كلية القانون والعلوم السياسية – جامعة ديالى

المجلد التاسع – العدد الأول– 2020 مجلة العلوم القانونية والسياسية

شروط تأسيس الأحزاب السياسية

وفقاً لقانون رقم (36) لسنة 2015

Conditions for Setting up Political Parties According to Law No. (36) of 2015

الكلمة المفتاحية : **شروط تأسيس، الأحزاب السياسية، العراق.**

Keywords: conditions for setting up, political parties, Iraq

م. د. محمد جبار جدوع

جامعة الكوفة

Lecturer Dr. Mohammed Jabbar Jaddoa
University of Kufa
E-mail: mohammedj.jaddoa@uokufa.edu.iq

ملخص البحث

Abstract

بين حاضر التجربة الحزبية وماضيها سياسياً وقانونياً في ظل الأنظمة المأزومة التي عرفها العراق، حاولنا أن نناقش من خلال هذا البحث عدداً من الإشكاليات المرتبطة بالتجربة الحزبية لبلد متعدد دينياً وعرقياً وذات ولاءات سياسية مختلفة، وبعد غياب القانون وإنتكاسة الدولة الدستورية حل بدلها أعراف نظام الحزب الواحد عُرف بالإستبدادية السياسية.

وقد إنفتح العراق فجأة بعد أحداث عام 2003 على الممارسة السياسية التعددية، فسعى الفرقاء السياسيين الجدد بسلوكياتهم السياسية والطائفية إلى اقتناص الحصص من غنيمة الدولة العراقية الناهضة من ركام الاستبداد والحرب، ورافق ذلك غياب الرؤى السياسية الاستراتيجية ونقص في التشريعات، ونتيجة ذلك الفراغ التشريعي لتنظيم عمل الأحزاب السياسية في العراق مما جعل اموال واستقرار وأمن الدولة العراقية في خطر كبير، ولعل قصة الفساد المالي والإداري وقصة سقوط مدن غرب العراق وسقوط عشرات الشهداء من المدنيين يومياً على يد الإرهاب دلائل مختزلة عن الخطر الذي رافق التجربة الحزبية بغير قانون.

وجاء قانون الأحزاب السياسية الجديد رقم (36) لعام 2015 النافذ في 2015/12/11 لينظم فوضى عمل الأحزاب السياسية وينهي حالة التداخل بين ما هو عمل حزبي اوليغارشي وبين ما هو تنظيم مدني حضاري، وتجريد كل حزب من أي مظهر عسكري، رغم تضمن القانون المذكور عدة ثغرات قانونية سنحاول الإشارة إليها.

المقدمـــــة

Introduction

أولاً: موضوع البحث :

Firstly: Research Topic:

يتطلب تأسيس الحزب السياسي توافر مجموعة من الشروط بعضها يتعلق بأهداف الحزب ومبادئه وشروط العضوية فيه، ويتعلق بعضها الآخر بالبيانات والإجراءات اللازمة لإجازته، وتباينت التشريعات العراقية والمقارنة الخاصة بالأحزاب السياسية في تحديد تلك الشروط فجاءت بعضها مشددة ومقيدة للأحزاب وجاءت أخرى بشروط بسيطة، فمنذ تأسيس الدولة العراقية وحتى عام 2003 لم تعرف غير نظام الحزب القائد أو الحزب الواحد، وهو مما أنعكس سلباً على الحالة الحزبية في العراق، وأدى إلى الاستمرار بالحكم الشمولي وسيادة حالات الاقصاء والقضاء على التعددية الحزبية تماماً، وفي فترة ما بعد العام 2003 شهد العراق ظاهرة غير مسبوقة في التعددية الحزبية، ككثرة الأحزاب وغياب التقنيين القانوني، وهو شكّل عائقاً أمام تطور حالة التحول الديمقراطي المنشود بعد زوال الواحدية الحزبية المتمثلة بحزب البعث المنحل.

ويرجع أسس التغيب القانوني لعمل الأحزاب السياسية في العراق ما بعد عام 2003 إلى أسباب كثيرة ابرزها رغبة اغلب أعضاء الكتل والأحزاب في البرلمان إلى تعطيل إصدار قانون ينظم عمل الأحزاب السياسية، ويكشف عن مسائل مهمة وحساسة كتلك المتعقلة بالتأسيس والارتباطات الإقليمية والدولية والكشف عن مصادر التمويل المالي، ومنع استغلال العمل الحكومي لصالح تمويل الأحزاب السياسية، وأدى في ظل التعددية الحزبية بدون قانون الأحزاب السياسية إلى شيوع ظاهرة استخدام المال العام في الصراعات السياسية والانتخابية تحت عناوين مختلفة كل المنح والرواتب العالية والمقاولات والعقود التجارية والعسكرية إلى جانب هدر اموال طائلة من ميزانية الدولة العراقية على افتراض إنها تصرف على اعادة إعمار المدن ومؤسساتها ومرافقها الخدمية.

وبعد تزايد حالات الضغط الاقتصادي وتردي الواقع الخدمي بعد تدني اسعار النفط، ارتفعت حالة الهيجان والتظاهر الشعبي والمشاكل الظاهرة بين الأحزاب الفاعلة، ونتيجة تخوّف الأوساط الحكومية والبرلمانية من السخط الشعبي المذكور أقرّ مجلس النواب العراقي قانون الأحزاب والتنظيمات السياسية رقم (36) لسنة 2015 بعد خلافات وجدل طويلين حول شروط تأسيس الأحزاب السياسية.

ثانياً : أهمية البحث :

Secondly: Importance of the Research:

يعد تأسيس الأحزاب السياسية من أهم مظاهر حرية الرأي والتعبير في المجال السياسي، فمن خلاله يتبين مدى مساهمة الأفراد بالشؤون العامة للدولة فضلاً عن السماح للأحزاب المتأسسة من ممارسة العمل السياسي، ومن ثم فإن شروط تأسيس الأحزاب تبين مدى استيعاب الواقع العراقي للحريات السياسية بشكل عام وخاصة حرية تأسيس أحزاب، فضلاً عن معرفة مدى وجود فلسفة عامة حول مدى تقييد ذلك التأسيس أو إطلاق العنان له وما يمكن أن ينتج عنه من زيادة الصراع على السلطة ومدى تنظيم عملها أو الإفاضة في الفوضى.

ثالثاً : مشكلة البحث :

Thirdly: Problem of the Research:

يثير موضوع البحث عدة إشكالات، منها أن تشريع قانون جديد من أجل تنظيم تأسيس الأحزاب السياسية في العراق وضبط نشاطها، قد يعمل على احتكار التأسيس على احزاب معينة دون سواها من خلال وضع شروط مشددة بخصوص ذلك لمنع ظهور احزاب جديدة ممكن أن تنافسها في العمل السياسي، وقد يصب القانون الجديد نحو تكريس الديمقراطية والمنافسة العادلة وتحقيق الشفافية السياسية والمالية، من خلال فرض مجموعة من القيود القانونية كتلك المتعلقة بشروط وآلية التأسيس وحصول موافقة عدد كبير من المواطنين وكشف مصادر تمويل الحزب وفرض عقوبات على من يخالف أحكام هذا القانون، الأمر الذي يسهم في معالجة التشوهات التي طرأت على الحياة الحزبية في العراق.

رابعاً : **منهج البحث** :

Fourthly: Methodology:

تمت دراسة هذا البحث وفقاً لأسلوب المنهج التحليلي والتطبيقي، الذي يقوم بدراسة الموضوعات من خلال تحليل نصوص القوانين المعنية بتأسيس الأحزاب السياسية، وكذلك الأنظمة الداخلية للأحزاب والمواقف السياسية ذات الصلة بموضوع البحث، وذلك للإلمام بجميع تفاصيله والخروج بجملة من النتائج والتوصيات.

خامساً : **خطة البحث** :

Fifthly: Research Plan:

تم تقسيم موضوع البحث على مقدمة ومبحثين، الأول خصص لبيان الشروط الموضوعية، والمبحث الثاني للشروط الإجرائية، وسنختم بحثنا بخاتمة تتضمن ملخصاً لأهم النتائج والمقترحات التي تم التوصل إليها من خلال هذا البحث.

سائلين الله تعالى أن يوفقنا في ذلك.

المبحث الأول

Section One

الشروط الموضوعية

Objective Conditions

يعد تأسيس الأحزاب السياسية من أهم مظاهر حرية الرأي والتعبير في المجال السياسي، فمن خلاله يتبين مدى مساهمة الأفراد بالشؤون العامة للدولة، فضلاً عن أن الموافقة على تأسيس الحزب تمثل شهادة ميلاده التي تمكنه من الولوج إلى ميدان العمل السياسي[1].

ويتطلب تأسيس الحزب السياسي توافر مجموعة من الشروط بعضها يتعلق بأهداف الحزب ومبادئه وشروط العضوية فيه، ويتعلق بعضها الآخر بالبيانات والإجراءات اللازمة لإجازته، وتباينت التشريعات العراقية والمقارنة الخاصة بالأحزاب السياسية في تحديد تلك الشروط فجاءت بعضها مشددة ومقيدة للأحزاب وجاءت أخرى بشروط بسيطة، وتشمل الشروط الموضوعية لتأسيس الأحزاب السياسية ما يتعلق بأهداف الحزب ومبادئه والعضوية فيه.

ومن ثم سنتناول هذا المبحث في مطلبين، الأول لبيان الشروط المتعلقة بمبادئ الحزب وأهدافه، والمطلب الثاني لبيان شروط العضوية فيه.

المطلب الأول : الشروط المتعلقة بمبادئ الحزب واهدافه :

First Issue: Conditions related to the Principles of Party and its aims:

ذكر قانون الأحزاب رقم (30) لسنة 1991 الشروط المتعلقة بمبادئ الأحزاب وأهدافها والتي يمكن حصرها بالأمور الآتية[2] :

1- على كل حزب تحديد مبادئه وأهدافه ومناهجه بصورة واضحة، وتسعى إلى تحقيقها بالوسائل السلمية والديمقراطية في إطار القانون.

2- عدم تعارض تلك الأهداف والمبادئ والمنهاج مع استقلال العراق ووحدة أراضيه وسيادته ووحدته الوطنية وتراثه وتاريخه.
3- أن لا تكون أهداف الأحزاب ومبادئها لها موقفاً معادياً من الإنقلابات 14 تموز 1958 و 17–30 تموز 1968، والتي أطلق عليها القانون تسمية ثورات.
4- على الأحزاب أن تسعى إلى تحقيق التضامن والوحدة العربية.
5- لا يجوز تأسيس الحزب السياسي على أساس الإلحاد أو الطائفية أو العنصرية أو الإقليمية أو الشعوبية.
6- أن يكون منهاج الحزب معلناً يسعى إلى تحقيقه بالوسائل السلمية والديمقراطية في إطار القانون
7- تلتزم الأحزاب باحترام حقوق وحريات المواطنين التي نص عليها الدستور وحقوق الإنسان التي أكدتها الاتفاقات والمواثيق الدولية التي التزم العراق بها، كما تلتزم باحترام حقوق وحريات الأحزاب الأخرى والتنظيمات المهنية والشعبية.

وجاء القانون بحكم فريد من نوعه عبر منحه حزب البعث امتيازاً خاصاً دون سواه وذلك من خلال نص المادة (19) منه على (أولاً : يحظر القيام بأي تثقيف أو نشاط سياسي أو تنظيم حزبي داخل القوات المسلحة وقوى الأمن الداخلي والأجهزة الأمنية الأخرى أو مع منتسبيها من قبل أي حزب سياسي باستثناء حزب البعث العربي الاشتراكي لدوره التاريخي في تفجير وقيادة ثورة 17–30 تموز العظيمة ومسيرتها الظافرة ومنجزاتها الكبيرة .
ثانياً : يعاقب كل من خالف أحكام البند (أولاً) من هذه المادة وفق القوانين وقرارات مجلس قيادة الثورة النافذة).

يلاحظ مما تقدم، إن قانون الأحزاب رقم (30) لسنة 1991 حدد قيود كثيرة ومقيدة لحرية الأحزاب وتوجهاتها، فرغم تشريع القانون المذكور إلا أن الواقع أوجد حياةً سياسية أحادية الحزب، ولم يكن غير حزب البعث في الساحة السياسية ولم يسمح لغيره بالتواجد،

بل تتعرض أية محاولة لإيجاد حزب آخر للإجهاض وقتل مؤسسيه وأعضائه وحتى أن العقاب يمتد لأقاربهم وأصحابهم.

وبعد ذلك، صدر قانون الأحزاب والهيئات السياسية لسنة 2004 الذي ذكر بصور مقتضبة الشروط الخاصة بأهداف ومباديء الأحزاب بما يلي:

1- عدم الارتباط مع أية قوة عسكرية وعدم تكوين أية علاقة معها[3]. ومنع أي حزب من الحصول على تمويل منها[4].

2- عدم التحريض على العنف والكراهية، وعدم دعم الإرهاب وممارسته واستخدامه[5].

ورغم أن الشروط المذكور كانت مختصرة بشكل كبير، إلا إنها لم تنفذ وكانت مجرد حبرٍ على الورق، فأغلب الأحزاب التي نشطت خلال نفاذ هذا القانون لها قوات مسلحة أو تموّل منها، كما أن بعض الأحزاب تحرض وبصورة علنية على الطائفية والعنف والكراهية، فضلاً عن ارتباطها بالتنظيمات الإرهابية.

في حين أن قانون الأحزاب السياسية رقم (36) لسنة 2015 حدد مجموعة من الشروط المتعلقة بمبادئ الأحزاب وأهدافها وذلك من خلال تعريف القانون للحزب السياسي على أنه (مجموعة من المواطنين منظمة تحت اي مسمى على أساس مباديء واهداف ورؤى مشتركة تسعى للوصول إلى السلطة لتحقيق اهدافها بطرق ديمقراطية بما لا يتعارض مع احكام الدستور والقوانين النافذة).

كما نصت المادة (8) من القانون على : (يشترط لتأسيس أي حزب أو تنظيم سياسي ما يأتي :

أولاً : عدم تعارض مباديء الحزب أو التنظيم السياسي أو أهدافه أو برامجه مع الدستور.

ثانياً: يكون للحزب أو التنظيم السياسي برنامجه الخاص لغرض تحقيق اهدافه.

ثالثاً: أن لا يكون تأسيس الحزب أو التنظيم السياسي وعمله متخذاً شكل التنظيمات العسكرية أو شبه العسكرية، كما لا يجوز الارتباط بأية قوة مسلحة.

رابعاً: أن لا يكون من بين مؤسسي الحزب أو التنظيم السياسي أو قياداته أو أعضائه من ثبت بحكم بات قيامه بالدعوة أو المشاركة للترويج بأية طريقة من طرق العلانية لأفكار لا تتعارض مع احكام الدستور).

ونصت المادة (5) من القانون على (أولاً: يؤسس الحزب أو التنظيم السياسي على أساس المواطنة وبما لا يتعارض مع أحكام الدستور.

ثانياً: لا يجوز تأسيس الحزب أو التنظيم السياسي على أساس العنصرية أو الإرهاب أو التكفير أو التعصب الطائفي أو العرقي أو القومي.

ثالثاً : يمنع تأسيس الحزب أو التنظيم السياسي الذي يتبنى أو يروج لفكر أو منهج حزب البعث المنحل).

يلاحظ مما تقدم، أن قانون الأحزاب رقم (36) لسنة 2015 حدد الشروط المتعلقة بأهداف الأحزاب السياسية ومبادئها بما يلي:

1. **يجب أن يكون لكل حزب سياسي برنامجه الخاص لغرض تحقيق اهدافه.**
2. **أن لا يكون برنامج الحزب أو أهدافه متعارضة مع أحكام الدستور.**
3. **أن تكون المواطنة أساس إنشاء الأحزاب السياسية.**
4. **عدم تأسيس الأحزاب السياسية على أساس العنصرية أو الإرهاب أو التكفير أو التعصب الطائفي أو العرقي أو القومي.**
5. **عدم تأسيس الأحزاب التي تتخذ شكل التنظيمات العسكرية أو شبه العسكرية، كما لا يجوز الارتباط بأية قوة مسلحة .**
6. **يمنع تأسيس الأحزاب السياسية التي تتبنى فكر أو منهج حزب البعث المنحل أو تروج لذلك.**
7. **أن لا يكون من بين مؤسسي الحزب أو التنظيم السياسي أو قياداته أو أعضائه من ثبت بحكم بات قيامه بالدعوة أو المشاركة للترويج بأية طريقة من طرق العلانية لأفكار تتعارض مع احكام الدستور.**

إن الشروط المذكورة تمثل تحولاً نحو تنظيم عمل الأحزاب والحد من فوضاها، وضمان ولائها للوطن ومنع تأسيس الأحزاب ذات الأهداف العنصرية أو التكفيرية أو المتعصبة طائفياً أو عرقياً أو قومياً، وعدم ارتباط الأحزاب بالميليشيات المسلحة وتجريدها من الأسلحة وحظر أي ارتباط بحزب البعث، إلا أن تطبيق هذه الشروط هو أمر صعب جداً بل هو أشبه بالأحلام المستحيلة نتيجة الواقع الذي عاشه العراق والذي نشأت في ظله الأحزاب السياسية وترعرعت خلاله، فهل لنا أن نتوقع أو حتى نتخيل أن تقدم جميع الأحزاب برامجها بما تتضمن من مباديء وأهداف؟ وهل تلتزم الأحزاب بما تقدمه من برنامج؟ وما هو مصير الأحزاب ذات التعصب الطائفي والقومي والتي تمثل طليعة الأحزاب الموجودة حالياً؟ وهل نتوقع أن تحيد عن توجهها المذكور؟ والجميع يعلم إنها تعتاش ذلك التعصب للفوز بالانتخابات والوصول إلى السلطة، كما أن الكثير من الأحزاب المتنفذة لها تنظيمات مسلحة خاصة بها فهل يمكن لنا أن نتصور أن تلتزم تلك الأحزاب بالقانون وتتنازل عن ميليشياتها المسلحة التي تعتبرها مصدراً أساسياً لقوتها وبسط نفوذها وتحقيق أهدافها؟ ومن هي الجهة التي تمتلك القوة في تطبيق القانون بخصوص ذلك؟

فضلاً عما تقدم، فإن شرط القانون بعدم مخالفة أهداف الأحزاب ومبادئها لأحكام الدستور الذي يعد تطبيقاً لمبدأ سمو الدستور الذي نصت عليه الفقرة (ثانياً) من المادة (13) من الدستور بقولها (لا يجوز سن قانون يتعارض مع هذا الدستور، ويُعد باطلاً كل نص يرد في دساتير الاقاليم أو أي نص قانوني آخر يتعارض معه)، إلا أن إلزام الأحزاب بعدم مخالفة جميع مواد الدستور يتعارض مع الحريات العامة ويمنع تشكيل الأحزاب ذات الأهداف التي تخالف بعض مواد الدستور، فالمادة (1) حدد نظام الحكم في العراق جمهوري برلماني، الأمر الذي يمنع من تأسيس الأحزاب التي تكون من أهدافها جعل نظام الحكم ملكي أو يرغب في تبني النظام الرئاسي خصوصاً في ظل تبني هذه الرغبة من بعض الأحزاب والتوجهات الشعبية في الوقت الحالي مما يجعل قانون الأحزاب يناقض مبدأ الديمقراطية الذي تبناه الدستور أيضاً وفي أكثر من موضع.

ومن الجدير بالذكر أن فرنسا التي تعد من الديمقراطيات الاقدم في العالم، لا يوجد فيها حتى الآن قانوناً خاصاً بتنظيم تأسيس الأحزاب السياسية باستثناء تنظيم تمويلها استناداً إلى قانون سنة 1988، أما قانون الجمعيات لسنة 1901 فهو لم يُميّز بين الأحزاب السياسية وغيره من الجمعيات[6]. ومن ثم تنطبق ذات الشروط المحددة لتأسيس الجمعيات، إذ نصت المادة (3) منه على (كل جمعية تقوم على سبب أو لأجل تحقيق غرض غير مشروع مخالف للقوانين أو للآداب العامة، أو يكون غرضها المساس بسلامة إقليم الدولة أو الشكل الجمهوري للحكومة هي باطلة ولا أثر لها)، ومن ثم فإن أهداف أي حزب يجب أن تكون مشروعة ولا تتعارض مع القوانين الفرنسية والآداب العامة ولا تمس سلامة إقليم فرنسا أو الشكل الجمهوري للحكومة.

فضلاً عما تقدم، فإن قانون الأحزاب السياسية الأردني لسنة 2012 قيّد الأحزاب في تحديد أهدافها ومبادئها بقيود مشابهة لحدٍ ما لما هو محدد في قانون الأحزاب العراقي رقم (36) لسنة 2015 والتي يمكن حصرها بالآتي[7].

1- أن يكون تأسيس الحزب على اساس المواطنة والمساواة بين الاردنيين، والالتزام بالديمقراطية واحترام التعددية السياسية.
2- ألا يكون تأسيس الحزب على أساس ديني أو طائفي أو عرقي أو على أساس التمييز بسبب الجنس أو الأصل.
3- عدم مخالفة أحكام الدستور واحترام سيادة القانون.
4- المحافظة على استقلال الوطن وأمنه وصون الوحدة الوطنية.
5- عدم ارتباط الحزب مالياً أو تنظيمياً بأية جهة خارجية غير أردنية.
6- نبذ العنف بجميع اشكاله.
7- الامتناع عن إقامة أي تنظيمات عسكرية أو شبه عسكرية.

أما قانون الأحزاب السياسية في ألمانيا لسنة 1967 فقد ترك أمر تحديد الأهداف والمبادئ للنظام الداخلي للحزب، ولا يوجد في القانون ما يقيد الأحزاب بخصوص ذلك عند طلب التأسيس.

ومن الجدير بالذكر، فقد أشار قانون الأحزاب السياسية لعام (36) لعام 2015 إلى حصر مصادر تمويل الأحزاب، الأمر الذي يجعل عدد من الأحزاب في حرج سياسي من خلال ضبطها عن الاكتساب غير المشروع سواء كان من المال العام أو التمويل من جهات خارجية، كما أن المادة (32) من القانون لم تميّز بين المنح التي يقدمها الاشخاص الطبيعيين وتلك التي يقدمها الاشخاص الاعتباريون كالشركات أو المؤسسات، وان كان مبين في المادة (37) بعدم جواز استلام التبرعات والمنح من المؤسسات والشركات العامة الممولة ذاتياً من الشركات التجارية والمصرفية التي يكون جزء من رأسمالها من الدولة، ففي التشريعات النافذة يحدد مصدر التبرع والمنح الداخلية، اذ أن المنح التي يقدمها الاشخاص الطبيعيون تقبل بطواعية وبدون أي تردد في حين أن المنح الاعتبارية عليها عدد من القيود[8]. كما جاء في عدد من قوانين الأحزاب لدول متقدمة عالمياً، ففي قانون الأحزاب السياسية في اسبانيا لم يُسمح للأحزاب السياسية أن تقبل أو تستلم المساهمات الواردة من شخص طبيعي واحد يتجاوز (10,000,000) يورو في السنة[9].

المطلب الثاني : شروط العضوية في الحزب السياسي :

The Second Issue: Conditions of Membership in Political Party:

يحدد كل حزب سياسي عبر نظامه الداخلي شروطاً معينة في الأفراد الراغبين في الانضمام إليه، ولا يكون للحزب الحرية المطلقة في تحديد تلك الشروط بل يتقيد بما تفرضه التشريعات الخاصة بالأحزاب السياسية في إطار ذلك، وميّز قانون الأحزاب السياسية العراقي رقم (36) لسنة 2015 بين الشروط الواجب توافرها في مؤسسي الحزب ومن ينتمي إلى عضويته، وتباينت التشريعات الأخرى المحلية والمقارنة في ذكر تلك الشروط.

إذ أوضح قانون الأحزاب رقم (30) لسنة 1991 الشروط اللازمة في مؤسسي الحزب بموجب المادة (7) منه، وهي أن لا يقل عمر العضو عن (25) لسنة، وغير محكومٍ عليه بجريمة القتل العمد أو بجريمة مخلة بالشرف.

واشترطت المادة (11) من القانون المذكور في من يرغب الانتماء إلى الحزب السياسي والتي يمكن حصرها بأن يكون عراقي الجنسية وأكمل الثامنة عشرة من العمر، وغير محكوم عليه بجريمة القتل العمد أو بجريمة مخلة بالشرف وقد قبل النظام الداخلي لحزبه، وفي حال مخالفة العضو لهذه الشروط يعاقب بالفصل من الحزب.

ومنع القانون الإنتماء لأكثر من حزب سياسي في أن واحد، ويتعرّض من يخالف ذلك لعقوبة الغرامة[10].

بينما جاء قانون الأحزاب لسنة 2004 دون أن يحدد شروطاً في الأعضاء المؤسسين والمنتمين إلى الحزب السياسي، كما هو حال قانون الجمعيات الفرنسي لسنة 1901، وكذلك قانون الأحزاب السياسية في ألمانيا لسنة 1967 الذي ترك لنظام الحزب الداخلي حرية تحديد تلك الشروط[11].

واقتصر قانون الأحزاب السياسية الأردني لسنة 2012 على تحديد الشروط الواجب توافرها في الأعضاء المؤسسين للحزب والتي سنتطرق لها لاحقاً، دون أن يذكر تلك المتعلقة بالأعضاء المنتمين.

في حين يُعد قانون الأحزاب السياسية العراقي رقم (36) لسنة 2015 من القوانين المفصّلة لموضوع العضوية، إذ منح لأي مواطن ذكراً كان أو أنثى حق المشاركة في تأسيس حزب سياسي أو الانتماء إليه أو الانسحاب منه[12]. وميّز القانون بين شروط من يؤسس الحزب ومن ينتمي إلى عضويته مكرراً لأغلب شروط العضوية في القانون رقم (30) لسنة 1991 وهذا ما سنبينه بالآتي:

1. **شروط مؤسسي الحزب السياسي** :

1. Conditions of Founders of Political Party:

ذكرت المادة (9) من قانون الأحزاب السياسية العراقي النافذ شروطاً يجب توافرها في من يؤسس حزب سياسي وهي:

أ- أن يكون عراقي الجنسية، أي ولد لأب عراقي أو لأمٍ عراقية[13].

ب- أكمل (25) سنة من العمر، ومتمتعاً بالأهلية القانونية.

ت- حاصل على شهادة جامعية اولية أو ما يعادلها.

ث- غير محكوم عليه بحكم بات من محكمة مختصة عن جريمة القتل العمد أو جريمة مخلة بالشرف أو جرائم الإرهاب أو الفساد المالي أو الإداري أو الجرائم الدولية وغير مشمول بإجراءات المساءلة والعدالة و غير منتمٍ إلى حزب أو تنظيم سياسي البعث المنحل بدرجة عضو عامل فما فوق.

ونعتقد أن الشرط الأخير يتعارض مع واقع الأحزاب المتنفذة في العراق بعد عام 2003، إذ أن الكثير من قياداتها قد صدر بحقها أحكام قضائية باتة عن جرائم قتل أو إرهاب أو فساد مالي أو إداري، فضلاً عن أن بعضهم من المتورطين في جرائم البعث الصدامي المنحل، ورغم ذلك لا يزالون محتفظين بعضويتهم في أحزابهم وحتى أن بعضهم تمكن من الحصول على عضوية مجلس النواب أو حصل على منصب سيادي وفقاً لحصة حزبه من الكعكة الحكومية نتيجة الواقع السياسي القائم على الفساد والمحاصصة، بل كثيراً ما تستغل ملفات الجرائم المذكورة في تمرير الصفقات الفاسدة والمشبوهة حتى تكرّست تلك التوجهات في جذور الأحزاب واصبح من الصعب إزالتها.

ج- ألا يكون منتمياً لعضوية حزب سياسي آخر وقت التأسيس.

ح- ألا يكون من أعضاء السلطة القضائية أو هيأة النزاهة أو المفوضية العليا المستقلة للانتخابات أو المفوضية العليا لحقوق الانسان أو منتسبي الجيش أو قوى الأمن الداخلي أو جهاز المخابرات أو الأمن الوطني، وفي حال رغب أحد أعضاء الأجهزة المذكورة في تأسيس حزب أو الإنتماء إليه أن يقدم استقالته من وظيفته.

فيما أسهب قانون الأحزاب السياسية الأردني لسنة 2012 في تحديد الشروط الواجب توافرها في مؤسسي الحزب وهي[14] :

أ- ألا يقل عدد الأعضاء المؤسسين عن (500) عضو، على أن يكونوا من سبع محافظات ولا تقل النسبة من كل محافظة عن (5%)، ولا تقل نسبة النساء في الأعضاء المؤسسين عن (10%).

ب- أن يكون العضو المؤسس أردنياً منذ عشر سنوات على الاقل، وأكمل (21) سنة من العمر، ومتمتعاً بالأهلية القانونية.

ت- ألا يكون محكوماً بجنحة مخلة بالشرف أو الأخلاق والآداب العامة أو بأي جناية، باستثناء الجنايات ذات الصفة السياسية، مالم يكن قد اعيد إليه اعتباره.

ث- ألا يكون عضواً في اي حزب آخر، ولا يكون قاضياً، أو منتسباً القوات المسلحة الاردنية أو اي من الاجهزة الامنية أو الدفاع المدني.

ج- أن يكون مؤسسي الحزب مقيمين عادة في الأردن.

ويبدو أن المشرع الأردني أراد من خلال الشرط الأخير التأكيد على العلاقة الوثيقة بين مؤسسي الحزب ووطنهم، فضلاً عن أن المقيم في بلده أقدر على التعبير عن حاجات وتطلعات جمهوره عبر نشاطات الحزب السياسية وفعالياته[15].

2. **شروط الإنتماء إلى الحزب السياسي** :

2.Conditions of Affiliation to the Political Party:

أوضحت المادة (10) من قانون الأحزاب السياسية العراقي رقم (36) لسنة 2015 شروط الإنتماء إلى الحزب السياسي وكان بعضها تكراراً لذات الشروط المحددة في مؤسسي الحزب كشرط أن يكون عراقي الجنسية ومتمتعاً بالأهلية القانونية، وألا يكون من أعضاء السلطة القضائية أو هيأة النزاهة أو المفوضية العليا المستقلة للانتخابات أو المفوضية العليا لحقوق الانسان أو منتسبي الجيش أو قوى الأمن الداخلي أو جهاز المخابرات أو الأمن الوطني، إلا أن القانون حدد السن القانوني لمن يرغب في الإنتماء إلى الحزب بإكماله (18) سنة من عمره في حين أنه (25) سنة في مؤسسي الحزب.

يلاحظ مما تقدم، أن القانون تساهل في شروط الإنتماء إلى الحزب وجعلها أخف وطأة من شروط مؤسسي الحزب، إذ جعل عمر الانتماء أقل على اعتبار أن أمر التأسيس يحتاج أكثر وعياً ونضجاً، ومن ثم يمكن للطلبة في مرحلة الإعدادية والجامعية الإنتماء للأحزاب السياسية في حين لا يمكنهم أن يكونوا من مؤسسي الأحزاب، ونعتقد بضرورة رفع سن المؤسس إلى (30) سنة كما محدد في شروط العضوية في مجلس النواب بموجب قانون الانتخاب رقم (45) لسنة 2013[16]. فمؤسسي الحزب يكون هدفهم الأهم هو الوصول إلى السلطة عبر الفوز في الانتخابات البرلمانية[17].

ولم يشترط القانون في المنتمي أن يكون غير محكوم عليه بحكم بات من محكمة مختصة عن جريمة القتل العمد أو جريمة مخلة بالشرف أو جرائم الإرهاب أو الفساد المالي أو الإداري أو الجرائم الدولية أو من المتورطين في إرتكاب جرائم في ظل حزب البعث المنحل، ونعتقد بضرورة تعديل المادة (10) من القانون وإضافة الفقرة المذكورة لضمان إنتقاء الأحزاب لأعضائها من أشخاص غير متلوثة أياديهم بالدماء أو من مرتكبي جرائم مخلة بالشرف أو لهم سوابق في الفساد المالي والاداري أو لهم إيديولوجيات متأثرة بحزب البعث الإجرامي.

وقد منع القانون إجبار اي مواطن على الانضمام إلى أي حزب سياسي أو إجباره على الاستمرار فيه، ومنع الإنتماء لأكثر من حزب سياسي في أن واحد، ويمكن للمواطن بعد انهاء عضويته من الحزب الذي كان عضواً سابقاً فيه والالتحاق بحزب سياسي آخر[18]. وهو خلاف ما كان معمولاً به خلال فترة حزب البعث قبل عام 2003 الذي عمل على إجبار جميع فئات الشعب على الإنضمام إلى تنظيماته وعدم السماح بإنشاء حزب آخر أو الإنضمام إليه.

كما منح قانون الأحزاب الجديد لمنتمي الأحزاب الحماية القانونية من خلال النص على منع تمييز أي مواطن أو التعرض له أو مساءلته أو المساس بحقوقه الدستورية بسبب انتمائه لحزب سياسي[19].

فضلاً عما تقدم، فإن القانون ألزم الأحزاب السياسية بإعتماد الآليات الديمقراطية لاختيار قياداته[20]. إلا أن تنفيذ هذا الإلتزام يشكل تهديداً كبيراً لقيادات الأحزاب الموجودة في الساحة العراقية، ولا نعتقد إنها ستفرّط في قيادتها للأحزاب التي أنشأتها عبر نفوذها السياسي وما أنفقته من أموال كبيرة في سبيل تأسيسها، كما أن بعض القيادات هم أشخاص يمثلون امتداداً لتيار ديني معين كأن يكونوا من أبناء رجال دين أو من المقربين لهم، الأمر الذي يشكل فجوة جديدة بين نص القانون والواقع، فهل لنا أن نتخيل إمكانية اعتماد تلك الأحزاب لإنتخابات ديمقراطية في اختيار قياداتها؟! ومن الجهة التي ستشرف على تلك الانتخابات في حال إجرائها؟ وهل أن انتخاب قيادات الحزب تجري لمرة واحدة ويستمرون بعد ذلك طوال عمر الحزب؟ أم يكون الانتخاب خلال فترات زمنية محددة؟ وما هي الإجراءات في عدم إلتزام الأحزاب بذلك؟ خصوصاً وأن أغلب الأنظمة الداخلية للأحزاب السياسية في العراق تفتقر للآليات الديمقراطية في انتخاب قياداتها، ورغم أن بعضها قد نصت على انتخاب قياداتها كحزب الدعوة الإسلامية الذي بيّن آلية إنتخابهم من قبل مؤتمر الدعوة لمدة سنتين غير قابلة للتجديد[21]. ونصّ النظام الداخلي لحزب الإتحاد الوطني الكردستاني أيضاً على انتخاب قياداته من خلال عقد مؤتمر كل ثلاث سنوات[22]. وحتى هذين الحزبين لم يلتزما بتلك الآليات وبقيت مجرد حبرٍ على ورق نتيجة عدم وجود جهة مستقلة تشرف على تنفيذها وتحاسب من يخالفها.

لذا نعتقد بضرورة تعديل المادة (6) من القانون على نحو يمنح المفوضية المستقلة للإنتخابات سلطة الإشراف على انتخاب قيادات الأحزاب، على أن تحدد مدة ولايتهم بـ (4) سنوات تجري بانتهائها انتخابات جديدة، وفي حال عدم التزام الأحزاب يتم إيقاف نشاط الحزب بقرار من محكمة الموضوع بناءً على طلب من دائرة الأحزاب لحين إجراء الانتخاب وخلال فترة أقصاها (6) أشهر، وبخلافه يحل الحزب.

المبحث الثاني

Section Two

الشروط الاجرائية

Procedural Conditions

إن الشروط الإجرائية الخاصة بتأسيس الأحزاب السياسية تتعلق بالبيانات اللازم تقديمها من الأحزاب لغرض الموافقة على تأسيسها، فضلاً عن تحديد الجهة التي لها سلطة الموافقة على طلبات التأسيس.

ومن ثم سنتناول هذا المبحث في مطلبين، الأول للتعرف على البيانات اللازمة لتأسيس الأحزاب السياسية، والمطلب الثاني لبيان شروط العضوية فيه.

المطلب الأول : البيانات اللازمة لتأسيس الأحزاب السياسية :

First Issue: Data for Setting up Political Parties:

تحدد التشريعات الخاصة بالأحزاب السياسية مجموعة من البيانات التي تُلزم الأحزاب بتقديمها كي تستوفي الإجراءات القانونية اللازمة لتأسيسها وتتمكن من ممارسة نشاطها السياسي.

إذ أوضح قانون الأحزاب الأردني لسنة 2012 في المادة (10) منه على ضرورة تقديم ثلاث نسخ من النظام الداخلي للحزب موقعة من مؤسسيه، وحددت المادة (8) من القانون البيانات المطلوب تقديمها ضمن النظام الداخلي للحزب، وكما يأتي:

1. اختيار كل حزب اسم وشعار على أن لا يكون أي منهما مشابهاً لاسم أو شعار أي حزب اردني آخر.
2. بيان عنوان المقر الرئيس للحزب وعناوين مقاره الفرعية أن وجدت.
3. تحديد مباديء الحزب وأهدافه.
4. ذكر شروط العضوية في الحزب واجراءات الانتساب إليه.

5. بيان آليات اختيار قيادات الحزب وتأليف هيئاته وتحديد اختصاصاتها السياسية والتنظيمية والمالية والادارية، وتنظيم انتخابات دورية ديمقراطية لقيادته ولجميع مستويات هيئاته.
6. تحديد الحزب لموارده المالية، واعداد موازنته السنوية وبيان مجالات الصرف وتقديم حسابات ختامية.

من خلال ما تقدم، فإن المشرع الأردني رغم عدم فرضه مبلغاً معيناً على الأحزاب عند تسجيلها كما في القانون العراقي، إلا أن المشرع الأردني بالغ كثيراً في تحديد البيانات الواجب توافرها في النظام الداخلي للحزب عند طلب تأسيسه، الأمر الذي يمنح الجهات المسؤولة عن متابعة الأحزاب السياسية ونشاطاتها سلطات واسعة من خلال تفسير فقرات القانون الخاصة بهذه البيانات.

وجاء قانون الجمعيات الفرنسي لسنة 1901 محدداً للبيانات المطلوب تقديمها من الحزب، إذ يلزم الأعضاء المؤسسون بإخطار السلطة الإدارية التي يقع في دائرتها مركز الحزب، ويجب أن يتضمن الإخطار اسم الحزب وأهدافه ومقر بناياته واسماء المسؤولين عن ادارته ومهنهم ومحل اقامتهم، مصحوباً بإيداع نسختين من النظام الداخلي للحزب، وفي حال حدوث أي تعديل في النظام أو في إدارته فيتعين على الهيأة الادارية للحزب أن تبلغ الادارة به خلال ثلاثة اشهر من تاريخ التعديل، ويجب أن تسجل تلك التعديلات في سجل خاص ليتسنى للسلطات الإدارية والقضائية الإطلاع عليها في أي وقت[23].

فيما أن الفقرة (1) من المادة (6) من قانون الأحزاب الألماني لسنة 1967 أوجبت أن يكون لكل حزب نظام أساسي وبرنامج مكتوبين، وحددت الفقرة (2) من المادة المذكورة البيانات اللازم ذكرها في النظام الاساسي وهي:

1. اسم الحزب وشعاره، وتسجيل مقر الحزب ومجال نشاطاته، وبيان آليات الإنضمام إليه وترك عضويته.

2. حقوق وواجبات الأعضاء، وبيان العقوبات التي يمكن فرضها على أعضاء الحزب وإجراءات استبعادهم من العضوية، وكذلك بيان العقوبات التي يمكن فرضها على فروع الحزب الإقليمية والمحلية.
3. تقديم الهيكلية العامة للحزب، فضلاً عن بيان تشكيل وصلاحيات اللجنة التنفيذية وهيئاته الأخرى، وتحديد الهيئات والفروع الإقليمية أو المحلية التي تملك صلاحية أسماء المرشحين للانتخابات البرلمانية.
4. بيان أسباب ومواعيد عقد اجتماعات أعضاء الحزب ومندوبيه، وتسجيل القرارات المتخذة من الحزب، وإيضاح المسائل الموضوعية الحصرية التي تتخذ فيها القرارات من قبل أعضاء الحزب أو ممثليه.
5. بيان نظام التصويت من أعضاء الحزب عند عقده للمؤتمرات من أجل حل الحزب أو أي من فروعه الإقليمية أو المحلية أو الاندماج مع حزب آخر، وكذلك بيان مصادر الحزب المالية.

إن قانون الأحزاب الألماني المذكور حدد البيانات المطلوبة ضمن النظام الداخلي للحزب، وبذات الوقت منح الأحزاب الحرية التامة في تحديده عبر نظامه الداخلي الشروط اللازمة في أعضائه المؤسسين والمنتمين وما يتعلق منها بالمبادئ والأهداف التي يسعى لتحقيقها الحزب، ودون أن يتدخل القانون في تحديد تلك الشروط كما هو الحال في قانوني الأحزاب الأردني والعراقي.

أما قانون الأحزاب العراقي رقم (30) لسنة 1991 فيتضمن مجموعة من البيانات اللازمة لتأسيس أي حزب والتي يمكن حصرها بالآتي[24].

1. يقدم الأعضاء المؤسسون طلب التأسيس إلى وزير الداخلية.
2. يجب ألا يقل عدد الأعضاء المؤسسين عن (150) عضواً، إذ يذكر اسم ولقب ومهنة ومحل إقامة كل عضو مؤسس ونبذة مختصرة عن حياته وأن ترفق بطلب التأسيس شهادة الجنسية العراقية لكل عضو.

3. على كل حزب أن يقدم برنامجه ونظامه الداخلي، ويجب أن يتضمن هذا النظام البيانات الآتية[25].

أ- إسم الحزب على أن لا يكون مطابقاً لإسم حزب مجاز آخر.

ب- التكوين التنظيمي للحزب.

ت- شروط الانتماء إلى الحزب وفقد العضوية فيه.

ث- إجراءات انتخاب القيادات الحزبية.

ج- الموارد المالية والاشتراكات وطريقة التصرف بها.

ح- آلية تعديل النظام الداخلي للحزب ومنهاجه.

ورغم بساطة البيانات المطلوبة بموجب قانون الأحزاب رقم (30) لسنة 1991، فقد كان من المفترض أن تولد أحزابٌ كثيرة وفقاً لتلك الشروط، إلا أن الواقع كان غير ذلك ولم يكن غير حزب البعث المهيمن على الحكم ولم يسمح لغيره بالوجود[26]. فضلاً عن التداخل ما بين الحزب والدولة، فالجهة المختصة بالبت في طلب التأسيس كانت غير محايدة وغير مستقلة (وزير الداخلية) كما سنبيّن ذلك لاحقاً.

في حين أن قانون الأحزاب لسنة 2004 لم يتطلب بيانات خاصة بل أعطى الحق حتى للأشخاص المنفردين في أن يكونوا كيانات سياسية لغرض خوض العملية الانتخابية وذلك بعد حصوله على المصادقة الرسمية ككيان سياسي من المفوضية المستقلة للإنتخابات، وهو مبدأ غريب انفرد فيه هذا القانون عن باقي التشريعات الانتخابية الموجودة[27]. الأمر الذي أنتج تجربة حزبية مشوشة أثرت تداعياتها على الواقع السياسي والمالي والأمني في البلد.

بينما حدد قانون الأحزاب رقم (36) لسنة 2015 مجموعة بيانات يلزم ممثل الحزب على تقديمها إلى دائرة الأحزاب، ويمكن حصرها بالآتي[28].

1. طلب تحريري بتأسيس الحزب موقّع من ممثل الحزب، ويُرفق به ثلاث نسخ من النظام الداخلي والبرنامج السياسي للحزب.

2. تقديم قائمة بأسماء الهيأة المؤسسة التي لا يقل عدد اعضائها عن (7) أعضاء معززة بتواقيعهم الشخصية ومصدقة من كاتب العدل، ويرفق به أيضاً صورة مصدقة من هوية الأحوال المدنية وبطاقة السكن لكل عضو من اعضاء الهيأة المؤسسة أو أي وثيقة تحل محلها قانوناً.
3. تقديم قائمة بأسماء عدد لا يقل عن (2000) عضو من مختلف المحافظات، على أن يتم مراعاة التمثيل النسوي، وهذا العدد سيحد حتماً من تكوين الأحزاب الصغيرة التي لا تكون لها قاعدة شعبية كبيرة، الأمر الذي يسهم في تقليل الأحزاب الموجودة حالياً في العراق ويمنع زيادتها في المستقبل.

في حين أن القانون قد حدد هذا العدد بـ (500) عضو بالنسبة إلى الأحزاب التي تمثل الأقليات، الأمر الذي يشجع على تأسيس الأحزاب الدينية والعرقية والقومية وهو ما يتعارض مع نص الفقرة (ثانياً) من المادة (5) من القانون التي نصت على (لا يجوز تأسيس الحزب أو التنظيم السياسي على أساس ... أو التعصب الطائفي أو العرقي أو القومي).

4. تعهد خطي بفتح حساب مصرفي للحزب أو تنظيم سياسي خلال (30) ثلاثين يوماً من اعتبار الحزب السياسي مجازاً.
5. نسخة من صحيفة سوابق كل عضو مؤسس ترسل من قبل دائرة الأدلة الجنائية في وزارة الداخلية أو وزارة الداخلية في الاقليم لساكني الاقليم، والهيأة الوطنية العليا للمساءلة والعدالة بطلب من دائرة الأحزاب خلال مدة لا تتجاوز(30) ثلاثين يوماً من تاريخ تقديم طلب التأسيس تؤكد خلو صحيفته من أي حكم قضائي بات عن جريمة القتل العمد أو جريمة مخلة بالشرف أو جرائم الإرهاب أو الفساد المالي أو الإداري، أو شموله بإجراءات المساءلة والعدالة.

وعند عدم استلام دائرة الأحزاب صحيفة السوابق لكل عضو مؤسس خلال المدة المذكورة يُعَدُّ طلب التأسيس مقبولاً قبولاً مشروطاً.

6. يدفع كل حزب إلى دائرة الأحزاب رسم تسجيل قدره (25) مليون ديناراً[29]. ونعتقد أن مبلغ الرسم كبير نسبياً إذا ما أخذنا بعين الاعتبار تقييد القانون للأحزاب من خلال بيان مصادر تمويلها وضبطها بصورة قانونية، فكيف نضمن التزام الأحزاب بهذا القيد وتُلزم في ذات الوقت بدفع رسم التأسيس المذكور؟! فرغم أن رسم التسجيل يُعد أمراً ضرورياً للحد من الوجود العشوائي للأحزاب إلا أنه يجب أن يكون معقولاً وغير مبالغ فيه كأن يكون مليون دينار وذلك في ظل افتراض شرعية مصادر تمويل الأحزاب.

وتبلغ دائرة الأحزاب مقدم طلب التأسيس باستكمال النواقص الموجودة في بيانات التسجيل المذكورة مسبقاً وخلال مدة (30) يوماً، وبخلافه يعد طلب التأسيس مرفوضاً[30].

المطلب الثاني : الجهة المختصة بالبت في طلب التأسيس :

Second Issue: The Authority Competent to Decide on establishment request:

تباينت القوانين المنظمة لتأسيس الأحزاب السياسية في تحديد الجهة التي لها سلطة الموافقة على طلبات تأسيس الأحزاب، إذ أنشأ قانون الأحزاب رقم (36) لسنة 2015 ضمن الهيكل التنظيمي للمفوضية العليا المستقلة للانتخابات ما يسمى بـ (دائرة الأحزاب) وترتبط بمجلس المفوضين مباشرة، ويرأسها موظف بدرجة مدير عام على أن يكون من ذوي الخبرة والنزاهة والاختصاص وحاصلاً على شهادة عليا في القانون أو العلوم السياسية، وتضم الدائرة عدداً كافياً من الموظفين، وحدد القانون اختصاصات دائرة الأحزاب بما يلي[31]:

1. اصدار اجازة تأسيس الأحزاب السياسية.
2. تقديم مقترح إلى وزارة المالية بالتقدير السنوي للمبلغ الكلي للإعانة المالية للأحزاب.
3. متابعة أعمال ونشاطات الأحزاب السياسية وتقييم مدى مطابقتها وامتثالها لأحكام القانون.
4. رصد المخالفات الصادرة عن الأحزاب والتحقيق فيها.
5. تحريك الشكاوى والدعاوى ضد الأحزاب عند مخالفة أحكام القانون، وحضور جلسات المحاكم في القضايا المتعلقة بها، وتقديم الطعون أمام المحاكم المختصة.

وتكون قرارات دائرة الأحزاب واجراءاتها فيما يتعلق بتنفيذ احكام هذا القانون نافذة بعد مصادقة مجلس المفوضين.

وقد نصت المادة (13) من القانون على (أولاً: تبت دائرة الأحزاب أو تنظيمات سياسية بطلب التأسيس خلال مدة لا تتجاوز (15) خمسة عشر يوماً من موعد النظر بالطلب وبخلافه يُعَدُّ الطلب مقبولاً.

ثانياً: يعد الحزب أو التنظيم السياسي قائماً بعد موافقة دائرة الأحزاب أو تنظيمات سياسية ومصادقة مجلس المفوضين ونشره في صحيفتين محليتين).

نلاحظ من خلال النص المذكور أن دائرة الأحزاب هي الجهة المخولة بالبت في طلبات تأسيس الأحزاب، وهذا أمر إيجابي إذ إنها تابعة لجهة مستقلة غير تابعة للسلطتين التنفيذية أو التشريعية، على أن يكون ذلك خلال مدة لا تتجاوز (15) يوماً من موعد نظر الدائرة لطلب التأسيس، ولكن لماذا هذه المدة تبدأ من تاريخ النظر في الطلب؟ فهل أن ذلك قد يسهم في تسويف مواعيد حسم الطلبات؟ ومن ثم فإن الأجدر أن يكون بدأ حساب هذا الميعاد من تاريخ ورود الطلب إلى دائرة الأحزاب.

فضلاً عن أن عدم رد دائرة الأحزاب على طلب تأسيس الحزب خلال المدة المحددة يعد قبولاً ضمنياً على طلب التأسيس هو أمر محل انتقاد أيضاً؛ إذ أن الدائرة ملزمة بالتأكد من وجود بيانات وأمور غاية في الأهمية ترفق بطلبات التأسيس والتي ذكرناها مسبقاً مما يوجب بيان موقف الدائرة برفض الطلب أو قبوله خلال فترة الـ (15) وعدم اعتبار سكوتها خلال هذه المدة قبولاً ضمنياً، بل يجب إلزام القانون للدائرة ببيان موقفها صراحةً خلال ذلك.

إن مجرد موافقة دائرة الأحزاب على طلب تأسيس الحزب لا يعد كافياً بل يعرض بعد ذلك على مجلس المفوضين للمصادقة على التأسيس وينشر بعد ذلك في صحيفتين محليتين، إلا أن القانون لم يحدد الفترة التي يجب خلالها المصادقة، ونعتقد بضرورة تحديدها وعدم ترك الأمر تحت رحمة المجلس ونرى أن تكون (10) أيام من تاريخ رفعها

للمجلس من دائرة الأحزاب، وهنا لا ضير من جعل مضي هذه المدة بمثابة المصادقة الضمنية للمجلس.

كما نعتقد بضرورة إنشاء صحيفة خاصة بالمفوضية العليا المستقلة للإنتخابات لتكون إحدى الصحف التي تنشر فيها المصادقات على تأسيس الأحزاب؛ ليكون النشر في صحيفة تابعة لجهة مختصة بأمر التأسيس ولا تنفذ النشر إلا بعد التأكد من إكمال كافة الإجراءات التي حددها القانون، كما أنه يسهم في تسهيل متابعة الأحزاب المؤسَّسة من قبل أكبر شريحة في المجتمع وزيادة وعيهم ونضجهم السياسي من خلال الرجوع إلى الصحيفة المختصة بهذا الأمر.

ويمكن الطعن بقرارات دائرة الأحزاب الخاصة بقبول أو رفض طلب تأسيس الأحزاب من كل ذي مصلحة أمام محكمة الموضوع (الهيأة القضائية للانتخابات)[32]. التي تتألف من ثلاثة قضاة وتشكّل من قبل محكمة التمييز الاتحادية[33]. على أن يقدم الطعن خلال (15) يوماً من تأريخ نشر القرار، وتبت الهيأة فيه خلال (15) يوماً من تاريخ تسلمها الطعن، إذ لها أن تصادق على قرار دائرة الأحزاب أو تنقضه ومن ثم تعيد الدائرة النظر في طلب التأسيس مرة ثانية، كما تكون قرارات الهيأة قابلة للطعن امام المحكمة الاتحادية العليا خلال (30) يوماً ابتداءً من اليوم التالي للتبليغ بالقرار[34]. ويعد البت في الطعن من الأمور المستعجلة وذلك بعد استيفاء رسم قدره خمسمائة ألف دينار[35].

ويكون قرار المحكمة الاتحادية العليا أما بالمصادقة على قرار الهيأة القضائية للإنتخابات وينشر قرار المصادقة في الجريدة الرسمية ويُعد الحزب قائماً من تاريخ صدور قرار المصادقة، أو قد يكون قرار المحكمة الاتحادية بالنقض وتعاد القضية إلى محكمة الموضوع لتفصل فيها مجدداً وفقاً لمتطلبات قرار المحكمة الاتحادية[36].

أما قانون الأحزاب رقم (30) سنة 1991 هذه السلطة إلى السلطة التنفيذية من خلال تخويل وزير الداخلية اختصاص إستلام طلبات تأسيس الأحزاب ومن ثم يحيلها إلى مجلس الوزراء خلال (60) يوماً من تاريخ تسجيلها، ويبت مجلس الوزراء فيها خلال (60)

يوماً بقرار مسبب سواءً بالموافقة أو الرفض، ويبلغ وزير الداخلية الأعضاء المؤسسين بقرار مجلس الوزراء، ويعد المجلس موافقاً على طلب التأسيس عند مضي هذه المدة دون إصداره للقرار[37].

ويجدر بنا أن نشير إلى أن منح السلطة التنفيذية بموجب القانون المذكور اختصاص البت في طلبات تأسيس الأحزاب يعد أمراً غير مقبول؛ لأن هذا الاختصاص يمثل عائقاً امام طلبات تأسيس الأحزاب؛ إذ كيف يكون أعضاء الحزب الحاكم حكماً في قضية هم طرف فيها لأن كل حزب جديد هو منافس جديد للحزب الحاكم، الأمر الذي يخرجه عن معيار الحياد والموضوعية.

ولم يوضح قانون الأحزاب لسنة 2004 الجهة المختصة بالبت في طلبات تأسيس الأحزاب، إذ لم يرد فيه سوى إلزام الكيانات السياسية بالحصول على المصادقة الرسمية من المفوضية العليا المستقلة للإنتخابات التي لها سلطة منح وسحب المصادقة[38].

وفيما يخص القوانين المقارنة الخاصة بالأحزاب السياسية فكانت مواقفها مختلفة في تحديد الجهة المختصة بالبت في طلبات تأسيس الأحزاب، إذ تبنى قانون الجمعيات في فرنسا لسنة 1901 مبدأ حرية تكوين الأحزاب، أي دون الحاجة إلى أي ترخيص من السلطات الإدارية، إذ نصت المادة (2) من القانون على (جمعيات الأحزاب تتكون بحرية ومن غير حاجة إلى ترخيص واخطار سابق)، وكل ما هو مطلوب منها نشر خلاصة عن بيانات الحزب في الجريدة الرسمية[39]. في حين لم تذكر بعض القوانين تلك الجهة كما في قانون الأحزاب السياسية في ألمانيا لسنة 1967.

وكما هو الحال في قانون الأحزاب السياسية في العراق لسنة 1991، فقد كانت وزارة الداخلية هي الجهة المختصة بالبت في طلبات تأسيس الأحزاب بموجب قانون الأحزاب الأردني لسنة 2012، إذ تشكل في الوزارة لجنة باسم لجنة شؤون الأحزاب برئاسة وزير الداخلية وعضوية كل من[40]:

1. رئيس ديوان التشريع والرأي نائباً للرئيس يقوم مقامه عند غيابه.

2. أمين عام وزارة العدل.
3. امين عام وزارة الداخلية.
4. عضو من مؤسسات المجتمع المدني يسميه رئيس الوزراء.
5. المفوض العام لحقوق الإنسان.

وتجتمع اللجنة بدعوة من رئيسها، ويكون اجتماعها قانونياً بحضور أغلبية أعضائها على أن يكون من بينهم الرئيس أو نائبه، وتتخذ قراراتها بأغلبية ثلاثة أصوات في الأقل، كما يعين وزير الداخلية من بين موظفي الوزارة أمين سر للجنة.

الخاتمـــــــة

Conclusion

من خلال موضوع البحث الموسوم (شروط تأسيس الأحزاب السياسية وفقاً لقانون رقم (36) لسنة 2015)، حيث توصلنا إلى النتائج والمقترحات الآتية:

أولاً : النتائج :

Firstly: The Results:

1- تجلّى من خلال هذه الدراسة، أن التعددية الحزبية في العراق في ظل غياب قانون الأحزاب السياسية افتقدت إلى خاصية الانسجام والعمل البناء، وغياب الحرص على اموال الدولة ومؤسساتها. ويتحمل جزء كبير من مسؤولية غياب التشريعات المنظمة لعمل الأحزاب السياسية بعد العام 2003 إلى جانب الأحزاب السياسية المتهمة بتعطيل التشريعات البرلمانية.

2- إن اقرار قانون الأحزاب السياسية لعام2015 من قبل اعضاء البرلمان العراقي يعد خطوة اساسية في ديمومة وانجاح التحول الديمقراطي في العراق بعد العام 2003، بالرغم من الملاحظات الفنية والموضوعية التي سجلناها على هذا القانون.

3- جاء القانون المذكور بعدة شروط لتأسيس الأحزاب وهي تمثل تحولاً نحو تنظيم عمل الأحزاب والحد من فوضاها، وضمان ولائها للوطن ومنع تأسيس الأحزاب ذات الأهداف العنصرية أو التكفيرية أو المتعصبة طائفياً أو عرقياً أو قومياً، وعدم ارتباط الأحزاب بالميليشيات المسلحة وحظر أي ارتباط بحزب البعث، إلا أن تطبيق هذه الشروط هو أمر صعب في ظل الواقع الحالي.

4- هناك بعض المسائل قد تشكل عائقاً امام نفاذ قانون الأحزاب السياسية أو بعض بنوده الضابطة كحظر القانون لأي نشاط عسكري للأحزاب السياسية وتجريدها من الأسلحة،

في حين أن اغلب هذه الأحزاب لها اجنحة عسكرية، مع الإشارة إلى محاولة احتوائها ضمن تشكيلات هيأة الحشد الشعبي.

5- ألزم قانون الأحزاب المذكور الأحزاب السياسية بموجب المادة (6) منه بإعتماد الآليات الديمقراطية لاختيار قياداته، إلا إنها لم تبين الجهة التي ممكن أن تشرف على تلك الآليات ومدة ولاية قيادات الحزب.

6- إن القانون تساهل في شروط الانتماء إلى الحزب وجعلها أخف وطأة من شروط مؤسسي الحزب، إذ جعل عمر الانتماء أقل على اعتبار أن أمر التأسيس يحتاج من هم أكثر وعياً ونضجاً، ومن ثم يمكن للطلبة في مرحلة الإعدادية والجامعية الإنتماء للأحزاب السياسية في حين لا يمكنهم أن يكونوا من مؤسسي الأحزاب.

7- إن القانون المذكور لم يشترط في الراغبين بالانتماء إلى الأحزاب السياسية أن يكونوا غير محكوم عليهم بحكم بات من محكمة مختصة عن جريمة القتل العمد أو جريمة مخلة بالشرف أو جرائم الإرهاب أو الفساد المالي أو الإداري أو الجرائم الدولية أو من المتورطين في إرتكاب جرائم في ظل حزب البعث المنحل.

8- أشار قانون الأحزاب السياسية (36) لعام 2015 إلى حصر مصادر تمويل الأحزاب، الأمر الذي يجعل عدد من الأحزاب في حرج سياسي من خلال ضبطها عن الاكتساب غير المشروع سواء كان من المال العام أو التمويل من جهات خارجية، مع الإشارة إلى صعوبة تنفيذ ذلك في ظل الواقع الحالي للأحزاب.

ثانياً : التوصيات :

Secondly: Recommendations:

1- ضرورة احتواء القوى والاجنحة العسكرية للأحزاب السياسية بما يجعلها بعيدة عن العمل السياسي، وإصهارها ضمن القوى الامنية الخاضعة لقانون الدولة، وبذلك العمل يكون هناك إمكانية للفصل ما بين العمل السياسي والعمل العسكري، لأن خلاف ذلك يجعل التعددية الحزبية تراوح في ذات العادات والممارسات السلبية من جانب، وتشكل هذه الفوضى خطراً كبيراً على مستقبل التجربة الحزبية في العراق من جانب ثاني.

2- نعتقد بضرورة تعديل المادة (6) من قانون الأحزاب المذكور على نحو يمنح المفوضية المستقلة للإنتخابات سلطة الإشراف على انتخاب قيادات الأحزاب، على أن تحدد ولاية هؤلاء القادة بمدة (4) سنوات تجري بانتهائها انتخابات جديدة، وفي حال عدم التزام الأحزاب يتم إيقاف نشاط الحزب بقرار من محكمة الموضوع بناءً على طلب من دائرة الأحزاب لحين إجراء الانتخاب وخلال فترة أقصاها (6) أشهر، وبخلافه يحل الحزب.

3- أشار قانون الأحزاب في المادة (12) منه على دفع كل حزب إلى دائرة الأحزاب رسم تسجيل قدره (25) مليون ديناراً، ونعتقد أن ذلك المبلغ كبير نسبياً إذا ما أخذنا بنظر الاعتبار تقييد القانون للأحزاب من خلال بيان مصادر تمويلها وضبطها بصورة قانونية، فكيف نضمن التزام الأحزاب بهذا القيد وتُلزم في ذات الوقت بدفع رسم التأسيس المذكور؟! فبالرغم من أن رسم التسجيل يُعد أمراً ضرورياً للحد من الوجود العشوائي للأحزاب إلا أنه يجب أن يكون معقولاً وغير مبالغ فيه كأن يكون مليون دينار وذلك في ظل افتراض شرعية مصادر تمويل الأحزاب.

4- أشار القانون إلى أن مجرد موافقة دائرة الأحزاب على طلب تأسيس الحزب لا يعد كافياً بل يعرض بعد ذلك على مجلس المفوضين للمصادقة على التأسيس وينشر بعد ذلك في صحيفتين محليتين، إلا أن القانون لم يحدد الفترة التي يجب خلالها المصادقة، ونعتقد بضرورة تحديدها وعدم ترك الأمر تحت رحمة المجلس ونرى أن تكون (10) أيام من تاريخ رفعها للمجلس من دائرة الأحزاب، وهنا لا ضير من جعل مضي هذه المدة بمثابة المصادقة الضمنية للمجلس.

5- كما نعتقد بضرورة إنشاء صحيفة خاصة بالمفوضية العليا المستقلة للإنتخابات لتكون إحدى الصحف التي تنشر فيها المصادقات على تأسيس الأحزاب؛ ليكون النشر في صحيفة تابعة لجهة مختصة بأمر التأسيس ولا تنفذ النشر إلا بعد التأكد من إكمال كافة الإجراءات التي حددها القانون، كما أنه يسهم في تسهيل متابعة الأحزاب المؤسَّسة من قبل أكبر شريحة في المجتمع وزيادة وعيهم ونضجهم السياسي من خلال الرجوع إلى الصحيفة المختصة بهذا الأمر.

6- ضرورة تعديل المادة (6) من القانون على نحو يمنح المفوضية المستقلة للإنتخابات سلطة الإشراف على انتخاب قيادات الأحزاب، على أن تحدد مدة ولايتهم بـ(4) سنوات تجري بانتهائها انتخابات جديدة، وفي حال عدم التزام الأحزاب يتم إيقاف نشاط الحزب بقرار من محكمة الموضوع بناءً على طلب من دائرة الأحزاب لحين إجراء الانتخاب وخلال فترة أقصاها (6) أشهر، وبخلافه يحل الحزب.

7- نعتقد بضرورة تعديل المادة (10) من القانون على نحو يضمن إنتقاء الأحزاب لأعضائها من أشخاص غير متلوثة أياديهم بالدماء أو من مرتبكي جرائم مخلة بالشرف أو لهم سوابق في الفساد المالي والاداري أو لهم إيديولوجيات متأثرة بحزب البعث الإجرامي.

الهـــوامـــش

End Notes

(1) ميثم حنظل شريف، التنظيم الدستوري والقانوني والأحزاب السياسية في العراق، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، 2003، ص48.

(2) المواد (3،5،6) من قانون الأحزاب رقم (30) لسنة 1991.

(3) الفقرة (أ/3) من القسم (4) من قانون الأحزاب لسنة 2004.

(4) الفقرة (ب/3) من القسم (4) من قانون الأحزاب لسنة 2004.

(5) الفقرة (د/3) من القسم (4) من قانون الأحزاب لسنة 2004.

(6) ميثم حنظل شريف، مصدر سابق، ص58.

(7) المادتين (5،20) من قانون الأحزاب الأردني لسنة 2012.

(8) فيليب برو، علم الاجتماع السياسي، ترجمة عرب صاصيلا، ط2، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت، 2006، ص391.

(9) الفقرة (ثالثاً) من المادة (4) من القانون التنظيمي لمالية الأحزاب السياسية في اسبانيا رقم (5) لعام 1985.

(10) المادة (12) من قانون الأحزاب رقم (30) لسنة 1991.

(11) الفقرة الثانية من المادة (6) من قانون الأحزاب الألماني لسنة 1967 المعدل سنة 2004.

(12) الفقرة (أولاً) من المادة (4) من قانون الأحزاب رقم (36) لسنة 2015.

(13) الفقرة (ثانياً) من المادة (18) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

(14) المادة (6) من قانون الأحزاب الأردني لسنة 2012.

(15) ميثم حنظل شريف، مصدر سابق، ص79.

(16) الفقرة (أولاً) من المادة (8) من قانون الانتخابات رقم (45) لسنة 2013.

(17) د. عبد الرضا حسين الطعان: البعد الاجتماعي للأحزاب السياسية، دراسة في علم الاجتماع السياسي، ط1، دار الشؤون الثقافية العامة، بغداد، 1990، ص178.

(18) الفقرات (ثانياً، ثالثاً، رابعاً) من المادة (4) من قانون الأحزاب رقم (36) لسنة 2015.

(19) الفقرة (خامساً) من المادة (4) من قانون الأحزاب رقم (36) لسنة 2015.

(20) المادة (6) من قانون الأحزاب رقم (36) لسنة 2015.

(21) المادتين (66،63) من النظام الداخلي لحزب الدعوة الإسلامية.

(22) المواد (14، 29، 32) من النظام الداخلي لحزب الإتحاد الوطني الكردستاني.

(23) المادة (5) من قانون الجمعيات الفرنسي لسنة 1901.

(24) المادة (7) من قانون الأحزاب رقم (30) لسنة 1991.

(25) المادة (8) من قانون الأحزاب رقم (30) لسنة 1991.

(26) د. نغم محمد صالح: التعددية الحزبية في العراق في ظل غياب القانون، مجلة العلوم السياسية، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، ع(43)، 2011، ص68.

(27) الفقرة (1) من القسم (2) من قانون الأحزاب لسنة 2004.

(28) المادة (11) من قانون الأحزاب رقم (36) لسنة 2015.

(29) الفقرة (ثانياً) من المادة (12) من قانون الأحزاب رقم (36) لسنة 2015.

(30) الفقرة (أولاً) من المادة (12) من قانون الأحزاب رقم (36) لسنة 2015.

(31) المادة (17) من قانون الأحزاب رقم (36) لسنة 2015.

(32) المادة (14) من قانون الأحزاب رقم (36) لسنة 2015.

(33) المادة (8) من قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم 11 لسنة 2007 المعدل.

(34) تكون قرارات دائرة الأحزاب نافذة بعد مصادقة مجلس المفوضين استناداً إلى الفقرة (ثالثاً) من المادة (17) من قانون الأحزاب رقم (36) لسنة 2015.

(35) المادة (15) من قانون الأحزاب رقم (36) لسنة 2015.

(36) المادة (16) من قانون الأحزاب رقم (36) لسنة 2015.

(37) المادة (9) من قانون الأحزاب رقم (30) لسنة 1991.

(38) الفقرتين (1،2) من القسم (2) من قانون الأحزاب لسنة 2004.

(39) المادة (5) من قانون الجمعيات الفرنسي لسنة 1901.

(40) المادة (9) من قانون الأحزاب الأردني لسنة 2012.

المصـــــــادر

References

أولاً : **الكتب** :

I. **فيليب برو: علم الاجتماع السياسي، ترجمة عرب صاصيلا، ط2، بيروت، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، 2006.**

II. **د. عبد الرضا حسين الطعان: البعد الاجتماعي للأحزاب السياسية، دراسة في علم الاجتماع السياسي، ط1، دار الشؤون الثقافية العامة، بغداد، 1990.**

ثانياً : **الرسائل والأطاريح** :

I. **ميثم حنظل شريف: التنظيم الدستوري والقانوني والأحزاب السياسية في العراق، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، 2003.**

ثالثاً : **البحوث والدوريات** :

I. **د. نغم محمد صالح: التعددية الحزبية في العراق في ظل غياب القانون، مجلة العلوم السياسية، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، ع(43)، 2011.**

رابعاً : **الانترنت** :

I. **كاظم المقدادي، تقييم لمشروع قانون الأحزاب السياسية، صحيفة المدى:**
http://almadapaper.net/ar/printnews .

خامساً : **التشريعات** :

I. **التشريعات الأجنبية والعربية**

أ- قانون الجمعيات الفرنسي لسنة 1901.

ب- قانون تنظيم تمويل الأحزاب السياسية الفرنسي لسنة 1938.

ت- قانون الأحزاب السياسية في المانيا لعام 1967.

ث- القانون التنظيمي لمالية الأحزاب السياسية في اسبانيا رقم (5) لعام 1985.

ج- قانون الأحزاب الأردني لسنة 2012.

II. التشريعات الوطنية

أ- قانون الأحزاب رقم (30) لسنة 1991.

ب- قانون الأحزاب لسنة 2004.

ت- دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

ث- قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم 11 لسنة 2007.

ج- قانون الانتخابات رقم (45) لسنة 2013.

ح- قانون الأحزاب رقم (36) لسنة 2015.

III. الأنظمة الداخلية للأحزاب السياسية

أ- النظام الداخلي لحزب الدعوة الإسلامية

ب- النظام الداخلي لحزب الإتحاد الوطني الكردستاني

https://www.sasapost.com/terrorism-law/.

Conditions for Setting up Political Parties According to Law No. (36) of 2015

Lecturer Dr. Mohammed Jabbar Jaddoa
University of Kufa

Abstract

Between the current of partisanship experience and its past politically, legally, under the crisis regimes that Iraq has experienced. The researcher has tried to discuss through this research a number of problems related to partisanship experience in a country which is multi-religious and ethnic with different political loyalties, after lawlessness and recidivism of the constitutional state, it is replaced by customs of the one-party system which is known as political despotism.

After the events of 2003, Iraq has unexpectedly opened to pluralistic political practice. The new political factions, with their political and sectarian behaviors, have sought to capture quotas of the fledgling Iraqi state from the ruins of recidivism and war. This was accompanied by the absence of strategic political views and a lack of legislation to organize the work of political parties in Iraq, which made money, stability and security of the Iraqi state in a serious danger, probably the event of financial and administrative corruption, collapse of western Iraq cities, and the fallen of thousands of civilian martyrs daily by terrorism, are indicative evidence of the danger that connected the experience of partisanship without a law.

The new law of political parties No. (36) for the year 2015 in force on 11-12-2015 came, to organize the chaos of the work of political parties , to put an end to the state of interference between what is the work of the oligarchy party and what is the Urban organization, and to disarm each party of any military aspect, despite many legal loopholes have already been identified, which the researcher is attempting to refer to.

Journal of Juridical and Political Science
Web: www.lawjur.uodiyala.edu.iq