

القيود الخاصة على حرية النشاط الحزبي .

Special restrictions on freedom on party activity.

بحث مشترك مقدم من قبل

الاستاذ الدكتور ميثم حسين الشافعي

جامعة كربلاء / كلية العلوم الاسلامية

الاستاذ الدكتور سامر مؤيد عبد اللطيف

جامعة كربلاء / كلية القانون

الخلاصة

تتضمن الأحكام القانونية المنظمة لشؤون الأحزاب السياسية عدة محظورات يتعين عليها اجتنابها ابتداءً، أي قبل الشروع بإجراءات التأسيس أي أن القول بعكس ذلك يفضي إلى رفض طلب تأسيس الحزب، كما يتعين على الأحزاب السياسية أن لا ينطوي أي من نشاطاتها على مظهر من مظاهر هذه المحظورات، لأن مخالفة هذا الالتزام يؤدي إلى تقرير مسؤولية الحزب و أعضائه. والمتفحص لهذه الأحكام القانونية يلاحظ إنها تهدف في مجملها إلى حفظ النظام العام والمصلحة العامة وحقوق وحرريات الأفراد فضلاً عن صيانة بعض القيم التي تتنوع وتختلف من نظام سياسي إلى آخر بحسب الأيديولوجية التي يعتنقها هذا النظام أو ذلك، ومدى قناعة القابضين على السلطة بالدور التي تمارسه الأحزاب السياسية في المجتمع من خلال ما تقوم به من وظائف وانشطة. ولأجل تحقيق هذه الغايات والمحافظة على تلك القيم تتبنى الدولة مجموعة من الأنظمة المقيدة لحرية نشاط الأحزاب السياسية والتي تمنح الإدارة سلطات واسعة في مواجهة الأحزاب والتضييق على نشاطاتها.

الكلمات المفتاحية: القيود ، خاصة، التنظيم ، دستور، حرية ، نشاط ، حزب .

Abstract.

The legal provisions regulating the affairs of political parties include several prohibitions that they must avoid at the outset, that is, before initiating the establishment procedures, meaning that saying the opposite leads to the rejection of the request to establish the party, and political parties must not include any of their activities from the manifestations of these prohibitions, because Violation of this obligation leads to deciding the responsibility of the party and its members. The one who examines these legal provisions notes that they aim, in their entirety, to preserve public order, the public interest, and the rights and freedoms of individuals, as well as the maintenance of some values that vary and differ from one political system to another according to the ideology espoused by this or that system, and the extent to which those in power are convinced of the role played by political parties. In order to achieve these goals and preserve those values, the state adopts a set of regulations that restrict the freedom of political parties' activity and that give the administration wide powers in confronting parties and restricting their activities.

Key words: Limitation, Privet, Organization, Constitution ,Freedom, Activity, Party.

المقدمة.**أولاً/ موضوع البحث.**

ان كفالة الحقوق والحريات يعد من اهم اهداف الديمقراطية التي ما قامت الا لمحاربة استبداد الملوك وطغيانهم ومنعهم من الاعتداء على حقوق الافراد وحررياتهم، كما وتعمل على مساهمة الافراد في الحكم وممارسة السيادة بصفتهم افراداً مواطنين دون النظر إلى أي اعتبار اخر. والأحزاب السياسية ماهي الا مركزاً للنشاط السياسي، واداة لا غنى عنها في الانظمة الديمقراطية، إذ هي من توجه الشعوب في اختيار ممثليها، وهي بهذا المعنى وكما مر ذكره ربيبة الديمقراطية التي تقدر الحريات العامة. ولكن لا معنى للأحزاب السياسية ولا لما تم منحه اياها من الحقوق من دون تحديد قيود يجب ان الحزب السياسي الالتزام بها.

ثانياً/ أهمية البحث.

حماية السلطة لا يقصد بها دائماً حماية مجرد أداة من الأدوات الضرورية للمحافظة على المجتمع أو حمايتها لفرع من فروع الجماعة وإنما يقصد بها حمايتها في ذاتها أما باعتبارها في هذه الصفة قيمة من أسمى قيم المجتمع أو باعتباره أداة خاصة في نطاق هذا المجتمع سواء كانت للحكام أنفسهم أو بعض طوائفه المتميزة. وهذا الوجه الثاني هو ما يسمى بالنظام الاجتماعي والذي يشكل اختلاطه بالنظام العام بالمفهوم الديمقراطي خطراً بالغاً على حقوق الافراد وحررياتهم ولا سيما حررياتهم السياسية فورا كل قيد يفرض على الحريات السياسية ومنها حرية النشاط الحزبي لجهة شائعة يقدمها أعداء الحريات. فالنظام الاجتماعي هذا بطريقة أكثر تحديداً يقوم على فكرة سياسية او هو فكرة سياسية في ذاته فبينما قامت فكرة النظام العام بمعناها الضيق كمصدر لقيود الحريات كفكرة قانونية بصفة عالية تستهدف حماية أوضاع المجتمع العادية بأوجه الاخلال بالأمن بمعناها المادي وهي بهذا الوصف فكرة توجه إلى أعمال غير مشروعة بطبيعتها، نجد أن فكرة حماية النظام الاجتماعي هي فكرة اجتماعية او سياسية بصفة غالبية لا تهتم باعتبارات الأمن بقدر ما تهتم بنظام الحكم وأساسه الاقتصادي.

ثالثاً/ إشكالية البحث.

إن منح الحزب الشخصية القانونية تؤهله للتمتع بالحقوق وتحمل الالتزامات. وقيود الحزب السياسي كثيرة، إذ يجب ان يلتزم الحزب السياسي بديمقراطية التنظيم الحزبي، اضافة لعدم احتواء التنظيم الحزبي على مظاهر عسكرية، كما يلتزم الحزب بقيود تتعلق بعلاقته بالأعضاء وعلاقته بالغير من الدول والاحزاب الاخرى، سواء كانت مجازة أو محضرة، وبإزاء منح الحزب السياسي الحقوق المالية التي لا بد منها فإن الدول تصنع قيود مالية يجب على الحزب السياسي الالتزام لها، وكذلك تضع جهة رقابية مهمتها متابعة الاحزاب السياسية وكذلك تضع عقوبات مناسبة بحق كل من يخالف القيود المالية.

رابعاً/ نطاق البحث. بالنظر للأهمية التي تحظى بها حرية نشاط الأحزاب السياسية فقد أضحت محل اهتمام ودراسة الباحثين في المجالات القانونية والسياسية وستقتصر هذه الدراسة على بحث القيود الدستورية والقانونية على حرية نشاط الأحزاب السياسية.

خامساً/ منهجية البحث.

سوف تكون الدراسة المقارنة عمادنا في عرض هذا البحث متبعين في ذلك أسلوب المقارنة الموضوعية من خلال كل فكرة تعرض وليست المقارنة الشكلية.

سادساً/ خطة البحث.

وعلى اساس ذلك سيتم تقسيم هذا البحث على ثلاثة مباحث وكما يلي:

المبحث الأول: القيود التنظيمية للحزب السياسي وقد قسم على مطلبين المطلب الأول: قيد الالتزام بديمقراطية التنظيم الحزبي، أما المطلب الثاني: درس مفهوم قيد الالتزام بسلمية التنظيم الحزبي. وخصص المبحث الثاني: القيود المالية للحزب السياسي وقسم على مطلبين المطلب الأول: التنظيم القانوني لقيود الحزبي السياسي المالية، أما المطلب الثاني ركزنا لبحث أثر القيد المالي على حرية النشاط الحزبي.

أما المبحث الثالث: قيود العلاقات للحزب السياسي وقسم على مطلبين المطلب الأول: قيود العلاقات الداخلية في حين ركز المطلب الثاني على قيود العلاقات الخارجية. ثم نختم بحثنا بخاتمة نثبت فيها اهم النتائج المستخلصة من البحث والتوصيات التي نراها.

المبحث الأول/ القيود التنظيمية للحزب السياسي.

لا يمكن لأي حزب سياسي ان يكون ناجحاً، إذا كان يفتقر إلى التنظيم الجيد، كما ان الحزب السياسي سيفشل في تحقيق اهدافه في حالة عدم وضوح اجراءات اتخاذ القرارات فيه، وعدم إدراك وفهم اعضاء الحزب والعاملين فيه لأدوارهم ومسؤوليتهم، وكثيراً ما يخطئ الحزب السياسي عندما يخصص كل موارده وطاقاته للحملات الانتخابية بدلاً من تخصيص جزء منها لبناء تنظيم حزبي ديمقراطي قوي⁽¹⁾. لذا كان لابد من ديمقراطية حزبية داخلية والتي لا تعني مجرد الانتظام في الاجتماعات ولكنها تتضمن القدرة على التعامل مع التعدد الفكري داخل الحزب وعلى تسوية النزاعات التي تحدث بطريقة ديمقراطية دون ان يضطر أحد الاطراف إلى الاستقالة أو ان تقدم قيادة الحزب بفصله، فهي أعمق من مجرد التصويت على القرارات⁽²⁾. وان التزام الحزب بالديمقراطية الحزبية الداخلية وان كانت من اهم القيود التي على التنظيم الحزبي الالتزام بها، الا انها لا تعدو شيء إذا ما كان لهذا التنظيم مظهراً عسكرياً. فالتنظيم الحزبي ملزم بتوافر الديمقراطية داخل الحزب والتي سيتم بحثها في المطلب الأول وكذلك عدم احتواء التنظيم الحزبي على مظاهر عسكرية والتي سيتم بحثها في المطلب الثاني من هذا المبحث وعلى النحو التالي:

المطلب الأول/ قيد الالتزام بديمقراطية التنظيم الحزبي.

ان صفة الديمقراطية لا يمكن اكتسابها بمجرد اضافة اللفظ والتشدد بالشعارات، وانما هنالك شروط موضوعية لاكتسابها فهنالك دولة وهنالك دولة ديمقراطية، وهنالك حزب ديمقراطي وهنالك انتخابات وهنالك دستور، ولا بد من فحص المضمون والتأكد من المنهج قبل ان نطلق صفة الديمقراطية أو نحجبها عن التنظيم الحزبي⁽³⁾. ولأجل بحث ديمقراطية التنظيم الحزبي كالتزام وقيد على الحزب سيقسم الباحث هذا المطلب إلى فرعين وكما يأتي:

الفرع الأول: مفهوم ديمقراطية التنظيم الحزبي.

الفرع الثاني: ديمقراطية التنظيم الحزبي بوصفها قيماً على حرية النشاط الحزبي.

الفرع الأول / مفهوم ديمقراطية التنظيم الحزبي.

إن الديمقراطية داخل الاحزاب مصطلح عام للغاية يصف مجموعة متنوعة من الوسائل المستخدمة لإشراك أعضاء الحزب السياسي في المداولات الحزبية الداخلية وفي عملية صنع القرار⁽⁴⁾. وهي تعني أيضاً إجراء انتخابات حقيقية داخل الحزب لتولي المناصب القيادية في الحزب، فمجرد تبادل الرأي والتعبير عنه، لا يعني أن الحزب ديمقراطياً، ولكن لابد من تجديد قيادته عبر انتخاباته الداخلية، حتى يستطيع باستمرار التأثير في الرأي العام، وإن حرص القيادات الحزبية على الاستئثار بالمناصب العليا في الحزب، وذلك بإجراء انتخابات شكلية داخل الحزب، سيحول رؤساء الاحزاب السياسية إلى زعماء فوق النقد وتحويل الأحزاب إلى نظام شمولي، مما يؤدي أحياناً إلى انقسامات ونزاعات داخل الحزب⁽⁵⁾. وهي تعني أيضاً أن القرارات التي تؤثر على الحزب السياسي، يجب أن تتخذ من قبل الاعضاء، وأن يكون لكل عضو حقوق متساوية في المشاركة في صنعها، والديمقراطية بهذا المعنى تستلزم مبدئين رئيسيين هما: سلطة أعضاء الحزب السياسي في صنع القرار، والمساواة في الحقوق لممارسة تلك السلطة، وهذين المبدئين لا يمكن رؤيتهما على الارض الا إذا اعترفنا بمبدأ التداول على السلطة⁽⁶⁾. ويرى البعض ونتيجة لأهمية الديمقراطية داخل الحزب السياسي، إن الأحزاب السياسية لن تعلن عن عدم ديمقراطيتها، إذ اصبحت الديمقراطية فكرة قوية ومهيمنة لدرجة أصبح الحكام العسكريين والدكتاتوريين المدنيين متحمسين لإعلان التزامها بالمعايير الديمقراطية، لكن الديمقراطية لن تزدهر داخل الحزب السياسي لمجرد المناداة لها⁽⁷⁾.

والقيادة الدكتاتورية للحزب السياسي قد تأخذ شكل قيادة فردية وذلك عندما يتخذ القائد القرارات وما على التابعين الا الطاعة التامة وتنفيذ الأوامر والتعليمات التي يصدرها، أو قد تأخذ شكل قيادة أولغارشييه، إذ تقوم قلة من الاعضاء باتخاذ القرارات عن الجماعة⁽⁸⁾. وان الديمقراطية في مجال الاحزاب قد تكون مقصورة على حرية الفرد في الانضمام إلى الاحزاب، وليس في الكيفية التي تدار بها تلك الاحزاب، لذا اصبحت كثير من الاحزاب السياسية احزاب دكتاتورية، سواء خضع الحزب لسلطة فرد أو خضع الحزب لسيطرة مجموعة من الأشخاص⁽⁹⁾. ويرى جانب من الفقه إن ذلك مرتبط بفكرة وجود رمز داخل الحزب السياسي، فإذا برز في الوسط الحزبي من يرفض رمزية شخص القائد، عندها تبدأ حملة تصفية في الحزب ضده بحجة وجود خيانة لمبادئ ذلك الحزب أو يتم اتهامه بالعمالة لجهة ما أو يتم التشهير به في الاعلام⁽¹⁰⁾. وإذا كانت ديمقراطية الحزب السياسي مرتبطة بشخص زعيم الحزب فإن الوسيلة التي يتم فيها اختيار ذلك الزعيم مختلفة، فأما أن تكون ديمقراطية أو أوتوقراطية (فردية)، وإذا كانت الطريقة الديمقراطية تعني اختيار قائد أو قادة الحزب من قبل أعضاء الحزب وفقاً للقواعد الديمقراطية، فإن ذلك يتطلب عدة شروط ينبغي تحقيقها، أهمها اعتماد انتخابات حرة ونزيهة، وأن يكون انتقال السلطة من دون عنف أو قوة وأن يتم اتباع اساليب واشكال انتخابية تتناسب مع جوهر الديمقراطية⁽¹¹⁾. ونحن بدورنا نؤيد هذا الاختلاف الفقهي في تحديد مفهوم ديمقراطية التنظيم الحزبي من خلال اعتماد الانتخابات الحرة والشفافة والانتقال السلمي للسلطة.

الفرع الثاني/ ديمقراطية التنظيم الحزبي بوصفها قيماً على حرية النشاط الحزبي.

اتجه المشرع العراقي في قانون الاحزاب السياسية النافذ⁽¹²⁾، الى وجوب ان يتضمن النظام الداخلي للحزب السياسي لقواعد تتعلق بشؤونه التنظيمية والادارية بما ينفق واحكام الدستور والقانون⁽¹³⁾. كما أكد المشرع العراقي على اعتماد الحزب السياسي لآليات ديمقراطية لاختيار القيادات الحزبية⁽¹⁴⁾. ومن خلال ما تقدم تبين للباحث أن ديمقراطية التنظيم الحزبي هي من القيود التنظيمية التي اعترف بها واقرها المشرع العراقي، إلا أن الباحث يرى أن ذلك غير كافاً لوحده، وبالرغم من أن هذا التشريع يُعد أول تشريع يختص بالأحزاب السياسية يسنه ممثلو الشعب بعد عام 2003، ورغم صدور هذا القانون في ظل نظام من المفترض أن يكون ديمقراطي إلا أن معالجته لمسألة ديمقراطية التنظيم الحزبي لم تكن بالشكل المأمول إذ لم يتطرق المشرع العراقي لمسألة التنظيم الحزبي وهيكلية الاحزاب السياسية وما هي سلطات الفروع إن وجدت، كما لم يحدد تفاصيل صناعة القرار الحزبي – كما فعل المشرع الالماني – وهل للأعضاء دور في ذلك أم لا؟ ولم يؤكد المشرع العراقي على أهمية منح العضو الحزبي الحق في تقديم مقترحات ايضاً. كما يلاحظ على التشريع تساهله في الجزاء المفروض على التنظيمات غير الديمقراطية، فبالعودة إلى التشريع العراقي لا يجد الباحث عقوبة تردع من كان تنظيماً غير ديمقراطي، اللهم الا المادة (53) والتي نصت على: (يعاقب بغرامة لا تقل عن (1000000) مليون دينار ولا تزيد على (3000000) ثلاثة ملايين دينار كل من ارتكب مخالفة لأحكام هذا القانون ولم تحدد لها عقوبة خاصة). وبذلك فإن المشرع قد وضع عقوبة عامة تشمل الحزب غير الديمقراطي، وهي عقوبة غير متناسبة مع المخالفة، لذا كان الاجدر بالمشرع العراقي أن يخصص مادة قانونية يفرد بها عقوبة خاصة للحزب غير الديمقراطي، وبالإمكان منع الحزب السياسي من دخول الانتخابات لدورة أو أكثر كما يمكن معاقبته واجباره على تنظيم حزبه بشكل ديمقراطي من خلال ايقاف التمويل العام الممنوح له من قبل الدولة وعدم تمويله حكومياً إلا بعد تطبيق ما أوجبه عليه القانون من قيود تتعلق بديمقراطية التنظيم الحزبي.

المطلب الثاني/ قيد الالتزام بسلمية التنظيم الحزبي.

تعد الظاهرة الحزبية من أكثر الظواهر السياسية أهمية وتعقيداً على صعيد دراسة أنظمة الحكم والديمقراطية على مستوى العالم، حيث تتعدد أشكال الاحزاب السياسية وأنظمتها وتتنوع مهامها طبقاً لطبيعة تشكيل هذه الاحزاب وشكل الانظمة السياسية التي تتواجد فيها والادوار التي تلعبها في عملية انتقال السلطة وإعداد البرامج الحكومية ومرآبتها، كما تُعد الظاهرة الحزبية من أكثر الظواهر حساسية وجدلاً على صعيد الحياة العامة ومؤسسات المجتمع المدني وذلك لاتصالها المباشر بحياة الافراد ومطالبهم حيث تمارس الاحزاب السياسية أدواراً متفاوتة في مجال التنشئة وزرع القيم والثقافة السياسية⁽¹⁵⁾. اضافة

لذلك فإن الأحزاب السياسية مؤسسات منظمة جماهيرياً تسعى لتحقيق اهدافها بالطرق السلمية والديمقراطية، والأحزاب قد نشأت نتيجة لما يسود النظام الديمقراطي من الحرية والمساواة فلا يمكن أن يتحطم هذا الأساس الذي قامت مستندة عليه، إذ يجب أن تعمل بالأساليب الديمقراطية وتتنافس فيما بينها بالطرق السلمية وتترك الحكم عليها للأفراد في حرية تامة، وما يقتضي من استخدام الوسائل السلمية ونبذ العنف والقوة⁽¹⁶⁾. وعلى أساس ذلك يجب على الحزب السياسي الالتزام بسلمية تنظيمه، وعدم جواز احتواء هذا التنظيم على مظاهر عسكرية أو شبه عسكرية. ولأجل معرفة هذا القيد التنظيمي سيقسم الباحث هذا المطلب إلى فرعين وكما يأتي:

الفرع الأول: مفهوم سلمية التنظيم الحزبي.
الفرع الثاني: سلمية التنظيم الحزبي بوصفه قيماً على حرية النشاط الحزبي.

الفرع الأول/ مفهوم سلمية التنظيم الحزبي.

إن مجرد وجود الأحزاب السياسية أو تعددها في الدولة لا يعتبر دليلاً قاطعاً على قيام الديمقراطية فيها، لأن تناحر الأحزاب السياسية بعد قيامها ولجوء بعضها إلى استعمال الوسائل غير القانونية وغير المشروعة يؤدي بدون شك إلى تعويق الأخذ بالديمقراطية من الناحية الفعلية باعتبارها تشوه إرادة الشعب صاحب السيادة، وإذا كانت الديمقراطية تتسامح مع الأفكار والمبادئ حتى وإن كانت مناهضة لأسس تفكيرها فأنها لا تقر اتخاذ القوة أو العنف وسيلة لتحقيقها⁽¹⁷⁾. أي إن الاكتفاء بديمقراطية التنظيم الحزبي كقيد تنظيمي يجب على الحزب السياسي الالتزام به، أمر غاية في الخطورة، فهناك قيد آخر لا بد للحزب السياسي أن يلتزم به والذي يتمثل في مدنية هذا التنظيم، خاصة أن التنظيم كما يراه الفقه له أهمية كبرى، وذلك لأن الأحزاب كأجهزة مترابطة لا تستطيع البقاء والاستمرار بدون تنظيم والتحرك بشكل مؤثر لتحقيق اهدافها في الوصول للسلطة وتنفيذ برامجها السياسية⁽¹⁸⁾، ولكن على أن تصل إلى تلك الاهداف وتنفذ تلك البرامج وفقاً للاطار الدستوري المرسوم لها وبعبداً عن استخدام العنف والقوة في الوصول لتلك الاهداف. فإذا كانت مقتضيات النظام العام لا تسمح بأن تكون الحريات مطلقة فأن الحريات لا تسمح كذلك بالعبث في تغيير مفهوم النظام العام، فيجب الوقوف بالنظام العام في الدولة الديمقراطية عند الحدود التي يعتبر تجاوزها عبثاً بمفهوم النظام العام، ويؤدي إلى اختلاطه بغيره من النظم وتمييع الحدود بينه وبينها يجذبها إلى ساحته كقيد على الحريات العامة وفي ذلك ما فيه من خطر كبير على حقوق الأفراد وحرياتهم⁽¹⁹⁾. وإن اتخذ شكل عسكري أو شبه عسكري للتنظيم الحزبي يتعارض مع النظام العام الذي يحكم إطار النظام السياسي، إذ أن النظام العام يمنع المساس بالأمن المادي للمجتمع يحظر الأحزاب التي تستخدم العنف وسيلة لتحقيق اغراضها كإقامتها تشكيلات ذات طابع عسكري وما إلى ذلك⁽²⁰⁾. وإذا كانت القاعدة العامة في هذا السياق هي أن الحزب السياسي له تنظيم داخلياً، غايته تحديد الاصول وتشكيل الهيئات وتعيين الصلاحيات في اعمال الحزب السياسي، وان القاعدة المتبعة في أكثر الأحزاب أن يركز الحزب في تشكيله على هيئات، فأن هذه الهيئات مدينة بطبيعتها، بمعنى أنها مؤلفة من المدنيين وحتى لو كان من بين أعضائها بعض العسكريين - إن سمح القانون بذلك - فانهم يعملون جميعهم على نصره الحزب واهدافه، إلا أن هناك أحزاب سياسية ترتدي شكلاً عسكرياً أو تضم لها تشكيلات شبه عسكرية، توصف (بالمليشيا)⁽²¹⁾.

والمليشيا تعني: نوع من الجيش الخاص عسكري الإطار خاضع كالجند لذات الانضباط ولذات التمرين، يلبسون مثلهم البزات والاشارة، ويقدرون مثلهم على القيام بالاستعراضات المنظمة تسبقهم الموسيقى والاعلام، وهم جديرون مثلهم على محاربة الخصم بالسلاح والقوة البدنية، وهم يبقون مدنيين الا في الحالات الخاصة⁽²²⁾.

والمليشيا تعني ايضاً: قوة مسلحة تتكون من المواطنين، ويرجع نظام المليشيات إلى فكرة أن واجب المواطن الدفاع عن وطنه، وهنالك تبرير آخر لوجوب إنشاء ميليشيات وهو حماية البلاد من تعسف محتمل للحكومة أو لجيش محترف⁽²³⁾.

كما ان نظام الميليشيا يعرفه البعض بأنه ضرب من الجيش الخاص يقتضي توزيع أعضاء الحزب على وحدات صغيرة ينظمون داخلها تنظيماً عسكرياً يوجب خضوعهم إلى نفس التعليمات والأوامر التي يخضع لها الجنود في الجيوش العادية وهم بالإضافة لذلك يرتدون ملابس موحدة ويحملون شارات خاصة بهم ويتدربون تدريباً عسكرياً ليكونوا على أهبة الاستعداد للقضاء على خصومهم السياسيين باستعمال العنف وقوة السلاح، وأعضاء الحزب السياسي الذي يأخذ بنظام الميليشيا يكونون دائماً تحت تصرف رؤسائهم وعلى استعداد للتعبئة في أي وقت⁽²⁴⁾.

الفرع الثاني/ سلمية التنظيم الحزبي بوصفه قيماً على حرية النشاط الحزبي.

إن مسألة امتلاك الحزب السياسي لأسلحة أو اتخاذه مظهر مسلح هي من المسائل الجدية، والتي تُعد خطراً على أي نظام سياسي يبتغي من الديمقراطية أساساً يقوم عليه بنيانه، وبإزاء تلك الأهمية البالغة عمدت الدول إلى تنظيم هذا القيد الملقى على عاتق الأحزاب السياسية، وفرض عقوبات تتناسب مع خطورة هذا الالتزام. التنظيم القانوني في العراق لقيد مدنية التنظيم الحزبي. بين المشرع العراقي في مسألة تنظيم مدنية الحزب السياسي، إذ أن المشرع الدستوري أكد على قاعدة عامة والتي تتمثل في أن تداول السلطة يكون بشكل سلمي عبر الوسائل الديمقراطية المنصوص عليها في الدستور⁽²⁵⁾. وبذلك لا يمكن لأي حزب سياسي يروم الوصول للسلطة إلا إذا انتهج الطريق الذي رسمه الدستور له والمتمثل في الطرق السلمية عبر الوسائل الديمقراطية، وبذلك فإن العنف والقوة وحمل السلاح لأجل هذا الهدف يُعد عملاً مخالفاً لأحكام الدستور. والمشرع الدستوري بين أن القوات المسلحة العراقية والأجهزة الأمنية تتكون من مكونات الشعب العراقي، بما يراعى توازنها وتمثلها دون تمييز أو اقصاء، وتخضع لقيادة السلطة المدنية وتدافع عن العراق ولا تكون أداة لقمع الشعب العراقي ولا تتدخل في الشؤون السياسية ولا دور لها في تداول السلطة⁽²⁶⁾، كما يحضر تكوين ميليشيات عسكرية خارج إطار القوات المسلحة⁽²⁷⁾. وبذلك فإن القوات المسلحة لا يكون لها دور في عملية تداول السلطة فلا يمكن لها أن تؤيد هذا الطرف أو ذلك، أو تعلن تأييدها لحزب معين، أو أن تنظم لصالحه. كما لا يجوز تأسيس ميليشيات خارج إطار القوات المسلحة، ويبدو أن المشرع العراقي أراد التأكيد على منع تواجد الميليشيات في العراق ولكنه قد جانبه الصواب في ذلك إذ ان المفهوم المخالف لتلك المادة يوحي في الاذهان جواز تأسيس ميليشيات داخل إطار القوات المسلحة العراقية، وهذا ما لم يكن يقصده المشرع بالتأكيد. اما المشرع العادي فإنه قد نظم قيد الالتزام بمدنية الحزب السياسي في قانون الاحزاب السياسية العراقي رقم (36) لسنة 2015 النافذ، إذ يشترط وفقاً لهذا القانون ولأجل تأسيس أي حزب ألا يكون تأسيس الحزب وعمله متخذاً شكل التنظيمات العسكرية أو شبه العسكرية، كما لا يجوز الارتباط بأية قوة مسلحة⁽²⁸⁾. وبذلك فإن مدنية الحزب السياسي كقيد تنهض قبل امتلاك الحزب للشخصية القانونية وفي مرحلة الشروع بالتأسيس. والزم المشرع العراقي الحزب السياسي وأعضاءه بعدم امتلاك الاسلحة والمتفجرات أو حيازتها خلافاً للقانون⁽²⁹⁾، ويتساءل الباحث عن الحكمة من امتلاك أو حيازة المتفجرات، فإذا كانت حيازة أو امتلاك السلاح الخفيف أمر وارد لغرض الحماية ووفقاً للقانون، فما هو الداعي من ايراد المتفجرات؟ وهل كان القانون يسمح للحزب السياسي بحيازة أو امتلاك متفجرات؟ أما عن عقوبة تحويل الحزب السياسي إلى تنظيم عسكري أو شبه عسكري فتمثلت بعقوبة تفرض على الاشخاص وعقوبة تفرض على الحزب السياسي، إذ نصت المادة (32/أولاً) من قانون الاحزاب السياسية النافذ على: (1- يجوز حل الحزب السياسي بقرار من محكمة الموضوع بناء على طلب مسبب يقدم من دائرة الاحزاب في احدى الحالات التالية:

أ- فقدان شرط من شروط التأسيس المنصوص عليها في المادتين (7) و (8) من هذا القانون.

ب- قيامه بأي نشاط يخالف الدستور.

ت- قيامه بنشاط ذي طابع عسكري أو شبه عسكري.

ث- استخدام العنف في ممارسة نشاطه السياسي.

ج- امتلاك أو حيازة أو خزن الاسلحة الحربية أو النارية أو المواد القابلة للانفجار أو المفرقة في مقره الرئيسي أو أحد مقار فروع أو أي محل آخر خلافاً للقانون.

ح- قيامه بأي نشاط يهدد أمن الدولة، أو وحدة اراضيها أو سيادتها أو استقلالها.

2- لكل ذي مصلحة تقديم شكوى إلى دائرة الاحزاب ضد أي حزب خالف أحكام هذا القانون). ومن خلال النص اعلاه يتبين للباحث ان هنالك جملة من الافعال على الحزب عدم اقترافها وإلا تعرض للحل. والباحث يرى أن المشرع قد تزيد عندما أشار إلى أن احدي حالات حل الحزب السياسي هي قيامه بنشاط ذي طابع عسكري أو شبه عسكري والواردة في المادة (32/أولاً/ج)، وكان الاجدر الاكتفاء بما ورد في المادة (32/أولاً/أ) إذ ان أحد شروط التأسيس الواردة في المادة (8) هي ألا يكون تأسيس الحزب وعمله متخذاً شكل التنظيمات العسكرية أو شبه العسكرية. اما العقوبة الشخصية فتتمثل في السجن بحق كل من أقام داخل الحزب السياسي تنظيماً عسكرياً أو ربط الحزب بمثل هذا التنظيم، ويحل الحزب السياسي إذا ثبت علم الحزب بوجود التنظيم العسكري⁽³⁰⁾. وعليه يمكن القول إن عقوبة السجن لا تتناسب مع خطورة الفعل المقترف من قبل الجاني وكان الاجدر أن تكون العقوبة السجن المؤبد ومنعه من ممارسة النشاط السياسي مرة أخرى، كما أن علم الحزب السياسي بالفعل المقترف والذي يؤدي إلى حل الحزب السياسي هو من الأمور المبهمة وصعبة الاثبات فمن يمثل الحزب هنا هل هو زعيم الحزب أو القيادات ام أي عضو من اعضاءه؟ وتكمن صعوبة اثبات علم الحزب السياسي بالفعل المقترف في أن المشرع لم يحدد الشخص الذي إذا علم باقتراف الفعل عد الحزب بحكم العالم به أيضاً.

المبحث الثاني/ القيود المالية للحزب السياسي.

هنالك علاقة وطيدة بين مبدأ وجود نظام دستوري وديمقراطي وبين مبدأ مساهمة المواطنين في شؤون الحكم، فالمبدأ الأول يُعد الوسيلة الوحيدة لتحقيق المبدأ الثاني،⁽³¹⁾ ولا يمكن للمواطنين المشاركة في شؤون الحكم من دون تنظيم، ولا يوجد أفضل تنظيم من الاحزاب السياسية التي تعمل على ترتيب افكار الأفراد داخل المجتمع. وإن وجود الاحزاب السياسية على الساحة السياسية في الدولة في ظل نظامها السياسي يُعد ركيزة اساسية من اسس ومركزات استقرار تلك الدولة، فدوام الاحزاب السياسية هو ضمان السياسة الهادئة على المدى الطويل وهو أيضاً عامل تحديد هام للمسؤولية⁽³²⁾. وبإزاء الأهمية التي تتمتع بها الاحزاب السياسية في ظل النظم الديمقراطية الحديثة فأنا نادراً ما نجد في الوقت الحاضر دستوراً يخلو من الاعتراف بالظاهرة الحزبية بعد أن أدركت الدول قيمة الحياة الحزبية والدور الذي تلعبه الاحزاب السياسية في تكوين الارادة العامة فضلاً عن أثرها الواضح في الانظمة السياسية المعاصرة. وفي نفس الوقت فإن الاحزاب السياسية تحتاج إلى المال الذي يعينها على البقاء من ناحية، ولتمويل انشطتها وحملاتها الانتخابية من ناحية اخرى، إذ لو لا عملية التمويل هذه لما أمكن تواجد الاحزاب السياسية بالمعنى الذي يتبادر إلى الذهن حالياً⁽³³⁾. لذا سمحت الدول بتمويل الاحزاب السياسية سواء بشكل ذاتي أو حكومي. وبذلك فإن عملية التمويل تلك تُلقى على الاحزاب السياسية جملة من القيود المالية، وبما ان توجه الدول في الوقت الحاضر قد انصرف نحو دعم الاحزاب السياسية حالياً عن طريق تمويلها بشكل مباشر أو غير مباشر، فإن ذلك يستدعي في المقابل ايجاد نوع من الرقابة على هذه الجوانب المالية لضمان حسن استعمال تلك الاحزاب للأموال العامة ومشروعية الأوجه التي تنفق فيها⁽³⁴⁾. ونظراً لأهمية تلك القيود المالية فإن الباحث سيقسم هذا المبحث إلى مطلبين وكما يأتي:

المطلب الأول: التنظيم القانوني لقيود الحزب السياسي المالية.

المطلب الثاني: أثر القيد المالي على حرية النشاط الحزبي.

المطلب الأول/ التنظيم القانوني لقيود الحزب السياسي المالية.

تضطلع الاحزاب السياسية وفقاً لقوانين الدول بالعديد من القيود المالية التي لا يمكن التغاضي عنها أو التهاون فيها، إذ ان طبيعة تلك القيود مما يُعد خطيراً جداً أن لم النص عليها أو النص عليها من دون وضع ضابط تحكم تلك القيود والاليات القانونية لتنفيذها. ويمكن للباحث تصنيف تلك القيود إلى صنفين، الأولى القيود المتعلقة بالشؤون المالية للحزب السياسي وتعني: تلك القيود التي يكلف فيها الحزب السياسي ولا تكون مرتبطة بالتمويل العام أو الخاص، بل مرتبطة بأمور اجرائية عامة تخص إيرادات الحزب السياسي بشكل عام تخص أيضاً آلية صرف تلك الإيرادات، اما الصنف الثاني من اصناف القيود المالية

التي يلتزم بها الحزب السياسي فهي قيوده المتعلقة بتمويله: والتي تعني تلك القيود المالية المرتبطة ارتباطاً وثيقاً بتمويل الحزب السياسي سواء كان هذا التمويل عام أو خاص.

ولأجل ذلك سيتم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين وكما يأتي:

الفرع الأول: موقف المشرع العراقي من القيود المتعلقة بالشؤون المالية للحزب السياسي.

الفرع الثاني: موقف المشرع العراقي من قيود الحزب السياسي المتعلقة بالتمويل الخاص.

الفرع الأول/ موقف المشرع العراقي من القيود المتعلقة بالشؤون المالية للحزب السياسي.

ان المشرع العادي قد أورد عدة قيود تتعلق بالشؤون المالية للحزب السياسي، إذ قيّد المشرع الحزب السياسي ان يضمن النظام الداخلي للحزب والذي يُعد من قبل الحزب ويقر من قبل الهيئة العامة في أول اجتماع لها⁽³⁵⁾، قواعد النظام المالي للحزب وتحديد موارده واسم المصرف الذي تودع فيه هذه الاموال والاجراءات المنظمة للمصرف، وقواعد واجراءات حسابات الحزب السياسي وكيفية مراجعتها وقرارها واعداد ميزانيته السنوية واعتمادها وأوجه انفاقها⁽³⁶⁾. كما ان الحزب السياسي ملزم بأن يحتفظ في مقره الرئيسي سجل الحسابات وتدوّن فيه اموال الحزب السياسي المنقولة وغير المنقولة مع أوصافها وارقامها واقيامها⁽³⁷⁾، على ان تكون جميع السجلات المعتمدة من الحزب السياسي مصدقة من دائرة الكاتب العدل⁽³⁸⁾. وهذا الامر لا غرابة فيه خاصة إذ علمنا ان الحزب السياسي كمؤسسة من مؤسسات النفع العام قد تتعرض للتفتيش في أي لحظة من قبل الجهات الرقابية المختصة بذلك، لذا فإن الاحتفاظ بسجلات تتعلق بالشؤون المالية للحزب امر مهم للغاية. ويرى البعض ان السبب وراء الزام المشرع للحزب السياسي بتصديق السجلات والوثائق الموجودة في المقر يعود إلى اضعاف القوة القانونية الملزمة وامكانية اعتبارها دليل للأثبات وبالأخص في حالة تقديم الاعانة الحكومية للحزب، أو لغرض التثبيت من مدى صحة الواقعة أو المخالفة المنسوبة إلى الحزب، لذا فإن التصديق يجعل من السجلات دليلاً يمكن الاستناد اليه في الاثبات، كما يطمئن الجهات الرقابية إلى صدق ما احتوته من معلومات وهذا ما يسهل من مهمتها في الرقابة⁽³⁹⁾ اضافة لذلك فالمشرع قيّد الحزب السياسي ايداع امواله في المصارف العراقية، وان يمسك الحزب سجلات منتظمة للحسابات تتضمن ايراداته ونفقاته، على ان يقدم الحزب السياسي تقريراً سنوياً بحساباته يعده مكتب محاسب قانوني مرخص ويرفع تقريره إلى ديوان الرقابة المالية⁽⁴⁰⁾. ويرى الباحث ان المشرع العراقي وبالرغم من حرصه على ايداع اموال الحزب في المصارف العراقية الا ان الاجدر الاقتصار على المصارف الحكومية لأجل زيادة الطمأنينة، من الا يتجه أحد الاحزاب السياسية العراقية إلى مصرف عراقي اهلي ربما يكون رئيس الحزب أو أحد الاعضاء المتنفذين مساهماً في رأس مال ذلك المصرف، اما عن مسك السجلات فإن الباحث يعتقد انها زيادة وتكرار غير مبرر وردت في المادة (26) منه. وفيما يتعلق بالغرض من صرف اموال الحزب السياسي فإن المشرع العراقي قد سلك مسلك المشرعين الالمانى والمصري، إذ وجب على الحزب السياسي عدم جواز صرف امواله لغير اغراضه واهدافه طبقاً للقواعد والاجراءات المحددة في نظامه الداخلي⁽⁴¹⁾. ويرى الباحث ان هذه المادة جاءت مطابقة تماماً لما ورد في المادة (12/أولاً) من التشريع المصري سالف الذكر، الا ان المشرع العراقي لم يورد نصاً يوضح فيه اهداف واغراض الحزب السياسي كما فعل المشرعين الالمانى والمصري، وبالرجوع إلى تعريف الحزب أو التنظيم السياسي والذي اعتمده المشرع نجد ان الحزب السياسي يسعى للوصول إلى السلطة لتحقيق اهدافه بطرق ديمقراطية بما لا يتعارض مع احكام الدستور والقوانين النافذة⁽⁴²⁾. ذلك هو الهدف الوحيد الذي أوردته المشرع العراقي في قانون الاحزاب السياسية النافذ. اضافة إلى ان قواعد الصرف واجراءاته قد تركها للنظام الداخلي فلم يلزم الحزب بأي قواعد أو اجراءات للانفاق، وبرأي الباحث ان هذا الامر يُعد نقصاً تشريعياً يجب تداركه والافتداء بالتشريع الالمانى الذي فصل بشكل أكثر فيما يتعلق بأوجه الصرف واجراءاته. وقد لزم المشرع العراقي الحزب السياسي بعدم جواز ارتباطه مالياً بأي جهة غير عراقية⁽⁴³⁾، وحسناً فعل المشرع في ذلك إذ ان الارتباط مالياً بجهة غير عراقية يجعل من الحزب السياسي اسيراً لتلك الجهة، وقد استخدم المشرع تعبير (جهة) والذي ينطبق على الاشخاص والاحزاب والمنظمات والدول، والعبرة بعدم عراقيتها، الا ان بعض الاشخاص عراقيين رغم ذلك هم

يملكون جنسية أخرى غير العراقية، لكن المحكمة الاتحادية قد أوضحت في حكمها ان حصول الشخص على جنسية أخرى غير العراقية لا يخل في ذلك شيء⁽⁴⁴⁾.

الفرع الثاني/ موقف المشرع العراقي من قيود الحزب السياسي المتعلقة بالتمويل الخاص.

من قيود الحزب السياسي في العراق طبقاً لقانون الاحزاب السياسية رقم (36) لسنة 2015، ان الحزب قيد عليه ان يثبت مبالغ اشتراكات اعضاءه وتوزيعها واستخدامها بما يتفق مع النظام الداخلي واحكام القانون⁽⁴⁵⁾. اما عن التبرعات فان المشرع قد قيد على الحزب السياسي التحقق من هوية المتبرع وتسجيل ذلك في سجل التبرعات الخاص بالحزب⁽⁴⁶⁾. اما عن جهة المتبرع فان المشرع العراقي قد منع تلقي التبرعات من المؤسسات والشركات العامة المملوكة ذاتياً، وكذلك الشركات التجارية والمصرفية التي يكون جزء من رأسمالها من الدولة⁽⁴⁷⁾. كما تمنع التبرعات المرسلة من أشخاص أو دول أو تنظيمات اجنبية⁽⁴⁸⁾. كما ان قانون الاحزاب السياسية قد نص في المادة (41/أولاً) منه على ان الحزب يتمتع عن (قبول اموال عينية أو نقدية من أي حزب أو جمعية أو منظمة أو شخص أو أي جهة اجنبية الا بموافقة دائرة الاحزاب) رغم ان المشرع وكما تم ذكره قد منع ذلك طبقاً لنص المادة (37/ثانياً) ومن دون التطرق إلى مسألة موافقة دائرة الاحزاب من عدمه. فهل يجوز استلام التبرعات من جهات اجنبية بعد موافقة دائرة الاحزاب حسب نص المادة (41/أولاً)؟ ام لا يجوز ذلك مطلقاً حسب نص المادة (37/ثانياً).

اضافة لما سبق فالمشرع قد منع ايضاً قيام الحزب السياسي بأرسال اموال أو مبالغ إلى جمعيات أو منظمات أو إلى أي جهة اجنبية الا بموافقة دائرة الاحزاب⁽⁴⁹⁾. ويرى الباحث ان الافضل هو منع الحزب السياسي من ارسال الاموال لأي جهة اجنبية وبشكل مطلق، حتى لا يحصل مالا يحمده عقباه، أو يتم ارسال اموال الحزب (العراقية) إلى جهة اجنبية، فأموال الحزب السياسي في النهاية اموال عراقية ملك للشعب انطلاقاً من كونه مؤسسة من مؤسسات النفع العام. كما ان المشرع العراقي قد منع المتبرعين من التبرع للحزب السياسي بالسلع المادية أو المبالغ النقدية المعدة اصلاً لكسب منفعة غير مشروعة للحزب أو للمتبرع⁽⁵⁰⁾. وكان الاجدر ان يمنع الحزب من تلقي تلك التبرعات وليس المتبرع فالقانون يخص الاحزاب بالدرجة الأولى وليس المتبرعين لهم. وبعد ان يكون التبرع مشروعاً من ناحية المتبرع أو من ناحية نوع التبرع يصار إلى النشر قائمة المتبرعين في جريدة الحزب⁽⁵¹⁾. على ان المشرع لم يحدد الوقت الذي يجب ان ينشر الحزب قائمة المتبرعين في جريدة الحزب، كما لم يعالج المشرع مسألة عدم وجود جريدة للحزب، إذ ان القانون في المادة (22/أولاً) لم يجبر الحزب على اصدار جريدة بل منحه ذلك بشكل جوازي وليس وجوبي⁽⁵²⁾. واخيراً فالمشرع العراقي قد منع الحزب السياسي من مزاوله اعمال تجارية بقصد الربح ولكن استثنى ما يلي من الاعمال:

أ- نشر واعداد وتوزيع المطبوعات والمنشورات أو غير ذلك من مواد الدعاية والنشرات السياسية والثقافية.

ب- النشاطات الاجتماعية والثقافية.

ت- الفوائد المصرفية.

ث- بيع وايجار الممتلكات المملوكة له⁽⁵³⁾.

المطلب الثاني/ أثر القيد المالي على حرية النشاط الحزبي.

ان تحديد مصادر دخل الاحزاب السياسية والقيود المالية الملقاة على عاتق تلك الاحزاب بمناسبة ما تحصل عليه من ايرادات وما تنفقه من مصروفات لا يكون له معنى من دون وضع نظام رقابي يعمل على التأكد من قيام الاحزاب السياسية بالالتزام بالقيود المالية. وتُعرف الرقابة بشكل عام على انها الاشراف والتوجيه من جانب سلطة خارجية مستقلة عن المُراقب، للتعرف على كيفية سير العمل في الجهة الخاضعة للرقابة والتأكد من ان الموارد المتاحة قد استخدمت وفقاً لما مخطط له⁽⁵⁴⁾. والمقصود بالرقابة هنا هو فحص النشاط المالي للأحزاب السياسية بشقيه الإيرادات والنفقات، ليشمل كافة عناصر الذمة المالية لها، فضلاً عن اجراء تقويم لهذا النشاط للتوصل إلى وجود المخالفات من عدمه⁽⁵⁵⁾. وهذا الاجراء يحتاج إلى افصاح والذي يتمثل بإظهار كافة المعلومات التي تؤثر في موقف متخذ القرار المتعلق بالوحدة

المحاسبية وهذا يعني ان تظهر المعلومات في القوائم والتقارير المحاسبية بلغة مفهومة دون لبس أو تضليل⁽⁵⁶⁾. فالرقابة بهذا المعنى تهدف إلى ضمان سلامة تصرفات الاحزاب السياسية من الناحية المالية، وذلك من خلال عدم تلقيها إيرادات من أي جهة اجنبية أو شخص اعتباري – بحسب القوانين- لأن ذلك يؤدي إلى افساد الحياة السياسية وانحراف الاحزاب عن جادتها الصواب⁽⁵⁷⁾. إذن فلا بد من بحث الجهة المختصة بالرقابة على تنفيذ الحزب السياسي للقيود المالية، بالإضافة إلى وجوب تسليط الضوء على الآثار المترتبة على عدم تنفيذ الحزب السياسي لقيوده المالية، ولأجل ذلك سيقسم الباحث هذا المطلب إلى فرعين وكما يأتي:

الفرع الأول: الجهة المختصة بالرقابة على تنفيذ القيود المالية.

الفرع الثاني: الآثار المترتبة على عدم تنفيذ القيود المالية.

الفرع الأول/ الجهة المختصة بالرقابة على تنفيذ القيود المالية.

ان ظاهرة الفساد ظاهرة مركبة تختلط فيها الابعاد الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية، لذلك تتعدد اسباب نشوؤها ومن بين هذه الاسباب عدم اتساق الانظمة ومتطلبات الحياة الاجتماعية وضعف الرقابة ايضاً⁽⁵⁸⁾، وتعرف منظمة الشفافية الدولية الفساد بأنه: كل عمل يتضمن سوء استخدام المنصب لتحقيق مصلحة خاصة أو للجماعة⁽⁵⁹⁾. غير ان مكافحة الفساد وتطبيق القانون يحتاج إلى وجود سلطة قوية لديها صلاحيات قانونية كافية لمراقبة واثبات التحقيق في الاجراءات القانونية⁽⁶⁰⁾. الجهة المختصة بالرقابة على تنفيذ القيود المالية في العراق: لم يختلف المشرع العراقي عن المشرعين المصري والالمانى في مسألة تحديد الجهة المكلفة بالرقابة على تنفيذ الاحزاب السياسية للقيود المالية، إذ حددها بديوان الرقابة المالية، من خلال إلزام الحزب السياسي بتقديم تقرير سنوي بحساباته معد من مكتب محاسب قانوني مرخص يرفعه إلى ديوان الرقابة المالية، وعلى ديوان الرقابة المالية رفع تقرير ختامي عن الأوضاع المالية للحزب إلى مجلس النواب ومجلس الوزراء ودائرة الأحزاب⁽⁶¹⁾. ومما هو جدير بالبيان ان المشرع الدستوري قد اعتبر ديوان الرقابة المالية هيئة مستقلة مالياً وادارياً، ويرتبط هذا الديوان بمجلس النواب⁽⁶²⁾ ويعد اعلى هيئة رقابية ومالية⁽⁶³⁾. حيث يتولى الرقابة على المال العام اينما وجد وتدقيقه، اضافة لرقابته على اعمال الجهات الخاضعة لرقابته وتدقيقه بموجب احكام القوانين النافذة⁽⁶⁴⁾. وتشمل رقابة الديوان على فحص وتدقيق المعاملات والتصريفات للإيرادات والنفقات والالتزامات المالية كافة، والموجودات بأنواعها والتحقق من صحة تقييمها وتسجيلها في الدفاتر والسجلات النظامية والتأكد من وجودها وعائديتها وكفاءة وسلامة تداولها واستخدامها وادامتها والمحافظة عليها والمستندات والعقود والسجلات والدفاتر الحسابية والموازنات والبيانات المالية والقرارات والوثائق والامور الادارية ذات العلاقة بمهام الرقابة⁽⁶⁵⁾. على ان تؤدي اعمال الرقابة والتدقيق وفقاً للقواعد والاحوال والمعايير المحلية والدولية المعتمدة والطرق والوسائل المتعارف عليها⁽⁶⁶⁾. ولديوان الرقابة المالية صلاحية الاطلاع على كافة الوثائق والسجلات والمعاملات والأوامر والقرارات ذات العلاقة بمهام الرقابة والتدقيق وله اجراء الجرد الميداني أو الاشراف عليه والحصول على جميع الايضاحات والمعلومات والاجابات، والقيام بعمليات الفحص استناداً لقرار من مجلس الديوان للمنفح والاعانات والقروض والتسهيلات والامتيازات⁽⁶⁷⁾. وللديوان عند اكتشاف مخالفة ان يطلب من المفتش العام أو هيئة النزاهة اجراء التحقيق واتخاذ الاجراءات اللازمة وازالة المخالفة واثارها⁽⁶⁸⁾. كما ويلتزم الديوان بأخبار الادعاء العام أو هيئة النزاهة أو الجهات التحقيقية المختصة كل حسب اختصاصه لكل مخالفة مالية يكتشفها إذ ما شكلت جريمة⁽⁶⁹⁾. وعلى الجهات الخاضعة لرقابة الديوان –ومنها الاحزاب السياسية- ابلاغه عن المخالفات المالية التي تقع فيها حال اكتشافها دون الاخلال بما يجب ان تتخذه من اجراءات مناسبة مع اشعار الديوان بتلك الاجراءات⁽⁷⁰⁾. كما يلتزم الديوان بأشعار مجلس الوزراء بأي خلاف ينشأ مع الجهات الخاضعة لرقابته وتدقيقه لاتخاذ قرار بشأنه وفي حال عجزه عن حسمه فعليه اشعار مجلس النواب⁽⁷¹⁾.

الفرع الثاني/ الآثار المترتبة على عدم تنفيذ القيود المالية.

لا معنى من منح الحزب السياسي حقوق مالية من دون إلزامه بقيود عليه القيام بها، ولا معنى لتلك القيود من دون وجود جهة حسابية مهمتها متابعة الحزب السياسي في تنفيذ القيود المالية، واخيراً لا معنى لوجود هذه الجهة أياً كانت من دون وجود جزاءات تفرض على الحزب السياسي المخالف للقيود المالية، إذ إن تلك الجزاءات هي الأثر القانوني المترتب لعدم تنفيذ الحزب السياسي لقيوده المالية الملقاة على عاتقه.

الآثار المترتبة على عدم تنفيذ القيود المالية في العراق: اختلفت الجزاءات التي اعتمدها المشرع العراقي في قانون الأحزاب السياسية رقم (36) لسنة 2015، باختلاف أوجه مخالفة القيد المالي، إذ يلاحظ أن المشرع قد تباين بين الحبس أو الغرامة كعقوبة شخصية تفرض على المخالفين وبين إيقاف نشاط الحزب السياسي أو حله كعقوبة جماعية تفرض على الحزب السياسي، وسيتم تفصيل ذلك كما يأتي:

أولاً: عقوبة سالبة للحرية: حدد المشرع العراقي في قانون الأحزاب السياسية رقم (36) لسنة 2015 عقوبة الحبس مدة لا تقل عن سنة ولا تزيد على ثلاث سنوات بحق كل مسؤول في حزب أو تنظيم سياسي أرسل أموالاً عائدة للحزب إلى منظمات أو أشخاص أو أي جهة أخرى خارج العراق دون موافقة دائرة الأحزاب⁽⁷²⁾. أي إن تلك العقوبة هي جزاء لمخالفة المادة (41/ثانياً) من قانون الأحزاب السياسية، علماً أن تلك العقوبة قد تم الطعن بعدم دستوريته أمام المحكمة الاتحادية العليا، إذ اعتبر الطاعن أنها تفرض عقوبة سالبة للحرية عن مخالفات محددة تشكل عملية ردع وضغط غير مبرر لممارسة العمل الحزبي، وتشكل خرقاً للمادة (20) من الدستور حول التمتع بالحقوق السياسية والمادة (38/أولاً) من الدستور الخاصة بحرية التعبير و المادة (39/أولاً) من الدستور الخاصة بحرية الانتماء، وقد تم رد الطعن واعتبرت المحكمة الاتحادية العليا أن المادة (50) من قانون الأحزاب السياسية لا تشكل انتهاكاً للدستور فهي لإصلاح الفاعل وردع غيره من القيام بذلك وقد التجأ إليها المشرع لوجود ذلك الحق للدولة وهو خيار للمشرع وحسب الصلاحيات المخولة له، بما تتطلبه المصلحة العامة للبلاد وأمنها الوطني ولا يشكل ذلك ترويعاً وتخويفاً للمواطنين لأنه يؤمن نزاهة ومشروعية أموال الحزب السياسي ومدخولاته⁽⁷³⁾.

ثانياً: إيقاف نشاط الحزب السياسي: وضع المشرع العراقي عقوبة بحق الحزب السياسي كتنظيم سياسي، تتمثل في إيقاف نشاطه لمدة (6) أشهر في حالة ثبوت تلقيه أموالاً من جهات اجنبية خلافاً لأحكام قانون الأحزاب السياسية، ولا تفرض هذه العقوبة إلا بناءً على طلب مسبب من دائرة الأحزاب، وتفصل محكمة الموضوع في الطلب المقدم خلال (30) يوماً من تأريخ تقديمه ويكون قرار محكمة الموضوع قابلاً للطعن أمام المحكمة الاتحادية⁽⁷⁴⁾ وهذا يعني أن عقوبة مخالفة القيد المالي المفروض على الحزب السياسي وفقاً للمادة (41/أولاً) هو إيقاف نشاطه لمدة (6) أشهر. وبالعودة إلى نص المادة (45) من قانون الأحزاب نجد أن هذه المادة قد اعتبرت أن مخالفة المادة (41) من القانون يستتبعها (توقف الاعانة المالية) وهذا يعني أن الحزب سيتوقف نشاطه لمدة (6) أشهر إضافة لوقف الاعانة المالية عنه، وكان الأجدر تحديد الوقت الذي تعود فيه الاعانة المالية فمن غير المعقول أن الحزب سيواصل نشاطه بعد (6) أشهر ورغم ذلك سيبقى من دون اعانة مالية طيلة فترة حياته السياسية.

ثالثاً: حل الحزب السياسي: إن حل الحزب السياسي من الجزاءات التي حددها المشرع العراقي والتي من الممكن فرضها بحق الحزب السياسي المخالف لقيوده سواء المالية أو غيرها من القيود، أما ما تعلق بالموضوع محل البحث فإن المشرع العراقي منح سلطة حل الحزب السياسي لمحكمة الموضوع بناء على طلب مسبب من دائرة الأحزاب في حالة تكرار ثبوت تلقيه أموالاً من جهة اجنبية خلافاً للقانون.

المبحث الثالث/ قيود علاقات الحزب السياسي.

إذا كان الحزب السياسي يمارس تعبئة الأفراد وكذلك تنظيمهم وإقناعهم بمبادئ الحزب وأفكاره فإن تلك الممارسات ما هي إلا وسيلة لتحقيق غاية تتمثل في اقناع أكبر عدد من الأفراد لضمان تأييدهم إذ أن قوة الحزب السياسي تتمثل في حجم قاعدته الجماهيرية⁽⁷⁵⁾. وإذ كان الأمر كذلك فنشوء علاقة بين الحزب السياسي وأعضائه أمر غير مستبعد على الإطلاق، ومسألة تنظيم تلك العلاقة أمر واجب على السلطات أخذه بنظر الاعتبار لأجل ضمان مصلحة الطرفين.

ولا يمكن للحزب السياسي العمل بمفرده بل يحتاج إلى غيره من الأحزاب السياسية الأخرى أو ربما دول وهذا يعني توافر نوع من العلاقات التي تحتاج إلى تنظيم، فليست جميع تلك العلاقات تصب في المصلحة العامة. ولأجل تحديد الواجبات المرتبطة بعلاقات الحزب السياسية سيقسم الباحث هذا المبحث إلى مطلبين وكما يأتي:

المطلب الأول: قيود العلاقات الداخلية.

المطلب الثاني: قيود العلاقات الخارجية.

المطلب الأول/ قيد العلاقات الداخلية.

علاقة الحزب السياسي بالأعضاء لها أهميتها من خلال اعتبار العضو هو أهم الوسائل التي تمكن الحزب من الوصول للسلطة، فمن غيره لا يستطيع الحزب السياسي منافسة الأحزاب الأخرى خاصة في الأحزاب الجماهيرية التي تولي أهمية للعضوية أكثر من أحزاب النخبة. وتتجلى القيود المتعلقة بعلاقة الحزب السياسي بالعضو الحزبي في أمرين رئيسيين، أولهما أن على الحزب الالتزام بواجب وضع قواعد تحدد حقوق العضو الحزبي، وثانيهما قيود تتعلق باليات الانتماء للحزب السياسي. ولأجل ذلك سيتم تقسيم هذا المطلب على الشكل التالي:

الفرع الأول: القيود المتعلقة بانتماء الافراد.

الفرع الثاني: القيود المتعلقة بحقوق الاعضاء.

الفرع الأول/ القيود المتعلقة بانتماء الافراد.

إذ كانت الأحزاب السياسية عبارة عن جماعة فلا بد لقيامها من وجود تلك الجماعة والتي تتكون من أفراد يشتركون فيما بينهم في مسألة إيمانهم واعتناقهم لمبادئ معينة⁽⁷⁶⁾. وإذا كانت مسألة انتماء الأفراد إلى الأحزاب السياسية مباحة من حيث المبدأ، حيث بإمكان الحزب السياسي قبول انتماء أي فرد من الافراد الا أن بعض الدول قد وضعت ضوابط ومحددات تجعل في حالات معينة من الانتماء للأحزاب السياسية أمر غير مقبول، كما إنها وضعت ضوابط لرفض عضوية الافراد أيضاً. ولأجل معرفة القيود الملقاة على عاتق الحزب السياسي والمتعلقة بانتماء الافراد له، وجب تقسيم هذا الفرع إلى بندين يكون البند الأول مخصص لبحث ماهية تلك القيود وفي البند الثاني يتم بحث التنظيم القانوني لها وكما يأتي:

أولاً: ماهية القيود المتعلقة بانتماء الافراد للحزب السياسي:

إن المساهمة في الحزب السياسي تختلف باختلاف الدور الذي يؤديه كل عضو من الاعضاء المنتمين اليه، فهذه المساهمة تتدرج من الناخبين والذين هم الأشخاص الذين يدلون بأصواتهم في العملية الانتخابية⁽⁷⁷⁾. والمتعاطفين الذين يكونون أكثر قرباً وميولاً مع الحزب وأفكاره ومبادئه وفلسفة دون حصولهم على بطاقة العضوية، والمنتسبين الذين يمتلكون بطاقة عضوية ويدفعون الاشتراكات، واخيراً المناضلون الذين يحملون على عاتقهم عبء ضمان سير الكيان الحزبي على نحو منتظم ومضطرد في جو يسوده الانضباط والالتزام⁽⁷⁸⁾. وإذا كان الأمر يتعلق بالعضوية فإن الأحزاب السياسية عادةً ما تتطلب للحصول على عضويتها من الناحية الشكلية التوقيع على وثيقة خاصة تسمى (وثيقة الانتماء)، ولأجل اثبات انتماء الشخص للحزب واشعاره بأهمية هذا الانتماء ومساعدة الأحزاب على معرفة عدد اعضائها وإظهار مدى قوتها⁽⁷⁹⁾. وتختلف الأحزاب السياسية في مسألة انتماء الأفراد لها فهناك أحزاب تأخذ بنظام الانتماء المفتوح، حيث تسعى تلك الأحزاب إلى اجتذاب أكبر عدد من الأعضاء دون قيود تفرض على العضو، بل تكتفي بالتوقيع على استمارة الانتماء للدخول في عضوية الحزب السياسي، وهناك أحزاب أخرى تأخذ بنظام الانتماء المغلق، حيث تسعى تلك الأحزاب إلى استقطاب اشخاص لهم صفاتهم الشخصية ومراكزهم الاجتماعية ومكانتهم السياسية، وتلك الشخصيات هي من تدعم الحزب مالياً من خلال توفير المال اللازم والضروري لتغطية الحملات الانتخابية⁽⁸⁰⁾.

ثانياً: التنظيم القانوني لقيود الحزب المتعلقة بانتماء الافراد له:

لم يترك المشرع القيود المتعلقة بانتماء الافراد للأحزاب السياسية من دون تنظيم، إذ حدد الشروط الواجب توافرها فيمن يروم الانتماء وحظر على بعض الفئات الانتماء كما وضع عقوبات بحق كل من يخالف هذه

الواجبات. وفي ألمانيا حدد المشرع الألماني في قانون الأحزاب السياسية الصادر عام 1967 الإطار العام لهذا الواجب إذ قصر العضوية في أي حزب سياسي على الأشخاص الطبيعيين فقط دون المعنويين⁽⁸¹⁾. واعتبر التنظيم السياسي يفقد صفة الحزب إذا كان أغلب أعضائه أو غالبية أعضاء اللجنة التنفيذية من الأجانب،⁽⁸²⁾ وهذا يعني أن المشرع سمح للحزب السياسي باستقطاب الأجانب على الاصل نسبتهم في الحزب أو في لجنته التنفيذية إلى الأغلبية. كما أوجب أن يشمل النظام الداخلي لكل حزب سياسي على قواعد تتعلق بانضمام الأعضاء إلى الحزب وانفصالهم عنه⁽⁸³⁾. وللحزب السياسي أن يبين بكل حرية وطبقاً للقواعد المنصوص عليها في اللائحة الداخلية في مسألة قبول أعضاء جدد، وليست هنالك حاجة لتبرير رفض أي طلب للانضمام لعضوية الحزب ولا يحق للسلطات منع الحزب السياسي من قبول أعضاء جدد، سواء كان هذا المنع عاماً أو محدداً بفترة زمنية معينة، ولا يحق للحزب السياسي استقطاب من تم حرمانهم من ممارسة التصويت أو الترشيح بموجب أحكام قضائية⁽⁸⁴⁾. أما في مصر فإن المشرع قد أكد على مبدأ عام والمتمثل بحق كل (المصريين) في الانتماء لأي حزب سياسي،⁽⁸⁵⁾ والزم الأحزاب السياسية أن تضمن في نظامها الداخلي قواعد تتعلق بكافة الشؤون الخاصة بشروط العضوية في الحزب السياسي واجراءات الانضمام اليه والفصل من عضويته والانسحاب منه، مع عدم جواز وضع شروط للعضوية على أساس التفرقة بسبب العقيدة الدينية أو العنصر أو الجنس أو المركز الاجتماعي⁽⁸⁶⁾. كما ان المشرع المصري وضع شروط للانتماء يجب على الحزب السياسي الالتزام بها وأن تتوافر فيمن يروم الانتماء، والتي تتمثل بالآتي:

1- أن يكون مصرياً، فإذا كان متجنساً وجب أن يكون قد قضى على تجنيسه خمس سنوات على الأقل ومع ذلك يشترط فيمن يشترك في تأسيس الحزب أو يتولى منصباً قيادياً فيه أن يكون من اب مصري.
2- أن يكون متمتعاً بحقوقه السياسية.

3- الا يكون من أعضاء الهيئات القضائية أو من ضباط أو افراد القوات المسلحة أو الشرطة أو من أعضاء الرقابة الادارية أو المخابرات العامة أو من أعضاء السلك السياسي أو الفئوي أو التجاري⁽⁸⁷⁾.
وبذلك فإن قبول انتماء الأجانب للأحزاب المصرية أمر غير وارد ولا يمكن قبوله لتعارضه مع القانون كما لا يجوز قبول انتماء المتجنس ممن لم تمضي على تجنيسه اقل من خمس سنوات. إضافة لذلك فإن المشرع المصري قد منع استقطاب فئات معينة حرصاً منه على ابعاد تلك الفئات من الحياة السياسية.

الفرع الثاني/ القيود المتعلقة بحقوق الأعضاء.

قد تعمل قيادة الحزب السياسي على عدم منح العضو الحزبي حقوقه ويعد هذا تناقضاً إذ أن التزام العضو الحزبي بالقيود الملقاة على عاتقه تتبعها وبشكل تلقائي حقوق يتمتع بها ذلك العضو. ولأجل بحث القيود الملقاة على عاتق الحزب السياسي والمتعلقة بحقوق الأعضاء سيقسم الباحث هذا الفرع إلى بندين الأول يتعلق بماهية تلك الحقوق والثاني يتعلق بالتنظيم القانوني لها.

أولاً: ماهية قيود الحزب السياسي المتعلقة بحقوق العضو الحزبي:

إن اتخاذ القرارات المهمة من قبل الزعيم واجبار التابعين على الطاعة التامة وتنفيذ مضمون تلك القرارات، يؤدي بالضرورة إلى التحول نحو مفهوم وحدة القيادة، وعادة ما يتخذ هذا الزعيم وسائل رادعة ضد كل الأعضاء المخالفين له بالرأي⁽⁸⁸⁾. وهذا ما يولد أولى بوادر عدم تمتع العضو الحزبي بحقه في ابداء الرأي. وقبل اخذ الأحزاب السياسية بالقيادة الجماعية كانت قياداتها تميل إلى فردية السلطة أي تركيز سلطة الحزب السياسي بيد نفر قليل من زعماء الحزب سواء كان ذلك بالنسبة للقيادات العليا أو القيادات الأقل درجة، إذ كانت السلطة العليا في الحزب تمارس من الناحية الفعلية من قبل زعيم الحزب واعوانه من الأعضاء البارزين على الرغم من وجود الهيئة القيادية⁽⁸⁹⁾.

ثانياً: التنظيم القانوني لحقوق العضو الحزبي:

اختلف مدى اهتمام المشرع بحقوق العضو الحزبي، فمنهم من أولاه الأهمية البالغة ونظمه بشكل يضمن حقوق الأعضاء بشكل تام ومنهم من اشار إلى حقوق الأعضاء على استحياء. ففي ألمانيا فإن قانون الأحزاب السياسية الصادر عام 1967، قد أوجب أن يتضمن النظام الداخلي لكل حزب سياسي على قواعد تتضمن حقوق وواجبات الأعضاء⁽⁹⁰⁾ وان يتضمن أيضاً قواعد تتعلق بالإجراءات التأديبية المشروعة

التي يتم اتخاذها ضد أعضاء الحزب وكذلك فصلهم من الحزب⁽⁹¹⁾ وكذلك الإجراءات التأديبية ضد فروع الحزب الإقليمية والمحلية⁽⁹²⁾ كما يجب ان يتضمن النظام الداخلي ايضاً طريقة واجراءات تصويت الاعضاء على حل الحزب السياسي⁽⁹³⁾. كما ان المشرع الالمانى قد منح العضو الحزبي حق التمتع بالتصويت بشكل متساوي، وطبقاً للقواعد المنصوص عليها في النظام الداخلي، كما اجاز المشرع ربط ممارسة حق التصويت بسداد العضو الحزبي قيمة اشتراك العضوية⁽⁹⁴⁾. والمشرع الالمانى قد اوجب أن يتضمن النظام الداخلي لكل حزب سياسي اضافة للقواعد المتعلقة بإجراءات التأديب، قواعد تتعلق بالأسباب التي تخول للحزب السياسي اتخاذ مثل تلك الإجراءات التأديبية⁽⁹⁵⁾. ولا يجوز فصل العضو الحزبي من الحزب السياسي إلا إذا قام هذا العضو بشكل متعمد بانتهاك لائحة الحزب الداخلية، أو قام بانتهاك خطير لمبادئ أو قواعد الحزب المتفق عليها وملحقاً بالحزب أضراراً جسيمة⁽⁹⁶⁾. وعند فصل العضو الحزبي فإن هيئة التحكيم - المشكلة بموجب نظام هيئات التحكيم - هي من تنظر في فصل الأعضاء في الحزب السياسي ويجب ضمان استئناف الحكم في هيئة التحكيم الاعلى درجة، وينبغي تبرير القرار الصادر كتابياً، ويمكن في الحالات الملحة والجسيمة التي تتطلب تدخلاً فورياً أن تقوم الهيئة الرئاسية للمركز الاتحادي للحزب بحرمان أحد الأعضاء من ممارسة حقوقه إلى أن تقوم هيئة التحكيم بأصدار قرارها⁽⁹⁷⁾. علماً أن هيئة التحكيم التابعة للحزب السياسي تتشكل من خلال انتخاب أعضائها لمدة اقصاها أربعة أعوام ولا يجوز أن يكون أي منهم عضواً في اللجنة التنفيذية للحزب أو أن تربطه علاقة عمل مع الحزب أو أن يتقاضى دخلاً منتظماً من الحزب، فهم متمتعين بالاستقلالية التامة⁽⁹⁸⁾. وإن سلطة الحزب تجاه اعضاءه في الفروع ليست مطلق إذ لا يجوز حل تلك الفروع إلا إذا قامت بانتهاكات جسيمة لمبادئ الحزب الاساسية أو نظامه ووجب أن تتضمن اللائحة الداخلية للحزب الأسباب التي تبيح اتخاذ تلك الاجراءات والهيئات التي تتخذها، وفي كل الاحوال يجوز اللجوء إلى هيئة التحكيم التابعة للحزب السياسي للاعتراض على الاجراءات المتخذة بحق الفرع⁽⁹⁹⁾. ويرى جانب من الفقه ان تلك الاجراءات المتخذة لحماية حق العضو الحزبي هي اجراءات الزامية ولا يجوز لأي حزب ان يخالفها حتى ولو كانت مخالفته تلك مبنية على موافقة الاعضاء على ذلك⁽¹⁰⁰⁾. اما في مصر فالمشرع قد ألزم الأحزاب السياسية على وجوب أن يتضمن النظام الداخلي طريقة وإجراءات وتنظيم علاقة الحزب بأعضائه على أساس ديموقراطي، مع كفالة أوسع مدى من للمناقشة الديمقراطية داخل تشكيلات الحزب⁽¹⁰¹⁾. ويرى بعض الفقه المصري أن الأحزاب المصرية تقوم على اللجان الانتخابية والتي لها كامل الاستقلال والحرية في طرد أعضائها الذين ليس لهم الحق في التظلم⁽¹⁰²⁾. اما في العراق فالمشرع في قانون الأحزاب السياسية النافذ لم يورد أي نص يتعلق بحقوق الأعضاء داخل الحزب السياسي لا من حيث حقه في التصويت ولا من حيث وجود هيئة تختص بالنظر في اعتراضات وتظلمات الأعضاء، كما لم يلزم الحزب السياسي على تضمين نظامه الداخلي للإجراءات الخاصة بتأديب الاعضاء. وبذلك وعطفاً على ما سبق فالباحث يرى إن ذلك يعد نقصاً تشريعياً على المشرع تلافيه، وذلك لأجل منح العضو الحزبي حقوقه وما ينعكس ذلك على قدرة العضو في التعبير عن اراءه، وما يعكسه ذلك على تطور الاتجاهات الفكرية داخل الحزب السياسي والذي بدوره يخدم في النهاية مصلحة البلد.

المطلب الثاني/ قيود العلاقات الخارجية.

لا تكفي علاقة الحزب السياسي بالأعضاء داخل التنظيم الحزبي، إذ يحتاج الحزب السياسي إلى الانفتاح على غيره من احزاب سياسية سواء كانت تلك الاحزاب محلية أو اجنبية وربما يحتاج أيضاً لإقامة علاقات ودية مع الدول الاخرى، لذلك فإن القوانين المنظمة لعمل الاحزاب السياسية وضحت عدة قيود وضوابط تحكم تلك العلاقات، هدفها الرئيس هو الابقاء على وطنية الحزب السياسي.

ولأجل معرفة تلك القيود سيتم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين وكما يأتي:

الفرع الأول: ماهية قيود العلاقات الخارجية

الفرع الثاني: التنظيم القانوني لقيود العلاقات الخارجية

الفرع الأول/ ماهية قيود العلاقات الخارجية.

لا تستطيع الأحزاب السياسية العمل بمعزل عن بقية الجماعات والتنظيمات والأحزاب السياسية الأخرى الموجودة في مجتمعها، لذا ليس مستغرباً نشوء رابطة أو صلة بين الأحزاب السياسية⁽¹⁰³⁾. وإن علاقة الأحزاب السياسية المحلية يحكمها القانون المنظم لعمل الأحزاب والذي سمح لها بالتحالف فيما بينهما لتشكيل الحكومة – في حال لم يحصل أي حزب سياسي على الأغلبية البرلمانية – أو لتكوين جبهة معارضة قوية تقف بوجه الحزب أو الأحزاب الحاكمة إذا ما أرادت الانحراف عن جادة الصواب. كما إن التشريعات لم تمنع اندماج الأحزاب السياسية المحلية فيما بينهما، وتأسيس حزب سياسي جديد، يكون في العادة أقوى من الأحزاب المنصهرة تحت هذا الاندماج. والحزب في علاقته مع الأحزاب السياسية المحلية الأخرى يجب أن يستخدم الوسائل النظيفة والمشروعة ويتعد وينأى بنفسه عن الأساليب غير الأخلاقية وغير المشروعة⁽¹⁰⁴⁾. ولكن لا تستطيع الأحزاب السياسية التحالف مع جميع الأحزاب فالأحزاب المحلية نوعان من حيث المشروعية، أحزاب سياسية محضرة وأخرى مجازة، وإن الأحزاب السياسية المحلية لا تستطيع التحالف أو الاندماج مع الأحزاب السياسية الأجنبية، إلا إذا سمح لها القانوني بذلك. وبهذا فإن الأحزاب لا تستطيع أن تتعاون مع الأحزاب السياسية المحلية المحضرة والأحزاب الأجنبية. وإن فكرة عدم جواز تعاون الحزب المحلي مع الأحزاب الأجنبية سببها الخوف من أن يكون الحزب السياسي المحلي تابعاً أو فرعاً لحزب سياسي أجنبي تلك التبعية التي قد تكون مالية والذي سيكون فيها التنظيم المحلي أسيراً للتنظيم الأجنبي ويأتمر بأمره⁽¹⁰⁵⁾. وبهذا فإن التبعية هنا تعني عدم الاستقلال والذي يحصل أنه تتلقى الحزب السياسي التعليمات من حزب سياسي أجنبي، بحيث يسير طبقاً لأوامره مهما كانت⁽¹⁰⁶⁾. وقد أيد جانب من الفقه عدم جواز قيام الحزب المحلي كفرع لحزب أجنبي، وذلك لضمان استقلال الأحزاب الوطنية، وعدم خضوعها أو تأثيرها بأي جهة أجنبية، وذلك من قبيل دفع الضرر، وحتى لا ينعكس ذلك سلباً على ولاء الحزب المحلي للوطن وتحقيقاً للمصلحة العامة⁽¹⁰⁷⁾.

الفرع الثاني/ التنظيم القانوني لقيود العلاقات الخارجية.

إن العلاقات الخارجية للحزب السياسي مطلب مهم شريطة أن تكون مشروعة، وقد اختلفت الدول في تنظيم القيود الملقاة على عاتق الدول بشأن علاقاتها الخارجية، فمنهم من شدد في ذلك ومنهم من سمح بذلك بحدود. وفي ألمانيا فإن القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لم يلزم الأحزاب السياسية بقيود تتعلق بطبيعة علاقاته الخارجية سواء مع الدول أو مع الأحزاب الأجنبية أو مع الأحزاب الألمانية المحضرة. إلا أن من البديهي اعتبار عدم جواز التعاون مع الأحزاب المحضرة أو مع الدول أو الأحزاب الأجنبية، إذا أدى هذا التعاون إلى الإخلال بالنظام الأساسي الديمقراطي الحر أو الغائه أو الأضرار بكيان جمهورية ألمانيا الاتحادية، فتلك هي الموجبات التي نصت عليها المادة (21) من القانون الأساسي والتي تسمح للمحكمة الدستورية الاتحادية باعتبار الحزب السياسي غير دستوري وبالتالي حله إن تمت. أما قانون الأحزاب السياسية الألماني الصادر عام 1967، فإن هذا القانون اهتم أكثر بالجوانب التنظيمية والمالية للأحزاب السياسية وأكثر من اهتمامه بموضوع علاقة الحزب بالأحزاب الأخرى أو الدول، إلا أن المشرع الألماني لا يعتبر التنظيمات السياسية أحزاباً إذا كان مقر الحزب أو مقر رئاسته يقع خارج الأراضي الألمانية⁽¹⁰⁸⁾. وبذلك فلا يمكن تأسيس حزب سياسي في ألمانيا ويكون تابع لحزب رئيس في دولة أخرى. والمشرع الألماني منع الأحزاب القائمة من أن تكون منظمة بديلة عن حزب محضور⁽¹⁰⁹⁾، وهذا يعني وبشكل غير مباشر عدم جواز التعاون مع الأحزاب المحضرة. وقد انتقد الفقه هذا اتجاه المشرع في تنظيم علاقة الحزب بالأحزاب الخارجية واعتبره منفذاً للأحزاب المتطرفة الخارجية للدخول في السياسة الألمانية عن طريق سماح المشرع الألماني بذلك وتهاونه، وهذا قد يعزز من عودة التطرف إلى السياسة الألمانية⁽¹¹⁰⁾.

الهوامش.

- (1) د. اركان عباس حمزة، التنظيم القانوني لحقوق الحزب السياسي، أطروحة دكتوراه، مقدمة الى كلية القانون جامعة بابل، 2019، ص 216-217.
- (2) د. حسن البدرابي، الأحزاب السياسية والحريات العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2000، ص 123.
- (3) أ. محمد مالكي واخرون، الديمقراطية داخل الاحزاب في البلدان العربية، مركز دراسات العربية، بيروت، 2004، ص 17.
- (4) د. رفعت عيد سيد، تداول السلطة داخل الاحزاب السياسية دراسة تطبيقية على بعض الاحزاب المصرية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005، ص 158.
- (5) د. ياسر حمزة، حماية الحقوق السياسية في القانون الدستوري المصري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009، ص 73.
- (6) د. رفعت عيد سيد، مصدر سابق ص 159.
- (7) سوزان سكار، الاحزاب السياسية والديمقراطية، تطبيق الديمقراطية داخل الأحزاب، ترجمة نور الاسعد، إصدارات المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية، بيروت، 2006، ص 14.
- (8) د. صباح صبحي حيدر، اصلاح الأحزاب السياسية، دار اشنات للنشر، مصر- الامارات، 2012، ص 80.
- (9) د. شمران حمادي، الأحزاب السياسية والنظم الحزبية، ط1، مطبعة دار السلام، بغداد، 1972، ص 9.
- (10) د. راغب جبريل خميس، الصراع بين حرية الفرد وسلطة الدولة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، بلا سنة طبع، ص 213.
- (11) صباح صبحي حيدر، تمويل الأحزاب ومشروع إصدار قانون له، مجلة القانون والسياسية، جامعة صلاح الدين، أربيل، العدد 9، 2011، ص 77-78.
- (12) ينظر قانون الأحزاب العراقية رقم (36) لسنة (2015).
- (13) المادة (28/ثانياً) من قانون الاحزاب السياسية العراقي لسنة 2015.
- (14) المادة (6) من قانون الاحزاب السياسية العراقي لسنة 2015.
- (15) د. ميثم حنظل، التنظيم القانوني للأحزاب السياسية، أطروحة دكتوراه، كلية القانون جامعة بغداد، 2003، ص 121.
- (16) د. محمد ابراهيم الوكيل، دور القضاء الاداري والدستوري في مؤسسات المجتمع المدني، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، 2007، ص 72.
- (17) د. شمران حمادي، مصدر سابق، ص 23-24.
- (18) Andre Hauriou, Droit constititional et imstitutions politiques, montchresion, 1975, P 262.
- (19) حسن البدرابي، مصدر سابق، ص 63.
- (20) المصدر نفسه، ص 26.
- (21) د. ادمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، ج 2، ط 2، دار العلم للجميع، بيروت، 2004، ص 738-739.
- (22) موريس دي فيرجيه، الأحزاب السياسية، ترجمة علي مقد، دار النهار، بيروت، 1972، ص 55.
- (23) ومن نافلة القول ان التعديل الثاني لدستور الولايات المتحدة الامريكية ينص على : مليشيا منظمة تنظيمياً جيداً ضرورية لأمن دولة حرة، كما لا يجب انتهاك حق الناس في امتلاك الاسلحة، وهذه الفقرة يدور حولها نقاش كبير بين من يعارض حرية امتلاك الاسلحة وبين من يدعو اليها، ولقد عوضت مليشيات الدولة بحرس وطني 1916، لكن برز في تسعينيات القرن الماضي مرة اخرى اهتمام بمليشيات المواطنين وشكلت العديد من الولايات تنظيماً من هذه التنظيمات، ويسيطر على بعض هذ التنظيمات وطيون من اليمين ومؤمنون بنظريات المؤامرة حيث يرون ان الحكومة اصبحت مستتبدة ولذا وجب اتخاذ اجراءات لحماية انفسهم قبل فوات الأوان، كما أورد ذلك د. اركان عباس حمزة، مصدر سابق، ص 22.
- (24) د. شمران حمادي، مصدر سابق، ص 81.
- (25) المادة (6) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.
- (26) المادة (9/أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.
- (27) المادة (9/أولاً/ب) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.
- (28) المادة (8/ثالثاً) من قانون الاحزاب السياسية العراقي لسنة 2015.
- (29) المادة (24/سادساً) من قانون الاحزاب السياسية العراقي لسنة 2015.
- (30) المادة (47) من قانون الاحزاب السياسية العراقي لسنة 2015.
- (31) د. ميثم حنظل، التنظيم الدستوري والقانوني للأحزاب السياسية في العراق (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية القانون- جامعة بغداد، 2003، ص 122.
- (32) بلال امين زين الدين، الاحزاب السياسية من منظور الديمقراطية المعاصرة، دار الفكر الجامعي، 2011، ص 109.
- (33) د. رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005، ص 712.

- (34) د. حنان محمد القيسي، دراسة في تمويل الأحزاب السياسية في العراق، مجلة الحقوق، الجامعة المستنصرية، المجلد 4، الإصدار 2011/13، ص 14، ص 14.
- (35) المادة (28/أولاً) من قانون الاحزاب السياسية العراقي لسنة 2015.
- (36) المادة (28/ثانياً/ج) من قانون الاحزاب السياسية العراقي لسنة 2015.
- (37) المادة (26/أولاً/هـ) من قانون الاحزاب السياسية العراقي لسنة 2015.
- (38) المادة (26/ثالثاً) من قانون الاحزاب السياسية العراقي لسنة 2015.
- (39) د. مصدق عادل، شرح قانون الأحزاب السياسية رقم 36 لسنة 2015، دراسة تحليلية مقارنة، دار السنهوري، بيروت، 2016، ص 132.
- (40) المادة (29/أولاً، ثانياً، ثالثاً) من قانون الاحزاب السياسية العراقي لسنة 2015.
- (41) المادة (40) من قانون الاحزاب السياسية العراقي لسنة 2015.
- (42) المادة (2/أولاً) من قانون الاحزاب السياسية العراقي لسنة 2015.
- (43) المادة (25/أولاً) من قانون الاحزاب السياسية العراقي لسنة 2015.
- (44) حكم المحكمة الاتحادية العليا (3/اتحادية).
- (45) المادة (35/أولاً) من قانون الاحزاب السياسية العراقي لسنة 2015.
- (46) المادة (36/أولاً) من قانون الاحزاب السياسية العراقي لسنة 2015.
- (47) المادة (37/أولاً) من قانون الاحزاب السياسية العراقي لسنة 2015.
- (48) المادة (37/ثانياً) من قانون الاحزاب السياسية العراقي لسنة 2015.
- (49) المادة (41/ثانياً) من قانون الاحزاب السياسية العراقي لسنة 2015.
- (50) المادة (36/ثالثاً) من قانون الاحزاب السياسية العراقي لسنة 2015.
- (51) المادة (36/ثانياً) من قانون الاحزاب السياسية العراقي لسنة 2015.
- (52) نصت المادة (22/أولاً) من قانون الاحزاب السياسية العراقي النافذ على (للحزب اصدار صحيفة سياسية ومجلة سياسية أو أكثر، وانشاء موقع الكتروني وامتلاك واستخدام وسائل الاتصال كافة للتعبير عن آرائه ومبادئه وفق القانون).
- (53) المادة (38/أولاً) من قانون الاحزاب السياسية العراقي لسنة 2015.
- (54) د. كريم يوسف كشاكش، الحريات العامة في الأنظمة السياسية المعاصرة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1987، ص 521.
- (55) د. حسن البدر اوي، مصدر سابق، ص 422-423.
- (56) د. شاكر عبد الكريم البلداوي، دور ديوان الرقابة المالية بالعراق في تعزيز الافصاح والشفافية، بحث منشور في مجلة الادارة والاقتصاد، السنة 34، العدد 90، 2011، ص 93.
- (57) د. محمد عبد العال السناري، الاحزاب السياسية والانظمة السياسية والقانون الدستوري (دراسة مقارنة)، مطبعة الاسراء، بلا سنة طبع، ص 91.
- (58) د. راغب جبريل خميس، مصدر سابق، ص 565.
- (59) د. اركان عباس حمزة، مصدر سابق، ص 187.
- (60) د. محمد عبدالعال، مصدر سابق، ص 93.
- (61) المادة (39/ثالثاً و رابعاً) في قانون الاحزاب السياسية العراقي النافذ.
- (62) المادة (103) من الدستور العراقي لسنة 2005.
- (63) المادة (5) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (31) لسنة 2011.
- (64) المادة (3) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (31) لسنة 2011.
- (65) المادة (10) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (31) لسنة 2011.
- (66) المادة (11) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (31) لسنة 2011.
- (67) المادة (13/أولاً وثالثاً) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (31) لسنة 2011.
- (68) المادة (14) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (31) لسنة 2011.
- (69) المادة (16) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (31) لسنة 2011.
- (70) المادة (18) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (31) لسنة 2011.
- (71) المادة (17) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (31) لسنة 2011.
- (72) المادة (50) من قانون الاحزاب السياسية العراقي لسنة 2015.
- (73) حكم المحكمة الاتحادية رقم (3/اتحادية/2016) في 2016/8/9.
- (74) المادة (32/ثالثاً و رابعاً) من قانون الاحزاب السياسي العراقي لسنة 2015.
- (75) د. صباح صبحي حيدر، مصدر سابق، ص 154.

- (76) د. نعمان الخطيب، د. نعمان الخطيب، الأحزاب السياسية ودورها في أنظمة الحكم المعاصرة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1983، ص 25.
- (77) موريس دي فيرجيه، مصدر سابق، ص 113.
- (78) د. مصطفى أبو زيد فهمي، مصطفى أبو زيد فهمي، مبادئ الأنظمة السياسية، ط1، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1984، ص 520.
- (79) د. شمران حمادي، مصدر سابق، ص 44.
- (80) د. اركان عباس حمزة، المصدر السابق، ص 30.
- (81) د. علي عبد الفتاح محمد، حرية الممارسة السياسية للموظف العام، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2007، ص 174.
- (82) علاء الدين محمد حمدان، الحرية السياسية للموظف العام، بحث منشور في مجلة الفتح، كلية القانون جامعة ديالى، العدد 38، 2009، ص 163.
- (83) رجب حسن عبد الكريم، الحماية القضائية لحرية وأداء الأحزاب السياسية، دار الكتب القانونية، بغداد، 2008، ص 307.
- (84) المادة (1/2) من قانون الاحزاب السياسية الالمانى لسنة 1967.
- (85) المادة (1/3/2) من قانون الاحزاب السياسية الالمانى لسنة 1967.
- (86) المادة (2/2/6) من قانون الاحزاب السياسية الالمانى لسنة 1967.
- (87) المادة (5/10) من قانون الاحزاب السياسية الالمانى لسنة 1967.
- (88) المادة (2/14) من قانون الاحزاب السياسية الالمانى لسنة 1967.
- (89) د. شمران حمادي، مصدر سابق، ص 124.
- (90) المادة (16) من قانون الاحزاب السياسية الالمانى لسنة 1967.
- (91) Hrvoje Matakovic, political parties between conflicts and consensus with special review on party finance, 1st edition, 2006
- (92) المادة (5/خامسا) من قانون الاحزاب السياسية المصري لسنة.
- (93) د. ايهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على اعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، عال I الكتب، القاهرة، 1983، ص 267.
- (94) د. رمزي طه الشاعر، مصدر سابق، ص 730.
- (95) المادة (6) من قانون الاحزاب السياسية المصري لسنة.
- (96) المادة (3/2/6) من قانون الاحزاب السياسية الالمانى لسنة 1967.
- (97) المادة (4/2/6) من قانون الاحزاب السياسية الالمانى لسنة 1967.
- (98) المادة (5/2/6) من قانون الاحزاب السياسية الالمانى لسنة 1967.
- (99) المادة (11/2/6) من قانون الاحزاب السياسية الالمانى لسنة 1967.
- (100) المادة (2/10) من قانون الاحزاب السياسية الالمانى لسنة 1967.
- (101) المادة (3/10) من قانون الاحزاب السياسية الالمانى لسنة 1967.
- (102) المادة (4/10) من قانون الاحزاب السياسية الالمانى لسنة 1967.
- (103) د. صباح صبحي حيدر، مصدر سابق، ص 86.
- (104) المصدر نفسه، ص 86.
- (105) د. اركان عباس حمزة، مصدر سابق، ص 206.
- (106) د. محمد عبد العال، مصدر سابق، ص 72.
- (107) رجب حسن عبد الكريم، مصدر سابق، ص 163.
- (108) المادة (2/3/2) من قانون الاحزاب السياسية الالمانى لسنة 1967.
- (109) المادة (33) من قانون الاحزاب السياسية الالمانى لسنة 1967.
- (110) Joseph Lamblombara, political parties and political development, 1st edtion, 1966, p280.

المصادر.

أولاً/ الكتب القانونية.

- (1) د. ادمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، ج2، ط2، دار العلم للجميع، بيروت، 2004
- (2) د. ايهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على اعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، عالم الكتب، القاهرة، 1983.
- (3) بلال امين زين الدين، الاحزاب السياسية من منظور الديمقراطية المعاصرة، دار الفكر الجامعي، 2011.
- (4) د. حسن البدر اوي، الأحزاب السياسية والحريات العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2000.
- (5) د. رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005.
- (6) د. راغب جبريل خميس، الصراع بين حرية الفرد وسلطة الدولة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، بلا سنة طبع، ص 213.
- (7) د. رفعت عيد سيد، تداول السلطة داخل الاحزاب السياسية دراسة تطبيقية على بعض الاحزاب المصرية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005.
- (8) رجب حسن عبد الكريم، الحماية القضائية لحرية وأداء الأحزاب السياسية، دار الكتب القانونية، بغداد، 2008.
- (10) سوزان سكار، الاحزاب السياسية والديمقراطية، تطبيق الديمقراطية داخل الأحزاب، ترجمة نور الاسعد، إصدارات المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية، بيروت، 2006.
- (11) د. شمران حمادي، الأحزاب السياسية والنظم الحزبية، ط1، مطبعة دار السلام، بغداد، 1972.
- (12) د. صباح صبحي حيدر، اصلاح الأحزاب السياسية، دار اشنتات للنشر، مصر- الامارات، 2012، ص80.
- (13) د. علي عبد الفتاح محمد، حرية الممارسة السياسية للموظف العام، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2007.
- (14) د. كريم يوسف كشاكش، الحريات العامة في الأنظمة السياسية المعاصرة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1987.
- (15) أ. محمد مالكي واخرون، الديمقراطية داخل الاحزاب في البلدان العربية، مركز دراسات العربية، بيروت، 2004.
- (16) د. محمد ابراهيم الوكيل، دور القضاء الاداري والدستوري في مؤسسات المجتمع المدني، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، 2007.
- (17) موريس دي فيرجيه، الأحزاب السياسية، ترجمة علي مقلد، دار النهار، بيروت، 1972.
- (18) د. مصدق عادل، شرح قانون الأحزاب السياسية رقم 36 لسنة 2015، دراسة تحليلية مقارنة، دار السنهوري، بيروت، 2016.
- (19) د. محمد عبد العال السناري، الاحزاب السياسية والانظمة السياسية والقانون الدستوري (دراسة مقارنة)، مطبعة الاسراء، بلا سنة طبع.
- (20) د. مصطفى أبو زيد فهمي، مصطفى أبو زيد فهمي، مبادئ الأنظمة السياسية، ط1، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1984.
- (21) د. نعمان الخطيب، د. نعمان الخطيب، الأحزاب السياسية ودورها في أنظمة الحكم المعاصرة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1983.
- (22) د. ياسر حمزة، حماية الحقوق السياسية في القانون الدستوري المصري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009.

ثانياً/ الأطاريح.

- (1) د. اركان عباس حمزة، التنظيم القانوني لحقوق الحزب السياسي، أطروحة دكتوراه، مقدمة الى كلية القانون جامعة بابل، 2019.
- (2) د. ميثم حنظل، التنظيم القانوني للأحزاب السياسية، أطروحة دكتوراه، كلية القانون جامعة بغداد، 2003.

ثالثاً/ البحوث.

- (1) د. شاكر عبد الكريم البلداوي، دور ديوان الرقابة المالية بالعراق في تعزيز الافصاح والشفافية، بحث منشور في مجلة الادارة والاقتصاد، السنة 34، العدد 90، 2011.
- (2) د. حنان محمد القيسي، دراسة في تمويل الأحزاب السياسية في العراق، مجلة الحقوق، الجامعة المستنصرية، المجلد 4، الإصدار (14/13)، 2011.
- (3) علاء الدين محمد حمدان، الحرية السياسية للموظف العام، بحث منشور في مجلة الفتح، كلية القانون جامعة ديالى، العدد 38، 2009.

رابعاً/ المصادر الأجنبية.

- (1) Andre Hauriou, Droit constititional et imstitutions politiques, montchresion, 1975.
- (2) Hrvoge Matakovic, political parties between conflicts and consensuse with special review on party fainance, 1st edtion, 2006
- (3) Joseph Lamblombara, political parties and political development, 1st edtion, 1966.