

”المبادرة الوطنية لإصلاح قانون الأحزاب السياسية“

الاجتماع الأول للجنة التوجيهية

عمان – الأردن، ٢٩ حزيران / يونيو ٢٠٠٩
فندق لاند مارك

برنامج الأمم المتحدة
الإيماني



مركز القدس للدراسات السياسية



مركز القدس للدراسات السياسية
AL - QUDS CENTER For Political Studies

مبادرة ”البرلمانات وإصلاح قوانين الأحزاب السياسية“ ... البداية والانطلاق

• مطلع العام ٢٠٠٦

- أطلق برنامج الأمم المتحدة الإيماني مبادرة ”البرلمانات وإصلاح قوانين الأحزاب السياسية“
- شكل لهذا الغرض مجموعة عمل ضمّت نوابا وخبراء وأكاديميين من الأردن ولبنان والمغرب وفلسطين، فضلا عن فعاليات من مصر واليمن.

مبادرة "البرلمانات وإصلاح قوانين الأحزاب السياسية"
... الفعاليات

- **الرباط، المغرب، ١٧ - ١٩ آذار / مارس ٢٠٠٦**
- ورشة عمل إقليمية حول البرلمان وإصلاح قوانين الأحزاب
(الاجتماع الأول لمجموعة العمل)
- **عمان - الأردن، ١٨ - ١٩ كانون الثاني / ديسمبر ٢٠٠٦**
- ورشة العمل حول البرلمان وإصلاح قوانين الأحزاب. الاجتماع
الثاني لمجموعة العمل

مبادرة "البرلمانات وإصلاح قوانين الأحزاب السياسية"
... الفعاليات

- **بيروت، لبنان، ٣١ - ٣٠ آب / أغسطس ٢٠٠٧**
- مجموعة العمل حول البرلمان وإصلاح قانون الأحزاب- مجموعة
تركيز
- **الدار البيضاء، المغرب، ٢٢ - ٢٤ شباط / فبراير ٢٠٠٨**
- بناء التوافق حول المبادئ الأساسية ومعايير الحد الأدنى لقوانين
الأحزاب السياسية في الدول العربية، الاجتماع الإقليمي الثالث
لمجموعة العمل

مبادرة "البرلمانات وإصلاح قوانين الأحزاب السياسية" .. معايير الحد الأدنى

• المبدأ الأول: الأسباب الموجبة

- تتضمن تعريفاً بالحزب السياسي وبوظائف الأحزاب وبأهمية دور المؤسسات الحزبية في الحياة الوطنية
- تذكير بالثوابت الدستورية للدولة ، ولمحة تاريخية عن وضع الحريات العامة والديمقراطية في الدولة وعن نشأة الحياة الحزبية فيها
- ضرورة التوفيق بين مبدأ حرية العمل السياسية من جهة و أهمية تنظيم هذا العمل احتراماً للانتظام العام ولحريات الآخرين وحقوقهم

مبادرة "البرلمانات وإصلاح قوانين الأحزاب السياسية" .. معايير الحد الأدنى

• المبدأ الثاني:- شروط التأسيس والعضوية والعمل الحزبي

- أ- البند الأول:- شروط التأسيس

- يمكن تعريف الحزب السياسي على أنه توافق مجموعة من المواطنين حول عقيدة أو مجموعة من المبادئ السياسية والانخراط معا في العمل السياسي في الدولة من خلال تنظيم ثابت وبحسب أنظمة معتمدة قانوناً .
- يجب أن يهدف قانون الأحزاب بشكل أساسي إلى تشجيع تأسيس الأحزاب السياسية ، وذلك من أجل تاطير وتنظيم العمل السياسي على المستوى الوطني و من أجل وضع قواعد واضحة تسمح للمواطنين بالمشاركة الحقيقية في آليات صنع القرار . ويجب أن يمنح القانون حقوقاً للحزب باسم الديمقراطية ويطلب منه التقيد بدوره بنفس المبادئ في تعامله مع الدولة ومع المواطنين ومع سائر القوى والأحزاب السياسية الأخرى . كما يسمح بتوفير فرص حقيقية للمواطنين بدون أي تمييز للمشاركة السياسية على قاعدة المساواة ، والارتقاء إلى مواقع القيادة السياسية من خلال الانتخاب الديمقراطي.
- يمكن أن ينص القانون على لزوم الإشعار أو التصريح أو الإعلان ويشترط ذلك من أجل اكتساب الصفة القانونية. ويمكن أن يربط القانون اكتساب الصفة الشرعية بتاريخ نشر خير الإعلان عن تأسيس الحزب في الجريدة الرسمية على أن يجري ذلك في مهلة شهر وأحد من تاريخ الإعلان أو العلم والخبر. وفي حال اعتماد مبدأ الترخيص، ويفضل أن يتجه القانون في هذا المجال نحو تسهيل آلية الترخيص، أي أن يكون الترخيص ألياً إذا توفرت فيه الشروط والمستندات المطلوبة، وفي حال رفض طلب الترخيص وجب على السلطة المختصة أن تعلن رفضها كتابة. وفي هذه الحالة يجب حفظ حق المراجعة لدى القضاء الإداري دون أن يكون لهذه المراجعة أثراً موقفاً لمسار التأسيس إلى حين صدور الحكم القضائي. وفي حالة عدم الإجابة في مهلة معينة، تكون عدم الإجابة بمثابة القبول أو الموافقة على التأسيس.
- يرى البعض أنه من المستحسن تحديد الحد الأدنى لعدد المؤسسين ، ويرى الآخرون ضرورة وضع شرط حد أدنى من التنوع الجغرافي

مبادرة "البرلمانات وإصلاح قوانين الأحزاب السياسية" .. معايير الحد الأدنى

• ب- البند الثاني:- شروط الانتساب

➤ يمكن أن ينص قانون الأحزاب السياسية على شروط عامة للانتساب إلى حزب سياسي ومنها :- شرط حمل جنسية البلد الذي ينخرط الشخص في احد أجزائه أو يكون من مؤسسيها ، شرط بلوغ سن الرشد ويتراوح هذا السن بين ١٨ و٢١ سنة بحسب الدول ، شرط التمتع بالحقوق المدنية والسياسية ، ويفضل البعض أن تتطابق شروط حق العضوية الحزبية مع شرط حق الانتخاب . ومن المستحسن ألا يصدر في قانون الأحزاب نفسه أي حظر أو منع من الانتساب لبعض الفئات كالقضاة وأعضاء السلك الدبلوماسي وموظفي الدولة وأفراد القوات المسلحة إلخ . فيمكن أن يلحظ هذا الحظر من الانتساب إلى الأحزاب في القوانين الخاصة التي تنظم عمل هذه الفئات.

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

مبادرة "البرلمانات وإصلاح قوانين الأحزاب السياسية" .. معايير الحد الأدنى

• المبدأ الثالث:- أنظمة الحزب

- من المفضل أن يشترط القانون على الحزب قيد التأسيس وضع أنظمة له على أن تتضمن ميثاق تأسيسي ونظام أساسي ونظام داخلي تكون بمثابة تعريف للحزب ومبادئه وأهدافه وتنظيم الية تسييره .
- أ - البند الأول :- الميثاق التأسيسي
- يكتسب الميثاق التأسيسي الذي ينطلق منه الحزب دوراً هاماً ، فيكون بمثابة بلورة للمبادئ التي يعتمدها والأهداف التي تهتم المجموعة المؤسسة لبلوغها ، ويساهم أيضاً بإشهار الهوية السياسية الخاصة بهذه المجموعة
- ب- البند الثاني:- النظام الأساسي
- من المطلوب أن يتضمن النظام الأساسي توصيفاً لهيكلية الحزب بمختلف هيئاته ومجالسه وأجهزته وفروعه ومصالحه وأقسامه والشعب والخلايا والمجلس التنفيذي إلخ . وصلاحيه كل جهة وكيفية تشكيلها . ومن المطلوب أن ينص على وجود سلطة عامة تفرعية وسلطة تنفيذية تابعة من إرادة السلطة العامة عن طريق الانتخاب وعاملة تحت رقابة هذه الأخيرة . كما أنه من الضروري أن تكون اجتماعات سائر السلطات في الحزب دورية ومنظمة . وعلى النظام الأساسي أن يذكر كيفية إجراء أي تعديل على هذا النظام وما هي الجهة التي تقترح ذلك وما هي الجهة التي تقرر وما هو النصاب المطلوب لذلك . في العادة ، قد تأخذ السلطة التنفيذية للحزب مبادرة إعداد مشروع تعديل النظام الأساسي أو تقوم بذلك الهيئة العامة لكن سلطة القرار في هذا الشأن تكون في أيدي المؤتمر العام للحزب الذي يشكل أوسع قاعدة مؤسسية يعود لها اتخاذ قرارات بنوية بهذا الحجم .
- ج- البند الثالث:- النظام الداخلي
- يجب أن يتضمن النظام الداخلي للحزب تفصيلاً دقيقاً لعمل كل من مؤسسات الحزب ومجالسه وهيئاته وأجهزته والخلايا والشعب والأقسام والمصالح . ويجب أن ينص النظام الداخلي بدقة على نصاب الجلسات القانوني لكل مؤسسة حزبية وكيفية الدعوة للاجتماعات وضرورة وجود مهلة للدعوة ، وترفق الدعوة بجدول أعمال مقترح من جانب الجهة الداعية للاجتماع بحسب الأصول . ومن المفترض أن ينص النظام الداخلي على كيفية تبرؤ المسؤولين في الحزب مناصبهم ، وأن تكون الانتخابات الوسيطة الرئيسية ، ويرفق ذلك بتحديد مدة الولاية وإذا كانت قابلة للتجديد أم لا وعدد مرات هذا التجديد ونصاب جلسة الانتخاب .
- ومن المفضل أن ينص النظام الداخلي على كيفية عمل المجلس التنفيذي في الحزب وعلى وسائل المراجعة للأعضاء ولهيئات الحزب كافة .

مبادرة "البرلمانات وإصلاح قوانين الأحزاب السياسية" .. معايير الحد الأدنى

• المبدأ الرابع:- الموارد المالية والنظام المالي

- من المقترض أن يلزم القانون المؤسسين أن يضعوا نظاما ماليا للحزب يحددون فيه مصادر أموال الحزب وكيفية إدارتها ، وان يؤمن هذا النظام مبدأ الشفافية في مجال مالية الحزب لجهة مداخله كما لجهة إنفاقه . ومن المفضل تحديد سقف للهيئات المقدمة للحزب مع التمييز بين مصادر الهيئات أكتنوا أفرادا أو مؤسسات. ويجب أن يتم التمييز بين الهيئات العينية وتلك المالية ، بالإضافة إلى تحديد قيمة اشتراكات الأعضاء وكيفية تسديدها وتوضع دفاتر إيصالات مرقمة بذلك . يمكن للحزب أن يضع شرط تسديد الاشتراكات المستحقة على العضو قبل الترشح لأي منصب حزبي وأحيانا قبل ممارسة حقه في الانتخاب داخل الحزب
- يمكن أن ينظم القانون مساعدة مالية تمنحها الدولة للأحزاب وفقا لأنظمة خاصة، على أن تكون هذه المساعدة خاضعة للحاسبة العمومية وان توزع الأنصبة على الأحزاب بناء على معايير واضحة وشفافة ومنصفة تمنع الاستئثار بالموارد العامة المخصصة لذلك. ويمكن أن تقسم المساعدة المالية العامة للأحزاب إلى شطور مختلفة ومنها :
 - حد أدنى يوزع على جميع الأحزاب العاملة قانونا بالتساوي .
 - حد معين يوزع على أساس الأصوات والمقاعد التي نالها الحزب في الانتخابات النيابية.
 - حد معين يوزع بناء على تحقيق الحزب لبعض متطلبات القانون ومنها ما يتعلق بالتسيير الداخلي الديمقراطي للحزب أو بمشاركة النساء والشباب في الحياة الحزبية والانتخابية .
- ويمكن أن ينص القانون على مساعدات غير مباشرة تقدمها الدولة للأحزاب بما فيها إعفاءات من الضرائب والرسوم واستعمال مجاني للمباني العامة لإقامة النشاطات والاستفادة من مساحات مجانية في الإعلام الرسمي وغيرها .
- ويرى الكثيرون ضرورة أن ينص القانون على حظر تلقي الأحزاب السياسية أموالا من الخارج للمحافظة على السيادة الوطنية.

مبادرة "البرلمانات وإصلاح قوانين الأحزاب السياسية" .. معايير الحد الأدنى

• المبدأ الخامس:- المؤسسات ذات الصلاحية لرعاية شؤون الأحزاب

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

مبادرة "البرلمانات وإصلاح قوانين الأحزاب السياسية" ... معايير الحد الأدنى

• المبدأ السادس : الطعون والجزاءات

- في حال نشوء نزاع داخلي بالحزب ، من المستحسن وجود هيئة حزبية ذات الصلاحية لتسوية النزاع ، وفي حال تعذر ذلك يكون للأعضاء في الحزب حق مراجعة القضاء العادي ، والطعن بأحد قرارات أو إجراءات الحزب المعمول بها . وفي حال كان هناك خرق من قبل الحزب للدستور أو للقوانين المرعية أو تهديد الانتظام العام في البلد من جراء ذلك، يعطي للحكومة أو الوزارة ذات الصلة حق المراجعة أمام القضاء المستعجل.
- ويمكن أن تتراوح الأحكام بين إلغاء القرار المتخذ والمخالف للدستور أو القوانين أو لأحد أنظمة الحزب، وبين تعليق نشاط الحزب مؤقتا وتجميد مفاعيل بعض قراراته، وبين حل الحزب في الحالات التي يتبين فيها أن ممارسته تشكل تهديدا صريحا للانتظام العام.
- وتجدر الإشارة إلى أن الهيئة العامة أو الجمعية العمومية للحزب تستطيع هي أيضا اتخاذ قرار حل الحزب وتخطر الجهة الحكومية ذات الصلة بذلك فتقوم هذه الأخيرة بإشعار القضاء الذي يتولى تصفية ممتلكات الحزب وأمواله حسب الأصول.

مبادرة "البرلمانات وإصلاح قوانين الأحزاب السياسية" ... معايير الحد الأدنى

• المبدأ السابع:- تشجيع مشاركة النساء والشباب

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

مبادرة "البرلمانات وإصلاح قوانين الأحزاب السياسية" ... معايير الحد الأدنى

• المبدأ الثامن: أحكام انتقالية

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

مبادرة "البرلمانات وإصلاح قوانين الأحزاب السياسية" ... معايير الحد الأدنى

• توصيات عامة

١. القوانين الأخرى ذات الصلة

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

٢. آلية وضع قانون خاص لتنظيم عمل الأحزاب السياسية

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

مبادرة "البرلمانات وإصلاح قوانين الأحزاب السياسية" ... المرحلة الثانية

• أهداف المرحلة الثانية

- إثارة حوار وطني حول أهمية إصلاح قوانين الأحزاب السياسية ونشر الوعي بذلك.
- بناء توافق وطني حول مسودة مشروع قانون جديد للأحزاب السياسية في الأردن يشتمل على تلك المبادئ ويلتقي مع تلك المعايير، وصولاً لإقراره وفقاً للآلية الدستورية المعتمدة.

« تم اختيار الأردن والمغرب لتنفيذ المرحلة بالنظر لما يتمتعان به من فرص وإمكانيات

مبادرة "البرلمانات وإصلاح قوانين الأحزاب السياسية" ... أنشطة المرحلة الثانية

- إنشاء لجنة توجيه تضم شخصيات سياسية وبرلمانية وحزبية وأكاديمية بهدف الإشراف على تنفيذ المرحلة الثانية من المشروع.
- إنجاز عدد من الدراسات ذات الصلة، منها:
 - مدى مواءمة قانون الأحزاب السياسية الأردنية رقم ١٩ لسنة ٢٠٠٧ مع هذه المبادئ والمعايير
 - أثر قانون الأحزاب السياسية في تنمية الحياة الديمقراطية الداخلية في الأحزاب الأردنية

مبادرة "البرلمانات وإصلاح قوانين الأحزاب السياسية" .. أنشطة المرحلة الثانية

➤ تأثير التشريعات الأخرى النازمة للعمل العام على دور الأحزاب السياسية الأردنية

➤ أثر قانون الأحزاب على نتائج الانتخابات النيابية الأخيرة (٢٠٠٧)

- إعداد مسودة مشروع قانون جديد للأحزاب السياسية في الأردن يشتمل على تلك المبادئ ويلتقي مع تلك المعايير، وصولاً لإقراره وفقاً للآلية الدستورية المعتمدة.
- تنظيم ثلاثة اجتماعات تركيز لغايات إعداد مسودة القانون تضم كل منها ممثلين عن الأحزاب والنواب وأكاديميين وخبراء

مبادرة "البرلمانات وإصلاح قوانين الأحزاب السياسية" .. أنشطة المرحلة الثانية

- تنظيم ورشة عمل وطنية لمناقشة الدراسات ومشروع القانون الجديد بغرض التعرف على وجهات نظر مختلف الفاعلين السياسيين، وتطوير مسودة مشروع القانون.
- تنظيم ورشتي حشد تأييد، واحدة بين قادة الأحزاب والنواب وممثلي مؤسسات المجتمع المدني والحكومة والثانية بين قادة الأحزاب وممثلي وسائل الإعلام والحكومة بهدف الترويج للمسودة الجديدة.
- تقديم المسودة كإقتراح بقانون من قبل عدد من السادة النواب الذين أسهموا في بلورته.