الجوانب الموضوعية المعتمدة في التأسيس والعضوية للأحزاب السياسية

زيد إبراهيم غرايبة*

DOI:10.15849/ZUJJLS.230430.14

* قسم القانون، كلية القانون، جامعة جدارا، الاردن.
* للمراسلة: zaid-garaibeh@yahoo.com

تاريخ استلام البحث 2023/03/01.
تاريخ قبول البحث 2023/04/13.

الملخص

تناول البحث دراسة الشروط الموضوعية التي تتطلبها القواعد الدستورية والقوانين ذات العلاقة في بعض الدول ومنها فرنسا ومصر والأردن والعراق الخاصة بتأسيس الأحزاب السياسية، وكذلك الشروط الموضوعية التي تتطلبها هذه القواعد والقوانين للقبول في عضوية هذه الأحزاب. وقد اعتمد الباحث عدة مناهج في إعداد البحث أهمها المنهج الوصفي والتحليلي والمقارن. وقد خرج البحث بمجموعة من النتائج وعدد من التوصيات.

الكلمات الدالة: الأحزاب السياسية، الشروط الموضوعية لتأسيس الحزب السياسي، الشروط الموضوعية لعضوية الحزب السياسي.

Objective Aspects Adopted in the Formation and Membership of Political Parties

Zaid Ibraheem Garaibeh*

*** Department of Law, Faculty of Law, Jadara University, Jordan.**
*** Crossponding author: zaid-garaibeh@yahoo.com**

Received: 01/03/2023.
Accepted: 13/04/2023.

Abstract

This research tackled objective requirements of constitutional rules and relevant laws in some countries, including France, Egypt, Jordan and Iraq, for establishing political parties. Moreover, this study examined objective requirements of these rules and laws for admission of membership in these parties. The researcher conducted several approaches, the most important of which are the descriptive, analytical and comparative approaches. The research reached a set of results and a number of recommendations.

Keywords: Political parties, Objective requirements for establishing a political party, Objective requirements for admission of political party membership.

المقدمة

منذ أن وجد الإنسان على سطح الأرض واتصل بجنسه الآخر تكونت الأسرة وبمرور الزمن ونتيجة لحاجة موضوعية متأتية من ضغط الظروف اتحدت هذه الأسر لتكون وحدات اجتماعية أكبر تسمى بالعشائر يرتبط أفرادها بعضهم ببعضهم الآخر برابطة النسب وباتحاد هذه العشائر تكونت القبائل.

ونتيجة طبيعية لتطور الظروف والتحديات وتطلعات الإنسان إلى ما هو أفضل وخلق حياة أكثر تنظيماً نشأت المدن وبذلك تطورت حياة الإنسان من حياة اجتماعية قبلية إلى حياة مدنية.

وبسبب هذا التطور ولنشوء الحواضر والمدن في مختلف بقاع العالم تصدعت وحدة القبيلة بعد أن كانت تحكم حكما مركزيا من قبل رئيس القبيلة ويرتبط أبناؤها برابطة النسب وبالعادات والتقاليد المشتركة، تصدعت هذه الوحدة لتنصهر أجزاء كبيره منها في كيان المدنية وتنتقل سلطة القبيلة إلى سلطة المدينة السياسية.

وبتطور الحياة السياسية للإنسان ولغرض توحيد الأفكار وحشدها لمواجهة الصعوبات والتحديات نشأت فكرة تشكيل الأحزاب السياسية من أجل الإسهام في قيادة المجتمع والدولة وتنفيذ برامجها السياسية من خلال تسلّم الأحزاب السياسية لمقاليد السلطة.

وأدّت هذه الأحزاب السياسية دوراً هاماً وبارزاً في حياة الناس والمجتمعات في أكثر من بلد سواء كان هذا الدور إيجابياً كما في البلدان الديمقراطية أو سلبيا كما في البلدان المركزية والشمولية الدكتاتورية مثلما حدث في إيطاليا الفاشية وألمانيا الهتلرية.

وتعود فكرة تأسيس الأحزاب السياسية إلى أزمان بعيدة حيث يعود تأسيس حزب المحافظين في بريطانيا إلى أكثر من 300 عام وحزب العمال إلى أكثر من 100 عام. ونفس الشيء في الولايات المتحدة الأوربية أما في عالما العربي فقد عرف الوطن العربي تأسيس الأحزاب وكانت مصر سباقة في هذا المجال تبعتها العراق وسوريا والمغرب العربي.

وتشهد المملكة الأردنية الهاشمية اليوم عملية جديدة تطبيقاً للرؤية السياسية الجديدة التي قدمها جلالة الملك عبد الله الثاني حفظه الله ورعاه برعاية مبدأ التعددية الحزبية وتشجيع قيام الأحزاب السياسية في المملكة الأردنية الهاشمية وتشجيع فترة قبول الرأي الآخر من أجل الوصول إلى تقديم الأفضل للمجتمع الأردني سواء على المستوى السياسي أو الاقتصادي أو الاجتماعي وفسح المجال للمنافسة الشريفة في كافة المجالات.

مشكلة البحث

يحاول الباحث في هذا البحث الموجز بيان أهم الجوانب الموضوعية المعتمدة في تأسيس الأحزاب السياسية بصورة عامة وما هي الأسس التي تتبع لهذه الخطوة المهمة.

©جميع الحقوق محفوظة،عمادة البحث العلمي والابتكار/ جامعة الزيتونة الاردنية 2023

أهمية البحث

تتجسد أهمية البحث من خلال الدور الذي تؤدّيه الأحزاب السياسية اليوم في حياة الإنسان والمجتمع والدولة سواء من الناحية السياسية أو الاجتماعية أو الاقتصادية، حيث إن وجود الأحزاب يمنح العملية السياسية ديناميكية كبيرة من أجل التنافس لتقديم الأفضل للمجتمع والأفراد.

أسئلة البحث

يحاول الباحث الإجابة على مجموعة من الأسئلة أهمها الآتي:-

1- ما هي الجوانب الموضوعية في تأسيس الأحزاب السياسية؟
2- ما هي أهم شروط التأسيس المتعلقة بمبادئ الحزب وأهدافه؟
3- ما هي أهم شروط العضوية في الأحزاب السياسية؟

أهداف البحث

إن الهدف من هذا البحث هو الوصول إلى معرفة كيفية تأسيس الأحزاب السياسية من الناحية الموضوعية في الدول التي تؤمن بالعمل السياسي الديمقراطي وتعطي حرية واسعة لنشأة الأحزاب فيها.

منهجية البحث

سيعتمد الباحث في بحثه على عدة مناهج أهمها:

1- المنهج الوصفي من خلال القيام بوصف موضوع البحث وبيان طبيعته.
2- المنهج التحليلي من خلال تحليل عناصر ومرتكزات البحث.
3- المنهج المقارن من خلال طرح تجارب لبعض الدول فيما يتعلق بنشأة الأحزاب.

مصطلحات البحث

1- الدستور
2- الحزب السياسي
3- الشروط الموضوعية لتأسيس الحزب

المبحث الأول

شروط التأسيس المتعلقة بمبادئ الحزب وأهدافه في بعض الدول

سنتولى في هذا الموضع من الدراسة بحث موضوع الشروط المتعلقة بمبادئ الحزب السياسي وأهدافه في القوانين المنظمة للجمعيات والأحزاب السياسية في كل من فرنسا ومصر والأردن والعراق وسيكون حسب التقسيم الآتي:

المطلب الأول: شروط التأسيس في فرنسا

فيما يتعلق بفرنسا نجد أن قانون الجمعيات الصادر في 1901/7/1[1]. قد تضمن تعريفاً للجمعية في م(1) حيث نصت على أن ((الجمعية هي اتفاق يتعهد بموجبه شخصان أو أكثر بأن يخصصوا معلوماتهم أو نشاطهم بصفة دائمة لتحقيق غرض غير اقتسام الأرباح))[2].

ويلاحظ من هذا التعريف أن المشرع الفرنسي لا يميز بين الحزب السياسي وبين غيره من الجمعيات، ولا يفرد أحكاماً خاصة بها حيث قسم قانون 1901 الجمعيات إلى ثلاثة طوائف هي:

1. الجمعيات المشهرة (المعلن عنها).
2. الجمعيات غير المشهرة.
3. الجمعيات ذات النفع العام.

ولم نجد في ظل هذا التقسيم أي إشارة إلى الأحزاب السياسية مما يحملنا إلى القول بأنه لا يوجد في فرنسا حالياً قانون مستقل وخاص بتنظيم شؤون الأحزاب السياسية[3].

أما الشروط المتعلقة بمبادئ الجمعية وأهدافها فقد أشارت إليها م(3) حيث نصت على أن ((كل جمعية تقوم على سبب أو لأجل تحقيق غرض غير مشروع مخالف للقوانين أو الآداب العامة، أو يكون غرضها المساس بسلامة إقليم الدولة، أو الشكل الجمهوري للحكومة هي باطلة ولا أثر لها)).

---

[1] لا يزال هذا القانون نافذاً إلى الوقت الحاضر برغم التعديلات التي وردت عليه، وبصدوره اعترف المشرع الفرنسي للأفراد بحرية تكوين الجمعيات بعد حقب زمنية طويلة من تقييدها سواء أكان ذلك في الفترة التي سبقت الثورة الفرنسية أم التي تلتها حيث سمح للأفراد في تلك الفترات تنظيم الاجتماعات العامة في إطار نوادٍ سياسية لا ترقى إلى الجمعيات بالمعنى القانوني الدقيق لهذا المصطلح، ويرجع أغلب الباحثين هذا الأمر– ونحن نؤيدهم– إلى تأثير المذهب الفردي الحر الذي صاغته أفكار كتاب القرن الثامن عشر، ومما يدل على صحة هذا الرأي ما ذكره (جان جاك روسو) في كتابه العقد الاجتماعي ((لكي نتمكن من الاهتداء إلى الإرادة العامة يجب أن لا توجد جمعيات خاصة في الدولة وأن يبدي كل مواطن رأيه بنفسه)).

[2] عصفور، د. سعد، حرية تكوين الجمعيات في إنكلترا وفرنسا ومصر، بحث منشور في مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، ع1– ع2، السنة الخامسة، 1959، ص101.

[3] البدراوي، د. حسن، الأحزاب السياسية والحريات العامة، الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية، 2000، ص101.

©جميع الحقوق محفوظة،عمادة البحث العلمي والابتكار/ جامعة الزيتونة الاردنية 2023

وجاء قانون 1936/1/10 ليحظر تشكيل الجمعيات التي تهدف إلى القيام بتظاهرات مسلحة في الأماكن العامة، أو تحرض على القيام بها فضلاً عن تلك التي تظهر في صورة تشكيلات شبه عسكرية[1].

وأجازت م(2) منه مصادر الأسلحة والملابس والشعارات والموجودة في حوزة الجمعيات المذكورة سواء استعملت أم كانت معدة للاستعمال[2].

المطلب الثاني: شروط التأسيس في مصر

وبالنسبة لمصر[3]، نجد أن القانون رقم (40) لسنة 1977 الخاص بنظام الأحزاب السياسية قد عرف الحزب السياسي في م(2) منه بأنه ((كل جماعة منظمة تؤسس طبقاً لأحكام هذا القانون وتقوم على مبادئ وأهداف مشتركة وتعمل بالوسائل السياسية الديمقراطية لتحقيق برامج محددة تتعلق بالشؤون السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدولة وذلك عن طريق المشاركة في مسؤوليات الحكم)).

يتضح من التعريف السابق أنه جمع العناصر الأساسية اللازمة لتعريف الحزب السياسي مع التأكيد على الوسائل الديمقراطية التي يتبناها الحزب لتحقيق أهدافه.

أما الشروط المتعلقة بمبادئ الحزب وأهدافه فقد أشار إليها المشرع المصري في م(4) من القانون، التي نصت على ((يشترط لتأسيس أو استمرار أي حزب سياسي ما يلي:-

---

[1] م(1) من قانون 1936/1/10.

[2] كان الدافع من وراء صدور هذا القانون هو مواجهة انتشار موجة الفاشية في معظم الدول الأوروبية.

[3] ارتبط تاريخ الأحزاب السياسية في مصر بخضوعها للاستعمار البريطاني وقيام البرلمان أو الدعوة إلى قيامه، ففي عام 1907 تأسس كل من الحزب الوطني بقيادة (مصطفى كامل) الذي قاد الحركة الوطنية، وحزب الأمة الذي مثل كبار الملاك الموالين لسلطات الاحتلال، وحزب الإصلاح على المبادئ الدستورية الذي كان موالياً (للخديوي) ومصالحه.

وفي عام 1918 تأسيس حزب الوفد بزعامة (سعد زغلول) وكانت أهم أهدافه جلاء المحتلين الإنكليز والاستقلال، وقد شهد هذا الحزب عدة انشقاقات مهدت لقيام عدة أحزاب كحزب الأحرار الدستوريين 1922 وحزب السعديين عام 1936 وحزب الكتلة الوفدية عام 1942. وفي عام 1928 تأسست جمعية الإخوان المسلمين بقيادة الشيخ (حسن البنا) واتخذت من الإسلام والقرآن وسيلة للإصلاح إلا أنها كانت في الواقع حزباً سياسياً لأن أهدافها ومبادئها تتصل بالسياسية والحكم، وبقيام ثورة 23/ تموز/ 1952 أصدر القائد العام للقوات المسلحة في 31/ تموز/ 1952 بياناً ألزم فيه الأحزاب السياسية القائمة بتطهير صفوفها، وفي 9/9 من السنة نفسها صدر المرسوم بقانون (179) لسنة 1952 ليتولى تنظيم الأحزاب السياسية، غير أن قيادة الثورة أصدرت قراراً بإلغاء وحل جميع الأحزاب السياسية في 16/ 11/ 1962 بموجب المرسوم رقم (27) وعملت على إنشاء هيئة التحرير لسد الفراغ الذي خلفه قرار حل الأحزاب ولتتولى تعبئة قوى الشعب، وفي 28/ 5/1957 صدر قرار بحل هيئة التحرير وتشكيل الاتحاد القومي الذي ألغي بعد انفصال سوريا عن الجمهورية العربية المتحدة، وأعلن عن تشكيل الاتحاد الاشتراكي العربي بديلاً عنه في 6/ 11/ 1962 ليمثل تحالف القوى الشعبية في إطار الوحدة الوطنية. وعلى الرغم من اختلاف تسميات التنظيمات السابقة إلا أنها لا تعدو أن تكون تطبيقاً لنظام الحزب الواحد، وبصدور قانون الأحزاب السياسية رقم (40) لسنة 1977 فقد اتجه النظام الحزبي في مصر نحو الأخذ بالتعددية، حيث نص القانون على استمرار قيام كل من حزب مصر العربي الاشتراكي الذي مثل اتجاه الوسط، وحزب الأحرار الاشتراكيين ومثل اتجاه اليمين، وحزب التجميع الوطني التقدمي الوحدوي ومثل اتجاه اليسار. لمزيد من التفصيل ينظر: رزق، د. يونان لبيب، الحياة الحزبية في مصر في عهد الاحتلال البريطاني، ط1، القاهرة: مكتبة الأنجلو المصرية، 1970، ص 21– 53. كذلك: يحيى، د. جلال، الثورة والتنظيم السياسي، القاهرة: دار المعارف، 1966، ص303–310.

أولاً: عدم تعارض مقومات الحزب أو مبادئه أو أهدافه أو برامجه أو سياساته أو أساليبه في ممارسة نشاطه مع:

1. مبادئ الشريعة الإسلامية باعتبارها مصدراً رئيسياً للتشريع[1].
2. مبادئ ثورتي 23 يوليو 1952، 15/ مايو/ 1971.
3. الحفاظ على الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعي والنظام الاشتراكي الديمقراطي والمكاسب الاشتراكية.

ثانياً: تميز برامج الحزب وسياساته أو أساليبه في تحقيق هذا البرنامج تميزاً ظاهراً عن الأحزاب الأخرى.

ثالثاً: عدم قيام الحزب في مبادئه أو برامجه أو في مباشرة نشاطه أو اختيار قياداته أو أعضائه على أساس طبقي أو طائفي أو فئوي أو جغرافي أو على أساس التفرقة بسبب الجنس أو الأصل أو الدين أو العقيدة.

رابعاً: عدم انطواء وسائل الحزب على إقامة أي تشكيلات عسكرية أو شبه عسكرية.

خامساً: عدم قيام الحزب كفرع لحزب أو تنظيم سياسي في الخارج، وعدم ارتباط الحزب أو تعاونه مع أي أحزاب أو تنظيمات أو جماعات أو قوى سياسية تقوم على معاداة أو مناهضة المبادئ أوالقواعد أو الأحكام المنصوص عليها في البند التالي.

... ثامناً: ألا يترتب على قيام الحزب إعادة تكوين أي حزب من الأحزاب التي خضعت للمرسوم بقانون رقم (27) لسنة 1953 بشأن حل الأحزاب السياسية.

تاسعاً: علانية مبادئ وأهداف وبرنامج ونظام وتنظيمات وسياسات ووسائل وأساليب مباشرة نشاط الحزب وعلانية تشكيلاته وقياداته وعضويته ووسائل ومصادر تمويله)).

من خلال النص السابق نلاحظ أن المشرع المصري أسهب في وضع القيود على تأسيس الأحزاب السياسية وحق الأفراد في إنشائها، وأن تبريرات هذه القيود قد تمثلت في حماية المكاسب التي حققتها الثورة من ذوي المصالح الحزبية التي أفسدت الحياة السياسية سواء قبل ثورة 23/ يوليو/ 1952 أم بعدها ولحماية الدعائم الديمقراطية والحريات العامة التي جاءت بها ثورة 15/ مايو ((الحركة التصحيحية)) ممن يحاول النيل منها أو إساءة استعمالها[2].

ويرى جانب من الفقه المصري– ونحن نؤيده– إلى عدم كفاية التبريرات– السالفة الذكر– لوضع هذه القيود على حرية الأفراد في تأسيس الأحزاب السياسية لأن مجرد التخوف والخشية من إساءة استعمالها لا يمكن أن يتخذ

---

[1] تمت صياغة هذا الفقرة على هذا النحو بموجب قانون تعديل قانون الأحزاب السياسية رقم (144) لسنة 1980 لكي ينسجم مع نص م(2) من دستور 1971 المعدلة بموجب الاستفتاء الشعبي الذي جرى في 22/ 5/ 1980.

[2] أشار الرئيس المصري الراحل (أنور السادات) إلى أسباب فرض هذه القيود في القرار رقم (214) لسنة 1978 بشأن الاستفتاء على مبادئ قانون حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعي.

ينظر: شيحا، د. إبراهيم عبد العزيز، القانون الدستوري، تحليل النظام الدستوري المصري في ضوء المبادئ الدستورية العامة، بيروت: الدار الجامعية للطباعة والنشر، 1983، 528.

©جميع الحقوق محفوظة،عمادة البحث العلمي والابتكار/ جامعة الزيتونة الاردنية 2023

كذريعة لتقييد هذه الحرية بمثل هذه القيود طالما أن القوانين تحدد الإطار الصحيح الذي تمارس فيه، وانتهى هذا الفريق إلى أن هذه القيود تشكل اعتداءً واضحاً لا يقتصر على حرية تأسيس الأحزاب السياسية والانضمام إليها وإنما يشمل الحقوق السياسية كافة مما حمل أنصار هذا الاتجاه إلى المطالبة بإلغائها[1].

وقد حدد المشرع المصري عقوبة الحبس أو الغرامة بما لا يتجاوز (500) جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين في حالة مخالفة الشروط المتعلقة بمبادئ الحزب وأهدافه[2].

المطلب الثالث: شروط التأسيس في الأردن

أما المشرع الأردني فقد تولى تنظيم الأحزاب السياسية بموجب قانون الأحزاب السياسية رقم (32) والصادر في 1992/9/1[3].

أشار هذا القانون إلى تعريف الحزب السياسي في م(3) منه حيث نصت على أن ((الحزب كل تنظيم سياسي يتألف من جماعة من الأردنيين وفقاً للدستور وأحكام القانون بقصد المشاركة في الحياة السياسية وتحقيق أهداف محددة تتعلق بالشؤون السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ويعمل بوسائل مشروعة وسلمية)).

يتبين لنا أن هذا التعريف قد جمع بين عناصر الحزب السياسي– التي أشرنا إليها سابقاً– فضلاً عن إشارته إلى الوسائل التي يتولى الحزب من خلالها تحقيق أهدافه، واشترط فيها أن تكون مشروعة وسلمية.

كما نرى ليس هناك مبرر لذكر كلمة (الأردنيين) في التعريف بعد أن قصر الدستور الأردني حرية تأسيس الأحزاب السياسية على الأردنيين[4].

أما الشروط المتعلقة بمبادئ الحزب وأهدافه فقد نظمها المشرع الأردني بموجب م(21) التي نصت على ((يتعين على الحزب التقيد بالمبادئ والقواعد الآتية في ممارسة أعماله، وأن ينص على ذلك بشكل واضح في نظامه الأساس:

أ– الالتزام بأحكام الدستور واحترام سيادة القانون.
ب– الالتزام بمبدأ التعددية السياسية في الفكر والرأي والتنظيم.

---

[1] عصفور، د. سعد، النظام الدستوري المصري (دستور 1971) الإسكندرية: منشأة المعارف، 1980، ص48– 49.

[2] م(26) من القانون رقم (40) لسنة 1977.

[3] يعد قانون الأحزاب السياسية رقم (15)، لسنة 1955 أول قانون يعنى بشؤون الأحزاب السياسية في الأردن، وقد شهد هذا القانون قيام عدد من التنظيمات السياسية التي سرعان ما حلت بقرار من مجلس الوزراء بتاريخ 1957/4/25 بحجة مخالفتها لأحكام الدستور ومصالح البلاد وذلك بموجب نص م(10) من القانون نفسه التي أجازت لمجلس الوزراء بناءً على توصية من وزير الداخلية بحل الحزب في حالة مخالفته لأحكام الدستور أو لعدم مشروعية وسائله أو أهدافه، وقد ألغي هذا القانون بصدور قانون الأحزاب السياسية رقم (32) لسنة 1992 حيث نصت على ذلك م(27) منه. ينظر: عصفور، د. سعد، المصدر السابق، ص82، وما بعدها.

[4] م(26) من الدستور الأردني.

ت- الالتزام بالمحافظة على استقلال الوطن وأمنه وصون الوحدة الوطنية ونبذ العنف بجميع أشكاله وعدم التمييز بين المواطنين.

د- الالتزام بتحقيق تكافؤ الفرص بين جميع المواطنين عند تولى المسؤولية والمشاركة فيها.

هـ- الالتزام بعدم الارتباط التنظيمي والمالي بأي جهة غير أردنية أو توجيه النشاط الحزبي بناء على أوامر وتوجيهات من أي دولة أو جهة خارجية.

و- الامتناع عن التنظيم والاستقطاب الحزبي في صفوف القوات المسلحة وأجهزة الأمن العام والدفاع المدني والقضاء أو إقامة تنظيمات عسكرية أو شبه عسكرية بأي صورة من الصور.

ز- عدم استخدام مؤسسات الدولة والمؤسسات العامة وجميع مؤسسات التعليم للتنظيم الحزبي والمحافظة على حياد هذه المؤسسات تجاه الكافة في أداء مهامها)).

يتضح من النص السابق أن كلاً من الفقرتين (هـ، و) هما تكرار لأحكام قانونية أوردت في ذات القانون، فالفقرة (هـ) قد حظرت الارتباط المالي بأي جهة غير أردنية في حين أن هذا الحظر منصوص عليه في (19/آ/1) حيث نصت ((على الحزب الاعتماد الكلي في موارده على مصادر أردنية محلية معروفة معلنة محددة))، أما الفقرة (و) فهي تكرار لأحكام م(5) ف(ح) و(ط) حيث منعت ف(ح) بدلالة م(16) منتسبي القوات المسلحة الأردنية أو الأجهزة الأمنية أو الدفاع المدني من الانتماء إلى الأحزاب السياسية، فيما حظرت ف(ط) بدلالة م(16) القضاء من الانتساب إلى الأحزاب السياسية. ولم يحدد المشرع الأردني عقوبة خاصة لمخالفة هذه الشروط وهذا يعني خضوع المخالفة قي هذه الحالة إلى حكم م(24) ف(د) التي نصت على أن ((يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ثلاثة أشهر أو بغرامة لا تتجاوز مئتي دينار كل من ارتكب مخالفة لأحكام هذا القانون ولم تعين فيه عقوبة خاصة لها....)).

المطلب الرابع: شروط التأسيس في العراق

يعد قانون تأليف الجمعيات الصادر في 1922/7/2 أول التشريعات التي نظمت الأحزاب السياسية في إطار الدولة العراقية الحديثة[1].

وقد عرف هذا القانون الجمعية في م(3) منه حيث نصت على أنها ((الهيئة المؤلفة من عدة أشخاص موحدين معلوماتهم أو مساعيهم بغير قصد الربح وهي تشمل النوادي أيضاً)).

[1] خضع العراق بوصفه أحد أجزاء الدولة العثمانية إلى أحكام قانون الجمعيات العثماني الصادر في (29/رجب/1327هـ- 1909م) وكانت الأحزاب التي تأسست في العراق بمنزلة فروع للأحزاب والجمعيات العثمانية في حين اتبعت معظم الأحزاب والجمعيات العراقية أسلوب العمل السري لتحقيق أهدافها في التحرير والاستقلال عن السيطرة العثمانية.

ينظر: الجبوري، عبد الجبار حسن، الأحزاب والجمعيات السياسية في القطر العراقي 1908- 1958، بغداد الحرية للطباعة، 1977، ص17- 28.

ويلاحظ على هذا التعريف عدم دقته في بيان مفهوم الحزب السياسي ويتبين ذلك من خلال إغفاله الإشارة الصريحة إلى الأحزاب السياسية، أو عناصرها، أو أهدافها، ولا يمكن التذرع بعبارة ((بغير قصد الربح)) في تحديد مفهوم الجمعية السياسية وتمييزها عن غيرها، وذلك لأن هناك جمعيات لا تقصد من نشاطها تحقيق الربح ومع ذلك لا يمكن أن تصنف في عداد الجمعيات السياسية كالجمعيات الثقافية والدينية والخيرية.

كما يتبدى لنا ضعف صياغة نص م(3) من الناحية اللغوية والقانونية، ويرجع ذلك إلى اقتباس معظم نصوص وأحكام قانون الجمعيات الصادر عام 1922 من قانون الجمعيات العثماني وترجمتها حرفياً من التركية إلى العربية[1].

وقد اشترط قانون عام 1922 لإنشاء الجمعية مجموعة من الشروط تضمنتها م(4)، حيث نصت على أن (... لا يجوز إعطاء الإذن لتأسيس جمعية من الجمعيات الآتية:

1. الجمعية التي ترمي إلى غرض منافٍ للقوانين والآداب العامة.
2. الجمعية التي لها مقاصد مخلة بالأمن العام بتمامية البلاد.
3. الجمعية التي تقصد بث الشقاق بين العناصر العراقية المختلفة.
4. الجمعية التي تقصد تغيير شكل الحكومة المقرر.
5. الجمعية السياسية المؤسسة على أسس القوميات أو المذاهب العراقية.
6. الجمعية السياسية بعنوان لا يستدل منه غرضها.
7. الجمعية السرية أو التي لا تبوح بغرضها الأساسي.

يتضح من خلال نص م(4) أن القانون ميز بين الجمعيات السياسة والجمعيات غير السياسية إلا انه ينشئ حدودا فاصلة بين كل من الصنفين.3

وقد امتدت فترة نفاذ قانون الجمعيات الصادر عام 1922[2] إلى عام 1954 حيث ألغي بصدور مرسوم الجمعيات رقم (19) في 28/ آب/1954.

---

[1] الجدة، د. رعد ناجي، في قانون الأحزاب السياسية رقم 30 لسنة 1991 (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، ع1- ع2، 2000، ص67 ولمزيد من التفصيل حول تشريعات الجمعيات والأحزاب السياسية في العراق ينظر أستاذنا الجدة، د. رعد ناجي، تشريعات الجمعيات والأحزاب السياسية في العراق، بغداد: مطبعة الفرات، 2002

[2] شهدت هذا الفترة تأسيس العديد من الأحزاب السياسية ويعد الحزب الوطني العراقي أول الأحزاب التي تأسست في ظل الحكم الوطني بتاريخ 1922/8/2 برئاسة (جعفر أبو التمن) وتلى ذلك قيام حزب النهضة بتاريخ 1922/8/19 بزعامة (محمد أمين الجرجفجي) ثم توالى بعد ذلك تأسيس الأحزاب والجمعيات السياسية حتى عام 1935، حيث ألغت وزارة (ياسين الهاشمي) جميع الأحزاب بموجب موسوم الإدارة العرفية رقم (18) لسنة 1935، حيث نصت م(14) ف(8) على ((منع أي اجتماع عام وحله بالقوة وكذلك منع أي نادٍ أو جمعية أو اجتماع وحله بالقوة)) ولم يسمح بتشكيل الأحزاب السياسية بشكل رسمي إلا في 2/4/ 1946 حيث أجازت وزارة الداخلية كل من حزب الاستقلال وحزب الأحرار والحزب الوطني الديمقراطي وحزب الشعب وحزب الاتحاد الوطني وذلك بعد الخطاب الذي ألقاه الوصي (عبد الإله) في 1945/12/27 وبتوجيه من الإنكليز وتضمن السماح بتأليف أحزاب سياسية تعبر عن وجهات النظر المختلفة لمواجهة المتغيرات التي فرضتها ظروف الحرب العالمية الثانية.

وقبل الشروع بتناول أحكام مرسوم الجمعيات رقم (19) لسنة 1954 قد يثار تساؤل عن السند الدستوري لقانون عام 1922؟ في الواقع أن السند الدستوري لهذا القانون يتمثل في م(113) من القانون الأساسي العراقي الصادر عام 1925، حيث نصت هذه المادة على أن ((القوانين العثمانية التي كانت قد نشرت قبل تاريخ 5 تشرين الثاني 1914 والقوانين التي نشرت في ذلك التاريخ وبعده وبقيت مرعية في العراق إلى حين نشر هذا القانون تبقى نافذة فيه...)).

عرف مرسوم الجمعيات رقم (19) لسنة 1954[1]، في م(1) ف(أ) الجمعية بأنها ((هيئة ذات صفة دائمة مؤلفة من عدة أشخاص طبيعية أو معنوية موحدين معلوماتهم أو مساعيهم لتحقيق أغراض مشروعة غير الربح وتشمل النوادي)).

وهذا التعريف لا يختلف في جوهره عن تعريف الجمعية الذي جاء به القانون السابق. كما أن الشروط المتعلقة بمبادئ الجمعية وأهدافها لا تختلف هي الأخرى عن الشروط التي أوردها قانون عام 1922[2].

وبتاريخ 1955/5/29 صدر قانون الجمعيات ذي الرقم (63)[3]، الذي أشار إلى تعريف الجمعية في م(2) ف(أ) وهو تعريف مطابق بشكل عام لما أورده مرسوم الجمعيات رقم (19) لسنة 1954، وكذلك الحال بالنسبة إلى شروط تأسيس الجمعية المتعلقة بمبادئ الجمعية وأهدافها[4].

استمر نفاذ قانون الجمعيات رقم (63) لسنة 1955 حتى بعد اندلاع ثورة 14/تموز/ 1958 وإقامة النظام الجمهوري في العراق حيث لم يلغ بنص صريح، إلا أن أحكام هذا القانون عطلت من الناحية الفعلية بعد إعلان مجلس الوزراء للأحكام العرفية منذ اليوم الأول للثورة[5].

لمزيد من التفصيل ينظر: الحسني، عبد الرزاق، تاريخ الأحزاب السياسية العراقية 1918–1958، بيروت: مركز الأبجدية، 1980، ص124– 126، كذلك: العمر، د. فاروق صالح، الأحزاب السياسية في العراق 1921– 1932، بغداد: مطبعة الإرشاد، 1978، ص69–71.

[1] كان هذا المرسوم من بين مجموعة مراسيم أصدرتها وزارة (نوري السعيد) الثانية عشرة قيدت بموجبها الحريات العامة كموسوم النقابات رقم 18 لسنة 1954 ومرسوم المطبوعات رقم 24 لسنة 1954 ومرسوم الاجتماعات العامة والمظاهرات رقم 25 لسنة 1954. ينظر: العكام، د. عبد الأمير هادي، تاريخ حزب الاستقلال العراقي 1946– 1958، بغداد، دار الحرية للطباعة، 1980، ص 299– 301. كذلك: عبد الوهاب، أزهار عبد الكريم، الحقوق والحريات في ظل الدساتير العراقية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، 1983، ص87.

[2] ينظر: نص م(3) من مرسوم الجمعيات رقم (19) لسنة 19545.

[3] شهدت فترة هذا القانون نهاية الحياة الحزبية العلنية في العراق بسبب عدم إجازة الحكومة لأي حزب سياسي بعد حل الجمعيات والأحزاب السياسية بموجب بيان وزير الداخلية الصادر في 1954/9/29 بالاستناد إلى أحكام م(25) من مرسوم الجمعيات رقم (19) لسنة 1954. ينظر: الحسني، عبد الرزاق، المصدر السابق، ص346، كذلك: البياتي، عبد الرحمن، سعيد قزاز ودوره في سياسة العراق حتى عام 1959، بيروت: المؤسسة العربية للدراسات والنشر، 2001، ص134.

[4] ينظر: نص م(4) من قانون الجمعيات رقم (63) لسنة 1955.

[5] الزبيدي، ليث، أحكام الظروف الاستثنائية في التشريع العراقي، بغداد، دار الحرية للطباعة، 1981، ص132.

وفي 1960/1/1 صدر قانون الجمعيات رقم (1)[1]، الذي ألغى قانون 1955.

جاء هذا القانون بأحكام شملت الجمعيات بشكل عام فضلاً عن سريان بعض أحكامه على الأحزاب السياسية بشكل خاص (المواد 30-36) وعرف قانون الجمعيات رقم (1) لسنة 1960 الجمعية في م(1) منه بأنها ((جماعة ذات صفة دائمة مكونة من عدة أشخاص طبيعية أو معنوية لغرض غير الربح المادي ويشمل ذلك النوادي والمنظمات والهيئات وكل ما يدخل مفهومه تحت هذا التعريف)).

وهذا التعريف لا يختلف عن غيره من التعريفات الواردة في القوانين السابقة.

وقد نصت م(30) من القانون على أن ((الحزب جمعية ذات هدف سياسي...)) دون أن تتكفل بصياغة تعريف واضح ومحدد للحزب السياسي.

أما الشروط المتعلقة بمبادئ الجمعية وأهدافها فقد أشارت إليه م(4) حيث ألزمت الجمعية بأن:

1. لا تتعارض مع استقلال البلاد ووحدتها الوطنية.
2. لا تتعارض مع النظام الجمهوري.
3. لا تتعارض مع متطلبات نظام الحكم الديمقراطي.
4. لا تهدف إلى بث الشقاق أو إحداث الفرقة بين القوميات أو الأديان أو المذاهب العراقية المختلفة.
5. لا يكون غرضها مجهولاً أو سرياً مستوراً تحت أغراض ظاهرية.
6. لا تكون مخالفة للنظام العام والآداب.

والملاحظ أن النص السابق قد اختلف في بعض شروط عن نظرائه من النصوص وخاصة كل من (ف2، ف3) وهذا أمر طبيعي لتحقيق الملائمة مع متطلبات المرحلة الجديدة المتمثلة بقيام النظام الجمهوري[2].

وفي 1991/9/1 صدر قانون الأحزاب السياسية رقم (30) ليلغي بموجب م(33) منه المواد (30-36) من قانون الجمعيات رقم (1) لسنة 1960 الخاصة بالأحزاب السياسية، أما باقي مواد قانون 1960 فقد استمرت بالنفاذ حتى صدر قانون الجمعيات رقم (1) لسنة 2000.

ويعد قانون الأحزاب السياسية رقم (30) لسنة 1991 أول وثيقة قانونية تتولى تنظيم شؤون الأحزاب السياسية بشكل مستقل عن سائر الجمعيات.

---

[1] حدد هذا القانون يوم 1960/1/16 تاريخاً لنفاذه ويرجع السبب في ذلك إلى الخطاب الذي ألقاه رئيس الوزراء (عبد الكريم قاسم) في نفس اليوم بمناسبة عيد الجيش وأعلن فيه عن السماح بتشكيل أحزاب وجمعيات جديدة. لمزيد من التفصيل ينظر: علي، محمد كاظم، العراق في عهد عبد الكريم قاسم، دراسة في القوى السياسية والصراع الأيدلوجي 1958- 1963، بغداد: مطبعة الخلود، 1989، 101-102.

[2] جاء في الأسباب الموجبة لقانون الجمعيات رقم (1) لسنة 1960 ((... البدء بتشكيل أحزاب وجمعيات جديدة تأخذ مكانها في خدمة جمهوريتنا الخالدة ولضمان ممارسة هذه الجمعيات لنشاطها في جو من الديمقراطية وعلى أسس الحرية التي نادت بها ثورة الرابع عشر من تموز)).

اشتمل هذا القانون على (34) مادة وعلى ستة فصول، وقد عرفت م(1) الحزب السياسي بأنه ((تنظيم سياسي يتكون من أشخاص تجمعهم مبادئ وأهداف مشتركة ومنهاج محدد ومعلن ويعمل الحزب بوسائل مشروعة وسليمة وديمقراطية في إطار النظام الجمهوري طبقاً للدستور والقانون)).

يتضح لنا من خلال التعريف السابق ما يأتي:

1. أن المشرع العراقي في صياغته لتعريف الحزب السياسي أبرز كل من عنصري التنظيم والمنهاج (الإيديولوجية) في حين أغفل ذكر عنصر الوصول إلى السلطة أو المشاركة فيها في الوقت الذي يجمع فيه اغلب الفقهاء على أهمية هذا العنصر لأن الوصول إلى السلطة أو المشاركة فيها يمثل الغاية الأسمى التي تسعى الأحزاب السياسية إلى بلوغها.
2. أشار التعريف إلى الوسائل التي يتبعها الحزب في تحقيق أهدافه واشترط أن تكون مشروعة وسليمة وديمقراطية كما قيد أنشطة الحزب ووسائله في عدم تجاوز النظام الجمهوري والدستور والقانون.

ونحن نرى أن ذكر هذه المسائل أمر غير ضروري في مجال تعريف الحزب السياسي وتحديد مفهومه[1].

أما الشروط المتعلقة بمبادئ الحزب السياسي وأهدافه فقد أشار إليها القانون في م(3) حيث نصت على ((يشترط في الحزب السياسي أن تكون مبادئه وأهدافه ومناهجه واضحة بشأن التمسك والدفاع عن استقلال العراق ووحدة أراضيه وسيادته ووحدته الوطنية وأن يقدر ويعتز بتراث العراق وتاريخه المجيد والمنجزات التي حققها النضال الوطني وبخاصة ثورتي 14 تموز 1958 و(17–30) تموز 1968 العظيمة)، وأن لا يتخذ موقفا معاديا من الطموح المشروع للأمة العربية في استكمال تحررها والسعي لتحقيق التضامن والوحدة العربية)).

ومما يلاحظ على هذا النص أنه قد تضمن مجموعة من الشروط والمواصفات التي يتعين توافرها في الحزب السياسي دون وجود معايير واضحة ومحددة المعالم يلجأ إليها للتأكد من توافر شروط إنشاء الحزب السياسي من عدمها [2]، فضلاً عن أن هذا النص وبسبب مرونة ألفاظه وسعتها يمنح الجهات المسؤولة عن إجازة الأحزاب السياسية سلطات تقديرية واسعة في رفض طلبات تأسيسها.

وأضافت م(5) من القانون شروطاً أخرى حيث نصت على أن ((لا يجوز تأسيس الحزب السياسي على أساس الإلحاد أو الطائفية أو العنصرية أو الإقليمية أو الشعوبية ولا يجوز له أن يشترط في نظامه الداخلي شروطاً تقوم على أساس العنصر أو الطائفة)).

وقد يثار تساؤل يتمثل في موقف المشرع العراقي من مخالفة الشروط المتعلقة بمبادئ الحزب وأهدافه؟ ولغرض الإجابة على هذا التساؤل يتعين علينا أن نميز بين حالتين:–

---

[1] مما يؤكد صحة هذا الرأي أن المشرع العراقي أورد هذه القيود بموجب م(6) من القانون حيث نصت على أن ((يكون لكل حزب منهاج معلن يسعى إلى تحقيقه بالوسائل السلمية والديمقراطية في إطار القانون ويلتزم الحزب باحترام حقوق وحريات المواطنين التي نص عليها الدستور ...)).

[2] الجدة، د. رعد ناجي، في قانون الأحزاب السياسية رقم (30) لسنة 1991، المصدر السابق، ص85.

الحالة الأولى تتمثل في مخالفة الشروط المتعلقة بمبادئ الحزب وأهدافه قبل السماح بتأسيس الحزب، في هذه الحالة من البديهي أن ترفض الجهة المختصة بالتثبت من توافر هذه الشروط طلب تأسيس الحزب السياسي، أما الحالة الثانية فتتجسد في مخالفة هذه الشروط بعد تأسيس الحزب وممارسة نشاطه، حيث سكت المشرع العراقي عن إعطاء حكم لهذه الحالة، وترى أن ينص على تنبيه الحزب السياسي من قبل وزارة الداخلية عن هذه المخالفة بشكل تحريري يتضمن طلب إزالتها، وفي حالة تكرار هذا الأمر يتم اللجوء إلى القضاء مع إمكانية صدور قرار قضائي بحل الحزب السياسي.

أما قانون إدارة الدولة الانتقالي لسنة 2004م فأشار في المادة (13) (ج) إلى (الحق بحرية تشكيل النقابات والأحزاب والانضمام إليها وفقا للقانون، هو حق مضمون) ولم يصدر قانون الأحزاب السياسية لحد الآن.

فيما نص الدستور العراقي الدائم لسنة 2005م في المادة (39) أولا. على (حرية تأسيس الجمعيات والأحزاب السياسية، والانضمام إليها، مكفول، وينضم ذلك بقانون) حيث لم يصدر قانون الأحزاب السياسية في البلد لحد الآن الذي من المفترض أن يشمل الشروط المتعلقة بتأسيس الأحزاب السياسية وعملية تنظيمها[1].

المبحث الثاني

شروط العضوية في الأحزاب السياسية

لا جدال في أن الحزب السياسي ما هو إلا جماعة متحدة من الأفراد (الأعضاء)، فلا يمكن تصور قيام حزب من الأحزاب السياسية بغير وجود أعضاء منتمين له.

وينصرف مفهوم العضو الحزبي إلى من انتمى بشكل طوعي إلى الحزب، وآمن بمبادئه وضرورة العمل على نشرها والدفاع عنها فضلاً عن سعيه إلى تحقيق أهدافه[2].

والعضوية بحسب هذا الوصف تمثل الرابطة بين الحزب بما يمثله من مبادئ وأهداف وبين المادة الحية الأساسية المتمثلة بالأعضاء.

وعلى هذا الأساس يكتسب موضوع العضوية أهمية خاصة في مجال دراسة الأحزاب السياسية، كما أن هذا الموضوع يحظى باهتمام الأحزاب ذاتها، ففي مجال التنظيم الداخلي للأحزاب السياسية نجد أنه يتضمن شروطاً للعضوية فيها بما يتفق مع المنهج الفكري لكل حزب، ويتلاءم مع طبيعة وأساليب عمله. ويجدر بنا هنا أن نشير إلى أننا لن نتناول بحث هذه الشروط لأنها تخرج عن نطاق هذه الدراسة.

---

[1] مجلس الوزراء العراقي (دستور جمهورية العراق– لجنة دعم وتشجيع الحوار الوطني...)

[2] الهاشمي، د. طارق علي، الأحزاب السياسية، الشركة الأصلية– بغداد 1968، ص162.

وسيتركز البحث على موضوع شروط العضوية في الحزب السياسي كما وردت في القوانين المنظمة للأحزاب السياسية التي وجدنا أنها تولت تنظيم هذه الشروط مع التمييز بين الشروط الواجب توافرها في الأعضاء المؤسسين للحزب وبين الأعضاء الذين ينتمون إلى الحزب بعد تأسيسه، ولغرض الإحاطة بهذا الموضوع سنتولى بحثه وفق المطالب التالية:-

المطلب الأول: شروط العضوية في الأحزاب السياسية في فرنسا ومصر.

المطلب الثاني: شروط العضوية في الأحزاب السياسية في الأردن.

المطلب الثالث: شروط العضوية في الأحزاب السياسية في العراق.

المطلب الأول: شروط العضوية في الأحزاب السياسية في فرنسا ومصر

أولاً: فرنسا

إن قانون الجمعيات الفرنسي لسنة 1901 قد تضمن تعريفا للجمعية في م (1) حيث نصت على أن ((الجمعية هي اتفاق يتعهد بموجبة شخصان أو أكثر بأن يخصصوا معلوماتهم أو نشاطهم بصفة دائمة لتحقيق غرض غير اقتسام الأرباح)). يلاحظ من هذا التعريف أن المشرع الفرنسي لم يميز بين الحزب السياسي وبين الجمعيات ولم نجد أي أشارة إلى الأحزاب السياسية في القانون مما يحملنا إلى القول بأنه لا يوجد في فرنسا حالياً قانون مستقل وخاص لتنظيم الأحزاب السياسية.

ثانياً: مصر

نظم المشرع المصري شروط العضوية في الأحزاب السياسية بموجب نصوص متفرقة من القانون رقم (40) لسنة 1977، فقد نصت م(1) من القانون على أن ((للمصرين حق تكوين الأحزاب السياسية ولكل مصري الحق في الانتماء لأي حزب سياسي وذلك طبقاً لأحكام هذا القانون)).

أما عدد الأعضاء المؤسسين فقد تكلفت ببيانه م(7) من القانون، واشترطت أن تكون نصفهم في الأقل من العمال والفلاحين. وينصرف أثر هذا الشرط إلى طالبي تأسيس الحزب فقط دون أن يمتد إلى تشكيلات الحزب وهيكله[1].

[1] شيحا، د. إبراهيم عبد العزيز، المصدر السابق، ص530.

ونرى أن سبب وجود هذا القيد يكمن في المراحل التي مر بها النظام الحزبي في مصر قبل صدور قانون 1977م والمتمثلة بقيام الاتحاد الاشتراكي العربي وعده التنظيم السياسي الوحيد المعبر عن تحالف قوى الشعب من عمال وفلاحين[1].

ويرى جانب من الفقه في مصر– ونحن نؤيده– إلى أن تبني المشرع المصري لنظام التعددية الحزبية لم يجعل لهذا الشرط أدنى مبرر لأن الأخذ بهذا النظام يعني السماح للعمال الفلاحين باختيار الحزب الذي يؤيدونه وبأي نسبة بدلاً من توزيعهم على كل حزب سياسي تحقيقاً لهذا الشرط، فضلاً عن أن المبادئ الديمقراطية تقضي بعدم إجبار الأحزاب على تحقيق هذه النسبة[2].

وتطلبت م(6) ف(1) فيمن يشترك في تأسيس الحزب أو يتولى منصباً قيادياً فيه أن يكون من أب مصري.

إن الدافع من إيراد هذا الشرط هو الاطمئنان لولاء مؤسسي الحزب وقادته إلى الدولة ومصالحها الوطنية وبالتالي ضمان ولاء الكادر الحزبي بأكمله لما يمثله مؤسسو الحزب وقادته من تأثير في مجال سياسات الحزب وأهدافه[3].

وأضافت م(4) البندين (سادساً) و(سابعاً) شروطاً أخرى تتعلق بمؤسسي الحزب وقياداته، حين أشار البند (سادساً) إلى اشتراط عدم انتماء أي من مؤسسي الحزب أو قياداته أو تعاونه مع أحزاب أو تنظيمات مناهضة للمبادئ المنصوص عليها في م(4) البند (أولاً)[4].

أما البند (سابعاً) فقد اشترط ألا يكون من بين مؤسسي الحزب أو قياداته من تقوم أدلة جدية على قيامة بالدعوة أو المشاركة في الدعوة أو التحبيذ أو الترويج بأي طريقة من طرق العلانية لما يتعارض مع المبادئ المنصوص عليها في البند (سادساً).

أما شروط الانتماء للأحزاب السياسية فقد نظمتها م(6) حيث اشترطت في من ينتمي لعضوية أي حزب سياسي أن يكون:

1. مصرياً فإذا كان متجنساً وجب أن يكون قد مضى على تجنسه (10) سنوات في الأقل.
2. أن يكون متمتعاً بحقوقه السياسية كاملة.

---

[1] أشار الدستور المصري 1971 إلى النسبة ذاتها من العمال والفلاحين عندما اشترط في م(87) أن يحصل العمل والفلاحون على 50% من المقاعد في المجالس النيابية.

[2] لمزيد من التفصيل ينظر: البدراوي، د. حسن، المصدر السابق، ص228– 230.

[3] شيحا، د. إبراهيم عبد العزيز ، المصدر السابق، ص531.

[4] ينظر: نص م(4) البند (أولاً).

3. ألا يكون من أعضاء رقابة الهيئات القضائية أو من ضباط أو أفراد القوات المسلحة أو الشرطة أو من أعضاء الرقابة الإدارية أو المخابرات العامة أو من أعضاء السلك السياسي أو القنصلي أو التجاري[1].

والملاحظ أن المشرع المصري أورد هذه الشروط لمن يرغب بالانتماء إلى عضوية الحزب، وهذا يعني وجوب توافرها في مؤسسي الحزب من باب أولى.

ولم يرد في نصوص قانون الأحزاب السياسية جزاء محدد في حالة مخالفة شروط العضوية الواردة فيه.

المطلب الثاني: شروط العضوية للأحزاب السياسية في الأردن

أما المشرع الأردني فقد أشار إلى شروط العضوية في الأحزاب السياسية بموجب عدة نصوص من القانون رقم (32) لسنة 1992، حيث أكدت م(4) على حصر تأليف الأحزاب السياسية والانتماء إليها في الأردنيين دون سواهم، فيما حددت م(5) الشروط الواجب توافرها في مؤسسي الحزب حينما نصت على ((يجب أن لا يقل عدد الأعضاء المؤسسين لأي حزب عن (50) شخصاً ممن تتوافر فيهم الشروط الآتية:

أ. أن يكون قد أكمل الخامسة والعشرين من عمره.

ب. أن يكون أردنياً منذ عشر سنوات على الأقل.

ج. أن لا يكون محكوماً بحكم قطعي من محكمة مختصة بجناية أو جنحة مخلة بالشرف أو بالأخلاق العامة أو بأي جناية (عدا الجرائم ذات الصفة السياسية) ما لم يكن قد رد إليه اعتباره.

د. أن يكون متمتعاً بالأهلية المدنية والقانونية الكاملة.

هـ. أن يكون مقيماً عادة في المملكة.

و. أن لا يدعي بجنسية دولة أخرى أو حماية أجنبية.

ز. أن لا يكون عضواً في أي حزب آخر أو أي تنظيم سياسي حزبي غير أردني.

ح. أن لا يكون من المنتسبين إلى القوات المسلحة الأردنية أو الأجهزة الأمنية أو الدفاع المدني.

ط. أن لا يكون قاضياً)).

يتضح لنا من النص السابق أنه يتضمن شروطاً تماثل إلى حد كبير الشروط الواردة في نصوص قانون الجمعيات رقم (1) لسنة 1960 وقانون الأحزاب السياسي في كل من العراق ومصر باستثناء الشرط الوارد في ف (هـ).

[1] نحيل إلى الملاحظات التي أوردناها بشأن الفئات الممنوعة من الانتماء إلى الأحزاب السياسية بموجب نصوص قانون الجمعيات قم (1) لسنة 1960.

©جميع الحقوق محفوظة،عمادة البحث العلمي والابتكار/ جامعة الزيتونة الاردنية 2023

وعلى هذا الأساس فإن المشرع الأردني يشترط في الأعضاء المؤسسين للحزب أن يكونوا مقيمين عادة في الأردن فضلاً عن تمتعهم بالجنسية الأردنية منذ عشر سنوات على الأقل.

وغاية المشرع من إيراد هذا الشرط (الإقامة) هي التأكيد على ضرورة الارتباط الوثيق بين مؤسسي الحزب وبين وطنهم الذي يمثل الإطار العام للعمل الحزبي فضلاً عن أن المقيم في الدولة أقدر من غيره على فهم حاجات وطموحات الجماهير والتعبير عنها من خلال أنشطة الأحزاب السياسية وفعالياتها.

وبالنظر لأهمية الشروط– السابقة الذكر– فقد استلزم المشرع الأردني توافرها فيمن يرغب بالانتماء إلى الحزب السياسي باستثناء شرط العمر، وهذا ما بينته م (16) حيث نصت على أن ((يشترط في العضو الذي يرغب في الانتساب إلى الحزب بعد الإعلان عن تأسيسه أن يكون قد أكمل الثامنة عشرة من عمره وذلك بالإضافة إلى الشروط الأخرى المنصوص عليها في الفقرات من (ب–ط) من م(5) من هذا القانون)).

يتبين لنا مما تقدم أن المشرع الأردني قد أشار إلى الشروط الواجب توافرها في كل من مؤسسي الحزب ومن يرغب بالانتماء إليه بعد تأسيسه على نحو واضح بالمقارنة مع النصوص الواردة في كل من القانون العراقي والقانون المصري.

ولم يحدد المشرع الأردني جزاءً خاصاً بمخالفة الأحكام المنظمة لشروط العضوية وهذا يعني خضوع المخالف لهذه الأحكام إلى حكم م(24) ف(د) [1].

المطلب الثالث: شروط العضوية في الأحزاب السياسية في العراق

لم يتطرق قانون الجمعيات الصادر عام 1922 إلى شروط العضوية في الجمعيات السياسية بشكل مستقل ومنفصل، حيث وردت الإشارة إليها بين ثنايا بعض نصوصه، فقد أشارت م(5) إلى حصر العضوية في الجمعيات السياسية بالعراقيين دون غيرهم حيث نصت على ((لا يجوز للأجانب أن يؤلفوا جمعية سياسية داخل العراق ولا أن ينضموا إلى جمعية سياسية عراقية)).

ولا نجد ما يسوغ هذا الحكم بعد النص عليه بشكل صريح في م(12) من القانون الأساسي العراقي الصادر عام 1925. وأضافت م(6) من قانون الجمعيات شرطين تمثلا في إلزام الجمعية بأن ((... أعضائها يجب أن لا يكونوا دون العشرين من عمرهم ولا ساقطين من الحقوق المدنية)).

وحدد القانون عدد الأعضاء المؤسسين للجمعية بما لا يقل عن (7) أعضاء[2].

ولم يتطرق هذا القانون إلى حالات فقدان العضوية ولا الجزاء المترتب على مخالفة الأحكام المنظمة لها.

---

[1] ينظر: نص م(24) ف(د) من القانون.

[2] م(6) ف(1) من القانون.

أما مرسوم الجمعيات رقم 19 لسنة 1954 فقد سار على نهج قانون 1922 من حيث منح العراقيين دون غيرهم حق تأسيس الجمعيات السياسية (م2)، وكذلك اشتراطه بأن لا يقل عدد الأعضاء المؤسسين للجمعية السياسية عن (79) أعضاء (م4).

واختلف هذا المرسوم عن القانون السابق في إيراده أحكاماً وشروطاً تفصيلية تخص أعضاء الجمعيات السياسية، وهذا نجده في م(5) ف(أ) التي نصت على أن ((لا يكون عضواً في الجمعية السياسية من كل:

1. غير عراقي.
2. دون الثانية عشرة من عمره.
3. محكوماً عليه بالإفلاس ولم يعد اعتباره قانوناً.
4. محجوباً ولم يفك حجره.
5. محكوماً عليه بالسجن مدة لا تزيد عن سنة لجريمة غير سياسية أو محكوماً عليه عن جريمة مخلة بالشرف.
6. موظفاً أو مستخدماً في الدولة.
7. مجنوناً أو معتوهاً.
8. طالباً في المدارس أو الكليات)).

وإذا كانت الشروط التي وضعها المشرع العراقي لتنظيم حرية الأفراد في الانضمام إلى الجمعيات السياسية تهدف إلى ضبط هذه الحرية فإن هذا التنظيم لا يمكن أن ينتقص منها أو يحرم من ممارستها فئات معينة كالموظفين والمستخدمين والطلاب، لأن مجرد كون الشخص موظفاً أو مستخدماً أو طالباً يعني فقدان أهليته للعمل الحزبي. ومن الجدير بالملاحظة أن شروط العضوية– السالفة الذكر – وردت مطلقة وهذا يعني وجوب توافرها في الأعضاء المؤسسين للجمعية السياسية والأعضاء الذين ينتمون إليها بعد التأسيس وأشارت م(16) ف(أ) إلى حرية العضو في الإبقاء على عضوية الجمعية أو الانسحاب منها وأقرت ببطلان كل شرط في نظام الجمعية يخالف هذا المبدأ، فيما بينت ف(ب) حالات فقد العضوية في حالة وفاة العضو أو استقالته أو انقضاء شروط العضوية فيه أو فصله حسب نظام الجمعية.

وقضت م(24) ف(ج) بفرض غرامة مالية على كل عضو من أعضاء الهيئة الإدارية للجمعية في حالة قبول عضو لم تتوفر فيه شروط العضوية التي نص عليها مرسوم الجمعيات أما قانون الجمعيات رقم (63) لسنة 1955 فقد جاء بأحكام مماثلة بشكل كامل لما ورد في مرسوم الجمعيات رقم (19) لسنة 1954 من حيث شروط العضوية في الجمعيات السياسية وحالات فقدان العضوية والجزاء المترتب على مخالفة شروطها[1].

[1] وهذا ما نجده في نصوص كل من م(3) وم(5) وم(6) ف(أ) وم(25) ف(ج) من قانون الجمعيات رقم (63) لسنة 1955.

©جميع الحقوق محفوظة،عمادة البحث العلمي والابتكار/ جامعة الزيتونة الاردنية 2023

أما قانون الجمعيات رقم (1) لسنة 1960 فقد حصر العضوية في الأحزاب السياسية بالعراقيين[1]. بعد أن جاء نص م(10) من دستور 1958 عاماً دون أي تحديد.

واشترطت م(33) من القانون أن لا يقل عدد الأعضاء المؤسسين للحزب السياسي عن (50) عضواً[2].

أما شروط العضوية في الجمعية فقد نظمتها م(3) من القانون حيث نصت على أن "يشترط في عضو الجمعية أن يكون:

1. تام الأهلية.
2. أن لا يكون محروماً من الحقوق المدنية.
3. غير محكوم عليه عن جريمة مخلة بالشرف.
4. قد قبل نظام الجمعية كتابة"[3].

وفضلاً عما تقدم من شروط، أضاف المشرع العراقي شروطاً خاصة بالانتماء إلى الأحزاب السياسية حددتها م(31) من القانون التي نصت على أن "2. لا يجوز لأفراد القوات المسلحة ومن يعمل بإمرتها ولا القضاة (الحكام) ولا لموظفي الخدمة الخارجية ولا لكل تلميذ بالدراسة الابتدائية والثانوية وما يعادلها ولا لرؤساء الوحدات الإدارية (في اللواء والقضاء والناحية) أن ينتموا إلى أي حزب من الأحزاب ولا يجوز للحزب أن يقبل بين أعضائه عضواً منهم".

يتضح لنا أن المشرع العراقي استهدف ظاهرياً من هذا المنع تحقيق غايات معنية، فمنع أفراد القوات المسلحة وموظفي الخدمة الخارجية ورؤساء الوحدات الإدارية من الانتماء إلى الأحزاب السياسية يهدف إلى ضمان ولاء هذه الفئات إلى الدولة مع قيام أفرادها بواجباتهم على نحو محايد دون الانسياق وراء الاعتبارات الحزبية، وهذا ما أكدته م(32) ف(1) من القانون حيث نصت على أن "لا يجوز للموظف أو لكل مكلف بخدمة عامة أن يقوم بفعاليات حزبية أو توجيهات من شأنها أن تتعارض والحياد المطلوب منه في قيامه بواجباته الرسمية، ويحرم عليه بتاتاً القيام بأي عمل حزبي في أثناء دوامه الرسمي أو في دائرته الحكومية" مع العلم أن السلطة كانت تعمل على جعل جميع المعنيين بهذا القانون عناصر فاعلة في حزب السلطة.

ويلاحظ أن المشرع العراقي لم يحظر ممارسة النشاط الحزبي على الطلبة في المراحل التي تلي الدراسة الابتدائية والثانوية إلا أنه منع ممارسة أي فعالية حزبية في حرم المدرسة أو الكلية[4].

---

[1] م(31) ف(1) من القانون.

[2] اشترط القانون في م(2) أن لا يقل الأعضاء المؤسسين للجمعية عن (10) ولا نرى ضرورة للتمييز بين الجمعية والحزب من حيث عدد الأعضاء المؤسسين.

[3] وردت هذه الشروط بشكل عام لتشمل الجمعيات والأحزاب السياسية.

[4] م(32) ف(2) من القانون.

ومنع التلاميذ في الدراسة الابتدائية والثانوية يجد تبريره في عدم ملاءمة أعمارهم مع متطلبات العمل الحزبي، فضلاً عن أن الانشغال بفعاليات وأنشطة هذا العمل قد يفوت الفرصة عليهم في الحصول على مؤهل علمي.

أما حالات فقدان العضوية، فإن الأحكام التي تضمنها قانون 1960 هي ذات الأحكام الواردة في مرسوم 1954 وقانون 1955[1].

وقضت م(43) من قانون الجمعيات 1960 بفرض غرامة مالية أو بالحبس مدة لا تزيد على (6) أشهر كجزاء مخالفة شروط العضوية في الأحزاب السياسية.

أما قانون الأحزاب فنصت م(2) على أن "لكل عراقي وعراقية حق تأسيس حزب سياسي أو الانتماء إليه أو الانسحاب منه وفق أحكام القانون".

وبهذا فقد حصر المشرع العراقي حرية تأسيس الأحزاب السياسية والانضمام إليها بالعراقيين بعد العمومية التي جاءت بها م(26) من دستور 1970.

وحدد المشرع العراقي الشروط الواجب توافرها في الأعضاء المؤسسين للحزب بموجب م(7) التي نصت على "أولاً:.... الأعضاء المؤسسين الذين لا يقل عددهم عن (150) عضواً.

ثانياً: يشترط في العضو المؤسس أن يكون عراقي الجنسية ومن أبوين عراقيين بالولادة، وأن لا يقل عمره عن (25) سنة وأن لا يكون محكوماً عليه بجريمة القتل العمد أو بجريمة مخلة بالشرف"[2]، وهذه الشروط، شروط معقولة حتى بالنسبة إلى العدد المطلوب لتأسيس الحزب فهو غير مبالغ فيه ويتيسر تحققه فضلاً عن أنه يضمن جدية طلب التأسيس.

وفيما يتعلق بشروط الانتماء إلى الحزب السياسي فقد حددها المشرع ضمن الأحكام التي جاء بها الفصل الثالث من قانون الأحزاب السياسية الذي حمل عنوان تكوين الحزب السياسي)) حيث نصت م(11) على "أولاً: يشترط فيمن يرغب الانتماء إلى الحزب السياسي أن يكون:

1. عراقي الجنسية.
2. أكمل الثامنة عشرة من العمر.
3. غير محكوم عليه بجريمة القتل العمد أو بجريمة مخلة بالشرف.

---

[1] م(12) من قانون الجمعيات رقم (1) لسنة 1960.

[2] لم تشترط م(7) قبل تعديلها أن يكون العضو المؤسس للحزب عراقي الجنسية ومن أبوين عراقيين بالولادة حيث أضيف هذا الشرط بموجب قانون التعديل الأول لقانون الأحزاب السياسية المرقم (15) الصادر في 26/ 9/ 1994 والملاحظ أن المشرع العراقي قد درج على النص على هذا الشرط في أكثر من قانون وخاصة القوانين التي تتولى تنظيم ممارسة الحقوق والحريات العامة، أو تتولى المناصب والوظائف العامة. ينظر: قانون التعديل الأول لقانون الأحزاب السياسية رقم (15) منشور في الوقائع العراقية، ع3529 في 26/ 9/ 1994.

©جميع الحقوق محفوظة،عمادة البحث العلمي والابتكار/ جامعة الزيتونة الاردنية 2023

4. قد قبل النظام الداخلي".

وحددت م(19) الفئات الممنوعة من الانتماء إلى الأحزاب السياسية حيث نصت على أن "أولاً: يحظر القيام بأي تثقيف أو نشاط سياسي أو تنظيم حزبي داخل القوات المسلحة وقوى الأمن الداخلي والأجهزة الأمنية الأخرى أو مع منتسبيها من قبل أي حزب سياسي باستثناء حزب السلطة لضمان حياديتهم فيأمرهم بأن يكونوا أعضاء في حزب السلطة لكي يتقلدوا المناصب العسكرية والأمنية.

ثانياً: يعاقب كل من خالف أحكام البند (أولاً) من هذه المادة وفق القوانين وقرارات مجلس قيادة الثورة النافذة".

وإذا كان هذا القانون قد قلص الفئات الممنوعة من التنظيم الحزبي بالمقارنة مع القانون السابق، فإنه منح حزب السلطة امتيازاً عن غيره من الأحزاب لا ينسجم– في تقديرنا– مع توجهات المشرع العراقي في ترسيخ المبادئ الديمقراطية وحسب ما جاء في الأسباب الموجبة للقانون رقم (30) لسنة 1991م، فضلاً عن أن قانون الأحزاب السياسية لم ينص على استيفاء أي حزب من الأحزاب السياسية القائمة للشروط التي تضمنها حيث سمح القانون للأحزاب القائمة بتعديل وتكييف أوضاعها القانونية بما يتفق وأحكامه خلال مدة (120) يوماً من تاريخ نفاذه[1].

ولم يحدد المشرع العراقي جزاءً بمخالفة شروط العضوية الخاصة بالأعضاء المؤسسين، حيث إن توافر هذا الشرط ابتداءً وقبل تأسيس الحزب لا يعني استمرار تحققه طيلة مدة حياة الحزب.

أما مخالفة الشروط الخاصة بباقي الأعضاء فقد أشار البند (ثانياً) من م(11) إلى عقوبة الفصل من الحزب، وهو– في تقديرنا– جزاء مناسب إلا أن النص لم يحدد الجهة المختصة بفصل العضو المخالف والأرجح أن الهيئة الإدارية للحزب تقضي بفصل العضو المخالف، ويجب أن يحدد جزاء مناسباً يفرض على كل عضو من أعضائها في حالة الإخلال بهذا الالتزام.

أما قانون إدارة الدولة الانتقالي لسنة 2003م فقد نصت المادة (13) (ج) على (الحق بحرية الاجتماع السلمي وبحرية الانتماء في جمعيات هو حق مضمون) ولكن ربط ذلك وفقاً للقانون الذي لم يصدر لحد الآن[2].

أما الدستور العراقي الدائم لسنة 2005م فقد نصت المادة (39) أولاً. (حرية تأسيس الجمعيات والأحزاب السياسية، أو الانضمام إليها، مكفول، وينظم ذلك بقانون). لم يتم إصدار مثل هذا القانون الذي ينظم الحياة الحزبية[3].

---

[1] م(31) من القانون.

(2) عبد اللطيف، القاضي وائل، (دساتير الدولة العراقية للفترة من عام 1925 لغاية 2004)، بغداد، دار الحرية للطبع والنشر 2004 ص40 وما بعدها.

(3) مجلس الوزراء العراقي (دستور جمهورية العراق– لجنة دعم وتشجيع الحوار الوطني).

الخاتمة

في دراستنا لموضوع الجوانب الموضوعية المعتمدة في تأسيس الأحزاب السياسية تطرقنا إلى أهم الأسس المعتمدة لتأسيس الأحزاب السياسية سواء من حيث بيان الشروط الخاصة بالتأسيس أو العضوية في بعض الدول وهي فرنسا ومصر والأردن والعراق، وقد خلصنا إلى النتائج والتوصيات التالية:

أولاً: النتائج

- إن نشوء أي حزب سياسي في أي زمان أو مكان إنما هو انعكاس لواقع اجتماعي معين.
- إن حرية الرأي والتعبير وبضمنها تأسيس الأحزاب السياسية تعد حقوقا مدنية من الجيل الأول كما هو مثبت في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والبروتوكولات الملحقة به ومن أجل ذلك احتلت عملية تأسيس الأحزاب السياسية والانضمام إليها أهمية كبيرة في حياة الشعوب.
- يعد تأسيس الأحزاب السياسية وممارسة المواطنين حقوقهم في الرأي والتعبير تجسيداً حياً في الإسهام بالشؤون العامة للدولة والمجتمع.

ثانياً: التوصيات

- نقترح ضرورة زيادة التثقيف لأفراد المجتمع العربي الأردني بصورة خاصة بأهمية دور الأحزاب السياسية في دعم العملية السياسية وتطويرها لبناء نظام سياسي ديمقراطي واضح وقائم على فكرة قبول الرأي الآخر.
- نقترح زيادة مساحة حرية الأحزاب في عملها على الساحة السياسية للدولة والتركيز على مسألة أن تكون السلطة في وقف الأحزاب وحلها للقضاء فقط ودون تدخل من السلطة التنفيذية.

©جميع الحقوق محفوظة،عمادة البحث العلمي والابتكار/ جامعة الزيتونة الاردنية 2023

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: الكتب

- البدراوي، حسين، الأحزاب السياسية والحريات العامة، الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية /2000
- البياتي، عبد الرحمن، سعيد قزاز ودوره في سياسة العراق حتى عام 1959، بيروت، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، 2001.
- الجبوري، عبد الجبار حسين، الأحزاب والجبهات السياسية في النظر العراقي، 1908– 1958، بغداد، دار الحرية للطباعة، 1977.
- الجدة، رعد ناجي، تشريعات الجبهات للأحزاب السياسية في العراق، بغداد، مطبعة الفرات، 2002.
- الجنابي، سعدون عنتر، أحكام الظروف الاستثنائية في التشريع العراقي، بغداد، دار الحرية للطباعة، 1981.
- الحسني، عبد الرزاق، تاريخ الأحزاب السياسية العراقية 1918– 1958، بيروت، مركز الأبجدية، 1980.
- رزق، يونان لبيب، الحياة الحزبية في مصر في عهد الاحتلال البريطاني، ط/1، القاهرة، مكتبة الأنجلو، مصر، 1970.
- الزبيدي، ليث، ثورة 14 تموز في العراق، بغداد، دار الرشيد للنشر، 1979.
- شيحا، إبراهيم عبد العزيز، القانون الدستور، تحليل النظام الدستوري المصري في ضوء المبادئ الدستورية العامة، بيروت، دار الجامعة للطباعة والنشر، 1981.
- عبد اللطيف، القاضي وائل، دساتير الدولة العراقية للفترة من عام 1925، لغاية 2004، بغداد، دار الحرية للطبع والنشر، 2009.
- عصفور، سعد، النظام الدستوري المصري، دستور 1970، الإسكندرية، منشأة المعارف، 1980.
- العكام، عبد الأمير هادي، تاريخ حزب الاستقلال العراقي 1946– 1958، بغداد، دار الحرية للطباعة، 1980.
- علي، محمد كاظم، العراق في عهد عبد الكريم قاسم، دراسة في القوى السياسية والصراعات الأيدلوجية، 1958– 1963، بغداد، دار الخلود، 1989.
- العمر، فاروق صالح، الأحزاب السياسية في العراق، 1921– 1932، مطبعة الإرشاد، بغداد، 1978.
- الهاشمي، طارق علي، الأحزاب السياسية، الشركة الأصلية، بغداد، 1968.
- يحيى، جلال، الثورة والتنظيم السياسي، القاهرة، دار المعارف، 1966.

ثانياً: الأبحاث والتقارير

- الجدة، رعد ناجي، في قانون الأحزاب رقم 30 لسنة 1991، دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، ع1، ج2، 2000.

- عصفور، سعد، حرية تكوين الجهات في إنجلترا وفرنسا ومصر، بحث منشور في مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، ع1 ج2 السنة الخامسة 1959 القاهرة.

ثالثاً: الرسائل الجامعية.

- عبد الوهاب، أزهار عبد الكريم، الحقوق والحريات في ظل الدساتير العراقية، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، 1983.

رابعاً: الدساتير والاتفاقيات الدولية والقوانين

- الدستور الأردني لسنة 1952.
- الدستور العراقي لسنة 1925.
- الصحة الدولية الخاص بالحقوق المدنية السياسية.
- قانون الأحزاب السياسية الأردني رقم 32 لسنة 1992.
- قانون الأحزاب السياسية المصري رقم 40 لسنة 1977.

©جميع الحقوق محفوظة،عمادة البحث العلمي والابتكار/ جامعة الزيتونة الاردنية 2023