همچنین سهم احزاب از نظام حکمرانی کشور و نحوه ارتباط آنها با دولت و نهادهای سیاسی را بیان نکرده است. درباره نظارت بر فعالیت احزاب و رسیدگی به تخلفات احتمالی آنها هم قانون اساسی سکوت کرده و این مقوله مهم توسط قانون‌گذار عادی به یک کمیسیونی واگذار شده است که اصولاً دولتی می‌باشد و نمی‌توان انتظار داشت که بی‌طرفانه عمل کند.

بنابراین، فرایند اساسی‌سازی احزاب سیاسی در کشور هم در دوره مشروطه و هم در دوره جمهوری اسلامی ایران دچار برخی کاستی‌ها است. با آنکه در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در مقایسه با قانون اساسی مشروطه توجه بیشتری نسبت به احزاب صورت گرفته است، اما سکوت قانون اساسی درباره برخی از مهم‌ترین مسائل مربوط به احزاب سیاسی به شرحی که گذشت، باعث شده تحزب سیاسی فاقد تضمینات لازم باشد.

جبران این وضعیت مستلزم اقدام در برخی زمینه‌ها و در رأس آن، بازنگری قانون اساسی و درج برخی از حمایت‌ها از احزاب در متن قانون اساسی است. فراتر از این نوع اساسی‌سازی مستقیم، می‌توان انتظار داشت که شورای نگهبان به عنوان پاسدار قانون اساسی که تفسیر رسمی آن را نیز به عهده دارد، در راستای پاسداری از اصل ۲۷ قانون اساسی، تضمیناتی را برای حمایت از فعالیت آزاد احزاب سیاسی پیش‌بینی و اعلام کند. البته اتخاذ چنین رویکردی توسط شورای نگهبان که می‌توان آن را ذیل اساسی‌سازی غیرمستقیم قلمداد کرد، مستلزم برخی تلاش‌ها در راستای ارتقای نقش و جایگاه احزاب در کشور است و بدون آن، به نظر نمی‌رسد که شورای مزبور، اقدام خاصی در این زمینه انجام دهد.

منابع

- آقایی طوق، مسلم. (۱۳۹۸). تحلیلی تاریخی بر دوگانگی فرایند رسیدگی به دعوی مسئولیت به طرفیت دولت در حقوق ایران. پژوهش حقوق عمومی، ۲۱(۶۲)، ۲۶۵-۲۴۳.
- https://qjpl.atu.ac.ir/article_9978.html
- احمدی، مونا؛ هاشمی، سید محمد. (۱۳۹۵). سازوکار نظارت مالی بر احزاب در حقوق موضوعه ایران. تحقیقات حقوقی تطبیقی ایران و بین الملل، ۹(۳۴)، ۲۵-۱.
- http://alr.iauctb.ac.ir/article_533491.html
- بشیریه، حسین. (۱۳۸۷). موانع توسعه سیاسی در ایران. چاپ ششم. گام نو.
- بهار، محمد تقی. (۱۳۵۷). تاریخ مختصر احزاب سیاسی ایران. چاپ دوم. شرکت سهامی کتاب‌های جیبی.
- مهرپور، حسین. (۱۳۸۹). مختصر حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران. دادگستر.
- اخوان کاظمی، بهرام. (۱۳۸۷). کالبدشکافی تحزب در ایران. زمانه، ۷۸(۷۸)، ۴۱-۳۴.
- <https://www.sid.ir/fa/journal/ViewPaper.aspx?ID=233683>
- اکبری، محمد تقی؛ هاشمی، سید محمد؛ رستمی، ولی. (۱۴۰۱). آسیب‌شناسی نظام مالی انتخابات جمهوری اسلامی ایران. دانش حقوق عمومی، ۱۱(۳۵)، ۱۱۸-۹۳.
- <https://www.sid.ir/fa/Journal/ViewPaper.aspx?ID=574241>
- امین، سید حسن. (۱۳۸۶). نیاز ایران به احزاب سیاسی. گزارش، ۱۷(۱۹۳)، ۱۶-۱۴.
- تقی‌زاده، جواد. (۱۳۸۶). مسأله اساسی سازی نظام حقوقی. پژوهش‌های حقوقی، ۱۱(۱)، ۱۶۲-۱۲۹.
- <https://www.noormags.ir/view/fa/articlepage/1460796>
- ثابتی، منوچهر؛ وثوقی، منصور؛ محسنی تبریزی، علیرضا. (۱۳۹۷). بررسی موانع نهادمندی احزاب عصر مشروطه در فرهنگ سیاسی ایران. مطالعات علوم اجتماعی ایران، ۱۵(۵۷)، ۷۴-۵۵.
- <http://ensani.ir/fa/article/400374>
- زرگری‌نژاد، غلامحسین. (۱۳۸۲). قانون حکومت ایران؛ سومین قانون اساسی عصر ناصری. مجله تخصصی گروه تاریخ دانشگاه تهران، ۱(۴)، ۱۳۷-۱۱۱.
- https://journals.ut.ac.ir/article_10998.html
- زیباکلام، صادق؛ مقتدایی، مرتضی. (۱۳۹۳). احزاب سیاسی و نقش آن در توسعه سیاسی ایران؛ مطالعه موردی انتخابات. علوم سیاسی، ۱۰(۲۹)، ۲۸-۷.
- http://psq.kiau.ac.ir/article_523751.html
- سالمی قمصری، مرتضی. (۱۳۸۶). موانع فرهنگی تحزب در ایران؛ دوره اول تحزب. علوم اجتماعی، ۱۴(۳۷)، ۷۱-۳۹.
- https://qjss.atu.ac.ir/article_5329.html
- سردارنیا، خلیل اله. (۱۳۹۳). تحلیل جامعه‌شناختی نهادینه نشدن و ناکامی تحزب در ایران در سده اخیر؛ از ۱۲۸۵ ش/ ۱۳۲۸ ق و ۱۹۰۸ میلادی تاکنون. پژوهش‌های تاریخی، ۵۰(۴)، ۵۶-۴۳.
- <https://www.sid.ir/fa/journal/ViewPaper.aspx?ID=321282>
- شاهدی، مظفر. (۱۳۸۶). داستان عضوپذیری حزب رستاخیز. تاریخ معاصر ایران، ۱۱(۴۴)، ۵۴-۵.
- <http://ensani.ir/fa/article/83069>

- عباس زاده مرزبالی، مجید. (۱۳۹۲). عدم رشد احزاب و تأثیر آن در شکل‌گیری توسعه‌نیافتگی سیاسی در عصر پهلوی دوم. جستارهای سیاسی معاصر، ۴(۳)، ۱۳۶-۱۱۵.

<https://www.noormags.ir/view/fa/articlepage/1031766>

- گرجی، علی‌اکبر. (۱۳۹۳). نقش افراد، احزاب و گروه‌های سیاسی در تدوین قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. تحقیقات حقوقی، ۶۶، ۸۰-۵۱.

https://lawresearchmagazine.sbu.ac.ir/article_56319.html

- مشهدی، علی. (۱۳۹۳). اساسی‌سازی ماهوی حق بر محیط زیست در حقوق ایران و فرانسه. مطالعات حقوق تطبیقی، ۵(۲)، ۵۸۰-۵۵۹.

https://jcl.ut.ac.ir/article_52955.html

- مولایی، یوسف؛ حاجی‌پور، مرتضی. (۱۳۹۷). اساسی‌سازی حقوق خصوصی. پژوهش حقوق عمومی، ۲۰(۶۱)، ۲۳۵-۲۰۹.

https://qjpl.atu.ac.ir/article_9966.html

- میراحمدی، فاطمه؛ مجتهدی، محمدرضا؛ واعظی، سید مجتبی. (۱۳۹۸). بررسی نظریه اساسی‌سازی حقوق اداری در پرتو قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. حقوق اداری، ۷(۲۱)، ۲۸۳-۲۵۷.

<https://www.noormags.ir/view/fa/articlepage/1602762>

- مدنی، سید جلال‌الدین. (۱۳۸۶). تاریخچه مختصر حزب در ایران. زمانه، ۶۶(۱۷-۱۲).

<http://ensani.ir/fa/article/11020/>

- نقیب‌زاده، احمد. (۱۳۶۸). احزاب سیاسی و نظام دموکراسی. اطلاعات سیاسی و اقتصادی، ۳۱(۳)، ۱۳-۸.

<https://www.noormags.ir/view/fa/articlepage/166892>

- وکیلان، حسن؛ درخشان، داور. (۱۳۹۹). راهکارهای پیشگیری و مدیریت تعارض منافع در نظام قضایی با رویکرد تطبیقی. حقوقی دادگستری، ۸۴(۱۰۹)، ۲۹۱-۲۷۷.

http://www.ijl.ir/article_38126.html

- Disant, M. (2019). The Constitutionalization of Law: General Considerations Based on the French Example. *Tul. Eur. & Civ. LF*, 34, 79-101.

https://heinonline.org/hol/cgi-bin/get_pdf.cgi?handle=hein.journals/teclf34§ion=6

- Kumm, M. (2006). Who is afraid of the total constitution? Constitutional rights as principles and the constitutionalization of private law. *German Law Journal*, 7(4), 341-369.

<https://www.cambridge.org/core/journals/german-law-journal/article/who-is-afraid-of-the-total-constitution-constitutional-rights-as-principles-and-the-constitutionalization-of-private-law/EBC569B92946B25C660EF539788A109A>

- Rana, S. S (2017). Caste and Political Parties in Indian Politics, *IJCRT*, 5(1), 153-159.

- Van Biezen, I. (2012). Constitutionalizing party democracy: The constitutive codification of political parties in post-war Europe. *British journal of political science*, 42(1), 187-212.

<https://www.cambridge.org/core/journals/british-journal-of-political-science/article/constitutionalizing-party-democracy-the-constitutive-codification-of-political-parties-in-postwar-europe/B372AD97EFE174B02BF00108412C730B>