

الأحزاب السياسيّة والديمقراطيّة من الناحيتين النظرية والعملية

إقرار قانون الأحزاب

POLITICAL PARTIES AND DEMOCRACY IN
THEORETICAL AND PRACTICAL PERSPECTIVES

ADOPTING PARTY LAW

KENNETH JANDA

كينيث جاندا

المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية

NATIONAL DEMOCRATIC INSTITUTE FOR INTERNATIONAL AFFAIRS

الأحزاب السياسيّة والديمقراطيّة من الناحيتين النظرية والعملية

إقرار قانون الأحزاب

كينيث جاندا

POLITICAL PARTIES AND DEMOCRACY IN
THEORETICAL AND PRACTICAL PERSPECTIVES

ADOPTING PARTY LAW

KENNETH JANDA

المعهد الديمقراطيّ الوطنيّ للشؤون الدوليّة

NATIONAL DEMOCRATIC INSTITUTE FOR INTERNATIONAL AFFAIRS

المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية هو منظمة غير ربحية، تعمل في سبيل تعزيز الديمقراطية ونشرها على نطاق واسع في العالم. ويوفر المعهد الديمقراطي الوطني المساعدة العملية للقادة السياسيين والمدنيين، من أجل تطوير القيم والممارسات والمؤسسات الديمقراطية، مستعيناً بشبكة عالمية من الخبراء المتطوعين. كما يتعاون المعهد مع الديمقراطيين في كل أنحاء العالم، بهدف بناء المنظمات السياسية والمدنية، وصون نزاهة الانتخابات، بالإضافة إلى تشجيع مشاركة المواطنين وتعزيز الانفتاح والمساءلة في الحكم.

جميع حقوق النشر والطبع محفوظة للمعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية (NDI) ٢٠٠٥. ويمكن نسخ أجزاء من هذا العمل و/أو ترجمتها لأهداف غير تجارية، شرط ذكر المعهد الديمقراطي الوطني مصدراً للمادة المنشورة، وإرسال أية نسخ عن أية ترجمة إلى المعهد. النسخة الأصلية مطبوعة في الولايات المتحدة الأمريكية.

ترجمة ناتالي سليمان - تاريخ 19/06.2006. المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية، بيروت-لبنان. طبع في لبنان.
الرجاء الامتناع عن ترجمة النص العربي إلى لغات أخرى ز أما نسخ مقتطفات لأهداف غير تجارية فجاز، شرط ذكر المعهد مصدراً للمادة المنشورة.

2030 M STREET, NW
FIFTH FLOOR
WASHINGTON, DC 20036
TELEPHONE: 202-728-5500
FAX: 202-728-5520
WEBSITE: WWW.NDI.ORG

٢٠٣٠ شارع إم، شمال غرب
الطابق الخامس
واشنطن العاصمة، ٢٠٠٣٦
تلفون: ٢٠٢-٧٢٨-٥٥٠٠
فاكس: ٢٠٢-٧٢٨-٥٥٢٠
الموقع الإلكتروني: www.ndi.org

الرجاء إرسال أي تعليق أو سؤال حول ترجمة هذا الكتيب إلى: arabictranslation@ndi.org

تيسر طبع هذا الكتاب بفضل الدعم الذي قدمه مكتب الديمقراطية وشؤون الحكم، والمكتب المعني بشؤون الديمقراطية والتراعات وتقديم المساعدات الإنسانية، والوكالة الأميركية للتنمية الدولية، وفقاً لأحكام القرار رقم DGC-A-00-01-00004-00. يُشار إلى أن الآراء الواردة في هذا الكتاب صادرة عن المؤلف ولا تعكس بالضرورة وجهات نظر الوكالة الأميركية للتنمية الدولية أو المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية.



TABLE OF CONTENTS

فهرس المحتويات

١	تمهيد
٢	نبذة عن سيرة المؤلف
٣	إقرار قانون الأحزاب
٣	ما هو "قانون الأحزاب"؟
٤	القوانين التي ترعى تنظيم الانتخابات والحملات والتمويل السياسي
٥	العلاقات القائمة بين مجموعات القوانين الأربع
٦	مصدر قانون الأحزاب الدستوري
٧	مسح عالمي لقوانين الأحزاب
٧	قوانين الأحزاب والسياسات الحزبية
٩	نماذج عن الأنظمة وأمثلة عن قوانين الأحزاب
٩	نموذج التحضير
١٠	نموذج الترخيص
١١	نموذج التعزيز
١٣	نموذج الحماية
١٤	نموذج تحديد القواعد
٢٠	العوامل الضرفية والقضايا المحورية في قوانين الأحزاب
٢١	الضرورات المدنية: هل البلد على استعداد للتعاطي مع قانون الأحزاب؟
٢٢	مستوى القانون: هل نبدأ من الأعلى؟
٢٢	نوع الحزب: الغرض منه جمع المصالح أو إبانته؟
٢٣	الأحزاب والرؤساء: هل من تضارب؟
٢٣	نوع الحكومة: برلمانية أم رئاسية؟
٢٥	الديمقراطية: بين الأحزاب أو داخلها؟
٢٥	خاتمة
٢٧	ملحق: قاعدة بيانات لقوانين الأحزاب

الأحزاب السياسيّة والديمقراطيّة من الناحيتين النظرية والعملية

إقرار قانون الأحزاب

د. كينيث جاندا، جامعة "نورث ويسترن"

سياسة التمويل السياسيّ، والأحزاب، وتوطيد الديمقراطية

د. مايكل جونستون، جامعة "كولغايت"

التطوّرات في اتّصالات الأحزاب

د. بيبا نوريس، مدرسة جون ف. كينيدي للعلوم السياسيّة، جامعة "هارفرد"

تطبيق الديمقراطية ضمن الأحزاب

د. سوزان سكارو، جامعة "هيوستن"

مدير المشروع: فكتوريا كنافور

داعم المشروع: هانا أرنولد

المستشار: د. دنيز باير

مدير التحرير: د. جون غولد

المصمّم الطباعيّ: ستيفاني ليفي

يوّد المعهد الديمقراطي الوطني أن يخصّ بالشكر كلّ من قدّم مشورته بصفة غير رسميّة في سبيل صدور هذه السلسلة، بعنوان "الأحزاب السياسيّة والديمقراطية من الناحيتين النظرية والعملية"، وهم: د. راسل دالتون، مدير مركز دراسة الديمقراطية في جامعة كاليفورنيا، إيرفين؛ ود. دايفيد فاريل، رئيس الكرسي الأكاديمي "جان مونييه" للسياسة الأوروبيّة في جامعة مانشستر؛ ود. مايكل غالاجر، الأستاذ المساعد في العلوم السياسيّة في جامعة ترينيتي، دبلن؛ ود. كاي لاوسن، الأستاذ الفخريّ في جامعة ولاية سان فرانسيسكو؛ ود. بول ويب، أستاذ السياسة في جامعة ساسكس، برايتون.

ولا ننسى أيضاً الاسهامات الإضافية التي قدّمها لهذه السلسلة كلّ من سكوت بايتس، من مركز السياسة الوطنيّة؛ وجون بروتون، من الحزب الإيرلندي "فاين غايل"؛ ود. ديتير ديتكيه، من مؤسّسة فريدريك إبيرت؛ وعضو البرلمان ماتياس أورسي، من حلف الديمقراطيين الأحرار في المجر؛ وطوماس ميليا، من بيت الحرية؛ وعضو البرلمان الأوروبي أنيمي نيبتر، من الحزب الليبرالي الفلمنكيّ في بلجيكا؛ ود. نوربرت فاغندر، من مؤسّسة كونراد أديناور؛ ووطوني وورثينغتون، من حزب العمّال في المملكة المتّحدة.

لمزيد من المعلومات بخصوص برامج المعهد الديمقراطي الوطنيّ المتعلقة بالأحزاب السياسيّة، أو للحصول على نسّخ إلكترونيّة عن سلسلة مؤلّفات الأحزاب السياسيّة والديمقراطية من الناحيتين النظرية والعملية، الرّجاء زيارة الموقع الإلكترونيّ التالي:

<http://www.ndi.org/globalp/polparties/polparties.asp>

وهي تشير إلى الأخطار والعثرات التي تُحتمل مواجهتها أثناء تنفيذ المشروع، وتصوّر الاعتبارات العملية التي ينبغي أن تدركها الأحزاب. بالإضافة إلى ذلك، تشجّع هذه الأبحاث التعمّق في عدّة موارد، وفي مقالات، وكتبٍ ممتازة يستشهد بها المؤلفون والتمعّن فيها.

ويأمل القَيّمون على هذه الأعمال أن تساعد سلسلة "الأحزاب السياسية والديمقراطية من الناحيتين النظرية والعملية" القراء على فهم كلّ موضوعٍ فهدماً أفضل، واستيعاب تعقيدات القضايا المدروسة. أمّا هذا البحث الذي يحمل عنوان "التطوّرات في اتصالات الأحزاب"، فيركّز على قنوات الاتصال المتاحة للأحزاب لتعزيز تواصلها مع المواطنين، وربط هذه التطوّرات بسياسات الاتصال التي يمكن أن تعتمد عليها الحكومات لتحسين المنافسة الحرة والتزهيّة بين الأحزاب.

وتقوم هذه السلسلة مقام اختبار تمتزج فيه المعرفة النظرية بالبحث التجريبي والتجربة العملية. وقد دعا المعهد الديمقراطي الوطني أربعة بحّاثين بارزين لكتابة الأبحاث وإشراك مجموعة من الأفراد في كلّ مرحلةٍ من مراحل المسار - ومنهم قادة الأحزاب، ودعاة الديمقراطية، وبعض موظفي المعهد الديمقراطي الوطني، وأكاديميون مرموقون - في كلّ مرحلةٍ من مراحل هذا المسار، بدءاً من وضع إطار الاختصاص الأولي، وصولاً إلى مراجعة الخلاصات والمسوّدات. ويدين المعهد الديمقراطي الوطني بالفضل لعددٍ كبير من الأشخاص الذين ساهموا في صدور هذه السلسلة، لا سيّما المؤلفين الذين شاركوا في مسار مضمّن قوامه التعاون، وتقبّلوا المعلومات الارتجائية والتوجيهات بكلّ رحابة صدر، فضلاً عن مستشار المشروع، د. دنيز باير. كما يعرب المعهد الديمقراطي الوطني عن تقديره وامتنانه لمسؤولة البرنامج العليا، فيكتوريا كانافور، التي تولّت إدارة المشروع منذ ولادة فكرته.

ويعرب المعهد الديمقراطي الوطني، أخيراً، عن شكره الخالص لما قدّمته الوكالة الأميركية للتنمية الدولية من دعم لتمويل هذا المشروع.

إيفان دوهرتي

المساعد الأعلى،

مدير برامج الأحزاب السياسية

كينيث وولاك

الرئيس

تحتاج الديمقراطية إلى أحزابٍ سياسيةٍ قويّة وذات استمرارية، قادرة على تمثيل المواطنين، وتقديم خياراتٍ سياسيةٍ تثبت قدرتها على ممارسة السلطة خدمةً للخير العام. إلاّ أنّ اتساع الهوة بين المواطنين وقادتهم المنتخبين، والتراجع في النشاط السياسي، وتطوّر القوى المعادية للديمقراطية، يضع الأحزاب السياسية الديمقراطية في مواجهة تحدياتٍ مستمرة.

لقد عمل المعهد الديمقراطي الوطني مع أحزابٍ سياسيةٍ من مختلف الدول، لما يزيد عن عشرين سنة، سعياً إلى إشاعة أجواءٍ سياسيةٍ أكثر انفتاحاً تمكّن المواطنين من المشاركة مشاركةً ناشطة في تعزيز المسار الديمقراطي. ويقارب المعهد الديمقراطي الوطني مهمته، بصفته معهداً يُعنى بشؤون الأحزاب السياسية، من وجهة نظرٍ عملية، فيقدّم المساعدة من أجل تشجيع التطوير التنظيمي للأحزاب على الأمد البعيد، وتعزيز قدرتها التنافسية في الانتخابات المحلية والوطنية، ومساعدتها على المشاركة البناءة في الحكم. ويتخذ هذا الدعم أشكالاً متعدّدة، بدءاً بالتدريب التفاعلي والممارسة الموجّهة، ومروراً بالاستشارات، والموارد المكيفة مع حاجات الأحزاب التي تساعد هذه الأخيرة لتغدو منظماتٍ أكثر انفتاحاً وتمثيلاً للشعب.

لقد بادر المعهد الديمقراطي الوطني، في العام ٢٠٠٤، إلى إصدار سلسلةٍ من البحوث، تعالج أربعة مواضيعٍ تتمحور حول دور الأحزاب السياسية ووظيفتها. ويناقش البحثان الأولان، تحت عنوان "إقرار قانون الأحزاب"، و"سياسة التمويل السياسي، والأحزاب، والتنمية الديمقراطية"، الأنظمة وآلياتها التي تؤثر على الأحزاب مباشرة، فيما يتناول البحثان الآخران، تحت عنوان "تطبيق الديمقراطية ضمن الأحزاب"، و"التطوّرات في اتصالات الأحزاب"، الحكم والتنظيم داخل الأحزاب. وتهدف هذه الأبحاث مجتمعةً إلى تقديم معلوماتٍ مقارنة عن عناصر السياسة الحزبية، والاضاءة على الأنهاج المتباينة المتبعة، وما يرافقها من أسبابٍ ونتائج. كما تدرس بعض تبعات أعمال الأحزاب السياسية أو استراتيجيتها في كلّ منطقة.

لكنّ هذه الأبحاث لا تقدّم نظرياتٍ حول التنظيم الحزبي، ولا حلولاً فوريةً لمعالجة المشاكل التي تمّت دراستها؛ بل إنها تتناول العوائق والمقاربات المحتملة المتعلقة بإنشاء أحزابٍ سياسيةٍ أكثر فعاليةً وشمولاً.

كينيث جاندا هو الأستاذ الفخريّ في قسم بايسون س. وايلد في جامعة "نورث ويسترن". شغل منصب مساعد رئيس تحرير الصحيفة العالمية "بارتي بوليتكس" (*Party Politics*) منذ العام ١٩٩٥، وقد فاز في العام ٢٠٠٠ بجائزة صاموئيل إيلديرسفلد لـ"إنجازات المسيرة المهنية"، من الجمعية الأميركية للعلوم السياسيّة، عن البحوث التي أجراها حول الأحزاب السياسيّة. كما نال من الجمعية نفسها، في العام ٢٠٠٥، جائزة أفضل البرامجيّة التعليميّة، بمشاركة فائز آخر. وكان قد أحرز الجائزة نفسها عام ١٩٩٢. ويُذكر من مؤلّفات د. جاندا: "الأحزاب السياسيّة: مسحٌ شامل لدول العالم" *Political Parties: A Cross National Survey* (١٩٨٠)، و"الأحزاب وبيئاتها: حدود الاصلاحات؟" *Parties and Their Environments: Limits to Reform?* (١٩٨٢)، الذي شارك في تأليفه الكاتب روبرت هارمل. أمّا الكتاب المدرسيّ الذي ألفه بمشاركة كاتب آخر وتناول فيه الحكم الأميركيّ تحت عنوان "تحديّ الديمقراطيّة" *The Challenge of Democracy*، فتستعمله مئات الكليّات في مختلف أنحاء البلد، وتمّت ترجمته إلى اللغات التشيكوسلوفاكيّة، والجورجيّة، والمجرية، والكوريّة، والروسية. وقد حاز جاندا شهادة الدكتوراه من جامعة إنديانا.

وقد وجدت هذه الأفكار أمثلة عنها في استعراض منهجي لقوانين الأحزاب غطى ١٦٩ دولة، وفي تحليل تناول تجارب مرّ فيها بعض الديمقراطيات الراسخة.

ما هو "قانون الأحزاب"؟

WHAT IS "PARTY LAW"?

تختلف المعاني التي تحملها عبارة "قانون الأحزاب" باختلاف مُستعملها، لا بل يختلف في شرحها الباحثون الصّليعون في شؤون الأحزاب. فيُستخدَم التعبير أحياناً للدلالة على النصوص الداخلية، كمواثيق الأحزاب أو أنظمتها الداخلية التي تحكم الأحزاب نفسها بموجبها. كما تشير عبارة "قانون الأحزاب" إلى مجموعة قوانين تضعها الدولة وتُملّي بها على الأحزاب ما يصحّ القيام به أو ما يجب الامتناع عنه، أي الأعمال المشروعة وغير المشروعة في السياسات الحزبية. وتتضمّن هذه النصوص عموماً قوانين تحدّد مقومات الحزب السياسي، وأنواع النشاطات التي تجوز له مزاولتها، وأشكال التنظيم والسلوك الحزبيين المناسبين. وفي معرض التمييز بين أنظمة الحزب الداخلية والأنظمة الخارجية التي تضعها الدولة له، عدّد ريتشارد كيتز ثلاثة أهداف ينصّ عليها قانون الدولة في ما يتعلّق بالأحزاب السياسية:

١. تحديد مقومات الحزب السياسي. وغالباً ما ينبثق عن هذا التحديد مزيد من القوانين الحزبية التي تعيّن من له الحقّ في الوصول إلى صناديق الاقتراع، ومن يستفيد من الموارد العامة (كالإعانات أو وسائل البثّ الإعلامي)، ومن يشارك في الحكومة وبأي شكل يشارك فيها، إلخ...
٢. تنظيم أنواع النشاطات التي تحقق للحزب مزاولتها. ويغطي هذا العنوان جمع الأموال وإنفاقها، ونشاطات الحملات، ومواقف الحزب المتخذة في برامج الحزب وبياناته الانتخابية من القضايا الراهنة، إلخ...
٣. الحفاظ على الأشكال المناسبة من التنظيم والسلوك الحزبيين. شكّلت هذه النقطة، في نظر كيتز، الهدف الأشدّ إثارةً للجدل،

تواجه الديمقراطيات الناشئة المنكبّة على إعداد قانون جديد للأحزاب مأزقاً يتمثّل في تحديد حجم صلاحيات الحكومة في وضع أنظمة ترعى شؤون الأحزاب، فيما يُنتظر من الأحزاب، بدورها، أن تُطلع المواطنين على برامجها، ليتسنى لهم الاختيار في ما بينها عند تحديد هوية حكومتهم. فإذا افتقرت الحكومة إلى قوانين تنصّ على ما يحقّ للأحزاب أو يحظرّ عليها، فقد تمارس الدّول سياسات تعسّفية تنعدم فيها المساءلة العامة أو تكاد. أمّا إذا سنّت الحكومات قوانين حازمة تحدّد كيف يتعيّن على الأحزاب أن تنظّم نفسها، وحملاتها، وعملها، يصبح متاحاً للدول ثني الأحزاب السياسية عن المشاركة في الشّأن العامّ أو منعها منها.

يُذكرنا هذا المأزق بوضع حرج يطالعا في حكاية "ذات الضفائر الذهبية والديبة الثلاثة" (Goldilocks and the Three Bears): فما هي "النسبة المثلى" لكل مجتمع، من الأنظمة التي ترعى شؤون الأحزاب السياسية؟ ففيما يرتقي أصحاب الخبرة إتاحة الفرص لإنشاء "نوع الحزب المناسب تماماً"، فقد تأتي عبرة الحكاية كالتالي: قد لا تُخدّم الديمقراطية أفضل خدمة عندما تتولى الدولة سنّ قوانين الأحزاب.

إنّ هذا البحث يشير إلى عدّة محاذير يتعيّن على الأحزاب التنبّه إليها، وي طرح عدداً من الأسئلة التي يُفترض فيها التوقّف عندها حين صياغة قانون الأحزاب. يستعرض البحث خمسة نماذج تمثّل مختلف الأساليب التي اتبعتها الدول في تنظيم الأحزاب، وهي سياسات إمّا تحظرّ الأحزاب وأنشطتها الحزبية، أو ترخص لها، أو تعززها، أو تحميها، أو تحدّد لها قواعدها. قد يودّ قادة الأحزاب في الديمقراطيات الناشئة التوقّف عند المسالك المتباينة التي اختارتها الديمقراطيات العريقة لإقرار قانون الأحزاب، أو عند الدور الذي لعبته العوامل المحلية في تحديد نموذج الأنظمة الحزبية الذي يلبي حاجاتهم خير تلبية. فمن شأن قانون أحزاب "مُفرط في الرعاية"، مثلاً، أن يعرقل نشوء الأحزاب السياسية وتطوّرها، أو يثني عن تشكيلها. إلا أنّ الحكومات قد تجد نفسها أمام نخمة من الأحزاب الصغيرة تزعج الفوضى في الحكومة، حينما يوضع قانون أحزاب "مُقلّ في الرعاية".

لأنها تمثل تدخلًا في شؤون قيادة الحزب الداخلية وعلاقاته الاجتماعية. فقد تشترط القوانين على الأحزاب إناطة انتخاب مسؤولي الحزب بأعضائه، فيما قد يشاء أحد الأحزاب اختيارهم في صفوف أعضاء مؤتمر الحزب. كما يُحتمل أن تفرض القوانين إحلال نوعٍ من المساواة بين الجنسين أو الأعراق، أو تشترط الحفاظ على تواجد التنظيمات الحزبية في عدّة مناطق من الدولة. وتتسع الخيطة، ولا شك، لتصور أهداف سياسية أخرى تسعى الدول إلى تحقيقها بما تصوغ من قوانين الأحزاب.^١

إستناداً إلى كيتز، يعرف هذا البحث "قانون الأحزاب" "party law" - وهي التسمية الشائع استعمالها بالانكليزية - بمجموعة أنظمة مبنية على قوانين الدولة، تحدّد وضع الأحزاب السياسية القانوني، وتعيّن مقومات العضوية الحزبية، والشروط المحددة للأحزاب لتنظيم نفسها، وحملاتها، وإدارة أموالها، وما إليها... أما عبارة "قانون الأحزاب" "Party Law" - وهي التسمية الصحيحة بالانكليزية - فتُقصّد بها المدونات القانونية التي ترعى الأحزاب السياسية وتحمل عنواناً يطغى عليه طابع الوصف، من مثل: "قانون الأحزاب السياسية الألماني"، أو "قانون الأحزاب السياسية" الخاص بكوريا الجنوبية.^٢

عندما يرد مصطلح "قانون الأحزاب" في هذا البحث بحروف مطبعية سوداء، تُقصد به نصوص محدّدة من مدونة قانون الأحزاب، فيما يدلّ المصطلح عينه الوارد بأحرف مطبعية عادية على مجموعة من القوانين الحزبية. فقانون الأحزاب الخاص بكلّ دولة يستمدّ عناصره من نص قانون الأحزاب النافذ فيها (في حال وجوده)، إضافةً إلى استقاء عناصره من النصوص التشريعية، أو القرارات الإدارية، أو قرارات المحاكم، أو حتى من الدساتير الوطنية. إن القوانين التي تلحظ تعريف الأحزاب السياسية، وتركيبتها، وهيكلتها، ونشاطاتها تقع في جوهر قانون الأحزاب الذي يتمحور على الأحزاب السياسية باعتبارها تنظيمات. وتبرز حدود هذا القانون على ضوء ثلاث مجموعات من القوانين ذات الصلة هي: قانون الانتخابات، وقانون تنظيم الحملات، وقانون التمويل السياسي.

القوانين التي ترعى الانتخابات وتنظيم الحملات والتمويل السياسي

Electoral, Campaign, and Political Finance Laws

عند بعض الدول، ومنها كوريا الجنوبية، إلى وضع قوانين متميزة - فضلاً عن قانون الأحزاب - ترعى الانتخابات، والحملات، ومسألة التمويل السياسي. وكل منها يتداخل مع قانون الأحزاب، وإن كان يركّز، في جوهره، على جانب خاص به.

قانون الانتخابات. ألتخابات الوطنية حدث حيوي، يبادر فيه ملايين المواطنين عادةً إلى الإدلاء بأصواتهم لصالح مئات المرشحين وعددٍ من الأحزاب، ويتولّى بعدها آلاف الموظّفين الحكوميين عدّ الأصوات وفرزها. وتتطلب هذه العملية المعقّدة اتّباع قواعد دقيقة جداً في توجيه سلوكيات سائر اللّاعبين السياسيين. لذا يركّز قانون الانتخابات بالدرجة الأولى على تحديد إطار هذه الانتخابات العام وطريقة إدارتها. وقد تبين، استناداً إلى دراسة حكومية أُجريت في العام ٢٠٠٣، أن قانون الانتخابات النافذ في المملكة المتحدة،

والذي نجد أثراً له في ما لا يقلّ عن ٣٦ تشريعاً يرقى إلى قانون الانتخابات البرلمانية الصادر عام ١٦٩٥، تتألى تطويره فصلاً على مر السنين. لكن، مع أن قانون تمثيل الشعب الصادر عام ١٩٨٣ كان قانوناً مدوّناً، فقد استجدّ منذ ذلك التاريخ أكثر من ١٩ قانوناً نافذاً و٦٣ تشريعاً فرعياً تتعلّق بالقانون الانتخابي.^٣

ويرى شاهين مظفر وأندرياس شيدلير، أن قانون الانتخابات (الذي يشيران إليه بالمصطلح "الادارة الانتخابية") هو عبارة عن

المجموعة الأوسع من النشاطات التي تضع الإطار المؤسّساتي الشامل الذي تجري في ظلّه عملية الاقتراع والمنافسة الانتخابية وتحافظ على هذا الإطار. وهو ... يُعنى بتصميم المؤسسات التي تحدّد الأطر الأساسية للانتخابات الديمقراطية ... كما يتضمّن برنامج العمل القواعد الانتخابية التقليدية التي ترعى حقوق الاقتراع، وأصول التمثيل، وحجم المجلس، وأهمية الدائرة، وحدودها، وجدول الانتخابات الزمني.^٤

وعملاً بالاصطلاح المُتبّع آنفاً في التمييز بين "قانون الأحزاب" و"قانون الأحزاب"، تُستعمل عبارة "قانون الانتخابات" بالحروف المطبعية السوداء للدلالة على النصوص القانونية الوطنية التي ترعى تنظيم الانتخابات، وإن كانت التسميات المتداولة حالياً تختلف ما بين دولة ودولة.^٥ أما مصطلح "قانون الانتخابات" الوارد هنا بالحروف المطبعية العادية، فيدلّ على مجموعة القوانين الانتخابية الخاصة بدولة من الدول. وتُستمدّ هذه المجموعة من قانون الانتخابات (في حال وجوده)، ومن النصوص التشريعية، والقرارات الإدارية، وقرارات المحاكم، والدساتير الوطنية.

وغالباً ما يتّصف قانون الانتخابات بالشمولية، إذ يُدرج مظفّر وشيدليير فيه "القواعد الرسمية التي ترعى شؤون الناخبين، والأحزاب، بالإضافة إلى أهلية المرشحين وعملية تسجيلهم؛ ... والقوانين والأنظمة التي ترعى تزويد الأحزاب والمرشحين بالموارد (حقهم في الحصول على الأموال واستخدام وسائل الإعلام)".^{١١}

إن كانت قوانين الانتخابات الوطنية تحدّد في أغلب الأحيان أسلوب العمل الواجب أن تتبّعه الأحزاب السياسية، فقلماً تحدّد قوانين الأحزاب الطّرق الصّالح اتّباعها لإجراء الانتخابات. فتبدو الدول ميّالة أكثر لاتّخاذ قانون انتخابيّ صّرف من أن تضع قانون أحزاب. أمّا إذا زوّدت نفسها بالاثنين معاً، أتت قوانينها الانتخابية أكثر استفاضة، عاكسة الأنظمة التي ترعى الانتخابات والأحزاب على السواء. ونذكر، على سبيل المثال، أنّ الصيغة الإنكليزية من قانون الانتخابات الخاص بكوريا الجنوبية تقع في ٢٠٠ صفحة مقابل حوالي ٧٠ صفحة من قانون الأحزاب النافذ في البلد نفسه. وينسحب ذلك على قانون الانتخابات الألماني الذي يفوق قانون الأحزاب الألماني طولاً ويتعدّاه.

قانون تنظيم الحملات. يتوسّع قانون الانتخابات تفصيلاً في الإجراءات التي ترعى تنظيم الانتخابات. فهذه المسألة، على أهميتها، لا تشغل المعنيين بالسياسات الحزبية كثيراً، حيث يركّز هؤلاء اهتمامهم بالأحرى على مجموعة القواعد الانتخابية التي تتناول الحملات الانتخابية. ومع أنّ القواعد المرعية في الحملات تندرج إلى حدّ بعيد ضمن القوانين الانتخابية، فهي تنشأ أيضاً عن مصادر أخرى، مشكلة مجموعة مستقلة نسبياً من قوانين تنظيم الحملات. تجدر الإشارة أيضاً إلى أنّ بعض الدول يسنّ قانوناً لتنظيم الحملات قائماً بذاته: راجع القانون الفدرالي الأميركي الصادر عام ١٩٧١ والذي يرعى تنظيم الحملات الانتخابية، وقانون الحزبين الاصلاحية الصادر عام ٢٠٠٢ الذي نظّم تمويل الحملات الانتخابية.

يمكن أن يحدّد قانون تنظيم الحملات مدّة الحملات الانتخابية، وطبيعة الأنشطة المسموح بها، وأحقية نشر نتائج الاستطلاعات قبل الانتخابات، ويتناول جوانب أخرى من الحملات الانتخابية.^٧ وعلى غرار القانونين الأميركيين المذكورين آنفاً، يُحتمل أن يضبط قانون تنظيم الحملات تنظيم الأحزاب السياسية، محدّداً السبل المباحة للمرشحين أو للأحزاب في جمع الأموال وإنفاقها، ولتنظيم لجان المال، وما إليه... ولذلك، يُعتبر قانون تنظيم الحملات مصدراً لقانون الأحزاب بقدر ما

يتناول شؤون الأحزاب السياسية.

قانون التمويل السياسي. يُضمّن كارل هاينز ناسماكير مصطلح "المال السياسي"، عبارتيّ "تمويل الأحزاب" و"تمويل الحملات" على السواء،^٨ باعتبار الموضوعين مرتبطين بقانون الأحزاب. ولكنّ بعض المجموعات - ومنها منظمة الشفافية الدولية - يُعنى بموضوع المال بشكل أوسع، وبدوره في شراء خدمات ضمن إطار السياسة العامة، وفي التّحليل على الحكومة طمعاً في الحصول على خدمات أو مواد معينة، كما يركّز على دوره كعامل مسهّل لتفشّي الفساد السياسي.^٩ إنّ موضوع التمويل السياسي، بمفهومه الضيّق المحصور في تمويل الأحزاب والحملات، موضوعٌ يلحظه قانون الأحزاب.

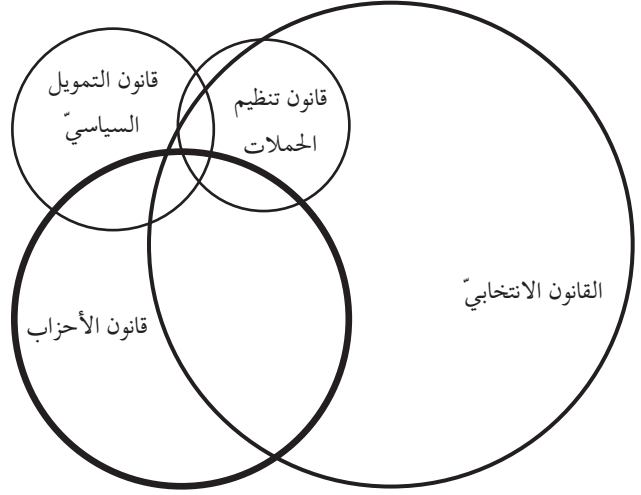
ويجوز أن تصدر مجموعة القوانين المتعلقة بالتمويل السياسي عن عدّة مصادر، وقد تصدر عن نص قانون خاص للتمويل السياسي. ونذكر، على سبيل المثال، أنّ في كوريا الجنوبية "قانون المال السياسي" الذي يطال الأحزاب السياسية، والمرشحين، والجمعيات السياسية. وبذلك، يكون قانون التمويل السياسي مصدراً لقانون الأحزاب بقدر ما يُعنى بشؤون الأحزاب السياسية.

العلاقات القائمة بين مجموعات القوانين الأربع *Relationships among the Four Bodies of Law*

يصوّر الرّسم ١ فرضيات للعلاقات القائمة بين مجموعات القوانين الأربع، حيث تمثّل الدائرة السوداء الدّاكنة اللون في الرّسم ١ مجموعة قوانين الأحزاب، أي كافة أنظمة الدولة المتعلقة بالأحزاب السياسية، بغضّ النظر عن مصدرها. أمّا مساحة التداخل بين دائرتي القانون الانتخابي وقانون الأحزاب في الرّسم ١، فتدلّ على أنّ جزءاً من قوانين الدولة المتعلقة بالأحزاب السياسية هو مصدرٌ لبعض قوانين الدولة التي ترعى الانتخابات. ومع أنّ القوانين الانتخابية السائدة في دولة قد تؤثر لجهة العدد والنوع في الأحزاب المزدهرة أو التي يُحتمل أن تنشأ، فهذه الآثار غير المباشرة تعتبر هامشية، ولا تدخل في صلب قانون الأحزاب كما عرّفناه هنا.

أمّا الدائرة الصغيرة المعنونة "قانون تنظيم الحملات" فتمثّل مجموعة نصوص غالباً ما يتم تناولها بمنأى عن القانون الانتخابي،

الرسم ١: نماذج مختارة من أنماط تنظيم الأحزاب والتوجهات التنظيمية



نذكر منهم الفقيه الدستوري البريطاني، إيريك بارينت، الذي كتب منوهاً بالدور المحوري المسند إلى الأحزاب في الديمقراطيات البرلمانية، فقال:

لذا نستطيع أن نتوقع من الدساتير أن تُرسي إطاراً نظامياً للأحزاب السياسية، أقله بداعي ردعها عن تبني سياسات استبدادية، وصوناً لحقوق الأعضاء بصفتهم أفراداً. إلا أن الدساتير قلما تفرد مساحة واسعة للأحزاب السياسية، في حين يغفل بعضها وجودها تماماً. فلم يأت دستور الولايات المتحدة الأمريكية قط على ذكرها، شأنه شأن الأنظمة غير المدونة في المملكة المتحدة.^{١١}

لكن بارينت يوضح أن المحاكم تضع قوانين دستورية من خلال القرارات التي تصدرها في حق الأحزاب السياسية وفقاً لأحكام دستورية أخرى. وهذا ما يصحّ قوله بالطبع في الولايات المتحدة، وحتى في بريطانيا التي تخضع لقانون أساسي إن لم نقل لنص دستوري واحد.^{١٢}

ولم يكن بارينت مصيباً حينما ادعى أن الدساتير الوطنية "قلما تفرد مساحةً واسعةً للأحزاب السياسية"، إذ تبين في استطلاع شمل ١٤٢ دستوراً أن ما لا يقل عن ثلثها يتحدث عن الأحزاب السياسية.^{١٣} كما أشار جورج لاغارديا، في بحث أجراه عن الإطار الحزبي الدستوري في أميركا الوسطى، إلى أن "أول من اعترف بالأحزاب السياسية هو دستور غواتيمالا الصادر عام ١٩٤٥... فسارت في الركب كافة دول المنطقة معترفةً بالأحزاب السياسية في دساتيرها."^{١٤}

من المحتمل أن يكون إدراج قانون الأحزاب في الدساتير ناتجاً عن آخر موجات الديمقراطية التي اجتاحت الدول النامية. وقد كتب توماس كاروتز، في هذا الاطار:

كان لموجة الديمقراطية التي سادت في الثمانينات والتسعينات الفضل الأكبر في إعادة صياغة الدساتير القديمة في دول تمرّ في مرحلة انتقالية، وفي صياغة دساتير جديدة لدول حديثة النشأة... فبات من الطبيعي إيلاء الاهتمام الخاص لإدراج بعض الأحكام في الوثيقة - وحذف أحكام أخرى منها.^{١٥}

وبصرف النظر عن تاريخ انطلاق هذا التوجه، لا بدّ من اعتبار الدساتير اليوم مصدراً لقانون الأحزاب، طالما أن عدداً لا يُستهان به منها يتناول الأحزاب السياسية بإسهاب.

مع أنها مصنفة، إسمياً وقانوناً، في هذه الفئة.^{١٦} أما الدائرة الأوسع منها والتي أطلق عليها "قانون التمويل السياسي"، فتمثّل مجموعة القوانين المتعلقة بجمع الأموال وإنفاقها في العمل السياسي، وتلقى اهتماماً عاماً من مراقبين سياسيين متعددين. وحيث أن قانون التمويل السياسي ينطبق على السياسات المتبعة خارج نطاق الأحزاب والحملات، يعتبر البعض أنه يشكّل مجموعة قوانين أوسع إلى حدّ ما.

مصدر قانون الأحزاب الدستوري

Constitutions as a Source of Party Law

يتكوّن قانون الأحزاب، كما ذكرنا، من أنظمة قائمة على قوانين الدولة وترعى تعريف الأحزاب السياسية بصفتها تنظيمات، وتركيبتها، وهيكلتها، وأنشطتها. وتتميّز هذه المجموعة عن مجموعات القوانين المرتبطة بها والتي ترعى الانتخابات، وتنظيم الحملات، والتمويل السياسي، وتتداخل مع قانون الأحزاب وتكون غالباً مصدراً له. ونشير مرّة أخرى إلى أن قانون الأحزاب مستمدّ من مصادر أخرى، بما فيها النصوص التشريعية، والقرارات الإدارية، وقرارات المحاكم، والدساتير الوطنية؛ غير أن الدساتير الوطنية، من بين هذه المصادر كلّها، تستدعي نقاشاً خاصاً. قليلون هم المؤلفون الذين يعتبرون الدساتير مصدراً لقانون الأحزاب.

مسح عالمي لقوانين الأحزاب

A WORLDWIDE SURVEY OF PARTY LAW

قليلة هي المسوح المنهجية التي تتناول قوانين الأحزاب في دول العالم. أما الفصول الفردية التي خصّ بها ريتشارد كيتز وبيتر ماير التنظيمات الحزبية في دليل ضخّم للأحزاب السياسية، فتزوّد القارئ بمعلومات عن قوانين الأحزاب النافذة في ١٢ دولة^{١٦}. ومع أنّ هذا المؤلف لم يُقّم مقارنة بين قوانين الأحزاب النافذة في الدول، فقد أجرى باحثون آخرون هذه المقارنة وفق محاور مختارة. فأنجز فريتز بلاسر وغوندا بلاسر فهرةً وتحليلاً للأطر القانونية التي ترعى الحملات الانتخابية في نحو ٧٠ بلداً،^{١٧} فيما جمّع مايكل بينتو دوشنسكي وحلّل الأنظمة الحكومية المرتبطة بتمويل الأحزاب والإعانات التي تمنحها الحكومات في ١٠٤ بلدان.^{١٨} وتجدر الإشارة إلى أنّ المعلومات التي جمعها بينتو دوشنسكي استند إليها تقريرٌ موسّع طرحت فيه الوكالة الأميركية للتنمية الدولية، في مرحلة لاحقة، دور المال في العمل السياسي في ١١٨ دولة.^{١٩}

أما أحدث دراسة تناولت التمويل السياسي في دول العالم، وأكثرها شمولاً، فجرت برعاية المعهد الدولي للديمقراطية والمساعدة الانتخابية.^{٢٠} ولعلّ قاعدة البيانات الدولية التي جمّعها هذا المعهد عن القوانين والأنظمة التي ترعى التمويل السياسي في ١١١ بلداً تُمثّل أكبر كمٍّ من المعلومات المجمّعة لغاية تاريخه في هذا الشأن. والجدير بالذكر أنّ منظّمة الشفافية الدولية - وهي منظّمة دولية وغير حكومية غايتها محاربة الفساد - ضمّت تقرير العام ٢٠٠٤ الذي تناول الفساد في العالم، أسئلةً تتعلّق بتمويل الأحزاب.^{٢١}

من المفيد، في هذا السياق، تحديد بعض المصطلحات لتقييم كتابات الباحثين التي تناولت قانون الأحزاب. فلنعتد لفظة مصدر للدلالة على مصدر الأنظمة - لتحديد ما إذا كانت منشورة في دستور، أو في قوانين المحاكم، أو في نصوص تشريعية، أو مراسيم اشتراعية، أو قرارات إدارية؛ وعبارة غاية التشريع للدلالة على الغرض منه - كالتعريف بمفهوم الحزب، أو بأنشطة الحزب أو بتنظيمه مثلاً. وقد اتّبع بلاسر وبلاسر هذا النهج في جرد قوانين الأحزاب التي تجرّد في أساليب تمويل الحملات غايتها التنظيمية. أما عملية تجميع قوانين الأحزاب التي جرت بقيادة بينتو دوشنسكي، والوكالة الأميركية للتنمية الدولية، والمعهد الدولي للديمقراطية والمساعدة الانتخابية، فقد استهدفت موضوع تمويل الأحزاب. كما حلّ هذا الموضوع

في مقدّمة أهداف منظّمة الشفافية الدولية، التي أجرت مسحاً أيضاً للقوانين التي تظال الممارسات السياسية الفاسدة. فنرى بالفعل أنّ موضوع تمويل الأحزاب شغل حيزاً هاماً، على ما عده من المواضيع، في مسوح قوانين الأحزاب في دول العالم. وخدمة لغرض هذه الدراسة، وُضعت قاعدة بيانات تحتوي على ١,١٠١ قانوناً، مصنّفاً بحسب مصدره الحكومي والغاية المحدّدة له. فما عليك إلا العودة إلى الملحق (ص ٢٧-٢٩) لمعرفة الطريقة المتبعة في تزويد قاعدة البيانات بأمثلة عن قوانين الأحزاب.

قوانين الأحزاب والسياسات الحزبية

PARTY LAW AND PARTY POLITICS

لا ريب في أنّ قانون الأحزاب الذي تتبناه كل دولة يؤثّر على عمل أحزابها السياسية. أمّا السؤال المطروح فهو: ما هي هذه القوانين وعلامٌ يؤثّر كلٌّ منها؟ يميل الباحثون في شؤون الأحزاب السياسية إلى الشكّ في نجاح هندسة سياسات هذه الأحزاب بالتشريعات، وبالأخصّ في الدول النامية التي لا تنعم بتقاليد سياسية مستقرّة. ففيما قد تساعد القوانين التي تشترط على الحزب حفظ لوائح بأسماء أعضائه، في تنظيم هذا الحزب في الديمقراطيات المتقدّمة، يُحتّم أنّ تخفّف هذه القوانين ذاتها حدّة التنافس الحزبي في الديمقراطيات الحديثة التي يتسنى فيها للسلطات الاطلاع على لوائح خصومها بسهولة.

وقد تكون طريقة تطبيق قانون الأحزاب محلّ خلاف حتّى في الديمقراطيات المتقدّمة التي تنعم بنظام حزبيّ راسخ. فقد تبين، تبعاً لوثائق صدرت عن أستاذي القانون صاموئيل إيزاشاروف وريتشارد بيلدز، أنّ المحكمة العليا في الولايات المتحدة تحكم في الغالب ضدّ الأحزاب الصغيرة، لصالح الحزبين الرئيسيين^{٢٢}. ومن هذا المنطلق ذكرا، وهما يصفان "إنغلاق" النظام الحزبيّ الأميركيّ على الحزبين الديمقراطيّ والجمهوريّ، بدعمٍ من المحكمة، أنّ

السوق القائمة على ثنائية حزبية قد ينقصها من الانفتاح ما يكفل حقّ دخول المعتكك السياسيّ الملائم لمجموعات تسعى إلى إعادة النظر في الوضع القائم، حينما تكون سلطة الحزبين معزّزة بقيود تفرضها الدولة، تتمثّل أغراضها وأثارها في صون هذه السيطرة.^{٢٣}

كما عزا غريغوري ماغاريان، وهو أستاذ في القانون أيضاً، قرارات المحكمة إلى اعتقاد لديه، قائم على ثوابت. فقال:

إنّ النظام السياسيّ المستقر القائم على الثنائية الحزبية هو ضرورة لمؤسساتنا الديمقراطية. وخير وسيلة لتحقيق شتى المنافع التي يعد بها أبرز الأحزاب السياسية هي تعزيز استقلاليتها إلى أقصى حد... في المقابل، رجحت كفة مصالح الحكومات التي تملّي عليها إحلال الاستقرار السياسيّ على كفة المصالح البيئية التي تعني الأحزاب الصغيرة.^{٢٤}

ولا يثير قانون الأحزاب الخلاف لجهة الآثار المبتغاة منه وحسب، بل لجهة عواقبه غير المرتقبة - حتى عندما يعمل لاعبون سياسيون متمرسون على صياغة قانون الأحزاب بذهنية التعددية الحزبية. فكان يُفترض مثلاً في قانون الحزبين الاصلاحى الأمريكى المطروح عام ٢٠٠٢، والذي نظّم تمويل الحملات الانتخابية، أن يضبط تدفق ما يُعرف "بالمال المُيسر" المرصود للأحزاب السياسية من مصالح خاصة أثناء الحملات الوطنية. في الواقع، جاء القانون في بادئ الأمر تحت عنوان "تقليص نفوذ المصالح الخاصة". غير أن الانتخابات الرئاسية في العام ٢٠٠٤، تأثرت بتدفق أموال غير مسبوق من مجموعات غير حزبية تشكّلت، بالدرجة الأولى، للتأثير على انتخابات معقّية من الضرائب بموجب الفقرة ٥٢٧ من قانون الإيرادات الداخلية. واستناداً إلى إحدى منظمات واشنطن التي تراقب تمويل الأحزاب، حصلت اللجان المسماة لجان ٥٢٧، تيمناً بالفقرة المذكورة، مبلغاً إجمالياً قدره ٤٣٤ مليون دولار أميركيّ في العام ٢٠٠٤ وحده (وأنفقت القسم الأكبر منه). فمثّل المبلغ زيادة قدرها ٦٠ مليون دولار أميركيّ عن المبلغ الذي تمّ تحصيله في السنوات الثلاث السابقة مجتمعةً.^{٢٥} وقد كتب باحث قانوني آخر، في هذا السياق، قائلاً: "تشكّل الميزات التي تفرّد بها الأحزاب السياسية تحدياً في وجه أيّ مؤسسة تحاول وضع أنظمة لها."^{٢٦}

إذا كان تنظيم الأحزاب بالقوانين يثير إشكالية في ديمقراطيات راسخة كالولايات المتحدة، فصياغة القوانين بقصد إنشاء أحزاب مرغوب فيها في دول ذات وضع انتقاليّ عمليّة لا تخلو من المخاطر. وقد ذكر كاروتيز، حينما كتب عن إنشاء الأحزاب الديمقراطية في الخارج، أنّ أصحاب الخبرة من الأميركيين يؤمنون بأدوار ثلاثة رئيسة يتحمّم على الأحزاب أداؤها هي: (١) جمع مصالح المواطنين والتعبير عنها بوضوح؛ (٢) وإرساء بنية للمنافسة الانتخابية ورسم المشهد السياسيّ؛ (٣) وتيسير تشكّل مجموعات سياسية متجانسة لتدير الحكومة.^{٢٧} ويرى

كاروتيز "أنّ هذا دور لا ينجح في تأديته أي نوع كان من الأحزاب":

بل يتعيّن على الأحزاب أن تننظّم حول عقائد سياسية عوض قيامها على هوية عرقية، أو دينية، أو محلية. ولا ضير من أن تكون الاختلافات الإيديولوجية بينها جلية، على أن تخلو من الحدة، نظراً إلى خطورة الإيديولوجيات المتطرفة. ويتعيّن الامتناع عن استغلال الأحزاب أداة شخصية لإجلال شخص قائد يتمتع بالكاريزما. كما يجدر بالأحزاب أن تصبح تنظيمات ذات بنية داخلية ديمقراطية، هدفها البحث عن ناخبين بين المواطنين، والتّصال من أجل توفير الانفتاح والمساءلة، وإحلال المسلكية المشرّعة قانوناً. وعلى هذه الأحزاب أيضاً أن تنمّي علاقاتها مع منظمات اجتماعية وسياسية أخرى، وتبدي استعدادها للدخول في تحالفات عندما تستدعي الظروف ذلك.^{٢٨}

قلّما نفع، لسوء الحظ، على أحزاب بهذه الصفات في الديمقراطيات النامية. ففي تحليل شمل عدّة دول في العالم، أجراه ريتشارد غانشر ولاري دايموند، تحت عنوان الأحزاب السياسية والديمقراطية، ميّز بين ١٥ نوعاً من الأحزاب السياسية في العالم أجمع، وحدها خمسة منها تنطبق ملامحها على ملامح الحزب الغربيّ الذي وصفه كاروتيز. واستناداً إلى الاصطلاحات المعتمدة، أطلق التصنيفات التالية: (١) أحزاب جماهيرية طبقية، (٢) وقومية تعددية، (٣) وجماهيرية ذات نزعة طائفية، (٤) وغير معتنقة أيديولوجية معيّنة، (٥) وبرنامجية. أمّا خارج الأوصاف التي أطلقها كاروتيز، فتصنّف الأحزاب كالاتي: (٦) أحزاب مكوّنة من الأعيان المحليين، (٧) وزبائنية النزعة، (٨) وعرقية، (٩) وتحالفية، (١٠) وشخصانية، (١١) ولينينية، (١٢) وذات عصبية قومية، (١٣) ودينية أصولية، (١٤) وتحررية يسارية، (١٥) والأحزاب اليمينية المتطرفة الناشئة بعد الثورة الصناعية.^{٢٩} وفي العديد من الدول النامية، على حدّ ما كتب كاروتيز، "لا يجوز اعتبار الأحزاب مجرد أحزاب متخلّفة أو ضعيفة البنية؛ فهي تنظيمات ذات كيانات تختلف في أساسها عن تلك المعروفة في عالم الغرب".^{٣٠}

إنّ كلّ حكم ديمقراطيّ في أمسّ الحاجة إلى أحزاب سياسية، ما يقتضي وجود أطر قانونية لتسهيل نشوء أحزاب سياسية متماسكة وتنافسية وتنميتها. والغرض من هذا البحث هو تقييم قوانين الأحزاب في دول العالم، وتحديد خمسة نماذج تطبع السياسات الرامية إلى وضع أنظمة للأحزاب.

فالبحت يؤكّد أنّ السياسات التي تتبّعها الدول في الغالب، إمّا أن تحظّر الأحزاب وأنشطتها الحزبية، أو ترخص لها، أو تعزّزها، أو تحميها،

علماً أنّ الحملات في أستراليا، ونيوزيلندا، وكندا تخضع أيضاً لضوابط محدودة جداً تلحظها القوانين الانتخابية السائدة.^{٣١} ويرسم هذا البحث، في القسم اللاحق، الإطار المفهومي للنماذج النظامية الممكنة، ويستعرض أمثلةً عن النماذج الخمسة التي عدّناها أعلاه، وهي نماذج التحضير، والترخيص، والتعزيز، والحماية، وتحديد القواعد.

نموذج التحضير *The Proscription Model*

يُصدّ بلفظة تحضير إعلان عدم الشرعية أو الخروج على القانون. غير أنّ عبارتي "غير شرعي" أو "خارج على القانون" لم تردا في أيّ من القوانين الـ ١٥٩ المدرجة في خانة الأحزاب السياسية/الوضع القانوني. وإذا ما تسوّدت دولة إعلان خروج كلّ الأحزاب السياسية عن القانون، فإنّما تحقّق مبتغاهما برفض تسوية وضعها القانوني. ومن السبل التي تتيح حرمان الأحزاب هذا الحقّ إغفال ذكرها في الدستور، وهذا ما حصل في ١٣ دولة من الدول المدرجة في قاعدة البيانات هي:

غرنادا	سلطنة عمان	دولة الإمارات العربية المتحدة
إيرلندا	قطر	الولايات المتحدة الأميركية
جامايكا	المملكة العربية السعودية	فنزويلا
اليابان	تونغا	
ماليزيا	تونس	

غير أنّ إغفال ذكر الأحزاب السياسية في الدستور ليس دليلاً قاطعاً على أنّ نموذج التحضير هو المتبع. فالدول الـ ١٣ المشار إليها أعلاه، تمثّل مجموعة مختلطة من الديمقراطيات الراسخة، والديمقراطيات الانتقالية، والأنظمة الاستبدادية. فتجد أنّ دساتير غرنادا، وإيرلندا، وجامايكا، واليابان، والولايات المتحدة المصنّفة دولاً "حرّة" بحسب مقياس مؤسسة "بيت الحرية" للعام ٢٠٠٤ - لا تلحظ الأحزاب السياسية، شأنها شأن دساتير سلطنة عمان، وقطر، والمملكة العربية السعودية، ودولة الإمارات العربية المتحدة، المصنّفة جميعها دولاً "غير حرّة".

أو تحدّد لها قواعدها. لكنّ هذه النماذج السياسية أتت على شكل مفاهيم نظرية بحثية، قد لا تتبنّى الدول أياً منها بالكامل، لدى صياغة قانون الأحزاب. قد تميل الدول إلى اتباع أحد هذه النماذج، إلا أنّ بعض القوانين قد ينسجم انسجاماً متفاوتاً مع سياسات تنظيمية متباينة، ما يبرز مدى دقّة عملية سنّ القوانين. يمكننا القول، بوجه عام، إنّ الدول التي تحظر الأحزاب بحكم القانون، تمنعها من العمل تماماً؛ بينما تلك التي ترخص للأحزاب تتيح لها العمل بحرية؛ أمّا الدول التي تعزّز دور الأحزاب فتعمل جاهدة على تقديم الدّعم لها؛ وأمّا تلك التي تحمي الأحزاب فتفضّل بعضها على البعض الآخر؛ وأخيراً، تسعى الدول التي تحدّد القواعد لتنظيم الأحزاب إلى قبولتها بشكل يتناسب مع صورة مثالية.

ونستعرض في ما يلي كلّ نموذج من هذه النماذج بالاستناد إلى أمثلة عن قانون الأحزاب مستقاة من دول العالم. فكلّما تعمّقنا في معرفة الأطر القانونية البديلة التي تعمل الأحزاب ضمنها، وقفنا بمزيد من الوضوح على سبل وضع أنظمة حزبية تنافسية.

نماذج عن الأنظمة وأمثلة عن قوانين الأحزاب

MODELS OF REGULATION AND EXAMPLES OF PARTY LAW

يجدر بكلّ منّا، مبدئياً، أن يكون مؤهلاً لتقييم قوانين الأحزاب الوطنية، من حيث قدرتها على تيسير تطبيق سياسات الحزب أو عرقلتها. وفي البحث الذي أجراه بلاسر وبلاسر في العام ٢٠٠٢ عن "الحملات السياسية في العالم"، انكبنا على تقييم القوانين الوطنية التي ترعى الحملات وفق معايير تتيح إقامة المقارنة. فجمعنا كمّاً هائلاً من النصوص الخاصة التي تظال "إطار الحملات النظامي" في ٥٢ دولة. ثمّ عمل بلاسر وبلاسر، بداعي حصر النصوص المجمعة وفق ترتيب معيّن، إلى تصنيف الدول تبعاً لقدرتها على "ضبط" أساليب تمويل الحملات ضبطاً "محكماً"، أو "معتدلاً"، أو "محدوداً". فاعتبرا أنّ الحملات في اليابان "تضبط ضبطاً محكماً"، فيما "تضبط ضبطاً معتدلاً" في روسيا. أمّا الحملات "المضبوطة ضبطاً محدوداً"، فقالا فيها: "إنّما الولايات المتحدة المثال الأكثر شهرةً في أساليب تمويل الحملات الأقلّ خضوعاً للضوابط،

المربع ١: أحكام دستورية متضاربة تطال حرية التعبير

التعديل الأول لدستور الولايات المتحدة

لا يسنّ الكونغرس أيّ قانون يطل تكريس وجود أيّ ديانة، أو تحظير ممارسة شعائرها بحرية؛ أو الانتقاص من حرية التعبير، أو حرية الصحافة؛ أو من حقّ الشعب في التجمّع بشكلٍ سلمي، أو في تقديم عريضة إلى الحكومة من أجل إصلاح غبن.

المادة ٣٩ [التعبير] في دستور المملكة العربية السعودية

تعتمد وسائل نقل المعلومات، والنشر، وكلّ وسائل الإعلام الأخرى لغةً لَبِقة وتلتزم أنظمة الدولة، كما وتسهم في تثقيف الأمة وتعزيز وحدتها. وتحظّر كلّ الأفعال التي تحرّض على الفتنة أو الانقسام أو تخلّ بأمن الدولة وتسيء إلى علاقاتها العامة أو تنتقص من كرامة الإنسان وحقوقه. ويُفترّض في القوانين المدوّنة أن تنصّ على هذه البنود.

المربع ٢: تحظير الأحزاب على أشكالها - الجزائر

الدستور، المادة ٤٢

عملاً بأحكام هذا الدستور، لا يجوز تأسيس أحزابٍ سياسية على أسس دينية، أو لغوية، أو عنصرية، أو جنسية، أو نقابية، أو إقليمية.

ولا يحقّ للأحزاب السياسية اللجوء إلى الترويج الحزبي المتصل بالعناصر المشار إليها في الفقرة السابقة.

ويحظّر الولاء للأحزاب السياسية إياً كان شكلها، أو لأحزاب أجنبية.

لا يحقّ لأيّ حزبٍ سياسيّ اللجوء إلى العنف أو الإكراه، أيّاً كانت طبيعته أو أشكاله.

وإن حدث واعترف أحد الدساتير الوطنية بالأحزاب السياسية، فهذا لا يضمن للأحزاب أن تعمل بحرية. فالمادة ٢٨ من دستور تركمانستان تكفل "للمواطنين حقّهم في تأسيس أحزابٍ سياسية وإنشاء جمعيات عامة أخرى تعمل وفق أحكام الدستور والقوانين".

ومع ذلك، تصنّف مؤسسة "بيت الحرية" تركمانستان دولةً أقلّ حريةً من الدول العربية الثلاث المذكورة أعلاه.

لا بد من الإشارة إلى أنّ دساتير بعض الديمقراطيات الراسخة، ومنها دستور الولايات المتحدة، وُضعت قبل نشوء الأحزاب السياسية، الأمر الذي يعلّل إغفال ذكرها في دساتير هذه الديمقراطيات. لكن الأحكام الدستورية القاطعة التي تطال حرية التعبير قد ترخّص لوجود الأحزاب من غير الإتيان على ذكرها. عُد إلى المربع ١ الذي يقارن أول تعديل أُدخل على الدستور الأميركيّ، بالمادة ٣٩ من دستور المملكة العربية السعودية، من حيث حرية التعبير. صحيح أنّ أيّاً من الدستورين لا يذكر الأحزاب السياسية تحديداً، إلا أنّ هذه الأحزاب محمية لجهة صون حرية القول، والتجمّع، وتقديم العرائض بموجب التعديل الأول للدستور الأميركيّ. في المقابل، تُنهي الوثيقة السعودية عن إتيان أفعال تعزّز الانقسام أو التفكك، وهي أفعال تقبل عليها الأحزاب عادةً حينما تنتقد سياسة الحكومة.

علاوةً على ذلك، يحظّر بعض الدول أنواعاً معينة من الأحزاب. فالبحث عن عبارة "محظور" تحت عنوان الأحزاب السياسية/الوضع القانوني يفضي إلى ستّ دول هي هولندا، والجزائر، وساحل العاج، وبولندا، والسّنغال، وإيطاليا، تفرض على الأحزاب حظراً لأسباب مختلفة. فتطال أشكال الحظر الأشدّ انتشاراً بعض التوجّهات الاجتماعية، والسيطرة الأجنبية، واللجوء إلى العنف، وكلّها عناصر مدرجة في المادة ٤٢ من دستور الجزائر (أنظر المربع ٢).

أمّا المادة ١٢ من الدستور الإيطاليّ فنصّ بصيغة مختلفة، على "تحظير إعادة تنظيم الحزب الفاشي المنحلّ في أيّ شكل من الأشكال". إنّما يكمن الهدف من هذا التحظير القانوني في تقييد بعض أشكال الأحزاب أو النشاطات الحزبية، وليس في تحظير الأحزاب السياسية بشكل عامّ.

نموذج الترخيص *The Permission Model*

أن ترخّص يعني أن تُجيز. فإنّ نموذج الترخيص في قانون الأحزاب يجيز لهذه الأخيرة أن تتأسس وتمارس عملها من غير أن تحدّد ما هي مقومات العضوية الحزبية، وكيف تنظّم الأحزاب نفسها، وكيف تختار قادتها وتموّل عملياتها (خارج إطار حالات التحظير المنصوص عليها في القانون الجنائيّ). إنّما هو نموذج مُنظّم فائق الاعتدال - ويجوز اعتباره، في أقصى حالات تطوّره، نموذج عدم التدخل (Laisser faire).

لا بل إن دولاً أدرجت قانون الأحزاب الذي يتبع نموذج الترخيص في دساتيرها، قد تسنّ قوانين برلمانية أكثر تفصيلاً للأحزاب، ما يصحّ قوله في أندورا وإستونيا معاً، وربّما في أستراليا أيضاً.^{٣٣}

نموذج التّعزير *The Promotion Model*

تشير لفظة تعزير إلى التشجيع على أمر أو على النهوض به. فقد تسنّ الحكومات أحياناً قوانين لا تدعم نشاطات الأحزاب وحسب، بل تحضّ على إنشائها. وغالباً ما تتوسّل في ذلك القوانين الانتخابية التي تؤيّد تأسيس أحزاب سياسية متعدّدة أو استمراريتها. ولطالما لوحظ أنّ الانتخابات التشريعية التي تجري على أساس نظام التمثيل النسبيّ في دوائر متعدّدة الأعضاء، تفرز عدداً من الأحزاب يفوق العدد الناتج عن انتخابات يتمّ فيها الفوز بالمقاعد وفقاً لنظام الأكثرية البسيطة من أصوات المقترعين في الدوائر ذات العضو الواحد. وإن كانت طبيعة النظام الانتخابيّ تجدّدها في القوانين التشريعية في غالب الأحيان، والمجموعات المدوّنة من قوانين الانتخاب إجمالاً، فإنّ ١٢ دولة على الأقلّ تجعل من تطبيق نظام التمثيل النسبيّ مقتضىً دستورياً.

يحتاج بعض المراقبين بأنّ التمثيل النسبيّ لا يفضي إلى نشوء أحزاب متعدّدة بقدر ما يصون عدّة أحزاب سبق إنشاؤها. وتبيّن هذه الحجّة أنّ الأحزاب البرلمانية القائمة تتواطأ في ما بينها للحفاظ على حصّتها النسبية من المقاعد البرلمانية في الانتخابات اللاحقة، عن طريق صياغة قوانين انتخابية تؤيّد التمثيل النسبيّ وإقرارها.^{٣٤}

فلنتوقّف عند وضع التّروج، التي أقرتّ أول دستور لها في العام ١٨١٤، بعد ٢٥ سنة فقط من تاريخ مصادقة الدستور الأميركيّ. إلّا أنّ أياً من الوثيقتين لم يشر إلى الأحزاب. وبالرغم من التعديلات التي أدخلت عليهما على مرّ السنين، ما زال الدستور الأميركيّ لا يأتي على ذكر موضوع الأحزاب حتّى يومنا هذا. أمّا دستور التّروج فلا يناقش وضع الأحزاب القانوني، ولكنه يفصّل، بعد التعديل الذي أدخل عليه عام ١٩٩٥، طريقة الانتخاب بحسب التمثيل النسبيّ (أنظر المربع ٤)، لا بل يحدّد القواسم الرّميّة لأصوات الحزب التي تتيح للحزب الفوز بالمقاعد. فإنّ تكريس المنهجية الانتخابية في الدستور يسهم في تدعيم مصالح الحزب، من خلال صون مؤسّسات يرتاح للتعامل معها.

المربع ٣: الأنظمة المرخصّة - أندورا وإستونيا

دستور أندورا، المادة ٢٦

للأندوريين الحقّ في إنشاء الأحزاب السياسية بحرية، على أن تتصّف أعمالها وتنظيمها بالديمقراطية وتكون نشاطاتها قانونية. وتناط مسؤولية تعليق نشاطات هذه الأحزاب وحلّها بالهيئات القضائية.

دستور إستونيا، المادة ٤٨

(١) يحقّ لكلّ إنسان إنشاء جمعيات ورايطات غير ربحية. أمّا الانتساب إلى أحزاب سياسية فيقتصر على المواطنين الإستونيين وحدهم.

(٢) يستدعي تأسيس الجمعيات والرايطات التي تحوز أسلحة أو يتخذ تنظيمها شكلاً عسكرياً، أو تمارس أعمالاً عسكرية، الحصول على ترخيص مسبق، يتمّ استصداره طبقاً للشروط والإجراءات المنصوص عليها في القانون.

(٣) تحظر الجمعيات أو الرايطات أو الأحزاب السياسية التي تصبو، بأغراضها وبنشاطاتها، إلى إحداث تغيير عنيف في النظام الدستوريّ الإستونيّ أو تنتهك أحكام القانون الجنائيّ.

(٤) لا يعود إلّا للمحاكم إنهاء نشاطات إحدى الجمعيات أو الرايطات أو الأحزاب السياسية أو تعليقها، وإزالة العقوبات بها، في الحالات التي تقدم فيها على خرق القانون.

قد يتعدّر الوقوع على دولة متساهلة كلياً، لكنّ النموذج المنظّم الفائق الاعتدال يجد مثلاً عنه في دستور دولة أندورا الصغيرة (أنظر المربع ٣). وحتّى في أندورا، يبقى التساهل خاضعاً لموجب مراعاة الديمقراطية في شؤون الحزب الداخلية، بمعنى أنّ تنظيم الحزب "يجب أن يكون ديمقراطياً". كما أنّ دولاً كثيرة ينطبق عليها نموذج الترخيص، تحاذر من إضفاء الصفة الشرعية على المجموعات شبه العسكرية. فدستور إستونيا لا يتضمّن سوى بند واحد ذي صلة بالأحزاب السياسية، حيث تنصّ المادة ٤٨ منه على "حقّ إنشاء الجمعيات"، ولكنها تقيدها من حيث نطاق عملها (أنظر المربع ٣).

وقد لا يرى بعض المواطنين وجه الصلة بين قانون الانتخابات وموضوع تعزيز الأحزاب السياسية. فإن أحد أشكال التعزيز الأقرب إلى الذهن والذي ازدادت ممارسته رواجاً بمرور الوقت، يتمثل في منح الأحزاب إعانات عامة. ويهديك التوغّل في قاعدة بيانات قانون الأحزاب بحثاً عن باب الأحزاب السياسية/الإعانات العامة، إلى ٤٧ مدخلاً ينبع معظمها من نصوص تشريعية، وإن كان الدستور مصدر نحو نصف المداخل. ويشير المربع ٥، في الصفحة ١٣، إلى التزام الأرجنتين، وكولومبيا، وجمهورية الكونغو (برازافيل)، والسلفادور، وغواتيمالا،

ومالوي، في دساتيرها، تقديم الإعانات إلى الأحزاب. وقد تحدّث ريتشارد كيتز وبيتر مير عن أن الأحزاب السياسية تواسط، في عدّة دول، لاستدراار أموال من الدولة لدعمها الخاص قائلين:

باختصار نقول إن الدولة التي تحتاحها الأحزاب، وتتحكّم بأنظمتها، تغدو منبعاً للموارد، لا يتيح لتلك الأحزاب أن تكفل بقاءها وحسب، بل يمكنها من تعزيز قدراتها في مواجهة التحديات التي تثيرها أحزاب بديلة بدأت تحركها حديثاً.^{٣٥}

المربع ٤: تشريع التمثيل النسبي في الدستور - النروج

المادة ٥٩

تشكّل كل بلدية دائرة انتخابية مستقلة.

يُجرى الاقتراع في كل دائرة انتخابية على حدة. وفي مراكز الاقتراع، يُدلي المقترعون بالأصوات مباشرة لصالح ممثلي المجلس الوطني النروجي، ووكلائهم، ليمثلوا مجمل الناخبين.

يُنتخب ممثلو الدوائر الانتخابية على أساس نظام التمثيل النسبي، وتوزع المقاعد بين الأحزاب السياسية تبعاً للقواعد التالية.

يقسم مجموع عدد الأصوات الأيلة إلى كل حزب في كل دائرة منفصلة إلى ١.٤ و ٣ و ٥ و ٧ وهكذا، إلى أن يتم تقسيم الأصوات المدلى بها على عدد المقاعد التي يُحتمل أن ينالها الحزب المعني. فالحزب الذي يحظى بأعلى نسبة من الأصوات بموجب ما سبق، يفوز بالمقعد الأول، فيما يؤول المقعد الثاني إلى الحزب الحائز ثاني أعلى نسبة من الأصوات. ويستمرّ التوزيع على هذا المنوال إلى أن يتم توزيع المقاعد كلّها. وفي حال نالت عدّة أحزاب نسبة الأصوات ذاتها، تُجرى القرعة لتحديد الحزب الذي سيؤول المقعد إليه. ولكن لا يُسمح بتشكيل لوائح ائتلافية.

توزع المقاعد غير المرتبطة بدائرة إنتخابية على الأحزاب التي تشارك في عملية التوزيع على أساس العلاقة القائمة بين مجموع الأصوات الأيلة إلى كل من الأحزاب الفردية في سائر المملكة، بحيث يراعى مبدأ النسبية بين الأحزاب إلى أقصى درجة ممكنة. ويحدّد مجموع عدد مقاعد المجلس الوطني المخصّص لكل حزب بتطبيق القواعد المرعية في توزيع مقاعد الدائرة طبقاً لعدد مجمل المقاعد في المملكة، وبحسب الأحزاب المشاركة في توزيع المقاعد غير المرتبطة بدائرة إنتخابية. حينها تحظى الأحزاب بعدد كافٍ من المقاعد غير المرتبطة بدائرة إنتخابية، يتيح لها الفوز بعدد مقاعد المجلس الوطني التي يحقّ للحزب المعني الفوز بها بموجب النظام الأنف ذكره، بعد إضافة المقاعد المخصّصة سلفاً للدائرة. أمّا إذا كانت لحزبين أو أكثر حقوق متساوية في شغل أحد المقاعد، عملاً بهذه القواعد، فتعطى الأفضلية إلى الحزب الحائز أكبر عدد من الأصوات أو تعطى، في حال تعادلت الأصوات، إلى الحزب الذي تقع عليه القرعة. وإذا نال أحد الأحزاب، بموجب توزيع مقاعد الدائرة، عدد مقاعد يفوق العدد المسموح له به طبقاً للنظام المشار إليه أعلاه، يُصار إلى إعادة توزيع المقاعد غير المرتبطة بدائرة إنتخابية بين الأحزاب الأخرى حصراً، بغض النظر عن عدد الأصوات الأيلة إلى الحزب المعني أو عدد مقاعد الدائرة التي فاز بها.

لا يحظى أي حزب بمقعد غير مرتبط بدائرة إنتخابية ما لم ينل ٤ في المائة على الأقل من مجموع الأصوات المدلى بها في المملكة كلّها.

وتوزع المقاعد غير المرتبطة بدائرة إنتخابية التي يفوز بها حزب من الأحزاب بين لوائح مرشحي هذا الحزب لانتخابات الدائرة، بحيث يؤول المقعد الأول إلى اللائحة الحائزة أعلى نسبة من الأصوات بعد توزيع مقاعد الدائرة، فيما تفوز بالمقعد الثاني اللائحة الحائزة ثاني أعلى نسبة من الأصوات، وتستمرّ هذه العملية إلى أن تتوزع كافة مقاعد الحزب غير المرتبطة بدائرة إنتخابية.

المربّع ٥: تعزيز الأحزاب بمدّها بالإعانات - إلتزام دستوري

الأرجنتين، المادة ٣٨

تساهم الدولة في دعم نشاطات الأحزاب السياسيّة مالياً وفي رفع مستوى قياديتها الثقافيّة. ويتعيّن على الأحزاب السياسيّة أن تصرّح عن مصدر أموالها ووجهة استعمالها وكذلك عن صافي قيمتها الاقتصاديّة.

كولومبيا، المادة ١٠٩

تساهم الدولة في تمويل ترتيب وإقامة الحملات الانتخابية التي تنظّمها أحزاب وحركات سياسيّة ذات صفة قانونيّة. وتحظى بهذا الحقّ الأحزاب، والحركات، والمجموعات البارزة الأخرى من المواطنين التي تسمّي مرشحين لها، ما إن تؤمّن نسبة الأصوات التي حدّدها القانون.

جمهورية الكونغو (برازافيل)، المادة ٥٤

تؤمّن الدولة تمويل الأحزاب السياسيّة، ويحدّد القانون الشروط والآليات المتبعة في تمويل هذه الأحزاب.

السلفادور، المادة ٢١٠

تعترف الدولة بالدين السياسيّ آليّة لتمويل الأحزاب السياسيّة المتنافسة، الغرض منها توفير الحرية والاستقلاليّة لها. وينظّم القانون الفرعيّ تمويلها بالاستناد إلى هذا الموضوع.

غواتيمالا، المادة ١٧

تحظى الأحزاب السياسيّة بالتمويل بدءاً من الانتخابات العامّة في ٣ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٨٥، وهي مسألة يراها القانون الانتخابيّ في الدستور.

مالاوي، المادة ٤٠

(٩٢) توفرّ الدولة التّمول على نحو يكفل، خلال مدّة ولاية أيّ برلمان، لأيّ حزب سياسيّ نال أكثر من عُشر أصوات المواطنين في الانتخابات البرلمانية، حيازة قدرٍ من الأموال يمكنه من الاستمرار في تمثيل دائرته.

حيث الدرجة التي يذهب إليها. فالدول التي تتّبع نموذج الحماية لا تكفي بسنّ القانون لمساعدة الأحزاب وحسب؛ بل تضع أطراً قانونيّة لدرء خطر المنافسة مع الأحزاب القائمة. ولعلّ التحكّم بوصول المرشحين والأحزاب إلى الانتخابات أوضح مثال على ذلك.

لنتوقّف، مثلاً، عند الولايات المتّحدة التي تسند المسؤوليّة الإداريّة لإجراء الانتخابات، بما فيها انتخاب رئيس الكونغرس وأعضائه، إلى حكومات الدولة. فموجب قانون الدولة، يضمن معظم هذه الحكومات، في الانتخابات اللاحقة، انتخاب أحزاب حصّدت نسبة معيّنة من الأصوات مكنتها من الفوز بمنصب محدّد في الانتخابات السابقة. ومن شأن هذا التدبير أن يحدّد تلقائيّاً موضع مرشحي الحزبين الراسخين، الديمقراطيّ والجمهوريّ، في عملية الاقتراع. أمّا مرشحو الأحزاب الأقلّ شأنًا،

ويدعي كيتز ومير أن هذه الديناميكية قد أفضت إلى ولادة نوع جديد من الأحزاب، معروف بـ"كارتل" أحزاب، يعناش من خيارات الدولة.

نموذج الحماية *The Protection Model*

أن تحمي هو أن تحتاط للأذى أو الخسارة. أمّا أقصى حماية تُعطى لحزب، فتتجلّى في إعلان الحزب الشرعيّ الأوحد. وهذا ما خصّصت به سوريا حزب البعث (أنظر المربّع ٦).

إذا لم يبلغ بعض الدول حدّ إعلان الحزب حزب الدولة الأوحد، فهي تتوسّل في حماية بعض الأحزاب التّهاون الذكي في تطبيق قانون الأحزاب أو في تفسيره. فلا يتميّز نموذج الحماية عن نموذج التّعزير إلا من

المربع ٦: أشد أشكال حماية الأحزاب تطرّفاً - سوريا

المادة ٨

يعتبر حزب البعث العربي الاشتراكيّ الحزب القياديّ في المجتمع والدولة، وتقود الحزب جبهة وطنية وتقدمية، غايتها توحيد موارد الجماهير الشعبيّة ووضعها في خدمة أهداف الأمة العربيّة.

فلا يكتسبون حقّ الوصول (إلى صناديق الاقتراع) سوى برفع عرائض تحمل آلاف التوقيعات. وهذا الوضع الانتخابي غير المتكافئ الذي واجهه المرشح الرئاسيّ لحزب الخضر في العام ٢٠٠٤، ديفيد كوب، كانت قد وصفته الرسالة الإخبارية بالوت أكسس نيوز (Ballot Access News) قبل الانتخابات على الشكل التالي:

ديفيد كوب، من حزب الخضر: سيطالع اسمه في أوراق الاقتراع ٥٤.٣٪ من الناخبين، إذ يشارك في الانتخابات في سائر الولايات، خلا ١٣ لا طائل من المحاولة فيها لصرامة شروط الانتخاب، وهي أريزونا، وجورجيا، وإنديانا، وكينتاكي، ونيو هامبشير، ونورث كارولاينا، ونورث داكوتا، وأوكلاهوما، وساوث داكوتا، وتكساس، وفيرجينيا، وويست فيرجينيا، ووايومينغ. كما شارك الحزب في ٨ ولايات بذل فيها جهوداً جبّارة من غير إحراز الفوز، هي ألاباما، وإيداهو، وإلينوي، وكنساس، وميسوري، ونيويورك، وأوهايو، وتينيسي، وأخيراً مُني بالهزيمة في ولايتين شارك فيها الحزب في الانتخابات من غير أن يحقق النتائج المرجوة.^{٣٦}

كما يمكننا التوقّف عند مثال سافر آخر عن نموذج الحماية في قانون الأحزاب المرعيّ في بعض الدول النامية، حيث بنى قادة الأحزاب الراسخة إطاراً قانونياً كفيلاً بتشديد الانضباط في صفوف أعضاء الحزب داخل البرلمان. فقد أقرّ بعض الدول نصوصاً دستورية تقضي بأن يخسر أعضاء البرلمان مقاعدتهم إن هم "عبروا إلى الضمّة الأخرى" وانشقوا عن أحزابهم للانضمام إلى حزب آخر. وكثيرة هي الأمثلة عن هذه النصوص الدستورية، التي يستعرضها المربع ٧ لإبراز مدى شيوع هذه الممارسات.

تفوّض هذه التشريعات صلاحيات واسعة إلى قادة الأحزاب، إذ لا يحقّ لأعضاء الحزب المنشقين، من هم نواب في البرلمان، الانفصال عن حزبهم من دون أن يخسروا مقاعدهم. وأحياناً، يدافع عن هذه القوانين، المعروفة أيضاً بالأحكام "الرّادعة للقفز السهل من حزب إلى آخر"،

باعتبارها وسيلة لتشديد الانضباط الحزبيّ وزيادة التماسك داخل البرلمان. ٣٧ لو كانت هذه التشريعات نافذة في الولايات المتحدة، لَمَا تمكّن السيناتور جيمس جيفوردس من ولاية فيرمونت، من الانفصال عن الحزب الجمهوريّ ليصبح مستقلاً في العام ٢٠٠١، ولَمَا تمكّن عدد من أعضاء الكونغرس الجنوبيين قبله، من الانتقال من الحزب الديمقراطيّ إلى الحزب الجمهوري. وما اصطباغ هذا الانشقاق بصفة العمل "المنافي للدستور"، الذي يستوجب أن يخسر مرتكبه منصباً حازه بموجب الانتخابات، سوى مثال عن نموذج الحماية المتّبع في صنع قانون الأحزاب.

نموذج تحديد القواعد

The Prescription Model

أن تحدّد القواعد يعني أن تُمليها، أو أن تفرض أمراً. فكما الطبيب يصف الدواء لمعالجة الداء، تفرض الحكومات الوطنية قوانين على الأحزاب لمعالجة ما ترتكب من أخطاء في ممارسة عملها، بحسب اعتقادها. وإذا ذهبنا بهذا النموذج إلى حدّه الأقصى، يمكننا القول إنه يتيح للأظمة الحاكمة التّباهي بتطبيق التعددية الحزبية، في حين أنها تتحكّم بالتنظيمات الحزبية وبمسلّكياتها.

لا تمضي الحكومات الوطنية، بالطبع، بنموذج تحديد القواعد إلى أقصى حدوده، عندما تسنّ قانون الأحزاب. وسيعطي هذا البحث أمثلة عن هذا النموذج في أشدّ صيغته تطرّفًا، قبل أن يتوقّف عند الدول التي تتوخى الاعتدال في تحديد القواعد. أمّا منهجية العمل في هذا القسم فتقوم على البحث في قاعدة البيانات المتعلقة بقوانين الأحزاب عن مداخل تحت عنوان الأحزاب السياسيّة/التنظيم، في الدساتير الوطنية فقط. وتستهلّ الدراسة بحثها بنصوص تحدّد قواعد تنظيم الأحزاب في الدساتير، وهي أهم المقاربات التنظيمية من حيث الاستمرارية والمكانة في هرمية النصوص القانونية.

وتتضمّن قاعدة البيانات ٤٢ مدخلاً لنصوص دستورية تلحظ تنظيم الأحزاب، أربعة منها فقط مستمدة من دساتير أوروبا الغربية، وهي دساتير ألمانيا، وإسبانيا، والبرتغال (مدخلان). ومع أنّ أيّاً من هذه الدساتير الأوروبية لا يحدّد قواعد تنظيم هذه الأحزاب بالتفصيل، فإنّ ألمانيا وإسبانيا تطلبان إلى الأحزاب العمل بوحى من المبادئ "الديمقراطية". ولكنّ هذه القواعد الأخيرة، على أهميتها، لم تأت

المربّع ٧: حماية الأحزاب بنصوص دستورية تمنع تغيير الولاء الحزبيّ

بيليز، المادة ٥٩. ولاية الأعضاء

- (١) يُخلى كل عضو من أعضاء مجلس النواب مقعده في المجلس، في التاريخ الذي يحين فيه حل المجلس الوطني بعد انتخابه.
- (٢) يُخلى كل عضو من أعضاء مجلس النواب أيضاً مقعده في المجلس:
- (٥) إذا استقال من الحزب السياسي الذي كان ينتمي إليه حينما انتُخب لعضوية مجلس النواب بصفة مرشح عن هذا الحزب السياسي، أو إذا انتقل إلى حزب آخر.

ناميبيا، المادة ٤٨. شغور المقاعد

- (١) يُخلى أعضاء المجلس الوطني مقاعدهم:
- (ب) إذا أعلم الحزب السياسي الذي رشّحهم إلى عضوية المجلس الوطني، رئيس المجلس بأن هؤلاء الأعضاء ما عادوا ينتسبون إليه.

النيبال، المادة ٤٩. شغور المقاعد

- (١) يعتبر مقعد أي عضو برلماني شاغراً في الحالات التالية:
- (و) إذا أقدم الحزب، الذي كان منتسباً إليه عند انتخابه، على إبلاغ الجهات المعنية، طبقاً للأصول المنصوص عليها في القانون، بانفصال هذا العضو عن الحزب.

نيجيريا، المادة ٦٨. ولاية الأعضاء

- (ز) إذا كان فرداً تمّ انتخابه لعضوية مجلس النواب تحت رعاية حزب سياسي، فانضمّ إلى حزب سياسي آخر قبل انقضاء الولاية المحددة للمجلس المنتخب:

السيشيل، المادة ٨١. شغور المقاعد

- (١) تتوقف عضوية أي عضو في المجلس الوطني ويصبح المقعد الذي يشغله شاغراً:
- ٢٧ (ح) إذا تبين، في حال انتخاب العضو وفقاً لنظام التمثيل النسبي:
- ١- أن الحزب السياسي رشّح شخصاً آخر لعضوية المجلس، بدلاً من العضو المُشار إليه آنفاً، وأبلغ رئيس المجلس خطياً بتسمية المرشح الجديد؛
- ٢- أو في حال لم يعد عضواً في الحزب السياسي الذي كان ينتمي إليه عندما جرى انتخابه؛ أو

سيراليون، المادة ٧٧. ولاية أعضاء البرلمان

- (١) يُخلى كل عضو من أعضاء البرلمان مقعده في المجلس:
- (ك) إذا لم يعد عضواً في الحزب السياسي الذي كان ينتمي إليه عند انتخابه عضواً في البرلمان، وأبلغ رئيس المجلس بذلك، أو عمد قائد الحزب السياسي نفسه إلى إعلام الرئيس بذلك؛

سنغافورة، المادة ٤٦

- (٢) يصبح مقعد أي عضو برلماني شاغراً:
- (و) إن لم يعد عضواً في الحزب السياسي الذي رشّحه للانتخابات؛ أو في حال طُرد منه، أو استقال؛

زيمبابوي، المادة ٤١. ولاية الأعضاء

- (١) عملاً بأحكام هذه الفقرة، لا يشغر مقعد أي عضو برلماني إلا:
- (و) إذا كان عضواً وفق الفقرة ٣٨ (١)، (أ) وتوقفت عضويته في الحزب السياسي الذي كان ينتمي إليه في تاريخ انتخابه عضواً في البرلمان، فأعلن الحزب السياسي المعني، بموجب مذكرة خطية مقدّمة إلى رئيس المجلس، أن هذا العضو لم يعد يمثّل مصالحه في البرلمان.

المربع ٨: دساتير تحدّد قواعد تنظيم الأحزاب - ألمانيا وإسبانيا

ألمانيا، المادة ٢١

(١) تشارك الأحزاب السياسيّة في تكوين إرادة الشعب السياسيّة. لذا، يجوز تأسيس الأحزاب بحريّة، على أن يتّخذ تنظيمها الداخليّ بالمبادئ الديمقراطيّة. كما يتعيّن عليها التبليغ علناً عن موجوداتها ومصادر تمويلها وسبل إنفاق أموالها.

إسبانيا، المادة ٦ [الأحزاب السياسيّة]

تعبّر الأحزاب السياسيّة عن تعددية ديمقراطيّة، وتساعد في صياغة الإرادة الشعبيّة والتعبير عنها، فضلاً عن أنها أداة أساسيّة للمشاركة السياسيّة. ولا يخضع تأسيسها أو ممارسة أعمالها لأيّ قيود، ما داماً يراعيان أحكام الدستور والقوانين. ويجب أن تتّصف بنيتها وأعمالها الداخليّة بالديمقراطيّة.

مفصّلة على وجه التّحديد. أمّا النصوص ذات الصلة التي أدرجت في دستوري ألمانيا وإسبانيا، فنُوردها في المربع ٨.

وأما دستور البرتغال فيتوسّع تفصيلاً في تحديد قواعد تنظيم الأحزاب (أنظر المربع ٩)، إذ لا يشترط على الأحزاب أن تثبت جدارتها على مستوى "الإدارة والتنظيم الديمقراطيّين" وحسب؛ بل يفرض قيوداً على التسميات والرموز التي يحق لها اتخاذها.

ويسجّل هذا التقييم للأحكام التي ترعى تنظيم الأحزاب في دساتير دول أوروبا الغربيّة نقطتين أساسيتين: (١) قليلة نسبياً هي الدول الغربيّة التي تتعاطى شؤون تنظيم الأحزاب على المستوى الدستوري؛ (٢) والقلّة منها التي تحدّد في دساتيرها قواعد تنظيم الأحزاب، تتوخى الاعتدال في ذلك، حيث أنّ معظم النصوص الدستوريّة الـ ٣٨ الأخرى المخصّصة لتنظيم الأحزاب يمتاز أيضاً ببعض اللين. وتنعّم دول أميركا اللاتينيّة الـ ١١ المندرجة في هذه المجموعة البالغ عددها ٣٨، بنصوص دستوريّة ماثلة لنصوص ألمانيا، وإسبانيا، والبرتغال، مع أنّ معظم الدول - بما فيها الدول التي تمرّ في مرحلة انتقالية من مراحل توطيد الديمقراطية - لا تستند إلى دساتيرها لتحديد شروط تنظيم الأحزاب.

في المقابل، قلّة هي الدول النامية التي استعانت بدساتيرها بغية إدارة عملية تنظيم الأحزاب وسلوكياتها بأدقّ تفاصيلها. فلنتوقّف، على سبيل

المثال، عند دساتير النيبال، ولبيبيريا، ونيجيريا، حيث يحدّد دستور النيبال للعام ١٩٩٠ (أنظر المربع ١٠) قواعد تسجيل الأحزاب التي تقضي بإيراد أسماء قادة الأحزاب وعناوينهم، وتشترط انتخاب مسؤوليها كلّ خمس سنوات على الأقل، وتقييد ما يحق لها اتخاذها من أسماء أو رموز.

وتفصّل مادّتان من دستور لبيبيريا الصادر عام ١٩٨٤ (أنظر المربع ١١، ص ١٨) أشدّ تفصيلاً، شروط تسجيل الأحزاب، وطريقة تسميتها، وإمكانية اختيار مركز قيادتها، والمواعيد المحدّدة لاختيار أعضاء لجنّتها الإدارية.

أمّا دستور نيجيريا فيناقش موضوع الأحزاب السياسيّة في عددٍ من موادّه. فبحسب المعلومات الموثّقة في المربع ١٢، في الصفحة ١٩، تنصّ إحدى المواد ("القيود المفروضة على تشكيل الأحزاب السياسيّة") على تسجيل أسماء مسؤولي الحزب وعناوينهم لدى اللجنة الانتخابيّة الوطنيّة، وأن تُبلّغ اللجنة المذكورة عن أيّ تغيير يطرأ على نظام الحزب في مهلة أقصاها ٣٠ يوماً، وأن يتّخذ الحزب مركز قيادته داخل أراضي العاصمة الفدراليّة. كما تحظّر هذه المادة على الأحزاب اتخاذ أسماء أو رموز ذات صلة بأيّ مجموعة عرقية، أو دينيّة، أو إقليميّة. أمّا المادة الأخرى فتتنصّ على اختيار أعضاء اللجنة الادارية، الواجب استقطابهم بما لا يقل

المربع ٩: دستور يحدّد قواعد تنظيم الأحزاب - البرتغال

المادة ٥١. الجمعيات والأحزاب السياسيّة

(٣) تُمنع الأحزاب السياسيّة، دوناً مساس بالفلسفة أو العقيدة التي تبني برامجها على أساسها، من اتخاذ أسماء تتضمّن تعابير مرتبطة ارتباطاً مباشراً بأيّ ديانة، أو كنيسة، أو اختيار شعار يمكن الخلط بينه وبين رموز وطنيّة أو دينيّة.

(٤) لا يجوز تأسيس أيّ حزب يحمل اسماً أو يصرّح بأهداف تشير إلى رابط أو إلى ميدان عمل إقليميّين.

(٥) تلتزم الأحزاب السياسيّة بمبادئ الشفافية، والتنظيم والإدارة الديمقراطيّين، وتحرص على مشاركة أعضائها كافة.

(٦) يحدّد القانون أنظمة ترعى تمويل الأحزاب السياسيّة، وبخاصّة مستلزمات التّمويل العامّ وحدوده، ومقتضى التّصريح عن ممتلكاتها وحساباتها علناً.

عن ثلثي الولايات الفدرالية جمعاء، في انتخابات دورية (تجري كل أربع سنوات على الأقل).

لا شك في أن هاتين الفقرتين من الدستور النيجيري تجسدان الخلافات العرقية (العشائرية والدينية) المحتملة بين مجموعات الأكثرية التي بسطت نفوذها على كل منطقة من مناطق نيجيريا الثلاث: منطقة هاوسا وفولاني في الشمال، ومنطقة يوروبا في الغرب، ومنطقة إغبو في الشرق. وقد جاء في النشرة السنوية الصادرة عن وكالة المخابرات المركزية CIA World Factbook أن:

أهم الأحزاب السياسية التي ظهرت في المناطق فسيطرت عليها تجد قاعدتها في هذه المجموعات. وبسبب استقلالية هذه المناطق، أصبحت المجموعات الكبرى من أبرز "المساهمين" في الاتحاد الفدرالي. من هنا كان تركيز مبدأ تقاسم السلطات والحسابات السياسية على تحقيق نوع من توازن القوى بين تلك المجموعات.^{٣٨}

إستناداً إلى ما تقدّم، سعى واضعو الدستور إلى ضمان إلزام الأحزاب السياسية لجمع بين المصالح العرقية ومصالح تشجّع التعاون في رسم سياسات الحزب. وقد ذكر بانجمين رايلي في مؤلفاته أن الباحثين وصانعي السياسات على السواء، أيّدوا هذه الهندسة السياسية التي

تفضي حكماً إلى إعاقه تنامي الأحزاب ذات الصبغة العرقية وحثّ الأحزاب "ذات القاعدة العريضة، والشاملة، والمتميّزة بالتعددية العرقية" على تجنّب العنف بين الجماعات العرقية.^{٣٩}

وبصرف النظر عن المنطق الكامن وراء إدخال هذه التصوص في دستور ليبيريا، يُبرز المثال الوارد في المربّع ١٢ - والمثالان المتعلقان بالنيبال ولبيبيريا في المربّعين ١٠ و١١ على التوالي - كيف يُمكن تحديد شكل الأحزاب السياسيّة والتحكّم بها بفعل الدساتير الوطنيّة. غير أنّ الحكومات لا تحدّد سلوكيّات الحزب في الدساتير وحسب، بل من خلال نصوص تشريعيّة، وقوانين حزبيّة خاصة غالب الأحيان.

وقد جمعت قاعدة البيانات ١١٧ مدخلاً تحت عنوان "قوانين حزبية خاصة"، وهي قوانين مدوّنة ترعى الأحزاب السياسيّة، وتحدّد ثلاثة عشر منها قواعد تنظيم الأحزاب السياسيّة، متوغّلة في الغالب في أدقّ التفاصيل. ونذكر، من هذا القبيل، أن قانون الأحزاب الألمانيّ الصادر عام ١٩٦٤ (كما عدّل في العام ١٩٩٤) يحدّد طريقة تنظيم الأحزاب بأدقّ التفاصيل. ويؤكد ولفغانغ ميولر أنّ ألمانيا هي "أكثر دول أوروبا الغربية التي تنعم بقانون أحزاب وثيق الصّلة بهذا الموضوع"^{٤٠}، إذ تجد في مدخل واحد ورد تحت عنوان الأحزاب السياسيّة/التنظيم في قاعدة البيانات الخاصة بقانون الأحزاب الألمانيّ (غير المبين هنا)،

المربّع ١٠: دساتير تتناول إدارة الأحزاب السياسيّة في أدقّ تفاصيلها - النيبال

المادة ١١٣: شروط التسجيل المطلوبة للحصول على اعتراف بالتنظيم أو بالحزب السياسيّ بغاية خوضه الانتخابات بهذه الصفة

(١) يُشترط في أيّ تنظيم أو حزب سياسيّ يودّ الحصول على اعتراف لجنة الانتخابات به بغرض خوض الانتخابات، أن يسجّل إسمه لدى مكتب اللجنة الانتخابية وفقاً للإجراءات التي تحددها اللجنة. وتُضمّن العريضة المرفوعة على هذا النحو بغرض التسجيل، معلومات واضحة عن اسم التنظيم أو الحزب السياسيّ المعنيّ، بالإضافة إلى الأسماء والعناوين الخاصة بأعضاء لجنته التنفيذية أو أيّ لجنة ماثلة أخرى. ويُرفق بهذه العريضة نظام التنظيم أو الحزب وبيانه.

(٢) يتعيّن على التنظيمات أو الأحزاب السياسيّة أن تفي الشروط التالية، إلى جانب الشروط المبينة في هذا القسم، لتعتبر مؤهلة للتسجيل طبقاً للبند (١) أعلاه:

(أ) يتّخذ دستور التنظيم أو الحزب السياسيّ وقواعده الطابع الديمقراطيّ؛

(ب) ينصّ دستور التنظيم أو الحزب السياسيّ أو قواعده على انتخاب مسؤولي التنظيم أو الحزب مرّة كلّ خمس سنوات على الأقلّ؛

(ج) تتقيّد التنظيمات أو الأحزاب السياسيّة بأحكام المادة ١١٤؛

(د) تكون قد أحرزت نسبة من مجموع الأصوات المدلى بها في انتخابات مجلس النواب لا تقلّ عن ثلاثة في المائة؛

(٣) لا تسجّل لجنة الانتخابات أيّ تنظيم أو حزب سياسيّ في حال استبعد أيّ مواطن نيباليّ من عضويّة الحزب على أساس الدين، أو الطبقة، أو القبيلة، أو اللغة، أو الجنس أو إذا كان الاسم، أو كانت الأهداف، أو الشارة، أو العلم تتخذ طابعاً دينياً أو طائفياً أو كان من شأنها تقسيم الدولة.

المربع ١١: دساتير تتناول إدارة الأحزاب السياسية في أدق تفاصيلها - ليبيا

المادة ٧٩

لا يحق لأيّ جمعيّة، أيّاً كانت تسميتها، أن تمارس نشاطها كحزب سياسيّ، كما لا يحقّ لأيّ مواطن أن يترشح إلى منصب عام بصفة مرشح مستقل:

أ. ما لم تفّ الجمعيّة أو يفّ المرشح المستقلّ والتنظيم الذي ينتمي إليه، شروط التسجيل الدنيا التي حدّتها اللجنة الانتخابيّة والمسجّلة لديها. وتنصّ شروط التسجيل على تزويد اللجنة الانتخابيّة بنسخة من دستور الجمعيّة والمبادئ التوجيهيّة التي يتبنّاها المرشح المستقلّ وتنظيمه، وبيان مفصل عن أسماء الجمعيّة ومسؤوليها وعناوينهم أو اسم المرشح المستقلّ ومسؤولي التنظيم الذي ينتمي إليه وعناوينهم، فضلاً عن استيفاء أحكام الفقرات الفرعيّة (ب)، (ج)، (د)، و(هـ) من هذه المادة. ويؤدي تسجيل اللجنة الانتخابيّة أيّ جمعيّة أو مرشح مستقلّ وتنظيمه، المسجّلين على هذا الأساس، إلى منح الجهة المسجّلة شخصية قانونيّة لها الحقّ في حيازة أموال عقاريّة، أو شخصيّة، أو مختلطة، ومقاصة الآخرين أو التعرّض للملاحقة القانونيّة، ومسك حسابات. غير أنّ تمنّع اللجنة الانتخابيّة عن تسجيل أيّ طالب تسجيل أو إعاقته تسجيله يجيز لصاحبه الطعن في قرارها لدى المحكمة العليا؛

ب. ما لم يكن باب الانتساب إلى الجمعيّة أو التنظيم المنتسب إليه المرشح المستقلّ مفتوحاً لكلّ مواطن ليبيّ، بمعزل عن جنسه، أو دينه، أو خلفيّةه العرقيّة، إلا إذا نصّ الدستور على خلاف ذلك.

ج. ما لم تتخذ الجمعيّة أو يتخذ المرشح المستقلّ وتنظيمه مقرأً رئيساً:

١- في عاصمة الجمهوريّة التي تمارس الجمعيّة نشاطاتها فيها، أو التي يسعى فيها مرشح مستقلّ إلى أن يُنتخب رئيساً للجمهوريّة أو نائباً للرئيس؛

٢- في مقرّ المقاطعة التي يسعى فيها مرشح مستقلّ إلى أن يُنتخب عضواً في مجلس الشيوخ؛

٣- وفي مركز الاقتراع في الدائرة التي يسعى فيها المرشح إلى أن يُنتخب عضواً في مجلس النواب أو إلى شغل أيّ منصب عامّ آخر؛

د. ما لم يخلُ الاسم، أو تخلُّ الأهداف، أو الرمز، أو الشعار التي اتخذتها الجمعيّة، أو اتخذها المرشح المستقلّ وتنظيمه من أيّ مدلول دينيّ، أو دلالات عرقيّة مثيرة للشقاق، وما لم تنحصر أنشطة الجمعيّة أو المرشح المستقلّ في مجموعة خاصة أو تنحصر، حينما يتعلق الأمر بجمعيّة، في منطقة جغرافيّة محدّدة من ليبيا؛

هـ. ما لم يلتزم دستور الحزب السياسيّ وقواعده أحكام هذا الدستور، وتنصّ على اختيار مسؤولين و/أو هيئة إداريّة بانتخابات ديمقراطيّة تجري مرّة كلّ ستّة أعوام على الأقلّ، ويكفل انتخاب عدد من المسؤولين مساوٍ لأكبر عدد ممكن من المناطق والجماعات العرقيّة المتواجدة في الدولة. وتسجّل التعديلات الطارئة على دستور الحزب السياسيّ أو قواعده كافّة لدى اللجنة الانتخابيّة، ضمن مهلة لا تتعدى عشرة أيام من تاريخ إنفاذ هذه التعديلات.

وعملها بمنتهى التفصيل. فلنتوقّف عند بعض أحكام قانون الأحزاب السياسيّة الأردني الصادر عام ١٩٩٢ (أنظر المربع ١٣، ص ٢٠).

تنصّ المادة ٤ في المربع ١٣ أنّه "يحقّ للأردنيين تشكيل أحزاب سياسيّة، والانضمام إليها طوعاً، وفقاً لأحكام القانون". وتلك أحكام ترعى هذا الشأن بمنتهى التحديد (راجع المادتين ٧ و٢٢ في المربع ١٣). وتطلب الحكومة الأردنيّة (في ما تطلب): (أ) عناوين مكاتب الحزب الفرعيّة كافّة؛ (ب) والاطلاع على "إجراءات تشكيل صفوف الحزب وتراتبته، واختيار قياديه، وتنظيم علاقاتهم مع أعضائه؛" (ج) وتقارير عن "كفاية كل الأعضاء على اختلاف رتبهم على المستويين

أكثر من ٢,٠٠٠ كلمة مستقاة من ١١ مادة. إنّما هو قانون ينحى نحو التقنين وتحديد القواعد بشدّة.

وبالنظر إلى حيويّة سياسات الأحزاب الألمانيّة المعاصرة، لا يبدو أنّ القوانين الدقيقة والمفصّلة التي وضعتها الدولة لتنظيم الأحزاب ونشاطاتها، أعاقَت نشوء أحزاب ديمقراطيّة قويّة البنية. إلا أنّ المرء يتساءل عن مدى تأثير هذه القوانين الصارمة التي تفرضها الدولة على تشكّل الأحزاب السياسيّة وعلى عملها في دول كالأردن، واليمن، وكمبوديا، وإندونيسيا. والحقّ أنّ تقييم بيت الحرية للعام ٢٠٠٣ لم يصنّف أيّاً من هذه الدول دولة "حرّة"، مع أنّ جميعها حدّد قواعد تنظيم الأحزاب

المربع ١٢: دساتير تتناول إدارة الأحزاب السياسية في أدق تفاصيلها - نيجيريا

المادة ٢٢٢. قيود مفروضة على تشكيل الأحزاب السياسية

لا يحق لأي جمعية، أيًا كانت تسميتها، أن تمارس نشاطها بصفة حزب سياسي، ما لم:

(أ) تُسجل أسماء مسؤوليها الوطنيين وعناوينهم لدى اللجنة الانتخابية الوطنية المستقلة؛

(ب) تُكّن عضوية الجمعية متاحة لكل مواطن نيجيري، بمغزل عن مسقط رأسه، أو ظروف ولادته، أو جنسه، أو دينه، أو انتمائه العرقي؛

(ج) تُسجل نسخة من دستورها لدى المكتب الرئيسي للجنة الانتخابية الوطنية المستقلة بالشكل الذي تحدده اللجنة المذكورة؛

(د) تُسجل أيضاً أي تعديل يطراً على دستورها المسجل لدى المكتب الرئيسي للجنة الانتخابية الوطنية المستقلة ضمن مهلة ثلاثين يوماً من تاريخ إدخال هذا التعديل؛

(هـ) يُكّن اسم الجمعية، أو رمزها، أو شعارها خالياً من أي مدلول عرقي أو ديني أو من أي إحياء بأن نشاطات الجمعية مقصورة على منطقة دون سواها من مناطق نيجيريا الجغرافية؛

(و) تتخذ الجمعية مقراً لمركز قيادتها داخل أراضي العاصمة الفدرالية، أبوجا.

المادة ٢٢٣. دستور الأحزاب السياسية وقواعدها

(١) يتعين على دستور الأحزاب السياسية وقواعدها أن:

(أ) تنص على اختيار كبار مسؤولي الحزب السياسي وأعضاء لجنته التنفيذية أو أي هيئة إدارية تابعة له، في انتخابات دورية تجري على أسس ديمقراطية.

(ب) تكفل بأن يعكس أعضاء اللجنة التنفيذية في الحزب السياسي أو أي هيئة إدارية تابعة له نظام نيجيريا الفدرالي.

(٢) ولأغراض هذه الفقرة:

(أ) لا يُعتبر انتخاب مسؤولي الحزب السياسي أو أعضاء لجنته التنفيذية انتخاباً دورياً إلا إذا جرى في تواريخ منتظمة التباعد ولا يتجاوز الفاصل الزمني بينها الأعوام الأربعة؛

(ب) لا يُعتبر أن أعضاء اللجنة التنفيذية في الحزب السياسي أو أعضاء أي هيئة إدارية تابعة له يعكسون الطابع الفدرالي الذي تتصف به دولة نيجيريا إلا إذا كان هؤلاء الأعضاء ينتمون إلى ولايات متعددة يفوق عددها ثلثي ولايات الاتحاد الفدرالي وأراضي العاصمة الفدرالية، أبوجا، على الأقل.

وضعها، وهوية واضعها. فما جاء إقرار قانون الأحزاب الألمانيّ إلا ثمرة خبرة دامت ٣٥ عاماً في مجال السياسات الحزبية، فضلاً عن أنه وُضع بمشاركة عدد من الأحزاب السياسية التي تمتاز بالحيوية. ومع أنّ القانون الألمانيّ حدّد أنظمة للممارسات الحزبية، فقد اعترف بممارسات راسخة درجت عليها الأحزاب التنافسية. لذا يمكن القول إنّ إقراره يتوافق مع نموذج التعزيز أكثر ممّا يتوافق مع نموذج تحديد القواعد. ولمّا لم تكن الأحزاب القويّة والمستقلّة هي من صاغ قوانين الأحزاب في الأردن، واليمن، وكمبوديا، وإندونيسيا، حازت القوى الحاكمة المستبذة هامش

الماليّ والإداريّ"؛ (د) وحفظ "أسماء أعضاء الحزب وعناوينهم ومحلّ إقامتهم، وسجلات "بقرارات القيادة" لدى مركز قيادة الحزب؛ (هـ) و"سجلّ إيرادات الحزب ونفقاته المفصّل".

وقد يحتجّ البعض بأنّ قانون الأحزاب الأردنيّ (المربع ١٣) - كما قوانين الأحزاب النافذة في اليمن، وكمبوديا، وإندونيسيا التي لم نورد عنها أمثلةً هنا - ليس أشدّ تفصيلاً من قانون الأحزاب الألمانيّ أو القوانين المماثلة المتبعة في الديمقراطيات المتقدمة. غير أنّ قوانين الأحزاب في الديمقراطيات المتقدمة والانتقالية تتباين تبايناً واضحاً، باختلاف تاريخ

مرّب ١٣ : تحديد قواعد تنظيم الأحزاب في قانون الأحزاب - الأردن

المادة ٤

يحقّ للأردنيين تشكيل أحزاب سياسية والانضمام إليها طوعاً، وفقاً لأحكام القانون.

المادة ٧

أ. يُرفع إلى الوزير طلب تأسيس الحزب حاملاً توقيع المؤسّسين ومرفقاً بالمعلومات والوثائق التالية:

١. ثلاث نسخ من ميثاق تأسيس الجمعية، تحمل توقيع المؤسّسين.

٢. قائمة بأسماء المؤسّسين الرّباعية، بالإضافة إلى مكان الولادة وتاريخها، والمهنة، وأخيراً وظيفة كلّ مؤسس وعنوانه.

٣. نسخة مصادقة عن شهادة ولادة كلّ مؤسس، أو عن إخراج القيد العائلي أو عن بطاقة الهوية الشخصية.

٤. شهادة مستصدرة لكلّ مؤسس من المؤسّسين تفيد بعدم صدور أي قرار قضائي بإدانته.

٥. شهادة يوقّعها خمسة مؤسّسين بحضور موظّف يفوضه الوزير، إثباتاً لصحة توقيع كافة المؤسّسين، وصحة المعلومات المتعلقة بهم. وعلى كلّ من المؤسّسين الخمسة أن يحدّد، في هذه الشهادة، عنوانه أو المقرّ الذي يختار أن يتلقّى على عنوانه الوثائق، والإشعارات، والرسائل الصادرة عن الوزارة.

ب. يصدر الموظّف المفوض إشعاراً باستلام طلب التأسيس، متضمناً تاريخ تقديم الطلب، والمعلومات والوثائق المرفقة به.

المادة ٢٢

يحفظ الحزب في مركز قيادته بالسجلات والبيانات التالية:

(أ) ميثاق تأسيس الحزب.

(ب) أسماء أعضاء الحزب، والأعضاء المؤسّسين، وأعضاء القيادة وعناوينهم ومحل إقامتهم.

(ج) سجلّ بقرارات القيادة.

(د) سجلّ إيرادات الحزب ونفقاته المفصّل.

المؤسّسات في تغيير الأحزاب، على أن قوانين الدولة التي ترعى الأحزاب السياسية تجسّد

تحرك أوسع في تحديد القواعد التي تضبط إنشاء الأحزاب وتنظيمها.

العوامل الظرفية والقضايا المحورية في قانون الأحزاب

CONTEXTUAL FACTORS AND KEY ISSUES IN PARTY LAW

إنّما يرتبط نوع الأحزاب التي تمارس نشاطها في دولة من الدول، وطبيعة السياسات التي تتبّعها أحزاب تلك الدولة، بالإطار القانوني الذي يرعى الأحزاب وسياساتها. وقد شدد ولفغانغ ميولر، في كتاباته عن دور

الشكل المباشر الأوضح في أشكال تدخل الدولة في سياسة الأحزاب، إذ يجوز مبدئياً أن يفرض قانون الأحزاب على الأحزاب السياسية استيفاء شروط محدّدة ذات صلة "بالمضمون" (مثل إرساء الديمقراطية داخل الحزب، والامتثال للنظام الديمقراطي) و/أو "بالشكل" (مثل وضع الحزب القانوني، ومستوى النشاط الأدنى).^{٤١}

وإذ نعترف بقوة قانون الأحزاب، نجدنا ملزّمين التوقّف عند العوامل والقضايا الظرفية التي تتحكّم بصياغته وبسبل تطبيقه. واستناداً إلى

المعلومات التي أوردنا آنفاً، عند استعراض قانون الأحزاب في نماذجه الخمسة، نتطرق في هذا القسم إلى مدى انطباق هذه النماذج على مختلف الظروف الاجتماعية والاقتصادية والسياسية.

الضرورات المدنية:

هل البلد على استعداد للتعاطي مع قانون الأحزاب؟

Civil Prerequisites:

Is the Country Ready for Party Law?

سبق أن أّمنا إلى أن الأنظمة الحزبية المعاصرة في معظم الديمقراطيات المتقدمة ظهرت قبل صدور قانون الأحزاب. فغاب في دساتير هذه الدول ذكر الأحزاب، لأنها كانت إما غير قائمة بعد أو في أطوار نموها الأولى، عند إقرار هذه الدساتير. أضف أن قانون الأحزاب في هذه الدول لم يضع لها الأطر القانونية، غالب الأحيان، إلا بعدما استكملت عناصرها، ومكنت بنيتها، وشاركت في الحكم. إن قانون الأحزاب يمكن الشعوب من صون نظام حزبي تنافسي حال ولادته، إلا أنه لا يرجح أن تنشئ الدول أو ينشئ حكماها منظومة أحزاب سياسية متنافسة مستقلة بموجب التشريعات أو المراسيم.

ولإبراز الحدود التي تقف عندها الدول، حتى أشدها قدرة على إنشاء نظام حزبي تنافسي من العدم، نتوقف عند وضع إيران في منتصف الخمسينات، أيام حكم محمد رضا شاه بهلوي. ففي تلك الحقبة، رحب القادة الغربيون بالشاه الذي رآوا فيه بشائر التحديث، إذ أقر بعض الإصلاحات الاقتصادية، وحسن وضع المرأة، وحجم سلطة القادة الروحيين. إلا أن الشاه مارس على شعبه حكماً استبدادياً، بالرغم من تأسيس مجلس برلماني في إيران، وافتقرت بلاده إلى بعض الزخارف الديمقراطية التي كانت لتستدر رضى أصدقائه الغربيين على حكمه. وقد ذكرت في كتاباتي أن

الشاه بادر، مع حلول العام ١٩٥٧، إلى رعاية نشوء حزبين، بعدما قرّر أن الدولة تحتاج نظاماً مستقراً قائماً على الثنائية الحزبية. ثم دعا رئيس وزرائه منشهر إقبال، إلى تشكيل حزب عرف بالحزب القومي "مليون" (الحزب الحاكم)، كما حضّ رئيس الوزراء الأسبق، أسدالله علم، على تشكيل الحزب الآخر، الذي أطلق عليه حزب الشعب "ماردوم" (حزب المعارضة). فضمّ هذان الحزبان، أكثر من ضمما، أعضاء من النخبة، ولم يكد نفوذهما يتعدى عتبة البرلمان الإيراني "مجلس". إلا أن خلافات نشبت خلال انتخابات العام ١٩٦٠ التي أُلغيت نتيجة اتهام الحزب

القومي، المسيطر على الحكومة، بتزويرها. وكذلك أُلغيت انتخابات أخرى، في العام ١٩٦١، بعد أن ينس الشاه من محاولات قولبة السياسات الإيرانية على شاكلة النظام البريطاني القائم على الثنائية الحزبية، فحلّ المجلس.^{٤٢}

أدرك الشاه في النهاية، بعدما راوده حلم إنشاء نظام حزبي ثنائي في الستينات، أن التنافس بين الأحزاب قد يجلب الفوضى ويتعذر التنبؤ بعواقبه، حتى بالنسبة إلى الأحزاب الناشئة داخل الحكم. وفي هذا الشأن، تلفت إنغريد فان بيزين إلى أن عدّة أحزاب، في الدول السائرة اليوم على درب الديمقراطية، "كانت مهمشة على أرض الواقع" قبل "ولوجها المناصب العامة من الباب الحزبي" أو اكتسابها "التمثيل البرلماني" (وتوليها، في غالب الأحيان، مسؤوليات حكومية أيضاً) حال نشوئها تقريباً.^{٤٣} ولما كان كل تنظيم في الحياة السياسية يرى في أي تنظيم آخر منافساً له، فمتى نشأ الحزب أبى تشجيع منافسيه.

ولا ريب في أن مقارنة تشكيل الحزب السياسي بالعمل التجاري مفيدة، باعتباره مشروعاً محفوفاً بالمخاطر. وقد وضع إيساشاروف وبيلدز تقيماً لقرارات المحكمة الصادرة في شأن تنظيم الأحزاب، تبعاً لدور هذه القرارات في فتح "السوق" أو إغلاقه أمام سيطرة الأحزاب على الحكومة.^{٤٤} فالمقاولون في الاقتصاد يتكبدون تكاليف مالية عندما ينشئون شركات قد لا تعوّض استثماراتهم، بينما يتحمل المقاولون في السياسة تكلفة مالية وسياسية معاً عند إنشاء الأحزاب، إذ يتعرض مؤسسو الأحزاب لتشويه سمعتهم، لا بل للانتقام السياسي، فضلاً عن المجازفة بأموالهم. كما نجد أوجه تقارب أخرى بين تأسيس الشركة وتأسيس الحزب: فالأنظمة الحكومية الشاملة والمفصلة تردع المقاول في الاقتصاد عن إطلاق شركاته، وبنائها، وتطويرها، شأنها شأن قوانين الأحزاب الشاملة والمفصلة التي تمنع المقاول في السياسة من إطلاق حزبه، وتعزيزه، وتطويره. لذا، لا بدّ لنا، قبل صياغة أي قانون أحزاب لدولة ديمقراطية انتقالية،

من طرح السؤال الآتي: "هل الدولة وأحزابها جاهزة للتعاطي مع قانون الأحزاب؟" وهنا، يحذر سيمون تشسترمان من أن الانتخابات التي تجري في الدول النامية بعيد انتهاء أي نزاع مسلح، قد تفرز أحزاباً سياسية "تكون في المقام الأول - وحصراً في بعض الأحيان - منفذ النخب المحلية إلى السلطة. وقد لا تعدو كونها نسخة من المجموعات المسلحة المنخرطة في النزاع القائم أصلاً" موضّبة توضيحاً جديداً.^{٥٥} ولكن ممارسة الحكم في غياب الأحزاب ليست حلاً، إذ حذر تشسترمان، في هذا المجال، من أن

"الشخصيات النخبوية المنخرطة في العمل السياسي هي التي تغطي وحدها على الحياة السياسية: من هنا الخطر الذي تمثله أيّ "ديمقراطية متنكرة للأحزاب"، كذلك المعتنقة في أوغاندا أيام يويري موسيفيني.^{٤٦}

مستوى القانون: *The Level of the Law:* هل نبدأ من الأعلى؟ *Starting at the Top?*

لنحسب أن إحدى الدول اتبعت نظاماً متعدّد الأحزاب، حيويّاً على حداثة عهده. ولنحسب أيضاً أنّ القيمين على الحكم، أو أصحاب النفوذ الخارجي، يعتبرون هذا النظام مفراطاً في الحيوية. فقد تخفق الأحزاب مثلاً في تنظيم حملات متمدّنة؛ أو قد يؤدي تعدّد الأحزاب إلى توزيع الأصوات على نحو لا يؤهل أيّاً من الأحزاب الفوز بأكثرية نيابية، ما يعيق تشكيل حكومة مستقرّة. فإذا ما تقرّرت ضرورة سنّ قانونٍ يعيد استتباب النظام، فعلى أيّ مستوى تُستحسن صياغته؟ أيفترض سنّ قانون الأحزاب في الدساتير أو بالنصوص التشريعية؟

تبيّن قاعدة البيانات أنّ بلداناً متعدّدة تستعين بدساتيرها حاضنة قانون الأحزاب، محدّدة قواعد تنظيم الأحزاب ومسلكياتها بمنتهى التفصيل. وبما أنّ تعديل الدساتير لا يتيسّر كتعديل القوانين، فإنّ إقحام قانون الأحزاب في الدساتير ينتج أنظمة صارمة تشكّل الأحزاب السياسية والأنظمة الحزبية في أشكال جامدة، وغير متسّقة ومختلفة الوظائف. فإنّ دعت الحاجة إلى سنّ قانون للأحزاب، فالنصوص التشريعية أدوات أكثر ليونة من الدساتير لصياغة الأنظمة المطلوبة.

نوع الحزب:

الغرض منه جمع المصالح أو إبانتهما؟

Type of Party: *To Aggregate or Articulate Interests?*

غالباً ما يستعمل الباحثون في شؤون الأحزاب عبارتي "الجمع" و"الإبانة" للدلالة على وظيفتي الأحزاب السياسية من دون التوسّع في معنييهما. فيشير غونتر ودایموند مثلاً إلى الأحزاب "كأدوات لجمع المصالح وإبانتهما"، ثمّ يردفان أنّ مهمة جمع المصالح ما هي إلا وظيفة واحدة من وظائف الأحزاب السبع الأساسية.^{٤٧} من هنا الحاجة إلى

التمعّن في الاختلافات القائمة بين هذين المفهومين اللذين يرتبطان في الذكر، مع أنّ أحداً لا يميّز بينهما في المعنى سوى قلة.

أنّ تبين مصلحة يعني أنّ تعبر عنها بوضوح. أمّا جمع المصالح فيُقصد به ضمّ عدّة مصالح (غالباً ما تكون متضاربة) وإقامة توازن في ما بينها. فالأحزاب ذات القاعدة الاجتماعية العريضة معتادة على الجمع بين شتى المصالح عوض الإعراب عن مصالح محدّدة. وتختلف الأحزاب عادةً عن مجموعات المصالح بأنّها تعمل على جمع المصالح بدل إبانتهما.^{٤٨} غير أنّ بعض الأحزاب (كأحزاب الخضر الأوروبية والأحزاب الدينية) يفوق ما عداها من الأحزاب لناحية إبانة المصالح، فيما يقصّر عنها لناحية جمع المصالح. ويُعرف كذلك عن الأحزاب العرقية تحديداً، أنّها تغلبّ مصالحها العرقية على الاهتمامات الاجتماعية. ولهذا السبب، كتب رايلي أنّ "الباحثين، كما صانعي السياسات، أشاروا مراراً إلى ضرورة إنشاء أحزاب سياسية ذات قاعدة عريضة، وجامعة، ومتعدّدة العرقيّات تلافياً للعنف بين سائر العرقيّات، وتعزيزاً لمسار السياسات الديمقراطية المسالمة في الدول الهشّة والمتعدّدة العرقيّات".^{٤٩} والواقع أنّ الرأي الطاعني في السياسة المقارنة يقول بأنّ هذه الأحزاب السياسية تقوّض الاستقرار المحليّ وتهذّب المؤسسات الديمقراطية.^{٥٠}

إلا أنّ نظرة مناقضة، تُنسب غالباً إلى أريند ليبارت، ترى في الأحزاب العرقية طاقات ديمقراطية كامنة. فيعرب ليبارت عن تأييده لديمقراطية "المتحادية"، تتمثّل فيها المجموعات العرقية تمثيلاً مباشراً في الحكومة.^{٥١} وقد دافع كانشان شاندرأ، أخيراً، بقدرته الأحزاب العرقية على دعم أيّ نظام ديمقراطيّ إذا نشأت المؤسسات السياسية نشأة صحيحة - كأنّ تتطلّع مثلاً إلى الحفاظ على تنوع الهويّات العرقية في مختلف سياقات السياسات العامة وعلى كافة مستويات الحكومة.^{٥٢} وأشار آخرون، من المعنّين مباشرة بتوطيد الديمقراطية في البلدان المتعدّدة العرقيّات، إلى أنّه يتعدّر أحياناً تجنّب نشوء الأحزاب العرقية. وكتب مورتون أبراموفتس في موضوع سنّ قانون الأحزاب في العراق المعاصرة:

بعض أعضاء لجنة صياغة القانون قد يطالب، في ردّة فعل غريزية، بتشريع يحظر الأحزاب السياسية الدينية. إلا أنّ أيّ تحظر تامّ يطال الأحزاب الدينية من شأنه أن يزيد تلك المجموعات ألقاً، وينتقص من شرعية نظام ديمقراطيّ ما زال طريّ العود. فالقانون الذي يشترط أن تصطبغ الأحزاب السياسية بأسرها بالعلمانية، لا يجد في المنطقة مجال تطبيقه الطبيعي وقد يبدو مفروضاً من الحكومة الأميركية على الشعب فرضاً.^{٥٣}

لا بدّ من أن تدفعنا هذه الاعتبارات المتعلقة بوظيفة الإبانة المسندة إلى الأحزاب السياسيّة، على الأقلّ، إلى إعادة النّظر في الميل إلى اعتبار تحظير الأحزاب العرقيّة (كما نصّ عليه الدستور النيجيريّ المُشار إليه في المربّع ١٢، ص ١٩) خيراً مطلقاً.

الأحزاب والرؤساء: هل من تضارب؟

Parties and Presidents: Are They Incompatible?

تختلف صلاحيّات رؤساء الجمهوريات اختلافاً هائلاً من بلدٍ إلى آخر. ففي بعض البلدان، كالولايات المتّحدة مثلاً، يتولّى رئيس الجمهوريّة رئاسة الحكومة ورئاسة الدولة في آنٍ واحد، بينما يتولّى الرئيس، في دول أخرى كالألمانيا، رئاسة الدولة (مؤدّياً دوراً يغلب عليه الطابع الشكلي)، من غير أن يتولّى رئاسة الحكومة. وبالتالي، تستدعي أيّ محاولة لتحليل طبيعة هذا المنصب الحزبيّة، معرفة ما إذا كان الرئيس يتولّى فعلياً رئاسة الحكومة أم كانت مهامه تقتصر على رئاسة الدولة. فإن تولّى الرئيس فعلاً رئاسة حكومات مؤلّفة من أحزاب سياسيّة، نتوّج حكماً ارتباط الرئيس بأحزاب ممثّلة في الحكومة.

فيا لعجبنا عندما ندرك أن حوالي ٢٠ دستوراً وطنياً يُحظّر على الرؤساء الانخراط في نشاط حزبيّ. وقد أوردنا نصوص هذا التحظير، كما جاءت في دساتير ١١ بلداً هي ألبانيا (١٩٩٨)، وبيلاروسيا (١٩٩٦)، وبلغاريا (المعدّل دستورها عام ٢٠٠٣)، والتشاد (١٩٩٦)، وإستونيا (١٩٩٢)، وكازخستان (المعدّل دستورها عام ١٩٩٨)، وكيرغيزستان (المعدّل دستورها عام ٢٠٠٣)، وليتوانيا (١٩٩٢)، ونيجيريا (١٩٩٩)، وتركيا (المعدّل دستورها عام ٢٠٠٢)، والأوروغواي (المعدّل دستورها عام ١٩٩٦)، في المربّع ١٤، ص ٢٤. إنّ هذه الدساتير كافة تلحظ تحظيراً شبه تام لقيادة أيّ حزب خلال ترؤسه الحكومة. (أمّا دستور بنغلادش الصادر عام ١٩٩٦ (غير المذكور هنا)، فيقارب المسألة بطريقة أخرى، فيقضي بأن يعيّن الرئيس مستشارين من "لا ينتمون إلى أيّ حزب سياسيّ أو إلى أيّ تنظيم له علاقة بحزب سياسيّ أو يتبع له."^{٥٤})

لم يصدر حتى الآن تحليل شامل لحالات التحظير الدستوري تبعاً لوضع الرئاسة في الحكومة. إلّا أنّ رئيسيّ التشاد وكازخستان يشغلان، على السواء، منصبَي رئاسة الحكومة ورئاسة الدولة، وكلاهما يمارس سلطات واسعة. ما يعني أنّ الدّفع بحجّة "رئاسة الدولة" لِمَنع الانتساب إلى حزب معيّن لا ينطبق على مجمل الحالات المذكورة في المربّع ١٤، بل يُحتَمَل أن يدلّ على أنّ تحريم الرئيس أداء أيّ دور حزبيّ يعكس محاولة رومنسية "للارتقاء" بالرئيس إلى مكانة "دونها" الأحزاب السياسيّة.^{٥٥} (وقد اتّخذ الرئيس الروسيّ بوريس يلتسين هذا الموقف إبّان ولايته، فلم يلق نتائج مرضية). ويقدر ما تُقصي الدساتير الأحزاب السياسيّة عن رئاسة الحكومة، يُنكر واضعواها الدور الإيجابيّ الذي تضطّع به في الحكومة الديمقراطيّة، أو لعلّهم يدركون أهميّة هذا الدور، ولا يقيمون له وزناً، ما يتسبّب في تفاقم المشكلة.

نوع الحكومة: برلمانيّة أم رئاسيّة؟

Type of Government: Parliamentary or Presidential?

بما أنّ عمل الأحزاب يختلف في النظامين البرلمانيّ والرئاسيّ، تدعو الحاجة إلى أخذ اختلاف هذين السّياقين في الاعتبار عند البحث في تحديد شكل الأحزاب بقانون للأحزاب. فمنذ أكثر من ٥٠ عاماً، قال موريس دوفيرجيه في كتابه المرجع، الأحزاب السياسيّة، إنّ الأحزاب السياسيّة تتأثّر ببنية الحكومة، وبالأخصّ مبدأ فصل السلطات في الأنظمة الرئاسيّة مقابل دمجها في الحكومات البرلمانيّة.^{٥٦} غير أنّ ديفيد سامويلز ذكر أخيراً أنّ الباحثين في شؤون الأحزاب قد تجاهلوا هذا العامل، فكتب قائلاً:

إنطلقت الأبحاث المقارنة حول الأحزاب السياسيّة فعلياً بدراسة أوروبا الغربيّة، التي يسود فيها النظام البرلمانيّ، بحيث لا تُعتبر فيها البنية الدستوريّة متغيّرةً مستقلّةً. وبما أنّ خبراء الأبحاث المقارنة المهتمّين بالأحزاب السياسيّة بنوا أبحاثهم على مفاهيم انبثقت من تجربة أوروبا الغربيّة، مغفلين المعارف المحتمل استقاؤها من النظام الرئاسيّ المطبق في الولايات المتّحدة، بنتنا نفتقر إلى الافتراضات العامّة التي تصف طريقة تأثير فصل السلطات في الأحزاب السياسيّة.^{٥٧}

المربّع ١٤ : نصوص دستورية تحضّر انتماء الرّئيس إلى حزب سياسيّ

ألبانيا، المادة ٨٩

لا يجوز لرئيس الجمهورية أن يشغل أيّ منصب عامّ، أو ينتمي إلى حزب سياسيّ، أو يقوم بأيّ نشاط خاصّ آخر.

بيلاروسيا، المادة ٨٦

يعلّق الرّئيس عضويّته في أيّ حزب سياسيّ أو جمعيّة عامّة أخرى يسعيان إلى تحقيق أهداف سياسيّة، طوال مدّة ولايته.

بلغاريا، المادة ٩٥

(٢) لا يحقّ للرّئيس ولنائب الرّئيس أن يتولّيا مناصب التمثيل الوطني، والانخراط في أيّ نشاط عامّ، أو اقتصاديّ أو خاصّ بالدولة، والمشاركة في قيادة أيّ حزب سياسيّ.

التشاد، المادة ٧١

تتعارض مهام رئيس الجمهورية مع أيّ منصب آخر يشغله بالانتخاب، أو أيّ وظيفة عامّة أو أيّ نشاط مهنيّ أو مريح آخر. كما أنّ مهامه الرئاسيّة تتعارض مع أيّ نشاط يقوم به داخل حزب أو مجموعة أحزاب سياسيّة أو تنظيم نقابيّ.

إستونيا، المادة ٨٤

عندما يتبوأ رئيس الجمهورية سدة الرئاسة، يُعفى من كل السلطات أو الواجبات المنوطة بكافة المناصب التي يشغلها بالانتخاب أو التّعيين، ويعلّق عضويّته في الأحزاب السياسيّة طيلة مدّة ولايته.

كازخستان، المادة ٤٣

٢. يعلّق رئيس الجمهورية نشاطه في أيّ حزب سياسيّ ينتمي إليه طوال فترة ممارسة سلطاته.

كيرغستان، المادة ٤٣

٥. على رئيس جمهورية كيرغستان أن يعلّق نشاطه في الأحزاب أو التنظيمات السياسيّة طيلة مدّة ولايته ولغاية حلول موعد انتخاب رئيس جمهورية كيرغستان.

ليتوانيا، المادة ٨٣

لا يجوز لرئيس الجمهورية أن يكون عضواً في البرلمان الليتواني، أو يشغل أيّ منصب آخر، أو يتلقّى أيّ أجر غير الراتب المعين للرّئيس، بالإضافة إلى بدل عمّا يقوم به من نشاطات خلافة.

ويتعيّن على كل شخص يُنتخب لرئاسة الجمهورية تعليق نشاطه في الأحزاب السياسيّة والتنظيمات السياسيّة إلى حين الشروع في حملة جديدة للانتخابات الرئاسيّة.

النيجر، المادة ٤٤

لا يجوز لرئيس الجمهورية، خلال مدّة ولايته، أن يشغل منصب رئيس أو عضو في أيّ هيئة إداريّة تابعة لحزب سياسيّ أو جمعيّة وطنيّة.

تركيا، المادة ١٠١

إذا كان الرّئيس المنتخب منتسباً إلى أيّ حزب، فعليه أن يقطع علاقاته بهذا الحزب. كما تتوقّف عضويّته في الجمعيّة الوطنيّة الكبرى في تركيا.

الأوروغواي، المادة ٧٧

٥. لا يجوز لرئيس الجمهورية ولأعضاء محكمة الانتخابات الانتساب إلى لجان أو نواذ سياسيّة، كما لا يحقّ لهم أن يشغلوا مراكز قيادية في تنظيمات حزبيّة، أو المشاركة، في أي شكل من الأشكال، في الدعاية الانتخابيّة السياسيّة.

زد أن عدداً من الديمقراطيات الناشئة قد تبنت أشكالاً من النظام الرئاسي في الحكم. فبعدما طبع الحكم في أميركا اللاتينية النظام الرئاسي فترة طويلة، ساد هذا النظام الدول الشيوعية السابقة والدول الأفريقية. وفي معرض الحديث عن "اهتمام الباحثين المحدود" في أثر نوع الحكم الرئاسي على المنظومات الحزبية، إتضح لتاري كلارك وجيل ويتروك، في سياق دراسة دولية تناولوا فيها بلدان أوروبا الشيوعية سابقاً أن "الرئيس القوي يحجم دوافع الأحزاب إلى التنافس للسيطرة على هيئة تشريعية لا تتحكم برسم السياسات أو بعملية تشكيل الحكومات وتعطيلها".^{٥٨} كما بينت دراسات أخرى العواقب الوخيمة التي يخلفها الرئيس القوي على سياسات الأحزاب في دول أميركا اللاتينية وأفريقيا.^{٥٩}

أن تكون بنية الحكومة رئاسية أو برلمانية لهو أمر في غاية الأهمية بالنسبة إلى بنية السلطة داخل الحزب السياسي. وفي هذا المجال، ذكر الحررون في بداية مؤلف الانضباط الحزبي والحكومة البرلمانية أن: "التلاحم والانضباط يكتسيان أهمية على صعيد إدارة شؤون البرلمان اليومية، عدا عن أن الحفاظ على كتلة تصويت متماسكة ضمن أي هيئة تشريعية هو إحدى المزايا البارزة التي تطبع الحياة البرلمانية".^{٦٠} وهذا القول يقودنا إلى موضوع الديمقراطية داخل الأحزاب.

الديمقراطية:

بين الأحزاب أو داخلها؟

Political Parties and Democracy: Inter- or Intra-?

يطرح نموذج تحديد القواعد في قانون الأحزاب قضية شائكة تتمثل في الخلاف القائم بين تحقيق الديمقراطية عن طريق التنافس بين الأحزاب مقابل تحقيق الديمقراطية داخل الأحزاب. والمقصود بالتنافس بين الأحزاب هو دخولها في منافسة للفوز بأصوات شعبية تؤهلها كسب منصب سياسي. أما الديمقراطية داخل الأحزاب فتتجلى في الإجراءات المتخذة داخل الحزب التي تغفل، إن لم نقل تحقق الحد الأقصى من مشاركة أعضاء الحزب العاديين في تقرير السياسة العامة وبمراعات الحزب. هذا لا يعني قطعاً أن هذين المفهومين متضادين، لكن التباين قد يشتد بينهما، لا بل يتفاقم بشكل خطر، نتيجة التفاوت بين ما توفّره الأحزاب الأخرى للناخبين، ومطالبة المهتمين بالانماء الاجتماعي

والسياسي، وبطء التنظيمات الحزبية في التأقلم. فهل تتعين صياغة قوانين توطد الديمقراطية داخل الأحزاب فضلاً عن تعزيز التنافس في ما بينها؟ يميز الباحثون في شؤون الأحزاب بين إصلاحات متفرقة يُقرّر إجراؤها نتيجة مشاكل أعاقَتْ نموها، ومن شأنها تعزيز التنوع واللامركزية في السلطة، من جهة، والمتطلبات الخارجية التي تقتضي اتباع أشكال محدّدة من الديمقراطية داخل الحزب، من جهة أخرى. ومقدار ما يتمسك أصحاب الممارسة بتحديد شروط تنظيم الأحزاب وقواعدها في قانون الأحزاب، فقد يعوقون ما يعتبره الباحثون في شؤون الأحزاب الرابطة القائم بين الأحزاب السياسية والديمقراطية - ويخاطرون بتقييد قدرة الأحزاب على التأقلم.

CONCLUSION

خاتمة

إستهللنا هذا البحث بسؤال: "إلى أي مدى يتعين على الدول ضبط تنظيم أحزابها السياسية؟ أو قل، على ما قالت ذات الصفائر الذهبية: "ما هي" النسبة المثلى" من قوانين الأحزاب؟ لقد قادتني قراءاتي في تاريخ قانون الأحزاب في دول العالم وطرق تطبيقه، إلى الاستنتاجات التالية:

١. نشأت الأحزاب السياسية في الديمقراطيات الأكثر تقدماً، واشتدّ عودها من غير أن تأتي الدساتير الوطنية على ذكرها.
٢. لا بل إن عدداً كبيراً من الديمقراطيات المتقدمة ما زال يفتقر، اليوم أيضاً، إلى نصوص تشريعية شاملة متكاملة تضبط تنظيم الأحزاب، وتتخذ شكل قانون للأحزاب مدوّن.
٣. سنّ معظم الديمقراطيات التي تنعم بقانون للأحزاب مدوّن هذا القانون، بعدما بلغت الأحزاب مرحلة النضوج وبمشاركة هذه الأخيرة.
٤. في المقابل، نظمت الحكومات في عدد من الدول النامية عمل الأحزاب في دساتير وُضعت قبل تشكّل الأحزاب أو تطوّرها.
٥. بالإضافة إلى ذلك، وضعت الحكومات في بعض الدول النامية نصوصاً مفصلة تحدّد قواعد تنظيم الأحزاب اليانعة وشروط عملها.
٦. يمكن أن يفرض قانون الأحزاب المفصل، الذي يحدّد شروط عمل الأحزاب، إلى إعاقَة تشكّل الأحزاب وعرقلة عملها في الديمقراطيات النامية، سواء تمّ إدراجه في الدساتير أو في القوانين.

٧. وقد وضعت الحكومات في بعض الدول النامية نصوصاً قانونية لحماية الأحزاب القائمة أو دعم القيادات الحزبية.
٨. إذا وُضع قانون أحزاب "مُفْرِط في الرعاية" عملاً بنموذجي "تحديد القواعد" أو "الحماية"، تتمكّن الحكومات من إعاقة تشكيل أحزاب سياسية أو التحكم بنمو الأحزاب القائمة.
٩. وإذا وُضع قانون أحزاب "مُقِلّ في الرعاية" عملاً بنموذج "التّرخيص"، يُحتمل أن تعاني الدول من احتشاد أحزاب صغيرة في حكومة تسودها الفوضى.
١٠. لكنّ وضع قانون أحزاب "مُقِلّ في الرعاية" لا يعدو كونه شرطاً مؤقتاً في الغالب، سرعان ما يتمّ تصويبه بنصّ تشريعي يحظى دعم الحكومة والأحزاب الكبرى.
١١. قد يكون نموذج "التّرخيص" في قانون الأحزاب، أقرب إلى تشجيع تشكّل الأحزاب السياسية وتطوّرها في الدول النامية من نموذج "تحديد القواعد".

ويُبدى الباحثون في قانون الأحزاب - المحامون والعالمون في الشؤون السياسية معاً - حساسية تجاه قضايا معيارية وتجريبية في النظريات التي تقوم عليها أنظمة الأحزاب. فالتمييز الذي يقيمه ماغاريان بين النظريات القانونية التي تتناول "الحقوق الخاصة" في مقابل "الحقوق العامة" يثير مسألة معيارية. إنّه يربط نظرية الحقوق الخاصة في الولايات المتحدة بـ

رأي يقول قولاً صريحاً بتعددية الأحزاب السياسية. وبحسب هذا الرأي، يلعب أهمّ الأحزاب دور المؤسّسة الوسيطة التي توجّه التنافس بين جماعات المصالح وتمنع النزاعات من تمزيق النسيج الاجتماعي أو الخلوّص إلى طغيان الأكثرية. من هنا حاجة أهمّ الأحزاب إلى التحرّر بشكل كبير من الأنظمة المرعية.^{٦٢}

إنّ ماغاريان يؤيد نظرية الأنظمة التي تراعي الحقوق العامة. فهي تُعلي شأن حقوق المجموعات (العامة) على حقوق الأفراد (الخاصة). وقد يبيح ماغاريان أيضاً ضبط عملية تمويل الحملات بمزيد من الصرامة، ووضع حدّ لاحتكار الحزبين الحياة السياسية في الولايات المتحدة، باتّباع نظام التعددية الحزبية. بيد أن رأي ماغاريان يختلف كثيراً عن الممارسات السائدة في مجال وضع النصوص التنظيمية للأحزاب في الولايات المتحدة، وعن المدرسة القائلة بالاعتدال في وضع هذه النصوص، الراجحة أيضاً في ما عداها من الديمقراطيات المتقدمة مثل أستراليا.^{٦٣}

إشكالية أخرى تثيرها النظرية التجريبية التي تستشرف نوعية تأثير قانون الأحزاب على سياسات الأحزاب. فبعدما راجع رايلي محاولات هندسة المنظومات الحزبية "هندسة سياسية"، استخلص أن "اعتبار الأحزاب كيانات طيّعة تجوز هندستها على غرار أجزاء أخرى من المنظومة السياسية لا يزال مثار جدل".^{٦٤} إذ غالباً ما يترك قانون الأحزاب أثراً غير منتظرة، لا بل أثراً عكسية. لذا، لا يجوز التخلّي عن مساعي توطيد الديمقراطية عن طريق سياسات الأحزاب، لكنّ الأوفق التّعاطي معها بحذر وإخضاعها لمساءلة دقيقة. والأهم أن تتقيّد هذه المساعي بالنصيحة التي أسداها أبوقراط في شأن الدّواء: "إكشف النّقاب عن الماضي، وشخص الحاضر، واستشرف المستقبل... أمّا بخصوص الدّاء، فتعود أمرين: إمّا تقدم المساعدة، أو الاحجام على الأقلّ عن ارتكاب الأذى".^{٦٥}

ملحق: قاعدة بيانات لقوانين الأحزاب

APPENDIX: DATABASE OF PARTY LAWS

تمّ تحديد القوانين الـ ١٠١، الواردة في قاعدة البيانات المصمّمة للبحث، والمعدّة لهذه الدراسة، بحسب مصدرها الحكومي والغاية المحدّدة لها، وأدرجت في قاعدة البيانات بواسطة البرنامج التجاريّ الرَّائج استعماله، "فايلميكر برو ٧" (FileMaker Pro 7). وفي الرَّسْم أ، أدناه، صورة إحدى الصفحات الـ ١٠١، التي تتضمّن قاعدة البيانات، كما تظهر على الشاشة.

الرَّسْم أ: مدخلٌ من المداخل الـ ١٠١، المسرّدة في قاعدة بيانات قوانين الأحزاب

المعهد الديمقراطي الوطني		بحث جاندا في قوانين الأحزاب		محدّث في ٢٠٠٥/١٧/٢	
الأنظمة الحكوميّة التي ترعى الأحزاب السياسيّة والسياسات الحزبيّة في دول العالم					
الدولة	كمبوديا	مصدر النص القانوني الوطني	قانون أحزاب خاص		
الوحدة الوطنيّة الفرعيّة		المصدر الوطني الفرعي			
الأحزاب السياسيّة المجموعات السياسيّة	الانتخابات	الحملات	المرشّعون	الناخبون	الحكومة
التعريف					
النص القانوني					
المادة ٢:					
"الحزب السياسي" هو مجموعة أشخاص يتشاركون الأفكار والرغبات ذاتها، ويقرّرون بملء إرادتهم التجمّع بموجب عقد يبرمونه، لتشكيل تنظيم دائم ومستقل، غايته المشاركة في الحياة السياسيّة الوطنيّة تبعاً لنظام حكم ليبراليّ وديمقراطيّ، قائم على التعدديّة، ومن خلال انتخابات حرّة وعادلة كما حدّدتها دستور مملكة كمبوديا والقوانين النافذة التي ترعى هذا الشّأن.					
المرجع					
مملكة كمبوديا، قانون الأحزاب السياسيّة، رقم ١١٩٧/٠٧، تاريخ ١٨ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٧.					

تضمّ المربّعات المدرجة في الرَّسْم قوائم مُتمدّدة، يكفي النّقر عليها حتّى تسرد خيارات متنوّعة لاستحضار قوانين الأحزاب. فعلى سبيل المثال، تتيح لنا القائمة المدرجة في المربّع تحت عنوان الأحزاب السياسيّة البحث عن القوانين المتعلّقة بالتعريف، والوضع القانوني، والعضويّة، والتنظيم، واختيار المرشّحين، والأنشطة، والإعانات العامّة، وتمويل الأحزاب، والأعضاء الواقعين تحت الحظر، والتاريخ. أمّا عند البحث في قاعدة البيانات المُعنونة الأحزاب السياسيّة/التعريف، فيطالعك ٣٧ قانوناً من أصل ١٠١، مدخلاً. ويقدم المدخل المبيّن في الرَّسْم أ تعريفاً للحزب السياسي كما ورد في قانون الأحزاب الكمبودي الصادر عام ١٩٩٧. أمّا المربّع أ، أدناه، فيعدّد المجموعة الكاملة من الخيارات المحبوبة في كلّ من المربّعات المفنّدة بحسب المواضيع.

المرتبّع أ: خيارات البحث المتوفرة في قوائم قاعدة البيانات المعلوماتية

مصدر النص القانوني الوطني: الدستور، والاستفتاء العام، والنصوص التشريعية، وقانون المحاكم، والمراسيم الاشتراعية، والقرارات البرلمانية، والقرارات الإدارية، ومصادر غير محدّدة.	
الأحزاب السياسية:	التعريف، والوضع القانوني، والعضوية، والتنظيم، واختيار المرشحين، والأنشطة، والإعانات العامة، وتمويل الأحزاب، والأعضاء الواقعون تحت الحظر، والتاريخ.
المجموعات السياسية:	التعريف، والوضع القانوني، والأسس الاجتماعية، والتنظيم، والأنشطة، وجمع الأموال، وإنفاق الأموال.
الانتخابات:	المبادئ، وطرق الانتخاب، والتوقيت، والاقتراع، والعقوبات.
الحملات:	المدة، وجمع الأموال، وإنفاق الأموال، والإعانات العامة، والأنشطة، ووسائل الإعلام، والاقتراع.
المرشّحون:	التعريف، والاختيار، والإيداعات، والأنشطة، وجمع الأموال، وإنفاق الأموال.
الناخبون:	المؤهلات، والتسجيل، والناخب المتغيّب.
الحكومة:	المؤهلات، وإسقاط الأهلية، والتنظيم، والصلاحيات.

Contents of the Database

محتويات قاعدة البيانات

تتميّز قاعدة البيانات بشموليتها، إذ تغطّي دولاً من كلّ أنحاء العالم. ويستعرض الجدول أ، في الصفحة ٢٩، توزع قوانين الأحزاب بحسب مناطق العالم. إلا أنّ قاعدة البيانات هذه، على شموليتها، لا تحيط بسائر القوانين، ولا تحوي سوى قسم من قوانين الأحزاب المرعية في العالم. كما أنّها ليست تمثيلية، بمعنى أنها ليست عيّنة يجوز الارتكان إليها إحصائياً. أمّا قائمة الدول التي تنطوي عليها قاعدة البيانات، والمرتبة ترتيباً أبجدياً، فتطالعنا في الجدول ب، أدناه.

استُقيت القوانين من مواد متداولة أبرزها الكتب ومصادر متوافرة على الإنترنت. والواقع أنّ معظم القوانين المشار إليها في قاعدة البيانات مُقتبس عن دساتير وطنية أكثر من أيّ مصدر آخر، حيث أنّ شبكة الإنترنت تُوفّر مصادر مصمّمة للبحث تتناول دساتير مختلف دول العالم مترجمة إلى اللغة الإنكليزية.^{٦٧} وقد أُجري بحث إلكتروني في أحدث دساتير العالم، لرصد الإشارات المتصلة بأحد التعابير التالية: "سياسي"، أو "حزب"، أو "أحزاب". (فقد ثبت أنّ الاكتفاء باستكشاف الدساتير الوطنية بعبارتي "حزب سياسي" أو "أحزاب سياسية" لا يفي الغرض، إذ يكتفي بعض الدساتير باستعمال لفظة "حزب" اختزالاً لعبارة "الحزب السياسي". ولكن، من سوء الحظّ أنّ كافة الدساتير تكاد تستخدم لفظة "party" (الحزب) أيضاً بمفهوم "الطرف" الذي يغلب عليه المعنى القانوني، بحيث أنّ أغلب ما عُثر عليه خلال البحث الذي طاول ١٠٠ دستور، لا صلة له بالموضوع.)

وتأتى مجموعة لا يُستهان بها، على صغر حجمها، من قوانين الأحزاب (١٩٨)، من نصوص تشريعية على وجه العموم، كما نشأ عدد مماثل تقريباً (١١٧) عن قوانين حزبية خاصة، فضلاً عن استقاء مجموعة ضخمة أخرى (١٢٦) من مصادر "غير محدّدة"، ومجموعة أصغر من مصادر "أخرى" (١٢) أو تجميع عدد منها "لا مصدر له" (١٥)، كما أنّ حوالي ١٠٠ نص استُقي من مصادر حكومية أخرى.

وتُعتبر الدساتير الوطنية مصدراً لقوانين الأحزاب في دول أميركا اللاتينية، وأفريقيا، وأوروبا الوسطى، وأوروبا الشرقية، أكثر منها في دول أوروبا الغربية والدول الأنكلوأميريكية. وبما أنّ قاعدة البيانات هذه لا تكتسي الصفة التمثيلية، فلا تُعتبر الاستنتاجات التي تناولت قوانين الأحزاب المرعية في دول العالم استنتاجات نهائية. غير أنّ القاعدة تتضمن عدداً كبيراً من قوانين الأحزاب يتيح لنا إبداء بعض الملاحظات، على سبيل التوضيح لا الجزم.

الجدول ب: قائمة الدول الواردة أسماؤها في قاعدة البيانات المعدّة لقوانين الأحزاب بحسب الترتيب الأبجدي

المكسيك	كزاخستان	السويد	جمهوريةة الدومينيكان	البرازيل	أثيوبيا
ملديف	كمبوديا	سويسرا	جمهوريةة الكونغو	البرتغال	أذربيجان
منغوليا	كندا	سيراليون	(برازافيل)	بلجيكا	الأرجنتين
موريتانيا	كوريا الجنوبية	سيشيل	جمهوريةة أفريقيا	بلغاريا	الأردن
موريشيوس	كوريا الشمالية	شيلي	الوسطى	بنغلادش	أرمينيا
موزامبيك	كوستاريكا	الصّومال	جنوب أفريقيا	بنين	إسبانيا
مولدوفا	كولومبيا	الصين	جورجيا	بوتسوانا	أستراليا
ناميبيا	كيرغستان	طاجكستان	الدانمارك	بوركينافاسو	إستونيا
النروج	لاوس	العراق	دجيبوتي	بورما	إسرائيل
النمسا	كيريباتي	عمان	رواندا	بوروندي	أفغانستان
النيبال	كينيا	غابون	روسيا	البوسنة-الهرسك	الإكوادور
نيجيريا	لاتفيا	غامبيا	رومانيا	بولندا	ألبانيا
نيكاراغوا	لبنان	غانا	ساحل العاج	بوليفيا	ألمانيا
نيوزيلندا	لوكسمبورغ	غرنادا	ساموا	البيرو	أنتيغوا/باربودا
هايتي	ليبيريا	غواتيمالا	سان فنسنت	بيلاروسيا	أندورا
الهند	ليتوانيا	غويانا	سانت كيتس	بيليز	إندونيسيا
الهندوراس	ليختنشتاين	غينيا	سانت لوسيا	تانزانيا	إيران
المجر	ليسوتو	غينيا-بيساو	سريلانكا	تايلندا	إيرلندا
هولندا	مالاوي	فرنسا	السلفادور	تاوان	إيسلندا
اليابان	مالطا	الفيليبين	سلوفينيا	ترينيداد	إيطاليا
اليونان	مالي	فنلندا	سنغافورة	التشاد	بابوا غينيا الجديدة
	ماليزيا	فيجي	السنگال	توغو	باراغواي
	مدغشقر	قبرص	سوازيلندا	تونغا	باربادوس
	مصر	قطر	السودان	جامايكا	باكستان
	المغرب	الكامرون	سوريا	الجزائر	باناما
	مقدونيا	كرواتيا	سورينام	الجمهوريةة التشيكية	الباهاماز

الجدول أ: توزيع مصادر قوانين الأحزاب بحسب مناطق العالم

طُلِّتْ خانات الفئات الأكثر شيوعاً										
	أوقيانيا	أوروبا الوسطى (ودول الاتحاد السوفياتي السابق)	أفريقيا	الشرق الأوسط	الشرق الأقصى	آسيا ومنطقة الشرق	أميركا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي	الدول والأقاليم الغربية		
مصدر أحكام قانون الأحزاب	٪٥٢	٪٥٤	٪٨٠	٪٤٠	٪٤٥	٪٨١	٪٧١	٪٢٥	مصدر أحكام قانون الأحزاب	
دستور أو قانون دستوري									دستور أو قانون دستوري	
تشريعات عامة وقوانين		٪٢٠	٪٣	٪٢٠	٪٢٩	٪٧	٪٣٢	٪٣٢	تشريعات عامة وقوانين	
قانون أحزاب خاص		٪١٠	٪٥	٪٣٥	٪٧١	٪٦	٪٧	٪٧	قانون أحزاب خاص	
قانون انتخابي		٪٦						٪٨	قانون انتخابي	
قانون المحاكم								٪٣	قانون المحاكم	
قرارات برلمانية								٪٢	قرارات برلمانية	
إستفتاءات								٪٧	إستفتاءات	
لا مصدر، أو مصدر غير محدد، أو مصدر آخر	٪٤٨	٪١٠	٪١٢	٪٤	٪٧	٪١٦	٪٢٢	٪٢٢	لا مصدر، أو مصدر غير محدد، أو مصدر آخر	
عدد القوانين التي تم التعرف عليها	٢١	١٩٦	٢٢١	٤٤	١٥٤	١٨١	٢٤٧	٢٤٧	عدد القوانين التي تم التعرف عليها	
معدّل مجموع عدد القوانين للدولة الواحدة	٢.٣	٧.٥	٤.٧	٤.٦	٧.٣	٥.٩	٩.٥	٩.٥	معدّل مجموع عدد القوانين للدولة الواحدة	
معدّل عدد قوانين الأحزاب الدستورية المصدر في الدولة الواحدة	١.٢	٤.١	٣.٨	١.٩	٣.٣	٤.٢	٢.٤	٢.٤	معدّل عدد قوانين الأحزاب الدستورية المصدر في الدولة الواحدة	

المربع ب: مدخل مسهب في قاعدة البيانات - الحزب السياسي بحسب تعريف الأردن

المادة ٣

الحزب هو كل تنظيم سياسي تؤسسه مجموعة من الأردنيين طبقاً للدستور ولأحكام القانون، بغرض المشاركة في الحياة السياسية وتحقيق أهداف محددة على مستوى الشؤون السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية، ويتبع أساليب شرعية وسلمية في أداء عمله.

المادة ٥

يجب ألا يقل عدد الأعضاء المؤسسين لأي حزب عن خمسين شخصاً، على أن تتوفر في كل منهم الشروط التالية:

- أ. أن يكون قد أتم الخامسة والعشرين من العمر.
- ب. أن يكون أردنياً منذ عشر سنوات على الأقل.
- ج. ألا يكون قد صدر في حقه حكم إدانة نهائي بارتكاب جرم عن محكمة ذات الاختصاص (ما عدا الجرم السياسي) إلا إذا رُدَّ اعتباره.
- د. أن يتمتع بكامل أهليته المدنية والقانونية.
- هـ. أن يكون مقيماً في المملكة بشكل دائم.
- و. ألا يطالب بحياسة جنسية بلد آخر أو بحماية أجنبية.
- ز. ألا يكون منتسباً إلى أي حزب آخر، أو أي تنظيم حزبي سياسي غير أردني.
- ح. ألا يكون منضماً إلى القوات المسلحة، أو الأجهزة الأمنية، أو إلى جهاز الدفاع المدني الأردني.
- ط. ألا يكون قاضياً.

المادة ١٢

إذا حدث لأي سبب من الأسباب، أن تضاعف عدد الأعضاء المؤسسين إلى ما دون ٥٠ شخصاً قبل الإعلان عن تأسيس الحزب وفقاً لأحكام هذا القانون، يُعتبر طلب التأسيس بحكم الملغى.

فاقت دول أوروبا الغربية والدول الأنكلوأميريكية مناطق أخرى في العالم من حيث عدد "قوانين الأحزاب" النافذة فيها. فإن أكثر من قانون أحزاب واحد من أصل خمسة قوانين شملتها هذه الدراسة (أي ٢٢ في المائة)، نجده في الديمقراطيات الأقدم عهداً - وينسحب ذلك على "معدل" عدد القوانين المسجل في الدولة الواحدة، إذ بلغ معدل قوانين الأحزاب للدولة الواحدة ٩.٥ قوانين في الديمقراطيات الأوروبية القديمة والأنكلوأميريكية. وحدها الدول الواقعة في أوروبا الوسطى (٧.٥ قوانين في الدولة الواحدة) وآسيا (٧.٣ في الدولة الواحدة) بدأت تلامس هذا الحجم من الأنظمة التي ترمي شؤون الأحزاب. كما يبرز تباين على صعيد مصادر قوانين الأحزاب التي تم التعرف عليها بحسب مناطق العالم. فالديمقراطيات العريقة تنعم عامة بمصادر أكثر تنوعاً، وهي الأقل إقبالاً على الاستناد إلى السلطات الدستورية وسيلة رئيسة لتعريف الأحزاب السياسية. وبالتالي، وحدها ٢٥ في المائة من قوانين الأحزاب المرعية في دول أوروبا الغربية والأنكلوأميريكية تستقي من الدستور. فهذه الدول تسجل، في الغالب، معدلاً متديناً من عدد الأحكام الدستورية التي تم التعرف عليها للدولة الواحدة (٢.٤)، كذلك دول أوقيانيا (١.٢) حكماً دستورياً تم التعرف عليه للدولة الواحدة) والشرق الأوسط (١.٩) حكماً دستورياً تم التعرف عليه للدولة الواحدة). لا بد من أن يدرك القارئ أيضاً ما النص الذي يتخذ صفة قانون أحزاب - أي ما يصلح إدراجه في قاعدة البيانات. فمع أن كل مدخل يعود إلى نص قانوني يؤثر على سياسة الحزب، فالمداخل تختلف اختلافاً كبيراً من حيث طولها ووفرة تفاصيلها. وبما أن الرسم أ، في الصفحة ٢٧ يورد تعريفاً للحزب السياسي، مستمداً من قانون الأحزاب الكمبودي الصادر عام ١٩٩٧، فلنقارن هذا المدخل الوجيز المأخوذ من القانون الكمبودي بالمدخل المسهب في الرسم ب، أعلاه، والمأخوذ من قانون الأحزاب الأردني الصادر عام ١٩٩٢، الذي يندرج كمدخل واحد في قاعدة البيانات تحت العنوان عينه، الأحزاب السياسية/التعريفات. ومع أن هذين المثالين عن قانون الأحزاب يختلفان كثيراً من حيث الطول، فكل منهما مدخل. فالقانونان يلحظان التعريف القانوني للحزب السياسي، غير أن القانون الأردني يحدد جملة شروط تجعل القانون أشد صرامة. وهكذا يتبين، استناداً إلى النماذج النظامية المستعرضة في هذا البحث، أن التعريف الكمبودي الفضفاض للحزب السياسي هو تعريف مرخص، فيما يضع التعريف الأردني القواعد التي تحدد كنه الحزب تفصيلاً.

- Richard S. Katz, "Democracy and the Legal Regulation of Political Parties," .1
 بحثٌ أُعدَّ لمؤتمر الوكالة الأميركية للتنمية الدولية الذي أُقيم تحت عنوان: "تغيُّرات في الأحزاب السياسية: الوكالة الأميركية للتنمية الدولية"، واشنطن العاصمة، تشرين
 الأول/أكتوبر ٢٠٠٤، ٢.
- Gesetz über die politischen Parteien* in German. .2
 مدني بالترجمة الكورية مدير عام قسم المعلومات العامة التابع للجنة الانتخابات الوطنية في جمهورية كوريا، السيد لي كي سان. أدين بالشكر للسيد لي الذي تكرم
 بترجمة كافة النصوص القانونية الكورية الواردة هنا إلى اللغة الانكليزية.
- Electoral Commission (U.K) *Voting for Change: An Electoral Law Modernisation Programme* (London: Electoral Commission, 2003), 82. .3
 Shaheen Mozaffar and Andreas Schedler, "The Comparative Study of Electoral Governance-Introduction," *International Political Science*
Review 25 (January 2002): 7. .4
 تُترجم لفظة Bundewahlegesetz الألمانية بكل بساطة "بالقانون الانتخابي الفدرالي". أما قانون الانتخابات في كوريا الجنوبية فهو "قانون انتخاب المسؤولين العامين
 ومنع ارتكاب الأخطاء في الانتخابات". .5
 Shaheen Mozaffar and Andreas Schedler, "The Comparative Study of Electoral Governance-Introduction," 7. .6
 Fritz Plasser with Gunda Plasser, *Global Political Campaigning: A Worldwide Analysis of Campaign Professionals and Their Practices* (Westport,
 Conn.: Praeger, 2002) 731-57. .7
 Karl-Heinz Nassmacher, "Comparative Political Finance in Established Democracies" (Introduction)" in Karl-Heinz Nassmacher, ed., *A*
Foundations for Democracy: Approaches to Comparative Political Finance (Baden-Baden): Nomos Verlagsgesellschaft, 2001), 10. .8
 منظمة الشفافية الدولية، تقرير العام ٢٠٠٤ العالمي حول الفساد (برلين، ٢٠٠٤)، ١٢. متوفر في نسخة بي. دي. أف. على الموقع الإلكتروني:
 www.globalcorruptionreport.org/gcr2004.html .9
 القانون الانتخابي النافذ في كوريا الجنوبية، مثلاً، هو "قانون انتخاب المسؤولين العامين ومنع الأخطاء الانتخابية". .10
 Eric Barendt, *An Introduction to Constitutional Law* (Oxford: Oxford University Press, 1998), 149. .11
 Eric Barendt, *An Introduction to Constitutional Law*, 26-29. .12
 Hence van Maarseveen and Ger van der Tang, *Written Constitutions: A Computerized Comparative Study* (Dobbs Ferry, N.Y.: Oceana, 1978), 71-72. .13
 Jorge Mario García Laguardia, "Constitutional Framework for Political Parties in Central America: From Exclusion to Participation," in .14
 Louis W. Goodman, William M. LeoGrande, and Johanna Mendelson Forman, eds., *Political Parties and Democracy in Central America*
 (Boulder, Colo.: Westview, 1992), 82.
 Thomas Carothers, *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve* (Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, .15
 1999), 160-61.
 Richard S. Katz and Peter Mair, eds., *Party Organizations: A Data Handbook in Western Democracies, 1960-90* (London: SAGE, 1992). .16
 Fritz Plasser with Gunda Plasser, "Regulatory Frameworks of Campaigns," *Global Political Campaigning: A Worldwide Analysis of Campaign*
Professionals and Their Practices, 137-79. .17
 Michael Pinto-Duschinsky, "Financing Politics: A Global View," *Journal of Democracy* 13 (October 2002): 69-86. .18
 Office of Democracy and Governance, *Money in Politics Handbook: A Guide to Increasing Transparency in Emerging Democracies*, Bureau for .19
 Democracy, Conflict, and Humanitarian Assistance, Document PN-ACR-223, (Washington, D.C.: U.S. Agency for International Development, 2003).
 Reginald Austin and Maja Tjernström, eds., *Funding of Political Parties and Election Campaigns* (Stockholm: International Institute for .20
 Democracy and Electoral Assistance, 2003). Available in PDF at: www.idea.int/publications/funding_parties/index.cfm.
 منظمة الشفافية الدولية، تقرير ٢٠٠٤ حول الفساد في العالم (برلين، ٢٠٠٤). متوفر في صيغة بي. دي. إف. على الموقع الإلكتروني:
 www.globalcorruptionreport.org/gcr2004.html .21
 Samuel Issacharoff and Richard H. Pildes, "Politics as Markets: Partisan Lockups of the Democratic Process," *Stanford Law Review* 50 .22
 (February 1998): 643-717.
 Samuel Issacharoff and Richard H. Pildes, "Politics as Markets: Partisan Lockups of the Democratic Process": 669. .23
 Gregory P. Magarian, "Regulating Political Parties under a 'Public Rights' First Amendment," *William and Mary Law Review* 44 (April 2003): 1944. .24
 Center for Public Integrity, "527s in 2004 Shatter Previous Records for Political Fundraising," December 16, 2004. See .25
 www.bop2004.org/527/report.aspx?aid=435.
 Elizabeth Garrett, "Is the Party Over? Courts and the Political Process," *Supreme Court Law Review* (2002): 96. .26
 Thomas Carothers, *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve*, 142. .27
 Thomas Carothers, *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve*, 142-43. .28
 Richard Gunther and Larry Diamond, "Types and Functions of Parties," in Larry Diamond and Richard Gunther, eds., *Political Parties and*
Democracy (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2001), 3-39. .29
 Thomas Carothers, *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve*, 153. .30
 Fritz Plasser with Gunda Plasser, *Global Political Campaigning*, 151. .31
 www.freedomhouse.org. .32
 أنظر الموقع الإلكتروني:
 Joint Standing Committee on Electoral Matters, *User Friendly, Not Abuser Friendly: Report of the Inquiry into the Integrity of the Electoral Roll* .33
 (Canberra: Parliament of the Commonwealth of Australia, 2001), 81.

- Josep M. Colomer, "It's the Parties that Choose Electoral Systems (or Duverger's Laws Upside Down)," *Political Studies* 53 (March 2005): 1-21. ٣٤
- Richard S. Katz and Peter Mair, "Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party," *Party Politics* 1 (January 1995): 16. ٣٥
- Ballot Access News*, November 2004. ٣٦
- Benjamin Reilly, "Political Engineering of Parties and Party Systems," ٣٧
- بحثٌ أُعدّ للتقديم في الاجتماع السنوي الذي أقامته جمعية العلوم السياسية الأميركية في العام ٢٠٠٣، فيلادلفيا، بنسلفانيا، ٢٨-٣١ آب/أغسطس ٢٠٠٣.
- www.photius.com/countries/nigeria/government/nigeria_government_polit~10019.html أنظر الموقع الإلكتروني: ٣٨
- Benjamin Reilly, "Political Engineering of Parties and Party Systems." ٣٩
- Wolfgang Müller, "Parties and the Institutional Framework," in Kurt Richard Luther and Ferdinand Müller-Rommel, eds., *Political Parties in the New Europe: Political and Analytical Challenges* (New York: Oxford University Press, 2002), 262. ٤٠
- Wolfgang C. Müller, "The Relevance of the State for Party System Change," *Journal of Theoretical Politics* 5 (October 1993): 419-54. ٤١
- Kenneth Janda, *Political Parties: A Cross-National Survey* (New York: Free Press, 1980), 861. ٤٢
- Ingrid van Biezen, "On the Theory and Practice of Party Formation and Adaptation in New Democracies," *European Journal of Political Research* 44 (January 2005): 154, 165. ٤٣
- Samuel Issacharoff and Richard H. Pildes, "Politics as Markets: Partisan Lockups of the Democratic Process," 643. ٤٤
- Simon Chesterman, *You, the People: The United Nations, Transitional Administration, and State-Building* (New York: Oxford University Press, 2004), 221. ٤٥
- Simon Chesterman, *You, the People: The United Nations, Transitional Administration, and State-Building*, 223. ٤٦
- Richard Gunther and Larry Diamond, "Types and Functions of Parties," 3, 8. ٤٧
- أفترض أن غانتر ودايمند يُدرجان إبانة المصالح ضمن وظيفة "التمثيل المجتمعي".
- Kenneth Janda, "Comparative Political Parties: Research and Theory," in Ada W. Finifter, ed., *Political Science: The State of the Discipline II* (Washington, D.C.: American Political Science Association, 1993), 163-91. ٤٨
- Benjamin Reilly, "Political Engineering of Parties and Party Systems," 4. ٤٩
٥٠. أنظر مثلاً:
- Alvin Rabushka and Kenneth Shepsle, *Politics in Plural Societies: A Theory in Democratic Instability* (Columbus, Ohio: Charles E. Merrill, 1972). ٥١
- Arend Lijphart, *Democracy in Plural Societies* (New Haven: Yale University Press, 1997). ٥٢
- Kanchan Chandra, "Ethnic Parties and Democratic Stability," *Perspectives on Politics* 3 (June 2005): 235-52. ٥٣
- Morton Abramowitz, *Establishing a Stable Democratic Constitutional Structure in Iraq: Some Basic Considerations* (New York and Washington: Century Foundation, 2003), 50. ٥٤
- المادة ٥٨ (ج).
- Ivan Doherty, "Democracy out of Balance: Civil Society Can't Replace Political Parties," *Policy Review* (April-May 2001): 25-35. ٥٥
- Maurice Duverger, *Les Partis politiques* (Paris: Seuil, 1992). ٥٦
- David J. Samuels, "Presidentialized Parties: The Separation of Powers and Party Organization and Behavior," *Comparative Political Studies* 35 (May 2002): 461-62. ٥٧
- Terry Clark and Jill Wittrock, "Presidentialism and the Effect of Electoral Law in Postcommunist Systems: Regime Type Matters," *Comparative Political Studies* 38 (March 2005), 172-73. ٥٨
- Luigi Manzetti, "Keeping Accounts: A Case Study of Civic Initiatives and Campaign Finance Oversight in Argentina," Washington, D.C.: USAIDPCE-I-00-97-00042-00, Working Paper No. 248, November 2000; Todd A. Eisenstadt, "Catching the State Off Guard: Electoral Courts, Campaign Finance, and Mexico's Separation of State and Ruling Party," *Party Politics* 10, no. 6 (2004): 723-45; Matthijs Bogaards, "Counting parties and identifying dominant party systems in Africa," *European Journal of Political Research* 43 (2004), 173-97. ٥٩
- Shaun Bowler, David M. Farrell, and Richard S. Katz, *Party Discipline and Parliamentary Government* (Columbus: Ohio State University Press, 1998), 3. ٦٠
٦١. للاطلاع على مقاربات أخرى، أنظر:
- Gary Johns, "Desirability of Regulating Political Parties," *Agenda* 8 (December 2001); Richard Cullen, "Regulating Parties in Hong Kong," بحثٌ أُعدّ لمناسبة اللقاء حول الشؤون الدستورية أُقيم خلال اجتماع المجلس التشريعي التابع لإقليم هونغ كونغ الإداري.
- The Role and Development of Political Parties, February 2005; Elizabeth Garrett, "Is the Party Over? Courts and the Political Process"; Scott Bennett, "Australia's Political Parties: More Regulation?" Australian Department of the Parliamentary Library, Research Paper Number 21, 2002; and Fabrice E. Lehoucq, "Can Parties Police Themselves? Electoral Governance and Democratization," *International Political Science Review*, 25 (January 2002): 29-46. ٦٢
- Gregory P. Magarian, "Regulating Political Parties under a 'Public Rights' First Amendment," 1966. ٦٣
- Joint Standing Committee on Electoral Matters, User Friendly, Not Abuser Friendly, 81; Scott Bennett, "Australia's Political Parties: More Regulation?" 14. ٦٤
- Benjamin Reilly, "Political Engineering of Parties and Party Systems," 20. ٦٥
- Translation of Epidemics, Book I, Section XI. See www.geocities.com/everwild7/noharm.html.
٦٦. يعمل هذا البرنامج على نظامي "ويندوز" و"ماكينتوش"، كما يمكن استخدامه بواسطة مرسل عبر شبكة الإنترنت.
٦٧. أنظر الموقع الإلكتروني www.oceanalaw.com (يُفرض رسم مرتفع للاشتراك في خدمة الإنترنت). المصدر المطبوع الأصل هو:
- H. Flanz, eds., *Constitutions of the Countries of the World* (Dobbs Ferry, N.Y.: Oceana, 1971).
- يخضع المصدر الإلكتروني للتحديث بانتظام.

المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية

٢٠٣٠ شارع إم، شمال غرب

الطابق الخامس

واشنطن العاصمة، ٢٠٠٣٦

تلفون: ٥٥٠٠ - ٧٢٨ - ٢٠٢

فاكس: ٥٥٢٠ - ٧٢٨ - ٢٠٢

الموقع الإلكتروني: www.ndi.org

NATIONAL DEMOCRATIC INSTITUTE FOR INTERNATIONAL AFFAIRS

2030 M STREET, NW

FIFTH FLOOR

WASHINGTON, DC 20036

TELEPHONE: 202-728-5500

FAX: 202-728-5520

WEBSITE: WWW.NDI.ORG