

الفصل الثاني

الرّقابة على تمويل الأحزاب السياسية

الفصل الثاني

الرقابة على تمويل الأحزاب السياسية

تمهيد وتقسيم

تُلمز غالبية النظم القانونية الأحزاب السياسية بحصر حساباتها المالية وتحديد ما حصلت عليه بالفعل من موارد تحديداً دقيقاً، وتقديم تقارير عن ذلك إلى جهات معنية في الدولة تحددها التشريعات ذات الصلة، وذلك تحقيقاً لمبدأ الشفافية فيما يتعلق بتمويل الأحزاب والحملات الانتخابية.

ولا يخرج عن قاعدة الرقابة على الأحزاب بشكل العام وعلى عملية التمويل بشكل الخاص، سوى مجموعة قليلة من الدول طغت ثققتها في الأحزاب وإيمانها بضرورة احترام حرية العمل الحزبي على الانشغال بوضع قيود معينة تملئها ضرورة الشفافية المالية للحياة السياسية.

(المتابعة المالية للأحزاب لا بد وأن تسمح بالوقوف على حساباتها الحقيقية، من حيث مواردها المالية ومن أين تأتيها الأموال، ومن حيث كيفية التصرف في هذه الأموال، سواء فيما يتعلق بنفقاتها اليومية الجارية، أو فيما يتعلق بنفقاتها أثناء الحملات الانتخابية، خصوصاً بعد إقبال الدول على تمويل الأحزاب وحملات المرشحين من الخزينة العامة)^(٢٢٩).

وفي كلِّ الدول التي أقرت نوعاً من الرقابة المالية للأحزاب السياسية تلتزم هذه الأخيرة بتقديم تقاريرها المالية بشكل دوري إلى جهات رقابية تحددها تشريعات الأحزاب السياسية، ومن الضروري أن تتمتع هذه الجهات الرقابية بدرجة كافية من الاستقلال والحياد، وإلا فقدت الرقابة على الحياة المالية للأحزاب جدواها ومصداقيتها.

وعليه فالرقابة على الجوانب المالية للأحزاب السياسية تنحصر في فحص النشاط المالي للأحزاب، سواء أكانت إيرادات أم نفقات، بحيث يشمل ذلك عناصر الذمة المالية للأحزاب السياسية فضلاً عن إجراء تقييم لنشاطها المالي لمعرفة فيما إذا وجدت مخالفات أم لا.

هذا وتذهب النظم القانونية مذاهب مختلفة فيما يتعلق بتحديد كيفية الرقابة على تمويل الأحزاب السياسية، خصوصاً فيما يتعلق بتحديد الأجهزة القائمة على هذه الرقابة من حيث طبيعتها القانونية وضمانات أعضائها ومدى استقلالها وسلطاتها الرقابية^(٢٣٠).

(229) د.حسن عبدالمعنى البراوي، الأحزاب السياسية والحريات العامة، مصدر سابق، ص ٢٨٨.

(٢٣٠) د.عبد أحمد الغفلول، تمويل الأحزاب السياسية، مصدر سابق، ص ١٣٤.

ونعرض فيما يلي لأساليب وكيفية الرقابة على تمويل الأحزاب السياسية في كلٍّ من فرنسا ومصر والعراق، كل دولة في مبحث مستقل على النحو التالي:

المبحث الأول

الرقابة على تمويل الأحزاب السياسية في فرنسا

إنَّ فرض أي نظام رقابي في المجتمع الفرنسي لابد وأن يكون له أساس ينسجم مع مبادئ هذه المجتمع، أي لابد أن يكون وفقاً للمبادئ الديمقراطية وإلا عُدَّ نظاماً قهرياً، فضلاً عن أنه لابد وأن يكون لهذه الرقابة حدودها المعروفة سلفاً والثابتة في وثيقة الجهاز القائم بالرقابة، كما وأنه لابد وأن يحدد الجهاز القائم بهذه الرقابة حتى لا يترك الأمر للصدفة ورهن إرادة القائم على الحكم^(٢٣١)، فتتعدد الأجهزة وتتضارب الاختصاصات، وعلى ذلك فسوف نقسم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب نتحدث في المطلب الأول عن حدود مبدأ الرقابة وعلانية عملية تمويل الحزب السياسي في فرنسا، ثم نتناول في المطلب الثاني الجهاز القائم بالرقابة ومدى استقلاليته، أما في المطلب الثالث نتحدث عن المخالفات المتصلة بتمويل الأحزاب والحملات الانتخابية جزاءاتهم في حالة ثبوتها وكيفية كشف المخالفات على نحو الآتي:

المطلب الأول

عملية الرقابة وعلاقتها على تمويل الأحزاب السياسية

لابد أن نعرف إلى أي حد من الممكن أن تبلغ الرقابة على تمويل الأحزاب السياسية، أو بتعبير آخر هل تتطلب تلك الرقابة أن تجبر الأحزاب بتقديم حساباتها التفصيلية إلى الجهة المعنية بالرقابة عليها أو يكفي بتقرير يتضمن حساباً عاماً عن مالية الحزب؟ هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى هل من الممكن أن تكشف هذه الرقابة عن أسماء الذين يتبرعون للأحزاب سواء كان هؤلاء أشخاص طبيعيين أو أشخاص اعتباريين، أو يمكن أن تكشف التقارير المرفوعة من الأحزاب السياسية سنوياً للجمهور عن الدعم المالي للدولة؟ وكيف طبق هذا المبدأ في المجتمع الفرنسي؟ لتوضيح ذلك لابد أن نوضح نقطتين:

أولاً: من الأهمية بمكان أن تطلب الجهة المختصة بالرقابة على الجوانب المالية للأحزاب السياسية من الهيئة المالية للحزب التي تراقب مالياته داخلياً حساباً ختامياً سنوياً، بمعنى آخر لابد أن يكون هناك رقابة داخلية صارمة على إيرادات و نفقات الحزب، ذلك أنَّ الحسابات تكون تحت مراقبة على الصعيد المركزي أو الرئاسي للحزب، ومن خلال هذا الحساب الختامي التفصيلي يمكن استخلاص الإيرادات والمصروفات الرئيسية للأحزاب السياسية، فالرقابة لابد وأن تشملهما معا خاصة بعد ما قامت الدولة بإعطاء نوعاً من التمويل العام أو بمعنى آخر، الاعتراف التشريعي بالتمويل العام من قبل الدولة بما يتطلبه ذلك من بحث مصروفاتها بدقة للوقوف على أوجه استخدام المال العام، وما إذا كان قد صرف في الأوجه المقرر له من عدمه^(٢٣٢).

^(٢٣١) سامر حميد سفر، الأحزاب السياسية في العراق، مصدر سابق، ص ١٢٨.
^(٢٣٢) د.حسن عبدالمنعم البدرأوي، الأحزاب السياسية والحريات العامة، مصدر سابق، ص ٤١٢.

وفيما يتعلق بإيرادات الأحزاب السياسية فمن الممكن التمييز بين نوعين من الإيرادات، إيرادات داخلية وإيرادات خارجية، وفي المجموعة الأولى تظهر الاشتراكات ومساهمات نواب الحزب إذا وجد، وعوائد الأموال العقارية والمنقولة ومبيعات النشرات و الصحف الحزبية وهبات أو تبرعات المنتمين، أو بعبارة أخرى تمثل هذه المجموعة التمويل الخاص، أما المجموعة الثانية فتشمل عوائد الإيجارات، و وسائل النقل، وماكينات الطباعة، والتبرعات العامة، والمنح المقدمة من أشخاص لا ينتمون إلى الحزب، والاعتمادات التي يفتحها الحزب، و الدعم المالي السنوي من قبل الدولة ويعتبر هذا جزءاً كبيراً من هذه الطائفة من الإيرادات^(٢٣٣).

أما عن مصروفات الحزب فلا بد أن تظهر أيضاً بصورة تفصيلية بحيث يبين فيها أرقام المصروفات الاعتيادية للأحزاب، أي تلك التي تصرف على ما يسمى النشاطات الإدارية للحزب كالأجور والمرتبات وكل ما يخص الجهاز الإداري للحزب، كما يجب أن تظهر أيضاً الأرقام الخاصة بمصروفات التتقيف والإعلام، وفي هذا ما يظهر أوجه استخدام المساعدات العامة التي تقدمها الدولة للأحزاب في صورة مساعدة النشاطات الصحفية ومنظمات الشباب الحزبية والمصروفات الانتخابية.

ثانياً: أما عن مسألة الإعلان عن أسماء المتبرعين فإنّ هذه المسألة تبدو ذات أهمية كبيرة لعدة بسيطة وهي تجنب حدوث مخالفات في هذا الصدد من قبل المتبرعين^(٢٣٤).

وعلى ذلك فيجب إلزام الحزب بأن يعلن عن أسماء المتبرعين له بأموال مع تحديد الحد الأدنى والحد الأعلى للهبات أو التبرعات المسموح بها للأشخاص الخاصة.

ونفس الإجراء يجب اتخاذه بخصوص الأشخاص الاعتبارية مع استثناء وحيد هو أنّ مقدار التبرعات والهبات بالنسبة لهذه الأشخاص الاعتبارية يكون أكثر ارتفاعاً، وذلك من أجل أن يكفل للجمعيات والنقابات والمشاريع من أن تمول هي الأخرى الأحزاب التي تضطلع بسياسة ذات اعتبار بالنسبة لهذه الأشخاص الاعتبارية شأنها في ذلك شأن الأشخاص الطبيعية.

هذا المبدأ تقرر في كثير من الدول قبل فرنسا، مثل الولايات المتحدة الأمريكية وألمانيا واليونان وإيطاليا، مبدأ علانية تمويل الأحزاب السياسية و الحملات الانتخابية للمرشحين^(٢٣٥).

(٢٣٣) د. محمد إبراهيم خيرى الوكيل، الأحزاب السياسية بين الحرية والتقييد، مصدر سابق، ص ٢١٣ .
(٢٣٤) لمزيد من المعلومات حول تمويل الأحزاب و الحملات الانتخابية في الولايات المتحدة و فرنسا و لبنان راجع:
عبد الرزاق عبد الحميد أحمد، التنظيم القانوني للحملات الانتخابية - دراسة مقارنة، مصدر سابق، ص ٦٧ .
(٢٣٥) د. سرك حديد البرزنجي، تمويل الحملات الانتخابية، مصدر سابق، ص ٣١١ .

وقد أخذ المشرّع الفرنسي بهذا المبدأ بالنسبة لانتخابات الرئاسة والانتخابات التشريعية(الجمعية الوطنية)^(٢٣٦).

وهناك مجموعة من القواعد الخاصة بعلانية حسابات المرشحين للانتخابات الرئاسية و التشريعية، ونتحدث أولاً عن الانتخابات الرئاسية.

أولاً: القواعد الخاصة بعلانية حسابات المرشحين للانتخابات الرئاسية

يجب على المرشح، في خلال السنتين يوماً التالية لإتمام الانتخاب، أن يقدم إلى المجلس الدستوري حسابات عن حملته الانتخابية، وأن يكون مصحوباً بالمستندات الدالة على الإيرادات وكذلك الفواتير وأية وثائق أخرى من شأنها تحديد قيمة النفقات التي تم دفعها أو الالتزام بها من قبل المرشح أم من يمثله^(٢٣٧). وتنشر كافة حسابات المرشحين في الجريدة الرسمية، في خلال العشرة أيام التالية لإنهاء مدة السنتين يوماً المذكورة.

ثانياً: القواعد الخاصة بعلانية حسابات المرشحين للانتخابات التشريعية

يجب على المرشح، في خلال الثلاثين يوماً التالية لإتمام الانتخاب، أن يودع في مقر المحافظة(المديرية)الحساب الخاص بالحملة الانتخابية. ويجب أن يقدم الحساب بمعرفة أحد أعضاء نقابة المحاسبين، ويجب أن يكون مصحوباً بكافة المستندات الدالة على الإيرادات وكذلك الفواتير وكل وثيقة من شأنها تحديد القيمة التي تم دفعها أو الالتزام بها بواسطة المرشح أو من يمثله^(٢٣٨).

وإذا كان القانون قد أوجب نشر حسابات كافة المرشحين للرئاسة في الجريدة الرسمية، إلا أنه لم يطبق مبدأ العلانية بالنسبة لحسابات المرشحين للانتخابات التشريعية وفقاً للقانونين (٢٢٦، ٢٢٧) الصادر من ١١ مارس ١٩٨٨ في فرنسا، إذ إن حسابات المرشحين الفائزين في الانتخاب هي التي تتم إحالتها إلى مكتب الجمعية الوطنية، ولا يجوز الاطلاع عليها، وإنما يجوز فقط للمجلس الدستوري وللسلطات القضائية الاطلاع عليها إذا طلب ذلك، بطبيعة الحال وذلك بمناسبة وجود منازعة انتخابية^(٢٣٩). وبالتالي لا يستطيع الناخبون معرفة أي معلومات خاصة بنفقات المرشحين سواء من حيث مقدارها أو مصدرها، وهذه إحدى نقاط الضعف في هذا القانون^(٢٤٠).

^(٢٣٦) د. رغيد صالح، قوانين الأحزاب السياسية تجارب وأبعاد دولية و عربية، ورقة مقدمة إلى الاجتماع الأول لورشة العمل الإقليمية حول البرلمان وإصلاح قوانين الأحزاب، الرباط، ١٧-١٩ مارس ٢٠٠٦ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ص ٢٣ .
^(٢٣٧) لمزيد راجع: د. داود الباز، حق في المشاركة السياسية، مصدر سابق، ص ٥٧٨.
⁽²³⁸⁾ د. عبد أحمد الغفلول، تمويل الأحزاب السياسية، مصدر سابق، ص ١٢٢.
^(٢٣٩) سعد مظلوم عبد الله العبدلي، ضمانات الحرية والنزاهة، رسالة مقدمة إلى كلية القانون جامعة بابل، لنيل درجة الماجستير في القانون العام، ٢٠٠٧، ص ١٦٧.
⁽²⁴⁰⁾ د. محمد محمد عبد اللطيف، التنظيم القانوني للحياة السياسية في فرنسا، مصدر سابق، ص ٢٣

ومما يجب مراعاته أنَّ الحساب يبين كافة الإيرادات والنفقات خلال مدة الستة أشهر السابقة على الاقتراع بالنسبة لانتخابات الرئاسة والثلاثة أشهر السابقة على الاقتراع بالنسبة لانتخابات التشريعية، وهذا يعني أنَّ المشرع لم يعتد بمدة الحملة الانتخابية على النحو الوارد في القانون، وإنما أخذ في الاعتبار مدة أطول تطابق الواقع، وهي أن الاستعداد للانتخابات من جانب المرشحين والأحزاب يبدأ قبل الميعاد الرسمي للحملة الانتخابية^(٢٤١).

ولا شك أنَّ مهمة الرقابة على تمويل الأحزاب السياسية والحملات الانتخابية في فرنسا وما تستنتجه من علانية وكشف عن المخالفات هي مهمة ذات شقين^(٢٤٢):

الشق الأول: يتمثل في فحص النشاط المالي (إيرادات و المصروفات) ببحث كافة عناصر الذمة المالية للأحزاب وللمرشحين سواء كان للانتخابات الرئاسة أو الانتخابات التشريعية، أي باختصار شديد تشريح كامل للحياة السياسية والوجود المالي للحزب.

أما الشق الثاني: فيتمثل في تقديم هذا النشاط المالي لبيان ما إذا كانت هناك مخالفات من عدمه، وهذا الشق هو بمثابة إصدار حكم على هذا النشاط، إمَّا ببراءة الحزب من التهمة الموجه إليه أو بإدانته، إدانة يترتب عليها جزاءات فضلا عن إعلان المخالفات للرأي العام وللصحافة وذلك بنشره في الصحف، وهناك جزاءات مالية متمثل في حرمان الحزب من إعانة الدولة.

ومن البدهي أنَّ عملية الرقابة هذه بشقيها عملية على جانب كبير من الخطورة، الأمر الذي يتطلب من الجهاز القائم عليها أكبر قدر من الحيطة والبعد عن الأهواء السياسية والتجرد من النظرات الحزبية الضيقة.

المطلب الثاني

الجهاز القائم بمراقبة تمويل الأحزاب السياسية والحملات الانتخابية

تتعدد أنواع الرقابة على تمويل الأحزاب السياسية و الحملات الانتخابية في النظم حيث أوكلت، مهمة الرقابة على تمويل الأحزاب السياسية إلى بعض الأجهزة المختصة بإدارة الانتخابات والإشراف عليها ومراقبة جوانبها المالية، وتختلف درجة استقلال هذه الأجهزة عن السلطات العامة في الدولة، من نظام قانوني إلى آخر، وإن كان استحداثها ينم عن الرغبة في إبعاد إدارة الجوانب المختلفة للانتخابات عن تأثير دوائر النفوذ في الدولة^(٢٤٣).

علماً بأنَّ إنشاء هذه الأجهزة لم يمنع الجهات الادارية والقضائية الأخرى اختصاصها من مراقبة عمليات إنفاق المال العام فيما يتعلق بتمويل الأحزاب السياسية.

^(٢٤١) د. محمد محمد عبد اللطيف، التنظيم القانوني للحياة السياسية في فرنسا، مصدر سابق، ص ٢٤.

^(٢٤٢) د. عبد أحمد الغفلول، تمويل الأحزاب السياسية، مصدر سابق، ص ١٢٣.

^(٢٤٣) د. عبد أحمد الغفلول، المصدر السابق، ص ١٤٦.

وفرنسا من الدول التي أقرت هذه الصورة من صور الرقابة على تمويل الأحزاب والحملات الانتخابية بعد كل من الهند والولايات المتحدة والمملكة المتحدة ، حيث أنشأت " اللجنة الوطنية لحسابات الحملات الانتخابية والتمويل السياسي"، بالقانون رقم(٩٠-٥٥) الصادر في ١٥ يناير ١٩٩٠، لكي تمارس اختصاصا رقابيا فيما يتعلق بتمويل الأحزاب السياسية وتمويل الحملات الانتخابية للمرشحين للانتخابات التشريعية والمحلية، لكن الانتخابات الرئاسية و المسائل المتعلقة بها تدخل ضمن اختصاص المجلس الدستوري الفرنسي^(٢٤٤)، لذلك سوف نتحدث أولاً عن الجهاز المختص بمراقبة التمويل السياسي والحملات الانتخابية و اختصاصاتها، وهي اللجنة الوطنية لحساب الحملات الانتخابية والتمويل السياسي، وثانياً نتحدث عن الرقابة القضائية على تمويل الحملات الانتخابية ونتناول فيها اختصاص كل من المجلس الدستوري ومجلس الدولة في مجال الرقابة على تمويل الحملات الانتخابية على النحو التالي:

الفرع الأول

رقابة اللجنة الوطنية لحسابات الحملات الانتخابية والتمويل السياسي

كما أشرنا سابقا هذا اللجنة أنشئت بالقانون رقم (٥٥) لسنة ١٩٩٠ وهي لجنة متعلقة بتحديد النفقات الانتخابية وشفافية تمويل الأنشطة السياسية، وقد دخل هذا القانون طور التنفيذ اعتبارا من يوم ١٩/يونيو/١٩٩٠ وهذه اللجنة مختصة بالرقابة على عملية التمويل السياسي سواء كان أثناء الانتخابات أو في الحالات الاعتيادية.

وتتكون اللجنة الوطنية لحسابات الحملات الانتخابية والتمويل السياسي من تسعة من كبار القضاة الفرنسيين، يعينون جميعا بقرار من رئيس مجلس الوزراء، هؤلاء القضاة هم عبارة عن ثلاثة من مستشاري مجلس الدولة يقترحهم نائب رئيس مجلس الدولة، وثلاثة آخرين من مستشاري محكمة النقض يقترحهم رئيس محكمة النقض لهذا المنصب، بالإضافة إلى ثلاثة مستشارين من محكمة الحسابات^(٢٤٥).

وينتخب أعضاء اللجنة التسعة رئيسا لهم من بينهم، وبعد انتهاء انتخابه، يختار رئيس اللجنة نائبا له، وفترة عضوية اللجنة خمس سنوات يبدأ حسابها من تاريخ صدور قرار رئيس مجلس الوزراء بالتعيين في عضويتها خلال الخمس السنوات تلك، ولا يفقد عضو اللجنة عضويته إلا بالاستقالة أو الوفاة، وتعتبر هذا نقطة مهمة في حيادية أعضاء اللجنة أثناء تأدية أعمالهم، وإضافة إلى ذلك أن تأمين نفقات اللجنة يتم عن طريق ما يخصص لها من مبالغ في ميزانية الدولة، وتحديدًا في الجزء المخصص منها لوزارة الداخلية^(٢٤٦).

^(٢٤٤) د. سعيد حمودة الحديدي، نظام الإشراف والرقابة على الانتخابات الرئاسية، مصدر سابق، ص ٧١٨.

^(٢٤٥) د. سعيد حمودة الحديدي، المصدر السابق، ص ٧٢٠.

^(٢٤٦) د. عيد أحمد الغفلول، تمويل الأحزاب السياسية، مصدر سابق، ص ١٧٥.

ولا تخضع حسابات اللجنة للقواعد المحاسبية العامة، بل إن حساباتها خاضعة مباشرة للرقابة القضائية التي تمارسها محكمة المحاسبات^(٢٤٧).

من الملاحظ أن تلك الشروط والضوابط المتعلقة بتعيين أعضاء اللجنة وتخصيص الميزانية الخاصة لها يدل على حرص المشرع الفرنسي على حيادية ونزاهة اللجنة. ونتحدث عن الطبيعة القانونية للجنة و اختصاصاتها على النحو التالي:

أولاً: الطبيعة القانونية للجنة الوطنية لحسابات الحملات الانتخابية و التمويل السياسي

بالرجوع إلى نصوص القانون ١٥ يناير ١٩٩٠ الفرنسي الذي أنشأ اللجنة نراه يصف هذه اللجنة بأنها جهاز جماعي (هيئة جماعية) وفي الحكم رقم (١١٤١-٩١) الصادر في ٣١ يوليو ١٩٩١، كان المجلس الدستوري الفرنسي قد اعتبر هذه اللجنة هيئة إدارية وليست محكمة^(٢٤٨).

وفي تقريره السنوي العام الصادر في السنة (٢٠٠٠) كان مجلس الدولة الفرنسي قد وضع هذه اللجنة ضمن طائفة (الهيئات الإدارية المستقلة).

وفي عام ٢٠٠٣ صدر المرسوم بقانون رقم (١١٦٥-٢٠٠٣) ليسبغ رسمياً وصف (الهيئة الإدارية المستقلة) على اللجنة الوطنية لحسابات الحملات الانتخابية والتمويل السياسي.

الهيئات الإدارية المستقلة عبارة عن أجهزة إدارية تتمتع بالشخصية المعنوية العامة، منحها المشرع الكثير من ضمانات الاستقلال في مواجهة جهة الإدارة، لكي تتمكن من ممارسة اختصاصاتها التي تدور حول المساعدة في حماية حقوق وحرريات الأفراد في مواجهة ما تستخدمه الجهات الإدارية من أساليب حديثة في تأدية أنشطتها، وقد أنشئت هذه الهيئات للمرة الأولى في فرنسا بالقانون الصادر ٦ يناير ١٩٨٧ بشأن " المعلومات والحرريات" ثم توالى إنشاؤها بقوانين أخرى لاحقاً ومن أهم هذه الهيئات : مجلس المنافسة، اللجنة الوطنية للمعلوماتية والحرريات، المجلس الأعلى للاتصالات السمعية والبصرية، وسيط الجمهورية، الذي أنشئ بالقانون الصادر في ٣ يناير ١٩٧٣ وأسبغ عليه وصف الهيئة الإدارية المستقلة بالقانون الصادر في ١٣ يناير ١٩٨٩، ثم حل محله جهاز آخر يلعب نفس دوره، ولكن بعيد من الصلاحيات فهو "محامي الشعب" الذي أنشئ بمقتضى التعديل الدستوري الذي جرى في عام ٢٠٠٨^(٢٤٩).

الطابع الإداري يغلب على ما تصدره الهيئات الإدارية المستقلة من قرارات، غير أن بعض هذه الهيئات يغلب عليها التشكيل القضائي ولذلك تكتسب قراراتها الطبيعة القضائية، خصوصاً عند إصدارها عقوبات إدارية^(٢٥٠).

^(٢٤٧) د. عبدالله حنفي، رقابة القضائية على تمويل الحملات الانتخابية، مصدر سابق، ص ٢٤٠.

^(٢٤٨) لمزيد راجع موقع اللجنة على شبكة الإنترنت لمعرفة عن صلاحيات و طبيعتها القانونية وتقارير المنشورة منذ إنشائها

<http://www.cncefp.fr>

^(٢٤٩) د. عبد أحمد الغفلول، تمويل الأحزاب السياسية، مصدر سابق، ص ١٤٨.

^(٢٥٠) د. عبدالله حنفي، الرقابة القضائية على تمويل الحملات الانتخابية، مصدر سابق، ص ١٢٦.

وبصورة عامة تخضع قرارات هذه الهيئة للطعن بالإلغاء، شأنها شأن القرارات الإدارية الأخرى، إلا في حالات صدورها بعقوبات إدارية، حيث تعامل معاملة الأحكام القضائية، ويمكن الطعن فيها بالاستئناف، أمام محاكم القضاء العادي أو أمام القضاء الإداري بحسب الأحوال^(٢٥١).

لابد أن نشير إلى النشاط الدعوى للجنة الوطنية لمحاسبات الحملات والتمويل السياسي، بغية الاعتناء بنماذج حسابات الحملة الانتخابية فعلى سبيل المثال، قامت اللجنة في الإطار التطبيقي للانتخاب الرئاسية الفرنسية لعام ٢٠٠٧ بإبلاغ المرشحين ومندوبيهم الماليين بضرورة الانصياع لمقتضياتها، اللجنة تستند وتسترشد في ممارساتها هذه بأعمال وتوجيهات المجلس الدستوري^(٢٥٢).

ومن جهة أخرى يتدخل المجلس الدستوري في عمل اللجنة بدوره وفقا لمقتضى المادة ٥٨ من الدستور الحالي بمراجعة هذه النماذج والإرشادات، والعمل على نشرها في الجريدة الرسمية وسائر الوسائل المناسبة لهذا الغرض، وتستهدف اللجنة الوطنية لمحاسبات الحملات والتمويل السياسي تحقيق أعلى درجات الانضباط إبان الممارسة العملية في هذا المضمار، حيث تنظم عدة جلسات للاجتماع مع المرشحين ومندوبيهم الماليين لتقديم الشروح للقواعد المتعلقة بالانتخاب الرئاسي، وتبصيرهم بالمشكلات المتوقعة مواجهاتها أثناء مراجعة الحسابات، وإلقاء الضوء على السبل المختلفة لتفاديها وحلها^(٢٥٣).

ثانيا: اختصاصات اللجنة الوطنية لحسابات الحملات الانتخابية والتمويل السياسي

تمارس اللجنة اختصاصاتها الرقابية على عمليات تمويل الأحزاب السياسية وتمويل الحملات الانتخابية للمرشحين للانتخابات التشريعية والمحلية فقط، أما الانتخابات الرئاسية فهي تدخل في اختصاصات المجلس الدستوري وكذلك كل المسائل المالية المتعلقة بهذا العملية^(٢٥٤).

وتمارس اللجنة أيضا اختصاصات عديدة في مجال تمويل الأحزاب السياسية، فضلا عن اختصاصات لا تقل في الأهمية في مجال تمويل الحملات الانتخابية للمرشحين لانتخابات البرلمان الأوروبي والانتخابات التشريعية وانتخابات المجالس المحلية.

وفي مجال تمويل الأحزاب تمارس اللجنة بمقتضى قانون ١٥ يناير ١٩٩٠ مجموعة من الاختصاصات يمكن إجمالها فيما يلي^(٢٥٥):

- ١-مراجعة مدى احترام الأحزاب السياسية والمرشحين لالتزاماتها المالية والمحاسبية.
- ٢-إخطار الحكومة سنويا بالأحزاب المخالفة حتى يحجب التمويل العام عنها بالنسبة للسنة التالية.

(251) د.عبدالله حنفي، الرقابة القضائية على تمويل الحملات الانتخابية، مصدر سابق، ص ١٢٧.
(252) د.سعيد حمودة الحديدي، نظام الإشراف والرقابة على الانتخابات الرئاسية، مصدر سابق، ص ٧١٤.
(253) لمزيد راجع: د.صلاح الدين فوزي، المجلس الفرنسي قاضي الدستورية (الانتخابات-الاستفتاءات)، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٢، ص ١٧٢.
(254) د. سعيّد حمودة الحديدي، نظام الإشراف والرقابة على الانتخابات الرئاسية، مصدر سابق، ص ٧٢٠.
(255) د.عبد أحمد الغفلول، تمويل الأحزاب السياسية، مصدر سابق، ص ١٧٨.

٣-نشر مختصر حسابات الأحزاب في الجريدة الرسمية وذلك تحقيقاً لمبدأ الشفافية والعلانية في الرقابة على تمويل الأحزاب كما أشرنا إليه سابقاً.

٤-إدارة عملية إصدار إيصالات التبرع الخاصة بالأحزاب

٥-التأكيد من عدم وجود مخالفات للقوانين المتعلقة بتمويل الحياة السياسية وبالشفافية المالية للحياة السياسية، أثناء مراجعة إيصالات التبرع الخاصة بالأحزاب السياسية.

٦-مراقبة مدى احترام الأفراد والجمعيات المهمة بجمع التبرعات لصالح الأحزاب للالتزامات النوعية الملقاة على عاتق هذه الأخيرة . وفي حالة المخالفة تمتنع اللجنة عن إعطاء هؤلاء الأفراد وتلك الجمعيات إيصالات التبرع الخاصة بالأحزاب السياسية.

٧-أخيراً إبلاغ النائب العام بكل واقعة من شأنها أن تصل إلى درجة المخالفة الجنائية في هذا الصدد.

ولا تملك اللجنة من حيث المبدأ سلطة المبادرة بالتحقيق في حسابات الأحزاب، بل إن دورها يقتصر على مراجعة مشروعية هذه الحسابات بعد تلقيها من الأحزاب ونشرها في الجريدة وتقديمها إلى السلطات المختصة على هيئة تقارير سنوية فضلاً عن أنها تقدم عن عملها تقريراً موسعاً كل عامين.

وعلى عكس ذلك، تملك اللجنة صلاحيات تقريرية فيما يتعلق بتمويل الحملات الانتخابية فيما عدا الحملات الخاصة بالانتخابات الرئاسية كما قلنا سابقاً.

وتخضع القرارات الصادرة عن هذه اللجنة في هذا الخصوص للطعن أمام قاضي الانتخابات، وقاضي الانتخابات في هذا الشأن هو القاضي الإداري بالنسبة للانتخابات التشريعية، باستثناء حسابات حملات الانتخابات الرئاسية حيث يتولاها مجلس الدستوري^(٢٥٦) .

الفرع الثاني

الرقابة القضائية على تمويل الأحزاب والحملات الانتخابية

تأخذ فرنسا بالرقابة القضائية بصدد منازعات الانتخابات، وبصفة خاصة تلك التي تتعلق بتمويل الحملات الانتخابية.

ولقد فرّق المشرّع الفرنسي بين أنواع الانتخابات المختلفة، وعهد بالاختصاص القضائي للفصل في منازعاتها لكل من المجلس الدستوري ومجلس الدولة، مع مساعدة اللجنة الوطنية لتمويل الحملة الانتخابية والتمويل السياسي، والتي تمارس رقابة ذات طبيعة إدارية، وهي هامة ومكملة للرقابة القضائية، وإن كان

^(٢٥٦) لمزيد انظر: د. داود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، مصدر السابق، ص ٥٨٤ وما بعدها.

المشرع قد حدد اختصاص كل من المجلس الدستوري ومجلس الدولة بطريقة حصرية إلا أن هناك بعض المسائل التي لا زالت تشهد نوعاً من تنازع الاختصاص بين المجلسين، وقد يرجع سبب التنازع-إن وجد- إلى حداثة الرقابة القضائية في فرنسا، وإلى تأخر فرنسا نوعاً ما بالمقارنة بالدول الأوروبية الأخرى في وضع تنظيم تشريعي شامل يحكم العملية الانتخابية عموماً وموضوع التمويل السياسي خصوصاً^(٢٥٧).

وسنعرض أولاً اختصاص المجلس الدستوري وفقاً للنصوص الدستورية والقانونية المحددة له، ثم نعرض الاختصاص المماثل لمجلس الدولة كل ذلك في مجال الرقابة على حسابات الحملات الانتخابية كما يلي :

أولاً: اختصاص المجلس الدستوري في الرقابة على التمويل السياسي والحملات الانتخابية

أسند الدستور الفرنسي ١٩٥٨ مهمة رقابية هامة للمجلس الدستوري بصدد الانتخابات الرئاسية والاستفتاءات العامة، وذلك وفقاً لنص المواد (٥٨، ٥٩، ٦٠) من الدستور.

ويمكن للمجلس الدستوري مباشرة اختصاصاته في الرقابة على حسابات الحملات الانتخابية بواسطة ثلاثة طرق مختلفة^(٢٥٨):

١- يمكن أن يتم الطعن أمام المجلس الدستوري بواسطة اللجنة الوطنية لحسابات الحملة الانتخابية والتمويل السياسي التي يحق لها إذا رأت مخالفة ما في حسابات الحملة التي تقوم بفحصها أن ترفع الأمر لقاضي الانتخاب.

مع ضرورة الأخذ في الاعتبار أن ما تتوصل إليه اللجنة في قرار الإحالة لا يلزم القاضي الدستوري ولا يقيد، فله تعديل الوصف أو إلغاء قرار اللجنة برفض حساب ما أو إلغاء حساب كانت اللجنة قد صدقت عليه أو أقرته.... الخ، وهذا ما أكدته المجلس الدستوري في أكثر من حكم، على سبيل المثال، حكمه رقم (٢٧١-٨٩) الصادر في ١١ يناير سنة ١٩٩٠ الذي قضى فيه بأن: رأي اللجنة الوطنية لحسابات الحملة الانتخابية والتمويل السياسي لا يقيد القاضي ولا يفرض عليه أي توجه معين .

٢- يمكن أن يتقدم ذو الشأن بالطعن مباشرة أمام المجلس الدستوري وفقاً للإجراءات والشروط التي يحددها القانون.

٣- وأخيراً فإن المادة (٧-١٨٥) أتاح للمجلس الدستوري أن يتصدى لفحص حساب ما بدون عرضه عليه من جانب اللجنة، وذلك إذا كان المجلس بصدد قيامه بالفصل في نزاع معروض عليه، وكان من ضمن ما يباشره للفصل في الموضوع فحص حساب الحملة.

ولقد أقر المجلس الدستوري هذا المبدأ واعتبر أن تصديده للنظر في حساب حملة ما من تلقاء نفسه لا يتم بطريقة تلقائية، وإنما يجب أن يكون بمناسبة نزاع معروض عليه ومتعلق بعمليات الانتخاب في الدائرة الانتخابية المعنية^(٢٥٩).

(257) فاطمة بريح، تمويل الأحزاب السياسية في الأنظمة الديمقراطية بين المنظور القانوني والواقعي، مقال منشور في جريدة

الأحداث المغربية الصادرة في ٢٠٠٠/٨/٤، متوافر على شبكة الانترنت، موقع: www.ahdath.info.

(258) د. عبدالله حنفي، الرقابة القضائية على تمويل الحملات الانتخابية، مصدر سابق، ص ٥٣.

(259) د. عبد الله حنفي، المصدر السابق، ص ٢٤٥.

إذن فقيام المجلس بممارسة الرقابة على حسابات الحملات الانتخابية بدون إحالة من اللجنة المختصة هو أمر متوقف على وجود طعن أو شكوى مقبولة أمامه وفقاً للشروط القانونية. وأخيراً فمن الجدير بالذكر أن المجلس الدستوري يعتبر بمثابة قاضي استئناف بالنسبة للقرارات الصادرة من اللجنة الوطنية للرقابة على حسابات التمويل السياسي والحملات (CNC) والمنوط بها رقابة مدى احترام مبدأ المساواة بين كافة المرشحين للانتخابات الرئاسية، وبصفة خاصة فيما يتعلق بالتسهيلات الممنوحة لهم من الدولة أثناء فترة الحملات الانتخابية الخاصة بهم، وتلجأ اللجنة الوطنية بـرقابة للمجلس الدستوري بطلب الرأي عندما تواجه صعوبات في عملها.

ثانياً: اختصاصات مجلس الدولة في مجال الرقابة على تمويل الحملات الانتخابية

يختص مجلس الدولة بالمنازعات الانتخابية المحلية مثل الانتخابات البلدية، والانتخابات الخاصة بالمقاطعات، والانتخابات الخاصة بالأقاليم، ويختص كذلك بالانتخابات الأوروبية، أي الانتخابات التي تفرز أعضاء فرنسين في الهيئات الأوروبية مثل البرلمان الأوروبي^(٢٦٠).

وأخيراً يختص القضاء الإداري بنظر المنازعات المتعلقة بالانتخابات ذات الطابع الإداري. أي يمكننا القول: إن مجلس الدولة يختص بالفصل في منازعات الانتخابات المحلية، مقارنة بالمجلس الدستوري صاحب الاختصاص بالفصل في المنازعات الانتخابية السياسية على مستوى الجمهورية أو الانتخابات القومية. وفيما يتعلق باختصاص القضاء الإداري يمكن إجراء تقييم داخلي حيث تختص المحاكم الإدارية بفحص الطعون المتعلقة بالانتخابات البلدية، وكذلك بالنسبة للانتخابات المقاطعات^(٢٦١).

بينما يعد مجلس الدولة قاضي الاستئناف بالنسبة لما سلف من منازعات، وتحدد المادة (٥٣) من مدونة المحاكم الإدارية قواعد الاختصاص المكاني، ولا تقدم الطعون بالنسبة لهذه الانتخابات لنتائجها، وينحصر موضعها إما في طلب إلغاء أو تعديل هذه النتائج. إن هناك بعض القواعد التي تحكم الرقابة القضائية على تمويل الأحزاب السياسية يمكن أن نذكرها على مايلي:

فحص حسابات الحملات الانتخابية- قضائياً- و تتم من خلال طريقتين محددين، أولهما بمبادرة من اللجنة الوطنية لحسابات الحملة الانتخابية التي تقوم برفع الأمر للقضاء، وثانيهما بناء على طلب يقدمه أشخاص أو جهات ذات شأن للقضاء وسنعرض لكلا الطريقتين على النحو التالي^(٢٦٢):

(260) د.صلاح الدين فوزي، المجلس الفرنسي قاضي الدستورية(الانتخابات-الاستفتاءات)، مصدر سابق، ص ١٧٦.

(261) د.عبدالله حنفي، الرقابة القضائية على تمويل الحملات الانتخابية، مصدر سابق، ص ٥٨.

(262) د.عبدالله حنفي، المصدر السابق، ص ٥٩.

١- الرقابة القضائية بناء على مبادرة اللجنة الوطنية لحسابات الحملة والتمويل السياسي:

إذا رفع قرار اللجنة بعد فحصها لحسابات حملة ما للقضاء فإن هذا الأخير يملك إزاء قرار اللجنة سلطة واسعة، حيث يستطيع تعديل القرار أو إعادة النظر فيه ثم بعد ذلك يتخذ موقفه القانوني الرامي لتسوية الأوضاع وتصحيحها.

سلطة التعديل: سبق وأوضحنا أن اللجنة الوطنية ما هي إلا سلطة إدارية وليست جهة قضائية، والموقف الذي تتخذه بصدد حسابات الحملة الانتخابية لا يقيد بالضرورة قاضي الانتخاب، وهذا ما أشار إليه المجلس الدستوري في أكثر من حكم.

فالقاضي له سلطة تعديل التقديرات التي قامت اللجنة بوضعها، ولقد مارس المجلس الدستوري عمليا وعلى نطاق واسع هذا الاختصاص بمناسبة المنازعات الخاصة بانتخابات عام ١٩٩٣ التشريعية، فلم يتردد المجلس في أن يقوم بنفسه بتحديد قيمة العديد من النفقات التي كانت غير صحيحة أو منقوصة سواء بواسطة المرشحين أو بواسطة اللجنة الوطنية^(٢٦٣).

تسوية الأوضاع: يحق لقاضي الانتخابات اتخاذ كل ما يلزم من أجل تسوية الحسابات وتعديل الأرقام وضبطها، وله في سبيل ذلك أن يطلب معلومات إضافية من اللجنة أو من ذوي الشأن، ويمكن أن تثار أمامه لأول مرة المبررات التي كانت اللجنة قد طلبتها كمسوخ للتأكيد من مصادر المبالغ المسحوبة بواسطة شخص ما على حساباته البنكية الشخصية وممولة بواسطته على حسابه الخاص بالعملية الانتخابية. ويستطيع المجلس الدستوري فحص قرارات اللجنة الوطنية لحسابات الحملة الانتخابية والتمويل السياسي وفقا للمستندات والأوراق التي قدمها ذوا الشأن.

٢- الرقابة القضائية التي تتم بناء على مبادرة من ذوى الشأن:

قد يبادر ذوا الشأن بالطعن أمام قاضي الانتخابات في إجراء من إجراءات تمويل الحملة الانتخابية لمرشح ما، بل إن قاضي الانتخاب قد يقبل طعنا في صحة مبلغ النفقات الانتخابية لمرشح تم انتخابه بينما بطبيعة الحال كانت اللجنة الوطنية قد قبلت التصديق على حساب حملته الانتخابية^(٢٦٤).

وللطاعن أن يقدم كل ما يثبت شكواه من مستندات أو ملصقات أو مراسلات متبادلة بين المرشح وشركات الدعاية.

وكما سبق لنا القول يملك قاضي الانتخاب سلطة واسعة في تعديل وإعادة النظر في كافة التقديرات التي قامت بها اللجنة لمبلغ وحسابات الحملة الانتخابية.

(263) د. صلاح الدين فوزي، المجلس الفرنسي قاضي الدستورية (الانتخابات-الاستفتاءات)، مصدر سابق، ص ١٧٧.

(264) لمزيد حول الطعن القضائي متعلق بانتخابات في فرنسا راجع: د. داود الباز، الحق في المشاركة السياسية، مصدر سابق، ص ٣٢١ وما بعدها.

ولقد قضى مجلس الدولة برفض الطعن ضد مساهمة غير مباشرة قدمتها إحدى القرى للمساعدة في تمويل حملة أحد المرشحين للانتخابات الإقليمية، لأنَّ الشَّاكي لم يستطع اثبات أن الشخص المعني قد استفاد من وسائل أو أساليب مادية وضعتها العمدية في هذه القرية تحت تصرفه، أو أنه تم استخدام مقر العمدية لصالح حملته الانتخابية، وإذا قدَّم الطعن المتعلق بتمويل الحملات الانتخابية بعد الميعاد المحدد قانوناً فإنَّ مجلس الدولة يرفضه^(٢٦٥).

ولقد تبَّني المجلس الدستوري حلاً غير مألوف واستثنائي وفقاً للقواعد العامة المتبعة في المنازعات الانتخابية، (ويتمثل في قبول المجلس الدستوري الطعن المقدم من مرشح منتخب، ومعاقب بعدم جواز تقدمه للانتخابات لمدة سنة بسبب تجاوزه سقف النفقات في حملته الانتخابية، والذي يدعي في طعنه أنَّ خصمه لم يحترم القواعد الخاصة بتمويل الحملات الانتخابية، هذا الطعن أطلق عليه الفقه الطلب المقابل أو الفرعي)^(٢٦٦).

وهذا الحل الذي تبَّناه المجلس الدستوري يجد أساسه القانوني في المادة (٧-١٨٦) من قانون الانتخابات، حيث تتيح هذه المادة للمجلس الدستوري أن يلخص النتائج والآثار المترتبة على مخالفة التشريع المتعلق بتمويل الحملات الانتخابية.

الفرع الثالث

المخالفات المتصلة بتمويل الأحزاب السياسية وجزائها

لا قيمة لأي تشريع ينظم مسألة تمويل الأحزاب السياسية وتمويل الحملات الانتخابية للمرشحين سواء كان في الانتخابات الرئاسية أو التشريعية أو المحلية، إذا لم ينص القانون على جزاءات شديدة وراعية للأحزاب وللمرشحين في حالة مخالفة قواعد التمويل، وذلك فضلاً عن ضرورة تحديد المخالفات المالية ذات الصلة تحديداً واضحاً ودقيقاً غير قابل للتفسير، وذلك لتحقيق مبدأ الشرعية في العقوبات.

وإذا حددنا المخالفات المتصلة بعملية تمويل الأحزاب السياسية والمرشحين تحديداً واضحاً ودقيقاً، وكلما كانت الجزاءات المقابلة لهذه المخالفات شديدة وراعية، كان ذلك أدعى إلى أن تفكر الأحزاب ويفكر المرشحون ملياً قبل الإقدام على انتهاك أحكام القوانين المتعلقة بالشفافية المالية للحياة السياسية، وهي القوانين التي أثبت الواقع العملي أنها تصغر كثيراً في أعين السياسيين والحزبيين، وأن انتهاكها من جانب هؤلاء غالباً ما يكون نتيجة اتفاق ضمني بين التشكيلات السياسية المختلفة.

ولعرض بيان أهم المخالفات المالية المتعلقة بالتمويل السياسي للأحزاب والجزاءات المقررة لهذه المخالفات، سنتحدث عن موقف المشرِّع الفرنسي حول هذا الموضوع، ونتطرق إلى كيفية الكشف عن هذه المخالفات، و الجهات التي لها دور كبير في كشف تلك المخالفات على النحو التالي:

(265) د. صلاح الدين فوزي، المجلس الفرنسي قاضي الدستورية (الانتخابات-الاستفتاءات)، مصدر سابق، ص ١٧٩.

(266) د. عبدالله حنفي، الرقابة القضائية على تمويل الحملات الانتخابية، مصدر سابق، ص ٨١.

أولاً: المخالفات المتصلة بتمويل الأحزاب والحملات الانتخابية

بعد توضيح موقف التشريعات الفرنسية حول تمويل الأحزاب السياسية، سواء كان في الحالات الاعتيادية، أو في حالة الحملات الانتخابية، من البدهي أنَّ الأحزاب السياسية والمرشحين يرتكبون بعض المخالفات لتلك القواعد والضوابط المقررة لعملية التمويل، وهناك جملة من المخالفات المتصلة بعملية التمويل، ومن الممكن إجمالها فيما يلي^(٢٦٧):

- إذا تجاوزت الأحزاب السياسية والمرشحون للانتخابات مبلغ التبرعات الذي يحدده القانون الموضوع.

- إذا تلقت التبرعات من جهات خارجية لا يسمح فيها قانون الدولة بذلك.

- تبرعات مجهولة المصدر.

- تلقي تبرعات من الخارج، سواء كانت الجهات التي تلقتها خاصة أو عامة.

إذا ارتكب الحزب السياسي أو المرشح تلك المخالفات قد يتعرض إلى عقوبة وسوف نتحدث عنها لاحقاً، ولغرض إيجاز المخالفات وجميعها من الممكن أن نجمع جميع المخالفات في مجموعتين على النحو التالي^(٢٦٨):

المجموعة الأولى: المخالفات المتصلة اتصالاً مباشراً بأموال الأحزاب يتضمن الموارد والنفقات، من حيث كيفية جمعها وكيفية التصرف فيها، ويمكن ردها إلى ثلاث مجموعات من المخالفات بشكل عام ليس في فرنسا فقط هي:

- مخالفة القواعد المنظمة لتبرعات الأحزاب السياسية.

- مخالفة القواعد المنظمة للتقارير المالية الدورية للأحزاب السياسية، من حيث كيفية إعدادها ومواعيد تقديمها إلى الجهات المختصة.

- إهدار القواعد المنظمة لعمليات تمويل الحملات الانتخابية لمرشحي الأحزاب.

تلك المخالفات تعتبر مخالفات مباشرة، ولها في العملية السياسية بشكل عام، وحدد القانون (٢٢٦) لسنة ١٩٨٨ الخاص بتمويل الحياة السياسية في فرنسا جزاءاته.

والطائفة الأخرى من المخالفات ممكن أن نسميها بالمخالفات الغير مباشرة.

المجموعة الثانية: تتضمن تلك المخالفات غير المتصلة اتصالاً مباشراً بعملية التمويل، غير أن ارتكابها يمثل سبباً لمعاقبة الحزب وقياداتها بعقوبات مثل تقليل حجم تمويل العام، أو حجبها تماماً عن الحزب، أو إحالة مسؤولي الحزب المخالفين للمحاكمة الجنائية، ومن تلك المخالفات على سبيل المثال:

١- انطواء نشاط الحزب على ما يعد إهداراً لحق أو حرية من الحقوق والحريات المقررة بالدستور.

٢- انطواء نشاط الحزب على ممارسات تتسم بالتمييز العنصري أو تحرض عليه.

٣- التمييز العنصري، سواء عند توزيع المناصب القيادية في الحزب أو بمناسبة تسمية مرشحين.

^(٢٦٧) د. عيد أحمد الغفلول، تمويل الأحزاب السياسية، مصدر سابق، ص ١٥١.
^(٢٦٨) شاري براين ودينيز بير، دور المال في اللعبة السياسية، مصدر سابق، ص ٧٤.

وكل تلك المخالفات السالفة وغيرها كثير تعتبر سببا لخفض الدعم المالي المقدم من الدولة للحزب المخالف، أو قطعه عن الحزب ككل، وفرض الجزاءات التي يمكن توقيعها في حالة مخالفة القواعد وإجراءات المنظمة لتمويل الأحزاب السياسية والحملات الانتخابية.

إن كثيراً من التشريعات المتعلقة بالتمويل السياسي تشير إلى هذه المخالفات إشارة سطحية وعامة، دون أن تحددها على سبيل الحصر في متن القانون، كما فعل المشرع الفرنسي في القوانين المتعلقة بشفافية الحياة السياسية التي صدر في ١١ مارس ١٩٨٨ خاصة القانونين (٨٨-٢٢٦) و (٨٨-٢٢٧) الخاص بالتمويل السياسي في فرنسا^(٢٦٩).

ثانياً: وسائل كشف مخالفات الأحزاب والمرشحين في مجال التمويل السياسي

هناك جهات عديدة مشاركة في عملية الكشف عن المعلومات المتعلقة بالمخالفات المالية من قبل الأحزاب السياسية والمرشحين في أثناء إجراء الحملة الانتخابية، وهذه الجهات وحدها لا تستطيع أن تكشف المخالفات، بل لابد من التنسيق أو المشاركة مع الجهات والوسائل الأخرى.

وسوف نبين أهم هذه الوسائل و الجهات المعنية بالمشاركة في الكشف عن المخالفات المالية المتعلقة بعملية تمويل الأحزاب والحملات الانتخابية على النحو التالي^(٢٧٠) :

— الإعلام: بكافة أنواعه سواء المقروء أو المسموع أو المرئي، إضافة إلى وسائل الإعلام الإلكترونية مثل مواقع التواصل الاجتماعي (فيسبوك وتويتر)، التي لعبت دورا بارزا في كشف كثير من المخالفات فيما يتعلق بتمويل الأحزاب ومرشحين الانتخابات.

— الأحزاب السياسية والمرشحون: هم أنفسهم يقومون بإعلان عن مخالفاتهم من خلال ما يتم التقديم به من تقارير مالية دورية إلى جهة المراقبة على تمويل الأحزاب والحملات الانتخابية، وذلك حسب القوانين المختصة التي تفرض عليهم كشف الإنفاق الحزبي والإنفاق الانتخابي خلال الحملات الانتخابية، كما ورد في القانون رقم (٩٠-٥٥) لسنة ١٩٩٠ الخاصة بالجهة الرقابية على عملية تمويل الأحزاب والمرشحين، وهي اللجنة الوطنية لحسابات الحملات الانتخابية والتمويل السياسي في فرنسا، الذي يلزم الأحزاب السياسية والمرشحين بتقديم التقارير المالية حول إنفاقهم الحزبي و الانتخابي، وأي مخالفة في هذا الجانب تؤدي إلى حجب تمويل الدولة لتلك الأحزاب التي خالفت القواعد العلانية والشفافية في عملية التمويل.

— منظمات المجتمع المدني: سواء كانت تلك المنظمات الداخلية أو الإقليمية أو العالمية المختصة في مجال مراقبة الانتخابات والمهتمة بالشفافية في الحياة السياسية، وذلك عن طريق نشر التقارير الخاصة بهذا الموضوع بعد كل عملية انتخابية.

وبجانب تلك الجهات التي لها دور في عملية الكشف عن المخالفات المالية للأحزاب السياسية أيضا الباحثون والسياسيون المهتمون بمسألة تمويل الأحزاب و الانتخابات، لهم دور بارز في هذا الصدد.

(269) للمزيد انظر: د. محمد عبد اللطيف، التنظيم القانوني لتمويل الحياة السياسية في فرنسا، مصدر سابق، ص ٤١.
(٢٧٠) شاري براين ودينيز بير، دور المال في اللعبة السياسية، مصدر سابق، ص ٧٥.

ومن المعلوم عندما تكون عملية تمويل الأحزاب و المرشحين شفافة ونزيهة وعلانية فإن ذلك يؤدي إلى التوعية السياسية لدى الناخبين من جانب، ومن جانب آخر يؤدي إلى اكتساب الخبرة اللازمة والمفيدة للإعلاميين والمنظمات المجتمع المدني والباحثين في الشؤون السياسية تتبع أثر المال في السياسة^(٢٧١)، كما يسهم في إضفاء المزيد من الثقة لدى الناخبين في الأحزاب السياسية، وفي العملية الديمقراطية بشكل عام، وفي النهاية فهو يؤدي إلى مشاركة حقيقة من قبل الأفراد في العملية السياسية.

ثالثا: الجزاءات المفروضة في حالة مخالفة قواعد التمويل

تختلف جزاءات مخالفي ضوابط تمويل الأحزاب السياسية والمرشحين من نظام قانوني لآخر، ويمكن أن تشير إلى بعض الجزاءات التي وردت في المادة (١١-٤-٥) من القانون رقم (٢٢٧-٨٨) الصادر في ١١ مارس ١٩٨٨ المتعلقة بالشفافية المالية للحياة السياسية والمادة (٥٢-٨-٤) من الجزء التشريعي من قانون الانتخابات الفرنسي على سبيل المثال في حالة مخالفة الأحزاب لتلك الضوابط، وبعد ذلك نقوم ببيان موقف المشرع الفرنسي من الجزاءات المفروضة على المرشحين المخالفين في تمويل الحملات الانتخابية على النحو التالي^(٢٧٢):

* فرض الغرامات المالية على المخالفين من الأحزاب السياسية والمرشحين في الانتخابات الرئاسية و التشريعية والمحلية.

* تخفيض التمويل العام المباشر و الغير المباشر أو إلغائه دوما إذا كانت المخالفة جسيمة أو لفترة محددة.

* الحرمان من الحق في استرداد نفقات الحملة الانتخابية أو الاسترداد الجزافي بالنسبة للمرشحين المخالفين أو المرشحين الذين ارتكبت الأحزاب الذي ينتمون إليها مخالفات أثناء عملية حملاتهم الانتخابية.

* مصادرة الاموال التي تم الحصول عليها بطريقة غير مشروعة.

أما فيما يتعلق بموقف المشرع الفرنسي تجاه الجزاءات المخالفة لعملية تمويل الحملات الانتخابية فنجد أنه في القانون (٢٢٧-٨٨) لسنة ١٩٨٨، نصَّ على أن عدم تقديم حساب الحملة الانتخابية للانتخابات الرئاسية يفقد المرشح الحق في استرداد النفقات الانتخابية المقررة كما قلنا سابقا^(٢٧٣). ويبدو أنَّ هذه المخالفة لا تؤثر بأي حال على سلامة الانتخابات حتى أعلنت نتيجتها بصفة نهائية، ويعد هذا الجانب السلبي في القانون المذكور.

(٢٧١) د.عبد أحمد الغفلول، تمويل الاحزاب السياسية، مصدر سابق، ص ١٥٩.

(٢٧٢) د.محمد محمد عبد اللطيف، التنظيم القانوني للحياة السياسية في فرنسا، مصدر سابق، ص ٣٨.

(٢٧٣) لمزيد حول النفقات الانتخابية فيما يتعلق بالانتخابات رئاسة الجمهورية و مقدار تعويض النفقات راجع: المبحث الثاني في الفصل الأول لهذه البحث.

ويرى البعض أنه من الصعب من الناحية السياسية توقيع جزاء على عضوية من انتخبه الشعب كله في الانتخابات الرئاسية لمخالفته الأحكام الخاصة بحسابات الانتخابات^(٢٧٤).

أما بالنسبة للمرشحين للانتخابات التشريعية، فإنهم يفقدون أيضا حق استرداد النفقات الذي صرفوها أثناء الحملات الانتخابية في حالة مخالفتهم لقواعد التمويل.

المبحث الثاني

الرقابة على تمويل الأحزاب السياسية في القانون المصري

قدمنا عند دراستنا للرقابة على تمويل الأحزاب السياسية في القانون الفرنسي أن مبدأ الرقابة على تمويل الأحزاب، وما يستتبعه من علانية، يستند إلى فكرة الديمقراطية بمبادئها الأساسية الحرية والمساواة، كما يستند إلى مبدأ كفاءة حسن استخدام المال العام كأثر من آثار تمويل الأحزاب السياسية.

(إن المزايا التي تعود إلى المجتمعات الديمقراطية من جراء إقرار هذا المبدأ هي مزايا كبرى، فاحترام الديمقراطية داخل الأحزاب وداخل الدولة سوف يكون أفضل، إذ سوف تؤدي العلانية ولا شك إلى رقابة الرأي العام على تطبيق كل من الأحزاب والدولة لمبادئ الديمقراطية)^(٢٧٥).

فالبحث عن أصل المصادر المالية للأحزاب السياسية والقواعد والإجراءات التي تحكم تصرفاتها فيما يؤول إليها من أموال هو أكثر العوامل فعالية في الكشف عن الأهداف الحقيقية لها، فإذا ظهرت الأهداف الحقيقية لكافة الأحزاب والتيارات السياسية أصبحت اللعبة السياسية تمارس في العلن وشفافية تامة، ولم يعد للخفاء وجود، وهو ما يعود بالقاعدة على الديمقراطية التي تكسب كثيرا في ظل النور والحقيقة.

أما حدود الرقابة والعلانية من حيث الموضوع فإن ذلك يتمثل في إلزام الأحزاب بتقديم حسابات تفصيلية عن إيراداتها ومصروفاتها من حيث الكشف عن أسماء المتبرعين وعناوينهم، وهذا المبدأ مقرر من جانب غالبية الدول على اختلاف في التفاصيل طبقا لخصوصيات كل دولة على سواء.

إن الدول العريقة في الديمقراطية تتشدد في تطبيق مبدأ الرقابة وترفق مخالفته بعقوبات جنائية شديدة، فضلا عن الحرمان من الدعم المالي المقرر في ميزانيتها كما جاء في التشريع الفرنسي.

و في الواقع، إن المشرع المصري أخذ بمبدأ الرقابة على تمويل الأحزاب السياسية وما يستتبع تلك الرقابة من علانية في الكشف عن أسماء المتبرعين ومبلغ التبرع، وذلك من خلال ما أفرده القانون رقم (٤٠) لسنة ١٩٧٧ وتعديلاته من نصوص تنظم هذا المبدأ.

في بعض الدول، يوكل أمر الرقابة على الجانب المالي للأحزاب السياسية إلى أجهزة أخرى مثل الرقابة المالية ذات الطبيعة الإدارية أو الرقابة القضائية، لأن أموال الأحزاب السياسية تدخل في إطار الأموال

^(٢٧٤) د. داود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، مصدر سابق، ص ٥٩٠.

^(٢٧٥) د. حسن عبدالمنعم البدر، الأحزاب السياسية والحريات العامة، مصدر سابق، ص ٥٧٩.

العامه بحسب الوصف القانوني لها في كل النظم القانونية، خصوصا بعد انتشار التمويل العام للأحزاب والحملات الانتخابية، ولأن هذه الأجهزة يدخل في اختصاصاتها حماية المال العام ومراقبة عمليات تحصيله وإنفاقه^(٢٧٦).

ويأخذ بهذا النظام كثير من الدول منها العراق وتونس والجزائر وتركيا، وفي مصر أيضا، أوكلت تلك المهمة إلى الجهاز المركزي للمحاسبات في إطار عملية الرقابة على تحصيل المال العام وإنفاقه، وإضافة إلى ذلك فإن لجنة شئون الأحزاب السياسية تقوم أيضا بمهمة الرقابة على الأحزاب بشكل العام، ومسألة التمويل بشكل خاص، هذا من الحالات الاعتيادية والهيئة الوطنية للانتخابات كما أشار إليها الدستور الجديد ٢٠١٤ مكلفة بمهمة الرقابة على تمويل الحملات الانتخابية و تحديد الضوابط الخاص به.

ولذلك سوف نتحدث عن الرقابة على تمويل الأحزاب وتمويل الحملات الانتخابية من خلال ثلاثة مطالب مستقلة على النحو التالي:

المطلب الأول: رقابة الجهاز المركزي للمحاسبات.

المطلب الثاني: رقابة لجنة شئون الأحزاب السياسية .

المطلب الثالث: رقابة الجهات المعنية بإدارة الانتخابات في مصر.

المطلب الأول

رقابة الجهاز المركزي للمحاسبات

من المعلوم أنّ المشرّع المصري قد أولى مسألة الموارد المالية للأحزاب اهتماما خاصا، فبعد أن ذكرها على سبيل الحصر وأحاط تحصيلها بمجموعة من الضوابط، بالمادة (١١) من قانون الأحزاب السياسية رقم (٤٠) لسنة ١٩٧٧، تصدى لبيان كيفية إنفاقها بالمادة الثانية عشرة من ذات القانون، مبينا في ذلك الرقابة على هذا الإنفاق والجهاز القائم عليه، وفي هذا الخصوص تنص المادة (١٢) من قانون الأحزاب على أنّه (لا يجوز صرف أموال الحزب إلا على أغراضه الخاصة وأهدافه طبقا للقواعد والإجراءات التي يحددها نظامه الداخلي. ويتولى الجهاز المركزي للمحاسبات بصفة دورية مراجعة دفاتر ومستندات وحسابات وإرادات ومصروفات الحزب وغير ذلك من الشئون المالية، وذلك للتحقق من سلامة موارد الحزب ومشروعية أوجه صرف أمواله، وعلى الحزب أن يمكن الجهاز من ذلك. وعلى جهاز المذكور إعداد تقرير سنوي عن كافة الأوضاع والشئون المالية للحزب السياسي وإخطار لجنة شئون الأحزاب السياسية بهذه التقارير).

وفقا لهذا النص فإنّ الجهاز المركزي للمحاسبات مختص بالرقابة على عملية التمويل السياسي، للاحاطة بالدور الرقابي لهذا الجهاز لابد وأن نتحدث عن الأساس الدستوري والقانوني للجهاز واختصاصاته على النحو التالي:

^(٢٧٦) د.عبد أحمد الغفلول، تمويل الأحزاب السياسية، مصدر سابق، ص ١٣٢.

أولاً: الأساس الدستوري و القانوني للجهاز المركزي للمحاسبات

الجهاز المركزي للمحاسبات هو هيئة مستقلة مالية تابعة لرئيس الجمهورية تقوم بمهمة الرقابة نيابة عن البرلمان في المجال المالي، وبصدور القانون رقم (٥٢) لسنة ١٩٤٢ في أغسطس ١٩٤٢ الخاص بإنشاء ديوان المحاسبة كهيئة مستقلة عن السلطة التنفيذية تتولى أعمال الرقابة المالية، معارونة في ذلك السلطة التشريعية على تأدية مهمتها الدستورية، عرفت مصر الرقابة المالية المستقلة والمتحررة من التبعية الإدارية^(٢٧٧).

الجهاز يراقب منذ نشأته تحصيل إيرادات الدولة وتوريدها للخزائن العامة وإضافتها إلى أنواعها في الحسابات، ويتحقق مما إذا كانت أحكام القوانين المالية واللوائح المنفذة لها معمولاً بها، وفيما يتعلق بالمصروفات يتثبت الجهاز من أن المصروفات صرفت في الأغراض التي خصصت الاعتمادات من أجلها، كما جاء في المادة (١٢) من قانون الأحزاب السياسية النص على صرف أموال الحزب لأغراضه الخاصة وأهدافه طبقاً لقواعد النظام الداخلي للأحزاب، ويجب أن تصرف تماماً طبقاً للقوانين واللوائح، والتحقيق من سلامة استخدامه حسب الأنظمة واللوائح، والتحقيق من صحة المستندات المقدمة ومطابقتها لما هو مفيد بالحسابات^(٢٧٨).

والجهاز المركزي للمحاسبات له أساس دستوري وقد ذكر في الدستور المصري لسنة ١٩٧١، وكذلك نصاً عليه دستور ٢٠١٢ الملغي في المادة (٢٠٥) منه على أن (يتولى الجهاز المركزي للمحاسبات الرقابة على أموال الدولة والجهات الأخرى التي يحددها القانون).

وقد أشار إليه الدستور الجديد ٢٠١٤ في المادة (٢١٩) منه بأنه (يتولى الجهاز المركزي للمحاسبات الرقابة على أموال الدولة، والأشخاص الاعتبارية العامة، والجهات الأخرى التي يحددها القانون، مراقبة تنفيذ الموازنة العامة للدولة والموازنات المستقلة ومراجعة حساباتها الختامية).

ويتضح من النص أعلاه أن الجهاز يختص بمراقبة أموال الأشخاص الاعتبارية العامة، والأحزاب السياسية تعتبر أشخاص اعتبارية كما ذكرنا سابقاً، تختص أيضاً بالرقابة على أمواله، ووجود ذلك النص في الدستور دليل على أهمية المهمة التي يقوم بها الجهاز من مراقبة وحماية المال العام وكيفية استعمالها وحمايتها.

ويتولى الجهاز المركزي للمحاسبات في حدود اختصاصاته المحددة في القانون القيام بأعمال الفحص والمراجعة وكشف المخالفات المالية وإعداد التقارير الرسمية.

ثانياً: اختصاص الجهاز المركزي للمحاسبات في مجال الرقابة على تمويل الأحزاب السياسية

لقد كان من مقتضى التحول الاشتراكي في مصر من النظام الرأسمالي إلى النظام الاشتراكي بصدور

^(٢٧٧) دفتحي محمد أحمد الأحول، الرقابة على أموال الدولة العامة ودور الجهاز المركزي للمحاسبات في الرقابة وتأثيره في الإجراءات التأديبية، المكتب العربي الحديث، ٢٠١٣، ص ٢٠٣.

^(٢٧٨) د. حلمي علي مراد، ديوان المحاسبات، مجلة العلوم الإدارية، العدد ٢، ١٩٦٠، ص ٩.

القوانين الاشتراكية لسنة ١٩٦١، أن اتسعت ملكية الدولة واتسعت بالتبعية مسئوليتها عن المال العام وترتب على ذلك حدوث تطور للجهاز المركزي للمحاسبات (والذي كان قد تم إنشاؤه منذ عام ١٩٤٢)، بأن تحول من مجرد أداة للرقابة الخارجية على الوزارات إلى أداة للرقابة الخارجية على القطاع العام، والرقابة على متابعة تنفيذ الخطة وتقييم الأداء في كل من الوزارات والمؤسسات و وحدات الإنتاج والخدمات^(٢٧٩).

وتغير مفهوم الرقابة بحيث لم يعد يصبح الغرض منها مجرد تصيد الأخطاء، بل أصبح الهدف منها الغور في أعماق الأعمال محل الرقابة، وكذا الأخطاء التي ترتكب لتقصي أسبابها إذ قد يكون السبب كامناً في القوانين ذاتها أو اللوائح والنظم مما يتطلب تعديلها.

(ثم شهد الجهاز المركزي للمحاسبات مرحلة التحول الاقتصادي حسب التوجهات السياسية للدولة بأن تم بيع القطاع العام نظراً لفشل الدولة في إدارتها، وكان للجهاز دور بارز في هذا الصدد)^(٢٨٠). ويعتبر الجهاز هيئة الرقابة المالية الأولى المستقلة والرئيسية في الدولة، وكان يتبع رئيس الجمهورية بموجب القانون ١٢٩ لسنة ١٩٦٤ بإصدار قانون الجهاز المركزي للمحاسبات، ولكن أصبح فيما بعد يتبع مجلس الشعب بمقتضى القانون (٣١) لسنة ١٩٧٥ الذي نظم علاقة المجلس والجهاز، ثم هو الآن يتبع رئيس الجمهورية بموجب القانون ١٥٧ لسنة ١٩٩٨ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٩٨ بشأن الجهاز المركزي للمحاسبات وتعديلاته.

وقد حددت المادة الأولى من القانون ١٤٤ لسنة ١٩٩٨ وتعديلاته، أن الجهاز هيئة تهدف إلى تحقيق الرقابة على أموال الدولة وعلى أموال الأشخاص العامة الأخرى، وكما أن المادة الثانية من ذات القانون قد حددت أنواع تلك الرقابة حيث نصت على أن الجهاز يمارس أنواع الرقابة الآتية:

١- الرقابة المالية بشقيها المحاسبي والقانوني.

٢- الرقابة على الأداء ومتابعة تنفيذ الخطة.

٣- الرقابة القانونية على القرارات الصادرة في شأن المخالفات المالية.

كما أن القانون المشار إليه قد أضاف إلى تلك الاختصاصات اختصاصات أخرى كالرقابة على:

١- الشركات التي لا تعتبر من شركات القطاع العام والتي يساهم فيها شخص عام أو شركة من شركات

القطاع العام أو بنك من بنوك القطاع العام بما لا يقل عن ٢٥% من رأسمالها.

٢- النقابات والاتحادات المهنية والعمالية.

٣- الأحزاب السياسية والمؤسسات الصحفية القومية والصحف الحزبية.

٤- الجهات التي تنص قوانينها على خضوعها لرقابة الجهاز.

ويتضح من ذلك النص أن هذا الجهاز مكلف بالرقابة على الجوانب المالية للأحزاب السياسية وفقاً

^(٢٧٩) دفتحي محمد محمد الأحول، الرقابة على أموال الدولة العامة ودور الجهاز المركزي للمحاسبات في الرقابة، مصدر سابق، ص ٢٣٦.

^(٢٨٠) د. رمزي الشاعر، الايدولوجيا وأثرها على الأنظمة السياسية المعاصرة، مطبعة عين شمس، ١٩٧٩، ص ٤٩.

للفقرتين الآخرين اللتين تؤكدان على إخضاع الأحزاب السياسية لرقابة الجهاز وكذلك في الفقرة (٤)، تؤكد على هذا الرقابة إذا كلف القانون الأحزاب فهي قانون الموضوع بهذا المهمة، كما جاءت في قانون الأحزاب السياسية رقم (٤٠) لسنة ١٩٧٧ في المادة (١٢) منه الذي أوكلت إلى الجهاز المركزي للمحاسبات مهمة الرقابة على الجوانب المالية للأحزاب السياسية وإعداد التقرير الخاصة بذلك ورفعها إلى لجنة شئون الأحزاب السياسية، ويتضح من نص المادة ١٢ أن قانون الأحزاب السياسية قد فرض رقابة صارمة على كيفية إنفاق أموال الأحزاب، وأنه قد اتخذ من تحقيق أغراض الحزب معياراً للتصرف في هذه الأموال بحيث إذا حاد الحزب عن هذا الهدف كان ذلك مخالفاً للقواعد المنظمة لإنفاق موارده.

وتهدف هذه الرقابة إلى إضفاء نوع من الشفافية على المسائل المالية للأحزاب السياسية، حيث إنها تعتبر أموال الأحزاب في حكم الأموال العامة في تطبيق أحكام قانون العقوبات، كما يعتبر القائمون على الشئون المالية للحزب والعاملون به في حكم الموظفين العموميين في تطبيق القانون المذكور، وتسرى عليهم جميعاً أحكام قانون الكسب الغير المشروع^(٢٨١).

وتنص الفقرة الأولى من المادة الرابعة عشرة من قانون الأحزاب على أن أموال الأحزاب تعتبر في حكم الأموال العامة في تطبيق أحكام قانون العقوبات، كما يعتبر القائمون عليها موظفون عموميون.

ويترتب على ذلك نتائج هامة تتمثل في تطبيق ما أورده المشرع من أحكام خاصة بالاعتداء على المال العام في الباب الرابع من الكتاب الثاني من قانون العقوبات في (المواد ١٢ إلى ١٩) تحت عنوان (اختلاس المال العام والعدوان عليه والغدر) ويؤدي تطبيق هذه الأحكام إلى تجريم حالات التصرف في أموال الحزب بواسطة القائمين عليه والعاملين به بما يخالف أحكام قانون العقوبات والقواعد والإجراءات التي تحكم التصرف في هذه الأموال وإنفاقها^(٢٨٢).

كما يترتب على ذلك تطبيق أحكام قانون الكسب الغير المشروع رقم (٦٢) لسنة ١٩٧٥ على حالات التصرف غير المشروع في أموال الحزب^(٢٨٣).

المطلب الثاني

رقابة لجنة شئون الأحزاب السياسية

عند صدور القانون رقم (٤٠) لسنة ١٩٧٧ الخاص بنظام الأحزاب السياسية في ٧ يوليو سنة ١٩٧٧، عهد إلى لجنة شئون الأحزاب بدور فيما يتعلق بالنشاط الحزبي نص عليه القانون في المادة السابعة عشر، وبعد تعديل قانون الأحزاب بالقانون رقم ١٧٧ لسنة ٢٠٠٥ والقانون ١٩٤ لسنة ٢٠٠٨، وتوسعت سلطات واختصاصات هذه اللجنة إزاء موضوع تمويل الأحزاب السياسية، وعلى ذلك سوف نقسم هذه المطلب إلى

^(٢٨١) د. عيد أحمد الغفلول، تمويل الأحزاب السياسية، مصدر سابق، ص ١٣٤.

^(٢٨٢) د. عيد أحمد الغفلول، المصدر السابق، ص ١٣٥.

^(٢٨٣) للمزيد ينظر: قانون الكسب غير المشروع رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٥.

فرعين نتحدث في أولها عن الطبيعة القانونية للجنة شئون الأحزاب في ضوء قانون الأحزاب السياسية رقم ٤٠ وتعديلاته، أما في الفرع الثاني نتحدث فيه عن اختصاصات لجنة شئون الأحزاب السياسية في مجال التمويل، وذلك على نحو التالي:

الفرع الأول

الطبيعة القانونية للجنة شئون الأحزاب السياسية

لجنة الشئون الأحزاب السياسية تأسست وفقاً للمادة (٨) من قانون الأحزاب رقم (٤٠) لسنة ١٩٧٧ المعدلة، هي لجنة إدارية تصدر قرارات إدارية شكلاً وموضوعاً، وقد جاء حكم المحكمة الإدارية العليا في هذا الصدد (ولجنة شئون الأحزاب، بحسب تكوينها واختصاصاتها وسلطاتها هي لجنة إدارية عما تصدره من قرارات لا يعدو في حقيقة تكيفه الصحيح أن يكون قراراً إدارياً شكلاً وموضوعاً تخضع قرارات اللجنة للرقابة القضائية بالطعن عليها بالإلغاء أمام المحكمة المختصة.... لا يسري بشأن أعضاء هذه اللجنة ما هو مقرر بشأن القضاة من أحكام قانونية تتعلق بالحيدة والتتحي والمنع من المشاركة في الحكم)^(٢٨٤). ومن هذا الحكم يتبين لنا أن لجنة شئون الأحزاب السياسية هي لجنة إدارية، وأن ما يصدر عنها من قرارات تعد قرارات إدارية شكلاً وموضوعاً، وتخضع لرقابة القضاء وتكون محلاً للإلغاء.

أخذ الدستور المصري لسنة ١٩٧١، وكذلك دستور ٢٠١٢ الملغي، والدستور الجديد ٢٠١٤ بالتعددية الحزبية، والمادتان (٥، ٨) من القانون الرقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ معدلاً بالقانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٠، والقانون رقم ١١٣ لسنة ١٩٨٣ أيضاً يأخذ بالتعددية الحزبية، وقد نظم أمر تنظيم الأحزاب السياسية في ضوء المقومات والمبادئ الأساسية للمجتمع المصري كما جاء في الدستور المصري لسنة ١٩٧١، وكذلك المادة (٥١) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٢ الملغي، وكذلك الدستور سنة ٢٠١٤ في المادة (٧٤) منه تكفل حق تكوين الأحزاب السياسية وحرية ممارسة نشاط سياسي، حيث يضع القانون الضوابط اللازمة لنشأة الأحزاب واستمرارها، والمقصود من ذلك الحفاظ على المقومات والمبادئ الأساسية ولا يتعارض مع التعددية الحزبية^(٢٨٥).

تباشر لجنة شئون الأحزاب سلطاتها في ضوء المبادئ الدستورية والقانونية، وتنحصر مهمة اللجنة في بحث أوراق الحزب تحت التأسيس للتأكد من مدى توافر الشروط التي حددها الدستور. والقانون أعطى للجنة حق الاعتراض على قيام الحزب إذا تخلف فيه شرط من الشروط المقررة، وسلطة اللجنة في هذا الشأن سلطة مقيدة، ويجب أن تكون قراراتها مسببة بعد سماع ما ترى لزومه من إيضاحات ذات شأن^(٢٨٦).

^(٢٨٤) حكم المحكمة الإدارية العليا، الدعوى رقم ٢٥٨٨ لسنة ٤٢ قضائية العليا، جلسة ١١/٤/١٩٩٨.

^(٢٨٥) د. حمدي عطية مصطفى عامر، الأحزاب السياسية في النظام السياسي والقانون الوضعي والإسلامي، مصدر سابق، ص ٥٨٤.

^(٢٨٦) د. محمد إبراهيم خيرى الوكيل، الأحزاب السياسية بين الحرية والتقييد، مصدر سابق، ص ٣٠٤.

تشكيل اللجنة واجتماعاتها: لم يكن تشكيل لجنة شئون الأحزاب السياسية كما هو تشكيلها الحالي بل كان هذا التشكيل حال صدور قانون الأحزاب رقم (٤٠) لسنة ١٩٧٧ على النحو التالي^(٢٨٧): تشكل لجنة شئون الأحزاب من كل من:

١- أمين اللجنة المركزية للاتحاد الاشتراكي، رئيساً.

٢- وزير العدل، عضواً.

٣- وزير الداخلية، عضواً.

٤- الوزير المختص بالتنظيمات السياسية والشعبية، عضواً.

٥- ثلاثة من غير المنتمين إلى أي حزب سياسي من بين رؤساء الهيئات القضائية السابقين أو نوابهم، ويصدر باختيارهم قرار من رئيس اللجنة المركزية.

هذا هو التشكيل الذي كان عليه وضع اللجنة التي تمنح الروح لميلاد الأحزاب السياسية التي يتضح منها مدى سيطرة التنظيم السياسي الواحد على هذه اللجنة من حيث رئيسها، والوزراء الذين يجب أن يكونوا أعضاء في هذا التنظيم السياسي^(٢٨٨).

ولقد طرأت عدة تعديلات على نص المادة المتعلقة بهذه اللجنة من بينها التعديل الذي أتى به القانون رقم (٣٦) لسنة ١٩٧٩، وبعد ذلك تم تعديل نص المادة (٥) من دستور ١٩٧١ في مايو ١٩٨٠، وتم الأخذ بالتعددية الحزبية بموجب نص الدستور والتخلي عن سيطرة التنظيم السياسي الواحد، وكان لا بد أن يطرأ تعديل آخر على النص الخاص بهذه اللجنة من حيث تشكيلها، وفعلاً تم التعديل المطلوب بعد ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ والذي سنتطرق إليها لاحقاً.

أما فيما يتعلق بموقف القانون (١٧٧) لسنة ٢٠٠٥ أصبح تشكيل لجنة شئون الأحزاب السياسية وفقاً لمادته الثامنة على النحو التالي:

١- رئيس مجلس الشورى، رئيساً.

٢- وزير الداخلية، عضواً.

٣- وزير شئون مجلس الشعب، عضواً.

٤- ثلاثة من بين الرؤساء السابقين للهيئات القضائية، عضواً.

٥- ثلاثة من الشخصيات العامة، غير المنتمين إلى أي حزب سياسي، عضواً.

ويصدر باختيار الأعضاء المنصوص عليهم في البندين (٤) و(٥) قرار من رئيس الجمهورية لمدة ثلاثة سنوات قابلة للتجديد.

^(٢٨٧) المادة (٨) من القانون رقم (٤٠) لسنة ١٩٧٧.

^(٢٨٨) د. محمد إبراهيم خيرى الوكيل، الأحزاب السياسية بين الحرية والتقييد، مصدر سابق، ص ٣٠٧.

وبهذا نخلص إلى أن هذا التعديل الخاص بتشكيل اللجنة لم يحقق الغرض المطلوب لتوافر حيادية اللجنة، وإنما هو كما هي عادة المشرع تلاعب بالألفاظ وبمفهوم الشخصيات العامة للإيهام بأن هناك نوع من الاتجاه نحو حيادية اللجنة، ولكن ما حدث هو العكس، فإضافة شخصيات عامة مفهوم غير واضح يؤدي إلى تعكير النبع الصافي، ويؤكد أن هناك سبب لهذا التعكير وهو منع إنشاء أحزاب، فالشخصيات العامة ليست لها محل في التشكيل، و كان من الأفضل إضافة شخصيات من أحزاب المعارضة كنوع من العدالة في التشكيل.

أما بالنسبة للاجتماعات اللجنة، فنجد أن كيفية اجتماعها أكثر غرابة من تشكيلها، حيث إنه وفقاً لنص المادة الثامنة لاجتماع هذه اللجنة يجب أن يحضر رئيسها في الاجتماعات مع أربعة من أعضائها، وعدم حضور إحدى الأعضاء المنصوص عليهم في البنود (٢، ٣، ٤) من الفقرة الأولى من المادة الثامنة يعتبر اجتماع اللجنة باطلاً وقراراتها كأنه لم تكن^(٢٨٩). وهكذا ركز النص على حضور رئيس اللجنة ورئيس مجلس الشورى والوزراء أعضاء اللجنة.

وقد حكمت المحكمة الإدارية العليا حول اجتماع اللجنة على أن (المادة (٨) من القانون رقم (٤٠) لسنة ١٩٧٧ بنظام الأحزاب اشترطت في فقرتها قبل الأخيرة حتى يكون اجتماع اللجنة صحيحاً أن يحضره رئيسها وأربعة من الأعضاء من بينهم المنصوص عليهم في البنود (٢) و (٣) و (٤) من الفقرة الأولى من المادة، والمقصود بالعضو رقم (٤) هو وزير الدولة لشئون مجلسي الشعب والشورى، وهو لم يحضر وإنما حضر بدلاً منه اللواء حسن أبو باشا وزير الحكم المحلي في ذلك الوقت، وإذا كانت الفقرة الثانية من ذات المادة قد خولت للسيد رئيس الجمهورية الحق في اختيار من يحل محل رئيس اللجنة في حالة غيابه، وكيلى مجلس الشورى اللذين يجوز أن يرأس أي منهما اللجنة عند غياب الرئيس، فإن الفقرة الرابعة اشترطت حضور الأعضاء المنصوص عليهم في البنود المذكورة أعلاه من الفقرة الأولى دون أن يخول لأحد الحق في اختيار من يحل محل أي واحد منهم، لذلك فإن حضور السيد وزير الحكم المحلي محل السيد وزير الدولة لشئون مجلس الشعب يترتب عليه بطلان تشكيل اللجنة، وبالتالي بطلان القرار المطعون فيه^(٢٩٠).

والأمر لم يستمر كذلك، خاصة بعد هذا التغير الكبير الذي حصل في المجتمع المصري وقيام ثورة ٢٥ يناير البيضاء التي أخذت موقفاً مختلفاً تماماً في التعامل مع الأحزاب السياسية على الصعيدين الدستوري والتشريعي، لقد أشار الإعلان الدستوري الصادر من مجلس الأعلى للقوات المسلحة في ٣ فبراير ٢٠١١ إلى التعددية السياسية والحزبية، عندما قرر (أن المجلس الأعلى للقوات المسلحة يؤمن إيماناً راسخاً بأن حرية الإنسان وسيادة القانون وتزعم قيم المساواة والديمقراطية والتعددية والعدالة الاجتماعية واجتثاث جذور الفساد هي أسس شرعية للأى نظام حكم يقود البلاد في الفترة المقبلة).

وعلى الصعيد التشريعي أصدر المجلس الأعلى للقوات المسلحة مرسوماً بقانون (١٢) لسنة ٢٠١١ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ الخاص بنظام الأحزاب السياسية من ضمنها تعديل لجنة

^(٢٨٩) المادة الثامنة من القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ لا يكون اجتماع اللجنة صحيحاً إلا بحضور رئيسها وأربعة من أعضائها من بينهم الأعضاء المنصوص عليهم في البنود (٢، ٣، ٤) من الفقرة الأولى من هذا المادة .
^(٢٩٠) حكم المحكمة الإدارية العليا، الدعوى رقم ١٣١٣ لسنة ٣١ قضائية عليا، جلسة ١٩٨٧/٣/١٢.

شئون الأحزاب السياسية، وقد نصت المادة الأولى من مرسوم بقانون رقم ١٢ لسنة ٢٠١١ أن يستبدل بنصوص المواد الأرقام (٤، ٦) بنود (١، ٧، ٨، ٩، ١١، ٣) من القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ الخاص بنظام الأحزاب السياسية.

لكي لا نخرج عن نطاق البحث فلن نتحدث عن كل المواد المعدلة في هذا القانون، بل نكتفي بالبحث عن المادة الخاصة المتعلقة بتشكيل لجنة شؤون الأحزاب السياسية، وهي المادة الثامنة من القانون والتي تنص على أنه (تشكل لجنة الأحزاب السياسية من النائب الأول لرئيس محكمة النقض رئيساً، وعضوية نائبين لرئيس محكمة النقض، ونائبين لرئيس مجلس الدولة يختارهما المجلس الخاص، ورئيس بمحاكم الاستئناف يختاره مجلس القضاء الأعلى، وتكون محكمة النقض مقراً للجنة، وتختص اللجنة بفحص ودراسة إخطارات تأسيس الأحزاب طبقاً لأحكام هذا القانون).

ولا يكون اجتماع اللجنة صحيحاً إلا بحضور رئيسها وأربعة من أعضائها، وتصدر قرارات اللجنة بأغلبية أربعة أصوات على الأقل).

ونلاحظ على نص المادة الثامنة الخاصة بتشكيل لجنة شؤون الأحزاب ما يلي:

١- تشكيل لجنة الأحزاب من أعضاء الهيئات القضائية فقط، لضمان الحيادة والتجريد والعلم القانوني، ونرى أنّ المشروع قد أحسن صنعا بإلغاء النص السابق لهذه المادة.

٢- يختص باختيار أعضاء لجنة الأحزاب المجلس الأعلى للقضاء والمجلس الخاص بمجلس الدولة ومحكمة النقض، بينما كان الاختيار قبل المرسوم بقانون ١٢ لسنة ٢٠١١ يتم من قبل رئيس الجمهورية الذي يرأس الحزب الحاكم، ويعد هذا خطوة نحو الأمام لاستبعاد هيمنة السلطة التنفيذية على لجنة الأحزاب لكي تمارس اختصاصاتها على وجه دقيق وبمهنية تامة.

٣- أصبحت محكمة النقض مقراً للجنة، في حين كان مجلس الشورى مقراً لها، وفي ذلك إرساء لدولة القانون، وبتث الثقة في نفوس المواطنين الراغبين في تأسيس الأحزاب السياسية، لأن اللجنة بتشكيلها القضائي، واتخاذها محكمة النقض مقراً لها تراعي تطبيق صحيح للقانون دون مراعاة للانتماءات السياسية، وينظر لكافة الأحزاب السياسية بعين واحد، ويراعي المساواة في جميع نواحي العمل السياسي سواء كان في رقابته على عملية تمويل الأحزاب أو نشاطاتها، التي لم تكن متوفرة بنسبة كبيرة في أعضاء اللجنة ورئيسها ومقرها قبل هذا التعديل.

٤- وفيما يتعلق بصحة اجتماع لجنة الأحزاب السياسية، فإننا نرى أنّ المشروع المصري اكتفى في المرسوم بقانون رقم ١٢ لسنة ٢٠١١ لصحة الاجتماع بحضور رئيسها وأي أربعة من أعضائها دون تحديد، وبذلك تفادى ما كان يوجه من نقد لاشتراط حضور رئيسها، وهو رئيس مجلس الشورى وينتمي للحزب الحاكم، والوزراء المعنيين، مما يعني تغلب الأعضاء المنتمين للحكومة والحزب الحاكم.

٥- وفيما يتعلق بإصدار قرارات لجنة الأحزاب فإننا نرى أنَّ المشرِّع المصري قد أحسن صنعا عندما قرر في المرسوم بقانون ١٢ لسنة ٢٠١١ أن تصدر قرارات اللجنة بأغلبية أربعة أصوات على الأقل، في حين كان قبل التعديل يكتفي بأن تصدر قرارات اللجنة بأغلبية أصوات الحاضرين، وعند التساوي يرجح رأي الجانب الذي فيه الرئيس.

الفرع الثاني

الاختصاص الرقابي للجنة شئون الأحزاب

بداية يمكننا القول إنَّ اختصاصات لجنة شئون الأحزاب السياسية كانت أضعف وطأة عند صدور قانون الأحزاب السياسية رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بشكل عام، إلا أنَّ المشرِّع في ظل السيطرة الكاملة على مجريات شئون الأحزاب السياسية والحياة الحزبية من قبل الحزب الحاكم، استكثر ذلك على الشعب وعلى حرية من حرياته الأساسية وهي حرية تكوين الأحزاب، فأضاف العديد من القيود الجديدة، وذلك من خلال التعديلات المتلاحقة على قانون الأحزاب والتي من بينها نص المادة (٨) منه^(٢٩١).

حيث كانت الصياغة الأولى لنص هذه المادة (٨) هي (تختص هذه اللجنة بفحص الإخطارات المقدمة عن تأسيس الأحزاب لتحقيق من توافر فيه الشروط المقررة في هذا القانون، وذلك بالإضافة إلى اختصاصات اللجنة الأخرى التي نصت عليه أحكامه، وللجنة خلال ثلاثين يوما من تاريخ عرض الإخطار بتأسيس الحزب عليها الاعتراض بقرار مسبب على تأسيسه بالكتاب موصى عليه بعلم الوصول خلال ثلاثة أيام على الأكثر من تاريخ صدوره).

ولكن نجد أنَّ نص هذه المادة أدخل عليه الكثير من التعديلات تتجه جميعها إلى زيادة واتساع اختصاص هذه اللجنة، وكانت أول هذه التعديلات بالقانون رقم (٣٦) لسنة ١٩٧٩، وآخرها التعديل بمرسوم قانون رقم ١٢ لسنة ٢٠١١ الصادر من المجلس الأعلى للقوات المسلحة.

أما فيما يتعلق بتعديل قانون الأحزاب بقانون رقم ١٧٧ لسنة ٢٠٠٥ لاتباع ما كان مقرراً في القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ قبل إدخال التعديلات عليه وهو الوضع الذي كان يفضلُه الفقه ونؤيده من أن (على اللجنة أن تصدر قرارها في شأن تأسيس الحزب خلال التسعين يوما التالية لتاريخ تقديم أخطار التأسيس).

وقد أحسن المشرِّع في هذا التعديل بالنص على أنَّ انقضاء مدة التسعين يوما من تاريخ تقديم إخطار التأسيس دون صدور قرار من لجنة شئون الأحزاب بمثابة قرار بعدم الاعتراض على تأسيس الحزب أي الموافقة، والوضع وفقا لهذا التعديل أفضل من سابقه حتى لا تستغل اللجنة النص كما كان في السابق من عدم إصدار قرار مما يعتبر بمثابة قرار بالرفض، مما كان يؤدي إلى الطعن أمام القضاء الإداري وتقدير ما إذ كان هذا بمثابة قرار سلبي ضمني أم لا^(٢٩٢).

^(٢٩١) د. إبراهيم عبد العزيز شيخا، النظم السياسية والقانون الدستوري تحليل النظام الدستوري المصري، منشأة المعارف، ٢٠٠٠، ص ٤٨٨.
^(٢٩٢) د. محمد إبراهيم خيرى الوكيل، الأحزاب السياسية بين الحرية والتقييد، مصدر سابق، ص ٣١٠.

وكما تضمن هذا التعديل المادة(١٧) والتي تنص على أنه(يجوز لرئيس لجنة شئون الأحزاب السياسية، بعد موافقة اللجنة، أن يطلب من المحكمة الإدارية العليا بتشكيلها المنصوص عليه في المادة (٨) من هذا القانون، الحكم بحل الحزب وتصفية أمواله وتحديد الجهة التي تؤول إليها، وذلك إذ اثبت من تقرير المدعي العام الاشتراكي بعد التحقيق الذي يجريه بناء على طلب لجنة شئون الأحزاب، تخلف أو زوال أي شرط من الشروط المنصوص عليها في المادة(٤) من هذا القانون).

وفقا لنص هذا المادة يتبين لنا أنَّ المادة(١٧) من هذا القانون أجازت لرئيس لجنة شئون الأحزاب بعد موافقة اللجنة أن يطلب من المحكمة الإدارية العليا حل الحزب المخالف لأي من الضوابط المنصوص عليها في المادة الرابعة من قانون الأحزاب، ومن بينها مخالفة ضوابط تمويل وإنفاق الحزب، كما يجوز للجنة في حالة الاستعجال وطبقا لمقتضيات المنفعة العامة ولذات الأسباب أن تأمر مؤقتا بوقف نشاط الأحزاب أو أحد قياداته.

أما بعد ثورة ٢٥ يناير لم تتغير الأمور المتعلقة برقابة لجنة شئون الأحزاب بشكل جذري عندما أصدر المجلس الأعلى للقوات المسلحة مرسوما بقانون رقم ١٢ لسنة ٢٠١١ خاص بتعديل قانون الأحزاب السياسية من ضمنها المادة (١٧) منه أنه يجوز لرئيس لجنة شئون الأحزاب بعد موافقتها أن تطلب من الدائرة الأولى بالمحكمة الإدارية العليا بحل الحزب وتصفية أمواله وتحديد الجهة التي يؤول إليها ذلك إذا ثبت من تقرير النائب العام، بعد تحقيق يجريه، تخلف أو زوال أي شرط من الشروط المنصوص عليها في المادة (٤) من القانون، وعلى المحكمة تحديد جلسة لنظر هذا الطلب خلال ثمانية أيام التالية لوصول الإعلان إلى رئيس الحزب بمقره الرئيسي، وتفصل المحكمة في الطلب خلال ثلاثين يوما على الأكثر من تاريخ الجلسة المذكورة^(٢٩٣).

ولدينا بعض الملاحظات على تعديل هذه المادة:

١- أجازت الفقرة الأولى من هذه المادة لرئيس لجنة شئون الأحزاب- بعد موافقتها- أن يطلب من الدائرة الأولى بالمحكمة الإدارية العليا الحكم بحل الحزب وتصفية أمواله وتحديد الجهة التي تؤول إليها هذه الأموال، و أوضح القانون أنَّ الأسباب التي يبني عليها طلب حل الحزب تتمثل في تخلفه أو زوال شرط من الشروط المنصوص عليها في المادة الرابعة من هذا القانون، أو أثبت ذلك من تقرير النائب العام بعد تحقيقه الذي يجريه.

يتبين لنا من خلال هذا النص أنَّ لجنة شئون الأحزاب تمارس نوعين من الرقابة على نشاط الأحزاب السياسية وبما فيها النشاط المالي أو الجوانب المالية للحزب هما^(٢٩٤) :

(293) د.جمدي عطية مصطفى عامر، الأحزاب السياسية في النظام السياسي والقانون الوضعي والاسلامي، مصدر سابق، ص ٦١٢.

(٢٩٤) د.جمدي عطية مصطفى عامر، المصدر السابق، ص ٥٨٦.

أ- الرقابة السابقة: بمعنى أنَّ اللجنة تفحص وتحقق من المصادر المالية للحزب السياسي قبل أن يتأسس، وذلك عن طريق طلب الأوراق المطلوبة والمستندات اللازمة لتأسيس الحزب مع بيان مصادر تمويلها، بناء على هذه الأوراق والمستندات قد يوافق أو يرفض تأسيس الحزب، لذلك زوال أو تخلف أو نقص إحدى الوثائق يؤدي إلى إسقاط الموافقة.

ب- الرقابة اللاحقة: لجنة شئون الأحزاب لا تمارس فقط الرقابة السابقة على تأسيس الأحزاب السياسية، بل تمارس نوعاً آخر من الرقابة حتى بعد إنشاء أو تأسيس الحزب وهو الرقابة اللاحقة، وتلك الرقابة تمارسها اللجنة عن طريق متابعة نشاطات الأحزاب من جميع الجوانب بما فيها الجوانب المالية، أي تخلف أو أي انتهاك في شروط تأسيس الحزب قد يعطى الحق للجنة شئون الأحزاب أن تطلب من المحكمة الإدارية وقف نشاط الحزب أو حله و تصفية أمواله.

٢- أوجبت الفقرة الثانية من المادة (١٧) على المحكمة أن تحدد جلسة لنظر هذا الطلب خلال الثمانية أيام التالية لوصول الإعلان إلى رئيس الحزب بمقره الرئيسي، وأن تفصل المحكمة في الطلب خلال ثلاثين يوماً على الأكثر من تاريخ الجلسة المذكور.

المطلب الثالث

رقابة الجهات المختصة بإدارة الانتخابات

كفل الكثير من الأنظمة التشريعية الرقابة على تمويل الأحزاب السياسية إلى بعض الهيئات والجهات الخاصة المتمتعة بالشخصية الاعتبارية والمختصة بإدارة العملية الانتخابية والإشراف عليها ومراقبة جوانبها المالية المختلفة، وتختلف درجة استقلال هذه الجهات عن سلطات الدولة الأخرى، من نظام قانوني إلى آخر، وإن كان استحداثها ينم عن الرغبة في البعد بإدارة الجوانب المختلفة للانتخابات عن تأثير دوائر النفوذ في الدولة^(٢٩٥).

إنَّ إنشاء هذه الجهات والهيئات لم يسلب بعض الجهات الإدارية والقضائية والمحاسبية المختصة بمراقبة عمليات إنفاق المال العام اختصاصها فيما يتعلق بمراقبة تمويل الأحزاب السياسية ولم يقلل من أهميته^(٢٩٦).

وقد نشأت هذه الهيئات والجهات الخاصة في كثير من النظم التشريعية، فالهند تعتبر الدولة الأولى من بين تلك الدول التي أنشأت هذه الهيئة، وكذلك فرنسا والمملكة المتحدة والولايات المتحدة والعراق وتركيا، وكذلك في مصر أنشئت (لجنة الانتخابات الرئاسية) بالمادة ٧٦ من الدستور ١٩٧١ المعدلة في

^(٢٩٥) صفاء إبراهيم الموسوي، الإدارة الانتخابية في العراق وأنماط الإشراف على الانتخابات في العالم، مجلة جامعة كربلاء العلمية، المجلد الثامنة، العدد الرابع، ٢٠٠٩، ص ٥٧.
^(٢٩٦) د. عبد أحمد الغفلول، تمويل الأحزاب السياسية، مصدر السابق، ص ١٤٦.

مايو ٢٠٠٥، وفي ٢٦ مارس ٢٠٠٧ لتلقي طلبات الترشيح والإشراف على إجراءات الاقتراع والفرز وإعلان النتائج، بالإضافة الى مجموعة من الاختصاصات (٢٩٧).

وكما أن تأسيس (اللجنة العليا للانتخابات) بالمادة ٨٨ من دستور ١٩٧١ المعدلة في ٢٦ مارس ٢٠٠٧ تلعب دوراً مماثلاً بالنسبة لانتخابات مجلسي الشعب والشورى، وخصص لها الباب الأول من قانون مباشرة الحقوق السياسية رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ الذي استبدل مواده بالقانون رقم ١٨ لسنة ٢٠٠٧ (٢٩٨).

الملاحظ من استعراض النصوص المنظمة للجنة الانتخابات الرئاسية واللجنة العليا للانتخابات أنهما لا يتمتعان باختصاصات تذكر فيما يتعلق بالرقابة على عملية تمويل الأحزاب والحملات الانتخابية للمرشحين (٢٩٩).

أما بعد الثورة التي اندلعت في ٢٥ يناير ٢٠١١ للإطاحة بالنظام السابق وتأسيس نظام سياسي جديد في ضوء منظور فلسفي مختلف عن سابقه، حدث كثير من التغيرات، وفي شتى المجالات، ولم يكن النظام القانوني قد خلا من هذه التغيرات، فصدرت كثير من القوانين والمراسيم في الفترة الانتقالية منها المرسوم بالقانون رقم ١٢ لسنة ٢٠١١ الخاص بتعديل النظام القانوني للأحزاب السياسية (٣٠٠).

وجدير بالذكر أن التغيرات التي حصلت في مجال موضوع بحثنا هذا هو تمويل الأحزاب والرقابة عليها، أن الدستور المصري لسنة ١٩٧١ المعدل لم يتطرق بصورة واضحة إلى اختصاص الرقابة على الحملات الانتخابية للأحزاب والمرشحين للجهات الخاصة بإدارة الانتخابات، وهي لجنة انتخابات الرئاسة واللجنة العليا للانتخابات، وهاتان اللجنتان غير متخصصتين بالرقابة على تمويل الأحزاب و الحملات الانتخابية كما أشرنا من أعلاه.

بعد جهد كبير خلال الفترة الانتقالية، تم وضع الدستور المصري لسنة ٢٠١٢ أي بعد سنة من ثورة ٢٥ يناير، وإذا نظرنا إلى دستور ٢٠١٢ الملغى فإن الاتجاه التنظيمي لموضوع الإشراف على الانتخابات والرقابة على تمويل الأحزاب والمرشحين في أثناء الحملات الانتخابية، حيث نصّ على إنشاء مفوضية خاصة للانتخابات سماها المفوضية الوطنية للانتخابات، وأسند إلى هذه المفوضية مهمة الإشراف على جميع الاستفتاءات والانتخابات النيابية والرئاسية والمحلية، وذلك من حيث إعداد قاعدة بيانات الناخبين وإبداء الرأي في تقسيم الدوائر الانتخابية وكيفية الإنفاق على الحملات الانتخابية و تحديد الضوابط الخاص به وأي إجراء آخر متعلق بالعملية الانتخابية (٣٠١).

(٢٩٧) ديسري عزباوي، تمويل الحملات الانتخابية لمرشحي الرئاسة في ضوء المعايير الدولية، مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية، القاهرة، ٢٠١٣، ص ١٧١.

(٢٩٨) ينظر قانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ الخاص بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية المعدلة بالقانون رقم ١٧٣ لسنة ٢٠٠٥.

(٢٩٩) د. عمرو هاشم ربيع، انتخابات الرئاسة ٢٠١٢، مركز الدراسات السياسية الإستراتيجية، القاهرة، ٢٠١٣، ص ١٨٧.

(٣٠٠) د. صلاح أحمد السيد جودة، الأحزاب السياسية ودورها في الربيع العربي، مصدر سابق، ص ٧٦.

(٣٠١) راجع في نص المادة (٢٠٨) دستور ٢٠١٢ الملغى.

وحسناً فعل المشرع الدستوري، حيث أعطى صلاحيات واسعة لتلك المفوضية في مجال الانتخابات، وخاصة في مجال الرقابة على تمويل الحملات الانتخابية، وإن دلَّ ذلك على شيء فإنه يدل على أن الثورة المصرية قد أثرت بشكل كبير على التوجه الأكثر نحو الشفافية، ونزاهة الانتخابات ونزاهة عملية الصرف والإنفاق الانتخابي لمرشحين الأحزاب.

أما عن دستور ٢٠١٤ النافذ الذي وضع بعد ٣٠ يونيو ٢٠١٣، فحل المادة ٢٠٨ من الدستور الجديد محل المادة ٢٠٨ من الدستور ٢٠١٢ الملغي ولكن بتسمية جديدة هي الهيئة الوطنية للانتخابات التي تناولت استقلالية هذه الهيئة، وهذا شيء في غاية الأهمية، فلم يختلف توجه المشرع الدستوري لسنة ٢٠١٤ نهائياً في هذا المجال عن سابقه^(٣٠٢).

مما تقدم لنا يثبت بأن المادة (٢٠٨) من الدستور النافذ تطرقت إلى كل ما يتعلق بالانتخابات من إدارة وإشراف ورقابة على تمويل الحملات الانتخابية للأحزاب والمرشحين، لأنَّ انعدام الرقابة على تلك القضايا يؤدي إلى انتشار ظاهرة الفساد وشراء الأصوات، وفي بعض الأحيان يتوجه الناخبون إلى اختيار بعض المرشحين بناء على المال وليس على الكفاءة والانتماء للوطن، وهذا في نهاية المطاف يؤدي إلى إفساد الحياة السياسية برمتها وكذلك له تأثير غير مباشر على مسألة الأمن القومي.

لذا نحن بدورنا نفضل المادة (٢٠٨) من الدستور النافذ ٢٠١٤ على ما ورد في الدساتير السابقة لأنه أشار إلى موضوع الرقابة على تمويل الأحزاب و المرشحين بصورة واضحة وجلية.

^(٣٠٢) راجع المادة (٢٠٨) من دستور ٢٠١٤ النافذ.

المبحث الثالث

الرقابة على تمويل الأحزاب السياسية في العراق

لمّا كان توجه الدول في الوقت الحاضر -كما بينا- قد انصرف نحو دعم الأحزاب السياسية مالياً عن طريق تمويلها بشكل مباشر أو غير مباشر، فإنّ ذلك يستدعي في المقابل إيجاد نوع من الرقابة على هذه الجوانب المالية لضمان حسن استعمال تلك الأحزاب للأموال العامة التي تتفق عليها. من جهة أخرى فقد أسلفنا أن التشريعات الخاصة بالأحزاب السياسية فرضت عليها بيان مصادر تمويلها فضلاً عن تأكيدها على حصر هذا التمويل بمصادر وطنية، ولا يخفى على أحد أنّ تلك النصوص لن يكون لها أي أثر إن لم تقترب بتبني رقابة فاعلة تتولى هذه المهمة خاصة في الحال الذي يمر بها العراق بسبب كثرة مصادر تمويل الأحزاب السياسية، وتدخل الدول بنوع ما في العملية السياسية في البلد عن طريق دعم بعض الأحزاب ضد البعض الآخر، خاصة في أثناء الانتخابات، لكي يساند بعض الأحزاب لتولي السلطة في العراق وفق أجنداتهم الخاصة^(٣٠٣).

(وعليه فالرقابة على الجوانب المالية للأحزاب السياسية تنحصر في فحص النشاط المالي للأحزاب السياسية، سواء أكانت إيرادات أم نفقات، بحيث يشمل ذلك عناصر الذمة المالية للأحزاب، فضلاً عن إجراء تقييم لنشاطاتها المالية لمعرفة فيما إذا وجدت مخالفات أم لا)^(٣٠٤). ويثير موضوع الرقابة مسألة في غاية الأهمية تتمثل فغي الجهة التي وكلت إليها مهمة الرقابة، بحيث يضمن أن يتوافر فيها الحياد والموضوعية فضلاً عن مراعاتها لمبدأ المساواة بين الأحزاب السياسية فيما يتعلق بجوانبها المالية.

والرقابة على الجوانب المالية للأحزاب السياسية في العراق وفي كثير من الدول تأخذ ثلاث جهات، فقد تراقب الجوانب المالية فيها جهات إدارية، تمثل كل من وزارة الداخلية ومجلس الوزراء، وقد تمارس فيها أيضاً جهات رقابية مالية متخصصة تتمثل في ديوان الرقابة المالية في العراق، وهيئة النزاهة، وأخيراً قد يمارس المفوضية العليا المستقلة للانتخابات مهمة الرقابة على تمويل الحملات الانتخابية، وللإحاطة بموضوع الرقابة على الجوانب المالية للأحزاب السياسية سوف نتحدث عن الجهات المختصة بهذه المهمة ونبين أيضاً المخالفات والجزاءات المتصلة، على النحو التالي:

^(٣٠٣) هاشم حسين علي صالح الجبوري، الضمانات الدستورية لنزاهة الانتخابات النيابية، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون، جامعة تكريت، ٢٠١٠، ص ٧٨.
^(٣٠٤) د.حسن عبد المنعم البدرابي، الأحزاب السياسية والحريات العامة، مصدر سابق، ص ٤٢٢.

المطلب الأول

الرقابة الإدارية

أخذت بعض التشريعات المتعلقة بالأحزاب السياسية بالرقابة الإدارية على الشؤون المالية للأحزاب السياسية، وقد أخذت أيضا التشريعات العراقية بهذه الرقابة، والرقابة الإدارية قد تمارس - وهو الأغلب - من قبل وزارة الداخلية، أو قد يمارسها في بعض الأحيان مجلس الوزراء على تفصيل في الأمر:

أولاً: رقابة وزارة الداخلية

هناك بعض النظم القانونية الأخرى - من غير التشريعات العراقية - أناطت مهمة الرقابة على الشؤون المالية للأحزاب إلى وزير الداخلية، مثل قانون الأحزاب الأردني أو قانون الأحزاب الجزائري رقم (٩) لسنة ١٩٩٧. وقد أخذت أغلب القوانين المنظمة للأحزاب السياسية في العراق بهذه الرقابة، مثل قانون الجمعيات العام ١٩٢٢، والرقابة التي يمارسها وزير الداخلية وفقا لهذا القانون تشمل سجلات الأحزاب كما في نص المادة (١٢) التي جاء فيها (على لجنة الجمعية وعلى لجان شعبتها أن تمسك الدفاتر الآتية:

١- دفتر يحتوي على أسماء الأعضاء و أوصافهم وعناوينهم.

٢- دفتر يحتوي على محاضر الاجتماعات العامة والاجتماعات للجنة.

٣- دفتر يحتوي على الواردات والمصروفات.

ويجب أن تعرض هذه الدفاتر إلى تفتيش وزير الداخلية أو من يعينه لذلك في أي وقت شاء)، وقد فرضت المادة (١٧/١) من القانون ذاته عقوبة الغرامة على من يخل بهذا الالتزام من أعضاء لجنة الجمعية^(٣٠). بل وقد أباح القانون للموظفين الذين يعينهم وزير الداخلية بصفة مفتشين بأن يدخلوا دار الجمعية لتفتيش الدفاتر، ويتمتع هؤلاء المفتشون بحرية تامة في تفتيش دفاتر تلك المحلات حسب ما يقتضيه واجبهم، وللجمعيات الحق بممانعة من يحاول تفتيشها بدون أن يبرز الموظف صكا من مرجعه. ولم يخرج عن هذه الأحكام كل من مرسوم الجمعيات رقم (١٩) لسنة ١٩٥٤، وقانون الجمعيات رقم (٦٣) لسنة ١٩٥٥.

أما قانون الجمعيات رقم (١) لسنة ١٩٦٠ فقد ألزم الجمعيات بأن تقدم إلى وزير الداخلية خلال شهر حزيران من كل سنة بيانا عن السنة المالية المنصرفة يتضمن حالة الجمعية المالية، إضافة إلى أمور أخرى، وأي إضفاء لأي من تلك البيانات يعرض الجمعية إلى غرامة مالية كما جاء في المادة (٢٥) منه (يعاقب كل عضو من أعضاء الهيئة الإدارية للجمعية بغرامة لا تزيد على مائة دينار إضافة على مسؤولية الجهة إذا ثبت أن الجمعية:

^(٣٠) نص المادة (١٧/١) من القانون الجمعيات لسنة ١٩٢٢ (إذا لم تمسك اللجنة الدفاتر المبينة في المادة (١٢) أو لم تبلغ وزير الداخلية بأحد الأمور الواردة في المادة (٩) في هذا القانون أو خالفت أحكام هذا المادة، فإن كل عضو منها يعاقب بغرامة تتراوح بين (٤٠-١٥٠) ربيه وفي الحالة العود تضاعف هذه الغرامة)

١- لم تمسك أحد السجلات المنصوص عليها في هذا القانون.

٢- لم تبلغ وزير الداخلية بأمر من الأمور التي نص هذا القانون على وجوب تبليغه به).

ولم يمنع فرض العقوبات الأخرى حسب القوانين الأخرى لمعاقبة المخالفين على الشؤون المالية للأحزاب^(٣٠٦).

في حين أن قانون الأحزاب رقم (٣٠) لسنة ١٩٩١ الملغي لم يشر إلى دور وزير الداخلية في الرقابة على الجوانب المالية للأحزاب السياسية بشكل صريح، غير إنه يمكن الاستدلال على هذا الدور ضمناً، حيث ألزم القانون -على سبيل المثال- الحزب السياسي بأن يقدم إلى وزير الداخلية خلال شهر كانون الثاني من كل عام بياناً يتضمن أسماء المنتمين الجدد، وعددهم، وعناوينهم، ومهنتهم، وتاريخ انتمائهم، وأسماء الذين فقدوا العضوية وأية بيانات أخرى تحددها التعليمات^(٣٠٧)، ومن ثمّ للوزير التدخل وإعمال رقابته على الجوانب المالية من خلال اختصاصه التشريعي- وضع التعليمات- التي نصت عليها المادة (٣٢) من القانون المذكور. أما الأمر رقم (٩٧) لسنة (٢٠٠٤) فلم يتطرق للرقابة على الجوانب المالية للأحزاب السياسية إلا أنه اشترط على الأحزاب والكيانات السياسية بذل قصارى جهودها لتحقيق الشفافية الكاملة في كافة معاملاتها المالية.

ويجوز للمفوضية العليا المستقلة للانتخابات أن تصدر لوائح تنظيمية خاصة في هذا الصدد تتعلق بالكشف عن المعاملات المالية^(٣٠٨).

ويتضح من خلال نص القانون أنّ المفوضية مكلفة بمهمة الرقابة على عملية تمويل الأحزاب، وهذا يدل على أنّ المراقبة على الجوانب المالية للأحزاب في أثناء الحملات الانتخابية من مهام هذه المفوضية فقط، وليس في كل الأحوال.

أما فيما يخص قانون الأحزاب السياسية في إقليم كردستان العراق رقم (١٧) لسنة ١٩٩٣ فقد ألزم الأحزاب السياسية بتمكين دائرة شؤون الأحزاب السياسية في وزارة الداخلية بتقارير مفصلة في نهاية كلّ سنة حول الشؤون المالية، وتنص المادة (٢٧) منه على أنه (يجب على جميع الأحزاب السياسية مجازة في إقليم كردستان العراق تقديم تقارير مفصلة حول مالية الأحزاب السياسية مع بيان مصادرها إلى دائرة شؤون الأحزاب السياسية في وزارة الداخلية في الإقليم)

وتم تعديل هذا المادة في عام ٢٠٠٩ ويعطى اختصاص الرقابة على الجوانب المالية للأحزاب السياسية إلى ديوان الرقابة المالية في إقليم كردستان العراق.

^(٣٠٦) المادة الرابعة والأربعين من قانون الجمعيات رقم (١) لسنة ١٩٦٠.

^(٣٠٧) المادة (٢٢) من قانون الأحزاب السياسية رقم (٣٠) لسنة ١٩٩١.

^(٣٠٨) القسم الرابع-ب- الأمر رقم (٩٧) لسنة ٢٠٠٤.

ثانياً: رقابة مجلس الوزراء

في بعض التشريعات يمارس مجلس الوزراء مهمة الرقابة على الأحزاب السياسية بشكل عام، ومسألة تمويل الأحزاب بشكل خاص، خاصة في البلدان المتخلفة والنامية لكي تسيطر السلطة على العملية السياسية^(٣٠٩).

وقد أشار إلى هذا النوع من الرقابة قانون الأحزاب السياسية العراقي رقم (٣٠) لسنة ١٩٩١ الملغي، فقد أشارت المادة (١٨) منه إلى بعض مظاهر الرقابة على الجوانب المالية للأحزاب السياسية حيث نصت على أنه (أولاً: لا يجوز للحزب السياسي أن يرسل أموالاً ومبالغ إلى جهات أو منظمات أو أشخاص أو أية جهة في الخارج إلا بموافقة مجلس الوزراء، ويعاقب المخالف بالحبس مدة لا تقل عن سنة ولا تزيد على ثلاثة سنوات. ثانياً: لا يجوز للحزب السياسي أن يقبل من أي حزب، أو أية جمعية، أو منظمة، أو أشخاص، أو أية جهة في الخارج أموالاً عينية أو نقدية إلا بموافقة مجلس الوزراء ويعاقب المخالف بالسجن المؤبد، وتصادر هذه الأموال في جميع الأحوال).

بمعنى أن مجلس الوزراء يمارس مهام الرقابة على مصادر التمويل الخارجي سواء كانت من حزب أو أي جهة خارجية أو العكس، فهو الجهة المختصة -وقد بينا ذلك سابقاً- بالموافقة على التبرع لجهات خارجية أو قبول التبرعات من جهات خارجية.

أما فيما يتعلق بقانون الأحزاب السياسية في إقليم كردستان رقم (١٧) لسنة ١٩٩٣ فهو لم يشير إلى هذا النوع من الرقابة، وقد اكتفى بمعاينة كل حزب في حالة المخالفة لقانون الأحزاب ولم يسمح بتاتا بقبول الهبات والتبرعات من الجهات الخارجية^(٣١٠).

والرقابة الإدارية على الجوانب المالية للأحزاب السياسية بنوعيتها، سواء تمت من قبل مجلس الوزراء، أم من قبل وزير الداخلية أمر منتقد، إذ إنَّ كلتا الجهتين تمثلان السلطة التنفيذية، والتي يفترض ألا تكون لها أية صلة أو علاقة بالأحزاب وممارستها لأنشطتها، إلا من خلال دورها في تحقيق عناصر النظام العام من خلال وظيفة الضبط الإداري، فالتدخل والرقابة الإدارية يعدان إخلالاً باعتبارات أساسية لا بد من توافرها في جهات الرقابة عموماً، فالسلطة الرقابية يجب أن تكون محايدة، مستقلة لا سلطان لأحد عليها، موضوعية في قراراتها، وهذا مما يصعب توافره في الرقابة الإدارية سالف الذكر، ولذا نرى أنه على مجلس النواب العراقي أن يلتفت إلى ضرورة الابتعاد عن هذه الرقابة تحقيقاً لدواعي الديمقراطية، وإناطة تلك الرقابة بجهات أخرى يمكن لها أن توفر بعض من الضمانات السالفة على الأقل.

^(٣٠٩) كينث جاندا، الأحزاب السياسية والديمقراطية من الناحيتين النظرية والعملية، المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية، ترجمة ناتالي سليمان، بيروت، ٢٠٠٦، ص ٢٥.

^(٣١٠) وائل منزر حسون البياتي، الإطار القانوني للإجراءات السابقة على انتخابات مجلس النواب العراقي، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون، الجامعة المستنصرية، ٢٠١١، ص ١٢٣.

المطلب الثاني

الرقابة المالية والمحاسبية

اختلفت الدول في الجهة الرقابية التي تمارس الرقابة على الجوانب المالية للأحزاب السياسية، إذ أنطقت بعض قوانين الأحزاب السياسية مهمة الرقابة على الجوانب المالية للأحزاب السياسية بأعلى جهة مالية رقابية قائمة في الدولة^(٣١١)، فالعراق واحد من الدول التي أخذت بهذا الرقابة، سواء من قبل الهيئات المالية المستحدثة لمكافحة الفساد، أو من قبل الجهاز القائم بالرقابة المالية في الدولة، وسوف نتحدث من خلال هذا المطلب عن رقابة كل من ديوان الرقابة المالية، ورقابة هيئة النزاهة العراقية على تمويل الأحزاب على النحو التالي:

أولاً: رقابة ديوان الرقابة المالية

ترى بعض التشريعات أن التخصيص في تقسيم العمل أمر ضروري لاغني عنه- وهو الاتجاه الصحيح- خصوصاً إذا كان الأمر يتعلق بالأموال والرقابة عليها، فليس هناك من هو أفضل من الجهات المالية والحسابية المتخصصة لممارسة الرقابة عليها، مثل قانون الأحزاب السياسية العراقي رقم (٣٠) لسنة ١٩٩١ الملغي، وإذا جاء في المادة (٢٥) من القانون المذكور أنه (ثانياً: لا يجوز صرف أموال الحزب إلا وفق الطريقة المحددة في نظامه الداخلي) وقد أشار القانون ذاته إلى رقابة ديوان الرقابة المالية كما جاء في المادة (٢٣) منه (تخضع حسابات الحزب السياسي إلى تدقيق ديوان الرقابة المالية، ويقدم الديوان إلى مجلس الوزراء تقريراً سنوياً عن الوضع المالي للحزب).

وفقاً لهذا النص أخضعت حسابات الحزب السياسي إلى تدقيق ديوان الرقابة المالية، وعلى الأخير أن يزود مجلس الوزراء بتقرير سنوي عن الوضع المالي للأحزاب السياسية في العراق.

ورغم أن القانون المتقدم جاء بانتقاله نوعية في الرقابة على الجوانب المالية للأحزاب السياسية، أنط الرقابة بجهة مالية ومحاسبية متخصصة ممثلة بديوان الرقابة المالية دون الجهات الإدارية الأخرى، مثل وزارة الداخلية أو مجلس الوزراء، إلا أن النص المتقدم جاء محل انتقاد للأسباب التالية:

١- لا يملك ديوان الرقابة المالية واستناداً إلى نص المادة (٢٦) سلطة اتخاذ قرارات في مجال الرقابة على النشاط المالي للأحزاب السياسية، ويقتصر دوره على تدقيق حسابات الأحزاب السياسية وتقديم تقرير سنوي عنها إلى مجلس الوزراء، فهو لا يملك سلطة فرض العقوبات على الأحزاب السياسية المخالفة، مما أفرغ الرقابة من محتواها وجعلها أقرب إلى عملية متابعة لنشاط الحزب المالي وليس رقابة عليها.

٢- الأصل أن الدول التي تتبنى هذا النوع من الرقابة تلزم الأحزاب السياسية بتقديم مستندات حسابات إيرادات ومصروفات الحزب وغير ذلك من شئونه المالية، إلى الجهة الرقابية لتمارس الأخيرة دورها في التحقيق من سلامة موارد الحزب ومشروعية أوجه صرف أمواله، كما أسلفنا، إلا أن نص المادة (٢٦) لم يتضمن مثل هذا الإلزام وهذا يشكل خلافاً تشريعياً.

^(٣١١) د. عبد الباسط علي جاسم الزبيدي، الموازنة العامة للدولة والرقابة على تنفيذها، دار الحامد لنشر و التوزيع، ٢٠١٤، عمان، ص ١٢٩.

وإن كنا نرى أنَّ اعتماد جهة مالية ومحاسبية في الرقابة على أموال الأحزاب السياسية أمر حسن وفيه ضمانات الاستقلال والموضوعية والحياد، إلا أن مثل هذا الأسلوب يمكن أن ينتقد من حيث الأثر المترتب على هذه الرقابة، ذلك أنَّ الرقابة التي تمارسها الأجهزة الرقابية المالية لا ترقى إلى المستوى المطلوب، لأن دورها لا يتعدى الكشف عن المخالفات المالية للأحزاب السياسية، دون أن ترتب أية آثار أو عقوبات على هذه المخالفات، والمنطق يقتضي أن تقتزن المخالفات بعقوبات رادعة لمن ارتكبتها وممانعة لمن يروم ارتكابها مستقبلاً.

ثانياً: رقابة هيئة النزاهة

أنشئت هيئة النزاهة بموجب الأمر رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٤ الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقت المنحلة، وحل محلها القانون (٣٠) لسنة ٢٠١١، تمثل هيئة النزاهة جهازاً حكومياً منفصلاً ومستقلاً إدارياً ومالياً، وتخضع لرقابة مجلس النواب العراقي^(٣١٢)، وتعمل الهيئة على المساهمة في منع الفساد ومكافحته عن طريق التحقيق في قضايا الفساد وإحالتها إلى المحاكم لاتخاذ الإجراءات القانونية بشأنها وتعزيز ثقة الشعب العراقي بالحكومة عبر إلزام المسؤولين بالكشف عن ذمهم المالية، وإصدار تنظيمات سلوك تتضمن قواعد ومعايير السلوك الأخلاقي لضمان الأداء الصحيح والمشفرد والسليم لواجبات الوظيفة العامة^(٣١٣).

ولأجل توضيح دور هذا الهيئة على تمويل الأحزاب السياسية، ودورها من أجل شفافية أكثر في العملية السياسية عن طريق كشف الذمة المالية لرؤساء الأحزاب السياسية، والرقابة على الجوانب المالية للأحزاب، لا بد وأن نتحدث عن اختصاصات هذا الهيئة ودوره في الرقابة على عملية التمويل السياسي، وعن التقارير المالية التي تعدها هذه الهيئة من أجل إقامة الحكم الراشد ومحاربة الفساد من جميع النواحي، على النحو التالي:

- اختصاصات هيئة النزاهة في مجال الرقابة على الشؤون المالية للأحزاب السياسية

هيئة النزاهة صاحب اختصاص في التحقيق في قضايا الفساد المالي في جميع دوائر الدولة العراقية والأشخاص الخاضعين لرقابة هذه الهيئة عن طريق التحقيق في قضايا الفساد طبقاً للأحكام هذا القانون بواسطة محققين تحت إشراف قاضي التحقيق المختص، أو متابعة قضايا الفساد التي لا يقوم محققو الهيئة بالتحقيق فيها، عن طريق ممثل قانوني عن الهيئة بوكالة تصدر عن رئيسها^(٣١٤).

وهذه الاختصاصات التي تملكها الهيئة تطبق على الأحزاب السياسية باعتبار ضمن الأشخاص الخاضعين لرقابة الهيئة حسب المادة (٥) منه التي جاء (تسري أحكام هذا القانون لرقابة هذه الهيئة على التنظيمات السياسية ومنظمات المجتمع المدني وجميع الاتحادات المهنية فيما يتعلق بالأمور التالية: ١- مصادر التمويل والتبرع ومدى قانونيتها. ٢- كيفية الإنفاق وفقاً للقواعد المتبعة. ٣- مراعاة الأنظمة الداخلية لهذا التنظيمات وعدم مخالفتها).

^(٣١٢) المادة (٢) من قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١.

^(٣١٣) المادة (٣) من قانون ذاته.

^(٣١٤) المادة (٧) من قانون الهيئة النزاهة.

وفقاً للنص أعلاه فإنَّ الهيئة تختص بمراقبة الجوانب المالية للأحزاب السياسية، وكشف مدى مشروعية استخدام هذا المال في السبل المشروعة لعمل الأحزاب، ومن الممكن أن نقول إنَّ هناك صورتين لرقابة الهيئة بشكل عام وهما^(٣١٥) :

الرقابة السابقة: وتتمثل بالكشف عن المصالح المالية للأشخاص المشمولين بها ويكون ذلك سنوياً.

الرقابة اللاحقة: تتمثل بمكافحة الفساد المالي والإداري وتمارسها سلطة التحقيق والإحالة إلى المحاكم المختصة^(٣١٦)، وحتى تتمكن الهيئة من رقابتها على الأجهزة الحكومية في سبيل ذلك.

والرقابة على الجوانب المالية للأحزاب السياسية من أنواع الرقابة السابقة، ونحن في رأينا المتواضع من الضروري أن تمارس الهيئة الرقابة اللاحقة على الأحزاب لكي تستطيع إحالتهم إلى المحاكم في حالة المخالفة لقواعد التمويل و ضوابطها.

وتقوم هيئة النزاهة في نهاية كل سنة مالية بإعداد تقرير مفصل و رفعه إلى مجلس النواب ومجلس الوزراء خلال (١٢٠) يوماً من تاريخ انتهاء السنة، يتضمن ملخصاً حول نشاطات الهيئة وانجازاتها في الميدان التحقيقي وفي ميدان تنمية ثقافة النزاهة والشفافية والخضوع لمسألة أخلاقيات الخدمة العامة في ميدان ملاحقة الكسب الغير المشروع^(٣١٧).

وتتيح له لوسائل الإعلام والجمهور، وقد ألزم رئيس هيئة النزاهة تقديم التقرير السنوي، ولم ينص المشرع كذلك في حالة عدم تقديم الهيئة لهذا التقرير ما هو الأثر الذي يترتب عليها، ولم ينص المشرع كذلك في حالة عدم إتاحة الهيئة هذا التقرير للجمهور ما الذي يترتب عليها في ظل عدم وجود قانون حق الاطلاع على المعلومات. وبلغ عدد التقارير التدقيقية التي أنجزتها الهيئة منذ تأسيسها حتى سنة (٢٠١١) هو (٢٩٦) تقريراً^(٣١٨).

من الملاحظ أنه في ظل قانون الأحزاب السياسية العراقي رقم ٣٠ لسنة ١٩٩١ الملغي أعطى اختصاص الرقابة على الجوانب المالية للأحزاب السياسية إلى ديوان الرقابة المالية كما جاء في نص المادة (٢٣) منه، ولكن بصور قانون هيئة النزاهة العراقية رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ نلاحظ بأنه منح الرقابة على الجوانب المالية للأحزاب لهيئة النزاهة باستثناء الأحزاب السياسية في إقليم كردستان باعتبار تلك الأحزاب خاضعة لرقابة الهيئات الموجودة في الإقليم.

بإمعان النظر في النصين السابقين لكل من قانون هيئة النزاهة، وقانون ديوان الرقابة المالية، وقانون الأحزاب السياسية رقم ٣٠ لسنة ١٩٩١ الملغي أيضاً، يتبين لنا أن هناك أكثر من جهة مختصة في الرقابة على

^(٣١٥) القاضي رجب العجيلي، مؤسسات مكافحة الفساد في العراق، مطبعة هيئة النزاهة، بغداد، ٢٠١٣، ص ١٩.

^(٣١٦) المادة الثالثة من قانون هيئة النزاهة.

^(٣١٧) المادة (٢٦) من القانون ذاته.

^(٣١٨) التقرير السنوي لسنة ٢٠١١ لهيئة النزاهة، المنشور على الموقع الرسمي للهيئة على هذا الرابط:

الأحزاب السياسية، ولنا وقفة من جانب أن النظام القانون العراقي يعاب عليه عدم تحديد الجهة المعنية المنفردة التي تتولى مهمة الرقابة على الأحزاب، حيث وكلت جهتين مختلفتين بهذه المهمة، ومن جهة أخرى حسب النظام العراقي هذا المسلك بحيث يزيد من شدة الرقابة المالية إذا تكاملت جهة في مهمتها فإن الجهة الأخرى تتولى الرقابة وفقا لمهمتها.

ونحن من جهتنا نؤيد الاتجاه الآخر في هذا الصدد، بحيث أن يتولى البرلمان مهمة الرقابة على عملية تمويل الأحزاب السياسية عن طريق أحد اللجان الدائمة في مجلس النواب بجانب رقابة ديوان الرقابة المالية، وهذا من أجل ثنائية الرقابة على عملية تمويل الأحزاب السياسية، وهذا يؤدي إلى الشفافية أكثر في عملية تمويل الأحزاب.

المطلب الثالث

رقابة المفوضية العليا المستقلة للانتخابات

يتطلب النظام الديمقراطي إنشاء مؤسسة مهمة تضطلع بإجراء الانتخابات بوصفها السمة المهمة للنظام المذكور، لا يخفي أن هذه المؤسسة ليست بالأمر الهين، فهي تطلب الاستعانة بخبرات متطورة وبجهاز إداري كفؤ ومتخصص ينهض بأعباء هذه المهمة^(٣١٩).

ويمكن لتلك الجهات (أي المؤسسة) أن تتخذ أشكالاً وأحجاماً مختلفة، وكذا تسميات عدت منها (لجنة الانتخابات)، (الإدارة العامة للانتخابات)، (المجلس الانتخابي)، أو (مفوضية الانتخابات)..... الخ^(٣٢٠). ويستمد الإطار القانوني مادته من مجموعة مصادر لعل من أهمها المواثيق الدولية، الدستور، التشريع الداخلي الوطني، الأعراف الديمقراطية، اللوائح الموضوعية من قبل السلطة المخولة بذلك، الضوابط الصادرة عن الإدارة الانتخابية في حالة تحقيقها بإصدار تلك الضوابط التي يمكن أن تؤثر في مجريات العملية الانتخابية.

ويمنح الدستور الخاص بالدول الديمقراطية الشرعية للمؤسسات الانتخابية عبر بنوده الخاصة بذلك، ويكفل استقلاليته، كما نص على ذلك العديد من دساتير العالم كما جاء في جنوب أفريقيا ومصر في الدستور الجديد في المادة (٢٠٨) منه، وكذلك الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥ الذي نصَّ على ذلك في المادة (١٠٢) منه حيث نصَّ على أن (تعد المفوضية العليا المستقلة للانتخابات وهيئة النزاهة هيئات مستقلة تخضع لرقابة مجلس النواب وتنظم أعمالها بقانون).

^(٣١٩) صفاء إبراهيم الموسوي، إدارة الانتخابية في العراق وأنماط الإشراف على الانتخابات في العالم، مصدر سابق، ص ٥٠.

^(٣٢٠) الان وول وآخرون، أشكال الإدارة الانتخابية، دليل المؤسسة العربية للديمقراطية والانتخابات، ستوكهولم، السويد، ٢٠٠٦، ص ١٢.

وفي العراق تأسست المفوضية العليا المستقلة للانتخابات بموجب الأمر رقم (٩٢) في ٢٠٠٤/٥/٣١ وتألّفت من مجلس المفوضين (مكون من تسعة أشخاص، ومثلت مجلس المفوضين الهيئة التشريعية للمفوضية، ومن الإدارة الانتخابية وهي الجهة التنفيذية للمفوضية ونظم الأمر رقم (٩٢) واجبات كل الجهتين والعلاقة بينهما. وتكون المفوضية مستقلة عن فروع الحكومة التنفيذية والتشريعية والقضائية، وتكون هي وحدها سلطة الانتخاب الوحيدة في جميع أنحاء العراق خلال الفترة الانتقالية، وتتكون المفوضية من مجلس للمفوضين ومن إدارة الانتخابات)^(٣٢١).

وتعد هذه المفوضية وفقا لقانونه الخاص رقم (١١) لسنة ٢٠٠٧ في مادته (٤) منه الجهة المعنية والمختصة بالإشراف على جميع الانتخابات والاستفتاءات التي تجري في جميع أنحاء العراق، وكذلك بمراقبة كيفية تمويل الحملات الانتخابية عن طريق إصدار النظم الخاصة والقرارات التنظيمية حول هذا الموضوع.

أولاً: الضوابط الخاص بمراقبة الحملات الانتخابية

لضرورة وأهمية التمويل جاءت أغلب التشريعات الانتخابية بضوابط وتعليمات لتنظيم كيفية تمويل الحملات الانتخابية، من تحديد مصادرها، وكمياته وسقف الإنفاق وطبيعته في الحملات الانتخابية^(٣٢٢)، لضمان تحقيق المساواة والنزاهة بين الأطراف المشاركة فيها، إلا أنه ليس بالمستوى المطلوب. من هذه الضوابط الخاصة بالتمويل في الحملات الانتخابية وكيفية مراقبتها وسقف الإنفاق وطبيعته ما يأتي^(٣٢٣):

١- الالتزام بالمصادر المسموح بها، عند جمع التبرعات والمساهمات، وحصول الأموال منها لإدارة وتمويل الحملات الانتخابية، سواء كانت هذه المصادر، داخليا أم خارجيا، وقد جاء هذا التنظيم في القسم الثاني في المادة (٥) من النظام رقم (١) لحملات الانتخابية لسنة ٢٠١٣ على أنه (١- يجوز للمرشح أن ينفق على الحملة الانتخابية مبالغ من أمواله الخاصة، ويعد مال الزوج أو أي من الأصول أو الفروع بمنزلة المال الخاص، وتخضع جميع النفقات التي تنفق من الأموال الخاصة إلى سقف الإنفاق. ٢- لا يجوز تقديم أي مساهمة في الحملة الانتخابية لكيان أو مرشح من أشخاص غير عراقيين أو أي جهة أجنبية). وفقا لهذا النص حدّد المشرّع العراقي المال الجائز للإنفاق الانتخابي، ويجب أن ينفق على حملته من المال الخاص وليس من المال العام، وقد جاء في قانون مفوضية الانتخابات في المادة ٦ منه لسنة ٢٠٠٧ على أنه (لا يجوز صرف المال العام على الحملات الانتخابية).

(٣٢١) القسم الثاني أ- من الأمر رقم (٩٢) لسنة ٢٠٠٤.

(٣٢٢) كالنظام رقم (١) لسنة ٢٠١٣ الصادر من المفوضية العليا للانتخابات في العراق خاص بتمويل الحملات الانتخابية.

(٣٢٣) المشرّع العراقي قد نظم جانب التمويل في الحملات الانتخابية وفقا لمادة (٢) من القسم الثاني النظام رقم (١) لسنة ٢٠١٣ خاص بالانتخابات النيابية في العراق من تلك الضوابط:

١- تحديد مدة لإنفاق الانتخابي لأغراض هذا النظام من تاريخ بدء الحملات الانتخابية حتى ثلاثة أيام بعد انتهاء يوم التصويت العام.

٢- تحديد الحد الأقصى لسقف الإنفاق الانتخابي للمرشحين والكيانات السياسية.

٢- التزام الشفافية في إدارة وتمويل الحملات الانتخابية، عن طريق فتح حساب مصرفي في مصرف محلي، يتضمن جميع المساهمات والتبرعات المدفوعة لحملته، وكذلك جميع المبالغ التي تنفق وطبيعته^(٣٢٤)، باسم حساب الحملة الانتخابية، وقد نص النظام رقم (١) لسنة ٢٠١٣ على هذا وحرصاً على شفافية عملية الإنفاق الانتخابي قد جاء في النص المادة الأولى من القسم الرابع على أن (يتوجب على كل كيان سياسي فتح حساب خاص بالإنفاق الانتخابي، في كل دائرة انتخابية يخوض الانتخابات فيها).

٣- تعيين مدير مالي^(٣٢٥) للحملة الانتخابية لكل كيان سياسي، ومدقق حسابات، ولا يجوز للمدير المالي أن يكون مرشحاً، كما لا يجوز له أن يكون مديراً مالياً لأكثر من مرشح. وقد نص نظام النفقات الانتخابية رقم (١) لسنة ٢٠١٣ في القسم الخامس منه على أنه (يلزم كل كيان سياسي بتعيين محاسب مالي يتولى تنظيم جميع الشؤون المالية الخاصة للحملة الانتخابية وتدوين وتنظيم جميع التصرفات المالية، وإعداد التقارير المالية) ولم يسمح للمدير المالي أن يكون مرشحاً، ولكن هذا النظام قد تم تجاهله في موضوع المدير المالي مديراً لأكثر من مرشح، وهذا محل النقد، ومن المفروض أن يمنع منعاً باتاً أن يتولى المدير المالي حسابات أكثر من مرشح أو كيان سياسي.

٤- استلام جميع المساهمات والتبرعات عن طريق المدير المالي^(٣٢٦)، حيث لا يجوز للمرشح أن يستلم التبرعات بنفسه خلال جمع التبرعات في حملته الانتخابية^(٣٢٧).

٥- على كل مرشح أو كيان سياسي تقديم اسم المدير المالي ومدقق الحسابات وشهادة من المصرف الذي فتح لديه الحساب للحملة الانتخابية، يتضمن اسم المصرف واسم المدير المالي واسم صاحب الحساب ورقمه إلى الجهة المختصة والمشرفة على تمويل الحملة الانتخابية، وهي المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق^(٣٢٨).

٦ - لا يجوز للمرشح أو الكيان السياسي تجاوز سقف المساهمات والتبرعات والنفقات الانتخابية، التي يجب أن لا تزيد عن مجموع سقف النفقات^(٣٢٩)، ولا يجوز الإنفاق خارج الحساب المصرفي للحملة، عن كافة الإيرادات والنفقات.

^(٣٢٤) تعريف النظام المذكور للنفقات الانتخابية بأنها (مجموع من الأموال النقدية والعينية التي يتم إنفاقها من قبل الكيانات والمرشحين خلال الحملة الانتخابية)
^(٣٢٥) تكون صلاحيات المدير المالي: استلام المساهمات والتبرعات ودفع جميع النفقات للحملة الانتخابية، وبمسك سجلاً بذلك لحساب التبرعات والنفقات، ويقدم المدير المالي كشفاً حسابياً وتقريراً بأعماله إلى المرشح، وعليه أيضاً أن يقدم إلى الجهة المختصة بمراقبة الانتخابات.
^(٣٢٦) للمزيد ينظر: الدكتور بشير علي باز، المشاكل والجرائم الانتخابية قبل اكتساب العضوية وبعد اكتسابها في ضوء انتخابات مجلس الشعب، دار الكتب القانونية، القاهرة، ٢٠٠٧، ص ١٧.
^(٣٢٧) وفقاً للقانون العراقي في حالة تعيين الكيان السياسي للمندوب المالي لحملته الانتخابية يكون مسؤولاً عن جمع التبرعات والمساهمات للحملة الانتخابية، ولا يجوز للمندوب المالي أن يكون مرشحاً للانتخابات، وهذا ما قرره قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (١١) لسنة ٢٠٠٧ المعدل.
^(٣٢٨) ألزم النظام الرقم (١) لسنة ٢٠١٣ جميع الكيانات السياسية بفتح الحساب خاص بالحملة الانتخابية في أحد بنوك العراقية وفقاً لمادة (٣) من القسم الثاني من النظام المذكور.
^(٣٢٩) حدود الإنفاق الانتخابي في العراق وفقاً للمادة (١) من نظام نفقات الحملات الانتخابية لمجلس النواب العراقي رقم (١) لسنة ٢٠١٣ (٢٥٠) دينار العراقي لكل مرشح وفقاً للمادة الأولى من القسم الثالث من النظام المذكور، والسقف الانتخابي للكيان السياسي، يتكون من المبلغ المخصص للمرشح مضروباً بعدد المرشحين لقائمة الكيان السياسي في الدائرة الانتخابية، وذلك وفقاً للمادة الثانية من القسم الثالث من النظام.

٧- تقديم تقرير حسابي دوري تحدد تفاصيله الضوابط الانتخابية، ويقدم إلى الجهات المختصة بالإشراف على الانتخابات، وهي مفوضية الانتخابات في العراق. وجاء نص المادة (٢) من نظام النفقات الانتخابية في العراق على هذا (١)- على الكيانات السياسية والمرشحين تقديم تقاريرهم المالية الأولية خلال (٧) أيام بعد يوم الاقتراع العام، على أن تضم هذه التقارير: مجموع المساهمات النقدية والعينية الداخلة لحساب الحملة الانتخابية، مجموع النفقات المصروفة من حساب الحملة الانتخابية، كشف مالي لحساب الحملة الانتخابية).

٨- يحظر على المرشحين والأحزاب الإنفاق من الأموال العامة، أو من موازنة الوزارات أو أموال الوقف^(٣٣٠)، أو تلقى الأموال من الخارج سواء كان من الدول أو من الشخصيات الأجنبية^(٣٣١).

٩- لا يخضع حساب الحملة الانتخابية للسرية المصرفية، ويعتبر المرشح أو الكيان السياسي متنازلاً عن حقه في السرية بمجرد فتح الحساب^(٣٣٢).

١٠- على كل مرشح أو كيان سياسي بعد الانتهاء من الانتخابات بمهلة، يحدد من قبل التشريعات الانتخابية تنظيم تقرير حسابي شامل، يتضمن مجموع المساهمات المقبوضة، ومصادرها وتواريخها ومجموع النفقات^(٣٣٣) المدفوعة مع بيان طبيعتها، وتواريخ إنفاقها، يقدم إلى الجهة المشرفة على تمويل الحملات الانتخابية.

وقد أشار إلى هذا الضابط النظام رقم (١) لسنة ٢٠١٣ الخاص بالنفقات الانتخابية في القسم السادس الفقرة (٢) منه على أن (يتم تقديم التقارير المالية النهائية إلى المفوضية خلال مدة (٣٠) يوماً من إعلان النتائج، على أن تتضمن هذه التقارير: تفاصيل المساهمات العينية والنفقات الداخلة إلى حساب الحملة الانتخابية، تفاصيل النفقات المصروفة من حساب الحملة الانتخابية، الكشف المصرفي النهائي لحساب الحملة الانتخابية (غلق حساب الحملة الانتخابية)، كافة المستندات الثبوتية للمساهمات والنفقات الانتخابية)، وقد تقوم المفوضية بنشر هذه التقارير للجمهور لاطلاع عليها وفقاً للفقرة الخامسة من القسم السادس للنظام المذكور^(٣٣٤)، وذلك لضمان شفافية عملية تمويل الحملات الانتخابية وعلم الجمهور بذلك.

١١- يحظر على المرشحين والأحزاب أثناء فترة الحملة الانتخابية، دفع مساعدات نقدية أو عينية، أو خدمات، أو الوعد بها، إلى الأفراد أو الجمعيات الخيرية أو الاجتماعية أو الثقافية أو العائلية أو الدينية أو النوادي

^(٣٣٠) عاقب نظام الجرائم والعقوبات المتعلقة بالانتخابات والاستفتاءات المرقم (١٤) لسنة ٢٠٠٨ الصادر من المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق في القسم التاسع (جرائم الانتخابات) في الفقرة (٥) (بالحبس مدة لا تقل عن شهر، ولا تزيد عن تسعة أشهر، وبغرامة لا تقل عن مليون دينار، ولا تزيد عن خمسة ملايين، من ارتكب جريمة الإنفاق على الدعاية الانتخابية من المال العام، أو من موازنة الوزارات، أو أموال الوقف أو أموال الدعم الخارجي، وجاء أيضاً في الفقرة (١٦) من النظام المرقم (٤) لسنة ٢٠٠٨ (شروط الحملات الانتخابية) ما يلي (يتم كيان سياسي أو ائتلاف مصادق عليه تمويل حملته الانتخابية أو ترشيحات دعمها وعلى أن تكون مواردها مشروعة)

^(٣٣١) نجد أنه وبالرغم من وجود هذه الفقرة أن المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق كانت تدعم برنامجاً للدعاية الانتخابية للمرشحين والأحزاب في الفضائية العراقية والنوروز الحكومية في انتخابات ٢٠١٠ في إقليم كردستان والعراق التي أجريت، وقد خصص لكل كيان ٣٥ دقيقة في ٢٥ حلقة، مدعومة من قبل السفارة الأمريكية من الناحية المادية، للمزيد ينظر التقرير رقم (٤) لسنة ٢٠١٠ (مراقبة تمويل الحملات الانتخابية للكيانات السياسية في انتخابات مجلس النواب وانتخابات مجلس محافظات العراق) الصادر من شبكة شمس لمراقبة الانتخابات كانون الثاني، ٢٠٠٩، ومارس ٢٠١٠، الباب الأول).

^(٣٣٢) ينظر النظام المرقم (١) لسنة ٢٠١٣ القسم الرابع (حساب الحملة الانتخابية) الصادر من المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق. ^(٣٣٣) تعرف النفقات الانتخابية بأنها (مجموع النفقات المدفوعة من قبل المرشح أو مدفوعة لحسابه أو لمصلحته برضاه الصريح من قبل أشخاص آخرين، شرط تعلقها مباشرة بالحملة الانتخابية) لمزيد ينظر الدكتور عصام نعمة إسماعيل، النظم الانتخابية، ط٢، منشورات زين الحقوقية، صيدا، لبنان، ٢٠٠٩، ص ١٧٤.

^(٣٣٤) الفقرة (٥) من القسم السادس من النظام رقم (١) لسنة ٢٠١٣ أن (تقوم المفوضية بنشر التقرير على موقعها الإلكتروني أو أي وسيلة نشر أخرى ليسنى للجميع للاطلاع عليها)

الرياضية وجميع المؤسسات الرسمية، إلا إذا درج المرشح أو الحزب من تقديم مثل هذه المساعدات، قبل مدة معينة من إجراء هذه الانتخابات^(٣٣٥).

من الملاحظ هنا أنه لم يشر قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٥ المعدل، وكذلك قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات، وجميع النظم التي صدرت عن المفوضية لم تشر إلى هذا الموضوع، بل نرى أنَّ هناك مخالفات قانونية كثيرة على أرض الواقع في العراق من قبل المرشحين اثناء الحملات الانتخابية من دفع مساعدات مالية أو عينية أو وعود بخدمات، يعدها هذا خرقاً لضوابط نزاهة الانتخابات^(٣٣٦).

علماً بأنَّ هذه الضوابط تختلف من دولة إلى أخرى، وقد أشار القانون العراقي إلى البعض منه، لذا نرى ضرورة وجود هذه الضوابط في التشريعات الانتخابية في العراق لضمان الشفافية والنزاهة في عمليات تمويل ومراقبته وإدارة الحملات الانتخابية بشكل العام.

ثانياً: مخالفات ضوابط تمويل الحملات الانتخابية

إنَّ بعض الأعمال يعد من قبيل المخالفات المالية في مجال الحملات الانتخابية سواء كان في العراق أو في أي نظم انتخابية أخرى، ويمكن أن ننجز أهمها ونشير إلى موقف التشريعات العراقية حول هذا الموضوع على ما يلي^(٣٣٧):

- ١- عدم قيام الكيانات السياسية أو المرشحين بتقديم التقارير المالية، التي يفرض عليهم أن تقدم إلى الجهة المشرفة على العملية الانتخابية، وقد نظم هذا الموضوع النظام رقم (١) لسنة ٢٠١٣ في المادة (الأولى) من القسم السابع بأنه (عدم قيام الكيان السياسي و المرشح بتقديم التقرير (النهائي والأولي) المالي في المواعيد المحددة) أو إذا لم يكن التقرير المالي مستوفياً للشكليات المطلوبة من قبل الجهة المشرفة على الانتخابات، وهي مفوضية الانتخابات في العراق، أو عدم تضمنه للبيانات المطلوبة أيضاً يعد من المخالفات المالية.
- ٢- تزوير المستندات والأوراق الخاص بعملية الحملات الانتخابية، وتزوير إحدى المرفقات المتعلقة بالأوراق المالية للحملة الانتخابية، وقد درج التشريع العراقي هذا من ضمن المخالفات المالية المتعلقة بالجانب المالي في الحملة الانتخابية، وأي كيان سياسي أو مرشح يقوم به قد يعاقب بغرامات مالية، وقد جاء نص المادة (٣) م من القسم السابع من النظام رقم (١) لسنة ٢٠١٣ خاص بالنفقات الانتخابية الصادر من المفوضية العليا المستقلة للانتخابات على أنه (إذا ظهر أن بعض أو كل المستندات المرفقة طي التقرير غير صحيحة أو مزورة تعتبر مخالفة قانونية ويعاقب المخالف).

^(٣٣٥) دسر هناك حميد البرزنجي، الضمانات الأساسية لنزاهة الانتخابات، مجلة القانون والسياسة، العدد ٨، سنة ٢٠٠٧، ص ٤٥.
^(٣٣٦) لمزيد ينظر: التقرير رقم (٤) لسنة ٢٠١٠ الصادر من شبكة شمس لمراقبة الانتخابات كانون الثاني ٢٠٠٩، ومارس ٢٠١٠، الباب الأول.
^(٣٣٧) د. أمل لطفي حسن جاب الله، أثر جرائم الانتخابية على مشروعية الانتخابات التشريعية، دار الفكر الجامعي، ٢٠١٣، ص ١٠٢ وما بعدها.

٣- إذا خالف المحاسب المالي الشروط المطلوب منه، مثل شرط عدم ترشحه للانتخابات، أو عدم القيام بالأعمال المحاسبية لأكثر من مرشح، يعتبر هذا من المخالفات القانونية، وأكد النظام القانون العراقي، سواء كان في قانون انتخابات مجلس النواب، أو في جميع النظم الخاصة بالحملات الانتخابية الصادر من قبل المفوضية العليا للانتخابات المتعلقة بالجوانب المالية منها: قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (١٦) المعدل في المادة (١٤)، وكذلك النظام رقم (١٩) في المادة (٣) من القسم الرابع، والنظام رقم (١) لسنة ٢٠١٣ في المادة السادسة من القسم السابع (المخالفات المالية) وتنص على (تعد الأفعال الآتية مخالفات قانونية لأحكام هذا النظام. رابعاً: إذا ظهر أن المحاسب المالي مرشح في الانتخابات أو يعمل لدى أكثر من كيان سياسي).

٤- وأخيراً إذا تجاوز الكيان السياسي أو المرشح سقف الإنفاق الانتخابي، وهذا أيضاً يعتبر مخالفة مالية، ومن ارتكب هذا المخالفة يعاقب بغرامة مالية، ويشير النظام المذكور في العراقي إلى هذا الموضوع في المادة الرابعة من القسم السابع منه (إذا تجاوز الكيان السياسي أو المرشح سقف الإنفاق الانتخابي).

ثالثاً: العقوبات

إذا لم يكن في الأنظمة الانتخابية للمخالف جزاءً رادعاً وشديداً فإن ذلك يعد نقصاً في النظام القانوني المتعلق بالحملات الانتخابية، لأنه إذا لم يعاقب المرشح أو الكيان السياسي المخالف من الممكن أن يعيد مرة أخرى نفس المخالفة، وقد يؤثر سلباً على نزاهة الانتخابات، وفي نهاية الأمر يؤدي إلى إفساد الحياة السياسية بشكل عام^(٣٣٨). ولم يتجاهل هذا الموضوع النظام رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٩ (نظام الحملات الانتخابية للانتخابات مجلس النواب العراقي، وكذلك النظام الرقم (١) لسنة ٢٠١٣ (تنظيم الإنفاق على الحملة الانتخابية) وقد جاءت جملة من العقوبات في هذا النظام في القسم السابع من جزء العقوبات على ما يلي:

إذا ثبت للمفوضية ارتكاب الكيان السياسي أو المرشح مخالفة قانونية متعلقة بعملية تمويل الحملات الانتخابية وجب عليها فرض واحدة أو أكثر من العقوبة مايلي :

*فرض غرامة مالية على الكيان السياسي الذي يرتكب مخالفة وفقاً لهذا النظام، ويزيد مبلغ الغرامة على حسب جسامة الجريمة الانتخابية المتعلقة بتمويل الحملة الانتخابية.

وبالرجوع إلى نظام رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٩ والنظام رقم (١) لسنة ٢٠١٣ الخاص بالنفقات والحملات الانتخابية يتبين لنا أن جميع العقوبات الواردة للمخالفات المالية المتعلقة بالعملية الانتخابية تتضمن الغرامة فقط على كل الكيانات السياسية والمرشحين، والمفوضية ليس لديها سلطة استبعاد المرشحين والكيانات

^(٣٣٨) د.مازن حسن، النظم الانتخابية – دراسة مقارنة لأنواعها وأثارها والانعكاس على السياق المصري، مركز المحروسة للنشر والخدمات الصحفية والمعلومات، ٢٠١١، ص ٩٢.

السياسية المخالفة من سباق الانتخابات أو إسقاط عضويته في حالة فوزه في انتخابات مجلس النواب أو أي مجالس منتخبة مثل مجالس المحافظات أو مجالس البلدية، لأنه من الناحية العملية من الصعب إسقاط العضوية من مرشح انتخبه فئة من الشعب أو استبعاد من سباق الانتخابات.

ويرى الباحث ضرورة تشديد العقوبات لدى مخالفة التعليمات والنظام الخاص بتمويل الحملات الانتخابية منعا من التكرار وردعا للغير، كأن تشمل العقوبة طرد المرشح من العملية الانتخابية سواء لمدى الحياة أو لفترة محددة مع غرامة تفرض على الحزب السياسي المنتمي إليه المرشح المخالف، وذلك حسب جسامة مخالفته، مثل استخدام المال الغير مشروع في ترويج حملته الانتخابية، أو قبوله لتبرعات وهبات تكون مصدرها جهة أجنبية، أو شراء أصوات قبل الانتخابات، أو في أثناء الحملة الانتخابية، وهذه الظاهرة منتشرة بشكل ملحوظ في العراق أثناء الحملات الانتخابية.

خاتمة

قبل بيان كل من الاستنتاجات و التوصيات والمقترحات المتعلقة بموضوع هذه الدراسة، لابد من الإشارة إلى أن تبني المُشرّع لأي نظام من النظم الحزبية لا يعتمد على تقليد تجارب الآخرين، بل لابد من دراسة جملة من العوامل السياسية والتاريخية والاجتماعية قبل الأخذ بهذه التجربة أو تلك، وما الدراسات التي يقوم بها الباحثون إلا محاولة لإرشاد المُشرّع إلى تلك التجارب وإبراز أفضلها انسجاماً مع الواقع السياسي. وفي الختام توصلنا إلى جملة من الاستنتاجات والتوصيات نذكرها على النحو التالي:

أولاً: النتائج

- ١- إنَّ نشأة الأحزاب السياسية كانت مختلفة إلى حد كبير في الغرب عما هو عليه في الدول العربية، ذلك لأنَّ نشأتها في الغرب ارتبطت بتوسيع نظام الاقتراع العام وانتشار الديمقراطية في ظل المجالس النيابية، أما في الوطن العربي فقد نشأت الأحزاب السياسية خارج البرلمانات، أي إنها خارجة لمواجهة الاستعمار غالباً، ودون أن تحمل أيديولوجيات واضحة.
- ٢- إنَّ الفقهاء الذين تناولوا تعريف الأحزاب السياسية اختلفوا فيما بينهم في تعريف الحزب السياسي حسب الأيدولوجية التي يؤمن بها كل فقيه، وحسب نظرته لهذه الكيانات، فهناك من أكد على عنصر التنظيم، وهناك من أكد الهدف أو الغاية، وهناك من جمع هذه العناصر وأظهرها في صورة تعريف واحد.
- ٣- إنَّ وظيفة الحزب السياسي تختلف من نظام سياسي إلى آخر، حيث يقوم بتحويل الانقسامات الطبيعية في المجتمع إلى انقسامات منظمة مجتمعة بصوت واحد، وتسعى جميع الأحزاب إلى الوصول لمقاعد الحكم في الدولة.
- ٤- اتضح للباحث من خلال هذا البحث خلو الكثير من دساتير دول العالم من ضمنها دساتير الدول المقارنة (الفرنسية والمصرية والعراقية) من الإشارة إلى تمويل الأحزاب في متن الدستور، وجعل أمر تنظيم ذلك للتشريع العادي.
- ٥- استنتج الباحث من خلال استعراض تشريعات المقارنة في هذا الخصوص أنَّ وجود بعض السياسات والمحاولات التشريعية المقارنة التي تمثل توجهات حديثة تعبر عن الرغبة في دفع الأفراد إلى المشاركة الفعالة في اتجاه السياسية من خلال إضفاء الشفافية على تمويل الأحزاب، هذه السياسات لابد وأن تؤخذ بعين الاعتبار عند صياغة تشريع خاص لتمويل الأحزاب السياسية والحملات الانتخابية في كل من مصر والعراق.
- ٦- توصل الباحث إلى أنَّ النظم القانونية للأحزاب السياسية في كل من فرنسا ومصر والعراق تسمح بتضمين نظمها الداخلية عما يسمح لها بالمغايرة في قيمة اشتراكات أعضاء الحزب حسب اختلاف مراكزهم الاقتصادية.

٧- تسمح بعض النظم القانونية كالعراق للأحزاب السياسية بتضمين نظامها الداخلي عما يسمح لها بخصم مبالغ معينة من مكافآت ممثليها في المجالس النيابية والمناصب الحكومية في الدولة.

٨- توصل الباحث إلى أنه تم حظر ممارسة النشاط التجاري للأحزاب السياسية في جميع النظم القانونية المقارنة، حتى لا يتمكن بعض السياسيين من الإثراء على حساب الأحزاب السياسية، لكي لا تتحول الأحزاب السياسية من مؤسسات سياسية إلى مؤسسات ربحية تجارية.

٩- أما فيما يتعلق بتنظيم التمويل العام للأحزاب السياسية فقد تبين للباحث إلى التضييق في التمويل العام المباشر للأحزاب التي يمكنها إذا أطمأنت إلى المساعدة المباشرة من جانب الدولة أن تستغني عن التمويل الخاص، وبالتالي تزيد الهوة بينها وبين الجماهير، وهذا ما أدى إلى فقد الأحزاب لأهم وظائفها ألا وهو التواصل مع الجماهير.

١٠- حجب أو قطع التمويل العام المباشر عن الأحزاب السياسية التي تخالف ضوابط التمويل العام والخاص، أو التي تخالف مبادئ الديمقراطية وحقوق الإنسان كما جاء في تشريعات كل من فرنسا ومصر والعراق.

١١- في جميع النظم القانونية بما فيها النظم القانونية محل الدراسة تم حظر كافة أشكال الدعم المادي الخارجي للأحزاب السياسية، واخضاع جميع علاقات واتصالات رؤساء الأحزاب السياسية وممثليها بالجهات الخارجية لرقابة الدولة، لأنّ الدعم الخارجي للأحزاب الوطنية قد يؤثر سلباً على الدولة، وليس بالضرورة أن يكون معلناً، فضلاً عن أنه يرى في كل الأحوال.

١٢- أمّا في مجال الرقابة على تمويل الأحزاب السياسية توصل الباحث إلى أن هناك أكثر من جهة رقابية تراقب عملية التمويل السياسي والحملات الانتخابية، بعض منها جهات إدارية، والبعض الآخر جهات مالية وهيئات مستقلة كما جاء في النظام القانوني العراقي و المصري.

١٣- لاحظ الباحث أنّ عملية الرقابة بشكل عام ليست فعالة في العراق في جميع المجالات بما فيها الرقابة على تمويل الأحزاب السياسية والحملات الانتخابية، والسبب في ذلك يرجع إلى عدم وجود قانون خاص بتنظيم الأحزاب السياسية، ولم يحسم هذا الموضوع في القوانين النافذة في العراق، وكثرة الجهات الرقابية تؤدي إلى اختلاط في اختصاصات، تلك الجهات في موضوع الرقابة واتكال كل جهة على أخرى، وفي نهاية المطاف الجهاز الرقابي يصيبه الشلل.

ثانياً: التوصيات

١- أهم توصية يوجهها الباحث للمشروع العراقي بضرورة الإسراع في تقنين قانون خاص بالأحزاب السياسية، رغم ولادة مئات من الأحزاب بعد الاحتلال العراقي في العام ٢٠٠٣. حيث لا يعقل أن يوجد هذا الكم الهائل من الجهات والمؤسسات والأحزاب السياسية بلا تنظيم قانوني لأمرها.

٢- النص صراحة على إلغاء قانون الأحزاب السياسية رقم ٣٠ لسنة ١٩٩١ لكونه يكرّس الأحادية الحزبية، وشمولية الحكم في العراق.

٣- بالنسبة للمشرّع الدستوري العراقي فإنّ من الأهمية إعادة النظر في المادة (٣٩) من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥ وتعديلها كي تتضمن موضوع تمويل الأحزاب والرقابة عليها، لإعطاء نوع من القدسية الدستورية لعمل الأحزاب، لذا لابد من الإشارة إليه في متن الدستور كما فعل المشرع الدستوري لإقليم كردستان العراق، وبعض الدول العربية مثل المغرب والأردن. وذات التوصية كذلك يمكن توجيهها للمشرّع الدستوري المصري عند أي تعديل على المادة (٧١) من دستور (٢٠١٤).

٤- يطالب الباحث المشرّع العراقي القيام بإلغاء الأمر (٩٧) لسنة (٢٠٠٤) الصادر من سلطة الائتلاف المؤقتة، لأن تلك السلطة ليست سلطة وطنية بل سلطة احتلالية، و العراق الآن دولة ذات سيادة وسلطان ولا بد أن يكون لها قوانينها الوطنية.

٥- وكذلك يوصي الباحث من خلال دراسته هذه إلى إعادة النظر في الهيئات الرقابية على عملية تمويل الأحزاب والحملات الانتخابية، حيث يوصي بأن يتولى ديوان الرقابة المالية ومجلس النواب مهمة الرقابة على تلك العملية، لأنّ مجلس النواب العراقي يمثل كافة أطراف الشعب وجميع التيارات والأحزاب السياسية، وديوان الرقابة المالية جهة محاسبية مالية مختصة بالتعاون مع جهات أخرى، وهذا ما يؤدي إلى رقابة فعالة وقوية على تمويل الأحزاب.

٦- يوصي الباحث المشرّع العراقي أن ينص على اشتراكات الأعضاء باعتبارها مصدر رئيسي من مصادر تمويل الأحزاب السياسية، وأن يقوم بوضع حدٍ أعلى لهذه الاشتراكات مراعيًا في ذلك الظروف الاقتصادية السائدة في البلد.

٧- كما يوجه الباحث توصية إلى المشرّع العراقي للإشارة إلى التبرعات كمصدر مهم لتمويل الأحزاب في قانون الأحزاب القادم، على أن يغطيه بجملة من القيود أهمها منع التمويل الخارجي نهائياً وبشكل مطلق من جهة، ومن جهة ثانية وضع حد أعلى للتبرعات يكون متناسباً مع الاشتراكات التي يدفعها الأعضاء. فإذا كان العضو يدفع الاشتراك كدليل على صدق اعتقاده بالأفكار التي ينادي بها الحزب الذي ينتمي له، ومن مصلحته وصول الحزب إلى السلطة، وهذا لا يمكن أن يتم دون نفقات كبيرة، فإنّ المتبرع شبيه بالعضو من حيث الإيمان بمبادئ الحزب، لذا من المنطوق أن يكون الحد الأعلى للتبرع مشابهاً للحد الأعلى من الاشتراكات لاتحادهما في العلة، من جهة أخرى يقصر التبرع على الأشخاص الطبيعية دون الاعتبارية، وأن يمنع الجهات والمؤسسات الحكومية من التبرع لصالح الأحزاب.

٨- يوصي الباحث بضرورة الإشارة إلى عائدات الاستثمار باعتبارها إحدى مصادر تمويل الأحزاب، على أن يكون ذلك وفقاً للقيود التالية: أن يكون الاستثمار في الأوجه غير التجارية، وأن يكون الهدف منه تحقيق مصلحة عموم الحزب، كي لا تتحول الأحزاب إلى مؤسسات تجارية تبتغي من نشاطها الربح وتبتعد عن الهدف الأساسي من إنشائها، وأن تكون طريقة الاستثمار مشروعة وعلنية أخيراً.

٩- وإذا كان التمويل العام، أي المساعدات المالية التي تقدمها الدولة للأحزاب مصدراً هاماً لتمويل الأحزاب السياسية فإن الباحث يوصي المشرعين المصري والعراقي إلى أن ينصا في قانون الأحزاب القادمة على هذا المصدر، وأن يحددا آليات توزيع تلك المعونة.

١٠- كما يوصي الباحث المشرعين العراقي والمصري أن ينص على بعض من المزايا للأحزاب السياسية تشجيعاً لها، كإعفاء مقر الحزب في قانون الأحزاب قادم.

١١- أما فيما يتعلق بالرقابة على الجوانب المالية للأحزاب السياسية، فإننا نود التأكيد ابتداءً على بعض المسائل، أولها أنه يجب على الأحزاب السياسية، كأي مؤسسة أخرى أن تمارس عملها في إطار الدولة القانونية التي يخضع الحكام والمحكومون فيها لحكم القانون على حد سواء، وذلك من خلال خضوعها للرقابة في نواح شتى، خاصة على الجوانب المالية للأحزاب، كما يجب أن يلزم قانون الأحزاب بالكشف عن مصادر تمويلها، والأوجه التي تنفق فيها هذه الأموال، ثانياً وأخيراً وبعد أن أخذت الدولة تساهم في تمويل الأحزاب السياسية، فإن ذلك يستدعي إناطة مهمة الرقابة بجهة على مستوى عالٍ من الكفاءة والاستقلالية، لذا نوصي مشرّعنا الوطني أن ينص في قانون الأحزاب القادم على تشكيل لجنة مختصة بالرقابة على الجوانب المالية على النحو التالي:

- من حيث تشكيل اللجنة نعتقد أنّ أمام المشرع أحد خيارين، إما أن يشكل لجنة مستقلة يضع القانون آلية تشكيلها يراعي فيها التخصص الفني والقانوني على أن تخضع لرقابة مجلس النواب بشكل مباشر، أو أن تشكل هذه اللجنة من بين أعضاء مجلس النواب، وتضاف إلى اللجان الأربع والعشرين التي ينص عليها النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٧.

أما من حيث اختصاصات اللجنة، تختص هذه اللجنة بالرقابة على مصادر تمويل الأحزاب، وتحديد منحة الدولة السنوية للأحزاب، إضافة إلى اختصاصها بتوزيع الإعانات المالية بشكل شفافٍ وعادل، أو على الأقل الإشراف على توزيع هذه الإعانات وفقاً لضوابط التي سيضعها القانون.

١٢- أما فيما يتعلق بالعقوبات، يوصي الباحث بوضع أحكام متشددة بالنسبة لمن يخالف الأحكام القانونية المتصلة بالجوانب المالية للأحزاب السياسية، وشفافية التعاملات المالية للأحزاب، لضمان استقلالها وعدم تأثرها بأي من المؤثرات الخارجية.

تم بحمد الله وتوفيقه

وما توفيقى إلا بالله العلي العظيم

قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع

القرآن الكريم

أولاً: الكتب العربية

١. إبراهيم درويش، النظام السياسي، دار النهضة العربية، الطبعة الرابعة، القاهرة، ١٩٨٧.
٢. إبراهيم عبد العزيز شيجا، النظم السياسية والقانون الدستوري، تحليل النظام الدستوري المصري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٥.
٣. أحمد سويلم العمري، معجم العلوم السياسية الميسر، مطابع الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٧٧.
٤. أحمد سويلم العمري، أصول النظم السياسية المقارنة، مطبعة الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ١٩٧٦.
٥. إدريس بوكرا، مراقبة الانتخابات الرئاسية في الجزائر، مركز النشر الجامعي، ٢٠١١.
٦. آدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، ط٢، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٧١.
٧. أديب محمد جاسم الحماوي، مؤسسات المجتمع المدني ودورها في حماية الحقوق والحريات العامة، دار الكتب القانونية، القاهرة، ٢٠١٢.
٨. أسامة الغزالي حرب، الأحزاب السياسية في العالم الثالث، عالم المعرفة، الكويت، ١٩٨٧.
٩. السيد خليل الهيكل، الأحزاب السياسية فكرة ومضمون، الطبعة الثانية، دار طليعة، أسوان، بدون سنة الطبع.
١٠. الشافعي أبو رأس، التنظيمات السياسية الشعبية، العالم الكتب، القاهرة، ١٩٧٤.
١١. أمل لطفي حسن جاب الله، أثر الجرائم الانتخابية على مشروعية الانتخابات التشريعية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠١٣.
١٢. أمير حسن، دور القضاء في مراقبة العملية الانتخابية، المفوضية العليا المستقلة للانتخابات، بغداد، ٢٠٠٩.
١٣. بشير علي باز، المشاكل والجرائم الانتخابية قبل اكتساب العضوية وبعد اكتسابها في ضوء انتخابات مجلس الشعب، دار الكتب القانونية، القاهرة، ٢٠٠٧.
١٤. بلقيس أحمد منصور، الأحزاب السياسية والتحول الديمقراطي، مكتبة المدبولي، القاهرة، ط١، ٢٠٠٤.
١٥. حبيب محمد كريم، تاريخ الحزب الديمقراطي الكردستاني، مطبعة خبات، دهوك، ١٩٩٨.
١٦. حزب الفضيلة الإسلامي، الهوية التعريفية والأهداف، الفضيلة للدراسات والنشر، بغداد، ٢٠٠٤.
١٧. حسان محمد شفيق العاني، الأنظمة السياسية المقارنة، مطبعة المعارف، بغداد، ١٩٨٠.
١٨. حسن عبد المنعم البدر اوي، الأحزاب السياسية والحريات العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٠.
١٩. حسين جميل، نشأة الأحزاب السياسية، الدار العربية للموسوعات، بيروت، ط١، ١٩٨٤.

٢٠. حسين عثمان محمد، القانون الدستوري للجمهورية الثانية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠١٣.
٢١. حسين عثمان محمد، القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٢.
٢٢. حسين عثمان محمد، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٨.
٢٣. حمدي عطية مصطفى عامر، الأحزاب السياسية في النظام السياسي والقانون الوضعي والإسلامي، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠١٣.
٢٤. داود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٦.
٢٥. رحيم العجيلي، مؤسسات مكافحة الفساد في العراق، مطبعة هيئة النزاهة، بغداد، ٢٠١٣.
٢٦. رجب حسن عبد الكريم، الحماية القضائية لحرية تأسيس وأداء الأحزاب السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٧.
٢٧. رعد ناجي الجدة، دراسات في الشؤون الدستورية العراقية، مطابع دار الثقافية العامة، بغداد، ٢٠٠٢.
٢٨. رعد ناجي الجدة، التطورات الدستورية في العراق، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠٠٤.
٢٩. رغيد صالح، قوانين الأحزاب السياسية تجارب وأبعاد دولية وعربية، ورقة مقدمة إلى الاجتماع الأول لورشة العمل الإقليمية حول البرلمان وإصلاح قوانين الأحزاب، الرباط ١٧-١٩٢٠٠٧ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.
٣٠. رمزي الشاعر، الأيدولوجيا وأثرها على الأنظمة السياسية المعاصرة، مطبعة عين شمس، القاهرة، ١٩٧٩.
٣١. رياض عزيز هادي، العالم الثالث من الحزب الواحد إلى التعددية، سلسلة افاق، مطابع دار الشؤون الثقافية العامة، بغداد، ١٩٩٤.
٣٢. سعاد الشرقاوي، الأحزاب السياسية (أهميتها، نشأتها، نشاطاتها)، مركز البحوث البرلمانية، القاهرة، ٢٠٠٥.
٣٣. سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٧.
٣٤. سعد عصفور، النظام الدستوري المصري دستور ١٩٧١، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٠.
٣٥. سعيد حمودة الحديدي، نظام الإشراف والرقابة على الانتخابات الرئاسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٢.
٣٦. سليمان الطماوي، النظم السياسية، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٨.
٣٧. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، ١٩٨٥.
٣٨. سليمان صالح الغويل، الديمقراطية والأحزاب السياسية والجماعات الضاغطة، مطبعة جامعة قارونس، بنغازي، ٢٠٠٨.
٣٩. شمران العجلي، الخريطة السياسية للمعارضة العراقية، الطبعة الأولى، بيروت، ٢٠٠٠.

٤٠. شمران حمادي، الأحزاب السياسية والنظم الحزبية، ط١، مطبعة دار السلام، بغداد، ١٩٧٤.
٤١. شمران حمادي، النظم السياسية، مطبعة الإرشاد، بغداد، الطبعة الرابعة، ١٩٧٥.
٤٢. صالح جواد الكاظم ود.علي غالب العاني، الأنظمة السياسية، مطابع دار الحكمة، بغداد، ١٩٩١.
٤٣. صلاح أحمد السيد جودة، الأحزاب السياسية ودورها في ثورات الربيع العربي، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٣.
٤٤. صلاح الدين فوزي، المجلس الفرنسي قاضي الدستورية (الانتخابات-الاستفتاءات)، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٢.
٤٥. طارق علي الهاشمي، الأحزاب السياسية، شركة الطبع والنشر الأهلية، بغداد، ١٩٦٧.
٤٦. طه حميد حسن العنكي، القانون الدستوري والنظم السياسية، مطبعة جامعة بغداد، ٢٠١٢.
٤٧. عبد الباسط علي جاسم الزبيدي، الموازنة العامة للدولة والرقابة على تنفيذها، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٤.
٤٨. عبد الجبار حسن الجبوري، الأحزاب والجمعيات السياسية في القطر العراقي ١٩٠٨-١٩٥٨، دار الحرية للطباعة، بغداد، ١٩٧٧.
٤٩. عبد الرزاق الحسني، تاريخ الأحزاب العراقية ١٩١٨-١٩٥٨، مركز الأبجدية، بيروت، ١٩٨٠.
٥٠. عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الدستوري، ط٣، دار المطبوعات الجامعية، ٢٠٠٩.
٥١. عبد الفتاح الجبالي وهناء عبيد، دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد السياسي وتعزيز الشفافية، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، القاهرة، ٢٠١٠.
٥٢. عبد الكريم علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري، مكتبة القانونية، بغداد، ١٩٩٩.
٥٣. عبد الله حنفي، الرقابة القضائية على تمويل الحملات الانتخابية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٧.
٥٤. عصام عبد الوهاب البرزنجي، مبادئ والأحكام القانون الإداري، دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، ١٩٩٣.
٥٥. عصام نعمة إسماعيل، النظم الانتخابية، ط٢، منشورات زين الحقوقية، صيدا، لبنان، ٢٠٠٩.
٥٦. علي الدين هلال، تطور النظام السياسي في مصر (١٨٠٥-٢٠٠٥)، الدار المصرية اللبنانية، ٢٠٠٦.
٥٧. علي الدين هلال، النظام السياسي المصري بين إرث الماضي وآفاق المستقبل (١٩٨١-٢٠١٠)، الدار المصرية اللبنانية، القاهرة، ٢٠١١.
٥٨. عمرو هاشم ربيع وآخرون، الأحزاب الصغيرة والنظام الحزبي في مصر، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، القاهرة، ٢٠٠٣.
٥٩. عمرو هاشم ربيع، نحو الانتخابات حرة ونزيهة، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، القاهرة، ٢٠١٢.

٦٠. عمرو هاشم ربيع، الانتخابات الرئاسية ٢٠١٢، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، القاهرة، ٢٠١٣.
٦١. عمرو هاشم ربيع، المال والنزاهة السياسية، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، القاهرة، ٢٠٠٩.
٦٢. عيد أحمد الغفلول، تمويل الأحزاب السياسية، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، القاهرة، ٢٠٠٨.
٦٣. فتحي محمد محمد الأحول، الرقابة على أموال الدولة العامة، دور جهاز المركزي للمحاسبات في الرقابة وتأثيره في الإجراءات التأديبية، المكتب العربي الحديث، ٢٠١٣.
٦٤. كاوة الطالباوي، دولة القانون ومهزلة الأحزاب السياسية، دار النهضة العربية، ٢٠١٣.
٦٥. كريم يوسف كشاكش، الحريات العامة في الأنظمة السياسية المعاصرة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٧.
٦٦. كمال مظهر أحمد، كردستان في سنوات الحرب العالمية الأولى، مطبعة المعرفة، بغداد، ١٩٨٥.
٦٧. ماجد راغب الحلو، الدولة في الميزان الشريعة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١١.
٦٨. ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٩.
٦٩. مازن حسن، النظم الانتخابية دراسة مقارنة لأنواعها وأثرها وانعكاساتها على السياق المصري، مركز المحروسة للنشر والخدمات الصحفية والمعلومات، ٢٠١١.
٧٠. ماهر صالح علاوي، المبادئ العامة في القانون الإداري، دار ابن الأثير للطباعة والنشر، الموصل، ٢٠٠٦.
٧١. محمد إبراهيم خيرى الوكيل، الأحزاب السياسية بين الحرية والتقييد، الطبعة الأولى، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، المنصورة، ٢٠١٣.
٧٢. محمد إبراهيم خيرى الوكيل، دور القضاء الإداري والدستوري في إرساء مؤسسات المجتمع المدني، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٧.
٧٣. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٠.
٧٤. محمد عبد العال السناري، الأحزاب السياسية والأنظمة السياسية والقضاء الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٣.
٧٥. مصطفى أبو زيد فهمي، القانون الدستوري والنظم السياسية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ط ٤، ٢٠٠٨.
٧٦. مصطفى الصادق و وايت إبراهيم، مبادئ القانون الدستوري المقارن، ط ٢، مطبعة المعارف، القاهرة، ١٩٢٥.

٧٧. مهدي أنيس جرادات، الأحزاب والحركات السياسية في الوطن العربي، دار أسامة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١.
٧٨. موسى حبيب، الانتخابات والأحزاب السياسية، مكتبة النجاح، بغداد، ١٩٧٤.
٧٩. نبيلة عبد الحليم كامل، الأحزاب السياسية في العالم المعاصر، دار الفكر العربي، ١٩٩٢.
٨٠. نبيلة عبد الحليم كامل، حرية تكوين الأحزاب السياسية في مصر بين النص القانوني والواقع السياسي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٢.
٨١. نشوة نشأت، نحو قانون جديد للأحزاب السياسية في مصر، المنظمة المصرية لحقوق الإنسان، ٢٠٠٨.
٨٢. نعمان أحمد الخطيب، الأحزاب السياسية ودورها في أنظمة الحكم المعاصر، دار التوفيق للطباعة، القاهرة، ١٩٨٣.
٨٣. هادي حسن علوي، الأحزاب السياسية في العراق (السرية والعلنية)، رياض ريس، بيروت، ط١، ٢٠٠١.
٨٤. وائل عبد اللطيف القاضي الفضل، أصول العمل النيابي، من إصدارات مجلس النواب العراقي، بغداد، ٢٠٠٦.
٨٥. وحدة أبحاث القانون ودراسات الدولة، جامعة كربلاء، قراءة في مسودة قانون الأحزاب السياسية في العراق، ٢٠١١.
٨٦. وليد الأعظمي، ذكريات ومواقف، مطبعة أنوار دجلة، بغداد، ٢٠٠٤.
٨٧. يسري عزباوي، تمويل الحملات الانتخابية لمرشحي الرئاسة في ضوء المعايير الدولية، مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية، القاهرة، ٢٠١٣.

ثانياً: الكتب المترجمة

١. مارسن واليكي، تنظيم تمويل الأحزاب السياسية في العراق ومسودة قانون الأحزاب السياسية للعراق، مشروع العدالة الشاملة للعراق، جامعة أوتا، ٢٠٠٩.
٢. شاري براين ودنيزبير، دور المال في اللعبة السياسية، دليل إلى زيادة الشفافية في الأنظمة الديمقراطية في العالم وتعزيزها، ترجمة نور الأسعد، بيروت، لبنان، تشرين الثاني ٢٠٠٧.
٣. كيفن كاساس زامورا، التمويل السياسي وأنظمة التمويل بالدولة، لمحة عامة، مؤسسة بروكنجز، جامعة كوستاريكا، مايو ٢٠٠٨.
٤. كينث جاندا، الأحزاب السياسية والديمقراطية من الناحيتين النظرية والعملية، من منشورات المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية، ترجمة ناتالي الأسعد سليمان، بيروت ٢٠٠٦.
٥. موريس ديفريجيه، الأحزاب السياسية، ترجمة علي مقلد وعبد الحسن يعد، دار النهار للنشر، بيروت، ١٩٧٢.
٦. هانز كلسن، الديمقراطية طبيعتها وقيمتها، ترجمة علي الحماحصي، مكتبة الانجلو المصرية، القاهرة، ١٩٥٣.

ثالثاً: الرسائل العلمية

١. أحمد سمير أحمد ناصر، الالتزام الحزبي والحياة النيابية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠٠٧.
٢. أحمد محمد إبراهيم سويلم، دور الأحزاب السياسية في الانتخابات البرلمانية، رسالة دكتوراه، جامعة طنطا.
٣. خالد محمد حسن أحمد ربيع، التعددية الحزبية في مصر، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة حلوان، ٢٠٠٧.
٤. سامر حميد سفر، الأحزاب السياسية في العراق، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الكوفة، ٢٠٠٩.
٥. سرهنك حميد البرزنجي، مقومات الدستور الديمقراطي وآليات المدافعة عنه، أطروحة دكتوراه، كلية القانون والسياسية، جامعة صلاح الدين-اربيل، ٢٠٠٧.
٦. سعد مظلوم عبد الله العبدلي، ضمانات حرية ونزاهة الانتخابات، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠٠٧.
٧. طارق فتح الله خضر، دور الأحزاب السياسية في ظل النظام النيابي، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، ١٩٨٦.
٨. عبد الرحمن حسين مختار، النظام القانوني للأحزاب السياسية ودورها في التجربة الديمقراطية اليمنية، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠٠٧.
٩. عبد الرحمن محمد سيد، تداول السلطة داخل الأحزاب والمناصب السياسية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠٠٦.
١٠. عبد الرزاق عبد الحميد أحمد، التنظيم القانوني للحملات الانتخابية، رسالة ماجستير، كلية القانون والسياسة، جامعة صلاح الدين، ٢٠١١.
١١. مصطفى أحمد مصطفى، ماهية السلطة في الفكر السياسي للأحزاب السياسية العراقية، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، ٢٠٠٧.
١٢. مصطفى عبد الجواد محمود السيد، الأحزاب السياسية في النظام السياسي والدستوري الحديث والنظام الإسلامي، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠٠٧.
١٣. ميثم حنظل شريف، التنظيم الدستوري والقانوني للأحزاب السياسية في العراق، أطروحة دكتوراه كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٣.
١٤. هاشم حسين على صالح الجبوري، الضمانات الدستورية لنزاهة الانتخابات النيابية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة تكريت، ٢٠١٠.
١٥. وائل منزر حسون البياتي، الإطار القانوني للإجراءات السابقة على الانتخابات مجلس النواب العراقي، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة المستنصرية، ٢٠١١.
١٦. ياسر إبراهيم حمزة، حماية الحقوق السياسية في القانون الدستوري المصري مقارنة بالشرعية الإسلامية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة المنوفية، ٢٠٠٩.

رابعاً:الدوريات

١. حنان محمد القيسي، دراسة في تمويل الأحزاب السياسية في العراق، مجلة الحقوق، جامعة المستنصرية، المجلد ٤، العدد ١٣-١٤، ٢٠١١.
٢. رعد ناجي الجدة، في قانون الأحزاب السياسية رقم (٣٠) لسنة ١٩٩١، مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، مجلد الخامس عشر، العدد ١-٢، ٢٠٠٠.
٣. سرهنك حميد البرزنجي، التنظيم القانوني لتمويل الحملات الانتخابية، مجلة القانون والسياسة، جامعة صلاح الدين-اربيل، العدد ٢٠١٣، ١٤.
٤. صباح صبحي حيدر، تمويل الأحزاب السياسية ومشروع إصدار القانون له، مجلة القانون والسياسة، جامعة صلاح الدين،-اربيل، العدد ٢٠١١، ٩.
٥. صفاء إبراهيم الموسوي، الإدارة الانتخابية في العراق وأنماط الإشراف على الانتخابات في العالم، مجلة جامعة كربلاء العلمية، المجلد الثامن، العدد الرابع، ٢٠١٠.
٦. طارق علي الهاشمي، في الحزب السياسي، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد الخامس، العدد ١-٢، ١٩٨٦.
٧. عبد الغني بسيوني عبد الله، الأحزاب السياسية بحث في ماهية الأحزاب السياسية المعاصرة وأنواعها ونظامها وتقدير دورها في النظم الديمقراطية، مجلة الدراسات القانونية، جامعة بيروت العربية، العدد الأول، ١٩٩٨.
٨. عبد الغني بسيوني عبد الله، الأحزاب السياسية في مصر دراسة لنشأة الأحزاب السياسية المصرية وتطورها والتنظيم الحالي لهذه الأحزاب، مجلة الدراسات القانونية، جامعة بيروت العربية، العدد الثاني، ١٩٩٩.
٩. محمد محمد عبد اللطيف أبو العاطي، التنظيم القانوني لحياة السياسية في فرنسا، مجلة هيئة القضايا الدولية، العدد الثالث، ١٩٩١.
١٠. مصطفى محمود غفيفي، الديمقراطية السياسية بين الواقع والطموحات المستقبلية، مجلة الحقوق، جامعة الإسكندرية، العدد الثاني، للسنة الثالثة والعشرون، ١٩٩٩.
١١. مهند ضياء عبد القادر، قراءة في نصوص قانون الأحزاب العراقي، مجلة الدراسات القانونية، بيت الحكمة، العدد ٢٠١٢، ٢٣.
١٢. نعمان أحمد الخطيب، التعددية الحزبية في المملكة الأردنية الهاشمية، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، جامعة عين شمس، العدد الثاني، لسنة التاسعة والثلاثون، ١٩٩٧.
١٣. نغم محمد صالح، التعددية الحزبية في العراق في ظل غياب القانون، مجلة العلوم السياسية، جامعة بغداد، العدد ٤٣، ٢٠١١.
١٤. نغم محمد صالح، مستقبل النظام الحزبي في العراق، مجلة العلوم السياسية، جامعة بغداد، العدد ٤١، ٢٠١٠.

خامساً: البحوث والمقالات

١. يسري عزباوي، مستقبل الأحزاب السياسية الجديدة، ورقة مقدمة لمؤتمر التحول الديمقراطي في مصر خلال المرحلة الانتقالية، مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان ومركز (فريد) للأبحاث بإسبانيا وصندوق الأمم المتحدة للديمقراطية، القاهرة، ٢٦-٢٧، يوليو ٢٠١١.
٢. أسعد عبد الوهاب عبد الكريم، الأحزاب السياسية في العراق، بحث مقدم إلى مؤتمر السنوي لمركز صلاح الدين أيوبي في جامعة تكريت بالتعاون مع بيت الحكمة لفترة ١٩-٢٠ تشرين الثاني ٢٠٠٧.
٣. عبد الله بوواو، تمويل الحياة السياسية في مغرب، بحث مقدم إلى مؤتمر إصلاح الأحزاب السياسية في المغرب، الرباط ٢٥ يناير ٢٠١٢.
٤. مصطفى شفيق علام وأمني عبد الغني وغادة غالب، المال السياسي بين المشروع والممنوع، المركز المصري للدراسات والمعلومات، يوليو ٢٠١٢.
٥. محمد الحسيني، مساهمة الدولة في تمويل الأحزاب السياسية في الأردن، مؤسسة فريد ريش ايبيرت، مكتب عمان، كانون الأول، ٢٠١٢.
٦. الان وول وآخرون، أشكال الإدارة الانتخابية، دليل المؤسسة العربية للديمقراطية والانتخابات، ستوكهولم، السويد، ٢٠٠٦.
٧. عادل اللامي، ورقة عمل لإصلاح الإطار القانوني للعمل السياسي في العراق، بحث منشور في موقع الحوار المتمدن في تاريخ ١٥/٣/٢٠١١.
٨. حمزة علي، تمويل الأحزاب السياسية في الأردن، مقال منشور في جريدة الرأي، ٢٢ فبراير، ٢٠١١.
٩. وليد رياض، الأحزاب السياسية المصرية التناقض-المعوقات-الاتجاهات، جريدة الغد، ١٦/١/٢٠١٠.
١٠. جهاد الخازن، عيون وأذان، المقالة المنشور في جريدة الحياة، ٧/٧/٢٠١١.
١١. عصام عبد العزيز، خريطة الأحزاب المصرية قبل وبعد ثورة يناير، جريدة الشروق، ٣٠ مارس ٢٠١١.
١٢. فخري كريم، العقدة طائفية لدى الأحزاب العراقية، جريدة المدى، ٤/٣/٢٠٠٨.
١٣. فاطمة بريخ، تمويل الأحزاب السياسية في الأنظمة الديمقراطية بين المنظور القانوني والواقعي، مقال منشور في جريدة الاحداث المغربية الصادرة في ٤/٨/٢٠٠٠.

سادساً: الدساتير

- ١- الإعلان الفرنسي لحقوق الانسان ١٧٨٩.
- ٢- الدستور الإيطالي ١٩٤٨.
- ٣- الدستور الألماني ١٩٤٦.
- ٤- الدستور الفرنسي ١٩٥٨.
- ٥- الدستور المغربي ٢٠١١.

- ٦- الدستور الأردني ١٩٥٢.
- ٧- الدستور المصري لسنة ١٩٦٤.
- ٨- الدستور المصري ١٩٧١.
- ٩- الدستور المصري ٢٠١٢.
- ١٠- الدستور المصري ٢٠١٤ النافذ.
- ١١- القانون الأساسي العراقي ١٩٢٥.
- ١٢- الدستور العراقي ١٩٥٨.
- ١٣- الدستور العراقي ١٩٦٨.
- ١٤- الدستور العراقي المؤقت ١٩٧٠.
- ١٥- قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية ٢٠٠٤.
- ١٦- الدستور العراقي الدائم ٢٠٠٥.
- ١٧- مشروع دستور إقليم كردستان العراق ٢٠٠٩.

سابعاً: القوانين والمراسيم

- ١- قانون الجمعيات الفرنسي ١٩٠١.
- ٢- قانون تمويل الحياة السياسية رقم (٢٢٦-٨٨) ١٩٨٨.
- ٢- قانون تمويل الحياة السياسية رقم (٢٢٧-٨٨) ١٩٨٨.
- ٣- القانون رقم (٩٠-٥٥) ١٩٩٠.
- ٤- القانون الأساسي رقم (٣٨٣٩٩) ١١ مايو ١٩٩٠.
- ٥- القانون رقم (٩٥-٦٦) ١٩ يناير ١٩٩٥.
- ٦- المرسوم بالقانون رقم (١١٦٥-٢٠٠٣) الفرنسي.
- ٧- قانون الأحزاب الجزائري رقم (٩) لسنة ١٩٩٧.
- ٨- قانون الأحزاب الأردنية رقم (٣٢) لسنة ١٩٩٢.
- ٩- قانون الأحزاب المغربي رقم (٣٦) لسنة ٢٠٠٦.
- ١٠- قانون الأحزاب السياسية المصري رقم (٤٠) ١٩٧٧.
- ١١- القانون رقم (١٧٦) الخاص بتنظيم الانتخابات الرئاسية المصرية.
- ١٢- القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية.
- ١٣- القانون رقم ١٧٣ لسنة ٢٠٠٥ خاص بتعديل قانون مباشرة الحقوق السياسية رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦.
- ١٤- المرسوم رقم (١٢) لسنة ٢٠١٢ الخاص بتعديل نظام الأحزاب السياسية في مصر رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧.

- ١٥- قانون ديوان المحاسبة رقم (٥٢) لسنة ١٩٤٢.
- ١٦- قانون الجهاز المركزي للمحاسبات رقم (١٢٩) لسنة ١٩٦٤.
- ١٧- قانون الكسب غير المشروع رقم (٦٢) لسنة ١٩٧٢.
- ١٨- قانون تأليف الجمعيات العراقية لسنة ١٩٢٢.
- ١٩- مرسوم الجمعيات العراقية رقم (١٩) لسنة ١٩٥٤.
- ٢٠- قانون الجمعيات رقم (٦٣) لسنة ١٩٥٥.
- ٢١- قانون الجمعيات رقم (١) لسنة ١٩٦٠.
- ٢٢- قانون الأحزاب السياسية رقم (٣٠) لسنة ١٩٩١ الملغي.
- ٢٣- الأمر رقم (٩٧) لسنة ٢٠٠٤ الصادر من سلطة الائتلاف المؤقت.
- ٢٤- قانون الأحزاب السياسية في إقليم كردستان العراق رقم (١٧) لسنة ١٩٩٣ المعدل.
- ٢٥- الأمر رقم (٩٢) الخاص بتشكيل المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق لسنة ٢٠٠٤ الصادر من سلطة الائتلاف المؤقت.
- ٢٦- قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم (٩) لسنة ٢٠٠٧.
- ٢٧- قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (١١) لسنة ٢٠٠٥ المعدل.
- ٢٨- قانون انتخابات مجالس المحافظات رقم (٣٦) لسنة ٢٠٠٧ المعدل.
- ٢٩- قانون الموازنة الاتحادية رقم (٩) لسنة ٢٠١١.
- ٣٠- قانون الموازنة الاتحادية رقم (٢٢) لسنة ٢٠١٢.
- ٣١- قانون الموازنة الاتحادية رقم (٧) لسنة ٢٠١٣.
- ٣٢- مشروع قانون الموازنة الاتحادية رقم (٢١٩) لسنة ٢٠١٤.
- ٣٣- قانون هيئة النزاهة العراقية رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١.
- ٣٤- قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ المعدل.
- ٣٥- الأمر رقم (٥٥) الخاص بتشكيل هيئة النزاهة لسنة ٢٠٠٤ الصادر من سلطة الائتلاف المؤقت.
- ٣٦- مشروع قانون الأحزاب السياسية العراقية لسنة ٢٠٠٧.
- ٣٧- مشروع قانون تمويل الأحزاب السياسية في إقليم كردستان العراق لسنة ٢٠٠٩.

ثامناً: الأحكام القضائية

- ١- حكم المحكمة الإدارية العليا، الدعوى رقم ١٣١٣ لسنة ٣١ قضائية عليا، جلسة ١٢/٣/١٩٨٧.
- ٢- حكم المحكمة الإدارية العليا، الدعوى رقم ٢٥٨٨ لسنة ٤٢ قضائية عليا، جلسة ١١/١/١٩٩٨.
- ٣- حكم محكمة شمال القاهرة الابتدائية في تاريخ ٩/٥/١٩٧٨ في دعوى رقم ١٥٧٦ سنة ١٩٧٨.

تاسعاً:المواقع الالكترونية

بوابة القانون المصري، ويكيبيديا، الموسوعة الحرة:

www.ar-wikipedia.org/wiki

موقع جريدة المصري اليوم:

<http://today.almasryalyoum.com/article2.aspx?ArticleID=372378>

موقع جريدة الغد المصري:

http://www.elghad.com/Read.asp?News_Id=2010100011669

موقع مؤسسة دويتشة فيلة الألمانية :

<http://www.dw.de/a-14952569-1>

موقع حركة الوفاق الوطني العراقي:

<http://www.wifaq.com>

موقع القائمة الوطنية العراقية:

www.aliraqia.com

موقع جبهة الحوار الوطني العراقي:

www.hiwarwatani.com

الإعلان الفرنسي لحقوق الإنسان:

<http://www.damascusbar.org/AlMuntada/showthread.php?t=13015>

موقع اللجنة العليا للانتخابات :

<http://www.elections2011<eg/images/Bayan/qararlagna21-2011>pdf>

الموقع الرسمي للاتحاد الإسلامي الكردستاني:

www.kurdiu.org

الموقع الرسمي لمجلس النواب العراقي:

<http://www.parliament.iq/>

الموقع الرسمي للجنة الوطنية لمحاسبات وتمويل الحملات الانتخابية والتمويل السياسي في فرنسا:

<http://www.cnccfp.fr>

الموقع الرسمي لهيئة النزاهة العراقية:

www.nazaha.iq

موقع المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية:

www.hed.org/mena/ar

موقع دراسات الأحزاب السياسية:

www.appstudies.org

موقع التشريعات العراقية :

www.iraqi-ild.org

موقع الجريدة الرسمية العراقية (الوقائع العراقية):

www.iraqog.org

الملخصات

الملخص

تعتبر الأحزاب السياسية من المفاهيم السياسية الحديثة التي ارتبط ظهورها بظهور المجالس النيابية، وتشكل القوانين الأحزاب السياسية وقوانين الانتخاب العمود الفقري للديمقراطية ومبدأ السيادة الشعب، وبرغم الأهمية التي تمثلها الأحزاب السياسية في مجال العمل السياسي والمشاركة الشعبية، إلا أنها عانت من إغفال الدساتير لها أحياناً، أو إغفال المشرع العادي وضع قوانين لتنظيمها في أحيان أخرى، ورغم إن العراق لم يكن بعيداً عن تجربة الحزبية إذ عرفت الأحزاب منذ الثلاثينات من القرن الماضي، وكان لهذه الأحزاب دور بارز في العملية السياسية في العراق الجمهوري، إلا إن تعثراً شاب عملها، إلى أن تمحورت العملية السياسية في مرحلة من التاريخ العراقي السياسي حول حزب واحد.

تعددت التشريعات الأحزاب السياسية في العراق وأخذت تسميات عدة، اتسم كل منها ببعض المزايا وشابه بعض من الأوجه النقص وعدم الإتقان، وقد تباينت هذه التشريعات في مدى ايلائها من أهمية لمسألة مصادر تمويل الأحزاب السياسية والرقابة عليها، بين تشريعات نصت على بعض أوجهها وأخرى تغافلت عنها.

ورغم صدور الأمر (٩٧) لسنة ٢٠٠٤ والذي نظم الأحزاب والكيانات السياسية إلا انه جاء قاصراً وليس في أحكامه المقتضية معينا لتنظيم هذه المؤسسات الهامة ، ورغم إعداد أكثر من مشروع لقانون الأحزاب السياسية في العراق إلا إن أيا منها لم يرى النور، بسبب الخل والتلكؤ الذي أصاب مسيرة مجلس النواب في الدورتين الأولى والثاني، أو ربما بسبب الاكتفاء- للأسباب مجهولة- بالأمر رقم ٩٧ لسنة ٢٠٠٤ ، وقد يكون بسبب انشغال المشرع- مجلس النواب- بسن وإقرار قوانين رآها أكثر أهمية من قانون الأحزاب السياسية، أو بسبب الابتعاد عن وضع قوانين منظمة ليبقى الحال على ما هو عليه، فوضى عارمة.

رغم إن قد ناقشت مشروع قانون الأحزاب في الدورة الثانية لمجلس النواب وأهمية إصداره بالسرعة الممكنة أكثر من مرة إلى لحظة كتابة هذه الرسالة.

يمثل تمويل ركن أساس في أي تشريع قادم للأحزاب السياسية، إذ من خلاله تنشأ وتحدد الوسائل التي تستخدمها الأحزاب السياسية لممارسة نشاطاتها الحزبية، ومن خلالها تتمكن الأحزاب السياسية من تحقيق أهدافها فإذا ما كانت مصادر التمويل وطنية بالدرجة الأساس وشفافة وعلمية ، كلما كانت أكثر تعبيرا عن صدق الهوية والانتماء الوطني، إذ لن يكون الحزب تابعا أو خاضعا لجهة التمويل، يتأمر بأوامرها ويحقق أهدافها، ولا يحركه سوى ولاؤه و انتماؤه الوطني.

لذا وبعد تعداد مصادر التمويل الأحزاب السياسية في القانون المقارن، اشرنا إلى أكثرها أهمية واقفها تأثيرا على الحزب السياسي مستقبلا، وبعد تطرقنا إلى أساليب الرقابة عليها.

وما توفيقي إلا بالله العلي العظيم

Abstract

Political parties represent one of the most important institutions in all political systems, as one of the mechanisms of participation in political life. And political parties play an important and vital role in mature democracies, and they represent the backbone of political life, and follows the importance of their role, the effectiveness of the results of the elections which they participate in, either by receiving power and run the government and dominate the parliament, or be in opposition, and play the role of over sighting and accountability for the party or parties that are in the government, in addition to their role in raising awareness and shaping public opinion and guiding it .

The practice of political parties for their activities requires the availability of a huge potential finance, whether this money was needed for the exercise of the daily activities of political parties, such as expenses related to the headquarters of the party such as the necessary funds for the rental of the party's headquarters and buildings , or money for the purchase of furniture and office supplies, in addition to wages of the employees of the party's headquarters, or the necessary funds to finance the election campaigns, that are supported by the party in favor of its candidates in the elections .

It is natural that the expenses of a campaign is the most important and the largest compared with other expenses, it is more important because if tee party wins in the elections it will have the access to the authority or participating in it, and it's the largest of expenditure really, because the expenditures necessary for the election campaign have been increased and grown, especially after what the world has

witnessed in the evolution of the technical revolution in the communications and media.