



البرنامج العالمي لدعم البرلمانات

برنامج إدارة الحكم في الدول العربية

مبادرة التنمية البرلمانية في المنطقة العربية

مجموعة العمل حول البرلمان وإصلاح قانون الأحزاب السياسية

مبادئ عامة لقانون الأحزاب السياسية في المنطقة العربية

تم تبنيها خلال الاجتماع الإقليمي الثالث لمجموعة العمل
"بناء التوافق حول المبادئ الأساسية ومعايير الحد الأدنى
لقوانين الأحزاب السياسية في الدول العربية"

22-24 شباط/فبراير 2008
الدار البيضاء، المغرب

عقدت مجموعة العمل حول البرلمان وإصلاح قانون الأحزاب السياسية التي أطلقتها مبادرة التنمية البرلمانية في المنطقة العربية التابعة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي عام 2006، ثلاث ورشات عمل إقليمية (الرباط 2006، عمان 2006، الدار البيضاء 2008) واجتماع مركز (بيروت 2007). وضمت هذه الاجتماعات بالمجمل أكثر من أربعين عضواً في المجالس البرلمانية في كل من الأردن والجزائر وفلسطين والكويت ولبنان والمغرب ومصر واليمن، بالإضافة إلى خبراء وباحثين في الشأن العام. وبناء على النقاش الذي دار بين المشاركين في هذه الاجتماعات، تم استخلاص وتبني المبادئ العامة التالية، التي يمكن أن تشكل أساساً ينطلق منه أي تشريع للأحزاب السياسية في المنطقة العربية، يساهم في تنمية ومأسسة الحياة الحزبية ويرسخ ديمقراطيتها، ويعزز قيم مشاركة المواطنين في الشأن العام والتعددية السياسية. وتتناول هذه المبادئ مختلف النواحي المتعلقة بالحياة الحزبية، ومنها: تأسيس الأحزاب، وأنظمتها الداخلية، وتمويلها، وعلاقة الأحزاب مع الدولة والمجتمع.

المبادئ العامة

المبدأ الأول: أسباب موجبة

من المستحسن أن يتضمن قانون الأحزاب أسباباً موجبة مرافقة له، تتضمن تعريفاً بالحزب السياسي وبوظائف الأحزاب وبأهمية دور المؤسسات الحزبية في الحياة الوطنية. وعليه أن يتضمن أيضاً تكديراً بالثوابت الدستورية للدولة، ولمحة تاريخية عن وضع الحريات العامة والديمقراطية في الدولة وعن نشأة الحياة الحزبية فيها. وتأتي الأسباب الموجبة على ذكر ضرورة التوفيق بين مبدأ حرية العمل السياسية من جهة وأهمية تنظيم هذا العمل احتراماً للانتظام العام ولحريات الآخرين وحقوقهم، بالإضافة إلى أهمية مأسسة الحياة السياسية وتذكر أيضاً الخيارات التي رسمها مشروع القانون وتبرر هذه الخيارات.

المبدأ الثاني: شروط التأسيس والعضوية والعمل الحزبي

أ- شروط التأسيس

يمكن تعريف الحزب السياسي على أنه توافق مجموعة من المواطنين حول عقيدة أو مجموعة من المبادئ السياسية والانخراط معاً في العمل السياسي في الدولة من خلال تنظيم ثابت وبحسب أنظمة معتمدة قانوناً.

يجب أن يهدف قانون الأحزاب بشكل أساسي إلى تشجيع تأسيس الأحزاب السياسية، وذلك من أجل تأطير وتنظيم العمل السياسي على المستوى الوطني ومن أجل وضع قواعد واضحة تسمح للمواطنين بالمشاركة الحقيقية في آليات صنع القرار. ويجب أن يمنح القانون حقوقاً للحزب باسم الديمقراطية ويطلب منه التقيد بدوره بنفس المبادئ في تعاطيه مع الدولة ومع المواطنين ومع سائر القوى والأحزاب السياسية الأخرى. كما يسمح بتوفير فرص حقيقية للمواطنين من دون أي تمييز للمشاركة السياسية على قاعدة المساواة، والإرتقاء إلى مواقع القيادة السياسية من خلال الانتخاب الديمقراطي.

يمكن أن ينص القانون على لزوم الإشعار أو التصريح أو الإعلان ويشترط ذلك من أجل اكتساب الصفة القانونية. ويمكن أن يربط القانون اكتساب الصفة الشرعية بتاريخ نشر خبر الإعلان عن تأسيس الحزب في الجريدة الرسمية على أن يجري ذلك في مهلة شهر واحد من تاريخ الإعلان أو العلم والخبر. وفي حال اعتماد مبدأ الترخيص، يفضل أن يتجه القانون في هذا المجال نحو تسهيل آلية الترخيص، أي أن يكون الترخيص آلياً إذا توفرت الشروط والمستندات المطلوبة، وفي حال رفض طلب الترخيص وجب على السلطة المختصة أن تعلق رفضها كتابية. وفي هذه الحالة يجب حفظ حق المراجعة لدى القضاء الإداري دون أن يكون لهذه المراجعة أثراً موقفاً لمسار التأسيس إلى حين صدور الحكم القضائي. وفي حالة عدم الإجابة في مهلة معينة، تكون عدم الإجابة بمثابة القبول أو الموافقة على التأسيس.

يرى البعض أنه من المستحسن تحديد الحد الأدنى لعدد المؤسسين، ويرى آخرون ضرورة وضع شرط حد أدنى من التنوع الجغرافي.

ب- شروط الانتساب

يمكن أن ينص قانون الأحزاب السياسية على شروط عامة للانتساب إلى حزب سياسي ومنها: شرط حمل جنسية البلد الذي ينخرط الشخص في أحد أحزابه أو يكون من مؤسسيها؛ شرط بلوغ سن الرشد ويتراوح هذا السن بين 18 و 21 سنة بحسب الدول؛ شرط التمتع بالحقوق المدنية والسياسية، ويفضل البعض أن تتطابق شروط حق العضوية الحزبية مع شروط حق الانتخاب. ومن المستحسن ألا يصدر في قانون الأحزاب نفسه أي حظر أو منع من الانتساب لبعض الفئات كالقضاة وأعضاء السلك الدبلوماسي وموظفي الدولة وأفراد القوات المسلحة إلخ. فيمكن أن يلحظ هذا الحظر من الانتساب إلى الأحزاب في القوانين الخاصة التي تنظم عمل هذه الفئات.

أما الشروط الأخرى فيعود لكل حزب تحديدها بحسب هويته السياسية. فبعض الأحزاب يحدد عدة مراتب للعضوية وآلية خاصة للقبول في العضوية وبعضها الآخر يحدد طريقة الانتساب البسيطة. للقانون أن يشترط على الأحزاب السياسية اعتماد الوسائل الديمقراطية حصراً في العمل السياسي وعدم القيام بتنظيم تشكيلات عسكرية أو شبه عسكرية أو القيام بتدريبات عنيفة استعداداً للقتال العسكري. يستثنى من ذلك حالات الاحتلال الخارجي. ويمكن لقانون الأحزاب السياسية أن ينص صراحة على حقوق وواجبات المنتسبين ومنها حق المشاركة السوية بحسب أنظمة الحزب وحق الطعن أمام القضاء في حال وجود مخالفات لأنظمة الحزب.

المبدأ الثالث: أنظمة الحزب

من المفضل أن يشترط القانون على الحزب قيد التأسيس وضع أنظمة له على أن تتضمن ميثاقاً تأسيسياً ونظاماً أساسياً ونظاماً داخلياً تكون بمثابة تعريف بالحزب ومبادئه وأهدافه وتنظيم آلية تسييره.

أ- الميثاق التأسيسي

يكتسب الميثاق التأسيسي الذي ينطلق منه الحزب دوراً هاماً، فيكون بمثابة بلورة للمبادئ التي يعتمدها والأهداف التي تهتم المجموعة المؤسسة ببلوغها، ويساهم أيضاً بإشهار الهوية السياسية الخاصة بهذه المجموعة.

ب- النظام الأساسي

من المطلوب أن يتضمن النظام الأساسي توصيفاً لهيكلياً للحزب بمختلف هيئاته ومجالسه وأجهزته وفروعه ومصالحه وأقسامه والشعب والخلايا والمجلس التأديبي إلخ. وصلاحيات كل جهة وكيفية تشكيلها. ومن المطلوب أن ينص على وجود سلطة عامة تفريرية وسلطة تنفيذية تابعة من إرادة السلطة العامة عن طريق الانتخاب وعاملة تحت رقابة هذه الأخيرة. كما أنه من الضروري أن تكون اجتماعات سائر السلطات في الحزب دورية ومنظمة. وعلى النظام الأساسي أن يذكر كيفية إجراء أي تعديل على هذا النظام وما هي الجهة التي تقترح ذلك وما هي الجهة التي تقرر وما هو النصاب المطلوب لذلك. في العادة، قد تأخذ السلطة التنفيذية للحزب مبادرة إعداد مشروع تعديل النظام الأساسي أو تقوم بذلك السلطة العامة التفريرية لكن سلطة القرار في هذا الشأن تكون في أيدي المؤتمر العام للحزب الذي يشكل أوسع قاعدة مؤسسية يعود لها اتخاذ قرارات بنبوية بهذا الحجم.

ج- النظام الداخلي

يجب أن يتضمن النظام الداخلي للحزب تفصيلاً دقيقاً لعمل كل من مؤسسات الحزب ومجالسه وهيئاته وأجهزته والخلايا والشعب والأقسام والمصالح. ويجب أن ينص النظام الداخلي بدقة على نصاب الجلسات القانوني لكل مؤسسة حزبية وكيفية الدعوة للاجتماعات وضرورة وجود مهلة للدعوة، وترفق الدعوة بجدول أعمال مقترح من جانب الجهة الداعية للاجتماع بحسب الأصول. من المفترض أن ينص النظام الداخلي على كيفية تبوؤ المسؤولين في الحزب مناصبهم، وأن تكون الانتخابات الوسيلة الرئيسية، ويرفق ذلك بتحديد مدة الولاية وإذا كانت قابلة للتجديد أم لا وعدد مرات هذا التجديد ونصاب جلسة الانتخاب.

ومن المفضل أن ينص النظام الداخلي على كيفية عمل المجلس التأديبي في الحزب وعلى وسائل المراجعة للأعضاء ولهيئات الحزب كافة.

المبدأ الرابع: الموارد المالية والنظام المالي

من المفترض أن يلزم القانون المؤسسين أن يضعوا نظاماً مالياً للحزب يحددون فيه مصادر أموال الحزب وكيفية إدارتها، وأن يؤمن هذا النظام مبدأ الشفافية في مجال مالية الحزب لجهة مداخله كما لجهة إنفاقه. ومن المفضل تحديد سقف للهيئات المقدمة للحزب مع التمييز بين مصادر الهيئات أكانوا أفراداً أو مؤسسات. ويجب أن يتم التمييز بين الهيئات العينية وتلك المالية، بالإضافة إلى تحديد قيمة اشتراكات الأعضاء وكيفية تسديدها وتوضع دفاتر إيصالات مرقمة لذلك. يمكن للحزب أن يضع شرط تسديد الاشتراكات المستحقة على العضو قبل الترشح لأي منصب حزبي وأحياناً قبل ممارسة حقه في الانتخاب داخل الحزب.

يمكن أن ينظم القانون مساعدة مالية تمنحها الدولة للأحزاب وفقاً لأنظمة خاصة، على أن تكون هذه المساعدة خاضعة للمحاسبة العمومية وأن توزع الأنصبة على الأحزاب بناء على معايير واضحة وشفافة ومنصفة تمنع الاستئثار بالموارد العامة المخصصة لذلك. ويمكن أن تقسم المساعدة المالية العامة للأحزاب إلى شطور مختلفة ومنها:

- حد أدنى يوزع على جميع الأحزاب العاملة قانوناً بالتساوي
 - حد معين يوزع على أساس الأصوات والمقاعد التي نالها الحزب في الانتخابات النيابية
 - حد معين يوزع بناء على تحقيق الحزب لبعض متطلبات القانون ومنها ما يتعلق بالتسيير الداخلي الديمقراطي للحزب أو بمشاركة النساء والشباب في الحياة الحزبية والانتخابية.
- ويمكن أن ينص القانون على مساعدات غير مباشرة تقدمها الدولة للأحزاب بما فيها إعفاءات من الضرائب والرسوم واستعمال مجاني للمباني العامة لإقامة النشاطات والاستفادة من مساحات مجانية في الإعلام الرسمي وغيرها.
- ويرى الكثيرون ضرورة أن ينص القانون على حظر تلقي الأحزاب السياسية أموالاً من الخارج للمحافظة على السيادة الوطنية.

المبدأ الخامس: المؤسسات ذات الصلاحية لرعاية شؤون الأحزاب

يمكن أن يستحدث قانون الأحزاب مديرية أو مصلحة أو دائرة أو وحدة خاصة لإدارة شؤون الأحزاب السياسية لدى الإدارة العامة في الدولة، ومن الممكن أن تكون تابعة لوزارة العدل أو وزارة الداخلية أو هيئة قضائية أو لهيئة عامة مستقلة كاللجنة العليا للانتخابات. تقوم هذه الوحدة باستلام ملفات الأحزاب السياسية عند تأسيسها فتقوم بدراساتها والتحقق من صحة المعلومات التي تحتويها المستندات ثم ترفع تقريراً إلى الجهة التابعة لها التي تبت بطلب الترخيص أو تأخذ علماً بإنشاء الحزب بحسب التشريعات السارية في الدولة. تقوم هذه الوحدة الإدارية بمتابعة عمل الأحزاب السياسية القائمة وتتلقى مراسلاتها وتضع أرشيفاً خاصاً بكل المستندات المتعلقة بعمل الأحزاب السياسية وانشطتها على أن تنحصر صلاحياتها بالمتابعة الإجرائية والأرشفة دون سواها.

المبدأ السادس: الطعون والجزاءات

في حال نشوء نزاع داخلي في الحزب، من المستحسن وجود هيئة حزبية ذات الصلاحية لتسوية النزاع، وفي حال تعذر ذلك يكون للأعضاء في الحزب حق مراجعة القضاء العادي، والطعن بأحد قرارات أو إجراءات الحزب أمام القضاء في حال كان هناك مخالفة من قبل أي من المسؤولين الحزبيين لأنظمة الحزب المعمول بها. وفي حال كان هناك خرق من قبل الحزب للدستور أو للقوانين المرعية أو تهديد الانتظام العام في البلد من جراء ذلك، يعطى للحكومة أو الوزارة ذات الصلة الحق بالمراجعة أمام القضاء المستعجل.

ويمكن أن تتراوح الأحكام بين إلغاء القرار المتخذ والمخالف للدستور أو القوانين أو لأحد أنظمة الحزب، وبين تعليق نشاط الحزب مؤقتاً وتجميد مفاعيل بعض قراراته، وبين حل الحزب في الحالات التي يتبين فيها

أن ممارسته تشكل تهديداً صريحاً للانتظام العام. وتجدر الإشارة إلى أن الهيئة العامة أو الجمعية العمومية للحزب تستطيع هي أيضاً اتخاذ قرار حل الحزب وتخطر الجهة الحكومية ذات الصلة بذلك فتقوم هذه الأخيرة بإشعار القضاء الذي يتولى تصفية ممتلكات الحزب وأمواله حسب الأصول.

المبدأ السابع: تشجيع مشاركة النساء والشباب

يعتبر تشجيع مشاركة النساء والشباب السياسية ممارسة جيدة، وبالتالي يرى كثيرون أن ينص القانون على تخصيص حصة للنساء والشباب في المواقع القيادية للحزب. ويمكن أن تعتمد الحصة بصورة مؤقتة. ومن جهة أخرى، في حال أقر القانون تخصيص الأحزاب السياسية بمساعدات مالية، يمكن ادخال مبدأ الحصة النسائية والشبابية ضمن شبكة المعايير التي قد تعتمدها الحكومة لتوزيع المساعدات على الأحزاب.

المبدأ الثامن: أحكام انتقالية

عند وضع نص قانون لتنظيم الأحزاب السياسية لأول مرة أو عندما يتم تعديل قوانين نافذة، يفضل أن يتضمن القانون الجديد أحكاماً انتقالية بهدف إعطاء الأحزاب السياسية القائمة فرصة لتسوية أوضاعها. وفي هذه الحال يعطي القانون مهلة محددة للأحزاب القائمة لإيداع الدائرة أو المديرية المختصة ملفاً كاملاً بأنظمتها الأساسية (وثيقة تأسيسية، نظام أساسي، نظام داخلي، سجلات المحاضر وكذلك سجلاً مالياً يتم ترقيمه من قبل الدائرة). ويتضمن الملف لائحة بأسماء المسؤولين ومواقع مسؤوليتهم الحزبية وعناوينهم ومستندات خاصة بممتلكات الحزب المنقولة وغير المنقولة ومستندات خاصة بمقرات الحزب حيث وجدت. في ضوء ذلك تعد الدائرة مشروع قرار بتسوية أوضاع الحزب وترفعه إلى الجهة ذات الصلاحية في إصدار قرار بذلك.

توصيات عامة

1. القوانين الأخرى ذات الصلة

على المشرع مراجعة بعض القوانين بالإضافة إلى قانون الأحزاب، والتي يمكن أن تؤثر على عمل الأحزاب، وذلك لخلق إطار تشريعي متجانس ومتكامل، وفضاء أوسع للعمل الحزبي الديمقراطي (مثلاً قانون الانتخابات، قانون تحديد سقف للنفقات الانتخابية حيث وجد، قانون الإعلام، قانون المطبوعات، قانون الجمعيات، قانون التجمع، بالإضافة إلى النظام الداخلي للبرلمان إلخ).

2. آلية وضع قانون خاص لتنظيم عمل الأحزاب السياسية

من المفيد جداً أن يترافق وضع أي قانون في هذا المجال مع سلسلة من اللقاءات المفتوحة مع قوى المجتمع المدني على اختلافها (أحزاب، نقابات، جمعيات إلخ) من أجل التشاور معها في هذا الشأن. ومن المفضل إخضاع أي مشروع قانون لتنظيم الحياة الحزبية لتداول شعبي وسياسي واسع ليستوعب مشروع القانون هواجس البعض وحقوق البعض الآخر ولتقييم توازناً بين حرية العمل السياسي من جهة وضرورة المحافظة على أمن المواطنين من جهة أخرى.