



Research Article

النظام القانوني للأحزاب السياسية في الأردن: دراسة مقارنة

ليث كمال نصرأوين

كلية الحقوق، الجامعة الأردنية، الأردن

l.nasrawin@ju.edu.jo

ملخص

تتناول هذه الدراسة بالتحليل النقدي المقارن النظام القانوني للأحزاب السياسية في الأردن، وذلك من خلال الوقوف على النصوص القانونية الناضجة للحق في تأسيس الأحزاب السياسية كما وردت في قانون الأحزاب السياسية الأردني الجديد رقم (39) لسنة 2015، والذي حل محل القانون القديم لسنة 2012. حيث تم التركيز في هذه الدراسة على أهم الأحكام القانونية الخاصة بتعريف الحزب السياسي وشروط تأسيسه، والإجراءات القانونية الخاصة بتأسيس الأحزاب السياسية في القانون الأردني الجديد لسنة 2015، والتي سعى من خلالها المشرع القانوني إلى تكريس فكرة استقلالية الأحزاب السياسية عن السلطة التنفيذية وذلك من خلال تبقيتها إلى لجنة خاصة تسمى «لجنة شؤون الأحزاب السياسية»، فيما يخص الرقابة على إجراءات تسجيل الحزب وإصدار القرار المناسب حول طلب تأسيسه. كما تتناول هذه الدراسة الأحكام القانونية الخاصة بتمويل الأحزاب السياسية في الأردن، من خلال وضع مجموعة من القيود الموضوعية على حق الحزب السياسي في تلقي التبرعات والهبات النقدية من جهات وطنية وأخرى أجنبية. كما تعالج هذه الدراسة النصوص القانونية الناضجة لحل الأحزاب السياسية في القانون الأردني الجديد، والتي حاول من خلالها المشرع القانوني الحد من الوصاية الحكومية على مصير الأحزاب السياسية، وذلك بإسناد الحق في حلها إلى القضاء ليكون صاحب اليد العليا في تقرير بقاء الحزب السياسي من عدمه. وستتم مقارنة هذه الأحكام السابقة في قانون الأحزاب السياسية الأردني الجديد، مع مجموعة من القوانين العربية المقارنة للوقوف على نقاط الضعف والقوة في القانون الأردني، ومحاولة الاستفادة من تجارب الدول العربية الأخرى في مجال تكريس الحق الدستوري للأفراد في تأسيس الأحزاب السياسية والانضمام إليها.

Cite this article as: Nasrawin I. دراسة مقارنة في الأردن: النظام القانوني للأحزاب السياسية في الأردن. *International Review of Law*; Vol. 2017 3, 25. <http://dx.doi.org/10.5339/irl.2017.25>

الكلمات المفتاحية: قانون الأحزاب السياسية الأردني، لجنة شؤون الأحزاب السياسية، تمويل الأحزاب السياسية، حل الأحزاب السياسية.

Abstract

This study is a critical and comparative analysis of the legal system for political parties in Jordan. It covers the provisions relating to the right to establish political parties in the new Jordanian Political Parties Law No. (39) of 2015, which replaced the old law of 2012. The study focuses on the rules in the 2015 law defining a political party and the legal procedures for establishing one. The rules were designed to promote the principle of independence of political parties. For this purpose, a Committee for the Affairs of Political Parties was set up to decide on the registration of political parties. The study also addresses the rules relating to the funding of political parties in Jordan, which impose objective restrictions on the right of political parties to receive gifts and donations from both national and foreign donors. This study also touches on the rules governing the resolutions of political parties, which were aimed at limiting legislative power over the fate of political parties in favour of giving the judiciary the upper hand to decide on the resolutions of political parties. The provisions in the Jordanian law of 2015 will be compared with their counterparts in other Arab laws in order to assess the strengths and weaknesses in the Jordanian law, and to try to benefit from the experience of other Arab countries in the field of preserving the constitutional right of establishing political parties.

Keywords: Jordanian Law on political parties, the Committee on the Affairs of Political Parties, financing of political parties, resolution of political parties.

مقدمة

يُعد الحق في تأسيس الأحزاب السياسية من الحقوق الدستورية الأساسية ذات الصلة بالحق في التجمع السلمي إلى جانب الحق في تأليف الجمعيات وعقد الاجتماعات العامة، فخرسه الدستور الأردني الحالي لسنة 1952 بأن أعطى الأردنيين الحق في تأليف الأحزاب السياسية، شريطة أن تكون غايتها مشروعة، ووسائلها سلمية، وذات نظم لا تخالف أحكام الدستور، وعلى أن ينظم القانون طريقة تأليف الأحزاب السياسية وآلية مراقبتها.

وتطبيقاً لهذا النص الدستوري، فقد صدر قانون الأحزاب السياسية الأردني الأخير رقم (39) لسنة 2015، الذي يتضمن مجموعة من القواعد القانونية الخاصة بتنظيم الأحزاب السياسية في الأردن والإشراف عليها، فأفرد أحكاماً خاصة بتأسيس الحزب السياسي والإجراءات الخاصة بذلك، والتي تقوم بها لجنة خاصة تسمى «لجنة شؤون الأحزاب السياسية»، وذلك لضمان استقلالية الحزب السياسي عن الحكومة، وتعزيز قدرته على إدارة شؤونها بنفسه. كما تضمن القانون الأردني الجديد أحكاماً خاصة تتعلق بتمويل الأحزاب السياسية وحلها، وذلك بهدف الحد من أية سيطرة محتملة من السلطة التنفيذية على الحزب السياسي.

تكمن أهمية هذه الدراسة في أنها تلقي الضوء على واقع النظام القانوني للحق في تأسيس الأحزاب السياسية في الأردن، والوقوف على مدى تكريس القانون الأردني للحق الدستوري في تأسيس الأحزاب السياسية والانضمام إليها، حيث تسعى هذه الدراسة إلى تسليط الضوء على جميع الأحكام الشكلية والموضوعية ذات الصلة بتأسيس الأحزاب السياسية في الأردن، انطلاقاً من شروط تأسيس الحزب السياسي وإجراءاته، ومدى استقلالية الحزب السياسي في إدارة شؤونه الداخلية، والقيود الواردة على حقه في الحصول على التمويل المالي، وانتهاءً بحالات حل الحزب السياسي ووقفه عن العمل بموجب القانون.

كما تكمن أهمية هذه الدراسة في أنها تقوم على أساس مقارنة الأحكام القانونية الناضجة للحق في تأسيس الأحزاب السياسية في القانون الأردني الجديد لسنة 2015 مع القانون الأردني لسنة 2012، وذلك للوقوف على الإصلاحات القانونية التي تبناها المشرع الأردني في مجال تكريس الحق الدستوري في تأسيس الأحزاب السياسية والانضمام إليها باعتبارها أحد أهم الحقوق الدستورية المقررة للأفراد. ذلك أن قانون الأحزاب السياسية الأردني الجديد لسنة 2015 يتضمن أحكاماً قانونية إصلاحية تهدف إلى تكريس

الحق في تأليف الأحزاب السياسية والانضمام إليها وتجاوز نقاط الضعف التي كان يعاني منها القانون الأردني السابق. وهي الأمور التي تسعى هذه الدراسة إلى التركيز عليها وتبيانها من منظور القانون الأردني والقوانين العربية المقارنة. والحق سلطة قانونية يقرها القانون لشخص يستطيع بمقتضاها إجراء عمل معين، أو أن يلتزم آخر بأدائه له، تحقيقاً لمصلحة مشروعة، وهي مصلحة مشروعة تثبت لشخص ما وبحميها القانون. وبهذا يختلف مفهوم الحق عن الحرية التي عرّفها إعلان حقوق الإنسان الفرنسي لسنة 1789 بأنها تمثل القدرة على عمل كل ما لا يضر الغير.

أما مشكلة هذه الدراسة وفرضياتها فتتمثل في الإجابة عن التساؤل الأبرز المتمثل في مدى فاعلية نصوص وأحكام قانون الأحزاب السياسية الأردني رقم (39) لسنة 2015 في تكريس الحق الدستوري في تأسيس الأحزاب السياسية بمعزل عن أي تدخل حكومي من جانب السلطة التنفيذية، ومدى استقلالية الحزب السياسي في إدارة شؤونه الداخلية الخاصة به، ومن أهم مظاهرها حقه في الحصول على التمويل المالي اللازم لدعم الأعمال والنشاطات التي يقوم بها، بالإضافة إلى تسليط الضوء على الآليات القانونية التي قررها القانون في مجال حل الحزب السياسي من قبل السلطة التنفيذية. كما تحاول هذه الدراسة الإجابة عن تساؤل آخر يتعلق بمدى نجاح الدولة الأردنية في تجاوز سلبات القانون القديم لسنة 2012، الذي كان يعلّق ممارسة الأفراد لحقهم الدستوري في تأسيس الأحزاب السياسية على موافقة جهة حكومية في تشكيلها تسمى «لجنة شؤون الأحزاب السياسية»، وتمتد صلاحياتها القانونية إلى الإشراف على الأحزاب السياسية ومتابعة شؤونها العامة.

أما المنهجية العلمية المتبعة في هذه الدراسة، فتتمثل في تقديم دراسة تحليلية وصفية ونقدية للنصوص القانونية الخاصة بقانون الأحزاب السياسية الأردني رقم (39) لسنة 2015 ومقارنتها بالأحكام السابقة في القانون الأردني لسنة 2012، وعدد من القوانين العربية والأجنبية المقارنة كفرنسا ومصر وسورية.

وفيما يخص خطة الدراسة التي سيتم اتباعها للإجابة عن التساؤلات المثارة، فقد وجدنا أنه من الضروري تقسيم هذه الدراسة إلى أربعة مباحث:

يخص المبحث الأول للحديث عن ماهية الأحزاب السياسية، وذلك في ثلاثة مطالب: يتناول المطلب الأول تعريف الحزب السياسي، ويتناول المطلب الثاني نطاق الحق في تأسيس الأحزاب السياسية، ويتناول المطلب الثالث شروط تأسيس الحزب السياسي.

أما المبحث الثاني فيتناول إجراءات تأسيس الأحزاب السياسية في القانون الأردني والقوانين المقارنة، وذلك في مطلبين: يتناول المطلب الأول إجراءات تأسيس الأحزاب السياسية في القانون الأردني، ويتناول المطلب الثاني إجراءات تأسيس الأحزاب السياسية في القوانين المقارنة.

ويتناول المبحث الثالث من هذه الدراسة تمويل الأحزاب السياسية، وذلك في ثلاثة مطالب: يُخص المطلب الأول للحديث عن قبول الأحزاب السياسية للهيئات والتبرعات، ويخص المطلب الثاني للحديث حول الدعم الحكومي للأحزاب السياسية، وبخص المطلب الثالث للحديث حول حق الأحزاب السياسية في استثمار مواردها وأموالها.

أما المبحث الرابع فيتناول موضوع حل الأحزاب السياسية ووقفها عن العمل، وذلك في مطلبين: يتناول المطلب الأول حل الحزب السياسي اختياريًا ومن خلال القضاء، بينما يتناول المطلب الثاني وقف الحزب السياسي عن العمل أثناء الإجراءات القضائية.

المبحث الأول: ماهية الأحزاب السياسية

تبرز أهمية الوقوف على ماهية الحزب السياسي من اعتبارها نقطة الانطلاق في تكريس الحق الدستوري في تأسيس الأحزاب السياسية والانضمام إليها، إذ إنه لا يمكن الحديث عن مدى ثبوت هذا الحق للأفراد في دولة ما من دون الوقوف على تعريف الحزب السياسي وأهدافه ابتداءً، وتحديد الشروط الموضوعية والشكلية التي يتطلبها القانون الوطني لتأسيس حزب سياسي جديد. وهذا ما سيتم التطرق إليه في هذا المبحث من الدراسة، الذي سيتم تقسيمه إلى ثلاثة مطالب: يتناول المطلب الأول تعريف الحزب السياسي، ويتناول المطلب الثاني نطاق الحق في تأسيس الأحزاب السياسية، ويتناول المطلب الثالث شروط تأسيس الحزب السياسي.

المطلب الأول: تعريف الحزب السياسي

جاء تعريف الحزب السياسي في قانون الأحزاب السياسية الأردني الجديد رقم (39) لسنة 2015 محدود النطاق والأهداف، حيث عرّفه القانون بأنه: «كل تنظيم سياسي مؤلف من جماعة من الأردنيين يؤسّس وفقاً لأحكام الدستور، وهذا القانون بقصد المشاركة في الحياة السياسية وتحقيق أهداف محددة تتعلق بالشؤون السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ويعمل بوسائل مشروعة وسلمية»¹.

تقوم غاية الحزب السياسي، وفقاً للقانون الأردني، بشكل رئيسي على المشاركة في الحياة السياسية لتحقيق أهدافه الأخرى المحددة على الصعيد السياسي والاقتصادي والاجتماعي²، وهو التعريف نفسه الذي أخذ به قانون الأحزاب السياسية السوري لسنة 2011، والذي عرّف الحزب بأنه: «تنظيم سياسي يؤسّس وفقاً لأحكام هذا القانون بهدف المساهمة في الحياة السياسية، متخذاً الوسائل السلمية والديمقراطية لتحقيق ذلك»³.

وقد كان الأجدر بالمشروع الأردني أن يوسع من أهداف الحزب السياسي بحيث لا تقتصر فقط على المشاركة في الحياة السياسية، بل تمتد لتشمل المشاركة في جميع مناحي الحياة العامة، من أنشطة سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية وتعليمية وغيرها⁴. فالحزب هو أداة لتكوين الرأي العام بين الأشخاص الذين يعتنقون الأفكار نفسها، والذين يهدفون إلى تحقيق الغايات ذاتها، وذلك من خلال تجميع الأمانى والأحلام المستقرة والأفكار الفردية المنتشرة والمتعارضة، حيث يقوم الحزب بصياغتها في صورة بناءة وبفكر موحد، وهو ما يُعرف بالبرنامج الحزبي، وبهذا يُمثل الحزب الآلية التي تصل بين المواطنين والإدارة الحكومية، وينقل هموم الأشخاص وتطلعاتهم إلى أصحاب القرار في الدولة⁵. كما يُعد الحزب السياسي مدرسة للشعب الاجتماعي، حيث يقوم بوظيفة التربية والتنشئة السياسية، على اعتبار أن إحدى أهم لوازم الديمقراطية الأساسية هي المواطنة النشطة، أي الشعور بالانتماء، ومتابعة القضايا العامة، والتعود على إبداء الرأي، واكتساب بعض المهارات التنظيمية اللازمة في العلاقة التي تحكم الفرد بدولته⁶. وقد أخذ قانون الأحزاب السياسية المصري لسنة 1977 وتعديلاته بهذا النهج الواسع في مفهوم الحزب السياسي، فعرّفه بأنه: «كل جماعة منظمة مشتركة وتعمل بالوسائل السياسية الديمقراطية لتحقيق برامج محددة تتعلق بالشؤون السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدولة، وذلك عن طريق المشاركة في مسؤوليات الحكم»⁷. كما حدد قانون الأحزاب السياسية المصري أهداف الحزب بأنها تُسهم في تحقيق التقدم السياسي والاجتماعي والاقتصادي للوطن على أساس الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعي والاشتراكية الديمقراطية والحفاظ على مكاسب العمال والفلاحين، وذلك كله على الوجه المبين في الدستور، بحيث تعمل هذه الأحزاب، باعتبارها تنظيمات وطنية وشعبية وديمقراطية، على تجميع المواطنين وتمثيلهم سياسياً⁸.

والحزب السياسي هو تجمع اختياري ورضائي لمجموعة من الأفراد حول أهداف ومبادئ محددة، لمحاولة تحقيق هذه الأهداف التي لا يجب أن تقتصر على مجرد المشاركة في الحياة السياسية. ولذلك لا يُعد حزبا سياسياً ذلك الحزب الفردي المشارك في الحياة السياسية والذي يقيمه الحاكم بالقوة والقهر لتأييد سياساته واتجاهاته، كالحزب النازي في ألمانيا، والحزب الفاشي في إيطاليا، وغيرهما من الأحزاب الأخرى⁹.

¹ المادة (3) من قانون الأحزاب السياسية الأردني رقم (39) لسنة 2015، وهذا القانون منشور على الصفحة (7835) من عدد الجريدة الرسمية رقم (5358) الصادر بتاريخ 2015/9/16.

² انظر: الحجاج، خليل إبراهيم، تاريخ الأحزاب السياسية الأردنية، عمان: دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، (2001)، ص 2.
³ المادة (1) من المرسوم التشريعي رقم (100) لسنة 2011، المتضمن قانون الأحزاب السياسية في سورية. للمزيد حول نشأة الأحزاب السياسية في سوريا، انظر: عواد، أسامة زكي، تاريخ الأحزاب السياسية في سورية في القرن العشرين، دار مشرق للخدمات الثقافية والطباعة والنشر، (1997).

⁴ للمزيد انظر: القوانين الناظمة للعمل الحزبي في الأردن: موجبات المراجعة والتغيير، دراسة صادرة عن مركز القدس للدراسات السياسية، (2010)، ص 8، وانظر: الدين والدولة، الأردن نموذجاً، دراسة صادرة عن مركز القدس للدراسات السياسية، (2010).

⁵ انظر: هيكل، السيد خليل، الأحزاب السياسية فكرة ومضمون، أسبوط: مكتبة الطليعة، (1979)، ص 22 وما بعدها.
⁶ انظر: إبراهيم، سعد الدين، مصر تراجم نفسها، القاهرة، دار فضاء الحديثة للطباعة والنشر والتوزيع، (2001)، ص 335 وما بعدها.

⁷ المادة (2) من قانون الأحزاب السياسية المصري رقم (40) لسنة 1977 وتعديلاته.
⁸ المادة (3) من قانون الأحزاب السياسية المصري رقم (40) لسنة 1977 وتعديلاته.

⁹ انظر: الطماوي، سليمان، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي: دراسة مقارنة، (ط 5)، دار الفكر العربي، (1986)، ص 618.

ولا شك أن ظاهرة الحزب الواحد هي ظاهرة حديثة نشأت في القرن العشرين وابتدأها الحزب الشيوعي السوفيتي، قبل أن يأخذ هذه الفكرة عنه موسوليني دكتاتور إيطاليا الفاشية، على الرغم من التباين الكبير بين كلا المذهبين السياسيين.

ومن الناحية التاريخية نجد أن أغلبية الأحزاب السياسية الكبرى التي هي من طراز الحزب الواحد كانت أولاً من أحزاب المعارضة التي عرفت في نظام متعدد الأحزاب، كما هي الحال في الحزب الفاشيستي في إيطاليا، ثم أصبحت حزباً واحداً بعد أن نجحت في الوصول إلى الحكم كنتيجة طبيعية للصيغة الدكتاتورية لنظام الحكم الذي يُحزَم المعارضة¹⁴، إلا أن هذا النسق المنغلق من الأحزاب السياسية لم يقوَ على الصمود في وجه الديمقراطية الغربية بمناخها الحديث المتمثل في الشمولية الحزبية، فسقط منهج الحزب السياسي الواحد، وسار العالم تدريجياً في طريق التعددية السياسية التي أصبحت المنهج العام في الحكم¹⁵.

من خلال ما تقدّم يمكننا القول إن الاعتراف بوجود حزب سياسي يتطلب تحقق ثلاثة أركان مجتمعة: أهمها وجود تنظيم من الأفراد له صفة العمومية والاستمرار، وبعثنق أيديولوجية معينة، ويهدف هؤلاء الأفراد إلى الوصول إلى السلطة أو التأثير فيها عن طريق تنمية الوعي السياسي بهدف تنشيط الحياة السياسية ومشاركة المواطنين فيها وتكوين قيادات قادرة على تحمل المسؤوليات العامة، وأن تكون وسيلة هؤلاء الأفراد للوصول إلى الحكم ديمقراطية، وأن يمارس الحزب نشاطه بوسائل سلمية وديمقراطية لتحقيق برامج محددة ومعلنة تتعلق بالشؤون السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية في الدولة¹⁶.

المطلب الثاني: نطاق الحق في تأسيس الأحزاب السياسية

حدّد قانون الأحزاب السياسية الأردني الجديد لسنة 2015، نطاق الحق في تأسيس الأحزاب السياسية، وذلك بالنص صراحة على أنه: «لا يجوز تأسيس الحزب على أساس ديني أو طائفي أو عرقي أو فئوي، أو على أساس التفرقة بسبب الجنس أو الأصل»¹⁷، وهو الحكم ذاته الذي ورد في قانوني الأحزاب السياسية المصري والسوري، اللذين نصّا على عدم جواز قيام مبادئ الحزب أو برامجه على أساس ديني أو مذهبي أو طائفي أو عرقي أو فئوي أو جغرافي، أو على أساس التفرقة بسبب الجنس أو الأصل أو الدين أو العقيدة¹⁸.

أثارت هذه النصوص القانونية الخاصة بنطاق تأسيس الأحزاب السياسية تحفظات البعض، كونها قد فُسّرت على أساس أنها تحظر تأسيس الأحزاب الدينية، وبالأخص الأحزاب الإسلامية، إلا أنه يمكننا القول إن ما قصده المشرع من هذه النصوص لا يؤدي بالضرورة إلى هذا المعنى، فهو لا يمنع من قيام حزب إسلامي إذا كانت عضويته مفتوحة لكل من يؤمن بمبادئه السياسية وبرامجه، وليست مقتصرة فقط على من يعتقد الإسلام ديناً، ذلك لأن الإسلام لا يقيم تفرقة بين المواطنين وإنما يقيم المساواة بمفهومها العام. ومن ناحية أخرى، فما دامت الشريعة الإسلامية من المصادر الأساسية للتشريع، فليس ثمة ما يمنع من قيام حزب مراده الأساسي هو تطبيق الشريعة الإسلامية، مع أهمية أن تكون برامجه معلنة وموجهة للجميع، بحيث تتقرر العضوية في ذلك الحزب لكل من يقبل هذه البرامج والأفكار أيّاً كان دينه¹⁹.

أما الغاية من النص القانوني الذي يحظر قيام الحزب السياسي في مبادئه وأهدافه على أساس الدين أو العقيدة، فتتمثل في ألا يقوم حزب سياسي يدعو إلى التمييز أو التفرقة بين المواطنين بسبب انتماءاتهم الدينية أو العرقية²⁰، وهذا الحكم القانوني لا يحول دون قيام حزب سياسي يدعو إلى تطبيق أحكام الشريعة الإسلامية ما دامت عضويته ستكون مكفولة للجميع من دون استثناء، والنص الذي يمنع قيام

¹⁴ انظر: درويش، إبراهيم، النظام السياسي - دراسة فلسفية تحليلية، (ط 4)، القاهرة، دار النهضة العربية، (1987)، ص 84.

¹⁵ انظر: البدراني، حسن، الأحزاب السياسية والحريات العامة، الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، (2009)، ص 14-17.

¹⁶ للمزيد حول أركان الحزب السياسي، انظر: محمود، مصطفى عبد الجواد، الأحزاب السياسية في النظام السياسي والدستوري الحديث والنظام الإسلامي، (رسالة دكتوراه في القانون)، مصر: جامعة عين شمس، (2003)، ص 130.

¹⁷ المادة (5/5) من قانون الأحزاب السياسية الأردني رقم (39) لسنة 2015.

¹⁸ المادة (4) من قانون الأحزاب السياسية المصري رقم (40) لسنة 1977 وتعديلاته، والمادة (3/5) من المرسوم التشريعي رقم (100) لسنة 2011 المتضمن قانون الأحزاب السياسية في سورية.

¹⁹ للمزيد حول الأحزاب الإسلامية في الأردن، انظر: الروابدة، عبد الرؤوف، والمجالي، عبد الهادي، وآخرين، الأحزاب والتعددية السياسية في الأردن، مؤسسة عبد الحميد شومان، (1999)، وانظر: الداودي، محمد، والدجاني، منذر، النظام السياسي الأردني: أركانه ومقوماته (1993).

²⁰ انظر: بركات، نظام، الديمقراطية في الأحزاب الإسلامية، أوجه التقدم والقصور في كتاب الديمقراطية في الحياة الداخلية للأحزاب السياسية العربية، (ورقة عمل)، عمان، مركز القدس للدراسات السياسية، (2010).

أحزاب سياسية على أسس دينية يهدف إلى منع استخدام الدين أساساً في التفرقة بين أفراد المجتمع. بمعنى أنه عند إنشاء حزب سياسي ما تقتصر العضوية فيه على طائفة معينة دون الأخرى، مما يشجع بدوره على التفرقة بين المواطنين على أساس الدين، وهو ما حظره القانون بالتحديد¹⁷. ولغايات تكريس الحق في تأسيس الأحزاب السياسية والانضمام إليها، نص القانون الأردني على أنه: «لا يجوز التعرض لأي مواطن أو مساءلته أو محاسبته أو المساس بحقوقه الدستورية أو القانونية بسبب انتمائه الحزبي»¹⁸.

إلا أن تقرير معاقبة الجهات التي قد تتعرض لأي مواطن أردني وتمس حقوقه الدستورية والقانونية بسبب انتمائه الحزبي يثير مشاكل في الواقع العملي، خصوصاً إذا ما كانت إحدى هذه الجهات هي النيابة العامة أو الأجهزة الأمنية أو المخابرات العامة. فالمبدأ القانوني المستقر عليه هو عدم مساءلة النيابة العامة والأجهزة الأمنية المرتبطة بها عن الأعمال التي تقوم بها أثناء مباشرتها صلاحياتها واختصاصاتها القانونية، فكيف يمكن أن تتم محاسبة هذه الجهات وفق أحكام القانون إذا ما تعرضت لمواطن بسبب انتمائه الحزبي؟

ويبقى السؤال الأهم وهو: كيف يمكن للمواطن أن يثبت أنه قد تعرض للمساءلة أو المحاسبة بسبب انتمائه الحزبي، ما دام من يقوم بهذا المس هو الأجهزة الأمنية التي قد تتذرع بأسباب مختلفة عن الانتماء الحزبي للتعرض لأي فرد ومساءلته والمس بحقوقه الدستورية والقانونية، هذا بالإضافة إلى أن القانون لم يحدد كيفية معاقبة من يخالف ذلك الحكم، والقانون الذي سيتم معاقبته بموجبه، ووصف الجريمة والعقوبة المقررة لذلك؟

المطلب الثالث: شروط تأسيس الحزب السياسي

أفرد قانون الأحزاب السياسية الأردني الجديد لسنة 2015 مجموعة من الشروط الشكلية والموضوعية لتأسيس الحزب السياسي، حيث اشترط ابتداءً أن: «لا يقل عدد الأعضاء المؤسسين لأي حزب عن مائة وخمسين شخصاً»¹⁹. وهذا الحكم القانوني يعد تراجعاً كبيراً عن النص السابق في قانون الأحزاب السياسية القديم لسنة 2012، الذي كان يشترط أن: «لا يقل عدد الأعضاء المؤسسين لأي حزب عن خمسمائة شخص من سبع محافظات، على ألا تقل نسبة النساء بينهم عن (10%) ونسبة المؤسسين من كل محافظة عن (5%)»²⁰.

يُعد اشتراط قانون الأحزاب السياسية الأردني السابق لسنة 2012، ألا يقل عدد المؤسسين عن خمسمائة شخص، إنكاراً للحق في تأسيس الأحزاب السياسية، نظراً إلى أنه ليس من السهولة بمكان استقطاب مثل هذا العدد من المؤسسين. وعليه فإن هذا الحكم كان يعد من أهم العراقيل التي وضعتها الدولة الأردنية للتقليل من عدد الأحزاب السياسية العاملة، خصوصاً في ظل النص الدستوري الخاص بالسماح بتأسيس الأحزاب السياسية الذي لم يضع أي قيد إجرائي على ممارسة هذا الحق، وبالأخص فيما يتعلق بعدد الأعضاء المؤسسين للحزب السياسي.

وقد أكد المقرر الخاص المعني بالمدافعين عن حقوق الإنسان على أنه من ضمن الشروط المرهقة لتأسيس الأحزاب السياسية والمنظمات غير الحكومية، اشتراط عدد كبير من المؤسسين، ذلك أن بعض القوانين تشترط أن يضم الحزب المشكل حديثاً عدداً لا يقل عن خمسمائة مؤسس كحد أدنى، وهو شرط يُعد معطلاً ومعيقاً لتشكيل الأحزاب السياسية والمنظمات غير الحكومية²¹.

وهناك عيب آخر في قانون الأحزاب السياسية الأردني القديم لسنة 2012، الذي تجاوزه القانون الجديد، يتمثل في أنه كان يشترط ألا تقل نسبة النساء عن (10%) من المؤسسين، وألا تقل نسبة المؤسسين

¹⁷ انظر، العطيفي، جمال، الطريق إلى الديمقراطية الإسكندرية، دار المعارف، (1978)، ص 40 وما بعدها.

¹⁸ المادة (19) من قانون الأحزاب السياسية الأردني رقم (39) لسنة 2015.

¹⁹ المادة (6/أ) من قانون الأحزاب السياسية الأردني رقم (39) لسنة 2015.

²⁰ المادة (6/أ) من قانون الأحزاب السياسية الأردني السابق رقم (16) لسنة 2012.

²¹ تقرير المقرر الخاص المعني بالمدافعين عن حقوق الإنسان المقدم للجمعية العامة للأمم المتحدة في دورتها التاسعة والخمسين بتاريخ 1 تشرين الأول 2004، رقم الوثيقة A/59/401.

من كل محافظة عن (5%)^{٢٢}. حيث يُشكّل هذا الحكم القانوني مخالفة صريحة للمواثيق الدولية لحقوق الإنسان، وللمادة (2/16) من الدستور الأردني، التي أعطت الأردنيين الحق في تأليف الأحزاب السياسية من دون أن تشتت تمثيل المحافظات، ومن دون أن تُعلّق ممارسة ذلك الحق على تمثيل النساء بنسبة معينة من عدد المؤسّسين. وعليه، فقانون الأحزاب السياسية الأردني لسنة 2012 عندما اشترط أن تكون نسبة المؤسّسين (5%) من كل محافظة^{٢٣}، فإنه بذلك قد نسف مبدأ المواطنة، حيث إن المواطن الأردني هو أردني بغض النظر عن مكان إقامته والمحافظة التي يقطن بها. كما أن الحزب السياسي الذي يتطلّع إلى الوصول إلى سدة الحكم وتشكيل الحكومة يجب أن يكون حاصلًا على ثقة الشعب كله كوحدة واحدة من دون أية تقسيمات جغرافية الهدف الأساسي منها إضعاف الحزب السياسي وإشغاله في البحث عن مؤسّسين له من جميع المحافظات فيفقد الاختيار عنصر الكفاءة والرغبة بالعمل العام ويكون فقط على أساس جغرافي إقليمي.

أما عن اشتراط القانون الأردني القديم لسنة 2012، أن تكون هناك نسبة معينة للنساء بين الأعضاء المؤسّسين بواقع (10%)، فإنه يعد بمثابة إدخال لمبدأ الكوتا النسائية في تأليف الأحزاب السياسية، وهي الفكرة التي دار حولها العديد من الشبهات بعدم الدستورية، ذلك أنه إذا كان نظام الكوتا في الانتخابات التشريعية لمجلس النواب له ما يبرره من أنه يُعد تمييزًا إيجابيًا بين الرجل والمرأة، وتديرًا مؤقتًا ضروريًا لضمان تمثيل المرأة في البرلمان الأردني، فإن اشتراط عدد معين من النساء بين المؤسّسين ومن محافظات مختلفة لتأسيس حزب سياسي في الأردن لا ينطوي على أي تمييز إيجابي للمرأة، وإنما يهدف إلى وضع عراقيل إجرائية أمام المؤسّسين في ممارسة حقهم الدستوري في تأسيس الأحزاب السياسية. وعليه، فإنه يُسجّل لقانون الأحزاب السياسية الأردني الجديد لسنة 2015، أنه قد تخلص من النص السابق الذي يشترط تمثيل النساء والمحافظة بنسب معينة من مؤسّسي الحزب السياسي، وخفض عدد طالبي تأسيس الحزب السياسي من خمسمائة مؤسس إلى مائة وخمسين شخصًا فقط. وبهذا يكون القانون الجديد أكثر توافقًا مع القوانين المقارنة، من خلال عدم اشتراط تمثيل معين للأعضاء المؤسّسين لأي حزب سياسي، أو نسبة معينة من المناطق الجغرافية. وقد كان قانون الأحزاب السياسية المصري لسنة 1977 يشترط أن يكون نصف المؤسّسين للحزب السياسي من العمال والفلاحين، قبل أن يتم تعديل القانون في عام 2011 وإلغاء هذا الشرط على مؤسّسي الحزب السياسي، كونه يتعارض مع مبدأ المساواة بين المواطنين في التمتع بالحقوق وتحمل الواجبات^{٢٤}.

إضافة إلى أن الأخذ بنظام تعدد الأحزاب السياسية قد فرض إلغاء شرط تمثيل العمال والفلاحين في الحزب السياسي، لأن الأصل أن يكون لهم الحق في أن يتوجهوا للحزب الذي يريدونه وبأي نسبة يريدونها، بدلًا من توزيعهم على كل حزب سياسي تحقيقًا لشرط الخمسين في المائة كأعضاء مؤسّسين. فضلًا عن أن اعتبارات الديمقراطية تستوجب عدم إجبار الأحزاب السياسية على اعتماد هذا الشرط؛ فمادام لو رفض العمال والفلاحون مثلًا الانتماء إلى أحد الأحزاب السياسية؟ وما الجزاء المترتب على ذلك؟ الإجابة ببساطة شديدة هي أن الحزب السياسي سيصبح حزبًا غير شرعي^{٢٥}.

كما أن فكرة تمثيل العمال والفلاحين التي تبناها الدستور المصري لسنة 1971، الذي تم وقف العمل به عام 2011، باعتباره ذا صبغة اشتراكية لتحقيق فكرة «تحالف قوى الشعب العاملة»، يقتصر تطبيقها على المجالس النيابية فقط دون الأحزاب السياسية التي يفترض بها أن تمثل عقيدة سياسية تجمع حولها أطراف مختلفة من الأفراد التي تتبنى أفكارها ومبادئها، فلا تكون هناك حاجة لتمثيل أي طبقة من طبقات المجتمع فيها على اعتبار أن العضوية فيها مفتوحة للجميع^{٢٦}.

وقد سار الدستور المصري الحالي لسنة 2014 على نهج الدستور المصري لسنة 1971، بأن قرر تمثيل

^{٢٢} المادة (1/6) من قانون الأحزاب السياسية الأردني السابق رقم (16) لسنة 2012.

^{٢٣} المادة (1/6) من قانون الأحزاب السياسية الأردني السابق رقم (16) لسنة 2012.

^{٢٤} المادة (7) من القانون رقم (12) لسنة 2011 الخاص بتعديل بعض أحكام القانون رقم (40) لسنة 1977 الخاص بنظام الأحزاب السياسية المصري.

^{٢٥} انظر: سيف الدولة، عصمت، الأحزاب ومشكلة الديمقراطية في مصر، بيروت: دار المسيرة، (1977)، ص 15 وما بعدها.

^{٢٦} انظر: فرقر، مجدي، حق التنظيم وحرية تكوين الأحزاب والتجمعات السياسية واستقلالها، ورقة عمل مقدمة إلى المؤتمر العام الأول للحريات «الثاني للعدالة» الذي نظّمته لجنة الحريات بنقابة المحامين في مصر عام 2005.

العمال والفلاحين في المجالس النيابية والمحلية فقط دون الأحزاب السياسية، إذ تنص المادة (180) منه على أنه: «تنتخب كل وحدة محلية مجلسًا بالاقتراع العام السري المباشر لمدة أربع سنوات، ويشترط في المترشح ألا تقل سنه عن إحدى وعشرين سنة ميلادية، وينظم القانون شروط الترشح الأخرى وإجراءات الانتخاب، على أن يُخصص ربع عدد المقاعد للشباب دون سن خمس وثلاثين سنة، وربع العدد للمرأة، على ألا تقل نسبة تمثيل العمال والفلاحين عن خمسين بالمائة من إجمالي عدد المقاعد، وأن تتضمن تلك النسبة تمثيلًا مناسبًا للمسيحيين وذوي الإعاقة». كما تنص المادة (243) من الدستور المصري لسنة 2014 على أنه: «تعمل الدولة على تمثيل العمال والفلاحين تمثيلًا ملائمًا في أول مجلس للنواتب يُنتخب بعد إقرار هذا الدستور، وذلك على النحو الذي يحدده القانون». أما الشروط الواجب توفرها في مؤسس الحزب السياسي، فقد حددها قانون الأحزاب السياسية الأردني، على النحو التالي:^{٢٧}

١. أن يكون أردنيًا منذ عشر سنوات على الأقل.
٢. أن يكون قد أكمل الثامنة عشرة من عمره.
٣. ألا يكون محكومًا بجناية أو جنحة مخلة بالشرف أو الأخلاق والآداب العامة، باستثناء الجرائم ذات الصفة السياسية، ما لم يكن قد أعيد إليه اعتباره.
٤. أن يكون متمتعًا بالأهلية المدنية والقانونية الكاملة.
٥. أن يكون مقيمًا عادة في المملكة الأردنية الهاشمية.
٦. ألا يكون قاضيًا.
٧. ألا يكون عضوًا في أي حزب آخر، أو أي تنظيم سياسي غير أردني.
٨. ألا يكون من المنتسبين إلى القوات المسلحة الأردنية أو الأجهزة الأمنية أو الدفاع المدني.

لا شك أن ما ورد في قانون الأحزاب السياسية من تمييز بين الأردني الأصل والأردني المتجنس لغايات تأسيس الحزب السياسي، يثير شبهات تعارض مع أحكام المادة (2/16) من الدستور الأردني التي أعطت الحق للأردنيين وبشكل عام في تأليف الأحزاب السياسية والانضمام إليها من دون أي تمييز بين الأردني الأصل والأردني المتجنس. أضف إلى ذلك أن هذا التمييز يخالف أحكام المادة (14) من قانون الجنسية الأردني رقم (6) لسنة 1954، التي وضعت قاعدة عامة مفادها أن الشخص الذي اكتسب الجنسية الأردنية بالتجنس يُعد أردنيًا من جميع الوجوه، قبل أن تستثنى حقوقًا ومناصب معينة يحظر على الأردني المتجنس أن يشغلها إلا بعد مُضي عشر سنوات على الأقل من اكتسابه الجنسية الأردنية، والتي حددها قانون الجنسية على سبيل الحصر لتشمل تولي المناصب السياسية والدبلوماسية والوظائف العامة التي يحددها مجلس الوزراء أو أن يكون عضوًا في مجلس الأمة.^{٢٨}

كما حرمت المادة (14) من قانون الجنسية الأردني لسنة 1954، الأردني المتجنس من الترشح لعضوية المجالس البلدية والقروية والنقابات المهنية إلا بعد انقضاء خمس سنوات على تمتعه بالجنسية الأردنية. وبالتالي فإن المادة (14) من قانون الجنسية الأردني لا تتضمن أي قيد زمني على الأردني المتجنس ليثبت له الحق في تأسيس أي حزب سياسي. وعليه، يكون ما اشترطه قانون الأحزاب السياسية الأردني الجديد لسنة 2015 من ضرورة مرور عشر سنوات على الأردني المتجنس لتأسيس حزب سياسي مخالفًا للدستور والقانون.

وفيما يتعلق بسن مؤسس الحزب السياسي، فقد حددها القانون الأردني بسن الثامنة عشرة، لكي يثبت لكل أردني الحق في تأسيس الأحزاب السياسية ابتداءً، أو الانضمام إليها فيما بعد، وبهذا فقد ساوى القانون الجديد بين سن تأسيس الحزب السياسي والعضوية فيه، وذلك على خلاف القانون السابق لسنة 2012، الذي كان يميز - ومن دون وجه حق - بين الحق في تأسيس الأحزاب السياسية والحق في العضوية فيها، حيث كان يشترط في مؤسس الحزب السياسي أن يكون قد أكمل الحادية والعشرين من عمره، في

^{٢٧} المادة (6/ب) من قانون الأحزاب السياسية الأردني رقم (39) لسنة 2015.
^{٢٨} قانون الجنسية الأردنية رقم (6) لسنة 1954 منشور على الصفحة (105) من عدد الجريدة الرسمية رقم (1171) الصادر بتاريخ 1954/2/16.

حين أنه كان يجيز لمن أكمل الثامنة عشرة من عمره أن ينتسب إلى أي حزب سياسي بعد تأسيسه. لذا، فقد أحسن المشرع الأردني في قانون الأحزاب السياسية الجديد عندما وُجِّد سن الرشد السياسي للأحزاب السياسية فيما يتعلق بتأسيسها والانضمام إليها بثمانية عشر عامًا، وعدم التمييز فيما بينهما. أما الفئات التي حظر عليها القانون الأردني تأسيس الأحزاب السياسية، ومنها القضاة، فذلك ضمانًا لحيادهم واستقلاليتهم القضائية. إلا أنه، ونظرًا إلى اتحاد الغاية، فقد كان الأجدد بالقانون الأردني أن يُوسَّع من هذا الحظر ليشمل رئيس الوزراء والوزراء والوزراء العاملين في السلطة التنفيذية الذين يجب أن يحظر عليهم تأسيس أحزاب سياسية أثناء توليهم المنصب الحكومي.

وفيما يتعلق بالحكم القانوني الخاص بحرمان منتسبي القوات المسلحة الأردنية والأجهزة الأمنية والدفاع المدني من تأسيس أحزاب سياسية، فقد كان يُفترض بالقانون الأردني أن يتضمن ما يفيد صراحة بأن مثل هذا الحظر مؤقت، بمعنى أن حرمان منتسبي القوات المسلحة الأردنية والأجهزة الأمنية من تأسيس أحزاب سياسية يكون فقط أثناء فترة وجودهم في الخدمة العسكرية الفعلية، ولا يمتد ليشمل هؤلاء الأفراد بعد انتهاء خدمتهم العسكرية، وذلك أسوة بقانون الانتخاب الأردني الذي ينص صراحة على أن يوقف استعمال حق الانتخاب لمنتسبي القوات المسلحة والمخابرات العامة والأمن العام وقوات الدرك والدفاع المدني أثناء وجودهم في الخدمة الفعلية^{٢٩}.

وفي المقابل، فإن الشروط التي اشترطها قانون الأحزاب السياسية السوري في مؤسسي الحزب السياسي تُعد أكثر شدة من تلك الواردة في القانون الأردني. فعلى الرغم من أن القانون السوري قد اشترط ابتداءً أن يُوقَّع على طلب تأسيس الحزب المقدم إلى لجنة شؤون الأحزاب خمسون عضوًا فقط من الأعضاء المؤسسين من دون أن يلتفت إلى التمثيل الجغرافي أو النسائي^{٣٠}، فإنه قد فرض على كل حزب سوري أن يصل الحد الأدنى لعدد الأعضاء فيه إلى ألف عضو على الأقل، وألا تقل نسبة الأعضاء في كل محافظة عن (5%) من مجموع الأعضاء قبل أن يمارس أي نشاط سياسي، وذلك بعد صدور قرار لجنة شؤون الأحزاب بالموافقة على تسجيله، أو بعد انقضاء مدة الستين يومًا القانونية لصدور قرار الموافقة على التسجيل عن لجنة شؤون الأحزاب، أو صدور حكم قضائي من المحكمة بالغاء قرار اللجنة^{٣١}. ويُعد تعليق القانون السوري ممارسة الحزب السياسي لنشاطه على انضمام ألف عضو إليه، على الرغم من استنفاده جميع الشروط التي نص عليها القانون واكتسابه الشخصية الاعتبارية، قيدًا غير مبرر على الحق في تأسيس الأحزاب السياسية، ويهدف بالدرجة الأساسية إلى وضع عراقيل إجرائية في طريق عمل الحزب السياسي وتأخير مباشرته لأنشطته الحزبية لأطول مدًى. حيث إنه ليس بالأمر السهل على المؤسسين أن يجمعوا مثل هذا العدد الكبير من الأعضاء خلال فترة قصيرة بعد الموافقة على تسجيل الحزب السياسي، خصوصًا أن عدد المؤسسين قليل نسبيًا. أما الشروط الواجب توفرها في العضو المؤسس في قانون الأحزاب السوري، فهي على النحو التالي^{٣٢}:

١. أن يكون متمتعًا بالجنسية السورية منذ عشر سنوات على الأقل.
٢. أن يكون قد أتم الخامسة والعشرين من العمر بتاريخ تقديم طلب التأسيس.
٣. أن يكون مقيمًا في الجمهورية العربية السورية.
٤. أن يكون متمتعًا بحقوقه السياسية والمدنية.
٥. أن يكون غير محكوم عليه بجناية أو جنحة شائنة، وتحدد الجنحة الشائنة بقرار من وزير العدل.
٦. أن يكون غير منتسب إلى حزب آخر.

الملاحظ في القانون السوري أنه قد سار على نهج القانون الأردني في التفرقة بين المواطنين الأصليين

^{٢٩} المادة (٣/٥) من قانون الانتخاب الأردني رقم (25) لسنة 2012 المنشور على الصفحة (2965) من عدد الجريدة الرسمية رقم (5165) الصادر بتاريخ 2012/7/1.

^{٣٠} المادة (8) من المرسوم التشريعي رقم (100) لسنة 2011 المتضمن قانون الأحزاب السياسية في سورية، للمزيد انظر: عثمان، هاشم، الأحزاب السياسية في سورية السرية والعلنية، رياض الرئيس للكتاب والنشر (2001).

^{٣١} المادة (12/أ) من المرسوم التشريعي رقم (100) لسنة 2011 المتضمن قانون الأحزاب السياسية في سورية، للمزيد انظر: حنا، عبد الله، الأحزاب السياسية في سورية القرن العشرين، منشورات إيه - كيب، (2011).

^{٣٢} المادة (8) من المرسوم التشريعي رقم (100) لسنة 2011 المتضمن قانون الأحزاب السياسية في سورية.

والمتجنسين لغايات ثبوت الحق في تأسيس الأحزاب السياسية، فحظر على السوري الذي لم يمض على اكتسابه الجنسية السورية عشر سنوات التوقيع كعضو مؤسس على طلب تأسيس أي حزب سياسي. ولم يقتصر القيد على المواطن السوري المتجنس بتأسيس الأحزاب السياسية، بل إن القانون السوري حظر على المتجنس العضوية في أي حزب سياسي إلا إذا كان متمتعًا بالجنسية السورية منذ خمس سنوات على الأقل^{٣٣}.

كما بالغ قانون الأحزاب السياسية السوري في سن مؤسس الحزب بأن اشترط أن يكون العضو المؤسس قد بلغ سن الخامسة والعشرين من العمر عند تقديم الطلب، في حين أنه قد سمح لكل من أتم سن الثامنة عشرة من العمر الانتساب والعضوية في الأحزاب السياسية^{٣٤}. هذا القيد على ممارسة الحق الدستوري في تأسيس الأحزاب السياسية والانضمام إليها ليس له ما يبرره في القانون، ويشكل مخالفة للمعايير الدولية لحقوق الإنسان التي تشترط في القيود المفروضة على ممارسة الحقوق والحريات الأساسية في القوانين الوضعية أن تمثل تدابير احترازية ضرورية لحماية المجتمع الديمقراطي والمحافظة على النظام العام والأمن القومي وحقوق الأفراد وحرياتهم، وهو ما لا يتوفر في القيود التي فرضها قانون الأحزاب السياسية السوري.

أما قانون الأحزاب السياسية المصري، فقد تضمن شروطًا خاصة به، فيمن يحق له تأسيس حزب سياسي أو يرغب في أن ينتمي لعضوية أي حزب سياسي، حيث اشترط فيمن يشترك في تأسيس أي حزب سياسي أو يتولى منصبًا قياديًا فيه أن يكون مصريًا ومن أب مصري، في حين اشترط في المصري المتجنس أن يكون قد مضت على تجنسه عشر سنوات على الأقل ليثبت له الحق في تأسيس الأحزاب السياسية والانضمام إليها^{٣٥}.

وقد كان قانون الأحزاب السياسية المصري يتضمن قيودًا على الأشخاص الذين يحق لهم طلب تأسيس الأحزاب السياسية، وذلك بتقرير العزل السياسي لمجموعات من المواطنين من بينهم قدامى السياسيين والمتهمون بإفساد الحياة السياسية قبل ثورة يوليو 1952، ومن حكم بإدانته من قبل محكمة الثورة بعدم مباشرة الحقوق المدنية والسياسية، إلا أن المحكمة الدستورية العليا المصرية قد قضت بعدم دستورية ذلك الحكم القانوني معتبرة أن «الحقوق السياسية المنصوص عليها في قانون الأحزاب السياسية هي من الحقوق الدستورية العامة التي حرص المشرع الدستوري على كفالتها وتمكين المواطنين من ممارستها، بل جاوز ذلك إلى اعتبار مساهمة المواطن في الحياة العامة عن طريق ممارسته لهذه الحقوق واجبًا وطنيًا يتعين عليه القيام به في أكثر مجالات الحياة أهمية لاتصالها بالسيادة الشعبية، ومن ثم فإن إهدار تلك الحقوق يُعد بدوره مخالفة لأحكام الدستور، خصوصًا أن النص القانوني المطعون فيه حسبما يبين من عبارته المطلقة أن حرمان فئة من المواطنين من حقهم في تأسيس الأحزاب السياسية والانتماء إليها ومن مباشرة الحقوق والأنشطة السياسية هو حرمان مطلق ومؤبد، وهو ما ينطوي على إهدار لأصل تلك الحقوق ويشكل بالتالي اعتداء عليها بالمخالفة لأحكام الدستور»^{٣٦}.

وتأسيسًا على الحكم الدستوري السابق، فقد حظر قانون الأحزاب السياسية المصري على أعضاء الهيئات القضائية وضباط وأفراد القوات المسلحة والشرطة وأعضاء الرقابة الإدارية والمخابرات العامة وأعضاء السلك السياسي والقنصلي والتجاري تأسيس أي حزب سياسي أو العضوية فيه، ولكن بصورة مؤقتة تشمل فقط فترة خدمتهم الفعلية، بحيث يسترد هؤلاء الأشخاص حقهم الدستوري في العضوية في أي حزب سياسي بعد انتهاء عملهم الذي يقومون به، والذي تقتضي طبيعته ومهامه إبعادهم عن الحياة السياسية وعن الانضمام للأحزاب السياسية.

وقد توسع القانون المصري في هذه الفئات التي يحظر عليها ممارسة الحق في تأسيس الأحزاب السياسية والانضمام إليها أثناء فترة خدمتهم الفعلية، وذلك على خلاف القانون الأردني الذي قصر هذه الفئات على القضاة ورجال الأمن العام والقوات المسلحة والمخابرات العامة فقط دون أعضاء السلك

^{٣٣} المادة (1/13) من المرسوم التشريعي رقم (100) لسنة 2011 المتضمن قانون الأحزاب السياسية في سورية.

^{٣٤} المادة (13/ب) من المرسوم التشريعي رقم (100) لسنة 2011 المتضمن قانون الأحزاب السياسية في سورية.

^{٣٥} المادة (6) من قانون الأحزاب السياسية المصري رقم (40) لسنة 1977 وتعديلاته.

^{٣٦} حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم 56 لسنة 6 قضائية (دستورية) بتاريخ 21 يونيو 1986.

السياسي والقنصلي كما هي الحال في القانون المصري، وهو ما يقضي على المشرع الأردني بضرورة توسيع نطاق الحظر على الأشخاص الذين يحرّمون من تأسيس أحزاب سياسية والعضوية فيها بسبب طبيعة عملهم الذي يقومون به، والذي يبرر عدم السماح لهم بالمشاركة في أية أنشطة سياسية كأعضاء السلك السياسي والقنصلي، مع ملاحظة أن يكون هذا الحظر مؤقتاً ومحصوراً بفترة خدمتهم في الوظيفة الدبلوماسية.

خلاصة القول: ضُيق قانون الأحزاب السياسية الأردني الجديد لسنة 2015، من نطاق تعريف الحزب السياسي بأن قصر غايته على المشاركة في الحياة السياسية فقط، كما شدّد القانون من الشروط الشكلية والموضوعية الواجب توفرها في مؤسسي الحزب السياسي، وذلك بشكل غير مبرر ولا يتفق مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان، التي تفترض في القيود التنظيمية على ممارسة الحق في تأسيس الأحزاب السياسية أن تكون ضرورية لحماية المجتمع الديمقراطي، وأن تُطبّق على قدم المساواة بين الأفراد، وأن تتناسب مع الهدف أو الغاية منها، المتمثلة في المحافظة على الأمن والنظام العام³⁷. وهي الأمور التي لم يراعها القانون الأردني فيما يتعلق بشروط تأسيس الأحزاب السياسية والتي ستؤثر حتماً على إجراءات تأسيس الأحزاب السياسية كما سيرد في المبحث التالي.

المبحث الثاني: إجراءات تأسيس الأحزاب السياسية في القانون الأردني والقوانين المقارنة

يتم الحكم على مدى تكريس الحق في تأسيس الأحزاب السياسية في دولة ما، من خلال الوقوف على الإجراءات القانونية التي يطّلبها القانون الوطني لتأسيس حزب سياسي، والتي تمتد لتشمل بزوغ فكرة تأسيس الحزب السياسي لدى مجموعة من الأفراد، مروراً بتقديم طلب أصولي لتسجيل الحزب، وانتهاءً بصدور القرار بالموافقة على تأسيس الحزب أو رفض الطلب. هذه الإجراءات ستتم معالجتها في هذا المبحث من الدراسة، والذي سيتم تقسيمه إلى مطلبين: يتناول المطلب الأول إجراءات تأسيس الأحزاب السياسية في القانون الأردني، ويتناول المطلب الثاني إجراءات تأسيس الأحزاب السياسية في القوانين المقارنة.

المطلب الأول: إجراءات تأسيس الأحزاب السياسية في القانون الأردني

نظم قانون الأحزاب السياسية الأردني الجديد لسنة 2015، إجراءات تأسيس الأحزاب السياسية، حيث أعطى الحق لخمسة من الأردنيين على الأقل الراغبين في تأسيس حزب سياسي أن يقوموا بإخطار رئيس لجنة شؤون الأحزاب السياسية خطياً بتلك الرغبة، على أن يبينوا في الإخطار المبادئ والأفكار الأولية للحزب، وذلك لكي يتمكن هؤلاء الأشخاص من ممارسة أنشطتهم السياسية التحضيرية والترويج لتأسيس الحزب السياسي، شريطة أن يتقدموا بطلب التأسيس عند استكمال الشروط المنصوص عليها في هذا القانون خلال مدة لا تزيد على سنة من تاريخ الإخطار، فإذا لم تستكمل الشروط المنصوص عليها في القانون خلال هذه المدة يجب على مقدمي طلب التأسيس التوقف عن ممارسة أنشطتهم لتأسيس الحزب السياسي، ولا يحق لهم التقدم بطلب جديد إلا بعد انقضاء ثلاثة أشهر من تاريخ ذلك التوقف³⁸.

أما الجهة المكلفة قانوناً بمتابعة شؤون الأحزاب السياسية في الأردن، فقد حدّدها قانون الأحزاب السياسية الأردني الجديد لسنة 2015، في لجنة شؤون الأحزاب السياسية، التي تملك صلاحية النظر في طلبات تأسيس الأحزاب السياسية، وإصدار القرار بالموافقة على تأليفها وتشكيلها ومتابعة شؤونها وفق أحكام القانون. وتتألف هذه اللجنة من أمين عام وزارة الشؤون السياسية والبرلمانية رئيساً، وتضم في عضويتها كلاً من³⁹:

1. أمين عام وزارة الداخلية، نائباً للرئيس، ويقوم مقامه عند غيابه.
2. أمين عام وزارة العدل.

³⁷ المادة (12) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لسنة 1966.

³⁸ المادة (7) بفقرتها (أ) و(ب) من قانون الأحزاب السياسية الأردني رقم (39) لسنة 2015.

³⁹ المادة (9/أ) من قانون الأحزاب السياسية الأردني رقم (39) لسنة 2015.

٣. أمين عام وزارة الثقافة.
 ٤. ممثل من مؤسسات المجتمع المدني يسميه رئيس الوزراء.
 ٥. ممثل عن المركز الوطني لحقوق الإنسان يسميه مجلس أمنائه.

لعل أبسط ما يمكن قوله، إن قانون الأحزاب السياسية الأردني لسنة 2015، قد استمر على النهج التشريعي السابق المتمثل في إضفاء الصفة الحكومية على لجنة شؤون الأحزاب، حيث تُشكّل استمراراً لهيمنة السلطة التنفيذية على الأحزاب السياسية في الأردن. هذه اللجنة كان يرأسها وزير الداخلية بموجب قانون الأحزاب السياسية الأردني القديم لسنة 2012، إلا أن القانون الجديد لسنة 2015 لم يأت بجديد في هذا المجال، حيث أسند مهمة رئاستها إلى موظف حكومي آخر هو أمين عام وزارة الشؤون السياسية والبرلمانية، والأعضاء فيها هم موظفون حكوميون وممثلون يختارهم رئيس الوزراء نفسه، وهذا من شأنه أن يضيف على اللجنة الطابع الحكومي بشكل سيؤثر حتماً على حيادية وموضوعية القرارات التي تصدر عنها والمتعلقة بالأحزاب السياسية، والتشكيل الذي جاء به قانون الأحزاب السياسية الأردني لسنة 2015 للجنة شؤون الأحزاب من شأنه أن يضمن هيمنة السلطة التنفيذية على قرارات اللجنة التي تصدر بأغلبية أصوات الحاضرين فيها، وفي حال تساوي الأصوات فإن صوت الترشيح يكون لأمين عام وزارة الشؤون السياسية والبرلمانية^{٤٠}.

وفيما يتعلق بعضوية ممثل المركز الوطني لحقوق الإنسان في لجنة شؤون الأحزاب، فإنها في غير محلها، وتتعارض مع الهدف الأساسي من تأسيس المركز الوطني لحقوق الإنسان باعتباره جهة غير حكومية محايدة يلجأ إليها الأردنيون إذا ما شعروا بظلم وتعسف يقع عليهم أثناء ممارستهم حقوقهم الدستورية، ومن ضمنها حقهم في تأليف الأحزاب السياسية والانضمام إليها^{٤١}. إذ كيف يمكن لممثل المركز أن يكون في موقع المدافع عن حقوق الأردنيين وفي الوقت نفسه يكون الحكم على مدى تكريس هذه الحقوق من خلال عضويته في لجنة شؤون الأحزاب السياسية؟

تُعد سيطرة السلطة التنفيذية على لجنة شؤون الأحزاب السياسية في الأردن التي مهمتها قبول أو رفض تأسيس الأحزاب السياسية، إضافةً إلى صلاحيتها في متابعة شؤون الأحزاب السياسية والإشراف على أنشطتها وبرامج عملها، بحد ذاتها إصراراً على التعامل مع الأحزاب السياسية من منطلق أمني بحت، وليس من منطلق سياسي يُكرّس أهمية الأحزاب في تنمية الحياة السياسية في الدولة^{٤٢}.

كما يُعد تعليق الموافقة على تأسيس الأحزاب السياسية في الأردن على موافقة لجنة شؤون الأحزاب المعينة من قِبل السلطة التنفيذية، تقييداً لحق الأردنيين في تأسيس الأحزاب السياسية. إذ لم يكن قانون الأحزاب السياسية الأردني لسنة 2015، موفقاً عندما ربط ممارسة الحق في تأسيس الأحزاب السياسية بنظام الإخطار والترخيص المسبق من لجنة شؤون الأحزاب، ذلك أن الدستور الأردني قد كفل للمواطنين الحق في إنشاء الأحزاب السياسية والانضمام إليها من دون قيود تحول دون ممارسة ذلك الحق بما في ذلك الإذن أو الترخيص المسبق، فالأصل أن يثبت للأردنيين الحق في مباشرة جميع الأنشطة والأعمال اللازمة للترويج لحزبهم السياسي وأنشطته من دون الحاجة لتعليق ذلك الحق على إخطار رئيس لجنة شؤون الأحزاب السياسية.

أما فيما يتعلق بإلزام القانون الأردني مؤسسي الحزب السياسي بفترة زمنية معينة لتقديم طلب التأسيس، وذلك بعد سنة من تاريخ تقديمهم الإخطار بذلك إلى لجنة شؤون الأحزاب، فإنه يتنافى مع الحق الدستوري في تأسيس الأحزاب السياسية، خصوصاً أن القانون الأردني قد فرض جزاءً على من يخالف شرط المدة، يتمثل في حرمانه من تقديم طلب جديد لتأسيس حزب سياسي إلا بعد انقضاء ثلاثة أشهر من تاريخ التوقف عن تقديم طلب التأسيس.

^{٤٠} المادة (9/ج) من قانون الأحزاب السياسية الأردني رقم (39) لسنة 2015.
^{٤١} يعتبر المركز الوطني لحقوق الإنسان في الأردن مؤسسة وطنية مستقلة ذات نفع عام تتمتع بموجب القانون رقم (51) لسنة 2006 بشخصية اعتبارية ذات استقلال مالي وإداري، واستقلال تام في ممارسة الأنشطة والفعاليات الفكرية والسياسية والإنسانية المتعلقة بحقوق الإنسان، وقد باشر المركز أعماله في الأول من حزيران عام 2003.

^{٤٢} للمزيد عن إجراءات تسجيل الأحزاب السياسية في الأردن، انظر: أبو خوصة، أحمد. الديمقراطية والأحزاب السياسية الأردنية «تحت التأسيس»، عمان، (1991).

ولا شك أن هذه العقوبة في قانون الأحزاب السياسية الأردني على المؤسسين المخالفين لا ترقى أبداً إلى مستوى التدابير الاحترازية الضرورية لحماية المجتمع الديمقراطي، وللمحافظة على الأمن والنظام العام وحماية حقوق الآخرين وحرّياتهم كما تشترط المواثيق الدولية والإقليمية في القيود التي يمكن فرضها على الحقوق والحرّيات الأساسية. كما أنها تتعارض مع الحق الدستوري للأردنيين في تأليف الأحزاب السياسية في الأوقات والأزمنة التي يرونها مناسبة لهم وتحقق مصالحهم.

يجب على لجنة شؤون الأحزاب، عند استكمال طلب التأسيس لجميع الشروط المنصوص عليها في القانون، أن تصدر قرارها بالإعلان عن تأسيس الحزب السياسي خلال مدة لا تزيد على سبعة أيام من انقضاء ستين يوماً على تاريخ تبليغ الإشعار بتسلم طلب التأسيس أو انقضاء ثلاثين يوماً على تاريخ الإشعار بتسلم الوثائق والبيانات المطلوبة، على أن ينشر الإعلان عن تأسيس الحزب السياسي في الجريدة الرسمية^{٤٣}.

جعل المشرع الأردني، عندما علّق تأسيس الحزب السياسي على موافقة لجنة شؤون الأحزاب، المناط في الوجود القانوني للحزب هو قرار اللجنة ذات الصبغة الحكومية، حيث اعتبر قرارها بمثابة شهادة ميلاد الحزب وجواز مروره للحياة السياسية، بحيث إذا جاء قرارها بالموافقة فإن الحزب يكتسب الشخصية الاعتبارية، فيصبح موجوداً قانوناً من اليوم التالي لنشر ذلك القرار في الجريدة الرسمية^{٤٤}.

أما إذا جاء قرار لجنة شؤون الأحزاب السياسية بالرفض، فإن الحزب السياسي لا يكتسب الشخصية الاعتبارية، ولا يكون له أي وجود قانوني، بمعنى أن الحزب السياسي لا يقوم قانوناً إلا إذا رخصت له بذلك لجنة شؤون الأحزاب المصبوغة بالصبغة الحكومية في تشكيلها^{٤٥}. وفي هذا السياق، فإنه يُسجّل على قانون الأحزاب السياسية الأردني أنه قد أطال المدة القانونية لكي تصدر لجنة شؤون الأحزاب قرارها حول طلب تأسيس الحزب السياسي إلى أكثر من ستين يوماً في بعض الحالات، فإذا لم تصدر اللجنة قرارها بإعلان تأسيس الحزب أو رفضه خلال هذه الفترة، فإن قرار الإعلان عن تأسيس الحزب السياسي يعتبر قد صدر حكماً. وفي جميع الأحوال يجب أن يكون قرار اللجنة مسبباً ومعللاً، وأن يتم إبلاغه إلى وكيل المؤسسين وفق أحكام القانون^{٤٦}.

وبشكل عام، فإن أسلوب الإخطار والترخيص المسبق لتكوين الأحزاب السياسية هو أسلوب قديم هجرته معظم الديمقراطيات الغربية الكبرى منذ زمن طويل. ففي فرنسا مثلاً، فإن قانون الجمعيات لسنة 1901 لا يعترف بفكرة الترخيص السابق، وإنما يأخذ بفكرة الإعلان كعمل كاشف عن وجود الأحزاب السياسية، وكذلك الحال في ألمانيا الاتحادية، التي لم يأخذ فيها قانون الأحزاب السياسية لسنة 1967 بفكرة الترخيص السابق، وإنما يقوم الحزب السياسي أولاً، ومن ثمّ تقوم المحكمة الدستورية الاتحادية بفحص وضعه من حيث دستوريته، فإذا رأته يتماشى مع أحكام الدستور أكدت ذلك، وإن كان متناقضاً مع الدستور ومتصادماً مع أحكامه أصدرت قراراً بحله^{٤٧}.

ولا يقتصر دور لجنة شؤون الأحزاب السياسية في القانون الأردني لسنة 2015 على إصدار قرار الترخيص بإنشاء حزب سياسي، بل يمتد دورها ليشمل متابعة شؤون ذلك الحزب بعد إنشائه وأثناء فترة مباشرته لأنشطته وأعماله الحزبية، وهذا ما يتناقض مع مبدأ استقلالية الحزب السياسي عن السلطة التنفيذية وأجهزتها المتعددة، والذي هو عماد التعددية الحزبية الحقيقية.

وحول هذا الموضوع فإن التساؤل الأبرز يتمثل في مدى دستورية إعطاء السلطة التنفيذية، المُشكلة من الحزب الحاكم في ظل نظام ديمقراطي يكفل تداولاً سلمياً للسلطة، الحق في التدخل في شؤون الأحزاب السياسية الأخرى والاطلاع على خصوصياتها من حيث العضوية والإستراتيجية والخطط والآليات العامة لإدارة العملية السياسية وتحقيق الأهداف العامة.

لا شك أن إخضاع الأحزاب السياسية للجنة شؤون أحزاب حكومية في تشكيلها، من شأنه أن يجعل

^{٤٣} المادة (14/أ) من قانون الأحزاب السياسية الأردني رقم (39) لسنة 2015.

^{٤٤} انظر: نصرأوين، ليث، الحق في التجمع السلمي في القانون الأردني والاتفاقيات الدولية، بيروت: دار صادر للنشر، (2013)، ص 131.

^{٤٥} انظر: نصرأوين، ليث، المرجع السابق، ص 131.

^{٤٦} المادة (14/ب و د) من قانون الأحزاب السياسية الأردني رقم (39) لسنة 2015.

^{٤٧} انظر: البدرأوي، حسن، مرجع سابق، ص 237.

جميع أحزاب المعارضة تحت وصاية الحزب الحاكم الذي يُشكّل الحكومة^{٤٨}، وهو ما يتنافى مع أبسط مبادئ العدالة والديمقراطية واحترام الحقوق والحريات وفقاً للمعايير الدولية لحقوق الإنسان. وفي الأردن، فإن هذا الحكم يتعارض مع نهج الإصلاحات السياسية الذي تسعى من خلاله الدولة إلى تطبيق مفهوم الحكومة البرلمانية المُشكّلة من الحزب السياسي الفائز في الانتخابات التشريعية، والذي سيعطيه قانون الأحزاب السياسية الأردني الحالي هيمنة على باقي الأحزاب السياسية المعارضة وذلك من خلال سيطرته على لجنة شؤون الأحزاب السياسية.

ومن المظاهر المتعددة لهيمنة السلطة التنفيذية على لجنة شؤون الأحزاب في الأردن، احتفاظ أمين عام وزارة الشؤون السياسية والبرلمانية بحقه في تعيين أمين سر اللجنة من بين موظفي الوزارة، وهو المنصب الذي كان يُفترض أن يترك للجنة نفسها اختيار الشخص المناسب الذي يشغله^{٤٩}. ومن مهام أمين سر لجنة شؤون الأحزاب أنه يستلم طلب تأسيس الحزب السياسي والمعلومات المرفقة به من وكيل المؤسسين، حيث أعطاه قانون الأحزاب السياسية الأردني، وخلال مدة ثلاثين يوماً من تاريخ استلامه الطلب، أن يطلب إيضاحات ووثائق وبيانات أخرى لإتمام إجراءات التسجيل، ويلزم القانون الأردني ممثل المؤسسين بأن يقدم مثل هذه الإيضاحات والوثائق خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تبليغه بكتاب أمين سر اللجنة لهذه الغاية^{٥٠}.

ومن شأن هذا الحق الذي قرره قانون الأحزاب السياسية الأردني لسنة 2015 لأمين سر لجنة شؤون الأحزاب، أن يعيق إجراءات تسجيل الحزب السياسي لمدة ثلاثين يوماً من دون أي مبرر، كما أنه يفتح المجال أمام السلطة التنفيذية – ممثلة في لجنة شؤون الأحزاب – بأن تطلب بيانات ووثائق معينة قد يعجز ممثل المؤسسين عن تأمينها خلال الفترة الزمنية المحددة، وهو ما يُشكّل قيلاً غير مبرر على الحق الدستوري في تأليف الأحزاب السياسية.

لذا، فقد كان الأجدر بالمشروع الأردني أن يقصر دور أمين سر لجنة شؤون الأحزاب السياسية على استلام طلب تأسيس الحزب وإرساله إلى لجنة شؤون الأحزاب للتدقيق في أية وثائق وبيانات تحتاجها، شريطة ألا يؤدي ذلك إلى تأخير إصدار القرار في طلب تأسيس الحزب السياسي. كما كان من الأفضل لو أن المشروع الأردني قد حدّد جميع الوثائق المطلوبة لتسجيل أي حزب سياسي صراحة في نص قانوني محدد، وذلك لمنع أي سلطة تقديرية لأمين سر اللجنة على طلبات تسجيل الأحزاب السياسية. وما يزيد من مخاوف استغلال السلطة التنفيذية، ممثلة في أمين سر لجنة شؤون الأحزاب السياسية، لحقها في تدقيق طلب التأسيس وطلب مستندات ووثائق إضافية ما جاء في قانون الأحزاب السياسية الأردني لسنة 2015، بأنه: «إذا نقص عدد الأعضاء المؤسسين عن الحد الأدنى المنصوص عليه في الفقرة (أ) من المادة (6) من هذا القانون لأي سبب من الأسباب قبل الإعلان عن تأسيس الحزب وفق أحكام هذا القانون، يبلغ أمين سر اللجنة المفوضين أو ممثلهم بذلك، وعليهم استكمال العدد خلال شهر من تاريخ تبليغهم بذلك وإلا اعتبر طلب التأسيس ملغى»^{٥١}.

لا شك أن مثل هذا النص في القانون الأردني ينطوي على تعسف وإنكار لحق الأردنيين الدستوري في تأسيس الأحزاب السياسية والانضمام إليها، ذلك أن المدة الزمنية التي منحها القانون للمفوضين لاستكمال عدد المؤسسين في حال نقصان عددهم قبل إعلان تأسيس الحزب قصيرة جداً، ويترتب على انقضائها حرمانهم من حقهم الدستوري في تأسيس الأحزاب السياسية وذلك من خلال اعتبار طلب التأسيس ملغى.

ولا تقتصر هيمنة لجنة شؤون الأحزاب الحكومية في القانون الأردني على الموافقة على تسجيل الأحزاب السياسية من عددها، بل تمتد لتشمل التدخل على قرارات الحزب السياسي بعد تسجيله ومباشرة لأنشطته السياسية. فقد حظر قانون الأحزاب السياسية الأردني على الحزب السياسي أن يقوم بتعديل

^{٤٨} للمزيد انظر: رأفت، وحيد. دراسات في بعض القوانين المنظمة للحريات. الإسكندرية: منشأة المعارف، (1981)، ص 36. وانظر: الجمل،

حبيبي. التعددية الحزبية في مصر. الإسكندرية: منشأة المعارف، (1986)، ص 222.

^{٤٩} المادة (٩/د) من قانون الأحزاب السياسية الأردني رقم (39) لسنة 2015.

^{٥٠} المادة (12) بفقرتها (أ) و(ب) من قانون الأحزاب السياسية الأردني لسنة 2012.

^{٥١} المادة (13) من قانون الأحزاب السياسية الأردني رقم (39) لسنة 2015.

نظامه الأساسي أو دمج الحزب في حزب آخر إلا بعد الحصول على موافقة مسبقة من لجنة شؤون الأحزاب، والتي يجب عليها أن تصدر قرارها بالموافقة أو رفض تعديل النظام الأساسي للحزب خلال أسبوعين من تاريخ إشعارها بذلك من قبل الحزب السياسي^{٥٢}.

ويُعد شرط الموافقة المسبقة على تعديل النظام الأساسي للحزب السياسي من قبل لجنة شؤون الأحزاب الحكومية، ضرباً من ضروب الرقابة المسبقة والوصاية الحكومية على أهداف الحزب وبرامجه السياسية، كما أنه يُعد إنكاراً لحق الحزب السياسي في تنظيم أموره الداخلية بنفسه، من خلال هياكل تنظيمية منتخبة تتولى إدارة شؤون الحزب وإقرار نظامه الداخلي وتعديله في الوقت وبالكيفية التي تراها مناسبة. فمثل هذه الصلاحية يُفترض أن تنقرر للجمعية العمومية للحزب السياسي التي تتكون من جميع الأعضاء المسجلين قانوناً في سجلاته، وذلك في إطار المسؤوليات والصلاحيات المحددة في نظام الحزب السياسي الذي تمت الموافقة عليه من لجنة شؤون الأحزاب عند تقديم طلب تأسيس الحزب السياسي أول مرة.

يجب أن يكون الحزب السياسي حراً في أن يحيا حياته الداخلية كما يحلو له، وذلك تطبيقاً لمبدأ الديمقراطية الداخلية للأحزاب التي تقوم على أساس تحديد حقوق وواجبات كل من قادة وأعضاء الحزب وسلطة المستويات القيادية المختلفة، من دون أن يكون هناك أي مبرر لتدخل الدولة في هذا الشأن، لكيلا يؤدي ذلك إلى إتاحة الفرصة لها في أن تتحكم في شؤون الأحزاب السياسية تحت ستار بحث مدى مراعاتها لمبدأ الديمقراطية في تشكيل أجهزتها الداخلية، وفي القرارات التي تصدر عن الهيئة العامة للحزب السياسي.

كما أن أية رقابة على الحزب السياسي من حيث توفر الديمقراطية في تشكيل أجهزته الإدارية وإدارة شؤونه الداخلية من عدمه، يجب أن تثبت إما للقضاء وإما للرأي العام الذي يبدأ من داخل الحزب السياسي نفسه وتحديدًا من الهيئة العامة والأعضاء المكونين لها، ومن ثمّ تنتقل إلى باقي أفراد المجتمع الذين يفرضون رقابة شعبية على تطبيق الحزب السياسي للديمقراطية الداخلية من خلال القرارات التي تصدر عنه، ومن ضمنها إجراء التعديلات أو التغييرات في نظامه الأساسي^{٥٣}.

وهذا ما استقر عليه اجتهاد المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان بالقول إن تعليق القرارات التي تصدر عن الهيئة العامة للحزب السياسي على موافقة السلطات الإدارية يتعارض مع المادة (11) من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، ومع حق الحزب السياسي في أن يقرر وبنفسه كيفية إدارة شؤونه الداخلية، ومن شأنه أيضاً أن يخلق مشاكل يومية للحزب السياسي، وأن يؤثر على قدرته في مباشرته لمهامه وأنشطته التي وجد من أجل تحقيقها، حتى وإن كان مثل هذا الحق للسلطات الإدارية مقررًا بموجب القانون، ذلك أن القوانين الناظمة للحقوق والحريات يجب ألا تفرض من القيود على ممارسة تلك الحقوق ما يجعل مباشرتها صعبة في الواقع العملي^{٥٤}.

كما أكدت محكمة القضاء الإداري المصرية على أهمية استقلالية الحزب السياسي في إدارة شؤونه الداخلية وتعديل نظامه الأساسي، حيث اعتبرت أن الحزب السياسي هو منظمة جماهيرية تقوم على أساس ديمقراطي، وأن الأمر الطبيعي أن تُترك له شؤونه ونظمه الداخلية يتصرف بها ويصرفها ويعديلها كما يشاء، ووفق ما يراه أكفل بتأمين مسيرته على طرق النضال السياسي وأدنى إلى بلوغ مبادئه وأهدافه^{٥٥}.

وقد أوصى المقرر الخاص المعني بالمدافعين عن حقوق الإنسان بضرورة ألا تتدخل الدول في الإدارة

^{٥٢} المادة (30/ب/2) من قانون الأحزاب السياسية الأردني رقم (39) لسنة 2015.

^{٥٣} انظر، شيبا، إبراهيم، النظام الدستوري المصري، دراسة تحليلية، الإسكندرية، منشأة المعارف، (1980)، ص 254 وما بعدها.

^{٥٤} See Svyato-Mykhaylivska Parafiya v. Ukraine, Applic. No. 77703/01, ECHR § 123 (14 June 2007), file:///C:/Users/Owner/Downloads/ECHR_Svyato-Mykhaylivska%20Parafiya%20v.%20Ukraine_2007_en%20(1).pdf; Sunday Times v. United Kingdom (no. 1), Applic. No. 6538/74, ECHR (ser. A, No. 30) § 49 (26 Apr. 1979), <http://swarb.co.uk/the-sunday-times-v-the-united-kingdom-no-1-echr-26-apr-1979/>; Republican Party of Russia v. Russia, Applic. No. 12976/07, ECHR (15 Sept. 2011), file:///C:/Users/Owner/Downloads/ECHR_CASE%20OF%20REPUBLICAN%20PARTY%20v.%20RUSSIA_2011_en.pdf.

^{٥٥} الحكم الصادر عن محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية رقم 115 لسنة 38 قضائية بتاريخ 29 أكتوبر 1983.

الداخلية للأحزاب السياسية والمنظمات غير الحكومية وأنشطتها، وألاً تكون صلاحية القرارات التي تتخذها مجالس إدارتها مشروطة على موافقة الجهات الحكومية المختلفة^{٥٦}.

وفيما يخص رقابة القضاء على الحق في تأسيس الأحزاب السياسية في الأردن، فقد أجاز قانون الأحزاب السياسية الأردني الجديد لسنة 2015، الطعن في القرار الصادر عن لجنة شؤون الأحزاب السياسية برفض تأسيس حزب سياسي أمام المحكمة الإدارية المختصة، وذلك خلال ستين يوماً من اليوم التالي لتبليغ قرار الرفض إلى ممثل المؤسسين^{٥٧}.

وتعد هذه المدة التي قررها القانون الأردني للطعن في القرار الصادر عن لجنة شؤون الأحزاب، مدةً طويلة نسبياً، ومن شأنها إبقاء طلب تأسيس الحزب قيد النظر القضائي. لذا، فقد كان من الأفضل للقانون الأردني تقليص هذه المدة أسوة بالقانون المصري الذي ألزم لجنة شؤون الأحزاب السياسية، في حال قررت رفض طلب تأسيس حزب سياسي، أن تقوم بعرض قرارها على الدائرة الأولى للمحكمة الإدارية العليا خلال ثمانية أيام على الأكثر من تاريخ إصدارها لقرارها وذلك إما لتأييده أو إلغائه^{٥٨}. وكذلك الحال في قانون الأحزاب السياسية السوري الذي أعطى الحق للمؤسسين في الاعتراض على قرار رفض طلب تأسيس الحزب السياسي أمام محكمة الاستئناف المدنية الأولى بدمشق، وذلك خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تبليغ قرار لجنة شؤون الأحزاب لوكيل المؤسسين^{٥٩}.

وإذا ما قرر القضاء الإداري إلغاء قرار لجنة شؤون الأحزاب برفض تسجيل الحزب السياسي، فإن الحزب يكتسب الشخصية القانونية من تاريخ صدور القرار القضائي بإلغاء قرار اللجنة، وهذا ما طبقته المحكمة الإدارية العليا المصرية في أحد قراراتها، الذي ألغى بمقتضاه قرار لجنة شؤون الأحزاب السياسية برفض طلب تسجيل حزب الجيل الديمقراطي، حيث قضت المحكمة باعتبار الحزب السياسي متمتعاً بالشخصية الاعتبارية ويمارس نشاطه السياسي اعتباراً من تاريخ صدور حكم المحكمة بإلغاء القرار الصادر من لجنة شؤون الأحزاب السياسية بالاعتراض على تأسيس الحزب^{٦٠}.

المطلب الثاني: إجراءات تأسيس الأحزاب السياسية في القوانين المقارنة

النهج الذي تبناه قانون الأحزاب السياسية الأردني، فيما يتعلق بإخضاع عملية تسجيل الأحزاب السياسية وإدارتها والإشراف عليها إلى السلطة التنفيذية، له مثيله في العديد من القوانين العربية المقارنة، كقانون الأحزاب السياسية السوري، الذي أنط مهممة الموافقة على طلب تسجيل الحزب السياسي بلجنة شؤون الأحزاب المتكونة من وزير الداخلية رئيساً، وعضوية قاضي يسميه رئيس محكمة النقض، وثلاثة من الشخصيات العامة المستقلة يسميهم رئيس الجمهورية لمدة ثلاث سنوات^{٦١}، وهو ما من شأنه أن يضيف الصبغة الحكومية على اللجنة المعنية بمتابعة شؤون الأحزاب السياسية السورية بشكل يؤثر سلباً على حرية الأفراد في ممارسة الحياة الحزبية.

وأسوة بالقانون الأردني، فقد أعطى قانون الأحزاب السياسية السوري لجنة شؤون الأحزاب ستين يوماً للبت في طلب تأسيس الحزب السياسي، بدءاً من اليوم التالي لتاريخ تقديمه، وإصدار القرار إما بالموافقة على تأسيس الحزب السياسي أو الرفض بقرار معلل، وبعد عدم البت في الطلب عند انتهاء المدة المذكورة بمثابة الموافقة على التأسيس^{٦٢}.

وفي مصر، تنبّه المشرع المصري إلى ضرورة ضمان استقلالية لجنة شؤون الأحزاب، فأجرى تعديلاً جوهرياً على قانون الأحزاب السياسية المصري في عام 2011، بحيث أصبحت لجنة شؤون الأحزاب تتشكل من النائب

^{٥٦} تقرير المقرر الخاص المعني بالمدافعين عن حقوق الإنسان المقدم للجمعية العامة للأمم المتحدة في دورتها الرابعة والستين بتاريخ 4 آب 2009، ص 30.

^{٥٧} المادة (15) من قانون الأحزاب السياسية الأردني رقم (39) لسنة 2015.

^{٥٨} المادة (8) من القانون رقم (12) لسنة 2011 الخاص بتعديل بعض أحكام القانون رقم (40) لسنة 1977 الخاص بنظام الأحزاب السياسية.

^{٥٩} المادة (11/أ) من المرسوم التشريعي رقم (100) لسنة 2011 المتضمن قانون الأحزاب السياسية في سورية.

^{٦٠} حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في القضية رقم 11834 لسنة 46 القضائية عليا بتاريخ 28 أغسطس 2008.

^{٦١} المادة (7/ب) من المرسوم التشريعي رقم (100) لسنة 2011 المتضمن قانون الأحزاب السياسية في سورية.

^{٦٢} المادة (10/د) من المرسوم التشريعي رقم (100) لسنة 2011 المتضمن قانون الأحزاب السياسية في سورية.

الأول لرئيس محكمة النقض رئيسًا، وعضوية نائبين لرئيس محكمة النقض، ورئيسين بمحاكم الاستئناف يختارهم مجلس القضاء الأعلى، ونائبين لرئيس مجلس الدولة يختارهما المجلس الخاص^{٦٣}. والتشكيل الحالي للجنة شؤون الأحزاب السياسية المصرية يضمن استقلالية تامة للجنة عن السلطة التنفيذية، على اعتبار أن معظم أعضائها من القضاة العاملين في المحاكم، وهو الأمر الذي لم يكن متحققًا في اللجنة قبل تعديل القانون، والتي كانت تتألف من رئيس مجلس الشورى رئيسًا، وعضوية كل من وزير العدل ووزير الداخلية ووزير الدولة لشؤون مجلس الشعب وثلاثة أعضاء من غير المنتمين إلى أي حزب سياسي من بين رؤساء الهيئات القضائية السابقين أو نوابهم أو وكلائهم، على أن يصدر باختيارهم قرار من رئيس الجمهورية.

وعلى خلاف القانون الأردني، فقد أناط قانون الأحزاب السياسية المصري بلجنة شؤون الأحزاب السياسية مهمة استقبال طلبات تأسيس الأحزاب السياسية ودراستها، بحيث تملك اللجنة طلب المستندات والأوراق والبيانات والإيضاحات التي تترى لزوم تقديمها من ذوي الشأن، أو من أي جهة كانت، وذلك في المواعيد التي تحددها اللجنة، كما تملك لجنة شؤون الأحزاب المصرية إجراء ما تراه من بحوث بنفسها أو بواسطة لجنة فرعية عنها، وأن تكلف من تراه من الجهات الرسمية أو العامة بإجراء أي تحقيق أو بحث أو دراسة لازمة للتوصل إلى حقيقة ما عرض عليها، وذلك لغايات إصدار القرار حول طلب تأسيس الحزب السياسي من دون تدخل أية جهة حكومية في ذلك^{٦٤}.

وتملك لجنة شؤون الأحزاب السياسية المصرية ثلاثين يومًا فقط للموافقة على طلب تأسيس الحزب السياسي، بحيث يُعد الحزب مقبولًا ضمناً بمرور ثلاثين يومًا على تقديم إخطار التأسيس دون اعتراض اللجنة^{٦٥}. ولا يغير في حقيقة الأمر أن لجنة شؤون الأحزاب لم يكتمل النصاب القانوني لانعقادها، وبالتالي لم يتم عرض الإخطار عليها بما لا يمكن معه القول بصدور قرار ضمني بالموافقة على تأسيس الحزب السياسي، ذلك أن القانون قد أوجب على لجنة شؤون الأحزاب أن تصدر قرارها بالموافقة أو الاعتراض على الإخطار بتأسيس الحزب السياسي خلال ثلاثين يومًا من تاريخ عرض الإخطار بتأسيس الحزب السياسي عليها، وأقام قرينة قانونية مفادها أن انقضاء هذه المدة من دون قرار من اللجنة بالبت في طلب تأسيس الحزب يعد بمثابة قرار بعدم الاعتراض على هذا التأسيس. وخلاصة ذلك أن لجنة شؤون الأحزاب السياسية ملزمة قانونًا بالاجتماع بتشكيل صحيح للبت في طلبات تأسيس الأحزاب السياسية خلال الأجل الذي حدده القانون، وذلك بغض النظر عن كون اجتماع لجنة شؤون الأحزاب انعقادًا صحيحًا متوفرًا فيه النصاب القانوني أم لم ينعقد.

وقد أكدت محكمة القضاء الإداري المصرية هذا التوجه، حيث اعتبرت أن «انقضاء المدة القانونية لعرض الإخطار بتأسيس الحزب السياسي على لجنة شؤون الأحزاب، سواء كان اجتماع اللجنة صحيحًا أم غير صحيح، وسواء اكتمل أم لم يكتمل نصاب الاجتماع، من دون صدور قرار منها بالبت في طلب تأسيس الحزب يعتبر في حكم القانون بمثابة قرار بعدم الاعتراض على هذا التأسيس، وعلى ذلك يتوفر القرار الضمني بعدم الاعتراض على تأسيس الحزب السياسي بعرض الإخطار بتأسيس الحزب على لجنة شؤون الأحزاب السياسية وبنقض المدة القانونية لعرض الإخطار من دون أن يصدر قرار من اللجنة بالبت في تأسيس الحزب، ولا يشترط أبدًا أن يكون اجتماع لجنة شؤون الأحزاب اجتماعًا صحيحًا مكتمل النصاب»^{٦٦}.

خلاصة القول أن إجراءات تسجيل الحزب السياسي في كل من القانونين الأردني والسوري تخضع لهيمنة مطلقة من جانب السلطة التنفيذية، وذلك من خلال سطوتها على تشكيل اللجان المشرفة على شؤون الأحزاب السياسية، لذا، لا بد من وجود مرجعية مستقلة للأحزاب السياسية تختص بإجراءات تأسيسها

^{٦٣} المادة (8) من القانون رقم (12) لسنة 2011 الخاص بتعديل بعض أحكام القانون رقم (40) لسنة 1977 الخاص بنظام الأحزاب

السياسية.

^{٦٤} المادة (8) من القانون رقم (12) لسنة 2011 الخاص بتعديل بعض أحكام القانون رقم (40) لسنة 1977 الخاص بنظام الأحزاب

السياسية.

^{٦٥} المادة (8) من القانون رقم (12) لسنة 2011 الخاص بتعديل بعض أحكام القانون رقم (40) لسنة 1977 الخاص بنظام الأحزاب السياسية، كانت المدة المقررة للجنة شؤون الأحزاب المصرية كي تصدر قرارها بالموافقة على تسجيل الحزب السياسي تسعين يومًا بموجب المادة (5) من قانون الأحزاب السياسية المصري لسنة 1977 قبل أن يتم نقلها عام 2011 إلى ثلاثين يومًا فقط.

^{٦٦} حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية رقم 202 لسنة 26 قضائية بتاريخ 25 يونيو 1983.

والإشراف عليها، وذلك لضمان استقلالية الحزب السياسي في إدارة شؤونه الداخلية بجميع أوجهها ومظاهرها من خلال ممارسة أنشطته وبرامجه الحزبية المختلفة لتحقيق أهدافه وطموحاته السياسية وفقاً لنظامه الداخلي الذي أقرته هيئته العمومية، وما يستلزم ذلك من تلقي التمويل المالي اللازم للحزب السياسي كما سيرد في المبحث التالي.

المبحث الثالث: تمويل الأحزاب السياسية

تبرز أهمية تمويل الأحزاب السياسية من أن أي حزب سياسي بحاجة إلى الأموال لكي يباشر المهام والأعمال التي أسس من أجل تحقيقها، حيث إن غياب التمويل الكافي للحزب السياسي من شأنه أن يحول دون قيامه بأي نشاط سياسي يهدف إلى نشر أفكاره وبرامجه الحزبية. وفي المقابل، فإن تمويل الأحزاب السياسية ينطوي على خطورة ارتباطها بجهات أجنبية خارجية قد تستغل تقديمها للمال على شكل تبرعات وهبات لكي تتدخل في شؤون الحزب السياسي ابتداءً، وفي شؤون الدولة الداخلية بالنتيجة. لذا سنحاول إبراز أهم الأحكام القانونية الناظمة لتمويل الأحزاب السياسية في القانون الأردني الجديد لسنة 2015 من خلال هذا المبحث، الذي سيتم تقسيمه إلى ثلاثة مطالب: يتناول المطلب الأول قبول الأحزاب السياسية للهبات والتبرعات، ويتناول المطلب الثاني الدعم الحكومي للأحزاب السياسية، ويتناول المطلب الثالث حق الأحزاب السياسية في استثمار مواردها وأموالها.

المطلب الأول: قبول الأحزاب السياسية للهبات والتبرعات

عالج قانون الأحزاب السياسية الأردني لسنة 2015 موضوع تمويل الأحزاب السياسية بأن اشترط على الحزب السياسي الاعتماد الكلي في موارده المالية على مصادر تمويل أردنية معروفة، وسمح للحزب السياسي بقبول هبات وتبرعات من أشخاص أردنيين طبيعيين ومعنويين من دون أن يحدد سقفاً أعلى لقيمة هذه التبرعات⁷⁷، فلكل حزب سياسي في الأردن الحق في قبول الهبات والتبرعات المالية اللازمة لكي يمارس مهام أعماله وأنشطته السياسية، إلا أن هذا الحق في تلقي المساعدات المالية ليس مطلقاً، فقد حظر القانون الأردني على الحزب السياسي تلقي أي تمويل أو هبات أو تبرعات نقدية أو عينية من أي دولة أو جهة خارجية، أو من أي مصدر مجهول.

وسبب الحظر على الأحزاب السياسية في الأردن من تلقي أي تمويل أو تبرعات من جهات أجنبية، هو عدم السماح لأية جهة خارجية بالتدخل في شؤون الدولة الأردنية الداخلية من خلال أحزابها السياسية، وكذلك الحال بالنسبة لتلقي أي دعم أو تبرعات من مصادر مجهولة. حيث إن فتح الباب أمام الأحزاب السياسية للتمويل الأجنبي سوف يؤدي بلا شك إلى أن تصبح تلك الأحزاب مجرد واجهات يتغلغل عن طريقها النفوذ الأجنبي إلى داخل البلاد، وهذا من شأنه أن يسلب الحزب السياسي هويته الوطنية، فيصبح مجرد واجهة تحمل وجهاً أردنياً ولكنها تُنفذ أجندة أجنبية، وهذا محذور بلا شك، مما يدل على أن هذا الإجراء صحيح.

أما القوانين المقارنة ذات الصلة فلم تأت بأحكام أفضل من تلك التي تضمنها القانون الأردني حول تمويل الأحزاب السياسية، حيث حظر قانون الأحزاب السياسية السوري على الحزب السياسي قبول أية مبالغ نقدية على سبيل التبرع أو الهبة إلا بموجب شيك مصدق ومقبول من المصارف العاملة في سورية، كما أنه قد حظر على الحزب السياسي قبول أي تبرع أو هبة أو منحة أو منفعة من غير السوري، أو من جهة غير سورية، أو من أي شخص اعتباري⁷⁸.

وكذلك الحال في مصر، حيث اعتبر قانون الأحزاب السياسية المصري أن موارد الحزب السياسي تتكون من اشتراكات أعضائه، وما يتلقاه من دعم مالي من الدولة، ومن تبرعات الأشخاص الطبيعيين المصريين، بحيث يحظر على الحزب السياسي قبول أي تبرع أو ميزة أو منفعة من أجنبي أو من جهة أجنبية أو دولية أو

⁷⁷ المادة (25) بفقرتها (أ) و(ب) من قانون الأحزاب السياسية الأردني رقم (39) لسنة 2015. كان قانون الأحزاب السياسية الأردني لسنة 2012 يقصر حق الأحزاب في تلقي الهبات والتبرعات من أشخاص أردنيين طبيعيين دون المعنويين، شريطة ألا يزيد مجموع ما يقدمه الشخص الطبيعي الواحد للحزب السياسي على خمسين ألف دينار سنوياً.

⁷⁸ المادة (14) بفقرتها (ب) و(ج) من المرسوم التشريعي رقم (100) لسنة 2011 المتضمن قانون الأحزاب السياسية في سورية.

من أي شخص اعتياري ولو كان متمتعًا بالجنسية المصرية^{٦٩}. ولضمان تفعيل النصوص القانونية المتعلقة بالتبرعات والهيئات التي يمكن أن تُقدّم للحزب السياسي في الأردن، كان الأجدد بقانون الأحزاب السياسية الأردني أن يفرض التزامًا على الأحزاب السياسية بأن تفصح إلى لجنة شؤون الأحزاب عن أية مبالغ أو تبرعات تتلقاها، وعن الجهات الداعمة والمتبرعة لها، إذا ما تجاوزت هذه المساعدات مبلغًا ماليًا معينًا، وذلك لتحقيق الشفافية في تمويل الأحزاب السياسية، ومنع استخدام الحزب السياسي من قبل المتنفذين لتحقيق مصالح مالية وشخصية خاصة بهم.

هناك خوف دائم من أن تكون سياسات وبرامج أي حزب سياسي عرضة للبيع لأكبر عرض يُقدّم من المانحين والمتبرعين، خصوصًا إذا ما كان هذا الحزب هو الحزب الحاكم، حيث يجب ألا يكون أداة في يد أصحاب المال لتمرير مشاريع قوانين وقرارات تخدم مصالحهم الخاصة بهم مقابل تبرعات مالية تُقدّم له من دون أن يتم الإفصاح عنها^{٧٠}، فمن أهم أسس وأركان الديمقراطية الشفافية في الشؤون العامة وإدارتها والتي تزدهر في أجواء العلانية، فلا إخفاء ولا خفاء.

وقد تنبّه قانون الأحزاب السياسية المصري إلى ضرورة الإفصاح عن المساعدات والهيئات التي يتلقاها الحزب السياسي، فألزمه بأن يعلن عن اسم المتبرع له، وقيمة ما تبرع به، في إحدى الصحف اليومية على الأقل، إذا زادت قيمة التبرع على خمسمائة جنيه في المرة الواحدة أو على ألف جنيه في العام الواحد، وذلك ضمانًا لتحقيق الشفافية والعلانية في تمويل الأحزاب السياسية^{٧١}.

كما ألزم قانون الأحزاب السياسية السوري الحزب السياسي ببيان اسم المتبرع أو الواهب، وقيمة ما تبرع به أو ما وهبه، في سجلات حسابية نظامية، إذا زادت قيمة التبرع على خمسمائة ألف ليرة سورية في المرة الواحدة أو على مليوني ليرة سورية في العام الواحد^{٧٢}.

كان الأجدد بالمشرعين المصري والسوري أن يحددا لجنة شؤون الأحزاب السياسية كجهة للإفصاح عن التبرعات والمساعدات المالية التي تُقدّم للحزب السياسي، بدلًا من إرهاق ميزانية الحزب وتحميله نفقات الإعلان عن التبرعات في الصحف اليومية، التي قد تفوق تكلفتها قيمة التبرع ذاته، خصوصًا في القانون المصري.

المطلب الثاني: الدعم الحكومي للأحزاب السياسية

تضمّن قانون الأحزاب السياسية الأردني الجديد لسنة 2015 نصًا صريحًا حول الدعم الحكومي للأحزاب السياسية، إذ قضى بضرورة تخصيص بند في الموازنة العامة للدولة للمساهمة في دعم الأحزاب السياسية من أموال الخزينة، شريطة أن تحدد شروط تقديم هذا الدعم ومقداره وإجراءات صرفه بموجب نظام يصدر لهذه الغاية^{٧٣}.

وقد أعطى هذا النص القانوني للحكومة صلاحيات مطلقة في تحديد شروط الدعم المالي للأحزاب السياسية في الأردن ومقداره وإجراءات صرفه، وذلك من خلال نظام خاص يصدر عنها لهذه الغاية. وقد كان من الأجدد أن يتضمن قانون الأحزاب السياسية نفسه أحكامًا تفصيلية خاصة بتنظيم إجراءات الدعم الحكومي للأحزاب السياسية في الأردن، وذلك لكي لا تتحكم الحكومة في إجراءات صرف ذلك الدعم المالي وتحديد مقداره وشروط منحه أو حجبها من خلال نظام خاص هي من تصدّره وفقًا لسلطتها المطلقة، بحيث تطبق سياسة الثواب والعقاب في تعاملها مع الأحزاب السياسية، بشكل يتنافى مع مبادئ الحق والعدل.

^{٦٩} المادة (11) من قانون الأحزاب السياسية المصري رقم (40) لسنة 1977 وتعديلاته.

^{٧٠} تسببت مشكلة تمويل الأحزاب السياسية من مصادر غير معلنة في عاصفة سياسية في بريطانيا في منتصف عام 2012، أبطالها زعماء الأحزاب السياسية، ممثلين في رئيس الوزراء ديفيد كامبرون رئيس حزب المحافظين، وإيد ميليباند رئيس حزب العمال، حيث أعلن رئيس الوزراء البريطاني عن فتح تحقيق في سياسات تمويل حزب المحافظين بعد استقالة أمين خزانة الحزب توني كرووداس، الذي ثبت تورطه في ترتيب لقاءات خاصة مع رئيس الوزراء وقيادات الحزب لرجال أعمال مقابل تبرعات للحزب وصلت قيمتها إلى 250 ألف جنيه إسترليني، وكذلك الحال في حزب العمال الذي ثبت تلقي زعمائه أموالًا وتبرعات من شخصيات اقتصادية مقابل خدمة مصالحهم التجارية في البرلمان البريطاني.

^{٧١} المادة (11) من قانون الأحزاب السياسية المصري رقم (40) لسنة 1977 وتعديلاته.

^{٧٢} المادة (14/د) من المرسوم التشريعي رقم (100) لسنة 2011 المتضمن قانون الأحزاب السياسية في سورية.

^{٧٣} المادة (28) من قانون الأحزاب السياسية الأردني رقم (39) لسنة 2015.

وفيما يخص قانون الأحزاب السياسية السوري، فلم يكن أحسن حالاً فيما يتعلق بأحكام الدعم الحكومي للأحزاب السياسية، حيث أعطى القانون الحق للجنة شؤون الأحزاب السياسية في أن تقترح على مجلس الوزراء مقدار المبلغ الإجمالي للإعانة التي تقدمها الدولة للأحزاب السياسية سنوياً وفقاً لأحكام القانون، وهو ما يجعل الدعم الحكومي للأحزاب في سورية وقيمتها مرتبباً ارتباطاً كاملاً بالحكومة نفسها^{٧٤}.

كما توسع القانون السوري في فرض القيود على الدعم الحكومي للأحزاب السياسية، حيث قرر وقف الإعانة المقدمة من الدولة لأي حزب سياسي إذا لم يقدم ذلك الحزب بتقديم تقريره السنوي عن حسابته الختامي كاشفاً فيه عن موارده ونفقاته للجنة شؤون الأحزاب، أو إذا أوقف ذلك الحزب نشاطه اختياريّاً، أو قيل أي تبرع أو هبة أو مزية أو منفعة خلافاً لأحكام القانون^{٧٥}.

لا شك أن دعم الأحزاب السياسية من أموال خزينة الدولة هو حق للأحزاب وليس مكرومة أو منة من الحكومة، فالأحزاب السياسية تمارس نشاطاً عاماً يتمثل في تكوين الإرادة العامة للأفراد، وتثقيفهم في الحياة السياسية، وهو ما يمكن اعتباره نشاطاً ذا نفع عام. وبالتالي فإن تمويل الدولة لهذا النشاط، من خلال دعم الأحزاب السياسية التي تقوم به، يعتبر التزاماً عليها ولا يمكن لها أن تتصل منه. كما أن تمويل الأحزاب السياسية بواسطة الدولة لا يغير في أساس طبيعتها القانونية، فهي تظل أشخاصاً خاصة ولا تتحول إلى أشخاص عامة، ولكن في مدها بالأموال العامة ما يبرز طابع النفع العام لما تقوم به من أنشطة وأعمال^{٧٦}.

وعليه، فالأصل أن يتم تحديد الحد الأدنى من الدعم المادي السنوي المقدم للأحزاب السياسية من موازنة الدولة ضمن القانون نفسه، وألا يترك تقديره لصلاحيات الحكومة المطلقة من خلال نظام خاص تصدره لهذه الغاية، أو من خلال لجنة شؤون الأحزاب التي تسيطر عليها. ولا يجوز أن يستغل الدعم الحكومي للأحزاب السياسية كجزاء يُفرض على الحزب السياسي المخالف لأحكام القانون، ذلك لأن النقص في التمويل المادي للحزب السياسي سيدفع به في نهاية المطاف إلى تعليق نشاطه السياسي كخطوة أولى قبل أن يتم حله، فتكون الحكومة هي من دفعت باتجاه إنكار حق تأليف الأحزاب السياسية والانضمام إليها بطريقة غير مباشرة من خلال حرمانها من الموارد المالية اللازمة لتمكينها من القيام بأنشطتها وتنفيذ برامجها وأهدافها التي نشأت من أجل تحقيقها. هذا بالإضافة إلى ضرورة تحديد حوافز مالية إضافية تُصرف للحزب السياسي في حال نجاحه في الانتخابات البرلمانية أو في الانتخابات المحلية للمجالس البلدية.

المطلب الثالث: حق الأحزاب السياسية في استثمار مواردها وأموالها

سمح قانون الأحزاب السياسية الأردني الجديد لسنة 2015، للأحزاب السياسية باستثمار أموالها ومواردها المالية داخل الأردن فقط، شريطة أن يتم ذلك بصورة مكشوفة ومعلنة وفي أيٍّ من المجالات التالية^{٧٧}:

١. إصدار المطبوعات الدورية وأدبيات الحزب وأي مطبوعات أخرى.
٢. امتلاك أيٍّ من وسائل الإعلام المتاحة واستخدامها للتعبير عن مبادئ الحزب وآرائه ومواقفه، وأي أهداف إعلامية أخرى وفق أحكام التشريعات النافذة.
٣. تملك العقارات لغايات مقر الحزب الرئيسي أو مقاره الفرعية.

^{٧٤} المادة (15) من المرسوم التشريعي رقم (100) لسنة 2011 المتضمن قانون الأحزاب السياسية في سورية.

^{٧٥} المادة (18) والمادة (19) من المرسوم التشريعي رقم (100) لسنة 2011 المتضمن قانون الأحزاب السياسية في سورية.

^{٧٦} كان للمحكمة الدستورية الاتحادية الألمانية رأي مغاير بأن أعلنت عدم دستورية النص القانوني الذي يقرر تخصيص مبلغ دعم حكومي يوضع تحت تصرف الأحزاب السياسية، حيث اعتبرت المحكمة أن الأحزاب السياسية هي منظمات تجد أصلها في المجتمع المدني وليس في التنظيم الحكومي، وأن الحزب ليس جهازاً من أجهزة الدولة، وإنما مجرد وسيط بين الفرد والدولة، وأداة يمكن من خلالها أن تتكون إرادة المواطن خصوصاً في أوقات الانتخابات، لذا، فقد ميزت المحكمة الدستورية بين المصروفات العادية للأحزاب السياسية، والمصروفات الانتخابية، فقررت أن ما يُعوض عنه الحزب السياسي عن طريق التمويل العام هو مصروفاته الانتخابية فقط التي أنفقتها بالفعل في حملاته الانتخابية، وذلك لاتساقها مع المهمة المميزة للحزب المنصبة على دوره في الانتخابات، وفي ضوء ذلك الحكم صدر قانون 24 يوليو

لسنة 1967 بشأن تمويل الأحزاب السياسية الألمانية، والذي نصت المادة (18) منه على أن: «المصروفات الضرورية التي أنفقت على حملة انتخابية معينة تُعوض عنها الأحزاب السياسية التي ساهمت في آخر انتخاب للوندستاج (البرلمان الألماني)». انظر: اليدراوي، حسن، مرجع سابق، ص 387-388.

^{٧٧} المادة (1/2) من قانون الأحزاب السياسية الأردني رقم (39) لسنة 2015.

٤. السماح باستعمال أي أجزاء من مزار الحزب للاحتفالات أو المناسبات العامة أو الخاصة، مقابل بدل بما يتفق مع أحكام التشريعات النافذة.
٥. وضع أموال الحزب كودائع مربوطة بفوائد أو بمشاركة لدى البنوك الأردنية.
٦. شراء سندات الخزينة وفق أحكام التشريعات النافذة.
٧. أي أنشطة أخرى تُحدّد بنظام خاص يصدر لهذه الغاية.

لا شك أن السماح للحزب السياسي في الأردن بأن يستثمر أمواله، من خلال استعمال أي جزء من مقار الاحتفالات أو المناسبات العامة أو الخاصة مقابل بدل مالي يُتفق عليه، يتنافى مع الغاية التي من أجلها أنشئ الحزب، وهي المشاركة في الحياة السياسية، وتحقيق أهداف محددة تتعلق بالشؤون السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وهو ما لا يتحقق بتحويل مقرات الأحزاب السياسية إلى صالات أفراح ومناسبات يتم تأجيرها مقابل بدل مالي.

وفي المقابل، أعطى قانون الأحزاب السياسية المصري الحزب السياسي الحق في استثمار أمواله في الأوجه غير التجارية التي يحددها نظامه الداخلي، ولا يعتبر من الأوجه التجارية استثمار أموال الحزب في إصدار صحف، أو استغلال دور النشر والطباعة إذا كان هدفها الأساسي خدمة أغراض الحزب السياسي^{٧٨}. كما أعطى قانون الأحزاب السياسية السوري الحزب السياسي الحق في استثمار أمواله في المجالات غير التجارية التي يحددها نظامه الداخلي، بحيث لا يعد من الأوجه التجارية استثمار أموال الحزب في إصدار صحف، أو استثمار دور النشر والطباعة، أو إقامة مؤسسات تعليمية^{٧٩}. كما قرر القانون السوري أن لكل حزب سياسي الحق في إصدار صحيفة واحدة فقط ناطقة باسمه وموقع إلكتروني واحد، وذلك دون التقيد بالحصول على التراخيص المنصوص عليها في القوانين النافذة، وله الحق كذلك في استخدام وسائل الإعلام كافة لنقل فلسفة وآراء ذلك الحزب للمواطنين خلال الحملات الانتخابية، وللتعبير عن الرأي وفقاً لأحكام الدستور والقوانين النافذة^{٨٠}.

خلاصة القول أن أحكام تمويل الأحزاب السياسية في القانون الأردني بحاجة إلى مراجعة لتثبيت حق الحزب في استثمار أمواله بطرق قانونية تتفق مع الغاية من إنشاء الأحزاب السياسية، وتقدير حقه في الدعم الحكومي وتحديد آليته ومقداره في صلب قانون الأحزاب السياسية. وفي هذا السياق، تجدر الإشارة إلى أن قانون الأحزاب السياسية الأردني لسنة 2015 قد أضفى حماية على أموال الحزب السياسي من خلال اعتبارها في حكم الأموال العامة في معرض تطبيق قانون العقوبات، واعتبار القائمين على شؤون الحزب والعاملين فيه بحكم الموظفين العاميين، وذلك على خلاف القانون السابق لسنة 2012^{٨١}. وتكمن أهمية هذا الحكم القانوني الجديد في تعليق موضوع تمويل الأحزاب السياسية بقدرتها على مباشرة أعمالها ونشاطاتها السياسية، بحيث يترتب على نقص التمويل المالي للأحزاب السياسية مخاطر جمة قد تصل إلى مرحلة حل الحزب السياسي وفقاً للقواعد المحددة في القانون، كما سيرد في المبحث التالي.

المبحث الرابع: حل الأحزاب السياسية ووقفها عن العمل

كان أي حزب سياسي ينشأ عرضة لخطر الحل، حيث كانت قوانين الأحزاب السياسية في الأردن والدول العربية تعطي السلطة التنفيذية حق حل الحزب السياسي في أي وقت تشاء بحجة المحافظة على النظام العام، إلا أن قانون الأحزاب السياسية الأردني الجديد لسنة 2015، تجاوز هذه المسألة بأن ربط حل الحزب السياسي بقرار من الحزب نفسه أو بحكم قضائي، بحيث لم تعد السلطة التنفيذية قادرة على فرض هيمنتها على الحزب السياسي من خلال التلويح ببله إذا ما تصادمت مصالح الحزب السياسي مع مصالح الدولة. وسنحاول في هذا المبحث تركيز الضوء على الأحكام القانونية الخاصة بحل الحزب السياسي في القانون الأردني والقوانين المقارنة، وذلك في مطلبين: يتناول المطلب الأول حل الحزب السياسي اختياريًا

^{٧٨} المادة (11) من قانون الأحزاب السياسية المصري رقم (40) لسنة 1977 وتعديلاته.

^{٧٩} المادة (1/14) من المرسوم التشريعي رقم (100) لسنة 2011 المتضمن قانون الأحزاب السياسية في سورية.

^{٨٠} المادة (26) من المرسوم التشريعي رقم (100) لسنة 2011 المتضمن قانون الأحزاب السياسية في سورية.

^{٨١} المادة (26/د) من قانون الأحزاب السياسية الأردني رقم (39) لسنة 2015.

ومن خلال القضاء، ويتناول المطلب الثاني وقف الحزب السياسي عن العمل أثناء الإجراءات القضائية.

المطلب الأول: حل الحزب السياسي اختياريًا ومن خلال القضاء

اعتاد المشرع الأردني في قوانين الأحزاب السياسية السابقة أن يجعل للسلطة التنفيذية اليد الطولى في حل الأحزاب السياسية، وذلك من خلال إعطاء الحق لوزير الداخلية بأن يتقدم إلى المحكمة المختصة بدعوى حل الحزب السياسي إذا خالف ذلك الحزب أحكام الدستور أو أخل بأي حكم جوهري من أحكام القانون. كما كانت قوانين الأحزاب السياسية الأردنية السابقة تعطي الحق لوزير الداخلية بأن يطلب من المحكمة المختصة أن تصدر قرارًا بإيقاف الحزب السياسي عن العمل، على أن يُقدّم الوزير دعواه بطلب حل الحزب السياسي خلال ثمانية أيام من تاريخ قرار المحكمة بإيقاف الحزب عن العمل^{٨٢}. إلا أن قانون الأحزاب السياسية الأردني الجديد رقم (39) لسنة 2015 ألغى صلاحية أي وزير في طلب حل الأحزاب السياسية، وحصر حل الحزب السياسي في حالتين اثنتين هما:

١. يُحل الحزب السياسي وفقًا لأحكام نظامه الأساسي.
٢. يُحل الحزب السياسي بقرار قضائي وفقًا لأحكام القانون^{٨٣}.

وفيما يتعلق بالحالة الأولى، فالأصل أن يُحدّد النظام الأساسي حالات معينة وشروطًا محددة، إذا ما تحققت فإنه يتم حل الحزب السياسي بحكم القانون، كحدوث نقص في عدد أعضاء الهيئة العامة، أو ثبوت تورط الحزب السياسي في تلقي تبرعات ومساعدات مالية من جهات أجنبية معادية للدولة، أو قيام الحزب السياسي بأنشطة وبرامج تُشكل خطرًا على الأمن والنظام العام. أما حالة حل الحزب السياسي بقرار قضائي، فقد حدّد قانون الأحزاب السياسية الأردني لسنة 2015 الحالات التي يجوز فيها حل الحزب بقرار من محكمة استئناف عمان، بناءً على دعوى تقدمها لجنة شؤون الأحزاب، في أيّ من الحالات التالية:

١. إذا خالف الحزب السياسي أحكام أيّ من الفقرتين (2) و(3) من المادة (61) من الدستور.
٢. إذا ثبت في دعوى جزائية ارتباط الحزب السياسي بجهة أجنبية.
٣. إذا قبل الحزب السياسي تمويلًا من جهة خارجية^{٨٤}.

إلا أن ما يؤخذ على قانون الأحزاب السياسية الأردني الجديد فيما يتعلق بحل الحزب السياسي قضائيًا، أنه قد منح الاختصاص في دعاوى حل الأحزاب السياسية التي تقيمها لجنة شؤون الأحزاب إلى القضاء النظامي ممثلًا في محكمة استئناف عمان وليس إلى القضاء الإداري. وقد كنا نتمنى على المشرع الأردني أن يخرج هذا النوع من المنازعات من ولاية القضاء النظامي، وأن يسند الاختصاص فيها إلى القضاء الإداري، وذلك نظرًا للطبيعة الإدارية لطلب حل الحزب السياسي، وأسوة بقانون الأحزاب السياسية المصري الذي أناط بالمحكمة الإدارية العليا مهمة النظر في طلب حل الحزب السياسي الذي يقدمه رئيس لجنة شؤون الأحزاب السياسية^{٨٥}.

ولا شك أن القضاء الإداري في الأردن أكثر قدرة من القضاء النظامي على تطبيق قواعد القانون العام ونظرياته المختلفة التي تحكم موضوع طلب حل الحزب السياسي، كما أن قضاته مؤهلون وعلى درجة عالية من الكفاءة القانونية التي اكتسبها بفضل السنوات التي قضاها عاملين في السلك القضائي، مما يؤهلهم للقيام بمهمة الفصل في منازعات حل الأحزاب السياسية بشكل أفضل من قضاة محكمة الاستئناف. هذا بالإضافة إلى أن التعديلات الدستورية لسنة 2011 على المادة (100) من الدستور الأردني

^{٨٢} المادة (26/أ) من قانون الأحزاب السياسية الأردني رقم (19) لسنة 2007.

^{٨٣} المادة (17/ب) من قانون الأحزاب السياسية الأردني رقم (39) لسنة 2015.

^{٨٤} المادة (34/أ) من قانون الأحزاب السياسية الأردني رقم (39) لسنة 2015. تنص الفقرتان (2) و(3) من المادة (16) من الدستور الأردني على أن للأردنيين الحق في تأليف الجمعيات والنقابات والأحزاب السياسية، على أن تكون غايتها مشروعة ووسائلها سلمية وذات نظم لا تخالف أحكام الدستور، وأن ينظم القانون طريقة تأليف الجمعيات والنقابات والأحزاب السياسية ومراقبة مواردها.

^{٨٥} المادة (17) من قانون الأحزاب السياسية المصري رقم (40) لسنة 1977 وتعديلاته.

جعلت القضاء الإداري في الأردن على درجتين^{٨٦}، حيث صدر قانون القضاء الإداري الأردني رقم (27) لسنة 2014 الذي ينص على إنشاء محكمتين إداريتين هما المحكمة الإدارية الابتدائية والمحكمة الإدارية العليا^{٨٧}، وبهذا أصبح القضاء الإداري في الأردن كالقضاء النظامي، يضمن فرصة مراجعة الأحكام القضائية الصادرة عن المحكمة الإدارية الابتدائية للمحكمة الإدارية العليا.

في المقابل، اعتبر قانون الأحزاب السياسية السوري الحزب السياسي محلّوياً بحكم القانون إذا قرر الحزب حل نفسه اختيارياً، أو إذا اندمج في حزب جديد، أو إذا قرر الانضمام إلى حزب قائم بحيث يتحمل الحزب الجديد أو القائم في حال الدمج أو الانضمام كل ما يترتب على الحزب المحلول من التزامات ومسؤوليات تجاه الغير، وإليه تؤول ممتلكاته كاملة^{٨٨}.

كما اعتبر القانون السوري الحزب السياسي محلّوياً بموجب حكم قضائي بناءً على طلب معلّل تتقدم به لجنة شؤون الأحزاب السياسية إلى محكمة الاستئناف المدنية الأولى بدمشق لحل الحزب وتصفية أمواله، وذلك في حال عدم التزام الحزب السياسي بأيّ من المبادئ المنصوص عليها في القانون أو إخلاله بأيّ من أحكامه، على أن تفصل المحكمة المختصة في طلب الحل خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديم الطلب إليها^{٨٩}.

أما قانون الأحزاب السياسية المصري، فقد أعطى رئيس لجنة شؤون الأحزاب السياسية الحق في أن يطلب من المحكمة الإدارية العليا حل الحزب السياسي وتصفية أمواله وتحديد الجهة التي تؤول إليها هذه الأموال، وذلك إذا ثبت من تقرير المدعي العام الاشتراكي، بعد التحقيق الذي يجريه، سقوط أو زوال أحد شروط تأسيس الحزب السياسي المنصوص عليها في القانون، على أن تفصل المحكمة في طلب الحل خلال ثلاثين يوماً على الأكثر من تاريخ تقديم الطلب إليها^{٩٠}.

وقد اتخذ القضاء المصري موقفاً متشدداً من الاعتراف للجنة شؤون الأحزاب السياسية بالحق في طلب حل الحزب السياسي، حيث اعتبرت محكمة القضاء الإداري المصرية أن «قرار حل الحزب من أخطر القرارات التي تعترض مسيرته وتلغي وجوده السياسي والقانوني، ومن ثمّ وجب أن يكون مثل هذا القرار صادراً من الجهة التي تملك هذه الصلاحية، وأنه ليس مطلوباً من لجنة شؤون الأحزاب في هذا الشأن أن تشارك في صنع ذلك القرار أو أن تضيف عليه، كما لا يحق لها أن تتمسك به على نحو يتعارض مع مقتضى الواقع أو بمعزل عن الظروف والملابسات التي يكون قد صدر في ظلها وبأسلوب لا يتفق مع ما يستوجبه مبدأ حسن النية في العلاقة بين الجماهير والسلطة، فهي إن فعلت خرجت بذلك عن حدود صلاحيتها، ووقع تصرفها مشوّباً بعيب الانحراف باستعمال السلطة إلى غير هدفها الأصلي»^{٩١}.

وقد استقر اجتهاد المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان على ضرورة تقييد حق حل الأحزاب السياسية بالقضاء وحده من دون أية جهة أخرى، وذلك في حال حدوث أسباب جدية تبرر اللجوء إلى حل الحزب السياسي. حيث قضت المحكمة الأوروبية في قضية الحزب الشيوعي الاتحادي التركي وأخرين ضد تركيا، بأنه لا يمكن للحكومة التركية أن تحل أحد الأحزاب السياسية التي لم تشارك في أنشطة غير مشروعة لمجرد أن السلطات الوطنية اعتبرت أن الحزب يقوّض الهياكل الدستورية للدولة، حيث اعتبرت المحكمة أن الحق الذي تكفله المادة (11) من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان قد يصبح نظرياً إلى حد كبير ووهماً، إذا اقتصر فقط على تكوين حزب سياسي ما، حيث يمكن للسلطات الوطنية أن تقوم فوراً بحل ذلك الحزب من دون أن تكون ملزمة بالامتثال للقرارات القضائية التي تطبق نصوص الاتفاقية^{٩٢}.

^{٨٦} تنص المادة (100) المعدلة من الدستور الأردني على أنه: «تعيّن أنواع جميع المحاكم ودرجاتها وأقسامها واختصاصاتها وكيفية إدارتها بقانون خاص. على أن ينص هذا القانون على إنشاء قضاء إداري على درجتين».

^{٨٧} المادة (3) من قانون القضاء الإداري الأردني رقم (27) لسنة 2014، وهذا القانون منشور على الصفحة (4866) من عدد الجريدة الرسمية رقم (5297) الصادر بتاريخ 2014/8/17.

^{٨٨} المادة (30) بقدرتها (أ) و(ب) من المرسوم التشريعي رقم (100) لسنة 2011 المتضمن قانون الأحزاب السياسية في سورية.

^{٨٩} المادة (31) والمادة (32/ب) من المرسوم التشريعي رقم (100) لسنة 2011 المتضمن قانون الأحزاب السياسية في سورية.

^{٩٠} المادة (17) من قانون الأحزاب السياسية المصري رقم (40) لسنة 1977 وتعديلاته.

^{٩١} الحكم الصادر عن محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية رقم 115 لسنة 38 قضائية بتاريخ 29 أكتوبر 1983.

^{٩٢} United Communist Party of Turkey v. Turkey, Applic. No. 19392/92, ECHR 11 33 (30 Jan. 1998), <https://www.article19.org/resources.php/resource/3122/en/echr-united-communist-party-of-turkey-v-turkey>.

المطلب الثاني: وقف الحزب السياسي عن العمل أثناء الإجراءات القضائية

أعطى قانون الأحزاب السياسية الأردني لسنة 2015 لجنة شؤون الأحزاب السياسية الحق في أن تتقدم إلى محكمة استئناف عمان بطلب إصدار قرار مستعجل بإيقاف الحزب السياسي عن العمل خلال أي دعوى قضائية بحل الحزب السياسي، على أن تصدر المحكمة قرارها في دعوى حل الحزب السياسي خلال مدة لا تزيد على ثلاثة أشهر من تاريخ وروده إلى قلم المحكمة⁹³.

ولا شك أن إعطاء الحق للجنة شؤون الأحزاب السياسية بأن تتقدم إلى محكمة الاستئناف بطلب مستعجل لوقف الحزب السياسي عن العمل، ينطوي على خطورة الحد من استقلالية الحزب في مواجهة السلطة التنفيذية، فالنص القانوني جاء مطلقاً بحيث لم يُحدّد حالات وأسباباً معينة تبرر للجنة شؤون الأحزاب السياسية، التي تسيطر عليها الحكومة، أن تقدم مثل هذا الطلب إلى محكمة الاستئناف، وهو الأمر الذي قد يدفعها إلى إساءة استعمال مثل هذا الحق للتأثير سلباً على الحزب السياسي. ولا يغير في حقيقة الأمر أن القانون الأردني ألزم محكمة استئناف عمان أن تفصل في دعوى حل الحزب السياسي خلال ثلاثة أشهر من تاريخ ورودها إلى قلم المحكمة، ذلك أن هذه المدة طويلة نسبياً، ومن شأنها أن تؤثر على سير العمل داخل الحزب السياسي وعلى سياساته وبرامجه، حتى لو ثبت للمحكمة المختصة في نهاية المدة عدم قانونية طلب لجنة شؤون الأحزاب بحل الحزب السياسي. وعليه، يكون الضرر الذي لحق بالحزب السياسي جراء صدور القرار المستعجل بوقفه عن العمل بناءً على طلب لجنة شؤون الأحزاب جسيماً ويصعب جبره.

وكذلك الحال في قانون الأحزاب السياسية السوري الذي أعطى الحق للجنة شؤون الأحزاب السياسية أن تطلب من المحكمة المختصة وبصفة مستعجلة وقف نشاط الحزب السياسي أو وقف تنفيذ أيٍّ من قراراته لحين الفصل في طلب الحل. إلا أنه، وعلى خلاف القانون الأردني، فقد حدد القانون السوري فترة زمنية معينة يتم خلالها فصل المحكمة المختصة في الطلب المستعجل، وُحدّدت الفترة بخمسة عشر يوماً من تاريخ تقديمه، لكنه لم يشترط على المحكمة المختصة فترة زمنية معينة لإصدار قرارها النهائي في دعوى طلب حل الحزب السياسي⁹⁴.

أما قانون الأحزاب السياسية المصري، فقد أعطى الحق في وقف الحزب السياسي عن العمل للجنة شؤون الأحزاب السياسية وليس آلية جهة قضائية، حيث تملك هذه اللجنة في حالة الاستعجال وطبقاً لمقتضيات المصلحة القومية أن تأمر مؤقتاً بوقف نشاط الحزب السياسي أو كف يد إحدى قياداته، وذلك إذا ما ثبت لديها، وبناءً على تقرير المدعي العام الاشتراكي بعد تحقيق يجريه، أن الحزب السياسي أو إحدى قياداته أو أحد أعضائه قد خرج على أحكام القانون⁹⁵.

وقد ألزم القانون المصري لجنة شؤون الأحزاب السياسية بعد أن تصدر قرارها بوقف الحزب السياسي أو إحدى قياداته عن العمل، أن تعرض قرار الوقف المؤقت على المحكمة الإدارية العليا، وذلك خلال سبعة أيام على الأكثر من تاريخ صدور القرار، وإلا اعتبر ذلك القرار كأن لم يكن. ويجب على المحكمة المختصة أن تصدر حكمها في قانونية قرار الوقف عن العمل خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ عرض الأمر عليها⁹⁶. ولا شك أن الحكم الوارد في القانون المصري فيما يتعلق بتشكيل لجنة شؤون الأحزاب السياسية، بضرورة أن يكون من ضمن أعضاء اللجنة قضاة محاكم عليا بدلاً من موظفين تعينهم السلطة التنفيذية، لا يُبرر منح هذه اللجنة صلاحية قضائية بوقف الحزب السياسي مؤقتاً عن العمل أو كف يد أيٍّ من قياداته، ذلك أن هذه اللجنة هي لجنة إدارية وليست قضائية، وإن كان معظم أعضائها من القضاة، حيث إن القضاة في هذه اللجنة لا يملكون السلطات والصلاحيات القضائية التي يملكها القضاة الآخرون في المحاكم. لذا، لم يكن المشرع المصري موفقاً في منح لجنة شؤون الأحزاب السياسية الحق في السيطرة على الحزب السياسي من خلال وقفه عن العمل أو كف يد أيٍّ من قياداته الإداريين، وإن كانت اللجنة ملزمة بعرض قرارها للمراجعة أمام المحكمة الإدارية العليا المصرية، ذلك أن مثل هذا القرار يجب أن يصدر ابتداءً من جهة

⁹³ المادة (34/ب) من قانون الأحزاب السياسية الأردني رقم (39) لسنة 2015.

⁹⁴ المادة (32/أ) من المرسوم التشريعي رقم (100) لسنة 2011 المتضمن قانون الأحزاب السياسية في سورية.

⁹⁵ المادة (17) من قانون الأحزاب السياسية المصري رقم (40) لسنة 1977 وتعديلاته.

⁹⁶ المادة (17) من قانون الأحزاب السياسية المصري رقم (40) لسنة 1977 وتعديلاته.

قضائية، وأن يتم الطعن فيه أمام جهة قضائية عليا. خلاصة القول أن الحق في حل الحزب السياسي يجب أن يثبت بشكل كامل للحزب السياسي نفسه من خلال هيئته العامة أو للقضاء باعتباره سلطة قضائية مستقلة، وأن أي إجراء قضائي مؤقت في مواجهة الحزب السياسي أثناء نظر الدعوى القضائية يحله يجب أن يكون في أضيق الحدود ولأسباب محددة على سبيل الحصر في صلب القانون، وأن يترافق ذلك الإجراء المؤقت مع ضمانات قانونية بعدم استغلاله من قبل لجان شؤون الأحزاب الحكومية بهدف التضييق على الحزب السياسي أثناء إجراءات التقاضي.

خاتمة

تناولت هذه الدراسة النظام القانوني الخاص بالأحزاب السياسية في الأردن، ومقارنته بعدد من الدول العربية والأجنبية، نظرًا لأهمية الحق في تأسيس الأحزاب السياسية باعتباره مظهرًا من مظاهر الحق في التجمع السلمي، ولارتباطه الوثيق بالعديد من الحقوق الدستورية الأخرى كالحق في حرية الرأي والتعبير وحق المشاركة في إدارة شؤون الدولة. وقد حاولت هذه الدراسة الوقوف على مدى تكريس القانون الأردني للحق في تأسيس الأحزاب السياسية المقرر دستوريًا بمعزل عن أي تدخل من قبل السلطة التنفيذية. ومن خلال استعراض نصوص قانون الأحزاب السياسية الأردني الجديد رقم (39) لسنة 2015، ومقارنته بالقانون السابق، نجد أنه قد تضمن أحكامًا إيجابية تُعد استمرارًا للنهج التشريعي السابق في قانون الأحزاب السياسية القديم لسنة 2012، والمتمثل في إبقاء الحزب السياسي في الأردن بعيدًا عن سطوة السلطة التنفيذية نظرًا على الأقل، وذلك من خلال إسناد مهمة الإشراف على تسجيل الأحزاب السياسية ومتابعة شؤونها للجنة خاصة تسمى «لجنة شؤون الأحزاب السياسية»، إلا أنه، وكالقانون القديم، لم ينجح قانون الأحزاب السياسية الأردني لسنة 2015 في منح أعضاء هذه اللجنة استقلالًا كاملًا وتأتمنًا عن السلطة التنفيذية. وكل ما قام به المشرع الأردني في القانون الجديد أن نقل مهمة رئاسة هذه اللجنة من وزير الداخلية في القانون القديم إلى أمين عام وزارة الشؤون السياسية والبرلمانية في القانون الجديد، مبقيًا على الصفة الحكومية المطلقة في الأعضاء المكونين لها.

ومن بين ما توصلت إليه هذه الدراسة من نتائج، أنه على الرغم من كون الحق في تأسيس الأحزاب السياسية مكفولًا بموجب الدستور، فإن ممارسته وفق أحكام القانون الأردني تخضع لسطوة جهة حكومية تفرض شروطًا وإجراءات طويلة ومعقدة لتسجيل الحزب السياسي. فقانون الأحزاب السياسية الأردني الجديد لسنة 2015 عجز عن تقديم مراجعة حقيقية وشاملة للشروط والأحكام القانونية الخاصة بتأسيس الأحزاب السياسية في الأردن، فبقيت القيود الإجرائية ذاتها التي فرضها القانون السابق لسنة 2012 فيما يتعلق بتسجيل حزب سياسي وصدور القرار عن اللجنة الحكومية حول طلب التأسيس. ولا تقتصر الهيمنة الحكومية على مجرد تأسيس الحزب السياسي في الأردن، بل امتد نطاق التدخل الحكومي في شؤون الأحزاب السياسية في القانون الأردني لسنة 2015 ليشمل مرحلة إدارة الحزب السياسي لشؤونه الداخلية، إذ يشترط القانون الأردني موافقة لجنة شؤون الأحزاب على تعديل النظام الأساسي للحزب السياسي، وعلى ممارسته لأنشطته المختلفة وفي مقدمتها حقه في الاندماج مع أي حزب سياسي آخر، وهو ما يُعد تدخلًا حكوميًا واضحًا في حق الحزب السياسي في إدارة شؤونه بنفسه وفق أحكام القانون. كما توصلت هذه الدراسة إلى نتيجة مفادها أن قانون الأحزاب السياسية الأردني لسنة 2015، شأنه في ذلك شأن القانونين المصري والسوري، يفرض العديد من القيود غير المبررة على تمويل الأحزاب السياسية، وعلى حقها في الحصول على موارد مالية خاصة بها، فهو يضع قيودًا إجرائية وموضوعية على حق الأحزاب السياسية في قبول الهبات والتبرعات من مصادر وطنية وأجنبية معروفة ولا تُشكّل خطرًا على الأمن الوطني. كما يقرر القانون الأردني آليات قانونية تعسفية في مجال حل الأحزاب السياسية من خلال القضاء أو الجهات الحكومية من دون أي مسوغات قانونية واضحة المعالم بشكل يفرغ الحق في تأسيس الأحزاب السياسية من مضمونه الدستوري.

توصيات

وفي نهاية هذه الدراسة نتقدم بالعديد من التوصيات ذات الصلة بتكريس الحق في تأسيس الأحزاب السياسية في القانون الأردني، على النحو التالي:

١. ضرورة مراجعة النصوص القانونية النازمة للحق في تأسيس الأحزاب السياسية بشكل يُكرّس هذا الحق الدستوري، وذلك من خلال تفعيل استقلالية الجهة القانونية المرتبطة بتأسيس الأحزاب السياسية والإشراف عليها وعدم تبعيتها للسلطة التنفيذية من خلال تعيين موظفين حكوميين فيها.

٢. أن يتم ربط الأحزاب السياسية، من حيث الإشراف عليها وإدارتها، بالهيئة المستقلة للانتخاب في الأردن وما يقابلها في الدول الأخرى، فهي الجهة الدستورية المنوط بها مهمة الإشراف على إجراء الانتخابات النيابية وإدارتها في جميع مراحلها في الأردن.

وعليه، فإن الصلة بين تأسيس الأحزاب السياسية ومتابعة شؤونها الداخلية وإجراء الانتخابات النيابية، تتمثل في أن النهج الإصلاحية الدستوري في الأردن يدفع نحو الأخذ بفكرة الحكومة البرلمانية، التي تقوم على أساس تكليف الحزب السياسي الفائز بالانتخابات التشريعية بتشكيل الحكومة البرلمانية، مما يجعل من العلاقة بين متابعة شؤون الأحزاب السياسية وبين إجراء الانتخابات النيابية من جانب الهيئة المستقلة للانتخاب في الأردن علاقة وثيقة تقوم على أساس قانوني ودستوري سليم. وقد طُبّق مثل هذا الإجراء في العراق، حيث تم تعديل قانون الأحزاب السياسية عام 2015 لصالح إنهاء ربط الأحزاب السياسية بدائرة شؤون الأحزاب التابعة لوزارة العدل، وربطها بالمفوضية العليا المستقلة للانتخابات كجهة مستقلة وبعيدة عن السلطة التنفيذية.

٣. إعادة النظر في إجراءات تأسيس الأحزاب السياسية بهدف التخفيف من القيود والإجراءات القانونية المطولة المتمثلة في تقديم طلب تأسيس وانتظار صدور قرار منح الإذن والترخيص من عدمه من قِبل جهة حكومية. فنظام الإذن والترخيص المسبق لتسجيل الحزب السياسي يمكن استبداله بنظام الإخطار المسبق الذي يقوم على مجرد إعلام الجهات الحكومية المسؤولة برغبة مجموعة من الأشخاص في تأسيس حزب سياسي وفق أحكام القانون، وضمن إطار رقابة كل من السلطة الحكومية والسلطة القضائية في حال الإخلال بينود وأحكام القانون النافذ.

٤. ضرورة تكريس الحق للأحزاب السياسية في إيجاد مصادر تمويل مالية خاصة بها من دون أي قيود إجرائية أو تنظيمية تُفرض عليها من قِبل السلطة الحكومية، وأن تُفرض أسس قانونية خاصة بتنظيم عملية الدعم الحكومي للأحزاب السياسية من ميزانية الدولة في صلب القانون، وليس في نظام خاص بذلك يصدر عن مجلس الوزراء. فحق الحزب السياسي في الحصول على التمويل الحكومي يجب ألا يُنظر إليه باعتباره انتقاصاً من استقلالية الحزب، وإنما هو حق له وواجب على الدولة لقاء ما يقوم به الحزب السياسي من دور سياسي واجتماعي في الحياة العامة.

٥. تضييق إطار الطعن بحل الحزب السياسي من جانب السلطة الحكومية إلى القضاء، وألا يتم التوسع في إجراءات التدابير الاحترازية المؤقتة التي يصدرها القضاء النظامي أثناء إجراءات النظر في الدعوى وفيما يتعلق بوقف الحزب السياسي عن العمل خلال فترة النظر في الدعوى المقامة وصدور حكم نهائي قطعي فيها.