

# نگرشی بر آزادی احزاب سیاسی و محدودیت‌های موجه بر آن از منظر قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با نگاهی بر اسناد بین‌المللی حقوق بشر و قوانین اساسی برخی کشورها

دکتر محمد مظهري \* - مرتضی قاسم‌آبادی \*

چکیده:

آزادی تشکیل و فعالیت احزاب سیاسی در اسناد بین‌المللی حقوق بشر و اکثر قوانین اساسی کشورهای جهان یک حق پذیرفته‌شده و تضمین‌شده برای همه شهروندان به‌شمار می‌آید. قانون اساسی ایران نیز این حق را برای همه شهروندان به رسمیت شناخته اما با ملاک قرار دادن اصول ۹ و ۲۶، تکالیفی را بر این نهادها بار می‌نهد. لذا با توجه به این اصول می‌توان گفت استقلال، آزادی، وحدت ملی، موازین اسلامی و اساس جمهوری اسلامی به‌عنوان محدودیت نسبت به تشکیل و فعالیت احزاب سیاسی، از نظر قانون اساسی موجه شناخته شده‌اند و می‌توان آنها را با نگاهی بر اسناد بین‌المللی و مسائلی چون نظم عمومی، حقوق، آزادی‌های دیگران و ... که در این اسناد به‌عنوان محدودیت به رسمیت شناخته شده‌اند، قابل توجیه دانست.

کلیدواژه‌ها:

حزب سیاسی، آزادی‌های گروهی، آزادی احزاب سیاسی، اسناد بین‌المللی، قانون اساسی ایران.

## مقدمه

در نظام‌های سیاسی معاصر، هیئت‌های واسطه در اشکال گوناگونی ظاهر می‌شوند که از میان آنها احزاب سیاسی، مؤثرترین و مهم‌ترین نقش را دارا می‌باشند. تعاریف گوناگونی از این نهادها وجود دارد که هر کدام بر جنبه‌ای از این نهادها و یا کارکردشان اشاره می‌کنند. به‌عنوان مثال، برخی چون «دانیل گاکسی»<sup>۱</sup> حزب سیاسی را چنین تعریف می‌کند: «حزب عبارت است از گروهی سازمان‌یافته و حرفه‌ای که اعضایش برای دستیابی به قدرت و نمایندگی‌های سیاسی در نبرد می‌باشند.» «ادموند برک»<sup>۲</sup> نیز معتقد است: «حزب سیاسی هیئتی از مردم است که به‌خاطر پیشبرد منافع ملی و با کوشش مشترک بر اساس برخی اصول سیاسی مورد توافق، متحد شده‌اند»<sup>۳</sup> و به اعتقاد «جیوانی سارتوری»<sup>۴</sup>: «حزب عبارت است از هر گروه سیاسی دارای یک عنوان رسمی که در انتخابات شرکت کرده و این امکان و توانایی را دارد که از طریق انتخابات (آزاد یا غیر آن)، نامزدهای موردنظر خود را در رأس پست‌ها و مناصب عمومی جامعه قرار دهد»<sup>۵</sup> بنابراین می‌توان گفت گروه‌گرایی و تحزب از پایه‌های دموکراسی و از وجوه زندگی سیاسی مدرن در جهان کنونی به‌شمار می‌روند. در واقع احزاب نماد حضور مردم در عرصه تصمیم‌گیری‌های سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی هستند و در جریان نوسازی همه جوامع معاصر، چنان نیروی مهمی را تشکیل می‌دهند که الگوی ویژه نوسازی هر کشور را کاملاً احزاب آن تعیین می‌کنند.<sup>۶</sup> از این‌رو آزادی تشکّل از جمله حقوق انسانی است که در نظام بین‌المللی و همچنین قوانین داخلی کشورها مورد حمایت و تضمین قرار گرفته است. البته باید ذکر نمود که اگرچه برخی از صاحب‌نظران، دموکراسی را نظامی می‌دانند که در آن احزاب با یکدیگر رقابت می‌کنند، این بدان معنا نیست که احزاب سیاسی تنها در نظام‌های دموکراتیک فعال هستند، احزاب شرط لازم دموکراسی هستند اما شرط کافی نیستند.<sup>۷</sup> در این راستا، اسناد بین‌المللی حقوق بشر و قوانین اساسی بسیاری از کشورهای جهان، این آزادی و حق افراد برای تشکیل آزادانه و فعالیت در بطن احزاب سیاسی را مورد تأکید قرار داده‌اند. قانون اساسی ایران نیز با ملاک قرار دادن اصل ۹ و

1. Daniel Gaxie  
2. Edmund Burke

۳. عبدالرحمن عالم، *بنیادهای علم سیاست* (تهران: نشر نی، ۱۳۸۶)، ۳۴۳.

4. Giovanni Sartori  
5. Giovanni Sartori, *European Political Parties: The Case of Polarized Pluralism* (Princeton: Princeton University Press, 1976), 63.  
6. David Apter, *Politics of Modernization* (USA: University of Chicago Press, 1965), 175.  
7. Schneider Schat, *Party Government* (New York: Holt Rinehart and Winston, 1942), 1-2.

اصل ۲۶، تشکیل و فعالیت آزادانه احزاب سیاسی را تحت شرایطی خاص به رسمیت شناخته است. لذا هدف از نوشتار حاضر این است که آزادی تشکیل و فعالیت احزاب و تشکلهای سیاسی از منظر اسناد بین‌المللی، قوانین اساسی برخی کشورها و شاخصه‌هایی که از منظر آنها می‌توان تشکیل و فعالیت احزاب را محدود ساخت، مورد بررسی قرار داده، سپس جایگاه احزاب سیاسی در قانون اساسی ایران و شاخصه‌هایی که برای محدودیت تشکیل و فعالیت این نهادها مقرر شده، مورد ارزیابی قرار گیرند. لذا نوشتار حاضر به دنبال پاسخگویی به این سؤالات است که اسناد بین‌المللی و قوانین اساسی کشورهای جهان چه رویکردی نسبت به تشکیل و فعالیت آزادانه احزاب سیاسی دارند و چه محدودیت‌هایی در این زمینه از نظر آنان موجه می‌باشد؟ قانون اساسی ایران با چه ملاک‌هایی آزادی تشکیل و فعالیت احزاب سیاسی را به رسمیت شناخته و چه شاخصه‌هایی را به عنوان محدودیت برای آن در نظر گرفته است؟

## ۱- مفهوم آزادی احزاب سیاسی

چندگانه‌گرایی سیاسی ایجاب می‌کند که هر شهروند بتواند از میان امکانات گوناگون و راه‌حل‌های متنوع بنابر سبک و سیاق خود گزینش کند؛ به عضویت هریک از گروه‌بندی‌هایی که می‌خواهد درآید؛ و یا به نامزدها و راه‌حل‌های ارائه‌شده توسط یکی از آنها رأی دهد. بر این اساس، احزاب سازمان‌هایی هستند که بر مبنای شکل دادن به گرایش‌های ایدئولوژیک و اندیشه‌های موجود در جامعه بنیان یافته‌اند.<sup>۸</sup> از این رو فعالیت آزادانه این نهادها در سایه قانون و با احترام به اصول دموکراتیک، به عنوان عنصر لازمی در جهت شکل‌دهی به این گرایش‌ها و اندیشه‌ها، به‌شمار می‌آیند. از طرف دیگر می‌توان ادعا نمود که احزاب و تشکلهای سیاسی نوعی آزادی دوسویه برای افراد به‌شمار می‌آیند، چراکه از یک طرف آزادی احزاب سیاسی، از زمره آزادی‌های گروهی به‌شمار رفته و از طرف دیگر نوعی ابزار آزادی بیان به حساب می‌آید؛ زیرا آزادی بیان با ابزارهای بیان شناخته می‌گردد و بدون وجود ابزارهای بیان مانند احزاب، مطبوعات، رسانه‌های دیداری، شنیداری و ... فاقد محتواست. به عبارت دیگر اگر در کشوری بگویند که آزادی بیان وجود دارد ولی ابزارهای کارآمد بیان آزاد را در اختیار شهروندان قرار ندهند، دقیقاً به این معناست که اصل آزادی بیان را به رسمیت نمی‌شناسند.<sup>۹</sup> بنابراین آزادی احزاب سیاسی و حق تشکلهای نیز در کنار مطبوعات، کتاب و رسانه‌های دیداری و شنیداری، از

۸. کمال‌الدین هریسی‌نژاد، *حقوق اساسی تطبیقی* (تبریز: انتشارات آیدین، ۱۳۸۹)، ۲۳۴.

۹. علی‌اکبر گرجی، *مبانی حقوق عمومی* (تهران: انتشارات جنگل، ۱۳۸۸)، ۱۰۳-۱۰۲.

ابزارهای بیان در عرصه سیاسی - اجتماعی به‌شمار می‌آیند و افراد می‌توانند از این طریق اعتقادات و باورهای خود را نسبت به مسائل سیاسی - اجتماعی به‌منصه‌ظهور برسانند و یا در عرصه انتخابات شرکت کنند. حال با پیش‌بینی و تضمین این آزادی برای شهروندان، سؤالی که پیش می‌آید این است که مفهوم آزادی برای احزاب سیاسی شامل چه مقوله‌هایی است؟ روشن است چون حزب سیاسی با مفهوم آزادی‌های گروهی عجین شده است، از این‌رو آزادی احزاب سیاسی را باید در دو مقوله آزادی تشکیل و تأسیس حزب سیاسی از یک‌طرف و آزادی پس از تشکیل برای فعالیت در عرصه سیاسی، انتخاباتی و ... مورد بررسی قرار داد.

### ۱-۱- در مرحله تشکیل احزاب سیاسی

کلیه شهروندان حق دارند در گروه‌بندی‌های مختلف سیاسی، اجتماعی و ... شرکت کنند. جلوگیری از این حق، مابینت‌آشکاری با آزادی دارد. در این راستا، دو نوع گروه‌بندی را باید از هم متمایز نمود: یکی گروه‌بندی‌های موقتی مانند تجمعات، تظاهرات و ... دیگری گروه‌بندی‌های دائمی مانند احزاب و سندیکاها.<sup>۱۰</sup> بنابراین آزادی سازمان‌پیوندی و به‌تبع آن احزاب سیاسی که جزئی از سازمان‌ها و نهادهای سیاسی به‌شمار می‌آیند، تشکیل آن یک حق مسلم برای همه افراد جامعه به‌شمار می‌آید تا با تأسیس حزب سیاسی به اهداف قانونی و مشروعی که به‌خاطر آن تشکیل یافته‌اند، دست یابند. البته این امر مستلزم تنظیم مقررات دقیق و سنجیده‌ای از سوی مقامات دولتی است. قسمت ابتدایی اصل ۲۶ قانون اساسی ایران نیز به‌صورت ضمنی بر حق آزادانه تشکیل احزاب سیاسی صحه گذاشته و آن را برای همه به‌عنوان یک حق طبیعی قلمداد نموده است. آزادی مذکور در اصل یادشده مسلماً شامل تشکیل و تأسیس حزب سیاسی و به‌رسمیت شناختن موجودیت آن نیز می‌گردد زیرا به‌طور منطقی باید حزب سیاسی در کشور تشکیل و موجودیت آن به‌لحاظ داشتن شخصیت حقوقی تضمین گردد تا بتواند به‌فعالیت در این عرصه بپردازد درغیراین‌صورت آزادی یادشده خالی از معنا و مفهوم خواهد بود. در مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی درمورد پیش‌نویس اولیه قانون اساسی، در ابتدای اصل ۲۶ کلمه «تشکیل» احزاب، جمعیت‌ها و ... قید شده بود

۱۰. ابوالفضل قاضی، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی (تهران: نشر میزان، ۱۳۸۳)، ۵۶۸.

که از اصل مذکور حذف شد و آزادی یادشده را هم شامل تشکیل و هم سایر جهات معرفی نمودند.<sup>۱۱</sup>

### ۱-۲- در مرحله فعالیت احزاب سیاسی

مسئله مهم دیگری که پس از تشکیل و تأسیس حزب سیاسی وجود دارد این است که حزب سیاسی بتواند آزادانه به فعالیت پردازد و هیچ‌گونه تهدید یا فشاری از هر ناحیه‌ای بر آن وجود نداشته باشد. به عبارت دیگر فعالیت احزاب سیاسی در این زمینه باید تضمین گردد یعنی پس از تشکیل و کسب شخصیت حقوقی، همانند اشخاص حقیقی دارای اقامتگاه، تابعیت و کلیه حقوق و تکالیفی که قانون برای افراد قائل است، برخوردار بوده مگر حقوق و وظایفی که بالطبع فقط یک انسان ممکن است از آن برخوردار باشد. به عنوان مثال حق مالکیت و انجام هرگونه معامله، فعالیت و مراجعه به محاکم که لازمه برخورداری از این آزادی است، آزادی و برخورداری از وسایل ارتباط جمعی، از جمله حقوقی است که احزاب سیاسی باید بدون هیچ‌گونه مزاحمتی از آن برخوردار باشند.<sup>۱۲</sup> در مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی در زمان مشورت جهت تصویب اصل ۲۶، حتی به این امر تأکید گردید که: «فعالیت حزب ایدئولوژیک آزاد است مشروط به اینکه وابستگی جهانی ایجاد نکند پس حزب کمونیست هم در این معنا آزاد است.» البته فعالیت احزاب سیاسی در اکثر قوانین کشورها منوط به پیش‌شرط‌هایی است که احزاب سیاسی مکلف به رعایت آنها هستند. از همین روست که اصل ۲۶ قانون اساسی ایران ضمن شناسایی فعالیت احزاب سیاسی، مواردی را هم به صورت تکلیفی برای این نهادها مقرر کرده است به عبارت دیگر، این آزادی زمانی قابل رعایت، محترم و تضمین شده است که احزاب سیاسی استقلال، آزادی، وحدت ملی و ... را نقض نکنند یا به عنوان مثال، به موجب اصل ششم قانون اساسی تاجیکستان، فعالیت احزاب سیاسی منوط به این مسئله است که حاکمیت دولتی را تصرف نکنند زیرا سلب حاکمیت بزرگ‌ترین جنایت محسوب می‌شود.

۱۱. صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی (تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس، ۱۳۶۴)، ۶۹۸.

۱۲. سیّد محمد هاشمی، حقوق بشر و آزادی‌های اساسی (تهران: نشر میزان، ۱۳۸۴)، ۴۰۸.

## ۲- نگاهی به آزادی تشکیل و فعالیت احزاب سیاسی در اسناد بین‌المللی

آزادی‌های گروهی از جمله حقوق مدنی و سیاسی است که در متون بین‌المللی مورد توجه و تأکید قرار گرفته است:

الف - ماده ۲۰ اعلامیه جهانی حقوق بشر، با اعلام اینکه «هرکس حق دارد آزادانه مجامع و جمعیت‌های مسالمت‌آمیز تشکیل دهد» (بند ۱) با اضافه کردن عبارت «هیچ‌کس را نمی‌توان مجبور به شرکت در اجتماعی کرد» (بند ۲) وسعت و اعتبار قوی‌تری به این اصل اساسی بخشیده است تا بدین‌وسیله راه بر روی هر نوع فشار خارجی بر این اصل اساسی بندد. یکی از مقوله‌های آزادی گروهی را در بند ۴ ماده ۲۳ اعلامیه می‌توان مشاهده نمود تا جایی که اعلام می‌دارد: «هرکس حق دارد برای دفاع از منافع خود با دیگران اتحادیه تشکیل دهد و در اتحادیه نیز شرکت کند.» باتوجه‌به مواد یادشده، اعلامیه جهانی حقوق بشر هیچ‌گونه محدودیتی را برای تشکیل و فعالیت احزاب و تشکّل‌ها به رسمیت نشناخته است، تنها در بند دوم ماده ۲۹ مقرر کرده که: «هرکس در اجرای حقوق و آزادی‌های خود، فقط تابع محدودیت‌هایی است که به‌وسیله قانون منحصراً به‌منظور شناسایی و مراعات حقوق و آزادی‌های دیگران و برای رعایت مقتضیات صحیح اخلاقی و نظم عمومی و رفاه همگانی، در شرایط یک جامعه دموکراتیک وضع گردیده است.» به‌بیان‌دیگر، تشکیل و فعالیت آزادانه احزاب سیاسی نیز باتوجه‌به ماده یادشده، تنها به‌موجب قانون و فقط به‌منظور رعایت حقوق و آزادی‌های دیگران، مقتضیات اخلاقی و ... که در یک کشور دموکراتیک تدوین یافته باشد، محدود است؛ بنابراین موارد یادشده تنها برای محدود نمودن تشکیل و تأسیس احزاب سیاسی قابلیت توجیه دارند؛

ب - ماده ۲۲ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی نیز مقرر می‌دارد: «هرکس حق اجتماع آزادانه با دیگران دارد از جمله حق تشکیل سندیکا (اتحادیه‌های صنفی) و الحاق به آن برای حمایت از منافع خود.» (بند ۱) «اعمال این حق تابع هیچ‌گونه محدودیتی نمی‌تواند باشد مگر آنچه به‌موجب قانون مقرر گردیده و در یک جامعه دموکراتیک به مصلحت امنیت ملی یا ایمنی عمومی، نظم عمومی یا برای حمایت از سلامت یا اخلاق عمومی یا حقوق و آزادی‌های دیگران ضرورت داشته باشد. این ماده مانع آن نخواهد بود که اعضای نیروهای مسلح و پلیس در اعمال این حق تابع محدودیت‌های قانونی بشوند.» (بند ۲) میثاق نیز با مفاهیمی مشابه اعلامیه جهانی حقوق بشر، آزادی تشکیل و فعالیت احزاب سیاسی را مورد تأکید قرار داده و محدودیت‌های موجه از نظر آن عبارتند از امنیت ملی، نظم عمومی،

اخلاق عمومی و حقوق و آزادی‌های دیگر افراد جامعه. البته این محدودیت‌ها باید به‌موجب قانون و در یک جامعه دموکراتیک وضع شده باشند؛

ج - در کنار مقررات بین‌المللی مذکور، کنوانسیون‌های منطقه‌ای حقوق بشر نیز به این امر پرداخته‌اند از جمله کنوانسیون آمریکایی حقوق بشر و شهروند مصوب ۲۲ نوامبر ۱۹۶۹ در ماده ۱۵ مقرر داشته: «حق تشکیل مجامع مسالمت‌آمیز - بدون سلاح - به رسمیت شناخته می‌شود. اعمال این حق تابع هیچ‌گونه محدودیتی نمی‌تواند باشد مگر آنچه برطبق قانون مقرر شده و جهت مصلحت امنیت ملی، سلامت عمومی یا نظم عمومی یا حمایت از بهداشت و اخلاق عمومی یا حقوق و آزادی‌های دیگران در یک جامعه دموکراتیک ضرورت داشته باشد.» همچنین در بند ۱ ماده ۱۶ مقرر داشته: «هرکس حق دارد آزادانه و برای مقاصد ایدئولوژیک، مذهبی، سیاسی، اقتصادی، شغلی، اجتماعی، فرهنگی، ورزشی و یا دیگر مقاصد، گروه‌ها و مجامع را تشکیل دهد.» علاوه بر این کنوانسیون اروپایی حقوق بشر مصوب ۴ نوامبر ۱۹۵۰ در بند ۱ ماده ۱۱ خود مقرر داشته: «هرکس حق آزادی مجامع و حق آزادی برگزاری اجتماع مسالمت‌آمیز و مشارکت با دیگران را دارد، این حق شامل تشکیل یا پیوستن به اتحادیه‌های صنفی برای حمایت از منافع شخص است.»

حق آزادی مجامع در نظام آفریقایی حقوق بشر نیز در اسناد حقوق بشری مورد توجه قرار گرفته و از همین جهت ماده ۱۱ منشور آفریقایی حقوق بشر و ملت‌ها مصوب ۱۹۸۱، طی ماده‌ای مستقل حق مزبور را بدین شرح مورد تأیید قرار می‌دهد: «هر فردی حق تشکیل مجمع را به‌طور آزادانه با دیگران دارد. اعمال این حق فقط مقید به محدودیت‌های ضروری تعیین شده در قانون، به‌ویژه قوانینی که در جهت حفظ مصلحت امنیت ملی، ایمنی، بهداشتی، اخلاقی یا مراعات حقوق و آزادی‌های دیگران تصویب شده‌اند، خواهد بود.» منشور آفریقایی حقوق بشر نیز محدودیت آزادی تشکیل و فعالیت احزاب سیاسی را در چهارچوب قانون و برای رعایت و تضمین مسائلی چون امنیت ملی، ایمنی، بهداشت و ... قابل توجه می‌داند که در واقع به‌طور مشابه موضع‌گیری اعلامیه جهانی حقوق بشر در این خصوص را تأیید می‌کند.

### ۳- نگاهی به آزادی تشکیل و فعالیت احزاب در قوانین اساسی برخی

#### کشورها

یکی از مواردی که قوانین اساسی اغلب کشورهای جهان آن را مورد تأکید و تصریح قرار داده‌اند آزادی‌های گروهی و بحث احزاب، تشکل و انجمن‌ها می‌باشد، در واقع از حقوق

بنیادین مردم در قوانین اساسی به‌شمار می‌روند. این مسئله به‌حدّی است که برخی از صاحب‌نظران حقوق و علوم سیاسی، نظام حکومت کشورها را از طریق وضع احزاب موجود در کشور می‌سنجند و فعالیت احزاب را معیار و ضابطه‌ای برای ارزیابی قرار می‌دهند.<sup>۱۳</sup> از این رو در این قسمت به بررسی قوانین اساسی برخی کشورها در مورد بحث آزادی‌های گروهی، احزاب و تشکّل‌های سیاسی پرداخته خواهد شد.

### ۳-۱- جمهوری فدرال آلمان

پروفسور ریمون آرون<sup>۱۴</sup> معتقد است: «در رژیم‌هایی که فعالیت سیاسی در انحصار حزب واحد باشد، نمی‌توان سیستم حکومت را با اصل رقابت که لازمه دموکراسی لیبرال است، یکی دانست.» حزب واحد، ایدئولوژی واحد، دستگاه رهبری واحد نشانه رژیم‌هایی است که قدرت را متمرکز و همه‌چیز را در اختیار و در خدمت رژیم قرار داده‌اند. نمونه چنین سیستمی در دوران هیتلر با حاکمیت حزب ناسیونال سوسیالیسم ظهور یافت.<sup>۱۵</sup> به همین خاطر، تجربه منفی که آلمان از نظام حزبی به‌ویژه حزب نازی و مطلق‌گرایی در کشور خود شاهد بوده، باعث شد در قانون اساسی جدید با نوعی احتیاط عمل نموده و فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی را تنها در چهارچوب قانون مجاز بداند. از این رو قانون اساسی جمهوری فدرال آلمان در دو اصل به بحث انجمن‌ها، احزاب و تشکّل‌های سیاسی پرداخته است، چنان که در اصل نهم قانون اساسی مقرر داشته: «۱- همه افراد آلمانی حق تشکیل انجمن‌ها و مجامع را خواهند داشت؛ ۲- مجامعی که هدف یا فعالیت‌های آنها منافی با قوانین جزایی باشد و یا برخلاف ترتیبی که قانون اساسی مقرر داشته و یا مرام تفاهم بین‌الملل باشد، ممنوع هستند؛ ۳- حق تشکیل مجامع به‌منظور حمایت و بهبود شرایط کارگری و اقتصادی برای هر فرد و تمام حرفه‌ها و مشاغل شناخته شده است. قرارنامه‌هایی که این حق را محدود و یا از اجرای آن جلوگیری کنند، از درجه اعتبار ساقطاند و مقرراتی که برخلاف این مقصود تنظیم یابند، غیرقانونی‌اند.» در ادامه، اصل بیست و یکم مقرر داشته: «۱- احزاب سیاسی در تکوین اراده سیاسی مردم سهیم خواهند بود. این احزاب ممکن است آزادانه تأسیس شوند. سازمان داخلی آنها باید مطابق با اصول دموکراتیک باشد و بایستی منابع درآمد خود را در معرض اطلاع

۱۳. جلال‌الدین مدنی، کلیات حقوق اساسی (تهران: انتشارات پایدار، ۱۳۸۷)، ۱۱۹.

14. Raymond Aron

۱۵. مدنی، پیشین، ۱۲۰.



عامه بگذارند؛ ۲- احزابی که به دلیل مرام یا رویه افراد خود، پیوسته درصدد لطمه زدن یا از بین بردن نظم اساسی دموکراتیک آزاد باشند و یا هستی جمهوری فدرال آلمان را دچار خطر سازند منافی با قانون اساسی خواهند بود دیوان قانون اساسی فدرال، راجع به این وضع متباین با قانون اساسی، تصمیم لازم اتخاذ خواهد کرد؛ ۳- جزئیات به وسیله قانون فدرال مقرر خواهد گردید.»

### ۳-۲- ایتالیا

ایتالیا تا پیش از جنگ جهانی دوم، دوران طولانی اقتدارگرایی را تجربه کرد و تنها پس از جنگ جهانی دوم بود که به تدریج سعی نمود تا به تجربه دموکراسی و تثبیت آن پردازد، از این رو خود را با هنجارهای دموکراتیک تطبیق داد. با گسترش سطح آموزش، رشد، توسعه اقتصادی و نوسازی سیاسی کشور از بعد از جنگ جهانی دوم، شهروندان جامعه ایتالیا از چنان رشد و تکاملی برخوردار شدند که با آگاهی و علاقه‌مندی سیاسی، فعالانه در عرصه سیاسی کشور خود مشارکت می‌کنند. البته بخش اعظم این توجه و اقبال مدیون فعالیت حزب کمونیست است که در روند مبارزات سیاسی سعی نمود تا بخش‌های مختلف جامعه را به مشارکت در جهت ایجاد یک نظام سیاسی دموکراتیک تشویق نماید. این حزب کاملاً اصول دموکراسی را پذیرفته و در چهارچوب آن فعالیت می‌کند و بر حمایت و تقویت ارزش‌ها و هنجارهای آن تأکید می‌کند.<sup>۱۶</sup> قانون اساسی در دو اصل به بحث انجمن‌ها و احزاب پرداخته است. به این صورت که در اصل هجدهم تصریح نموده: «کلیه اتباع کشور بدون کسب اجازه، آزادانه حق تشکیل انجمن‌هایی را که اهداف آنها برای افراد ممنوعیت جزایی نداشته باشد، دارا می‌باشند. انجمن‌های سری و انجمن‌هایی که به‌طور غیرمستقیم، اهداف سیاسی را از طریق سازمان‌های نظامی تعقیب می‌کنند، ممنوع می‌باشد»؛ و در اصل چهل و نهم تصریح نموده: «تمام شهروندان آزادانه حق دارند به‌منظور مشارکت در تعیین سیاست ملی به روش دموکراتیک در احزاب تشکّل یابند.»

### ۳-۳- فرانسه

اعتقادات، ارزش‌ها، باورها و هنجارهایی که مردم هر جامعه درباره نظام سیاسی دارند؛ نقشی که در نظام سیاسی به‌عهده می‌گیرند و نحوه نگرش آنان به شأن و جایگاهشان در نظام

۱۶. حسینعلی نودری، احزاب سیاسی و نظام‌های حزبی (تهران: نشر گسترده، ۱۳۸۱)، ۲۵۵-۲۵۳.

سیاسی، فرهنگ سیاسی مردم یک جامعه را می‌سازند. با این توضیح، فرهنگ سیاسی فرانسه به‌طور سنتی، واجد دو ویژگی و خصلت اساسی است. نخستین ویژگی بی‌اعتمادی شهروندان به نهاد دولت و سازمان‌های وابسته به آن است. این گرایش که غالباً از آن به‌عنوان فردگرایی<sup>۱۷</sup> یاد می‌شود، معتقد است؛ خواست‌ها و تمایلات فردی غالباً در تضاد با کنش‌ها و اعمال جمعی و اقدامات دولت قرار دارند. فرانسویان چون سعی داشتند از هرگونه فعالیت جمعی مبتنی بر تلاش و اعتماد متقابل پرهیز کنند، درمقابل دولت در لاک دفاعی فرورفته‌اند؛ در نتیجه از مکانیسم‌ها و برخورد‌های دفاعی خاص خود نظیر خانواده، اتحادیه‌های کارگری، روستا، شهرداری، نمایندگان خود در پارلمان بر علیه اقدامات و راهکارهای جمعی و همگانی دولت، استفاده می‌کرده‌اند. ویژگی دوم را می‌توان «ژاکوبینیسم اداری» یا «دولت‌گرایی»<sup>۱۸</sup> دانست. این پدیده مخلوق انقلاب فرانسه بوده و به تشکیلات ناپلئونی باز می‌گردد و به معنای اعتماد به دولت و سازمان‌های آن برای حل معضلات اجتماعی است. مفهوم دولت که در دکتترین قبلی یعنی فردگرایی با دیده تردید و بدبینی به آن نگریسته می‌شد، در اینجا به‌عنوان تنها ابزار ارائه خدمات و حل معضلات تلقی می‌گردد. به عبارت دیگر فرانسویان به‌عنوان اتباع، خود را تحت مدیریت و اداره دولت می‌دانند. این پدیده بوروکراتیک، عامل اصلی فراگیر بودن بخش خدمات مدنی و اعتماد و تکیه شهروندان به این بخش برای فراهم ساختن امکانات اقتصادی و اجتماعی است.<sup>۱۹</sup> باتوجه به توضیحات مذکور، قانون اساسی فعلی این کشور بر اساس رفراندومی در ۲۸ سپتامبر ۱۹۵۸ تأیید و اجرایی شد. این قانون در اصل چهارم به بحث احزاب سیاسی پرداخته است چنان‌که مقرر داشته: «تشکیل احزاب و گروه‌های سیاسی آزاد است و می‌توانند آزادانه به فعالیت بپردازند و در انجام اخذ رأی نقش مؤثری داشته باشند و نیز موظف‌اند به اصول حاکمیت ملی و دموکراسی احترام بگذارند.» همان‌طور که ملاحظه می‌شود، قانون اساسی فرانسه فعالیت احزاب سیاسی را آزاد دانسته و آنها را موظف نموده که به حاکمیت ملی و دموکراسی مردم‌نهاد این کشور احترام بگذارند.

17. Individualism

18. Statism

## ۳-۴- مصر

از مسائل عمده تاریخ سیاسی مصر، فعالیت احزاب است که هم آن را از سایر کشورهای عربی متمایز و هم منشأ گروه‌های سیاسی - اجتماعی اسلامی در آنها شده است. در این راستا می‌توان از «اخوان المسلمین» نام برد که به‌عنوان یک گروه سیاسی دینی در مصر، چه قبل از به قدرت رسیدن دولت سرکوبگر و ملی‌گرای ناصر و چه پس از آن تا انقلاب مردم، همواره با خشونت، تبعید و شکنجه روبه‌رو بوده و به‌دلیل مقاومتی که درمقابل اقدامات خودسرانه رؤسای جمهور مصر به‌عمل آورد، از محبوبیت دوچندانی برخوردار گشت. به همین دلیل و در واکنش به رفتارهای سرکوبگرانه رژیم‌های دیکتاتوری سابق از مهم‌ترین مفاد قانون اساسی جدید مصر، آزادی احزاب و داشتن شخصیت حقوقی این تشکیلات سیاسی است.<sup>۲۰</sup> پس از انقلاب مردمی این کشور در ۲۵ ژانویه ۲۰۱۱ و سرنگونی رژیم مستبد نظامیان، در قانون اساسی جدید حق حاکمیت مردم به‌رسمیت شناخته شده<sup>۲۱</sup> و اساس مصر بر پایه حاکمیت قانون و حقوق شهروندی معرفی شده<sup>۲۲</sup> و لوازم آزادی شهروندان به‌رسمیت شناخته شده است تا جایی که ماده ۵ قانون اساسی جدید مقرر داشته: «نظام سیاسی مصر بر اساس کثرت‌گرایی سیاسی، حزبی و انتقال مسالمت‌آمیز قدرت و تفکیک بین قوا و حفظ موازنه قدرت بین آنها و وابستگی متقابل مسئولیت و قدرت و حقوق و آزادی‌های بشری، آن‌گونه که در قانون اساسی ذکر آن رفته است، خواهد بود.» ماده ۷۴ نیز حق تأسیس حزب سیاسی را برای همه شهروندان به‌رسمیت می‌شناسد و مقرر داشته: «شهروندان حق تأسیس احزاب سیاسی با اعلام قبلی در این خصوص را دارند، قانون چگونگی آن را معین می‌کند. انجام هرگونه فعالیت سیاسی و یا برپایی احزاب سیاسی بر اساس مسائل دینی یا بر اساس تبعیض جنسی، نژادی و یا بر اساس مسائل فرقه‌ای یا جغرافیایی یا انجام فعالیت خصمانه نسبت به اصول دموکراسی یا سرّی یا نظامی یا شبه‌نظامی مجاز نیست. تنها با حکم قضایی امکان انحلال احزاب وجود دارد» همان‌گونه که ملاحظه می‌شود، این حق با اعلام قبلی نسبت به تأسیس حزب قابل‌اعمال است و چگونگی آن به قانون عادی محوّل شده و شرط

۲۰. مسلم آقایی طوق و محمدمهدی غمامی، «تحوّل حقوق و آزادی‌های شهروندی در مصر مبتنی بر قانون اساسی ۲۰۱۲ میلادی»، فصلنامه بررسی‌های حقوق عمومی ۱ (۱۳۹۱)، ۱۳.

۲۱. نک: ماده ۴ قانون اساسی مصر مصوب ۲۰۱۴.

۲۲. نک: ماده ۱ قانون اساسی مصر مصوب ۲۰۱۴.

دیگر آن این است که نباید بر اساس مسائل دینی یا تبعیض به لحاظ جنسی، نژادی و ... حزب تأسیس نمود که در این صورت امکان انحلال آن، تنها با حکم قضایی دادگاه ممکن است.

#### ۴- بستر آزادی تشکیل و فعالیت احزاب سیاسی با توجه به قانون اساسی ایران

در اصول متعدد قانون اساسی ایران بستر مشارکت شهروندان ضمن تأکید بر حقوق و آزادی‌های آنان فراهم شده و دولت موظف به فراهم آوردن بستر یادشده است از جمله: الف - اصل ۵۶ قانون اساسی ضمن شناسایی حاکمیت الهی به عنوان زیربنای تشکیل حکومت اسلامی، در دو جمله مجزاً اصل یادشده، ابتدا مسئله دموکراسی مستقیم یا حاکمیت مردم و حق تعیین سرنوشت فردی و اجتماعی مردم را با این عنوان: «... هم او انسان را بر سرنوشت اجتماعی خویش حاکم ساخته ...» و سپس در قسمت دیگر با اعلام جمله: «... ملت این حق خداداد را از طرقی که در اصول بعد می‌آید، اعمال می‌کند.» دموکراسی غیرمستقیم و حاکمیت ملی را قبول نموده است؛ لذا اعمال حق یادشده مستلزم جلوه‌هایی از مشارکت حقوقی به واسطه انتخابات (اصول ۱، ۶، ۲۶، ۱۰۰ و ۱۱۴) مشارکت اجتماعی به واسطه دعوت به خیر، امر به معروف و نهی از منکر (اصل ۸) و از نظر سیاسی مستلزم آزادی احزاب سیاسی است (اصل ۲۶) ب - اصل سوم قانون اساسی بیان می‌کند: «دولت جمهوری اسلامی ایران موظف است برای نیل به اهداف مذکور در اصل دوم، همه امکانات خود را برای امور زیر به کار برد: ... بند ۶. محو هرگونه استبداد و خودکامگی؛ شرط لازم برای محو استبداد در این راستا، آزادی، اعم از آزادی‌های فردی، گروهی و سیاسی است در این زمینه، برای تضمین آزادی‌های یادشده اصل نهم یادآور شده که هیچ مقامی حق ندارد ... حتی به واسطه وضع قانون و مقررات، آزادی‌های مشروع مردم را سلب کند و اصل ۵۶ قانون اساسی در تضمین محو استبداد و تحقق مشارکت مردم اذعان داشته: «... هیچ کس نمی‌تواند حق تعیین سرنوشت افراد را سلب نماید یا در خدمت منافع فرد یا گروهی خاص قرار دهد ...» بند ۷. تأمین آزادی سیاسی و اجتماعی در حدود قانون که تشکیل و فعالیت احزاب سیاسی نیز جزء آن به حساب می‌آیند؛ بند ۸. مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خویش و ...»؛ که از طریق انتخابات میسر می‌شود به بیان دیگر، به موجب اصل ششم «در جمهوری اسلامی ایران، اداره امور کشور باید به اتکای آرای عمومی اداره شود؛ از راه انتخابات رئیس‌جمهوری، نمایندگان مجلس شورای اسلامی، اعضای شوراها و

نظایر اینها یا از راه همه‌پرسی درموردی که در اصول دیگر این قانون معین می‌گردد که یکی از کارکردهای اصلی به‌رسمیت شناخته‌شده برای هر حزب سیاسی، انتخابات و معرفی نامزدهای مدّ نظر حزب برای رقابت تلقی می‌شود؛ بند ۱۵. توسعه و تحکیم برادری اسلامی و ... بین همه مردم که یکی از سیاست‌های دولت در این زمینه تحمل سیاسی است و اصل آزادی احزاب سیاسی نیز در این مقوله می‌گنجد. مصادیق اصل ۳ آنچنان اهمیتی دارد که مقصود از کلمه دولت در آن، فقط قوه مجریه نیست و مجموعه حاکمیت و نظام مدیریتی کشور چنین وظایفی را برعهده دارند یعنی هم به مجلس شورای اسلامی و هم دستگاه قضایی مربوط است<sup>۳۳</sup> و در چنین شرایطی، نهایتاً اصل بیست و ششم که آزادی فعالیت و تشکیل احزاب سیاسی را به‌رسمیت شناخته است؛ یعنی زمینه تشکیل و فعالیت احزاب سیاسی به‌عنوان یک حق و آزادی مشروع و قانونی، برای شهروندان به‌رسمیت شناخته شده است و شهروندان می‌توانند آزادانه و بدون هیچ‌گونه اجباری از هر ناحیه‌ای، عضویت در یک حزب سیاسی را بپذیرند یا نپذیرند. لذا قانون اساسی ایران، ضمن پیش‌بینی تمام لوازم نظام سیاسی فعال و کارآمد در تمامی ابعاد، به حزب نیز به‌عنوان یکی از مهم‌ترین لوازم نظام‌های سیاسی دنیا با رویکردی مثبت توجه نموده است.<sup>۳۴</sup>

## ۵- محدودیت‌های موجه بر آزادی تشکیل و فعالیت احزاب سیاسی از نظر قانون اساسی ایران

نباید فراموش کرد که قانون اساسی ایران ضمن تأکید بر آزادی تشکیل و فعالیت احزاب سیاسی، اصولی را هم بر احزاب و گروه‌های سیاسی به‌عنوان قواعد تکلیفی مقرر کرده که نمی‌توان از آنها تخطی نمود. در این راستا با توجه به اصل ۹، از یک‌سو، عدم نقض استقلال و وحدت ملی به‌عنوان یک قاعده مسلّم در قانون اساسی ایران ملاک عمل همه افراد، گروه‌ها و از جمله احزاب سیاسی و ... است لذا در ایران هیچ حزب سیاسی حق ندارد به نام استفاده از آزادی به استقلال سیاسی، فرهنگی، اقتصادی و نظامی و تمامیت ارضی کشور کمترین خدشه‌ای وارد کند و از سوی دیگر، قاعده مهم دیگری که در اصل ۹ ملازم با استقلال معرفی شده، عدم نقض آزادی است؛ یعنی هر حزب سیاسی باید اصل آزادی را نیز رعایت

۳۳. محمد یزدی، شرح و تفسیر قانون اساسی (تهران: انتشارات نور، ۱۳۶۸)، ۶۹.

۳۴. احمد نقیب‌زاده و غلامعلی سلیمانی، «نوسازی سیاسی و شکل‌گیری احزاب در جمهوری اسلامی ایران»،

فصلنامه مطالعات انقلاب اسلامی ۱۷ (۱۳۸۸)، ۱۸۱.

نموده و نمی‌تواند به نام حفظ استقلال و تمامیت ارضی کشور، آزادی‌های مشروع را هرچند با وضع قوانین و مقررات سلب کند. در این راستا، اصل ۲۶ نیز به‌نوعی مفهومی مشابه با اصل ۹ را تکرار نموده است. با این تفاوت که اصل ۲۶ اصول موازین اسلامی و اساس جمهوری اسلامی را به‌صورت تکلیفی اضافه بر احزاب سیاسی قرار داده است. با ملاک قرار دادن اصول یادشده، می‌توان گفت که مصادیقی از قبیل استقلال، آزادی، وحدت ملی، موازین اسلامی و اساس جمهوری اسلامی، به‌نوعی شاخصه‌هایی موجه بر محدودیت آزادی فعالیت و تشکیل احزاب سیاسی تلقی می‌گردند که در قسمت بعد به‌ترتیب موردبررسی قرار می‌گیرند.

### ۵-۱- استقلال

یکی از شاخصه‌های محدودکننده آزادی تشکیل و فعالیت احزاب سیاسی که هم در اصل ۹ و هم در اصل ۲۶ قانون اساسی موردتأکید قرار گرفته، اصل استقلال می‌باشد. استقلال یک کشور در واقع عبارت است از قدرت یک دولت برای اداره امور داخلی و خارجی خود بدون جلب نظر و موافقت یک دولت دیگر. دولت مستقل معمولاً به دولتی اطلاق می‌شود که در اداره امور داخلی یعنی استفاده از منابع ثروت، تجارت داخلی و خارجی، انتخاب نمایندگان پارلمان و هیئت حاکمه و سایر شئون اقتصادی و سیاسی، آزادی و اختیار کامل داشته باشد و از نظر سیاست بین‌المللی نیز بتواند نمایندگان سیاسی به کشورهای خارجی بفرستد و با آنان روابط بازرگانی برقرار کند و در اعلان جنگ و عقد صلح و سایر مسائل هیچ قدرت خارجی نظریه خود را به او تحمیل نکند.<sup>۲۵</sup> استقلال درمقابل وابستگی به کار می‌رود. وابستگی به این معناست که جامعه‌ای استقلال نسبی خود را از دست می‌دهد و به‌صورت بخشی از جامعه دیگر درمی‌آید و فرهنگ و نظام سیاسی و اقتصادی آن در خدمت جامعه دیگر قرار می‌گیرد. به‌نحوی که تداوم آن درگرو این وابستگی و پیوند است. از لحاظ مبانی اسلامی، حفظ استقلال مبتنی بر قاعده «نفی سبیل» است که سلطه کفار بر جامعه اسلامی را مردود می‌داند. حضرت امام خمینی (ره) جامعه‌ای را جامعه سالم می‌داند که وابسته و تحت سلطه قدرت‌های ظالم نباشد. همان‌طور که در متن اصل ۹ قانون اساسی نیز آمده است، استقلال دارای ابعاد مختلفی از قبیل سیاسی، فرهنگی، اقتصادی و نظامی است، به‌عنوان نمونه، استقلال فرهنگی زمانی خدشه می‌پذیرد که ارزش‌ها و باورهای جامعه بیگانه بر جامعه دیگر تحمیل شود.

۲۵. مرتضی راوندی، تفسیر قانون اساسی ایران (تهران: مؤسسه انتشارات امیرکبیر، ۱۳۷۵)، ۱۱۲.

طبیعی است که هر کشور مستقلی مانند ایران باید از استقلال فرهنگی خود محافظت کند و در این راستا می‌تواند محدودیت‌هایی مانند منع تبلیغ و ترویج ارزش‌های بیگانه و منافی با ارزش‌های فرهنگی جامعه که به استقلال فرهنگی کشور لطمه می‌زند را اعمال کند.<sup>۲۶</sup> باتوجه به اینکه نظام‌های جدید سیاسی، در کشورهای درحال توسعه، نوعاً به تقلید از نظام‌های مغرب‌زمین شکل می‌گیرد، احزاب و تشکلهای سیاسی نیز ممکن است حالت تقلیدی داشته باشند. تأثیرپذیری فرهنگ سیاسی جوامع درحال توسعه همواره خطر نفوذ کشورهای سلطه‌گر بیگانه را به همراه دارد که از طریق ایدئولوژی خاص و یا عناصر وابسته به صورت احزاب سیاسی ظاهراً ملی متظاهر می‌شوند. در این روند چه بسا ممکن است حیثیت ملی خدشه‌دار شود و استقلال کشور در معرض دخالت مستقیم بیگانگان قرار گیرد. در ایران نیز باتوجه به اینکه از همان اوان مشروطیت به بعد احزاب سیاسی فراوانی تشکیل شده است، وابستگی مستقیم و یا غیرمستقیم برخی از آنها به کشورهای خارجی قابل توجه بوده است. به همین جهت، شرط رعایت استقلال در تشکیل احزاب توقع بجا و دوراندیشانه‌ای به نظر می‌رسد. در این خصوص اصل بیست و ششم قانون اساسی نیز تشکیل احزاب را مشروط به عدم نقض استقلال، وحدت ملی و ... مقرر کرده است.<sup>۲۷</sup>

## ۵-۲- آزادی

شاخصه دیگری که از نظر قانون اساسی بر آزادی تشکیل و فعالیت احزاب سیاسی موجه شناخته شده، آزادی است. در اصطلاح آزادی عبارت است از اینکه اشخاص بتوانند هر کاری را صلاح بدانند، انجام داده مشروط به اینکه اقدامات و عملیات آنان صدمه‌ای به حق دیگران وارد نساخته و یا با حقوق جامعه منافات نداشته باشد.<sup>۲۸</sup> بر این اساس، قانون اساسی محدودده دیگری برای احزاب را آزادی معرفی کرده است؛ یعنی احزاب آزاد هستند به شرط اینکه آزادی را نقض نکنند. این نکته بسیار حائز اهمیت است، زیرا ممکن است این پرسش پیش آید که آیا آزادی می‌تواند آزادی را نقض نماید؟ به نظر می‌رسد پاسخ مثبت باشد زیرا گاهی احزاب با استفاده از آزادی، دیکتاتوری حزبی ایجاد می‌کنند به این دلیل که آحاد مردم به دلیل وجود جو

۲۶. حمید صفوی، «حدود آزادی بیان در رسانه‌ها» (پایان نامه کارشناسی ارشد، تهران: دانشگاه تهران، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، ۱۳۸۰)، ۱۱۶.

۲۷. سید محمد هاشمی، حقوق بشر و آزادی‌های اساسی (تهران: نشر میزان، ۱۳۸۴)، ۲۲۷.

۲۸. محمدحسن مرعشی، دیدگاه‌های نو در حقوق کیفری اسلام (تهران: نشر میزان، ۱۳۷۳)، ۷۹.

سنگین و نیز قابل‌تحملی که احزاب به‌وجود می‌آورند خود را مجبور به ورود در آن ببینند و یا اینکه احزاب بخواهند با دیکته کردن برنامه‌های خود آزادی و حق تصمیم‌گیری مسئولین را سلب نمایند.<sup>۲۹</sup> بنابراین عنایت اصل ۲۶ در مورد عدم‌نقض آزادی توسط احزاب سیاسی به‌عنوان پیش‌شرط تأسیس و فعالیت، یک مسئله درست و منطقی به‌نظر می‌رسد. به‌بیان دیگر، آزادی‌هایی که در قانون اساسی و دیگر قوانین کشور برای شهروندان پیش‌بینی شده است، باید برای احزاب سیاسی نیز نصب‌العین قرار گیرد و از سوی آنان نقض نگردد؛ چراکه رعایت و تضمین آزادی‌های مشروع شهروندان هدف نهایی حکومت‌های مردم‌سالار به‌شمار می‌آید و هیچ فرد، گروه یا نهادی از جمله احزاب سیاسی نمی‌توانند آنها را نقض کنند لذا می‌توان گفت این مورد نیز با اسناد بین‌المللی قابلیت انطباق دارد زیرا در آنها یکی از شاخصه‌های محدودیت آزادی احزاب سیاسی، حقوق و آزادی‌های دیگر افراد جامعه است که احزاب سیاسی باید آن را رعایت و بدان احترام گذارند. در ماده ۱۶ قانون فعالیت احزاب در برخی از بندهای آن به مصادیقی که موجب نقض آزادی می‌شوند و باید از ارتکاب آنها خودداری شود، اشاره شده است؛ از جمله نقض آزادی‌های مشروع دیگران، ایراد تهمت و افترا و شایعه‌پراکنی، اختفاء و نگهداری و حمل اسلحه و مهمات غیرمجاز.

### ۵-۳- وحدت ملی

به‌طورکلی ملت از مجموعه عناصری نظیر، وحدت نژادی، وحدت زبانی، وحدت مذهبی، وحدت جغرافیایی، یعنی، اقامت در یک سرزمین و وحدت سیاسی یعنی، حاکمیت یک سازمان یا نظام سیاسی واحد بر یک ملت به‌وجود آمده است. لذا از جمله عوامل قوام، استحکام و ثبات حاکمیت‌ها وحدت ملی می‌باشد؛ به این معنا که تا یکپارچگی ملی وجود نداشته باشد هیچ حاکمیتی توانایی اداره امور حکومت خود را نخواهد داشت. حتی عدم‌وحدت یکپارچگی ملی ممکن است باعث نفوذ دشمن و بیگانگان شود و همین امر زمینه‌سازی سقوط و اضمحلال یک حاکمیت را به‌دنبال داشته باشد. به همین دلیل هم باید تمامی ملل، در عین کثرت، اعم از کثرت زبانی، نژادی، قومی، مذهبی و غیر اینها، وحدت داشته باشند<sup>۳۰</sup>؛ به این معنا که کل اتباع یک کشور باید به‌صورت یک واحد درمقابل تهدیدات علیه بقای دولت - کشور عمل

۲۹. علی بخشی، «احزاب از نظر امام خمینی (ره)» (پایان‌نامه کارشناسی ارشد، تهران: دانشگاه تهران، دانشکده

حقوق و علوم سیاسی، ۱۳۸۷)، ۲۱۱.

۳۰. صفوی، پیشین، ۸۴.



کنند. اصل وحدت ملی که از آن به‌عنوان پلکان مشروعیت نظام، در اداره کشور تعبیر می‌شود و همچنین وحدت ملت از ویژگی‌های خاص کشور ایران است که تاریخ طولانی و تجربه حوادث تاریخی به او آموخته است که وحدت ملی می‌تواند در بحران‌های مختلف، کشور را از خطرات تجزیه و تفرقه دور نگه دارد. به همین دلیل هم قانون اساسی ایران، وحدت ملی را به‌عنوان یکی از محدودیت‌های آزادی احزاب تلقی نموده است به این معنا که احزاب سیاسی باتوجه به اصل ۲۶ قانون اساسی، حق نقض وحدت ملی را ندارند و نمی‌توانند با تحریک اقلیت‌های قومی و مذهبی کشور، موجبات هرج و مرج در این عرصه را فراهم کنند. در ماده ۱۶ قانون فعالیت احزاب نیز مقرر شده که احزاب و گروه‌های سیاسی موظف هستند از ارتکاب برخی از اعمال خودداری کنند از جمله ... نقض وحدت ملی و ارتکاب اعمالی چون طرح‌ریزی برای تجزیه کشور؛ تلاش برای ایجاد و تشدید اختلاف میان صفوف ملت با استفاده از زمینه‌های متنوع فرهنگی، مذهبی و نژادی موجود در جامعه ایران.

#### ۵-۴- موازین اسلامی

این عبارت بسیار کلی و کشدار به‌نظر می‌رسد و در عین سادگی نمی‌توان مرز دقیق و روشنی را برای آن معین کرد لذا در عمل ممکن است، مورد تعبیر و تفاسیر موسع و مضیق قرار گیرند؛ زیرا اسلام و موازین آن، به‌طور کلی مجموعه‌ای از معارف و دستوراتی است که در منابع اصیل قرآن، روایات و در کنار مقتضیات روشن عقل آمده که تحت عنوان اصول و فروع دین نامیده می‌شوند؛ بنابراین باتوجه به وسعت موضوعی اصول و فروع دین، به‌نظر نمی‌توان مرز دقیقی برای موازین اسلامی در نظر گرفت. فلذا برای احتراز از سوءتعبیر یا تفسیر، قانون اساسی، تفصیل موضوع را به قانون عادی واگذار کرده است. تفاسیری که از عبارت موازین اسلام صورت گرفته‌اند، بدین قرارند: فرض اول اینکه، موازین اسلام فقط اعتقادات اسلامی، یعنی اصول دین و مذهب را شامل می‌شود؛ فرض دوم اینکه، منظور از موازین اسلامی، اعتقادات و احکام اسلامی است و امور دیگری مثل مسائل فردی و اجتماعی دین را شامل می‌شود، مانند مجازات‌های اسلامی «حدود، قصاص، دیات و ...» در فرض دوم غیر از اصول و فروع، اعمال را هم شامل می‌شود؛ فرض سوم اینکه، موازین اسلام، تماماً شامل ضروریات اسلام اعم از احکام، اخلاقیات و ... می‌شود.<sup>۳۱</sup> به‌نظر فرض اول منطقی‌تر و صحیح‌تر است.

در این خصوص بهترین راه شناخت مبانی اسلام بهره‌گیری از مرز میان اسلام و کفر است. در این زمینه امام خمینی (ره) در تحریر الوسیله، در کتاب طهارات و نجاسات می‌گویند، کافر کسی است که به غیر از اسلام گرویده و یا آنکه به اسلام گرویده لکن چیزی را که می‌داند از ضروریات دین اسلام می‌باشد که انکار می‌کند و به نظر ایشان کافر فردی است که منکر دین و مشخصاً اصول دین باشد و در صورتی که گفته‌های آنان موجب انکار توحید، معاد و نبوت شود. از مباحثات بین خبرگان قانون اساسی به هنگام تصویب این اصل برمی‌آید که مطالب زیر از موارد اختلال به مبانی اسلام محسوب می‌شود: ۱- مخالفت با عفت عمومی؛ ۲- توهین به مقامات اسلامی و شعائر دینی؛ ۳- افترا به شرف و حیثیت اشخاص؛ ۴- ترویج فساد؛ ۵- انتشار مطالبی که موجب گمراهی می‌گردند؛ ۶- نشر کتب ضالّه و مضلّه که مبتنی بر رد خدا، پیامبر و قرآن باشد؛ ۷- تضعیف عقاید مردم؛ بنابراین مشروح مذاکرات خبرگان هم به نظر اول نزدیک‌تر است و لذا منظور از موازین، مبانی اعتقادی است.<sup>۳۲</sup> با عنایت به موارد ذکر شده، احزاب سیاسی نباید موازین اسلامی که همان مسلمانات شرع مقدس در قرآن و سنت معصومین (ع) است را نقض کنند و موظف به رعایت آن می‌باشند. از آنجا که دین رسمی ایران مطابق قانون اساسی اسلام و مذهب رسمی آن شیعه جعفری اثنی‌عشری می‌باشد، می‌توان نتیجه گرفت که نظم عمومی در ایران یک نظم عمومی دینی تلقی می‌گردد و احزاب سیاسی نمی‌توانند این نظم عمومی را که با عنوان شاخصه محدودکننده موازین اسلامی در اصل یادشده مقرر شده است، نقض کنند.

#### ۵-۵- اساس جمهوری اسلامی

منظور از اساس جمهوری اسلامی، پایه‌هایی است که نظام جمهوری اسلامی با ابتناء بر آن تشکیل شده است. این مسئله ضمانتی است که قانون اساسی برای جلوگیری از نقض و یا صدمه دیدن این مبانی پیش‌بینی کرده و حتی با بازنگری قانون اساسی هم تغییری در این اصول و مبانی نمی‌توان ایجاد کرد. به همین دلیل است که اصل ۱۷۷ قانون اساسی پس از بیان شیوه بازنگری در قانون اساسی، تصریح نموده که: «اصول مربوط به اسلامی بودن نظام و ابتدای کلیه قوانین و مقررات بر اساس موازین اسلامی و پایه‌های ایمانی و اهداف جمهوری اسلامی ایران و جمهوری بودن حکومت و ولایت امر و امامت امت و نیز اداره امور کشور به

۳۲. صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی (تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس، ۱۳۶۴)، ۱۷۲۴.

اتکا آرای عمومی و دین و مذهب رسمی ایران تغییرناپذیرند» لذا با عنایت به اصل مذکور، احزاب سیاسی مذکور در اصل ۲۶ قانون اساسی، موظف به رعایت خطوط کلی طرح‌شده به‌عنوان اساس جمهوری اسلامی در اصل ۱۷۷ بوده و نمی‌توانند آنها را نقض کنند. لذا قانونگذار اساسی با ذکر این محدودیت‌ها درصدد حمایت از بقای نظام جمهوری اسلامی ایران بوده و ذکر این محدودیت‌ها برای احزاب، بدین معنا نیست که با دیگر ابزار غیر از حزب می‌توان اصول موردنظر را نقض کرد.<sup>۳۳</sup> بنابراین این اصول که همان اساس جمهوری اسلامی ایران است عبارت‌اند از اصل اول که اعلام می‌کند حکومت ایران جمهوری اسلامی است. تغییرناپذیر بودن این اصل به این معناست که احزابی که در چهارچوب و قلمرو این نظام به فعالیت مشغول هستند، نمی‌توانند اقدام به تبلیغ برای تغییر این حکومت به حکومتی غیر از جمهوری و غیراسلامی نمایند. اصل دوم که پایه‌های ایمانی و اهداف جمهوری اسلامی ایران را بیان می‌کند. پایه‌های ایمانی نظام عبارت‌اند از ایمان به: ۱- خدای یکتا (لااله الاالله) و اختصاص حاکمیت و تشریح به او و لزوم تسلیم در برابر او؛ ۲- وحی الهی و نقش بنیادی آن در بیان قوانین الهی؛ ۳- عدل خدا در خلقت و تشریح؛ ۴- معاد و نقش سازنده آن در سیر تکاملی انسان به‌سوی خدا؛ ۵- امامت و رهبری مستمر و نقش اساسی آن در تداوم انقلاب اسلامی؛ ۶- کرامت و ارزش والای انسان و آزادی توأم با مسئولیت او در برابر خدا. اهداف نظام عبارت‌اند از قسط، عدل، استقلال سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و هم‌بستگی ملی؛ اصل ۴ که ابتدای کلیه قوانین و مقررات بر اساس موازین اسلامی را بیان می‌کند؛ اصل ۵ که به ولایت امر و امامت امت تصریح می‌کند؛ اصل ۶ که اعلام می‌دارد در جمهوری اسلامی ایران امور کشور باید با اتکا به آراء اداره شود که این امر از شاخصه‌های نظام جمهوری است. اصل ۱۲ که در مقام بیان دین رسمی کشور است.

### نتیجه

آزادی احزاب و تشکّل‌ها به‌عنوان یکی از حقوق بنیادین انسانی، مورد تصریح و تأکید اسناد و کنوانسیون‌های بین‌المللی از جمله اعلامیه جهانی حقوق بشر و شهروند، میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی و نیز اسناد منطقه‌ای حقوق بشر همانند کنوانسیون آمریکایی حقوق بشر و شهروند و کنوانسیون اروپایی حقوق بشر قرار گرفت و به تأسی از این اسناد، قوانین اساسی کشورهای بی‌شماری اصل یا موادی را به آن اختصاص داده‌اند و هر یک به‌نوعی

آزادی تأسیس و فعالیت این نهادها را مقرر داشته‌اند و شرایطی را برای فعالیت آنها در جامعه مقرر نموده‌اند. از نظر بیشتر اسناد بین‌المللی حقوق بشر، هیچ‌گونه محدودیتی بر تشکیل و فعالیت احزاب سیاسی قابلیت توجیه ندارند مگر آنکه فعالیت آنها منافی مسائلی چون امنیت، نظم عمومی، حقوق و آزادی‌های دیگران باشد و آن هم باید مطابق قانون وضع شده و جامعه‌ای که این محدودیت‌ها را تدوین نموده است، یک جامعه دموکراتیک بوده باشد. در این میان قوانین اساسی کشورها نیز باتوجه به اینکه تشکیل و فعالیت احزاب سیاسی به‌عنوان یکی از حقوق شهروندان یک حق انکارناپذیر به حساب می‌آید، در والاترین سند سیاسی - حقوقی خود یعنی قانون اساسی، حق یادشده را به رسمیت شناخته و آن را تضمین نموده‌اند؛ اما گاهی نیز محدودیت‌ها و پیش‌شرط‌هایی را برای اعمال تشکیل و فعالیت آنها مقرر کرده‌اند که از کشوری به کشور دیگر این مسئله متفاوت بوده و غالباً به نگرش سیاسی آنها و تجاربی که از وجود برخی احزاب مطلق‌گرا مانند حزب نازی در آلمان داشته‌اند، نشئت می‌گیرد و پاره‌ای محدودیت‌ها را بر تشکیل و فعالیت احزاب سیاسی موجه دانسته‌اند. در جمهوری اسلامی ایران نیز مانند بسیاری از اسناد بین‌المللی و قوانین اساسی کشورهای جهان، آزادی تشکیل و فعالیت احزاب سیاسی پیش‌بینی و تضمین شده است؛ اما این آزادی مستلزم رعایت استقلال، آزادی، وحدت ملی، موازین اسلامی و اساس جمهوری اسلامی است. ملازمت و انفکاک‌ناپذیری دو قاعده استقلال، وحدت ملی با اصل آزادی و تکلیف همه گروه‌ها از جمله احزاب سیاسی به رعایت آن و عدم نقض آن نشانگر توجه و عنایت قانون اساسی در هردو بُعد می‌باشد که یکی بدون دیگری بدون معنا و فایده است. از طرف دیگر می‌توان با عنایت به اسناد بین‌المللی، مسائلی چون وحدت ملی را با مسئله نظم عمومی اسناد یادشده مقایسه نمود زیرا به‌خاطر تشکّل‌ها و احزاب سیاسی متعددی که در ایران وجود دارند، این امر یکی از اهمّ مسائل است که احزاب را به رعایت آن مکلف می‌کند. نکته دیگر درخصوص موازین اسلامی است. هرچند این مسئله در اسناد بین‌المللی دیگر وجود ندارند، اما می‌توان گفت به‌دلیل حاکمیت اسلام بر تمام قوانین و مقررات مصرّح در اصل ۴ و اینکه نظم عمومی ایران یک نظم عمومی دینی می‌باشد، لذا این مورد هم قابلیت استناد به محدودیت‌های قابل توجیه اسناد بین‌المللی را دارد. در پایان نیز باید افزود که اساس جمهوری اسلامی که یکی دیگر از محدودیت‌های موجه از نظر قانون اساسی بر فعالیت احزاب سیاسی می‌باشد، مجموعه‌ای از مسائل ذکرشده در قانون اساسی را شامل می‌گردد که همه آنها به‌نوعی با مبانی ساختاری نظام مرتبط می‌باشند از جمله محتوای اسلامی بودن، جمهوری بودن حکومت، ساختار دموکراتیک کشور بر مبنای آرای مردم، اصل ولایت فقیه و ... لذا این مورد هم به‌خاطر حفظ بقای ساختاری جمهوری اسلامی ایران وضع شده است.

## فهرست منابع

## الف) منابع فارسی

- آقای طوق، مسلم و سیّد محمد مهدی غمامی. «تحوّل حقوق و آزادی‌های شهروندی در مصر مبتنی بر قانون اساسی ۲۰۱۲ میلادی». فصلنامه بررسی‌های حقوق عمومی ۱ (۱۳۹۱): ۱-۲۲.
- اعلامیه جهانی حقوق بشر و شهروند مصوب اوت ۱۷۸۹ م.
- بخشی، علی. «احزاب از نظر امام خمینی (ره)». پایان‌نامه کارشناسی ارشد، تهران: دانشگاه تهران، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، ۱۳۸۷.
- راوندی، مرتضی. تفسیر قانون اساسی ایران. چاپ دوم. تهران: مؤسسه انتشارات امیرکبیر، ۱۳۷۵.
- صفوی مبرهن، حمید. «حدود آزادی بیان در رسانه‌ها». پایان‌نامه کارشناسی ارشد، تهران: دانشگاه تهران، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، ۱۳۸۰.
- صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. جلد اول. چاپ اول. تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس، ۱۳۶۴.
- عالم، عبدالرحمن. بنیادهای علم سیاست. چاپ هفدهم. تهران: نشر نی، ۱۳۸۶.
- قاضی، ابوالفضل. حقوق اساسی و نهادهای سیاسی. چاپ یازدهم. تهران: نشر میزان، ۱۳۸۳.
- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۸ و بازنگری مصوب ۱۳۶۸ هجری شمسی.
- قانون اساسی جمهوری ایتالیا. تهران: انتشارات نهاد ریاست جمهوری، متن فرانسه با ترجمه فارسی، ۱۳۷۵.
- قانون اساسی جمهوری پنجم فرانسه. تهران: انتشارات نهاد ریاست جمهوری، متن فرانسه با ترجمه فارسی، ۱۳۷۵.
- قانون اساسی جمهوری تاجیکستان. تهران: انتشارات نهاد ریاست جمهوری، ۱۳۸۱.
- قانون اساسی جمهوری فدرال آلمان. تهران: انتشارات نهاد ریاست جمهوری، ۱۳۷۸.
- قانون فعالیت احزاب، جمعیت‌ها و انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته‌شده مصوب ۷ شهریور ۱۳۶۰.
- کنوانسیون اروپایی حقوق بشر مصوب ۴ نوامبر ۱۹۵۰ م.
- کنوانسیون آمریکایی حقوق بشر و شهروند مصوب ۲۲ نوامبر ۱۹۶۹ م.
- گرچی، علی‌اکبر. مبانی حقوق عمومی. تهران: انتشارات جنگل، ۱۳۸۸.
- مدنی، جلال‌الدین. کلیات حقوق اساسی. چاپ بیستم. تهران: انتشارات پایدار، ۱۳۸۷.
- مرعشی، سیّد محمدحسن. دیدگاه‌های نو در حقوق کیفری اسلام. تهران: نشر میزان، ۱۳۷۳.

- مظهری، محمد، مرتضی قاسم‌آبادی و فرزاد جنگجوی، مترجم. *قانون اساسی جمهوری عربی مصر* مصوب ۱۴ و ۱۵ ژانویه ۲۰۱۴ به انضمام متن عربی. تبریز: انتشارات آیین، ۱۳۹۳.
- منشور آفریقایی حقوق بشر و ملت‌ها ۱۹۸۱م.
- نقیب‌زاده، احمد و غلامعلی سلیمانی. «نوسازی سیاسی و شکل‌گیری احزاب در جمهوری اسلامی ایران». فصلنامه مطالعات انقلاب اسلامی ۱۷ (۱۳۸۸): ۱۹۶-۱۷۳.
- نوذری، حسینعلی. *احزاب سیاسی و نظام‌های حزبی*. چاپ اول. تهران: نشر گسترده، ۱۳۸۱.
- هاشمی، سید محمد. *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران: حاکمیت و نهادهای سیاسی*. جلد دوم. چاپ چهاردهم. تهران: میزان، ۱۳۸۴.
- هاشمی، سید محمد. *حقوق بشر و آزادی‌های اساسی*. چاپ اول. تهران: نشر میزان، ۱۳۸۴.
- هریسی‌نژاد، کمال‌الدین. *حقوق اساسی تطبیقی*. چاپ اول. تبریز: انتشارات آیدین، ۱۳۸۹.
- یزدی، محمد. شرح و تفسیر قانون اساسی. تهران: انتشارات نور، ۱۳۶۸.

### ب) منابع انگلیسی

- Apter, David. *Politics of Modernization*. USA: University of Chicago press, 1965.
- Epstein, L.D. *Political Parties in Western Democracies*. New York: Routledge, 1967.
- Sartory, Giovanni. *European Political Parties: The Case of Polarized Pluralism*. Princeton: Princeton University Press, 1976.
- Schat, Schneider. *Party Government*. New York: Holt Rinehart and Winston, 1942.