الأحزاب السياسية وإشكالية التنسيق بين النشاط السياسي والوظيفة البرلمانية

Political parties and the problem of coordination between political activity and parliamentary function

أ.م.د. فلاح اسماعيل حاجم

نبذة عن الباحث :
تدريسي في كلية القانون - جامعة القادسية

م.م. باسل علي عباس

نبذة عن الباحث :
تدريسي في كلية القانون - جامعة القادسية

تاريخ استلام البحث :
٢٠١٨/٠٩/٣٠
تاريخ قبول النشر :
٢٠١٨/١١/٢١

Abstract

The present paper deals with the nature of political parties in a parliamentary system and the role of the political parties in regulating and activating the legislative function for the parliament, additionally to the problem of coordination between political activities and social activities for the party as a part of the society. with the role that should the political party play in forming internal parliamentary agencies, as parliamentary committees, permanent or temporal, in addition, this research extends to explain some of the international experiences for legal regulation in the role of the political party in the parliamentary life.

ملخص

يتناول البحث الحالي طبيعة الأحزاب السياسية في الشكل البرلماني للحكم ودور الأحزاب السياسية في تنظيم وتنشيط الوظيفة التشريعية للبرلمان، بالإضافة إلى إشكالية التنسيق بين النشاط السياسي والفعاليات الاجتماعية للحزب باعتباره جزءا من النسيج المجتمعي، مع الدور الذي ينبغي أن يقوم به الحزب السياسي في تشكيل الأجهزة الداخلية للبرلمان، على شاكلة اللجان البرلمانية، الدائمة والمؤقتة. ويسهب البحث كذلك في تناول التجارب العلمية الرائدة في ميدان التنظيم القانوني لدور الحزب السياسي في الحياة البرلمانية.

المقدمة :

إن واحدة من المعضلات الأكثر تعقيدا في الحالة العراقية الراهنة هي إشكالية التوفيق بين النشاط السياسي للأحزاب والوظيفة الحكومية، ذلك أن الانتقال السريع والمفاجئ من معسكر المعارضة السياسية إلى حالة المساهمة المباشرة في رسم الخطوط العامة للسياسة الداخلية والخارجية للدولة و إدارة شؤونها، ابرز إلى السطح جملة من الإشكالات التي قد يتوقف على حلها مستقبل العملية السياسية الجارية في بلدنا في الوقت الراهن. وربما بدت هذه المسألة طبيعية في بلد يفتقر الى ابسط التقاليد الديمقراطية، كالتعددية السياسية والحياة البرلمانية والتداول السلمي للسلطة... الخ، ما يستوجب القيام بجهد استثنائي لوضع الأساس المتين لتحرير الذهنية السياسية العراقية من مخلفات النظام التوتاليتاري (الشمولي) البائد وتربية القيادات الحزبية وكوادرها المرشحة لأن تصبح من بين أعضاء الجهاز التشريعي الرئيسي للدولة. وليس أقل أهمية مسألة جعل قانون الاحزاب السياسية الأساس في تنظيم الوضع القانوني للأحزاب السياسية واغناء النظام الداخلي لمجلس النواب بالشكل الذي يؤهله لأن يكون القانون الأساس لتنظيم الحياة البرلمانية الداخلية.

وتتمثل إحدى وظائف الحزب السياسي في تفعيل الجوانب المختلفة في حياة المجتمع: السياسية والايديولوجية والاقتصادية والاجتماعية والروحية....الخ. ويكون من المتعذر القيام بتلك الوظائف دون اقامة الاساس القانوني المتين لتنظيم نشاط الحزب السياسي كجزء من منظومة المجتمع المدني من جهة، وكعنصر فاعل من عناصر نظام الدولة السياسي، من جهة اخرى. من هنا تأتي مهمة التوفيق بين النشاط السيا – اجتماعي والتنظيمي (الداخلي) للحزب وبين مهمته كجزء من آلية الدولة وماكنتها السياسية. من هنا تأتي أهمية المعالجة السياسية والقانونية لدور الأحزاب السياسية في العملية البرلمانية الجارية في بلادنا حاليا.

ولا يقل أهمية الدور الذي يمكن أن يلعبه البرنامج السياسي للحزب والوثيقة المنظمة لحياته الداخلية (النظام الداخلي)، ذلك انهما يشكلان الاساس الذي لاغنى عنه لتشكيل الحزب ومنحه الصفة القانونية. ان كل ذلك يجعل من مهمة التنظيم القانوني لنشاط الأحزاب السياسية امرا بالغ الأهمية، مثلما هو بالغ الصعوبة والتعقيد. وفي جميع الاحوال فأن سن التشريعات التي من شأنها قطع الطريق على التدخل التعسفي لسلطة الدولة في الحياة الداخلية للأحزاب السياسية يعتبر امرا لا يمكن ان يستقيم بدونه مبدأ التعددية السياسية الحقة. وتمتلك مسألة حماية الاحزاب السياسية الوطنية في العراق، على اختلاف توجهاتها، اهمية استثنائية في الوقت الراهن، حيث مؤشرات الاستئثار واقصاء المنافسين تبدو امرا واضحا ويتجلى بشكل لا يدع مجالا للشك في سلوك الاحزاب النافذة في السلطة.

ان مسألة التنظيم القانوني لنشاط الاحزاب السياسية كأطراف فاعلة في الحياة البرلمانية للدولة العراقية يمتلك اهمية بالغة، حيث ادت الانتخابات البرلمانية التي نتج عنها البرلمان الحالي الى احداث نقلة نوعية في التوصيف القانوني لتلك الاحزاب، ذلك ان

مجرد دخول الكيانات الحزبية الى برلمان الدولة يجعل من وصفها بالاحزاب البرلمانية امرا صائبا. وهنا يبدو صحيحا القول بأن لا برلمانية حقيقية بدون احزاب سياسية فاعلة. بالاضافة الى ذلك فان الدستور العراقي جعل من التعددية الحزبية والحياة البرلمانية واحدا من الاسس الدستورية في الدولة العراقية الجديدة[1]. ما يجعل من نشاط تلك الاحزاب في مجلس النواب تتويجا لنشاطها كأطراف فاعلة في العملية السياسية ومساهما اساسيا في العملية الانتخابية، وهي المرحلة الاكثر اهمية في تحقيق واحد من اهداف الحزب السياسي، ان لم يكن اهمها على الاطلاق، ألا وهو الوصول الى السلطة السياسية. وهنا تجدر الاشارة الى ان واحدة من اهم ضمانات الاداء الفاعل للبرلمان العراقي هو اقرار مبدأ تكافؤ الفرص اثناء مساهمة الاحزاب السياسية في اداء الوظيفة البرلمانية. ان ضمان مشاركة الاحزاب الفاعلة سيسهم الى حد بعيد في تطوير الاداء الوظيفي للبرلمان العراقي كجهاز تشريعي ورقابي فاعل. ان

نقل الصراع السياسي الى صالة البرلمان ووضعه في الاطار الشرعي يتطلب توفير الحد المطلوب من القواعد القانونية المنظمة لنشاط الحزب السياسي، ليس باعتباره مؤسسة جماهيرية، بل لكونه جزءا من مؤسسة الدولة الرسمية (البرلمان). ما يتطلب ايلاء اهمية استثنائية للتشريعات المنظمة لنشاط الاحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني الأخرى، بالشكل الذي يحول دون الخلط بين نشاط الحزب الجماهيري ووظيفته كجزء من مؤسسة الدولة، ذلك ان دفع العملية البرلمانية الى مدياتها المطلوبة يتطلب اشراك القوى السياسية المختلفة في العملية الجارية ووضع الاسس اللازمة لرسم الاطار القانوني الذي من شأنه تحديد الاليات المطلوبة لتفعيل عمل تلك الاحزاب في داخل البرلمان. وربما كان لوضع وسائل وآليات التنسيق بين الاحزاب السياسية واجهزة الدولة (بما في ذلك امكانية تحديد اطر التدخل المشروع للأخيرة في الحياة الداخلية للأحزاب) أثرا ايجابيا في الحياة البرلمانية.

المبحث الأول: مفهوم الحزب السياسي وسماته الأساسية

يعتبر حق مواطني الدولة، وغيرهم من الأفراد المقيمين على أراضيها، في تشكيل الجمعيات ومختلف التنظيمات من الحقوق التي قلما تخلوا منها الدساتير المعاصرة وغيرها من اللوائح القانونية، الوطنية منها والدولية، التي لها علاقة بحقوق الأفراد والجماعات. لكن قواعد القانون الدستوري تذهب إلى تنظيم تلك الجمعيات التي تمتلك صفة العمومية (الشمولية) والتي لا يكون الهدف من تنظيمها الحصول على الأرباح المادية[2]. ومع أن أغلب التنظيمات الاجتماعية هي غير سياسية، لكن ما يطرحه التاريخ المعاصر من متغيرات يجعل من غير الممكن فصل تلك الحركات عن السياسة بشكل كامل. وهذا الأمر ينطبق أيضا على المنظمات التي يبدو نشاطها وكأنه بعيد عن السياسة، مثل المنظمة الدولية المهتمة بشؤون البيئة (green peace) . غير أن تشريعات بعض الدول (بلغاريا مثالا) ذهبت إلى حظر مثل هذه المنظمات، على اعتبار أن الأحزاب السياسية وحدها من يمتلك الحق في ممارسة السياسة. فيما سمحت أخرى بتشكيل

النقابات والمنظمات الجماهيرية، شريطة قيادتها من قبل الحزب الحاكم. وربما كانت تجربة دول المعسكر الاشتراكي السابق[٣] وتجربة الحزب القائد في العراق خير مثال على ذلك.

أن واحدة من السمات المميزة للحزب السياسي عن المنظمات والحركات الاجتماعية الأخرى هي كونه (الحزب) يسعى إلى استلام السلطة وتشكيل الحكومة، بصورة منفردة، أو من خلال المشاركة مع الأحزاب الأخرى. وهنا لابد من الإشارة إلى أن أغلب التشريعات أكدت على مبدأ التداول السلمي للسلطة باعتباره احد المبادئ الأساسية للحيلولة دون استخدام العنف، أو الاعتماد على القوات المسلحة وقوى الأمن الداخلي، وكذلك الأجنحة العسكرية للأحزاب (المليشيات) والتشكيلات ذات الطابع العسكري لاستلام السلطة.

تبدو تعريفات الحزب السياسي التي يوردها فقهاء القانون الدستوري متشابهة، وحتى متطابقة في الكثير من الأحيان. فقد ذهب بعضهم إلى تعريف الأحزاب السياسية على أنها " منظمات تسعى إلى تقديم زعمائها لتولي المناصب الحكومية"[٤]. فيما يرى آخرون أن الحزب السياسي هو "الجزء الأكثر تنظيما ونشاطا في المجتمع"[٥]. وربما يكون التعريف الذي أورده أحد فقهاء القانون الدستوري في بيلوروسيا، وهو ميكائيل ف تشوداكوف، الأكثر تفصيلا، حيث جمع العناصر المهمة من التعريفات الأخرى مستنتجا أن الحزب السياسي هو "منظمة، أو مجموعة من الأفراد تفتقر إلى التنظيم الشديد، يكون من بين أهدافها الوصول إلى السلطة، أو التمسك بها، واستخدام سلطة الدولة للتعبير عن مصالح طبقة معينة، أو مجموعة اجتماعية أو أثنية أو دينية، أو أي مجموعة بشرية أخرى"[٦] . ويبدو أن السيد تشوداكوف زاوج بين التعريفات المتعارف عليها في مؤلفات الفقهاء ذوي التوجه الغربي (الرأسمالي) ومفاهيم الفقهاء السوفييت والروس، الذين يضعون المعيار يتخذون من المعيار الطبقي منطلقا لتحليلاتهم وتفسيرهم للمظاهر الاجتماعية.

ولم يختلف الفقهاء الغربيون كثيرا في التعاريف التي اوردوها عن نظرائهم في التي ورد ذكرهم، فقد عرف الفقيه اندرو هايوود[٧] الحزب السياسي بانه مجموعة منظمة تسعى الى الحصول على السلطة عن طريق الانتخابات او بأي وسيلة اخرى [الثورات].[٨]

اما القانون الذي ينظم الانتخابات الامريكية فلم يبتعد كثيرا عن نظرة الفقة السياسي بخصوص الحزب، حيث عرف قانون الحملات الانتخابية الفيدرالي رقم 52 لعام ١٩٧١ المعدل في القسم 30101 § اذ يقول:"عندما يستخدم في هذا القانون ... ١٦ مصطلح الحزب السياسي فانه يعني جمعية أو لجنة أو منظمة يرشح أو يختار مرشحا لانتخاب أي مكتب الخادي يظهر اسمه في الاقتراع الانتخابي كمرشح للجمعية، أو المنظمة."[٩]

وبالرغم من تعريف الاحزاب السياسية ومميزاتها ، التي من اهمها استلام السلطة والتحكم بعملية صنع القرار، إلا أن تأثير الاحزاب السياسية يكون أكثر سعة من مميزات الاحزاب السياسة. ولابد من الاشارة ونحن بصدد الحديث عن الاحزاب السياسية إلى ان هنالك العديد من الوظائف التي تقوم بها الاحزاب السياسية والتي ليس من الصعب تشخيصها. فقد اورد الفقية اندرو هيوود ست مميزات للاحزاب السياسية في اي نظام

سياسي.[١٠] حيث ذهب إلى أن واحدة من أهم وظائف الحزب السياسي هي تمثيله للشعب، الذي يعد، وفق هيوود، العاكس لقابلية الحزب السياسي في تطبيق افكار ووجهات نظر كل من اعضاءه وناخبيه في حكم الدولة، ذلك أنه من المتعارف عليه تنافس الأحزاب السياسية في فترة الحملات الانتخابية على كسب اصوات الناخبين عن طريق تبني وطرح توجهاتهم وافكارهم في ادارة الدولة.

ومن الجدير بالذكر، أن تمثيل الشعب في السلطتين التشريعية والتنفيذية قد يقتصر على السلطة التشريعية، التي يلعب الحزب السياسي فيها دور المعارض للحزب الحاكم، إذ يقوم الحزب السياسي بطرح افكارة ورؤاه للتأثير في صنع القرار.

ولم يبتعد التشريع في تعريفه للحزب السياسي عن ما أورده فقهاء القانون، اذ يكاد يجمع المشرعون على اعتبار الوصول إلى السلطة، أو المساهمة في تشكيلها وبناء أجهزة الدولة في الصميم من أهداف الحزب السياسي. حيث ذهبت المادة (٢ ، أولا) من قانون الأحزاب السياسية في العراق إلى تعريف الحزب السياسي على أنه : " هو مجموعة من المواطنين منظمة تحت اي مسمى على اساس مبادئ واهداف ورؤى مشتركة تسعى للوصول الى السلطة لتحقيق اهدافها بطرق ديمقراطية بما لا يتعارض مع أحكام الدستور والقوانين النافذة".

استنادا إلى تعريفات فقهاء القانون وما جاء في التشريعات الخاصة بالأحزاب السياسية يمكننا استخلاص سمات الحزب السياسي التالية:

١- أن الهدف الرئيسي لانشاء الحزب هو استلام السلطة، أو التأثير عليها، من خلال المساهمة في عمل برلمان الدولة، أو من خلال ما يطلق عليه الجماعات الضاغطة في الشارع (التظاهر والاحتجاج والاعتصام...الخ).

٢- يعبر الحزب عن مصالح طبقة معينة، أو مجموعة اجتماعية أو أثنية أو دينية، أو أي مجموعة بشرية أخرى.

٣- النظام الداخلي يعتبر بالنسبة للحزب القانون الأساس الذي ينظم الحياة الداخلية للحزب.

٤- انه المجموعة الأكثر تنظيما والتزاما في المجتمع، وخصوصا بالنسبة للأحزاب التي تمتلك ايديولوجيا محددة يجتمع حولها أعضاء الحزب.

٥- وجود تسلسل تنظيمي من الهرم إلى القاعدة، مع علاقة وتنسيق بين مستويات الحزب التنظيمية المختلفة.

٦- وجود برنامج وخطة عمل ينتهجها الحزب لتنفيذ أهدافه ووظائفه.

المطلب الثاني: دور الحزب السياسي في الحياة البرلمانية للدولة

اثارت مسألة مشاركة الحزب السياسي في الحياة السياسية بشكل عام و البرلمانية على وجه الخصوص و ما تزال تثير اهتمام ليس فقط السياسيين و المتخصصين في علم القانون الدستوري بل عامة الناس باعتبارها من المسائل التي تمتلك اهمية استثنائية بالنسبة لتطوير و تعزيز مشاركة البرلمان في بناء منظومة الدولة و ستناول في هذا

المطلب ما تلعبه الكتلة البرلمانية من دور في الحياة البرلمانية و بالاستشهاد ببعض تجارب برلمانات العالم.

الفرع الأول: الكتلة البرلمانية كنواة أساسية في تركيبة البرلمان

ان التوجه العام في الحياة السياسية لمختلف البلدان في عالمنا المعاصر، باستثناء بعض الدول الشمولية والملكيات المطلقة، المتمثل في الانتقال إلى الشكل البرلماني للحكم، أو زيادة دور البرلمان في الأشكال الاخرى (الرئاسي والمزدوج) تجعل من الكتلة البرلمانية الشكل القانوني الرسمي والتي من خلالها يصبح الحزب السياسي جزء من برلمان الدولة. فيما تعزز الكتلة البرلمانية دور ومكانة الحزب في العملية البرلمانية. وربما يكون من المفيد الإشارة إلى التعريف الذي تضمنه قرار المحكمة الدستورية الاتحادية في ألمانيا والذي ينص على ان "الكتل تعتبر اجزاء ثابتة في تركيبة البندوستاغ.. وهي (الكتل) تعتبر عناصر ضرورية من (الواقع الدستوري) أي انها جزء من نشاط البندوستاغ الذي ينظمه الدستور والنظام الداخلي. وعلى الكتل، العمل بهذا القدر أو ذاك، على تسهيل تنظيم العمل داخل البرلمان".

ان تحوّل الحزب وامتلاكه الصفة البرلمانية يتم عبر آليات متنوعة ربما يكون اكثرها انتشارا تأليف الكتل البرلمانية (الفرقة البرلمانية، النادي البرلماني، المجموعة البرلمانية...الخ). تلك التشكيلات التي يعود لنشاطها الفضل في اكتساب الحزب السياسي لصفة البرلمانية. وتختلف اشكال واساليب تحديد الوضعية القانونية لتلك التشكيلات، سواء من ناحية تكوينها وتسجيلها الرسمي، او من ناحية تحديد صلاحياتها والتزاماتها الوظيفية كجزء لا يتجزأ من تركيبة الجهاز التمثيلي – التشريعي للدولة. فيما تكتسب موضوعة تنظيم العلاقة بين الكتلة البرلمانية والحزب السياسي الذي تنبثق عنه تلك الكتلة اهمية استثنائية، ذلك ان الخلط بين بين الوظيفة البرلمانية والنشاط الحزبي يؤدي، كما تشير اغلب التجارب البرلمانية، الى تحويل البرلمان الى ناد تابع للحزب السياسي، وتلك واحدة من سمات برلمان الانظمة الشمولية المعروفة. اما بخصوص كيفية تشكيل الكتل البرلمانية فأن اسلوبي التمثيل الحزبي واعتماد حجم الكتلة البرلمانية يعتبران الاكثر انتشارا في الوقت الراهن، وخصوصا في البرلمانات المنتخبة وفق مبدأ التعددية الحزبية. فيما يعتبر النظام الداخلي للبرلمان الاساس القانوني لتشكيل الكتلة البرلمانية. فقد عرفت الفقرة العاشرة للنظام الداخلي لاحد مجلسي البرلمان الالماني الكتلة البرلمانية على انها " مجموعة من النواب ينتمون لحزب سياسي واحد أو لمجموعة من الاحزاب يجمعها هدف واحد شريطة عدم تنافسها في اي من الاراضي (المقاطعات) الالمانية". اما الفقرة ٦٤ من النظام الداخلي للمجلس الوطني السلوفاكي فقد اجازت "اتحاد اعضاء البرلمان في نادي وفق الانتماء الحزبي أو الانتماء للائتلافات السياسية التي انتخبوا ضمن قوائمها".

وهناك معايير غير سياسية ممكن ان تعتمد لتشكيل الكتل البرلمانية منها المعيار المناطقي والنقابي والديني والاثني (القومي والطائفي...الخ) وغيرها من المعايير التي من الممكن ان تحول البرلمان الى ساحة صراعات لمختلف التكتلات، والتي عادة ما تصب في

مصلحة اللوبي لهذه الجهة أو تلك للحصول على امتيازات ضيقة لهذا الطرف او ذاك وهذا ما يمكن ملاحظته بجلاء في الحالة العراقية الراهنة. ان الحالة الواردة أعلاه دفعت بعض الدول الى منع تشكيل الكتل البرلمانية وفق المعيار الآنف الذكر. فقد نصت المادة ١١٦ من النظام الداخلي لمجلس الشعب البلغاري على انه " لا يمكن تشكيل الكتل البرلمانية التي تدافع عن المصالح الخاصة والمناطقية والنقابية (الوظائفية). ومثال هذه المادة ممكن العثور عليها في الانظمة الداخلية للبرلمانات كل من ارمينيا وجورجيا واوكرانيا وفرنسا.

اما المعيار العددي لتشكيل الكتلة البرلمانية فيعني وجود حد أدنى من النواب المنتمين إلى حزب واحد. وقد اختلفت تشريعات الدول في الوقت الحاضر بخصوص المعيار العددي لأن التطبيق العملي لتحديد هذا المعيار يتطلب الأخذ بالاعتبار مجموعة من العوامل التي تحددها خصوصية هذه الدولة أو تلك (خصائص المنظومة الحزبية وتقاليدها، النظام الانتخابي المعمول به، مدى أهلية البرلمان للحيلولة دون تفككه من جهة والتعبير عن مصالح مختلف المكونات التي يمثلها نوابه من جهة أخرى). ان تأمين هذا المعيار يتم اما من خلال تحديد الحد العددي الأدنى من النواب (في فرنسا ٢٠ نائبا في الجمعية الوطنية و ١٠ نواب في مجلس الشيوخ. في النمسا وسويسرا ٥ نواب...الخ). أو من خلال تحديد نسبة معينة من العدد الكلي لاعضاء الغرفة البرلمانية (٥٪ في البندوستاغ الألماني). وفي بعض الأحيان لا يتم تحديد أي حد أدنى لتشكيل الكتلة البرلمانية، فيما يجوز لأي حزب سياسي حصل ولو على مقعد واحد في البرلمان تشكيل كتلة او مجموعة برلمانية (ارمينيا والبرتغال). وفي التشريع الروسي تمتلك مسألة معالجة المعايير التي تعتمد لتشكيل الكتل الحزبية داخل البرلمان خصوصية كبيرة. فقد نص النظام الداخلي لمجلس الدوام الروسي (الغرفة السفلى من البرلمان) الصادر في ٢٢ كانون الثاني من عام ١٩٩٨ مع تعديلاته اللاحقة في ٢٠ آذار ٢٠٠٢ على إمكانية تشكيل نوعين من الكتل البرلمانية هما الكتلة والمجموعة (المادة ١٦). فيما تضمن النظام الداخلي ذاته معايير وأسس مختلفة لتشكيل الكتل والمجموعات داخل غرفتي (مجلسي) البرلمان، بغض النظر عن كون غرفتا البرلمان متساويتين من ناحية الوضع القانوني. فالكتلة البرلمانية تشكل على اساس التحالف الانتخابي الفائز بمقاعد مجلس الدوما عن طريق الدائرة الانتخابية الفيدرالية، وكذلك من النواب الراغبين في المساهمة بعمل هذه الكتلة ويتم تنظيم وضعيتها القانونية بغض النظر عن المعيار العددي. اما أعضاء مجلس الدوما الغير منظمين لأي كتلة فبإمكانهم تشكيل المجموعات، على أن لا يقل عدد أعضاء المجموعة عن ٣٥ نائبا.

ان تحليل قاعدة النظام الداخلي لمجلس الدوما المذكورة تتيح لنا الاستنتاج حول غياب معيار الانتماء الحزبي عند عملية تشكيل الكتل البرلمانية في المجلس، حيث يحل محل الانتماء الحزبي التحالف الانتخابي التي توضح التشريعات المنظمة للعملية الانتخابية إلى ان الأخير (التحالف) يعرف على انه "حزب سياسي، أو أي تنظيم سياسي آخر، أو حركة، تشكل وتسجل في وزارة العدل وفق القوانين السارية في روسيا الفيدرالية.

وينبغي الإشارة إلى أن أي تعديل في النظام الداخلي للمنظمة الاجتماعية يهدف الى منحها وضع المنظمة السياسية التي يجب تسجيلها قبل عام من يوم الاقتراع (المادة ٣٢ من القانون الفيدرالي الصادر عام ١٩٩٩"حول انتخابات مجلس الدوما للجمعية الفيدرالية) . ويبدو الهدف واضحا من المادة المذكورة وهو حصر حق المساهمة في الانتخابات بالأحزاب والمنظمات السياسية، كخطوة أولى لحصرها فقط بالأحزاب السياسية.

اما فيما يخص المجلس الاتحادي (الغرفة العليا في البرلمان) فقد نصت الفقرة ٣ من المادة ٣ لنظامه الداخلي الصادر عام٢٠٠٢على عدم جواز تكوين أي كتل او مجاميع في المجلس. ويعود ذلك إلى ان تشكيل المجلس الاتحادي لا يتم عن طريق الانتخابات العامة المباشرة وليس لأعضائه أي انتماءات حزبية.

ومثلما اختلفت التشريعات في مسألة تشكيل الكتل البرلمانية، فانها اختلفت ايضا في موضوعة إنهاء عمل الكتل البرلمانية. لكن المعيار الرئيسي لذلك هو تقليص عدد أعضائها الى ما دون الحد الأدنى المقر قانونا. وفي بعض الحالات يثبت في الأنظمة الداخلية حق الكتلة البرلمانية بحل نفسها. ففي ألمانيا، على سبيل المثال، يعتبر أساسا لحل الكتلة البرلمانية فقدان أعضاء الكتلة العضوية في البرلمان بسبب اعتبار الحزب، او الأحزاب التي ينتمون اليها غير دستورية بناء على قرار المحكمة الدستورية الفيدرالية. وفي جميع الأحوال فان إنهاء عمل الكتلة البرلمانية ينتج عنه إنهاء عمل أعضائها في الهيئات واللجان القيادية للبرلمان. اما في روسيا فقد عالج النظام الداخلي لمجلس الدوما هذه المسائل بشكل جزئي. فالفقرة ٣ من المادة ١٨ منه تنظر في مسألة الإنهاء المبكر لنشاط المجموعة البرلمانية خلال شهر، لكن فقط بسبب تقليص أعضاءها إلى ما دون الحد الأدنى المقرر (ليس اقل من ٣٥). فيما لم يتضمن النظام الداخلي أية إشارات عن إمكانية اندماج، انقسام أو استقلال المجموعة البرلمانية. اما فيما يخص الكتلة البرلمانية فان النظام الداخلي لا ينظر في إمكانية إنهاء عملها مبكرا، الامر الذي يعني أن فترة عملها مرتبطة بمصير البرلمان ذاته. وتكتسب المجموعة او الكتلة وضعها القانوني مباشرة بعد تسجيلها، الامر الذي يتيح لها ممارسة اختصاصاتها المثبتة في النظام الداخلي للبرلمان، والتي تؤهلها لأن تصبح عنصرا أساسيا في بنية جهاز الدولة التشريعي الأول ويتيح لأعضائها إمكانية العمل النشيط في بناء ونشاط ذلك الجهاز.

أما فيما يخص دور الكتلة البرلمانية في عمل السلطة التشريعية فانه من الضروري الاشارة إلى أن النظام السياسي الامريكي يتكون من عمودين رئيسين هما الحزب الديمقراطي والحزب الجمهوري، مع وجود احزاب أخرى صغيرة قد تبقى محلية أوعلى مستوى ولاية فقط، بالاضافة الى المستقلين. و تتألف السلطة التشريعية الامريكية من مجلس النواب ومجلس الشيوخ.[11] وتجري الانتخابات التشريعية الامريكية لانتخاب اعضاء مجلس النواب من قبل الشعب كل سنتين[12] ، بينما يتم انتخاب ثلث اعضاء مجلس الشيوخ كل سنتين ويتم اختيارهم من قبل السلطة التشريعية في الولاية بواقع شيخين ممثلين عن كل ولاية[13]. ونتيجة لثنائية المنظومة الحزبية، لابد للعملية

الانتخابية التشريعية الامريكية أن تنتج غلبة أحد الحزبين الذي يشكل بدورة الاغلبية، فيما يحتفظ الحزب الاخر بالاقلية النيابية. ويتم انتخاب رئيس مجلس النواب الامريكي من قبل أعضاء المجلس في الجلسة الأولى، حيث درج العرف الامريكي على انتخاب الشخص الذي سيقدم كمرشح عن الحزب الفائز باغلبية الاصوات.[١٤]

ويعتبر زعيم الاغلبية النيابية الشخص الثاني في الحزب الذي حصل على الاغلبية في انتخابات مجلس النواب، إذ ينتخب بالاقتراع السري داخل الحزب قبل عقد اول جلسة لمجلس النواب. وتجدر الاشارة إلى أن منصب زعيم الاغلبية قد ظهر لاول مرة في المشهد النيابي الامريكي عام ١٨٩٩ عندما عين رئيس مجلس النواب الامريكي ديفيد هيندرسون النائب سيرنو باين كاول زعيم اغلبية في المجلس بصورة رسمية.[١٥] و يتمتع زعيم الاغلبية النيابية اختصاصات واسعة يبرز من بين اهمها المحافظه على الاغلبية النيابية.

و تشير بعض قواعد العمل في مجلس النواب الامريكي الى زعيم الاغلبية النيابية بصورة صريحة. فقد اعطت القاعدة II الفقرة ٦ بان تعيين المفتش العام للكونغرس الامريكي يتم بواسطة رئيس مجلس النواب وزعيمي الاغلبية والاقلية في جلسة مشتركة.[١٦] إلى ذلك يمنح نظام مجلس النواب لزعيم الاغلبية النيابية الحق في اختيار المستشار العام للكونغرس بالاشتراك مع رئيس المجلس وزعيم الاغلبية.[١٧] كما اعطت القاعدة IX من قواعد مجلس النواب الاولوية للطلبات التي يقدمها زعيم الاغلبية و ميزت طلباته عما يتقدم به بقية النواب ما عدا طلب رفع الجلسة.[١٨]

وبالإضافة الى زعيم الأغلبية هناك ما يسمى بزعيم الاقلية، الذي يتم انتخابه من قبل الحزب الحاصل على أقل عدد من مقاعد مجلس النواب.[١٩] و غالبا ما ينتخب زعيم الاقلية الذي عادة ما يكون صاحب خبرة طويلة في مجال النشاط البرلماني، ويكمن دور قائد الاقلية باستعادة الاغلبية داخل المجلس، إضافة إلى ما ورد أعلاه من مسؤوليات يشترك بها مع زعيم الأغلبية.[٢٠]

الفرع الثاني: اختصاصات الكتلة البرلمانية

لقد احتلت موضوعة تحديد حجم الاختصاصات الموكلة الى الكتلة البرلمانية حيزا واسعا من اهتمام البرلمانيين والمشرعين والمختصين بالشأن البرلماني، حيث تجعل تلك الاختصاصات من الكتلة البرلمانية عنصرا مهما من عناصر البرلمان الفاعلة وتتيح له امكانية المساهمة النشيطة في تنظيم البرلمان واداء وظائفه. ومن بين اهم تلك الاختصاصات المساهمة في تأليف اجهزة البرلمان القيادية وقيادتها في بعض الاحيان. بالاضافة الى تحديد جدوّل اعمال البرلمان من خلال اللجان البرلمانية المختلفة، الدائمة منها والمؤقتة. ففي فرنسا، على سبيل المثال، يتم تنظيم قوائم المرشحين للمسؤوليات المختلفة داخل الجمعية الوطنية وفق مبدأ التوافق بين ممثلي الكتل البرلمانية المختلفة. اما في جمهورية الجيك فقد منح النظام الداخلي للنوادي البرلمانية (الكتل) الحق بتقديم المرشحين لرئاسة البرلمان ونائبه ورؤساء اللجان البرلمانية، فيما تقوم اللجنة الانتخابية المختصة داخل البرلمان بتنظيم انتخابات أولئك المرشحين (المادة ١١٦ من النظام الداخلي). ويمكن العثور على ذات الاسلوب في النظام الداخلي للبرلمان السويدي (الفقرة

٧) والذي اشترط اضافة لما تقدم ان يتم تمثيل جميع الكتل البرلمانية في اللجنة الانتخابية المختصة بعضو واحد عن كل كتلة برلمانية اضافة الى ١٠ مقاعد في ذات اللجنة يتم توزيعها بما يتناسب وحجم الكتل البرلمانية. اما في مجلس الدوما الروسي فقد نصت المواد ٨-١٠ من النظام الداخلي على انتخاب رئيس البرلمان ونوابه من بين مرشحي الكتل البرلمانية وأعضاء المجلس بشكل عام. فيما جعل النظام ترشيح رؤساء اللجان البرلمانية من الاختصاصات الحصرية للكتل والمجاميع البرلمانية (المادة ٢٢).

وتلعب الكتلة البرلمانية دورا حاسما في اختيار المرشحين لشغل المراكز السيادية في الدولة. فقد نصت المادة (٧٣ . أولا) من الدستور العراقي الدائم على ان " يكلف رئيس الجمهورية مرشح الكتلة النيابية الأكثر عددا بتشكيل مجلس الوزراء خلال خمسة عشر يوما من تأريخ انتخاب رئيس الجمهورية. فيما اشترطت الفقرة الرابعة من نفس المادة التصويت بالأغلبية المطلقة لمنح مجلس الوزراء الثقة بعد عرض أسماء المرشحين لعضويته منفردين. وربما اصبح اختيار رئيس الدولة العراقية استنادا الى التوافق بين الكتل السياسية في البرلمان عرفا دستوريا في التراث الدستوري لدولتنا.

الخاتمة

في ختام بحثنا هذا يمكننا الخروج بالنتائج التالية:

١- تمتلك موضوعة الاحزاب السياسية بشكل عام والتنظيم القانوني لنشاطها داخل البرلمان اهمية استثنائية في ظروف العراق الحالية، حيث تحتم ظروف المرحلة الانتقالية توفير الأرضية المناسبة لعمل الاحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني.

٢- ان واحدة من مستلزمات الانتقال من النظام الشمولي الى نظام التعددية الحزبية والتداول السلمي للسلطة هو ايجاد القاعدة القانونية لتنظيم عمل الاحزاب وتهيئتها للقيام بالوظيفة البرلمانية على الوجه الأمثل.

٣- ان واحدة من اهم ضمانات الاداء الفاعل للبرلمان العراقي هو اقرار مبدأ تكافؤ الفرص اثناء مساهمة الاحزاب السياسية في اداء الوظيفة البرلمانية.

٤- ان نقل الصراع السياسي الى صالة البرلمان ووضعه في الاطار الشرعي يتطلب توفير الحد المطلوب من القواعد القانونية المنظمة لنشاط الحزب السياسي، ليس باعتباره مؤسسة جماهيرية، بل لكونه جزءا من مؤسسة الدولة الرسمية (البرلمان).

٥- ان الخلط بين الوظيفة البرلمانية والنشاط الحزبي يؤدي، كما تشير اغلب التجارب البرلمانية، الى تحويل البرلمان الى ناد تابع للحزب السياسي، وتلك واحدة من سمات برلمان الانظمة الشمولية المعروفة.

٦- ان تحوّل الحزب وامتلاكه الصفة البرلمانية يتم عبر آليات متنوعة ربما يكون اكثرها انتشارا تأليف الكتل البرلمانية (الفرقة البرلمانية، النادي البرلماني، المجموعة البرلمانية...الخ).

٧- تلعب الكتلة البرلمانية دورا حاسما في اختيار المرشحين لشغل المراكز السيادية في الدولة، الأمر الذي يوجب ضرورة الاهتمام بتشكيلة الكتلة البرلمانية من ناحية الكفاءة وتعزيز طاقمها بمستشارين لهم خبرة في مجال القانون الدستوري.

قائمة المراجع

اولا: الدساتير

١- دستور العراق الدائم ٢٠٠٥

٢- الدستور الولايات المتحدة الامريكي ١٧٨٧

٣- دستور روسيا الاتحادية ١٩٩٣

ثانيا: التشريعات

١- قانون الاحزاب السياسية رقم ٣٦ لسنة ٢٠١٥

٢- قانون الحملات الانتخابية الفدرالي الامريكي ٥٢ لسنة ١٩٧١ Federal Election Campaign Act.

ثالثا: المصادر الاجنبية

١- ميكائيل ف تشوداكوف، القانون الدستوري للدول الأجنبية (مجموعة محاضرات)، دار نشر "(هارفيست)، مينسك ١٩٩٩. ص ١١٨. (باللغة الروسية).

2- Hywood, Andrew. Politics. Second Edition.

3- Redacted Name, Party Leaders in the House: Election, Duties and Responsibility. Congressional Research Service.

4- Redacted Name, Party Leaders in the House: Election, Duties and Responsibility. Congressional Research Service.

5- V.E. Chirkin, COMPARATIVE CONSTITUTIONAL LAW.MANUAL FOR UNDERGRADUATE AND POST_GRADUATE STUDENTS. MOSCOW, jurisprudence, 2011

6- Walter J. Oles.ek, The Role of the House Minority Leader: An Overview. Congressional Research Service.

رابعا: مصادر اخرى

١- النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي

٢- قواعد مجلس النواب الامريكي

٣- النظام الداخلي لمجلس الدوما الروسي

الهوامش :

[١] المادتان ٦ و ٧ من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

[٢] وهذا ما يفسر حظر ممارسة الأعمال التجارية ذات الربحية على الأحزاب السياسية في تشريعات أغلب البلدان (المادة ٣٨ من قانون الأحزاب السياسية العراقي لعام ٢٠١٥) مثالا.

3. V.E. Chirkin, COMPARATIVE CONSTITUTIONAL LAW.MANUAL FOR UNDERGRADUATE AND POST_GRADUATE STUDENTS. MOSCOW, jurisprudence, 2011.

[٤] ميكائيل ف تشوداكوف، القانون الدستوري للدول الأجنبية (مجموعة محاضرات)، دار نشر "(هارفيست)، مينسك ١٩٩٩. ص ١١٨. (باللغة الروسية).

[٥] نفس المصدر، ص ١٢٠.

[٦] المصدر السابق، ص ١٢٠.
[٧] فقية بريطاني مختص في السياسة الدولية و الاحزاب السياسية.
[٨] اندرو هيوود. السياسة . الطبعة الثانية. متاح على https://doc-14-78-apps-viewer.googleusercontent.com/viewer/secure/pdf/sbk3cf628ldma5l4hssjrio5rdd3jolv/flbmv4diqj6l9r8ev2vlan7n7fs0uofd/1516122825000/drive/15592344920450848975/ACFrOgCo-8iw3mJ9SMxUS0cDso1YwiWIh0vUFbCW7eXG_F72OrDol1mzaBSac2auyBduiIkB5IDOe2MZW7v9Y7sMhXH2kpK3j4bFecWzcm2B9ElUJuwpZbFiplSVnVo=?print=true&nonce=vp4lio7pc29a2&user=15592344920450848975&hash=gtbu0o66chk9b23cfiad960kki05o3le اخر زيارة (٢٠/١/٢٠١٨).
[٩] - قانون الحملات الانتخابات الفدرالي رقم 52 لعام ١٩٧١ المعدل. Federal Election Campaign Act (FECA)
[١٠] Andrew Heywood, p.252-255 المصدر السابق
[١١] - المادة I القسم الاول من الدستور الامريكي لعام ١٧٨٧.
[١٢] - المادة I القسم الثاني من الدستور الامريكي لعام ١٧٨٧.
[١٣] - المادة I القسم الثالث من الدستور الامريكي لعام ١٧٨٧
[١٤] انظر
Redacted Name, Party Leaders in the House: Election, Duties and Responsibility. Congressional Research Service. P1. 2017
[١٥] قادة الاحزاب في المجلس: الانتخابات و الواجبات و المسؤوليات. خدمات ابحاث الكونغرس. ص ١١ https://fas.org/sgp/crs/misc/RS20881.pdf last visit (20/1/2018)
[١٦] انظر
Rules of the House of representatives 114th. Available at http://clerk.house.gov/legislative/house-rules.pdf last visit (21/1/2018)
[17] انفس المصدر لقاعدة الثانية الفقرة ٨
[18] نفس المصدر القاعدة التاسعة
[١٩] انظر:
Walter J. Oles.ek, The Role of the House Minority Leader: An Overview. Congressional Research Service. Available at https://www.everycrsreport.com/files/20090115_RL30666_87f4f2dbe9f91ed6a8741fc90925c32ee8692328.pdf. P1. Last visit (20/1/2018)
[20] Redacted Name. ص ١