

مسل: ۱۸۱۷۱

فروردین ۱۴۰۱

چارچوب سیاست‌های حزبی

معاونت پژوهش‌های سیاسی و حقوقی

دفتر مطالعات سیاسی



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۸۱۷۱

کد موضوعی: ۲۶۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: چارچوب سیاست‌های حزبی

نام دفتر: مطالعات سیاسی

تهیه و تدوین: خیراله خیری اصل

ناظر علمی: فاطمه سادات میراحمدی

واژه‌های کلیدی:

۱. سیاست‌های حزبی
۲. قوانین حزبی
۳. مسائل حزبی
۴. احزاب سیاسی
۵. قانونگذاری حزبی

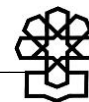


تاریخ انتشار: ۱۴۰۱/۱/۳۰

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده راهبردی.....
۲.....	مقدمه.....
۳.....	۱. سیاست‌های حزبی و رویکردهای متفاوت.....
۶.....	۲. قوانین حزبی.....
۱۴.....	۳. موضوعات و مسائل حزبی.....
۲۸.....	نتیجه‌گیری.....
۲۹.....	منابع و مآخذ.....



چارچوب سیاست‌های حزبی

چکیده راهبردی

- این گزارش درصدد است تا چارچوبی را که نظام‌های سیاسی در تدوین سیاست‌های حزبی در پیش می‌گیرند و رویکردهای متفاوت احتمالی و نحوه ترسیم این رویکردها را تبیین نماید. بنابراین پاسخ به چند سؤال مهم در این گزارش مورد نظر است: نظام‌های سیاسی چه رویکردهایی را به‌منظور تنظیم و سامان‌دهی احزاب سیاسی اتخاذ می‌کنند؟ سیاست‌های حزبی در چارچوب چه قوانینی اتخاذ می‌شوند؟ و سیاست‌های حزبی چه مسائلی را مورد توجه قرار می‌دهند؟
- اندیشمندان نهادگرا معتقدند سیاست‌های اتخاذ شده از سوی نظام‌های سیاسی تأثیر مستقیمی در حیات احزاب سیاسی دارند. دولت‌ها بسته به رویکرد سیاست‌های حزبی خود می‌توانند احزاب سیاسی را به‌موجب قوانین و مقرراتی منع و محدود و یا آنها را تشویق و تقویت کنند.
- در کل سیاست‌هایی که نظام‌های سیاسی درباره احزاب سیاسی اتخاذ می‌کنند یا در جهت کنترل و در نتیجه تضعیف آنهاست و یا در جهت تشویق و تقویت آنها.
- سیاست‌های حزبی کشورها از طریق مجموعه قوانین و مقرراتی اتخاذ و اعمال می‌شوند. این قوانین و مقررات عمدتاً شامل اصولی از قانون اساسی، قانون خاص احزاب سیاسی، مواد و فصولی از قانون انتخابات، مواد و فصولی از قانون تأمین مالی احزاب سیاسی، مقررات اداری، آرای دادگاه‌ها، رویه‌های قضایی، رویه‌های اداری پارلمان‌ها (آیین‌نامه‌های داخلی مجالس قانونگذاری) و سایر قوانین می‌شود.
- در کل، هر ماده یا مقرر قانونی و یا حکم قضایی و دولتی که به‌نوعی به سامان‌دهی و تنظیم روابط فی‌مابین احزاب سیاسی، یا روابط بین احزاب و جامعه مدنی، نظام سیاسی و اشخاص حقیقی و حقوقی دیگر بپردازد، جزئی از مجموعه قوانین حزبی یک کشور است.
- بررسی مطالعات انجام شده در حوزه قانونگذاری احزاب سیاسی و قوانین حزبی کشورها نشان می‌دهد که سیاستگذاری در خصوص احزاب سیاسی عمدتاً موضوعاتی مانند شناسایی و جایگاه احزاب، تأسیس و ثبت احزاب، عضویت در حزب، سازمان و تشکیلات داخلی، مسائل مالی، دامنه و محدودیت فعالیت‌ها و مجازات احزاب، نحوه شرکت در انتخابات، و نحوه حضور در پارلمان را شامل می‌شود.

- نظام‌های سیاسی، بسته به شرایط تاریخی، سیاسی و اجتماعی خود و نوع دریافتی که از کارکردهای مثبت و منفی حزب برای جامعه و نظام سیاسی دارند اقدام به سیاستگذاری در خصوص موضوعات مذکور می‌کنند و هر رویکردی که آنها برای تنظیم و سامان‌دهی چنین اموری در پیش بگیرند بر کارآمدی یا ناکارآمدی احزاب سیاسی تأثیر مستقیم می‌گذارد.

مقدمه

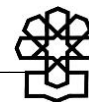
اندیشمندان نهادگرا معتقدند سیاست‌های اتخاذ شده از سوی نظام‌های سیاسی تأثیر مستقیمی در حیات احزاب سیاسی دارند. دولت‌ها بسته به رویکرد سیاست‌های حزبی خود می‌توانند احزاب سیاسی را به‌موجب قوانین و مقرراتی منع و محدود و یا آنها را تشویق و تقویت کنند. نظام سیاسی چنانچه وجود احزاب سیاسی را مخل کارکردهای خود بداند و یا آنها را مزاحم قدرت هیئت حاکمه تشخیص دهد می‌تواند قوانینی در جهت ممنوعیت آنها و یا در راستای محدود کردن فعالیت‌های آنها اتخاذ کند. در مقابل، نظام سیاسی اگر وجود احزاب سیاسی را برای کارکرد صحیح نظام و تحقق دموکراسی لازم و ضروری بداند می‌تواند با سیاست‌های تسهیل‌کننده، تقویت‌کننده و تشویق‌کننده، گام‌های مؤثری در شکل‌گیری، پایداری، فراگیری و کارآمدی آنها بردارد.

احزاب سیاسی به شکل امروزی پدیده‌های جدیدی به‌شمار می‌روند. از این‌رو سیاستگذاری و سیاست‌های حزبی دولت‌ها درباره آنها، پیشینه چندان طولانی‌ای ندارد. با این حال در چند دهه اخیر به‌ویژه بعد از جنگ جهانی دوم کشورهای زیادی به سیاستگذاری در این حوزه اقدام کرده‌اند.

پیکو^۱ در مطالعات خود نشان داده است که احزاب سیاسی به‌طور روزافزونی موضوع سیاست‌های دولتی هستند. این فرایند رو به رشد را می‌توان از تعداد قوانین اساسی که به موضوع احزاب سیاسی پرداخته‌اند، قوانین احزاب و قوانین مربوط به تأمین مالی احزاب سیاسی که در طول پنج دهه گذشته در اروپا به تصویب رسیده‌اند، دریافت (Piccio, 2012). طبق مطالعات فن بیزن^۲ و راشکوا^۳ امروزه ۱۹ کشور از ۳۳ دموکراسی اروپایی، قانونی برای مسائل مالی احزاب سیاسی و ۲۰ کشور قانون ویژه حزبی دارند و ۲۸ مورد از آنها احزاب سیاسی را در قوانین اساسی ملی خود مورد توجه قرار داده‌اند (Van Biezen & Rashkova, 2011).

سیاست‌های حزبی کشورهای مختلف با رویکردهای متفاوتی اتخاذ می‌شوند و به تبع آن، آثار متفاوتی نیز بر حیات احزاب سیاسی برجای می‌گذارند. چنانکه اشاره شد، ممنوع یا مجاز بودن احزاب سیاسی و محدود بودن یا آزاد بودن فعالیت آنها در گرو سیاست‌های نظام‌های سیاسی است. به‌عبارت

1. Daniela Romée Piccio
2. Ingrid Van Biezen
3. Ekaterina R. Rashkova



دیگر هر نظام سیاسی براساس رویکردی که نسبت به احزاب سیاسی دارد می‌تواند موجب عدم شکل‌گیری احزاب شود یا گام‌هایی را در جهت تقویت آنها بردارد.

البته توجه به این نکته نیز لازم است که تأثیر این سیاست‌ها بر احزاب سیاسی مطلق نیست و شرایط اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی جامعه را در شکل‌گیری و فعالیت احزاب نباید از نظر دور داشت. احزاب سیاسی پدیده‌هایی اجتماعی، فرهنگی و تاریخی هستند و تأثیر تصمیمات نظام‌های سیاسی بر شکل‌گیری و کارآمدی آنها در نهایت تحت‌الشعاع این عوامل ساختاری است.

این گزارش درصدد است تا چارچوبی که نظام‌های سیاسی در تدوین سیاست‌های حزبی در پیش می‌گیرند، رویکردهای متفاوت احتمالی و نحوه ترسیم این رویکردها را نشان دهد. بنابراین پاسخ به چند سؤال در این گزارش مورد نظر است: نظام‌های سیاسی چه رویکردهایی را به‌منظور تنظیم و سامان‌دهی احزاب سیاسی اتخاذ می‌کنند؟ سیاست‌های حزبی در چه قوانینی اتخاذ می‌شوند؟ و سیاست‌های حزبی چه مسائلی را مورد توجه قرار می‌هند؟

در ادامه این گزارش به این سؤال‌ها به‌طور اجمالی پاسخ داده می‌شود. در بخش «سیاست‌های حزبی و رویکردهای متفاوت» ضمن ارائه تعریفی از سیاست‌های حزبی، طبقه‌بندی دانشمندان از رویکردهای متفاوت نظام‌های سیاسی در این خصوص بررسی می‌شود. بخش دوم قوانینی را که می‌توان عنوان «قانون حزبی» به آنها اطلاق کرد بررسی و کارکرد هر کدام را شرح می‌دهد. بخش آخر اختصاص به موضوعات و مسائلی دارد که نظام‌های سیاسی در سیاست‌های حزبی خود علاقه‌مند ورود به آنها هستند.

۱. سیاست‌های حزبی و رویکردهای متفاوت

دولت‌ها برای سامان‌دهی احزاب و نظارت بر آنها سیاست‌هایی را طراحی می‌کنند و به‌اجرا می‌گذارند. ولفگانگ مولر^۱ معتقد است که قوانین دولتی حاکم بر احزاب سیاسی: «مستقیم‌ترین شکل مداخله دولت در امور احزاب سیاسی را ایجاد می‌کنند. در اصل، قوانین حزبی می‌توانند احزاب سیاسی را ملزم به رعایت شروط خاصی در ارتباط با محتوا از جمله دموکراسی درون‌حزبی، پذیرش نظم دموکراتیک یا در ارتباط با شکل، نظیر قانون حزبی و سطح فعالیت حداقلی کنند» (Janda, 2005: p. 19). قانون می‌تواند به‌نحوی عمل کند که احزاب همان‌گونه که به‌عنوان مجرای فضیلت ایفای نقش می‌کنند سدی هم در مقابل کارکردگرایی لجام‌گسیخته باشند. البته عکس این هم ممکن است اتفاق بیفتد. قوانین می‌توانند برای تأمین منافع احزاب خاص و حفاظت از منافع گروه‌هایی که قدرت را در اختیار دارند مورد استفاده قرار گیرند. (گاوچا، ۱۳۹۵: ۳۵)

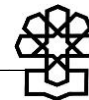
آرای دانشمندان درباره رویکردها و انگیزه‌های دولت‌ها در اتخاذ سیاست‌های حزبی متفاوت است. برای مثال، دن آونون^۱ معتقد است کشورهایی که در صدد وضع قانون احزاب هستند به‌استثنای برخی، پیش‌تر سقوط نظام‌های دموکراتیک سابق خود را تجربه کرده‌اند. بنابراین مجالس قانونگذاری این کشورها به‌منظور اصلاح و تقویت ساختارهای دموکراتیک، قوانینی برای احزاب وضع کرده‌اند که کارویژه‌های سازگار با اهداف و کارکردهای دموکراسی مدرن را انجام دهند. از این رو قوانین از یک سو تشکیل اجتماعات آزاد در قالب احزاب سیاسی و از سوی دیگر توانایی دولت برای جلوگیری از فعالیت احزابی که تهدیدی برای دموکراسی هستند را تضمین می‌کنند (Avnon, 1995).

اما، لوری کارونن^۲ که قوانین حزبی ۳۹ کشور جهان را مطالعه کرده است، استدلال آونون را رد می‌کند. او معتقد است اولاً استثنا کردن برخی از کشورها از این قاعده دلیلی بر بطلان خود این استدلال است، ثانیاً نمونه‌هایی مانند یونان و ایتالیا نشان می‌دهند که روند رشد جدید دموکراسی بدون وضع قانون احزاب هم امکانپذیر است، ثالثاً در کشوری مانند بریتانیا با وجود دموکراسی پایدار، قانون احزاب نیز وجود داشته است.

در مقابل، کارونن معتقد است مخرج مشترکی میان انگیزه دولت‌هایی که دارای قانون احزاب هستند وجود ندارد. این قوانین تفاوت‌های زیادی با یکدیگر دارند که نشان‌دهنده انگیزه‌ها و اهداف متفاوت دولت‌ها از اقدام به قانونگذاری در حوزه احزاب سیاسی است. بنابراین تبیینی که دلیل مشخص و مشترکی را نشان دهد که دولت‌ها براساس آن به قانونگذاری حزبی روی می‌آورند نمی‌توان یافت. کارونن معتقد است دلایل و انگیزه‌های دولت‌ها متفاوت است و برای همین قوانینی که گذاشته می‌شود، متفاوت از آب در می‌آید. او رویکردهای قانونگذاری کشورها را براساس نوع دولت‌های آنها دسته‌بندی کرده است. دولت‌ها از نظر کارونن اساساً به سه دسته مجزا تقسیم می‌شوند: کشورهای دموکراتیک، کشورهای غیردموکراتیک و کشورهایی که به‌تازگی قدم در راه دموکراسی گذاشته‌اند، ولی هنوز نهادها و ساختارهای دموکراتیک در آنها تثبیت نشده است. هر دسته از این کشورها با رویکردهای متفاوتی اقدام به قانونگذاری درباره احزاب سیاسی می‌کنند. نظام‌های سیاسی کشورهای غیردموکراتیک از قوانین حزبی برای محدود کردن فعالیت مخالفان خود استفاده می‌کنند در حالی که دموکراسی‌های نوظهور از آن برای حذف گرایش‌های ضددموکراتیکی که از دوره‌های قبل باقی مانده است کمک می‌گیرند. در مقایسه با این دو رویکرد، دموکراسی‌های باثبات، بیشتر برای تنظیم یارانه‌های دولتی و مالیه سیاسی از قانون احزاب استفاده می‌کنند. در کشورهای دموکراتیک تمایز میان دولت و جامعه نسبت به کشورهای غیردموکراتیک روشن‌تر است. در این کشورها قدرت سیاسی با مقررات قانونی و عرف‌های جاافتاده کنترل می‌شود. این در حالی

1. Dan Avnon

2. Laury Karvonen



است که در دولت‌های غیردمکراتیک، قدرت دولت بخش‌های بزرگی از جامعه مدنی را نیز در سیطره خود دارد. در این کشورها مرز میان دولت و جامعه برداشته شده و نظمی براساس تمامیت‌خواهی دولت برقرار می‌شود (Karvonen, 2007).

یکی دیگر از اندیشمندان حوزه سیاست‌های حزبی کنت یاندا^۱ است. یاندا یکی از مهم‌ترین مطالعات در مورد رویکردهای قانونگذاری حزبی را با بررسی قوانین حزبی ۱۶۹ کشور جهان انجام داده است. وی معتقد است قانونگذاری حزبی کشورها را می‌توان در پنج رویکرد عمده ممنوع،^۲ مجاز،^۳ ترغیب،^۴ حمایت^۵ و تجویز^۶ دسته‌بندی کرد.

دولت‌ها چنانچه درصدد غیرمجاز اعلام کردن همه احزاب سیاسی باشند، این کار را با اتخاذ رویکرد ممنوع و با انکار موقعیت قانونی آنها انجام می‌دهند. برعکس، در رویکرد مجاز به احزاب اجازه داده می‌شود که وجود داشته باشند و فعالیت کنند. اما، حکومت‌ها گاهی قوانینی را تصویب می‌کنند که نه تنها فعالیت احزاب سیاسی، بلکه شکل‌گیری آنها را نیز تشویق می‌کند. چنین رویکردی، ترغیب به معنای تحریک یا تشویق احزاب سیاسی نامیده می‌شود. تشویق و ترغیب به‌ویژه از طریق قوانین انتخاباتی و تخصیص یارانه‌های دولتی انجام می‌شود. رویکرد دیگر، حمایت، به معنای حفاظت از حزب در برابر آسیب و از بین رفتن است. افراطی‌ترین نوع حمایت ممکن از یک حزب این است که آن حزب تنها حزب قانونی در کشور اعلام شود. در نهایت، در رویکرد تجویزی دولت‌های ملی قوانین حزبی را برای اصلاح کارکردهای - به‌زعم خود - اشتباه حزب تجویز می‌کنند (Janda, 2005: 8-14). یاندا این رویکردهای سیاستی را به‌عنوان قالب‌های خاص مفهوم‌سازی می‌کند در حالی که دولت‌ها ممکن است از تلفیقی از این رویکردها استفاده کنند.

مطالعه مولر و زیبرر^۷ (۱۳۹۵) سه رویکرد متفاوت را در سیاست‌های حزبی نشان می‌دهد. مطابق رویکرد اول، نظام سیاسی ممکن است اقدام به سیاستگذاری در حوزه احزاب نکند و یا به تدوین و اعمال حداقلی از سیاست‌های حزبی اکتفا نماید. چنین سیاستی را می‌توان سیاست حداقلی نامید. فرانسه از جمله کشورهایی است که حداقل مقررات را برای سامان‌دهی احزاب سیاسی تدوین کرده‌اند. در رویکرد دیگر نظام سیاسی سیاست‌هایی را دنبال می‌کند که احزاب را وادار به عمل کردن راستین به اصول دمکراتیک نماید. این رویکرد را می‌توان در مقابل رویکرد حداقلی، یک رویکرد حداکثری یا بوروکراتیک نامید. در این رویکرد نظام‌های سیاسی معمولاً اقدام به قانونگذاری در ابعاد مختلف مسائل حزبی با تشریح جزئیات آن می‌کنند. نمونه‌ای از این رویکرد را در قوانین حزبی آلمان و ترکیه می‌توان دید. در نهایت، ممکن است

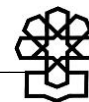
1. Kenneth Janda
2. Proscribe
3. Permit
4. Promote
5. Protect
6. Prescribe
7. Ulrich Sieberer

سیاست‌های حزبی با هدف برآورده ساختن نیازهای حزبی متصدیان دولتی اتخاذ شده باشند. دسته‌بندی مولر و زیبرر از رویکرد قانونگذاری حزبی کشورها بیشتر به شکل و حجم سیاست‌های دولتی مربوط می‌شود و این موضوع را که محتوای این سیاست‌ها با چه رویکردهایی تدوین می‌شوند دربر نمی‌گیرد. در کل می‌توان رویکردهای قوانین حزبی را از دو جنبه محتوایی و شکلی طبقه‌بندی و ارزیابی کرد. به لحاظ محتوایی می‌توان به طور کلی قوانین حزبی را در دو دسته قوانین کنترل‌کننده یا محدودکننده و قوانین تشویق‌کننده یا تقویت‌کننده جای داد. همچنین به لحاظ شکلی قوانین حزبی را می‌توان به قوانین حداقلی و قوانین حداکثری تقسیم کرد. بر این اساس، همه انواع قوانین حزبی را می‌توان به چهار نوع: (۱) قوانین حداقلی کنترل‌کننده و محدودکننده، (۲) قوانین حداقلی تشویقی و تقویت‌کننده، (۳) قوانین حداکثری کنترل‌کننده و محدودکننده، و (۴) قوانین حداکثری تشویقی و تقویت‌کننده تقسیم کرد.

۲. قوانین حزبی

اما قوانین حزبی که سیاست‌های حزبی دولت‌ها را طراحی و اعمال می‌کنند چه نوع قوانینی هستند؟ مولر و زیبرر دو نوع قانون احزاب را از هم بازشناخته‌اند. در معنای اول؛ قانون احزاب مشخصاً قانونی است که برای تنظیم زندگی سازمان‌های حزبی طراحی شده است. آنها در تعریفی دیگر، قانون احزاب را مجموعه همه قوانینی می‌دانند که بر احزاب سیاسی تأثیر می‌گذارند. در معنای اول، قانون احزاب مشخصاً مجموعه قوانینی است که ممکن است در یک کشور وجود داشته یا نداشته باشد. اما در معنای دوم هرچند که ممکن است برخی از بخش‌های نظام حقوقی برای مثال قانون خانواده، با سازمان و فعالیت احزاب سیاسی بی‌ارتباط باشد، اما بخش‌هایی از آن احزاب سیاسی را تحت پوشش قرار می‌دهند (مولر و زیبرر، ۱۳۹۵).

تعریف کارونن از قوانین حزبی بیشتر شامل قوانینی است که به‌طور خاص برای احزاب سیاسی تدوین می‌شوند. قوانین احزاب به‌زعم وی معمولاً عنوان خاصی مثل «قانون احزاب سیاسی»، «قانون راجع به احزاب سیاسی»، «قانون فعالیت احزاب سیاسی» و غیره دارند. با این حال کارونن نیز معتقد است برخی از کشورها قوانینی دارند که علاوه بر احزاب سیاسی، پدیده‌های مرتبط دیگری را نیز دربر می‌گیرند. برای مثال «قانون انتخابات و احزاب سیاسی» گواتمالا، «قانون احزاب و جریان‌های سیاسی» کلمبیا یا «قانون احزاب سیاسی، انتخابات و همه‌پرسی» بریتانیا را می‌توان نام برد. مشخصه قوانین حزبی از نظر کارونن این است که آنها احزاب سیاسی را به‌عنوان هویت‌هایی حقوقی در نظر آورده و نسبت به تنظیم و سامان‌دهی فعالیت‌های احزاب اقدام می‌کنند. (Karvonen, 2007)



آنیکا گاوجا^۱ تعریف خود از قانون احزاب را بر پایه طیف وسیع تری از منابع حقوق عمومی و خصوصی قرار می دهد. در تعریف او قانون احزاب شامل حقوق اساسی، قانون انتخابات، قانون کانون ها و انجمن ها و همچنین حقوق قراردادها، شرکت ها و حقوق اداری می شود. (گاوجا، ۱۳۹۵: ۵۱)

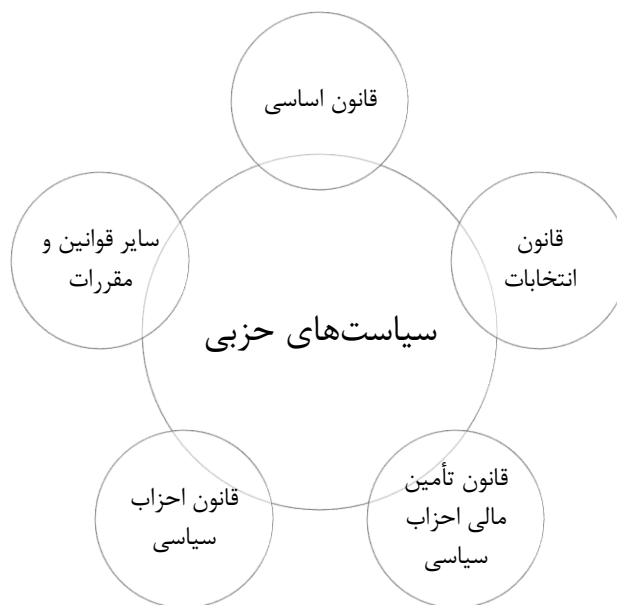
یاندا معتقد است قانون احزاب معانی متفاوتی هم برای افراد و هم حتی در بین متخصصین حزبی دارد. این اصطلاح گاهی به معنای مقررات داخلی احزاب مانند منشورها، اساسنامه ها و آیین نامه های داخلی حزب است. گاهی نیز از آن به معنای قوانین دولتی که به بایدها و نبایدها در خصوص حزب می پردازند استفاده می شود.

قوانین حزبی دولتی از نظر یاندا دو نوع قانون را شامل می شوند. قانون احزاب به عنوان یک اسم عام؛ این نوع قانون حزبی مجموعه ای از مقررات دولتی است که وضعیت قانونی احزاب سیاسی را معین می کند و اغلب به این موضوعات می پردازد که عضویت حزبی چگونه باشد، احزاب چگونه باید سازمان یابی شوند، چگونه باید مبارزات انتخاباتی را انجام دهند و چگونه منابع مالی خود را مدیریت کنند؟ و غیره. نوع دیگری از قوانین حزبی به عنوان اسم خاص نیز وجود دارد که به مقررات تنظیم کننده فعالیت احزاب سیاسی اطلاق می شود. برای مثال؛ «قانون احزاب سیاسی» آلمان یا «قانون احزاب سیاسی» کره جنوبی. یاندا در نهایت معتقد است قانون حزبی هر کشور متشکل از قانون خاص احزاب سیاسی (اگر که چنین قانونی داشته باشد)، مصوبات قوه مقننه، مقررات اداری، آرای دادگاه ها یا حتی قوانین اساسی ملی است. (Janda, 2005: 3-4)

با بررسی آرای اندیشمندان، می توان سیاست های حزبی کشورها را در مجموعه قوانین و مقرراتی یافت که بایدها و نبایدهایی را درباره احزاب سیاسی وضع می کنند. این قوانین و مقررات عمدتاً شامل اصولی از قانون اساسی، قانون خاص احزاب سیاسی، مواد و فصولی از قانون انتخابات، مواد و فصولی از قانون تأمین مالی احزاب سیاسی - که در کشورهای مختلف عناوین متفاوتی دارند - مقررات اداری، آرای دادگاه ها، رویه های قضایی، رویه های اداری پارلمان ها (آیین نامه های داخلی مجالس قانونگذاری) و سایر قوانین می شود. نباید از نظر دور داشت که همه نظام های سیاسی از همه این نوع قوانین برخوردار نیستند. همچنین باید اضافه کرد که در برخی از کشورها علی رغم وجود چنین قوانینی، ماده یا مقرره ای در برخی از این قوانین درباره احزاب سیاسی وجود ندارد. در کل، هر ماده یا مقرره قانونی و یا حکم قضایی و دولتی که به نوعی به سامان دهی و تنظیم روابط فی مابین احزاب سیاسی، یا روابط بین احزاب و جامعه مدنی، نظام سیاسی و اشخاص حقیقی و حقوقی دیگر بپردازد، جزئی از مجموعه قوانین حزبی یک کشور است. نظام های سیاسی سیاست های حزبی خود را در مجموعه این قوانین تدوین کرده و از طریق اجرای آنها اعمال می کنند.

شکل زیر مجموعه قوانین و مقرراتی را نشان می‌دهد که سیاست‌های حزبی یک کشور را تشکیل می‌دهند:

شکل. مجموعه قوانین و مقررات سیاست‌های حزبی



در زیر هر کدام از قوانین حزبی و ویژگی‌ها و کارکردهای آنها به اختصار تشریح می‌شود:

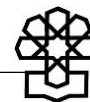
۲-۱. قانون اساسی

قوانین اساسی کشورها هرچند معمولاً دستورات و احکام زیادی در خصوص احزاب سیاسی ندارند، جزء منابع اصلی سیاست‌های حزبی شمرده می‌شوند. گاوجا معتقد است کارویژه اصلی قانون اساسی هر کشور تأسیس نظام سیاسی و قاعده‌مندسازی عملکرد این نظام است. او، بر این اساس، نتیجه می‌گیرد که نقطه آغاز هر نوع تحلیل در مورد جایگاه حقوقی و نحوه مدیریت احزاب سیاسی در یک کشور در قانون اساسی آن است. (گاوجا، ۱۳۹۵: ۶۰)

هنس فُن مَارِسَوین^۱ و گر فن در تانگ^۲ در سال ۱۹۷۹ در کار مشترک خود با عنوان «مطالعه مقایسه‌ای کامپیوتری قوانین اساسی مکتوب»، تعداد ۱۴۲ قانون اساسی را مورد مطالعه قرار داده و دریافتند که دوسوم از این قوانین وجود احزاب سیاسی را پیش‌بینی کرده‌اند. بسیاری از کشورهای تازه دموکراتیک شده اروپای شرقی نقش احزاب سیاسی را در قوانین اساسی خود پذیرفته‌اند. این مسئله را در قوانین اساسی برخی از کشورهای اروپایی مانند آلمان، پرتغال و اسپانیا نیز می‌توان دید.

1. Hence van Maarseveen

2. Ger van Der Tang



جورج لاگاردیا^۱ در مطالعه‌ای، در مورد چارچوب قانون اساسی احزاب سیاسی در آمریکای مرکزی، اشاره می‌کند که شناسایی احزاب سیاسی در قانون اساسی نخستین بار با قانون اساسی گواتمالا در سال ۱۹۴۵ آغاز و سپس به کشورهای این منطقه سرایت کرد (Janda, 2005:6). بلافاصله پس از جنگ جهانی دوم با انتشار قانون اساسی ایتالیا در سال ۱۹۴۷ و قانون بنیادین^۲ (قانون اساسی) جمهوری فدرال آلمان در سال ۱۹۴۹ گنجانیدن احزاب سیاسی در قوانین اساسی کشورهای اروپایی آغاز شد. این دو کشور اولین دموکراسی‌های اروپایی بودند که در قوانین اساسی خود مشارکت سازنده احزاب سیاسی در دموکراسی را صراحتاً به رسمیت شناختند (گاوجا، ۱۳۹۵: ۶۴). وضعیت کشورهای در حال توسعه و در حال گذار به دموکراسی نیز در مورد توجه یا عدم توجه قوانین اساسی‌شان به احزاب سیاسی، مشابه وضعیت دموکراسی‌های با ثبات است. در این کشورها، برای مثال در دموکراسی‌های اروپای شرقی و نیجریه و نپال، شناسایی و نظام‌مندی احزاب سیاسی در قانون اساسی از ارکان دموکراتیک شدن و نهادسازی به‌شمار می‌رود. هرچند که همه این کشورها درباره میزان نظام‌مندی احزاب سیاسی تفاوت‌های بسیاری با یکدیگر دارند، ولی ایده ضرورت شناسایی احزاب سیاسی در قوانین اساسی به مرور به اندازه‌ای رشد یافته است که کمتر کشور دموکراتیکی در قانون اساسی خود وجود آنها را مغفول می‌گذارد. (گاوجا، ۱۳۹۵: ۶۷)

در قوانین اساسی کشورها معمولاً به‌طور مفصل به احزاب سیاسی پرداخته نمی‌شود، بلکه در یک یا دو اصل به‌طور کلی به آزاد بودن یا نبودن احزاب و دامنه فعالیت‌های آنها اشاره می‌شود. اصل اساسی در قوانین اساسی به رسمیت شناختن احزاب و تعیین جایگاه برای آنها و خطوط قرمز فعالیت‌های آنهاست. برای مثال، اصل (۶) قانون اساسی اسپانیا با اعطای نقش حیاتی به احزاب سیاسی، به‌عنوان رکن مشارکت سیاسی مردم، الزامات و تجویزهای مهمی در زمینه عمل دموکراتیک احزاب دارد: «احزاب سیاسی مروج پلورالیسم (کثرت‌گرایی) سیاسی هستند. وظیفه آنها انعکاس خواسته‌های مردم بوده و ابزار اصلی مشارکت در تعیین سرنوشت سیاسی محسوب می‌شوند. ایجاد و آغاز فعالیت احزاب با رعایت قانون اساسی و قوانین مربوطه آزاد است. تشکیلات داخلی و عملکرد احزاب بایستی دموکراتیک باشد». این اصل ضمن به رسمیت شناختن احزاب سیاسی، آنها را برای پلورالیسم سیاسی ضروری دانسته است. براساس این اصل، کارویژه احزاب سیاسی انعکاس خواسته‌های مردم است و درواقع همین امر، فعالیت آنها را از نظر دولت مشروع می‌سازد. این اصل دایره فعالیت‌های داخلی و بیرونی احزاب را منطبق بودن این فعالیت‌ها با اصول دموکراسی عنوان کرده است. اصل (۴) قانون اساسی فرانسه نیز ضمن اینکه احزاب را در تشکیل و فعالیت و رقابت برای رأی‌گیری، آزاد دانسته دو شرط احترام به «اصول حاکمیت ملی» و «دموکراسی» را برای این فعالیت‌ها لازم دانسته است.

1. Jorge Mario Garcia Lagardia

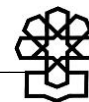
1. Basic Law

برخی از قوانین اساسی شروط بیشتری را برای فعالیت احزاب سیاسی در نظر می‌گیرند. برای مثال ماده (۴۲) قانون اساسی الجزایر با اینکه «حق تشکیل احزاب سیاسی» را به رسمیت شناخته و تضمین می‌کند، اعمال این حق را چنانچه «به منظور خدشه‌دار ساختن آزادی‌های بنیادین، ارزش‌ها و عناصر اساسی هویت ملی، وحدت ملی، امنیت و یکپارچگی ارضی ملی، استقلال کشور و حاکمیت مردم و اصل دموکراسی و جمهوریت» باشد، امکان‌پذیر نمی‌داند. براساس این اصل «احزاب سیاسی براساس مذهب، زبان، نژاد، جنسیت، صنف یا منطقه» نباید تشکیل شوند. چنانکه ملاحظه می‌شود قوانین اساسی به‌راحتی می‌توانند از شکل‌گیری و فعالیت احزاب سیاسی ممانعت به‌عمل آورده و یا آنها را مجاز اعلام داشته و تشویق و حمایت کنند.

قانون اساسی زمانی هم که از پرداختن به احزاب سیاسی امتناع می‌کند، در واقع به‌طور غیرمستقیم آنها و سایر نهادهای نظام سیاسی را مورد خطاب قرار می‌دهد. عدم پرداختن به موضوع احزاب سیاسی در قانون اساسی، می‌تواند دو طیف معانی کاملاً متفاوت و متضاد داشته باشد. به یک معنی، این امتناع، از این امر حکایت دارد که احزاب سیاسی در کشور جایگاهی ندارند و اصولاً نظام سیاسی چیزی به اسم حزب را «به رسمیت نمی‌شناسد». به یک معنی دیگر، کاملاً مغایر با معنی اول، امتناع از پرداختن به احزاب سیاسی در قانون اساسی، نشان از این دارد که ضرورت وجود احزاب سیاسی به اندازه‌ای روشن و جایگاه آنها در نظام سیاسی و زندگی اجتماعی به قدری حیاتی است که نیازی به پرداختن به آنها در قانون اساسی نیست. محققان اتفاق نظر دارند که در کشورهای دارای سنت‌های دموکراتیک نهادینه و با سابقه به دلیل اینکه وجود احزاب امری مسلم تلقی می‌شود در قوانین اساسی اشاره‌ای به آنها نمی‌شود. با وجود این در این کشورها نیز در قوانین عادی مثل قوانین امور مالی و انتخاباتی به وجود احزاب اشاره می‌شود. گاوچا در این خصوص، قوانین اساسی کشورهایی مثل استرالیا، کانادا و نیوزیلند را مورد توجه قرار می‌دهد. او استدلال می‌کند قوانین اساسی کشورهای مذکور اشاره‌ای به احزاب سیاسی نکرده‌اند، در مقابل، در کشورهایی که قوانین اساسی آنها پس از پشت سر گذاشتن دوره‌ای از منازعات داخلی یا دیکتاتوری‌های تک‌حزبی و در فرایند گذار به دموکراسی نوشته شده‌اند، احزاب سیاسی مورد شناسایی رسمی قانون اساسی قرار گرفته است. (گاوچا، ۱۳۹۵: ۶۱-۶۴)

۲-۲. قانون انتخابات

قوانین انتخاباتی، شکل نظام انتخاباتی را ترسیم و به تبع آن شکل نظام حزبی را تعیین می‌کنند. بنابراین بررسی قانون انتخابات به‌گونه‌ای بررسی نظام‌های انتخاباتی و حزبی نیز هست. احزاب سیاسی و نظام‌های حزبی تا حد زیادی از نظام‌های انتخاباتی تأثیر می‌پذیرند. برخی از نظام‌های انتخاباتی تشکیل احزاب سیاسی را تشویق و بلکه ناگزیر می‌کنند و برخی دیگر تنها نامزدهای منفرد را به رسمیت می‌شناسند. نوع نظام حزبی که شکل می‌گیرد و به‌ویژه تعداد و اندازه نسبی احزاب سیاسی در مجلس،



به شدت تحت تأثیر نظام انتخاباتی است. همچنین انسجام و انضباط داخلی احزاب ممکن است تحت تأثیر نظام انتخاباتی قرار گیرد. حتی، برخی نظام‌های انتخاباتی گروه‌گرایی را تشویق می‌کنند به طوری که جناح‌های مختلف یک حزب به طور مداوم در تضاد با یکدیگر به سر می‌برند، در حالی که برخی نظام‌ها نیز ممکن است احزاب را تشویق کنند که درون خود تنها یک رأی و نظر داشته باشند و مخالفت را سرکوب کنند. (ترنستروم و ادبرگ، ۱۳۹۵: ۳۸)

معمولاً پایه و اساس نظام انتخاباتی هر کشوری در قانون اساسی آن کشور است. با این حال قوانین اساسی کشورها کمتر به جزئیات برگزاری انتخابات‌ها اشاره می‌کنند. اینکه چه مقدار از مسائل و جزئیات انتخابات در قانون اساسی درج شود از کشوری به کشور دیگر متفاوت است. ماسیکو و بلز معتقدند «اگر چه قوانین انتخابات منابع اصلی قواعد انتخاباتی هستند، اما نباید محتوای قوانین اساسی رسمی را از نظر دور داشت. قوانین اساسی شرایط تأسیس مجالس قانونگذاری و حاکمان کشور را تعیین می‌کنند». قوانین اساسی غالباً حقوق و آزادی‌های شهروندان را نظیر حق رأی، حق انتخاب شدن و آزادی بیان و انجمن - که برای برگزاری انتخابات جنبه اساسی دارند - تعیین می‌کنند. گاهی حتی نوع نظام انتخاباتی، سن انتخاب‌کنندگان و انتخاب‌شوندگان، مرجع نظارت بر انتخابات و چگونگی تعیین حدود حوزه‌های انتخاباتی نیز در قانون اساسی کشورها تعیین می‌شود. (ماسیکو و بلز، ۱۳۹۰)

با این حال منبع اصلی قواعد انتخابات، قانون انتخاباتی کشورهاست. کشورها غالباً قانون مجزایی برای انتخابات دارند. برخی از آنها یک قانون جامع برای همه انتخابات‌ها و برخی دیگر قوانین جداگانه‌ای برای هر کدام از انتخابات‌ها - برای مثال قانون انتخابات ریاست‌جمهوری، قانون انتخابات نمایندگی پارلمان و قانون انتخابات شوراهای محلی - دارند.

از طریق قانون انتخابات اراده سیاسی شهروندان به کرسی‌های نمایندگی تبدیل می‌شود. رویر کولارد معتقد است قانون انتخاباتی هر کشور درحقیقت قانون اساسی آن جامعه به‌شمار می‌رود، زیرا اندازه و چگونگی اجرای قدرت قوای حاکم را مشخص می‌کند. همچنین اولویه ایل بر این باور است که نظام انتخاباتی هر کشور، تعیین‌کننده قانون بازی و رقابتی است که بین گروه‌های مختلف سیاسی در جریان است، زیرا قانون انتخابات تعیین‌کننده چگونگی توزیع قدرت بین احزاب و گروه‌های سیاسی در هر جامعه است. (ایوبی، ۱۳۸۲: ۲۶۴)

تأثیر نظام انتخاباتی در تعیین سهم طرف‌های درگیر در انتخابات اعم از احزاب و جناح‌ها یا افراد و غیره به قدری است که اندرو رینولدز^۱ و همکارانش معتقدند «در درون دو نظام انتخاباتی متفاوت حتی در صورتی که تمامی رأی‌دهندگان رأی مشابهی به صندوق بیندازند و هر حزبی دقیقاً تعداد مشابهی رأی بیاورد، یک نظام انتخاباتی ممکن است به حکومت ائتلافی یا حکومت اقلیت منجر شود در حالی که نظام انتخاباتی دیگر ممکن است به یک حزب واحد اجازه دهد که به تنهایی زمام امور را به دست گیرد». (رینولدز و دیگران، ۱۳۹۰: ۲۶)

برخی از دانشمندان استدلال می‌کنند که قوانین انتخاباتی فرصت مهمی برای احزاب ریشه‌دار فراهم می‌آورند تا در استراتژی‌های نهادی وارد شوند. قوانین انتخاباتی بر رفتار انتخاباتی قبل از اینکه انتخابات برگزار شود حاکم‌اند و تعیین می‌کنند که آیا احزاب جدید می‌توانند سهمی در قدرت داشته باشند و احزاب تثبیت‌شده را به چالش بکشند یا نه. بدین ترتیب قوانین انتخاباتی اولین موانعی هستند که احزاب باید برای رقابت در انتخابات با آنها روبه‌رو شوند. چنانچه محدودیت‌هایی از سوی قوانین انتخاباتی اتخاذ شود که برای برخی از احزاب امکان عبور از آن محدودیت‌ها وجود نداشته باشد، امید به شرکت در انتخابات و به چالش کشیدن احزاب تثبیت‌شده کاهش می‌یابد. (Loomes, 2011)

۲-۳. قانون احزاب سیاسی

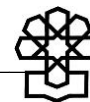
در اینجا منظور از قانون احزاب سیاسی، قانون خاص احزاب است که کشورها به‌منظور تنظیم و سامان‌دهی امور احزاب سیاسی تدوین و تصویب می‌کنند. قوانین احزاب سیاسی در کشورهای مختلف اشکال متفاوتی پیدا می‌کنند. در برخی از کشورها، قانون احزاب، همه مسائل مربوط به احزاب سیاسی را تحت پوشش خود قرار می‌دهد. برای مثالی از این نوع قوانین حزبی می‌توان به قانون احزاب سیاسی آلمان یا قانون احزاب سیاسی ترکیه اشاره کرد.

اما در برخی دیگر از کشورها قانون احزاب تنها به مسائل خاصی مانند نحوه تشکیل و ثبت آنها می‌پردازد. در این کشورها سایر مسائل احزاب یا مورد توجه دولت نیست و بنابراین دولت مقرراتی راجع به آن مسائل اتخاذ نمی‌کند یا سایر مسائل را می‌توان در قوانین خاص دیگری مانند قانون تأمین مالی یا قانون انتخابات جستجو کرد.

شمار دیگری از کشورها نیز هستند که قانونی به نام قانون احزاب سیاسی ندارند. نمونه‌ای از این کشورها ایرلند، سوئیس و فرانسه است. فرانسه با اینکه قانون احزاب سیاسی ندارد، قانونی با عنوان «قانون شفافیت مالی در زندگی سیاسی»^۱ دارد که عموماً به نحوه تأمین مالی دولتی احزاب و سایر مسائل مالی آنها می‌پردازد.

۲-۴. قانون تأمین مالی احزاب سیاسی

مسائل مالی احزاب سیاسی در کشورهای دموکراتیک از مسائل دیگر آنها مهم‌تر تلقی می‌شوند. در این کشورها دخالت بیش از حد در امور احزاب و تنظیم دستوری و ترسیم چارچوب‌های رفتاری آمرانه که سلطه دولت را بر احزاب سیاسی فراهم آورد، قابل پذیرش نیست و باور اساسی بر این است که احزاب سیاسی نماینده جامعه مدنی هستند و باید بتوانند بدون هیچ محدودیتی فعالیت کنند. بنابراین سیاست‌های حزبی این کشورها بیشتر با رویکرد حداقلی تدوین می‌شوند. چنانچه در کشوری رویکرد



حداکثری غلبه داشته باشد، مانند آلمان، اصولاً این مداخلات با رعایت اصول دموکراسی و در جهت حمایت از این اصول در درون و در میان احزاب سیاسی، اتفاق می‌افتد. با این حال در دموکراتیک‌ترین کشورها و به‌ویژه در برخی از آنها که سیاست عدم مداخله یا مداخله حداقلی را در پیش می‌گیرند، سیاستگذاری در حوزه مسائل مالی احزاب سیاسی مورد علاقه و توجه سیاستگذاران است و می‌توان گفت که این حوزه از جمله حوزه‌هایی است که سیاستگذاری‌های دولتی در آن روزبه‌روز بیشتر می‌شود. قوانین مالی احزاب سیاسی غالباً نحوه تأمین مالی احزاب و مبارزات انتخاباتی آنها را تنظیم می‌کنند و ممکن است مواردی چون دسترسی احتمالی به منابع مالی عمومی، ایجاد محدودیت‌هایی در استفاده یا سوءاستفاده از منابع عمومی توسط نامزد یا حزب حاکم، پیش‌بینی برخی مواد قانونی برای ایجاد شفافیت در منابع مالی احزاب سیاسی و نامزدها و ممنوعیت استفاده از برخی منابع مالی خاص (ترنستروم و ادبرگ، ۱۳۹۵: ۳۲)، الزام احزاب به گزارش‌دهی در مورد درآمدها و هزینه‌های خود، محدود کردن درآمدهای کلی احزاب با تعیین سقف مشخص برای کمک‌های مالی به آنها، همچنین تعیین حدنصاب برای هزینه‌های کلی احزاب و قاعده‌مند نمودن اشکال خاصی از منابع کمک مالی به آنها (گاوجا، ۱۳۹۵: ۳۳۳) را شامل شود. ورود به این مسائل معمولاً با هدف و انگیزه ایجاد شفافیت در امور مالی، توانمندسازی مالی احزاب و نامزدهای انتخاباتی و ایجاد برابری مالی نسبی در بین احزاب سیاسی توجیه و دنبال می‌شود.

۵-۲. سایر قوانین

غیر از قوانینی که به آنها اشاره شد، قوانین و مقررات دیگری نیز می‌توانند مفاد و مقرره‌هایی داشته باشند که به‌طور غیرمستقیم یا مستقیم احزاب سیاسی را تحت تأثیر قرار دهند. همچنان که پیش‌تر اشاره شد گاوجا از رویه‌های قضایی در خصوص احزاب نیز به‌عنوان قوانین و مقررات حزبی نام برده و در مطالعه خود در صدد بررسی آنها بر آمده است. یکی دیگر از قوانین عادی که می‌تواند تکالیف یا اختیاراتی برای احزاب سیاسی داشته باشد قانون آیین‌نامه داخلی مجالس قانونگذاری کشورهاست. در آیین‌نامه‌های داخلی مجالس قانونگذاری کشورها ممکن است وجود گروه‌های سیاسی حزبی در پارلمان به رسمیت شناخته شود. همچنین اختیارات و وظایف و امتیازاتی که برای این گروه‌ها در نظر گرفته می‌شود می‌تواند در نفوذ و تقویت جایگاه احزاب سیاسی در پارلمان و یا در کاستن از نفوذ و قدرت آن در پارلمان تأثیرگذار باشد. قانون دیگری که در بیشتر کشورها بر برخی مسائل احزاب سیاسی از جمله امور مربوط به تبلیغات و رقابت‌های انتخاباتی حاکم است، قانون تبلیغات است. قوانینی که به نحوه و میزان تبلیغات احزاب سیاسی در رسانه‌ها علی‌الخصوص رسانه‌های دولتی می‌پردازند به نوعی محدودیت‌هایی را بر این گونه از فعالیت‌های آنها تحمیل کرده و در عوض مزایا و اعتباراتی را برای آنها در نظر می‌گیرند.

۳. موضوعات و مسائل حزبی

قوانین حزبی چه حوزه‌ها و مسائلی از احزاب سیاسی را مورد تنظیم و تنسيق قرار می‌دهند؟ به عبارت دیگر سیاست‌های حزبی نظام‌های سیاسی فارغ از رویکردهای آنها و فارغ از اینکه در چه قوانینی وجود دارند، معطوف به چه مسائلی می‌شود؟

هرچند با بررسی نظریه‌های محققان نهادگرایی احزاب سیاسی درخصوص انواع رویکردهای قانونگذاری حزبی، معلوم شد که قوانین حزبی شامل چه نوع قوانینی هستند، اما هنوز این سؤال باقی است که هر قانونی مشخصاً چه مسائلی را پوشش می‌دهد و مجموعه قوانین حزبی در کل به چه مسائلی می‌پردازند؟

یک پاسخ ساده به این سؤال این است که هر نظام سیاسی متناسب با اهداف و رویکرد سیاست‌های خود مسائل متفاوتی را دارای اهمیت دانسته و سعی می‌کند احکامی قانونی نسبت به آن مسائل به تصویب برساند. بر این اساس موضوعات و مسائل مورد توجه در هر نظام سیاسی ممکن است با موضوعات و مسائل مورد توجه نظام‌های سیاسی دیگر متفاوت باشد. اما مطالعات محققان نشان می‌دهند که مسائل مهم احزاب سیاسی در نظام‌های سیاسی تا حدودی یکسان است. به عبارت دیگر مسائل و موضوعات گوناگونی وجود دارند که در همه نظام‌های سیاسی از اهمیت نسبی برخوردارند و آنها سعی دارند از طریق قوانین و مقرراتی که به تصویب می‌رسانند به این مسائل و موضوعات نظم و سامان دهند.

مطالعه کارونن نشان می‌دهد که هر قانون حزبی در نهایت بر سه دسته کلی از مسائل توجه دارد. برخی از مواد و مقررات قانونی به **ممنوعیت‌ها و محدودیت‌های** احزاب سیاسی می‌پردازند. هدف آنها محدود کردن نوع خاصی از فعالیت‌های حزبی یا ایجاد ممنوعیت برای عناصر ایدئولوژی خاصی است. این محدودیت‌ها موضوعاتی مانند جهت‌گیری، فعالیت، سازمان‌دهی و عضویت در احزاب را دربر می‌گیرند. دسته دیگری از قوانین و مقررات معطوف به **سازمان و تشکیلات** احزاب سیاسی هستند. این نوع از مقررات به احزاب به مثابه سازمان‌ها یا به مثابه موضوعاتی حقوقی نگاه می‌کنند و متغیرهایی مثل سازمان داخلی، رویه‌های داخلی دمکراتیک، ثبت احزاب، امور مالی، یارانه‌های دولتی و دارایی‌های احزاب را مورد توجه قرار می‌دهند. موضوع دسته دیگری از قوانین و مقررات حزبی، **مجازات‌های احزاب سیاسی** هستند. این دسته، مقرراتی هستند که مجازات‌هایی را بر احزاب یا اعضای حزبی وضع می‌کنند؛ شامل مجموعه متغیرهایی که بر حق دولت برای مجازات احزاب از طرق قانونی مربوط می‌شود. (Karvonen, 2007)

محققان دیگری نیز این مسأله را که کدام امور و موضوعات مربوط به احزاب سیاسی هدف سیاستگذاری‌های نظام‌های سیاسی هستند، بررسی و در این زمینه اظهارنظر کرده‌اند. پیکو با مطالعه روند تکثیر قوانین حزبی در کشورهای اروپایی نشان داده است که نظام‌های سیاسی این کشورها عمدتاً



موضوعاتی مانند سازمان داخلی، فعالیت بیرونی، یا مدیریت منابع مالی را مدنظر قرار می‌دهند. او در عین حال یادآوری می‌کند که هنوز، مطالعات مقایسه‌ای درباره جنبه‌های مختلف مقررات حزب، نادر و استثنا در این مورد مالیه حزبی است. (Piccio, 2012)

برتو^۱ و همکارانش آزادی‌های احزاب سیاسی را موضوع مطالعه خود قرار داده و سه دسته از آزادی‌ها را از هم تشخیص داده و با هم مقایسه می‌کنند: آزادی تشکیل (و ثبت)، آزادی سازمان (سازمان داخلی) و آزادی ایدئولوژی و فعالیت (محدودیت‌ها و ممنوعیت‌ها). (Bértoa & Others, 2012)

یانیس ایکستنس^۲ که قانونگذاری حزبی در لاتویا را بررسی کرده است، این بررسی را منحصر به موضوعاتی مثل تعریف و ثبت حزب، فعالیت‌های احزاب (فعالیت‌های عادی و روزمره و فعالیت‌های انتخاباتی)، قانونگذاری گروه پارلمانی، حزب و تأمین مالی مبارزات انتخاباتی، افشاگری و نظارت بر احزاب، و انحلال و پایان دادن به احزاب می‌کند. (Ikstens, 2013)

در کل، از آرای محققان این‌گونه استنباط می‌شود که سیاستگذاری در خصوص احزاب سیاسی، عمدتاً موضوعاتی مانند شناسایی و جایگاه احزاب، تأسیس و ثبت احزاب، عضویت در حزب، سازمان و تشکیلات داخلی، مسائل مالی، دامنه و محدودیت فعالیت‌ها و مجازات احزاب، نحوه شرکت در انتخابات، و نحوه حضور در پارلمان را شامل خواهد بود.

ذیلاً به بررسی مختصر هر کدام از موضوعات مذکور پرداخته می‌شود.

۱-۳. شناسایی و جایگاه احزاب سیاسی

شناسایی رسمی احزاب از سوی نظام سیاسی در قانون اساسی کشورها اتفاق می‌افتد. معمولاً کشورها پس از دوره‌های دیکتاتوری تک‌حزبی، در قوانین اساسی خود بر سیاست آزادی احزاب تأکید می‌کنند (Avnon, 1995). شناسایی احزاب در قوانین اساسی حداقل دو معنای حیاتی دارد: اول اینکه احزاب سیاسی نهادهایی ضروری برای دموکراسی هستند و دوم اینکه دولت برای خودش در مدیریت احزاب سیاسی به‌عنوان خیر عمومی نقش بیشتری نسبت به گذشته قائل است. (گاوجا، ۱۳۹۵: ۶۱)

شناسایی احزاب در قانون اساسی تضمینی است برای موجودیت آنها، تا بر این اساس قوانین و مقررات عادی و تصمیمات اجرایی دولت‌ها نتواند حق موجودیت آنها را سلب کند. با این حال عدم اشاره قانون اساسی به احزاب به معنای نپذیرفتن آنها از سوی نظام سیاسی نیست (گاوجا، ۱۳۹۵: ۶۸). در کشورهای که قانون اساسی اسمی از احزاب سیاسی نیاورده، ولی در قوانین عادی مقرراتی برای آنها به تصویب رسیده است، در واقع احزاب سیاسی به‌موجب قوانین عادی به رسمیت شناخته شده‌اند. در اغلب دیگر دموکراسی‌های غربی احزاب تنها به‌صورت غیرمستقیم، معمولاً از طریق قوانین مربوط به تأمین

1. Fernando Casal Bértoa

2. Jānis Ikstens

مالی‌شان و قوانین انتخابات در چارچوب‌های حقوقی ادغام می‌شوند. بعضی از کشورها نیز، تنها در مقررات پارلمانی خود احزاب را مورد شناسایی قرار می‌دهند. (مولر و زیبرر، ۱۳۹۵)

شناسایی احزاب به این مسئله ارتباط دارد که آیا احزاب سیاسی مجاز به شکل‌گیری در یک کشور هستند یا نه. شناسایی صرف احزاب به معنای شناسایی نقش و جایگاه آنها در عرصه سیاست نیست. ممکن است کشوری شکل‌گیری احزاب را مجاز دانسته و حتی تضمین‌هایی نیز به منظور حمایت از فعالیت‌های آنها در برابر محدودیت‌های دولتی فراهم آورد، اما نقش و جایگاه خاصی برای آنها در عرصه سیاست‌های رسمی در نظر نگیرد.

از این رو، اولاً وجود احزاب باید به رسمیت شناخته شود. ثانیاً دامنه فعالیت‌های آنها باید مشخص شود تا حکمرانان، در سیاست‌های ثانوی و عملی، محدودیت‌ها و ممنوعیت‌های اضافه‌تری را بر فعالیت‌های آنها تحمیل نکنند. ثالثاً باید نقش و جایگاهی به‌ویژه در انتخابات و مجلس قانونگذاری برای احزاب سیاسی در نظر گرفته شود.

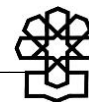
۲-۳. تأسیس و ثبت احزاب سیاسی

کشورها پس از شناسایی احزاب سیاسی، در صدد قاعده‌مندسازی رفتارهای آنها برمی‌آیند. اولین گام در این راه چگونگی شناسنامه‌دار کردن و تبدیل آنها به شخصیت‌های حقوقی است. در این خصوص عمدتاً سه رویکرد کاملاً متفاوت قابل ملاحظه است.

گروهی از کشورها ضمن اینکه وجود احزاب سیاسی را به رسمیت می‌شناسند، اما شکل‌گیری احزاب سیاسی را مشروط به کسب موافقت و اجازه از دولت می‌دانند. این رویکرد بر این پیش‌فرض استوار است که احزاب سیاسی هرچند برای حیات سیاسی ضروری باشند، از این پتانسیل برخوردارند که در نظم عمومی و ثبات سیاسی ایجاد اختلال کنند و بنابراین مؤسسان آنها و در کل ساختار و تشکیلات آنها، باید پیش از تشکیل از سوی دولت تأیید شوند. این رویکرد را می‌توان یک رویکرد مجوزمحور نامید که معتقد به تأیید صلاحیت پیشینی برای احزاب سیاسی است.

برخی از کشورها شکل‌گیری احزاب سیاسی را به هر نحو که مؤسسان خود آنها اعلام کنند کافی می‌دانند. بر این اساس حزب سیاسی به محض اینکه موجودیت و یا فعالیت خود را اعلام و علنی کند شکل‌گرفته محسوب می‌شود و دارای شخصیت حقوقی است. در این کشورها، البته ورود حزب به فعالیت‌های انتخاباتی و برخوردار شدن از امتیازات و کمک‌های دولتی مستلزم ثبت آنها در دفاتر است که از سوی دولت برای این منظور تعیین می‌شود.

دسته دیگری از کشورها در حالی که احزاب سیاسی را به رسمیت می‌شناسند، اما صرف اعلام موجودیت آنها را کافی برای برخوردار شدن از شخصیت حقوقی و انجام فعالیت‌های حزبی نمی‌دانند. این



کشورها از احزاب سیاسی می‌خواهند که خود را طبق ضوابط قانونی به ثبت برسانند. این رویکرد، ثبت اجباری نامیده می‌شود.

ثبت احزاب سیاسی دو معنای متفاوت دارد. یک نوع ثبت معمولاً به ثبت احزاب به‌عنوان سازمان اشاره دارد. این نوع ثبت، اجباری است و احزاب برای به رسمیت شناخته شدن و فعالیت در جامعه ملزم هستند خود را طبق قانون در مرجع ثبت دولتی به ثبت برسانند. نوع دیگری از ثبت، ثبت نام احزاب برای معرفی نامزدها در انتخابات را دربرمی‌گیرد، که بخشی از فرایند معرفی نامزدهای انتخاباتی است. چارچوب حقوقی این دو فرایند می‌توانند کاملاً از هم متمایز باشند. درحالی که ثبت احزاب سیاسی به‌عنوان انجمن به آنها موقعیت قانونی می‌دهد، از نام و لوگوی آنها محافظت می‌کند و نیت‌شان برای فعالیت به‌عنوان یک سازمان داوطلبانه را انتقال می‌دهد، ثبت برای دسترسی به برگه رأی، قصد آنها برای رقابت در یک انتخابات خاص را مورد تأیید قرار می‌دهد (ترنستروم و ادبرگ، ۱۳۹۵: ۴۹-۵۰).

در برخی از کشورها، از جمله یونان و اتریش، ثبت رسمی، ضروری است بدون آنکه ثبت را دشوار سازند. دیگر کشورها الزامات مفصل‌تری وضع کرده‌اند که عملاً تأسیس احزاب جدید را پرزحمت می‌کند (مولر و زیبرر، ۱۳۹۵).

۳-۳. سازمان و ساختار داخلی

ساختار و فرایندهای داخلی حزب معمولاً به اساسنامه‌ها و مصوبات داخلی خود احزاب سپرده می‌شود. با این حال نظام‌های سیاسی در پاره‌ای موارد خود را محق و موظف به اعمال سیاست‌هایی در این خصوص می‌دانند. از جمله موضوعاتی که درباره سازمان و ساختار داخلی احزاب مورد توجه سیاست‌گذاران دولتی قرار می‌گیرد دموکراسی درون حزبی و مسائلی چون داشتن حق رأی برابر اعضا در تصمیم‌گیری‌ها، نحوه تعیین و معرفی نامزدهای انتخاباتی، انتخاب رهبری و مسائلی از این دست است.

دموکراسی درون حزبی

آرمان دموکراسی درون حزبی در سال‌های اخیر توجه زیادی را به‌خود جلب کرده است، زیرا دموکراسی درون حزبی این توان را دارد که یک چرخه مؤثر ایجاد کرده و از طریق آن شهروندان عادی را با حکومت مرتبط کند، به‌احزابی که دموکراسی درون حزبی را اجرا می‌کنند نفع برساند و به‌طور کلی به ثبات و مشروعیت دموکراسی‌هایی که این احزاب در آنها برای قدرت رقابت می‌کنند، کمک کند (گاوجا، ۱۳۹۵: ۱۷۰-۱۷۱). در مقابل، نبود دموکراسی درون حزبی باعث محرومیت اعضای حزب از حقوق خود و بیگانه شدن آنها از حزب گشته و توانایی حزب را در ایجاد یک کانال نمایندگی میان افراد جامعه و نهادهای قانونگذار تضعیف می‌کند (گاوجا، ۱۳۹۵، ۱۸۳). به همین دلیل برخی از نظام‌های سیاسی مانند آلمان و ترکیه در قوانین حزبی خود احزاب سیاسی ملزم به تصریح بر قواعد دموکراسی در اساسنامه‌هایشان و رعایت این قواعد در درون حزب هستند.

با این حال چنین مداخلاتی در مسائل درون‌حزبی ممکن است پیامدهای منفی برای دموکراسی به‌طور کلی در پی داشته باشد زیرا ممکن است انضباط درون‌حزبی را تضعیف کند؛ چیزی که احزاب برای مشارکت مؤثر در انتخابات بدان نیاز دارند و برای بقای حکومت حزبی پاسخگو ضروری است (گاوجا، ۱۳۹۵: ۱۶۹).

انتخاب رهبران حزب

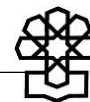
نحوه انتخاب رهبران حزب نیز می‌تواند بر توانایی، شکوفایی و پایداری حزب تأثیرگذار باشد. سیاست دولت‌ها در این مورد نیز عمدتاً مبتنی بر عدم مداخله است. با این حال سیاست‌های حزبی کشورها بر انتخاب عادلانه و دموکراتیک و چرخش نخبگان در سطوح مختلف مدیریتی احزاب تأکید می‌کنند. دو مفهوم اساسی در رابطه با گزینش رهبران حزبی وجود دارد: **تمرکز و مشارکت**. تمرکز بر این موضوع اشاره دارد که گزینش رهبران در حزب در چه سطحی (محلی، منطقه‌ای یا ملی) کنترل می‌شود؟ و مشارکت بدان معناست که چه کسی (اعضای عادی یا رهبری عالی) فرایند گزینش رهبری را در هر سطحی از حزب انجام می‌دهد؟

در یک نظام بسیار متمرکز، حزب بدون مشارکت دادن شاخه‌های محلی خود، در مورد رهبری حزب تصمیم می‌گیرد. در آن سوی طیف، برخی نظام‌های حزبی وجود دارند که در آنها اکثر شاخه‌های محلی حزب، در مورد رهبران‌شان و همچنین حتی در مورد نمایندگان‌شان در نهادهای رهبری ملی تصمیم می‌گیرند. مانند دیگر حوزه‌ها، در این حوزه نیز واقعیت عملی معمولاً چیزی بین این دو طیف افراطی است. مشارکت بسیار پایین در صورتی است که رهبری حزب به تنهایی در مورد نهاد رهبری‌اش تصمیم بگیرد. وضعیت کاملاً متفاوت در صورتی است که اعضای عادی حزب با مشارکت محدود یا عدم مشارکت رهبران فعلی حزب در خصوص نهاد رهبری تصمیم بگیرند (ترنستروم و ادبرگ، ۱۳۹۵: ۸۹). نظام‌های سیاسی با قانونگذاری و تعیین اصول و معیارهایی برای انتخاب رهبران حزبی در سطوح مختلف سازمان حزب، می‌توانند بر استراتژی‌های انتخاب رهبران تأثیر گذاشته و نوع خاصی از احزاب سیاسی را ترویج و تقویت کنند.

انتخاب نامزدها

گزینش نامزد جهت شرکت در انتخابات عبارت است از «فرایندی که از طریق آن یک حزب سیاسی تصمیم می‌گیرد یکی از افرادی را که قانوناً واجد شرایط در دست گرفتن مقامی سیاسی است، به‌عنوان نامزد یا فهرست نامزدهای مورد نظر خود در انتخابات معرفی کند» (هازان و راهات، ۱۳۹۵).

گزینش نامزد به‌طور تقریباً کامل در داخل احزاب انجام می‌گیرد. تعداد بسیار کمی از کشورها وجود دارند مثل آلمان، فنلاند و نروژ که در آنها نظام حقوقی ملاک‌هایی را برای گزینش نامزد مشخص می‌کند. در ایالات متحده نظام حقوقی فرایند گزینش نامزد را به‌صورت مبسوط قانونمند کرده است



در حالی که در بیشتر کشورها به احزاب اجازه داده می‌شود که در گزینش نامزدها قواعد بازی را خود تعیین کنند (هازان و راهات، ۱۳۹۵).

فرایند انتخاب کاندیدها از سوی احزاب را به سه دلیل مهم می‌دانند: اولاً این فرایند ماهیت یک حزب سیاسی و نحوه توزیع قدرت در داخل آن را «بازتاب داده و مشخص می‌کند». ثانیاً شیوه انتخاب کاندیدها از سوی احزاب، تقریباً به آسانی قابل تغییر است. ثالثاً هرگونه تغییری در روش انتخاب کاندیدها از سوی احزاب، بر سیاست حزبی و قانونگذاری تأثیر خواهد گذاشت (گاجا، ۱۳۹۵: ۱۸۸).

در روش انتخاب نامزدها معمولاً سه مفهوم کلیدی **میزان تمرکز، گستره مشارکت و محدوده تصمیم‌گیری**، مفاهیم اساسی هستند. میزان تمرکز به این موضوع اشاره دارد که تعیین نامزدها تا چه اندازه به وسیله رهبری حزب انجام می‌شود یا به سطوح پایین‌تر منطقه‌ای، ناحیه‌ای یا محلی واگذار می‌شود. گستره مشارکت نشان می‌دهد که آیا تنها افراد محدود نامزدها را برمی‌گزینند یا تعداد زیادی از افراد در این فرایند دخیل هستند. محدوده تصمیم‌گیری نیز به این معناست که آیا تنها یک گزینه برای انتخاب وجود دارد یا گزینش از میان تعدادی اندک و یا چندین نامزد رقیب صورت می‌گیرد (نوریس، ۱۳۹۵).

ترکیب‌های مختلف این سه شاخص در گزینش نامزدهای انتخاباتی احزاب سیاسی می‌تواند شکل و توان احزاب و ظرفیت‌های نخبه‌پروری آنها را توسعه داده و یا تضعیف کند. از این رو دولت‌ها می‌توانند با تعیین معیارهای حداقلی یا حداکثری برای احزاب آنها را ملزم به رعایت نوع خاصی از فرایند در گزینش نامزدها کنند. چنین دخالتی از سوی دولت‌ها در امور داخلی احزاب سیاسی می‌تواند تأثیر مستقیمی بر کارآمدی یا ناکارآمدی آنها داشته باشد.

۳-۴. مسائل مالی احزاب سیاسی

پول از عناصر کلیدی در فعالیت‌های احزاب سیاسی است و نظام‌های سیاسی معمولاً جایی برای مسائل مالی در سیاست‌های حزبی خود باز می‌کنند. برخی از کشورها مانند فرانسه، با اینکه از مداخله در امور احزاب سیاسی احتراز می‌کنند قوانین و مقرراتی در مورد مسائل مالی احزاب سیاسی دارند. روش‌ها و منابع کسب درآمدها، مصارف و میزان هزینه‌ها، شفافیت و محدودیت‌های درآمدی و هزینه‌ای، نظارت و مسائلی از این دست، موضوع سیاست‌های حزبی در این حوزه هستند.

منابع مالی دولتی

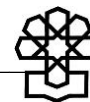
منابع مالی دولتی عبارت است از پول و منابع دیگری که توسط دولت به احزاب یا نامزدها ارائه می‌شود (ترنستروم و ادبرگ، ۱۳۹۵: ۵۴). این نوع منابع یکی از منابع درآمدی احزاب سیاسی است که در سال‌های اخیر مورد توجه رو به رشدی از سوی احزاب و دولت‌ها قرار گرفته است.

عواملی که تخصیص یارانه به احزاب سیاسی را توجیه می‌کنند عبارتند از: افزایش هزینه‌ها و کاهش درآمدهای احزاب، ضرورت ایجاد فرصت‌های برابر در رقابت‌های سیاسی و نگرانی از نفوذ منافع خصوصی بر احزاب (رنجبر، ۱۳۸۷). اولین مثال از تأمین احزاب از منابع عمومی در سال ۱۹۵۴ در کاستاریکا و پس از آن در سال ۱۹۵۵ در آرژانتین رخ داد و اولین کشور اروپایی در این رابطه آلمان در سال ۱۹۵۹ بود. در حال حاضر دریافت کمک‌هایی از بودجه عمومی به صورت امری ناگزیر درآمده و در شماری از کشورها، مهم‌ترین منبع درآمدهای حزبی است (نجابت‌خواه، ۱۳۸۹). امروزه تأمین مالی احزاب از طریق بودجه عمومی یکی از وجوه عام در مردم‌سالاری‌های اروپای غربی به حساب می‌آید. آمارها حاکی از این است که مجموع مبالغ کمک‌های مالی عمومی دریافت شده از سوی احزاب در برخی از کشورهای اروپایی افزایش یافته است. بر یارانه‌های احزاب ملی در اتریش در فاصله سال‌های ۱۹۷۵ تا ۱۹۹۰، ۳۶۹ درصد، در ایرلند در فاصله سال‌های ۱۹۷۷ تا ۱۹۸۹، ۸۸ درصد و در هلند در طی همان دوره، ۴۳ درصد افزوده شده است. البته کمک‌های مالی دولتی در برخی دیگر از کشورها، از جمله سوئد (۳۲ درصد، در سال‌های ۱۹۶۷-۱۹۸۸)، فنلاند (۱۳ درصد، در سال‌های ۱۹۷۵-۱۹۸۷) و آلمان (۶ درصد، در سال‌های ۱۹۷۲-۱۹۸۷) شاهد مقادیری کاهش بوده‌اند (مولر و زیبرر، ۱۳۹۶).

مقررات حاکم بر چنین منابعی کارکرد احزاب سیاسی را تحت تأثیر قرار می‌دهند (Vernardakis, 2014). از این رو، تأمین مالی دولتی احزاب سیاسی منتقدان و طرفدارانی دارد.

ورنارداکیس^۱ در انتقاد از روند رو به رشد تأمین مالی احزاب سیاسی از سوی دولت معتقد است این مسئله در واقع تضمین نهادی وابستگی احزاب به دولت و به علاوه ابزار مهمی برای کنترل مرکز-محور نظام سیاسی است. از طریق تأمین مالی و مرکزگرایی اقتصادی که اعمال می‌شود، اختلاف نظر سازمان‌یافته درون احزاب به طور اختناق‌آمیزی محدود می‌شود، در حالی که از ظرفیت ایجاد و توسعه احزاب جایگزین به شدت ممانعت می‌شود و بخش بزرگی از جامعه کنار گذاشته می‌شوند (Vernardakis, 2014). این انتقاد به طور برجسته‌تر در تز «احزاب کارتل» کاتز و مایر دیده می‌شود. آنها معتقدند که احزاب به طور روزافزونی بر یارانه‌های دولتی به عنوان شکلی از درآمدهای دولتی تکیه دارند تا کاهش عضویت حزبی را جبران کنند. بر اساس نظر کاتز و مایر احزاب کارتل نظام‌هایی از یارانه‌های دولتی را به منظور تقویت کارتل ایجاد می‌کنند تا آنها را در داخل مورد حمایت قرار داده و در بیرون مجازات کنند. این در حالی است که مطالعات بولر و همکارانش دقیقاً عکس این موضوع را نشان می‌دهد. آنها دریافتند که شرایط برای دریافت کمک‌های مالی مرتبط با کارزارها آسان شده است؛ امری که دسترسی احزاب جدید را به بازی سیاست سهل‌تر می‌کند (مولر و زیبرر، ۱۳۹۶).

1. Vernardakis



ترنستروم و ادبربرگ (۱۳۹۵: ۶۳-۶۵) استدلال‌هایی را که علیه تأمین مالی احزاب و نامزدها از سوی دولت می‌شود به شرح ذیل خلاصه کرده‌اند: کمک‌های دولتی فاصله میان نخبگان سیاسی (رهبران و نامزدهای حزبی) و شهروندان عادی (اعضای حزب، حامیان و رأی‌دهندگان) را افزایش می‌دهد؛ وضع موجود را حفظ کرده و احزاب و نامزدهای با سابقه را در قدرت نگه می‌دارد؛ مالیات‌دهندگان را به حمایت از احزاب و نامزدهایی که در تصمیمات و عقاید آنها مشارکتی ندارند مجبور می‌سازد؛ منابع مالی را به جای اینکه صرف مدارس و بیمارستان‌ها شود به جیب سیاستمداران ثروتمند سوق می‌دهد و احزاب سیاسی را تبدیل به نهادهای دولتی می‌کند.

از طرف دیگر طرفداران تأمین مالی دولتی احزاب معتقدند که این رویه سازوکاری برای تحکیم حاکمیت مردمی ایجاد خواهد کرد (Vernardakis, 2014)؛ کمک‌های مالی دولتی به احزاب هزینه ضروری و طبیعی دموکراسی است؛ کمک‌ها می‌تواند نفوذ و تأثیرگذاری گروه‌های ذی‌نفع بر احزاب و نامزدها را کاهش دهد و بدین ترتیب به کاهش فساد کمک کند؛ احزاب را تشویق یا از آنها تقاضا کند که برای مثال تعداد معینی از نامزدهای زن را نیز در لیست‌های انتخاباتی خود وارد کنند؛ می‌تواند شفافیت در مسائل مالی احزاب و نامزدها را افزایش داده و به کاهش فساد کمک کند؛ اگر احزاب و نامزدها فقط از بخش خصوصی منابع مالی خود را تأمین کنند آن‌گاه نابرابری‌های اقتصادی در جامعه می‌تواند به نابرابری‌های سیاسی در حکومت منجر شود؛ احزاب سیاسی برای تأمین هزینه‌های رو به رشد تبلیغات و مبارزات انتخاباتی به حمایت نیاز دارند؛ در کشورهای دارای سطوح بالای فقر نمی‌توان از مردم عادی انتظار داشت که کمک چندانی به احزاب سیاسی انجام دهند (ترنستروم و ادبربرگ، ۱۳۹۵: ۶۵-۶۶).

نحوه تخصیص کمک‌های دولتی به احزاب

مسئله مهم دیگر در خصوص کمک‌های دولتی به احزاب سیاسی، نحوه تخصیص آنهاست. تخصیص منابع عمومی براساس فرمولی صورت می‌گیرد که تعیین می‌کند که هر نامزد یا حزبی چقدر باید دریافت کند. ترنستروم و ادبربرگ برابری، تناسب و نیاز را سه اصل اساسی برای ترسیم یک فرمول تخصیص کمک‌های دولتی به احزاب می‌دانند. رایج‌ترین روش، استفاده از یک فرمول ترکیبی است که عناصر هر سه اصل مذکور را در خود داشته باشد (ترنستروم و ادبربرگ، ۱۳۹۵: ۵۷-۵۸).

تخصیص یارانه به احزاب و اینکه این یارانه‌ها با چه فرمولی و به چه احزایی اختصاص پیدا کند، می‌تواند نوعی مهندسی حزبی از سوی دولت‌ها باشد. بنابراین هر نظامی بسته به شرایط سیاسی و اجتماعی خود و اهداف و کارکردهایی که از احزاب سیاسی در جامعه انتظار دارد می‌تواند سیاست‌های مالی متفاوتی را طراحی کند.

ممنوعیت‌های مالی

همچنین در برخی کشورها، ممنوعیت‌ها و محدودیت‌هایی بر درآمدها و هزینه‌ها اعمال می‌شود تا میدان بازی برای نامزدها و احزاب سیاسی عادلانه‌تر شود (وارد و همکاران، ۱۳۹۵: ۴۸-۴۹). درآمدهای احزاب

سیاسی تنها از طریق یارانه‌های دولتی نیست. در واقع عمده این درآمدها در گذشته از حق عضویت‌ها یا از اعانات و کمک‌های غیردولتی تأمین می‌شده است. امروزه هرچند که درآمدهای احزاب از بخش خصوصی در حال کم شدن است هنوز بخش قابل توجهی از این درآمدها از منابعی غیر از منابع دولتی تأمین می‌شود. حتی در کشوری مانند آلمان مقدار درآمدهای غیردولتی احزاب اعم از حق عضویت‌ها و کمک‌ها و اعانات بخش خصوصی یکی از دو معیار تخصیص یارانه به احزاب به حساب می‌آید.

اما منابع مالی خطرناکی در بردارند که می‌تواند عملکرد موفقیت‌آمیز دموکراسی را تهدید نماید. بنابراین، دولت‌ها محدودیت‌هایی را بر برخی از منابع و ممنوعیت‌هایی را نیز بر برخی دیگر از منابع اعمال می‌کنند. دریافت کمک از مردم و حق عضویت تنها منابعی هستند که همیشه مجاز بوده‌اند. منابعی که بیشترین احتمال ممنوعیت‌شان وجود دارد عبارتند از: دریافت کمک از حکومت‌ها، افراد و شرکت‌های خارجی؛ دریافت کمک از پیمانکاران حکومت؛ دریافت کمک از شرکت‌های ملی، چندملیتی یا خارجی؛ دریافت کمک از دستگاه‌های دولتی؛ دریافت کمک از اتحادیه‌های کارگری و تجاری در جاهایی که اعتقاد بر این است که این اتحادیه‌ها باید از احزاب سیاسی جدا بمانند؛ دریافت کمک مالی از منابع غیرقانونی نظیر جرائم سازمان‌یافته، قاچاق و تجارت موادمخدر؛ دریافت کمک از گروه‌های مذهبی در برخی کشورها (ترنستروم و ادبرگ، ۱۳۹۵: ۶۹-۷۰).

اعمال ممنوعیت‌ها و محدودیت‌های درآمدی معمولاً با دو انگیزه و هدف صورت می‌گیرد: جلوگیری از نفوذ پول کثیف به سیاست و جلوگیری از وابستگی احزاب سیاسی به منابع خارجی.

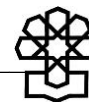
نظارت‌ها، گزارش‌دهی و افشای عمومی منابع مالی حزب

دولت‌ها معمولاً در قوانین رسمی مقرراتی را نیز برای نظارت بر منابع و هزینه‌های مالی احزاب اتخاذ می‌کنند. انگیزه‌های نظارت بر منابع مالی احزاب تا حد زیادی متفاوتند و به تبع، تمرکز مقررات نیز در این زمینه متفاوت است. حداقل چهار انگیزه متفاوت را می‌توان شناسایی کرد: جلوگیری از سوءاستفاده، ارتقای رقابت سیاسی عادلانه، توانمندسازی رأی‌دهندگان و تقویت احزاب و تبدیل آنها به بازیگران دموکراتیک کارآمد (ترنستروم و ادبرگ، ۱۳۹۵: ۵۳-۵۴).

در تهیه گزارش‌های مالی احزاب به منظور قرار دادن آن در دسترس عموم چهار اصل اساسی دقت، بموقع بودن، منطقی بودن میزان جزئیات گزارش و در دسترس بودن برای عموم باید مورد توجه قرار گیرد (ترنستروم و ادبرگ، ۱۳۹۵: ۶۸-۶۹).

۳-۵. ممنوعیت‌های فعالیت حزبی و مجازات‌ها

به طور کلی دو شیوه نظارت بر آزادی‌های عمومی از جمله بر تشکیل احزاب و فعالیت آنها معمول است. یک نوع نظارت، نظارت پسینی یا تعقیبی است که بیشتر در کشورهای دموکراتیک مرسوم است. براساس این



نوع نظارت، اصل بر آزادی است و افراد و گروه‌ها در اعمال و رفتار خویش نیازمند کسب اجازه از مقامات دولتی نیستند و در صورت تخلف از قوانین و مقررات، مورد تعقیب قضایی قرار می‌گیرند (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۹۰: ۲۶). تعقیب پسینی عمدتاً به صورت محرومیت احزاب از یارانه‌ها، مشوق‌ها و حضور در انتخابات اعمال می‌شود. چنانچه حزب مرتکب جرمی شود که اصول اساسی و خطوط قرمز مانند تمامیت سرزمینی، وحدت ملی و اصول دموکراسی را به خطر اندازد، به مجازات انحلال محکوم می‌شود.

در مقابل، برخی از دولت‌ها از شیوه‌های پیشینی برای نظارت بر فعالیت احزاب و گروه‌ها استفاده کرده‌اند که این‌گونه نظارت، خود به شکل منع یا جلوگیری از انجام فعالیت مغایر با قانون، اجازه قبلی و اعلام قبلی جلوه‌گر می‌شود (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۹۰: ۲۶). در واقع نظارت پسینی با رویکرد ثبت و نظارت پیشینی با رویکرد اخذ مجوز همخوانی دارند.

ممنوعیت‌های احزاب سیاسی و چارچوب فعالیت‌های آنها عمدتاً در قانون اساسی، در همان اصلی که احزاب را به رسمیت می‌شناسد یا در اصل جداگانه‌ای، ترسیم می‌شوند. تصریح بر این ممنوعیت‌ها در قوانین اساسی را نباید تنها از منظر اعمال محدودیت و ایجاد موانع برای فعالیت‌های احزاب دید. این نوع ترسیم چارچوب در واقع از طرفی نیز ایجاد مصونیت برای احزاب سیاسی است تا زیر بار حد و مرزهایی فراتر از آنچه در قانون اساسی برای آنها در نظر گرفته شده است، نروند.

از جمله محدودیت‌هایی که برای احزاب سیاسی در نظر گرفته می‌شود، رعایت قوانین و مقررات، به‌ویژه رعایت اصول اساسی قانون اساسی کشورهاست. همچنین تأکید بر رعایت اصول دموکراسی، ثبات سیاسی، یکپارچگی ملی و سرزمینی و پرهیز از خشونت از مهم‌ترین خطوط قرمز قوانین اساسی و قوانین حزبی کشورهاست.

نمونه بارزی از اعمال چنین ممنوعیتی را می‌توان در قانون بنیادین آلمان سراغ گرفت، جایی که دادگاه قانون اساسی می‌تواند احزابی را که «به‌دلیل اهداف یا رفتار پیروان‌شان در پی تضعیف یا لغو نظم بنیادین آزاد دموکراتیک یا در خطر قراردادن موجودیت جمهوری فدرال آلمان باشند» در تضاد با قانون اساسی اعلام کرده و آنها را منحل کند (اصل بیست‌ویکم قانون بنیادین آلمان).^۱ همچنین، قانون اساسی گرجستان تشکیل احزاب سیاسی با هدف تخریب روند قانونی، نقض استقلال و تمامیت ارضی، گسترش جنگ و خشونت، اشاعه نفرت مذهبی و اخلاقی و شورش اجتماعی را منع کرده است و احزاب سیاسی حق ندارند نیروی نظامی داشته باشند (عیاری و رنجبر، ۱۳۸۳).

تنها قوانین اساسی کشورها نیستند که ممنوعیت‌هایی برای تشکیل و فعالیت احزاب سیاسی اعمال می‌کنند. قوانین عادی نیز چنین محدودیت‌هایی را در نظر می‌گیرند. قوانین عادی کشورها معمولاً آنچه را که در قوانین اساسی به‌عنوان چارچوب فعالیت‌های احزاب سیاسی مورد تأکید قرار گرفته است عیناً یا به بیانی دیگر – به‌گونه‌ای که به شفافیت و صراحت بیشتری در فهم عبارت‌های قانون منجر شود –

1. Basic Law (Constitution) of Germany

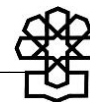
مورد اشاره و تأکید قرار می‌دهند.

در استونی تغییر نظم بنیادین یا تمامیت ارضی استونی از طریق خشونت یا سایر شیوه‌های مغایر با حقوق کیفری (ماده (۴) قانون احزاب سیاسی استونی)، در اسلواکی فعالیت‌های مخالف قانون اساسی، قوانین عادی و حقوق و قراردادهای بین‌المللی (ماده (۲) قانون راجع به احزاب و جنبش‌های سیاسی اسلواکی)، در پرتغال مسلح بودن، نظامی یا شبه‌نظامی بودن، نژادپرست بودن یا داشتن ایدئولوژی فاشیستی (ماده (۱۸) قانون احزاب سیاسی پرتغال)، در صربستان بی‌ثبات کردن نظم بنیادین کشور از طریق اعمال خشونت و بی‌ثبات کردن تمامیت سرزمینی جمهوری صربستان (ماده (۴) قانون احزاب سیاسی صربستان) و نیز تخطی از حقوق شناخته شده بشر و اقلیت‌ها یا ایجاد و تشدید نفرت نژادی، ملی یا مذهبی (ماده (۳۷) همان قانون) خطوط قرمز فعالیت‌های احزاب سیاسی است.

۳-۶. نقش و جایگاه احزاب سیاسی در انتخابات

هدف اصلی و کارکرد اساسی احزاب سیاسی معرفی نامزدهای انتخاباتی و مشارکت در انتخابات برای به‌دست گرفتن قدرت یا سهمی از آن است. نحوه مشارکت احزاب و نامزدهای مستقل در انتخابات به موجب قانون انتخابات یک کشور امکان‌پذیر و مدیریت می‌شود. سیاست‌های انتخاباتی هر کشور در قانون انتخابات آن کشور تجلی می‌کند. درباره این موضوع که احزاب سیاسی در انتخابات شرکت کنند یا خیر، و یا چه تعداد از احزاب باید در انتخابات شرکت کنند و مسائلی از این دست که برای شکل‌گیری یک نظام حزبی کارآمد تعیین‌کننده هستند، در قانون انتخابات تصمیم‌گیری می‌شود.

مولر و زیبرر اولین پیچیدگی در زمینه مشارکت احزاب در انتخابات را به کیفیت دسترسی آنها به صندوق‌های رأی مربوط دانسته‌اند. آنها دو نوع از کشورها را در زمینه نحوه برخورد با مشارکت احزاب در انتخابات نشان داده‌اند. دسته اول کشورهایی هستند که در آنها احزاب، ضمن آنکه در عمل مهم هستند، نقش قانونی به رسمیت شناخته شده‌ای در فرایند انتخابات ایفا نمی‌کنند. برای مثال در فرانسه و انگلستان تنها اشخاص به صندوق‌های رأی دسترسی دارند. البته، در این کشورها، احزاب سیاسی در انتخابات فعالیت دارند. همچنین، احزاب سیاسی در انتخابات فعالیت می‌کنند و حتی می‌توانند به‌طور غیررسمی لیست‌هایی از نامزدهای انتخاباتی را ارائه دهند، ولی رأی‌دهندگان مجاز به انتخاب لیست‌های حزبی نیستند. در مقابل، دسته دیگری از کشورها نقش احزاب سیاسی در فرایند انتخابات را رسماً مورد شناسایی قرار داده‌اند و به لیست‌های حزبی اجازه دسترسی به صندوق‌های رأی می‌دهند (مولر و زیبرر، ۱۳۹۵). دیوید فارل نظام‌های انتخاباتی دسته اول را نظام‌های نامزدمحور و دسته دوم را نظام‌های حزب‌محور نامیده و معتقد است در نظام‌های دسته اول احزاب سیاسی شکل نمی‌گیرند و بازیگران اثرگذاری در عرصه سیاست نیستند درحالی که نظام‌های دسته دوم به شکل‌گیری احزاب سیاسی و



کارآمدی هر چه بیشتر آنها منجر می‌شوند (رفیعی قهساره، ۱۳۹۲). شایان ذکر است که نامزدمحور بودن نظام انتخاباتی و یا حزب‌محور بودن آن به تنهایی امکان شکل‌گیری و رشد احزاب و یا برعکس امکان عدم شکل‌گیری و عدم رشد احزاب را تضمین نمی‌کند، بلکه شرایط دیگری نیز لازم است تا چنین امکان‌هایی تحقق پیدا کند.

در نظام‌های دسته دوم بسته به رویکرد خاص نظام سیاسی مقررات متفاوتی را می‌توان سراغ گرفت که می‌توانند تأثیر متفاوتی بر احزاب سیاسی بگذارند. برای مثال لومز^۱ در بررسی‌های خود نشان داده است زمانی که قوانین دسترسی به برگه‌های رأی، محدودکننده و تأمین هزینه‌های انتخاباتی شدیداً به نفع احزاب تثبیت شده هستند، احزاب مذکور به سطوح بالایی از مرکزیت در نظام‌های حزبی ملی خود دست پیدا می‌کنند. بر عکس، زمانی که قوانین حاکم بر دسترسی به برگه‌های رأی، تسهیل‌کننده هستند و تأمین مالی رقابت‌های انتخاباتی نسبتاً به‌طور مساوی توزیع شده‌اند، رقابت ممکن است بازرتر باشد و احزاب جدید و ضعیف‌تر نیز ممکن است بر هسته اصلی قدرت دست یابند. از این‌رو دسترسی به برگه‌های رأی و تأمین مالی رقابت‌های انتخاباتی، دو حوزه‌ای هستند که از اهمیت ویژه‌ای در بحث قوانین انتخاباتی برخوردارند. لومز معتقد است سپردن وثیقه و الزامات مربوط به جمع‌آوری امضا برای احزاب سیاسی و نامزدها نیز به این منظور که در انتخابات بمانند، مهم و تفاوت‌ساز است (Loomes, 2011). مثال‌هایی که مولر و زیبرر در این خصوص ارائه می‌دهند قابل توجه است. در حالی که در هلند تنها به ۱۰ امضا نیاز است، قانون انتخابات دانمارک ۲۰.۰۰۰ امضا را الزامی می‌داند. در بسیاری از کشورها علاوه بر جمع‌آوری تعداد خاصی امضا، سپردن ودیعه‌های مالی نیز ضروری است. مبالغ این ودیعه‌ها در حال حاضر بسیار متفاوت است. در حالی که احزاب هلندی برای قرارداد یک لیست در برگه رأی باید ۱۱/۲۵۰ یورو حدوداً ۱۳/۶۴۱ دلار سپرده بپردازند، در نیوزلند پرداخت ۱.۰۰۰ دلار محلی (۶۸۲ دلار آمریکا) کافی است. این سپرده‌ها در اتریش عموماً غیرقابل برگشتند، ولی در بیشتر کشورها اگر نامزد یا حزب تعداد خاصی از آرا را کسب کند عودت داده می‌شوند (مولر و زیبرر، ۱۳۹۵). زمانی که وثیقه و الزامات امضا بالا هستند، نامزدهای مستقل امکان مشارکت ندارند و به‌عبارتی مجاز به مشارکت نیستند. یارانه‌های مبارزات انتخاباتی به نفع احزاب تثبیت شده هستند و زمانی که محدودیتی بر هزینه‌های مبارزات انتخاباتی وجود ندارد، احزاب بزرگ در سطوح بالایی از استراتژی‌های کارتل وارد می‌شوند و سعی می‌کنند تا فرصت‌ها را برای سایر احزاب محدود کنند (Loomes, 2011). به‌علاوه باید به این نکته در خصوص نظام‌های انتخاباتی حزب‌محور اشاره کرد که آنها با اتخاذ یک رویکرد اکثریتی یا یک رویکرد تناسبی تفاوت چشمگیری در نظام حزبی خود رقم می‌زنند. چنانکه مشهور است نظام‌های انتخاباتی اکثریتی، نظام دوحزبی ایجاد می‌کنند، در حالی که نظام‌های انتخاباتی تناسبی موجب شکل‌گیری نظام‌های چندحزبی می‌شوند. البته این موضوع متأثر از سایر قوانین و مقررات، از جمله مقررات مربوط به ثبت احزاب، انتخاب کاندیداها از سوی احزاب و مسائل مالی احزاب نیز هست (گاوجا، ۱۳۹۵: ۲۳۶).

1. Gemma Loomes

مدیریت انتخابات موضوع دیگری است که در اینجا اهمیت می‌یابد. مدیریت انتخابات به زبان ساده عبارت از اعمال و اجرای قوانین و مقررات انتخاباتی است با سه مجموعه فعالیت مرتبط با یکدیگر یعنی سازماندهی، نظارت و تأیید انتخابات. در این میان، انتخابات آزاد و برابر به گونه‌ای که همه اشخاص، گروه‌ها و احزاب به اندازه قدرت و شایستگی واقعی خود به کرسی‌های نمایندگی و تصمیم‌گیری دست پیدا کنند، مستلزم استقلال و بی‌طرفی نهادهای برگزاری و نظارت‌کننده و رویه‌ها و سازوکارهای مناسب و جزئیاتی شده است.

۳-۷. نقش و جایگاه احزاب سیاسی در پارلمان

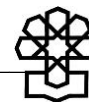
احزاب به محض این که وارد مجلس قانونگذاری شوند، می‌توانند گروه‌های حزبی پارلمانی تشکیل دهند. نظام‌های سیاسی می‌توانند با به رسمیت شناختن این گروه‌ها و اعطای امتیازاتی به آنها، هم آنها را در درون پارلمان و هم احزاب پشتیبان آنها را در بیرون پارلمان تشویق و تقویت کنند. نظام‌های سیاسی گاهی نیز با نپذیرفتن این گروه‌ها حضور احزاب سیاسی را در پارلمان کم‌رنگ‌تر می‌کنند. همچنین قوانین و مقررات داخل پارلمان حتی در صورت پذیرفتن گروه‌های سیاسی می‌توانند به صورت حساب‌شده‌تری این گروه‌ها و احزاب پشتیبان آنها را تقویت و یا تضعیف کنند. برای مثال گذاشتن شرایطی برای تأسیس و آسان‌گیری یا سخت‌گیری در این مورد، یا در نظر گرفتن امتیازات ویژه و غیره می‌تواند دایره عمل آنها را در پارلمان وسیع‌تر یا تنگ‌تر کند. بدیهی است پذیرش یا عدم پذیرش رسمی گروه‌های حزبی در پارلمان تنها تا حدودی می‌تواند بر کارآمدی آنها تأثیر بگذارد و نباید از مقررات و قوانین داخل پارلمان‌ها انتظاری بیش از حد داشت.

همچنان که گفته شد، در خصوص حضور احزاب و گروه‌های حزبی در پارلمان موضوعاتی مانند شناسایی، شرایط تشکیل و امتیازات گروه‌ها مورد توجه است. گروه‌های حزبی پارلمانی به شیوه‌های مختلفی شناسایی می‌شوند. آلمان، ایتالیا، سوئد و به صورت غیرمستقیم اتریش، این گروه‌ها را در قوانین اساسی خود به رسمیت پذیرفته‌اند. قانون بنیادین آلمان (اصل ۲۵۳) صراحتاً موجودیت گروه‌های پارلمانی را به رسمیت شناخته و بوندستاگ را ملزم کرده که نمایندگان خود را در کمیته مشترکی که بین بوندستاگ^۱ و بوندسرات^۲ تشکیل می‌شود از بین همه آنها به تناسب وزن‌شان انتخاب کند. شرط تشکیل گروه پارلمانی در بوندستاگ عضویت حداقل پنج درصد از اعضا در گروه و تعلق آنها به حزب یا احزاب مشابه است (ROP of Bundestag). در برخی دیگر از کشورها، از جمله دانمارک و فرانسه، آنها در آیین‌نامه داخلی پارلمان شناسایی رسمی شده‌اند. نهایتاً برخی دیگر از کشورها، از همه مهم‌تر انگلستان، گروه‌های حزبی پارلمانی را اصلاً به رسمیت نمی‌شناسند (مولر و زیبرر، ۱۳۹۵).

1. Bundestag

2. Bundesrat

3. Rules of Procedure of the German Bundestag and Rules of Procedure of the Mediation Committee



به‌علاوه، شرایط در مورد تعداد نمایندگان مورد نیاز برای تشکیل گروه حزبی پارلمانی در پارلمان‌های مختلف، متفاوت است. در حالی که کشورهای اسکاندیناوی و هلند هیچ الزام عددی خاصی در این زمینه ندارند، چندین پارلمان هستند که تشکیل چنین گروه‌هایی را مستلزم مشارکت تعداد حداقلی از نمایندگان می‌دانند. در ایتالیا و فرانسه این گروه‌ها باید شامل حداقل ۳ درصد از تعداد کل نمایندگان در آلمان حداقل ۵ درصد از آنان باشند. گروه‌های حزبی پارلمانی علاوه بر الزامات عددی معمولاً باید از نمایندگانی تشکیل شوند که تحت یک عنوان حزب مشابه انتخاب شده‌اند یا مانند آلمان، شامل نمایندگانی باشند که در صحنه انتخاباتی با یکدیگر رقابت نمی‌کنند. گروه‌های پارلمانی فنی از این قاعده مستثنا هستند. برای مثال می‌توان از گروه فنی هماهنگی و دفاع نمایندگان مستقل و گروه رنگین کمان در پارلمان اروپا نام برد. در پارلمان اسپانیا نمایندگانی که به یک گروه حزبی پارلمانی نمی‌پیوندند به‌صورت خود به خودی در گروه مختلط قرار می‌گیرند.

اهمیت گروه حزبی پارلمانی بستگی به حقوق ممتازی دارد که در امور پارلمانی برای آنها در نظر گرفته می‌شود. حدود نیمی از دموکراسی‌های غربی برای اعضای این گروه‌ها، در مقایسه با نمایندگانی که به آنها نپیوسته‌اند، امتیازی قائل نیستند. از جمله چنین کشورهایی استرالیا، بلژیک، دانمارک، فنلاند، هلند، نیوزلند و انگلستان هستند. دیگر کشورها از جمله اتریش، کانادا، فرانسه، آلمان، لوکزامبورگ، نروژ و سوئد به گروه‌های حزبی پارلمانی امتیازات خاص می‌دهند. علاوه بر این تقریباً در همه جا عضویت در کمیته‌ها براساس گروه‌های حزبی انجام می‌شود. در نهایت، گروه‌های حزبی پارلمانی از برخی امتیازات در زمینه قانونگذاری برخوردارند (مولر و زیبرر، ۱۳۹۵).

در مجارستان قانون اساسی و سایر قوانین واجد مقرراتی هستند که صرفاً حقوقی را برای رؤسای گروه‌ها مقرر کرده‌اند. آیین‌نامه داخلی این گام را تکمیل کرده و نه تنها حقوقی را برای رؤسای گروه‌ها مقرر کرده، بلکه در برخی موارد خاص نظیر سخنرانی در پارلمان و سؤال از وزیر، حقوقی را برای نمایندگان که عضو گروه‌ها هستند مقرر کرده است. دادگاه قانون اساسی در سال ۱۹۹۸ حکمی را صادر کرد که طبق آن کارکرد مؤثر مجلس ملی ایجاب می‌کند که گروه‌ها و رهبران آنها از برخی حقوق و استحقاقات خاصی برخوردار باشند که نمایندگان مستقل پارلمان از آن برخوردار نیستند.^۱

در آیین‌نامه داخلی مجلس بلغارستان نیز قواعد و مقررات به شکلی ترسیم شده که حضور اعضای گروه‌ها در کمیته‌های پارلمانی به‌صورت برابر تضمین شود. حضور اعضای گروه‌ها در کمیته‌های پارلمانی براساس اصل تناسب، خروج اعضا از کمیته‌ها، نحوه تخصیص و تعداد پرسش‌های شفاهی اختصاص یافته به گروه‌ها و ارائه طرح‌ها و پیشنهادهای از سوی گروه‌ها از جمله این موارد است.^۲

1. <http://www-archiv.parlament.hu/angol/factions.htm>

2. <https://www.parliament.bg/en/rulesoftheorganisations>

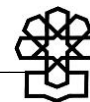
علاوه بر قواعد مربوط به امور پارلمانی، تأمین مالی گروه‌های حزبی پارلمانی از منابع عمومی موضوع مهمی شمرده می‌شود. در پارلمان‌های اروپایی تخصیص یارانه به این گروه‌ها یک قاعده است، ضمن آنکه مبالغ پرداخت شده تفاوت چشمگیر دارند. جایگاه این گروه‌ها همچنین می‌تواند آنها را مستحق تأمین هزینه کارکنان‌شان از محل منابع عمومی کند؛ منابعی که در دسترس نمایندگان منفرد قرار ندارد. این امتیازات نیز از پارلمانی به پارلمان دیگر متفاوت است. برای مثال، گروه‌های حزبی در پارلمان فرانسه تنها خواستار تعدادی نیروی انسانی برای انجام امور منشی‌گری هستند و به‌منظور انجام امور دستیار در پارلمان مجبورند از ظرفیت‌های نمایندگان عضو خود بهره گیرند. همچنین تعداد کارکنان گروه‌های مزبور در انگلستان انگشت‌شمارند. در مقایسه با مورد فرانسه و انگلستان، گروه‌های حزبی پارلمانی آلمان در ۱۹۹۴ در مجموع ۷۲۷ نفر (هشت‌دهم تا سه‌ونیم کارمند به‌ازای هر نماینده عضو گروه) کارمند داشتند. به این تعداد، کارمندان دفاتر شخصی نمایندگان را نیز باید افزود (مولر و زیبرر، ۱۳۹۵).

نتیجه‌گیری

سیاست‌های حزبی دولت‌ها شکل‌گیری و فعالیت احزاب سیاسی را تحت تأثیر قرار می‌دهند. این سیاست‌ها در مجموعه قوانینی مانند قانون اساسی، قانون انتخابات، قانون احزاب سیاسی، قانون تأمین مالی احزاب و برخی قوانین عادی یا بالادستی دیگر و نیز رویه‌ها و احکام قضایی تدوین می‌شوند. نظام‌های سیاسی از طریق سیاستگذاری، احزاب سیاسی را آن‌گونه که مطلوب و منظور نظام سیاسی است ساماندهی و تنظیم می‌کنند. البته باید توجه داشت که احزاب سیاسی موجودیت‌هایی نیستند که تنظیم رفتار و عملکرد آنها با تعیین قواعد رسمی به آسانی امکانپذیر باشد. بلکه آنها به محض تشکیل و آغاز فعالیت، مانند یک بازیگر و کارگزار، قواعد و هنجارهایی را خلق می‌کنند که هم بر رفتار خود آنها و هم بر رفتار و تصمیمات نظام سیاسی تأثیرگذار است. بنابراین، سیاست‌های حزبی هر چند که کارکرد احزاب سیاسی را تحت تأثیر قرار می‌دهند خود نیز از رفتارهای احزاب سیاسی متأثر می‌شوند.

این گزارش با پیش‌فرض گرفتن چنین تأثیرپذیری و تأثیرگذاری متقابل میان نظام سیاسی و احزاب، تلاش کرد تا نشان دهد که دولت‌ها در تدوین و اجرای سیاست‌های حزبی خود رویکردهای متفاوتی را اتخاذ می‌کنند و هر رویکردی که به این ترتیب از سوی یک نظام سیاسی اتخاذ می‌شود می‌تواند تأثیر متفاوتی در حیات احزاب سیاسی بر جای گذارد.

نظام‌های سیاسی به این منظور در موضوعاتی مانند شناسایی احزاب سیاسی، جایگاه و چارچوب فعالیت‌های آنها، نحوه تأسیس و ثبت احزاب، عضویت شهروندان در احزاب، تشکیلات و سازمان داخلی، تأمین مالی و سایر مسائل مالی احزاب، نحوه مشارکت احزاب در انتخابات و نحوه تشکیل گروه سیاسی حزبی در پارلمان به سیاستگذاری مبادرت می‌کنند. رویکردهای مختلفی که نظام‌های سیاسی در تنظیم



چنین اموری در پیش می‌گیرند موجبات تضعیف یا تقویت احزاب سیاسی را فراهم می‌آورند. در کل یک سیاست تشویق‌کننده و تقویت‌کننده سیاستی است که در کنار شناسایی احزاب سیاسی جایگاهی نیز برای آنها در عرصه سیاست در نظر بگیرد، نقشی برای احزاب در انتخابات تعریف کند، شرایط ثبت آنها را تسهیل نماید، تمهیداتی برای تأمین مالی آنها بیندیشد، رعایت اصول دموکراسی درون‌حزبی را تضمین کند، گروه‌های سیاسی حزبی را در پارلمان به رسمیت شناخته و آنها را در فرایندهای تصمیم‌گیری و قانونگذاری درگیر کند و امتیازاتی را به گروه‌های حزبی پارلمانی اعطا نماید.

منابع و مأخذ

۱. ابوبی، حجت‌الاسلام... پیدایی و پایایی احزاب سیاسی در غرب، تهران، سروش، ۱۳۸۲.
۲. ترنستروم، مایا و ادبرگ، لیندا. احزاب و نامزدها، مترجم: محمدتقی دلفروز، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۵.
۳. رفیعی قهساره، ابوذر. نظام انتخاباتی مجلس شورای اسلامی و پیامدهای آن، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۳۰۸۸، ۱۳۹۲.
۴. رنجبر، احمد. «تأمین مالی احزاب سیاسی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۹۳۱۸، ۱۳۸۷.
۵. رینولدز و دیگران. دانشنامه نظام‌های انتخاباتی، تهران، پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۹۰.
۶. طباطبائی مؤتمنی، منوچهر. آزادی‌های عمومی و حقوق بشر، تهران، انتشارات تهران، ۱۳۹۰.
۷. عیاری، علیرضا و احمد، رنجبر. مجموعه مطالعات و مستندات مربوط به اصلاح قانون احزاب: مطالعه مقایسه‌ای درباره دستورالعمل‌های مربوط به ممنوعیت و انحلال احزاب سیاسی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۶۹۹۹، ۱۳۸۳.
۸. گاوچا، آنیکا. احزاب سیاسی و انتخابات: قانونگذاری برای دموکراسی نمایندگی، مترجمان: ابوذر گوهری مقدم و داود کریمی‌پور، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۵.
۹. ماسیکو، لوئیس و بلز، آندره. «قانون اساسی و انتخابات»، در: رز، ریچارد (۱۳۹۰)، دایره المعارف بین‌المللی انتخابات، مترجم محمدتقی دلفروز، مرکز مطالعات، تحقیقات و آموزش وزارت کشور، تهران، میزان، ۱۳۹۰.
۱۰. مولر، ولفگانگ و زیبرر، اولریش. «قانون احزاب»، در: ریچارد اس. کاتز و ویلیام کروتی (۱۳۹۵) دانشنامه سیاست حزبی، مترجمان: محسن میردامادی و علیرضا بهشتی شیرازی، تهران، روزنه، ۱۳۹۵.
۱۱. نجابت‌خواه، مرتضی. بررسی تطبیقی تأمین مالی احزاب و انتخابات، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۰۱۹۸، ۱۳۸۹.
۱۲. نوریس، پیپا. «به‌کارگیری نیروها»، در: ریچارد اس. کاتز و ویلیام کروتی (۱۳۹۵) دانشنامه سیاست حزبی، مترجمان: محسن میردامادی و علیرضا بهشتی شیرازی، تهران، روزنه، ۱۳۹۵، صص. ۱۳۵-۱۵۹.
۱۳. وارد، جنی، پینتو-دوشینسکی، مایکل و الکساندر، هربرت. پول در سیاست: راهنمای جلوگیری از ورود پول‌های غیرقانونی به سیاست، ترجمه: محمدتقی دلفروز، زاهدان: دانشگاه سیستان و بلوچستان، مشهد، نشر مرنديز، ۱۳۹۵.
۱۴. هازان، روون وای. و راهات، گیدن. «گزینش نامزد: روش‌ها و پیامدها»، در: ریچارد اس. کاتز و ویلیام کروتی (۱۳۹۵) دانشنامه سیاست حزبی، مترجمان: محسن میردامادی و علیرضا بهشتی شیرازی، تهران، روزنه، ۱۳۹۵.

15. Avnon, Dan. (1995). "Parties laws in democratic systems of government". *The Journal of Legislative Studies*, 1(2), 283-300.
16. Basic Law (Constitution) of Germany, To link to this paper: <http://www.partylaw.leidenuniv.nl/party-law>
17. Bértoa, F. C., Teruel, J. R., Barberà, O., & Barrio, A. (2012). Uneasiness with the Status Quo: Party Regulation and Party Finance in Post-Francoist Spain.
18. Constitution of Algeria. In: <https://aceproject.org/ero-en/regions/africa/DZ/algeria-constitution-with-the-amendments-of-10>
19. Constitution of France, in: <http://www.partylaw.leidenuniv.nl/party-law>.
20. <http://www-archiv.parlament.hu/angol/factions.htm>.
21. <https://translate.google.com/translate?depth=1&hl=en&prev=search&rurl=translate.google.com&sl=bg&sp=nmt4&u=http://www.parliament.bg/bg/rulesoftheorganisations>.
22. Ikstens, Jānis (2013). 'Party Regulation in Latvia: A Relative Success', Working Paper Series on the Legal Regulation of Political Parties, No. 37. To link to this paper: <http://www.partylaw.leidenuniv.nl/uploads/wp3713.pdf>
23. Janda, Kenneth (2005). "Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical Perspectives: Adopting Party Law". National Democratic Institute for International Affairs (NDI).
24. Karvonen, Laury (2007), "Legislation on Political Parties; A Global Comparison", *Partypolitics* vol .13, No.4.
25. Law governing Political Parties of Portugal, in: <http://www.partylaw.leidenuniv.nl/party-law>
26. Law on political parties and movements of Slovakia, in: <http://www.partylaw.leidenuniv.nl/party-law>
27. Loomes, G. (2011). "The impact of cartel strategies in France, Greece, Denmark and Ireland" (No. 13). Working Paper Series on the Legal Regulation of Political Parties.
28. Piccio, D. R. (2012). "Party regulation in Europe: Country reports". *The Legal Regulation of Political Parties*, Working Paper, 18
29. Political Parties Act of Stonia, in: <http://www.partylaw.leidenuniv.nl/party-law>.
30. Spanish Constitution, in: <http://www.partylaw.leidenuniv.nl/party-law>.
31. The Law On Political Parties Of Serbia, in: <http://www.partylaw.leidenuniv.nl/party-law>.
32. Van Biezen, I., & Rashkova, E. (2011). "Breaking the cartel: the effect of State regulation on new party entry". *Party law in modern Europe Working paper*, (12).
33. Vernardakis, C. (2014). "The financing of parties and its impact on their transformation from institutions of social representation to institutions of state legitimization. The case of Greece".

