

الفصل الأول
النظام القانوني لتمويل الأحزاب السياسية

الفصل الأول

النظام القانوني لتمويل الأحزاب السياسية

تمهيد وتقسيم:

إن قيام الأحزاب السياسية بوظائفها يقتضي توافر إمكانيات مالية الهائلة لتمكينها من أداء هذه الوظائف وما يتصل بذلك من فعاليات وأنشطة خاصة بها، والأموال التي تنفقها الأحزاب السياسية. منها ما هو ضروري لتسيير شؤونها كالمصروفات اليومية المتعلقة بمقر الحزب، سواء من حيث استئجار العقارات أو شرائها أو صيانتها، والمصروفات الإدارية المتمثلة بأجور الكوادر الذين يعملون في مركز إدارة الحزب^(٩١). فضلا عما يحتاجه من أثاث ومستلزمات مكتبية، ومنها ما يحتاجه لتمويل الحملات الانتخابية لصالح مرشحيه في المواسم الانتخابية سواء كان الانتخابات الرئاسية أو التشريعية أو انتخابات المجالس المحلية. وتعتمد الأحزاب السياسية في تمويل أنشطتها المختلفة على مصدرين: يتمثل الأول في التمويل العام الذي تحصل عليه وفقا لشروط محددة ضمن الموازنة العامة للدولة. وثاني مصدر من مصادر تمويل الأحزاب هو التمويل الخاص، الذي يعد المصدر الأهم خصوصا في المجتمعات التي بلغت درجة عالية من الوعي السياسي، وتعد الأحزاب السياسية فيها ضرورة لا غنى لها عنها، بوصفها أداة التعبير عن هذه المجتمعات والممثل عنها، لذلك سوف نقسم هذا الفصل الى ثلاثة مباحث نبين في المبحث الأول موقف كل من الدساتير الفرنسية والمصرية والعراقية بخصوص الموضوع التمويل الأحزاب السياسية، وفي المبحث الثاني نتكلم عن التشريع وتمويل الأحزاب السياسية في الانظمة القانونية في كل من فرنسا ومصر والعراق، وفي الأخير نتحدث عن تقييم النظام القانوني لتمويل الأحزاب السياسية كالآتي:

المبحث الأول: غيبة التنظيم الدستوري لمسألة تمويل الأحزاب السياسية.

المبحث الثاني: التنظيم التشريعي لتمويل الأحزاب السياسية.

المبحث الثالث: تقييم التنظيم التشريعي لتمويل الأحزاب السياسية.

^(٩١) د. مصطفى عبد الجواد محمود السيد، الأحزاب السياسية في النظام السياسي والدستور الحديث والنظام الإسلامي، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠٠٧، ص ٢٧٥.

المبحث الأول

غيبية التنظيم الدستوري لمسألة تمويل الأحزاب السياسية

تعد الأحزاب السياسية من أبرز مظاهر حرية الرأي والتعبير، فضلا عن أنها تمثل إحدى المؤسسات الرئيسية في كل نظام سياسي^(٩٢).

وبهذه الأهمية، فقد كان من البدهي أن تتولى معظم دساتير الدول على نحو يتلاءم مع الأيدولوجية التي يعتنقها واضعوا هذه الدساتير أو معدلوها، الظروف التي عاصرت هذا التنظيم.

وعلى هذا الأساس فنجد ما نجد في الوقت الحاضر دستورا يخلو من الاعتراف بالظاهرة الحزبية بعد أن أدركت الدول قيمة الحياة الحزبية، والدور الذي تلعبه الأحزاب السياسية في تكوين الإرادة العامة فضلا عن أثرها الواضح في الأنظمة السياسية المعاصرة^(٩٣).

إلا أن بعض الدول رغم ورود نص الدستور على استصدار هذا القانون من قبل المشرع العادي إلا أن الأخير لم يرق بإصدار هذا القانون، مثل العراق الذي من الدول التي لم تصدر هذا القانون، سنتولى بيان أسباب عدم إصدار هذا القانون من قبلها لاحقا.

في حين انتهجت بعض الوثائق الدستورية نهج تنظيم المسائل الجوهرية الماسة بالأحزاب السياسية مع ترك الجوانب التفصيلية للقوانين العادية، ويرى الدكتور رعد ناجي جده أن عدم تطرق بعض الدساتير المعاصرة إلى بعض الجوانب المهمة أو المبادئ الهامة في تنظيم الأحزاب السياسية يعد نقصا دستوريا^(٩٤). خاصة في الدساتير حديثه النشأة، ومنها الدستور العراقي الدائم لسنة (٢٠٠٥) الذي لم يشر إلى هذا الموضوع على عكس الدستور المغربي الجديد (٢٠١١) الذي ينص على وجوب المعايير القانونية للدعم المالي للأحزاب السياسية في الدولة، وكذلك كيفية مراقبة تمويلها من خلال الفصل السابع منه.

وللإحاطة بموضوع الإغفال الدستوري هذا، وبيان موقف كل من الدساتير المقارنة والعراقية، نقسم هذا المبحث إلى مطلبين، في المطلب الأول نتطرق إلى الإغفال الدستوري لتمويل الأحزاب في كل من الدستور الفرنسي والدساتير المصرية، وفي المطلب الثاني نتناول الدساتير العراقية حول موضوع تمويل الأحزاب السياسية من خلال فرعين، على النحو التالي:

(٩٢) د.ميثم حنظل شريف، التنظيم الدستوري والقانوني للأحزاب السياسية في العراق، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٣، ص ١٩.

(٩٣) د. صالح جواد الكاظم و د. علي غالب العاني، الأنظمة السياسية، مصدر سابق، ص ١٠٩.

(٩٤) د. رعد ناجي جده، تشريعات الجمعيات والأحزاب السياسية في العراق، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠٠٤، ص ٩٠.

المطلب الاول

الدساتير المقارنة

من خلال الاطلاع على دساتير الكثير من الدول العربية والغربية، نجد أنَّ هناك سكوتا دستورياً حول المواضيع المتعلقة بالأحزاب السياسية أو معايير العمل أو تنظيم الحياة السياسية في إطار هذه الدساتير، ومنها مسألة تمويل الحزب السياسي. ويمكن أن نقول إنَّ هناك إغفالاً دستورياً من قبل أغلب مشرعي الدساتير تجاه ذلك، وهذا الصمت له أسباب ودوافع ومبررات قانونية لدى المشرِّعين. وهناك اتجاه فقهي دستوري يعارض لإسهاب في الدستور وموادها، وبتطرقه إلى كافة المواضيع التفصيلية في كل مسألة، بل يذهب إلى وجوب ترك ذلك إلى المشرع العادي، ليقوم بتنظيمها لها من أهمية خاصة كما هو متبع في غالبية الدساتير^(٩٥). على الرغم من الإقرار بأهمية الأحزاب السياسية والوظائف التي تقوم بها، فإنَّ منحى الدساتير لم يكن واحداً في مجال تنظيمها، حيث اكتفت بعض الدساتير بمجرد الإشارة إلى الأحزاب السياسية وأحال إلى المشرع العادي مسألة تنظيم كافة الشؤون التفصيلية المتصلة بها، ومثال على ذلك الدستور المصري لعام ١٩٧١^(٩٦)، والدستور المصري لسنة ٢٠١٢ في المادة (٥١)، وكذلك الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ في المادة (٧٤) منه وكذلك الدستور الفرنسي عام ١٩٥٨. ولذلك نتطرق إلى هذه المسألة من خلال فرعين متتاليين على النحو التالي:.

الفرع الأول

الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨

لم تشر فرنسا في دساتيرها المتعاقبة إلى الأحزاب السياسية بشكل صريح لحين صدور الدستور الحالي الصادر عام ١٩٥٨ حيث نصت (المادة ٤) منه على أن (تسهم الأحزاب والجماعات السياسية في التعبير عن الرأي بالاقتراع، وهي تتكون وتباشر نشاطها بحرية ويجب عليها احترام مبادئ السيادة الوطنية) إن هناك بعض الجوانب الهامة يجب علينا بيانها هي:

١- حدد النص دور الأحزاب السياسية بالمساهمة في التعبير عن الرأي من خلال الاقتراع، وهذا يعني أنَّ الدور الذي يعترف به الدستور للأحزاب هو دور انتخابي حصراً، كما إن تعبير المساهمة يبين وجهة نظر الدستور الفرنسي الراضة انفراد حزب واحد بالسيطرة على اتجاهات الرأي العام^(٩٧).

^(٩٥) د.منذر الشاوي، القانون الدستوري و النظام السياسي في العراق، مطبعة دار السلام، بغداد، ٢٠٠٥، ص ١٢٣.
^(٩٦) المادة (٥) من الدستور ١٩٧١ يؤكد على أن (يقوم النظام السياسي في جمهورية مصر العربية على أساس تعدد الأحزاب، وذلك في إطار المقومات والمبادئ الأساسية للمجتمع المصري المنصوص عليها في الدستور، وينظم القانون الأحزاب السياسية)
^(٩٧) د.مصطفى عبد الجواد محمود السيد، الأحزاب السياسية في النظام السياسي والدستور الحديث والنظام الإسلامي، مصدر سابق، ص ٢٧٤

ويفسر مسلك دستور ١٩٥٨ المتعلق ببيان كيفية المساهمة الحزبية في الحياة السياسية بما شهدته فرنسا من أحداث في الأربعينيات من القرن الماضي، حيث لعبت الأحزاب السياسية دورا بارزا في إضعاف النظام السياسي القائم آنذاك^(٩٨).

٢- أشار النص إلى ضمان حرية تكوين الأحزاب السياسية وممارستها ونشاطاتها غير أنه قيد هذه الحرية وتلك الممارسة باحترام (مبادئ السيادة الوطنية والديمقراطية) مفهوم غير واضح وقابل لتفسيرات مختلفة ومتعددة^(٩٩).

ومن الملاحظ أن الدستور الفرنسي لم يتضمن الإشارة إلى جزاء مخالفة المبادئ التي ذكرها أو الجهة المختصة بالفحص في حالة مخالفتها لتلك المبادئ خلاف الدستور الألماني الصادر ١٩٤٩ الذي يتضمن الجزاء وجهة الفصل في حالة مخالفتها للمبادئ المنصوص عليها في (المادة ٢١) الفقرة (٤) منه.

٣- بيّن النص اعتناق الدستور الفرنسي لنظام التعددية الحزبية، وإذا كان نص (المادة ٤) قد حدد دور الأحزاب في الميدان السياسي والمبادئ التي يتعين عليها الالتزام بها و احترامها فضلا عن ضمان تكوينها وممارستها لنشاطاتها، إلا أنه لا ليس النص الدستوري الوحيد في هذا المجال، وبالتحديد في ظل دستور ١٩٥٨، لأن هذا الدستور قد درج على الإحاطة بمسألة تحديد الإطار العام للحريات العامة كما في الإعلان الفرنسي لحقوق الإنسان والمواطن الصادر في ١٧٨٩/٨/٢٦ حيث أشارت إلى ذلك مقدمة دستور ١٩٥٨ التي نص على أن (يعلن الشعب الفرنسي بصورة علنية تمسكه بحقوق الإنسان وبمبادئ السيادة الوطنية كما عرفت بإعلان ١٧٨٩ وأكدت وأكملت بمقدمة دستور سنة ١٩٤٦).

وإذا ما رجعنا إلى إعلان ١٧٨٩ لوجدنا أن (المادة ١١) منه قد تضمنت الإشارة إلى حرية الرأي والتعبير حيث نصت على أن (التداول الحر للأفكار والآراء هو حق من أثنى حقوق الإنسان فكل مواطن يستطيع أن يتكلم ويكتب ويطلع بحرة، ولا يكون مسؤولا إلا إذا أساء استعمال هذه الحرية في الحالات التي يحددها القانون)^(١٠٠).

والملاحظ أن النص السابق لم يشر إلى حرية تكوين الجمعيات والأحزاب السياسية وأنشطتها بسبب نظرة الشك والريبة التي لازمتها في تلك الفترة، غير أنه احتوى على ضمان عدد من مظاهر حرية الرأي والتعبير التي تؤثر بشكل مباشر على وجود الأحزاب السياسية وممارستها لنشاطاتها.

^(٩٨) الدكتور حمدي عطية مصطفى عامر، الأحزاب السياسية في النظام السياسي والقانون الوضعي الإسلامي، دار الفكر الجامعي، ٢٠١٤، ص ٣١٥
^(٩٩) د. محمد إبراهيم خيرى الوكيل، الأحزاب السياسية بين الحرية و التقيد، الطبعة الأولى، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، المنصورة، ص ٢٧٥
^(١٠٠) راجع الاعلان الفرنسي لحقوق الإنسان سنة ١٧٨٩، على هذا الرابط:

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

٤- عدم إشارة النص المذكور من الدستور الفرنسي ١٩٥٨ إلى تمويل الأحزاب والجماعات السياسية بشكل صريح، بمعنى أنه التزم الصمت بصدها هذا وترك كافة المواضع المتعلقة بالحزب السياسي والجماعات السياسية إلى المشرع العادي، هذا السكوت للمشرع الفرنسي ليس بمعنى أن الأحزاب السياسية لم يتم تمويلها من قبل الدولة، ويمكن أن نقول باعتبار أن الأحزاب السياسية في فرنسا وفقا للمادة الرابعة من الدستور الخاص بالأحزاب السياسية قد حددت دورها بـ "تكوين الإرادة العامة للمواطنين"، فهذا يدل على أن الأحزاب السياسية تقوم بدورها وحيوي في الحياة العامة الفرنسية بصفة عامة، والحياة السياسية بصفة خاصة، وهذا يؤكد ما استقر عليه ضمير المشرع الدستوري الفرنسي على أهمية هذا المرفق الذي تقوم عليه الأحزاب السياسية^(١٠١).

فالأحزاب السياسية إذن يتمثل نشاطها العام الذي تقوم به من خلال وظيفتيها الرئيسيتين "تكوين الإرادة العامة للمواطنين" و "الدور التثقيفي للأحزاب تجاه المواطنين" بأنه نشاط ذو نفع عام، وإذا كان نشاط الأحزاب السياسية ذا نفع عام سواء كان في أوقات الانتخابات أو في غير أوقات الانتخابات، فإن تمويل الدولة لهذا النشاط ومن ثمّ للمؤسسات ذات النفع العام أخرى أصبح شيئا عاديا^(١٠٢).

(ونظرا لأهمية هذا الدور الهام ذي النفع العام الذي يمثل نشاط الأحزاب، لذلك فإن الدولة تدعمه من خلال ما تقدمه له من مساعدات مالية وغير مالية على الرغم من أن المؤسسات القائمة على إدارتها هي أشخاص قانون الخاصة، وعلى ذلك فإن تمويل الأحزاب السياسية بواسطة الدولة يركز على فكرة المساعدة للأنشطة ذات النفع العام من قبل أشخاص خاصة)^(١٠٣).

صحيح إن المشرع الدستوري الفرنسي لم يذكر موضوع التمويل في الدستور بشكل الصريح إلا أن تحديد وظيفة الحزب السياسي تعني التمويل والدعم المالي لأنشطة الأحزاب والجماعات السياسية في فرنسا من قبل الدولة، وهذا لا يؤثر على الطبيعة القانونية للأحزاب السياسية فتتمويلها بواسطة الدولة لا يغير من أساس طبيعتها القانونية، فهي تظل أشخاصا خاصة ولكن في مدها بالأموال العامة ما يبرز طابع النفع العام لما يقوم به من أنشطة^(١٠٤).

^(١٠١) د.حسن عبدالمنعم البدرأوي، الأحزاب السياسية والحريات العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٠، ص ٢٤١.
^(١٠٢) د.محمد إبراهيم خيرى الوكيل، دور القضاء الإداري والدستوري في إرساء مؤسسات المجتمع المدني، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٧، ص ٤٦٢.
^(١٠٣) د.محمد إبراهيم خيرى الوكيل، المصدر السابق، ٤٦٧.
^(١٠٤) د.حسن عبدالمنعم البدرأوي، الأحزاب السياسية والحريات العامة، مصدر سابق، ص ٢٨٤.

الفرع الثاني

الدساتير المصرية

أشار الدستور المصري الصادر عام ١٩٧١ في (المادة ٥) منه على أنه (يقوم النظام السياسي في جمهورية مصر العربية على أساس تعدد الأحزاب، وذلك في إطار المقومات والمبادئ الأساسية للمجتمع المصري المنصوص عليها في الدستور. وينظم القانون الأحزاب السياسية).

وبهذا النص انتقل النظام الحزبي في مصر إلى مرحلة التعددية الحزبية بعد إسباغ الشرعية الدستورية على تعدد الأحزاب وهجر نظام الحزب الواحد^(١٠٥).

ومن الجدير بالملاحظة أن الدستور المصري سنة ١٩٧١ قد كفل حرية تكوين الأحزاب السياسية بموجب (المادة ٥٥) منه التي نصت على أن (للمواطنين حق تكوين الجمعيات على الوجه المبين في القانون، ويحظر إنشاء جمعيات يكون نشاطها معاديا لنظام المجتمع أو عسكريا أو ذا طابع عسكري).

أما فيما يتعلق بالدستور المصري لعام ٢٠١٢، فقد أشار إلى كفالة التعددية السياسية و الحزبية في المادة (٦) منه، وفي المادة ٥١ أيضا كفلت حرية تأسيس الأحزاب السياسية حيث نصت على أن (للمواطنين حق تكوين الجمعيات والمؤسسات الأهلية و الأحزاب بمجرد الإخطار، وتمارس نشاطها بحرية، وتكون لها شخصية اعتبارية ولا يجوز للسلطات حلها أو حل هيئاتها الإدارية إلا بحكم قضائي، وذلك على النحو المبين بالقانون).

وسلك نفس الطريق في التعامل مع هذا الموضوع الدستور المصري لسنة (٢٠١٤) حيث لم يشر إلى مسألة تمويل الأحزاب السياسية كما جاء في مادته ٧٤ منه والتي نص على أن (للمواطنين حق تكوين الأحزاب السياسية، بإخطار ينظمه القانون، ولا يجوز مباشرة أي نشاط سياسي، أو قيام أحزاب سياسية على أساس ديني، أو بناء على التفرقة بسبب الجنس أو الأصل أو على أساس طائفي أو جغرافي، أو ممارسة نشاط معاد لمبادئ الديمقراطية أو سري أو ذي طابع عسكري أو شبه عسكري، ولا يجوز حل الأحزاب إلا بحكم قضائي).

يتضح لنا من خلال النص أعلاه أنَّ المشرع الدستوري المصري لم يتطرق إلى موضوع تمويل الأحزاب صراحة في صلب المادة المشار إليها.

ويتشابه الموقف الدستوري المصري عام ٢٠١٢ والدستور ٢٠١٤ موقف الدستور العراقي ٢٠٠٥ فيما يتعلق بالأمور المتعلقة بالحياة السياسية مثل تمويل الأحزاب و كيفية الرقابة عليها بل اكتفى بإحالتها إلى المشرع العادي لتنظيم هذه الأمور.

^(١٠٥) لمزيد حول التعددية الحزبية في مصر راجع كل من: د. حسين عثمان محمد، النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٥٢٤ وما بعدها، و الدكتورة نبيلة عبد الحليم كامل، التعددية الحزبية في مصر بين النصوص القانونية والواقع، مصدر سابق، ص ١٢٣، والدكتور خالد محمد حسن أحمد ربيع، التعددية الحزبية في مصر، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق جامعة حلوان، ٢٠٠٧، ص ٩٤، والدكتور عبد الغني بسبوني عبد الله، الأحزاب السياسية في مصر- دراسة لنشأة الأحزاب السياسية المصرية وتطورها، والتنظيم القانوني الحالي لهذه الأحزاب، مصدر سابق، ص ١٤.

وكان المفروض على الدستور الإشارة إلى مبادئ عمل الأحزاب وتحديد الجهة الرقابية عليها، وهذا أمر ضروري كي يقيد الأحزاب السياسية بالسياسة الوطنية، وإعطاء شيئاً من القدسية الدستورية لعمل الأحزاب السياسية، وإلزام كافة تيارات السياسية و الأحزاب باحترام المبادئ الدستورية^(١٠٦).

ويمكن أخيراً أن نلاحظ الدستور الأردني الصادر عام ١٩٥٢ نص في (المادة ١٦ الفقرة ٢) منه على أن الأردنيين لهم الحق في تأليف الجمعيات والأحزاب السياسية على أن تكون غايتها مشروعة و وسائلها سلمية وذات نظم لا تخالف أحكام الدستور.

وكذلك في (الفقرة ٣) في ذات المادة يقول (ينظم القانون طريقة تأليف الجمعيات السياسية والأحزاب السياسية ومراقبة مواردها).

يتبين لنا من النص المتقدم أن الدستور الأردني حصر حق تأسيس الأحزاب السياسية بالأردنيين، فضلاً عن تأكيده على سعي الأحزاب السياسية إلى تحقيق أهداف مشروعة بوسائل سلمية، وهذا بلا شك ينسجم مع ما تقضي به المبادئ الديمقراطية في الحكم، كما أن (الفقرة ٢) من المادة ١٦ قد أحالت إلى القانون العادي موضوع تنظيم طريقة تأسيس الأحزاب السياسية ومراقبة مواردها، وهذا يبرز حرص المشرع الدستوري الأردني على أحكام الرقابة على الموارد المالية للأحزاب السياسية، كما لهذا الموضوع من أهمية التي تكفل المحافظة على صدق الانتماء الوطني للأحزاب السياسية بعيداً عن التأثيرات الأجنبية من داخل الدولة أو من خارجها^(١٠٧).

ويلاحظ بأن نصوص الدستور الأردني لا يتنافى مع قيام نظام التعددية الحزبية، مما ساهمت في السماح بتأسيس الأحزاب السياسية والرقابة على مواردها المالية، وإخضاع كافة الأحزاب السياسية للسياسة الوطنية، ووضع حد للسياسة التبعية لأي جهة خارجية، خاصة بعد صدور قانون الأحزاب السياسية رقم (٣٢) لسنة ١٩٩٢^(١٠٨).

المطلب الثاني

الدساتير العراقية

شهد العراق خلال الفترة ١٩٢٥ حتى عام ٢٠٠٣ أحداثاً مهمة في تاريخه السياسي و تطورات سياسية عديدة ومتباينة انعكست بشكل واضح ومؤثر على ما عرفته البلاد من أنظمة ووثائق دستورية، ابتداءً من أول وثيقة دستورية وطنية وضعت خلال خضوع العراق لسيطرة الاحتلال البريطاني عام ١٩٢٥ والتي عرفت بـ(القانون الاساسي العراقي) ونهايتها الدستور الحالي الذي وضعه العراقيين عام ٢٠٠٥، ولذلك سوف نتحدث من خلال هذا المطلب عن موقف الدساتير العراقية المتتالية بما فيها الدستور الحالي، عن الأحزاب السياسية بشكل العام، ومسألة تمويل الأحزاب وعدم ذكره لها بوجه الخصوص من خلال الفرعين التاليين:

^(١٠٦) هناك آراء مختلفة حول ذكر تفاصيل معايير عمل الأحزاب السياسية بما فيها مسألة التمويل في الدستور، جزاً منهم يؤيدون، ولكن اتجاه آخر يرفضون أن يكتب كافة المواضيع التفصيلية في الدستور، هؤلاء ضد اسهاب الدساتير، يدعو ان يترك موضوع لتشريع العادي لكي تنظيها، لمزيد حول هذا الموضوع يراجع كل من: د.سرهنگ حميد البرزنجي، مقومات الدستور الديمقراطي و آليات مدافعة عنه، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية القانون والسياسة بجامعة صلاح الدين-أربيل، ٢٠٠٧، ص ١٩٨. ود.منذر الفضل، مشكلات الدستور العراقي الجديد، مطبعة اراس، اربيل، ٢٠٠٨، ص ١٣٩.

^(١٠٧) د.خليل إبراهيم الحجاج، تاريخ الأحزاب السياسية الأردنية، من المطبوعات جامعة الحسين بن طلال، الأردن، ٢٠٠٢، ص ٢٢٦.

^(١٠٨) راجع القانون الاحزاب الاردني رقم(٣٢) لسنة ١٩٩٢ المعدل.

الفرع الأول

الدساتير السابقة على الدستور الحالي

لم يشر القانون الأساسي العراقي الصادر عام ١٩٢٥ إلى الأحزاب السياسية بشكل صريح وواضح، وإنما وردت الإشارات إليها ضمناً من خلال التكريس الدستوري لحرية تأليف الجمعيات، حيث نصّت (المادة ١٢) منه على أن (للعراقيين حرية إبداء الرأي والنشر والاجتماع وتأليف الجمعيات والانضمام إليها ضمن حدود القانون)^(١٠٩).

ويرجع السبب في عدم ذكر الدستور العراقي الأول للأحزاب السياسية كما أشار إليها الدكتور عبدالرزاق الحسني إلى سببين^(١١٠):

السبب الأول: يمكن القول إنّ فكرة تشكيل الحزب السياسي كانت جديدة و لم تظهر بشكل ملحوظ، ولم يوجد آنذاك أي حزب سياسي في العراق بالمفهوم الحديث للحزب السياسي، وغالبية الفعاليات الجماهيرية التي كانت لها صبغة سياسية كانت تحت رعاية الجمعيات والنقابات العمالية أو نشاطات طلابية بحكم سيطرتهم على كافة النشاطات السياسية في ثلاثينات القرن الماضي.

السبب الثاني: تأسست الدولة العراقية على أساس النظام الملكي، وفي النظام الملكي في الشرق الأوسط والعراق آنذاك لم يكن يسمح بوجود الأحزاب السياسية و التيارات السياسية المختلفة، بل كان أهم شيء في العراق الملكي هو الالتفاف حول الملك و فكرته و تأييد سياساته من قبل كافة أطياف الشعب ومن مختلف طبقاته.

أما دستور ١٩٥٨ فقد أغفلت في صمته عن حرية تشكيل الأحزاب السياسية وذلك، وفقاً لنص (المادة ١٠) منه التي تنص على أن (حرية الاعتقاد والتعبير مضمونة وتنظم ذلك بقانون) ولم يشر أيضاً إلى الأحزاب السياسية وحرية تأسيس الجمعيات السياسية وكيفية تنظيم العمل السياسي في العراق، وكما جاء خالياً من الاهتمام بالمبادئ العمل السياسي والمواضع المتعلقة بالحياة السياسية.

وظل هذا السكوت مستمراً في الدساتير العراقية اللاحقة لدستور سنة ١٩٥٨ لغاية سنة ١٩٧٠ ولكن شهد تاريخ الدستور العراقي نصاً صريحاً و واضحاً على تأسيس الأحزاب السياسية، وذلك بصدر الدستور المؤقت لسنة ١٩٧٠ الملغي، حيث نصت المادة (٢٦) منه على (أن يكفل الدستور حرية الرأي والنشر والاجتماع والتظاهر والتأسيس الأحزاب السياسية والنقابات والجمعيات وفقاً لأغراض الدستور و في حدود القانون. وتعمل الدولة على توفير الأسباب اللازمة لممارسة هذه الحريات التي تنسجم مع خط الثورة القومي التقدمي)، رغم الأسلوب الإنشائي لهذه النص لكنه يعد أول وثيقة دستورية في العراق يعترف أو يشر إلى

^(١٠٩) راجع : الدساتير العراقية، معهد الديمقراطي الأمريكي بالتعاون مع كلية الحقوق، جامعة ديوبول، ٢٠٠٧، ص ٣٤ القانون الأساسي العراقي الصادر في عام ١٩٢٥ المادة (١٢) .
^(١١٠) د. عبد الرزاق الحسني، تاريخ الأحزاب السياسية العراقية، مصدر سابق، ص ٦٧.

حرية تأسيس الأحزاب السياسية والجمعيات السياسية، ولكن يقيد تأسيس الأحزاب السياسية بقيد تعجيزي وهو انسجام الحزب مع أهداف الثورة القومية التقدمية، وكان من نتائج هذا القيد أن أية جهة أو مجموعة غير مؤهلة لتأسيس الحزب السياسي في هذه الحقبة التاريخية في العراق بسبب سيطرة الحزب الحاكم وهو حزب البعث العربي الاشتراكي (الذي تم حضره) بعد أن حكم العراق على مدار ٤٠ عاما وسيطر على جميع مفاصل الدولة التنفيذية منها والتشريعية والقضائية.

وخلت هذا المادة أيضا من مسألة تمويل الحزب السياسي وأغفلت في هذا الوثيقة الدستورية، إحالة تنظيم كافة الأمور التفصيلية إلى القانون العادي لتمويل الحزب السياسي في العراق، وأخيرا افتقرت إلى المبادئ التي يجب أن تتوافر في القانون الصادر لتنظيم الأحزاب السياسية بل جعل للمشروع العادي سلطة تقديرية واسعة في ذلك^(١١١).

الفرع الثاني

الدستور العراقي الحالي

الدستور هو أعلى تنظيم قانوني في الدولة والمعبّر عن مدى توافر الحريات والضمان لممارستها، وكما أن تعدد الأحزاب سمة من سمات الديمقراطية، وتمويلها يعد من أهم ما ينبغي الاهتمام به. إلا أن الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥، خلى من كل ذلك، حيث نصت المادة (٣٩) منه على (أولا: حرية تأسيس الجمعيات والأحزاب السياسية، أو الانضمام إليها مكفولة، وينظم ذلك بقانون) نلاحظ أنه اكتفى بالإشارة إلى حق تأسيس الجمعيات والأحزاب السياسية وأعطى كامل الصلاحية للقانون في تنظيم ذلك، وكنا نتمنى أن ينتهج المشرع نفس نهج نظيره المصري في الدستور ١٩٧١ والدستور ٢٠١٢ والدستور ٢٠١٤، في تخصيص مادة خاصة لمسألة الأحزاب السياسية وأخرى للجمعيات العامة هذا من جانب، ومن جانب آخر لم يتطرق مشروع الدستور العراقي إلى موضوع تمويل الأحزاب. بالرغم من أن الظروف التاريخية التي مرت بها العراق جعلت الاهتمام بكل المبادئ الديمقراطية مرتكزا في أذهان كل من السلطة والشعب، إلا أن هذا إغفال دستوري جاء نتيجة للصراعات الداخلية بين الأحزاب السياسية، فيحاول كل حزب ضمان حقه في الدستور دون الاهتمام بالمصالح العليا للدولة والاكتفاء بمصالحه الخاصة^(١١٢).

وبحكم العلاقة بين العراق و الدول المجاورة لها، تم تأسيس مجموعة من الأحزاب لتحقيق مطامع الدول كـ بعض الأحزاب الشيعية المسيطرة على الحكم والتي تدعمها كل من إيران وسوريا، وبعض أحزاب السنة التي تحاول منع سيطرة الشيعية عليهم وتدعمها الدول الخليجية، وأما الأحزاب الكردية باعتبارها قد حكمت كردستان منذ سنة ١٩٩١ أصبح هدفها الرئيسي الاحتفاظ بمكاسب الشعب الكردي^(١١٣). فلو اتجه المشرع

(١١١) د. ميثم حنظل شريف، التنظيم الدستوري والقانوني للأحزاب السياسية في العراق، مصدر سابق، ص ٣٨

(١١٢) د. نغم محمد صالح، تعددية الحزبية في العراق في ظل غياب القانون، مصدر سابق، ص ٥٣

(١١٣) كاوة الطالبياني، دولة القانون ومهزلة الأحزاب السياسية، مصدر سابق، ص ١١٣

الدستوري العراقي إلى مسألة تمويل الأحزاب السياسية، وتقيد الأحزاب بضوابط وطنية بحتة وتحديد مسار عملهم وعلاقاتهم بالأحزاب والحركات الأجنبية لكان قام كل حزب بتقديس الدستور وانتهج سياسات وطنية فقط، هذا ما ينبغي القيام به بدلا من الدمار والإرهاب الذي يشهده العراق.

وحسنا ما ذهب إليه مشروع دستور إقليم كردستان العراق في هذا الموضوع حرصا منه على تطبيق أكبر مساحة من الديمقراطية الواقعية، حيث إنه يؤكد في الفقرة الثامن عشر من المادة (١٩) على (١): حرية تأسيس الأحزاب السياسية مكفولة وتنظم وفق القانون على أن تلتزم في نظامها الداخلي وتنظيماتها ونشاطها وحقوق أعضائها بالمبادئ الأساسية للديمقراطية وحقوق الإنسان واحترام هذا الدستور واحترام علم كردستان ونشيد الوطن.

٢- لا يجوز أن يكون الحزب فرعا لحزب أجنبي أو تابعا لمصالح وجهات أجنبية.

٣- يعتبر الحزب السياسي الذي يسعى من خلال أهدافه أو نشاطه، إلى المساس بالنظام الأساسي الديمقراطي لإقليم كردستان أو إزالته أو تهديد وحدة الإقليم، أو التعايش السلمي بين مكوناته القومية أو الدينية مخالفا للدستور، وتكون المحكمة الدستورية هي الجهة المختصة لاتخاذ القرار في ضوء المخالفة الدستورية المنسوبة إليه ومدى خطورتها.

٤- على الحزب أن يعلن عن موارده ومصادر تمويله وكيفية التصرف بها للسلطة المختصة قانونا).

وبتدقيق النظر في النص أعلاه يتضح لنا أن المشرع خصص مادة مستقلة لحرية تأسيس الأحزاب وتنظيمها في أغلب جوانبه كمسار الحزب وأهدافه وأجنداتها الخارجية والجهة المختصة بنزاعاتها، ومتى يعتبر الحزب محظورا، أخيرا وما يهمنا هنا الفقرة الرابعة من المادة المذكورة تأكيداً على تمويل الأحزاب، ومن الممكن أن نقول إن المشرع الدستوري الإقليم موفق في تغطية كافة المسائل المتعلقة بالحزب السياسي سواء في كفالة حرية تأسيسه، أو تحديد معايير ومبادئ العمل الحزبي، وأيضا في تمويل حزب سياسي ومصادر تمويله وكيفية الرقابة عليها.

وفي الفقرة الثالثة من نفس المادة وضح الجهة المختصة بالفصل في المخالفة القانونية أو مخالفة المبادئ الدستورية في حالة اتهام الحزب السياسي بارتكابه وهو المحكمة الدستورية العليا لإقليم كردستان العراق.

وبعد هذا الاستعراض للدساتير المختلفة لنا عدة ملاحظات حول ما تقدم منها:

١- إن الدساتير العراقية لم تضمن أية إشارة صريحة إلى تبني أي نظام من النظم الحزبية سوى أشارتها إلى عبارات (الجمعيات) أو (الأحزاب) دون التوجه لقيام نظام يقوم على تعددية الأحزاب باستثناء الدستور الدائم لسنة ٢٠٠٥.

٢- خلو الدساتير العراقية من الإشارة إلى دور الأحزاب في النظام السياسي على عكس ما لاحظناه في الدساتير المقارنة.

٣- خلو الدساتير العراقية والمصرية و الفرنسية من الإشارة الصريحة إلى مسألة تمويل الأحزاب السياسية والرقابة على مواردها المالية، على عكس ما لاحظناه من الدساتير كل في الأردن والمغرب العربي...الخ.

٤- إن التنظيم الأمثل للأحزاب السياسية في النصوص الدستورية يتحقق بتضمين الوثيقة الدستورية إحكاما تتولى كفالة العناصر الجوهرية الماسة بها، لأن ذلك يضيف عليها نوعاً من السمو^(١١٤).

وأخيراً الأستاذ رعد ناجي جدة^(١١٥) يقترح أنه من الأفضل أن تنظم الأحزاب السياسية في النصوص الدستورية كما يلي (يكفل الدستور حرية تأسيس الأحزاب السياسية والانضمام إليها، ولا يجوز أن تكون الأحزاب خاضعة للترخيص، ويحظر القيام بأية إجراءات مقيدة لأنشطتها إلا بأوامر مسببة من السلطة القضائية، حيث يحدد القانون حالات تجاوز حدود هذه الحرية وتساهم الدولة في تقديم دعم مالي للأحزاب السياسية وكيفية تنظيمها والرقابة عليها) ونحن في دورنا المتواضع نؤيد هذا الرأي لأنه تشمل كل جوانب العمل السياسي للأحزاب.

^(١١٤) د.رعد ناجي جدة، دراسات في شؤون الدستورية العراقية، مطابع دار الثقافة العامة، بغداد، ٢٠٠٢، ص ٢٩.

^(١١٥) د.رعد ناجي جدة، المصدر السابق، ص ٥٥.

المبحث الثاني

التنظيم التشريعي لتمويل الأحزاب السياسية

يمثل المال العمود الفقري لأنشطة الأحزاب السياسية، فالأعمال المتعلقة بالطبع والنشر في الصحف، واستعمال التلفزيونات ومحطات الراديو.... الخ، وإدارة الحزب من ناحية، وتمويل الحملات الانتخابية ومرشحي الحزب من ناحية أخرى، لا يمكن القيام بها من غير صرف مبالغ مالية كبيرة وبدونها لا تستطيع الأحزاب السياسية أن تدير شؤونها أو تساهم في ديمومة الديمقراطية بشكل صحيح^(١١٦).

والأحزاب السياسية تحتاج المال الذي يعينها على البقاء من ناحية، ولتمويل أنشطتها وحملاتها الانتخابية من ناحية أخرى. ولولا عملية التمويل هذه لما أمكن تواجد الأحزاب السياسية بالمعنى الذي يتبادر إلى الذهن حالياً^(١١٧).

والت تمويل الذي نقصده هو التمويل المنظم الذي يتم تحت إشراف الدولة، حتى لا تنحرف الأحزاب السياسية عن أهدافها المشروعة.

ومن الضروري أن يقوم التنظيم القانوني لمسألة تمويل الأحزاب السياسية على افتراضات عدة ونحن نكتفي ببيان افتراضين فقط وهما كما يلي^(١١٨):

أولاً: يتمثل في ضرورة تحديد قواعد وإجراءات وضوابط خاصة بتمويل الأحزاب السياسية بشكل واضح بما في ذلك وضع نظام فعال للرقابة على عمليات التمويل السياسي بنوعيتها تمويل العام والخاص على حد سواء، وذلك في إطار منظومة تشريعية شاملة تهدف إلى ضمان "الشفافية المالية للحياة السياسية" بشكل عام.

ثانياً: ويتمثل في ضرورة أن يكون هناك نظام لتمويل الأحزاب السياسية بالصورة التي تساعد على استقلال الأحزاب في أداء وظائفها، لأن أي تفاوت غير مبرر بين الأحزاب في مقدار التمويل وأسلوب التمويل في دولة معينة- خلافاً لما يمليه مبدأ المساواة- سيؤدي حتماً إلى تقدم الأحزاب والتشكيلات السياسية بعينها على الأخر، ممكن أن نقول هذا الاعتبار نتيجة لاعتبار الأول تقريباً.

ولذلك طرحنا على بساط البحث مسائل عديدة تتعلق بموضوع تمويل الأحزاب السياسية أهمها الضوابط المتعلقة بمبلغ التمويل، وكيفية التمويل العام والخاص للأحزاب في الحالات الاعتيادية والحملات الانتخابية في المواسم الانتخابية، تحديد المخالفات المالية في هذا الخصوص وتحديد العقوبات في حالة المخالفة، وبالأخص في ظل هذه الظروف التي تعيش فيها الأحزاب السياسية والحياة السياسية بشكل عام والتي يؤثر فيها المال بشكل ملحوظ على العملية السياسية، وقد يؤدي في بعض الأحيان إلى ضعف الأحزاب أداء وظائفها.

^(١١٦) د. عبدالرحمن حسين المختار، التنظيم القانوني للأحزاب السياسية ودورها في التجربة الديمقراطية اليمنية، مصدر سابق، ص ٢٧٠.

^(١١٧) دور المال في اللعبة السياسية، دليل إلى زيادة الشفافية في الأنظمة الديمقراطية عبر العالم وتعزيزها، تشرين الثاني، ترجمة نور الأسعد، بيروت، لبنان، ٢٠٠٧.

^(١١٨) د. عيد احمد الغفلول، تمويل الأحزاب السياسية، مصدر سابق، ص ٤.

هناك الكثير من دول العالم قد تحركت، تجاه وضع تشريع خاص وحلولا مناسبة لمشاكل تمويل الأحزاب سواء كان على مستوى الداخلي الذي يعبر عن رؤية محلية خالصة لعملية تمويل الأحزاب السياسية، أو تحركات على مستوى مجموعة من الدول، أو إطار الجماعي يؤكد التزام أكثر من دولة بمعايير المشتركة فيما يختص ببعض المسائل المتعلقة بتمويل الأحزاب كما هو الحال في الدول الأوروبية^(١١٩).

بعض الدول قام بتنظيم مسألة تمويل الأحزاب من خلال قانون الانتخابات، والبعض الثاني قام من خلال قانون الأحزاب السياسية، والبعض الثالث عن طريق قوانين خاصة بتمويل الأحزاب السياسية، وهذا يدل على اختلاف الدول في تنظيم هذه المسألة في تشريعاتهم^(١٢٠).

وسوف نتحدث خلال هذا المبحث عن تمويل الأحزاب السياسية وكيفية تنظيمه في كل من فرنسا ومصر والعراق وعرض الحلول المعمول بها في هذه الدول، وسوف يقتصر حديثنا على بيان القواعد والضوابط الأساسية المتبعة في تمويل الأحزاب كالأتي.

المطلب الأول: تمويل الأحزاب السياسية في التشريع الفرنسي.

المطلب الثاني: تمويل الأحزاب السياسية في التشريع المصري.

المطلب الثالث: تمويل الأحزاب السياسية في التشريع العراقي.

المطلب الأول

تمويل الأحزاب السياسية في التشريع الفرنسي

ومن المعروف أنَّ الأحزاب السياسية تحصل على المال اللازم لتمويلها من مصادر عديدة سواء كانت خاصة تتمثل في اشتراكات الأعضاء، والتبرعات بأنواعها، أو حيلة استثمار أموال الحزب في انشطتها سواء كانت تجارية وغير تجارية، أو التمويل العام الذي تحصل عليه الأحزاب من الدولة سنويا ويحددها في قانون الموازنة لتمويل الأحزاب خصوصا بعد توسع مساعدة الدولة للأحزاب السياسية سواء كان مباشر في شكل مبالغ نقدية أو غير مباشر في شكل مزايا عينية.

يمكن القول إن هناك نوعين من تمويل الأحزاب السياسية في فرنسا هما، التمويل العام الذي تحصل عليه وفقا لشروط محددة ضمن الموازنة العامة للدولة، والتمويل الخاص الذي يعد المصدر الأهم خصوصا في المجتمع الفرنسي الذي بلغت درجة عالية من الوعي السياسي، وهذا سوف نتناوله في فرعين، نتطرق في الفرع الأول التمويل العام للأحزاب مع بيان الطبيعة القانونية للتمويل العام، وفي الفرع الثاني نتناول التمويل الخاص للأحزاب السياسية.

^(١١٩) د. عبيد أحمد الغفلول، تمويل الأحزاب السياسية، مصدر سابق، ص ٥.

^(١٢٠) د. عبد الله بو واو، تمويل الأحزاب السياسية في المغرب، بحث مقدم إلى مؤتمر إصلاح الأحزاب السياسية في المغرب الذي انعقد في الرباط، من ٢٣ إلى ٢٥ يناير ٢٠١٢، ص ٣.

الفرع الأول

التمويل العام للأحزاب السياسية في فرنسا

التمويل العام هو التمويل الذي يكون عن طريق الدولة أو تحت إشرافها، أو عن طريق أحد مؤسساتها، وذلك كنوع من المساعدة و المساندة المالية للأحزاب السياسية لتقدم بدورها الهام في المجتمع. إن التمويل العام للأحزاب السياسية يعد شيئاً حديثاً نسبياً، وذلك بالمقارنة مع أنواع أخرى من التمويل، والتي تعد من أقدم المصادر المالية للأحزاب^(١٢١).

(وتختلف نظرة النظم المقارنة لتمويل الأحزاب اختلافاً واضحاً، فمنها ما لا يقره بالمرّة، ومنها ما يقره في حدود ضيقة أو بصورة غير مباشرة، ومنها ما يقره معتبراً إياه مصدراً مالياً هاماً بالنسبة للأحزاب السياسية خصوصاً بعد أن ضعفت اشتراكات أعضاء الأحزاب)^(١٢٢).

وإذا كانت الأحزاب السياسية في فرنسا وفقاً للمادة الرابعة من الدستور الفرنسي ١٩٥٨ الخاص بالأحزاب السياسية قد حددت دورها بـ"تكوين الإرادة العامة للمواطنين" فهذا يدل على أن الأحزاب تقوم بدور هام وحيوي في الحياة العامة الفرنسية، والحياة السياسية بصفة خاصة، هذا يؤكد ما استقر عليه المشرع الدستوري الفرنسي على أهمية هذا المرفق الذي تقوم عليه الأحزاب السياسية^(١٢٣).

إن تمثيل النشاط العام الذي تقوم به الأحزاب السياسية في وظيفتين رئيسيتين هما: تكوين الإرادة العامة للمواطنين، ثم الدور التثقيفي الذي تقوم به الأحزاب، وهذا النشاط هو نشاط ذو نفع عام، ونظراً لأهمية هذا الدور فإن الدولة تدعم هذا النشاط من خلال ما تقدمه له من مساعدات مالية وغير مالية رغم أن المؤسسات القائمة على إدارتها أشخاص خاصة، وعلى ذلك فإن تمويل الأحزاب السياسية عن طريق الدولة يتوقف على فكرة المساعدة للأنشطة ذات النفع العام، مع التأكيد على أن تمويلها بواسطة الدولة لا يغير من طبيعتها القانونية، فهي تظل أشخاصاً خاصة^(١٢٤).

هذا الإقرار الدستوري للأحزاب السياسية بصفة النفع العام هو الضمانة الوحيدة والأساسية لإمكانية تمويلها من قبل الدولة، وفيما نتحدث عن التمويل العام بواسطة الدولة في فرنسا فلا بد أن نفرق بين فترتين مر بها هذا النوع من التمويل في فرنسا^(١٢٥):

أولاً: فترة تطبيق قانون الجمعيات ١٩٠١.

ثانياً: فترة تطبيق قانون ١١ مارس ١٩٨٨.

^(١٢١) محمد الحسيني، ورقة سياسات مساهمة الدولة في تمويل الأحزاب السياسية، مؤسسة فريد ريش ايبيرتن مكتب عمان، كانون الأول ٢٠١٢، عمان، الأردن، ص ٥.

^(١٢٢) د. عبيد أحمد الغفلون، تمويل الأحزاب السياسية، مصدر سابق، ص ٧٢.

^(١٢٣) د. محمد إبراهيم خيرى الوكيل، دور القضاء الإداري والدستوري في إرساء مؤسسات المجتمع المدني، مصدر سابق، ص ٤٦٢.

^(١٢٤) د. حسن عبد المنعم البدر اوي، الأحزاب السياسية والحريات العامة، مصدر سابق، ص ٣٨٤.

^(١٢٥) د. محمد إبراهيم خيرى الوكيل، الأحزاب السياسية بين الحرية والتقييد، مصدر سابق، ص ٤٦٢.

أولاً: فترة تطبيق قانون الجمعيات ١٩٠١

في هذه الفترة كان هناك نوع من التمويل من قبل الدولة للأحزاب السياسية يكمن في تعويض الأحزاب عن مصروفاتها الانتخابية التي تنفقها خلال الحملات الانتخابية بشكل نسبي، وكان المتبع هو نوع من الإعانة لكُل المرشحين في بداية الحملة الانتخابية على أن يقوم المرشحون بردها للدولة إذا لم يصادفوا الفوز.

وقد عرض هذا القانون مرتين بواسطة البرلمان في عام ١٩٧٢ وفي عام ١٩٧٥ ولم يغير من القانون شيئاً فأعاد الحال إلى وضعه السابق فلا يسمح بصرف هذا التعويض إلا بعد إعلان النتائج المؤكدة. وإذا كان التمويل العام، أي المساعدة من قبل الدولة للأحزاب يأخذ شكل التعويض فإن هذا التعويض عن المصروفات الانتخابية لا يطبق بالنسبة للانتخابات المحلية في الدوائر التي يقل عدد سكانها عن تسعة آلاف ساكن، كما أن هذا التعويض عن المصروفات الانتخابية فقط للمصروفات الرسمية^(١٢٦).

التعويض يقتصر على المصروفات الرسمية ويجب الحصول على نسبة ٥% من عدد أصوات الناخبين، ويعلق على هذا بعض الفقهاء المصريين^(١٢٧) بالقول بأن مسألة ضرورة الحصول على ٥% من الأصوات على الأقل للرد أو التعويض عن المصروفات الانتخابية، فإن هذا الشرط قد تخطى حدود وضع الضوابط التنظيمية كحق المساهمة في الرأي بالاقتراع المنصوص عليه في الدستور الفرنسي في المادة الرابعة كنشاط للأحزاب السياسية وغيرها من الجماعات التي تمارس بحرية أي نقطة لتقيد هذا الحق ذاته^(١٢٨).

فمن الشروط القانونية للتنظيم أن يراعي مبدأ المساواة بين من يتولى تنظيم أمورهم، ولما كان مقام تعويض نفقات صرفت بالفعل فإن منطق المساواة يقضي بتعويض كل ما يتم إنفاقه، بل إن المنطق قد يقتضي مراعاة الصغير في هذا المقام بقدر أكبر من الكبير ذي الإمكانيات الذي ربما لن يتأثر إذا لم يعوض على نحو ما يتأثر الصغير.

وبتطبيق هذا المبدأ على الواقع أن من يعوض هو من يحصل على ٥% من الأصوات الانتخابية، وهي بلا شك - من نصيب الأحزاب الكبيرة- أما الأحزاب التي تعاني من قلة الجماهير، أو الأحزاب حديثة النشأة، والتي لم يتح لها الحصول على تلك النسبة فلا يصرف لها أية مبالغ مما أنفقت أثناء حملاتها الانتخابية، وهي - بلا شك- في حاجة إليها أكثر من الأحزاب الكبيرة، الأمر الذي يمثل عدم مساواة في تمويل الأحزاب خاصة في أثناء الانتخابات، فكأن المشرع بذلك يكون قد قيد هذا الحق "المساهمة في التعبير عن الرأي بالاقتراع كنشاط يمارسه الحزب بحرية" بوضع نوع من النصاب المالي لممارسة هذا الحق بالنسبة للأحزاب

^(١٢٦) د. محمد إبراهيم خيرى الوكيل، الأحزاب السياسية بين الحرية و التقيد، مصدر سابق، ص ٣٥٦.

^(١٢٧) راجع في ذلك: د. حسن عبد المنعم البدر اوي، الأحزاب السياسية والحريات العامة، مصدر سابق، ص ٣٧٦.

^(١٢٨) د. داود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، مصدر سابق، ص ٥٩٨.

الصغيرة، فإذا أرادت أن تساهم في الانتخابات فعليها وحدها أن تدبر نفقات تلك الانتخابات دون الأحزاب الكبيرة التي يتكلف المشرع بتعويضها في هذا الشأن، ومن بين ما يعرفه المشرع الفرنسي أيضا في مجال التمويل العام للأحزاب السياسية في تلك الفترة أنواع أخرى منها ما يطلق عليها التمويل العام الغير مباشر، ويتمثل هذا النوع الأخير في كفالة نوع من الخصم أو الإعفاء الضريبي، وهذا الإعفاء الضريبي يمثل الصورة الأولى من صور التمويل العام الغير المباشر ويوجد إلى جانب ذلك صورة ثانية تتمثل في مساعدات تقدم للصحافة بصفة عامة، فإنها تتمتع بها الصحافة الحزبية، ومن أنواع التمويل العام الغير المباشر أيضا ما تكفله الدولة للأحزاب السياسية من استخدام لوسائل الإذاعة والتلفزيون لدى ترويجها لمرشحيها في المواسم الانتخابية خصوصا، وفي الأوقات العادية على وجه العموم^(١٢٩).

ثانياً: فترة تطبيق قانون ١١ مارس ١٩٨٨

بالرغم من أن الحكومة الفرنسية على - نحو ما عرضنا سابقا- تعرف نوعاً من التمويل العام للأحزاب السياسية بصورة أو بأخرى، مثل تعويض عن المصروفات الانتخابية بشكل نسبي، وبعض الإعفاءات الضريبية، والمساعدة العامة للصحافة الحزبية التي كانت غير كافية ولكن الأحزاب كانت تستفيد منها ولاشك من خلال صحافتها، فضلا عن كفالة بعض الخدمات العامة في السماح للأحزاب السياسية والجماعات السياسية باستخدام الإذاعة والتلفزيون أثناء الحملات الانتخابية، إلا أن الفقه الفرنسي يذهب إلى أن فرنسا تكاد لا تعرف التمويل العام للأحزاب السياسية^(١٣٠).

(وهذا النظر ولاشك فيه كثير من الصواب إذ أن كل تلك الأنواع من التمويل هي مجرد تمويل عام غير مباشر للأحزاب السياسية بالرغم من أن هذه التنظيمات هي ولا شك مؤسسات ذات نفع عام للمجتمع من خلال ما تقوم بها من وظائف في غالبيتها أنشطة ذات نفع عام، لذلك فكان على الدولة أن تكفل لها مساعدة عامة مباشرة شأنها في ذلك شأن باقي المؤسسات ذات النفع العام)^(١٣١).

إن مسألة التمويل العام المباشر للأحزاب السياسية في فرنسا أثرت على الحياة السياسية الفرنسية، وعلى الأوساط الحكومية والبرلمانية منذ مدة ليست بالقريبة، فالمناقشات البرلمانية غنية بالمقترحات التي قدمت في هذا الشأن، فقد قدم في هذا الصدد خمسة عشر اقتراحا أو أكثر إلى الجمعية الوطنية، فمنذ أن تولى الرئيس (ديستان) أبدى اهتمام حول موضوع التمويل العام للأحزاب السياسية وبدأ في مناقشة زعماء المعارضة في هذا الخصوص، على أثر ذلك المناقشات تفاوض رئيس الوزراء الفرنسي آنذاك مع زعماء الأحزاب السياسية المختلفة وقدم للحكومة في عام ١٩٧٩، مشروع قانون في شأن التمويل العام للأحزاب السياسية، والفكرة المحورية في هذا المشروع هو التصويت السنوي على منحة إجمالية تشترك فيها الأحزاب

(١٢٩) د. محمد إبراهيم خيرى الوكيل، الأحزاب السياسية بين الحرية والتقييد، مصدر سابق، ص ٣٥٧.

(١٣٠) د. محمد محمد عبد الطيف، التنظيم القانوني لتمويل الحياة السياسية في فرنسا، المجلة الهيئة القضائية الدولية، العدد الثالث، ١٩٩١، ص ٥.

(١٣١) د. عبد الرحمن حسين المختار، التنظيم القانوني للأحزاب السياسية و دورها في التجربة الديمقراطية اليمنية، مصدر سابق، ص ٤٧٦.

بحسب نسبتها من أعضاء البرلمان والأحزاب المنتموا إليها وأي الأحزاب يمثلونها على ألا يقل عددهم عن ثلاثين نائبا على الأقل " وتوزيع هذه المنحة الإجمالية يتم بمعرفة مكتب رئاسة مجلس البرلمان"، و تنشئ لجنة رقابية مكونة من أعضاء من ديوان المحاسبة تتولى رقابتها على ضوء فحص الأوراق الخاصة لكل حزب، وما أستلمه من منحة ومعرفة كيفية صرفها وعلى ما صرفت (١٣٢).

ولتجنب ذلك اجتهد المشرع الفرنسي لمساعدة المرشحين والأحزاب حاليا لتغطية نفقات الحملات الانتخابية، وقد صدرت لهذا الغرض عام ١٩٨٨ مجموعة من القوانين، ويطلق على هذه القوانين المتعددة في فرنسا اسم (القوانين المتعلقة بالشفافية المالية للحياة السياسية) (١٣٣).

وبعد المحاولات لوضع القانون الخاص بتمويل الأحزاب السياسية تم وضعه بناءً على اقتراح الرئيس الفرنسي آنذاك (فرانسوا ميتران) وقام باعداد مشروع يغطي كافة المجالات المالية للحياة السياسية في فرنسا " كالذمة المالية لرجال السياسة وتمويل السياسي لأحزاب، بالفعل تقدمت الحكومة بمشروعها الذي تبناه وانتهى بإقراره وصدر هذا القانون في ١١ مارس سنة ١٩٨٨ تحت اسم "الشفافية المالية للحياة السياسية" وقد تضمن هذا القانون في بابه الثاني نصوصا بشأن الأحزاب السياسية وتمويلها (١٣٤). وأهم المبادئ التي تضمنها نصوص هذا القانون (١٣٥):

- ١- يجب على أعضاء البرلمان في كل عام يعلن عن مواقفهم من الأحزاب، أو لأي الأحزاب ينتمون.
 - ٢- يتلقى كل الحزب الدعم المالي تتناسب مع عدد النواب الذين يمثلون في أي من مجلسي البرلمان دونما تحديد لحد أدنى.
 - ٣- تقييد الإعانة السنوية الإجمالية في قانون الميزانية المالية على اقتراح الحكومة، ولها الحق في تقديم اقتراحات لمكتبي رئاسة الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ إذا ليس إلزاما أن تقييد هذه المنحة في مشروع الموازنة.
 - ٤- وفي حالة إخلال الأحزاب السياسية بالتزامها في تقديم التقرير السنوي يفقد الحزب المخالف حقه في الحصول على التمويل العام في العام التالي من تاريخ مخالفته.
- هذه هي أهم ملامح (قانون ١١ مارس ١٩٨٨) الذي عرفت فرنسا عن طريقه لأول مرة الدعم المباشر من الدولة للأحزاب، وهو اعتراف رسمي لما تقوم به الأحزاب السياسية من نشاط ذو نفع عام لا تقتصر على

(١٣٢) لمزيد راجع: د.حسن عبدالمنعم البدر اوي، الأحزاب السياسية الحريات العامة، مصدر سابق، ص ٤٠٥.
(١٣٣) (القانون الأساسي رقم ٢٢٦-٨٨ الصادر في ١١ مارس ١٩٨٨، القانون العادي رقم ٢٢٧-٨٨ الصادر في مارس ١٩٨٨، القانون العادي رقم ٥٥-٩٠ الصادر في ١٥ يناير والمعدل بقانون آخر صدر في ٢٩/يناير/١٩٩٣، القانون الأساسي رقم ٣٨٣ الصادر في ١٠/مايو/١٩٩٠، القانون العادي رقم ٦٥-٩٥ الصادر في ١٩ يناير ١٩٩٥) لمزيد حول هذه القوانين وتأثيرها على حياة السياسة في فرنسا راجع: د.محمد محمد عبداللطيف، التنظيم القانوني لتمويل الحياة السياسية في فرنسا، مصدر سابق، ص ٣٢.

(١٣٤) د. محمد محمد عبد الطيف، التنظيم القانوني لتمويل الحياة السياسية في فرنسا، مصدر سابق، ص ٦.
(١٣٥) د.محمد ابراهيم خيرى الوكيل، دور القضاء الإداري والدستوري في إرساء مؤسسات المجتمع المدني، مصدر سابق، ص ٤٦٣.

فترة الانتخابات فقط بل تمتد إلى النشاط العادي للأحزاب بدلالة عدم اقتصار التمويل على فترة الانتخابات فقط^(١٣٦).

إذن قبل المشرع الفرنسي منذ قانون ١١ مارس ١٩٨٨، بمبدأ التمويل العام للأحزاب، ومن المعروف أنَّ المبالغ التي تتقاضاها الأحزاب أيا كان مصدرها لا توجه فقط لتغطية النفقات الاعتيادية، ولكن جزءاً منها يوجه إلى تمويل الحملات الانتخابية لمرشحيها في الانتخابات التشريعية أو غيرها من الانتخابات، بالتالي فإن المشرع الفرنسي لم يضع حدوداً على تمويل الأحزاب السياسية لمرشحيها وبالرغم من عدم وضعه حدوداً، إلا أنه قد وضع معايير وشروط معينة لإمكانية حصول الأحزاب السياسية على التمويل العام ويمكن اختصار هذه الشروط لمنح التمويل العام للأحزاب السياسية في فرنسا في شرطين^(١٣٧):

الشرط الأول: يجب على الأحزاب السياسية أن تتقدم بمرشحيها للانتخابات التشريعية، حيث إنه حتى عام ١٩٩٣، كان يجب على الحزب حتى تستطيع الاستفادة من التمويل العام لابد أن يمثل بمرشحين للانتخابات التشريعية لا يقل عن (٧٥) دائرة انتخابية، ثم جاء تعديل قانون ٢٩ يناير ١٩٩٣ ونزل بعدد الدوائر التي يجب أن يمثل فيها الحزب بمرشحين إلى ٥٠ دائرة انتخابية فقط بدلاً من ٧٥ دائرة.

الشرط الثاني: يتمثل في ضرورة تمثيل الحزب بمقاعد في الجمعية الوطنية في آخر الانتخابات التشريعية، فيتم توزيع المساعدة الحكومية على جميع الأحزاب بحسب عدد المقاعد التي حصلت عليها في الانتخابات. فالحزب يمكن إذن أن يحصل على الدعم الدولة لكونه ممثلاً في الانتخابات التشريعية وكونه ممثلاً في جمعية الوطنية، وقد يحصل على النوع الأول من المساعدة فقط إذا لم يكن يملك أية مقاعد بعد إعلان نتائج الانتخابات، وقد يحصل على النوعين معا إذا حصل على مقاعد في الجمعية الوطنية^(١٣٨)، وبهذا فإن قانون ١١ مارس لسنة ١٩٨٨ وتعديلاته قد كفل التمويل العام للأحزاب السياسية التي تتقدم بمرشحين سواء حققت مقاعد أو لم يحققوا، وفي الحالة الثانية لا تلزم الأحزاب برد المبالغ التي تم تمويلها بها، بعكس القانون السابق.

ونتيجة لهذا الاعتراف التشريعي بالتمويل العام للأحزاب السياسية فقد قدمت الدولة في فرنسا منذ عام ١٩٨٩ إلى ١٩٩٣ المبالغ الآتية^(١٣٩):

في عام ١٩٨٩ مبلغ (١٠٥) مليون فرنك وفي عام ١٩٩٢ مبلغ (٢٧٧) مليون فرنك، وفي عام ١٩٩٣ مبلغ (٢٩٠) مليون فرنك، هذا في شأن النوع الأول من التمويل للأحزاب السياسية ألا وهو التمويل العام، حيث إنَّ هناك نوعاً آخر من التمويل هو التمويل الخاص وهذا ما سنتناوله لاحقاً.

(١٣٦) د. حسن عبد المنعم البدر اوي، الأحزاب السياسية و الحريات العامة، مصدر سابق، ص ٤٠٦.

(١٣٧) د. سعيد حمودة الحديدي، نظام الإشراف والرقابة على الانتخابات الرئاسية، دراسة مقارنة بين النظامين الدستوريين في

مصر و فرنسا، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٢، ص ٦٥١.

(١٣٨) د. عبيد أحمد الغفلول، تمويل الأحزاب السياسية، مصدر سابق، ص ٢٨.

(١٣٩) د. محمد إبراهيم خيرى، الوكيل، الأحزاب السياسية بين الحرية والتقييد، مصدر سابق، ص ٣٧١.

الفرع الثاني

التمويل الخاص للأحزاب السياسية في فرنسا

في إطار تطبيق قانون الجمعيات السياسية لسنة ١٩٠١، والذي ينفرد بتنظيم كافة أمورها وجوانبها، والتي من بينها الجانب المالي، فإنه من المسلم به أن هذا القانون قد أعترف لأول مرة في فرنسا بأنواع التمويل المباشر للأحزاب من قبل الدولة، وللبحث في تأثير قانون ١١ مارس ١٩٨٨ على التمويل الخاص للأحزاب السياسية يقتضي منا بحث التمويل الخاص في فرنسا في الفترة ما قبل صدور قانون ١١ مارس ١٩٨٨ أي في ظل قانون جمعيات ١٩٠١، حتى يتبين لنا ما كان عليه حال هذا التمويل، وبالتالي نتمكن من الوقوف على أثر قانون ١١ مارس سنة ١٩٨٨ على التمويل الخاص للأحزاب السياسية في فرنسا وما أتى به من جديد في مجال التمويل العام.

وعلى ذلك فسوف نقسم هذا الفرع إلى فترتين. في أولها نتحدث عن التمويل الخاص في فرنسا في ظل القانون الأول يوليو ١٩٠١ "قانون الجمعيات" ثم نتحدث في الفترة الثانية عن أثر قانون ١١ مارس ١٩٨٨ على التمويل الخاص:

المرحلة الأولى: فترة تطبيق قانون الجمعيات لسنة ١٩٠١

يختلف تمويل الأحزاب السياسية في تلك الفترة بحسب الشكل الذي يتخذه الحزب، فإذا اتخذ الحزب شكلا معلنا عنه فإن تمويلها يكون له شأن يختلف عما إذا اتخذ الحزب شكل السرية أو غير المعلن، وعلى ذلك سوف نقسم هذه الفترة كالآتي:

١- الأحزاب العلنية وتمويلها:

تنص (المادة ٦) من قانون أول يوليو ١٩٠١ على أن كل الجمعيات المعلن عنها يمكنها دون الحاجة إلى تصريح الخاص إن تكتسب بمقابل وتتملك وتدبر- عدا إعانات الدولة- في الأقسام الإدارية والمقاطعات وذلك على النحو الآتي:

أ- اشتراكات أعضائها ألا تزيد مبالغها عن مائة فرنك.

ب- الأماكن المخصصة للإدارة الجمعية ولاجتماع أعضائها.

ج- العقارات اللازمة بشدة لتحقيق أغراضها.

وطبقا للمادة السادسة المذكورة أعلاه فإن الأحزاب لا تستطيع "شأنها شأن الجمعيات المعلن عنها" أن تحصل على الهبات أو الوصايا، ذلك أن القدرة على اكتساب الأموال دون مقابل غير مسموح بها في هذا القانون للجمعيات المعلن عنها يعتبر إحدى صورها إذا لم يعترف هذا القانون بهذه القدرة إلا للجمعيات ذات النفع العام فقط^(١٤٠).

^(١٤٠) د. عبد الله حنفي، الرقابة القضائية على تمويل الحملات الانتخابية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٧، ص ١٢٩

ونستخلص من نص هذه المادة أن المصدر الرئيسي لتمويل الأحزاب- باعتبارها جمعيات معلن عنها- هو اشتراكات أعضائها، والواقع أن هذه الاشتراكات تتناسب طردياً مع زيادة عدد أعضاء الحزب ومع نوعية الأعضاء، إذ أن قانون الجمعيات - قانون ١٩٠١- قد حدد في المادة السادسة منه قيمة اشتراك الأعضاء أن لا يزيد عن مئة فرنك فرنسي، إلا أن ذلك يتوقف على دورية الاشتراك، ولا يحظر القانون على جمعية الحزب أو الهيئة العليا للحزب أن تحدد مبالغ مختلفة للاشتراكات عما حدده القانون حسب نوعية الأعضاء^(١٤١).

ومن ثمّ فإنه يمكن أن يحدد بالنظام الداخلي للحزب أن تدفع مجموعة من أعضاء معينين مبالغ دون غيرهم كاشتراكات على أن تتراوح بين الحد الأعلى والحد الأدنى في فرنسا، حيث تمثل اشتراكات الأعضاء حوالي ٣٠% من ميزانية الأحزاب السياسية، وتهبط هذه النسبة كثيراً بسبب ظهور التمويل العام من قبل الدولة^(١٤٢). وبجانب هذه الاشتراكات هناك نوع آخر من التمويل الخاص للأحزاب السياسية يتمثل في جمع الأموال من الناس في سبيل النفع العام، في هذه الحالة يكون عن طريق بيان وزاري، وتلجأ الأحزاب السياسية إلى وسيلة أخرى وهي فتح اكتتاب لمناسبات معينة، وهذا الاكتتاب هو أسلوب شرعي إذ لا يوجد في قانون الجمعيات ١٩٠١ ما يحظر على الأحزاب طريق ذلك للجمع المال^(١٤٣).

ورغم ما ذكرنا من مصادر التمويل إلا أنها لا تشكل شيء يذكر في سبيل تمويل الأحزاب السياسية وما تحتاجه هذه الأحزاب من أموال طائلة، نتيجة لذلك تقوم الأحزاب السياسية باستخدام طرق أخرى لجمع الأموال لاستمرارية نشاطها، أي إنها تستخدم إلى جانب المصادر المشروعة مصادر أخرى في ظل قلة هذا النوع من التمويل ومنها ممارسة الأحزاب للأنشطة التجارية والصناعية رغم حظر القانون اكتساب الأموال بهذه الطريقة وكذلك المساهمة المالية في شركة أو بنك غير معروف مبلغ المساهمة في الاشتراك إلا أن ذلك ليس أمراً مطلقاً^(١٤٤).

أما عن التبرعات والمنح فرغم أن قانون الجمعيات يحظرها إلا أن الأحزاب لا تلزم بذلك في أوقات الانتخابات وتستخدم في سبيل الحصول على تلك التبرعات والمنح أساليب قانونية لتمويله، ومثال ذلك أن تنشئ جمعية للدراسات الاقتصادية والاجتماعية أو تقديم بحوث تدريبية بتكلفة عالية، كما تقوم ببعض المشاريع في أوقات الانتخابات لتقديم تبرعات للأحزاب السياسية^(١٤٥) هذا فيما يتعلق بالأحزاب المعلن عنها، ولكن الأحزاب غير المعلن عنها أمر آخر سوف نتناولها كالاتي:

(١٤١) د. محمد إبراهيم خيري الوكيل، الأحزاب السياسية بين الحرية والتقييد، مصدر سابق، ص ٤٧٢.

(١٤٢) د. عيد أحمد الغفلول، تمويل الأحزاب السياسية، مصدر سابق، ص ١٦.

(١٤٣) د. محمد محمد عبد اللطيف، التنظيم القانوني لتمويل الحياة السياسية في فرنسا، مصدر سابق، ص ٦.

(١٤٤) د. عيد أحمد الغفلول، تمويل الأحزاب السياسية، مصدر سابق، ص ٢٩.

(١٤٥) د. عبد الرحمن حسين المختار، التنظيم القانوني للأحزاب السياسية ودورها في التجربة الديمقراطية اليمنية، مصدر سابق، ص ٤٢٨.

٢- الأحزاب السرية وكيفية تمويلها:

كما قلنا سابقا هناك نوع آخر من الأحزاب السياسية في فرنسا هي الأحزاب غير المعلنة، أو الأحزاب التي تمارس نشاطاتها بسرية، وهي الأحزاب التي تفضل البقاء تحت الأرض أو السرايا، وهذه الأحزاب لا تتمتع بالشخصية القانونية وفقا لنص المادة الثانية من قانون الجمعيات لسنة ١٩٠١، إذ كانت هذه الأحزاب -غير معلنة - لا تتمتع من حيث المبدأ بشخصية قانونية، إلا إنه مع ذلك وبقوة وجودهم فإن القانون لا يمكن أن ينكر تماما الجمعيات غير المعلن عنها، ولذلك تكتسب هذه الجمعيات نوع من أهلية قانونية المحددة، خاصة أهلية التقاضي، فضلا عن أنَّ القضاء الفرنسي اعترفت بهذه الأحزاب على شكل صورة من الجمعيات الغير المعلن عنها بنوع من الشخصية القانونية^(١٤٦)، وقد تهدف الأحزاب من وراء عدم الإعلان -الإخطار- عن نفسها إلى تحقيق هدفين : الأول مؤسس على أسباب و دوافع أمنية، والآخر أهداف عملية، فبناء على عدم الإخطار فإن الإدارة لن يكون بإمكانها استخدام إجراءات الرقابة على الأعمال الداخلية للحزب بشكل العام.

ولذلك من ضروري أن نعرف الجمعية السياسية أو الحزب السياسي الذي لم يتمتع بالشخصية القانونية كيف يحصل على تمويله المستمر لنشاطاته، ومن المسموح به للإخطار الجمعية أو معرفة وجوده الحزب الغير معلن عنها أن يكون أموالا يخصصها لمواجهة النفقات الضرورية لتحقيق الغرض الذي يبيغون تحقيقه من وراء انخراطها في سلك جمعيتها، والجمعية الغير المعلنة عنها يمكنها أن تستخدم هذه الأموال لاكتساب العقارات والمنقولات بمقابل، وكما لها أن تحصل على اشتراكات ورسوم الدخول لمقراتها والذمة المالية للجمعية "الحزب الغير معلن عنه" يمكن أن يتضمن العقارات اللازمة للممارسة نشاطه بشدة، أما بالنسبة للهبات والوصايا وحصول الحزب الغير معلن عنه فنجد أن هناك رأياً يرى أن حصول الأحزاب على الهبات والوصايا أمر محظور بشدة^(١٤٧).

لذلك هناك رأي في الفقه يذهب إلى القول بأنه لا يتصور أن يتمتع الحزب الغير المعلن عنه، بمزايا مالية تفوق تلك التي يتمتع بها الحزب المعلن عنه^(١٤٨).

إذا أراد الحزب السياسي الغير المعلن عنه أو الاحزاب السرية، أن يكتسب أموالاً فله أربعة طريقة للحصول على ذلك طريقان مشروعين وآخرين غير مشروعين:

أولاً: الطريقان المشروعان هما:

١- التوقيع على عقد الشراء من كل أعضاء الحزب

٢- التوقيع على العقد من قبل أحد الأعضاء بحيث يكون وكيلا عن باقي الأعضاء.

^(١٤٦) د. محمد إبراهيم خيرى الوكيل، دور القضاء الإداري والدستوري في إرساء المجتمع المدني، مصدر سابق، ص ٤٧٦.

^(١٤٧) د. محمد إبراهيم خيرى الوكيل، الأحزاب السياسية بين الحرية والتقييد، مصدر سابق، ص ٤٧٧.

^(١٤٨) د. حسن عبدالمنعم البدر اوي، الأحزاب السياسية و الحريات العامة، مصدر سابق، ص ٤٩٣.

ثانياً: الطريقان غير المشروعين هما:

- ١- اكتساب المال باسم الحزب كما لو كان يتمتع بالشخصية القانونية
- ٢- اكتساب المال باسم جمعية ملحقة نتعاقد باسمها بينما حقيقة التصرف ينصرف إلى الحزب وهو ما يصرف باسم صوري من طريق استخدام الشخص وسيط بين البائع والمشتري ويذكر اسمه في العقد، وقد نصت المادة ١٧ من قانون سنة ١٩٠١ على ذلك، وأموال الحزب الغير المعلنة غير قابل للقسمة.

المرحلة الثانية: التمويل الخاص للأحزاب السياسية ما بعد قانون ١١ مارس ١٩٨٨ في فرنسا

يمكن إن نقول أنّ الأساس القانوني أو الأساس التشريعي لتمويل الخاص للأحزاب هو الاعتراف التشريعي للأحزاب بصفة النفع العام وفقاً لنص السابق من قانون ١١ مارس ١٩٨٨، وقبل هذا القانون رأينا في دراستنا للقانون القديم قانون أول يوليو لسنة ١٩٠١ (قانون الجمعيات) أثره على التمويل الخاص للأحزاب السياسية، وعليه فإن هذا التمويل من الواضح، أنه يتمثل أساساً في اشتراكات الأعضاء والتي لا تغني ولا تسمن من جوع بالنسبة للأحزاب السياسية في العصر الحديث وما يتطلب قيامها بوظائفها من أنفاق لمبالغ طائلة تقدر، بعشرات الملايين من العملات المختلفة حسب كل بلد وجد فيها الحزب - سيما في أوقات الحملات الانتخابية، إذ إن النجاح في الانتخابات هي وسيلة ديمقراطية صحيحة لتقلد السلطة في الديمقراطيات الغربية^(١٤٩).

ونظراً لجمود هذه القانون المذكور فقد لجأت الأحزاب السياسية إلى سلوك و طرق منحرفة لكفالة احتياجاتها لمواجه وجوه الإنفاق المتعددة المتزايدة، ويرجع سبب في ذلك كله إلى أن هذا القانون يعتبر الأحزاب مجرد جمعيات مادية لا يمكن أن تصل إلى درجة أعلى من الجمعيات التي يصنفها هذا القانون وهي الجمعيات ذات النفع العام^(١٥٠).

(هناك جانب من الفقه الفرنسي يرى أن القوانين الشفافية المالية في الحياة السياسية الصادر في عام ١٩٨٨ لم تتيح التمويل الخاص للأحزاب السياسية، كما أنها لم تمنعه أي بمعنى ذهبوا إلى صمت القوانين في تلك الفترة)^(١٥١).

ثم جاء قانون ٢٩/يناير ١٩٩٣ وقرراً بإمكانية تلقي الأحزاب السياسية للتمويل الخاص من الأشخاص الطبيعيين وأشخاص القانون الخاص ما عدا محلات القمار وأماكن الهو وما شابهها، أما الشركات التي تملك الدولة أغلبية رأسمالها لا يجب أن يزيد ما يتلقاه الحزب منها عن ٥٠ ألف فرنك من الشخص الطبيعي، و (٥٠) ألف فرنك من الشخص الاعتباري^(١٥٢).

(١٤٩) د.عبد أحمد الغفلول، تمويل الأحزاب السياسية، مصدر سابق، ص ٢٩.

(١٥٠) د.حسن عبدالمنعم البدرابي، الأحزاب السياسية و الحريات العامة، مصدر سابق، ص ٢٩٩.

(١٥١) عبد الرزاق عبد الحميد أحمد، التنظيم القانوني للحملات الانتخابية - دراسة مقارنة، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون والسياسة في الجامعة صلاح الدين - أربيل، ٢٠١١، ص ٦٦.

(١٥٢) د.محمد إبراهيم خيرى الوكيل، الأحزاب السياسية بين الحرية والتقييد، مصدر سابق، ص ٤٨١.

وبالتالي فقد أحسن المشرع الفرنسي في إقراره الصريح بإمكانية تلقي الأحزاب السياسية للتمويل الخاص، حيث حسم أي جدل فقهي وأي محاولات فقهية وقضائية لتبرير إمكانية تلقي هذه الأحزاب لهذا النوع من التمويل، مما ساهم في زيادة تمويلها.

المطلب الثاني

تمويل الأحزاب السياسية في التشريع المصري

عالج القانون رقم (٤٠) لسنة ١٩٧٧ الخاص بنظام الأحزاب السياسية مسألة تمويل الأحزاب تناول بعض نصوصه هذا موضوع، ويعد هذا القانون منظماً بشكل موضوعي لا اعتبار أنه يقوم أولاً بتحديد الطبيعة القانونية للحزب السياسي واعتبارها حجر الزاوية في تحديد مصادر تمويله والرقابة على هذا تمويل في ذات الوقت.

فإذا حددنا تلك الطبيعة أمكنا على ضوء ذلك دراسة التنظيم القانوني لمصادر هذا التمويل المختلفة كالتمويل الخاص ومدى كفايته، ومدى كفاءة القانون للتمويل العام للحزب السياسي. وعلى ذلك، سوف نقسم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع نتحدث في أولها عن الطبيعة القانونية للحزب السياسي في مصر، ثم ندرس في الفرع الثاني التمويل الخاص للحزب السياسي، والفرع الثالث سوف نخصصه للتمويل العام للحزب السياسي.

الفرع الأول

الطبيعة القانونية للحزب السياسي في مصر

قبل أن نتناول الطبيعة القانونية للحزب السياسي في مصر لابد أن نشير إلى الوضع القانوني للأحزاب في إطار تجربة التنظيم السياسي الواحد، والذي كان ممثلاً في الإتحاد الاشتراكي العربي ومن قبله الإتحاد القومي، فقد استقرت المفاهيم على أن هذا التنظيم السياسي الواحد لا يتصور أن يكون شخصاً من أشخاص القانون الخاص بل هو شخص من أشخاص القانون العام، كما يعد سلطة من السلطات أو سلطة رابعة، وهي سلطة شعبية على نحو ما قررت الموائيق السياسية في تلك الفترة^(١٥٣).

فقد نص دستور سنة ١٩٥٦ في المادة (١٩٢) فيه على أن (يكون للمواطنين اتحاداً قومياً للعمل على تحقيق الأهداف التي قامت من أجلها الثورة، ولحث الجهود لبناء الأمة بناء سليماً من الناحية السياسية والاجتماعية والاقتصادية ويتولى الإتحاد القومي الترشيح لعضوية مجلس الأمة، و يبين طريقة تكوين هذا الإتحاد بقرار رئيس الجمهورية)^(١٥٤). (فالإتحاد القومي على ما يبدو من هذا النص، قصد به أنه يكون أداة لتحقيق أهداف الثورة يجمع بين ثنائه الشعب بجميع فئاته واتجاهاته، ولا يصح لأي اتجاه معاد لأهداف الثورة

^(١٥٣) د.حسن عبدالمنعم البدر اوي، الأحزاب السياسية والحريات العامة، مصدر سابق، ص ٥٥٨.
^(١٥٤) د.محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٠، ص ٢٧٨.

بالعمل من داخله أو إلى جواره^(١٥٥)، كما أشار الميثاق الوطني إلى طبيعة الاتحاد الاشتراكي العربي، وإلى وظيفته، فسجل في شأنه " أن الوحدة الوطنية التي يصنعها تحالف هذه القوى الممثلة للشعب هي التي تستطيع أن تقيم الاتحاد الاشتراكي العربي ليكون السلطة الممثلة للشعب والدافعة لإمكانات الثورة والممارسة على قيم الديمقراطية السلمية" وقد وردت المادة الثالثة من الإعلان الدستوري الصادر لعام ١٩٦٤ هذا المعنى بحيث يكاد أن يكون حرفياً، ثم أوردته المادة الخامسة من الدستور سنة ١٩٧١ - قبل تعديلها- إيضاحاً فنصت على أن (الاتحاد الاشتراكي العربي هو التنظيم السياسي الذي يشمل بتنظيماته القائمة على أساس مبدأ الديمقراطية تحالف قوى الشعب العاملة من الفلاحين والعمال والجنود ومتقنين الرأسمالية الوطنية، وهو أداه هذا التحالف في تعميق قيم الديمقراطية الاشتراكية وفي متابعة العمل الوطني في مختلف مجالاته ودفع هذا العمل الوطني إلى أهدافه المرسومة)^(١٥٦).

وفيما يتعلق بموقف القضاء تجاه الطبيعة القانونية للاتحاد الاشتراكي أو الاتحاد في مرحلة نظام الحزب الواحد، ومن الضروري أن نشير إلى بعض القرارات القضائية في هذا الصدد، وقد وافق قضاء مجلس الدولة وفتاويه هذا النظر، إذ قضت المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر في ٢٢ يوليو ١٩٥٧ بعد أن أوردت نص المادة (١٩٢) من دستور سنة ١٩٥٦ السالف الذكر أنه (يتبين من ذلك أن الاتحاد القومي هو هيئة مستقلة عن السلطة التنفيذية وعن سائر السلطات يقوم بوظيفته الدستورية على الوجه المحدد في تلك المادة، وأن الاتحاد القومي بهذه المثابة وعلى هذا الأساس يتولى الترشيح لعضوية مجلس الأمة) وانتهت المحكمة إلى أن الدستور سنة ١٩٥٦ رسم الحدود وأقام الفواصل في هذا الشأن فقصد أن يعهد إلى تلك الهيئة المستقلة ذات الوظيفة الدستورية الخاصة بعملية الترشيح لعضوية مجلس الأمة^(١٥٧).

وهذا ما أكدته أيضاً بعد ذلك محكمة القضاء الإداري في حكمها الصادر ٢٤ يونيو ١٩٥٨ و أضافت: ويبين من ذلك أن الاتحاد القومي هو في حقيقته سلطة مستقلة بذاتها عن السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية فهو سلطة رابعة أنشأها الدستور، وهذا الوصف الذي أضفاه قضاء مجلس الدولة على الاتحاد القومي يصدق من باب أولى على الاتحاد الاشتراكي^(١٥٨).

(وإذا كانت تلك الأحكام والفتاوى فيما انتهت إليه من أن التنظيم السياسي الواحد سواء كان الاتحاد القومي وما تلاه وهو الاتحاد الاشتراكي العربي هو سلطة من سلطات الدولة لا تدع مجالاً لأي شك في أن هذا التنظيم السياسي هو بالضرورة شخص من أشخاص القانون العام إذ لا يتصور أن تكون السلطة "شخصاً

(١٥٥) استاذنا الدكتور حسين عثمان محمد، النظم السياسية والقانوني الدستوري، مصدر سابق، ص ٥٤٧.

(١٥٦) د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، ١٩٨٥، ص ٦٢.

(١٥٧) د. حسن عبد المنعم البدر، الأحزاب السياسية والحريات العامة، مصدر سابق، ص ٥٥٩.

(١٥٨) د. نعمان أحمد الخطيب، الأحزاب السياسية ودورها في الأنظمة السياسية المعاصرة، مصدر سابق، ص ٤٧٨.

قانونيا خاصا"، وبالرغم إن هذا الرأي لم يذكر الأسس والأسانيد التي قام عليها فيما قرره^(١٥٩)، فيرى أن نصوص القانون رقم (٤٠) لسنة ١٩٧٧ الخاص بنظام الأحزاب السياسية وتعديلاته قد جاءت خالية من الاستناد على تقرير اعتبار الحزب شخص قانوني عام وفي المادة الثانية توضح المقصود بالحزب السياسي، فتقرر أنه (جمعية منظمة تؤسس طبقا لأحكام هذا القانون وتقوم على مبادئ وأهداف مشتركة وتعمل بالوسائل السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدولة وذلك عن طريق المشاركة في مسئوليات الحكم)، والمادة الثالثة تحدد دور وظيفة الحزب السياسي وليس في هاتين المادتين أية إشارة إلى أن الحزب السياسي هو سلطة من سلطات الدولة أو يمثل إحدى سلطاتها، بل إن فكرة التعددية ذاتها كأسلوب للممارسة السياسية بما يعكس من تعدد الرأي السياسي يتناقض تماما مع فكرة السلطة في ممارسة التعبير السياسي التي تبني عليها فكرة التنظيم السياسي الواحد.

وإذا انتقت فكرة السلطة كمعيار لاعتبار الكيان محل البحث شخصا قانونيا عاما يجب علينا أن نبحث عن فكرة المرفق العام كمعيار لاعتبار الشخص القانوني شخصا عاما، فهل من الممكن أن نقول أن الحزب السياسي شخصا مرفقيا، ومن البدهي أن تتبع الدولة إحدى الوسيلتين للإشباع الحاجات العامة، فإما أن تنشئ أجهزة تقوم على إشباع الحاجات العامة، وإما أن تعهد بالقيام على ذلك الإشباع، القانون الخاص، وتسمى الأجهزة في الحالة الأولى أشخاص عامة مرفقيه، أما في الحالة الثانية فتسمى تلك الأشخاص بالأشخاص الخاصة ذات النفع العام^(١٦٠).

إن نصوص قانون الأحزاب السياسية تأتي قاطعة في أن إنشاء الأحزاب هو عمل المواطنين وليس الدولة، فهو حق لهم طبقا لنص المادة الأولى من قانون الأحزاب السياسية من حيث تكوينه ومن حيث الانضمام إليه^(١٦١).

رغم كل الشروط الموجودة لتأسيس الأحزاب السياسية في القانون الموضوع فإن هذا لا يعني أن الدولة هي التي تنشئ الأحزاب السياسية بل يستند في وجوده إلى نظرية الحريات العامة في تكوين الجمعيات والمؤسسات السياسية الغير الرسمية^(١٦٢). وفقا لذلك طرح فلا يتصور أن تكون الحزب السياسي شخصا مرفقيا.

وهناك أحكام قضائية في هذا الشأن تؤكد على عدم اعتبار الحزب السياسي من المؤسسات الرسمية للدولة، ولم يعتبرها أيضا من أشخاص القانون العام بل تؤكد على أن الأحزاب السياسية أشخاص القانون الخاص ذات نفع العام، والمثال على ذلك حكم محكمة شمال القاهرة الابتدائية في تاريخ ١٩٧٨/٥/٩ في دعوى رقم ١٥٧٦ سنة ١٩٧٨ إذ قالت المحكمة في هذا الحكم أنه "وإذا كان البين من المذكرة الإيضاحية وتقرير

^(١٥٩) د.حسن عبدالمنعم البدر اوي، الأحزاب السياسية والحريات العامة، مصدر سابق، ص ٥٦٠.

^(١٦٠) د.محمد إبراهيم خيرى الوكيل، الأحزاب السياسية بين الحرية والتقييد، مصدر سابق، ص ٤٨٥.

^(١٦١) لمزيد من المعلومات في حق تكوين و شروط الانضمام إلى الأحزاب السياسية راجع قانون الأحزاب السياسية رقم (٤٠)

لسنة (١٩٧٧) وتعديلاته، خاصة مادة الأولى ومادة السادسة.

^(١٦٢) إبراهيم درويش، النظام السياسي، الطبعة الرابعة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٧ ص ٤٨٥.

اللجنة التشريعية لقانون ٤٠ لسنة ١٩٧٧ أن قيام الأحزاب في مصر سنده نص المادة (٥٥) من الدستور التي أباحت للمواطنين حق تكوين الجمعيات وخلو الدستور من النص على أن الاتحاد الاشتراكي هو التنظيم السياسي الوحيد في مصر، ومن ثم فإن الأحزاب الحالية لا تخرج عن كونها بعد تأسيسها إلا نوعاً من الجمعيات الخاصة.... ولا تعتبر قراراتها قرارات إدارية".^(١٦٣).

يتضح من خلال هذا الحكم أنَّ الحزب السياسي ليس مرفقاً عاماً، وقد سبق نفي فكرة السلطة، إذن فهو لا يعتبر شخصاً من أشخاص القانون العام، وإنما شخص من أشخاص القانون الخاص ذات نفع العام و أموال الأحزاب السياسية تعتبر أموالاً عامة وأنَّ القائمين عليها في حكم الموظفين العموميين، وذلك كما جاء في نص المادة (١٤) من قانون الأحزاب السياسية رقم (٤٠) لسنة ١٩٧٧ الذي نص على أنه (تعتبر أموال الحزب في حكم الأموال العامة في تطبيق أحكام قانون العقوبات عليها، كما يعتبر القائمون على شؤون الحزب والعاملون به في حكم الموظفين العموميين في تطبيق أحكام القانون المذكور، وتسري عليهم جميعاً أحكام قانون الكسب غير المشروع).

الفرع الثاني

التمويل الخاص للأحزاب السياسية في مصر

يعتبر التمويل الخاص للأحزاب من أقدم المصادر المالية وأكثرها إثارة للجدل والمشاكل، بعد أن كان التمويل العام للأحزاب السياسية والحملات الانتخابية يعد ظاهرة حديثة نسبياً في معظم النظم القانونية، وإن من الدول ما لا يعتمد بالمرّة أو يعتمد على بصورة غير مباشرة.

ويأخذ التمويل الخاص للأحزاب السياسية في مصر صوراً متعددة ومن أهم هذه الصور:

١- اشتراكات أعضاء الحزب.

٢- تبرعات الأفراد والشركات الخاصة.

٣- عائد استثمار الحزب في أمواله في الأنشطة غير التجارية.

وصور التمويل الخاص تلك، يمكن تسميتها الصورة التقليدية لتمويل الأحزاب السياسية وتقرها جميع الدول ومن بينها مصر، حيث ينص قانون الأحزاب السياسية المصري رقم (٤٠) لسنة ١٩٧٧ المعدلة بالقانون رقم ١٧٧ لسنة ٢٠٠٥ على أن (تتكون موارد الحزب من اشتراكات أعضائه وما يلقاه من الدعم المالي من الدولة ومن تبرعات الأشخاص الطبيعيين المصريين، وكذلك من حصيلة استثمار أمواله في الأوجه غير التجارية التي يحددها نظامه الداخلي، ولا يعتبر من الأوجه التجارية في حكم هذه المادة استثمار أموال الحزب في إصدار الصحف واستغلال دور النشر أو الطباعة إذا كان هدفها الأساسي خدمة أغراض الحزب، ولا يجوز للحزب قبول أي تبرع أو ميزة أو منفعة من أجنبي أو من جهة أجنبية أو من شخص اعتباري ولو كان متمتعاً بالجنسية المصرية. ولا تخصم قيمة التبرعات التي تقدم للأحزاب من وعاء أية ضريبة).

^(١٦٣) هذا الحكم منشور بمجلة المحاماة السنة ١٩٨٥ (مايو- يونيو ص ٦٤-٦٥)، وأشار إليها د. سعد عصفور، النظام الدستوري المصري دستور ١٩٧١، منشأة المعارف بالإسكندرية، ١٩٨٠، ص ٤٢.

والقاعدة المتبعة فيما يتعلق بالتمويل الخاص للأحزاب السياسية في جميع النظم القانونية سواء كان في فرنسا أو مصر أو العراق أو المغرب هو ما ورد في نفس المادة (١١) من قانون الأحزاب السياسية المصرية، حيث يمنع الأحزاب من تلقي التبرعات من خارج الدولة ومع ذلك بعض النظم القانونية قد كسرت هذا التقليد، وسوف نبين ذلك على النحو التالي^(١٦٤):

- بعض النظم القانونية لا يمنع الأحزاب تماما من قبول التبرعات من عائدات الشركات الخاصة
 - بعض النظم القانونية لا تحظر على الأحزاب السياسية تلقي تبرعات من خارج الدولة
 - بعض النظم القانونية يسمح للأحزاب السياسية استثمار أموالها في أنشطة تجارية، طالما أن الغرض من ذلك هو مساعدة الحزب على تحقيق أهدافه المشروعة.
 - بعض النظم القانونية تسمح للأحزاب بأن تُضمّن نظامها الداخلي ما يفرض على أعضائها ممن يشغلون وظائف عامة أو مقاعد نيابية التبرع بمبالغ معلومة من مرتباتهم أو مكافآتهم لتمويل نشاط الحزب.
 - ولعرض التمويل الخاص للأحزاب السياسية في النظام القانوني المصري يجب تقسيم الموضوع إلى قسمين نتحدث في الأول عن التمويل الخاص (الداخلي) للأحزاب السياسية، وثانيهما التمويل الخاص (الخارجي) للأحزاب السياسية، ونبين موقف المشرع المصري لكل منها بالتفصيل:
- أولاً: التمويل الخاص الداخلي للأحزاب السياسية في مصر**

تتمثل مصادر التمويل الخاص الداخلي في:

- أ- اشتراكات أعضاء الحزب.
 - ب- التبرعات ذات المصدر الداخلي.
 - ج- حصيلة أموال الحزب في الأنشطة الغير التجارية.
- أ- اشتراكات أعضاء الحزب:**

تعتبر اشتراكات أعضاء الأحزاب السياسية مصدرا تقليديا لتمويل الأحزاب معمولا بها في كافة النظم القانونية، وهي عبارة عن مبالغ مالية معينة يؤديها الفرد مقابل اكتسابه عضوية الحزب الذي يريد الانتماء إليه مع توافر الشروط التي حددها النظام الداخلي للحزب لاكتساب العضوية، وتقوم الأحزاب السياسية بتحديد قيمة اشتراكات أعضائها السنوية حسب النظام الداخلي لكل حزب، وتحدد الحد الأدنى لهذه الاشتراكات، مع السماح بتصاعد قيمة الاشتراكات وتنوعها تبعا للحالة الاقتصادية لكل عضو، فقد وضعت بعض التشريعات حدا أعلى للاشتراكات، "لأن المغالاة في الاشتراكات مهما كان الانتماء الحزبي كبيرا" يثير بعض الشبهات حول مصدر دخل العضو، في حين لم يضع البعض الآخر من التشريعات مثل ذلك الحد، كما في قانون الأحزاب السياسية المصري رقم (٤٠) لسنة ١٩٧٧ فقد أشار إلى اشتراكات أعضائه، دون تحديد لحدها

^(١٦٤) د. عيد أحمد الغفلول، تمويل الأحزاب السياسية، مصدر سابق، ص ١٤.

الأعلى أو الأدنى وترك الموضوع للنظام الداخلي للأحزاب السياسية^(١٦٥).

ومن الملاحظ من نص المادة (١١) من قانون الأحزاب المصري، أنَّ المشرع المصري ساوى بين الاشتراكات والتبرعات، ومنع الحزب من قبول التبرعات من أية الجهة أجنبية، كما منع من قبولها من أي جهة مصرية اعتبارية، بصورة عامة، فقد لوحظ أن اشتراكات أعضاء الأحزاب السياسية في الديمقراطيات الجديدة لا تمثل سوى القدر اليسير من ميزانيات الأحزاب، ويرجع ذلك بصورة أساسية إلى ضعف الاهتمام بالعمل الحزبي المنظم وإلى انخفاض المستوى المعيشي للأفراد.

ب- التبرعات ذات المصدر الداخلي:

كما أشرنا أن المادة (١١) من قانون الأحزاب السياسية رقم (٤٠) لسنة ١٩٧٧ قد حدد مصادر تمويل الأحزاب السياسية، والتبرعات باعتبارها ثاني مصدر من مصادر التمويل الخاص للأحزاب السياسية حسب ما ورد في القانون، وهذه المادة كفلت للحزب قبول التبرعات ولم تقصر موارده على الاشتراكات فقط، وحسنا فعل المشرع إذ قرر ذلك، إلا أن المشرع نص على أن التبرعات هي تبرعات أعضاء الحزب فقط تتكون موارد الحزب من اشتراكات وتبرعات أعضائه، تمثل المبالغ التي تتلقاها الأحزاب السياسية على سبيل التبرع من الأفراد والشركات مصدرا مهما من مصادر التمويل الخاص الحزبي، كما أنها المصادر المثيرة للجدل والمشاكل، لكونها أحد أهم أسباب إخضاع الأحزاب السياسية لجماعات الضغط وأصحاب المصالح، خصوصا في الدول التي تسمح للأحزاب السياسية بتلقي التبرعات من الشركات^(١٦٦).

إذا لم تحدد اشتراكات أعضاء الحزب يكون للأحزاب السياسية حرية كاملة في تحديد هذه القيمة لكن ليس لديهم هذه الحرية فيما يخص تحديد مقدار التبرعات، سواء كان هذا التبرع من الأشخاص أو من الشركات وفي غالبية القوانين المختصة يقوم المشرع بتحديد قيمة التبرع وضوابط وشروط المتبرع من خلال نصوص خاصة في تلك القوانين سواء كانت قانون الانتخابات أو قانون الأحزاب السياسية أو قوانين أخرى^(١٦٧).

وفي هذا الخصوص سوف نتحدث عن ضوابط التبرعات للأحزاب السياسية، ونبين موقف المشرع المصري من تبرعات الأشخاص والشركات للأحزاب السياسية و ذلك على الشكل التالي:

١- تبرعات الأفراد:

تبرعات الأفراد للأحزاب السياسية تعد مصدراً من مصادر التمويل تختلف من بلد إلى آخر، ويتأثر في الدولة بمجموعة من العوامل منها درجة الوعي السياسي لدى المواطنين وإيمانهم بضرورة العمل الحزبي، ومستوى معيشة الأفراد، وأخيراً نوع نظام الحكم في الدولة هل أن نظام الديمقراطي يسمح بالمشاركة السياسية

^(١٦٥) د. حنان محمد القيسي، دراسة في تمويل الأحزاب السياسية في العراق، مجلة الحقوق، جامعة المستنصرية، العددان ١٤ و ١٣، المجلد الرابع، ٢٠١١، ص ٦.

^(١٦٦) د. سهرنك حميد البرزنجي، التنظيم القانوني لتمويل الحملات الانتخابية، مجلة قانون والسياسة، العدد ١٤، ٢٠١٣، ص ٢٣٤.

^(١٦٧) د. عيد أحمد الغفلول، تمويل الأحزاب السياسية، مصدر سابق، ص ١٨.

للأفراد ام لا؟، وهذا يتوقف بالتالي على النظام السياسي في تلك الدولة^(١٦٨).

وكما أشرنا سابقا إلى أنَّ المبالغ التي تتلقاها الأحزاب السياسية من الأفراد على سبيل التبرع من أهم مصادر التمويل الخاص للأحزاب السياسية، وهو أمر مثير للجدل والمشاكل، ولذلك حرصت النظم القانونية ومن بينها مصر على إخضاع هذه الصورة من تمويل الأحزاب لبعض الضوابط القانونية.

حيث نظم القانون رقم (٤٠) لسنة ١٩٧٧ مسألة تمويل الأحزاب السياسية من خلال المواد (١١) و (١٣) و (٣١) منه وتختص المادة (١١) بالتمويل الخاص للأحزاب السياسية و تنص على أن (تتكون موارد الحزب من اشتراكات وتبرعات أعضاء.....) وكفلت هذه المادة قبول التبرعات ولكن حصره على تبرعات أعضاء الحزب فقط ولكن بمعناها الواسع و ليس المعنى الضيق للعضوية، ولكن تم تعديل هذا القانون بالقانون الأحزاب ١٧٧ لسنة ٢٠٠٥ حيث نص المادة (١١) منه على أن (تتكون موارد الحزب من اشتراكات أعضائه وما يتلقاه من الدعم المالي من الدولة ومن تبرعات الأشخاص الطبيعيين المصريين...).

من قراءة نص هذه المادة يتبين لنا أن هناك ما يشبه التطابق بين نص هذه المادة بعد التعديل وقبله، والاختلاف يتمثل في إقرار هذا التعديل على خلاف الأول تبرعات الأشخاص الطبيعيين كمصدر شرعي لتمويل الأحزاب، فلم يقصر هذا التعديل التبرعات على تبرعات الأعضاء فقط وإنما وسع من نطاقها حيث فتح المجال لكافة الأشخاص الطبيعيين للتبرع، وهذا يعد نوعاً من توفير الدعم والتمويل الشرعي لزيادة مصادر هذه الأحزاب ولكن لم يحدد مقدار التبرعات سواء قبل أو بعد التعديل.

٢- تبرعات الشركات:

يواجه المشرعون في وقتنا الحاضر تحدياً هاماً يتمثل في ظاهرة تمويل الأحزاب السياسية بواسطة الشركات التجارية، أو الأشخاص الاعتبارية كما ورد ذلك في قانون الأحزاب السياسي المصري رقم (٤٠) لسنة ١٩٧٧.

وظاهرة تمويل الأحزاب السياسية من قبل الشركات التجارية ترجع إلى بدايات القرن العشرين، و خلال الحربين العالميتين حيث أدت إلى تمويل الأحزاب من قبل الشركات، هذه الشركات اهتمت اهتماما كبيرا بتمويل الأحزاب السياسية الليبرالية لمواجهة الأحزاب الاشتراكية خاصة في الدول الصناعية الكبرى^(١٦٩).

إنَّ تبرعات الأشخاص المعنوية للأحزاب السياسية عند غالبية مشرعي الدول العربية محظورة تقريبا، ولم يسمح المشرع بتلقي تلك التبرعات، ومن بين هذه الدول مصر الذي يحظر على الأحزاب تلقي أية مساعدة أو تبرع مالي سواء كانت مباشرة أو غير مباشرة، وعلى ذلك الفقرة الثانية من المادة (١١) من قانون

^(١٦٨) راجع: المال السياسي... بين المشروع والممنوع، مركز المصري للدراسات والمعلومات، إعداد فريق العمل، مصطفى شفيق علام وأمني عبد الغني وغادة غالب، يوليو ٢٠١٢، ص ٧.

^(١٦٩) شاري براين و دنيز بير، دور المال في اللعبة السياسية، دراسة حول أساليب تمويل الأحزاب في ٢٢ دولة، من مطبوعات المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية، ترجمة نور الاسعد ونتالي سليمان، بيروت ٢٠٠٧، ص ٢٣.

الأحزاب رقم (٤٠) لسنة ١٩٧٧ على أنه (لا يجوز للحزب قبول أي تبرع أو ميزة أو منفعة من أجنبي أو من جهة أجنبية أو دولية أو من شخص اعتباري ولو كان متمتع بالجنسية المصرية).

ج- حصيلة استثمار أموال الحزب:

فضلا عن اشتراكات وتبرعات الأفراد والشركات في الحالات التي يسمح بها القانون، تأتي حصيلة استثمار أموال الأحزاب كمصدر من مصادر التمويل الخاص الوطني كما نص على ذلك المادة (١١) من القانون الأحزاب السياسية المصري في نهاية الفقرة الأولى منه على أن موارد الحزب (تتكون من.... وحصيلة عائد استثمار أمواله في الأوجه غير التجارية التي يحددها نظامه الداخلي، ولا يعتبر من الأوجه التجارية في هذا حكم هذه المادة استثمار أموال الحزب في إصدار صحف أو استغلال دور للنشر أو الطباعة إذا كان هدفها الأساسي خدمة أغراض الحزب).

والملاحظ على النص السابق من قانون الأحزاب أنه قد ترك للنظام الداخلي للحزب تحديد الأنشطة الغير تجارية التي يمكن للحزب استثمار أمواله فيها، لكن ليس لديهم الحرية المطلقة في تحديد الأنشطة الغير تجارية حسب النظام الداخلي للأحزاب، فقد حدد المشرع مثال للأنشطة الغير التجارية، حيث بين أن الأنشطة غير تجارية هي أنشطة تتماشى مع طبيعة ومهام الأحزاب.

فإن أي نشاط ذات طابع تجاري ينص عليه النظام الداخلي للحزب سوف ترفضه لجنة شؤون الأحزاب عند تقديم طلب تأسيس الحزب، فضلا عن أن الحزب سيواجه المشاكل بعد تأسيسه إذا سلك نشاط تجاري بعد تأسيسه.

ولا يكفي أن يكون النشاط الذي يستثمر فيه الحزب أمواله غير تجاري، بل لا بد أن يكون ذا صلة بمهام الحزب، ومن شأنه أن يعينه على القيام بوظائفه، إلا أنه لا يمكن أن يمنع الحزب من الاستثمار فيه إذا لم يكن كذلك ذو طبيعة غير تجارية، وينكر البعض على المشرع حظر استثمار أموال الأحزاب في الأوجه التجارية ويعتبره من القيود التي فرضها قانون الأحزاب على النشاط الحزبي.

وقد يرى البعض أن الأحزاب ليست مؤسسات تجارية حتى تمارس أعمالاً تجارية تستثمر أموالها فيها، بل إن الأحزاب هي في الأساس مؤسسات رأي عام وتوجيه وتمثيل سياسي وهي ذات مهمة تربوية تثقيفية بحسب الدور الذي تلعبه في الحياة السياسية والاجتماعية في البلاد^(١٧٠).

لذلك كان المشرع فيما قرره من إتاحة الفرصة لها في استغلال أموالها واستثمارها في الأوجه غير التجارية التي يحددها النظام الداخلي لكل منها، والتي من بينها على سبيل المثال وليس على سبيل الحصر إصدار الصحف واستغلال دور النشر والطباعة فيما يخدم أغراضها متسقا مع طبيعة الأحزاب ودورها الذي

(١٧٠) د. عبد الرحمن أحمد حسين المختار، التنظيم القانوني للأحزاب السياسية ودورها في التجربة الديمقراطية اليمنية، مصدر سابق، ص ٣٩٧.

تلقبه في المجتمع، وهذا الذي قرره المشرع المصري في قانون الأحزاب الصادر عام ١٩٧٧، وأتبعه المشرع الفرنسي، وهو بلا شك مشرع ذات نهج ديمقراطي في قانون (الشفافية المالية للحياة السياسية الصادر في ١١ مارس ١٩٨٨) فالمشرع الفرنسي توافق في ذلك مسلكه مع مسلك المشرع المصري^(١٧١).

ثانياً: التمويل الخاص للأحزاب السياسية في مصر

عندما تشرع الدولة في تنظيم مسألة التمويل الخاص للأحزاب السياسية تواجه مشكلة كبيرة وهي مسألة التمويل الخارجي للأحزاب الوطنية، بشكل عام غالبية النظم القانونية سواء كانت العربية أو الغربية تتجه نحو منع الأحزاب السياسية سواء كانت في حالة الانتخابات أو في الحالات الاعتيادية بدون تمييز بين الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين من تلقي المساعدات المادية من جهات الأجنبية.

في الوقت الحاضر، غالباً ما يتم التمويل الأجنبي في صورة مبالغ ترصدها دول معينة لمراكز بحوث ومؤسسات صحفية في دول أخرى بحيث تعيد هذه المؤسسات ومراكز البحوث استخدام المال في دعم الأحزاب السياسية بعينها^(١٧٢).

رغم تغير أساليب تقديم الدعم المالي الخارجي، حيث يقدم بصورة أقل سرية من قبل، لا زالت هذه المسألة موجودة على أرض الواقع بقوة تحت ستار المساهمة العملية في التحول الديمقراطي، وفي دول العالم الثالث بصورة خاصة ودول العالم الأخرى بصورة عامة^(١٧٣). فالتمويل الخارجي للأحزاب السياسية محظور من قبل معظم مشرعي الدول العربية في قوانين الأحزاب السياسية في تلك الدول ومنها مصر الذي تنص الفقرة الثانية من المادة (١١) من القانون الأحزاب السياسية رقم (٤٠) لسنة ١٩٧٧ (على أنه لا يجوز للحزب السياسي قبول أي تبرع أو ميزة أو منفعة من أجنبي أو من جهة أجنبية أو دولية)، وتبدو صياغة الفقرة المشار إليها سابقاً من السعة بحيث تحظر على الأحزاب السياسية المصرية أن تتلقى الدعم المالي الخارجي مهما اختلفت صورتها وأيا كان مصدرها، سواء أتى من شخص طبيعي أم من شخص معنوي أجنبي، أو من دولة أجنبية أو من المنظمة الدولية حكومية أو غير حكومية.

الفرع الثالث

التمويل العام للأحزاب السياسية في مصر

هذا النوع من التمويل له أهمية كبيرة إلى جانب التمويل الخاص الذي ذكرناه سابقاً، وهذا التمويل العام قد يفوق التمويل الخاص من حيث الأهمية في ظل ابتعاد أفراد الشعب عن الاشتراك في الأحزاب السياسية، كما أشرنا سابقاً، فإنّ هذا التمويل حديث نسبياً إذا ما قورن بالتمويل الخاص الذي يعد أقدم نوع من

^(١٧١) د. محمد إبراهيم خيرى الوكيل، الأحزاب السياسية بين الحرية والتقييد، مصدر سابق، ص ٤٨١.

^(١٧٢) شاري براين ودينيز بير، دور المال في اللعبة السياسية، مصدر سابق، ص ٢٣.

^(١٧٣) شاري براين ودينيز بير، المصدر السابق، ص ٢٥.

أنواع تمويل الأحزاب، وأساس هذا التمويل الذي يكون من قبل الدولة هوصفة النفع العام للأحزاب السياسية واعتبارها كشخص من أشخاص القانون الخاص، ويتضح ذلك من خلال حق الأحزاب في قبول التبرعات والذي أقرته المادة (١١) من القانون الأحزاب المصري رقم (٤٠) لسنة ١٩٧٧.

وقبل أن نتناول النصوص القانونية التي تناولت التمويل العام للأحزاب السياسية من الضروري أن نفرق بين نوعين من التمويل العام هما التمويل العام المباشر والتمويل العام الغير المباشر، وإذا تفحصنا نصوص قانون الأحزاب فلا نجد أي نص يعطى للأحزاب السياسية قبل تعديله في عام ٢٠٠٥ الحق في الحصول على التمويل العام من قبل الدولة بصفة خاصة التمويل العام المباشر فليس هناك أي نص يشير صراحة أو ضمناً إلى ذلك .

لذلك سوف نخصص هذا الفرع لأنواع التمويل العام للأحزاب السياسية في مصر كما يلي:

أولاً: التمويل العام المباشر للأحزاب السياسية في مصر

يتم التمويل العام في صورة مبالغ مالية تدفعها الدولة بشروط وضوابط قانونية، إما للأحزاب السياسية ذاتها، وإما للمجموعات أو الكتل البرلمانية للأحزاب داخل المجالس النيابية معاً^(١٧٤). غالبية الدول التي تعترف بالتمويل العام المباشر يجمع بين اثنين من وسائل التمويل هما (تمويل الأحزاب ذاتها أو الكتل النيابية في المجالس النيابية) من أجل مساعدة نشاطات الحزب في داخل البرلمان أو خارجه، عرف الدعم المالي العام المباشر للأحزاب السياسية في الديمقراطيات الغربية التقليدية خلال منتصف القرن العشرين، وشيئاً فشيئاً أصبح يمثل المصدر الرئيس للأحزاب السياسية خاصة بعد التراجع الملحوظ في دور التمويل الخاص لبعض الأسباب الذي أشرنا إليها سابقاً^(١٧٥)

حيث انتقل هذا المبدأ من الدول الغربية إلى الدول الشرقية، كما أخذتها العديد من الدول العربية من بينها مصر، والتي اعتمدته في العام ٢٠٠٥ عند تعديلها لقانون الأحزاب السياسية رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧، ومن الممكن أن نقصر هذه الضوابط في معياريين أساسيين للدعم العام للأحزاب السياسية^(١٧٦):

١- المعيار الأول: يتوقف على شعبية الحزب السياسي ويمكن قياس هذه الشعبية بعدد الأصوات التي حصلت عليها في آخر انتخابات تشريعية أو أي انتخابات أخرى.

٢- المعيار الثاني: يتمثل في النتائج التي حققها الحزب في آخر انتخابات، وهو ما يمكن قياسه بالرجوع إلى عدد المقاعد التي شغلها الحزب في المجلس النيابي أو أي مجالس أخرى.

^(١٧٤) محمد الحسيني، ورقة سياسات مساهمة الدولة في تمويل الأحزاب السياسية، مصدر سابق، ص ١١.
^(١٧٥) د. طارق فتح الله خضر، دور الأحزاب السياسية في ظل النظام النيابي، رسالة الدكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٨٦، ص ٨٧.
^(١٧٦) د. عيد أحمد الغفلول، تمويل الأحزاب السياسية، مصدر سابق، ص ٨٥.

في الدول العربية زاد مؤخراً عدد الدول التي تأخذ بالتمويل العام المباشر، ففي مصر قبل تعديل قانون الأحزاب السياسية في العام ٢٠٠٥ لم يتقرر مبدأ التمويل العام المباشر للأحزاب في المادة ١١ من قانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧، وتم الإقرار بذلك بعد التعديل حيث أصبحت تنص على دخول (ما يتلقاه الحزب من دعم مالي من الدولة) ضمن موارده المالية ثم تولت المادة (١٨) من ذات القانون المعدل بالقانون رقم ١٧٧ لسنة ٢٠٠٥ وضع ضوابط حصول الأحزاب على هذا الدعم، وعلى ذلك نصت هذه المادة على، (تقدم الدولة دعماً مالياً سنوياً للأحزاب السياسية تدرج اعتماداته بموازنة مجلس الشورى، وتتولى لجنة شؤون الأحزاب توزيعه على النحو التالي:

- ١- مائة ألف جنيه سنوياً لكل حزب لمدة عشر سنوات، و يشترط للاستحقاق بعد هذه المدة أن يكون للحزب مقعداً واحداً على الأقل فاز به أحد مرشحيه في انتخابات مجلس الشعب أو مجلس الشورى.
 - ٢- خمسة آلاف جنيه عن كل مقعد يفوز به مرشح الحزب في انتخابات مجلس الشعب أو مجلس الشورى وذلك بحد أقصى خمسمائة ألف جنيه للحزب الواحد).
- وفقاً لهذا النص، يحصل الحزب من الدولة على مائة ألف جنيه سنوياً لمدة عشر سنوات، ولا يشترط للحصول على هذا المبلغ سوى أن يكون الحزب قائماً ومعترفاً به وفقاً للقواعد المنظمة لتأسيس الأحزاب السياسية، وبعد انقضاء عشر سنوات على حصول الحزب على هذا الدعم لأول مرة، يشترط لاستمرار في الحصول عليه أن يكون للحزب مقعداً واحداً على الأقل فاز به أحد مرشحيه في انتخابات مجلس الشعب أو مجلس الشورى.

وفضلاً عن ذلك يحصل الحزب على خمسة آلاف جنيه عن كل مقعد يفوز به مرشح الحزب في انتخابات مجلس الشعب أو مجلس الشورى وذلك بحد أقصى ٥٠٠٠ ألف جنيه للحزب الواحد، وضع المشرع المصري شروطاً لاستحقاق الدعم المالي من قبل الدولة، وقسم هذه الشروط إلى شروط استحقاق الدعم وشروط للاستمرار في استحقاقه، تتمثل شروط استحقاق الدعم من حيث المبدأ، بشرطين هما (١٧٧):

الشرط الأول: يتمثل في مجرد تأسيس الحزب والاعتراف به من قبل الدولة في حالة توافر هذا الشرط يحصل الحزب السياسي على الدعم المالي الأول بمقدار مائة ألف جنيه سنوياً لمدة عشر سنوات، حتى ولو لم يحصل على أي مقعد في أي من مجلسي الشعب والشورى.

الشرط الثاني: يتمثل في ضرورة حصول الحزب على مقاعد في البرلمان لاستحقاقه خمسة آلاف جنيه عن كل مقعد يفوز به الحزب في انتخابات مجلسي الشعب والشورى، وذلك بحد أقصى خمسمائة ألف جنيه للحزب الواحد.

(١٧٧) د. محمد إبراهيم خيرى الوكيل، دور القضاء الإداري و الدستوري في إرساء المجتمع المدني، مصدر سابق، ص ٤٩٥.

أما شروط الاستمرار في الحصول على الدعم المالي من الدولة بعد انقضاء العشر سنوات التالية ابتداءً من حصول الحزب على النوع الأول من الدعم تتمثل في شرط وحيد هو أن يكون للحزب مقعد واحد على الأقل فاز به أحد مرشحيه في انتخابات مجلس الشورى أو مجلس الشعب.

كما نلاحظ أن المشرع المصري قد منح الأحزاب السياسية فترة زمنية معقولة لكي تعد نفسها بطريقة تسمح لها بأن تكون في حالة تستحق دعم الدولة.

ثانياً: التمويل العام الغير المباشر للأحزاب السياسية في مصر

فضلا عن المساعدات المالية المباشرة التي تحصل عليها الأحزاب في صورة مبالغ نقدية من الدولة التي تحدد في ميزانية الدولة سنوياً، يمكن للأحزاب في بعض الدول ومن ضمنها مصر أن تحصل على المزايا المالية بشكل غير مباشر مثل: إعفاء المقار والمنشآت الحزبية من بعض الرسوم والضرائب^(١٧٨).

التمويل العام الغير المباشر في القانون المصري ينظمها نصين بموجب قانون ١٩٧٧ وهي المادة ١٣ والتي تنص على (تعفى المقار والمنشآت المملوكة للحزب وأمواله من جميع الضرائب والرسوم المحلية) إذاً فإنه وفيما يتعلق بالتمويل العام الغير المباشر المنصوص عليه في المادة ١٣ من إعفاء المقار والمنشآت المملوكة للحزب وأمواله من جميع الضرائب والرسوم المحلية والعامة فهو وبلا شك تعد دليلاً على قلة أهميتها مقارنة بالمهمة التي تمارسها الأحزاب.

لكن عاد المشرع المصري بعد فترة ليست بقليلة من غيبة عن هذه الموضوع، عندما نص على أي ميزة أو حق لتدعيم الأحزاب السياسية، فسريراً ما يفيق ويتجه إلى التقيد وهذا ما حدث^(١٧٩)، فنجد أن المشرع اشترط لتمتع الأحزاب بهذه المزايا الواردة في المادة (١٣) أن يكون للحزب عشرة مقاعد على الأقل في مجلس الشعب، وذلك كما جاء بنص المادة (١٨) من نفس القانون، ويعتبر جانب من الفقه أن هذا الشرط يعدو قيداً مقصوراً على الأحزاب الصغيرة، أو التي لم تحصل عدد مقاعدهم إلى هذا الحد، وينتقد هذا الشرط، خاصة مصر في المرحلة الجديدة من الحياة الحزبية هو التعددية الحزبية، ونحن في حاجة ماسة إلى تنشيط هذه الحياة وازدهارها، فلتكن هذه الميزة البسيطة للجميع حتى لا تولد أحزاب صاحب الإمكانات كبيرة، وتولد أخرى وهي تعاني من الفقر الشديد فيضيع مبدأ تكافؤ الفرص بين الفكر والفكر الآخر^(١٨٠).

أن هنالك صورة أخرى من التمويل العام غير المباشر غير صورة إعفاء المنشآت والمقار الحزبية من الضرائب والرسوم، حيث تمنحه الفقرة الثالثة من المادة التاسعة من قانون الأحزاب رقم (٤٠) لسنة ١٩٧٧ هو حق الأحزاب السياسية في استخدام وسائل الإعلام المسموعة والمرئية المملوكة للدولة، وعلى وجه الخصوص أثناء الدعاية الانتخابية وفقاً للقواعد المنظمة لذلك.

^(١٧٨) د. عمرو هاشم ربيع، المال والنزاهة السياسية، مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية، القاهرة، ٢٠٠٩، ص ١٧٧.

^(١٧٩) د. محمد إبراهيم خيرى الوكيل، الأحزاب السياسية بين الحرية والتقييد، مصدر سابق، ص ٤٩٠.

^(١٨٠) د. مصطفى أبوزيد فهمي، القانون الدستوري والنظم السياسية، دار المطبوعات الجامعية، ط ٤، ٢٠٠٨، ص ٤٢٣.

الفرع الرابع

واقع التمويل الأحزاب السياسية في مصر ما بعد ثورة ٢٥ يناير

في الحالة المصرية، تعد قضية التمويل السياسي بنوعيتها، تمويل الأحزاب وتمويل الحملات الانتخابية من القضايا المثيرة للجدل، لاسيما في الفترات الانتخابية، وقد شهدت مصر في الفترة الأخيرة تراشقا إعلاميا بتلقي أحزاب بعينها أو مرشحين رئاسيين محددين تمويلا أجنبيا لصالح حملاتهم الانتخابية، ولم يقف عند هذا الحد بحيث أدى إلى حالة قلق شديد لدى الرأي العام السياسي حول أحد أهم الاستحقاقات الانتخابية بعد الثورة وهي انتخابات الرئاسة المصرية.

ودرءاً لتلك المخاوف عادت اللجنة العليا للانتخابات الرئاسية إلى إصدار قرارات ولوائح لتنظيم تمويل الدعاية الانتخابية، على غرار ما قرره سلفا اللجنة العليا لانتخابات مجلسي الشعب والشورى، حيث حظرت تلقي أو استخدام التمويل الأجنبي في الدعاية الانتخابية بأي شكل من الأشكال سواء كان ذلك من أفراد أو منظمات أو دول أجنبية^(١٨١).

بالمقابل أبقت اللجنة على مبدأ التمويل العام الغير مباشر للمرشحين للانتخابات الرئاسية. على غرار قانون الأحزاب السياسية في انتخابات مجلسي الشعب و الشورى من خلال السماح باستخدام وسائل الإعلام العامة المملوكة للدولة، وخاصة الإذاعة والتلفزيون الرسميين، في الدعاية الانتخابية شريطة أن يكون ذلك بشكل محايد، يكفل للجميع الحصول على مساحات إعلانية وزمنية وتوقيتية متساوية دون تمييز أو انحياز لأي طرف كان^(١٨٢).

وعلى الصعيد القانوني، حدد القانون رقم (١٧٤) لسنة ٢٠٠٥ بتنظيم الانتخابات الرئاسية المعدل بالمرسوم بقانون رقم ١٢ لسنة ٢٠١٢، مبلغ (١٠) ملايين جنيه كحد أقصى لما ينفقه كل مرشح حزبي في حملته الانتخابية في الجولة الأولى التي يتم الاقتراع بها يومي ٢٣ و ٢٤ مايو ٢٠١٢، على أن يكون الحد الأقصى المسموح به في جولة الاعادة (٢) مليون جنيه^(١٨٣).

وشددت المادة (٢٧) من القانون على حظر تلقي أي شكل من أشكال التمويل من شخصيات أجنبية أو جهات اعتبارية أجنبية أو منظمات دولية، في حين يسمح بتلقي المرشح الحزبي للرئاسة تمويلاً من أشخاص طبيعيين مصريين بشرط ألا يزيد عن ٢% من الحد الأقصى المسموح به للفرد الواحد^(١٨٤).

^(١٨١) المال السياسي بين المشروع والممنوع، مصدر سابق، ص ١٦

^(١٨٢) انظر في ذلك قرار اللجنة العليا للانتخابات رقم (٢١) لسنة ٢٠١١ بالقواعد المنظمة لحملات الدعاية الانتخابية، موقع = اللجنة العليا للانتخابات على الرابط التالي:

Hp://www.elec ons2011<eg/images/Bayan/qararlagna21-2011>pdf

^(١٨٣) انظر المادة (٢٤) من القانون المشار اليه

^(١٨٤) انظر نص القانون رقم ١٧٤ لسنة ٢٠٠٥ بتنظيم الانتخابات الرئاسية المعدل بالمرسوم بقانون رقم ١٢ لسنة ٢٠١٢

وعلى رغم من ذلك فإنه ثمة ثغرات قانونية قد تشوب نزاهة العملية الانتخابية، إذ أن الجهة المنوط بها الاضطلاع بتسيير العملية الانتخابية، هي اللجنة العليا للانتخابات الرئاسية وهي غير مخولة بشطب أو معاقبة أو استبعاد أي مرشح قد يخرق تلك الشروط بشكل أو بآخر.

ففي حالة ضبط مرشح مخالف لتلك الشروط المتعلقة بتمويل الحملة الانتخابية، تقوم اللجنة بإحالة مخالفته إلى النيابة العامة للتحقيق معه واتخاذ اللازم، بما قد تصل عقوبته إلى الحبس، ولكن في الوقت نفسه فإن لجنة انتخابات الرئاسة لا تملك شطب هذا المرشح الذي يتم التحقيق معه بتهم تتعلق بمخالفة شروط الدعاية أو تلقي تمويل محظور، وقد يدان المرشح المخالف من قبل النيابة العامة، ويحكم عليه من قبل القضاء بالحبس، ومع هذا وفي الوقت نفسه، فإن ذلك المرشح مستمرا في مارثون الانتخابات الرئاسية، بل غنه في حالة فوزه، فإن اللجنة ملتزمة بإعلان فوزه كرئيس دون النظر إلى حكم القضاء بإدانته في هذه الشأن.

وإذا كان هذا هو حال الإطار القانوني لتمويل المرشحين الرئاسيين، فإن ثمة ثغرات أيضا تشوب قضية تمويل الأحزاب السياسية ففي القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ وتعديلاته كان نظام تمويل الأحزاب مختلطا يجمع بين نوعي تمويل العام و التمويل الخاص، ولكن بقيود (حيث يقتصر التمويل الخاص للأحزاب وفقا للقانون القديم على اشتراكات وتبرعات أعضائه)، ويحظر القانون التمويل الأجنبي بكافة صوره و أشكاله، وكذا التمويل الخاص الذي مصدره شخصيات اعتبارية ولو كانت مصرية، وكل ذلك نصت عليه المادة (١١) من القانون رقم (٤٠) لسنة ١٩٧٧.

ومع إيقاف العمل بدستور ١٩٧١ بعدة ثورة ٢٥ يناير، ومع إصدار الإعلان الدستوري في مارس ٢٠١١ وما تبعه من قوانين مكملة ومراسيم بقوانين، توقفت العمل بهذه النصوص، وأصدر المجلس الأعلى للقوات المسلحة مرسوما بقانون رقم (١٢) لسنة ٢٠١١ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ الخاص بنظام الأحزاب السياسية ألغى بموجبه الدعم المالي الذي كانت تتلقاه الأحزاب من الدولة، ولكنه احتفظ بباقي الأحكام المتضمنة في المادة (١١) من القانون القديم، وبالتالي لم تعد الأحزاب السياسية في مصر تتلقى تمويلا عاما من الدولة بشكل مباشر^(١٨٥).

فأمام إلغاء الدعم العام المباشر للأحزاب السياسية، ومع حظر تلقي الدعم المالي من أشخاص اعتبارية مصرية أو جهات أجنبية، وكذلك عدم النص على عقوبات بشأن تلقي مثل هذه الأنواع من التمويل، تبدو خيارات الأحزاب السياسية محصورة بين أمرين لتمويل نشاطاتها الحزبية أما تفعيل دورها الاجتماعي وقاعدتها الشعبية بما يزيد من أموال الاشتراكات أو تبرعات الأشخاص الطبيعيين، أو العمل على ابتكار حلول لخلق موارد مالية لأنشطتها بما لا يخالف القانون.

أما فيما يتعلق بدستور المصري الجديد ٢٠١٤ حول الأحزاب السياسية وحرية التكوين الأحزاب، كما جاء في المادة (٧٤) منه، ولكن لم يتطرق الى الموضوع تمويل الأحزاب السياسية، واكتفت اشارة الى حرية السياسية وتكوين الاحزاب في مصر^(١٨٦)

(١٨٥) انظر: القانون رقم ١٢ لسنة ٢٠١١ خاص بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ الخاص بالأحزاب السياسية. (١٨٦) مادة ٧٤ (للمواطنين حق تكوين الأحزاب السياسية، بإخطار ينظمه القانون. ولا يجوز مباشرة أي نشاط سياسي، أو قيام أحزاب سياسية على أساس ديني، أو بناء على التفرقة بسبب الجنس أو الأصل أو على أساس طائفي أو جغرافي، أو ممارسة نشاط معاد لمبادئ الديمقراطية، أو سري، أو ذي طابع عسكري أو شبه عسكري، ولا يجوز حل الأحزاب إلا بحكم قضائي).

المطلب الثالث

تمويل الأحزاب السياسية في التشريع العراقي

تتولى النصوص القانونية المنظمة للأحزاب السياسية في العراق بيان مصادر تمويلها، فضلا عن سائر الجوانب المالية لها. ويمكننا من خلال الاطلاع على هذه النصوص القانونية أن نميّز بين نوعين من التمويل أولها التمويل الخاص، ويتمثل في موارد الحزب المالية الناتجة من الإمكانات الذاتية للحزب وأعضائه والمؤيدين لأفكاره، والتبرعات الذي تتلقاها من الأشخاص والشركات، وحصيلة أموال الحزب في أنشطته الغير التجارية، ويسمى ذلك التمويل الخاص الوطني. وهناك نوع آخر من التمويل الخاص الذي حظّر المشرع العراقي على الأحزاب السياسية تلقيه وهو التمويل الأجنبي، هذا على سبيل النصوص، لكن على أرض الواقع فالأمر مختلف جدا إذ أن كثير من الأحزاب السياسية تأخذ التمويل من الدول الأجنبية لدعم أنشطتها، خاصة أثناء العملية الانتخابية في العراق^(١٨٧)، ثانيهما التمويل العام الذي يتجسد في ما تقدمه الدولة من المال العام لدعم الحزب السياسي، وهذا هو التمويل العام المباشر، فضلا عما تقدمه له من مزايا ومنافع مادية أخرى كالإعفاء من الضرائب والرسوم، وهذا هو التمويل العام الغير المباشر، وقبل أن نتطرق إلى التمويل العام والخاص، من الضروري أن نتناول الطبيعة القانونية للأحزاب السياسي في العراق في ضوء نصوص قانون الأحزاب السياسية رقم (٣٠) لسنة ١٩٩١ الملغى .

في هذا الصدد سنتولى دراسة الموضوع في ثلاثة فروع في أولها نبحث عن الطبيعة القانونية للحزب السياسي في العراق، ونحدث في ثانيهما عن التمويل الخاص، ونخصص الثالثة لبحث تمويل العام، وذلك في ضوء نصوص قوانين الجمعيات والأحزاب السياسية في العراق بحسب التقسيم الآتي:

الفرع الأول

الطبيعة القانونية للأحزاب السياسية في ظل القانون رقم (٣٠) لسنة ١٩٩١

إنَّ قانون الأحزاب السياسية قد أشار إلى اكتساب الحزب السياسي للشخصية المعنوية حيث نصت المادة العاشرة منه على أن (يكتسب الحزب السياسي بعد إجازته..... الشخصية المعنوية من تاريخ تسجيله في السجل الخاص بالأحزاب السياسية في الوزارة الداخلية...) فهل يتصور أن يكون هذا الحزب من أشخاص القانون العام؟

إن نصوص قانون الأحزاب السياسية لم تتضمن أحكاما تضيف على الحزب السياسي وصف السلطة العامة وما يتفرغ عنها من امتيازات فضلا، عن أن فكرة التعددية الحزبية تستبعد مثل هذا الوصف لما تتضمن عليه من تنافس بين الآراء والأفكار، وهذا ما نجده واضحا في الأسباب الموجبة لقانون الأحزاب السياسية حين تضمنت ما يأتي (..... إتاحة المجال على نطاق أوسع لكل المواطنين الراغبين في خدمة البلاد وتعزيز سيادتها

^(١٨٧) د. نغم محمد صالح، مستقبل النظام الحزبي في العراق، مجلة العلوم السياسية، جامعة بغداد، العدد ٤١، ٢٠١٠، ص ٣٨.

واستقلالها ووحدتها الوطنية من خلال المساهمة في الحياة السياسية الحزبية بأسلوب سلمي ديمقراطي مسئول عن طريق الحوار الذي تتفاعل من خلاله الآراء والخبرات والتجارب.....^(١٨٨).

(كما أن أشخاص القانون العام تنشأ بمبادرة من السلطات العامة في الدولة في حين أن نصوص قانون الأحزاب تقضي بأن تأسيس الحزب السياسي هو من عمل الأفراد، ولا يوجد فيها ما يدل على قيام الدولة بتأسيس الأحزاب السياسية)^(١٨٩)، وإذا نظرنا إلى الموضوع من زاوية حرية الانتماء لوجدنا أنه اختياري في ظل هذا القانون، في الوقت الذي يعد الانتماء الإجباري من سمات أشخاص القانون العام، وكل ذلك يفضي إلى نفي صفة الشخص المعنوي العام عن الحزب السياسي ويثبت له صفة الشخص المعنوي الخاص^(١٩٠).

وانطلاقاً من الوظائف التي تمارسها الأحزاب السياسية في مجال تكوين الإرادة العامة والتنقيف السياسي وصيانة حقوق وحريات الأفراد فضلاً عما تتمتع به من حقوق وامتيازات كفلها لها القانون كتملك الأموال دون مقابل، والحصول على منحة الدولة السنوية وفرض القيود على نشاطاتها، وكل ذلك يحملنا إلى إسباغ وصف الشخص الخاص ذي النفع العام على الحزب السياسي في ظل أحكام القانون رقم (٣٠) لسنة ١٩٩١ الملغي.

الفرع الثاني

التمويل الخاص للأحزاب السياسية في العراق

سبق وأن أشرنا إلى أن التمويل الخاص هو من أقدم أنواع التمويل للأحزاب السياسية، وأن التمويل العام حديث نسبياً بالمقارنة معه، ويتمثل ذلك في موارد الحزب المالية الناتجة من الإمكانات الذاتية للحزب من أعضائه والمؤيدين لبرنامجهم، ومن الممكن أن نقول إن تلك المصادر هي مصادر تقليدية للتمويل وتقررها جميع الدول من بينها العراق ومصر والجزائر والمغرب والأردن، والقاعدة التقليدية فيما يخص التمويل الخاص للأحزاب السياسية في النظم القانونية المختلفة هي حصرها كما جاء في المادة (٢٣) من القانون رقم (٣٠) لسنة ١٩٩١ الملغي التي تنص على أنه (تتكون مالية الحزب السياسي من أولاً: الاشتراكات والتبرعات، ثانياً: عوائد استثماراته، ثالثاً: عوائد صحافته ومطبوعاته، رابعاً: منحة الدولة السنوية). ولذا سوف نتناول في هذا الفرع التمويل الخاص والتي تتمثل مصادرها فيما يلي:

١- اشتراكات الأعضاء .

٢- تبرعات الأفراد والشركات .

٣- عائدات الاستثمارات التي يديرها الحزب.

٤- المبالغ التي تقوم الأحزاب بتحصيلها من أعضائها من البرلمانين.

(١٨٨) راجع في ذلك: قانون الأحزاب السياسية رقم ٣٠ لسنة ١٩٩١ الملغي.

(١٨٩) عصام عبد الوهاب البر زنجي، مبادئ وأحكام القانون الإداري، بغداد، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر، ١٩٩٣، ص ٨٨.

(١٩٠) د. ماهر صالح علاوي، مبادئ العامة في القانون الإداري، دار ابن الأثير للطباعة والنشر، موصل، ٢٠٠٦، ص ١٩٠.

١- اشتراكات الأعضاء:

اشتراكات الأعضاء تعتبر دليلاً واضحاً على تبني العضو لأفكار الحزب الذي ينتمي إليه، بحيث أنه يدفع مقابلاً أو بدلاً للانتماء له، (وقد اشتركت جميع قوانين الأحزاب السياسية في اعتبار اشتراكات الأعضاء من أهم مصادر تمويلها، إلا أنها اختلفت في تحديد الحد الأعلى للاشتراكات تشريعياً، بحيث لا يجوز للحزب السياسي تقاضي مبالغ تفوق عنها، فقد حددت بعض التشريعات حداً أعلى للاشتراكات، لأن المغالاة في الاشتراكات - مهما كان الانتماء الحزبي كبيراً - يثير بعض الشبهات حول مصدر دخل العضو، وقد يكون هذا سبيلاً للحصول على التمويل الأجنبي بطرق غير مباشرة)^(١٩١). كما جاء في نص المادة ٦ الفقرة من القانون الجمعيات الفرنسي لسنة ١٩٠١ والتي جاء في نصها (اشتراكات أعضائها على ألا تزيد مبلغها عن (١٠٠٠٠٠) ألف فرنك....)

وفي حين لم يضع البعض الآخر من التشريعات مثل ذلك الحد مثل مصر، أما فيما يخص قوانين الجمعيات أو الأحزاب السياسية العراقية فقد اختلفت هي الأخرى في تحديد اشتراكات الأعضاء، فقد أشار قانون الجمعيات الصادر عام ١٩٢٢ الملغي إلى اشتراكات الأعضاء بالنص على "الحصص النقدية التي يؤديها أعضاؤها على أن لا تزيد عن (٣٠٠) ربيه سنوياً"^(١٩٢).

أما مرسوم الجمعيات رقم (١٩) لسنة ١٩٥٤ الملغي فقد ميز بين الجمعيات ذات النفع العام وبين غيرها من الجمعيات، وجاءت في المادة (١٤) لتبين بشكل صريح عدم اعتبار الأحزاب السياسية من الجمعيات ذات النفع العام حيث نصت على أنه "لا يجوز اعتبار الجمعيات السياسية من المنافع العام" أما اشتراكات الأعضاء فقد حددها المرسوم بما لا يزيد على (١٢٠) ديناراً^(١٩٣).

وكذلك كان موقف قانون الجمعيات رقم (١) لسنة ١٩٦٠ الملغي حيث ميز بين الجمعيات ذات النفع العام وبين غيرها من الجمعيات، ولم يجز عد الجمعيات السياسية من الجمعيات ذات النفع العام، كما لم يشر هذا القانون إلى تمويل العام لجمعيات سياسية فضلاً عن عدم تحديده للاشتراكات التي يتعين دفعها من قبل أعضاء الجمعية، أما القانون الأحزاب السياسية رقم (٣٠) لسنة ١٩٩١ الملغي فقد أشار إلى اشتراكات الأعضاء في المادة (٢٣/أولاً) التي جاء نصها (تتكون مالية الحزب السياسي من أولاً: الاشتراكات والتبرعات.....)، والملاحظ على النص السالف **ملاحظتين:**

الأولى أنه ساوى بين الاشتراكات والتبرعات في الحكم وأباح النوعين

والثاني أنه لم يضع حداً أعلى للاشتراكات كما فعلت بعض التشريعات المقارنة، حسناً فعل المشرع العراقي

^(١٩١) د. كييفين كاساس زامورا، التمويل السياسي وأنظمة التمويل بالدولة، مؤسسة بروكنجز، جامعة كوستاريكا، مايو ٢٠٠٨، ص ١٠.

^(١٩٢) المادة ٢/٢١ من القانون الجمعيات العراقي لسنة ١٩٢٢.

^(١٩٣) المادة (٩/٤) من المرسوم الجمعيات العراقي رقم (١٩) لسنة ١٩٥٤.

حينما ترك مسألة تحديد الاشتراكات للنظام الداخلي للحزب تحت رقابة وزارة الداخلية، لأن تحديد هذا الأمر من قبل المشرع يستلزم توافر حالة من الثبات في قيمة العملة والأسعار معا وإلا سيكون ذلك مدعاة إلى تعديل نص القانون في كل مرة يصبح فيها الحد الأعلى للاشتراك ضئيلا بالمقارنة مع المستوى السائد للأسعار، لأن القول بغير ذلك يجعل من النص القانوني قييدا شديداً على الأحزاب السياسية^(١٩٤). إلا أن الممارسة الرقابة من قبل وزارة الداخلية لنا وقفة فيها فيرى الباحث أنه من الأجدر أن يعهد بهذه الرقابة إلى جهة مستقلة وليس جهة تنفيذية هي بحاجة إلى رقابة محايدة.

أما الأمر رقم (٩٧) لسنة (٢٠٠٤) الخاص بالأحزاب السياسية فلم ينظم مسألة تمويل الأحزاب السياسية، أما فيما يتعلق بمشروع قانون الأحزاب السياسية العراقي الذي هو على قيد التصويت لحد الآن في البرلمان العراقي، وحيث لم يشر أيضاً إلى موضوع تحديد الحد الأعلى للاشتراكات الأعضاء، وهذا محل نقد ويجب أن يراعي هذه المسألة في مشروع قانون الأحزاب السياسية من الممكن أن يصدر لاحقاً من مجلس النواب، ومن المستحسن أن يقوم بوضع حد أعلى للاشتراكات أملاً في تحقيق المزايا التي تحققها هذه المسألة لضمان الانتماء الوطني للأعضاء^(١٩٥).

٢- تبرعات الأفراد والشركات

وتمثل في المبالغ التي تتلقاها الأحزاب على سبيل التبرع من الأفراد أو الشركات مصدراً هاماً من مصادر التمويل الحزبي في غالبية التشريعات المقارنة ومنها العراق، فقوانين الجمعيات أو الأحزاب السياسية العراقية اختلفت هي الأخرى في مسألة التبرعات، فقد أشار مرسوم الجمعيات رقم (١٩) لسنة ١٩٥٤ الملغي إلى التبرعات، ولكن حظر على الأحزاب السياسية قبول التبرعات كمصدر من المصادر التمويلية للحزب السياسي، وكذلك كان موقف قانون الجمعيات رقم (١) لسنة ١٩٦٠ الملغي فلم يشر إلى موضوع قبول التبرعات من قبل الأحزاب السياسية.

أما قانون الأحزاب السياسية رقم (٣٠) لسنة ١٩٩١ الملغي فقد أشار إلى الاشتراكات والتبرعات في المادة (٢٣/أولاً) التي جاء في نصها (تتكون مالية الحزب السياسي من أولاً: الاشتراكات والتبرعات....)^(١٩٦).

ولا بد من الإشارة إلى أن اشتراكات الأعضاء تختلف بطبيعة الحال عن التبرعات فإذا أجاز المشرع في أغلب قوانين الأحزاب المقارنة استيفاء الاشتراكات من الأعضاء إلا أنه منعها من قبول التبرعات والهبات وقد تباينت التشريعات في التعامل معها على حسب الأحوال^(١٩٧).

^(١٩٤) ميثم حنظل شريف، التنظيم الدستوري والقانوني للأحزاب السياسية في العراق، مصدر سابق، ص ١٢٣.

^(١٩٥) د. نغم محمد صالح، تعددية الحزبية في ظل غياب القانون، مصدر سابق، ص ١٥٧.

^(١٩٦) الوقائع العراقية العدد (٤) لسنة ١٩٩١ القانون الأحزاب السياسية رقم ٣٠ لسنة ١٩٩١.

^(١٩٧) د. سليمان صالح الغويل، ديمقراطية الأحزاب السياسية والجماعات الضاغطة، منشورات جامعة قار يونس، ٢٠١٠، ص ١٠٥.

إلا أنَّ أغلب التشريعات اعتبرت التبرعات نوعاً من مصادر تمويل الأحزاب السياسية حاولت إحاطة التبرع بالعديد من القيود لضمان مصادر هذه التبرعات وعدم تأثيرها على الانتماء الوطني للأحزاب السياسية، إذ اشترط بعضها عدم قبول التبرعات والهبات (التمويل) من الأجانب (أفراداً وجماعات)، بل وحتى من الأشخاص الاعتبارية الوطنية وكان دافعها في ذلك الابتعاد عن كل ما ينتقص من ولاء الأحزاب الوطنية^(١٩٨).

أما في العراق ورغم أنَّ المشرع ساوى من حيث الحكم كما قلنا سابقاً بين التبرعات والاشتراكات إلا أنَّ المادة (١٨/ ثانياً) من قانون الأحزاب السياسية الملغي رقم (٣٠) لسنة ١٩٩١ حظرت على الأحزاب قبول التبرعات حيث بينت أنه (لا يجوز للحزب السياسي أن يقبل من أي حزب أو أية جمعية أو منظمة أو شخص أو أية جهة في الخارج أموالاً عينية أو نقدية إلا بموافقة مجلس الوزراء و يعاقب المخالف بالحبس المؤبد، وتصادر هذه الأموال في جميع الأحوال)

وإن كان الحظر في النص العراقي قد جاء مؤقتاً، إلا أنه يمنع الأحزاب من قبولها على الإطلاق بل حدد ذلك بموافقة مجلس الوزراء، وفي حال عدم الحصول على تلك الموافقة يتم مصادرة هذه الأموال وسجن المخالف سجنًا مؤبدًا.

أما الأمر رقم (٩٧) لسنة ٢٠٠٤ فقد جاء في القسم الرابع ٣- ب (لا يجوز لأي كيان سياسي الحصول على تمويل مباشر أو غير مباشر من أية قوة مسلحة أو ميليشيا أو وحدة عسكرية متبقية). واكتفت هذه المادة بالإشارة إلى حظر أي تمويل مباشر كان أم غير مباشر من أية قوة مسلحة أو ميليشيا أو وحدة عسكرية متبقية من الجيش العراقي المنحل في عام ٢٠٠٣. والملاحظ على هذا النص أنه تغافل عن الخطر الأكبر المتمثل في التمويل الأجنبي وأشار إلى خطر مؤقت وزائل رغم أهميته في هذه المرحلة، أي التخوف من الآلة العسكرية والمليشيات المسلحة، رغم أن الأول أكثر أهمية وتأثيراً على الانتماء الوطني للأحزاب وتأثيرها أخطر. وثم على العملية السياسية بأكملها، ونقترح المشرع العراقي إلى الالتفاف إلى هذه المسألة في قانون الأحزاب القادم.

مما تقدم لاحظنا أنَّ حرص جميع القوانين المنظمة للأحزاب السياسية ومن بينها القانون العراقي على تأكيد مسألة اعتماد الأحزاب في تمويلها على مصادر وطنية سواء كانت اشتراكات أو تبرعات، وأكد القانون العراقي رقم (٣٠) لسنة ١٩٩١ الملغي، على حظر أي تمويل من جهة أجنبية، مما يدل على الرغبة في المحافظة على ولاء هذه الأحزاب وأنتمائها الوطني الخالص للعراق، وكما لا تتحول الأحزاب السياسية إلى أدوات بيد جهات أجنبية تبعث من خلالها في الأرض فساداً.

^(١٩٨) د.حنان محمد القيسي، دراسة في تمويل الأحزاب السياسية في العراق، مصدر سابق، ص ١٤.

٣- عائدات الاستثمارات التي يديرها الحزب السياسي

فضلا عن اشتراكات أعضاء الحزب وتبرعات الأفراد والشركات، تأتي حصيللة استثمار أموال الأحزاب كمصدر من مصادر التمويل الخاص، تتيح جميع القوانين المقارنة للأحزاب السياسية ومنها قانون الأحزاب العراقي رقم (٣٠) لسنة ١٩٩١ الملغي فرصة الحصول على عوائد استثمار أموالها في الأنشطة غير التجارية، بغرض تمويل أنشطتها، وتعتبرها من مصادر تمويل الحزب مادامت موجهة لخدمة أغراضه ومنشأتها أن تعيينه على قيام بوظائفه المعروفة. من أمثلة الأنشطة غير التجارية للأحزاب السياسية استثمار أموال الحزب في إصدار الصحف والمجلات الحزبية واستغلال دور النشر والطباعة. وما إلى ذلك كما أن قانون الأحزاب السياسية العراقي رقم (٣٠) لسنة ١٩٩١ الملغي في المادة ٢٣ الفقرة الثالثة منه أشار إلى عوائد الاستثمار وعوائد صحافة الحزب ومطبوعاته، لعل هذا يشير إلى أن المشرع العراقي لم يمنع الأحزاب السياسية من استثمار أموالها، بل إن هذه العوائد تعد من بين المصادر الأصلية لتمويل الأحزاب السياسية، وقد وردت هذه العوائد على سبيل المثال وليس على سبيل الحصر لأنه في المادة المذكورة أعلاه لم يحدد تلك العائدات إلى يجوز أن تستثمر فيها أنشطتها على سبيل الحصر.

ومن الجدير بالذكر أن القوانين المنظمة للأحزاب السياسية في العراق لم يسمح لها باستثمار أموالها في الأنشطة التجارية، وقد حظر ذلك قانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٩١ الملغي والأمر ٩٧ لسنة ٢٠٠٤ بشكل قطعي.

رابعاً: المبالغ التي يحصلها الأحزاب من أعضائها من البرلمانين^(١٩٩)

تسمح العديد من الأنظمة القانونية بتضمين النظم الداخلية للأحزاب ما يضمن لهذه الأخيرة تحصيل نسبة معينة من مكافآت ومرتبات أعضائها من البرلمانين وكبار الموظفين بالدولة، وذلك على سبيل المشاركة في تمويل أنشطة الأحزاب. وبصورة عامة، لا توجد نظم قانونية تمنع الأحزاب صراحة من اعتماد هذا المصدر من مصادر التمويل، وبغض النظر عن عدم إصدار قانون الأحزاب السياسية في ظل هذه التجربة في العراق إلا أن ما جرت العادة عليه، وبات عرفاً يتبعه الأحزاب ذوات الإمكانيات المحدودة في المراتب المتأخرة من حيث شعبيتها وأعضائها، وهذه العادة هي أن من انتخب من أعضاء تلك الأحزاب في المجالس النيابية أو المجالس المحلية أو أي وظائف قيادية في الدولة كالوزراء ونوابهم، يستقطع أحزابهم مبلغاً معيناً مما يتقاضونه سنوياً حسب النظام الداخلي لكل حزب ويودع في خزانة الحزب، ويختلف مقدار المبلغ المدفوع من قبل النواب من حزب لآخر، والمثال على ذلك يعد الاتحاد الإسلامي الكردستاني من الأحزاب قليلة الدخل والموارد حيث يستقطع من نوابه مبلغ (٤٠) مليون دينار عراقي لكل عضو في مجلس النواب العراقي ولكل عضو في برلمان إقليم كردستان العراق يدفع مبلغاً قدره (٢٠) مليون دينار عراقي سنوياً، وذلك من باب إعانة

(199) د. عيد احمد الغفلول، تمويل الأحزاب السياسية، مصدر سابق، ص ٣٧.

حزبه لدوام المسيرة^(٢٠٠). وكذلك (حركة التغيير) ففي بداية نشأته شارك في الانتخابات برلمان إقليم كوردستان العراق بالرغم من عدم حصوله على إجازة تأسيسه من وزارة الداخلية للإقليم، ولم يحصل على أي تمويل من قبل الدولة بسبب عدم تمتعه بإجازة، وحصل على المقاعد البرلمانية في الانتخابات ٢٠٠٩/٧/٢٥ في برلمان الإقليم وخير كل عضو لهذه الحركة يدفع أي مبلغ دون تحديد ما يتقاضاه من رواتب في البرلمان^(٢٠١).

الفرع الثالث

التمويل العام للأحزاب السياسية في العراق

الأصل أن تقوم الحكومات بتقديم المساعدات المالية للأحزاب وتساهم في تمويلها، وتشير قوانين الأحزاب إلى تلك الإعانات كأحد مصادر تمويلها في الغالب، إلا أن البعض الآخر لم يتضمن إشارة إلى منح الأحزاب السياسية إعانة مالية من قبل الدولة، مثل قانون الأحزاب السياسية الأردني، مما يقتضي إلى اعتماد هذه الأحزاب على مصادر التمويل الخاص، والتي لا تكفي في معظم الحالات لتغطية النفقات اللازمة للقيام بنشاطاتها سواء كان ذلك في أثناء الحملات الانتخابية أم في غيرها من الأوقات. والتشريع العراقي يعترف بهذا النوع من التمويل ويقرره قانون الأحزاب السياسي رقم (٣٠) ١٩٩١ الملغي^(٢٠٢). التمويل العام نوعان وسوف نتحدث عنه خلال هذا الفرع على الشكل التالي:

أولاً: التمويل العام المباشر: يتجسد في ما تقدمه الدولة من أموال لدعم الحزب، والمنح التي تقدمها الدولة للأحزاب السياسية تتخذ شكل إعانة مالية سنوية يتم إقرارها في الموازنة العامة كما ينص قانون الأحزاب السياسية العراقي رقم (٣٠) لسنة ١٩٩١ الملغي في المادة (٢٣) منه) تتكون مالية الحزب السياسي من: رابعا: منحة الدولة السنوية)، ولا يخفي على أحد أن إعانات الحكومة والتمويل الذي تقدمه للأحزاب السياسية يساعد تلك الأحزاب على تغطية تكاليف نشاطاتها السياسية وتأطير واستقطاب وتكوين نخب سياسي. ونعتقد أن الدولة التي تعتنق نهجا ديمقراطيا وتسعى لتحقيق الاستقلال للأحزاب السياسية فيها تقوم بتمويل أحزابها، سواء ورد ذلك في التشريعات أم لا، إذ لم يشر قانون ١٩٠١ الفرنسي على سبيل المثال لهذا النوع من التمويل مع ذلك تقدم الدولة دعما للأحزاب السياسية^(٢٠٣).

(٢٠٠) لمزيد راجع: موقع الحزب على هذا الرابط: www.kurdu.com.

(٢٠١) د. صباح صبحي حيدر، تمويل الأحزاب ومشروع إصدار قانون له، مجلة القانون والسياسة جامعة صلاح الدين- اربيل، العدد ٩٩، ٢٠١١، ص ١٥٤.

(202) د. حنان محمد القيسي، دراسة في تمويل الأحزاب السياسية في العراق، مصدر سابق، ص ١٦.

(٢٠٣) د. الشافعي محمد أبوراس، التنظيمات السياسية والشعبية، مصدر سابق، ص ٣٤١.

وتختلف الدول في معايير منح الإعانات المالية للأحزاب كما يأتي^(٢٠٤):

١- دول تمنح الإعانات المالية وفقا لعدد المقاعد التي يفوز بها الحزب في الانتخابات التشريعية، على ألا تقل تلك المقاعد عن النسبة التي يحددها القانون.

٢- تشريعات تمنح الإعانة على أساس عدد أعضاء الحزب السياسي كما هو الحال في قانون الأحزاب السياسية العراقي رقم (٣٠) لسنة ١٩٩١ الملغي فقد منح رئيس الجمهورية في العراق المادة (٢٤) منه صلاحية تحديد منحة الدولة السنوية في ضوء عدد المنتمين إلى الحزب السياسي وعدد ممثليه في المجلس الوطني ودوره في النضال الوطني.

وفقا لهذا النص يحصل الحزب السياسي من الدولة على الدعم المالي وفق عدد المنتمين إلى الحزب، ومن الصعب يتم تحديد عدد أعضاء الحزب بالشكل الصحيح، لأنه من الوارد أن تلجأ الأحزاب السياسية إلى وضع عدد وهمي للحصول على الدعم المالي أكبر من الحكومة مما يؤدي إلى فساد الحياة السياسية بهذا الشكل، بل من باب أولى أن يحدد المشرع معياراً لتحديد عدد المقاعد النيابية أو عدد الممثلين للحزب في المجالس النيابية لا غير.

أما الأمر رقم (٩٧) لسنة ٢٠٠٤ فقد جاء خالي من الإشارة كما قلنا إلى مصادر تمويل الأحزاب، سواء العامة منها أم الخاصة.

ويقترح الباحث للمشرع العراقي أن يضع في حسبانته عند إقراره للقانون الأحزاب السياسية الضوابط والأحكام المتعلقة بالتمويل الحكومي، وأن ينص على تشكيل لجنة مختصة من مجلس النواب لتتولى المهام التالية:

أ- مهمة تحديد منحة الدولة للأحزاب السياسية

ب- صلاحية توزيع الإعانات المالية بشكل شفاف وعادل، أو على الأقل الإشراف على توزيع هذه الإعانات وفقا للضوابط التي سيضعها القانون.

وأخيرا في هذا الصدد من الضروري أن نشير إلى مشروع القانون الخاص لتمويل الأحزاب السياسية في إقليم كردستان العراق كوسيلة قانونية لتوزيع الدعم المالي للأحزاب السياسية، فنحاول منذ سنة ٢٠٠٩ تقديم مشروع هذا القانون إلى برلمان إقليم كردستان للإقرار عليه. أي إن الإقليم يحاول دوما الاهتمام بمسائل الأحزاب السياسية وتعددتها وحقوقها واجباتها وفق الأنظمة المعاصرة.

بالإضافة إلى أنه أصدر أول قانون للأحزاب السياسية في عام ١٩٩٣ وهو قانون أحزاب إقليم كردستان العراق رقم (١٧) لسنة ١٩٩٣ فيبدو جليا واضح للعيان مدى تطور وتقدم الإقليم مقارنة مع العراق

^(٢٠٤) د.رعد ناجي الجدة، تشريعات الجمعيات والأحزاب السياسية في العراق، مصدر سابق، ص ٨٩.

التي لم يصدر لحد اللحظة قانونا للأحزاب السياسية على الرغم من تعدد الأحزاب ما بعد سنة ٢٠٠٣ وما لا يقارب عن (١٠٠) حزب وحركة سياسية^(٢٠٥). وهذا ما يدعونا إلى القول إنَّ تلك الأحزاب أنما تتنافس على السلطة أكثر من تنافسهم على وضع الطرق الصحيحة للمسار السياسي.

وقد يسأل البعض عن سبب تأخر الإقرار على قانون التمويل، فقد قدّم المشروع منذ أكثر من أربع سنوات. ويكمن السبب في الجدل المستمر والدائم بين الحزبين الحاكمين (الحزب الديمقراطي الكردستاني و الاتحاد الوطني الكردستاني) من جانب والأحزاب المعارضة الأخرى المتمثلة (حركة التغيير والاتحاد الإسلامي الكردستاني والجماعية الإسلامية في كردستان العراق) من جانب أخرى، حين يتمسك الأول بأن يكون التمويل وفق عمر الحزب و دوره في نضال الوطني ونشاطه، بينما يدعو المعارضة إلى ضرورة توافر معايير قانونية بحتة بعيدة كل البعد عن الجدل والنضال والقدم، وقد جاء في مشروع القانون جملة من المزايا من الناحية المالية يؤثر إيجابتا على حياة الأحزاب و نشاطها^(٢٠٦). وقد حدد المعايير القانونية المزدوجة في هذا المشروع للمنحة السنوية للأحزاب يتمثل في عدد الأصوات الذي حصل عليها الأحزاب في انتخابات البرلمان الإقليم كوردستان والعدد المقاعد النيابية.

لذا فكل التأخير متوقف على الاتفاق على المعايير الثلاثة في مضمون المشروع آملين سرعة الإقرار وإعلاء مصلحة الشعب على مصالح الأحزاب الخاصة، ومواكبة التقدم السياسي على غرار التقدم الصناعي والتجاري والسياحي في إقليم كوردستان، وبالرجوع الحديث إلى المعايير الواردة في هذا المشروع فنحن من جانبنا نراه معايير جديّة وعادلة بحيث يتم تمويل كل حزب دون أبعاد أي منها وفق الضوابط المحددة. إضافة إلى تحديد الجهة الرقابية على تمويل الأحزاب السياسية في الإقليم، ومنحت هذه السلطة إلى ديوان رقابة المالية للإقليم، وبها انتهى الصراع الدائم حول الجهة المختصة بالرقابة و تعد خطوة ايجابية في المسار الصحيح للتمويل الأحزاب السياسية.

(٢٠٥) د. صباح صبحي حيدر، تمويل الأحزاب ومشروع إصدار قانون له، مصدر سابق، ص ١٥٤.
(206) المادة الأولى : تخصص الحكومة إقليم كردستان المبالغ النقدية للأحزاب المرخصة في الإقليم سنويا من ميزانية الإقليم .
المادة الثانية: هذه الحصص المالية يمنحها مجلس الوزراء لإقليم كردستان للأحزاب بعدة مرات في السنة .
المادة الثالثة : توزع هذا المبالغ حسب المعايير والشروط الآتية
أولاً: يخصص المبلغ (٦٠) مليون دينار عراقي لكل حزب فاز بمقعد الواحد في آخر انتخابات البرلمان إقليم كوردستان
ثانياً: أي حزب يحصل على نصف الأصوات أو أكثر المطلوبة لمقعد الواحد لكل دورة انتخابية ولم يصل إلى حد المقعد البرلماني في هذا الحالة يحصل على نصف المبلغ المشار إليه في الفقرة السابقة للمقعد الواحد في آخر الانتخابات البرلمانية
ثالثاً: الحزب الذي لم يحصل على نصف الأصوات المطلوب المقعد الواحد في آخر الانتخابات قد يحرم من الدعم المالي من قبل حكومة الاقليم .

ثانياً: تمويل عام غير مباشر:

يتمثل فيما تقدمه الدولة للحزب من مزايا ومنافع مادية أخرى كالإعفاء من الضرائب والرسوم. ولعل غاية المشرّع من منح هذه المزايا يتمثل في إرساء قواعد الديمقراطية والمشاركة في الحكم وتقوية الوعي السياسي في الدولة^(٢٠٧)، كما ورد في التشريعات الفرنسية وأشعرناه إليه في التمويل العام غير المباشر للأحزاب في فرنسا، أما قانون الأحزاب السياسية رقم (٣٠) لسنة ١٩٩١ الملغى فإنه لم يمنح الأحزاب السياسية أية ميزة كالإعفاء من الضرائب، رغم أن المادة (١٦) منه أجازت للحزب السياسي تملك العقارات لاتخاذ مقر له أو مركز لفروعه أو مكان لاجتماع أعضائه أو مقر لصحافته، ولم يشر الأمر (٩٧) لسنة ٢٠٠٤ إلى ذلك، ونقترح على مجلس النواب إلى الإشارة إلى هذه المزايا في القانون الأحزاب السياسية القادم.

(٢٠٧) د.حنان محمد القيسي، دراسة في تمويل الأحزاب السياسية في العراق، مصدر سابق، ص ١٣

المبحث الثالث

تقييم التنظيم التشريعي لتمويل الأحزاب السياسية

من أهم عوامل نجاح أي قانون ومعاصرته للحياة وتطوراتها الاجتماعية الاقتصادية والسياسية هي تقييم ذلك القانون بالطرق السليمة لتحقيق الغرض المرجو من تشريعه، بغض النظر عن مدى تقدمه على الصعيد القانوني والاجتماعي والسياسي لتلك الدولة. ولا يخلو أي تشريع من نواقص سواء كانت إرادية أو غير إرادية فجل وحده تعالى لا يخطأ، وهذا ما يرشدنا إلى أن كل قانون لدى إصداره يبدأ واجب فقهاء القانون بإمعان النظر فيه لمعرفة ايجابياته وبيان سلبياته، وهو ما نقصده بتقييم النظام القانوني لتمويل الأحزاب السياسية كما أشرنا إليه في دول المقارنة لها، للاطاحة بمسألة التقييم هذه نبين بشكل مفصل الجوانب الايجابية والسلبية مع الاقتراحات في ثلاثة مطالب مستقلة على ما يلي.

المطلب الأول

الجوانب الايجابية

لا بد أن نوضح في البداية أن هناك إيجابيات كثيرة للتنظيم القانوني والدستوري لمسألة تمويل الأحزاب السياسية في الدول المقارنة، سواء كان في مجال التمويل الخاص او العام وقد تستبعد بعض التشريعات من بعض المواضيع المتعلقة بالتمويل الخاص للأحزاب، ويعتبر هذا من الايجابيات في هذا المجال، وسوف نتحدث من خلال هذا المطلب عن ايجابيات التنظيم القانوني لهذه المسألة في كل من فرنسا و مصر والعراق.

الفرع الأول

الجوانب الايجابية في تنظيم تمويل الأحزاب في فرنسا

مرت فرنسا بمرحلتين إزاء تمويل الأحزاب السياسية وكيفية تنظيمها، هما مرحلة قانون الجمعيات السياسية لسنة ١٩٠١، ومرحلة قانون ١١ مارس ١٩٨٨ الذي ينظم مسألة التمويل بشكل أفضل من القانون الأول، وخطى تقدماً قوياً في مسألة التمويل السياسي، وحقق شفافية أكثر في الحياة السياسية، ومن الممكن أن نقسم هذا الموضوع إلى جزئين لبيان الايجابيات أوتقاط القوة في هذه القوانين في مجال تمويل الأحزاب السياسية، وبيان مدى مراعاة المشرع في تعديلات وإصدار القوانين اللاحقة لتنظيم أفضل طريقة لتمويل الأحزاب في فرنسا على ما يلي:

أولاً: مرحلة قانون الجمعيات السياسية ١٩٠١

قد شهدت فرنسا في هذه المرحلة نوعاً من تمويل الأحزاب بناء على المادة الرابعة من الدستور الفرنسي سنة ١٩٥٨ التي تؤكد على دور الأحزاب السياسية في تكوين "الإرادة العامة للمواطنين" وفقاً لهذا النص قد قامت الدولة بمنح مبالغ محددة على شكل تعويض للأحزاب على النفقات التي صرفتها الأحزاب و

المرشحون أثناء الحملات الانتخابية وهذا يعد من ايجابيات هذا القانون في هذه المرحلة في الحياة السياسية الفرنسية، برغم أن التعويض يقتصر على المصروفات الرسمية وما يصرف على الحملات الانتخابية وبشرط أن يحصل على نسبة ٥% من أصوات الناخبين لاستحقاقه لهذا التمويل، لكن كان في غاية الأهمية وبعد هذا النوع من التمويل العام المباشر^(٢٠٨).

وهناك صورة أخرى من ايجابيات قانون الجمعيات في مجال التمويل تتمثل في مساعدات تقدم للصحافة، وباعتبار هذه المساعدات تقدم للصحافة بصفة عامة، فإن تتمتع بها الصحافة الحزبية من نصيب، ويمثل في إعفاءات ضريبية على مشتريات الصحافة من المواد الأولية لمساهمة الصحافة الحزبية^(٢٠٩). ومن المزايا والايجابيات أيضا في هذا القانون هو استخدام الإذاعة والتلفزيون من قبل الأحزاب، سواء في أوقات الحملات الانتخابية أو غير هذه الأوقات.

ثانيا: مرحلة قانون ١١ مارس ١٩٨٨

في ١١ مارس ١٩٨٨، وبعد صدور سلسلة قوانين متعلقة بالحياة السياسية و التمويل، وما سمي بقوانين "الشفافية المالية في الحياة السياسية"، (هذه القوانين قد عدلت بعض المواضيع وأضافت بعض الايجابيات في مجال تمويل الأحزاب سواء كانت في الحالات الاعتيادية أو في أوقات الانتخابات، وهذه القوانين الجديدة تنظم بعض المسائل لم تنظم في قانون الجمعيات السياسية ١٩٠١ بشكل صريح ومفصل. لأول مرة في فرنسا اعترف القانون بالدعم المباشر للأحزاب السياسية بشكل صريح، وحسب هذا القانون يسمح لكل حزب بتلقي إعانة مالية تتناسب مع عدد النواب الذين يمثلونه في أيأ من مجلسي البرلمان، ويعتبر هذا اعترافا رسميا لما تقوم به الأحزاب من نشاط ذو نفع عام)^(٢١٠).

إن المشرع الفرنسي بعد طول صمت أقر الأحزاب السياسية بصفة الأشخاص الخاصة ذات النفع العام صراحة وفقا لنص المادة السابعة من قانون ١١ مارس ١٩٨٨، وهذا من ايجابيات القانون المشار إليه، وقد يسمح وفقا لهذه المادة تلقي الأحزاب السياسية تمويلا من الدولة^(٢١١). أما فيما يتعلق بقانون ٢٩ يناير ١٩٩٣ فقد أقر بإمكانية تلقي الأحزاب السياسية للتمويل الخاص من الأشخاص الطبيعيين وأشخاص القانون الخاص الاعتيادي ماعدا محلات القمار وأماكن اللهو وما يشبهها، والشركات التي تملك الدولة أغلبيتها الرأسمالية، وبالتالي أحسن المشرع الفرنسي في إقرار صريح بإمكانية تلقي الأحزاب السياسية للتمويل الخاص، حيث حسم أي جدل فقهي ومحاولات فقهيّة وقضائية لتبرير إمكانية تلقي الأحزاب لهذا النوع من التمويل، مما يساهم في زيادة تمويلها الخاص، و في نفس الوقت وضع حداً لهذه الأموال متلقيا من قبل الأحزاب كتمويل الخاص حتى لا يؤدي هذا إلى نوع من سيطرة وفساد الحياة الحزبية.

^(٢٠٨) راجع د. محمد محمد عبد اللطيف، التنظيم القانوني للحياة السياسية في فرنسا، مصدر سابق، ص ٦.

^(٢٠٩) د. حسن عبد المنعم البدر اوي، الأحزاب السياسية الحريات العامة، مصدر سابق، ص ٣٩٩.

^(٢١٠) د. محمد ابراهيم خيرى الوكيل، الأحزاب السياسية بين الحرية والتقييد، مصدر سابق، ص ٢٩٨.

^(٢١١) د. عبد الرحمن حسين المختار، التنظيم القانوني للأحزاب السياسية ودورها في التجربة الديمقراطية اليمنية، مصدر سابق، ص ٤٢١.

الفرع الثاني

ايجابيات تنظيم التمويل في التشريع المصري

لعرض بيان ايجابيات تمويل الأحزاب في التشريع المصري سواء كانت عامة أم خاصة لا بد أن نشير إلى اعتراف التشريع لصفة ذات نفع عام للأحزاب السياسية، وبالرجوع إلى نصوص قانون الأحزاب السياسية رقم (٤٠) لسنة ١٩٧٧ وتعديلاته سوف يوضح لنا أن الدعم المالي العام هو من إحدى أهم مصادر تمويل الأحزاب الذي أقرّ المشرع المصري بعد تعديله في عام ٢٠٠٥، وفقا لهذا التعديل تمنح الدولة سنويا للأحزاب السياسية مبلغا معينا على أساس تمثيلها في مجلسي الشعب والشورى وكذلك بشروط معينة، هذا الإقرار يعد خطوة ايجابية نحو الأفضل، ويؤدي أيضا إلى التقليل من مخاطر التمويل الخاص للأحزاب السياسية خاصة التبرعات من ذات المصدر المجهول، وبدون هذا الدعم المالي يصعب أن تقوم الأحزاب السياسية بوظائفها المعروفة على خير وجه، وخاصة بعد تزايد كلفة النشاط الحزبي والسياسي على وجه العموم^(٢١٢).

وقد وردت الايجابيات أكثر في هذا القانون خاصة في مجال التمويل العام غير المباشر، على سبيل المثال إعفاء المقرّات والمنشآت المملوكة للحزب وأمواله من جميع الضرائب والرسوم العامة و المحلية، فهو بلاشك تقديمه من جانب المشرّع ينبئ عن قلة أهميتها المادية عن تقديره للمهمة التي تمارسها الأحزاب. وقد يؤكد قانون الأحزاب المصرية رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ المعدل على اعتماد الأحزاب السياسية على اشتراكات الأعضاء والتبرعات، وهذا قد يؤدي إلى تدعيم الديمقراطية ومشاركة المواطنين في الحياة السياسية، ويسمح القانون المذكور قبول التبرعات من الأشخاص الطبيعيين المصريين وهذا أيضا قد يزيد من المصادر المالية للأحزاب السياسية^(٢١٣).

وأخيرا يمكن القول إنه إلى جانب تلك الايجابيات والمزايا الواردة في مجال تمويل الأحزاب السياسية في التشريع المصري هناك كثير من السلبات في هذا المجال سوف نتحدث عنها لاحقا.

الفرع الثالث

ايجابيات تمويل الأحزاب في التشريع العراقي

شهدت العراق منذ سنة ٢٠٠٣ غياب القانون في مجال الأحزاب السياسية، وهذا يصعّب علينا أن نقيم التشريع العراقي في مجال تمويل الأحزاب السياسية وبيان ايجابيات هذا التشريع بشكل دقيق، ويمكن تقييم قانون الأحزاب السياسية رقم ٣٠ لسنة ١٩٩١ الملغي وايجابياته لأن في بعض المسائل المتعلقة بتمويل الحزب لازالت حكومة العراق تستعين بها، على سبيل المثال الدعم المالي السنوي الذي يقره هذا القانون لم يبلغ هذا

(٢١٢) د.عبد أحمد الغفلول، تمويل الأحزاب السياسية، مصدر سابق، ص ٧٩.
(٢١٣) د.حسن عبدالمنعم البدر اوي، الاحزاب السياسية والحريات العامة، مصدر سابق، ص ٤٢٤.

النوع من التمويل رغم إلغاء القانون بالأمر رقم ٩٧ لسنة ٢٠٠٤ الصادر من سلطة الإئتلاف المؤقت، لأن من غير هذا التمويل من الصعب أن تقوم الأحزاب السياسية بوظائفها ودخولها إلى المعارك الانتخابية في العراق بعد ٢٠٠٣ لذلك سوف نحدد ايجابيات ومزايا هذا القانون، وسوف نتحدث عن الأمر المذكور وموقفه من تمويل الأحزاب السياسية، وسوف نتحدث أيضا عن مشروع قانون الأحزاب السياسية المقترح على مجلس النواب العراقي من قبل الحكومة.

١- قانون الأحزاب السياسية رقم (٣٠) لسنة ١٩٩١ الملغي يعد أول وثيقة قانونية وهو أن يعطى حق للأحزاب السياسية بتلقي الدعم المالي المباشر من الدولة، ويعتبر من أهم المصادر المالية للحزب السياسي، وهذا الإقرار التشريعي كان نافذ المفعول حتى صدور قانون الأحزاب السياسية الجديد رغم صدور الأمر رقم ٩٧ لسنة ٢٠٠٤، لكن لم تلغ القانون بشكل صريح وكامل^(٢١٤).

٢- أما فيما يتعلق بالأمر رقم ٩٧ لسنة ٢٠٠٤ والذي لم يتطرق إلى تمويل الأحزاب السياسية بشكل دقيق ومفصل، بل اكتفى بحظر الأحزاب السياسية قبول أي تبرعات من أو مساعدات مالية من قبل ميلشيات و منظمات مسلحة، وتمنع أيضا المعونة المالية من جهات أجنبية، كما جاء في المادة ١٧ منه. وسبب ذكر هذه المسألة في الأمر المذكور يرجع إلى الوضع السياسي في العراق آنذاك، وحفاظا على الوضع الأمني و السيطرة على المظاهر المسلحة الموجودة أو ما يسمى بالمقاومة الوطنية في العراق من جانب، والمكافحة و القضاء على الإرهاب من جانب آخر، على أية حال حظر على تمويل الأحزاب من جهة أجنبية و من جهات مسلحة ومجهولة، هو أمر ايجابي لمنع خلق الفوضى وعدم الاستقرار الأمني في العراق^(٢١٥). ونأخذ فرصة هنا للبحث عن الايجابيات الموجودة في مشروع قانون الأحزاب السياسية في العراق، وقد جاء المشروع بجملة من الايجابيات و المزايا في مجال التمويل منها قبول الهدايا والتبرعات والوصايا النقدية أو العينية من أعضاء أو مؤيدين من العراقيين، وهذه من المزايا المهمة للأحزاب السياسية لكنه وضع قيد على هذه التبرعات بأن تكون من العراقيين، وألا يزيد المبلغ الإجمالي في السنة من (١٥) خمسة عشر مليون دينار عراقي لكل متبرع، مع ذلك قد أقر هذا المشروع الدعم المالي السنوي للأحزاب السياسية، ورغم إقرار عوائد استثماراته غير عوائد صحافته ومطبوعاته، وهذا كله يعد من الايجابيات، ويزيد من موارد الحزب ويستغلها لنشاطاته، ومع كل ذلك فتح بابا أمام الأحزاب لممارسة الأنشطة القانونية الأخرى دون تحديد نوعية الأنشطة^(٢١٦). وفي نفس الإطار ومن خلال الاطلاع على قانون الأحزاب السياسية في إقليم كردستان رقم (١٧) لسنة ١٩٩٣ المعدل، فقد وردت جملة من المزايا و الايجابيات، بعضا منها نفس المزايا

^(٢١٤) د.حنان محمد القيسي، دراسة في تمويل الأحزاب السياسية في العراق، مصدر سابق، ص ١٤.

^(٢١٥) د.نغم محمد صالح، التعددية الحزبية في ظل غياب القانون، مصدر سابق، ص ١٥٣.

^(٢١٦) راجع لذلك: مشروع القانون الأحزاب السياسية العراقي على هذا الربط:

و الايجابيات الموجودة في القانون العراقي مع إضافة بعض المزايا وتزويد المصدر المالي للحزب السياسي، مثل حق تملك العقارات و التصرف بها، مع السماح بقبول التبرعات من الأعضاء البرلمانيين و كبار الموظفين على أرض الواقع رغم عدم ورود النص بذلك، هذه أهم الملامح والايجابيات في تمويل الأحزاب في إقليم كردستان.

المطلب الثاني

الجوانب السلبية

تتضح بعض سلبيات هذا التنظيم بعد الاطلاع على النصوص المتعلقة بتمويل الأحزاب في التشريعات المقارنة، وقد وردت في هذا الشأن مجموعة من المعوقات والقيود على التمويل الحزبي بنوعها العام والخاص، من تلك القيود والمعوقات ما قد تؤثر سلباً على العملية الحزبية والحياة السياسية عموماً. الغرض من تلك القيود التي سنتحدث عنها لاحقاً على العملية التمويلية، وخاصة على مصادر التمويل الخاصة والمصادر المجهولة والمصادر الأجنبية هو إحباط الشراء والتأثير السياسي من قبل المتبرعين مثيري الجدل، واحتفاظ الأحزاب بسلامة حياتها الحزبية ومكافحة كل ما يؤدي إلى إفساد الأحزاب من التدخلات والتأثيرات الأجنبية وتقييدها بالسياسة الوطنية أيضاً^(٢١٧).

وسوف نتحدث عن القيود الواردة على تمويل الأحزاب السياسية في كل من فرنسا ومصر إضافة إلى معوقات التمويل الحزب السياسي في العراق.

الفرع الأول

القيود الواردة على تمويل الأحزاب في القانون المقارن

القوانين المنظمة لعمل الأحزاب السياسية في فرنسا ومصر قد وضعت القيود على مسألة تمويل الأحزاب السياسية، بعضاً من تلك القيود القانونية واردة في قوانين فرنسا سواء كان قبل صدور القانون ١١ مارس ١٩٨٨ وبعده، وفي مصر أيضاً هناك مجموعة من القيود على تمويل الأحزاب وقد وردت على شكل الحظر في هذا المجال.

سوف نتطرق إليها في هذا الفرع على ما يلي:

أولاً: فرنسا

قد جاءت بعض النصوص بشأن تمويل الأحزاب في التشريع الفرنسي و وضع بعض القيود على هذه العملية، بغض النظر عن نوعي التمويل سواء كان عاماً أم خاصاً سوف نتحدث عنه كما يلي:

١-حظر التشريع الفرنسي حظراً مطلقاً على الأحزاب السياسية والمرشحين بتلقي أية نوع من أنواع المال أو المساعدة المادية من الخارج، سواء كان مصدرها شخصاً معنوياً أو شخصاً طبيعياً، وينص على ذلك قانون

^(٢١٧) د.مهند ضياء عبد القادر، قراءة في نصوص مشروع قانون الأحزاب العراقي، مجلة دراسات القانونية، العدد ٢٣ سنة ٢٠١٢، من إصدارات بيت الحكمة، بغداد، ص ٢٠٢.

الانتخابات الفرنسية والقانون الصادر ١١ مارس ١٩٨٨ المتعلق بالشفافية المالية^(٢١٨).

٢- وقد جاء قيда آخر على التمويل الخاص للأحزاب السياسية في فرنسا فيما يتعلق بقبول التبرعات رغم إقراره لهذا النوع من التمويل والتبرع لكن ليس مطلقا بل وضع قيда عليها بتحديد حد أعلى لهذه التبرعات وهو ٥٠٠٠ فرنك فرنسي لكل شخص خلال سنة كما أشار قانون ١١ مارس ١٩٨٨^(٢١٩).

٣- تقييد المشرع الفرنسي الأحزاب السياسية باستثمار أمواله في أنشطة غير تجارية، ولم تسمح الأحزاب ممارسة الأعمال التجارية سواء من ضمن قانون الجمعيات سنة ١٩٠١ أو في مرحلة قانون ١١ مارس ١٩٨٨ أيضا أمرا محظورا.

٤- أما فيما يتعلق بالقيود الواردة على التمويل العام للأحزاب، رغم إقرار هذا الدعم المالي السنوي للأحزاب وفقا لقانون ١١ مارس ١٩٨٨، لكن في نفس الوقت تم قيده بشروط أولهما يجب أن يقدم لمرشحها في ٥٠ دائرة انتخابية، وهذا بعد تغيير عدد الدوائر ونزوله من ٧٠ إلى ٥٠ حسب القانون المذكور، هذا من جانب ولكن من جانب آخر قد وضع قيда آخر لاستحقاق الدعم يجب أن يكون له مقعد واحد في الجمعية الوطنية، وتلك القيود ليست من مصلحة الأحزاب الصغيرة أو حديث النشأة بل من مصلحة الأحزاب الكبيرة وهم المستفيدون من هذا الدعم أكثر من الآخرين.

ثانيا: مصر

قد ورد في قانون الأحزاب السياسية في مصر رقم (٤٠) لسنة ١٩٧٧ المعدل بعض القيود القانونية في مجال تمويل الأحزاب، وإلى جانب هذه القيود القانونية وفي الواقع السياسي المصري هناك بعض القيود السياسية أيضا على هذه العملية، وهذا ليس من مهمتنا في هذه الدراسة بل نتطرق إلى الاشكاليات والمحظورات الواردة على التمويل في القانون المصري كالاتي:

١- المادة ١١ من قانون الأحزاب السياسية رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ وضع قيда على التمويل الحزبي من جهات أجنبية وتنص "لا يجوز للحزب قبول أي تبرع أو ميزة أو منفعة من أجنبي أو جهة الأجنبية أو دولية" وفقا لهذا النص يحظر القانون على الأحزاب في مصر أن تتلقى أي دعم مالي خارجي مهما كانت صورته، وهذا حرصا على تقييد الأحزاب بمصادر وطنية لتمويل انشطتها وعدم التدخل في رسم سياسة الأحزاب في البلد.

٢- أما فيما يتعلق بقبول التبرعات من قبل المرشحين للرئاسة وفقا لقانون رقم ١٢ لسنة ٢٠١٢، بعد الإقرار والسماح بقبول التبرعات من الأشخاص الطبيعيين المصريين لكن وضع قيда على هذا التبرع بشرط ألا يزيد عن ٢% من الحد الأقصى المسموح به للفرد الواحد^(٢٢٠).

^(٢١٨) راجع في ذلك المادة ٤-١١ (٥) من قانون رقم ٨٨/٢٢٧ الصادر في ١١ مارس ١٩٨٨ المتعلقة بشفافية المالية للحياة السياسية.

^(٢١٩) د. محمد إبراهيم خيرى الوكيل، الأحزاب السياسية بين الحرية والتقييد، مصدر سابق، ص ٤٨٥.

^(٢٢٠) المادة (٢٩) القانون رقم ١٢ لسنة ٢٠١٢.

٣-وأخيراً من الضروري أن نشير إلى القيود المتعلقة بتمويل العام للأحزاب أو الدعم السنوي للدولة الذي أقره المشرع المصري في عام ٢٠٠٥ في القانون ١٧٤، وقد وضع قيوداً على تلقي هذا الدعم بشرطين للتمويل واستمراره وهو حصوله على مقعد واحد لكي يستفيد من مائة ألف جنيه (١٠٠٠٠٠) كدعم مالي بعد عشر سنوات وخمسة آلاف جنيه لكل حزب لكل مقعد في مجلس الشعب أو شوري، رغم أن هذا القيد الذي ورد على هذا الدعم المالي للأحزاب الذي تقدره بعشر سنوات ليس قيوداً ظالماً، بل فرصة جديدة للأحزاب لكي تقوم بدورها وحصولها على ثقة الجماهير في الانتخابات، لكن في نفس الوقت قيد على استمرارية تمويله من قبل الدولة.

لكن هذه الميزة المالية لم تستمر بعد، بل ألغيت بعد ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ وفقاً للإعلان الدستوري رقم ١٢ لسنة ٢٠١١، وهذا الإلغاء قد يؤثر سلباً على عمل الأحزاب ونشاطاتها ولم يستطيعوا أن يقوموا بعملهم بسبب عدم اكتفاء مصادر تمويل أخرى.

الفرع الثاني

معوقات تمويل الأحزاب في العراق

شهد العراق بعد الغزو الأمريكي لبغداد انفتاحاً منقطع النظير في تاريخه من حيث ولادة الأحزاب الجديدة، سواء كانت على أساس القومية أو الطائفية أو الوطنية أو المدعومة في بعض الأحيان من قبل الدول الإقليمية، وهذا ما يهم دراستنا، إن هذا التطور الهائل على الصعيد السياسي بتعدد الأحزاب أصبح سارياً بلا أي قيود أو تنظيم محكم لها^(٢٢١).

وحكم العراق حاكماً مدنياً أمريكياً بصفة مؤقتة في المرحلة الانتقالية في العراق بغية تنظيم أمورهما لحين استعادة سيادتهما وممارسة نشاطها الداخلي والدولي عن طريق الانتخابات البرلمانية ووضع الدستور للبلاد، أصدر الحاكم المدني "بريمر" أمراً أشبهه بالتعليمات وليس قانوناً برقم ٩٧ لسنة (٢٠٠٤) للفترة الانتقالية لتنظيم عمل الأحزاب السياسية إلا أن هذا التنظيم لم يكن كافياً من حيث المقاصد مع التعدد الهائل للأحزاب وجاء بسيطاً من كافة النواحي للفترة الانتقالية في العراق^(٢٢٢).

وفيما يتعلق بمسألة تمويل الأحزاب، هذا الأمر لم يشر إليه إلا في إطار بسيط جداً وكما نص في القسم الرابع/٣-ب (لا يجوز لأي كيان سياسي الحصول على تمويل مباشر أو غير مباشر من أية قوة مسلحة أو ميليشيا أو وحدة عسكرية متبقية) الملاحظ على هذا النص أن حظر جميع الأحزاب السياسية بتلقي تبرعات من ميلشيات مسلحة وخوفاً من ظاهرة التسلح في العراق آنذاك، ويعتبر هذا غيباً قانونياً، ويعد أكبر مشكلة وتعقيد أمام عملية تمويل الأحزاب، ورغم كل ذلك لا بد أن نشير إلى أن القانون رقم (٣٠) لسنة ١٩٩١ قد

(٢٢١) د. نغم محمد صالح، التعددية الحزبية في ظل غياب القانون، مصدر سابق، ص ١٥٩.

(٢٢٢) د. حنان محمد القيسي، دراسة في تمويل الأحزاب السياسية في العراق، مصدر سابق، ص ١٣.

استعان به الحكومة في مجال التمويل العام أو الدعم السنوي للأحزاب مع بعض التغييرات لكي ينسجم مع التطورات التي حصلت في العراق بعد (٢٠٠٣)، تلك الشروط التي يتعامل به في مجال التمويل العام ليست خالية من عيوب وعوائق في مجال التمويل، منذ عام ٢٠٠٣ يخصص الحكومة في قانون موازنة الدولة مبلغا معيناً لدعم الأحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني، بشروط الضوابط التي حددها مجلس الوزراء العراقي والتي يتم توزيعها على الأحزاب حسب تمثيلهم النيابي في مجلس النواب العراقي، وعلى مجلس الوزراء أن يقوم بتحديد مبلغ معين وبيان وكيفية توزيعه حتى إصدار القانون الأحزاب السياسية القادم، وهذه العملية مستمرة منذ عام ٢٠١١، على سبيل المثال خصصت الحكومة في قانون الموازنة المالية رقم (٩) لسنة ٢٠١١ مبلغ (٣٢٠٠٠٠٠٠٠) ثلاثة مائة وعشرين مليار دينار لدعم الأحزاب ومنظمات المجتمع المدني، وقامت أيضا الحكومة بتخصيص المبلغ (٢٧٠٠٠٠٠٠٠) مائتان وسبعين مليار دينار في القانون الموازنة رقم (٢٢) لسنة ٢٠١٢، و أيضا خصص نفس المبلغ في موازنة عام ٢٠١٣ رقم (٧)، وأخيرا حدد مبلغ (٢٨٣٠٠٠٠٠٠٠) في القانون الموازنة لسنة ٢٠١٤ رقم (٢١٩) مائتان وتسعة عشر مليار دينار لدعم الأحزاب ومنظمات المجتمع المدني لكن لم يقرر الموازنة حتى وقت كتابة هذه البحث.

ويجب أن نشير هنا إلى مجموعة من القيود والعوائق والعيوب في هذا المجموع، ثم نطرح بعد ذلك جملة من الإقتراحات لإصلاح قانون الأحزاب السياسية فيما يخص تمويل الأحزاب في العراق كمايلي:

١- ليس من الصحيح أن يمارس مجلس الوزراء صلاحية تحديد مبلغ الدعم المالي السنوي للأحزاب السياسية والإشراف على توزيعه، وهذا ما لا ينسجم مع اتجاه الديمقراطية وعدم تدخل السلطة في العمل الأحزاب، وهذا يؤدي إلى ضعف القرار السياسي المستقل لدى الأحزاب، ونتيجة لذلك قد تكون الأحزاب السياسية آلة بيد السلطة فتستطيع أن تستخدم هذا المال كأداة ضغط في حالة الخلاف بين الحزب الحاكم والآخرين، ومن الضروري أن تقوم جهة محايدة بالتوزيع والإشراف على الرقابة حول كيفية صرف هذا الدعم المالي، وليست الجهة التنفيذية مثل مجلس الوزراء.

٢ - القيد الثاني في هذا المجال الذي يؤدي إلى ضياع حقوق الأحزاب الصغيرة يتعلق بالدعم المالي للدولة سنوياً، لأن الحكومة توزع هذا الدعم بمعيار المقاعد البرلمانية لكل الحزب في مجلس النواب العراقي، وهذا المعيار من الواضح أنه في مصلحة الأحزاب الكبيرة، لأن الأحزاب الصغيرة التي تعاني من قلة الجماهير لم تحصل على تلك المعونة المالية، ويعتبر هذا إحدى المعوقات أمام عملية التمويل السياسي للأحزاب، وآلية توزيعه ليست عادلة، ويحرمون كثير من الأحزاب الصغيرة، ومن المفروض أن توزع تلك المعونة بمعايير مزدوجة وليس بمعيار واحد رغم أن هذا المعيار المؤقت نافذ حتى إصدار قانون الأحزاب السياسية القادم، ولكن من الضروري أن يعاد النظر في هذا الموضوع وآلية توزيع تلك المعونة، ونحن نوصي مشرّعنا العراقي أن يلتفت لهذا الموضوع ويعد في الحسبان عند إقرار قانوننا لأحزاب القادم، أن يوضع معيار

انتخابات مجالس المحافظات وتمثيلهم هناك كمعيار لتوزيع هذا المعونة وليس مجلس النواب فقط. لقد وجد فعلا كثير من الأحزاب يمارسون نشاطاتهم على صعيد المحافظات، حتى وجد تمثيلها في مجالس المحافظات، وكما يسميها البعض بأحزاب المحافظات^(٢٢٣)، ولذلك السبب نقترح على مشرّعنا أن يأخذ بنظر الاعتبار انتخابات مجالس المحافظات في تحديد مقدار المعونة السنوية للأحزاب السياسية على الصعيد العراقي.

المطلب الثالث

مقترحات لإصلاح نظام تمويل الأحزاب السياسية

بما أنّ القانون يتطور مع تطور المجتمع من النواحي السياسية و الاقتصادية والاجتماعية، لكي ينسجم أو يواكب التطورات، كما تكلمنا سابقا عن مجموعة من العوائق والقيود في نظام القانوني لدول مقارنة لها، بشأن تمويل الأحزاب سواء كانت في الحالة الاعتيادية أو في حالة الانتخابات، وبعد أن نتناول جملة من الاقتراحات في مجال عملية تمويل الأحزاب السياسية لإصلاح النظام الساري المفعول، ولكي يراعيها المشرع في حالة تعديل أو إصدار القوانين الخاصة بهذا الموضوع.

وقبل أن نتكلم عن الاقتراحات في كل من مصر والعراق في هذا الشأن، لا بد أن نشير إلى التشريع الفرنسي ونتطرق إلى بعض الملاحظات والمقترحات في هذا الموضوع، فرنسا قد وضعت بعض القيود على عملية التمويل كما تكلمنا سابقا، مثل مشاركة الأحزاب في (٥٠) دائرة انتخابية بمرشحها لكي يستفيد من الدعم المالي السنوي، وهذا ليس من مصلحة الأحزاب الصغيرة وعدد الدوائر الكثيرة، لذلك تحتاج الدعم المالي الهائل في العملية الانتخابية ومن المفروض على المشرّع الفرنسي أن يأخذ ذلك بنظر الاعتبار في أي تعديل لاحق في القوانين الموضوعة سواء بنزول عدد الدوائر أو وضع معيار آخر في مجال التمويل العام للأحزاب السياسية.

لكي نعالج اشكاليات التمويل سوف نتطرق إلى عرض بعض الاقتراحات للإصلاح نظام تمويل الأحزاب في كل من مصر و العراق في فرعين مستقلين كما يلي:

الفرع الأول

نحو إصلاح نظام تمويل الأحزاب في مصر

استنادا لما سبق بيانه بشأن جدلية تمويل الأحزاب حول العالم، وفقا للإطار القانوني والسياسي المختلف، واتساقا مع الواقع الدستوري والقانوني المنظم لإشكالية التمويل السياسي للأحزاب في مصر، فإنه يمكن الوصول إلى مسلمة قد لا يختلف عليها، مفادها أن مسألة المال السياسي قد تكون بمثابة كعب أخيل

^(٢٢٣) د.مهند ضياء عبد القادر، قراءة في نصوص مشروع قانون الأحزاب السياسية العراقي، مصدر سابق، ص ٢٠٤.

لديمقراطية^(٢٢٤)، بما قد يفضي إلى تفويض مسار التحول الديمقراطي في مصر، والذي من المفترض أن تكون قاطرته الأحزاب السياسية المتنافسة على مفاصل الدولة التشريعية والتنفيذية.

ومع التسليم بتلك الحقيقة، فإن ثمة مسألة أخرى توازيها وتسير معها جنباً إلى جنب، تتلخص في أنه لا سياسية بدون تمويل ولا أحزاب بدون مال، من ثم فإنه من الضروري خلق أدوات مشروعة للتمويل السياسي، وكذا خلق أدوات رقابية للتحقيق من مصادر الأموال الحزبية وأوجه إنفاقها، لاكتمال العملية الديمقراطية في مصر.

ثمة مساران مهمان للاضطلاع بمهمة بهذا الوزن من الخطورة والدينامية للدولة المصرية حاضراً و مستقبلاً، لتحقيق اضطلاع الأحزاب السياسية بدورها المنوط بها في التحول الديمقراطي بشكل نزيه وشفاف ودونما محاذير أو عراقيل، أحدهم قانوني تنظيمي، والآخر عملي مهني:

ففيما يتعلق بالمسار القانوني، فيمكن إعادة النظر بشأن التمويل المباشر للأحزاب السياسية، وفقاً لما كان مقررًا في إطار قانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧، مع وضع الضوابط والمعايير اللازمة للقضاء على سلبيات التمويل السياسي العام في ضوء تجارب الدول الأخرى.

فمن الممكن مثلاً، منح الأحزاب السياسية مبالغ مالية موحدة تزيد نسبتها بشكل دوري شريطة أن تكون مرتبطة بدور الحزب في المجال العام، والذي يعبر عنه بمؤشرات عملية من قبيل التمثيل في المجالس البرلمانية والمحلية.

وفي هذا الإطار يقترح أن يعهد بمهمة التمويل المباشر للأحزاب السياسية وما يتعلق بها من إجراءات تنظيمية ورقابية، إلى هيئة مستقلة، ليست معينة من قبل الحكومة، لضمان النزاهة والشفافية وعدم التوجيه، والتأكيد على حيادية الدولة، وعدم تأثرها أو تأثيرها على الحياة الحزبية والفعاليات السياسية في مصر.

ومن ناحية أخرى، يمكن إعفاء الأحزاب السياسية من جميع الضرائب والرسوم المستحقة والمتعلقة بأنشطتها الصحفية والإعلامية^(٢٢٥). ونقترح أيضاً أن يفتح المجال أمام الأحزاب السياسية لممارسة بعض الأنشطة الاقتصادية الربحية لتمويل أنشطتها السياسية مع إمكانية تأمين آلية لحد من أي ممارسات للفساد قد تتعلق بذلك عبر خضوع مثل هذه الأنشطة للرقابة.

وعلى صعيد المسار العملي، يمكن ابتكار بعض المشروعات الخدمية ذات البعد الربحي، والتي لا تتعارض بالضرورة مع قانون الأحزاب، مثل الخدمات الصحية والتعليمية بملحقات مقار الأحزاب في المراكز والمحافظات والأحياء، من قبيل العيادات الطبية، والمراكز التعليمية وغيرها^(٢٢٦).

(٢٢٤) انظر إلى: المال السياسي بين المشروع والمنوع، مصدر سابق، ص ١٨

(٢٢٥) عمر هاشم ربيع، المال والنزاهة السياسية، مصدر سابق، ص ١٢٩.

(٢٢٦) عمر هاشم ربيع، المصدر السابق، ص ١٣٢.

وفي هذا الإطار يمكن السماح للأحزاب السياسية إنشاء دور نشر خاصة بما لا يخالف قانون مباشرة الأحزاب السياسية، كمشروعات ربحية تستخدم عوائدها في تمويل نشاطات الأحزاب، كما يمكن للأحزاب السياسية أن تصدر صحفاً إعلانية متخصصة تتضمن بعض صفحاتها تعريفاً ببرامج وأنشطة الحزب وأهدافه، فتصبح كما لو كانت صحيفة تخدم أغراض الحزب السياسي بما لا يتعارض ونصوص قانون الأحزاب^(٢٢٧). وتحقيقاً لأداة التمويل الخاص عبر اشتراكات الأعضاء الحزبيين، يمكن تجنيد فرق عمل تطوعية من شباب الأحزاب، للاضطلاع بجمع الاشتراكات من المواطنين المنضوين تحت لواء أي حزب سياسي كل في منزله أو جهة عمله أو عنوانه الاعتباري، وكذلك لعلاج ثغرة التهرب من دفع الاشتراكات، التي تؤكد تجربة الدولة الفرنسية أهميتها كأداة فاعلة للتمويل السياسي.

الفرع الثاني

مقترحات لإصلاح النظام القانوني لتمويل الأحزاب في العراق

العراق اليوم في حالة غياب من القانون الخاص للأحزاب السياسية، لذلك كل مقترحاتنا في هذا الشأن موجهة لقانون الأحزاب القادم الذي من المفروض أن يصدر من مجلس النواب العراقي، ولذلك سوف نقوم ببيان جملة من المقترحات في هذا الموضوع كما يلي:

١- قانون الأحزاب السياسية رقم (٣٠) لسنة ١٩٩١ الملغى في المادة ٢٣ قد ساوى بين الاشتراكات والتبرعات في حكم واحد وأباح النوعان، وأنه لم يضع حداً أعلى للاشتراكات كما فعلت بعض التشريعات، كما أنه لم يضع قيوداً على التبرعات، لم يتضمن الأمر رقم ٩٧ لسنة ٢٠٠٤ الخاص بالأحزاب السياسية هذا الموضوع. على المشرع العراقي أن يلتفت إلى هذه المسألة، أي في قانون الأحزاب القادم، وعليه أن يشر إلى مصادر التمويل وبالذات اشتراكات الأعضاء، على أن يقوم بوضع حد أعلى للاشتراكات توخياً للمزايا التي يحققها هذا التحديد وبالذات ضمان الانتماء الوطني للأعضاء.

٢- على المشرع العراقي الإشارة إلى التبرعات كمصدر مهم للتمويل، على أن يغطيه بجملة من القيود أهمها منع التمويل الخارجي نهائياً وبشكل مطلق ليس مؤقتاً من جهة، ومن جهة ثانية وضع حد أعلى للتبرعات بحيث يكون متناسباً مع الاشتراكات التي يدفعها الأعضاء. فإذا كان العضو يدفع الاشتراكات 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، فإن المتبرع يشابه العضو من حيث الإيمان بمبادئ الحزب، لذا من المنطوق أن يكون الحد الأعلى للتبرع مشابهاً للحد الأعلى من الاشتراكات لاتحادهما في العلة، من جهة ثالثة أن يقصر التبرع على الأشخاص الطبيعية دون الاعتبارية، وأن يمنع الجهات والمؤسسات الحكومية من التبرع لصالح الأحزاب.

^(٢٢٧) درجب حسن عبد الكريم، الحماية القضائية لحرية تأسيس وأداء الأحزاب السياسية، دار النهضة العربية، ٢٠٠٧، ص ٢٣٤.

٣- فيما يتعلق بعوائد استثمار وعوائد صحافة الحزب مطبوعاته، ولعل هذا يشير إلى أن المشرع العراقي لم يمنع الأحزاب السياسية من استثمار أموالها، بل إن هذه العوائد تعد من بين المصادر الاصلية لتمويل الأحزاب السياسية^(٢٢٨). ومن الجدير بالذكر أن قوانين الأحزاب السياسية التي سبقت قانون رقم (٣٠) لسنة ١٩٩١ الملغى والامر ٩٧ لسنة ٢٠٠٤ لم تشر جميعها إلى الاستثمار، وندعو مشرّعنا الوطني الإشارة إلى عائدات الاستثمار باعتبارها إحدى مصادر تمويل الأحزاب، على أن يكون وفقاً للشروط التالية: أولاً أن يكون الهدف منه تحقيق مصلحة عموم الحزب، وثانياً أن يكون الاستثمار غير تجاري، لكي لا تتحول الأحزاب السياسية إلى مؤسسات تجارية تبتغي من نشاطها الربح وتبتعد عن الهدف الأساس من إنشائها، وأن تكون طريقة الاستثمار مشروعة وعلنية.

٤- إذا كان التمويل العام أو الدعم السنوي للدولة، أي المساعدات المالية التي تقدمها الدولة مصدراً هاماً لتمويل الأحزاب السياسية، فإننا ندعو المشرع العراقي إلى أن ينص في قانون الأحزاب القادم المزمع إصداره على هذا المصدر، وأن يحدد الآليات العادلة لتوزيع تلك المعونة السنوية إضافة إلى تحديد الجهة المحايدة للإشراف وتحديد المبلغ وكيفية توزيعه.

٥- وأخيراً نقترح على مشرّعنا العراقي النص على بعض المزايا للأحزاب السياسية تشجيعاً لها، كإعفاء مقر الحزب ومدخولاته من الضريبة.

(٢٢٨) المادة ٢٣ (ثانياً وثالثاً) من القانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٩١ الملغى.