

مبادئ توجيهية لتنظيم الأحزاب السياسية

مبادئ توجيهية لتنظيم الأحزاب السياسية



مبادئ توجيهية
لتنظيم الأحزاب السياسية
الناشر: مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الانسان التابع لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا
ul. Miodowa 10
00-251 Warsaw
بولندا
www.osce.org/odhr

حق المؤلف لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا/مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الانسان ٢٠١١
جميع الحقوق محفوظة. يجوز استخدام محتويات هذا المنشور ونسخها بحرية
للأغراض التعليمية وغيرها من الأغراض غير التجارية شريطة اقتران أي نسخ
بالإشارة إلى منظمة الأمن والتعاون في أوروبا/مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الانسان ولجنة البندقية
باعتبارهما مصادر ذلك المحتوى.

ISBN 978-92-9234-824-3

تصميم هومورك، وارسو، بولندا

طبع في بولندا بمعرفة POLIGRAFUS Jacek Adamiak

مبادئ توجيهية لتنظيم الأحزاب السياسية

معمدة من لجنة البندقية في جلستها العامة رقم ٨٤
البندقية، ١٥-١٦ أكتوبر ٢٠١٠

المحتويات

9	تمهيد
11	الدعم التشريعي: مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الانسان ولجنة البندقية
13	شكر وتقدير
15	مقدمة (8-1§)
17	تعريف "الحزب السياسي" (9§)
17	أهمية الأحزاب السياسية (10§)
18	الحقوق الأساسية الممنوحة للأحزاب السياسية (11§)
20	القسم ألف. مبادئ توجيهية بشأن الأحزاب السياسية
21	المبادئ (12-13§)
	المبدأ 1. حق الأفراد في التنظيم (14§)
	المبدأ 2. واجب الدولة في حماية حق الأفراد في حرية التنظيم (15§)
	المبدأ 3. الشرعية (16§)
	المبدأ 4. التناسب (17§)
	المبدأ 5. عدم التمييز (18§)
	المبدأ 6. المساواة في المعاملة (19§)
	المبدأ 7. التعددية السياسية (20§)
	المبدأ 8. سلامة تطبيق التشريعات المتعلقة بالأحزاب السياسية (21§)
	المبدأ 9. الحق في التصحيح الفعال في حالة انتهاك الحقوق (22§)
	المبدأ 10. المساواة (23§)
24	القسم باء. مذكرات تفسيرية
25	مقدمة (24-25§)
26	حرية التنظيم للأحزاب السياسية
26	تنظيم الأحزاب السياسية
	التعريف الأساسي للأحزاب السياسية (26-27§)
	الإطار القانوني (28-32§)

- 27 الحقوق ذات الصلة والوضع القانوني (§§ 33-41)
- 28 أهمية الأحزاب السياسية بصفتها منظمات ذات طابع فريد (§ 42)
- 29 مبادئ عامة
- الافتراض في صالح تشكيل الأحزاب السياسية ومنع حلها (§§ 43-44)
- واجب الدولة في حماية التنظيم الحر للأحزاب السياسية (§§ 45-46)
- الالتزام بتجنب العنف (§§ 47-48)
- الشرعية (§ 49)
- التناسب (§§ 50-52)
- عدم التمييز (§§ 53-60)
- وظائف الأحزاب الداخلية (§§ 61-62)
- 33 **تنظيم الأحزاب السياسية**
- الوسائل المشروعة لتنظيم الأحزاب السياسية (§§ 63-64)
- تسجيل الأحزاب السياسية (§§ 65-73)
- رسوم التسجيل (§§ 74-75)
- الحد الأدنى من التأييد (§§ 76-79)
- الموقع الجغرافي (§§ 80-81)
- تنظيم الأحزاب بين الدول (§§ 82-83)
- التدابير التنظيمية لضمان عدم التمييز (§§ 84-86)
- متطلبات استبقاء تسجيل الحزب (§§ 86-88)
- 38 **حظر الأحزاب السياسية أو حلها**
- الشرعية (§§ 89-90)
- التناسب (§ 91)
- القيود على الحظر أو الحل (§§ 92-96)
- 40 **العمل الداخلي للأحزاب السياسية**
- 40 الديمقراطية الحزبية الداخلية (§§ 97-98)
- المساواة الجنسانية (§§ 99-105)
- دور الأقليات (§§ 106-108)
- 43 **هيكلية الأحزاب وأنشطتها**
- 43 **قواعد الأحزاب الداخلية (§§ 109-112)**
- 43 **اختيار قيادات الحزب ومرشحيه (§ 113)**
- 44 **تنظيم حق الانتساب إلى أحزاب سياسية**

	الطبيعة الطوعية للانتساب (§114-116)
	قيود الدولة المعقولة على التنظيم الحر للمسؤولين العاميين (§117-118)
	قيود الدولة غير المعقولة على التنظيم الحر (§119)
	الرعايا الوافدين والأجانب (§120)
46	الأحزاب في الانتخابات
46	دور المرشحين والأحزاب
	الأنظمة الانتخابية (§121-122)
	التعددية السياسية (§123-125)
	المرشحون الحزبيون (§126-129)
	المرشحون غير الحزبيين (المستقلون) (§130)
	المساواة الجنسانية في اختيار المرشحين (§131-136)
	مرشحو الأقليات (§137-138)
	القواعد المنظمة للترشح (§139-141)
50	النفذ إلى الانتخابات
	إدراج الأحزاب السياسية في بطاقات الانتخاب (§142-146)
	نفذ الأحزاب السياسية إلى الإعلام (§147-152)
	حرية التجمع للأحزاب السياسية (§153-154)
52	الأحزاب في إدارة الانتخابات
	الكيانات الحزبية لإدارة الانتخابات (§155-156)
	الأحزاب في الرقابة (§157-158)
53	تمويل الأحزاب السياسية
53	تمويل الحملات والتمويل السياسي
	تعريف تمويل الحملات والتمويل السياسي ومبادئه التوجيهية (§159-162)
54	التمويل الخاص
	رسوم العضوية (§163-165)
	المساهمات والدخل داخليًا في الأحزاب (§166-167)
	موارد المرشح الشخصية (§168-169)
	المساهمات الخاصة (§170-171)
	حدود المساهمة (§172-175)
56	التمويل العام
	أهمية التمويل العام (§176-177)
	الدعم المالي (§178)
	الأشكال الأخرى من الدعم العام (§179-182)

	تخصيص التمويل (§183-187)
	متطلبات تلقي التمويل العام (§188-192)
59	تنظيم تمويل الأحزاب والحملات حدود الإنفاق (§193-197) متطلبات تقارير تمويل الحملات (§198-200) متطلبات تقارير التمويل السياسي (§201-206) إساءة استغلال موارد الدولة (§207-210)
62	السلطة التنظيمية (§211-214) عقوبات الانتهاكات المالية (§215-217)
64	مراقبة الأحزاب السياسية
64	إنشاء الأجهزة التنظيمية النزاهة والحيادية في التنظيم (§218) نطاق الأجهزة التنفيذية وولايتها (§219-223) عقوبات الأحزاب السياسية على عدم الامتثال للقوانين (§224-228)
66	حق التصحيح الفعال وجلسة الاستماع العادلة أمام محكمة محايدة الحق في التصحيح الفعال (§229) الحق في جلسة استماع علنية عادلة أمام محكمة محايدة (§230-233)
68	الملحقات
69	الملحق ألف - صكوك دولية وإقليمية مختارة
78	الملحق باء - قضايا مختارة
79	الملحق جيم - وثائق مرجعية مختارة
81	الملحق دال - قوانين نموذجية
82	الحواشي

تمهيد

تمثل الأحزاب السياسية ضرورة في سبيل تطوير أي ديمقراطية تعددية واستدامتها، فهي أدوات حيوية تكفل المشاركة في الحياة السياسية والتعبير عن إرادة الشعب، مما يشكل أساس سلطة الحكومة في أي دولة ديمقراطية.

ويستند الإطار الدولي لحماية حقوق الأحزاب السياسية أساسًا إلى حقي حرية التنظيم وحرية التعبير وإلى حق التجمع السلمي. وقد نص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر عام 1948 على هذه المبادئ الثلاثة، والتي تحولت تبعًا إلى التزامات ملزمة قانونًا من خلال عدد من صكوك حقوق الإنسان الدولية والإقليمية. ويبرز من بين هذه كل من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية بما يتضمنانه من أحكام تفصل الحقوق والحريات التي تضمن عمل الأحزاب السياسية بحرية.

ومن المكونات المهمة الأخرى لهذه الحقوق حرية المرشحين الفرديين غير المنتمين إلى أي حزب سياسي في التماس منصب سياسي أو عام والحصول عليه دون مواجهة أي شكل من أشكال العقاب أو التمييز غير المبررة على النحو المتفق عليه بين الدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا عام 1990 في المادة 5.7 من وثيقة كوبنهاغن. ويمثل تمكن الأفراد من مجابهة أحزاب سياسية مستقرة من خلال مبادرات سياسية جديدة جزءًا مهمًا من أي نظام ديناميكي متعدد الأحزاب.

وبينما ترسخ منذ زمن طويل دور الأحزاب السياسية وأهميتها، فإن التنظيم القانوني للأحزاب السياسية يعتبر تطورًا حديثًا نسبيًا. فبالرغم من إشارة الكثير من الدول ذات أنظمة الإدارة القائمة على الأحزاب الآن في دساتيرها أو غير ذلك من قوانينها إلى دور الأحزاب السياسية، لم تظهر النماذج الأولى للتشريعات المؤثرة في عمل الأحزاب السياسية حتى الأربعينيات من القرن العشرين. بل حتى في عصرنا هذا، بعد التطور المعترف الذي شهده هذا الميدان، تدل الاختلافات القائمة بين الأعراف القانونية والأنظمة الدستورية في مختلف الدول على تنوع في درجة خضوع الأحزاب السياسية للتنظيم من بلد إلى آخر. وقد حال تفرق مسارات التطور التاريخي والسياقات الثقافية الفريدة دون التوصل إلى مجموعة شاملة موحدة من لوائح تنظيم الأحزاب السياسية، إلا أنه يمكن الاستناد إلى قرارات المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان والمبادئ العامة لحقوق الإنسان والتزامات منظمة الأمن والتعاون في أوروبا لإرساء مبادئ مشتركة قابلة للتطبيق على أي نظام قانوني لتنظيم الأحزاب السياسية في ديمقراطية متعددة الأحزاب.

ونظرًا للدور المحوري الذي تؤديه الأحزاب السياسية في الديمقراطيات، قرر مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان التابع لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا مع اللجنة الأوروبية للديمقراطية من خلال القانون (لجنة البندقية)

التابعة لمجلس أوروبا التعاون فيما بينهما لصياغة وثيقة واحدة تجمع خبرات الدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا وممارساتها التشريعية السلمية في مجال تنظيم الأحزاب السياسية ومختلف المبادئ التوجيهية والتوصيات الصادرة عن لجنة البندقية. وقد أعدت هذه المبادئ التوجيهية لتنظيم الأحزاب السياسية لتكون أداة مساعدة للدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا والدول الأعضاء في مجلس أوروبا في صياغة أطر قانونية موافقة لالتزامات منظمة الأمن والتعاون في أوروبا وغيرها من المعايير الدولية في تسهيل تأسيس الأحزاب السياسية وتطويرها وتسيير أعمالها على نحو سليم.

ويمثل إعداد هذه المبادئ التوجيهية حجر الزاوية للمساعدة في هذا المجال تعييناً، فهي إضافة مهمة لقاعدة بيانات مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان "LegislatiOnline.org" التي تتيح للمشرعين الحصول على نماذج للممارسات السلمية من تشريعات دول أخرى تعينهم على تأطير واتخاذ اختياراتهم الخاصة.

وقد أعدت هذه المبادئ التوجيهية على خلفية أعمال أنجزها مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان ولجنة البندقية استناداً إلى إطار دولي لحقوق الإنسان يتضمن قانون قضايا المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان والتزامات منظمة الأمن والتعاون في أوروبا في هذا المجال. وليس المقصود أن تكون المبادئ التوجيهية قانون تنظيم نهائيًا كاملاً، بل أن تكون أداة حيةً يثريها مزيد من التطوير ومدخلات ممن يستخدمونها. ونأمل أن تعين هذه المبادئ التوجيهية قطاعاً عريضاً من المستخدمين في مجالات صنع السياسات والتشريع والتنظيم والمجال الأكاديمي على حد سواء، وأن يقدم هؤلاء مزيداً من الإسهام في إثراء هذه الأداة وتطويرها بما يضيفونه من تجاربهم وخبراتهم.

جيانى بوكويتشيو

الرئيس

لجنة البندقية التابعة لمجلس أوروبا

جانيز لينارتشيتش

المدير

مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان التابع لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا

الدعم التشريعي: تتمثل المهمة الأساسية المنوط بها مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الانسان ولجنة البندقية

في مجال المساعدة التشريعية في التعامل مع الطلبات الواردة من الدول المشاركة وضمن اتساق هذه التعاملات. وتتضمن المساعدة في الغالب على استعراض لمشاريع التشريعات في المجالات المشمولة ضمن البعد الإنساني ضماناً للامتثال للمعايير الدولية بشكل عام والتزامات منظمة الأمن والتعاون في أوروبا بشكل خاص. كما يزود مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الانسان الدول بنماذج للممارسات السليمة والخيارات التشريعية الصانبة المستفادة من خبرة عملية مكتسبة في عددٍ من البلدان على مدى السنوات. ومن شأن هذه الممارسات والتشريعات النموذجية أن يتخذها المشرعون في أجزاء أخرى من منطقة منظمة الأمن والتعاون في أوروبا مصدرًا للتوجيه والإلهام.

وفيما يتعلق بالمساعدة التشريعية في مجال حرية التنظيم بشكل عام والأحزاب السياسية بشكل خاص، فإن مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الانسان يقدم الاستشارات - عند طلبها - إلى الدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا بشأن مشاريع التشريعات ذات الصلة بهذا المجال، حيث تُلتَمَس هذه الاستشارات بطلب رسمي تقدمه سلطات الدولة المشاركة المعنية أو المكتب الميداني التابع لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا ذو الصلة. وقد تصدر في حالات استثنائية تعليقات على تشريعات سارية، لكن ذلك لا يكون إلا إذا لاحت فرص للإصلاح وإرادة سياسية ثابتة للدخول في عملية إصلاح، وتستهدف التعليقات إعانة الدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا على الوفاء بالتزاماتها الدولية، سواء وردت في معايير ملزمة قانونيًا أو التزامات ملزمة سياسيًا.

وعلاوة على ذلك، تُؤخذ عوامل متنوعة في الحسبان عند تقييم الامتثال للمعايير الدولية، مما يتضمن العوامل التي تصنف النظام القانوني لبلدٍ ما وثقافته القانونية وتكوينه المؤسسي. ويتطلب هذا جمع معلومات عن المسائل التي تتناولها الأحكام القانونية محل النظر أو تؤثر فيها. انظر:

- موقع مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الانسان، "الدعم التشريعي"، تحت: <http://www.osce.org/odihr/43613>.

تتمثل مهمة لجنة البندقية الأساسية في تقديم الاستشارات القانونية الحيادية لكل بلد يعكف على صياغة أو مراجعة دساتير أو قوانين تتعلق بتشريعات مهمة بالنسبة إلى سير العمل في المؤسسات بشكل ديمقراطي. وبشكل عام، تقدم

الدولة ذاتها طلب إبداء الرأي، غير أنه يجوز كذلك للجنة وزراء مجلس أوروبا وجمعياته البرلمانية ومؤتمر سلطاته المحلية والإقليمية والأمنية العام أو أي منظمة أو جهة دولية مشاركة في أعمال لجنة البندقية طلب إبداء الرأي. ويتلخص أسلوب عمل اللجنة لتقديم الآراء في تكوين فريق عامل من المقررين (ويكونون أساساً من أعضاء اللجنة نفسها) تقدم الاستشارات للسلطات المحلية بشأن إعداد القانون ذي الصلة. وبعد عقد مناقشات مع السلطات الوطنية وأصحاب المصلحة في البلد، يعد الفريق العامل مشروع رأي في مدى وفاء النص التشريعي بالمعايير الديمقراطية في مجاله وكيفية تحسينه استناداً إلى الخبرات المشتركة. ومن ثم تناقش لجنة البندقية مشروع الرأي وتعتمده خلال جلسة عامة، وعادةً ما يشهد ممثلون عن البلد المعني تلك الجلسة. ويتاح الرأي بعد اعتماده للعموم ويرسل إلى الجهة التي طلبته. وتؤثر آراء لجنة البندقية غالباً في التشريع المعتمد، لكن لا يعني ذلك أن اللجنة تفرض حلولها، بل تنتهج عوضاً عن ذلك نهجاً غير إملاني يقوم على التحاور. ولذلك السبب تقضي القاعدة المعمول بها أن يزور الفريق العامل البلد المعني ويلتقي بمختلف الفاعلين السياسيين المعنيين بالمسألة ضمناً لأقصى قدر ممكن من الموضوعية في الرأي. انظر:

- الموقع الإلكتروني للجنة البندقية التابعة لمجلس أوروبا تحت: <http://www.venice.coe.int/site/main/>> <Presentation_E.asp>

شكر وتقدير

يتوجه مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الانسان بالشكر إلى أعضاء فريق الخبراء الأساسي التالي ذكرهم على صياغتهم للمبادئ التوجيهية الصادرة عن مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الانسان التابع لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا-لجنة البندقية بشأن تنظيم الأحزاب السياسية: لينيتا فريدينفال، عضو مركز أبحاث المرأة في السياسة (السويد) وغريغوري غولوسوف، أستاذ في كلية العلوم والاجتماع بالجامعة الأوروبية في سانت بطرسبورغ (الاتحاد الروسي) ويانيس إيكستنز، جامعة لاتفيا (لاتفيا) وريتشارد كاتز، أستاذ في جامعة جونز هوبكنز ببالتمور (الولايات المتحدة) وسيرجي كوزنيتسوف، لجنة البندقية، مجلس أوروبا وجيسي بلغريم، خبير الانتخابات والأحزاب السياسية (الولايات المتحدة) ودانييل سميلوف، جامعة صوفيا (بلغاريا) ومارسين واليسكي، رئيس وحدة الحوكمة الديمقراطية، مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الانسان (المدير التنفيذي السابق للشراكة الأوروبية من أجل الديمقراطية).

كما يتوجه مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الانسان التابع لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا بالشكر إلى الخبراء التالي ذكرهم على مشاركتهم في الموائد المستديرة التشاورية واجتماعات الخبراء المتعلقة بصياغة المبادئ التوجيهية الصادرة عن مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الانسان التابع لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا-لجنة البندقية بشأن تنظيم الأحزاب السياسية: بانور أبديفا، الشبكة الإقليمية للمرأة (فيرغيزستان) وديماش الزاهانوف، مسؤول برامج سياسية، المعهد الديمقراطي الوطني (كازاخستان) وميليتشا أنتيك-غابر، جامعة ليوبليانا (سلوفينيا) وزلوت-لازلو بارتفاي، العلاقات الخارجية، المفوضية الأوروبية وكوسانا بيكر، مكتب المحامي العام الصربي (صربيا) وإنغريد فان بيزين، أستاذ السياسة المقارنة، كلية العلوم السياسية، جامعة لايدن (هولندا) ويسيميا يوريتش، مكتب فرقة عمل النوع الاجتماعي الوطنية (البوسنة والهرسك) ويوتريت بريد، قاضية بمحكمة لاتفيا العليا (لاتفيا) وكيفن كاساس-زامورا، كبير زملاء بمعهد بروكنغز، واشنطن العاصمة (الولايات المتحدة) ولوليتا سيغان، خبيرة انتخابات (لاتفيا) وكورنيل كيوربا، خبير، معهد المبادرات التنموية والاجتماعية "فيتورول" (مولودوفا) وكارلوس كلوسا مونتيرو، لجنة البندقية، مجلس أوروبا وفرانسيس ديليري، عضو مجلس شيوخ المملكة البلجيكية، أستاذ القانون الدستوري (بلجيكا) وأفني درفيشي، البرلمان الإقليمي لفاستمانلاند (السويد) وإيفان دوهيرتي، شريك أول ومدير برامج الأحزاب السياسية، المعهد الديمقراطي الوطني، واشنطن العاصمة (الولايات المتحدة) وفرانسوا دولوك، الجمعية الوطنية (فرنسا) وكارلوس هيرنانديز فيريرو، نائب المدير التنفيذي للشراكة الأوروبية من أجل الديمقراطية وجاستن فيشر، جامعة برونيل (المملكة المتحدة) وجاسمينكا فريشتشيك، جمعية التحرير والتضامن والمساواة النسائية (جمهورية مقدونيا اليوغوسلافية سابقاً) وإيميليا غاليغو، وحدة مراقبة الانتخابات، البرلمان الأوروبي وسفيتا غاراتشنيكو، مركز الإصلاحات الديمقراطية (أوكرانيا) وعمر فاروق غنتشكايا (تركيا) وإيغور غولوبيتسكي، رئيس إدارة التشريع

الدستوري، المركز الوطني للأبحاث التشريعية والقانونية بجمهورية بيلاروس تحت إدارة رئيس بيلاروس (بيلاروس) وكاتارزينا غوزييوفسكا، مكتب تعزيز الديمقراطية البرلمانية، البرلمان الأوروبي وكارين هينروت فورسبرغ، جماعة ضغط المرأة الأوروبية ورومبديزاي كانداواسفيكا-نوندو، المعهد الدولي للديمقراطية والمساعدة الانتخابية وتامونا كاروسانديزي، المديرية التنفيذية لمنظمة الشفافية الدولية-جورجيا (جورجيا) وجيتا كاترو، شبكة الألفية للنسائية (ألبانيا) وإيغور كوهوت، وكالة المبادرة التشريعية (أوكرانيا) ودرافو كوس، الرئيس، مجموعة الدول المناهضة للفساد، مجلس أوروبا ودينيس كوفزيرينكو، وكالة المبادرة التشريعية (أوكرانيا) وألكسندر كينيف، المدرسة العليا للاقتصاد بموسكو، رئيس مؤسسة البرنامج الإقليمي لتطوير سياسات المعلومات (الاتحاد الروسي) وسيرجيو لبيتشيان (مولدوفا) وكينغا لوهمان، رئيس تحالف كارات (بولندا) وأرمن مازمانيان، الجامعة الأمريكية في بيريفان (أرمينيا) وبترا ماير، كلية السياسة بجامعة أنتويرب (بلجيكا) وأرتسفيك ميناسيان، عضو البرلمان (أرمينيا) ونيو موديبادزي، مركز معلومات المرأة (جورجيا) وإيغور منتينو، المدير التنفيذي لمعهد المبادرات التنموية والاجتماعية "فيتورول" (مولدوفا) وريينو موراي، كلية العلوم السياسية، كوين ميري، جامعة لندن (المملكة المتحدة) وكارل-هاينز نسماخر، جامعة أولدنبورغ (ألمانيا) وفيوليتا نيوياور، اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة، مكتب تكافؤ الفرص لدى حكومة جمهورية سلوفينيا (سلوفينيا) وغيا نوديا، رئيس معهد السلام والديمقراطية والتنمية (جورجيا) ونور عماروف، معهد السياسات العامة (قيرغيزستان) وإريك فيليبو، جامعة باريس (فرنسا) ومايكل بينتو-دوشينسكي (المملكة المتحدة) وسفيتلانا بوكودينكو، عضو مجلس مدينة زابروجيه (أوكرانيا) ولودميلات بوكوفا، جامعة سامارا (الاتحاد الروسي) ولبليانا بوبوفسكا، عضو الجمعية الوطنية (جمهورية مقدونيا اليوغوسلافية سابقاً) وتامار روميلاشفيلي، رئيس قسم حقوق المرأة (جورجيا) وزانا ساراليفا، الشبكة الإقليمية للمرأة (قيرغيزستان) وسوزان سكارو، جامعة هيوستن (الولايات المتحدة) ورييناتا سيمينسكا، جامعة وارسو (بولندا) وأوليج سليزهيفسكي، رئيس إدارة المنظمات غير الحكومية، وزارة العدل بجمهورية بيلاروس (بيلاروس) وكريستوف سبيكباخر، مجموعة الدول المناهضة للفساد، مجلس أوروبا وتوني ستافورد، رئيس السياسات والتوجيه بإدارة تمويل الأحزاب والانتخابات لدى المفوضية (المملكة المتحدة) وإيفجني تانشيف، لجنة البندقية، مجلس أوروبا وبيارت تورا، المعهد الدولي للديمقراطية والمساعدة الانتخابية (السويد) وماتي فيبرغ، جامعة توركو (فنلندا).

مقدمة

1. تمثل الأحزاب السياسية وسيلة حيوية لمشاركة المواطنين في حكومتهم ولتحقيق الديمقراطية التمثيلية. وبينما ترسخ منذ زمن طويل دور الأحزاب وأهميتها، فإن التنظيم القانوني للأحزاب يعتبر تطوراً حديثاً نسبياً. فبالرغم من إشارة الكثير من الدول التي تستخدم أنظمة الإدارة القائمة على الأحزاب الآن في دساتيرها أو غير ذلك من قوانينها إلى دور الأحزاب السياسية، لم تظهر النماذج الأولى للتشريعات المؤثرة في عمل الأحزاب السياسية حتى الأربعينيات من القرن العشرين. بل حتى في عصرنا هذا، مع تطور التنظيم القانوني للأحزاب القانونية، تختلف درجة التنظيم بين الدول اختلافاً معتبراً نظراً للاختلافات في الأعراف القانونية والأنظمة الدستورية. ويؤدي ذلك إلى اختلاف درجة التنظيم الذي تخضع له الأحزاب السياسية. وقد حال التطور التاريخي والسياقات الثقافية الفريدة بطبيعة الحال دون التوصل إلى مجموعة شاملة موحدة من لوائح تنظيم الأحزاب السياسية، ومع ذلك، فإن الأسس الفكرية لأي مجتمع ديمقراطي، مقترنة بحقوق الإنسان المعترف بها، تسمح بتطوير بعض المبادئ المشتركة لتنظيم الأحزاب السياسية تصلح للتطبيق على أي نظام قانوني، وهذه المبادئ هي ما تتناولها المبادئ التوجيهية التالية.
2. تولى إعداد هذه المبادئ التوجيهية بشأن الأحزاب السياسية والمذكرات التفسيرية فريق الخبراء المعني بالأحزاب السياسية لدى مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان التابع لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا بالتشاور مع لجنة الديمقراطية من خلال القانون (لجنة البندقية) التابعة لمجلس أوروبا. وتأخذ الوثيقة في الحسبان التعليقات الواردة من أعضاء لجنة البندقية الذين التمس منهم المشورة في صياغة هذه المبادئ التوجيهية.
3. تستهدف المبادئ التوجيهية لتنظيم الأحزاب السياسية الواردة أدناه تقديم استعراض للمسائل المتعلقة بإعداد واعتماد تشريعات للأحزاب السياسية في الديمقراطيات. وتمثل المذكرات التفسيرية جزءاً لا يتجزأ من المبادئ التوجيهية وينبغي قراءتها بالتوازي معها لضمان الفهم الكامل واستخلاص المسائل ذات الصلة.
4. التنظيم القانوني للأحزاب السياسية أمر معقد يتطلب النظر في نطاق عريض من المسائل. وبينما يتعين حماية الأحزاب السياسية كتعبير ضمنى لحق الفرد في تكوين منظمات بحرية فإن الأدوار الفريدة والحيوية التي تؤديها الأحزاب السياسية في العملية الانتخابية والحكم الديمقراطي تسوغ تنظيم الدول لأعمالها بالقدر اللازم لضمان الحكم الديمقراطي الفعال والتمثيلي والنزيه. ويتباين نهج التنظيم في هذا المضمار تبايناً عريضاً عبر منطقة منظمة الأمن والتعاون في أوروبا وبلدان الدول الأعضاء في لجنة البندقية يتراوح من دول تفتقر إلى أي تشريع

خاص بالأحزاب السياسية (حيث لا تخضع تلك الكيانات إلى أي تنظيم إلا في إطار القوانين العامة التي تحكم المنظمات) إلى إدراج أحكام تتعلق بعمل الأحزاب في مجموعة من القوانين المختلفة (بما في ذلك قوانين خاصة بالأحزاب السياسية وداستاتير وقوانين للانتخابات العامة وقوانين تتعلق بمسائل مثل الإعلام وتمويل الحملات). واحتراماً لهذه لهذه الاختلافات، علاوة على التنوع الواسع في الأعراف القانونية (خاصة فيما يتعلق بالتطور الديمقراطي والوضع الدستوري وسيادة القانون)، لم يقصد أن توفر هذه المبادئ التوجيهية والمذكرات حلولاً شاملة أو أن تساعد في إعداد قانون نموذجي واحد للاستخدام في جميع الدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، بل المقصود من المبادئ التوجيهية والمذكرات هو توضيح مسائل رئيسية تتعلق بتشريعات الأحزاب السياسية وتقديم نماذج لممارسات فد تجدها الدول سليمة.

5. تستند المبادئ التوجيهية والمذكرات التفسيرية إلى معاهدات عالمية وإقليمية تتعلق بحماية حقوق الإنسان والممارسات المتطورة في الدول (كما تعكسها عدة أمور من بينها أحكام المحاكم الداخلية والتزامات الكيانات) والمبادئ العامة للقانون التي المجمع عليها بين جماعة الأمم. وتشير المبادئ التوجيهية على وجه الخصوص إلى التزامات منظمة الأمن والتعاون في أوروبا ذات الصلة والتي تتعلق بالحكم الديمقراطي وبالمبادئ التوجيهية والآراء الصادرة عن لجنة البندقية بشأن الأحزاب السياسية، سواء كانت عامة أو في بلدان معينة (على هيئة آراء بشأن التشريع الوطني الخاص بالأحزاب السياسية). وتعرض المبادئ التوجيهية خط أساس كحد أدنى فيما يتعلق بالالتزامات حقوق الإنسان، وتؤسس بذلك حدًا يجب على سلطات الدول الوفاء به ضمن تنظيمها للأحزاب السياسية. ومع ذلك فلا يقتصر المقصد من المبادئ التوجيهية على أن تعكس الالتزامات القائمة، لكن يقصد بها أيضًا أن تكون وثيقة تجسد نماذج للممارسات السليمة (تدابير ثبت نجاحها في عدد من الدول أو أسهمت بشكل واضح في ضمان احترام تنظيم الأحزاب السياسية لحقوق الإنسان الأساسية). وعلى ذلك فإن النص يتجاوز حد تلخيص الالتزامات القائمة ليعرض بشكل موجز ممارسات نموذجية تتعلق بتنظيم وأعمال الأحزاب السياسية. ومن الأهمية القصوى في سبيل فهم هذه المبادئ التوجيهية فهمًا صحيحًا ألا تفسر بأي شكل من الأشكال على أنها وسيلة لفرض قيود غير مبررة على الأحزاب السياسية. والمبدأ الإطاري الذي استند إليه إعداد هذه المبادئ التوجيهية هو الاستفادة من الفقرة 5.7 من وثيقة كوبنهاغن، التي تشترط على الدول المشاركة "احترام حقوق المواطنين في السعي للحصول على منصب سياسي أو عام، منفردين أو كمتثلين لأحزاب سياسية أو منظمات، دون تمييز" (انظر الملحق ألف). وتستند هذه المبادئ التوجيهية أيضًا إلى عدد من المبادئ التوجيهية الأخرى المتعلقة بالأحزاب السياسية والتي اعتمدها لجنة البندقية على مدى الفترة من 1999 إلى 2010. وجدير بالذكر أنه من غير المقصود أن تحل هذه المبادئ التوجيهية محل تلك الوثائق التي اعتمدها لجنة البندقية في الماضي، بل أن تكملها وتوسع نطاقها. ومن هذا المنطلق، ينبغي اعتبار هذه المبادئ التوجيهية أساسًا وسيلة لحماية حقوق الأحزاب السياسية وحراباتها مع تقييد تنظيمها بالحد الأدنى اللازم لضمان سلامة عملها.

6. الأحزاب السياسية منظمات خاصة تؤدي دوراً حيويًا باعتبارها فاعلات سياسية في المجال العام. ويتطلب تحقيق التوازن الملائم بين تنظيم الدولة للأحزاب كفاعلات عامة واحترام الحقوق الأساسية لأعضاء الأحزاب كمواطنين لهم خصوصيتهم، بما في ذلك حقهم في التنظيم، تشريعاً محبوكًا بإتقان ومفصلاً على القدر المطلوب، وينبغي ألا يتعارض ذلك التشريع مع حرية التنظيم. وقد أظهر بالفعل مسح للممارسات المتبعة ضمن منطقة منظمة الأمن والتعاون في أوروبا وفي البلدان الأعضاء في لجنة البندقية أنه ربما لا يكون للتوسع في التنظيم ضرورة في سبيل التطبيق الديمقراطي السليم، وبين أن اللوائح التنظيمية التي تقلل إلى الحد الأدنى من السيطرة القانونية على وظائف الأحزاب وتؤسس بوضوح حدود سلطة الدولة ربما تكون الأنسب. ويتطلب تحديد الدور الملائم للدولة في تنظيم الأحزاب السياسية التشاور مع من يتأثر بهذا التنظيم من الأفراد والجماعات كجزء أصيل من عملية صياغة القوانين. وليس من الحتمي أن تحكم الأحزاب السياسية تشريعات غير التي تحكم المنظمات العامة، إلا أن الوضع الأمثل هو إعداد تشريع يحترم الدور الفريد الذي تؤديه الأحزاب في أي مجتمع ديمقراطي.

وموضوع إعداد التشريعات التي تستهدف التعبير عن الحقوق وأوجه الحماية المتعلقة بالأحزاب السياسية تعييناً هو محور هذه المبادئ التوجيهية. وبما أن أكثر ما يؤثر في دور الأحزاب السياسية في الديمقراطيات في كثير من الأحيان هو تطبيق هذه اللوائح التنظيمية والإعداد الطوعي لقواعد للمعاملات بين الأحزاب، فإن هذه الأحكام يستهدف بها أيضاً تقديم إرشادات للأحزاب وأصحاب المصالح في العملية الانتخابية بشأن التطبيق العملي للتشريع.

7. لقد خضعت المبادئ التوجيهية لتنظيم الأحزاب السياسية للفحص بمعرفة اللجنة الفرعية المعنية بالمؤسسات الديمقراطية خلال اجتماعها المنعقد في 14 أكتوبر 2010 ثم اعتمدها لجنة البندقية في جلستها العامة الرابعة والثمانين المنعقدة في 15 و 16 أكتوبر.

8. بينما يضم القسم ألف المبادئ التوجيهية، فإن القسم باء، المذكرات التفسيرية، ضروري لفهم المبادئ التوجيهية وتفسيرها بشكل سليم، حيث إنه يفصل بيان المبادئ الواردة في القسم ألف إجمالاً ويسوق أمثلة للممارسة السليمة. ويشدد الجزء الأول (الأقسام 1-4) من القسم باء على أهمية حرية التنظيم من حيث تعلقها بتطوير الأحزاب السياسية وتنظيمها ويورد المبادئ العامة للتنظيم ويحدد الأسس المشروعة للتقييدات وأنواعها ويفحص مسائل إجرائية ذات صلة. أما الجزء الثاني (الأقسام 5-7) فيركز على العمل داخل الحزب، مما يتضمن القيود على تنظيم الأحزاب للأفراد والديمقراطية الداخلية ووظائف الأحزاب. ويتناول الجزء الثالث (الأقسام 8-10) دور الأحزاب في الانتخابات، بما في ذلك مسائل مثل شروط الترشح والإدراج في بطاقات الانتخاب. ويتناول الجزء الرابع (الأقسام 11-14) تمويل الأحزاب السياسية، بينما يفحص الجزء الخامس (الأقسام 15-17) النظام الخاص بتنظيم الأحزاب والحماية القضائية لحقوقها. ويحتوي الملحق ألف على قائمة مختارة من المعاهدات العالمية والإقليمية التي تتعامل مع الحقوق ذات الصلة بتنظيم الأحزاب السياسية، ويضم الملحق باء اقتباسات مختارة من قضايا المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، بينما يورد الملحق جيم مصادر مجلس أوروبا ذات الصلة (الجمعية البرلمانية ولجنة البندقية) المتعلقة بحسن عمل الأحزاب السياسية، ويقدم الملحق دال أمثلة لمدونات قواعد سلوك نموذجية للأحزاب السياسية.

تعريف "الحزب السياسي"

9. يعرف الحزب السياسي لأغراض هذه المبادئ التوجيهية على أنه "تنظيم حر لأشخاص من أهدافه المشاركة في إدارة الأمور العامة، بما في ذلك ما كان من خلال طرح مرشحين لانتخابات حرة وديمقراطية".

أهمية الأحزاب السياسية

10. تمثل الأحزاب السياسية منصات جماعية للتعبير عن حقوق الأفراد الأساسية في التنظيم والتعبير، وقد اعترفت بها المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان كفعلات أصيلة في العملية الديمقراطية. كما أنها أوسع الوسائل استخداماً من أجل المشاركة السياسية وممارسة الحقوق المتعلقة بذلك. والأحزاب ركن أساسي من أركان المجتمع السياسي التعددي، وهي تؤدي دوراً نشطاً في ضمان الوعي والمشاركة بين الناخبين. وعلاوة على ذلك، كثيراً ما

تؤدي الأحزاب دور الجسور بين فرعي الحكومة التنفيذي والتشريعي، وتستطيع أن تحدد أولويات جدول الأعمال التشريعي ضمن نظام للحكم بفعالية.

الحقوق الأساسية الممنوحة للأحزاب السياسية

11. تمثل حرية التنظيم الحق المحوري الحاكم لعمل الأحزاب السياسية. وقد منحت مجموعة من المعاهدات العالمية والأوروبية والإقليمية الأخرى المعترف بها جميع الأفراد الحق في ممارسة التنظيم الحر ممارسة كاملة، بما في ذلك تكوين المنظمات السياسية.³ كما أقرت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان بالعلاقة الاصلية بين حرية التنظيم وحقوق تربط بينها جميعاً روابط اعتماد متبادلة وهي حقوق حرية التعبير والرأي والتجمع. وبالرغم من تصوير معاهدات دولية وأوروبية وإقليمية أخرى ذات صلة هذه الحقوق على أنها تتصل بالفرد، فإن ما يسمح بالتوسع في هذه الحمایات لتشمل الأحزاب باعتبارها كيانات ممثلة لأفراد محميين هو الممارسة الحرة للتنظيم ذاته. وعلى ذلك يجب منح جماعات الأفراد التي تقرر أن تنظم نفسها على هيئة حزب سياسي الحماية الكاملة للحقوق ذات الصلة. ولا يجوز وضع أي قيود على حقوق التنظيم والتعبير والتجمع الحر إلا في حدود الضرورة في أي مجتمع ديمقراطي. ويمكن الاطلاع على عدد من التوصيات غير الملزمة المفيدة في بيان كيفية حماية هذه الحقوق الأساسية في توصيات الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا والمبادئ التوجيهية والآراء التي اعتمدها لجنة البندقية.⁴

مبادئ توجيهية بشأن الأحزاب السياسية

مبادئ

12. توفر المبادئ التالية توجيهًا عامًا لمناقشة تشريعات الأحزاب السياسية. ومع ذلك، يتعين قراءة هذه المبادئ جنبًا إلى جنب مع المذكرات التفسيرية لتحقيق الفهم والاستيعاب الكاملين للمبادئ التوجيهية. كما يتعين قراءة هذه المبادئ مجتمعةً، وينبغي الاحتراز من تطبيق أحدها بمعزلٍ عن باقي المبادئ.
13. تنبني هذه المبادئ على الإقرار بالدور المهم للأحزاب السياسية في أي مجتمع ديمقراطي. وقد بينت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان أن الأحزاب السياسية هي شكل من أشكال التنظيم الضروري لسلامة الأداء الديمقراطي.⁵ كما ذكرت المحكمة أنه: "يكمن في طبيعة الدور الذي تؤديه الأحزاب السياسية، وهي الكيانات الوحيدة التي يمكنها الوصول إلى السلطة، قدرتها كذلك على التأثير في مجمل أنظمة الحكم في بلدانها. فبمقترحات النموذج المجتمعي الشامل التي تضعها بين أيدي الناخبين وبقدرتها على تنفيذ هذه المقترحات لدى وصولها إلى السلطة، تتمايز الأحزاب السياسية عن غيرها من المنظمات التي تسهم في الساحة السياسية."⁶ وقد وصفت المحكمة الأحزاب السياسية بأنها تضطلع "بدور أساسي في ضمان التعددية و سلامة الأداء الديمقراطي."⁷

المبدأ 1. حق الأفراد في التنظيم

14. يجب أن يسلم حق الأفراد في التنظيم وتشكيل الأحزاب السياسية - إلى أقصى حد ممكن - من أي تدخل. وبالرغم من وجود قيود على حق التنظيم، يجب أن تفسر هذه القيود بشكل صارم، ولا يجوز الاستناد إلا إلى أسباب مقنعة وظاهرة الحجة في تبرير فرض أي قيود على حرية التنظيم. ويتعين أن توضع القيود بقوانين وأن تكون ضرورية في أي مجتمع ديمقراطي وأن تكون متناسبة المقدار. كما يجب أن يكون الانضمام إلى الأحزاب السياسية طوعيًا في طبيعته، وينبغي ألا يجبر أي شخص على الانضمام أو الانتماء إلى أية كيان منظم ضد إرادته⁸ وتتطلب الحماية واسعة النطاق الممنوحة لحق الأفراد في التنظيم كذلك أن تسلم الأحزاب السياسية من أي تدخل غير ضروري.

المبدأ 2. واجب الدولة في حماية حق الأفراد في حرية التنظيم

15. تقع مسؤولية ضمان تفعيل التشريعات ذات الصلة للآليات والممارسات اللازمة للسماح للأفراد بالممارسة الحرة لحق التنظيم وتشكيل الأحزاب السياسية مع آخرين بحرية عمليًا على عاتق الدولة. كما تقع على كاهل الدولة مسؤولية سن تشريعات تحظر تدخل أي جهة خارج نطاق الدولة والامتناع هي نفسها عن أي تدخل من هذا النوع⁹ وفي حالة وقوع انتهاكات لحق التنظيم الحر، تتحمل الدولة مسؤولية تصحيح الوضع، حسب الاقتضاء، والتكفل بوقف الانتهاك¹⁰ وكما ذكر سلفًا، لا يجوز استحداث أي قيود على حق التنظيم الحر إلا على النحو المنصوص عليه قانونًا والضروري في أي مجتمع ديمقراطي.¹¹ ويخضع أي تدخل في حق التنظيم أو قيد يوضع عليه لمبدأ التناسب الذي يتناوله جزء لاحق من هذا النص.

المبدأ 3. الشرعية

16. ينبغي أن تستند أي قيود تفرض على حق الأفراد في حرية التنظيم والتعبير إلى أسس قانونية متضمنة في دستور الدولة أو القوانين البرلمانية. وينبغي ألا تكون تلك القيود من إفرازات النشاط السياسي الحزبي، بل يجب أن تستند إلى هدف مشروع وضروري في مجتمع ديمقراطي ما. ولذلك يمكن اعتبار تكرار إجراء تغييرات في تشريعات الأحزاب السياسية مظهرًا من مظاهر اتباع الهوى السياسي، لا مسعىً لتحقيق مصلحة عامة ظاهرة الحجة.

وينبغي أن يراعى دستور أي دولة وقوانينها البرلمانية حق التنظيم الوارد في الصكوك الدولية والإقليمية ذات الصلة. ويجب أن يبين القانون للأحزاب السياسية بوضوح ودقة الأنشطة التي تعتبر غير مشروعة والعقوبات المفروضة في حالة المخالفة على حد سواء. وينبغي اعتماد تشريعات الأحزاب السياسية على نحو مكشوف عقب نقاش ومن ثم عرضها على الجماهير بشكل موسع لضمان إدراك الأفراد والأحزاب السياسية لحقوقهم والقيود المفروضة على تلك الحقوق.

المبدأ 4. التناسب

17. يجب أن تكون أي قيود تفرض على حقوق الأحزاب السياسية متناسبة في طبيعتها وفعالة في تحقيق الأغراض المحددة لها. وفي حالة الأحزاب السياسية على وجه الخصوص، نظراً لما لها من دور أساسي في العملية الديمقراطية، ينبغي موازنة التناسب بعناية وتطبيق التدابير المانعة في أضيق الحدود. وكما ذكر أعلاه، ينبغي حصر أي قيود مفروضة على ما يلزم منها في مجتمع ديمقراطي والنص عليها في القانون. ولا يمكن اعتبار أي قيود تفرض دون أن تفي بهاذين المعيارين متناسبة مع المخالفة المناظرة. والعقوبة القصوى المتاحة في هذا الصدد هي حل الأحزاب السياسية أو منع تأسيس حزب سياسي، وينبغي ألا يُلجأ إلى فرضها ما لم تمثل تدبيراً متناسباً وضرورياً في مجتمع ديمقراطي.

المبدأ 5. عدم التمييز

18. لا يجوز أن تضم لوائح الدولة المنظمة للأحزاب السياسية تمييزاً ضد أي فرد أو جماعة على أي أساس من شاكلة "العرق" أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الرأي السياسي أو غير ذلك من الآراء أو الأصل القومي أو الاجتماعي أو الملكية أو المولد أو الميل الجنسي أو أي وضع آخر.¹² ولا يتوسع حق الفرد في التنظيم الحر ليصبح إلزاماً على حزب سياسي ما بقبول أعضاء لا يشاركونه نفس المعتقدات والقيم الأساسية. ومع ذلك فمن المستحسن أن تطبق الأحزاب السياسية طواعية مبدأ عدم التمييز.

المبدأ 6. المساواة في المعاملة

19. يجب أن يتاح تأسيس الأحزاب السياسية لمن يلتزم ذلك من الأفراد أو الجماعات على أساس من المساواة أمام القانون.¹³ ولا يجوز للدولة إحداث فروق إيجابية أو سلبية بين الأفراد أو الجماعات الراكبة في تكوين حزب سياسي في مساعيهم لتحقيق ذلك، كما يجب تطبيق اللوائح المنظمة للأحزاب على الجميع بشكل موحد. ويجوز في سبيل التخلص من أوجه عدم المساواة المستقرة من الماضي اتخاذ تدابير تكفل فرصاً متكافئة للنساء والأقليات. ويجوز سن تدابير خاصة مؤقتة تستهدف تعزيز المساواة بحكم الواقع لصالح النساء والأقليات العرقية أو "العنصرية" أو غيرها الخاضعة لتمييز متوارث من الماضي، وينبغي ألا تعتبر تدابير تمييزية.

المبدأ 7. التعددية السياسية

20. ينبغي أن تستهدف التشريعات المتعلقة بالأحزاب السياسية تسهيل تهيئة بيئة سياسية تعددية. وينظر إلى إمكانية تلقي المواطنين وجهات نظر سياسية متنوعة، كما يكون مثلاً من خلال برامج الأحزاب السياسية المعلنة، على أنها عنصر حيوي من عناصر المجتمع الديمقراطي الراسخ. وكما تشير الفقرة 3 من وثيقة كوبنهاغن وغيرها من التزامات منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، تمثل التعددية ضرورة في سبيل ضمان تمتع الأفراد بفرصة اختيار حقيقية في ارتباطاتهم السياسية واختياراتهم الانتخابية.¹⁴ وينبغي النظر بحرص في أي لوائح تنظم وظائف الأحزاب السياسية لضمان عدم مساسها بمبدأ التعددية السياسية.

المبدأ 8. سلامة تطبيق التشريعات المتعلقة بالأحزاب السياسية

21. يجب أن يضطلع بتنفيذ التشريعات ذات الصلة بالأحزاب السياسية هيئات تتمتع بحيادية مكفولة قانوناً وممارسةً. كما ينبغي أن ينص القانون صراحةً على مجال عمل الهيئات التنظيمية وسلطاتها. وينبغي أيضاً أن تكفل التشريعات إلزام الهيئات التنظيمية بتطبيق القانون بشكل غير منحاز وغير تعسفي. ومن عناصر سلامة التطبيق مراعاة التوقيتات المناسبة، فيجب اتخاذ القرارات المؤثرة في حقوق الأحزاب السياسية بشكل سريع، خاصةً ما يتعلق منها بعمليات قائمة أساساً على عامل الزمن مثل الانتخابات.

المبدأ 9. الحق في التصحيح الفعال في حالة انتهاك الحقوق

22. ينبغي أن يتاح للأحزاب السياسية اللجوء إلى إجراءات تصحيح فعالة¹⁶ لجميع القرارات المؤثرة في حقوقها الأساسية، بما في ذلك حقوق التنظيم والتعبير والرأي والتجمع. وبينما تحظى هذه الحقوق بالحماية بالنسبة إلى الأفراد، يمكن كذلك التمتع بها كجزء في كل، مما يقتضي إيجاد مسار ملائم مقابل دعاوى الانتهاك المثارة من قبل الحزب بأسره دون الاقتصار على الأفراد. وينبغي في سياق تطبيق هذه الحقوق أن تتمتع الأحزاب السياسية كذلك بكامل الحماية للحق في الحصول على جلسة استماع منصفة وحيادية. وينبغي أن يتاح للأحزاب سبيل انتصاف ملائم وفعال إذا تبين حدوث انتهاك. ويتطلب مفهوم الفعالية اتخاذ بعض قرارات التصحيح بشكل سريع، حيث تقصر إجراءات التصحيح المقدمة في توقيتات غير مناسبة عن الوفاء بشرط فعالية التصحيح.

المبدأ 10. المساءلة

23. من الممكن أن تحصل الأحزاب السياسية على امتيازات قانونية معينة بحكم تسجيلها كأحزاب سياسية لا نتاح لها سواها من الكيانات المنظمة. ويتحقق هذا بشكل خاص في مجال التمويل السياسي وفرص التعامل مع الموارد الإعلامية خلال الحملات الانتخابية. ونظراً لحصولها على امتيازات لا تمنح لغيرها من الكيانات، فمن الملائم فرض التزامات معينة على الأحزاب السياسية مقابل الوضع القانوني الذي تكتسبه. وقد تتخذ هذه شكل الإلزام بتقديم تقارير معينة أو بالشفافية في الترتيبات المالية. وينبغي أن تنص التشريعات على تفاصيل محددة بشأن الحقوق والمسؤوليات ذات الصلة التي تقتزن بالحصول على الوضع القانوني كحزب سياسي. القسم باء

القسم باء

مذكرات تفسيرية

مقدمة

24. لهذه المذكرات التفسيرية أهمية حيوية في سبيل فهم المبادئ التوجيهية فهماً كاملاً، وينبغي قراءتها بالتوازي معها. وهي لا تقتصر على تفصيل المبادئ التوجيهية وتقديم تفسير ضروري لها، بل تتجاوز ذلك إلى تقديم أمثلة للممارسات السليمة تستهدف ضمان التطبيق السليم لتشريعات الأحزاب السياسية ولوائحها التنظيمية.
25. ويشدد الجزء الأول (الأقسام 1-4) من القسم بء على أهمية حرية التنظيم من حيث تعلقها بتطوير الأحزاب السياسية وتنظيمها ويورد المبادئ العامة للتنظيم ويحدد الأسس المشروعة للتقييدات وأنواعها ويفحص مسائل إجرائية ذات صلة. أما الجزء الثاني (الأقسام 5-7) فيركز على العمل داخل الحزب، مما يتضمن القيود على تنظيم الأحزاب للأفراد والديمقراطية الداخلية ووظائف الأحزاب. ويتناول الجزء الثالث (الأقسام 8-10) دور الأحزاب في الانتخابات، بما في ذلك مسائل مثل شروط الترشح والظهور على بطاقات الانتخاب وأثر الأحزاب في الأنظمة الانتخابية المختلفة. ويتناول الجزء الرابع (الأقسام 11-14) تمويل الأحزاب السياسية، بينما يفحص الجزء الخامس (الأقسام 15-17) النظام الخاص بتنظيم الأحزاب والقيود المفروضة على حلها. ويحتوي الملحق ألف على قائمة مختارة من المعاهدات العالمية والإقليمية التي تتعامل مع الحقوق ذات الصلة بتنظيم الأحزاب السياسية، ويضم الملحق بء اقتباسات مختارة من قضايا، بينما يقدم الملحق جيم أمثلة لمبادئ توجيهية أوروبية أخرى بشأن الأحزاب السياسية، ويورد الملحق دال أمثلة لمدونات قواعد سلوك نموذجية لأحزاب.

حرية التنظيم للأحزاب السياسية

تنظيم الأحزاب السياسية

التعريف الأساسي للأحزاب السياسية

26. يعرف الحزب السياسي لأغراض هذه المبادئ التوجيهية على أنه "تنظيم حر لأشخاص من أهدافه التعبير عن الإرادة السياسية للمواطنين، بما في ذلك ما كان من خلال المشاركة في إدارة الأمور العامة وطرح مرشحين لانتخابات حرة وديمقراطية". ويتضمن هذا التعريف للأحزاب المنظمات على أي مستوى¹⁷ التي تعمل على طرح مرشحين للانتخابات أو ممارسة السلطة السياسية من خلال تقلد مناصب في مؤسسات حكومية عن طريق الانتخاب.

27. تختلف الصفة والوضع القانوني للأحزاب السياسية من دولة إلى أخرى، غير أن للأحزاب حقوقاً ومسؤوليات بغض النظر عن وضعها القانوني. وقد تخضع الأحزاب السياسية لحكم قوانين غير تلك التي تحكم المنظمات العامة، إلا أنها في الحد الأدنى تحتفظ بنفس الحقوق الأساسية الممنوحة للمنظمات الأخرى.

الإطار القانوني

28. تتنوع اللوائح التنظيمية القانونية للأحزاب السياسية بشكل معتبر بين الدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا والبلدان الأعضاء في لجنة البندقية. ومع ذلك، فالوضع الأمثل أن يعرف دور الأحزاب السياسية ووظيفتها في نظام ديمقراطي ما في أعلى مراتب الدولة القانونية ضمناً لاستقرار تلك الأحكام ودوامها النسبي. وعلاوة على ذلك، وبما أن الأحكام الدستورية تكون في كثير من الأحيان عامة بطبيعتها وقد لا تقسح مجالاً بالغ الاتساع للتقدير في المجال التطبيقي، فإن دولاً كثيرة تصدر تشريعات محددة تتعامل مع التنظيم السليم للأحزاب السياسية وحمايتها. وينبغي معالجة التنظيم القانوني المؤثر في الحقوق الأساسية للأحزاب السياسية من خلال تشريع برلماني لا من خلال لوائح تنظيمية تصدرها سلطة إدارية.

29. لا يشترط العمل الديمقراطي إصدار قانون مخصص للأحزاب السياسية، بل إن تقريراً جمعه لجنة البندقية التابعة لمجلس أوروبا بشأن الممارسات التنظيمية المختلفة في الدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا في مضممار الأحزاب السياسية جزم بعدم ضرورة تشريع من هذا النوع من أجل سلامة العمل الديمقراطي، وأنه قد يكون في أقصى درجات الفعالية إذا كان نطاقه ضمن الحد الأدنى.¹⁸ فإذا أصدرت لوائح تنظيمية، ينبغي

ألا تضع قيوداً غير مبررة على أنشطة الأحزاب السياسية أو حقوقها، بل ينبغي أن يتركز التشريع على تيسير دور الأحزاب بصفتها فاعلات حيوية في أي مجتمع ديمقراطي وضمان الحماية الكاملة للحقوق ذات الصلة بسلامة عملها. وبينما لا يشترط سن قانون خاص للأحزاب السياسية، فيجب أن تحتفظ الأحزاب السياسية بنفس الحقوق الأساسية الممنوحة للمنظمات الأخرى، إضافةً إلى حقوق طرح مرشحين والمشاركة في الانتخابات.

30. ينبغي أن تعد القوانين البرلمانية المنظمة للأحزاب السياسية بما يتوافق مع كلٍ من التزامات حقوق الإنسان الدولية والقوانين ذات الصلة. وتتحمل الدول هذه الالتزامات من خلال تصديقها على معاهدات دولية أو اعتمادها.¹⁹

31. تشكل مجموعة من الصكوك القانونية العالمية والإقليمية المحددة أساس التقييم للالتزامات دولة ما بالنسبة إلى عمل الأحزاب السياسية، ويبرز من بين هذه كلٌ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية باعتبارهما الصكين الرئيسيين الملزمين قانوناً الساريين على الدول في هذا الصدد. وإضافة إلى ذلك فإن اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة تمثل أساساً أصيلاً في سبيل فهم قاعدة الدولة بشأن ضمان المساواة بين الجنسين فيما يتعلق بالأحزاب السياسية. وعلاوةً على ذلك فإن الحقوق والحمايات المنصوص عليها في تلك الوثائق الملزمة قانوناً تكرر في القانون الدولي العرفي من خلال الإعلان العالمي لحقوق الإنسان. كما يوجد عدد من الالتزامات الملزمة سياسياً على الدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا تتصل بالفهم الوافي لهذه المسائل، ومن أبرز هذه الصكوك وثيقة اجتماع كوبنهاغن لمؤتمر البعد الإنساني لمؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا (وثيقة كوبنهاغن).²⁰ كما نشر مجلس أوروبا (من خلال كلٍ من لجنة الوزراء والجمعية البرلمانية) واللجنة الأوروبية المعنية بالديمقراطية من خلال القانون (لجنة البندقية) وغيرهما من أجهزة مجلس أوروبا²¹ أيضاً عدداً من الوثائق التوجيهية التي يمكن التوصل من خلالها إلى فهم للممارسات الجيدة المتعلقة بالتشريع ذي الصلة بالأحزاب السياسية. ومن أحدث الإضافات إلى هذه المجموعة من الصكوك اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، واتفاقية مجلس أوروبا للقانون الجنائي بشأن الفساد.²²

32. يمكن الاطلاع على اقتباسات من الوثائق المذكورة أعلاه، وعلى صكوك عالمية وإقليمية أخرى منتقاة ذات صلة بمناقشة دور الأحزاب السياسية وعملها في المجتمعات الديمقراطية، في الملحق ألف بهذه الوثيقة. كما يضم الملحق باء قائمة موضحة للأحكام القضائية ذات الصلة الصادرة عن المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، بينما يورد الملحق جيم قائمة بوثائق مجلس أوروبا على النحو المشار إليه أعلاه.

الحقوق ذات الصلة والوضع القانوني

33. تمثل حقوق حرية التنظيم وحرية التعبير والرأي أساساً لا غنى عنه لعمل أي مجتمع ديمقراطي على نحو سليم، ويجب أن تتمتع الأحزاب السياسية، باعتبارها وسائل جماعية للتعبير السياسي، بهذه الحقوق تمتعاً كاملاً.

34. ينبغي أن يحمى حق الأحزاب السياسية في حرية التنظيم بموجب دستور الدولة أو قانون برلماني، وينبغي أن تتضمن هذه الحماية بياناً للحق إضافةً إلى التزام بالدفاع عنه باعتباره شرطاً لازماً لسلامة العمل الديمقراطي.

35. منحت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان الأحزاب السياسية حق حرية التنظيم بشكل صريح.²³ وتحمي المادة 11 من الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية (المطابقة للمادة 22 من العهد الدولي

الخاص بالحقوق المدنية والسياسية) حق التنظيم على هيئة أحزاب سياسية باعتباره جزءًا من حرية التنظيم والتجمع العامة التي تشترط تمتع "كل شخص بالحق في... حرية التنظيم مع آخرين" دون قيود خلاف ما كان "مقررًا بحكم القانون وضروريًا في مجتمع ديمقراطي".

36. أسس قانون السوابق القضائية للمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان علاوة على ما سبق العلاقة بين حرية التنظيم وحرية التعبير والرأي في عدد من أحكامه (انظر حزب الرفاه وآخرون ضد تركيا. الحزب التركي الشيوعي المتحد وآخرون ضد تركيا) حيث ينص على أن:

"حماية الآراء وحرية التعبير عنها ضمن مبادئ المادة 10 من الاتفاقية تمثل واحدة من أهداف حريتي التجمع والتنظيم المذكورتين في المادة 11، وهذا ينطبق على الأخص على ما يتعلق بالأحزاب السياسية في ضوء دورها الأساسي في ضمان التعددية وسلامة العمل الديمقراطي".

37. تعتمد حرية التعبير والرأي (المادة 10 من الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية والمادة 19 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية) جزئيًا على حرية التنظيم، ولذلك يجب ضمان حرية التنظيم أيضًا باعتبارها أداة تكفل لجميع المواطنين التمتع بحقوقهم في التعبير والرأي تمتعًا كاملاً، سواء مارسوها جماعاتٍ أو فرادى.

38. من وظائف الأحزاب السياسية طرح مرشحين في الانتخابات، ولذلك فإنه من الضروري أن تحمي التشريعات حقوق الانتخاب والترشح، مما تنص عليه صكوك دولية وإقليمية.

39. ينبغي أن يعرف الإطار التنظيمي بوضوح الوضع القانوني للأحزاب السياسية وأن يمنحها وضعًا قانونيًا كشكل متفرد من أشكال التنظيم.

40. ينبغي أن تعطى الأحزاب وضعًا قانونيًا يتيح رفع الدعاوى القضائية في حالات الادعاء بانتهاك حقوق محمية على أي مستوى من تكوين الأحزاب، فعلى سبيل المثال، قد يسمح في حالات انتهاكات حقوق فرع لحزب ما على مستوى محلي للحزب الرئيسي على المستوى الوطني بإقامة إجراءات قانونية باسم الحزب ككل.

41. ينبغي أن يتاح لأعضاء الأحزاب كذلك، باعتبارهم أشخاصًا قانونيين لهم مجموعة من الحقوق والالتزامات المحددة، مسار ضمن نظام القانون المدني لمجابهة انتهاكات الحزب لالتزاماته التعاقدية جهة أعضائه (على نحو ما تقوم)، بشرط استنفاد آليات فض النزاع الداخلية أولاً، وقد يوجد مثل هذا المسار إضافة إلى إعداد أجهزة داخل الحزب للفصل في النزاعات الناشئة داخله. ومع ذلك، وحيث إن الأحزاب السياسية منظمات خاصة (ولو كانت تؤدي دورًا مهمًا في الحياة العامة)، فيجب ألا يتعدى التنظيم القانوني للنزاعات القائمة داخل الحزب على حرية عمل الأحزاب السياسية في إجراءات أو عمليات اتخاذ القرار لديها.

أهمية الأحزاب السياسية بصفقتها منظمات ذات طابع فريد

42. طورت الأحزاب لتكون الوسيلة الرئيسية للمشاركة السياسية والتنافس السياسي بين الأفراد، وقد اعتبرتها المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان متطلبًا حيويًا من أجل العمل الديمقراطي.²⁴ كما اعتبرت الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا أن الأحزاب السياسية تمثل "عنصرًا رئيسيًا في التنافس الانتخابي وآلية ربط حيوية بين الفرد

والدولة" من خلال "دمج الجماعات والأفراد في العملية السياسية..."²⁵ وتقضي الفقرة 3 من وثيقة كوبنهاغن بأن التعددية السياسية، النامية بفعل التنافس والأحزاب المعارضة، تمثل أهمية حيوية لسلامة العمل الديمقراطي.

مبادئ عامة

الافتراض في صالح تشكيل الأحزاب السياسية ومنع حلها

43. ينبغي التمتع بحرية التنظيم وحق حرية التعبير المترابط معها، باعتبارهما حقيّن أساسيين واصيلين، بمعزلٍ عن التنظيم ما أمكن، ولذلك ينبغي أن تعتبر أي أنشطة متعلقة بالانتساب إلى الأحزاب السياسية وتشكيلها مباحة ما لم يحظرها القانون صراحةً. وينبغي ألا يمنع القانون أي حزب سياسي من الدعوة إلى تغيير النظام الدستوري للدولة²⁶ وينبغي أن يتاح حق تأسيس الأحزاب السياسية والمشاركة فيها، الذي تنص على حمايته الفقرة 6.7 من وثيقة كوبنهاغن، لجميع الأفراد دون شروط أو تنظيم غير مبرر. وينبغي للدول أن تسن وتطبق تشريعات تحترم الافتراض العام لصالح تشكيل الأحزاب السياسية وعملها وحمايتها من الحل. وفي الدول التي تقرر عدم سن تشريعات محددة تتعلق بالأحزاب السياسية، ينبغي ضمان حماية تلك الحقوق بشكل كافٍ في اللوائح التنظيمية المطبقة على المنظمات العامة.

44. بما أن الأحزاب السياسية وسائل متكاملة للنشاط السياسي والتعبير، فينبغي ألا يقيد تشكيلها وعملها وألا يسمح بحلها إلا في الحالات القصوى المنصوص عليها في القانون والضرورية في أي مجتمع ديمقراطي. وينبغي أن تفسر المحاكم أو السلطات الداخلية أي قيود من هذا النوع دون توسع، كما ينبغي أن تضع الدولة تدابير ملائمة لضمان التمتع بهذه الحقوق في المجال العملي.

واجب الدولة في حماية التنظيم الحر للأحزاب السياسية

45. تنص المادة 11 من الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية (المادة 22 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية)، يقع على الدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا واجب حماية حق الأفراد في الانتساب لأحزاب سياسية وتشكيلها بحرية. كما تمنح الفقرة 6.7 من وثيقة كوبنهاغن الحق في تشكيل منظمة سياسية تحديداً.²⁷

46. يمتد واجب الدولة في حماية التنظيم الحر للأحزاب السياسية ليشمل حالات تبني حزب ما أفكاراً لا تحظى بقبول واسع. وعلاوةً على ذلك، تلزم الفقرة 6.7 من وثيقة كوبنهاغن الدول بضمان تمكن جميع الأحزاب، بما فيها تلك التي تتعرض أفكاراً لا تحظى بقبول واسع، من التنافس فيما بينها على أساس متكافئ في القانون، وعلى ذلك فلا يجوز للدول حرمان هذه الأحزاب من فرصة متكافئة للتنافس في الانتخابات أو تلقي تمويل وفق المنصوص عليه في القانون.

الالتزام بتجنب العنف

47. يتعين على الأحزاب في الأنظمة الديمقراطية نبذ استخدام العنف كأداة سياسية وينبغي ألا تدعو إلى العنف أو تلجأ إليه أو تحتفظ بميليشيات خاصة بها أو تستخدم خطاب الكراهية كأداة سياسية. كما ينبغي ألا يسعى أي حزب إلى تعطيل اجتماعات أحزاب منافسة له وألا يعوق حقوق أصحاب الآراء المخالفة في حرية التعبير.

وللأحزاب التي تلتزم بتجنب العنف في السياسة الحق في توقع نفس المعاملة من غيرها وتوقع حماية سلطات الدولة لها في حالة مخالفة ذلك الالتزام. وعلاوةً على ذلك، فللأحزاب الحق في توقع قدرة مؤيديها على التجمع بحرية وتمكنها من عرض وجهات نظر الحزب بأساليب غير عنيفة وألا تحجب عن تلك الآراء التغطية الإعلامية المتناسبة بشكل تعسفي، خاصة ما كان من خلال وسائل الإعلام المملوكة للدولة. ويجب على الدولة أن تكفل لمرشحي الأحزاب السياسية ومؤيديها حماية ملائمة ضد العنف.

48. ينبغي أن تحمي حرية التنظيم حتى فيما يتعلق بالعلاقات بين الأفراد والمنظمات، فلا يجوز في ديمقراطية ما أن يوسع الحق في التظاهر المضاد بحيث يمنع حق التنظيم.²⁹ وقد بينت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في قضية أورانيو توكسو وآخرين ضد اليونان، تحت الفقرة 37 أنه:

"يجب على السلطات العامة ضمان سلامة عمل أي تنظيم أو حزب سياسي. حتى لو صدرت منه مضايقات أو إساءات للأشخاص المعارضين للأفكار أو الدعاوى المشروعة التي يلتزم تعزيبها. ويجب أن يتمكن أعضاؤه من عقد اجتماعات دون خوف من تعرضهم لعنف بدني من قبل خصومهم. حيث إن من شأن ذلك الخوف أن يردع تنظيمات أو أحزاب سياسية أخرى عن التعبير عن آرائها بشأن قضايا جدلية للغاية تؤثر في المجتمع.

الشرعية

49. يجب أن تستند أي قيود على التنظيم الحر إلى أسس قانونية في دستور الدولة أو قانونها البرلماني لا على لوائح تنظيمية أقل رتبة، كما يجب أن تمتثل بدورها للضوابط الدولية ذات الصلة. ويجب أن تكون هذه القيود واضحة وسهلة الفهم وقابلة للتطبيق بشكل موحد لضمان تمكن جميع الأفراد والأحزاب من فهم عواقب مخالفتها. ويجب أن تكون القيود ضرورية في مجتمع ديمقراطي كما يجب افتراض الحماية الكاملة للحقوق 36 في جميع الحالات التي تخلو من قيود محددة. ولضمان عدم تطبيق القيود بشكل غير مبرر، يجب صياغة التشريعات بعناية بحيث تتوسط بعيداً عن التفصيل المفرط والإبهام الزائد.

التناسب

50. يجب تكوير أي حدود تفرض على الأحزاب السياسية لتقييد حريتها في التنظيم الحر بحيث تفي بالهدف المحدد الذي تلتزمه السلطات، كما يجب أن يكون هذا الهدف موضوعياً وضرورياً في مجتمع ديمقراطي. ويقع على كاهل الدولة عبء إثبات تعزيز الحدود لمصلحة شعبية عامة لا يمكن تحقيقها إلا في وجود القيد. وينبغي تنفيذ اللوائح التنظيمية للأحزاب السياسية بتحفظ، علماً بأن المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان قد فسرت الحدود المسموح بها على حق التنظيم الحر للأحزاب السياسية بالتضييق.

51. يجب أن يتسم أي قيد على تشكيل الأحزاب السياسية أو تنظيم أنشطتها بالتناسب في طبيعته. وينبغي تجنب اللجوء إلى حل الحزب أو رفض تسجيله إلا إذا تعذر الوصول إلى وسيلة تنظيمية أخف قيئاً. فالحل هو أسمى عقوبة متاحة وينبغي ألا يعتبر متناسباً إلا في حالات الانتهاكات ذات الخطورة القصوى. وقد نصت الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا في قرارها رقم 2002 (1308) على أنه "ينبغي تجنب حظر حزب سياسي أو حله إلا كملاذ أخير" و"وفق الإجراءات التي تتيح كل الضمانات اللازمة لمحاكمة عادلة".

52. تنص الفقرة 24 من وثيقة كوينهاغن الصادرة عن منظمة الأمن والتعاون في أوروبا على التالي فيما يتعلق بالتناسب:

"تضمن الدول المشاركة عدم إخضاع ممارسة جميع حقوق الإنسان والحقوق الأساسية المذكورة أعلاه لأي قيود ما عدا تلك التي ينص عليها القانون وتتسق مع التزاماتها بموجب القانون الدولي. خاصة العهد الدولي الخاص

بالحقوق المدنية والسياسية. ومع التزاماتها الدولية. الإعلان العالمي لحقوق الإنسان. وتصطبغ هذه القيود بالصبغة الاستثنائية. وتضمن الدول المشاركة ألا يساء استغلال هذه القيود والأ تطبيق بشكل تعسفي. بل على نحو يكفل الممارسة الفعالة لهذه الحقوق. ويجب أن يتعلق أي قيد على الحقوق والحريات. في مجتمع ديمقراطي. بأحد أهداف القانون الساري ويجب أن يكون متناسبًا بشكل صارم مع غرض ذلك القانون.³⁰ مما يتضمن:

- طبيعة الحق محل النظر؛
- الغرض من القيد المقترح؛
- طبيعة القيد المقترح ومداه؛
- العلاقة (الوجاهة) بين طبيعة القيد وغرضه؛
- إذا ما كانت هناك وسائل أقل تقييدًا متاحة لتحقيق الغرض المذكور في ضوء الحقائق.

عدم التمييز

53. حرية التنظيم وحرية التعبير، بما في ذلك ما كان تشكيل الأحزاب السياسية وتشغيلها، حقان فرديان يجب احترامهما دون تمييز. ومبدأ انطباق حقوق الإنسان الأساسية على جميع من في الولاية القضائية لدولة ما، دون تمييز، ضروري لضمان التمتع بهذه الحقوق وحمايتها بشكل كامل. عدم التمييز معرّف في المادتين 2 و26 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والمادة 14 من الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية، إضافة إلى عدد من الصكوك العالمية والإقليمية الأخرى، مثل اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة³¹ إلا أنه يجدر بالذكر أن المادة 14 من الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية لا تنص في تعريفها للتمييز على عدم مشروعيتها إلا في التمتع بأي من الحقوق المحمية ضمن الاتفاقية. وأما التوسع في مبدأ عدم التمييز، فيأتي في البروتوكول 12 للاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية، والذي يقيم التزامًا أساسيًا ودائمًا بأنه:

" يجب تأمين التمتع بأي حق منصوص عليه في القانون دون تمييز على أي أساس مثل الجنس أو العرق أو اللون أو اللغة أو الدين أو الرأي السياسي أو غير ذلك من الآراء أو الأصل القومي أو الاجتماعي أو الانتماء إلى أقلية قومية أو الملكية أو المولد أو أي وضع آخر."

54. تقتضي المادة 7 من اتفاقية مجلس أوروبا الإطارية المتعلقة بالأقليات القومية أن "تضمن [الدول] الأطراف احترام حق كل شخص ينتمي إلى أقلية قومية في حرية التجمع السلمي وحرية التنظيم وحرية التعبير...". علاوة على ذلك، ينص إعلان الأمم المتحدة المتعلق بحقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية على أنه "للأشخاص المنتمين إلى أقليات ممارسة حقوقهم... سواء مارسوها فرادى أو مجتمعين مع أعضاء آخرين في جماعتهم، بدون أي تمييز" (المادة (1)3). وهذه الصكوك تضمن بشكل كامل الحق في تشكيل الأحزاب السياسية والانتساب إليها لجميع أعضاء جماعات الأقليات ضمن الولاية القضائية لبلد ما.

55. على نفس المنوال، يضمن عددٌ من الصكوك الدولية للنساء حماية مساوية لجميع الحقوق. فالمادة 3 من اتفاقية الأمم المتحدة الخاصة بالقضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة تشترط على الدول اتخاذ "جميع التدابير، بما في ذلك سن التشريعات، لضمان كامل التنمية والتقدم للنساء، بغرض ضمان ممارستهن وتمتعهن بحقوق الإنسان والحريات الأساسية على قدم المساواة مع الرجال." كما تنص المادة 4 من نفس الاتفاقية بوضوح أن التدابير التي تتخذها الدول لضمان المساواة للمرأة بحكم الواقع "لا تعتبر تمييزًا... لكن لا يجوز أن تؤدي بأي شكل من الأشكال إلى اتباع معايير غير متكافئة أو منفصلة." كما تدعو لجنة وزراء مجلس أوروبا، التوصية (3) 2003، الدول الأعضاء إلى "دعم، بكل التدابير الملائمة، البرامج التي يستهدف بها حفز توازن جنساني في

الحياة السياسية وصنع القرار العام والتي تنشئها منظمات نسائية وجميع المنظمات التي تعمل من أجل المساواة الجنسانية. وقد أعادت لجنة وزراء مجلس أوروبا التأكيد على مبدأ المشاركة المتكافئة للنساء والرجال في الحياة السياسية في إعلانها "جعل المساواة الجنسانية واقعاً" (CM(2009)68)، الذي يحث الدول الأعضاء على "تمكين اعتماد إجراءات إيجابية أو تدابير خاصة من أجل تحقيق مشاركة متوازنة، بما في ذلك التمثيل، للنساء والرجال في صنع القرار في قطاعات المجتمع كافة، خاصة في سوق العمل وفي الحياة الاقتصادية إضافة إلى صنع القرار السياسي العام. بل وجاءت في وقت لاحق التوصية (2010) 1899 لمجلس أوروبا المسماة "زيادة تمثيل المرأة في السياسة من خلال النظام الانتخابي" التي حثت فيها الدول الأعضاء على زيادة تمثيل المرأة عن طريق إدخال الحصص المحددة.

56. فُسرَت المادة 26 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية بحيث تشمل اشتراطاً لعدم التمييز على أساس الميل الجنسي بسبب "الجنس"³² كما تحظر المادة (2) 21 من ميثاق الاتحاد الأوروبي للحقوق الأساسية التمييز على أساس الميل الجنسي. وعلى ضوء ذلك، ينبغي للدول أن تفهم أن الميل الجنسي يمثل هو الآخر فئة من الفئات المحمية بمبدأ عدم التمييز.

57. يتضمن عدم التمييز حظراً للتمييز المباشر وغير المباشر على حد سواء، مما يستلزم تمتع جميع الأشخاص بحماية القانون بشكل متكافئ (المادة 26 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية). وبينما يشير التمييز المباشر إلى أفعال أو لوائح تنظيمية تنمي عدم المساواة بشكل واضح، فإن التمييز غير المباشر يشمل أفعالاً وقوانين ليست تمييزية في ظاهرها لكنها تؤدي إلى معاملة أو نتائج غير متكافئة. وهذا النوع من التمييز أكثر انتشاراً وأصعب منعاً عن نظيره المباشر. ولذلك، ففيما يتعلق بتأسيس الأحزاب السياسية وأنشطتها يجب أن تكفل جميع القرارات التنظيمية المساواة في المعاملة وأن تستند إلى نفس القوانين واللوائح التنظيمية المطبقة بشكل متساوٍ في جميع الحالات.

58. في الميدان السياسي، من الممكن تفسير متطلبات المساواة على أنها مطلقة (تساوي) أو مستوفاة على أساس تناسبي أو "منصف" (على سبيل المثال، محدد حسب عدد المقاعد التي ينالها حزب معين في البرلمان). وينبغي ألا يعتبر هذا التعريف الثاني تمييزياً طالما استند إلى أسس موضوعية ومعقولة.

59. يجب التنبيه أيضاً إلى الآثار التراكمية للتمييز، فقد يتعرض فردٌ ما لآثار عوامل تمييزية متعددة أحياناً. على سبيل المثال، كثيراً ما تجد الإناث المنتميات إلى أقليات إثنية أنفسهن متعرضات لحرمان مزدوج من الحقوق السياسية والاجتماعية. وعندما تتداخل عدة أسس تمييزية (مثل الجنس والإثنية والسن) فقد تفرز آثاراً جديدة غير منظورة لا يمكن معالجتها بشكل كافٍ من خلال تدابير استهدفت معالجة أساس واحد منها فقط. ولذلك، ينبغي أن تتحسب الأطر التشريعية والتنظيمية بعناية لوجود هذه الآثار التراكمية وتوجد لها تدابير وقائية.

60. على نفس المنوال، ينبغي أن تعامل سلطات الدولة الأحزاب السياسية على قدم المساواة، وأن تبقى، بناءً على ذلك، محايدة فيما يتعلق بتأسيس الأحزاب السياسية وتسجيلها (إن وجد) وأنشطتها. وينبغي أن تمتنع السلطات عن اتخاذ أي تدابير من شأنها التمييز لصالح بعض الأحزاب السياسية ضد أحزاب أخرى. كما ينبغي إعطاء جميع الأحزاب السياسية فرصاً للمشاركة في الانتخابات دون تمييز أو معاملة غير متكافئة من السلطات.

وظائف الأحزاب الداخلية

61. رغم أن القانون لا يتطلب من الأحزاب السياسية احترام مبادئ عدم التمييز والمساواة، فإن ذلك يمثل ممارسة مستحسنة³³ وقد تتضمن هذه المبادئ تدابير تضمن أن شروط العضوية والترشح والأنشطة الحزبية تتيح المشاركة المتساوية للنساء والأقليات. وبينما لا تصطبغ هذه الخطوات بالصيغة الإلزامية، فإنها تعتبر ممارسة

مستحسنة، بالنظر إلى ما تعرضت له النساء والأقليات على مدى التاريخ من مظالم تتطلب انتصافاً في منطقة منظمة الأمن والتعاون في أوروبا وعلى الصعيد العالمي.

62. ينبغي أن تسلم الوظائف الداخلية للأحزاب السياسية عامةً من تدخل الدولة. والسبيل الأمثل لتنظيم وظائف الأحزاب السياسية الداخلية هو ما كان من خلال دساتير الأحزاب أو اللوائح الطوعية التي تتولى الأحزاب نفسها إعدادها والاتفاق عليها.

تنظيم الأحزاب السياسية

الوسائل المشروعة لتنظيم الأحزاب السياسية

63. يجب أن تتسق أي قيود تفرض على ممارسة التنظيم الحر والتعبير الحر من خلال أنشطة الأحزاب السياسية وتشكيلها مع الأحكام ذات الصلة الواردة في الصكوك الدولية والإقليمية، بما في ذلك العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية. وتتنحصر مجموعة الأسس المشروعة التي يجوز الاستناد إليها في تقييد حرية التنظيم فيما يلي:

”ما ينص عليه القانون من ذلك ويمثل ضرورة في مجتمع ديمقراطي لصالح الأمن القومي أو سلامة العامة أو لمنع الجريمة أو الإخلال بالنظام أو حماية الصحة أو الآداب العامة أو حماية حقوق الآخرين وحررياتهم.“³⁴

64. علاوة على ما سبق، دأبت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان على الحكم بأنه ينبغي تطبيق أي قيود على تشكيل الأحزاب السياسية، نظراً لدورها المهم في العمل الديمقراطي، بأقصى قدر ممكن من التحفظ وفي الحالات التي تمثل ضرورة في مجتمع ديمقراطي. وبالنظر إلى متطلبات التناسب، يجب أيضاً إثبات أن أي قيد يمثل أقل سبل تحقيق هدف تنظيمي مشروع تقييداً. هذا ولا تفرض بعض الدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا أي شروط لتسجيل الأحزاب السياسية أو تنظيم الأنشطة الحزبية. ومع ذلك، وفي ظل الضرورات الإدارية المتعلقة بالعمل الديمقراطي، فمن السانغ تماماً أن تصدر أي دولة لوائح تنظيمية (وكثيراً ما تكون ذات طبيعة إجرائية فقط) لتسجيل الأحزاب السياسية وتشكيلها.

تسجيل الأحزاب السياسية

65. توجد دول في منطقة منظمة الأمن والتعاون في أوروبا لا تشترط تسجيل الأحزاب السياسية. وقد أثبت العمل الديمقراطي السليم في كثير من هذه الدول عدم تمثيل متطلبات التسجيل، في ذاتها، ضرورة لمجتمع ديمقراطي.³⁵ ومع ذلك، فقد دأبت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان على الحكم بأن متطلبات التسجيل لا تمثل، في ذاتها، انتهاكاً لحق حرية التنظيم. فيما أنه من الوارد أن تحصل الأحزاب السياسية على مميزات قانونية معينة، استناداً إلى وضعها القانوني، لا تتاح لغيرها من المنظمات، فمن المعقول أن يشترط تسجيل الأحزاب السياسية لدى سلطة من سلطات الدولة.

66. بينما يعتبر تسجيل حزب سياسي أمراً مطلوباً، ينبغي أن تكون متطلبات التسجيل الموضوعية وخطواته الإجرائية معقولة. وحيثما وجدت متطلبات التسجيل هذه، ينبغي أن تصاغ بعناية بحيث تحقق أهدافاً مشروعة ضرورية في مجتمع ديمقراطي.

67. توضح دراسة حالة لمختلف متطلبات التسجيل لدى الدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا أجرتها لجنة البندقية في السابق النقاط المذكورة أعلاه، وتبين التالي:
- ”لا توجد متطلبات تسجيل في ألمانيا أو اليونان أو سويسرا... وفي الدانمارك وهولندا. لا يفرض التسجيل على الأحزاب السياسية، إلا أن مشاركتها في الانتخابات تتطلب بعض الإجراءات الرسمية. وفي أيرلندا لا يعدو التسجيل أن يكون وسيلة لتمكين الحزب من نشر اسمه بجوار أسماء مرشحيه، بينما يحمي التسجيل في السويد حق الحزب الحصري في استخدام الاسم. وفي بعض الدول التي يشترط على الأحزاب السياسية فيها التسجيل فلا يكون ذلك إلا إجراءً شكلياً. كما هو الحال في النمسا وإسبانيا وأوروغواي والنرويج، حيث يتمثل الشرط الأوحده في تقديم 5000 توقيع. ومع ذلك، فإن السلطات في بلدان أخرى تستوثق من استكمال الحزب متطلبات مادية منطبقة على أنشطة الأحزاب السياسية (وهذا مطبق مثلاً في جمهورية التشيك ولاتفيا وبولندا وروسيا).“³⁶
68. يجب النص بوضوح على أسس رفض تسجيل أي حزب في القانون وأن تستند إلى معايير موضوعية. وحيثما سمح برفض تسجيل أحزاب لأسباب إدارية، مثل التخلف عن موعد نهائي مقرر، ينبغي أن تكون هذه المتطلبات الإدارية معقولة وموضحة للأحزاب تماماً. ويمثل بيان المواعيد النهائية للتسجيل وإجراءاته بوضوح ضرورة لتقليل الأثر السلبي لحالات رفض تسجيل الأحزاب استناداً إلى أسباب إدارية محضة إلى الحد الأدنى. وعلاوة على ذلك، ينبغي حيثما خضعت متطلبات التسجيل القائمة للتغيير ألا يؤدي ذلك إلى إلغاء وضع أي حزب سياسي من حيث التسجيل. وينبغي أن تتمكن الأحزاب المسجلة بموجب تشريع سابق خاص بالتسجيل من الاحتفاظ بوضعها كأحزاب سياسية وأن تتاح لها فرصة معقولة لجبر وثائق تسجيلها.
69. ينبغي أن تكون أي مهلة تتاح للبت في طلبات التسجيل قصيرة إلى حد معقول ضماناً لتطبيق حق الأفراد في التنظيم. ولسرعة اتخاذ القرار بشأن طلبات التسجيل أهمية خاصة بالنسبة إلى الأحزاب الجديدة الراغبة في طرح مرشحين في الانتخابات. وتمثل فترات المهلة المفرطة الطول معوقات غير معقولة في سبيل تسجيل الأحزاب ومشاركتها.
70. من المعقول أن يشترط التشريع المتعلق بتسجيل الأحزاب السياسية تقديم معلومات أساسية عن الحزب السياسي إلى الدولة. فعلى سبيل المثال، قد تتطلب مثل هذه القواعد التنظيمية بياناً بعنوان المقر الدائم للحزب وتسجيل أسماء الحزب ورموزه للحد من أي احتمالات للالتباس على جانب الناخبين والمواطنين. وتحظر بعض الدول استخدام أسماء ورموز مقترنة بمؤسسات قومية أو دينية. وهذه الأنواع من متطلبات التسجيل معقولة. كما أن تنظيم أسماء الأحزاب ورموزها منعاً للالتباس مهم أيضاً في سبيل تمكين الدولة من ضمان تزويد الناخبين بالمعلومات اللازمة وإتاحة ممارستهم للاختيار الحر.
71. يمنح تسجيل الأحزاب السياسية في كثير من الدول الأحزاب عدداً من المميزات، فقد يكون التسجيل مطلوباً مثلاً لتلقي تمويل من الدولة أو لضمان توفير حصة من زمن البث في وسائل الإعلام العامة أو للإدراج في بطاقات الانتخاب أثناء فترة الانتخابات. وقد يكون التسجيل مطلوباً أيضاً لنيل الحزب شخصية قانونية، مما قد يكون شرطاً في بعض الدول لفتح حسابات مصرفية أو تملك أصول. ومن المميزات الإضافية المحتملة لهذا التسجيل كذلك توفير الحماية لأسماء الأحزاب وشعاراتها. ولا تكون المميزات الممنوحة للأحزاب المسجلة تمييزية طالما أتاحت فرص متكافئة للتسجيل كحزب سياسي.
72. تشترط بعض الدول من الأحزاب السياسية تقديم دستور للحزب عند التسجيل. وصحيح أن شرطاً من هذا النوع لا يعتبر غير قانوني في ذاته، إلا أنه يتعين على الدول ضمان عدم استخدام هذا الشرط بغرض إضعاف أي حزب سياسي على وجه غير منصف أو التمييز ضده. ولا يجوز استخدام مطلب كهذا للتمييز ضد تشكيل أحزاب تعتنق أفكاراً لا تحظى بقبول واسع. في القضية المرفوعة من حزب الرفاه وآخرين على الحكومة التركية.

وجدت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان أن المادة 10 من الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية توفر حماية "ليس فقط من أجل «المعلومات» أو «الأفكار» التي تلقى قبولاً أو تعتبر غير مؤذية أو غير ذات بال، ولكن أيضاً لتلك التي تسبب أذىً أو صدمةً أو انزعاجاً." وعلى ذلك، ينبغي تجنب رفض طلب حزب للتسجيل استناداً إلى احتواء دستوره على أفكار لا تحظى بقبول واسع أو مؤذية.

73. من المشروع مطالبة الأحزاب السياسية بتقديم معلومات أساسية مع طلب تسجيلها تعرّف بها هيكلها التنظيمي. ويكون هذا ضرورياً بالنظر إلى الحاجة إلى وجود أشخاص محددين ضمن الحزب مسؤولين عن تلقي المراسلات من الدولة وعن الإشراف التشغيلي على أنشطة معينة، مثل الانتخابات.

رسوم التسجيل

74. يعتبر سداد رسوم تسجيل معقولة من أجل تأسيس حزب سياسي شرطاً مقبولاً. ومع ذلك، ينبغي ألا تفرض رسوم التسجيل لتكون قيوداً على تشكيل الأحزاب. فعلى سبيل المثال، قد يبدو فرض رسوم تسجيل أمراً غير ضروري في كثير من البلدان حيث يكون التسجيل إجراء شكلياً لا غير ولا يتيح أي مميزات خاصة أو يقتضي تزويد حزب سياسي بشيء من موارد الدولة.

75. ينبغي ألا تبلغ رسوم التسجيل أبداً مبلغاً يحول دون تسجيل أحزاب مشروعة. ومن الوارد اعتبار أي رسوم تسجيل مبالغ فيها تمييزية، لما تضع من قيود على حقوق المواطنين الذين لا يمتلكون موارد كافية للتنظيم والترشح للانتخاب على النحو الذي تحميه صكوك حقوق الإنسان. وكما هو الحال مع القواعد التنظيمية الأخرى المتعلقة بالأحزاب السياسية، يجب تطبيق رسوم التسجيل على جميع الأحزاب بشكل موضوعي. كما ينبغي أن يتيح الدول وسائل غير نقدية للتسجيل، مثل التعبير عن حد أدنى من التأييد من خلال جمع توقيعات. وينبغي أن تتاح وسائل بديلة غير نقدية، لأنه ينبغي البت في أمر التسجيل استناداً إلى حد أدنى من التأييد لا إلى الوضع المالي.

الحد الأدنى من التأييد

76. يشترط الكثير من الدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا إثبات مستويات دنيا من التأييد، استناداً إلى توقيعات تجمع قبل تسجيل حزب سياسي. وتباین هذه الاشتراطات الدنيا تبايناً واسعاً بين الدول، إلا أنها تتحدد عادةً كنسبة مئوية من عدد السكان. وبالرغم من مشروعية القيود المستندة إلى حد أدنى من التأييد من خلال جمع التوقيعات، ينبغي للدولة أن تضمن عم تشكيل ذلك عبئاً بقدر يقيد الأنشطة السياسية للأحزاب الصغيرة أو يحدث تمييزاً ضد الأحزاب التي تمثل أقليات. وفي ضوء التنوع بين الدول في أرجاء منطقة منظمة الأمن والتعاون في أوروبا من حيث الحجم والطبيعة، يحيد بشكل عام ألا يحدد أدنى عدد لإثبات التأييد، على المستوى المحلي والإقليمي على الأقل، كعدد مطلق، بل كنسبة مئوية معقولة من مجموع السكان الذين يحق لهم التصويت ضمن دائرة معينة. وتقل بعض الدول من الاشتراطات العددية بالنسبة إلى حزب سياسي يؤسسه برلماني، حيث يحتل تمثيل فوزه بمنصب منتخب قرينة على التأييد. ومن الممكن إثبات تمتع حزبٍ ما بالتأييد من خلال عدد الأعضاء العاملين أو من خلال شكلٍ من أشكال التعبير عن التأييد، مثل ما كان من خلال جمع التوقيعات. وينبغي أن تنص التشريعات بوضوح على سبل إثبات التأييد.

77. في حالة اشتراط جمع توقيعات لإثبات التمتع بمستوى أدنى من تأييد المواطنين، يجب تزويد الأحزاب بفترات مهلة واضحة وقدر معقول من الوقت لجمع التوقيعات وفرصة لتقديم توقيعات إضافية إذا اقتضت الحاجة ذلك. ومن الممكن إخضاع قوائم التوقيعات لإجراءات تحقق من الصحة، إلا أنه من الوارد أن يساء استغلال هذه الممارسة مما يوجب تنظيمها بعناية، بما في ذلك ما يتعلق بنشر القوائم ومن يحق له الطعن فيها. وإذا اعتبر

هذا التحقق ضروريًا، ينبغي أن ينص القانون بوضوح العملية اللازمة للتحقق وأن يضمن تطبيقها بالتساوي على جميع الأحزاب. ومن أجل الارتقاء بالتعددية وحرية التنظيم، ينبغي ألا تلزم التشريعات أي مواطن بالتوقيع على قائمة تأييد حزب واحد فقط، فمن شأن اشتراط كهذا أن يساء استغلاله بسهولة بالغة وأن يؤدي إلى استبعاد أحزاب رغم اعتقادها بحسن نية أنه استوفت متطلبات التسجيل.

78. من الممكن أيضًا إثبات مستويات التأييد استنادًا إلى عضوية الحزب، عوضًا عن جمع التوقيعات. ومع ذلك، في حالة استخدام عضوية الحزب كمعيار لإثبات للتأييد، تزداد أهمية إبقاء العدد الأدنى من الأعضاء اللازم لتأسيس حزب ضمن حدود معقولة لا تشكل عبئًا مفرطًا. وقد يكون التحقق من قوائم تأييد الحزب بالتوقيعات ضروريًا للوقوف على مدى دقتها، لكن ينبغي تصميم ذلك على نحو يكفل المساواة والإنصاف في تطبيقه.

79. شددت لجنة البندقيّة التابعة لمجلس أوروبا على ضرورة تحقيق توازن في تنظيم جمع التوقيعات والتحقق منها لإثبات التمتع بحدٍ أدنى كافٍ من التأييد.³⁷ وينبغي أخذ خصوصية المؤيدين في الاعتبار وأن توازن مقابل الحاجة إلى التحقق من دقة توقيعات التأييد.

الموقع الجغرافي

80. ينبغي بشكل عام إزالة أي أحكام تتعلق بتقييد الأحزاب السياسية التي تمثل منطقة جغرافية من التشريعات ذات الصلة. فالاشتراطات التي تمنع الأحزاب التي لا تحظى إلا بتأييد إقليمي من التنافس قد تكون تمييزية ضد الأحزاب التي تتمتع بقاعدة جماهيرية قوية لكن تأييدها محدود في منطقة معينة من البلاد. وقد يكون لهذه الأحكام أيضًا آثار تمييزية ضد الأحزاب الصغيرة والأحزاب التي تمثل أقاليم قومية.

81. من الممكن أن يمثل اشتراط قائم على التوزيع الجغرافي لأعضاء الحزب أيضًا تقييدًا حادًا للمشاركة السياسية على المستوى المحلي والإقليمي من شأنه أن يتعارض مع حق التنظيم الحر. وينبغي ألا تتضمن اشتراطات تشكيل حزب سياسي اعتبارات جغرافية، كما ينبغي ألا يفرض حظر على حزب سياسي ذي قاعدة إقليمية أو محلية.

تنظيم الأحزاب بين الدول

82. من غير المبرر أن تفرض قيود على تفاعل الأحزاب السياسية وعملها على مستوى عابر للدول وينبغي أن تتجنب في جميع التشريعات ذات الصلة. وتشتد وثيقة كوبنهاغن بوضوح تمكين المنظمات، بما في ذلك الأحزاب السياسية، من التواصل بحرية والتعاون مع منظمات مماثلة على الصعيد الدولي، مما يشمل، حسب الاقتضاء، ما كان من خلال تقديم المساعدات المالية.³⁸ ويحظى هذا الانفتاح في التواصل والعلاقات بين الأحزاب على مستوى ما بين الدول بتأييد إضافي من لجنة البندقيّة التابعة لمجلس أوروبا، والتي نصت على أن

”التعاون الدولي بين الأحزاب التي تنقسم نفس الأيديولوجية مارسة منتشرة على نطاق واسع. وقد زادت بعض الأحزاب بعدها الدولي امتدادًا عن طريق مساعدة أحزاب شقيقة في بلدان ثالثة. وفي الماضي ساعدت هذه الممارسات، على سبيل المثال، على التجمع الديمقراطي في عدد من البلدان النامية. وأينما توافقت هذه المساعدة مع التشريعات الوطنية وتماشت مع مبادئ الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية، وجب الاحتفاء بها باعتبارها ممارسة جيدة لما تسهم به في تكوين أنظمة حزبية ديمقراطية صلبة.

83. نظرًا لما سبق ذكره، يتناقض أي تشريع يحول دون التفاعل الحر بين الأفرع الدولية للأحزاب السياسية مع الممارسة الجيدة والتزامات حماية حق التنظيم الحر. ولذلك، ينبغي أن تكون للأحزاب السياسية الحرية في التمتع بالتواصل مع غيرها ممن يشاركونها نفس المثل على المستوى الوطني والدولي.

التدابير التنظيمية لضمان عدم التمييز

84. من الممكن أن تعزز التشريعات المتعلقة بالأحزاب السياسية، من خلال تهيئة عوامل محفزة، المشاركة والتمثيل الكاملين للنساء والأقليات في العملية السياسية. فلدولة ما، على سبيل المثال، أن تسمح بتشكيل أحزاب تمثل أقليات قومية بمستويات أدنى من تأييد المواطنين. وينبغي ألا تعتبر مثل هذه التدابير تمييزية، لأنها متوافقة مع صكوك دولية وإقليمية تسمح باتخاذ تدابير خاصة لضمان المساواة بحكم الواقع ودعم مشاركة النساء والأقليات في الحياة العامة مشاركة كاملة.
85. أدخل عددٌ من البلدان حصصًا انتخابية معينة حسب الجنس خلال السنوات الأخيرة، كما تطبق بلدان أخرى كثيرة حصصًا طوعية حسب الجنس. وقد أدخل الكثير من الدول الأعضاء في مجلس أوروبا والدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا حصصًا قانونية إلزامية للبرلمانات الوطنية، ومنها ألبانيا وبلجيكا والبوسنة والهرسك وفرنسا وأرمينيا جمهورية مقدونيا اليوغوسلافية سابقًا وصربيا والبرتغال وسلوفينيا وإسبانيا. وتختلف هذه الحصص اختلافًا معتبرًا فيما يتعلق بالحد الأدنى للنسبة من أي من الجنسين اللازمة بين المرشحين، مما يتراوح بين 10 بالمائة و50 بالمائة. كما تحدد بعض البلدان أماكن معينة ضمن ترتيب قوائم الحزب. ففي صربيا، على سبيل المثال، يجب ملء كل موضع رابع بالجنس ذي التمثيل المنخفض، وفي البوسنة والهرسك يجب أن يكون هناك مرشح واحد من الجنس ذي التمثيل المنخفض بين أول موضعين في القائمة واثنان بين أول خمسة وثلاثة بين أول ثمانية، وفي بلجيكا لا يجوز ملء أول موضعين في قوائم الحزب بمرشحين من نفس الجنس. وفي حوالي 30 من الدول الأعضاء في مجلس أوروبا، اعتمد حزب واحد أو اثنان حصصًا طوعية لضمان حد أدنى من عدد النساء بين المرشحين.⁴¹

متطلبات استبقاء تسجيل الحزب

86. إذا اعتمد تسجيل الحزب، فينبغي أن تكون متطلبات استبقاء التسجيل ضمن أدنى حد ممكن. ومع ذلك، يجوز أن تكون متطلبات تلقي منافع معينة من الدولة، مثل التمويل العام أو الإدراج في بطاقات الانتخاب، أعلى من متطلبات استبقاء التسجيل كحزب سياسي. وينبغي حصر إسقاط التسجيل، مقارنةً بإسقاط منافع من الدولة، نتيجة للتخلف عن تقديم نماذج مالية أو غير ذلك من التقارير أو النماذج المطلوبة في حالات الانتهاءات القانونية الجسيمة وأن تنفذ وفق إجراءات واضحة التعريف. وأينما نصت التشريعات على إسقاط وضع التسجيل، فينبغي أيضًا أن تنص على إجراءات ومتطلبات واضحة لإعادة تسجيل الأحزاب.
87. من الممارسات السليمة أن توفر الدولة أيضًا قناةً تستطيع الأحزاب السياسية من خلالها إجراء تعديلات طفيفة على معلومات تسجيلها، مثل عنوان المقر الرئيسي أو اسم مسؤول الاتصال الرسمي، من خلال عملية إخطار بسيطة، لا بمطابقتها بإعادة التسجيل.
88. في بعض الدول، يفقد أي حزب سياسي لا يستوفي حدًا أدنى من النتائج في الانتخابات وضعه كحزب سياسي مسجل. وهذه الممارسة بعيدة عن المثالية وينبغي ألا تدرج في التشريعات ذات الصلة. فإذا استوفى حزبٌ ما أصلًا جميع متطلبات التسجيل، فينبغي أن يتمكن من مواصلة الأنشطة الحزبية خارج نطاق الانتخابات. والحد الأدنى من ذلك مطلقًا ألا تفقد الأحزاب التي لا تحظى بتأييد كافٍ في دورة انتخابات حقوقها كمنظمات رسمية، بل أن تتمكن من المتابعة كمنظمة في إطار القوانين التي تحكم المنظمات العامة. وقد يصح استبعاد مثل هذه الأحزاب من المنافع المقرنة بوضعية حزب سياسي نشط (مثل الدعم المالي من الدولة) لكن ينبغي ألا تفقد الحقوق الأساسية (أي حق التجمع والتنظيم) الممنوحة لجميع المنظمات العامة.

حظر الأحزاب السياسية أو حلها

الشرعية

89. يمثل حظر حزب سياسي أو حله تدخلًا أكثر خطورة من إلغاء التسجيل (إسقاط وضع التسجيل). والحظر أو الحل يمثل قطعًا كاملاً لوجود الحزب. وقد نصت الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا في الفقرة 11 من القرار (2002) 1308 بشأن "القيود على الأحزاب السياسية في الدول الأعضاء في مجلس أوروبا" على أنه "ينبغي أن تعتبر القيود على الأحزاب السياسية أو حلها تدابير استثنائية تطبق في حالات استخدام الحزب المعني العنف أو تهديده السلام المدني والنظام الدستوري الديمقراطي للبلاد." وعلى ذلك، ينبغي أن تكون الفرصة المتاحة أمام الدولة لحل حزب سياسي أو منع تشكيل حزب مفصلة بشكل استثنائي ضيق ولا تطبق إلا في الحالات القصوى." وقد اعتبرت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان هذا المستوى العالي من الحماية ملائمًا في ظل الدور الأساسي الذي تؤديه الأحزاب السياسية في العملية الديمقراطية.⁴²

90. تثبت صكوك حقوق الإنسان العالمية والإقليمية أسبابًا وجيهة لوضع قيود على حرية التنظيم، بما في ذلك ما كان منها متعلقًا بالنظام العام والسلامة العامة وحماية الصحة والآداب العامة⁴³ للمجتمع والأمن القومي (بما في ذلك التدابير الموجهة إلى مكافحة الإرهاب والتطرف)،⁴⁴ وحماية حقوق الآخرين وحياتهم. وفي جميع الحالات، يجب أن تكون هذه التدابير موضوعية وضرورية في مجتمع ديمقراطي. ومع ذلك، بما أنه أقصى القيود المتاحة شدةً، فلا ينطبق حظر الأحزاب السياسية أو حلها إلا إذا اعتبرت جميع التدابير الأقل تقييدًا غير كافية.

التناسب

91. يجب تطبيق اعتبارات تناسب صارمة في تحديد إن كان حظر حزبٍ ما أو حله مبررًا. وكما أشارت الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا، "ينبغي استخدام تدابير أقل تشددًا من الحل قدر الإمكان."⁴⁵ ولذلك، ينطبق مبدأ التناسب ويجب أن تثبت الدولة أن أي وسائل أقل تقييدًا لا تكفي.

القيود على الحظر أو الحل

92. كما أشير سابقًا، ينبغي أن تكون الفرصة المتاحة لحل حزب سياسي أو حظره مصممة بشكل استثنائي ضيق ولا تطبق إلا في الحالات القصوى. وينبغي ألا تحل أحزاب سياسية أبدًا بسبب مخالفات سلوكية إدارية أو تشغيلية صغرى، بل يجب تطبيق عقوبات أقل في مثل هذه الحالات. كما ينبغي ألا يحظر حزب سياسي أو يحل لأن أفكاره غير مؤاتية أو لا تحظى بقبول واسع أو مؤنسية. فطالما لم يستخدم الحزب المعني العنف ولم يهدد السلام المدني أو النظام الدستوري الديمقراطي للبلاد، فلا يسوغ الحظر ولا الحل.

93. لا تكفي دعوة حزبٍ ما إلى تغيير النظام الدستوري سلميًا وحدها لتبرير حظره أو حله. ويجب أن تتمكن الأحزاب السياسية من الترويج لإجراء تغيير في الهياكل القانونية أو الدستورية للدولة، شريطة أن تكون الوسائل المستخدمة لمثل هذا الترويج قانونية ومتوافقة مع المبادئ الديمقراطية الأساسية.

94. لا يتوافق حل الأحزاب السياسية استنادًا إلى أنشطة أعضاء الحزب كأفراد مع الحماية الممنوحة للأحزاب والمنظمات. ويشمل عدم التوافق هذا أفعال قيادات الحزب الفردية، عدا تلك الحالات التي يمكن فيها إثبات أن هؤلاء الأشخاص يتصرفون كممثلين للحزب ككل. ويتطلب انطباق الحل إثبات أن من اضطلع بالأهداف

والأنشطة التي تتطلب هذا الحل هو كيان الحزب القانوني (لا أعضاء أفراد).⁴⁷ ولا يمكن تحميل حزب المسؤولية عن أفعال صادرة عن أعضائه إن كانت هذه الأفعال متعارضة مع دستور الحزب أو أنشطة الحزب.

95. ينبغي ألا تنسب الأفعال التي يرتكبها أفراد معينون من أعضاء حزب ما، ما لم يكونوا يمثلون الحزب رسميًا، إلى غير هؤلاء الأفراد. وفي مثل هذه الحالات، يجوز إخضاع هؤلاء الأفراد لعقوبات مدنية وجنائية ملائمة.

96. وجدت لجنة البندقية، لدى استكمال مسح للتشريعات الوطنية المتعلقة بتنظيم الأحزاب السياسية، أن الحظر والحل، حيثما سمح بهما أصلاً، لا يطبقان إلا في حالات قصوى، مما يتضمن: تشكيل تهديد للنظام الديمقراطي الأساسي واستخدام العنف لتهديد تكامل أراضي الدولة والتحرّيش على الكراهية الإثنية أو الاجتماعية أو الدينية واستخدام العنف أو التهديد باستخدامه.⁴⁹ ومن المهم ملاحظة أنه حتى في حالة ورود مثل هذه الأسباب للحظر أو الحل في التشريعات فيجب تحقق المعايير الصارمة للشرعية والتناسب للموضحين أعلاه في الحظر حتى يكون مبرراً.

العمل الداخلي للأحزاب السياسية

الديمقراطية الحزبية الداخلية

97. نظرًا للدور المهم الذي تؤديه الأحزاب كفاعلات في ديمقراطية ما، سنت بعض الدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا تشريعات تشترط اتسام وطاقف حزبية داخلية معينة بطبيعة ديمقراطية. ويجب تدبر أساس أي تشريع من هذا النوع وانطباقه بعناية. كما يجب تصميم أي تنظيم للوظائف الحزبية الداخلية، حيثما طبق، بشكل ضيق بحيث لا يتعارض دون مبرر مع حق الأحزاب كمنظمات حرة في إدارة شؤونها الداخلية بنفسها.

98. بالرغم مما سبق ذكره، وبما أن الأحزاب تسهم في التعبير عن الرأي السياسي وتمثل أدوات لطرح مرشحين في الانتخابات، يمكن اعتبار بعض القواعد التنظيمية للأنشطة الحزبية الداخلية ضروريًا لضمان سلامة عمل مجتمع ديمقراطي.⁵⁰ وتتنحصر القواعد التنظيمية التي يشيع تقبلها أكثر من غيرها في حدود مطالبة الأحزاب بالتزام الشفافية في صنع القرار والتماس آراء أعضائها عند البت في دساتير الأحزاب واختيار المرشحين.

المساواة الجنسانية

99. مازالت قلة عدد النساء في المجال السياسي قضية خطيرة تقوض أداء العمليات الديمقراطية على الوجه الكامل. ففي كثير من الدول، لا تتجاوز النسبة المئوية للمقاعد التي تشغلها نساء في البرلمان خانة الأحاد، ولا يزيد المتوسط الأوروبي عن 18 بالمائة.⁵¹ وينبغي النظر في وضع تدابير محددة ضمن القواعد الحزبية الداخلية لضمان توافر فرصة كافية أمام النساء للتنافس في الانتخابات (انظر القسم الثالث) وليكن ممثلات في الكيانات المنتخبة. ومن شأن هذا أن يتسق مع التوصية (2010) 1899 الصادرة عن الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا بشأن "زيادة تمثيل المرأة في السياسة من خلال النظام الانتخابي" التي حثت لجنة وزراء مجلس أوروبا فيها الدول الأعضاء على زيادة تمثيل المرأة عن طريق إدخال حصص محددة.

100. يستخدم إنشاء "قسم للمرأة" أو "شعبة للجنسانية" داخل حزب ما أحيانًا كأداة لتعزيز قدر أكبر من المساواة الجنسانية. ومن شأن مثل هذه الأقسام أو الشعب أن تحقق قفزات هائلة في سبيل ضمان مشاركة المرأة عن طريق إتاحة فرصة للنساء لمناقشة القضايا ذات الاهتمام المشترك، إضافة إلى ادائها دور منتمدى لأنشطة بناء الخبرات. ومن الوارد أن تعمل هذه الأجهزة أحيانًا ضد مصلحة المرأة، عن طريق تهميشها أو إقصائها داخل الحزب، ومع ذلك ينبغي اعتبار إنشاء مثل هذه الأجهزة تدبيرًا إيجابيًا لضمان المشاركة المتكافئة للمرأة وللوقوف على قضايا المساواة الجنسانية.⁵²

101. في مقام احترام الصكوك العالمية والإقليمية المصممة لضمان المساواة للمرأة، إضافة إلى المبادئ العامة لعدم التمييز، ينبغي أن تعكس التشريعات جهوداً لضمان تمكن المرأة من المشاركة الكاملة في الأحزاب السياسية كوسيلة أساسية في سبيل التمتع الكامل بحقوقهن السياسية. وينبغي، وفق المادة 4 من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، اتخاذ تدابير خاصة، مما قد يتضمن أحكاماً مثل اعتماد حصص محددة للتمثيل أو اشتراط توازن جنساني في الأجهزة المكلفة باختيار المرشحين أو إدخال معايير اختيار حيادية جنسانياً أو برامج تدريب متخصصة. كما ثبتت فعالية تضمين دساتير الأحزاب حصصاً طوعية غير مفروضة كاللزام قانوني في سبيل ضمان تمثيل المرأة.

102. ذكرت لجنة البندقية ولجنة وزراء مجلس أوروبا أنه يمكن اعتبار الحصص الجنسانية الانتخابية تدبيراً ملائماً ومشروعاً لزيادة تمثيل المرأة في البرلمان. وقد حثت لجنة وزراء مجلس أوروبا في إعلانها "جعل المساواة الجنسانية واقعاً" عام 2009 الدول الأعضاء على تمكين اعتماد إجراءات إيجابية أو تدابير خاصة من أجل تحقيق تمثيل متوازن في صنع القرار السياسي والعام. ووردت في قرار مجلس منظمة الأمن والتعاون في أوروبا الوزاري رقم 7/09 "مشاركة المرأة في الحياة السياسية والعامية" دعوة إلى الدول المشاركة كي "تنظر في التدابير التشريعية المحتملة التي من شأنها تيسير مشاركة أكثر توازناً للمرأة والرجل في الحياة السياسية والعامية وخاصة في صنع القرار" وكي "تشجع جميع الفاعلين السياسيين على الترويج للمشاركة المتساوية للمرأة والرجل في الأحزاب السياسية بغية تحقيق تمثيل متوازن جنسانياً على نحو أفضل في المناصب العامة المنتخبة على جميع مستويات صنع القرار". وينبغي اعتبار مثل هذه الخطوات جميعاً ممارسة سليمة.

103. من الممكن أن تتضمن التدابير الخاصة كذلك برامج للتدريب وبناء القدرات، متى ما انطبق ذلك، معده للأعضاء من الإناث والمرشحات المحتملات، قبل اختيارهن، لضمان حصولهن على فرصة متكافئة لكي يؤدي دورهن كمرشحات ولكي يفزن في الانتخابات. وقد تتضمن هذه البرامج التدريبية نظاماً للتوجيه من أجل الأعضاء الجدد غير ذوي الخبرة (بما في ذلك النساء والأقليات) إضافة إلى دورات تدريبية تراعي الجنسانية للأعضاء الجدد لتعزيز علاقات العمل غير التمييزية واحترام التنوع في أنماط العمل والإدارة.⁵³ كما ينبغي وضع برامج شبيهة وتدابير محددة لضمان مشاركة الأقليات. وقد تتطلب التشريعات هذا النوع من التدريب كتدبير لضمان مساواة بحكم الواقع للنساء ولتقليل أثر المظالم التاريخية في الحياة السياسية.⁵⁴

104. قد تتضمن التدابير الخاصة للنساء أيضاً اعتماد وتنفيذ وتقييم استراتيجيات وخطط وبرامج للمساواة الجنسانية على مختلف المستويات، مما يشمل خطط عمل محددة لتحقيق مشاركة وتمثيل متوازنين للنساء والرجال في المكاتب الداخلية للأحزاب السياسية. وعلاوة على ذلك، من الممكن تضمين تدابير أخرى مثل تكوين مجموعات مستهدفة وأطر زمنية ومعايير مرجعية من أجل التنفيذ الفعال لخطط المساواة الجنسانية، مما يتضمن خطط عمل محددة.

105. يمكن تحسين مشاركة المرأة في أنشطة الأحزاب السياسية عن طريق ملاحظة مسؤوليات أعضاء الحزب الأسرية وأخذها في الاعتبار. فقد تكون المسؤوليات الأسرية عاملاً يعوق بعض الأعضاء عن المشاركة في أنشطة الحزب. ومن العوامل التي من شأنها تسهيل المشاركة في أنشطة الحزب تحديد مواعيد اجتماعات الحزب بحيث لا تتعارض مع مسؤوليات الأعضاء الأسرية وتوفير إمكانيات لرعاية الأطفال.

دور الأقليات

106. يجوز، وفق المادة (2) 4 والمادة 15 من اتفاقية أوروبا الإطارية بشأن حماية الأقليات القومية، أن تلزم التشريعات سلطات الدولة بالسماح بمشاركة الأقليات في الحياة السياسية مشاركة كاملة ومتكافئة. وينبغي للأحزاب

السياسية من باب الممارسة السليمة أن تسعى طوعًا في ضمان عرض القضايا ذات الصلة بالأقليات القومية في البرامج الحزبية.

107. يمثل اعتماد مبادرات محددة تستهدف تعزيز مشاركة الأقليات أهمية حيوية في سبيل ضمان تجاوز متطلبات التمثيل المتكافئ للأقليات حد النظريات المحضة. ومن الممكن استخدام التدابير الداخلية للأحزاب المصممة لإنماء تمثيل الأقليات لتكون أساسًا لحوافز تشريعية خاصة بحيث تتسق مع الاتفاقية الإطارية لحماية الأقليات القومية.

108. يجدر بالأحزاب السياسية أن تنظر في اتخاذ تدابير متنوعة لدعم مشاركة الأقليات، مما يتضمن تكوين لجان استشارية تعنى بقضايا الأقليات وبرامج تدريب وتوظيف تركز على الأقليات القومية وأحكامًا تشترط إلحاق أعضاء من الأقليات بلجان الحزب الداخلية وقوائم المرشحين. وتعتبر كل الخطوات من هذه النوعية ممارسة جيدة.⁵⁵

هيكالية الأحزاب وأنشطتها

قواعد الأحزاب الداخلية

109. لا يلزم بالضرورة أن تشترط التشريعات المتعلقة بالأحزاب السياسية إنشاء دساتير للحزب أو نشرها. ومع ذلك فإن هذه الدساتير مطلوبة قانونيًا في بعض الدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا ومن شأنها أن تمثل خطوة مهمة في سبيل ضمان التزام حزب بالمساواة وعدم التمييز. وتتضمن دساتير الأحزاب في بعض الدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا حصصًا طوعية لضمان فرص متكافئة للنساء. ويمثل اعتماد حصص طوعية جهدًا نموذجيًا من جانب هذه الأحزاب ويجب النظر إليه نظرة إيجابية.
110. من الممكن أيضًا أن تكون دساتير الأحزاب مهمة لضمان إعلام أعضاء الحزب بحقوقهم ومسؤولياتهم. وعلى ذلك، ينبغي اعتماد دساتير الأحزاب من خلال عملية تشاركية، مثل مؤتمر حزبي، بدلاً من استئثار أحد قيادات الحزب بذلك بشكل فردي، وينبغي أن تتاح لأعضاء الحزب بشكل موسع.
111. تحدد دساتير الأحزاب بشكل عام حقوق وواجبات أعضاء الحزب وأجهزته، إضافة إلى إجراءات اتخاذ القرار. وقد تحدد دساتير الأحزاب كذلك مسؤوليات الأحزاب على المستويات المحلية والإقليمية والوطنية، إضافة إلى العلاقة بين مختلف هذه الكيانات المختلفة.
112. ينبغي أن توفر دساتير الأحزاب في الوضع الأمثل للأعضاء الذين يعتقدون أن دستور الحزب قد انتهك سبلاً داخلية للانتصاف. وينبغي أن تقتصر اللوائح التي تسمح بالرجوع إلى محاكم مدنية على إتاحة ذلك بعد استنفاد جميع سبل الانتصاف الداخلية.

اختيار قيادات الحزب ومرشحيه

113. يجب أن تكون الأحزاب قادرة على اختيار مسؤولي الحزب ومرشحيه بمعزل عن أي تدخل حكومي. نظرًا لهيمنة الكيانات المغلقة والشبكات القديمة من الساسة المخضرمين في كثير من الأحيان على اختيار المرشحين وتحديد الترتيب في القوائم الانتخابية، يجب وضع معايير واضحة ذات شفافية لاختيار المرشحين حتى يتاح للأعضاء

الجدد (بمن فيهم النساء والأقليات) الوصول إلى مناصب اتخاذ القرار. وينبغي كذلك اتباع نهج متوازن جنسائيًا في تأليف الهيئات القائمة على الاختيار.

تنظيم حق الانتساب إلى أحزاب سياسية

الطبيعة الطوعية للانتساب

114. لملاحظة وجوب كون الانتساب إلى أحزاب سياسية ذا طبيعة طوعية أهمية حيوية. وكما هو مشار إليه في تعريف الأحزاب السياسية الوارد في هذا النص وكما ينص عليه الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (المادة 20)، يجب أن يكون لكل مواطن الحرية في الانتماء إلى منظمات أو الامتناع عن ذلك كما يفضل. وينبغي أن تكون العضوية تعبيرًا عن الاختيار الحر للفرد أن يوظف السبل الجماعية لحزب سياسي من أجل التمتع الكامل بحقه الفردي في التعبير عن الرأي. وينبغي أن تفرض التشريعات عدم جواز إلزام أي شخص بالانتساب إلى حزب سياسي على خلاف اختياره.

115. يجب أن يتمكن أعضاء الأحزاب السياسية كذلك من إلغاء عضويتهم في أي وقت. ويمثل إلغاء العضوية عنصرًا أساسيًا للطبيعة الطوعية للانتساب وينبغي أن تحدث دون غرامة أو عقوبة. وينبغي على الأخص في حالات اندماج الأحزاب أو انقسامها أو الخروج ببرامج حزبية جديدة أن يتاح لأعضاء الحزب حرية الاستمرار في نشاطهم كأعضاء أو إيقافه حسب ما يرونه ملائمًا.

116. لا يضمن للأفراد العضوية في أي منظمة استنادًا إلى معتقد مشترك لا يعتنقونه⁵⁶ ومن السانغ للأحزاب أن ترفض عضوية أي طالب لها يرفض القيم التي يتبناها الحزب أو تعارض أفعاله قيم الحزب وأفكاره. ومع ذلك، ينبغي أن تصاغ مثل هذه القيود على العضوية بعناية حتى لا تكون ذات طبيعة تمييزية، وبحيث توازن بعناية بين مبدأ عدم التمييز هذا والحاجة إلى استناد المنظمات السياسية إلى معتقدات جماعية. بل إن أحزابًا كثيرة في منطقة منظمة الأمن والتعاون في أوروبا ضمنت إشعارًا في دساتيرها الحزبية ينص على إتاحة العضوية لجميع الأشخاص الذين يتفقون مع الحزب في قيمه الأساسية بغض النظر عن أي أحوال أخرى. 57. وتنعكس مثل هذه الدساتير مثاليًا من حيث ضمان الشمول وعدم التمييز في عضويتها.

قيود الدولة المعقولة على التنظيم الحر للمسؤولين العاميين

117. تسمح المادة 2.11 من الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية بوضع الدولة قيودًا على التنظيم الحر في حق ثلاثة فئات من الأشخاص: الشرطة وأعضاء القوات المسلحة وإدارة الدولة. وقد اعتبرت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان أن المادة 2.11 تسوغ وضع قيود على الأنشطة السياسية لتلك الفئات من الأشخاص ضمانًا لحيادهم ولسلامة عمل مناصبهم العامة غير الحزبية. وعلى ذلك، يجوز إخضاع المشاركة السياسية الحزبية وعضوية الأحزاب للمسؤولين العاميين للتنظيم أو منعها لضمان تمكن هؤلاء الأشخاص من أداء وظائفهم العامة سالمًا من تعارض المصالح.

118. وقد اعتبرت القيود على التنظيم السياسي الحر للمسؤولين العاميين مشروعة وضرورية في مجتمع ديمقراطي كوسيلة لضمان حقوق الآخرين وحياتهم، خاصة حق الحكم التمثيلي. وقد قضت المحكمة الأوروبية لحقوق

الإنسان في دعوى أحمد ضد المملكة المتحدة، 58 بعدم ارتكاب أي انتهاك من جانب المملكة المتحدة عندما حظرت على فئات معينة من شاعلي الوظائف العامة من المشاركة في أنشطة سياسية تقضي بالانحياز. ومن الأمثلة الأخرى على مثل هذا الحظر المشروع قانون هاتش الذي مرر عام 1939 في الولايات المتحدة، حيث ينص القانون على أنه "لا يجوز لأي مسؤول أو موظف في الجناح التنفيذي للحكومة الفيدرالية، أو في أي وكالة أو إدارة تابعة لها، أن يضطلع بأي دور نشط في الإدارة السياسية أو في حملات سياسية." وهذه المحظورات في عمومها مشروعة، إلا أنها قد تعتبر انتهاكات غير مبررة إذا طبقت بتوسع مبالغ فيه، كأن تطبق على جميع الأشخاص العاملين في الخدمة الحكومية.⁵⁹

قيود الدولة غير المعقولة على التنظيم الحر

119. لم تلق العضوية في أحزاب سياسية متعددة في نفس الوقت تاريخياً أي استحسان. وحرية التنظيم حق أساسي ينبغي عدم تقييده بشروط للانتساب إلى منظمة وحيدة. ويجب أن تبين القوانين التي تقيد عضوية الأحزاب (وليس الترشح) بحزب سياسي واحد فقط أسباباً وجيهة لذلك. وينبغي تقييم التشريعات التي تحظر على أي شخص العضوية في أكثر من حزب سياسي واحد بعناية وعد الإبقاء عليها ما لم تكن موافقة للاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية. ويمثل التمكن من دعم أحزاب متعددة ركناً أساسياً في حرية تعبير الناخب عن إرادته بشكل خاص في الدول ذات الهيكليات الحزبية شبه الوطنية التي لا تبيح للأحزاب التنافس إلا على المستوى الإقليمي أو المحلي.

الرعايا الوافدين والأجانب

120. تعترف الالتزامات الدولية بالجنسية والمواطنة كاعتبارين معقولين لتقييد حقوق المشاركة السياسية (انظر على سبيل المثال المادة 16 من الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية). ومع ذلك، فإن صكوك حقوق الإنسان السارية في منطقة منظمة الأمن والتعاون في أوروبا توفر للرعايا الأجانب وعديمي الجنسية نفس الحماية العامة للحقوق التي توفرها للمواطنين. وعلاوةً على ذلك، وخاصةً في سياق الانتخابات، فقد دخلت الاتفاقية الأوروبية بشأن مشاركة الأجانب في الحياة العامة على المستوى المحلي⁶⁰ حيز التنفيذ عام 1997، ويوجد توجه متنامٍ في كثيرٍ من البلدان الأوروبية نحو السماح للمقيمين الأجانب بالتصويت والترشح في الانتخابات المحلية.

الأحزاب في الانتخابات

دور المرشحين والأحزاب

الأنظمة الانتخابية

121. تتنوع خيارات الأنظمة الانتخابية والحزبية بين الدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا تنوعاً عظيماً¹⁶ وتعتمد هذه الخيارات في كثير من الأحيان على التطور التاريخي والثقافي لكل دولة. ويجب أن تراعى أي مبادئ توجيهية لتشريعات الأحزاب السياسية هذا التنوع وأن تعكس فهماً باستبعاد أي حلول أو قواعد تنظيمية شاملة.

122. ينبغي احترام اختيار أي بلد لنظامها الانتخابي طالما أقامت حداً أدنى من الديمقراطية في الانتخابات. ونظراً لما تتمتع به البلدان من حرية واسعة النطاق في تطوير أنظمتها الانتخابية، يجب أن تدرك المبادئ التوجيهية للتشريعات المتعلقة بالأحزاب السياسية ما لمختلف الأنظمة الانتخابية من وقع في هذا المجال. ويعني تنوع سبل تأثير الأحزاب السياسية بمختلف الأنظمة الانتخابية أن إعداد التشريعات المتعلقة بالأحزاب السياسية يتطلب نظراً متأنياً في نظام الحكم لدى الدولة.

التعددية السياسية

123. تمثل التعددية الحزبية أهمية حيوية في سبيل ضمان الحكم الديمقراطي الفعال وإتاحة إبداء الرأي فعلياً للمواطنين في اختيار الكيفية التي سيحكمون بها. وينبغي أن تعزز التشريعات المتعلقة بالأحزاب السياسية التعددية كوسيلة لضمان إمكانية التعبير عن وجهات نظر معارضة ولانتقال السلطة ديمقراطياً.

124. بشكل عام، لا يعتبر تقييد عدد الأحزاب السياسية المسموح لها بالتنافس في انتخابات مخالفة، بل يمكن اعتبارها معقولة كوسيلة مساعدة لإدارة الانتخابات ومنع التشرذم. ومع ذلك، ينبغي أن تتجنب التشريعات تقييد أعداد الأحزاب من خلال فرض شروط مرهقة بشكل مبالغ فيه للتسجيل أو إثبات حد أدنى من التأييد، حيث لا يقتصر أمر مثل هذه القيود على تقليل حرية عمل التعددية السياسية في المجتمع بشكل أساسي، بل إنها قد تخضع كذلك للتلاعب من أجل إسكات أحزاب أو مرشحين ممن يعبرون عن آراء لا تحظى بقبول أصحاب السلطة.

125. يجب أن يتيح الإطار القانوني تدييراً آخر لضمان التعددية وهو المعاملة المتكافئة لجميع الأحزاب السياسية والمرشحين، بما في ذلك النساء وجماعات الأقليات. ويتضمن هذا حماية حقهم في طرح مرشحين إضافة إلى أحقيتهم في تلقي تمويل سياسي وتأييد جماهيري.

المرشحون الحزبيون

126. من الوظائف الرئيسية للأحزاب السياسية طرح مرشحين للانتخابات سعياً في الوصول إلى السلطة السياسية وممارستها. وتختار الأحزاب المرشحين كممثلين لمثل الحزب. ومع ذلك، فالترشح يمثل أيضاً تعبيراً عن حق الفرد في انتخابه، وعلى ذلك يجب أن تضمن القواعد التنظيمية القانونية المتعلقة بالمرشحين حق أي مواطن فرد في الترشح في الانتخابات.

127. قد يتأثر حق الفرد في الترشح في الانتخابات بثلاث مجموعات من القواعد: (1) القواعد التي تفرضها الدولة للتسجيل كمرشح و(2) القواعد التي يفرضها الحزب نفسه داخلياً لاختيار المرشحين و(3) قيود القبول، مثل الشروط على السن أو الإقامة أو المواطنة. وبينما يتعين ألا تقيد المجموعة الأولى حق التعبير والتنظيم الحر للأحزاب بشكل غير مبرر، فمن الممارسة السليمة (مما لا تقتضي الضرورة تنظيمه من خلال القانون) أن تحترم المجموعة الثانية أيضاً الحاجة إلى ضمان اختيار المرشحين بتأييد الحزب بشكل غالب. وينبغي ألا تخضع القواعد الحزبية الداخلية لاختيار المرشحين للتنظيم من قبل الدول عدا ما تعلق بضمان اتساق الاختيار مع دستور الحزب السياسي.

128. كثيراً ما تزود الأحزاب السياسية خلال الانتخابات مرشحين المختارين بدعم وتمويل وموارد للحملات. ويجب أن تسمح التشريعات المنظمة لأنشطة الأحزاب بالممارسة الحرة لمثل هذا الدعم. وبينما يمكن للدولة تنظيم التمويل والمساهمة في الحملات، يجب أن يحترم هذا التنظيم الحق الأساسي الذي يتمتع به الأفراد في حزب ما في المشاركة في الحياة السياسية، بما في ذلك ما كان من خلال تقديم دعمهم لمرشحهم المختار.

129. في الأنظمة الانتخابية بالقائمة المغلقة، يتاح للأحزاب تعيين أو تعريف ترتيب مرشحين على قائمة انتخابية. وهذا مقبول لكن ينبغي منع الأحزاب من تغيير ترتيب المرشحين ضمن قائمة انتخابية بعد بدء التصويت.

المرشحون غير الحزبيين (المستقلون)

130. يحظى حق الأفراد في الترشح بمعزل عن الانتماء إلى حزب سياسي بحماية محددة في وثيقة كونهن، التي تضمن "حق المواطنين في السعي للحصول على منصب سياسي أو عام، بشكل فردي أو كممثلين لأحزاب أو منظمات سياسية، دون تمييز".⁶² وبينما تعتبر الأحزاب عنصراً محورياً في الانتخابات، فلا يمكن أن يؤدي دورها إلى استبعاد حق أي فرد في الترشح أو تقويضه. وعلى ذلك، ينبغي مراجعة التشريعات الحالية التي تحظر على المرشحين المستقلين الترشح في الانتخابات في منطقة منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، كما ينبغي تضمين التشريعات المتعلقة بالأحزاب السياسية في الانتخابات ذكراً محدداً لحقوق المرشحين المستقلين في الترشح في الانتخابات كذلك. وينبغي أن تطبق على المرشحين المستقلين نفس القواعد التنظيمية الخاصة بالإدراج في بطاقات الانتخاب والرسوم والقيود على الترشح المطبقة على الأحزاب. ومع ذلك، لا يمكن أن تكون قواعد الإدراج في بطاقات الانتخاب والرسوم هذه على نفس المستوى العالي الذي لا تنطبقه إلا الأحزاب دون المرشحين المستقلين. وحيثما أتيح دعم من الدولة للأحزاب السياسية المسجلة، مثل تخصيص أوقات بث في وسائل الإعلام العامة، ينبغي وضع نظام لدعم المرشحين المستقلين ضمناً لتلقيهم معاملة متكافئة في تخصيص موارد الدولة.

المساواة الجنسانية في اختيار المرشحين

131. ينبغي أن تكفل التشريعات المتعلقة بالأحزاب السياسية تكافؤ الفرص بين الرجال والنساء للترشح والانتخاب. وبالإضافة إلى التدابير المتناولة بالنقاش أعلاه لضمان المساواة في الترشح (حوص الأحزاب الطوعية ولجان الاختيار

المتوازنة جنسائياً والتدريب للمرشحات، إضافة إلى خطط العمل للمساواة الجنسانية والتزام الوضوح والشفافية في قواعد اختيار المرشحين)، يجب على الأحزاب أيضاً احترام جميع التدابير الأخرى التي تضعها الدولة لضمان المساواة الجنسانية في الانتخابات، بما في ذلك الأحكام المتعلقة بالمساواة الجنسانية في الترشيح وقوائم الأحزاب.

132. توضح المادة 4 من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة أنه "لا يعتبر اعتماد الدول الأطراف تدابير خاصة مؤقتة تستهدف التعجيل بتحقيق المساواة بين الرجال والنساء بحكم الواقع تمييزاً..". وعلى ذلك، وفي ضوء ما عانت منه المرأة من مظالم تاريخياً في أرجاء منطقة منظمة الأمن والتعاون في أوروبا وعالمياً، يجوز للدول تشريع شروط معينة أو فرض تدابير أخرى تستهدف المشاركة المتكافئة للمرأة في الحياة السياسية، بما في ذلك كمرشحة.

133. من أنواع هذه التدابير التي يمكن للدول اعتمادها الحصص المحددة. وتشجع الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا في التوصية (2010) 1899 بشأن "زيادة تمثيل المرأة في السياسة من خلال النظام الانتخابي" الدول الأعضاء على زيادة تمثيل المرأة عن طريق إدخال الحصص. وتشجع البلدان ذات الأنظمة القائمة على التمثيل النسبي والقوائم الحزبية على النظر في إدخال حصة الزامية لا تقف عند حد النص على نسبة عالية من المرشحات (مما لا يقل عن 40 بالمائة في الوضع الأمثل)، بل تتجاوز ذلك إلى النص على قاعدة صارمة للترتيب، مثل النظام "المتعرج"، حيث يتناوب ورود المرشحين والمرشحات على القائمة، أو حيث يكون واحد من كل ثلاثة مرشحين خلال القائمة (أي من الأول إلى الثالث ومن الرابع إلى السادس ومن السابع إلى التاسع وهلم جرا) من الجنس الأقل تمثيلاً. وتزيل قاعدة الترتيب هذه مخاطر وضع النساء في مراتب متدنية من قوائم الأحزاب لا تتيح لهن فرصة حقيقية للفوز في الانتخابات. أما البلدان ذات الأنظمة الفردية أو التعددية فتشجع على تطبيق مبدأ اختيار كل حزب مرشحاً مما لا يقل عن امرأة واحدة ورجل واحد في كل منطقة حزبية، أو التوصل إلى سبل أخرى لضمان زيادة تمثيل المرأة في المضمار السياسي.

134. في حالة فرض الحصص المحددة، تنشأ شواغل من وضع هذه الحصص بطبيعتها سقفاً يحد من التقدم الجنساني من خلال إلزام الأحزاب بإبقاء النساء في المقاعد ذات المستوى المتدني ضماناً للامتثال. ومن المهم ضمان سماح هذه الحصص المحددة فعلياً بتقدم النساء في مناصب قيادية، لا أن تؤدي إلى قيود بحكم الواقع على تقدمهن. ومن الممارسات السليمة مراجعة الحصص بشكل دوري لتقييم الحاجة إلى الإبقاء عليها على نفس المستوى أو زيادة أعدادها، خاصة على المستويات الحكومية الأدنى.

135. ولا يمثل تأمين أماكن للنساء كمرشحات في القوائم الانتخابية أي ضمان لتمثيل النساء. فالعوامل الثقافية والتاريخية المنتشرة توجد مظالم لا يسهل مكافحتها بالحصص ومتطلبات القوائم وحدها. فالمسؤوليات المنزلية، على سبيل المثال، تحدد في العادة على أنها أهم عامل لإحجام النساء عن دخول المضمار السياسي. كما يثبط عقد الاجتماعات الحزبية في أوقات غير مناسبة، إضافة إلى نقص مرافق رعاية الأطفال، كثيراً من النساء المحملات بمسؤوليات أسرية عن الترشيح. وعلاوة على ذلك، تتلقى النساء في كثير من الأحيان قدرًا أقل من الدعم والتمويل من أحزابهن خلال فترة الحمل، بل ويتوقع منهن أحياناً التنازل عن ولاياتهن لنظائرن من الذكور بعد الانتخابات. وينبغي للدول اتخاذ ما يلزم من تدابير لضمان منع مثل هذه الممارسات، إضافة إلى فرض تدابير تساعد على تعزيز ترشيح النساء.

136. ينبغي وضع عقوبات متنوعة تطبق عند تخلف الأحزاب عن الامتثال للتدابير القانونية الرامية إلى ضمان المساواة الجنسانية. وقد تتراوح تلك العقوبات من تدابير مالية، مثل الحرمان من التمويل العام أو خفضه، إلى تدابير قانونية أقوى، مثل استبعاد قائمة الحزب الانتخابية من البطاقات الانتخابية. وفي جميع الأحوال، ينبغي أن تكون العقوبات متناسبة مع طبيعة الانتهاك.

مرشحو الأقليات

137. على نفس المنوال، يمثل تمكين الأقليات القومية من الفوز في الانتخابات مجالاً مهماً للتنظيم المحتمل. وينبغي للدول، وفق الاتفاقية الإطارية بشأن الأقليات القومية، أن تكفل للأقليات القومية الممارسة الحرة لجميع الحقوق السياسية. ولذلك ينبغي اتخاذ تدابير ضمن العملية الانتخابية لضمان إتاحة فرصة متكافئة للأقليات القومية كي يُنتخبوا ويمثلوا في البرلمان.

138. تتضمن التدابير المساعدة على توفير تمثيل للأقليات في كثير من الأحيان ممارسات مثل حجز عدد محدد من المقاعد البرلمانية لأقليات بعينها، أو إسقاط شرط الحد الأدنى من الأصوات الممنوحة من أجل نيل التمثيل في البرلمان في حالات الأحزاب التي تمثل أقليات قومية. وينبغي اعتماد مثل هذه التدابير على هيئة تشريعات متى ما انطبق ذلك للإعانة على ضمان قدرة المرشحين المنتمين إلى جماعات أقليات من الفوز في الانتخابات على قدم المساواة مع غيرهم من المرشحين.

القواعد المنظمة للترشح

139. يحدث في بعض الحالات أن يتخلى مرشحون منتخبون عن حزب ما عن عضويتهم في ذلك الحزب أو يتحولوا إلى حزب آخر خلال مدة خدمتهم في المنصب العام. وقد وضعت بعض الدول تشريعات تنهي ولاية شاغل منصب منتخب في حالة تغير انتسابه الحزبي. ويعتبر مثل هذا التنظيم تقييداً مفروضاً ويحتل إساءة استغلال قيادات الأحزاب السياسية له. فالمسؤولون المنتخبون يصلون إلى مناصبهم العامة عن طريق أصوات المواطنين، وينبغي ألا تحول تشريعات الأحزاب السياسية التحكم في الولاية الممنوحة من الناخبين إلى حزب سياسي. وقد عاجلت لجنة البندقية التابعة لمجلس أوروبا هذه القضية المتعلقة بالتحكم في الولاية تحديداً:

"في البلدان الأوروبية، على الجانب الآخر، حظى نظرية الولاية الحرة للممثلين بقبول عام وواسع. ووفق هذه النظرية، يعتبر أعضاء البرلمان ممثلين للشعب بأكمله ولا يتحملون مسؤولية إلا نحو ضمائرهم. وبالتالي، لا ينبغي لهم الالتزام إلا بالقواعد ولا يجوز إلزامهم بأي أوامر أو تعليمات أخرى. بل وتحظر عدة دساتير حتى إمكانية إعطاء تعليمات للنواب (بلجيكا وفرنسا وألمانيا وإيطاليا وسويسرا). أما خارج أوروبا، فالولاية الإلزامية موجودة في بلدان الصين والهند ونيجيريا وجنوب إفريقيا وكوبا وفيت نام وكوريا الشمالية"⁶⁴

140. اعتمدت بعض الأحزاب تدابير طوعية للاستجابة لتغيرات الانتساب السياسي، مثل مدونات قواعد السلوك النموذجية متعددة الأحزاب التي تلزم الأحزاب برفض منح عضويتها لمسؤولين منتخبين يقدمون على تغيير الانتساب. ويحق للحزب السياسي رفض طلب العضوية في حالة اعتقاده أن شخص ما لا يعتنق قيم الحزب بشكل أساسي، كما يحق للأحزاب الأخرى قبول مسؤولين منتخبين كأعضاء جدد إن اعتبرت ذلك مضموناً ومرغوباً.

141. يجوز اشتراط التشريعات الانتخابية حدوداً دنياً من الأصوات لانتخاب المرشحين إلى البرلمان. وفي هذه الحالات، يتعين على الحزب السياسي ككل تحقيق هذا الحد الأدنى حتى يتأهل كل من مرشحيه لشغل مقاعد في البرلمان. وينبغي ألا تعتبر الحدود الدنيا غير مشروعة أو تمييزية، طالما طبقت بشكل موضوعي وسمحت بترشح مرشحين مستقلين. ومع ذلك ينبغي فرض هذه الحدود على مستوى من الانخفاض لا يحول دون تحقق التعددية السياسية ولا يهدد الطبيعة التمثيلية للسلطة التشريعية. وعلاوة على ذلك، يجوز تضمين التشريعات المتعلقة بالأحزاب السياسية استثناءات محددة للحدود الدنيا لضمان التمثيل من أحزاب تمثل أقليات. وفي مثل هذه الحالات، يجب أن تتضمن التشريعات تعريفاً واضحاً لما يولف "حزب أقلية" من حيث اعتبار استحقاق الإسقاط المتعلق بالحد الأدنى.

النفاذ إلى الانتخابات

إدراج الأحزاب السياسية في بطاقات الانتخاب

142. يجوز للدول اشتراط التزامات معينة على الأحزاب حتى توضع على بطاقات الانتخاب. وقد تطبق هذه المتطلبات على منافسة انتخابية مستقلة وقد تطبق مجددًا على كل دورة انتخابية. وتتضمن هذه المتطلبات في العادة واحدًا أو أكثر مما يلي: سداد تأمين نقدي (يسترد إذا تلقى الحزب نسبة مئوية محددة مسبقًا من الأصوات) وإثبات حد أدنى من التأييد من خلال جمع توقيعات ناخبين ونيل ولاية أو نسبة مئوية دنيا من الأصوات في الانتخابات السابقة.

143. وينبغي أن تتساوى إمكانية الإدراج في موضع على بطاقة الانتخاب لجميع الأحزاب وأن تسلم من أي تمييز على أي أساس. وبينما يجوز اشتراط سداد تأمين نقدي، فمن الوارد اعتبار أي رسوم تأمين مبالغ فيها تمييزية، لما تضع من قيود على حقوق المواطنين الذين لا يمتلكون موارد مالية كافية للترشح للانتخاب على النحو الذي تحميه صكوك حقوق الإنسان. وكما هو الحال مع القواعد التنظيمية الأخرى المتعلقة بالأحزاب السياسية، يجب تطبيق هذه الرسوم على جميع الأحزاب بشكل موضوعي. كما توصي الدول بإتاحة وسائل غير نقدية للتسجيل في الانتخابات، مثل إثبات حد أدنى من التأييد من خلال جمع توقيعات.

144. في حالة مطالبة الأحزاب بإثبات مستويات دنيا من التأييد، ينبغي منحها وقتًا كافيًا لجمع توقيعات وتقديمها. وينبغي أن يكون نظام التحقق من صحة التوقيعات معرفًا بوضوح في القانون تفاديًا لاحتمال إساءة الاستغلال. وينبغي على الأخص تجنب منع المواطن من التوقيع على تأييد أكثر من حزب واحد، لأن من شأن حظر كهذا أن يؤدي إلى استبعاد أحزاب بسهولة رغم محاولاتها الصادقة للوفاء بهذا الشرط.

145. ينبغي ألا ينطوي نظام الإدراج في بطاقات الانتخاب على أي تمييز ضد الأحزاب الجديدة. وبينما يجوز استحقاق الأحزاب الفائزة بولاية أو نسبة مئوية دنيا من الأصوات في الانتخابات السابقة للإدراج في بطاقات الانتخاب بشكل تلقائي، فيجب أن توجد كذلك معايير منصفة وواضحة وموضوعية لإدراج الأحزاب الجديدة.

146. ينبغي أن تتاح للمرشحين المستقلين فرصة متكافئة للإدراج في بطاقات الانتخاب كمن يترشح عن أحزاب سياسية. ومع ذلك فمن الشائع أن تعفي التشريعات مرشحي الأحزاب من شروط محددة للإدراج في بطاقات الانتخابات سبق أن وفي بها الحزب. فيجوز مثلاً إعفاء مرشحي الحزب من جمع توقيعات لإثبات التأييد إن كان الحزب قد جمع توقيعات سابقًا لاكتساب الاعتراف به كحزب. وفي مثل هذه الحالات، قد يبقى على المرشحين المستقلين الوفاء بشرط توقيعات التأييد. ولا تكون هذه الأنظمة تمييزية بالضرورة، لكن يجب أن تبيّن التشريعات بوضوح الإعفاءات المطبقة وأن تضمن عدم اتسام المتطلبات المفروضة على المرشحين المستقلين بقدر أعلى من التقييد مقارنةً بما سبق أن وفي به الحزب.

نفاذ الأحزاب السياسية إلى الإعلام

147. يمثل تخصيص أوقات بث في وسائل الإعلام مجانًا جزءًا لا يتجزأ من ضمان تمكن جميع الأحزاب السياسية، بما فيها الأحزاب الصغيرة، من عرض برامجها على عموم الناخبين. ولا يضم القانون الدولي إلزامًا بتخصيص أوقات بث في وسائل الإعلام المملوكة للدولة مجانًا، ومع ذلك يوصى بشدة بتضمين حكم من هذا القبيل في التشريعات ذات الصلة بوصفه وسيلة حيوية لضمان توعية الناخبين. ويجب تخصيص أوقات البث المجانية، حال إتاحتها، لجميع الأحزاب على أساس معقول وبما يتسق مع مبدأ المعاملة المتساوية أمام القانون.

148. يمثل النفاذ إلى وسائل الإعلام أحد الموارد الرئيسية التي تسعى الأحزاب في نيلها خلال فترة الحملات. وينبغي في سبيل ضمان تكافؤ الفرص أن تكون التشريعات المتعلقة بنفاذ الأحزاب والمرشحين إلى وسائل الإعلام العامة غير تمييزية وأن تهيئ معاملة متساوية.

149. لا يقتصر مبدأ المعاملة المتساوية أمام القانون فيما يتعلق بالإعلام على الإشارة إلى مدة البث الممنوح للأحزاب والمرشحين، بل يشير أيضًا إلى توقيت تلك المساحة وموضعها. وينبغي أن تنص التشريعات على متطلبات المعاملة المتساوية، بحيث تضمن عدم وجود أي فروق في تخصيص النفاذ، مثل تخصيص أوقات ذروة المشاهدة لأحزاب معينة وفترات الليل المتأخر أو المشاهدة القليلة لغيرها.

150. يجوز اعتبار الوفاء بمتطلبات تسجيل الأحزاب كشرط مسبق لمنح نفاذ مجاني إلى وسائل الإعلام، لكن لا يمكن استخدام نظام التخصيص هذا على نحو تمييزي ضد الأحزاب غير المسجلة (إن أُتيح لها نفاذ مجاني إلى وسائل الإعلام) أو المرشحين المستقلين. ومع ذلك، فمن المسلم به أن من شأن أي قواعد محددة تتعلق بأساليب التخصيص أن تكون بطبيعتها في صالح الأحزاب التي استكملت عملية التسجيل.

151. من غير الممكن إخضاع وسائل الإعلام الخاصة إلى التنظيم بنفس الصرامة المطبقة على وسائل الإعلام ذات الملكية العامة في جميع الحالات. ومع ذلك، فمن شأن وسائل الإعلام الخاصة أن تؤدي دورًا أساسيًا في عملية الانتخابات العامة. وتفرض بعض الدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا قاعدة تنظيمية تلزم وسائل الإعلام الخاصة بتقديم وقت البث لجميع الأحزاب بنفس السعر.

152. من الأدوار الرئيسية للإعلام في أي انتخابات ضمان حصول الجماهير على معلومات كافية عن جميع المرشحين حتى تكون خياراتهم مستنيرة. وعلى ذلك، فمن الممارسات الجيدة أن تُضمن للنساء ومرشحي الأقليات، الذين يتلقون في كثير من الأحيان قدرًا أقل من التمويل أو الدعم مقارنةً بنظائرهم الآخرين، حصة منصفة وغير منحازة من التغطية الإعلامية.

حرية التجمع للأحزاب السياسية

153. ينبغي أن تتمكن جميع الأحزاب السياسية من ممارسة الحق في التجمع السلمي ممارسة كاملة، خاصة خلال فترة الانتخابات. وينبغي ألا تقيد حرية التجمع إلا استنادًا إلى أسباب مشروعة وموضوعية ضرورية في مجتمع ديمقراطي، مما يتضمن ما كان لتعزيز النظام العام والسلامة العامة ولحماية الصحة والآداب العامة وحقوق الآخرين وحياتهم والأمن القومي. فيمكن مثلاً فرض فترة صمت في الفترة السابقة للانتخابات مباشرة (عادةً ما تكون 48 ساعة أو أقل) كقيود مقبول لأنشطة الحملات، وذلك بالحد من التجمعات العامة للأحزاب خلال هذا الوقت. وتقدم المبادئ التوجيهية بشأن حرية التجمع السلمي الصادرة عن مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان - لجنة البندقية⁶⁵ استعراضًا للقواعد التنظيمية والتوصيات الملزمة فيما يتعلق بحق حرية التجمع، وينبغي ملاحظتها خلال إعداد تشريعات ذات صلة بالأحزاب السياسية.

154. ينبغي أن تتمتع الأحزاب بحق تنظيم الحشود العامة والحملات المشروعة والمشاركة فيها سالمًا من أي قيد غير مبرر. وكما أُشير في المبادئ التوجيهية بشأن حرية التجمع السلمي⁶⁶، يمكن توسيع هذا الحق ليشمل النفاذ إلى أي مكان أو خدمة موجهة إلى الاستخدام العام.

الأحزاب في إدارة الانتخابات

الكيانات الحزبية لإدارة الانتخابات

155. توجد نماذج مختلفة لكيانات إدارة الانتخابات التي تفي بمتطلبات التوازن والحيادية والقدرة. وبينما لا تضم بعض كيانات إدارة الانتخابات أي مكون حزبي، فقد اعتمدت دول أخرى ممارسة تشكيل كيانات لإدارة الانتخابات ترشح الأحزاب السياسية الرئيسية بعض أو كل أعضائها. وفي هذه الحالات، يجب توزيع المناصب العليا ضمن الكيان بين الأحزاب لضمان التوازن.

156. يجب أن تنظر الدولة بعناية عند إعداد التشريعات في مسألة تضمين كيانات إدارة الانتخابات أشخاصًا حزبيين. فإذا وقع الاختيار على نظام كهذا، يجب أن تنص بوضوح على المؤهلات اللازمة للمرشحين والإجراءات التي تتبعها الأحزاب السياسية لترشيح أعضاء في كيانات إدارة الانتخابات.

الأحزاب في الرقابة

157. تؤكد الفقرة 8 من وثيقة كوبنهاغن الصادرة عن منظمة الأمن والتعاون في أوروبا على أهمية المراقبين الداخليين والدوليين في الانتخابات. ومن الجوانب المهمة بشكل خاص للمراقبة الداخلية أن تتمتع الأحزاب السياسية بالحق في وضع مراقبين يوم الانتخابات. وتكون ممارسة هذا الحق بطبيعتها أسهل على الأحزاب عن المرشحين المستقلين (في ضوء وجود شبكات من الأعضاء وأدوات اتصال لدى الأحزاب مسبقًا)، غير أنه ينبغي النص في التشريعات صراحةً على إتاحة هذا الحق لجميع المتنافسين السياسيين. وينبغي أن يتمتع المراقبون بالحق في الاطلاع على جميع جوانب عملية التصويت وفي التعبير عن أي شواغل قد تنشأ أو في إبلاغ أحزابهم بالمشاكل التي تحدث خلال اليوم. ومن الممارسات السليمة أن تتضمن التشريعات الانتخابية حكمًا يسمح لمراقبي الأحزاب بالحصول على نسخ من نتائج التصويت في مراكز الاقتراع وعلى جميع مستويات إدارة الانتخابات. فمن شأن ممارسة كهذه أن ترفع من مصداقية العملية بشكل كبير.

158. ينبغي أن تتمكن جميع الأحزاب من ممارسة حقها في وضع مراقبين خلال عمليات التصويت والإحصاء والاعتماد ممارسةً كاملةً. ويجب أن تمنح التشريعات جميع الأحزاب المكانة الواجبة مقابل الكيانات المكلفة بفض النزاعات الانتخابية ضمانًا للانتصاف الفعال لأي انتهاكات مزعومة لحقوق الأحزاب ومرشحيها. وينبغي أن تحمي التشريعات هذه الممارسات بوصفها تدابير إيجابية من شأنها أن ترفع مصداقية النتائج الانتخابية.

تمويل الأحزاب السياسية

تمويل الحملات والتمويل السياسي

تعريف تمويل الحملات والتمويل السياسي ومبادئه التوجيهية

159. تحتاج الأحزاب السياسية إلى تمويل ملائم لأداء وظائفها الأساسية خلال فترات الانتخاب وبينها. ويمثل تنظيم تمويل الأحزاب السياسية ضرورة في سبيل ضمان استقلال الأحزاب عن أي تأثير غير سانع من جانب المانحين ولضمان تمتع الأحزاب بفرصة للتنافس وفق مبدأ تكافؤ الفرص ولتوفير الشفافية في التمويل السياسي. كما يشكل تمويل الأحزاب السياسية من خلال المساهمات الخاصة شكلاً من أشكال المشاركة السياسية. وعلى ذلك، ينبغي أن تستهدف التشريعات تحقيق توازن بين تشجيع المساهمات المعتدلة وبين تقييد المساهمات المفرطة.

160. للدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا اعتماد عدة مبادئ توجيهية مهمة لأنظمة التمويل السياسي خلال إعداد التشريعات. وتشمل تلك المبادئ التوجيهية ما يلي:

- قيود وحدود على المساهمات الخاصة؛
- تحقيق توازن بين التمويل الخاص والعام؛
- قيود على استخدام موارد الدولة؛
- معايير منصفة لتخصيص الدعم المالي العام؛
- فرض حدود للإنفاق في الحملات؛
- متطلبات تزيد من شفافية تمويل الأحزاب ومصداقية التقارير المالية؛
- آليات تنظيمية مستقلة وعقوبات ملائمة للانتهاكات القانونية.

161. يشير تمويل الأحزاب إلى الطريقة التي تتبعها الأحزاب لتمويل أنشطتها الروتينية ولتمويل الحملات، مما يشير تعييناً إلى الأموال التي يخصصها حزبٌ ما خلال العملية الانتخابية. ويجب لضمان اتسام نظام التمويل بالشفافية والإنصاف أخذ كل من تمويل الحزب المعتاد وتمويل الحملات في الاعتبار فيما يتعلق بالتشريعات ذات الصلة بالأحزاب السياسية. وتنطبق مسائل كثيرة (مثل الحدود المفروضة على مصادر التمويل المسموح بها) على نوعي التمويل، بينما يحتمل ألا تنطبق غيرها (مثل توفير وقت بث مجاني) إلا أثناء الفترة الانتخابية.

162. يقدم الكثير من الدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا دعماً عاماً للأحزاب في جميع الأوقات، مما يجعل التمييز بين التمويل السياسي وتمويل الحملات أمراً غير مجدٍ. ومع ذلك، ينبغي إذا فرقت التشريعات

ذات الصلة بين تمويل الأحزاب وتمويل الحملات أن تتضمن توجيهات واضحة ودقيقة للاستخدام والتخصيص الملائم للأموال من أجل هذين الغرضين المختلفين. فعلى سبيل المثال، إذا عرفت القواعد التنظيمية دعماً مالياً عمومياً عامًا يمكن استخدامه لأي وظيفة حزبية بمعزل عن الأموال الواردة من أجل أغراض الحملات تعييناً، فيجب النص بشكل واضح على تعريف ما يولف "غرض حملات" وأي قيود ذات صلة. كما ينبغي توفير الإرشاد بشأن كيفية تصنيف المصروفات اللازمة لحملة ما مع استمرار الحاجة إليها خارج الفترات الانتخابية (مثل رواتب الموظفين أو إيجار المقر الرئيسي للحزب). وإذا خصصت أموال للاستخدام خلال فترة الحملة فقط، فيجب تعريف مدة هذه الفترة ونهايتها بشكل واضح ومعقول في القانون.

التمويل الخاص

رسوم العضوية

163. للأحزاب السياسية أن تطالب أعضاءها بسداد رسوم عضوية. وينبغي ألا تبلغ تلك الرسوم مبلغاً يفيد العضوية بشكل غير مجبر، ومع ذلك فهي مصدر مشروع لتمويل الأحزاب السياسية. وينبغي أن تضمن التشريعات عدم استخدام رسوم العضوية للتحايل على الحدود المفروضة على المساهمات. ويمكن تحقيق ذلك من خلال معاملة رسوم العضوية وكأنها مساهمات.

164. لا يتضمن تقاضي رسوم عضوية في حد ذاته ما يتعارض مع مبادئ التنظيم الحر. وينبغي أن تكون أي رسوم عضوية معقولة في حجمها. وينبغي التشجيع على إدراج إمكانية إسقاط شرط الرسوم في حالات الإعسار المالي ضماناً لعدم قصر عضوية الأحزاب السياسية دون مبرر على الأثرياء دون غيرهم. كما يمكن إقامة هذا الإسقاط على مقياس متغير، بحيث تؤخذ خصوصيات كل حالة على حدة في الاعتبار. والحد الأدنى من ذلك، في حالة اشتراط سداد رسوم، أن يهيا مستوى خاصاً من العضوية لمن لا يرغبون أو لا يستطيعون سداد رسوم عضوية، حيث إن من شأن ذلك أن يسمح باستمرار إتاحة إمكانية الانتساب إلى الحزب أو المشاركة في وظائفه على نطاق ضيق لمثل هؤلاء.

165. يجوز للأحزاب فرض "ضرائب" على البرلمانيين من أعضائها، غير أنه يجب إخضاع مثل هذه "الضرائب" لقوانين المساهمات لضمان عدم استخدامها للتحايل على الحدود المفروضة على المساهمات. وإضافة إلى ذلك، فمن شأن التمويل من هذا النوع أن يعطي انطباعاً سلبياً بأن البرلمانيين المنتخبين "اشتراوا" ولايتهم من الحزب أو أنهم دفعوا أموالاً مقابل وضعهم في مرتبة أعلى ضمن القائمة الانتخابية.

المساهمات والدخل داخلياً في الأحزاب

166. ينبغي أن تسمح التشريعات بشكل عام للأحزاب السياسية على المستوى الوطني بتقديم دعم لمكاتبها الإقليمية والمحلية والعكس. وينبغي اعتبار هذا الدعم وظيفة حزبية داخلية وألا تقيد من خلال التشريعات بشكل عام. ومع ذلك، فمن الممكن أن تطالب الأحزاب بشكل معقول بالإبلاغ عن توزيعها الداخلي للأموال. وعلاوة على ذلك، ينبغي أن تضمن التشريعات الامتثال لحدود الإنفاق ذات الصلة في إجمالي الإنفاق من أجل منافسة انتخابية، بما في ذلك الأموال المخصصة من فروع مختلفة للحزب.

167. ينبغي أن يسمح للأحزاب التي تدر دخلاً من خلال بيع بضائع أو مواد ذات صلة بالحزب بتوظيف هذه الأموال لحملاتها وعملياتها. ويجب أن تفي هذه العائدات بمتطلبات الإفصاح والإنفاق، ومع ذلك لا ينبغي أن تفرض التشريعات ذات الصلة أي قيود غير ذلك عليها.

موارد المرشح الشخصية

168. للمرشحين توظيف مواردهم الشخصية في حملاتهم الانتخابية. ويمكن ضمن نظام حزبي استخدام مثل هذه المساهمات الشخصية علاوةً على أموال الحزب المخصصة لحملة مرشح ما.

169. كثيرًا ما ينظر إلى مساهمات المرشح لنفسه على أنها سالمة من شواغل الفساد أو التأثير المحتمل، غير أنه يجوز أن تفرض التشريعات حدودًا لهذه المساهمات كجزء من إجمالي حد الإنفاق خلال فترة الحملة وأن تطالب بالإفصاح عن هذه المساهمات. كما أنه من الملائم مطالبة المرشحين بتقديم إقرار عام بالأصول والالتزامات. غير أنه لا ينبغي استخدام الأخطاء في هذه الإقرارات كأساس لرفض الترشح.

المساهمات الخاصة

170. يمثل تمويل الأحزاب السياسية شكلاً من أشكال المشاركة السياسية، ومن الملائم أن تلتزم الأحزاب مساهمات مالية خاصة. بل ينبغي في الواقع للتشريعات أن تلزم جميع الأحزاب السياسية بتلقي تمويل، جزئيًا على الأقل، من خلال سبل خاصة كتعبير لحد أدنى من التأييد. ومع استثناء مصادر التمويل المحظورة بحكم التشريعات ذات الصلة، ينبغي أن يتمتع كل فرد بالحق في التعبير بحرية عن تأييده لحزب سياسي من اختياره من خلال مساهمات مالية وعينية. ومع ذلك، يجوز فرض حدود معقولة على إجمالي مبلغ المساهمات.

171. يجوز، على جانب الممارسة، أن تسمح التشريعات للأحزاب والمرشحين بالافتراض أيضًا لتمويل (جزء من) حملاتهم أو أنشطتهم. ومن المهم أن تتعامل قواعد الشفافية مع هذه الموارد بشكل متسق. ويتطلب الافتراض في العادة اتخاذ خطوات من جانب المقرض والمقترض في وقت سابق بقدر كاف على الحملة. كما يستغرق السداد في العادة شيئًا من الوقت بعد انتهاء الحملة. ولذلك يحتمل ألا تعكس التقارير المالية للأحزاب والمرشحين قيم القروض بشكل سليم. وتزداد أهمية ذلك بالنظر، اعتمادًا على الحالة المعينة ومع الخضوع للتشريعات التي تسمح بالتبرعات والذمم من الكيانات التجارية، إلى وجوب التعامل مع القروض الممنوحة بشروط مميزة أو التي يشطبها المقرض كشكلٍ من أشكال المساهمة العينية أو المالية. وبما أنه من الوارد كذلك أن يسدّد القرض شخص ثالث غير الحزب والمرشح نفسه، فإن القرض يتحول في هذه الحالة إلى شكل من أشكال المساهمة.

حدود المساهمة

172. يحظر بشكل عام تلقي مساهمات من مصادر أجنبية، وهذا متسق مع توصية لجنة وزراء مجلس أوروبا 4 (2003)، بشأن القواعد المشتركة لمكافحة الفساد في تمويل الأحزاب السياسية والحملات الانتخابية، والتي تنص على أنه "ينبغي للدول أن تحدد أو تحظر أو تنظم بأي شكل آخر التبرعات الواردة من مانحين أجانب". وهذا القيد، الممارس في كثير من الدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، يفيد في تجنب أي نفوذ غير مبرر لمصالح أجنبية في الشؤون السياسية الداخلية. ومع ذلك فهذا مجال ينبغي تنظيمه بحرص لتجنب انتهاك حرية التنظيم في حالة الأحزاب السياسية النشطة على مستوى دولي. وقد يكتسب هذا التنظيم الحريص أهمية خاصة في ضوء الدور المتنامي للأحزاب السياسية في الاتحاد الأوروبي، على النحو المنصوص عليه في المادة 12(2) من ميثاق الاتحاد الأوروبي للحقوق الأساسية. وعلاوةً على ذلك، يجوز أن يسمح مثل هذا التنظيم ببعض

الدعم من فرع أجنبي لحزب سياسي، بما يتماشى مع مقصد الفقرتين 4.10 و 26 من وثيقة كوبنهاغن، واللذان تطرحان تصوراً للتعاون والدعم الخارجيين للأفراد والجماعات والمنظمات التي تعزز حقوق الإنسان والحريات الأساسية. واعتماداً على تنظيم الفروع الوطنية لمنظمات دولية، فقد لا يتطلب الدعم من مثل هذه الكيانات نفس المستوى من التقييد. ومع ذلك، ينبغي التنبيه إلى ما قد ينطوي عليه تطبيق هذا النهج ذي التفصيل الدقيق على التمويل الأجنبي من صعوبة، وينبغي أن تزن التشريعات بعناية حماية المصالح القومية مقابل حقوق الأفراد والجماعات والمنظمات في التعاون ومشاركة المعلومات.

173. شهد التمويل الداخلي كذلك على مر الزمان قيوداً، في مسعى للحد من قدرة جماعات معينة على اكتساب نفوذ سياسي من خلال ميزات مالية. ومن السمات المحورية لأنظمة الحكم الديمقراطي أن تكون مساءلة الأحزاب والمرشحين بين يدي المواطنين لا جماعات المصالح الخاصة ذات الثراء. وعلى ذلك، وُضع عدد من القيود المعقولة على التمويل، ومن بينها قيود على المساهمات الواردة من شركات مملوكة للدولة أو خاضعة لإشرافها ومُبرعين مجهولي الهوية.

174. وينبغي إخضاع المساهمات الواردة من مصادر غير معلومة الهوية لتنظيم صارم، بما في ذلك ما كان من خلال وضع حد على إجمالي المبلغ المسموح به من المساهمات من مصادر غير معلومة الهوية كافة. وينبغي أن تفرض التشريعات حدوداً ذات مستوى معقول على أقصى حد للمبلغ الإجمالي بحيث يضمن الحيلولة دون اكتساب المُبرعين غير معلومي الهوية نفوذاً غير مبرر.

175. يجوز أن تتضمن الحدود المعقولة على المساهمات الخاصة بتحديد أقصى مستوى لمساهمة يسمح لمُبرع واحد بتقديمها. وقد أثبتت مثل هذه القيود فاعليتها في تقليل احتمالات الفساد أو شراء النفوذ السياسي. وينبغي الموازنة بعناية في التشريعات التي تفرض حدوداً على المساهمات بين ضمان عدم إلحاق أي وجه من أوجه الخلل بالعملية السياسية لصالح الأثرياء وتشجيع المشاركة السياسية، مما يتضمن ما كان من خلال السماح للأفراد بتقديم مساهمات لما يختارونه من الأحزاب. والوضع الأفضل أن تصمم حدود المساهمة بحيث تراعي التضخم، حيث يمكن الاستناد في ذلك مثلاً إلى شكل من أشكال المؤشرات مثل قيمة الحد الأدنى للرواتب، بدلاً من الاستناد إلى مبالغ مطلقة.

التمويل العام

أهمية التمويل العام

176. صُمم التمويل العام وما يلحق به ضرورةً من قواعد تنظيمية (بما في ذلك ما يتعلق منها بحدود الإنفاق والإفصاح والإنفاذ الحيادي) واعتمد في دول كثيرة كسبل محتملة لمنع الفساد ودعم الأحزاب السياسية في الدور المهم الذي تؤديه والتخلص من الاعتماد غير المبرر على مُبرعين خاصين. وتستهدف أنظمة التمويل هذه ضمان تمكن جميع الأحزاب من التنافس في الانتخابات وفق مبدأ تكافؤ الفرص، مما يعزز التعددية السياسية ويساعد في ضمان سلامة عمل المؤسسات الديمقراطية. وينبغي أن ترمي التشريعات بشكل عام إلى تهيئة توازن بين المساهمات العامة والخاصة بوصفها مصادر تمويل للأحزاب السياسية. وينبغي ألا يؤدي تخصيص تمويل عام في أي حالة من الحالات إلى تقييد استقلال حزب سياسي أو التدخل فيه.

177. يجب تحديد مقدار التمويل العام الممنوح للأحزاب بعناية بحيث يضمن نفع هذا التمويل مع عدم استبعاد الحاجة إلى المساهمات الخاصة ولا إبطال أثر التبرعات الفردية. وبينما تحول طبيعة الانتخابات والحملات في مختلف الدول دون تحديد مستوى من التمويل يصلح للتطبيق في كل مكان، ينبغي للتشريعات أن تضع آليات مراجعة تستهدف الوقوف بشكل دوري على أثر التمويل العام الحالي وتعديل مقدار التمويل العام المخصص حسب الحاجة. وبشكل عام، ينبغي تحديد مستوى مفيد للدعم المالي حتى يحقق هدف توفير الدعم، لكن ينبغي ألا تنحصر مصادر الدخل فيه ولا أن يهيئ ظروفًا تؤدي إلى الاعتماد المفرط على دعم الدولة.

الدعم المالي

178. ينبغي أن تسمح التشريعات صراحةً بتلقي الأحزاب السياسية دعمًا ماليًا من الدولة. وكثيرًا ما يعتبر تخصيص أموال عامة للأحزاب السياسية جزءًا لا يتجزأ من احترام مبدأ تكافؤ الفرص لجميع المرشحين، خاصةً إذا تضمنت آلية التمويل أحكامًا خاصة للنساء والأقليات. وفي حالة تقديم دعم مالي للأحزاب، ينبغي أن تضع التشريعات ذات الصلة إرشادات واضحة لتحديد حجم هذا التمويل، والذي ينبغي تخصيصه للمتلقين على نحو موضوعي دون انحياز.

الأشكال الأخرى من الدعم العام

179. علاوةً على التمويل المباشر، للدولة أن تقدم دعمًا للأحزاب من خلال وسائل متنوعة أخرى، مما يتضمن الإعفاءات الضريبية للأنشطة الحزبية والحصول على وقت بث مجاني واستخدام قاعات الاجتماعات العامة لأنشطة الحملات مجانًا. وفي جميع الحالات من هذا النوع، يجب تقديم الدعم المالي والعيني على أساس من تكافؤ الفرص لجميع الأحزاب والمرشحين (بما في ذلك النساء والأقليات). وقد لا تكون "المساواة" مطلقة بطبيعتها، غير أن أي نظام لتحديد التوزيع المتناسب (أو المنصف) لدعم الدولة (سواء كان ماليًا أو عينيًا) يجب أن يكون موضوعيًا وعادلًا ومعقولًا.

180. للدولة في سبيل دعم مشاركة النساء في الانتخابات أن تنظر أيضًا في تدابير مثل توفير رعاية للأطفال مجانًا أو تطبيق آليات تمويل لدعم المرشحين المحتملين لواجبات أسرية. وقد تكون مثل هذه الأشكال غير التقليدية من المساهمات العينية ضرورية للسماح بالمشاركة الكاملة للمرأة في الحياة السياسية. ويمكن النظر في مساهمات أخرى من هذا النوع لدعم مشاركة المرشحين من الإناث أو الفئات المحرومة في ضوء التزامات تصحيح المظالم التاريخية في الحياة السياسية.

181. من أسهل سبل دعم الدولة المتاحة وأكثرها فعالية تخصيص وقت بث مجاني، ومن شأن ذلك أن يساعد الدولة في الوفاء بمسؤولياتها لتهيئة التوعية للناخبين. وعلاوةً على ذلك، تستطيع وسائل الإعلام أن تؤدي دورًا حيويًا في مكافحات الصور الجنسانية النمطية عن طريق تقديم صورة واقعية لمهارات وقدرات المرشحين من الذكور والإناث وتمثيل النساء والرجال على نحو متنوع ومتوازن وغير نمطي. وعلى ذلك، على ذلك فينبغي النظر بعناية عند وضع أي نظام للتمويل العام في اعتماد شرط لتخصيص وقت البث للمرشحين المتأهلين. وينبغي، متى ما أتيح ذلك، توفير وقت البث هذا على أساس المعاملة المتكافئة أمام القانون (من الممكن إجراء التوزيع بشكل معقول إما على أساس مطلق المساواة أو بشكل منصف، بمعنى أن يعتمد ذلك على المستوى الثابت من الدعم). وتطبيق المساواة على كل من قدر الوقت الممنوح وتوقيت تلك التخصيصات وطبيعتها.⁶⁹

182. ومن الممارسات السليمة إعطاء امتيازات ضريبية للأفراد الذين يقدمون مساهمات عينية، سواء كانت على شكل عمالة أو سلع وخدمات. ويجوز أن تنص التشريعات على منح إعفاءات ضريبية على مثل هذه المساهمات، بما

في ذلك المساهمات العينية للأحزاب السياسية. ومع ذلك، ووفق توصية لجنة وزراء مجلس أوروبا (2003)4، فالأفضل أن تحد التشريعات من هذه الإعفاءات الضريبية.

تخصيص التمويل

183. ينبغي أن يحدد نظام تخصيص الدعم العام للأحزاب السياسية في التشريعات ذات الصلة. وتخصص بعض الأنظمة أموالاً قبل فترة الانتخابات، استناداً إلى نتائج الانتخابات السابقة أو إثبات مستويات دنيا من التأييد، بينما تقدم أنظمة أخرى المدفوعات بعد الانتخابات، استناداً إلى النتائج النهائية. وبشكل عام، فإن صرف الأموال، أو على الأقل نسبة ما من التمويل المزمع تقديمه، قبل الانتخابات يكفل على أفضل نحو تمكن الأحزاب من التنافس على أساس من تكافؤ الفرص.

184. وينبغي عند إعداد أنظمة التخصيص النظر بعناية في أنظمة التمويل السابقة على الانتخابات، مقارنةً بالصرف بعد الانتخابات، والذي من شأنه أن يكرس عجز الأحزاب الصغيرة أو الجديدة أو الأقل ثراءً عن التنافس بفعالية. وقد لا يوفر نظام تمويل بعد الانتخابات الحد الأدنى من الموارد المالية المبدئية اللازمة لتمويل حملة سياسية. وعلى ذلك، فقد تؤثر أنظمة تخصيص الأموال في الفترة التالية للانتخابات على التعددية السياسية تأثيراً سلبياً. وعلاوةً على ذلك، ينبغي أن يتم التخصيص في توقيت ضمن العملية الانتخابية مبكر بقدر كافٍ لضمان تكافؤ الفرص خلال فترة الحملات كلها. ومن شأن تأخير توزيع التمويل العام حتى وقت متأخر من الحملة أو بعد يوم الانتخابات أن يقوض المساواة في الحملات الانتخابية لما يحمله ذلك من تعارض مع وضع الأحزاب السياسية الأقل ثراءً.

185. يجوز أن يكون تخصيص التمويل متساوياً تماماً ("مساواة مطلقة") أو متناسباً في طبيعته استناداً إلى نتائج حزب ما الانتخابية أو مستوى التأييد المثبت ("إنصاف"). ولا يوجد نظام مقرر عالمياً لتحديد توزيع التمويل العام. وقد تكون التشريعات الحاكمة للتمويل العامة التي تدعو إلى التوزيع استناداً إلى تركيبة من نهجي المساواة المطلقة والإنصاف الأكثر فعالية في سبيل تحقيق التعددية السياسية وتكافؤ الفرص. وفي حالة اشتراط حدود دنيا للتأييد للحصول على تمويل، فمن شأن المبالغة في رفع هذا الحد الأدنى أن يقوض التعددية السياسية وفرص الأحزاب السياسية الصغيرة. وإنه لفي صالح التعددية السياسية أن يرهن تقديم الدعم العام بالحصول على حد أدنى أقل من الحد الأدنى الانتخابي لتخصيص مقاعد في البرلمان.

186. يجوز أن تتضمن التشريعات المحددة لأنظمة التخصيص أيضاً حوافز لإنماء المشاركة السياسية. فعلى سبيل المثال، قد تؤدي المنح المكافئة، حيث تقدم الدولة مقداراً من التمويل مساوياً لما يتلقاه الحزب من تبرعات من مؤيديه، إلى إنماء تفاعل الجماهير السياسي. ومع ذلك، فإن مثل هذه الأنظمة تتطلب مراقبة قوية لضمان عدم تضخيم مبالغ التبرعات وأن جميع هذه التبرعات الخاصة تقدّم بالاحترام الواجب للإطار التنظيمي الحاكم للتبرعات الخاصة.

187. ينبغي أن تضمن التشريعات ألا تؤدي معادلة تخصيص التمويل العام إلى تمكين حزب سياسي واحد من احتكار التمويل أو إعطائه قدرًا غير متناسب منه. كما ينبغي أن تحول معادلة التخصيص دون احتكار أكبر حزبين سياسيين لتلقي التمويل العام.

متطلبات تلقي التمويل العام

188. ينبغي كحد أدنى إتاحة قدرٍ ما من التمويل العام لجميع الأحزاب الممثلة في البرلمان. ومع ذلك، فينبغي أيضاً من أجل تعزيز التعددية السياسية توفير شيءٍ من التمويل خارج نطاق تلك الأحزاب الممثلة في البرلمان بحيث

يشمل جميع الأحزاب التي تطرح مرشحين لدورة انتخابات معيّنة وتتمتع بحدٍ أدنى من تأييد المواطنين. ولهذا أهمية خاصة في حالة الأحزاب الجديدة، التي يجب إعطاؤها فرصة عادلة للتنافس مع الأحزاب القائمة.

189. ينبغي تحديد مستوى التمويل العام المتاح بوضوح في القوانين واللوائح ذات الصلة. كما ينبغي تعريف حقوق الجهة صاحبة السلطة القانونية لوضع ومراجعة أقصى مستوى للدعم المالي وواجباته بوضوح في القانون. ويجب أن يصاحب التمويل العام للأحزاب السياسية إشراف هيئات عامة على حسابات الأحزاب السياسية.

190. من شأن التمويل العام، من خلال توفير موارد مزيدة للأحزاب السياسية، أن يرفع من التعددية السياسية. وعلى ذلك، فمن المعقول أن تشترط التشريعات أن يكون أي حزب ممثلًا لحد أدنى من الناخبين قبل تلقيه تمويلًا. ومع ذلك، وبما أنه من شأن الحرمان من التمويل العام أن يؤدي إلى انخفاض في التعددية والبدائل السياسية، فمن الممارسة الجيدة أن توضع إرشادات واضحة تبين كيفية تأهل الأحزاب الجديدة لتلقي الأموال وأن يتوسع في التمويل العام خارج نطاق الأحزاب الممثلة في البرلمان. وينبغي التفكير في نظام سخي لتحديد التأهل بحيث يكفل للناخبين البدائل السياسية اللازمة لاتخاذ خيار حقيقي.

191. لا يجوز اعتبار تخصيص أموال استنادًا إلى دعم الحزب لمرشحات إناث تمييزيًا وينبغي النظر إليه في ضوء اشتراط تدابير خاصة على النحو المعرف في اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (المادة 4). وكما تنص على ذلك توصية لجنة وزراء مجلس أوروبا 3(2003) بشأن المشاركة المتوازنة للنساء والرجال في صنع القرار السياسي والعام، فإنه يجوز رهن تخصيص الأموال العامة بالامتثال لمتطلبات مشاركة النساء⁷⁰ وبينما يكتسب احترام حرية عمل الأحزاب الداخلي لاختيار المرشحين وخيارات البرنامج السياسي أهمية، فيجوز تقييد التمويل العام بشكل معقول على أساس الامتثال لمجموعة من الالتزامات الأساسية.

192. من المعقول أن تشرع الدول متطلبات دنيا يجب الوفاء بها قبل تلقي تمويل عام. وقد تتضمن تلك المتطلبات ما يلي:

- التسجيل كحزب سياسي؛
- إثبات حدٍ أدنى من التأييد؛
- تمثيل متوازن جنسائيًا؛⁷¹
- استيفاء التقارير المالية بشكل سليم على النحو المطلوب (بما في ذلك ما كان عن الانتخابات السابقة)؛
- الامتثال لمعايير المحاسبة والتدقيق ذات الصلة.

تنظيم تمويل الأحزاب والحملات

حدود الإنفاق

193. يمثل تنظيم تمويل الأحزاب والحملات ضرورة لحماية العملية الديمقراطية، بما في ذلك حدود الإنفاق، حسب الاقتضاء. وكما أشارت لجنة الأمم المتحدة المعنية بحقوق الإنسان في التعليق العام رقم " 25، قد يكون وضع حدود معقولة على إنفاق الحملات مبررًا حيثما اعتبر ذلك ضرورة لضمان عدم تقويض اختيار الناخبين الحر أو الإخلال بالعملية الديمقراطية عن طريق الإنفاق غير المتناسب نيابةً عن أي مرشح أو حزب. وينبغي احترام

نتائج الانتخابات الصحيحة وتنفيذها"⁷² ومن المكونات الرئيسية لمثل هذا الإطار اشتراط الشفافية. فينبغي تصميم جميع أنظمة تخصيص التمويل وتقديم التقارير، سواء كان أثناء فترات الحملات الرسمية أو خارجها، بحيث تكفل الشفافية والاتساق مع مبادئ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وتوصيات مجلس أوروبا ذات الصلة.

194. ولشفافية تمويل الأحزاب والحملات، كما أشير أعلاه، أهمية في سبيل حماية حقوق الناخبين ومنع الفساد. كما تكتسب الشفافية أهمية لأن للجماهير الحق في التبصير، حيث يجب تزويد الناخبين بالمعلومات ذات الصلة بالدعم المالي الممنوح للأحزاب السياسية حتى توضع الأحزاب السياسية موضع المساءلة.

195. قد يكون وضع حدود معقولة على إنفاق الحملات مبرراً حيثما اعتبر ذلك ضرورة لضمان عدم تقويض اختيار الناخبين الحر أو الإخلال بالعملية الديمقراطية عن طريق الإنفاق غير المتناسب نيابةً عن أي مرشح أو حزب.

196. من المعقول أن تفرض الدولة على الأحزاب في الانتخابات حداً أقصى للإنفاق من أجل تحقيق الهدف المشروع الرامي إلى تأمين المساواة بين المرشحين. ومع ذلك، يجب تحقيق التوازن بين الهدف المشروع لتلك القيود وضرورة حماية الحقوق الأخرى، مثل حق التنظيم والتعبير الحر، مما لا يقل عنه مشروعية. وهذا يتطلب وضع حدود الإنفاق بعناية بحيث لا تشكل عبئاً مبالغاً فيه. ويتكون الحد الأقصى للإنفاق في العادة من مبلغ مطلق أو نسبي تحدده عوامل مثل عدد الناخبين في دائرة معينة وتكاليف مواد وخدمات الحملات. وقد أعربت لجنة وزراء مجلس أوروبا عن دعمها لهذا الخيار الأخير، مع تحديد الحدود القصوى للإنفاق بغض النظر عن النظام المعتمد بالنسبة إلى عدد الناخبين في الدائرة الانتخابية المعنية. وأياً كان النظام المعتمد، ينبغي تعريف هذه الحدود بوضوح في القانون.

197. علاوةً على ما ذكر، ينبغي تعريف جهاز الدولة صاحب سلطة إعداد ومراجعة هذه الحدود بوضوح وتعيين نطاق سلطته بشكل محدد في التشريعات ذات الصلة. وينبغي أن تكون الحدود واقعية لضمان تمكن جميع الأحزاب من إدارة حملة فعالة، إقراراً بارتفاع تكاليف الحملات الانتخابية الحديثة. ومن الأفضل تصميم الحدود بحيث تراعي التضخم. وهذا يتطلب إقامة الحدود القانونية على شكل من أشكال المؤشرات لا على مبالغ مطلقة.

متطلبات تقارير تمويل الحملات

198. ينبغي للدول أن تطالب الأحزاب السياسية بتسجيل جميع المساهمات المباشرة والعينية الممنوحة لجميع الأحزاب السياسية والمرشحين خلال الفترة الانتخابية. وينبغي أن تتاح تلك السجلات للمراجعة العامة ويجب أن تتماشى مع حدود الإنفاق المقررة مسبقاً.

199. ينبغي أن تطالب الأحزاب كذلك بتقديم معلومات أساسية إلى سلطة الدولة الملائمة (عادةً ما يكون جهاز إدارة الانتخابات أو سلطة تنظيمية محددة مسبقاً) قبل بدء الحملات. وينبغي أن تتضمن تلك المعلومات بيانات حسابات الحزب المصرفية والبيانات الشخصية للأشخاص المسؤولين عن شؤون الحزب المالية.

200. ينبغي تسليم التقارير المتعلقة بتمويل الحملات للسلطات المختصة خلال فترة لا تزيد على 30 يوماً بعد الانتخابات. وينبغي ألا تقتصر المطالبة بهذا التقارير على الحزب ككل، بل تشمل أفراد المرشحين وقوائم المرشحين. وينبغي أن يعرف القانون نسق التقارير بحيث تكشف الأحزاب جميع فئات المعلومات المطلوبة وبحيث يمكن مقارنة المعلومات الواردة من مختلف الأحزاب. وفي سبيل دعم الشفافية، فمن حسن الممارسة أن تتاح هذه التقارير المالية على الإنترنت في توقيت مناسب.

متطلبات تقارير التمويل السياسي

201. تلزم المادة (3)7 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الدول الموقعة ببذل جهود صادقة لتحسين الشفافية في تمويل مرشحي الانتخابات والأحزاب السياسية. وتمثل متطلبات كشف التمويل السياسي أدوات السياسات الأساسية في سبيل تحقيق هذه الشفافية. وبينما يمكن استخدام أشكال أخرى من التنظيم لمراقبة دور المال في العملية السياسية، مثل وضع حدود للإنفاق وحظر أشكال معينة من الدخل وتقديم تمويل عام، فإن الكشف الفعال لازم لتنفيذ قواعد تنظيمية الأخرى بفعالية.

202. ينبغي أن تطالب الأحزاب السياسية بتقديم تقارير الكشف إلى السلطة التنظيمية الملائمة على أساس سنوي على الأقل خارج فترات الحملات. وينبغي أن تتطلب هذه التقارير كشف المساهمات الواردة وتوضيح لجميع المصروفات. ومن الممكن زيادة الشفافية عن طريق متطلبات الإبلاغ بهويات المتبرعين، غير أنه ينبغي للتشريعات أن تحقق توازنًا بين هذه المتطلبات واعتبارات الخصوصية والحماية من التخويف. وينبغي إعداد جميع تقارير الكشف على أساس مجمع بحيث تتضمن مستويات الأنشطة الحزبية كافة.

203. ينبغي أن تفرق التقارير بوضوح بين الدخل والمصروفات. وعلاوةً على ذلك، ينبغي أن تتضمن أنساق التقارير تقسيمًا للتبرعات على فئات موحدة على النحو المعرف في القواعد التنظيمية ذات الصلة. وينبغي بيان طبيعة جميع التبرعات الواردة لحزب سياسي ما وقيمتها في التقارير المالية.

204. ينبغي أن تتضمن التقارير (حسب الاقتضاء) كلاً من تمويل الحزب العام وتمويل الحملات. كما يجب أن تبين التقارير بوضوح المصروفات التي استخدمت لصالح الحزب وتلك التي وجهت لصالح مرشح معين.

205. قد يحاول حزبٌ ما التحايل على القواعد التنظيمية لتمويل الحملات عن طريق إقامة أنشطة خلال فترة "سابقة على الانتخابات" أو من خلال استخدام آخرين كقنوات للأموال أو الخدمات. ويعرف استخدام آخرين كقنوات هذا في بعض البلدان باسم استخدام "أطراف ثالثة". ويجب في سبيل الحد من إساءة الاستغلال هذه وضع أنظمة قوية للتقارير المالية للأحزاب السياسية خارج نطاق الانتخابات. وينبغي أن توفر التشريعات إرشادات واضحة فيما يتعلق بالأنشطة غير المسموح بها خلال الحملة السابقة على الانتخابات، كما ينبغي إخضاع الدخل والمصروفات لهذه الأنشطة خلال هذا الوقت لمراجعة سليمة وعقوبات. وينبغي أن تنص التشريعات بوضوح على من يجوز تسليمه أموال الأحزاب السياسية في الفترة السابقة على الانتخابات وعلى حدود استخدام أطراف ثالثة غير مقترنة بالحزب بشكل مباشر لها.

206. تتطلب شفافية التقارير نشر تقارير الأحزاب المالية في توقيتات مناسبة. ويقضي الوفاء بهذا المتطلب احتواء التقارير على تفاصيل كافية حتى تكون مفيدة ومفهومة لعموم الجماهير. وبينما يمثل نشر التقارير المالية أهمية حيوية في سبيل اكتساب ثقة الجماهير في عمل حزب ما، فيجب أن تحقق متطلبات التقارير كذلك توازنًا بين الكشف الضروري وشواغل الخصوصية لدى المانحين.

إساءة استغلال موارد الدولة

207. تدين الأعراف الدولية قاطبة إساءة استغلال موارد الدولة. وبينما تقترن المناصب بميزة طبيعية وحتمية، فيجب أن تحرص التشريعات على تجنب توسيع هذه الميزات أو زيادتها. ويجب على من يشغل مناصب من المرشحين والأحزاب الامتناع عن استخدام أموال الدولة أو مواردها (أي المواد وعقود العمل ووسائل النقل والموظفون وما إلى ذلك) لمصلحتهم. وتنص الفقرة 4.5 من وثيقة كوبنهاغن الصادرة عن منظمة الأمن والتعاون في أوروبا في

هذا الصدد على وجوب احتفاظ الدول المشاركة "بفصل واضح بين الدولة والأحزاب السياسية، وعلى الخصوص منع دمج الأحزاب السياسية مع الدولة".

208. وينبغي للتشريعات، في سبيل السماح بالتنظيم الفعال لاستخدام موارد الدولة، تعريف ما يعتبر إساءة استغلال تعريفًا واضحًا. فعلى سبيل المثال، بينما يُمنح شاغلو المناصب في كثير من الأحيان 79 حق استخدام الأنظمة البريدية مجانًا (لاعتبار ذلك ضرورة لعرض أعمالهم في الحكم على الجماهير)، فإن إرسال دعاية للحزب أو برامج مرشحين بريديًا يعتبر إساءة استغلال لهذا المورد المجاني. ويجب أن تعالج التشريعات حالات إساءة الاستغلال من هذه النوعية.

209. وقد تتضمن إساءة استغلال موارد الدولة التلاعب بالموظفين الحكوميين وتخويضهم. ولم يخل الأمر من مطالبات حكومة ما العاملين لديها بحضور حشد مؤيد للحكومة. وينبغي حظر مثل هذه الممارسات بشكل صريح وشامل في القانون.

210. ينبغي ألا يطالب أي حزب سياسي موظفين حكوميين بتقديم أموال للحزب، فهذه ممارسة ينبغي أن يحظرها القانون باعتبارها إساءة استغلال لموارد الدولة.

السلطة التنظيمية

211. نصت توصية لجنة وزراء مجلس أوروبا (4)2003 على ما يلي: "ينبغي للدول أن تتيح مراقبة مستقلة فيما يتعلق بتمويل الأحزاب السياسية والحملات الانتخابية. وينبغي أن تتضمن المراقبة المستقلة إشرافًا على حسابات الأحزاب السياسية والمصروفات المتعلقة بحملات انتخابية إضافية إلى عرضها ونشرها".

212. يمكن أن تضطلع أجهزة مختلفة بالمراقبة، بما في ذلك جهاز إشرافي مختص أو جهاز مالي تابع للدولة. وإيا كان الجهاز المكلف بمراجعة تقارير الحزب المالية، فينبغي اتخاذ تدابير فعالة في التشريعات وفي ممارسات الدولة لضمان استقلال هذا الجهاز بمنأى عن الضغوط السياسية والتزامه بالحياد. ويمثل هذا الاستقلال مطلبًا أساسيًا في سبيل عمل الجهاز على نحو سليم، ويوصى بشدة، على الأخص، أن تصاغ إجراءات التعيين بعناية بحيث تتجنب تعرض الأعضاء لأي نفوذ سياسي.

213. ينبغي أن تعرف التشريعات إجراء تعيين أعضاء الجهاز التنظيمي وأن تحدد سلطاتهم وأنشطتهم بوضوح وأن تعين أنواع ونطاق الانتهاكات التي تقتضي فرض عقوبة وتوفر إرشادات واضحة بشأن عملية الطعن في القرارات التنظيمية.

214. ينبغي إعطاء السلطة التنظيمية سلطة مراقبة الحسابات وإجراء تدقيق للتقارير المالية المقدمة من الأحزاب والمرشحين. وينبغي النص على عملية إجراء مثل هذا التدقيق في التشريعات ذات الصلة. وبما أن التنظيم المالي يمثل مجالاً يكثر تعرضه للمعاملة التمييزية أو المنحازة من قبل الأجهزة التنظيمية، فإن تجنب ذلك يقتضي تعيين التشريعات للعملية والإجراءات التي تحدد كيفية اختيار وانتقاء تقارير الأحزاب التي تخضع للتدقيق. وينبغي أن يكون التدقيق غير تمييزي وموضوعي في تطبيقه في جميع الحالات.

عقوبات الانتهاكات المالية

215. ينبغي أن تؤدي المخالفات المتعلقة بالتقارير المالية أو عدم الامتثال للقواعد المنظمة للتقارير المالية أو إساءة استغلال الأموال العامة إلى إسقاط هذه الأموال عن الحزب كليًا أو جزئيًا. وقد تتضمن العقوبات الأخرى المتاحة فرض غرامات إدارية على الحزب. وكما نصت لجنة وزراء مجلس أوروبا، ينبغي إخضاع الأحزاب السياسية "لعقوبات فعالة ومتناسبة وراذعة" على انتهاك قوانين التمويل السياسي.⁷⁴ وتتناول الفقرة 225 أدناه العقوبات على انتهاكات القانون بشكل أوفى.

216. كما تذكر الفقرة 225 أدناه، يجب أن تكون جميع العقوبات متناسبة في طبيعتها. وفي مجال الانتهاكات المالية، ينبغي أن يتضمن هذا اعتبارًا لمقدار المال المعني وإذا ما وقعت محاولات لإخفاء الانتهاك وإذا ما كان الانتهاك ذا طبيعة متكررة.

217. تخصص العقوبات الجنائية للانتهاكات الخطيرة التي تقوض النزاهة العامة، غير أنه ينبغي أن تتاح مجموعة من العقوبات الإدارية على حيازة الأحزاب لأموال أو استخدامها بشكل غير سليم.

مراقبة الأحزاب السياسية

إنشاء الأجهزة التنظيمية

النزاهة والحيادية في التنظيم

218. يجب أن تحافظ السلطات التنظيمية على حياديتها وموضوعيتها في التعامل مع عملية تسجيل الأحزاب السياسية (حسب الاقتضاء) وتمويل الأحزاب السياسية وتنظيم الأنشطة الحزبية. ويجب أن تطبق القواعد التنظيمية دومًا على نحو موضوعي وغير تمييزي. كما ينبغي إخضاع جميع الأحزاب لنفس الأحكام التنظيمية وأن يعاملوا بمساواة في تطبيق القواعد التنظيمية.

نطاق الأجهزة التنفيذية وولايتها

219. ينبغي أن توضع حدود واضحة تبين الأجهزة المسؤولة عن تنظيم الأحزاب السياسية، إضافة إلى إرشادات واضحة تحدد وظائفها وحدود سلطاتها. وبشكل عام، تتولى التسجيل وزارة مختصة في الدولة أو جهاز قضائي. وينبغي أن يكون الجهاز المكلف بالتنظيم غير حزبي بطبيعته وأن يفي بمتطلبات الاستقلال والنزاهة. وينبغي أن يكون للأحزاب الحق في الطعن في قرارات الأجهزة التنظيمية أمام محكمة ملائمة⁷⁵، وينبغي في جميع الحالات أن توضع السلطات موضع المساءلة عن قراراتها.

220. يجب أن تتضمن التشريعات إرشادات عن الكيفية التي تبلغ الأجهزة التنظيمية بها عن أي انتهاك للقانون وما هي السلطات التحقيقية الممنوحة لتلك الأجهزة ونطاق العقوبات المطبقة. وبشكل عام، ينبغي أن تمنح التشريعات للجهات التنظيمية القدرة على التحقيق في الانتهاكات المحتملة وملاحقتها، فبدون هذه السلطات التحقيقية، يستبعد أن تتمكن تلك الجهات من تنفيذ ولايتها بفعالية. كما يتعين تخصيص تمويل كافٍ لضمان سلامة عمل الجهاز التنظيمي وتشغيله.

221. ينبغي أن تعرف التشريعات بوضوح عملية اتخاذ القرار لدى الأجهزة التنظيمية. وينبغي أن تمتنع الأجهزة المكلفة بالإشراف على الأحزاب السياسية عن فرض رقابة مفرطة على الأنشطة الحزبية، حيث تكون أغلبية هذه الوظائف أمورًا داخلية للحزب وينبغي ألا تحاط سلطات الدولة علمًا بها إلا في ظروف استثنائية، مع الاقتصار في تلك الحالات على ضمان الامتثال للقانون.

222. ينبغي من أجل ضمان الشفافية ولزيادة الاستقلالية التنظيمية أن تعرف التشريعات على وجه التحديد كيفية تعيين الأجهزة التنظيمية. وبشكل عام، تعمل هذه الأجهزة على أفضل نحو إذا أُجريت التكاليفات على أساس متعاقب وبمعزل عن الدورة الانتخابية. وبالإضافة إلى ذلك، فمن حسن الممارسة أن يكون تكليف مسؤولي التنظيم إما مدى الحياة أو محدودًا بفترة واحدة. فهذا يسهم في ضمان سلامة عملهم من النفوذ السياسي. وأيًا كانت الحالة، ينبغي أن يوضع ضمان يحول بين الجهاز المكلف بتعيين مسؤولي التنظيم وبين عزلهم عند الرغبة.

223. ينبغي أن ينص القانون بوضوح على الجدول الزمني للقرارات المتعلقة بتنظيم أنشطة الأحزاب السياسية أو تشكيلها. ويكتسب هذا أهمية خاصة في ضوء حساسية العملية الانتخابية وطبيعتها المقيدة بالزمن. فعلى سبيل المثال، تبدو مدة 30 يومًا فترة معقولة لاتخاذ قرارات الأجهزة التنظيمية بشأن تأسيس حزب وتسجيله. كما ينبغي أن يسمح القانون بتصحيح أوراق التسجيل وإعادة تقديمها تصويبا لأوجه قصور ثانوية في مواد تسجيل الحزب خلال فترة زمنية معقولة بعد الرفض الأولي.

عقوبات الأحزاب السياسية على عدم الامتثال للقوانين

224. ينبغي تطبيق عقوبات على الأحزاب السياسية التي يثبت انتهاكها للقوانين ذات الصلة. ويجب أن تكون العقوبات في جميع الأوقات موضوعية وقابلة للإنفاذ وفعالة ومتناسبة مع غرضها المحدد. وينبغي عدم الخلط بين إخضاع الأحزاب السياسية للمساءلة على أفعالها والحظر أو الحل استنادًا إلى لجوء الحزب إلى العنف أو تهديد السلام المدني أو النظام الدستوري الديمقراطي للبلاد. فالحظر والحل استنادًا إلى مثل هذه الظروف بالغة الخطورة ليسا متعلقين بإخضاع الأحزاب للمساءلة على انتهاكات قانونية، بل يطبقان في الواقع لكونهما يمثلان ضرورة في مجتمع ديمقراطي. فحينما اعتاد حزب على مخالفة الأحكام القانونية ولم يبذل جهدًا لتصحيح سلوكه، فقد يكون إسقاط وضع التسجيل عنه ملائمًا. وقد يكون إسقاط وضع التسجيل أهمية خاصة في حالات حصول الأحزاب على دعم مالي من الحكومة.

225. ينبغي وضع عقوبات متنوعة متاحة لمعالجة عدم الامتثال للقوانين. وكما ذكر أعلاه، يجب أن تحمل العقوبات علاقة بالانتهاك وتحترم مبدأ التناسب. وينبغي أن تتضمن هذه العقوبات:

- غرامات إدارية، على أن تحدد مبالغها حسب طبيعة الانتهاكات، بما في ذلك مدى تكرار الانتهاك؛
- إسقاط التمويل العام وغير ذلك من أشكال الدعم العام كليًا أو جزئيًا لفترة زمنية محددة؛
- عدم استحقاق دعم الدولة لفترة زمنية محددة؛
- إسقاط تعويض مصروفات الحملات كليًا أو جزئيًا؛
- مصادرة خزانة الدولة للدعم المالي المحول سابقًا إلى الحزب أو المقبول منه؛
- عدم استحقاق طرح مرشحين للانتخابات لفترة زمنية محددة؛
- في حالات الانتهاكات الجسيمة، تطبيق عقوبات جنائية على أعضاء الحزب والمسؤولين عن الانتهاك/الانتهاكات؛
- إلغاء انتخاب مرشح، على ألا يكون ذلك إلا بقرار من محكمة وأن يكون وفق الإجراءات القانونية الواجبة وألا يطبق ما لم يرجح تأثير الانتهاك في النتيجة الانتخابية؛
- إسقاط وضع التسجيل عن الحزب.

226. إذا ثبت تصرف فروع محلية لحزب ما باسم الكيان القانوني لحزب وطني، يجوز تطبيق عقوبات على الحزب على المستوى الوطني.

227. ينبغي أن تكون جميع العقوبات متوافقة مع مبدأ التناسب. وينبغي للسلطة التنظيمية قبل فرض أي عقوبة أن تمنع التفكير في الهدف من العقوبة وموازنتها مقابل الأثر السلبي المحتمل على التعددية السياسية أو المتمتع

بحقوق محمية. وعند فرض عقوبات، ينبغي إعلام عموم الجماهير بالوقائع التي تمخض عنها الانتهاك القانوني والعقوبة المفروضة على الحزب السياسي بعينها.

228. ينبغي أن يتاح للحزب المعني في حالة فرض عقوبات سبيل إلى جلسة استماع عادلة أمام محكمة محايدة. وبينما يجوز للسلطات التنظيمية تحديد العقوبات، ينبغي أن تتاح للحزب فرصة طلب اتخاذ القرار النهائي بشأن العقوبات بمعرفة الهيئة القضائية الملانمة ووفق المبادئ القضائية.

حقا التصحيح الفعال وجلسة الاستماع العادلة أمام محكمة محايدة

الحق في التصحيح الفعال

229. تنص المادة 13 من الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية على أن "يعطي كل من انتهكت حقوقه وحرياته المنصوص عليها في هذه الاتفاقية تصحيحاً فعالاً أمام سلطة وطنية وإن كان الانتهاك قد اقترف من قبل أشخاص يتصرفون بصفة رسمية". وتوجد أحكام مشابهة تثبت الحق في التصحيح الفعال 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. وعلى ذلك، ينبغي أن تلزم التشريعات الدولية بتقديم تصحيح فعال لأي انتهاك لحقي التنظيم والتعبير الأساسيين. ومن الممكن أن يقدم التصحيح من سلطة إدارية أو تشريعية أو قضائية مختصة، ولكن يجب أن يتاح مقابل جميع انتهاكات الحقوق الأساسية الممنوحة في صكوك دولية أو إقليمية. ويجب أن تقدم التصحيحات بسرعة حتى تكون فعالة، لأن أي تصحيح يؤخر منحه لا تكون له منفعة تصحيحية ذات بال.

الحق في جلسة استماع علنية عادلة أمام محكمة محايدة

230. تنص المادة 6 من الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية أنه "لكل شخص في سبيل تحديد حقوقه والتزاماته المدنية أو أي تهمة جنائية موجهة إليه الحق في جلسة استماع علنية عادلة خلال وقت معقول أمام محكمة مستقلة ومحايدة مؤسسة بحكم القانون." وتوجد أحكام مشابهة في المادة 10 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمادة 14 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. ويتضمن هذا الحق في الاستماع لقضية الشخص علناً وبسرعة أمام محكمة محايدة وفي نفاذ متكافئ إلى الإجراءات القضائية وفي تكافؤ وسائل الدفاع. ويضمن الحق في جلسة استماع علنية عادلة، مقترناً بالحق في تصحيح فعال، وسيلة ملانمة للانتصاف في حالات انتهاك الحقوق الأساسية. وعلى ذلك، فينبغي أن يتيح أي تدخل من السلطات في أنشطة الأحزاب السياسية فرصة للحزب كي يطعن في القرار أو الإجراء المعني أمام محكمة قانونية وكي تحكم محكمة محايدة في الطعن علناً. ويتحقق هذا بشكل خاص فيما يتعلق بحظر حزب سياسي أو حله، حيث ينبغي اتخاذ القرار النهائي بشأن مسألة بهذه الجسام بمعرفة محكمة. وينبغي أن تكون جلسة استماع أمام سلطة قضائية مختصة ضرورة في جميع حالات الحل أو الحظر.

231. ينبغي أن توجد أحكام قانونية للطعن في أي قرار تتخذه سلطات تنظيمية وتؤثر سلباً في حق التنظيم الحر أو الحريات المحمية الأخرى للأحزاب السياسية (بما في ذلك رفض التسجيل أو إسقاط وضع حزب استناداً إلى نتائج انتخابية). وبشكل عام، ينبغي أن تتاح إجراءات قضائية وتصحيحات في هذا النوع من النزاعات لتعلقها

بحقوق أساسية.⁷⁶ ولذلك، ينبغي أن تتمكن جميع الأحزاب من التماس مسار ملائم في محكمة قانونية في حالة اتخاذ هيئة تنظيمية قرارات. وفي هذا الإجراءات، يجب أن تضمن للأحزاب (بصفتها جماعات مكونة من أفراد) جلسة استماع عادلة وعلنية لتحديد حقوقها.

232. يعتبر النظر السريع عنصرًا مهمًا من عدالة أي جلسة استماع. فلا يمكن تأخير الإجراءات دون المخاطرة بانتهاك الحق في جلسة استماع عادلة.⁷⁷ وينبغي أن تعرف التشريعات حدودًا زمنية معقولة لتقديم الطلبات ولمنح الأحكام، مع صرف واجب الاحترام لأي اعتبارات خاصة تنشأ عن الطبيعة الموضوعية للحكم.

233. ينبغي أن تحدد التشريعات إجراءات تحريك المراجعة القضائية (الاستئناف) لحكم ما يؤثر في حقوق حزب سياسي. كما ينبغي أن توسع التشريعات حق المراجعة القضائية لهذه الأحكام بحيث تشمل من يتأثر بها من أشخاص أو أحزاب أخرى.

الملحقات

الملحق ألف - صكوك دولية وإقليمية مختارة

يتضمن هذا القسم مقتطفات مختارة من صكوك دولية وإقليمية ذات صلة تمثل أهمية حيوية بالنسبة إلى تنظيم وعمل الأحزاب السياسية في منطقة منظمة الأمن والتعاون في أوروبا وتتناولها هذه الوثيقة. ويمثل كل من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية التزامات قانونية على الدول، إثر اتخاذها إجراء التصديق. وبينما لا يحظى الإعلان العالمي لحقوق الإنسان ووثيقة كوبنهاغن بقوة القانون الملزم، فإن طبيعة هذه الالتزامات السياسية تجعلها دافعة في حق الدول الموقعة.

العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية⁷⁸

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 إعمال الحقوق المعترف بها في هذا العهد، بأن تتخذ، طبقاً لإجراءاتها الدستورية ولأحكام هذا العهد، ما يكون ضرورياً لهذا الإعمال من تدابير تشريعية أو غير تشريعية.
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 يدعى 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 قضيبته محل نظر منصف وعلني من قِبَل 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 جميعا 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 سياسيا أو غير سياسي، أو الأصل القومي أو الاجتماعي، أو الثروة أو النسب، أو غير ذلك من الأسباب.

اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة⁷⁹

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 وتقدمها 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 جميع أشكال التمييز العنصري⁸⁰

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، على قصد ضمان تمتعها وتمتعهم التام المتساوي بحقوق الإنسان والحريات الأساسية. ولا يجوز في أية حال أن يترتب على هذه التدابير، كنتيجة لذلك، إدامة أية حقوق متفاوتة أو مستقلة تختلف باختلاف الجماعات العرقية بعد بلوغ الأهداف التي اتخذت من أجلها.

المادة 5

إيفاء للالتزامات الأساسية المقررة في المادة 2 من هذه الاتفاقية، تتعهد الدول الأطراف 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 حرية التنظيم والتجمع السلمي

اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد⁸¹

المادة (3)7

تتظر كل دولة طرف أيضاً في اتخاذ التدابير التشريعية والإدارية المناسبة، بما يتسق مع أهداف هذه الاتفاقية ووفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، لتعزيز الشفافية في تمويل الترشيحات لانتخاب شاغلي المناصب العمومية وفي تمويل الأحزاب السياسية، حيثما انطبق الحال.

الإعلان العالمي لحقوق الإنسان⁸²

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 تقييد 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 بيجين⁸³

المادة 13.

أن 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 24

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 يتعين 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 تدريب على القيادة واحترام الذات لمساعدة النساء والفتيات، ولا سيما ذوات الاحتياجات الخاصة، والمعوقات والمنتميات 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 المفترقات إلى الخبرة، وبالأخص 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 آليات وتوفير تدريب يشجعان المرأة على المشاركة في العمليات الانتخابية والأنشطة السياسية والمجالات القيادية الأخرى.

ميثاق الحقوق الأساسية للاتحاد الأوروبي⁸⁴

المادة 12

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

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

المادة 21

1. يحظر أي تمييز قائم على أي سبب مثل الجنس أو العرق أو اللون أو الأصل الإثني أو الاجتماعي أو السمات الوراثية أو اللغة أو الدين أو العقيدة أو الرأي السياسي أو أي رأي آخر أو الانتساب إلى أقلية قومية أو بسبب الممتلكات أو الميلاد أو الإعاقة أو السن أو التوجه الجنسي.
2. في نطاق تطبيق المعاهدة التي تنشئ المجتمع الأوروبي، والمعاهدة بشأن الاتحاد الأوروبي ودون الإخلال بالأحكام الخاصة لتلك المعاهدات، يحظر أي تمييز على أساس الجنسية.

المادة 23

يجب أن تكفل المساواة بين الرجال والنساء في كافة المجالات بما في ذلك الوظيفة والعمل والأجر. ولا يمنع مبدأ المساواة وضع أو اعتماد إجراءات تكفل مزايا معينة لصالح الجنس الأقل تمثيلاً.

الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية (الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان)⁸⁵

المادة 10

1. لكل إنسان الحق في حرية التعبير. ويشمل هذا الحق حرية اعتناق الآراء وتلقى وتقديم المعلومات والأفكار دون تدخل من السلطة العامة، وبصرف النظر عن الحدود الدولية. ولا تخل هذه المادة بحق الدولة في تطلب الترخيص بنشاط مؤسسات الإذاعة والتلفزيون والسينما.
2. هذه الحريات تتضمن واجبات ومسؤوليات. لذا يجوز إخضاعها لشكليات إجرائية، وشروط، وقيود، وعقوبات محددة في القانون حسبما تقتضيه الضرورة في مجتمع ديمقراطي، لصالح الأمن القومي، وسلامة الأراضي، والسلامة العامة ومنع الإخلال بالنظام والجريمة، وحماية الصحة أو الآداب العامة، وحماية سمعة وحقوق الآخرين، ومنع إفشاء المعلومات المتسلمة بسرية، أو الحفاظ على سلطة القضاء وحياده.

المادة 11

1. لكل فرد الحق في حرية التجمع السلمي وفي حرية التنظيم مع آخرين، بما في ذلك حق إنشاء النقابات والانضمام إليها من أجل حماية مصالحه.
2. لا يجوز وضع أي قيود على ممارسة هذه الحقوق غير تلك المحددة في القانون من ذلك ويمثل ضرورة في مجتمع ديمقراطي لصالح الأمن القومي أو سلامة العامة أو لمنع الجريمة أو الإخلال بالنظام أو لحماية الصحة أو الآداب العامة أو لحماية حقوق الآخرين وحرياتهم. ولا تحول هذه المادة دون إخضاع أفراد القوات المسلحة ورجال الشرطة وأعضاء إدارة الدولة لقيود قانونية على ممارسة هذه الحقوق.

المادة 14

يجب تأمين التمتع بالحقوق والحريات المنصوص عليها في هذه الاتفاقية دون تمييز على أي أساس مثل الجنس أو العرق أو اللون أو اللغة أو الدين أو الرأي السياسي أو غير ذلك من الآراء أو الأصل القومي أو الاجتماعي أو الانتماء إلى أقلية قومية أو الملكية أو المولد أو أي وضع آخر.

الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية (الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان)
– البروتوكول رقم 12

المادة 1

1. يجب تأمين التمتع بأي حق منصوص عليه في القانون دون تمييز على أي أساس مثل الجنس أو العرق أو اللون أو اللغة أو الدين أو الرأي السياسي أو غير ذلك من الآراء أو الأصل القومي أو الاجتماعي أو الانتماء إلى أقلية قومية أو الملكية أو المولد أو أي وضع آخر.
2. لا يجوز تعريض أي شخص للتمييز من أي سلطة عامة لأي سبب مما ذكر في الفقرة (1).

الاتفاقية الإطارية لحماية الأقليات القومية⁸⁶

المادة 4

1. يتعهد الأطراف بضمان الحق في المساواة أمام القانون وفي الحماية المتساوية للقانون للأشخاص المنتمين لأقليات قومية. وفي هذا الصدد، يحظر أي تمييز يستند إلى الانتماء إلى أقلية قومية.
2. يتعهد الأطراف باعتماد، حسب الضرورة، تدابير ملائمة من أجل تعزيز المساواة الكاملة والفعالة، في جميع مجالات الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية، بين الأشخاص المنتمين إلى أقلية قومية وأولئك المنتمين إلى الأغلبية. وفي هذا الصدد، ينبغي لهم أخذ الظروف الخاصة للأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية في واجب الاعتبار.
3. لا يجوز اعتبار التدابير المعتمدة وفق الفقرة 2 فعلاً تمييزياً.

المادة 7

يضمن الأطراف احترام حق كل شخص ينتمي إلى أقلية قومية في حرية التجمع السلمي وحرية التنظيم وحرية التعبير وحرية الفكر والوجدان والدين".

اتفاقية مشاركة الأجانب في الحياة السياسية على المستوى المحلي⁸⁷

المادة 3

يتعهد كل طرف، رهناً بأحكام المادة 9، بضمان ما يلي للمقيمين الأجانب وفق نفس الشروط المطبقة على مواطنيه:

- (أ) الحق في حرية التعبير؛ ويتضمن هذا الحق حرية اعتناق الآراء وتلقي وتقديم المعلومات والأفكار دون تدخل من السلطة العامة، وبصرف النظر عن الحدود الدولية. ولا تخل هذه المادة بحق الدولة في تطلب الترخيص بنشاط مؤسسات الإذاعة والتلفزيون والسينما؛
- (ب) الحق في حرية التجمع السلمي وفي حرية التنظيم مع آخرين، بما في ذلك حق إنشاء النقابات والانضمام إليها من أجل حماية مصالحه. ويقتضي حق التنظيم، على وجه الخصوص، حق المقيمين الأجانب في تشكيل منظمات محلية لأغراضهم الخاصة من مساعدة متبادلة أو صون هويتهم الثقافية والتعبير عنها أو الدفاع عن مصالحهم فيما يتعلق بالأمور الواقعة ضمن اختصاص السلطة المحلية، إضافة إلى حق الانضمام إلى أي منظمة.

وثيقة اجتماع كوبنهاغن لمؤتمر البعد الإنساني لمؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا (وثيقة كوبنهاغن)⁸⁸

الفقرة 7

لضمان قيام إرادة الشعب مقام الأساس لسلطة الحكومة، تتعهد الدول المشاركة...

- (5.7) – باحترام حق المواطنين في السعي للحصول على منصب سياسية أو عام، فرادى أو كممثلين لأحزاب أو منظمات سياسية، دون تمييز؛
- (6.7) – باحترام حق الأفراد والجماعات في تأسيس، بكامل الحرية، أحزاباً سياسية لأنفسهم أو غير ذلك من المنظمات السياسية وبتزويد هذه الأحزاب والمنظمات السياسية بالضمانات القانونية اللازمة لتمكينها من التنافس فيما بينها على أساس المعاملة المتساوية أمام القانون ومن السلطات؛
- (7.7) – بضمان عمل القانون والسياسات العامة بحيث يسمح بإجراء الحملات السياسية في مناخ نزيه وحر لا تحظر فيه الإجراءات الإدارية ولا العنف ولا التخويف على الأحزاب والمرشحين عرض وجهات نظرهم ومؤ هلاتهم بحرية أو تمنع الناخبين من معرفتها ومناقشتها أو من الإدلاء بأصواتهم دون خوف من انتقام؛
- (8.7) – بالعمل على عدم وقوف أي معوق قانوني أو إداري في سبيل النفاذ غير المعرقل إلى الإعلام على أساس غير تمييزي لجمعية الجماعات السياسية والأفراد الراغبين في المشاركة في العملية الانتخابية؛

الفقرة 9

تعيد الدول المشاركة التأكيد على أن:

(1.9) – يكون لكل إنسان الحق في حرية التعبير بما في ذلك حق الاتصال. ويشمل هذا الحق حرية اعتناق الآراء وتلقي وتقديم المعلومات والأفكار دون تدخل من السلطة العامة، وبصرف النظر عن الحدود الدولية. ولا يجوز إخضاع ممارسة هذا الحق لأي قيود إلا ما كان منصوصاً عليه في القانون ومتسقاً مع المعايير الدولية. ولا يجوز على وجه الخصوص فرض أي قيود على النفاذ إلى، واستخدام، وسائل نسخ الوثائق من أي نوع، مع احترام، على الرغم من ذلك، الحقوق المتعلقة بالملكية الفكرية، بما في ذلك حقوق المؤلفين.

(3.9) – يُكفل حق التنظيم. يُكفل الحق في تشكيل نقابة مهنية والانضمام إلى نقابة مهنية، مع مراعاة الحق العام لأي نقابة مهنية في تحديد عضويتها بحرية. وتستبعد هذه الحقوق أي إشراف سابق. ويكفل حق التنظيم للعمال، بما في ذلك الحق في الإضراب، مع مراعاة القيود التي ينص عليها القانون وتتسق مع المعايير الدولية.

الفقرة 10

في إعادة التأكيد على التزامها بفعالية ضمان حقوق الفرد في معرفة حقوق الإنسان وحرياته الأساسية والتصرف وفقها، وفي الإسهام النشط، فردياً أو بالاقتران مع آخرين، في الترويج لها وحمايتها، تعبر الدول المشاركة عن التزامها بما يلي:

(4.10) – السماح لأعضاء هذه الجماعات والمنظمات بالنفاذ غير المعرقل إلى كيانات شبيهة داخل بلادهم وخارجها وبالتواصل معها ومع منظمات دولية للانخراط في تبادلات واتصالات وتعاون مع هذه الجماعات والمنظمات، ولطلب وتلقي واستخدام مساهمات مالية طوعية من مصادر وطنية ودولية بغرض الترويج لحقوق الإنسان والحرريات الأساسية على النحو المنصوص عليه في القانون.

الفقرة 26

تعترف الدول المشاركة باعتماد الديمقراطية المتقدمة على تضمن الحياة الوطنية القيم والممارسات الديمقراطية كجزء لا يتجزأ منها إضافة إلى نطاق موسع من المؤسسات الديمقراطية. وعلى ذلك فستشجع وتسهل وتدعم، حسب الاقتضاء، المساعي التعاونية العملية وتقاسم المعلومات والأفكار والخبرات بينها وياتصالات مباشرة وتعاون بين الأفراد والجماعات والمنظمات في مجالاً تتضمن ما يلي:

تطوير الأحزاب السياسية ودورها في المجتمعات التعددية

الملحق باء - قضايا مختارة

فيما يلي طائفة مختارة من قضايا المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان ذات الصلة بمناقشة تشكيل الأحزاب السياسية والحق في التنظيم الحر.

- عبد القادر أيدين وآخرون ضد تركيا (2005) (طلب رقم 539090/00)
- أحمد وآخرون ضد المملكة المتحدة (1998) (طلب رقم 65/1997/849/1056)
- جمعية سانقي الفاطرات وعمال إطفاء ضد المملكة المتحدة (2007) (طلب رقم 11002/05)
- كنيسة السينتولوجيا موسكو ضد روسيا. (2007) (طلب رقم 18147/02) • قبرص ضد تركيا (2001) (طلب رقم 25781/94)
- ديمير والحزب الديمقراطي ضد تركيا (2005) (طلبات أرقام 39210/98 و 39974/98)
- الحزب الديمقراطي ضد تركيا (2002) (طلب رقم 25141/94)
- حزب العمل وسينول ضد تركيا (2005) (رقم 39434/98)
- حزب الحرية والديمقراطية ضد تركيا (1999) (طلب رقم 23885/94)
- غونيري وآخرون ضد تركيا (2005) (طلبات أرقام 42853/98 و 43609/98 و 44291/98)
- الحزب الشيوعي الألماني ضد جمهورية ألمانيا الاتحادية (1957) (طلب رقم 250/57)
- لوييندو ضد تركيا (1995) (طلب رقم 15318/89)
- فرع موسكو من جيش الإنقاذ ضد روسيا (2006) (طلب رقم 72881/01)
- أورانيو توكسو وآخرون ضد اليونان (2005) (طلب رقم 74989/01)
- حزب مورديفيا الرئاسي ضد روسيا (2004) (طلب رقم 65659/01)
- حزب الرفاه وآخرون ضد تركيا. (2003) (طلبات أرقام 41340/98 و 41342/98 و 41344/98)
- سيديريوبولوس وآخرون ضد اليونان. (1998) (طلب رقم 26695/95)
- الحزب الاشتراكي وآخرون ضد تركيا (1998) (طلب رقم 26482/95)
- الحزب الاشتراكي التركي وآخرون ضد تركيا (2003) (طلب رقم 26482/95)
- الحزب الشيوعي التركي وآخرون ضد تركيا. (1998) (طلب رقم 19392/92)
- فوجت ضد ألمانيا (1995) (طلب رقم 17851/91)
- يازار وكاراتاس وأكسوي وحزب عمل الشعب ضد تركيا (2002) (طلبات أرقام 22723/93 و 22724/93 و 22725/93)
- يوماك وساداك ضد تركيا (2008) (طلب رقم 10226/03)

الملحق جيم - وثائق مرجعية مختارة

الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا

- قرار (2010) 1736، مدونة قواعد الممارسة السليمة في مجال الأحزاب السياسية
- قرار (2008) 1601، مبادئ توجيهية إجرائية بشأن حقوق ومسؤوليات المعارضة في برلمان ديمقراطي
- قرار (2007) 1546، مدونة قواعد الممارسة السليمة للأحزاب السياسية
- توصية (2000) 1438 وقرار (2003) 1344، التهديد الذي تمثله الأحزاب والحركات المتطرفة للديمقراطية في أوروبا
- قرار (2002) 1308، القيود على الأحزاب السياسية في الدول الأعضاء في مجلس أوروبا
- توصية (2001) 1516، تمويل الأحزاب السياسية
- قرار (2001) 1264 وقرار (2003) 1320 وتوصية (2003) 1595، مدونة قواعد الممارسة السليمة في الأمور الانتخابية
- تقرير عن الأحزاب السياسية، وثيقة (2001) 9077
- تقرير عن القيود على الأحزاب السياسية في الدول الأعضاء في مجلس أوروبا، وثيقة (2002) 9526
- تقرير عن عدم توافق حظر الأحزاب السياسية المنتخبة ديمقراطيًا مع معايير مجلس أوروبا، وثيقة (1999) 8467
- اللجنة الأوروبية للديمقراطية من خلال القانون (لجنة البندقية)**
- CDL-AD(2009)002، مدونة قواعد الممارسة السليمة في مجال الأحزاب السياسية، اعتماد لجنة البندقية في جلستها العامة السابعة والسبعين (12-13 ديسمبر 2008)
- CDL-INF(2000)001، مبادئ توجيهية بشأن حظر وحل الأحزاب السياسية والتدابير المماثلة، اعتماد لجنة البندقية في جلستها العامة الحادية والأربعين (10-11 ديسمبر 1999)
- CDL-INF(2001)008، مبادئ توجيهية وتقرير بشأن تمويل الأحزاب السياسية، اعتماد لجنة البندقية في جلستها العامة السادسة والأربعين (9-10 مارس 2001)
- CL-AD(2006)014، رأي بشأن حظر المساهمات المالية للأحزاب السياسية من مصادر أجنبية، اعتماد لجنة البندقية في جلستها العامة السادسة والستين (17-18 مارس 2006)

CDL-AD(2004)007rev، مبادئ توجيهية وتقرير توضيحي بشأن التشريعات المتعلقة بالأحزاب السياسية: بعض المسائل المحددة، اعتماد لجنة البندقية في جلستها العامة الثامنة والخمسين (12-13 مارس 2004)

CDL-AD(2006)025، تقرير بشأن مشاركة الأحزاب السياسية في الانتخابات، اعتماد مجلس الانتخابات الديمقراطية في اجتماعه السادس عشر (البندقية، 16 مارس 2006) ولجنة البندقية في جلستها العامة السابعة والستين (9-10 يونيو 2006)

CDL-AD(2004)004، تقرير عن تأسيس الأحزاب السياسية وتنظيمها وأنشطتها استنادًا إلى ردود على الاستبيان المتعلق بتأسيس الأحزاب السياسية وتنظيمها وأنشطتها، اعتماد لجنة البندقية في جلستها العامة السابعة والخمسين (12-13 ديسمبر 2003)

الملحق دال - قوانين نموذجية

مدونة قواعد السلوك للأحزاب السياسية: إجراء حملات في انتخابات ديمقراطية (ستوكهولم: المعهد الدولي للديمقراطية والمساعدة الانتخابية، 2009).

مدونة قواعد الممارسة السليمة في مجال الأحزاب السياسية (البندقية: اللجنة الأوروبية للديمقراطية من خلال القانون، 2008)

المعايير الدنيا للعمل الديمقراطي للأحزاب السياسية (واشنطن: المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية، 2008).

الحواشي

- 1 شارك عضو في لجنة البندقية (فجيني تانشيف، من بلغاريا) وخبير من لجنة البندقية (كارلوس كلوزا، من إسبانيا) في موائد مستديرة في 2009-2010 في أثينا وبروكسل وميونخ، حيث نوّقت المبادئ التوجيهية.
- 2 CDL-INF(2000)001، مبادئ توجيهية بشأن حظر وحل الأحزاب السياسية وتدابير مماثلة، اعتماد لجنة البندقية في جلستها العامة الحادية والأربعين (10-11 ديسمبر 1999)؛ و CDL-INF(2001)008، مبادئ توجيهية وتقرير بشأن تمويل الأحزاب السياسية، اعتماد لجنة البندقية في جلستها العامة السادسة والأربعين (9-10 مارس 2001)؛ و CDL-AD(2004)007rev، مبادئ توجيهية وتقرير توضيحي بشأن التشريعات المتعلقة بالأحزاب السياسية، اعتماد لجنة البندقية في جلستها العامة الثامنة والخمسين (12-13 مارس 2004): بعض المسائل المحددة، اعتماد لجنة البندقية في جلستها العامة الثامنة والخمسين (12-13 مارس 2004)؛ و CL-AD(2006)014، رأي بشأن حظر المساهمات المالية للأحزاب السياسية من مصادر أجنبية، اعتماد لجنة البندقية في جلستها العامة السادسة والستين (17-18 مارس 2006)؛ و CDL-AD(2006)025، تقرير بشأن مشاركة الأحزاب السياسية في الانتخابات، اعتماد مجلس الانتخابات الديمقراطية في اجتماعه السادس عشر (البندقية، 16 مارس 2006) ولجنة البندقية في جلستها العامة السابعة والستين (9-10 يونيو 2006)؛ و CDL-AD (2009)021، مدونة قواعد الممارسة السليمة في مجال الأحزاب السياسية اعتماد لجنة البندقية في جلستها العامة الثامنة والسبعين (13-14 مارس 2009). الوثائق المذكورة أعلاه متاحة على الموقع الإلكتروني للجنة البندقية، <http://www.venice.coe.int/site/main/Presentation_>E.asp>.
- 3 انظر الملحق الأول للاطلاع على مقتطفات من معاهدات عالمية وإقليمية ذات صلة تتضمن العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (اعتمد في 16 ديسمبر 1966 ودخل حيز التنفيذ في 23 مارس 1976) UNTS 999، (1976) ICCPR 171)، متاح تحت <<http://www2.ohchr.org/english/law/ccpr.htm>>؛ والإعلان العالمي لحقوق الإنسان (اعتمد في 10 ديسمبر UDHR) (UDHR) (1948) UNGA Res 217A (III)، متاح تحت <<http://www.un.org/en/documents/udhr/index.shtml>>؛ والاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية (الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان) (اعتمدت في 4 نوفمبر 1950 ودخلت حيز التنفيذ في 3 سبتمبر 1953، معدلة بالبروتوكول رقم 11، سلسلة المعاهدات الأوروبية رقم 155، دخل في حيز التنفيذ في 1 نوفمبر 1998، والذي حل محل البروتوكولات أرقام 2 و3 و4 و5 و8 و9 و10 وألغى المادتين 25 و46 من الاتفاقية) (ECHR)، متاحة تحت <<http://conventions.coe.int/treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=005&CL=ENG>>؛ وثيقة اجتماع كوبنهاغن لمؤتمر البعد الإنساني لمؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا (كوبنهاغن، 5 يونيو - 29 يوليو 1990) (وثيقة كوبنهاغن)، متاحة تحت: <<http://www.osce.org/odihr/elections/14304>>.
- 4 انظر الملحق جيم بهذه الوثيقة.
- 5 حزب الرفاه وآخرون ضد تركيا (40/1993/435/514) (المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، 13 فبراير 2003)، الفقرات 87-89.
- 6 نفس المرجع
- 7 نفس المرجع
- 8 انظر الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، سبق ذكره، الحاشية 3، المادة 20.
- 9 انظر لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، التعليق العام رقم ١٣، طبيعة الالتزام بالقانون العام على دول الأطراف في هذا الميثاق، (وثيقة الأمم المتحدة CCPR/C/21/Rev.1/Add.13 (٤٠٢)، الفقرة ٨؛ والتعليق العام رقم ٨٢، المساواة في الحقوق بين الرجال والنساء (المادة ٣)، (وثيقة الأمم المتحدة CCPR/C/21/Rev.1/Add.10 (٤٠٢)، الفقرة ١٣.
- 10 لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، التعليق العام رقم ١٣، سبق ذكره، الحاشية ٩، الفقرتان ٥١-٦١.
- 11 انظر العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، سبق ذكره، الحاشية ٣، المادة (2)22.
- 12 انظر، مثلاً، العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، سبق ذكره، الحاشية ٣، المادتين ٢ و٦٢؛ الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية، سبق ذكره، الحاشية ٣، المادة ٤١ (يفهم في ضوء الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية، البروتوكول ٢١).

- 13 تنص الفقرة 6,7 من وثيقة كوبنهاغن، سبق ذكره، الحاشية 3، على أن "تتحترم الدول الأطراف حق الأفراد والجماعات في تأسيس، بكامل الحرية، أحزابًا سياسية لأنفسهم أو غير ذلك من المنظمات السياسية وتزويد هذه الأحزاب والمنظمات السياسية بالضمانات القانونية اللازمة لتمكينها من التنافس فيما بينها على أساس المعاملة المتساوية أمام القانون ومن السلطات."
- 14 اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، (وقعت في ٨١ ديسمبر ١٩٧٩، دخلت حيز التنفيذ في ٣ سبتمبر ١٩٨١) 13 UNTS 1249، المادة ٤(١)؛ والاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري (اعتمدت في ١٢ ديسمبر ١٩٦٥، دخلت حيز التنفيذ في ٤ يناير ١٩٦٩) (لجنة القضاء على التمييز العنصري (ICERD)، المادة ٢(٢)؛ والاتفاقية الإطارية لحماية الأقليات القومية، مجلس أوروبا، سلسلة المعاهدات الأوروبية - رقم ٧٥١، (ستراسبورغ، ١ فبراير ١٩٩١)، المادة ٤(٢).
- 15 انظر منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، وثيقة اجتماع موسكو لمؤتمر البعد الإنساني لمؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا (١٩٩١)، الفقرة ٨١، التي تنص على أن "الدول المشاركة تعيد التأكيد من جديد على أن الديمقراطية عنصر متأصل في سيادة القانون والتعددية المهمة بالنسبة للمنظمات السياسية"
- 16 انظر الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية، سبق ذكره، الحاشية 3، المادة 2(3)؛ والإعلان العالمي لحقوق الإنسان، سبق ذكره، الحاشية 3، المادة 8.
- 17 ينطبق هذا التعريف على الأحزاب على المستويات الوطنية والإقليمية والمحلية. وتوجد أحزاب على مستوى ما بين الدول كذلك (مثل أحزاب الاتحاد الأوروبي). ومع ذلك، وبما أن المقصود بهذه المبادئ التوجيهية إرشاد التشريع الوطني، فإن هذه الأحزاب غير متناولة هنا بإسهاب.
- 18 CDL-INF(1998)014، حظر الأحزاب السياسية والتدابير المماثلة - تقرير - اعتماد لجنة البندقية في جلستها العامة الخامسة والثلاثين (12-13 يونيو 1998)، و CDL-AD(2009)006، رأي بشأن الأحكام الدستورية والقانونية ذات الصلة بحظر الأحزاب السياسية في تركيا، اعتماد لجنة البندقية في جلستها العامة الثامنة والسبعين (13-14 مارس 2009).
- 19 يلزم كل من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، سبق ذكره، الحاشية 3، المادة 2(2)، ووثيقة كوبنهاغن، سبق ذكره، الحاشية 3، الفقرة 7,5، الدول بالاضطلاع بعملية تكيف محلي لضمان انعكاس حقوق الإنسان الدولية في التشريعات المحلية. وتنص الفقرة 7,5 على أن "تضمن حقوق الإنسان والحريات الأساسية بحكم القانون ووفق التزاماتها بمقتضى القانون الدولي."
- 20 لبعض معاهدات وإعلانات حقوق الإنسان الأخرى أهمية خاصة بالنسبة إلى تنظيم الأحزاب السياسية من حيث المساواة الجنسانية. انظر، على سبيل المثال، اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، سبق ذكره، الحاشية 14 وإعلان ومنهاج عمل بيجين (اعتمد في 15 سبتمبر 1995، المؤتمر العالمي الرابع المعني بالمرأة)، متاح تحت <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20E.pdf>.
- 21 انظر أيضًا مجموعة الدول المناهضة للفساد التابعة لمجلس أوروبا التي خصصت دورتها التقييمية الثالثة (التي بدأت عام 2007) لعدة أمور من بينها رصد تنفيذ قواعد الشفافية والإشراف والعقوبات الواردة في التوصية رقم (2003) R 4 الصادرة عن لجنة وزراء مجلس أوروبا بشأن القواعد العامة المضادة للفساد في مجال تمويل الأحزاب السياسية والحملات الانتخابية. وتحتوي تقارير البلدان المفردة المنشورة على موقع المجموعة (www.coe.int/greco) على توصيات للتحسينات، ولذلك فهي تمثل مصادر قيمة للمعلومات المتعلقة بأفضل الممارسات وأوجه القصور الشائعة. ويوجد استعراض أفقي جزئي في الدراسة المعونة "التمويل السياسي: أول 22 تقييم تجريه مجموعة الدول المناهضة للفساد"، إعداد إيف-ماري دوبليه (فرنسا)، 19 مايو، والمتاحة تحت العنوان <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/2010/Greco(2010)8_Rapport_VDoublet_EN.pdf>. وستتاح التقارير والمعلومات المتعلقة بجميع الدول الأعضاء في مجلس أوروبا السبع وأربعين والولايات المتحدة فور استكمال دورة المراجعة الثالثة (بنهاية عام 2011).
- 22 وقعت في ستراسبورغ في 27 يناير 1999 ودخلت حيز التنفيذ في 1 ديسمبر 2009، رقم 173.
- 23 الحزب الشيوعي التركي وآخرون ضد تركيا (133/1996/752/951) (المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، 30 يناير 1998).

25 قرار (2002 1308)، الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا، "القيود على الأحزاب السياسية في الدول الأعضاء في مجلس أوروبا"، متاح تحت العنوان <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta02/ ERES1308.htm>.

26 الحرب الاشتراكي وآخرون ضد تركيا (20/1997/804/1007) (المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، 25 مايو، 1998). الفقرة 41 تنص على أن بالرغم من دورها المستقل ومجال تطبيقها المحد. يجب أيضاً اعتبار المادة 1 على ضوء المادة 10. فحماية الآراء وحرية التعبير عنها تمثل واحدة من أهداف حريتي التجمع والتنظيم المذكورتين في المادة 11. وهذا ينطبق إلى حد أبعد على الأحزاب السياسية في ضوء دورها الأساسي في ضمان التعددية وسلامة العمل الديمقراطي. ويفتضي اشتراط منح الأحزاب السياسي حرية التعبير بوضوح حقها في الترويج لأرائها بحرية. بما فيها الآراء المتعلقة بالتغيير الدستوري.

27 ألزمت جميع الدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا نفسها بمبادئ وثيقة كوبنهاغن وأو الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية من خلال عملية توقيع والتصديق، حسب الاقتضاء، ويفضي التصديق على الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية إلى إنشاء التزام على الدولة بتبني موادها، بينما تؤدي وثيقة كوبنهاغن دور التزام سياسي على الدول الموقعة.

28 تنص الفقرة 6,7 من الملاحظة 3 لوثيقة كوبنهاغن سبق ذكره، الحاشية 3، الفقرة 6,7 على أن "تحتزم الدول الأطراف حق الأفراد والجماعات في تأسيس، وكامل الحرية، أحزاباً سياسية لأنفسهم أو غير ذلك من المنظمات السياسية ويتزود هذه الأحزاب والمنظمات السياسية بالضمانات القانونية اللازمة لتمكينها من التنافس فيما بينها على أساس المعاملة المتساوية أمام القانون ومن السلطات."

29 انظر ويلسون، الاتحاد الوطني للصحفيين وآخرون ضد المملكة المتحدة، طلب رقم 30668/96 و30671/96 و30678/96 (المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، 2 أكتوبر 2002)، الفقرة 41، وبرنامج "اطباء من أجل الحياة" ضد النمسا (طلب رقم 10126/82) (المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، 21 يونيو 1988)، الفقرة 32.

30 نوقشت مسألة التناسب في قضية سوريك ضد تركيا (رقم 1) (طلب رقم 26682/95) (المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، 8 يوليو 1999)، الفقرة 58، حيث تنص على أنه "يشكل خاص، يجب عليها [المحكمة] تحديد إذا ما كان التدخل محل النظر "متناسباً مع الأهداف المشروعة الملمتمة" وإذا ما كانت الأسباب التي دفعت بها السلطات الوطنية لتبريره "وجيهة وكافية". وفي معرض ذلك، يجب على المحكمة التوصل إلى فئاعة بأن السلطات الوطنية طبقت معايير تتوافق مع المبادئ الواردة في المادة 10 وأنها، علاوة على ذلك، استندت إلى تقييم مقبول للحقائق ذات الصلة." وإضافة إلى ذلك، في قضية حزب الرفاه وآخرون ضد تركيا، سبق ذكره، الحاشية 5، ذكرت المحكمة أن "المحكمة تعتبر في هذا الصدد أن طبيعة التدخل وتشدته كذلك تندرج ضمن العوامل الواجب أخذها في الاعتبار عند تقييم تناسبه."

31 انظر الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، سبق ذكره، الحاشية 14، واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، سبق ذكره، الحاشية 14، واتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة (اعتمدت في 13 ديسمبر 2006 ودخلت حيز التنفيذ في 3 مايو 2008)، إضافة إلى وثيقة كوبنهاغن، سبق ذكره، الحاشية 3.

32 نيكولاس تونين ضد أستراليا، المكاتب رقم 488/1992، وثيقة الأمم المتحدة 1994/488/CCPR/C/50/D (لجنة الأمم المتحدة المعنية بحقوق الإنسان، 31 مارس 2004)، الفقرة 7.8.

33 انظر المبدأ 5، عدم التمييز، في الفقرة 18 من هذه الوثيقة.

34 الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية، سبق ذكره، الحاشية 3، المادة (2)11.

35 حظر الأحزاب السياسية والتدابير المماثلة، تقرير، سبق ذكره، الحاشية 18.

36 مبادئ توجيهية بشأن حظر الأحزاب السياسية وحلها والتدابير المماثلة، سبق ذكره، الحاشية 2.

37 CDL-AD(2002)23rev، مدونة قواعد الممارسة السلمية في الأمور الانتخابية، مبادئ توجيهية وتقرير تفسيري، اعتمدها لجنة البندقية في جلستها العامتين الحادية والخمسين والثانية والخمسين (5-6 يوليو و18-19 أكتوبر 2002).

38 تنص الفقرة 4,10 من وثيقة كوبنهاغن، سبق ذكره، الملاحظة 3، أنه ينبغي للدول المشاركة "السماح لأعضاء هذه الجماعات والمنظمات بالانفاز غير المعرقل إلى كيانات شبيهة داخل بلادهم وخارجها وبالتواصل معها ومع منظمات دولية للانخراط في تبادلات واتصالات وتعاون مع هذه الجماعات والمنظمات، ولطلب وتلقي واستخدام مساهمات مالية طوعية من مصادر وطنية ودولية بغرض الترويج لحقوق الإنسان والحريات الأساسية على النحو المنصوص عليه في القانون."

- 39 CDL-AD(2009)0021، مدونة قواعد الممارسة السلمية في مجال الأحزاب السياسية وتقريرها التفسيري، اعتماد لجنة البندقية في جلساتها العامتين السابعة والسبعين والثامنة والسبعين (12-13 ديسمبر 2008 و13-14 مارس 2009).
- 40 اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، سبق ذكره، الحاشية 14، المادتين 3-4، الاتفاقية الإطارية بشأن الأقليات القومية، سبق ذكره، الحاشية 14 المادة (2)4؛ نيكولاس تونين ضد أستراليا، سبق ذكره، الحاشية 32.
- 41 انظر أيضًا CDL-AD(2006)029، تقرير بشأن أثر الأنظمة الانتخابية في تمثيل المرأة في المجال السياسي، اعتماد مجلس الانتخابات الديمقراطية في اجتماعه الثامن والعشرين (14 مارس 2009) ولجنة البندقية في جلساتها العامة التاسعة والسبعين (12-13 يونيو 2009)، الفقرة 89.
- 42 الحزب الشيوعي التركي وآخرون ضد تركيا، سبق ذكره، الحاشية 23.
- 43 يحتمل مفهوم "الأداب العامة" ما يجعله عرضة للتطبيق على نحو مفرط التقيد. وتظهر بشكل خاص السمة التمييزية بوضوح في أي تفريق يقام على أساس الميل الجنسي. انظر ميثاق الاتحاد الأوروبي لحقوق الأساسية (2000/C) 364/01 (دخل حيز التنفيذ في 1 ديسمبر 2009)، وقضايا المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، بما فيها قضية سالغيرودا سيلفا موتا ضد البرتغال، (طلب رقم 33290/96) (المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، 21 مارس 2002)، وقضية E.B ضد فرنسا، (طلب رقم 43546/02) (المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، 30 يناير 2008).
- 44 الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية، سبق ذكره، الحاشية 3، المادة (11)2.
- 45 قرار (2002 1308)، الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا، سبق ذكره، الحاشية 25 الفقرة 11.
- 46 انظر هيري باتسوننا ضد إسبانيا، (طلبان رقمي 25803/04 و25817/04) (المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، 30 يونيو 2009).
- 47 مبادئ توجيهية بشأن حظر الأحزاب السياسية وحلها والتدابير المماثلة، سبق ذكره، الحاشية 2، الفقرة 51.
- 48 نفس المرجع
- 49 CDL-AD(2009)006، رأي بشأن الأحكام الدستورية والقانونية المتعلقة بحظر الأحزاب السياسية في تركيا، سبق ذكره، الحاشية 18.
- 50 CDL-DEM(2003)2rev، ردود على الاستبيان المتعلق بتأسيس الأحزاب السياسية وتنظيمها وأنشطتها، إعداد هانز هاينريتش فوجل، 10 أكتوبر 2003، القسم 3:5.
- 51 انظر مجلس أوروبا، وثيقة إعلامية من إعداد شعبة المساواة الجنسانية بالإدارة العامة لحقوق الإنسان والشؤون القانونية، الديمقراطية المتكافئة - فصام حاد عن الواقع (ستراسبورغ: مجلس أوروبا، 2009)، متاحة تحت http://w.co.e.int/t/dc/files/events/2010_journee_femme/Rapport_en.pdf <w> للاطلاع على إحصائيات تفصيلية عن التمثيل الجنساني لمجلس أوروبا.
- 52 انظر مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان التابع لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، دليل لرصد مشاركة النساء في الانتخابات (وارسو: منظمة الأمن والتعاون في أوروبا/مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان، 2004) متاح تحت <http://www.osce.org/odihr/elections/13938>.
- 53 إعلان ومنهج عمل بيجين، سبق ذكره، الحاشية 20.
- 54 انظر، على سبيل المثال، التوصية 3 (2003) R الصادرة عن لجنة وزراء مجلس أوروبا بشأن المشاركة المتوازنة للنساء والرجال في صنع القرار السياسي والعام والمذكورة التفسيرية، المبادئ A.8 وB.20 وB.22.
- 55 انظر أيضًا الوثائق التالية الصادرة عن لجنة البندقية: مشاركة الأقليات في الحياة العامة، سلسلة علم وأسلوب الديمقراطية، رقم 45؛ وCDL-AD(2008)013، تقرير عن التصويت المزدوج للأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية، اعتماد مجلس الانتخابات الديمقراطية في اجتماعه الخامس والعشرين (12 يونيو 2008) ولجنة البندقية في جلساتها العامة الخامسة والسبعين (13-14 يونيو 2008) وCDL-INF(2001)019، تقرير عن المعاملة التفضيلية للأقليات العرقية من دولتهم الأصلية، اعتماد لجنة البندقية في جلساتها العامة الثامنة والأربعين (19-20 أكتوبر 2001).

- 86 أرست المحكمة حق المنظمات العامة في رفض عضوية أشخاص لا يتفقون مع المعتقدات الأساسية للمنظمة. انظر جمعية سانقي القاطرات وعمال إطفاء ضد المملكة المتحدة (2007) (طلب رقم 11002/05)
- 87 مدونة قواعد الممارسة السلمية في مجال الأحزاب السياسية وتقريرها التفسيري، سبق ذكره، الحاشية 39. انظر، على سبيل المثال، الدساتير الحزبية للأحزاب الاشتراكية الديمقراطية النمساوي والسويدي والألماني وحزب الليبراليين الديمقراطيين بالمملكة المتحدة وحزب اليسار المتحد بإسبانيا.
- 88 أحمد وآخرون ضد المملكة المتحدة، (65/1997/849/1056) (المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، 2 سبتمبر 1998).
- 89 انظر، على سبيل المثال، قضية فوجت ضد ألمانيا، (طلب رقم 17851/91) (المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، 2 سبتمبر 1995)، حيث وجدت المحكمة أن فصل مُدرسة عامة استناداً إلى عضويتها في حزب سياسي انتهاك لحقوقها المنصوص عليها في المادتين 10 و122 من الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية.
- 90 اتفاقية مجلس أوروبا بشأن مشاركة الأجانب في الحياة العامة على المستوى المحلي (دخلت حيز التنفيذ في 1 مايو 1997). CETS-No. 144. 5.II.1992، متاحة تحت http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/>html/14_4.htm
- 91 مقرر المجلس الوزاري لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا رقم 5/03، "الانتخابات"، ماستريخت، 1 و2 ديسمبر 2003، متاح تحت http://www.osce.org/mc/4_0533، حيث أقرت الدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا بأنه "يمكن إجراء الانتخابات الديمقراطية في إطار أنظمة وقوانين انتخابية مختلفة".
- 92 وثيقة كوبنهاغن سبق ذكره، الحاشية 3، الفقرة 7.5.
- 93 الاتفاقية الإطارية لحماية الأقليات القومية، سبق ذكره، الحاشية 14، المادة (2)4، الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، سبق ذكره، الحاشية 14، المادة (2)2.
- 94 انظر CDL-AD(2007)018، رأي بشأن القانون المتعلق بتعديلات التشريعات المتعلقة بوضع نواب البرلمان والمجالس المحلية في أوكرانيا من جمهورية كريميا، اعتماد لجنة البندقية في جلستها العامة الحادية والسبعين (1-2 يونيو 2007)، الفقرة 7.
- 95 CDL-AD(2010)020، المبادئ التوجيهية بشأن حرية التجمع السلمي الصادرة عن منظمة الأمن والتعاون في أوروبا/مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان، ستراسبورغ - وارسو، 9 يوليو 2010، متاحة تحت <http://www.w legislationline.org>.
- 96 نفس المرجع
- 97 CDL-AD(2002)023rev، مدونة قواعد الممارسة السلمية في الأمور الانتخابية، اعتماد لجنة البندقية في جلستها العامة الثانية والخمسين (18-19 أكتوبر 2002).
- 98 انظر مثلاً الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، سبق ذكره، الحاشية 14، واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، سبق ذكره، الحاشية 14.
- 99 انظر مدونة قواعد الممارسة السلمية في الأمور الانتخابية، سبق ذكره، الحاشية 68، الفقرة 2.2.5.
- 100 تضم تشريعات كرواتيا وسلوفينيا نماذج لمثل هذا الشرط.
- 101 يمكن وضع شرط للتوازن الجنساني فيما يتعلق بالتمويل السياسي، حيث إن التمويل العام ليس من حقوق الأحزاب السياسية، بل هو ميزة تمنح لها. تنص التوصية بشأن المشاركة المتوازنة للنساء والرجال في صنع القرار السياسي والعام، سبق ذكره، الحاشية 55، الملحق، الفقرتان (4)-(3) (A) أنه: "ينبغي للدول الأعضاء النظر في اعتماد إصلاحات تشريعية لإدخال حدود تكافؤ للمرشحين في الانتخابات على المستويات المحلية والإقليمية والوطنية وفوق الوطنية. وفي حالة استخدام القوائم النسبية، يمكن النظر في إدخال أنظمة متعرجة وفي التحرك من خلال تزويد الأحزاب السياسية بتمويل عام لتشجيعها على تعزيز المساواة الجنسانية."
- 102 لجنة الامم المتحدة لحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 25، المادة 25: حق المشاركة في الشؤون العامة وحقوق التصويت وحق تكافؤ الفرص في الوصول إلى الخدمات العامة، (وثيقة الأمم المتحدة CCPR/C/21/Rev.1/Add.7) (1996)، الفقرة 19.

- 73 انظر اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (وقعت في 9 ديسمبر 2003 ودخلت حيز التنفيذ في 14 ديسمبر 2005) 13 UNTS 1249)، المادة (73). انظر أيضًا توصية بشأن القواعد المشتركة لمكافحة الفساد في تمويل الأحزاب السياسية والحملات الانتخابية، سبق ذكره، الحاشية 21، الملحق، المادة 3.
- 74 توصية بشأن القواعد المشتركة لمكافحة الفساد في تمويل الأحزاب السياسية والحملات الانتخابية، سبق ذكره، الحاشية 21، الملحق، المادة 16.
- 75 لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 32، المادة 14: الحق في المساواة أمام المحاكم وفي محاكمة عادلة (وثيقة الأمم المتحدة 2007) (CCPR/C/GC/32)، الفقرتان 18-19. انظر أيضًا توصية بشأن القواعد المشتركة لمكافحة الفساد في تمويل الأحزاب السياسية والحملات الانتخابية، سبق ذكره، الحاشية 21، الملحق، المادة 3.
- 76 CDL-AD(2004)007rev، مبادئ توجيهية وتقرير تفسيري بشأن التشريعات المتعلقة بالأحزاب السياسية: بعض المسائل المحددة، سبق ذكره، الحاشية 2.
- 77 لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 32، سبق ذكره، الحاشية 75، الفقرة 27.
- 78 العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، سبق ذكره، الحاشية 3.
- 79 اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، سبق ذكره، الحاشية 14.
- 80 الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، سبق ذكره، الحاشية 14.
- 81 اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، سبق ذكره، الحاشية 73.
- 82 الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، سبق ذكره، الحاشية 3.
- 83 إعلان ومنهاج عمل بيجين، سبق ذكره، الحاشية 20.
- 84 ميثاق الحقوق الأساسية للاتحاد الأوروبي، الحاشية 44.
- 85 الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية، سبق ذكره، الحاشية 3.
- 86 الاتفاقية الإطارية لحماية الأقليات القومية سبق ذكره، الحاشية 14.
- 87 اتفاقية بشأن مشاركة الأجانب في الحياة العامة على المستوى المحلي، مجلس أوروبا، سلسلة المعاهدات الأوروبية - رقم 144. (ستراسبورغ، 5 فبراير 1992).

