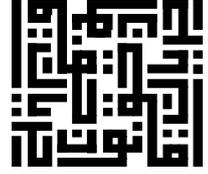


الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن
The Palestinian Independent
Commission for Citizens' Rights



تقرير

حول مشروع قانون الأحزاب السياسية الفلسطيني

الباحث
بيير شلستروم

سلسلة التقارير القانونية (11)

تقرير حول
مشروع قانون
الأحزاب السياسية الفلسطيني

الباحث
ببيير شلستروم

ترجمة
المحامي قيس جبارين

سلسلة التقارير القانونية (11)

جميع الحقوق محفوظة

الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن

رام الله - تموز 1999

"الآراء الواردة في هذا التقرير لا تعبر بالضرورة
عن موقف الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن،
بقدر ما تعبر عن قناعات كاتبها"

عناوين مكاتب الهيئة

غزة	رام الله	القدس
شارع الوحدة - مفترق الجلاء	ش.الإذاعة مجمع مخماس التجاري ط6	ص.ب 54627
هاتف: 2824438-7-972	2960241 - 2960242	هاتف: 2986958 - 2987536 - 2-972 عمارة ضبيط - الطابق الثاني
فاكس: 2845019-7-972	2987211 - 2-972	ص.ب. 2264

E-mail: piccr@piccr.org
Internet: <http://www.piccr.org>

30	أ. خلفية تاريخية
32	ب. الدستور الجديد لجنوب إفريقيا
33	ج. نظام القائمة الحزبية
35	د. قانون إلغاء القيود على النشاطات السياسية
36	هـ. قانون هيئة الانتخابات
38	و. قانون الانتخابات
42	ز. قانون تنظيم التجمعات
43	ح. الوضع السياسي الحالي
47	نقد وتوصيات
57	ملحق

تعزيزاً لخدمة هدفها تثبيت مبدأ سيادة القانون وحماية حقوق المواطن في البلاد، تقوم الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن بتنفيذ العديد من النشاطات، يقف على رأسها متابعة شكاوى المواطنين وحلها بما يصون حقوقهم ويحافظ على حرياتهم. كما تقوم الهيئة بتنفيذ مشروع لتطوير القوانين الفلسطينية، وآخر للتوعية الجماهيرية.

ومن خلال متابعة الهيئة لأعمالها، وبناءً على خبرتها وملاحظة العاملين فيها، يقوم القسم القانوني باستخلاص مواضيع ذات أهمية خاصة ويُقدّم بشأنها مداخلات قانونية تُنشر على هيئة تقرير خاص ضمن سلسلة التقارير القانونية. وتهدف هذه السلسلة إلى إلقاء الضوء على المواضيع التي تتابعها، لما تعتقد أن لها من أهمية خاصة. كما تهدف الهيئة أيضاً من هذه السلسلة توعية المواطن بشكل عام بهذه المواضيع وإظهار أثرها عليه.

يُشرف على هذه السلسلة ويحررها

المحامي محمود شاهين

مقدمة

يهدف هذا التقرير إلى اختبار وتقييم مشروع قانون الأحزاب السياسية الفلسطيني¹. وللقيام بذلك كان لا بد من إعطاء وصف موجز للتطورات السياسية الأخيرة الموجهة نحو إقامة دولة فلسطينية مستقلة ديمقراطية في كل من الضفة الغربية وغزة. وبعد القيام بشرح وافٍ لمشروع قانون الأحزاب السياسية الفلسطيني سيقوم التقرير بمقارنته بالقوانين السارية في هذا المجال في كل من ألمانيا الاتحادية وجنوب إفريقيا، بالإضافة إلى بيان أهمية وجود الأحزاب والتعددية الحزبية للأنظمة السياسية الديمقراطية في كل من ألمانيا وجنوب إفريقيا وفلسطين. وسيخلص التقرير بعد إجراء المقارنة القانونية السابقة إلى العديد من نقاط النقد والتوصيات بشأن مشروع القانون.

من الواضح أن الوصول إلى تطبيق ذي معنى لعملية السلام كما نصت عليها إتفاقات أوسلو قد فشل حتى الآن. وبالرغم من أن مساحة محدودة من الأراضي قد تم نقل السيطرة عليها إلى السلطة الوطنية الفلسطينية، فإن إتفاقات أوسلو تضمّ في طياتها الأساس لإقامة نظام حكم ديمقراطي في كل من الضفة الغربية وغزة. فالبنود الثالث من إعلان المبادئ لعام 1993 (أوسلو) ينص على أنه: "لتمكين الشعب الفلسطيني من حكم نفسه بنفسه وفقاً لمبادئ الديمقراطية ستجري إنتخابات مباشرة واحدة وعامة"²، من أجل إنتخاب مجلس تشريعي فلسطيني. وبعد إعلان المبادئ قامت اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية بإعادة التأكيد على

¹ مسودة مشروع قانون الأحزاب السياسية بتاريخ 1998/10/2، أنظر الملحق ص 57.

² أنظر المادة 3 من إعلان المبادئ حول ترتيبات الحكم الذاتي المرحلي، واشنطن 1993/9/13،

مركز القدس للإعلام والاتصالات 1994.

التزام المنظمة بالديمقراطية من خلال التأكيد على مصلحة المنظمة بممارسة الحكم بالطرق الديمقراطية³، وجاءت الإتفاقية الفلسطينية الإسرائيلية المرحلية لعام 1995 بتفصيلات حول سبل تطبيق الديمقراطية في الأراضي المحتلة، حيث ركزت بشكل أساسي على الإجراءات المتعلقة بالانتخابات. فالملحق الثاني من الإتفاقية ينص على تشكيل لجنة للانتخابات⁴، بالإضافة إلى أنه يصف إجراءات التنسيب للمرشحين المؤهلين للتنافس على مقاعد المجلس التشريعي أو الرئاسة⁵. كما أن الملحق المذكور يوفر أدوات رقابية على الحملات الانتخابية للمرشحين⁶. ولا يحتوي الملحق بشكل كافٍ على بنود متعلقة بالأحزاب السياسية، لكن الإتفاقية تنصّ على أن المرشحين عن حزب ما سيتمّ إلغاء ترشيحهم إذا ما مارسوا أو شجّعوا العنصرية⁷، أو عملوا على تنفيذ أهدافهم بطرق غير مشروعة أو غير ديمقراطية خلال حملتهم الانتخابية⁸.

³ تصريح للجنة التنفيذية لمنظمة التحرير حول إعلان المبادئ، تونس 1993/9/12. إتفاقية السلام

الإسرائيلية الفلسطينية، "سجل توثيقي" 145، مؤسسة الدراسات الفلسطينية، 1994.

⁴ أنظر الإتفاقية الانتقالية الإسرائيلية الفلسطينية حول الضفة الغربية وقطاع غزة، الملحق الثاني، مادة 1

فقرة 3، واشنطن 1995/9/28.

⁵ أنظر المرجع السابق، الملحق الثاني، المادة 3.

⁶ أنظر المرجع السابق، الملحق الثاني، المادة 4.

⁷ أنظر المرجع السابق، الملحق الثاني، المادة 3 فقرة 2 (1).

⁸ أنظر المرجع السابق، الملحق الثاني، المادة 3 فقرة 2 (2).

مشروع قانون الأحزاب السياسية الفلسطيني

إن الوضع السياسي في الأراضي المحتلة يظل غير واضح طالما لم تقم إسرائيل بإعادة انتشار قواتها ونقل الأراضي للسلطة الوطنية الفلسطينية. ويساهم في عدم الوضوح السياسي امتناع السلطة التنفيذية عن المصادقة على القانون الأساسي المقرّ من قبل المجلس التشريعي. وبالرغم من هذه الصعوبات، وانطلاقاً من إيمان السلطة الفلسطينية بأنه سيتمّ تحقيق الإستقلال الفلسطيني، قامت بإعداد قوانين ومسودات قوانين تحكم وتنظم كلا من الانتخابات العامة والأحزاب السياسية.

أ. القانون الأساسي: الإلتزام بالتعددية الحزبية:

تعتبر الأحزاب السياسية جزءاً رئيساً وأساسياً من نظام الحكم الذي جاء به مشروع القانون الأساسي الفلسطيني. ومن أجل تحقيق مبدأ المساواة لنواب الشعب، فإن المادة الخامسة من مشروع القانون الأساسي تنص على أن نظام الحكم في فلسطين نظام ديمقراطي نيابي يعتمد على التعددية السياسية والحزبية⁹. وكوسيلة لإقامة وضمان وجود التعددية الحزبية، فإن مشروع القانون الأساسي يضمن في الباب المتعلق بالحقوق والحريات العامة حق كل مواطن في تشكيل الأحزاب السياسية والإنضمام إليها وفقاً للقانون¹⁰.

⁹ أنظر مشروع القانون الأساسي. المادة 5.

¹⁰ أنظر المرجع السابق، المادة 26 فقرة 1.

ب. مشروع قانون الأحزاب السياسية:

تؤكد الأقسام الرئيسية من مشروع قانون الأحزاب السياسية الفلسطيني على إقامة النظام السياسي الديمقراطي الذي نص عليه مشروع القانون الأساسي، إذ يقوم النظام السياسي في فلسطين على مبدئي التعددية السياسية وحرية تشكيل الأحزاب¹¹. يعرف مشروع القانون الحزب على أنه كل تنظيم سياسي يتشكل وفق القانون من جماعة من الفلسطينيين بهدف المشاركة في الحياة السياسية وتحقيق أهداف محددة تتعلق بالشؤون الوطنية والسياسية والإقتصادية والإجتماعية بوسائل مشروع وسلمية في سعيه لتداول السلطة¹². وتنص المواد التمهيدية لمشروع القانون على أن جميع الأحزاب متساوية أمام القانون¹³. ويضمن مشروع القانون حماية الأحزاب وشرعيتها¹⁴، بالإضافة إلى النص على أن لكل فلسطيني الحق بالإنضمام إلى الأحزاب، لكن العضوية في أكثر من حزب في نفس الوقت غير مسموح بها¹⁵. كما أن مشروع القانون

¹¹ أنظر مشروع قانون الأحزاب السياسية، المادة 1.

¹² أنظر المرجع السابق، مادة 4.

¹³ أنظر المرجع السابق المادتين 5، 3. إن النص على المساواة بين الأحزاب الذي جاءت به المادة الخامسة تم إلغائه بنص المادة الثالثة من نفس مشروع القانون. فالمادة الثالثة وضعت خصيصاً لإعطاء القوى المنطوية تحت إطار منظمة التحرير صفة الأحزاب الشرعية. إن إعطاء مثل هذا الوضع القانوني لمجموعة معينة من الأحزاب بنص القانون يتعارض مع المبدأ الذي جاءت به المادة الخامسة من أن جميع الأحزاب متساوية أمام القانون.

¹⁴ أنظر المرجع السابق، مادة 5.

¹⁵ أنظر المرجع السابق، مادة 6.

يمنع بعض الموظفين الحكوميين من الانضمام إلى الأحزاب السياسية¹⁶.
وينص مشروع القانون على عدم السماح بتشكيل أي حزب يتعارض
برنامجاً أو نظامه مع أحكام القانون¹⁷.

يتعلق الباب الثاني من مشروع قانون الأحزاب السياسية بتأسيس الحزب
وتسجيله، فهو ينص على الأمور التي يجب أن يتضمنها نظام
الحزب¹⁸. ولكي يتم تسجيل الحزب يجب أن تقدم نسخة عن النظام
الأساسي للحزب لوزارة العدل، بالإضافة لمعلومات أخرى تتمحور
بشكل أساسي حول هوية أعضائه، وذلك للحصول على موافقة
الوزارة¹⁹.

¹⁶ أفراد القوات المسلحة وأفراد الأجهزة الأمنية المختلفة والقضاة وأعضاء السلك الدبلوماسي، المرجع
السابق مادة 7.

¹⁷ أنظر المرجع السابق مادة 8.

¹⁸ أنظر المرجع السابق مادة 9. يحتوي مشروع القانون على لائحتين مختلفتين من الشروط التي يجب
أن يشمل عليها النظام الأساسي. تنص اللائحة الأولى على وجوب تضمين دستور الحزب الاسم
والعنوان والأهداف، بالإضافة إلى النظام الداخلي للحزب. توضح اللائحة الثانية ما هو المقصود
بالنظام الداخلي للحزب، حيث يجب أن يتضمن القواعد التي تحكم العضوية والاستقالة وهيئات قيادة
الحزب وآليات الرقابة الداخلية وإجراءات تعديل النظام الأساسي والنشاطات الحزبية وإعادة تنظيمه أو
إنهاء عمله. وتتطلب اللائحة الثانية أن يبين الحزب مصادر تمويله وطرق الصرف المالي ووصف إشارات
الحزب ورموزه.

¹⁹ أنظر المرجع السابق، المادة 12. حتى هذا التاريخ فإن قانون الانتخابات هو التشريع الوحيد المطبق
والذي ينظم الأحزاب السياسية. وينص القانون المذكور على نفس إجراءات وشروط التسجيل الواردة
في مشروع قانون الأحزاب ولكنه يلزم الأحزاب المسجلة بأن تعلن بأنها ليست عنصرية وهذا الشرط
غير موجود في مشروع قانون الأحزاب. أنظر قانون الانتخابات، المادة 49.

وتتضمن المادة 13 من مشروع القانون الإجراءات القضائية التي يمكن اتباعها في حالة رفض وزارة العدل الموافقة على تسجيل الحزب²⁰. وهكذا فإن القانون لا يحدّد ولا يتطرق إلى الأسباب التي توجب عدم الموافقة على تسجيل الحزب²¹. ويتطلب مشروع القانون في حال قيام الحزب بتعديل نظامه الأساسي أن يتم إعادة تسجيل النظام الجديد لدى وزارة العدل²². أما قيام الحزب بإنشاء فروع وممثلات ومنظمات حزبية، فمسموح به دون الحاجة إلى إجراءات تسجيل جديدة²³.

²⁰ أنظر مشروع قانون الأحزاب السياسية، المادة 13.

²¹ الإستثناء الوحيد لهذه المادة هو ما جاءت به المادة العاشرة من أن الحزب لا يستطيع استخدام اسم أو شعار يتشابه مع آخر يخصّ حزباً مسجلاً. أنظر المرجع السابق، المادة العاشرة. أن حقيقة عدم النص في مشروع القانون على الأسباب التي تتيح رفض طلب تسجيل الحزب مثيرة للإستغراب، لأن قانون الانتخابات ينص على خمسة من هذه الأسباب هي:

أ. إذا لم يكن الطلب المقدم من قبل الحزب مستوفياً للشروط المنصوص عليها في المادة (49) من ذات القانون.

ب. إذا كانت البيانات المقدمة غير صحيحة.

ج. إذا قدم طلب التسجيل بعد انتهاء المدة المحددة لذلك.

د. إذا طلب الحزب استخدام اسم أو شعار لحزب آخر، سواء كان مسجلاً أو غير مسجل، شريطة أن يكون معروفاً في المنطقة.

هـ. إذا طلب الحزب استخدام اسم أو شعار يوحي بانتمائه للسلطة الوطنية.

أنظر قانون الانتخابات، المادة 50.

²² أنظر مشروع قانون الأحزاب السياسية، المادة 14.

²³ أنظر المرجع السابق، المادة 11.

يتعلّق الباب الثالث من مشروع القانون بمصادر تمويل الأحزاب. وينص هذا الباب على أنه لغايات القانون تتألف ميزانية الحزب من رسوم العضوية، والتبرعات المقدمة من السلطة، والأموال التي يجمعها الحزب من خلال أنشطته الحزبية مثل المعارض والرسومات والمحاضرات، وكذلك الدخل من عقارات الحزب وأملكه وأمواله المستثمرة²⁴. ويحظر مشروع القانون على الأحزاب تلقي الأموال من المنظمات والأحزاب السياسية الأجنبية، وكذلك من الجهات الحكومية التي لم يسمح بها القانون أو الشركات والمشروعات التي تساهم الدولة بأكثر من 40% من رأس مالها²⁵. تحوّل ملكية الأموال التي يحصل عليها الحزب بطرق مخالفة للقانون إلى الخزينة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية²⁶.

أما بالنسبة إلى الدعم الحكومي للأحزاب، فإن القانون يوجب على السلطة الوطنية الفلسطينية بأن تدعم مالياً الأحزاب التي تشارك في الانتخابات²⁷. ويتعين أن توزع نسبة 50% من أموال الدعم بشكل نسبي على الأحزاب المتنافسة بالنظر إلى عدد الأصوات التي حصل عليها كل حزب²⁸، أما نسبة الـ 50% الأخرى فتوزع بالنظر إلى عدد المقاعد التي أحرزها كل حزب في البرلمان²⁹. كما أن مشروع القانون يتطلب من

²⁴ أنظر المرجع السابق، المادة 15.

²⁵ أنظر المرجع السابق، المادة 16.

²⁶ أنظر المرجع السابق، المادة 17.

²⁷ أنظر المرجع السابق، المادة 18 فقرة 1.

²⁸ يجب أن يحصل الحزب على نسبة 2% من الأصوات على الأقل حتى يتأهل لتلقي الدعم. أنظر

المرجع السابق، المادة 18 فقرة 2.

²⁹ أنظر المرجع السابق، المادة 18 فقرة 2.

الحزب الذي يتلقى دعماً حكومياً أن يقوم بتوزيع الأموال بشكل نسبي على أعضائه³⁰.

ولأجل الحصول على الدعم الحكومي يجب على الحزب أن يقوم بإصدار ميزانيته السنوية، والتي يجب أن تتضمن المصروفات والنفقات والدخل، بالإضافة إلى قسم مستقل ومفصل يشير إلى المصروفات الانتخابية³¹. وإذا فشل الحزب في إصدار ميزانيته وحساباته فإنه يفقد حقه في الدعم الحكومي للسنة المالية الجديدة³². وتتطرق المادة الأخيرة من مشروع قانون الأحزاب السياسية إلى مسألة حل الحزب بشكل طوعي، حيث تشير إلى إيقاف نشاط الحزب من خلال استصدار قرار من محكمة العدل العليا³³.

³⁰ أنظر المرجع السابق، المادة 18 فقرة 3.

³¹ أنظر المرجع السابق، المادة 20.

³² أنظر المرجع السابق، المادة 21.

³³ أنظر المرجع السابق، المادة 22.

ديمقراطية ألمانيا المتشددة

هنالك العديد من الأهداف التي تقف وراء تطرّق هذه الدراسة إلى النظام السياسي وقانون الأحزاب في جمهورية ألمانيا الإتحادية. فألمانيا هي واحدة من الديمقراطيات الليبرالية الأوروبية، على الرغم من أن النشاط السياسي فيها منظم ومراقب بصورة كبيرة من قبل النظام القانوني. وتجدر الإشارة إلى أن السبب في وجود نظام رقابة قانونية للنشاطات السياسية يعود بشكل رئيسي لتجربة ألمانيا السابقة المتمثلة في سيطرة الحزب النازي بشكل منفرد على السلطة. وبالرغم من خضوع الأحزاب السياسية الألمانية للعديد من القواعد القانونية، فإن التعددية الحزبية من أساسيات الديمقراطية هناك³⁴. لذلك فإن ألمانيا تمثل نموذجاً شيقاً حيث أنها الدولة تضمن حرية تشكيل الأحزاب السياسية لضمان وجود نظام متعدّد الأحزاب، وبنفس الوقت تقوم بمراقبة وتحديد هذه الحرية من خلال قانون للأحزاب، مطوّل ومفصّل.

أ. الخلفية التاريخية:

ينص دستور Weimar الألماني السابق للدستور الحالي على تمثيل نسبي كامل للأحزاب في السلطة التشريعية. وقد أدى ذلك إلى احتلال

³⁴ قامت المحكمة الدستورية الإتحادية في ألمانيا بالتعليق عدة مرات على "العلاقة التكاملية" بين الأحزاب السياسية وحكومة ألمانيا التمثيلية.

See DONALD P. KOMMERS, JUDICIAL POLITICS IN WEST GERMANY: A STUDY OF THE FEDERAL CONSTITUTIONAL COURT 236-7 (1976).

الأحزاب الصغيرة، والتي حصلت على نسبة صغيرة من مجموع الأصوات في الانتخابات العامة، لمقاعد البرلمان. ونتيجة لذلك فإن حكومة Weimar عانت من عدم التجانس ومن التجزئة الحزبية الشديدة³⁵. ونتيجة لإخفاق نظام Weimar الانتخابي استطاع الحزب النازي أن يسيطر على مقاليد الحكم. فبالرغم من عدم حصوله على أغلبية مقاعد البرلمان استطاع أن يستغل الحزب الحريات الديمقراطية التي ضمنها الدستور، كما استطاع أن يشكل ديكتاتورية دون أن ينتهك بشكل صريح أحكام دستور Weimar³⁶.

ب. قانون ألمانيا الأساسي:

بعد الحرب العالمية الثانية عمل واضعو دستور ألمانيا الاتحادية على خلق نظام قانوني من شأنه أن يمنع، وبشكل فعال، احتمالية أي سيطرة فردية على الحكم في المستقبل³⁷. وقد عبر عن ذلك Donald Kommers، الباحث الأمريكي المعروف في الشؤون الدستورية الألمانية، بقوله: "إن واضعي الدستور أوجدوا نظام حكم يحتوي على

³⁵ تنافس على مقاعد البرلمان 19 حزباً في إنتخابات عام 1920 و 29 حزباً في إنتخابات عام 1924 و 42 حزباً في إنتخابات عام 1932.

See Christoph Sasse, *Germany, in EUROPEAN ELECTORAL SYSTEMS HANDBOOK*, 59 (Geoffrey Hand et al. eds., 1979).

³⁶See Gregory H. Fox & Georg Nolte, *Intolerant Democracies*, 36 HARV. INT'L L.J. 1, 10-11 (1995).

³⁷ بعد توحيد ألمانيا في العام 1990 فإن القانون الأساسي الذي تم وضعه ليكون وثيقة مؤقتة ومرحلية أصبح هو الدستور الدائم لألمانيا.

See Donald P. Kommers, *German Constitutionalism: A Prolegomenon*, 40 EMORY L.J. 837, 837 (1991).

أدوات رقابة وموازنة من شأنها أن تعمل بشكل فعال على مقاومة التغيير وتقليص قوة وصلاحيات الدولة، بالإضافة إلى وضع حدّ لجميع الحركات السياسية الخطرة³⁸.

تعتبر قواعد دستور ألمانيا الاتحادية مثيرة للاهتمام بشكل خاص، حيث أنها صُممت لمنع المنظمات السياسية ذات الصبغة الديكتاتورية من السيطرة على الحكم. تؤكد المادة 21 من الدستور المذكور على الدور الأساسي الذي تلعبه الأحزاب السياسية في تجسيد الإرادة السياسية للشعب³⁹. وبسبب الأهمية السياسية التي تملكها مثل هذه المؤسسات تعيّن إيجاد ضمانات لحرية تشكيلها⁴⁰. ولضمان تنوع واختلاف الأداء على المسرح السياسي، فإن المادة الثالثة من قانون الأحزاب تنصّ على أنه: "لا يجوز الإفادة أو الإضرار بأي شخص بسبب أدائه السياسي"⁴¹. لكن بالرغم من ذلك فإن النشاط السياسي مقيد. فالتنظيم الداخلي لأي حزب يجب أن يتوافق مع المبادئ الديمقراطية⁴²، وعلى الأحزاب أن تعلن على الملأ كيفية حصولها على الأموال واستخدامها⁴³. ويعتبر القسم الثاني من المادة 21 من الدستور الألماني أهم أداة رقابية على

³⁸ أنظر المرجع السابق، ص 853.

³⁹ أنظر المادة 21 من دستور جمهورية ألمانيا الاتحادية. لم يكن معترفاً بالأحزاب السياسية من قبل أيّ

من الدساتير الألمانية السابقة. أنظر المرجع السابق، ص 153 هامش 37.

⁴⁰ أنظر المادة 21 فقره 1 من دستور ألمانيا الاتحادية.

⁴¹ أنظر المادة 3 فقره 3 من دستور ألمانيا الاتحادية.

⁴² أنظر المادة 6 فقره 1 من دستور ألمانيا الاتحادية.

⁴³ بشكل مشابه تُحظر المنظمات التي تتعارض أهدافها مع النظام الدستوري. أنظر المرجع السابق المادة

9 فقره 2. بالنسبة للأفراد فإن أي مواطن يمارس حقوقه التي ضمنها الدستور من أجل محاربة الديمقراطية الألمانية فإنه يفقد حقوقه الأساسية. أنظر المادة 18 من دستور ألمانيا الاتحادية.

الأحزاب السياسية، حيث ينص على أن: "الأحزاب التي تحاول من خلال أهدافها أو نشاطات مؤيديها أن تلغي أو تهدد النظام الديمقراطي الحرّ أو أن تهدد وجود جمهورية ألمانيا الاتحادية، تعتبر غير دستورية"⁴⁴. وتقوم المحكمة الفيدرالية الدستورية بالفصل في مسألة عدم دستورية هذه الأحزاب⁴⁵.

ج. قانون الأحزاب السياسية:

ينص، الدستور الألماني على إمكانية تنظيم الأحزاب السياسية بواسطة تشريع عادي (قانون)⁴⁶. ولذلك، فقد جاءت معظم الأحكام الناظمة للأحزاب السياسية ضمن قانون الأحزاب السياسية الألماني. ويتشابه هذا القانون في الكثير من نصوصه مع مشروع قانون الأحزاب الفلسطيني، غير أنه جاء مطوّلاً وبتفاصيل أكثر من الأخير.

فالمواد التمهيدية من القانون الألماني تتشابه مع مشروع القانون الفلسطيني، حيث جاءت هذه المواد لتؤكد أهمية الأحزاب للنظام السياسي. لكن الأحزاب الألمانية تتميز عن الفلسطينية بأنها تتمتع بصفة المؤسسات الدستورية، فالأحزاب السياسية تشكل جزءاً ذا صفة دستورية من النظام الحرّ والديمقراطي للحكومة⁴⁷. وتكمن القيمة النظرية لوجود أحزاب سياسية متعدّدة في فلسطين في منع استغلال

⁴⁴أنظر المادة 21 الفقرة 2 من دستور ألمانيا الاتحادية.

⁴⁵أنظر المادة 21 الفقرة 2 من دستور ألمانيا الاتحادية.

⁴⁶أنظر المادة 21 فقرة 3 من دستور ألمانيا الاتحادية.

⁴⁷أنظر قانون الأحزاب السياسية الألماني، المادة 1 فقرة 1.

السلطة وضمان انتخاب ممثلين عن الشعب يمكنه مساعلتهم⁴⁸. فالنظرية السياسية الألمانية ترى الأحزاب جهة وسيطة بين الشعب والدولة⁴⁹. والمشاركة الحرّة والمستمرة للأحزاب في تشكيل إرادة الشعب السياسية تمكنها من القيام بالواجب العام الملقى على عاتقها في الدستور، والذي تتعهد القيام به بأفضل وجه ضمن إمكاناتها⁵⁰. ومعنى ذلك أنه تقع على الأحزاب الألمانية مسؤولية تشكيل وإيصال صوت الجمهور⁵¹.

يعرّف قانون الأحزاب السياسية الألماني الحزب بأنه: "مجموعة من المواطنين تسعى للتأثير في السياسة من خلال الفوز بالانتخابات"⁵². ويحتوي القانون الألماني على بعض القيود المتعلقة بالأنظمة الأساسية للأحزاب غير موجودة في مشروع القانون الفلسطيني. فعلى سبيل المثال يشترط لكي تعتبر أي منظمة سياسية حزباً بصورة قانونية أن تكون قد شاركت في الإنتخابات خلال الست سنوات الأخيرة⁵³.

⁴⁸ أنظر دياحة الإتفاقية الإنتقالية الإسرائيلية الفلسطينية، مرجع سابق، هامش 4.

⁴⁹ أنظر قانون الأحزاب السياسية الألماني، المادة 1 فقرة 2، مرجع سابق هامش 47.

⁵⁰ أنظر قانون الأحزاب السياسية الألماني، المادة 1 فقرة 1، مرجع سابق هامش 47.

⁵¹ يصف القانون الطرق التي تتبعها الأحزاب السياسية في تشكيل الإدارة السياسية للشعب والتي تشمل بلورة الرأي العام وتنقيف الجمهور سياسياً، وحثّ المواطنين للمشاركة في الحياة السياسية، وتدريبهم على تحمل المسؤوليات العامة والمشاركة في الإنتخابات وكيفية التأثير على التوجهات السياسية للحكومة. أنظر المادة 1 فقرة 2 من قانون الأحزاب السياسية الألماني.

⁵² قارن المادة 2 فقرة 1 من قانون الأحزاب السياسية الألماني مع المادة 4 من مشروع قانون الأحزاب السياسية الفلسطيني.

⁵³ أنظر المادة 2 فقرة 2 من قانون الأحزاب السياسية الألماني.

بالإضافة إلى أنه لا يمكن اعتبارها حزباً إذا كان معظم أعضائها أو قادتها من الأجانب أو إذا كان مقرّ قيادتها يقع خارج ألمانيا⁵⁴.

نصت المادة الخامسة من الأحكام التمهيدية للقانون الألماني على ما يُعرف بمبدأ المعاملة العادلة، والذي يقضي بأنه "إذا ما قامت السلطة العامة بتوفير المرافق أو أيّ خدمة عامة لاستعمالها من قبل أيّ حزب سياسي وجب عليها أن توفر نفس المعاملة للأحزاب الأخرى"⁵⁵.

وعلى أي حال، فإنه لا يتعيّن أن يكون الدعم المقدم للأحزاب متساوياً في الكمية، فيمكن أن يتدرج الدعم والخدمات المقدمة بشكل يتناسب مع أهمية الأحزاب حتى بلوغ الحد الأدنى اللازم لتحقيق أهدافها⁵⁶. ويتمّ الحكم على أهمية الحزب بشكل أساسي من خلال النتائج التي حققتها في الانتخابات السابقة⁵⁷. والملاحظ أن نص هذه المادة يتطابق بشكل جزئي مع مشروع القانون الفلسطيني، الذي نص في المادة الخامسة منه على أن الأحزاب متساوية قانونياً. لكن هذه المساواة أمام القانون التي نص عليها مشروع القانون الفلسطيني لا تضمن للأحزاب نفس القدر من الدعم الحكومي⁵⁸.

يتعلّق الجزء الثاني من قانون الأحزاب السياسية الألماني بالتنظيم الداخلي للأحزاب. وكما هو في مشروع القانون الفلسطيني، فإن قانون

⁵⁴ أنظر المادة 2 فقرة 3 من قانون الأحزاب السياسية الألماني.

⁵⁵ أنظر المادة 5 فقرة 1 من قانون الأحزاب السياسية الألماني.

⁵⁶ أنظر المادة 5 فقرة 1 من قانون الأحزاب السياسية الألماني.

⁵⁷ أنظر المادة 5 فقرة 1 من قانون الأحزاب السياسية الألماني.

⁵⁸ أنظر المادة 9 من مشروع قانون الأحزاب السياسية الفلسطيني.

الأحزاب السياسية الألماني يوجب على الأحزاب أن تضع نظاماً أساسياً مكتوباً لها. ويعدّد القانون في المادة السادسة منه الشروط التي يجب أن تتوافر في هذا النظام⁵⁹. وتعتبر هذه الشروط لائحة مفصلة، إذ تحتوي على اثني عشر شرطاً، وبذلك فهي تشابه إلى حد كبير المادة التاسعة من مشروع القانون الفلسطيني⁶⁰. فالقانون الألماني يوجب على الأحزاب أن تقدّم إلى الحكومة الفيدرالية أنظمتها الأساسية، مقرونة بأسماء قادة الحزب. لكن لا يحتوي القانون الألماني على إجراءات تسجيل مشابهة لتلك التي ينص عليها مشروع القانون الفلسطيني، واللازمة لإعطاء الحزب الصفة القانونية⁶¹. وبالرغم من أوجه التشابه الأولية بين القانون الألماني ومشروع القانون الفلسطيني، فإن ما يميّز الأول عن الثاني هو مدى تدخل الأول في تنظيم الأمور الداخلية للحزب. أما المشروع الفلسطيني، فيحدّد فقط المواد وآليات الرقابة التي يجب على الحزب أن يؤمّنها بشكل مستقل ويضعها في نظامه الداخلي. وفي المقابل، لا يكفي القانون الألماني بإلزام الأحزاب بإعداد أنظمتها الداخلية بشكل يتوافق مع المادة السادسة منه، إذ أنه يحتوي على إحدى عشره مادة أخرى تنظّم جزئيات تفصيلية تخص شؤون الحزب الداخلية⁶².

⁵⁹ أنظر المادة 6 من قانون الأحزاب السياسية الألماني.

⁶⁰ قارن المادة 6 فقرة 2 من قانون الأحزاب السياسية الألماني مع المادة 9 من مشروع قانون الأحزاب السياسية الفلسطيني.

⁶¹ قارن المادة 6 فقرة 3 من قانون الأحزاب السياسية الألماني مع المادة 12 من مشروع قانون الأحزاب السياسية الفلسطيني.

⁶² تحكّم المادة 7 المنظمات الإقليمية للحزب، وتنظّم المواد 8 و 9 و 13 اجتماعات الأعضاء، والمادة 11 اللجنة التنفيذية، والمادة 12 لجان الحزب الأخرى، والمادة 4 التحكيم في النزاعات الداخلية للحزب، المادة 15 صنع القرار في الحزب، والمادة 16 الإجراءات التأديبية في مواجهة الفروع الإقليمية

يتناول الجزء الرابع من القانون الألماني التمويل الحكومي للأحزاب السياسية. ومع أن كلا القانون الألماني ومشروع القانون الفلسطيني يقدمان دعماً مادياً للأحزاب المؤهلة على أساس سنوي، فإن الطريقة التي يتم بموجبها دعم هذه الأحزاب في كل بلد تختلف عن الأخرى. فبينما ينص مشروع القانون الفلسطيني على توزيع نصف الدعم الحكومي بالنظر إلى عدد الأصوات التي يحصل عليها الحزب، وتوزيع النصف الآخر بالنظر إلى عدد مقاعد البرلمان المحرزة، فإن القانون الألماني ينص على توزيع الدعم بالنظر إلى عدد الأصوات فقط وبناءً على نتائج الانتخابات⁶³. وحتى يكون الحزب في ألمانيا أهلاً للدعم يجب أن يحرز 5% من مجموع الأصوات على الأقل في الانتخابات الفيدرالية، أما مشروع القانون الفلسطيني فيشترط أن يحرز الحزب نسبة 2% من مجموع الأصوات⁶⁴. وهناك اختلاف آخر بين القانون الألماني

التابعة للحزب، والمادة 17 تسمية المرشحين للإنتخابات. أنظر الفصلين 1 و2 من قانون الأحزاب السياسية الألماني.

⁶³ قارن المادة 18 فقرة 3 من قانون الأحزاب السياسية الألماني مع المادة 18 من مشروع قانون الأحزاب الفلسطيني. وحسب نظام الإنتخابات الألماني فإن كل ناخب يحصل على حق التصويت مرتين؛ الأولى للتصويت على المرشح عن دائرته الإنتخابية والثانية للتصويت على قائمة الحزب الخاصة بالولاية. ويمنح قانون الأحزاب الألماني مبلغ 1 مارك عن كل صوت للقائمة الحزبية. أنظر الفصل 4 المادة 8 فقرة 3 من قانون الأحزاب السياسية الألماني. أنظر أيضاً Christoph Sasse، مرجع سابق هامش 35.

⁶⁴ قارن المادة 18 من مشروع قانون الأحزاب الفلسطيني مع المادة 18 فقرة 4 من الفصل 4 من قانون الأحزاب السياسية الألماني. حدّد قانون الأحزاب السياسية الألماني نسبة 2,5%، ولكن المحكمة الدستورية وجدت أن هذه النسبة عالية ومن شأنها حرمان بعض الأحزاب من الفوز فأوصت بخفضها إلى 5%.

ومشروع القانون الفلسطيني في هذا السياق إذ يفرض الأول على الحكومة الألمانية أن تقوم بدفع مبلغ آخر للأحزاب يعادل نصف دخل الحزب المتأاتي من رسوم العضوية والتبرعات المشروعة⁶⁵، وهذا ما لم يفعله مشروع القانون الفلسطيني. كما يشترط القانون الألماني ألا يتعدى الدعم الحكومي للحزب دخل الحزب السنوي⁶⁶، وهذا الشرط لا وجود له في مشروع القانون الفلسطيني. وبينما يترك مشروع القانون الفلسطيني للحكومة تقدير المبلغ المقرر للأحزاب السياسية سنوياً، فإن القانون الألماني يضع حداً أعلى لمساهمة الحكومة هو مبلغ 230 مليون مارك⁶⁷. ومن أجل الحصول على الدعم الحكومي يتوجب على الحزب الألماني، مثله مثل الفلسطيني، أن يقوم بنشر ميزانيته، مضمناً إياها المدخولات والمصاريف الخاصة به⁶⁸، كما يتشابه القانون الألماني ومشروع القانون الفلسطيني في أن عدم نشر الميزانية من قبل الحزب يسقط حقه في الدعم الحكومي لتلك السنة. ويضيف القانون الألماني إلى ما سبق أنه في حالة فشل الحزب في نشر ميزانيته فإن الدعم

See DONALD P. KOMMERS, *supra* note 47, at 213 (discussing the Campaign Contribution Case, 24 BVerfGE 300 (1968)).

⁶⁵ يتلقى الحزب نصف مارك عن كل مارك يحصل عليه من مصادر خارجية، ولكن هذا النوع من الدعم مقيد في أنه ينطبق على المبالغ التي لا تزيد عن 6 آلاف مارك للشخص الواحد. أنظر قانون الأحزاب السياسية الألماني الفصل 4 مادة 18 فقرة 3.

⁶⁶ أنظر قانون الأحزاب السياسية الألماني الفصل 4 مادة 18 فقرة 5.

⁶⁷ قارن المادة 18 من مشروع القانون الفلسطيني مع المادة 18 فقرة 2 من الفصل 4 من قانون الأحزاب السياسية الألماني. إن مبلغ 23 مليون مارك مثبت حسب سعر المارك في العام 1991، وتضع الفقرة السادسة من المادة 18 آلية لحساب التضخم.

⁶⁸ قارن المادة 20 من مشروع قانون الأحزاب الفلسطيني مع المادة 23 من قانون الأحزاب السياسية الألماني.

المخصص للأحزاب الأخرى لا يتأثر بذلك⁶⁹. ويلاحظ أن القانون الألماني يشتمل على العديد من النصوص الأخرى الخاصة بالدعم الحكومي، والتي يفتقد إليها مشروع القانون الفلسطيني. فبالإضافة إلى نشر الميزانية، يتوجب على الحزب الكتابة سنوياً إلى رئيس البرلمان طالباً منه إعطائه حقه في الدعم الحكومي⁷⁰. كما يحق للأحزاب الألمانية المطالبة بتلقي حصتها من الدعم بشكل مسبق⁷¹. وكما في مشروع القانون الفلسطيني، فإنه يحظر على الأحزاب الألمانية تلقي الدعم من جهات أجنبية معينة⁷²، وكذلك من بعض الهيئات الحكومية⁷³. كما يحظر على الأحزاب تلقي التبرعات من الجمعيات والمؤسسات الخيرية (غير الربحية)⁷⁴، أو التبرعات التي تأتي مباشرة من الشركات⁷⁵، والتبرعات التي تتعدى مبلغ ألف مارك دون تحديد المتبرع بها⁷⁶. كما يحظر تلقي التبرعات التي تتم من أجل حصول من يقومون

⁶⁹ قارن المادة 21 من مشروع قانون الأحزاب السياسية الفلسطيني مع المادة 23 فقرة 4 من قانون الأحزاب السياسية الألماني.

⁷⁰ أنظر المادة 19 فقرة 1 من الفصل 4 من قانون الأحزاب السياسية الألماني.

⁷¹ أنظر المادة 20 فقرة 1 من الفصل 4 من قانون الأحزاب السياسية الألماني.

⁷² حالات الاستثناء على حظر تلقي الدعم من الجهات الأجنبية هي: إذا كانت الجهة الأجنبية تُدار من قبل ألمان أو إذا كان الحزب حزب أقلية قومية ويتلقى الدعم من الوطن الأم أو إذا كان الدعم مُقدّم من فرد أجنبي على ألا يتعدى مبلغ 1000 مارك. أنظر المادة 25 فقرة 1 و2 من الفصل 5 من قانون الأحزاب السياسية الألماني.

⁷³ أنظر المادة 25 فقرة 1/1 من الفصل 5 من قانون الأحزاب السياسية الألماني.

⁷⁴ أنظر المادة 25 فقرة 2/1 من الفصل 5 من قانون الأحزاب السياسية الألماني.

⁷⁵ أنظر المادة 25 فقرة 4/1 من الفصل 5 من قانون الأحزاب السياسية الألماني.

⁷⁶ أنظر المادة 25 فقرة 5/1 من الفصل 5 من قانون الأحزاب السياسية الألماني.

بها، وبشكل واضح، على مكاسب اقتصادية أو سياسية⁷⁷. وكما هو في مشروع القانون الفلسطيني، فإن القانون الألماني ينص على نقل التبرعات غير القانونية إلى ملكية الحكومة⁷⁸، ولكن القانون الألماني يشترط أن تصرف الأموال المصادرة على المرافق والمؤسسات الخيرية التي تخدم أهداف علمية أو دينية⁷⁹. ولوضع عقبات أخرى من شأنها التقليل من قبول الأحزاب للتبرعات غير الشرعية، فإن القانون الألماني ينص على فقدان الحزب ضعف قيمة هذه الأموال من الدعم الحكومي المقرر له⁸⁰.

خصّص القسم السادس من قانون الأحزاب الألماني لتطبيق قرارات المحكمة الدستورية بعدم دستورية الأحزاب⁸¹. إذ يعطي القانون الحكومة الحق في استخدام كل الوسائل القانونية اللازمة لتنفيذ حكم المحكمة⁸²، ويمنع إقامة منظمات بديلة تسعى من خلال أسماء مختلفة إلى تحقيق نفس أهداف الحزب الذي حكم بعدم دستوريته⁸³. وبالإضافة إلى اشتراط الجزء السادس من القانون أن يكون الحزب قد شارك في الانتخابات خلال الست سنوات السابقة، فإن هذا الجزء هو المكان الآخر في القانون الألماني الذي يعطي الدولة المجال للتدخل في الوضع القانوني للأحزاب. وما عدا هذين النصين، فإن خيار وقف الحزب يعود

⁷⁷ أنظر المادة 25 فقرة 1/6 من الفصل 5 من قانون الأحزاب السياسية الألماني.

⁷⁸ أنظر المادة 25 فقرة 3 من الفصل 5 من قانون الأحزاب السياسية الألماني.

⁷⁹ أنظر المادة 23 فقرة 3 من الفصل 5 من قانون الأحزاب السياسية الألماني.

⁸⁰ أنظر المادة 23 فقرة 1 من الفصل 5 من قانون الأحزاب السياسية الألماني.

⁸¹ أنظر المادة 2 فقرة 2 من الفصل 1 من قانون الأحزاب السياسية الألماني.

⁸² أنظر المادة 32 فقرة 1 من الفصل 6 من قانون الأحزاب السياسية الألماني.

⁸³ أنظر المادة 33 فقرة 1 من الفصل 6 من قانون الأحزاب السياسية الألماني.

للحزب وحده، وهذا يختلف بشكل كبير عما هو الحال في مشروع القانون الفلسطيني. فبينما لا يحتوي المشروع على آلية تستطيع من خلالها الحكومة إعلان عدم قانونية أو دستورية حزب معين، فإنه

يشترط على الحزب الذي يريد حل نفسه أن يحصل على حكم من محكمة العدل العليا بهذا الخصوص⁸⁴.

د. قانون الانتخابات:

يحتوي قانون الانتخابات الألماني على العديد من النصوص التي تنظم وتحدّ من نشاطات الأحزاب السياسية. من أهم هذه النصوص تلك المتعلقة بمنع الأحزاب الصغيرة أو الجديدة من الفوز بسهولة بمقاعد في البرلمان، ويرجع السبب في ذلك إلى الرغبة في تجنب التجربة القاسية السابقة التي حدثت في ظل دستور Weimar، والتي تميزت بالتمزق السياسي والعصبية الحزبية⁸⁵. ذلك أن نسبة الـ "5% على الأقل من مجموع الأصوات"، اللازمة لكي يكون الحزب مؤهلاً للحصول على مقاعد في البرلمان الاتحادي، تعبّر عن الرغبة في ضمان وجود حكومة متجانسة قادرة على العمل⁸⁶. فهذه النسبة تشكل أعلى نسبة بين أنظمة

⁸⁴ أنظر كلاً من مشروع قانون الأحزاب السياسية الفلسطيني والمادة 22 من الفصل 1 من قانون الأحزاب السياسية الألماني.

⁸⁵ See Samuel Issacharoff & Richard H. Pildes, *Politics as Markets: Partisan Lockups of the Democratic Process*, 50 STAN. L. REV. 643, 691 (1998).

⁸⁶ يستطيع الحزب الحصول، وبصورة بديلة، على مقاعد في ثلاث دوائر انتخابية مختلفة. إن هاتين القاعدتين لا تنطبقان على أحزاب الأقليات القومية.

التمثيل النسبي في أوروبا الغربية⁸⁷. وفي العام 1997 قررت المحكمة الدستورية الألمانية دستورية المادة التي تنص على هذه النسبة، مؤكدة في قرارها أن الهدف من الانتخابات ليس التأكيد على الإرادة السياسية للشعب فحسب، بل أيضا خلق برلمان يشكل جسما سياسيا فاعلا⁸⁸. ولقد أضافت المحكمة في تسبيب قرارها هذا أن المادة المذكورة ساعدت في إيجاد حكومة فاعلة من خلال تحاشي التمزق في البرلمان، وتأمين وجود أغلبية فيه. لكن المحكمة نصحت بعد توحيد شطري ألمانيا بوقف العمل بحكم هذه المادة في مناطق "ألمانيا الشرقية" سابقا، وذلك من أجل إعطاء الأحزاب السياسية فيها فرصة أفضل للحصول على مقاعد في البرلمان⁸⁹. وقد أخذ البرلمان الألماني بهذه النصيحة من خلال تضمينها في التشريع، ونتيجة لذلك تمكنت بعض الأحزاب من ألمانيا الشرقية السابقة الدخول إلى البرلمان. وقبل هذا التخفيف من حدة شرط الخمسة

See The Electoral Law, Chapter 1, §6, (4) v. 7.5.1956 (Federal Law Gazette, I S 383) translated in ELECTORAL LAW (Documents on Politics & Society in the F.R.G. ed., 1980).

⁸⁷See Samuel Issacharoff & Richard H. Pildes, *Politics as Markets: Partisan Lockups of the Democratic Process*, 50 STAN. L. REV. 643, 691 (1998).

⁸⁸The Bavarian Party Case, 6 BVerfGE 84 (1957) quoted in DONALD P. KOMMERS, *supra* note 47, at 188. However, in 1952, the Constitutional Court invalidated Schleswig-Holstein's attempt to institute a higher threshold of 7%. See *id* at 186. (discussing the Schleswig-Holstein Voters' Association Case, 1 BVerfGE 208 (1952)).

⁸⁹See Samuel Issacharoff & Richard H. Pildes, *supra* note 85, at 693 (reviewing the National Unity Election Case, 82 BVerfGE 322 (1990)).

بالمائة كان المسرح السياسي على المستوى الاتحادي حكراً على أربعة أحزاب رئيسية فقط⁹⁰.

فبينما استمرت هذه الأحزاب في الفوز بمقاعد في البرلمان في انتخابات عامي 1990 و 1994 اللاحقة على توحيد ألمانيا، فإن حزبين آخرين من شرق ألمانيا انضموا إليها، والذان استفادا من وقف العمل بشرط الخمسة بالمائة⁹¹. هنالك مجموعة أخرى من القيود المشابهة المفروضة على الأحزاب الجديدة التي ترشح ممثلين عنها للانتخابات، فحسب قانون الانتخابات يعتبر حزبا جديدا أيّ حزب لم يكن له تمثيل برلماني منذ آخر انتخابات⁹². إن أكثر الشروط الخاصة بالأحزاب الجديدة أهمية هو ضرورة حصول الحزب على (200) توقيع من مواطنين لهم حق

⁹⁰ هذه الأحزاب هي: الحزب الديمقراطي الاشتراكي الألماني، الإتحاد المسيحي الديمقراطي، الحزب الديمقراطي الحر، الإتحاد الاشتراكي المسيحي. استطاع حزب الخضر، وهو حزب بديل أُسِمى كرد على الفساد في الأحزاب الأربعة وعدم اهتمامها بمخاوف الجمهور، الحصول على نسبة صغيرة من المقاعد البرلمانية في انتخابات عامي 1983 و 1987.

See <<http://www.inter-nationes.de/d/presse/sonder/e/wahl0-e.html>> (listing the results of all the German parliamentary elections).

⁹¹ هذه الأحزاب هي: حزب الديمقراطية الاشتراكية، وتحالف 9 (الخضر)، والذي احتل المركز الرابع في انتخابات عام 1994، حيث حصل على 7,3%.

See <<http://www.inter-nationes.de/d/presse/sonder/e/wahl0-e.html>> (listing the results of all the German parliamentary elections).

⁹² أنظر المادة 2/18 من الجزء الرابع من قانون الانتخابات الألماني.

الاقتراع حتى يتسنى له تسمية مرشحين عنه للانتخابات⁹³، والهدف من ذلك هو ضمان أن تكون الأحزاب الجديدة منظمات سياسية حقيقية مدعومة من قبل المواطنين⁹⁴.

قامت المحكمة الدستورية الألمانية في قضية حزب الرايخ الإشتراكي، وبعد اعترافها بأهمية الأحزاب السياسية لديمقراطية ألمانيا وبأهمية المركز الخاص الذي منحه الدستور للأحزاب، بتوضيح المقياس الذي سيتم على أساسه اعتبار الحزب غير دستوري، فقد أشار حكمها إلى أنه: "يمكن إلغاء الحزب من العملية السياسية، فقط في حالة رفضه للمبادئ العليا للديمقراطية الحرة. إذا كانت المنظمة الداخلية للحزب غير متجاوبة مع المبادئ الديمقراطية يستطيع الشخص أن يستنتج، بشكل عام، أن الحزب يسعى إلى أن يفرض على الدولة ذات المبادئ التي يطبقها داخل تنظيمه"⁹⁵. وقامت المحكمة بعد ذلك بفحص البناء السياسي للحزب وأعماله وامتداده، ملاحظة قيام الحزب بضم أكثر النازيين السابقين تشدداً، وذلك للتأثير على فلسفة الحزب. كما لاحظت المحكمة أن التنظيم الداخلي لهذا الحزب يشبه الحزب النازي من حيث تدرج السلطة من الأعلى إلى الأسفل، ومن حيث أنه يتطلب من الأعضاء القتال من أجل الحزب⁹⁶، كما وجدت المحكمة أن حزب الرايخ قد أسس نظاماً لطرده الأعضاء يشبه، إلى حد كبير، النظام الذي كان معمولاً به

⁹³ أنظر المادة 2/20 من الجزء الرابع من قانون الانتخابات الألماني. يجب على الأحزاب الجديدة أيضاً أن تعلم (The Federal Returning Officer) برغبتها بالمشاركة في الانتخابات قبل 47 يوماً من موعد إجرائها، وفقاً للمادة 2/18 من الجزء الرابع من قانون الانتخابات الألماني.

⁹⁴ See Christoph Sasse, *supra* note 35, at 68.

⁹⁵ The Socialist Reich Party Case, 2 BVerfGE 1 (1952) quoted in DONALD P. KOMMERS, *supra* note 47, at 224.

⁹⁶ See *id.* at 225.

في الحزب النازي، كما أسّس قوات خاصة به من الـ SA والـ SS ، بالإضافة إلى "شبيبة هتلر"⁹⁷. استنتجت المحكمة من خلال الحقائق السابقة ذكرها أن حزب الرايخ الإشتراكي يُدار بطريقة ديكتاتورية، وأنه في حالة فوزه في الإنتخابات سيسعى إلى فرض نظام حكم دكتاتوري مبني على نظام الحزب، وعلى ذلك كانت المحكمة محقة في حظر الحزب⁹⁸.

هـ. الأحزاب غير الدستورية:

قامت المحكمة الدستورية الألمانية طوال تاريخ جمهورية ألمانيا الاتحادية بإعلان عدم دستورية حزبين فقط وفقاً لأحكام المادة 21 من الدستور، هما حزب الرايخ الإشتراكي عام 1951 والحزب الشيوعي الألماني عام 1956. وكان الحزب الأول حزباً نازياً جديداً يسعى إلى إعادة إقامة إمبراطورية هتلر، أما الثاني فقد كان حزباً ماركسياً مُسيطرًا عليه من قبل ألمانيا الشرقية للعمل في ألمانيا الاتحادية، وكان يناهز بالنهاية الحتمية للنظام الرأسمالي.

وكانت القضية الخاصة بالحزب الشيوعي مختلفة عن تلك الخاصة بالحزب النازي، فقد أكد الشيوعيون على أنهم يعملون بشكل قانوني من خلال النظام الديمقراطي ومن أجل المحافظة عليه. كما ادعى الحزب بأنه لم يقم بأي خطوات عملية من أجل تحقيق هدفه النهائي وهو القيام بثورة اشتراكية، حيث أن هذه الثورة الاقتصادية لا يمكن أن تقوم إلا بعد توحيد ألمانيا وهو الأمر الذي لا يمكن أن يكون إلا في المستقبل

⁹⁷See *id.* at 226.

⁹⁸See *id.* at 226.

البعيد⁹⁹. ولم تميّز المحكمة بين مبادئ الحزب وأفعاله، فمن وجهة نظرها لم تكن هنالك حاجة لوجود دليل على أن الحزب يقوم بنشاطات جدية وعملية لإنهاء النظام الدستوري القائم، بل يمكن إعتبار الحزب غير دستوري إذا كان لديه هدف محدّد ومستمر يؤدي إلى محاربة النظام الديمقراطي الحر، وكان الحزب "يجعل هذا الهدف معلوماً من خلال العمل السياسي ووفق خطة عمل محددة"¹⁰⁰. وبعد مراجعة برنامج الحزب الشيوعي قررت المحكمة الدستورية أن مثل هذه الخطة المعادية موجودة ومتجسّدة، وعلى ذلك فقد قرّرت عدم دستوريته¹⁰¹.

لقد أظهر قرار المحكمة الدستورية هدف الحماية الذي يقف وراء المادة 21 من الدستور الألماني. إن الدستور يمثل جهداً جماعياً يهدف إلى تحقيق تآلف بين مبدئي التسامح نحو جميع الأفكار السياسية من جهة وبين بعض القيم غير القابلة للتصرف في النظام السياسي من جهة أخرى. ولا تتناقض المادة 21 فقرة 2 من الدستور مع أي مبدأ دستوري، فهي تعبّر عن عقيدة الآباء المؤسّسين والمبنية على تجربتهم التاريخية الصلبة بأن الدولة لا تستطيع أن تأخذ موقف الحياد واللامبالاة من الأحزاب السياسية، وبهذا فإن الدستور الألماني يكون قد أوجد ديمقراطية متشددة¹⁰². كانت هذه المرّة الأولى التي تشير فيها المحكمة

⁹⁹See OTTO KIRCHEIMER, POLITICAL JUSTICE: THE USE OF LEGAL PROCEDURE FOR POLITICAL ENDS 143 (1961).

¹⁰⁰The Communist Party Case, 5 Bverf GE 85 (1956) *quoted in* DONALD P. KOMMERS, *supra* note 47, at 228.

¹⁰¹See *id.*

¹⁰²See *id.*

الدستورية الألمانية إلى مفهوم (الديمقراطية المتشددة) الألمانية. ولم يُحظر أيّ حزب سياسي آخر منذ أن تمّ الخلق الفقهي لهذه الفلسفة السياسية، فلم تستعمل المادة 21 في مواجهة أيّ حزب سياسي آخر، وذلك لأن استخدامهما ضد الأحزاب الصغيرة المعارضة قد يبدو مثيراً للشكوك، إن لم يكن مخالفاً للقانون أيضاً. وعلى سبيل المثال، لم يضع الحزب الشيوعي أو حزب الرايخ الإشتراكي النظام الديمقراطي السائد في خطر¹⁰³، فقد كان الدافع لدى الحكومة عندما تحركت ضد هذين الحزبين سياسي أكثر منه بهدف معالجة خطر حقيقي يهدد النظام¹⁰⁴. ومنذ قضيتي الحزبين قامت الحكومة بمعاقبة أفراد يدعون إلى أفكار غير ديمقراطية¹⁰⁵. وعلى أي حال فإن وجود أحزاب معارضة تمّ

¹⁰³ افتقد حزب الرايخ الإشتراكي للتنظيم الداخلي والتجانس، بينما افتقد الحزب الشيوعي للدعم الشعبي.

See OTTO KIRCHEIMER, *supra* note 99, at 151-3.

¹⁰⁴ جاء حلّ حزب الرايخ الإشتراكي من أجل كسب ثقة حلفاء ألمانيا، بينما كان حلّ الحزب الشيوعي نتاجاً لسياسة الحرب الباردة بين الشرق والغرب. *See* OTTO KIRCHEIMER, *supra* note 99, at 150-5. كانت قناعة المحكمة الدستورية بأن الدعوى المقامة ضد الحزب الشيوعي سابقة لأوانها، وأوقفت نظر هذه الدعوى، والتي استمرت سنوات، على أمل أن تقوم الحكومة بإسقاطها.

See DONALD P. KOMMERS, *supra* note 34, at 165.

See, e.g., The Civil Servant Loyalty Case, 39 BVerfGE 334 ¹⁰⁵. (1975) *quoted in* DONALD P. KOMMERS, *supra* note 47, at 232. (قرار المحكمة بدستورية القانون الذي يحرم الأشخاص الذين قاموا بنشاطات غير دستورية من تسولي الوظائف العامة).

احتماله في أغلب الأحوال¹⁰⁶، وقد ذهبت المحكمة الدستورية إلى حدّ حماية الأحزاب التي تعمل ضدّ الديمقراطية، ففي قضية "الجماعة المتطرفة" قرّرت المحكمة أن أيّ حزب يجب أن يُعطى وقت بثّ متساوٍ في محطات الإذاعة والتلفزيون للوقت المخصّص للأحزاب الأخرى، حتى ولو كانت رسالته مناقضة لمبادئ القانون الأساسي¹⁰⁷.

و. أحزاب الأقلية:

بينما عمدت المحكمة الدستورية في قراراتها الأخيرة إلى حماية الأحزاب المتطرفة، فإنها لعبت دائماً دور المدافع القوي عن الأحزاب الصغيرة، والتي تساعد في تشكيل معارضة لحكومة الأغلبية. وفي نفس الوقت، عملت المحكمة بحرص على تجنب قيام حالة من التشرذم البرلماني كما حصل في ظل دستور Weimar. كما لاحظت المحكمة أنه بدون وجود معارضة فإن الحكومة ستلجأ إلى تقوية مرشحيها في البرلمان¹⁰⁸. تعتبر الفلسفة السياسية للمحكمة الدستورية أن الأغلبية في النظام البرلماني لا تقوم بمراقبة الحكومة بشكل رئيسي، إذ يعدّ هذا من

¹⁰⁶ بالرغم من عدم استطاعة الأحزاب النازية الجديدة تخفيف قدر من السلطة، إلا أنّها ومنذ قضية حزب الرايخ الاشتراكي تعتبر جزءاً من المسرح السياسي الألماني.

See Walter F. Murphy, *Excluding Political Parties: Problems for Democratic and Constitutional Theory, in GERMANY AND ITS BASIC LAW*, Vol. 14, 188 (Paul Kirchhof & Donald P. Kommers eds., 1993).

¹⁰⁷ See the Radical Groups Case, 47 BVerfGE 198 (1978), quoted in DONALD P. KOMMERS, *supra* note 47, at 240.

¹⁰⁸ See Samuel Issacharoff and Richard H. Pildes, *supra* note 85, at 690.

واجب المعارضة، وبالتالي فهو من واجب حزب أو أحزاب الأقلية¹⁰⁹. وبناء على ذلك فإن المحكمة لم تقم بحماية حق المعارضة بمساءلة الأغلبية فحسب¹¹⁰، وإنما قامت أيضاً بالحيلولة دون قيام الأغلبية باستغلال سلطاتها لصالحها الشخصي¹¹¹.

¹⁰⁹The Schleswig-Holstein Investigative Committee Case, 49 BVerfGE 70 (1978) *quoted in* DONALD P. KOMMERS, *supra* note 47, at 172.

¹¹⁰*See id.*

¹¹¹*See, e.g.,* The Official Propaganda Case, 44 BVerfGE 125 (1977), *quoted in* DONALD P. KOMMERS, *supra* note 47, at 180-184 (preventing the majority government from using federal resources and ministries to advertise for its parties' campaigns); *see also* Samuel Issacharoff and Richard H. Pildes, *supra* note 85, at 690-699 (reviewing the existing German case law where the rights of minority parties have been protected).

الحرية السياسية الجديدة في جنوب إفريقيا

ليست الغاية من تطرّق هذه الدراسة لنظام الحكم في جنوب أفريقيا البحث في خصائص قانون الأحزاب لهذا البلد فقط، بل أيضاً فهم التحوّل الذي حصل للنظام السياسي فيها، والذي تحوّل من نظام مبني على الاضطهاد إلى آخر يتصف بالديمقراطية والحرية. ويعتبر تاريخ جنوب إفريقيا المعاصر في هذا المجال مشابه لتاريخ فلسطين. فكما كان الوضع في الضفة وقطاع غزة من حيث منع سلطات الاحتلال للنشاطات السياسية من خلال الأمر العسكري رقم 101¹¹²، كانت الحريات السياسية في جنوب أفريقيا محرّمة لعدة سنوات بدعوى الحفاظ على الأمن العام. ويعاني كلا البلدين في الوقت الحاضر من العديد من المصاعب ناجمة عن القيام بعملية التحوّل الديمقراطي. يتمثل بعض هذه المصاعب في أن كلا الشعبين يشتركان في أن أحزاب الأغلبية لديها هي الوريث لحركات التحرّر، وأن هذه الأحزاب هي التي تسيطر على المسرح السياسي. ففي جنوب إفريقيا هناك حزب المؤتمر الوطني الإفريقي بزعامة السيد نيلسون مانديلا، وفي فلسطين هناك حركة فتح بزعامة السيد ياسر عرفات.

¹¹² الأمر العسكري رقم 101 لعام 1967. يمنع الاجتماعات والمسيرات ذات الطابع السياسي وكذلك عرض الرايات والرموز السياسية بالإضافة إلى منع نشر وتوزيع المقالات والصور السياسية ومحاولات التأثير على الرأي العام. أنظر الأوامر العسكرية الإسرائيلية في الضفة الغربية وقطاع غزة 1967-1992، مركز القدس للإعلام والاتصالات الطبعة الثانية 1995.

أ. خلفية تاريخية:

لقد بدء زوال سيطرة الحكومة العنصرية في جنوب إفريقيا ومنعها للنشاطات السياسية عام 1990، عندما تمّ رفع الحظر المفروض على حزب المؤتمر الوطني وغيره من الأحزاب السياسية¹¹³. كانت كل أنواع المعارضة المنظمة لنظام الفصل العنصري محظورة قبل ذلك من خلال العديد من القوانين التي وُضعت بحجة مكافحة الشيوعية والحفاظ على الأمن الداخلي وسلامة الجمهور¹¹⁴. وقد مكن استخدام هذه القوانين الحكومة من إعلان عدم قانونية أي تنظيم سياسي يدعو إلى المساواة العرقية ومنع اجتماعاته ومصادرة الأملك الخاصة به، وانتهاك حقوق أعضائه بعدة وسائل مثل السجن والحجز¹¹⁵. وبعد إزالة القيود المفروضة على النشاطات السياسية عام 1990 بدأت المحادثات بين حزب المؤتمر الوطني الإفريقي من جهة وحكومة الحزب الوطني من جهة أخرى من أجل إقامة نظام ديمقراطي متعدّد الأعراق. وعلى الرغم من تمتّع حزب المؤتمر بالأغلبية العظمى من التأييد الشعبي، فإن إدراكا ووعيا تاما لمسألة عدم قدرته بشكل منفرد على القيام بعملية التحول

¹¹³See Danielle DeBruyn, *The Road to Democracy: South Africa's Democratic Elections*, 8 JUN NBA NAT'L B.A. Mag. 8, 8 (1994).

¹¹⁴See D.S.K. Culhane, *No Easy Talk: South Africa and the Suppression of Political Speech*, 17 FORDHAM INT'L L.J. 896, 904-931 (1994) (discussing the various prohibitive regulations including the Suppression of Communism Act (1950), the Internal Security Act (1982), the Publications Act (1974), the Public Safety Act (1953), and the Unlawful Organizations Act (1960).

¹¹⁵See *id.*

الديمقراطي كانا في صفوفه، ولهذا قام بالعمل على كسب تأييد الأحزاب السياسية الأخرى لمساعدته في هذه المهمة¹¹⁶. وبعد عقد العديد من المؤتمرات بمشاركة الأحزاب المختلفة¹¹⁷، تم وضع دستور مرحلي صادق عليه البرلمان بتاريخ 1993/12/22. لقد أوجد هذا الدستور نظاماً انتخابياً ديمقراطياً مكن حزب المؤتمر الوطني من إحراز أغلبية المقاعد في الانتخابات التي جرت عام 1994. وقد احتوى الدستور المذكور على 34 مبدأً دستورياً توجب على البرلمان الأخذ بها عند وضعه للدستور الدائم¹¹⁸، والذي تم الانتهاء من صياغته والتصديق عليه من قبل المحكمة الدستورية عام 1996¹¹⁹.

¹¹⁶ See Danielle DeBruyn, *supra* note 113, at 8.

¹¹⁷ See generally Willem de Klerk, *The Process of Political Negotiation: 1990-1993*, in BIRTH OF A CONSTITUTION (Bertus de Villiers ed., 1994) (discussing the negotiations leading up to the Interim Constitution).

¹¹⁸ تضمنت مصادقة المحكمة الدستورية على دستور عام 1996 لائحة كاملة من المبادئ الدستورية التي وردت في الدستور المرحلي.

See Certification of the Constitution of the Republic of South Africa, 1996, Annexure 2 (case CCT 23/96) available at <<http://www.law.wits.ac.za/archive.html>>.

¹¹⁹ See Justice Richard J. Goldstone, *The South African Bill of Rights*, 32 TEX. INT'L L.J. 451, 452-255 (1997) (describing the constitution making process); see also Certification of the Amended Text of the Constitution of the Republic of South Africa, 1996 (Case CCT 37/96) available at <<http://www.law.wits.ac.za/archive.html>>.

ب. الدستور الجديد لجنوب إفريقيا:

بالنظر إلى تاريخ جنوب إفريقيا المليء بالاضطهاد والقمع السياسي، كان لا بد من أن يضمن واضعو الدستور أن يكون نظام الحكم الجديد نظاماً ديمقراطياً يحمي حق كل مواطن في المشاركة في الانتخابات وحقه في إقامة الأحزاب أو الإنتماء إليها. لذلك فإن الفصل الأول من الدستور يتضمّن الإعلان عن أهم المبادئ الأساسية التي تقوم عليها جمهورية جنوب أفريقيا الديمقراطية، وهي اقتراع وطني عام للناخبين، وإنتخابات تتم بشكل دوري، ونظام حكم ديمقراطي يقوم على التعددية الحزبية لضمان المساءلة والتجاوب مع رغبات الشعب بالإضافة إلى الإنفتاح¹²⁰. وينصّ الباب الثاني من الدستور، والمتعلق بالحقوق والحريات العامة، على "أن لكل مواطن الحرية في اتخاذ موقفه السياسي الذي يشمل حرية تشكيل الأحزاب السياسية والمشاركة في النشاطات السياسية للحزب واستقطاب الأعضاء، إليه بالإضافة إلى الحق في المشاركة في الحملات الدعائية للأحزاب وأهدافها السياسية"¹²¹. وتعتبر فلسطين بحاجة لجعل وجود التعددية الحزبية والحق في تشكيل الأحزاب "قاعدة دستورية" مثلها في ذلك مثل ألمانيا وجنوب إفريقيا.

أوجد دستور جنوب إفريقيا هيكلياً للنظام الإنتخابي على الصعيدين الوطني والإقليمي، بحيث يصوت الناخبون لقوائم حزبية وليس لأشخاص منفردين¹²²، أي أن باستطاعة الأحزاب، دون الأفراد،

¹²⁰ أنظر دستور جمهورية جنوب إفريقيا الباب الأول، المادة 1/د.

¹²¹ أنظر دستور جمهورية جنوب إفريقيا الباب الثاني، المادة 1/19. تكفل لائحة الحقوق والحريات

أيضاً الحق في التعبير والحق في التجمع والإجتماع.

¹²² أنظر دستور جمهورية جنوب إفريقيا، الملحق 8، المواد 1 و8.

التنافس في الإنتخابات¹²³. ويختلف هذا النظام عن نظام الإنتخابات الفلسطينية الذي يسمح للأفراد المستقلين بالترشيح والترشح للإنتخابات¹²⁴. وهناك مؤشر آخر على سيطرة الأحزاب السياسية في جنوب أفريقيا على العملية الإنتخابية، وهو أن اختيار المرشحين المؤلفين لقوائم الحزب وترتيبهم في القوائم الإنتخابية يعود للأحزاب نفسها وليس لجمهور الناخبين¹²⁵. لذلك فإن الأحزاب في جنوب إفريقيا تتمتع بأهمية سياسية وقوة إنتخابية أكبر بكثير من مثيلاتها في كل من ألمانيا وفلسطين.

ج. نظام القائمة الحزبية:

يُعطى نظام القائمة الحزبية لكل حزب عدد من المقاعد في البرلمان معادل للنسبة التي حصل عليها من مجموع الأصوات. ويعتبر هذا النظام مفيداً للأحزاب الصغيرة، التي ستحظى بعدد أقل من المقاعد في حال اتباع نظام "الرابح يحصل على الكل"، والمعمول به في فلسطين¹²⁶. وتجدر الإشارة إلى أن جنوب أفريقيا سجلت أقل نسبة إقبال على الإنتخابات في العالم في عام 1994، حيث كان معدل الإقبال على

¹²³ أنظر المادة 11 فقرة ج من قانون الإنتخابات المعدل رقم 20 لسنة 1967.

available at <<http://www.parliament.gov.za/legislation>>

¹²⁴ أنظر المادة 22 فقرة 3 ج من قانون الإنتخابات الفلسطيني، الجريدة الرسمية 1995/12/7.

¹²⁵ أنظر المواد 1 و 8 من الذليل 6 للملحق 8 من دستور جمهورية جنوب إفريقيا 1996، وكذلك

المادة 22 من قانون الإنتخابات رقم 201 لسنة 1993، والمادة 5 من قانون الإنتخابات المعدل رقم

السنة 1994، وأيضاً المادة 11 من قانون الإنتخابات المعدل رقم 20 لسنة 1997.

available at <<http://www.parliament.gov.za/legislation>>

¹²⁶ أنظر المادة 89 من قانون الإنتخابات الفلسطيني، الجريدة الرسمية بتاريخ 1995/12/7.

الانتخاب بين المناطق الانتخابية المختلفة 25%¹²⁷. وعلى عكس التحوّث من حصول تشردم برلماني والذي ساد ألمانيا، يُنظر للسهولة المتاحة في وصول الأحزاب إلى البرلمان في جنوب أفريقيا على أنها مفيدة لمجتمع جنوب إفريقيا متعدد الأعراق¹²⁸. لكن بالرغم من هذا، فإن إمكانية التشردم الحزبي وما ينتج عنه من مخاطر تبقى قائمة. كما وتعتري نظام القائمة الحزبية سلبية أخرى هي إمكانية اهتمام المرشحين بقيادة الأحزاب وإرضائهم أكثر من اهتمامهم بالناخبين، حيث أن قادة الأحزاب لهم القرار الفصل فيمن سيكون مرشحاً عن الحزب ويدخل ضمن القائمة الانتخابية،¹²⁹ وقد تعاملت المحكمة الدستورية في جنوب إفريقيا مع موضوع مسؤولية المرشحين هذه من خلال مراجعتها لدستورية النص الخاص بمنع أعضاء البرلمان من التخلّي عن الحزب، والواردة في الملحق 6 ذيل أ فقرة 13 من الدستور. وهذه المادة تنص على ما يلي: "يفقد عضو البرلمان عضويته فيه إذا انسحب من الحزب الذي رشحه"¹³⁰. فقد قررت المحكمة أن المادة المذكورة ليس من شأنها أن تجعل من المسؤولين المنتخبين أقل استجابة لحاجات ناخبهم بسبب انصباب اهتمامهم على سلطة حزبهم الذي قام بترشيحهم، وفي رأي

¹²⁷See Murray Faure, *The Electoral System, in BIRTH OF A CONSTITUTION*, *supra* note 117, at 121.

¹²⁸See Lisa M. Gonzalez, *The Importance of Political Parties in South Africa*, 20 FLETCHER F. WORLD AFF. 146, 149 (1996).

¹²⁹See Murray Faure, *supra* note 127, at 122.

¹³⁰ المادة 1 من الملحق 8 من الذيل 6 من دستور جمهورية جنوب إفريقيا 1963. لا يحتوي مشروع القانون الأساسي الفلسطيني أو قانون الانتخابات الفلسطيني أو حتى مشروع قانون الأحزاب السياسية الفلسطيني على مثل هذا النص.

المحكمة فإن هذه المادة تدعم توقعات الناخبين الذين أيدوا الحزب¹³¹، كما أنها وفرت رقابة إضافية على المشرّعين من حيث أنهم ليسوا مسؤولين فقط أمام ناخبهم بل أمام أحزابهم أيضاً¹³².

د. قانون إلغاء القيود على النشاطات السياسية:

خلال عملية التحوّل من الفصل العنصري إلى الديمقراطية في جنوب أفريقيا كان أول أعمال البرلمان هو إلغاء وتعديل القوانين المقيدة للأحزاب السياسية¹³³. وبينما تمّ إلغاء معظم نصوص التشريعات السابقة فإن الجزء الرابع من قانون الأمن الداخلي لعام 1982 تمّ الحفاظ عليه مع إجراء بعض التعديلات بحيث تمنع التنظيمات بموجبه من استخدام القوة أو العنف لتغيير نظام الحكم أو لتحقيق الأهداف، سواء كانت سياسية أو اجتماعية أو اقتصادية، أو لإكراه الحكومة على القيام بعمل أو الامتناع عنه¹³⁴. فأى منظمة تستخدم العنف لتحقيق هذه الأهداف تعتبر خارجة على القانون¹³⁵. ولا يحتوي أيّ من مشروع القانون الأساسي الفلسطيني أو مشروع قانون الأحزاب السياسية على مثل هذه النصوص التي تحرّم استخدام العنف، وتعدّ تلك النصوص قريبة من

¹³¹ See Certification of the Constitution of the Republic of South Africa, 1996, 183 (case CCT 23/96) available at <<http://www.law.wits.ac.za/archive.html>>.

¹³² ترى أن من مصلحة الحزب التأكيد من التزام أعضائه المنتخبين ببرنامجه، حيث يعتمد على الناخبين

في إعادة انتخاب مرشحيه. See *id.* at 185.

¹³³ أنظر قانون إلغاء القيود على النشاطات السياسية رقم 206 لسنة 1993.

available at <<http://www.parliament.gov.za/legislation>>.

¹³⁴ See *id.* §2.

¹³⁵ See *id.* §2.

نص المادة 21 من قانون الأحزاب الألماني التي تحظر على الأحزاب محاولة قلب النظام الديمقراطي.

وخلافاً لفلسطين وألمانيا، فإن البرلمان الجنوب إفريقي لم يقم - حتى الآن - بتشريع قانون خاص بتنظيم الأحزاب السياسية. ويبدو أن هذا التردد في وضع قانون للأحزاب نابع من عدم الرغبة في وضع أي تشريع يشبه تشريع الأحزاب غير الديمقراطي السابق، وذلك لتجنب حدوث ما كان يُقترَف سابقاً من قمع سياسي. ولكن بالرغم من عدم وجود النصوص التي تنظم وضع الأحزاب السياسية في قانون معين، فإن هذه النصوص موجودة في الواقع في كل من قانون هيئة الانتخابات وقانون الانتخابات وقانون تنظيم التجمعات.

هـ. قانون هيئة الانتخابات:

كما هو الحال في مشروع قانون الأحزاب الفلسطيني، يتوجب على الأحزاب في جنوب إفريقيا أن تقوم بعملية التسجيل لدى الحكومة. ويفرض قانون هيئة الانتخابات على الأحزاب تقديم أسمها وشعارها ودستورها للجهة الحكومية المعنية¹³⁶، من أجل أن يتمكن الحزب من

¹³⁶ See Electoral Commission Act, No. 51 of 1996, Chapter 4,

§15, (1) available at <<http://www.parliament.gov.za/legislation>>.

وخلافاً لمشروع قانون الأحزاب السياسية الفلسطيني والقانون الألماني، فإن قانون جنوب أفريقيا لا ينص

على ما يجب أن يحتويه دستور الحزب، و فقط ينص على وجوب احتواء صك مؤسسي الحزب على

الشروط الموصوفة. (4), §15, Chapter 4, *See id.* وسلطة تحديد هذه الشروط تعود إلى

هيئة الانتخابات، والتي لها وضع أنظمة أخرى تتعلق بتسجيل الأحزاب. *See id.* Chapter 6,

§23, (1), (c).

الحصول على تمثيل له في البرلمان¹³⁷. وبخلاف ما هو عليه الحال في مشروع القانون الفلسطيني، يجب أن يقوم الحزب بتجديد تسجيله في كل عام¹³⁸. ولكن يشابه القانون في جنوب أفريقيا مشروع قانون الأحزاب السياسية الفلسطيني في عدم جواز استخدام أي حزب لغايات التسجيل اسماً أو شعاراً مشابهاً لاسم أو شعار حزب موجودٍ وسابقٍ له في التسجيل¹³⁹. ويحتوي قانون جنوب إفريقيا على نصٍ إضافي يفيد عدم جواز احتواء اسم أو شعار الحزب على أي شيء من شأنه أن يمثل دعائية أو تحريضا على العنف أو الكراهية أو من شأنه أن يشكل جرماً خطيراً بحق أي قطاع من قطاعات الشعب، سواء على أساس العرق أو الجنس أو اللون أو الأصل أو التوجه الجنسي أو العمر أو الإعاقة أو الدين أو العقيدة أو الثقافة أو اللغة¹⁴⁰. كما يشابه قانون جنوب أفريقيا مشروع القانون الفلسطيني من حيث أنه يوفر للحزب الذي يُرفض تسجيله إجراءات و ضمانات معينة¹⁴¹.

¹³⁷ أنظر المادة 15 فقرة 3 من الباب 4 من قانون إلغاء القيود على النشاطات السياسية لجنوب أفريقيا رقم 206 لسنة 1993.

¹³⁸ أنظر المادة 15 فقرة 6 من الباب 4 من قانون إلغاء القيود على النشاطات السياسية لجنوب أفريقيا.

¹³⁹ أنظر المادة 16 الفقرة 1 من الباب 4 من قانون إلغاء القيود على النشاطات السياسية لجنوب أفريقيا.

¹⁴⁰ أنظر المادة 16 فقرة 1 من الباب 4 من قانون إلغاء القيود على النشاطات السياسية لجنوب أفريقيا. يوجب قانون الانتخابات الفلسطيني الحالي على الحزب لغايات التسجيل أن يقدم تصريحاً خطياً يؤكد بأن الحزب غير عنصري، أنظر المادة 69 فقرة 2/ب من هذا القانون. وهذا الشرط غائب في مشروع قانون الأحزاب السياسية الفلسطيني.

¹⁴¹ أنظر المادة 16 فقر 2 و3 و4 من الباب 4 من قانون هيئة الانتخابات لجنوب أفريقيا رقم 51 لسنة 1996.

وأخيراً، فإن إجراءات حلّ الحزب في قانون جنوب إفريقيا أسهل منها في مشروع القانون الفلسطيني، حيث لا يحتاج الحزب للحصول على حكم بذلك من محكمة العدل العليا. كل ما هنالك هو أن يقوم الحزب بتقديم طلب إلى هيئة الانتخابات يوضح فيه أنه لا يوجد لديه خطط للعمل الحزبي¹⁴². ولهيئة الانتخابات أيضاً الحق في إلغاء تسجيل الحزب إذا ما تأكدت بأن الحزب لم يعد يقوم بأي نشاط أو أنه غير عامل¹⁴³.

و. قانون الانتخابات:

يحتوي قانون الانتخابات في جنوب إفريقيا أيضاً نصوصاً تخصّ الأحزاب السياسية. ومن ذلك أن هذا القانون، يفرض على الأحزاب القيام بإجراء التسجيل للانتخابات في كل مرة تريد المشاركة فيها¹⁴⁴. ويسمح بالترشيح لأعضاء الحزب المسجلين فقط¹⁴⁵. ووفقاً لذات

¹⁴² قارن المادة 17 فقرة ب من الباب 4 من قانون الهيئة الانتخابية لجنوب أفريقيا مع المادة 22 فقرة 1 مشروع قانون الأحزاب السياسية.

¹⁴³ أنظر المادة 51 من الباب 4 من قانون الهيئة الانتخابية لجنوب أفريقيا.

¹⁴⁴ بالإضافة إلى النص على تواريخ نهائية لعملية التسجيل، فإن القانون في جنوب أفريقيا يؤمّن حق الاعتراض على تسجيل الحزب. أنظر المادة 19 من قانون الانتخابات رقم 202 لسنة 1993 والمادة 8 من القانون المعدّل للانتخابات رقم 20 لسنة 1997. يستلزم التسجيل دفع رسم يمكن استرجاعه، ما لم يفشل الحزب في الحصول على مقعد في البرلمان، أنظر المادة 19 فقرة 2 والمادة 67 فقرة 1 من قانون الانتخاب رقم 202 لسنة 1993.

Available at <<http://www.parliament.gov.za/legislation>>.

¹⁴⁵ أنظر المادة 11 فقرة ج من القانون المعدّل للانتخابات رقم 20 لسنة 1997.

القانون، لا يستطيع أي فرد أن يكون عضواً في أكثر من حزب¹⁴⁶، ويشبه القانون في هذا، إلى حد كبير، المادة 6 من مشروع القانون الفلسطيني¹⁴⁷. ويحظر قانون الإنتخابات على ضباط الشرطة وأفراد الجيش والقضاة والمدعين العامين وموظفين آخرين ترشيح أنفسهم للإنتخابات¹⁴⁸. ويشبه هذا إلى حد ما المادة 7 من مشروع القانون الفلسطيني، والتي تمنع مثل هؤلاء الموظفين من الانضمام إلى الأحزاب¹⁴⁹. من ناحية ثانية فإن قانون جنوب إفريقيا يسمح للموظفين المدنيين الآخرين غير المذكورين أعلاه بالترشيح للإنتخابات، شريطة حصولهم على إذن غياب¹⁵⁰.

وخلافاً لما هو عليه الحال في ألمانيا وفي مشروع القانون الفلسطيني، فإن قوانين جنوب أفريقيا لا تحتوي على أية نصوص من شأنها توفير دعم مادي من قبل الدولة للأحزاب السياسية¹⁵¹. وكانت المادة 74 من قانون الإنتخابات الأصلي لعام 1993 تنصّ على إنشاء صندوق دولة انتخابي، غير أنه تمّ إلغاء هذا الصندوق بواسطة القانون المعدّل لقانون الإنتخابات لعام 1997¹⁵².

¹⁴⁶ أنظر المادة 11 فقرة ج من القانون المعدل للإنتخابات رقم 20 لسنة 1997.

¹⁴⁷ أنظر المادة 6 من مشروع قانون الأحزاب السياسية الفلسطيني.

¹⁴⁸ أنظر المادة 5 من قانون تعديل الإنتخاب لجنوب أفريقيا رقم 1 لسنة 1994.

Available at <<http://www.parliament.gov.za/legislation>>.

¹⁴⁹ أنظر المادة 7 من مشروع قانون الأحزاب السياسية الفلسطيني.

¹⁵⁰ أنظر المادة 5 من قانون تعديل الإنتخاب لجنوب أفريقيا رقم 1 لسنة 1994.

¹⁵¹ أنظر المادة 202 من قانون الإنتخاب لجنوب أفريقيا رقم 202 لسنة 1993، والمادة 19 من

قانون تعديل الإنتخاب لجنوب أفريقيا رقم 1 لسنة 1994.

¹⁵² أنظر المادة 29 من قانون تعديل الإنتخاب لجنوب أفريقيا رقم 20 لسنة 1997.

إن أكثر فصول قانون الإنتخابات في جوب إفريقيا تأثراً وتنظيماً لنشاطات الأحزاب السياسية هو الفصل المتعلق بقواعد السلوك الإنتخابي، والتي لا يوجد مثيل حقيقي لها في مشروع القانون الفلسطيني. ويبدو أن تلك القواعد تعود بشكل خاص إلى تاريخ التفرقة العنصرية الذي عانت منه جنوب أفريقيا، وتهدف إلى إيجاد ظروف تساعد على إجراء انتخابات حرّة وعادلة، وكذلك إيجاد جوّ من التسامح الديمقراطي تتمّ فيه النشاطات السياسية دون خوف أو إكراه أو تهديد أو انتقام¹⁵³. وهذه القواعد موجهة لكل حزب مسجّل وكل مرشح للإنتخابات، فكل من هؤلاء ملزم بهذه القواعد¹⁵⁴، وعليه أن يدعّم الدعاية الحرّة وأن يشجّع النقاش المفتوح¹⁵⁵، وأن يشهر هذه القواعد ويعزّز ثقافة الناخبين¹⁵⁶. وأكثر من ذلك، يجب على الأحزاب ومرشحيها القيام بإدانة العنف والترهيب بشكل علني ومستمر¹⁵⁷. كما لا يسمح لهم القيام بأعمال أو استخدام كلمات من شأنها أن تشجّع على العنف أو استخدامه، ويمنع وجود الأسلحة في أيّ تجمع سياسي¹⁵⁸.

من ناحية ثانية، يتوجّب على الأحزاب ومرشحيها التعاون مع منافسيهم، فيجب عليهم الامتناع عن إعاقة الحملات الدعائية للأحزاب الأخرى أو

¹⁵³ أنظر ذيل 1 و2 من قانون الإنتخابات لجنوب أفريقيا رقم 202 لسنة 1993.

¹⁵⁴ أنظر المادة 69 فقرة 1 من قانون الإنتخابات لجنوب أفريقيا رقم 202 لسنة 1993.

¹⁵⁵ أنظر المرجع السابق ذيل 2,2 من قانون الإنتخابات لجنوب أفريقيا رقم 202 لسنة 1993.

¹⁵⁶ أنظر المرجع السابق ذيل 2,3 من قانون الإنتخابات لجنوب أفريقيا رقم 202 لسنة 1993.

¹⁵⁷ أنظر المرجع السابق ذيل 2,4، من قانون الإنتخابات لجنوب أفريقيا رقم 202 لسنة 1993.

¹⁵⁸ أنظر الذيل 2,4 لقانون الإنتخابات لجنوب أفريقيا رقم 202 لسنة 1993.

استخدام شعاراتها¹⁵⁹، أو "نشر أو إعادة أيّة ادعاءات خاطئة من شأنها أن تشوه وتعرض ضد أي حزب أو شخص له علاقة بالانتخابات"¹⁶⁰.

ويمتنع على الأحزاب والمرشحين إرغام الأفراد على الانضمام أو التصويت لهم، كما يحرم عليهم استغلال صلاحيات أي منصب يتمتعون به، ويجب عليهم أن يتجنبوا جميع أشكال التمييز في نشاطاتهم السياسية¹⁶¹. وعملت هذه القواعد على حماية النساء بشكل خاص من خلال النص على أن على الأحزاب والمرشحين أن يضمنوا السماح للنساء بالاشتراك في النشاطات السياسية¹⁶².

وينص القانون على العديد من العقوبات التي يمكن أن يتعرض لها الأشخاص الذين يخرقون قواعد السلوك السابقة، من ضمنها الغرامات المالية¹⁶³، بالإضافة إلى وضع بعض القيود على نشاطاتهم الدعائية¹⁶⁴. وأكثر من ذلك، أن الأحزاب والأفراد الذين يستخدمون العنف أو يرتكبون انتهاكات جسيمة لهذه القواعد يُمنعون من المشاركة في

¹⁵⁹ أنظر الذيل 4، لقانون الانتخابات لجنوب أفريقيا رقم 202 لسنة 1993.

¹⁶⁰ أنظر الذيل 2،4،د لقانون الانتخابات لجنوب أفريقيا رقم 202 لسنة 1993.

¹⁶¹ أنظر الذيل 2،4 لقانون الانتخابات لجنوب أفريقيا رقم 202 لسنة 1993.

¹⁶² أنظر الذيل 2،4 لقانون الانتخابات لجنوب أفريقيا رقم 202 لسنة 1993.

¹⁶³ أنظر المادة 69 فقرة أ، و3 من قانون الانتخابات لجنوب أفريقيا رقم 202 لسنة 1993.

¹⁶⁴ يمكن منع الأحزاب والمرشحين من استخدام وسائل الإعلام أو عقد الاجتماعات أو المسيرات أو التظاهرات أو تعليق الملصقات أو توزيع مواد دعائية. أنظر المادة 69 فقرة 2 أ و4 من قانون الانتخابات لجنوب أفريقيا رقم 202 لسنة 1993.

الانتخابات¹⁶⁵. وتختص محكمة انتخابات بالنظر في النزاعات الناشئة عن خرق قواعد السلوك¹⁶⁶.

ز. قانون تنظيم التجمعات:

هناك قانون آخر يحكم أعمال الأحزاب في جنوب إفريقيا هو "قانون تنظيم التجمعات". فإذا ما رغب حزب القيام بمظاهرة¹⁶⁷، أو تجمع¹⁶⁸، لإبداء شكل من أشكال الاحتجاج، وجب عليه إخطار السلطات المحلية مسبقاً موضحاً خطة وهدف الاجتماع المزمع عقده¹⁶⁹. وفي نفس الوقت، تنطبق أغلب القيود المنصوص عليها في "قواعد السلوك الانتخابي" أيضاً على أي تجمع أو اجتماع ينظمه الحزب، فالعنف والتمييز محظوران في مثل هذه النشاطات بأي حال¹⁷⁰.

¹⁶⁵ أنظر المادة 69 فقرة 2/ب، ج، د من قانون الانتخابات لجنوب أفريقيا رقم 202 لسنة 1993.

¹⁶⁶ أنظر المادة 20 فقرة 4/أ من الباب 5 من قانون هيئة الانتخابات لجنوب أفريقيا رقم 51 لسنة 1996.

¹⁶⁷ التظاهرة هي مجموعة من الأشخاص لا تزيد عن 15 شخصاً. أنظر المادة 1 فقرة 5 من قانون تنظيم الاجتماعات العامة لجنوب أفريقيا رقم 205 لسنة 1993.

¹⁶⁸ التجمع هو مجموعة من الأشخاص تزيد عن 15 فرداً موجودين خارج المباني. أنظر المادة 1 فقرة 6 من قانون تنظيم الاجتماعات العامة لجنوب أفريقيا لسنة 1993.

¹⁶⁹ أنظر المادة 3 من الباب 1 من قانون تنظيم الاجتماعات العامة لجنوب أفريقيا لسنة 1993.

¹⁷⁰ أنظر المادة 8 الفقرات 5 و 6 من الباب 3 من قانون تنظيم الاجتماعات العامة لجنوب أفريقيا لسنة 1993.

ويحتوي قانون تنظيم التجمعات على بعض القيود الإضافية، كعدم جواز تخفي أي شخص في التجمعات الحزبية أو ارتدائه للباس الشرطة أو الجيش¹⁷¹.

ح. الوضع السياسي الحالي:

تمكّن حزب المؤتمر الوطني من السيطرة على الحكومة من خلال فوزه ب 62% من أصوات الناخبين¹⁷². وقد صرح الأمين العام للحزب في شهر أيار 1998 أن حزبه يسعى للحصول على أغلبية الثلثين في البرلمان في إنتخابات عام 1999 لكي يستطيع القيام بعملية التشريع متحررا من أية قيود¹⁷³، حيث يؤكد الحزب على وجود حاجة ملحة لإصلاح وتجديد العديد من مؤسسات وهيكلية الدولة، وأغلبية الثلثين لازمة لتمكين الحزب من القيام بخطته الإصلاحية هذه¹⁷⁴. إن السيطرة

¹⁷¹ أنظر المادة 8 الفقرات 7 و8 من الباب 3 من قانون تنظيم الإجماعات العامة لجنوب أفريقيا لسنة 1993.

¹⁷² حصل الحزب الوطني على حوالي 20% من الأصوات، وحزب حرية أنكات على 10% من الأصوات، وحصلت أربعة أحزاب أخرى صغيرة على مقاعد في البرلمان.

See Michael Stoddard, South Africa's Elections: Establishing Democracy at the Grassroots, 21-SPG FLETCHER F. WORLD AFF. 83, 83-84 (1997).

يسيطر كل حزب من الأحزاب الرئيسية الثلاث على مركز من المراكز الجغرافية الثلاث في الدوله فحزب المؤتمر الوطني يسيطر في منطقة جوهانسبرغ / بريتوريا وحزب حرية أنكاتا يسيطر في كوازولو — ناتال، والحزب الوطني في الكيب الغربية.

See D.S.K. Culhane, supra note 114, at 938.

¹⁷³ *See M.S. Prabhakara, ANC Leader's Remarks Set Off Alarm Bells, THE HINDU, May 5, 1998 available in 1998 WL 11568820.*

¹⁷⁴ *See id.*

البرلمانية التي يتمتع بها حزب المؤتمر ورغبته في زيادة هذه السيطرة، أدت إلى خلق تخوف من أن تصبح جنوب إفريقيا دولة الحزب الواحد.¹⁷⁵

يمكن القول، وبصورة صريحة، أن دستور جنوب أفريقيا المتحرر والقائم على المساواة، وكذلك القوانين الانتخابية، لا يكفيان لضمان وجود ديمقراطية حقيقية. فمن أجل الإبقاء على حزب المؤتمر خاضعاً للمساءلة والمحاسبة هنالك حاجة لوجود معارضة قوية. لكن الإشكالية تكمن في أن معظم المجموعات السياسية التي يمكن لها أن تعارض حزب المؤتمر هي مجموعات غير منظمة وصغيرة وتفتقر إلى الدعم المالي اللازم.¹⁷⁶

إن جزءاً من المشكلة يعود إلى أن بعض هذه المجموعات السياسية، والتي هي جزء من حركة المقاومة السرية السابقة، لم تستطيع أن تتواءم بشكل تام مع التغييرات الجديدة لتصبح أحزاباً سياسية قانونية. ونظراً لاعتبارات وعوامل تتعلق بالوضع السري السابق لها، فإن هذه المجموعات غير معتادة على أن تكون مؤسسات تخضع للمحاسبة من قبل الجمهور.

لقد جرت العادة على إدارة مثل هذه المنظمات بصورة غير ديمقراطية ومن قبل بعض الأشخاص المختارين، ولم يكن الكثير منهم قادراً على التخلص من نزعتهم للتفرد والسيطرة المطلقة.¹⁷⁷ هناك صعوبة أخرى في هذا المجال تتمثل في أن قدرات حزب المؤتمر ومصادر الدعم

¹⁷⁵ See *id.*; see also, Lisa M. Gonzalez, *supra* note 128, at 148.

¹⁷⁶ See Lisa M. Gonzalez, *supra* note 128, at 148.

¹⁷⁷ See *id.*, at 152.

المالي والتنظيمي له، سواء على المستوى الداخلي أو الخارجي، تفوق كثيراً تلك التي تتمتع بها المجموعات التي من الممكن أن تشكل معارضة سياسية¹⁷⁸. وأخيراً، يعتبر حزب المؤتمر ذا قوة بشرية، ويعمل على استقطاب الأعضاء المؤهلين في الأحزاب الأخرى الأقل تنظيماً وكفاءة¹⁷⁹.

إن الأمل في ديمقراطية جنوب إفريقيا ما يزال قائماً وقوياً. فمع أن حزب المؤتمر وجد صعوبة في التحول من حركة تحرر إلى حزب سياسي، إلا أنه كحركة تحرر وطني ضمّ العديد من الأعضاء ذوو الاتجاهات السياسية المختلفة، موحدين في معارضتهم لنظام الفصل العنصري البغيض¹⁸⁰. إن هذا التحالف من الميول السياسية لا زال قائماً داخل الحزب، فهو حزب متعدّد الأعراق يضمّ داخله المحافظين جنباً إلى جنب مع الليبراليين بالإضافة إلى الرأسماليين والاشتراكيين¹⁸¹. كما أن البرنامج الحالي لحزب المؤتمر يمتاز بذات التنوع، فهو يسعى إلى حشد تأييد زعماء القبائل التقليديين، وفي نفس الوقت يحاول أن يجذب إليه البيض¹⁸².

¹⁷⁸ See *id.*, at 148.

¹⁷⁹ See *id.*, at 151.

¹⁸⁰ See Peter N. Bouckaert, *The Negotiated Revolution: South Africa's Transition to a Multiracial Democracy*, 33 STAN. J. INT'L L. 375, 407 (1997).

¹⁸¹ See *id.*

¹⁸² See D.S.K. Culhane, *supra* note 114, at 942.

بناء على ما تقدم، فإن احتمال وجود معارضة فعّالة في جنوب إفريقيا يكمن في إمكانية خروج أحد التيارات العقائدية السابقة عن الحزب وقيامه بتشكيل حزب معارض. وحسب الكاتب (ستانلي)، فإن التيار الأكثر احتمالاً في الخروج عن الحزب الأم هو تيار الاشتراكيين¹⁸³، الذي يضمّ المتدمّرين من السياسية الاقتصادية الرأسمالية، أو التيار الشعبي¹⁸⁴ الذي يشعر أيضاً بالعزلة بسبب برنامج الحزب. كما يؤكد الكاتب على مدى أهمية وضرورة الفوز في انتخابات 1999 لحزب المؤتمر، فهو يعتقد أن هيمنة حزب المؤتمر لن تشكل عائقاً أمام الديمقراطية بسبب وجود العديد من أدوات الرقابة القانونية التي لن تسمح له الاستئثار بالحكم دون أي رقابة عليه¹⁸⁵. فالإشكالية الرئيسية، في رأي الكاتب، تكمن في أن عدم سيطرة حزب المؤتمر على البرلمان سيؤدي إلى المسّ بشكل خطير بالفرص المتاحة لجنوب إفريقيا لإنعاش اقتصادها، كما سيؤدي إلى تهديد الاستقرار السياسي للدولة¹⁸⁶. وبالإضافة إلى ذلك، فإن أيّاً من الأحزاب السياسية الأخرى لا يوجد لديه أي خطة اقتصادية أو سياسية أفضل ليقدمها إلى الجمهور. وعليه فلكي تستطيع جنوب إفريقيا النجاة يجب أن يحافظ حزب المؤتمر على الأغلبية البرلمانية التي يتمتع بها، و فقط في حالة الحفاظ على الاستقرار

¹⁸³ المنظمتان الرئسيتان هما مؤتمر نقابات عمال جنوب إفريقيا والحزب الشيوعي.

See Stanley Uys, South Africa: Churning Currents, African Affairs, July 1, 1997 available in 1997 WL 12275724.

¹⁸⁴ مثل هذه المجموعات تتضمن مؤتمراً طلاب جنوب أفريقيا والمنظمة الوطنية للحقوق المدنية ومؤتمر

القادة التقليديين لجنوب أفريقيا

See Stanley Uys, South Africa: Churning Currents, African Affairs, July 1, 1997 available in 1997 WL 12275724.

¹⁸⁵ *See id.*

¹⁸⁶ *See id.*

السياسي في العام 1999 تستطيع أقلية معارضة أن تبدأ في تحدي سلطة حزب المؤتمر.

نقد وتوصيات

تشهد فلسطين وضعاً سياسياً مفعماً بالإشكاليات، الأمر الذي يجعل من مسألة تطبيق قانون الأحزاب السياسية في الوقت الراهن أقل أهمية من الاهتمام بمعالجة المشاكل الأكثر إلحاحية. والملاحظ على الصعيد الداخلي أن السلطة التنفيذية تسيطر بشكل شبه منفرد على الحكم، وذلك من خلال إفشال محاولات السلطتين الأخريين في تبوء مكانتهما ومباشرة سلطاتهما. فالسلطة التنفيذية تعيق عمل السلطة التشريعية بشكل أساسي من خلال رفض تطبيق القوانين التي أقرها المجلس أو رفض المصادقة عليها¹⁸⁷. وأهم التشريعات المعطلة هو مشروع القانون الأساسي الذي ما زال بانتظار المصادقة عليه منذ أكثر من عام ونصف. لهذا فإن لدى مشروع قانون الأحزاب السياسية فرصة ضئيلة جداً في أن يتم إقراره وإصداره في المستقبل القريب. والأهم من ذلك أن مشروع قانون الأحزاب هو امتداد للحقوق والحريات المنصوص عليها في مشروع القانون الأساسي، لذلك يتوجب المصادقة على مشروع القانون الأساسي قبل تشريع أي قانون للأحزاب. وبالنسبة للسلطة القضائية، فإنها تتعرض لهيمنة السلطة التنفيذية من خلال الحد من اختصاصاتها وتنفيذ أحكامها بصورة انتقائية والتحكم في التعيينات فيها بالإضافة إلى القيام بفصل بعض القضاة وموظفي هذا السلك من

¹⁸⁷ أنظر الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، التقرير السنوي الثالث 1997، مرجع سابق،

الخدمة¹⁸⁸. لهذا، فإن إقرار قانون للأحزاب السياسية في الوضع السياسي الراهن، بفرض أنه تمّ، سيكون في معزل عن وجود قضاء قوي ومستقل قادر على تطبيق وحماية حقوق الأحزاب.

أما على المستوى الخارجي، فإن الإشكالية الرئيسية تكمن في استمرار إسرائيل باحتلال الجزء الأكبر من الأرض الفلسطينية وإخضاعه لسيطرتها. قد يبدو ذلك عذراً سهلاً للإخفاق في تطبيق نظام حكم ديمقراطي في المناطق الخاضعة للسيطرة الفلسطينية، لكن تبقى الحقيقة أنه من غير المجدي محاولة تطبيق أي نظام حكم في المناطق غير الخاضعة للسيطرة الفلسطينية، بغض النظر عن كونه ديمقراطياً أم لا إذا كان هذا النظام سيتمّ رفضه من قبل الإسرائيليين.

إحدى العقبات الناجمة عن الانتقال إلى السيادة والاستقلال الكاملين في فلسطين هو تداخل الصلاحيات القائم بين كل من منظمة التحرير والسلطة الوطنية الفلسطينية¹⁸⁹. فبينما تعتبر السلطة الوطنية الممثل المنتخب للفلسطينيين في كل من الضفة الغربية (بما فيها القدس) وقطاع غزة، فإن منظمة التحرير هي ممثل هؤلاء بالإضافة إلى فلسطيني الشتات والفلسطينيين داخل فلسطين المحتلة عام 1948، ولهذا فهي الجهة الوحيدة القادرة على التوقيع على الإتفاقيات الدولية. إن الضبابية وعدم الوضوح الذي يميز العلاقة بين كل من منظمة التحرير الفلسطينية والسلطة الوطنية الفلسطينية يعود، ولو بشكل جزئي، إلى كون العديد

¹⁸⁸ أنظر الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، التقرير السنوي الثالث 1997، مرجع سابق، ص

¹⁸⁹ أنظر الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، التقرير السنوي الثالث 1997، مرجع سابق، ص

من المسؤولين هم أعضاء في كلا المؤسستين في آن واحد، فمثلاً يشغل السيد ياسر عرفات في آن واحد منصبى رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية ورئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير.

ويظهر أن عدم الوضوح في العلاقة بين كلا المؤسستين بصورة جليّة في مشروع قانون الأحزاب السياسية، فالمادة الأولى منه تنص على قيام النظام السياسي في فلسطين على أساس المبادئ التي حدّدها القانون الأساسى، والنظام السياسي لمنظمة التحرير¹⁹⁰.

يرى د. زياد أبو عمرو - رئيس لجنة صياغة مشروع قانون الأحزاب السياسية في البرلمان - أن المادة المذكورة جاءت نتيجة لجهدٍ واعٍ من قبل واضعي المشروع ليشمل القانون الفلسطينيين في الداخل وفي الشتات. ويضيف أبو عمرو، بأنه لم تكن هناك حاجة لتمثّل هذا النص لو أن هناك سيادة فلسطينية كاملة على كافة الأراضي الفلسطينية¹⁹¹. لكن المشروع نفسه ينصّ على أن أحكامه سارية المفعول في فلسطين فقط¹⁹²، وبناء على ذلك فإنه لم تكن هناك حاجة للنص على "النظام السياسي لمنظمة التحرير"، وهو تعبير بحد ذاته مليء بالغموض.

وتعتبر المادة 3 من مشروع القانون مثلاً آخر على الخلط القائم بين منظمة التحرير الفلسطينية والسلطة الوطنية، فهي تعتبر التنظيمات المنطوية تحت جناح منظمة التحرير أحزاباً سياسية شرعية، مما يعنى أن قانون الأحزاب ذاته يعطي معاملة خاصة لبعض الأحزاب ويميّزها

¹⁹⁰ أنظر المادة 1 من مشروع قانون الأحزاب السياسية الفلسطيني.

¹⁹¹ مقابلة مع د. زياد أبو عمرو - عضو المجلس التشريعي الفلسطيني، ي رام الله 1998/8/3.

¹⁹² أنظر المادة 2 من مشروع قانون الأحزاب السياسية الفلسطيني.

عن غيرها¹⁹³. إن مثل هذه المعاملة تلغي ما ورد في المادة الخامسة، والتي تساوي بين الأحزاب أمام القانون¹⁹⁴. ويفسر د. أبو عمرو ذلك بقوله: "في نظر واضعي المشروع فإن المادة الخامسة هي نتاج الوضع السياسي الحالي، فأقطاب المنظمة لا تعتبر أحزاباً قائمة في دولة ذات سيادة، فهي في جزء منها حركات تحرر وفي جزء آخر أحزاب تعمل في منطقة مستقلة في جزء منها بينما الجزء الآخر محتل". لكن بغض النظر عن الغموض الذي يكتنف حالياً موثيق هذه التنظيمات، فإنه لا يوجد حاجة حقيقية للنص على الأهمية السياسية للتنظيمات المنطوية تحت إطار منظمة التحرير في مشروع القانون. وبالرغم من حقيقة عدم وجود حكومة فلسطينية ذات سيادة في الوقت الحالي، فإن النص على قواعد تميّز منظمة التحرير من شأنه أن يزيد من الإرباك الذي يخيم على العلاقة بين منظمة التحرير والسلطة الوطنية. فلو تصورنا أن القوانين التي تمّ إنجازها في المرحلة الإنتقالية من قبل السلطة التشريعية ستتمّ المصادقة عليها فقط عند تحقيق الاستقلال، فإن هذا يزيد الوضع الفلسطيني بعد إتفاقيات أوسلو تعقيداً. إن أغلبية التنظيمات التي يمكن أن تشكل أحزاباً في المستقبل ترفض شروط إتفاقيات أوسلو¹⁹⁵، وبالنسبة لهذه التنظيمات فإن التحوّل إلى حزب أو الدخول في الإنتخابات هو بمثابة تأييد لأوسلو. ونتيجة لذلك فإن ثلاث تنظيمات فقط من أصل عشرة تنظيمات رئيسية قدّمت مرشحين عنها لخوض الإنتخابات في

¹⁹³ أنظر المادة 3 من مشروع قانون الأحزاب السياسية الفلسطيني.

¹⁹⁴ أنظر المادة 5 من مشروع قانون الأحزاب السياسية الفلسطيني.

¹⁹⁵ أنظر خليل الشقّاق، السلام الآن أو حماس لاحقاً.

العام 1996¹⁹⁶. وبسبب مقاطعة بقية التنظيمات الرئيسية لعملية الانتخاب، فإن حركة فتح استطاعت تأمين عدد كبير من المقاعد التشريعية والمناصب التنفيذية لها. لقد جاء في قرار المحكمة الألمانية، والذي سبق تناوله، بأن وجود أقلية معارضة وفعّالة ضروري للديمقراطية، وذلك لإبقاء حزب الأغلبية تحت الرقابة. تواجه فلسطين نفس الإشكالية التي تواجهها جنوب إفريقيا في هذا المجال، فحزب قويّ واحد يسيطر على الحكومة، ولا يوجد حزب أقلية قويّ يستطيع أن يؤدي دور المعارضة الضروري في إطار إتفاقات أوسلو. الفرق بين جنوب إفريقيا وفلسطين أن الوضع الذي تعاني منه المعارضة الفلسطينية ساهمت هي في خلقه، حيث أن عدم وجود معارضة حقيقية للحكومة عائد إلى أن تنظيمات مثل الجبهة الديمقراطية والشعبية وحماس قاطعت الانتخابات بمحض إرادتها. ولا يوجد نظام إنتخابي يعطي مقاعد برلمانية للأحزاب التي لم تشارك في الانتخابات، بمعنى آخر فإنه لا يوجد بديل قانوني وتشريعي يمكن أن يمنح التنظيمات المعارضة التي قاطعت الانتخابات تمثيلاً أفضل. إن التغيير يجب أن يأتي من داخل هذه التنظيمات حيث يجب أن تعترف بالخط السياسي الذي خلفته مقاطعتها

¹⁹⁶ شارك في الانتخابات كل من حركة فتح الذي يرأسه السيد ياسر عرفات وحزب فدا برئاسة ياسر عبد ربه وحزب الشعب (الحزب الشيوعي)، وجميعها منضوية تحت إطار منظمة التحرير. أما بقية تنظيمات منظمة التحرير، فقد قاطعت الانتخابات، وهي: الجبهة الشعبية لتحرير فلسطين برئاسة جورج حبش، والجبهة الديمقراطية لتحرير فلسطين بزعامة نايف حواتمة، وجبهة النضال الشعبي برئاسة سمير غوشة. أما بالنسبة للتنظيمات غير المنضمة لمنظمة التحرير الفلسطينية، وهي حماس والجهاد الإسلامي وفتح الانتفاضة والجبهة الشعبية القيادة العامة، فقد رفضت المشاركة في الانتخابات.

للإنتخابات¹⁹⁷، ويجب أن تتنازل عن شيء من عقيدتها السياسية وأن تدخل الإنتخابات.

إن مشاركة التنظيمات المعارضة في عملية الإنتخاب لا يعتبر حلاً بسيطاً للمشكلة القائمة. إن المعارضة الفلسطينية تأخذ شكل تيارين رئيسيين أحدهما يساري قومي تمثله الجبهتان الديموقراطية والشعبية، والآخر إسلامي تشكله حركة حماس وتنظيم الجهاد الإسلامي، وأيّ من هذين التيارين لا يقبل بإتفاقات أوسلو حالياً وغير مؤيد بشكل كامل للديمقراطية¹⁹⁸. بالرغم من أن مشروع القانون الأساسي يتحدث عن تداول السلطة¹⁹⁹، فإن النظام الديمقراطي الذي جاءت به إتفاقيات أوسلو سيبقى - من وجهة نظر البعض - في حالة واحدة فقط هي بقاء عرفات وحزبه المؤيد لعملية السلام في الحكم²⁰⁰. إذا ما قُدِّرَ لليساريين أو الإسلاميين الفوز في الإنتخابات القادمة، فإنه من غير الواضح أيّ نوع من العلاقة ستقوم بين إسرائيل ونظام الحكم الذي سيعمل

¹⁹⁷ يرى د. خليل الشقاقي أن الدعم الشعبي لأحزاب المعارضة استمر بالتناقص منذ إتفاقيات أوسلو، كما أن تنظيمات مثل حماس قد عانت من انقسامات داخلية عملت على إضعافها. أما فتح فقد استمرت، ليس فقط في السيطرة التامة على الحكومة، بل وفي الإبقاء على الدعم الشعبي الذي تتمتع به. أنظر خليل الشقاقي، مرجع سابق، ص33-34.

¹⁹⁸ بالرغم من أن الجبهتين الشعبية والديمقراطية يؤيدان حلاً يقوم على دولتين لشعبين يختلف عمّا جاء به اتفاق أوسلو، فإنهما لا تتفان بالليبرالية الديمقراطية والرأسمالية. أنظر خليل الشقاقي، مرجع سابق، ص30. أما حماس وحركة الجهاد الإسلامي، فبالرغم من وجود بعض القيم الليبرالية والديمقراطية لديهما، فإنهما يطمحان إلى إقامة دولة إسلامية ويعارضان اتفاق أوسلو. أنظر خليل الشقاقي، مرجع سابق، ص32.

¹⁹⁹ أنظر المادة 4 من مشروع قانون الأحزاب السياسية الفلسطيني.

²⁰⁰ أنظر خليل الشقاقي، مرجع سابق، ص 38 - 40 - 41.

كلا التيارين على إقامته. لذلك فإن تشابهاً آخر يقوم بين الوضع السياسي في كل من جنوب أفريقيا وفلسطين. فمن وجهة نظر الكاتب، تماثل الحاجة لاستمرار حزب المؤتمر الوطني في السلطة لضمان نجاة الديمقراطية في جنوب إفريقيا، الحاجة إلى استمرار حركة فتح في القيادة في فلسطين خلال عملية السلام. ومن وجهة نظر الكاتب أيضاً، فإن إتفاق أوسلو ذو أهمية بالغة. فبالرغم مما قد يوجّهه لمسار أوسلو من انتقاد، فإنه يبقى الإطار الوحيد ذو المعنى السياسي في العلاقة الفلسطينية الإسرائيلية.

يشير د. أبو عمرو إلى أن أعضاء المجلس التشريعي بمجموعهم مترددون في إنجاز مشروع قانون الأحزاب السياسية لأنه غير مرغوب فيه من قبل الأحزاب التي ستطبق عليها أحكامه. إن المشكلة الأولى المحتملة التي ستواجه الأحزاب مع القانون ستكون، كما ذكرنا سابقاً، معارضتها لإتفاقات أوسلو، واعتبارها أن القبول بالتسجيل والتنظيم حسب قانون الأحزاب السياسية الذي وضع في إطار إتفاقات أوسلو سيكون بمثابة قبول بالعملية السلمية بشكل عام. أما الصعوبة الأخرى التي ستواجه القانون فهي أن هذه التنظيمات ليست أحزاباً قائمة تتواجد في دولة ذات سيادة، بل هي حركات تحرر تعمل في أراضٍ محتلة مع وجود أهداف وطموحات لها أبعد من دولة فلسطين الآخذة بالتبلور. ولهذا فإنها ستكون مترددة جداً في الإلتزام بما ورد في المادة 4 من مشروع قانون الأحزاب، والذي يعرف الحزب بأنه "مجموعة من الأشخاص تسعى إلى تحقيق أهدافها أو برنامجها من خلال الوسائل السلمية والشرعية"²⁰¹.

²⁰¹ أنظر المادة 4 من مشروع قانون الأحزاب السياسية الفلسطيني.

إذا كان عدم الوضوح السياسي الحالي يشكل سبباً لعدم تأييد المجلس التشريعي والأحزاب السياسية لوجود قانون أحزاب، فإن هذه الدراسة تخلص إلى وجوب إتباع المجلس التشريعي النموذج الجنوب إفريقي. بمعنى آخر، إذا كانت الدولة مترددة في تنظيم الأحزاب بشكل مباشر، فيجب القيام بهذا الغرض بشكل غير مباشر، ولقد تمّ ذلك جزئياً من خلال قانون الانتخابات. فقانون الانتخابات يفرض على الأحزاب القيام بالتسجيل بنفس الشكل والطريقة التي نصت عليها المادة 12 من مشروع قانون الأحزاب السياسية²⁰².

المثير في الأمر أن إجراءات التسجيل التي جاء بها قانون الانتخابات تسمو على تلك التي نصّ عليها مشروع قانون الأحزاب السياسية. إذ يفرض قانون الانتخابات على الحزب أن يُضْمَن طلب تسجيله تصريحاً خطياً بأن الحزب غير عنصري²⁰³، ومثل هذا الشرط غير موجود في مشروع قانون الأحزاب. بالإضافة إلى ذلك فإن قانون الانتخابات ينص على خمسة أسباب توجب رفض تسجيل الحزب²⁰⁴، وهو ما يفترقه مشروع قانون الأحزاب أيضاً. يوضح د. أبو عمرو بأن سبب عدم النصّ في مشروع قانون الأحزاب على أسباب رفض التسجيل هذه يتمثل في ألا يكون القانون مانعاً، بل مشجعاً ومؤكداً على حق كل مواطن فلسطيني بتشكيل حزب دون أية عراقيل من قبل الدولة. إن موانع التسجيل المنصوص عليها في قانون الانتخابات تعتبر إجراءات وليست موانع موضوعية، ففي الجزء الأكبر منها هي عبارة عن أخطاء

²⁰² قارن المادة 22 من مشروع قانون الأحزاب السياسية الفلسطيني مع المادة 69 من قانون

الانتخابات الفلسطيني.

²⁰³ أنظر المادة 69 فقرة 2 ب من قانون الانتخابات الفلسطيني.

²⁰⁴ أنظر المادة 5 من قانون الانتخابات الفلسطيني.

بسيطة يمكن معالجتها بسهولة. لكن ذلك لا يمنع من تضمين قانون الأحزاب السياسية مثل هذه الموانع البسيطة.

قد يرغب المجلس التشريعي في تعديل قانون الإنتخابات الحالي، وذلك لإضافة بعض المواد الواردة في مشروع قانون الأحزاب إليه، وخاصة تلك المتعلقة بالدعم المالي للأحزاب. إذا ما تمّ التعديل وإضافة هذه المواد، فمن المرجح أن بعض القوى السياسية المعارضة التي تقاطع الإنتخابات قد تجد في ذلك حافزاً للمشاركة في الإنتخابات وإلغاء مقاطعتها لها، ومن الممكن عندئذٍ الحديث عن قيام معارضة فاعلة وتعزيز مبدأ المساءلة.

إذا تمّ إتباع منهج لتنظيم الأحزاب بطريقة غير مباشرة، فإن تطبيق قانون للأحزاب السياسية يمكن أن يُوجّل حتى إقامة الدولة الفلسطينية. عند مقارنة مشروع القانون الفلسطيني بالقوانين ذات العلاقة في كل من ألمانيا وجنوب إفريقيا، فإنه يعتبر مثلاً لتشريع حديث صُمّم لتشجيع التعددية الحزبية والليبرالية السياسية. ومن الواضح أنه نتيجة للتجربة الفلسطينية مع القمع الإسرائيلي لأي نشاط سياسي، فإن القانون يستهدف غايةً هي وضع أقل قدر من القيود اللازمة على الأحزاب السياسية ونشاطاتها. وفي هذا السياق، فإن الأفكار الألمانية بخصوص منع الأحزاب ووضع العرائل المتعمّدة أمام الأحزاب الصغيرة والجديدة، لا مكان لها في بلد مثل فلسطين، حيث لم يتمّ استغلال الحريات السياسية سابقاً بل تمّ منعها وقمعها من قبل المحتل.

لا زال هنالك حاجة للتعليق على بعض النقاط المهمة، فكما تمّت الإشارة من قبل، هنالك حاجة لحذف المواد التي تعطي معاملة فضلى لمنظمة التحرير عند صياغة وتطبيق القانون في دولة فلسطين. بالنسبة

للدعم الحكومي فإن الحد الأدنى من الأصوات الذي يجب على الحزب الحصول عليه، وهو 2% حتى يغدو الحزب أهلاً لتلقي هذا الدعم، هو نسبة عالية. لكن وفقاً للدكتور أبو عمرو فإن هذه النسبة وضعت لضمان كون الحزب المؤهل للحصول على الدعم الحكومي حزباً يمثل شريحة مهمة من المجتمع. وكما تمت الإشارة سابقاً، فإن القانون الألماني يضمّ نصوصاً أخرى لتحديد إذا ما كان الحزب يمثل المواطنين أم لا. ومثل هذه النصوص تبدو في الحالة الفلسطينية قيوداً غير ضرورية وممانعة بالنسبة للأحزاب الصغيرة والجديدة. على أي حال، فإن القانون الألماني يحتوي على قاعدة مهمة غير حاضرة في مشروع القانون الفلسطيني، وهي التوزيع المتساوي للمصادر الحكومية على الأحزاب. إن هذه القاعدة مهمة، ويجب الإشارة إليها في مشروع القانون، وربما يتعيّن تعديل قانون الانتخابات بشكل يتوافق معها. وبدون هذا سيكون من السهل على حزب الأغلبية استغلال المصادر الحكومية لصالح حملته الانتخابية من أجل تعزيز سيطرته على الحكومة، وبنفس الوقت حرمان الأحزاب الأخرى من الحق في الحصول على مثل هذه المصادر العامة.

أخيراً، فإنه لا بد من التأكيد على أنه رغم تنظيم جميع النشاطات الحزبية في ألمانيا بواسطة قانون مطوّل ومفصل، فإن ألمانيا ما تزال تمثّل دولة ديمقراطية فيها العديد من الأحزاب ذات التوجهات السياسية المختلفة. عندما يتمّ تحقيق الاستقلال الفلسطيني وحين موعّد التفكير في إنجاز قانون الأحزاب، فإن القانون الألماني يعتبر مرجعاً مهماً²⁰⁵.

²⁰⁵ ذكر الدكتور أبو عمرو بأنه لم يتم الاستعانة بقوانين من بلاد أخرى أثناء صياغة مشروع قانون الأحزاب السياسية الفلسطيني.

الملاحق

ملحق
مشروع قانون رقم () لسنة 1998
بشأن الأحزاب السياسية وتنظيم عملها

رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية
رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية

بعد الإطلاع على إعلان الإستقلال والقانون الأساسي للسلطة الوطنية الفلسطينية والنظام الأساسي لمنظمة التحرير الفلسطينية.
وبعد موافقة المجلس التشريعي بجلسته المنعقدة بتاريخ / 1998
أصدرنا القانون التالي:

مادة (1)

يقوم النظام السياسي في فلسطين على أساس المبادئ التي حددها القانون الأساسي والنظام الأساسي لمنظمة التحرير الفلسطينية، ويستند إلى مبدأ التعددية السياسية وحرية تشكيل الأحزاب، والمشاركة في المؤسسات السياسية ومبدأ الانتخابات العامة والمباشرة والحررة وحرية التعبير والتنظيم والتجمع، وفي إطار القانون والتشريع المعمول به.

مادة (2)

يعتبر هذا القانون مؤقتاً وللمرحلة الانتقالية وساري المفعول في فلسطين.

مادة (3)

تعامل فصائل م.ت.ف كأحزاب سياسية مشروعة تمارس نشاطاتها في فلسطين ويتم تسجيلها وفقاً لإحكام هذا القانون.

أو

(اقتراح بشطب المادة 3)

مادة (4)

الحزب هو كل تنظيم سياسي يتشكل من جماعة من الفلسطينيين وفقاً لإحكام هذا القانون، بهدف المشاركة في الحياة السياسية وتحقيق أهداف محددة تتعلق بالشؤون الوطنية والسياسية والإقتصادية والاجتماعية بوسائل مشروعة وسلمية وفي سعيه لتداول السلطة.

مادة (5)

جميع الأحزاب متساوية أمام القانون، ويضمن القانون حماية الأحزاب وشرعيتها.

مادة (6)

كل فلسطيني أو فلسطينية، يستطيع أن يكون عضواً في أي حزب، ولا يسمح للمواطن الفلسطيني أن يكون عضواً في أكثر من حزب في نفس الوقت.

مادة (7)

1. تحظر ممارسة النشاط الحزبي في الدوائر الحكومية خلال ساعات العمل الرسمي.
2. تحظر على العاملين في القوات المسلحة وأجهزة الأمن المختلفة ورجال القضاء وأعضاء السلك الدبلوماسي، العضوية في الحزب السياسي.

مادة (8)

لا يسمح بتشكيل أي حزب يتعارض برنامجه أو نظامه مع مواد أو أحكام هذا القانون.

تأسيس الحزب وتسجيله

مادة (9)

يجب أن يتضمن النظام الأساسي للحزب ما يلي:

1. الاسم الكامل للحزب (والاسم المختصر إن وجد).
2. العنوان القانوني.
3. المهام والأهداف التي يسعى الحزب لتحقيقها.
4. برنامج الحزب.
5. النظام الداخلي للحزب.

أو

يجب أن يتضمن النظام الأساسي للحزب ما يلي:

1. الاسم الكامل للحزب (والاسم المختصر إن وجد).
2. العنوان القانوني.
3. المهام والأهداف التي يسعى الحزب لتحقيقها.
4. شروط العضوية في الحزب وتركه.
5. حقوق ومسؤوليات عضو الحزب.
6. البناء أو الهيكل التنظيمي للحزب.
7. قواعد وأحكام وصلاحيات الهيئات القيادية.
8. قائمة بأعضاء الهيئات القيادية.
9. مصادر التمويل وطرق الصرف المالي.
10. آليات الرقابة الداخلية في الحزب.
11. إجراءات تعديل النظام الأساسي.
12. أحكام وقف نشاط الحزب وإعادة تنظيمه أو إنهاء عمله.
13. وصف إشارات الحزب ورموزه.

14. أية أحكام وتعليمات أخرى على أن لا تتعارض مع أحكام هذا القانون.

مادة (10)

1. يجب أن لا تتشابه أسماء أو إشارات الحزب ورموزه مع إشارات أو رموز حزب آخر مسجل.
2. يمنع استخدام رموز وإشارات الحزب بدون إذن منه.

مادة (11)

من حق الحزب إنشاء وتأسيس فروع وممثلات ومنظمات حزبية بدون الحاجة إلى التسجيل.

مادة (12)

1. يتم تسجيل الحزب في وزارة العدل.
2. بعد عقد الجمعية العمومية بشهر يتوجب على الحزب تسليم وزارة العدل الوثائق التالية:
 - أ- طلب تسجيل موقع من رئيس الحزب وعضوين آخرين من الهيئة القيادية.
 - ب- عدد أعضاء الجمعية العمومية.
 - ت- قائمة بأسماء المؤسسين ووظائفهم وعناوينهم، وأرقام هواتفهم، وتواقيعهم.
 - ث- النظام الأساسي للحزب.
 - ج- العنوان القانوني للحزب.
 - ح- عينات من الإشارات والرموز التي يستخدمها الحزب.

مادة (13)

1. يسجل أي حزب استناداً إلى ما ورد في القانون الأساسي وانطلاقاً من الحق في تشكيل الأحزاب والانتماء إليها.

2. في حالة اعتراض وزارة العدل على تسجيل الحزب تبلغ الجهة الطالبة تسجيل الحزب بذلك، وتقدم الوزارة اعتراضها للقضاء للبت فيها، وتبلغ الجهة الطالبة تسجيل الحزب أيضاً بذلك حسب القانون.
3. إذا لم يتم إبلاغ الحزب بقرار التسجيل أو الرفض في الفترة المحددة، فإن الحزب يعتبر مسجلاً ويتوجب على دائرة التسجيل في وزارة العدل أن تسلّم الحزب شهادة تسجيل في غضون السبعة أيام التالية.

مادة (14)

1. يجب على الحزب تزويد وزارة العدل بأية تعديلات يجريها على نظامه الداخلي في غضون عشرة أيام بعد إنهاء التعديل.
2. يستمر العمل بالنظام الداخلي القديم حتى يتم تسجيل التعديلات.

مصادر التمويل

مادة (15)

- تتكون مالية الحزب من:
- أ- رسوم الانتخاب.
 - ب- التبرعات.
 - ت- التبرعات التي تقدمها السلطة.
 - ث- الأموال التي يجمعها الحزب من خلال أنشطته (معارض، رسومات، إصدارات، محاضرات، وبقية النشاطات التي لا تغير من وضع الحزب ككيان سياسي غير تجاري).
 - ج- ريع عقارات الحزب وأملاكه وأمواله المستثمرة.

مادة (16)

- يحظر على الحزب قبول أموال أو مواد من المصادر التالية:
- أ- كيانات سياسية أو شرعية في بلدان أخرى.

- ب - أية جهة حكومية ما عدا التي يسمح بها القانون.
ت - أية شركات أو مشروعات تساهم بها السلطة الوطنية الفلسطينية بأكثر من 40%.

مادة (17)

أية أموال أو مواد يتسلمها الحزب تخالف القانون يتم نقلها لملكية السلطة في غضون شهر طبقاً للقانون.

مادة (18)

1. تقوم السلطة الوطنية بتقديم مساعدات مالية من ميزانيتها للأحزاب التي تشارك في الانتخابات وذلك لتغطية مصاريف إدارية وغيرها للحزب.
2. يتم تحديد المبلغ الإجمالي المقدم للأحزاب سنوياً من خلال قانون الموازنة.
3. يتم توزيع 50% من المبلغ المخصص للدعم الحزبي، على قاعدة النسبية، بناء على الأصوات التي حصل عليها الحزب أو القائمة لمن اجتاز نسبة 20% من الأصوات، والنصف الآخر من المبلغ (50%) يتم توزيعها نسبياً من خلال عدد المقاعد التي حصل عليها الحزب أو قائمته.
4. يجب توزيع المبلغ الذي يحصل عليه الحزب من السلطة على قاعدة نسبية بين أعضاء الحزب أو نوابه أو طبقاً لما يحدده النظام الأساسي.

مادة (19)

يتم تحويل المبلغ المخصص للحزب من موازنة السلطة بشكل دوري ووفقاً للقانون.

مادة (20)

1. يجب على الحزب أن يصدر ميزانيته السنوية قبل إقرار موازنة السلطة العامة أي قبل 8/1، وأن تتضمن النفقات والمصروفات والدخل، وذلك في الصحف الرسمية.
2. يتوجب الإشارة إلى المبالغ التي تم إنفاقها على الإنتخابات في إعلان الميزانية وبشكل منفصل.
3. تخضع المالية الحزبية للمراقبة طبقاً للتشريعات والقوانين المعمول بها في فلسطين.

مادة (21)

إذا لم يصدر الحزب موازنة حسب المادة (20) وفي التاريخ المحدد فإنه سيفقد حقه في المساعدة المالية من السلطة في السنة المالية الجديدة.

أحكام عامة

مادة (22)

1. يمكن إيقاف نشاط الحزب فقط من خلال قرار محكمة العدل العليا، وطبقاً لهذا القانون.
2. أحكام أخرى.

