




University of Tehran Press

The Dissolution of Anti-System Parties; A Comparative Study the Legal Systems of of Spain, Germany and Italy

Alireza Jalali¹ 

1. Assistant Professor, Law Department, Damghan University, Damghan, Iran.

Email: a.jalali@du.ac.ir

Article Info	Abstract
<p>Article Type: Research Article</p> <p>Pages: 1357-1378</p> <p>Received: 2020/09/30</p> <p>Received in revised form: 2021/02/11</p> <p>Accepted: 2021/05/24</p> <p>Published online: 2023/09/23</p> <p>Keywords: <i>anti-system parties, dissolution, Germany, Italy, Spain.</i></p>	<p>European democracies see themselves as defenders of political freedoms including the freedom of all political parties. This, however, does not mean that all parties operate in complete freedom. The law in these regimes identify a phenomenon known as "anti-system parties", whose activities are prohibited. In this paper, we will attempt to answer the following question by studying the legal systems of Spain, Germany and Italy: how is the relationship between freedom of association and the dissolution of anti-system parties characterised in European democracies? Based on a descriptive-analytical and comparative study, it seems that the rational for dissolving anti-system parties is guaranteeing freedom of association itself; as anti-system parties do not adhere to political pluralism, if they came to power this will lead to the abolition of other parties or the violation of their freedoms. On the other hand, the existence of this strong tool to defend the system entails the risk of abuse by the established order. Therefore, democracies must establish a reasonable balance between freedom of association and the suppression of anti-system parties, namely by using the dissolution tool only in exceptional cases and under strict and precise rules.</p>
<p>How To Cite</p>	<p>Jalali, Alireza (2023). The Dissolution of Anti-System Parties; A Comparative Study the Legal Systems of of Spain, Germany and Italy. <i>Public Law Studies Quarterly</i>, 53 (3), 1357-1378. DOI: https://doi.com/10.22059/JPLSQ.2021.311039.2579</p>
<p>DOI</p>	<p>10.22059/JPLSQ.2021.311039.2579</p>
<p>Publisher</p>	<p>University of Tehran Press. </p>



انتشارات دانشگاه تهران

فصلنامه مطالعات حقوق عمومی

شاپا الکترونیکی: ۱۳۹-۲۴۲۳

دوره: ۵۳، شماره: ۳

پاییز ۱۴۰۲

Homepage: <http://jplsqt.ut.ac.ir>

انحلال احزاب ضدحکومتی؛ مطالعه تطبیقی نظام‌های حقوقی اسپانیا، آلمان و ایتالیا

علیرضا جلالی[✉]

۱. استادیار گروه حقوق دانشگاه دامغان، دامغان، ایران. رایانامه: a.jalali@du.ac.ir

اطلاعات مقاله	چکیده
<p>نوع مقاله: پژوهشی</p> <p>صفحات: ۱۳۷۸-۱۳۵۷</p> <p>تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۰۷/۰۹</p> <p>تاریخ بازنگری: ۱۳۹۹/۱۱/۲۳</p> <p>تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۰۳/۰۳</p> <p>تاریخ انتشار برخط: ۱۴۰۲/۰۷/۰۱</p> <p>کلیدواژه‌ها: احزاب ضدحکومتی، اسپانیا، آلمان، انحلال، ایتالیا.</p>	<p>دموکراسی‌های اروپایی خود را سردمدار مردم‌سالاری و آزادی‌های سیاسی می‌دانند، هرچند این موضوع سبب نمی‌شود همه احزاب در آزادی کامل فعالیت کنند. دکترین و مقررات در رژیم‌های مذکور پدیده‌ای را تحت عنوان «احزاب ضدحکومتی» شناسایی می‌کنند که فعالیت آنها ممنوع است. در مقاله پیش رو سعی شده است با مطالعه بعضی نظام‌های غرب اروپا (اسپانیا، آلمان و ایتالیا)، به این پرسش پاسخ داده شود که در دموکراسی‌های اروپایی رابطه آزادی تحزب و انحلال احزاب ضدحکومتی چگونه ترسیم می‌شود؟ با استناد به روش توصیفی-تحلیلی و با مطالعه تطبیقی نظام‌های مزبور، به این برآیند دست خواهیم یافت که وجود مقررات برای انحلال احزاب ضدحکومتی یک نوع تضمین آزادی تحزب به حساب می‌آید، زیرا عدم اعتقاد به تکثرگرایی توسط برخی گروه‌ها سبب می‌شود تا در صورت استقرار آنها آزادی احزاب به شدت محدود شود. هرچند این پاسداری مقتدر از نظام موجود خطر سوءاستفاده حاکمیت از ابزار سرکوبگر انحلال احزاب ضدحکومتی را تقویت می‌کند. به همین دلیل دموکراسی‌ها در راستای ترسیم رابطه‌ای منطقی بین آزادی تحزب و برخورد با گروه‌های معاند، باید ضوابط دقیق و عینی برای انحلال احزاب مخالف حکومت پیش‌بینی کنند.</p>
<p>استناد</p> <p>جلالی، علیرضا (۱۴۰۲). انحلال احزاب ضدحکومتی؛ مطالعه تطبیقی نظام‌های حقوقی اسپانیا، آلمان و ایتالیا. <i>مطالعات حقوق عمومی</i>، ۵۳ (۳)، ۱۳۵۷-۱۳۷۸.</p> <p>DOI: https://doi.com/10.22059/JPLSQ.2021.311039.2579</p>	
DOI	10.22059/JPLSQ.2021.311039.2579
ناشر	مؤسسه انتشارات دانشگاه تهران.



۱. مقدمه

یکی از پایه‌های هر نظام مردم‌سالار پلورالیزم سیاسی است؛ به این معنا که بدون فعالیت آزاد گرایش‌های مختلف، دموکراسی تحقق پیدا نمی‌کند. در همین زمینه سیستم‌های مبتنی بر ارزش‌های حقوق اساسی در اسناد بالادستی خود به صراحت اصل آزادی حزب را اعلام می‌دارند (عباسی و عبادی بشیر، ۱۳۹۶: ۲۸)، زیرا نه تنها تفکرات متعدد سیاسی باید توسط شهروندان به طور آزاد بیان شوند، بلکه مردم باید اجازه تشکیل احزاب و انجمن‌های اجتماعی را داشته باشند (عمید زنجانی، ۱۳۹۱: ۸۳). احزاب سیاسی به‌عنوان سامانه‌هایی شناخته می‌شوند که در سطوح محلی و ملی زیر لوای دفاع از مردم، در قالب مسلک و مکتب مشخصی شکل می‌گیرند و شهروندان را براساس اصول مورد قبول یا منافع مورد دفاع خویش، گرد می‌آورند تا به اهداف اساسی پیش‌بینی شده دست یابند (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۹۵: ۳۲۶). خیلی‌ها اعتقاد دارند که فقط در چارچوب نهادهای منظم و منضبط اراده ملت در فرایندهای مهم سیاسی کشور تأثیرگذار خواهد بود. بدون این تشکیلات سیاسی، نظر هر فرد جامعه در حد خیلی محدودی می‌تواند مورد استناد و توجه حاکمان قرار گیرد. اما اگر صدای مردم به صورت نظام‌مند و ذیل یک حزب فعال قرار گیرد، نهاد مذکور مانند بلندگو آوای خلق را به گوش حکومت خواهد رساند (عبادی بشیر، ۱۳۹۸: ۱۲۱۲). علاوه بر این، غیر از اسناد بالادستی داخلی، اسناد بین‌المللی هم آزادی احزاب را جزو مصادیق مهم حقوق بشر شناسایی می‌کنند (مظهری و همکاران، ۱۳۹۷: ۳۹). علی‌رغم این مسائل، برخی نگرانی‌ها سبب می‌شود تا بعضی احزاب با محدودیت‌هایی روبه‌رو شوند؛ از این حیث دکتترین و قوانین نظام‌های مردم‌سالار پدیده‌ای تحت عنوان «احزاب ضدحکومتی» یا «احزاب ضدسیستمی»^۱ را شناسایی کرده‌اند (Zulianello, 2019: 192). این گروه‌های سیاسی غیرقانونی به حساب می‌آیند، زیرا اعتقادی به ارزش‌های نظام حاکم و قانون اساسی ندارند. به همین سبب حکومت‌های دموکراتیک غرب اروپا روش‌هایی را برای انحلال این احزاب مخالف خود در نظر گرفته‌اند (Keren, 2000: 108). دوگانگی بین آزادی حزب اعلام‌شده در قوانین اساسی کشورهای اروپایی که معمولاً جایگاه بسیار ویژه‌ای برای انجمن‌ها و احزاب سیاسی در نظر می‌گیرند و امکان انحلال احزاب ضدحکومتی یک پارادوکس ایجاد می‌کند؛ این تضاد اصول مردم‌سالاری را زیر سؤال می‌برد و حل آن ضرورتی انکارناپذیر است. تا زمانی که رژیم‌های دموکراتیک نتوانند این دوگانگی را حل کنند، مخالفان این سیستم سیاسی تهمت استبداد غیرصریح را به آنها نسبت خواهند داد. بعضی حقوقدانان اروپایی در مطالعات خود به دلیل وجود چنین محدودیت‌هایی برای احزاب ضدحکومتی در کشورهای غربی از

مفهوم «مردم‌سالاری محافظت‌شده»^۱ استفاده کرده‌اند؛ به بیان دیگر، دموکراسی‌ها به این برآیند رسیده‌اند که اگر برای حفظ نظام خویش تضمین قوی در نظر گرفته نشود، اتفاقات نیمه اول سده بیستم در اروپا تکرار خواهد شد و احزاب اقتدارگرا بنا به عدم پیش‌بینی ابزارهای مقتضی توسط حکومت‌های مردم‌سالار، از آزادی‌های مشروع سوءاستفاده کرده و اصل حاکمیت را با خطر نابودی روبه‌رو خواهند کرد (Dau, 2011: 157). در مقاله پیش رو سعی می‌شود با مطالعه برخی نظام‌های غرب اروپا، یعنی اسپانیا، آلمان و ایتالیا، که هر سه گذر از استبداد به دموکراسی را تجربه کرده‌اند، جواب این سؤال تعیین شود: در دموکراسی‌های اروپایی رابطه آزادی تحزب و انحلال احزاب ضدحکومتی چگونه ترسیم می‌شود؟ برای نیل به پاسخ مقتضی و با استفاده از روش توصیفی-تحلیلی، در ابتدا جایگاه احزاب در قوانین اساسی، بعد موضوع انحلال احزاب ضدحکومتی در قوانین عادی و سپس در رویه عملی اسپانیا، آلمان و ایتالیا را بررسی خواهیم کرد؛ هر کدام از این سه بخش با تحلیل تطبیقی به پایان خواهد رسید و در انتها به نتیجه‌گیری کلی خواهیم پرداخت.

۲. جایگاه احزاب در قوانین اساسی

۲.۱. اسپانیا

قانون اساسی اسپانیا از جدیدترین اسناد بالادستی بین کشورهای اروپای غربی به حساب می‌آید؛ این سند در سال ۱۹۷۸ همزمان با سقوط رژیم فاشیستی فرانکو صادر شد و اسپانیا را از حکومت استبدادی به نظام پادشاهی مشروطه تبدیل کرد. قانون اساسی اسپانیا برای انجمن‌های اجتماعی به صورت کلی و احزاب سیاسی به طور اختصاصی جایگاه ویژه‌ای در نظر گرفته است. ماده ۲۲ قانون اساسی درباره آزادی انجمن‌ها مقرر می‌دارد: «ایجاد انجمن‌های مختلف آزاد است. انجمن‌هایی که اهداف آنها جرم به حساب می‌آید غیرقانونی هستند. انجمن‌های ایجادشده باید ثبت شوند. انحلال و جلوگیری از ادامه فعالیت آنها تنها با حکم قضایی امکان‌پذیر است. ایجاد انجمن‌های مخفی و شبه‌نظامی ممنوع است». علاوه بر این، ماده ۶ درباره آزادی احزاب مقرر می‌دارد: «احزاب سیاسی مروج تکثرگرایی سیاسی هستند. وظیفه آنها انعکاس خواسته‌های مردم بوده و به‌عنوان ابزار اصلی مشارکت خلق در تعیین سرنوشت سیاسی خویش محسوب می‌شوند. ایجاد و آغاز فعالیت احزاب با احترام به قانون اساسی و قوانین مربوطه آزاد است. تشکیلات داخلی و عملکرد احزاب باید با اصول مردم‌سالاری تطبیق داشته باشد» (Perez-Moneo, 2007: 72-73). علمای حقوق اسپانیا در خصوص التزام به رعایت قانون اساسی توسط احزاب اعتقاد دارند که این نهادها مروج تعدد

عقاید موجود در کشورند و می‌توانند ارزش‌های مختلفی را ابراز کنند، اما نمی‌توانند نسبت به اصل مردم‌سالاری و آرمان‌های والای حاکمیت مانند اتحاد ملی و تضمین حقوق بنیادین خصومت ورزند (Goma Garcés, 2018: 8). به‌خصوص مسئله وحدت کشور جزو دغدغه‌های همیشگی حاکمیت مادرید به حساب می‌آید. در اسپانیا تجزیه‌طلبی برخی مناطق مانند باسک با فعالیت گروه‌های مسلح پیوند عمیق می‌خورند و جریان‌هایی مانند اتا^۱ متهم‌اند که از کمک‌های احزاب رسمی آن دیار بهره‌مند می‌شوند. برای مقابله با این مسائل ماده ۲ مقرر می‌دارد: «قانون اساسی بر تجزیه‌ناپذیری کشور تأکید کرده و معتقد است وطن مشترک و تقسیم‌ناپذیر متعلق به کلیه مردم اسپانیا است». افزون بر این، ماده ۲۲ امکان انحلال تشکل‌های اجتماعی را در صورت پیگیری اهداف مجرمانه، فعالیت‌های شبه‌نظامی و مخفی، پیش‌بینی کرده است (Goma Garcés, 2018: 19).

۲.۲. آلمان

پس از سقوط حکومت هیتلر، اشغال آلمان توسط قوای بیگانه و تقسیم این کشور، در بخش غربی آن حکومتی دموکراتیک تشکیل شد. قانون اساسی آلمان غربی که امروزه در تمام قلمرو این کشور (آلمان غربی و شرقی سابق) اعمال می‌شود، اصول متعددی به بحث احزاب اختصاص داده است. ماده ۹ در زمینه آزادی فعالیت‌های عمومی و جمعی شهروندان مقرر می‌دارد که تشکیل انجمن‌ها آزاد است، اما تشکل‌هایی که مغایر قوانین عمل می‌کنند و اصول قانون اساسی را نادیده می‌گیرند، ممنوع هستند. ماده ۱۸ درباره تعدیل حقوق شهروندی افرادی که از آزادی‌های مذکور در قانون اساسی برای مبارزه با نظام لیبرال سوءاستفاده می‌کنند، سخن به میان آورده است و همچنین بند ۴ ماده ۲۰ بحث حق مقاومت علیه هر کسی را که بخواهد نظام موجود را ساقط کند، مطرح می‌کند. اما مهم‌ترین اصل درباره آزادی احزاب و گروه‌های ضدحکومتی ماده ۲۱ قانون بنیادین آلمان است. این مقرر اشعار می‌دارد: «احزاب سیاسی در تکوین اراده مردم سهیم خواهند بود. این احزاب ممکن است آزادانه تأسیس شوند. سازمان داخلی آنها باید منطبق با اصول دموکراتیک باشد و بایستی منابع درآمدی خود را در معرض اطلاع عامه قرار دهند. احزابی که به دلیل مرام یا رویه اعضای خود درصدد لطمه زدن یا از بین بردن نظم اساسی دموکراتیک و لیبرال باشند یا موجودیت جمهوری فدرال آلمان را تحت مخاطره قرار دهند غیرقانونی تلقی می‌شوند. دادگاه قانون اساسی فدرال راجع به این مسئله تصمیم لازم را اتخاذ می‌کند». علمای حقوق در تفسیر این اصل اعلام می‌کنند که این مقرر به‌نوعی پاسدار نهایی قانون اساسی در برابر دشمنان دموکراسی و احزاب ضدحکومتی به حساب می‌آید. منطق پیش‌بینی این امر در

مهم‌ترین سند حقوقی آلمان از یک طرف جلوگیری از به‌وجود آمدن و رشد جریان‌های مغایر با قانون اساسی و از طرف دیگر تضمین صلح حاکم در جامعه است (Sajo, Uitz, 2017: 435). حقوقدانان دیگری توضیح می‌دهند که آزادی احزاب با دو محدودیت مهم روبه‌رو می‌شود: اولاً گروه‌های سیاسی نمی‌توانند علیه ثبات حاکمیت اقدام به‌عمل آورند؛ ثانیاً احزاب مجاز نیستند رژیم مردم‌سالاری و لیبرالیسم^۱ را خدشه‌دار کنند (Issacharoff, 2015: 105). بنابراین، ماده ۲۱ دو نوع حزب را غیرقانونی عنوان می‌کند: احزاب تجزیه‌طلب و احزاب مخالف ارزش‌های دموکراسی. دسته نخست گروه‌هایی هستند که می‌خواهند مناطق مستقل براساس نژاد و زبان متفاوت مردم نسبت به دیگر بخش‌ها ملت آلمان تأسیس کنند؛ دسته دوم احزابی به‌حساب می‌آیند که می‌خواهند نوع حکومت را تغییر دهند (Bonfiglio, 2015: 19).

۲.۳. ایتالیا

پس از سقوط فاشیسم، در سال ۱۹۴۸ قانون اساسی جدید جمهوری ایتالیا لازم‌الاجرا شد. ماده ۱۸ به‌طور کلی آزادی انجمن‌ها را ملاک خود قرار می‌دهد و ماده ۴۹ به‌صورت اختصاصی درباره آزادی احزاب اشعار می‌دارد: «تمام شهروندان به‌طور آزاد حق دارند به‌منظور مشارکت در تعیین سیاست‌های ملی به روش دموکراتیک حزب تشکیل دهند». اولین محدودیت‌ها برای این آزادی‌های عمومی در متن ماده ۱۸ قابل مشاهده هستند. طبق دستور قانون، انجمن‌هایی که اهداف منع شده در مقررات را پیگیری می‌کنند و همچنین گروه‌های مخفی و نظامی ممنوع هستند و وجود اینها با اصول دموکراسی مغایرت دارد. علاوه‌بر این، ماده ۴۹ به‌صورت غیرمستقیم شروط استقرار احزاب را به دو موضوع موکول کرده است: مشارکت در تعیین سیاست‌های ملی و اعمال روش‌های دموکراتیک (Martines & Ventura, 2009: 500). علمای حقوق مفهوم سیاست‌های ملی را به معنای خط‌مشی‌هایی می‌دانند که در راستای منافع ملی ذیل ارزش‌های دموکراتیک قانون اساسی تعریف می‌شوند، از این‌رو احزابی که با این قواعد تطبیق ندارند، نمی‌توانند در تعیین آینده کشور نقش داشته باشند. برخی حقوقدانان این دیدگاه را رد می‌کنند و اعتقاد دارند که هر حزبی بنا به آزادی ذاتی اندیشه و عقاید بشری می‌تواند سیاست ملی متفاوتی نسبت به دیگر گروه‌ها ترسیم کند و اجباری نسبت به قبول یک دیدگاه واحد وجود ندارد؛ اگر غیر از این باشد، تکثرگرایی حکومت مردم‌سالار زیر سؤال می‌رود و به‌طور ضمنی حاکمیت دموکراسی را نادیده خواهد

۱. دادگاه فدرال قانون اساسی آلمان منظور از «نظام لیبرال و دموکراتیک» بیان‌شده در ماده ۲۱ را این‌گونه تفسیر کرده است: این نوع رژیم سامانه‌ای است که در آن ارزش‌هایی چون حاکمیت قانون، حقوق بشر، حاکمیت مردم، پاسخگویی و مسئولیت دولت، تفکیک قوا و استقلال قضات رعایت می‌شوند (Bumke & Vosskuhle, 2015: 9).

گرفت (8: Gianfrancesco, 2017). موضوع دیگر مورد توجه ماده ۴۹ اعمال روش‌های دموکراتیک است. از این رو بنا به تفسیری فقط احزابی آزادی فعالیت دارند که نه تنها سیاست و ارزش‌های خود را با نظام حاکم تطبیق می‌دهند، بلکه ابزارهای مورد استفاده آنها برای تحقق اهداف خویش هم با اوضاع رژیم مردم‌سالار مطابقت دارد. در مقابل این دیدگاه، برخی‌ها اعتقاد دارند که نظام ایتالیا فقط بر روش گروه‌های سیاسی متمرکز شده است و محتوای اهداف احزاب در راستای تأیید فعالیت آنها اهمیتی ندارد. بنابر تفسیر اخیر، گروه‌ها می‌توانند هدف خود را اسقاط نظام و جایگزینی آن با رژیمی دیگر در نظر بگیرند، لکن نمی‌توانند به‌عنوان وسیله برای رسیدن به مقصود خویش از ابزارهای غیردموکراتیک مانند خشونت استفاده به‌عمل آورند (9: Gianfrancesco, 2017). به مرور زمان این دیدگاه بر نظر دسته اول از حقوقدانان غلبه کرد و امروزه اکثریت مطلق دکتربین اعتقاد دارد که قانون اساسی تفتیش عقاید احزاب را اجازه نمی‌دهد، زیرا اصل دموکراسی تکثر دیدگاه‌ها را می‌طلبد و این نوع رژیم در کل یک سامانه نسبی‌گراست؛ در آن هیچ حقیقت مطلق وجود ندارد و غیر از مسائل استثنایی نظر مردم ملاک اعمال حکومت است. روش‌های اتخاذشده توسط احزاب ملاک قانونی بودن فعالیت آنها تلقی می‌شوند، نه اعتقادات تشکلات سیاسی که غیرقابل نظارت محسوب می‌شوند. تنها استثنای صریح در قانون اساسی ایتالیا نسبت به عدم تفتیش عقاید احزاب تبصره ۱۲ سند الحاقی^۱ است، که در آن منع تشکیل مجدد حزب منحل‌ه فاشیست اعلام شده است (2: Vigevani, 2019).

۲.۴. تحلیل تطبیقی

برخلاف قانون اساسی اسپانیا که در آن اشاره‌ای مستقیم به احزاب ضدحکومتی وجود ندارد و فقط به انحلال انجمن‌های اجتماعی توجه می‌شود، قانون اساسی آلمان به‌صراحت در ماده ۲۱ نه‌تنها مشخصات کلی گروه‌های سیاسی مجاز را عنوان می‌کند، بلکه نهاد صالح برای رسیدگی به تخلفات احزاب را هم اعلام می‌دارد؛ در صورتی که در اسپانیا (و همچنین ایتالیا) قانون اساسی موضوعی در این رابطه اعلام نکرده است. نسبت به قوانین اساسی اسپانیا و به‌خصوص آلمان، نظام ایتالیا کمتر به موضوع احزاب ضدحکومتی توجه می‌کند؛ غیر از ممنوعیت حزب فاشیست، قانون اساسی ایتالیا فقط مسائل شکلی را ملاک استقرار فعالیت احزاب قرار داده است. بنابراین بین سه قانون اساسی تحت مطالعه شدت میزان محافظت از حاکمیت نسبت به فعالیت احزاب ضدسیستمی متفاوت محسوب می‌شود و ظاهراً آلمان دموکراسی با محدودیت‌های

بیشتری را نسبت به اسپانیا و به خصوص ایتالیا در نظر گرفته و کشور اخیر هم با دیدگاهی معتدل تر، بیشتر به حفظ شکل دموکراسی تا ارزش‌های آن پرداخته است؛ موضوع منع حزب فاشیست در ایتالیا هم دلیلی برای مخالفت با این استدلال نیست، زیرا در عمل این اصل در هر سه کشور وجود دارد. دلیل آن تجربه مشترک این سه دولت اروپای غربی نسبت به گذر از فاشیسم به دموکراسی است؛ تنها تفاوت زمان وقوع این تغییر است، زیرا در آلمان و ایتالیا پس از جنگ جهانی دوم فاشیسم جای خود را به مردم‌سالاری واگذار کرده، اما در اسپانیا در دهه‌های اخیر این اتفاق صورت گرفته است.

۳. انحلال احزاب ضدحکومتی در قوانین عادی

۳.۱. اسپانیا

اولین قانون عادی درباره فعالیت احزاب و روند انحلال تشکل‌های سیاسی ضدحکومتی در همان سال صدور قانون اساسی تصویب شد. طبق «قانون احزاب سیاسی»^۱ شماره ۵۴ سال ۱۹۷۸، احزاب ضمن التزام به رعایت اصول قانون اساسی و دیگر مقررات حاکم، می‌بایست ساختار داخلی خود را به گونه‌ای تنظیم کنند تا ارزش‌های دموکراسی محفوظ بمانند. در واقع حزبی که قرار است در چارچوب سیستمی مردم‌سالار فعالیت کند، نمی‌تواند تشکیلات و بنیادهای درونی استبدادی یا غیردموکراتیک داشته باشد. ماده ۵ قانون تحت بررسی شرایط انحلال احزاب را عنوان می‌کند؛ طبق این ماده مقامات قضایی در صورت بروز تخلفات کیفری مربوط به انجمن‌ها، صلاحیت صدور دستور توقیف فعالیت نهادهای سیاسی را دارند. دلیل مهم دیگر انحلال احزاب در اسپانیا توسط قوه قضاییه مغایر ساختار و فعالیت آنان با اصول مردم‌سالاری است. در این زمینه مقام قضایی صالح (دادگاه عمومی) می‌تواند دستور موقت مبنی بر تعلیق فعالیت حزب متخلف صادر کند؛ پس از بررسی نهایی، آن حکم قابلیت تأیید پیدا می‌کند و به این صورت فعالیت گروه سیاسی به طور دائمی تعطیل می‌شود. از این رو مجازات‌های مدنظر قانون برای احزاب ضدحکومتی تعلیق موقت یا انحلال کامل شناسایی شده‌اند (Fernandez Segado, 2004: 183-184). این قانون توسط حقوقدانان اسپانیا طی سنوات بعدی مورد انتقاد شدید قرار گرفت؛ اولاً ماده ۵ قانون درباره افراد و نهادهای صالح برای طرح شکایت علیه احزاب متخلف سکوت کرده است. از این رو مشخص نمی‌شود که آیا همه مردم صلاحیت اعتراض نزد مقامات قضایی نسبت به عملکرد تشکل‌های سیاسی و مغایرت فعالیت آنها با قوانین را دارند یا فقط برای برخی‌ها این اجازه محفوظ است؛ ثانیاً قانون احزاب سیاسی سال ۱۹۷۸ درباره

1. Ley Organica de Partidos Politicos, 54-1978

آیین دادرسی و به خصوص نحوه ارائه درخواست تجدیدنظر نسبت به رأی بدوی محاکم موضوع خاصی اعلام نمی‌کند (Battisti, 2007: 72). شاید به دلیل همین شبهات بود که در تابستان سال ۲۰۰۲ «قانون احزاب سیاسی»^۱ جدیدی (شماره ۶) در رابطه با فعالیت احزاب توسط مجلسین صادر شد، که برخی از موضوعات قانون سال ۱۹۷۸ را اصلاح می‌کرد. در ذیل به بررسی مسائل مربوط به انحلال احزاب ضدحکومتی قانون سال ۲۰۰۲ خواهیم پرداخت. این قانون فصل سوم خود را به موضوع تحت بررسی اختصاص می‌دهد. براساس ماده ۱۱، نهاد صالح برای صدور حکم انحلال احزاب متخلف در مرحله بدوی دیوان عالی کشور شناسایی شده است. خلاصه دیگر قانون سال ۱۹۷۸ هم رفع شد، زیرا به صورت واضح نهادهای صالح برای طرح درخواست انحلال احزاب ضدحکومتی مشخص شدند. بند نخست ماده ۱۱ مقرر می‌دارد: «صلاحیت طرح درخواست اعلام مغایرت با قانون یک حزب سیاسی و انحلال متعاقب آن (...) به عهده دولت و دادستان‌هاست» (Montilla Martos, 2004: 69) در ادامه همین ماده مشخص می‌شود که قوه مقننه هم در شرایطی می‌تواند دولت را موظف به اقدام علیه احزاب ضدحکومتی کند. به بیان دیگر، مجلس نمایندگان و مجلس سنا هر کدام با رأی اکثریت مطلق اعضای خود می‌توانند طرح درخواست اعلام مغایرت با قانون احزاب سیاسی را به هیأت دولت تقدیم کنند و قوه مجریه وظیفه دارد خواسته نمایندگان مردم را به استحضار دیوان عالی جهت اقدام مناسب و بررسی قضایی برساند. طبق بند ۷ ماده ۱۱ هم برای حزب منحل یا تعلیق شده و همچنین برای نهادهای شاکی موضوع بند نخست ماده ۱۱ امکان ارائه درخواست تجدیدنظر نزد دادگاه قانون اساسی محفوظ است. بر اساس ماده ۱۲ قانون احزاب سیاسی سال ۲۰۰۲، زمانی که حزب ضدحکومتی منحل شد، دارایی‌های آن توسط دولت توقیف و خرج امور خیریه و مسائل اجتماعی می‌شود. درباره دلایل موجه صدور حکم انحلال احزاب ضدحکومتی هم در مقدمه قانون تحت مطالعه به صراحت عنوان شده است که «هدف (این قانون) دفاع از کارکرد سیستم مردم‌سالاری و حفظ حقوق بنیادین است، تا یک حزب نتواند به صورت مقتدر علیه نظام دموکراتیک و آزادی‌ها اقدام کند، نژادپرستی و بیگانه‌هراسی را ترویج کند یا از خشونت و اعمال گروه‌های تروریستی حمایت سیاسی به عمل آورد» (Montilla Martos, 2004: 71). بنا به نگرانی‌های حاکمیت اسپانیا نسبت به گسترش جریان‌های افراطی تجزیه‌طلب، قانون احزاب سیاسی سال ۲۰۰۲ تمرکز ویژه‌ای نسبت به رابطه احزاب سیاسی و گروه‌های مسلح دارد. به همین دلیل ماده ۹ مقرر می‌دارد که احزاب می‌توانند فعالیت‌های خود را با اهداف قانون اساسی تطبیق دهند، به شرطی که این بهانه‌ای برای پیگیری آرمان‌های مجاز به طریق تروریسم یا همکاری با گروه‌های تروریستی قرار نگیرد. بر اساس بند ۳ ماده ۹، حتی

1. ibid, 6-2002

حمایت غیرصریح از گروه‌های تروریستی می‌تواند دلیلی برای انحلال حزب ضدحکومتی توصیف شود، که این مسئله با انتقاد برخی حقوقدانان مواجه شده است، زیرا مشخص نیست که منظور از یک «انتقاد غیرصریح» چیست؛ این امر حق دفاع حزب را به شدت مخدوش می‌کند و امکان برخورد سلیقه‌ای قضات را افزایش می‌دهد (Iglesias Barez, 2011: 249).

۲.۳. آلمان

در آلمان برای استخراج قواعد مربوط به آیین دادرسی و روند رسیدگی به تخلفات احزاب ضدحکومتی باید به بخشی از قانون دادگاه فدرال قانون اساسی مراجعه کرد. این قانون که برای اولین بار در سال ۱۹۵۱ تصویب شد و در سنوات بعدی اصلاحات زیادی یافت، از ماده ۴۳ تا ماده ۴۶ خود را به بحث احزاب ضدحکومتی اختصاص داده است. براساس ماده ۴۳ نهادهای صالح برای طرح شکایت علیه گروه‌های مخالف قانون اساسی، دولت مرکزی و دو شاخه قوه مقننه هستند (بند ۱). علاوه بر این، در چارچوب قلمرو منطقه‌ای خود و به شرط فعالیت حزب متخلف در آن حوزه، حکومت‌های محلی هم می‌توانند درخواست انحلال احزاب ضدحکومتی را نزد دادگاه فدرال قانون اساسی ارائه کنند (بند ۲). برخی حقوقدانان معتقدند دولت یا دیگر نهادهای سیاسی مذکور در ماده ۴۳ می‌توانند طرح شکایت نزد دادگاه فدرال قانون اساسی را به عنوان ابزاری برای سرکوب مخالفان خود به کار ببرند؛ که این امر با اهداف ماده ۲۱ قانون بنیادین منطبق نیست، زیرا منظور این قواعد حذف مخالفان درون سیستم نیست. به نظر منتقدان بهتر بود قانون برای حفظ بی‌طرفی در کل روند رسیدگی به تخلفات احزاب ضدحکومتی اجازه طرح شکایت را به نهادهای غیرسیاسی مانند قوه قضاییه واگذار می‌کرد (Battisti, 2007: 103). بر اساس بند ۱ ماده ۴۶ قانون مربوط به دادگاه فدرال قانون اساسی، در صورتی که مصادیق بند ۲ ماده ۲۱ قانون بنیادین محرز شوند، دادگاه اعلام می‌دارد که فعالیت حزب مغایر قانون اساسی است و آن را منحل می‌کند. براساس بند ۲ همین ماده، حکم انحلال می‌تواند مربوط به بخش یا شاخه‌ای از حزب هم باشد. بند ۳ ماده ۴۶ هم اعلام می‌دارد که در صورت انحلال حزب ضدحکومتی اموال آن به نفع دولت مرکزی یا محلی مصادره و برای امور خیریه استفاده می‌شوند. قانون درباره امکان تجدیدنظر نسبت به حکم دادگاه فدرال قانون اساسی سکوت کرده است، از این رو در آلمان احزاب منحل نمی‌توانند نسبت به رأی دیوان اعتراض به عمل آورند (Fede, Testa Bappenheim, 2014: 508). در تفسیرهای خود قضات دادگاه فدرال غیر از مصادیق صریح قانون، توضیحاتی درباره فعالیت احزاب ضدحکومتی اشعار داشته‌اند. از یک طرف ملاک مهم برای تشخیص ضدسیستمی بودن حزب اهداف آن به حساب می‌آید؛ منظور از

هدف حزب نتایجی است که گروه توسط اعمال خود پیگیری می‌کند. غیر از این، ملاک دیگر برای تشخیص مغایرت با ارزش‌های بیان شده در مقررات، فعالیت اعضای تشکل سیاسی است. دادرسان دادگاه قانون اساسی اعلام می‌کنند که رابطه نزدیکی بین حزب و فعالان خود وجود دارد و نمی‌توان این دو عنصر را از هم جدا کرد. امکان دارد یک حزب در اساسنامه خود اهداف قانونی و ارزش‌های مجاز اعلام کند، لکن در رویه عملی که توسط اعضا تجلی پیدا می‌کند، خلاف آنها ثابت شود. از این رو مسئله مهم برای تعیین ضدحکومتی بودن یک حزب فقط ظاهر و شکل آن نیست، بلکه محتوا و رویه علمی آن است، زیرا امکان دارد رهبران یک گروه برای جلوگیری از انحلال آن اسناد و متونی را تنظیم کنند که با قوانین منطبق باشند، اما از روش‌هایی بهره گیرند که مغایرت با مردم‌سالاری را ثابت کند. البته اگر شکل حزب ضدحکومتی یا ایدئولوژی آن به اندازه کافی بیانگر اهداف مغایر با نظام حاکم باشد، دیگر نیازی به بررسی اعمال اعضای آن نیست و همین مسئله برای انحلال حزب کفایت می‌کند (Fede, Testa, Bappenheim, 2014: 509-510).

۳.۳. ایتالیا

در سال ۱۹۵۲ قانون «مقررات اجرایی تبصره ۱۲ سند الحاقی قانون اساسی»^۱ (شماره ۶۴۵) درباره احزاب ضدحکومتی در ایتالیا صادر شد. ماده ۱ اشعار می‌دارد: «در راستای اجرای تبصره ۱۲ سند الحاقی قانون اساسی، زمانی حزب فاشیست مجدداً تشکیل می‌شود که انجمنی یا نهضتی اهداف غیر دموکراتیک اختصاصی حزب فاشیست را دنبال می‌کند، تشویق و تهدید و استفاده از خشونت به‌عنوان روش مبارزه سیاسی را ملاک کار خود قرار می‌دهد، حذف آزادی‌های اعلام شده در قانون اساسی را در نظر می‌گیرد، دموکراسی و نهادهای آن و مقاومت علیه فاشیسم را زیر سؤال می‌برد، نژادپرستی را ترویج می‌کند، به طریق فعالیت سیاسی خود از مقامات، اصول، اتفاقات و روش‌های حزب منحل مذکور حمایت می‌کند یا اعمال ظاهری فاشیستی را انجام می‌دهد». از این رو از نظر قانون، اگر تشکلی اهداف حزب منحل شده فاشیست را پیگیری کند، مقصود غیردموکراتیک داشته باشد، خشونت را ملاک کار خود قرار دهد، ارزش‌های مقاومت علیه فاشیسم در جنگ جهانی دوم را زیر سؤال ببرد و حتی از لحاظ شکلی از فاشیست‌ها تقلید یا حمایت کند، نمی‌تواند فعالیت آزاد داشته باشد (Di Gregorio, 2012: 89). براساس ماده ۲ قانون «مقررات اجرایی تبصره ۱۲ سند الحاقی قانون اساسی»، هر کس در گروهی فعالیت کند که

1. Norme di attuazione della dodicesima disposizione transitoria e finale

شامل مصادیق ماده ۱ شود، از سه تا ده سال حبس خواهد شد. اگر هم حزب متوسل به روش‌های نظامی گردد، مجازات اعضا از ۵ تا ۱۲ سال زندان است. درباره نحوه بررسی فعالیت احزاب، ماده ۳ مقرر می‌دارد که مقام صالح برای صدور حکم انحلال احزاب ضدحکومتی قوه مجریه است. بنابراین، در ایتالیا دولت رأساً درباره احزاب ضدحکومتی تصمیم‌گیری می‌کند. البته مقامات قضایی و به‌خصوص محاکم عمومی می‌توانند به این موضوع رسیدگی کرده و مجازاتی را برای اعضای حزب اجرا کنند، لکن حکم انحلال صادر نمی‌کنند و فقط وزیر کشور به طریق یک بخشنامه (یا ابزارهای قانونی دیگر قوه مجریه) پس از مشورت با هیأت وزرا درباره این موضوع تصمیم نهایی را اتخاذ می‌کند. به‌طور دقیق‌تر ماده ۳ اعلام می‌دارد: «پس از محرز شدن تشکیل مجدد حزب فاشیست توسط محاکم، وزیر کشور، بعد از مشورت با هیأت دولت، حکم انحلال و مصادره اموال آن را صادر می‌کند. در شرایط اضطراری، هیأت دولت رأساً در صورت تحقق مصادیق ماده ۱ این قانون، حکم انحلال و مصادره اموال حزب را با استناد به ماده ۷۷ قانون اساسی صادر می‌کند» (Panizza & Stradella, 2013: 382)، هرچند قانون تحت بررسی از قانون اساسی رویکردی سختگیرانه تر اتخاذ می‌کند و به‌نظر می‌رسد فقط تمرکز بر شکل حزب و اعمال آن ندارد، بلکه محتوای اعتقادات گروه سیاسی هم مورد توجه قرار می‌گیرد، اما این موضوع بیش از اینکه مربوط به تغییر دیدگاه قانونگذار عادی نسبت به قانونگذار اساسی شود، به خاصیت ذاتی قوانین عادی بستگی دارد که طبیعتاً باید مصادیق جزئی تری نسبت به سند بالادستی خود اعلام کنند؛ که اگر غیر از این باشد، قانون عادی به‌درستی وظیفه خود را انجام نخواهد داد. از این رو اگر مصادیق موردی تری مشاهده می‌شوند، مانند ممنوعیت اظهارنظر درباره برخی اتفاقات تاریخی (منع زیر سؤال بردن مقاومت ضدفاشیستی در جنگ جهانی دوم)، اینها فقط نتیجه منع کلی تشکیل مجدد حزب فاشیست به حساب می‌آیند، چراکه به‌نظر می‌رسد مخاطب قانون فقط احزاب سیاسی با گرایش فاشیستی هستند؛ به عبارت دیگر، اگر یک حزب غیر لیبرال-دموکرات و غیرفاشیست ایدئولوژی مغایر با قانون اساسی داشته باشد، ولی به زور متوسل نشود، فعالیت آن نباید ذیل موضوع قانون احزاب ضدحکومتی بررسی شود (Roberti, 1988: 53).

۴.۳. تحلیل تطبیقی

طبق قوانین عادی موجود، در ایتالیا فقط اگر حزبی گرایش فاشیستی داشته باشد، محتوای اعتقادی آن تفتیش خواهد شد؛ در غیر این صورت بررسی عقاید احزاب مجاز نیست و فقط مسائل شکلی (استفاده از ابزارهای قانونی و قابل تطبیق با رژیم دموکراتیک) باید ملاک تفتیش قرار گیرند. در واقع چارچوب قانون «مقررات اجرایی تبصره ۱۲ سند الحاقی قانون اساسی» نظامی را ترسیم می‌کند که در آن فقط جریان

فاشیستی می‌تواند ضدنظام تلقی شود. دیگر گروه‌ها اگر قواعد ظاهری مردم‌سالاری را رعایت کنند، آزاد خواهند بود. از این جهت تفاوت ملموسی با نظام‌های اسپانیا و آلمان وجود دارد، زیرا در دو حکومت اخیر هر حزبی که حتی از لحاظ ارزشی دموکراسی و اتحاد ملت را زیر سؤال ببرد، خطر توقیف برای آن به صورت جدی احساس می‌شود. در آلمان حتی نیاز به توسل به زور و ارتباط به گروه‌های تروریستی (مانند اسپانیا) وجود ندارد و ظاهراً عقاید مغایر با قانون اساسی برای انحلال احزاب کفایت می‌کند. علاوه بر این، از لحاظ آیین دادرسی انحلال احزاب ضدحکومتی، برخلاف نظام‌های اسپانیا و آلمان که در آنها دولت فقط درخواست‌کننده انحلال گروه‌های سیاسی است و مقامات قضایی یا شبه‌قضایی وظیفه صدور نظر نهایی را دارند، در ایتالیا قوه مجریه پس از محرز شدن تشکیل مجدد حزب فاشیست از طرف دادگاه‌ها، دستور انحلال حزب متخلف را ارائه می‌کند. به بیان دیگر، در اسپانیا و آلمان حکم انحلال احزاب ضدحکومتی قضایی (دیوان عالی در اسپانیا) یا شبه‌قضایی (دادگاه قانون اساسی در اسپانیا به عنوان مرجع تجدیدنظر و همچنین در آلمان به عنوان مرجع صادرکننده حکم قطعی غیرقابل اعتراض) است، لکن در ایتالیا این یک اقدام اداری به حساب می‌آید.

۴. انحلال احزاب ضدحکومتی در رویه

۴.۱. اسپانیا

در سال ۲۰۰۲ مجلس نمایندگان اسپانیا درخواست انحلال حزب ملی‌گرای منطقه باسک موسوم به «باتازونا»^۱ را مطرح کرد. استدلال نمایندگان مردم به شرح ذیل عنوان شد: الف) گروه تروریستی و استقلال طلب باسک «اتا» و حزب سیاسی «باتازونا» رابطه تنگاتنگی دارند؛ ب) این دو تشکل ارزش‌های ماده ۲ قانون اساسی (وحدت کشور و تقسیم‌ناپذیری آن) را به شدت مخدوش کرده‌اند؛ ج) حزب باتازونا محتوای قانون احزاب سیاسی شماره ۶ سال ۲۰۰۲ و به خصوص ماده ۹ آنکه مسائل ممنوعه و محدودیت آزادی احزاب را ذکر می‌کند (حمایت صریح یا غیرصریح از تروریسم و گروه‌هایی که به طریق خشونت اهداف خود را پیش می‌برند) را نادیده گرفته است. نمایندگان مردم در درخواست سال ۲۰۰۲ به صراحت عنوان کردند که باتازونا از حقوق و آزادی‌های مشروع قانون اساسی سوءاستفاده کرده و بنا به سرپیچی از قانون احزاب سیاسی انحلال آن یک واجب اخلاقی به حساب می‌آید (Nicotra, 2002: 4). طبق فرایند پیش‌بینی شده در قانون احزاب سیاسی شماره ۶ سال ۲۰۰۲، دولت پس از رأی مجلس موظف شد

1. Batasuna

درخواست انحلال را به دیوان عالی کشور تقدیم کند. در مورخ ۲۷ مارس ۲۰۰۳ رأی نهایی این محکمه صادر گردید و انحلال باتازونا محقق شد. دلیل اصلی صدور حکم استناد به ماده ۹ قانون احزاب سیاسی سال ۲۰۰۲ عنوان شد که بر اساس آن تأمین مالی و هرگونه حمایت از نهادهای تروریستی برای توقیف قطعی فعالیت یک حزب سیاسی کفایت می‌کند. با کلامی دیگر، قضات اعتقاد داشتند که باتازونا با اتا رابطه نزدیکی دارد و دلایل منطقی برای رد این ارتباط مشاهده نمی‌شوند. اتا و باتازونا، هرچند با روش‌های متفاوت، ارزش‌های یک نظام دموکراتیک را خدشه‌دار کردند، لذا گروه سیاسی مذکور که شاخه غیرنظامی اتا محسوب می‌شود، مستحق انحلال است (Tribunal Supremo, 2003: 7). همزمان با طی فرایند قضیه باتازونا، دولت محلی باسک به‌عنوان حامی سیاسی گروه‌های آن منطقه درخواستی را نزد دادگاه قانون اساسی اسپانیا مطرح کرد. باسک‌ها اعتقاد داشتند که قانون احزاب سیاسی سال ۲۰۰۲ با برخی از ارزش‌های قانون اساسی مغایر بوده است. از نظر شاکی قانون اساسی فعالیت احزاب را پایه مردم‌سالاری در اسپانیا عنوان کرده (ماده ۶) و ماده ۲۲ (آزادی فعالیت تشکل‌های اجتماعی) هم به طریق آزادی احزاب تکمیل و اجرا می‌شود. تنها محدودیت ماده ۲۲ بحث مقررات جزایی و ممنوعیت‌های انجمن‌ها و به‌خصوص اعضای آنها به‌حساب می‌آید. از منظر باسک‌ها این محدودیت‌های کیفری کفایت می‌کنند و نیازی به قانونگذاری جدید در این زمینه وجود ندارد. به بیان دیگر، بین موضوعات ممنوعه ماده ۹ قانون احزاب سیاسی سال ۲۰۰۲ و قوانین کیفری مربوطه یک تداخل صلاحیت ایجاد شده است و هر دو قواعد با احزاب ضدحکومتی ادعای برخورد دارند. این تکرار و تداخل با اصل عدم مجازات مجدد^۱ که یک ضابطه حقوق بشری تثبیت شده است، مغایرت دارد، زیرا احزاب متخلف قابلیت محکوم شدن مضاعف به دلیل اینکه دو قانون یک عمل مجرمانه واحد را پوشش جزایی می‌دهند را دارا هستند (Buratti, 2003: 876). دادگاه قانون اساسی به طریق رأی شماره ۴۸ سال ۲۰۰۳ ادعای دولت محلی باسک را رد کرده و استدلال خود را به شرح ذیل اعلام کرد: قانون احزاب سیاسی سال ۲۰۰۲ مقررات جزایی ترسیم نکرده است و ماهیت مجازات‌های بیان شده اداری هستند (انحلال موقت یا دائمی حزب). از این رو این مسئله ارتباطی به اصل عدم مجازات مجدد ندارد، زیرا چنین قاعده‌ای فقط به قلمرو حقوق کیفری مرتبط است. علاوه بر این، ماده ۲۲ به‌صورت عام آزادی گروه‌های اجتماعی را پوشش می‌دهد و بحث نهادهای سیاسی که در ماده ۶ قانون احزاب سال ۲۰۰۲ توضیح داده شده است موضوعی مجزا است. مخاطب این قانون فقط سازمان‌های ویژه سیاسی هستند، در صورتی که مخاطب ماده ۲۲ قانون اساسی انجمن‌ها به‌صورت عام هستند. لذا قانون تحت مطالعه ارتباطی به ماده ۲۲ ندارد، ضمن اینکه با

1. Ne bis in idem

ماده ۶ قانون اساسی تطبیق کامل دارد، زیرا در هر دو بر پیروی از قواعد دموکراسی تأکید شده است (بند ۱ ماده ۹ قانون احزاب سیاسی سال ۲۰۰۲). بنابراین، قانون تحت بررسی با قانون اساسی مغایرت ندارد و قابل اجراست (Tribunal Constitucional, 2003: 7-8).

۲.۴. آلمان

در سال ۱۹۵۲ دولت مرکزی آلمان غربی درخواست انحلال حزب سوسیالیست رایش^۱ را تقدیم دادگاه فدرال قانون اساسی کرد. پس از بررسی‌های لازم نهاد مزبور حکم انحلال گروه بیان‌شده را به دلیل مغایرت با ارزش‌های حکومت لیبرال-دموکرات (با استناد به بند ۲ ماده ۲۱ قانون بنیادین) صادر کرد. از منظر دادرسان ماده ۲۱ باید به گونه‌ای تفسیر شود که احزاب ترویج‌کننده مسائلی چون استبداد و دیکتاتوری شامل مصادیق عنوان‌شده در قانون قرار گیرند و به مثابه احزاب ضدحکومتی تلقی شوند (Bundesverfassungsgericht, 1952: 9). علاوه بر این، اگر حزبی ارزش‌هایی چون نظر اکثریت مردم، آزادی و برابری همه ملت فراتر از مسائل نژادی و غیره را نادیده گیرد، مستحق انحلال است. یک اصل مهم دیگری که احزاب باید رعایت کنند، موضوع تکثرگرایی است. اعتقاد به اینکه همه جریان‌های سیاسی (و نه فقط خود آن حزب) می‌توانند آزادانه ارزش‌های خویش را معرفی کنند یکی از خصوصیات رژیم مردم‌سالار و آزاد آلمان (موضوع ماده ۲۱) به حساب می‌آید. از نظر دادگاه فدرال، حزب سوسیالیست رایش بنا به نزدیکی به تفکرات حزب منحل نازی و با توجه به سابقه بسیار منفی آن جریان تاریخی (نژادپرستی، خشونت و استبداد)، برای آینده دموکراسی خطرناک محسوب می‌شود، از این رو انحلال آن غیرقابل بحث است. در پاسخ به این اظهارات مقامات تشکل سیاسی اعلام کردند که اسناد و اساسنامه حزب به ارزش‌های قانون بنیادین و دموکراسی احترام گذاشته‌اند و هیچ دلیل واضحی برای انحلال آن وجود ندارد و تصمیم قضات و دولت مرکزی کاملاً سیاسی است. با توجه به این استدلال دادگاه قانون اساسی مقرر می‌دارد که اسناد و اساسنامه حزب سوسیالیست رایش ملاک تصمیم نهایی قرار نمی‌گیرند، زیرا امکان مخفی شدن عقیده‌های واقعی مجموعه زیر الفاظ زیرکانه متون رسمی وجود دارد. در واقع ملاک اصلی حکم انحلال رفتار اعضا و طرفداران حزب است و اعمال آنها هستند که اهداف حقیقی جریان سیاسی را مشخص می‌کنند (Bundesverfassungsgericht, 1952: 10-11). این رأی بنا به نزدیکی تفکرات حزب سوسیالیست رایش با حزب نازی خیلی مورد انتقاد قرار نگرفت، هرچند می‌توان در آن یک ایراد مهم کشف کرد. به نظر می‌رسد یکی از ملاک‌های مهم برای انحلال حزب نزدیکی آن به روش‌های هیتلر تفسیر شده

است، یعنی بیش از اینکه به وضعیت حزب سوسیالیست توجه شده باشد، دادرسان خطر بالقوه این جریان برای آینده مردم‌سالاری در آلمان را در نظر گرفته‌اند. به بیان دیگر، همان‌طور که هیتلر از چارچوب دموکراسی برای رسیدن به قدرت و تأسیس نظام استبدادی سوءاستفاده کرد، این حزب هم امکان دارد در آینده از آزادی‌های مشروع قانون اساسی بهره‌گیرد و با نابودی دموکراسی، رژیم‌می اقتدارگرا برپا کند. در صورتی که در نظامی دموکراتیک و موافق با مسائلی چون اصل برائت، انتظار می‌رود شهروندان برای اعمال فعلی خود محاکمه شوند، نه برای اتفاقات آتی که معلوم هم نیست محقق شوند (Battisti, 2007: 106). دومین حکم انحلال یک حزب ضدحکومتی در سال ۱۹۵۶ محقق شد. این قضیه که مربوط به حزب کمونیست آلمان^۱ می‌شد، از لحاظ استدلال حقوقی از رأی قبلی منطقی قوی‌تری دارد. زیرا در این موضوع قضات اساسی ملاک تصمیم خود را احتمالات و مسائل مربوط به خطرهای آتی را مدنظر قرار ندادند و فقط بر تفکرات و اعمال اعضای حزب متمرکز شدند. به‌خصوص درباره دیدگاه‌های نظری حزب مسائل مهمی عنوان شده است. قضات اعتقاد دارند که از یک طرف مارکسیسم به دلیل توجه بیش از اندازه نسبت به مادی‌گرایی و روند علمی تحولات تاریخی و اجتماعی، آزادی انسان را نادیده می‌گیرد. از طرف دیگر حریت پایه و اساس نظام دموکراتیک آلمان است؛ از این رو باورهای این جریان با ارزش‌های والای حاکمیت تطبیق ندارند. هرچند علمای حقوق آلمان این رأی را برتر از رأی مربوط به حزب سوسیالیست می‌دانند، اما از این قضیه هم می‌شود ایرادهایی استخراج کرد. مهم‌تر از همه اینکه اینجا برخلاف رأی قبلی تفتیش نسبت به اعمال اعضای حزب به حداقل ممکن رسیده است و قضات فقط ایدئولوژی گروه سیاسی و اعتقادات آن را در نظر می‌گیرند (Battisti, 2007: 108).

۳.۴. ایتالیا

از سال ۱۹۵۲ تا به امروز سه حزب در ایتالیا با استناد به قانون «مقررات اجرایی تبصره ۱۲ سند الحاقی قانون اساسی» منحل شده‌اند. اولین مورد در سال ۱۹۷۳ صورت گرفت؛ حزب «نظام جدید»^۲، پس از محاکمه برخی از اعضا و رهبران نزد دادگاه‌های عمومی به دلیل ارتکاب جرائمی چون تروریسم و کوشش برای سرنگونی نظام دموکراتیک موضوع ماده ۲۷۰ قانون کیفری و محرز شدن تلاش برای تشکیل مجدد حزب منحل‌ه فاشیست، توسط دستور وزیر کشور وقت انحلال پیدا کرد. بحث واضح شدن عقاید و اهداف فاشیستی این گروه زمانی مسجل شد که مقامات انتظامی سندی را کشف کردند که در آن قانون اساسی

1. KPD

2. Ordine nuovo

حکومت جدید ایتالیا پس از سرنگونی دموکراسی ترسیم شده بود. در واقع گروه نظام جدید قانون اساسی را در نظر داشت که قرار بود پس از سقوط رژیم حاکم اجرا شود؛ این پیش‌نویس کاملاً با عقاید و اهداف فاشیسم (مانند نفی حقوق بشر و برابری شهروندان و عدم اعتقاد به تکثرگرایی سیاسی) قابل تطبیق بود و دلیل قوی و محکمه‌پسند برای انحلال گروه متخلف عنوان شد (Panizza & Stradella, 2013: 383).

در سال ۱۹۷۶ دومین حزب متهم به حمایت از ارزش‌های فاشیستی منحل شد. این گروه موسوم به «پیش‌تاز ملی»^۱، در سال ۱۹۶۰ تأسیس شد و نقش مهمی در شورش‌های دانشجویی ۱۹۶۸ شهر رم داشت. در دهه ۷۰ میلادی اقدامات برهم‌زننده نظم عمومی این گروه ادامه پیدا کردند (مانند تخریب اداره‌های پلیس، دفاتر احزاب چپ و تشکل‌های کارگری) تا زمانی که در سال ۱۹۷۶ برخی از اعضای حزب به دلیل مشارکت در اغتشاشات محاکمه شدند. در حین دادرسی قضات اشعار داشتند که حزب پیش‌تاز ملی قصد دارد حزب منحلۀ فاشیست را مجدداً تأسیس کند و عقاید و اهداف این مجموعه با مسائلی که حکومت فاشیست در گذشته اجرا می‌کرد، تفاوت چندانی ندارد. پس از احراز این موضوع، هیأت دولت وارد عمل شد و براساس ماده ۳ «مقررات اجرایی تبصره ۱۲ سند الحاقی قانون اساسی» سال ۱۹۵۲ درباره احزاب ضدحکومتی، وزیر کشور حکم انحلال مجموعه متخلف را صادر کرد (Caprara & Semprini, 2007: 20). سومین و آخرین حزبی که در ایتالیا به‌عنوان حزب ضدحکومتی منحل شد گروه «جبهه ملی»^۲ است. این نهضت در سال ۱۹۹۰ تأسیس شد و عقاید افراطی ملی‌گرا جزو ارزش‌های اصلی آن به حساب می‌آمد. بنا به شعارهای نژادپرست و تندروی‌های اعتقادی دیگر، در سال ۱۹۹۳ یک پرونده قضایی علیه مقامات حزب تشکیل شد؛ طبق درخواست قضات مدیران این گروه مرتکب جرائمی چون تشویق به خصومت نژادی شده بودند و بنابراین باید مجازات می‌شدند. در مراحل مختلف دادرسی، پس از صدور آرای بدوی و تجدیدنظر، بالاخره در اواخر دهه ۹۰ دیوان عالی حکم محکومیت رهبران حزب را صادر کرد. در حین دادرسی تلاش برای تشکیل مجدد حزب فاشیست هم محرز شده بود، از این رو طبق رویه سنوات قبل، وزیر کشور دستور انحلال حزب ضدحکومتی جبهه ملی را در سال ۲۰۰۰ ابلاغ کرد (Maestri, 2019: 46). علی‌رغم صراحت قانون و واضح بودن رویه، برخی‌ها در ایتالیا با این روند مخالفت می‌کنند. در دکتترین علم حقوق و سیاست این کشور، اقلیتی وجود دارد که معتقدند فقط گروه‌های فاشیستی برهم‌زننده نظام حاکم نیستند و امکان دارد مثلاً بین احزاب چپ افراطی هم جریان‌های ضدحکومتی حضور داشته باشند؛ از این رو این مسئله که حاکمیت فقط بر فاشیسم متمرکز شده است، خود نوعی برخورد سیاسی تلقی می‌شود که با قواعد حقوقی

1. Avanguardia nazionale
2. Fronte nazionale

هماهنگی ندارد. در پاسخ به این ادعا بیشتر حقوقدانان اعلام می‌کنند که تا زمان استقرار بند ۱۲ سند الحاقی قانون اساسی محاکم و دولت موظف به اجرای این قواعد هستند، مگر اینکه روزی مقررات تغییر کنند و فقط فاشیست‌ها مورد تعقیب قرار نگیرند (Maestri, 2019: 90).

۴.۴. تحلیل تطبیقی

در رویه اسپانیا بر رابطه بین احزاب و گروه‌های تروریستی تأکید می‌شود و حتی ارتباط غیرصریح بین اینها دلیلی برای انحلال جریان‌های ضدحکومتی تلقی می‌گردد. در آلمان رویه دادگاه فدرال قانون اساسی عقاید احزاب را ملاک رأی انحلال می‌داند. از طرف دیگر بنا به قدمت مقررات آلمان (۱۹۴۹ و ۱۹۵۱) آرای مربوط به انحلال احزاب ضدحکومتی به اواسط سده بیستم میلادی برمی‌گردند؛ در صورتی که بدیع بودن قوانین اسپانیا (۱۹۷۸ و ۲۰۰۲)، سبب شده است تا در ادوار اخیر به روند انحلال احزاب متخلف رجوع شود. در ایتالیا هم احکام احزاب منحل در دوره‌های مختلف صادر شده‌اند (دو حکم به دهه ۷۰ میلادی مربوط می‌شوند و یک حکم هم در سال ۲۰۰۰ صادر شده است). رویه انحلال احزاب ضدحکومتی در ایتالیا، مانند چارچوب قانون اساسی و قانون عادی، ثابت می‌کند که تمرکز نظام حقوقی بر هر گروه ضدحکومتی معطوف نمی‌شود، بلکه توجه خاصی به فعالیت احزاب اصطلاحاً نئوفاشیست وجود دارد. این یک نکته افتراق مهم بین ایتالیا، اسپانیا و آلمان است؛ در کشور اول معمولاً عقاید احزاب مورد بررسی مقامات صالح قرار نمی‌گیرند، مگر اینکه آن حزب به فاشیسم گرایش داشته باشد. به بیان دیگر، نظام دموکراتیک فاشیسم را به‌عنوان دشمن اصلی داخلی خود شناسایی می‌کند. در اسپانیا حساسیت خاصی نسبت به احزاب تجزیه‌طلب وجود دارد و رابطه حزب با گروه‌های مسلح ملاک انحلال در رویه است. از این‌رو نظام مادرید استقلال‌طلبی را خطر نخست برای ادامه حیات خود می‌داند. در آلمان هم فراتر از اینکه حزب ضدحکومتی از جریان راست (نئوفاشیست) یا چپ (مارکسیست) باشد، تضاد اعتقادی با نظام دموکراتیک زمینه اعمال حکم انحلال است (حتی بدون نیاز به اعمال خشونت).

۵. نتیجه‌گیری

کشورهای اروپایی بررسی شده بدون استثنا آزادی تحزب را در اسناد حقوقی خود شناسایی کرده‌اند؛ با وجود این، هرچند با شدتی متفاوت، قواعدی برای اعمال محدودیت نسبت به حق بشری مذکور اجرا می‌کنند. در این زمینه نظام‌های اسپانیا، آلمان و ایتالیا قوانین مربوط به احزاب ضدحکومتی در جهت محافظت از مردم‌سالاری را در سنوات مختلف تصویب کرده‌اند. در مقررات بیان‌شده، مصادیقی چون مغایرت با

ارزش‌های قانون اساسی، مخالفت با دموکراسی، خطر برای اتحاد کشور، تلاش برای تشکیل احزاب استبدادی و نژادپرست و رابطه با گروه‌های مسلح می‌توانند دلایلی برای انحلال جریان‌های متخلف در نظر گرفته شوند. علاوه بر این، نهادهایی چون محاکم عمومی، دادگاه‌های عالی، دادگاه‌های قانون اساسی، نهادهای سیاسی مانند هیأت دولت، قوه مقننه و دولت‌های محلی می‌توانند نقش مهمی در روند بررسی احزاب ضدحکومتی و انحلال آنها ایفا کنند. جمع مطالعه قوانین اساسی، قوانین عادی و رویه‌های عملی سه کشور مذکور نکات افتراق و اشتراک آنها را واضح می‌سازد. تفاوت‌ها ظاهراً به مسائلی چون شدت پیگرد گروه‌های معاند، تعیین شکل و محتوای نظری احزاب غیرقانونی و روند دادرسی منتهی به توقیف نهادهای مربوط می‌شوند. اما ریشه نکات افتراق به بحث تحولات سیاسی، اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و تاریخی هر کشور ارتباط پیدا می‌کند. این مسئله به‌خصوص در زمینه تعیین و تشخیص احزاب ضدحکومتی توسط هر نظام، صحت کامل دارد. بر اساس اولویت‌های ارزشی و سیاسی هر رژیم، احزاب ضدحکومتی می‌توانند اشکال و ایدئولوژی متفاوت داشته باشند. در ایتالیا پس از سقوط فاشیسم حکومتی دموکراتیک تشکیل شد که در آن جریان چپ و ضدفاشیستی جایگاه مقتدری داشت؛ در این کشور در تمام دوران پس از جنگ جهانی دوم تا فروپاشی بلوک شرق مهم‌ترین حزب مارکسیست غرب اروپا فعالیت می‌کرد، از این رو طبیعی است که این جریان در زمان نگارش قانون اساسی تمایلی به بازگشت دشمن نخست خود (احزاب راست افراطی) به صحنه سیاسی را نداشت. اما در اسپانیا از زمان فاشیسم تا حتی بعد از استقرار مردم‌سالاری، حکومت مرکزی با پدیده تجزیه‌طلبی روبه‌رو شده بود و مشکل اصلی ثبات و اتحاد کشور، فعالیت احزاب باسک و گروه‌های تروریستی مرتبط محسوب می‌شد. به همین دلیل قوانینی تصویب شدند که احزاب ضدحکومتی را در قالب احزاب استقلال‌طلب شناسایی کنند. آلمان هم با مشکلی ویژه مواجه شده بود؛ پس از پایان جنگ و سقوط رژیم هیتلر، نیمی از کشور تحت حکومت نظام سوسیالیستی قرار گرفت، برای همین حاکمیت غرب مجبور شد قواعدی تنظیم کند که هر نوع عقیده ضددموکرات (چه راستی، چه چپی) مورد تفتیش و پیگرد قرار گیرد. برخلاف اسپانیا و ایتالیا که فقط یک دشمن برای مردم‌سالاری احساس می‌کردند (به ترتیب احزاب تجزیه‌طلب و احزاب نئوفاشیست)، آلمانی‌ها با دو دشمن روبه‌رو شده بودند: نئوفاشیست‌ها و مارکسیست‌ها و به همین دلیل نظام مردم‌سالار نیاز به قوانین سختگیرانه‌تری داشت. درباره نکات اشتراک این نظام‌ها هم، غیر از ذکر مصادیق محدودکننده برای فعالیت احزاب و پیش‌بینی روند انحلال آنها، می‌توان ادعا کرد که علی‌رغم همه این تمهیدات قواعد مربوط به احزاب ضدحکومتی به‌صورت خیلی محدود اعمال شده‌اند: در ایتالیا از سال ۱۹۵۲ تا به امروز فقط سه حزب نئوفاشیست منحل شدند، در اسپانیا از سال ۱۹۷۸ فقط یک حزب باسک توقیف شد و در آلمان علی‌رغم ضوابط خاص و بسیار محدودکننده، فقط دو

حزب آن هم در دهه ۵۰ میلادی انحلال پیدا کردند. استفاده محدود از ابزار انحلال احزاب ضدحکومتی نشان‌دهنده خطر افراط در بهره‌گیری از این روش در نظام دموکراتیک است. درست است که منطق وجود مقررات و روش‌هایی برای انحلال احزاب ضدحکومتی نوعی تضمین آزادی تحزب محسوب می‌شود، زیرا گروه‌های دشمن مردم‌سالاری تکثرگرایی سیاسی را قبول ندارند؛ لکن اگر رژیم‌های مدعی لیبرالیسم احزاب زیادی را منحل کنند، تفاوت آنها با نظام‌های استبدادی از بین خواهد رفت. عدم اعتقاد به دموکراسی و ارزش‌های حقوق اساسی از طرف احزاب ضدحکومتی اروپایی، دموکراسی‌های غربی را مجبور می‌کند تا تدبیری برای حفظ حاکمیت و حقوق ملت در نظر گیرند. هرچند اعلام ضوابط برای پاسداری بسیار قوی از نظام موجود، خطر سوءاستفاده حاکمیت از ابزار سرکوبگر انحلال احزاب ضدحکومتی را کاملاً از ذهن‌ها دور نخواهد کرد. به همین دلیل است که حکومت‌های مردم‌سالار علی‌رغم ذکر مصادیق ممنوعه برای جریان‌های سیاسی غیردموکراتیک، در راستای ترسیم رابطه منطقی بین آزادی تحزب و برخورد با گروه‌های معاند، نمی‌توانند انحلال مخالفان خود را با شدت بالایی پیگیری کنند و موظفانند به صورت موردی و محدود این مقررات را وضع و به اجرا درآورند.

منابع

۱. فارسی

الف) کتاب‌ها

۱. عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۹۱)، *حقوق اساسی تطبیقی. حقوق اساسی کشورهای غربی و کشورهای اسلامی*، تهران: میزان.
۲. قاضی شریعت‌پناهی، ابوالفضل (۱۳۹۵)، *بایسته‌های حقوق اساسی*، تهران: میزان.

ب) مقالات

۳. عبادی بشیر، مقصود (۱۳۹۸)، «تدابیر حقوقی تضمین سلامت مالی احزاب سیاسی»، *مطالعات حقوق عمومی*، دوره ۴۹، ش ۴، ص ۱۲۲۸-۱۲۱۱.
۴. عباسی، بیژن، عبادی بشیر، مقصود (۱۳۹۶)، «مبانی حقوقی یارانه‌های حزبی»، *مطالعات حقوق عمومی*، دوره ۴۷، ش ۱، ص ۵۰-۲۷.
۵. مظهری، محمد، قاسمی، آرین، جنگجوی، فرزاد (۱۳۹۷)، «محدودیت‌های آزادی احزاب: همسنجی قانون اساسی ایران و فرانسه»، *فصلنامه حقوق پزشکی*، دوره ۱۲، ش ۴۶، ص ۶۷-۳۵.

۲. انگلیسی

A) Books

1. Bumke, Christian & Voskuhle, Andreas (2015), *German Constitutional Law: Introduction, Cases, and Principles*, Oxford, Oxford Univ. Press.
2. Issacharoff, Samuel (2015), *Fragile Democracies. Contested Power in the Era of Constitutional Courts*, Cambridge, Cambridge Univ. Press.
3. Sajo, Andras & Uitz, Renata (2017), *The Constitution of Freedom: An Introduction to Legal Constitutionalism*, Oxford, Oxford University Press.

B) Articles

4. Keren, Michael (2000). "Political Perfectionism and the Anti-System Party", *Party Politics*, Vol. 6, No. 1, pp.107-116.
5. Zulianello, Mattia (2019). "What is an Anti-System Party? Some Clarifications", *Contemporary Italian Politics*, Vol. 11, No. 2, pp.192-194.

C) Judgments

6. Bundesverfassungsgericht, 23-10-1952, n. 59.

۳. اسپانیایی

A) Libros

1. Iglesias Báñez, Mercedes (2011), *Estructura orgánica y derechos fundamentales en la Constitución española de 1978*, Salamanca, Univ. De Salamanca.
2. Montilla Martos, Jose Antonio (2004), *La prohibición de partidos políticos*, Almeria, Univ. De Almeria.
3. Perez-Moneo, Miguel (2007), *La disolución de partidos políticos por actividades antidemocráticas*, Valladolid, Lex Nova.

B) Artículos

4. Fernandez Segado, Francisco (2004), "Algunas reflexiones sobre la Ley Orgánica 6/2002, de Partidos Políticos, al hilo de su interpretación por el Tribunal Constitucional", *Revista Foro*, N. 0, 179-225.

C) Sentencias

5. Tribunal Constitucional, 12-3-2003, n. 48.
6. Tribunal Supremo, 27-3-2003, n. 6-2002 y 7-2002.

D) Trabajo Fin de Grado

7. Gomá Garcés, Lucia (2018). "Ilegalización y disolución judicial de partidos políticos y su aplicabilidad al secesionismo catalán", Universidad Carlos III de Madrid, Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas.

۴. ایتالیایی

A) Libri

1. Caprara, Mario & Semprini, Gianluca (2007). *Destra estrema e criminale*, Roma, New Compton.
2. Di Gregorio, Angela (2012). *Epurazioni e protezione della democrazia*, Milano, Angeli.
3. Martines, Temistocle, & Ventura, Luigi (2009). *Diritto pubblico*, Milano, Giuffrè.
4. Panizza, Saule & Stradella, Elettra (2013), *Diritto pubblico*, Rimini, Maggioli.
5. Roberti, Gianni (1988), *L'opposizione di destra in Italia*, Napoli, Gallina.

B) Articoli

6. Bonfiglio, Salvatore (2005), "La disciplina giuridica dei partiti e la qualità della democrazia", *Nomos*, N. 3, 16-35.
7. Buratti, Andrea (2003), "La condotta antidemocratica dei partiti politici come illecito costituzionale", *Diritto pubblico comparato ed europeo*, N. 2, 875-879.
8. Fede, Fabio & Testa Bappenheim, Stefano (2014), "Lo scioglimento dei Partiti antisistema in un'ottica comparata", *Studi urbinati*, V. 65, N. 4, 487-530.
9. Gianfrancesco, Eduardo (2017), "I partiti politici e l'articolo 49 della Costituzione", *Quaderni costituzionali*, N. 1, 1-23.
10. Maestri, Gabriele (2019), "Paura dei partiti antisistema e scelte sulla "protezione" della democrazia, tra Italia e Germania", *Democrazia e sicurezza*, N. 2, 1-109.
11. Nicotra, Ida (2002), "La nuova legge organica sui partiti politici in Spagna al primo banco di prova: il procedimento di "illegalizzazione" del Batasuna", *Quaderni costituzionali*, N. 1, 1-5.
12. Vigevani, Giulio Enea (2019). "Origine e attualità del dibattito sulla XII disposizione finale della Costituzione: i limiti della tutela della democrazia", *Diritto dei media*, N. 1, 1-17.

C) Tesi

13. Battisti, Edoardo (2007), "Difesa della democrazia e diritto di associazione politica. Un banco di prova per la democrazia pluralista", Università degli Studi di Bologna, Dottorato di ricerca in diritto costituzionale.