



آسیب شناسی تقنینی فعالیت احزاب سیاسی با تأکید بر اصلاح ساختارهای اداری

محمد تقی اکبری*

سید محمد هاشمی**

بیژن عباسی***

چکیده

امروز نقش احزاب در برگزاری انتخابات کارآمد و سالم انکارناپذیر است. تقریباً در همه نظام‌های حقوقی و در هر انتخابات، احزاب سیاسی کم و بیش فعال هستند. مهم‌ترین کاستی‌های تقنینی فعالیت احزاب سیاسی را باید در ساختارهای اداری موجود در زمینه فعالیت احزاب سیاسی جست. این ساختارهای اداری شامل وظایف و اختیارات وزیر کشور به عنوان یکی از مقامات اداری کشور و کمیسیون ماده ۱۰ احزاب سیاسی به عنوان یکی از کمیسیون‌های اداری در ارتباط با احزاب سیاسی است. این تحقیق به روش توصیفی و تحلیلی انجام گرفته است.

نتایج تحقیق نشان داد که نظام مجوزدهی کنونی در زمینه فعالیت احزاب سیاسی، ترکیب کاملاً دولتی کمیسیون ماده ۱۰ احزاب، ناممکن بودن شکایت از تصمیمات این کمیسیون در ردّ درخواست متقاضیان تأسیس حزب، شیوه تخصیص یارانه احزاب سیاسی و وضعیت حوزه‌بندی انتخابات مجلس شورای اسلامی از مهم‌ترین کاستی‌های ساختارهای اداری موجود در زمینه فعالیت احزاب سیاسی است.

کلیدواژه‌ها: نظام تقنینی، ساختارهای اداری، وزارت کشور، کمیسیون ماده ۱۰ احزاب، نظارت قضایی.

* دانشجوی دکتری حقوق عمومی، گروه حقوق عمومی و بین‌الملل، دانشکده حقوق، الهیات و علوم سیاسی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران.
rada538915@yahoo.com

** استاد گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران (نویسنده مسئول)
dr.sm.hashemi@gmail.com

*** استاد گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران.
babbasi@ut.ac.ir

مقدمه

«احزاب سیاسی با سازمان دادن به اندیشه‌ها و گرایش‌های سیاسی موجود در جامعه، در عین حالی که عامل تقسیم کردن و متشکل ساختن مردم به شاخه‌ها و بخش‌های گوناگونند، عامل نزدیک کردن و تلفیق نمودن خرده‌گرایش‌های فردی و اجتماعی در قالب دکترین‌ها، ایدئولوژی‌ها و یا نظام‌های اندیشه‌های کم و بیش منسجمی می‌باشند. این معنی طبعاً به مبارزات انتخاباتی، ابعاد عمیق‌تری می‌بخشد و معنی و مفهوم موضوعات مورد مبارزه را از شکل فردی گاه سطحی خارج کرده و بدان رنگ و بویی فلسفی، اجتماعی و فرهنگی می‌افزاید و صورت مسائلی سازمان‌یافته‌تر و پیش‌اندیشیده‌تر به بازار سیاست عرضه خواهد کرد»^۱.

انتخابات در ایران، کاندیدامحور است و به استثنای شهرهای بزرگ که احزاب توانسته‌اند تا حدودی فعال باشند، در شهرهای کوچک و در انتخابات محلی، اتکای نامزدها عمدتاً بر روابط خویشاوندی و قبیل‌های است، به شکلی که هر سال، شاهد برگزاری انتخاباتی بی‌شکل و بی‌برنامه هستیم. وابستگی شدید نمایندگان در انتخابات مجلس شورای اسلامی به حوزه انتخابیه خود موجب شده است که نماینده به جای تمرکز بر مسائل کلی و موضوعات در سطح ملی، به رسیدگی به مشکلات حوزه انتخابیه خود بپردازند و برای جلب رضایت رأی‌دهندگان حوزه انتخابیه خود وارد زد و بندهای غیر قانونی شوند که این امر به فساد دامن می‌زند. پیشینه تحقیق نشان می‌دهد تحقیقات متعددی درباره دلایل ناکارآمدی فعالیت احزاب سیاسی در ایران انجام گرفته، اما تاکنون کاستی‌های تقنینی ساختارهای اداری موجود در زمینه فعالیت احزاب سیاسی بررسی نشده است. از این رو، شناسایی این کاستی‌ها و اصلاح ساختارهای اداری موجود در مورد احزاب سیاسی ضرورت می‌یابد. هدف این تحقیق، آسیب‌شناسی نظام تقنینی فعالیت احزاب سیاسی به ویژه در زمینه ساختارهای اداری است. سؤال این پژوهش آن است که کاستی‌های تقنینی ساختارهای اداری موجود در زمینه فعالیت احزاب سیاسی چیست؟ نگارنده در این تحقیق، نخست به بررسی اهمیت احزاب سیاسی می‌پردازد. سپس اصول حاکم بر ساختارهای اداری مطلوب برای توسعه فعالیت احزاب سیاسی ترسیم می‌شود. مباحث بعدی به ترتیب شامل بررسی قوانین موجود در زمینه فعالیت احزاب سیاسی در ایران، ساختارهای اداری ایران در زمینه احزاب سیاسی، آسیب‌شناسی این ساختارها و ارائه الگوی مطلوب می‌گردد.

۱. قاضی شریعت‌پناهی، ابوالفضل، **بایسته‌های حقوق اساسی**، تهران: دادگستر، چاپ پنجاه و ششم، ۱۳۹۵،

گفتار اول. اهمیت احزاب سیاسی

احزاب سیاسی از ضروریات انتخابات کارآمد است که برای ایجاد نظام سیاسی کارآمد و سالم ضرورت دارد. به طور کلی، اهمیت احزاب سیاسی را می‌توان به این شرح تقسیم‌بندی کرد:

بند اول. ضرورت دموکراسی

امروزه این اتفاق نظر وجود دارد که دموکراسی بدون وجود احزاب امکان‌پذیر نیست. بنابراین، وجود احزاب سیاسی، لازمه دموکراسی است و نمی‌توان نظام دموکراتیکی را تصور کرد که احزاب سیاسی فعالی نداشته باشد. در این خصوص، برخی دانشمندان علوم سیاسی نیز استدلال‌هایی ارائه کرده‌اند. موارد عملی نیز در این خصوص وجود دارد.

سیمور مارتین لیپست^۱ (۲۰۰۰) استدلال می‌کند که احزاب سیاسی، مؤلفه ضروری برای دموکراسی است. جان آلدریچ^۲ ادعا می‌کند که احزاب، دموکراسی را قابل اجرا می‌کنند. حتی برخی استدلال کرده‌اند که دموکراسی را نمی‌توان در قالبی غیر از احزاب تصور کرد.^۳ در بیان اهمیت احزاب سیاسی برای دموکراسی‌های جدید می‌توان این موارد را برشمرد:

۱. دولت را در برابر اقدامات خود پاسخ‌گو می‌کند؛

۲. مانع از ظهور سیاستمداران ضد حزبی می‌شوند؛

۳. مردم را به هنجارها و رویه‌های دموکراتیک عادت می‌دهند؛

۴. افراد را به سیاست، جذب، معرفی و وارد می‌کنند؛

۵. موجب قوام دولت‌ها می‌شوند.

احزاب سیاسی این امکان را برای مخالفان نظامی سیاسی ایجاد می‌کند که در برابر اقدامات تاکتیکی دولت مستقر برای انشقاق و دودستگی میان مخالفان ایستادگی کنند. برای مثال، در آفریقا، احزاب سیاسی مخالف بسیار ضعیف هستند و در نتیجه، سیاستمداران و سوسه می‌شوند که جذب حزب حاکم گردند.^۴ در پرو، در دوران حکومت آلبرتو فوجی موری^۵ (۱۹۹۲-۲۰۰۰)، سیاستمداران مخالف مستقل و احزاب ضعیف که به آنها وابسته بودند، به جای ایجاد جبهه واحد در برابر دولت مستقر علیه همدیگر فعالیت می‌کردند.

1-Seymour Martin Lipset.

2-John Aldrich.

3-See Lipset, S.M., "The Indispensability of Political Parties", Journal of Democracy 11(1), 2000, pp. 48-55 .

4-Randall, Vicky and Lars Svåsand, "Political Parties and Democratic Consolidation in Africa", Democratization 9 (3), 2002, p. 34

5-Alberto Fujimori.

بند دوم. کمک به رأی‌دهندگان در شناخت نامزدها

احزاب سیاسی به رأی‌دهندگان این امکان را می‌دهند که عملکرد گذشته را بشناسند و رهبران ناکارآمد را در فرآیند قدرت سیاسی حذف کنند. احزاب، اطلاعات مهمی در مورد موضوعات مورد حمایت نامزدان ارائه می‌دهند.^۱ زمانی که احزاب سیاسی، ضعیف یا از هم‌گسیخته باشند، رأی‌دهندگان با طیف وسیعی از انتخاب‌ها مواجه می‌شوند که تشخیص دادن تفاوت میان نامزدهای مختلف را دشوار می‌کند و در نتیجه، انتخاب مناسب را ناممکن می‌سازد.

بند سوم. برنامه‌محور شدن انتخابات

در دموکراسی‌های پایدار، نامزدهای غیر حزبی به ندرت در انتخابات پیروز می‌شوند. در کشورهایی که احزاب ضعیف دارند، رأی‌دهندگان به جای این‌که برنامه یا ایدئولوژی خاصی را برگزینند، بیش‌تر بر اساس تصویر، ویژگی‌های نامزدها و ارتباطات شخصی رأی می‌دهند. از این رو، در دموکراسی‌های پیشرفته، نامزدی در انتخابات به شکل حزبی رایج‌تر است و احتمال پیروزی نامزد را افزایش می‌دهد. سیاستمداران غیر حزبی تمایل کم‌تری به ارتقای دموکراسی دارند و بیش‌تر به دنبال تخریب سیستم هستند.^۲ در روسیه (که احزاب ضعیفی دارد)، احزاب کنترل بسیار اندکی بر نامزدها دارند که این وضعیت، این امکان را به نامزدها می‌دهد تا به شکل مستقل در انتخابات شرکت کنند و پیروز انتخابات شوند.^۳ سیاستمداران غیر حزبی غالباً غیر حرف‌های هستند و به طور معمول، توانایی لازم برای تشکیل حکومت کارآمد را ندارند. در امریکای لاتین، فعالیت‌های انتخاباتی غیر حزبی به دولت‌های ناکارآمد، غیر پاسخ‌گو و در برخی از موارد، غیر دموکراتیک منجر می‌شود.^۴

بند چهارم. احزاب؛ رابط دولت و جامعه مدنی

مهم‌ترین کارکردهای احزاب سیاسی، برقراری رابطه بین جامعه مدنی و دولت است. ساتوری (۱۹۷۶) ادعا می‌کند که احزاب، حلقه ارتباط بین حکومت‌شوندگان و دولت است و به عنوان واسطه بین دولت و سازمان‌های جامعه مدنی عمل می‌کنند.^۵ همچنین ادعا شده است که احزاب، بهترین وسیله ارتباط بین دولت و جامعه مدنی هستند.^۶ احزاب سیاسی نه

1-Downs, Anthony, *An Economic Theory of Democracy*, New York (NY): Harper Press, 2001.

2-Leviṣṣky and Cameron, op.cit., 2003, p. 6.

3-Mainwaring, Scott, "Party Systems in the Third Wave", *Journal of Democracy*, 9 (3), 1998, p. 78.

4-Levitsky and Cameron, op.cit, p. 6

5-Sartori, Giovanni, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Cambridge (UK): Cambridge University Press, 1976, p. 26

6-Ibid, p. 28.

تن‌ها دولت را به گروه‌های جامعه مدنی ارتباط می‌دهند، بلکه محرک دیگر فعالیت‌های جمعی نیز هستند.^۱

در زمان حاضر، با توجه به کمک دولتی وسیع به احزاب سیاسی در قالب پارانه‌های انتخاباتی، احزاب از کارکرد اصلی خود به عنوان نماینده جامعه مدنی در حال فاصله گرفتن هستند.

گفتار دوم. اصول ساختار اداری مناسب در زمینه فعالیت احزاب سیاسی

احزاب سیاسی برای انجام دادن کارکردهای خود در جامع‌های دموکراتیک، نیازمند فعالیت در بستر ساختار اداری مناسب هستند. در طراحی ساختارهای اداری در زمینه فعالیت احزاب سیاسی باید اصول بنیادین در قانون اساسی یا قانون عادی مرتبط با فعالیت احزاب سیاسی تضمین گردد. مهم‌ترین این اصول تنظیم‌گری عبارتند از:

بند اول. سیاست حداقل مداخله دولت

از آزادی تشکیل و فعالیت احزاب سیاسی در قوانین اساسی کشورها ذیل آزادی اجتماعات حمایت می‌شود. «آزادی اجتماعات، حقی فردی برای جمع شدن و ابراز، ترویج و تعقیب و دفاع کردن از علایق مشترک به طور دسته جمعی است».^۲

بر اساس اصل آزادی اجتماعات که در ماده ۱۱ اعلامیه جهانی حقوق بشر و ماده ۲۲ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی تضمین شده است، حق افراد به اجتماعات و تشکیل احزاب سیاسی باید تا حدّ زیادی فارغ از مداخله دولتی تضمین گردد. هر چند حق بر اجتماعات با محدودیت‌هایی مواجه است، چنین محدودیت‌هایی باید به طور مضیق تفسیر گردد و تن‌ها بر مبنای دلایل قانع‌کننده می‌توان آزادی اجتماعات را محدود کرد. این محدودیت‌ها باید به موجب قانون معین شود و برای جامعه دموکراتیک ضرورت داشته باشد. این محدودیت‌ها باید در حدّ اقدامات متناسب باشد. عضویت افراد در احزاب سیاسی باید داوطلبانه باشد و هیچ کس نباید بر خلاف میل و رضایت خود، به عضویت یا تعلق در یک انجمن خاصی مجبور شود.

آزادی تشکیل و فعالیت احزاب سیاسی با سیاست‌های حزبی ارتباط تنگاتنگ دارد. سیاست دولت در مورد احزاب سیاسی را می‌توان این گونه برشمرد:

1-Lipset, op.cit., p. 48.

2-McBride, Jeremy, Freedom of Association; The Essentials of Human Rights, Hodder Arnold, London, 2015, pp.

۱. سیاست تنظیمی و مداخل‌های شدید

دولت با تصویب قوانین و مقررات، خواه قانون اساسی و خواه قوانین عادی، فعالیت‌های احزاب را تنظیم و با ایجاد نظام مجوزدهی به احزاب سیاسی و تعلیق و انحلال فعالیت احزاب به عنوان ابزارهای تنبیهی، فعالیت‌هایشان را کنترل می‌کند. سیاست‌های تنظیمی و مداخل‌های شدید از سوی دولت با اصل آزادی اجتماعات و آزادی فعالیت احزاب سیاسی مغایر است.

۲. سیاست نفی مداخله

الگوی نفی مداخله در مورد احزاب سیاسی به معنای ضرورت نداشتن وضع قانون احزاب است. یکی از راه‌های آزادی فعالیت احزاب سیاسی، پیش‌بینی نشدن جایگاه احزاب سیاسی در قانون اساسی است. این روش در مورد قانون اساسی برخی کشورها از جمله انگلستان، ایرلند، جامائیکا، ژاپن، مالزی، تونگو، تونس و ایالات متحده امریکا صدق می‌کند.^۱ ذکر نشدن احزاب سیاسی در قانون اساسی به معنای سیاست باز نسبت به احزاب سیاسی نیست. به عبارت دیگر، در قوانین اساسی برخی کشورها از جمله عمان، قطر، عربستان و امارات متحده عربی، وجود احزاب سیاسی پیش‌بینی نشده است، اما قوانین اساسی این کشورها به عنوان «قوانین اساسی غیر آزاد» رده‌بندی شده‌اند.

۳. سیاست حداقل مداخله

دولت در قوانین خود، تشکیل و فعالیت احزاب سیاسی را مجاز اعلام می‌دارد، بدون این‌که چگونگی ترکیب اعضای حزب، نحوه سازمان‌بندی داخلی حزب، روش‌های انتخاب رهبر یا نامزدهای حزب و شیوه تأمین مالی فعالیت‌های حزب (صرف نظر از ممنوعیت‌های مقرر از سوی قانون مجازات) را تعیین کند. سیاست حداقل مداخله، مطلوب‌ترین شکل مداخله دولت در فعالیت احزاب سیاسی است که اصل آزادی اجتماعات را به خوبی تضمین می‌کند.

۴. سیاست تشویقی

حکومت‌ها گاهی قوانینی را تصویب می‌کنند که نه تنها فعالیت‌های احزاب سیاسی، بلکه تأسیس و شکل‌گیری آن‌ها را تشویق می‌کند. این کشورها، این اقدام را از طریق قوانین انتخاباتی انجام می‌دهند که به تشکیل، تثبیت و پایداری احزاب سیاسی متعدد معطوف است. یکی از قالب‌های مشهور سیاست تشویق، پرداخت یارانه دولتی به احزاب است که به طور فزاینده در طول زمان به صورت اقدامی شایع درآمده است و حدود ۴۷ کشور به احزاب سیاسی یارانه اعطا می‌کنند.

1-Kenneth, J., "Adopting Party Law", National Democratic Institute for International Affairs (NDI), 2005, p. 3

۵. سیاست ممنوعیت احزاب سیاسی

افراطی‌ترین نوع سیاست حزبی، اعلام این دستور است که فقط یک حزب مشروعیت لازم برای فعالیت را دارد. دولت‌های کمونیستی اروپای شرقی و اتحاد جماهیر شوروی سابق و در حال حاضر، چین، کره شمالی و کوبا چنین سیاستی را دنبال می‌کنند.

بند دوم. تضمین حق بر آزادی بیان در ساختارهای اداری

حق آزادی بیان و تجمع به حق شهروندان برای ابراز آزادانه عقاید در قالب فردی یا با دیگران اطلاق می‌شود. آزادی بیان در مورد احزاب سیاسی شامل آزادی احزاب سیاسی و نامزدها برای برگزاری جلسات و تجمعات و مبارزات انتخاباتی به شکل آزادانه و آشکار می‌گردد. اعمال محدودیت در آزادی بیان احزاب سیاسی تنها وقتی مشروعیت دارد که برای حفظ برابری و پرهیز از خشونت، نفرت‌پراکنی یا تحریک به خشونت اعمال شود. تضمین حق آزادی بیان احزاب مستلزم تضمین این موارد از سوی دولت است:

۱. وضع مقرراتی در خصوص رقابت منصفانه و صلح‌آمیز بین احزاب سیاسی و نامزدها؛

۲. وجود سازوکارهایی برای تضمین تکررگویی؛

۳. مشارکت در روند انتخابات و ارتباط با نهادهای انتخاباتی؛

۴. فراهم ساختن امکان رقابت برابر و بدون تبعیض.^۱

حق دسترسی به رسانه نیز یکی از ابزارهای مهم تضمین‌کننده حق آزادی بیان احزاب سیاسی است. به عبارت دیگر، دسترسی به رسانه، ابزار مهمی برای رأی‌دهندگان، احزاب سیاسی، نامزدهای و دیگر ذی‌نفعان است که از طریق آن می‌توانند اطلاعات مربوط به انتخابات را دریافت کنند. چارچوب‌های قانونی باید از آزادی رسانه‌ها برای گزارش و بررسی دقیق عملکرد احزاب سیاسی و دیگر بازیگران در فرآیند انتخابات حمایت کند. هم‌چنین باید راه‌هایی برای اطمینان‌یابی از دسترسی احزاب سیاسی به رسانه‌های عمومی و پوشش عادلانه فعالیت‌های انتخاباتی نامزدها در رسانه‌های دولتی وجود داشته باشد.^۲

بند سوم. شفافیت مالی و پاسخ‌گویی احزاب سیاسی

فعالیت حزبی در گرو دو عامل اساسی است: عامل اول، تأمین نیرو و عضوگیری و عامل دوم، تأمین درآمدها و سرمایه‌های مادی و مالی احزاب برای انجام فعالیت‌ها که شامل مراحل پیدایش، شکل‌گیری و رشد و توسعه احزاب سیاسی می‌شود.^۳ از سوی دیگر، تأمین مالی

1-ACE Electoral knowledge Network, party and Candidate, 2012, available at: www.aceproject.org/ace-en/topics/pc/introduction/pc20

2-Ibid.

۳. اخوان کاظمی، بهرام، «بررسی تعاملات فرهنگ سیاسی و تحزب در ایران»، پژوهش‌نامه علوم سیاسی، سال دوم، شماره ۴، ۱۳۷۶، صص ۱۰ و ۲۷.

هزینه‌های فعالیت سیاسی، یکی از اجزای فرآیندهای دموکراتیک است. پول برای احزاب سیاسی و نامزدها، امکان بیان حمایت سیاسی و همچنین ورود به رقابت‌های انتخاباتی را فراهم می‌سازد. با این حال، پول ممکن است به عنوان ابزاری برای اعمال نفوذ ناروا به کار گرفته شود. برای مثال، نامزدهای پیروز انتخابات ممکن است از سوی شرکت‌هایی که هزینه‌های انتخاباتی آن‌ها را تأمین کرده است، زیر فشار قرار گیرند تا منافعی را در قدرت کسب کنند.^۴ کنترل پول در مورد احزاب سیاسی علاوه بر این که در زمینه هزینه‌های انتخاباتی مطرح است، هزینه فعالیت‌های سیاسی احزاب را هم در برمی‌گیرد که شامل همه هزینه‌های فعالیت احزاب سیاسی است.

قوانین و مقررات و رویه‌های اداری، شیوه فعالیت احزاب و تأمین مالی آن‌ها را تنظیم می‌کند. قوانین و مقررات مرتبط با احزاب سیاسی ممکن است دسترسی به منافع عمومی را مقرر سازد و محدودیت‌هایی را بر استفاده از منافع مالی عمومی (توسط نامزدها و احزاب پیروز انتخابات) اعمال کند. مقررات مربوط به شیوه تأمین مالی احزاب و نامزدهای انتخاباتی یا ممنوعیت برخی منابع تأمین مالی باید شفاف باشد.^۲ در راستای نظارت بر تأمین مالی احزاب سیاسی، این موارد به طور معمول در قوانین انتخاباتی پیش‌بینی می‌شود:

۱. ممنوعیت برخی اشکال تأمین مالی انتخاباتی مانند دریافت کمک از بیگانگان یا منابع مالی ناشناس؛
۲. ممنوعیت برخی اشکال کمک به احزاب سیاسی مانند کمک اشخاص حقوقی حقوق خصوصی؛
۳. تعیین سقف کمک مالی به هر یک از احزاب سیاسی و نامزدها در قوانین انتخاباتی. هم‌چنین برای ارتقای شفافیت لازم است که احزاب سیاسی:
 ۱. میزان و منابع تأمین مالی فعالیت‌های خود را به مقامات دولتی اعلام کنند؛
 ۲. در خصوص کمک‌های دریافتی از دولت نیز مکلفند شیوه هزینه‌کرد آن را به مقامات دولتی گزارش دهند.

گفتار سوم. قوانین و مقررات مربوط به فعالیت احزاب سیاسی در ایران

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بر خلاف قانون اساسی مشروطه، آزادی فعالیت‌های حزبی را به صراحت مقرر داشته است. در کنار قانون اساسی، قوانین و مقرراتی نیز درباره احزاب سیاسی به تصویب رسیده است.

1-OECD, finance democracy, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, 2016, p. 22.

2-ACE Electoral Knowledge Network, op.cit.

بند اول. قانون اساسی

قانون اساسی جمهوری اسلامی در اصل بیست و ششم، آزادی احزاب و جمعیت‌ها را به رسمیت شناخته است. مطابق این اصل: «احزاب، جمعیت‌ها، انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته شده آزادند، مشروط به این که اصول استقلال و آزادی، وحدت ملی، موازین اسلامی و اساس جمهوری اسلامی را نقض نکنند. هیچ کس را نمی‌توان از شرکت در آن‌ها ممنوع کرد و یا به شرکت در یکی از آن‌ها مجبور ساخت».

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به صراحت به حق بر آزادی فعالیت احزاب سیاسی تصریح کرده و از باید و نبایدهای حزبی نام برده است. سیاست قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در مورد احزاب سیاسی، سیاست تنظیمی میانه است، به این معنی که سیاست تنظیم‌گرایانه به شکلی نیست که احزاب را از مشارکت آزادانه در امور عمومی دل‌سرد یا منع کند.

آزادی فعالیت احزاب سیاسی در حقیقت، نوعی حق آزادی فعالیت جمعی به شکل تجمعات سازمان‌یافته است و هدف آن، کسب قدرت سیاسی است. قانون اساسی برای فعالیت احزاب سیاسی، محدودیت‌هایی را پیش‌بینی کرده است. این محدودیت‌ها عبارتند از: رعایت اصول استقلال، آزادی و وحدت ملی. با وجود وضع محدودیت‌ها برای فعالیت احزاب سیاسی در اصل ۲۶ قانون اساسی، از نظر قانون اساسی، تشکیل آن‌ها نیازمند کسب مجوز نیست. در حقیقت، اصل ۲۶ قانون اساسی، دو قاعده برای تضمین آزادی احزاب مقرر داشته است:

قاعده اول - اصل باحه و آزادی فعالیت؛

قاعده دوم - پذیرش قانون به عنوان مرجع تمیز استثنا.

از جمع این دو قاعده استفاده می‌شود که قانون باید امری را منع کند و دادگاه صالح برای قضا درباره این گونه امور نظری به داوری بنشیند.^۱ با تصویب قانون احزاب سیاسی، بر خلاف اصل ۲۶ قانون اساسی، نظام مجوزدهی در حوزه فعالیت احزاب برقرار شد. بنابراین، در حال حاضر، احزاب برای فعالیت علاوه بر رعایت محدودیت‌های مقرر در اصل ۲۶ قانون اساسی باید از دولت نیز تقاضای مجوز فعالیت کنند. ضرورت کسب مجوز برای فعالیت حزبی، محدودیتی است اضافی که فعالیت حزبی در ایران را به شکل قابل ملاحظه‌ای محدود کرده است.

۱. نک: کاتوزیان، ناصر، آزادی اندیشه و بیان، تهران: دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، چاپ اول،

بند دوم. قانون فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی

در اجرای اصل ۲۶ قانون اساسی، نخستین قانون مرتبط با فعالیت احزاب، «فعالیت احزاب، جمعیت‌ها و انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته‌شده» در ۱۳۶۰/۶/۷ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. این قانون با تصویب «قانون نحوه فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی» در تاریخ ۱۳۹۵/۸/۸ نسخ شد. به موجب قوانین یادشده، در حوزه فعالیت حزبی، نظام مجوزدهی دولتی برقرار گردید. متولی اجرای این قانون نیز وزارت کشور و کمیسیون ماده ۱۰ این قانون (موسوم به کمیسیون ماده ۱۰ احزاب) است. کمیسیون ماده ۱۰ احزاب و وزارت کشور، مرجع صدور پروانه فعالیت، نظارت بر عملکرد احزاب و تصمیم‌گیری در مورد تعلیق فعالیت و پیشنهاد انحلال احزاب هستند. در فصل دوم قانون جدید فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی با عنوان تأسیس حزب، شرایط و ضوابط فعالیت احزاب به تفصیل تشریح شده است. برای هیئت مؤسس نیز شرایطی پیش‌بینی شده است. برای تشکیل یک حزب، نخست، هیئت مؤسس باید تقاضای صدور مجوز را همراه با اساس‌نامه و مرام‌نامه و امضای حداقل پانزده نفر از هیئت مؤسس به کمیسیون ماده ۱۰ احزاب ارائه کنند.^۱ اهداف و آرمان‌های حزب که در مرام‌نامه حزب اعلام می‌شود، باید مشروع و در یکی از قالب‌هایی باشد که در تبصره ۲ ماده ۲ قانون فعالیت احزاب مقرر شده است. پروانه فعالیت حزب در صورت دارا بودن همه شرایط قانونی با تشخیص کمیسیون ماده ۱۰ قانون احزاب صادر می‌گردد.

بحث مهم دیگر در این قانون، شفافیت و نظارت بر عملکرد مالی احزاب سیاسی است. در این راستا، قانون یادشده، شفافیت مالی احزاب سیاسی، گزارش‌دهی از هزینه و منابع درآمدی و شیوه استفاده از یارانه‌های احزاب سیاسی را مقرر داشته است. مطابق بند ۷ ماده ۱۱ قانون احزاب و گروه‌های سیاسی، یکی از وظایف کمیسیون ماده ۱۰ قانون احزاب، بررسی گزارش مالی و عملکرد سالانه احزاب سیاسی است. همچنین به موجب ماده ۱۶ این قانون، احزاب این حق را دارند که بتوانند از یارانه‌های دولتی بهره‌مند شوند.

بند سوم. قانون شفافیت و نظارت بر تأمین مالی هزینه انتخاباتی در انتخابات مجلس شورای اسلامی ۱۳۹۸

قانون شفافیت و نظارت بر تأمین مالی هزینه‌های انتخاباتی در انتخابات مجلس شورای اسلامی از جهت وضع ممنوعیت و محدودیت‌های هزینه احزاب سیاسی در انتخابات اهمیت دارد. مطابق با بند ۲ ماده ۳ این قانون، احزاب و گروه‌های سیاسی می‌توانند به تأمین

۱. ماده ۲ قانون احزاب.

مالی تبلیغات انتخاباتی کمک کنند. بنابراین، احزاب سیاسی مجازند در فعالیتهای تبلیغات انتخاباتی، خواه برای خود یا دیگر احزاب و نامزدها هزینه کنند.

به موجب تبصره ۲ ماده ۳ قانون یادشده، احزاب در تأمین منابع مالی خود در انتخابات مجلس شورای اسلامی با ممنوعیت و محدودیتهایی روبه‌رو هستند. دریافت کمک مالی و غیر مالی از سوی اشخاص بیگانه یا اشخاصی که به جرایم اقتصادی محکوم شده‌اند، ممنوع است. ممنوعیت دیگر در تأمین مالی فعالیتهای انتخاباتی احزاب، دریافت کمک از اشخاص حقوقی مندرج در تبصره ۱ ماده یادشده است.

در راستای شفافیت و نظارت بر هزینه‌های انتخاباتی احزاب در انتخابات مجلس شورای اسلامی، ماده ۴ این قانون، شفافیت و نظارت بر تأمین مالی هزینه انتخاباتی مجلس شورای اسلامی، شفافیت در پرداخت و دریافت کمک مالی نقدی و غیر نقدی از سوی احزاب سیاسی را مقرر داشته است. بنابراین، مشارکت احزاب سیاسی در تأمین مالی هزینه انتخابات مجلس شورای اسلامی باید کاملاً شفاف باشد. به منظور نظارت مالی بر هزینه احزاب سیاسی، ماده ۸ این قانون، معرفی نماینده مالی از سوی احزاب به وزیر کشور، فرمانداری یا بخشداری را مقرر داشته که این نماینده مالی به موجب تبصره ۲ این ماده مکلف است همه کمک‌ها و منابع تأمین مالی تبلیغات و فعالیتهای انتخاباتی حزب را ثبت و نگهداری کند.

بند چهارم. آیین‌نامه نحوه پرداخت یارانه‌های دولتی به احزاب و گروه‌های سیاسی

آیین‌نامه نحوه پرداخت یارانه به احزاب و گروه‌های مشمول «قانون فعالیت احزاب، جمعیت‌ها و انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته‌شده» در تاریخ ۱۳۸۰/۸/۳۰ به تصویب هیئت وزیران رسید.

مطابق ماده ۱ این آیین‌نامه، نحوه تخصیص یارانه احزاب طبق دستورالعملی است که وزارت کشور تهیه می‌کند و به تصویب کمیسیون ماده ۱۰ قانون فعالیت احزاب و انجمن‌های اسلامی خواهد رسید. یارانه احزاب تنها به گروه‌ها و تشکلهایی تعلق خواهد گرفت که طبق قوانین و مقررات بتوانند پروانه فعالیت از وزارت کشور بگیرند.

در ماده ۴ این آیین‌نامه، ترتیب خاصی برای تخصیص یارانه به احزاب سیاسی مقرر شده است. به موجب این ماده، وزارت کشور، امتیازبندی و محاسبه پرداخت یارانه به احزاب سیاسی را تنظیم می‌کند و به تصویب کمیسیون ماده ۱۰ قانون احزاب و گروه‌های سیاسی می‌رسد. در ماده ۸ این آیین‌نامه مقرر شده است احزاب، یارانه‌هایی را که دریافت می‌کنند، باید در جهت اهداف و برنامه‌های خود استفاده و گزارش مالی آن را برای بررسی به کمیسیون ماده ۱۰ قانون فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی ارائه کنند. ضمانت اجرای تخلف از این تکلیف در

تبصره ماده یادشده، محرومیت از دریافت مجدد یارانه حزبی است. هم‌چنین دریافت مجدد یارانه حزبی به گزارش‌دهی مالی و تأیید آن به دست وزارت کشور بستگی دارد. این آیین‌نامه در راستای قانون پیشین فعالیت احزاب، جمعیت‌ها و انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته‌شده ۱۳۶۰ به تصویب رسیده، اما چون تاکنون آیین‌نامه‌های مشابه تصویب نشد، هم‌چنان لازم‌الاجراست.

گفتار دوم. ساختارهای اداری مرتبط با فعالیت احزاب سیاسی

در اصل ۲۶ قانون اساسی، چارچوب اداری ویژه‌ای برای فعالیت احزاب سیاسی پیش‌بینی نشده و صرفاً به آزادی فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی تصریح شده است. در قانون فعالیت احزاب سیاسی و گروه‌های سیاسی که در راستای اصل ۲۶ به تصویب رسیده، ساختار اداری برای نظارت و تنظیم فعالیت احزاب سیاسی پیش‌بینی شده است. بر مبنای قانون فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی، وزارت کشور و کمیسیون ماده ۱۰ قانون احزاب، ساختار اداری مرتبط با نظارت و تنظیم‌گری فعالیت احزاب سیاسی را تشکیل می‌دهند. در این گفتار، این دو ساختار اداری و ارتباط آن با احزاب سیاسی را بررسی می‌کنیم.

بند اول. رابطه وزارت کشور با احزاب سیاسی

یکی از اهداف و وظایف وزارت کشور، «زمینه‌سازی برای فعالیت مطلوب احزاب و تشکل‌های سیاسی و غیر دولتی و نظارت بر فعالیت آن‌ها» است. با وجود این که نظارت بر احزاب سیاسی و صدور پروانه فعالیت برای آن‌ها در کمیسیون ماده ۱۰ احزاب انجام می‌گیرد، اما در «قانون فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی، مصوب ۱۳۹۵»، برخی وظایف خاص برای وزارت کشور درباره احزاب سیاسی تعیین شده است.

بر اساس ماده ۱۰ قانون احزاب سیاسی، معاون سیاسی وزارت کشور، یکی از اعضای کمیسیون ماده ۱۰ قانون احزاب است که حق رأی دارد. مقرر کمیسیون ماده ۱۰ احزاب سیاسی نیز در وزارت کشور قرار دارد. هم‌چنین انتخاب نمایندگان از میان دبیران کل احزاب ملی و یک نماینده از میان دبیران کل احزاب سیاسی استانی در ترکیب کمیسیون ماده ۱۰ قانون احزاب بر مبنای دستورالعملی انجام می‌گیرد که با پیشنهاد کمیسیون احزاب به تصویب وزارت کشور می‌رسد.^۱ وزارت کشور، مرجع صدور مجوز راه‌پیمایی برای احزاب سیاسی،^۲ مرجع اعلام انحلال احزاب سیاسی،^۳ آگهی انحلال حزب سیاسی در نتیجه تصمیم

۱. تبصره ۳ ماده ۱۰ قانون احزاب و گروه‌های سیاسی، ۱۳۹۵.

۲. بند خ ماده ۱۳ همان.

۳. بند ۱ ماده ۲۰ همان.

مقامات صلاحیت‌دار حزب یا دادگاه در روزنامه رسمی^۱ و نظارت بر امور مربوط به تصفیه اموال احزاب سیاسی منحل^۲ است. یکی از وظایف مهم وزارت کشور، بر اساس ماده ۷ قانون احزاب و گروه‌های سیاسی، صدور پروانه فعالیت برای احزاب ملی یا استانی بعد از احراز شرایط قانونی از سوی کمیسیون ماده ۱۰ قانون احزاب است. با توجه به ماده پیش‌گفته، صلاحیت وزارت کشور در زمینه صدور پروانه فعالیت احزاب سیاسی، صلاحیت تکلیفی است. در ساختار تقنینی موجود در زمینه فعالیت احزاب سیاسی، وزارت کشور در صدور پروانه فعالیت احزاب یا اعمال تنبیه یا هر نوع تصمیم‌گیری در خصوص تعلیق و انحلال احزاب سیاسی صلاحیتی ندارد و این اقدامات باید از طریق کمیسیون ماده ۱۰ احزاب یا صدور حکم از سوی دادگاه صالح انجام گیرد. با این حال، بخش مهمی از اقدامات مرتبط با احزاب سیاسی از مجرای وزارت کشور انجام می‌گیرد.

یکی از جنبه‌های مهم رابطه وزارت کشور با احزاب سیاسی، اختصاص دادن کمک‌های دولتی به احزاب سیاسی و «نظارت این وزارتخانه بر مصرف این کمک‌های به طور خاص»^۳ است. بودجه مربوط به یارانه احزاب سیاسی به وزارت کشور تعلق می‌گیرد و این وزارتخانه بر مبنای قوانین و مقررات مربوط نسبت به توزیع این کمک‌ها و همچنین نحوه مصرف آن از سوی احزاب سیاسی نظارت می‌کند. وزارت کشور در برابر نحوه هزینه کردن یارانه‌های دولتی احزاب سیاسی در برابر دیوان محاسبات و همچنین مجلس شورای اسلامی، مسئول است.^۴ بر مبنای ماده ۸ آیین‌نامه نحوه پرداخت یارانه به احزاب و گروه‌های مشمول «قانون فعالیت احزاب، جمعیت‌ها و انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته‌شده»، مصوب ۱۳۸۰/۸/۳، تشکل‌ها و گروه‌های مشمول دریافت یارانه موظفند گزارش مالی وجوه دریافتی را در پایان سال مالی برای بررسی در کمیسیون ماده ۱۰ احزاب سیاسی به وزارت کشور ارسال کنند. بنابراین، وزارت کشور، مرجع قانونی دریافت گزارش مالی احزاب سیاسی در مورد یارانه‌های دولتی احزاب سیاسی است.

بند دوم. کمیسیون ماده ۱۰ احزاب

نظارت دولت بر احزاب سیاسی از طریق کمیسیون ماده ۱۰ قانون احزاب صورت می‌گیرد. این کمیسیون، ماهیت یک کمیسیون اداری را دارد. با وجود سابقه طولانی این کمیسیون در

۱. تبصره ۱ بند ب ماده ۲۱ همان.

۲. تبصره ۲ همان.

۳. مرکزی مالگیری، احمد و رحمان قهرمان‌پور بناب، «بررسی راه‌های اعطای کمک مالی دولت به احزاب»، مجلس و پژوهش، ۱۳۸۲، ص ۲۲۲.

۴. نک: احمدی، مونا و سید محمد هاشمی، «سازوکار نظارت مالی بر احزاب سیاسی در حقوق موضوعه ایران»، مجله تحقیقات حقوقی ایران و بین‌الملل، سال نهم، شماره ۳۴، ۱۳۹۵، ص ۱۶.

خصوص نظارت بر فعالیت احزاب سیاسی، در خصوص ماهیت و حدود اختیارات و صلاحیت آن، ابهام‌هایی وجود دارد. در این بند، نخست ماهیت کمیسیون ماده ۱۰ احزاب و سپس حدود وظایف و اختیارات آن در زمینه احزاب سیاسی بررسی می‌شود.

الف) ماهیت کمیسیون ماده ۱۰ احزاب

پیش از ورود به بحث ماهیت کمیسیون ماده ۱۰ قانون احزاب لازم است به اختصار، صلاحیت در حقوق اداری بررسی گردد. در حقوق عمومی و اداری، اصل بر عدم صلاحیت مقامات دولتی است، مگر این‌که صلاحیت به موجب قانون اعطا شده باشد.^۱ بنابراین، اصل بر عدم صلاحیت مقامات اداری است، مگر آن‌که قانون‌گذار به طور صریح، صلاحیت خاصی را برای یک مقام یا نهاد اداری معین کرده باشد. «صلاحیت بر دو قسم است: صلاحیت اختیاری و تکلیفی. صلاحیت وقتی اختیاری است که مأمور دولت در مقام امور معینی، حق اتخاذ تصمیم داشته باشد و عمل و تصمیمی که او اتخاذ می‌کند، نباید قبلاً از سوی قانون مشخص شده باشد».^۲ «صلاحیت وقتی تکلیفی است که در برابر اوضاع و احوال معینی، قانون قبلاً نوع عمل و تصمیمی را که مأمور دولت باید اتخاذ کند، معین کرده باشد و او را در اختیار تصمیم و انتخاب راه حل آزاد نگذارد».^۳

قانون‌گذار، تنظیم امور مربوط به احزاب سیاسی یعنی صدور مجوز تشکیل احزاب سیاسی و همچنین نظارت بر فعالیت آن‌ها را به کمیسیون ماده ۱۰ احزاب واگذار کرده است. با توجه به قانون فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی به نظر می‌رسد که اختیارات کمیسیون ماده ۱۰ احزاب بر خلاف وزیر کشور از نوع صلاحیت تکلیفی محض نیست، بلکه ویژگی هر دو نوع صلاحیت اختیاری و تکلیفی را دارد. با این توضیح، شرایط اعضای هیئت مؤسس و همچنین متقاضیان تأسیس حزب و عضویت در آن در ماده ۴ قانون فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی مشخص شده است که برخی از این شرایط به طور دقیق مشخص نیست و کمیسیون ماده ۱۰ در این خصوص صلاحیت‌گزینه‌ی دارد. برای مثال، احراز شرط التزام به قانون اساسی و ولایت فقیه در بند ۱ (الف) و (ب) ماده ۴، ضابطه مشخص ندارد. کمیسیون ماده ۱۰ قانون احزاب، یک دادگاه اداری نیز محسوب می‌شود. دادگاه‌های اداری، مراجع زیرمجموعه قوه مجریه هستند و حل و فصل اختلافات میان دستگاه‌های اداری و شهروندان^۴

۱. هداوند، مهدی و علی مشهدی، اصول حقوق اداری، تهران: خرسندی، چاپ چهارم، ۱۳۹۵، صص ۱۱۰-۱۱۲.

۲. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری، تهران: سمت، چاپ دهم، ۱۳۹۵، صص ۲۶۲.

۳. همان.

۴. استوار سنگری، کورش، «چیستی دادرسی اداری در ایران: دادرسی در اداره و یا دادرسی بر اداره»،

فصل‌نامه علمی پژوهش‌های نوین حقوق اداری، سال دوم، شماره ۴، ۱۳۹۹، صص ۱۳۸.

و نیز رسیدگی به تخلفات انتظامی را بر عهده دارند. در این صورت، اختیارات این کمیسیون برای تصمیم‌گیری و صدور رأی در خصوص تخلفات احزاب سیاسی بر مبنای ماده ۱۸ قانون فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی و اعمال مجازات مقرر در ماده ۱۹ این قانون، به کمیسیون ماده ۱۰، ماهیت یک مرجع اداری انتظامی را می‌دهد.

ب) صلاحیت کمیسیون ماده ۱۰ قانون احزاب

مهم‌ترین صلاحیتی که به موجب قانون احزاب و گروه‌های سیاسی، به کمیسیون ماده ۱۰ احزاب سیاسی محوّل شده، صدور پروانه فعالیت است. کمیسیون در صورت وجود همه شرایط قانونی موظف است پروانه فعالیت را برای متقاضیان صادر کند.^۱ اگر کمیسیون، درخواست متقاضیان تأسیس حزب را رد کند، به موجب تبصره ۲ ماده ۷ قانون احزاب و گروه‌های سیاسی می‌توان به این تصمیم اعتراض کرد. البته مرجع رسیدگی به اعتراض، خود کمیسیون ماده ۱۰ احزاب است.

معیار مشخصی برای احراز شرایطی وجود ندارد که در ماده ۴ قانون احزاب برای هیئت مؤسس برشمرده شده است، مثل اعتقاد و التزام عملی به قانون اساسی و اصل ولایت فقیه در بند ۱ ماده ۴ و این امر می‌تواند تابع سلیقه اعضای کمیسیون ماده ۱۰ احزاب باشد. بنابراین، پیش‌بینی معیارهای عینی‌تری در این خصوص ضرورت دارد. در قانون جدید احزاب، حضور نمایندگانی از احزاب در ترکیب کمیسیون ماده ۱۰ پیش‌بینی شده است، اما این نمایندگان تنها به عنوان عضو ناظر حضور دارند. قانون جدید احزاب و گروه‌های سیاسی در مقایسه با قانون سابق به شکل قابل توجهی از اقتدار کمیسیون ماده ۱۰ احزاب کاسته است. با این حال، استدلال شده «که آزادی مصرّحه در اصل ۲۶ قانون اساسی با تشکیل کمیسیون ماده ۱۰ قانون فعالیت احزاب که اکثریت اعضای آن را نمایندگان حکومتی تشکیل می‌دهند، محدود شده و به نوعی حیات و ممات احزاب و گروه‌های سیاسی را از صدور مجوز تأسیس تا انحلال در دست حکومت گذاشته است».^۲

بخش مهم دیگری از صلاحیت کمیسیون ماده ۱۰ احزاب سیاسی، رسیدگی به تخلفات احزاب سیاسی است که به موجب ماده ۱۸ و ۱۹ قانون فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی صورت می‌گیرد. قانون جدید احزاب سیاسی و گروه‌های سیاسی، در مقایسه با قانون سابق، اقتدار کمیسیون ماده ۱۰ احزاب را در اعمال مجازات اداری نسبت به تخلفات احزاب سیاسی محدود کرده است. با وجود اختیار کمیسیون در اعمال مجازات‌های مقرر در ماده ۱۹ قانون احزاب و گروه‌های سیاسی، در بندهای ۱ تا ۶ این ماده آمده است که تصمیمات

۱. ماده ۷ و تبصره‌های ذیل آن.

۲. هاشمی، سید محمد، حقوق بشر و آزادی‌های اساسی، تهران: میزان، چاپ چهارم، ۱۳۹۷، ص ۲۴۳.

کمیسیون در این خصوص، ظرف مدت سی روز قابلیت تجدید نظر در دیوان عدالت اداری را دارد. در خصوص مجازات بند ۷ این ماده یعنی انحلال حزب سیاسی نیز نخست کمیسیون احزاب باید پروانه حزب را توقیف و سپس تقاضای انحلال حزب را از دادگاه تقاضا کند. بنابراین، محاکم دادگستری، مرجع نهایی تصمیم‌گیری برای انحلال احزاب سیاسی است. از دیگر اقدامات مثبت قانون جدید احزاب، تبصره ۳ ماده ۷ این قانون است که مقرر داشته است هر گاه تخلف حزب، عنوان جرم سیاسی را داشته باشد، رسیدگی به آن در محاکم دادگستری همراه با حضور هیئت منصفه صورت می‌گیرد. بنابراین، احزابی که پرونده انحلال آن‌ها در حال رسیدگی است، از این امتیاز قانونی برخوردارند که از حضور هیئت منصفه در رسیدگی به پرونده خود استفاده کنند که این امر می‌تواند به دادرسی عادلانه بیانجامد.

صلاحیت دیگر کمیسیون ماده ۱۰ قانون احزاب سیاسی، نظارت بر شفافیت مالی احزاب سیاسی است. بر اساس ماده ۱۷ قانون احزاب و گروه‌های سیاسی، اختصاص کمک به احزاب سیاسی و همچنین نظارت و حسابرسی آن بر عهده کمیسیون ماده ۱۰ احزاب قرار دارد. نظارت مالی بر احزاب سیاسی بر اساس بند ۷ ماده ۱۱ قانون احزاب و گروه‌های سیاسی از طریق «بررسی گزارش‌های مالی و عملکرد سالانه احزاب» انجام می‌گیرد. برخی از وظایف کمیسیون ماده ۱۰ احزاب، فراتر از حیطه احزاب سیاسی است. توضیح این‌که بر اساس بند ۶ ماده ۱۱ قانون فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی، اختیار بررسی و تصمیم‌گیری در خصوص درخواست تجمعات و راه‌پیمایی‌ها بر عهده این کمیسیون است.

بند سوم. نظام مجوزدهی در حوزه فعالیت احزاب سیاسی

اصل ۲۶ قانون اساسی صرفاً به آزادی فعالیت احزاب سیاسی تصریح کرده، اما سازوکار اداری خاصی برای فعالیت احزاب سیاسی مشخص نکرده است. بنابراین، از اصل ۲۶ قانون اساسی نمی‌توان ایجاد نظام مجوزدهی دولتی در حوزه فعالیت احزاب سیاسی را افاده کرد. قانون احزاب و گروه‌های سیاسی که در راستای اصل ۲۶ قانون اساسی تصویب شده، در عمل، نظام مجوزدهی برای فعالیت احزاب سیاسی را برقرار کرده است، به این صورت که همه احزاب سیاسی برای فعالیت باید از کمیسیون ماده ۱۰ قانون احزاب، پروانه فعالیت دریافت کنند. در بند ۱۴ ماده ۱ قانون فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی مقرر شده که

۱. صالح، علی پاشا، سرگذشت قانون: مباحثی از تاریخ حقوق، دورنمایی از روزگاران پیشین تا امروز، تهران: دانشگاه تهران، ۱۳۸۳، ص ۲۲۹.

۲. کاتوزیان، ناصر، فلسفه حقوق: تعریف و ماهیت حقوق، تهران: گنج دانش، ۱۳۸۰، ص ۶۰۳.

۳. صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ص ۶۳۱.

پروانه فعالیت نهایی، مجوزی است که به موجب آن، حزب اجازه فعالیت دارد. پروانه فعالیت در اصطلاح حقوق اداری، «حکمی است که مقامات صلاحیت‌دار اداری به شخص و یا اشخاص معینی اجازه می‌دهند تا بتوانند اعمال معینی را انجام دهند»^۱.

در مقابل، رویکرد آزادمنشانه نسبت به فعالیت احزاب سیاسی به این صورت است که هر حزب سیاسی بتواند بدون الزام به دریافت مجوز از دولت و صرفاً در چارچوب قوانین و مقررات تشکیل شود. در این حالت، نظارت دولت بر فعالیت احزاب سیاسی، «نظارت تعقیبی» یا «پسینی» است. به عبارت دیگر، در رویکرد دوم، احزاب صرفاً ملزم به اعلام موجودیت خود به مقامات دولتی هستند، در حالی که در رویکرد اول، حزب برای فعالیت باید از مقامات دولتی مجوز دریافت کند که نظارت «پیشینی» است.

در قانون فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی مقرر شده که هر حزب سیاسی برای تأسیس نخست باید مجوز اولیه را که مجوز موقتی است، دریافت کند تا شرایط لازم برای صدور پروانه فعالیت نهایی از کمیسیون احزاب را به دست آورد. در صورت پیمودن تشریفات قانونی و احراز صلاحیت هیئت مؤسس و اعضای حزب، کمیسیون ماده ۱۰ احزاب، پروانه نهایی فعالیت حزب سیاسی را صادر می‌کند.^۲

گفتار پنجم. اصلاح ساختارهای اداری در قوانین و مقررات مرتبط با فعالیت احزاب سیاسی

اجرای نظام حزبی مطلوب و مشارکت گسترده احزاب سیاسی در جریان انتخابات مستلزم اصلاح ساختارهای اداری در قوانین و مقررات مرتبط با احزاب سیاسی است. در این گفتار به بررسی اصلاحات لازم در قوانین و مقررات مرتبط با احزاب سیاسی برای اجرای الگوی مطلوب حزبی می‌پردازیم.

بند اول. اصلاح ساختارهای اداری در قانون اساسی

اصل ۲۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اصل آزادی فعالیت احزاب سیاسی را مقرر داشته است. قانون اساسی، قیودی نیز برای فعالیت احزاب سیاسی مشخص کرده است. مرجع تفسیر قیود فعالیت حزبی در ایران، قانون‌گذار عادی است. محدودیت آزادی فعالیت احزاب به اصولی مانند استقلال، آزادی و وحدت ملی کاملاً منطقی است، اما برخی قیود مانند موازین اسلامی در این اصل چندان روشن نیست؛ چون در قانون اساسی و قوانین عادی، تعریف مشخصی از موازین اسلامی ارائه نشده است. از این رو، تفسیر قید یادشده عملاً در اختیار مقامات متولی صدور پروانه برای احزاب سیاسی یعنی وزارت کشور و کمیسیون ماده ۱۰ احزاب

۱. طباطبایی مؤتمنی، پیشین، ص ۳۱۴.

۲. بندهای ۱۴ و ۱۵ ماده ۱ قانون فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی، ۱۳۹۵.

قرار می‌گیرد که می‌تواند به عنوان حرب‌های برای حذف گروه‌های مخالف استفاده شود. لازم است در راستای اصلاح قانون اساسی، محدودیت‌های فعالیت احزاب به طور دقیق مشخص باشد و تشخیص این امر به دلیل اهمیت بنیادین آن نباید به نهادهای دولتی واگذار گردد.

بند دوم. اصلاح ساختارهای اداری در قانون فعالیت احزاب سیاسی

اصلاح قانون فعالیت احزاب سیاسی از آن جهت اهمیت دارد که حیات و ممت احزاب سیاسی در این قانون تعیین می‌شود. از این رو، هر چه قانون، رویکردی آزادمنشانه در مورد احزاب سیاسی داشته باشد، موجب رشد و گسترش بیش‌تر فعالیت حزبی می‌گردد. قانون فعالیت احزاب سیاسی (۱۳۹۵) در مقایسه با قانون سابق، رویکردی آزادمنشانه‌تر نسبت به احزاب سیاسی دارد. از جمله این‌که به شکل گسترده از اقتدار کمیسیون ماده ۱۰ در مورد ابطال و لغو مجوز فعالیت احزاب سیاسی کاسته است. با وجود نوآوری قانون جدید فعالیت احزاب سیاسی، ایرادهای اساسی هم‌چنان وجود دارد.

بر خلاف ترتیبات مقرر در اصل ۲۶ قانون اساسی، تشکیل احزاب سیاسی هم‌چنان به کسب مجوز فعالیت از کمیسیون ماده ۱۰ احزاب مشروط است که این ترتیب با اصل آزادی تشکیل احزاب و فعالیت آن‌ها مغایرت دارد. به عبارت دیگر، افراد یک جامعه برای فعالیت حزبی نباید ملزم به کسب مجوز از دولت باشند و نظارت دولت تن‌ها محدود به نظارت پسینی و تعقیب احزاب در صورت ارتکاب تخلف، از طریق محاکم قضایی است. همان‌طور که یکی از استادان حقوقی استدلال کرده است، «در خصوص فعالیت افراد در یک جامعه، اصل، اباحه و آزادی است و محدودیت باید استثنا باشد»^۱. این در حالی است که در نظام مجوزدهی، اصل بر محدودیت است و آزادی یک فعالیت جنبه استثنایی دارد.

مواردی که اصلاح آن در قانون احزاب ضرورت دارد، به این شرح است:

۱. قابلیت شکایت از رد درخواست تشکیل حزب از سوی کمیسیون ماده ۱۰ قانون احزاب که در قانون احزاب ۱۳۹۵، این حق به متقاضیانی داده نشده که درخواست آن‌ها رد شده است و تن‌ها مطابق تبصره ۲ ماده ۷ قانون احزاب و گروه‌های سیاسی، حق شکایت از این تصمیم به خود کمیسیون ماده ۱۰ را دارند که نمی‌تواند تضمین‌کننده درستی عمل مقامات کمیسیون ماده ۱۰ احزاب باشد.

۲. پیش‌بینی نمایندگانی از احزاب سیاسی در ترکیب کمیسیون ماده ۱۰ احزاب همراه با حق رأی. در بند ۳ ماده ۱۰ قانون احزاب، حضور یک نماینده از بین دبیران کل احزاب ملی و یک نماینده از بین دبیران کل احزاب استانی را ضروری می‌داند، اما این حضور هیچ‌گونه اثری ندارد؛ زیرا بدون حق رأی است.

۱. کاتوزیان، پیشین، ص ۱۲۳.

۳. همان طور که در بررسی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بحث شد، برخی قیود فعالیت احزاب مشخص نیست و در عمل، تفسیربردار است. این در حالی است که قانون گذار باید محدودیت‌های آزادی را به طور مشخص و صریح و خالی از هر گونه ابهام مشخص کند.

۴. در قانون احزاب، محدودیت‌های دیگری علاوه بر قیود قانون اساسی اضافه شده که دایره آزادی احزاب را محدود کرده است. برای مثال، شروطی مانند اعتقاد و التزام عملی به قانون اساسی و ولایت فقیه، اختیار مصلحت‌سنجی کمیسیون ماده ۱۰ را توسعه می‌دهد.

۵. در قانون احزاب و گروه‌های سیاسی به شکل فعالیت انتخاباتی احزاب سیاسی هیچ اشارهای نشده است، در حالی که اصول کلی فعالیت انتخاباتی احزاب سیاسی نیز باید در این قانون مشخص گردد تا جامعیت پیدا کند.

د) اصلاحات ساختارهای اداری در قوانین انتخاباتی

ساختارهای اداری در قوانین انتخاباتی در ایران باید به صورتی بازنگری شود که به احزاب در برگزاری انتخابات محوریت دهد. ساختارهای اداری در قوانین و مقررات مرتبط با انتخابات در ایران به شکلی تدوین شده است که انتخابات، کاندیدامحور گردد. در ساختاری اداری قوانین انتخاباتی ایران، الزامی در خصوص معرفی نامزدها از طریق احزاب سیاسی مقرر نشده است. این امر باعث نبود برنامه‌محوری در انتخابات ایران و افزایش نامعقول تعداد نامزدهای انتخاباتی می‌شود. در حال حاضر، ساختار اداری معرفی نامزدهای انتخاباتی در ایران به شکلی است که هر شخص در صورت احراز صلاحیت از سوی شورای نگهبان، بدون الزام به عضویت یا معرفی از سوی یک حزب سیاسی می‌تواند در انتخابات مجلس شورای اسلامی و ریاست جمهوری حضور یابد.^۱

قوانین انتخاباتی باید به گونه‌ای اصلاح شود که این موارد تضمین گردد:

۱. نقش احزاب سیاسی در معرفی نامزدهای انتخاباتی برجسته‌تر گردد.
۲. شکل برگه‌های رأی در انتخابات مجلس شورای اسلامی و شوراهای محلی و الزام به معرفی نامزدها از طریق فهرست‌های انتخاباتی حزبی یا ترکیبی از فهرست انتخاباتی و نامزدهای مستقل (غیر حزبی) تغییر یابد.
۳. حوزه‌بندی انتخابات به ویژه در انتخابات مجلس شورای اسلامی که یکی از آفات این انتخابات است و مانع از شکل‌گیری انتخابات حزب‌محور در ایران می‌شود.^۲
۴. نظام انتخاباتی حسب مورد اکثریتی یا تناسبی باید به شکلی طراحی گردد که فعالیت

۱. نک: قانون انتخابات ریاست جمهوری، مصوب ۱۳۶۴/۴/۵ و قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی، مصوب ۱۳۷۸.

۲. اقداماتی برای اصلاح نظام حوزه‌بندی انتخابات در ایران انجام گرفته است، مانند لایحه استانی‌شدن انتخابات مجلس شورای اسلامی در ایران شورای نگهبان آن را رد کرد. برای تفصیل بحث نک: تقی‌زاده، جواد و شبیر زرغامی، «استانی‌شدن انتخابات مجلس شورای اسلامی»، پژوهش‌نامه علوم سیاسی، ۱۳۸۸، دوره چهارم، شماره ۴ (پیاپی ۱۶).

و دخالت احزاب سیاسی در جریان برگزاری انتخابات را برجسته‌تر کند. برگزاری بخشی از انتخابات به شکل تناسبی برای تصاحب تعدادی از کرسی‌های نمایندگی در انتخابات مجلس شورای اسلامی و شوراهای محلی در این راستا ضرورت دارد.

بند سوم. تقویت بنیه مالی احزاب از طریق پیش‌بینی و پرداخت یارانه به احزاب

یکی از راهکارهای مهم برای تقویت احزاب سیاسی، تأمین بخشی از هزینه‌های فعالیت احزاب سیاسی از طریق مشارکت دولت است. در پیش‌نویس برنامه ششم توسعه، کمک دولت به احزاب سیاسی وجود داشت که برای تأمین نظر شورای نگهبان حذف شد.^۱ بر اساس بند الحاقی ۱۲ اصلاحی ماده ۱۲۰ برنامه ششم توسعه (ماده الحاقی ۴)، دولت موظف است برنامه‌ریزی‌های لازم برای توسعه سیاسی را به‌گون‌های طراحی کند که تا پایان اجرای قانون برنامه ششم، احزاب و تشکل‌های سیاسی مطابق ضوابط قانونی که به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد، از حمایت برخوردار شوند.

در قانون احزاب و تشکل‌های سیاسی ۱۳۹۵، بحث پرداخت یارانه به احزاب مقرر شده است و بر اساس تبصره ۱ ماده ۱۶ این قانون، دولت باید هر ساله، ردیفی را در بودجه سالانه خود به یارانه احزاب اختصاص دهد. احزاب مکلفند یارانه‌های دولتی را در راستای اهداف و برنامه‌ریزی‌های حزب هزینه کنند و گزارش آن را در پایان هر سال به کمیسیون ماده ۱۰ احزاب بفرستند. ضمانت اجرای تخلف از مقررات این ماده، ممنوعیت احزاب از دریافت مجدد یارانه‌های دولتی است.^۲ پرسشی که همواره در خصوص یارانه‌های دولتی به احزاب سیاسی مطرح بوده، نحوه اختصاص این یارانه‌هاست. بند ۱۱ ماده ۷ اساس‌نامه «خانه احزاب»، مصوب ۱۳۷۹/۱۲/۲۲، یکی از وظایف خانه احزاب را توزیع یارانه‌های دولتی به احزاب و نظارت بر مصرف آن مقرر داشته، اما معیاری برای نحوه توزیع ارائه نکرده بود. «در آیین‌نامه نحوه پرداخت یارانه به احزاب و گروه‌های مشمول «قانون فعالیت احزاب، جمعیت‌ها و انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته‌شده»، مصوب ۱۳۸۰/۸/۳، هیئت وزیران، ترتیباتی برای کمک به احزاب و گروه‌های سیاسی قانونی بر اساس امتیازبندی و محاسباتی که وزارت کشور با تصویب کمیسیون ماده ۱۰ قانون احزاب انجام می‌دهد، اندیشیده شده است».^۳ بر اساس ماده ۱۷ قانون احزاب، پرداخت یارانه باید در چارچوب دستورالعمل مصوب و

۱. پیش از این در مصوبه مجلس، این عبارت نوشته شده بود: «و یارانه آن‌ها مطابق بودجه سنواتی بر اساس آیین‌نامه‌های تخصیص می‌یابد که به پیشنهاد وزارت کشور به تصویب هیئت وزیران می‌رسد».

۲. تبصره ۲.

۳. احمدی و هاشمی، پیشین، ص ۱۸.

نحوه هزینه کرد آن با نظارت کمیسیون ماده ۱۰ احزاب انجام شود. این دستورالعمل در ۱۰ ماده و ۱۳ تبصره در کمیسیون تصویب شده و نظارت بر توزیع و هزینه‌کرد یارانه احزاب به عهده کمیسیون ماده ۱۰ احزاب است.

بند چهارم. نظارت قضایی بر تصمیم‌گیری کمیسیون ماده ۱۰ احزاب

نظارت عبارت از کنترل و بررسی اقدامات یک مقام یا نهاد حکومتی از سوی مقام و نهادی دیگر است که غایت آن، اطمینان‌یابی از باقی ماندن اقدامات یادشده در حدود و ثغور قانونی است.^۱ نظارت قضایی بر تصمیمات اداری با هدف تضمین اصل حاکمیت قانون صورت می‌گیرد. بنابراین، در این راستا باید تصمیمات کمیسیون‌ها و محاکم اداری قابلیت نظارت و بازنگری از سوی مقامات قضایی را داشته باشند. نظارت قضایی بر اعمال اداری به موجب اصل ۱۷۳ قانون اساسی و از طریق دیوان عدالت اداری انجام می‌گیرد. در حال حاضر، دیوان عدالت اداری به موجب «قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، مصوب ۱۳۹۲/۴/۳» فعالیت می‌کند. بند ۲ ماده ۱۰ این قانون، صلاحیت بازنگری قضایی تصمیم‌های کمیسیون‌های اداری را برای دیوان عدالت اداری پیش‌بینی کرده است.

در قانون فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی (۱۳۹۵)، امکان شکایت از برخی تصمیم‌های کمیسیون ماده ۱۰ احزاب به عنوان یک کمیسیون اداری در دیوان عدالت اداری پیش‌بینی شده است. از تصمیم‌های کمیسیون در این موارد می‌توان در دیوان عدالت اداری شکایت کرد:

۱. تعلیق پروانه فعالیت احزاب از سوی کمیسیون به موجب تبصره ۴ ماده ۹؛
۲. رسیدگی به شکایات احزاب از تصمیمات و اقدامات کمیسیون ماده ۱۰ احزاب به موجب ماده ۱۲ قانون فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی در صلاحیت دیوان عدالت اداری است. از این رو، به موجب این ماده، همه تصمیمات و اقدامات کمیسیون احزاب قابلیت شکایت در دیوان عدالت اداری را دارند؛
۳. عدم صدور مجوز نشریه الکترونیکی یا مکتوب برای احزاب سیاسی مندرج در تبصره بند «چ» ماده ۱۳؛

۴. اعمال مجازات‌های انتظامی مندرج در ماده ۱۹ قانون احزاب و گروه‌های سیاسی که موجب تبصره ۲ این ماده، ظرف مدت سی روز، قابلیت شکایت در دیوان عدالت اداری را دارند. با وجود این که قانون احزاب و گروه‌های سیاسی، نظارت قضایی گسترده بر تصمیمات کمیسیون ماده ۱۰ احزاب را مقرر داشته، اما این نظارت به مرحله صدور پروانه فعالیت تسری نیافته است. به موجب تبصره ۲ ماده ۷ قانون احزاب و گروه‌های سیاسی، اگر کمیسیون

۱. راسخ، محمد، نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی، تهران: دراک، چاپ دوم، ۱۳۹۰، صص ۲۰-۲۱.

ماده ۱۰، درخواست متقاضیان تأسیس حزب را رد کند، این تصمیم در خود کمیسیون ماده ۱۰ احزاب قابل اعتراض است که این امر نمی‌تواند تضمین‌کننده بی‌طرفی و درستی عمل کمیسیون باشد.

نتیجه‌گیری

در تحقیقاتی که تاکنون درباره آسیب‌شناسی نظام فعالیت احزاب سیاسی در ایران صورت گرفته، این موضوع از جنبه کاستی‌های تقنینی ساختارهای اداری بررسی نشده است. در حقیقت، وجود یک ساختار اداری مطلوب باعث رشد تحزب و توسعه فعالیت احزاب سیاسی می‌شود. از این رو، تأکید این مقاله بر شناسایی این ساختارهای اداری و ارائه راهکارهایی برای اصلاح آن است.

احزاب سیاسی در وضعیت کنونی ایران در چارچوب یک نظام مجوزدهی دولتی فعالیت می‌کنند. به عبارت دیگر، احزاب سیاسی برای تشکیل و فعالیت بر خلاف آنچه در اصل ۲۶ قانون اساسی مقرر شده است، آزادی کامل ندارند، بلکه باید برای فعالیت خود از مقامات دولتی مجوز دریافت کنند. همچنین احزاب سیاسی در جریان فعالیت خود تحت نظارت مقامات اداری یعنی وزارت کشور و کمیسیون ماده ۱۰ احزاب قرار دارند. هر چند در قانون جدید فعالیت احزاب سیاسی تلاش شده است از اقتدار کمیسیون ماده ۱۰ کاسته شود، اما حیات و ممت احزاب سیاسی در ایران به شیوه عملکرد کمیسیون ماده ۱۰ احزاب بستگی دارد.

در این تحقیق، پیشنهادهایی برای اصلاح قوانین موجود یا تصویب قوانین جدید ارائه شد. قیود مبهم اصل ۲۶ قانون اساسی در مورد فعالیت احزاب، ساختارهای اداری موجود در قانون فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی و دیگر قوانین مرتبط با فعالیت احزاب سیاسی، مانع جدی در برابر رشد تحزب در ایران است. در این راستا، پیشنهادهایی ارائه می‌شود:

۱. حذف نظام مجوزدهی دولتی برای فعالیت احزاب سیاسی: در قانون جدید فعالیت احزاب سیاسی، مصوب ۱۳۹۵، فعالیت حزبی در ایران باید از طریق کسب پروانه فعالیت از کمیسیون ماده ۱۰ قانون احزاب انجام گیرد و کمیسیون از اقتدار قابل توجهی در انحلال یا تعلیق احزاب سیاسی برخوردار است. در این راستا، پیشنهاد می‌شود نظام مجوزدهی در خصوص فعالیت احزاب حذف شود و به جای آن، نظام نظارت تعقیبی اعمال گردد.

۲. اعمال سیاست‌های تشویقی نسبت به احزاب سیاسی: لازم است در این راستا، قانونی جامع برای تنظیم شیوه اختصاص یارانه و کمک دولت به احزاب بر مبنای معیارهای توزیع عادلانه و منصفانه تصویب شود.

۳. تغییر در نظام انتخاباتی کنونی ایران: قوانین کنونی انتخابات ایران در زمینه نظام حوزه بندی انتخابات باید اصلاح شوند. طرح استانی شدن انتخابات مجلس شورای اسلامی تا حدودی راه‌گشا خواهد بود.

۴. تضمین شفافیت مالی احزاب سیاسی: قانون شفافیت و نظارت بر تأمین مالی احزاب

سیاسی، مصوب ۱۳۹۸ را می‌توان به دیگر قوانین انتخاباتی تسری داد.
۵. شمول نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر همه تصمیم‌های کمیسیون ماده ۱۰ درباره احزاب سیاسی: این کاستی به صورت خاص در اعتراض به تصمیم‌های کمیسیون ماده ۱۰ در ردّ درخواست متقاضیان تأسیس حزب مشهود است.

فهرست منابع

۱. فارسی

الف) کتاب

۱. راسخ، محمد، نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی، تهران: دراک، چاپ دوم، ۱۳۹۰.
۲. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری، تهران: سمت، چاپ دهم، ۱۳۹۵.
۳. قاضی شریعت‌پناهی، ابوالفضل، بایسته‌های حقوق اساسی، تهران: سمت، ۱۳۹۴.
۴. کاتوزیان، ناصر، آزادی اندیشه و بیان، تهران: دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، چاپ اول، ۱۳۸۲.
۵. هاشمی، سید محمد، حقوق بشر و آزادی‌های اساسی، تهران: میزان، چاپ چهارم، ۱۳۹۷.
۶. هداوند، مهدی و علی مشهدی، اصول حقوق اداری، تهران: خرسندی، چاپ چهارم، ۱۳۹۵.

ب) مقاله

۱. احمدی، مونا و سید محمد هاشمی، «سازوکار نظارت مالی بر احزاب سیاسی در حقوق موضوعه ایران»، مجله تحقیقات حقوقی ایران و بین‌الملل، سال نهم، شماره ۳۴، ۱۳۹۵.
۲. اخوان کاظمی، بهرام، «بررسی تعاملات فرهنگ سیاسی و تحزب در ایران»، پژوهش‌نامه علوم سیاسی، سال دوم، شماره ۴، ۱۳۷۶.
۳. استوار سنگری، کورش، «چیستی دادرسی اداری در ایران؛ دادرسی در اداره و یا دادرسی بر اداره؟»، فصل‌نامه علمی پژوهش‌های نوین حقوق اداری، سال دوم، شماره ۴، ۱۳۹۹.
۴. تقی‌زاده، جواد و شبیر ضرغامی، «استانی شدن انتخابات مجلس شورای اسلامی»، پژوهش‌نامه علوم سیاسی، ۱۳۸۸، دوره چهارم، شماره ۴ (پیاپی ۱۶).
۵. مرکزی مالمیری، احمد و رحمان قهرمان‌پور بناب، «بررسی راه‌های اعطای کمک مالی دولت به احزاب»، مجلس و پژوهش، ۱۳۸۲.

2-Latin Source

A) Book

- 1-ACE Electoral knowledge Network, party and Candidate, 2012, available at: www.

aceproject.irg/ace-en/topics/pc/introduction/pc20

2-Downs, Anthony, *An Economic Theory of Democracy*, New York (NY): Harper Press, 2001

3-Kenneth, J., *Adopting Party Law*, National Democratic Institute for International Affairs (NDI) 2005

4-McBride, Jeremy, *Freedom of Association; The Essentials of Human Rights*, Hodder Arnold, London, 2015

5-OECD, *finance democracy*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, 2016

6-Sartori, Giovanni, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Cambridge (UK): Cambridge University Press, 1976

B) Article

1-Lipset, S. M., "The Indispensability of Political Parties", *Journal of Democracy*, 2000, 11(1): 48-55

2-Mainwaring, Scott, "Party Systems in the Third Wave", *Journal of Democracy*, 9 (3), 1998

3-Randall, Vicky and Lars Svåsand, "Political Parties and Democratic Consolidation in Africa", *Democratization*, 2002, 9 (3).

Legislation pathology of political party's activity with emphasis on reforming administrative structures

Mohamad Taghi Akbari*

Seyed Mohamad Hashmi**

Bizhan abbasi***

Abstract:

Today, the role of parties in holding an efficient and healthy election is undeniable, and political parties are more or less active in almost all legal systems and in all elections. The most important legal shortcomings of the activity of political parties should be sought in the existing administrative structures in the field of political parties. These administrative structures include the duties and powers of the Minister of Interior as one of the administrative authorities of the country, as well as the Article 10 Commission of Political Parties as one of the administrative commissions in relation to political parties. This research was done by descriptive and analytical method. The results of the research showed that the current licensing system in the field of political parties, the completely governmental composition of the Article 10 Party Commission, the impossibility of complaining about the decisions of this commission in relation to the rejection of the applications of the applicants for the establishment of the party, the way of allocating subsidies to political parties, and the state of election constituencies. The Islamic Council is one of the most important shortcomings of the existing administrative structures in the field of political parties.

Keywords: Legislative system, administrative structures, Ministry of Interior, Article 10 Party Commission, judicial review.

*.PhD student in Public Law, Department of Public and International Law, Faculty of Law, Theology and Political Science, Science and Research Unit, Islamic Azad University, Tehran, Iran.

rada538915@yahoo.com

** . Professor, Department of Public Law, Faculty of Law, Shahid Beheshti University, Tehran, Iran. (corresponding author) dr.sm.hashemi@gmail.com

***. Professor, Department of Law, Public Law, Faculty Member, Faculty of Law and Political Sciences, University of Tehran, Tehran, Iran babbasi@ut.ac.ir