مبادئ عامة
لتشريعات الأحزاب السياسية
في المنطقة العربية

عقدت «مجموعة العمل حول البرلمان وإصلاح قوانين الأحزاب السياسية» التي أطلقتها «مبادرة التنمية البرلمانية في المنطقة العربية» التابعة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي عام 2006، ثلاث ورش عمل إقليمية (الرباط 2006، عمان 2006، الدار البيضاء 2008) واجتماعاً مركّزاً (بيروت 2007). وضمت هذه الاجتماعات بالمجمل أكثر من أربعين عضواً في المجالس البرلمانية في كل من الأرض الفلسطينية المحتلة والأردن والجزائر والكويت ولبنان والمغرب ومصر واليمن، بالإضافة إلى نخبة من الخبراء والباحثين في الشأن العام. وبناء على النقاش الذي دار بين المشاركين في هذه الاجتماعات، تم استخلاص واعتماد 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 وعضوية الأحزاب، وأنظمتها الداخلية، وتنظيمها المالي، وعلاقة الأحزاب مع الدولة والمجتمع.

المبدأ الأول

الأسباب الموجبة

من المستحسن أن يشمل قانون الأحزاب أسباباً موجبة ترافقه، وتتضمن تعريفاً بالحزب السياسي وبوظائف الأحزاب وبأهمية دور المؤسسات الحزبية في الحياة الوطنية. ويتضمن أيضاً تذكيراً بالثوابت الدستورية للدولة، ولمحة تاريخية عن وضع الحريات العامة والديمقراطية في الدولة وعن نشأة الحياة الحزبية فيها. وتأتي الأسباب الموجبة عادةً على ذكر ضرورة التوفيق بين مبدأ حرية العمل السياسي من جهة وأهمية تنظيم هذا العمل احتراماً للنظام 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. 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. ويمنح القانون حقوقاً للحزب باسم الديمقراطية ويطلب منه التقيد بالمبادئ ذاتها 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، والارتقاء إلى مواقع القيادة السياسية من خلال الانتخاب الديمقراطي.

يمكن أن ينص القانون على لزوم الإشعار أو التصريح أو الإعلان وذلك لاكتساب الصفة القانونية. ويمكن أن يربط اكتساب هذه الصفة بتاريخ نشر خبر الإعلان عن تأسيس الحزب في الجريدة الرسمية على أن يجري ذلك في مهلة معقولة لا تتجاوز الشهر الواحد من تاريخ الإعلان.

أما في حال اعتماد مبدأ الترخيص، يفضّل أن يتجه القانون نحو تسهيل آلية الترخيص، أي أن يكون

الترخيص آلياً إذا توفرت الشروط والمستندات المطلوبة. وفي حال رفض طلب الترخيص يجب على السلطة المختصة أن تعلل رفضها كتابة مع 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.

أما بالنسبة للمؤسسين فيرى البعض أنه من المستحسن تحديد الحد الأدنى لعدد المؤسسين، فيما يرى 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: أن يكون المنتسب أو المؤسس حاملاً لجنسية البلد الذي ينتمي الحزب إليه؛ وأن يكون بالغاً سن الرشد (ويتراوح هذا السن بين ١٨ و٢١ سنة بحسب الدول)؛ أن يكون متمتعاً بالحقوق المدنية والسياسية. ويفضل البعض أن تتطابق شروط العضوية الحزبية مع شروط 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 المسلّحة...الخ. فيمكن أن يلحظ هذا الحظر أو المنع 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. وللقانون أن يشترط على الأحزاب السياسية اعتماد الوسائل الديمقراطية حصراً في العمل السياسي وعدم القيام بتنظيم تشكيلات عسكرية أو شبه عسكرية أو القيام بتدريبات عسكرية استعداداً للقتال، لكن قد لا ينطبق هذا الشرط في حالات الاحتلال. يمكن 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 لأنظمته.

المبدأ الثالث

أنظمة الحزب

من المفضّل أن يشترط القانون على الحزب قيد التأسيس وضع أنظمة له على أن تتضمن ميثاق تأسيسي ونظام أساسي ونظام داخلي تكون بمثابة تعريف بالحزب ومبادئه وأهدافه وتنظيم آلية عمله.

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

يتضمن النظام الأساسي توصيفاً لهيكلية الحزب بمختلف الأجسام التي تكونه، وصلاحية كل منها وكيفية تشكيلها. وينص على وجود سلطة عامة تقريرية وسلطة تنفيذية تمثل السلطة العامة عن طريق الانتخاب وتعمل تحت رقابة هذه الأخيرة. كما أنه من الضروري أن تكون اجتماعات كافة السلطات في الحزب دورية ومنتظمة. ويذكر النظام الأساسي كيفية إجراء التعديلات عليه والجهة التي تقترح ذلك والجهة التي تقرر النصاب المطلوب لذلك. في العادة، تأخذ السلطة التنفيذية للحزب مبادرة إعداد مشروع تعديل النظام الأساسي أو تقوم بذلك السلطة العامة التقريرية. لكن سلطة القرار في هذا الشأن تكون في يد المؤتمر العام للحزب الذي يشكل أوسع قاعدة مؤسسية يعود لها اتخاذ قرارات بنيوية بهذا الحجم.

ج- النظام الداخلي

يجب أن يتضمن النظام الداخلي للحزب تفصيلاً دقيقاً لعمل كل من الأجسام المكونة للحزب، والنصاب القانون لجلسات كل منها، إضافة إلى كيفية الدعوة لاجتماعاتها وضرورة وجود مهلة للدعوة التي يجب أن ترفق بجدول أعمال مقترح من جانب الجهة الداعية للاجتماع بحسب الأصول. من المفترض أن ينص النظام الداخلي على كيفية شغل المناصب الحزبية، وعلى أن تكون الانتخابات الوسيلة الرئيسة لاختيار المسؤولين الحزبيين، ويرفق ذلك بتحديد مدة الولاية وما إذا كانت قابلة للتجديد أم لا مع ذكر عدد مرات التجديد ونصاب جلسة الانتخاب.

ومن المفضل أن ينص النظام الداخلي أيضاً 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 بوضع نظام مالي للحزب يحددون فيه مصادر تمويل الحزب

وكيفية إدارة أمواله، وأن يحترم هذا النظام مبدأ الشفافية في مجال مالية الحزب لجهة مداخيله كما لجهة إنفاقه. ومن المفضل تحديد سقف للهبات المقدمة للحزب مع التمييز بين مصادر الهبات سواء كان مصدرها أفراداً أو مؤسسات. ويجب أن يتم التمييز بين الهبات العينية وتلك المالية، بالإضافة إلى تحديد قيمة اشتراكات الأعضاء وكيفية تسديدها ووضع دفاتر إيصالات مرقمة لذلك. يمكن للحزب أن يشترط على العضو تسديد اشتراكاته المستحقة 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 الحصص على الأحزاب بناء على معايير واضحة وشفافة ومنصفة تمنع الاستئثار بالموارد العامة المخصصة لذلك. ويمكن أن تقسم المساعدة المالية العامة للأحزاب إلى أجزاء مختلفة ومنها:

- نسبة دنيا محددة توزع على جميع الأحزاب العاملة قانوناً بالتساوي.
- نسبة معينة توزع على أساس الأصوات والمقاعد التي نالها الحزب في الانتخابات النيابية.
- نسبة معينة توزع بناء على التزام الحزب ببعض 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 جهة خاصة لإدارة شؤون الأحزاب السياسية في الإدارة العامة في الدولة، ومن الممكن أن تكون تابعة لوزارة العدل أو وزارة الداخلية أو هيئة قضائية أو هيئة عامة مستقلة كاللجنة العليا للانتخابات. تقوم هذه الجهة باستلام ملفات الأحزاب السياسية عند تأسيسها فتقوم بدراستها والتحقق من صحة المعلومات التي تحتويها ثم ترفع تقريراً إلى الوزارة أو

الهيئة التابعة لها التي تبت بطلب الترخيص أو تأخذ علماً بإنشاء الحزب بحسب التشريعات السارية في الدولة. تقوم هذه الجهة الإدارية بمتابعة عمل الأحزاب السياسية القائمة وتتلقى مراسلاتها وتضع أرشيفاً خاصاً بكل المستجدات المتعلقة بعملها وأنشطتها على أن تنحصر صلاحيات هذه الجهة بالمتابعة الإجرائية والأرشفة دون سواها.

المبدأ السادس

الطعون والجزاءات

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

ويمكن أن تتراوح الجزاءات 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 للنظام 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 المشاركة السياسية للنساء والشباب 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 إدخال مبدأ الحصة النسائية والشبابية ضمن مجموعة المعايير التي قد تعتمدها الحكومة لتوزيع المساعدات على الأحزاب.

المبدأ الثامن

أحكام انتقالية

عند وضع نص قانون خاص 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 الجهة المختصة ملفاً كاملاً بوثائقه الأساسية (ميثاق تأسيسي، نظام أساسي، نظام داخلي، سجلات المحاضر وكذلك سجلاً مالياً يتم ترقيمه من قبل الجهة المعنية). ويتضمن الملف لائحة بأسماء المسؤولين ومواقع مسؤوليتهم الحزبية وعناوينهم ومستندات خاصة بممتلكات الحزب المنقولة وغير المنقولة ومستندات خاصة بمقرات الحزب. في ضوء ذلك تعد الجهة مشروع قرار بتسوية أوضاع الحزب وترفعه إلى الوزارة أو الهيئة المختصة لاتخاذ القرار المناسب.

توصيات عامة

1. القوانين الأخرى ذات الصلة

من الجيد مراجعة القوانين الأخرى ذات الصلة بوضع الأحزاب السياسية عند العمل على صياغة أو تعديل تشريع خاص بها. وذلك للوصول إلى إطار تشريعي متجانس ومتكامل، وفضاء أوسع للعمل الحزبي الديمقراطي (من هذه القوانين قانون الانتخابات، قانون تحديد سقف للنفقات الانتخابية إذا وجد، قانون الإعلام، قانون المطبوعات، القوانين التي تنظم حق التجمع، بالإضافة إلى النظام الداخلي للبرلمان...الخ).

2. توسيع المشاركة في وضع قوانين 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،...الخ) 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 وليقيم توازناً بين حرية العمل السياسي من جهة وضرورة المحافظة على أمن المواطنين من جهة أخرى.