



A Comparative Study on the Law Governing Political Parties in Islamic Republic of Iran and Germany: Assessment on Legal Status of the Public Sphere

Samaneh Rhamatifar¹

Received: 26/09/2020; Accepted: 06/02/2021

Abstract

The present study aims to determine the status of public sphere in the legal system of Iran through a comparative study on political parties in law of Iran and Germany. Meaningful participation of citizens in public affairs and the originality of politics is dependent on the strength of the public sphere and actions of individuals in it. Political parties are the most efficient entities of the public sphere, and their freedom and role in construction of politics reveals the status of the public sphere in a political society in the best way. The research method is comparative study with inductive approach. The findings indicate that under Iranian law, despite the fact that the Constitution ensures the freedom of parties in a higher level than Germany, in parliamentary enactments the function of political parties is acting within the existing policies, their establishment mechanism is complex, the way to monitor them is mostly approving, a prior and political and monitoring and enforcement are confused. The inductive extension of the findings to the public sphere results that in Iran the public sphere legally lacks strength and its promotion requires the amendment of laws such as Parties Act in order to transparency and clarification and consequently restricting the authority of monitoring bodies, guaranteeing the right to association as a citizenship rights and recognition of the citizens participation in policy-making.

Keywords: Equality; Freedom of Parties, Political Associations, Monitoring, Party Budget.

1. Assistant Professor, Department of Law, Faculty off Humanities, Science, Hamedan Branch, Iran; Islamic Azad University,Hamedan Iran, Email: s.rahmatifar@gmail.com



مقایسه تطبیقی نظام حقوقی حاکم بر احزاب در جمهوری اسلامی ایران و آلمان: نقش منزلت حقوقی سپهر عمومی

سمانه رحمتی فرا^۱

تاریخ دریافت ۹۹/۰۷/۰۵ - تاریخ پذیرش ۹۹/۱۱/۱۸

چکیده

هدف پژوهش حاضر تبیین جایگاه سپهر عمومی در نظام حقوقی ایران از طریق مقایسه تطبیقی احزاب در حقوق ایران و آلمان است. مشارکت معنادار شهروندان در امور کشور و اصالت سیاست، تابعی از منزلت سپهر عمومی و کنش افراد در قالب آن است. احزاب کاراترین نهاد سپهر عمومی هستند و آزادی و نقش آن‌ها در ساخت سیاست، آینه تمام‌نمای منزلت سپهر عمومی در یک جامعه سیاسی است. روش پژوهش، مقایسه تطبیقی با رویکرد استقرایی است؛ یافته‌های پژوهش حاکی از این است که در حقوق ایران، به‌رغم این‌که قانون اساسی آزادی احزاب را در سطح بالاتری نسبت به آلمان تضمین می‌کند، در مصوبات مجلس، کارکرد احزاب، فعالیت در چارچوب سیاست‌های از پیش موجود است، سازکار تأسیس حزب پیچیده است، نحوه نظارت بر آن‌ها عمدتاً تصویبی، پیشینی و سیاسی است و نظارت و اجرا خلط شده‌اند. تسری استقرایی یافته‌ها به سپهر عمومی، نتیجه می‌دهد که در ایران سپهر عمومی به‌لحاظ حقوقی، جایگاه نازلی دارد و ارتقای آن مستلزم بازنگری در قوانینی مانند قانون احزاب، در جهت شفافیت و تدقیق قانون و تبعاً تحدید صلاحیت نهادهای نظارتی، تضمین حق تشکل به‌عنوان یک حق شهروندی و به‌رسمیت شناختن مشارکت شهروندان در سیاست‌سازی است.

واژگان کلیدی: برابری، آزادی احزاب، انجمن‌های سیاسی، نظارت، بودجه حزب.

۱. استادیار گروه حقوق، دانشکده علوم انسانی، واحد همدان، دانشگاه آزاد اسلامی، همدان ایران،



مقدمه

سپهر عمومی فضای واسط میان سپهر خصوصی و دولت است. کارکرد سپهر عمومی تبدیل مطالبات شخصی افراد و گروه‌های فعال در سپهر خصوصی، به ویژه جامعه مدنی، به مطالبه عمومی و نهایتاً به سیاست است؛ افراد و گروه‌ها از طریق کنش در قالب گفت‌وگو در سپهر عمومی نظراتشان را به یکدیگر نزدیک می‌کنند و به این ترتیب هم از طریق فرایندهای دموکراتیک دولت را می‌سازند و هم سیاست را برای دولت تعیین می‌کنند. در سپهر عمومی نهادهایی مانند مطبوعات سیاسی، گروه‌های سیاسی، محافل روشنفکری، شبکه‌های اجتماعی، فعال هستند؛ ولی احزاب بیش از همه ظرفیت عینیت‌بخشی به کارکردهای سپهر عمومی را دارند. در ایران کم‌تر پژوهشی، از منظر حقوقی، پیرامون سپهر عمومی انجام شده است؛ در پژوهش‌های حوزه‌های دیگر مانند جامعه‌شناسی و علوم سیاسی هم بعضاً منظور، نه سپهر عمومی در معنای دقیق، آن چنان که آرنت طرح می‌کند، بلکه عرصه اجتماع (حسین‌زاده و ممبئی، ۱۳۹۲: ۸۵، ۸۹) است. به علاوه قانون نحوه فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی (از این پس قانون احزاب) اخیراً تصویب شده و نتیجتاً بحث پیرامون جایگاه سپهر عمومی در ایران با لحاظ این قانون ضروری است.

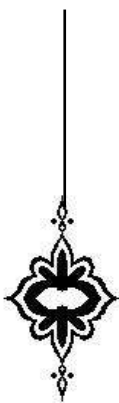
هدف پژوهش حاضر سنجش منزلت حقوقی سپهر عمومی در ایران از طریق مقایسه احزاب در ایران و آلمان است؛ اهداف فرعی عبارتند از ۱. تبیین منظور از سپهر عمومی؛ ۲. مقایسه تطبیقی قانون احزاب ایران و آلمان؛ پرسش اصلی این است که آیا نظام حقوقی ایران جایگاه سپهر عمومی را به عنوان فضای کنش عمومی به رسمیت شناخته و بسترهای لازم برای آن را فراهم کرده است؟ فرضیه این است که در آلمان قانون ضمن به رسمیت شناختن آزادی مطلق احزاب، زمینه مشارکت آن‌ها در ساخت سیاست را فراهم کرده است در حالی که در قوانین ایران محدودیت‌هایی که برای فعالیت حزبی پیش‌بینی شده عملاً احزاب را فاقد کارکرد می‌کند و این یعنی سپهر عمومی در آلمان قوام یافته‌تر از ایران و





دموکراسی مشارکتی تر است. دلیل انتخاب آلمان به عنوان طرف مقایسه تطبیقی این است که اولاً این کشور یکی از مفصل ترین و دقیق ترین قوانین احزاب را دارد (Pilet, van Haute, 2012: 24) تا جایی که به قبله آمال حقوق احزاب، معروف است؛ به علاوه قانون اساسی آلمان از حیث جایگاهی که به احزاب در دموکراسی بخشیده، الگوی اصلاح بسیاری از قوانین اساسی شد (van Biezen, 2012: 188, 196)، ثانیاً نظام حقوقی آلمان بر خلاف بعضی دیگر از نظامات حقوقی مانند فرانسه و امریکا، در ایران کمتر موضوع پژوهش واقع می شود. بنابراین به عنوان یک نمونه ممکن و مطلوب برای طرف مقایسه انتخاب شده است.

لازم به اشاره است که احزاب تشکل های هم زاد دموکراسی های مدرن هستند و مستقیماً موضوع ادیان کهن، از جمله اسلام محسوب نمی شوند، تا جایی که از منظر فقهی به پدیده ای نوظهور تعبیر می شوند (فیرحی، ۱۳۷۸: ۲۹۹). در قرآن کریم به حزب و مشتقات آن چندین مرتبه اشاره شده است؛ ولی نظر غالب مفسران این است که منظور فرقه مذهبی است (اخوان کاظمی، ۱۳۸۸: ۱۵). از این رو پژوهش گران دینی دو رویکرد نسبت به احزاب اتخاذ کرده اند: یا در تاریخ ادیان به دنبال رد پاهایی از حزب و بررسی سازگاری یا عدم سازگاری حزب محوری و دین مداری می گردند یا آن را به عنوان پدیده ای جدید به رسمیت می شناسند و مشروعیتش را با مبانی دینی می سنجند. از برداشت های پژوهشگران از دین اسلام دو نگاه نسبت به احزاب بیرون می آید: نخست این که تحزب با اسلام تعارض ذاتی دارد و توصیه اسلام به پذیرش همگانی حزب الله برای جلوگیری از تفرقه دینی است؛ نگاه دوم قائل به امکان جمع میان اسلام و تحزب و حتی توصیه به آن است (اخوان کاظمی، ۱۳۸۸: ۲۵، ۱۹) و احزاب را هم راستا با مبانی اندیشه شیعی، از جمله عدل، امامت، عقل گرایی، عدم ولایت و امر به معروف و نهی از منکر، می داند (فیرحی، ۱۳۷۸: ۳۰۷-۳۰). و حتی ضرورت تکثرگرایی سیاسی و تبعاً احزاب را به عنوان مقدمه واجب حکومت اسلامی از مبانی فقهی استنباط می کند (فیرحی، ۱۳۷۷: ۸۳). در پژوهش حاضر با لحاظ نظر دوم، فرض بر این است که دین اسلام به جزئیات احزاب ورود نکرده ولی اصل تحزب شرعاً روا است و حقوق ایران با توجه به موازین اسلامی، قانون احزاب را تصویب کرده،





منتها بخش قابل توجهی از مفاد قانون فاقد سابقه فقهی و بالحاظ تجربه دیگر کشورها قابل ارتقا است.

۱. پیشینه پژوهش / سپهر عمومی

از جمله تعاریف سیاست می‌توان به این موارد اشاره کرد: فن حکومت بر جوامع انسانی؛ توزیع اقتدار آمیز ارزش‌ها؛ مجموعه تدابیر حکومت برای اداره امور کشور؛ کاربرد قدرت و پیکار بر سر قدرت؛ رقابت سیاست‌مداران در مبارزه برای کسب یا حفظ قدرت (رک. اسکندری، ۱۳۷۸: ۸۴، ۸۵). این قبیل تعاریف با ریشه لغوی واژه سیاست در زبان عربی، یعنی هنر رام کردن اسب، هم‌سو است و تبعاً بر تعریف مشارکت سیاسی تأثیر می‌گذارد و آن را به سطح شرکت در گزینش رهبران سیاسی توسط مردم (رک. حق‌شناس و زمردبخش آزاد، ۱۳۹۸: ۶۲۹) یعنی صرف حضور در انتخابات می‌کاهد. با این رویکرد، فرمان‌روایان، سیاست را می‌سازند و در قالب اولاً قانون و ثانیاً تصمیم قضایی، آن را به فرمان‌بران تحمیل می‌کنند.

از نقطه‌نظری متفاوت، سیاست اصیل را شهروندان می‌سازند و برای اجرا به دولت ارائه می‌دهند. آرنست برای تشریح مفهوم سیاست از منظر اخیر، توصیف ارسطو از انسان، یعنی حیوان سیاسی و حیوان ناطق را بازخوانی می‌کند و با اتکا به زبان‌شناسی و یافتن ریشه واژه پولتیک و برابر نهادن آن با پلیسی، نتیجه می‌گیرد ارسطو از بیان این دو توصیف ابلا به دنبال تعریف منطقی و فرازمانی-فرا مکانی انسان نیست، بلکه فهم مردمان زمانه خودش، یعنی ساکنان پلیس، را از انسان بیان می‌کند. سیاسی/پلیسی مورد منظر ارسطو با دو رفتار انسانی یعنی کنش و سخن ملازمه دارد؛ بربرها و برده‌ها از جمله افرادی بودند که در امور پلیس مشارکت نداشتند؛ اینان توان‌مندی تنانه سخن گفتن داشتند ولی امکان سیاسی بودن، یعنی مشارکت در امور پلیس را نداشتند و از این رو انسان محسوب نمی‌شدند (Arendt, 1998: 25-27). در واقع ارسطو به تعبیر امروزی، شهروند را از غیر شهروند تمییز می‌دهد نه انسان از غیر انسان.

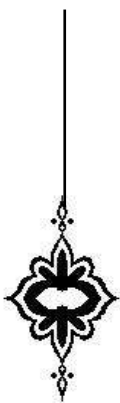




سپهر عمومی، معادل امروزی پلین یونانی و فضایی میان سپهر خصوصی و دولت است که در آن سیاست توسط شهروندان ساخته می‌شود. بنا بر این وجود سپهر عمومی با سیاست اصیل ملازمه دارد. سپهر عمومی، ساختگی و مخلوق بشر است؛ کنش بینافردی در سپهر عمومی اتفاق می‌افتد و انسان را حامل صفت سیاسی می‌کند (Klabbers, 2007: 5). امکان ورود به سپهر عمومی با حق برخورداری از حق‌ها¹ لازمه دارد (Ingram, 2015: 220) نتیجتاً گروه‌هایی که نظام‌مندانه از ورود به سپهر عمومی محروم هستند، در بهترین حالت شهروند درجه دوم محسوب می‌شوند. سپهر عمومی محل گفت‌وگو پیرامون مسائل جهان مشترک است (Arendt, 1998: 52) و به این شکل از سپهر خصوصی، یعنی محلی که در آن انسان خود و روابطش را می‌پوشاند، مجزا می‌شود.

بر سپهر عمومی سه اصل برابری، آزادی و برادری، یعنی همان اصول مبنایی حقوق بشر بین‌الملل، حاکم است؛ منتها آرنت برای لزوم برقراری این اصول، توجیهی متفاوت از فلسفه حقوق طبیعی دارد. او با اتخاذ رویکردی قراردادی، در تقابل با ماده یک اعلامیه جهانی حقوق بشر، استدلال می‌کند که انسان‌ها برابر و آزاد زاده نمی‌شوند، بلکه بر سر آن توافق می‌کنند. (Arendt, 1979: 302) یعنی برابری در زمان تولد موضوعیت ندارد و زاده حقوق طبیعی نیست بلکه قراردادی برای هنگامه ورود فرد به سپهر عمومی و وظیفه حفاظت از آن برعهده دولت و نهادهای دموکراتیک است (Ingram, 2008: 407).

قانون اولی برای ورود به سپهر عمومی برابری است ولی پس از ورود، رقابت، میل به جاودانگی، شهرت‌طلبی و تلاش برای بروز همه‌جانبه استعدادهای فردی غالب می‌شد (Habermas, 1991: 4) و به این ترتیب آزادی میان افرادی با شرایط برابر و در فضایی عمومی که امکان مرادده را به آنان بدهد، عینیت می‌یابد (Arendt, 1968: 147). محتوای اصل برادری، به عنوان سومین اصل حاکم بر سپهر عمومی، همکاری همگانی در ساخت سیاست است (Arendt, 1998: 53). قانون و دستگاه قضایی به مثابه ستون فقرات سپهر





عمومی، با تضمین آزادی و برابری و برادری، از حق‌های شهروندان حمایت می‌کنند و مشارکت عمومی را ممکن می‌سازند (Hol, 2005: 41).

شکل‌گیری سپهر عمومی، سازوکاری می‌طلبد که آرنت آن را به میز تشبیه می‌کند و هابرماس، میز را با فضای عمومی توضیح می‌دهد. اگر بین افرادی که در یک اتاق نشسته‌اند و بنای گفت‌وگو دارند به‌جای میز یک فضای خالی باشد، آن‌ها عملاً در سکوت به یک‌دیگر می‌نگرند (Arendt, 1998: 53). در دوران کنونی، میزی که می‌تواند فضای گفت‌وگو پیرامون جهان مشترک و ساخت سیاست را ایجاد کند، احزاب هستند. احزاب در این جایگاه بی‌رقیب نیستند؛ در سال‌های اخیر شبکه‌های اجتماعی مدعی ساختن فضایی برای گفت‌وگو پیرامون مسائل جهان مشترک شده‌اند (خانیک و خجیر، ۱۳۹۸: ۶۴). منتها توجه به این نکته ضروری است که در فضای مجازی اولاً موضوعات سپهر عمومی به امور روزمره محدود می‌ماند؛ ثانیاً مطالبات عمومی به معنای دقیق شکل نمی‌گیرد بلکه مطالبه خصوصی، لباس عمومی می‌پوشند؛ ثالثاً مطالبات به دلیل فقدان ساختار اجرایی تا رسیدن به نتیجه نهایی، یعنی تبدیل شدن به سیاست، پیگیری نمی‌شود؛ نتیجتاً افکار عمومی و تبعاً منافع عمومی کوتاه‌مدت می‌شود. پس شبکه‌های اجتماعی می‌توانند یکی از بسترهای در اختیار نهادهای فعال سپهر عمومی، مانند احزاب، باشند نه خود آن. عملاً هم احزاب، به‌ویژه احزاب اقلیت، برای تسهیل مشارکت عمومی، علاوه بر ابزارهای سنتی مانند درخواست (See: Germany, 1949: 17, 45c) و برپایی تجمعات، از ابزارهای نوین مانند شبکه‌های مجازی، پویش مجازی، عمدتاً به هدف متأثرسازی تصمیمات پارلمان، بهره می‌گیرند.

۲. مقایسه قوانین احزاب ایران و آلمان

در هر دو کشور منبع اصلی حقوق احزاب، قانون اساسی و قانون احزاب است. قانون احزاب ایران مختصراً در بیست و سه ماده در قالب سه فصل (شامل تعاریف، تأسیس حزب، حقوق و مسئولیت‌ها) و قانون احزاب آلمان مفصلاً در چهار و سه ماده در قالب هشت فصل (شامل کلیات، سازمان داخلی، نامزدی کاندیداها، تأمین مالی دولت، حساب-





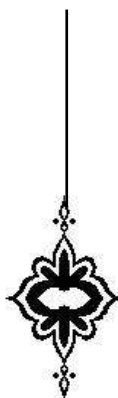
رسی، رسیدگی به گزارش مالی نادرست، اجرای ممنوعیت احزاب ضد قانون اساسی، مقررات نهایی) به تصویب رسیده‌اند.

۲-۱. هدف و کارکرد احزاب

ماده یک قانون احزاب ایران هدف احزاب را مشارکت در کسب و نقد و اصلاح قدرت سیاسی تعریف می‌کند. این نحوه تحدید مشارکت، دقیقاً هم‌سو با تعریف سیاست، به‌عنوان برنامه ازپیش نوشته‌شده توسط دولت برای اداره امور کشور است. از این منظر، ماده سیزده قانون برای احزاب حقوقی بر می‌شمرد: فعالیت سیاسی، انجام امر به معروف و نهی از منکر، اظهار نظر آزادانه در راستای وظایف احزاب، معرفی و حمایت از نامزدهای انتخاباتی و ائتلاف. این اصطلاحات به‌حدی مبهم، کش‌دار و قابل تفسیر است که می‌توان گفت قانون حدود حقوق احزاب را روشن نکرده و تصمیم‌گیری در مورد امتیازات احزاب را به مقام ناظر محول کرده‌است.

لازم به‌اشاره است که در ایران حتی در سطح دانشگاهی ناخوش‌بینی نسبت به احزاب وجود دارد؛ تا جایی که فعالیت حزبی در حد دو جناح سیاسی چپ و راست بعضاً عامل به‌خطر افتادن ثبات سیاسی ارزیابی می‌شود (رک. جوادی ارجمند و دلبر، ۱۳۹۵: ۸۷)؛ در حالی که احزاب یکی از ازکان دموکراسی نمایندگی، از حیث تضمین چرخش مسالمت-آمیز قدرت، هستند (Muirhead and Rosenblum, 2020: 96) و یکی از کارکردهای مهمشان، توافق بر رعایت اصل حاکمیت قانون، به‌ویژه اجرای قانون اساسی، در خلال رقابت‌های حزبی است (هریسی‌نژاد و همکاران، ۱۳۹۷: ۶۲-۶۱) و اجرای دقیق قانون اساسی خودبه‌خود بر ثبات سیاسی می‌افزاید.

در آلمان حزب گروهی با هدف ساختن آمال سیاسی مردم در همه ابعاد زندگی سیاسی یا اخذ نمایندگی مردم در نهادهای دموکراتیک است (Bundestag, 1967: 2/1) و کارکرد احزاب عبارتند از ساخت سیاست از طریق تأثیرگذاری بر افکار عمومی، تسهیل آموزش مدنی، ترویج مشارکت عمومی، تربیت شهروندان توانمند برای تصدی پست‌های عمومی، مشارکت در انتخابات فدرال و محلی از طریق معرفی نامزد انتخاباتی، تأثیرگذاری بر تحولات سیاسی و تضمین تداوم روابط دو جانبه ملت و دولت (Bundestag, 1967:





1/2, 1/3). تصریح بر ساخت سیاست به‌عنوان وظیفه حزب، حکایت از استحکام سپهر عمومی در آن کشور دارد.

لازم به‌اشاره است که از اتکای دموکراسی آلمانی بر احزاب، دیر زمانی نمی‌گذرد؛ در قانون اساسی وایمار، یکی از شروط مقامات عمومی، بی‌طرفی حزبی بود. این نگرش از ایدئولوژی حذف هر گونه واسطه میان فرمان‌روایان و فرمان‌برداران، نشأت می‌گرفت که خود به‌خود به تضعیف سپهر عمومی منجر می‌شد (van Biezen, 2012: 195)؛ این دیدگاه متأثر از تجربیات تاریخی، جای خود را به دموکراسی حزب‌محور در قانون اساسی پس از جنگ داد و تا جایی پیش رفت که می‌توان نتیجه گفت دولت آلمان یک دولت حزبی است.

۲-۲. اصل آزادی احزاب

نتایج یک پژوهش میدانی نشان می‌دهد گرایش افراد به فعالیت سیاسی تابعی از دو دسته عوامل درونی/ناحقوقی و بیرونی/حقوقی است؛ عوامل نخست، ناظر بر مسائل فردی مانند شغل، تحصیلات و سن^۱ است؛ عامل دوم مشروعیت دولت و باور عمومی به تأثیرپذیری تصمیمات دولت از شهروندان است (Hoffmann & Springer, 2019: 258). آزادی احزاب، مهر تأییدی بر مشروعیت دموکراتیک است.

منبع اصلی آزادی احزاب در ایران، اصل بیست و شش قانون اساسی است: «احزاب، ... انجمن‌های سیاسی ... آزادند، مشروط به این که اصول استقلال، آزادی، وحدت ملی، موازین اسلامی و اساس جمهوری اسلامی را نقض نکنند. هیچ‌کس را نمی‌توان از شرکت در آنها منع کرد یا به شرکت در یکی از آنها مجبور ساخت.» انتظار می‌رود که قانون احزاب در مقام اجرای قانون اساسی، خطوط قرمز فعالیت حزبی را به‌صورت شفاف بیان



۱ تفاوت ترکیب جمعیتی احزاب و جامعه باعث می‌شود احزاب و تبعاً سپهر عمومی، نماینده تمام عیار مردم نباشند و گروه‌هایی عملاً از مشارکت سیاسی صرف نظر کنند یا محروم شوند (Ref to: Nonnenmacher, 2018: 215-218).

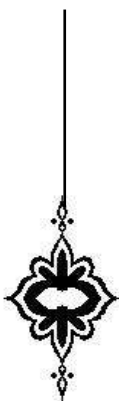


کند، ضمانت اجرای عبور از آن را تعیین نماید، آزادی فعالیت سیاسی افراد را تضمین و اجبار افراد به پیوستن به احزاب را جرم‌انگاری کند.

آزادی احزاب در آلمان دو مستند اصلی دارد؛ ماده بیست و یک قانون اساسی که مشخصاً به احزاب اشاره دارد و ماده یازده کنوانسیون اروپایی حقوق بشر که کلاً حق آزادی تشکل را تضمین می‌کند. به موجب ماده بیست و یک: «۱. احزاب در شکل‌دهی به اراده سیاسی مردم مشارکت می‌جویند. آزادانه تشکیل می‌شوند. سازمان داخلی آن‌ها باید دموکراتیک باشد. بایستی درآمدها و هزینه‌های خود را علنی کنند. ۲. احزابی که متأثر از اهدافشان یا رفتار طرفداران، قصد تضعیف یا برانداختن نظم اساسی دموکراتیک موجود را داشته باشند یا موجودیت جمهوری فدرال آلمان را به خطر بیفکنند ضد قانون اساسی هستند. ۳. احزابی که متأثر از اهدافشان یا رفتار طرفداران، در جهت تضعیف یا برانداختن نظم اساسی دموکراتیک موجود یا به خطرانداختن موجودیت جمهوری فدرال آلمان حرکت می‌کنند، اجالتاً از بودجه عمومی محروم می‌شوند؛ در این صورت هر گونه کمک، مساعدت و پرداخت مالی به حزب متوقف می‌شود. ۴. دادگاه فدرال قانون اساسی در مورد ضدیت با قانون اساسی موضوع بند دو و محرومیت مالی موضوع بند سه تصمیم‌گیری می‌کند. ۵. جزئیات در قانون فدرال مشخص می‌شود.» بنابراین از منظر قانون آلمان، حزب گروهی است با ساختار دموکراتیک که اصل شفافیت مالی را رعایت و در چارچوب نظم کلی سیاسی موجود فعالیت می‌کند؛ یعنی گروه‌های برانداز یا سازمان‌های غیردموکراتیک حزب محسوب نمی‌شوند.

از مقایسه دو قانون اساسی چنین برمی‌آید که قانون اساسی آلمان جزئاً به مقوله احزاب ورود کرده، به علاوه برای احتمال نقض قانون اساسی در آینده، بسته به شدت آن، ضمانت اجرایی از محرومیت‌های مالی تا اعلام ضدیت با قانون اساسی پیش‌بینی کرده است؛ در حالی که قانون اساسی ایران تحدید آزادی احزاب را تابعی از احتمالات قرار نداده است.

لازمه معنادار شدن آزادی احزاب، رعایت اصل برابری و عدم تبعیض است. تضمین برابری در سپهر عمومی برای دولت آلمان هم یک اصل ارزشی و هم ابزاری برای تحکیم اتحاد آلمان‌ها و نیز تسریع جذب مهاجران در جامعه آلمانی است (Goerres et al, 2020)





1207). قانون آلمان در دو سطح برابری احزاب و برابری اعضای احزاب را تضمین کرده است. به این ترتیب که اولاً به موجب قانون، سهم احزاب از بودجه عمومی، توسط پارلمان فدرال و با رعایت اصل برابری تعیین می‌شود؛ منظور از برابری پرداخت نقدی مساوی نیست و جزئیات آن را قانون دقیقاً روشن کرده است؛ ثانیاً اتخاذ تصمیم حزبی، منحصرأً مبتنی بر رأی برابر اعضا است (Bundestag, 1967: 5, 10)؛ برای تأمین برابری اعضا، احزاب بزرگ آلمان روش انتخابات باز مقدماتی^۱ را جایگزین سازوکار پیش فرض^۲ کرده اند. به رغم این که در قوانین آلمان هیچ اثری از تبعیض دیده نمی‌شود، عملاً زنان در انتخابات درون حزبی شانس کمتری برای پیروزی دارند؛ به همین دلیل انتظار می‌رود در آینده نزدیک این نقیصه از طریق مداخله رسمی بر طرف شود (Küppers, 2020: 16)؛ این مداخله ممکن است در قالب اصلاح قانون و تعیین سهم حداقلی برای زنان در سمت‌های رهبری حزب انجام شود یا از طریق دادگاه فدرال قانون اساسی.

برابری در قانون احزاب ایران مغفول مانده است و برای مثال تصمیم‌گیری در مورد میزان کمک دولتی قابل پرداخت به یک حزب، طبق ماده یازده، در صلاحیت مطلق کمیسیون احزاب است. در مورد مشارکت برابره زنان، در قانون محدودیتی برای فعالیت حزبی افراد از حیث جنسیتی پیش‌بینی نشده است؛ به رغم این حضور مردان در احزاب به مراتب پرتعدادتر است. این مسأله ریشه در عواملی مانند فرهنگ و سنت حاکم بر جامعه، مردانه تلقی کردن امر سیاسی و غلبه کلیشه‌های جنسیتی دارد (رک. حق شناس و زمردبخش آزاد، ۱۳۹۸: ۶۴۳-۶۴۲). این عوامل ذاتاً غیرحقوقی هستند ولی نظام حقوقی می‌تواند از طریق سازوکارهایی که در اختیار دارد، در جهت برطرف کردن آن‌ها و تضمین اصل برابری گام بردارد. برای مثال یکی از مؤلفه‌های تعیین‌کننده میزان بودجه

۱ Open Primaries

در این روش همه اعضای حزب، صرف نظر از جایگاه حزبی، می‌توانند در یک انتخابات مقدماتی درون حزبی برای انتخاب شدن به عنوان کاندید نهایی حزب با یکدیگر رقابت کنند.

۲ Default Mechanism

در این روش رهبران حزب، خود به خود کاندیداهای حزب در رقابت‌های انتخاباتی هستند.





حزب می تواند تعداد زنان عضو آن باشد؛ تا به این ترتیب احزاب همت خود را برای جلب مشارکت سیاسی زنان به کاربندند.

۳-۲. حدود آزادی احزاب

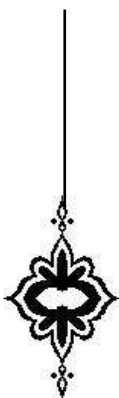
آزادی فعالیت گروهی کلاً و فعالیت احزاب مشخصاً مطلق نیست؛ حتی میثاق حقوق مدنی و سیاسی در چارچوب دولت دموکراتیک جواز اعمال محدودیت‌هایی مانند امنیتی ملی، امنیت، نظم، سلامت و اخلاق عمومی یا حقوق و آزادی‌های دیگران را بر فعالیت گروهی صادر کرده است. محدودیت‌های حقوق ایران و آلمان را می‌توان به ترتیب زیر طبقه‌بندی کرد.

۴-۲. محدودیت عضویت

مواد چهار و پنج قانون احزاب ایران، با نگاهی غیرحق‌محور، دو دسته شرط سلبی و ایجابی برای عضویت در حزب ایجاد کرده است:

- ایجابی: از جمله شرایط ایجابی اعتقاد و التزام عملی به قانون اساسی و ولایت مطلقه فقیه، تابعیت ایران و داشتن حداقل سن است. شرط تابعیت و سن جنبه عینی و بیرونی دارد و قابل اثبات است؛ به علاوه با تفسیر قانون اساسی می‌توان حق تشکل را در زمره حقوق شهروندی قرار داد و خارجیان را از آن استثنا کرد ولی دو شرط نخست جنبه درونی و ذهنی دارند و احراز آن حقوقاً دشوار است و می‌تواند به نقض اصل بیست و سوم قانون اساسی منجر شود.

- سلبی: از جمله شرایط سلبی نداشتن سوء پیشینه مؤثر کیفری، عدم همکاری مؤثر با حکومت پهلوی دوم، عدم همکاری با گروه‌های محارب و ضد انقلاب، فراماسون‌ها، محکومیت به جرایم ضد امنیت، مضمونان (نه متهمان) به جاسوسی، اعضای مؤثر احزاب منحل شده که انحلال حزبشان به حکم دادگاه و به دلیل ارتکاب جرم بوده است، داشتن بعضی مشاغل و کسانی که به موجب ماده بیست و سه قانون مجازات اسلامی به مجازات تکمیلی یا طبق مواد بیست و پنج و بیست و شش به مجازات تبعی محرومیت از حقوق اجتماعی محکوم شده باشند. صرف نظر از این که منظور از فراماسون چیست و آیا محاربه، به عنوان یک جرم مستوجب حد، قابلیت انتساب به اشخاص حقوقی را دارد یا خیر، با این





ماده قانون‌گذار افرادی را به‌واسطه سوابقشان از فعالیت حزبی محروم کرده‌است و این مغایر عبارت هیچ‌کس را نمی‌توان از شرکت در آن‌ها منع کرد، در قانون اساسی است. در آلمان قانون هیچ فردی را به‌صورت پیشینی از عضویت در احزاب محروم نمی‌کند؛ با این حال حزب می‌تواند بدون ارائه دلیل فردی را به عضویت نپذیرد و از جمله می‌تواند از پذیرش افرادی که به‌موجب تصمیم قضایی از حق انتخاب شدن یا رأی دادن محروم هستند خودداری کند. بر خلاف عضوگیری، سلب عضویت، فرایندی پیچیده و از جمله مستلزم تصمیم داوری است. در این کشور جایگاه حزب به‌عنوان یک نهاد سپهر عمومی آن قدر جدی است که هیچ حزبی نمی‌تواند، عضوگیری را حتی برای مدت محدود متوقف کند. (Bundestag, 1967: 10/1, 2, 5)

۵-۲. محدودیت ساختاری/دموکراسی داخلی

در آلمان قانون اساسی بر لزوم دموکراتیک بودن ساختار احزاب تأکید کرده‌است (Germany, 1949, 21/1) و قانون احزاب به‌تفصیل ساختار حزب را تعیین کرده‌است، از جمله از حیث نحوه عضوگیری و سلب عضویت، ارکان حزب، جایگاه مجمع عمومی در تصمیمات کلان، ترکیب هیأت اجرایی، وظایف هر رکن و انتخاب اعضای ارکان، حقوق و وظایف اعضا، تنبیهات حزبی، حل اختلافات درون‌حزبی، تصمیم‌گیری درون حزب، انتخاب نامزدهای حزب برای انتخابات و تشکیل و انحلال شعب و نحوه تعامل شعب و دفتر مرکزی حزب، در جهت هماهنگی با الزامات دموکراسی. به‌این وضعیت اصطلاحاً نبردهای دموکراتیک گفته می‌شود (van Biezen, 2012: 204)؛ به‌این معنا که دولت دموکراتیک، نباید به‌نام دموکراسی، زمینه تولد انواعی از رژیم‌های سیاسی ضد دموکراسی را فراهم کند. یکی از سازوکارهای تضمین بقای دموکراسی، دموکراتیک بودن ساختار بازیگران سپهر عمومی است. دادگاه قانون اساسی با این استدلال که حزب سوسیالیست آلمان؛ در ساختار خود دموکراتیک نیست، آن را ضد قانون اساسی اعلام کرد (Schneider, 1957: 536).





در ایران ماده دو قانون احزاب به ساختار و امور داخلی حزب در حد لزوم داشتن مجمع عمومی، بازرس، شورای مرکزی و دبیر کل ورود می کند و تصمیم گیری در مورد نوع ساختار و مناسبات اعضا را به اساس نامه محول می کند.

۶-۲. عدم نقض قانون اساسی

قانون اساسی احزاب را ملزم به عدم نقض پنج اصل کرده که موضوع ماده هجده قانون احزاب است:

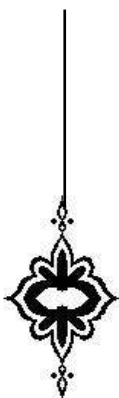
- استقلال: تبصره ماده هجده قانون در تبیین منظور از استقلال، هرگونه ارتباط با خارجی، از جمله دریافت کمک مالی، بدون اطلاع وزارت کشور و مجوز وزارت خارجه، را ممنوع کرده است. در این جا مطلقاً ارتباط با خارجی، اعم از دولت های دیگر و نهادهای بین المللی، مورد نظر است و نه صرف ارتباطی که قانون مجازات به آن عنوان مجرمانه می دهد.

- موازین اسلامی: قانون احزاب، بدون تبیین منظور از موازین اسلام، صرفاً واژه مبانی را جایگزین آن کرده است.

- وحدت ملی: که در قانون احزاب به منع تلاش برای ایجاد اختلاف ملی تبدیل شده است.

- اساس جمهور اسلامی: در توضیح منظور از اساس جمهوری اسلامی قانون احزاب، اقدام علیه امنیت، عملیات خراب کارانه و براندازانه، حمایت از گروه های تروریستی، برگزاری راه پیمایی بدون مجوز یا حضور در راه پیمایی بدون مجوز، نقض قانون اساسی، نقض اساس نامه و مرام نامه را ممنوع کرده است.

روشن شد که اصطلاحات به کاررفته در قانون احزاب، کلی تر از منطق و فن قانون نویسی است و نتیجتاً مقام ناظر، یعنی کمیسیون، در زمان استناد، صلاحیت تفسیری گسترده تر از حوصله اصل حاکمیت قانون دارد؛ به ویژه با توجه به این که کمیسیون، به رغم تغییراتی از حیث اعضا در قانون متأخر احزاب، کماکان یک نهاد سیاسی و غیرقضایی است؛ درحالی که تفسیر و مصداق یابی مفاهیم ماده هجده، به رغم این که ذاتاً مقولاتی حقوقی نیستند، با داشتن تخصص حقوقی شدنی تر است (غلامی، ۱۳۸۹: ۱۶۱).





در قانون محدودیت‌های حزبی در ماده هجده و ضمانت اجراها در ماده نوزده آمده- است؛ با توجه به شباهت این سبک به مواد هشت و نه قانون رسیدگی به تخلفات اداری، اولاً محدودیت‌ها جنبه کیفری ندارند، به عبارت دیگر قانون‌گذار برای شخصیت حقوقی حزب، مسئولیت کیفری ایجاد نکرده است؛ این‌ها را می‌توان به مثابه تخلف انتظامی تلقی کرد؛ مسئولیت کیفری کماکان در چارچوب قانون مجازات اسلامی متوجه اعضای احزاب است. به علاوه اساساً از قانون، بر نمی‌آید که احزاب شخصیت حقوقی کامل داشته باشند که بتوان آن‌ها را مشمول ماده صد و چهل و سه قانون مجازات اسلامی تلقی کرد (برای مطالعه نظر مخالف ر.ک. محسنی و ابراهیم‌وند، ۱۳۹۶: ۲۰۷، ۲۰۸). ثانیاً این سبک قانون‌نویسی می‌تواند برابری احزاب را مخدوش کند؛ چون ممکن است حزبی به دلیل تخلف از اساس‌نامه اخطار بگیرد و پروانه فعالیت حزب دیگر توقیف شود.

در آلمان احزاب باید از نقض قانون اساسی، خودداری کنند. احزابی که متأثر از اهدافشان یا رفتار طرف‌دارانشان، سعی در تضعیف یا برانداختن نظم اساسی دموکراتیک موجود داشته باشند یا موجودیت جمهوری فدرال آلمان را به خطر بیفکنند از بودجه عمومی محروم می‌شوند. تصمیم‌گیری در این خصوص در صلاحیت دادگاه قانون اساسی است (Germany, 1949, 21/3,4). به علاوه تشکیل سازمانی که هدفش ادامه دادن برنامه حزبی باشد که توسط دادگاه قانون اساسی ضد قانون اساسی اعلام شده‌اند، ممنوع است (Bundestag, 1967: 33/1). ایراد چنین رویکردی این است که مقام ناظر دست به نوعی پیش‌گویی می‌زند؛ یعنی از کنش امروز حزب و طرفدارانش، احتمال نقض قانون اساسی و تحدید دموکراسی در آینده را نتیجه می‌گیرد که این با اصول عقلانی عدم و صحت در تعارض است. در این راستا حزب کمونیست آلمان (van Biezen, 2012: 195)، در مقام دفاع از خود در دادگاه فدرال قانون اساسی، ماده بیست و یک را به دلیل نقض آزادی بیان، ضد قانون اساسی توصیف کرد؛ دادگاه در پاسخ استدلال کرد که اگرترز، پذیرش همه دیدگاه‌های سیاسی و آنتی‌ترز، حفظ ارزش‌های بنیادین دموکراسی باشد، ماده بیست و یک به‌عنوان سنتز عمل می‌کند و از این رو مغایرتی با سایر اصول قانون اساسی، از جمله آزادی



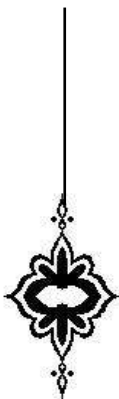


بیان ندارد (Kvistad, 1999: 73). به عبارت دیگر دولت در جدال میان احزاب، تا جایی بی طرف است که دموکراسی به خطر نیفتد.

۷-۲. محدودیت مالی

در ایران اولاً هرگونه فعالیت اقتصادی و تجاری برای احزاب، طبق بند ث ماده هجده، ممنوع است. از آن جا که احزاب نهادهای سپهر عمومی با کارکرد سیاسی هستند، ممنوعیت فعالیت اقتصادی برای آن ضروری است؛ ثانیاً منابع درآمدی و هزینه‌ها باید قانونی باشد؛ البته روشن نیست که منظور کدام قانون است؛ به هر حال حساسیت نفوذ مالی بر احزاب و تبعاً سیاست، تصویب قواعد مالی خاص احزاب را می‌طلبد و ثالثاً به موجب ماده چهارده، احزاب باید دفاتر قانونی داشته باشند. چنان چه منظور، دفاتر موضوع ماده شش قانون تجارت باشد، به تصریح قانون تجارت این دفاتر از لوازم کار تجاری است، در حالی که قانون احزاب فعالیت تجاری احزاب را مطلقاً منع کرده است. رابعاً گزارش مالی احزاب به تأیید کمیسیون می‌رسد. در نظارت مالی بر احزاب کمیسیون اختیارات گسترده دارد. لازمه برابری سیاسی احزاب داشتن امکان برابر مشارکت در فعالیت‌هایی مانند انتخابات است؛ با توجه به این که احزاب دسترسی برابر به منابع بخش خصوصی ندارند، پرداخت یارانه توسط دولت ضروری و اجتناب‌ناپذیر می‌شود؛ در حالی که قانون نه احزاب را از حیث دریافت کمک خصوصی محدود می‌کند و نه نحوه پرداخت یارانه توسط کمیسیون را مشخص می‌کند (عبادی بشیر، ۱۳۹۸: ۱۲۲۶-۱۲۲۵). به علاوه گزارش مالی احزاب و نتیجه نظارت کمیسیون علنی نمی‌شود و این مغایر شفافیت مالی است.

در آلمان، مهم‌ترین محدودیت احزاب مسأله بودجه و حساب‌رسی مالی است که قانون‌گذار در یک فصل مفصلاً به آن پرداخته و منابع درآمدی و محل هزینه‌ها را دقیقاً مشخص کرده است. برای مثال قانون مشخص کرده که حزب تا چه میزان از هدایا را می‌تواند نقداً دریافت کند؛ احزاب از دریافت بعضی هدایا محروم هستند؛ از جمله این که دریافت هدیه از نهادهای دولتی، گروه‌ها و احزاب پارلمانی، مطلقاً ممنوع و دریافت هدیه از اشخاص خارجی و شرکت‌های تجاری، بنیادها و انجمن‌های داخلی، منابع ناشناس، تحت شرایطی ممنوع است. (Bundestag, 1967: 23-30)





۸-۲. فرایند تأسیس حزب

در ایران آغاز حیات حقوقی یک حزب دو مرحله دارد: مجوز اولیه و پروانه فعالیت نهایی. اعتبار مجوز اولیه، به موجب ماده سه قانون احزاب، در حد فراهم کردن زمینه تأسیس و برگزاری جلسات هیأت مؤسس و تصویب مرامنامه و اساسنامه است. مفهوم مخالف این مقرر است که افراد آزادی برگزاری نشست، به قصد راه اندازی آتی یک حزب، بدون مجوز را ندارند و این می تواند مغایر آزادی تشکل ها، مورد نظر اصل بیست و شش قانون اساسی باشد. نهاد صالح برای صدور مجوز، کمیسیون است. مداخله کمیسیون در مرحله ایجاد تا جایی پیش می رود که طبق ماده سیزده، حتی ائتلاف میان احزاب موجود، باید به اطلاعش برسد. از لوازم صدور پروانه، به موجب ماده شش، برگزاری جلسه مجمع عمومی مؤسس با حضور صد تا سی صد نفر، بسته به سطح فعالیت حزب است. کسب چنین حد نصابی برای یک گروه نوپا بسیار دشوار است.

در آلمان در خصوص تشریفات تأسیس، کافی است که قبل از انتخابات محلی یا فدرال، کمیته اجرایی (متشکل از حداقل سه عضو)، اساسنامه، برنامه و اسامی اعضای کمیته را به مأمور فدرال انتخابات (به عنوان جزئی از کمیته فدرال انتخابات) اطلاع دهد. به عبارت دیگر هیچ فرایند و تشریفات برای ثبت یک گروه به عنوان حزب، جز اعلان رسمی حداقل سه نفر، وجود ندارد. صلاحیت تصمیم گیری در خصوص این که یک گروه، حزب و دارنده حقوق حزبی محسوب می شود یا خیر، برعهده کمیته فدرال انتخابات، مستند به قانون اساسی، قانون احزاب و قانون انتخابات، است (Bundestag, 1993: 6/3, 18/2). در صورتی که کمیته تحزب یک گروه را تأیید نکند، گروه نمی تواند نامزد رسمی داشته باشد و عملاً به انجمن سیاسی تبدیل می شود.

به این ترتیب قانون گذار ایران با اتخاذ رویکردی تجویزی، در مغایرت با قانون اساسی، اصل را بر ممنوعیت فعالیت حزبی گذاشته است، مگر این که کمیسیون احزاب جواز آن را صادر کند؛ در حالی که آلمان با اتخاذ رویکرد اطلاعی، قبای فعالیت حزبی را به دقت دوخته است و هر گروهی که این قبا بر تنش بنشیند، حق فعالیت حزبی دارد.

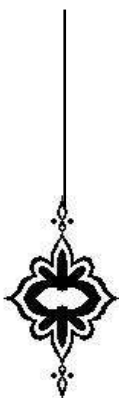


۹-۲. نظارت بر احزاب

نظارت انواع متنوعی دارد؛ از جمله از حیث زمان، نظارت را می‌توان به پیشینی، پسینی و فرایندی/مستمر تقسیم کرد؛ از حیث میزان مداخله ناظر به تصویبی و اطلاعی؛ از حیث شخصیت ناظر به سیاسی، قضایی، اداری و پارلمانی (حضوری، ۱۳۹۲: ۷)؛ الگوی بهینه نظارت چنین است که نظارت‌شونده، اطلاعات را در اختیار مقام ناظر قرار دهد، ناظر با ابزارهای مشروع آن را راستی‌آزمایی کند و موارد احتمالی نقض قانون را به مقام ثالث بی-طرف (ترجیحاً دادگاه صالح) گزارش دهد.

احزاب در ایران تمام مراحل حیات خود، تحت نظارت همه جانبه کمیسیون احزاب فعالیت می‌کنند تا جایی که قانون احزاب، شصت و پنج مرتبه به کمیسیون اشاره کرده- است. به موجب ماده ده، کمیسیون از پنج عضو از نمایندگان قوای سه گانه و یک عضو، بدون حق رأی، از نمایندگان احزاب، تشکیل شده‌است و در مجموع ساختاری دولتی و سیاسی دارد از جمله وظایف نظارتی کمیسیون می‌توان به این موارد اشاره کرد: نظارت بر شرایط متقاضیان برای صدور مجوز اولیه؛ صدور مجوز اولیه؛ صدور پروانه فعالیت؛ نظارت بر ادغام احزاب؛ نظارت بر صلاحیت اعضای عادی و اصلی حزب؛ نظارت و تأیید اساس- نامه و مرام‌نامه و تغییرات آن‌ها؛ نظارت بر فعالیت احزاب از حیث عدم ارتکاب موارد ممنوع شده؛ صدور مجوز تجمعات و راه‌پیمایی‌ها؛ نظارت بر گزارش مالی حزب؛ نظارت بر گزارش عملکرد سالانه حزب؛ رسیدگی به گزارش‌ها علیه حزب. تحت شرایطی، طبق تبصره دو ماده نه، کمیسیون حتی صلاحیت نظارت بر انتخابات داخلی و کنگره‌های حزب را دارد. بعضی از این صلاحیت‌ها، از جمله صدور مجوز تجمعات، جنبه اجرایی و غیرنظارتی دارد.

ماده نوزده قانون هفت دسته ضمانت اجرا برای تخلفات حزبی در نظر گرفته‌است، شامل تذکر شفاهی، تذکر کتبی محرمانه، اخطار علنی عمومی، محرومیت جزئی یا کلی از یارانه، تعلیق فعالیت تا سه ماه، توقیف پروانه تا یک سال و توقیف دائم پروانه و انحلال. کمیسیون تمام این ضمانت اجراها را رأساً علیه احزاب اعمال می‌کند، جز انحلال که درخواست آن را به دادگاه می‌دهد. یعنی مقام ناظر علاوه بر نظارت، قضاوت هم می‌کند.





روشن می‌شود که قانون احزاب اصل را بر عدم صحت فعالیت احزاب گذاشته و نظارت کمیسیون عمدتاً از نوع پیشینی، تصویبی و سیاسی است. البته تمام تصمیمات کمیسیون قابلیت شکایت در دیوان عدالت اداری را دارد؛ منتها رسیدگی دیوان صرفاً شکلی است؛ با توجه به کلی بودن قانون احزاب، خلاء رسیدگی ماهوی قضایی به تصمیمات کمیسیون احساس می‌شود.

در آلمان تمرکز نظارت، متوجه امور مالی احزاب است. رکن اجرایی حزب موظف است سالانه گزارش مالی خود را، که قانون جزئیات ماهوی و تشریفات آن را تعیین کرده است، به رییس پارلمان فدرال (بوندستاگ) ارائه دهد؛ این گزارش نهایتاً پس از طی تشریفات حساب‌رسی، علناً توسط پارلمان منتشر می‌شود (Bundestag, 1967: 23, 24). چنان چه تخلفی دیده شد، گزارش توسط حساب‌رس رسمی، دقیقاً بررسی می‌شود؛ نهایتاً رییس پارلمان طی بیانیه‌ای تخلفات مالی حزب را اعلام می‌کند. پس از احراز تخلف یا اشتباه، به حزب فرصت اصلاح گزارش داده می‌شود (Bundestag, 1967: 23a/2,5). به-مرحال در فرض اثبات وقوع تخلف مالی، حزب موظف به بازگرداندن وجوه دریافتی به-علاوه جریمه‌های قانونی است (Bundestag, 1967: 31a, 31b). در فرض دریافت هدایای غیرقانونی، حزب موظف به پرداخت جریمه‌ای تا سه برابر عواید خود می‌باشد. تخلفات مالی تحت شرایطی منجر به صدور مجازات حبس یا جزای نقدی برای فرد حزبی متخلف توسط دادگاه می‌شود. (Bundestag, 1967: 31c, d) جایگاه نظارتی دادگاه فدرال قانون اساسی به جای خود باقی است.

۱۰-۲. پایان احزاب

زندگی احزاب در ایران با سه سازوکار حقوقی پایان می‌یابد: انحلال خود خواسته در چارچوب اساس‌نامه؛ انحلال به حکم قضایی؛ توقیف پروانه فعالیت توسط کمیسیون و ارجاع پرونده به دادگاه. به موجب تبصره ماده نوزده، تفاوت توقیف و انحلال این است که در دوران توقیف حزب موقتاً هیچ فعالیتی نباید داشته باشد. به عبارت دیگر توقیف، چیزی از جنس تعلیق است؛ در حالی که، طبع تبصره ماده بیست و یک، پس از انحلال هر نوع فعالیتی دائماً ممنوع است و برای مرتکب مجازات کیفری در پی دارد، به علاوه پس از





انحلال، حزب باید فرایند تصفیه را طی کند. قانون‌گذار صلاحیت توقیف احزاب را بر عهده کمیسیون گذاشته و محدودیت زمانی برای آن تعیین نکرده است و مشخص نیست چنان چه دادگاه حکم انحلال صادر نکند، توقیف کماکان دارای اثر است یا از آن رفع اثر می‌شود. بنابراین عملاً توقیف می‌تواند در حکم انحلال باشد.

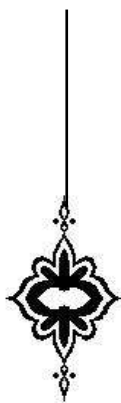
در آلمان سه سازوکار برای پایان حیات احزاب وجود دارد:

- انحلال: اساس نامه تکلیف انحلال به موجب تصمیم درونی حزب را روشن می‌کند (Bundestag, 1967: 6/2/11).

- از دست دادن منزلت حقوقی: در این جا گروه، شأنیت و کارکرد خود به‌عنوان حزب را از دست می‌دهد و به انجمن سیاسی تبدیل می‌شود. این به معنای سلب شخصیت حقوقی نیست؛ چون انجمن‌های سیاسی هم شخصیت حقوقی مستقل از اعضای خود دارند. در چند صورت حزب منزلت حقوقی‌اش را از دست می‌دهد:

- برای شش سال با نامزدهایش در انتخابات حضور نداشته باشد؛
- برای ۶ سال گزارش مالی در راستای حساب‌رسی عمومی ارائه ندهد؛
- اکثریت اعضا یا هیأت مدیره‌اش خارجی باشند؛
- خارج از چارچوب ضوابط قانون احزاب تشکیل شده باشد (Bundestag, 1967: 1/2,3).

- اعلام ضدیت با قانون اساسی: احزابی که متأثر از اهدافشان یا رفتار طرفداران، سعی در تضعیف یا برانداختن نظم اساسی دموکراتیک موجود داشته‌باشند یا موجودیت جمهوری فدرال آلمان را به خطر بیفکنند ضد قانون اساسی اعلام می‌شوند. اتخاذ این تصمیم در صلاحیت دادگاه فدرال قانون اساسی است (Germany, 1949: 21/2). به‌رغم انتقاداتی که به این معیارها، از حیث مغایرت با روح قانون اساسی، وارد می‌شود، دادگاه قانون اساسی در اعمال آن‌ها از موقعیت خود سوءاستفاده نمی‌کند؛ اولاً تنها احزابی در معرض انحلال قرار دارند که احتمال تبدیل شدنشان به اکثریت و سلطه بر دولت وجود





داشته باشد؛ ثانیاً دادگاه به اصل تفسیر منطبق با روح قانون وفادار می‌ماند. شاهد این ادعا حزب دموکرات ملی آلمان^۱ به‌عنوان یک حزب نئونازی، مخالف جهانی شدن و موافق جداسازی گروه‌های قومی است که اعضای آن در زمان تأسیس اعضای احزاب سابقاً منحل شده بودند (Dézé, 2004: 27, 28). دادگاه دعوای انحلال حزب را در ۲۰۰۳ رد کرد، به این دلیل که بخش قابل توجهی از مدارک ارائه شده علیه حزب، ناشی از اطلاعات به دست آمده از منبع نفوذی‌های متعدد دولتی بود، در حالی که در اسناد و رفتار حزب اثر فاحشی از نقض دموکراسی و قانون اساسی یافت نشد (Federal Constitutional Court, 2017: 2). نتیجتاً دادگاه به این نتیجه رسید که تصمیمات، بیش تر منتسب به مخبران دولت پس فاقد اصالت است. در ۲۰۱۷ در مقام رسیدگی به پرونده همین حزب دادگاه مفاهیم اصلی ماده بیست و یک شامل نظم اساسی دموکراتیک، برانداختن، تضعیف، را دقیقاً تفسیر کرد و عدم تخطی حزب از آن‌ها را نتیجه گرفت (Federal Constitutional Court, 2017: 3-6).

اعلام ضدیت با قانون اساسی از حیث نتیجه شبیه انحلال در ایران است و آن گروه دیگر هیچ گونه فعالیتی اعم از سیاسی و مدنی نمی‌تواند داشته باشد؛ تا جایی که تداوم احزابی که ضد قانون اساسی شناخته شده‌اند و انتشار مطالب تبلیغاتی آن‌ها و استفاده از نمادهایشان، به موجب قانون مجازات، یک عنوان مجرمانه و مستوجب حبس است (Bundestag, 1998: 84, 86, 86-a).

نتیجه‌گیری

احزاب، به‌عنوان یکی از نهادهای سپهر عمومی، کارآمدترین میز/فضا برای مشارکت در ساخت سیاست هستند. در مقام مقایسه میان نظام حقوقی حاکم بر احزاب در ایران و آلمان، به‌رغم این که قانون اساسی ایران در سطح بالاتری آزادی احزاب را به رسمیت- شناخته است، در قانون احزاب، فعالیت حزبی، به جای حق شهروندی، از جنس امتیاز است



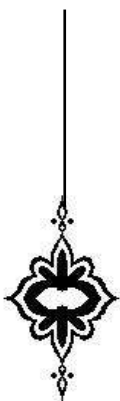


که کمیسیون، آن را با نظر خود اعطا می‌کند. در حالی که در آلمان قانون اساسی حدود متعددی برای آزادی حزبی تعیین کرده و مصوبه پارلمان دقیقاً آن حدود را تبیین نموده است. تفاوت مهم دو قانون در نوع نظارت است؛ در آلمان تخلفات و ضمانت اجراها دقیقاً در قانون بیان و صلاحیت ناظر و مجری تدقیق شده است؛ به عبارت دیگر اصل حاکمیت قانون در نظام حزبی برقرار است؛ در حالی که در ایران قانون به طرح کلیات بسنده کرده و مجری، در هنگام تصمیم‌گیری و در مواجهه با قانون ناکافی، چاره از اعمال نظر شخصی خود ندارد و به این ترتیب آزادی احزاب به خطر می‌افتد و حاکمیت قانون نقض می‌شود.

تفاوت مهم سپهر عمومی در ایران و آلمان این است که در آلمان انجمن‌های سیاسی، در کنار احزاب از نهادهای سپهر عمومی هستند. این‌ها بر خلاف احزاب نمی‌توانند در انتخابات نامزد معرفی کنند؛ بنابراین چنان چه گروهی، شرایط تحزب را نداشته باشد، در حد انجمن، امکان کنش در سپهر عمومی دارد. در ایران قانون اساسی به این مقوله اشاره می‌کند ولی در مصوبات مجلس و رویه عملی، اثری از انجمن سیاسی دیده نمی‌شود؛ مگر این که از مصادیق سازمان‌های غیردولتی فرض شوند که در این صورت به نهاد مدنی تبدیل می‌شوند و کارکرد سیاسی ندارند.

فرضیه پژوهش به این ترتیب تکمیل می‌شود که در آلمان از یک طرف قانون جایگاه حزب در ساخت سیاست و تبعاً جایگاه سپهر عمومی را به رسمیت شناخته است از طرف دیگر محدودیت‌ها و نظارت‌های گسترده مالی و ساختاری بر احزاب اعمال می‌شود؛ به حدی که بعضاً نظارت جنبه پیش‌گویانه می‌یابد. منتها این محدودیت‌ها جهت پاسداری از دموکراسی و تضمین سلامت سپهر عمومی و متکی بر استقلال دادگاه فدرال قانون اساسی است. در ایران قانون احزاب، با تلفیق مقامات اجرایی، نظارتی و قضاوتی و اعمال نظارت تصویری بر احزاب، استقلال احزاب از دولت و نیز آزادی احزاب مورد نظر قانون اساسی را مخدوش کرده است. گستره صلاحیت نظارتی و نوع نظارت آن، جایگاه احزاب و تبعاً جایگاه سپهر عمومی را تضعیف می‌کند.

ضمن اذعان به یکی نبودن سپهر عمومی در عرصه عینی جامعه و عالم انتزاع حقوقی، لازمه تقویت سپهر عمومی از طریق حقوق، اصلاح قانون احزاب در جهت رعایت آزادی





تشکلِ شهروندان، روشن شدن مصادیق ممنوعیت فعالیت احزاب، تفکیک میان ناظر و مجری و تعیین صلاحیت هر یک از این‌ها می‌باشد.

منابع

- (۱) اخوان کاظمی، بهرام، ۱۳۸۸ش، «حزب و تحزب در اندیشه اسلامی»، مطالعات اسلامی، **فقه و اصول**، ش ۸۲.
- (۲) اسکندری، محمد، ۱۳۷۸ش، «نگاهی به مفهوم سیاست»، **روش‌شناسی علوم انسانی**، ش ۲۱.
- (۳) جوادی ارجمند، محمد جواد، دلبر، حسین، ۱۳۹۵ش، «رویکرد نظری نسبت به احزاب و ثبات سیاسی (با نگاهی به احزاب در جمهوری اسلامی ایران)»، **مطالعات انقلاب اسلامی**، ش ۴۴.
- (۴) حسین‌زاده، علی حسین، ممینی، ایمان، ۱۳۹۲ش، «عوامل اجتماعی مؤثر بر میزان باورپذیری کلیشه‌های جنسیتی در دو سپهر عمومی و خصوصی»، **علوم اجتماعی دانشگاه آزاد اسلامی-شوشتر**، ش ۲۰.
- (۵) حضوری، مصطفی، ۱۳۹۲ش، **آشنایی با مفاهیم حقوق عمومی بررسی مفهوم نظارت**، تهران، انتشارات شورای نگهبان، چ ۱.
- (۶) حق‌شناس، محمد جواد، زمردبخش آزاد، شهناز، ۱۳۹۸ش، «بررسی موانع مشارکت زنان در احزاب فراگیر کشور پس از تصویب قانون احزاب»، **سیاست**، دوره ۴۹، ش ۳.
- (۷) خانیکی، هادی، خجیر، یوسف، ۱۳۹۸ش، «ظرفیت‌ها و چالش‌های شبکه‌های اجتماعی مجازی برای جامعه مدنی ایران»، ش ۱۷.
- (۸) عبادی بشیر، مقصود، ۱۳۹۸ش، «تدابیر حقوقی تضمین سلامت مالی احزاب سیاسی»، **مطالعات حقوق عمومی**، دوره ۴۹، ش ۴.
- (۹) غلامی، حسین، ۱۳۸۹ش، «بررسی جرایم احزاب سیاسی در حقوق کیفری ایران»، **پژوهش حقوق و سیاست**، ش ۳۰.
- (۱۰) فیرحی، داود، ۱۳۷۸ش، «میانی تحزب در مذهب شیعه»، **یاد**، ش ۵۶-۵۳.





(۱۱) -----، ۱۳۷۷ش، «تکثرگرایی و مشارکت سیاسی در جامعه مدنی و دولت

اسلامی»، **دانشگاه اسلامی**، ش ۵.

(۱۲) محسنی، فرید، ابراهیم‌وند، حسام، ۱۳۹۶ش، «مسئولیت کیفری احزاب سیاسی در

حقوق ایران»، **مجله حقوقی دادگستری**، ش ۹۸.

(۱۳) هریسی‌نژاد، کمال‌الدین، ایزدی، رجب، چلبی، فایقه، ۱۳۹۷ش، «کارکرد احزاب

سیاسی در تنظیم روابط قوای حاکم؛ مطالعه تطبیقی نظامهای انگلستان، آمریکا و

ایران»، **پژوهش‌های راهبردی سیاست**، ش ۵۷.

14) Arendt, Hannah; (1968), **between Past and Future: Eight Exercises in Political Thought**, New York, Viking Press, 1st Ed..

15) -----; (1979), **the Origins of Totalitarianism**, San Diego, Harcourt Brace Jovanovich.

16) -----; (1998), **Human condition**, Chicago, University of Chicago Press, 2nd Ed.

17) Bundestag; (1967), "**Gesetz über die politischen Parteien**", (Political Parties Act).

18) -----; (1993), "**Federal Elections Act**", (Official Tran).

19) -----; (1998), **Strafgesetzbuch**, (Penal Code).

20) Dézé, Alexandre; (2004), **between Adaption, Differentiation and Distinction: Extreme Right-Wing Parties Within Democratic Political Systems**, in: Eatwell, Roger & Mudde, Cas; **Western Democracies and the New Extreme Right Challenge**, London, Routledge, 1st Ed.

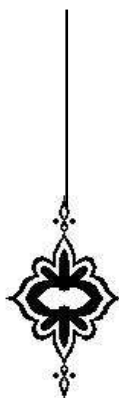
21) Federal Constitutional Court; (2017), "**Judgment of the Second Senate**" - 2 BvB 1/13.

22) Germany, Bundesrepublik Deutschland; (1949), "**Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland**", (Basic Law).

23) Goerres, Achim & Mayer, Sabrina J. & Spies, Dennis C; (2020), "**Immigrant Voters against Their Will: A Focus Group Analysis of Identities, Political Issues and Party Allegiances among German Resettlers during the 2017 Bundestag Election Campaign**", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 46, Iss. 7.

24) Habermas, Jurgen; (1991), **the Structural Transformation of the Public Sphere an Inquiry into a Category of Bourgeois**, Thomas Burger (Ed.), Cambridge, MIT Press, 6th Ed.

25) Hoffmann, Hanna & Springer, Frederik; (2019), "**the Individual-Level Determinants of German Party Membership**", *German Politics*, Published Online.



- 26) Hol, Antoine M; (2005), “**Adjudication and the public realm an Analysis Based on the Work of Hannah Arendt**”, Utrecht Law Review, Vol. 1, Iss. 2.
- 27) Ingram, James; (2008), “**What Is a “Right to Have Rights”? Three Images of the Politics of Human Rights**”, American Political Science Review, Vol. 102, No. 4.
- 28) -----; (2015), “**Democracy and Its Conditions: Étienne Balibar and the Contribution of Marxism to Radical Democracy**”, in: Breaugh, Martin and Holman, Christopher and Magnusson, Rachel and Mazzocchi, Paul and Penner, Devin (Eds), Thinking Radical Democracy: The Return to Politics in Post-War France, 1st ed. Toronto: University of Toronto Press.
- 29) Klabbers, Jan; (2007), “**Possible Islands of Predictability: The Legal Thought of Hannah Arendt**”, Leiden Journal of International Law, Vol. 20, Iss. 1.
- 30) Küppers, Anne; (2020), “**Effects of Party Primaries in German Regional Party Branches**”, German Politics, Published Online.
- 31) Kvistad, Gregg Owen; (1999), “Building democracy and changing institutions: The professional civil service in the Federal Republic of Germany” in: The Postwar Transformation of Germany: Democracy, Prosperity and Nationhood, John Shannon Brady, Beverly Crawford, Sarah Elise Wiliarty (Eds), Michigan, University of Michigan Press, 1st Ed.
- 32) Muirhead, Russell & Rosenblum Nancy L; (2020), “**Annual Review of Political Science the Political Theory of Parties and Partisanship: Catching Up**”, Annual Review of Political Science, Vol. 23.
- 33) Nonnenmacher, Alexandra; (2018), “**The Social Representativeness of German Party Membership**”, German Politics.
- 34) Pilet, J.B and van Haute, E. Criteria; (2012), **Conditions**, And Procedures for Establishing a Political Party in The Member States Of The European Union, EU Pub.
- 35) Schneider, Carl J; (1957), “**Political Parties and the German Basic Law of 1949**”, The Western Political Quarterly, Vol. 10, No. 3.
- 36) Van Biezen, Ingrid; (2012), “**Constitutionalizing Party Democracy: The Constitutive Codification of Political Parties in Post-war Europe**”, British Journal of Political Science, Vol. 42.

