التنظيم القانوني للأحزاب السياسية
دراسة تطبيقية على الجمعيات السياسية فى مملكة البحرين

د/ أبو بكر مرشد الزهيري

أستاذ القانون العام المشارك/ الأكاديمية الملكية للشرطة - مملكة البحرين

المقدِّمة

تُعدُّ الأحزاب السياسية بمثابة حلقة الوصل الرئيسية بين الشعب والسُّلطة، فهي التي تتولَّى تنظيم الرأي العام وبلورة إرادته على نحو يمكن معه التعرُّف على اتجاهاته، من خلال الانتخابات، أو الاستفتاء، أو مناقشات ومُداولات البرلمان.

وصارت الأحزاب السياسية مُكوِّنًا رئيسيًا من مُكوِّنات أجهزة الدولة وهيئاتها السياسية، لا سيَّما الدول الديمقراطية، على اعتبار أنَّ قيام الأحزاب يُشكِّل ضمانة هامَّة ضدَّ الاستبداد، فهي الوسيلة الأساسية للمُعارضة[1]، وهي مُتنفَّس الأفراد والجماعات للتعبير عن أهدافها ورؤيتها للأداء الحكومي من خلال الوصول للسُّلطة ومراكز اتخاذ القرار.

ولقد اكتسبت دراسة النظام الحزبي أهَمِّيَّة بالغة لكلِّ مَن يتعرَّض لدراسة النظم السياسية والدستورية، باعتبارها أحد موضوعاتها الهامة، وأبرز الآليات التي تعكس النشاط السياسي للمجتمع.

أهَمِّيَّة الموضوع:

تكمن أهَمِّيَّة دراسة موضوع النظام الحزبي فى مدى التأثير والتأثُّر بين هذا النظام وبين النظام السياسي فى الدولة، فطبيعة النظام الحزبي فى المجتمع تترك أثرًا واضحًا فى طبيعة النظام السياسي، وبالمقابل فإنَّ النظام السياسي ينعكس فى الواقع على النظام الحزبي، وتستأثر دراسة النُّظُم الحزبية من قِبَل الباحثين فى أكثر من علم، فهي ضمن دراسات العلوم السياسية، وتُشكِّل أحد أهمِّ موضوعاتها؛ لما تُمثِّله من دور محوريٍّ فى ثراء التجربة الديموقراطية داخل النظم السياسية، ولما

(١) د/ أبو بكر مرشد الزهيري: مبادئ النظم السياسية المُعاصرة ونظام الحكم فى الفكر السياسي الإسلامي – دراسة تطبيقية على نظام الحكم فى الجمهورية اليمنية، مكتبة ومركز الصادق للطباعة والنشر، صنعاء ٢٠١٥م، ص: ٢٨١.

للأحزاب السياسية من تأثير فى مجريات الأحداث السياسية وتسيير الشأن العام من خلال وصول هذه الأحزاب إلى مقاعد البرلمان ومقاعد المجالس البلدية عبر الانتخابات، فلم يعد يُتصوَّر وجود ديموقراطية حقيقية دون وجود أحزاب سياسية، وهي كذلك ضمن علوم الاجتماع السياسي من زاوية أخرى، إلا إنَّ دراستنا لها ستأتي من الناحية القانونية المتعلِّقة بالتنظيم القانوني لها.

كما تكتسب هذه الدراسة أهَمِّيَّة خاصَّة بحكم أنَّها ستتطرَّق للتنظيم الحزبي فى مملكة البحرين، والتي تُعدُّ تجربة – وإن كانت حديثة النشأة – رائدة على مستوى المنطقة، ولم يتمَّ تناولها بالدراسة الأكاديمية القانونية على حدِّ عِلمنا.

مُشكلة البحث:

لَمَّا كان النظام الحزبي أحد استحقاقات الدولة الديموقراطية، فإنَّ شرعية هذا العمل من خلال استصدار القانون المناسب لتنظيمه بالشكل الصحيح والسليم، وبما يخدم العملية الديموقراطية، من الأمور الهامَّة جدًّا؛ حتى تُساهم هذه الأحزاب فى الواقع فى تسيير عجلة الأمور فى البلد، وتحقيق التنمية السياسية فيها، وإلا صارت عبئًا على البلد، بل ونافذة للتدخُّل الأجنبي ومحاولة لتمرير أجندات خارجية عبر هذه الأحزاب.

لذلك كان من الضروري دراسة مدى ملاءمة التنظيم القانوني البحريني للأحزاب السياسية، من خلال دراسة قانون الجمعيات السياسية، والإجراءات القانونية اللازمة التي نصَّ عليها هذا القانون لإنشاء الجمعية السياسية وضمان عملها فى إطار المشروعية، وآليات الرقابة على هذه الجمعيات.

خُطَّة البحث:

قبل الحديث عن النظام الحزبي فى مملكة البحرين والتنظيم القانوني لهذا النظام لا بُدَّ من التطرُّق لماهية النظام الحزبي من حيث تعريفه وصوره ومزاياه وعيوبه، لذلك سنُقسِّم هذا البحث إلى مبحثين؛ نتحدث فى الأوَّل منهما عن ماهية النظام الحزبي، ونُخصِّص الثاني للحديث عن التنظيم القانوني للأحزاب السياسية (الجمعيات السياسية) فى مملكة البحرين.

المبحث الأوَّل
ماهية النظام الحزبي

تمهيد وتقسيم:

الأحزاب السياسية بمفهومها المعاصر ظاهرة حديثة النشأة، غير أنَّ لها أصولًا تاريخية مُمثَّلة فى النوادي الشعبية وجمعيات الفكر والتكتُّلات السياسية والأدبية والمهنية.

وفي الماضي كانت الأحزاب وما شابهها من تكتُّلات بِدعة سيِّئة ترمز إلى التفرقة، ويُخشَى منها على وحدة الدولة، فكان يتمُّ التحذير منها من قِبَل الملوك والحكَّام، بل وكانت تُوصَف بالخيانة والعمالة، وخاصَّة فى المراحل الأولى لنشأة الدول واستقلالها.

وسنتناول فى هذا المبحث تعريف الحزب السياسي وصور الأنظمة الحزبية وتقدير النظام الحزبي من خلال إيراد أهمِّ مزايا وعيوب هذا النظام، وذلك فى ثلاثة مطالب على النحو الآتي:

المطلب الأوَّل
تعريف الحزب السياسي

تعدَّدت تعريفات الحزب السياسي، وتطوَّرت هذه التعريفات مع نشأة وتطوُّر النظام الحزبي، وتبعًا للزاوية التي يُنظَر منها لهذا النظام.

فقد عرَّف بعض فُقهاء القانون العام الحزب السياسي بأنَّه: «جماعة مُنظَّمة من الأفراد تسعى إلى الوصول للحُكم وممارسة السُّلطة بالطرُق المشروعة؛ لتحقيق مبادئها المتَّفَق عليها»[1].

وعرّف آخرون[2] الأحزاب السياسية بأنَّها: «تنظيمات شعبية تستقطب الرأي العام، وتستهدف تولِّي السُّلطة فى الدولة».

(١) د. عبد الغني بسيوني: النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية ١٩٩٧م، ص: ٥٣٧.
(٢) د. ماجد راغب الحلو: النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية ٢٠٠٥م ، ص: ٢٩٢، ٥٢٩.

وأنَّ الحزب السياسي هو: «جماعة منظَّمة من المواطنين تسعى بالطرُق المشروعة إلى الوصول إلى مقاعد الحكم أو الدفاع عن مَن يتربَّع عليها».

أمَّا الدكتور طارق البشري فيُؤكِّد على أنَّ لفظ «الحزب» فى الإنجليزية والفرنسية يأتي من لفظ «الجزء» أو «القسم» ، وهو يُشير إلى أنَّ أقسامًا من المواطنين ينتظمون فى هيئة ؛ لما يتشابهون فيه من مساعي سياسية وأهداف اجتماعية، ويجمعون قوَّتهم وجهودهم المشتركة للوصول إلى الحكم؛ لتحقيق ما يلتقون عليه من أهداف سياسية أو من أغراض اجتماعية يسعون إليها بالوسائل السياسية المتعلِّقة بالسُّلطة فى المجتمع[1].

ومع تعدُّد التعريفات للحزب السياسي وتنوُّعها كان من الصعوبة الوصول لتعريف جامعٍ مانع، فبعض التعريفات ركَّزت على الهدف من الحزب وهو الوصول للسُّلطة، وبعضها ركَّز على الوسائل التي يستخدمها الحزب للوصول للهدف، فأوضح ضرورة استخدام الوسائل المشروعة، وبعضها ركَّز على الجانب التنظيمي وآلية الترابُط والتنسيق بين أعضاء الحزب، وبعضها نظر إلى الغاية من الأحزاب وهي مصلحة الوطن ...إلخ، من التعريفات.

وبالتالي كان لا بُدَّ من استنباط العناصر الأساسية التي يقوم عليها الحزب من مجمل تلك التعريفات، ويمكن تحديد تلك العناصر فى الآتي:

١. تنظيم سياسي له هيكل مُعيَّن.

٢. أعضاء ينتمون إليه ويُدافعون عن مبادئه.

٣. هدف سياسي يعمل لتحقيقه ويتمثَّل فى الوصول للحكم وممارسة السُّلطة.

ولما كان المشرِّع البحريني قد أورد تسمية (الجمعية السياسية) بدلًا عن المسمَّى السائد فى تشريعات الكثير من الدول، فإنَّنا نُورد هنا تعريف المشرِّع البحريني للجمعية السياسية.

(١) د. طارق البشري: منهج النظر فى النظم السياسية المعاصرة لبلدان العالم الإسلامي، دار الشروق، القاهرة، الطبعة الأولى ٢٠٠٥م ، ص: ٢٨.

تعريف الجمعية السياسية:

«يُقصد بالجمعية السياسية: كلُّ جماعة منظَّمة، تُؤسَّس طبقًا لأحكام هذا القانون، وتقوم على مبادئ وأهداف مُشتركة، وتعمل بصورة علنية بوسائل سياسية ديمقراطية مشروعة؛ بقصد المشاركة فى الحياة السياسية، لتحقيق برامج محدَّدة تتعلَّق بالشئون السياسية والاقتصادية والاجتماعية لمملكة البحرين.

ولا تُعتبر جمعيةً سياسية كلُّ جمعية أو جماعة تقوم على محض أغراض دِينية أو عِلمية أو اجتماعية أو ثقافية أو رياضية أو مهنية»[1].

المطلب الثاني

صور النظام الحزبي

يحصر بعض فُقهاء القانون والعلوم السياسية صور الأنظمة الحزبية فى صورتين رئيسيتين هما: نظام الحزبين أو الثنائية الحزبية، ونظام تعدُّد الأحزاب، بينما يُضيف البعض الآخر نظام الحزب الواحد كإحدى صور النظام الحزبي، ونحن وإن كنَّا نتفق مع الاتجاه الأوَّل الذي يستبعد نظام الحزب الواحد من صور النظام الحزبي؛ لبُعده عن الديمقراطية الجدية والمعارضة الحقيقية، إلا أنَّنا سنتناول بالدراسة هذه الأنواع الثلاثة على النحو الآتي:

أوَّلًا: نظام الحزب الواحد:

ارتبط نظام الحزب الواحد بالأنظمة الدكتاتورية التي ظهرت خلال القرن العشرين، وهذا النظام من خلال تسميته يُنبئ عن معنى الدكتاتورية وتخلُّف الحرية؛ لأنَّ الحرية مُرتبطة بإمكانية الاختيار، وحيث ينعدم الاختيار يُوجد القهر والإجبار، ولا اختيار فى نظام الحزب الواحد، فالحزب هو بعض أفراد الشعب، بمعنى أنَّه جزءٌ من كلٍّ، وسيطرة جزءٍ على الجزء الآخر وعدم السماح له بالمعارضة أو إتاحة الفرصة أمامه للوصول إلى الحُكم هو من الدكتاتورية[2]، والأمثلة على الدول التي اعتمدت هذا النظام تُؤكِّد ذلك.

(١) المادة (٢)، من القانون رقم (٣٦) لسنة ٢٠٠٥م، بشأن الجمعيات السياسية.
(٢) د. ماجد راغب الحلو: النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص: ٢٩٥.

فهذا النظام يسمح لحزب واحد بالانفراد بالسُّلطة والحُكم، ويُحرّم قيام أحزاب أخرى، مع اختلاف هذا النظام من دولة لأخرى من حيث الصلة بين تأسيس الحزب والنظام الحاكم، فقد يكون تأسيس الحزب سابقًا على النظام، بحيث يكون وصول الحزب للسُّلطة هو السبب المباشر فى ظهور النظام الدكتاتوري، كما حدث فى الاتحاد السوفيتي، عندما جمع لينين بين زعامة الحزب والسُّلطة، واستمرَّ الأمر كذلك فى خُلفائه حتى سقوط الاتحاد السوفيتي، والأمر كذلك فى الحزب النازي فى ألمانيا بزعامة هتلر، والحزب الفاشستي فى إيطاليا بزعامة موسوليني.

غير أنَّه قد يقوم النظام الحاكم بإنشاء الحزب ليُحكم سيطرته على البلاد ويقضي على المعارضين، كما حدث فى تركيا بزعامة مصطفى كمال أتاتورك الذي أنشأ حزب الشعب الجمهوري[1].

ونظرًا لعدم توافُق نظام الحزب الواحد مع الأنظمة الديمقراطية، بل ومع مصطلح النظام الحزبي نفسه الذي يقصد به وجود أكثر من حزب على الساحة السياسية، فقد تلاشى مع مرور الوقت وكاد أن يختفي.

ثانيًا: نظام الحزبين الكبيرين:

ومع ذلك يُقصد بنظام الحزبين الكبيرين أو ما يُسمَّى بالثنائية الحزبية وجود حزبين رئيسين على الساحة السياسية لدولة ما، بحيث يتمكَّن أحدهما من الفوز بأغلبية أصوات الناخبين وتشكيل الحكومة بمفرده، ويبقى الحزب الآخر فى المعارضة، ويحدث التناوب بين هذين الحزبين على السُّلطة والمعارضة.

و نظام الحزبين لا يمنع من وجود حزب سياسي ثالث أو أحزاب أخرى، لكنَّها تظلُّ صغيرة الحجم ومحدودة التأثير على اتجاهات الرأي العام، فينحصر التنافُس على الوصول للحُكم بين الحزبين الكبيرين فقط.

ويُعدُّ هذا النظام ظاهرة أنجلو سكسونية، وخاصة فى إنجلترا والولايات المتحدة الأمريكية رغم وجوده فى دول أخرى، فالتنافُس الثنائي بين الحزبين الجمهوري والديمقراطي فى الولايات المتحدة الأمريكية هو السائد رغم وجود أحزاب صغيرة، والأمر كذلك فى بريطانيا حيث بدأ التنافُس بين حزبي المحافظين

(١) د. عبد الغني بسيوني: النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص: ٥٤٣.

والأحرار إلى أن برز حزب العمَّال فولَّد ثلاثية حزبية بشكل مؤقَّت، ثم عادت الثنائية الحزبية باستبعاد حزب الأحرار، واستمرَّ التنافُس الثنائي بين المحافظين والعمال.

وقد ساعد على نجاح هذا النظام واستمراره فى إنجلترا والولايات المتحدة الأمريكية المبادئ الديمقراطية التي تأصَّلت فى هذين البلدين منذ وقت مبكِّر إلى جانب الاستقرار السياسي والتربية السياسية للشعبين، فضلًا عن النظام الانتخابي الذي استقرَّ العمل به وتطبيقه، وهو نظام الانتخاب الفردي، بالأغلبية البسيطة (النسبية) الذي يستلزم إجراء العملية الانتخابية فى جولة واحدة[1].

ويتأثَّر نظام الحزبين الكبيرين بالنظام الرئاسي وما يتَّصِف به من فصل جامد بين سُلطات الدولة الثلاث، ويبرز ذلك فى الأغلبية المسيطرة على مقاعد البرلمان، وما إذا كانت تنتمي لذات الحزب الذي ينتمي إليه رئيس الدولة أم أنَّها تنتمي للحزب الآخر المنافس لحزب الرئيس، فإذا أسفرت نتائج الانتخابات البرلمانية عن فوز الحزب المنتمِي إليه رئيس الدولة أدَّى ذلك إلى سيطرة الحزب على السُّلطتين التشريعية والتنفيذية، الأمر الذي يُؤثِّر على مبدأ الفصل بين السُّلطات، ويُضعف أداء السُّلطتين نتيجة هذا التماهي.

أمَّا إذا أسفرت الانتخابات البرلمانية عن فوز الحزب المعارِض لحزب رئيس الدولة، فإن ذلك من شأنه ترسيخ مبدأ الفصل بين السُّلطات، ويكون تطبيق هذا المبدأ فى نمطه المثالي فى النظام الرئاسي [2].

لذلك فإنَّ مبدأ الفصل بين السُّلطات والذي أصبح من أهمِّ المبادئ الدستورية فى الدولة القانونية المعاصرة تتغيَّر معالمه وفقًا للحزب الحاصل على أغلبية المقاعد البرلمانية، وما تُفرزه الانتخابات الرئاسية من نتائج، وما إذا كان آلت نتائج الانتخابات إلى إسناد السُّلطة التنفيذية (الرئاسة) والسُّلطة التشريعية (البرلمان) إلى نفس الحزب أم إلى الحزبين الكبيرين كما أسلفنا.

---

(١) يرى البعض أنَّ هذا النظام الانتخابي – الانتخاب الفردي بالأغلبية النسبية – له تأثير من ناحيتين: الأولى: نفسية، حيث يشعر الناخب بأنَّ صوته مَجد عن طريق استبعاد المُرشَّح السيء وإنجاح المُرشح الأقل سوءًا، وإن لم يكن المفضَّل لديه؛ مما يُؤدِّي إلى ضغط الأحزاب السياسية المتنافسة إلى حزبين فقط، فيجعل المبارزة فى كل دائرة بين شخصين، والناحية الثانية: رياضية، حيث يُؤدِّي إلى تضخيم تمثيل الأغلبية، وتقليل تمثيل الأقلية بشكل واضح، فتتوفَّر للحزب الفائز أغلبية برلمانية ساحقة. د. عبد الغني بسيوني: النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص: ٥٤٥.

(٢) د/ السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، مكتبة عبد الله وهبة، القاهرة، طبعة ١٩٤٩م. ص: ١٧٨.

ونظام الحزبين الكبيرين يجعل من المعارضة تنظيمًا مُتجانسًا فعَّالًا يُؤدِّي دوره فى مواجهة حزب الأغلبية، وتكون عادةً مُعارضة مُتَّزِنة وعادلة فى انتقادها للحكومة، فلا تَعمد للمبالغة فى خطابها الموجَّه للرأي العام؛ حتى لا يُستخدم هذا الخطاب المبالغ فيه ضدَّها عند تولِّيها السُلطة.

فتُؤدِّي المعارضة دورها بشكل واضح مع اعتدال علاقتها بالحزب الحاكم، فهي تبقى بعيدة عن التطرُّف والحدَّة فى معالجتها للأمور العامة، وانتقاداتها للحزب الحاكم، وتقديمها للبدائل التي تراها مناسبة لحلِّ ما يُواجه المجتمع من مشاكل يعجز حزب الأغلبية عن معالجتها، هذا الاعتدال فى المشاركة السياسية لحزب المعارضة تُمليه طبيعة التنافُس بينه وبين الحزب الحاكم (حزب الأغلبية)، وفكرة التناوب فى تحمُّل المسئولية التي تظلُّ حاضرة فى أذهان قيادات الحزب المعارض عاجلًا أم آجلًا [١].

وإذا كان السائد فى نظام الحزبين الكبيرين هو الاستقرار الحكومي وعدم حدوث أزمات وزارية إلا أنَّ هذا النظام لا يحول دائمًا دون وقوع مثل هذه الأزمات، فقد تُصبح حكومة الأغلبية محلَّ انتقاد شديد من قِبَل عدد من أعضاء الحزب الحاكم نفسه؛ الأمر الذي قد يضطرُّها للاستقالة.

ثالثًا: نظام تعدُّد الأحزاب:

يُوجد هذا النظام فى الدول التي لديها ثلاثة أحزاب أو أكثر تتنافس على الساحة السياسية، وتكون متقاربة فى القوة والتأثير، بحيث يستطيع أيُّ حزب منها الوصول للسُلطة سواءً بمفرده أم بمشاركة حزب أو أحزاب أخرى.

وترجع نشأة التعدُّدية الحزبية إلى أسباب وعوامل مختلفة، لعلَّ أهمَّها الأوضاع الاجتماعية والعرقية، هذا إلى جانب تأثير النظام الانتخابي فى وجود تعدُّدية حزبية، حيث تتعدَّد الأحزاب فى ظلِّ الأخذ بنظام الانتخاب بالقائمة مع التمثيل النسبي، كون هذا النظام يسمح بدخول الأحزاب للبرلمان مهما كانت صغيرة، فيحصل كلُّ حزب على عدد من المقاعد يتناسب مع نسبة عدد الأصوات التي حصل عليها فى الانتخابات.

(١) د/ كمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، مطبعة الداودي، دمشق، طبعة ١٩٨٥م، ص: ٣٧٨.

وإذا كان نظام الحزبين الكبيرين يُؤدِّي إلى حصول أحدهما على الأغلبية التي تُمكِّنه من تشكيل الحكومة فتستقرُّ الحكومات فى هذا النظام، ويندر وقوع أزمات وزارية، فإنَّ نظام تعدُّد الأحزاب على العكس من ذلك، حيث يُؤدِّي هذا التعدُّد فى الغالب إلى عدم قُدرة أيِّ حزب على الحصول على الأغلبية التي تُمكِّنه من الانفراد فى تشكيل الحكومة، الأمر الذي يستلزم قيام حكومات ائتلافية، وهذا النوع من الحكومات ينقصه التجانُس؛ فيكون عمرها قصيرًا فى السُّلطة نتيجة الخلافات التي تظهر بين أعضائها.

كما أنَّ الحكومات الائتلافية – وخاصة التي تُشكَّل من أكثر من حزبين – تتداخل فيها الحكومة والمعارضة فتهتزُّ التفرقة بينهما فى أعيُن الناخبين نظرًا؛ لعدم الوضوح كما هو الحال فى نظام الحزبين الكبيرين.

كما أنَّ ضعف احتمال حصول أحد الأحزاب على الأغلبية البرلمانية من شأنه أيضًا التأثير على مبدأ الفصل بين السُّلطات، حيث إنَّ عدم إمكانية حصول حزب الرئيس على أغلبية مقاعد البرلمان من شأنه المحافظة على مبدأ الفصل بين السُّلطات، وتقوية وتفعيل رقابة المعارضة داخل البرلمان.

إلا إنَّ تعدُّد الأحزاب فى ظلِّ نظام رئاسي من شأنه تقوية موقف وسُلطة الرئيس الذي يستطيع كسب النفوذ والتأثير على سير العملية السياسية؛ بما له من سُلطة واسعة فرضها الدستور له كرئيس مُنتخَب، وتطبيق مبدأ الفصل بين السُّلطات، فى الوقت الذي يكون فيه البرلمان ضعيفًا ومُفكَّكًا وغير متماسك، بحكم تعدُّد الأحزاب فيه وتناثُر الكُتل الحزبية المختلفة.

هذا إلى جانب أنَّ المعارضة فى ظلِّ هذا النظام التعدُّدي للأحزاب تتَّجِه للمُبالغة فى النقد للحكومة، وكذا المبالغة فى تقديم الوعود؛ بهدف كسب تأييد جمهور الناخبين، لأنَّ الأحزاب التي تُشكِّل هذه المعارضة تعلم سلفًا أنَّ أيَّ حزب منها لا يمكنه تولِّي الحكم بمفرده، مما يرفع عنه الحرج فى عدم تنفيذ مثل تلك الوعود.

المطلب الثالث

تقدير النظام الحزبي

النظام الحزبي كغيره من الظواهر السياسية التي لها مزايا وعيوب، فمثلما أنَّ لهذا النظام مُؤيِّديه ومُناصريه والمدافعين عنه الذين اعتبروه ضرورةً من ضرورات الحياة السياسية فى النُّظُم الديمقراطية، فإنَّ له بالمقابل خصومًا أشدَّاء وجَّهوا له الكثير من الانتقادات.

وسنتناول فى هذا المطلب أهمَّ مزايا وعيوب النظام الحزبي على النحو التالي[1]:

أوَّلًا: مزايا النظام الحزبي:

١- الأحزاب السياسية حلقة اتِّصال بين السُّلطة والمواطنين:

فأحزاب المعارضة هي التي تقوم بملء الفراغ بين السُّلطة والمواطنين، حيث تعمل على توصيل وجهة نظر المواطنين ومشاكلهم للسُّلطة من خلال الحوار معها، فالحزب الحاكم -أو الأحزاب الحاكمة إذا كانت الحكومة ائتلافية- لا يستطيع إجراء الحوار مع المواطنين بشكل مُباشر؛ فيلجأ للحوار مع أحزاب المعارضة التي تنقل له هموم المواطنين وانتقاداتهم للسُّلطة، وتُساعد فى تقديم الحلول المناسبة لها.

٢- الأحزاب السياسية بمثابة مَعاهد سياسية:

حيث تعمل هذه الأحزاب على تخريج القادة والزعماء الذين يتمتَّعون بالكفاءة والخبرة والقُدرة على القيادة، ويصيرون مُؤهَّلين لتولِّي المناصب الهامة فى الدولة، فيستطيع أيُّ حزب فى حال وصوله للسُّلطة أن يُدير أجهزة الدولة بمفرده بواسطة قياداته وأعضائه دون أيِّ صعوبات.

٣- تنمية الوعي السياسي لدى الأفراد:

فالأحزاب السياسية من وظائفها تقديم مختلف المعلومات لأفراد الشعب وتوجيههم لاختيار أفضل البرامج الانتخابية، وتتنافس فى تنظيم المؤتمرات

(١) للمزيد حول مزايا وعيوب النظام الحزبي راجع:
- د. سليمان الطماوي: السُّلطات الثلاث، دار الفكر العربي، القاهرة، ص: ٥٧١ وما بعدها.
- د. عبد الغني بسيوني: النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص: ٥٥٤- ٥٥٧.
- أستاذنا الدكتور. أحمد الكبسي: نظام الحكم فى الجمهورية اليمنية، مطبوعات جامعة صنعاء، ص: ٩٠ وما بعدها.

والندوات وعقد الاجتماعات لشرح برامجها، وتعمل على عرضها فى مختلف وسائل الإعلام، كل ذلك يؤدي إلى إيقاظ الوعي السياسي لدى الأفراد وتنميته.

٤- الحيلولة دون الاستبداد وتكريس الممارسة الديمقراطية:

ففي ظلِّ النظام الحزبي تكون الفرصة مُتاحة لكلِّ حزب للوصول إلى الحُكم بالوسائل الديمقراطية (الانتخابات)، فلا يستبدُّ حزب معيَّن بالسُلطة أو يحتكرها، ويترسَّخ مبدأ التداول السِّلمي للسُلطة.

٥- ترسيخ مبدأ الفصل بين السُلطات:

لَمَّا كان مبدأ الفصل بين السُلطات من أهمِّ المبادئ الدستورية للدولة القانونية الحديثة، فإنَّ التطبيق السَّليم لهذا المبدأ يقتضي الأخذ بالتعدُّدية السياسية التي من شأنها حماية هذا المبدأ، وفرض عدم الإمساك بزمام السُلطتين: التشريعية والتنفيذية من قِبَل حزب واحد، وما يُؤدِّي إليه ذلك من تفعيل الدور الرقابي بين السُلطتين بواسطة أحزاب المعارضة المتواجدين فى مقاعد البرلمان بصفة خاصة.

٦- تمكين الأفراد من التعبير عن وجهة نظرهم بصورة منظَّمة:

فالسياسة تعني الشعب عامَّةً، ولكنَّها لم تَعُد عملاً فرديًا بل غدَت عملاً جماعيًا منظَّمًا، ووجهات النظر المختلفة بحاجة لِمَن يُؤمن بها ويرعاها، ويدافع عنها بشكل منظَّم، وهذا هو دور الأحزاب السياسية التي من شأنها تمكين الجماعات المختلفة من التعبير عن وجهة نظرها بطريقة منظَّمة وفعَّالة، والعمل على شرحها للآخرين؛ لكسب تأييدهم لها، والالتفاف حولها، ومناصرتها عبر صناديق الانتخابات؛ بهدف تطبيقها على الواقع فى حال الوصول للسُلطة.

ثانيًا: عيوب النظام الحزبي:

١- التأثير على وحدة الأمَّة وتماسُكها:

حيث تُؤدِّي الأحزاب السياسية إلى التناحُر والانقسام، وتزيد من عوامل الفرقة والانشقاق، فتنقسم الأمَّة إلى فئات مُتناحرة، تعمل كلٌّ منها على مُهاجمة الفئات الأخرى وإضعافها؛ فتكثر الاضطرابات، وتزداد الصراعات، ويتهدَّد الاستقرار السياسي، لا سيَّما فى الدول حديثة العهد بالديمقراطية.

٢- تشتيت جهود الدولة:

فالنظام الحزبي يُؤدِّي إلى تقسيم القُوى إلى قُوَى مُؤيِّدة وقُوَى مُعارِضة، وكلٌّ منهما يعمل على إضعاف الآخر؛ مما يُؤدِّي إلى تشتيت قُوى الدولة وتبديد جهودها بدلًا من توحيد جميع قوى الدولة وتوجيهها نحو تحقيق أهداف موحَّدة، ويُشكِّل هذا الوضع بيئة مناسبة للاختراق من قِبَل القوى الخارجية.

٣- تقييد حرية النوَّاب فى البرلمان:

فالأحزاب تميل إلى ترويض أعضائها على الخضوع لتوجيهات وتعليمات الحزب ولو لم يقتنعوا بها، فتكون حرية النواب مُقيَّدة، وخاصة أنَّ الأحزاب تختار مُرشَّحيها وتُساندهم فى المعركة الانتخابية، وتُنفق عليهم مبالغ طائلة لإنجاحهم، فلا يكون أمامهم سوى الخضوع لتعليمات الحزب والالتزام بمواقفه وتوجيهاته، ويُصبح النائب مُمثِّلًا لحزبه بدلًا عن تمثيله للأمَّة.

٤- السيطرة على الأحزاب السياسية من قِبَل قادتها وزُعمائها:

حيث يُؤكِّد واقع النظام الحزبي فى كثير من الدول على أنَّ قادة الأحزاب السياسية وزُعماءها هم الذين يُسيطرون على شئون أحزابهم، ويصيغون برامجها وسياستها، الأمر الذي قد يُؤدِّي إلى بروز أجنحة مختلفة داخل كلِّ حزب تتصارع على السُّلطة، ويحاول كلٌّ منها السيطرة على مقاليد الأمور وشئون الحزب.

٥- اضطهاد المعارضة وإضعافها:

قد تعمل الأحزاب الحاكمة على استخدام إمكانيات الدولة ومُقدَّراتها لإطالة أمَد بقائها فى السُّلطة، والحيلولة دون وصول الأحزاب الأخرى للسُّلطة، أو على الأقل تَستخدم نفوذها وصلاحياتها فى عزل المنتمين لأحزاب المعارضة من المناصب والمراكز الهامَّة؛ حتى لا يتمكَّنوا من كشف الممارسات الخاطئة للحزب الحاكم، ويتكرَّر هذا الأمر عند وصول المعارضة للسُّلطة؛ فتعمد لاستخدام الأساليب نفسها تجاه الحزب الذي كان حاكمًا.

المبحث الثاني

التنظيم القانوني للجمعيات السياسية فى مملكة البحرين

تمهيد وتقسيم:

كان التوجُّه واضحًا لدى المشرّع الدستوري نحو قيام دولة مدنية ديموقراطية منذ الاستقلال وإصدار الدستور عام ١٩٧٣م، حيث أكَّد هذا الدستور على حقِّ الأفراد فى تكوين الجمعيَّات السياسية، ضمن مصفوفة كاملة من الحقوق والحريات التي كفلها.

فقد نصَّت المادة (٢٧) من الدستور على أنَّ «حرية تكوين الجمعيَّات والنقابات، على أُسُس وطنية ولأهداف مشروعة وبوسائل سلمية، مكفولة وفقًا للشروط والأوضاع التي يُبيِّنها القانون، بشرط عدم المساس بأُسُس الدِّين والنظام العام. ولا يجوز إجبار أحد على الانضمام إلى أيِّ جمعية أو نقابة أو الاستمرار فيها».

واستنادا لهذا النصِّ الدستوري، صدر القانون رقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٥م، بشأن الجمعيات السياسية، والذي نظَّم إنشاء الجمعيات السياسية وشروطها وكافة الأحكام المتعلِّقة بها.

حيث كفل هذا القانون لجميع مُواطني الدولة حقَّ تكوين والانضمام للجمعيَّات السياسية على وجه المساواة، فقد نصَّت المادة الأولى منه على أنَّ «للمواطنين - رجالًا كانوا أو نساءً - حقَّ تكوين الجمعيَّات السياسية، ولكلٍّ منهم الحقُّ فى الانضمام لأيٍّ منها، وذلك طبقًا لأحكام هذا القانون».

كما حدَّد دورها الهام والأساسي فى الحياة السياسية بأنَّه «تُسهم الجمعيَّات السياسية التي تُؤسَّس طبقًا لأحكام هذا القانون فى تحقيق التقدُّم السياسي والاجتماعي والاقتصادي فى المملكة.

وتعمل -باعتبارها تنظيمات وطنية شعبية ديمقراطية- على تنظيم المواطنين وتمثيلهم وتعميق الثقافة والممارسة السياسية فى إطار من الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعي والديمقراطية، وذلك كلُّه على الوجه المبيَّن بالدستور وميثاق العمل الوطني»[1].

(١) المادة (٣) من قانون الجمعيات السياسية البحريني رقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٥م.

لذلك سنتناول إنشاء الجمعيات السياسية، وإجراءات تأسيسها، والرقابة عليها، وذلك فى ثلاثة مَطالب، على النحو التالي:

المطالب الأوَّل

تأسيس الجمعية السياسية

تناول المشرّع القانوني جملة من الشروط المتعلّقة بالتأسيس وبالعضوية وبالنظام الأساسي، ونتناول هذه الشروط على النحو التالي:

أوَّلًا: شروط التأسيس

أوردت المادة الرابعة من قانون الجمعيَّات السياسية الشروط الواجب توافُرها لتأسيس أيَّة جمعية سياسية، حيث نصَّت هذه المادة على أن:

« يُشترَط لتأسيس أيَّة جمعية سياسية أو استمرارها ما يلي:

١- أن يكون للجمعية نظامٌ أساسيٌّ مكتوب مُوقَّع عليه من المؤسِّسين.

٢- ألا يقلَّ عددُ المؤسِّسين لأيَّة جمعية عن خمسين عضوًا.

٣- ألا تتعارض مبادئ الجمعية وأهدافها وبرامجها وسياساتها وأساليبها مع:

أ- مبادئ الشريعة الإسلامية باعتبارها مصدرًا رئيسيًّا للتشريع.

ب- الثوابت الوطنية التي يقوم عليها نظام الحكم فى مملكة البحرين.

٤- ألا تقوم الجمعية على أساس طَبَقي أو طائفي أو فِئَوي أو جغرافي أو مهني، أو على أساس التفرِقة بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدِّين أو العقيدة.

٥- ألا تهدف الجمعية إلى إقامة أيَّة تشكيلات عسكرية أو شبه عسكرية أو تأخذ طابع التدريبات العنيفة التي تهدف إلى الإعداد القتالي، أو التحريض على عداوة عِرقية أو قومية أو دِينية.

٦- ألا تكون الجمعية فرعًا لجمعية سياسية أو حزب سياسي أو أيِّ تنظيم سياسي آخر فى الخارج.

٧- ألا ترتبط الجمعية أو تتعاون مع أيَّة أحزاب أو تنظيمات أو جماعات أو أفراد أو قُوى سياسية تقوم على مُعاداة أو مُناهضة المبادئ أو القواعد أو الأحكام المنصوص عليها فى الدستور أو المنصوص عليها فى البند (٣) من هذه المادة.

٨- أن يكون مقرُّ الجمعية وفروعها داخل مملكة البحرين، وأن تُمارس نشاطها فى أراضي المملكة.

٩- أن تُعلن الجمعية مبادئها وأهدافها وبرامجها ووسائلها وهياكلها التنظيمية ومصادر تمويلها ».

وبهذا النصّ التفصيلي تتَّضِح مجمل شروط تأسيس أيِّ جمعية سياسية، وهي شروط منطقيَّة هامَّة، تكفل قيام الجمعية على أُسُس وطنية خالصة، مُلتزمة بمبادئ الشريعة الإسلامية الغرَّاء، بعيدًا عن التكتُّل الطائفي أو العِنَوي أو الجغرافي أو المهني (على اعتبار أنَّ النقابات – وهي أيضًا مكفول إنشاؤها - هي التي تقوم بخدمة الفئات المنتسبة إليها مهنيًّا).

كما يتَّضِح من الشروط أيضًا أنَّ حقَّ إنشاء الجمعيَّات مَكفول للجنسين ذكورًا وإناثًا، فلا يُفرِّق القانون فى كفالة هذا الحقِّ بين المواطنين، ويلزم على الجمعيات عدم التفرقة بينهم، سواء بسبب الجنس أو اللغة أو الأصل أو العقيدة.

ومن البديهي أن يشترط القانون أن يظلَّ دور الجمعية محدَّدًا بالعمل السياسي، فلا تهدف لإقامة تشكيلات عسكرية أو شبه عسكرية، أو تتبنَّى التدريب والإعداد القتالي لمنتسبيها، أو تدعو أو تُحرِّض على العنف والإرهاب تجاه الأديان والمعتقَدات الأخرى، أو الفِتنة الداخلية.

ومن الأهمية بمكان حتى تكتسب الجمعية الصفة الوطنية ألا تكون فرعًا لأيِّ حزب أو جمعية سياسية خارج البلاد، أو تتلقَّى الدعم الخارجي، أو تتبنَّى أفكارًا أو ترتبط بجماعات أو أحزاب يُناهضون المبادئ والأحكام الدستورية البحرينية.

ثانيًا: شروط العضوية

نصَّت المادة (٥) من قانون الجمعيات السياسية على مجموعة شروط ينبغي توافُرها فى الشخص الذي يُريد الانتساب لعضوية جمعية سياسية، حيث أكَّدت هذه المادة على أن:

«يُشترط فى العضو المؤسّس، أو العضو الذي ينضمُّ إلى الجمعية بعد إعلان تأسيسها، الشروط الآتية:

١- أن يكون بحرينيًا، مُتمتِّعًا بكافة حقوقه المدنية والسياسية.

٢- أن يكون قد بلغ من العمر إحدى وعشرين سنة ميلادية كاملة وقت التقدُّم بطلب التأسيس أو يوم الانضمام إلى الجمعية.

٣- أن يكون مُقيمًا فى المملكة عادة.

٤- ألا يكون عضوًا فى أيَّة جمعية سياسية بحرينية أخرى أو أيِّ تنظيم سياسي غير بحريني.

٥- ألا يكون من المنتسِبين إلى قوَّة دفاع البحرين أو الحرس الوطني أو أجهزة الأمن التابعة للدولة، وألا يكون من رجال القضاء أو النيابة العامة أو من أعضاء السلك الدبلوماسي أو القنصلي».

فنجد أنَّ هذه الشروط لا تختلف عن شروط ممارسة الحقوق السياسية، من حيث اشتراط الجنسية والأهلية المدنية، والسن القانونية، وعدم الجمع بين عضوية جمعيتين أو أكثر، أو الانتساب لتنظيم سياسي غير بحريني، فضلًا عن اشتراط الإقامة فى البحرين، وهو طبيعي لممارسة العمل السياسي.

ويُحظر على رجال القضاء والنيابة العامة وأعضاء السلك الدبلوماسي أو القنصلي الانتساب لأيِّ جمعية سياسية؛ نظرًا لطبيعة وأهَمِّيَّة وحساسية أعمالهم.

ثالثًا: شروط النظام الأساسي للجمعية

وقد وردت هذه الشروط فى المادة (٦) من قانون الجمعيات السياسية، والتي نصَّت على أن:

«يجب أن يشتمل النظام الأساسي للجمعية على القواعد التي تُنظِّم كافة شئونها السياسية والتنظيمية والمالية والإدارية بما يتَّفِق وأحكام هذا القانون.

ويجب أن يتضمَّن هذا النظام بصفة خاصَّة ما يلي:

١- اسم الجمعية وشعارها، على ألا يكون اسمها أو شعارها مُشابهًا لاسم جمعية أخرى أو شعارها، سواء أكان الاسم كاملًا أم مختصرًا، أو كان اسمًا لجمعية توقَّفت عن

نشاطها لأيِّ سبب من الأسباب، كما يجب ألا يكون اسمًا لإحدى هيئات الدولة أو لأيِّ مواطن أو لإحدى العائلات، أو يمسَّ المشاعر العِرقية أو القومية أو الدِّينية.

٢- عنوان المقرِّ الرئيس للجمعية وعناوين مقارِّها الفرعية إن وُجِدت، على أن تكون هذه المقار جميعها داخل المملكة ومُعلَنة، وألا يكون أيٌّ منها ضمن مقرِّ أيَّة مؤسَّسة عامَّة أو خاصَّة أو خيريَّة أو دِينيَّة أو إنتاجيَّة أو خدميَّة أو تعليميَّة.

٣- المبادئ التي تقوم عليها الجمعية وبرامجها والأهداف التي تسعى إليها.

٤- النص على التقيُّد بالمبادئ والقواعد التالية فى ممارسة نشاط الجمعية:

- أحكام ميثاق العمل الوطني ودستور مملكة البحرين واحترام سيادة القانون.
- مبدأ التعدُّدية السياسية فى الفكر والرأي والتنظيم.
- المحافظة على استقلال وأمن المملكة، وصون الوحدة الوطنية، ونبذ العنف بجميع أشكاله.
- عدم الارتباط التنظيمي أو المالي بأيَّة جهة غير بحرينية، أو توجيه نشاط الجمعية بناءً على أوامر أو توجيهات من أيَّة دولة أجنبية أو جهة خارجية.
- عدم اللجوء إلى الاستقطاب الحزبي فى صفوف قوَّة دفاع البحرين والحرس الوطني وأجهزة الأمن التابعة للدولة والقضاء والنيابة العامة والسلكين الدبلوماسي والقنصلي.
- عدم استخدام مؤسَّسات الدولة والمؤسَّسات العامة ودور العبادة والمؤسَّسات التعليمية لممارسة نشاطها.

٥- شروط العضوية فى الجمعية وقواعد وإجراءات الانضمام إليها، والفصل من عضويتها والانسحاب منها، بما لا يتضمَّن التفرقة بسبب العقيدة الدِّينية أو العنصر أو الجنس أو المركز الاجتماعي، وبما يتَّفِق مع أحكام الدستور والقانون.

٦- طريقة وإجراءات تكوين أجهزة الجمعية واختيار قياداتها ومباشرتها لنشاطها، وتنظيم علاقاتها بأعضائها على أساس ديمقراطي، وتحديد الاختصاصات السياسية والمالية والإدارية لأيٍّ من الأجهزة والقيادات، مع كفالة أوسع مدى للمناقشة الديمقراطية داخل هذه الأجهزة.

٧- النظام المالي للجمعية شاملاً تحديد مختلَف مواردها والمصرِف الذي تُودَع فيه أموالها، والقواعد والإجراءات المنظِّمة للصرف من هذه الأموال، وقواعد وإجراءات إمساك حسابات الجمعية ومراجعتها وإقرارها، وإعداد ميزانيتها السنوية واعتمادها.

٨- قواعد وإجراءات حلِّ الجمعية واندماجها الاختياري فى غيرها من الجمعيات السياسية، وتنظيم تصفية أموالها، والجهة التي تؤول إليها هذه الأموال.

فالنظام الأساسي هو الدستور الداخلي الملزِم للجمعية وأعضائها، لذلك لا بُدَّ أن تكون هذه الوثيقة مستنِدة لدستور وقوانين البحرين، والمبادئ والأحكام الأساسية الواردة فيهما؛ حتى يُكتب لها الاستمرار والنجاح، وأداء الدور الوطني المنوط بها فى التنمية السياسية، والمشاركة فى الحياة السياسية وفقًا لبرنامج وطني واضح سياسيًا واجتماعيًا واقتصاديًا.

والشروط سالفة الذكر تكاد تُجمع عليها قوانين الدول مع التبايُن فى بعض التفاصيل وفقًا لخصوصية وظروف كلِّ بلد، فمن تحديد اسم وشعار الجمعية السياسية الذي يفترض أن يكون مُنسجمًا مع أهداف الجمعية ومُعبِّرًا عن أيدولوجيتها، مع ضرورة التفرُّد بهذا الاسم والشعار، بحيث لا يكون قد سبق استخدامهما من قِبَل جمعية سياسية أخرى، إلى ضرورة تحديد أهداف واضحة للجمعية، يُراعى فى هذه الأهداف أن تكون مَشروعة ووطنية خالصة ومُعبِّرة عن طموحات وتطلُّعات أفراد المجتمع، وتحديد عنوان المقرِّ الرئيس والمقرَّات الفرعية للجمعية السياسية، وذكر أسماء المؤسِّسين للجمعية وهيكلها التنظيمي، مع التقيُّد بالتشريعات الوطنية (الميثاق الوطني، الدستور، القوانين، اللوائح والأنظمة)، وتحديد الموقف المالي للجمعية السياسية، وكذا الالتزام بعدم قبول أيِّ مُساعدات أو تبرُّعات أو هِبات خارجية.

كلُّ هذه الشروط كفيلة بوضع الجمعية السياسية فى الإطار القانوني المشروع، بما يُحقِّق أهداف الدولة فى النهج الديموقراطي واعتماد التعدُّدية الحزبية كمظهر هام ورئيس فى العملية الديموقراطية.

المطلب الثاني

إجراءات تأسيس الجمعية السياسية

أوردت المواد (٧، ٨، ٩، ١٠، ١١) الإجراءات التنظيمية لتأسيس الجمعية السياسية، وأسندت مهمَّة قبول طلب التأسيس لوزير العدل والشئون الإسلامية، فهو المختصُّ بفحص الطلب والوثائق التي تطلَّبها القانون، كما حدَّدت المَدَد اللازمة لإجراءات التأسيس وبدء نشاط الجمعية.

وسنكتفي بإيراد نصوص تلك المواد تباعًا، ومن ثَمَّ التعليق عليها على النحو الآتي:

المادة (٧):

« يجب تقديم طلب كتابي لتأسيس الجمعية السياسية إلى وزير العدل مُوقَّعًا من المؤسِّسين ومُصدَّقًا على توقيعاتهم، ومُرفَقًا به جميع البيانات والوثائق المتعلِّقة بالجمعية، وبصفة خاصَّة ما يلي:

١- ثلاث نسخ من النظام الأساسي للجمعية مُوقَّعة من جميع المؤسِّسين.

٢- قائمة بأسماء المؤسِّسين مع نسخة من بطاقاتهم السكانية.

٣- بيان أموال الجمعية ومصادرها والمصرِف المودَعة فيه إن وُجِدت.

٤- اسم مَن ينوب عن الجمعية فى إجراءات تأسيسها.

ويُعطي الموظَّف المختصُّ بتسلُّم هذه الطلبات لوكيل المؤسِّسين إشعارًا بتسلُّم طلب التأسيس، مُبيِّنًا فيه تاريخ تقديم الطلب والبيانات والوثائق المرفَقة به.

ولوكيل المؤسِّسين حقُّ سحب أيَّة وثائق أو بيانات قُدِّمت مع طلب التأسيس والاستعاضة عنها بغيرها، وذلك خلال خمسة عشر يومًا تبدأ من تاريخ تقديم طلب التأسيس ».

مادة (٨):

« لوزير العدل أن يطلب من المؤسِّسين تقديم أيَّة إيضاحات أو وثائق أو بيانات لازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون، وذلك بكتاب مُسجَّل يُصدِره خلال خمسة وأربعين يومًا من تاريخ طلب تأسيس الجمعية.

ويجب على وكيل المؤسِّسين تقديم الإيضاحات والوثائق والبيانات المطلوبة خلال خمسة عشر يومًا من تاريخ تبليغ كتاب الوزير، وللوزير أن يمدَّ هذه الفترة لمثلها بناءً على طلب وكيل المؤسِّسين.

ويُعطي الموظَّف المختصُّ لوكيل المؤسِّسين إشعارًا بتسلُّم هذه الإيضاحات والوثائق والبيانات مُبيِّنًا فيه تاريخ تسلمها ».

مادة (٩):

« إذا كان طلب تأسيس الجمعية السياسية مُستوفِيًا للشروط المنصوص عليها فى هذا القانون يُعلِن وزير العدل عن تأسيس الجمعية خلال ستين يومًا من تاريخ طلب تأسيسها، أو خلال خمسة عشر يومًا من تاريخ تسلُّم الإيضاحات والوثائق والبيانات المشار إليها فى المادة السابقة، ويُنشَر هذا الإعلان فى الجريدة الرسمية.

وإذا امتنع الوزير عن الإعلان عن تأسيس الجمعية خلال المَدَد المنصوص عليها فى الفقرة السابقة، وجب عليه أن يُخطر وكيل المؤسِّسين بخطاب مُسجَّل برفض التأسيس وأسباب الرفض.

ويُعتبَر فوات المواعيد المشار إليها فى الفقرة الأولى دون إعلان تأسيس الجمعية أو إخطار وكيل المؤسِّسين بالرفض بمثابة قرار بالاعتراض على هذا التأسيس ».

مادة (١٠):

« يجوز لأيٍّ من المؤسِّسين الطعن فى قرار وزير العدل الصريح أو الضمني بالاعتراض على تأسيس الجمعية، المشار إليه فى الفقرتين الثانية والثالثة من المادة السابقة، أمام المحكمة الكبرى المدنية خلال ثلاثين يومًا من تاريخ تبليغ هذا القرار مع عِلم الوصول إلى وكيل المؤسِّسين أو فوات المواعيد المشار إليها فى الفقرة الأولى من المادة السابقة، وذلك بالإجراءات المقرَّرة فى قانون المرافعات المدنية والتجارية، وتَفصل المحكمة فى الطعن خلال ستين يومًا على الأكثر من تاريخ إيداع صحيفة الطعن.

وإذا قرَّرت المحكمة إلغاء قرار الوزير، يُعلن الوزير عن تأسيس الجمعية من تاريخ صدور حكم المحكمة، ويُنشر الإعلان فى الجريدة الرسمية ».

مادة (١١):

«تتمتَّع الجمعية السياسية بالشخصية الاعتبارية، وتُمارس نشاطها السياسي اعتبارًا من اليوم التالي لنشر إعلان وزير العدل بالموافقة على تأسيسها، أو فى اليوم العاشر من تاريخ هذا الإعلان إذا لم يتمَّ النشر، أو من تاريخ صدور حُكم المحكمة بإلغاء القرار الصادر من الوزير بالاعتراض على تأسيس الجمعية.

ولا يجوز للجمعية الإعلان عن نفسها، كما لا يجوز لمؤسّسي الجمعية ممارسة أيِّ نشاط سياسي أو إجراء أيِّ تصرُّف باسم الجمعية إلا فى الحدود اللازمة لتأسيسها، وذلك قبل التاريخ المحدَّد لتمتُّعها بالشخصية الاعتبارية طبقًا لأحكام الفقرة السابقة».

ومن نصوص المواد سالفة الذكر نجد أنَّ المشرِّع البحريني قد أوضح الإجراءات القانونية لتأسيس الجمعيات السياسية التي تكفل جِدِّيَّة العمل المؤسَّسي الديموقراطي، وتحديد علاقة هذه الجمعيات بالأفراد المنتسِبين إليها من جهة، وعلاقتها بالأجهزة الحكومية الرسمية من جهة أخرى فى حدود النصوص القانونية المنظِّمة لذلك.

المطلب الثالث

الرقابة على الجمعيات السياسية

فى الوقت الذي كفل فيه القانون للجمعية السياسية حماية مقرَّاتها ووثائقها ومُراسلاتها، فلا يجوز مراقبتها أو مصادرتها إلا بواسطة القضاء، وفقًا لنص المادة (١٩) من قانون الجمعيات، والتي جاء فيها:

« مقارُّ الجمعية ووثائقها ومُراسلاتها ووسائل اتصالها مَصونة؛ فلا يجوز مُراقبتها إلا بقرار قضائي، ولا يجوز مُصادرتها إلا بحُكم قضائي، وذلك كلُّه على النحو المقرَّر قانونًا.

ولا يجوز فى غير حالة التلبُّس بجناية أو جُنحة تفتيش أيِّ مقرٍّ للجمعية إلا بقرار من النائب العام، وبحضور أحد وُكلاء النيابة ومُمثِّل عن الجمعية، فإذا رفض مُمثِّل الجمعية الحضور أُثبت ذلك فى محضر التفتيش، ويترتَّب على مخالفة ذلك بطلان التفتيش وما يترتَّب عليه ».

إلا إنَّ المشرِّع القانوني بالمقابل أسند الرقابة على عمل هذه الجمعيات، والتحقُّق من مدى التزامها بالقانون لعدَّة جهات، نتناولها على النحو الآتي:

أوَّلًا: ديوان الرقابة المالية والإدارية:

ويختصُّ بالرقابة على الجوانب المالية للجمعيات، مُمثَّلة بإيرادات الجمعيات السياسية ونفقاتها، فقد نصَّت المادة (١٥) على أنَّه:

« ..... ويتولَّى ديوان الرقابة المالية بصفة دورية، أو بناءً على طلب وزير العدل، مُراجعة دفاتر ومُستندات حسابات إيرادات ومصروفات الجمعية، وغير ذلك من شئونها المالية، وذلك للتحقُّق من سلامة موارد الجمعية ومشروعية أوجُه صرف أموالها، وعلى الجمعية أن تُمكِّن الديوان من ذلك.

وعلى الديوان المشار إليه إعداد تقرير سنويٍّ عن كافة الأوضاع والشئون المالية للجمعية، وإخطار وزير العدل بنسخة منه ».

ثانيًا: ديوان الخدمة المدنية:

فقد اعتبر قانون الجمعيات السياسية أموالَ هذه الجمعيات أموالًا عامَّة، وتخضع لذات الأحكام، كما اعتبر القائمين على شئون الجمعيات فى حُكم الموظَّفين العموميين، ويخضعون لرقابة ديوان الخدمة المدنية، حيث نصَّت المادة (١٦) على أنَّه:

« تُعتبر أموال الجمعية فى حُكم المال العام فى تطبيق أحكام قانون العقوبات، ويُعتبر القائمون على شئون الجمعية والعاملون بها فى حُكم الموظَّفين العموميين فى تطبيق أحكام القانون المشار إليه ».

ثالثًا: وزير العدل:

فوزير العدل هو المشرِف على نشاط الجمعيات، وهو الذي يضع القواعد المنظِّمة لاتصالها بأيِّ أحزاب أو جمعيات خارج البلاد، وكذا قواعد التحالُفات مع الجمعيات الأخرى، وهو الذي يُقيم الدعاوى أمام المحاكم على أيَّة جمعية خالفت أحكام الدستور والقانون، ويرفع الطلبات للمحكمة المختصَّة لحلِّ الجمعيات أو تجميد أموالها فى حال ثبوت مخالفتها، وغير ذلك من الاختصاصات الرقابية.

وجاءت هذه الاختصاصات فى عدَّة مواد فى القانون، نتناولها كالآتي:

نصَّت المادة (٢٠) من قانون الجمعيات السياسية على أنَّه:

« يضع وزير العدل القواعد المنظِّمة لاتصال الجمعية بأيِّ حزب أو تنظيم سياسي أجنبي، ولا يجوز لأيَّة جمعية التعاون أو التحالُف مع أيٍّ من هذه الأحزاب أو التنظيمات إلا وفقًا لهذه القواعد.

ويحظر فتح فرعٍ لأيِّ جمعية سياسية أو حزب سياسي آخر من خارج مملكة البحرين بغير ترخيص من وزير العدل ».

ونصَّت المادة (٢٢) على أنَّه:

« يجوز لوزير العدل إذا خالفت الجمعية أحكام الدستور أو هذا القانون أو أيَّ قانون آخر أن يطلب من المحكمة الكبرى المدنية بناءً على دعوى يُقيمها، الحُكم بإيقاف نشاط الجمعية لمدَّة لا تزيد على ثلاثة أشهر، تقوم خلالها بإزالة أسباب المخالفة.

وتُصدر المحكمة حُكمها فى موضوع الدعوى خلال مدَّة لا تزيد على ثلاثين يومًا.

ويجوز الطعن فى الحُكم خلال مدَّة الإيقاف ما لم يرفع الوزير دعوى حلِّ الجمعية.

ويُحظر على أعضاء الجمعية القائمين على إدارتها وموظَّفيها مُواصلة نشاطها أو التصرُّف فى أموالها خلال مدَّة الإيقاف، كما يُحظر على أيِّ شخص أن يشترك فى نشاط الجمعية بعد نشر الحُكم الصادر بالإيقاف».

أمَّا المادة (٢٣) من القانون فقد جاء فيها:

«يجوز لوزير العدل أن يطلب من المحكمة الكبرى المدنية الحُكم بحلِّ الجمعية وتصفية أموالها وتحديد الجهة التي تؤول إليها هذه الأموال، وذلك إذا ارتكبت مخالفة جسيمة لأحكام دستور المملكة أو هذا القانون أو أيِّ قانون آخر من قوانينها، أو إذا لم تقم الجمعية خلال الفترة المحدَّدة فى الحُكم الصادر بإيقاف نشاطها وفقًا للمادة السابقة بإزالة أسباب المخالفة التي صدر الحُكم استنادًا إليها».

وأسندت المادة (٢٨) من قانون الجمعيات السياسية لوزير العدل اتِّخاذ القرارات اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون.

رابعًا: رقابة القضاء:

فالقضاء هو الذي ينظر فى الطلبات المقدَّمة من وزير العدل بشأن المخالفات التي ترتكبها الجمعيات السياسية، وهو الذي يُصدر قرارات وقف نشاط الجمعيات أو حلها أو تجميد أموالها، وغير ذلك من العقوبات كالغرامات أو الحبس للقائمين عليها.

حيث جاء فى المادة (٢٣) من قانون الجمعيات:

« وعلى المحكمة تحديد جلسة لنظر هذا الطلب خلال السبعة أيَّام التالية لإعلان صحيفته إلى رئيس الجمعية بمقرِّها الرئيس، وتَفصل المحكمة فى طلب الحلِّ خلال ثلاثين يومًا على الأكثر من تاريخ الجلسة المذكورة.

ولا يجوز للجمعية التي صدر حُكم بوقف نشاطها ممارسة أيِّ نشاط وفقًا لأحكام الفقرة الأخيرة من المادة السابقة خلال نظر طلب الحلِّ.

ويُنفَّذ الحُكم بحلِّ الجمعية من تاريخ صيرورته نهائيًّا، ويجب نشره فى الجريدة الرسمية وفي إحدى الصحُف اليومية المحلِّيَّة».

كما جاء فى المادة (٢١) من القانون:

« لا يجوز حلُّ الجمعية أو وقف نشاطها أو إقالة قياداتها إلا وفق أحكام النظام الأساسي للجمعية أو بحُكم من المحكمة الكبرى المدنية »

ونصَّت المادة (٢٤) على أنَّه:

« يُعاقَب بالحبس مدَّة لا تزيد على سنة، وبغرامة لا تتجاوز ألف دينار، أو بإحدى هاتين العقوبتين، كلُّ مَن تسلَّم أموالًا من جهة غير بحرينية لحساب الجمعية، وتقضي المحكمة بمصادرة تلك الأموال لحساب الخزينة العامَّة للدولة ».

وأوردت المادة (٢٥) عقوبات أخرى يمكن للمحكمة اتخاذها، حيث نصَّت على أنَّه:

« يُعاقَب بالحبس مدَّة لا تزيد على ثلاثة أشهر أو بغرامة لا تتجاوز خمسمائة دينار كلُّ مَن ارتكب مخالفة لأحكام هذا القانون، ولم يتعيَّن فيه عقوبة خاصَّة لها. وفي حالة العود تُطبَّق عقوبة الحبس والغرامة معًا ».

الخاتمة

بدراسة النظام القانوني للأحزاب السياسية يتَّضِح أنَّ فهم النظام السياسي لأيِّ بلد يرتبط بشكل أو بآخر بدور الأحزاب السياسية العاملة فى إطار هذا النظام، فالأحزاب السياسية ما هي إلا انعكاس لنشاط المجتمع، وصار وجود هذه الأحزاب سِمة رئيسية للنظام السياسي الحديث، وصار الحُكم على قانونية الدولة من خلال اعتمادها التعدُّدية الحزبية التي صارت مُلازمة للحرية التي تفترض وجود خيارات وتقبُّل الرأي الآخر.

وقد شهدت الدول العربية تطوُّرات عديدة فى المجال الديموقراطي مع التفاوُت فى حجم الشوط الذي قطعته كلُّ دولة، ومملكة البحرين لها إرث ديموقراطي منذ الاستقلال يتجسَّد فى الانتخابات البلدية والبرلمانية، وحضور المرأة فى العمل السياسي، وغير ذلك من المظاهر التي تُوِّجت بالإصلاحات الدستورية الشاملة التي أُجرِيت عام ٢٠٠١م بصدور الميثاق الوطني وتعديل الدستور واعتماد التعدُّدية السياسية (الجمعيات السياسية)، وكفالة الحقوق والحريات العامة.

ومن خلال هذا البحث يُمكن الخروج بالنتائج الآتية:

١) إنَّ فكرة الأحزاب السياسية فكرة قديمة تطوَّرت مع تطوُّر الدولة والحياة البرلمانية، وارتبط مفهوم الحزب السياسي بالأيدولوجية الحزبية والهيكل التنظيمي وهدف الوصول للسُّلطة.

٢) إنَّ الأحزاب السياسية تسعى للوصول إلى السُّلطة وتداوُلها عبر صناديق الانتخابات، وتتنافس لتحقيق ذلك بالبرامج المعدَّة بدِقَّة لتشمل كافة مجالات الحياة بما يُعبِّر عن طموحات وتطلُّعات الأفراد.

٣) يُنظِّم القانون الأحزاب السياسية منذ مرحلة التأسيس وحتى العمل، مُشتمِلًا على الشروط والضوابط اللازمة التي تكفل الممارسة الصحيحة لهذه الأحزاب، وبما يضمن عدم استغلال هذه الحرية فى إنشاء أحزاب تعمل ضدَّ القانون وضدَّ المصلحة الوطنية.

٤) بصدور القانون رقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٥م، بشأن الجمعيات السياسية، تكون مملكة البحرين قد اعتمدت النظام الحزبي كإضافة هامَّة للعملية الديموقراطية، وتفعيل

المشاركة الشعبية للإسهام فى العملية السياسية وفق الأسس والضوابط المنصوص عليها فى القانون.

٥) اشتمل قانون الجمعيات السياسية على كافة الإجراءات اللازمة لتنظيم عمل هذه الجمعيات، وتحديد الجهات الحكومية المعنية بالتعامل معها والرقابة على أدائها، ورغم فتور عمل هذه الأحزاب التي لا يزال عملها مَوسميًا فى الغالب (فترة الانتخابات)، بحكم أنَّ التجرِبة لا تزال وليدة، وتحتاج إلى مزيد من الوقت، لكنَّها تجربة رائدة على مستوى المنطقة، وتتبلور وتتطوَّر باستمرار.

قائمة المراجع

- د / أبو بكر مرشد الزهيري: مبادئ النظم السياسية المعاصرة ونظام الحكم فى الفكر السياسي الإسلامي – دراسة تطبيقية على نظام الحكم فى الجمهورية اليمنية، مكتبة ومركز الصادق للطباعة والنشر، صنعاء ٢٠١٥م.
- د. عبد الغني بسيوني: النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية ١٩٩٧م.
- د. ماجد راغب الحلو: النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية ٢٠٠٥م .
- د. طارق البشري: منهج النظر فى النظم السياسية المعاصرة لبلدان العالم الإسلامي، دار الشروق، القاهرة، الطبعة الأولى ٢٠٠٥م .
- د / السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، مكتبة عبد الله وهبة، القاهرة طبعة ١٩٤٩م.
- د / كمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، مطبعة الداودي، دمشق طبعة ١٩٨٥م.
- د. سليمان الطماوي: السلطات الثلاث، دار الفكر العربي، القاهرة.
- أستاذنا الدكتور. أحمد الكبسي: نظام الحكم فى الجمهورية اليمنية، مطبوعات جامعة صنعاء.
- دستور مملكة البحرين لسنة ١٩٧٣م وتعديلاته.
- القانون رقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٥م، بشأن الجمعيات السياسية ، مملكة البحرين.

ملخَّص البحث

ما من شكٍّ فى أنَّ الأحزاب السياسية أصبحت مُكوِّنًا رئيسيًا من مُكوِّنات أجهزة الدولة وهيئاتها السياسية، لا سيَّما الدول الديمقراطية، على اعتبار أنَّ قيام الأحزاب يُشكِّل ضمانة هامَّة ضدَّ الاستبداد، فهي الوسيلة الأساسية للمُعارضة، وهي مُتنفَّس الأفراد والجماعات للتعبير عن أهدافها ورؤيتها للأداء الحكومي من خلال الوصول للسُلطة ومراكز اتخاذ القرار.

وتُعدُّ الأحزاب السياسية مُؤثِّرة بشكل مباشر على سير وحركة النظام السياسي وضمان استمراره واستقراره، فهي تُؤدِّي دورًا مهمًا فى تنشيط الحياة السياسية، وصارت تُشكِّل رُكنًا أساسيًا من أركان النُّظُم الديمقراطية، فأداء الأحزاب ينعكس سلبًا أو إيجابًا على نوعية الحياة السياسية وعلى مستوى التطوُّر الديمقراطي والتحديث السياسي وفاعلية النظام السياسي الذي يُعدُّ انعكاسًا للنظام الحزبي السائد فى الدولة، كما تُعدُّ الأحزاب إحدى قنوات المشاركة السياسية للمواطن، وكذا إحدى قنوات الاتصال السياسي المنظَّم فى المجتمع، فهي تقوم بالتعبير عن اهتمامات الأفراد وحاجاتهم العامَّة والعمل على تحقيقها من قِبَل الحكومة، بفضل الضغط الذي تُمارسه الأحزاب على صنَّاع القرار وراسمي السياسة العامَّة فى الدول، وكذلك نقل رغبات وسياسات الحكومة إلى المواطنين، والعمل على تعبئة الجهود والمواقف المتباينة إزاءها، فهي حلقة الوصل الديموقراطية بين الحكومة والمواطنين.

وتُعتبر السُلطة التشريعية فى الوقت الحاضر أهمَّ السُلطات فى الدولة، فهي التي تقوم بسَنِّ القوانين؛ أي: بوضع القواعد العامة الملزِمة للأفراد، وتكون المساهَمة فى هذه السُلطة عن طريق مُشاركة الأفراد فى الحياة الحزبية والسياسية للدولة، وذلك فى إطار المشاركة السياسية التي بواسطتها يتمُّ المشاركة فى صناعة القرار السياسي وخاصةً صنع ورسم السياسات العامة التي تهمُّهم وتخصُّهم، والتي تهمُّ وتخصُّ المجتمع عامة، وذلك عن طريق التمثيل فى المؤسَّسات السياسية المُنتَخَبة والتي تُعبِّر عن اهتماماته أو جزءٍ منها.

وتكمن أهَمِّيَّة دراسة موضوع النظام الحزبي فى مدى التأثير والتأثُّر بين هذا النظام وبين النظام السياسي فى البلد، فطبيعة النظام الحزبي فى المجتمع تترك أثرًا واضحًا فى طبيعة النظام السياسي، وبالمقابل فإنَّ النظام السياسي ينعكس على

الواقع على النظام الحزبي، وتستأثر دراسة النُّظُم الحزبية من قِبَل الباحثين فى أكثر من علم، فهي ضمن دراسات العلوم السياسية وتُشكِّل أحد أهمِّ موضوعاتها؛ لِما تُمثِّله من دور محوري فى ثراء التجربة الديموقراطية داخل النظم السياسية، ولما للأحزاب السياسية من تأثير فى مجريات الأحداث السياسية وتسيير الشأن العام من خلال وصول هذه الأحزاب إلى مقاعد البرلمان ومقاعد المجالس البلدية عبر الانتخابات، فلم يعد يُتصوَّر وجود ديموقراطية حقيقية دون وجود أحزاب سياسية، وهي كذلك ضمن علوم الاجتماع السياسي من زاوية أخرى، إلا إنَّ دراستنا لها ستأتي من الناحية القانونية المتعلِّقة بالتنظيم القانوني لها.

كما تكتسب هذه الدراسة أهَمِّيَّة خاصة بحكم أنَّها ستتطرَّق للتنظيم الحزبي فى مملكة البحرين، والتي تُعدُّ تجربة – وإن كانت حديثة النشأة – رائدة على مستوى المنطقة، ولم يتمَّ تناولها بالدراسة الأكاديمية القانونية على حدِّ علمنا.

لذلك فقد قسمنا هذا البحث إلى مبحثين: نتحدَّث فى الأوَّل منهما عن ماهية النظام الحزبي، ونُخصِّص الثاني للحديث عن التنظيم القانوني للأحزاب السياسية (الجمعيات السياسية) فى مملكة البحرين.

•

Legal regulation of political parties An applied study on political societies in the Kingdom of Bahrain

Dr. Abu Bakr Murshid Al-Zuhairi

Research Summary

There is no doubt that political parties have become a major component especially democratic ,of the state apparatus and political bodies considering that the establishment of parties constitutes an ,countries as they are the main means of ,important guarantee against tyranny and it is an outlet for individuals and groups to express their ,opposition goals and vision of government performance through access to power and decision-making centers. Political parties are directly influential on the functioning and movement as they ,of the political system and ensure its continuity and stability play an important role in activating political life and have become an the performance of parties ,essential pillar of democratic systems reflects negatively or positively on the quality of political life and the level of democratic development and political modernization and the which is a reflection of the ,effectiveness of the political system and parties are one of the channels ,prevailing party system in the state as well as one of the channels of ,of political participation of the citizen By expressing they are ,organized political communication in society the interests and public needs of individuals and working to achieve thanks to the pressure exerted by parties on ,them by the government as well as ,decision-makers and public policy makers in countries conveying the government's desires and policies to citizens and working it is the ,to mobilize efforts and divergent positions towards them democratic link between the government and citizens. The legislative authority is currently the most important authorities in sets general rules ,that is ,as it is the one that enacts laws ,the state

and the contribution to this authority is through ,binding on individuals the participation of individuals in the partisan and political life of the within the framework of political participation through which ,state especially making ,participation is made in political decision-making and drawing up public policies that concern him and concern him and

through representation in ,that concern and concern society in general elected political institutions that express his interests or part of it. The importance of studying the subject of the party system lies in the extent of influence and influence between this system and the political the nature of the party system in society leaves a ,system in the country the ,and in turn ,clear impact on the nature of the political system

and the study ,political system is actually reflected on the party system it is within the ,of party systems by researchers in more than one science studies of political science and constitutes one of its most important topics because of its pivotal role in the richness of the democratic and why Political parties have an ,experience within political systems impact on the course of political events and the conduct of public affairs through the access of these parties to the seats of parliament and the it is no longer imagined ,seats of municipal councils through elections ,that there is a real democracy without the presence of political parties but our ,and it is also within the political sociology from another angle study of it will come from a legal point of view related to its legal organization. This study also acquires special importance as it will address the party which is a pioneering ,organization in the Kingdom of Bahrain and has not been ,at the regional level - albeit a recent one - experience addressed by the legal academic study to our knowledge. the first of ,we have divided this research into two sections ,Therefore and the second is ,which we talk about the nature of the party system devoted to talking about the legal organization of political parties (political societies) in the Kingdom of Bahrain.