مقدمـــة:

مفهوم الحزب السياسي مفهوم غير محدد وتتعدد التعريفات بصدده، وإنَّ محاولة وضع تعريف جامع ومانع للحزب السياسي تنطوي على العديد من الصعوبات المتمثلة في تنوع التعريفات التي صاغها الفقهاء لتباين الزوايا التي نظروا من خلالها إلى هذا الكيان، فضلاً عن تأثرهم بالأيديولوجيات المختلفة التي اعتنقها كل منهم. ومع ذلك فإنَّ تعريف الحزب السياسي بشكل شامل وموضوعي أمر في غاية الأهمية، وتتجلى هذه الأهمية في مجال تمييز الحزب السياسي عن غيره من التنظيمات السياسية.

أول التعريفات التي وضعت في هذا المجال هو تعريف (بنيامين كونستان)، حيث عرَّف الحزب السياسي عام ١٨١٦ بأنه (اجتماع رجال يعتنقون العقيدة السياسية نفسها)[١].

ومن الملاحظ أنَّ أغلب التعريفات التي صاغها فقهاء الفكر الليبرالي تركز على الهدف النهائي للعملية السياسية التي يمارسها الحزب، والذي يتمثل في الوصول إلى السلطة بوسائل دستورية من خلال ترشيح أعضاء الحزب في الانتخابات البرلمانية أو الرئاسية.

وفيما يتعلق بالفقه المصري، فقد عرفه (د. سليمان محمد الطماوي)بأنه(جماعة متحدة من الأفراد، تعمل بمختلف الوسائل الديمقراطية للفوز بالحكم، بقصد تنفيذ برنامج سياسي معين)[٢]

وكما عرفه أستاذنا الدكتور حسين عثمان بأنه(جماعة من الأفراد الذين يحملون الجنسية المصرية أجتمعوا حول مبادىء وأهداف سياسية مشتركة يقومون بالدفاع عنها ويسعون إلى تطبيقها عن طريق الوصول الى الحكم بالطرق الديمقراطية)[٣].

ونلاحظ من التعريف المتقدم بأنه يتوافق مع التعريفات التي صاغها فقهاء الفكر الليبرالي، لتركيزه على الهدف النهائي للحزب السياسي المتمثل في محاولة الوصول إلى السلطة بوسائل دستورية ديمقراطية.

أما الفقه العراقي، فقد أشار إليه كل من (د. صالح جواد الكاظم ود. علي غالب العاني)بأنه (تنظيم سياسي لقوى اجتماعية معينة تجمعها نظرة عامة أو أيديولوجية واحدة، هدفه الأخير الحصول على السلطة أو الاحتفاظ بها)[٤].

مما تقدم نجد أن الفقه العراقي يجتمع على تعريف واحد للحزب السياسي – مع اختلاف في الصياغة – حيث ركزت معظم التعريفات على الجمع بين عناصر الحزب السياسي المتمثلة في التنظيم والأيديولوجية والوصول إلى السلطة أو المشاركة فيها.

---

[١] موريس ديفرجيه، الأحزاب السياسية، ترجمة علي مقلد وعبد الحسن سعد، بيروت، دار النهار للنشر، ١٩٧٢، ص٢.
[٢] د.سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية، القاهرة، دار الفكر العربي، ١٩٨٨، ص٢٩٦-٢٩٧.
[3] د.حسين عثمان محمد، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الأسكندرية، ١٩٩٨، ص٥٥١.
[٤] د.صالح جواد الكاظم ود.على غالب العاني، الأنظمة السياسية، مطابع دار الحكمة، بغداد، ١٩٩١، ص١١١.

وتأسيساً على ما تقدم يمكننا تعريف الحزب السياسي بأنه(تنظيم سياسي يجمع بين الأفراد على أسس فكرية واحدة، وأهداف مشتركة أهمها الوصول إلى السلطة أو المشاركة فيها سواء أكان ذلك عن طريق الانتخابات أم بدونها).

ومن هنا تظهر أهمية الأحزاب السياسية حيث تُمثّل واحدة من أهّم المؤسسات في كلّ الأنظمة السياسية بوصفها إحدى آليات المشاركة في الحياة السياسية، فالأحزاب بصورتها الحالية تعد من المفاهيم السياسية الحديثة التي ارتبط ظهورها بظهور المجالس النيابية، وهي بذلك ناتج من الديمقراطية ومبدأ سيادة الشعب، إذ تلعب هذه الأحزاب دور الوسيط الذي يربط مابين الشعب من جهة، والسلطة الحاكمة من جهة أخرى، ففكرة الحزب السياسي تقوم على السماح للأفراد بممارسة السلطة السياسية، وهذا هو فحوى ومحتوى الديمقراطية.

وتلعب الأحزاب السياسية في الديمقراطيات العريقة دوراً مهماً وحيوياً، وتمثل العمود الفقري للحياة السياسية، وتبّين نتائج الانتخابات التي تشارك فيها أهمية دورها وفاعليتها، فهي إما أن تستلم السلطة وتدير الحكومة وتسيطر على البرلمان، أو تكون في المعارضة، فتلعب دور المراقبة والمحاسبة على الحزب أو الأحزاب التي في الحكومة، إضافة إلى دورها في مجال التوعية وتكوين الرأي العام وتوجيهه، واعتبارها معاهد سياسية لإعداد القادة والزعماء من ذوي الخبرة في إدارة الشؤون العامة.

وإذا كانت تلك بعض أسباب أهمية الأحزاب السياسية، ولمحة عن دورها في الحياة العامة، سواء من حيث ممارسة السلطة أو الرقابة عليها، أو من حيث تأثيرها في الرأي العام، فإنَّ ممارسة الأحزاب السياسية لنشاطاتها يستلزم توفر إمكانيات مالية ضخمة، سواء أكانت هذه الأموال لازمة لممارسة الأنشطة اليومية للأحزاب السياسية، مثل المصروفات المتعلقة بمقر الحزب، أو الأموال اللازمة لاستئجار مقر الحزب والأبنية التابعة له، أو شرائها أو صيانتها، وكذلك الأموال اللازمة لشراء الأثاث والمستلزمات المكتبية، إضافة إلى أجورالعاملين في مقرالحزب، وأيضاً الأموال اللازمة والضرورية لتمويل الحملات الانتخابية التي يدعمها الحزب لصالح مرشحيه، وكذلك لإمكانية خوض الانتخابات الرئاسية سواء أكانت تشريعية، أم انتخابات محلية.

خاصة وأنَّ قانون الانتخابات رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٥ العراقي المعدل قد كفل حرية الدعاية الانتخابية، وكذلك الدعاية الانتخابية مكفولة أيضاً بالنسبة لكل من فرنسا ومصر.

ومن الطبيعي أن تكون مصروفات الحملات الانتخابية أهم وأكبر، وذلك بالمقارنة مع غيرها من المصروفات، وأوجه الإنفاق الحزبي الأخرى، فهي أكثر أهمية؛ لأنَّ الفوز في الانتخابات سيفضي حتماً إلى تحقيق الهدف النهائي للنشاط الحزبي أي الحصول على السلطة أو المشاركة فيها.

ونتيجة لما تقدم فقد بدت لنا أهمية، وضرورة البحث، سواء فيما يتعلق بمسألة تمويل هذه الأحزاب، أو البحث في مدى الحرية المتاحة للأحزاب السياسية في اختيار مصادر تمويلها، إذ لا يخفى على أحد أنَّ مثل هذه الأموال قد لا يتسنى لمعظم الأحزاب السياسية امتلاكها بالاعتماد على مصادرها التمويلية الخاصة مما يستلزم ذلك أمرين:

الأمر الأول: مساهمة الدولة –في الغالب- في تمويلها تحقيقاً للمصلحة الوطنية، ولعَّل ذلك يثير العديد من الأسئلة في المقابل منها.، هل يقتصر هذا التمويل على أحزاب معينة دون سواها؟ أم يشمل جميع الأحزاب؟ وما شروط هذا التمويل؟ ثم هل يمكن أن يؤدي تدخل الدولة في التمويل محاولتها التدخل في عمل وتبعية للحكومة .

الأمر الثاني: هل يجب أن تعتمد الأحزاب السياسية في تمويلها على ما يُدفع من اشتراكات؟ أم يسمح لها بقبول التبرعات والهبات من جهات أخرى -داخلية كانت أم خارجية-؟ وهل التمويل يتداخل مع مدى الانتماء الوطني للأحزاب السياسية، خاصة في أحوال التمويل الخارجي، إذ قد تستغل بعض القوى السياسية، أو المؤسسات الأجنبية حاجة الأحزاب للتمويل لتحقيق أمور لا تتعلق- بالغالب- بالمصلحة للدولة، ويجعل من هذه الأحزاب مجرد واجهة مزيفة للتعبير عن الإرادة العامة للشعب.

وأخيراً: ولما كانت محاولات وضع قانون للأحزاب في العراق مازالت متعثرة مع وجود ونفاذ الأمر رقم (٩٧) لسنة ٢٠٠٤ والصادرعن سلطة الائتلاف المؤقتة بقانون الأحزاب والهيئات السياسية، الذي لا يغني ولا يسمن من جوع، فإننا اخترنا الكتابة في هذا الموضوع، لنساهم ببعض الآراء الهامة في أي مشروع لقانون للأحزاب السياسية في العراق مستقبلاً، خاصة فيما يتعلق بتمويل الأحزاب، والرقابة على هذا التمويل؛ وذلك لضمان سيرها في الخط الوطني، واستقلالها وابتعادها عن كل ما يشكك في وطنيتها، وذلك من خلال دراسة مقارنة بين القوانين في كلٍ من فرنسا ومصر.

أهمية الدراسة

<u>تكمن أهمية البحث فيما يلي:</u>

١- يعد هذا البحث من الدراسات القانونية القليلة باللغة العربية، والنادرة إن لم تكن الوحيدة في العراق، التي تتناول موضوع تمويل الأحزاب السياسية من وجهة نظر قانونية، بعد التطور النوعي والكمي الذي شهده مفهوم الحزب السياسي في العراق.

٢- ينبه البحث إلى مدى الأهمية التي يشكلها تمويل الأحزاب السياسية، وتأثيرها على العملية السياسية في المجتمعات، مع الأخذ في الاعتبار المستوى الاقتصادي، والمكانة الاجتماعية للأفراد، ومدى تقدم المجتمعات والدول. ويقوم البحث بإبراز النقص التشريعي الموجود في التشريع الداخلي في معظم بلدان الشرق الأوسط، وخاصة في الحالات محل الدراسة فيما يتعلق بتحديد الآليات القانونية لتمويل الأحزاب السياسية وتنظيم عملها.

٣- يبرز البحث أهم الجهود المبذولة ضمن تنظيم ممارسات الأحزاب السياسية ضمن الأطر القانونية المتاحة، التي تهدف إلى توفير الأرضية القانونية لتمويل الأحزاب وتنظيم عملها وتحديد وظيفتها، حيث تعد الأحزاب والنظام الحزبي تعبيراً عن الوعي السياسي في المجتمع.

أهداف الدراسة

يهدف هذا البحث إلى معرفة عدة أمور من أهمها:

١- إظهار الحجم الحقيقي للمشاكل والآثار الناجمة عن عدم تحديد آليات تمويل الأحزاب السياسية وتقنين وسائل دعمها المالي.

٢- إبرازالجهود القانونية الرامية إلى تحديد آليات تمويل الأحزاب السياسية، مع تناول أهم التشريعات الداخلية في مجال توفير تلك الآلية.

٣-الوقوف على مدى فاعلية آليات تمويل الأحزاب السياسية التي وفرتها التشريعات الداخلية، وبيان أثر القرارات والقوانين الصادرة عن السلطة التشريعية في الدول محل المقارنة، وبيان طبيعة التنظيم القانوني لعمل الأحزاب السياسية.

دوافع اختيار الموضوع:

إنَّ من أهم عوامل اختيار الموضوع لدى الباحث غياب التنظيم القانوني المحكم بخصوص تمويل الأحزاب السياسية في العراق منذ سنة ٢٠٠٣ وحتى الآن، على رغم تعدد الأحزاب منذ تلك الفترة، وهذا ما يعتبر إشكالا قانونياً كبيراً وفراغاً واسعاً في كيفية تمويل الأحزاب السياسية، بالإضافة إلى ما يحاول أن يشير إليه البحث من خلال دراسته المتواضعة إلى بعض الثغرات والملابسات الموجودة في قوانين الدول محل المقارنة ويتوجب عليه إتباعه لدى تعديل القوانين لينسجم مع متطلبات العصر وتقدمهاعلى كافة الأصعدة.

صعوبات الدراسة:

تتمثل صعوبة البحث في قلّة الدراسات الأكاديمية والعلمية حول موضوع تمويل الأحزاب السياسية، فقد كان من الصعوبات التي واجهها الباحث لدى كتابة دراسته، باعتبارها موضوعاً جديداً وعدم توافر الدراسات بشكل كافي بسبب عدم اهتمام الفقهاء العراقيين بهذا الموضوع، وكذلك قلة المصادر باللغة العربية، كان ذلك من أهم الصعوبات التي واجهت الباحث، آملين أن تكون الدراسة قد قدمت من التسهيلات في إزالة بعض الصعوبات المذكورة.

منهجية االدراسة:

اتبع الباحث في دراسته لموضوع (**الضَّوابطُ القانونيةُ لتَمْويل الأحزابِ السياسيةِ**)على الأسلوب الاستقرائي التحليلي القائم على الدراسة المقارنة بين النصوص الدستورية، والقانونية، وأحكام القضاء، في كل من فرنسا ومصر والعراق، والوقوف على أوجه الشبه، والاختلاف، مع إعطاء أراء متواضعة للمعالجة التشريعية التي ينبغي القيام بها عند وجود غموض أوقصور في ذلك –فلا يسعى – الباحث إلى عرض آراء فقهاء القانون الدستوري فقط وإنما ترجيح الأفضل منها وبيان بعض أحكام القضاء الإداري في مصر بخصوص الموضوع باعتبارها مهد الدراسة القانونية العربية الأولى في المجال القانون الإداري والدستوري.

خُطة الدراسة:

قام الباحث بالنظر في موضوع الدراسة وذلك بتقسيم الرسالة إلى مبحث تمهيدي وفصلين تسبقها مقدمة وتعقبهما خاتمة.

حيث تناول في المبحث التمهيدي، فكرة الحزب السياسي، وقسَّمها إلى مطلبين، تطرَّق في المطلب الأول، إلى نشأة الأحزاب السياسية من خلال ثلاثة فروع، نخصص الفرع الأول لنشأة الأحزاب السياسية في الديمقراطيات الغربية، أما الفرع الثاني فتناول الباحث نشأة الأحزاب السياسية في جمهورية مصر العربية، أما الفرع الثالث، تناول الباحث فيه دراسة نشأة الأحزاب السياسية في العراق.

أمَّا المطلب الثاني، فتناول الباحث فيه وظائف الاحزاب السياسية من خلال فرعين، تناول في الفرع الأول الوظائف الأحزاب السياسية في الديمقراطيات الغربية، أمَّا في الفرع الثاني فتناول فيه الباحث وظائف الأحزاب السياسية في دول العالم الثالث أو الدول النامية.

ودرس الباحث في الفصل الأول النظام القانوني لتمويل الأحزاب السياسية، واشتمل على ثلاثة مباحث، المبحث الأول، تناول الدستور وتمويل الأحزاب، من خلال مطلبين، تناول في الأول الإغفال الدستوري لمسألة تمويل الأحزاب في دساتير كلَّ من فرنسا ومصر من خلال فرعين، وتناول في المطلب الثاني دراسة الدساتير العراقية حول موضوع تمويل الأحزاب من خلال فرعين.

وتناول في المبحث الثاني التشريع والتمويل للأحزاب السياسية، وقسَّمه إلى ثلاثة مطالب، تناول في المطلب الأول التشريعات الفرنسة وتمويل الأحزاب السياسية، وتناول في المطلب الثاني التشريعات المصرية وتمويل الأحزاب السياسية، أمَّا في المطلب الثالث، فقد خصصناه للبحث عن التشريعات العراقية وتمويل الأحزاب السياسية.

وتناول الباحث في المبحث الثالث تقييم النظام القانوني لتمويل الأحزاب السياسية من خلال ثلاثة مطالب، المطلب الأول خصصناه لبيان الجوانب الايجابية لذلك النظام، والمطلب الثاني تناول فيه الجوانب السلبية في ذلك النظام القانوني لتمويل الأحزاب، أما في المطلب الثالث تناول فيه مقترحات لإصلاح تلك السلبيات الواردة في النظام القانوني لتمويل الأحزاب.

أما الفصل الأخير، تطرَّق الباحث فيه إلى دراسة الرقابة على تمويل الأحزاب السياسية، وذلك في ثلاثة مباحث، المبحث الأول خصصه للرقابة على تمويل الأحزاب السياسية في القانون الفرنسي من خلال مطلبين، المطلب الأول تناول فيه حدود مبدأ الرَّقابة والعلانية في القانون الفرنسي، والمطلب الثاني خصصه للجهاز القائم بمراقبة تمويل الأحزاب السياسية والحملات الانتخابية في فرنسا.

أما المبحث الثاني تطرَّق إلى دراسة الرقابة على تمويل الأحزاب في القانون المصري، وذلك من خلال ثلاثة مطالب، المطلب الأول رقابة الجهاز المركزي للمحاسبات على تمويل الأحزاب، والثاني تناول فيه عن رقابة لجنة شؤون الأحزاب السياسية على تمويل الأحزاب، أما في الثالث تناول فيه رقابة الجهات الخاصة بإدارة العملية الإنتخابية في مصر وتطرَّق فيها لرقابة اللجنة العليا للانتخابات، ولجنة الانتخابات الرئاسية على تمويل الأحزاب ومرشحي الانتخابات.

وأخيرا في المبحث الثالث تناول الرَّقابة على تمويل الأحزاب في القانون العراقي من خلال ثلاثة مطالب، نتطرق في المطلب الأول إلى الرَّقابة الإدارية على تمويل الأحزاب السياسية، أما في المطلب الثاني نتناول فيه الرقابة المالية والمحاسبية عن تمويل الاحزاب السياسية، والمطلب الثالث والأخير خصصناه لرقابة المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق على تمويل الأحزاب والحملات الانتخابية.

والخاتمة تتضمن كل من الاستنتاجات والتوصيات التي توصل إليها الباحث من خلال هذا البحث.