مشروع قانون الأحزاب: غياب الدقة ووضوح الغموض والخلل

عقد مجلس صفية السهيل الثقافي في بغداد عصر يوم الأحد الموافق ٢٥-٩-٢٠١١ جلسة حملت عنوان "مشروع قانون الأحزاب العراقي وآفاقه في العراق"، وهو القانون الذي يمثل إحدى الحلقات الأهم للحياة السياسية والمجتمع العراقي وطبيعة النظام الديمقراطي الجديد الناشئ، كما أن القانون أساسٌ لتنظيم انتخابات حرة ونزيهة والذي سيحدد مصادر تمويل الأحزاب والحملات الانتخابية وتكافؤ الفرص بين جميع الأحزاب المشاركة بعدالة ويمنع ويراقب التمويل السياسي غير الشرعي للأحزاب، مسودة القانون قرأت قراءة أولى في مجلس النواب العراقي بجلسته الخامسة عشر بتاريخ ٢٠١١/٧/٣٠، والذي أحدث بعد قراءته الأولى ونشره للرأي العام ضجة كبيرة ورأيا عاما ضاغطا يدعو لضرورة تعديل القانون وإعادة النظر به.

بغداد / المدى

- **شواني: تسلمنا مشروع قانون للأحزاب من قبل مجلس الوزراء، وهو مشروع بعيد عن طموحنا**
- **الهنداوي: نناقش قانونا مهما ينظم الواقع الديمقراطي السليم والذي يقوم على الانتخابات الحرة الشاملة**

حضر وشارك في الندوة عدد كبير من أعضاء مجلس النواب وبرلمانيون ووزراء سابقون وشخصيات سياسية مثلت معظم الكتل السياسية العراقية، وأحزاب غير ممثلة حالياً في البرلمان وأكاديميون وخبراء مختصون ومثقفون وممثلو عدد من منظمات المجتمع المدني، ودبلماسيون عرب واجانب.

وقفت الندوة الحوارية الأولى من نوعها بهذا الشأن والتي جمعت أطرافاً عديدة مع التشريعيين العراقيين المعنيين مباشرة بتعديل القانون عند أهم مفاصل القانون التي يكتنفها الغموض والخلل في بعض فقراته واتفق المشاركون على أهمية قانون الأحزاب وتأثيراته على واقع الحياة السياسية ومستقبل العراق، وان القانون المطروح يحتاج أن يصاغ بدقة وحرفية وبآفاق منفتحة ورؤية مستقبلية وانه من الضروري التعاون مع أفضل الخبراء من القانونيين والسياسيين في ضوء التجارب الديمقراطية الناجحة، والاستعانة بالخبرات الدولية والعراقية التي لها اطلاع تام بواقع المجتمع العراقي ومكوناته واحتياجاته وباختصاصات مختلفة.

النائب خالد شواني، رئيس اللجنة القانونية في مجلس النواب، قدم عرضا للقانون وذكر الإشكالات التي تراها اللجنة القانونية وتسعى إلى تعديلها على مسودة القانون المقدمة من مجلس الوزراء للبرلمان، والتي تنقح حاليا وتراجع بعد القراءة الأولى من قبل اللجنة القانونية للبرلمان، وأبدى الكثير من الملاحظات حول مسودة القانون، وأضاف "نحن اليوم في ندوة تناقش قانون في غاية الأهمية، كونه ينظم العمل السياسي بالعراق في مرحلة التحول الديمقراطي التي يشهدها البلد"، مؤكدا أن "الدولة تستمد شرعيتها من الدستور الذي يضع الخطط العريضة للمفاهيم السياسية والإيديولوجية لأية دولة، والقوانين تكون تفصيلا للخطوط العريضة الموجودة في الدستور.

ولفت إلى انه "بالعودة إلى دستور ١٩٧٠ نجد أن من كتبه مجموعة من الذين وصلوا إلى الحكم عبر الانقلاب، هذا الدستور كان يضمن وجود حزب واحد وأي حزب يشكل يجب ألا يتعارض مع الحزب القائد، وبالتالي تنتهي التعددية الحزبية".

وتابع حديثه قائلا: "عام ٢٠٠٤ اصدر بول بريمر قانون تنظيم الأحزاب السياسية، وهذا القانون نافذ إلى اليوم وبموجبه تشكلت الأحزاب والكيانات السياسية ودخلت الانتخابات، وكان احد الشروط الواجب فيها من قبل المفوضية العليا للانتخابات مجموعة من الإجراءات الشكلية التي تتلاءم مع العملية الديمقراطية ومع قانون إدارة الدولة"، وأشار إلى أن "احد الجوانب السلبية التي رافقت العملية السياسية عدم وجود قانون العمل الحزبي ومساراته باتجاهات تخدم التوجه الديمقراطي، لذلك كانت هناك فوضى في التنظيم الحزبي، وبالتالي قاد ذلك إلى فوضى وصلت إلى ما هي عليه الآن".

ولفت إلى انه في الدورة السابقة قدمت ثلاث مسودات لقانون الأحزاب، الأولى مشروع قانون قدم من قبل المفوضية العليا المستقلة للانتخابات، وكان بحاجة إلى تعديلات ليصبح قانونا ملائما لتنظيم العمل الحزبي والتعددية الحزبية وكان للبرلمان ملاحظات وتحفظات عليه، كما قدم مشروع ثان من قبل الحكومة لم يحض بتأييد كتل عديدة لأنه عبارة عن تكريس لمفاهيم الحزب الشمولي دون أن يعكس الأفكار والتطورات السياسية التي حصلت في العراق وتمت إعادته، وكذلك قدم مشروع قانون آخر للأحزاب من قبل مجموعة من النواب تم رفضه لوجود عدد كبير من الملاحظات عليه ولم يرق للمستوى الذي ممكن أن يتبناه البرلمان.

وأضاف "من النقاط السلبية الأخرى في هذا القانون هو دخوله في تفاصيل العمل والهيكل الحزبيين وعدد الأعضاء"، مؤكداً "للمرة الأولى في حياتي أرى إن قانوناً يدخل وينصب ويشرح تفاصيل النظام الداخلي لحزب ما، إذ أن هناك أكثر من ٢٠ مادة خصصت لتحديد النظام الداخلي وهيكلية الأحزاب، فيما كان يمكن أن يتم تجاوز كل هذه التفاصيل بعبارة: يشترط أن يضع الحزب نظاماً داخلياً خلال مؤتمر يعقده".

وواصل القول "من الأمور الخطيرة الأخرى الحالات التي تؤدي إلى حل الأحزاب، ما يعني إنها لن تشارك في الانتخابات البرلمانية لدورتين متتاليتين" ويمثل لذلك بـ"مقاطعة الحزب للانتخابات مدة كبيرة لأسباب سياسية، وتعارض نشاطات الحزب مع أمن الدولة"، مشيراً إلى أن "مصطلح امن الدولة بوليسي، وقد اجتهدت كثيراً لبحث قوانين دول أخرى، فلم أجد مصطلحاً يشير إليه".

وأضاف شواني: "في البرلمان الحالي تسلمنا مشروع قانون للأحزاب من قبل مجلس الوزراء، وهو مشروع بعيد عن طموحنا"، وشدد على أنه كان من الأجدر بمن كتب هذا القانون أن يستفيد من تجارب الدول المتقدمة في التجربة الديمقراطية مثل الدول الأوربية وغيرها، ومنها دول إقليمية من التي لديها تعددية حزبية، لا أن يستنسخ من دول قمعت التعددية، مشيرا إلى أن مشروع القانون المقدم مستنسخ بنسبة ٨٥٪ من قانون الأحزاب المصري.

وقال "هناك عدد من الملاحظات على القانون أهمها في مادته الأولى، إذ ينص على أن القانون يسري على جميع الأحزاب التي تتشكل في الدول الاتحادية وفي الأقاليم والمحافظات، وهذه مخالفة دستورية لأن من الممكن تشكيل بعض الأحزاب التي لديها طابع إقليمي ويختص بالمشاكل السياسية في الأقاليم أو المحافظة".

أما عن الجهة التي تمنح الإجازة أكد أن مشروع القانون المقدم للبرلمان وقع في خطأ عندما أعطى منح الإجازة إلى جهة حكومية تابعة إلى وزارة العدل متمثلة بمحكمة القضاء الإداري، بالتالي لا يمكن الكلام عن وجود تعددية حزبية حقيقية ويعطى منح الإجازة إلى الحكومة، ومن الممكن أن تؤدي إلى وضع العراقيل أمام تشكيل أحزاب جديدة.

الخبير القانوني والمستشار السياسي للأمم المتحدة الدكتور عبد الحسين الهنداوي رئيس المفوضية العليا المستقلة للانتخابات السابق قال: نناقش قانونا مهما في الحياة السياسية ينظم الواقع الديمقراطي السليم والذي يقوم على الانتخابات الحرة الشاملة، لافتا إلى أن مسودة القانون والتي قدمت منتصف أيار الماضي تعد الأمثل من عدة مسودات، لكن بحاجة إلى الوقوف عند بعض موادها التي يكتنفها الكثير من الغموض، وطالب بإلغاء المادة (٢) من القانون، إضافة إلى اعتراضه على عدد الهيئة التأسيسية، وكذلك المادة (٨) التي تتناول عدم تأسيس الحزب الذي يركز على التنظيم العسكري، ومواد أخرى في مسائل كثيرة. وطالب بإرساء الثقة في النظام السياسي الجديد والعملية الانتخابية القادمة من خلال إصدار قانون أحزاب ديمقراطي وتعديل قانون الانتخابات وقانون توزيع المقاعد البرلمانية.

وأشار الهنداوي إلى أن "المصطلحات الفضاضة التي تنتشر في المسودة، مثل عبارة: عدم تأسيس حزب على أساس طائفي، من دون تحديد معنى الطائفية، أو الجهة التي ستحدد هذا المعنى، ودرجة الطائفية ومستواها، وعدم جواز تأسيس حزب على أساس عرقي أو قومي أو تكفيري"، مشيراً إلى أن "هذه العبارات الغامضة، يمكن أن تستخدم ضد أحزاب المعارضة أو بعضها، بين فترة وأخرى".

وكشف بأن "عدداً من خبراء القانون اعترضوا على فقرات أخرى في المسودة، مثل النص على ألا يقل أعضاء الهيئة التأسيسية للحزب عن ٦ آلاف مواطن في ٦ محافظات، إذ أن هذا الشرط غير قابل للتحقيق ويقف عقبة أمام تأسيس أحزاب جديدة، لاسيما أحزاب المحافظات الصغيرة والحديثة".

وأضاف أن "هناك أيضا موضوع تمويل الأحزاب وعلاقاته بالجهات الخارجية، وهي نقطة مثيرة للجدل، كما أن هناك مادة أخرى تتعلق بعمر من يؤسس الحزب وهو ٣٠ سنة، مع أنه حدد في النسخ التي قبلها بـ ٢٥ سنة، ما أثار اعتراض قاعدة عريضة من الشباب، كون هذا الشرط يحرمهم من تأسيس أحزاب شبابية أكثر فهما للحياة السياسية من الأحزاب الكبيرة".

عميد كلية القانون الدكتور علي الرفيعي الذي رفض إجراءات التسجيل في كل الأزمنة، أثنى على موضوع الندوة ولفت إلى أن مشروع القانون جاء لتنظيم العمل السياسي في العراق، وما يهمنا ضمان التعددية الحزبية وهو مطلبنا ومطلب القوى الديمقراطية والتي تمثل إحدى أهم صفات الدولة الديمقراطية من خلال قوانين تعززها لا تحد منها، وبين انه في العراق تشكلت أحزاب كثيرة لكن لا وجود لتنظيم لها بسبب المسيرة السياسية المتعثرة لتلك الأحزاب. واليوم وبعد التغيير والاتجاه نحو العمل الديمقراطي، ورد دستوريا في المادة (٣٩) ينظم عمل الأحزاب والجمعيات بقانون، السؤال هنا؛ هل إن القانون تناط به كل تفاصيل العمل الحزبي أم انه قانون يقتصر على وضع القواعد العامة؟

وبين قائلا إن مشروع القانون وضع لتنظيم الحياة الحزبية، لكن يبدو لي بأن من وضع هذا القانون لديه خوف من قيام الأحزاب، وأعطوا الانطباع بأن لديهم خشية من أحزاب جديدة. مؤكدا وجوب ضمان القانون لتمثيل الأحزاب الصغيرة وان يعمل القانون على مساعدتها لا وضع العراقيل والصعوبات أمام عملها.

الدكتور الرفيعي أضاف قائلا: رفض إجراءات تسجيل الأحزاب بالصيغة التي تضمنتها مسودة القانون، هو الذي أعطى الجهات الحكومية أي السلطة التنفيذية حقاً في مراقبة ومتابعة تشكيل الأحزاب وأعضائه وبالتركيبة الحالية حتما الجهات التي سيناط بها العمل ومن خلال القسم المعني التابع لوزارة العدل بحسب مشروع القانون سيكون غير مستقل و تابعا إلى أحزاب.

واقترح إعطاء حق تشكيل الأحزاب إلى هيئة مستقلة تتشكل لهذا الغرض، وعاد ليؤكد أن القانون أطال في تفسيرات كثيرة لا ضرورة لها، كما أن الفصل الأخير يوحي انه قانون عقابي لما يتضمنه من فقرات عقابية.

تخللت الندوة مداخلات أثرت دائرة النقاش، النائب ووزير التخطيط السابق الدكتور مهدي قال عن القانون: "لا يمكن تمريره بالشكل الحالي لأنه مثقل بتفاصيل كثيرة، ولابد من أن يكون بسيطا ومهما ويخدم المواطن العراقي، واعتقد ألا يكون هناك فصل بين قانون الأحزاب وقانون الانتخابات الحاسم في الكثير من قضايا النظام السياسي. وكثير من الأخطاء حصلت بسبب خلل في قانون الانتخابات منها العمل العسكري وتدخل السلطة وكذلك قضية المرأة التي يجب أن يكون لها دور فاعل في هذا المجال".

عضو البرلمان شورش حاجي، جاءت مداخلته معتقدا أن العقلية التي نظم بها القانون عقلية احتكارية ومن يتمعن في القانون يجد انه وضع لمنع تشكيل أحزاب جديدة، ولابد من جعل هذا القانون منظماً أساسياً للعمل السياسي، وان هذا المشروع يعد عائقا أمام التعددية الحزبية.

مداخلة الوزيرة السابقة ومستشارة رئيس الوزراء الدكتورة بشرى الزويني جاءت لتؤكد أن القانون فيه إسهاب كثير ولابد أن يكون مختصرا وواضحا وشاملا وقدمت مطالعة مفصلة مكتوبة عن القانون سلمت لرئيس اللجنة القانونية البرلمانية خلال الندوة.

في حين بينت مداخلة الناشطة ووزيرة الهجرة والمهجرين السابقة السيدة باسكال وردة الحاجة إلى هكذا قانون، ولكن ليس بصيغته الحالية، وأبدت استغرابها بقبول مجلس النواب قراءة هذا القانون قبل ان يعرض على وسائل الإعلام والقانونيين وكذلك منظمات المجتمع المدني، وبينت "كأن شخصين ينتميان إلى حزبين من كتبا هذا القانون، ويجب أن يقف مجلس النواب بجد عند هذا القانون ولا يقبل بإسهابات وليس قانونا".

أما القاضي زهير كاظم عبود فقد شدد على أن يرأس الدائرة المختصة بشؤون الأحزاب، قاض تابع لمجلس القضاء الأعلى، لتكونً قراراته خاضعة للطعن التمييزي أمام المحكمة المختصة، وألا تؤسس هكذا دائرة لتتبع إلى الجهة الحزبية التي يمثلها الوزير، وبذلك لا يمكن خلق أجواء حزبية ديمقراطية.

عضو مجلس النواب طلال حسين الزوبعي أكد أن دور الأحزاب السياسية في أي مجتمع تساهم بزيادة الاندماج واللحمة الوطنية وبالتالي من المفروض أن يكون دورها نقل المجتمع من حالات التفكك إلى حالة الوحدة، لا أن تجسد المكونات العرقية والطائفية لأحزاب سياسية، ويفترض بالعملية السياسية أن تكون صورة للواقع الاجتماعي وتجسده لان مثل هذا التجسيد سيؤدي إلى بنى سياسية تقسيمية وتشظوية لا تساهم في بناء عملية الدولة المدنية وتعطل البرنامج الحقيقي العقلاني الذي يفترضه زيادة ضمانات الأمن للأجيال القادمة.

النائب بكر حما صديق أبدى ملاحظاته حول التعريف الوارد في مشروع القانون حيث جاء التعريف مفصلاً ومسهباً بعض الشيء مما فوت على القارئ من فرط طوله إلى ضياع المعنى الحقيقي لمعنى الحزب في هذا المشروع حيث ينبغي أن تكون الإشارة إلى الحزب وفق المفهوم المتداول في الموسوعة السياسية وكذلك تأطيره بمفاهيم تشريعية تعرج على استحقاقات الحزب والتزاماته وفق الدستور والقوانين المرئية، وبما أن التعريف يحتوي على ٥٦ كلمة عليه اقترح أن يختصر التعريف على سطر ونصف السطر بحيث يكون تعريفا جامعا لمفهوم الحزب السياسي حسب الاصطلاحات السياسية بالعصر الحديث.

وأضاف: أن المادة (٥) جاءت لتغلق الباب أمام المحكوم جنائياً أو سياسياً بممارسة العمل الحزبي بشكلٍ طبيعي وفق القانون، فإذا كان محكوماً بجناية وفق قانون مكافحة الإرهاب تمنع عليه المشاركة بالعمل السياسي وتشكيل الأحزاب حيث نكون قد أغلقنا باب التوبة السياسية.

النائب السابق نديم الجابري أكد أن مشروع قانون الأحزاب يؤسس لفكرة أحزاب سرية أكثر من الأحزاب العلنية، الأحزاب موجودة سواء كان هناك قانون أو لم يكن، كما يجب أن تكون إجراءات التسجيل يسيرة وإجراءات حل الحزب عسيرة، وان يبنى مشروع الأحزاب على أساس المواطنة، ويجب ألا يجاهر بالطائفية والعرقية، واقترح أن تلزم الأحزاب المؤسسة بان تكون من أطياف متعددة، لإخراج الأحزاب من طوقها الطائفي.

وزير الاتصالات السابق فاروق عبد القادر قال إن المادة (١٥) في القانون، أشارت إلى عدم جواز تأسيس الحزب على أساس العنصرية أو التكفير أو التعصب الطائفي أو العرقي أو القومي ولم يذكر الديني أي يمكن تأسيس الأحزاب على أساس ديني، كما أن كلمة التعصب مطاطية ويمكن للجنة إذا أرادت أن تعترض على حزب معين اتهامه بالتعصب وآخر بأنه غير متعصب حسب ولاء الحزب لأحزاب الحكومة من عدمه، كذلك المادة (٨) تنص على "تمييز برنامج الحزب تمييزا واضحاً عن برامج الأحزاب الأخرى"، في حين بعض الأحزاب متشابهة في البرامج وقسم منها انشطر إلى حزبين أو حركتين مع بقاء البرنامج نفسه عدا تغييرات طفيفة وهذه تكون ذريعة لعدم إجازة أحزاب معارضة بحجة تشابه البرامج ومن ثم دفع مؤسسي الحزب الجديد إلى الانتماء للأحزاب المشابهة.

كان من الأجدر بمن كتب هذا القانون أن يستفيد من تجارب الدول المتقدمة في التجربة الديمقراطية مثل الدول الأوربية وغيرها، ومن دول إقليمية التي لديها تعددية حزبية، لا أن يستنسخ من دول قمعت التعددية ومشروع القانون المقدم مستنسخ بنسبة ٨٥% من قانون الأحزاب المصري