

التنظيم القانوني للإنفاق الانتخابي في العراق

(دراسة مقارنة)

*Legal regulation of electoral spending in Iraq
(Comparative study)*

م. زينب عبد الكاظم حسن

جامعة ميسان / كلية القانون

Zainab Abdul-Kadhim Hassan

University of Maysan / College of Law

Zainab- hassan@uomisan.edu.iq.

المخلص:

يعد المال السياسي المرتكز الرئيسي لتحريك العملية الانتخابية في العراق خلال السنوات الاخيرة، لذا فإن نزاهة الانتخابات وكفالة مبدأ تكافؤ الفرص بين المرشحين تتطلب وجود تشريعات تنظم عملية استعمال المال في الانتخابات ابتداءً من مصادر الحصول عليه مروراً باليات وضوابط انفاقه وصولاً الى فرض جزاءات رادعة على مخالفة احكام التمويل والانفاق الخاصة به .

وفي ضل المناخ الاصلاحي الذي يشهده العراق منذ اواخر ٢٠١٩ المتمثل بصدر قانون انتخابات مجلس النواب الجديد رقم ٩ لسنة ٢٠٢٠ ونظام الحملات الانتخابية رقم ٥ للسنة ذاتها، وكثرة الدعوات والوعود بأن الانتخابات القادمة ستشهد اختلافاً جذرياً عن الانتخابات السابقة من كافة النواحي ومنها النواحي المالية، فقد اثرتنا ضرورة البحث في التنظيم القانوني للأنفاق الانتخابي في العراق عن طريق تسليط الضوء على المبادئ القانونية الأساسية المنظمة لاستعمال المال في الانتخابات بموجب قانون الانتخابات الجديد والانظمة الصادرة بموجبه بطريقة مقارنة مع القانون اللبناني والجزائري، وذلك عبر تقسيمه الى مبحثين نتناول في الاول مفهوم الانفاق الانتخابي عبر تقسيمه الى مطلبين يوضح الاول التعريف بالانفاق الانتخابي اما الثاني فيسلط الضوء على ابواب الانفاق الانتخابي، اما المبحث الثاني فسيخصص للبحث في التنظيم القانوني لتمويل الانفاق الانتخابي وعبر مطلبين ايضاً نوضح في الاول مصادر تمويل الانفاق الانتخابي وضوابط انفاقه ونبين في الثاني الرقابة على الانفاق الانتخابي وجزاء الاخلال به .

الكلمات المفتاحية: التمويل، الانفاق، الانتخابات، المال العام.

Abstract:

Political money is the main basis for activating the electoral process in Iraq recently. so the integrity of the elections and ensuring the principle of equal opportunities between candidates require the existence of legislation regulating the process of using money in elections, starting from the sources of obtaining it, passing through the mechanisms and controls of its spending, leading to imposing deterrent penalties for violating the provisions of financing and spending related to it.

In light of the reformation that Iraq has been witnessing since late 2019 represented by the issuance of the new Parliament Elections Law No. 9 of 2020, the electoral campaigns system No. 5 for the same year, and the many calls and promises that the upcoming elections will witness a radical difference from the previous ones in all aspects, including financial aspects, we have raised the need to study the legal organization of electoral spending in Iraq by highlighting the basic legal principles regulating the use of money in elections under the new election law and its regulations issued in a way compared to the Lebanese and Algerian laws, by dividing this paper into two sections. In the first, we deal with the concept of electoral spending by dividing it into two demands; the first clarifies the definition of electoral spending, while the second sheds light on the chapters of electoral spending. The second section is devoted to researching the legal organization for financing electoral spending and through two demands as well. In the first, we explain the sources of

financing electoral spending and the controls of its spending, and in the second we explain the control over electoral spending and the penalty for violating it.

Keywords: Financing, Spending, Elections, Public money.

مقدمة:

تمثل الانتخابات في الوقت الحاضر واحدة من أهم الوسائل القانونية التي يستخدمها الافراد والاحزاب السياسية للوصول للسلطة، وتعد العملية الانتخابية عملية مقعدة كونها تمر بخطوات متسلسلة تبدأ بالترشيح والموافقة على الترشيح والحملات الانتخابية واجراء الانتخابات ومن ثم اعلان النتائج والمصادقة عليها الخ من الاجراءات، وكل خطوة من الخطوات المشار اليها تحتاج بالضرورة الى اموال لتغطية تكاليفها .

وتعتبر الدعاية الانتخابية من أهم المراحل التي تمر بها العملية الانتخابية واكثرها حساسية من الناحية القانونية كون الاحزاب توظف ميزانيات كبيرة جداً للانفاق على الحملات الدعائية الخاصة بها، فمن خلال الدعاية الانتخابية يستطيع كل مرشح التعبير عن برامجه الانتخابية للناخبين بغية الحصول على اصواتهم، وفي الوقت الذي يعتبر به الانفاق على الحملات الانتخابية حقاً قانونياً لكل المرشحين فإن هذا الانفاق لا بد ان يخضع لجملة من الضوابط او القيود لتنظيمه بحيث يلتزم جميع المرشحين بهذه القيود وإلا تعرضوا للعقوبات التي تفرضها قوانين الانتخابات والانظمة والتعليمات الصادرة من الجهة المشرفة على الانتخابات، حيث تملك الاخيرة مراقبة انفاق المرشحين اثناء الحملة الانتخابية وفرض العقوبات والغرامات عليهم اذا اخلوا بالقواعد الموضوعية لتنظيم الانفاق على الحملة الانتخابية .

اهمية البحث: تنطلق اهمية البحث من اهمية المال السياسي بوصفه وسيلة اساسية لبقاء الحزب وديمومته، اذ ان استمرار الاحزاب ونجاحها السياسي يرتبط الى حد كبير بحجم الاموال والتمويل الذي يحصل عليه الحزب من جهة والى الكيفية التي يعتمد عليها الاخير في توظيف تلك الاموال للأنفاق وادارة الحملات الدعائية والانتخابية بوصفها وسيلة للتأثير على ارادة الناخبين بغية الحصول على اصواتهم في الانتخابات من جهة اخرى، وسواء كان استخدام الاموال بطريقة مشروعة ام غير مشروعة من قبل الحزب السياسي فهو بحاجة الى عملية ضبط من المنبع الذي تأتي منه مصادر التمويل من جانب ووضع ضوابط وحدود وقيود على مقدار النفقات الانتخابية المسموحة لكل حزب خلال فترة الانتخابات من جانب اخر .

مشكلة البحث: ان العملية الانتخابية هي عملية سياسية مكلفة مادياً تتسابق فيها الاحزاب على الانفاق للفوز في الانتخابات بغية الوصول الى السلطة ، لذلك اتجهت غالبية دول العالم الى وضع ضوابط ومحددات للأنفاق بقصد الحد من الدور السلبي للمال في العملية الانتخابية، ونظراً لأهمية المال في الانتخابات فإن اشكالية البحث تتجسد بالبحث في الكيفية التي نظم فيها قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم ٩ لسنة ٢٠٢٠ والنظام الصادر بموجبه للأنفاق الانتخابي؟ وهل حرص المشرع على معالجة ابواب الانفاق غير القانوني على الانتخابات؟ وهل تضمن الاخير سقفاً او محددات للأنفاق تكفل القضاء على محاولات اقحام المال العام في

العملية الانتخابية؟ وما هي القيود التي فرضها على مصادر تمويل النفقات الانتخابية للأحزاب والمرشحين؟ وما هي الجزاءات المفروضة على مخالفة ضوابط الانفاق الانتخابي في حال وجودها؟ وما موقف القوانين المقارنة من التنظيم القانوني للانفاق الانتخابي. كل ما تقدم ذكره سنجيب عليه من خلال البحث .

هيكلية البحث: للأحاطة بالموضوع من كافة جوانبه سنقسم البحث الى مبحثين تسبقهما مقدمة للتعريف بالموضوع بصورة عامة وتعقبهما خاتمة لتسلسل الضوء على ابرز ما توصلنا اليه من نتائج وتوصيات، على ان نتناول في المبحث الاول مفهوم الانفاق الانتخابي عبر تقسيمه الى مطلبين يوضح الاول التعريف بالانفاق الانتخابي اما الثاني فيسلط الضوء على ابواب الانفاق الانتخابي الذي ينقسم بدوره الى فرعين نتناول في الاول ابواب الانفاق القانوني على ان نسلط الضوء في الفرع الثاني على ابواب الانفاق غير القانوني، اما المبحث الثاني فسيخصص للبحث في التنظيم القانوني لتمويل الانفاق الانتخابي وعبر مطلبين ايضا نوضح في الاول مصادر تمويل النفقات الانتخابية في فرع وضوابط انفاقه في فرعاً اخر ونسلط الضوء في المطلب الثاني على الرقابة على الانفاق الانتخابي وجزاء الاخلال به كلاً في فرعاً مستقلاً .

منهج البحث ونطاقه: سنتبع في بحثنا هذا المنهج التحليلي لنصوص القانون العراقي بغية بيان موقف قانون انتخابات مجلس النواب العراقي الجديد رقم ٩ لسنة ٢٠٢٠، ونظام الانفاق على الحملات الانتخابية رقم ٥ لسنة ٢٠٢٠ من مصادر تمويل النفقات الانتخابية وضوابط ومحددات الانفاق والقيود التي ترد استعمال المال العام في الانفاق الانتخابي، فضلاً عن المنهج المقارن مع نظم الانفاق السابقة في العراق وقوانين الانتخابات في لبنان والجزائر لمعرفة مواطن النقص والقصور في القانون العراقي والمسائل التي اغفل النص عليها واثرها في نزاهة العملية الانتخابية.

المبحث الاول

مفهوم الانفاق الانتخابي.

اضحت الاحزاب السياسية اليوم تخصص موازنات كبيرة للانفاق على دعاياتها الانتخابية بغية الحصول على اكبر عدد ممكن من اصوات الناخبين للفوز بأغلبية المقاعد في البرلمان، لذلك اثرنا استخدام عبارة الانفاق الانتخابي كونها عبارة واسعة تضم في طياتها كل صور الانفاق المشروع وغير المشروع والدعايات والحملات التقليدية وغير التقليدية، اذ اضحت الاحزاب اليوم تلجأ الى التعاقد مع مكاتب الخبرة الاستشارية او تنظيم حملات استطلاع الرأي وغيرها من الطرق التي تكلفها اموالاً طائلة. وللاحاطة بكل المفاهيم المتقدمة سنقسم هذا المبحث الى مطلبين نتناول في الاول التعريف بالانفاق الانتخابي وفي الثاني ابواب الانفاق الانتخابي .

المطلب الاول / التعريف بالانفاق الانتخابي.

سنقسم هذا المطلب الى فرعين مستقلين نوضح في الاول تعريف الانفاق الانتخابي وفي الثاني خصائصه.

الفرع الأول / تعريف الإنفاق الانتخابي.

النَّفَقَة في اللغة اسم من الإنفاق ، وهو ما يُنفق من الدَّراهم ونحوها على النفس والعيال لقوله تعالى ((ان تقبل منهم نفقاتهم))، وجمعها نَفَقَات و نَفَاقٌ^(١).

وتأتي النفقة بمعنى الالتزام : التزام شخص موسر بالإنفاق على آخر، وقيل اقام ضيافة على نفقته اي على حسابه^(٢).

والنفقة في معاجم المصطلحات المالية هي كل ما تنفقه المؤسسات في اعمالها العادية اليومية وتشمل كلفة استئجار المباني والمعدات والعمليات والاعلان والخسائر المحتملة^(٣).

اما **انتخابي** فهي اسم مؤنث منسوب الى انتخاب وفعها نَخَبَ وقيل نَخَبَ الشيء اي اخذ احسنه وافضله، واخذ نخبته اي ما هو مختار منه بعناية، ويقال إنتخب الشعب نوابه اي اختارهم وانتقاهم من بين المرشحين^(٤).

للإنفاق الانتخابي في الاصطلاح تعريفات عديدة ابرزها " كل المبالغ التي ينفقها الحزب او المرشح خلال فترة الحملة الانتخابية بغية التماس الاصوات ولتأمين عملية انتخابه"^(٥).

نلاحظ على التعريف المتقدم انه ضيق كثيراً من مفهوم الإنفاق الانتخابي لأنه قيدها بالمبالغ المنفقة من قبل الحزب نفسه وخلال فترة الحملة الانتخابية في حين ان الواقع العملي يشير الى ان الاحزاب تبدأ بعمليات الإنفاق المشروع وغير المشروع من قبلها مباشرة او من جهات داعمة لها قبل المدد المحددة قانوناً لبدء الحملة الانتخابية. وتوسع البعض في تعريفها على انها "كل انفاق مباشر او غير مباشر بهدف التسويق لكيان سياسي او لمرشح ما في الانتخابات"^(٦).

وذهب اخرون الى ان مفهوم الإنفاق الانتخابي ينصرف الى "كل مال ذو قيمة مادية او عينية يدفع بقصد القيام بعمل ما لخدمة مرشح معين او الاضرار بمرشح اخر"^(٧).

ويعرف ايضاً بأنه "النفقات المدفوعة من قبل المرشح نفسه او لحسابه او لمصلحته من قبل الآخرين وبرضاه الصريح بشرط ان تتعلق مباشرة بالحملة الانتخابية"^(٨).

١ - ابراهيم مصطفى واحمد حسن الزيات وآخرون، المعجم الوسيط، الطبعة الرابعة، مجمع اللغة العربية، القاهرة، ٢٠١١، ص ١٩٩.

٢ - ابراهيم مصطفى واحمد حسن الزيات وآخرون، مصدر سابق، ١٣٤٥.

٣ - نزيه حماد، معجم المصطلحات المالية، الطبعة ١، دار القلم، ٢٠٠٨، ص ٤٩٠.

٤ - ابن منظور، لسان العرب، المجلد ١٤، دار احياء التراث العربي، بيروت، ص ٧٩.

٥ - د.صعب ناجي عبود و رشا شاكر حامد، تمويل حملة الدعاية الانتخابية، بحث منشور في مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية، العدد ٢، المجلد ٢٠٢٠، ١١، ص ٣٢٨.

6 - Jeff Milyo، Campaign Spending and Electoral Competition، paper to be published in The Forum A Journal of Applied Research in Contemporary Politics Volume 11, Issue No. 3 (October 2013), p3.

7 - Toby S. James ,The cost of elections: The effects of public sector austerity on electoral integrity and voter engagement, Paper accepted for publication in Public Money and Management, November 2017, Volume 37, Issue 7, University of East Anglia,P7.

٨ - د. عصام نعمه ود. عبدو سعد وآخرون، النظم الانتخابية، ط١، منشورات الحلبي، بلا سنة طبع، ص ٧٠.

ونلاحظ ان التعريفات الثلاث الاخيرة حاولت ان تستوعب في مضمونها كل صور الانفاق النقدي والعيني من قبل الكيانات نفسها او الجهات الداعمة لها بقصد الحصول على الاصوات لمرشحيها او الاضرار بباقي المرشحين، وبالتالي فهي تقترب كثيراً من أليات الانفاق الانتخابي على ارض الواقع.

اما **التعريف التشريعي للانفاق الانتخابي** فقد ورد ذكره لأول مرة في نظام الحملات الانتخابية العراقي رقم ١ لسنة ٢٠١٣ الصادر من المفوضية العليا المستقلة للانتخابات اذ جاء القسم الاول من النظام تحت عنوان "تنظيم الانفاق على الحملات الانتخابية" وعرف الانفاق الانتخابي بأنه "الاموال النقدية والعينية التي يتم انفاقها من قبل الكيانات والمرشحين خلال مدة الحملة الانتخابية"^(١). ثم بين النظام المقصود بسقف الانفاق الانتخابي بأنه "الحد الاقصى من الانفاق الذي يسمح بأنفاقه على الحملات الانتخابية"^(٢).

ثم اطردت الفقرات (٧ و ٨ من النظام) بتحديد المقصود بالاموال النقدية والعينية الواردة في التعريف اعلاه فبينت ان المقصود بالمساهمات النقدية "هي الاموال التي يتم المساهمة بها نقداً لصالح مرشح او كيان خلال مدة الحملة الانتخابية وتودع في حساب الحملة الانتخابية" اما المساهمات العينية فهي "السلع والخدمات التي يتم المساهمة بها عيناً لصالح كيان او مرشح ويسجل ما يعادل اقيامها في حساب الحملة الانتخابية"^(٣)، ووضحت الفقرة ٩ من النظام حساب الحملة الانتخابية بأنه "حساب يفتح في احدى المصارف العراقية ويخصص للانفاق على الحملة الانتخابية حصراً".

اما نظام الحملات الانتخابية رقم ٥ لسنة ٢٠٢٠ فلم يرد فيه تعريفاً للانفاق الانتخابي ولا محددات ذلك الانفاق خلافاً للنظام السابق، اذ لم يشير النظام النافذ للانفاق على الحملات الانتخابية سوا في المادة ٢٠ منه والتي جاء فيها "يتحمل كل مرشح او حزب او تحالف سياسي مصادق عليه تمويل حملته الانتخابية او ترتيبات دعمها على ان تكون مواردها مشروعة"^(٤).

اما قانون انتخابات مجلس النواب الجديد فقد جاء هو الآخر خلواً من النص على مضامين الانفاق الانتخابي او تحديد مفهومه عدا المواد ٢٢ و ٢٣ منه التي اعفى بموجبها الدعايات الانتخابية من اي رسوم وان الدعاية الانتخابية حرة مكفولة للجميع^(٥).

اما القوانين الانتخابية المقارنة فقد عرف المشرع الجزائري الانفاق الانتخابي بتحديد صورته فأدخل ضمن مفهومها "كل ما ينفق من قبل المرشح للانتخابات الرئاسية او التشريعية على عقد الاجتماعات الانتخابية وتعليق

١ - الفقرة ٥ من نظام الانفاق على الحملات الانتخابية العراقي رقم ١ لسنة ٢٠١٣.
٢ - القسم الاول/الفقرة ٦ من نظام الانفاق على الحملات الانتخابية رقم ١ لسنة ٢٠١٣.
٣ - الفقرات ٧ و ٨ من نظام الانفاق على الحملات الانتخابية رقم ١ لسنة ٢٠١٣.
٤ - تنظر المادة ٢٠ من نظام الحملات الانتخابية العراقي رقم ٥ لسنة ٢٠٢٠.
٥ - تنظر المواد ٢٢ و ٢٣ من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم ٩ لسنة ٢٠٢٠.

الملصقات واللافتات والدعاية في وسائل الاعلام المرئية والمسموعة والمكتوبة بغية عرض البرنامج الانتخابي والتأثير في جمهور الناخبين بقصد الحصول على اصواتهم للفوز في الانتخابات^(١).

اما قانون الانتخابات اللبناني لسنة ٢٠١٧ فقد عرفها في المادة ٥٨ منه على انها "مجموع النفقات المدفوعة من قبل اللائحة او المرشح وكذلك النفقات المدفوعة لحساب اي منهما برضاه الصريح او الضمني من قبل الاشخاص الطبيعيين او المعنويين او الاحزاب او الجمعيات او اي جهة اخرى شرط ان تتعلق مباشرة بالحملة الانتخابية وبعملية الاقتراع وتحقيق الاتصال المشروع بين اللائحة والمرشح او المرشح والناخب"^(٢).

مما تقدم نلاحظ ان هناك قصور تشريعي واضح واغفال صريح من قبل المشرع العراقي لموضوع النفقات الانتخابية من حيث المفهوم والمضمون ومحددات الانفاق سواء على مستوى قانون الانتخابات لسنة ٢٠٢٠ او نظام الحملات الانتخابية الصادر استناداً اليه يجدر بالمشرع تلافيه كون المال السياسي هو المحرك الاساس للعملية الانتخابية الامر الذي يقتضي تحديد مايندرج ضمن مفهوم الانفاق الانتخابي ومصادر التمويل وسقوف الانفاق بدقة متناهية ابعاداً للعملية الانتخابية عن شبهات الفساد المالي خاصة في ظل انظام العراق لأتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد .

الفرع الثاني / خصائص الانفاق الانتخابي

يعتبر استغلال المال العام من الاخطار الرئيسية على نزاهة وشفافية العملية الانتخابية لأن استغلال الاخير يعني استفادة الاحزاب من سلطة الحكم لمصلحتهم الشخصية وهذا ما يشكل ابرز مظاهر الفساد السياسي، لذلك يجدر ان يتصف المال الانتخابي بجملة من الصفات لكي يكون مشمولاً بالحماية المنصوص عليها في القانون وابرزها :

اولاً: مصدر الاموال. يجدر ان تكون الاموال الممولة لنفقات الحملات الانتخابية وطنية المصدر، وهذا يعني عدم جواز استلام اي اموال من مصادر اجنبية، ويبرر هذا الشرط بأنه متى ما كان مصدر الاموال اجنبياً فأن الولاء سيكون للخارج ايضاً وهذا يتعارض من الاهداف الرئيسية للنظام البرلماني التي ينتخب فيها الشعب من يمثله في المجلس النيابي ليباشر مظاهر السلطة نيابة عنه^(٣)، ويجد هذا الشرط مصدره في المادة ٢٩ من قانون انتخابات مجلس النواب النافذ والمادة ١١ من نظام الحملات الانتخابية التي جاء فيها "يحظر الانفاق على الدعايات الانتخابية من اموال الدعم الخارجي".

(١) د.ناصر صولة، الدعاية الانتخابية واحكامها على ضوء القانون العضوي رقم ١٠-١٦، بحث منشور في مجلة العلوم الاجتماعية، العدد ٢٤، ٢٠١٧، ص ٣٠٩.

(٢) المادة ٥٨ من قانون الانتخابات اللبناني رقم ٤٤ لسنة ٢٠١٧.

(٣) د.حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، الطبعة الاولى، السنهوري، بغداد، ٢٠١١، ص ٤٣.

اما القوانين المقارنة فقد ذهبت الى ابعد من ذلك اذ منع القانون الجزائري واللبناني المرشح واللائحة منعاً باتاً من قبول او استلام مساعدات صادرة من دولة اجنبية بطريقة مباشرة او غير مباشرة دون ان تكتفي بحظر الانفاق على الانتخابات من اموال الدعم الخارجي^(١).

ثانياً: المشروعية. يجدر ان نتصف النفقات الانتخابية فضلاً عن وطنية المنبع ان تكون الاموال متأتية من مصادر مشروعة سواء اكانت اموالاً خاصة بالمرشح نفسه او من موازنات الحزب الذي ينتمي اليه، فضلاً عن تحريم استخدام المال العام و اموال الوقف وتخصيصات الموازنة العامة للدولة في الحملات الانتخابية وهذا الشرط مصدره في كافة القوانين الانتخابية العراقية والمقارنة دون ان يجد له اي تطبيق على ارض الواقع في العراق^(٢).

ثالثاً: محدودية مدة الاستخدام. ويقصد به اناحة استخدام اموال المرشح او الحزب لأغرض انتخابية خلال المدد المحددة قانوناً للقيام بأعمال الحملات الانتخابية، وهذا ما نصت عليه المادة ٢٢ من قانون انتخابات مجلس النواب رقم ٩ لسنة ٢٠٢٠ ان الدعاية الانتخابية حق مكفول للمرشح.... وتبدأ الحملات الانتخابية من تاريخ المصادقة على قوائم المرشحين وتنتهي قبل ٢٤ ساعة من بدء ساعة الاقتراع^(٣).

اما في القانون الجزائري فتبدأ حملات الدعاية الانتخابية قبل ٢٥ يوم من الاقتراع وتنتهي قبله بيومين ،خلفاً للقانون اللبناني الذي حدد مدة الانفاق الانتخابي بالفترة من اعلان الترشيح حتى اغلاق الصناديق^(٤).

رابعاً: ارتباط النفقة بالحملات الانتخابية. يذهب البعض الى ضرورة ان يتقيد مفهوم النفقات الانتخابية بالنفقات اللازمة لإدارة العملية الانتخابية منذ اللحظة التي اعلن فيها المرشح عن ترشيحه ابتداءً من نفقات حملات الدعاية الانتخابية والمنشورات ووسائل الاعلام والملصقات الاعلانية ولغاية اللحظة التي تنتهي فيها عملية الفرز بما في ذلك نفقات الهاتف والانترنت واجور نقل الناخبين والطعام^(٥).

خامساً: الحساب المصرفي. ضماناً لشفافية الانتخابات يفترض ان يكون لكل حزب او مرشح حساب مصرفي خاص بالانفاق الانتخابي ويكون التمويل والانفاق على الحملات الانتخابية حصراً من هذا الحساب، فلم يعد مقبولاً في الوقت الحاضر في اغلب النظم الانتخابية انفاق الاموال واستقبالها من قبل المرشح او الحزب مباشرة، والغاية من هذا الاجراء هي فرض رقابة مباشرة على مصادر تمويل المرشحين والتأكد من عدم

(١) تنظر المادة ١٩١ من القانون العضوي الجزائري والمادة ٦٠/٢٠٢٠ من قانون الانتخابات اللبناني لسنة ٢٠١٧.
(٢) تنظر المواد ٢٩ من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم ٩ لسنة ٢٠٢٠ والمادة ١١ من نظام الحملات الانتخابية العراقي رقم ٥ لسنة ٢٠٢٠. والمادة ١٩٠ من القانون العضوي الجزائري والمادة ٦٠ من قانون الانتخابات اللبناني.
(٣) المادة ٢٢ من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم ٩ لسنة ٢٠٢٠.
(٤) تنظر المادة ١٧٣ من القانون العضوي الجزائري، والمادة ٧٠ من قانون الانتخابات اللبناني.
(٥) دوائر منذر البياتي ، الاطار القانوني للأجراءات السابقة على انتخابات المجالس النيابية /دراسة مقارنة، الطبعة الاولى، دار الوليد للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٥، ص١٢٤.

تجاوزهم لحدود الانفاق المنصوص عليها في القانون^(١). وسيتم توضيحها بشكل مفصل ومقارن في المبحث الخاص بضوابط الانفاق الانتخابي.

المطلب الثاني / ابواب الانفاق الانتخابي

تستلزم ادارة العملية الانتخابية عناصر مادية وبشرية متعددة من الصعب الفصل بينهما لأن العنصر البشري لا يمكنه تحقيق اهدافه دون المبالغ المالية المرصدة لهذا الغرض ، وهذا التشابك في الادوار يتبلور بصورة واضحة في الانفاق الانتخابي المتشعب الذي تستلزمه ادارة العملية الانتخابية . لذا سنقسم هذا المطلب الى فرعين نوضح في الاول ابواب الانفاق القانوني ونسلط الضوء في الثاني على ابواب الانفاق الانتخابي غير القانوني.

الفرع الاول / ابواب الانفاق القانوني

يتوزع الانفاق القانوني بين نفقات الحملات الدعائية وما يدخل ضمن مفهومها من نفقات وبين انفاق اخر مرتبط بعمليات ادارة الحملة الانتخابية سنوضحها بشكل مفصل في النقاط التالية.

اولاً: نفقات الدعاية الانتخابية.

ان ابرز عناصر النظام الانتخابي الديمقراطي هو حق المرشح او الكيان في الترويج لنفسه عبر الدعاية الانتخابية وتحت اشراف هيئة مستقلة تتمثل بالمفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق، ويقصد بالدعاية الانتخابية "مجموعة الاعمال التي يقوم بها المرشح بقصد اعطاء صورة حسنة للجماهير والناخبين عن سياسته واهدافه ومحاولة التأثير فيهم بكل الوسائل والامكانيات المتاحة من خلال قنوات الاتصال الجماهيرية وذلك بقصد تحقيق الفوز في الانتخابات"^(٢).

وذهب اخرون في تعريفها الى انها "مجموعة من الوسائل والاساليب التي يستخدمها المرشحون لأشهر ترشيحهم وتعريف الناخبين بأنفسهم وبرامجهم الانتخابية بغية استمالتهم للتصويت لصالحهم"^(٣) ، اما نظام الحملات الانتخابية العراقي رقم ٥ لسنة ٢٠٢٠ فعرف الحملة الانتخابية بأنها "مجموعة الوسائل والانشطة المشروعة المستخدمة من قبل الاحزاب والتحالفات السياسية والمرشحين للتأثير على الناخبين وكسب ثقتهم لغرض التصويت لصالحهم"^(٤).

ومما تقدم نجد ان حملات الدعاية الانتخابية لا تقتصر على نشر البرامج الانتخابية بل يدخل ضمن مفهومها نفقات الاعلان الانتخابي والاعلام الانتخابي حسب التفصيل التالي:

(١) د.محمد المساري، النظام الانتخابي وبناء العملية الديمقراطية، الطبعة الاولى، دار العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٩، ص ٣٥.

(٢) د.عصام نعمة اسماعيل، النظم الانتخابية، الطبعة ١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٥، ص ١٩٠.

(٣) داود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، بلا طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢، ص ٥٣١.

(٤) المادة ١ الفقرة ٦ من نظام الحملات الانتخابية العراقي رقم ٥ لسنة ٢٠٢٠.

١. نفقات الاعلان الانتخابي: ويمكن تعريفها على انها الحملات الدعائية التي تستهدف التسويق لمرشح معين وقائمة معينة دون الاخرى ومن ابرز صور نفقات الاعلان الانتخابي هي:

أ- نفقات اقامة التجمعات والمهرجانات الانتخابية. من بين الوسائل المشروعة للترويج للمرشح او الحزب السياسي والتي اقرتها اغلب التشريعات في اطار الحملة الانتخابية هي حق المرشح في اقامة تجمعات انتخابية ويمكننا تعريفها على انها تجمع مؤقت لجمهور من الناس في اماكن معينة سواء في الطرق العامة المسموح بها من قبل مفوضية الانتخابات او في اماكن مغلقة يسهل لعموم الناس الالتحاق به بقصد طرح الافكار والاراء والدفاع عن البرنامج الانتخابي للحزب او المرشح. وبالرجوع لقانون الانتخابات العراقي ونظام الحملات الانتخابية الصادر بموجبه نجده كفل للحزب السياسية ومرشحيها تنظيم التجمعات والمهرجانات الانتخابية مع تقييدها ببعض القيود الشكلية حمايةً للنظام العام اهمها عدم جواز استغلال دوائر الدولة ودور العبادة في الانشطة والدعايات الانتخابية على ان يتم تحديد الاماكن التي يحظر فيها مباشرة مظاهر الدعاية الانتخابية من قبل امانة بغداد والبلديات المختصة في المحافظات^(١). وتدخل كل النفقات اعلاه سواء تمثلت بنفقات تأجير اماكن الاجتماع وتوفير الحماية للمجتمعين واجور نقلهم من والى مناطق سكناهم والاطعام والضيافة ضمن حساب النفقات الانتخابية للمرشح.

ب- استعمال الملصقات والمنشورات واللافتات الدعائية. تعتبر المنشورات واللافتات الدعائية ابرز وسائل الاشهار المعتمدة في الحملات الانتخابية في العراق، وقد كفل قانون الانتخابات ونظم الحملات الانتخابية حق المرشحين بتعليق اللافتات والبوسترات التي تتضمن صور المرشحين واسم القوائم التي ينتمون اليها والرقم الانتخابي وملخص بسيط للبرنامج الانتخابي او الوعود الانتخابية التي يسعى المرشح او الحزب الى تحقيقها عند الفوز في الانتخابات للفئات الشعبية التي صوتت لهم، وقد قيد القانون والنظام المشار اليها اعلاه الاحزاب والمرشحين ببعض الشروط الشكلية والموضوعية بقصد حماية النظام العام ابرزها عدم جواز ان تتضمن المنشورات الانتخابية عبارات تثير الكراهية والنعرات الطائفية والمذهبية والقومية وحظر استعمال المال العام في الانفاق على الحملات الانتخابية وعدم جواز تعليق لافتات بقصد التشهير والاساءة بحزب او مرشح اخر وعدم جواز استخدام شعار الدولة الرسمي في الاعلانات الانتخابية وعدم جواز توزيع ملصقات او بطاقات او اموال في اليوم المحدد لأقتراع، فضلاً عن الزام الاحزاب السياسية برفع تلك المنشورات خلال ٣٠ يوم التالية ليوم الاقتراع والامتثال لها من قبل المفوضية وعلى حساب المرشح نفسه اذ يتم استقطاع كلفة ازالته من مبلغ التأمينات المودع لديها^(٢).

٢. نفقات الاعلام الانتخابي. ويقصد بالاخير طرح البرنامج الانتخابي في وسائل الاعلام المرئية والمسموعة لكافة المرشحين دون اي تقييم لهذه البرامج او تفضيل برنامج مرشح على اخر خلافاً للأعلان الانتخابي الذي

(١) تنظر المواد ٤ و ٨ و ١٨ من نظام الحملات الانتخابية رقم ٥ لسنة ٢٠٢٠.
(٢) تنظر المواد ١٤ و ١٥ و ٢٠ و ٢٢ و ٢٣ من نظام الحملات الانتخابية رقم ٥ لسنة ٢٠٢٠.

يهدف الى الترويج لبرنامج مرشح معين دون الاخر^(١)، وبالتالي يعد جزء لا يتجزأ من النفقات الانتخابية تكاليف الاعلانات الصحفية و كل ما ينشر في وسائل الاعلام المرئي والمسموع من اعلانات لمرشح او حزب معين. ولكي يتحقق مبدأ المساواة والتوازن بين المرشحين يذهب البعض الى ضرورة تضمين النظم الانتخابية^(٢) نصوص تلزم الهيئات المستقلة للأعلام بوضع حد اعلى للاعلانات المسموح بها لكل مرشح في كل وسيلة اعلامية، وهذا المبدأ لا يجد له اي تطبيق في نظام الحملات الانتخابية العراقي الصادر استناداً الى قانون الانتخابات النافذ رقم ٩ لسنة ٢٠٢٠ اذ جاء كل من القانون والنظام بمبدأ عام مفاده ان الدعاية الانتخابية حق لكل مرشح فضلاً عن اعفائها من كافة الرسوم^(٣).

ثانياً: نفقات ادارة الحملة الانتخابية.

وردت نفقات ادارة الحملة الانتخابية في اغلب نظم الانتخاب على سبيل المثال لا الحصر لذلك فهي يمكن ان تشمل النفقات الاتية:

أ- التعاقد مع المندوبين: ويطلق عليهم مصطلح "فريق عمل الحملة الانتخابية" ويمثل بدل عمل هؤلاء المندوبين جزءاً من النفقات الانتخابية ويدخل ضمن حساب السقف المحدد للمرشح او الحزب وهذا ما نصت عليه المادة ٧ الفقرة ب من نظام الانفاق على الحملات الانتخابية رقم ١ لسنة ٢٠١٣ "تعد المبالغ المدفوعة للعاملين في الحملات الانتخابية نفقات انتخابية". خلافاً لنظام الحملات رقم ٥ لسنة ٢٠٢٠ الذي جاء خالياً من اي اشارة لتنظيم عملية الانفاق على الانتخابات^(٤).

ب- مكاتب المرشحين وخدمات الانترنت. تتطلب ادارة العملية الانتخابية ان تكون هناك مكاتب للأحزاب او المرشحين ومدراء لتلك المكاتب فضلاً عن عدد من العاملين فيها اضافة الى بدل استئجارها وتجهيزاتها تلك المكاتب من اثاث وخدمات انترنت وضيافة، وبالتالي فإن تكلفة كل ما تم ذكره تدخل في حساب النفقات الانتخابية وهذا ما نص عليه نظام الحملات لسنة ٢٠١٣ "تعد نفقات انتخابية استئجار المكاتب الانتخابية ونفقاتها" خلافاً لنظام ٢٠٢٠ الذي لم يرد فيه اي نص على النفقات الانتخابية كما بينا ذلك في مواضع متعددة من البحث^(٥).

ت- نفقات مكاتب الخبرة الاستشارية. اضحت الاحزاب السياسية اليوم اكثر حرصاً ورغبةً من السابق للفوز في الانتخابات وتكوين اغلبيه برلمانية ولتحقيق تلك الاهداف لم تعد تعتمد على خبراتها ومعلوماتها الذاتية في التعامل مع جمهور الناخبين واعداد البرامج الانتخابية واعداد الدراسات والابحاث بل اصبحت تلجأ كثيراً الى مكاتب الخبرة الاستشارية للاستفادة منها على الصعيدين القانوني والسياسي وكل مايفق من مبالغ للحصول على تلك المشورة يدخل ضمن النفقات الانتخابية^(٦).

اما القوانين المقارنة فقد عالجت موضوع نفقات الحملة الانتخابية بشيء من التفصيل ويتفق القانون الجزائري واللبناني في تعداده لصور النفقات الانتخابية ويعد منها على سبيل المثال لا الحصر "نفقات تأمين المكاتب واقامة التجمعات والمهرجانات والاجتماعات والمأدب لأغراض انتخابية ونفقات التجهيزات المستعملة

(١) تنظيم الاعلان والاعلام الانتخابي، كتاب صادر عن الجمعية اللبنانية من اجل ديمقراطية الانتخابات الطبعة الاولى، بيروت، ٢٠٠٦، ص ٦٨.

(٢) الجمعية اللبنانية من اجل ديمقراطية الانتخابات، مصدر سابق، ص ٦٨.

(٣) المادة ٢٢ من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم ٩ لسنة ٢٠٢٠.

(٤) المادة ٧/الفقرة ١ من نظام الانفاق على الحملات الانتخابية رقم ١ لسنة ٢٠١٣.

(٥) المادة ٧ الفقرة أ من نظام الانفاق على الحملات الانتخابية رقم ١ لسنة ٢٠١٣.

6Human Rights and Elections, United nation, Center for Human Rights Geneva, 1994, p93.

خلال الحملة واعداد ونشر وتوزيع المواد الدعائية من كتب وكراريس ونشرا تومناشير ورسائل على شكل مطبوعات واعداد وتوزيع الملصقات واللوحات الاعلانية والمخصصات المدفوعة نقداً و عيناً للأشخاص العاملين في الحملة الانتخابية والمندوبين ومصاريف النقل وانتقال عناصر الحملة الانتخابية ومصاريف انتقال الناخبين ونفقات استطلاع الرأي والنفقات المدفوعة لأي محطة اذاعية وتلفزيونية او اي صحيفة او مجلة بما فيها المواقع الالكترونية^(١).

نلاحظ من خلال البحث والتفصيل في ابواب الانفاق القانوني ان نظام الحملات الانتخابية رقم ١ لسنة ٢٠١٣ قد نظم وبصورة واضحة صور الانفاق الانتخابي في مواده المتعددة خلافاً للنظام النافذ رقم ٥ لسنة ٢٠٢٠ الذي خلت نصوصه وبصورة نهائية من تنظيم ابواب الانفاق الانتخابي وهذا اغفال متعمد لتنظيم عملية استعمال المال السياسي والمال العام في الانتخابات المقبلة المزمع اجراؤها في ١٠/١٠/٢٠٢١، حيث اضحى باب الفساد المالي والاداري مفتوح لمختلف الكتل والاحزاب بما يمكنها من اهدار المال العام دون قيد او شرط في قانون الانتخابات ونظام الحملات الصادر بموجبه رغم مخالفة ذلك لمبادئ الشفافية والنزاهة المنصوص عليها في اتفاقية مكافحة الفساد التي انضم اليها العراق مؤخراً.

الفرع الثاني / ابواب الانفاق غير القانوني

بعد ان وضحنا بصورة مفصلة ابواب الانفاق القانوني، نرى من الضروري ان نبين في هذا الفرع ابواب الانفاق غير القانوني لما له من اهمية كبيرة، فأذا كان معرفة ابواب الانفاق القانوني ضروري بقصد تعيينه وضبطه والزام الاحزاب ومرشحيها بعدم تجاوز سقف الانفاق والا تعرضوا للجزاءات المفروضة على مخالفته، فإن الخطر الاكبر الذي يهدد نزاهة العملية الانتخابية يتأتى من مظاهر الانفاق غير القانوني كونها غير منظورة وغير ملحوظة من قبل القانون. ويمكن ان نجل ابرز ابواب الانفاق غير القانوني بما يلي .

اولاً: الرشوة الانتخابية.

تمتلى المراجع القانونية بتعريفات جريمة الرشوة دون ان تخرج جميعها عن كونها "تلقي موظف عام مالاً او منفعة او خدمة مقابل القيام بعمل او الامتناع عن عمل يدخل ضمن واجباته الوظيفية"^(٢)، اما الرشوة الانتخابية على وجه التخصيص فيقصد بها "الفائدة او العطية او الهبة او الوعد التي يكون الغرض منها الاخلال بحق الانتخاب والتلاعب بأرادة المرشحين وبحرية التصويت مما يشكل اخلال بالعملية الانتخابية برمتها"^(٣).

وقد عرف المشرع العراقي الرشوة الانتخابية بتعداد صورها حيث اشار في قانون انتخابات مجلس النواب لعام ٢٠٢٠ يعاقب بالعقوبات المقررة قانوناً "كل من ١- اعطى او عرض او وعد بأن يعطي ناخباً فائدة لنفسه او لغيره ليحمله على التصويت على وجه معين او على الامتناع عن التصويت. ٢- كل من قبل او طلب فائدة لنفسه او لغيره ممن كان مكلفاً بأداء خدمة عامة في العملية الانتخابية"^(٤).

(١) تنظر المواد ١٧٧ و ١٧٩ و ١٨٨ من القانون العضوي الجزائي والمادة ٥٨ من قانون الانتخابات اللبناني.

(٢) د. فخري الحديثي، شرح قانون العقوبات / القسم الخاص، العاتك، القاهرة، ص ٧٦.

(٣) د. غسان السعد، الرشوة الانتخابية، بحث منشور في مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية، العدد ٢٠١١، ص ٣٦، ص ٨٣.

(٤) المادة ٣٢ من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم ٩ لسنة ٢٠٢٠.

يتضح من النصوص المتقدمة ان الرشوة الانتخابية في قانون الانتخابات العراقي تتخذ صورتين اولهما رشوة الناخبين بقصد حملهم لانتخاب مرشح معين او لمنعهم من التصويت لمرشح اخر وثانيهما رشوة المسؤولين او موظفي مراكز الاقتراع بقصد التلاعب بنتائج العملية الانتخابية، وتتخذ الرشوة صيغاً واساليب مختلفة اهمها المنح والمبالغ المالية والعطايا والهدايا العينية والتسهيلات الادارية وانجاز المعاملات وافتتاح المشاريع الممولة بالمال العام، وقد تقدم تلك المبالغ مباشرة من قبل المرشح نفسه وقد يقوم بتقديمها اشخاص اخرين يعملون لصالح المرشح او مؤيدين للحزب الذي ينتمي اليه، وقد تكون فردية تقدم لشخص الناخب وقد تكون جماعية تقدم لرؤساء الكيانات السياسية بغية كسب اصوات المنتمين لتلك الكيانات او منح المرشح رقماً انتخابياً متقدماً في القائمة المشاركة في الانتخابات وقد تدفع تلك المبالغ الى موظفي مركز اقتراع او العاملين في مركز مفوضية الانتخابات او الى وسائل الاعلام والصحفيين وغيرهم .

ثانياً: استغلال المال العام لأبعاد انتخابية. تكثر المشروعات الانمائية التي تقوم بها الاحزاب السياسية قبيل موعد الانتخابات كتعبيد الطرق افتتاح المدارس والمستوصفات واقامة محطات تحلية المياه في الارياف وغيرها من المظاهر غير المشروعة للنفقات الانتخابية اذ يقوم المرشح او الحزب باستغلال نفوذهم في السلطة والقيام بتلك المشاريع لأغراض انتخابية ،وقد يصل الامر الى تواطئ الاحزاب مع متنفذين في السلطة التشريعية والتنفيذية بقصد تأخير انجاز تلك المشاريع او تأخير اقرار التخصيصات المالية لها لحين اقتراب موعد الانتخابات وبالتالي يُجبر المال العام لأغراض انتخابية. وتحظر غالبية نظم الانتخابات مسألة استغلال المال العام وموازنة الوزارات والاقواق في الدعايات الانتخابية ^(١).

ثالثاً: التبرعات المتزامنة مع موعد الانتخابات. التبرعات بصورة عامة تيار من الانفاق تدفعه الدولة الى فئات اجتماعية او للهيئات العامة والخاصة دون ان مقابل لأغراض سياسية اقتصادية او اجتماعية ^(٢). ويزاد اهتمام الاحزاب اُبان فترة الانتخابات بالتبرعات لأغراض انسانية واجتماعية كالتبرعات ضد العجز والبطالة وللجهات الخيرية والعلمية ^(٣) وان تلك النفقات الموسمية وان كان ظاهرها انساني الا ان مضمونها سياسي بأمّتيّاز بغية كسب اكبر قدر ممكن من اصوات الناخبين وتدخل حكماً ضمن مفهوم الرشوة الانتخابية . ونرى اخيراً الى انه ليس كل ما ينفق من الحزب السياسي على الجمعيات اعلاه هو رشوة انتخابية باعتبار ان الجمعيات قائمة على التبرعات التي تقدم لها بصورة دورية من جهات مختلفة ومن بينها الاحزاب السياسية بشرط ان تقدم تلك التبرعات بصورة دورية منتظمة وليس تبرعاً موسمياً يتزامن مع موعد الانتخابات .

رابعاً: التعيينات المقنعة. يكثر الحديث عن الدرجات الوظيفية والتخصيصات المالية بالتزامن مع تحديد موعد الانتخابات وغالباً ما تكون جزء من تلك التعيينات عبارة عن وعود انتخابية تزول مع انتهاء الموعد

(١) المادة ١١ من نظام الحملات رقم ٥ لسنة ٢٠٢٠ والمادة ٢٩ من قانون انتخابات مجلس النواب رقم ٩ لسنة ٢٠٢٠.

(٢) د. طاهر الجنابي، علم المالية العامة والتشريع المالي، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، بلا سنة طبع، ص ٢٥.

(٣) د. رائد ناجي، علم المالية العامة والتشريع المالي في العراق، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ص ٢٥.

المحدد للانتخابات وهذا ما حصل بصورة متكررة في العراق، وقد تنبه له نظام الحملات الانتخابية لسنة ٢٠١٣ حيث ورد في الاسباب الموجبة لأصدار النظام هو محاربة شراء الاصوات واحتكار العملية الانتخابية مما يؤدي الى افساد الانتخابات والحياة السياسية، والمادة ١٢ من نظام الحملات الانتخابية رقم ٥ لسنة ٢٠٢٠ حيث نصت على "حظر اي شكل من اشكال الضغط والاكراه ومنح المكاسب المادية والمعنوية والوعد بقصد التأثير على الناخبين ونتائج الانتخابات"^(١).

ويشير الواقع العملي الى ان المواطن اعتاد الامر واصبح ينتظر موعد الانتخابات بوصفها فرصة للاستفادة من مرشحي الاحزاب السياسية باعتبارها وسيلة لألزامهم بتقديم خدمات الى دوائرهم الانتخابية . ونرى اخيراً بعد البحث في ابواب الانفاق غير المشروع انها واردة على سبيل المثال لا الحصر لذلك فأن المشرع سواء كان العراقي ام المقارن يجب ان يبقى في حالة سباق دائم مع محاولات الاحزاب السياسية للقفز فوق القانون وابتكار اساليب انفاق جديدة غير قانونية لم تنظمها القوانين وبالتالي يفلت القائمون بأنفاقها من المساءلة القانونية.

المبحث الثاني

التنظيم القانوني لتمويل الانفاق الانتخابي

تعد الانتخابات مرحلة مكلفة مادياً للأحزاب السياسية ومرشحها خاصة في ضل التطورات التكنولوجية واليات الترويج الانتخابي الحديث، وبما ان الاحزاب تتفاوت فيما بينها من حيث القوة والنفوذ والامكانيات المادية لذلك فأن ديمقراطية الانتخابات ستواجه عقبات اساسية ابرزها هاجس تحقيق المساواة والعدالة في عمليات الانفاق الانتخابي، وهذا لا يمكن الوصول اليه الا عن طريق وضع قوانين وانظمة تهدف الى الحد من دور المال السياسي في الانتخابات عن طريق تحديد مصادر تمويل الانفاق الانتخابي ووضع سقف وضوابط صارمة له بشكل يكفل مبدأ تكافؤ الفرص بين المرشحين من جانب، وفرض الرقابة على أليات الانفاق وجزاء رادعة على مخالفته من جانب اخر. لذا سنقسم هذا المبحث الى مطلبين نبين في الاول مصادر التمويل وضوابط الانفاق الانتخابي ونتناول في الثاني الرقابة على الانفاق وجزاء الاخلال به .

المطلب الاول / مصادر التمويل وضوابط الانفاق الانتخابي

سنقسم هذا المطلب الى فرعين مستقلين بغية الاحاطة بموضوع مصادر التمويل وضوابط الانفاق بصورة مفصلة .

الفرع الاول / مصادر تمويل الانفاق الانتخابي

في ضل تعدد نفقات الحملات الانتخابية وزيادة متطلباتها اضحى لتحديد مصادر التمويل اهمية كبيرة من اجل التنظيم الجدي للانفاق الانتخابي، خاصة في ضل لجوء الاحزاب ومرشحها الى البحث عن مصادر تمويلية

(١) نظم الانفاق على الحملات الانتخابية في العراق رقم ١ لسنة ٢٠١٣ ورقم ٥ لسنة ٢٠٢٠.

جديدة غير مشروعة، لذا سنوضح في هذا الفرع مصادر تمويل الانفاق الانتخابي المنصوص عليها قانوناً وفقاً للتفصيل الآتي .

أولاً: مدخولات المرشح. تعتبر مداخل المرشح للانتخابات من المصادر المشروعة لتمويل حملته الانتخابية فعلى المرشح ان يتحمل نفقات ترشيحه، وغالباً ماتتص نظم الانفاق على الحملة الانتخابية على اموال المرشح التي يجوز له الانفاق منها قانوناً على الحملات الانتخابية وهذا ما نص عليه القسم الخامس من نظام تنظيم الانفاق على الحملات الانتخابية الملغي لسنة ٢٠١٣ اذ نصت "للمرشح ان ينفق على حملته الانتخابية مبالغ من امواله الخاصة ويعد مال الزوج او اي من الاصول والفروع بمنزلة ماله الخاص وتخضع جميع النفقات التي تنفق من الاموال الخاصة الى سقف الانفاق"^(١) اما نظام الحملات الانتخابية النافذ لسنة ٢٠٢٠ فلم تتضمن نصوصه اشارة الى مصادر تمويل الانفاق الانتخابي الا بصورة غير مباشرة في المادة ٢٠ منه التي نصت على "ان يتحمل كل مرشح وتحالف سياسي وحزب مصادق عليه تمويل حملته الانتخابية وترتيبات دعمها على ان تكون مصادرهما مشروعة".

وهذا قصور تشريعي واضح يجدر بالمشروع تلافيه اذ كيف يتصور ان يصدر قانون انتخابات و نظام حملات انتخابية دون ان ينظم مصادر تمويل الحملات الانتخابية وسقوفها المالية بصورة صريحة وواضحة، نظراً لما سيرافق الحملات الانتخابية من انتهاكات ومخالفات وتبادل للاتهامات بين الاحزاب والكيانات السياسية حول الاستعمال غير المشروع للمال العام في الحملات الانتخابية فضلاً عن تلقي التمويل من جهات خارجية .

اما القوانين الانتخابية المقارنة فقد نظمت مصادر تمويل الانفاق الانتخابي بصورة صريحة في قوانينها وقد اعتبر المشرع الجزائري واللبناني "مداخل المرشح من المصادر المشروعة لتمويل الحملة الانتخابية وعلى المرشح ان يتحمل نفقات اشهار ترشيحه مع حظر قبول الهبات والتبرعات من الجهات الاجنبية"^(٢) .

ثانياً: مساهمات الحزب السياسي. المصدر الاخر لتمويل النفقات الانتخابية هو المساهمات المقدمة من الحزب السياسي لمرشحيه وتتنوع الموارد المالية للأحزاب بين ما يكون مصدره التمويل الخاص او الذاتي كأشترابات الاعضاء الذين ينتمون للحزب ويتبنون افكاره والتبرعات والمنح الداخلية وعوائد استثمار امواله، فضلاً عن التمويل العام المتمثل بالدعم المالي المباشر المقدم من قبل الدولة للاحزاب سواء كان تمويل عام مباشر كالأعانات والمنح المالية المخصصة للاحزاب في الموازنة العامة او تمويل عام غير مباشر كأعفاء النشاطات المختلفة للأحزاب ومن بينها الدعايات الانتخابية من الضرائب والرسوم^(٣) .

ومن خلال الاطلاع على نصوص قوانين الانتخابات في العراق ونظم الحملات الانتخابية الصادر بموجبها لم نجد تنظيم تفصيلي لتلك المساهمات سوا الفقرة ٥ من القسم الثالث من نظام الحملات الانتخابية سنة

(١) الفقرة ٥ / القسم الخامس من نظام الانفاق على الحملة الانتخابية رقم ١ لسنة ٢٠١٣.

(٢) تنظر المادة ١٩١ من قانون الانتخابات الجزائري والمادة ٦٠ من قانون الانتخابات اللبناني.

(٣) المادة ٣٣ من قانون الاحزاب العراقي رقم ٣٥ لسنة ٢٠١٥.

٢٠١٣ التي نصت على "عدم جواز تقديم اي مساهمة في الحملة الانتخابية لكيان او مرشح من اشخاص غير عراقيين او من اي جهة اجنبية"^(١) والمادة ٢٠ من نظام الحملات لسنة ٢٠٢٠ التي لم تشترط في مصادر التمويل او الدعم سوا شرطاً واحداً هو ان يأتي التمويل من مصادره مشروعة .

وبالعودة الى القوانين الانتخابية محل المقارنة نلاحظ انها اشارت الى اعتبار مساهمات الاحزاب السياسية من ضمن مصادر تمويل النفقات الانتخابية بشرط ان تكون موارد الحزب مشروعة وان لا تكون متأتية من مصادر اجنبية وان يكون المرشح ملتزم بدفع الاشتراكات للحزب المترشح عنه، دون ذكر تفصيلي لنسب مساهمة الحزب في تمويل النفقات الانتخابية^(٢) .

ثالثاً: المساهمات المحتملة للدولة. تخلو معظم القوانين الانتخابية ومنها القانون العراقي والجزائري واللبناني محل الدراسة من النص على التزام الدولة القطعي بتقديم مساهمات مالية لتمويل نفقات الحملات الانتخابية، انما اقتصرنا الاشارة الى المساهمات المالية المقدمة من قبل الدولة للاحزاب السياسية في المادة ٣٣ / رابعاً من قانون الاحزاب السياسية العراقي التي عدت المصادر المالية للحزب ومن ضمنها "الاعانات المالية من الموازنة العامة وفقاً للمعايير الواردة في هذا القانون منها"^(٣)، والمادة ١٩٠ من قانون الانتخابات الجزائري "ويعد من ضمن النفقات الانتخابية مساهمة محتملة للدولة على اساس الانصاف" .

ونرى بدورنا ان الدولة غالباً ما تلجأ الى منح الاحزاب السياسية بعض المساعدات المالية رغبةً منها في الحد من تأثير المال الخاص على تشويه صورة العملية الانتخابية الديمقراطية، اذ ان اعتماد الاحزاب السياسية في تمويلها على القطاع الخاص او المساهمات الاجنبية سيولد حالة من القلق العام في ان الحزب السياسي سيوجه نشاطه خدمة للمصالح الخاصة والخارجية بدلاً من المصلحة العامة .

اذن بهذه النصوص والعبارات العامة نظم المشرع العراقي اليات تمويل الانفاق الانتخابي للأحزاب والكيانات السياسية في الانتخابات البرلمانية القادمة واضعاً اكثر من علامة استفهام حول اليات ومحددات الانفاق ومصادرها، تاركاً الباب مفتوح لرغاب وتكهات الاحزاب السياسية، ونرى بدورنا ان موضوع اهمال القانون والنظام للنفقات الانتخابية او الامور المالية بصورة عامة هو امر مثير للاستغراب فهل من المعقول ان تقتصر احكامها على كفالة حقوق الاحزاب وحريتها في مجال الدعايات الانتخابية دون تنظيم للمحرك الاساس للعملية الانتخابية وهو المال وكأن نصوص القانون ونظام الحملات الانتخابية الصادر من مفوضية الانتخابات تمثل

(١) نظام الانفاق على الحملات الانتخابية في العراق رقم ١ لسنة ٢٠١٣.

(٢) د. احمد العروسي ونسيمة بن مهرة، الضمانات القانونية لمبدأ المساواة اثناء الحملات الانتخابية، بحث منشور في المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، العدد ٤، ٢٠١٧، ص ١٢٩. وتنتظر ايضاً المادة ٦٠ من قانون الانتخابات اللبناني لسنة ٢٠١٧.

(٣) البند رابعاً/المادة ٣٣ من قانون الاحزاب السياسية العراقي رقم ٣٥ لسنة ٢٠١٥.

دعوة صريحة للأحزاب والمرشحين الى اهدار المال العام بالطريقة التي تتراءى لهم طالما ان القانون جاء خالياً من اي ضابط او محدداً للأنفاق ولمصادره ؟.

الفرع الثاني / ضوابط الأنفاق الانتخابي.

تهتم غالبية التشريعات بتنظيم عملية الأنفاق الانتخابي عن طريق وضع مجموعة من الشروط والضوابط بغية إنجاح التجربة الديمقراطية الانتخابية سواء تمثلت تلك الضوابط بتحديد حد اقصى للنفقات الانتخابية، او بالزام الاحزاب ومرشحيها بفتح حسابات مصرفية خاضعة لرقابة الجهات المختصة، او الزامها بتقديم تقاريرها المالية خلال مدة معينة . كل تلك الضوابط سنوضحها مفصلاً ضمن هذا المحور من البحث .

اولاً: سقف الأنفاق الانتخابي. ان وضع سقفاً للأنفاق يمثل ضماناً هامة للمساواة بين المرشحين نظراً لأرتباط الحملات الانتخابية بالمركز المالي للمرشح، ولتحقيق تلك الضمانة تلجأ غالبية التشريعات الانتخابية الى وضع حدود دقيقة للأموال التي يمكن ان تنفق خلال الفترة الانتخابية بغية اتاحة فرصة المشاركة في العملية الانتخابية الديمقراطية على نحو متكافئ بين الاثرياء واصحاب النفوذ والمرشحين الناشئين الذين تكون امكانياتهم المادية محدودة ^(١).

وبالرجوع لقانون انتخابات مجلس النواب لسنة ٢٠٢٠ والنظام الصادر بموجبه فلم يرد به تعريفاً لسقف الأنفاق او محدداته بصورة مباشرة او غير مباشرة وهذا نقص تشريعي واضح يجدر بالمشروع تلافيه تحقيقاً لمبادئ الشفافية والنزاهة التي يفترض ان تقوم عليها العملية الانتخابية ووفاءً بالتزاماته الدولية التي تحملها اثر انضمامه الى اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد .

اما نظام الأنفاق على الحملات الانتخابية لسنة ٢٠١٣ فقد عرف سقف الأنفاق الانتخابي على انه "الحد الاقصى من الأنفاق الذي يسمح بأنفاقه على الحملات الانتخابية" ^(٢).

وخصص النظام اعلاه القسم الثالث منه لموضوع سقف الأنفاق الانتخابي للمرشح ومحددات الأنفاق على النحو الاتي:

١- سقف الأنفاق للمرشح المنفرد: يتكون سقف الأنفاق الانتخابي للمرشح من مبلغ متحرك قدره ٥٠ دينار مضروباً بعدد الناخبين في الدائرة الانتخابية، على ان لا يزيد هذا المبلغ بكل حال من الاحوال عن ١٠٠ مليون دينار ^(٣). فلو افترضنا ان عدد ناخبي الدائرة الانتخابية (أ) هو ٣٠٠٠ ناخب فأن الحد الاقصى لسقف الأنفاق الانتخابي للمرشح (س) يحتسب وفقاً للمعادلة الاتية: $١٥٠ = ٣٠٠٠ \times ٥٠$ (مليون)، الا ان الحد الاقصى للأنفاق الفعلي للمرشح (س) في المثال اعلاه هو ١٠٠ مليون فقط لا يمكن تجاوزه كونها النسبة المحددة قانوناً .

(١) احمد بني، الاجراءات الممهدة للعملية الانتخابية في الجزائر، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة باتنة، ٢٠٠٦، ص ٢٧٤.

(٢) القسم الاول الفقرة ٦ من نظام الأنفاق على الحملات الانتخابية لسنة ٢٠١٣.

(٣) القسم الثالث الفقرة ١ من نظام الأنفاق على الحملات الانتخابية لسنة ٢٠١٣.

٢- سقف الانفاق للكيان السياسي: يتكون سقف الانفاق الانتخابي للكيان السياسي من المبلغ المخصص للمرشح المشار اليه اعلاه مضروباً بعدد المرشحين لقائمة الكيان السياسي في الدائرة الانتخابية^(١). فلو افترضنا ان عدد مرشحي قائمة الكيان السياسي هم ١٢ مرشح فإن سقف الانفاق يحتسب وفقاً للفرضية الاتية: المبلغ المخصص للمرشح كما تم تحديده في المثال اعلاه ١٠٠ مليون $\times 12 = 1.200.000.000$ وهو اجمالي سقف انفاق الكيان السياسي .

٣- سقف الانفاق للقوائم المغلقة: اما سقف الانفاق الانتخابي للقوائم المغلقة فيحتسب حسب الضوابط المشار اليها في الفقرات اعلاه ووفقاً للمعادلة الاتية (٥٠ دينار عراقي $\times$ عدد ناخبي الدائرة الانتخابية $\times$ عدد المرشحين في القائمة المغلقة للكيان)^(٢). فلو افترضنا ان عدد مرشحي القائمة المغلقة للكيان هم ١٢ مرشح وان عدد ناخبي الدائرة الانتخابية هم ٣٠٠٠ ناخب فإن سقف الانفاق للقائمة المغلقة يكون كالآتي: $1.800.000.000 = 12 \times 3000 \times 50$.

اما موقف القوانين المقارنة من موضوع سقف الانفاق الانتخابي فقد حدد المشرع الجزائري سقفاً معيناً للأنفاق لا يمكن لأي مرشح تجاوزه وقدره مليون وخمسمائة الف للمترشح للانتخابات التشريعية ومائة مليون للمترشح للانتخابات الرئاسية مع حق الحزب او القائمة التي تحصل على ٢٠% من الاصوات المعبر عنها بالحصول على تعويض قدره ٢٠% من النفقات الحقيقية المصروفة من قبل المرشح ضمن الحد الاقصى للأنفاق المرخص بها قانوناً^(٣). اما قانون الانتخابات اللبناني فقد حدد في المادة ٦١ منه سقف الانفاق لكل مرشح بقسم ثبات مقطوع قدره مئة وخمسون ليرة لبنانية يضاف اليها قسم متحرك مرتبط بعدد الناخبين في الدائرة الانتخابية الكبرى التي ينتخب فيها وقدره خمسة الالف ليرة لبنانية عن كل ناخب مسجل في قوائم الناخبين في تلك الدائرة. اما سقف الانفاق الانتخابي للألحة فيحدد بمبلغ ثابت مقطوع قدره مائة وخمسون مليون ليرة لبنانية ويمكن اعادة النظر بهذا السقف اثناء الحملة الانتخابية حسب الظروف الاقتصادية بمرسوم يصدر من مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزير الداخلية والبلديات واستطلاع هيئة الرأي^(٤) .

ونرى اخيراً ان فلسفة تنظيم الانفاق الانتخابي لا تعني بالضرورة تأمين العدالة والمساواة التامة بين الاحزاب والمرشحين من الناحية الكمية والنوعية للأنفاق، انما تهدف الى وضع حد اعلى للنفقات يصطلح عليه "سقف الانفاق" لمنع المرشحين ذوي الامكانيات المالية الضخمة والتمويل الخارجي من تجاوزه، وان هذا الضابط سيساهم وبصورة فعلية في الحد او التخفيف نوعاً ما من تعسف الاحزاب في استخدام المال السياسي للفوز في الانتخابات دون ان يلزم كافة المرشحين بأنفاق نفس القيمة بنفس الكيفية .

(١) القسم الثالث الفقرة ٢ من نظام الانفاق على الحملات الانتخابية لسنة ٢٠١٣.

(٢) القسم الثالث الفقرة ٣ من نظام الانفاق على الحملات الانتخابية لسنة ٢٠١٣.

(٣) تنظر المادة ١٩٢ من القانون العضوي الجزائري رقم ١٠-١٦.

(٤) تنظر المادة ٦١ من قانون الانتخابات اللبناني لسنة ٢٠١٧.

ثانياً: الحساب المصرفي. لم يتناول قانون انتخابات مجلس النواب النافذ والنظام الصادر بموجبه الحساب المصرفي لا من حيث المفهوم ولا المضمون والاحكام خلافاً لنظام الانفاق لسنة ٢٠١٣ نجده يعرف الحساب المصرفي في الفقرة ٩/ القسم الاول منه بأنه "حساب يفتح في احدى المصارف العراقية ويخصص للأنفاق على الحملة الانتخابية حصراً". وقد خُصص القسم الرابع من النظام اعلاه لتفصيل احكام حساب الحملة الانتخابية بوصفه احد اهم ضوابط الانفاق الانتخابي على النحو الاتي ^(١) "١- على كل مرشح و كيان سياسي فتح حساب خاص بالانفاق الانتخابي في كل دائرة انتخابية يخوض فيها الانتخابات. ٢- يشترط ان يفتح حساب الحملة الانتخابية في احدى المصارف العراقية المعتمدة. ٣- عدم خضوع حساب الحملة الانتخابية للسرية المصرفية ويعتبر المرشح والكيان متنازلاً حكماً عن السرية المصرفية بمجرد فتح الحساب. ٤- يتم استلام جميع المساهمات ودفع جميع النفقات الانتخابية يتم حصراً عن طريق هذا الحساب خلال فترة الحملة الانتخابية ٥- للمفوضية ان تطلب من البنك كشف بالحساب او اي وثائق اخرى خاصة بالحملة الانتخابية اثناء فترة الدعاية الانتخابية او بعدها. ٦- يجب ان لا تتجاوز مجموع المساهمات النقدية والعينية المقدمة للكيان او المرشح لأغراض انتخابية السقف الانتخابي المحدد. ٧- لا يجوز قبض او دفع اي مبلغ يزيد عن مليون دينار من حساب الحملة الانتخابية الا بموجب صك".

اما القوانين المقارنة فقد اهتمت بموضوع حساب الحملة الانتخابية كوسيلة رقابية مباشرة على مصادر التمويل والانفاق الانتخابي اذ نجد ان المشرع الجزائري الزم المرشحين للانتخابات التشريعية بفتح حساب للحملة الانتخابية يتضمن مجموع الايرادات المتحصل عليها والنفقات الحقيقية مع بيان بمصادر وطبيعة تلك الاموال ويقدم هذا الحساب للمجلس الدستوري والسلطة الوطنية للانتخابات من قبل محاسب خبير او محافظ حسابات لأجراء التدقيق اللازم ^(٢). وعلى نفس النهج سار المشرع اللبناني في الزام كافة المرشحين بفتح حسابات للحملة الانتخابية يتم من خلالها حصراً استلام كافة المساهمات ودفع جميع النفقات مع خضوعها لرقابة الهيئة المستقلة للانتخابات والمجلس الدستوري بصورة مباشرة ^(٣).

ثالثاً: المحاسب القانوني: من متطلبات تنظيم عملية الانفاق الانتخابي التي اخذت بها التشريعات المختلفة هي فكرة المحاسب القانوني وبالعودة لقانون انتخابات مجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٢٠ والنظام الصادر بموجبه نجده خالياً من الاشارة الى هذا الضابط على الانفاق اسوة بالضوابط الاخرى، خلافاً لنظام الانفاق لعام ٢٠١٣ الذي عرف المحاسب القانوني على أنه "الشخص الذي يتولى جمع وتبويب وتوثيق كافة التصرفات المالية للكيان والمرشح خلال مدة الحملة الانتخابية واعداد التقارير المالية المعززة بالمستندات الثبوتية وفقاً للأصول المحاسبية المعتمدة قانوناً". ووضح النظام اعلاه ان المقصود بالتقارير المالية التي يتولى المحاسب القانوني اعدادها وتقديمها للجهات الرقابية المختصة "هي المعلومات والبيانات المالية المصرح بها من قبل الكيان

(١) الفقرات من (٧-١) القسم الرابع، حساب الحملة الانتخابية، من النظام اعلاه.

(٢) المادة ١٩٦ من القانون العضوي الجزائري رقم ١٠-١٦.

(٣) تنظر المادة ٥٩ من قانون الانتخابات اللبناني لسنة ٢٠١٧.

والمرشح والمقدمة بموجب نموذج معتمد من قبل المفوضية لغرض الكشف عن المساهمات والنفقات للحملات الانتخابية^(١). واستطرد النظام في توضيح الشروط الواجب توافرها في المحاسب القانوني وهي ان لا يكون مرشحاً للانتخابات ومستقلاً من الناحية الحزبية. وتلزم الكيانات السياسية والمرشحين بتقديم تقاريرهم المالية الاولى خلال ٣ ايام بعد اليوم المحدد للأقتراع، ويشترط ان تتضمن التقارير مجموع المساهمات النقدية والعينية الداخلة لحساب الحملة الانتخابية ومجموع النفقات المصروفة من حساب الحملة الانتخابية فضلاً عن كشف مالي لحساب الاخيرة، على ان يتم تقديم التقارير النهائية للمفوضية خلال ٣٠ يوم من اعلان النتائج الانتخابية على ان تتضمن الاخيرة البيانات تفاصيل المساهمات العينية والنفقات الداخلة لحساب الحملة الانتخابية وتفاصيل بالنفقات المصروفة فعلاً، فضلاً عن الكشف المصرفي النهائي لحساب الحملة الانتخابية وهو ما يطلق عليه ب"غلق حساب الحملة الانتخابية" مع كافة المستندات الثبوتية للمساهمات والنفقات الانتخابية على ان تكون كل البيانات اعلاه مذيلاً بختم وتوقيع المحاسب القانوني ومصادق عليها من نقابة المحاسبين العراقيين^(٢).

اما القوانين الانتخابية المقارنة الجزائري والبناني فقد الزما الاحزاب واللوائح بتقديم تصاريح بأسماء مدقي او خبراء او محافظي الحسابات بموجب كتب خطية مسجلة لدى الكاتب العدل ترسل الى الهيئة العليا المشرفة على الانتخابات والمجلس الدستوري، على ان يقوم المدقق المعتمد برفع تقارير دورية شهرية بيان تفصيلي بالمقبوضات والمدفوعات للشهر المنصرم مع كشف بالحساب المصرفي الخاص بالحملة الانتخابية صادر من المصرف المعتمد^(٣).

رابعاً: النطاق الزمني والموضوعي للانفاق الانتخابي: ويقصد به الزمان المحدد للانفاق على الحملات الانتخابية والاموال التي يمكن للحزب والمرشح الانفاق منها خلال تلك الفترة.

وقيدت غالبية قوانين الانتخاب ومنها قانون الانتخابات العراقي النافذ الانفاق على الحملة الانتخابية بضوابط موضوعية تتمثل بعدم امكانية استعمال المال العام واموال الوزارات والاقواف بالانفاق على الحملات الانتخابية فضلاً عن عدم جواز تلقي الدعم والمساهمات والتبرعات من جهات اجنبية لأغراض انتخابية^(٤)، اما الضوابط الزمنية فتتمثل بتقييد الاحزاب والمرشحين بتوقيعات مشار لها قانوناً تعتبر المبالغ التي تنفق خلالها ضمن حساب الحملة الانتخابية وتبدأ في القانون العراقي من تاريخ المصادقة على المرشحين على ان تتوقف قبل ٢٤ ساعة من موعد الاقتراع ولا يجوز لأي مرشح او حزب ان يوزع بطاقات او برامج عمل في يوم التصويت وفي حال مخالفة ضوابط الانفاق يتعرض المخالف للجزاءات المنصوص عليها في القانون والتي سنوضحها في محلها من البحث.

(١) القسم الاول الفقرات (١٠ و ١١) من نظام الانفاق على الحملات الانتخابية رقم ١ لسنة ٢٠١٣.
(٢) ينظر القسم الخامس / المحاسب القانوني والسادس / التقارير المالية من النظام اعلاه.
(٣) تنظر المواد ٥٩ و ٦٣ من قانون الانتخابات اللبناني والمادة ١٩٦ من القانون العضوي الجزائري.
(٤) تنظر المواد ٢ و ٧ و ١١ من نظام الحملات الانتخابية العراقي رقم ٥ لسنة ٢٠٢٠.

ويتفق القانون الجزائري والليبي مع القانون العراقي في الضوابط الموضوعية للانفاق الانتخابي ويختلف عنه في القيود الزمنية للانفاق فيبدأ النطاق الزمني للحملة الانتخابية في الجزائر قبل ٢٥ يوم من تاريخ الاقتراع وينتهي قبل ٣ ايام من اليوم المحدد لأجرائه، اما في لبنان فتبدأ من تاريخ اعلان الترشيح وتنتهي ببداية الساعة الصفر لليوم السابق ليوم الانتخابات^(١).

نرى اخيراً بعد البحث والتفصيل في ضوابط ومحددات الانفاق في القانون العراقي والمقارن ان خلو قانون الانتخابات العراقي لسنة ٢٠٢٠ ونظام الحملات الانتخابية النافذ من النص على الزام الاحزاب والمرشحين بسقف معين للانفاق وبفتح حسابات للحملة الانتخابية وعدم الزامهم بأعتماد محاسب قانوني اسوة بالقوانين المقارنة ونظم الحملات السابقة سيؤدي بالضرورة الى انعدام الرقابة المالية ادارية كانت ام قضائية على عمليات القبض والدفع الخاصة بالاحزاب السياسية خلال فترة الانتخابات لأنعدام النص القانوني المنظم لعملية الانفاق. وهذه ثغرة قانونية كبيرة يجدر بالمشروع تعديلها تلافياً لضياع المال العام في حملات الدعاية الانتخابية دونما رقيب حقيقي .

المطلب الثاني / الرقابة على الانفاق الانتخابي وجزاء مخالفته.

ان مراقبة النشاطات المالية للمرشحين او الاحزاب تمويلاً وانفاقاً امرأ غاية في الاهمية ليس بقصد عرقلة اعمال الاخيرة وشل حركتها بل بل بقصد تقويمها والتأكد من وجود المخالفات المالية من عدمها عند قيامهم بالانفاق على حملاتهم الانتخابية^(٢). وتتخذ الرقابة على الانفاق الانتخابي صورتين فهي اما تكون رقابة رسمية او غير رسمية سنوضحها مفصلاً في فرع مع توضيح الجزاءات المترتبة على مخالفة تلك الضوابط في فرعاً اخر .

الفرع الاول / صور الرقابة على الانفاق الانتخابي.

نتناول في هذا الفرع من البحث الرقابة الرسمية وغير الرسمية على الانفاق الانتخابي. **اولاً: الرقابة الرسمية.** ويقصد بها قيام الجهات الرسمية الادارية والقضائية بفحص وتدقيق النشاط المالي للمرشح وتسجيل المخالفات المالية المرتكبة خلافاً لأحكام القوانين الانتخابية النافذة واتخاذ الاجراءات القانونية بحقهم^(٣). وتنقسم الرقابة الرسمية على الانفاق الانتخابي الى نوعين هما الرقابة الادارية والرقابة القضائية .

(١) تنظر المادة ١٧٣ من القانون العضوي الجزائري والمادة ٧٨ من قانون الانتخابات اللبناني.
(٢) د. محمد يوسف محميد، رقابة البرلمان على اعمال الوزارة وفقاً لدستور ٢٠٠٥/دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة، العدد ٣، المجلد ١، ٢٠٢١، ص ١٨٠.
(٣) د. حسن البدر اوي، الاحزاب السياسية والحريات العامة، بلا طبعة، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ٢٠٠٠، ص ٤٢٢.

١- الرقابة الادارية. تمارس الجهات الادارية رقابة واسعة وفعالة على مصادر تمويل الانفاق الانتخابي وآليات انفاقه، وتختلف التشريعات الانتخابية في تحديد الجهة الادارية التي تُمنح مكنة الرقابة الادارية على الانفاق الانتخابي حيث منحها المشرع العراقي الى المفوضية العليا المستقلة للانتخابات بوصفها السلطة الانتخابية الوحيدة في العراق التي تتولى التنظيم والاشراف على العملية الانتخابية برمتها ومنها الجانب المالي، عن طريق ما تضعه من انظمة للحملات الانتخابية وتحديد ضوابط الانفاق ومحدداته ومصادره وهذا ما بيناه بصورة مفصلة في صفحات البحث السابقة اذ تضمن نظام الانفاق على الحملة الانتخابية لسنة ٢٠١٣ الملغي احكام تفصيلية لآليات التمويل والانفاق الانتخابي خلافاً لنظام الحملات الانتخابية النافذ رقم ٥ لسنة ٢٠٢٠ الذي جاء معيباً في جوهره كونه اغفل وبصورة تامة تنظيم الجوانب المالية للتمويل وضوابط الانفاق على الحملات الانتخابية تاركاً الامر لرغبات الاحزاب السياسية المتنفذة بالسلطة والمسيطرة على المال السياسي. وبالرجوع لنظام ٢٠١٣ نجد ان المفوضية كانت تمارس رقابة ادارية متزامنة لعمليات الانفاق ورقابة لاحقة له، وتبدأ الاولى من تاريخ بدأ الحملة الانتخابية ولغاية ٣ ايام بعد انتهاء يوم الاقتراع، وتتم ممارسة تلك الرقابة من خلال لجان الرصد الفرعية المتواجدة داخل المراكز الانتخابية ولجان الرصد المركزية في مقر المفوضية التي تتولى الرقابة على نشاط الاحزاب الانتخابي عبر القنوات التلفزيونية والصحف وغيرها من وسائل الاعلام واعداد التقارير والاحصاءات الخاصة بالنشاط المالي للمكلف واحتساب تكاليفه، اضافة الى حق موظفي المفوضية المختصين بالشؤون المالية والقانونية بالدخول الى مقر الكيانات السياسية بشكل مفاجئ بغية الاطلاع على سجلات الحسابات دون اعلام مسبق، فضلاً عن رقابة لاحقة تتمثل بالتزام الاحزاب والمرشحين بتقديم التقارير النهائية لعمليات القبض والدفع (مصادر التمويل والانفاق) خلال ٣٠ يوم من اعلان النتائج مع الكشف المصرفي والوثائق الثبوتية للنفقات الانتخابية فضلاً استحداث قسم الشكاوي والطعون المختص باستقبال الشكاوي حول الشبهات التي تدور حول مصادر التمويل وتجاوز حدود الانفاق الانتخابي على ان يتم البت بها من قبل مجلس المفوضين^(١).

اما في ظل نظام الحملات الانتخابية النافذ لسنة ٢٠٢٠ فلم يمنح لجان الرصد المُشكلة في المكتب الوطني مراقبة وتدقيق الجوانب المالية لنشاط المرشحين انما قَصَرَ اختصاصها على متابعة المخالفات المتعلقة بأماكن تعليق الدعايات الانتخابية بالتنسيق هيئة الاعلام والاتصالات وامانة بغداد وبلديات المحافظات، وبالتالي سلب مفوضية الانتخابات حق ممارسة الرقابة الادارية على النشاط المالي الانتخابي، مما سيؤدي الى اضعاف دورها في هذا المجال .

(١) د. احمد خلف حسين الدخيل، ود. ماجد نجم عيدان، الرقابة على مصادر تمويل الحملات الانتخابية، مجلة جامعة تكريت، كلية الحقوق، السنة ٨، المجلد ٣، العدد ٢٠١٦، ٢٩، ص ٨.

اما القوانين المقارنة فقد منح القانون الجزائري سلطة الرقابة والاشراف العام على الانتخابات "للهيئة العليا المستقلة" ومنحها سلطات غير مقيدة في اطار الرقابة على العملية الانتخابية بضمنها الجانب المالي المتمثل بمراقبة سقف الانفاق ومصادر تمويل الحملات الانتخابية، الا انه قيدها بأخطار السلطة القضائية بكل ما تقوم به من اجراءات ضماناً لعدم تعسفها^(١)، اما في لبنان فتتم ادارة العملية الانتخابية والرقابة عليها من قبل "الهيئة المستقلة للانتخابات" التي تماثل المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق والهيئة المستقلة في الجزائر وتمارس ذات اليات الاشراف والرقابة المنصوص عليها في القانون الجزائري .

٢- **الرقابة القضائية.** يقصد بالرقابة القضائية "تولي القضاء الفصل في الدعاوي والطعون المرفوعة من قبل الناخبين والمرشحين واصدار احكام ملزمة تنسم بالموضوعية والحياد"^(٢). ويمارس القضاء العراقي رقابة غير مباشرة على العملية الانتخابية بصورة عامة من قبل "الهيئة القضائية للانتخابات" المشكلة من قبل محكمة التمييز من ثلاث قضاة غير متفرغين للنظر في الطعون والدعاوى الانتخابية المقدمة من قبل المفوضية او الاحزاب او ذوي المصلحة، وتنتظر الهيئة في الطعون بقرارات مجلس المفوضين بوصفها قاضي استئناف ويعني ذلك سلطة الهيئة بالنظر في الدعوى من جديد ولها ان تتخذ قرار اما بتأييد الطعن او رفضه او بتوجيه مفوضية الانتخابات باتخاذ اجراءات تنسجم واحكام التشريعات النافذة^(٣).

اما في الجزائر فتبسط السلطة القضائية رقابتها على العملية الانتخابية من خلال منح اختصاص الفصل في الجرائم الانتخابية ومنها جرائم تمويل الحملة الانتخابية للقضاء العادي والفصل في الطعون الانتخابية ومنها الطعون المتعلقة بتجاوز ضوابط الانفاق للقضاء الاداري، اضافة الى رقابة المجلس الدستوري الذي يعد صاحب الاختصاص الاصيل في مراقبة الانتخابات بصورة عامة والنفقات الانتخابية بصورة خاصة في الجزائر عن طريق التزام كافة المرشحين بتقديم حسابات الحملة الانتخابية متضمنه مصادر التمويل وطبيعة الايرادات، فضلاً عن النفقات المؤيدة بالوثائق المقبولة قانوناً ليثبت المجلس في تلك الحسابات بالقبول او الرفض دون ان يملك المرشح الذي تم رفض حسابه المطالبة بالتعويض عن ما انفق من مصروفات حقيقية على الانتخابات^(٤). وعلى نفس النهج سار قانون الانتخابات اللبناني اذ منح سلطة الرقابة القضائية على الانتخابات وبضمنها الجوانب المالية للمجلس الدستوري وان كانت لا ترقى الى مستوى رقابة المجلس الدستوري في الجزائر الا انها متقدمة بخطوات على الرقابة القضائية على الانتخابات في العراق كون دور المجلس الدستوري لا يقتصر على النظر

(١) دلال لوشن، مكافحة الفساد في تمويل الحملة الانتخابية، بحث منشور في مجلة الباحث للدراسات الاكاديمية، المجلد ٨، العدد ٢، ٢٠٢١، ص ١٩٦.

(٢) علي بن محمد الشريف، الرقابة على الانتخابات العامة، دار النهضة العربية، مصر، الطبعة الاولى، ٢٠١٥، ص ١٩١. وينظر كذلك د. سعد عبد الله خلف، الحماية الدستورية والقانونية لحق التظاهر السلمي في العراق/دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة، العدد ٢، المجلد ٢٠٢٠، ص ١٢٨.

(٣) د. فريد كريم علي، تدخل القضاء في تكوين السلطة التشريعية، بحث منشور في مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة، العدد ٢٠٢٠، ص ٢٧٩.

(٤) خليف مصطفى، الرقابة القضائية على العملية الانتخابية على ضوء القانون العضوي رقم ١٦/١٠ المتعلق بنظام الانتخابات، بحث منشور في مجلة الحقوق والعلوم الانسانية، المجلد العاشر العدد الاول، ص ٢٤٢. وتنتظر كذلك المادة ١٩٦ من القانون العضوي الجزائري رقم ١٦/١٠.

في الطعون الانتخابية كما هو الحال في العراق بل يتجاوز هذا الاختصاص وينظر في بعض الامور المالية التي يتم الفصل بها من قبل الهيئة كالتزام الهيئة بعرض قرارها الصادر برفض حساب الحملة الانتخابية للمرشح وقرارها المتضمن فرض عقوبة على المرشح المتجاوز لسقف الانفاق الانتخاب الى المجلس الدستوري للبت به بصورة نهائية^(١).

خلاصة ما تقدم نلاحظ ان الرقابة الرسمية بشقيها الاداري والقضائي في العراق على النشاطات المالية للأحزاب والمرشحين هي رقابة شكلية بحتة لا تمس الجوهر ولا ترقى الى ما وصلت اليه الدول المقارنة من تطور في مجال نزاهة وشفافية الانتخابات .

ثانياً: الرقابة غير الرسمية.

ضماناً لنزاهة وشفافية الانتخابات وانعكاساً للصورة الديمقراطية لها لم تعد الرقابة الرسمية هي المظهر الوحيد للرقابة على الانفاق الانتخابي، اذ اصبح للرقابة غير الرسمية المتمثلة برقابة مؤسسات المجتمع المدني ووسائل الاعلام دوراً كبيراً في كافة مراحل العملية الانتخابية بغية تعزيز ثقة الناخب بالاخيرة وتبسيط الضوء على مواطن النقص والخلل فيها .

١- **رقابة منظمات المجتمع المدني.** ويقصد بها تلك المنظمات غير الربحية التي تعمل الى جانب الحكومات في سد الفراغ بينها وبين شعوبها عن طريق اداء العديد من الاهداف الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والثقافية مُشكلةً في الوقت ذاته وسيلة للضغط على الحكومات بغية تلبية احتياجات المواطنين ملتزمةً بمعايير الاحترام والتراضي^(٢). وتعتبر منظمات المجتمع المدني صمام امان للديمقراطية ضد استبداد الدول وتحكمها وقد كان دور تلك المنظمات مغيب في العراق قبل صدور دستور ٢٠٠٥ الا ان واقع الحال اختلف بعد كفالة الدستور العراقي النافذ لحرية الانتماء الى المنظمات والجمعيات وحق الاجتماع السلمي وتكوين النقابات والاحزاب والانضمام اليها وفقاً لأحكام القوانين^٣، وتمارس تلك المنظمات دوراً حقيقياً لا يمكن اغفاله خلال فترة الانتخابات عن طريق ارسال مندوبيها كمراقبين لمراكز الاقتراع بغية رصد خروقات الاحزاب السياسية ومن ثم اعداد احصائيات بالنشاطات والمخالفات المالية للكيانات السياسية المشاركة في الانتخابات ونشرها عبر وسائل الاعلام بهدف اطلاع الجهات المعنية والرأي العام عليها^(٤). وظهرت العديد من المنظمات التي تراقب العملية الانتخابية والكشف عن مصادر تمويل ومقدار انفاق الاحزاب السياسية في العراق ومدى انسجامها مع المعايير الدولية خلال الانتخابات النيابية والمحلية السابقة ابرزها شبكة شمس^(٥) ورابطة الشفافية وشبكة عين العراق^(٦) وغيرها .

(١) المادة ٦٤/٧/ والمادة ٦٦/٢ من قانون الانتخابات اللبناني لسنة ٢٠١٧.

(٢) د.بلال امين زين الدين، منظمات المجتمع المدني، بلا طبعة، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠١٤، ص ٣٦.

(٣) تنظر: المواد ٣٨ و ٣٩ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ.

(٤) رونق عودة عباس، التنظيم القانوني لمنظمات المجتمع المدني، رسالة ماجستير، جامعة النهرين، كلية الحقوق، ٢٠١٣، ص ٥٥.

(٥) الموقع الرسمي للشبكة <https://www.sun-network.org>

(٦) الموقع الرسمي للشبكة <https://www.einiraq.com>

وفي الوقت الذي يخلو فيه قانون انتخابات مجلس النواب والانظمة الصادرة بموجبه لعام ٢٠٢٠ من تنظيم مسألة رقابة منظمات المجتمع المدني على العملية الانتخابية نجد ان القوانين المقارنة قطعت شوطاً كبيراً في هذا المجال ففي الجزائر نجد ان المجتمع المدني وبموجب الدستور يعد جزءاً من الهيئة المستقلة العليا لمراقبة الانتخابات اذ نصت المادة ١٩٤ من الدستور الجزائري "تتكون الهيئة المستقلة من رئيس و ٤١٠ من الاعضاء نصفهم من القضاة والنصف الاخر يتم من الكفاءات المستقلة للمجتمع المدني". وهذا يعني ان المجتمع المدني بممثليه المستقلين اصبحوا جزءاً من الهيئة المستقلة للانتخابات التي تدير وتشرف على العملية الانتخابية بصورة مباشرة^(١)، اما القانون الانتخابي في لبنان فقد نص بصريح المادة ٢٠ منه على "حق هيئات المجتمع المدني ذات الاختصاص بمواكبة ومراقبة الانتخابات ومجرياتهما على ان تتوفر فيهم جملة من الشروط اهمها ان تكون الجمعية لبنانية وغير سياسية، وان تكون غير مرتبطة بأي طرف سياسي وان لا تضم في هيئتها الادارية و العامة مرشحاً للانتخابات، وان ينص نظامها الاساس وقبل سنتين من موعد الانتخابات على اهدافها المتعلقة بالديمقراطية وحقوق الانسان والشفافية"^(٢).

٢- رقابة وسائل الاعلام.

الاعلام وبوصفه السلطة الرابعة يمارس دوراً مزدوجاً في الانتخابات فهو من جانب وسيلة اساسية في تفعيل الحراك السياسي وحث الافراد على المشاركة في الانتخابات عن طريق ما تبثه من برامج ودعايات انتخابية للمرشحين من جهة وهي جهة رقابية تعمل على تغطية الحدث الانتخابي بكافة تفاصيله منذ انطلاق الحملات الانتخابية حتى اغلاق صناديق الاقتراع واعلان النتائج من جهة اخرى، وهذا العمل اليومي يُمكن وسائل الاعلام من الحصول على معلومات كثيرة تتعلق بالجوانب المالية للمرشحين والكيانات السياسية^٣. وقد كفل الدستور العراقي النافذ والساتير المقارنة حرية الصحافة والاعلام والاعلان والنشر بما يمكن وسائل الاعلام من القيام بدورها الحيوي في ممارسة الرقابة على الانفاق الانتخابي^(٤)، اما قانون الانتخابات ونظام الحملات لعام ٢٠٢٠ فلم يوضح دور وسائل الاعلام في الرقابة على الجوانب المالية للعملية الانتخابية، وان كانت الاخيرة تستطيع ممارسة واجباتها الرقابية استناداً الى نصوص الدستور خلافاً لنظام الحملات الانتخابية لسنة ٢٠١٣ الذي الزم مفوضية الانتخابات بنشر التقارير المالية على موقعها الالكتروني ليتسنى للجميع الاطلاع عليه^(٥).

(١) تنظر المادة ١٩٤ من الدستور الجزائري

(٢) تنظر المادة ٢٠ من قانون الانتخابات اللبناني لسنة ٢٠١٧.

(٣) Khouloud Kalache, Afaf Benamara, The audio-Visual usage controls In The electoral process to Algerian Legislation, Jurisprudence Journal, vol 12, September 2020, p361.

(٤) تنظر المادة ٣٨ من دستور جمهورية العراق النافذ، والمادة ١٣ من الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦ المعدل.

(٥) القسم السادس/الفقرة ٥ من نظام الانفاق على الحملات الانتخابية رقم ١ لسنة ٢٠١٣.

الفرع الثاني / جزاء مخالفة ضوابط الانفاق الانتخابي.

ان مجرد تحديد سقف معين للانفاق في القانون الانتخابي واخضاعه للرقابة لا يعد ضماناً كافية لنزاهة العملية الانتخابية والمساواة بين المرشحين في استخدام المال السياسي، لأن امر مخالفة تلك الضوابط والمحددات امر متوقع جداً، لذلك قد ترصد عمليات الرقابة على الانفاق التي اوضحناها في الفرع السابق مخالفات مالية كثيرة وهذا ما يتطلب منا البحث في الآليات الكفيلة بضمان الالتزام بتلك الضوابط من خلال تسليط الضوء على الجزاءات المقررة قانوناً على المخالفين لمحددات الانفاق الانتخابي . وبالعودة لأحكام قانون انتخابات مجلس النواب والنظام الخاص بالحملة الانتخابية لعام ٢٠٢٠ لم نجد اي اشارة مباشرة او غير مباشرة لصور المخالفات المالية التي يمكن ان ترتكب من المرشحين والكيانات ولا الجزاءات التي ستقرض عليهم، خلافاً لنظام الانفاق على الحملات الانتخابية لسنة ٢٠١٣ الملغي فقد حدد الافعال التي تشكل مخالفات قانونية والجزاءات المقررة لها في القسم السابع من النظام، اذ اعتبر الاخير تجاوز الكيان السياسي او المرشح لسقف الانفاق الانتخابي، وعدم التزامه بتقديم التقارير الاولى والنهائية في الموعد المحددة قانوناً، فضلاً عن عدم استيفاء التقارير الشكالية المطلوبة من قبل المفوضية او وجود تدليس في التقرير المالي او ان المحاسب المالي المصدق على التقرير لا تتوفر به الشروط القانونية كما لو كان غير مجاز قانوناً او لديه انتماء حزبي تعد مخالفة قانونية تستوجب فرض واحدة او اكثر من الجزاءات الواردة في النظام والمتمثلة بالغرامة المالية وحرمان المرشح او الكيان من الترشيح مستقبلاً لدوره او دورتين، او الغاء الاصوات التي حصل عليها المرشح او الكيان في الدائرة الانتخابية التي حصلت فيها المخالفة، اما اذا تضمن الفعل عنصراً جزائياً فللمفوضية احوالة المخالف الى المحكمة المختصة وفقاً لأحكام القانون ^(١). اما موقف القوانين المقارنة فنجد ان قانون الانتخابات الجزائري لم يكتفي بجعل القواعد المنظمة لمصادر التمويل والانفاق الانتخابي ذات صيغة أمرة انما فرض جزاءات مالية وسالبة للحرية فضلاً عن الحرمان من بعض الحقوق السياسية كجزاء لمخالفتها اذ نص على ان "يعاقب بالحبس من سنة الى خمس سنوات وغرامة من ٤٠٠٠٠ - ٢٠٠٠٠٠ كل من يتلقى الدعم والمساهمات من جهات اجنبية ويعاقب بالعقوبة المالية ذاتها مع الحرمان من حق التصويت والترشيح لمدة ٦ سنوات عند مخالفة ضوابط اعداد وتقديم حساب الحملة الانتخابية" ^(٢). اما المشرع اللبناني فقد عاقب المرشح المتجاوز لسقف الانفاق بغرامة تعادل ثلاث اضعاف قيمة التجاوز مع احوالة ملف المخالفة الى المجلس الدستوري، اما المرشح الممتنع عن تقديم بيان تفصيلي بحسابه الانتخابي فيعاقب بغرامة قدرها مليون ليرة لبنانية عن كل يوم تأخير سواء كان المخالف فائزاً بالانتخابات ام لا ^(٣).

(١) القسم السابع/الفقرات من ١-٣ من النظام اعلاه.

(٢) المادة ٢١٨ من القانون العضوي الجزائري رقم ١٦/١١.

(٣) المادة ٦٦ و ٦٧ من قانون الانتخابات اللبناني رقم ٤٤ لسنة ٢٠١٧.

ونرى اخيراً بعد توضيح موقف المشرع العراقي والقوانين المقارنة من الجزاءات المترتبة على مخالفة ضوابط الانفاق الانتخابي ان هناك قصور تشريعي كبير في قانون الانتخابات ونظام الحملات لعام ٢٠٢٠ اذ تجاهلا تحديد المخالفات المالية وخاصة المتعلقة باستخدام المال العام وتلقي الدعم المالي من مصادر اجنبية والجزاءات المفروضة على مرتكبيها خلافاً لنظام الانفاق لسنة ٢٠١٣ الملغي الذي نظم وبشكل جيد بعض المخالفات المالية والجزاءات المترتبة عليها، وان كان الواقع العملي يشير الى خروقات مالية كبيرة في انتخابات ٢٠١٤ دون ان تجد النصوص اعلاه تطبيقاً حقيقياً على ارض الواقع مما ادى الى اضعاف النص القانوني وجعله مجرد حبراً على ورق، الا انها تمثل محاولة قانونية جدية لتضييق نطاق اوجه الانفاق غير القانوني في الانتخابات .

الخاتمة

النتائج:

- ١- يكتسب الجانب المالي اهمية بالغة في العملية الانتخابية كونه عنصر فعال في حسم نتائجها، لذلك فأن كل اختلال في استخدام المال السياسي يؤدي بالضرورة الى المساس بنزاهة وشرعية الانتخابات من جهة، والى توجيه الاصوات الانتخابية نحو طرف معين ضد اخر بطريقة تؤدي الى ان تصبح العملية السياسية برمتها مرهونة بأرادة الاحزاب المدعومة مالياً من جهة اخرى .
- ٢- وجدنا من خلال البحث في موضوع التنظيم القانوني للانفاق الانتخابي في العراق ان هناك قصور تشريعي واضح في قانون انتخابات مجلس النواب الجديد رقم ٩ لسنة ٢٠٢٠ ونظام الحملات الانتخابية الصادر من المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم ٥ لسنة ٢٠٢٠، حيث تجاهل المشرع العراقي في القانون والنظام اعلاه تنظيم الجوانب المالية للعملية الانتخابية بصورة مطلقة، تاركاً الامر لرغبات الكتل السياسية دون ضوابط او محددات مما يتسبب في هدر المال العام لأغراض انتخابية .
- ٣- فيما يتعلق بتحديد سقف الانفاق الانتخابي وجدنا ان المشرع العراقي اغفل عمداً او اهمالاً النص على اية محددات للانفاق اي عدم وضع حد اقصى للنفقات الانتخابية لا يمكن تجاوزه من أي مرشح او كيان سياسي، خلافاً لقوانين الانتخابات ونظم الحملات الانتخابية السابقة التي وضعت محددات وسقوف معينة للانفاق وان لم تلتزم بها الكيانات من الناحية العملية الا انها كانت محاولة قانونية جادة للحد من حالات التلاعب واهدار المال العام في الدعايات الانتخابية .
- ٤- لاحظنا من خلال البحث ان القوانين المقارنة اعتنت كثيراً بموضوع النفقات الانتخابية ومصادر تمويلها، حيث خصصت تلك القوانين ابواب معينة في قوانينها الانتخابية تحت عنوان "التمويل والانفاق الانتخابي" موضحة مصادر تمويلها وضوابط انفاقها والعقوبات المفروضة على مخالفتها خلافاً للمشرع العراقي الذي اهمل كل ما تقدم بطريقة مثيرة للاستغراب.
- ٥- فيما يتعلق بصور الانفاق الانتخابي ميزنا من خلال البحث بين ابواب الانفاق القانوني وغير القانوني وتتجسد اهمية التمييز في خضوع ابواب الانفاق القانوني للرقابة في حال تجاوز السقوف المحددة قانوناً للانفاق، بينما يكون الانفاق غير القانوني بمعزل عن اية رقابة لأن الاخير لم ينظمه المشرع ولم ينص عليه وانما يدخل ضمناً ضمن مفهوم الجرائم الانتخابية كالرشوة واستعمال المال العام وغيرها.
- ٦- فيما يخص الرقابة على الانفاق الانتخابي لاحظنا ايضاً ان الرقابة بشقيها الاداري والقضائي على مصادر تمويل النفقات الانتخابية في العراق هي رقابة شكلية لا تمس الجوهر ولعل السبب في ذلك يعود الى الاليات المتبعة في تشكيل الهيئات الرقابية اذ ان اغلب اعضائها غير مستقلين حزبياً يتم ترشيحهم من ذات الاحزاب

المشاركة بالانتخابات مما يفسح المجال للفساد الانتخابي ويؤدي الى سيطرة اصحاب المال والنفوذ على العملية الانتخابية .

٧- وجدنا من خلال البحث ان احد الاسباب الرئيسية لمخالفة الاحزاب والمرشحين لضوابط ومحددات الانفاق الانتخابي هو انعدام او ضعف التنظيم القانوني للجزاءات المفروضة على المخالفين، فمتى ما كانت الجزاءات فعالة اصبح من السهل احكام الرقابة على النفقات الانتخابية من جانب والتقليل من حجم المخالفات المالية للاحزاب السياسية من جانب اخر.

ثانياً: التوصيات.

- ١- ندعو المشرع العراقي الى ضرورة معالجة موضوع التنظيم القانوني للانفاق الانتخابي في صلب قانون الانتخابات اسوة بالدول المقارنة وعدم ترك امر تنظيمه للانظمة الصادرة من مفوضية الانتخابات ليضفي عليه طابع العمومية والتجريد ويمنحه صفة الالتزام.
- ٢- بغية مكافحة الفساد الانتخابي نهيب بالمشرع العراقي الى السير على خطى القوانين الانتخابية المقارنة فيما يتعلق بوضع محددات لسقف الانفاق الانتخابي بصورة مفصلة في قانون الانتخابات، مع فرض جزاءات رادعة على متجاوزيها وعدم ترك المسألة عائمة بلا ضوابط تحكم عمليات الانفاق كما في قانون الانتخابات لسنة ٢٠٢٠ والنظام الصادر بموجبه.
- ٣- ندعو المشرع العراقي بأن يضع أليات واضحة وصارمة للرقابة على الانفاق الانتخابي تقوم على مرحلتين تتضمن الاولى تحديد وتفحص مصادر تمويل كل حزب ومرشح من جهة وحظر الحسابات المالية والمصرفية غير المنتظمة قانوناً من جهة اخرى .
- ٤- نوصي المشرع العراقي بضرورة بسط رقابته على صور الانفاق الغير قانوني مع تشديد الجزاءات المفروضة على كل من يقوم بهذا النوع من الانفاق بعد ان تعددت صوره وتنوعت مظاهره واصبح طريقاً خفياً وسبيلاً سهلاً لهدر المال العام واغراء الناخبين للحصول على اصواتهم بعيداً عن انظار القانون .
- ٥- لكي تأتي الرقابة الادارية للمفوضية العليا المستقلة للانتخابات ثمارها ندعو المشرع العراقي الى ضرورة ان يتم اختيار اعضائها من اشخاص كفؤين ومستقلين على اسس مهنية لا حزبية، اذ انها بالكيفية القائمة حالياً لا يمكن ان تؤدي دوراً فعالاً ولا تكشف فساداً قد تكون احزابها طرفاً فيه.
- ٦- نلفت نظر المشرع العراقي الى اهمية منح الجهة المشرفة على الانتخابات صلاحيات اكثر بفعاليات اكبر تمكنها من فرض العقوبات اللازمة على المخالفين لضوابط الانفاق الانتخابي تصل الى حد الاستبعاد من السباق الانتخابي، دون ان تقتصر تلك العقوبات على الغرامات المالية التي لا تأبه بها الاحزاب ذات النفوذ السياسي والامكانات المالية الكبيرة، فأسهل ما يكون عليها هو مخالفة ضوابط الانفاق مقابل الفوز في الانتخابات ولو ادى ذلك الى تغريمها مبلغاً من المال .

المصادر

أولاً: الكتب اللغوية.

- ١- ابراهيم مصطفى واحمد حسن الزيات وآخرون، المعجم الوسيط، الطبعة الرابعة، مجمع اللغة العربية، القاهرة، ٢٠١١.
- ٢- ابن منظور، لسان العرب، المجلد ١٤، دار احياء التراث العربي، بيروت، بلا سنة طبع.
- ٣- نزيه حماد، معجم المصطلحات المالية، الطبعة ١، دار القلم، ٢٠٠٨.

ثانياً: الكتب القانونية.

- ١- بلال امين زين الدين، منظمات المجتمع المدني، بلا طبعة، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠١٤.
- ٢- تنظيم الاعلان والاعلام الانتخابي، كتاب صادر عن الجمعية اللبنانية من اجل ديمقراطية الانتخابات الطبعة الاولى، بيروت، ٢٠٠٦.
- ٣- حسن البدر اوي، الاحزاب السياسية والحريات العامة، بلا طبعة، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ٢٠٠٠.
- ٤- حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، الطبعة الاولى، السنهاوري، بغداد، ٢٠١١.
- ٥- داود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، بلا طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢.
- ٦- رائد ناجي، علم المالية العامة والتشريع المالي في العراق، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة.
- ٧- طاهر الجنابي، علم المالية العامة والتشريع المالي، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، بلا سنة طبع.
- ٨- عصام نعمة اسماعيل، النظم الانتخابية، الطبعة ١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٥.
- ٩- عصام نعمه ود. عبدو سعد وآخرون، النظم الانتخابية، ط١، منشورات الحلبي، بلا سنة طبع.
- ١٠- علي بن محمد الشريف، الرقابة على الانتخابات العامة، دار النهضة العربية، مصر، الطبعة الاولى، ٢٠١٥.
- ١١- فخري الحديثي، شرح قانون العقوبات / القسم الخاص، العاتك، القاهرة، بلا سنة طبع.
- ١٢- محمد المساري، النظام الانتخابي وبناء العملية الديمقراطية، الطبعة الاولى، دار العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٩.
- ١٣- وائل منذر البياتي، الاطار القانوني للأجراءات السابقة على انتخابات المجالس النيابية /دراسة مقارنة، الطبعة الاولى، دار الوليد للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٥.

ثالثاً- الرسائل والاطاريح الجامعية:

- ١- احمد بنيني، الاجراءات الممهدة للعملية الانتخابية في الجزائر، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة باتنة، ٢٠٠٦.

٢- رونق عودة عباس، التنظيم القانوني لمنظمات المجتمع المدني، رسالة ماجستير، جامعة النهرين، كلية الحقوق، ٢٠١٣.

رابعاً- البحوث والمقالات:

- ١- احمد العروسي ونسيمة بن مهرة، الضمانات القانونية لمبدأ المساواة اثناء الحملات الانتخابية، بحث منشور في المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، العدد ٤، ٢٠١٧.
- ٢- احمد خلف حسين الدخيل، ود. ماجد نجم عيدان، الرقابة على مصادر تمويل الحملات الانتخابية، مجلة جامعة تكريت، كلية الحقوق، السنة ٨ المجلد ٣، العدد ٢٠١٦.
- ٣- خليف مصطفى، الرقابة القضائية على العملية الانتخابية على ضوء القانون العضوي رقم ١٠/١٦ المتعلق بنظام الانتخابات، بحث منشور في مجلة الحقوق والعلوم الانسانية، المجلد العاشر العدد الاول.
- ٤- دلال لوثن، مكافحة الفساد في تمويل الحملة الانتخابية، بحث منشور في مجلة الباحث للدراسات الاكاديمية، المجلد ٨، العدد ٢، ٢٠٢١.
- ٥- سعد عبد الله خلف، الحماية الدستورية والقانونية لحق التظاهر السلمي في العراق/دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة، العدد ٢، المجلد ١، ٢٠٢٠.
- ٦- صعب ناجي عبود و رشا شاكر حامد، تمويل حملة الدعاية الانتخابية، بحث منشور في مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية، العدد ٢، المجلد ٢٠٢٠، ١١.
- ٧- فريد كريم علي، تدخل القضاء في تكوين السلطة التشريعية، بحث منشور في مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة، العدد ١، ٢٠٢٠.
- ٨- غسان السعد، الرشوة الانتخابية، بحث منشور في مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية، العدد ٣٦، ٢٠١١.
- ٩- محمد يوسف محييد، رقابة البرلمان على اعمال الوزارة وفقاً لدستور ٢٠٠٥/دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة، العدد ٣، المجلد ١، ٢٠٢١.
- ١٠- ناصر صولة، الدعاية الانتخابية واحكامها على ضوء القانون العضوي رقم ١٠-١٦، بحث منشور في مجلة العلوم الاجتماعية، العدد ٢٤، ٢٠١٧.

خامساً- القوانين والانظمة:

- ١- الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦ المعدل.
- ٢- دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- ٣- نظام الاتفاق على الحملات الانتخابية رقم ١ لسنة ٢٠١٣.
- ٤- قانون الاحزاب السياسية العراقي رقم ٣٥ لسنة ٢٠١٥.

٥- دستور الجمهورية الديمقراطية الشعبية الجزائرية لسنة ٢٠١٦.

٦- القانون العضوي الجزائري ١٠/١٦.

٧- قانون الانتخابات اللبناني رقم ٤٤ لسنة ٢٠١٧.

٨- قانون مفوضية الانتخابات العراقي رقم ٣١ لسنة ٢٠١٩.

٩- قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم ٩ لسنة ٢٠٢٠.

١٠- نظام الحملات الانتخابية العراقي رقم ٥ لسنة ٢٠٢٠.

سادساً- المواقع الالكترونية:

١- الموقع الرسمي للشبكة <https://www.sun-network.org>

٢- الموقع الرسمي للشبكة <https://www.einiraq.com>

سابعاً- المصادر الاجنبية:

- 1- Human Rights and Elections, United nation, Center for Human Rights Geneva, 1994.
- 2-Jeff Milyo, 'Campaign Spending and Electoral Competition:', paper to be published in The Forum A Journal of Applied Research in Contemporary Politics Volume 11, Issue No. 3 (October 2013).
- 3-Khouloud Kalache ,Afaf Benamara, The audio-Visual usage controls In The electoral process to Algerian Legislation, Jurisprudence Journal ,vol 12, September 2020.
- 4-Toby S. James ,The cost of elections: The effects of public sector austerity on electoral integrity and voter engagement, Paper accepted for publication in Public Money and Management, November 2017, Volume 37, Issue 7, University of East Anglia.