دراسة في قانون الأحزاب السياسية رقم (36) لسنة 2015

الفصلين الخامس والسادس

الحقوق والواجبات والتحالف والاندماج

د.رعد سامي عبد الرزاق(*)

The political parties laws of the main pillars of democracies in the world, being the governing party life under transparent political competition based on the solid foundations of democracy allow peaceful rotation of power, and active participation in governance. It also regulates many important party in the internal and external interactions structure issues in the light of the political environment of the political system based on multi-party ...
To measure the effectiveness of the parties in the laws regulating political life in an atmosphere of political pluralism effective and sustainable, it has relied on a series of pop-up indicators of international standards for democratic elections set by the United Nations and international organizations working in this field.

المقدمة

1. أهمية البحث

تعد قوانين الأحزاب السياسية من المرتكزاتالرئيسة للديمقراطيات في العالم، كونها تنظم الحياة الحزبية في إطار منافسة سياسية شفافة ترتكز على أسسديمقراطية رصينة تسمح بالتداول السلمي للسلطة، والمشاركة الفاعلة في إدارة الحكم.

كما أنها تنظم العديد من القضايا الهامة في بنية الحزب الداخلية وتفاعلاته الخارجية في ظل البيئة السياسية للنظام السياسي القائمة علىأساس التعددية الحزبية...

(*) المفوضية العليا المستقلة للانتخابات، *دكتوراه في النظم السياسية والسياسات العامة.

ولقياس مدى فاعلية قوانين الأحزاب في تنظيم الحياة الحزبية في جو من التعددية السياسية الفاعلة والمستدامة، فقد استندت إلجملة من المؤشرات منبثقة من المعايير الدولية للديمقراطية والانتخابات التي وضعتها الأمم المتحدة والمنظمات الدولية العاملة في هذا المجال.

وانسجاماً مع ذلك، فان القوانين الخاصة بتنظيم الحياة الحزبية تندرج في إطارها عدة مؤشرات مهمة يجب أن تؤخذ بنظر الاعتبار عند تشريع تلك القوانين، مع الإشارةإلى اختلاف الخصوصيات القانونية والسياسية التي تنعكس على صياغة تلك القوانين من دولة إلىأخرى، بحسب طبيعة التجربة السياسية ومدى تطورها،أي انه لا توجد قوانين جاهزة يمكن تطبيقها على جميع البلدان،وإنما لكل بلد أو تجربة سياسية خصوصيتها التي تؤخذ بنظر الاعتبار عند تشريع القوانين، مع التأكيد على المشتركات المتوافرة في المعايير الدولية للديمقراطية والتي من الممكن اعتمادها كنهج عند إقرار القوانين.

2. إشكالية البحث

تتأتى إشكالية البحث من خلال دراسة الفصلين الخامس والسادس القانون ومدى مطابقتهما إلى المعايير الدولية للديمقراطية والانتخابات.

كما تتأتى الإشكاليةأيضا من خلال تحليل ما ورد في القانون ومحاولة الوقوف على نقاط القوة والضعف، والمواد القابلة أوتلك غير القابلة للتطبيق أو التي تواجهها تحديات في التطبيق.

من خلال ما تقدم يستمد بحثنا إشكاليته، وذلك بالتركيز على الفصلين الخامس والسادس الذين يتضمنان حقوق الأحزاب وواجباتها وكذلك التحالف والاندماج بين الأحزاب.

وانسجاماً مع ذلك، جاء هذا البحث ليسهم ولو بشيء يسير في حل تلك الإشكاليات من جهة، ومن جهة أخرى يساهم في رفد التجربة الحزبية في العراق بما هو مفيد، عسى ان يستفيد الباحثين وصناع القرار منه.

3. فرضية البحث

ينطلق البحث من فرضية مفادها (إن قانون الأحزاب والتنظيمات السياسية رقم (36) لسنة 2015، وخاصة فصليه الخامس والسادس المتضمنة الحقوق والواجبات والتحالف والاندماج، يسهم في تعزيز الديمقراطية في إطار جو من التعددية ألحقه).

ومن اجل البحث في الموضوع، ودراسة اغلب تفاصيله وأبعادهوالإلمام بجوانبه كافة، فقد تم طرح عدد من التساؤلات التي ستقوم فصول البحث بالإجابة عليها وهي كالاتي: –

ما حقوق الأحزاب ؟ وما واجباتها ؟

وما التحالف ؟ وما الاندماج ؟ وكيف يتم ذلك ؟

وما التحديات التي تواجه تطبيق القانون ؟ وكيف يتم معالجتها ؟

منهجية البحث

إن المنهج الذي استند آلية البحث هو منهج التحليل النظمي الذي يقوم على جمع المعلومات ومن ثم تحليلها وذلك للتوصل إلى النتائج التي بدورها تشكل جزءاً من المعلومات الجديدة التي يعاد تحليلها (التغذية العكسية).

الفصل الأول: الحقوق والواجبات

المقدمة

انفرد الفصل الخامس من القانون مدار البحث ليتضمن (10) مواد لتنظيم حقوق الأحزاب والواجبات المناطة بها وذلك في المواد (18 – 28) منه.

والغاية من هذا الفصل هو تنظيم عمل الأحزاب السياسية في بيئة التعددية الحزبية ورسم الأدوار التي يمارسها الحزب أو التنظيم السياسي في إطار الدستور والقانون.

وكذلك تحديد الواجبات الملقاة على عاتق الأحزاب في ممارستها لأدوارهاالسياسية في بيئة التعددية القائمة على أساس التداول السلمي للسلطة، والتي هي بدورها الركيزة الأساس للديمقراطية.

أولا: مفهوم الحق والواجب

1. مفهوم الحق :-

الحق في اللغة : هو الثابت الذي لا يسوغ إنكاره، وفي اصطلاح أهل المعاني هو الحكم المطابق للواقع، يطلق على الأقوال والعقائد والأديانوالمذاهب كونه يشتمل عليها.

ويمكن تعريف الحق على انه " حرية ومسؤولية يكلفها المجتمع والقانون ويلتزم بها الجميع ".

وهذا يعني أن الحق مجموعة القواعد والنصوص التشريعية التي تنظم على سبيل الالتزام علاقات الأشخاص الطبيعيين والمعنويين.

كما أنه يعني السلطة والمكنة المشروعة، أو بمعنى المطلب الذي يصحلأحد على غيره.

وهناك من يعرف الحق بصورة اشمل على انه " تلك الحقوق التي يتمتع بها الفرد، وهي حقوق عالمية لا يجوز التهاون أو الاستخفاف بها أوإلغاؤها، وتم تحديد ملامحها من خلال المواثيق الدولية التي جسدت الجهود البشرية لإيقاف الظلم والمعاناة التي لحقت بالإنسانمن أخيهالإنسان خلال الحروب والنزاعات"[1].

2. مفهوم الواجب:-

يمكن تعريف الواجب بأنه " الالتزام الأخلاقيأوالتعهد والالتزام لشخص ما بشيء ما، وينبغي تحقيق الالتزام الأخلاقي في التصرفات ".

وهناك من يذهب إلى ابعد من ذلك عند تعريف الواجب على انه " كل ما أوجبه الله تعالى على الفرد والمجتمع، حيث إنهاالأفعال التي يجب على الفرد الالتزام بها اتجاه المجتمع والوطن ".

وعليه فان الواجب ملزماً قانونياً وأخلاقيا لجميع الإفراد والجماعات على ما ورد في القوانين والتشريعات، وبما يحقق كرامة الإنسان ومصالحه.[2]

ثانيا: الشخصية المعنوية والقانونية للحزب

يمكن تعريف الشخصية المعنوية بأنها " عبارة عن مجموعة من الأحوال والجماعات من الأشخاص تنشأ من اجل تحقيق غرض معين ويعترف لها القانون بالشخصية القانونية وبوجود قانوني مستقل عن الأعضاء المكونين لها لكي تكون قادرة على الدخول كطرف في العلاقة القانونية كصاحب حق أو متعلقة بالالتزام "...

أما الشخصية القانونية فقد تم تعريفها على أنها " صلاحية الشخص لاكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات، فهي إذن وصف قانوني يحصر به كل من كان صالحاً لاكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات، وهذه الشخصية تثبت للشخص الطبيعي (الإنسان) وتثبت للشخص المعنوي أو الاعتباري أيضاً.[3]

وقد أشارت المادة (18) ((يتمتع الحزب بالشخصية المعنوية والقانونية ويمارس نشاطه تبعا" لذلك)).

لكون الحزب هو تنظيم مؤسسي يتكون من مجموعة من المواطنين ولديه أفكاراً وبرامج سياسية يسعى إلى تحقيقها، وفقاً للدستور والقوانين المرعية في البلاد.[4]

وهذا الأمر يتطلب منحه الشخصية المعنوية والقانونية في ممارسة أعماله وأدواره وكذلك من خلال تمتعه بحقوقه ووجباته القانونية والسياسية وتنظيم أدواره ووجباته في إطار الدستور والقوانين المنظمة للحياة في البلاد.

وهذا يعني انه من خلال الشخصية المعنوية والقانونية التي يتمتع بها الحزب، تستطيع ممارسة أعمالهالسياسية والقانونية ومشاركته في الحياة السياسية سواء من خلال طرح البرامج والرؤى السياسية أو مشاركته في الانتخابات أو التظاهر أوغيرها.

ثالثاً: الممثل الرسمي للحزب :-

أشارت المادة (19) إلى الأتي :-

أولا" : ((رئيس الحزب ومن بصفته وحسب النظام الداخلي هو الذي يمثله في كل مايتعلق بشؤونه

أمام القضاء والجهات الأخرى)).

ثانيا:((لرئيس الحزب ومن بصفته أن ينسب عنه واحداًأوأكثر من القيادات الحزبية في تمثيله طبقاً لنظامه الداخلي)).[5]

ووفقا لأحكام المادة أعلاه فقد منح القانون حق الحزب في ممارسة أعماله من خلال رئيس الحزب أو من يمثله في الأنشطة القانونية كحق الحضور أمام المحاكم للترافع في القضايا التي يعتقد الحزب أنها تمثل له حقا" مسلوباً ، أو الدفاع في تلك القضايا التي توجه ضده .

وخلاصة القول، منح القانون في مادته أعلاه الحقوق كافة للحزب وذلك في ممارسة أدواره السياسية والاجتماعية في بيئة قانونية وسياسية يتنافس فيها الأحزاب وفقاً لمعيار تكافؤ الفرص في الحياة السياسية.

رابعاً: حرمة مقرات الحزب ومراسلاته:-

أشارت المادة (20) إلى الأتي :-

أولاً: ((مقرات الحزب السياسي كافة مصونة ولا يجوز دخولها أو تفتيشها إلا بقرار قضائي وفقاً للقانون)).

ثانياً: ((وثائق الحزب السياسي ومراسلاته ووسائل اتصاله مصونة لا يجوز تفتيشها أو مراقبتها أو التنصت عليها، أو الكشف عنها إلا بقرار قضائي وفقاً للقانون)).[6]

وتأتي المادة (20) أعلاه تماشياً مع المادة (40) من الدستور العراقي لعام 2005 والتي تنص على ((حرية الاتصالات والمراسلات البريدية والرقمية والهاتفية والالكترونية وغيرها مكفولة، ولا يجوز مراقبتها أو التنصت عليها، أو الكشف عنها، إلا لضرورة قانونية أوأمنية، وبقرار قضائي)).[7]

ولكون إن الحزب يتمتع بالشخصية المعنوية ويتم تأسيسه وفقاً للقانون ومن خلال هيئة معنية بهذا الشأن وهي (مفوضية الانتخابات).

عليه منحه الدستور والقانون ممارسة عمله في إطار المعايير الدولية للديمقراطية والمتمثلة بضمان الحقوق السياسية لها من خلال عدم السماح بمراقبة أو تفتيش مقراته أو مراسلاته، ما لم تخالف القانون، كأن يكون ذلك الحزب قد دعم بصورة مباشرة أو غير مباشرة القيام أو التستر على أشخاص متهمين بجرائم جنائية أوإرهابيةأو اتهام الحزب بالتخابر لصالح جهة أجنبيةأو التعاون مع حزب محظورأو غيرها.

وفي حال حصول مثل تلك الأعمال فانه لا يمكن لأجهزة الدولة الإستخبارية والأمنية القيام بأية عمل، إلا بعد صدور أمر قضائي.

وهنا تأكيد واضح على أن السيادة للقانون كون إنالأخير ركيزة أساسية للديمقراطية.

خامساً: المشاركة السياسية للحزب

أشارت المادة (21) إلى الآتي ((للحزب الحق في أولا: المشاركة في الانتخابات والحياة السياسية وفق القانون،ثانياً: الاجتماع والتظاهر بالطرق السلمية وفق القانون)).[8]

وتأتي هذه المادة تماشياً مع ما ورد في الدستور العراقي النافذ لعام 2005 في المادة (38) منه إلى ((تكفل الدولة بما لا يخل بالنظام العام أوالآداب: ثالثاً حرية الاجتماع والتظاهر السلمي، وتنظم بقانون)).[9]

ولكون الحزب هو تنظيم يسعى للوصول إلى السلطة أو المشاركة فيها، وذلك من خلال تمثيله في البرلمان أو الحكومة الاتحادية أو المحلية، كذلك ممارسة دور المعارضة السياسية.[10]

لذلك جاءت هذه المادة لتهيئة البيئة السياسية والقانونية لعمل الحزب في ظل الحقوق الممنوحة له كونه شخصية معنوية يحق لها ممارسة حقوقها وفقاً للقانون.

فعلى سبيل المثال يحق للحزب الممثل في البرلمان أو الحكومةأو ذلك الذي يكون خارجهما، أن يشارك في التظاهرات والاجتماعات والمؤتمرات السياسية والاجتماعية، ما دام ذلك الحزب مسجلاً وفقاً للقانون.

سادساً: المساواة والعدالة أساس العمل الحزبي

المادة (22 – 23) من القانون.

لكي تمارس الأحزاب السياسية أدوارها المرسومة لها في الحياة السياسية فلا بد من ان يكون متاحاً لها القيام بادوار إعلامية تستطيع من خلالها إيصال برامجها وأفكارها للجمهور.

وعلى هذا الأساس منح القانون الحزب حق إصدار جريدة أوإنشاء موقعاً الكترونياً أو قناة فضائية، وذلك كون ان حق التعبير عن الرأي مكفول دستورياً.

كما تناولت المادة (23) من قانون الأحزاب السياسية الحق في استخدام وسائل الإعلام فضلاً عن ضرورة تحقيق الإنصاف والمساواة في استخدام أجهزةإعلام الدولة.[11]

فاغلب التجارب الدولية في العالم تعتمد معيار الإنصاف والمساواة من خلال استخدام أجهزةإعلام الدولة، وذلك من خلال تخصيص أوقات متساوية لجميع الأحزاب التي تسعى للمشاركة في الانتخابات خلال فترة الحملات الانتخابية.

بل هناك بعض الدول تذهب إلى ابعد من ذلك عندما يكون استخدام تلك الوسائل مجانياً أو معفياً من الضرائب، وذلك لدعم الأحزاب في ممارستها لأعمالها، إذ يعد هذا نوع من أنواع التمويل غير المباشر أيضا والذي تمارسه الدولة في دعم الأحزاب في برامجها الانتخابية.[12]

وتجدر الإشارةإلى ان العراق طبق ذلكقبل صدور هذا القانون خاصة في انتخابات مجالس المحافظات 2013 ومجلس النواب 2014 من خلال تخصيص أوقات بث مجانية على قناة العراقية الحكومية وذلك لجميع الأحزاب والمرشحين للانتخابات.

ويبقى التحدي أمام تطبيق ذلك هو ما يتعلق بالتأثير على القنوات الحكومية لاستغلال فترات الذروة في البث لتلك الأحزاب والمرشحين المؤثرين.

لذا نعتقد من الضروري إيجاد آلية الكترونية (قرعة الكترونية) لاختيار أوقات البث للأحزاب والمرشحين بعيداً عن الضغوطات التي تمارس من قبل هذا الحزب أو ذلك المرشح.

سابعاً: احترام الدستور وسيادة القانون

أولاً: أحكام الدستور واحترام سيادة القانون

أشارت المادة (24) يلتزم الحزب وأعضاؤه بما يأتي:-

يعد الدستور القانون الأساس للدولة الذي ينظم قواعد الحكم وتوزيع السلطات ويبين اختصاص كل منها، كما يوفر الضمانات الأساسية لحقوق الأفراد والجماعات، ويتضمن مجموعة القواعد المتعلقة بالتنظيم السياسي والعديد من المبادئ السياسية والاجتماعية والاقتصادية، وكذلك الحقوق المدنية والسياسية للأفراد.[13]

وانسجاماً مع ذلك، فان عمل الأحزاب السياسية يأتي في إطار الالتزام بالدستور والقوانين المنبثقة عنه، وذلك من خلال الالتزام بالمبادئ الدستورية المتمثلة بالتداول السلمي للسلطة، وكذلك احترام الحقوق المدنية والسياسية للمواطنين والحفاظ على الممتلكات العامة.[14]

ثانياً: مبدأ التعددية السياسية والتداول السلمي للسلطة:-

يؤكد القانون هنا على الالتزام بالدستور واحترام الديمقراطية من خلال العمل في بيئة من التعددية الحزبية والسياسية ، واحترام حقوق الإنسان، وكذلك مبادئ التنافسية التي تقوم على أساسها الديمقراطية، كون أن التعددية الحزبية تعني مشاركة جميع الأحزاب في السلطة بحسب ما تحققه من نتائجفي الانتخابات.[15]

فضلاً عن ذلك، فان التعددية السياسية تعني ان الديمقراطية لا يمكن لها أنتتحقق بوجود تعددية حزبية فقط، وإنما تتعدى ذلك إلى وجود منظمات مجتمع مدني فاعله، وإعلام حر، وان تفاعلهم وفقاً للدستور والقوانين يعزز الديمقراطية في البلاد، وان أي خلل في ذلك التفاعل يسبب شرخاً للديمقراطية.

ثالثاً: عدم المساس باستقلال الدولة وأمنها وصيانة وحدتها الوطنية :-

تؤكد الفقرة أعلاه على ضرورة أن تتماشى ادوار الأحزاب مع دعم الوحدة الوطنية والأمن في البلاد.

وان تبني الأحزاب لسياسات أو توجهات تتماشى مع مصالح دول أجنبية على حساب مصلحة البلاد، يعني مخالفة ذلك الحزب للدستور والقانون.[16]

وان التحدي الذي يواجه تنفيذ بعض مواد قانون الأحزاب وخاصة تلك المادة، هو إغفاله عن دور الأجهزةالأمنية و الإستخبارية في تنفيذ ذلك إذ لا بد من وجود جهاز استخباري يعمل على الرقابة على المعلومات التي تمس امن البلاد وبالتالي لا بد من التنسيق بين دائرة شؤون الأحزابوأجهزة امن الدولة لغرض تطبيق فقرات القانون فيما يخص تجميد أو سحب الإجازة من الحزب.

وعلى الرغم من أن القانون منح هذه الدائرة صلاحية اعتماد الأحزاب، إلا انه لم يمنحها صلاحية تجميد الحزب أو سحب إجازته.

فقد أشارت المادة (13) أولاً ((تبت دائرة الأحزاب بطلب التأسيس خلال مدة لا تتجاوز (15) خمسة عشر يوماً من موعد النظر بالطلب وبخلافه يعتبر الطلب مقبولاً)).

في حين إن المادة (32) أولاًأشارتإلى ((يجوز حل الحزب السياسي بقرار من محكمة الموضوع بناءاً على طلب مسبب يقدم من دائرة الأحزاب ...)).[17]

لذا كان من المفترض ان يمنح القانون صلاحية حل الحزب لدائرة الأحزاب مع إمكانية الطعن بقرار الدائرة أمام محكمة الموضوع.

رابعاً: (اعتماد مبدأ المساواة و تكافؤ الفرص بين جميع المواطنين عند تولي المسؤولية أو المشاركة فيها).

ان جوهر الديمقراطية يقوم على أساس المساواة بين المواطنين في الحقوق والواجبات، وان مفهوم المواطنة هو أساس العمل، كما ان جميع الهويات الفرعية هي هويات مكفولة وفقاً للدستور والقوانين ما لم تتعارض مع مفهوم المواطنة.

وبالتالي ذهب المشرع إلى التأكيد على ضرورة احترام المساواة بين المواطنين على أساس المواطنة .

وكذلك أكد المشرع على مبدأ تكافؤ الفرص بين جميع المواطنين وهو مايعني تمكين الجميع من الحصول على حقوقهم وتنفيذ واجباتهم بغض النظر عن انتماءاتهم السياسية والاجتماعية.[18]

سابعاً: التحديثات في بنية الحزب.

أشارت المادة (24) الفقرة سابعاً إلى((تزويد دائرة الأحزاب بثلاث نسخ من النظام الداخلي للحزب وبرنامجه السياسي، وأسماء الأعضاء المؤسسين والمنتمين حينما يطرأ عليها أي تغيير)).

بما ان من شروط تأسيس الحزب الواردة في الفصل الرابع هو تزويد دائرة الأحزاب بثلاث نسخ من النظام الداخلي للحزب وبرنامجه السياسي، وذلك لغرض تدقيقه ومراجعته للتأكد من مدى مطابقته لأحكام الدستور والقوانين المعمول بها.

فبالتالي أية تعديلات على ذلك النظام الداخلي أو البرنامج السياسي يحتاج إلى تزويد دائرة الأحزاب به لغرض مراجعته من قبلها للتأكد مما ورد فيه، وفي حال اعتراض الدائرة على أية مادة من مواد النظام الداخلي او البرنامج السياسي، يتم مفاتحة الحزب لعرض تعديله بما يتماشى مع الدستور والقانون مدار البحث.

فضلا عن ذلك فان عدم مطابقة النظام الداخلي لما ورد في أعلاه ، يعني مخالفة ذلك الحزب لشروط التأسيس ، وبالتالي يحق لدائرة الأحزاب التوصية بحل الحزب إلى محكمة الموضوع كونها المسؤولة عن حل الحزب من عدمه بناءا على توصية الدائرة المذكورة .

ثامناً: العلاقات والنشاطات الأجنبية للحزب :

أشارت المادة (24) الفقرة ثامناًإلى ((إعلام دائرة الأحزاب عن نشاطاته وعلاقاته بالأحزاب والمنظمات السياسية غير العراقية)).

ولكون أن الحزب السياسي هو احد أركان النظام السياسي ويمارس عمله من خلال برنامج سياسي وحكومي يطرحه للعامة.

عليه فمن الطبيعي ان تكون له علاقات سياسية مع أحزابأو منظمات أجنبية في دول كتلك المعنية بدعم منظمات المجتمع المدني أو حقوق الإنسانأو غيرها.

إلا ان ذلك لابد ان يكون في إطار تعزيز العلاقات بين البلدين، كما يفترض ان يتماشى ذلك مع السياسة العامة للبلاد ، من خلال تبني الحزب لذات المواقف السياسية للدولة ، وان يقطع العلاقات مع الحزب التابع للدولة التي يتم قطع العلاقات مع الحزب التابع للدولة ، التي يتم قطع العلاقات الدبلوماسية أو التي أعلن حالة الحرب معها أو غيرها.[19]

وفي حال استمرار علاقات الحزب مع تلك الحكومات أوالأحزابأوالمنظمات، فيعد ذلك مخالف لأحكام المادة (80) أولاً من الدستور والتي تنص على ((يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية : تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة)).[20]

كون ان السياسة العامة للدولة ترسمها الحكومة، وهي المسؤول عن تنفيذها وبالتالي لا يمكن لأية حزب ان يتبنى سياسة مؤيده أو معارضة للسياسة العامة التي تنتهجها الدولة.

تاسعاً: محظورات على عمل الأحزاب

تضمنت المادة (25) من القانون في خمسة بنود محظورات حول عمل الأحزاب من خلال امتناع الحزب في ممارسته لأعماله ، الامتناع عما يأتي : (الارتباط التنظيمي أو المالي بأية جهة غير عراقية ، أو توجيه النشاط الحزبي بناءاً على أوامر وتوجيهات من أي دولة أجنبيةأو جهة خارجية) .

تأتي هذه المادة في إطار الحفاظ على سيادة الدولة واستقلالية القرار السياسي للدولة العراقية ، وذلك لان الارتباط التنظيمي للحزب بجهة أو بدولة أجنبية يعني ان الحزب العراقي هو فرع لحزب أجنبي في دولة أجنبية، وقد يشكل ذلك تحدياً للسيادة العراقية، وكذلك ارتهاناًأو تأثيراًفي القرار السياسي العراقي ويجعل مصالح الدولة تابعة لمصالح تلك الدولة الأجنبية ، خاصة إذا ما كان هذا الحزب هو جزءاً من المنظومة التشريعيةأو التنفيذية في العراق.[21]

وبالتالي يصبح العراق طرفاً في الصراعات الدولية والإقليمية، أي ان السيادة الكاملة لأية دولة تدفع بها إلى عدم تقبل ان تكون ضمن سياسة الأطراف .

وان كل ما تقدم جاء استناداً إلى المادة (1) من الدستور العراقي النافذ لعام (2005) الذي ينص على ان ((جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ، ذات سيادة كاملة...)).[22]

وعليه فان التساؤل الجوهري هنا هو كيف يتم التحقق من ذلك ؟ ومن هي الجهة المسؤولة عن متابعة محظورات عمل الأحزاب من ارتباطاتها الأجنبية ؟

للإجابة على التساؤل أعلاه، نشير إلى المادة (17) ثانياً التي أشارت ضمناً ان ماتقدم هو من اختصاص دائرة الأحزابوذلك في (ج) منها والتي تنص على ((متابعة أعمال ونشاطات الأحزاب السياسية وتقييم مدى مطابقتها وامتثالها لأحكام هذا القانون)) وكذلك في الفقرة (د) أشارتإلى ((رصد المخالفات الصادرة عن الأحزاب السياسية والتحقيق فيها)).[23]

وهنا منح القانون الصلاحية لدائرة شؤون الأحزاب ، إلاإنالأخيرة لا تملك القدرات الكافية لمعرفة ذلك.

لذا كان من المفترض أن يشير القانون إلى تولي جهاز المخابرات الوطني متابعة عمل الأحزابأو ارتباطاتها في الخارج ، وذلك من خلال تأسيس شعبة متابعة شؤون الأحزاب على أن تمارس عملها بالتنسيق مع دائرة شؤون الأحزاب وذلك بتزويدها بالتقارير الدورية حول ذلك.

وانسجاماً مع ذلك ولكون مفوضية الانتخابات تمتلك صلاحية إصدارالأنظمة والتعليمات وفقاً لما خولها لها قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم (11) لسنة 2007 المعدل[24]، وكذلك قانون الأحزاب مدار البحث في الفصل العاشر المادة (59) ((يصدر مجلس الوزراء التعليمات اللازمة لتسهيل تنفيذ هذا القانون بعد إعدادها من مجلس المفوضين في المفوضية)).[25]

لذا يجب أن تتضمن التعليمات على الإشارةإلى التنسيق والتعاون في تنفيذ هذا القانون مع رسم الصلاحيات الخاصة بجهاز المخابرات في هذا الشأن.

ومثال على ذلك ولغرض توضيح ماورد في أعلاه بصورة أكثر عملية فأن الحزب الشيوعي العراقي كونه ينتهج العديد من الأفكار السياسية والأيديولوجيةللأحزاب الشيوعية في روسيا الاتحادية وغيرها من الدول، فانه لايجوز له الارتباط تنظيمياً أو مالياً بهذه الأحزاب شريطة ان يتم تبليغ دائرة شؤون الأحزاب بأي نشاط يقوم به مع تلك الأحزاب،وذلك انسجاماً مع ما أشارإليه القانون في الفصل الخامس منه (الحقوق والواجبات) المادة ثامناً ((إعلام دائرة الأحزاب عن نشاطاته وعلاقاته بالأحزاب والمنظمات غير العراقية)).[26]

عاشراً:استقلالية دور العبادة ومؤسسات الدولة

أشارت المادة (25) الفقرة خامساً ((الامتناع عن استخدام دور العبادة ومؤسسات الدولة بما فيها التعليمية لممارسة النشاط الحزبي او الدعاية لصالح او ضد حزب سياسي)).[27]

تأتي هذه الفقرة لتؤكد على استقلالية مؤسسات الدولة من العمل الحزبي والتأثير السياسي كون إن وظيفة الحكومة هو رسم وتنفيذ السياسات العامة التي في مجملها تتمثل بتقديم الخدمات للمواطنين.[28]

فضلاً عن استقلالية دور العبادة والمؤسسات التعليمية، وذلك لمنع استخدام التأثير العاطفي علىالناخب او المواطن في توجيهه باتجاه حزب معين أو ضد حزب معين.
وكذلك للحفاظ على قدسية الدين ودور العبادة وعدم استخدامه كوسيلة للترويج لهذا الحزب او ذلك المرشح.
وبالتالي استقلالية دور العبادة وحياديتهايأتيلغرض التأكيد على استقلالية العامل الديني عن التدخل في الشؤون السياسية او التأثير العاطفي على الناخب وإعطاء الأخير فرصة لغرض استخدام العقل والمنطق في تقرير مصيره.

الحادي عشر: مقرات الحزب واحتفاظها بالنظام الداخلي والسجلات

للبحث في المادة أعلاه لا بد الإشارةإلى الفصل الرابع (إجراءات التسجيل) المادة (11) ثانياً ((يرفق بطلب التأسيس : (أ) ثلاث نسخ من النظام الداخلي للحزب وبرنامجه السياسي))...
وكذلك الفصل الخامس (الحقوق والواجبات) المادة (24) سابعاً التي تنص على ((تزويد دائرة الأحزابأية تحديثات على نظامه الداخلي وبرنامجه السياسي وأسماء الأعضاء المؤسسين المنتمين حينما يطرأ عليها أي تغيير)).[29]
إن تطبيق ما ورد في أعلاه يتطلب من دائرة شؤون الأحزاب قيامها بجولات تفتيشية دورية على مقرات الأحزاب للاطلاع على النظام الداخلي والسجلات المالية وسجلات الموجودات وغيرها، كما يجب ان تقوم بمطابقة النظام الداخلي والسجلات مع ما تم تقديمه سابقا من قبل الحزب للحصول على إجازة التأسيس كما يحق للمفوضية ان تنذر الحزب الذي لم يزودها بالتعديلات كونه إخلالاً بشروط التأسيس من جهة ومن جهة أخرى، مخالفة مواد القانون مدار البحث، فضلاً عن ذلك فان على دائرة الأحزاب وضع تفصيلاً إضافياً على وفق القانون وكذلك نظام تأسيس الأحزاب السياسية[30] الصادر عنها، وهذه التفصيلات تتضمن إجراءات تطبيق القانون.
بعبارة أخرى يجب ان تتضمن الإجراءات عدد مرات إنذار ذلك الحزب والأسباب الموجبة للإنذار، وفي حال استنفاذ عدد الإنذارات المحددة في الإجراءات، تذهب باتجاه سحب الإجازة من الحزب وفقاً للإجراءات المذكورة في القانون.

فضلاً عن ذلك فقد أشارت المادة (27) من هذا القانون على ضرورة إعلام دائرة الأحزابأية تعديل يطرأ على نظامه الداخلي خلال (30) يوم من تاريخ صدور القرار.

الثاني عشر: النظام الداخلي والبرنامج السياسي

أشارت المادة (28) من القانون :-

((أولاً: يجب أن يكون لكل حزب سياسي نظامه الداخلي وبرنامج سياسي خاص به يعد من قبل الحزب ويقر من قبل الهيئة العامة في أول اجتماع لها)).

((ثانياً: يتضمن النظام الداخلي للحزب الاتي :

(1) القواعد المتعلقة بشؤونه السياسية والتنظيمية والمالية والإدارية بما يتفق وأحكام الدستور والقانون)).[31]

وهنا على المفوضية تدقيق النظام الداخلي لكل حزب لمعرفة مدى مطابقته للدستور والقانون، خاصة تلك المواد القانونية المتعلقة بالمحظورات الواردة في المادة (25) من هذا القانون والتي تمت الإشارةإليها بشيء من التفصيل سابقاً.

أما الفقرة (ب) من ذات المادة فقد أشارتإلى((ضرورة تزويد دائرة الأحزاب بعنوان المقر الرئيسي للحزب ومقاره الفرعية، وان لا يكون أي منهما ضمن أماكن العبادة أو مقر أي مؤسسة عامة أو خيرية أو دينية أو تعليمية أو نقابية أو عسكرية أو قضائية)).[32]

وهذا يعني التزام الأحزاب بمبادئ الشفافية في عملهم الحزبي من خلال الإفصاح عن عناوين مقراتهم، وكذلك عدم استخدام دور العبادة كمقر لها، فضلاً عن الترويج لأفكارهم من خلالها والتي تمت الإشارةإليه سابقاً، وكذلك حضر استخدام البنايات العامة المملوكة للدولة كونها حق عام ولا يجوز استخدامها، فضلاً عن المؤسسات التعليمية والعسكرية والقضائية، إذ عمد المشرع إلى الذهاب إلى ابعد من الإشارة للبنايات الحكومية ليحضر استخدام مقرات المؤسسات التعليمية والنقابية كونها تقدم خدمات عامة لشرائح كثيرة من المجتمع وبالتالي الحفاظ عليها من استغلالها حزبياً أو سياسياً من قبل الأحزاب.

خاتمة

ان الأحزاب السياسية لا يمكن لها ان تعمل في بيئة منفصلة، وإنما هي جزء من البيئة الدستورية والقانونية والسياسية في الدولة.

وعلى هذا الأساس فان الأحزاب السياسية العراقية ووفقاً لهذا القانون تمارس أدوارها المتمثلة بحقوقها وواجباتها في إطار التفاعل في البيئة السياسية، مع الإشارة إلى ان هناك تحديات سيتضمنها تنفيذ القانون، وتلك التحديات تتطلب معالجات من قبل المفوضية العليا المستقلة للانتخابات فضلاً عن رئاسة الوزراء والمؤسسات الحكومية المعنية.

الفصل السادس: التحالف والاندماج

تعد التحالفات والاندماجات الحزبية ظاهرة مهمة ومستدامة في العملية الديمقراطية، والتي تأتي في مجملها استجابة لطبيعة النظام السياسي والانتخابي من جهة وكذلك طبيعة التوجهات السياسية للمواطنين في إطار بيئة التعددية الحزبية.

وعليه سنحاول من خلال هذا الفصل الإجابة عن التساؤلات الآتية:-

ما التحالف ؟ وما الاندماج ؟ وكيف يتم ذلك ؟

أولاً: مفهوم التحاف والاندماج

يمكن تعريف التحالف والاندماج على وفق ما جاء في نظام تأسيس الأحزاب والتنظيمات السياسية رقم (2) الصادر عن المفوضية بالاتي:

التحالف:- اتفاق حزبين سياسيين أوأكثرعلى تشكيل ائتلاف سياسي له أهداف ونمط تنظيمي معين مع احتفاظ كل حزب بشخصيته المعنوية وفقاًلأحكام القانون.[33]

أما الاندماج :- اتحاد حزبين سياسيين أوأكثر بمحض ارادتهم لتكوين حزب سياسي جديد وفقا لأحكام القانون.

وهذا يعني أن التحالف احتفاظ الحزبين أوالأحزاب المؤتلفة بشخصيتها المعنوية والمتضمنة حقه بمتابعة قضاياه في المحاكم وكذلك الاحتفاظ بحقه كحزب مجاز من

قبل دائرة الأحزاب وله رئيس أوأميناً عاماًوأعضاء مؤسسون فضلاً عن نظامه الداخلي وغيرها.

إلاأن النظام أعلاه أشار إلى ضرورة تقديم الأحزاب المؤتلفة وثيقة تشكيل التحالف المتضمنة اسم وشعار وأهداف التحالف فضلاً عن اسم المخول على أن يتم تخويله من قبل رئيس التحالف حصراً مع ضرورة توقيع الوثيقة من قبل رؤساء الأحزاب حصراً.

فضلاً عن ذلك فإن التحالف لايمنع الحزب المتحالف من تشكيل قائمة منفردة في دائرة انتخابية ما ،أو قائمة مشتركة مع الأحزاب المتحالفة معها في دائرة انتخابية أخرى، على أن يعلم دائرة الأحزاب بذلك.

مع الإشارةإلىأن دائرة الأحزاب تضع جدولاً زمنياً لتشكيل التحالف يتوقف قبل الانتخابات بفترة معينة لغرض الاستعداد بتنفيذ التزاماتها الفنية المتمثلة بتنظيم وطباعة أوراق الاقتراع وتصميم وطباعة استمارات النتائج وأعداد برنامج إدخال النتائج وغيرها، والتي تعتمد على طبيعة مشاركة الأحزاب في الانتخابات سواء أكانت في تحالف أو منفردة.

ثانياً: أنواع التحالفات

لقد أشارت التجارب الدولية وكذلك التجربة العراقية السابقة على أن التحالف نوعين احدهما قبل الانتخابات وذلك لغرض خوض الانتخابات من خلال تحالف الأحزاب للحصول على اكبر عدد من الأصوات والحيلولة دون تشتيتها.

أما النوع الثاني من التحالف فيكون بعد الانتخابات والذي تكون الغاية منه عادة تشكيل الحكومة أو تشكيل كتلة حزبية اكبر سواء في مجلس النواب أو مجالس المحافظات لغرض التأثير بصورة اكبر

في القرارات الصادرة.

وفي الحالتين أعلاه تكون دائرة الأحزاب هي المسؤولة عن ذلك وفقاً لشروط تسجيل التحالف المذكورة سابقاً.

ثالثاً: انواع الاندماجات

أما الاندماج ووفقاً لما ورد في التعريف أعلاه فيعني انصهار الشخصية المعنوية والقانونية للحزبين أوالأحزاب المندمجة في شخصية معنوية وقانونية جديدة وفقاً للحزب الجديد الذي شكل ذلك الاندماج مع الإشارةإلىأن الاندماج لغرض تشكيل سياسي جديد إتباعإجراءات التسجيل من خلال ما ورد في الفصل الثالث (أحكامالتأسيس).

ألاإن هناك جدلاً حول وجود نوعان من الاندماج ، الأول هو ما تم ذكره في أعلاه من اندماج حزبين أوأكثر وتشكيل حزب جديد.

أما النوع الثاني فهو انضمام حزب أو انصهار حزب أوأكثر بحزب آخر ، بعبارة أخربإن هناك أحزاب صغيرة تسعى إلى الاندماج بحزب كبير له تمثيلاً برلمانياً وحكومياً وبالتالي كيف يتم التعامل مع هذه الحالة ؟ هل يتم اختيار اسم جديد للأحزاب المندمجة أم يحتفظ الحزب الكبير باسمه وشخصيته القانونية.

إذ اغفل القانون ذلك ، ونعتقد أن على المفوضية أن تضع في إجراءاتها تلك الحالة من خلال تقديم وثيقة من الأحزاب المندمجة مع الحزب الكبير متضمنة احتفاظ الحزب الكبير بشخصيته المعنوية والقانونية وان تتبع ذات الإجراءات المتبعة بتشكيل التحالف مع تعديل النظام الداخلي للحزب الكبير للإشارةإلى حالة الاندماج.

خاتمة

إن البيئة الديمقراطية الضامنة للتعددية الحزبية لابد لها ان تنظم آليات الاندماج والتحالف بين الأحزاب والتي تعد بدورها ظاهرة مستدامة تتطلب تشريعاً قانونياً وتعليمات وإجراءات تعتمد لتنفيذ ذلك.

وخلاصة القول إن قانون الأحزاب السياسية رقم (36) لسنة 2015 قد نظم عملية الاندماج والتحالف، إلا انه اغفل بعض القضايا الهامة التي تتطلب معالجتها من قبل مفوضية الانتخابات كونها المسؤولة عن تنفيذ القانون.

الخاتمة

من خلال البحث في الفصلين الخامس والسادس من قانون الأحزاب السياسية رقم (36) لسنة 2015 المتضمنة الحقوق والواجبات والاندماج والتحالف تم التوصل بوجه عام إلىإثبات فرضية البحث والتي مفادها (إن قانون الأحزاب والتنظيمات السياسية رقم (36) لسنة 2015، وخاصة فصليه الخامس والسادس المتضمنة الحقوق والواجبات والتحالف والاندماج، يسهم في تعزيز الديمقراطية في إطار جو من التعددية ألحقه).

إلاان القانون حاله في حال اغلب القوانين الوضعية لابد له أن يغفل بعض القضايا الهامة فيما يتعلق بحقوق الأحزاب وواجباتها وكذلك في تنظيم عملية التحالف والاندماج.

وعلى هذا الأساس ولكون ان الفواعل الرئيسة لتنفيذ القانون هي الأحزاب السياسية والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات ومجلس الوزراء وديوان الرقابة المالية وغيرها، فلابد من اخذ نقاط الضعف أو التحديات الواردة في القانون عند وضع التعليمات الخاصة بتنفيذه، مع ضرورة التنسيق العالي بين هذه الفواعل وصولاً إلى تنفيذ القانون وتحقيق الغاية المنشودة منه، وهي توفير بيئة ملائمة للحياة السياسية في إطار الديمقراطية المستدامة.

[1] https//ar.Wikipedia.org

[2] www.wikipedia.org

[3] فاروق إبراهيم جاسم ، الموجز في الشركات التجارية، بغداد، المكتبة القانونية، ط 2، 2011، ص 29–30.

[4] قانون الأحزاب السياسية رقم (36) لسنة 2015، بغداد، جريدة الوقائع العراقية، العدد (4383)، 12/ تشرين الأول /2015.

[5] قانون الأحزاب السياسية رقم (36) لسنة 2015، مصدر سبق ذكره.

[6] المصدر السابق أعلاه.

[7] الدستور العراقي النافذ لعام 2005، بغداد، مجلس النواب العراقي، ط 5، 2011.

[8] قانون الأحزاب السياسية رقم (36) لسنة 2015، مصدر سبق ذكره.

[9] الدستور العراقي النافذ لعام 2005، مصدر سبق ذكره.

[10] أسامة الغزالي حرب، الأحزاب السياسية في العالم الثالث، الكويت، سلسلة عالم المعرفة، 1987 ، ص 15.

[11] للمزيد من التفاصيل حول مفهوم المساواة :– د.محمد عبد الجابري، الديمقراطية وحقوق الإنسان، بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، ط 3، 2004، ص 226.

[12] شاري براين و دينزبير، دور المال في اللعبة السياسية، واشنطن، المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية، 2005، ص 5.

[13] د. رعد سامي عبدالرزاق، العولمة والتنمية البشرية المستدامة، الفرص والتحديات، عمان، دار دجلة للنشر، ط 2، 2013، ص 95.

[14] د.حسان شفيق العاني، الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة، القاهرة، العاتك للنشر، ط 3، 2009، ص 67.

[15] للمزيد من التفاصيل انظر :– د.حميد حنون خالد، الأنظمة السياسية، القاهرة، العاتك للنشر، ط 3، 2010، ص 122.

[16] د.عبد العظيم جبر حافظ، التحول الديمقراطي في العراق:– الواقع والمستقبل، القاهرة، مؤسسة مصر مرتضى، 2009، ص 127.

[17] قانون الأحزاب السياسية رقم (36) لسنة 2015، مصدر سبق ذكره.

[18] د.محمد احمد إسماعيل، الديمقراطية ودور القوى النشطة في الساحات السياسية المختلفة، الإسكندرية، المكتب الجامعي الحديث، 2010، ص 824.

[19] للمزيد من التفاصيل حول السياسة العامة انظر:– علي حسين حسن، السياسة العامة في النظام السياسي العراقي والعوامل المؤثرة فيها بعد 2003، بغداد، دار المرتضى، 2015، ص 114.

[20] دستور جمهورية العراق النافذ لعام 2005،مصدر سبق ذكره.

[21] شاري براين و دينز بير، مصدر سبق ذكره، ص 7.

[22] دستور جمهورية العراق النافذ لعام 2005، مصدر سبق ذكره.

[23] قانون الأحزاب السياسية رقم (36) لسنة 2015، مصدر سبق ذكره.

[24] قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم (11) لسنة 2007 المعدل، ورد في:– محسن الموسوي، قانون المفوضية وسائر التشريعات الانتخابية في العراق، بغداد، دار المغرب، 2014.

[25] قانون الأحزاب السياسية رقم (36) لسنة 2015، مصدر سبق ذكره

[26] قانون الأحزاب السياسية رقم (36) لسنة 2015، مصدر سبق ذكره

[27] المصدر السابق أعلاه.

[28] د.خيري عبد القوي، دراسة السياسة العامة، الكويت، سلسلة عالم المعرفة، 1989، ص ص 13–48.

[29] قانون الأحزاب السياسية رقم (36) لسنة 2015، مصدر سبق ذكره

[30] مسودة نظام تأسيسالأحزاب والتنظيمات السياسية رقم (2) لسنة 2016، بغداد، المفوضية العليا المستقلة للانتخابات www.ihec.iq

[31] قانون الأحزاب السياسية رقم (36) لسنة 2015، مصدر سبق ذكره.

[32] المصدر السابق أعلاه.

[33] مسودة نظام تأسيسالأحزاب والتنظيمات السياسية رقم (2) لسنة 2016، مصدر سبق ذكره.