



جمهورية العراق
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة كربلاء
كلية القانون

التنظيم الدستوري للقيود الواردة على حرية النشاط الحزبي (دراسة مقارنة)

أطروحة دكتوراه مقدمة

إلى مجلس كلية القانون / جامعة كربلاء

وهي جزء من متطلبات نيل درجة الدكتوراه في القانون / القانون العام

من قبل الطالب

ميثم حسين الشافعي

بإشراف

أ.د. سامر مؤيد عبد اللطيف

أ.م.د. ياسر عطوي عبود

م ٢٠٢٢

هـ ١٤٤٣

**The Republic of Iraq
Ministry of Higher Education and Scientific
Research
Karbala University
Collage of Law**



Constitutional Regulation of Restrictions on the Freedom of Party Activity (Comparative Study)

**PhD thesis Introduction
To the Council of the College of Law / University of
Karbala
It is part of the requirements for obtaining a PhD in
Law/Public Law
by the student**

Maytham Hussein Al Shafei

Supervised by

Prof.Dr. Samer Moayed Abdel Latif A.Prof.Dr. Yasser Atiwi Abood

2022

1443

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

(وَمَا كَانَ لِمُؤْمِنٍ وَلَا مُؤْمِنَةٍ إِذَا قَضَى اللّٰهُ
وَرَسُولُهُ أَمْرًا أَنْ يَكُونَ لَهُمُ الْخِيَرَةُ مِنْ أَمْرِهِمْ^{قُل}
وَمَنْ يَعْصِ اللّٰهَ وَرَسُولَهُ فَقَدْ ضَلَّ ضَلَالًا مُّبِينًا)

صدق الله العظيم

سورة الأحزاب (الآية ٣٦)

الاهداء

إلى روح أبي وأمي ذكرى ووفاء

إلى زوجتي وأولادي

إلى..... كل من تهفو نفسه إلى الحرية

أهدي هذا العمل

الباحث

شكر وتقدير

الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على سيد الخلق أجمعين محمد الأمين وعلى آله الميامين.

من أعماق قلبي أتقدم بالشكر الخالص والجزيل إلى الأستاذ الدكتور سامر مؤيد عبد اللطيف والأستاذ المساعد الدكتور ياسر عطوي المشرفان على هذه الأطروحة ، ولن أنسى أخلاقهم الطيبة وعلمهم الغزير وأدبهم البليغ فجزاهم الله عني خيراً كثيراً ودعائي لهم بالصحة والتوفيق.

كما أتقدم بخالص شكري وتقديري إلى السادة رئيس لجنة المناقشة وأعضائها لقبولهم مناقشة الأطروحة.

كما يدفعني واجب الوفاء أن أتقدم بالشكر العميق إلى الأستاذ الدكتور عقيل السعدي الذي لم يتوان في تقديم المساعدة لي وكذلك أتقدم بالشكر إلى أساتذة القانون في جامعة كربلاء وكذلك الأستاذ قيصر اياد لما قدمه لي من مساعدة في إتمام الأطروحة وكذلك أعرب عن شكري لجميع العاملين في مكتبة كلية القانون جامعة كربلاء ومكتبة كلية القانون جامعة بابل وإلى كل من قدم لي مساعدة من أجل انجاز هذه الأطروحة.

المحتويات

رقم الصفحة	الموضوع
١	المقدمة.
٥	الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لحرية النشاط الحزبي والقيود التي ترد عليه.
٥	المبحث الأول: مفهوم حرية النشاط الحزبي ومظاهرها.
٦	المطلب الأول: معنى حرية النشاط الحزبي.
٧	الفرع الأول: المعنى اللغوي لحرية النشاط الحزبي.
٩	الفرع الثاني: المعنى الاصطلاحي لحرية النشاط الحزبي.
١٤	المطلب الثاني: مظاهر حرية النشاط الحزبي.
١٦	الفرع الأول: النشاطات الحزبية المرتبطة بحرية المشاركة في الشأن العام.
٢٢	الفرع الثاني: النشاطات الحزبية المرتبطة بحرية التعبير عن الرأي.
٣٦	المبحث الثاني: مفهوم القيود التي ترد على حرية النشاط الحزبي.
٣٧	المطلب الأول: معنى التقييد وتميزه من التنظيم.
٣٧	الفرع الأول: معنى التقييد.
٣٩	الفرع الثاني: التمييز بين التنظيم والتقييد.
٤٧	المطلب الثاني: الأساس الفلسفي والقانوني لتقييد النشاط الحزبي.
٤٧	الفرع الأول: الأساس الفلسفي.
٥٠	الفرع الثاني: الأساس القانوني.
٥٣	الفصل الثاني: القيود العامة على حرية النشاط الحزبي.
٥٤	المبحث الأول: النظام العام كقيود على حرية النشاط الحزبي.
٥٥	المطلب الأول: مفهوم النظام العام وعناصره.
٥٥	الفرع الأول: مفهوم النظام العام وخصائصه.
٦٣	الفرع الثاني: عناصر النظام العام.
٦٨	الفرع الثالث: وسائل النظام العام.
٧٢	المطلب الثاني: تقييد النظام العام لحرية النشاط الحزبي.

٧٣	الفرع الأول: النظام العام بوصفه قيماً على حرية تأسيس الأحزاب السياسية والانضمام إليها.
٧٥	الفرع الثاني: النظام العام بوصفه قيماً على حق ترشيح ممثلي الأحزاب وانتخابهم
٧٧	المبحث الثاني: القيود العامة الأخرى على حرية النشاط الحزبي.
٧٧	المطلب الأول: نظام الحكم
٧٧	الفرع الأول: طبيعة نظام الحكم.
٨٨	الفرع الثاني: وظيفة المعارضة.
٩٣	المطلب الثاني: المصلحة العامة والآداب العامة.
٩٤	الفرع الأول: المصلحة العامة.
١٠٦	الفرع الثاني: الآداب العامة.
١١٢	الفصل الثالث: القيود الخاصة على حرية النشاط الحزبي.
١١٣	المبحث الأول: القيود التنظيمية للحزب السياسي.
١١٣	المطلب الأول: قيد الالتزام بديمقراطية التنظيم الحزبي.
١١٤	الفرع الأول: مفهوم ديمقراطية التنظيم الحزبي.
١١٨	الفرع الثاني: ديمقراطية التنظيم الحزبي بوصفها قيماً على حرية النشاط الحزبي.
١١٩	المطلب الثاني: قيد الالتزام بسلمية التنظيم الحزبي.
١٢٠	الفرع الأول: مفهوم سلمية التنظيم الحزبي.
١٢٣	الفرع الثاني: سلمية التنظيم الحزبي بوصفه قيماً على حرية النشاط الحزبي.
١٢٦	المبحث الثاني: القيود المالية للحزب السياسي.
١٢٧	المطلب الأول: التنظيم القانوني لقيود الحزب السياسي المالية.
١٢٧	الفرع الأول: موقف المشرع العراقي من القيود المتعلقة بالشؤون المالية للحزب السياسي.
١٢٩	الفرع الثاني: موقف المشرع العراقي من قيود الحزب السياسي المتعلقة بالتمويل الخاص.
١٣٣	المطلب الثاني: أثر القيد المالي على حرية النشاط الحزبي.
١٣٣	الفرع الأول: الجهة المختصة بالرقابة على تنفيذ القيود المالية.
١٣٦	الفرع الثاني: الآثار المترتبة على عدم تنفيذ القيود المالية.

١٣٨	المبحث الثالث: قيود علاقات الحزب السياسي.
١٣٨	المطلب الأول: قيود العلاقات الداخلية.
١٣٩	الفرع الأول: القيود المتعلقة بانتفاء الأفراد.
١٤٣	الفرع الثاني: القيود المتعلقة بحقوق الأعضاء.
١٤٧	المطلب الثاني: قيود العلاقات الخارجية.
١٤٧	الفرع الأول: ماهية قيود العلاقات الخارجية.
١٥٠	الفرع الثاني: التنظيم القانوني لقيود العلاقات الخارجية.
١٥٣	الخاتمة.
١٥٨	المصادر.

الخلاصة

تتضمن القيود الواردة على حرية نشاط الأحزاب السياسية، الأحكام القانونية المنظمة لشؤون الأحزاب السياسية عدة قيود يتعين عليها اجتنابها. وتعد الحريات العامة ومنها حرية النشاط الحزبي، امتيازات للأفراد في مواجهة السلطة العامة، وليست مجرد حقوق للأفراد في مواجهة بعضهم بعضاً.

إن الحرية هي أعلى ما منحه الخالق للإنسان بعد الحياة، وبدونها تذلل إنسانيته، ويكبل بأغلال الرق – كما كان قديماً- ويقيد سلوكه وحركته بغير مبرر فطري، فإذا كانت الحرية هبة من الله الخالق لكل شيء لم يسهم في خلقها أو منحها أحد سواه، لذا كان لها من القداسة ما يفترض معه إنها هي قانون الله التي لا يجوز المساس بما خلقه وحصنه وأمر باحترامه، فلا يجوز لأحد تحت ستار الادعاء بفضل له في خلق الحرية أو منحها، أن يعترضها بأي عارض تأباه طبيعتها المقدسة وقوانين الفطرة التي فطر الله الناس عليها، لذلك تحظى الحرية في كافة الدساتير في العالم بأكبر الاهتمام، وتحتل منزلة رفيعة في أقدرة البشر.

من أجل ذلك كانت الحرية ومن ضمنها حرية النشاط الحزبي هي هدف الطغاة الأول يريدونها لأنفسهم ويأبهونها على غيرهم، يستأثرون بها خالصة لهم من دون الناس، ولا يتيحون منها لغيرهم إلا النزر اليسير، إن تسرب منها شيء أحاطوه بمختلف القيود حتى يزول من الوجود وإن بقى شيء بفضل جهاد المستضعفين واستمساكهم بفطرتهم، تعقبوه يتربصون به سوء المصير، لذلك كان الكفاح من أجل الحرية وحرية النشاط الحزبي مريراً عاش من الإنسانية منذ وجدت وجد طغاة، وكان النصر حليف هؤلاء أحياناً وحليف أولئك أحياناً أخرى.

لذلك لا بد من وجود الضمان فلا شك إن الضمان الأساسي للحماية الفعالة للحريات ومنها حرية النشاط الحزبي لا بد من أن يبدأ من الأفراد أنفسهم قبل أي طرف آخر، لأنه لا جدوى من أي نظام يوضع لحماية الحريات ومنها حرية النشاط الحزبي مالم يتمسك بها الأفراد ومالم يكن لهم الوعي السياسي والأدراك الكافي لممارسة الحريات ومنها حرية النشاط الحزبي في حدود الدستور والقانون.

ويعد الفرد في علاقته بالسلطة العامة هو محور الحريات العامة ومنها حرية النشاط الحزبي فتمتع الفرد بحرياته العامة يمثل التزاماً سلبياً على عاتق هذه السلطة بعدم التعدي على الحريات العامة ومنها حرية النشاط الحزبي، وبترك الأفراد يمارسونها دون ضغط منها فالدولة لا تتدخل بإجبار الأفراد على ممارسة حرياتهم ولا تتدخل بحرمانهم منها، على إن السلطة العامة يجب أن يكون لها موقف إيجابي إزاء ممارسة الحريات ومنها حرية النشاط الحزبي وذلك بتوفير سبل ممارستها كلما أمكن وتحقيق ضمانات عدم التعدي عليها.

وإن إشكالية البحث هي مدى اعتراف الدساتير بحرية النشاط الحزبي وتنظيم وتقييد هذه الحرية وتحديد نطاق حرية النشاط الحزبي، وإبراز الرقابة على حرية النشاط الحزبي.

تقوم فلسفة النظام الديمقراطي في أصولها التاريخية على أن الحريات أو حقوق الإنسان أمور لا يستقل أي مشرع ولو كان المشرع الدستوري نفسه بخلقها بل إنه فيما يضعه من قواعد من شأنها لا يعدو كاشفاً عن حقوق أصيلة. إذا كان الأمر كذلك فإن سلطة التنظيم لا يمكن أن تبلغ – منطقياً – حد تقييد الحرية أو تحديدها ولأن كانت الفلسفة الديمقراطية قد رجحت اعتبارات الحرية إلا إن كثير من الفقهاء لم يتفهم اعتبارات النظام فهم قد أدركوا إن قيام المجتمع نفسه يتعارض مع التسليم بصفه مطلقة للحريات المعترف بها للأفراد ولذلك كان تنظيم الحريات في نظرهم أمراً أساسياً إذ إنهم متساوون فيما لهم من حقوق، على إنه إذا كان هناك رأي قد بالغ في استلزام الحريات إلى حد القول بأن الحريات بدون تنظيم تكون مجرد وعود، ولذلك عند ممارسة الأحزاب السياسية لنشاطها الحزبي فإنه يرد عليه من القيود مثلما يرد على باقي الحريات العامة.

أما خطة البحث فقد تناولنا هذا الموضوع في ثلاثة فصول الفصل الأول الإطار المفاهيمي لحرية النشاط الحزبي، وخصص الفصل الثاني للقيود العامة على حرية النشاط الحزبي، أما الفصل الثالث للقيود الخاصة على حرية النشاط الحزبي.

المقدمة

أولاً: موضوع البحث:

تعد الحريات العامة ومنها حرية النشاط الحزبي، امتيازات للأفراد في مواجهة السلطة العامة، وليست مجرد حقوق للأفراد في مواجهة بعضهم بعضاً. وتوصف الحريات بالعمومية نظراً لترتيبها قيود على عاتق الدولة يتعين عليها القيام بها، وقيود الدولة حيال الحريات العامة لا تقتصر على مجرد القيود السلبية – كعدم المساس بجسم وعقل المواطن- بل تمتد أيضاً إلى القيود الإيجابية – كخلق فرص عمل للمواطنين – كما أن وصف الحريات بالعمومية يوحي بضرورة أن يتمتع بها جميع من يتواجدون داخل الدولة دون تفرقة بسبب الجنس أو السن أو الكفاءة أو الدين أو المركز الاجتماعي، كما أنها حريات يتمتع بها المواطنون والأجانب على السواء، وذلك بعكس الحرية السياسية والنشاط الحزبي التي يقتصر التمتع بها على المواطنين دون الأجانب والتنظيم الدستوري للقيود على حرية النشاط الحزبي هو موضوع هذه الأطروحة.

وإذا كانت الحريات العامة ذات أهمية كبيرة بالنسبة للأفراد فإن حرية النشاط الحزبي تمثل أهمية أكبر نظراً لارتباطها بمصائر الشعوب، إذ إنها تمثل حلقة الاتصال بين الشعوب والسلطة السياسية، وتعد وسائل قانونية لممارسة التنافس على هذه السلطة.، على أن تقرير حرية النشاط الحزبي في نظام ما لا يعني أنها مطلقة بل إن هناك قيوداً وأصولاً قانونية يضعها المجتمع يجب الالتزام بها عند ممارسة حرية النشاط الحزبي.

والقيود الواردة على حرية نشاط الأحزاب السياسية، تتضمن الأحكام القانونية المنظمة لشؤون الأحزاب السياسية وعلاقتها التي يتعين على تلك الأحزاب اجتنابها لأن القول بعكس ذلك يفضي إلى رفض طلب التأسيس أو تعرض الحزب للمسؤولية والعقوبات بعد تأسيسه.

ثانياً: أهمية الدراسة:

تحتل الأحزاب مكانة مركزية في البناء الديمقراطي لنظام الحكم على اختلاف صورته وتطبيقاته فالارتباط بين الديمقراطية والأحزاب السياسية في عرف المجتمعات الديمقراطية يبلغ في شدته الدرجة التي لا يتصور معها قيام الديمقراطية بدون أحزاب سياسية تتمتع بحرية النشاط الحزبي حتى قيل انه " لا حرية سياسية بدون أحزاب ، ولا يمكن تقييد الأحزاب بدون خنق الديمقراطية ذاتها في نفس اللحظة"، ويرجع السبب في كل هذا الاحتفاء بالأحزاب السياسية إلى دورها الكبير المتعاظم ونشاطها الكبير في دعم وتعميق الحريات العامة للمواطنين من خلال وظائفها التي تضطلع بها في النظم الديمقراطية الحرة.

وإذا كان للأحزاب هذا الدور الخلاق وهذه الأنشطة الكبيرة في تعميق الحريات العامة للمواطنين فلا شك إن لها وسائلها التي تستعملها لتحقيق هذه الوظائف، وهي بالفعل لها وسائلها فهي تضطلع بتحقيق وظائفها ومباشرة أنشطتها التي ينتج عنها تدعيم الحريات العامة للمواطنين وتعميق ممارستهم لها عن طريق ما تمارسه من نشاطات، وأيضاً عن طريق صحافتها الحزبية التي تقوم بنشر التحقيقات والمقالات ومختلف المواد الصحفية عما تراه يشكل قضية عامة من القضايا التي تهم المواطنين وتؤثر على حياتهم سلباً أو إيجاباً.

من هنا تتركز أهمية دراسة الحريات بصورة عامة وحرية النشاط الحزبي والقيود المفروضة عليها بصورة خاصة، في البحث في كيفية ضمانها والحفاظ عليها عبر منظومة متكاملة من التشريعات التي يتصدرها الدستور. لكن حرية النشاط الحزبي والقيود المفروضة عليه لا تثور إلا عندما يعيش الفرد في المجتمع، وهو لا يملك إلا ذلك فالإنسان اجتماعي بطبعه. وكما هو معلوم فإن لكل مجتمع أهدافه التي يتعين على الفرد أن يعمل على تحقيقها، لضمان استمرار سير هذا المجتمع وازدهاره وتطوره. ومن ثم فإن من القيود على الفرد أن يمارس حرية النشاط الحزبي في إطار الأهداف السياسية والاقتصادية والثقافية، وهنا قد يحصل التعارض والتصادم بين السلطة بوصفها المسؤولة عن حماية مصالح المجتمع، والعمل على تحقيق أهدافه، والفرد الذي يسعى إلى ضمان الحصول على حريته المطلقة وهذا التعارض لا يمكن أن يزال إلا من خلال تأطير ممارسة الحريات بشكل عام بإطار يتمثل في منع الاضرار بالمصلحة العامة، والتي تتمثل بالنظام العام والأمن والآداب العامة والحقوق الاقتصادية وغيرها من المسائل التي يسعى المجتمع إلى الحفاظ عليها.

إن مهمة تصميم إطار لممارسة هذه الحرية ملقاة على عاتق النظام السياسي الذي يحكم سير المجتمع والمتمثل بالدستور. أما عملية تنفيذ هذا التصميم فيقوم بها القانون العادي من خلال نصوص تفصيلية تنظم ممارسة هذه الحرية.

ثالثاً: مشكلة الدراسة:

تتضمن الأحكام القانونية المنظمة لشؤون الأحزاب السياسية عدة قيود عامة وخاصة يتعين عليها اجتنابها ابتداءً، ومدى اعتراف الدساتير بحرية النشاط الحزبي وتنظيم وتقييد هذه الحرية وتحديد نطاق حرية النشاط الحزبي، وإبراز الرقابة على حرية النشاط الحزبي، كما يتعين على الأحزاب السياسية الا ينطوي أي من نشاطاتها على مظهر من مظاهر هذه القيود، لأن مخالفة هذا الالتزام يؤدي إلى تقرير مسؤولية الحزب وعضائه.

والمتمحصر لهذه الأحكام القانونية يلاحظ أنها تهدف في مجملها إلى حفظ النظام العام، وحقوق وحريات الأفراد فضلاً عن صيانة بعض القيم التي تتنوع وتختلف من نظام سياسي إلى آخر بحسب الأيديولوجية التي يعتنقها

هذا النظام أو ذلك، ومدى قناعة القابضين على السلطة بالدور الذي تمارسه الأحزاب السياسية في المجتمع من خلال ما تقوم به من وظائف وأنشطة.

ولأجل تحقيق هذه الغايات والمحافظة على تلك القيم تتبنى الدولة مجموعة من الأنظمة المقيدة لنشاط وحرية الأحزاب السياسية والتي تمنح الإدارة سلطات واسعة في مواجهة الأحزاب السياسية والتضييق على نشاطاتها سواء أكان ذلك في الظروف العادية أم الاستثنائية وإذا كان لهذه السلطات ما يسوغ لها في ظل الظروف الاستثنائية فلا يمكن بأي حال من الأحوال أن تباح في الظروف العادية إلا بالقدر اللازم للمحافظة على النظام العام وحقوق وحرريات الأفراد مع ضرورة تبني ضمانات للأحزاب السياسية كمقابل لسلطات الإدارة في تقييد نشاطاتها.

إن مشكلة هذا البحث تتركز في التحري عن طبيعة وأثر الموازنة الحرجة ما بين الحريات المتاحة للأحزاب السياسية عند مزاولتها لنشاطاتها المختلفة والقيود المفروضة عليها بحسب نوع النظام القانوني والسياسي القائم، مع محاولة تحديد درجة تأثير هذه القيود على تلك الحريات الحزبية ودرجة استجابة وتفاعل الأحزاب معها بما يمكنها من تحقيق غاياتها دون الحاق الضرر بأمن الدولة ومصالحها العليا، أي قياس مدى تحقق الموازنة بين متطلبات السلطة والسيطرة وبين متطلبات الحرية والاجواء الديمقراطية للأحزاب السياسية.

خامساً: منهج البحث:

سوف تكون الدراسة المقارنة عمادنا في عرض فصول هذه الأطروحة، متبعين في ذلك أسلوب المقارنة الموضوعية من خلال كل فكرة تعرض وليست المقارنة الشكلية. وستكون الدساتير المقارنة هي الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ وكذلك دستور جمهورية مصر العربية الصادر عام ٢٠١٢ والمعدّل عام ٢٠١٤ ودستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

أما عن القوانين فسيتم مقارنة قانون الأحزاب السياسية العراقي لسنة ٢٠١٥ بالقوانين المصرية والفرنسية النافذة التي عالجت موضوع البحث.

سادساً: خطة البحث:

سنبحث موضوع التنظيم الدستوري للقيود على حرية النشاط الحزبي في ثلاثة فصول وعلى وفق الخطة المذكورة في أدناه:

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للقيود على حرية النشاط الحزبي وقد قُسم على مبحثين: المبحث الأول بينا به مفهوم حرية النشاط الحزبي ومظاهرها، أما المبحث الثاني درس مفهوم القيد على حرية النشاط الحزبي.

وخصّص الفصل الثاني: للحديث عن القيود العامة على حرية النشاط الحزبي وقُسم على مبحثين: المبحث الأول: كُرس للبحث عن النظام العام كمسوغ للتقييد على حرية النشاط الحزبي أما المبحث الثاني ركزنا فيه لبحث القيود العامة الأخرى على حرية النشاط الحزبي.

أما الفصل الثالث: فتضمن القيود الخاصة على حرية النشاط الحزبي وقسم على ثلاثة مباحث: المبحث الأول: القيود التنظيمية للحزب السياسي في حين ركز المبحث الثاني على القيود المالية للحزب السياسي أما المبحث الثالث: فقد سلط الضوء على قيود العلاقات للحزب السياسي.

ثم خُتم البحث بخاتمة أثبتنا فيها أهم النتائج المستخلصة منه والمقترحات التي نراها.

الفصل الأول

الإطار المفاهيمي لحرية النشاط

الحزبي والقيود التي ترد عليه

الفصل الأول

الإطار المفاهيمي لحرية النشاط الحزبي والقيود التي ترد عليه

تُعد حرية نشاط الأحزاب السياسية من أهم الحريات السياسية، بحيث أصبحت ضمانة مهمة لسائر الحريات الأخرى لحمايتها من تعسف السلطة التي لازال صراعها التقليدي مع الحرية قائماً، حيث تقوم الأحزاب السياسية في المجتمعات التي تسير وفق النهج الديمقراطي بدور مهم وكبير في مجمل العملية السياسية والاجتماعية، لما توفره هذه الأنظمة للأحزاب من أرضية قانونية في حرية التعبير عن أفكارها وتحقيق برامج عملها عبر الوسائل المشروعة والمسموح بها دستورياً في هذه المجتمعات، بحيث تستطيع أن تؤدي وظائف سياسية هامة في تدعيم الممارسة الديمقراطية بوصفها حلقة الوصل بين الحكام والمحكومين بما يسمح بتنشيط الحياة السياسية، فهي تعمل بذلك على مساعدة جمهور الناخبين في تكوين آرائهم السياسية وبذلك لوحظ أنها تلعب دوراً هاماً في حماية حقوق الإنسان وتؤسس لبناء دولة عصرية يسودها القانون والأمن بوصفهم أهم ركائز المجتمع المدني. وتأسيساً على ما تقدم لابد من دراسة حرية النشاط الحزبي والقيود التي ترد عليه. من خلال تقسيم الفصل إلى مبحثين:

المبحث الأول: مفهوم حرية النشاط الحزبي ومظاهرها.

المبحث الثاني: مفهوم القيود التي ترد على حرية النشاط الحزبي.

المبحث الأول

مفهوم حرية النشاط الحزبي ومظاهرها

تكتسب الأحزاب السياسية كظاهرة اجتماعية في أي مجتمع من المجتمعات أهمية بالغة، بيد أن هذه الأهمية أكبر وأعظم في المجتمعات، والتي تعتمد على التعددية السياسية والحزبية، وتعطي لكل جماعة أو فئة من المجتمع حق وحرية التعبير السياسي عن نفسها، مشاركة بشكل أو بآخر في النظام السياسي القائم، وبالتالي عملية اتخاذ القرارات المتعلقة بمختلف جوانب المجتمع. فالعقيدة الراسخة في المجتمعات التي تتخذ من التعددية الحزبية اسلوباً لممارسة الحكم إن مجرد وجود الأحزاب ليس هو الغاية بل الغاية هي ممارستها لأنشطتها في الحياة السياسية والاجتماعية للدول وتحقيق الفوائد المرجوة لوجودها في الحياة السياسية وكذلك في قضية ممارسة الحريات العامة للمواطنين ومنها الحرية السياسية.

فالارتباط بين الديمقراطية والأحزاب السياسية في عرف هذه المجتمعات يبلغ في شدته الدرجة التي لا يتصور معها قيام الديمقراطية بدون أحزاب سياسية. فهم يرون إن موقع الأحزاب السياسية يبلغ درجة إحدى الضروريات ذاتها وبالنسبة إلى الحرية في مقدمة الضمانات.

فلا يمكن تقييد الأحزاب السياسية بدون خنق الديمقراطية ذاتها في نفس اللحظة فالديمقراطية لا توجد بدون الأحزاب السياسية^(١) ويرجع السبب في كل هذا إلى دورها المتعاضم ونشاطها الكبير في دعم وتعميق الحريات العامة للمواطنين ومنها حرية النشاط الحزبي من خلال وظائفها التي تضطلع بها في النظم الديمقراطية الحرة. ولدراسة هذه الظاهرة بشكل دقيق لا بد من التعرف على معنى حرية النشاط الحزبي ومظاهرها. ولذلك سوف نقسم دراستنا في هذا المبحث إلى مطلبين:

المطلب الأول: معنى حرية النشاط الحزبي.

المطلب الثاني: مظاهر حرية النشاط الحزبي.

المطلب الأول

معنى حرية النشاط الحزبي

كان للأحزاب السياسية الدور الخلاق في الأنشطة السياسية الكبيرة في تعميق الحريات العامة للمواطنين فلا شك إن لها وسائلها التي تستعملها لتحقيق هذه الوظائف، وهي بالفعل لها وسائلها فهي تضطلع لتحقيق وظائفها ومباشرة أنشطتها السياسية التي ينتج عنها تدعيم الحريات العامة للمواطنين وتعميق ممارستهم لها عن طريق ما تعقده من اجتماعات ومؤتمرات وندوات وما تنظمه من مسيرات، وايضاً عن طريق صحافتها الحزبية التي تقوم بنشر التحقيقات والمقالات ومختلف المواد الصحفية عما تراه يشكل قضية عامة من القضايا التي تهم المواطنين وتؤثر في حياتهم سلباً أو ايجاباً.

كما تستطيع الأحزاب أيضاً عن طريق استعمال الإذاعة المسموعة والمرئية إبان الحملات الانتخابية تحقيق وظائفها والتي تؤدي في النهاية إلى تعميق ممارسة المواطنين لحرياتهم العامة بما تقوم به من توعيه لهم وإفهامهم بأبعاد القضايا المطروحة عليهم الأمر الذي يمكنهم من تكوين آرائهم ومن اختيار من يمثلونهم^(٢).

وإذا كانت الأحزاب عن طريق ممارستها لوظائفها وعبر الوسائل المتقدم ذكرها تؤدي إلى تلك النتيجة بالغة الأهمية في مجال ممارسة المواطنين لحرياتهم العامة فلا شك إن الأحزاب تنفق في سبيل ذلك الغالي والنفيس، فأى نشاط من أنشطتها باستعمال الوسائل المذكورة يتطلب بلا شك أموالاً تعد في العصر الحديث أموالاً طائلة.

(١) د. حسن البدر اوي، الأحزاب السياسية والحريات العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٠، ص ٢٧١.

(٢) ينظر د. زكي محمد النجار، القانون الدستوري المبادئ الدستورية العامة، النظام الدستوري المصري، ط ١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٥، ص ٢٠٣-٢٠٤. و د. عبد المنعم محفوظ، علاقة الفرد بالسلطة دراسة مقارنة، ط ١، دار النهضة العربية، القاهرة، بلا سنة نشر، ص ٣٩-٤٠.

ولذلك سوف نقسم دراسة هذا المطلب إلى فرعين:

الفرع الأول: المعنى اللغوي لحرية النشاط الحزبي.

الفرع الثاني: المعنى الاصطلاحي لحرية النشاط الحزبي.

الفرع الأول

المعنى اللغوي لحرية النشاط الحزبي

لما كانت الحرية قيمة روحية أو معنوية فقد تعددت تعريفات الفقهاء لها. فمنهم من عرفها بأنها انتفاء للقيود، ومنهم من عرفها بأنها سلوك ضروري متأصل في الطبيعة الإنسانية، ومنهم من عرفها بأنها قيد على سلطة الدولة. لذلك كان لزاماً علينا عرض كل هذه التعريفات مع تقديم محاولة متواضعة لتعريفها.

المدلول اللغوي للحرية.

الحرية جمع مفرد الحرية، وفي اللغة يمكن القول بأن الحرية نقيض العبودية، ويمكن استخلاص ذلك من المعاجم. من ذلك ما جاء في المصباح المنير "والحر من الرجال خلاف العبد، مأخوذ من ذلك لأنه خلص من الرق وجمعه أحرار ورجل حر من الحرية. ويقال حررته تحريراً إذا أعتقته، والأنثى حرة وجمعها حرائر" (١). فإذا كان مقتضى الرق، أن يكون الرقيق ملكاً لسيده، يعمل طبق هواه، ولا يتحرك إلا بإرادته، فإن مقتضى الحرية وهي العتق من الرق، أن يتحرر الرقيق من إرادة سيده ومالكه ليصير ملكاً لنفسه، ويعمل بإرادته واختياره (٢). ويؤكد هذا المعنى ما جاء بقاموس القرن العشرين الإنجليزي في تعريفه لكلمة Liberty المرادف الإنجليزي لكلمة الحرية. حيث عرف كلمة الحرية بأنها الخلاص من التقييد والعبودية والاسترقاق والظلم والاستبداد (٣). ومما سبق يتبين لنا أن الحرية لغةً: هي القدرة على الاختيار الحر، أي القدرة على أن يفعل الإنسان ما يشاء وكيفما يشاء. إن الحزب في المعاجم العربية يعني جماعة من الناس، والجمع أحزاب، وحزب الرجل أصحابه وجندهم على رأيه (٤).

(١) راجع: المصباح المنير - ج ١ - ص ٢٠٠، لسان العرب- طبعة وزارة المعارف ١٩٢٨ ص ١٧٧، مختار الصحاح طبعة وزارة المعارف، ١٩٣٧، ص ١٢٩.

(٢) راجع: د. محمد الشافعي أبو راس، نظم الحكم المعاصرة، ج ١، عالم الكتب، القاهرة، ص ٤٨٦.

(3) Chambers's twentieth century Dictionary. P.614.

أشار إليه د. محمد الشافعي أبو راس، نظم الحكم المعاصرة، مصدر سابق، ص ٤٨٦.

(٤) ابن منظور الأنصاري الأفريقي المصري، لسان العرب حقه د. أحمد سالم الكلبي و د. حسين عادل النعيمي، ج ٥، مج ٥، ط ١، مركز الشرق الأوسط الثقافي، بيروت، ٢٠١١، ص ١٨.

وحزب القوم جمعهم أحزاباً. وحازبه صار من حزبه نصره وعاصره والحزب جماعة من الناس، جنده الرجل أصحابه الذين على رأيه. (١) والحزب الورد ومنها أحزاب القرآن، والحزب الطائفة، وتحزبوا تجمعوا (٢) وجند الرجل أصحابه وأعوانه على رأيه، وكل قوم تشاكلت قلوبهم وأعمالهم وهم المجتمعون على مذهب سياسي عقائدي واحد وفيهم قوة وصلابة. (٣) أما مصطلح سياسي فهو من الفعل ساس يسوس سياسة، أي القيام على أمر فيه صلاحه فيقال الخليفة يسوس رعيته (٤). فمصطلح سياسي مأخوذ من كلمة سياسة التي تعني القيام بشؤون الرعية وتشمل السياسة نظام الدولة الأساسي ونظام الحكم فيها بما فيها من أنشطة في مجالات الحياة العامة على مستوى الفردي والجماعي ونظراً لقصور كلمة (حزب) عن تحديد المعنى والمدلول فلزم إضافة كلمة (سياسي) لتحديد المراد منه ومنع الخلط مع المدلولات الأخرى. فإذا أضفنا المعنى اللغوي لكلمة (سياسي) إلى المعنى اللغوي لكلمة حزب اتضح الأمر ومن ثم توصف الجماعة بأنها سياسية عندما يكون هدفها الأساس والرئيس هو الوصول إلى الحكم وتسيير دفته وقد استعمل العرب لفظ السياسة بمعنى الإرشاد الهداية وتشمل دراسة السياسة ونظام الدولة وقوانينها وأنظمتها المختلفة. (٥) أما بالنسبة لتعريف الحزب السياسي في المعاجم الإنكليزية فقد جاء في المعجم الحديث تعريفه على النحو الآتي "الحزب السياسي مجموعة منظمة مكونة من أعضاء يعتقدون مجموعة مشتركة من القيم والسياسات وهدفها الرئيس الحصول على السلطة السياسية والمناصب العامة لغرض تنفيذ السياسات. والحزب (Party) يعني تنظيم سياسي يمكنك أن تصوت له في الانتخابات وأعضائه لهم ذات الأهداف. وبمعنى آخر هو مجموعة أفراد ينتمون لهيئة سياسية على أساس فكر أو برنامج واحد أما في المعاجم الفرنسية فأن كلمة بارتى (Parti) بالفرنسية تعني حزب. والحزب هو مجموعة من الأفراد تربطهم نفس الأفكار والآراء ونفس الاهتمامات ونفس النشاطات السياسية. والحزب السياسي (Parti Polotique) يعني مجموعة من الأشخاص تتشارك في الأفكار نفسها التي تتعلق بتنظيم وإدارة المجتمع والتي تسعى إلى تطبيقها على الواقع عند الوصول إلى السلطة. (٦)

(١) الأمدى، منتهى السؤال في علم الأصول، مطبعة محمد بن يحيى، مصر، بلا سنة طبع، ص ١٣١.

(٢) عبد السلام هارون، المعجم الوسيط، ج ١، مطبعة مصر، القاهرة، ١٩٦٠، ص ١٧٠.

(٣) أبي عبد الرحمن الخليل بن أحمد الفراهيدي، تحقيق مهدي المخزومي وإبراهيم السامرائي، دار احياء التراث العربي، بيروت، بلا سنة طبع ص ١٨٦.

(٤) المصدر نفسه، ص ٤٠٣.

(٥) غانم عبد دهش، حرية تكوين الأحزاب السياسية في القانون العراقي والمقارن، رسالة ماجستير كلية القانون جامعة بابل، ٢٠١٢، ص ٥٢.

(6) Serge Guinchard, Lexigne destermes juridigues, 176ed, 2007, P.232.

الفرع الثاني

المعنى الاصطلاحي لحرية النشاط الحزبي

يُعرف النشاط الحزبي: بأنه ممارسة الأحزاب السياسية لأنشطتها في الحياة السياسية والاجتماعية للدول وتحقيق الفوائد المرجوة من وجودها في الحياة السياسية وبالذات في قضية ممارسة الحريات العامة للمواطنين.

أما مفهوم الحزب وفقاً للمعيار الاصطلاحي فهو كأي مفهوم من مفاهيم العلوم الاجتماعية تتعدد تعريفاته تبعاً لاختلاف الأيديولوجيات من جهة واختلاف الزمان والمكان من جهة أخرى، لاسيما إن الحزب هو الأداة الرئيسة للنشاط الشعبي في الدولة الحديثة.

أولاً: التعريف الفقهي للحرية:

تعددت تعريفات الفقهاء للحرية، فمنهم من عرفها من الناحية الفلسفية، ومنهم من عرفها من الناحية السياسية، ومنهم من عرفها من الناحية القانونية أو الفنية.

١- المعنى الفلسفي للحرية:

عرف الفقهاء الحرية بمعناها الفلسفي بأنها انتصار الشخصية، وقد انقسم الفقهاء في ذلك إلى قسمين يشكل كل قسم منهما مدرسة مختلفة عن الأخرى.

المدرسة الأولى: فالحرية في نظر هذه المدرسة هي قدرة الفرد على أن يفعل، أو يقدم على أن يفعل أي تصرف معين، أو حسب تعريف هيوم "هي القدرة على التصرف طبقاً لما تحدده الإرادة"^(١).

المدرسة الثانية: ويمثلها كانت، وسبينوزا، وروسو، وهيجل، وبرادلي، فقد ذهبت إلى أن الحرية إرادة خاضعة للعقل، وهي حكومة العقل أو الضمير، ويرى سبينوزا أن الحرية هي: استقلال الإنسان عن أي شيء فيما عدا القانون الخلقى وحده^(٢). إلا أننا نأخذ على هذه التعريفات، عدم وجود ضابط لحدود حرية هذه الإرادة، فالإنسان يستطيع أن يفعل الخير كما يستطيع أن يفعل الشر أيضاً، لذا فليس كل ما يستطيع الإنسان فعله هو من قبيل الحرية، فهذا التعريف يخلط بين ما هو سلوك إنساني ضروري ولازم لحياته ولبقاء المجتمع وبين حرية الإرادة أو حرية الإنسان في عمل ما يشاء من خير أو شر^(٣).

٢- المعنى السياسي للحرية.

ظهرت بصدد المعنى السياسي للحرية نظريتان متناقضتان هما، النظرية الرومانتيكية أو العاطفية، والنظرية التقدمية

(١) د. محمد عصفور، الحرية في الفكرين الديمقراطي والاشتراكي ط١، بلا دار نشر، القاهرة، ١٩٦١، ص٥.

(٢) د. راغب جبريل خميس، الصراع بين حرية الفرد وسلطة الدولة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، بلا سنة طبع، ص ١٧ وما بعدها.

(٣) د. جعفر عبد السادة بهير، التوازن بين السلطة والحرية في الأنظمة الدستورية، أطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية القانون- جامعة بغداد، ٢٠٠٦، ص٦.

أ- النظرية الرومانتيكية:

مقتضى هذه النظرية أن الحرية: هي التحرر من قيود النظم السياسية والاجتماعية، التي ظهرت نتيجة تطور المجتمع وتعبده^(١). فهي ترجع الفرد إلى حالته الطبيعية التي كان يعيشها قبل ظهور الدولة والنظم السياسية والاجتماعية، فهذه النظم في نظرها قيود على الفرد وعلى حريته، فالفرد في حالته الطبيعية يعيش بكامل حريته. ونأخذ على هذه النظرية أنها تتجاهل السلطة كضرورة اجتماعية وإنسانية أيضاً، ولا يمكن للحرية أن تقوم إلا في ظل هذه السلطة وخاصة أن السلطة ظاهرة اجتماعية حتمية لا بد منها أيا كان أساس شرعيتها.

ب- النظرية التقدمية:

وتعرف هذه النظرية الحرية بأنها: التحرر من قيود الطبيعة ومن المرض والجوع وعدم الأمان والجهل والتعصب^(٢). فيتغلب الإنسان على قوى الطبيعة وإخضاعها لسلطانه، يستطيع أن يتمتع بكامل حريته، ولا يتحقق ذلك إلا بحياة الإنسان في جماعة سياسية منظمة، تمكنه من التغلب والسيطرة على قوى الطبيعة، وإخضاعها لسلطانه. ونأخذ على هذه النظرية، أنها تكتفي بمجرد تحرر الفرد من قوى الطبيعة والسيطرة عليها حتى يصير حراً، ولا يتسنى له ذلك إلا بالدخول في جماعة سياسية منظمة، متناسية أن تكون سلطة هذه الجماعة المنظمة ذاتها، المعول الذي ينهال على الحرية فيهدرها. ورغم التعارض الواضح بين هاتين النظريتين إلا أنهما يلتقيان في نقطة واحدة، هي تعريف الحرية بالمعنى السياسي بأنها: انتفاء القيود على إرادة الإنسان، سواء كانت هذه القيود من الطبيعة – وفقاً للنظرية التقدمية – أو قيوداً مستمدة من النظم السياسية والاجتماعية وفقاً للنظرية الرومانتيكية.

٣- المعنى الفني أو القانوني للحرية.

ويقصد بالمعنى الفني للحرية، تعريفها في إطار علاقة الفرد بالدولة أي في مواجهة سلطة الدولة، ولقد تعددت تعريفات الفقهاء للحرية في إطار هذه العلاقة على النحو الآتي:

أ- ذهب فريق من الفقهاء إلى تعريف الحرية بأنها إرادة الشيء، ومكنة المرء وقدرته على القيام به.

أي رابطة بين إرادة الشيء ومكنة المرء وقدرته على القيام به. فإنني عندما أقدر على فعل ما أريد فهذه حريتي^(٣). وعلى رأس هؤلاء الفقهاء الفيلسوف "لينز" حيث يُعرف الحرية على أنها قدرة الإنسان على فعل ما يريد، ومن عنده وسائل أكثر يكون عادة أكثر حرية لعمل ما يريد^(٤).

(١) د. محمد عصفور، الحرية في الفكرين الديمقراطي والاشتراكي، مصدر سابق، ص ٥ وما بعدها.

(٢) د. راغب جبريل خميس، مصدر سابق، ص ٢٣.

(٣) د. منيب محمد ربيع، ضمانات الحرية في مواجهة سلطات الضبط الإداري، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، ١٩٨١،

ص ١٢٧.

(٤) د. نعيم عطية، النظرية العامة للحريات الفردية، رسالته للدكتوراه، الدار القومية للطباعة والنشر، ١٩٦٥، ص ٢٣.

ويعرفها الفيلسوف "فولتير" بقوله "عندما أقدر على ما أريد فهذه حريتي" (١). فهذا الفريق من الفقه، يعرف الحرية: بأنها قدرة الفرد على فعل ما يريد دون قيود على إرادته أي إنها تعني انتفاء القيود على إرادة الفرد. ويذهب جانب آخر من الفقه إلى تعريف الحرية بأنها حقوق اعترفت بها الدولة ونظمتها وضمنت ممارستها وحمايتها. ومن ثم فإن الحريات العامة هي مجموعة الحقوق المعترف بها والتي عدت أساسية في مستوى حضاري معين، ووجب بالتالي أن تتمتع بوصفها هذا، بحماية قانونية خاصة تكفلها الدولة وتضمنها بعدم التعرض لها. وبيان وسائل حمايتها (٢). ونأخذ على تعريف هذا الجانب من الفقه للحرية بأنها حقوقاً اعترفت بها الدولة ونظمتها وضمنت حمايتها، بأنها قد خلطت بين الحقوق والحريات العامة وسائر الحقوق الأخرى، فأى حق تعترف به الدولة وتضمنه يستوجب حمايتها له، فكل الحقوق تتمتع بهذه الحماية من قبل الدولة سواء أكانت حقوق وحريات عامة، أو كانت حقوق أخرى "متمثلة في مصلحة قانونية يحميها القانون" فهذا التعريف ليس إلا تعريفاً وبياناً لخصائص الحق بصفة عامة. كما أن هذا التعريف يصدق على الحقوق والحريات العامة المعترف بها من قبل الدولة ويخرج من دائرتها الحريات التي لا تتمتع باعتراف الدولة بها، مثل حق مقاومة الطغيان الذي لم تنص عليه أغلب دساتير الدول المعاصرة.

ب - ويذهب فريق آخر من الفقه بتعريف الحرية على أنها: قيد على سلطة الدولة. فيعرفها الدكتور طعيمة الجرف بأنها "تأكيد كيان الفرد تجاه سلطة الجماعة، وهو ما يعني الاعتراف بالإرادة الذاتية. مما يعني الاتجاه إلى تدعيم هذه الإرادة وتقويتها مما يحقق للإنسان سيطرته على مصيره.

ويعرف الباحث الحرية بأنها "صلاحيات سلوكية نابعة من الطبيعة البشرية، والتكوين البدني والنفسي للإنسان وضرورية له ككائن اجتماعي". أما تعريف الحزب السياسي فقد اعتمد أكثر من اتجاه.

الاتجاه الأول: اعتمد في بيان معنى الحزب السياسي على الناحية الأيدلوجية والفلسفية، فالطبيعة البشرية تفترض التفاوت بالنظر للأمور بتفاوت قدرات كل فرد ومن هنا فإن أفكار ومصالح الأفراد تتضارب وتتنافر ومن ثم يجتمع أصحاب كل رأي أو مصلحة في تنظيم ما، بغية توحيد جهودهم وبلورة أفكارهم، فوحدة الأفكار تعكس رؤية سياسية خاصة بتنظيم ما، وهذه الرؤية جمعت بين أعضاء هذا التنظيم وجعلتهم يلتفون حولها باعتبارها رؤية موضوعية بعيدة عن الأهواء الشخصية. (٣) فقد كان مفهوم الحزب السياسي في الماضي يقوم على أنه اتجاه أيديولوجي أو تعبير عن وحدة الرأي. (٤) وتأسيساً على ما تقدم فقد عرف الفقيه الفرنسي (بنيامين كوناتانت) الحزب السياسي بأنه (جماعة من الناس تعتنق مذهباً سياسياً واحداً) (٥).

(١) د. نعيم عطية، النظرية العامة للحريات الفردية، مصدر سابق، ص ٢٤.

(٢) المصدر نفسه، ص ٢٥-٢٦.

(٣) د. سعاد الشراوي، النظم السياسية في العالم المعاصر - تحديات وتحولات، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢، ص ٢٢١.

(٤) المصدر نفسه، ص ٢٢٥.

(٥) د. محمد عبدالعال السناري، الأحزاب السياسية والأنظمة السياسية والقضاء الدستوري (دراسة مقارنة) مطبعة الأسراء، بلا سنة طبع، ص ١٣.

كما عرفه (هانس كلسن) بأنه (المنظمة التي تجمع بين رجال ذوي رأي واحد لمنظمة لها تأثيراً حقيقياً فعلياً في إدارة الشؤون العامة).^(١) وفي ذات الاتجاه ذهب الفيلسوف (بيرك) في تعريفه للحزب السياسي إذ أكد على المبادئ التي يعتنقها الحزب بقوله إن الحزب هو: (مجموعة منظمة من الناس اجتمعت من أجل العمل المشترك لتحقيق مصلحة الوطن عن طريق الأهداف والمبادئ التي يعتنقونها).^(٢) وشايح هذا الاتجاه (دزرائلي) في تعريفه للحزب بأنه (مجموعة من الأفراد الذين يجمعهم سوية السعي إلى نمو مبادئ محددة. وأرى أن هذا الاتجاه عاجز عن تعريف الأحزاب السياسية التي لا تعتنق إيديولوجية معينة أو تلك الأحزاب التي تخلت عن أيديولوجيتها تمشياً مع ظروف وضرورات الواقع.

الاتجاه الثاني: وقد عرف الحزب بالنظر إلى عنصري التنظيم وهدف الوصول إلى السلطة وأهم عنصر الأيدولوجية ومن ذلك التعريف الذي وضعه كل من (وينر) و(لابالمبارا) على أنها (تنظيمات دائمة تتحرك على مستوى وطني ومحلي من أجل الحصول على الدعم الشعبي بهدف الوصول إلى ممارسة السلطة بغية تحقيق أهداف سياسية معينة)^(٣)

الاتجاه الثالث: وهو ما يمكن تسميته الاتجاه الشامل في تعريف الحزب السياسي ولعل هذا الاتجاه هو الراجح في تعريف الحزب السياسي كونه يجمع بين كافة الجوانب التي أشرنا إليها ويشتمل على جميع المدلولات التي تطرق إليها الفقهاء ويجاري التطور الذي عرفته الأحزاب السياسية وبحسب هذا الاتجاه يرى (صامويل ايدرسفالد) أن الأحزاب السياسية (جماعات اجتماعية تسعى إلى تحقيق أهداف محددة).^(٤) فقد وضع الأستاذ (Francois Borella) ثلاثة عناصر لا بد من التقائها حتى نكون بصدد حزب سياسي وهي: -

١. وجود منظمة من الأفراد قادرة على التعبير عن مطالبهم وسياستهم سواء كانوا رجالاً أو نساءً أو مجتمعين.
٢. وجود مجموعة من الاقتراحات تمس سياسة الحكومة.
٣. وجود نشاط يهدف إلى السيطرة على السلطة وممارستها.^(٥)

أما الأستاذ (Burbean) فقد عرف الحزب بأنه (تنظيم يضم مجموعة من الأفراد تدين بنفس الرؤية السياسية وتعمل على وضع أفكارها موضع التنفيذ وذلك بالعمل في آن واحد بضم أكبر عدد ممكن إلى صفوفهم وعلى تولى الحكم أو على الأقل التأثير على قرارات السلطات والحكم^(٦)).

(١) د. غانم عبد دهش، مصدر سابق، ص ٥٤ وما بعدها.

(٢) د. أسامة الغزالي حرب، الأحزاب السياسية في العالم الثالث، عالم المعرفة، الكويت، ١٩٨٧، ص ١٨.

(٣) د. صباح صبحي حيدر، اصلاح الأحزاب السياسية، دار اشتات للنشر، مصر- الامارات، ٢٠١٢، ص ٣٤.

(٤) د. غانم عبد دهش، مصدر سابق، ص ٥٤.

(٥) د. محمد عبدالعال، مصدر سابق، ص ٢٣.

(6) K.C. wheare Legislatures London. Oxford university. Press 1963. P.52.

كما ذهب بعض الفقهاء العرب إلى مناصرة هذا الاتجاه وقد وضعوا تعريفاً للحزب يجمع عناصر الحزب إذ عرفه الدكتور رفعت عيد سيد (مجموعة منظمة من الأفراد تدين بذات الفكر السياسي وتعمل بمختلف الوسائل الديمقراطية للحصول على السلطة بقصد تنفيذ برنامج سياسي معين).^(١)

وقد عرفه الدكتور إبراهيم عبد العزيز شيجا بأنه (تنظيم أو حشد من الأفراد يشتركون في المبادئ ويلتقون حول أهداف ومصالح معينة يسعون إلى تحقيقها عن طريق الوصول إلى السلطة والمشاركة في مؤسسات الحكم كل ذلك في الحدود المشروعة والمرسومة قانوناً).^(٢)

ثانياً: المعنى التشريعي للحزب السياسي.

أفرد المشرع المصري في مصر نصاً خاصاً لتعريف الأحزاب السياسية تضمنته المادة (٢) من قانون الأحزاب السياسية رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ المعدل إذ جاء فيها "يقصد بالحزب السياسي كل جماعة منظمة تؤسس طبقاً لأحكام هذا القانون وتقوم على مبادئ وأهداف مشتركة وتعمل بالوسائل السياسية للديمقراطية لتحقيق برامج محددة تتعلق بالشؤون السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدولة وذلك عن طريق المشاركة في مسؤوليات الحكم". بيد أن الملاحظ على هذا التعريف أنه تجاهل الهدف الأساس للحزب المتمثل في السعي للوصول إلى السلطة وممارستها والاستئثار بها وليس المشاركة في مسؤوليات الحكم فقط كما ورد بالنص ذلك أن الانفراد بالسلطة وممارستها هو الهدف الرئيس والمباشر لأي حزب، كما أن المشاركة في مسؤوليات لا ينسجم مع حالة حصول أحد الأحزاب على أغلبية برلمانية تمكنه من الاستئثار بالسلطة من دون مشاركة الأحزاب الأخرى، بل أنه سيسعى إلى إقصائها. أما قانون الأحزاب السياسية العراقي رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥ فقد عرف الحزب أو التنظيم السياسي في المادة الثانية الفقرة (أولاً) (هو مجموعة من المواطنين منظمة تحت أي مسمى على أساس مبادئ وأهداف ورؤى مشتركة تسعى للوصول إلى السلطة لتحقيق أهدافها بطرق ديمقراطية بما لا يتعارض مع أحكام الدستور والقوانين النافذة)^(٣). كما أكد على تبني المبادئ الديمقراطية وهذا ما يتضح من عبارة (لتحقيق أهدافها بطرق ديمقراطية). كما أن ما يحسب بجدارة لهذا النص أنه تفرد على مستوى التشريع العربي في ذكر الهدف الرئيس للأحزاب السياسية بالسعي للوصول إلى السلطة^(٤).

ومن وجهة نظرنا في تعريف الحزب السياسي:

نقول إن الحزب يتمثل في مجموعة الأفراد، ولا بد أن يتحد هؤلاء الأفراد في تنظيم يضع نظاماً معيناً يجب على الأفراد الأعضاء أن يلتزموا به. لأن الحزب ينشأ لتحقيق أهداف محددة ولذلك يغتنم الحزب أفضل الفرص لتحقيق مصالحه، لأنه يدرك أن التخلي عن ذلك يهدد مصالح الحزب وبما في ذلك من مخاطر لكيان الحزب ذاته.

(١) د. رفعت عيد سيد، تداول السلطة داخل الأحزاب السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥، ص ١١.

(٢) د. إبراهيم عيد العزيز شيجا، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، بلا سنة طبع، ص ٤٦٨.

(٣) د. محمد محمد بدران، النظم السياسية المعاصرة (دراسة تحليلية مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣، ص ٢٧٩.

(٤) د. محمد صلاح عبد البديع، الحماية الدستورية للحريات العامة بين المشرع والقضاء، ط ٢، دار النهضة العربية، ٢٠٠٩، ص ٨-٢٠.

ومن الأنشطة الأساسية للأحزاب مراقبتها للحكومة وتوجيهها. فالأحزاب تختار مرشحين وتنظم حملات لكسب القوة السياسية وشغل المناصب من بين الأنصار وبذلك تبسط هذه الأحزاب سيطرتها على الحكومة والحزب يقوم سواء أصاب قسماً من السلطة أو لم يصب. لأن الأحزاب جميعاً تسعى للوصول إلى مقاعد الحكم. ولكن الحزب الذي لم يصب قسماً من السلطة يصبح حزباً معارضاً، ويحقق أهدافه وهو خارج نطاق السلطة عن طريق التأثير على الرأي العام مما تضطر الحكومة إلى تبني وجهة نظره.

المطلب الثاني

مظاهر حرية النشاط الحزبي

إن نشاط الأحزاب في تعميق الحريات العامة للمواطنين ينبع من الوظائف التي تضطلع بها في الحياة السياسية والاجتماعية للشعوب التي تتواجد هذه الأحزاب بينها. وتحديد وظائف الأحزاب يبدو أمراً صعباً إذا حاولنا تجاهل طبيعة الأحزاب المعينة والوسط الذي تباشر فيه نشاطها، فما هو وجه الشبه بين الوظائف التي تباشرها الأحزاب في النظم الليبرالية وتلك التي يباشرها الحزب الواحد في الدول التي تأخذ بنظام الحزب الواحد. (١)

وفي داخل الدول التي تأخذ بنظام الحزب الواحد ما وجه الشبه بين الوظائف التي يباشرها الحزب الواحد في منظومة دول العالم الثالث التي تأخذ بهذا النظام وبين دور الحزب الواحد ووظائفه في الأنظمة الماركسية مثلاً (٢). وعلى ذلك فالفرض الذي نحن بصدده هو تحديد وظائف الأحزاب السياسية في نظم التعددية الحزبية وليس في غيرها من النظم الأخرى. ولا يكاد يجمع الفقهاء وأساتذة القانون العام والسياسيين على عدد أو نوع محدد من الوظائف تمارسه الأحزاب السياسية في النظم الليبرالية فمنهم من يرى إن هذه الوظائف تتمثل في ممارسة النشاط الانتخابي والنشاط الحكومي عند الوصول إلى السلطة. (٣) ومنهم من يحددها من خلال وصفه للأحزاب بأنها وكلاء لتكوين التكتلات وأدوات لتمثيل المصالح وأجهزة أو آليات لاختيار القيادة. (٤) والواقع أن دور الأحزاب اختلف تماماً في وقتنا الحالي عن دورها في القرن الماضي، فالأحزاب قديماً كان دورها في الحياة السياسية محدوداً للغاية وذلك يرجع إلى قلة مشاركة المواطنين في الحياة السياسية ولقلة عدد الوظائف التي كانت تمارسها الدولة، أما في الوقت الحاضر فإن الموقف تغير تماماً ونشاط الأحزاب السياسية أصبح جوهرياً في كل مجتمع. (٥)

(١) د. حسن البدر اوي، مصدر سابق، ص ٢٧٥.

(٢) د. أسامة الغزالي، مصدر سابق، ص ١٧٦ وما بعدها.

(٣) د. حسن البدر اوي، مصدر سابق، ص ٢٧٦.

(٤) د. صباح صبحي حيدر، مصدر سابق، ص ٣٦.

(٥) د. محمد محمد بدران، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٧، ص ٢٣٣.

ويلخص (Neil AMC Donald) وظائف الحزب في المجتمع في خمسة أشكال يتخذها الحزب:

أولاً: الحزب كمنظم لإدارة أعمال الحكومة.

ثانياً: الحزب كوسيط بين الحكام والمحكومين.

ثالثاً: الحزب كمجمع للآراء.

رابعاً: الحزب كمنتقى للمشروعين.

خامساً: الحزب كأداة لكسب السلطة.

والدور التربوي أو التنقيفي للأحزاب والذي يشمل المجتمع ككل فلا يقتصر على أعضاء الحزب فقط بل يمتد إلى كافة المواطنين يهدف خلق ما يسمى "بالمواطنة النشطة" كأحد لوازم الديمقراطية. وإذا كان للأحزاب هذا الدور المؤثر في تدعيم الحريات العامة للمواطنين من خلال أنشطتها السالف ذكرها فلا بد أن تمارس الأحزاب هذه الأنشطة من خلال وسائل وأساليب معينة كلما كفلت لها الحرية كلما نجحت الأحزاب في دورها الخلاق في الحياة العامة في المجتمع بما يعكسه هذا النجاح على الممارسة الديمقراطية للمواطنين. ومن بين هذه الوسائل التي تستعملها الأحزاب لممارسة أنشطتها تدعيماً لحريات المواطنين، الاجتماعات والمظاهرات والمسيرات وغيرها من أشكال التجمع الإنساني والتي عن طريقها تخاطب الأحزاب المواطنين مباشرةً (وجهاً لوجه)، سواء في أوقات الانتخابات أو في غير تلك الأوقات، وكذلك الصحافة الحزبية والتي عن طريقها تعرض الأحزاب لسياستها ووجهات نظرها في مختلف القضايا العامة كما تقوم عن طريقها بتنقيف المواطنين تكويناً لرأي عام مستنير من خلال الكلمة المكتوبة والتي تصل لعدد أكبر من أولئك الذين يتسنى لهم حضور الاجتماعات الحزبية. وإذا كان للكلمة المكتوبة تأثيرها الكبير فمما لا شك فيه أن للكلمة المسموعة عبر الأثير، والصورة المرئية المصحوبة بالكلمة تأثيراً لا يقل أهمية إن لم يزد على من يتسنى له السمع أو الرؤية، فوسائل الاعلام الحديثة من إذاعة مسموعة ومرئية (تلفزيون) ومحطات فضائية وغيرها من الوسائل فعل السحر على عقول ووجدان المواطنين، وفي تمكين الأحزاب من استعمال هذه الوسائل، مما يسهل لها القيام بوظائفها. وعلى ذلك فسوف نُقسم هذا المطلب إلى فرعين:

الفرع الأول: النشاطات الحزبية المرتبطة بحرية المشاركة في الشأن العام.

الفرع الثاني: النشاطات الحزبية المرتبطة بحرية التعبير عن الرأي.

الفرع الأول

النشاطات الحزبية المرتبطة بحرية المشاركة في الشأن العام

أولاً: حرية النشاط الحزبي في تسمية المرشحين واختيار الحكام وتنظيم النواب.

إن نجاح الحزب السياسي في تأديته لوظائفه يتوقف على عوامل كثيرة من أهمها أحكام ورقابة ودقة اختيار مرشحي الحزب لمختلف المناصب والمقاعد البرلمانية في المؤسسات التنفيذية والتشريعية^(١). فالحزب السياسي يقدم مرشحين للشعب كي يختار منهم نوابه وحكومته وبذلك تعد الأحزاب السياسية الوسيلة الحديثة الشعبية في سياسة الأمة وحكمها.

فالأحزاب بهذه المثابة تعتبر وسيلة اتصال هامة بين الحاكمين والمحكومين وتأتي هذه الأهمية من خلال تقديمها لتولي العمل العام التنفيذي منه والبرلماني^(٢). وتختار الأحزاب مرشحيها في الانتخابات وتقدمهم للناخبين على إنهم مرشحوا الحزب، حقاً إن الأحزاب لا تحتكر عملية تقديم المرشحين للانتخابات إذ يوجد بعض المرشحين الذين يتقدمون إلى الانتخابات مستقلين عن أي حزب ويحرز البعض منهم نجاحاً بدون تعضيد أي حزب، ولكن أغلب المرشحين الذين يفوزون في الانتخابات يكونون مرشحين من قبل أحزاب قائمة وقوية. ويرجع ذلك إلى أسباب عديدة لعل أهمها أن عملية الدعاية الانتخابية أصبحت مكلفة مما يضطر أغلب المرشحين إلى الاعتماد على خزانة الحزب في تمويل الدعاية^(٣)، فمبدأ الاقتراع العام قد أدى إلى أن يصبح حصول النائب على أصوات ناخبين من الأمور العسيرة من الناحية العملية، وهذا المبدأ قد وضع المرشح في أزمة لا مخرج له إلا تحت لواء جماعة لها إمكانياتها المادية والأدبية الضخمة حتى يمكنه الحصول على أصوات أغلبية هذا العدد الضخم. وفيما يتعلق باختيار المرشحين للمجالس الشعبية يمكن القول دون عراضه إن تدخل الحزب أمر لا بد منه وذلك لتسهيل الاختيار لأعضاء الحزب ومؤيديه من جهة وللعمل على عدم تشتيت الأصوات المؤيدة للحزب دون مبرر من جهة أخرى، فالأحزاب السياسية هي التي تقدم للهيئة الناخبة المرشحين الصالحين لتولي الوظائف النيابية^(٤). ولهذا لا بد وأن يكون الفرد المراد ترشيحه شخصاً مقبولاً لدى الناخبين، وأياً كان نوع الانتخاب فإن الحزب يقوم بإعداد الشخص الذي تم ترشيحه للانتخاب ويعمل على حمايته من محاولة التأثير عليه من مختلف الجماعات ذات المصالح

(١) د. كريم يوسف كشاكش، الحريات العامة في الأنظمة السياسية المعاصرة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٧، ص ٤٥١.
(٢) د. نعمان الخطيب، الأحزاب السياسية ودورها في أنظمة الحكم المعاصرة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٨٣، ص ٩٣.

(٣) د. كريم يوسف كشاكش، مصدر سابق، ص ٤٥٥.

(4) Raphael C. Amagor, the Limits of free expression, critical studies on freedom of expression, freedom of the press and public right to know, palgrave macmillan, 2002.

المتعارضة، وتتحقق هذه الحماية عن طريق قيام مفكري الحزب وقادته بتذكير الشخص المرشح دائماً بمتطلبات الخير العام ورفاهية مجتمعه^(١). وتختلف وسائل الأحزاب لاختيار المرشحين باختلاف تركيب الحزب ونوعه فالأحزاب القلة المختارة تعهد بعملية انتقاء المرشحين إلى لجان من الشخصيات البارزة في الحزب ويسمى هذا النظام الدولي الإنجلوسكونيه Caucus ويعني إن عملية اختيار المرشحين تقوم بها طبقة أوليغار شبة ضيقة ومغلقة، وهذا ولا شك أمراً ينافي ما يجب أن تكون عليه الأحزاب من حيث تنظيمها الداخلي وممارستها لأنشطتها من ديمقراطية تتضمن فيما تتضمنه حق العضو في أن يصبح مرشحاً.

لذلك تحركت الأحزاب في الولايات المتحدة نحو نظام جديد هو نظام الانتخابات الأولية أو التمهيدية Le Systeme des Primaires إذ تجرى انتخابات تمهيدية داخل الحزب لتحديد مرشحي الحزب في الانتخابات العامة، الا وتظهر في قائمة مرشحي الحزب في الانتخابات الأولية التي تجري داخل الحزب عدة أسماء، ويضع الناخب علامة أمام المرشح الذي يختاره ممثلاً للحزب، ولكن اللجان الأوليغار شيه هي التي تقوم باختيار المرشحين الذين يجري عليهم الانتخاب الأولي داخل الحزب والذين يتم من بينهم انتخاب الحزب في الانتخابات العامة، الأمر الذي لا تتحقق معه الديمقراطية الداخلية للحزب مرة أخرى. لذلك فإن الأحزاب الجماهيرية Les partis de masses تتبع نظاماً مختلفاً نهائياً، فنقوم باختيار مرشحها بوسيلة تتحصل في عقد مؤتمرات محلية يساهم فيها جميع أعضاء الحزب، ويتم في المؤتمرات المحلية اختيار مرشحي الحزب عن طريق الانتخاب أي إن الديمقراطية تتحقق داخل الحزب^(٢). وإذا كان الأمر اختيار المرشحين وتسميتهم في رأينا لا بد وإن يتفق مع المثال الديمقراطي فلا يتبع في اختيارهم داخل الحزب إلا ما تتبعه الأحزاب الجماهيرية من إجراءات ممثلة في المؤتمرات المختلفة بحيث لا يتم تحديد المرشح إلا بالانتخابات، فان ما يلي ذلك بعد نجاحهم من توزيع المنصب وإسناد المراكز إليهم

(١) د. نبيلة عبد الحليم كامل، الأحزاب السياسية في العالم المعاصر، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٢، ص ٩٩.

(٢) د. حسن البدر اوي، مصدر سابق، ص ٢٨٤.

• وأثارت مشكلة الصلاحيات غير المحددة التي للحزب في اختيار المرشحين للمجلس النيابي وهي السلطة التي انقلبت فأصبحت سيقاً مسلطاً على رقاب المرشحين ومن يريد الترشيح، الشعب الإيطالي عبر عن استيائه من هذا التسلط عندما خرج ليدلي بصوته في استفتاء اعتبره أمراً حيويًا فاشترك فيه ٦٢% ممن لهم حق التصويت ليدلوا برأيهم في أمر محدد وهو الحد من سلطة الأحزاب في التحكم في قوائم المرشحين لانتخابات المجلس التشريعي، وقد جاءت نتيجة التصويت في صالح الحد من السلطة الحزبية بنسبة ٩٦% وتؤكد بعض التقارير إن هذه أعلى نسبة حصل عليها أي استفتاء في إيطاليا منذ انشاء الجمهورية سنة ١٩٤٦، ويزيد من مغزى هذه الأغلبية إن رئيس الوزراء (انديوتي) كان هو وقيادات الحزب قد رفضوا الاقتراع خوفاً من تقليص قدرتهم على التحكم في المجلس التشريعي ومن دخول عناصر قد لا تتصف بالولاء التام لهم مما قد يضعف من قوة الحكومة، وكان تبريرهم لذلك هو أن دولتهم تمر بظروف خاصة لا تسمح بتفتيت القوى أو إضعاف الحزب. أما الرأي الثاني فكان مختلفاً تماماً إذ رأى في الظروف الخاصة هذه سبباً قوياً في التخلص من تسلط الأحزاب بل والثورة عليها مطالباً بالحرية من ذلك الإقطاع الجديد. وارتجعت الأصوات عامة تؤكد إن الأسلوب المتبع في انتقاء ممثلي الشعب يجعل المجلس التشريعي بعيداً عن الأوضاع وواجع من يقومون بتمثيلهم وجعلت الولاء الأول هو لقيادات الحزب التي جاءت بهم بدلاً من أن يكون للجماهير التي انتخبتهم- وهذه المشكلة التي واجهها الشعب الإيطالي هي مشكلة دولية فهناك صيحات مماثلة تطلق في فرنسا وفي اليونان وإن كانت لم تصل بعد حد الاستفتاء.

يثير ولا شك قضايا خلافية كبيرة، فهل يترك هذا الأمر إلى الحزب متمثلاً في قمته لتوزيع هذه المراكز على من يراه صالحاً لتوليها من بين مرشحين الفائزين في الانتخابات أم يتبع ذات الأمر بالنسبة لاختيار المرشحين فتتولى القاعدة اختيارهم بأسلوب الانتخاب، الواقع ان الأنظمة السياسية لا تتبع اسلوباً واحداً في هذا الصدد، فهناك بعض الأنظمة التي تضع المعايير والإجراءات التي تكفل عدم انفراد الحزب وحده باختيار الحكام وإعطاء القاعدة الحزبية حق المشاركة في هذا الاختيار، ولكن الغالب من النظم تجعل للحزب في هذا المجال سلطة مطلقة وهو ما دعا الفقه الفرنسي خاصة إلى توجيه النقد للأحزاب في هذا المجال. ولكن على الرغم من وجهة هذا النقد الذي يؤسس على تعارض هذه النتيجة والمبادئ الديمقراطية تظل وظيفة الحزب في هذا المجال لها بعض الجوانب التي تجعل عملية اختيار الحكام مسألة تختلف عن عملية اختيار (مرشح) فتكوين الحكومة وشغل المراكز الحكومية القيادية مسألة تختلف عن عملية الانتخابات، "إن قيام الحزب باختيار الحكام هي عملية تهدف إلى تكوين الهيئة السياسية الحاكمة فالأمر هنا يتعلق بعملية (انتقاء) خاصة، فالحزب لا يبحث فقط عن مرشح يرضي الجماهير ولكنه يبحث عن شخص ذو مواصفات خاصة من حيث التكوين والتفكير والرؤية السياسية يصلح لأن يكون ممثلاً للجماعة التي يمثلها الحزب، وعلى ذلك فلا يمكن للحزب ان يدفع في هذا المضمار بأحد المبتدئين بل لابد له من شخص متمرس في صفوف الحزب بحيث يكون (نموذجاً) معبراً عن الوسط الذي يقوم بتمثيله في الحكم، ومن وجهة النظر الحزبية لا توافر هذه الصفات الا للشخص الذي بذل حياته السياسية كلها في صفوف الحزب بحيث خطا في داخل الحزب أولى خطواته وتدرج في صفوفه وتعلم على يد رؤسائه واكتسب طريقة في التفكير التي يمكن معها القول بان هذا الشخص على حد تعبير بيرو Burdeau اصبح حيوان سياسي une bete politique ولا شك أن كل أعضاء الحزب لا تتوافر فيهم هذه الصفات ولهذا فلا بد من جهاز لاختيار الأعضاء وتحديد من يتوافر فيهم هذه الصفات هذا الجهاز لا يمكن أن يكون سوى الحزب وخاصة إن الحزب يحرص من جانبه على إقامة نوع من التدرج الرئاسي داخل الهيئة السياسية الحاكمة، ولا يتسنى للحزب تحقيق ذلك عن طريق تحكم أجهزته العليا في توزيع المناصب الحكومية التي يدعي الحزب إلى شغلها⁽¹⁾.

وفي رأينا إن مسألة اختيار الحكام من حيث مدى اتساقها والمبدأ الديمقراطي يتوقف على نوع المنصب وعلى طبيعة النظام السياسي الذي يتم الاختيار داخله، فاذا كان المنصب المطلوب اختيار من يشغله هو المنصب الأعلى العام الذي يرمز إلى النظام السياسي ويشكل أعلى مناصبه، فإن ذلك لابد أن يتم وفقاً للأسلوب الديمقراطي أي الاختيار بواسطة القاعدة أما ما يتلو ذلك من مناصب فإنها في جملتها مناصب فنية تحتاج في تحديد شاغليها إلى قدرات خاصة من حيث قياس كفاءتهم ومدى ملائمة شخصياتهم لشغلها ففي النظام الرئاسي الذي يتولى فيه رئيس

(1) د. نبيلة عبد الحليم كامل، الأحزاب السياسية في العالم المعاصر، مصدر سابق، ص ٩٩ وما بعدها. وعن اختيار الحكام راجع Turnan Curses Les Gouvernement representative et les parties politiques op cit page 63 suiv

الجمهورية مسؤولية الحكم بنفسه فان اختيار من يشغل هذا المنصب وتحديد داخل الحزب لا بد وإن يتم عن طريق القاعدة العريضة لأعضاء الحزب والناخبين، أما ما يلي ذلك من مناصب فإن شاغليها في النظم الرئاسية بالمعنى الدقيق لا يعدون أكثر من معاونين للرئيس أو بتعبير آخر أعضاء في مكتبه الذي يمثل الحكومة بالمعنى الضيق وهو أدرى الناس باختيارهم.

أما في النظام البرلماني فإن المنصب الأكبر من الناحية الفعلية هو منصب رئيس الوزراء، وهذا المنصب لا بد من تحديد شخصية من يتولاه عن طريق القاعدة الحزبية العريضة، أما الوزراء فإن عملهم وإن كان سياسياً بالدرجة الأولى إلا إنه ذا طابع فني، فيكون الحزب ورئيس الوزراء والذي غالباً ما يكون رئيساً للحزب أقدر على اختيارهم، ولا يختلف الأمر كثيراً بالنسبة لباقي المناصب، فالعبرة هي باختيار رمز النظام السياسي ممثلاً فيمن يشغل المركز الأعلى في هذا النظام وفي ذلك كما يؤكد الطابع الديمقراطي في اختيار الحكام.

أما عن علاقة الحزب بنوابه فإن دور الحزب المتزايد في الحياة السياسية أدى إلى أن يبسط نفوذه على النواب، ففي معظم الحالات من الضروري أن يستند المرشح على الحزب حتى يمكن انتخابه نائباً. والأحزاب ترعى العلاقة بين النائب والناخبين فهي تشرح للناخبين النشاط البرلماني للنائب وتدافع عن قراراته وتقوم بعمل الدعاية له، وفي المقابل فإنها تشد انتباه لردود أفعال ورغبات واحتياجات الناخبين⁽¹⁾.

وتقوم الأحزاب أيضاً بتنظيم العمل البرلماني للنواب، فلم يعد هناك كما كان في السابق النائب المنعزل المنغلق عن نفسه، فقد أنشأت الأحزاب ما يسمى بالمجموعة البرلمانية التي توحد وتجمع بين النواب الممثلين لحزب معين، وتدعم عوامل الاتفاق بينهم. وقد كانت المجموعات البرلمانية ممنوعة مثلاً في فرنسا قبل سنة ١٩١٤ ولكنها عدت فيما بعد عنصراً رسمياً في تنظيم البرلمانات الحديثة، وبواسطتها يتم انتقاء أعضاء اللجان البرلمانية وتنظيم نشاط البرلمانيين المنتمين إلى حزب واحد⁽²⁾.

ونحن نؤيد الرأي في إن علاقة الحزب بنوابه ينبغي أن تقوم على اعتبارات التوازن الدقيق بين حرية النائب ومصالح الحزب، فالأعمال البرلمانية ذات التأثير المباشر على مصالح الحزب مثل طرح الثقة بالحكومة مثلاً وما يمكن أن ينتج عنه من قيام الحزب بتشكيل الحكومة الجديدة، وغير ذلك من المشاكل الأساسية ينبغي على النائب أن يلتزم في التصويت حيالها على ما يقرره الحزب بشأنها، أم في باقي المسائل غير الأساسية فلا بد من أن تترك للنائب مساحة لا بأس بها من الحرية في عمله البرلماني بحيث يستطيع أن يدلي بدلوه الخاص في مثل هذه الأمور،

(1) M. Dong Samuel Bosco La direction des partis de la majorite sous la ve republique op cit page16 suiv.

(2) د. حسن البدر اوي، مصدر سابق، ص ٢٨٨- ود. سعاد الشراوي، النظم السياسية في العالم المعاصر تحديات وتحولات، مصدر سابق،

سيما وإن انعكاساتها على حزبه ليست من الخطورة بحيث تقتضي وجهة نظر رسمية للحزب، وعلى قدر استطاعة الحزب التوفيق بين هذين الاعتبارين على قدر ما يكون نجاحه في التمثيل تحت قباب المجالس النيابية.

ثانياً: المعارضة السياسية الشعبية.

هي المعارضة التي تقوم بها هيئة الناخبين أو مجموعة من الأفراد المنتمين إلى هذه الهيئة دون الانخراط في منظمات أو مؤسسات غير حكومية كالأحزاب السياسية وهذه المعارضة يمارسها الشعب من خلال استعمال الوسائل الديمقراطية المقررة في النظام القائم، والتي يضعها في يد الشعب للمشاركة في الحكم أو مراقبة الحكام، وهذه الوسائل بعضها يوجد في جميع صور النظم الديمقراطية، وتتمثل في الانتخاب، أما بعض الوسائل فلا يوجد إلا في نظام الديمقراطية شبه المباشرة وتتمثل في الاعتراض الشعبي والاستفتاء الشعبي، والحل أو العزل الشعبي، وبيان ذلك على النحو التالي:

١- المعارضة السياسية عن طريق الانتخاب:

لا يعد الانتخاب وسيلة لممارسة حرية الاختيار السياسي فحسب بل وسيلة من وسائل المعارضة السياسية أيضاً، وهو نوع من المعارضة الخفية التي ترفض وصول أشخاص معينين إلى السلطة نظراً لعدم كفاءتهم للقيام بمهام هذا المنصب، فإذا ما تم الانتخاب بين المرشح (أ) والمرشح (ب) فإن تصويت الشعب لصالح المرشح (أ) يعني تأييد وصوله إلى السلطة، وفي نفس الوقت يرفض وصول المرشح (ب) إلى هذه السلطة، فهذا الرفض هو نوع من المعارضة السياسية.

ونظراً لأهمية الدور الذي تقوم به هيئة الناخبين فهي تكون بمثابة سلطة رابعة إلى جانب السلطات الثلاث الأساسية – التشريعية، التنفيذية، القضائية- داخل الدولة، وقد أطلق موريس هوريو على هيئة الناخبين اسم "سلطة الاقتراع" Pouvoir de suffrage^(١).

٢- المعارضة السياسية عن طريق الاستفتاء الشعبي:

وتتمثل في رفض الشعب لشخص أو عمل أو موضوع معروض عليه لإبداء رأيه فيه، فإذا كان الاستفتاء على شخص معين لتقرير صلاحيته لشغل منصب سياسي- وهو ما يعرف بالاستفتاء الشخصي- فإن إبداء الشعب لرأيه بالرفض لهذا الشخص يمثل نوعاً من المعارضة لتولي هذا الشخص لذلك المنصب، ويعد الاستفتاء – كالانتخاب- وسيلة من وسائل المعارضة السرية إلا إنه لا يتقرر إلا في بعض صور الديمقراطية وهي الديمقراطية شبه المباشرة بعكس الانتخاب الذي تأخذ به جميع صور الديمقراطية^(٢). أما إذا كان الاستفتاء

(١) د. سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، دار النهضة العربية، القاهرة، ص ١٩٥.

(٢) د. داوود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢، ص ٤٩-٥٠.

على تشريع "الاستفتاء التشريعي" أو دستور أو نص فيه " الاستفتاء الدستوري" يكون من شأنهما المساس بحرية الشعب السياسية – كأن يكون التشريع أو نص الدستور فيه إلغاء لقواعد الحرية السياسية أو تعديلها بحيث تصبح ممارستها عديمة الجدوى- فإن اعتراض الشعب على هذا القانون أو نص الدستور عند إبدائه للرأي في هذا الاستفتاء يمثل نوعاً من المعارضة السياسية لحماية الحرية السياسية فلا يعقل أن يمنح المشرع حقاً ولا يعطى الوسائل المشروعة لحمايته^(١).

٣- المعارضة السياسية عن طريق الاعتراض الشعبي:

الاعتراض الشعبي يسمح للشعب بالتدخل في عملية التشريع التي هي من الاختصاصات الأصلية للبرلمان، وذلك عن طريق اعتراض عدد معين من أفراد الشعب على قانون صادر من البرلمان، وذلك خلال الفترة التي يحددها القانون والتي تسبق تطبيقه ويحق فيها للشعب ممارسة هذا الاعتراض. فإذا تعلق الاعتراض على قانون فيه مساس بحريات سياسية مكتسبة- منصوص عليها في الدستور أو القانون- أو يكون من شأن هذا القانون تحجيم ممارسة الحريات السياسية، بحيث يجعل ممارستها عديمة الجدوى فإن هذا الاعتراض يعد نوعاً من المعارضة السياسية التي تهدف إلى حماية الحريات السياسية ويكون مصير القانون في هذه الحالة العرض على الشعب عن طريق الاستفتاء، فإما أن يوافق عليه وإما أن يصوت ضد هذا القانون فيعد كأن لم يكن^(٢)، ولا يعقل أن يوافق الشعب على قانون يسلب منه حقاً مكتسباً.

٤- المعارضة السياسية عن طريق العزل الشعبي:

يتعلق هذا النوع من المعارضة السياسية بالاعتراض على وجود أشخاص في السلطة نظراً لظهور عدم الكفاءة لديهم أو إساءة استعمالهم لهذه السلطة كرئيس الدولة أو أحد نواب البرلمان أو البرلمان في مجموعه، ويكون دور الشعب هنا وضع حد لنيابة أحد نواب البرلمان أو ولاية رئيس الدولة وذلك قبل انتهاء مدى ولايته، عن طريق المطالبة بعزل النائب أو رئيس الجمهورية، كما يمكن للشعب أن يضع حداً لنيابة البرلمان برمته وذلك قبل انتهاء الدورة البرلمانية^(٣). وبذا يكون تقرير نظام المعارضة السياسية في نظام ما يهدف ليس فقط إلى حماية قواعد الحرية السياسية، وإنما أيضاً إلى المحافظة على الممارسة الفاضلة للسلطة السياسية بغية تفويمها والمحافظة على كمالها دون محاولة الوصول إلى هذه السلطة.

(١) د. عبد الناصر محمد وهبه، الحرية السياسية بين الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤، ص ٤٠٧.

(٢) د. فتحي الوحيدي، ضمانات نفاذ القواعد الدستورية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق- جامعة القاهرة، ١٩٨٢، ص ٣٦٨.

(٣) د. عبد الناصر محمد وهبه، مصدر سابق، ص ٤٠٨.

الفرع الثاني

النشاطات الحزبية المرتبطة بحرية التعبير عن الرأي

أولاً: التوعية والتثقيف.

إن دور الأحزاب السياسية في الحياة العامة لا يقف أو لا يتحدد بأوقات الانتخابات فقط، فالأحزاب السياسية لها واجبات أخرى تجاه المواطنين، فهي تقوم الى جانب تكوين الإداة العامة للمواطنين وتعظيم مشاركتهم السياسية في صنع القرار بوظائف أخرى تخدم نفس هذا الهدف بشكل غير مباشر وعلى الأمد الطويل، ومن هذه الوظائف ما يمكن أن نسميه بوظيفة التوعية والتربية أو التنشئة السياسية، فأحد لوازم الديمقراطية هو المواطنة النشطة أي الشعور بالانتماء و متابعة القضايا العامة والتعود على إبداء الرأي فيها واكتساب بعض المهارات التنظيمية^(١).

وتقوم الأحزاب السياسية بوظيفة التوعية والتثقيف والتربية السياسية وتلجأ إليها بحثاً عن التأييد لمرشحيها ولسياستها وتبذل في سبيل ذلك أقصى طاقتها، وتعد مؤسسات التربية السياسية^(٢) تهدف إلى توعية الشعب وتربيته سياسياً، والعمل الى الارتقاء بمداركة السياسية.

فالأحزاب هي مدرسة الشعب لأنها تقوم بواسطتها صحفها ونشراتها وندواتها بعرض ومناقشة مختلف القضايا والمشاكل التي تواجه المجتمع واقتراح الحلول لحلها على ضوء مبادئها وأهدافها^(٣).

فالحزب يسهم في تقدم الوعي السياسي لدى الجماهير بما يقدمه من معلومات تتعلق بالعمل السياسي وبالحياة العامة في مختلف نواحيها^(٤)، فالمواطن في أي بلد كان يجب عليه ان يتعلم ممارسة الديمقراطية وان يعرف مشكلات العصر ليس فقط ليصبح معبراً عن الراي العام، أو ناخباً كفوء بل أيضاً لتكوين الثقافة السياسية التي تمكنه من المشاركة الفعالة في المسائل العامة والحكم عليها حكم الدارس الواعي. والتنظيم الحزبي هو الذي يعزز الثقافة السياسية للقاعدة الشعبية^(٥)، فالأحزاب تعمل بوسائلها على توضيح المشاكل وبسط أسبابها واقتراح وسائل حلها، ومن كل هذا تتكون لدى الأفراد ثقافة سياسية تمكنهم من المشاركة في المسائل العامة والحكم عليها حكم أقرب الى الصحة^(٦). وعملية إعداد المواطن سياسياً والمساهمة في تربيته وتثقيفه تتطلب من الحزب أن يوفي بمطلبي: المطلب الأول: أن يعمل على جذب الناخب من دائرة اهتماماته ومشاغله الى الاهتمام بالحاجات والمسائل الجماعية أي ان يشارك الناخب بالاهتمام بمتطلبات المجتمع ويساهم في مشاكله، ولكي ينجح الحزب في ذلك يجب أن يترك

(١) د. رعد نصيف جاسم واخرون، علم الاجتماع السياسي، ط١، مطبعة الدار الجامعية، بغداد، ٢٠١٩، ص ١٨٤.

(٢) د. صادق الأسود، علم الاجتماع السياسي اسسه وابعاده، الدار الجامعية للطباعة، بغداد، ١٩٩٠، ص ٣٤٤.

(٣) د. رعد نصيف جاسم واخرون، مصدر سابق، ص ١٩١.

(٤) د. عبد الناصر محمد وهبه، مصدر سابق، ص ٢٨٣.

(٥) د. حسن البدر اوي، مصدر سابق، ص ٢٩٠.

(٦) د. كريم يوسف كشاكش، مصدر سابق، ص ٥٦١.

مجالاً للتنظيمات الجماهيرية الأخرى كالنوادي والنقابات للاشتراك في تربية و تثقيف المواطن، وإن كان يقع على عاتق الحزب وحده عبء تكوين رؤية سياسية عامة توحد بين المصالح الاجتماعية المختلفة للمواطنين. والمطلب الثاني: هو ضرورة توفير المعلومات الصحيحة للمواطن حيث يقع على الحزب دور أساسي في المساهمة بتزويد المواطن بالمعلومات السياسية الضرورية عن طريق وسائل الاعلام المختلفة بحيث يكون على دراية بنوعية المشاكل التي تثور في المجتمع وبأسبابها واثارها (١).

ويلاحظ انه كلما ازدادت المشاكل التي تواجه الامة كلما زادت الحاجة الى توعية المواطن بهذه المشاكل. ولكن يبدو إن اطلاع المواطن على المشاكل التي تواجه الحكومة أمراً صعباً وخاصة بالنسبة للأحزاب الحاكمة، وذلك غالباً ما تلجأ هذه الأخيرة في سبيل تبرير قرار ما إلى إخفاء الصعوبات والتفاصيل التي أدت الى هذا القرار، وغالباً ما تحاول الأحزاب حتى أحزاب المعارضة في بعض الحالات ان تنسب القرار إلى اعتبارات أيديولوجية بحيث تخفي ورائها الصعوبات الحقيقية التي أدت إلى اتخاذ هذا القرار.

إن المطلوب من الأحزاب هو القيام بتوعية و تثقيف المواطن وبعطائه من المعلومات ما يمكنه من الحكم بطرق موضوعية مجرد من كل خلفية سياسية، وهذا السلوك الموضوعي يقتضي قدراً من إنكار الذات لا تقوى عليه الأحزاب بل إن هذا السلوك يتنافى وفكرة الأحزاب ذاتها التي تقتضي قدراً من التصور الذاتي للحقائق يعكس وجهة نظر الحزب، على إنه ينبغي التنبيه في هذا الصدد إلى إن هذا القدر من التصور الذاتي لا ينبغي ان يتجاوز الحد الذي تصبح معه المعلومات التي تقدم للمواطن (معلومات كاذبة) ذلك إن الحزب إذا وصل إلى هذا الحد فقد مكانته باعتباره وسيطاً بين الجماهير التي يمثلها والسلطة الحاكمة التي يسعى إلى التأثير عليها، أي عجز عن أن يقوم بدور الوسيط بين الحكام والمحكومين (٢).

فإذا كان للحكومات مصلحة ذاتية في أن تقدم المعلومات بطريقة تتفق ومصالحها أو أن تخفي المشاكل فان الأحزاب السياسية التي ليست في الحكم (المعارضة) يكون من مهمتها أن تعطي المعلومة العكسية الصحيحة للمواطنين من خلال تفسيرها لسياسة الحكومة وإظهار الأمور على حقيقتها. ودور الأحزاب في تقديم المعلومات للمواطنين أصبح دوراً أساسياً نظراً لما أصبحت عليه المجتمعات المعاصرة من تعقيد، فعلى سبيل المثال الجدل حول إصلاح نظام التأمين او الضمان الاجتماعي يبدو أنه أمراً يصعب متابعته من جانب الفرد بوسائله الخاصة، ولكن الأحزاب نظراً لتداخلها في هذه المسائل تكشف دور السلطات الإدارية في هذا الخصوص وتصل في ذلك إلى إخبار المواطنين بطريقة غير مباشرة برئها.

(١) د. صادق الأسود، مصدر سابق، ص ٣٢٥.

(٢) د. صلاح احمد السيد، الأحزاب السياسية ودورها في ثورات الربيع العربي، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٣، ص ٤٤.

ولكن هذا الدور "تقدم المعلومات بواسطة الأحزاب" يبدو وكأنه غير كافٍ لأن الأحزاب التي ليست في السلطة لا تمتلك دائماً في المجتمعات الحديثة وسائل اعلام كافية تمكنها من ان تنتقد بطريقة جديدة ومؤثرة قرارات السلطة. وإذا كان تقديم المعلومات الصحيحة أحد المهام التي تقع على عاتق الحزب تجاه الشعب عامة من خلال ممارسة وظيفته في التنقيف السياسي للمواطنين، فإنه على المستوى الحزبي الداخلي أي علاقة الحزب بأعضائه نجد لهذه الوظيفة صدى كبير، فالأحزاب تقوم بتوعيه أعضائها وتربيتهم حزبياً عن طريق اللقاءات الحزبية والندوات والاجتماعات والمؤتمرات والمحاضرات التي تنظمها لشرح سياستها في مختلف المجالات على ضوء افكارها السياسية وايدئولوجيتها^(١) فهي بهذه المثابة مدارس يتعلم فيها القادة من مختلف الأعمار والمستويات كيفية ممارسة السلطة. إذ تحرص الأحزاب في جميع البلاد على تربية أجيال من القادة الذين يصلحون لكل مستويات العمل السياسي ابتداءً من قيادة المدرسة إلى رئاسة الوزارة فيكون لدى كل حزب مجموعة كاملة من الرجال تستطيع أن تشغل وظائف الدولة السياسية اذا ما أعطاه الشعب ثقته، ومن هنا يأتي غنى النظام الديمقراطي بالرجال فلا يحدث فيه فراغ سياسي على الاطلاق، فإذا خلا منصب من المناصب العليا في الدولة فإن الشعب لا يحس باي مشكلة لأنه لا يجد أحداً يملأ هذا المنصب بل يحس أن المشكلة عنده إن القادرين على هذا المنصب عشرات او مئات وإن عليه أن يفاضل بينهم لاختيار أحسنهم^(٢). فمن المعلوم بالنسبة للأحزاب الكبيرة في الدولة الغربية إن في داخل كل حزب توجد "حكومة مصغرة" وهذه تتبع في الأساس من الأقسام المختلفة في نطاق الأحزاب والتي تأخذ على عاتقها دراسة مختلف القضايا من سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية، ولذا فإنه وبمرور الأيام وتوالي السنين تؤدي الى خلق كفاءات فنية قديرة وقادرة على تولي الوظائف العامة بالنظر إلى أن الأحزاب إنما تقوم دوماً بدراسة كل المشاكل التي تحدث في البلاد، وتحرص على إيجاد الحلول اللازمة لها، حتى اذا ما جاء الحزب على الحكم كان معداً ومستعداً إلى وضع الحلول موضع التنفيذ وما حكومة الظل "Shadow Cabinet" إلا شاهد ودليل على ذلك، فالأحزاب السياسية ولاشك أداة خلق جهاز خبير لتولي الوظائف العامة^(٣). والأحزاب السياسية تقوم بدور تنقيفي على قدر كبير من الكثافة بالنسبة لقطاع من الناخبين الذين ترى فيهم قابليتهم لأن يصبحوا من المتعاطفين أو المناضلين ويشمل هذا الدور التنقيفي على وجه الخصوص أعضاء الحزب والذين يحملون توكيل انتخابي او يعملون كمندوبين للمرشحين، فالأحزاب السياسية تبحث في الناخبين عن من يمكن أن يصبحوا أعضاء منتسبين أو مرشحين للانتخابات. وفي القرن الواحد والعشرين جذب انتباه الأحزاب أهمية فئة من الجماهير كانت منسية أو مهملة إلى حد كبير وهي فئة الشباب، وكان للأنظمة الدكتاتورية والبلاد الشمولية فضل سبق الى اكتشاف أهمية هذه المسألة، ففئة الشباب من السهل جذبهم لدعاية مصنوعة جيداً، وعندما ينجذبون لقضية فإنهم يتولونها بحماس.

(١) د. صلاح احمد السيد، الحماية الدستورية والبرلمانية لحقوق الانسان، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٣، ص ٣٣.

(٢) د. عبد الناصر محمد، مصدر سابق، ص ١٥٤.

(٣) د. صادق الأسود، مصدر سابق، ص ٣٤٣.

وقد تلقت الدول الاشتراكية هذا المنهج الخاص بتنظيم الشباب بحركاتٍ شبه سياسية والدول الديمقراطية بدورها اهتمت بالشباب وأنشأت حركات تهدف جمعهم. وعلى ذلك فوظيفة الحزب في التثقيف والتربية ووظيفة شاملة تبدأ من أعضاء الحزب وتنتهي إلى مجموع الشعب، بل إنها تشمل أيضاً النواب، وتمتد إلى الشباب بل إلى الأطفال في بعض البلدان وما ذلك إلا لأهميتها الفائقة في تدعيم حريات المواطنين العامة بإكسابهم أسلوب التفكير السياسي السديد في المشاكل المجتمعية وتكوين رؤيتهم السياسية، وإكسابهم الوعي والثقافة والمهارة في معالجة قضايا مجتمعهم، فالإنسان الواعي هو الإنسان الحر.

ثانياً: الاجتماعات الحزبية.

حق الاجتماع من الحقوق القديمة التي لازمت الإنسان منذ نشأته وما ذلك إلا لأن الإنسان اجتماعي بطبيعته يندفع إلى العيش في جماعة يضم جهوده إلى جهود أعضائها ويتضافر معهم، فهو حق للأفراد في أن يتجمعوا في مكان ما فترة من الوقت ليعبروا عن آرائهم سواء في صورة خطب أو ندوات أو مناقشات. والحزب السياسي جماعة لها مبادئها وأهدافها التي تجتمع حولها ثم إنها جماعة تسعى للوصول إلى السلطة أو المشاركة فيها لتحقيق مبادئها وأهدافها، ومن هنا فإن حق الاجتماع هو الذي يعطي لهذا التنظيم (الحزب) الحق في الوجود. ويتحدد حق الاجتماع -هنا- بالقدرة على الانعقاد، بمعنى ألا تمنح السلطة الحاكمة الأفراد والجماعات من الاجتماع وإنشاء المراكز والدور وإقامة الندوات والحفلات وممارسة كافة أنواع النشاط حتى يتسع نفوذ الجماعة فلو لم يكن حق الاجتماع محتوماً، فإن من الطبيعي ألا يتمكن مؤسسو التنظيم (الحزب) من الاجتماع ولا يستطيعون تكوين اللجان، وما انتشرت أفكارهم وبالتالي فلا تنظيم إطلاقاً. فإذا كفلت السلطة الحاكمة حق الاجتماع، فإن الأحزاب السياسية تجد متنفساً شرعياً لممارسة أنشطتها في علانية فلا تقوم بتنظيمات سرية تعمل تحت الأرض لا يعلم أحد أفكارها وما تضره للمجتمع من نوايا فيستظل النظام السياسي بظل الحرية الوارف وتتدعم المسيرة الديمقراطية للمجتمع^(١). وقد أصبح حق الاجتماع من الحقوق ذات الطابع العالمي إذ نصت عليه المواثيق الدولية، فقد نصت المادة (٢٠) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على إن "لكل إنسان الحق في الحرية حضور الاجتماعات السلمية والانضمام إلى الجمعيات ذات الأغراض السلمية". كما نصت على هذا الحق الاتفاقية الدولية للحقوق المدنية والسياسية لعام ١٩٦٦ في مادتها الحادية والعشرون^(٢)، ومن ثم فإن هذا الحق أصبح ثابتاً للأفراد في نظر القانون الدولي العام على الأقل بمعنى إنه لم يعد رهن إرادة المشرع الوطني إن شاء منحهم إياه وإن شاء أنكره عليهم. ويعرف القضاء الإداري المصري حرية الاجتماع بأنه يراد بها أن يتمكن الناس من عقد الاجتماعات السلمية في أي مكان فترة من الزمان ليعبروا عن آرائهم بأي طريقة من الطرق كالخطابة أو المناقشة أو عقد الندوات أو تنظيم الحفلات أو القاء المحاضرات^(٣).

(١) د. احمد سليم سعيان، الحريات العامة وحقوق الإنسان، ط١، ج٢، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٠، ص٢٥٤.

(٢) د. حسن البدرابي، مصدر سابق، ص٣٠١.

(٣) د. سعد عصفور، بحث مقارنة حرية الاجتماع في إنجلترا وأوروبا ومصر، مجلة مجلس الدولة، السنة الثالثة، ١٩٦٢، ص٣٣٠.

وفي هذا التعريف ما يضع ضوابط التفرقة بين حرية الاجتماع وحرية تكوين الجمعيات والتي يعبر عنها بعض الفقهاء بتعبير حريات التجمع. (١) فالجمعية تتميز بصفاتها المستمرة في الاجتماع الذي لا يتم إلا بصورة مؤقتة. (٢) والاجتماع ليس مجرد تجمع بالمصادفة أو لقاء بشكل تجمهراً ولكنه تجمع ينتج عن رابطة تربط بين أعضائه وإرادة عامة تجمعهم وحد أدنى من التنظيم يضمهم، وعلى ذلك فقد رفض قضاء النقض الفرنسي إسباغ وصف الاجتماع على لقاء عابر بين أشخاص ليس بينهم ثمة اتفاق، كما رفض إسباغ هذا الوصف أيضاً على لقاء بالصدفة بين عدد من الأشخاص يجمعهم مكان واحد، بل عرفت محكمة النقض الفرنسية الاجتماع بأنه تجمع إرادي وقابل للتنظيم، وعلى ذلك فقد قررت بأن لا يشكل اجتماعاً مجرد اللقاء بين أشخاص اجتمعوا يوم واحد بعد خروجهم من المسرح في مدينة صغيرة لأحد النواب اعتملى سور سوق البلدة فعنصر التنظيم أساسي، وعلى ذلك فقد قررت المحكمة إن مفهوم الاجتماع ينطبق على جماعة بعد انفضاض اجتماعها العادي اتجهت من نفس المسار لسماع خطيب رفض سماع خطابة في الاجتماع العادي. وإذا كان القضاء العادي ممثلاً في محكمة النقض الفرنسية قد اكتفى بالقابلية للتنظيم لإسباغ الاجتماع على اللقاءات الإرادية للمواطنين، فقد أخذ قضاء مجلس الدولة العكس بوجهة نظر مضيفة، فعرف الاجتماع بأنه تجمع متفق عليه ومنظم وعلى ذلك فقد رفض قضاء مجلس الدولة الفرنسي إسباغ وصف الاجتماع على اللقاء المعتاد لرواد أحد المقاهي، وإذا كان عنصر التأسيس والتنظيم هما ما يميزان الاجتماع عن الجمعية وعن اللقاءات العرضية والفجائية، فقد أضاف قضاء مجلس الدولة المتقدم في ذات الدعوى المشار إليها عنصراً ثالثاً لمفهوم الاجتماع، وهو عنصر الغاية أو الغرض، إذ رأى في الاجتماع "تجمع منظم من أجل تبادل الآراء أو الدفاع عن المصالح. (٣)

وفي هذا العنصر تمييزاً للاجتماع عن العرض السينمائي وكافة العروض الأخرى. وبالإضافة إلى ما تقدم من عناصر هناك عنصران آخران، فالاجتماع لا بد وأن يتضمن عدد من الأشخاص كما يجب ألا يعقد في الطريق العام، وهذا الشرط الأخير يميز الاجتماع عن التجمهر والتظاهر. (٤) وهناك نوعان من الاجتماعات هي الاجتماعات العامة والاجتماعات الخاصة والتميز بين الاجتماعات الخاصة والاجتماعات العامة يبدو وأمرأً صعباً، لأنه ليس هناك ثمة نص يعرف الاجتماعات الخاصة مما يوحي بأن حرية الاجتماع الخاص ليست إلا امتداد لحرمة المسكن، تأسيساً على أن هذه الاجتماعات تجري داخل مسكن خاص أو صالة خاصة. ونظراً لسكوت المشرع عن تحديد فيصل التفرقة بين النوعين المتقدمين من الاجتماعات، سعت المحاكم الفرنسية إلى سد هذا النقص بتحديد مدلولها، ويمكن في هذا الخصوص تحديد ثلاث خصائص بتوافرها يكون الاجتماع خاصاً.

(١) د. ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٤، ص ٤٢٥.

(٢) د. إسماعيل البدوي، دعائم الحكم، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٤، ص ١٩٩.

(٣) د. سعد عصفور، مصدر سابق، ص ٢٥١.

(٤) د. إسماعيل البدوي، مصدر سابق، ص ١٩٨ و د. حسن البدر اوي، مصدر سابق، ص ٣٠٣.

أولها: الاجتماع الخاص يعقد في مكان مغلق، ولكن المكان المغلق ليس بالضرورة مكان خاص، ولذلك فإن اجتماعاً خاصاً يمكن في الواقع أن يعقد في مكان عام، وتوجد هنا قرينة مستمدة من الإعلان عن الاجتماع وعلى الجانب الآخر فإن اجتماعاً عاماً يمكن أن يعقد في مكان خاص أما ثاني الخصائص فينحصر في وجوب أن تكون هناك دعوات شخصية قد وجهت للمشاركين في الاجتماع وفي شأن هذه الخصيصة فقد أخذت محكمة النقض الفرنسية بمعياريين إذ قضت بأنه يكون الاجتماع خاصاً إذا كان أعضائه قد دعوا إليه بصفة شخصية. أما المعيار الثاني الذي أخذت به محكمة النقض الفرنسية فهو المعيار الخاص بالاجتماعات التي تعقدتها الجمعيات، وقد قضت في هذا الخصوص بأن الاجتماع لا يكون خاصاً إذا تضمنت فضلاً عن الأعضاء الدائمين للجمعية أعضاء مؤقتين أو مدعويين يمثلون العموم، أي يعدون العموم بالنسبة لأعضاء الجمعية، وهو ما عبرت عنه المحكمة تحت مسمى العام المخصص أو العام المقيد.

أما الخصيصة الثالثة: فهي ضرورة توافر رقابة جدية ودائمة من جانب المنظمين للاجتماع الخاص، وفي هذا الخصوص فإن مجلس الدولة أعمل رقابته على هذه الخصيصة وكشف عن اجتماعات عامة تسترت تحت مسمى الاجتماع الخاص، وذلك من خلال تقييمه لعمل المنظمين للاجتماع الخاص وتغاضيهم عن الطابع العام الذي يبدو عليه هذا الاجتماع. ولعل أهم ما تسترشد به المحاكم في التثبت من الصفة الخاصة للاجتماعات، شخصية الدعوات وانعدام العلانية، وكلا الاعتبارين يكمل الآخر، فإرسال الدعوات لمن يراد حضوره فيه إعلان كاف عن الاجتماع، كما أن التوسع في الإعلان عن الاجتماع من جهة أخرى من شأنه أن يشكك في شخصية الدعوات ويرجع إلى إن المنظمين قصدوا إلى حضور أكبر عدد من الأشخاص دون دعوة، وهو ما راعاه مجلس الدولة في القضية المتقدمة كما راعته المحاكم الفرنسية عموماً لما لمستته من تستر بعض الجماعات السياسية على الاجتماعات العامة التي تنظمها وإعطائها مظهر الاجتماعات الخاصة تهرباً من القيود المقررة على الاجتماعات العامة قانوناً.^(١)

وفي مصر أشار الدستور المصري لعام ٢٠١٢ والمعدل عام ٢٠١٤ في المادة (٧٣) (للمواطنين حق تنظيم الاجتماعات العامة، والمواكب والتظاهرات، وجميع أشكال الاحتجاجات السلمية، غير حاملين سلاحاً من أي نوع، بإخطار على النحو الذي ينظمه القانون. وحق الاجتماع الخاص سلمياً مكفول، دون الحاجة إلى إخطار سابق، ولا يجوز لرجال الأمن حضوره أو مراقبته أو التنصت عليه)^(٢).

أما دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ فقد أكد في المادة (٣٨/ثالثاً) (تكفل الدولة، بما لا يخل بالنظام العام والآداب- ثالثاً: حرية الاجتماع والتظاهر السلمي، وتنظم بقانون).

(١) د. سعد عصفور، مصدر سابق، ص ٢٤٨. و د. حسن البدرابي، مصدر سابق، ص ٣٠٥.

(٢) د. احمد سليم سعيقان، الحريات العامة وحقوق الانسان، ط١، ج١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٠، ص ٣٠٠-٣٠١.

ثالثاً: المشاركة في التظاهرات والمسيرات وحق الاضراب:

١ - المشاركة في التظاهرات والمسيرات:

إذا كانت الاجتماعات لا غنى عنها للأحزاب السياسية على نحو ما قدمنا فإن المظاهرات والمسيرات هي أيضاً على درجة عالية في الأهمية بالنسبة لها. ففي الديمقراطيات التقليدية التي تستند فيها الحكومات إلى آراء المواطنين تصبح هاتين الوسيلتين بالإضافة إلى الاجتماعات وسائل جوهرية^(١)، إذ إنه من الأفضل أن يعي الحكام إن للأحزاب قدرة على التعبير عن آرائها باستعمال هاتين الوسيلتين بما لهما من ذبوع واتصال مباشر بالشارع السياسي. ونظراً لارتباط المظاهرات والمسيرات بالاجتماعات كوسائل تتخذها الأحزاب لممارسة نشاطها السياسي لذلك فلا يتصور دراسة إحداها دون دراسة الآخرين، فالثلاث وسائل تمثل ثلاث حريات ذات تأثير مباشر على الحياة السياسية.

والمظاهرات والمسيرات تعبر عن الرغبات الملحة لأفراد من البشر يشعرون بالغبن من بضع النواحي وهي دليل الحيوية الشعبية وبرهان الإحساس بالمسؤولية الاجتماعية والوطنية خاصة إذا كان التظاهر وما يصحبه من رفض مقروناً باقتراحات عملية وبناءة. والمسيرات والمظاهرات هي تجمعات لأشخاص تتم في ظروف معينة، هذه التجمعات تعبر عن إرادة جماعية أو مشاعر مشتركة، والدوافع على ذلك تتعدد فقد يكون الباعث إحياء مبدأ أو تخليد ذكرى أو إظهار ولاء أو إبداء استياء واحتجاج.

كما قد تتنوع المظاهر التي يبرز بها الأشخاص أفكارهم فتأخذ شكل صياح أو أناشيد أو رسوم أو صور أو أعلام أو إشارات أو غيرها من المظاهر التي تصاحب المسيرة أو المظاهرة. وللتمييز بين هاتين الظاهرتين المرتبطين بوجه عام فإن المظاهرة تسبق المسيرة في الزمن، فالمظاهرة هي تجمع ثابت، فهي تحدث في مكان أو اتجاه معين بينما المسيرة تثير فكرة الحركة، فهي تعتمد على تجمع من الأشخاص ينتقل داخل اتجاه معين أو ينتقل في اتجاه آخر في شكل صفوف مترابطة. فضلاً عن عنصر الحركة فإن المسيرة تتميز عن المظاهرة بفكرة النظام فهي أكثر تنظيماً من المظاهرة^(٢). وتتميز المظاهرات والمسيرات عن الاجتماعات العادية السابق دراستها في التشريع الفرنسي بأن الأولى تتكون في الطريق العام، أما الاجتماعات فحينما أطلق المشرع الفرنسي حرية عقدها بالقانون الصادر في ٣٠ حزيران سنة ١٨٨١ فقد حظر أن يتم في الطريق العام، وبذلك مهد للتفرقة بين الاجتماعات والمظاهرات والمسيرات ثم أكد على هذه التفرقة بصورة أصرح في المادة الأولى من المرسوم بالقانون الصادر في ٢٣ تشرين الأول سنة ١٩٣٥ التي نصت على أن "الاجتماعات في الطريق العام ممنوعة وتبقى كذلك في

(١) د. حسن البدر اوي، مصدر سابق، ص ٣١٢.

(٢) د. إسماعيل البدوي، مصدر سابق، ص ٢١٧.

الحدود المنصوص عليها في المادة السادسة من قانون ٣٠ حزيران سنة ١٨٨١ ويخضع للالتزام بالإخطار السابق جميع المسيرات Corteges والاستعراضات وتجمعات الأشخاص وبصورة عامة كافة المظاهرات في الطريق العام Toutes manifestations sur la voie publique ويعفى من هذا الإخطار المخارج على الطريق العام طبقاً للعادات المحلية^(١).

والتعبير عن الآراء بأسلوب المسيرات والمظاهرات هو عادة فرنسية قديمة للغاية ففي ظل النظام القديم كانت توجد بعض المسيرات السياسية بجانب المسيرات التي كانت تتم بشأن الاحتفالات الدينية وفي ظل ملكية تموز تعددت المسيرات، فقد كانت هناك مسيرات من أجل حرية الصحافة ضد قوانين أيلول، وفي وقت قريب زادت أهمية المظاهرات ذات الطابع السياسي كمسيرات أول آيار ومظاهرات ٦ و ١٢ شباط ١٩٣٤. وقد مرت حرية التظاهر في فرنسا بثلاث مراحل، المرحلة السابقة على سنة ١٩٣٥، ثم مرحلة المرسوم بقانون الصادر سنة ١٩٣٥، أما المرحلة الأخيرة فهي المرحلة التي صدر فيها قانون ٨ حزيران سنة ١٩٧٠ والمعروف باسم Le loi anti casseurs فأما عن مرحلة ما قبل عام ١٩٣٥ ولمدة طويلة سبقت هذا العام فلم يكن هناك نص يحظر أو ينظم المسيرات والمظاهرات فكانت تتم في حرية وتلقائية، ولم يكن تنظيم هذين الشكلين من أشكال التجمع البشري يعد مخالفة في نظر السلطات ولكن السلطة البوليسية كانت اذا نما إلى علمها إن مظاهرة أو مسيرة يعد لها فإنها تعمد إلى تنظيمها أو حتى منعها في بعض الحالات على أساس إنها تجمهر غير قانوني يمكن مقاومته بالقوة، أي أن حظرها لم يكن باعتبارها مظاهرة أو مسيرة بل كان لا بد للسلطة البوليسية أن تتخفى وراء شكل آخر من أشكال التجمع هو التجمهر غير القانوني حتى يتسنى لها حظر المظاهرة. ولكن هذا الحظر كان يخضع لرقابة مجلس الدولة شأنه شأن كافة أعمال السلطة الإدارية^(٢)، وقد قضى في قضية Grognard بإلغاء قرار الهيئة المحلية القاضي بمنع أي جمعية من الخروج وعمل تشكيلات والاجتماع أمام النصب التذكاري للموتى في يوم ١١ تشرين الثاني ١٩٢٢ في غير ما رسمته الهيئة من برنامج واستند المجلس في قراره إلى إنه "لم يكن ثمة واقع تقتضيه ضرورة المحافظة على النظام في الطريق العام يمكن أن يبرر هذا المنع"^(٣). أما مرحلة المرسوم بقانون الصادر في ٢٣ تشرين الأول سنة ١٩٣٥ فقد وضع هذا المرسوم مبدأ الإخطار الإلزامي السابق، إذ نص في مادته الأولى "تخضع لنظام الالتزام بالإخطار السابق كل المسيرات والعروض واجتماعات الأشخاص وبوجه عام كل المظاهرات في الطريق العام" وتناولت المادة الثانية الإجراءات التنظيمية لهذا الإخطار فبينت إن الجهة الإدارية المختصة بتلقي الإخطار هي السلطة المشرفة على المنطقة التي تسير فيها المظاهرة".

(١) ويفضل الدكتور حسن البدر اوي استعمال كلمة مسيرات فهي في رأيه أدق تعبيراً عن هذا

(٢) د. إسماعيل البدوي، مصدر سابق، ص ٢١٧ وما بعدها.

(٣) د. حسن البدر اوي، مصدر سابق، ص ٣١٥.

وأما البيانات الواجب أن يتضمنها الإخطار فهي الغرض من المظاهرة والزمان والمكان المحددان لها واسماء منظميها والقابهم ومحل إقامتهم وأخيراً توقيعات ثلاثة من بين المنظمين بشرط أن يكونوا متمتعين بالحقوق المدنية والسياسية وأن يكونوا قد اختاروا لهم محل إقامة في المنطقة المزمع إقامة أو تسيير المظاهرة فيها. ويجب أن تخطر الإدارة قبل التاريخ المحدد للمظاهرة بمدة لا تقل عن ثلاثة أيام كاملة ولا تزيد على خمسة عشر يوماً، وبمجرد تسلم الإدارة الإخطار يتعين عليها أن تقدم لمنظمي المظاهرة إيصالاً مثبتاً لذلك.

وإذا ساء أن تعتبر فكرة الإخطار إجراء تنظيمياً لا ينال من مبدأ الحرية إذ هو يجري في مجرى التنظيم وليس الانتفاص أو الحظر، فإن هذا المرسوم لم يكتف بذلك بل أنت مادته الثالثة بمبدأ يمثل انعطافه شديدة على مجرى الحرية وخروجاً من دائرة التنظيم إلى دائرة التقييد بل إن شئت الحظر، إذ نصت هذه المادة على إنه "إذا رأت السلطة البوليسية إن المظاهرة المزمع تنظيمها من شأنها أن ترتب اضطراباً في النظام العام de nature a troubler l'ordre public كان لها أن تمنع تلك المظاهرة بقرار تعلنه فوراً للموقعين على الإخطار في محلهم المختار". فإن أصدر العمدة مثلاً في حالة اختصاصه قراراً بالمنع وجب عليه أن يرسل صورة منه مرفقة مع الإخطار للمأمور في ظرف أربع وعشرين ساعة وللمأمور أن يصدر قراراً بالمنع أو أن يلغي قرار المنع الذي أصدره العمدة. وغير خاف ما تتيحه هذه المادة للسلطة البوليسية من سلطات مطلقة إزاء المظاهرات والمسيرات وذلك من خلال صياغتها المرنة التي تنأى عن كل تحديد، فما هي زاوية الرؤية التي يرى منها البوليس ما إذا كان من شأن المظاهرات أن ترتب اضطراباً في النظام العام من عدمه؟، إن السلطة البوليسية في هذه الأحوال يمكنها أن تعد كل مظاهرة من شأنها أن يترتب عليها اضطراب في النظام العام ومؤدى ذلك في النهاية هو الحظر العام لكل أنواع المظاهرات والمسيرات.

وقد زاد من شذوذ هذه المادة ذلك المنشور المسمى Paganon والسالف الإشارة إليه فقد بالغ المنشور في توسيع سلطة البوليس في منع المظاهرات إلى الحد الذي الحق بها الاجتماعات العادية أيضاً. ووجه الشذوذ في ذلك كله هو تحويل الإدارة سلطة المنع بصورة لا تتلاءم مع صفتها الاستثنائية وكان أحرى بالمشرع الفرنسي بدلاً من التجائه لهذا التحديد الفضفاض لسلطة المنع أن يصدر في تشريعه عن القضاء المطرد لمجلس الدولة الفرنسي من أنه لا يسوغ للإدارة استعمال هذه السلطة إلا في أحوال الضرورة القصوى وبعد استنفاد جميع الوسائل العادية لحفظ الأمن العام.

وفضلاً عن هذا التقييد والتطبيق الشديد الذي أتى به المرسوم بقانون وكرسه منشور Paganon على المظاهرات والمسيرات فإن المادة الرابعة من ذلك المرسوم نصت على عقوبة الحبس مدة تتراوح بين خمسة عشر يوماً وستة أشهر والغرامة من ألف إلى مائة وعشرين ألف فرنك لمن يقدم إخطاراً غير مستوف أو غير صحيح أو لمن يدعو إلى إقامة أو تسيير مظاهرة دون إخطار الإدارة أو بعد صدور أمرها بالمنع، ويعاقب بالعقوبة نفسها كل

من يشترك في تنظيم مظاهرات لم تخطر الإدارة عنها أو صدر في شأنها قرار بالمنع، وتجعل المادة الخامسة من حمل سلاح خفي أو ظاهر ظرفاً مشدداً للعقاب في الأحوال السابقة^(١).

أما المرحلة الأخيرة فهي تلك المرحلة التي صدر فيها قانون ٨ حزيران ١٩٧٠ والمعروف باسم Le loi anti casseurs وهو القانون رقم ٧٠-٤٨ والذي عرف رسمياً باسم القانون "الذي يهدف إلى مجابهة بعض أنواع الجرائم". وقد صدر هذا القانون في أعقاب أحداث أيار سنة ١٩٦٨ في فرنسا والتي عرفت باسم "مظاهرات الطلبة" والتي تمثلت في أحداث عنف وتحطيم للمباني العامة خاصة الجامعية منها. وبرغم إن قانون العقوبات الفرنسي يتضمن عديداً من النصوص المتعلقة بالتجمهر مثل (المواد من ١٠٤-١٠٨) وكذلك مواد تعالج التمرد (المواد ٢٠٩ حتى ٢٢٠) واستعمال القوة ضد السلطة العامة (٢٢٠ حتى ٢٣٣) والاعتداء على أمن الدولة بواسطة جماعات مسلحة (٩٥، ٩٦) إلخ، إلا أن هذه المواد بدت وكأنها غير كافية لمواجهة مثل تلك الأحداث. ذلك إنه إذا كانت المادة ١٨٤ من قانون العقوبات الفرنسي تسمح بمعاينة من يخرب مبنى خاص فإنها لا تسعف في شأن من يخرب مبنى خدمات عامة إدارية أو فنية أو ثقافية.

لذلك عاجلت الحكومة بوضع مشروع قانون في نيسان ١٩٧٠ يهدف إلى مجابهة مثل تلك الجرائم ولكن المشرع كان على درجة كبيرة من الخطورة ومحل نقد عند مناقشته في الجمعية الوطنية فقد تناولته المعارضة ممثلة في اليسار "ميتزان" بالنقد وأوضحت خطورته وما يمكن أن يؤدي إليه أخذ من يطبق عليهم بفكرة المسؤولية الجماعية التي تتناقض مع أسس القانون الفرنسي، فضلاً عما يؤدي إليه هذا المشروع من اعتداءات على حرية الاجتماع والتظاهر والحركة النقابية، بل أن الأغلبية نفسها استشعرت ما يمثله المشروع الحكومي المطروح من قسوة وشدة مبالغ فيها مما حدا بإدخال تعديلات عليه وانتهى الأمر إلى صدور القانون.

ويتكون هذا القانون من أربع مجموعات من النصوص تمثل تعديلاً على بعض نصوص قانون العقوبات فالمادتين الثالثة والرابعة من القانون عدلتا من ناحية المادة ٢٣١، ومن ناحية أخرى المادتين ٣٤١، ٣٤٢ المتعلقتان بأعمال العنف ضد الموظفين العموميين، والمادة الثانية من القانون عدلت المادة ١٨٤ بحيث ساوت بين من يخرب مبنى خاص ومن يخرب مبنى مخصص للمنفعة العامة إدارية كانت أو فنية أو ثقافية، والمادة الأولى من القانون وهي الأكثر أهمية أدخلت في قانون العقوبات (المادة ٣١٤) فعرفت الجرائم ووضعت مبادئ المسؤولية. وتقرر هذه المادة إنه "يعاقب بالسجن خمس سنوات كل من تدخل في اجتماع أشخاص حتى ولو كان مشروع إذا نتج عنه أعمال عنف أو تخريب تم بواسطة المشاركين الآخرين" فالنص بذلك أخذ في اعتباره فكرة التحريض التي كانت تستعمل في المظاهرات والتجمعات.

(١) د. سعد عصفور، مصدر سابق، ص ٢٥٧.

وبخصوص المسؤولية فقد وضعت بعض القواعد بواسطة المادة ٣١٤ الجديدة للقاعدة العامة هي أن محدث الضرر هو الملزم بالتعويض، ولكن القانون خرج على هذا وأباح مطالبه كل من اشترك في المظاهرة ولو لم يتسبب في وقوع الضرر. ولا شك أن هذا القانون أدخل مفاهيم غريبة تماماً على التقليد القانوني الفرنسي الأمر الذي حاول معه القضاء الحد من غلوائه - خاصة في قواعد المسؤولية المدنية - مما أدى في النهاية إلى تعديل هذا القانون بالقانون ٨١ - ١٤٣ في ٢٣ كانون الأول سنة ١٩٨١ ومن ثم عادت أحكام المسؤولية إلى حظيرة القواعد العامة بناء على هذا التعديل^(١).

٢- حق الاضراب.

ويراد بالاضراب امتناع موظفي الدولة وعمال المرافق العامة عن تأدية أعمالهم، مع تمسكهم في الوقت ذاته بأهداب الوظيفة العامة ومزاياها. فهو بمثابة اتفاق بين عدة اشخاص على وقف العمل المنوط بهم لسبب من الأسباب كتحقيق مصلحة خاصة للمضربين أو رفع ضرر يروونه واقعاً عليهم أو للاحتجاج على أمر من الأمور. ولكن هذا لا يعني أن الاضراب لا ينشأ الا إذا كان هناك اتفاق جماعي بين المضربين على ترك العمل، فهناك حالات يتحقق فيها الاضراب ولو لم يحدث إلا من موظف واحد، بشرط ان يترتب على هذا الاضراب الفردي آثار خطيرة. والاضراب سواء كان جماعياً أو فردياً يجب أن يكون إرادياً. فهو يفترض امتناع الموظفين والعمال، دون رضا الجهات التابعين لها، عن تنفيذ التزاماتهم الناشئة عن نص القانون أو عقد العمل.^(٢) ومما لا شك فيه ان الاضراب حق سياسي غير أننا لو قيمناه لوجدناه في نفس الوقت يعد ضماناً من ضمانات ممارسة الحقوق والحريات. ان الاضراب قد يكون مبعثه في بعض الأحيان اعتبارات سياسية لا مطالب مهنية تتطلب في منع الدولة من السير في اتجاه معين أو الضغط على السلطات العامة بغية حملها على اتخاذ وجهة سياسية معينة. او الاحتجاج على عمل معين قامت به الحكومة وهو ما يسمى بالاضراب السياسي *Iegreve politique*. وهو بهذا ينطوي على خطورة بالغة على سير المرافق العامة لأن الموظف مكلف بتأمين استمرارية المرفق العام والاضراب يتعارض ومبدأ استمرار العمل في مرافق الدولة ودوائرها لتأمين الخدمات العامة والقول بجوازه يقضي إلى توقف الدولة وعجزها عن حمل مسؤولية النهوض بالأعباء العامة التي لا يمكن لغيرها القيام بها. كما ان الاضراب يعد وسيلة من وسائل التعبير عن الرأي وبالتالي فإن حضره يشكل قيداً على حرية الرأي. وبهذا نكون امام تناقض واضح بين المصلحة العامة المتمثلة في ضمان سير المرافق العامة والتي تقضي عدم منح الموظف حق ضد المبدأ العام لسير العمل الإداري وبين حرية الموظف في التعبير عن رأيه عن طريق الاضراب وهنا يبرز ضرورة احداث توازن بين

(١) د. حسن البدر اوي، مصدر سابق، ص ٣١٩.

(٢) د. أمل محمد حمزة، حق الاضراب والنظائر في النظم السياسية المعاصرة، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه كلية الحقوق - جامعة القاهرة، ٢٠١٢، ص ٢٦٦.

المصلحة العامة وحماية الحقوق والحريات والتي غالباً ما يرحح كفة المصلحة العامة وذلك بوضع قيود على ممارسة الحقوق. وإزاء هذا التعارض نجد إن مواقف الدول قد تباينت بشأن معالجتها لموضوع الاضراب فبعضها تضع قيوداً على ممارسة الاضراب والبعض الآخر تحظر حظراً شاملاً.^(١) وقد نص دستور فرنسا الصادر عام ١٩٤٦ على هذا الحق في مقدمته باعتباره من المبادئ الأساسية التي يقوم عليها بناء المجتمع إذ قرر أن "ممارسة حق الاضراب تكون داخل الأطار الذي تحدده القوانين المنظمة له".

هذا وعد المشرع الفرنسي مقدمة دستور ١٩٤٦ جزءاً لا يتجزأ من مقدمة دستور ١٩٥٨. وبالتالي يمكن القول ان دستور الجمهورية الخامسة قد كفل حق الاضراب وصدرت قوانين عديدة تحظر الاضراب على بعض طوائف الموظفين الخاضعين لنظم خاصة فضلاً عن قانون ٣١ تموز ١٩٦٣ الذي منع على موظفي القطاع العام ممارسة بعض أنواع الاضراب فقد حرم القيام باضراب مفاجئ وأوجب إخطار الإدارة مسبقاً بنية الاضراب كي يتسنى لها تدارك الآثار الخطيرة التي تترتب على الاضرابات الفجائية واتخاذ التدابير التي تضمن استمرار العمل في المرفق العام، كما أوجب على النقابات إحاطة الإدارة علماً بأسباب الاضراب لمعرفة طبيعته وما اذا كانت مهنية أو سياسية. كما منع الاضراب الدوائر الذي يترتب عليه الاضرار بمرفق متعددة تابعة لإدارة واحدة، واعدته مخالفة تأديبية تستوجب مخالفة معاقبة الموظفين المضربين من دون اتباع الضمانات التأديبية إلا أن ما يؤخذ على هذا القانون انه لا يؤلف تنظيمياً عاماً للاضراب.^(٢) وإذا كان القانون المشار اليه قد ضيق من نطاق الحق في الاضراب ولم يجعله شاملاً، الا انه قد صدر قانون ١٣ تموز ١٩٨٣ حيث سمح للموظفين بمباشرة الحق في الاضراب باعتباره من مظاهر حرية التعبير عن الرأي في مجال المهنة ولكن لم يجعله مطلقاً من القيود التي يكون الهدف منها تنظيمه، بل أخضعه لشروط وأحاطه بقيود ليس الهدف منها تحريمه، وإنما بيان مباشرته حتى لا ينقلب وبالأعلى المرافق العامة ويتنافى مع دوام سيرها. أما في مصر فكان الاضراب يشكل مخالفة تأديبية تخول الإدارة مساءلة المواطنين المضربين تأديبياً ولم يكن هناك نص يقتضي بتحريمه في التشريع الجنائي. ووجد ان العقوبات التأديبية غير كافية وحدها لردع الموظفين عن الاضراب على الرغم من خطورته فأصدر القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٢٣ الذي عدل بموجبه قانون العقوبات ليصبح الاضراب جريمة جنائية ثم نقل التعديل إلى قانون العقوبات الصادر عام ١٩٣٧ وصدرت بعده قوانين أخرى. أما الدستور المصري الصادر عام ٢٠١٢ والمعدل عام ٢٠١٤ أشار إلى الاضراب في المادة ١٥. وقد عاقب المشرع المصري على الاضراب حتى إذا تم في صورة استقالة جماعية،^(٣) إذ عده جريمة يعاقب عليها بالحبس لمدة ستة أشهر أو الغرامة. ولم تجد العقوبات التي قررها المشرع في مواجهة الاضرابات التي وقعت عام ١٩٧٧ مما دفع المشرع إلى إصدار قانون استثنائي رقم (٢) لسنة

(١) مجيد مجهول درويش، ضمانات مبدأ دوام سير المرفق العام، رسالة ماجستير كلية القانون – جامعة بابل، ٢٠٠٤، ص ٥٧.

(٢) د. سعيد فروري غافل، الاضراب الوظيفي، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه كلية القانون – جامعة النهريين، ٢٠٠٩، ص ١٠٥.

(٣) المادة ١٢٤ من قانون العقوبات.

١٩٧٧ بشأن حماية أمن الوطن والمواطن. (١) وقد أفرد هذا القانون مادة وحيدة تتعلق بحق الأضراب، وهي المادة السابعة، التي تنص على أنه ((يعاقب بالأشغال الشاقة المؤبدة العاملون الذين يضربون عن عملهم عمداً متفقين في ذلك أو مبنغين غرضاً مشتركاً إذا كان من شأن هذا الاضراب تهديد الاقتصاد القومي)). غير أن تطبيق العقوبة التي تجرم الأضراب في التشريع المصري أصبح مثار جدل بين الفقهاء بعد المصادقة على الاتفاقية الدولية للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي تنص على كفالة حق الاضراب طبقاً لقوانين الدولة المعنية، فيرى البعض أن الأضراب قد أصبح حقاً للعاملين في مصر وأن التشريعات التي تمنع الاضراب تعد ملغاة من تاريخ نشر الاتفاقية في الجريدة الرسمية وذلك اعمالاً لقواعد تنازع القوانين من حيث الزمان وإلغاء التشريع اللاحق للتشريع السابق فيما يتعارض معه من أحكام. الغائه ضمناً من دون حاجة الى نص صريح من المشرع لأن ذلك يعد مجرد اعتراف بوضع قانوني مسبق، وقد تبنت محكمة أمن الدولة العليا هذا الرأي في حكمها الصادر في ١٦/٤/١٩٨٧ في قضية إضراب سائقي قطارات السكك الحديدية في ٧/٧/١٩٨٦ عندما قضت ببراءة جميع المتهمين في هذه القضية إذ عدت التصديق على الاتفاقية بمثابة إلغاء ضمني للنصوص المجرمة للإضراب مما يؤدي إلى انتفاء الركن الشرعي لجريمة الأضراب المنسوبة إليهم. (٢) في حين يرى جانب آخر أن النصوص المتعلقة بالإضراب في قانون العقوبات هي الواجبة التطبيق لأن القانون الداخلي إطار المشروعية الذي يحكم عمل الدولة ويجب ترجيحه على المعاهدة عند التعارض ولغرض تطبيق الاتفاقية يتعين تعديل القوانين الداخلية بما يحقق التوافق بينهما كما يذهب الى نفي تحقق قرينة الإلغاء الضمني للأحكام المجرمة المقررة في قانون العقوبات بموجب نصوص الاتفاقية لأنها نصت على أن يمارس الأضراب طبقاً لقوانين القطر المختص. (٣) وجدير بالذكر أن المشرع العراقي لم يقر للموظفين بحق الاضراب وقد كان حظر الأضراب موقفاً ثابتاً للمشرع في تشريعاته المتعاقبة، وقد استمر المشرع على النهج ذاته بشأن الأضراب في قانون العقوبات رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ إذ نصت الفقرة الأولى من المادة (٣٦٤) ((يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنتين وبغرامة لا تزيد على مائتي دينار أو بإحدى هاتين العقوبتين كل موظف أو مكلف بخدمة عامة ترك عمله ولو بصورة الاستقالة أو امتنع عمداً عن واجب من واجبات وظيفته أو عمله متى كان من شأن الترك أو الامتناع ان يجعل حياة الناس أو صحتهم أو أمنهم في خطر أو كان من شأن ذلك أن يحدث اضطراباً أو فتنة بين الناس أو إذا عطل مرفقاً عاماً)).

(١) د. أمل محمد حمزة، مصدر سابق، ص ١٢٢.

(٢) مجيد مجهول درويش، المصدر نفسه، ص ٦٢.

(٣) د. سعيد فروري، مصدر سابق، ص ١٢٩.

ونصت الفقرة الثانية من ذات المادة على أنه (يعتبر ظرفاً مشدداً إذا وقع الفعل من ثلاثة أشخاص أو أكثر وكانوا متفقين على ذلك أو مبتغين منه تحقيق غرض مشترك).^(١) وقد أقر قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية عام ٢٠٠٤ بحق الاضراب ونص في الفقرة (هـ) من المادة (١٣)، ((العراقي الحق في التظاهر والاضراب سلمياً وفقاً للقانون)). اما دستور جمهورية العراق المستفتى عليه عام ٢٠٠٥ وإن لم ينص صراحة على حق الأضراب، إلا إن هذا الحق يكون مكفولاً طبقاً لنص المادة (٣٨/ أولاً) (حرية التعبير عن الرأي بكل الوسائل).

(١) قانون العقوبات رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩.

المبحث الثاني

مفهوم القيد على حرية النشاط الحزبي

إن مصطلح الحرية من أكثر المصطلحات المتداولة في الألسن، حيث يرد في الأحاديث اليومية مراراً وتكراراً، وتؤكد عليه مئات الكتب والأبحاث والمقالات، كما يمثل هذا المصطلح مكانة هامة في الدساتير وإعلانات الحقوق والمواثيق الدولية. غير أن هذا الاهتمام لا يلغي فكرة مهمة وتؤخذ بنظر الاعتبار دائماً وهي أن هذه الحرية هي فكرة نسبية وليست مطلقة. وهذه النسبية لمفهوم الحرية لا تثور إلا عندما يراد تطبيقها في المجتمع، وذلك لأن كل مجتمع له أهدافه التي يجب على أفرادها أن يعملوا على تحقيقها، ومن ثم فإن على الفرد أن يستعمل حريته في إطار هذه الأهداف الاجتماعية. وهذا يعني أن حق الفرد يقابله حق الدولة و يجب ألا يفهم أن أمن الجماعة يتعارض مع حرية الفرد وكرامته، وأن التنظيم يتعارض مع هذه الحرية.

إن المشرع عندما ينظم الحريات يضع قيوداً على حرية الفرد في مواجهة الجماعة. وبغير هذه القيود للحرية لا يمكن أن يحقق المجتمع أهدافه، مما يؤثر في إمكانية ممارسة الحرية نفسها بشكل صحيح، إذ إن تحقيق المجتمع لأهدافه هو شرط أساس من أجل ضمان ممارسة الحريات ومنها الحرية السياسية. ومن أجل إيضاح أكثر لفكرة تقييد الحريات ومنها الحرية السياسية، علينا أن نبين ماهية هذه الفكرة من خلال بيان الأساس الفلسفي والقانوني لها، ومن خلال التمييز بين التقييد وبين ما يمكن أن يشابهه من ألفاظ في المعنى، لنتمكن من استيعابه وتصوره بشكل واضح وسليم، ومن ثم يكون حكمنا عليه أقرب إلى الصواب. كذلك علينا أن نبين المسوغات التي تدفع إلى فرض القيود على الحرية التي هي - كما نعرف - من أغلى ما يمتلكه الإنسان وما وهبه الله له، لذلك لا يمكن تقييد هذه الحرية إلا إذا كان هناك دوافع أكثر أهمية من هذه الحرية وأولى بالرعاية والاهتمام منها وهي ما يطلق عليها (مسوغات التقييد).

ولهذا فقد قُسم هذا المبحث على النحو الآتي:

المطلب الأول: معنى التقييد وتميزه من التنظيم.

المطلب الثاني: الأساس الفلسفي والقانوني لتقييد حرية النشاط الحزبي.

المطلب الأول

معنى التقييد وتميزه من التنظيم

سنتناول هذا الموضوع في فرعين: الفرع الأول معنى سلطة التقييد، والفرع الثاني التمييز بين التنظيم والتقييد.

الفرع الأول

معنى التقييد

على الرغم من أهمية الحرية للإنسان، فإن المجتمع قام من أجل أهداف اجتماعية يجب ان تمارس الحرية من خلالها، حيث هناك تقابل بين حق الفرد في ان يتمتع بحرياته وحق الدولة في المحافظة على النظام العام للمجتمع، إن الكلام عن أي مفهوم أو فكرة قانونية لا يمكن أن يأخذ حقه الكامل من البيان والتوضيح من غير بيان لتأصيله القانوني والذي بدوره يكون منطلقاً من فكر معين يسوغ وجود هذا المفهوم أو هذه الفكرة. وكما هو معلوم إن أي نظام قانوني لا بد أن يكون منطلقاً من موقف فكري معين، ويكون معبراً عن هذا الموقف بواسطة النصوص القانونية التي ينتجها، ابتداء من النصوص الدستورية ومروراً بالتشريعات العادية وانتهاء باللوائح والتعليمات. كما لا يكتمل بيان ماهية هذه الفكرة إلا عند بيان معاني مصطلحاتها وعندما يزال أي لبس أو تداخل بين مصطلحاتها والمصطلحات الأخرى. وفكرة تقييد الحريات هي إحدى هذه الأفكار التي هي بحاجة – قبل الدخول في تفاصيلها- لبيان ماهيتها المتمثلة في أساسها والأصول التي انطلقت منها، والمتمثلة كذلك في التراكيب الدالة عليها. وإن الكلام عن ماهية أي فكرة لا تتضح إلا عن طريق بيان التأصيل أو الأساس الذي تقوم عليه هذه الفكرة ويكون عادة هذا الأساس منطلقاً من الأصول الفكرية العامة التي تحكم وتوجه جميع المسائل الجزئية المتنوعة التي تشكل بمجموعها النظم التي تدير المجتمع. كما يتمثل هذا الأساس دافعاً- بالنسبة للمسائل والموضوعات القانونية – في النصوص القانونية المنطلقة من نفس التصور الفكري لهذه الفكرة أو المسألة. فالتقييد هو مظهر من مظاهر السلطة لذا فإن قضية الحرية متلازمة مع فكرة السلطة دائماً بفكرة السلطة ومنذ فجر التاريخ والجدل والنقاش الفكري محتدم حول تحديد أفضل الوسائل والحوال للتوفيق بين السلطة والحرية تحقيقاً للصالح العام من جانب وصيانة لحقوق وحريات الأفراد وحمايتهم من تعسف السلطة واستبدادها من جانب آخر، ومن هنا يبدو واضحاً إن الحول النهائية لنظرية الحقوق والحريات العامة تتوقف إلى حد كبير على نتيجة هذا الصراع وعلى ما يفرضه عنه التنظيم السياسي من الحول ذلك ان مشكلة السلطة هي ذاتها مشكلة الحرية لأن للحرية معنى لا يتحدد وتتضح معالمه إلا في إطار السلطة فإذا لم تكن السلطة الفلك الذي تدور فيه الحرية فإنها على أقل الفروض القوة التي تواجه الحرية والتي تحدد اتجاهاتها وأهدافها^(١).

(١) اقبال عبد العباس يوسف، النظام العام بوصفه قيداً على الحريات العامة، رسالة ماجستير كلية القانون جامعة بابل، ٢٠٠٩، ص ١٣.

وإن القول بأن لكل من الحرية والسلطة المختصة بالتقييد مركزين متواجهين هو قول غير صحيح لأنه يؤدي إلى التضحية بإحدهما من أجل الأخرى والحقيقة إن الحرية والسلطة متعارضان ومختلفان، فالسلطة تمثل القوة دائماً في حين أن الحرية هي الطرف الضعيف الذي يفتقر إلى القوة مما يجعلها مهزومة منذ البداية^(١)، بينما ذهب رأي آخر إلى القول بأن السلطة والحرية ليستا مطلقتين وهما في الوقت ذاته غير متناقضتين وإنما هما متكاملتان يسند كل منهما الآخر، وإن هذا التكامل هو الحل لجميع الصعوبات التي تواجه الحريات وأنه يجب أن لا يعاق نشاط الإنسان ورغبته في ضمان الحريات العامة في المجتمع مهما تكن الغاية التي ترجو السلطات تحقيقها^(٢).

بينما ذهب رأي آخر إلى تبرير فرض القيود على الحريات العامة بفكرة الصالح العام حيث يرى إن المعيار الحقيقي للتقييد هو المنفعة التي تؤسس على مصلحة الإنسان باعتباره كائناً اجتماعياً وإن الذي يسمح بالخضوع لقيود الحريات هو تلك المصلحة وخاصة عندما يمارس الأفراد حرياتهم ومنها السياسية بشكل يمس حقوق الآخرين وحرياتهم عندما يكون العقاب مشروعاً^(٣) إذن فالقواعد المقيدة للحريات لا تكون مشروعة إلا إذا كانت ضرورية لحماية حرية الجميع وهذا يفرض على القانون أن يقوم بالمحافظة على الحريات العامة من جانب وأن يبين قيود هذه الحريات لضمان حرية المجتمع من جانب آخر^(٤).

وقد يؤدي تقييد الحريات إلى تحقيق الهدف الذي تبغيه السلطة، فالتقييد المنظم للحرية يجعل للنشاط الفردي أهدافاً محددة تتلاءم مع الحرية وهي تقوم بوظيفتها الاجتماعية وإن تقييد الحريات الذي يُبنى على أسس ديمقراطية يستغل وجود الحرية ليدرجها في محيط الحياة الاجتماعية وهو بهذا لا يسيء إليها ولا ينتهكها مما يجعل ممارستها ممكنة وبالمستوى الذي يتوافق مع الأهداف التي تسعى لتحقيقها^(٥).

(١) اقبال عبد العباس يوسف، مصدر سابق، ص ٤١.

(٢) حارث الأديب، مصدر سابق، ص ٤٨.

(٣) د. حسن البدر اوي، مصدر سابق ص ٦١ وما بعدها.

(٤) د. سعاد الشرقاوي، نسبية الحريات العامة وانعكاساتها على التنظيم القانوني، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٩، ص ٢٨.

(٥) حارث الأديب، مصدر سابق، ص ٥٣.

الفرع الثاني

التمييز بين التنظيم والتقييد

هناك مسألة جديرة بالاهتمام بما أننا لا نزال بصدد الكلام عن مفهوم فكرة تقييد الحريات، وتتمثل هذه المسألة في استعمال أكثر عن مصطلح في مجال الحريات وخصوصاً مصطلح (التنظيم) فقد ورد ذكر هذا المصطلح في نصوص دستورية عديدة عند تناولها لموضوع الحريات، كما ورد ذكره لدى العديد من الفقهاء الذين بحثوا في نفس المجال. ^(١) والسؤال الذي يفرض نفسه في هذا الصدد والذي حاول بعض الفقهاء الإجابة عنه هو: هل يوجد فرق بين هذين المصطلحين من حيث المعنى؟ أم أن الفرق يقتصر على الشكل والمبنى فقط، أما المعنى

المستفاد منها فواحد؟ ما إذا جننا إلى المعنى اللغوي لكلا المصطلحين نلاحظ عدم وجود تشابه من أي وجه فيما بينهما. إذ إن المصادر اللغوية تشير إلى عدة معانٍ للتقييد منها على سبيل المثال: قيده تقييداً، أي جعلت القيد في رجله، فالتقييد أن أصله القيد في الرجلين.

ومنه تقييد الألفاظ بما يمنع الاختلاط ويزيل الالتباس، وقيد الكتاب أي شكله، وبينما قيد ربح أي قدر ربح. ^(٢) أما التنظيم في اللغة فله عدة معانٍ منها: نظمت الخرز أي جعلته في سلك ونظمت الأمر فانتظم أي أقمته فاستقام وهو على نظام واحد أي نهج مختلف ونظمت الشعر نظماً. وتعد إحدى المشكلات الدقيقة التي تعترض سبيل الرقابة القضائية على التشريع المنظم للحرية هي تحديد الخط الفاصل بين تنظيم الحرية وبين تقييدها، أو بين التقييد المباح والتقييد غير المشروع. ^(٣) ولا بد من الإشارة إلى أن استعمال عبارة (التمييز) لا يعني أنهما مفهومان متغايران كلياً في المعنى. وهذا ما سنحاول اكتشافه.

أولاً: الموقف الفقهي.

لقد ذهب بعض الفقهاء العرب إلى التمييز بين التنظيم والتقييد في مجال حقوق الإنسان وحرياته، وقد وضعت نظريات حول هذه المسألة، كما ظهرت اتجاهات بخصوص مسألة التمييز هذه اتجاه معارض وآخر مؤيد.

الاتجاه الفقهي المؤيد للتمييز:

- (١) إن أقرب مصطلح إلى كلمة (التقييد) من حيث استعمالها في المجال نفسه هو مصطلح (التنظيم)، على الرغم من وجود مصطلحات أخرى مثل (التحديد) أو (الانتقاص) أو غيرهما من المصطلحات، إلا أننا لا يمكننا الإحاطة بكل هذه المصطلحات بسبب كثرة الدساتير واختلاف اللغات والترجمات المعتمدة. لذلك اقتصر البحث على الكلام في التمييز بين التقييد والتنظيم في الاصطلاح القانوني لكثرة ورودهما في النصوص الدستورية وكتابات الفقهاء.
- (٢) انظر في معاني التقييد في اللغة: أحمد بن محمد بن علي المقري الفيومي، المصباح المنير، المكتبة العلمية، بيروت، ج ٢، ص ٥٢١. ومحمد بن أبي الرازي، مختار الصحاح، مكتبة لبنان ناشرون، بيروت، ١٩٩٥، ص ٢٣٣. محمد عبد الرؤوف المناوي، التوقيف على مهمات التعاريف، ط ١، دار الفكر، دمشق، ١٩٩٠، ص ٢٠٠.
- (٣) انظر د. محمد عصفور، مصدر سابق، ص ٦٥.

من أبرز هؤلاء الفقهاء الذين ميزوا بين تقييد الحريات وتنظيمها الدكتور عبد الرزاق السنهوري الذي عد أن المشرع يملك حق تنظيم الحرية من دون أن يصل هذا الحق إلى حد تقييدها. وأساس هذه التفرقة هو أن التنظيم يرد على طريقة استعمال الحرية. كما ذهب إلى أن الدستور قد خول المشرع سلطة تقديرية – في شأن الحريات والحقوق العامة التي نص الدستور على تنظيمها بقانون – ليقوم بهذا التنظيم بشرط ألا ينحرف عن الغموض الذي يهدف إليه الدستور أو انتقص منها- وهو في صدد تنظيمها- كان تشريعه مشوباً بالانحراف. (١) وقد اتخذ الأستاذ السنهوري معياراً موضوعياً للانحراف، وهو أن يصبح الحق بعد تنظيمه – الذي خوله الدستور للمشرع – منتقاصاً من أطرافه، بحيث لا يحقق الهدف الذي يبتغيه الدستور، وهذا الانتقاص يرد على ذات الحق، وهنا نكون أمام تقييد لهذا الحق، أما التنظيم فمعياره لديه هو أن يرد على كيفية استعمال الحق لا على ذات الحق. ويرى الأستاذ السنهوري بأن معيار الانحراف في هذا المجال هو معيار موضوعي، أي أنه ليس معياراً شخصياً يقوم على الكشف عن النوايا المستترة التي اقترنت بالتشريع وقت إصداره، وإنما يكفي البيان على وجه موضوعي بحيث أن الحق العام الذي ينظمه التشريع قد أصبح بعد هذا التنظيم منتقاصاً من أطرافه بحيث لا يحقق الهدف الذي قصد إليه الدستور. وهو يسوغ البحث عن معيار موضوعي للانحراف لا يدخله أي عنصر ذاتي في المجال التشريعي بأن من الواجب أن نفترض في السلطة التشريعية أنها لا تصدر – في تشريعاتها – إلا عن المصلحة العامة، بسبب تكوينها ونيابتها عن الأمة، فضلاً عن أن المعيار الموضوعي يضيء على التشريع صفة الثبات والاستقرار وهو أحوج ما يكون إليهما. (٢) وخلاصة رأي السنهوري أن تحديد الانحراف في استعمال السلطة التشريعية في مجال الحرية يتمثل بصيرورة هذه الحرية بعد التنظيم الذي خوله الدستور للسلطة التشريعية منتقصة من أطرافها بحيث لا يحقق التنظيم التشريعي الغاية التي قصد إليها الدستور وذلك بأن يرد الانتقاص على ذات الحرية في حين أن التنظيم المسموح به للمشرع – حسب رأي السنهوري- إنما يرد على كيفية استعمال الحرية. (٣) فمتى ما تحقق حالة الانحراف هذه كنا أمام تقييد للحرية وليس تنظيمياً لها.

إلا أن السنهوري لم يكن الوحيد الذي حاول التفريق بين تقييد الحرية وتنظيمها، إذ إن هناك رأي آخر تبني هذه الفكرة وهذا الرأي طرحه الدكتور وجدي ثابت غربال بقوله: (وليس في نيتي وضع معيار موضوعي فاصل للتفرقة بين تنظيم الحرية وتقييدها فهذا المعيار غير موجود، ولا توجد قاعدة معيارية تفصل بين التقييد والتنظيم عند تدخل المشرع في مجال الحريات. إنما تقوم به هو محاولة للتفرقة وليس معياراً للتفرقة).

(١) د. وجدي ثابت غربال، حماية الحرية في مواجهة التشريع، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٠، ص١٠٦. وحوارث أديب إبراهيم، مصدر سابق، ص٥٨.

(٢) د. محمود عاطف البناء، حدود سلطة الضبط الإداري، مجلة القانون والاقتصاد، القاهرة، ٢٠١٤، السنة ٤٨، ص٥١-٥٢.

(٣) د. نعيم عطية، مصدر سابق، ص١٦١.

ثم يحاول الدكتور غبريال أن يبين الأساس الذي تعتمد عليه هذه المحاولة لحل المشكلة والمتمثل بنص المادة الخامسة من إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي الصادر عام ١٧٨٩ التي نصت على أنه: (لا يجوز للقانون أن يمنع إلا التصرفات الضارة بالمجتمع، وكل ما ليس محظوراً طبقاً للقانون لا يجوز منعه، وما لا يأمر به القانون لا يجوز جبر أحد على اتيانه). ويستخلص من هذا النص أن التقييد الوارد على الحرية لا يتصور إلا إذا كان المشرع قد حضر نشاطاً لا يشكل إضراراً بالمجتمع، ففي هذه الحالة يعد قد انتقص من الحرية لقيامه بمنع نشاط يمثل جانباً من جوانب ممارسة الحرية دون أن تشكل ممارسة هذا النشاط أي إضراراً بالمجتمع، ومن هنا يظهر التقييد الحقيقي للحرية، أما تنظيم الحرية فهو يدور دائماً في إطار ما هو ضار بالمجتمع، فيقوم المشرع بدورته، لأن النشاط الذي يحضره المشرع يجب أن ينطوي على إضراراً بالمجتمع ومن ثم تكون مهمته هي حضر كل نشاط يتمثل في ممارسة أحداث شيء من هذا الضرر بالمجتمع. وهنا تبدو مهمة المشرع مهمة تنظيمية بحثه لأنها لا تقتطع من وجوه ممارسة الحقوق والحريات إلا ما هو ضار اجتماعياً فحسب. وهكذا يمكن القول بأنه في ضوء (فكرة الإضرار بالمجتمع) يمكن للمشرع أن يتدخل في مجال الحقوق والحريات العامة لتنظيمها، ولكن سلطته التقديرية في هذا المجال تظل دائماً محفوفة بالقدر الضار بالمجتمع من النشاط الإنساني الذي يقوم بمنعه.^(١) ثم يمثل الدكتور غبريال عن كلامه بإحدى الحريات الشخصية وهي حرية الإنسان في التنقل التي يمكن أن تكون حرية من الحريات التي يتدخل المشرع لتنظيمها، ولكن حين يترتب على تلك الحرية هروب مجرم محكوم عليه بأحكام قضائية من أيدي العدالة، أو حين يترتب على هذه الحرية الاطلاع على أسرار عليا للدولة لا يجوز الاطلاع عليها لمساسها بأمن الدولة الخارجي مثلاً، في هذه يصبح من واجب المشرع أن يتدخل لمنع الاضرار الاجتماعي الذي يمكن أن تلحقه ممارسة الحرية في صورتها المطلقة في المجتمع بأسره وهنا لا يعد المشرع - قد قيد استعمال الحرية بل نظم استعمالها فقط بالصورة التي تكفل ممارستها أولاً وعدم الأضرار بالمجتمع ثانياً. وهكذا نص المادة الخامسة من إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي لعام ١٧٨٩، وقد فصل ما بين سلطة المشرع في تنظيم الحريات وسلطته في تقييدها وذلك بنصه على عدم جواز التدخل التشريعي إلا لمنع إضرار يلحق بالمجتمع. ولكن المشكلة تثور في هذا الصدد حينما يتساءل ما هو معيار الإضرار بالمجتمع فالسلطة التشريعية تمتلك الادعاء دائماً بأنها صاحبة الحق في تحديد ماهية النشاط الضار اجتماعياً مما يعيد الأمر في النهاية إلى مطلق سلطتها التقديرية في هذا الشأن. والأجابة عن هذا التساؤل بأن السلطة التشريعية مقيدة بمفهوم ديمقراطي للحرية لا تستطيع تجاوزه أو تجاهله، وإذا فعلت ذلك لحقها رقابة القضاء الدستوري بإلغاء التشريع المخالف لهذا المفهوم. فضلاً عن أنه من السهل معرفة مضمون فكرة الإضرار بالمجتمع إذا اطلعنا على وجوه الإضرار التي تخضع لرقابة القضاء الدستوري للتأكد من كون التشريع المطعون فيه قد مارس تقييداً للحرية، فالإضرار بالمجتمع متحقق في كل نشاط يشكل زوالاً أو انقاصاً في قيمة من القيم الأساسية التي يركز عليها المجتمع في كيانه وبقائه، ولا بد أن يعطي القضاء الدستوري في هذا المجال سلطة

(١) د. وجدي ثابت غبريال، مصدر سابق، ص ١٣٤ وما بعدها.

استنباط القيد الوارد على الحرية من خلال ما يحققه التشريع من خروج على قاعدة (الإضرار الاجتماعي) وذلك في كل حالة أمامه. فقاضي القانون العام يتمتع بسلطة تفسير واستخلاص وتحديد مضمون العديد من أفكار القانون العام كفكرة المنفعة والنظام العام والضرورة لذا لا مانع من ترك الحرية له لاستنباط ما يعد من قبيل الأضرار بالمجتمع وما لا يعد ذلك. (١) وبالرغم من أن الدكتور غبريال قد أسهب في بيان معيار الاضرار بالمجتمع، إلا أنه لم يبين سبب اعتبار حضر النشاط الذي يشكل إضراراً بالمجتمع هو من باب التنظيم في حين أن كلاهما يحملان معنى الانتقاص من الحرية.

وإذ إن وجه استعمال الحرية هو المظهر العملي لوضع الحرية موضع التنفيذ، وأن التنظيم يتناول صور الاستعمال وحدها، وهو الذي يبين النطاق الحقيقي للحرية. فلو كان صحيحاً أن التنظيم لا يقيد الحرية – أحياناً – لكان دائماً مجرد عمل كاشف، ولتطابق مدى الحرية قبل تنظيمها مع مداها بعد تنظيمها، بينما نجد في الغالب أن التنظيم يعد عملاً منشئاً رغم أن الحرية هي شيء مجرد لا يمكن المساس بها إلا عندما تبرز في صور استعمالها ولهذا يقال إن السلطة التشريعية عندما تمارس ولايتها في التنظيم تنتقص فعلاً من الحرية وإن لم تقصد في الأصل تقييدها. (٢) كما يلاحظ أن المادة الخامسة من اعلان حقوق الانسان والمواطن الفرنسي لعام ١٧٨٩ لم يشر صراحة ولا ضمناً إلى أن التقييد يتمثل في هذا المنع للنشاط الذي لا تشكل ممارسته إضراراً بالمجتمع.

لقد وجهت إلى نظرية الانحراف في استعمال السلطة التشريعية انتقادات وجهت بدورها إلى نظرية الانحراف في مجال الحرية، إذ إن من الصعوبة وضع معيار نهائي يمكن استعماله بشكل دقيق في رسم الخط الفاصل بين التنظيم والتقييد. (٣) ويمكن أن تتمثل أهم الأسباب التي أشار إليها الاتجاه المعارض لهذه النظرية لتبرير عدم دقتها في:

- ١- إن نصوص الدستور التي تكفل الحريات لا ترسم نطاقاً واضحاً لكل حرية، وقل إن تتضمن الدساتير حدوداً موضوعية للحرية حتى يتمكن التفريق بين التنظيم الذي يرد على كيفية استعمال الحرية وبين التقييد الذي ينتقص منها أو يرد على جوهرها.
- ٢- إن محاولة قصر التنظيم على طريقة استعمال الحرية دون المساس بذات الحرية محاولة غير موفقة لأن الخط الفاصل بين وجوه استعمال الحرية وجوهرها هو مبهم، فالحرية نفسها شيء مجرد ولا يمكن الإحساس بها إلا عندما تبرز إلى الوجود في صورة استعمالها. (٤)

(١) د. راغب جبريل خميس، الصراع بين حرية الفرد وسلطة الدولة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، بلا سنة طبع، ص ١٧ وما بعدها. و د. وجدي ثابت غبريال، مصدر سابق، ص ١٣٧. وحارث أديب إبراهيم، مصدر سابق، ص ٦١.

(٢) د. راغب جبريل خميس، مصدر سابق، ص ٢٧.

(٣) د. وجدي ثابت غبريال، مصدر سابق، ص ١٢ وما بعدها.

(٤) د. محمد عصفور، الحرية في الفكرين الديمقراطي والاشتراكي، ط ١، بيروت، ١٩٦١، ص ٨٨ وما بعدها. د. راغب جبريل خميس، مصدر السابق، ص ٢٥.

و كما انتقدت نظرية السهوري في التفريق بين تنظيم الحرية وتقييدها على أساس صعوبة التمييز بينهما، إذ إن قوله بأنه إذا صدر تشريع ينتقص من تلك الحرية أو ذلك الحق انتقاصاً خطيراً فإنه يكون تشريعاً باطلاً للانحراف في استعمال السلطة التشريعية، فإن هذا القول لا يمكن التسليم بصحته، فعندما يعطي الدستور للسلطة التشريعية حق تنظيم حرية من الحريات فهو بذلك يعطيها الحق في أن تنتقص من هذه الحرية، وذلك لأن من له الحق في تنظيم إحدى الحريات كان له الحق في وضع قيود على تلك الحرية، والقيود تنطوي - بشكل بديهي - على الانتقاص من هذه الحرية. (١) أما القول بأنه يجب ألا يكون الانتقاص انتقاصاً خطيراً وإلا عد التشريع معيباً بعيب الانحراف فهنا يصح التساؤل متى يعد ذلك الانتقاص خطيراً؟ وأين هو المعيار الموضوعي الذي يمكن اتخاذه لقياس أو لوزن مبلغ خطورة ذلك الانتقاص؟ وإذا قررنا للقضاء سلطة النظر فيما إذا كان التشريع ينتقص من إحدى الحريات انتقاصاً خطيراً أو غير خطير فإن القضاء في هذه الحالة إنما يخرج عن نطاق مهمته وهي النظر في رقابة المشروعية إلى النظر في رقابة الملاءمة، أي رقابة سياسية التشريع وليست هذه مهمة القضاء. (٢) والواقع أنه إذا ما فرض الدستور على السلطة التشريعية قيوداً معينة، مكتفياً بالنص على حرية من الحريات وعلى تخويل السلطة التشريعية حق تنظيمها فإن السلطة التشريعية لا يكون عليها من الناحية القانونية سوى قيد قانوني واحد، هو عدم سلب أو إلغاء تلك الحرية، فإذا سلبها المشرع وهو في صدد تنظيمها كان القانون مشوباً بعيب مخالفة الدستور وليس مجرد عيب الانحراف. (٣)

وفي ذلك يقول الفقيه (Debeyre): (إن تنظيم الحرية ينطوي على معنى تقييدها وتنسيقها، ولكنه لا يعني قمعها). (٤) وبناء على ذلك عندما يخول الدستور للسلطة التشريعية حق تنظيم حرية من الحريات، دون أن يفرض على هذه السلطة التزام قيود معينة، فسوف تكون لها سلطة واسعة في تنظيم الحرية وفي تقييدها، طالما لا يتسبب ذلك في هدم الحرية. وذلك لأن من له حق التنظيم لإحدى الحريات كان له حق وضع قيود على تلك الحرية وليس هناك حد للمدى الذي تبلغه السلطة التشريعية في تقييد الحرية، وذلك لعدم وجود معيار موضوعي لقياس مدى خطورة هذا التقييد أو الانتقاص، وكذلك لأن فكرة مدى ضرورة هذا التشريع وملاءمته هي من أخص مظاهر السلطة التقديرية التي يجب أن تستأثر ببحثها وتقديرها للسلطة التشريعية دون رقابة إلا من الرأي العام وحده. ومن ناحية أخرى فإن أهداف التشريع لا يمكن تحديدها بصورة معينة، لأنه ليس من حق جماعة معينة أن تفرض إرادتها باستمرار، ويفضل أن يترك تقدير هذا الأمر للشعب، وإلا لأدت الرغبة في الحكم إلى دفع أهداف التشريع إلى منزلق خطير وتعقيدات ومشاكل لا حصر لها. (٥)

(١) د. وجدي ثابت غربال، مصدر سابق، ص ٣٦.

(٢) د. راغب جيريل خميس، مصدر سابق، ص ٣٧-٣٨.

(٣) د. محمود عاطف البناء، مصدر سابق، ص ٧٥.

(٤) حارث أديب إبراهيم، مصدر سابق، ص ٦٣.

(٥) د. رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥، ص ٥٥٥.

وهناك من يرى أنه من الصعوبة بمكان وضع فاصل بين تنظيم الحرية أو تقييدها أو سلبها وذلك لأن نصوص الدساتير التي تكفل الحريات لا ترسم نطاقاً واضحاً لكل حرية لأن الحرية في حقيقتها ما هي إلا أمور مجردة وهي أقرب إلى القيم منها إلى أن تكون قواعد منضبطة، ويصعب من ثم وضع صيغة جامدة ومحددة. (١) وقد أقر قضاء المحكمة الأمريكية العليا سلطة المشرع في تقييد الحريات حتى ما ورد منها في الدستور في صياغة تكاد تكون مطلقة، مع الاحتفاظ للقضاء بسلطة رقابة تلك التشريعات التنظيمية أو المقيدة إذ إنه أجرى موازنة بين موجبات الحرية وبين اعتبارات النظام العام الذي تمثله السلطة. (٢) فعلى الرغم من الصيغة شبه المطلقة التي أفرغت فيها النصوص المتعلقة ببعض الحريات في الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧، إلا أن الفقه والقضاء قد فسروا هذه النصوص على نحو يتيح فرض قيود عليها للاعتبارات المتعلقة بالأمن. كما أتاحت الرقابة على دستورية القوانين للمحكمة وضع ضوابط للقيود التي يجوز أن تفرض على الحريات، وبهذا تكون المحكمة قد ساهمت في تحديد مقدار السلطة المسموح بها للمشرع والمتعلقة بتقييد الحريات. (٣)

ثانياً: الموقف التشريعي.

إن معرفة الموقف السليم من التمييز بين تقييد الحريات وتنظيمها لا يقتصر على استقراء آراء الفقهاء أو تتبع الأحكام القضائية، بل لابد من محاولة استكشاف الموقف القانوني من هذا التمييز من خلال قراءة لبعض نصوص الدساتير العربية والأجنبية لمعرفة موقفها من مسألة التمييز هذه، وكذلك موقف بعض نصوص الاتفاقيات الدولية سواء العالمية أو الإقليمية المتعلقة بحقوق الإنسان وحرياته الأساسية. وعلى النحو الآتي:

أ- موقف الدساتير العربية

من خلال قراءة في نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ١٩٧٠ نلاحظ (تقييد) وردت في نص المادة (٢٤) منه، والتي تنص على أنه: (لا يجوز منع مواطن من السفر خارج البلاد، أو من العودة إليها، ولا تقييد تنقله وإقامته داخل البلاد إلا في الحالات التي يحددها القانون). فنلاحظ أن استعمال لفظة (تقييد) جاءت بمناسبة التنظيم القانوني لحرية التنقل وقد استعملت لفظة (التقييد) بهذا المعنى. ولم يأت الدستور على ذكر لفظة (التنظيم) في موقع آخر من الباب الثالث المتعلق بالحقوق والواجبات الأساسية. أما دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ فقد استعملت لفظة (التقييد) في المادة (١٥). (لكل فرد الحق في الحياة والأمن والحرية، ولا يجوز الحرمان من هذه الحقوق أو تقييدها إلا وفقاً للقانون، وبناءً على قرار صادر من جهة قضائية مختصة. والمادة (٤٦) (لا يكون تقييد ممارسة أي من الحقوق والحريات الواردة في هذا الدستور أو تحديدها إلا بقانون أو بناءً عليه، على ألا يمس ذلك التحديد والتقييد جوهر الحق أو الحرية).

(١) د. رمزي طه الشاعر، مصدر سابق، ص ٥٥٧.

(٢) د. نعيم عطية، مصدر سابق، ص ١٦٥.

(٣) د. محمد العصفور، مصدر سابق، ص ٦٦ وما بعدها.

ونفس المسلك سار عليه الدستور المصري النافذ عام ٢٠١٢ والمعدل عام ٢٠١٤ فقد وردت لفظة (التقييد) في المادة (٥٤) (الحرية الشخصية حق طبيعي، وهي مصونة لا تمس، وفيما عدا حالة التلبس، لا يجوز القبض على أحد، أو تفتيشه، أو حبسه، أو تقييد حريته بأي قيد إلا بأمر قضائي مسبب يستلزمه التحقيق). والمادة (٥٥)، (كل من يقبض عليه أو يحبس، أو تقييد حريته تجب معاملته بما يحفظ عليه كرامته، ولا يجوز تعذيبه. وإيضاً المادة (٩٢)، (الحقوق والحريات اللصيقة بشخص المواطن لا تقبل تعطياً ولا انتقاصاً) ولا يجوز لأي قانون ينظم ممارسة الحقوق والحريات أن يقيد بها بما يمس أصلها وجوهرها).^(١)

ب- موقف الدساتير الأجنبية

إذا ما أردنا استقراء نصوص بعض الدساتير الأجنبية أمكننا أن نلاحظ بأنها هي الأخرى لم تميز بشكل واضح بين تقييد الحرية وتنظيمها، بل إنها غالباً ما توردهما لنفس المعنى. فالدستور السويسري لعام ١٩٩٨ مثلاً يستعمل كلمة (تقييد) في المادة (١/٣٦) منه للإشارة إلى الانتقاص القانوني للحقوق الأساسية حيث تنص هذه المادة على أنه: (يجب توافر أساس قانوني لكل تقييد لحق أساسي، ويجب النص على القيود الهامة في القانون). كما استعملت دساتير أخرى ألفاظاً غير (التقييد) إلا إنها تشير إلى نفس المعنى، كما جاء في التعديل الرابع من الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧ حيث نص على أنه: (لا يجوز انتهاك حق الناس في الاطمئنان على أشخاصهم وبيوتهم ... إلا بناءً على مسوغ مشروع ...) ^(٢) إلا أن بعض هذه الدساتير الأجنبية استعملت أكثر من عبارة للدلالة على معنى الانتقاص من الحريات ^(٣). القضائية وفقاً للضمانات المبينة بالقانون) فكلمة (الحد) في هذه المادة ظاهرة في معناها على

(١) يمكننا ان نلاحظ وجود دساتير عربية أخرى قد اعتمدت لفظة (التقييد) للدلالة على نفس المعنى، ومن هذه الدساتير الدستور اليمني لعام ١٩٩١، الذي ينص في المادة (١/٢٧) منه على أنه (تكفل الدولة للمواطنين حريتهم الشخصية وتحافظ على كرامتهم وأمنهم، ويحدد القانون الحالات التي تقيد فيها حرية المواطن). ومن هذه الدساتير أيضاً دستور سلطنة عمان لعام ١٩٩٦ والذي ينص في (١٨) منه على أن: (الحرية الشخصية مكفولة وفقاً للقانون. ولا يجوز القبض على إنسان أو تفتيشه أو حجزه أو حبسه أو تحديد إقامته أو تقييد حريته في الإقامة أو التنقل إلا وفق أحكام القانون). وقد استعمل الدستور التونسي لعام ١٩٥٩ عبارة (التحديد) للدلالة على نفس المعنى وذلك في الفصل السابع منه الذب بنص على أن: (يتمتع المواطن بحقوقه كاملة بالطرق والشروط المبينة بالقانون، ولا يحد في هذه الحقوق إلا بقانون يتخذ لاحترام حقوق الغير ولصالح الأمن العام والدفاع الوطني ولازدهار الاقتصاد وللنهوض الاجتماعي). حيث يلاحظ أن كلمة (يحد) في هذه المادة قد جاءت بنفس المعنى الذي ورد ذكره في النصوص الدستورية السابقة.

(٢) ومن الدساتير الأخرى التي وردت عبارات غير التقييد للدلالة على نفس المعنى نجد الدستور الإسباني لعام ١٩٧٨ الذي استعمل كلمة (يحرّم Deprived) بدلاً من (يقيّد Restricted) وذلك في المادة (١/١٧) منه في معرض كلامها عن الحق في الحرية والأمن والتي تنص على أن: (كل شخص له الحق في الحرية والأمن. ولا أحد يمكن أن يحرم من حريته بدون مراعاة شروط هذه المادة). كذلك دستور فنزويلا لعام ١٩٦١ يستعمل كلمة (تحديد Limitation) في المادة (٦٤) منه حيث نصت على أن: (أي شخص يمكن أن يسافر بحرية داخل الإقليم الوطني، ويغير مسكنه أو إقامته، ويغادر ويرجع إلى الجمهورية، ويجلب أملاكه إلى البلد أو يخرجها، من دون تقييدات أخرى غير تلك المفروضة بالقانون).

(٣) ومثال ذلك دستور ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ الذي استعمل في المادة (٢/٢) كلمة (تدخل intrusion) حيث نصت على أن: (كل شخص له الحق في الحياة والسلامة الجسدية، وحرية الشخص مصانة، والتدخل في هذه الحقوق يجب أن يكون طبقاً للقانون فقط). في حين استعمل في المادة (١/١٩) كلمة (تقييد Restriction) التي نصت على أنه (بموجب هذا الدستور يمكن أن يقيد حق من الحقوق الأساسية المذكورة فيه من قبل القانون فقط، على أن يطبق هذا القانون بشكل عام لا على مجرد حالات فردية). ويلاحظ أن الاستعمال ان جاء للدلالة على نفس المعنى. كذلك دستور باكستان لعام ١٩٩٩ الذي استعمل في المادة (٥/٨) منه عبارة (تعلق Suspended) عندما نصت على أن: (الحقوق الممنوحة بهذا الفصل لن تعلق ما عدا ما نص عليه بشكل واضح بالدستور). للدلالة على نفس معنى كلمة (تقييد) التي استعملها في المادة (١٥) منه والتي نصت على أن: (كل مواطن يملك الحق في البقاء ويخضع لأي تقييد معقول يفرضه القانون لحماية المصلحة العامة...).

الانتقاص من هذه الحرية في حين نجد المادة (١٦) من نفس الدستور تنص على أنه: (يجوز لكل مواطن أن ينتقل وأن يقيم بحرية في كل جزء من الإقليم الوطني، فيما عدا القيود التي يفرضها القانون بصورة عامة لأسباب تتعلق بالصحة والأمن). وهنا نجد كلمة القيود قد جاءت بنفس المعنى الذي جاءت كلمة (الحد) في المادة (١٥). ويمكن للمتأمل في هذه النصوص الدستورية ملاحظة عدم الاستقرار على مصطلح واحد للدلالة على المعنى المراد فنجد أن الدستور الواحد تارة يلجأ إلى استعمال لفظة (التقييد) وتارة أخرى يلجأ إلى لفظة (التنظيم) للدلالة على نفس المعنى، وهذا يعد قصوراً من جانب المشرع الدستوري يتعين عليه تلافيه.

ج - المعاهدات والاتفاقيات الدولية.

وإذا ما اردنا معرفة موقف الاتفاقيات الدولية من قضية التمييز بين تقييد الحرية وتنظيمها، نجد بأن هذا الموقف لا يختلف كثيراً عن موقف دساتير الدول في عدم التمييز بين هاتين اللفظتين وكذلك في وصف أن تقييد الحرية أمر مشروع إذا وقع وفقاً لمسوغات وضوابط محددة، وأبرز مثال على ذلك نص المادة (٢/٢٩) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان حيث نصت على أن: (يخضع الفرد في ممارسة حقوقه وحرياته لتلك القيود التي يقرها القانون فقط لضمان الاعتراف بحقوق الإنسان وحرياته واحترامها، ولتحقيق المقترضات العادلة للنظام العام والمصلحة العامة والأخلاق في مجتمع ديمقراطي).^(١) وعلى نفس المنوال سار العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية في المادة (٣/١٢) التي نصت على أن: (لا تخضع الحقوق المشار إليها أعلاه لأية قيود عدا تلك المنصوص عليها في القانون والتي تعد ضرورية لحماية الأمن الوطني أو النظام العام أو الصحة العامة أو الأخلاق أو حقوق وحرريات الآخرين وتتمشى كذلك مع الحقوق الأخرى المقررة في الاتفاقية). وإذا ما اطلعنا على الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان كنموذج للاتفاقيات الإقليمية نجد بانها أوردت عبارة (القيود) للدلالة على معنى الانتقاص المشروع لهذه الحريات، حيث نصت المادة (٢/١١) منها على أنه: (لا يمكن أن تخضع ممارسة الحقوق المنصوص عليها في الفقرة الأولى لأية قيود غير تلك التي يكون منصوصاً عليها في القانون والتي تعد في أي مجتمع ديمقراطي إجراءات ضرورية لمصلحة الأمن الوطني أو السلامة العامة...) ^(٢) ولم تخل الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان لعام ١٩٦٩ من استعمال عبارة (التقييد) للإشارة إلى نفس المدلول الذي ذكرناه سابقاً، حيث نصت المادة (٣/٢٢) منها على أنه: وذلك في المادة (٢٠) منه والتي نصت على أنه: (لا يجوز القبض على إنسان أو تقييد حريته أو نفيه أو عقابه بغير موجب شرعي). ومن خلال قراءتنا لهذه النصوص الدستورية والدولية نجد بأن كثرة المصطلحات التي استعملها الدساتير – كالتقييد والتحديد والتنظيم وغيرها – والتي جاءت في معنى الانتقاص من الحريات ربما يؤدي إلى اضطراب في نص المادة الدستورية، وعدم وضوحها عند بعض الجهات المعنية بهذه المادة، وربما كان من الأولى

(١) د. هادي نعيم، مصدر سابق، ص ١٠٢.
(٢) د. حارث اديب إبراهيم، مصدر سابق، ص ٦٧.

لهذه الدساتير أن توحد المصطلح داخل نصوصها ما دامت جميعها تهدف إلى نفس المعنى، ولا تلجأ إلى مصطلح آخر إلا إذا كان المراد منها إعطاء معنى جديد. وحسناً فعل المشرع الدستوري العراقي عندما لم يورد أكثر من مصطلح واحد في دستور ٢٠٠٥ وهو (التقييد).

المطلب الثاني

الأساس الفلسفي والقانوني لتقييد النشاط الحزبي

سنتناول هذا الموضوع في فرعين: الفرع الأول الأساس الفلسفي والثاني الأساس القانوني.

الفرع الأول

الأساس الفلسفي

إن التأصيل الفلسفي لفكرة تقييد الحريات ومنها الحرية السياسية لا يمكن إدراكه من دون معرفة الحالة التي يجب أن تكون عليها العلاقة بين الحرية والسلطة. وذلك لأن التقييد يعد مظهراً من مظاهر السلطة. إذ أنه لا يوجد أدنى شك في أن مشكلة الحرية بأكملها ترتبط اليوم كما كانت دائماً في الماضي بموضوع السلطة. (١) ومن غير الصحيح أن ننظر إلى الحرية والسلطة على أنهما طرفي نقيض. والواقع أن الحياة القانونية إذا نظرنا إليها من زاوية الحرية فإنها تظهر لنا في صورة الصراع المستمر بين سلطة الفرد وإرادة المجتمع متمثلة في السلطة العامة. وحينما يدعى بأن لكل من الحرية والسلطة هدفاً قائماً بذاته ومتعارضاً مع هدف الطرف الآخر، فإنه لا يمكن أن يتحقق هدف أي منهما إلا بإلغاء الطرف الآخر وعند ذلك فإن القانون لن يكون إلا عبارة عن تخلٍ كل من الفرد والسلطة من جانبه عن بعض ماله لصالح الآخر، غير أن فكرة التعارض والاختلاف بين الحرية والسلطة هي فكرة غير صحيحة، وذلك لأنه متى ما قيل بأن لكل من الحرية والسلطة القائمة بعملية التقييد مركزين متساويين ومتواجهين فإن المسألة ستنتهي بحتمية التضحية بإحدهما من أجل الأخرى، والحقيقة أن الحرية في هذه المواجهة تمثل القانون المفتقر إلى القوة في حين أن السلطة – وإن كانت تمثل القانون غالباً – إلا أنها تمثل القوة دوماً، أي أن الحرية ستمثل الطرف الضعيف ومن ثم ستكون مهزومة من البداية. (٢) على عكس رأي الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي الذي يرى أن حل قضية التناقض بين السلطة والحرية يقوم على أن الغلبة دائماً للحرية، وذلك لأن الفرد دائماً يعد هو الغاية من وجود السلطة والمحافظة على حقوقه الطبيعية هو من أهم واجبات الدولة.... ويجب على السلطة أن تكون محايدة وغير مستبدة.

(١) حارث أديب إبراهيم، مصدر سابق، ص ٥٠.

(٢) انظر نعيم عطية، مصدر سابق، ص ١٣٩.

إذ لا يعقل أن يخضع الإنسان لإرادة مستبدة. ويشير الدكتور نعيم عطية بأن فكرة التنازع هذه تفترض عدم التجانس بين الحرية والسلطة المنظمة، في حين أن فكرة عدم التجانس هذه هي الفكرة الواجب إبعادها من محيط تصور الأحكام والمبادئ المنظمة لممارسة الحريات العامة، ولا يمكن أن يحصل ذلك إلا عندما تقرر أنه لا يمكن أن يوجد طابع مطلق لكل من الحرية والسلطة، وبعبارة أخرى مختصرة فإنه يجب أن نبعد طابع العداوة من محيط الروابط بين الحرية والسلطة، وأن تحل روح الوفاق والوفاق بينهما حيث أن كلا من الحرية والسلطة متوقف عن الهدف الاجتماعي الذي يربط بينهما. (١) غير أنه سيكون من قبيل المغالاة في التفاؤل أن تعد هذا التكامل بين الحرية والسلطة سيؤدي إلى حل جميع الصعوبات المتعلقة بالحريات. إذ إن السلطة تميل عادة إلى التدخل على نحو يعرض الحريات للخطر، وتختلف غايات هذا التدخل من قبل السلطة من مجتمع إلى آخر. وأياً كانت الغاية التي تتدخل من قبل السلطة من أجل تحقيقها فإنها يجب ألا تعوق الإنسان في سعيه لتحقيق الهدف الاجتماعي. (٢) وهذا الهدف الاجتماعي يدفعنا إلى بيان علاقة التقييد بالغايات الاجتماعية للحريات إذ إن من الخطأ أن نرى في الحرية خاصية لا يجدها إلا قيام ما للآخرين من حريات مماثلة، وذلك لأن نسبية الحريات ليست ناتجة عن احتكاكها فيما بينها، بل إنها ناتجة عن حقيقة طبيعتها المتلائمة مع الهدف المنشود منها، فالحرية ما وجدت - في الحقيقة - إلا لكي تمارس في الجماعة. فهي تعمل على أن يتمكن الفرد من أن يعيش في جماعة ولا تفصله عنها، كما أنها تعمل على أن يمتلك القدرة على المساهمة في تحقيق الأهداف الاجتماعية. إن هذا التضامن الذي يعمل على ارتباط الفرد بالمجتمع هو الحد الفاصل بين الحرية والفوضى، ومن هذا التضامن يستمد تقييد الحرية مشروعيتها، فما دام هذا التقييد يهدف إلى خدمة الأهداف الاجتماعية فهو تقييد مشروع وبخروجه عن هذه الأهداف يفقد مشروعيتها، ويمكن أن تمثل هذه الأهداف في تحقيق حياة اجتماعية أفضل، وهي ذات الأهداف الاجتماعية التي يسعى إلى تحقيقها المجتمع من نظام اجتماعي أفضل. (٣) إن فكرة الصالح العالم كتبرير لفرض القيود على حريات الأفراد قد سار عليها أيضاً بعض الفقهاء الغربيين أمثال (جون ستيوارت ميل) الذي يرى بأن المعيار الحقيقي لهذا التقييد هو المنفعة التي تقوم على أساس المصلحة الدائمة للإنسان بوصفه كائناً اجتماعياً، وهذه المصلحة هي التي تبيح الخضوع التلقائي للقيود المفروضة على حريات الأفراد، وخصوصاً عند ممارستها لهذه الحريات بطريقة تمس الآخرين. فإذا قام أي فرد لعمل يؤدي الآخرين فهناك مسوغ لعقابه إلا أن (ميل) يضيف بأن هناك مساحات للتصرفات الفردية ليس للمجتمع فيها - بوصفه متميزاً عن الفرد - سوى مصلحة غير مباشرة، إن كان له مصلحة على الإطلاق. وهذه المساحات هي التي تشتمل على ذلك الجزء من حياة الفرد وسلوكه الذي لا يمس سوى نفسه، أو إذا مس الآخرين أيضاً يكون بموافقتهم ومشاركتهم الحرة.

(١) حارث أديب إبراهيم، مصدر سابق، ص ٥١.

(٢) د. سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، مصدر سابق، ص ٢٨.

(٣) د. نعيم عطية، مصدر سابق، ص ١٣٩.

وهذا الرأي مناقض لما جاء به أصحاب نظرية العقد الاجتماعي أمثال (جان جاك روسو) حيث يرى روسو أن الفرد العضو في المجتمع تتجاذبه - في الغالب- قوتان متضاربتان وهما: مصلحته الشخصية الخاصة التي تنشأ عن وجوده الطبيعي المستقل، ومصلحته الناشئة عن كونه الإنسان وتصرفاته على حساب المصلحة الثانية يخسر الإنسان حريته، أي أنه يفضل في القيام بمهامه الاجتماعية بأمانة وإخلاص ومن ثم يتعثر في القيام بتعهداته التي تقرر حرياته المدنية وفي هذه الحالة تصبح الإرادة العامة مخولة حق تصويب خطئه. وسبب هذا التحويل أن هذا الفرد قد دخل بمحض ارادته في تعاقد اجتماعي وبذلك يكون قد منح الإرادة العامة هذه السلطة في تصويب أخطائه. (١) كما أن الفرد - حسب رأي روسو- وإن كان قد تنازل طواعية عن بعض حريته للإرادة العامة الممثلة بالمجتمع فهو لم يفعل ذلك إلا للحصول على حرية أكبر بضمانات محددة، وتلك هي صيغة العقد الاجتماعي، وروح هذا العقد لا تنفي خصوصية الفرد كفرد، أو تلاشيه في كتلة المجموع كما أن القدر الذي تنازل عنه من حريته ليس إلا ذلك القدر المحدود يتيح تنظيم الحريات العامة للمجتمع ككل، فالدولة في النهاية هي جماع مصالح المجتمع ككل ولكل فرد من أفرادهِ. (٢) والحقيقة أن تقييد الحريات يعمل على إيصالها إلى هدفها المنشود والحقيقي، إذ إن النظام المتوافق مع الصالح المشترك يفترض وجود الحريات ويستعملها، فالتقييد المنظم للحرية يحدد للتصرف الفردي أهداف متلائمة مع الحرية وهي تقوم بممارسة وظيفتها الاجتماعية. فتقييد الحريات الذي يبنى على أسس ديمقراطية ومنها حرية النشاط الحزبي يستغل وجود الحرية أصلاً ليدرجها في محيط الحياة الاجتماعية، فهو لا يسيء إليها أو ينتهكها بل على العكس من ذلك فهو يجعل ممارسة الحرية ممكنة ومتوافقة مع الأهداف التي تسعى إليها. (٣) إن هناك قيود على الحريات تزيد - في الواقع- من سعادة الإنسان، إذ إنها - من ناحية- توفر عليه مشقة ابتداء طريق البحث عن المبدأ الواجب الاتباع من أوله في كل خطوة عليه أن يخطوها، وذلك لأن هذه القيود تلخص له تجارب المجتمع الماضية، كما أنها - من ناحية أخرى- تمنع من وصول الاختلاف في الرغبات الفردية إلى حد المواجهة والتصادم، ومن ثم تمنح الفرد الأمان والسكينة. وملاحظة أخيرة يجب أن تذكر في هذا الصدد وهي أن هذه القواعد المقيدة لا تكون مشروعة ما لم تكن القيود التي تحد من حرية الأفراد ضرورية لحماية حرية الجميع وهي موحدة بالنسبة لهم، فيتاحم إذن أن يكون القانون من ناحية أولى محافظاً على الحريات العامة ومن ناحية ثانية مبيناً لقيود هذه الحريات بقصد ضمان حماية الجميع.

(١) د. منذر الشاوي، الدولة الديمقراطية في الفلسفة السياسية والقانونية، الكتاب الأول، الفكرة الديمقراطية، دار الكتب، بغداد،

١٩٩٨، ص ١٠١ وما بعدها.

(٢) حارث أديب إبراهيم، مصدر سابق، ص ٥٢.

(٣) د. نعيم عطية، مصدر سابق، ص ١٤٠ - ١٤١.

الفرع الثاني

الأساس القانوني

يمكن أن يُمثل هذا الأساس القانوني بالنصوص الدستورية المقيدة لبعض الحريات، والنصوص الدستورية التي تخيل للتشريع العادي إمكانية فرض بعض هذه القيود على الحريات. كما يمكن أن يتمثل بالمواثيق الدولية التي تنص في بعض موادها على مثل هذه القيود ومسوغاتها.

فبالنسبة للدساتير يمكننا ملاحظة أن الكثير منها قد تضمن العديد من النصوص التي تجيز أو تشرع للدولة فرض القيود القانونية على الحريات، وذلك إما من خلال فرض القيود مباشرة على الحريات عن طريق بيان المسوغات التي تبيح هذا التقييد كالحفاظ على أمن الدولة، أو من أجل الصالح العام، أو لحماية مصالح الدولة العليا، أو إذا كان التقييد تستوجبه العادات المرعية في البلد، أو لأن مراعاة النظام العام واحترام الآداب العامة تستوجب تقييد تلك الحقوق والحريات. وبيان الشروط والإجراءات الواجب إتباعها عند فرض هذه القيود^(١). أو من خلال ترك الأمر للتشريع العادي بوضع الضوابط القانونية التي تستوجب ممارسة تلك الحقوق والحريات (في حدود القانون)^(٢) أو (في الحالات التي يحددها القانون)^(٣) أو (وفق أحكام القانون)^(٤) أو (وفقاً للقانون)^(٥) أو (وفق الأصول المحددة بالقانون)^(٦). وهناك مسألة مهمة يجب أن ننتبه إليها وهي إن النص في الدساتير على الحريات سواء على نحو لا يميل تنظيمها إلى التشريعات العادية، أو على نحو يميز لتلك التشريعات فرض قيود على الحريات، لن يكون ذا قيمة عملية مطلقة من الناحية القانونية لمنع المشرع العادي من التعرض للحريات المذكورة عن طريق فرض قيود حقيقية عليها، وحتى لو كان ذلك الأمر في ظل نظام يسمح بفرض رقابة على دستورية القوانين. فالواقع أن وصف بعض الحريات بالحريات المطلقة هو وصف غير دقيق لهذه الحريات، وذلك لأن الحريات جميعها – باعتبار أنها تعمل في وسط اجتماعي- تعد نسبية، لذلك فالأصح أن تقسيم الحريات إلى مطلقة ونسبية يجب أن يتغير إلى القول بأن هناك حريات أكثر نسبية من غيرها.

(١) ومن هذه النصوص الدستورية المادة (٤١) من الدستور المصري لعام ٢٠١٢ والمعدل عام ٢٠١٤، والمادة (٣٥) من الدستور الياباني لعام ١٩٤٦، والمادة (٢٤) من دستور روسيا الاتحادية لعام ١٩٩٣، والمادة (٤/١٣) من دستور ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩.

(٢) كنص المادة (٢٩) من دستور الإمارات العربية المتحدة لعام ١٩٧١ التي نصت على إن: (حرية التنقل والإقامة مكفولة للمواطنين في حدود القانون).

(٣) كالمادة (٢٤) من دستور جمهورية العراق لعام ١٩٧٠ التي نصت على إنه: (لا يجوز منع المواطن من السفر خارج البلاد أو من العودة إليها، ولا تقييد تنقله وإقامته داخل البلاد، إلا في الحالات التي يحددها القانون).

(٤) كالمادة (٢٢/ب) من دستور جمهورية العراق لعام ١٩٧٠ التي نصت على إنه: (لا يجوز القبض على أحد أو توقيفه أو حبسه أو تفتيشه، إلا وفق أحكام القانون).

(٥) كالمادة (٣١) من دستور الإمارات العربية المتحدة لعام ١٩٧١ التي تنص على إن: (حرية المراسلات البريدية والبرقية وغيرها من وسائل الاتصال وسريتها مكفولتان وفقاً للقانون).

(٦) كالمادة (٢٢/ج) من دستور جمهورية العراق لعام ١٩٧٠ التي تنص على إن: (للمنازل حرمة لا يجوز دخولها أو تفتيشها إلا وفق الأصول المحددة بالقانون).

ومن ثم يكون الوضع القانوني الفعلي للحرية مرهون بالتشريعات التي تصدرها السلطة التشريعية العادية في شأنها، فعمل هذه السلطة هو الذي يرسم الحدود الحقيقية للحريات وفقاً للتصور السائد للصالح المشترك في زمان ومجتمع معينين، فإذا كان لا مفر من تقييد الحرية حينما تقضي مطالب الصالح المشترك وذلك، فلا بد أن يجيء ذلك التقييد بقانون أو بناء على قانون.^(١)

أولاً: الموقف الدستوري: ومن تطبيقات قيام الدساتير بفرض قيود على الحريات الشخصية بشكل مباشر ما جاء في المادة (٤١) من الدستور المصري النافذ عام ٢٠١٢ والمعدل عام ٢٠١٤ من أن: (الحرية الشخصية حق طبيعي وهي مصنونة لا تمس، وفيما عدا حالة التلبس لا يجوز القبض على أحد أو تفتيشه أو حبسه أو تقييد حريته بأي قيد أو منعه من التنقل إلا بأمر تستلزمه ضرورة التحقيق وصيانة أمن المجتمع، ويصدر هذا الأمر من القاضي المختص أو النيابة العامة، وذلك وفقاً لأحكام القانون). وكذلك أخذ الدستور الإيطالي لعام ١٩٤٧ بنفس المبدأ وذلك في نصه في المادة (١٣) منه على أنه: (لا يسمح بأي قيد آخر على الحرية الشخصية إلا بمقتضى إجراء مسبب صادر من السلطة القضائية وفي الأحوال وبالطرق المنصوص عليها في القانون). ومن أمثلة الدساتير التي سمحت للمشرع العادي بتقييد الحريات من دون ضوابط ما نجده في دستور جمهورية العراق لعام ١٩٧٠ في المادة (٢٢/ب، ج) والمادة (٢٣) والمادة (٢٤).^(٢) ومن أمثلة الدول الأجنبية ما نجده في فرنسا إذ أن المبدأ السائد منذ إعلان حقوق الإنسان الفرنسي الصادر سنة ١٧٨٩ هو أن تقييد الحريات من اختصاص السلطة التشريعية، فهذه السلطة هي المختصة أصلاً بتعيين الحدود التي يمارس فيها الفرد حريته. ذلك لأن التشريع البرلماني بوصفه صادراً من الإدارة العامة، وتحت رقابة الرأي العام، يكون أقدر على تحقيق التوافق بين الحريات في إطار النظام. ولذا فقد نص إعلان الحقوق المذكور في المادة (٤) منه على ممارسة كل إنسان لحقوقه الطبيعية لا حدود لها الا تلك التي تضمن للأخرين التمتع بنفس الحقوق، وأضاف إن هذه الحدود لا يبينها إلا القانون.^(٣) ونفس الشيء فعل الدستور السويسري لعام ١٩٩٨ حين نص في المادة (١/٣٦) منه على إنه: (يجب توافر أساس قانوني لكل تقييد لحق أساسي. ويجب النص على القيود الهامة في القانون).

ثانياً: الموقف الدولي: أما فيما يتعلق بموقف القانون الدولي من فكرة تقييد الحريات فيمكن أن نجده في المادة (٢/٢٩) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة ١٩٤٨ والتي نصت على إن: (يخضع الفرد في ممارسة حقوقه وحرياته لتلك القيود التي يقرها القانون فقط). كما نجد هذا الموقف في الاتفاقية الدولية بشأن الحقوق المدنية والسياسية لسنة ١٩٦٦ متمثلاً في المادة (١/٩) التي تنص على إن: (لكل فرد الحق في الحرية

(١) حارث أديب إبراهيم، مصدر سابق، ص ٥٥.

(٢) د. سهيل حسين الفتلاوي، حقوق الإنسان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٩، ص ٤٣٦. د. محمد أمين الميداني

و. د. نزيه كسيبي، حقوق الإنسان مجموعة وثائق أوروبية، ط ١، دار البشير، عمان، ١٩٩٢، ص ٣٢.

(٣) المصدر نفسه، ص ٣٦.

والسلامة الشخصية، ولا يجوز القبض على أحد أو إيقافه بشكل تعسفي. كما لا يجوز حرمان أحد من حريته إلا على أساس من القانون وطبقاً للإجراءات المقررة فيه). ويتمثل هذا الموقف كذلك في المادة (٣/١٢) المتعلقة بحرية التنقل، كذلك المادة (٣/١٨) والمادة (٣/١٩) والمادة (٢/٢٢) من هذه الاتفاقية. وبنفس الموقف سارت عليه الاتفاقيات الإقليمية حيث نصت المادة (٢/٨) من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان لعام ١٩٥٠ على إنه: (لا يجوز أن تتدخل السلطة العامة في ممارسة هذا الحق- أي الحق في الحياة الخاصة- إلا إذا نص القانون على هذا التدخل، وكان ضرورياً في مجتمع ديمقراطي، لحفظ سلامة الوطن، أو الأمن العام، أو الرخاء الاقتصادي للبلد، أو لحفظ النظام، أو لمنع الجرائم، أو لحماية الصحة أو الأخلاق، أو لحماية حقوق الآخرين وحرياتهم.^(١))

ونصت المادة (٣٠) من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان لسنة ١٩٦٩ على إنه: (لا يجوز تطبيق القيود التي يمكن- بموجب هذه الاتفاقية- أن تفرض على التمتع وممارسة الحقوق والحريات المعترف بها فيها، إلا طبقاً لقوانين لأسباب تتعلق بالمصلحة العامة وللغاية التي من أجلها فرضت تلك القيود.^(٢) كما نصت المادة (٤/أ) من الميثاق العربي لحقوق الإنسان لسنة ٢٠٠٤ على إنه: (لا يجوز فرض قيود على الحقوق والحريات المكفولة بموجب هذا الميثاق سوى ما ينص عليه القانون ويعد ضرورياً لحماية الأمن والاقتصاد الوطنيين أو النظام العام أو الصحة العامة أو الأخلاق أو حقوق وحريات الآخرين). كما جاء في المادة (٦) من الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان لسنة ١٩٨١ أن: (لكل فرد الحق في الحرية والأمن الشخصي ولا يجوز حرمان أي شخص من حريته إلا للدوافع وفي حالات يحددها القانون سلفاً...). من خلال اطلاعنا على هذه النصوص الدستورية والدولية نلاحظ أن الدساتير سواء العربية منها أو الأجنبية وكذلك الاتفاقيات الدولية قد استعملت عدة صيغ للإشارة إلى التقييد القانوني للحريات. وهذا التنوع في الصيغ قد يرتب تنوعاً في المعنى المفهوم منها. إذ إن إدراج عبارة (وفقاً للقانون)، تجعل التقييد الذي تفرضه الأحكام القضائية أو العرف مسوغاً قانوناً في دول القانون العرفي (غير المدون) إذا ما أخذنا بالمعنى الموضوعي للقانون. في حين إن عبارة (بنص القانون) تمنع حدوث هذا الأمر. وعلى الرغم من أننا نفهم أن الهدف من إدراج هذه الصيغ هو لتفادي القيود التحكيمية الواردة على هذه الحريات، أي إن تكون هذه القيود مبنية على قاعدة عامة مجردة ومفروضة بتشريع وليس بقرار تنفيذي، إلا أننا نرى ضرورة ثبات الدساتير والمواثيق الدولية على صيغة واضحة لا لبس فيها ولا غموض ولا تدع مجالاً لأي جهة بأن تجعلها منطلقاً لها في فرض قيود تعسفية على الحريات ومنها النشاط الحزبي.

(١) د. هادي نعيم المالكي، المدخل لدراسة القانون الدولي لحقوق الإنسان، دار السلام، بغداد، ٢٠٠٨، ص ١٤١ وما بعدها. ود.

سهيل حسين الفتلاوي، مصدر سابق، ٤٣٨.

(٢) د. محمد صلاح عبد البديع، مصدر سابق، ص ٢٠-٢١.

الفصل الثاني

القيود العامة على حرية النشاط

الحزبي

الفصل الثاني

القيود العامة على حرية النشاط الحزبي

إن العديد من واضعي الدساتير في العالم يسعون لإرساء ضمانات تحمي حقوق الإنسان بشكل عام، والحق في حرية النشاط الحزبي بشكل خاص، عند إعداد الوثائق الدستورية.

وعند الأخذ في الاعتبار حماية حقوق الإنسان وحرية النشاط الحزبي، يكون من الضروري أيضاً مناقشة القيود المفروضة عليها. وتشمل الحماية الدستورية لحرية النشاط الحزبي عدداً من المعايير التي تضمن إن حدود الحقوق لا تضعفها. وهذه المعايير هي:

- تعريف واضح بالأسباب وراء فرض القيود.
- ضرورة وجود أسس قانونية للقيود بشكل عام.
- ضرورة أن تكون القيود متناسبة مع الغرض المنشود منها بحيث لا تؤثر على هذا الحق في جوهره.
- ضرورة وجود علاج قانوني فاعل في مواجهة الخروقات المحتملة لحقوق الإنسان.

ويجب أن يتقيد الدستور بهذه المعايير لأجل خلق نظام فاعل لحماية الحق في حرية النشاط الحزبي. وعند ممارسة الحق في حرية النشاط الحزبي يكون الأشخاص عرضةً للقيود التي يحددها القانون وحده لغرض ضمان الاعتراف بحقوق الآخرين واحترامها في المجتمع الديمقراطي.

فالقيود التي ترد على حرية النشاط الحزبي يجب أن تتم صياغتها بالشكل الآتي:

- أداة التقييد، يجب ان يكون التقييد مستنداً إلى القانون.
- تحديد التقييد، بما في ذلك القيود المطلقة (جوهر حق الإنسان يجب أن لا يتأثر) والقيود النسبية (ينبغي ان يكون الأجراء المقيد متناسباً مع الأهداف المرجوة منها).
- سبب التقييد، إذ يتوجب أن يكون تقييد الحقوق بسبب، كأن يكون النظام العام ... إلخ وعادةً تضع الدساتير قوائم للأسباب المقيدة للحق في حرية النشاط الحزبي مثلما تفعل المعاهدات الدولية لحقوق الانسان.

ومن خلال استقراء الدساتير المقارنة نلاحظ إن بعضها قد نص على النظام العام بوصفه قيداً عاماً يرد على حقوق الإنسان ومن ضمنها حرية النشاط الحزبي، والذي يهدف إلى المحافظة على الأسس والمبادئ التي يقوم عليها المجتمع، ويمثل الحد الأدنى من الأسس السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي يقوم عليها المجتمع فهو يشمل المصالح التي تهم المجتمع مباشرةً.

ويصنف الفقه النظام العام بعناصره التقليدية إلى: الأمن العام، والصحة العامة، والسكينة العامة، والنظام العام بعناصره غير التقليدية إلى، المصلحة العامة والآداب العامة.

وفي ضوء ما تقدم سنعرض القيود العامة على حرية النشاط الحزبي في مبحثين.

المبحث الأول النظام العام كقيود على حرية النشاط الحزبي ونخصص المبحث الثاني لمبحث القيود العامة الأخرى على حرية النشاط الحزبي.

المبحث الأول

النظام العام كقيود على حرية النشاط الحزبي

حماية النظام العام يمثل أساس تدخل الدولة لوقاية المجتمع وتحقيق أمنه وسكنته، وفكرة النظام العام بوصفها أساس تدخل سلطات الضبط الإداري، تمثل السند الأساسي والشرعي لتلبية حاجة المجتمع للاستقرار والسلام، بما يمكن القول بأنها تماثل حق الدفاع الشرعي عن النفس والمال التي يكفلها القانون للأفراد، ومما يؤكد حيوية هذه الفكرة وضرورتها أنها تسمح لأجهزة الضبط الإداري بتنظيم نشاط الأفراد في المجتمع بما يسمح للجميع ممارسة حقوقهم وحررياتهم والحفاظ على قيم الأفراد ومصالحهم.

على ما تقدم غدى النظام العام (L'ordre Public) فكرة قانونية تهدف إلى المحافظة على الأسس والمبادئ التي يقوم عليها المجتمع، وهي فكرة متطورة لارتباطها بفكرة القانون الذي يتطور بتطور المجتمعات التي ينظمها، ويمثل النظام العام الحد الأدنى من الأسس الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي يقوم عليها المجتمع فهو يشمل المصالح التي تهتم المجتمع مباشرة أكثر مما تهتم الأفراد لذلك فهو يتسع ليشمل فروع القانون المختلفة العام والخاص على السواء. وقد تضيق فكرة النظام العام أو تتسع تبعاً للتطورات الاجتماعية والاقتصادية والثقافية وطريقة فهم الناس لنظم عصرهم وما تواضعوا عليه من آداب وتبعاً لتقدم العلوم الاجتماعية.

إذا كانت مقتضيات النظام العام لا تسمح بأن تكون الحريات مطلقة فإن الحريات لا تسمح كذلك بالعبث في تفسير مفهوم النظام العام، فيجب الوقوف بالنظام العام في الدولة الديمقراطية عند الحدود التي يعد تجاوزها عبثاً بمفهوم النظام العام يؤدي إلى اختلاطه بغيره من النظم وتمييع الحدود بينه وبينها يجذبها إلى ساحتها كقيود على الحريات العامة وفي ذلك خطر كبير على حقوق الأفراد وحررياتهم.

ولا تثور مشكلة حرية الفرد إلا عندما يعيش في مجتمع، فكل مجتمع له أهدافه التي يتعين على الفرد أن يعمل على تحقيقها ومن ثم فإن من واجب الفرد أن يستعمل حريته في إطار الأهداف الاجتماعية، والمشروع عندما ينظم الحريات يضع حدوداً على حرية الفرد في مواجهة الأفراد الآخرين وفي مواجهة الجماعة وبغير هذا التنظيم

للحرية لا يمكن أن يكون هناك سلام اجتماعي الذي يعد شرطاً أساساً لممارسة الحرية. وحرية الأفراد يقابلها حق الدولة، ذلك إن الدولة لكي تدوم لابد لها من النظام ومن تقابل الحريات العامة والنظام العام ينتج إن الحريات لا يمكن أن تكون مطلقة كما إن النظام بدوره لا يمكن أن يكون مطلقاً ومن هنا يتعين إيجاد علاقة متوازنة بين الحريات العامة والنظام العام، والمحافظة على التوازن بين الحريات والنظام يتطلب إدراكاً ووعياً بأن الحريات من الناحية الواقعية لا يمكن أن تكون إلا نسبية. كما إن النظام بدوره يجب ألا يتعدى حدوداً معينة وإلا اتسم بالدكتاتورية وهذا يعني إن النظام العام لكي يكون ديمقراطياً يجب أن يظل نسبياً.

وإذا كان النظام العام فكرة نسبية وكانت الحرية أيضاً نسبية وحقوق الدولة نسبية وكان الإنسان هو الذي يجب أن يتمتع بالحقوق والحريات فإنه وحده القادر على وضع أسس دستورية تكفل تحديد طبيعة النظام العام وتحدد عناصره. ولعل تعداد عناصر النظام العام تساعد على فهم طبيعته^(١). وللإحاطة بذلك سيتم تقسيم هذا المبحث على مطلبين. نبحث في المطلب الأول مفهوم النظام العام وعناصره وفي المطلب الثاني تقييد النظام العام لحرية النشاط الحزبي.

المطلب الأول

مفهوم النظام العام وعناصره

سنخصص هذا المطلب لتحديد المقصود بالنظام العام وما هو موقف المشرع والفقهاء والقضاء في ذلك؟ وماهي طبيعته هل هو فكرة قانونية أم سياسية؟ وتبعاً لذلك سنقسم هذا المطلب إلى فرعين نتناول في الأول مفهوم النظام العام وفي الثاني خصائص النظام العام.

الفرع الأول

مفهوم النظام العام وخصائصه

أولاً: مفهوم النظام العام.

النظام لغةً ما نظمت به الشيء من خيط وغيره، ونظام كل أمر ملاكه والجمع أنظمة وأنظمة ... وأيضاً الخيط الذي ينظم به اللؤلؤ^(٢). والنظام في معناه اليوناني (Sustema) يدل على كل ما هو موضوع معاً أي كل ما هو مجتمع في وحدة كلية. إن مفهوم النظام يشير إلى جملة قضايا علمية أو فلسفية تكون كلاً عضويًا ينظر إليه من جهة تماسكه الداخلي أكثر مما ينظر إليه من جهة تطابقه مع الواقع.

(١) د. حسن البدر اوي، مصدر سابق، ص ٦٣-٦٤.

(٢) إقبال عبد العباس يوسف، مصدر سابق، ص ٢٨.

وللنظام طابع من العمومية أعظم من النظرية (Theorie) فالنظام أو النظمة هو تنسيق للنظريات في كل واحد والنظمة هي تقديم (الوحدة ضمن التنوع) وهي الباب المفتوح أمام العقل لاتباعه في حالة انغلاقه وحسب (1). وعند الرجوع إلى ما أورده الفقه من تعريفات للنظام العام، فسنجد فيه مساحة واسعة من الاختلاف والتباين حول جوهر وعناصر وحدود النظام العام تبعاً لاختلاف المنطلقات الفكرية والظروف المحيطة بمن صاغ هذه التعريفات، ففي الفقه الفرنسي نجد إن الفقيه (كابيتان) يُعرف النظام العام بأنه (تنسيق النظم وتنظيم القواعد القانونية التي هي ضرورية للدولة في استعمالها وعملها، فكلمة النظام تدل على فكرة تنظيم منطقي وفكرة التدرج في النظام التي تعطي للجماعة الوحدة والحياة). (2) وعرفه الفقيه (جورج بيردو) بأنه (فكرة ذات مضمون واسع تشمل صور النظام العام المادي والأدبي والاقتصادي كافة ويمتد ليشمل صور النشاط الاجتماعي كافة). (3) وعرفه العميد (ليون دوجي) بأنه (المصلحة الاجتماعية أياً كانت والتي تكون من جهة أخرى النهج المتعارف عليه في دولة معينة). (4)

على الجانب الآخر كان للفقه العربي إسهامه في تحديد مفهوم النظام العام بأنه (مجموعة الأسس الاجتماعية والاقتصادية والسياسية التي يقوم عليها كيان المجتمع) (5). ومنهم من عرفه بأنه (مجموعة المصالح السياسية للجماعة، أي مجموع الأسس والدعامات التي يقوم عليها بناء الجماعة وكيانها بحيث لا يتصور بقاء هذا الكيان سليماً دون استقراره عليها). كما جاء من عرفه بأنه (حالة مادية أو معنوية لمجتمع منظم فهو الأفكار الأساسية للقانون والمجتمع فهو ليس قانوناً وأحياناً أخرى تكون مادية فتوجد في المجتمع وفي الأشياء كما أنها أحياناً أخرى تكون معنوية تسود المعتقدات والأخلاق وأحياناً أخرى تكون هذه الحالة هي الأمرين معاً). كما أدلى الفقه العراقي بطلوه فذهب رأي إلى القول بأن النظام العام هو (عبارة شاملة لكل أمر أو غرض يتدخل النشاط الضبطي المقيد للحرية الضرورية لحمايته) وعرفه آخر بأنه (مجموعة مصالح عليا مشتركة لمجتمع ما في زمن معين يتفق الجميع على ضرورة سلامتها). وذهب رأي آخر إلى القول بأن النظام العام هو (مجموعة المبادئ القانونية التي لا يمكن للأفراد مخالفتها، وإن خالفوها كان جزاء تصرفهم البطلان). وجاء في قاموس السياسة (dictionnaire de politique) بصدد تعريف النظام العام أنه "غاية تنسحب إلى ممارسة امتيازات السلطة العامة في مجتمع ما، وهو يتصل بفكرة الاستقرار والأمن في العلاقات القانونية ولا يقتصر فقط على ضغط

(1) ابن منظور، لسان العرب، الجزء ١٤، دار احياء التراث العربي، مؤسسة التاريخ العربي، بيروت، من دون سنة طبع، ص ١٩٨.

(2) نقلاً عن اقبال عبد العباس، مصدر سابق، ص ٢٨.

(3) حسين عبد الله عبد الرضا، النظام العام الصفدي، دراسة مقارنة - رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة النهدين، ٢٠٠٢، ص ٢٨.

(4) د. ماجد راغب الحلو، القرارات الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٩، ص ٧٦.

(5) اقبال عبد العباس، مصدر سابق، ص ٢٩.

"(1). وُعرف النظام العام (L'ordre public) في موضع آخر بأنه " مجموعة قواعد وأنظمة ترمي إلى حسن سير المرافق العامة واستتباب الأمن واستقامة الأخلاق في علاقات الأفراد ببعضهم البعض والتي لا يمكن إغفالها في معاملاتهم ". (2) وما يلاحظ في هذا السياق إن النصوص التشريعية لم تتكفل بتحديد مفهوم النظام العام تحديداً شاملاً أو محدداً وإنما اكتفت بالإشارة إلى بعض عناصره؛ ويرجع ذلك إلى أن التحديد لا يتفق مع التطور السياسي والاقتصادي والاجتماعي الذي يحدث في المجتمع، كما أن مرونة فكرة النظام العام تحول دون تحديدها تحديداً دقيقاً. (3) وهكذا فقد اكتفى المشرع الفرنسي بالإشارة إلى بعض عناصر النظام بموجب المادة (٥٠) من مرسوم ١٤ كانون الأول ١٧٨٩ التي اقرت إن على سلطات البلدية أن (تجعل السكان ينعمون بمزايا ضبط حسن خاصة النظافة والصحة والأمن بالشوارع والأماكن والمنشآت العامة)، (٤) وأيضاً ما أشارت إليه المادة (٩٧) من القانون الصادر في ٥ نيسان ١٨٨٤ والتي أشارت إلى العناصر الأساسية التي يتكون منها النظام العام ويختص البوليس المحلي بالمحافظة عليها وهذه العناصر هي الأمن العام والصحة العامة والسكينة العام. وتقابل هذه المادة الفقرة الثانية من المادة (١٣١) من قانون البلديات الصادر في ٢٧ كانون الثاني ١٩٧٧ والتي أصبحت حالياً الفقرة الثانية من المادة (٢١٢) من القانون الجديد رقم (١٤٢) الصادر في ٢١ شباط ١٩٩٦ والمتعلق بالجماعات الإقليمية أو المحلية ولم يختلف موقف المشرع المصري عن نظيره الفرنسي فقد صدر في عام ١٨٩٤ أمر عالي نص على اختصاص البوليس في المحافظة على النظام والأمن وعلى الأخص منع الجرائم وضبطها وحماية الأرواح والأموال والأعراض وهي ذات الاختصاصات التي أشارت إليها قوانين الضبط التي أعقبته كالقانون رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧١ والقوانين التي سبقته. (٥) وجاء في المادة الثالثة من القانون المذكور (تختص هيئة الشرطة بالمحافظة على النظام والأمن العام والآداب العامة وحماية الأرواح والأعراض وعلى الأخص منع الجرائم وضبطها كما تختص بكفالة الطمأنينة والأمن للمواطنين في كافة المجالات وتنفيذ ما تفرضه عليها القوانين واللوائح من واجبات. (٦) وكذلك نص المادة (٢٠٦) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٢ والمعدل سنة ٢٠١٤ "الشرطة هيئة مدنية نظامية، في خدمة الشعب، ولاؤها له، وتكفل للمواطنين الطمأنينة والأمن، وتسهر على حفظ النظام العام، والآداب العامة، وتلتزم بما يفرضه عليها الدستور والقانون من واجبات، واحترام حقوق الانسان وحياته الأساسية، وتكفل الدولة أداء وأعضاء هيئة الشرطة وينظم القانون الضمانات الكفيلة بذلك".

(١) د. سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية وضمانات الرقابة القضائية عليها، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٣، ص ٣١٨.

و د. ماجد راغب الحلوة، القرارات الإدارية، مصدر سابق، ص ١٦١.

(٢) د. عبد الفتاح مراد، المعجم القانوني رباعي اللغة، دار الكتب القانونية، المجلة الكبرى، ٢٠٠٣، ص ٣٢٨.

(٣) إقبال عبد العباس يوسف، مصدر سابق، ص ٢٧.

(4) Andre de laubadere. Traite de droit administer atif, bediton, Paris, 1973, P564.

(٥) ومن هذه القوانين التي حددت اختصاصات هيئة الشرطة المصرية القانون رقم ٢٣٤ لسنة ١٩٥٥ في المادة الثالثة منه، والقانون رقم ٦١ لسنة ١٩٦٤ في المادة الثانية منه.

(٦) إقبال عبد العباس، مصدر سابق، ص ٢٧.

وقد ساير المشرع العراقي التوجه الفرنسي والمصري في اعتماد عناصر النظام العام بدلا من تعريفه ، حينما اورد لفظ النظام العام ولأول مرة في قانون خدمة الأمن والشرطة والجنسية رقم (٤٩) لسنة ١٩٦٨ في المادة الرابعة منه والتي جاء فيها (تقوم قوات الشرطة والأمن بواجباتها في المحافظة على النظام العام وسلامة الأمن الداخلي ومنع ارتكاب الجرائم وتعقيب مرتكبيها والقيام بالمراقبة المقتضاة لهم وجمع المعلومات المتعلقة بأمن الدولة الداخلي والخارجي وسياستها العامة وضمان تطبيق القوانين والأنظمة طبقاً للأوامر الصادر إليها من السلطة المختصة). وأيضاً ما ورد في المادة (١٨) من قانون وزارة الداخلية الملغي رقم ١٨٣ لسنة ١٩٨٠. (١) التي نصت على (تقوم مديرية الشرطة العامة بالمحافظة على النظام العام والإسهام بتوطيد الأمن العام ومكافحة الإجرام باتخاذ الأساليب والوسائل العلمية الفنية) والتي يقابلها نص المادة (٢٣) من قانون وزارة الداخلية رقم (١١) لسنة ١٩٩٤ النافذ. (٢) والتي جاء فيها (مديرية الشرطة العامة – يرأسها مدير عام وتتولى المهام المتعلقة بشؤون قوات الشرطة وواجباتها في الحفاظ على النظام العام والإسهام في توطيد الأمن العام ومكافحة الجريمة) كما نص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨. (٣) إلى اختصاص المحافظ والقائم مقام بحفظ النظام العام في حدود منطقة اختصاصهم. أما عن موقف القضاء الإداري في تحديد مفهوم النظام العام فقد كان له دور كبير في ضبط مفهومها وتعيين إطارها إلا أنه لم يضع تعريفاً محدداً لفكرة النظام العام وإنما أحال في ذلك إلى التعريف الفقهي له، وتبعاً لذلك قررت الجمعية العمومية للفتوى والتشريع بمجلس الدولة في مصر إلى أن (النظام العام – كما يعرفه الفقهاء – هو الأساس السياسي والاجتماعي والاقتصادي والخلقي الذي يقوم عليه كيان الدولة كما ترسمه القوانين النافذة فيها وبعبارة أخرى هو مجموعة القواعد القانونية التي تنظم المصالح التي تهتم المجتمع مباشرة أكثر مما تهتم الأفراد سواء كانت تملك المصالح سياسية أو اجتماعية أو خلقية (... (٤) كما قررت إدارة الفتوى والتشريع لوزارة العدل المصرية بأن (النظام العام – كما هو معروف- هو كل ما يرتبط بمصلحة عامة تمس النظام الأعلى للمجتمع، سواء كانت هذه المصلحة سياسية أو اجتماعية أو اقتصادية) (٥) وكان للقضاء العادي دور في هذا المضمار فقد ذهبت محكمة النقض المصرية إلى القول (أن القواعد

(١) الغي قانون وزارة الداخلية رقم (١٨٣) لسنة ١٩٨٠ بموجب المادة (٤٠/أولاً) من قانون وزارة الداخلية النافذ رقم (١١)

لسنة ١٩٩٤ والتي جاء فيها (أولاً: يلغى قانون وزارة الداخلية رقم (١٨٣) لسنة ١٩٨٠).

(٢) منشور في الوقائع العراقية العدد (٣٦٨٣) في ١٨/٧/١٩٩٤.

(٣) منشور في الوقائع العراقية العدد (٤٠٧٠) السنة التاسعة والأربعون في ٣١ آذار ٢٠٠٨.

(٤) فتوى رقم (٢٩) في ١٧/٤/١٩٥٥، مجموعة المبادئ القانونية التي تضمنتها فتوى القسم الاستشاري للفتوى والتشريع، بند ١٦٩، ص ٢٥٣، أشار إليه إقبال عبد العباس، المصدر السابق، ص ٣١.

(٥) انظر حكم محكمة النقض المصرية، رقم ٤٩٤، لسنة ٥٥ قضائية في ١٤/٣/١٩٩١، وعرفته محكمة التمييز البلجيكية بأنه (كل ما يعتبره القانون جوهرياً ويحيط بحماية خاصة)، كما عرفه القضاء الإنجليزي بأنه (كل ما يضر بمصالح الجمهور فهو مخالف للنظام العام). ينظر د. عبد المجيد الحكيم، الوسيط في نظرية العقد، الجزء الأول، شركة الطبع والنشر الأهلية، بغداد، ١٩٧٧، ص ٣٨٠.

القانونية التي تعد من النظام العام هي قواعد يقصد بها تحقيق مصلحة عامة سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية تتعلق بنظام المجتمع الأعلى وتعلو على مصلحة الأفراد فيجب على جميع الأفراد مراعاة هذه المصلحة وتحقيقها، ولا يجوز لهم أن يناهضوها باتفاقات فيما بينهم حتى لو حققت هذه الاتفاقات لهم مصالح فردية باعتبار أن المصلحة الفردية لا تقوم أمام المصلحة العامة، وسواء ورد في القانون نص يحرمها أم لم يرد^(١)

ثانياً: خصائص النظام العام.

النظام العام يمثل خطة عامة لتنظيم ووقاية المجتمع وهو المعبر عن روح النظام القانوني لجماعة ما وهو بذلك لا يقتصر على ميدان واحد أو ميادين خاصة من ميادين التنظيم القانوني وإنما يتخلل فيها كلها، لذلك فقد امتدت فكرة النظام العام إلى كل من القانون العام والخاص، فهو بذلك فكرة مشتركة في جميع فروع القانون، ولئن بدا أن هناك عدة نظم عامة متغيرة تتغير مع الظروف إلا أن الواقع أن لها كلها تقريباً هيكلاً واحداً. فهي بذلك تشكل عاملاً ثابتاً للحياة القانونية.

وترتيباً على ما تقدم تتسم فكرة النظام العام بالخصائص المميزة الآتية:

- ١- الطبيعة الأمرية في النظام القانوني. يمثل النظام العام مجموعة من القواعد التي لها من الأهمية الاجتماعية ما لا يمكن تجنب تطبيقها نظراً لأنها تستهدف المحافظة على المصالح والقيم التي لا غنى عنها للنظام الاجتماعي سواء كانت هذه المصالح سياسية أم اقتصادية أم اجتماعية، وهذه المصالح الأساسية في المجتمع ينظمها المشرع بقواعد أمره لا يجوز للأفراد أن يخالفوها.^(٢) فالفرد في حياته الخاصة يلتزم بهذه القواعد في كافة تصرفاته والجزاء على الخروج على هذه القواعد هو بطلان هذه التصرفات وذات الشيء بالنسبة للإدارة فهناك قيوداً يجب أن تراعيها الإدارة فيما تمارسه من سلطات وتعد تصرفاتها باطلة إذا خرجت عن هذه الحدود وفي هذه الخاصية يتفق القانون العام مع القانون الخاص، ففي مجال القانون العام تعد قواعده كلها من النظام العام لأنها تمس كيان الدولة السياسي والاقتصادي والاجتماعي والخلقي، فالقانون العام ينظم ارتباط الأفراد بالسلطات العامة أو علاقة السلطات العامة بعضها مع البعض الآخر.^(٣)

(١) د. اقبال عبد العباس، مصدر سابق، ص ٢٨.

(٢) المصدر نفسه، ص ٣٣.

(٣) للنظام العام تطبيقات مختلفة في أفرع القانون العام فقواعد القانون الدستوري تتعلق كلها بالنظام العام فهي تمس كيان المجتمع ومن ثم لا يجوز مثلاً لسلطة من السلطات العامة في الدولة أن تتنازل عن اختصاصها لسلطة أخرى إلا بالحدود التي يسمح بها الدستور، كما تعد قواعد القانون الإداري من النظام العام لأنها تمس مصالح أساسية جوهرية في الجماعة وبالتالي لا يجوز لموظف أن يتنازل عن وظيفته لشخص آخر، وفكرة النظام العام في القانون الإداري دورين فهي تارة تظهر قيوداً على سلطات الأفراد والإدارة معاً وتارة أخرى تؤدي إلى توسيع سلطات الضبط الإداري خاصة في الظروف الاستثنائية، أما قواعد القانون الجنائي فتعد كلها متعلقة بالنظام العام فهي إذن قواعد أمره فيقع باطلاً مثلاً اتفاق شخص مع آخر أن يقتله وان وقع القتل لا يعفى فاعله من العقاب أما بالنسبة لقواعد القانون الدولي العام فالنظام العام دور ضئيل ويرجع ذلك لعدة أسباب منها بقاء السيادة القومية للدول الأعضاء في الأمم المتحدة ومجلس الأمن وإيضاً أن إجراءات البوليس الدولي أكثر تأثيراً بالاعتبارات السياسية من النظريات القانونية.

وينظر في هذا التنظيم إلى تحقيق المصلحة العامة ومن ثم لا يجوز للأفراد أن يعارضوا هذه المصلحة، أما في مجال القانون الخاص فيجب التمييز بين القواعد الشكلية والقواعد الموضوعية، وتتعلق القواعد الشكلية أكثرها بالنظام العام ويرجع ذلك إلى اتصالها بالنظام القضائي للدولة ويبدو ذلك واضحاً في مجال قانوني المرافعات المدنية والقانون الدولي الخاص^(١). أما القواعد الموضوعية فيظهر النظام العام فيها بوصفه قيداً على حرية المتعاقدين لا يجوز الاتفاق على مخالفتها وهذه القواعد ليست من طبيعة واحدة وإنما تضم نوعين من القواعد (قواعد أمر وقواعد مقررة)^(٢). ويترتب على اختلاف فكرة النظام العام في القانون العام والخاص نتيجتان في مجال الضبط الإداري، الأولى: قد يتسامح الضبط الإداري في نشاط يعد عملاً ضاراً في القانون المدني يستوجب التعويض. الثانية: إن أي إخلال بقواعد القانون الخاص لا يعد بالضرورة من قبيل الإخلال بالنظام العام بحيث تدخل سلطات الضبط الإداري^(٣). وقد قضت محكمة التمييز العراقية في حكم لها بأن المادة (٣٧) من قانون جامعة بغداد رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٨ النافذ المفعول قبل إقامة الدعوى قد نصت صراحة على عدم سماع الدعوى التي تقام على الجامعة... ولما كان النص قد جاء بصيغة المنع والمنع من القواعد الأمره فهو من النظام العام^(٤).

٢- النسبية والمرونة والتطور.

تختلف الأسس التي يقوم عليها المجتمع من دولة لأخرى الأمر الذي يجعل من النظام العام المتولد عن هذه الأسس مفهوماً نسبياً مرناً يتغير من وقت لآخر ومن دولة لأخرى^(٥).

(١) ولئن كانت القواعد المتعلقة بالنظام العام أقر ما تكون في نطاق القانون العام- كما مر ذكره- فالقانون الخاص لا يخلو منها خاصة بعد ان ازداد تدخل الدولة في العصر الحديث فأكثرت من القيود على سلطات إدارة الافراد في ابرام التصرفات القانونية، فقواعد الأهلية تعد من القواعد الأمره لتعلقها بالنظام العام فليس لأحد أن ينزل عن أهليته لشخص آخر، كذلك القواعد المتعلقة بالولاية والقواعد التي تحكم الحالة المدنية للشخص تعد من القواعد الأمره لتعلقها بالنظام العام فلا يجوز مخالفتها أو الاتفاق على عكسها فيقع باطلاً الاتفاق على تغيير الاسم أو الجنسية في غير الأحوال المحددة بالقانون، وكذلك القواعد المتعلقة بالأسرة تعد قواعد أمره فلا يجوز الاتفاق على تعديل حقوق كل من الزوجين تجاه الآخر وكذلك القواعد الخاصة بالمعاملات المالية بين الأفراد نظراً لاتصالها بالمصالح الأساسية للجماعة، ومن النصوص القانونية التي عالجت النظام العام في مجال القانون الخاص نذكر منها على سبيل المثال نص المادة السادسة من القانون المدني الفرنسي التي تنص على (أن العقد يبطل إذا كان سببه محرماً بمقتضى القانون أو كان مخالفاً لحسن الأداب أو النظام العام، ونص المواد (١٣٥، ١٣٦، ٢٢٧، ٨٣٤) من القانون المدني المصري الحالي، وفي العراق ينظر المواد (١٠، ٣٢، ١٣٠، ١٣١، ٢٨٧) من القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١.

(٢) يقصد بالقواعد الأمره تلك القواعد القانونية التي لا يجوز للأفراد مخالفتها والاتفاق على عكسها، أما القواعد المقررة أو المكملة فهي تلك القواعد التي يجوز للأفراد مخالفتها والاتفاق على عكسها، فمثلاً القاعدة القانونية التي تحرم السرقة أو القتل هي قاعدة أمره، أما القاعدة القانونية التي تقضي مثلاً بأن يكون الثمن مستحق الوفاء في مكان ووقت تسليم المبيع فهي مجرد قاعدة مكملة كنص المادتين (٤٥٦، ٤٥٧) من القانون المدني المصري، ونص المادة (٥٧٣) من القانون المدني العراقي.

(٣) د. إقبال عبد العباس، مصدر سابق، ص ٣٥.

(٤) انظر قرار محكمة التمييز المرقم ٧٥٣/حقوقية/٩٦٩ في ١١/٢١/١٩٧٠، منشور في النشرة القضائية الصادرة عن محكمة التمييز، العدد الرابع، السنة الأولى، كانون الأول، ١٩٧١، ص ٢٦٦.

(٥) د. راغب جبريل خميس، المصدر السابق، ص ٢٢٢. ونتج عن مرونة النظام العام أن بعض الدول آثرت الاتتنص عليها في صلب قوانينها مثال القانون المدني الألماني الذي عمد إلى إغفال النص على النظام العام عند صياغته المادة (٣٨).

فالنظام العام هو فكرة مرنة حيث تعبر دائماً عن التغيرات التي تطرأ داخل الجماعة ونظامها الأيديولوجي والقانوني السائد، لذلك لا يحدد المشرع للنظام العام معنىً محدداً يتقيد به القاضي في أحكامه بل يترك أمر تحديد مفهوم النظام العام للفقهاء والقضاء لتحديد التصرفات التي تعد منافية للنظام العام. ويترتب على مرونة فكرة النظام العام وتطورها صعوبة حصر عناصره بشكل محدد لأن ذلك التحديد إن كان صحيحاً في مدة معينة إلا أنه يخضع باستمرار للتطور وفي هذا يقول الدكتور السنهوري (لا نستطيع أن نحصر النظام العام في دائرة دون أخرى فهو شيء متغير يضيق ويتسع حسب ما يعده الناس في حضارة معينة مصلحة عامة، ولا توجد قاعدة ثابتة تحدد النظام العام تحديداً مطلقاً يتماشى على كل زمان ومكان، لأن النظام العام شيء نسبي وكل ما نستطيع هو أن نضع معياراً مرناً يكون معيار (المصلحة العامة) وتطبيق هذا المعيار في حضارة معينة يؤدي إلى نتائج غير التي تصل إليها في حضارة أخرى^(١)). وقد عبر عن ذلك مفوض الدولة الفرنسي (ليتورنييه LATORNY) بقوله (لن يكفي الحلول الخاصة لمبدأ إذا كان يتضمنها مجرد معيار بل يجب مراعاة ظروف الزمان والمكان ففكرة النظام العام فكرة مرنة متطورة^(٢))، فما يعد من النظام العام في وقت ما قد لا يعد كذلك بعد مدة ما من الزمن داخل الدولة الواحدة فالرق والتهديب والإتجار بالمخدرات لم يكن مخالفاً للنظام العام في القرن التاسع عشر أما اليوم فإنها تعد من الأعمال المخالفة للنظام العام ويجب فرض العقوبة عليها^(٣)). وما يعد من النظام العام في دولة ما قد لا يعد كذلك في دولة أخرى فتعدد الزوجات لا يعد مخالفاً للنظام العام في بلد قد يطبق الشريعة الإسلامية بينما يعد كذلك في دول أوروبا. وإذا كان القاضي، هو الذي يتكفل - عند نظر المنازعات المعروضة عليه- بتحديد مضمون فكرة النظام العام، فإنه يتعين أن يلاحظ أن القاضي عند قيامه بتحديد ما يعد من النظام العام لا يضع معايير جامدة تبلور إحساسه بهذه الفكرة، وذلك حتى لا يقيد نفسه مقدماً فيما سيعرض عليه من منازعات مستقبلاً، خصوصاً وأن فكرة النظام العام مرنة ومتطورة تبعاً للتطورات التي تطرأ على المجتمع. وإذا كان النظام العام فكرة مرنة ومتطورة إلا أنه يتعين أن يلاحظ أن درجة الاستجابة لهذا التطور ليست واحدة في كل النظم، فالنظام العام في النظم الديمقراطية يكون أكثر استجابة لدواعي التطور من النظم الدكتاتورية، وتعود العلة في ذلك إلى أن النظام الديمقراطي يسمح بالمشاركة الحقيقية في الحكم بل هو يسمح للقاضي للقيام بدوره في هذا التطور، أما في النظم الدكتاتورية فإن السلطة السياسية المطلقة تكون حريصة على أن تسخر لنفسها النظام القانوني لحماية أوضاعها القانونية والاجتماعية والاقتصادية وليس للقاضي دور في تطوير النظام العام لأن النظام الدكتاتوري يفرض عليه خطأ سياسياً مرسوماً. أي أن النظام العام يتطور وفقاً للمفاهيم السائدة داخل المجتمع بحيث يتلاءم مع ظروف الزمان والمكان من النواحي الاجتماعية والاقتصادية والأخلاقية السائدة.

(١) د. اقبال عبد العباس، مصدر سابق، ص ٣٥.

(٢) د. سامي جمال الدين، مصدر سابق، ص ٣١٩.

(٣) د. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، (مصادر الالتزام)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٠، ص ٣٤٠.

٣- العمومية.

نظراً لقيام الضبط الإداري بتقييد الحريات والأنظمة الفردية بهدف حماية النظام العام للجماعة في أمنها وصحتها وسكينتها، لذا يجب أن يكون النظام المشمول بالحماية عاماً، وقد تكون هذه الجماعة في صورة أفراد ولكنهم غير معينين، وقد يكون شخصاً واحداً ولكنه غير معين بذاته لا تربطه بأسباب التهديد أية صلة خاصة^(١). وإنما ينبعث الخطر من مصدر الإخلال ليلحق بمن يصادفه، وقد اهتم الفقهاء بإبراز عمومية النظام فقال الفقيه الفرنسي (دكي Duguit) في ذلك (إذا أريد للحرية أن تمارس في الطريق العام وهو مخصص بطبيعته لمزاولة بعض مظاهرها أو في المحافل العامة التي يتردد عليها الجمهور فإنه من الضروري أن تخضع هذه الحرية لنظام ضبط محكم لا يقصد كبت هذه الحرية وإنما تنظيمها ومن ثم يعتبر كل تدبير تنظيمي ضابطاً يتجه إلى كفالة النظام والسكينة والأمن في الطريق العام سائغاً مشروعاً)^(٢).

وينصرف النظام العام إلى النظام في الطرق والأماكن العامة فعمومية المكان تعني أن يتمتع المكان بخاصية معينة كحرية الاستعمال وحرية الدخول والخروج، ومن ثم يتحدد مفهوم النظام العام مكانياً بالأماكن العامة دون الأماكن الخاصة^(٣)، إلا أن هذا الأمر لم يبق على حاله فقد توسع القضاء الإداري في إضفاء صفة العمومية على بعض الأماكن لتصبح أماكن عامة منها:

أ- الطرق الخاصة التي بقيت مملوكة للأفراد وتابعة للملكية الخاصة المشتركة ثم أصبحت مفتوحة للجمهور برضاء مالكيها.

ب- التوسع في إسباغ صفة العمومية على الأماكن المفتوحة للجمهور لو كانت خاصة.

ج- وتوسع القضاء الإداري في شرط عمومية النظام العام ليشمل المنشآت الاقتصادية والصناعية.

د- أجاز القضاء الإداري لسلطات الضبط الإداري أن تتدخل في الملك الخاص إذا كان التهديد الواقع ليس عاماً بل متعلقاً بأمن من يوجد داخل المبنى حتى ولم يكن هناك خطر على المارة في الطريق أو من شأنه إعاقة المرور.

وبهذا فقد نصت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأنه (لئن كان خطر تشغيل المطحنة ليلاً لا يعدو أن يكون مجرد تنظيم حتى لا يسبب تشغيلها في هذا الوقت قلقاً وإزعاجاً للسكان إلا أن المحكمة تسارع إلى التنبيه بأن مثل هذا التنظيم يجب أن يصدر في شكل قرار عام يسري على المطاحن كافة فإذا ما صدر مثل هذا التنظيم يجب أن يصدر في شكل قرار عام يسري على المطاحن كافة فإذا ما صدر مثل هذا التنظيم بقرار عام وجب على جميع

(١) اقبال عبد العباس، مصدر سابق، ص ٣٦.

(٢) د. محمد محمد بدران، مضمون فكرة النظام العام ودورها في مجال الضبط الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٢، ص ٨٧.

(٣) د. محمود عاطف البناء، حدود سلطة الضبط الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، دون سنة نشر، ص ٥١.

المطاحن التزامه وإلا تعرضت للجزاءات التي ينص عليها القانون أما أن يقيد مطحنة بذاتها ليحظر عليه التشغيل لئلاً بقرار فردي قبل أن يكون مسبقاً بهذا التنظيم العام الذي يسري على كافة...^(١). إذن فالنظام العام هو فكرة أخذت مجراها في نطاق القانون العام والخاص وتدقت في ثناياها وقد حافظت هذه الفكرة على مكانتها وفرضت ضرورة احترامها والتقييد بها سواء من خلال النصوص القانونية التي اشارت إلى ذلك صراحة أم رغبة الأفراد بالعيش في مجتمع يسوده الأمن والاستقرار تحفظ فيه حقوقهم وحياتهم وهو أيضاً فكرة لبست طابع العمومية والمساواة بين الأفراد دون تمييز أو مجافاة لأنها تهدف من كل ذلك تحقيق الأمن والصحة والسكينة للأفراد، كما أنه فكرة ديناميكية تتغير مع تغير ظروف الزمان والمكان الذي تطلق فيهما دون أن تغير من أهدافها التقليدية التي نشأت من أجل تحقيقها والحفاظ عليها مع تطورها بالوقت ذاته مع تقدم المجتمعات واختلاف نظمها وهذا ما دفع الفقه والقضاء إلى محاولة وضع مفهوم لها يمكن من خلاله الولوج إلى تلك الفكرة لأهميتها العلمية والعملية في حياة كل دولة وعدم وضعها في قالب جامد يحد من حركتها ويغطي عليها رغبتها في التطور والاستمرار.

الفرع الثاني

عناصر النظام العام

يتفق الفقه على إن للنظام العام عناصر تقليدية تتمثل بالحفاظ على الأمن العام والصحة العامة والسكنية العامة، ولغرض الوقوف على ماهية عناصر النظام العام، فإن ذلك يتطلب بيان هذه العناصر وفق السياق الآتي:

أولاً: الأمن العام.

يقصد بالأمن العام حماية أفراد المجتمع من المخاطر والحوادث التي تهددهم في أرواحهم وأعراضهم وأموالهم، سواء كان مصدر تلك المخاطر يرجع إلى فعل الأنسان أم الحيوان أم الطبيعة^(٢).

كما يعرف بأنه (عناصر النظام العام الذي يتضمن غياب الاخطار التي تهدد الحياة وحماية حق الملكية للأفراد، وتدارك اخطار الحوادث)^(٣)، وتتمثل المخاطر التي تهدد الأمن العام، وتُعد من صنع الأنسان، بحوادث القتل والسرقة والمرور وغيرها.

(١) انظر حكم المحكمة الإدارية العليا رقم ٧٩ الصادر في ١٦/٤/١٩٦٠، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الخامسة، مجلس الدولة، ص ٧٨٠. أشار إليه إقبال عبد العباس، المصدر السابق، ص ٣٧. وقد اضاف بعض الفقه عناصراً رابعاً يتمثل بعنصر النظام "L'ordre" ويتحقق بصور متعددة منها حماية المجتمع في الظروف الاستثنائية، وتأكيد مكاسب الشعب ووحدة عن طريق الدفاع عن السلطة وحماية افراد المجتمع. لتفصيل ذلك ينظر د. قدرى عبد الفتاح الشهاوي: ضوابط السلطة الشرطة في التشريع الاجرائي المصري والمقارن، منشأة المعارف بالإسكندرية، ١٩٩٩، ص ٣٢، وكذلك مؤلفة السلطة ومناطق شرعيتها جنائياً وإدارياً، منشأة المعارف بالإسكندرية، بدون سنة نشر، ص ٨٧.

(٢) د. حبيب إبراهيم حمادة، حدود سلطة الضبط الإداري في الظروف العادية (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية القانون جامعة بابل، ٢٠٠٧، ص ٧٧.

(3) M. Long, P. Weil, G. Brai Bont, P. delvolve', B. gene voist: Les gronds(4) arrest de Lo jurisprudence administrative, 15 ed. e'd itian, Dalloz, 2005, P. 737. اوردته د. حبيب إبراهيم حمادة، مصدر سابق، ص ٦٨.

بينما تتمثل الحوادث الواقعة بفعل الطبيعة بالزلازل والبراكين والفيضانات والحرائق وانهيار الأبنية وغيرها. ولغرض المحافظة على الأمن العام فإن على سلطة الضبط الإداري، القيام بالعديد من الواجبات وأهمها:

(١) اتخاذ الإجراءات اللازمة لمنع وقوع الجرائم كالقتل والسرقة وحوادث المرور وغيرها، ومن ذلك ما يتعلق بمنح التراخيص بحمل أو حيازة السلاح أو الغائها، فقد قضت محكمة القضاء الإداري في مصر على سبيل المثال برفض الطلب المقدم من قبل أحد الأفراد لغرض الترخيص بحمل السلاح وذلك بسبب المعلومات المتوفرة عنه والتي دلت على رعونته، مما قد يعرض الأمن العام للخطر^(١).

(٢) اتخاذ الإجراءات اللازمة للحد من خطورة بعض الأشخاص في المجتمع بسبب خطورتهم الإجرامية، فقد قضت محكمة القضاء الإداري في مصر (بصحة قرار الاعتقال بحق أحد الافراد بسبب اتجاره بالمخدرات وان له نشاط كبير فيها مما يعرض الامن العام للخطر)^(٢).

(٣) اتخاذ التدابير اللازمة لمنع الاجتماعات والمظاهرات العامة، متى ما كانت مهددة للأمن العام، فقد قضت محكمة القضاء الإداري في مصر بأن ((هذا الحق شأنه شأن أي حق فردي آخر يجب الا تخرج ممارساته عن مقتضيات النظام العام بمدلولاته المتعارف عليها الامن- السكنية - الصحة)^(٣)

(٤) اتخاذ الإجراءات اللازمة لتنظيم المرور في الشوارع، كفرض حدود معينة للسرعة أو فرض قيود على مركبات النقل أو تنظيم وقوف المركبات في الأماكن المخصصة لها^(٤) ولأهمية الأمن العام كأحد عناصر النظام العام. فقد ورد النص عليه في العديد من المواثيق الدولية، حيث نصت المادة ٣/١٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام ١٩٦٦ منها على أن ((لا تخضع الحقوق المشار إليها اعلاه لأية قيود عدا تلك المنصوص عليها في القانون والتي تعتبر ضرورية لحماية الأمن الوطني أو النظام العام أو الصحة العامة أو الاخلاق أو حقوق وحريات الآخرين...)). كما ورد النص على الأمن العام في العديد من الدساتير الاجنبية والعربية، وذلك كمبرر لتقييد بعض الحريات العامة، حيث ورد النص عليه المادة (٥٤) من الدستور المصري لعام ٢٠١٢ والمعدل عام ٢٠١٤ على إن (الحرية الشخصية حق طبيعي وهي مصنونة لا تمس، وفيما عدا حالة التلبس لا يجوز القبض على أحد أو تفتيشه أو حبسه أو تقييد حريته باي قيد أو منعه من التنقل الا الأمر تستلزمه ضرورة التحقيق وصيانة أمن المجتمع)^(٥). أما في العراق فقد ورد النص في المادة (٧/ثانياً) من الدستور الحالي لعام ٢٠٠٥ على أن (تلتزم الدولة بمحاربة الارهاب بجميع اشكاله، وتعمل على حماية اراضيها من ان تكون مقراً أو ممرأ أو ساحة لنشاطه).

(١) قرارها المرقم ٨٧٢ في ١٣/١٢/١٩٥٨، اورده د. حبيب إبراهيم حمادة، ص ٧٩

(٢) قرارها المرقم ٧٨٠ في ٣٠/٦/١٩٦٢، اورده د. حبيب إبراهيم حمادة، ص ٧٩

(٣) قرارها المرقم ٥٠١٤ سنة ٣٩ في ٩/٧/١٩٨٥ اورده حبيب إبراهيم حمادة، ص ٨٠

(٤) د. حبيب إبراهيم حمادة، مصدر سابق، ص ٦٨.

(٥) لتفصيل ذلك ينظر حارث أديب ابراهيم: تقييد ممارسة الحريات الشخصية، دراسة دستورية، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠٠٣، ص ٧٩.

كما نصت المادة (٩/أولاً/د) منه بأن (يقوم جهاز المخابرات الوطني العراقي بجمع المعلومات، وتقويم التهديدات الموجهة للأمن الوطني، وتقديم المشورة للحكومة العراقية، وبموجب مبادئ حقوق الانسان المعترف بها). بينما نصت المادة (٤٠) منه على إن (حرية الاتصالات والمراسلات البريدية والبرقية والهاتفية والالكترونية وغيرها مكفولة ولا يجوز مراقبتها أو التصنت عليها أو الكشف عنها الا لضرورة قانونية وامنية وبقرار قضائي).

ثانياً: الصحة العامة.

يقصد بالصحة العامة حماية أفراد المجتمع من كل ما يهدد صحتهم من أمراض أو أوبئة ومخاطر العدوى واتخاذ الاجراءات اللازمة لحماية صحة الإنسان والحيوان وسلامة العقارات والطرق العامة ومراعاة الشروط الصحية في المنشآت الصناعية والتجارية^(١). كما تعرف الصحة العامة من كونها ((عنصر النظام العام الذي يتميز بانعدام الامراض وتهديدها. والذي يتطلب حالة صحية مرضية، ويتمخض عن اجراءات تتعلق بصحة الاشخاص والحيوانات والاشياء)). وللصحة العامة أهمية قصوى في الوقت الحاضر، وذلك بسبب زيادة السكان وسهولة الاختلاط بينهم وازدحام الشوارع والطرق العامة، بشكل يسهل انتقال الأمراض بينهم، إضافة للتطورات الصناعية التي ترتب اثارها السلبية في تلوث الهواء لكثرة عدد المركبات وانتشار الغازات السامة وزيادة أعداد المصانع، الأمر الذي يجعل من بعض الأمراض كوارث حقيقية تجاه أفراد المجتمع. إضافة إلى وجود بعض الامراض المستعصية على العلاج حتى الوقت الحاضر مثل أمراض الأيدز وإنفلونزا الطيور. وللصحة العامة ارتباط مباشر بالأمن العام، باعتبار أن المحافظة عليها يؤدي إلى رفع المستوى المعاشي لدى الأفراد وازدهار الانتاج القومي للدولة الذي يترتب عليه الحد عن العديد من الجرائم المرتكبة وخاصة الاقتصادية منها، وفي ذلك آثار إيجابية على الأمن العام داخل الدولة^(٢). ولغرض المحافظة على الصحة العامة، فإن على سلطات الضبط الإداري اتخاذ العديد من الإجراءات، ومن أهمها:

(أ) **حماية الصحة الجماعية:** ويتم ذلك من خلال اتخاذ العديد من الإجراءات لحماية أفراد المجتمع من الأمراض والأوبئة كتلقيح الأفراد إجبارياً ضد الأمراض المعدية وابداء الحشرات وقتل الحيوانات الموبوءة، والاهتمام بمياه الشرب والتخلص من الفضلات والقمامة ونقلها إلى الأماكن المخصصة لها، واتخاذ التدابير اللازمة لمراقبة المواد الغذائية والمعروضة للبيع والأشرف الصحي المباشر في أماكن بيعها أو استهلاكها، ومراقبة نظام الأماكن والطرق العامة.

(١) انظر د. محمد محمد عبده، القانون الإداري وحماية الصحة العامة- دراسة مقارنة، ط ١، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٧، ص ٢٧٥- ٢٧٧. ود. حبيب إبراهيم حمادة، مصدر سابق، ص ٧٠.

(٢) د. محمد محمد بدران، مضمون فكرة النظام العام ودورها في مجال الضبط الإداري، ص ٧٩.

(ب) **حماية البيئة من التلوث:** البيئة هي الوسط المتصل بحياة الأفراد وصحتهم في المجتمع، سواء كان ذلك الوسط من صنع الانسان أم من صنع الطبيعة، وتشمل على عناصر طبيعية كالأنهار والبحار والغابات والهواء، واخرى صناعية كالمدن والمصانع والأراضي والزراعية وغيرها^(١).

(ج) - **توافر الشروط الصحية للعقارات والمنشآت الصناعية والتجارية:** ويراد من ذلك اتخاذ الإجراءات المناسبة عند بناء المساكن للأفراد، بحيث يتوفر فيها الشروط الصحية اللازمة للسكن، ومنع تعرضهم للأمراض، وكذلك مراعاة الشروط الصحية في المنشآت الصناعية والتجارية، لغرض الحفاظ على سلامة المقيمين فيها أو العاملين أو المارين بالقرب منها، ولأهمية الصحة العامة، كأحد عناصر النظام العام. فقد تناولته العديد من المواثيق والاتفاقيات الدولية، ومن ذلك المادة ١/٢٥ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام ١٩٤٨، والتي نصت بأن (١- لكل شخص الحق في مستوى من المعيشة كافٍ للمحافظة على الصحة والرفاهية له ولأسرته...)، والمادة (١٢) من الاتفاقية الدولية لحقوق المدنيين والسياسية لعام ١٩٦٦، والتي تنص على إن (١- لكل فرد مقيم بصفة قانونية ضمن اقليم دولة ما الحق في حرية الانتقال... ٢- لا تخضع الحقوق المشار إليها اعلاه لأي قيود عدا تلك المنصوص عليها في القانون والتي تعتبر ضرورية لحماية الامن الوطني أو النظام العام أو الصحة العامة أو الاخلاق أو حقوق وحريات الاخرين...). كما ورد في دساتير الدول ما يؤكد هذا الحق ومن ذلك ما جاء في المادة (١٦) من الدستور المصري لعام ١٩٧١، على إن (تكفل الدولة الخدمات الثقافية والاجتماعية والصحية، وتعمل بوجه خاص على توفيرها للقرية في يسر وانتظام وفقاً لمستواها)، ونصت المادة (١٧) منه على ان (تكفل الدولة خدمات التأمين الاجتماعي والصحي. ومعاشات العجز عن العمل والبطالة والشيخوخة للمواطنين جميعاً، وذلك وفقاً للقانون). وكذلك دستور عام ٢٠١٢ والمعدل عام ٢٠١٤ إذ نصت المادة (١٧) (تكفل الدولة توفير خدمات التأمين الاجتماعي. ولكل مواطن لا يتمتع بنظام التأمين الاجتماعي الحق في الضمان الاجتماعي) ونصت المادة (١٨) (لكل مواطن الحق في الصحة والرعاية الصحية المتكاملة وفقاً لمعايير الجودة، وتكفل الدولة الحفاظ على مرافق الخدمات الصحية العامة) كما ورد النص في المادة (٣٠) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على ان (أولاً: تكفل الدولة الضمان الاجتماعي والصحي للعراقيين في حالة الشيخوخة او المرض او العجز من العمل...)، كما نصت المادة (٣١) منه على إن (أولاً: لكل عراقي الحق في الرعاية الصحية، وتعنى الدولة بالصحة العامة، وتكفل وسائل الوقاية والعلاج بأنشاء مختلف انواع المستشفيات والمؤسسات الصحية) بينما نصت المادة (٣٣) منه على إن (أولاً: لكل فرد حق العيش في ظروف بيئية سليمة، ثانياً: تكفل الدولة حماية البيئة والتنوع الاحيائي والحفاظ عليها). وفي العراق فإن الحكومة قامت بعدد من الإجراءات الحكومية في مواجهة جائحة كورونا وقرارات خلية الأزمة وقرارات مجلس الوزراء بهذا الخصوص منها:

(١) د. حبيب إبراهيم حماده، مصدر سابق، ص ٧١.

- ١- استيراد اللقاحات المضادة للوباء من أكثر من دولة.
 - ٢- أيضاً كان هنالك دور لخلية الازمة في مراقبة انتشار الوباء وتقديم المقترحات والتوصيات إلى الحكومة.
 - ٣- قرارات مجلس الوزراء وفي أكثر من مرة قام بفرض قيود على حركة المواطنين وفي أكثر من مرة قام بحضر للتجول في كثير من مناطق العراق من أجل منع انتشار الجائحة وتحجيمها.
 - ٤- تخصيص مستشفيات خاصة للمصابين بالوباء من أجل عدم انتشار المرض وعدم اختلاط المواطنين المصابين بالمواطنين غير المصابين.
 - ٥- التأكيد على منع التجمعات الكبيرة والمناسبات التي يحتشد فيها المواطنون من أجل عدم انتشار الجائحة والحفاظ على سلامة المواطنين^(١).
- ثالثاً: السكنية العامة.**

للسكنية العامة- كونها من عناصر النظام العام - معنيان أولهما ايجابي يتمثل بحالة الهدوء والسكون داخل المناطق السكنية وفي الطرقات والأماكن العامة، وبالشكل الذي يحول دون تعرض أفراد المجتمع إلى مضايقات الغير بتلك الأماكن من خلال إزعاجهم في أوقات الراحة بالضوضاء وغيرها، والثاني سلبي يتمثل باتخاذ الإجراءات اللازمة. لمنع مظاهر الإزعاج والمضايقات التي تتجاوز المضايقات العادية للحياة داخل المجتمع، كمنع استعمال مكبرات الصوت، وتنظيم استعمال المذياع، ومنبهات المركبات وأجراس الكنائس الخ ...^(٢). وقد تُفهم السكنية العامة، من الناحية الشكلية الخارجية على إنها (القضاء على التجاء كل فرد إلى اقتضاء حقة من خصمه بالقوة. فيقال إن السكنية مستتبة في بلد ما عندما يكون شعب ذلك البلد قد كف عن متابعة خصوماته الخاصة بالعنف، ودرج افراده أن يعهدوا فيما ينشأ بينهم من منازعات بالاقتصاص لما يقع عليهم من ايداء الى السلطات العامة)^(٣). ولغرض الحفاظ على السكنية العامة فإن ذلك يقتضي اتخاذ العديد من الإجراءات اللازمة من قبل سلطة الضبط الإداري، ومن ذلك مكافحة الضوضاء الصادرة من الباعة المتجولين، كتحديد أماكن خاصة لعملهم، والحد من بعض التصرفات الصادرة منهم، ومكافحة الضوضاء الصادرة من وسائل النقل المختلفة، كتجنب الاختناقات المرورية، وإنشاء المطارات وخطوط السكك الحديدية خارج المدن، والتخطيط العمراني السليم بمراعاة مواقع المدارس والمستشفيات، ومكافحة الضوضاء الصادرة من المقاهي والمحلات والنوادي الليلية ، كمراقبتها ومنع استعمال مكبرات الصوت فيها وسحب تراخيص المخالفين لذلك ، ومكافحة الضوضاء الصادرة عن ممارسة العادات والتقاليد الاجتماعية، كاستعمال مكبرات الصوت في المنازل أو إطلاق العيارات النارية في المناسبات الاجتماعية، ومكافحة الضوضاء الناتجة عن المعامل والمصانع، كاستعمال الآلات والمعدات فيها تكون أقل تأثيراً من غيرها صوتاً أو تلوثاً والتحكم بالآلات والمعدات الموجودة بتعديل طريقة العمل أو وقفه أو

(١) <https://www.ohchr.org › states › Iraq-25-02-2021>

(٢) د. حبيب إبراهيم حمادة، مصدر سابق، ص ٨٩.

(٣) د. رجب محمود طاجن، الإطار الدستوري للحق في البيئة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ٦١. وإقبال عبد

العباس يوسف، مصدر سابق ص ٥٣٠-٥٥٥ و د. حبيب إبراهيم حمادة، مصدر سابق، ص ٩٠.

إبعاد بعض المعامل أو المصانع الى خارج المدن والقصبات وغيرها. إن الحفاظ على السكنية العامة وحمايتها، يتطلب حماية تشريعية وأخرى قضائية لها، وتتمثل الحماية التشريعية بالقوانين الصادرة في هذا الجانب والغاية منها هو الحفاظ على السكنية العامة، بينما تتمثل الحماية القضائية، بما تواترت عليه أحكام القضاء الإداري من وجوب اتخاذ الإجراءات اللازمة من قبل سلطة الضبط الإداري لتحقيق ذلك الغرض.

الفرع الثالث

وسائل النظام العام

أولاً: الوسائل القانونية (القانون والأنظمة والتعليمات)

تقوم السلطة الإدارية بمباشرة اختصاصاتها عن طريق الوسائل القانونية التي تستعملها للمحافظة على النظام العام. وتعني عبارة التنظيم التشريعي والقرارات الإدارية التي تلزم الافراد تتمثل بالأنظمة والتعليمات أو قرارات إدارية فردية.

١- التنظيم التشريعي.

لا يعني الإقرار بالحريات العامة وكفالتها، أن تكون حريات مطلقة وإنما يتعين تنظيمها محافظة على النظام العام وحتى تصبح ممارسة الحرية ذاتها ممكنة وعملية فالنظام العام لا يتعارض مع الحريات، والتنظيم القانوني لا يمثل بالحرية وإنما يقدم لها إمكانية الوجود الواقعي. وبدون التنظيم قد يصبح الأمر فوضى.

وقد شاعت المقابلة بين الحرية والنظام باعتبارهما متناقضين، وأظهر الفكر الديمقراطي الحر كثيراً من العداء لفكرة النظام، وذلك كرد فعل لإساءة استعمالها والتذرع بها لقمع الحريات ومنها حرية النشاط الحزبي، ولذا حاول التوفيق بين الحرية والنظام. والواقع أن النظام العام ليس انتقاصاً من الحرية، بل هو ضروري لممارستها ولذا يرى (بيردو) ضرورة أن تطرح جانباً نظرية التوفيق بين الحرية والنظام، لما تفترضه من تعارض بينهما. حقاً أن الواقع العملي كثيراً ما يشهد على حدوث هذا التعارض. ولكن الدليل العملي المستمد من الواقع لن يؤدي الى القول بصحة نظرية ليست صحيحة في ذاتها. والقول بالتوفيق بين الحرية والنظام سوف يؤدي - على ما لاحظ (بيردو)- الى التضحية بالحرية لأن الحرية في هذا الصراع تمثل حقاً مجرداً من القوة، أما التنظيم فقد يمثل أحياناً الحق، وهو يمثل دائماً القوة، الأمر الذي يعني التضحية مقدماً بالحرية^(١). والقول بالتناقض من شأنه أن يؤدي إلى فرض قيود متتالية على الحرية مما يهددها في النهاية بالزوال، والواقع أنه لا تعارض -نظرياً- بين الحرية والنظام العام، وإنما يقوم التعارض بين الحرية والسلطة عندما تتذرع السلطة بفكرة النظام للعدوان على الحرية، والحرية تفترض التنظيم الذي يعد شرطاً ضرورياً لممارستها.

(١) د. محمود عاطف البنا، مصدر سابق، ص ٥٠-٥١.

ولذا قيل بأن النظام العام لا يعني إهدار الحريات أو الانتقاص منها، وإنما هو عنصر في تعريفها. على أنه يجب أن توجد ضوابط للتنظيم تمنع من أن يتحول إلى عدوان على الحرية أو انتقاص منها. وإذا كانت الحريات ليست مطلقة، فإن النظام العام بدوره ليس مطلقاً. فالنظام لا يبرر ولا يضيء المشروعية على جميع أعمال السلطات الضبط لمجرد أن هدفها مشروع، وهو المحافظة على النظام العام، إذ ثمة حدوداً على سلطات الضبط مصدرها الحرية الفردية^(١). فكل إجراء ضبتي ليس ضرورياً للمحافظة على النظام العام يعد تزييداً حتى ولو كان الهدف منه المحافظة على الأمن العام أو الصحة العامة أو السكينة العامة. حقاً أن النظام العام هدف، ولكنه لا يبرر جميع الوسائل^(٢). فتنظيم الحريات- الذي يستهدف المحافظة على الأمن العام- يجب أن تكون الغاية النهائية منه، في منطق التنظيم الديمقراطي، كفالة الحرية ذاتها للجميع دون أن تهدد سلطة التنظيم بوسائلها هذه الغاية. ومعنى ذلك إن التنظيم الديمقراطي يسمح لسلطات الضبط باتخاذ التدابير الضرورية للمحافظة على النظام العام بهدف نهائي هو كفالة الحرية للجميع، حتى لا تتحول إلى فوضى أو إلى امتياز للأقوياء. ومن ثم فإن النظام إذا كان عنصراً في تعريف الحرية، فإن الحرية بدورها هي عنصر في النظام العام. وإن المبدأ السائد منذ إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي الصادر سنة ١٧٨٩^(٣). هو أن تنظيم الحريات ومن ضمنها الحرية السياسية من اختصاص السلطة التشريعية. فهذه السلطة هي المختصة أصلاً بتعيين الحدود التي يمارس فيها الفرد حريته. ذلك لأن التشريع البرلماني باعتباره صادراً من الإرادة العامة، وتحت رقابة الرأي العام يكون تقدر على تحقيق التوافق بين الحريات في إطار من النظام^(٤). ولذا فقد نص إعلان الحقوق المذكور (م٤) على أن ممارسة كل إنسان لحقوقه الطبيعية لا حدود لها إلا تلك التي تضمنت للآخرين التمتع بنفس الحقوق، وأضاف (أن هذه الحدود لا يبينها إلا القانون)^(٥). ولا يزال مبدأ الاختصاص التشريعي بتنظيم الحرية في فرنسا سارياً حتى في ظل دستور سنة ١٩٥٨ الذي أدخل تعديلاً كبيراً في توزيع الاختصاصات بين الحكومة والسلطة التشريعية، فقد أصبحت الحكومة صاحبة الاختصاص في كل الأمور التي لم ترد ضمن المسائل التي جعل الدستور (أساساً المادة ٣٤) الاختصاص بها للبرلمان، بحيث أصبح البرلمان صاحب اختصاص بالتشريع في مسائل محددة على سبيل الحصر، وفي ظل هذا الوضع فقد بقيت الحريات من اختصاص البرلمان وفي ذلك تنص المادة (٣٤) من الدستور

(١) د. محمود عاطف البناء، مصدر سابق، ص ٥٠.

(٢) فقد يكون من السهل المحافظة على النظام العام عن طريق منع التجول ليلاً، ومنع المظاهرات، وفرض الرقابة على الصحف والإذاعة الخ، ولكن هذا لن يكون نظاماً عاماً ديمقراطياً.

(٣) د. محمود عاطف البناء، مصدر سابق، ص ٤٩-٥٠.

(٤) فالمشروع - في الفكر التقليدي الحر- لن يقهر الحريات، وإنما القانون هو خير ضمان للحرية. حقاً لقد تغيرت النظرة إلى القانون، وأصبحت أكثر واقعية بحيث صار ينظر إلى القانون على أنه تعبير عن علاقات القوى داخل البرلمان، أكثر من كونه تعبيراً عن الإرادة العامة، ومع ذلك فلا زال للفكرة الكلاسيكية عن القانون تأثيرها في النظام السياسي والقانون الفرنسي. انظر هذا المعنى:

Daniele loschak: Lerole politique dujupe administrative francais 1972, P.169.

(٥) ولكل ذلك فقد اعترف الفقه والقضاء بوجود (مجال محجوز) للمشرع، وادخلوا في هذا المجال موضوع الحريات العامة. وكان يترتب على ذلك عدم جواز تفويض المشرع للسلطة التنفيذية التدخل في موضوع الحريات العامة، وذلك طبقاً للرأي الذي أصدره مجلس الدولة في ٦ شباط ١٩٥٣ والذي رأى فيه عدم جواز تفويض الحكومة في المسائل المحجوزة للمشرع بناء على نصوص الدستور أو بناء على التقاليد الدستورية التي تستخلص بصفة خاصة مقدمة الدستور ومن اعلان الحقوق الصادر سنة ١٧٨٩.

على أن يحدد القانون القواعد التي تخص عدداً من المسائل، من بينها:

- الحقوق الوطنية والضمانات الأساسية الممنوحة للمواطنين لممارسة الحريات العامة والواجبات المفروضة على المواطنين في أشخاصهم وفي أموالهم للدفاع الوطني.
- تحديد الجنايات والجرح والعقوبات المقررة لها والإجراءات الجنائية.

وفي المسائل التي يتخصص البرلمان بتحديد القواعد القانونية فيها يكون معنى ذلك أنه يملك - في الأصل - أن ينظم هذه الأمور في كل تفصيلاتها دون أن يكون للحكومة أن تصدر في هذا الشأن من اللوائح إلا تلك اللازمة لتنفيذ القانون (أي اللوائح التنفيذية). وهذا على خلاف مسائل أخرى بينها المادة (٣٤) من الدستور وقصرت اختصاص المشرع فيها على تحديد المبادئ الأساسية، بحيث يترك للحكومة حق تنظيمها في حدود هذه المبادئ الأساسية والتوجيهات التشريعية العامة. ومثال ذلك مسائل التعليم، ونظام الملكية، ومسائل العمل والضمان الاجتماعي، الخ. وعلى ذلك فإن الحكومة تتمتع بسلطة واسعة في تنظيم هذه المسائل لا تتمتع بها بالنسبة لموضوع الحريات العامة ومنها حرية النشاط الحزبي. ولكن يلاحظ من ناحية أخرى، أن الدستور الفرنسي لم يخول المشرع (تحديد القواعد القانونية المتعلقة بممارسة الحريات) وإنما هو يتحدث عن القواعد التي تخص (الضمانات الأساسية) لممارسة هذه الحريات. والواقع أن فكرة الضمانات الأساسية، تقترب من فكرة المبادئ الأساسية، بحيث يكون ما تصدره، الحكومة من لوائح بهدف أعمال الضمانات الأساسية من قبيل اللوائح المستقلة، ويطبق القضاء في هذا المجال ذات المبادئ التي يأخذ بها في مجال أعمال المبادئ الأساسية^(١). على أنه مع التسليم بالاختصاص التشريعي، كقاعدة، في موضوع الحريات العامة، فإن القضاء يعترف للإدارة بسلطة إصدار لوائح ضبط مستقلة بالقدر الضروري للمحافظة على النظام العام. فوجود حريات يكفلها الدستور أو القانون لا يحول بذاته دون استعمال سلطات البوليس إذا ما اقتضت ضرورات النظام العام تنظيم هذه الحريات. والواقع أنه يمكن القول بأن دستور ١٩٥٨ لا يقتضي أن تنكر النظرية القضائية في سلطات الضبط، فضلاً عن أنه لم يقصد إلى ذلك. ومن ثم فإن تحديد مجال كل من القانون واللائحة، يجب أن يتم في ضوء هذا التفسير. وعلى ذلك يختص المشرع بتحديد وتعديل النظام القانوني للحريات العامة، وبالخروج على الحدود التي رسمها القضاء لسلطات الضبط. بينما تختص السلطة اللائحية بتطبيق النظم التشريعية للحريات العامة، دون إخلال بضماناتها الأساسية، كما تختص بتطبيق المبادئ التي استخلصها القضاء في شأن سلطة الضبط الإداري^(٢). وفي القانون المصري يطبق كذلك مبدأ اختصاص المشرع بتنظيم الحريات.

(١) ويميل كل من مجلس الدولة والمجلس الدستوري إلى التوسيع من الاختصاص اللائحي في كل من المجالين، على حساب اختصاص المشرع.

(٢) د. محمود عاطف البنا، مصدر سابق، ص ٥٤.

فقد نص الدستور لعام ٢٠١٢ والمعدل عام ٢٠١٤ على الحريات العامة، ونص بالنسبة لكثير من هذه الحريات على أن يكون تنظيمها بقانون: الحرية الشخصية (م ٥٤) وحرمة المساكن (م ٥٨) وحياة المواطنين الخاصة (م ٥٧) وحرية الإقامة (م ٦٢) وحرية الصحافة والطباعة والنشر (م ٧٠) وحق الاجتماع (م ٧٣) وحق تكوين الجمعيات (م ٧٥). أما العراق فقد نص دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على الحقوق والحريات، الحق في الحياة والامن (م ١٥) والحق في الخصوصية الشخصية (م ١٧ - أولاً) وحرمة المسكن (م ١٧ - ثانياً) وحق المشاركة في الشؤون العامة والتمتع بالحقوق السياسية (م ٢٠) وحق تأسيس النقابات (م ٢٢ - ثانياً) وحرية الانسان وكرامته (م ٣٧ - أولاً - أ) وحرية التعبير عن الرأي (م ٣٨ - أولاً) وحرية الصحافة والطباعة (م ٣٨ - ثانياً) وحرية الاجتماع والتظاهر السلمي (م ٣٨ - ثالثاً) وحرية تأسيس الجمعيات والأحزاب السياسية (م ٣٩ - أولاً) وحرية التنقل والسفر والسكن (م ٤٤ - أولاً).

١ - الأنظمة والتعليمات:

وهي عبارة عن قواعد عامة موضوعية مجردة تضعها هيئات الضبط الإداري تقيد بها بعض أوجه النشاط الفردي في سبيل تحقيق غاية محدودة هي المحافظة على النظام العام ويتعرض من يخالفها للعقوبة الجزائية، ومثالها التعليمات المرورية والتعليمات الصحية الخاصة بمراقبة الأغذية والمحلات العامة. وهذا ما يميز التعليمات الضبطية عن بقية التعليمات الإدارية^(١).

٢ - القرارات الفردية:

وهي عبارة عن أوامر أو نواهي فردية أو قد تكون في صورة رخصة تخص شخص معين أو مجموعة أشخاص معينين بذواتهم، تصدرها هيئات الضبط الإداري^(٢)، تطبيقاً لأحكام القوانين والأنظمة وقد تتضمن هذه الأوامر فعل شيء معين كالأمر الصادر من السلطة البلدية بهدم منزل آيل للسقوط أو الامتناع عن عمل شيء معين كالقرار الصادر من السلطة الإدارية الخاص بفض مظاهرة أو تفريق اجتماع أو منع عرض فلم سينمائي. ولا تختلف هذه القرارات عن بقية القرارات الإدارية الأخرى إلا فيما يتعلق بأهدافها وغاياتها، وعلى ذلك فهي تخضع لجميع قواعد المشروعية التي تحكم كافة القرارات الإدارية.

ثانياً: الوسائل المادية (استعمال القوة):

يجوز لهيئات الضبط الإداري أن تستعمل القوة في حالة اختلال النظام العام وتقوم بالتنفيذ الجبري للقرارات بدون الحصول على اذن سابق من القضاء وهذا الأجراء يعد من الامتيازات التي تتمتع بها الإدارة واستثناء من السلطة لأنه لا يجوز للسلطات المذكورة أن تستعمل القوة المادية إلا بعد صدور حكم من القضاء ولكن في حالة الضرورة أو في الحالات التي يحددها القانون بناء على مقتضيات المصلحة العامة.

(١) د. علي بدير وآخرون، مبادئ وأحكام القانون الإداري، العاتك لصناعة الكتب، القاهرة، ٢٠١١، ص ٢١٩ - ٢٢٠.

(٢) المصدر نفسه، ص ٢٢٠.

المطلب الثاني

تقييد النظام العام لحرية النشاط الحزبي

تعد الحرية السياسية، من أسبق الحريات التي اهتم بها الفقه الدستوري، من أجل التوصل إلى الحرية المدنية، وتعني الحرية السياسية "حرية المواطنين في ممارسة حقوقهم السياسية في حدود الفلسفة السياسية التي يقوم عليها المجتمع"^(١)، ويرى الفيلسوف (مونتيسكيو) أن الحرية السياسية "هي تلك التي يستطيع فيها الفرد أن يفعل ما يجب عليه أن يريده، والتي لا يكون مجبراً فيها على فعل ما لا يجب عليه أن يريده، فالحرية السياسية لا تعني الاستقلال الفردي المطلق وإنما تعني حق التصرف وفقاً لما تقضي به القوانين."^(٢)

هذه الحرية تشتمل على حق الترشيح والانتخاب، وحرية تأسيس الأحزاب السياسية والانتماء إليها، على وفق ما عرفها جانب من الفقه بأنها (تلك الحرية التي تخول للفرد أن يشترك في إدارة شؤون الحكم سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة وهي تشمل حق الانتخاب والتصويت في الاستفتاء والترشيح لعضوية المجالس النيابية وحق التوظيف وهذه الحقوق أو الحريات لا تتقرر لغير المواطنين أي لا يجوز للأجانب التمتع بها بخلاف الحقوق المدنية التي تتقرر للأجانب والمواطنين على حد سواء^(٣)).

على ما تقدم، سيتم تقسيم هذا المطلب على الفروع الآتية:

الفرع الأول: النظام العام بوصفه قيداً على حرية تأسيس الأحزاب السياسية والانضمام إليها.

الفرع الثاني: النظام العام بوصفه قيداً على حق الترشيح والانتخاب لممثلي الأحزاب.

(١) يرى الدكتور أبو زيد فهمي أن الحريات السياسية لا تدخل ضمن الحريات العامة ويعلل ذلك بعدة أسباب هي أن هناك فارق سياسي بينهما يمنع تداخلهما فالحريات العامة تمثل مجموع الوسائل القانونية التي تسمح للفرد بأن يقود حياته الخاصة ويساهم في الحياة الاجتماعية للبلاد أما الحريات السياسية فهي الطريق إلى المساهمة في السلطة العامة وإلى جانب ذلك هناك اختلاف في الطبيعة مرده الشروط الواجب توافرها للتمتع بأي منهما وبصفة عامة فإن الحريات السياسية تتطلب شروطاً أشد من الحريات العامة، ينظر الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي، مبادئ الأنظمة السياسية، ط١، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٤، ص٢٩٢. أما الدكتور فاروق عبد البر فإنه يرى أن الحريات الأخرى من دون الحريات السياسية تصبح مجرد منحة يمكن للسلطة أن تستردها إذا ارادت ذلك، لذا فإن نظم الحكم الديمقراطية هي مصدر ضمانات الحريات جميعاً، كذلك فإن الحرية السياسية لا يمكن أن تتحقق فعلاً إلا في ظل الحريات الأخرى فالانتخاب يقتضي حتماً قيام حرية الرأي والصحافة والاجتماع... الخ، إذن الحريات السياسية لا يمكن أن تتحقق في الواقع العملي إلا في ظل الحريات العامة، كما أن الحريات السياسية تمثل بدورها ضماناً قوياً للحريات العامة. انظر إقبال عبد العباس يوسف، مصدر سابق، ص٩٩-١٠٠.

(٢) د. مصطفى أبو زيد فهمي، مبادئ النظم السياسية، مصدر سابق، ص٢٧٧.

(٣) إقبال عبد العباس يوسف، مصدر سابق، ص١٠٢.

الفرع الأول

النظام العام بوصفه قيوداً على حرية تأسيس الأحزاب السياسية والانضمام إليها

الأحزاب السياسية هي مؤسسة من أهم مؤسسات النظام السياسي يتميز بعضها عن بعض بعدد من السمات والخصائص التي تتبع من أساسها الاجتماعي وأهدافها السياسية وأيديولوجياتها وطبيعة قاعدتها الجماهيرية وعلاقتها الاجتماعية وأدوارها في النظام السياسي وتراكيبها وأنظمتها الداخلية وطرق ممارستها لأنشطتها. ويقصد بحرية تأسيس الأحزاب السياسية وفقاً لهذا المضمون "حرية كل شخص في تأسيس الأحزاب السياسية أو الاشتراك في تأسيسها وحرية في الانتماء لأي حزب يراه موافقاً لميوله الفكرية". وحرية تكوين الأحزاب السياسية بدورها ليست مطلقة، بل يرد عليها قيود بمعنى يجب ألا يكون في ممارستها ما يهدد الأمن أو النظام العام، وتأسيساً على ذلك فإن من حق الدولة --لا بل من واجبها-- أن تمنع الأحزاب السياسية التي تكون تكتلات عسكرية أو شبه عسكرية أو الأحزاب التي تجاهر بالعنف أو القوة، فإذا ما صدر تشريع يمنع مثل تلك الأحزاب فهو بذلك لا ينافي الأصول الديمقراطية لأنه لا يمنع نشاطاً سياسياً يقوم على فكرة سليمة وإنما هو يتوقى أوجه الإخلال بالأمن^(١)، وفي الدول الاشتراكية فإن القيد الذي يرد على حرية تأسيس الأحزاب السياسية هو وقاية النظام الاجتماعي القائم فيها. أما في الدول الرأسمالية، فقد عدت الأحزاب السياسية والديمقراطية أمران متلازمان فلا ديمقراطية بدون أحزاب سياسية. ومعنى ذلك أن الأحزاب السياسية تعتمد على كافة العناصر الأساسية في النظام الديمقراطي؛ بل أنها مظهر لممارسة مجموع الحقوق السياسية والحريات الدستورية ذلك ان قيام الحزب السياسي لا يمثل حرية واحدة من الحريات العامة وإنما دائرته أوسع مدى فهو يمثل في النظام الديمقراطي "مجموع الحريات العامة والحقوق السياسية التي تمارس بصورة مباشرة أو غير مباشرة من قبل المواطنين"^(٢). وقد كفلت الدساتير^(٣)، هذه الحرية للأفراد وضمنت لهم حرية تأسيس الأحزاب السياسية والانضمام إليها إلا أنها تركت أمر تنظيمها إلى المشرع العادي.

(١) د. مصطفى محمود عفيفي، الوجيز في مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ط٢، الكتاب الأول، من دون سنة طبع، ص ٤٤٦.

(٢) أنظر غانم عبد دهش، مصدر سابق، ص ٢١. وإقبال عبد العباس يوسف، مصدر سابق، ص ١٠٣.

(٣) أنظر المادة (٤) من الدستور الفرنسي لعام (١٩٥٨) والمادة (٧٤) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٢ والمعدل ٢٠١٤ والمادة (٣٩) من الدستور العراقي النافذ. ورغم أن الدستور الحالي لم ينص صراحة على أن النظام السياسي يقوم على أساس تعدد الأحزاب إلا أن الواقع يشير أن العراق يأخذ بنظام تعدد الأحزاب السياسية، وهو عكس الوضع الذي سبق تغيير النظام السياسي والذي أخذ بمبدأ الحزب الواحد وهو حزب البعث (المنحل) وكان من الأفضل لو أن المشرع الدستوري قد أشار إلى ذلك صراحة في نصوصه.

فقد نصت المادة (٤/أ/ثانياً) من القانون رقم ١٧٧ لسنة ٢٠٠٥ المعدل لقانون الأحزاب السياسية رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ المصري على (عدم تعارض مبادئ الحزب أو أهدافه أو برامج أو سياساته أو أساليبه في ممارسة نشاطه مع الدستور أو مع مقتضيات الحفاظ على الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعي والنظام الديمقراطي). وقد جاء في حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية (أن الدستور إذ نص في مادته الخامسة على تعدد الأحزاب ليقوم على أساسه النظام السياسي في الدولة، فإنه يكون قد كفل بالضرورة حرية تكوينها وضمها حق الانضمام إليها، إلا أنه لم يشأ أن يطلق الحرية الحزبية إطلاقاً لا سبيل معه إلى تنظيمها كما جعل جانب التنظيم التشريعي - بناء على هذا التفويض- عند حد التنظيم الذي ينبغي إلا يتضمن نقصاً للحرية الحزبية أو انتقاصاً منها، وأن يلتزم بالحدود والضوابط التي نص عليها الدستور، فإن جاوزه إلى حد إهدار الحرية ذاتها أو النيل منها أو خرق على القواعد والضوابط التي نص عليها الدستور وقع القانون فيما تجاوز فيه دائرة التنظيم مخالفاً الدستور^(١)).

وفي العراق يعد دستور ١٩٧٠ أول دستور أشار إلى الأحزاب السياسية صراحة في المادة (٢٦) منه على عكس الدساتير التي سبقتة التي كانت تشير إلى الجمعيات والنقابات فقط، ويعد القانون رقم (٣٠) لسنة ١٩٩١ أول تشريع قانوني مستقل ينظم الأحزاب السياسية في العراق وجاء في المادة (٥) منه على أنه لا يجوز تأسيس حزب سياسي يقوم على أساس الأُلحاد^(٢)، ونصت المادة (٢٧) منه على أن (لمجلس الوزراء أن يقرر حل الحزب السياسي في إحدى الحالات الآتية ... ثانياً: إذا ثبت قيامه بأي نشاط يهدد أمن الدولة ووحدة أراضيها وسيادتها واستقلالها ووحدتها الوطنية...). ولكن بالرغم من أن الدستور العراقي السابق قد أشار صراحة إلى حرية تأسيس الأحزاب السياسية والانضمام إليها ونظم القانون أحكامها إلا أن النظام الحزبي كان قائماً على أساس الحزب الواحد هو (حزب البعث والجبهة الوطنية). أما بعد تغيير النظام السياسي فقد تم الأخذ بنظام تعدد الأحزاب رغم أن الدستور لم ينص على ذلك صراحة إلا أن كثرة الأحزاب الموجودة تشير إلى ذلك. وجاء في أمر سلطة الائتلاف المنحلة رقم (٩٧) لسنة ٢٠٠٤ المتعلق بالأحزاب السياسية في فقرة (د) من القسم (٤) بأنه (يجب أن تتقيد الكيانات السياسية بكافة القوانين والأنظمة في العراق بما في ذلك أحكام الاجتماعات العامة وحالات حظر التحريض على العنف وتحريض الآخرين على الكراهية وتخويف الآخرين ودعم الإرهاب وممارسته واستخدامه). أما قانون الأحزاب السياسية العراقي رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥ فقد بينت المادة (٤/أولاً) منه أن " للمواطنين رجالاً ونساءً حق المشاركة في تأسيس حزب سياسي أو الانتماء إليه أو الانسحاب منه". أما المادة (٥/أولاً) منه فقد نصت على ان (يؤسس الحزب على أساس المواطنة وبما لا يتعارض مع أحكام الدستور).

ثانياً: (لا يجوز تأسيس الحزب على أساس العنصرية أو الإرهاب أو التكفير أو التعصب الطائفي أو العرقي أو القومي).

(١) أنظر حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية الصادر في ١٩٨٨/٥/٧.

(٢) منشور في الوقائع العراقية العدد (٣٣٧١) في ١٦/٩/١٩٩١.

ثالثاً: ألا يكون تأسيس الحزب وعمله متخذاً شكل التنظيمات العسكرية أو شبه العسكرية، كما لا يجوز الارتباط بأي قوة مسلحة. وحسناً فعل المشرع بقانون الأحزاب السياسية النافذ والذي تم فيه تعريف الحزب السياسي وشروط تأسيس الأحزاب السياسية والانتماء إليها والهدف الذي تسعى إلى تحقيقه بما يمنع المساس بقيم المجتمع وأخلاقه ونظامه العام.

الفرع الثاني

النظام العام بوصفه قيوداً على حق ترشيح ممثلي الأحزاب وانتخابهم

يقصد بحق الترشيح والانتخاب، "قدرة الفرد في أن يشارك في الانتخابات بمختلف مستوياتها أما ناخباً أو مرشحاً لشغل منصب معين أو لعضوية مجلس معين"^(١). والقاعدة العامة التي تقرر حق الترشيح والانتخاب تعد من النظام العام ولهذا لا يجوز لمرشح أن يتنازل عن ترشيحه لمرشح آخر سواء كان بمقابل أم من غير مقابل، كما لا يجوز لناخب أن يتفق مع مرشح على إعطائه صوته، وكل اتفاق من هذا المجال يعد باطلاً لمخالفته للنظام العام^(٢). وقد ايد الإعلان العالمي لحقوق الإنسان عام ١٩٤٨ هذا الحق بالنص على أن (لكل شخص حق المشاركة في إدارة الشؤون العامة لبلده أما مباشرة أو بواسطة ممثلين يختارون في حرية)^(٣). مع اشارته إلى القيود التي تفرض على الحقوق والحريات لمصلحة الأمن العام والنظام العام والصحة العامة، الواردة في المادة (٢/٢٩) منه.

وقد كفلت الدساتير هذا الحق للمواطنين، إلا أنها تركت أمر تنظيمه للمشرع العادي ليقوم بتنظيمه وفق الأحكام والشروط التي ينص عليها القانون. أما دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ فلم يشر إلى أن أمر تنظيمها متروك للمشرع العادي غير أن التشريعات المنظمة لهذا الحق تشير إلى اختصاص القانون بذلك^(٤). فقد نص قانون انتخاب مجالس المحافظات والأقضية والنواحي رقم (٣٦) لسنة ٢٠٠٨ في المادة (٧) منه بأن (تعتمد شروط الترشيح الواردة في المادة (٥) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ وعند العودة إلى هذا القانون نجد أنه نص في المادة المشار إليها سابقاً بأنه (يشترط في المرشح لعضوية المجالس

(١) د. مصطفى أبو زيد فهمي، مبادئ النظم السياسية، المصدر السابق، ص ٢٧٧ وكذلك د. محمد أنس قاسم، الوسيط في القانون العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨-١٩٩٩، ص ٢٧٩.

(2) Paul F. whitely and Patrick Syed, high intensity participation, the dynamics of party activism in Britain, the university of Michigan press, 2002.

(٣) أنظر المادة (١/٢١) من الإعلان العالمي، والمادة (٣) من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان لعام ١٩٥٠، والمادة (٢٥) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام ١٩٦٦، والمادة (٢٣) من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان لعام ١٩٦٩، والمادة (٢٤) من الميثاق العربي لحقوق الإنسان لعام ٢٠٠٤.

(٤) وإلى معنى قريب نصت المادة (٤/٦) من قانون الانتخاب رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٥ في المرشح لعضوية مجلس النواب والمجالس الوطنية للإقليم ومجالس المحافظات والمجالس المحلية أن يكون معروفاً بحسن السيرة وغير محكوم عليه بجريمة مخلة بالشرف. منشور في الوقائع العراقية العدد (٤٠١٠) في ٢٣/١١/٢٠٠٥.

ثانياً: أن يكون حسن السيرة والسمعة والسلوك وغير محكوم بجناية أو جنحة مخلة بالشرف) (١). ويرتبط بموضوع الانتخاب والترشيح، موضوع الدعاية الانتخابية، فقد جاء في قرار وزير الداخلية المصري رقم (١٣٦٢٢) لسنة ٢٠٠٠ بشأن تنظيم الدعاية الانتخابية في الانتخابات العامة لعضوية مجلس الشعب الذي تضمن الإشارة بأن تسري الأحكام الواردة في قرار وزير الداخلية رقم (١٥٤٢) لسنة ١٩٩٨ بشأن تنظيم الدعاية الانتخابية في الانتخابات العامة لعضوية مجلس شورى الدولة على جميع أعمال الدعاية الانتخابية وإجراءاتها لعضوية مجلس الشعب وقد نص القرار على شروط عدة يجب توفرها لصحة الدعاية الانتخابية منها أن لا تتضمن أية عبارات أو رسوم أو صور أو أية طريقة من طرائق التعبير إذ كانت تنطوي على الدعوة إلى ازدياد أو كراهية أو مناهضة أو رفض المبادئ التي يقوم عليها نظام الدولة أو المقومات الأساسية للمجتمع (٢). أو تتضمن الدعوة إلى أية آراء أو أفكار تمس الأيمان بالقيم الدينية أو الروحية (٣). وفي هذا الخصوص نص قانون انتخاب مجالس المحافظات والأقضية والنواحي في العراق رقم (٣٦) لسنة ٢٠٠٨ في المادة (٣٣) بأنه (أولاً: يحظر على أي حزب أو جماعة أو كيان أو أفراد أو أي جهة كانت ممارسة أي شكل من أشكال الضغط أو التخويف أو التكفير أو التخوين أو التلويح بالمغريات أو منح مكاسب مادية أو معنوية أو الوعد بها ... ثالثاً: يحرم أي كيان سياسي من المشاركة في الانتخابات وحساب الأصوات في حال قيامه بغلق منطقة انتخابية بالقوة أو التهديد باستعمال القوة ...) وجاء في المادة (٣٥) منه ما يأتي (يحظر على المرشحين القيام بأي دعاية انتخابية تنطوي على خداع الناخبين أو غشهم أو استعمال أسلوب التجريح أو التشهير بالآخرين (٤). وبذلك يتم تقييد هذا الحق تبعاً لمقتضيات النظام العام.

(١) إقبال عبد العباس يوسف، مصدر سابق، ص ١٠١.

(٢) أنظر المادة (٢) من القرار المذكور.

(٣) أنظر المادة (٢/ثالثاً) من القرار المذكور.

(٤) أنظر المادة (٣٢) من القانون المذكور. وكذلك المادتان (٢٤، ٢٥) من قانون الانتخابات رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٥.

المبحث الثاني

القيود العامة الاخرى على حرية النشاط الحزبي

إن فكرة النظام العام هي فكرة مرنة، ولا تقتصر على عناصر محددة، إضافة إلى أن اتساع تدخل الدولة في ميادين متعددة داخل المجتمع، قد ترتب عليه أن أصبحت فكرة النظام العام غير مقصورة على العناصر التقليدية لهذه الفكرة، والمتمثلة بالأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة، بل اتسعت لتشمل عناصر أخرى إضافية، إذ لم تعد العناصر التقليدية كافية للحفاظ على النظام العام وحمايته، بحيث أصبح دور نظام الحكم ووظيفة المعارضة دور مهم وكذلك المصلحة العامة والآداب العامة، الأمر الذي يتطلب بحث العناصر المذكورة مفصلاً وهذا ما سنعمد إليه في مطلبين:

المطلب الأول: نظام الحكم.

المطلب الثاني: المصلحة العامة والآداب العامة.

المطلب الأول

نظام الحكم

سنتناول هذا الموضوع في فرعين: الأول نتكلم فيه عن طبيعة نظام الحكم، والثاني وظيفة المعارضة.

الفرع الأول

طبيعة نظام الحكم

يعد الدستور هو الأساس النظري والقانوني لحماية الحقوق والحريات السياسية ومنها حرية النشاط الحزبي^(١) في كافة الدول في العصر الحديث سواء في الدول الديمقراطية والإستبدادية، إلا إن الأمر يختلف بين الدول الديمقراطية والدكتاتورية في التطبيق، فالدولة الديمقراطية التي تقوم على السيادة الشعبية واحترام الدستور بخضوعها بسلطاتها وهيئاتها وحكامها لسيادة القانون، تماماً مثلما يخضع الأفراد، على خلاف الحالة من الدولة الاستبدادية والتي ينفرد فيها بعض الأفراد بسلطات الحكم دون الرجوع إلى الشعب، وغالباً ما ينحصر هذا البعض في فرد واحد يستحوذ على السلطة في قبضته سواء كان ملكاً أو رئيساً للجمهورية^(٢).

(١) د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٨، ص ٢٠ وما بعدها.

(٢) د. ماجد راغب الحلو، النظم السياسية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٨، ص ٣٤٧ وما بعدها.

أولاً: نظام الحكم الديمقراطي:

(١) مفهوم الديمقراطية:

الحكومة الديمقراطية Democratic Government هي الحكومة التي يسند فيها مصدر السلطة إلى الشعب. فالشعب في هذه الصورة من الحكومات هو مصدر السيادة والسلطان وهو صاحب السلطة الحقيقية. والحكومة الديمقراطية لا تظهر لنا فقط في أنظمة الحكم الجمهوري بل يمكن أن تطبق كذلك في أنظمة الحكم الملكي إذا ما كنا في صورة النظام الملكي الدستوري الذي يتولى فيه رئيس الدولة (الملك) منصبه بالوراثة، ولكن السيادة تبقى في يد الشعب، الذي يمارسها بنفسه بطريقة مباشرة وتسمى في هذه الحالة (الديمقراطية المباشرة) أو عن طريق إنتخاب نواب عنه ليمارسوا السلطة نيابة عنه، وتسمى في هذه الحالة (الديمقراطية النيابية). وقد انتخب الشعب برلماناً لممارسة السلطة يمكن بمشاركته وتسمى في هذه الحالة (الديمقراطية غير المباشرة) (١).

تعود كلمة ديمقراطية (Democracy) إلى أصل إغريقي تعني حكم الشعب، أو سلطة الشعب. فهي في اللغة اليونانية تتكون من مقطعين، الأول وهو (Demos) ومعناه الشعب، والثاني (Kratien) ومعناه حكم أو سلطة. والديمقراطية كلمة محببة إلى قلوب وأفئدة الشعوب قاطبة ولأنها ليست مجرد شكل من أشكال الحكم فحسب، بل هي نظام من نظم المجتمع كذلك (٢).

والديمقراطية اصطلاحاً وسيلة في الحكم أو منهجاً في التعامل الاجتماعي لا تعني نفس المستوى من المشاركة الشعبية في كل الأزمنة والأمكنة. ففي المجتمع اليوناني القديم الذي ظهرت فيه الديمقراطية ومورست وانتقلت منه إلينا عبر تطورات ومعاني مختلفة، كانت الديمقراطية تمارس بطريق أبعد ما يكون عن الديمقراطية بمعناها المعروف وهو حكم الشعب.

(١) يصف لويل Lowell الديمقراطية بأنها فقط تجربة في الحكم، بينما يعرفها أحد الرؤساء الأمريكيين السابقين لنكولن Lincoln بأنها "حكم الشعب بواسطة الشعب ومن أجل الشعب". أما سيلي Seely فإنه يوسع من معنى ذلك الاصطلاح ويعطيه وصفاً واسعاً فيعرف الديمقراطية بأنها "النظام الذي يملك فيه كل فرد نصيباً". أما اللورد بريس Lord Bryce فيعد الديمقراطية "شكلاً من أشكال الحكم". بعض المفكرين السياسيين يعطون الاصطلاح تعريفاً بسيطاً فلا يعدون الديمقراطية أكثر من طريقة لاتخاذ القرار.

(٢) وإذا كانت الديمقراطية كلمة غير عربية أصلاً، إلا إن الحضارات المختلفة قد تبنتها أو على الأقل أوأمت إليها. قال تعالى في سورة الشورى الآية (٣٨) (وأمرهم شورى بينهم) وقال تعالى في سورة آل عمران الآية (١٥٩) (وشاورهم في الأمر)، ولرسول عليه السلام مواقف كثيرة عبّر عن خلالها في سننه المختلفة عن هذا المعنى وهذا الطريق في الحكم. قال عليه الصلاة والسلام "لا طاعة لمخلوق في معصية الخالق" ثم جاء حديث شريف آخر في قوله (ص) "إن أفضل الجهاد عند الله كلمة حق عند سلطان جائر". حتى الصحابة رضوان الله عليهم مارسوه قولاً وعملاً. قال عمر بن الخطاب لشخص أراد أن يمنع إعرابياً من انتقاد الخليفة العادل عمر "دعه يقولها فلا خير فيكم إن لم تقولوها ولا خيرا في إن لم أسمعها".

لأن المفهوم اليوناني للشعب كان يستبعد فئة الأرقاء من الشعب الذي حكم حتى في أثينا وإسبارطة رغم أن فئة الأرقاء كانت تمثل نسبة عالية من المجتمع. فكان الحكم أقرب إلى الارستقراطية منه إلى الديمقراطي. وكان اليونانيون يبررون موقفهم ذلك بأن الرقيق لا يعتبر مواطناً citizen وبالتالي لا يجوز له أن يتمتع بالحقوق السياسية^(١).

لقد عبّر افلاطون عن الديمقراطية بقوله "إن الإرادة المتحدة للمدينة هي مصدر السيادة". كما بين أرسطو بأن "السلطة يجب ان تنبع من الجماعة وليس من شخص الحاكم، وأن خير الحكومات هي الحكومة التي يسود فيها القانون"^(٢).

والديمقراطية في المجتمع الأوربي ليست وليدة زمانها أو مكانها وإنما جاءت عبر تطور متواصل لعلاقة المحكومين بالحكام وصراع شديد بين السلطة الزمنية التي كانت يمثلها الملوك والسلطة الدينية التي كانت تمثلها الكنيسة، وانتقال هذا الصراع بين اطراف السلطة الزمنية ممثلة بالملوك والحكام أصحاب السلطان المطلق من جهة والشعوب من جهة أخرى^(٣)، حتى استطاع مفكرون سياسيون وفلاسفة مميّزون بفكرهم خلال القرنين السابع عشر والثامن عشر أمثال جون لوك في إنجلترا وجان جاك روسو في فرنسا أن يمهّدوا لانقلاب جذري في فكر الشعوب شارعين أسلحتهم المختلفة في أوجه الحكم المطلق آنذاك بهدف تقييد السلطة والحد من صلاحياتها. فكانت الثورة الفرنسية عام ١٧٨٩ التي نادى بحرية الشعوب ومساواة الناس والحفاظ على ملكياتهم وحققهم في مقاومة الطغيان الواقع عليهم. وكان فكر جان جاك روسو بمثابة الفلسفة السياسية الاجتماعية لتلك الثورة، حتى قيل بأن كتاب "العقد الاجتماعي" لجان جاك روسو كان "انجيل الثورة الفرنسية". وكان إعلان حقوق الإنسان الفرنسي الذي صدر عام (١٧٨٩) الوثيقة الإنسانية السياسية الأولى التي نقلت هذه المفاهيم من جانبها النظري الى الجانب الواقعي التطبيقي، حيث جاء في المادة الثالثة من هذا الإعلان على أن "السيادة كلها للأمة ولا يجوز لأي هيئة أو شخص ممارسة السلطة إلا على اعتبار أنها صادرة من الأمة. كما أن المادة الأولى قد نصبت على أن "الأفراد يولدون ويعيشون أحراراً متساوين أمام القانون دون أن يكون بينهم أي تفاوت إلا على أساس المصلحة العامة". بل أن الدستور الفرنسي لعام (١٧٩١) عد أن وثيقة اعلان حقوق الانسان الفرنسي سالف الذكر مقدمة له وجزء لا يتجزأ منه^(٤). الدستور الأمريكي الصادر عام(١٧٨٧) وقبله إعلان مبدأ الاستقلال الصادر عام ١٧٧٦ كانا قد أبرزوا وأكدوا على عدة حقوق وحرّيات الاعتداء عليها أو الانتقاص منها تحت مظلة أي تنظيم مهما كان^(٥).

(١) د. نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٣، ص ٢٢٧.

(٢) د. عبد الغني بسيوني، النظم السياسية والقانون الدستوري، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٩٣، ص ١٨٨.

(٣) د. محمد انس قاسم، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩، ص ١١٨.

(٤) د. نعمان احمد الخطيب، مصدر سابق، ص ٢٢٨ وما بعدها.

(5) Ian Cram, Contested words, legal restrictions on freedom of speech in liberal Democracies, university of Leeds, UK, Ashgate Publishing Company.

وكان التعديل الرابع عشر والخامس عشر على الدستور الأمريكي الذي تم إقرارهما عام ١٨٦٨ و عام ١٨٧٠ قد تضمنتا تأكيدات على حماية حقوق وحرريات المواطنين في مواجهة أي سلطة مهما كانت^(١). ثم تلت هذه الدساتير دساتير دول متعددة حتى سادت الديمقراطية أغلب أنظمة الحكم المعاصرة. لقد تزامنت الديمقراطية وتطور مفهومها وتغير بتطور وتغير الفكر السياسي في الشرق والغرب على السواء. فالديمقراطية كممارسة سياسية أو تصور أخلاقي أو حالة اجتماعية تأثرت بانتشار المذهب الفردي في أوروبا في القرن التاسع عشر والثامن عشر وتقديسه للفرد، ففسرت الدور السلبي للدولة الحارسة ومفهوم سيادة الأمة الذي عد في فترة زمنية معينة الإطار القانوني للممارسة الشعبية وتوجيهها للسلطة الحاكمة وجهان لعملة واحدة. فالقول بأن دولة من الدول هي ديمقراطية، وإن نظام الحكم فيها يقوم على مبدأ سيادة الأمة، إنما هو تعبير عن فكرة واحدة ولكن من ناحيتين مختلفتين، أو إن الديمقراطية ومبدأ سيادة الأمة وجهان لعملة واحدة. فحيث تكون الديمقراطية تعبيراً عن النظام السياسي، فإن مبدأ سيادة الأمة يكون التعبير القانوني^(٢). وما إن تراجع وغاب بريق المذهب الفردي بسبب الانتقادات التي وجهت له نتيجة خيبة أمل الشعوب له، لما ترتب عليه من نتائج، حتى ظهر وانتشر الفكر الاشتراكي الماركسي وأرسى مفهوماً خاصاً للديمقراطية يعارض مفهوم الديمقراطية الغربية آنذاك واصفاً إياها بديمقراطية الطبقة أو ديمقراطية الأغنياء، فالديمقراطية الماركسية لا تتحقق إلا بانتصار الطبقة الكادحة وسيطرتها على كل وسائل الإنتاج لضمان الغاء التفرقة بين الطبقة التي تملك والطبقة التي لا تملك. فالجانب الاقتصادي هو المحرك للجانب الاجتماعي المتصل بنظام سياسي معين^(٣). إلا أن المفهوم الاقتصادي وأثره المطلق في توجيه كل العلاقات الإنسانية والاجتماعية، قد انحسر مع فقدان الشعوب الثقة به، وميلهم إلى تبني مفهوماً اجتماعياً للعلاقات الإنسانية والسياسية، يقوم على مجتمع الكفاية والمساواة والعدالة والحرية. هذا المجتمع لن يقوم إلا على الوسطية في تعامل الدولة مع الفرد. فالدولة مطلوب منها ان تتدخل في شؤون الفرد، ولكن دون مغالاة، فيتحقق عنصر التوازن بين مصلحة الجماعة ومصلحة الفرد في آن واحد. هذا التوازن نجده في إطار للمذهب الاجتماعي أو التدخل الذي ساد أغلب الدساتير العالمية المعاصرة. فأضفى على الديمقراطية معنى اجتماعياً آخر^(٤).

(١) جاء في الفقرة الأولى من التعديل الرابع عشر الذي تم إقراره عام ١٨٦٨ ما يلي: "جميع الأشخاص الذين يولدون في الولايات المتحدة الأمريكية يصبحون من مواطنيها ويخضعون لسلطانها.. ولا يجوز لولاية ان تضع قانوناً من شأنه أن ينتقص من المزايا والحصانات التي يتمتع بها مواطنو الولايات المتحدة، ولا يحل لأية ولاية ان تحرم شخصاً الحياة او الحرية او الملكية والمساواة امام القانون. كما نصت الفقرة الأولى من التعديل الخامس عشر على أنه "لا يجوز ان تنكر أي ولاية من الولايات على أي مواطن حق الاقتراع ولا تنتقص منه بسبب الجنس أو اللون أو حالة الاستعباد السابقة.

(٢) هاشم مرتضى، الديمقراطية وجهة نظر إسلامية، الغدير للطباعة والنشر، ٢٠٠٨، ص ٢٦.

(٣) د. إبراهيم عبد العزيز شبحا و د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية والقانون الدستوري، الفتح للطباعة والنشر، الإسكندرية، ٢٠٠١، ص ٢٤٦.

(٤) من أدل وأشهر الدساتير التي تبنت هذا الاتجاه الدستور الفرنسي لعام ١٩٢٦ و عام ١٩٥٨ والقانون الأساسي لألمانيا الاتحادية ١٩٤٩ وأغلب دساتير الدول العربية التي ذهب قسم منها إلى تبنيه مذهباً وشعاراً صريحاً كالـدستور المصري ١٩٧١ والعراقي ١٩٧٠ والسوري ١٩٧٢ والجزائري ١٩٧٦، بينما لم ينص القسم الآخر من الدساتير العربية على المذهب الاجتماعي والاشتراكي صراحة، وإنما أوردت حقوق المواطنين والتزامات الدولة في صراحة.

٢) مظاهر الالتزام بالحقوق السياسية وفقاً للنظام الديمقراطي:

تعد مظاهر تطبيق الحقوق السياسية وفقاً للديمقراطية، مظاهر واحدة فالالتزام بالديمقراطية له جوهر واحد، وإن اختلفت وسائل التطبيق وجوهر الديمقراطية أن يكون الشعب صاحب السيادة وصاحب الكلمة العليا في حكم الدولة وتدبير شؤونها سواء بنفسه أو أن يختار من ينوب عنه في ممارسة السلطة، فمن يقوم بالسلطة يكون من اختيار الشعب عن طريق انتخابات نزيهة وحقيقية ولفترة محددة، وفي ظل رقابة شعبية قائمة تكون الحكومة مسؤولة أمامها^(١).

وأهم مظاهر الالتزام بالحقوق السياسية هي:

أ- سيادة حكم القانون:

حيث يعد الدستور في الدولة الديمقراطية أساس الحكم فكل السلطات تؤدي وظائفها وفقاً له، فهو رأس الهرم القانوني ومركزه، ويترتب على مبدأ علو الدستور عدد من النتائج تتمثل في تدعيم مبدأ المشروعية القانونية من خلال إيجاد مرجعية دستورية تنبثق عنها القوانين وتقيّد سلطة المشرع في إصدارها، الأمر الذي يترتب عليه سيادة القانون والتأكيد على إن القانون يبين الاختصاصات وإن على جميع سلطات الدولة مراعاة سلطاتها الدستورية وإلا وقعت تحت طائلة إلغاء القضاء الدستوري لأي تصرف مخالف لروح ونص الدستور^(٢).

ب- مبدأ سيادة الشعب:

وتعني سيادة الشعب في أهم صورها أن يكون نظام اختيار الرؤساء نظاماً مفتوحاً بمعنى منح الحق الفرصة لكل فرد أو فئة من الأفراد، فالرئيس هو المواطن الذي يحصل على التأييد الشعبي، وإن معيار الاحتفاظ بالسلطة هو استمرار هذا التأييد ويجب أن تقتن الإجراءات المناسبة للوصول للحكم من خلال الرأي العام، حيث يؤدي المواطنون الناشطون سياسياً الدور الحاسم في تعبئة وتحريك الشعب بأغليته وأقليته، وبالتالي يكونون هم الأجدر لتولي القيادة بعد حصولهم على رضاء الأغلبية، ولا يتم ذلك إلا وفقاً للنظام الديمقراطي^(٣).

ج - التداول السلمي للسلطة:

وتعني سلطة الشعب في اختيار وتغيير حكومته، واستبدالها بحكومة وسلطة أخرى من خلال الانتخابات النزيهة والتي تتم بشكل دوري وتأتي دائماً بحكومة تمثل الأغلبية، ولا تسعى الحكومة الجديدة للتكامل بالمعارضة

(١) د. ماجد راغب الحلو، مصدر سابق، ص ٢٣٥. ود. علي يوسف الشكري وآخرون، ط ١، دراسات حول الدستور العراقي،

مؤسسة آفاق للدراسات والأبحاث العراقية، بغداد، ٢٠٠٨، ص ٢١٧-٢١٨.

(٢) د. السيد المرابي، الدساتير المصرية وأثارها في دعم الديمقراطية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ٤٦.

(٣) د. ياسر حمزة، مصدر سابق، ص ١٥.

أو محاولة إضعافها أو تصفيتها أو إدخال رموزها السجن^(١).

فالمعارضة لا بد من تواجدها بصورة منظمة حتى تسعى للحكم في الانتخابات التالية، ففي التداول السلمي للسلطة يمكن أن تتحول الأغلبية إلى أقلية معارضة، وتتحول الأقلية إلى أكثرية حاکمة.

د - وجوب تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات^(٢):

ويقضي ذلك المبدأ بعدم الجمع بين السلطات في قبضة يد فرد أو هيئة واحدة، ووجوب توزيع السلطة على هيئات متعددة ومستقلة بحيث تمارس كل سلطة اختصاصها وفقاً للنصوص الدستورية ويحدد الدستور اختصاص السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية، ويمكن لكل سلطة مراقبة السلطة الأخرى وإيقافها^(٣) السلطة الأخرى عند تجاوز حدود اختصاصاتها، ومنحها وسيلة ذلك، مع مراعاة ضرورة التوازن بين السلطات ومراعاة اعتبارات التعاون بينها من خلال قيام الدولة بوظائفها تجاه المجتمع.

هـ - وجود تعدد أحزاب حقيقية:

فالنظام الديمقراطي يتطلب إطلاق حرية تشكيل الأحزاب السياسية في إطار الدستور، فيما يضمن لجميع التيارات الفكرية والقوى السياسية ان تعرض برامجها وتدخل في تنافس متكافئ على الحكم، تحت مظلة الحريات المنصوص عليها في المواثيق الدولية والدساتير، وإطلاق حرية تكوين الجمعيات والنقابات والاتحادات التطوعية وتشكيل جماعة الضغط السياسي.

و- حرية إصدار الصحف:

تعد الصحف من أهم الوسائل في تشكيل الرأي العام وتوجيهه، لذلك لا بد أن تعبر الصحافة عن الرأي العام والقوى السياسية الموجودة في المجتمع، وتمارس الرقابة على أجهزة الحكم بكافة قياداته، ولن يتأتى ذلك إلا بحرية إصدار الصحف وهذا على خلاف الصحافة المؤممة والتي تخضع لسيطرة الحكم والتي لا تعرف إلا التأييد للحاكم في سياساته والتي دائماً ما تكون حكيمة وفيها مصلحة المواطنين ولذلك فإن حرية إصدار الصحف يشكل ضماناً هامة للحفاظ على الحقوق السياسية ومنها حرية النشاط الحزبي وغيرها من الحقوق^(٤).

(١) د. رأفت فودة، الموازنات الدستورية لسلطات رئيس الجمهورية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠، ص ٢٠٦.

(٢) د. إبراهيم شبحا، النظام الدستوري المصري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٦، ص ٤٤.

(٣) د. السيد المراكبي، مصدر سابق، ص ٥٤.

(٤) د. مصطفى أبو زيد فهمي، القانون الدستوري، فقهاً وقضاً، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٨، ص ٢٦٨.

ثانياً: نظام الحكم الدكتاتوري:

١ - مفهوم الدكتاتورية وخصائصها:

تقوم الحكومة الدكتاتورية كالملكية المطلقة على أساس انفراد شخص واحد بالسلطة، ولكن الدكتاتور لا يتولى الحكم بالوراثة، بل يصل إليه بفضل كفايته وجهوده الشخصية، وأحياناً عن طريق ما يتمتع به أنصاره من قوة ونفوذ. ولذلك فإننا غالباً ما نجد الدكتاتور يستمد سلطاته وقدرته في السيطرة على الغير من مقومات شخصيته المتميزة، بخلاف ما كان يركن إليه الملوك في أوروبا من نظريات إلهية ثيوقراطية للبقاء على العرش وتوارثه. ومع وجود خصائص عامة للدكتاتورية، فقد حاول بعض الفقه تقسيم الحكومات الدكتاتورية إلى حكومات دكتاتورية مذهبية *ideologique* إذا كانت تستند إلى أيديولوجية معينة كالنازية الهتلرية، أو الفاشية الموسولينية، وحكومات دكتاتورية تجريبية *empirique* عندما لا تقوم على مذهب أو فكر معين، وإنما على تجارب عملية في الحكم الفردي لأثبات صحة قناعة فردية معينة^(١). ولكن الدكتاتور في كل الأحوال يحاول بذل كافة جهوده لتحقيق الصالح العام حتى يضمن رضا الشعب عنه ويشبع غريزة العظمة والمجد لديه. والحكم الدكتاتوري عادةً ما ينشأ عقب اضطرابات داخلية أو أزمات سياسية أو اقتصادية، أو هزائم عسكرية أو كوارث تثير حفيظة الشعوب لعدم قدرة أنظمة الحكم القائمة على معالجتها والتصدي لها والقضاء على أسبابها^(٢). فيكون ظهور الحكومة الدكتاتورية كرد فعل محبب لدى الشعوب، بما يستطيع هذا النوع من الحكومات ان يخلقه في النفوس من آمال وطمأنينة بعد الفقر والبؤس والانقسام مثلما حدث في كل من روسيا القيصرية وأدى إلى ظهور الدكتاتورية البلشفية بزعامة لينين عام ١٩١٧ وإيطاليا وأدى إلى ظهور الدكتاتورية الفاشستية بزعامة موسوليني بعد عام ١٩٢٠. وألمانيا عقب الحرب العالمية الأولى وما عاشته من خراب ودمار وذل نتيجة معاهدة فرساي والذي أدى إلى تقبل الشعب الألماني لدكتاتورية هتلر النازية. حدث ذلك أيضاً في كل من النمسا وتركيا وإسبانيا ويوغسلافيا وغيرها^(٣).

خصائص الدكتاتورية:

تتشارك الحكومات الدكتاتورية بخصائص عامة نجملها بما يلي:

(١) الدكتاتورية حكومة شخصية:

تتميز الحكومة الدكتاتورية بشخصية السلطة. فهي كما يُقال حكومة الفرد القوي الموهوب. فالدكتاتور هو السلطة والسلطة هي الدكتاتور. وعلى الرغم من شخصية السلطة في الحكم الدكتاتوري، فإن الدكتاتور يسعى

(١) وقد كان موسوليني يحاول إقناع الناس دائماً بأنه إذا كان يتعذر وصف النظام الدكتاتوري الفاشستي بأنه نظام ديمقراطي شعبي، فإنه على الأقل لا يعمل إلا لمصلحة الشعب والوطن. لمزيد من التفاصيل راجع: الدكتور محمد كامل ليلة: النظم السياسية، مصدر سابق، ص ٣٢٨.

(٢) د. حميد حنون خالد، الأنظمة السياسية، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٢، ص ٩-١٩.

(٣) د. نعمان احمد الخطيب، مصدر سابق، ص ٢١٩.

وباستمرار إلى إضفاء بعض الصفات الديمقراطية على حكمه من خلال اجراء الاستفتاء من حين لآخر، ولكنه استفتاء ليس على القوانين والتشريعات القائمة، بل على شخصية الدكتاتور ليتمتع بعظمته ويحيي مجده باستمرار عن طريق اظهار التأييد الشعبي داخل البلاد وخارجها^(١).

(٢) الدكتاتورية نظام حكم عارض ومؤقت:

تعرف الحكومات الدكتاتورية بأنها حكومات أزمات، تدفع بها حوادث وظروف وكوارث ومصاعب مختلفة تواجهها الشعوب فتظهر في ظروف استثنائية تنتهي بانتهائها، فهي كما يعبر عنها دائماً بنظام عارض ومؤقت يستهدف إعادة الأحوال إلى طبيعتها. وهذا ما يمكن ملاحظته من خلال تتبع ظهور بعض الحكومات الدكتاتورية في كل من المانيا وإيطاليا، أثر الازمات التي عاشتها تلك البلاد وتلاشت واختفت هذه الحكومات بمجرد زوال أسباب ظهورها واستقرار الأوضاع هناك.

(٣) الدكتاتورية نظام حكم يقدم على الصالح الخاص:

تمتاز الحكومات الدكتاتورية بأنها تقدم الصالح العام ومصالح الجماعة على الصالح الخاص ومصالح الفرد. وبالتالي فهو نظام يناهض الفكر الفردي الذي يقدر الفرد ويمجده فالفرد في ظل الحكم الدكتاتوري مُسخر لخدمة الجماعة وليس الجماعة مسخرة لخدمة الفرد.

(٤) الحكم الدكتاتوري يؤدي إلى إهدار الحقوق والحريات:

يتذرع الحاكم الدكتاتور دائماً بسعيه إلى تحقيق الصالح العام بشتى الطرق والوسائل ولو أدى ذلك إلى إهدار حقوق وحريات الأفراد، استناداً إلى تقديم الصالح العام على الصالح الخاص. وهذا الوضع يترتب إلغاء حرية الرأي والاجتماع والصحافة والتعليم وإنشاء الأحزاب السياسية أو السماح بوجود أي نوع من المعارضة^(٢).

(٥) الحكومة الدكتاتورية تجمع بيدها كافة السلطات:

تقوم الحكومة الدكتاتورية على تركيز السلطة بكافة مظاهرها في يد الدكتاتور والتنكر الى توزيع السلطة بوجهها السياسي والإداري فيجمع الحاكم بيده السلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية حتى النشاط الإداري فإنه يضعه تحت إمرته وسيطرته التامة. ولذلك فلا مجال للحديث عن اللامركزية في ظل الحكومة الدكتاتورية.

(٦) الحكومة الدكتاتورية تعتمد القوة والأكراه:

على الرغم من الطابع الشعبي الذي يحاول ان يضيفه الدكتاتور على حكمه من حين لآخر. إلا أن سياسة العنف

(١) د. نعمان أحمد الخطيب، مصدر سابق، ص ٢٢٠.

(٢) د. محمد أنس قاسم، مصدر سابق، ص ١٧٥.

والقوة هي المعتمدة في ظل الحكم الدكتاتوري. فالدكتاتور إن لم يأت إلى السلطة باستعمال العنف والقوة أحياناً مثلما تولى هتلر الوزارة عام ١٩٣٣، فإن الحكم الدكتاتوري لا يمكن ان يستمر إلا باستعمال القوة والتهديد والعنف والتعذيب وشتى الوسائل التي تضمن سيطرة الدكتاتور على كافة مقاليد السلطة.

(٧) الحكومة الدكتاتورية شمولية:

توصف الحكومة الدكتاتورية بأنها حكومة شمولية Totalitaire حيث يمتد سلطان الدولة إلى كل جوانب حياة الفرد. فالفرد في ظل هذا النظام لا يساوي شيئاً أمام مصلحة المجتمع. وليس له الادعاء بأي حق أو حرية أمام المجتمع الذي تسيطر الدولة على كافة مقدراته، وما على الفرد في هذه الحالة إلا كما يقال – الركوع أمام سلطان الدولة والسجود إليه^(١).

٢- مظاهر القيود على الحقوق السياسية:

في ظل النظام الدكتاتوري، لا تخضع الحكومة نفسها لحكم القانون، ولكنها تعد القانون قيد على الأفراد، وفي ظل هذه الحكومات لا يمكن أن يكون هنالك حريات حقيقية لأن استبداد السلطة يؤدي إلى الاعتداء على الحقوق السياسية ومنها حرية النشاط الحزبي وغيرها من الحقوق، ويصل الحاكم المستبد بالسلطة أما عن طريق انتخابات شكلية أو مزيفة أو عن طريق القوة بثورة أو انقلاب أو بالوراثة عن الآباء والأجداد^(٢). وتتنوع النظم الاستبدادية فقد تكون عسكرية الغلبة فيها للجيش والأمن أو أنظمة مدنية استبدادية يسيطر عليها بعض السياسيين ويتميز النظام الاستبدادي أو الدكتاتوري بعدة مظاهر ترتبط به وتلازمه حيث وجد^(٣).

وسوف نتناول دراسة أهم هذه المظاهر على النحو التالي:

أ- تركيز السلطات في يد الحاكم:

حيث يستولي الحاكم المستبد على السلطة ويجمع كل السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية، وقد يعترف الحاكم المستبد بمبدأ الفصل بين السلطات، ولكنها سلطات ضعيفة وتابعة، ويحركها الحاكم وفق مصالحه وأهوائه، ويركز الحاكم المستبد في إحكام قبضته على السلطة التنفيذية ويسلب من السلطة القضائية كثير من اختصاصها، بتحسين كثير من أعمال السلطة التنفيذية والانحراف^(٤) بالتشريعات، وقد يصل الاستبداد بالانحراف بالنصوص الدستورية. والاسراف في إنشاء محاكم استثنائية لمحاكمة معارضييه بدلاً من محاكمتهم أمام القضاء العادي،

(١) د. نعمان أحمد الخطيب، مصدر سابق، ص ٢٢٢.

(٢) د. عبد العظيم عبد السلام ود. جمال جبريل، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣، ص ١٩٧.

(٣) د. ماجد راغب الحلو، النظم السياسية، مصدر سابق، ص ٣٤٧.

(٤) د. محمد ماهر أبو العينين، الانحراف التشريعي والرقابة على دستوريته، ج ٢، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ٦٣٥.

ومنعمهم من حق الترشيح في أية انتخابات من خلال وضع قيود متعسفة والنص عليها في الوثيقة الدستورية. وإذا كانت الحكومة الديمقراطية تسيطر أحياناً على السلطة التنفيذية عن طريق الأغلبية البرلمانية المنتمية لحزب الحكومة فلا يوجد شبه بينها وبين النظم المستبدية، لأن سلطات الدولة تتبادلها أحزاب الحكومة والمعارضة وفق مشيئة الشعب الحقيقية والتي يعبر عنها من خلال انتخابات حرة ونزيهة، ويحدث هذا التبادل بصفة سلمية ومستمرة^(١).

ب- عدم تداول السلطة:

من مظاهر الحكم الاستبدادي حرص الحاكم على البقاء في السلطة ما دام على قيد الحياة فلا يكون تداول للسلطة ولا يترك الحكم الا بعد موته أو قتله، وتكون الانتخابات مقيدة وشكلية ونتيجتها تأتي دائماً لتدعيم سلطات الحاكم، ويعد بعض الحكام المستبدين أبنائهم استمراراً لهم، فتكون أهدافهم توريث الحكم لأبنائهم من بعدهم، ليقوموا نوعاً من الملكيات الفعلية بالمقابلة بالملكيات الرسمية التي انقلبوا عليها ونبذوها وزعموا إنها ضد الديمقراطية^(٢).

وقد بدأ توريث الحكم في التاريخ الإسلامي بعد مقتل الإمام علي بن أبي طالب (ع) وتولي معاوية بن ابي سفيان الخلافة الذي استخلف ابنه يزيد رغم فساده، ووجود من هم أفضل منه لتولي الرئاسة ورعاية شؤون الناس^(٣).

ويسعى الآن بعض المستبدين لأحياء نظام التوريث في العالم العربي، ومنهم من صعد للحكم وريثاً ومنهم من ينتظر، وحثهم في ذلك إن الصعود للسلطة لا يتعارض مع الديمقراطية، لأن الشعب سيوافق على الأبناء، وقارنوا بين تولي رئيس الولايات المتحدة الأمريكية جورج بوش الابن بعد جورج بوش الاب، وهي مقارنة ظالمة، لأن تولي الابن جاء بعد ثماني سنوات من ترك الأب السلطة ومن خلال انتخابات نزيهة ومنافسة قوية مع المرشح المنافس.

أما في النظم الاستبدادية فالأبناء يصعدون للسلطة من خلال عملية تزييف وتخيب للرأي العام ومنع أية منافسة حقيقية بإصدار تشريعات تهدر الحقوق السياسية ومنها حرية النشاط الحزبي من أجل استمرار السلطة للحكام وأبنائهم.

(١) د. مصطفى أبو زيد فهمي، القانون الدستوري، فقهاً وقضاء، مصدر سابق، ص ٢٨٩.

(٢) د. ماجد راغب الحلو، النظم السياسية، مصدر سابق، ص ٣٥٠ وما بعدها.

(٣) د. ياسر حمزة، مصدر سابق، ص ١٨.

ج - منع وتقييد المعارضة:

يتم منع المعارضة في ظل الحكم المستبد حيث يضيق النظام السياسي بظهور المعارضة، وفي حالة سماحه بالمعارضة لمرعاة الرأي العام الخارجي والداخلي، تتحول المعارضة إلى معارضة شكلية يسمح بها النظام، فالانتخابات التي تأتي بالمعارضة تكون بإرادة الحاكم المستبد، حيث يزعم أن الانتخابات تتم بإرادة شعبية وأن المعارضة جزء من النظام، وبذلك تتحول الحقوق السياسية ومنها حرية النشاط الحزبي للمواطنين والتي نص عليها الدستور إلى شكل بلا مضمون وبيتعد الناس عن المشاركة السياسية لعلمهم بفساد واستبداد الحاكم، ويتجه البعض إلى العمل السري واللجوء إلى وسائل أخرى لتغيير النظام، في الوقت ذاته يكون مصير المعارضة السياسية الحقيقية محاولات منعها بالاعتقالات والمحاكمات الاستثنائية وتزوير الانتخابات^(١).

د - اللجوء إلى الوسائل الاستثنائية:

على الرغم من إن الحاكم المستبد يصل للسلطة من خلال تزييف إرادة الأمة إلا إنه يدعي دائماً بأنه يمثل الشعب تمثيلاً صادقاً وإنه جاء إلى الحكم بأغلبية ساحقة تصل للإجماع، وأن نظامه يعادل النظم الديمقراطية الحقيقية وإن تجربته^(٢) الديمقراطية لها خصوصية مستقلة عن مثيلاتها وهو في سبيل ذلك يلجأ للانتخابات الصورية التي تصل نسبتها ما يقارب عادة ١٠٠% وهو مثلاً ما كان معمول به في العراق سابقاً في العهد الماضي التي تصل فيها النسبة إلى ٩٩%. وفي سبيل الوصول لذلك تصدر التشريعات المقيدة للحقوق والحريات السياسية ومنها حرية النشاط الحزبي وتنشأ المحاكم الاستثنائية للتكامل بالخصوم السياسيين وتستمر هذه القوانين الاستثنائية لأنها القاعدة التي يستند عليها النظام الاستبدادي.

(١) انظر د. ياسر حمزة، مصدر سابق، ص ١٩ ود. ماجد راغب الحلوي، النظم السياسية، مصدر سابق، ص ٣٥٠.

(٢) أثناء زيارته لروسيا في أوائل تشرين الثاني عام ٢٠٠٦ قال الرئيس المصري السابق محمد حسني مبارك ان على كل دولة ان تطبق نموذجاً خاصاً بها من الديمقراطية واعلن دعمه لنظيره الروسي فلاديمير بوتين المؤيد لفكرة الديمقراطية السيادية، أي المستقلة عن الخارج وأضاف في مقابلة مع صحيفة روسيا غازيتا الحكومية الروسية، ليس هناك نموذج وحيد من الديمقراطية يمكن تطبيقه في كل انحاء العالم، بغض النظر عن الشروط والظروف المحلية، ولا يمكن أن نتحدث عن نموذج عالمي من الديمقراطية، لأن على كل بلد أن يبنى الديمقراطية التي تتناسب مع طبيعته شعبه وثقافته وخصائصه وعاداته، وقال نحن في مصر نشيد بناء الديمقراطية وفقاً لوجهات النظر الداخلية ونحن نحاول تلبية حاجات شعوبنا، وفي الوقت نفسه نهتم باستقرار مجتمعنا لكننا لن نتمكن من ان نبني في بلادنا على الطريقة الأمريكية، جريدة المصري اليوم بتاريخ ٢٠٠٦/١١/٢ نقلا عن الدكتور ياسر حمزة، المصدر السابق، ص ٢٠، في حين أعلن الرئيس الأمريكي جورج بوش الابن في كلمته أمام مؤتمر دافوس الاقتصادي والمنعقد بشرم الشيخ في ٢٠٠٨/٥/١٨ إن مفهوم الحرية والديمقراطية واحد في الثقافة العربية والإسلامية وكذلك في الثقافة الغربية، فكل شعوب العالم تتشد الحرية والديمقراطية بالمفهوم الصحيح وإن شعوب الشرق الأوسط تكافح في سبيل ذلك.

تقدير الحكومة الدكتاتورية:

لقد تشيع لنظام الحكومة الدكتاتورية نفر قليل من الأشخاص وحاول إبراز بعض مزايا ذلك النظام من خلال الإشارة إلى الجوانب الإيجابية فيه. فقبل إن الحكومة الدكتاتورية قادرة على إنقاذ الشعوب من أكبر وأخطر الأزمات التي تواجهها لأي سبب والوصول بهذه الشعوب إلى بر الأمان والنهوض بها واستقرار دولها ودوافعها إلى مصاف الدول المتقدمة.

كل ذلك بفضل حزم وشدة الحاكم الدكتاتور. فموسوليني هو الذي أنشأ إيطاليا المتقدمة، وهتلر هو الذي خلق من ألمانيا دولة عظمى تخيف الدول الأخرى. أما الغالبية ممن تناول هذا الموضوع بالبحث والدراسة والتقييم فقد انتقدوا الحكومة الدكتاتورية انتقاداً مرأً وشديداً لما يسفر عنه هذا النظام من عداء صارخ للديموقراطية التي احتضنتها أمم الأرض ورضيت بها نظاماً محبباً لها، وعلقت عليها آمال تقدمها وازدهارها، وما يمثله من انتهاك كبير وخطير لحقوق وحرريات الأفراد أما الادعاء بأن كلا من موسوليني وهتلر قد خلقا إيطاليا وألمانيا وشيدهما في أعلى القمة، فالرد عليه أن كلا من الدكتاتورين قد هدمتا ما شيدها قبل مماتهما.

وإن الاستقرار والتقدم لا يعد ميزة أو نعمة إلا إذا كان استقراراً أو تقدماً شاملاً قائماً على الحرية والعدالة والنزاهة لا استقراراً للاستبداد والفساد^(١). وبالتالي فإن نظام الحكم الدكتاتوري لا يسمح بحرية النشاط الحزبي ويفرض الكثير من القيود ولا يسمح بالتداول السلمي للسلطة ويكون هنالك استئثار بالسلطة ومنع أي حرية للنشاط الحزبي أو الأفراد في المشاركة في السلطة والحكم.

الفرع الثاني

وظيفة المعارضة

إن الأحزاب السياسية تعمل على تولي زمام السلطة من أجل تنفيذ مبادئ سياسية معينة تتبناها، مما يعني أن الحزب يعتبر أداة للوصول إلى الحكم أو الاحتفاظ به بناءً على برنامج سياسي لا تتبلور إلا من خلال شكل من أشكال التنظيم، على اعتبار أن التنظيم هو وسيلة لتحقيق أهداف معينة في داخل النظام السياسي. وبوجه عام يعد وجود التنظيمات الحزبية وحرية النشاط الحزبي من خصائص النظم السياسية الحديثة، فقد أصبح نظام الأحزاب ملازماً للفكرة الديمقراطية التي تعني أن يكون هناك ممثلون ينوبون عن الأمة ويختارون بواسطة اقتراع حر وهؤلاء هم النواب الذين يضعون باسم الشعب القوانين ويراقبون الحكام، غير إنه نظراً لتعذر إتفاق الأمة كلها أو نوابها جميعاً على رأي واحد، مما يعني تعدد الآراء وميل أصحاب كل رأي إلى التجمع في تنظيم يبلور آرائهم ويعطيها القوة المناسبة لظهورها^(٢)، ومن ثم كانت الظاهرة الديمقراطية تنتظم حول توأمين، هما السلطة

(١) انظر ذلك: د. محمد أنس قاسم جعفر، مصدر سابق، ص ١٧٧ و د. إبراهيم عبد العزيز شيحا و د. محمد رفعت، مصدر سابق، ص ١٣٧. و د. نعمان احمد الخطيب، مصدر سابق، ص ٢٢٣.

(٢) د. فتحي الوحيدي، ضمانات نفاذ القواعد الدستورية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق-جامعة القاهرة، ١٩٨٢، ص ٣٤١ وما بعدها.

ويساندها حزب الأغلبية بنوابه في البرلمان، والمعارضة يمثلها حزب أو أحزاب الأقلية، بمعنى أن هناك فئة حاكمة وأخرى معارضة تكون مهمتها مقاومة ما تبديه الحكومة من انحراف في استعمال السلطة أو من نزعة استبدادية. أي من إنحراف عن إحترام مبدأ سيطرة أحكام الدستور ولهذا فإنه يجري سباق دائم بين الحزب الحاكم وأحزاب المعارضة حول احترام مشيئة الأمة وإرادتها الموضوعية ما دامت هذه الأمة هي صاحبة الحق في تسليم مقاليد السلطة لمن تشاء، وبالتالي تُبقي مركز الثقل دائماً في جانب الجماهير الناجبة وحرية نشاطها الحزبي التي تعبر عنها المعارضة وتصور المبادئ التي تحمي الحقوق والحريات الفردية ومنها حرية النشاط الحزبي.

ومما تقدم يتضح أن الديمقراطية لا تستقيم بغير حرية المعارضة^(١) وبالتالي حرية الأحزاب السياسية وحرية النشاط الحزبي، لأنه ما من عاصم يعصم الدولة من الانحراف إلى أبشع صور الإستبداد السياسي، متى نصبت نفسها رقيباً يرصد آراء الناس ويحبس أفكارهم، فالحريات السياسية ومنها حرية النشاط الحزبي ستبقى مفرغة من معناها بغير حرية المعارضة. لأنه إذا لم يكن للناس رأي حر في مواجهة الحكام فليس ما يحول دون انحراف هؤلاء بالسلطة واعتدائهم على الحريات ومنها حرية النشاط الحزبي.

وتساعد المعارضة على الاستقرار السياسي وتحول دون الاستبداد الحكومي، ذلك أن وجود أحزاب تعارض الحكومة هو حائل يحول دون استبدادها لأن أحزاب المعارضة تفضح أعمالها وتندد بها، فحيث لا توجد أحزاب لا توجد إذن هيئة تضم المتذمرين والمعارضين للحكومة، وبذلك لا يكون ثمة خيار لهؤلاء الا بين امرين هما: الطاعة للاستبداد أو الثورة عليه^(٢). ومع ذلك فإن النظام الحزبي القائم يؤثر في فعالية المعارضة بحسب ما إذا كانت الدولة تأخذ بنظام الحزب الواحد أو نظام الحزبين أو نظام تعدد الأحزاب.

ففي **نظام الحزب الواحد** نرى الحزب يسيطر على الحكومة وعلى البرلمان في وقت واحد، نظراً لأن الحزب هو الذي يسمي المرشحين ويطرحهم للاستفتاء، ولا يكون امام الناخبين خيار، فالانتخاب لا يعدو ان يكون تصديقاً أو موافقة على اختيار الحزب، ومن ثم يسود رأي الحزب في البرلمان ولا يسمح إطلاقاً لأي رأي معارض لا في البرلمان ولا خارجه، ثم أن الحزب هو المسيطر على الحكومة، فرجال الحكومة جميعاً أما أعضاء بالحزب وأما تم ترشيحه ممن يرضى عنهم وعن سلوكهم، فالحكومة تندمج في الحزب، وللحفاظ على هذا الوضع نجد الحزب الواحد يعتنق مبدأ التطهير الذي يؤدي إلى طرد كل من يفقد الثقة فيهم أو يشك في سلوكهم وما يترتب على ذلك من آثار على الفرد المطرود^(٣) وهذا يساعد الحزب الواحد على تأكيد سلطانه والقضاء تماماً على كل فكر معارض أو رأي مناهض وتكون بالتالي سياسة الحزب هي القانون الأعلى الواجب اتباعه^(٤). ومن جماع هذه الخصائص نرى أن نظام الحزب الواحد يعمل على تركيز السلطة تركيزاً يكاد يكون مطلقاً، ثم إن هذا التركيز لا

(١) د. فتحي الوحيدي، مصدر سابق، ص ٣٤٢. حيث يرى ان عدم وجود معارضة حقيقية لا يتلائم مع وجود حريات عامة.

(٢) د. عبد الحميد متولي، الوجيز في النظريات والأنظمة السياسية ومبادئها الدستورية، دار المعارف، ط١، القاهرة، ١٩٥٩، ص ٢٣٥. نقلاً عن د. فتحي الوحيدي، مصدر سابق، ص ٣٤٢.

(٣) د. احمد سويلم العمري، أصول النظم السياسية المقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٦، ص ١٨٤ وما بعدها.

(٤) د. سعاد الشراوي و د. عبد الله ناصف، أسس القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٤، ص ٢٠٣.

يكون لصالح الهيئة التشريعية ممثلة الناخبين ولا لصالح الهيئة التنفيذية، انه تركيز لصالح الحزب وتأكيد لدكتاتوريته، ولا يعد البرلمان أو السلطة التنفيذية إلا تابعين للحزب وأعضاء من أعضائه وادواته في تنفيذ سياسته^(١). مما يؤدي إلى شل حرية النشاط الحزبي وأعمال القواعد التي يتبناها الحزب الحاكم، نظراً لعدم مواجهة مؤسسات الحزب لأية مشكلة من مشاكل التنافس على مقاعد الحكم وقيام أعضائه بالعمل على إرضاء زعيم الحزب وكسب ثقته دون التطلع لخدمة مصالح الشعب. وتقديرنا لنظام الحزب الواحد:

١- لا يسمح التنظيم السياسي الواحد بوجود معارضة حقيقية داخله أو خارجه، فلا بد للجميع أن يؤيد سياساته وقراراته، وبالتالي لا بد من وجود محاكم استثنائية للمعارضة والخصوم كما حدث في مصر في الستينات والعراق في السبعينات والثمانينات والتسعينات، فالنظام لا يحتمل وجود نقاش وحوار قائم على احترام الرأي والرأي الآخر فلا يوجد إلا رأي واحد وهو الرأي الصحيح لأنه رأي الزعيم القائد، بذلك يقوم التنظيم السياسي الواحد على فكرة الاستبداد على إطلاقها فالقائد لا يحتمل وجود مؤيد ومعارض فالجميع لا بد أن يحترم وجهة نظر الزعيم ويدعو لها، فالحزب الواحد قائم على تحالف قوى الشعب العاملة الذي يتبنى سياسة واحدة وينفذها ويتم تجنيد كافة الطاقات لها، فكل السياسات التي يرسمها وينفذها هي الصائبة والنافعة لأفراد الشعب.

٢- التنظيم السياسي الواحد لا يكون له إلا قيادة فردية وحاكم مستبد لا يسمح بوجود معارضة حقيقية ويكون هدفه السيطرة وبالتالي يقوم بعملية واسعة لتظليل الشعب حتى يضمن السيطرة عليه، ويؤيده في كل قراراته وسياساته تأييداً يصل إلى مرتبة التقديس، وسيطرة الرئيس أو الزعيم تتم من خلال التنظيم فلا يقرب إليه إلا الموالين والمنفذين لتعليماته وهذه تمثل قلة من الشعب ولكنها تسيطر على المؤسسات السياسية العامة. مما يؤدي بالأغلبية إلى العزوف عن ممارسة حقوقه السياسية ومنها حرية النشاط الحزبي وهذا ما حدث في الدول الشيوعية قبل تحريرها عام ١٩٩١ بانتهاء الاتحاد السوفيتي، والعراق في ظل حزب البعث المنحل.

٣- وجود التنظيم السياسي والواحد وسيطرة الزعيم على مجمل الحياة السياسية من خلال هذا التنظيم، مما يؤدي إلى وجود جماعات صغيرة داخل التنظيم تكون صاحبة نفوذ وقوة في كافة المجالات السياسية والاقتصادية مما يؤدي إلى انتشار الفساد السياسي والاقتصادي، وهذه الجماعات مع الوقت تعمل لمصالحها الخاصة على حساب مصالح أغلبية الشعب^(٢).

أما إذا ساد **نظام الحزبين** في البلاد، فإنه يترتب على ذلك حصول أحد الحزبين على الأغلبية البرلمانية، ومن ثم يكون من حقه تشكيل الوزارة، وإذا كانت المبادئ النظرية في ظل هذا النظام تقول بالتوازن والتعادل بين

(١) د. فتحي الوحيدي، مصدر سابق، ص ٣٤٤.

(٢) د. ياسر حمزة، مصدر سابق، ص ١٥٣-١٥٤.

السلطتين التشريعية والتنفيذية وتعطي لكل سلطة منهما حقوقاً متعادلة على الأخرى، إلا إن هذه المبادئ تظل نظرية مع وجود نظام الحزبين، فالمستقر عملياً هو إن حصول الحزب على الأغلبية البرلمانية يعطيه الحق في تشكيل الوزارة وشغل المناصب التنفيذية الكبرى والهامة بأعوانه ومن بين أعضائه. ومفهوم ذلك إن حزب الأغلبية يصبح هو المسيطر على السلطتين التشريعية والتنفيذية، خاصة وإن نواب الحزب ملتزمون بتعليماته عند التصويت في البرلمان، ذلك أن الواقع يدلنا على أن القوانين تبحث أولاً في اجتماعات الأحزاب وحرية نشاطها الحزبي وتتخذ بشأنها القرارات في الحزب قبل البرلمان. وكما يسيطر حزب الأغلبية على التشريع فإنه كذلك يسيطر على تنفيذ السلطة التنفيذية، ذلك إن القرارات التنفيذية وخطة الحكومة تناقش وتقرر من خلال حرية نشاطات الحزب واجتماعات الحزب، ويلتزم رجال السلطة التنفيذية وهم هنا من رجال حزب الأغلبية التزام ما قرره الحزب، وبذلك يصبح البرلمان والوزارة كالقوى يسيرها محرك واحد هو الحزب الحاكم وتأثير حرية نشاطه الحزبي للدرجة التي تبدو الغلبة فيها للحكومة، وهو الأمر الذي دفع البعض إلى تسمية النموذج المثالي لهذا النظام في بريطانيا باسم حكومة الوزارة^(١). إلا إنه يخفف من هذه النتائج وجود حزب سياسي معارض ذلك إنه ولأن كان في مكنة حزب الأغلبية أن يستصدر من التشريعات ومن القرارات ما يشاء إلا إن وجود حزب معارض يخفف غلو حزب الأغلبية ونشاطه الحزبي، وتحاول جاهداً أن تنشر ذلك بكافة الوسائل لتثبيت للرأي العام إنها هي التي تحافظ على القوانين وحرية النشاط الحزبي، وبالتالي تكسب الناخبين لصفها في الجولة القادمة، والحزب الحاكم يعمل لذلك حساباً ويعرف تماماً إنه إذا كان اليوم في الحكم فإن الانتخابات قادمة وإنه أن لم يعمل على المحافظة على الشرعية وحرية النشاط الحزبي فإن الرأي العام قد يتحول إلى أحزاب المعارضة، كل هذه العوامل تخفف من غلواء حزب الأغلبية وتجعله يلتزم و إلى حد ما جادة الصواب والحرية في النشاط الحزبي^(٢).

وإذا كان هذا هو دور الحزبين في النظام البرلماني، إلا إنه في النظام الرئاسي يختلف نظراً لقيام هذا النظام أصالة بالفصل بين السلطات بدرجة أكبر من النظام البرلماني، ثم إن التعادل فيه مختل لصالح السلطة التنفيذية ولا تتدخل السلطة التنفيذية في أعمال السلطة التشريعية كما أن السلطة التشريعية لا تتدخل في أعمال السلطة التنفيذية إلا نادراً وعلى سبيل الاستثناء ولهذا إذا ساد نظام الحزبين في بلد يعتنق النظام الرئاسي فإننا نكون أمام أحد فرضين، فإما أن يكون رئيس الجمهورية من الحزب الحائز على الأغلبية البرلمانية وأما أن يكون من حزب والأغلبية البرلمانية من حزب آخر. وفي الحالة الأولى فإننا نكون أمام تركيز للسلطة وتترتب على ذلك النتائج المترتبة على وجود حزبين في نظام برلماني أما في الحالة الثانية والتي يكون فيها رئيس الجمهورية من حزب والأغلبية البرلمانية من حزب آخر فلن يكون هناك التعاون والتركيز، وإنما سوف يزيد هذا من الفصل الجامد النظري جموداً ومن هنا فإن النظام الرئاسي في ظل الحزبين يتجاذبه تياران، تيار تركيز السلطة إذا كانت الأغلبية

(١) د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، دراسة مقارنة، ط٤، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٩، ص ١٨٠ وما بعدها.

(٢) د. فتحي الوحيدى، مصدر سابق، ص ٣٤٥.

البرلمانية ورئيس الجمهورية من حزب واحد، وتيار الفصل بين السلطات إذا كانت الأغلبية البرلمانية ورئيس الجمهورية من حزب آخر (١). أما إذا تعددت الأحزاب في ظل نظام برلماني فإنه من الصعب ان يظفر أحدهما بالأغلبية البرلمانية، وبالتالي لا يمكن لأي حزب منها أن يشكل الحكومة بمفرده، ذلك إن الوزارة في حاجة إلى أن تستند إلى أغلبية برلمانية تمكنها من مواصلة عملها، ومن هنا يبرز نظام الوزارة الائتلافية، بمعنى أن تشكل الوزارة من عدة أحزاب متقاربة المبادئ تتفق عادة على برنامج معين لتنفيذه. وفي ظل هذا النظام تكون الحكومات قصيرة العمر، لأن الائتلاف سريعاً ما يهتز وتفقد الحكومة الأغلبية التي تستند إليها في البقاء في الحكم، ويجد البرلمان فرصته لأعمال حقه في سحب الثقة في الوزارة إن هي خرجت عن السياسة العامة أو الشرعية أو حرية النشاط الحزبي.

أما إذا **تعددت الأحزاب** في النظام الرئاسي الذي يؤدي إلى فردية الجهاز التنفيذي بمعنى أن رئيس الجمهورية هو رئيس الحكومة، فلا يوجد في هذا النظام رئيس وزراء يرأس مجلس الوزراء، وهو الأمر الذي يؤدي إلى أن النظام الرئاسي لا يعرف الائتلاف في السلطة التنفيذية وبالتالي يتلافى كل عيوب الوزارات الائتلافية التي يعرفها النظام البرلماني (٢).

والخلاصة: إن قبول الأحزاب السياسية في الأنظمة الدستورية هو تعبيراً عن قيمة الاستعداد لقبول المشاركة والحرية في النشاط الحزبي مما يؤكد استقلالية الفرد الذاتية وحياته اتجاه السلطة الحاكمة، وبواسطتها يستطيع مراقبة هذه السلطة، أما بصورة مباشرة وأما عن طريق ممثليه في الأحزاب السياسية، وبالتالي لا تستطيع الخروج على حرياته وحقوقه ومنها حرية النشاط الحزبي، مما يجعل من الأحزاب السياسية ظاهرة تلازم الظاهرة الديمقراطية في أهدافها. والحقيقة أن هذه النتائج لا تترتب إلا عندما نكون بصدد حكم ديمقراطي، فطريقة الحكم تؤثر في الحياة السياسية بوجه عام وعلى الأحزاب السياسية والحرية في نشاطها بوجه خاص. وهكذا يظل المعيار الذي يميز الحكم الديمقراطي عن غيره من طرائق الحكم قائماً (٣)، وهو هل يوجد في دستور الدولة أو قوانينها ما يهيئ للشعب الخلاص من هذا الحكم سلمياً! أي هل يستطيع الشعب بمحض إرادته وباتفاق الغالبية فيه إحلال حكومة مكان الحكومة القائمة إذا ما تنكبت هذه الأخيرة جادة الصواب وخرجت على الشرعية وحرية النشاط الحزبي، إن وجدت طريقة وكانت ممكنة، فالحكم ديمقراطياً يسمح للأراء المعارضة أن تظهر وأن يدعو لها أصحابها وأن يجمعوا حولها الأنصار والمؤيدين في حزب سياسي يتمتع بحرية النشاط الحزبي يعمل على الوصول إلى السلطة عن طريق الانتخابات وبطريق سلمي ومشروع، وبعبارة أدق يكون الحكم مستوفي شكل الديمقراطية وجوهرها. وإن لم توجد فالحكم مطلق ودكتاتوري على حسب الأحوال، وفي هذه الصورة من الحكم

(١) د. فتحي الوحيد، مصدر سابق، ص ٣٤٦.

(٢) د. سليمان الطماوي، مصدر سابق، ص ٥٧٦.

(٣) د. فتحي الوحيد، مصدر سابق، ص ٣٤٧.

لا يمكن أن يتسع المجال معها لرأي مخالف أو معارض، فإن قام الرأي بالقوة والإرهاب هو السبيل إلى إخماده والقضاء عليه، ولما كانت الأحزاب السياسية تقوم أساساً على حرية النشاط الحزبي وحرية الرأي والتجمع بقصد اعتلاء السلطة سلمياً وكان الحكم المطلق والدكتاتوري لا يسمح أحدهما بشيء من ذلك فإن قيام أحزاب سياسية بالمعنى الدقيق في ظل هذا الحكم يكون ضرباً من الخيال أو المستحيل. حتى ولو فرض ورأى الحاكم المستبد ان يخلق تنظيمًا سياسياً يسانده أو يدعو لحكمه فإن هذا التنظيم يكون وحيداً من الناحية الفعلية لا يسمح الحاكم بقيام أي تنظيمات أخرى تناهضه، وسوف يكون بالتالي تنظيمًا هزياً ينهار بانهيار الحاكم وينتهي بنهايته. والحكم المطلق أو الدكتاتوري لا يعلن انه كذلك بل هو دائماً يهرب من هذه الصفة ويحاول جاهداً إن يصف حكمه بأنه حكم الشعب أو حكم سيادة القانون. ولهذا فإن لطريقة الحكم أثرها على الأحزاب السياسية وحرية نشاطها الحزبي فحيث وجد الحكم الدكتاتوري أو المطلق فلا قيام للأحزاب ولا لحرية النشاط الحزبي، وحيث وجد الحكم بالروح الديمقراطية قامت الأحزاب السياسية وازدهرت ونشطت وأدت وظائفها في حماية المبادئ الديمقراطية، حتى قيل إن الديمقراطية هي حكومة الأحزاب السياسية ويذهب بعض الشراح إنه يستحيل إلغاء الأحزاب السياسية ما دما نسلم بالحرية السياسية ومنها حرية النشاط الحزبي والحرية الفردية^(١) بل إن الآلة المسيرة للديمقراطية هي الأحزاب، وبدون هذه الآلة تقف عجلة الديمقراطية وتتجمد عند شكلاً سياسياً معين، ومن المؤكد إنه يتعد من روح النظام الديمقراطي.

المطلب الثاني

المصلحة العامة والآداب العامة

تمثل المصلحة العامة الهدف الذي يجب على المشرع أن يسعى لتحقيقه، ولتحديد طبيعة العلاقة بين النظام العام والمصلحة العامة ومدى التطابق والاختلاف بينهم. أما الآداب العامة فهي من المقاصد المهمة التي ركزت عليها الدول في دساتيرها وأعطتها اهتماماً كبيراً في نصوصها، فجاءت مقترنة بالنظام العام والأمن العام ومساوية لهما بالأهمية، وعلى الرغم من أن كثيراً من الفقهاء عد الآداب العامة والأخلاق من ضمن العناصر المعنوية للنظام العام أي أنها جزءاً من النظام العام وليست مستقلة عنه وهذا ما تبنته النظريات الحديثة بشكل خاص عند تناولها لمفهوم النظام العام. وسنتناول هذا المطلب في فرعين:

الفرع الأول: المصلحة العامة:

الفرع الثاني: الآداب العامة:

(١) د. احمد عبد القادر الجمال، مقدمة في أصول النظم الاجتماعية والسياسية، ط٢، ١٩٥٨، ص٤٩٢ نقلاً عن د. فتحي الوحيدي،

مصدر سابق، ص٣٤٩.

الفرع الأول

المصلحة العامة

لكل فرد احتياجات يسعى إلى إشباعها وحاجات ومصالح يهدف إلى قضائها، وتتكفل الدولة بتوفير وتحقيق تلك الاحتياجات والمصالح، وغالباً ما تقوم الدولة بإسناد تلك المهام إلى السلطة التنفيذية التي تقوم بتلك المهام، وذلك لضمان سير واستمرار الحياة في جميع المجالات.

وتحتل المصلحة العامة مركزاً مهماً في تصرفات الأفراد وفي التشريع، بغض النظر على أن تكون منفعة شخصية أو عامة، ولذا لم تصدر شريعة من شارع، ولا حكم من حاكم ولا إرشاد من مرشد إلا لمصلحة قصد إليها ورأى أن السبيل إليها هو ما شرعه أو أمر به أو أرشد إليه، تلك هي الفطرة وما يقضي به العقل وما يشهد به الواقع^(١). والمصلحة القانونية التي ابتغى المشرع حمايتها في كافة صور الاعتداء على المصلحة العامة بصفة خاصة، أو ضمان حسن أدائها على الوجه السليم وحماية للمصلحة العامة عموماً^(٢). والقانون يسعى دائماً إلى حماية مصالح اجتماعية مشتركة بقدر ضرورتها لإشباع حاجات معينة ينهض عليها بناء المجتمع، وتختلف هذه الحماية وفقاً لمدى الأهمية التي يحظى بها موضوعها حتى إذا بلغت في نظر المشرع شأناً كبيراً تدخل بحمايتها أو وضع القيود، وتختلف أوجه الحماية والقيود وفقاً لظروف المجتمع وتبعاً للمصالح التي يسعى إلى حمايتها^(٣). والمصالح التي يرمي الشارع إلى حمايتها مصالح اجتماعية وسياسية حتى وإن كانت هناك بعض المصالح الفردية التي يحميها المشرع، أي أن المشرع يهدف بالحماية ووضع القيود دائماً إلى حماية مصالح عامة وليست خاصة^(٤). ذلك إن سياسة الحماية والقيود ما هي إلا انعكاس لحاجات الجماعة ومصالحها وقيمتها، لذلك نجد أن الحماية والقيود لتلك المصالح، كي تكون لها فعاليتها، لا بد وأن تحيط بأي فعل من شأنه أن يضر أو يهددها بالضرر، وطبيعي أنه للوصول إلى حماية هذه المصالح، يتعين حماية المصالح الجزئية والتي من مجموعها تتكون القيم والمصالح العامة لذات الجماعة.

واختلف الفقهاء حول موضوع تعريف موحد للمصلحة العامة، ذلك أن جميع النصوص التي جاءت كمصدر لفكرة المصلحة العامة نجد أنها اكتفت بالنص عليها دون أن تضع تحديداً أو تعريفاً لها.

وبالتالي فإن كلا من التشريع والعمل الإداري قد خلا من وضع تعريف لفكرة المصلحة العامة من جهة وعدم وضع معيار ثابت ومحدد لهذه الفكرة من جهة أخرى.

(١) د. مجيد حميد العنبيكي، أثر المصلحة في التشريعات، دار الثقافة، ط١، عمان، ٢٠٠٢، ص٩.

(٢) د. سليمان عبد المنعم، القسم الخاص في قانون العقوبات، الجرائم المضرة بالمصلحة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩، ص٣٢.

(٣) د. رفيق شاوش، الجرائم المضرة بالمصلحة العامة في التشريع الجنائي المقارن، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خضير - بسكرة، ٢٠١٦، ص١٧.

(٤) د. سليمان عبد المنعم، مصدر سابق، ص٣٤.

وفي الوقت الذي لم يتعرض المشرع والقاضي الإداري لتعريف هذه الفكرة الجوهرية، يلجأ كل منهما إلى النص عليها وترديدها في مناسبات متعددة، حتى أصبحت تمثل روح القانون وعامل أساسي في تحديد نطاق تطبيقه، وفي وصف القانون الإداري بصفة خاصة بأنه قانون المصلحة العامة، حيث تعد هذه الفكرة المعيار الأصلي لتطبيق النظام الإداري، فكل نشاط وكل عملية وكل موقف تتخذه الإدارة يوحى بدوافعه، أي فكرة المصلحة العامة، ويمتلك في ثناياه معالم النظام القانوني الواجب التطبيق.

أولاً: تعريف المصلحة العامة عند فقهاء القانون:

تناول فقهاء القانون تعريف المصلحة العامة، فقد عرفها الدكتور مأمون سلامة بأنها: المصلحة هي العنصر الوحيد للحق، وهي قيمة معنوية أو مادية يسندها الشخص إلى مال يتخذ كوسيلة لإشباع حاجة، وإذا كان في الحقيقة مضمون كل حق يحتوي على مال، فإن هذا المال لا يكون له ذات المنفعة، ولا يمثل ذات المصلحة بالنسبة للجميع، فتقدير الميزة أو المنفعة يتم حسب كل مستفيد، فإن التحديد الوضعي للمصلحة يجب ألا يكون ثابتاً، فالحقوق تتحول كلما تغيرت المصالح في الحياة^(١).

ويرى جانب من الفقه الفرنسي أنه: تكون المصلحة محمية عندما يكون حقاً، فالأسلوب القانوني يجب أن يهتم باكتشاف العناصر الموضوعية التي تحكم كل الحلول اللازمة في القانون الوضعي إذ ينبغي في التفسير أن يقرر بوضوح ما الذي تكشفه الطبيعة الاجتماعية، وطبيعة الأشياء الموضوعية، وعلى ذلك فإن التفسير الموضوعي، يحقق في الدرجة الأولى جمع وموازنة المصالح، وعلى هذا ينبغي تقرير المصالح الموجودة- تقدير قيمتها- وزنها بطريقة ما بميزان العدالة، حتى نرجح الأكثر أهمية بالموازنة المطلوبة، وينتهي هذا الرأي إلى أن المصلحة تكون محمية عندما يعترف بأنها حق بسبب وحيد هي أنها تمثل القيمة الأعلى^(٢).

كما عرفها الدكتور رمزي سيف على أنها: المصلحة شرط تنفيذ الحقوق الفردية، وتبدأ هذه الفكرة بأن القواعد القانونية تفرض على الأشخاص الذين يعيشون في مجتمع، ويكون تنفيذها بواسطة السلطة العامة، فالقانون الوضعي يهدف أساساً إلى تحديد نطاق كل سلطة تجاه الأخرى، فالنظام الاجتماعي يضع في اعتباره الضرورات التي تدفع الشخص إلى التصرف، والهدف الذي ينبغي الحصول عليه، وبصفة خاصة المصلحة التي تقرب وتربط الأشخاص^(٣). كما تطرق الدكتور محمد عبد السلام مخلص إلى تعريف المصلحة في دعوى القانون الخاص بأنها: الحاجة إلى حماية القانون أو الغاية التي ينشدها من يرفع الدعوى، هذه الغاية تكون في العادة تحقيق الحماية

(١) د. رفيق شاوش، مصدر سابق، ص ٢٧.

(2) Saston Stefani, Droit penal, Paris, 1980, P.129.

(٣) د. رفيق شاوش، مصدر سابق، ص ٢٨.

القانونية، ومن ثم فإنها هي الحاجة إلى حماية القانون للحق المعتدى عليه، والمهدد بالاعتداء عليه، والمنفعة التي يحصل عليها المدعي بتحقيق هذه الحماية (١).

من ذلك يتضح لنا أن المصلحة في القانون المصري شأنها شأن القانون الفرنسي متعددة الاستعمال، حيث يقصد بها قيمة أو منفعة، وكونها شرط لتنفيذ حق أو لتحديد نطاق الحق.

ومن وجهة نظرنا نحن بدورنا نؤيد الرأي الذي يعرف المصلحة من خلال التفرقة بينها وبين المال، فهذا الأخير يقصد به كل ما من شأنه أن يسد حاجة من حاجات الانسان، بينما المصلحة هي التي تمثل العلاقة بين المال والشخص أو بعبارة أخرى هي تكييف أو تقييم لتلك العلاقة بين حاجات الفرد وبين الوسائل التي تستعمل لإشباعه إن المصلحة هي كل حاجة إنسانية إذا كان من شأنها أن تؤدي إلى إشباع مادي للإنسان أو تحقق له استقراراً نفسياً (معنوياً) على أن لا تتعارض هذه الحاجات مع ما يقرره الشارع، هذا من شأنه أن يؤكد ارتباط المصلحة بالمنفعة سواء كانت مادية ملموسة أو معنوية.

ثانياً: عناصر المصلحة:

إن المصلحة تقوم على عناصر أساسية يأتي في مقدمتها عنصر المنفعة، وعنصر إشباع الحاجات وعنصر المشروعية: ويذهب البعض إلى تحليل المصلحة إلى ثلاثة عناصر هي المنفعة والهدف وحالة الموافقة بينهما (٢)، وسنتناول هذا الموضوع على النحو الآتي:

١- عنصر المنفعة ٢ - عنصر إشباع الحاجة ٣- عنصر المشروعية.

١- عنصر المنفعة:

اختلف الفلاسفة في النتائج التي أفرزتها المنفعة التي تكمن وراء المصلحة التي يسعى إليها الإنسان، فقد ذهب مؤسس المدرسة النفعية (بينام) إلى تبني المبدأ القائل في صدد المنفعة، بأن القانون الذي يحكم سلوك الإنسان هو قانون اللذة والألم (٣)، ومن هنا فإن مقياس المنفعة لدى هذا الفقيه الإنكليزي هو اللذة الخالصة التي يحققها الفعل لأكبر عدد من الناس وهذا بحد ذاته فضيلة اجتماعية، وهو المقياس الذي تقاس فيه قيمة أي نظام أو تشريع. وسار على هذا النهج (جون ستيوارت مل) والذي أكد على الخلاف الذي نشب بين الباحثين مما أدى إلى عدم التقاء وجهات النظر بشأنها، لأنه يستحيل اتفاق الباحثين في العلوم العملية كالأخلاق والتشريع رغم إمكانية الاتفاق في

(١) د. مجيد حميد العنبيكي، مصدر سابق، ص ٢٠.

(٢) د. محمد عبد السلام مخلص، نظرية المصلحة العامة في دعوى الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠٠١، ص ١٣ وما بعدها.

(٣) د. محمد مردان علي، المصلحة المعتمدة في التجريم، أطروحة دكتوراه، مقدمه إلى كلية القانون جامعة الموصل، ٢٠٠٢، ص ٩.

العلوم النظرية، فالإنسان يهدف من أفعاله إلى غاية، والأساس الذي يستمد منه الفعل طابعه وصورته من هذه الغاية التي يخضع لها، ومن هنا وجدت الغاية التي تبرر أفعال الإنسان، فضلاً عن اختلاف الفلاسفة وعلماء الأخلاق في حقيقة اللذة فقد اختلفوا في مقياس اللذة فذهب أصحاب المدرسة الفردية إلى أن مقياس المنفعة هو مقدار اللذة التي يحصل عليها الشخص من فعله بغض النظر عن التأثير الذي يصيب الغير^(١). وإن اللذة غاية السلوك الإنساني غير أنه يجب تجنب كل لذة تورث المأ أو تحرم لذة أكبر، أما أصحاب المنفعة العامة فقد أقاموا مذهبهم على اعتبار أن اللذة العامة هي أساس السعادة، أي أوفر قدر من السعادة لأكثر عدد من الناس، وحجة أصحاب هذا الاتجاه أن التجربة أثبتت أن الناس جميعاً يرغبون في السعادة، وغاية أعمالهم جلب السعادة لهم والمنفعة خير وسيلة لذلك^(٢).

٢ - إشباع الحاجة:

أما العنصر الثاني من عناصر المصلحة فهو أن تؤدي اللذة إلى إشباع حاجة مادية أو نفسية (معنوية) للإنسان والتي يرغب فيها أو يهدف إليها، أي أن اللذة شعور سار يقترب بإشباع الهدف الذي تسعى إليه، ومن هذا يتضح أن الإشباع الذي يسعى إليه الإنسان أو القانون يعني الهدف المقترن باللذة فالإنسان يسعى إلى إشباع حاجاته من خلال المنفعة التي لها القدرة على هذا الإشباع، أي أن للشئ خاصية لإشباع الحاجة^(٣). أما ما يهدف إليه القانون من خلال إشباع الحاجات، فهو تحقيق السعادة للإنسان ليس من خلال الفرد بل من خلال تواجد في المجتمع، وهذا ما أدى إلى حصول تلازم بين القانون والمجتمع، فالقانون هو الذي ينظم الحياة في المجتمع من حيث الأمن والطمأنينة وحماية المصالح والقيم معتبراً أن المساس بهذه المصالح جريمة، فوجود الفرد في المجتمع يستلزم إشباع حاجاته الأساسية كالحياة والشرف وحماية الملكية وسلامة الجسم والحقوق السياسية ومنها حرية النشاط الحزبي على أساس أن هذه الحاجات ترتبط بشخص معين^(٤).

والمصلحة التي من شأنها جلب المنفعة والتي تحقق إشباعاً لحاجة إنسانية هو الموضوع الذي تعتمده الدولة في رسم سياستها في الحرية السياسية، مستهدفةً من خلالها حماية الحقوق الاجتماعية من جهة، والحقوق الفردية من جهة أخرى والتي تكون جديرة بالحماية وذلك من خلال القيود على السلوك الذي يمس مظاهر الضبط في المجتمع، ويرتبط بالسياسة التي رسمها المشرع من خلال القواعد القانونية التي تتكون من أوامر يجب اتباعها أو يقضي اجتنابها وأي إخلال بهذه القواعد (فعل أو امتناع) من شأنه أن يرتب المسؤولية، حيث يساهم السلوك

(١) د. محمد مردان علي، مصدر سابق، ص ٩.

(٢) د. مجيد حميد العنكي، مصدر سابق، ص ٢٧.

(٣) د. علي احمد صالح، المصلحة وأثرها في القانون، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٦، ص ٣٧ وما بعدها.

(٤) د. محمد مردان علي، مصدر سابق، ص ١٠.

عندئذ في تحقيق العدوان على المصلحة المحمية بنصوص القانون سواء أكان السلوك منطوياً على عدوان على المصلحة العامة، أو مصلحة القيود على حرية النشاط الحزبي، حيث يتحقق الأشباع المادي أو المعنوي من خلال حماية هذه المصلحة^(١).

٣ - المشروعية:

والعنصر الثالث الذي تستند عليه عناصر المصلحة هو المشروعية، أي موافقة المنفعة (محل الأشباع) للقانون ومشروعية الوسيلة التي تحقق المنفعة، فالمشرع يضع الحدود والقيود لغاية واضحة مستهدفاً من خلالها تحقيق هدف معين، فوجد القانون إنما هو ضمان لتحقيق هذه الغاية، وغاية القانون هو تحقيق الظروف الملائمة للحياة الاجتماعية^(٢)، التي لا تقتصر على متطلبات الفرد بل تشمل القيم المعنوية كالحرية والكرامة، حيث تكون هذه القيم قابلة للاختلاف بين مجتمع وآخر ومن زمن إلى آخر، وذهاب المشرع إلى إضفاء الحماية ووضع القيود القانونية على المصالح التي يراها جديرة بالحماية، هو للحيلولة دون المساس بهذه المصالح نظراً لوجود مصالح متنافسة، والقانون هو الذي يحقق التوازن بين المصالح ويحقق الاستقرار في المجتمع^(٣)، ويتضح من خلال ذلك أن المنفعة يجب أن تكون مقترنة بالمشروعية، أي أن لا تكون مخالفة لما أقره المشرع لكي لا يكون هناك تفضيل للمصلحة الشخصية الفردية على مصالح الآخرين، نتيجة لما تحمله النفس البشرية من حب الذات وغريزة الاستئثار وحب التملك على حساب مصالح الآخرين، والقانون بما فيه من أوامر ونواه يقف حائلاً دون الإخلال بالتوازن. والجدير بالذكر أن هناك منافع تقترب بإشباع حاجة لدى البعض، غير أنها لا تكون مشروعة استناداً لما إن عناصر المصلحة تظهر لنا العلاقة السببية بين المنفعة وحالة الأشباع، فالمنفعة بحد ذاتها هدف لإشباع حاجة تحقق مصلحة مادية أو معنوية من خلال العلاقة بين المنفعة وما تحققه من إشباع، وهنا أيضاً تبرز لنا الوسيلة التي تحقق المنفعة التي تؤدي إلى إشباع مادي أو معنوي، أي أن تكون الوسيلة مشروعة بمعنى أنها موافقة للقانون والأخلاق^(٤).

(١) د. محمد مردان علي، مصدر سابق، ص ١٢.

(٢) د. رفيق شاوش، مصدر سابق، ص ٢٨.

(٣) د. علي احمد صالح، مصدر سابق، ص ٢٠١.

(٤) د. مجيد حميد العنكي، مصدر سابق، ص ١٤ و د. محمد مردان، مصدر سابق، ص ٤٦.

ثالثاً: مضمون المصلحة العامة.

لفكرة المصلحة العامة مدلولان أحدهما سياسي والآخر قانوني، وبالنسبة للأول يقضي بأن المصلحة العامة لا تختلف في طبيعتها الخاصة عن المصالح الفردية أو مصالح الجماعات وهي مجرد تحكيم بين مصالح خاصة مختلفة وهذا التحكيم يجري في ضوء توجيهين هما:

١- إن المصلحة العامة هي مصلحة الجماعة الأكثر عدداً.

٢- إن المصلحة العامة لا تقدر كما (Quantite Vement) وإنما كيفاً (Qualitative Vement)

فالمصابون بمرض معدٍ لا يشترط أن يكونوا أكثر عدداً من جمهور المواطنين ولكن العبرة تكمن في قيمة الصحة للفرد واهمية حياة الانسان، وهذه الفكرة تتغير تبعاً لتغير الزمان والمكان^(١) ويذهب رأي إلى القول بأن المصلحة العامة هي مجرد تحكيم بين مصالح خاصة مختلفة، إذ إن مصلحة مجموع المواطنين هي مصلحة عامة لأنهم فرداً معيناً أو أفراد معينون ومن ثم فإن القول بأن ترجيح المصلحة العامة على مصلحة أي فرد هي مجرد ترجيح أو تحكيم بين مصالح خاصة مختلفة، أمر غير مقبول فالصحيح إن الترجيح سيكون بين المصلحة العامة والمصلحة الفردية الخاصة يجب أن تغلب الأولى في كل الأحوال^(٢). إن المفهوم السياسي للمصلحة العامة يسمح للدول بأن تمد نشاطها إلى كل مكان ما تراه السلطة الدستورية أو التشريعية بأن دواعي المصلحة العامة تقتضي أن تتولاه الدولة.

أما المدلول القانوني للمصلحة العامة فيعني ضرورة تحديد عناصر المصلحة العامة من السلطة المختصة، وقد يحدد الدستور بعض المصالح الخاصة أو تقوم بذلك السلطة المؤسسة (Constituent)، وقد نصت المادة الخامسة من إعلان حقوق الأنسان والمواطن الفرنسي لعام ١٧٨٩ على: (لا يحق للقانون أن يمنع سوى الأعمال الضارة بالمجتمع وكل ما لا يجرمه القانون لا يمكن منعه ولا يمكن أن يجبر أحد على فعل ما لا يأمر به القانون). كما أشار الدستور المصري لسنة ٢٠١٢ والمعدل عام ٢٠١٤ إلى الأخلاق والآداب العامة والدين والتأمين الصحي وكفالة العمل وضرورة التعليم^(٣)، والغالب إن عبء تحديد أهم عناصر المصلحة العامة يقع على عاتق المشرع فهو قد ينشأ مرفقاً عاماً ويعدده عنصراً من عناصر المصلحة العامة ويحدد القواعد القانونية التي تحقق هدف المصلحة العامة، كما إن الإدارة بدورها تقوم بتحديد بعض أهداف المصلحة العامة في المجالات التي لا تكون من اختصاص المشرع^(٤).

(١) د. علي أحمد صالح، المصلحة وأثرها في القانون (دراسة مقارنة بين أصول الفقه الإسلامي والقانون الوضعي)، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٦، ص ٤.

(٢) أسعد سعد برهان، انتهاء القرارات الإدارية بالإرادة المنفردة للسلطة الإدارية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٧٧، ص ١١٥.

(٣) انظر المواد (١٠، ١٢، ١٣، ١٤، ١٩، ٢٤) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٢ والمعدل عام ٢٠١٤.

(٤) انظر أسعد سعد برهان، مصدر سابق، ص ١١٦.

وفي العراق أشار دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ إلى نماذج المصلحة العامة أسوة بنظيرة المصري فكفل حق التعليم المادة (٣٤) والعمل في المادة (٢٢/أولاً) والتأمين الاجتماعي والصحي المادة (٣٠) والدين المادة (٤٣) والآداب العامة.

ونلاحظ في هذا الصدد أن فكرة المصلحة العامة فكرة فضفاضة تحمل في طياتها الكثير من الآراء والاتجاهات الأمر الذي قد يؤدي بالإدارة في بعض الأحيان إلى أن تتعسف عند إلغائها لقرار ما بحجة المحافظة على الصالح العام دون أن تكون هنالك صلة حقيقية بذلك، إن فضفاضة ومرونة هذه الفكرة دفع العديد من الفقهاء إلى دراستها وتحديد عناصرها، فمنهم من حددها بثلاثة عناصر هي: العدالة الاجتماعية والسكينة العامة والتقدم الاجتماعي. بينما ذهب رأي آخر إلى إن عناصر المصلحة العامة هي المنفعة وإشباع الحاجات وعنصر المشروعية ومنهم من يحللها إلى المنفعة والهدف وحالة الموافقة بينهما^(١).

وبما إن من واجب الإدارة وهي بصدد مباشرة أعمالها أن تهدف إلى تحقيق المصالح العامة، لذا فلا بد من توضيح الفرق بين طبيعة المصالح العامة والخاصة على النحو الآتي: -

١- إن استهداف تحقيق المصلحة العامة هو شرط موضوعي لمشروعية العمل الإداري بعكس نشاط الأفراد الذين يستطيعون العمل في حدود الشرعية والأخلاق ولأجل غايات مختلفة تشمل المصالح الشخصية ومن ثم فإن الإدارة لا تعمل إلا على ضوء المصلحة العامة وحدها وإلا فإن قرارها سيعاب بعيب الانحراف بالسلطة.

٢- إن واجب الإدارة في تحقيق المصلحة العامة، يترك لها حرية اختيار الوسائل المؤدية إلى ذلك، وهذا ما يعبر عنه بأن المصلحة العامة عنصر شرعية وإن الوسائل هي من عناصر الملائمة.

رابعاً: تطبيقات القيود على حرية النشاط الحزبي:

١- قيود المشرع الأمريكي على الحزب الشيوعي:

منذ أن قامت الثورة الاشتراكية في روسيا القيصرية عام ١٩١٧ ومنذ أن تسيد البلاشفة الموقف وأصبح الحزب البلشفي هو الحزب الحاكم تحت اسم الحزب الشيوعي السوفيتي عاشت الولايات المتحدة الأمريكية في ظل ما سُمي بالرعب الأحمر (Red Scare) رغم بعد الشقة بين البلدين من حيث المكان والأسس والأصول الاجتماعية والسياسية والظروف العامة، وتوقياً لهذا الخطر الأحمر سعى المشرع الأمريكي بكل السبل والوسائل إلى ضربه متمثلاً في الحزب الشيوعي الأمريكي بل إلى مناهضة الفكرة الشيوعية ذاتها عن طريق التشريع، والرعب أو الخوف الأحمر كما كان شائعاً في هذا الوقت لم يكن مصدره الخشية من حدوث انقلاب مسلح يغير

(١) إقبال عبد العباس، مصدر سابق، ص ٣٩.

الأوضاع الاقتصادية والسياسية والاجتماعية في أمريكا ويفرض نظاماً مغايراً تماماً يتخذ من الماركسية اللينينية أساساً للحكم بل كان مصدر الخوف هو الخشية من تمكن أعضاء الحزب الشيوعي من التغلغل عبر وسائل الإعلام المختلفة والمؤسسات التعليمية فيصوغوا عقلية الشعب الأمريكي بما يتفق والمبادئ الشيوعية.

ولعل هذا ما يفسر الإجراءات القمعية الشديدة التي اتخذت ضد المهنيين ورجال الفكر والفن والأعلام في تلك المدة متمثلة في ما أجرتة لجنة الكونغرس للنشاط غير الأمريكي والتي عرف نشاطها باسم (المكارثية) نسبة إلى السيناتور مكارثي التي اقترحها وأشرف عليها.

وامام هذه اللجنة التي بدأت نشاطها ١٩٣٨ واستمر بعد ذلك لسنوات تعرض عدد كبير من المثقفين الأمريكيين الذين لجئوا إلى الولايات المتحدة الأمريكية هرباً من النازية للتحقيق بتهمة الشيوعية ومن بينهم الكاتب الأمريكي الشهير آرثر ملر والكاتب العالمي برنولد بريخت والمغني الزنجي روبسون وعائلة إيزلر التي فرت إلى أمريكا هرباً من النازية وغيرهم من كبار المثقفين^(١).

ونظراً لما تكفله الديمقراطية الأمريكية - نظرياً - من ضمانات قانونية للحريات فقد كان على المشرع الأمريكي وهو بصدد تنفيذ مهمته في ضرب الحزب الشيوعي وأعضائه ان يتم ذلك في إطار الدستور الأمريكي وما يكفله من مبادئ إلا أن تحقيق هذه الغاية التشريعية قد يبدو متعارضاً مع أكثر من أصل ديمقراطي ذلك أنه يهدر حرية التعبير عن أي رأي طالما إنه لا ينطوي على جريمة كما إنه يفرض على الشعب نظاماً اجتماعياً وسياسياً جامداً لا يجوز المساس به على الرغم من قيام الدستور الأمريكي وأي دستور ديمقراطي على مبدأ سيادة الشعب وحقه في تغيير النظام السياسي أو الاجتماعي الذي يعيش في ظله كما إنه مما لا يتفق مع أصول الديمقراطية انتهاج سياسة تشريعية تسلط الحكم على مصادر الفكر والتعبير أو تحول دون إقناع الشعب بالطرق السلمية بضرورة تغيير النظام السياسي أو الاجتماعي.

وقد تدرج أسلوب المشرع الأمريكي في معالجته لموضوع الشيوعية والحزب الشيوعي إلى الحد الذي انتهى به انتهاك كافة القيم والمبادئ الديمقراطية وإزاحتها من طريقه وصولاً إلى التآميم الكامل للشيوعية والحزب الشيوعي عام ١٩٥٤ فحتى ذلك التاريخ لم يكن الحزب الشيوعي مؤثماً بطريقة مباشرة بمعنى إنه لم يصدر ذلك التاريخ قانوناً يحظر الحزب الشيوعي إلا إنه قد صدرت عدة قوانين تؤدي إلى هذه النتيجة بطريقة غير مباشرة إذ جعلت الانضمام إلى مثل هذا الحزب من قبيل المغامرة التي لا تؤمن عقابها وهي قد توسعت في العقاب فلم تقتصر على عقاب الداعية الشيوعي باعتبار الدعوة الشيوعية دعوة مناهضة لأسس الدستور ومناديه بالعنف بل هي قد تجاوزت ذلك إلى ابتداع أساس جديد في المسؤولية الجنائية يؤدي إلى عقاب كل شخص ينضم إلى دعوة

(١) لمزيد من التفاصيل عن تحقيقات لجنة الكونغرس راجع: إيرك بنتلي، الماركسية والمثقفون "تحقيقات لجنة الكونغرس للنشاط غير الأمريكي"، دار ابن خلدون، ١٩٨٠، ص ٢٤ وما بعدها.

تتهم بالعنف ولو لم يكن هذا الشخص يعلم باتجاهاتها هذا وقد وصف الفقه الدستوري الأمريكي هذا المذهب الجديد في التجريم بأنه مذهب الاجرام بالانضمام أو بالإنتماء وقد تمثل ذلك فيما عرف باسم قانون سميث ١٩٤٠^(١). أو قانون تسجيل الأجانب وبذلك دخلت التشريعات المجرمة للنشاط الشيوعي دائرة ما يسمى Anti sedition laws أو تشريعات مجابهة الفتنة ونصوص القانون التي استعملت ضد ما سمي (الفتنة) إحتواها الفصلين الثاني والثالث. ومن الناحية العملية فإن نصوص قانون سميث (قانون تسجيل الأجانب) إستعملت فقط لمواجهة زعماء الحزب الشيوعي الأمريكي كجزء من البرنامج الحكومي الذي كان يهدف الى مواجهة المشاكل الناجمة عن الحرب الباردة، وقد شكل هذا القانون قيد على حقوق حرية التعبير والنشر ومنها حرية النشاط الحزبي المكفولة بواسطة التعديل الأول للدستور الأمريكي.

أما الأسلوب الآخر الذي اتخذه المشرع الأمريكي فهو أسلوب الرقابة الإدارية على الحزب الشيوعي والمنظمات الشيوعية بإصداره لقانون الأمن الداخلي ١٩٥٠ أو ما سمي بقانون ماكاران (Mac carran) والقاعدة الأساسية التي فرضها هذا القانون هو إن الواجب على كل المنظمات ذات النشاط الشيوعي والمنظمات الضالعة معها أن تسجل نفسها. والنص الأساسي في هذا القانون أشرت بالقيام بإجراءات أمام لجنة سميت بلجنة مكافحة الأنشطة الدولية الانقلابية (Subversion activity control board).

وهذه اللجنة الإدارية هي التي تقرر منظمة ما متهمة بأنها ذات أغراض شيوعية من عدمه فإذا قررت بالإيجاب فإنها تدعو المنظمة إلى تسجيل نفسها بهذه الصفة لدى النائب العام الذي توقعه المنظمة بهذه الصفة لدى النائب العام يجب أن يكون مصحوباً بإعلان يحدد أسماء المسؤولين وأعضاء المنظمة وموقفها المالي ويفرض هذا القانون غرامة تصل إلى عشرة آلاف دولار وعقوبة السجن التي تصل إلى خمس سنوات عن أي بيان خاطئ ومثاله سقوط اسم أحد الأعضاء من الكشف مثلاً وهذه المستندات تخضع لرقابة دقيقة وتطبق الغرامة السابقة أيضاً عن كل يوم يتأخر فيه تقديم التقرير.

وهذا القانون يتضمن أيضاً رفض إعطاء تصريح الهجرة لكل الأجانب الذين مارسوا على حد تعبير القانون أنشطة ذات طبيعة من شأنها الإساءة للمصلحة القومية بأن كانوا أعضاء في الحزب الشيوعي أو منظمات انقلابية.

أما الخطوة الأخيرة التي اتبعتها المشرع بشأن محاربة الحزب الشيوعي فهي التأييم الكامل لهذا الحزب ونشاطه بوضع الحزب خارج نطاق القانون واعتبار مجرد الانتماء إليه بحد ذاته جريمة وذلك بإصدار قانون مكافحة الشيوعية ١٩٥٤ The Communist control act. وهذا القانون يواجه مباشرة الحزب الشيوعي وهو إن كان لم يصف الحزب بأنه غير مشروع إلا أنه أبرزه كأداة لمؤامرة دولية تهدف إلى قلب حكومة الولايات

(1) Davis Colburn: Governer. Alfred E. Smith and the red scare 1919, 1920, political science Quartely, vol. 88 no 38 Septemper 1973 page 423.٧٣. مصدر سابق، ص ٧٣.

المتحدة والنتيجة أنه يصبح عملياً خارج إطار القانون أي غير شرعي بما يحرمه من الاستفادة من أي حقوق أو مزايا معقودة للجمعيات الشرعية المنشأة في حظيرة قوانين الولايات أو من أية مزايا سياسية (1).

٢- القيود على الحزب الشيوعي في الدستور الألماني:

إذا كان المشرع الأمريكي العادي اضطر على نحو ما أوضحنا إلى التدخل بطريقة سافرة لضرب الحزب الشيوعي الأمريكي إلى حد انتهاك الدستور بانتهاه إلى التأييم الكامل للحزب ونشاطه بوضعه خارج إطار القانون بإصداره قانون مكافحة الشيوعية ١٩٥٤. فإن المشرع للدستور الألماني قد كفل المشرع العادي تلك المونة ورفع عنه هذا الحرج إذ سلح دستوره بمواد مانعه أو وقائية مرنة الصياغة بحيث يمكن عن طريقها حظر نشاط أي حزب.

فالدستور الألماني أو القانون الأساسي الصادر عام ١٩٤٩ يمثل أهمية كبيرة فيما يتعلق بالمسألة الشيوعية فقد فسر على إنه يحظر أداء الحزب الشيوعي وذلك بابتداعه ما يسمى بالكيان الدستوري للأحزاب السياسية وهو ما يشكل اتجاهاً جديداً في الحلول الممكنة في مواجهة المسألة الشيوعية فالمادة (٢١) من هذا الدستور تنص على "إن الأحزاب تشارك في تكوين الإرادة السياسية للشعب وإنشائها حر وتنظيمها الداخلي ينبغي أن يتسق مع المبادئ الديمقراطية ويجب أن تقدم حساباً عاماً عن مصادرها والأحزاب بسبب أغراضها أو مسلك أعضائها تدعو للإساءة للنظام الأساسي الحر والديمقراطي والاطاحة أو قلب الجمهورية الاتحادية الألمانية هي أحزاب غير دستورية وتفصل المحكمة الدستورية الاتحادية في مسألة عدم الدستورية".

ويعلق الفقيهان الشهيران شارل دباش وجان ماري بونتسييه على تلك المادة بقولهما ان القانون الأساسي سلح السلطة ضد الأحزاب بما ابتدعه من عبارة "النظام الأساسي الحر الديمقراطي" ويتساءلان في دهشة عما يمكن أن تعنيه هذه العبارة (٢).

ومن المادة المتقدمة يتبين إن المانيا الاتحادية تبنت صيغة جديدة أو مفهوم جديد هو الحزب الدستوري وهذه الصيغة الجديدة ذات مضمون مزدوج فهي تفرض تجميع الأحزاب قانوناً في حظيرة النشاط العام والمصلحة العامة وأيضاً تستهدف وضع حدود على معارضتها. ودستورية الأحزاب هذه تضع أيضاً شرطاً على التناقض الذي يمكن أن ينشأ بين التنظيم القانوني للأحزاب والغاية السياسية التي تستهدفها وذلك بإسنادها دور محدد للأحزاب في ممارسة السلطة متميزاً عن وظيفتها المعارضة، فالأحزاب عندئذ تكون صاحبة حق في السيادة الوطنية والشعبية.

(١) د. حسن البدر اوي، مصدر سابق، ص ٧٦.

(2) Debbasch et pontier: introduction a la politique op. cit. p. 321.

وفكرة الدستور هذه تفرض تعريف دستوري سابق للأحزاب السياسية وتحدد أيضاً حقوق والتزامات الأحزاب السياسية وتفرض كذلك الجزاءات على تجاوز الحقوق وعدم احترام الالتزامات والقيود من جانب الأحزاب السياسية.

وعلى ذلك فالأحزاب السياسية في ألمانيا الاتحادية يمكن أن تكون محلاً للحظر بقرار من المحكمة الدستورية ولا يوجد في ذلك ثمة تناقض بين حماية الحقوق الأساسية والجزاء المتمثل في حل الأحزاب لأن هذا الجزاء لا يفرض الحظر إلا إذا كانت أنشطة الحزب أو أغراضه تعرض وجود كل باقي الحقوق محل الحماية الدستورية للخطر.

وعلى هذا فإن حظر الأحزاب إذن عملية قانونية تتم عبر القضاء العالي وحده ففي الواقع لا يكون من حق أي جهة إدارية أو أغلبية برلمانية أن تتدخل للحد من نشاط التكوينات السياسية التي تتمتع بالحماية الدستورية. فإرادة المشرع لم تعد هي صاحبة السيادة والبرلمان في هذا الشأن فيكون مقيداً بالنسبة لوظائفه التقليدية الطبيعية والأمر كله معقود للمحكمة الدستورية الاتحادية. فالمادة (٢١) من القانون الأساسي مكنت الجمهورية الألمانية من تجنب العودة لفوضوية جمهورية فيمار وصعود النازية. فالقانون الأساسي "الدستور" وضع في خدمة الفكرة السياسية العليا "النظام الديمقراطي والحر" الأمر الذي استطاعت الجمهورية عن طريقه أن تتوصل وعبر المحكمة الدستورية الاتحادية إلى حظر الحزب النازي الجديد في عام ١٩٥٢ والحزب الشيوعي C.P.D في عام ١٩٥٦.

والواقع إن الاعتبارات المتقدمة وذكرى جمهورية فيمار الثقيلة على ضمير كل ألماني لم تكن لتبرر مسلك المشرع الدستوري الألماني بتجريمه لأغراض الأحزاب وفقاً لعبارة مطاطة فضفاضة تقود إلى التحكم كعبارة "النظام الأساسي الحر والديمقراطي" فما هو هذا النظام وما هي أطروحاته؟ وما هو معيار تقويم أغراض الحزب للوقوف على مدى اتساقها أو تنافرها معه؟ ثم منذ متى كانت الديمقراطية تحارب الفكرة؟ فالغرض ليس إلا فكرة، لقد ذهب آباء الديمقراطية ومعلموها ومنظروها إلى إن الديمقراطية تقبل بمن لا يقبلونها وإنها تعبير عن النسبية فهي لا تعرف الآراء الراشدة.

وفي عام ١٩٥٦ أصدرت المحكمة الدستورية الاتحادية حكماً شهيراً باعتبار الحزب الشيوعي الألماني C.P.D حزباً غير دستوري، وبالتالي أمرت بحله وحظر نشاطه^(١).

د. حسن البدر اوي، مصدر سابق، ص ٨٤-٨٦.

٣- وهناك تطبيقات أخرى على وضع القيود على نشاط الأحزاب السياسية:

والتي تعتمد على حزب معين أو مجموعة من الأحزاب واستبعاد الأخرى، وكان رائد هذا النوع (سوكارنو) رئيس اندونيسيا الأسبق. وطبقاً لهذا النوع من النشاط السياسي فإن هناك مجموعة من الاتجاهات الفكرية والأحزاب يحق لها الممارسة والتمتع بحرية النشاط الحزبي وأخرى لا يحق لها^(١). لهذا منعت بعض الدول الاشتراكية سابقاً بعض الأحزاب من حرية النشاط الحزبي. مثل بولندا ويوغسلافيا، كما منعت جمهورية مصر العربية عام ٢٠٠٤ الإخوان المسلمين من العمل وممارسة النشاط الحزبي بل واعتبرتهم منظمة إرهابية. ومنع العراق بعد عام ٢٠٠٦ ممارسة بعض الأحزاب العمل والنشاط السياسي منها حزب البعث (المنحل)^(٢). وقد صدر في العراق ثلاثة قوانين لتقييد نشاط حزب البعث المنحل الأول قانون اجتثاث البعث رقم (١) لسنة ٢٠٠٣ إذ يشير إلى سياسة قامت بها سلطة الائتلاف المؤقتة في العراق والحكومات اللاحقة لإزالة نفوذ حزب البعث في النظام السياسي العراقي الجديد وأعلن أن جميع العاملين في القطاع العام المنتسبين لحزب البعث سيحذفون من مواقعهم ويحظر عليهم أي عمل مستقبلي في القطاع العام.

والقانون الثاني قانون الهيئة الوطنية العليا للمساءلة والعدالة رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٨ حيث أشارت المادة (٣) من القانون إلى ما يلي:

أولاً: - منع عودة حزب البعث فكراً وإدارةً وسياسةً وممارسة، تحت أي مسمى إلى السلطة أو الحياة العامة في العراق.

ثانياً: - تطهير مؤسسات القطاع الحكومي، والقطاع المختلط، ومؤسسات المجتمع المدني، والمجتمع العراقي، من منظومة حزب البعث تحت أي شكل من الأشكال.

ثالثاً: - إحالة عناصر حزب البعث المنحل والأجهزة القمعية الذين يثبت التحقيق إدانتهم بأفعال جرمية بحق أبناء الشعب إلى المحاكم المختصة لينالوا جزاءهم العادل.

رابعاً: - تمكين ضحايا جرائم حزب البعث والأجهزة القمعية ومن خلال مراجعة الجهات المختصة من المطالبة باستيفاء التعويض عن الأضرار التي لحقتهم جراء تلك الجرائم.

خامساً: - الإسهام في الكشف عن الأموال التي استحوذ عليها أعوان النظام البائد بطرق غير مشروعة داخل العراق وخارجه وإعادتها إلى الخزينة العامة.

(١) د. سهيل حسين، حقوق الإنسان - موسوعة القانون الدولي، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٩، ص ١٠٥-١٠٦.

(٢) المصدر نفسه، ص ١٠٦.

سادساً: - خدمة الذاكرة العراقية من خلال توثيق الجرائم والممارسات غير المشروعة لعناصر حزب البعث وأجهزته القمعية، وتوفير قاعدة بيانات متاحة عن العناصر المذكورة، لتحسين الأجيال القادمة من السقوط في براثن الظلم والطغيان والاضطهاد.

والثالث القانون رقم (٣٢) لسنة ٢٠١٦ قانون حظر حزب البعث والكيانات والأحزاب والأنشطة العنصرية والارهابية والتكفيرية^(١).

من كل ذلك نفهم أن هدف القانون هو تحقيق الخير العام والرفاهية الإنسانية، ولا حياة للقانون الذي يستهدف خير طبقة معينة من طبقات المجتمع، ولا يسمح لغيرها بممارسة النشاط الحزبي بحرية، أن الخير العام والرفاهية لا يتحققان الا إذا اعتبرنا سعادة الأنسان ... نوع الأنسان: معياراً لذلك الخير. وسعادة الأنسان لا تقوم فقط في تظمين احتياجاته المادية بل الروحية أيضاً ومستلزماتها، فليس من الإنسانية وبالتالي ليس من الخير العام، إن أوفي بحاجات الأنسان المادية واذله واقيدته روحياً ومعنوياً.

الفرع الثاني

الآداب العامة

أولاً: تعريف الآداب العامة:

الآداب العامة هي التي تشكل حياة الفرد وبالتالي تشكل شكل المجتمع، والآداب العامة هي تلك الآداب المتعارف عليها وفقاً للعادات والتقاليد الموجودة في كل دولة وتدخل في الكثير من الأمور الحياتية وفي المعاملات اليومية للأفراد ولها أهمية كبيرة في تشكل سلوك الفرد. وأيضاً ترد عبارة الآداب العامة جنباً إلى جنب في لغة القانون مع عبارة النظام العام وما هذا إلا لأنها من المجالات التي تتعلق بالمصلحة العامة للمجتمع، والتي يقوم عليها مفهوم النظام العام. وإذا كان النظام العام هو مجموعة المبادئ الأساسية: السياسية والاقتصادية والاجتماعية والخلاقية التي يقوم عليها مجتمع ما في وقت من الأوقات، فإن الآداب العامة في لغة القانون هي مجموعة المبادئ النابعة من المعتقدات الدينية والأخلاقية المتوارثة اجتماعياً والعادات والتقاليد والأعراف المتأصلة في مجتمع ما، في زمان معين والتي يعد الخروج عليها انحرافاً لا يسمح به المجتمع. وأيضاً هنالك تعريفات أخرى للآداب العامة منها:

- ١- ما يتلاءم ويتصل بالضمير أو الحاسة الأخلاقية أو المبادئ العامة للسلوك الحميد.
- ٢- ما لا يمكن إدراكه أو تطبيقه إلا عن طريق الضمير أو مبادئ السلوك الحميد دون القوانين الوضعية.
- ٣- ما هو قائم على الاحتمال أو ناتج عنه وما يوجد في الذهن من عقيدة واعتقاد لا يخضع لأي دليل صحيح أو منطقي.

(١) <https://arb.parliament.iq/archive/2016/07/30>

كما عرفها الدكتور عبد الرزاق السنهوري مفهوم فكرة الآداب العامة بأنها: (مجموعة من القواعد وجد الناس أنفسهم ملزمين بإتباعها طبقاً لناموس أدبي يسود علاقاته الاجتماعية، وهذا الناموس الأدبي هو وليد المعتقدات الموروثة، والعادات المتأصلة، وما جرى به العرف وتواضع عليه الناس. وللدين أثر كبير في تكييفه) (١). وبالتالي وفقاً لهذه التعريفات فإن الآداب العامة، ليست سوى مجموعة الأسس الخلقية للجماعة وتدخل من ثم في فكرة النظام العام.

ثانياً: أهمية الآداب العامة:

وإذا كانت قواعد الآداب العامة تتصل بقواعد النظام العام الذي يرد في نصوص القانون وقواعد الأخلاق، فإنها تختلف عنهما. إنها تختلف عن النظام العام في نطاقها: فالآداب العامة تتعلق على وجه الخصوص بتلك المبادئ والأسس المتصلة بالأمر الجنسية، ولكنها تشمل كذلك بعض المسائل الأخرى كالمقامرة والرهان وكسب المال بطريق غير شريف. أما النظام العام فيتسع ليضم، بالإضافة إلى الآداب العامة، المبادئ السياسية والاقتصادية والاجتماعية الجوهرية التي يقوم عليها المجتمع. وتختلف الآداب العامة عن قواعد الأخلاق، فمن المعلوم أن الفقه القانوني يفرق بين قواعد الآداب العامة وقواعد الأخلاق منساقاً وراء التفرقة بين قواعد القانون عامة وقواعد الأخلاق. ومن الممكن تلخيص هذه الفروق في النقاط الآتية:

من حيث النطاق: فدائرة قواعد الأخلاق هي أوسع من دائرة قواعد الآداب العامة لأن قواعد الآداب تهتم بواجب الفرد نحو المجتمع، في حين تهتم قواعد الأخلاق إضافة إلى ذلك بواجب الفرد نحو نفسه، وهي تهتم بالبواعث والنوايا إضافة إلى السلوك المادي الخارجي. وبمعنى آخر يقال إن قواعد الآداب تصدر عن قواعد الأخلاق كما يصدر النهر من الينبوع.

من حيث الغاية: إن غاية الأخلاق هي الوصول للإنسان إلى الكمال والسمو النفسي، أما غاية الآداب فهي حماية المجتمع من بعض أنواع السلوك التي يمكن أن تؤدي إلى انحلاله وتفسخه والانحدار به.

من حيث الجزاء: لا يترتب من حيث الأصل على الخروج على قواعد الأخلاق أي جزاء دنيوي إلا ما ينص عليه القانون، في حين يترتب على الخروج على قواعد الآداب جزاء مدني، وقد يكون هناك عقاب جزائي (٢). والآداب العامة بحكم كونها جزءاً من النظام العام تستمد بعض خصائصها من هذا النظام. فقواعد الآداب العامة قواعد نسبية متغيرة تختلف باختلاف المكان والزمان من مجتمع إلى آخر ومن جيل إلى جيل في المجتمع الواحد. فما يعد مخالفاً للآداب في مجتمع ما، قد لا يكون مخالفاً لها في مجتمع آخر. وما يعدّ غير مقبول في المجتمع في حقبة زمنية قد يغدو مقبولاً في حقبة لاحقة. وإن هذه الخصائص التي تُرى في الآداب العامة لا يمكن الوصول إلى معيار محدد لها سوى الناموس الأدبي للجماعة.

(١) د. سهيل حسين، مصدر سابق، ص ١٠٥.

(٢) حارث أديب إبراهيم، مصدر سابق، ص ٨٢.

ويتم عملياً إعمال هذا المعيار وضبطه من قبل القاضي الذي يتمتع بسلطة واسعة، إلا أن سلطته هذه ليست مطلقة. فيجب عليه، وهو يقوم بتحديددها، أن ينطلق من أنه يمثل الجماعة في التعبير عن ناموسها الأدبي والأخلاقي، أي يجب أن يكون تفكيره موضوعياً ويستند إلى الشعور العام السائد في المجتمع والروح العامة للنظام القانوني القائم فيه. وعلى هذا فإنه يتمتع عليه أن ينطلق في تحديد ما يعدّ من الآداب العامة من معتقداته الشخصية، وانطباعاته الخاصة، وميوله وآرائه الأخلاقية والفلسفية، أو من آراء بعض الأفراد، أو بعض الفئات في المجتمع، وإنما يجب عليه أن يضع نفسه في ضمير الجماعة التي ينتمي إليها وينطلق من ذلك في تحديد الناموس الأدبي السائد فيها في زمن معين. بيد أن سلطة القاضي في تحديد مضمون الآداب العامة تخضع لرقابة محكمة التمييز وذلك للحيلولة دون الانحراف في التقدير.

والآداب العامة هي تلك الآداب التي تؤدي إلى استمرار العلاقات الإنسانية بين الأفراد وتضمن لهم استمرار المحبة والمودة، لأن معظم الخلافات التي تنشأ ما بين الأفراد تكون بسبب عدم التمسك بالآداب العامة في المعاملات اليومية ومن ضمنها حرية النشاط الحزبي فلو تمسك جميع الناس بالآداب العامة فإن الأشخاص سوف يعتادون على ضبط النفس وبالتالي تقل الصراعات التي تحدث بين الأشخاص بينهم وبين بعض. تساعد الآداب العامة الناس على انتهاز السلوك القويم الذي يجعل الناس تتجنب التصادم بينها وبين بعضها البعض. تعمل الآداب العامة على مساعدة الأفراد على تأديتهم للواجبات والحقوق ومنها حرية النشاط الحزبي، ويكون الأشخاص على علم بالالتزامات والمسؤوليات المطلوبة منهم. تعمل الآداب العام على إنشاء جيل جديد يتحلى بالمقومات الجيدة التي تساعد على استمرارية النجاح في الحياة، كما تساعد الأفراد على التعامل مع بعضهم البعض بالمودة والإخاء وذلك من أجل الوصول إلى أفضل الحالات التي تساعد على الحياة بشكل أفضل. تعمل الآداب العامة على احترام الإنسان لنفسه في المقام الأول واحترام الآخرين لأنها تجبر الإنسان على التعامل مع الآخرين بالاحترام المطلوب الذي يحقق الحياة بشكل أفضل.

ثالثاً: علاقة الآداب العامة بفكرة تقييد حرية النشاط الحزبي.

إن الحريات العامة ومنها حرية النشاط الحزبي مدعوه لأن تمارس في محيط اجتماعي معين قائم على مرتكزات معينة، ومن ثم فإن كل تهديد لسلامة هذه المرتكزات هو تهديد للمجتمع من جهة وللحريات ومنها حرية النشاط الحزبي التي تمارس في إطاره من جهة ثانية.

لذلك كان من الضروري أن لا تصل ممارسة أي حرية ومنها حرية النشاط الحزبي إلى درجة المساس بما يسمى (النظام العام) للمجتمع في كل ما يتضمنه هذا المفهوم من معاني السلامة والأمان وعدم الفوضى.

وإلى جانب البنى المادية للمجتمع هناك بنى معنوية يقوم عليها تتمثل بمجموع العادات والتقاليد والمعتقدات المشتركة التي تفرض احترامها على الحريات ومنها حرية النشاط الحزبي وتشكل حداً لها، ومسوغ

مشروعاً لتقييدها، مع وجوب الإشارة إلى أن مفهوم الآداب العامة هو مفهوم متغير تبعاً للأمكنة والأزمنة^(١).

حيث تختلف طبيعة الآداب العامة والقيم الأخلاقية العامة ومدلولها من شعب إلى آخر ومن دولة إلى

أخرى ومن إقليم إلى آخر كما إنها تتغير على مر الزمن.

إن أساس الفكرة المتمثلة في وصف الآداب العامة من مسوغات تقييد الحريات ومنها حرية النشاط الحزبي حقيقة إن الأفراد لا يعيشون في عزلة عن المجتمع فلا يكفي بأن يحترموا حقوق الآخرين وحرياتهم فقط بل عليهم أن يحترموا أيضاً القوانين الأخلاقية التي يسلم بها المجتمع ويراعوها دائماً. إلا أنه ينبغي أن تظل إمكانية فرض القيود على الحريات ومنها حرية النشاط الحزبي باسم الآداب العامة في حدود معقولة، نظراً لما تتضمنه إساءة استعمال هذه الألفاظ المبهمة من خطر. فلا يجوز لأحد أن يسوغ سلوكاً غير أخلاقي استناداً إلى ما له من حقوق، ويبدو أنه من المسلم به أن يقام القانون الوضعي في مجتمع متمدن وفقاً لمعيار الاخلاق.

ويقول (هـ. جونز): (إنه يجب أن تشكل الأخلاق جزءاً من معاييرنا القانونية إلا إذا تخلينا عن معتقداتنا الأخلاقية في حالة الازمات التي نحتاج فيها فعلاً إلى القواعد الأخلاقية)^(٢).

لقد نصت العديد من دساتير دول العالم في موادها على وصف الآداب العامة من المقاصد المهمة التي تسوغ فرض القيود على ممارسة الحريات ومنها حرية النشاط الحزبي حيث استعملت قسم من هذه الدساتير (الآداب)^(٣)، في حين أستعمل القسم الآخر (الأخلاق).

أما في مصر فإن النصوص القانونية أشارت إلى الجانب المعنوي للنظام العام صراحةً كنص المادة (١٨٤) من الدستور المصري لعام ٢٠١٢ والمعدل عام ٢٠١٤ ونص المادة الثالثة من قانون هيئة الشرطة رقم (١٠٩) لسنة ١٩٧١. أما المشرع العراقي فقد نص على الآداب العامة صراحةً كنص المادة (١٨) من قانون وزارة الداخلية رقم (١٨٣) لسنة ١٩٨٠ الملغي والتي حلت محلها المادة (٢٣) من قانون وزارة الداخلية رقم (١١) لسنة ١٩٩٤، وكذلك نص المادة (١٧/أولاً) من دستور جمهورية العراق لعام (٢٠٠٥) التي جاء فيها:

(لكل فرد الحق في الخصوصية الشخصية، بما لا يتنافى مع حقوق الآخرين والآداب العامة) وكذلك ما أشارت إليه المادة (٣٨)، التي جاء فيها:

تكفل الدولة بما لا يخل بالنظام العام والآداب.

(١) حارث أديب إبراهيم، مصدر سابق، ص ٨٣.

(٢) Erica- Irene A, dase, op cit, P. 175. أورده حارث إبراهيم الأديب، مصدر سابق، ص ٨٣.

(٣) انظر مثال على هذه الدساتير الدستور القطري لعام ١٩٧٠ في المادة (١٥) منه، والدستور الاماراتي لعام ١٩٧١ في المادة (٤٤) منه.

أولاً: حرية التعبير عن الرأي بكل الوسائل.

ثانياً: حرية الصحافة والطباعة والإعلان والإعلام والنشر.

ثالثاً: حرية الاجتماع والتظاهر السلمي وتنظم بقانون).

ونفس الموقف اتخذته الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢ في المادة (١٤) منه والتي نصت على إنه: (تحمي الدولة حرية القيام بشعائر الأديان والعقائد طبقاً للعادات المرعية في المملكة ما لم تكن مخله بالنظام العام او منافية للآداب). وكذلك نجد الدستور الإيطالي لسنة ١٩٤٧ يقتصر في إشارته إلى الآداب العامة في المادة (١٩) منه والمتعلقة بحرية الأديان والعقائد.

أما عن موقف المواثيق الدولية فنجدها هي الأخرى لم تختلف عن الإشارة إلى وصف الآداب العامة من المسوغات المشروعة لتقييد الحريات ومنها حرية النشاط الحزبي، ومثال ذلك ما نصت عليه المادة (٢/٢٩) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة ١٩٤٨ من إنه: (يخضع الفرد في ممارسة حقوقه وحرياته لتلك القيود التي يقرها القانون فقط. لضمان الاعتراف بحقوق الغير وحرياته واحترامها ولتحقيق المقتضيات العادلة للنظام العام والمصلحة العامة والأخلاق في مجتمع ديمقراطي). وكذلك ما نصت عليه المادة (٣/١٢) من الاتفاقية الدولية للحقوق المدنية والسياسية لسنة (١٩٦٦) من إنه: (لا تخضع الحقوق المشار إليها أعلاه لأية قيود عدا تلك المنصوص عليها في القانون والتي تعد ضرورية لحماية الأمن الوطني أو النظام العام أو الصحة العامة أو حقوق وحريات الآخرين وتتماشى كذلك مع الحقوق الأخرى المقررة في الاتفاقية الحالية).

ومن أمثلة المواثيق الإقليمية التي أشارت الى الآداب العامة كمسوغ لتقييد المشرع للحريات ومنها حرية النشاط الحزبي نلاحظ المادة (٢/٨) من الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان لسنة ١٩٥٠، والمادة (٣/٢٢) من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان لسنة ١٩٦٨، والمادة (٢/١٢) من الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب لسنة ١٩٨١ واخيراً المادة (٤/أ) من الميثاق العربي لحقوق الإنسان لسنة ٢٠٠٤ المعدل. إذن الحفاظ على الآداب العامة قيمة يحرص عليها المجتمع فهو مفهوم يرتبط بمعتقدات الجماعة في وقت معين وفي ظل ثقافة معينة حول المسلك الذي يتعين على أبناء المجتمع سلوكه (١).

(١) انظر د. محمد يوسف علوان ود. محمد خليل موسى، القانون الدولي لحقوق الإنسان المحمية، ج٢، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٩، ص٨١- وص٢٧٩. ود. حافظ علوان حمادي، حقوق الانسان، جامعة بغداد - كلية العلوم السياسية، بغداد، ٢٠٠٩، ص١١٨-١٢٤. ود. حميد حنون خالد، حقوق الإنسان، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٢، ص١٩٨-٢٠٢.

ومن التطبيقات على ذلك فتوى حرمة الانتماء للحزب الشيوعي:

جاء فيها (لا يجوز الانتماء إلى الحزب الشيوعي فإن ذلك كفر وإلحاد أو ترويج للكفر والإلحاد اعانكم الله وجميع المسلمين عن ذلك وزادكم إيماناً وتسليماً)، صاحب الفتوى هو السيد محسن الحكيم.

لقد كان لهذه الفتوى آثاراً متعددة وفي مستويات عدة. ففي مستوى المؤسسة الدينية فقد بادر أغلب المراجع إلى تأييدها كالسيد عبد الهادي الشيرازي، وأبو القاسم الخوئي ومحمود الشاهرودي وغيرهم وهذا التأييد يدل على توحيد المراجع في قراراتهم وفتواهم إزاء المخاطر والتهديدات ومخالفة الآداب العامة التي من الممكن أن تتنازل من الشعب والوطن والعقيدة ومن الآداب العامة وخطر انتشار الشيوعية وأفكار الإلحاد بين الشباب قد تنبتهت لها المؤسسة الدينية فكانت لها بالمرصاد، وتعد هذه الفتوى رداً حاسماً على كل الممارسات الإلحادية والشوفينية والماركسية والانحلالية التي أراد الحزب الشيوعي أن تسود في المجتمع العراقي آنذاك فكان للمرجعية الدينية الفضل والأثر الكبيرين في وقف المد الشيوعي في بلاد المسلمين^(١).

وقد كان لهذه الفتوى أثر كبير في فرض قيود على الحزب الشيوعي في العديد من مناطق العراق مما أدى إلى انحسار نشاط الحزب الشيوعي بشكل كبير في العراق وأصبحت هذه الفتوى تعد من القيود الشرعية والأخلاقية على نشاط الحزب الشيوعي في العراق.

وعليه فإذا كانت الآداب العامة غاية من غايات الضبط فإن ذلك لا يعني إنها تحتوي على الأخلاق العامة كلها فالآداب العامة تقتصر على الحد الأدنى من الأفكار والقيم الخلقية التي تواضع الناس عليها، أما الأخلاق العامة فهي أوسع من ذلك بكثير فهي تتعلق بالنوايا وما يدور في داخل الإنسان وهذا يعني فرض رقابة خلقية على السلوك والنوايا وهو ما يخرج عن مهمة القانون، فليس من مهمته تطهير النفس وكمالها.

(١) د. حميد جاسم عبود، السلم الاجتماعي وموارده في فتوى مراجع الشيعة، فتوى الجهاد الكفائي للسيد السيستاني انموذجاً، بحث منشور في مجلة الفنون والآداب وعلوم الأنساب والاجتماع، العدد (٤٧)، ٢٠١٩، ص ٢٠٣.

الفصل الثالث

القيود الخاصة على حرية النشاط

الحزبي

الفصل الثالث

القيود الخاصة على حرية النشاط الحزبي

إن كفالة الحقوق والحريات يُعد من أهم أهداف الديمقراطية التي ما قامت إلا لمحاربة استبداد الملوك وطغيانهم ومنعهم من الاعتداء على حقوق الافراد وحررياتهم، كما وتعمل على مساهمة الأفراد في الحكم وممارسة السيادة بصفتهم افراداً مواطنين دون النظر إلى أي اعتبار آخر.

والأحزاب السياسية ماهي إلا مركزاً للنشاط السياسي، وأداة لا غنى عنها في الانظمة الديمقراطية، إذ هي من توجه الشعوب في اختيار ممثليها، وهي بهذا المعنى وكما مر ذكره ربيبة الديمقراطية التي تقدر الحريات العامة.

ولكن لا معنى للأحزاب السياسية ولا لما تم منحه اياها من الحقوق من دون تحديد قيود يجب أن الحزب السياسي الالتزام بها.

إذ إن منح الحزب الشخصية القانونية تؤهله للتمتع بالحقوق وتحمل الالتزامات. وقيود الحزب السياسي كثيرة، إذ يجب أن يلتزم الحزب السياسي بديمقراطية التنظيم الحزبي، إضافة لعدم احتواء التنظيم الحزبي على مظاهر عسكرية، كما يلتزم الحزب بقيود تتعلق بعلاقته بالأعضاء وعلاقته بالغير من الدول والأحزاب الأخرى، سواء كانت مجازة أو محظورة، وبإزاء منح الحزب السياسي الحقوق المالية التي لا بد منها فإن الدول تصنع قيوداً مالية يجب على الحزب السياسي الالتزام بها، وكذلك تضع جهة رقابية مهمتها متابعة الأحزاب السياسية وكذلك تضع عقوبات مناسبة بحق كل من يخالف القيود المالية.

وعلى أساس ذلك سيتم تقسيم هذا الفصل على ثلاثة مباحث وكما يلي:

المبحث الأول: القيود التنظيمية للحزب السياسي.

المبحث الثاني: القيود المالية للحزب السياسي.

المبحث الثالث: قيود العلاقات للحزب السياسي.

المبحث الأول

القيود التنظيمية للحزب السياسي

لا يمكن لأي حزب سياسي أن يكون ناجحاً، إذا كان يفتقر إلى التنظيم الجيد، كما إن الحزب السياسي سيفشل في تحقيق أهدافه في حالة عدم وضوح إجراءات اتخاذ القرارات فيه، وعدم إدراك وفهم أعضاء الحزب والعاملين فيه لأدوارهم ومسئوليتهم، وكثيراً ما يخطئ الحزب السياسي عندما يخصص كل موارده وطاقاته للحملات الانتخابية بدلاً من تخصيص جزء منها لبناء تنظيم حزبي ديمقراطي قوي^(١).

لذا كان لا بد من ديمقراطية حزبية داخلية والتي لا تعني مجرد الانتظام في الاجتماعات ولكنها تتضمن القدرة على التعامل مع التعدد الفكري داخل الحزب وعلى تسوية النزاعات التي تحدث بطريقة ديمقراطية دون أن يضطر أحد الأطراف إلى الاستقالة أو أن تقوم قيادة الحزب بفصله، فهي أعمق من مجرد التصويت على القرارات^(٢). وإن التزام الحزب بالديمقراطية الحزبية الداخلية وإن كانت من أهم القيود التي على التنظيم الحزبي الالتزام بها، إلا إنها لا تعدو شيء إذا ما كان لهذا التنظيم مظهراً عسكرياً.

فالتنظيم الحزبي ملزم بتوافر الديمقراطية داخل الحزب والتي سيتم بحثها في المطلب الأول وكذلك عدم احتواء التنظيم الحزبي على مظاهر عسكرية والتي سيتم بحثها في المطلب الثاني من هذا المبحث وعلى النحو التالي:

المطلب الأول

قيد الالتزام بديمقراطية التنظيم الحزبي

إن صفة الديمقراطية لا يمكن اكتسابها بمجرد إضافة اللفظ والتشدد بالشعارات، وإنما هنالك شروط موضوعية لاكتسابها فهنالك دولة وهنالك دولة ديمقراطية، وهنالك حزب ديمقراطي وهنالك انتخابات وهنالك دستور، ولا بد من فحص المضمون والتأكد من المنهج قبل أن نطلق صفة الديمقراطية أو نحجبها عن التنظيم الحزبي^(٣). ولأجل بحث ديمقراطية التنظيم الحزبي كالتزام وقيد على الحزب سيقسم الباحث هذا المطلب إلى فرعين وكما يأتي:

الفرع الأول: مفهوم ديمقراطية التنظيم الحزبي.

الفرع الثاني: ديمقراطية التنظيم الحزبي بوصفها قيماً على حرية النشاط الحزبي.

(١) د. أركان عباس حمزة، التنظيم القانوني لحقوق الحزب السياسي، أطروحة دكتوراه، مقدمة الى كلية القانون جامعة بابل، ٢٠١٩، ص ٢١٦- ٢١٧.

(٢) د. حسن البدرابي، مصدر سابق، ص ١٢٣.

(٣) أ. محمد مالكي وآخرون، الديمقراطية داخل الاحزاب في البلدان العربية، مركز دراسات العربية، بيروت، ٢٠٠٤، ص ١٧.

الفرع الأول

مفهوم ديمقراطية التنظيم الحزبي

إن الديمقراطية داخل الأحزاب مصطلح عام للغاية يصف مجموعة متنوعة من الوسائل المستعملة لإشراك أعضاء الحزب السياسي في المداولات الحزبية الداخلية وفي عملية صنع القرار^(١).

وهي تعني أيضاً إجراء انتخابات حقيقية داخل الحزب لتولي المناصب القيادية في الحزب، فمجرد تبادل الرأي والتعبير عنه، لا يعني إن الحزب ديمقراطياً، ولكن لا بد من تجديد قيادته عبر انتخاباته الداخلية، حتى يستطيع باستمرار التأثير في الرأي العام، وإن حرص القيادات الحزبية على الاستئثار بالمناصب العليا في الحزب، وذلك بإجراء انتخابات شكلية داخل الحزب، سيحول رؤساء الأحزاب السياسية إلى زعماء فوق النقد وتحول الأحزاب إلى نظام شمولي، مما يؤدي أحياناً إلى انقسامات ونزاعات داخل الحزب^(٢).

وهي تعني أيضاً أن القرارات التي تؤثر على الحزب السياسي، يجب أن تتخذ من قبل الأعضاء، وأن يكون لكل عضو حقوق متساوية في المشاركة في صنعها، والديمقراطية بهذا المعنى تستلزم مبدئين رئيسيين هما: سلطة أعضاء الحزب السياسي في صنع القرار، والمساواة في الحقوق لممارسة تلك السلطة، وهذين المبدئين لا يمكن رؤيتهما على الأرض إلا إذا اعترفنا بمبدأ التداول على السلطة^(٣).

ويرى البعض ونتيجة لأهمية الديمقراطية داخل الحزب السياسي، إن الأحزاب السياسية لن تعلن عن عدم ديمقراطيتها، إذ أصبحت الديمقراطية فكرة قوية ومهيمنة لدرجة أصبح الحكام العسكريين والدكتاتوريين المدنيين متحمسين لإعلان التزامها بالمعايير الديمقراطية، لكن الديمقراطية لن تزدهر داخل الحزب السياسي لمجرد المناداة لها^(٤).

والقيادة الدكتاتورية للحزب السياسي قد تأخذ شكل قيادة فردية وذلك عندما يتخذ القائد القرارات وما على التابعين إلا الطاعة التامة وتنفيذ الأوامر والتعليمات التي يصدرها، أو قد تأخذ شكل قيادة أولغارشييه، إذ تقوم قلة من الأعضاء باتخاذ القرارات عن الجماعة^(٥).

وإن الديمقراطية في مجال الأحزاب قد تكون مقصورة على حرية الفرد في الانضمام إلى الأحزاب، وليس في الكيفية التي تدار بها تلك الأحزاب، لذا أصبحت كثير من الأحزاب السياسية أحزاباً دكتاتورية، سواء خضع

(١) د. رفعت عيد سيد، تداول السلطة داخل الأحزاب السياسية دراسة تطبيقية على بعض الأحزاب المصرية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥، ص ١٥٨.

(٢) د. ياسر حمزة، مصدر سابق، ص ٧٣.

(٣) د. رفعت عيد سيد، مصدر سابق ص ١٥٩.

(٤) سوزان سكار، الأحزاب السياسية والديمقراطية، تطبيق الديمقراطية داخل الأحزاب، ترجمة نور الأسعد، إصدارات المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية، بيروت، ٢٠٠٦، ص ١٤.

(٥) صباح صبحي حيدر، تمويل الأحزاب السياسية ومشروع إصدار قانون له، مجلة القانون والسياسة، جامعة صلاح الدين، أربيل، العدد ٩، ٢٠١١، ص ٨٠.

الحزب لسلطة فرد أو خضع الحزب لسيطرة مجموعة من الأشخاص^(١). ويرى جانب من الفقه إن ذلك مرتبط بفكرة وجود رمز داخل الحزب السياسي، فإذا برز في الوسط الحزبي من يرفض رمزية شخص القائد، عندها تبدأ حملة تصفية في الحزب ضده بحجة وجود خيانة لمبادئ ذلك الحزب أو يتم اتهامه بالعمالة لجهة ما أو يتم التشهير به في الاعلام^(٢).

وإذا كانت ديمقراطية الحزب السياسي مرتبطة بشخص زعيم الحزب فإن الوسيلة التي يتم فيها اختيار ذلك الزعيم مختلفة، فأما أن تكون ديمقراطية أو أوتوقراطية (فردية)، وإذا كانت الطريقة الديمقراطية تعني اختيار قائد أو قادة الحزب من قبل أعضاء الحزب وفقاً للقواعد الديمقراطية، فإن ذلك يتطلب عدة شروط ينبغي تحقيقها، أهمها اعتماد انتخابات حرة ونزيهة، وأن يكون انتقال السلطة من دون عنف أو قوة وأن يتم اتباع أساليب وأشكال انتخابية تتناسب مع جوهر الديمقراطية^(٣).

أما الطريقة الأوتوقراطية في اختيار قادة الحزب فيرى الفقهاء أنها على نوعين، أما أوتوقراطية معلنه أو أوتوقراطية مقنعة، والأولى تُعد استثناءً والتي تقضي بالأخذ صراحة بالوسائل غير الديمقراطية، حيث تحل إرادة الزعيم محل الانتخاب كأساس لشرعية القيادة، وتكون القيادة العليا للحزب بيد ذلك الزعيم، بعيداً عن تبرير سلطة الزعيم سواء كانت سلطاته بسبب اختياره من قبل العناية الإلهية أو إنه رجل عادي هيئه القدر أو الصدفة العمياء ليكون وحده قادراً على الاضطلاع بإدارة الحزب، أما الأوتوقراطية المقنعة والتي تعد الأصل، تقوم على أساس الأخذ بالوسائل الديمقراطية من حيث الظاهر فقط، ويكون هدفها المحافظة على الشرعية،^(٤) وإن الديمقراطية المقنعة تتبع وسائل معينة لتحقيق غاياتها، فبالرغم من اعتمادها على الانتخاب كوسيلة لاختيار قادة الحزب إلا إن تلك الانتخابات تُكبل بعدة عوائق أهمها اتباع مبدأ الاقتراع غير المباشر وأسلوب الاقتراع العلني وكذلك فتح باب الترشيح للجميع مع إعلان مساندة أحد المتنافسين مما يضعف المنافسة^(٥).

أما فيما يتعلق بالهيكل التنظيمي للحزب السياسي فهذا الحزب إما أن يتبع الاسلوب الأوتوقراطي وأساسه سيطرة التنظيمات العليا في الحزب بشكل فعلي على جميع التنظيمات الحزبية الأقل منها درجة، حيث تصدر جميع القرارات من الهيئات القيادية بحيث لا يكون للتنظيمات الأقل درجة إلا رأياً استشارياً فقط، إضافة إلى الرقابة والمتابعة التي تفرضها الهيئات القيادية على التنظيمات من خلال ممثليها الذين يتمتعون بسلطات واسعة. أو تتبع الاسلوب

(١) د. شمران حمادي، الأحزاب السياسية والنظم الحزبية، ط ١، مطبعة دار السلام، بغداد، ١٩٧٢، ص ١١٨.

(٢) د. راغب جبريل خميس، مصدر سابق، ص ٢١٣.

(٣) صباح صبحي حيدر، مصدر سابق، ص ٧٧-٧٨.

(٤) موريس دي فرجيه، الاحزاب السياسية، مصدر سابق ص ١٤٧-١٤٨ و د. شمران حمادي، مصدر سابق، ص ١١٥ وما بعدها.

(٥) صباح صبحي حيدر، مصدر سابق، ص ٧٥.

الديمقراطي والذي يقضي بأن القرارات الحزبية لا تصدر إلا بعد الوقوف على آراء الأعضاء في التنظيمات الحزبية الأقل درجة^(١). ويرى البعض إن هنالك عوامل عديدة تؤدي إلى ضعف ديمقراطية الحزب الداخلية، منها تخلف هياكل الإدارة والاتصال الحزبي وانعدام التغيير في المناصب القيادية وتهميش أعضاء الحزب، وهذا ما يؤدي إلى سيطرة عدد قليل من الأعضاء على شؤون الحزب من دون مراعاة آراء جميع أعضاء الحزب، مما يحول دون مشاركة الجميع في النشاط الحزبي ويحجب عن أعضاء الحزب فرصة وضع سياسات الحزب السياسية وتشكيلها^(٢) ومن بوادر عدم ديمقراطية الحزب السياسي ان يكون هنالك ازدواج في الهيئات القيادية للحزب، حيث يكون هنالك هيئة قيادية منتخبة والتي تمارس السلطة في الحزب بشكل ظاهري وهيئة قيادية اخرى خفية تشارك الهيئة القيادية المنتخبة ممارسة السلطة أو انها تمارسها بصورة فعلية، وإن الهيئة القيادية الحقيقية قد تكون جزءاً من القيادة الظاهرية والتي تتكون من زعماء الحزب البارزين الذين يسيطرون على الهيئة القيادية بكاملها بسبب عوامل عديدة، وفي هذه الحالة تصدر القرارات عن الهيئة القيادية إلا إنها تعبر عن إرادة الزعماء البارزين، وقد تكون القيادة الحقيقية منفصلة عن القيادة الظاهرية، وذلك عندما تقع قيادة الحزب الظاهرية تحت رحمة الممولين والنقابات والشركات الداعمة للحزب السياسي^(٣).

كما إن عدم منح أعضاء الحزب السياسي على المستوى المحلي الحق فيما يروونه مناسباً من برامج، كتتنظيم تجمعات عمومية والقيام بحملات استقطاب أعضاء جدد إلى الحزب، تُعد أيضاً من بوادر عدم التزام الحزب بالقيم الديمقراطية في تنظيمه الهيكلي الداخلي، إلا أن حق أعضاء الحزب السياسي على المستوى المحلي يجب أن لا يخرج عن سياسة الحزب الأساسية^(٤).

ويرى البعض إن الحزب السياسي لا يمكن وصفه بالديمقراطية الا إذا توافر جملة من الشروط، منها ألا تكون في الحزب سيادة على أعضائه من قبل زعيم أو عائلة أو صاحب صفة دينية أو طائفية أو قبلية لها حق أو عرف ثابت يكرس موقعها في القيادة، وأن تكون العضوية بضوابطها الديمقراطية هي وحدها مناط القيود ومصدر الحقوق الحزبية، وأن تكون العضوية في الحزب مفتوحة لجميع المواطنين دون إقصاء أو تمييز من حيث العرق والدين والمذهب، وأن يكون اكتسابها متاحاً لكل من اكتسب صفة المواطن في الدولة^(٥).

(١) د. شمران حمادي، مصدر سابق، ص ١٠٢-١٠٣.

(٢) د. رمزي الشاعر، مصدر سابق، ص ٦١٦.

(٣) موريس دي فرجيه، الأحزاب السياسية، مصدر سابق ص ١٥٧ و د. شمران حمادي، مصدر سابق، ص ١١٨ وما بعدها.

(٤) سوزان سكار، الأحزاب السياسية والانتقال إلى الديمقراطية، مصدر سابق، ص ١٩.

(٥) أ. محمد مالكي، مصدر سابق، ص ٢٠-٢١.

وكذلك يجب أن تطبق المبادئ الديمقراطية في اختيار تشكيلات الحزب وقياداته وذلك بالاقتراع السري على فترات زمنية على أن تحدد الإطار الذي يعمل به العضو وتحديد العلاقة بينه وبين الناخبين من جهة، وبينه وبين الحزب من جهة أخرى مع بيان حقوق العضو والقيود عليه، مع ضمان مشاركة أعضاء الحزب في وضع البرامج السياسية للحزب والنظام الاساسي له ومنحهم حرية مناقشتها بالأساليب الديمقراطية^(١).

كما ويجب أن يكون أعضاء الحزب هم مصدر السلطة في الحزب وأن يسيطر نظام الحزب ولوائحه في التعامل مع الأعضاء، وعدم جواز الجمع بين السلطة التنفيذية للحزب بالسلطة التشريعية التي يملكها مؤتمره العام المنتخب انتخاباً دورياً وحرراً ونزيهاً، ويجب أيضاً ضمان حرية التعبير في الحزب السياسي وإتاحة الفرصة لنمو التيارات والأطراف داخل الحزب وأخذها أشكالاً معترفاً بها داخلياً، وأخيراً يجب قبول الحزب لوجود غيره من الأحزاب وضبط فكره ومنهجه وبرنامجه في ضوء حق الرأي ومصلحة الآخر في التمثيل دون اقصاء^(٢).

إلا إن الفقه لم يتفق في مسألة الزام الحزب السياسي بالعمل بالوسائل الديمقراطية فهناك من يؤيد هذه الفكرة وهناك من يعارضها، وكل فريق له حججه، فالمعارضون لمبدأ ديمقراطية الأحزاب السياسية يرون أن الحزب السياسي ما هو إلا مؤسسة غير رسمية داخل النظام السياسي، حيث تحتم المبادئ الاساسية في الأنظمة السياسية حرية تكوين الجمعيات السياسية وغيرها من الجمعيات غير الحكومية، وبالتالي فإن لكل حزب أن يسن من اللوائح الداخلية ما يشاء طالما انه لم يخرج عن الإطار القانوني والنظام العام الذي لا يوجد في ايها ثمة قيد على حرية الأحزاب وهي بصدد تحديدها لنظامها الداخلي^(٣) كما إن وجود زعيم على رأس الحزب السياسي من شأنه أن يجتذب الجماهير نحوه الأمر الذي يمهّد الطريق أمام الحزب للوصول إلى السلطة، وكذلك فإن التداول على القيادة في الحزب يترتب عليه أن تتعاقب على قيادة الحزب السياسي شخصيات لها ميول سياسية متعارضة، الأمر الذي يمس الوحدة الفكرية للحزب، اضافة لما يستتبع الديمقراطية الداخلية من شلل حزبي وانقسام الحزب إلى جماعات تحاول كل منها استعمال الوسائل المشروعة وغير المشروعة في سبيل الوصول لزعامة الحزب وما يؤديه ذلك من اختفاء روح الوحدة داخل الحزب^(٤).

أما المؤيدون لهذه الفكرة فيرون أن ديمقراطية التنظيم الحزبي تتيح للأفراد فرصة التأثير على الخيارات التي تقدمها الأحزاب السياسية للناخبين، وهذا يؤدي إلى توسيع مهاراتهم المدنية، كما تساعد الأحزاب السياسية على تأدية وظائفها التربوية بشكل أفضل^(٥). كما إن الاعتراف بتداول السلطة داخل الأحزاب يؤدي بالنتيجة التي تقود

(١) د. مصطفى أبو زيد فهمي، مصدر سابق، ص ٢١٧.

(٢) أ. محمد مالكي، مصدر سابق، ص ٢١.

(٣) د. عفيفي كامل عفيفي، مصدر سابق، ص ٦٧٧ وايضاً د. حسن البدر اوي، مصدر سابق، ص ١٢٦.

(٤) د. رفعت عيد سيد، مصدر سابق، ص ١٥١-١٥٢.

(٥) سوزان سكار، مصدر سابق، ص ٢.

الحزب السياسي إلى العمل على إرضاء الأعضاء وعدم الاستبداد طالما أن هنالك نخب أخرى داخل الحزب تريد أن تحل محل النخبة القائمة، إضافة لكون التداول ليس هدفاً بل هو وسيلة لتنفيذ سياسة جديدة، ترى بعض النخب الحزبية أن مصلحة الحزب في تبنيتها أو الأبقاء على سياسة عجزت القيادة الحزبية القائمة عن وضعها موضع التطبيق، وهذا يعني أن الديمقراطية الداخلية تفرضها مصلحة الحزب السياسي قبل كل شيء^(١). كما أن الحزب هو مصدر الديمقراطية في البلدان للمجتمعات وإن عجز عن إنتاج ذلك فهذا الأمر يُعد عيباً واضحاً ففاقد الشيء لا يعطيه، وهي أيضاً تؤدي إلى عدم تعسف قياداته ويؤدي أيضاً إلى عدم سيطرة الجيل القديم من القيادات الحزبية^(٢). كما أن الديمقراطية الداخلية تستلزمها طبيعة الأمور إذ أن العضو الحزبي عليه قيود تتمثل بالتزامه بأفكار الحزب ومبادئه وبالمقابل يجب أن يتمتع بحرية اختيار الهيئة الحزبية التي لها أن تصدر القرارات الملزمة، كما أن ذلك يمنع انشقاق الحزب ويدعم وحدته، فتهميش الطاقات وحرمانها من المسؤولية قد يقود إلى ظاهرة الانشقاق الحزبي^(٣).

الفرع الثاني

ديمقراطية التنظيم الحزبي بوصفها قيوداً على حرية النشاط الحزبي

سار المشرع العراقي في قانون الأحزاب السياسية النافذ، إذ أوجب أن يتضمن النظام الداخلي للحزب السياسي لقواعد تتعلق بشؤونه التنظيمية والإدارية بما يتفق وأحكام الدستور والقانون^(٤). كما أكد المشرع العراقي على اعتماد الحزب السياسي لآليات ديمقراطية لاختيار القيادات الحزبية^(٥). ومن خلال ما تقدم تبين للباحث أن ديمقراطية التنظيم الحزبي هي من القيود التنظيمية التي اعترف بها وأقرها المشرع العراقي، إلا أن الباحث يرى أن ذلك غير كافٍ لوحده، وبالرغم من أن هذا التشريع يُعد أول تشريع يختص بالأحزاب السياسية يسنه ممثلو الشعب بعد عام ٢٠٠٣، ورغم صدور هذا القانون في ظل نظام من المفترض أن يكون ديمقراطي إلا أن معالجته لمسألة ديمقراطية التنظيم الحزبي لم تكن بالشكل المأمول إذ لم يتطرق المشرع العراقي لمسألة التنظيم الحزبي وهيكلية الأحزاب السياسية وما هي سلطات الفروع إن وجدت، كما لم يحدد تفاصيل صناعة القرار الحزبي – كما فعل المشرع الألماني – وهل للأعضاء دور في ذلك أم لا؟ ولم يؤكد المشرع العراقي على أهمية منح العضو الحزبي الحق في تقديم مقترحات أيضاً. كما يلاحظ على التشريع تساهله في الجزاء المفروض على التنظيمات غير الديمقراطية، فبالعودة إلى التشريع العراقي لا يجد الباحث عقوبة تردع من كان تنظيمه غير ديمقراطي، اللهم إلا المادة (٥٣) والتي نصت على: (يعاقب بغرامة لا تقل عن (١٠٠٠٠٠٠) مليون دينار ولا تزيد على (٣٠٠٠٠٠٠) ثلاثة ملايين دينار كل من ارتكب مخالفة لأحكام هذا القانون ولم تحدد لها عقوبة خاصة).

(١) د. رفعت عيد سيد، مصدر سابق، ص ١٥٥.

(٢) د. نبيلة عبد الحليم كامل، مصدر سابق، ص ١٤٨.

(٣) د. رفعت عيد سيد، مصدر سابق، ص ١٥٦ وما بعدها.

(٤) المادة (٢٨/ثانياً) من قانون الأحزاب السياسية العراقي لسنة ٢٠١٥.

(٥) المادة (٦) من قانون الاحزاب السياسية العراقي لسنة ٢٠١٥.

وبذلك فإن المشرع قد وضع عقوبة عامة تشمل الحزب غير الديمقراطي، وهي عقوبة غير متناسبة مع المخالفة، لذا كان الأجدر بالمشرع العراقي أن يخصص مادة قانونية يفرد بها عقوبة خاصة للحزب غير الديمقراطي، وبالإمكان منع الحزب السياسي من دخول الانتخابات لدورة أو أكثر كما يمكن معاقبته وإجباره على تنظيم حزبه بشكل ديمقراطي من خلال إيقاف التمويل العام الممنوح له من قبل الدولة وعدم تمويله حكومياً إلا بعد تطبيق ما أوجبه عليه القانون من قيود تتعلق بديمقراطية التنظيم الحزبي.

المطلب الثاني

قيد الالتزام بسلمية التنظيم الحزبي

تعد الظاهرة الحزبية من أكثر الظواهر السياسية أهمية وتعقيداً على صعيد دراسة أنظمة الحكم والديمقراطية على مستوى العالم، حيث تتعدد أشكال الأحزاب السياسية وأنظمتها وتتنوع مهامها طبقاً لطبيعة تشكيل هذه الأحزاب وشكل الأنظمة السياسية التي تتواجد فيها والأدوار التي تلعبها في عملية انتقال السلطة وإعداد البرامج الحكومية ومراقبتها، كما تُعد الظاهرة الحزبية من أكثر الظواهر حساسيةً وجدلاً على صعيد الحياة العامة ومؤسسات المجتمع المدني وذلك لاتصالها المباشر بحياة الأفراد ومطالبهم حيث تمارس الأحزاب السياسية أدواراً متفاوتة في مجال التنشئة وزرع القيم والثقافة السياسية^(١). إضافة لذلك فإن الأحزاب السياسية مؤسسات منظمة جماهيرياً تسعى لتحقيق أهدافها بالطرق السلمية والديمقراطية، والأحزاب قد نشأت نتيجة لما يسود النظام الديمقراطي من الحرية والمساواة فلا يمكن أن يتحطم هذا الأساس الذي قامت مستندة عليه، إذ يجب أن تعمل بالأساليب الديمقراطية وتتنافس فيما بينها بالطرق السلمية وتترك الحكم عليها للأفراد في حرية تامة، وما يقتضي من استعمال الوسائل السلمية ونبذ العنف والقوة^(٢). وعلى أساس ذلك يجب على الحزب السياسي الالتزام بسلمية تنظيمه، وعدم جواز إحتواء هذا التنظيم على مظاهر عسكرية أو شبه عسكرية. ولأجل معرفة هذا القيد التنظيمي سيقسم الباحث هذا المطلب إلى فرعين وكما يأتي:

الفرع الأول: مفهوم سلمية التنظيم الحزبي.

الفرع الثاني: سلمية التنظيم الحزبي بوصفه قيداً على حرية النشاط الحزبي.

(١) د. ميثم حنظل، التنظيم القانوني للأحزاب السياسية، أطروحة دكتوراه، كلية القانون جامعة بغداد، ٢٠٠٣، ص ١٢١.

(٢) د. محمد إبراهيم خيرى الوكيل، مصدر سابق، ص ٣٠١.

الفرع الأول

مفهوم سلمية التنظيم الحزبي

إن مجرد وجود الأحزاب السياسية أو تعددها في الدولة لا يعد دليلاً قاطعاً على قيام الديمقراطية فيها، لأن تناحر الأحزاب السياسية بعد قيامها ولجوء بعضها إلى استعمال الوسائل غير القانونية وغير المشروعة يؤدي بدون شك إلى تعويق الأخذ بالديمقراطية من الناحية الفعلية باعتبارها تشوه إرادة الشعب صاحب السيادة، وإذا كانت الديمقراطية تتسامح مع الأفكار والمبادئ حتى وإن كانت مناهضة لأسس تفكيرها فأنها لا تقر اتخاذ القوة أو العنف وسيلة لتحقيقها^(١).

أي إن الاكتفاء بديمقراطية التنظيم الحزبي كقيد تنظيمي يجب على الحزب السياسي الالتزام به، أمر غاية في الخطورة، فهناك قيد آخر لا بد للحزب السياسي أن يلتزم به والذي يتمثل في سلمية هذا التنظيم، خاصة أن التنظيم كما يراه الفقه له أهمية كبرى، وذلك لأن الأحزاب كأجهزة مترابطة لا تستطيع البقاء والإستمرار بدون تنظيم والتحرك بشكل مؤثر لتحقيق أهدافها في الوصول للسلطة وتنفيذ برامجها السياسية^(٢)، ولكن على أن تصل إلى تلك الأهداف وتنفذ تلك البرامج وفقاً للإطار الدستوري المرسوم لها وبعيداً عن إستعمال العنف والقوة في الوصول لتلك الأهداف. فإذا كانت مقتضيات النظام العام لا تسمح بأن تكون الحريات مطلقة فأن الحريات لا تسمح كذلك بالعبث في تغيير مفهوم النظام العام، فيجب الوقوف بالنظام العام في الدولة الديمقراطية عند الحدود التي يعد تجاوزها عبثاً بمفهوم النظام العام، ويؤدي إلى اختلاطه بغيره من النظم وتمييع الحدود بينه وبينها يجذبها إلى ساحته كقيد على الحريات العامة وفي ذلك ما فيه من خطر كبير على حقوق الأفراد وحرياتهم^(٣).

وإن اتخاذ شكل عسكري أو شبه عسكري للتنظيم الحزبي يتعارض مع النظام العام الذي يحكم إطار النظام السياسي، إذ إن النظام العام يمنع المساس بالأمن المادي للمجتمع يحظر الأحزاب التي تستعمل العنف وسيلة لتحقيق أغراضها كإقامتها تشكيلات ذات طابع عسكري وما إلى ذلك^(٤).

وإذا كانت القاعدة العامة في هذا السياق هي أن الحزب السياسي له تنظيمياً داخلياً، غايته تحديد الأصول وتشكيل الهيئات وتعيين الصلاحيات في أعمال الحزب السياسي، وإن القاعدة المتبعة في أكثر الأحزاب أن يركز الحزب في تشكيله على هيئات، فإن هذه الهيئات مدينة بطبيعتها، بمعنى أنها مؤلفة من المدنيين وحتى لو كان من بين أعضائها بعض العسكريين - إن سمح القانون بذلك - فإنهم يعملون جميعهم على نصرته وأهدافه، إلا أن هنالك أحزاب سياسية ترتدي شكلاً عسكرياً أو تضم لها تشكيلات شبه عسكرية، توصف (بالمليشيا)^(٥).

(١) د. شمران حمادي، مصدر سابق، ص ٢٣-٢٤.

(2) Andre Hauriou, Droit constitutionnel et institutions politiques, Montchrestion, 1975, p262.

(٣) حسن البدر أوي، مصدر سابق، ص ٦٣.

(٤) المصدر نفسه، ص ٢٦.

(٥) د. آدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، ج ٢، ط ٢، دار العلم للجميع، بيروت، ٢٠٠٤، ص ٧٣٨-٧٣٩.

والمليشيا تعني: نوع من الجيش الخاص عسكري الإطار خاضع كالجند لذات الانضباط ولذات التمرين، يلبسون مثلهم البزات والإشارة، ويقدرّون مثلهم على القيام بالاستعراضات المنظمة تسبقهم الموسيقى والأعلام، وهم جديرون مثلهم على محاربة الخصم بالسلاح والقوة البدنية، وهم يبقون مدنيين إلا في الحالات الخاصة^(١). والمليشيا تعني أيضاً: قوة مسلحة تتكون من المواطنين، ويرجع نظام المليشيات إلى فكرة أن واجب المواطن الدفاع عن وطنه، وهناك تبرير آخر لوجوب إنشاء مليشيات وهو حماية البلاد من تعسف محتمل للحكومة أو لجيش محترف^(٢).

كما إن نظام المليشيا يعرفه البعض بأنه ضرب من الجيش الخاص يقتضي توزيع أعضاء الحزب على وحدات صغيرة ينظمون داخلها تنظيمًا عسكرياً يوجب خضوعهم إلى نفس التعليمات والأوامر التي يخضع لها الجنود في الجيوش العادية وهم بالإضافة لذلك يرتدون ملابس موحدة ويحملون شارات خاصة بهم ويتدربون تدريباً عسكرياً ليكونوا على أهبة الاستعداد للقضاء على خصومهم السياسيين باستعمال العنف وقوة السلاح، وأعضاء الحزب السياسي الذي يأخذ بنظام المليشيا يكونون دائماً تحت تصرف رؤسائهم وعلى استعداد للتعبئة في أي وقت^(٣). وإن المليشيا لا تُعد الوحدة الوحيدة التي يتكون منها التنظيم الحزبي، فالحزب السياسي ما هو إلا اتحاد بين مجموعات من البشر يطلق عليها وحدات تكون جميعها منسجمة يتكون منها الحزب بصفتها أحد العناصر الرئيسية لتكوين الأحزاب السياسية بجانب التنظيم والغاية من وجودها على الساحة السياسية، وبالإستقراء نجد أن الوحدات الجوهرية للأحزاب السياسية لا تخرج عن أحد أشكال أربعة وهي (اللجنة، الشعبة، الخلية، المليشيا)^(٤). ويرى جانب من الفقه إن أي حزب سياسي لم يتسن له أن تألف كلياً من المليشيا فقط، فبجانب شعب القتال هنالك شعب من النموذج الكلاسيكي للحزب، ولكن هذا لا يمنع من عد المليشيا كعنصر، ركيزة أساسية لبعض الأحزاب السياسية، ويندر أن يرتكز حزب ما بصورة مطلقة على عنصر واحد من العناصر الأربعة الأساسية، باستثناء أحزاب القرن التاسع عشر القديمة المرتكزة على اللجان^(٥).

(١) موريس دي فيرجيه، مصدر سابق، ص ٥٥.

(٢) ومن نافلة القول إن التعديل الثاني لدستور الولايات المتحدة الأمريكية ينص على : مليشيا منظمة تنظيمياً جيداً ضرورية لأمن دولة حرة، كما لا يجب انتهاك حق الناس في امتلاك الأسلحة، وهذه الفقرة يدور حولها نقاش كبير بين من يعارض حرية امتلاك الأسلحة وبين من يدعو إليها، ولقد عوضت مليشيات الدولة بحرس وطني ١٩١٦، لكن برز في تسعينيات القرن الماضي مرة أخرى اهتمام بمليشيات المواطنين وشكلت العديد من الولايات تنظيمياً من هذه التنظيمات، ويسيطر على بعض هذه التنظيمات وطنيون من اليمين ومؤمنون بنظريات المؤامرة حيث يرون ان الحكومة أصبحت مستبدة ولذا يجب اتخاذ إجراءات لحماية انفسهم قبل قوات الأوان، كما أورد ذلك د. أركان عباس حمزة، مصدر سابق، ص ٢٢.

(٣) د. شمران حمادي، مصدر سابق، ص ٨١.

(٤) بلال أمين زين العابدين، مصر سابق، ص ٤٥.

(٥) موريس دي فيرجيه، مصدر سابق، ص ٥٦.

وثمة فرق بين نظام المليشيا والخلايا الحزبية من حيث أساس التشكيل ومن حيث الدور الذي تلعبه وكذلك من حيث سن المنتسبين إليها، إذ أن المليشيا تتشكل على أساس إقليمي فقط بينما يمكن أن تتشكل بقية الخلايا على أساس إقليمي أو على أساس مهني، وبينما مهمة الخلايا تقتصر على تثقيف الأعضاء بأفكار وأيديولوجيا الحزب السياسي، فإن مهمة المليشيا إضافة لذلك تشمل تدريب الأعضاء تدريباً عسكرياً على حمل السلاح و استعماله، وأن الأحزاب التي تمتلك مليشيا تشترط في الغالب بالراغبين في الانتماء إليها أن يكون قد بلغ سنأً أقل بكثير من السن الذي تشترطه الأحزاب الأخرى، كما إنها لا تقبل الراغب في الانتماء إذا كان قد بلغ سنأً معيناً ايضاً^(١).

وما يلاحظ ايضاً ان المليشيا أكثر بعداً من الخلايا عن العمل الانتخابي، فهي تشكل بصورة واضحة وربما مؤكدة أكثر مما تشكل الخلايا اداة لقلب النظام الديمقراطي لا أداة لتنظيم له، وبالرغم من كل شيء فالأحزاب التي تعتمد على المليشيا لا تحتقر أبداً الانتخابات والبرلمانات في مرحلة الاستيلاء على الحكم^(٢).

ورغم ذلك فإن الحزب القائم على أساس المليشيات لا يمارس حزبيته في إطار ديمقراطي على أساس الإبقاء على الأحزاب الأخرى الموجودة بجانبه بل يقصد من ذلك سيطرته الكاملة على باقي الأحزاب الأخرى ولا يبقى إلا هو بمفرده على الساحة السياسية^(٣).

وعادة ما يكون هنالك نوعان من المليشيات في الأحزاب التي تأخذ بهذا النظام وهما المليشيا الفعالة والمليشيا الاحتياط وأعضاء كل من هذين النوعين يختلف عن الآخر من حيث القيود في الحزب ومدى ارتباطهم به^(٤). وبذلك ومما سبق يتبين إن فكرة وجود تنظيم عسكري أو شبه عسكري في الحزب السياسي تتعارض مع مبادئ الديمقراطية والتي هي سبب وجود الأحزاب السياسية في الأساس، لذا فإن منع الأحزاب السياسية من إقامة أي تشكيلات عسكرية أو شبه عسكرية يعد اجراءً منطقياً ومقبولاً من فقهاء القانون الدستوري، لأنه يمثل الإجراء الحقيقي الذي ينبغي فرضه على الأحزاب السياسية ابتداءً في مجتمع ديمقراطي وهو صدى الفكرة الديمقراطية في النظام العام والتي تحظر قيام الأحزاب التي تستعمل القوة والعنف بما يمس أمن المجتمع وليس هنالك برهان على إستعمال القوة والعنف أكبر من أن يقيم الحزب تشكيلات عسكرية أو شبه عسكرية^(٥).

لذا يجب على الأحزاب السياسية العمل بالوسائل السلمية وبالأاليب الديمقراطية، وأن تترك الحكم عليها للأفراد بكل حرية، فأساس النظام الحزبي هو التعبير عن الرأي والسعي للوصول إلى السلطة بالوسائل القانونية من خلال إقناع الرأي العام، والفوز بثقة الأفراد في الانتخابات، أما الاستيلاء على السلطة بالقوة أو حتى محاولة ذلك

(١) د. محمد عبد العال السناري، مصدر سابق، ص ٧١.

(٢) راغب جبريل خميس، مصدر سابق، ص ٦٣٠.

(٣) موريس دي فيرجيه، مصدر سابق، ص ٥٧.

(٤) بلال أمين زين الدين، الاحزاب السياسية من منظور الديمقراطية المعاصرة، دراسة مقارنة، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠١١، ص ٥١.

(٥) د. شمران حمادي، مصدر سابق، ص ٨٢.

فأمر غير محمود العواقب، ويتنافى مع حرية الرأي والحوار، ويتعارض مع الأساس الذي قامت عليه التعددية الحزبية، لأن التعددية مقصود بها تعددية رأي وحوار وفكر وليست تعددية مادية أو تكتلات هيكلية^(١). وهذا ما دفع كل الدول الديمقراطية على تحريم ظهور الحزب السياسي على أساس تشكيلات عسكرية تمكنه من أن يستولي على السلطة بالقوة المسلحة، إنه بكل بساطة مبدأ (إننا يجب ألا ندمر الحرية باسم الحرية)^(٢).

كما لا يجوز أن يمتلك الحزب السياسي أسلحة إلا المرخصة منها فقط، كما لا يمكن القبول بوجود مواد معدة بطبيعتها للقتل في داخل المقرات الحزبية. أما حماية مقاره الحزبية فهي مسؤولية تقع على عاتق الدولة ولا يمكن لأي حزب أن يتحجج بامتلاكه للسلاح بسبب حماية المقرات الحزبية أو أعضاء الحزب السياسي.

الفرع الثاني

سلمية التنظيم الحزبي بوصفه قيماً على حرية النشاط الحزبي

إن مسألة امتلاك الحزب السياسي لأسلحة أو اتخاذه مظهر مسلح هي من المسائل الجدية، والتي تُعد خطراً على أي نظام سياسي يبتغي من الديمقراطية أساساً يقوم عليه بنيانه، وبإزاء تلك الأهمية البالغة عمدت الدول إلى تنظيم هذا القيد الملقى على عاتق الأحزاب السياسية، وفرض عقوبات تتناسب مع خطورة هذا الالتزام.

التنظيم القانوني في العراق لقيد مدنية التنظيم الحزبي بين المشرع العراقي في مسألة تنظيم مدنية الحزب السياسي، إذ إن المشرع الدستوري أكد على قاعدة عامة والتي تتمثل في أن تداول السلطة يكون بشكل سلمي عبر الوسائل الديمقراطية المنصوص عليها في الدستور^(٣). وبذلك لا يمكن لأي حزب سياسي يروم الوصول للسلطة إلا إذا انتهج الطريق الذي رسمه الدستور له والمتمثل في الطرق السلمية عبر الوسائل الديمقراطية، وبذلك فإن العنف والقوة وحمل السلاح لأجل هذا الهدف يُعد عملاً مخالفاً لأحكام الدستور.

والمشرع الدستوري بين أن القوات المسلحة العراقية والأجهزة الأمنية تتكون من مكونات الشعب العراقي، بما يراعي توازنها وتمثيلها دون تمييز أو اقصاء، وتخضع لقيادة السلطة المدنية وتدافع عن العراق ولا تكون أداة لقمع الشعب العراقي ولا تتدخل في الشؤون السياسية ولا دور لها في تداول السلطة^(٤)، كما يحظر تكوين ميليشيات عسكرية خارج إطار القوات المسلحة^(٥).

وبذلك فإن القوات المسلحة لا يكون لها دور في عملية تداول السلطة فلا يمكن لها أن تؤيد هذا الطرف أو ذلك، أو تعلن تأييدها لحزب معين، أو أن تنظم لصالحه. كما لا يجوز تأسيس ميليشيات خارج إطار القوات المسلحة، ويبدو أن المشرع العراقي أراد التأكيد على منع تواجد الميليشيات في العراق ولكنه قد جانبه الصواب في ذلك إذ إن

(١) د. سعاد الشراوي، النظم السياسية، مصدر سابق، ص ٢٥٦.

(٢) د. حسن البدر، مصدر سابق، ص ٢١٥.

(٣) المادة (٦) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٤) المادة (٩/أ/أ) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٥) المادة (٩/أ/ب) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

المفهوم المخالف لتلك المادة يوجي في الاذهان جواز تأسيس ميلشيات داخل إطار القوات المسلحة العراقية، وهذا ما لم يكن يقصده المشرع بالتأكيد.

أما المشرع العادي فإنه قد نظم قيد الالتزام بمدنية الحزب السياسي في قانون الأحزاب السياسية العراقي رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥ النافذ، إذ يشترط وفقاً لهذا القانون ولأجل تأسيس أي حزب ألا يكون تأسيس الحزب وعمله متخذاً شكل التنظيمات العسكرية أو شبه العسكرية، كما لا يجوز الإرتباط بأية قوة مسلحة^(١). وبذلك فإن مدنية الحزب السياسي كقيد تنهض قبل امتلاك الحزب للشخصية القانونية وفي مرحلة الشروع بالتأسيس.

والزم المشرع العراقي الحزب السياسي وأعضائه بعدم امتلاك الأسلحة والمتفجرات أو حيازتها خلافاً للقانون^(٢)، ويتساءل الباحث عن الحكمة من امتلاك أو حيازة المتفجرات، فإذا كانت حيازة أو امتلاك السلاح الخفيف أمر وارد لغرض الحماية ووفقاً للقانون، فما هو الداعي من إيراد المتفجرات؟ وهل كان القانون يسمح للحزب السياسي بحيازة أو امتلاك متفجرات؟

أما عن عقوبة تحويل الحزب السياسي إلى تنظيم عسكري أو شبه عسكري فتمثلت بعقوبة تفرض على الاشخاص وعقوبة تفرض على الحزب السياسي، إذ نصت المادة (٣٢/أولاً) من قانون الأحزاب السياسية النافذ على: (١- يجوز حل الحزب السياسي بقرار من محكمة الموضوع بناءً على طلب مسبب يقدم من دائرة الاحزاب في احدى الحالات التالية:

أ- فقدان شرط من شروط التأسيس المنصوص عليها في المادتين (٧) و (٨) من هذا القانون.

ب- قيامه بأي نشاط يخالف الدستور.

ت- قيامه بنشاط ذي طابع عسكري أو شبه عسكري.

ث- إستعمال العنف في ممارسة نشاطه السياسي.

ج- امتلاك أو حيازة أو خزن الاسلحة الحربية أو النارية أو المواد القابلة للانفجار أو المفرقة في مقره الرئيس أو أحد مقار فروع أو أي محل آخر خلافاً للقانون.

ح- قيامه بأي نشاط يهدد أمن الدولة، أو وحدة اراضيها أو سيادتها أو استقلالها.

٢- لكل ذي مصلحة تقديم شكوى إلى دائرة الأحزاب ضد أي حزب خالف أحكام هذا القانون.

ومن خلال النص أعلاه يتبين للباحث أن هنالك جملة من الأفعال على الحزب عدم اقترافها وإلا تعرض للحل. والباحث يرى أن المشرع قد تزيد عندما أشار إلى أن إحدى حالات حل الحزب السياسي هي قيامه بنشاط ذي طابع عسكري أو شبه عسكري والواردة في المادة (٣٢/أولاً/ج)، وكان الأجدر الاكتفاء بما ورد في المادة (٣٢/أولاً/أ) إذ إن أحد شروط التأسيس الواردة في المادة (٨) هي ألا يكون تأسيس الحزب وعمله متخذاً شكل

(١) المادة (٨/ثالثاً) من قانون الأحزاب السياسية العراقي لسنة ٢٠١٥.

(٢) المادة (٢٤/سادساً) من قانون الأحزاب السياسية العراقي لسنة ٢٠١٥.

التنظيمات العسكرية أو شبه العسكرية. أما العقوبة الشخصية فتتمثل في السجن بحق كل من أقام داخل الحزب السياسي تنظيمًا عسكرياً أو ربط الحزب بمثل هذا التنظيم، ويحل الحزب السياسي إذا ثبت علم الحزب بوجود التنظيم العسكري^(١).

وعليه يمكن القول إن عقوبة السجن لا تتناسب مع خطورة الفعل المقترف من قبل الجاني وكان الاجدر أن تكون العقوبة السجن المؤبد ومنعه من ممارسة النشاط السياسي مرة أخرى، كما أن علم الحزب السياسي بالفعل المقترف والذي يؤدي إلى حل الحزب السياسي هو من الأمور المبهمة وصعبة الإثبات فمن يمثل الحزب هنا هل هو زعيم الحزب أو القيادات ام أي عضو من اعضائه؟
وتكمن صعوبة إثبات علم الحزب السياسي بالفعل المقترف في أن المشرع لم يحدد الشخص الذي إذا علم باقتراف الفعل عُد الحزب بحكم العالم به ايضاً.

(١) المادة (٤٧) من قانون الأحزاب السياسية العراقي لسنة ٢٠١٥.

المبحث الثاني

القيود المالية للحزب السياسي

هنالك علاقة وطيدة بين مبدأ وجود نظام دستوري وديمقراطي وبين مبدأ مساهمة المواطنين في شؤون الحكم، فالمبدأ الأول يُعد الوسيلة الوحيدة لتحقيق المبدأ الثاني،^(١) ولا يمكن للمواطنين المشاركة في شؤون الحكم من دون تنظيم، ولا يوجد أفضل تنظيم من الأحزاب السياسية التي تعمل على ترتيب أفكار الأفراد داخل المجتمع. وإن وجود الأحزاب السياسية على الساحة السياسية في الدولة في ظل نظامها السياسي يُعد ركيزة أساسية من أسس ومرتكزات استقرار تلك الدولة، فدوام الأحزاب السياسية هو ضمان السياسة الهادئة على المدى الطويل وهو أيضاً عامل تحديد هام للمسؤولية^(٢).

وبإزاء الأهمية التي تتمتع بها الأحزاب السياسية في ظل النظم الديمقراطية الحديثة فأنا نادراً ما نجد في الوقت الحاضر دستوراً يخلو من الاعتراف بالظاهرة الحزبية بعد أن أدركت الدول قيمة الحياة الحزبية والدور الذي تلعبه الأحزاب السياسية في تكوين الإرادة العامة فضلاً عن أثرها الواضح في الأنظمة السياسية المعاصرة^(٣). وفي نفس الوقت فإن الأحزاب السياسية تحتاج إلى المال الذي يعينها على البقاء من ناحية، ولتمويل أنشطتها وحملاتها الانتخابية من ناحية أخرى، إذ لو لا عملية التمويل هذه لما أمكن تواجد الأحزاب السياسية بالمعنى الذي يتبادر إلى الذهن حالياً^(٤). لذا سمحت الدول بتمويل الأحزاب السياسية سواء بشكل ذاتي أو حكومي. وبذلك فإن عملية التمويل تلك تُلقي على الأحزاب السياسية جملة من القيود المالية، وبما إن توجه الدول في الوقت الحاضر قد إنصرف نحو دعم الأحزاب السياسية حالياً عن طريق تمويلها بشكل مباشر أو غير مباشر، فإن ذلك يستدعي في المقابل إيجاد نوع من الرقابة على هذه الجوانب المالية لضمان حُسن استعمال تلك الأحزاب للأموال العامة ومشروعية الأوجه التي تنفق فيها^(٥).

ونظراً لأهمية تلك القيود المالية فإن الباحث سيقسم هذا المبحث إلى مطلبين وكما يأتي:

المطلب الأول: التنظيم القانوني لقيود الحزب السياسي المالية.

المطلب الثاني: أثر القيد المالي على حرية النشاط الحزبي.

(١) د. ميثم حنظل، مصدر سابق، ص ١٢٢.

(٢) بلال أمين زين الدين، الأحزاب السياسية من منظور الديمقراطية المعاصرة، دار الفكر الجامعي، ٢٠١١، ص ١٠٩.

(٣) د. علي غالب العاني و د. صالح جواد الكاظم، الأنظمة السياسية، مطبعة الحكمة، بغداد، ١٩٩٠، ص ١٠٩.

(٤) د. رمزي الشاعر، مصدر سابق، ص ٧١٢.

(٥) د. حنان محمد القيسي، مصدر سابق، ص ١٤.

المطلب الأول

التنظيم القانوني لقيود الحزب السياسي المالية

تضطلع الأحزاب السياسية وفقاً لقوانين الدول بالعديد من القيود المالية التي لا يمكن التغاضي عنها أو التهاون فيها، إذ أن طبيعة تلك القيود مما يُعد خطيراً جداً ان لم يُنص عليها أو نُص عليها من دون وضع ضابط يحكم تلك القيود والآليات القانونية لتنفيذها.

ويمكن للباحث تصنيف تلك القيود إلى صنفين، الأولى القيود المتعلقة بالشؤون المالية للحزب السياسي وتعني: تلك القيود التي يكلف فيها الحزب السياسي ولا تكون مرتبطة بالتمويل العام أو الخاص، بل مرتبطة بأمور إجرائية عامة تخص إيرادات الحزب السياسي بشكل عام تخص أيضاً آلية صرف تلك الإيرادات، أما الصنف الثاني من أصناف القيود المالية التي يلتزم بها الحزب السياسي فهي قيوده المتعلقة بتمويله: والتي تعني تلك القيود المالية المرتبطة إرتباطاً وثيقاً بتمويل الحزب السياسي سواء كان هذا التمويل عام أو خاص. ولأجل ذلك سيتم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين وكما يأتي:

الفرع الأول: موقف المشرع العراقي من القيود المتعلقة بالشؤون المالية للحزب السياسي.

الفرع الثاني: القيود المتعلقة بتمويل الحزب السياسي.

الفرع الأول

موقف المشرع العراقي من القيود المتعلقة بالشؤون المالية للحزب السياسي

إن المشرع العادي قد أورد عدة قيود تتعلق بالشؤون المالية للحزب السياسي، إذ قيّد المشرع الحزب السياسي أن يضمن النظام الداخلي للحزب والذي يُعد من قبل الحزب ويقر من قبل الهيئة العامة في أول اجتماع لها^(١)، وقواعد النظام المالي للحزب وتحديد موارده واسم المصرف الذي تودع فيه هذه الأموال والإجراءات المنظمة للصرف، وقواعد وإجراءات حسابات الحزب السياسي وكيفية مراجعتها وإقرارها وإعداد ميزانيته السنوية واعتمادها وأوجه انفاقها^(٢).

كما أن الحزب السياسي ملزم بأن يحتفظ في مقره الرئيس سجل الحسابات وتدون فيه أموال الحزب السياسي المنقولة وغير المنقولة مع أوصافها وأرقامها وأقيامها^(٣)، على أن تكون جميع السجلات المعتمدة من الحزب السياسي مصدقة من دائرة الكاتب العدل^(٤).

(١) المادة (٢٨/أولاً) من قانون الاحزاب السياسية العراقي لسنة ٢٠١٥.

(٢) المادة (٢٨/ثانياً/ج) من قانون الاحزاب السياسية العراقي لسنة ٢٠١٥.

(٣) المادة (٢٦/أولاً/هـ) من قانون الاحزاب السياسية العراقي لسنة ٢٠١٥.

(٤) المادة (٢٦/ثالثاً) من قانون الاحزاب السياسية العراقي لسنة ٢٠١٥.

وهذا الأمر لا غرابة فيه خاصة إذا علمنا أن الحزب السياسي كمؤسسة من مؤسسات النفع العام قد تتعرض للتفتيش في أي لحظة من قبل الجهات الرقابية المختصة بذلك، لذا فإن الاحتفاظ بسجلات تتعلق بالشؤون المالية للحزب أمر مهم للغاية.

ويرى البعض ان السبب وراء الزام المشرع للحزب السياسي بتصديق السجلات والوثائق الموجودة في المقر يعود إلى إضفاء القوة القانونية الملزمة وامكانية إعتبارها دليل للأثبات وبالأخص في حالة تقديم الإعانة الحكومية للحزب، أو لغرض التثبت من مدى صحة الواقعة أو المخالفة المنسوبة إلى الحزب، لذا فإن التصديق يجعل من السجلات دليلاً يمكن الاستناد اليه في الأثبات، كما يطمئن الجهات الرقابية إلى صدق ما احتوته من معلومات وهذا ما يسهل من مهمتها في الرقابة^(١) إضافة لذلك فالمشرع قيّد الحزب السياسي إيداع أمواله في المصارف العراقية، وان يمسك الحزب سجلات منتظمة للحسابات تتضمن إيراداته ونفقاته، على أن يقدم الحزب السياسي تقريراً سنوياً بحساباته يعده مكتب محاسب قانوني مرخص ويرفع تقريره إلى ديوان الرقابة المالية^(٢). ويرى الباحث إن المشرع العراقي وبالرغم من حرصه على إيداع أموال الحزب في المصارف العراقية إلا إن الأجر الاقتصار على المصارف الحكومية لأجل زيادة الطمأنينة، من ألا يتجه أحد الأحزاب السياسية العراقية إلى مصرف عراقي أهلي ربما يكون رئيس الحزب أو أحد الأعضاء المنتفذين مساهماً في رأس مال ذلك المصرف، أما عن مسك السجلات فإن الباحث يعتقد إنها زيادة وتكرار غير مبرر وردت في المادة (٢٦) منه.

وفيما يتعلق بالغرض من صرف أموال الحزب السياسي فإن المشرع العراقي قد سلك مسلك المشرعين الالمانى والمصري، إذ وجب على الحزب السياسي عدم جواز صرف أمواله لغير أغراضه وأهدافه طبقاً للقواعد والإجراءات المحددة في نظامه الداخلي^(٣).

ويرى الباحث أن هذه المادة جاءت مطابقة تماماً لما ورد في المادة (١٢/أولاً) من التشريع المصري سالف الذكر، إلا أن المشرع العراقي لم يورد نصاً يوضح فيه أهداف وأغراض الحزب السياسي كما فعل المشرعين الالمانى والمصري، وبالرجوع إلى تعريف الحزب أو التنظيم السياسي والذي اعتمده المشرع نجد ان الحزب السياسي يسعى للوصول إلى السلطة لتحقيق أهدافه بطرق ديمقراطية بما لا يتعارض مع أحكام الدستور والقوانين النافذة^(٤). ذلك هو الهدف الوحيد الذي أورده المشرع العراقي في قانون الأحزاب السياسية النافذ. إضافة إلى إن قواعد الصرف وإجراءاته قد تركها للنظام الداخلي فلم يلزم الحزب بأي قواعد أو إجراءات للأنفاق، ويرأى الباحث إن هذا الأمر يُعد نقصاً تشريعياً يجب تداركه والافتداء بالتشريع الالمانى الذي فصل بشكل أكثر فيما يتعلق بأوجه الصرف وإجراءاته.

(١) د. مصدق عادل، مصدر سابق، ص ١٣٢.

(٢) المادة (٢٩/أولاً، ثانياً، ثالثاً) من قانون الأحزاب السياسية العراقي لسنة ٢٠١٥.

(٣) المادة (٤٠) من قانون الأحزاب السياسية العراقي لسنة ٢٠١٥.

(٤) المادة (٢/أولاً) من قانون الأحزاب السياسية العراقي لسنة ٢٠١٥.

وقد ألزم المشرع العراقي الحزب السياسي بعدم جواز إرتباطه مالياً بأي جهة غير عراقية^(١)، وحسناً فعل المشرع في ذلك إذ إن الارتباط مالياً بجهة غير عراقية يجعل من الحزب السياسي اسيراً لتلك الجهة، وقد أستعمل المشرع تعبير (جهة) والذي ينطبق على الأشخاص والأحزاب والمنظمات والدول، والعبرة بعدم عراقيتها، إلا أن بعض الأشخاص عراقيين رغم ذلك هم يمتلكون جنسية أخرى غير العراقية، لكن المحكمة الاتحادية قد أوضحت في حكمها إن حصول الشخص على جنسية أخرى غير العراقية لا يخل في ذلك شيء^(٢).

الفرع الثاني

القيود المتعلقة بتمويل الحزب السياسي

من الأهمية بمكان قيام المشرع بوضع نظام يحدد قواعد وإجراءات وضوابط خاصة بتمويل الأحزاب السياسية بشكل واضح سواء تعلق الأمر بالتمويل العام أو الخاص، كما أن هناك ضرورة في أن يكون هذا النظام مساعداً على استقلال الأحزاب في أدائها لوظائفها، ووضع قواعد تنظم ما يجب على الأحزاب السياسية القيام به من التزامات مالية لأجل التمتع بهذا التمويل^(٣).

ولمعرفة القيود المتعلقة بتمويل الحزب السياسي سنقسم هذا الفرع إلى:

أولاً: قيود الحزب السياسي المتعلقة بالتمويل الخاص:

لا يستطيع الحزب السياسي أن يتمتع بحقه في التمويل الخاص ما لم يمنع من القيام ببعض التصرفات التي ألزم القانون عدم اتيانها، كما أن القانون يحدد جملة من الضوابط التي يجب إتباعها لأجل الحصول على التمويل الخاص. وسيتم بحث موقف المشرع من تلك القيود في كل من مصر والعراق وعلى الوجه الآتي:

١- موقف المشرع المصري من قيود الحزب السياسي المتعلقة بالتمويل الخاص:

قيّد المشرع المصري في قانون الأحزاب السياسية رقم (٤٠) لسنة (١٩٧٧) المعدل الأحزاب السياسية بعدم جواز قبول أي تبرع أو ميزة أو منفعة من أجنبي أو من جهة أجنبية أو دولية أو من شخص اعتيادي ولو كان متمتعاً بالجنسية المصرية، على أن يلتزم الحزب أيضاً بإخطار الجهاز المركزي للمحاسبات بما تلقاه من تبرعات وبالبيانات الخاصة بالمتبرعين في نهاية كل عام^(٤).

٢- موقف المشرع العراقي من قيود الحزب السياسي المتعلقة بالتمويل الخاص:

من قيود الحزب السياسي في العراق طبقاً لقانون الأحزاب السياسية رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥، إن الحزب قيد عليه أن يثبت مبالغ اشتراكات اعضائه وتوزيعها وإستعمالها بما يتفق مع النظام الداخلي وأحكام القانون^(٥).

(١) المادة (٢٥/أولاً) من قانون الأحزاب السياسية العراقي لسنة ٢٠١٥.

(٢) حكم المحكمة الاتحادية العليا(٣/اتحادية).

(٣) د. أركان عباس حمزة، مصدر سابق، ص ٢٢٢.

(٤) المصدر نفسه، ص ٢٢٣.

(٥) المادة (٣٥/أولاً) من قانون الأحزاب السياسية العراقي لسنة ٢٠١٥.

أما عن التبرعات فإن المشرع قد قيّد على الحزب السياسي التحقق من هوية المتبرع وتسجيل ذلك في سجل التبرعات الخاص بالحزب^(١). أما عن جهة المتبرع فإن المشرع العراقي قد منع تلقي التبرعات من المؤسسات والشركات العامة المملوكة ذاتياً، وكذلك الشركات التجارية والمصرفية التي يكون جزء من رأسمالها من الدولة^(٢). كما تمنع التبرعات المرسله من أشخاص أو دول أو تنظيمات اجنبية^(٣).

كما إن قانون الأحزاب السياسية قد نص في المادة (٤١/أولاً) منه على أن الحزب يمتنع عن (قبول اموال عينية أو نقدية من أي حزب أو جمعية أو منظمة أو شخص أو أي جهة اجنبية إلا بموافقة دائرة الأحزاب) رغم ان المشرع وكما تم ذكره قد منع ذلك طبقاً لنص المادة (٣٧/ثانياً) ومن دون التطرق إلى مسألة موافقة دائرة الأحزاب من عدمه. فهل يجوز استلام التبرعات من جهات أجنبية بعد موافقة دائرة الأحزاب حسب نص المادة (٤١/أولاً)؟ أم لا يجوز ذلك مطلقاً حسب نص المادة (٣٧/ثانياً).

إضافة لما سبق فالمشرع قد منع أيضاً قيام الحزب السياسي بإرسال أموال أو مبالغ إلى جمعيات أو منظمات أو إلى أي جهة أجنبية الا بموافقة دائرة الأحزاب^(٤). ويرى الباحث إن الأفضل هو منع الحزب السياسي من إرسال الأموال لأي جهة أجنبية وبشكل مطلق، حتى لا يحصل مالا يحمده عقباه، أو يتم إرسال أموال الحزب (العراقية) إلى جهة اجنبية، فأموال الحزب السياسي في النهاية أموال عراقية ملك للشعب انطلاقاً من كونه مؤسسة من مؤسسات النفع العام.

كما إن المشرع العراقي قد منع المتبرعين من التبرع للحزب السياسي بالسلع المادية أو المبالغ النقدية المعدة أصلاً لكسب منفعة غير مشروعة للحزب أو للمتبرع^(٥). وكان الأجدر أن يمنع الحزب من تلقي تلك التبرعات وليس المتبرع فالقانون يخص الأحزاب بالدرجة الأولى وليس المتبرعين لهم.

وبعد أن يكون التبرع مشروعاً من ناحية المتبرع أو من ناحية نوع التبرع يصار إلى نشر قائمة المتبرعين في جريدة الحزب^(٦). على ان المشرع لم يحدد الوقت الذي يجب ان ينشر الحزب قائمة المتبرعين في جريدة الحزب، كما لم يعالج المشرع مسألة عدم وجود جريدة للحزب، إذ ان القانون في المادة (٢٢/أولاً) لم يجبر الحزب على إصدار جريدة بل منحه ذلك بشكل جوازي وليس وجوبي^(٧).

وأخيراً فالمشرع العراقي قد منع الحزب السياسي من مزاوله أعمال تجارية بقصد الربح ولكن استثنى ما

يلي من الأعمال:

- (١) المادة (٣٦/أولاً) من قانون الأحزاب السياسية العراقي لسنة ٢٠١٥.
- (٢) المادة (٣٧/أولاً) من قانون الأحزاب السياسية العراقي لسنة ٢٠١٥.
- (٣) المادة (٣٧/ثانياً) من قانون الأحزاب السياسية العراقي لسنة ٢٠١٥.
- (٤) المادة (٤١/ثانياً) من قانون الأحزاب السياسية العراقي لسنة ٢٠١٥.
- (٥) المادة (٣٦/ثالثاً) من قانون الأحزاب السياسية العراقي لسنة ٢٠١٥.
- (٦) المادة (٣٦/ثانياً) من قانون الأحزاب السياسية العراقي لسنة ٢٠١٥.
- (٧) نصت المادة (٢٢/أولاً) من قانون الأحزاب السياسية العراقي النافذ على (للحزب اصدار صحيفة سياسية ومجلة سياسية أو أكثر، وانشاء موقع الكتروني وامتلاك واستعمال وسائل الاتصال كافة للتعبير عن آرائه ومبادئه وفق القانون).

أ- نشر وإعداد وتوزيع المطبوعات والمنشورات أو غير ذلك من مواد الدعاية والنشرات السياسية والثقافية.

ب- النشاطات الاجتماعية والثقافية.

ت- الفوائد المصرفية.

ث- بيع وإيجار الممتلكات المملوكة له^(١).

ثانياً: قيود الحزب السياسي المتعلقة بالتمويل العام.

يتمثل نشاط الحزب السياسي بشكل عام في وظيفتين أساسيتين الأولى تكوين الإدارة العامة للأفراد والثانية الدور التثقيفي للحزب السياسي باتجاه الأفراد، وهذا يدل على أن نشاط الحزب السياسي نشاط ذو نفع عام وإذا كان الأمر كذلك فإن تمويل الدولة لهذا النشاط ومن ثم للمؤسسات ذات النفع العام أصبح شيئاً عادياً^(٢). لكن وبإزاء هذا التمويل تلزم الدولة الأحزاب السياسية بالقيام بقيود معينة يجب الالتزام بها وإلا فإن التمويل العام قد ينقطع أو قد يصل الأمر إلى إيقاف نشاط الحزب السياسي أو حله. ولأجل التعرف على تلك القيود المالية في العراق.

موقف المشرع العراقي من قيود الحزب السياسي المتعلقة بالتمويل العام: لم يرد في التشريع العراقي أي قيد مالي متعلق بالتمويل العام يجب على الحزب السياسي في العراق الالتزام به، إلا انه قد قيّد حرمان الحزب من الإعانة المالية والتي تمثل التمويل العام في حالة ارتكابه لبعض الأفعال وبهذا فإن هذه الأفعال مرتبطة بالتمويل العام، فإن وجدت حُرْم الحزب من الإعانة، وهذا يعني إستعمال المنع من التمويل العام كعقوبة إن أُقْتِرَتْ بعض الأفعال المحددة بالنص القانوني، وبهذا فإن المشرع العراقي قد اختط له طريقاً خاصاً به عند تنظيمه لقيود الحزب السياسي المتعلقة بالتمويل العام. إذ نصت المادة (٤٥) من قانون الأحزاب السياسية العراقي النافذ على: (توقف الاعانة المالية لأي حزب في إحدى الحالات التالية:

أولاً: إخلال الحزب بأحكام المواد (٣٥، ٣٦، ٣٧، ٣٨، ٣٩، ٤٠، ٤١) وثبت ذلك بموجب تقرير ديوان الرقابة المالية.

ثانياً: إيقاف نشاط الحزب من محكمة الموضوع.

ثالثاً: توقف الحزب عن نشاطه السياسي اختيارياً.

رابعاً: حل الحزب نفسه اختيارياً.

خامساً: حل الحزب وفقاً لأحكام المادة (٣٢) من هذا القانون.

(١) المادة (٣٨/أولاً) من قانون الأحزاب السياسية العراقي لسنة ٢٠١٥.

(٢) د. محمد إبراهيم الوكيل، دور القضاء الإداري والدستوري في مؤسسات المجتمع المدني، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠٠٧، ص ٤٦٢.

- ومن تحليل النص يتبين إن على الحزب السياسي الالتزام بالقيود الآتية وإلا فإن الإعانة المالية سوف تتوقف:
- أ. التزام الحزب السياسي بالقيود المتعلقة بالتمويل الخاص، إذ إن المواد (٣٥، ٣٦، ٣٧، ٣٨، ٣٩، ٤١) تحتوي القيود على الحزب السياسي الالتزام به لأجل تمتعه بحقه في التمويل الخاص، وهذا يعني إن المشرع قد ربط حصول الحزب على التمويل العام بالالتزام بالقيود المتعلقة بالتمويل الخاص.
 - ب. إن المادة (٤٠) من القانون تقيد على الحزب السياسي أن يلتزم بصرف أمواله وفقاً لأغراضه وأهدافه وطبقاً للقواعد والإجراءات المحددة في نظامه الداخلي، أي إن المشرع ربط حصول الحزب على تمويل عام بالتزامه ببعض الشؤون المالية الوارد ذكرها سابقاً.
 - ت. عدم جواز تلقي أموال من جهات أجنبية خلافاً للقانون، إذ إن محكمة الموضوع توقف نشاط الحزب السياسي لمدة (٦) أشهر بناءً على طلب مسبب من دائرة الأحزاب^(١)، وإن توقف نشاط الحزب من قبل محكمة الموضوع يؤدي إلى توقف الإعانة المالية.
 - ث. لا يستحق الحزب السياسي الإعانة المالية إذا أقدم على إيقاف نشاطه ذاتياً أو حل نفسه ذاتياً، طبقاً للنظام الداخلي للحزب، إذ يحق للحزب إيقاف نشاط أو حل نفسه ذاتياً^(٢).
 - ج. على الحزب السياسي الالتزام بالآتي وإلا فإنه يتعرض للحل بقرار من محكمة الموضوع وبالتالي لا يحصل على الإعانة المالية:
 ١. ألا يفقد شرط من شروط التأسيس.
 ٢. عدم القيام بأي نشاط يخالف الدستور.
 ٣. عدم القيام بأي نشاط ذا طابع عسكري أو شبه عسكري.
 ٤. عدم استعمال العنف في ممارسة نشاطه السياسي.
 ٥. عدم امتلاكه أو حيازته أو تخزينه للأسلحة الحربية أو النارية أو المواد القابلة للانفجار أو المفرقة في مقره الرئيس أو أحد مقر فروعه أو أي محل آخر خلافاً للقانون.
 ٦. عدم قيامه بأي نشاط يهدد أمن الدولة أو وحدة أراضيها أو سيادتها أو إستقلالها^(٣).
- من ذلك يتبين للباحث أن المشرع العراقي كان صارماً في مسألة منح الحزب السياسي حقه في التمويل العام إذ عليه الالتزام بقيود كثيرة، منها ما تعلق بالتمويل الخاص ومنها ما تعلق بالالتزام بالشؤون المالية للحزب وغيرها من الالتزامات، وهذا يدل على إن المشرع أراد أن يمنح الإعانة إلى الأحزاب الملتزمة والمنضبطة فقط.

(١) المادة (٣٢/ثالثاً) من قانون الأحزاب السياسية العراقي لسنة ٢٠١٥.

(٢) المادة (٣١) من قانون الأحزاب السياسية العراقي لسنة ٢٠١٥.

(٣) المادة (٣٢) من قانون الأحزاب السياسية العراقي لسنة ٢٠١٥.

المطلب الثاني

أثر القيد المالي على حرية النشاط الحزبي

إن تحديد مصادر دخل الأحزاب السياسية والقيود المالية الملقاة على عاتق تلك الأحزاب بمناسبة ما تحصل عليه من إيرادات وما تنفقه من مصروفات لا يكون له معنى من دون وضع نظام رقابي يعمل على التأكد من قيام الأحزاب السياسية بالالتزام بالقيود المالية. وتُعرف الرقابة بشكل عام على إنها الإشراف والتوجيه من جانب سلطة خارجية مستقلة عن المُراقب، للتعرف على كيفية سير العمل في الجهة الخاضعة للرقابة والتأكد من إن الموارد المتاحة قد استعملت وفقاً لما مخطط له (١).

والمقصود بالرقابة هنا هو فحص النشاط المالي للأحزاب السياسية بشقيه الإيرادات والنفقات، ليشمل كافة عناصر الذمة المالية لها، فضلاً عن إجراء تقييم لهذا النشاط للتوصل إلى وجود المخالفات من عدمه (٢). وهذا الإجراء يحتاج إلى إفصاح والذي يتمثل بإظهار كافة المعلومات التي تؤثر في موقف متخذ القرار المتعلق بالوحدة المحاسبية وهذا يعني أن تظهر المعلومات في القوائم والتقارير المحاسبية بلغة مفهومه دون لبس أو تضليل (٣).

فالرقابة بهذا المعنى تهدف إلى ضمان سلامة تصرفات الأحزاب السياسية من الناحية المالية، وذلك من خلال عدم تلقيها إيرادات من أي جهة أجنبية أو شخص اعتباري – بحسب القوانين- لأن ذلك يؤدي إلى افساد الحياة السياسية وانحراف الأحزاب عن جادة الصواب (٤).

إذن فلا بد من بحث الجهة المختصة بالرقابة على تنفيذ الحزب السياسي للقيود المالية، بالإضافة إلى وجوب تسليط الضوء على الآثار المترتبة على عدم تنفيذ الحزب السياسي لقيوده المالية، ولأجل ذلك سيقسم الباحث هذا المطلب إلى فرعين وكما يأتي:

الفرع الأول: الجهة المختصة بالرقابة على تنفيذ القيود المالية.

الفرع الثاني: الآثار المترتبة على عدم تنفيذ القيود المالية.

الفرع الأول

الجهة المختصة بالرقابة على تنفيذ القيود المالية

إن ظاهرة الفساد ظاهرة مركبة تختلط فيها الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية، لذلك تتعدد أسباب نشوؤها ومن بين هذه الأسباب عدم اتساق الأنظمة ومتطلبات الحياة الاجتماعية وضعف الرقابة أيضاً (٥)،

(١) د. كريم يوسف كشاكش، مصدر سابق، ص ٥٢١.

(٢) د. حسن البدر اوي، مصدر سابق، ص ٤٢٢-٤٢٣.

(٣) د. شاكر عبد الكريم البلداوي، دور ديوان الرقابة المالية بالعراق في تعزيز الأفصاح والشفافية، بحث منشور في مجلة الإدارة والاقتصاد، السنة ٣٤، العدد ٩٠، ٢٠١١، ص ٩٣.

(٤) د. محمد عبد العال السناري، الأحزاب السياسية والأنظمة السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٩١.

(٥) د. راغب جبريل خميس، مصدر سابق، ص ٥٦٥.

وتعرف منظمة الشفافية الدولية الفساد بأنه: كل عمل يتضمن سوء استعمال المنصب لتحقيق مصلحة خاصة أو للجماعة^(١).

غير إن مكافحة الفساد وتطبيق القانون يحتاج إلى وجود سلطة قوية لديها صلاحيات قانونية كافية لمراقبة واثبات التحقيق في الإجراءات القانونية^(٢).

الجهة المختصة بالرقابة على تنفيذ القيود المالية في العراق: لم يختلف المشرع العراقي عن المشرعين المصري وألماني في مسألة تحديد الجهة المكلفة بالرقابة على تنفيذ الأحزاب السياسية للقيود المالية، إذ حددها بديوان الرقابة المالية، من خلال إلزام الحزب السياسي بتقديم تقرير سنوي بحساباته معد من مكتب محاسب قانوني مرخص يرفعه إلى ديوان الرقابة المالية، وعلى ديوان الرقابة المالية رفع تقرير ختامي عن الأوضاع المالية للحزب إلى مجلس النواب ومجلس الوزراء ودائرة الأحزاب^(٣).

ومما هو جدير بالبيان إن المشرع الدستوري قد عد ديوان الرقابة المالية هيئة مستقلة مالياً وإدارياً، ويرتبط هذا الديوان بمجلس النواب^(٤) ويعد أعلى هيئة رقابية ومالية^(٥). حيث يتولى الرقابة على المال العام أينما وجد وتدقيقه، إضافة لرقابته على أعمال الجهات الخاضعة لرقابته وتدقيقه بموجب أحكام القوانين النافذة^(٦).

وتشمل رقابة الديوان على فحص وتدقيق المعاملات والتصريفات للإيرادات والنفقات والالتزامات المالية كافة، والموجودات بأنواعها والتحقق من صحة تقييمها وتسجيلها في الدفاتر والسجلات النظامية والتأكد من وجودها وعائديتها وكفاءة وسلامة تداولها واستعمالها وإدامتها والمحافظة عليها والمستندات والعقود والسجلات والدفاتر الحسابية والموازنات والبيانات المالية والقرارات والوثائق والأمور الإدارية ذات العلاقة بمهام الرقابة^(٧). على أن تؤدي أعمال الرقابة والتدقيق وفقاً للقواعد والأحوال والمعايير المحلية والدولية المعتمدة والطرق والوسائل المتعارف عليها^(٨).

ولديوان الرقابة المالية صلاحية الاطلاع على كافة الوثائق والسجلات والمعاملات والأوامر والقرارات ذات العلاقة بمهام الرقابة والتدقيق وله إجراء الجرد الميداني أو الاشراف عليه والحصول على جميع الأيضاحات والمعلومات والأجابات، والقيام بعمليات الفحص استناداً لقرار من مجلس الديوان للمنح والإعانات والقروض والتسهيلات والامتيازات^(٩).

(١) د. أركان عباس حمزة، مصدر سابق، ص ١٨٧.

(٢) د. محمد عبدالعال، مصدر سابق، ص ٩٣.

(٣) المادة (٣٩/ثالثاً ورابعاً) في قانون الأحزاب السياسية العراقي النافذ.

(٤) المادة (١٠٣) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

(٥) المادة (٥) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١.

(٦) المادة (٣) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١.

(٧) المادة (١٠) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١.

(٨) المادة (١١) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١.

(٩) المادة (١٣/ أولاً وثالثاً) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١.

وللديوان عند اكتشاف مخالفة أن يطلب من المفتش العام أو هيئة النزاهة إجراء التحقيق واتخاذ الإجراءات اللازمة وازالة المخالفة واثارها^(١). كما ويلتزم الديوان بإخبار الادعاء العام أو هيئة النزاهة أو الجهات التحقيقية المختصة كل حسب اختصاصه لكل مخالفة مالية يكتشفها إذا ما شكلت جريمة^(٢). وعلى الجهات الخاضعة لرقابة الديوان –ومنها الأحزاب السياسية- إبلاغه عن المخالفات المالية التي تقع فيها حال اكتشافها دون الإخلال بما يجب إن تتخذه من اجراءات مناسبة مع إشعار الديوان بتلك الإجراءات^(٣). كما يلتزم الديوان بإشعار مجلس الوزراء بأي خلاف ينشأ مع الجهات الخاضعة لرقابته وتدقيقه لإتخاذ قرار بشأنه وفي حال عجزه عن حسمه فعليه إشعار مجلس النواب^(٤). وعالج المشرع مسألة امتناع الجهات الخاضعة لرقابة وتدقيق ديوان الرقابة المالية –ومنها الأحزاب السياسية- عن تقديم السجلات والبيانات اللازمة لأعمال الرقابة والتدقيق، إذ على الديوان إشعار الجهة الممتنعة ومكتب المفتش العام لتقديم السجلات والبيانات خلال (عشرين) يوم وبيان أسباب الامتناع، وإن لم يقتنع الديوان بالأسباب، فله وبشكل جوازي إشعار مجلس الوزراء أو هيئة النزاهة لأجراء التحقيق بذلك، وفي حالة استمرار الامتناع عن تقديم السجلات والبيانات المطلوبة يقوم الديوان بمفاتيحة مجلس النواب بذلك^(٥).

وبذلك فإن الجهة الرقابية التي حددها المشرع العراقي هي ديوان الرقابة المالية ويرى البعض أن يبادر المشرع العراقي إلى تشكيل لجنة مختصة بالشؤون المالية للأحزاب السياسية، وله في هذا الصدد خياران إما أن تضاف إلى النظام الداخلي لمجلس النواب أو أن ينشئ لجنة متخصصة مستقلة تخضع لرقابة مجلس النواب^(٦). ويرأي الباحث إن الرأي السابق ورغم وجاهته إلا أن من الأفضل الاقتصار على خيار إضافة لجنة للنظام الداخلي لمجلس النواب مهمتها متابعة عمل الأحزاب السياسية بشكل عام وليس الشؤون المالية فقط تضاف إلى لجانها وتعمل بالتعاون مع ديوان الرقابة المالية ودائرة شؤون الأحزاب على متابعة الاحزاب السياسية ومراقبتها من جميع النواحي كلٌ بحسب اختصاصه. كما إن هنالك من يرى إن من الأفضل أن ترتئي الأحزاب إلى أن تكشف لعامة الشعب عن بعض التفاصيل المتعلقة بوضعها المالي المدقق فيه إلى جانب قيامها بوضع إجراءات تكفل أن تتسم مداخل الحزب بالشفافية في الداخل^(٧).

(١) المادة (١٤) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١.

(٢) المادة (١٦) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١.

(٣) المادة (١٨) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١.

(٤) المادة (١٧) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١.

(٥) المادة (١٢/ثانياً وثالثاً) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١.

(٦) د. حنان محمد القيسي، مصدر سابق، ص ١٩-٢٠.

(٧) د. أركان عباس حمزة، مصدر سابق، ص ٢٢٠.

الفرع الثاني

الآثار المترتبة على عدم تنفيذ القيود المالية

لا معنى من منح الحزب السياسي حقوق مالية من دون إلزامه بقيود عليه القيام بها، ولا معنى لتلك القيود من دون وجود جهة حسابية مهمتها متابعة الحزب السياسي في تنفيذ القيود المالية، واخيراً لا معنى لوجود هذه الجهة أياً كانت من دون وجود جزاءات تفرض على الحزب السياسي المخالف للقيود المالية، إذ أن تلك الجزاءات هي الأثر القانوني المترتب لعدم تنفيذ الحزب السياسي لقيوده المالية الملقاة على عاتقه.

الآثار المترتبة على عدم تنفيذ القيود المالية في العراق: اختلفت الجزاءات التي اعتمدها المشرع العراقي في قانون الأحزاب السياسية رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥، باختلاف أوجه مخالفة القيد المالي، إذ يلاحظ أن المشرع قد تباين بين الحبس أو الغرامة كعقوبة شخصية تفرض على المخالفين وبين إيقاف نشاط الحزب السياسي أو حله كعقوبة جماعية تفرض على الحزب السياسي، وسيتم تفصيل ذلك كما يأتي:

١. **عقوبة سالبة للحرية:** حدد المشرع العراقي في قانون الأحزاب السياسية رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥ عقوبة الحبس مدة لا تقل عن سنة ولا تزيد على ثلاث سنوات بحق كل مسؤول في حزب أو تنظيم سياسي أرسل أموالاً عائدة للحزب إلى منظمات أو اشخاص أو أي جهة أخرى خارج العراق دون موافقة دائرة الأحزاب^(١). أي أن تلك العقوبة هي جزاء لمخالفة المادة (٤١/ثانياً) من قانون الأحزاب السياسية، علماً أن تلك العقوبة قد تم الطعن بعدم دستوريته أمام المحكمة الاتحادية العليا، إذ عد الطاعن إنها تفرض عقوبة سالبة للحرية عن مخالفات محددة تشكل عملية ردع وضغط غير مبرر لممارسة العمل الحزبي، وتشكل خرقاً للمادة (٢٠) من الدستور حول التمتع بالحقوق السياسية والمادة (٣٨/أولاً) من الدستور الخاصة بحرية التعبير و المادة (٣٩/أولاً) من الدستور الخاصة بحرية الانتماء، وقد تم رد الطعن و عدت المحكمة الاتحادية العليا أن المادة (٥٠) من قانون الأحزاب السياسية لا تشكل انتهاكاً للدستور فهي لإصلاح الفاعل وردع غيره من القيام بذلك وقد التجأ إليها المشرع لوجود ذلك الحق للدولة وهو خيار للمشرع وحسب الصلاحيات المخولة له، بما تتطلبه المصلحة العامة للبلاد وأمنها الوطني ولا يشكل ذلك ترويعاً و تخويفاً للمواطنين لأنه يؤمن نزاهة ومشروعية أموال الحزب السياسي ومدخولاته^(٢).

٢. **إيقاف نشاط الحزب السياسي:** وضع المشرع العراقي عقوبة بحق الحزب السياسي كتنظيم سياسي، تتمثل في إيقاف نشاطه لمدة (٦) أشهر في حالة ثبوت تلقيه أموالاً من جهات اجنبية خلافاً لأحكام قانون الأحزاب السياسية، ولا تفرض هذه العقوبة إلا بناءً على طلب مسبب من دائرة الأحزاب، وتفصل محكمة الموضوع في الطلب المقدم خلال (٣٠) يوماً من تأريخ تقديمه ويكون قرار محكمة الموضوع قابلاً للطعن أمام المحكمة الاتحادية^(٣) وهذا يعني أن عقوبة مخالفة القيد المالي المفروض على الحزب السياسي وفقاً للمادة (٤١/أولاً).

(١) المادة (٥٠) من قانون الأحزاب السياسية العراقي لسنة ٢٠١٥.

(٢) حكم المحكمة الاتحادية رقم (٣/اتحادية/٢٠١٦) في ٢٠١٦/٨/٩.

(٣) المادة (٣٢/ثالثاً ورابعاً) من قانون الاحزاب السياسية العراقي لسنة ٢٠١٥.

هو إيقاف نشاطه لمدة (٦) أشهر. وبالعودة إلى نص المادة (٤٥) من قانون الأحزاب نجد إن هذه المادة قد عدت إن مخالفة المادة (٤١) من القانون يستتبعها (توقف الإعانة المالية) وهذا يعني إن الحزب سيتوقف نشاطه لمدة (٦) أشهر إضافة لوقف الإعانة المالية عنه، وكان الأجدر تحديد الوقت الذي تعود فيه الإعانة المالية فمن غير المعقول إن الحزب سيباشر نشاطه بعد (٦) أشهر ورغم ذلك سيبقى من دون إعانة مالية طيلة فترة حياته السياسية.

٣. **حل الحزب السياسي:** إن حل الحزب السياسي من الجزاءات التي حددها المشرع العراقي والتي من الممكن فرضها بحق الحزب السياسي المخالف لقيوده سواء المالية أو غيرها من القيود، أما ما تعلق بالموضوع محل البحث فإن المشرع العراقي منح سلطة حل الحزب السياسي لمحكمة الموضوع بناءً على طلب مسيب من دائرة الأحزاب في حالة تكرار ثبوت تلقيه أموالاً من جهة أجنبية خلافاً للقانون.

على أن تفصل محكمة الموضوع في الطلب المقدم من قبل دائرة الأحزاب خلال مدة (٣٠) يوماً من تأريخ تقديمه ويكون قرار المحكمة قابلاً للطعن أمام المحكمة الاتحادية^(١). ومن خلال ما تقدم يتبين للباحث إن إصرار الحزب السياسي على تلقي أموال من جهة أجنبية خلافاً للقانون وذلك بتكرار المخالفة يؤدي إلى حل هذا الحزب، ويرى الباحث أن عقوبة الحل ستسري بحق الحزب المخالف حتى لو تم اكتشاف هذا التكرار في نفس الوقت، لأن وقت اكتشاف المخالفات لا يغير من وصفها، وبذلك فإن عدم علم السلطات بالمخالفة الأولى ومن ثم علمها بالمخالفتين معاً في نفس الوقت يؤدي إلى حل الحزب لأنه تكرار المخالفة قد حدثت بالفعل.

٤. **الغرامة:** يعاقب بغرامة لا تقل عن مليون دينار ولا تزيد عن (٣ مليون) دينار لكل من ارتكب مخالفة لأحكام قانون الأحزاب السياسية رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥ ولم تحدد له عقوبة خاصة^(٢). ويرى الباحث أن المشرع العراقي لم يكن موفقاً في ذلك من حيث عدم تحديد عقوبات محددة لكل مخالفة لأحكام القانون وكان الأجدر به تحديد المخالفات تحديداً واضحاً وإقرانها بعقوبات تناسبها، وخاصة إذا علمنا إن هنالك كثير من القيود الملقاة على عاتق الحزب السياسي لم يبين المشرع عقوبة مخالفتها.

وقد أعفى القانون من العقوبة كل من بادر بلاغ السلطة المختصة عن وجود جريمة من الجرائم المنصوص عليها في قانون الأحزاب السياسية، إذا تم الإبلاغ عنها قبل بدء التحقيق وللمحكمة تخفيف هذه العقوبة إذا تم الإبلاغ أثناء التحقيق وساعد بالكشف عن مرتكبي هذه الجرائم^(٣). وبذلك فإن القانون قد منح مرتكب الجريمة فرصة للإعفاء من العقوبة منها ولكن بشرط أن يبلغ عنها قبل بدء التحقيق وهذا الأمر وجوبي على المحكمة اتباعه، أما إذا تم الإبلاغ أثناء التحقيق فالمحكمة سلطة تقديرية في تخفيف العقوبة إن أرادت، بشرط أن من بلغ عن الجريمة ساعد بمعلوماته بالكشف عن مرتكبيها.

(١) المادة (٣٢/ثالثاً ورابعاً) من قانون الأحزاب السياسية العراقي رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥.

(٢) المادة (٥٣) من قانون الأحزاب السياسية العراقي رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥.

(٣) المادة (٥٤) من قانون الأحزاب السياسية العراقي رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥.

المبحث الثالث

قيود علاقات الحزب السياسي

إذا كان الحزب السياسي يمارس تعبئة الأفراد وكذلك تنظيمهم وإقناعهم بمبادئ الحزب وأفكاره فإن تلك الممارسات ما هي إلا وسيلة لتحقيق غاية تتمثل في إقناع أكبر عدد من الأفراد لضمان تأييدهم إذ إن قوة الحزب السياسي تتمثل في حجم قاعدته الجماهيرية⁽¹⁾.

وإذ كان الأمر كذلك فنشوء علاقة بين الحزب السياسي وأعضائه أمر غير مستبعد على الإطلاق، ومسألة تنظيم تلك العلاقة أمر واجب على السلطات آخذةً بنظر الإعتبار لأجل ضمان مصلحة الطرفين.

ولا يمكن للحزب السياسي العمل بمفرده بل يحتاج إلى غيره من الأحزاب السياسية الأخرى أو ربما دول وهذا يعني توافر نوع من العلاقات التي تحتاج إلى تنظيم، فليست جميع تلك العلاقات تصب في المصلحة العامة.

ولأجل تحديد الواجبات المرتبطة بعلاقات الحزب السياسية سيقسم الباحث هذا المبحث إلى مطلبين وكما يأتي: المطلب الأول: قيود العلاقات الداخلية.

المطلب الثاني: قيود العلاقات الخارجية.

المطلب الأول

قيود العلاقات الداخلية

علاقة الحزب السياسي بالأعضاء لها أهميتها من خلال اعتبار العضو هو أهم الوسائل التي تمكن الحزب من الوصول للسلطة، فمن غيره لا يستطيع الحزب السياسي منافسة الأحزاب الأخرى خاصة في الأحزاب الجماهيرية التي تولى أهمية للعضوية أكثر من أحزاب النخبة.

وتتجلى القيود المتعلقة بعلاقة الحزب السياسي بالعضو الحزبي في أمرين رئيسيين، أولهما أن على الحزب الالتزام بواجب وضع قواعد تحدد حقوق العضو الحزبي، وثانيهما قيود تتعلق بآليات الانتماء للحزب السياسي.

ولأجل ذلك سيتم تقسيم هذا المطلب على الشكل التالي:

الفرع الأول: القيود المتعلقة بانتماء الأفراد.

الفرع الثاني: القيود المتعلقة بحقوق الأعضاء.

(1) السيد خليل هيكل، موقف الفقه الدستوري التقليدي والفقه الإسلامي من بناء وتنظيم الدولة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٩، ص ٢٩.

الفرع الأول

القيود المتعلقة بانتساء الأفراد

إذ كانت الأحزاب السياسية عبارة عن جماعة فلا بد لقيامها من وجود تلك الجماعة والتي تتكون من أفراد يشتركون فيما بينهم في مسألة إيمانهم واعتنائهم لمبادئ معينة^(١). وإذا كانت مسألة انتماء الأفراد إلى الأحزاب السياسية مباحة من حيث المبدأ، حيث بإمكان الحزب السياسي قبول انتماء أي فرد من الأفراد إلا أن بعض الدول قد وضعت ضوابط ومحددات تجعل في حالات معينة من الانتماء للأحزاب السياسية أمر غير مقبول، كما إنها وضعت ضوابط لرفض عضوية الأفراد أيضاً.

ولأجل معرفة القيود الملقاة على عاتق الحزب السياسي والمتعلقة بانتساء الأفراد له، وجب تقسيم هذا الفرع إلى بندين يكون البند الأول مخصص لبحث ماهية تلك القيود وفي البند الثاني يتم بحث التنظيم القانوني لها وكما يأتي:

أولاً: ماهية القيود المتعلقة بانتساء الأفراد للحزب السياسي:

إن المساهمة في الحزب السياسي تختلف باختلاف الدور الذي يؤديه كل عضو من الأعضاء المنتمين إليه، فهذه المساهمة تدرج من الناخبين والذين هم الأشخاص الذين يدلون بأصواتهم في العملية الانتخابية^(٢). والمتعاطفين الذين يكونون أكثر قرباً وميولاً مع الحزب وأفكاره ومبادئه وفلسفته دون حصولهم على بطاقة العضوية، والمنتمين الذين يمتلكون بطاقة عضوية ويدفعون الاشتراكات، وأخيراً المناضلون الذين يحملون على عاتقهم عبء ضمان سير الكيان الحزبي على نحو منتظم ومضطرد في جو يسوده الانضباط والإتزان^(٣).

وإذا كان الأمر يتعلق بالعضوية فإن الأحزاب السياسية عادةً ما تتطلب للحصول على عضويتها من الناحية الشكلية التوقيع على وثيقة خاصة تسمى (وثيقة الانتماء)، ولأجل إثبات انتماء الشخص للحزب وإشعاره بأهمية هذا الانتماء ومساعدة الأحزاب على معرفة عدد أعضائها وإظهار مدى قوتها^(٤). وتختلف الأحزاب السياسية في مسألة انتماء الأفراد لها فهناك أحزاب تأخذ بنظام الانتماء المفتوح، حيث تسعى تلك الأحزاب إلى اجتذاب أكبر عدد من الأعضاء دون قيود تفرض على العضو، بل تكفي بالتوقيع على استمارة الانتماء للدخول في عضوية الحزب السياسي، وهناك أحزاب أخرى تأخذ بنظام الانتماء المغلق، حيث تسعى تلك الأحزاب إلى استقطاب أشخاص لهم صفاتهم الشخصية ومراكزهم الاجتماعية ومكانتهم السياسية، وتلك الشخصيات هي من تدعم الحزب مالياً من خلال توفير المال اللازم والضروري لتغطية الحملات الانتخابية^(٥).

(١) د. نعمان الخطيب، مصدر سابق، ص ٢٥.

(٢) موريس دي فيرجيه، مصدر سابق، ص ١١٣.

(٣) د. مصطفى أبو زيد فهمي، مصدر سابق ص ٥٢٠.

(٤) د. شمراي حمادي، مصدر سابق، ص ٤٤.

(٥) د. اركان عباس حمزة، مصدر سابق، ص ٣٠.

أما مسألة انتماء الموظفين إلى الحزب السياسي فإن بعض الدول منع الحزب من استقطاب الموظف بشكل مطلق وبالتالي عدم جواز انتمائه للحزب السياسي، انطلاقاً من كون هذا الموظف جزءاً من الجهاز الإداري للدولة وبالتالي هو ملزم بتنفيذ ومشاركة السياسة العامة للدولة مع الحكومة هذا يعني وجوب توجيه اهتمامه لذلك فقط، حيث إن الانتماء للأحزاب السياسية قد يؤدي بالموظف إلى التلكؤ في تنفيذ التزاماته الوظيفية وذلك لتعارض سياسة الدولة مع أفكار الحزب الذي ينتمي إليه مثلاً^(١).

غير إن دول أخرى قد منعت الأحزاب السياسية من استقطاب فئات معينة، فالسماح للموظفين العسكريين والامنيين بالانتماء للأحزاب السياسية يؤدي إلى دخول حاملي السلاح للصراعات السياسية والحزبية، وهذا ما سيقود إلى نزاعات مسلحة داخل الدولة لا يمكن القبول بها^(٢). وإذا كانت الدول تمنع بعض الفئات من الانتماء للحزب السياسي فإن هذا المنع يعد مؤقتاً ومرتبباً بتوافر العلاقة الوظيفية بين المواطن وبين الجهة الإدارية، وبمجرد انتهاء الرابطة الوظيفية يسترد الشخص حقه في المشاركة في الحياة السياسية وممارسة حقوقه السياسية الممنوع منها تبعاً لوظيفته^(٣).

ومن الفقه من أيد منع الحزب السياسي من استقطاب فئات معينة من الموظفين، بل منهم من أيد منع الحزب من استقطاب أي موظف وذلك انطلاقاً من إن الحقوق السياسية للموظف تكون أضيق من تلك التي يتمتع بها المواطن العادي، وذلك بسبب العلاقة بين الموظف والدولة والتي تحكمها منافع متبادلة، إذ يستفيد الموظف من الوظيفة التي توفرها له الدولة مقابل الالتزام بالنظام الوظيفي، وبالمقابل هنالك جملة من الالتزامات تفرض على الموظف عند تعيينه تفوق التزامات المواطن العادي^(٤). يرى البعض وجوب التفريق بين قيام الموظف بواجباته الوظيفية وبين ميوله السياسي وانتمائه الحزبي، إذ له الحق في ذلك بوصفه مواطناً عادياً، حتى لو كان الحزب الذي ينتمي إليه الموظف معارض لسياسة الحكومة، طالما لا يؤثر ذلك الانتماء على قيام الموظف بواجباته الوظيفية،^(٥) والباحث يؤيد هذا الرأي فلا يمكن منع الموظف من الانتماء إلى الحزب السياسي طالما لا يوجد تعارض بين مصلحة البلد وبين انتمائه. وفي كل الاحوال فإن منع فئات معينة من الانتماء للأحزاب السياسية ما هو إلا استثناء من حق الأفراد في الانتماء، وبالتالي لا يجوز القياس عليه، كما لا يجوز التوسع في تفسيره أيضاً^(٦). وكما يجب على الحزب السياسي استقطاب المواطنين دون الأجانب لما له علاقة بمسألة الانتماء للبلد، إذ عادة ما تضع الدول شرطاً يجبر الحزب السياسي على أن يكون جميع اعضاءه أو على الأقل القيادات منه من المواطنين، أو على الأقل أن يكون

(١) د. علي عبد الفتاح محمد، حرية الممارسة السياسية للموظف العام، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠٠٧، ص ١٧٤.

(٢) علاء الدين محمد حمدان، الحرية السياسية للموظف العام، بحث منشور في مجلة الفتح، كلية القانون جامعة ديالى، العدد ٣٨، ٢٠٠٩، ص ١٦٣.

(٣) رجب حسن عبد الكريم، الحماية القضائية لحرية وأداء الأحزاب السياسية، دار الكتب القانونية، بغداد، ٢٠٠٨، ص ٣٠٧.

(٤) د. رفعت عيد سيد، مصدر سابق، ص ٢٣١.

(٥) د. صبري جلبي احمد، ضوابط ممارسة الموظف للحقوق والحريات السياسية، دار الكتب القانونية، دار شتات للنشر، القاهرة، ٢٠١٠، ص ٣٦٣.

(٦) رجب حسن عبد الكريم، مصدر سابق، ص ٣٠٨.

مقيماً في البلد^(١). ويرى البعض إن السلطة يجب أن تجبر الحزب السياسي على وضع قواعد لقبول طلب العضوية أو رفضه والأسباب الرفض والقبول، فلا يمكن أن تترك المسائل الهامة لرغبات القيادات في الحزب^(٢).
ثانياً: التنظيم القانوني لقيود الحزب المتعلقة بانتماء الأفراد له:

لم يترك المشرع القيود المتعلقة بانتماء الأفراد للأحزاب السياسية من دون تنظيم، إذ حدد الشروط الواجب توافرها فيمن يروم الانتماء وحظر على بعض الفئات الانتماء كما وضع عقوبات بحق كل من يخالف هذه القيود. وفي ألمانيا حدد المشرع الألماني في قانون الأحزاب السياسية الصادر عام ١٩٦٧ الإطار العام لهذا الواجب إذ قصر العضوية في أي حزب سياسي على الأشخاص الطبيعيين فقط دون المعنويين^(٣). واعتبر التنظيم السياسي يفقد صفة الحزب إذا كان أغلب أعضائه أو غالبية أعضاء اللجنة التنفيذية من الأجانب،^(٤) وهذا يعني أن المشرع سمح للحزب السياسي باستقطاب الأجانب على الاصل نسبتهم في الحزب أو في لجنته التنفيذية إلى الأغلبية. كما أوجب أن يشمل النظام الداخلي لكل حزب سياسي على قواعد تتعلق بانضمام الأعضاء إلى الحزب وانفصالهم عنه^(٥).

وللحزب السياسي أن يبين بكل حرية وطبقاً للقواعد المنصوص عليها في اللائحة الداخلية في مسألة قبول أعضاء جدد، وليست هنالك حاجة لتبرير رفض أي طلب للانضمام لعضوية الحزب ولا يحق للسلطات منع الحزب السياسي من قبول أعضاء جدد، سواء كان هذا المنع عاماً أو محدداً بفترة زمنية معينة، ولا يحق للحزب السياسي استقطاب من تم حرمانهم من ممارسة التصويت أو الترشيح بموجب أحكام قضائية^(٦).

أما في مصر فإن المشرع قد أكد على مبدأ عام والمتمثل بحق كل (المصريين) في الإنتماء لأي حزب سياسي،^(٧) والزم الأحزاب السياسية أن تضمن في نظامها الداخلي قواعد تتعلق بكافة الشؤون الخاصة بشروط العضوية في الحزب السياسي وإجراءات الانضمام إليه والفصل من عضويته والانسحاب منه، مع عدم جواز وضع شروط للعضوية على أساس التفرقة بسبب العقيدة الدينية أو العنصر أو الجنس أو المركز الاجتماعي^(٨). كما إن المشرع المصري وضع شروطاً للانتماء يجب على الحزب السياسي الالتزام بها وأن تتوافر فيمن يروم الانتماء، والتي تتمثل بالآتي:

(١) ايفان دوهرتي، المعايير الدنيا لعمل الأحزاب السياسية الديمقراطي، ترجمة ناتالي سليمان، إصدارات المعهد الديمقراطي الوطني، واشنطن، ٢٠٠٨، ص ٨.

(٢) د. رجب حسن عبد الكريم، مصدر سابق ص ٧.

(٣) المادة (١/٢) من قانون الأحزاب السياسية الألماني لسنة ١٩٦٧.

(٤) المادة (١/٣/٢) من قانون الأحزاب السياسية الألماني لسنة ١٩٦٧.

(٥) المادة (٢/٢/٦) من قانون الأحزاب السياسية الألماني لسنة ١٩٦٧.

(6) Gabriel O.W Kerrouch, political representation in France and Germany, 2008, p125

(٧) المادة (١) من قانون الأحزاب السياسية المصري رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧.

(٨) المادة (٥/٢) من قانون الأحزاب السياسية المصري رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧.

- ١- أن يكون مصرياً، فإذا كان متجنساً وجب أن يكون قد قضى على تجنيسه خمس سنوات على الأقل ومع ذلك يشترط فيمن يشترك في تأسيس الحزب أو يتولى منصباً قيادياً فيه أن يكون من أب مصري.
 - ٢- أن يكون متمتعاً بحقوقه السياسية.
 - ٣- ألا يكون من أعضاء 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^(١).
- وبذلك فإن قبول انتماء الاجانب للأحزاب المصرية أمر غير وارد ولا يمكن قبوله لتعارضه مع القانون كما لا يجوز قبول إنتماء المتجنس ممن لم تمض على تجنسه أقل من خمس سنوات. إضافة لذلك فإن المشرع المصري قد منع استقطاب فئات معينة حرصاً منه على أبعاد تلك الفئات من الحياة السياسية.
- أما في العراق فإن المشرع قد وضع نظاماً عاماً في دستور العراق لعام ٢٠٠٥ يتعلق بإنتماء الأفراد للأحزاب السياسية إذ نص على:

أولاً: تأسيس الجمعيات والأحزاب السياسية أو الانضمام إليها مكفولة، وينظم ذلك بقانون. ثانياً: لا يجوز إجبار أحد على الانضمام إلى أي حزب سياسي أو جمعية أو جهة سياسية أو إجباره على الإستمرار في العضوية فيها^(٢).

وهذا ما أشار إليه قانون الأحزاب السياسية رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥ النافذ، حيث أكد على إن من ضمن أهداف هذا القانون ضمان حرية المواطنين في تأسيس الأحزاب والانضمام إليها أو الانسحاب منها^(٣). وعاد وأكد على ذلك إذ اعتبرها من ضمن المبادئ الأساسية لهذا القانون،^(٤) كما ولا يجوز أن ينتمي المواطن لأكثر من حزب سياسي في آن واحد، ويجوز لمن انتمى لأي حزب الالتحاق بحزب آخر بعد انتهاء عضويته، ولا يجوز تمييز مواطن أو التعرض له أو مساءلته أو المساس بحقوقه الدستورية بسبب انتمائه لحزب مؤسس وفق القانون^(٥).

ويشترط فيمن ينتمي لعضوية أي حزب ان يكون:

- ١- عراقي الجنسية.
- ٢- أكمل (١٨) سنة من العمر ومتمتعاً بالأهلية القانونية.
- ٣- أن لا يكون من أعضاء السلطة القضائية أو هيئة النزاهة أو المفوضية العليا المستقلة للانتخابات والمفوضية العليا لحقوق الإنسان أو منتسبي الجيش أو قوى الأمن الداخلي أو جهاز المخابرات أو الأجهزة الأمنية وعلى ألا يكون مشمولاً بإجراءات المساءلة والعدالة^(٦).

(١) المادة (٦) من قانون الاحزاب السياسية المصري رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧.

(٢) المادة (٣٩) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

(٣) المادة (٣/ثالثاً) من قانون الاحزاب السياسية العراقي لسنة ٢٠١٥.

(٤) المادة (٤/أولاً وثانياً) من قانون الاحزاب السياسية العراقي لسنة ٢٠١٥.

(٥) المادة (٤/ثالثاً ورابعاً وخامساً) من قانون الاحزاب السياسية العراقي لسنة ٢٠١٥.

(٦) المادة (١٠) من قانون الاحزاب السياسية العراقي لسنة ٢٠١٥.

كما منع القانون الاستقطاب الحزبي أو التنظيمي في صفوف الجيش وقوى الأمن الداخلي والأجهزة الأمنية الأخرى والقضاء والهيئات المستقلة^(١). وكان الأجدر أن تشمل كل دوائر الدولة في هذا المنع، خاصة إن المشرع قد عاقب بالسجن مدة لا تزيد على سنة كل من قام بأي نشاط أو استقطاب أو تنظيم حزبي داخل مؤسسات الدولة كافة،^(٢) وعاقب بالحبس مدة لا تقل عن (٦) أشهر ولا تزيد على سنة واحدة كل من قام بأي نشاط أو استقطاب أو تنظيم حزبي داخل صفوف الجيش وقوى الأمن الداخلي والأجهزة الأمنية الأخرى والقضاء وهيأة النزاهة والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات^(٣).

والملاحظ في هذا الشأن إن القانون قد عاقب الأشخاص الذين قاموا بالاستقطاب دون الحزب السياسي وهذا ما لا يردع الأحزاب السياسية من الاستقطاب، لذا كان الأفضل معاقبة الحزب السياسي أيضاً. كما إن عقوبة الحبس لمدة لا تقل عن (٦) أشهر ولا تزيد عن سنة بحق من يقوم باستقطاب في المؤسسات الواردة في المادة (٥٢) قليلة إذا ما قورنت بخطورة الفعل المرتكب واهميته في تلك المؤسسات، لذا الأجدر رفع سقف العقوبة.

الفرع الثاني

القيود المتعلقة بحقوق الأعضاء

قد تعمل قيادة الحزب السياسي على عدم منح العضو الحزبي حقوقه ويعد هذا تناقضاً إذ إن التزام العضو الحزبي بالقيود الملقاة على عاتقه تتبعها وبشكل تلقائي حقوق يتمتع بها ذلك العضو. ولأجل بحث القيود الملقاة على عاتق الحزب السياسي والمتعلقة بحقوق الأعضاء سيقسم الباحث هذا الفرع إلى بندين الأول يتعلق بماهية تلك الحقوق والثاني يتعلق بالتنظيم القانوني لها.

أولاً: التنظيم القانوني لحقوق العضو الحزبي:

اختلف مدى اهتمام المشرع بحقوق العضو الحزبي، فمنهم من أولاه الأهمية البالغة ونظمه بشكل يضمن حقوق الأعضاء بشكل تام ومنهم من أشار إلى حقوق الأعضاء على إستيحاء. ففي ألمانيا فإن قانون الأحزاب السياسية الصادر عام ١٩٦٧، قد أوجب أن يتضمن النظام الداخلي لكل حزب سياسي على قواعد تتضمن حقوق وواجبات الأعضاء^(٤) وأن يتضمن أيضاً قواعد تتعلق بالإجراءات التأديبية المشروعة التي يتم اتخاذها ضد أعضاء الحزب وكذلك فصلهم من الحزب^(٥) وكذلك الإجراءات التأديبية ضد فروع الحزب الإقليمية والمحلية^(٦) كما يجب ان يتضمن النظام الداخلي أيضاً طريقة وإجراءات تصويت الأعضاء على حل الحزب السياسي^(٧).

(١) المادة (٢٥/رابعاً) من قانون الاحزاب السياسية العراقي لسنة ٢٠١٥.

(٢) المادة (٥١) من قانون الاحزاب السياسية العراقي لسنة ٢٠١٥.

(٣) المادة (٥٢) من قانون الاحزاب السياسية العراقي لسنة ٢٠١٥.

(٤) المادة (٣/٢/٦) من قانون الاحزاب السياسية الالمانى لسنة ١٩٦٧.

(٥) المادة (٤/٢/٦) من قانون الاحزاب السياسية الالمانى لسنة ١٩٦٧.

(٦) المادة (٥/٢/٦) من قانون الاحزاب السياسية الالمانى لسنة ١٩٦٧.

(٧) المادة (١١/٢/٦) من قانون الاحزاب السياسية الالمانى لسنة ١٩٦٧.

كما إن المشرع الألماني قد منح العضو الحزبي حق التمتع بالتصويت بشكلٍ متساوٍ، وطبقاً للقواعد المنصوص عليها في النظام الداخلي، كما أجاز المشرع ربط ممارسة حق التصويت بسداد العضو الحزبي قيمة اشتراك العضوية^(١).

والمشرع الألماني قد أوجب أن يتضمن النظام الداخلي لكل حزبٍ سياسي إضافة للقواعد المتعلقة بإجراءات التأديب، قواعد تتعلق بالأسباب التي تخول للحزب السياسي إتخاذ مثل تلك الإجراءات التأديبية^(٢). ولا يجوز فصل العضو الحزبي من الحزب السياسي إلا إذا قام هذا العضو بشكل متعمد بانتهاك لائحة الحزب الداخلية، أو قام بانتهاك خطير لمبادئ أو قواعد الحزب المتفق عليها وملحقاً بالحزب أضراراً جسيمة^(٣).

وعند فصل العضو الحزبي فإن هيئة التحكيم - المشكلة بموجب نظام هيئات التحكيم - هي من تنظر في فصل الأعضاء في الحزب السياسي ويجب ضمان استئناف الحكم في هيئة التحكيم الأعلى درجة، وينبغي تبرير القرار الصادر كتابياً، ويمكن في الحالات الملحة والجسيمة التي تتطلب تدخلاً فورياً أن تقوم الهيئة الرئاسية للمركز الإتحادي للحزب بحرمان أحد الأعضاء من ممارسة حقوقه إلى أن تقوم هيئة التحكيم بإصدار قرارها^(٤). علماً إن هيئة التحكيم التابعة للحزب السياسي تتشكل من خلال إنتخاب أعضائها لمدة أقصاها أربعة أعوام ولا يجوز أن يكون أي منهم عضواً في اللجنة التنفيذية للحزب أو أن تربطه علاقة عمل مع الحزب أو أن يتقاضى دخلاً منتظماً من الحزب، فهم متمتعين بالاستقلالية التامة^(٥).

وإن سلطة الحزب تجاه أعضائه في الفروع ليست مطلقة إذ لا يجوز حل تلك الفروع إلا إذا قامت بانتهاكات جسيمة لمبادئ الحزب الأساسية أو نظامه ووجب أن تتضمن اللائحة الداخلية للحزب الأسباب التي تبيح اتخاذ تلك الإجراءات والهيئات التي تتخذها، وفي كل الاحوال يجوز اللجوء إلى هيئة التحكيم التابعة للحزب السياسي للاعتراض على الإجراءات المتخذة بحق الفرع^(٦). ويرى جانب من الفقه إن تلك الإجراءات المتخذة لحماية حق العضو الحزبي هي إجراءات إلزامية ولا يجوز لأي حزب أن يخالفها حتى ولو كانت مخالفتها تلك مبنية على موافقة الأعضاء على ذلك^(٧).

(١) المادة (٢/١٠) من قانون الأحزاب السياسية الألماني لسنة ١٩٦٧.

(٢) المادة (٣/١٠) من قانون الأحزاب السياسية الألماني لسنة ١٩٦٧.

(٣) المادة (٤/١٠) من قانون الأحزاب السياسية الألماني لسنة ١٩٦٧.

(٤) المادة (٥/١٠) من قانون الأحزاب السياسية الألماني لسنة ١٩٦٧.

(٥) المادة (٢/١٤) من قانون الأحزاب السياسية الألماني لسنة ١٩٦٧.

(٦) المادة (١٦) من قانون الأحزاب السياسية الألماني لسنة ١٩٦٧.

(7) Hrvoje Matakovic, political parties between conflicts and consensus with special review on party finance, 1st edition, 2006

أما في مصر فالمشرع قد ألزم الأحزاب السياسية على وجوب أن يتضمن النظام الداخلي طريقة وإجراءات وتنظيم علاقة الحزب بأعضائه على أساس ديموقراطي، مع كفالة أوسع مدى من المنافسة الديمقراطية داخل تشكيلات الحزب^(١). ويرى بعض الفقه المصري إن الأحزاب المصرية تقوم على اللجان الانتخابية والتي لها كامل الإستقلال والحرية في طرد أعضائها الذين ليس لهم الحق في التظلم^(٢).

أما في العراق فالمشرع في قانون الأحزاب السياسية النافذ لم يورد أي نص يتعلق بحقوق الأعضاء داخل الحزب السياسي لا من حيث حقه في التصويت ولا من حيث وجود هيئة تختص بالنظر في اعتراضات وتظلمات الأعضاء، كما لم يلزم الحزب السياسي على تضمين نظامه الداخلي للإجراءات الخاصة بتأديب الاعضاء. وبذلك وعطفاً على ما سبق فالباحث يرى إن ذلك يعد نقصاً تشريعياً على المشرع تلافيه، وذلك لأجل منح العضو الحزبي حقوقه وما ينعكس ذلك على قدرة العضو في التعبير عن آرائه، وما يعكسه ذلك على تطور الاتجاهات الفكرية داخل الحزب السياسي والذي بدوره يخدم في النهاية مصلحة البلد.

ثانياً: ماهية قيود الحزب السياسي المتعلقة بحقوق العضو الحزبي:

إن اتخاذ القرارات المهمة من قبل الزعيم وإجبار التابعين على الطاعة التامة وتنفيذ مضمون تلك القرارات، يؤدي بالضرورة إلى التحول نحو مفهوم وحدة القيادة، وعادة ما يتخذ هذا الزعيم وسائل رادعة ضد كل الأعضاء المخالفين له بالرأي^(٣). وهذا ما يولد أولى بوادر عدم تمتع العضو الحزبي بحقه في إبداء الرأي. وقبل أخذ الأحزاب السياسية بالقيادة الجماعية كانت قياداتها تميل إلى فردية السلطة أي تركيز سلطة الحزب السياسي بيد نفر قليل من زعماء الحزب سواء كان ذلك بالنسبة للقيادات العليا أو القيادات الأقل درجة، إذ كانت السلطة العليا في الحزب تمارس من الناحية الفعلية من قبل زعيم الحزب وأعوانه من الأعضاء البارزين على الرغم من وجود الهيئة القيادية^(٤).

ورغم أهمية حق العضو الحزبي في إبداء رأيه بالنسبة للعضو نفسه إلا أن هذا الحق مهم للحزب السياسي أيضاً، فهي الطريقة الصحيحة للوقوف على حالة العضو المعنوية، قياس اتجاهه، ناهيك عن إن الاختلاف في وجهات النظر داخل الحزب السياسي يؤدي إلى نضوج أفكار الحزب وتطوير برامجه^(٥). ونتيجة لتلك الأهمية فإن الاتجاه السائد اليوم في معظم الأحزاب السياسية الديمقراطية نحو الانتقال من القيادة الفردية إلى القيادة الجماعية وليس فقط بالنسبة للهيئات القيادية الحزبية العليا وإنما بالنسبة لمختلف القيادات على مختلف المستويات، ويتم الانتقال عادة

(١) المادة (٥/خامسا) من قانون الأحزاب السياسية المصري لسنة.

(٢) د. ايهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على اعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، عالم الكتب، القاهرة، ١٩٨٣، ص ٢٦٧.

(٣) د. رمزي طه الشاعر، مصدر سابق، ص ٧٣٠.

(٤) د. شمران حمادي، مصدر سابق، ص ١٢٤.

(٥) المصدر نفسه، ص ١٢٣.

بزيادة أهمية دور الأفراد في قيادة الحزب عن طريق إشراكهم إشراكاً فعلياً في إصدار القرارات وتحديد مواقف الحزب في جميع المجالات^(١). وإذا كان الأمر يتعلق بحقوق العضو الحزبي فإن الدولة يجب أن توفر له ضمانات تضمن له الحصول على حقوقه إن سُلِّبت، ويرى بعض الفقه أن أهم الوسائل الممكنة في هذا الصدد هو حق العضو الحزبي باللجوء إلى القضاء وكذلك حقه في طرح مظلوميته على الرأي العام، وهذا ما يعني قيام الدولة بتوفير قضاء مستقل متخصص، وسائل إعلام قوية ومحايدة وفعالة تتيح للعضو الحزبي طرح آرائه وتحقيق حقوقه من خلالها^(٢). وإن النظام الداخلي للحزب السياسي يجب أيضاً أن يستبق نشوب النزاعات الداخلية، من خلال وضع الإطار اللازم لتعزيز الحوار الداخلي البناء، ولاحوائه أيضاً، وهذا الأمر يؤدي وبشكل حتمي إلى الحيلولة دون تآزم الخلافات، ويقلص احتمالية لجوء الأطراف المتنازعة إلى المحاكم، كما يجب إنشاء هيئة مستقلة للنظر في الطعون داخل الحزب في حال طرد أحد الأعضاء، وهذا الأمر سيؤدي بالضرورة إلى اتخاذ قرارات مدروسة بشكل أعمق ويزرع الصعوبات أمام من يسعى إلى استعمال آليات الطرد لتحسين سلطاته أو لتثبيت أهدافه الشخصية^(٣).

وهذا الأمر أيضاً يؤدي إلى مكافحة الانشقاقات داخل الحزب السياسي^(٤) وإذ كان حق العضو الحزبي في التصويت على القرارات الحزبية هو من أهم الحقوق الممنوحة، فإن هذا الحق وكما يرى بعض الفقه من الممكن تنظيمه، حيث يجوز منع العضو الحزبي من التصويت إذا كان متأخراً في تسديد اشتراكه، أو إذا كان خاضعاً لإجراءات تأديبه، شريطة ورود ذلك في النظام الداخلي والذي يخول القيادات حرمانه من التصويت بسبب ذلك، وإلا فإن حقه في التصويت يبقى قانوناً ولا يجوز حرمانه منه.

وبذلك فإن حقوق العضو الحزبي تتحدد في مدى مساهمته في سياسة الحزب وقراراته المصيرية كحد أدنى، من خلال منحه حقه في التصويت، ومنحه ضمانات تمكنه من المحافظة على هذا الحق وذلك من خلال وضع قواعد تحدد طريقة حل النزاعات داخل الحزب السياسي وتحديد حقوق العضو وواجباته بشكل دقيق في النظام الداخلي، ومنحه حق اللجوء إلى القضاء إن اقتضى الأمر ذلك.

(١) د. حسن البداروي، مصدر سابق، ص ١٢٩.

(٢) د. كريم يوسف كشاكش، مصدر سابق، ص ٥٥٧.

(٣) د. محمد عبد العال، مصدر سابق، ص ١٨٧.

(٤) هنري إم. روبرت الثالث وآخرون، قواعد النظام الديمقراطية، (قواعد روبرت التنظيمية للاجتماعات)، ترجمة عبدالله بن حمد

الحميدان، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ٢٠٠٥، ص ٣٨٤.

المطلب الثاني

قيود العلاقات الخارجية

لا تكفي علاقة الحزب السياسي بالأعضاء داخل التنظيم الحزبي، إذ يحتاج الحزب السياسي إلى الإنفتاح على غيره من أحزاب سياسية سواء كانت تلك الأحزاب محلية أو اجنبية وربما يحتاج أيضاً لإقامة علاقات ودية مع الدول الأخرى، لذلك فإن القوانين المنظمة لعمل الأحزاب السياسية وضحت عدة قيود وضوابط تحكم تلك العلاقات، هدفها الرئيس هو الأبقاء على وطنية الحزب السياسي.

ولأجل معرفة تلك القيود سيتم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين وكما يأتي:

الفرع الأول: ماهية قيود العلاقات الخارجية

الفرع الثاني: التنظيم القانوني لقيود العلاقات الخارجية

الفرع الأول

ماهية قيود العلاقات الخارجية

لا تستطيع الأحزاب السياسية العمل بمعزل عن بقية الجماعات والتنظيمات والأحزاب السياسية الأخرى الموجودة في مجتمعها، لذا ليس مستغرباً نشوء رابطة أو صلة بين الأحزاب السياسية^(١). وإن علاقة الأحزاب السياسية المحلية يحكمها القانون المنظم لعمل الأحزاب والذي سمح لها بالتحالف فيما بينهما لتشكيل الحكومة – في حال لم يحصل أي حزب سياسي على الأغلبية البرلمانية – أو لتكوين جبهة معارضة قوية تقف بوجه الحزب أو الأحزاب الحاكمة إذا ما أرادت الإنحراف عن جادة الصواب.

كما إن التشريعات لم تمنع اندماج الأحزاب السياسية المحلية فيما بينهما، وتأسيس حزب سياسي جديد، يكون في العادة أقوى من الأحزاب المنصهرة تحت هذا الاندماج. والحزب في علاقته مع الأحزاب السياسية المحلية الأخرى يجب أن يستعمل الوسائل النظيفة والمشروعة ويبتعد وينأى بنفسه عن الأساليب غير الأخلاقية وغير المشروعة^(٢).

ولكن لا تستطيع الأحزاب السياسية التحالف مع جميع الأحزاب فالأحزاب المحلية نوعان من حيث المشروعية، أحزاب سياسية محضرة وأخرى مجازة، وإن الأحزاب السياسية المحلية لا تستطيع التحالف أو الاندماج مع الأحزاب السياسية الأجنبية، إلا إذا سمح لها القانون بذلك. وبهذا فإن الأحزاب لا تستطيع أن تتعاون مع الأحزاب السياسية المحلية المحضرة والأحزاب الأجنبية.

وإن فكرة عدم جواز تعاون الحزب المحلي مع الأحزاب الأجنبية سببها الخوف من أن يكون الحزب السياسي المحلي

(١) السيد خليل هيكل، مصدر سابق، ص ٨٦.

(٢) المصدر نفسه، ص ٨٦.

تابعاً أو فرعاً لحزب سياسي أجنبي تلك التبعية التي قد تكون مالية والذي سيكون فيها التنظيم المحلي أسيراً للتنظيم الأجنبي ويأتمر بأمره^(١). وبهذا فإن التبعية هنا تعني عدم الاستقلال والذي يحصل أنه تتلقى الحزب السياسي التعليمات من حزب سياسي أجنبي، بحيث يسير طبقاً لأوامره مهما كانت^(٢).

وقد أيد جانب من الفقه عدم جواز قيام الحزب المحلي كفرع لحزب أجنبي، وذلك لضمان استقلال الأحزاب الوطنية، وعدم خضوعها أو تأثيرها بأي جهة أجنبية، وذلك من قبيل دفع الضرر، وحتى لا ينعكس ذلك سلباً على ولاء الحزب المحلي للوطن وتحقيقاً للمصلحة العامة^(٣).

وإن اتفاق الحزب السياسي المحلي مع الحزب السياسي الأجنبي في الأهداف والأفكار والرؤى لا يعني أن الحزب المحلي تابع للحزب الأجنبي، وبالتالي عدم قيام التبعية واسبابها^(٤).

ويرى البعض أن العلاقة مع الأحزاب الأجنبية تحكمها إضافة لفكرة التبعية فكرة عدم جواز تطور تلك العلاقة بحيث تمس الدولة أو مؤسساتها أو مصالحها أو تحالف أحكام الدستور والقوانين المعمول بها، إذ أن التعاون ممكن في إطار القناعة بأن هنالك احزاب عالمية تجمعها وحدة الايديولوجيا السياسية كالأحزاب الاشتراكية مثلاً، فمنع تلك الأحزاب من التعاون مع مثيلاتها في الدول الأخرى يعد عائقاً أمامها يقف في وجه المصدر الذي تستمد منه أفكارها. كما أن الحزب الذي يريد أن يتعاون مع مثيله في الخارج لن يقول ولن يعترف بكونه فرع لذلك الحزب^(٥). كذلك فإن السماح لها في إطار القانون يعني أن تلك العلاقات ستكون أمام أعين السلطات وليس في الخفاء، إذ أن المنع سيضطر الأحزاب السياسية إلى العمل مع الأحزاب الأجنبية من دون علم الدولة، وهذا الأمر غير مقبول، وإن حق الأحزاب السياسية في الإتصال بالأحزاب الأجنبية المتقاربة فكراً يكون بالوسائل المشروعة بهدف تبادل الرأي والتحاور بشأن القضايا المشتركة التي تهتم جميع الأطراف^(٦).

وقد يحصل أن يحظر القانون التعاون مع الأحزاب السياسية المحلية المحظورة، ويستوي في ذلك كون الأحزاب المحظورة تم منعها بموجب القانون أو بموجب حكم قضائي، إذ إن منع التعاون سيسري على الجميع. ويرى جانب من الفقه إن المنع يسري بحق الأحزاب المحظورة التي تشكل خطراً واضحاً وحالاً على النظام الديمقراطي وإن لم تجاهر باللجوء إلى استعمال العنف والقوة كوسائل لتحقيق مبادئها وأهدافها^(٧). علماً إن السلطة المختصة بالحظر في ألمانيا هي المحكمة الدستورية الاتحادية والتي حظرت بالفعل حزبين وهما الحزب النازي الجديد عام ١٩٥٢، والحزب الشيوعي الألماني عام ١٩٥٦، وكانت حجة المحكمة إن الغاية من تلك الأحزاب

(١) د. اركان عباس حمزة، مصدر سابق، ص ٢٠٦.

(٢) د. محمد عبد العال، مصدر سابق، ص ٧٢.

(٣) رجب حسن عبد الكريم، مصدر سابق، ص ١٦٣.

(٤) المصدر نفسه، ص ١٦٤.

(٥) د. رمزي طه الشاعر، مصدر سابق، ص ٧٢٢.

(٦) حسن البدر اوي، مصدر سابق، ص ٢١٧.

(٧) د. شمران حمادي، مصدر سابق، ص ٢٤.

تتناقض مع مبادئ النظام الديمقراطي الحر المقرر بالمادة (٢١) من الدستور، وحتى لو كانت الغايات تتخفي وراء دعاية زائفة تخفي الغايات الحقيقية للحزب على حد تعبير المحكمة الدستورية الاتحادية^(١).

وكانت الأسباب التي دعت المحكمة إلى حظر الحزب الشيوعي الألماني تستند إلى تعارض غايات هذا الحزب مع النظام الديمقراطي الحر، إذ أن الحزب الشيوعي يستند إلى النظرية الماركسية اللينينية، إضافة لتناقض نظام ديكتاتورية البروليتاريا التي يسعى إلى اقامتها الحزب الشيوعي مع النظام الديمقراطي الحر أيضاً^(٢).

وقد انتقد جانب من الفقه هذا المسلك من قبل المحكمة والذي رأى ان من شأن أي محاولة تستهدف القضاء حزب سياسي ما خارج النظام القانوني وإخراجه من حظيرة القانون يشكل مخاطرة بالنسبة لأداء النظام الديمقراطي، فلا يجوز حظر أي حزب بحجة إنه حزب غير شرعي، فلا ثمة لوجود أحزاب غير شرعية في الأنظمة الديمقراطية على أساس أنه يكون مخالفاً لإعلان ايديولوجيا سياسية تدعي الرشد في ما هو مسموح به فقط أو أن يحدد أو يفرض نظاماً اقتصادياً أو اجتماعياً قائماً في ما هو أفضل، ويجب التفريق بين الأحزاب غير الشرعية بمفهومها سالف الذكر والأحزاب غير المشروعية التي تستعمل العنف وسيلة للإستيلاء على السلطة وهي الأحزاب التي يكون حظرها امراً مشروعاً^(٣).

وقد كانت هنالك عدة محاولات من قبل السلطات الألمانية لأجل حظر الحزب الوطني الديمقراطي النازي منعه من ممارسة أعماله إلا إن تلك المحاولات باءت بالفشل، لان وزارة الداخلية أرسلت بعض عملاءها للإنتساب في صفوف هذا الحزب للحصول على معلومات من داخل والذي إعتبرته المحكمة خارج نطاق القانون^(٤).

أما في مصر فأن الحزب الوطني الديمقراطي تم حله في عام ٢٠١١ بناءً على حكم صادر من المحكمة الإدارية العليا، كما إن حزب الحرية والعدالة تم حله أيضاً من قبل المحكمة الإدارية العليا في عام ٢٠١٤، وذلك استجابة لقرار لجنة شؤون الأحزاب، حيث استندت إلى قرارات صادرة من النائب العام بشأن ارتكاب قيادات وأعضاء الحزب جرائم جنائية^(٥).

أما في العراق فإن حزب البعث تم حظره استناداً للمادة (٧-أولاً) من الدستور العراقي النافذ والصادر عام ٢٠٠٥ وبذلك فلا مجال للتعاون بين الأحزاب المحلية المجازة والحزب سالف الذكر، إلا إن الباحث يرى إمكانية تعاون حزب محلي مع حزب أجنبي محظور في بلده إن كان هذا التعاون لا يخل بالنظام العام. إذ إن قرارات الحل

(١) د. ميثم حنظل، مصدر سابق، ص ١٩١.

(٢) د. حسن البدر اوي، مصدر سابق، ص ٨٢ وما بعدها.

(3) Association internationale des jurists democrats, Bruxelles 1960, p 70.

أورد د. عفيفي كامل عفيفي، مصدر سابق، ص ٦٥٩-٦٦٠.

(٤) مقال بعنوان (قانون الاحزاب السياسية حسب النظام الالمانى متاح على الشبكة: www.syria.news.com)

(٥) مقال متاح على: WWW.ar.m.wikipedia.org

أو الحظر تسري في الدولة التي صدر الحكم فيها فقط. وإذا كانت فكرة التبعية لحزب سياسي أجنبي مرفوضة فمن باب أولى عدم جواز أن يكون الحزب السياسي المحلي تابعاً لدولة أخرى فقد تقوم دول معينة بدعم أحزاب سياسية محلية عن طريق تقديم المعونات المالية والتي يكون الهدف منها التوغل والتدخل في الشؤون الداخلية للبلاد^(١). وبذلك يتبين للباحث أن التعاون من حيث المبدأ أمرٌ مقبولٌ إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك، وذلك من خلال منع التعاون مع الأحزاب السياسية المحلية المحضورة أو قيام الحزب المحلي كتابع لحزب أجنبي أو قيامه كتابع لدولة ما.

الفرع الثاني

التنظيم القانوني لقيود العلاقات الخارجية

إن العلاقات الخارجية للحزب السياسي مطلب مهم شريطة أن تكون مشروعة، وقد اختلفت الدول في تنظيم القيود الملقاة على عاتق الدول بشأن علاقاتها الخارجية، فمنهم من شدد في ذلك ومنهم من سمح بذلك بحدود. وفي ألمانيا فإن القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لم يلزم الأحزاب السياسية بقيود تتعلق بطبيعة علاقاته الخارجية سواء مع الدول أو مع الأحزاب الأجنبية أو مع الأحزاب الألمانية المحظورة. إلا أن من البيهبي إعتبار عدم جواز التعاون مع الأحزاب المحظورة أو مع الدول أو الأحزاب الأجنبية، إذا أدى هذا التعاون إلى الإخلال بالنظام الأساسي الديمقراطي الحر أو إلغائه أو الإضرار بكيان جمهورية ألمانيا الاتحادية، فتلك هي الموجبات التي نصت عليها المادة (٢١) من القانون الأساسي والتي تسمح للمحكمة الدستورية الاتحادية باعتبار الحزب السياسي غير دستوري وبالتالي حله إن تمت.

أما قانون الأحزاب السياسية الألماني الصادر عام ١٩٦٧، فإن هذا القانون اهتم أكثر بالجوانب التنظيمية والمالية للأحزاب السياسية وأكثر من اهتمامه بموضوع علاقة الحزب بالأحزاب الأخرى أو الدول، إلا إن المشرع الألماني لا يعد التنظيمات السياسية أحزاباً إذا كان مقر الحزب أو مقر رئاسته يقع خارج الأراضي الألمانية^(٢). وبذلك فلا يمكن تأسيس حزب سياسي في ألمانيا ويكون تابع لحزب رئيس في دولة أخرى. والمشرع الألماني منع الأحزاب القائمة من أن تكون منظمة بديلة عن حزب محظور^(٣)، وهذا يعني وبشكل غير مباشر عدم جواز التعاون مع الأحزاب المحظورة. وقد انتقد الفقه هذا اتجاه المشرع في تنظيم علاقة الحزب بالأحزاب الخارجية واعتبره منفذاً للأحزاب المتطرفة الخارجية للدخول في السياسة الألمانية عن طريق سماح المشرع الألماني بذلك وتهاونه، وهذا قد يعزز من عودة التطرف إلى السياسة الألمانية^(٤).

(١) د. اركان عباس حمزة، مصدر سابق، ص ٢١٣، ود. ميثم حنظل، مصدر سابق، ص ٢٢٠.

(٢) المادة (٢/٣/٢) من قانون الاحزاب السياسية الالماني لسنة ١٩٦٧.

(٣) المادة (٣٣) من قانون الاحزاب السياسية الالماني لسنة ١٩٦٧.

(4) Joseph Lamblombara, political parties and political development, 1st edition, 1966, p280

أما في مصر فإن المشرع المصري في قانون الأحزاب السياسية النافذ قد منع تأسيس حزب سياسي كفرع لحزب أو تنظيم سياسي أجنبي^(١). كما ألزم لجنة شؤون الأحزاب السياسية بوضع القواعد المنظمة لإتصال الحزب بأي حزب أو تنظيم سياسي أجنبي، كما لا يجوز لأي حزب التعاون أو التحالف مع أي حزب أو تنظيم سياسي أجنبي إلا طبقاً لهذه القواعد^(٢).

وبذلك فالمشرع المصري لا يمانع من حيث المبدأ التعاون مع الأحزاب الأجنبية أو التحالف معها شريطة أن يتم هذا التعاون في إطار القواعد الصادرة من لجنة شؤون الأحزاب. كما إن المشرع المصري قد عاقب بعقوبة الأشغال الشاقة المؤبدة أو المشددة كل من أنشأ أو أسس أو نظم أو دار أو مول تنظيم حزبي غير مشروع وكان ذلك بناءً على تخاير مع دولة أجنبية، وتكون العقوبة السجن المؤبد إذا ارتكبت الجريمة بناءً على تخاير مع دولة معادية لمصر^(٣).

كما عاقب كل من انضم إلى تنظيم غير مشروع بعقوبة السجن إذا كان التنظيم قد نشأ بالتخاير مع دولة أجنبية وكان الجاني يعلم بذلك، وتكون العقوبة السجن المشدد إذا كان التنظيم المذكور قد نشأ بالتخاير مع دولة معادية لمصر وكان الجاني يعلم بذلك^(٤).

أما في العراق فإن المشرع في دستور العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ قد نص على: (يحظر كل كيان أو نهج يتبنى العنصرية أو الارهاب أو التكفير أو التطهير الطائفي أو يحرض أو يمهد أو يمجّد أو يروج أو يبرر له، وبخاصة البعث الصدامي في العراق ورموزه وتحت أي مسمى كان، ولا يجوز ان يكون ذلك ضمن التعددية السياسية في العراق وينظم ذلك بقانون)^(٥).

وبناءً على ذلك صدر قانون حظر حزب البعث والكيانات والأحزاب والأنشطة العنصرية والأرهابية والتكفيرية^(٦)، والذي بموجبه تم حظر حزب البعث العربي الاشتراكي ومنعه من ممارسة أي نشاط سياسي أو ثقافي أو فكري أو اجتماعي وتحت أي مسمى^(٧). أما قانون الأحزاب السياسية فإنه سمح للحزب السياسي بالتحالف مع غيره من الأحزاب السياسية، على أن تقدم الأحزاب السياسية المتحالفة وثيقة التحالف إلى دائرة الأحزاب لتسجيلها في سجل التحالفات السياسية على أن تتضمن الوثيقة والشعار وأسماء الأحزاب السياسية المتحالفة وأهداف التحالف ونمط التنظيم^(٨).

(١) المادة (٤/خامساً) من قانون الأحزاب السياسية الألماني لسنة ١٩٦٧.

(٢) المادة (٢١) من قانون الأحزاب السياسية الألماني لسنة ١٩٦٧.

(٣) المادة (٢٢) من قانون الأحزاب السياسية الألماني لسنة ١٩٦٧.

(٤) المادة (٢٣) من قانون الأحزاب السياسية الألماني لسنة ١٩٦٧.

(٥) المادة (٧/أولاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

(٦) منشور في الوقائع في العدد (٤٤٢٠) في ١٧/تشرين الأول ٢٠١٦.

(٧) المادة (٣/أولاً) من قانون حظر حزب البعث والكيانات والأحزاب والأنشطة العنصرية والأرهابية والتكفيرية.

(٨) المادة (٢٩) من قانون الأحزاب السياسية العراقي لسنة ٢٠١٥.

كما سمح للحزب السياسي بالاندماج مع أي حزب سياسي آخر لتشكيل حزب سياسي جديد، على أن يتم اتباع إجراءات التسجيل وفقاً لقانون الأحزاب^(١). ومع ذلك فقانون الأحزاب السياسية النافذ قد منع الأحزاب السياسية من الارتباط التنظيمي أو المالي بأي جهة غير عراقية أو توجيه النشاط الحزبي بناءً على أوامر أو توجيهات من أي دولة أو جهة خارجية، ومنع أيضاً التدخل في شؤون الدول الأخرى، كما منع التعاون مع الأحزاب التي تحظرها الدولة، كما لا يجوز أن يكون الحزب منفذاً للدول الأخرى للتدخل في الشؤون الداخلية للعراق^(٢).

ويرى الباحث إن المشرع لم يمنع التعاون مع الأحزاب الأجنبية ولكن منع الارتباط بها تنظيمياً ومالياً، كما لم يمنع اتفاق الأحزاب السياسية في العراق مع الأحزاب الأجنبية في الأيديولوجيا أيضاً. كما يلاحظ منعه التعاون بشكل تام مع الأحزاب المحظورة والتي تتمثل بحزب واحد حالياً وهو حزب البعث المنحل. أما عن علاقته بالدول فقد منع القانون أن يكون الحزب تابعاً لدولة ما من حيث توجيه نشاطه بناءً على أوامر صادرة من دولة أو جهة خارجية، مع عدم جواز التدخل بشؤون الدول الأخرى، أو أن يكون الحزب الطريق الذي من خلاله تتدخل أحد الدول بشؤون العراق.

وبالرغم من تشديد ووضوح المشرع في مسألة العلاقات الخارجية للحزب السياسي إلا إنه أغفل تحديد عقوبات مناسبة لكل من يخالف تلك القيود. إذ عاقب فقط الحزب السياسي الذي يتدخل في الشؤون الداخلية للدول الأخرى بما يضر بالمصالح العليا للعراق بعقوبة مالية تتمثل بحجب الإعانة لمدة ستة أشهر، بناءً على طلب مسبب من دائرة الأحزاب، واستناداً لقرار قضائي^(٣).

ويرى الباحث إن عبارة (الإضرار بالمصالح العليا للعراق) عبارة ضبابية وحمالة أوجه، وكان الأجدر بالمشرع أن يتدارك ذلك بالنص على عدم جواز التدخل بالشؤون الداخلية للدول الأخرى من دون ذكر نتائج هذا التدخل سواء كان قد أضر أم لم يضر بالمصالح العليا للعراق فإن التدخل غير مشروع بدلالة المادة (٢٥/ثانياً) من القانون. أما بقية القيود المتعلقة بعلاقات الحزب السياسي الخارجية فلم يرد نص يعاقب على عدم الالتزام بها، ويرى الباحث ضرورة إدراج نصوص تعاقب من خالف القيود المتعلقة بعلاقات الحزب السياسي الخارجية.

(١) المادة (٣٠) من قانون الأحزاب السياسية العراقي لسنة ٢٠١٥.

(٢) المادة (٢٥) / أولاً، ثانياً، ثالثاً) من قانون الأحزاب السياسية العراقي لسنة ٢٠١٥.

(٣) المادة (٣٢/ثانياً/ب) من قانون الأحزاب السياسية العراقي لسنة ٢٠١٥.

الخاتمة

بعد الانتهاء من بحث موضوع التنظيم الدستوري للقيود الواردة على حرية النشاط الحزبي توصلنا إلى مجموعة من النتائج والمقترحات والتي ندرج أهمها: -

أولاً: النتائج.

١- القيود التي ترد على حرية النشاط الحزبي نوعان، عامة وخاصة، القيود العامة تشمل النظام العام كقيود على حرية النشاط الحزبي تتضمن مفهوم النظام العام وعناصره وتقييد النظام العام لحرية النشاط الحزبي، والنوع الآخر القيود العامة الأخرى على حرية النشاط الحزبي تشمل نظام الحكم ووظيفة المعارضة والمصلحة العامة والآداب العامة أما القيود الخاصة فتتمثل أولاً: القيود التنظيمية للحزب السياسي وثانياً القيود المالية للحزب السياسي وثالثاً قيود العلاقات للحزب السياسي.

٢- إذا كانت مقتضيات النظام العام لا تسمح بأن تكون الحريات مطلقة فإن الحريات لا تسمح كذلك بالعبث في تغيير مفهوم النظام العام، فيجب الوقوف بالنظام العام في الدولة الديمقراطية عند الحدود التي يعد تجاوزها عبثاً بمفهوم النظام العام يؤدي إلى اختلاطه بغيره من النظم وتمييز الحدود بينه وبينها يجذبها إلى ساحته كقيود على الحريات العامة وفي ذلك ما فيه من خطر كبير على حقوق الأفراد وحررياتهم.

٣- إن المشرع عندما ينظم الحريات ومنها حرية النشاط الحزبي، يضع حدوداً على حرية الفرد في مواجهة الأفراد الآخرين وفي مواجهة الجماعة وبغير هذا التنظيم للحرية لا يمكن أن يكون هناك سلم اجتماعي وبالتالي لا يمكن ممارسة الحرية الفردية ذلك إن السلم الاجتماعي شرط أساسي لممارسة الحرية، وحرية الأفراد يقابلها حق الدولة ذلك إن الدولة لكي تدوم لا بد لها من النظام ومن تقابل الحريات العامة والنظام العام ينتج أن الحريات لا يمكن أن تكون مطلقة كما أن النظام بدوره لا يمكن أن يكون مطلقاً.

٤- إن النظام العام لا يبرئ ولا يضيف صفة المشروعية على جميع أعمال سلطات الضبط إذ أن هنالك حدوداً على سلطات الضبط مصدرها الحرية الفردية، فكل إجراء ضبطي ليس ضرورياً للمحافظة على النظام العام يعد تقييداً على حرية النشاط الحزبي حتى لو كان الهدف منه المحافظة على الأمن العام أو الصحة العامة أو السكينة العامة، حقاً إن النظام عام هدف ولكن الوصول إلى هذا الهدف لا يبرر استعمال جميع الوسائل.

٥- إن الفكرة الديمقراطية في حرية تكوين الأحزاب السياسية نجد أن هذه الحرية من حيث الأصل لا تستبعد قيام أي حزب من الأحزاب أيّاً كانت المبادئ التي يدعو إليها طالما إنه لم يستعمل أساليب القوة والعنف في سبيل تحقيق هذه المبادئ بما يؤدي إلى انتهاك أمن الجماعة المادي والإخلال به. فطالما لم ينتهج أنصار الحزب وأعضاؤه سياسة القوة والعنف بأن لم يرفعوا سلاحاً في وجه السلطة فلا يجب على الأخيرة أن

تشهر أسلحتها في مواجهة الحزب أما ابتداء بأن يتمثل هذا السلاح في قرار يحظر إنشاء الحزب أو بعد نشأته بالفعل وذلك بحله أو حظر نشاطه.

٦- إن المشرع الدستوري في العراق لم يتطرق إلى الحقوق والقيود على الحزب السياسي في صلب الوثيقة الدستورية. ولكن قانون الأحزاب السياسية رقم (٣٦) لسنة (٢٠١٥) أشار إليها.

٧- لم يكن المشرع العراقي في قانون الأحزاب السياسية النافذ موفقاً عندما اشترط بالا يكون من بين المؤسسين أو قيادات الحزب أو الأعضاء من ثبت بحكم بات قيامه بالدعوى أو المشاركة للترويج لأفكار تتعارض مع أحكام الدستور، إذ إن أحكام الدستور كثيرة وبإمكان أعضاء الحزب معارضتها مع عدم الأخلال بالنظام العام.

٨- إن المشرع العراقي في قانون الأحزاب السياسية النافذ لم يكن موفقاً في مسألة ديمقراطية التنظيم الحزبي، فلم يتطرق إلى هيكلية الأحزاب وسلطات الفروع وآلية صناعة القرار الحزبي.

٩- لم يمنح المشرع العراقي في قانون الأحزاب السياسية النافذ خصماً ضريبياً يشجعهم فيه على التبرع للأحزاب السياسية

١٠- تمثل التبرعات إحدى أهم مصادر تمويل الأحزاب السياسية وأخطرها على الإطلاق لذلك فإن أغلب التشريعات ومنها قانون الأحزاب السياسية النافذ وضعت قيوداً على استلام تبرعات أو هبات من الغير، إذ لم تسمح باستلام التبرعات والهبات الأجنبية من أي جهة خارجية.

١١- يعد النص على اعتبار أموال الحزب في حكم الأموال العامة في تطبيق أحكام قانون العقوبات على قدر كبير من الأهمية، لأنه يتضمن عدم إساءة استعمال هذه الأموال والتعدي عليها مما يوفر الحماية الجنائية الكافية لأموال الحزب السياسي.

١٢- إن الأحزاب السياسية هي مؤسسات ذات طابع جماعي تساهم بصورة غير مباشرة في التأثير في مراكز القرار السياسي وهي تستند في وجودها إلى حرية الرأي التي تمثل الحرية الأم لسائر الحريات الفكرية.

١٣- إن أهم ما يميز الحزب السياسي عن غيره من التجمعات البشرية، كالثقافات ومؤسسات المجتمع المدني وجماعات الضغط هو سعي الأول إلى الوصول إلى السلطة والمشاركة فيها، في الوقت الذي تسعى فيه بقية التجمعات إلى حماية مصالح فئة معينة من المجتمع.

١٤- أحالت أغلب النظم الدستورية المعاصرة مسألة تنظيم حرية تكوين الأحزاب السياسية إلى القوانين العادية ومنها بلدنا من خلال تشريع قانون خاص بذلك، أما الدول التي تخلو من قانون خاص ينظم الحياة الحزبية فيخضع تنظيمها إلى قوانين الجمعيات كما في فرنسا، وقد تباينت هذه التشريعات المنظمة لهذه الحرية من حيث التشديد أو التحقيق في الشروط التي يستلزمها تأسيس الأحزاب السياسية أو التي يتطلبها الانضمام إليها تبعاً لنوع النظام المتبع في إجراءات تكوين الأحزاب السياسية، وإن الاتجاه الحديث في بعض الدول

يميل إلى التحقق من إجراءات تكوين الأحزاب السياسية، وذلك من خلال الأخذ بنظام الإخطار الذي يعد أكثر ضماناً لحرية تكوين الأحزاب السياسية، لأن الأخذ بنظام الترخيص السابق يمكن الإدارة من تقييد ممارسة هذه الحرية.

١٥- لاحظنا تنوع وتعدد التعريفات التي صاغها الفقهاء للحزب السياسي، ونرى ضرورة إيراد كل عناصر الحزب السياسي في أية محاولة لتعريفه وهي التنظيم والأيدولوجية والوصول إلى السلطة أو المشاركة فيها.

١٦- تمثل حرية تأسيس الأحزاب السياسية والانضمام إليها، بوصفها صورة من صور حرية الرأي والتعبير، وأهمية كبرى في حياة الشعوب والأمم حيث تجلى هذا من خلال تواتر موثيق إعلانات حقوق الإنسان ودساتير معظم الدول على النص عليها.

١٧- إن نظام الترخيص يمنح السلطات الإدارية صلاحيات واسعة في مجال السماح بتأسيس الأحزاب السياسية من عدمه، وهذه الصلاحيات لا تخلو من التحكم والتضييق على ممارسة حرية تأسيس الأحزاب السياسية.

١٨- تمثل الرقابة على الجوانب المالية للأحزاب السياسية أهمية كبرى تتجسد في ضمان علانية مصادر تمويلها فضلاً عن الأوجه التي تنفق فيها هذه الأموال، خاصة بعد أن أخذت الدولة تساهم في تمويل الأحزاب السياسية مما يستدعي إنابة الرقابة بجهة على مستوى عالٍ من الكفاءة والاستقلالية.

١٩- إن منح السلطة الإدارية صلاحية وقف الأحزاب وحلها يمثل قيوداً شديدة الوطأة على حرية نشاط الأحزاب السياسية.

٢٠- تمثل مسألة تمويل الأحزاب السياسية مكانة أساسية في مجال تنظيم حرية تكوين الأحزاب السياسية، فمن خلاله تستطيع الأحزاب السياسية تحقيق أهدافها فكلما كانت مصادر التمويل وطنية وتقوم على أساس الشفافية والعلانية، كان الحزب بمنأى عن التأثيرات الخارجية ومن ثم ضمان صدق الولاء الوطني للأحزاب السياسية، وبالعكس ذلك سيكون الحزب خاضعاً لهيمنة جهة التمويل التي ستجعله أداة لتحقيق أهدافها ومآربها.

ثانياً: المقترحات.

- ١- ضرورة الثبات في الدستور على صيغة واضحة - عند إحالة عملية تقييد الحريات ومنها حرية النشاط الحزبي للقانون العادي - وتكون هذه الصيغة خالية من أي لبس أو غموض ولا تدع مجالاً لأي جهة بأن تجعلها منطلقاً لها في فرض قيود تعسفية على الحريات ومنها حرية النشاط الحزبي كأن تكون الصيغة (بنص القانون).
- ٢- إن النص على وجوب أن تكون القيود على حرية النشاط الحزبي ضرورية على الحفاظ على المصلحة العامة غير كافية، لذلك لا بد من الإشارة في قانون الأحزاب السياسية النافذ إلى مبدأ التناسب في فرض القيود على النشاط الحزبي، لئلا يترك أي مجال للسلطات في الدولة بالمبالغة في تقييد هذه الحرية.
- ٣- نقترح إضافة مادة جديدة للدستور وهي أن يتم تنظيم الأحزاب السياسية على مستوى النصوص الدستورية في العراق على النحو الآتي (يكفل الدستور حرية تأسيس الأحزاب السياسية والانضمام إليها، ولا يجوز أن تكون الأحزاب خاضعة للترخيص، كما يحظر القيام بأية إجراءات مقيدة لها ولأنشطتها إلا بأوامر مسببة من السلطة القضائية حيث يحدد القانون حالات تجاوز هذه الحرية).
- ٤- نقترح على المشرع العراقي في قانون الأحزاب السياسية النافذ إلى إلغاء العمل بنظام الترخيص، والأخذ بنظام الأخطار المقيد، وتقديم الأخطار إلى السلطة القضائية مع تحديد فترة زمنية للبت فيه كي يتمكن من التحقق عن مدى صحة البيانات والمعلومات الواردة فيه.
- ٥- تعديل المادة (٤/٨) من قانون الأحزاب السياسية النافذ ليتسنى لمؤسسي الحزب وأعضائه المطالبة بتعديل الدستور بما لا يتعارض مع النظام العام، ولتصبح على الشكل التالي:
(أن لا يكون من بين المؤسسين للحزب السياسي أو قياداته أو أعضائه من ثبت بحكم بات قيامه بالدعوى أو المشاركة للترويج بأي طريقة من طرق العلانية لأفكار تتعارض مع التداول السلمي للسلطة أو المبادئ الديمقراطية).
- ٦- تضمين قانون الأحزاب السياسية النافذ نصاً يوجب تخلي طالب التأسيس والعضوية في الحزب السياسي عن أية جنسية أخرى لأن الأحزاب السياسية هي القنوات التي يستطيع الفرد من خلالها اعتلاء المناصب السيادية والأمنية الرفيعة، فضلاً عن تأثير أعضاء الحزب على من يعتلي تلك المناصب، وهذا ما أغفله قانون الأحزاب السياسية النافذ، لأن المنطق السليم إن الفرد إذا تمتع بجنسية دولتين فإن ذلك يعني أن ولاءه قد انشطر إلى ولائين مما يجعل ولاءه منقوصاً ومنقسماً بين دولتين.
- ٧- ندعو المشرع العراقي النص في الدستور إلى أن تكون المحكمة الاتحادية هي الجهة الوحيدة المعنية بحل الأحزاب السياسية.

- ٨- نقترح على المشرع العراقي في قانون الأحزاب السياسية النافذ بالنص (على عدم جواز عسكرة الأحزاب السياسية).
- ٩- ندعو المشرع العراقي إلى إلزام الحزب السياسي بتشكيل هيئة تنتظر في تنظيمات الأعضاء داخل الحزب.
- ١٠- ندعو المشرع العراقي إلى إلزام الحزب بأن يودع أمواله في أحد المصارف الحكومية لأجل زيادة الطمأنينة.
- ١١- ندعو المشرع العراقي إلى تقييد الحزب السياسي بعدم إرسال أموال أو مبالغ إلى جمعيات أو منظمات أو إلى أية جهة أجنبية، لتكون على الشكل التالي:
(على الحزب الامتناع عما يأتي):
ثانياً: إرسال أموال أو مبالغ إلى جمعيات أو منظمات أو أية جهة أجنبية.
- ١٢- فرض عقوبة مناسبة بحق كل حزب سياسي يخالف القيود المالية الملقاة على عاتق الأحزاب السياسية.
- ١٣- معاقبة الحزب السياسي وليس الأشخاص فقط في حالة الاستقطاب أو التنظيم داخل دوائر الدولة كافة.
- ١٤- تحديد عقوبة مناسبة بحق كل حزب سياسي يخالف قيد الالتزام بالعلاقات الخارجية.
- ١٥- نقترح على المشرع العراقي في قانون الأحزاب السياسية النافذ النص (على جزاءات مناسبة بحق كل من يخالف قيد الالتزام بديمقراطية التنظيم الحزبي).
- ١٦- النص على آلية استلام التبرعات من الشركات التجارية المملوكة للأفراد إلا بعد موافقة دائرة الأحزاب السياسية.
- ١٧- تعديل المادة (٤٣) من قانون الأحزاب السياسية النافذ وذلك لأجل تقليل دور وزارة المالية ومجلس الوزراء في مسألة التمويل العام، وتفعيل دور دائرة شؤون الأحزاب والتنظيمات السياسية كونها مرتبطة بالمفوضية العليا المستقلة للانتخابات، ويكون النص المقترح كما يأتي:
(تقوم وزارة المالية بإعداد التقرير السنوي للمبلغ الكلي للإعانة المالية المقدمة من الدولة للأحزاب، وتقدمه لمجلس الوزراء لأجل تضمينه في مشروع الموازنة العامة للدولة، بعد موافقة دائرة شؤون الأحزاب والتنظيمات السياسية عليه).

المصادر

أولاً: المعاجم اللغوية:

- (١) أبي عبد الرحمن الخليل بن أحمد الفراهيدي، تحقيق مهدي المخزومي وإبراهيم السامرائي، دار احياء التراث العربي، بيروت، بلا سنة طبع.
- (٢) المصباح المنير – ج١، لسان العرب- طبعة وزارة المعارف ١٩٢٨، مختار الصحاح طبعة وزارة المعارف، ١٩٣٧.
- (٣) ابن منظور الأنصاري الافريقي المصري، لسان العرب حقه د. أحمد سالم الكلبي و د. حسين عادل النعيمي، ج٥، مج ٥، ط١، مركز الشرق الأوسط الثقافي، بيروت، ٢٠١١.
- (٤) عبد السلام هارون، المعجم الوسيط، ج١، مطبعة مصر، القاهرة، ١٩٦٠.
- (٥) الأمدي، منتهى السؤال في علم الأصول، مطبعة محمد بن يحيى، مصر، بلا سنة طبع.
- (٦) د. عبد الفتاح مراد، المعجم القانوني رباعي اللغة، دار الكتب القانونية، المجلة الكبرى، ٢٠٠٣

ثانياً: الكتب القانونية:

- (١) د. إبراهيم عبد العزيز شيجا، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، بلا سنة طبع.
- (٢) د. إبراهيم عبد العزيز شيجا و د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية والقانون الدستوري، الفتح للطباعة والنشر، الإسكندرية، ٢٠٠١.
- (٣) د. احمد سويلم العمري، أصول النظم السياسية المقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٦.
- (٤) د. احمد سليم سعيقان، الحريات العامة وحقوق الانسان، ط١، ج١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٠.
- (٥) د. احمد سليم سعيقان، الحريات العامة وحقوق الانسان، ط١، ج٢، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٠.
- (٦) د. ادمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، ج٢، ط٢، دار العلم للجميع، بيروت، ٢٠٠٤.
- (٧) د. أسامة الغزالي حرب، الأحزاب السياسية في العالم الثالث، عالم المعرفة، الكويت، ١٩٨٧.
- (٨) د. إسماعيل البدوي، دعائم الحكم، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٤.
- (٩) د. احمد عبد القادر الجمال، مقدمة في أصول النظم الاجتماعية والسياسية، ط٢، ١٩٥٨.

- (١٠) د. السيد المراكبي، الدساتير المصرية وأثارها في دعم الديمقراطية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨.
- (١١) السيد خليل هيكل، موقف الفقه الدستوري التقليدي والفقه الإسلامي من بناء وتنظيم الدولة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٩.
- (١٢) د. ايهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على اعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، عالم الكتب، القاهرة، ١٩٨٣.
- (١٣) ايفان دوهرتي، المعايير الدنيا لعمل الاحزاب السياسية الديمقراطي، ترجمة ناتالي سليمان، إصدارات المعهد الديمقراطي الوطني، واشنطن، ٢٠٠٨، ص ٧٦.
- (١٤) د. بلال امين زين الدين، الاحزاب السياسية من منظور الديمقراطية المعاصرة، دراسة مقارنة، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠١١.
- (١٥) د. ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٤.
- (١٦) د. جعفر عبد السادة بهير، التوازن بين السلطة والحرية في الأنظمة الدستورية، أطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية القانون- جامعة بغداد، ٢٠٠٦.
- (١٧) د. حسن البدر اوي، الأحزاب السياسية والحريات العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٠.
- (١٨) د. حميد حنون خالد، الأنظمة السياسية، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٢.
- (١٩) د. حميد حنون خالد، حقوق الانسان، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٢.
- (٢٠) د. حافظ علوان حمادي، حقوق الانسان، جامعة بغداد - كلية العلوم السياسية، بغداد، ٢٠٠٩.
- (٢١) د. داوود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢.
- (٢٢) رجب حسن عبد الكريم، الحماية القضائية لحرية وأداء الأحزاب السياسية، دار الكتب القانونية، بغداد، ٢٠٠٨.
- (٢٣) د. رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥.
- (٢٤) د. رفعت عيد سيد، تداول السلطة داخل الأحزاب السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥.
- (٢٥) د. رأفت فودة، الموازنات الدستورية لسلطات رئيس الجمهورية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠.
- (٢٦) د. راغب جبريل خميس، الصراع بين حرية الفرد وسلطة الدولة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، بلا سنة طبع.
- (٢٧) د. رغد نصيف جاسم واخرون، علم الاجتماع السياسي، ط١، مطبعة الدار الجامعية، بغداد، ٢٠١٩.

- (٢٨) د. زكي محمد النجار، القانون الدستوري المبادئ الدستورية العامة النظام الدستوري المصري، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٥.
- (٢٩) د. سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة القضائية عليها، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٣.
- (٣٠) د. سهيل حسين الفتلاوي، حقوق الانسان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٩.
- (٣١) سوزان سكار، الاحزاب السياسية والديمقراطية، تطبيق الديمقراطية داخل الأحزاب، ترجمة نور الاسعد، إصدارات المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية، بيروت، ٢٠٠٦.
- (٣٢) د. سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر – تحديات وتحولات، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢.
- (٣٣) د. سعاد الشرقاوي، نسبية الحريات العامة وانعكاساتها على التنظيم القانوني، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٩.
- (٣٤) د. سعاد الشرقاوي و د. عبد الله ناصف، أسس القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٤.
- (٣٥) د. سهيل حسين، حقوق الانسان – موسوعة القانون الدولي، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٩.
- (٣٦) د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، دراسة مقارنة، ط٤، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٩.
- (٣٧) د. سليمان عبد المنعم، القسم الخاص في قانون العقوبات، الجرائم المضرة بالمصلحة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩.
- (٣٨) د. شمران حمادي، الأحزاب السياسية والنظم الحزبية، ط١، مطبعة دار السلام، بغداد، ١٩٧٢.
- (٣٩) د. صلاح احمد السيد، الأحزاب السياسية ودورها في ثورات الربيع العربي، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٣.
- (٤٠) د. صباح صبحي حيدر، اصلاح الأحزاب السياسية، دار اشقات للنشر، مصر- الامارات، ٢٠١٢.
- (٤١) د. صادق الأسود، علم الاجتماع السياسي اسسه وابعاده، الدار الجامعية للطباعة، بغداد، ١٩٩٠.
- (٤٢) د. صبري جلبي احمد، ضوابط ممارسة الموظف للحقوق والحريات السياسية، دار الكتب القانونية، دار اشقات للنشر، القاهرة، ٢٠١٠.
- (٤٣) د. علي احمد صالح، المصلحة وأثرها في القانون، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٦.
- (٤٤) د. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، (مصادر الالتزام)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٠.

- (٤٥) د. عبد الحميد متولي، الوجيز في النظريات والأنظمة السياسية ومبادئها الدستورية، دار المعارف، ط١، القاهرة، ١٩٥٩.
- (٤٦) د. علي بدير وآخرون، مبادئ وأحكام القانون الإداري، العاتك لصناعة الكتب، القاهرة، ٢٠١١.
- (٤٧) د. عبد الناصر محمد وهبه، الحرية السياسية بين الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤.
- (٤٨) د. عبد الغني بسيوني، النظم السياسية والقانون الدستوري، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٩٣.
- (٤٩) د. علي عبد الفتاح محمد، حرية الممارسة السياسية للموظف العام، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٧.
- (٥٠) د. عبد العظيم عبد السلام ود. جمال جبريل، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣.
- (٥١) د. عفيفي كامل عفيفي، الانتخابات النيابية وضماناتها الدستورية والقانونية دراسة مقارنة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٢.
- (٥٢) د. عبد المنعم محفوظ، علاقة الفرد بالسلطة (دراسة مقارنة)، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، بلا سنة نشر.
- (٥٣) د. علي يوسف الشكري وآخرون، دراسات حول الدستور العراقي، ط١، مؤسسة آفاق للدراسات والأبحاث العراقية، بغداد، ٢٠٠٨.
- (٥٤) د. فتحي الوحيد، ضمانات نفاذ القواعد الدستورية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق- جامعة القاهرة، ١٩٨٢.
- (٥٥) د. كريم يوسف كشاكش، الحريات العامة في الأنظمة السياسية المعاصرة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٧.
- (٥٦) د. محمد ابراهيم الوكيل، دور القضاء الإداري والدستوري في مؤسسات المجتمع المدني، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٧.
- (٥٧) د. مصطفى أبو زيد فهمي، القانون الدستوري، فقها وقضاء، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٨، ص٢٦٨.
- (٥٨) د. مصطفى أبو زيد فهمي، مبادئ الأنظمة السياسية، ط١، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٤.
- (٥٩) د. محمد الشافعي أبو راس، نظم الحكم المعاصرة، عالم الكتب، القاهرة، ج١.
- (٦٠) د. محمد أنس قاسم جعفر، الوسيط في القانون العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨-١٩٩٩.
- (٦١) د. محمد انس قاسم، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩.

- (٦٢) د. محمد أمين الميداني و د. نزيه كسيبي، حقوق الانسان مجموعة وثائق أوروبية، ط١، دار البشير، عمان، ١٩٩٢.
- (٦٣) د. منذر الشاوي، الدولة الديمقراطية في الفلسفة السياسية والقانونية، الكتاب الأول، الفكرة الديمقراطية، دار الكتب، بغداد، ١٩٩٨.
- (٦٤) د. محمد صلاح عبد البديع، الحماية الدستورية للحريات العامة بين المشرع والقضاء، ط٢، دار النهضة العربية، ٢٠٠٩.
- (٦٥) د. محمد يوسف علوان ود. محمد خليل موسى، القانون الدولي لحقوق الإنسان الحقوق المحمية، ج٢، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٩.
- (٦٦) د. مجيد حميد العنبيكي، أثر المصلحة في التشريعات، دار الثقافة، ط١، عمان، ٢٠٠٢.
- (٦٧) موريس دي فيرجيه، الأحزاب السياسية، ترجمة علي مقلد، دار النهار، بيروت، ١٩٧٢.
- (٦٨) د. ماجد راغب الحلو، القرارات الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٩.
- (٦٩) د. ماجد راغب الحلو، النظم السياسية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٨.
- (٧٠) د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٨.
- (٧١) د. محمود عاطف البناء، حدود سلطة الضبط الإداري، مجلة القانون والاقتصاد، القاهرة، ٢٠١٤.
- (٧٢) د. محمد عصفور، الحرية في الفكرين الديمقراطي والاشتراكي ط١، بلا دار نشر، القاهرة، ١٩٦١.
- (٧٣) د. محمد عبدالعال السناري، الأحزاب السياسية والأنظمة السياسية والقضاء الدستوري (دراسة مقارنة) مطبعة الأسراء، بلا سنة طبع.
- (٧٤) د. محمد عبد السلام مخلص، نظرية المصلحة العامة في دعوى الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠٠١.
- (٧٥) د. مصدق عادل، شرح قانون الأحزاب السياسية رقم ٣٦ لسنة ٢٠١٥، دراسة تحليلية مقارنة، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٦.
- (٧٦) د. محمد عبد السلام مخلص، نظرية المصلحة العامة في دعوى الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠٠١، ص١٣ وما بعدها.
- (٧٧) د. محمد مالكي واخرون، الديمقراطية داخل الاحزاب في البلدان العربية، مركز دراسات العربية، بيروت، ٢٠٠٤.
- (٧٨) د. محمد محمد بدران، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٧.
- (٧٩) د. محمد محمد بدران، مضمون فكرة النظام العام ودورها في مجال الضبط الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٢.

- (٨٠) د. محمد محمد بدران، النظم السياسية المعاصرة (دراسة تحليله مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣.
- (٨١) د. محمد محمد عبده، القانون الإداري وحماية الصحة العامة- دراسة مقارنة، ط١، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٧.
- (٨٢) د. مصطفى محمود عفيفي، الوجيز في مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ط٢، الكتاب الأول، من دون سنة طبع.
- (٨٣) د. محمد ماهر أبو العينين، الانحراف التشريعي والرقابة على دستوريته، ج٢، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦.
- (٨٤) د. محمد مردان علي، المصلحة المعتبرة في التجريم، أطروحة دكتوراه، مقدمه إلى كلية القانون جامعة الموصل، ٢٠٠٢.
- (٨٥) د. نعمان الخطيب، الأحزاب السياسية ودورها في أنظمة الحكم المعاصرة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٨٣.
- (٨٦) د. نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٣.
- (٨٧) د. نبيلة عبد الحليم كامل، الأحزاب السياسية في العالم المعاصر، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٢.
- (٨٨) د. هادي نعيم المالكي، المدخل لدراسة القانون الدولي لحقوق الإنسان، دار السلام، بغداد، ٢٠٠٨.
- (٨٩) هنري إم. روبرت الثالث وآخرون، قواعد النظام الديمقراطي (قواعد روبرت التنظيمية للاجتماعات)، ترجمة عبدالله بن حمد الحميدان، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت،
- (٩٠) هاشم مرتضى، الديمقراطية وجهة نظر إسلامية، الغدير للطباعة والنشر، ٢٠٠٨.
- (٩١) د. وجدي ثابت غبريال، حماية الحرية في مواجهة التشريع، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٠.

ثالثاً: الأطاريح:

- (١) د. اركان عباس حمزة، التنظيم القانوني لحقوق الحزب السياسي، أطروحة دكتوراه، مقدمة الى كلية القانون جامعة بابل، ٢٠١٩.
- (٢) د. أمل محمد حمزة، حق الاضراب والتظاهر في النظم السياسية المعاصرة، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه كلية الحقوق – جامعة القاهرة، ٢٠١٢.
- (٣) د. جعفر عبد السادة بهير، التوازن بين السلطة والحرية في الأنظمة الدستورية، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية القانون- جامعة بغداد، ٢٠٠٦.

- (٤) د. حبيب إبراهيم حمادة، حدود سلطة الضبط الإداري في الظروف العادية (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية القانون جامعة بابل، ٢٠٠٧.
- (٥) د. راغب جبريل خميس، الصراع بين حرية الفرد وسلطة الدولة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، بلا سنة طبع.
- (٦) د. رفيق شاوش، الجرائم المضرة بالمصلحة العامة في التشريع الجنائي المقارن، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خضير- بسكرة، ٢٠١٦.
- (٧) د. سعيد فروري غافل، الاضراب الوظيفي، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه كلية القانون – جامعة النهريين، ٢٠٠٩.
- (٨) د. علي أحمد صالح، المصلحة وأثرها في القانون (دراسة مقارنة بين أصول الفقه الإسلامي والقانون الوضعي)، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٦.
- (٩) د. فتحي الوحيد، ضمانات نفاذ القواعد الدستورية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق-جامعة القاهرة، ١٩٨٢.
- (١٠) د. ميثم حنظل، التنظيم القانوني للأحزاب السياسية، أطروحة دكتوراه، كلية القانون جامعة بغداد، ٢٠٠٣.
- (١١) د. منيب محمد ربيع، ضمانات الحرية في مواجهة سلطات الضبط الإداري، أطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس، ١٩٨١.
- (١٢) د. محمد مردان علي، المصلحة المعتبرة في التجريم، أطروحة دكتوراه، مقدمه إلى كلية القانون جامعة الموصل، ٢٠٠٢.
- (١٣) د. نعيم عطية، النظرية العامة للحريات الفردية، أطروحة للدكتوراه، الدار القومية للطباعة والنشر، ١٩٦٥.

رابعاً: الرسائل:

- (١) أسعد سعد برهان، انهاء القرارات الإدارية بالإرادة المنفردة للسلطة الإدارية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٧٧.
- (٢) اقبال عبد العباس يوسف، النظام العام بوصفه قيماً على الحريات العامة، رسالة ماجستير كلية القانون جامعة بابل، ٢٠٠٩.
- (٣) حارث اديب إبراهيم، تقييد ممارسة الحريات الشخصية، دراسة دستورية، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠٠٣.

- (٤) حسين عبد الله عبد الرضا، النظام العام الصفدي، دراسة مقارنة – رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة النهرين، ٢٠٠٢.
- (٥) غانم عبد دهش، حرية تكوين الأحزاب السياسية في القانون العراقي والمقارن، رسالة ماجستير كلية القانون جامعة بابل، ٢٠١٢.
- (٦) مجيد مجهول درويش، ضمانات مبدأ دوام سير المرفق العام، رسالة ماجستير كلية القانون – جامعة بابل، ٢٠٠٤.

خامساً: البحوث:

- (١) د. حميد جاسم عبود، السلم الاجتماعي وموارده في فتوى مراجع الشيعة، فتوى الجهاد الكفائي للسيد السيستاني انموذجاً، بحث منشور في مجلة الفنون والآداب وعلوم الانسانيات والاجتماع، العدد (٤٧)، ٢٠١٩.
- (٢) د. حنان محمد القيسي، دراسة في تمويل الأحزاب السياسية في العراق، مجلة الحقوق، الجامعة المستنصرية، المجلد ٤، الإصدار ١٣/١٤، ٢٠١١.
- (٣) د. سعد عصفور، بحث مقارن حرية الاجتماع في إنجلترا واوروبا ومصر، مجلة مجلس الدولة، السنة الثالثة، ١٩٦٢.
- (٤) د. شاكر عبد الكريم البلداوي، دور ديوان الرقابة المالية بالعراق في تعزيز الافصاح والشفافية، بحث منشور في مجلة الادارة والاقتصاد، السنة ٣٤، العدد ٩٠، ٢٠١١.
- (٥) علاء الدين محمد حمدان، الحرية السياسية للموظف العام، بحث منشور في مجلة الفتح، كلية القانون جامعة ديالى، العدد ٣٨، ٢٠٠٩.

سادساً: الدساتير:

- (١) دستور جمهورية العراق لعام ١٩٧٠ (الملغي).
- (٢) دستور الولايات المتحدة الامريكية لسنة ١٧٨٧.
- (٣) الدستور الياباني لسنة ١٩٤٦.
- (٤) دستور فرنسا لسنة ١٩٤٦.
- (٥) دستور إيطاليا لسنة ١٩٤٧.
- (٦) الدستور الألماني لسنة ١٩٤٩.
- (٧) دستور الأردن لسنة ١٩٥٢.

- (٨) دستور فرنسا لسنة ١٩٥٨ .
 (٩) دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .
 (١٠) دستور قطر لسنة ١٩٧٠ .
 (١١) دستور الامارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧١ .
 (١٢) دستور روسيا الاتحادية لسنة ١٩٩٣ .
 (١٣) الدستور المغربي لسنة ٢٠١١ .
 (١٤) الدستور الجزائري لسنة ١٩٩٦ والمعدل عام ٢٠١٦ .
 (١٥) دستور سويسرا لسنة ١٩٩٨ المعدل .

سابعاً: القوانين:

- (١) قانون الجمعيات الفرنسي الصادر عام ١٩٠١ .
 (٢) قانون الجمعيات الفرنسي رقم (١) لسنة ١٩٦٠ .
 (٣) قانون الأحزاب الألماني لسنة ١٩٦٧ .
 (٤) قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل .
 (٥) قانون الأحزاب المصري رقم (٤٠) لسنة ١٩٧٧ .
 (٦) قانون الأحزاب العراقي رقم (٣٠) لسنة ١٩٩١ الملغي .
 (٧) قانون وزارة الداخلية العراقي رقم (١١) لسنة ١٩٩٤ .
 (٨) قانون العمل المصري رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٣ .
 (٩) أمر سلطة الائتلاف رقم (٩٧) لسنة ٢٠٠٤ .
 (١٠) قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ .
 (١١) قانون انتخاب مجالس المحافظات والاقضية والنواحي رقم (٣٦) لسنة ٢٠٠٨ .
 (١٢) قانون الأحزاب السياسية العراقي رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥ .

ثامناً: إعلانات واتفاقيات حقوق الانسان:

- (١) الإعلان العالمي لحقوق الانسان لسنة ١٩٤٨ .
 (٢) الاتفاقية الاوربية لحقوق الانسان لسنة ١٩٥٠ .
 (٣) الاتفاقية الامريكية لحقوق الانسان لسنة ١٩٦٩ .
 (٤) الميثاق الافريقي لحقوق الانسان لسنة ١٩٨١ .

(٥) الميثاق العربي لحقوق الانسان المعدل لسنة ٢٠٠٤.

(٦) العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لسنة ١٩٦٦.

تاسعاً: الصحف:

(١) الوقائع العراقية العدد (٣٦٨٣) في ١٨/٧/١٩٩٤.

(٢) الوقائع العراقية العدد (٤٠٧٠) السنة التاسعة والأربعون في ٣١ آذار ٢٠٠٨.

عاشراً: المواقع الالكترونية:

(1) <https://www.ohchr.org › states › Iraq-25-02-2021>.

(2) <https://arb.parliament.iq/archive/2016/07/30/>

احدى عشر: المصادر الأجنبية:

١- المصادر الإنكليزية:

(1)Chambres's twentieth century Dictionary.

(2)Davis Colburn: Governer. Alfred E. Smith and the red scare 1919, 1920, political science Quartely, vol. 88 no 38 Septemper 1973.

(3)Hrvoge Matakovic, political parties between conflicts and consensuse with special review on party fainance,1st edtion, 2006 .

(4)Ian Cram, Contested words, legal restrictions on freedom of speech in liberal Democracies, university of Leeds, UK, Ashgate Publishing Company.

(5)Joseph Lamblombara,political parties and political development,1st edtion,1966.

(6)K.C. wheare Legislatures London. Oxford university. Press 1963.

(7) Paul F. whitely and Patrick Syed, high intensity participation, the dynamics of party activism in Britain, the university of Michigan press, 2002.

(8)Raphael C. Amagor, the Limits of free expression, critical studies on freedom of expression, freedom of the press and public right to know, palgrave macmillan,2002.

٢- المصادر الفرنسية:

- (1) Andre de laubadere. Traite de droit administer atif, bedition, Paris, 1973.
- (2) Andre Hauriou, Droit constitialnal et imstitutions politiques, montchresion,1975.
- (3) Association internationale des jurists democrats, Brauxelles 1960.
- (4) Debbasch et pontier: introduction a la politique op. cit.
- (5) Erica- Irene A, dase, op cit.
- (6) M. Dong Samuel Bosco La direction des partis de la majorite sous la ve republique op cit.
- (7) Saston Stefani, Droit penal, Paris, 1980.
- (8) Serge Guinchard 'Lexigne destermes juridigues176-ed,2008.
- (9) Turnan Curses Les Gouvernement representative et les parties politiques op cit.

Abstract

The restrictions contained on the freedom of activity of political parties, the legal provisions regulating the affairs of political parties include several restrictions that must be avoided. Public liberties, including the freedom of partisan activity, are considered privileges for individuals in the face of public authority, and not just rights of individuals vis-à-vis each other.

Freedom is the most precious gift granted by the Creator to man after life, and without it his humanity is humiliated, and he is bound with the shackles of slavery - as it was in the past - and restricts his behavior and movement without an innate justification. It has holiness, which is supposed to be the law of God, which cannot be compromised with what He created, fortified and commanded to be respected. It is not permissible for anyone under the guise of claiming to be credited with creating or granting freedom, to object to it with any objection that disregards its sacred nature and the laws of instinct that God created people with. Of all the constitutions of the world, freedom is given the most attention, and it occupies a high place in the hearts of men.

For this reason, freedom, including freedom of partisan activity, was the first goal of tyrants. They want it for themselves and care for it over others. They take it exclusively for themselves and not people, and they make it available to others only a small amount. Thanks to the jihad of the weak and their adherence to their instinct, they tracked him down, waiting for him to have a bad fate, so the struggle for freedom and freedom of partisan activity was bitter. Humanity has lived since it found tyrants.

Therefore, there must be a guarantee. There is no doubt that the basic guarantee for the effective protection of freedoms, including the freedom of partisan activity, must start from the individuals themselves before any other party, because there is no point in any system established to protect freedoms, including the freedom of partisan activity unless individuals adhere to it and unless they have awareness. Political awareness and sufficient awareness of the exercise of freedoms, including the freedom of partisan activity within the limits of the constitution and the law.

The individual, in his relationship with the public authority, is the focus of public liberties, including the freedom of party activity. The individual's enjoyment of his public freedoms represents a negative obligation on the shoulders of this authority not to infringe on public liberties, including the freedom of partisan activity, and by letting individuals exercise it without pressure from it. The state does not interfere by forcing individuals to exercise their freedoms nor interfering by depriving them of them, provided that the public authority must have a positive attitude towards the exercise of freedoms, including the freedom of partisan activity, by providing ways to exercise them as much as possible and ensuring that they are not infringed.

The problem of the research is the extent to which constitutions recognize the freedom of partisan activity, regulate and restrict this freedom, determine the scope of freedom of partisan activity, and highlight the control over the freedom of partisan activity.

As for the research plan, we dealt with this subject in three chapters, the first chapter is the conceptual framework for the freedom of partisan activity, the second chapter is devoted to general restrictions on the freedom of partisan activity, and the third chapter is specific restrictions on the freedom of partisan activity.

**The Republic of Iraq
Ministry of Higher Education and Scientific
Research
Karbala University
Collage of Law**



Constitutional regulation of restrictions on the freedom of party activity (Comparative study)

**PhD thesis Introduction
To the Council of the College of Law / University of
Karbala
It is part of the requirements for obtaining a PhD in
Law/Public Law
by the student**

Maytham Hussein Al Shafei

Supervised by

**Prof.Dr. Samer Moayed Abdel
Latif**

A.Prof.Dr. Yasser Atiwi

2021

1443