



CDL-AD(2010)024
Or Engl.

ستراسبورغ، في 25 أكتوبر/تشرين الأول 2010
الدراسة رقم 2010/595

المفوضية الأوروبية للديموقراطية من خلال القانون
(لجنة فينيسيا)

المبادئ التوجيهية المتعلقة بنظام الأحزاب السياسية

وضعتها منظمة الأمن والتعاون في أوروبا/مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان OSCE/ODHIR
ولجنة فينيسيا

اعتمدها لجنة فينيسيا
في اجتماعها العام الـ 84
(فينيسيا، 15-16 أكتوبر/تشرين الأول 2010)

نسخة مؤقّت

المحتويات

5	.....	1. ...توطئة
5	.....	2. مدخل
7	.....	3. تعريف "الحزب السياسي"
7	.....	4. أهمية الأحزاب السياسية
8	.....	5. الحقوق الأساسية الممنوحة للأحزاب السياسية
8	.....	6. المقطع أ. المبادئ التوجيهية المتعلقة بالأحزاب السياسية
8	.....	1. المبادئ
8	.....	أ) المبدأ الأول. حق الأفراد في تكوين الجمعيات
9	.....	ب) المبدأ الثاني. واجب حماية الدولة حق الفرد بحرية تكوين الجمعيات
9	.....	ج) المبدأ الثالث. الشرعية
9	.....	د) المبدأ الرابع. التناسب
9	.....	هـ) المبدأ الخامس. عدم التمييز
10	.....	و) المبدأ السادس. المساواة في المعاملة
10	.....	ز) المبدأ السابع. التعددية السياسية
10	.....	ح) المبدأ الثامن. حسن إدارة التشريع المتعلق بالأحزاب السياسية
10	.....	ط) المبدأ التاسع. الحق في الانتصاف الفعال لضحايا انتهاكات الحقوق
11	.....	ي) المبدأ العاشر. المساءلة
11	.....	7. المقطع ب. الحواشي التفسيرية
11	.....	1. مدخل
11	.....	8. حرية تكوين الأحزاب السياسية
11	.....	1. نظام الأحزاب السياسية
11	.....	أ) التعريف الرئيسي للأحزاب السياسية
12	.....	ب) الإطار القانوني
13	.....	2. الحقوق ذات الصلة والوضع القانوني
14	.....	3. أهمية الأحزاب السياسية كجمعيات فريدة من نوعها
14	.....	4. المبادئ العامة
14	.....	أ) قرينة لصالح تكوين الحزب السياسي وعدم حله
15	.....	ب) واجب حماية الدولة حرية التجمع ضمن أحزاب سياسية
15	.....	ج) الالتزام باللاعنف
16	.....	د) الشرعية
16	.....	هـ) التناسب
17	.....	و) عدم التمييز
18	.....	ز) المهام الداخلية للأحزاب
19	.....	5. تنظيم الأحزاب السياسية
19	.....	أ) الوسائل المشروعة لوضع نظم الأحزاب السياسية
19	.....	ب) تسجيل الأحزاب السياسية
21	.....	ج) رسوم التسجيل
21	.....	د) الدعم الأدنى
22	.....	هـ) الموقع الجغرافي
22	.....	و) تنظيم الأحزاب الدولية
23	.....	ز) الإجراءات التنظيمية لضمان عدم التمييز
24	.....	ح) المتطلبات لاستيفاء تسجيل الأحزاب
24	.....	6. حظر أو حل الأحزاب السياسية
24	.....	أ) الشرعية

- 25 التناسب (ب)
- 25 القيود الموضوعية على الحظر أو الحل (ج)
- IX. الأداء الداخلي للأحزاب السياسية**
- 26 الديمقراطية الداخلية للأحزاب 1.
- 26 المساواة بين الجنسين (أ)
- 27 دور الأقليات (ب)
- X. هيكلية الأحزاب وأنشطتها**
- 28 القواعد الداخلية للأحزاب 1.
- 28 اختيار قيادة الحزب والمرشحين 2.
- 28 تنظيم حق الانتساب إلى الأحزاب السياسية 3.
- 29 طبيعية الانتساب الإرادية (أ)
- 29 تقييد الدولة المعقول لحرية انتساب الموظفين العموميين (ب)
- 30 القيود اللامعقولة الموضوعية من الدولة على حرية الانتساب (ج)
- 30 الرعايا الأجانب أو الغرباء (د)
- XI. الأحزاب في الانتخابات**
- 30 دور المرشحين والأحزاب 1.
- 30 الأنظمة الانتخابية (أ)
- 30 التعددية السياسية (ب)
- 31 المرشحون الحزبيون (ج)
- 31 المرشحون غير الحزبيين (المستقلون) (د)
- 32 المساواة بين الجنسين في اختيار المرشحين (هـ)
- 33 مرشحو الأقليات (و)
- 33 قواعد تنظيم الترشح (ز)
- 34 الولوج إلى الانتخابات 2.
- 34 ولوج الأحزاب السياسية إلى الاقتراع (أ)
- 35 ولوج الأحزاب السياسية إلى الإعلام (ب)
- 36 حرية الاجتماع للأحزاب السياسية (ج)
- 36 الأحزاب في إدارة الانتخابات 3.
- 36 الأحزاب داخل هيئات إدارة الانتخابات (أ)
- 36 الحزب بصفة المراقب (ب)
- XII. تمويل الأحزاب السياسية**
- 37 الحملات والتمويل السياسي 1.
- 37 التعريف والمبادئ التوجيهية للحملات والتمويل السياسي (أ)
- 38 التمويل الخاص 2.
- 38 رسوم العضوية (أ)
- 38 الإسهامات والمدخول ضمن الحزب (ب)
- 39 موارد المرشح الشخصية (ج)
- 39 الإسهامات الخاصة (د)
- 39 حدود الإسهامات (هـ)
- 40 التمويل العام 3.
- 40 أهمية التمويل العام (أ)
- 41 الدعم المالي (ب)
- 41 أشكال الدعم الأخرى (ج)
- 42 تخصيص التمويل (د)
- 42 متطلبات تلقي التمويل العام (هـ)
- 43 تنظيم تمويل الأحزاب والحملات الانتخابية 4.
- 43 حدود الإنفاق (أ)
- 44 متطلبات الإبلاغ عن تمويل الحملات الانتخابية (ب)
- 45 متطلبات الإبلاغ عن التمويل السياسي (ج)

45	..... الإساءة في استخدام موارد الدولة	(د)
46	..... السلطة التنظيمية	5.
47	..... العقوبات المترتبة على الانتهاكات المالية	(أ)
47	..... مراقبة الأحزاب السياسية	XIII.
47	..... إنشاء الهيئات التنظيمية	1.
47	..... النزاهة والحياد في التنظيم	(أ)
47	..... نطاق عمل وولاية الهيئات التنظيمية	(ب)
48	..... العقوبات بحق الأحزاب السياسية لعدم امتثالها للقانون	(ج)
49	..... الحق في انتصاف فعال وإجراء عادل أمام محكمة نزيهة	2.
49	..... الحق في انتصاف فعال	(أ)
49	..... الحق في إجراء عادل علني أمام محكمة نزيهة	(ب)
50	..... ملحقات	XIV.
50	..... الملحق أ - أدوات دولية وإقليمية مختارة	الملحق أ - أدوات دولية وإقليمية مختارة
58	..... الملحق ب - قضايا مختارة	الملحق ب - قضايا مختارة
59	..... الملحق ج - وثائق مرجعية مختارة	الملحق ج - وثائق مرجعية مختارة
60	..... الملحق د - مدونات نموذجية	الملحق د - مدونات نموذجية
61	..... الحواشي الختامية	XV.

أ. توطئة

1. الأحزاب السياسية وسائل أساسية يشارك بها المواطنون في حكمهم وتحقق بها الديمقراطية التمثيلية. ومع أن دور الأحزاب وأهميتها قد تثبتنا منذ زمن طويل، فإن التنظيم القانوني المخصص للأحزاب تطور حديث نسبياً. ورغم أن العديد من الدول التي تعتمد نظام حكم قائماً على الأحزاب تشير الآن في دساتيرها أو غيرها من القوانين إلى دور الأحزاب السياسية، فإن آليات التشريع المتعلقة مباشرة بتنظيم الأحزاب السياسية لم تظهر إلا في أربعينات القرن العشرين. وحتى اليوم، ومع تطور التنظيم القانوني للأحزاب السياسية، فإن درجة التنظيم في الدول تختلف بسبب التمايزات في العرف القانوني والنظام الدستوري. ومنه أن الأحزاب السياسية تشهد تفاوتاً في درجة التنظيم. وطبعاً، يحول التطور التاريخي والسياق الثقافي الفريد لكل دولة دون تطوير مجموعة عالمية موحدة من النظم للأحزاب السياسية. إلا أن المبادئ الأساسية للمجتمع الديمقراطي كما حقوق الإنسان المعترف بها، تتيح تطوير بعض المبادئ المشتركة القابلة للتطبيق على أي نظام قانوني لتنظيم الأحزاب السياسية. وهي ما تتناوله هذه المبادئ التوجيهية.

ب. مدخل

2. لقد وضعت هذه المبادئ التوجيهية المتعلقة بالأحزاب السياسية مع الحواشي التفسيرية هيئة الخبراء في الأحزاب السياسية في مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان التابع لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، بالتشاور مع المفوضية الأوروبية للديموقراطية (لجنة فينيسيا) في المجلس الأوروبي. وتأخذ الوثيقة في عين الاعتبار التعليقات الصادرة عن أعضاء لجنة فينيسيا الذين حظيت صياغة هذه المبادئ التوجيهية بمشورتهم¹.

3. تهدف المبادئ التوجيهية التالية المتعلقة بالتشريع للأحزاب السياسية إلى توفير نظرة عامة إلى المسائل المتصلة بتطوير وتبني التشريع للأحزاب السياسية في الديمقراطيات. وتشكل الحواشي التفسيرية جزءاً متمماً للمبادئ التوجيهية، ويجب أن تُقرأ تزامناً معها لضمان فهم وتطوير المسائل ذات الصلة ملياً.

4. التنظيم القانوني للأحزاب السياسية موضوع معقد يتطلب الأخذ في عين الاعتبار مجموعة واسعة من المسائل. ويجب حماية الأحزاب السياسية، كونها تعبيراً متكاملًا مع حق الأفراد في حرية تكوين الجمعيات. إلا أنه ونظراً لدور الأحزاب السياسية الفريد والحيوي في العملية الانتخابية والحكم الديمقراطي، فللدول دور مقبول به عموماً، في وضع نُظم لأدائها، بقدر ضرورة ضمان الحكم الفعال والتمثيلي والديموقراطي العادل. وتتفاوت مقاربة هذه العملية الناظمة، بالكثير، ضمن منطقة منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، والبلدان الأعضاء في لجنة فينيسيا، بين دول حيث لا تشريع خاصاً بالأحزاب السياسية وتنظّم فيها هذه الهيئات بالقوانين العامة الخاصة بالجمعيات، وبين دول أخرى حيث تُدمج أحكام متصلة بأداء الأحزاب في مجموعة قوانين شتى، منها القوانين المحددة للأحزاب السياسية، والدساتير، والقوانين الانتخابية العامة، والقوانين المتصلة بمسائل كالإعلام وتمويل الحملات الانتخابية. وإذ تعترف المبادئ التوجيهية والحواشي بهذه التفاوتات، كما بالتنوع الكبير في الأعراف القانونية، خاصة من جهة التطور الديمقراطي والنظام الدستوري وسيادة القانون، فالمقصود منها ليس توفير

¹ شارك عضو في لجنة فينيسيا (المونسنيور Evgeny Tanchev من بلغاريا) وخبير في لجنة فينيسيا (السيد Carlos Closa من إسبانيا) في اجتماعات الطاولة المستديرة المنعقدة في 2009-2010 في أثينا وبروكسل وميونخ حيث نوقشت المبادئ التوجيهية.

حلول شاملة أو المساعدة على تطوير قانون نموذجي إحدادي يُستعمل في كافة دول منظمة الأمن والتعاون في أوروبا. بل وبالأحرى، فالمقصود من المبادئ التوجيهية والحواشي الملحقة بها، توضيح مسائل أساسية متعلقة بالتشريع الخاص بالأحزاب السياسية وتوفير أمثلة عن الممارسات السلمية الممكنة للدول.

5. تقوم المبادئ التوجيهية والحواشي التفسيرية على المعاهدات العالمية والإقليمية المتصلة بحماية حقوق الإنسان، وتطوير ممارسات الدول (ما ينعكس على سبيل المثال لا الحصر في قرارات المحاكم المحلية والتزامات الهيئات الحكومية الدولية)، ومبادئ القانون العامة المعترف بها في المجتمع الدولي. وعلى وجه الخصوص، فإن المبادئ التوجيهية تسترجع بالتزامات منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، المتصلة بالحكم الديموقراطي ومبادئ لجنة فينيسيا التوجيهية وآرائها المتناولة الأحزاب السياسية بشكل عام وفي بلدان معينة (على شكل آراء في التشريع الوطني الخاص بالأحزاب السياسية). وتوفر المبادئ التوجيهية حداً أساسياً أدنى بخصوص التزامات حقوق الإنسان، مثبتة بذلك عتبة لا بد أن تتقيد بها سلطات الدولة في تنظيمها الأحزاب السياسية. بيد أن المقصود من المبادئ التوجيهية ليس فقط أن تعكس الالتزامات الموجودة، بل أن تشكل وثيقة مثلاً للممارسات السلمية (إجراءات ثبت نجاحها في عدد من الدول أو ساعدت بشكل يبين على ضمان احترام تنظيم الحزب السياسي حقوق الإنسان الأساسية). لذلك، فإن النص يتجاوز التلخيص للالتزامات الموجودة كي يوفر موجزاً للممارسات المثالية المتصلة بتنظيم الأحزاب السياسية وأدائها. ولفهم هذه المبادئ التوجيهية فهماً صحيحاً، من الأهمية بمكان ألا تؤخذ ولا يشكل من الأشكال على أنها وسائل لفرض قيود مفرطة على الأحزاب السياسية. والمبدأ الإطار الذي طورت على أساسه هذه المبادئ التوجيهية هو نفس المبدأ الوارد في وثيقة كوبنهاغن، الفقرة 7.5، والذي يتطلب من "الدول المشاركة احترام حق المواطنين في الطموح إلى تبوء مناصب سياسية أو رسمية، فردياً أو كممثلين عن أحزاب سياسية أو منظمات، دون تمييز." وهذه المبادئ التوجيهية قائمة أيضاً على أخرى عديدة وأكثر تحديداً، متعلقة بالأحزاب السياسية، أقرتها لجنة فينيسيا في اجتماعاتها من 1999 إلى 2010². وللمزيد من التوضيح، فالمقصود منها ليس أن تحل محل هذه الأخيرة التي أقرتها لجنة فينيسيا في السابق، بل أن تكون بالأحرى مكتملة لها وأن تتوسع في مضمونها. من هذا المنظور، يجب النظر أساساً إلى هذه المبادئ التوجيهية كوسيلة لحماية حقوق الأحزاب السياسية وحياتها، برصدها الحد الأدنى من التنظيم الضروري لضمان حسن أدائها.

6. الأحزاب السياسية جمعيات خاصة تلعب دوراً أساسياً، دور اللاعب السياسي في الحقل العام. وتحقيق التوازن المناسب بين تنظيم الدولة للأحزاب السياسية كلاعب في الحقل العام، وبين احترام الحقوق الأساسية لأعضاء الحزب كمواطنين، بما فيه حقهم في التجمع، إنما يتطلب تشريعاً مفصلاً بعناية

² [Guidelines on prohibition and dissolution of political parties and analogous measures CDL-INF\(2000\)001](#) adopted by the Venice Commission at its 41st Plenary Session (Venice, 10-11 December 1999), المتعلقة بحظر وحل الأحزاب السياسية وإجراءات مماثلة أقرتها لجنة فينيسيا في اجتماعها العام الـ41 (فينيسيا، 10 - 11 ديسمبر/كانون الأول 1999)، [CDL-INF\(2001\)008](#) Guidelines and Report on the Financing of Political Parties: adopted by the Venice Commission at its 46th Plenary Meeting (Venice, 9-10 March 2001)، لغائها العام الـ46 (فينيسيا، 9-10 مارس/آذار 2001)، [CDL-AD\(2004\)007rev](#) Guidelines and Explanatory Report on Legislation adopted by the Venice Commission at its 58th Plenary Session (Venice, 12-13 March 2004)، بعض المسائل المحددة، أقرتها لجنة فينيسيا في اجتماعها العام الـ58 (فينيسيا، 12-13 مارس/آذار 2004)، [CDL-AD\(2006\)014](#) Opinion on the Prohibition of Financial Contributions to Political Parties from Foreign Sources adopted by the Venice Commission at its 66th Plenary session (Venice, 17-18 March 2006)، رأي في حظر الإسهامات المالية لصالح الأحزاب السياسية من مصادر أجنبية أقرتها لجنة فينيسيا في اجتماعها العام الـ66 (فينيسيا، 17-18 مارس/آذار 2006)، [CDL-AD\(2006\)025](#) Report on the Participation of Political Parties in Elections adopted by the Venice Commission at its 67th Plenary Session (Venice, 9-10 June 2006) and the Venice Commission at its 67th Plenary Session (Venice, 9-10 June 2006) its 67th Plenary Session (Venice, 9-10 June 2006) التقرير عن مشاركة الأحزاب السياسية في الانتخابات أقره مجلس الانتخابات الديموقراطية في لقائه الـ16 (فينيسيا، 16 مارس/آذار 2006) ولجنة فينيسيا في اجتماعها العام الـ67 (فينيسيا، 9-10 يونيو/حزيران 2006) و-CDL-AD(2009)021 Code of good practice in the field of political parties adopted by the Venice Commission at its 78th plenary session (Venice, 13-14 March 2009). مدونة الممارسة السلمية في مجال الأحزاب السياسية أقرتها لجنة فينيسيا في اجتماعها العام الـ78 (فينيسيا، 13-14 مارس/آذار 2009).

ودقة. وعلى هذا التشريع أُلّا يتعارض مع حرية التجمع. وبالفعل، فمن استعراض الممارسات ضمن منطقة منظمة الأمن والتعاون في أوروبا والبلدان الأعضاء في لجنة فينيسيا، يتبين أن التنظيم الموسع قد يكون غير ضروري لعمل الديمقراطية بشكل ملائم، ما يعني أن القواعد التنظيمية التي تحمل حداً أدنى من المراقبة القانونية لمهام الحزب وترسم حدود سلطة الدولة بشكل صريح، قد تكون أنسب بكثير. ويتطلب تحديد الدور الملائم للدولة في تنظيم الأحزاب السياسية استشارة الأفراد والمجموعات المعنية بالتنظيم، كجزء لا يتجزأ من عملية صياغة القانون. ومع الإقرار بعدم ضرورة خص الأحزاب السياسية بتشريع غير الذي يحكم عموم الجمعيات، فثمة تشريع محتمل تطويره مثالياً يعترف بالدور الفريد الذي تلعبه الأحزاب في مجتمع ديمقراطي. يشكل تطوير التشريع الهادف إلى تبين الحقوق والحماية الخاصة بالأحزاب موضوع *المبادئ التوجيهية*. وبعد، ولكون إنفاذ هذه القواعد التنظيمية والإنشاء الإرادي لقواعد السلوك بين الأحزاب، يؤثران غالباً بالأكثر على دور الأحزاب السياسية في الديمقراطيات، فإن المقصود من هذه الأحكام إسداء الإرشاد للأحزاب والجهات المعنية بالانتخابات، في الإنفاذ العملي للتشريع.

7. لقد خضعت المبادئ التوجيهية المتعلقة بنظام الأحزاب السياسية لفحص اللجان الفرعية المعنية بالمؤسسات الديمقراطية في اجتماعها بتاريخ 14 أكتوبر/تشرين الأول 2010، واعتمدها لجنة فينيسيا في اجتماعها العام الـ84 (فينيسيا، 15-16 أكتوبر/تشرين الأول 2010).

8. وإذ يحتوي المقطع أ على *المبادئ التوجيهية*، فالمقطع ب، أي *الحواشي التفسيرية*، جوهرى لفهم وتفسير *المبادئ التوجيهية* بالشكل الملائم، كونه يتوسع في المبادئ المبينة في المقطع أ ويوفر أمثلة عن الممارسة السليمة. القسم 1 (المقاطع 1-4) من المقطع ب يشدد على أهمية حرية التجمع من حيث العلاقة بتطوير الأحزاب السياسية وتنظيمها؛ ويضع المبادئ العامة للتنظيم؛ ويحدد أسسه المشروعة وأنواعه وقيوده؛ ويفحص المسائل الإجرائية ذات الصلة. و القسم 2 (المقاطع 5-7) يركز على الأداء الداخلي في الأحزاب، بما فيه القيود على انتساب الأفراد إليها، والديموقراطية والمهام الداخلية. والقسم 3 (المقاطع 8-10) يتناول دور الأحزاب في الانتخابات، بما فيه مسائل كمتطلبات الترشح والولوج إلى الاقتراع. والقسم 4 (المقاطع 11-14) يتناول تمويل الأحزاب السياسية. والقسم 5 (المقاطع 15-17) يفحص النظام الخاص بتنظيم الأحزاب والحماية القضائية لحقوقها. والملحق أ يتضمن قائمة معاهدات دولية وإقليمية مختارة تتناول الحقوق المتصلة بتنظيم الأحزاب السياسية. والملحق ب يستشهد بقضايا مختارة، مصدرها المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان. وفي الملحق ج قائمة بمصادر ذات صلة، من مجلس أوروبا (الجمعية البرلمانية ولجنة فينيسيا)، تتناول الأداء الملائم للأحزاب السياسية. والملحق د يعطي أمثلة عن مدونات سلوك نموذجية للأحزاب السياسية.

III. تعريف "الحزب السياسي"

9. بمفهوم هذه *المبادئ التوجيهية*، الحزب السياسي "تجمع حرّاً لأشخاص، من أهدافه المشاركة في إدارة الشؤون العامة، بما فيه عبر تقديم مرشحين للانتخابات حرة وديموقراطية."

IV. أهمية الأحزاب السياسية

10. الأحزاب السياسية مساحة مشتركة تمارس فيها حقوق الأفراد الأساسية، في تكوين الجمعيات، والتعبير. وقد اعترفت بها المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان كلاعب متكامل مع العملية الديمقراطية. وبعد، فهي أوسع الوسائل استعمالاً، للمشاركة السياسية وممارسة الحقوق ذات الصلة. وللأحزاب طابع تأسيسي للمجتمع السياسي التعددي، وهي تلعب دوراً فعالاً في ضمان إعلام ومشاركة جمهور الناخبين.

كما أنها غالباً ما تؤمن صلة الوصل بين فرعي الحكم، التنفيذ والتشريعي، ومن شأنها جدولة الأولويات التشريعية بشكل فعال ضمن نظام الحكم.

V. الحقوق الأساسية الممنوحة للأحزاب السياسية

11. تشكل حرية التجمع الحق المركزي الذي يحكم أداء الأحزاب السياسية. وقد منحت جملة معاهدات معترف بها، عالمية وأوروبية وإقليمية أخرى، كافة الأفراد¹ ملء الحق في ممارسة حرية التجمع، بما فيه لتكوين الجمعيات السياسية. كما اعترفت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان العلاقة المتأصلة بين حرية التجمع، وبين الحقوق المترابطة معها في حرية التعبير والرأي والاجتماع. وعلى كون المعاهدات الدولية والأوروبية والإقليمية الأخرى المنطبقة تأخذ هذه الحقوق من حيث مفاهيمها على أنها متصلة بالفرد، إلا أن الممارسة الحرة للتجمع هي بحد ذاتها ما يسمح بتوسيع أوجه الحماية هذه، كي تشمل الأحزاب كهيئة تمثل الأفراد المحميين. ومنه وجوب أن تحظى مجموعات الأفراد الذين اختاروا التجمع في صيغة حزب سياسي، بكامل الحماية للحقوق ذات الصلة. والحد من الحقوق في حرية التجمع والتعبير والاجتماع جائز فقط عند الضرورة في المجتمع الديمقراطي. ويتوفر عدد من التوصيات غير الملزمة بشأن سبل حماية هذه الحقوق الأساسية، في توصيات الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا وفي المبادئ التوجيهية والآراء التي أقرتها لجنة فينيسيا³.

VI. المقطع أ. المبادئ التوجيهية المتعلقة بالأحزاب السياسية

1. المبادئ

12. في المبادئ التالية جملة إرشادات بخصوص التشريع للأحزاب السياسية، على أن تُقرأ بالتوازي مع الحواشي التفسيرية لفهم المبادئ التوجيهية وتقييمها بشكل كامل. وبعد، فيجب أن تشمل القراءة كافة المبادئ وألا يطبق مبدأ واحد دون الآخرين المتبقين.

13. تعترف هذه المبادئ بالدور الهام الذي تلعبه الأحزاب السياسية في المجتمع الديمقراطي. وقد لاحظت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان أن الأحزاب السياسية تشكل نوعاً من الجمعيات جوهرياً بالنسبة للأداء الديمقراطي الملائم². ولاحظت أيضاً أن "بطبيعة الدور الذي تلعبه الأحزاب السياسية، وهي الهيئات الوحيدة التي باستطاعتها الوصول إلى السلطة، فلديها أيضاً القدرة على التأثير في مجمل النظام في بلدانها. وبما تطرحه الأحزاب السياسية على الناخبين من مقترحات من أجل نموذج مجتمعي شامل، وبقدرتها على إدخال هذه المقترحات حيز التطبيق لدى وصولها إلى السلطة، فهي تختلف عن سائر التنظيمات المتدخلة في الميدان السياسي"³ وفي وصف المحكمة للأحزاب السياسية، أنها منوطة بـ"دور جوهري في ضمان التعددية والأداء الملائم للديموقراطية"⁴

أ) المبدأ الأول. حق الأفراد في تكوين الجمعيات

14. يجب أن يكون حق الأفراد في التجمع وتكوين الأحزاب السياسية، وبأوسع حيز ممكن، حراً من التدخلات. ورغم أن ثمة حدود لحق التجمع، فهذه الحدود يجب أن تفسر حصرياً. ووحدها الأسباب المقنعة والقاهرة تستطيع تبرير حدود حرية التجمع. ويجب أن تكون الحدود معينة بأحكام القانون، وضرورية في المجتمع الديمقراطي، ومتناسبة المدى. ويجب أن تكون طبيعة الانتساب إلى الأحزاب

³ أنظر/انظري الملحق ج بهذه الوثيقة.

السياسية إرادية، حيث لا يُكره فرد على الالتحاق بجمعية أو الانتماء إليها ضد إرادته⁵. وتقضي الحماية الواسعة المعطاة لحرية الأفراد في التجمع، بأن تكون الأحزاب السياسية أيضاً حرة من التدخل غير الضروري.

(ب) المبدأ الثاني. واجب حماية الدولة حق الفرد بحرية تكوين الجمعيات

15. مسؤولية الدولة التأكيد من أن التشريع المعني يقر الآليات والممارسات الضرورية، السامحة بالممارسة الحرة للفرد حقه في التجمع وتكوين الأحزاب السياسية مع الغير، عملياً. وبعد، فعلى الدولة مسؤولية سن قوانين تحظر بها تدخل اللاعبين غير الرسميين بقدر ما تمتنع بها بدورها عن هكذا تدخل⁶. وحيث تحصل انتهاكات للحق في حرية التجمع، تتحمل الدولة مسؤولية إجراءات التعويض وضمان وقف الانتهاك⁷. وكما وورد آنفاً، فالحدود الموضوعية للحق في حرية التجمع لا تضعها إلا أحكام القانون وعلى قدر الضرورة في المجتمع الديمقراطي⁸. ويبقى أي تدخل في حق التجمع أو أي حد له خاضعين لمبدأ التناسب الذي سيناقش لاحقاً.

(ج) المبدأ الثالث. الشرعية

16. يجب أن يكون لأي حدود مفروضة على حق الأفراد في حرية التجمع والتعبير، قاعدتها الشكلية في دستور الدولة أو قوانين البرلمان. ويجب أن تكون هذه الحدود غير ناتجة عن نشاط سياسي حزبي، بل مستجيبة لهدف مشروع، ضروري في المجتمع الديمقراطي. وهكذا فقد تؤخذ التغييرات المتكررة في التشريع للأحزاب السياسية على أنها نتيجة نزوات سياسية، بدل أن تكون تلبية لمقتضى المصلحة العامة. على دستور الدولة وقوانين البرلمان احترام حق التجمع المنصوص عليه في الأدوات الدولية والإقليمية ذات الصلة. على القانون أن يكون دقيقاً وواضحاً، تقرأ فيه الأحزاب السياسية الإشارة إلى الأنشطة المعتبرة غير مشروعة، وإلى العقوبات المتوفرة في حالات الانتهاك. يجب أن يُعتمد التشريع للأحزاب السياسية بشكل صريح وبعد المناقشة، وأن يتيسر استعراضه علانية على نحو واسع، للتأكد من إدراك الأفراد والأحزاب السياسية حقوقهم وحقوقها وحدود هذه الحقوق.

(د) المبدأ الرابع. التناسب

17. يجب أن تكون أي حدود مفروضة على حقوق الأحزاب السياسية متناسبة وفعالة في تحقيق الغرض المحدد لها. وعلى وجه الخصوص، ففي حالة الأحزاب السياسية ونظراً لدورها الأساسي في العملية الديمقراطية، يجب أن يكون التناسب موزوناً بدقة، مع تطبيق الإجراءات الحازمة تطبيقاً حصرياً. ووفقاً لما جاء آنفاً، يجب أن تكون القيود الوحيدة المفروضة تلك الضرورية في مجتمع ديمقراطي والمنصوص عليها في القانون. وإذا كانت القيود لا توفى بهذه المعايير، فهي لا يمكن اعتبارها متناسبة للجرم. وحلّ الأحزاب السياسية، أو منع تأسيس حزب سياسي، إنما يشكلان أقصى ما يوجد من عقوبات، ويجب عدم إنزالهما بتاتا، إلا إذا كانا إجراءً متناسباً وضرورياً في مجتمع ديمقراطي.

(هـ) المبدأ الخامس. عدم التمييز

18. لا يجوز للقوانين الرسمية الناظمة للأحزاب السياسية أن تنم عن أي تمييز بحق فرد أو مجموعة وعلى أي أساس كان، أي العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين، أو الرأي السياسي أو غيره، أو الأصل القومي أو الاجتماعي، أو الملكية أو الولادة أو الميول الجنسية، أو غيرها من الأوضاع⁹. ولا

يتوسع مدى حق الفرد في حرية التجمع إلى حد الفرض على حزب سياسي قبول أعضاء لا يشاطرونه معتقداته وقيمه الصميمية. لكن يبقى الفرض الإرادي لمبدأ عدم التمييز، من جانب الأحزاب السياسية بذاتها، مرحباً به.

(و) المبدأ السادس. المساواة في المعاملة

19. يجب الجواز لكافة الأفراد والمجموعات الراغبة في تأسيس أحزاب سياسية أن تفعل ذلك على أساس المساواة في المعاملة أمام القانون.¹⁰ ويجب ألا تُكثر أو تقلل الدولة من حظوظ أي فرد أو مجموعة راغبين في التجمع، في سعيهما هذا، كما يجب أن يطبق التشريع المتعلق بالأحزاب بشكل متماثل. وإزالة معالم عدم المساواة الملازمة للتاريخ، يمكن إقرار تدابير لضمان تكافؤ الفرص للمرأة والأقليات. كما يمكن إقرار تدابير خاصة مؤقتة، بهدف تعزيز المساواة الفعلية في معاملة المرأة والأقليات العرقية والعنصرية وغيرها من الأقليات ضحية التمييز في الماضي، ولن تُعتبر هذه التدابير تمييزية.¹¹

(ز) المبدأ السابع. التعددية السياسية

20. يجب أن يهدف التشريع الخاص بالأحزاب السياسية إلى تعبيد الطريق لبيئة سياسية تعددية. وتتقاطع الآراء عموماً في أن تمكين المواطنين من تلقي وجهات نظر سياسية متنوعة، عبر ما تطرحه مثلاً الأحزاب من برامج سياسية، إنما يُعتبر مكوناً أساسياً من مكونات المجتمع الديمقراطي المثبت. وكما يتبين جيداً في الفقرة 3 من وثيقة كوبنهاغن وغيرها من أوجه تعهدات منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، فإن التعددية ضرورية لتوفير الخيار الفعلي للأفراد لجمعياتهم السياسية ولمصّب أصواتهم في الانتخابات.¹² يجب النظر بعناية في القوانين الناظمة لعمل الأحزاب السياسية، وذلك تلافياً للمساس بمبدأ التعددية السياسية.

(ح) المبدأ الثامن. حسن إدارة التشريع المتعلق بالأحزاب السياسية

21. يجب إيكال عملية إنفاذ التشريع الخاص بالأحزاب السياسية إلى هيئات ذات نزاهة مثبّته قانوناً وممارسة معاً، مع تحديد مدى وسلطة الأجهزة التنظيمية بشكل صريح في القانون. ويجب أن يضمن التشريع وجوب تطبيق الهيئات التنظيمية القانون بطريقة غير متحيزة وغير تعسفية. ومن عناصر حسن الإدارة حسن التوقيت، حيث يجب اتخاذ القرارات المؤثرة في حقوق الأحزاب السياسية بطريقة حثيثة، وخاصة تلك المتعلقة بعمليات تتأثر بعامل الوقت، كالانتخابات مثلاً.

(ط) المبدأ التاسع. الحق في الانتصاف الفعال لضحايا انتهاكات الحقوق

22. يجب توفير وسائل الانتصاف الفعال¹³ للأحزاب السياسية بخصوص القرارات المؤثرة في حقوقها الأساسية، بما فيه حق التجمع والتعبير والرأي والاجتماع. ولئن كانت هذه الحقوق ممنوحة للأفراد، فمن الممكن عموماً التمتع بها جماعياً حيث توجب وسيلة شرعية للدعاء ضد الانتهاكات، وليس فقط بمبادرة من الأفراد بل أيضاً من الحزب ككل. وفي سياق تطبيق هذه الحقوق، يجب أيضاً أن تتمتع الأحزاب السياسية بحماية ملية لحقها في محاكمة عادلة ونزيهة. وفي حال ثبوت الانتهاك، يجب أن يكون الجبر التعويضي الملائم والفعال في متناول الأطراف المعنية. يتطلب مبدأ الفعالية أن تتوفر بعض وسائل الانتصاف سريعاً. وإن لم يتم ذلك في الوقت المناسب، لن تكون هذه الوسائل كافية للاستجابة لمتطلب فعالية الانتصاف.

ي) المبدأ العاشر. المساواة

23. من الجائز منح الأحزاب السياسية بعض الامتيازات القانونية، كونها مسجلة كأحزاب سياسية، وهي امتيازات غير متوفرة لجمعيات أخرى. وهذا يصح خاصة في مجال التمويل السياسي والاستفادة من وسائل الإعلام أثناء الحملات الانتخابية. وفي مقابل التمتع بامتيازات غير ممنوحة لجمعيات أخرى، من الملائم تحديد التزامات معينة للأحزاب السياسية على أساس وضعها المكرس في القانون. وقد تكون على شكل فرض متطلبات توجب تقديم التقارير، أو الشفافية في الترتيبات المالية. ويجب أن ينص التشريع بالتفاصيل الدقيقة على الحقوق والمسؤوليات ذات الصلة، الملازمة للحصول على وضع قانوني كحزب سياسي.

VII. المقطع ب. الحواشي التفسيرية

1. مدخل

24. لهذه الحواشي التفسيرية أهمية أساسية لفهم هذه المبادئ التوجيهية ملياً، ويجب أن تُقرأ بالتزامن معها. وهي لا تتوسع فيها ولا توفر لها تفسيراً جوهرياً فحسب، بل تقدم أمثلة عن الممارسات السليمة، هادفة إلى ضمان عمل التشريع الخاص بالأحزاب السياسية وقواعدها التنظيمية بالكشل الملائم.

25. يشدد القسم 1 (المقاطع 1-4) من المقطع ب على أهمية حرية التجمع من حيث العلاقة بتطوير الأحزاب السياسية وتنظيمها؛ ويضع المبادئ العامة للتنظيم؛ ويحدد أسسه المشروعة وأنواعه وقيوده؛ ويفحص المسائل الإجرائية ذات الصلة. و القسم 2 (المقاطع 5-7) يركز على الأداء الداخلي في الأحزاب، بما فيه القيود الموضوعة على انتساب الأفراد إليها، والديموقراطية والمهام الداخلية. والقسم 3 (المقاطع 8-10) يتناول دور الأحزاب في الانتخابات، بما فيه مسائل كمتطلبات الترشح والولوج إلى الاقتراع، وتأثير الأحزاب في مختلف الأنظمة الانتخابية. والقسم 4 (المقاطع 11-14) يتناول تمويل الأحزاب السياسية. والقسم 5 (المقاطع 15-17) يفحص النظام الخاص بتنظيم الأحزاب والقيود الموضوعة على حلها. والملحق أ يتضمن قائمة معاهدات دولية وإقليمية مختارة، تتناول الحقوق المتصلة بتنظيم الأحزاب السياسية. والملحق ب يستشهد بحالات مختارة. والملحق ج يعطي أمثلة عن مبادئ توجيهية أوروبية أخرى متصلة بالموضوع. وفي الملحق د مدونات سلوك نموذجية للأحزاب السياسية.

VIII. حرية تكوين الأحزاب السياسية

1. نظام الأحزاب السياسية

أ) التعريف الرئيسي للأحزاب السياسية

26. بمفهوم هذه المبادئ التوجيهية، الحزب السياسي "تجمع حرّ لأشخاص، من أهدافه التعبير عن الإرادة السياسية لدى المواطنين، بما فيه من خلال المشاركة في إدارة الشؤون العامة وتقديم مرشحين للانتخابات حرة وديموقراطية." ويشمل هذا التعريف للأحزاب الجمعيات على اختلاف مستوياتها¹⁴، والتي تنشط لتقديم مرشحين للانتخابات أو لممارسة السلطة السياسية من خلال إيصال مرشحها إلى المؤسسات الحكومية.

27. رغم اختلاف قدرة وصيفة الحزب القانونيتين باختلاف الدول، فلأحزاب السياسية حقوق ومسؤوليات بغض النظر عن وضعها القانوني. ومع إمكان إدارة الأحزاب السياسية بموجب قوانين متميزة عن قوانين عموم الجمعيات، فهي وعلى أقل تقدير، ما زالت تحتفظ بالحقوق الأساسية الممنوحة لسائر الجمعيات.

ب) الإطار القانوني

28. تختلف النظم القانونية الخاصة بالأحزاب السياسية بنسبة كبيرة ضمن مجموعة دول منظمة الأمن والتعاون في أوروبا والبلدان الأعضاء في لجنة فينيسيا. إلا أنه يُستحسن مثالياً أن يتم تعريف دور ومهمة الأحزاب السياسية على أعلى مستوى في النظام القانوني في الدولة، وذلك ضماناً لاستقرار هذه الأحكام وديمومتها النسبية. وبعد، وبما أن الأحكام الدستورية غالباً ما تكون عمومية الطابع وتوفر هامشاً أوسع مما ينبغي من حرية التقدير في تطبيقها، فإن دولاً عدة تذهب إلى اعتماد تشريع خاص لتأمين التنظيم والحماية الملائمين للأحزاب السياسية. ويجب أن تعالج النظم القانونية التي تؤثر في الحقوق الأساسية للأحزاب السياسية بقوانين مسنونة في البرلمان، لا بقرارات تنظيمية صادرة عن سلطة إدارية.

29. لا تتطلب الديمقراطية المنتظمة الأداء قانوناً خاصاً بالأحزاب السياسية. ففي تقرير تصنيفي وضعت لجنة فينيسيا في القواعد التنظيمية للأحزاب السياسية، المعمول بها في مختلف دول منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، جاء أنه لا ضرورة لقانون خاص بالأحزاب السياسية لتأمين حسن أداء الديمقراطية، وأن هذا القانون إن وُجد، قد يزداد فعالية بحصر مدى تطبيقه قدر الإمكان.¹⁵ وعلى القواعد التنظيمية المعتمدة ألا تكبت نشاط الأحزاب وتحد من حقوقها بشكل غير مبرر، بل وبالعكس، فعلى التشريع أن يركز على تسهيل الدور المحتمل للأحزاب كلاعب أساسي في المجتمع الديمقراطي، وضمان ملء الحماية للحقوق المتصلة بحسن عملها. ومع انتفاء تطلب قانون خاص بالأحزاب السياسية، يجب منح هذه الأخيرة على الأقل نفس الحقوق الأساسية الممنوحة لغيرها من الجمعيات، إلى حق تعيين المرشحين والمشاركة في الانتخابات.

30. ويجب تطوير القوانين المسنونة في البرلمان والناظمة للأحزاب السياسية بما ينسجم مع كل من الالتزامات الدولية الخاصة بحقوق الإنسان وقرارات المحاكم ذات الصلة. وتتعهد الدول باحترام هذه الالتزامات من خلال تصديقها على المعاهدات الدولية أو تبنيها.¹⁶

31. تشكل مجموعة من الأدوات الدولية والإقليمية القانونية المحددة، الأساس المعتمد لتقييم التزامات كل دولة فيما يتعلق بأداء الأحزاب السياسية. والصكان الرئيسيان الملزمان قانونياً والمطبقان على الدول في هذا الموضوع، هما العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان. إليهما، تضاف اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، وهي أساسية للإحاطة بالقواعد المعتمدة في الدول لضمان المساواة بين الجنسين فيما يتعلق بالأحزاب السياسية. وبعد، فالحقوق وأوجه الحماية المنصوص عليها في هذه الوثائق الملزمة قانونياً مكررة في القانون العرفي الدولي المجسد في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان. إلى ذلك، تضاف أيضاً التعهدات السياسية الملزمة لدول منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، ومن شأنها المساهمة في الإحاطة ملياً بهذه القضايا. ومن ضمن هذه الأدوات، يجدر التنويه خاصة بوثيقة كوبنهاغن المعتمدة في اللقاء حول البعد الإنساني لمجلس مؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا.¹⁷ ولمجلس أوروبا⁴ (عبر كل من لجنة الوزراء والجمعية البرلمانية)،

⁴ أنظر/أنظري أيضاً مجموعة الدول المناهضة للفساد (GRECO) التابعة لمجلس أوروبا، التي تكرر جولتها التقييمية الثالثة (بدأت في 2007) لمعاينة تطبيق القواعد المتعلقة بالشفافية والمراقبة والعقوبات المتضمنة في *Recommendations Rec(2003)4 on Common Rules against Corruption in the Funding of Political Parties and Electoral Campaigns* توصيات حول القواعد

والمفوضية الأوروبية للديموقراطية من خلال القانون (لجنة فينيسيا)، وهيئات أخرى، عدد من الوثائق التوجيهية تم إصدارها وهي تتيح فهم الممارسة السليمة بخصوص تشريعات الأحزاب السياسية. وأضيفت أخيراً إلى هذه المجموعة اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، واتفاقية القانون الجنائي بشأن الفساد⁵ المصاغة بمجلس أوروبا في 1999.

32. يمكن الاطلاع في الملحق بهذه الوثيقة، على مقتطفات من الوثائق أعلاه على صلة بالموضوع، وغيرها من الأدوات المختارة الدولية والإقليمية المنطبقة على مناقشة دور ومهمة الأحزاب السياسية في المجتمعات الديموقراطية. كما يورد الملحق ب قائمة توضيحية بالقرارات ذات الصلة الصادرة عن المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان. وفي الملحق ج، قائمة بوثائق مجلس أوروبا المذكورة أعلاه.

2. الحقوق ذات الصلة والوضع القانوني

33. إن حقوق حرية التجمع والتعبير والرأي أساسية لحسن أداء المجتمع الديموقراطي. ويجب تمكين الأحزاب السياسية، كأداة جماعية للتعبير السياسي، من التمتع ملياً بهذه الحقوق.

34. ويجب منح حق حرية التجمع للأحزاب السياسية بالدستور أو بقانون مسنون في البرلمان، على أن تشمل هذه الحماية وفي نفس الوقت إعلان الحق والإلزام بالدفاع عنه كشرط مسبق لحسن أداء الديموقراطية.

35. لقد وسعت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان¹⁸ بشكل صريح حق حرية التجمع بحيث يشمل الأحزاب السياسية. وتحمي المادة 11 من الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان (مستعادة في المادة 22 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية) حرية التجمع ضمن أحزاب سياسية كجزء من حرية الاجتماع والتجمع العامة، التي تتطلب "... لكل شخص الحق في... حرية التجمع مع الغير"، وذلك دون قيود غير تلك المنصوص عليها في القانون والضرورة في مجتمع ديموقراطي.

36. في عدد من القرارات الصادرة عن المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، تجتهد هذه الأخيرة مثبتة العلاقة بين حرية التجمع وبين حرية التعبير والرأي (أنظر/أنظري *Refah Partisi (The Welfare Party) and Others v. Turkey, United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey*)، حيث تعلن:

"... حماية الآراء وحرية التعبير عنها بمعاني المادة 10 من الاتفاقية، هي واحد من أهداف حرية الاجتماع وحرية التجمع كما تكرسهما المادة 11. وهذا ينطبق بالأكثر بعد بالنسبة إلى الأحزاب السياسية، نظراً إلى دورها الجوهرية في ضمان التعددية وحسن أداء الديموقراطية."

المشتركة الخاصة بمكافحة الفساد في تمويل الأحزاب السياسية والحملات الانتخابية. تتضمن التقارير المنشورة بشأن كل بلد على موقع مجموعة GRECO (www.coe.int/greco) توصيات تحسينية، وبالتالي فهي مصدر إعلام قيم للقارئ عن أفضل الممارسات وأوجه القصور الشائعة. يتوفر عرض عام أفقي جزئي في دراسة "GRECO's first 22 evaluations" لـ Yves-Marie Doublet (فرنسا). ستتوفر التقارير والمعلومات عن كافة الدول الـ 47 الأعضاء في مجلس أوروبا والولايات المتحدة، بعد إتمام الجولة التقييمية الثالثة (نهاية 2011).

⁵ تم التوقيع عليها في ستراسبورغ في 27 يناير/كانون الثاني 1999 وأصبحت سارية المفعول في 1 ديسمبر/كانون الأول 2009، ETS N° 173.

37. تتوقف حرية التعبير والرأي (المادة 10 من الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان، والمادة 19 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية) جزئياً على حرية التجمع. ومن هذا المنطلق، يجب أيضاً ضمان حرية التجمع كأداة تضمن بدورها أن كافة المواطنين قادرين على التمتع ملياً بحقهم في التعبير والرأي، وسواء أكان ذلك بالممارسة الجماعية أو الفردية.

38. من مهام الأحزاب السياسية تقديم المرشحين إلى الانتخابات. ومن هنا ضرورة أن يحمي التشريع حق التصويت وحق الترشح للانتخابات المنصوص عليهما في الأدوات الإقليمية والدولية معاً.

39. على الإطار التنظيمي أن يعرف بوضوح الوضع القانوني للأحزاب السياسية وأن يمنحها وضعاً قانونياً باعتبارها شكلاً فريداً من نوعه بين الجمعيات.

40. يجب إعطاء الأحزاب السياسية الصفة القانونية التي تخولها حق الادعاء في قضايا بحجة انتهاك الحقوق المحمية، على أي مستوى من التنظيم الحزبي. فمثلاً، في حالات انتهاك الحقوق على مستوى فرع محلي من فروع الحزب، يجب أن يكون للمستوى الوطني حق الشروع في إجراءات باسم الحزب ككل.

41. ككيانات اعتبارية ذات مجموعة محددة من الحقوق والواجبات، يجب أيضاً تمكين الأعضاء في الحزب من الادعاء ضمن النظام القانوني المدني، بحجة إساءة استعمال الحزب لواجبات الأعضاء التعاقدية، ولكن فقط بعد استنفاد الآليات الداخلية لحل النزاعات. ويمكن رصد هذا الحق في الادعاء بالإضافة إلى تطوير البنى الداخلية في الحزب للبت بالنزاعات الناشئة داخله. لكن وباعتبارها جمعيات خاصة (رغم أنها تلعب دوراً هاماً في الشأن العام)، يجب ألا يخالف النظام القانوني لحل النزاعات داخل الحزب مبدأ حرية عمل الأحزاب السياسية، من جهة إجراءات اتخاذ القرار فيها أو سياساتها.

3. أهمية الأحزاب السياسية كجمعيات فريدة من نوعها

42. لقد برزت الأحزاب السياسية كالوسيلة الرئيسية لمشاركة الأفراد في السياسة وسعيهم إلى الولاية النيابية، وقد اعترفت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان بوظيفتها الحيوية بالنسبة لسير عمل الديمقراطية.¹⁹ كما أن الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا اعترفت أيضاً بأن الأحزاب السياسية "عنصر رئيس في التنافس السياسي وآلية حاسمة لوصول الأفراد بالدولة"، بدمجها المجموعات والأفراد في العملية السياسية...²⁰ ووفقاً لوثيقة كوبنهاغن، الفقرة 3، فإن التعددية السياسية، معززة بالتنافس وبأحزاب المعارضة، أساسية لحسن أداء الديمقراطية.

4. المبادئ العامة

أ) قرينة لصالح تكوين الحزب السياسي وعدم حله

43. ومن منطلق أن حرية التجمع وحرية التعبير المترابطة معها حقان أوليان وأساسيان، يجب بالتالي أن يمارس قدر الإمكان بشكل غير خاضع لتنظيم. وأي أنشطة غير محظورة قانوناً ومتعلقة بالانتساب إلى حزب أو تشكيل حزب، إنما يجب اعتبارها مسموحة. ويجب ألا يمنع القانون حزباً سياسياً من الدعوة إلى تغيير في النظام الدستوري للدولة.²¹ وبموجب مظلة الحماية المتضمنة في الفقرة 7.6 من وثيقة كوبنهاغن، يجب أن يكون حق تأسيس الأحزاب السياسية والمشاركة فيها متاحاً لجميع الأفراد ومتحرراً من المتطلبات أو من التنظيم غير المبرر. على الدول سن وتطبيق القوانين باحترام المبدأ العام، مبدأ

قرينة تحبيذ تكوين الأحزاب السياسية وعملها وحمايتها من الحلّ. وفي الدول حيث الخيار هو بعدم سن تشريع خاص بالأحزاب السياسية، يجب ضمان أن تكون هذه الحقوق محمية بالشكل الملائم في النظم القانونية الخاصة بعموم الجمعيات.

44. من منطلق أن الأحزاب السياسية وسيلة ملازمة للنشاط السياسي والتعبير، يجب ألا توضع حدود لتشكيلها وعملها، وألا يُسمح بحلّها، ما عدا في حالات قصوى منصوص عليها في القانون، وضرورية في المجتمع الديمقراطي. ويجب تفسير هذه الحدود بدقة من جانب المحاكم أو السلطات الوطنية، بينما يتوجب على الدولة أن تتخذ التدابير الملائمة لضمان إمكان التمتع بهذه الحقوق عملياً.

(ب) واجب حماية الدولة حرية التجمع ضمن أحزاب سياسية

45. بموجب المادة 11 من الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان (والمادة 22 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية)، ثمة واجب على دول منظمة الأمن والتعاون في أوروبا أن تحمي حق الأفراد في أن ينتموا بحرية إلى الأحزاب السياسية وفي أن يشكلوها بالمثل. كما أن الحق في تشكيل المنظمات السياسية ممنوح بشكل محدد في الفقرة 7.6 من وثيقة كوبنهاغن.²²

46. ويتوسع واجب الدولة حماية حرية التجمع بالنسبة للأحزاب السياسية، حيث يشمل حالات الأحزاب ذات الأفكار غير الشعبية. عليه، فإن وثيقة كوبنهاغن تلزم الدول ضمان تمكين كل الأحزاب وبما فيه تلك الحاملة أفكار غير شعبية، من التنافس فيما بينها على أساس متساو أمام القانون. بناء عليه، لا يمكن للدول أن تنكر على أحزاب كهذه تكافؤ الفرص في التنافس الانتخابي والحصول على تمويل منصوص عليه في القانون.²³

(ج) الالتزام باللاعنف

47. على الأحزاب في الأنظمة الديمقراطية نبذ استخدام العنف كأداة سياسية، وكذلك الدعوة إلى العنف واللجوء إليه، أو التصرف بميليشيا خاصة بها أو استخدام خطاب الكراهية كأداة سياسية. يجب ألا تسعى الأحزاب إلى تعطيل لقاءات الأحزاب المنافسة، أو الوقوف بوجه الحق في حرية الخطاب لتلك صاحبة وجهات نظر معارضة. وللأحزاب الملتزمة باللاعنف في السياسة الحق في أن تبادلها سائر الأحزاب بالمثل، وأن تتوقع توفير سلطات الدولة الحماية لها في حال عدم احترام هذا الالتزام. وبعد، فلأحزاب الحق في أن تتوقع حرية اجتماع مؤيديها، وتكمنهم من توصيل وجهات نظر الحزب بوسائل غير عنيفة، وأنه لن يتم فوراً حرمان هذه الآراء من التغطية الإعلامية المتناسبة وخاصة من وسائل الإعلام التي تديرها الدولة. وعلى هذه الأخيرة تأمين الحماية الملائمة لمرشحي ومؤيدي الأحزاب السياسية.

48. يجب حماية حرية التجمع حتى في سياق العلاقة بين الأفراد وبين الجمعيات. في النظام الديمقراطي، لا يمكن توسيع حق التظاهر المضاد بحيث يشمل منع ممارسة حق التجمع.²⁴ وكما جاء في قرار المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان الصادر في قضية *Ouranio Toxo et autres c. Grèce*، الفقرة 37:

“...إن السلطات العامة ملزمة بضمان حسن عمل الجمعيات أو الأحزاب السياسية، وحتى وإن سببت الأذى والإزعاج لمن يعارض الأفكار أو المطالب المشروعة التي تسعى إلى الترويج لها. يجب تمكين أعضائها من عقد الاجتماعات دون

خوف مما قد قد يتعرضون له من عنف جسدي على أيادي معارضيتهم. إن هذا الخوف قد يتسبب في ثني جمعيات أو أحزاب سياسية أخرى عن الإفصاح علناً عن آرائها في قضايا موضع جدل كبير.”

د) الشرعية

49. على أي قيود موضوعة على حرية التجمع أن تكون مؤسسة قانوناً في الدستور أو التشريع البرلماني، لا في قواعد أدنى مرتبة، ويجب أن تكون متوافقة مع الأدوات الدولية ذات الصلة، وواضحة أيضاً وسهلة الفهم ومطبقة بشكل مستو للتأكد من أن كافة الأفراد والأحزاب قادرون وقادرة على فهم عواقب خرقها. على القيود أن تكون ضرورية في المجتمعات الديمقراطية، مع ترجيح الحماية الملوية للحقوق في كل الحالات غير المنصوص فيها على تقييد معين. وللتأكد من عدم تطبيق القيود بشكل غير مبرر، يجب أن يصاغ التشريع بعناية حيث لا يكون لا مفرط الدقة ولا مفرط الغموض.

هـ) التناسب

50. يجب أن تكون أي حدود تقييد حق الأحزاب السياسية في حرية التجمع، منظمة بحيث تلبى الهدف المعين الذي تتوخى السلطات تحقيقه. كما يجب أن يرتدي هذا الهدف في المجتمع الديمقراطي طابع الموضوعية والضرورة. ويقع على الدولة أن تثبت أن الحدود ضرورية لترسيخ مصلحة عامة، ما كان ممكناً تلبيتها بغياها. ويجب تطبيق القوانين الناظمة للأحزاب السياسية بتحفظ، علماً بأن الحدود الجائز وضعها للحق في حرية التجمع للأحزاب السياسية قد تم تفسيرها بشكل حصري من جانب المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان.

51. على أي حد موضوع لتشكيل الأحزاب السياسية أو تنظيم أنشطتها أن يكون متناسباً. ولا يجب تطبيق الحلّ أو رفض التسجيل إلا في حال عدم إمكان اعتماد وسائل أقل تقييداً. والحلّ أقصى عقوبة متوفرة، ولا يجب اعتبارها متناسبة إلا في حالات الانتهاكات الهامة جداً. في القرار (2002) 1308 الصادر عن الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا، تنص الفقرة 11 على أن “حظر الحزب السياسي أو حله يجب أن يشكل آخر الحلول” و“أن يكونا منسجمين مع الإجراءات التي تؤمن كافة الضمانات لمحكمة عادلة.”

52. بالنسبة إلى التناسب، تفيد الفقرة 24 من وثيقة كوبنهاغن المعتمدة في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، بأن:

“ ستضمن الدول المشاركة أن ممارسة كافة حقوق الإنسان والحريات الأساسية المبيّنة أعلاه، لن توضع أي قيود عليها عدا تلك التي ينص عليها القانون والمتفق مع التزامات الدول بموجب القانون الدولي وتحديداً العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، وبتعهداتها الدولية وتحديداً الإعلان العالمي لحقوق الإنسان. ولهذه القيود طابع الاستثناءات. ستضمن الدول المشاركة أن هذه القيود ليست موضع إساءة في الاستعمال ولا هي مطبقة بطريقة تعسفية، بل بما يؤمن الممارسة الفعالة لهذه الحقوق. يجب أن تكون أي قيود موضوعة على الحقوق والحريات في مجتمع ديموقراطي على صلة بأحد مقاصد القانون المنطبق وأن تكون متناسبة بشكل صارم مع هدف هذا القانون.”

يجب النظر في التناسب على أساس عدد من العوامل²⁵، منها:

- طبيعة القانون المعني
 - الغاية من التقييد المقترح
 - طبيعته ومدى التقييد المقترح
 - وثيقة الصلة بين طبيعة التقييد وبين الغاية منه
- النظر في احتمال وجود وسائل أخرى أقل تقييداً متوفرة للاستجابة للغاية المعلنة في ضوء الوقائع.

(و) عدم التمييز

53. إن الحق في حرية التجمع والتعبير، بما فيه في تشكيل وتشغيل الأحزاب السياسية، من الحقوق الفردية التي يجب احترامها دون تمييز. وإن مبدأ انطباق الحقوق الأساسية على الجميع ضمن ولاية الدولة القضائية، وبمناى عن التمييز، مبدأ أساسي لضمان التمتع ملياً بهذه الحقوق وحمايتها. يعرف عدم التمييز في المادتين 2 و26 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والمادة 14 من الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان، كما في عدد من الأدوات الدولية والإقليمية الأخرى، كاتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة²⁶ إلا أنه ومن باب التذكير، فالمادة 14 من الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان لا تعرف التمييز على أنه غير شرعي إلا في إطار التمتع بأحد الحقوق المحمية في الاتفاقية. ويتضمن البروتوكول 12 من الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان توسيعاً لمبدأ عدم التمييز، مبلوراً إلزاماً أساسياً وقائماً بذاته:

“يتأمن التمتع بأي من الحقوق المنصوص عليها في القانون، دون تمييز قائم على أي أساس كان، كالجنس أو العرق أو اللون أو اللغة أو الدين أو الرأي السياسي أو معتقد آخر، أو الأصل القومي أو الاجتماعي، أو الانتماء إلى أقلية قومية، أو الملكية، أو الأصل أو أي وضع آخر.”

54. تنص المادة 7 من الاتفاقية الإطارية لمجلس أوروبا لحماية الأقليات القومية على أن “(الدول) الأطراف ستضمن احترام حق أي شخص منتم إلى أقلية قومية في حرية الاجتماع السلمي، وحرية التجمع وحرية التعبير...” كما ينص إعلان الأمم المتحدة لحقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو عرقية، دينية ولغوية، على أنه “يمكن للأشخاص المنتمين إلى أقليات أن يمارسوا حقوقهم... سواء فردياً أو جماعياً مع أعضاء آخرين من مجموعتهم، ودون أي تمييز” (المادة (1)3). تضمن أدوات كهذه ملياً الحق في تشكيل الأحزاب السياسية والانتساب إليها لكافة أعضاء المجموعات الأقلية ضمن ولاية البلد القضائية.

55. وللمرأة بالمثل نفس ضمانات الحماية المتساوية لكافة الحقوق في عدد من الأدوات الدولية. إن المادة 3 من اتفاقية الأمم المتحدة للقضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، تتطلب من الدول اتخاذ “كافة التدابير الملائمة بما فيه التشريع لتأمين ملء التطور والتقدم للمرأة، ضماناً لممارستها حقوق الإنسان والحريات الأساسية والتمتع بها على أساس المساواة مع الرجل.” إليه، فإن المادة 4 من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة توضح أن التدابير الخاصة المتخذة من الدول لضمان المساواة الفعلية للمرأة، “لن تُعتبر تمييزاً... لكنها لن تفضي ولا بشكل من الأشكال إلى ترسخ معايير غير متساوية أو تمييزية.” في التوصية (3)2003، وجهت أيضاً لجنة وزراء مجلس أوروبا نداء للدول الأعضاء لـ “توفير الدعم بكافة التدابير الملائمة، للبرامج الهادفة إلى تحفيز التوازن بين الجنسين في الحياة السياسية وصنع القرار في الشأن العام، والتي أطلقتها المنظمات النسائية وكل المنظمات العاملة من أجل المساواة بين الجنسين.” وعادت لجنة وزراء مجلس أوروبا وأكدت على مبدأ المشاركة

المتساوية بين المرأة والرجل في الحياة السياسية، في إعلانها "Making Gender Equality a Reality" (CM(2009)68)، "ترجمة المساواة بين الجنسين إلى واقع"، حيث تحت الدول الأعضاء على "تمكين اعتماد خطوات إيجابية أو تدابير خاصة لتحقيق المشاركة المتوازنة، بما فيه التمثيل، بين المرأة والرجل في صنع القرار في كل قطاعات المجتمع، وخاصة في سوق العمل والحياة الاقتصادية، كما في السياسة والشأن العام." ومن فترة أقرب بعد، في التوصية (1899(2010) المعنونة "زيادة تمثيل المرأة في السياسة من خلال النظام الانتخابي"، شجعت لجنة وزراء مجلس أوروبا الدول الأعضاء على زيادة تمثيل المرأة عن طريق استحداث الحصص.

56. تم تفسير المادة 26 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية تفسيراً يضمنها متطلب عدم التمييز على أساس الميول الجنسية بناء على كلمة "جنس".²⁷ وبالإضافة إلى ذلك، فالتمييز على أساس الميول الجنسية محظور في ميثاق الاتحاد الأوروبي للحقوق الأساسية (المادة (21(2)). وعليه، يجب أن تفهم الدول أن الميول الجنسية هي أيضاً فئة يحميها مبدأ عدم التمييز.

57. يشمل عدم التمييز حظر التمييز المباشر وغير المباشر معاً، متطلباً تمتع جميع الأشخاص بحماية القانون بالتساوي (المادة 26 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية). وإذ يشير التمييز المباشر إلى أحكام أو قواعد تنظيمية تحدد بشكل واضح عدم المساواة، فإن التمييز غير المباشر يشمل أحكاماً أو قوانين ليست بتمييزية للوهلة الأولى، لكنها تؤدي إلى معاملة أو نتائج غير متساوية. وغالباً ما يكون هذا النوع من التمييز أكثر انتشاراً وأقصى على المنع من نظيره المباشر. بالتالي، وفيما يتعلق بتأسيس الأحزاب السياسية وأنشطتها، يجب أن تضمن كافة القرارات التنظيمية المعاملة المتساوية، وأن تقوم على نفس القوانين والقواعد التنظيمية المطبقة بالتساوي في جميع الحالات.

58. في الحقل السياسي، يمكن تفسير متطلبات المساواة على أنها مطلقة (مساوية) أو قائمة على أساس نسبي أو "منصف" (محدد مثلاً بعدد المقاعد العائدة لحزب في البرلمان). وينبغي عدم اعتبار هذا التعريف الثاني تمييزياً، طالما أنه قائم على أسس موضوعية ومعقولة.

59. يجب أيضاً الاعتراف بالآثار التراكمية المحتملة للتمييز، حيث يمكن لفرد أن يتأثر أحياناً بعدة عوامل تمييزية. ففي الأقليات العرقية مثلاً، غالباً ما تتعرض المرأة لحرمان مزدوج من حيث الحقوق السياسية والاجتماعية. وعندما تتقاطع عدة أسس تمييزية (كالجنس والأصل العرقي والسن)، فهي قد تنتج آثاراً جديدة وغير متوقعة، يتم التصدي لها بتدابير تستهدف أساساً تمييزاً واحداً. لذا يجب أن يخصص الإطار القانوني والتنظيمي بجلّ العناية وجود هذه الآثار التراكمية والتدابير الوقائية المحتملة.

60. بالمثل، يجب أن تعامل سلطات الدولة الأحزاب السياسية على أساس المساواة، وأن تلتزم الحياد من هذا المنطلق فيما يتعلق بتأسيس الأحزاب السياسية وتسجيلها (عند الاقتضاء) وأنشطتها. على السلطات الإحجام عن اتخاذ تدابير قد تكون امتيازية لبعض الأحزاب السياسية وتمييزية بحق البعض الآخر. يجب منح كل الأحزاب السياسية فرصة المشاركة في الانتخابات دون تمييز أو معاملة غير متساوية من السلطات.

(ز) المهام الداخلية للأحزاب

61. رغم عدم تطلب ذلك في القانون، فالمعترف به كوجه من أوجه الممارسة السليمة أن تكون المهام الداخلية للأحزاب السياسية تحترم مبدئي عدم التمييز والمساواة.²⁸ وقد يشمل هذان المبدأان تدابير تضمن شروطاً للعضوية وللترشح وأنشطة للحزب، تستجيب للمشاركة المتساوية للمرأة والأقليات. ومع عدم

تطلب هذه الخطوات في القانون، فإنها تصنّف في خانة الممارسة السلمية، كون المرأة كما الأقليات تاريخياً موضع عدم مساواة في منطقة منظمة الأمن والتعاون في أوروبا وفي العالم، وهذا ما يتطلب الجبر التعويضي.

62. بصورة عامة، يجب أن تكون المهام الداخلية للأحزاب حرة من تدخل الدولة، وهي تحظى بتنظيم أفضل من خلال شرعات الأحزاب ومدونات إرادية لقواعد السلوك تضعها الأحزاب بذاتها وتتفق عليها.

5. تنظيم الأحزاب السياسية

أ) الوسائل المشروعة لوضع نُظم الأحزاب السياسية

63. يجب على أي حدود موضوعة لممارسة حرية التجمع والتعبير من خلال أنشطة الأحزاب السياسية وتشكيلها، أن تكون متفقة مع الأحكام ذات الصلة في الأدوات الدولية والإقليمية، بما فيه العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان. وتتنصر مجموعة الأسس المشروعة التي يمكن بموجبها وضع حدود لحرية التجمع في:

“...ما ينص عليه القانون ويكون ضرورياً في المجتمع الديمقراطي لمصلحتي الأمن الوطني أو السلامة العامة، لمنع الإخلال بالنظام والجريمة، أو لحماية الصحة أو الأخلاق، أو لحماية حقوق وحرريات الغير.”²⁹

64. وبعد، فقد حكمت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان باستمرار بأنه نظراً لأهمية دور الأحزاب السياسية في عمل الديمقراطية، يجب استعمال الحدود الموضوعة لتشكيل الأحزاب السياسية بالتزام أقصى درجات التحفظ و فقط عند الضرورة، في المجتمع الديمقراطي. ونظراً لمتطلبات التناسب، يجب بعد إثبات أن أي حدود موضوعة تبقى السبيل الأقل تقييداً، لتحقيق هدف تنظيمي مشروع. وبعض دول منظمة الأمن والتعاون في أوروبا لا ترصد أي متطلبات منصوص عليها لتسجيل الأحزاب السياسية أو لتنظيم أنشطتها. لكن ونظراً للضرورات الإدارية المتصلة بعمل الديمقراطية، فمن المبرر كلياً أن تقر دولة قواعد تنظيمية (وغالباً ذات طابع إجرائي) لتسجيل الأحزاب السياسية وتشكيلها.

ب) تسجيل الأحزاب السياسية

65. ثمة دول في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا لا تتطلب تسجيل الأحزاب السياسية، حيث يثبت حسن الأداء الديمقراطي في العديد من هذا الدول أنه لا ضرورة لمتطلبات التسجيل في المجتمع الديمقراطي.³⁰ لكن المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان حكمت باستمرار بأن متطلبات التسجيل بحد ذاتها لا تمثل انتهاكاً للحق في حرية التجمع. وبما أنه يمكن لأحزاب السياسية أن تحصل على امتيازات قانونية مبنية على وضعها القانوني، وهي غير متوفرة للجمعيات الأخرى، فمن المعقول أن يُطلب من الأحزاب السياسية إجراء التسجيل لدى سلطات الدولة.

66. مع كون التسجيل متطلباً من الأحزاب السياسية، يجب أن تكون شروطه الجوهرية وخطواته الإجرائية معقولة. وإن وُجد مطلب التسجيل، فيجب أن يكون مصاعاً بعناية لتحقيق الأهداف المشروعة الضرورية في المجتمع الديمقراطي.

67. يتأكد الوارد أعلاه في دراسة أجرتها لجنة فينيسيا لمختلف متطلبات التسجيل في الدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا. وتشير الدراسة إلى أنه:

“لا متطلبات تسجيل في ألمانيا أو اليونان أو سويسرا... في الدانمارك وهولندا، فالأحزاب السياسية غير مجبرة على التسجيل، لكن ثمة إجراءات شكلية مطلوبة، لتسمح لها بالمشاركة في الانتخابات. في أيرلندا، يُطلب التسجيل فقط لتمكين الحزب من إظهار اسمه إلى جانب أسماء مرشحيه، في حين أنه يحمي في السويد الحق الحصري للحزب في استخدام الاسم.

في بعض الدول حيث يطلب التسجيل من الأحزاب السياسية، يبقى هذا الأخير مجرد إجراء شكلي، كما في النمسا أو إسبانيا أو أوروغواي أو النرويج، حيث الشرط الوحيد هو بتقديم 5000 توقيع. لكن في دول أخرى، تتأكد السلطات من أن الحزب يفي بالشروط المادية المنطبقة على أنشطة الأحزاب السياسية (كما هي الحال مثلاً في الجمهورية التشيكية ولاتفيا وبولندا وروسيا).”³¹

68. يجب أن تكون الأسس المعتمدة لرفض تسجيل حزب محددة بوضوح في القانون ومبنية على معايير موضوعية. وعندما يجوز رفض تسجيل حزب لأسباب إدارية، كعدم التقيد بمهلة زمنية مثلاً، يجب أن تكون هذه المتطلبات معقولة ومعلومة جيداً من الأحزاب. إن المهل الزمنية وإجراءات التسجيل المحددة بوضوح، ضرورية للتقليل من الآثار السلبية لرفض تسجيل الحزب لأسباب محض إدارية. بالإضافة إلى ذلك، إذا ما أدخلت تغييرات على متطلبات التسجيل القائمة، يجب ألا تؤدي هذه التغييرات إلى إلغاء وضع الحزب المسجل. ويجب تمكين الأحزاب السياسية المسجلة بموجب التشريع السابق الخاص بالتسجيل، من الاحتفاظ بوضع الحزب السياسي، وإعطاءها فرصة معقولة كي تكمل الوثائق اللازمة للتسجيل.

69. يجب أن تكون المهل الزمنية للبت بطلبات التسجيل معقولة بحيث تضمن ممارسة الأفراد حقهم في التجمع. إن سرعة البت بطلبات التسجيل مهمة بشكل خاص بالنسبة إلى الأحزاب الجديدة الساعية إلى تقديم المرشحين إلى الانتخابات. وتشكل المهل الممتدة أكثر من اللزوم حواجز غير معقولة أمام تسجيل الحزب ومشاركته.

70. إنه لأمر معقول أن يتطلب التشريع المتعلق بتسجيل الأحزاب السياسية، أن تعطى الدولة معلومات أساسية عن الأحزاب. وقد تتطلب هذه القواعد التنظيمية مثلاً إعلان الحزب عن عنوانه الدائم، وتسجيل اسمه ورمزه للحد من إمكان التباس الأمر على الناخبين والمواطنين. تحظر بعض الدول استخدام أسماء ورموز على صلة بمؤسسات وطنية أو دينية. وهي متطلبات للتسجيل من النوع المعقول. كما أن تنظيم أسماء الأحزاب ورموزها تلافياً للالتباس، مهم أيضاً بالنسبة للدولة كي تتمكن من إعلام جمهور الناخبين بالشكل الملائم، ما يسمح له بممارسة حرية الخيار.

71. في العديد من الدول، يعود تسجيل الأحزاب السياسية عليها بعدد من الفوائد. فعلى سبيل المثال، قد يكون التسجيل شرطاً للحصول على تمويل من الدولة، أو على حصة من البث العام، أو الولوج إلى الإقتراع في الانتخابات. وقد يُطلب أيضاً التسجيل لاكتساب الهوية القانونية، التي قد تكون شرطاً في بعض الدول لفتح حسابات مصرفية أو للتملك. ومن فوائد التسجيل بعد، ما يؤمنه من حماية لأسماء الأحزاب ورموزها. وليست الفوائد المتاحة للأحزاب المسجلة بتمييزية، طالما أن الفرص متساوية في التسجل كحزب سياسي.

72. تتطلب بعض الدول من الأحزاب السياسية أن تقدم علناً صكها التأسيسي عند التسجيل. ومع أن هذا المتطلب ليس بغير المشروع بحد ذاته، إلا أن على الدول أن تضمن عدم استعماله بشكل مجحف بأي حزب أو لممارسة التمييز بحقه. ولا يمكن أيضاً استعمال هذا المتطلب لممارسة التمييز ضد تشكيل أحزاب تعتنق أفكاراً غير شعبية. في قرار *Refah Partisi (The Welfare Party) and Others v. Turkey* الصادر عن المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، رأت المحكمة أن المادة 10 من الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان تبسط الحماية "ليس فقط على" المعلومات "أو" الأفكار" المتقبلة بالترحاب أو المعتبرة غير مسيئة أو المتقبلة باللامبالاة، بل أيضاً تلك التي تجرح المشاعر أو تصدم أو تزعج." من هنا أنه لا يجب رفض طلب تسجيل حزب سياسي على أساس احتواء صكه التأسيسي أفكاراً غير شعبية أو مسيئة.

73. إن متطلب توفير الأحزاب السياسية معلومات أساسية مع طلب التسجيل، لتحديد بنيتها التنظيمية، متطلب مشروع. وهو أمر ضروري نظراً للحاجة إلى أشخاص مسؤولين يمكن تحديد هويتهم داخل الحزب، لنُبغ المعلومات من الدولة وللإشراف العملائي على بعض الأنشطة كالانتخابات.

ج) رسوم التسجيل

74. يمثل متطلب دفع رسوم التسجيل المعقولة لتأسيس حزب سياسي كتطلباً معقولاً. لكن يجب ألا تُقر رسوم التسجيل كقيد على تشكيل الأحزاب. فعلى سبيل المثال، وفي العديد من الدول حيث لا تعدو كونها أكثر من إجراء شكلي ولا تعود على الأحزاب السياسية بامتيازات خاصة ولا بموارد من الدولة، فإن فرضها قد يبدو غير ضروري.

75. ويجب ألا تبلغ رسوم التسجيل قيمة تمنع تسجيل الأحزاب المشروعة. وقد تُعتبر الرسوم الباهظة تمييزية، بما أنها تحد من حق المواطنين غير الحاظين على موارد كافية، في التجمع والترشح للانتخابات، الذي تمنحهم إياه أدوات حقوق الإنسان. وكما بالنسبة إلى سائر القواعد التنظيمية المتعلقة بالأحزاب السياسية، يجب تطبيق رسوم التسجيل بشكل موضوعي على جميع الأحزاب. ويمكن أيضاً للدول أن ترصد وسائل تسجيل غير مالية، كإثبات حد أدنى من الدعم عبر جمع التوقيعات. ويجب أن تتوفر الوسائل البديلة غير المالية، حيث أن التسجيل يحدّد على أساس حد أدنى من الدعم بدل الوضع المالي.

د) الدعم الأدنى

76. في العديد من دول منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، يُطلب إثبات حدود دنيا من الدعم على أساس جمع التوقيعات، قبل تسجيل الحزب السياسي. وتختلف المتطلبات الدنيا كثيراً فيما بين الدول، لكنها تحدّد عادة بحسب نسبة عدد السكان.³² ورغم مشروعية الحدود الموضوعية على أساس الدعم الأدنى المثبت بجمع التوقيعات، فعلى الدولة أن تضمن عدم وجود ثقل مفرط، هدفه تقييد الأنشطة السياسية للأحزاب الصغيرة أو ممارسة التمييز بحق الأحزاب التي تمثل الأقليات. ونظراً للتفاوتات في حجم وطبيعة الدول في منطقة منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، فمن الأفضل عموماً تحديد العدد الأدنى المطلوب لإثبات الدعم، أقله على المستويين المحلي والإقليمي، وليس على شكل عدد مطلق، بل بالأحرى على شكل نسبة معقولة من إجمالي عدد الناخبين في دائرة انتخابية معينة. تضع بعض الدول حداً عددياً أدنى للأحزاب السياسية المنشأة من قبل عضو في البرلمان، بما أن التفويض الانتخابي المعطى له يستثبت ما لديه من دعم. ويمكن تحديد الحد الأدنى من الدعم لحزب سياسي إما عبر عدد

أعضائه الناشطين وإما عبر تثبت هذا الدعم بجمع التوقيعات. ويجب أن يحدد التشريع بوضوح الوسائل التي يجب إثبات الدعم بها.

77. في الحالات التي تتطلب جمع التوقيعات لتبيين الحد الأدنى من دعم المواطنين، يجب إعطاء الأحزاب مهلاً واضحة وقدرًا معقولاً من الوقت لجمع هذه التوقيعات، إضافة إلى فرصة التقدم بتوقيعات جديدة عند الاقتضاء. ولئن جاز التدقيق في قوائم التوقيعات بهدف التثبت من صحتها، فمن الممكن أن تتعرض هذه الممارسة إلى الإساءة في الاستعمال، وبالتالي يتوجب تنظيمها بعناية، بما فيه عن طريق نشر القوائم وتحديد الجهات المخولة الاعتراض عليها. وإذا اعتُبر التثبت من صحتها ضرورياً، فعلى القانون أن ينص بوضوح على الإجراء المعتمد لهذا التثبيت، وضمان تطبيقه العادل والمتساوي على كل الأحزاب. ولتعزيز التعددية وحرية التجمع، يجب ألا يحد التشريع توقيع المواطن بقائمة دعم حزب واحد فقط. وهو حد من السهل جداً الإساءة في استعماله، وقد يؤدي إلى نزاع الأهلية عن أحزاب كان تعتقد عن حسن نية أنها وفّت متطلبات التسجيل.

78. يمكن أيضاً تحديد مستويات دعم دنيا على أساس عدد أعضاء الحزب، بدل جمع التوقيعات. لكن وإذا كان عدد الأعضاء المعيار الذي يقوم عليه الدعم، فمن الأهم بعد أن يكون العدد الأدنى المطلوب من الأعضاء لتأسيس الحزب معقولاً وغير مثقل أكثر من اللزوم. وقد يكون التثبيت من صحة قوائم التوقيعات ضرورياً لتحديد مدى دقتها، لكن يجب ترتيبه بحيث يضمن المساواة والعدل في التطبيق.

79. لقد شددت لجنة فينيسيا التابعة لمجلس أوروبا على الحاجة إلى إيجاد توازن في تنظيم جمع التوقيعات والتثبت من صحتها لتحديد مستوى كاف من الدعم الأدنى.³³ ويجب أخذ خصوصية الداعمين في عين الاعتبار وموازنتها بالحاجة إلى التثبيت من دقة التوقيعات الداعمة.

هـ) الموقع الجغرافي

80. على وجه العموم، يجب إزالة الأحكام المتعلقة بالحدود الموضوعة للأحزاب السياسية التي تمثل منطقة جغرافية معينة، من التشريع ذي الصلة. وفي المتطلبات التي تستثني من التنافس الأحزاب ذات الدعم الإقليمي فقط، ثمة تمييز محتمل بحق الأحزاب الحاظية بدعم قوي لكن محدود ضمن منطقة معينة. وقد تترتب أيضاً على هذه الأحكام آثار تمييزية بحق الأحزاب الصغيرة والأحزاب التي تمثل أقليات قومية.

81. كما أن متطلب التوزع الجغرافي لأعضاء الحزب قد يمثل أيضاً واحتمالاً تقييداً شديداً للمشاركة السياسية على الصعيدين المحلي والإقليمي، ومتناقضاً مع الحق في حرية التجمع. يجب ألا تكون الاعتبارات الجغرافية متطلباً لتشكيل الأحزاب السياسية، وألا تُحظر الأحزاب السياسية المؤسسة على مستوى إقليمي أو محلي.

و) تنظيم الأحزاب الدولية

82. إن الحدود الموضوعة لتفاعل وعمل الأحزاب السياسية على مستوى دولي غير مبررة ويجب تجنبها في كل التشريعات ذات الصلة. تتبنى وثيقة كوبنهاغن بوضوح، لكل الجمعيات ومن ضمنها الأحزاب السياسية، متطلب التواصل بحرية والتعاون مع جمعيات مماثلة على المستوى الدولي، بما فيه عند الحاجة عبر توفير ادعم المالي.³⁴ وتدعم لجنة فينيسيا التابعة لمجلس أوروبا هذا التواصل وهذه العلاقة المنفتحين بين الأحزاب الدولية، وفي تعبيرها أن:

“التعاون الدولي بين الأحزاب المتشاركة نفس العقيدة ممارسة شائعة جداً. لقد وسعت بعض الأحزاب من بُعدها الدولي بمساعدتها الأحزاب الشقيقة في بلدان أخرى. لقد ساعدت هذه الممارسات في الماضي مثلاً على توطيد الديمقراطية في عدد من البلدان الأوروبية. ومتى كانت هذه المساعدة متوافقة مع التشريعات الوطنية ومنسجمة مع مبادئ الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والمعايير الأوروبية، تُوجب الترحيب بها كممارسة سليمة، بما أنها تساهم في إنشاء أنظمة حزبية ديمقراطية متينة.”³⁵

83. بالتالي، فإن التشريع الذي يحول دون التفاعل الحر بين الفروع الدولية للأحزاب السياسية يناقض الممارسة السليمة والتزامات حماية الحق في حرية التجمع. من هنا وجوب أن تكون الأحزاب السياسية حرة في ممارسة التواصل مع غيرها الذي يشاركها تصوراتها على المستويين الوطني والدولي.

ز) الإجراءات التنظيمية لضمان عدم التمييز

84. يمكن للتشريع أن يوجه الأحزاب السياسية بواسطة استحداث الإجراءات، نحو ضمان مشاركة وتمثيل النساء والأقليات ملياً في العملية السياسية. وعلى سبيل المثال، يمكن للدولة أن تسمح بمستويات دعم دنيا لأحزاب الأقليات القومية. ولن تُعتبر هذه التدابير تمييزية، بما أنها متوافقة مع الأدوات الدولية والإقليمية التي تسمح باتخاذ تدابير خاصة لضمان المساواة الفعلية ودعم المشاركة المليّة للمرأة والأقليات في الشأن العام.³⁶

85. لقد أدخل عدد من البلدان حصصاً عائدة لكل من الجنسين في الانتخابات في السنوات الأخيرة، وفي عدد أكبر بعد، تطبق الأحزاب السياسية طوعياً المحاصصة بين الجنسين. وكما جاء في تقرير لجنة فينيسيا عن تأثير الأنظمة الانتخابية في تمثيل المرأة في السياسة Report on the Impact of Electoral Systems on Women's Representation in Politics, CDL-AD(2009)029 فقد أدخلت عشر دول أعضاء في مجلس أوروبا (وهي دول مشاركة أيضاً في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا) حصصاً إلزامية قانونية للبرلمانات الوطنية (بلجيكا، البوسنة والهرسك، فرنسا، أرمينيا، جمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة، صربيا، البرتغال، سلوفينيا، إسبانيا، ألمانيا). وتختلف هذه الحصص فيما يتعلق بالنسبة الدنيا المطلوبة من كل من الجنسين بين المرشحين، وتتراوح بين 15% و50% مطلوبة على الأقل من كلا الجنسين. وفي قليل من الدول، تُرصد مرتبة معينة على القائمة. ففي صربيا مثلاً، يجب تخصيص كل موقع رابع للجنس المنتقص التمثيل. وفي البوسنة والهرسك، يجب أن يكون مرشح عن الجنس المنتقص التمثيل ضمن الموقعين الأولين على القائمة، ومرشحان ضمن الخمسة الأولى، وثلاثة ضمن الثمانية الأولى. وفي بلجيكا، يجب ألا يعود الموقعان الأولان إلى مرشحين من نفس الجنس. وفي حوالي 30 دولة أعضاء في مجلس أوروبا، اعتمد حزب سياسي واحد على الأقل حصصاً طوعية لضمان تعيين نسبة معينة من النساء.⁶

⁶ انظر/انظري أيضاً الوثيقة CDL-AD (2009)029 Report on the Impact of Electoral Systems on Women's Representation in Politics adopted by the Council for Democratic Elections at its 28th meeting (Venice, 14 March 2009) and the Venice Commission at its 79th plenary session (Venice, 12-13 June 2009) تقرير عن تأثير الأنظمة الانتخابية في تمثيل المرأة في السياسة، اعتمده المجلس من أجل انتخابات ديمقراطية في اجتماعه 28 (فينيسيا، 14 مارس/أذار 2009) ولجنة فينيسيا في اجتماعها العام لـ79 (فينيسيا، 12-13 يونيو/حزيران 2009)، الفقرة 89.

ح) المتطلبات لاستبقاء تسجيل الأحزاب

86. بعد قبول التسجيل، يجب أن تستوي متطلبات استبقاء التسجيل على أدنى عتبة ممكنة. إلا أن المتطلبات المتعلقة بالاستمرار في تلقي فوائد معينة من الدولة، كالتنميط العام أو الولوج إلى الاقتراع في الانتخابات، من الممكن أن تكون أعلى من تلك المتعلقة بالاحتفاظ بوضع الحزب المسجل كحزب سياسي. و يجب أن يكون فقد وضع الحزب المسجل، وخلافاً لفقد فوائد الدولة بسبب عدم تقديم استثمارات مالية أو غيرها من التقارير أو الاستثمارات المطلوبة، محصوراً في حالات الانتهاكات الجسيمة للقانون ووفقاً لإجراءات محددة بوضوح. وعندما ينص التشريع فقط على وضع الحزب كحزب مسجل، يجب أن ينص أيضاً على إجراءات واضحة متعلقة بتمكين الأحزاب من التسجيل من جديد وبالمتطلبات ذات الصلة.

87. من الممارسات السليمة أن توفر أيضاً الدول وسيلة تمكن الأحزاب السياسية من إدخال تغييرات صغيرة على معلومات تسجيلها، كعنوان المكتب الأول أو اسم المحاور الرسمي، وذلك بمجرد إجراء إشعاري، بدلاً من طالب إعادة التسجيل.

88. في بعض الدول، يفقد الحزب السياسي الذي لا يبلغ العتبة الدنيا من النتائج في عملية انتخابية، وضعه كحزب سياسي مسجل. وهي ممارسة بعيدة من أن تكون مثالية، ويجب ألا تُدرج في التشريع ذي الصلة. وإذا كان قد لبي الحزب أصلاً كافة متطلبات التسجيل، يجب بالتالي تمكينه من مواصلة أنشطته الحزبية خارج الانتخابات. وعلى أقل تقدير، يجب تمكين الأحزاب التي لم تحصل على الدعم المناسب في عملية انتخابية، من الحفاظ على تجمعها وفقاً للقوانين الحاكمة عموم الجمعيات، وذلك بدل من أن تفقد حقوقها كجمعية رسمية. ولئن جاز قانوناً إقصاء هذه الأحزاب من الفوائد الملازمة لوضع الحزب السياسي الناشط (مثلاً إعانات الدولة المالية)، فلا يجب أن تفقد حقوقها الأساسية (حرية الاجتماع والتجمع) الممنوحة لكافة الجمعيات العامة.

6. حظر أو حلّ الأحزاب السياسية

أ) الشرعية

89. يشكل حظر الحزب السياسي أو حله تدخلاً أبلغ من سحب التسجيل (فقد وضع الحزب المسجل)، حيث يشكل الحظر أو الحلّ تحريماً كاملاً لوجود الحزب. في القرار (2002) 1308 الصادر عن الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا بشأن القيود الموضوعة على الأحزاب السياسية في الدول الأعضاء في مجلس أوروبا، تنص الفقرة 11 على أنه "يجب أن يُنظر إلى القيود الموضوعة على الأحزاب السياسية أو حظرها كتدابير استثنائية تطبّق في الحالات التي يستخدم فيها الحزب المعني العنف أو يهدد السلم الأهلي ونظام البلد الدستوري الديمقراطي." بالتالي فإن الفرصة المعطاة للدولة كي تحلّ حزباً سياسياً أو تحظر إنشائه، يجب أن تكون مفصلة بدقة استثنائية ومطبقة فقط في الحالات القصوى. وقد اعتبرت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان هذا المستوى من الحماية ملائماً، نظراً للدور الأساسي الذي تلعبه الأحزاب السياسية في العملية الديمقراطية.³⁷ تُمنح أوجه الحماية هذه في ضوء دور الأحزاب السياسية الحاسم في المجتمع الديمقراطي.

90. تقرّ أدوات حقوق الإنسان العالمية والإقليمية بصحة أسباب القيود التي يجب وضعها على حرية التجمع، بما فيه قيود النظام العام والسلامة العامة وحماية الصحة والأخلاق³⁸ في المجتمع، والأمن الوطني (بما فيه التدابير المرصودة لمكافحة الإرهاب والتطرف)³⁹ وحماية حقوق وحرريات الغير. وفي

جميع الحالات، يجب ان تكون هذه التدابير موضوعية وضرورية في المجتمع الديمقراطي. إلا أن حظر أو حلّ الأحزاب السياسية يقيان أقصى القيود المتوفرة على الأحزاب السياسية، ولا ينطبقان إلا بعد أن تكون كل التدابير الأقل تقييداً قد اعتُبرت غير ملائمة.

(ب) التناسب

91. يجب تطبيق اعتبارات تناسبية صارمة في تحديد ما إذا كان حظر أو حلّ حزب ما مبرراً. وكما أشارت إليه الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا، "يجب قدر الإمكان اللجوء إلى تدابير أقل جذرية من الحلّ"⁴⁰ بذلك، يطبق مبدأ التناسب، وعلى الدولة أن تثبت أن لا وسائل أقل تقييداً تفيد.

(ج) القيود الموضوعية على الحظر أو الحلّ

92. كما ذكر أعلاه، يجب أن يكون إمكان حلّ الحزب السياسي أو حظر تشكيله مفصلاً بدقة استثنائية ومطبّقاً فقط في الحالات القصوى. ويجب العدول كلياً عن حلّ الأحزاب السياسية بسبب مخالفات إدارية صغرى أو خروقات عملائية في السلوك. في مثل هذه الحالات، تطبق عقوبات أخف. وبالمثل، يجب ألا يصار إلى حظر حزب سياسي أو حله لأن أفكاره غير محبذة أو غير شعبية أو مسيئة. وإذا كان الحزب المعني لا يستخدم العنف ولا يهدد السلم الأهلي ولا النظام الدستوري الديمقراطي في البلد، فالحظر أو الحلّ غير مبررين.⁷

93. وأن يدعو حزب إلى تغيير النظام الدستوري سلمياً، فهذا لا يكفي بحد ذاته لتبرير حظره أو حله. يجب تمكين الأحزاب السياسية من ترقية التغيير في القانون أو في البنى الدستورية للدولة، شرط أن تكون وسائل هذه الترقية قانونية ومتوافقة مع المبادئ الديمقراطية الأساسية.

94. يتعارض حلّ الحزب السياسي على أساس أنشطة أعضاء الحزب كأشخاص، مع أوجه الحماية الممنوحة للأحزاب كجمعيات. ويوسع هذا التعارض بحيث يشمل الأعمال الفردية لقادة الحزب، باستثناء الحالات التي يمكن فيها ثبوت تصرفهم كقادة للحزب ككل. ومن أجل انطباق الحلّ، يجب ثبوت تولي الهيئة التنظيمية للحزب (لا أعضائه كأشخاص) متابعة الأهداف والأنشطة التي تتطلب الحلّ.⁴¹ لا يمكن اعتبار حزب مسؤولاً عن عمل قام به أعضائه إذا كان هذا العمل متناقضاً مع النظام التأسيسي للحزب أو أنشطته.⁴²

95. إن الأعمال التي يقوم بها أشخاص طبيعيين أعضاء في حزب، وهم غير ممثلين للحزب رسمياً، يجب أن تُنسب إلى الأشخاص فقط. في مثل هذه الحالات، يمكن أن تأخذ العقوبات المدنية والجنائية الملائمة مجراها بحق الأشخاص.

96. وصلت لجنة فينيسيا في ختام استعراضها التشريعات الوطنية المتعلقة بتنظيم الأحزاب السياسية إلى أن الحظر والحلّ متى أتيا، فهما لا ينطبقان إلا في الحالات القصوى ومن ضمنها تهديد وجود و/أو سيادة الدولة، تهديد النظام الديمقراطي الأساسي، العنف الذي يهدد سلامة أراضي الدولة، التحريض على الحقد العرقي أو الاجتماعي أو الديني، واستخدام العنف أو التهديد به.⁴³ من المهم الإشارة إلى أنه وحتى مع عرض أسباب الحظر أو الحلّ هذه في التشريع، إنما يجب على الحظر ولكي يكون مبرراً، أن يلبي المعايير الصارمة للشرعية والتناسب المناقشين أعلاه.

⁷ أنظر/انظري *Batasuna v. Spain* (ECtHR, judgment of 30-06-2009) الوحدة ضد إسبانيا (المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان).

IX. الأداء الداخلي للأحزاب السياسية

1. الديمقراطية الداخلية للأحزاب

97. نظراً لدور اللاعب المهم الذي تؤديه الأحزاب في الديمقراطية، يتطلب التشريع في بعض دول منظمة الأمن والتعاون في أوروبا أن يكون لمهام داخلية معينة في الأحزاب طابع ديمقراطي. يجب النظر باحتراس في أساس وانطباق هذه التشريعات. وعلى القواعد التنظيمية للمهام الداخلية للأحزاب وحيث طبقت، أن تكون مهندسة بدقة كلما تتدخل بلا موجب في حق الأحزاب في إدارة شؤونها الداخلية كجمعيات حرة.

98. لكن وبما أن الأحزاب تساهم في التعبير عن الرأي السياسي وبما أنها أجهزة تقدم المرشحين للانتخابات، لذا قد يُعتبر بعض التنظيم لأنشطة الأحزاب الداخلية ضرورياً لضمان حسن عمل المجتمع الديمقراطي.⁴⁴ وتتحصر القواعد التنظيمية الأكثر قبولاً عموماً في متطلبات الشفافية الواجب التزامها من قبل الأحزاب في صنع قراراتها، والسعي لرأي الأعضاء لدى تحديد شرعة الحزب ومرشحيه.

(أ) المساواة بين الجنسين

99. تبقى مسألة ضالة عدد النساء في الميدان السياسي مسألة شائكة تقوض حسن سير العمليات الديمقراطية من أسسه. في العديد من الدول، ما زالت تمثل النساء أقلية "إحادية الرقم" في البرلمان، حيث لا يتجاوز المتوسط الأوروبي 18%⁴⁵ بالنسبة إلى القواعد الداخلية للأحزاب، يجب الأخذ فيها بعين الاعتبار تدابير معينة لضمان إعطاء النساء فرصة ملائمة كي يتنافسن في الانتخابات ويتمثلن في الهيئات المنتخبة (أنظر/أنظري المقطع III). وهذا ما يتسق مع التوصية (1899(2010)، "Increasing women's representation in politics through the electoral system" زيادة تمثيل النساء في السياسة من خلال النظام الانتخابي، التي تشجع فيها لجنة وزراء مجلس أوروبا الدول الأعضاء على زيادة تمثيل النساء بإدخال الحصص.

100. ويصار أحياناً إلى إنشاء "قسم المرأة" أو "قسم المساواة بين الجنسين" في الحزب، كأداة لتطوير المساواة بين الجنسين. من شأن هذه الأقسام وعلى اختلاف التسميات، أن تشكل خطوات كبيرة من حيث ضمان مشاركة المرأة، عن طريق إعطاء النساء فرصة مناقشة القضايا ذات الاهتمام المشترك، إضافة إلى مساحة أنشطة لبناء الخبرات. ومع إقرار منظمة الأمن والتعاون في أوروبا/مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان بأن هذه الهيئات قد تعمل أحياناً ضد مصلحة النساء بتهميشهن أو وضعهن "على الرف" داخل الحزب، فالأصح اعتبار إنشائها عموماً تدبيراً إيجابياً هادفاً إلى ضمان المشاركة المتساوية للمرأة والمعرفة في قضايا الجنسانية.⁴⁶

101. تقيداً بالأدوات العالمية والإقليمية المرصودة لضمان المساواة للمرأة، وبالمبادئ العامة المعتمدة ضد التمييز، على التشريع أن يسعى إلى ضمان تمكين النساء من الانخراط ملياً في الأحزاب السياسية كوسيلة أساسية للتمتع كلياً بحقوقهن السياسية. وانجسماً مع المادة 4 من اتفاقية الأمم المتحدة للقضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، يجب اتخاذ تدابير خاصة قد تتضمن أحكاماً كاعتماد حصص للتمثيل، أو متطلب التساوي بين الجنسين في الهيئات المكلفة اختيار المرشحين، أو استحداث معايير محايدة جنسانياً لاختيارهم، أو برامج تدريب متخصصة. وقد أثبتت المحاصصة الطوعية، غير المطلوبة قانوناً لكن المتضمنة في شرعات الأحزاب، فعاليتها من حيث ضمان تمثيل المرأة.

102. وفقاً للجنة فينيسيا ولجنة وزراء مجلس أوروبا، يمكن اعتبار المحاصصة الانتخابية بين الجنسين تدبيراً ملائماً ومشروعاً لزيادة تمثيل المرأة في البرلمان. في إعلان "Making Gender Equality a Reality" "ترجمة المساواة بين الجنسين إلى واقع" الصادر عن لجنة وزراء مجلس أوروبا في 2009، تحت اللجنة الدول الأعضاء على تمكين اعتماد خطوات إيجابية أو تدابير خاصة لتحقيق التمثيل المتوازن في صنع القرار في السياسة والشأن العام. وبالمثل، وانسجاماً مع القرار رقم 7/09 الصادر عن منظمة الأمن والتعاون في أوروبا حول مشاركة المرأة في السياسة والشأن العام، يدعو المجلس الوزاري الدول المشاركة إلى "النظر في اتخاذ تدابير تشريعية ممكنة قد تسهل من تحقق مشاركة أكثر توازناً بين النساء والرجال في الحياة السياسية والعامة وخاصة في صنع القرار"، وإلى "تشجيع كافة اللاعبين السياسيين على تعزيز المشاركة المتساوية بين النساء والرجال في الأحزاب السياسية، بهدف تحقيق تمثيل أفضل توازناً بين الجنسين في المناصب العامة المنتخبة وعلى كافة مستويات صنع القرار." وكلها خطوات تصنّف في خانة الممارسة السليمة.

103. عند الاقتضاء، قد تشمل التدابير الخاصة أيضاً برامج للتدريب وبناء الخبرات، طوّرت للمرشحات قبل اختيارهن كي تضمن لهن تكافؤ الفرص بأن يترشحن ويُنتخبين. ويمكن تضمين هذا البرامج التدريبية نظاماً توجيهياً للأعضاء من غير ذوي الخبرة (بما فيه النساء والأقليات)، إضافة إلى دروس تدريبية في مراعاة الاعتبارات الجنسانية للأعضاء الجدد، لتعزيز علاقات العمل غير التمييزية واحترام التنوع في العمل وطريقة الإدارة.⁴⁷ كما يجب إقرار برامج وتدابير مماثلة أخرى لضمان مشاركة الأقليات. ويمكن أن يتطلب التشريع هذه التدريبات كإجراء هادف إلى ضمان المساواة الفعلية للمرأة ولتخفيف آثار أوجه عدم المساواة التاريخية في الحياة السياسية.⁴⁸

104. وقد تتضمن التدابير الخاصة بالنساء تبني وتنفيذ وتقييم استراتيجيات للمساواة بين الجنسين، وخطط وبرامج على مستويات مختلفة، بما فيه خطط عمل معينة لتحقيق المشاركة والتمثيل المتوازنين للنساء والرجال معاً، في المناصب الداخلية في الحزب. ويمكن أيضاً إضافة إنشاء فئات مستهدفة وأطر زمنية وأسس قياسية للتنفيذ الفعال لخطط المساواة بين الجنسين، بما فيه خطط عمل معينة.

105. يكمن تعزيز مشاركة النساء في أنشطة الأحزاب السياسية بالاعتراف بالمسؤوليات الأسرية الواقعة على عاتق أعضاء الحزب وأخذها بعين الاعتبار. وقد تكون هذه المسؤوليات رادعاً لبعض الأعضاء عن المشاركة في أنشطة الحزب. ومما قد يسهل هذه المشاركة، المساعي لتجنب الاجتماعات الحزبية التي تتعارض مع المسؤوليات العائلية الواقعة على عاتق الأعضاء، وتوفير تسهيلات رعاية الأطفال.

ب) دور الأقليات

106. انسجاماً مع المادتين (2)4 و15 من الاتفاقية الإطارية لحماية الأقليات القومية، قد يطلب التشريع من سلطات الدولة أن تلتزم بإفساح المجال للمشاركة الملّية والمتساوية للأقليات في الحياة السياسية. وسيراً على مبدأ الممارسة السليمة، على الأحزاب السياسية السعي طوعياً إلى ضمان تقديم القضايا المتصلة بالأقليات القومية في برامجها.

107. إن إقرار مبادرات معينة هادفة إلى تعزيز مشاركة الأقليات، لجوهري للتأكد من أن متطلبات التمثيل المتساوي للأقليات أكثر من مجرد حبر على ورق. وقد تُستخدم التدابير الداخلية في الحزب المتخذة لتشجيع تمثيل الأقليات، كأساس لبعض المحفزات التشريعية الخاصة، المتوافقة مع الاتفاقية الإطارية لمجلس أوروبا لحماية الأقليات القومية.

108. وقد تنظر الأحزاب السياسية في إمكان اتخاذ رزمة متنوعة من التدابير لدعم مشاركة الأقليات، منها إنشاء لجان استشارية في قضايا الأقليات، وبرامج تدريب واجتذاب مركزة على الأقليات القومية، وأحكام تتطلب وجود أعضاء من الأقليات في لجان الحزب الداخلية وعلى قوائم المرشحين. وكلها خطوات تصنّف في خانة الممارسة السليمة.⁸

X. هيكلية الأحزاب وأنشطتها

1. القواعد الداخلية للأحزاب

109. ليس من الضرورة أن يتضمن التشريع المتعلق بالأحزاب السياسية مطلب تحرير أو إعلان شرعات الأحزاب. لكن هذه الشرعات مطلوبة قانوناً في بعض دول منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، وقد تكن خطوة هامة نحو ضمان الحزب التزامه بالمساواة وعدم التمييز. وفي بعض دول منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، تتضمن شرعات الأحزاب حصصاً طوعية لضمان تكافؤ الفرص للنساء. وإقرار الحصص الطوعية إنما هو جهد مثالي في رصيد هذه الأحزاب ويجب أن ينظر إليه إيجابياً.

110. ولشرعات الأحزاب أهميتها أيضاً من حيث ضمانها إعلام الأعضاء بحقوقهم ومسؤولياتهم. من هذا القبيل، يجب أن تتم الموافقة على شرعات الأحزاب عن طريق عملية قائمة على المشاركة، كالمؤتمرات الحزبية، بدلاً من رئيس الحزب فردياً، وأن تكون مشرعة الأبواب عريضة للأعضاء.

111. تحدد عموماً شرعات الأحزاب حقوق وواجبات أعضاء الحزب، وتنظيم هذه الأخير، وإجراءات اتخاذ القرار فيه. وقد تحدد أيضاً عند اللزوم مسؤوليات الحزب على المستويات المحلي والإقليمي والوطني، والعلاقة بين الهيئات المعنية.

112. ومثالياً، قد تهىء الشرعات للأعضاء ممن يعتقدون أن هذه قد انتهكت، السبل الداخلية للجبر التعويضي. وإذا كان القانون يسمح بالوصول إلى المحاكم المدنية، يكون ذلك متاحاً فقط بعد استنفاد السبل الداخلية للجبر التعويضي.

2. اختيار قيادة الحزب والمرشحين

113. يجب تمكين الأحزاب من تعيين مسؤوليها الرسميين ومرشحيها بمنأى عن تدخل الحكومة. ونظراً لكون اختيار المرشحين وتحديد المرتبة على القائمة، غالباً تحت سيطرة جهات مغلقة وشبكات عتيقة من الساسة المتمرسين، فثمة حاجة إلى معايير واضحة شفافة لاختيار المرشحين، بما يسمح للأعضاء الجدد (بما فيه النساء والأقليات) بالوصول إلى مواقع صنع القرار. ويُستحسن أيضاً أن يوصى بتكوين متساو بين الجنسين للهيئات المكلفة بالاختيار.

3. تنظيم حق الانتساب إلى الأحزاب السياسية

⁸ أنظر/أنظري أيضاً الوثائق التالية للجنة فينيسيا: of "Science and technique Participation of minorities in public life Dual voting for persons (سلسلة "علم وتقنية الديمقراطية"، العدد 45؛ 45) series, N° 45) democracy مشاركة الأقليات في الشأن العام (سلسلة "علم وتقنية الديمقراطية"، العدد 45؛ 45) belonging to national minorities (cdl-AD (2008) 013) Preferential treatment of kin-minorities by their kin-state (CDL-INF (2001) 019) معالجة الدولة النسبية التفضيلية لأقلياتها النسبية.

أ) طبيعية الانتساب الإرادية

114. لمن المهم التنبيه إلى أن التجمع ضمن الحزب السياسي يجب أن يكون إرادياً. وكما أشير إليه في تعريف الأحزاب السياسية الوارد في هذه النص، وكما تم تكريسه في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (المادة 20)، يجب أن يكون جميع المواطنين أحراراً بالانتساب إلى الجمعيات أو بالامتناع عنه حسبما يفضلون. وعلى العضوية أن تكون تعبيراً عن خيار الأفراد الحر باستعمال الوسائل الجماعية المتوفرة في الحزب السياسي للتمتع ملياً بحقهم الشخصي في التعبير والرأي. ويجب أن ينص التشريع صراحة على عدم جواز إجبار شخص على الانتساب إلى حزب سياسي ضد إرادته.

115. كما يجب تمكين أعضاء الأحزاب السياسية من إلغاء عضويتهم في أي وقت كان. وإلغاء العضوية عنصر أساسي من الطبيعة الإرادية للانتساب، ويجب أن يتم دون غرامة أو عقوبة. وعلى وجه الخصوص، ففي حالات اندماج الأحزاب أو انشقاقها، أو إعلان مناهج عمل جديدة، يجب منح الأعضاء حرية الإبقاء على نشاطهم كأعضاء أو التوقف عنه، بما يبدو لهم الأنسب.

116. لا حق مضموناً للأفراد بالعضوية في جمعية قائمة على عقيدة مشتركة لا يؤيدونها⁴⁹، حيث يحق للأحزاب رفض العضوية لأشخاص يرفضون القيم التي تتنادي بها أو ينهضون قيمها وأفكارها. إلا أنه يُستحسن تصميم هذه القيود بعناية، كما ترتدي طابعاً تمييزياً، وبما يحقق توازناً متقناً بين ضرورة قيام الجمعية السياسية على معتقدات مشتركة، وبين مبادئ عدم التمييز. والواقع أن أحزاباً عدة في منطقة منظمة الأمن والتعاون في أوروبا قد أدرجت في شرعتها إبلاغاً بأن العضوية مفتوحة لكل الأشخاص المنسجمين مع القيم الأساسية للحزب بقطع النظر عن غير ذلك من شروط⁵⁰. وهي شرعات نموذجية من حيث ضمان الطابع الشامل وغير التمييزي للعضوية.

ب) تقييد الدولة المعقول لحرية انتساب الموظفين العموميين

117. تسمح المادة 11.2 من الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان بأن تضع الدول قيوداً على حرية الانتساب لفئتين من الأشخاص: أفراد الشرطة وأفراد القوات المسلحة. وبعد، فقد بنت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان على المادة 11.2 لتبرير القيود الموضوعة على الأنشطة السياسية لهاتين الفئتين من الأشخاص لضمان نزاهتهم وحسن عمل الوظائف العامة غير المتحيزة التي يتولونها. بالتالي، يمكن تنظيم أو تحريم مشاركة الموظفين العموميين السياسية في الأحزاب، أو عضويتهم فيها، لضمان قدرتهم على ممارسة وظائفهم العامة بمنأى عن تضارب المصالح.

118. اعتُبرت القيود الموضوعة على حرية التجمع السياسي للموظفين العموميين مشروعة وضرورية في المجتمع الديمقراطي، كونها وسيلة لضمان حقوق وحرريات الغير، وخاصة الحق في الحكم التمثيلي. في قضية *Ahmed v. United Kingdom*⁵¹، رأت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان أنه لم يحصل انتهاك عندما وضعت المملكة المتحدة قيوداً على انخراط فئات معينة من الموظفين العموميين في أنشطة سياسية قد تنطوي على التحيز. وفي قانون 1939 Hatch Act الأمريكي مثل آخر عن هذا التقييد المشروع، حيث ينص هذا القانون على أنه "لا يحق لأي مسؤول أو موظف في الفرع التنفيذي من الحكومة الاتحادية أو في أي وكالة أو قسم منها أن يمارس أي نشاط في إدارة سياسية الطابع أو في الحملات السياسية." ومع كون هذه القيود مشروعة عموماً، إلا أنها قد تُعتبر تعدياً مفرطاً في حال طُبقت بأوسع مما ينبغي، شاملة مثلاً جميع الأشخاص العاملين في خدمة الحكومة⁵².

ج) القيود اللامعقولة الموضوعية من الدولة على حرية الانتساب

119. لطالما رُفعت العوائق عبر التاريخ أمام الانتساب إلى عدة أحزاب في نفس الوقت. إن حرية التجمع حق أساسي، لا يجب أن تحده متطلبات الالتحاق بتنظيم واحد فقط. وعلى القوانين التي تحصر الانتساب (لا الترشح)، في حزب سياسي واحد فقط، أن تبين الأسباب المكرهة على ذلك. وعلى التشريع الذي يحد عضوية الفرد بحزب واحد فقط، أن يخضع لتقييم دقيق وألا يُحتفظ به إلا إذا كان منسجماً مع الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان. وعلى وجه الخصوص، وفي الدول حيث للأحزاب بنى دون وطنية لا تسمح لها بالتنافس إلا على المستوى الإقليمي أو المحلي، يكتسب إمكان مناصرة عدة أحزاب أهمية أساسية بالنسبة إلى التعبير الحر لإرادة الناخبين.

د) الرعايا الأجانب أو الغرباء

120. تعترف الأدوات الدولية بالوطنية والمواطنة كتنقيح معقول لحقوق المشاركة السياسية (أنظر/أنظري مثلاً المادة 16 من الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان). إلا أن الأدوات المتعلقة بحقوق الإنسان والمنطبقة في منطقة منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، توفر للرعايا الأجانب وللعديمي الجنسية نفس الحقوق العامة التي توفرها لمواطنيها. وبعد، ففي سياق الانتخابات تحديداً، أصبحت الاتفاقية الأوروبية المتعلقة بمشاركة الأجانب في الحياة العامة على الصعيد المحلي⁵³ نافذة المفعول، وثمة اتجاه في عدة دول أوروبية نحو السماح للأجانب بالتصويت والترشح للانتخابات المحلية.

XI. الأحزاب في الانتخابات

1. دور المرشحين والأحزاب

أ) الأنظمة الانتخابية

121. ثمة تنوع كبير في دول منظمة الأمن والتعاون في أوروبا من حيث اختيار الأنظمة المتعلقة بالانتخابات والأحزاب⁹. وغالباً ما يتوقف الاختيار على التطور التاريخي والثقافي في الدول المعنية. وفي أي مبادئ توجيهية خاصة بتشريع الأحزاب السياسية، يجب أخذ العلم بهذا التنوع وبأنه يحول دون استحداث حلول وقواعد تنظيمية تعميمية.

122. يجب احترام ما تختاره البلدان من أنظمة انتخابية، طالما يعتنق المعايير الدنيا لانتخابات ديموقراطية. وبما أن للبلدان هامش واسع من حرية تطوير أنظمتها الانتخابية، يجب الإقرار في المبادئ التوجيهية الخاصة بتشريع الأحزاب السياسية، بتأثير مختلف الأنظمة الانتخابية في الأحزاب السياسية. ويتطلب تنوع الطرق التي يسلكها هذا التأثير، النظر بعناية في التطور السياسي في الدولة المعنية وفي نظام حكمها لدى تطوير التشريع الخاص بالأحزاب السياسية.

ب) التعددية السياسية

⁹ OSCE Ministerial Decision No 5/03 on Elections, in which OSCE participating States acknowledge that "democratic elections can be conducted under a variety of different electoral systems and laws" القرار الوزاري رقم 5/03 الصادر عن منظمة الأمن والتعاون في أوروبا بشأن الانتخابات، حيث تسلّم الدول الأطراف بأنه "يمكن إجراء انتخابات ديموقراطية في ظل عدة أنظمة انتخابية وقوانين مختلفة."

123. للتعددية السياسية أهمية أساسية من حيث ضمان فعالية الحكم الديمقراطي وتمكين المواطنين من قول كلمتهم فعلاً في اختيار حكمهم. وعلى التشريع الخاص بالأحزاب السياسية أن يعزز التعددية كوسيلة لضمان تعبير المعارضة عن وجهات نظرها ونقل السلطة ديموقراطياً.

124. إن التدابير الهادفة إلى الحد من عدد الأحزاب السياسية القادرة على التنافس في الانتخابات، لا تُعتبر عموماً متضاربة، وقد تؤخذ على أنها معقولة لإدارة الانتخابات ومنع التشرذم. لكن يجب أن يتجنب التشريع تقييد تعدد الأحزاب بمتطلبات مثقلة أكثر من اللزوم، بخصوص التسجيل أو إثباتات الدعم الأدنى. ذلك لأن هذه القيود، وبحكم طبيعتها، لا تقلل من أهمية الأداء الحر للتعددية السياسية في المجتمع فحسب، بل وإنما أيضاً موضع تلاعب سهل، بهدف منع الأحزاب أو المرشحين من التعبير عن آراء لا تعجب أولياء السلطة.

125. ثمة تدبير آخر لضمان التعددية، في أن يرصد الإطار القانوني معاملة متساوية لكافة الأحزاب السياسية والمرشحين، بما فيه للنساء ومجموعات الأقليات. ويشمل ذلك حماية حقهم في تقديم المرشحين، كما أهليتهم للحصول على التمويل السياسي ودعم الجهات العامة المعنية.

ج) المرشحون الحزبيون

126. من مهام الأحزاب السياسية مهمة رئيسية، ألا وهي تقديم المرشحين للانتخابات سعياً لتولي السلطة السياسية وممارستها. ويختار الحزب مرشحيه على أنهم يمثلون مبادئه. لكن الترشح تعبير عن حق الفرد في أن يُنتخب، ومنه أن القواعد التنظيمية في القانون يجب أن تضمن حق المواطن في الترشح للانتخابات.

127. يمكن أن يتأثر حق الفرد في الترشح للانتخابات بثلاث مجموعات من القواعد، القواعد التي تفرضها الدولة للتسجيل كمرشح، وتلك المفروضة داخلياً من الحزب نفسه لاختيار المرشحين، والقيود المقبولة كالسبب ومتطلبات الإقامة أو الوطنية. ولئن توجب من الأولى ألا تحد أكثر من اللزوم حق الأحزاب في حرية التعبير والتجمع، فمن باب الممارسة السليمة (ورغم عدم تطلبه قانوناً) أن تحترم المجموعة الثانية أيضاً ضرورة الحرص على أن يتم اختيار المرشحين من مجمل الحزب. ويجب ألا تضع الدولة القواعد التنظيمية الداخلية للحزب لاختيار المرشحين، إلا لضمان اتساق الاختيار مع شرعة الحزب.

128. أثناء الانتخابات، غالباً ما توفر الأحزاب السياسية لمرشحيها الدعم والتمويل والموارد المخصصة للحملات الانتخابية، ويجب ان يسمح التشريع الناظم للأنشطة الحزبية بحرية تأدية هذا الدعم. ومع جواز تنظيم الدولة التمويل والإسهامات في الحملة الانتخابية، يجب أن تحترم ههذ القواعد التنظيمية الحق الأساسي الذي يتمتع به الأفراد في الحزب، في المشاركة في الحياة السياسية، بما فيه تقديم الدعم إلى مرشحهم المختار.

129. في الأنظمة الانتخابية ذات القائمة المغلقة، يمكن للأحزاب تعيين أو تحديد مرتبة مرشحها على القوائم الانتخابية. وهو أمر مقبول، غير أنه يجب أن يُحظر على الأحزاب تغيير مراتب المرشحين بعد بدء التصويت.

د) المرشحون غير الحزبيين (المستقلون)

130. يحظى حق المرشحين الأفراد في الترشح خارج التجمع ضمن حزب سياسي، بحماية معينة في وثيقة كوبنهاغن التي تنص على "حق المواطنين في السعي لولاية سياسية او عامة، كأفراد أو كممثلين عن الأحزاب أو التنظيمات السياسية، ودون تمييز." ⁵⁴ وفي حين أن الأحزاب تُعتبر لاعباً مركزياً في الانتخابات، لا يمكن أن يكون دورها إقصاء أو تقويض حق الأفراد في الترشح. عليه، يجب تنقيح التشريع القائم حالياً في منطقة منظمة الأمن والتعاون في أوروبا والذي يمنع ترشح المستقلين، كما يجب أن يتضمن تشريع الأحزاب السياسية الخاص بالانتخابات إشارة خاصة إلى حق المرشحين المستقلين في الترشح للانتخابات. وعلى القواعد التنظيمية الخاصة بالأحزاب، فيما يتعلق بالولوج إلى الاقتراع والرسوم والقيود الموضوعة على الترشح، أن تكون هي ذاتها منطبقة على المرشحين المستقلين. إلا أنه لا يمكن أن تكون هذه القواعد المتعلقة بالولوج إلى الاقتراع، وهذه الرسوم، على مستوى يستحيل تحقيقه للمرشحين المستقلين، بمقارنتهم مع الأحزاب. وحيث تحظى الأحزاب المسجلة بدعم من الدولة، كخصها بحصة من البث العام، يجب إيجاد نظام لدعم المرشحين المستقلين لضمان نيلهم معاملة منصفة من حيث تخصيص موارد الدولة.

ه) المساواة بين الجنسين في اختيار المرشحين

131. على التشريع الخاص بالأحزاب السياسية أن يضمن مساواة الفرص بين النساء والرجال في أن يترشحا ويُنتخبا. وبالإضافة إلى التدابير التي تمت مناقشتها آنفاً والهادفة إلى ضمان المساواة (الحصص الحزبية الطوعية، ولجان الاختيار المتوازنة بين الجنسين، وتدريب المرشحات مع خطط عمل للمساواة بين الجنسين وقواعد واضحة وشفافة لاختيار المرشحين)، على الأحزاب احترام كافة التدابير الأخرى المقررة من الدولة لضمان المساواة بين الجنسين في الانتخابات، بما فيه الأحكام المتعلقة بالمساواة بين الجنسين في الترشح وقوائم الأحزاب.

132. المادة 4 من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة أن "اعتماد الدول الأطراف تدابير خاصة مؤقتة هادفة إلى الدفع قدماً بالمساواة في الواقع بين الرجال والنساء لن يُعتبر تمييزاً...". بالتالي، وفي ضوء أوجه عدم المساواة التاريخية التي عانت منها النساء في كافة مناطق منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، وفي العالم، يمكن للدول أن تشترع متطلبات خاصة أو أن تفرض تدابير أخرى هادفة إلى ضمان مشاركة النساء المتساوية في الحياة السياسية وكرشحات.

133. تمثل الحصص واحداً من هذه التدابير يمكن أن تعتمده الدول. في التوصية (2010)1899، "Increasing women's representation in politics through the electoral system" زيادة تمثيل النساء في السياسة من خلال النظام الانتخابي، تشجع لجنة وزراء مجلس أوروبا الدول الأعضاء على زيادة تمثيل النساء بإدخال الحصص. وتشجّع الدول ذات نظام التمثيل النسبي بواسطة القائمة الحزبية، على (النظر في) استحداث حصة إلزامية لا توفر نسبة عالية من المرشحات فحسب (مثالاً 40% على الأقل)، بل أيضاً قاعدة صارمة للمراتب، مثلاً نظام "سحاب" يتناوب فيه المرشحات والمرشحات، أو نظام يكون فيه ضمن كل مجموعة ثلاثة مرشحين على القائمة (1-3، 4-6، 7-9 والتابعة) مرشح واحد على الأقل من الجنس الأقل تمثيلاً. مع قواعد للمراتب كهذه، لا خطر على المرشحات في أن يكنّ في مراتب منخفضة على القائمة لدرجة أن لا حظ لهن فعلاً بأن يُنتخبن). وتشجّع الدول ذات أنظمة الأغلبية أو الأكثرية النسبية، على اعتماد مبدأ اختيار كل حزب مرشحاً من بين معيّنة ومعين على الأقل في كل دائرة انتخابية، أو استحداث طرق أخرى لضمان المزيد من تمثيل النساء في السياسة.

134. حيثما تكون الحصص ملزمة، ثمة مدعاة للقلق من أن تشكل في الواقع سقفاً يحد من تقدم قضية المساواة بين الجنسين، باكتفاء الأحزاب بالامتنال لها، مع إبقاء النساء في مناصب دنيا. من المهم التأكد

من أن هذه الحصص تمكن فعلاً النساء من التقدم نحو تبوء مناصب قيادية، بدلاً من إيجاد أمر واقع يقيد هذا التقدم. ولمن الممارسة السليمة أن تتم دورياً مراجعة تقييمية للحصص، أكان لإبقائها على نفس المستوى أو لزيادتها، خاصة في مناصب الحكم الدنيا.

135. أن تكون امرأة مرشحة على قائمة انتخابية لا يشكل ضماناً لتمثيل النساء، فأوجه عدم المساواة وليدة عوامل ثقافية وتاريخية متفشية لا تكافح بهذه السهولة بالحصص ومتطلبات القوائم وحدها. على سبيل المثال، يشار عادة إلى المسؤوليات العائلية على أنها الحائل الأهم دون دخول المرأة المعترك السياسي، إذ تشكل الاجتماعات الحزبية في أوقات غير ملائمة والنقص في مرافق رعاية الأطفال، رادعاً للكثير من المرشحات ذوات المسؤولية العائلية. هذا عدا عن أن النساء غالباً ما يحصلن على قدر أدنى من الدعم والتمويل من أحزابهن أثناء الحملات الانتخابية، أو حتى أنه ينتظر منهن التخلي عن ولايتهن لصالح نظرائهن الذكور بعد الانتخابات.

136. يجب رصد جملة متنوعة من العقوبات الممكن إنزالها بالأحزاب التي لا تمتثل للتدابير القانونية الهادفة إلى ضمان المساواة بين الجنسين. وقد تتراوح العقوبات بين المالية منها كرفض أو تخفيض التمويل العام، وبين القانونية المشددة بعد، كسحب قائمة الحزب الانتخابية من الاقتراع. في مطلق الأحوال، يجب أن تكون العقوبات متناسبة مع طبيعة الانتهاك.

(و) مرشحو الأقليات

137. ثمة مجال هام أيضاً يمكن تنظيمه، مجال تمكين الأقليات القومية من أن تُنتخب. انسجاماً مع الاتفاقية الإطارية لمجلس أوروبا لحماية الأقليات القومية، على الدول ضمان ممارسة الأقليات القومية الحرة كافة حقوقها السياسية. ومنه، وجوب اتخاذ تدابير في إطار العمليات الانتخابية لضمان تكافؤ الفرص للأقليات القومية كي تُنتخب وتمثل في البرلمان.⁵⁵

138. غالباً ما تتضمن التدابير الداعمة لتمثيل الأقليات اعتماد حيز عدد محدد من المقاعد في البرلمان لأقليات معينة، أو التنازل عن الحد الأدنى من الأصوات اللازمة للتمثل في البرلمان للأحزاب التي تمثل أقليات قومية. وعند الاقتضاء، يجب أن تُعتمد هذه التدابير في التشريع الوطني دعماً لضمان تمكين الأقليات من أن تُنتخب على أساس المساواة بينها وبين سائر المرشحين.

(ز) قواعد تنظيم الترشح

139. ثمة حالات يتخلى فيها المرشحون المنتخبون على قائمة حزبه عن عضويتهم فيه، أو ينتقلون إلى حزب آخر أثناء فترة تفويضهم. لبعض الدول تشريع يُنهى تفويض الممثل المعني بسبب تغييره انتماءه الحزبي. وهي قاعدة مقيدة أكثر من اللزوم وعرضة للإساءة في الاستعمال من جانب قادة الأحزاب، فالممثلون منتخبون بالأصوات التي يدلي بها المواطنون، ويجب ألا يتم في التشريع الخاص بالأحزاب السياسية تحويل التحكم بالتفويض الممنوح من الناخب إلى الحزب السياسي. لقد جاء عن لجنة فينيسيا التابعة لمجلس أوروبا بشأن التحكم بالتفويض ما أدناه:

“أما في البلدان الأوروبية، فمقبولة هي نظرية التفويض الحر للممثلين، وعلى صعيد عام وشامل. وفقاً لهذه النظرية، يُنظر إلى أعضاء البرلمان على أنهم ممثلو كل الشعب، وهم مسؤولون فقط تجاه ضمائرهم. وبالتالي، فعليهم التقيد فقط بالقواعد وما من أوامر أو تعليمات أخرى تلزمهم. وحتى أن العديد من الدساتير

تحظر إمكان إعطاء التعليمات للنواب (بلجيكا، فرنسا، ألمانيا، إيطاليا، سويسرا).
وخارج أوروبا، يُعمل بالتفويض الملزم في بلدان كالصين أو الهند أو نيجيريا أو
جنوب أفريقيا أو كوبا أو فيتنام أو كوريا الشمالية.⁵⁶

140. لقد اعتمد بعض الأحزاب تدابير طوعية للاستجابة للتغيرات في الانتساب السياسي، كمدونات سلوك تتشاركها عدة أحزاب، وتجبرها على رفض عضوية الممثلين المنتخبين الذين يحاولون تغيير انتسابهم. يحق لحزب سياسي أن يرفض العضوية لشخص يعتقد أنه لا يؤيد بشكل أساسي قيمه، كما أنه يحق لأحزاب أخرى قبول ممثلين كأعضاء جدد إذا ما اعتبرت ذلك مبرراً ومرغوباً به.

141. يمكن أن ينص التشريع الخاص بالانتخابات على عتبات دنيا من الأصوات كي يُنتخب المرشحون للانتخابات البرلمانية. في مثل هذه الحالات، يجب أن يشمل بلوغ العتبة الحزب بمجمله كي يؤهّل مرشحوه لكسب مقاعد في البرلمان. وطالما تنطبق قاعدة العتبات بشكل موضوعي، وتسمح بترشيح غير الحزبيين (المرشحون المستقلون)، فلا داع لاعتبارها غير مشروعة أو تمييزية. لكن يجب تحديد هذه العتبات في القانون بحيث تكون على مستويات خفيفة، ولا تشكل حاجزاً أمام التعددية السياسية ولا تهدد الصفة التمثيلية لمركز التشريع. وبعد، فيمكن للتشريع الخاص بالأحزاب السياسية أن يحدد بعض الاستثناءات لقاعدة العتبات الدنيا، ضماناً لتمثيل الأحزاب التي تمثل الأقليات. في مثل هذه الحالات، على التشريع أن يعرف بوضوح مكون "الحزب الأقلوي" فيما يتصل بالأحزاب المستفيدة من هذه الاستثناءات.

2. الولوج إلى الانتخابات

أ) ولوج الأحزاب السياسية إلى الاقتراع

142. قد تطلب الدول من الأحزاب الاستجابة للالتزامات معينة كي تُدرج في الاقتراع. وقد تطبق هذه المتطلبات على كل منافسة انتخابية منفصلة ويعاد تجديدها في كل دورة انتخابية. وتتضمن عادة واحداً أو أكثر من البنود التالية: إيداع مبلغ مالي (يسترده الحزب في حال حصوله على نسبة محددة مسبقاً من الأصوات)، إثبات حد أدنى من الدعم عبر جمع توقعيات الناخبين، أو كسب تفويض أو نسبة دنيا من الأصوات في الانتخابات السابقة.

143. يجب أن تكون كافة الأحزاب قادرة على الولوج إلى الاقتراع بشكل متساو ودون أي تمييز ومهما كان أساسه. ومع جواز متطلب الوديعة المالية، إلا أنها قد تُعتبر تمييزية إن هي كانت مفرطة، بسبب حدها من حقوق المواطنين المفتقرين إلى الموارد الكافية للترشح، وهي حقوق تضمنها الأدوات المتعلقة بحقوق الإنسان. وكما بالنسبة لسائر التشريعات الخاصة بالأحزاب السياسية، يجب أن تطبق الرسوم موضوعياً على جميع الأحزاب. وتوصى الدول أيضاً بتوفير طرق غير مالية للتسجيل للانتخابات، كإثبات حد أدنى من الدعم عبر جمع التوقعيات، حيث من شأن هذه الطرق البديلة أن ترفع الدعم الأدنى على الوضع المالي.

144. عندما يُطلب من الأحزاب إثبات مستويات من الدعم الأدنى، يجب إعطاءها الوقت الكافي لجمع التوقعيات وإيداعها. ويجب تحديد نظام التدقيق في التوقعيات بوضوح في القانون، تجنباً لإمكان حصول الإساءة في استعمالها. وعلى وجه الخصوص، يجب تجنب متطلب حصر توقيع دعم المواطن في حزب واحد فقط، إذا أن هذه القاعدة التنظيمية قد تنزع بسهولة الأهلية عن أحزاب حاولت عن صدق نية الوفاء بالمتطلب المعني.

145. على نظام الولوج إلى الاقتراع ألا يكون تمييزياً بحق الأحزاب الجديدة. وفي حين أن الأحزاب التي فازت بتفويضات أو بنسب أصوات دنيا في العملية الانتخابية السابقة، تؤهل كي تُدرج تلقائياً في الاقتراع، يجب أيضاً تحديد معايير عادلة وواضحة وموضوعية لإدراج أحزاب جديدة.

146. للمرشحين الأفراد الحق في فرص متساوية مع مرشحي الأحزاب للولوج إلى الاقتراع. لكن التشريع يعفي عموماً مرشحي الأحزاب من متطلبات معينة للولوج إلى الاقتراع، يكون الحزب قد وفى بها من قبل. مثلاً على ذلك، إمكان إعفاء مرشحي الأحزاب من جمع التوقيعات لإثبات الدعم، في حال كان الحزب قد جمع من قبل توقيعات لكسب الاعتراف به كحزب. في مثل هذه الحالات، يمكن أن يلزم بعد المرشحون المستقلون بالوفاء بمتطلب توقيع الدعم. وهذه الأنظمة ليست حكماً تمييزية، لكن يجب أن يُظهر التشريع بوضوح الإعفاءات المنطبقة، والتأكد من أن المتطلبات المنصوص عليها برسم المرشحين المستقلين ليست أكثر تقييداً من تلك التي وفى بها الحزب من قبل.

(ب) ولوج الأحزاب السياسية إلى الإعلام

147. إن تخصيص حصة من البث المجاني مكمل لضمان تمكين كافة الأحزاب، بما فيه الصغيرة منها، من تقديم برامجها لجمهور الناخبين بمجمله. ومع أن تخصيص هذه الحصة من البث المجاني بوسائل إعلام الدولة ليس بالزامي بموجب القوانين الدولية، إلا أنه يوصى بالحاح بأن يتم إدراجه بنداً في التشريع ذي الصلة، كوسيلة أساسية لضمان إعلام جمهور الناخبين. ولدى توفر حصة من البث المجاني، يجب تخصيصها لكافة الأحزاب على أساس معقول ومتوافق مع مبدأ المساواة في المعاملة أمام القانون.

148. يمثل الولوج إلى وسائل الإعلام مورداً أساسياً من الموارد التي تسعى إليها الأحزاب في فترات الحملات الانتخابية. ولضمان تكافؤ الفرص، يجب ألا يكون التشريع الخاص بولوج الأحزاب والمرشحين إلى الإعلام العام غير تمييزي، وأن يرصد المساواة في المعاملة.

149. إن مبدأ المساواة في المعاملة أمام القانون في موضوع الإعلام، لا يشمل فقط الوقت الممنوح للأحزاب والمرشحين، إنما أيضاً التوقيت والبرامج. يجب أن يحدد التشريع متطلبات المعاملة المتساوية حيث يضمن عدم وجود تفاوتات بين الأحزاب، عبر خص بعضها بفترات إقبال كبير على البث، وبعضها الآخر بحيز وجيز في أوقات متأخرة ليلاً أو ذات إقبال متدن.

150. وإن جاز اعتبار وفاء الحزب بمتطلب التسجيل شرطاً مسبقاً للحصول على الولوج المجاني للإعلام، فمن غير الممكن استعمال هذا النظام بشكل تمييزي بحق المرشحين غير المسجلين (حيث جاز الترشح بلا تسجيل) أو المستقلين. لكن من المسلم به أن القواعد المحددة لطرق تخصيص الحصص قد تستفيد منها الأحزاب التي خضعت لإجراء التسجيل.

151. لا يمكن تنظيم الإعلام الخاص في كافة الحالات بنفس صرامة تنظيم الإعلام العام. لكن قد تلعب وسائل الإعلام الخاص دوراً أساسياً في العمليات الانتخابية. وتفرض بعض دول منظمة الأمن والتعاون في أوروبا قاعدة تنظيمية تقضي بأنه في حال توفير الإعلام الخاص حصة من البث، فعليه توفيره لكافة الأحزاب بنفس السعر.

152. الدور الأساس العائد للإعلام في أي عملية انتخابية قوامه ضمان تنوير الجمهور بما يكفي كي يحدد خياراته عن علم ويقين. ومنه أنه من الممارسة السليمة أن تُضمن للنساء ومرشحي الأقليات،

وغالباً ما يكون نصيبهم من التمويل أو الدعم أقل من نصيب المرشحين الذكور، حصة عادلة وغير منحازة من التغطية الإعلامية.

ج) حرية الاجتماع للأحزاب السياسية

153. يجب تمكين كافة الأحزاب السياسية من ممارسة حق الاجتماع السلمي ملياً، خاصة أثناء فترة الانتخابات. ولا تتحدّ حرية الاجتماع إلا على أساس الدوافع المشروعة والموضوعية الضرورية في مجتمع ديمقراطي، منها النظام العام والسلامة العامة وحماية الصحة والأخلاق، وحماية حقوق وحرريات الغير، والأمن القومي. مثلاً، تشكل فترة صمت قبيل الانتخابات (48 ساعة أو أقل) قيداً مقبولاً على أنشطة الحملة يستلزم وضع حد لاجتماعات الأحزاب العلنية في الفترة المعنية. توفر المبادئ التوجيهية لحرية الاجتماع السلمي الصادرة عن منظمة الأمن والتعاون في أوروبا/مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان ولجنة فينيسيا⁵⁷ نظرة عامة عن الوقاعد التنظيمية والتوصيات الملائمة، المتعلقة بالحق في حرية الاجتماع، وفيها المفيد لتطوير التشريع المتصل بالأحزاب السياسية.

154. يجب أن تتمتع الأحزاب بحق تنظيم التجمعات العلنية والحملات المشروعة بمنأى عن القيود المتجاوزة حدود اللزوم. وكما أشير إليه في المبادئ التوجيهية لحرية الاجتماع السلمي الصادرة عن منظمة الأمن والتعاون في أوروبا/مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان ولجنة فينيسيا⁵⁸، يمكن توسيع هذا الحق كي يشمل أي مكان أو مرفق مرصودين للاستخدام العام.

3. الأحزاب في إدارة الانتخابات

أ) الأحزاب داخل هيئات إدارة الانتخابات

155. ثمة نماذج مختلفة من هيئات إدارة الانتخابات، وهي تفي بمتطلبات التوازن والنزاهة والكفاءة. وفي حين أن بعض الهيئات الخاصة بإدارة الانتخابات لا تضم أي مكون محارب، فمئة دول اعتمدت تشكيل هيئات مثيلة تضم في الجزء أو في الكل أعضاء تعينهم كبرى الأحزاب السياسية. في مثل هذه الحالات، يجب توزيع المناصب العليا داخل الهيئة بين الأحزاب ضماناً للتوازن.⁵⁹

156. يجب على الدولة لدى بلورتها التشريع ذي الصلة، النظر بعناية في ضم أشخاص محازبين إلى الهيئات الخاصة بإدارة الانتخابات. وفي حال اعتماد مثل هذا النظام، على التشريع أن ينص بوضوح على المؤهلات المطلوبة من المعينين والإجراءات الواجب على الأحزاب اتباعها لتعيين أعضاء هيئات التشريع الخاصة بإدارة الانتخابات.

ب) الحزب بصفة المراقب

157. تنص الفقرة 8 من وثيقة كوبنهاغن المعتمدة في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا على أهمية المراقبين في الانتخابات، سواء أكانوا وطنيين أو دوليين. وكجزء من المراقبة الوطنية، فمن المهم بشكل خاص أن يكون للأحزاب حق حضور مراقبين من جانبها يوم الانتخابات. ومع أن ممارسة هذا الحق وبحكم الواقع ستكون أسهل على الأحزاب منه على المرشحين المستقلين (نظراً لما تحظى به الأحزاب من شبكات أعضاء وأدوات تواصل موجودة من قبل)، يجب جعل هذا الحق متوفراً صراحة وبالمساواة في التشريع، لكافة المتنافسين السياسيين. ويجب أيضاً إعطاء المراقبين حق معاينة كل جوانب عملية التصويت، والتعبير عن دواعي القلق إن هي وُجدت، وتبليغ كل من أحزابهم بالمشاكل على مدار

الساعة. ولَمِن الممارسة السليمة ان يتضمن التشريع الخاص بالانتخابات بنداً يسمح للمراقبين الحزبيين بالحصول على نسخ عن نتائج التصويت في مراكز الاقتراع وعلى كافة مستويات إدارة الانتخابات. من شأن هذه الممارسة زيادة مصداقية العملية بنسبة كبيرة.

158. يجب تمكين كل الأحزاب من الممارسة الكلية لحقها في أن يكون لها مراقبون حاضرون طوال عمليات التصويت وفرز الأصوات والتصديق على النتائج. وعلى التشريع منح كافة الأحزاب حق المثل أمام الهيئات المخولة حل النزاعات الانتخابية، ضماناً للجبر التعويضي عن أي انتهاك مزعوم لحقوق الأحزاب ومرشحيها. ويجب أن تحظى هذه الممارسات بحماية التشريع، باعتبارها تدابير إيجابية فعالة من حيث زيادة مصداقية نتائج الانتخابات.

XII. تمويل الأحزاب السياسية

1. الحملات والتمويل السياسي

أ) التعريف والمبادئ التوجيهية للحملات والتمويل السياسي

159. تحتاج الأحزاب السياسية إلى التمويل الملائم لتأدية مهامها الأساسية، وذلك في فترات الانتخابات وفيما بينها معاً. وتنظيم تمويل الأحزاب السياسية جوهري لصون استقلال الأحزاب عن التأثيرات غير المرغوب بها والناجمة عن الجهات المانحة، وضمان فرصة التنافس لكافة الأحزاب انسجاماً مع مبدأ تكافؤ الفرص، وتوفير الشفافية في التمويل السياسي. وتمويل الأحزاب السياسية من خلال الإسهامات الخاصة أيضاً شكل من أشكال المشاركة السياسية. من هنا أنه على التشريع ان يحاول تحقيق توازن بين تشجيع الإسهامات المعتدلة وبين الحد من الإسهامات المفرطة الحجم.

160. لتطوير التشريع، يمكن لدول منظمة الأمن والتعاون في أوروبا تبني عدة مبادئ توجيهية هامة لأنظمة التمويل السياسي، ومنها:

- قيود وحدود الإسهامات الخاصة
- التوازن بين التمويل الخاص وبين التمويل العام
- القيود على استخدام موارد الدولة
- معايير عادلة لتخصيص الدعم المالي العام
- حدود الإنفاق على الحملات
- المتطلبات التي تزيد من شفافية تمويل الأحزاب ومصداقية التقارير المرفوعة عن التمويل
- آليات تنظيمية مستقلة وعقوبات ملائمة لانتهاكات القانون.

161. يشمل تمويل الأحزاب السياسية في نفس الوقت الطريقة التي تمول بها الأحزاب أنشطتها العادية وحملاتها الانتخابية، حيث تشير الأخيرة تحديداً إلى التمويل الذي يخصصه الحزب للعملية الانتخابية. ويجب أن يؤخذ بعين الاعتبار كلا التمويلين العادي كما الخاص بالحملات الانتخابية، في التشريع الخاص بالأحزاب السياسية، وذلك لضمان نظام تمويل شفاف وعادل. وتطبق بنود عدة (كحدود مصادر التمويل المسموح بها) على نوعي التمويل، في حين أنه يمكن تطبيق غيرها (كالبند الخاص بالحصص الإعلامية المجانية) على الفترات الانتخابية فقط.

162. يوفر العديد من دول منظمة الأمن والتعاون في أوروبا الدعم للأحزاب على الدوام، ما يجعل تمييز التمويل العادي عن الانتخابي تمييزاً صورياً بمكان. ولكن متى ميز التشريع ذو الصلة بين التمويل

العادي وبين التمويل الانتخابي، فعليه أن يتضمن مبادئ توجيهية واضحة ودقيقة تحدد استعمال وتخصيص التمويل الملائمين لكل من النوعين. وعلى سبيل المثال، فإذا كانت القواعد التنظيمية تعرّف الدعم العام للأشطة العادية المسخّر لأي من مهام الحزب، على أنه منفصل عن التمويل المرصود خصيصاً لأغراض الحملات الانتخابية، توجب حينئذ تعريف وتقييد ما يشكل "الحملات الانتخابية" بشكل واضح. ويجب أيضاً تقديم التوجيه بخصوص طريقة تصنيف الإنفاقات الضرورية للحملات الانتخابية ولكن أيضاً خارج فتراتها (مثلاً لإيجار مقر الحزب أو رواتب الموظفين). وإذا كانت الموارد المالية مخصصة فقط للاستعمال في فترة الحملات الانتخابية، توجب حينئذ تحديد بداية ومدة ونهاية هذه الفترة بوضوح في القانون، وبشكل معقول.

2. التمويل الخاص

أ) رسوم العضوية

163. قد تطلب الأحزاب دفع رسوم لقاء العضوية. ومع استحسان ألا تكون هذه الأخيرة عالية بما يقيد العضوية بلا مبرر، فإنها مصدر تمويل مشروع للأحزاب. هذا ويجب على التشريع أن يضمن عدم استعمال الرسوم للانتفاف على الحدود الموضوعية للإسهامات. ويمكن التوصل إلى ذلك عن طريق أخذ رسوم العضوية على أنها إسهامات.

164. ليست رسوم العضوية بمخالفة حكماً لمبادئ حرية التجمع. ويجب أن يكون أي رسم مدفوع لقاء العضوية معقولاً، مع تحييد إدراج بند إعفائي يطبق في حالات الضيقة المالية لضمان عدم اقتصار العضوية على الميسورين. ويمكن تأسيس هذا الإعفاء على مقياس متحرك تؤخذ به بعين الاعتبار ظروف كل حالة على حدة. ولئن كانت رسوم العضوية مطلوبة، فمن شأن إنشاء نظام مخصص فيها لغير الراغبين في دفعها أو غير القادرين عليه، السماح لهم مع ذلك بالانخراط في مهام الحزب أو المشاركة فيها ضمن حدود معينة.

165. ومع جواز إقرار الأحزاب "ضرائب" على برلمانييها المنتخبين، يجب أن تكون هذه "الضرائب" خاضعة لقوانين الإسهامات ضماناً لعدم تجاوزها حدود الإسهامات. وبعد، فيمكن لهذا "التمويل" أن يولد انطباعاً بأن البرلمانيين المنتخبين قد "اشتروا" ولاية تفويضهم من الحزب أو دفعوا مالا لقاء مرتبة أعلى على القائمة الانتخابية.

ب) الإسهامات والمدخول ضمن الحزب

166. على التشريع السماح عموماً للأحزاب السياسية على المستوى الوطني بتوفير الدعم لمكاتبها الإقليمية والمحلية والعكس بالعكس. ويجب اعتبار هذا الدعم من مهام الحزب الداخلية وعدم حدّه مبدئياً بالتشريع. لكن يُرتقب منطقياً من الأحزاب أن تبلغ عن توزيع الأموال في داخلها. هذا إضافة إلى وجوب ضمان التشريع امتثال إجمالي إنفاقها على المنافسة الانتخابية، بما فيه الأموال الممنوحة لها من مختلف فروعها، لحدود الإنفاق ذات الصلة.

167. ويجب تمكين الأحزاب التي تستدرّ دخلاً من بيع سلع أو مواد حزبية، من استعمال هذه العائدات في حملاتها الانتخابية وعملياتها. وعدا عن وجوب إخضاع هذه العائدات لمتطلبات الكشف عن المعلومات، والإنفاق، فما من داع لأن توضع لها حدود أخرى في التشريع ذي الصلة.

ج) موارد المرشح الشخصية

168. يجوز للمرشحين تسخير مواردهم الشخصية لحملاتهم الانتخابية، وفي إطار نظام الحزب، يمكن إضافة هذه الإسهامات الشخصية إلى التمويل الذي يخصصه الحزب لحملة المرشح.

169. ورغم أن إسهامات المرشح الشخصية تُعتبر عادة خالصة من أي أثر سلبي للفساد أو النفوذ المتجاوز، فالتشريع قد يضع حدوداً لها، معتبراً إياها جزءاً من إجمالي الإنفاق المتاح أثناء الحملات الانتخابية، ومتطلباً الكشف عنها. من المناسب أيضاً الطلب من المرشحين أن يقدموا كشفاً عن موجوداتهم ومطلوباتهم، لكن مع عدم الاحتجاج بالأخطاء التي قد تتضمنها تقارير الكشف هذه، لرفض طلب الترشح.

د) الإسهامات الخاصة

170. إن تمويل الأحزاب السياسية شكل من أشكال المشاركة السياسية، حيث يجوز للأحزاب البحث عن إسهامات من القطاع الخاص. ويُفترض في الواقع أن تكون كافة الأحزاب بموجب التشريع مموّلة ولو جزئياً على الأقل من مصادر خاصة، عبارة عن حد أدنى من الدعم. وباستثناء مصادر التمويل المحظورة في التشريع ذي الصلة، فإنه يحق مبدئياً لجميع الأفراد أن يعبروا بحرية عن دعمهم لأي حزب سياسي يشاؤون، وبإسهامات مالية وعينية. وهذا طبعاً مع فرض حدود معقولة على المبلغ الإجمالي للإسهامات.

171. عملياً، يمكن السماح في التشريع للأحزاب والمرشحين بالاقتراض لتمويل (جزء من) الحملات أو الأنشطة. ومن المهم إخضاع هذا النوع من الموارد بانتظام لقواعد الشفافية، حيث يتطلب القرض المصرفي عادة مبادرة الدائن والمدين إلى اتخاذ التدابير المناسبة قبل بدء الحملة الانتخابية بوقت يسير. ويتطلب السداد عادة بعض الوقت بعد نهاية الحملة. وثمة مجازفة في ذلك بالأ تعكس التقارير المالية للأحزاب والمرشحين القروض بالقدر الكافي. ولهذه المجازفة أهميتها حيث أن القروض الممنوحة بشروط تفضيلية خاصة، أو حتى الممكن شطبها من جانب الدائن، إنما يجب أخذها مبدئياً على أنها شكل من أشكال الإسهام العيني أو المالي، متوقفة على الحالة المعنوية وخاضعة للتشريع الذي يسمح بالتبرعات والدعم الصادرة عن كيانات تجارية. وقد يحصل أيضاً ألا يتم تسديد القرض (جزئياً أو كلياً) من الحزب أو المرشح بالذات، لكن من طرف شخص ثالث، حيث يصبح القرض أيضاً شكلاً من أشكال الإسهام.

ه) حدود الإسهامات

172. على وجه العموم، تُحظر الإسهامات الأجنبية المصدر. وهذا ما يتفق مع التوصية (Rec(2003)4) المرفوعة من لجنة وزراء مجلس أوروبا إلى الدول الأعضاء والمتعلقة بقواعد مكافحة الفساد في تمويل الأحزاب السياسية والحملات الانتخابية، وتنص على "وجوب أن تضع الدول حدوداً معينة لتبرعات المانحين الأجانب أو أن تحظرها، وإلا أن تنظمها". ويصب هذا التقييد وهو جار في العديد من دول منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، في خاتمة تحاشي التأثير المفرط للمصالح الأجنبية في الشؤون السياسية الوطنية. إلا أنه مجال ينبغي تنظيمه بعناية، لتجنب التعدي على حرية التجمع فيما يخص الأحزاب السياسية الناشطة على صعيد دولي. ولربما أنه لهذا التنظيم الدقيق أهمية خاصة في ضوء الدور المتنامي للأحزاب السياسية في الاتحاد الأوروبي، كما تنص عليه المادة (2)12 من ميثاق الاتحاد الأوروبي للحقوق الأساسية⁶⁰ وعلاوة على ذلك، فمن شأن هذا التنظيم ان يسمح بالحصول على دعم مالي من فرع أجنبي لحزب سياسي، بحسب النوايا المنصوص عليها في الفقرتين 10.4 و 26 من

وثيقة كوبنهاغن، اللتين ترسمان التعاون الخارجي والدعم للأفراد والمجموعات والمنظمات المنخرطة في تعزيز حقوق الإنسان والحريات الأساسية. ووفقاً على تنظيم الفروع الوطنية للجمعيات الدولية، فإن الدعم المالي الممنوح من هذه الهيئات قد لا يستوجب نفس المستوى من التقييد. لكن يجب التسليم بالصعوبة المحتملة لتطبيق هذه المقاربة المدققة للتمويل الأجنبي، وبوجوب أن يوازن التشريع بعناية بين حماية المصالح الوطنية وبين حقوق الأفراد والمجموعات والجمعيات في التعاون وتقاسم المعلومات.

173. لقد وُضعت تاريخياً حدود للتمويل الوطني أيضاً، بهدف الحد من قدرة مجموعات معينة على كسب النفوذ السياسي عبر منافع المال. وإنه لأمر أساسي في نظام الحكم الديمقراطي أن تخضع الأحزاب بمرشحيتها للمساءلة أمام مجموع المواطنين، لا أمام مجموعات مصالح معينة ثرية. ولذا تمت بلورة عدد من الحدود المعقولة للتمويل. ومنها، حدود للشركات المملوكة/المراقبة من الدولة، وللجهات المانحة المكتومة الهوية.

174. يجب تنظيم الإسهامات المكتومة الهوية بشكل صارم، بما فيه بوضع حدود لإجمالي مبالغ كافة الإسهامات المكتومة الهوية. وعلى التشريع وضع سقف لإجمالي المبالغ بحيث تبقى على مستوى معقول محدد لضمان عدم تمكن الجهات المانحة المكتومة الهوية من ممارسة نفوذ مفرط خارج أي مراقبة عامة.

175. ضمن الحدود المعقولة الموضوعية على الإسهامات الخاصة، يمكن تحديد سقف لأسهام الجهة المانحة. وقد أثبتت هذه الحدود فعاليتها من حيث تقليل هامش الفساد أو شراء النفوذ السياسي. وعلى التشريع المتطلب حدود الإسهامات أن يوازن بدقة بين ضمان عدم تعريض العملية السياسية لانحرافات لصالح جهات نافذة مالياً، وبين التشجيع على المشاركة السياسية، بما فيه من خلال إسهام هذه الجهات لصالح ما تختاره من أحزاب. من الأفضل تحديد سقف الإسهامات بأخذ التضخم بالحسبان، ارتكازاً مثلاً على الحد الأدنى للأجور بدل مبالغ بالقيمة المطلقة.

3. التمويل العام

أ) أهمية التمويل العام

176. لقد صيغ واعتمد التمويل العام مع قواعده التنظيمية (بما فيه حدود الإنفاق، والكشف، والنزاهة في الإنفاق) عبر العالم كوسيلة محتملة لمنع الفساد وتدعيم الدور الهام الذي تلعبه الأحزاب السياسية ووضع حد للاعتماد المفرط على الجهات المانحة الخاصة. والهدف من هذه الأنظمة التمويلية ضمان تمكين كافة الأحزاب من التنافس في الانتخابات انسجاماً مع مبدأ تكافؤ الفرص، بما يقوي التعددية السياسية ويساعد على ضمان العمل الملائم للمؤسسات الديمقراطية. ولا يجب ولا بأي شكل من الأشكال أن يحد تخصيص التمويل العام من استقلال الأحزاب أو أن يتعارض معه.

177. يجب تحديد التمويل العام المخصص للأحزاب بعناية، ضماناً لجذواه ودون أن يؤدي ذلك إلى انتفاء الحاجة إلى الإسهامات الخاصة أو إلغاء دور التبرعات الشخصية. ولئن كان مستحيلاً تحديد مبلغ واحد يمكن اعتماده عالمياً، بسبب اختلاف طبيعة الانتخابات وحملاتها باختلاف الدول، فعلى التشريع مع ذلك ترتيب آليات مراقبة هادفة وبشكل دوري إلى تحديد تأثير أنظمة التمويل العام والحاجة (إن وُجدت) إلى تعديل المبالغ المخصصة لتمويل الأحزاب. على وجه العموم، يجب تحديد مستوى الإعانات بما يفي بغرض الدعم، لكن دون أن تكون مصدر الدخل الوحيد، ودون أن توجد الظروف المحيطة لاعتماد الأحزاب المفرط على دعم الدولة.

ب) الدعم المالي

178. على التشريع أن ينص صراحة على أن دعم الدولة للأحزاب السياسية يجوز أن يكون مالياً، حيث انه غالباً ما يُعتبر تخصيص المال العام للأحزاب السياسية مكماً لاحترام مبدأ تكافؤ الفرص لكافة المرشحين، وخاصة حين تتضمن آليات الدولة التمويلية أحكاماً خاصة بالنساء والأقليات. وحيث تُمنح الأحزاب دعماً مالياً، فعلى التشريع ذي الصلة أن يبلور مبادئ توجيهية واضحة لتحديد مبلغ هذا التمويل، الذي يجب تخصيصه للمستفيدين منه بروح موضوعية وغير متحيزة.

ج) أشكال الدعم الأخرى

179. علاوة على الدعم المباشر، قد تقدم الدولة إلى الأحزاب أنواعاً أخرى من الدعم، منها إعفاء أنشطة معينة للحزب من الضرائب، أو تخصيص حصص إعلامية مجانية، أو إجازة استخدام قاعات الاجتماعات العامة في الحملات الانتخابية. في كافة هذه الحالات، يجب تقديم الدعم المالي والعيني معاً على أساس تكافؤ الفرص لكافة الأحزاب والمرشحين (بما فيه للنساء والأقليات). ومع أن "المساواة" قد لا تكون مطلقة بحكم طبيعتها، فإنه يتوجب على النظام المعتمد للتوزيع النسبي (أو المتساوي) للدعم الممنوح من الدولة (أكان مالياً أو عينياً)، أن يكون موضوعياً ومنصفاً ومعقولاً.

180. دعماً لمشاركة النساء في الانتخابات، يمكن أيضاً للدولة أن تنظر في توفير رعاية مجانية للأطفال أو تدابير مماثلة، وتفعيل آليات تمويل لدعم المرشحين ذوي المسؤوليات العائلية. قد تكون هذه الأشكال غير التقليدية من الإسهامات العينية ضرورية للسماح بمشاركة النساء ملياً في الحياة السياسية. ويمكن أيضاً رصد إسهامات أخرى كهذه، هادفة إلى دعم المرشحات أو المرشحين غير الحاظين بتكافؤ الفرص، بما تقتضيه واجبات تصحيح أوجه عدم المساواة المشهودة تاريخياً في الحياة السياسية.⁶¹

181. يُعد تخصيص حصة من البث المجاني للمرشحين إلى الانتخابات من أسهل وأفضل الوسائل المتوفرة من الدعم الذي تمنحه الدولة. وبعد، فقد تساعد حصة البث بوسائل الإعلام التابعة للدولة على ضمان وفاء الدولة بمتطلبات تنوير جمهور الناخبين. هذا عدا عن أن وسائل الإعلام - كما أنظمة التواصل - تلعب دوراً أساسياً في مكافحة التمييز الجنساني. وهي تساهم معاً في تقديم صورة واقعية عن مهارات وطاقات المرشحين من الجنسين، وفي تصوير الرجال والنساء بشكل غير نمطي ومتنوع ومتوازن. من هذا القبيل، على أي نظام تمويل عام أن يهتمّ باعتماد متطلب تخصيص حصة من البث للمرشحين المؤهلين للانتخابات. وعند توفر الحصة من البث، يجب أن تعطى على أساس المعاملة المتساوية أمام القانون (يمكن توزيعها إما على أساس المساواة المطلقة وإما على أساس الإنصاف، حسب مستوى الدعم المثبت). وتستحضر المساواة معاً كمية الوقت المعطاة والتوقيت وطبيعة هذه التخصيصات.⁶²

182. لمن الممارسة السليمة أن تُمنح إعفاءات ضريبية للأفراد الذين يقدمون إسهامات عينية، أكانت على شكل عمل أو سلع وخدمات. ويمكن للتشريع الوطني أن يسمح بخصم هذه الإسهامات من الضرائب، وإضافة الإسهامات العينية المقدمة للأحزاب السياسية. إلا أنه وانسجاماً مع التوصية (Rec(2003)4) المرفوعة من لجنة وزراء مجلس أوروبا إلى الدول الأعضاء والمتعلقة بمكافحة الفساد في تمويل الأحزاب السياسية والحملات الانتخابية، فالأفضل أن يضع التشريع سقفاً ملائماً لهذا الخصم الضريبي.

(د) تخصيص التمويل

183. يجب أن يحدّد نظام تخصيص الدعم العام للأحزاب السياسية بالتشريع ذي الصلة. تخصص بعض الأنظمة الأموال قبل الانتخابات، على أساس نتائج الانتخابات السابقة أو إثبات مستويات دنيا من الدعم. ويدفع البعض الآخر الأموال بعد الانتخابات، على أساس النتائج النهائية. وعموماً، فإن منح التمويل أو جزء منه قبل الانتخابات، يضمن بشكل أفضل قدرة الأحزاب على التنافس على أساس تكافؤ الفرص.

184. لدى بلورة أنظمة التخصيص، يجب التأمّل بعناية في أنظمة التمويل قبل الانتخابات بما يميزها عن السداد بعد الانتخابات، الذي غالباً ما يديم عدم قدرة الأحزاب الصغيرة أو الجديدة أو المتواضعة الإمكانيات على التنافس بشكل فعال. وقد لا يوفر نظام التمويل بعد الانتخابات المستوى الأدنى من الإمكانيات المالية الأولية، الضرورية لتمويل حملة انتخابية. وبالتالي، فقد تؤثر أنظمة تخصيص التمويل في فترة بعد الانتخابات سلبياً في التعددية السياسية. وبعد، يجب أن يحصل التمويل في مرحلة مبكرة من العملية الانتخابية، بما يكفي لضمان تكافؤ الفرص خلال فترة الحملة الانتخابية. ومن شأن التأخير في توزيع الأموال العامة إلى مرحلة متقدمة من الحملة، أو إلى ما بعد الانتخابات، أن يقوض فعلاً المساواة في الحملة الانتخابية وأن يعاكس مصلحة الأحزاب الأقل ثراءً.

185. يمكن أن يكون تخصيص التمويل ذا طابع متساو كلياً ("المساواة المطلقة") أو نسبي على أساس نتائج الحزب في الانتخابات أو مستوى الدعم المثبت ("الإنصاف"). ولا يوجد نظام منصوص عليه عالمياً لتحديد توزيع الأموال العامة. وقد رأى البعض أن التشريع الخاص بالتمويل العام، عموماً ما يكون أكثر فعالية لتحقيق التعددية السياسية وتكافؤ الفرص، وذلك بتوفير الجمع بين المساواة المطلقة والمساواة المنصفة. وعندما يكون التمويل متطلباً عتبات دنيا من الدعم، يجب الأخذ بالاعتبار أن العتبات المرتفعة بشكل غير معقول قد تضر بالتعددية السياسية والأحزاب الصغيرة. وبعد، فمن مصلحة التعددية السياسية أن تكون عتبة التمويل العام أخفض من العتبة الانتخابية المطلوبة للتأهيل لولاية في البرلمان.

186. قد يتضمن أيضاً التشريع المحدّد أنظمة تخصيص التمويل نظاماً من المحفزات، للتشجيع على المشاركة السياسية. وعلى سبيل المثال، فإن الممنوحات المتطابقة، حيث توفر الدولة مبلغاً تموالياً مضاهياً لذلك الذي منحه المناصرون للحزب، قد تشجع الجمهور على الانخراط بالمزيد في السياسة. لكن هذه الأنظمة تتطلب إشرافاً عن كثب، لضمان عدم تضخيم هذه المبالغ، وضمان احترام كافة التبرعات الخاصة الإطار التنظيمي ذا الصلة.

187. على التشريع أن يضمن عدم منح صيغة تخصيص التمويل احتكاراً أو مبلغاً غير متناسب، لحزب سياسي واحد. وعليه أيضاً أن يضمن ألا تسمح هذه الصيغة للحزبين الأكبر حجماً بأن يحتكرا تلقي التمويل العام.

(هـ) متطلبات تلقي التمويل العام

188. على الأقل، يجب أن تبقى نسبة معينة من التمويل العام متوفرة لكافة الأحزاب الممثلة في البرلمان. لكن ولتعزيز التعددية السياسية، قد يكون الأمثل في توسيع مدى التمويل لأبعد من الأحزاب الممثلة في البرلمان، حيث يشمل بعضه كافة الأحزاب التي تمثل حداً أدنى من دعم مجموع المواطنين، والتي تقدم مشرحين للانتخابات. ولذلك أهمية خاصة بالنسبة إلى الأحزاب الجديدة التي يجب إعطاؤها فرصة عادلة للتنافس مع الأحزاب الموجودة.

189. يجب تحديد مستوى التمويل العام المتوفر بوضوح في القوانين والقواعد التنظيمية ذات الصلة. كما يجب التزام نفس الوضوح وفي القانون أيضاً، في تحديد حقوق وواجبات الهيئة المخولة قانونياً سلطة تعيين وتغيير مستوى الدعم الأعلى. يجب إرفاق التمويل العام للأحزاب السياسية بمراقبة من جانب الهيئات العامة المختصة.

190. من شأن التمويل العام، بتوفيره المزيد من الموارد للأحزاب السياسية، أن يعزز التعددية السياسية. وعليه، فمن المبرر أن يتطلب التشريع من الحزب السياسي أن يكون ممثلاً لنسبة دنيا من جمهور الناخبين، كشرط مسبق لتلقي التمويل. لكن وبما أن الحرمان من التمويل العام قد يؤدي إلى تناقص التعددية والبدائل السياسية، فإنه من الممارسة السليمة المستحسنة أن يصار إلى سن مبادئ توجيهية واضحة، لرسم الطريقة التي ستتبعها الأحزاب الجديدة كي تصبح مؤهلة لتلقي التمويل، وأن يوسّع مدى التمويل لأبعد من الأحزاب الممثلة في البرلمان. ويجب النظر في وضع نظام سمح للتأهيل، ضماناً لمنح المقترعين البدائل السياسية الضرورية كي يتاح لهم فعلاً الاختيار.

191. يمكن أخذ تخصيص الأموال على أساس دعم الحزب لترشيح النساء، على أنه غير تمييزي، والنظر إليه على ضوء متطلب التدابير الخاصة كما تعرفه اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (المادة 4). وكما تنص عليه بوضوح التوصية 2003/3 الصادرة عن لجنة وزراء مجلس أوروبا والمتعلقة بالمشاركة المتوازنة بين النساء وبين الرجال في صنع القرار في السياسة والحياة العامة، يمكن أن يكون تخصيص التمويل متوقفاً على الامتثال لمتطلبات مشاركة النساء.⁶³ وعلى أهمية احترام حرية نمط العمل الداخلي للأحزاب بخصوص تعيين مرشحيها وتحديد الخيارات في مناهجها، إلا أنه يمكن تقييد التمويل العام بشكل معقول على أساس الامتثال لجملة من الالتزامات الأساسية.

192. لمن المبرر أن تشترع الدول قدراً أدنى من المتطلبات الواجب الوفاء بها لتوفير التمويل العام. وقد تتضمن هذه المتطلبات:

- التسجيل كحزب سياسي
- إثبات مستوى أدنى من الدعم
- التمثيل المتوازن بين الجنسين⁶⁴
- إتمام التقارير المالية بالشكل الملائم وفقاً للمتطلب (بما فيه للانتخابات السابقة)
- الامتثال لمعايير المحاسبة والكشف ذات الصلة.

4. تنظيم تمويل الأحزاب والحملات الانتخابية

أ) حدود الإنفاق

193. إن تنظيم تمويل الأحزاب والحملات الانتخابية ضروري لحماية العملية الديمقراطية، ومن ضمنه الحدود الموضوعية للإنفاق عند الاقتضاء. وبتعابير التعليق رقم 25 الصادر عن لجنة حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة، "قد يبرر وضع حدود معقولة للإنفاق عند الضرورة، لضمان عدم تقويض حرية خيار المقترعين أو حرف العملية الديمقراطية بالإنفاق غير المتناسب من جانب أي مرشح أو حزب. يجب احترام نتائج الانتخابات النزيهة والتصرف بموجبها." من المكونات الأساسية لهذا الإطار، متطلب الشفافية. ويجب بلورة كافة الأنظمة المتعلقة بتخصيص التمويل، والإبلاغ، وذلك في فترات الحملات الانتخابية وخارجها، بما يضمن الشفافية، انسجاماً مع مبادئ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والتوصيات ذات الصلة الصادرة عن مجلس أوروبا.⁶⁵

194. طبقاً للوارد أعلاه، للشفافية في تمويل الأحزاب السياسية والحملات الانتخابية أهميتها من حيث حماية حقوق المقترعين، وكذلك منع الفساد. وهي مهمة أيضاً من حيث توطيد حق الجمهور في تلقي المعلومات الملائمة عما يتصل بالدعم المالي الممنوح إلى الأحزاب السياسية، وذلك لكي تكون هذه الأخيرة قابلة للمساءلة.

195. وقد تبرر الحدود المعقولة الموضوعة للإنفاق في الحملات الانتخابية، بضرورة ضمان عدم تقويض حرية خيار المقترعين أو حرف العملية الديمقراطية بالإنفاق غير المتناسب من جانب أي مرشح أو حزب.

196. من المبرر أن تقوم الدولة بتعيين سقف حاد لإنفاق الأحزاب في الانتخابات، وذلك لتحقيق هدف مشروع، هدف تأمين المساواة فيما بين المرشحين. لكن يجب الموازنة بين الهدف المشروع لهذه القيود، وبين الحاجة المشروعة أيضاً إلى حماية حقوق أخرى، كحرية التجمع والتعبير. وهذا يتطلب هندسة حدود الإنفاق بعناية كلاً تتحول إلى عبء مفرط. يكون عادة سقف الإنفاق عبارة عن مبلغ مطلق أو مبلغ نسبي، تحدده عوامل كعدد الناخبين في دائرة معينة وكلفة المواد والخدمات المطلوبة في الحملات الانتخابية. وتجدر الإشارة إلى أن لجنة وزراء مجلس أوروبا قد أيدت الخيار الثاني، حيث يحدّد سقف الإنفاق بحسب عدد الناخبين في الدائرة المعنية، وأياً كان النظام المعتمد. ومهما كان هذا الأخير، يجب أن يكون سقف الإنفاق محدداً بوضوح في القانون.

197. علاوة عليه، يجب تعيين الهيئة المخولة في الدولة بلورة وتغيير سقف الإنفاق، وتحديد مدى سلطتها بدقة في التشريع ذي الصلة. ويجب أن يكون السقف واقعياً، ضامناً تمكين كافة الأحزاب من القيام بحملة فعّلية وأخذاً في الاعتبار الكلفة المرتفعة المترتبة على الحملات الانتخابية العصرية. وهذا يتطلب تأسيس القواعد القانونية الخاصة بسقف الإنفاق، على نوع من المقايضة بدل المبالغ بالقيمة المطلقة.

ب) متطلبات الإبلاغ عن تمويل الحملات الانتخابية

198. على الدول أن تطلب من الأحزاب السياسية الاحتفاظ بسجلات كافة الإسهامات المباشرة والعينية الممنوحة لكافة الأحزاب والمرشحين في فترة الانتخابات. ويجب أن تكون هذه السجلات متاحة للمعينة العامة ومنسجمة مع سقف الإنفاق المحدد مسبقاً.

199. يجب أيضاً إخضاع الأحزاب لمتطلب مد السلطة المعنية في الدولة (وهي عموماً هيئة لإدارة الانتخابات، أو سلطة تنظيمية محددة مسبقاً) بالمعلومات الأساسية قبل بدء الحملة الانتخابية. ومن ضمن هذه المعلومات المطلوبة، ما يتعلق بحساب الحزب المصرفي، وبالأشخاص المسؤولين عن المال في الحزب.

200. يجب تقديم التقارير المتعلقة بالحملة الانتخابية إلى السلطات المختصة ضمن مهلة زمنية لا تتجاوز ثلاثين يوماً بعد الانتخابات. ويجب أن تتضمن هذه التقارير ليس فقط المعلومات المتعلقة بالحزب ككل، لكن أيضاً تلك المتعلقة بالمرشحين، أفراداً وقوائم. وعلى القانون أن يحدد شكل التقارير، حيث تقدم الأحزاب تقارير نموذجية تبين كافة فئات المعلومات المطلوبة وتتيح المقارنة بين الأحزاب. وسعياً لتعزيز الشفافية، لمن الممارسة السليمة أن تُنجز هذه التقارير ضمن المهلة المناسبة وأن تتوفر للجمهور على شبكة الانترنت.

ج) متطلبات الإبلاغ عن التمويل السياسي

201. تُلزم المادة (3)7 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الدول الأطراف بذل الجهود وبحسن النية لتحسين الشفافية في تمويل الترشح للانتخابات وتمويل الأحزاب السياسية. يشكل الكشف عن التمويل السياسي الأداة الرئيسية لتحقيق هذه الشفافية. ومع توفر أشكال أخرى من التنظيم لمراقبة دور المال في العملية السياسية، كسقف الإنفاق وحظر بعض أنواع الدخل وتوفير التمويل العام، يبقى الكشف الفعلي مطلباً لإنفاذ القواعد التنظيمية الأخرى بشكل فعال.

202. يجب إخضاع الأحزاب السياسية لمتطلب رفع تقارير الكشف إلى السلطة التنظيمية المختصة مرة في السنة على الأقل، وحتى خارج فترة الحملات الانتخابية. وعلى هذه التقارير أن تتضمن الكشف عن الإسهامات الواردة وتبيان كافة النفقات. ومع أن متطلبات الإبلاغ عن هوية الجهات المانحة قد تنتج المزيد من الشفافية، يبقى أنه على التشريع الموازنة بين هذه المتطلبات وبين اعتبارات تتعلق بالخصوصية والحماية من الترهيب. ويجب أن تقوم تقارير الكشف كلها، على أساس موحد يدمج كافة مستويات أنشطة الحزب.

203. على التقارير التمييز بوضوح بين الدخل وبين الإنفاق. هذا بالإضافة إلى تضمين الشكل المعتمد جدولة للتبرعات، في فئات موحدة وفقاً لما تنص عليه القواعد التنظيمية ذات الصلة. ويجب أن تحدّد طبيعة وقيمة كافة التبرعات الواردة إلى الحزب في التقارير المالية.

204. ويجب أن تتضمن التقارير (عند الاقتضاء) تمويل الأنشطة العامة للحزب وتمويل حملاته الانتخابية معاً. ويجب أيضاً أن تبين بوضوح الإنفاق على الحزب والإنفاق على المرشحين الأفراد.

205. قد يحاول الحزب الالتفاف على متطلبات تمويل الحملات الانتخابية بالشروع في أنشطة في فترات "قبل انتخابية"، أو باستخدام جهات أخرى قنوات للأموال أو الخدمات. في بعض البلدان، تُعرف الجهات الأخرى المستخدمة كقنوات بتسمية "الأطراف الثالثة". للحد من هذه الإساءة في الاستعمال، يجب اعتماد أنظمة وثيقة للإبلاغ المالي في الأحزاب خارج الفترات الانتخابية. وعلى التشريع أن ينص على مبادئ توجيهية واضحة بخصوص الأنشطة غير المسموح بها أثناء الحملة قبل الانتخابية، مع إخضاع الدخل والنفقات المسخرة لهذه الأنشطة للمراجعة والعقوبة المناسبين. وعلى التشريع أيضاً أن يشير بوضوح إلى الأشخاص الجائز تلقيهم التمويل من الحزب في الفترات قبل الانتخابية، والحدود الموضوعة لاستعمال هذا التمويل من أطراف ثالثة غير مرتبطة مباشرة بالحزب.

206. تتطلب الشفافية في الإبلاغ، وهي مقبولة بصفة الممارسة السليمة، نشر التقارير المالية الخاصة بالأحزاب ضمن المهل المناسبة. ويستوجب الوفاء بهذا المتطلب أن يتمضمّن التقرير التفاصيل الكافية كي يكون مفيداً ومفهوماً للجمهور الواسع. وعلى كونه متطلب نشر التقارير المالية أساسياً لترسيخ ثقة الجمهور في مهام الحزب، فعليه أيضاً أن يحقق التوازن بين الكشف الضروري وبين الاعتبارات المتعلقة بخصوصية الجهات المانحة.

د) الإساءة في استخدام موارد الدولة

207. الإساءة في استخدام موارد الدولة موضع إدانة عالمية من القواعد الدولية. في حين أن ثمة فوائد طبيعية ولا يمكن تجنبها تتلازم مع تولي المناصب، فعلى التشريع أن يحرص على عدم إدامة أو تعزيز

هذه الفوائد. يجب ألا يستخدم المرشحون ذور المناصب، والأحزاب، أموال الدولة أو مواردها (مثلاً المواد عقود العمل والنقل والموظفون) لمصلحتهم الخاصة. في هذا الصدد، تنص الفقرة 5.4 من وثيقة كوينهاغن المعتمدة في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا على أن الدول الأعضاء ستثابر على "الفصل بوضوح بين الدولة وبين الأحزاب السياسية. وعلى وجه التحديد، لن يتم دمج الأحزاب السياسية في الدولة."

208. لإفساح المجال للتنظيم الفعال لاستخدام موارد الدولة، على التشريع أن يعرف بوضوح ما يُعتبر أساءة في الاستعمال. على سبيل المثال، مع إتاحة استخدام أصحاب المناصب المجاني للأجهزة البريدية (من حيث أنها ضرورية لتواصلهم مع الجمهور بشأن أعمالهم الوظيفية)، فإن المراسلات البريدية المتضمنة دعاية للحزب أو مناهج عمل المرشحين استخدام خاطئ لهذه الموارد المجانية. وعلى التشريع التصدي لهذه الإساءة في الاستعمال.

209. قد تشمل أيضاً الإساءة في استخدام الموارد التلاعب بالموظفين الرسميين وترهيبهم. وليست بتلك الندرة، الحالات التي تدعو فيها حكومة العاملين لديها إلى حضور تجمع مناصر لها. يجب حظر هكذا ممارسات في القانون، صراحة وعالمياً.

210. يجب ألا يطلب حزب من الموظفين الرسميين دفع المال إليه. وهي ممارسة يجب أن يحظرها القانون بصفتها أساءة في استخدام موارد الدولة.

5. السلطة التنظيمية

211. وفقاً لما جاء في التوصية (4) 2003 الصادرة عن لجنة وزراء مجلس أوروبا:

"يجب على الدول تهيئة مراقبة مستقلة فيما يخص تمويل الأحزاب السياسية والحملات الانتخابية. ويجب أن تتضمن المراقبة المستقلة الإشراف على حسابات الأحزاب السياسية والنفقات الداخلة في الحملات الانتخابية، مع تقديمها ونشرها."

212. يمكن ان تضطلع بالمراقبة عدة هيئات مختلفة، بما فيه هيئة مراقبة مختصة، أو هيئات مالية تابعة للدولة. وأياً كانت الهيئة الموكل إليها مراجعة تقارير الحزب المالية، يجب اتخاذ تدابير فعالة في التشريع وفي عمل الدولة، لضمان استقلالها عن الضغوط السياسية والتزامها النزاهة. وهذا الاستقلال أساسي لعمل الهيئة بالشكل الصحيح، ويجب أن يتطلبه القانون صراحة. وعلى وجه الخصوص، يوصى بإلحاح بأن تصاغ إجراءات التعيين في الهيئة بدقة، لإبقاء أعضائها بمنأى عن التأثير السياسي.

213. يجب أن يحدد التشريع إجراءات تعيين أعضاء الهيئة التنظيمية، وأن يرسم بوضوح حدود سلطاتها وأنشطتها، وأن يفصل أنواع ومدى الانتهاكات المتطلبة المعقبة، وأن يوفر التعليمات الواضحة بخصوص الاستئناف ضد القرارات التنظيمية المتخذة.

214. ويجب منح السلطة التنظيمية اختصاص مراقبة الحسابات وإدارة الكشوف في التقارير المقدمة من الأحزاب والمرشحين. ويجب أن ينص التشريع ذو الصلة على الإجراءات المتعلقة بإدارة الكشوف. كثيراً جداً ما يكون التنظيم المالي مجالاً معرضاً للمعاملة التمييزية أو المتحيزة من قبل الهيئات التنظيمية، وهذا ما ينبغي تجنبه. ومنه وجوب تعيين التشريع الطريقة والإجراءات التي تحدّد بها كيفية انتقاء التقارير الحزبية التي ستخضع للكشف. وفي مطلق الأحوال، فمن الضروري أن تكون الكشوف

غير تمييزية، وموضوعية، في الممارسة العملية.

أ) العقوبات المترتبة على الانتهاكات المالية

215. من شأن المخالفات في الإبلاغ المالي، أو عدم الامتثال لقواعده التنظيمية، أو الاستخدام غير الملائم للمال العام، أن تؤدي إلى فقد الحزب الجزء أو الكل من هذا المال. وقد تتضمن عقوبات متوفرة أخرى تدفع الحزب غرامات إدارية. وكما جاء في ملاحظات لجنة وزراء مجلس أوروبا، يجب أن تخضع الأحزاب لـ"عقوبات فعالة ومتناسبة ورادة"، لانتهاكها قوانين التمويل السياسي.⁶⁶ تتوسع الفقرة 225 أدناه أكثر في العقوبات المترتبة على انتهاكات القانون.

216. كما تذكره الفقرة 225 أدناه، يجب أن تكون كافة العقوبات ذات طابع متناسب. في مجال الانتهاكات المالية، يجب أن يؤخذ لذلك بالاعتبار مبلغ المال المعني، وما إذا كان هناك محاولات لإخفاء الانتهاك وإذا كان الانتهاك متكرراً.

217. وفي حين يُحتفظ بالعقوبات الجنائية للانتهاكات الخطيرة التي تقوض السلامة العامة، يجب أن يتوفر عدد من العقوبات الإدارية للاكتساب أو الاستخدام غير الملائمين للمال العام من جانب الأحزاب.

XIII. مراقبة الأحزاب السياسية

1. إنشاء الهيئات التنظيمية

أ) النزاهة والحياد في التنظيم

218. يجب أن تلتزم الهيئات التنظيمية الحياد والموضوعية في تعاطيها مع عملية تسجيل الأحزاب السياسية (عند الاقتضاء) وتمويلها وتنظيم أنشطتها. ويجب دوماً تطبيق القواعد التنظيمية بطريقة موضوعية وغير تمييزية. على كافة الأحزاب أن تخضع لنفس الأحكام التنظيمية وأن تُخص بمعاملة متساوية في تطبيق القواعد التنظيمية.

ب) نطاق عمل وولاية الهيئات التنظيمية

219. يجب تعيين الهيئات المسؤولة عن تنظيم الأحزاب السياسية بشكل واضح، وكذلك المبادئ التوجيهية التي تؤسس مهامها وحدود سلطتها. عموماً، تتولى وزارة مختصة أو هيئة قضائية تميم التسجيل. وعلى أي هيئة مخولة التنظيم أن تكون ذات طابع غير متحزب وأن تدعم متطلبات الاستقلال والنزاهة. ويجب أن يكون للأحزاب حق الاستئناف ضد القرارات الصادرة عن الهيئات التنظيمية أمام محكمة مختصة، وفي كل الحالات،⁶⁷ يجب على السلطات أن تكون قابلة للمساءلة عن قراراتها.

220. يجب أن يتضمن التشريع مبادئ توجيهية حول كيفية تبليغ الهيئات التنظيمية بانتهاك للقانون، وأن يحدد اختصاصات التحقيق الممنوحة لهذه الهيئات، وأنواع العقوبات المنطبقة. عموماً، يجب أن يمنح التشريع الهيئات التنظيمية القدرة على التحقيق في الانتهاكات المحتملة وإجراء الملاحقات ذات الصلة. بانعدام هذه الاختصاصات، من المستبعد أن تكون الهيئات قادرة على تأدية مهامها بشكل فعال. كما أنه من الضروري تأمين التمويل الملائم لضمان حسن عمل الهيئات التنظيمية.

221. يجب أن يحدد التشريع بوضوح طريقة اتخاذ القرار في الهيئات التنظيمية، حيث تمتنع هذا الهيئات المكلفة بالإشراف على الأحزاب السياسية عن ممارسة المراقبة المفرطة على أنشطة هذه الأخيرة. هذا علماً بأن مهام الأحزاب في معظمها مرتبطة بشؤونها الداخلية، ولا تعني سلطات الدولة إلا في حالات استثنائية فقط لضمان امتثالها للقانون.

222. من أجل ضمان الشفافية ومعها تعزيز استقلال عمل المراقبة، على التشريع أن يحدد بصورة دقيقة كيفية تعيين الهيئات التنظيمية. عموماً، تضمن التعيينات الأداء الأفضل إذا ما تمت على أساس متدرج منفصل عن الدورة الانتخابية. وبعد، فمن باب الممارسة السليمة أن يعيّن أعضاء الهيئات التنظيمية إما لمدى الحياة وإما لولاية واحدة. وهذا يساعد على ضمان حرية عملهم بمنأى عن التأثير السياسي. وفي جميع الأحوال، يجب التأكد من أنه لن يكون للهيئة المكلفة تعيين أعضاء الهيئات التنظيمية، حرية القرار بصرفهم.

223. يجب أن تكون المهلة الزمنية لاتخاذ القرارات بشأن أنشطة الأحزاب السياسية أو تشكيلها محددة بوضوح في القانون. ولذلك أهمية خاصة نظراً لطابع العملية الانتخابية الحساس والمحدود زمنياً. فإن مهلة 30 يوماً مثلاً تبدو معقولة كمهلة قصوى على الهيئات التنظيمية التقيد بها لاتخاذ القرار بشأن تأسيس وتسجيل الحزب. ويجب أيضاً أن يرصد القانون مهلة زمنية معقولة، بعد الرضا الأولي لوثائق التسجيل، لتصحيح الشوائب الصغيرة فيها وإعادة تقديمها.

ج) العقوبات بحق الأحزاب السياسية لعدم امتثالها للقانون

224. يجب أن تواجه الأحزاب السياسية عقوبات متى انتهكت القوانين ذات الصلة، عقوبات دوماً موضوعية وقابلة للإنفاذ وفعالة ومتناسبة مع الهدف المعين لها. وينبغي عدم الخلط بين اللجوء إلى العقوبات من باب جعل الأحزاب قابلة للمساءلة عن أفعالها، وبين حظرها وحلها على أساس لجوئها إلى العنف وتهديدها السلم الأهلي والنظام الدستوري الديمقراطي في البلاد. ذلك أن الحظر والحل على أساس ظروف قصوى كهذه ليسا من باب جعل الأحزاب قابلة للمساءلة عن انتهاكات للقانون، بل إن إقرارهما ضروري في المجتمع الديمقراطي. ومتى كان حزب معتاداً على انتهاك الأحكام الشرعية وغير مكترث لتحسين سلوكه، قد تكون العقوبة الملائمة حرمانه من وضعه القانوني كحزب مسجل. ولقد الوضع القانوني وقع لا يستهان به، في حال وجود دعم مالي من الدولة للأحزاب.

225. يجب تهيئة عدد متنوع من العقوبات لعدم الامتثال للقوانين. كما أشير إليه أعلاه، يجب أن تكون العقوبات على صلة بالانتهاك وأن تحترم مبدأ التناسب. ومن شأنها أن تتضمن:

- غرامات إدارية يحدّد مبلغها طبقاً لطبيعة الانتهاك، وتكرارته
- خسارة جزئية أو كلية للتمويل العام وغيره من أشكال الدعم العام، وتؤخذ بحق الحزب كتدبير مؤقت ولفترة معينة من الوقت
- فقد أهلية الحصول على دعم الدولة في المستقبل ولفترة معينة من الوقت
- خسارة جزئية وكلية لسداد نفقات الحملات الانتخابية
- مصادرة خزينة الدولة الدعم المالي المحوّل سابقاً إلى الحزب أو الذي قبله الحزب
- فقد أهلية تقديم المرشحين للانتخابات لفترة معينة من الوقت
- إبطال انتخاب المرشح، لكن فقط بقرار من محكمة منشأة بحكم القانون، بعد الامتثال للحماية القانونية المنطبقة وفق الأصول، و فقط أيضاً في حال تأثير انتهاك القانون في نتيجة الانتخابات
- فقد الحزب وضعه القانوني كحزب مسجل.

226. إذا ما تصرفت فروع محلية للحزب باسم هيئته التأسيسية، يمكن إقرار عقوبات بحق الحزب على المستوى الوطني.

227. على العقوبات أن تكون دوماً متوافقة مع مبدأ التناسب. قبل إقرار أي عقوبة، يجب أن توازن السلطة التنظيمية بعناية بين هدف العقوبة وبين أثرها الضار احتمالاً بالتعددية السياسية وبالتمتع بالحقوق المحمية. لدى فرض العقوبات، يجب إعلام الجمهور بوقائع نشوء انتهاك القانون والعقوبة المفروضة على الحزب.

228. لدى فرض العقوبات، يجب أن يتوفر للحزب المعني الحق بإجراء عادل أمام محكمة نزيهة. وإذا كان يعود للسلطات التنظيمية أن تحدد العقوبات، فيجب أن يتاح للحزب أن يطلب صدور القرار النهائي بشأن العقوبات عن الهيئة القضائية المختصة ووفقاً للمبادئ القضائية.

2. الحق في انتصاف فعال وإجراء عادل أمام محكمة نزيهة

أ) الحق في انتصاف فعال

229. تنص المادة 13 من الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان على أنه "لأي شخص انتهكت حقوقه وحرياته المنصوص عليها في هذه الاتفاقية، الحق في انتصاف فعال أمام سلطة وطنية وحتى وإن كان مرتكب الانتهاك شخصاً متصرفين بصف رسمية." توجد أحكام مشابهة تثبت الحق في انتصاف فعال، في المادة 8 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والمادة 2 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والمادة 5 من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري. ومنه وجوب تطلب التشريع أن توفر الدولة انتصافاً فعالاً على أي انتهاك لحق التجمع وحق التعبير الأساسيين. ويعود اتخاذ قرار الانتصاف لسلطة إدارية أو تشريعية أو قضائية مختصة، على أن يكون الانتصاف متوفراً في كافة حالات انتهاك الحقوق الأساسية الممنوحة في الأدوات الدولية والإقليمية. ويجب توفير وسائل الانتصاف بسرعة ضماناً لفعاليتها، حيث أن الانتصاف الحاصل بتأخر ينتج مفعولاً تعويضياً ضئيلاً. كي يكون الانتصاف فعالاً، فمن الضروري أن يحصل في الوقت المناسب.

ب) الحق في إجراء علني أمام محكمة نزيهة

230. تنص المادة 6 من الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان على أنه "لأي شخص لدى تحديد حقوقه وواجباته المدنية أو التهمة الجنائية الموجهة إليه، الحق في إجراء عادل و علني ضمن مهلة زمنية معقولة أمام محكمة مستقلة ونزيهة منشأة بحكم القانون." توجد أحكام مشابهة في المادة 10 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والمادة 14 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. وهذا يشمل الحق في الاستماع العلني والسريع أمام محكمة نزيهة، والولوج المتساوي إلى الإجراءات القضائية، وتكافؤ الفرص. يضمن الحق في إجراء علني وعادل، مقروناً بالحق في الانتصاف الفعال، وسائل ملائمة للجبر التعويضي لانتهاك الحقوق الأساسية. لذا، فمن شأن أي تدخل من جانب السلطات في أنشطة الأحزاب السياسية، أن يوفر للحزب المعني فرصة الاعتراض على قرار أو فعل صادر عنها بحقه أمام محكمة منشأة بحكم القانون، وأن تبت محكمة نزيهة علنياً باعتراضه. وهذا يصح بشكل خاص فيما يتعلق بحظر أو حل حزب سياسي، حيث يجب أن يعود لمحكمة أن تتخذ القرار النهائي في قضية خطيرة كهذه. ويجب ترسيخ ضرورة الإجراء أمام سلطة قضائية مختصة، في كافة حالات الحل والحظر.

231. يجب أن تتوفر أحكام في الشرع، للاعتراض على أي قرار صادر عن السلطات التنظيمية ذي تأثير سلبي في حرية تجمع الأحزاب السياسية أو غيرها من الحقوق المحمية (بما فيه رفض التسجيل أو فقد الحزب وضعه، على أساس نتائج الانتخابات). عموماً، يجب توفر الإجراءات ووسائل الانتصاف القضائية لهذه النزاعات، كونها ذات صلة بالحقوق الأساسية.⁶⁸ بالتالي، يجب أن تكون كافة الأحزاب قادرة على التماس وسائل ملائمة أمام محكمة منشأة بحكم القانون ضد القرارات الصادرة عن هيئة تنظيمية. في هذه الإجراءات، يجب أن يُضمن للأحزاب (بصفتها جماعة من الأفراد) استماع قضائي عادل وعلني لتحديد حقوقها.

232. إن النظر الحثيث في قضية عنصر هام من عناصر عدالة الإجراء. ولا يمكن تأخير الإجراءات دون المجازفة في انتهاك الحق في إجراء عادل.⁶⁹ يجب أن يحدد التشريع مهلاً زمنية معقولة لتسجيل الدعوى وإصدار القرارات، مع مراعاة احترام أي اعتبارات خاصة ملازمة للطابع الجوهري للقرار.

233. يجب أن يعين التشريع الإجراءات للشروع في مراجعة قضائية (الاستئناف) لقرار يؤثر في حقوق حزب سياسي. كما يجب أن يوسع التشريع الحق في المراجعة القضائية لهذه القرارات كي تشمل أشخاصاً أو أحزاباً أخرى متأثرة أيضاً بالقرار.

XIV. ملحقات

الملحق أ - أدوات دولية وإقليمية مختارة*

يتضمن هذا المقطع مختارات من النصوص المقترفة من الأدوات الدولية والإقليمية ذات الصلة، وبالباقة الأهمية بالنسبة إلى تنظيم وعمل الأحزاب السياسية في منطقة منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، وقد تمت مناقشتها في هذه الوثيقة. إن العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان، يلزمان الدول، بعد أن تم التصديق عليهما. ومع كون الإعلان العالمي لحقوق الإنسان ووثيقة كوبنهاغن غير متمتعين بقوة القانون الملزم، فإن طبيعة تعهداتهما السياسية تضي عليهما قوة الإقناع في نظر الدول الأطراف.

العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية⁷⁰

المادة 2

1. تتعهد كل دولة طرف في هذا العهد باحترام الحقوق المعترف بها فيه، وبكفالة هذه الحقوق لجميع الأفراد الموجودين في إقليمها والداخلين في ولايتها، دون أي تمييز بسبب العرق، أو اللون، أو الجنس، أو اللغة، أو الدين، أو الرأي سياسياً أو غير سياسي، أو الأصل القومي أو الاجتماعي، أو الثروة، أو النسب، أو غير ذلك من الأسباب.

2. تتعهد كل دولة طرف في هذا العهد، إذا كانت تدابيرها التشريعية أو غير التشريعية القائمة لا تكفل فعلاً أعمال الحقوق المعترف بها في هذا العهد، بأن تتخذ، طبقاً لإجراءاتها الدستورية ولأحكام هذا العهد، ما يكون ضرورياً لهذا الأعمال من تدابير تشريعية أو غير تشريعية.

* ملاحظة المترجم: اعتمدت الترجمة الرسمية لمقتطفات صكوك الأمم المتحدة، ومصدرها: <http://www.un.org/ar/documents/udhr> و <http://www.arabhumanrights.org> (تاريخ الدخول 8 مارس/آذار 2012). واقتبست بعض مقاطع الصكوك الأخرى من مصدر <http://www1.umn.edu/humanrts/arabic> التابع لجامعة منيسوتا (تاريخ الدخول 3 مارس/آذار 2012)، لكن مع تنقيحها بهدف التصحيح.

3. تتعهد كل دولة طرف في هذا العهد:
- (أ) بأن تكفل توفير سبيل فعال للتظلم لأي شخص انتهكت حقوقه أو حرياته المعترف بها في هذا العهد، حتى لو صدر الانتهاك عن أشخاص يتصرفون بصفتهم الرسمية؛
- (ب) بأن تكفل لكل متظلم على هذا النحو أن تثبت في الحقوق التي يدعي انتهاكها سلطة قضائية أو إدارية أو تشريعية مختصة، أو أية سلطة مختصة أخرى ينص عليها نظام الدولة القانوني، وبأن تنمي إمكانيات التظلم القضائي؛
- (ج) بأن تكفل قيام السلطات المختصة بإنفاذ الأحكام الصادرة لمصالح المتظلمين.

المادة 14

1. الناس جميعاً سواء أمام القضاء. ومن حق كل فرد، لدى الفصل في أية تهمة جزائية توجه إليه أو في حقوقه والتزاماته في أية دعوى مدنية، أن تكون قضيته محل نظر منصف وعلني من قبل محكمة مختصة مستقلة حيادية، منشأة بحكم القانون. ويجوز منع الصحافة والجمهور من حضور المحاكمة كلها أو بعضها لدواعي الآداب العامة أو النظام العام أو الأمن القومي في مجتمع ديمقراطي، أو لمقتضيات حرمة الحياة الخاصة لأطراف الدعوى، أو في أدنى الحدود التي تراها المحكمة ضرورية حين يكون من شأن العلنية في بعض الظروف الاستثنائية أن تخل بمصلحة العدالة، إلا أن أي حكم في قضية جزائية أو دعوى مدنية يجب أن يصدر بصورة علنية، إلا إذا كان الأمر يتصل بأحداث تقتضي مصلحتهم خلاف ذلك أو كانت الدعوى تتناول خلافات بين زوجين أو تتعلق بالوصاية على أطفال.

المادة 19

1. لكل إنسان حق في اعتناق آراء دون مضايقة.
2. لكل إنسان حق في حرية التعبير. ويشمل هذا الحق حريته في التماس مختلف ضروب المعلومات والأفكار وتلقيها ونقلها إلى آخرين دونما اعتبار للحدود، سواء على شكل مكتوب أو مطبوع أو في قالب فني أو بأية وسيلة أخرى يختارها.
3. تستتبع ممارسة الحقوق المنصوص عليها في الفقرة 2 من هذه المادة واجبات ومسئوليات خاصة. وعلى ذلك يجوز إخضاعها لبعض القيود ولكن شريطة أن تكون محددة بنص القانون وأن تكون ضرورية:
- (أ) لاحترام حقوق الآخرين أو سمعتهم،
- (ب) لحماية الأمن القومي أو النظام العام أو الصحة العامة أو الآداب العامة.

المادة 22

1. لكل فرد حق في حرية تكوين الجمعيات مع آخرين، بما في ذلك حق إنشاء النقابات والانضمام إليها من أجل حماية مصالحه.
2. لا يجوز أن يوضع من القيود على ممارسة هذا الحق إلا تلك التي ينص عليها القانون وتشكل تدابير ضرورية، في مجتمع ديمقراطي، لصيانة الأمن القومي أو السلامة العامة أو النظام العام أو حماية الصحة العامة أو الآداب العامة أو حماية حقوق الآخرين وحرياتهم. ولا تحول هذه المادة دون إخضاع أفراد القوات المسلحة ورجال الشرطة لقيود قانونية على ممارسة هذا الحق.
3. ليس في هذه المادة أي حكم يجيز للدول الأطراف في اتفاقية منظمة العمل الدولية المعقودة عام

1948 بشأن الحرية النقابية وحماية حق التنظيم النقابي اتخاذ تدابير تشريعية من شأنها، أو تطبيق القانون بطريقة من شأنها أن تخل بالضمانات المنصوص عليها في تلك الاتفاقية.

المادة 26

الناس جميعاً سواء أمام القانون ويتمتعون دون أي تمييز بحق متساو في التمتع بحمايته. وفي هذا الصدد يجب أن يحظر القانون أي تمييز وأن يكفل لجميع الأشخاص على السواء حماية فعالة من التمييز لأي سبب، كالعرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الرأي سياسياً أو غير سياسي، أو الأصل القومي أو الاجتماعي، أو الثروة أو النسب، أو غير ذلك من الأسباب.

اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة⁷¹

المادة 3

تتخذ الدول الأطراف في جميع الميادين، ولا سيما الميادين السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية، كل التدابير المناسبة، بما في ذلك التشريعي منها، لكفالة تطور المرأة وتقديمها الكاملين. وذلك لتضمن لها ممارسة حقوق الإنسان والحريات الأساسية والتمتع بها على أساس المساواة مع الرجل.

المادة 4

1. لا يعتبر اتخاذ الدول الأطراف تدابير خاصة مؤقتة تستهدف التعجيل بالمساواة الفعلية بين الرجل والمرأة تمييزاً بالمعنى الذي تأخذ به هذه الاتفاقية، ولكنه يجب ألا يستتبع، على أي نحو، الإبقاء على معايير غير متكافئة أو منفصلة، كما يجب وقف العمل بهذه التدابير متى تحققت أهداف التكافؤ في الفرص والمعاملة.

المادة 7

تتخذ الدول الأطراف جميع التدابير المناسبة للقضاء على التمييز ضد المرأة في الحياة السياسية والعامّة للبلد، وبوجه خاص تكفل للمرأة، على قدم المساواة مع الرجل، الحق في:

- (أ) التصويت في جميع الانتخابات والاستفتاءات العامة، والأهلية للانتخاب لجميع الهيئات التي ينتخب أعضاؤها بالاقتراع العام؛
- (ب) المشاركة في صياغة سياسة الحكومة وفي تنفيذ هذه السياسة، وفي شغل الوظائف العامة، وتأدية جميع المهام العامة على جميع المستويات الحكومية؛
- (ج) المشاركة في أية منظمات وجمعيات غير حكومية تهتم بالحياة العامة والسياسية للبلد.

الاتفاقية الدولية للقضاء على التمييز العنصري⁷²

المادة (2)2

تقوم الدول الأطراف، عند اقتضاء الظروف ذلك، باتخاذ التدابير الخاصة والملموسة اللازمة، في الميدان الاجتماعي والميدان الاقتصادي والميدان الثقافي والميادين الأخرى، لتأمين النماء الكافي والحماية الكافية لبعض الجماعات العرقية أو للأفراد المنتمين إليها استهدافاً لضمان تمتعها وتمتعهم التام المتساوي بحقوق الإنسان والحريات الأساسية. ولا يترتب على هذه التدابير، بأية حال، قيام أية حقوق متفاوتة أو مستقلة للجماعات للعرقية المختلفة بعد بلوغ الأهداف التي اتخذت من أجلها.

المادة 5

تتعهد الدول الأطراف، وفقاً للالتزامات الأساسية المقررة في المادة 2 من هذه الاتفاقية، بحظر التمييز العنصري والقضاء عليه بكافة أشكاله، وبضمان حق كل إنسان، دون تمييز بسبب العرق أو اللون أو الأصل القومي أو الإثني، في المساواة أمام القانون، لا سيما بصدد التمتع بالحقوق التالية:
(...)
'9' الحق في الاجتماع السلمي وتكوين الجمعيات أو الانتماء إليها؛
(...)

اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد⁷³**المادة (3) 7**

يقوم كل من الدول الأطراف باتخاذ التدابير التشريعية والإدارية المناسبة، ثباتاً على أهداف هذه الاتفاقية وانسجاماً مع المبادئ الأساسية لقانونه الوطني، لتعزيز الشفافية في تمويل المرشحين للانتخابات للمنصب العامة، وعند الاقتضاء في تمويل الأحزاب السياسية.

الإعلان العالمي لحقوق الإنسان⁷⁴**المادة 19**

لكل شخص الحق في حرية الرأي والتعبير، ويشمل هذا الحق حرية اعتناق الآراء دون أي تدخل، واستقاء الأنباء والأفكار وتلقيها وإذاعتها بأية وسيلة كانت دون تقيد بالحدود الجغرافية.

المادة 20

1. لكل شخص الحق في حرية الاشتراك في الجمعيات والجماعات السلمية.
2. لا يجوز إرغام أحد على الانضمام إلى جمعية ما.

إعلان ومنهاج عمل بيجين⁷⁵**المادة 13**

إن تمكين المرأة ومشاركتها الكاملة على قدم المساواة في جميع جوانب حياة المجتمع، بما في ذلك المشاركة في عملية صنع القرار وبلوغ مواقع السلطة، أمور أساسية لتحقيق المساواة والتنمية والسلام.

المادة 14

اتخاذ جميع التدابير اللازمة للقضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة والطفلة، وإزالة جميع العقبات التي تعترض تحقيق المساواة بين الجنسين والنهوض بالمرأة وتمكينها.

المادة 32

مضاعفة الجهود لضمان تمتع جميع النساء والفتيات اللاتي يواجهن عقبات متعددة تحول دون تمكينهن والنهوض بهن بسبب عوامل مثل الأصل العرقي أو السن أو اللغة أو الانتماء الإثني أو الثقافة أو الدين

أو الإعاقة، أو لكونهن من السكان الأصليين، تمتعاً كاملاً بجميع حقوق الإنسان والحريات الأساسية.

منهاج العمل

الإجراءات التي يجب اتخاذها من جانب الحكومات:

اتخاذ تدابير تشمل، حيث يكون ذلك مناسباً، تدابير في النظم الانتخابية تشجع الأحزاب السياسية على إشراك المرأة في المناصب العامة الانتخابية أو غير الانتخابية بنفس النسب والمستويات المتاحة للرجل.

من جانب الأحزاب السياسية:

(أ) النظر في دراسة الهياكل الحزبية وإجراءات إزالة كل الحواجز التي تميز ضد مشاركة المرأة تمييزاً مباشراً أو غير مباشر؛

(ب) النظر في اتخاذ المبادرات التي تمكن المرأة من المشاركة التامة في كل الهياكل الداخلية لوضع السياسات وعمليات التنسيب للوظائف التي تشغل بالتعيين أو الانتخاب؛

(ج) النظر في إدخال قضايا نوع الجنس في برامجها السياسية واتخاذ تدابير لتكفل أن يكون بوسع المرأة المشاركة في زعامة الأحزاب السياسية على قدم المساواة مع الرجل.

من جانب الحكومات والهيئات الوطنية، والقطاع الخاص، والأحزاب السياسية، والنقابات، ومنظمات أرباب العمل، والهيئات دون الإقليمية والإقليمية والمنظمات غير الحكومية والمنظمات الدولية والمؤسسات التعليمية:

(أ) توفير التدريب على القيادة واحترام الذات لمساعدة النساء والفتيات، ولا سيما ذوات الاحتياجات الخاصة، والمعوقات والمنتديات للأقليات العرقية والإثنية، بما يزيد من احترامهن لذواتهن ويشجعهن على تقلد مناصب صنع القرار؛

(ب) وضع معايير شفافة لمناصب صنع القرار وضمان التمثيل المتوازن بين الجنسين في هيئات اختيار المرشحين؛

(ج) إنشاء نظام لتقديم المشورة والتوجيه إلى النساء المفنقرات إلى الخبرة، وبالخصوص لتوفير التدريب لهن، بما في ذلك التدريب على صنع القرار والتحدث أمام الجمهور وتوكيد الذات وكذا على الحملات السياسية؛

(د) تقديم تدريب يراعي نوع الجنس إلى النساء والرجال لتعزيز علاقات العمل اللاتمييزية واحترام التنوع في أساليب العمل والإدارة؛

(هـ) وضع الآليات وتوفير التدريب لتشجيع المرأة على المشاركة في العمليات الانتخابية والأنشطة السياسية والمجالات القيادية الأخرى.

ميثاق الاتحاد الأوروبي للحقوق الأساسية⁷⁶

المادة 12

1. لكل إنسان الحق في حرية التجمع السلمي وحرية الاتحاد على كافة المستويات – وخاصة في المسائل السياسية والنقابية والمدنية والتي تتضمن حق أي إنسان في تكوين والانضمام إلى النقابات المهنية لحماية مصالحه.

2. تسهم الأحزاب السياسية على المستوى الاتحادي في التعبير عن الإرادة السياسية لأعضاء النقابة.

المادة 21

1. يُحظر أي تمييز قائم على أي أساس مثل الجنس أو العرق أو اللون أو الأصل العرقي أو الاجتماعي أو السمات الأجنبية أو اللغة أو الدين أو العقيدة أو الرأي السياسي أو أي رأي آخر أو الانتماء إلى أقلية قومية أو بسبب الممتلكات أو الولادة أو الإعاقة أو السن أو الميول الجنسية.

2. في نطاق تطبيق المعاهدة التي تنشئ المجتمع الأوروبي ومعاهدة الاتحاد الأوروبي، ودون الإخلال بالأحكام الخاصة بهاتين المعاهدتين، يُحظر أي تمييز على أساس الجنسية.

المادة 23

تُضمن المساواة بين الرجال والنساء في كافة المجالات بما في ذلك الوظيفة والعمل والأجر، ولا يمنع مبدأ المساواة المحافظة على أو تبني الإجراءات التي تضمن فوائد معينة لصالح الجنس الأقل تمثيلاً.

الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية**(الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان)⁷⁷****المادة 10**

1. لكل إنسان الحق في حرية التعبير. هذا الحق يشمل حرية اعتناق الآراء وتلقي وتقديم المعلومات والأفكار دون تدخل من السلطة العامة، وبصرف النظر عن الحدود الدولية. وذلك دون الإخلال بحق الدول في تطلب الترخيص بنشاط مؤسسات الإذاعة والتلفزيون أو السينما.

2. تتضمن ممارسة هذه الحريات واجبات ومسؤوليات. لذا يجوز إخضاعها لشكليات إجرائية، وشروط، وقيود أو عقوبات محددة في القانون حسبما تقتضيه الضرورة في مجتمع ديمقراطي، لصالح الأمن القومي، وسلامة الأراضي، أو السلامة العامة، لمنع الأخلال بالنظام أو الجريمة، وحماية الصحة والآداب، واحترام حقوق الغير، وحماية سمعة وحقوق الغير، ومنع إفشاء المعلومات المسرّب بها، أو تدعيم السلطة ونزاهة القضاء.

المادة 11

1. لكل إنسان الحق في حرية الاجتماع السلمي، وحرية تكوين الجمعيات مع الغير، بما في ذلك الحق في الانضمام إلى النقابات العمالية لحماية مصالحه.

2. لا تخضع ممارسة هذه الحقوق لقيود غير تلك المحددة في القانون حسبما تقتضيه الضرورة في مجتمع ديمقراطي لصالح الأمن القومي أو السلامة العامة، وحفظ النظام ومنع الجريمة وحماية الصحة والآداب، أو حماية حقوق الغير وحرياته. ولا تمنع هذه المادة من فرض قيود قانونية على ممارسة رجال القوات المسلحة أو الشرطة أو الإدارة في الدولة هذه الحقوق.

المادة 14

يُضمن التمتع بالحقوق والحريات المقررة في هذه المعاهدة دون تمييز أيّاً كان أساسه، كالجنس أو العرق أو اللون أو اللغة أو الدين أو الرأي السياسي أو غيره أو الأصل القومي أو الاجتماعي، أو الانتماء إلى أقلية قومية، أو الملكية، أو الولادة، أو أي وضع آخر.

الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية

الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان) - البروتوكول 12**المادة 1**

1. يُضمن التمتع بأي حق يضعه القانون دون تمييز بسبب الجنس أو العرق أو اللون أو اللغة أو الدين أو الآراء السياسية أو الآراء الأخرى أو الأصل القومي أو الاجتماعي أو بسبب الانتماء إلى أقلية قومية أو بسبب الملكية أو الولادة أو أي وضع آخر.
2. لا يتعرض أحد للتمييز من أي سلطة عامة وعلى أي أساس كالمذكور في الفقرة 1.

الاتفاقية الإطارية لمجلس أوروبا لحماية الأقليات القومية⁷⁸**المادة 4**

1. تتعهد الأحزاب بأن تضمن للأشخاص المنتمين إلى الأقليات القومية الحق في المساواة أمام القانون وفي حماية القانون المتساوية. في هذا الصدد، يُحظر أي تمييز قائم على الانتماء إلى أقلية قومية.
2. تتعهد الأحزاب بأن تعتمد عند الاقتضاء التدابير الملائمة لتعزيز المساواة الملوية والفعلية بين الأشخاص المنتمين إلى أقلية قومية وبين أولئك المنتمين إلى الأكثرية. في هذا الصدد، ستحرص على الأخذ بالحسبان الظروف الخاصة بالأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية.
3. لن تُعتبر التدابير المتخذة في الفقرة 2 عملاً تمييزياً.

المادة 7

تضمن الأحزاب احترام حق كل شخص منتم إلى أقلية قومية، في حرية الاجتماع السلمي وحرية تكوين الأحزاب وحرية التعبير وحرية الفكر والوجدان والدين.

اتفاقية مجلس أوروبا المتعلقة بمشاركة الأجانب في الحياة العامة على الصعيد المحلي⁷⁹**المادة 3**

يتعهد كل حزب بموجب أحكام المادة 9 بأن يضمن للمقيمين الأجانب وبنفس الشروط السارية على مواطنيه:

(أ) حقهم في حرية التعبير، ويشمل هذا الحق حرية اعتناق الآراء وتلقي وتقديم المعلومات والأفكار دون تدخل من السلطة العامة، وبصرف النظر عن الحدود الدولية. وذلك دون الإخلال بحق الدول في تطلب الترخيص بنشاط مؤسسات الإذاعة والتلفزيون أو السينما.

(ب) حقهم في حرية التجمع السلمي وحرية تكوين الجمعيات مع الغير، بما فيه حق تكوين والانضمام إلى النقابات العمالية لحماية مصالحهم. وعلى وجه الخصوص، يعني الحق في حرية تكوين الجمعيات حق المقيمين الأجانب في تكوين جمعيات محلية لأغراضهم الخاصة، من المساعدة المتبادلة وصون هويتهم الثقافية والتعبير عنها، أو الدفاع عن مصالحهم فيما يتعلق بالقضايا الداخلة في دائرة اختصاص السلطة المحلية، وكذلك الحق في الانضمام إلى أي جمعية.

وثيقة لقاء كوبنهاغن للمؤتمر الثاني حول البعد الإنساني لمؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا (وثيقة كوبنهاغن)⁸⁰

الفقرة 7

ضماناً للعمل بإرادة الشعب كأساس لسلطة الحكومة، على الدول المشاركة أن...

(7.5) - تحترم حق المواطنين في الطموح إلى تبوء مناصب سياسية أو رسمية، فردياً أو كممثلين عن أحزاب سياسية أو منظمات، دون تمييز؛

(7.6) - تحترم حق الأفراد والمجموعات في إنشاء الأحزاب سياسية أو غيرها من التنظيمات السياسية بملء الحرية، وأن توفر لهذه الأحزاب والتنظيمات السياسية الضمانات القانونية الضرورية لتمكينها من التنافس فيما بينها على أساس المساواة في المعاملة أمام القانون ومن جانب السلطات؛

(7.7) - تضمن أن يعمل القانون والسياسة العامة على السماح بإدارة الحملات الانتخابية في مناخ من العدالة والحرية، لا يحول فيه لا العمل الإداري ولا العنف ولا التهريب دون تقديم الأحزاب والمرشحين وجهات نظرهم ومؤهلاتهم بحرية، ولا تمنع الناخبين من الاطلاع عليهم ومناقشتها أو من الإدلاء بأصواتهم بمنأى عن الخوف من العقاب؛

(7.8) - تحتاط كلاً تقف أي عقبة قانونية أو إدارية في طريق الوصول دون عائق إلى وسائل الإعلام، وعلى أساس غير تمييزي لكافة التجمعات السياسية والأفراد الراغبين في المشاركة في العملية الانتخابية.

الفقرة 9

تعيد الدول المشاركة التأكيد على أنه:

(9.1) - لكل شخص الحق في حرية التعبير بما فيه الحق في التواصل. ويشمل هذا الحق حرية اعتناق الآراء وتلقي وتقديم المعلومات والأفكار دون تدخل من السلطة العامة، وبصرف النظر عن الحدود الدولية. ولا تخضع ممارسة هذا الحق إلا للقيود المنصوص عليها في القانون والمتسقة مع المعايير الدولية. وعلى وجه الخصوص، لن يتم وضع حدود للولوج إلى وسائل استنساخ الوثائق واستعمالها أيّاً كان نوعها، لكن مع احترام الحقوق ذات الصلة بالملكية الفكرية بما فيه حقوق الطبع والنشر؛

(9.3) - يُضمن الحق في التجمع. ويُضمن الحق في إنشاء النقابات العمالية والانضمام الحر إليها، رهناً بما يقضي به القانون العام من حق للنقابة العمالية في تحديد شروط الانتساب إليها. وتستبعد هذه الحقوق أي مراقبة مسبقة. وتضمن حرية التجمع للعمال، بما فيه حرية الإضراب، رهناً بالحدود المنصوص عليها في القانون والمتسقة مع المعايير الدولية.

الفقرة 10

بإعادة تأكيد الدول المشاركة تعهدها بأن تضمن بشكل فعال حقوق الفرد في معرفة حقوق الإنسان والحريات الأساسية والتصرف على أساسها، وفي المساهمة الفاعلة، فردياً أو بمشاركة الغير، في تعزيزها وحمايتها، فإنها تعرب عن تعهدها بـ:

(10.4) - أن تسمح لأعضاء هذه المجموعات والتنظيمات بالولوج بلا عائق إلى التواصل مع هيئات مماثلة داخل بلدانها وخارجها ومع منظمات دولية، وبالانخراط في التبادلات والاتصالات والتعاون مع هذه المجموعات والمنظمات، وبالتماس التبرعات المالية من مصادر وطنية ودولية وبتلقيها واستخدامها وفقاً للقانون، بهدف تعزيز حقوق الإنسان والحريات الأساسية وحمايتها.

الفقرة 26

تدرك الدول المشاركة أن الديمقراطية القوية تتوقف على وجود قيم وممارسات ديمقراطية وكذلك مجموعة واسعة من المؤسسات الديمقراطية، تُعتبر جزءاً لا يتجزأ من الحياة الوطنية. بالتالي، فإنها ستشجع وتسهل وتدعم، حيثما تناسب، مساعي التعاون العملية وتقاسم المعلومات والأفكار والخبرات فيما بينها، وبالاتصالات المباشرة والتعاون بين الأفراد والمجموعات والمنظمات في مجالات منها ما يلي:

تطوير الأحزاب السياسية ودورها في المجتمعات التعددية.

الملحق ب - قضايا مختارة

أدناه مجموعة مختارة من قضايا المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان ذات صلة بمناقشة الأحزاب السياسية والحق في حرية التجمع.

- *Abdulkadir Aydin and others v. Turkey* (2005) (Application No. 53909/00)
- *Ahmed and Others v. The United Kingdom* (1998) (Application No. 65/1997/849/1056)
- *Associated Society of Locomotive Engineers and Firemen v. the United Kingdom* (2007) (Application No. 11002/05)
- *Church of Scientology Moscow v. Russia.* (2007) (Application No. 18147/02)
- *Cyprus v. Turkey* (2001) (Application No. 25781/94)
- *Demir and the Democracy Party v. Turkey* (2005) (Application Nos. 39210/98 and 39974/98)
- *Democracy Party (DEP) v. Turkey* (2002) (Application No. 25141/94)
- *Emek Partisi and Şenol v. Turkey* (2005) (Nş 39434/98)
- *Freedom and Democracy Party (Özdep) v. Turkey* (1999) (Application No. 23885/94)
- *Güneri and others v. Turkey* (2005) (Application Nos. 42853/98, 43609/98 and 44291/98)
- *KPD v. FRG* (1957) (Application No.250/57)
- *Loizidou v. Turkey* (1995) (Application No. 15318/89)
- *Moscow Branch of the Salvation Army v. Russia* (2006) (Application No. 72881/01)
- *Ouranio Toxo and others v. Greece* (2005) (Application No. 74989/01)
- *Presidential Party of Mordovia v. Russia* (2004) (Application No. 65659/01)
- *Refah Partisi (The Welfare Party) and Others v. Turkey.* (2003) (Application Nos. 41340/98, 41342/98 and 41344/98)
- *Sidiropoulos and Others v. Greece.* (1998) (Application No. 26695/95)

- *Socialist Party and Others v. Turkey* (1998) (Application No. 26482/95)
- *STP [Socialist Party of Turkey] and others v. Turkey* (2003) (Application No. 26482/95)
- *United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey.* (1998) (Application No. 19392/92)
- *Vogt v. Germany* (1995) (Application No. 17851/91)
- *Yazar, Karatas, Aksoy and the Peoples' Work Party [H.E.P.] v. Turkey* (2002) (Application Nos. 22723/93, 22724/93 and 22725/93)
- *Yumak and Sadak v. Turkey* (2008) (Application No. 10226/03)

الملحق ج - وثائق مرجعية مختارة

Parliamentary Assembly of the Council of Europe

- Resolution 1736 (2010) 21/05/2010, Code of good practice in the field of political parties
- Resolution 1601(2008) 23/01/2008, Procedural guidelines on the rights and responsibilities of the opposition in a democratic parliament
- Resolution 1546 (2007) 17/04/2007, The code of good practice for political parties
- Recommendation 1438 (2000) and Resolution 1344 (2003) on the threat posed to democracy by extremist parties and movements in Europe
- Resolution 1308 (2002) on restrictions on political parties in the Council of Europe member states
- Recommendation 1516 (2001) on the financing of political parties
- Resolution 1264 (2001), Resolution 1320 (2003) and Recommendation 1595 (2003) on a code of good practice in electoral matters
- Report on financing of political parties, Doc. 9077 (2001)
- Report on restrictions on political parties in the Council of Europe member states, Doc. 9526 (2002)
- Report on incompatibility of banning democratically elected political parties with Council of Europe standards, Doc. 8467 (1999)

European Commission for Democracy through Law (Venice Commission)

- CDL-AD(2009)002 Code of good practice in the field of Political Parties adopted by the Venice Commission at its 77th Plenary Session (Venice, 12-13 December 2008)
- CDL-INF(2000)001 Guidelines on prohibition and dissolution of political parties and analogous measures adopted by the Venice Commission at its 41st plenary session (Venice, 10 – 11 December, 1999) in English
- CDL-INF(2001)008 Guidelines and Report on the Financing of Political Parties adopted by the Venice Commission at its 46th Plenary Meeting (Venice, 9-10 March 2001)
- CDL-AD(2006)014 Opinion on the Prohibition of Financial Contributions to Political Parties from Foreign Sources adopted by the Venice Commission at its 66th Plenary Session (Venice, 17-18 March 2006)

CDL-AD(2004)007rev Guidelines and Explanatory Report on Legislation on Political Parties: some specific issues, adopted by the Venice Commission at its 58th Plenary Session (Venice, 12-13 March 2004)

CDL-AD(2006)025 Report on the Participation of Political Parties in Elections adopted by the Council for Democratic Elections at its 16th meeting (Venice, 16 March 2006) and the Venice Commission at its 67th plenary session (Venice, 9-10 June 2006)

CDL-AD(2004)004 Report on the Establishment, Organisation and Activities of Political Parties on the basis of the replies to the questionnaire on the establishment, organisation and activities of political parties adopted by the Venice Commission at its 57th Plenary Session (12-13 December 2003)

الملحق د - مدونات نموذجية

Code of Conduct for Political Parties: Campaigning in Democratic Elections. 1999. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

Code of Good Practice in the Field of Political Parties. 2008. Venice: European Commission for Democracy Through Law.

Minimum Standards for the Democratic Functioning of Political Parties. 2008. National Democratic Institute for International Affairs

XV. الحواشي الختامية

¹ أنظر/أنظري في الملحق 1 مقتطفات مختارة من المعاهدات الدولية والإقليمية ذات الصلة ومنها: The International Covenant on Civil and Political Rights 999 UNTS 171 (ICCPR) (الأول 1966، أصبح نافذ المفعول في 23 مارس/أذار 1976)، Civil and Political Rights UNGA Res (الأول 1966، أصبح نافذ المفعول في 23 مارس/أذار 1976)، the Universal Declaration of Human Rights UNGA Res (الأول 1948)، the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (European Convention on Human Rights) (أقرت في 4 نوفمبر/تشرين الأول 1950، أصبحت نافذة المفعول في 3 سبتمبر/أيلول 1953، معدلة ببروتوكول رقم 11، European Treaty Series No 155، وألغت المادتين 25 و46 من الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان، وحلت محل البروتوكولات 2، 3، 4، 5، 8، 9، 10 وألغت المادتين 25 و46 من الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان، the Copenhagen Document - Second Conference on the Human Dimension of the CSCE (Copenhagen, 5 June- 29 July 1990), Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE (Copenhagen Document) وثيقة كوبنهاغن - المؤتمر الثاني حول البعد الإنساني لمؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا (كوبنهاغن، 5 يونيو/حزيران-29 يوليو/تموز 1990)، وثيقة لقاء كوبنهاغن للمؤتمر الثاني حول البعد الإنساني لمؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا (وثيقة كوبنهاغن).

² Case of the Refah Partisi (The Welfare Party) and Others v. Turkey. (40/1993/435/514) (European Court of Human Rights, February 13, 2003), paragraphs 87-89.

³ نفس المصدر.

⁴ نفس المصدر.

⁵ أنظر/أنظري الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، المادة 20.

⁶ أنظر/أنظري the United Nations Human Rights Committee, General Comment 31, para. 8; Comment 28, para. 31. لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، التعليق العام 31، الفقرة 8؛ التعليق 28، الفقرة 31.

⁷ أنظر أنظري the United Nations Human Rights Committee, General Comment 31, paras. 15-16. لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، التعليق العام، الفقرتان 15-16.

⁸ أنظر/أنظري the International Covenant on Civil and Political Rights, Article 22(2). العهد الدولي المتعلق بالحقوق المدنية والسياسية، المادة 22(2).

⁹ أنظر/أنظري the International Covenant on Civil and Political Rights, Article 2, 26; European Convention on Human Rights, Article 14 (understood in light of ECHR - Protocol 12). العهد الدولي المتعلق بالحقوق المدنية والسياسية، المادتان 2، 26؛ الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، المادة 14 (مقروءة على ضوء البروتوكول 12 للعهد).

¹⁰ تنص وثيقة كوبنهاغن، في فقرتها 7.6، على أنه "يترتب على الدول المشاركة احترام حق الأفراد والمجموعات في تأسيس أحزابها السياسية أو غيرها من المنظمات السياسية، وخص هذه الأحزاب والمنظمات بالضمانات القانونية الضرورية لتمكينها من التنافس فيما بينها على أساس التساوي في المعاملة أمام القانون ولدى السلطات".

¹¹ اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، المادة 4(1)؛ الاتفاقية الدولية للقضاء على التمييز العنصري، المادة 2(2)؛ الاتفاقية الإطارية لمجلس أوروبا لحماية الأقليات القومية، المادة 4(2).

¹² أنظر/أنظري Organization for Security and Cooperation in Europe, Document of the Moscow Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE (1991) موسكو حول البعد الإنساني لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا (1991)، الفقرة 18، وجاء فيها أن "الدول المشاركة تعيد وتؤكد تلتزم الديموقراطية وسيادة القانون، وأهمية التعددية فيما يتعلق بالمنظمات السياسية".

¹³ أنظر/أنظري الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية (الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان)، المادة 13، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة 2(3)، والإعلان العالمي لحقوق الإنسان، المادة 8.

¹⁴ ينطبق هذا التعريف على الأحزاب الناشطة على المستويات الوطني والإقليمي والمحلي. للأحزاب وجود أيضاً على المستوى بين الدولي (مثلاً أحزاب الاتحاد الأوروبي)، لكن لن يتم التوسع في مناقشة هذه الأحزاب هنا، كون هذه المبادئ التوجيهية موجهة للتشريعات الوطنية.

¹⁵ Prohibition of Political Parties and Analogous Measures حظر الأحزاب السياسية وما شابهه من تدابير، تقرير اعتمده لجنة فينيسيا في اجتماعها العام 35 (فينيسيا، 12-13 يونيو/حزيران 1998)، و CDL-AD(2009)006 - Opinion on the Constitutional and Legal Provisions Relevant to the Prohibition of Political Parties in Turkey رأي في الأحكام الدستورية والقانونية ذات الصلة بحظر الأحزاب السياسية في تركيا، اعتمده لجنة فينيسيا في اجتماعها العام 78 (فينيسيا، 13-14 مارس/أذار 2009).

¹⁶ كل من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة 2(2)، ووثيقة كوبنهاغن، الفقرة 5.7 المتطلبة قيادة الدول عملية تبن، وبضمان تبنى التشريعات الوطنية حقوق الإنسان الدولية. تنص الفقرة 5.7 على "أن يضمن القانون وانسجاماً مع التزامات [الدول] بالقانون الدولي، حقوق الإنسان والحريات الأساسية".

¹⁷ ثمة معاهدات وإعلانات متعلقة بحقوق الإنسان تتناول عن كثب نظام الأحزاب السياسية من زاوية المساواة بين الجنسين. أنظر/أنظري مثلاً اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، وإعلان ومنهاج عمل بيجين.

¹⁸ Case of the United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey. (133/1996/752/951) الشيوخي الموحد التركي وغيره ضد تركيا.

¹⁹ Case of the United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey. (133/1996/752/951) المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، 30 يناير/كانون الثاني 1998).

²⁰ القرار (2002) 1308، الجمعية البرلمانية التابعة لمجلس أوروبا. "Restrictions on Political Parties in the Council of Europe Member States." القيود الموضوعية على الأحزاب السياسية في الدول الأعضاء في مجلس أوروبا.

²¹ (1998) *Socialist Party and others against Turkey* الحزب الاشتراكي وغيره ضد تركيا، الفقرة 41 الناصة على أنه "رغم دور المادة 11 المستقل بذاته ومجال تطبيقها الخاص، يجب أيضاً النظر فيها في ضوء المادة 10. حماية الآراء وحرية التعبير عنها بمعاني المادة 10 من الاتفاقية، هما من أهداف حرية الاجتماع وحرية التجمع كما تكرسهما المادة 11. وهذا ينطبق بالأكثر بالنسبة إلى الأحزاب السياسية، نظراً إلى دورها الجوهرية في ضمان التعددية وحسن أداء الديمقراطية." في متطلب منح الأحزاب السياسية حرية التعبير استدلال واضح على حقها بالتماس الرأي بحرية بما فيه رأي جمهور الناخبين في تعديل دستوري.

²² اعتنقت كافة دول منظمة الأمن والتعاون في أوروبا مبادئ وثيقة كوبنهاغن و/أو الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان، عبر عملية توقيع أو تصديق حسب الحالات. يوجد التصديق على الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان إلزاماً قانونياً على الدولة المعنية باحترام مواد هذه المعاهدة، في حين أن وثيقة كوبنهاغن تشكل إلزاماً سياسياً على الدول الموقعة عليها.

²³ تنص وثيقة كوبنهاغن، في فقرتها 7.6، على أنه "يترتب على الدول المشاركة احترام حق الأفراد والمجموعات في تأسيس أحزابها السياسية أو غيرها من المنظمات السياسية، وخص هذه الأحزاب والمنظمات بالضمانات القانونية الضرورية لتمكينها من التنافس فيما بينها على أساس التساوي في المعاملة أمام القانون ولدى السلطات."

²⁴ أنظر/أنظري *Wilson & the National Union of Journalists and Others v. the United Kingdom*, nos. 30668/96, 30671/96 and 30678/96, § 41, ECHR 2002-V) and *Plattform "Ärzte für das Leben" v. Austria*, judgment of 21 June 1988, Series A no. 139, p. 12, § 32).

²⁵ يناقش التناسب في قضية *Case Of Sürek V. Turkey* (No. 1) (Application no. 26682/95) سوريك ضد تركيا، حيث جاء "أنه يجب بشكل خاص أن تحدد المحكمة ما إذا كان القرار المدخل في القضية "متناسباً مع الأهداف المشروعة المتوخاه" وإذا كانت الأسباب التي تقدمت بها السلطات الوطنية لتبريره "ذات صلة وكافية". بذلك، تسعى المحكمة إلى بناء اقتناعها بأن السلطات الوطنية قد طبقت معايير أنت متوافقة مع المبادئ المجسدة في المادة 10، فضلاً عن ذلك، بأنها بنت قرارها على تقييم مقبول للوقائع ذات الصلة." وبعد، ففي قضية *Case of Refah Partisi (The Welfare Party) and Others V. Turkey* (Applications nos. 41340/98, 41342/98, 41343/98 and 41344/98)، تعلن المحكمة "أنها تعتبر أيضاً في هذه القضية طبيعة وقساوة القرار المدخل أمامها عاملين يجب أخذهما في الحسبان عند تقييم التناسب".

²⁶ أنظر/أنظري الاتفاقية الدولية لمنع كافة أشكال التمييز العنصري، اتفاقية إزالة التمييز ضد المرأة، اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، ووثيقة كوبنهاغن.

²⁷ *Nicholas Toonen v. Australia*. Communication No. 488/1992, U.N. Doc CCPR/C/50/D/488/1992 § 8.7 (United Nations Human Rights Committee, March 31, 2004).

²⁸ أنظر/أنظري في الفقرة 8 أمثلة عن هذه المعاهدات.

²⁹ أنظر/أنظري المادة (2) 11 من اتفاقية حماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية (الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان) (اعتمدت في 4 نوفمبر/تشرين الثاني 1950، وأصبحت نافذة المفعول في 3 سبتمبر/أيلول 1953، عدلت بالبروتوكول رقم 11، سلسلة المعاهدات الأوروبية رقم 155، أصبحت نافذة المفعول في 1 نوفمبر/تشرين الثاني 1998 وحلت محل البروتوكولات 2، 3، 4، 5، 8، 9، 10 وألغت المادتين 25 و 46 من الاتفاقية).

³⁰ *Prohibition of Political Parties and Analogous Measures*، تقرير اعتمده لجنة فينيسيا في اجتماعها العام 35 (فينيسيا، 13-12 يونيو/حزيران 1998).

³¹ CDL-INF(2000)1 - Guidelines On Prohibition And Dissolution Of Political Parties And Analogous Measures

³² وفقاً لأرقام 2008 ومصدرها البنك الدولي - *World Development Indicators* مؤشرات النمو العالمي، يبلغ عدد السكان في مولودوفا 3.633.369 نسمة، وفي لاتفيا 2.266.094 نسمة.

³³ CDL-AD (2002) 23 rev – Code of Good Practice in Electoral Matters مدونة الممارسة السليمة في الشؤون الانتخابية.

³⁴ تنص الفقرة 10.4 من وثيقة كوبنهاغن على أن تتعهد الدول "بالإسماح لأعضاء هذه المجموعات والمنظمات بالوصول إلى الهيئات المماثلة والتواصل معها دون قيود داخل وخارج بلدانها، وكذلك مع المنظمات الدولية، والانخراط في التبادلات والاتصالات والتعاون مع هذه المجموعات والمنظمات، وطلب وتلقي واستخدام التبرعات المالية الوطنية أو الدولية المصدر كما ينص عليه القانون، بهدف تعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية."

³⁵ CDL-AD(2009)021 - Code of Good Practice in the Field of Political Parties and Explanatory Report مدونة الممارسة السليمة في ميدان الأحزاب السياسية والتقرير التوضيحي، اعتمدهما لجنة فينيسيا في اجتماعها العام 77 والـ 78 (فينيسيا، 13-14 مارس/آذار 2009).

³⁶ اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، المادتان 3-4، الاتفاقية الإطارية لمجلس أوروبا لحماية الأقليات القومية، المادة (2) 4 (Nicholas Toonen v. Australia 2004).

³⁷ *Case of the United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey*. (133/1996/752/951) قضية الحزب الشيوعي التركي الموحد وغيره ضد تركيا (المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، 30 يناير/كانون الثاني 1998).

³⁸ يفسح مفهوم "الأخلاق" المجال لتطبيق بالغ الحصرية، خاصة من زاوية الميول الجنسية التي كان يعتبرها البعض عبر التاريخ كغير أخلاقية. لكن التفرقات القائمة على أساس الميول الجنسية تمييزية لا ريب (أنظر/أنظري ميثاق الاتحاد الأوروبي للحقوق الأساسية، وقضايا المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان ومنها *Salgueiro da Silva Mouta v. Portugal*, and *Case of E.B vs. France*).

³⁹ اتفاقية حماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية (الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان) (اعتمدت في 4 نوفمبر/تشرين الثاني 1950، وأصبحت نافذة المفعول في 3 سبتمبر/أيلول 1953، عدلت بالبروتوكول رقم 11، سلسلة المعاهدات الأوروبية رقم 155، أصبحت نافذة المفعول في 1 نوفمبر/تشرين الثاني 1998 وحلت محل البروتوكولات 2، 3، 4، 5، 8، 9، 10 وألغت المادتين 25 و 46 من الاتفاقية) (الاتفاقية

الأوروبية لحماية حقوق الإنسان). المادة (2)11؛ الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري (أصبحت نافذة المفعول في 4 يناير/كانون الثاني 1969). المادة (2)22.

40 القرار 1308(2002) الصادر عن الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا، في موضوع القيود الموضوعة على الأحزاب السياسية في الدول الأعضاء في مجلس أوروبا، الفقرة 11.

41 CDL-INF(2000)001 Guidelines on prohibition and dissolution of political parties and analogous measures adopted by the Venice Commission at its 41st plenary session (Venice, 10 – 11 December, 1999) المبادئ التوجيهية المتعلقة بمنع وحل الأحزاب السياسية وما شابه من تدابير اعتمدها لجنة فينيسيا في اجتماعها العام 41 (فينيسيا، 10-11 ديسمبر/كانون الأول 1999)، الفقرة 51.

42 نفس المصدر.

43 CDL-AD(2009)006 - Opinion on the Constitutional and Legal Provisions Relevant to the Prohibition of Political Parties in Turkey, Adopted by the Venice Commission at its 78th Plenary Session. (Venice, 13-14th March 2009) رأي في الأحكام الدستورية والقانونية ذات الصلة بالأحزاب السياسية في تركيا.

44 CDL-DEM(2003)002rev.3.5 - راجع/راجعى، Organisation and Activities of Political Parties Replies to the Questionnaire on the Establishment, أجوبة الاستبيان في موضوع تأسيس وتنظيم وأنشطة الأحزاب السياسية.

45 أنظر/أنظري (CDEG (2009) 17 prov) *Parity Democracy – a far cry from reality* ديموقراطية التساوي - بعيدة كل البعد عن الواقع، منشور لمجلس أوروبا يقدم إحصاءات مفصلة للتمثيل الجنساني في دول مجلس أوروبا.

46 OSCE/ODIHR. "Handbook for Monitoring Women's Participation in Elections." Published by the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Warsaw, Poland; 2004 النساء في الانتخابات.

47 Beijing Declaration and Platform for Action (adopted 15 September 1995, Fourth World Conference on Women) إعلان ومنهاج عمل بيجين (اعتمد في 15 سبتمبر/أيلول 1995، المؤتمر العالمي الرابع المعني بالمرأة).

48 أنظر/أنظري على سبيل المثال Council of Europe Committee of Ministers recommendation 2003/3 on balanced participation of women and men in political and public decision making adopted on 12 March 2003 and explanatory memorandum, principles A.8, B.20 and B.22 مجلس أوروبا في موضوع المشاركة المتوازنة بين النساء والرجال في صنع القرار السياسي والعام، المعتمدة في 12 مارس/أذار 2003، والمذكرة التوضيحية، المبادئ A.8 و B.20 و B.22.

49 لقد ثبتت المحكمة حق عموم الجمعيات في رفض عضوية الأشخاص غير الموافقين على المعتقدات الأساسية للجمعية. أنظر/أنظري *Associated Society of Locomotive Engineers and Firemen v. the United Kingdom* (الإنسان، 2007) (الدعوى رقم 11002/05).

50 CDL-AD(2009)021 - Code of Good Practice in the Field of Political Parties and Explanatory Report, adopted by the Venice Commission at its 77-78th Plenary Session. (Venice, 13-14 March 2009) الممارسة السليمة في موضوع الأحزاب السياسية، والتقارير التوضيحية، اعتمدهما لجنة فينيسيا في اجتماعها العام 77 والـ 78. (فينيسيا، 13-14 مارس/أذار 2009). أنظر/أنظري مثلاً شرعات الأحزاب الديموقراطية الاجتماعية في النمسا والسويد وألمانيا، والحزب الليبرالي الديموقراطي في المملكة المتحدة، وحزب اليسار الموحد في إسبانيا.

51 *Ahmed and Others v. The United Kingdom* (1998) (65/1997/849/1056).

52 أنظر/أنظري مثلاً قضية (17851/91) *Vogt vs. Germany* (application No. 17851/91) حيث رأت المحكمة أن صرف معلمة في السلك العام على أساس عضويتها في حزب سياسي، يشكل تعدياً على المادتين 10 و 11 من الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان.

53 Council of Europe Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at the Local Level (entered into force May 1, 1997). 5.II.1992, CETS-No. 144 العامة على الصعيد المحلي (أصبحت نافذة المفعول في 1 مايو/أيار 1997).

54 Copenhagen Document - Second Conference on the Human Dimension of the CSCE (Copenhagen, 5 June- 29 July 1990), Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE (Copenhagen Document). Paragraph 7.5. الإنسانى لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا (كوبنهاغن، 5 يونيو/حزيران - 29 يوليو/تموز 1990)، وثيقة مؤتمر كوبنهاغن حول البعد الإنسانى لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا (وثيقة كوبنهاغن)، الفقرة 7.5.

55 Council of Europe Convention on the Protection of National Minorities, Article 4(2), International Convention on the Elimination of Racial Discrimination, Article 2(2) العنصري.

56 أنظر/أنظري *Opinion 423/2007*, CDL-AD(2007)018, paragraph six.

57 OSCE/ODIHR Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (Strasbourg, 4 June 2008) CDL(2008)062، بصيغتها المنقحة في 2010.

58 نفس المرجع.

59 أنظر/أنظري *Code of Good Practice in Electoral Matters* CDL-AD(2002)023rev. مدونة الممارسة السليمة في الشؤون الانتخابية.

60 جاء فيها: "تساهم الأحزاب السياسية على مستوى الاتحاد في التعبير عن الإرادة السياسية لمواطني أو مواطنات الاتحاد."

61 أنظر/أنظري على سبيل المثال الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة.

- ⁶² انظر/أنظري. Code of Good Practice in Electoral Matters CDL-AD(2002)023rev, p.2.2.5 مدونة الممارسة السليمة في الشؤون الانتخابية.
- ⁶³ توجد أمثلة عن هذا المتطلب في التشريع في كرواتيا وسلوفينيا.
- ⁶⁴ يمكن سن متطلب متعلق بالتوازن بين الجنسين بخصوص التمويل السياسي، بما أن الدعم المالي العام ليس حقاً للأحزاب السياسية بل فائدة مقدمة لها. في نص التوصية 2003/3 الصادرة عن لجنة وزراء مجلس أوروبا، أنه "على الدول الأعضاء النظر في اعتماد إصلاحات تشريعية لإدخال عتبات تكافئية للمرشحين للانتخابات على المستويات المحلية والإقليمية والوطنية وفوق الوطنية. وحيث توجد القوائم النسبية، أنظروا في إدخال أنظمة سحابية؛ أنظروا في العمل من خلال التمويل العام للأحزاب السياسية، على تشجيعها على تعزيز المساواة بين الجنسين."
- ⁶⁵ أنظر/أنظري المادة (3)7 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، أنظر/أنظري أيضاً مجلس أوروبا، لجنة الوزراء. المادة 3 من التوصية Rec(2003)4 الصادرة عن لجنة الوزراء برسم الدول الأعضاء، والمتعلقة بالقواعد المشتركة لمكافحة الفساد في تمويل الأحزاب السياسية والحملات الانتخابية.
- ⁶⁶ مجلس أوروبا، لجنة الوزراء. المادة 16 من التوصية Rec(2003)4 الصادرة عن لجنة الوزراء برسم الدول الأعضاء، والمتعلقة بالقواعد المشتركة لمكافحة الفساد في تمويل الأحزاب السياسية والحملات الانتخابية.
- ⁶⁷ التعليق العام 32 الصادر عن لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، UN Doc. CCPR/C/GC/3; § 18-19. أنظر/أنظري أيضاً مجلس أوروبا، لجنة الوزراء. المادة 3 من التوصية Rec(2003)4 الصادرة عن لجنة الوزراء برسم الدول الأعضاء، والمتعلقة بالقواعد المشتركة لمكافحة الفساد في تمويل الأحزاب السياسية والحملات الانتخابية.
- ⁶⁸ CDL-AD(2004)007rev - Guidelines and Explanatory Report on Legislation on Political Parties: Some Specific Issues, Adopted by the Venice Commission at its 58th Plenary Session. (Venice, 12-13 March 2004) المبادئ التوجيهية والتقرير التوضيحي في تشريع الأحزاب السياسية: تنفيذ في بعض القضايا.
- ⁶⁹ United Nations Human Rights Committee, General Comment 32, para. 27 لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، التعليق العام 32، الفقرة 27.
- ⁷⁰ International Covenant on Civil and Political Rights (adopted 16 December 1966, entered into force 23 March 1976) 999 UNTS 171 (ICCPR). أصبح نافذ المفعول في 23 مارس/أذار 1976.
- ⁷¹ Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (signed 18 December 1979, entered into force 3 September 1981) 1249 UNTS 13 (CEDAW) المرأة (وُقعت في 18 ديسمبر/كانون الأول 1979، أصبحت نافذة المفعول في 3 سبتمبر/أيلول 1981).
- ⁷² International Convention on the Elimination of Racial Discrimination (signed 21 December 1965, entered into force 4 January 1969) 1249 UNTS 13 (CEDAW) 21 ديسمبر/كانون الأول 1965، أصبحت نافذة المفعول في 4 يناير/كانون الثاني 1969).
- ⁷³ United Nations Convention Against Corruption (signed 9 December 2003, entered into force 14 December 2005) 1249 UNTS 13 (CEDAW) ديسمبر/كانون الأول 2005). أصبحت نافذة المفعول في 14 ديسمبر/كانون الأول 2005).
- ⁷⁴ Universal Declaration of Human Rights (adopted 10 December 1948 UNGA Res 217A (III)) (UDHR). الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (اعتمده الجمعية العامة للأمم المتحدة في 10 ديسمبر/كانون الأول 1948، القرار (III) 217A).
- ⁷⁵ Beijing Declaration and Platform for Action (adopted 15 September 1995, Fourth World Conference on Women) (اعتمد في 15 سبتمبر 1995، المؤتمر العالمي الرابع المعني بالمرأة).
- ⁷⁶ Charter on Fundamental Rights of the European Union (2000/C 364/01) (entered into force 1 December 2009) ميثاق الاتحاد الأوروبي للحقوق الأساسية (دخل حيز التنفيذ في ديسمبر/كانون الأول 2009).
- ⁷⁷ Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (European Convention on Human Rights) (adopted 4 November 1950, entered into force 3 September 1953, amended by Protocol No 11, European Treaty Series No 155, entered into force on 1 November 1998, which replaced Protocols 2,3,4,5,8,9,10 and repealed Articles 25 and 46 of the Convention) (ECHR) حماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية (الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان) (اعتمدت في 4 نوفمبر/تشرين الثاني 1950، وأصبحت نافذة المفعول في 3 سبتمبر/أيلول 1953، عُدلت بالبروتوكول رقم 11، سلسلة المعاهدات الأوروبية رقم 155، أصبحت نافذة المفعول في 1 نوفمبر/تشرين الثاني 1998 وحلت محل البروتوكولات 2، 3، 4، 5، 8، 9، 10 وألغت المادتين 25 و46 من الاتفاقية).
- ⁷⁸ Convention Framework Convention for the Protection of National Minorities. Council of Europe, European Treaty Series – 157. Strasbourg 1.II.1995 أوروبا. سلسلة المعاهدات الأوروبية - 157. ستراسبورغ 1.II.1995.
- ⁷⁹ Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at the Local Level. Council of Europe, European Treaty Series – 144. Strasbourg 5.II.1992 أوروبا، سلسلة المعاهدات الأوروبية - 144. ستراسبورغ 5.II.1992.
- ⁸⁰ Copenhagen Document - Second Conference on the Human Dimension of the CSCE (Copenhagen, 5 June- 29 July 1990), Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE (Copenhagen Document) وثيقة كوبنهاغن - المؤتمر الثاني حول البعد الإنساني لمؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا (كوبنهاغن، 5 يونيو/حزيران-29 يوليو/تموز 1990)، وثيقة لقاء كوبنهاغن للمؤتمر الثاني حول البعد الإنساني لمؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا (وثيقة كوبنهاغن).