التنظيم القانوني لمصادر تمويل الاحزاب السياسية بموجب القانون رقم ٣٦ لسنه ٢٠١٥

م. م. ارتقاء محمد باقر غيدان الطائي
كلية القانون /جامعة البصرة

الملخص

تعد الاحزاب السياسية هيئات فاعلة في الأنظمة الديمقراطية، لما لها من اهمية في توعية المواطنين وتكوين الراي العام وتوجيهه وتقديم الخدمات النافعة والمشروعة لهم،ونظراً لتعدد الوظائف المنوطة بها اصبحت تكلف الاحزاب مبالغ طائلة ،منها مايتعلق بمقر الحزب مثل الاموال اللازمة لشراء واستئجار مقر الحزب والابنية التابعة لها اضافة الى اجور العاملين لديها،وغيرها من المصروفات واوجهه الانفاق الحزبي، لذا اصبح من الضروري وجود اموال تُرفد بها لتحقيق الغايات التي وجدت من اجلها, ونتيجة لما تقدم اقتضى الامر بحث كيفية تنظيم مصادر تمويل الاحزاب السياسية و تحديد الجهة التي تمارس الرقابه عليها وعلى مجالات انفاقها في ضوء احكام قانون الاحزاب السياسية العراقي رقم ٣٦ لسنه ٢٠١٥.

The legal regulation of the sources which fund the polotical parties under the Law No.36 of 2015

Assist .Lect. Ertiqa Mohammed Baqer Altaai
College of Law / University of Basrah

Abstract

One of the active institutions in the democratic systems is the polotical partites due to their essential role in educating the citizens and establishing puplic opinions and providing them with legitimate services as well. Furthermore, due to to the multiple funnctions assigned to them, they started to cost different parties a lot of money such as the money needed to buy and rent the party's buildings, in addition to the salaries of their employees and other different expenses; therefore, it is necessary to have funds to achive their goalsThe aim of this research is to study the funding of political parties and identify the authority that controls them in the light of the provisions of the Iraqi Political Parties Law No36 of 2015 .

المقدمة

لم تظهر العلاقة بين المال والأحزاب إلا حديثاً ، إذ كان الاهتمام فقط منصباً على الجوانب البنيوية للحزب وحول العلاقة بين الاحزاب وممثليها في المجالس المنتخبة ثم تحولت النظرة من الجانب البنيوي الى الجانب الوظيفي على اعتبار ان الاحزاب مؤسسة شعبية سياسية واقرب من يخاطب الافراد ويطالب بحقوقهم ويدافع عنها لدى السلطة ، فهي تسعى الى تحشيد الجماهير للدخول في الانتخابات لتحقيق برامجها واهدافها.

ويرتبط بما سبق قيام الاحزاب بدور مهم في مجال التوعية وتكوين الرأي العام وتوجيهه من خلال ماتتبناه من اراء ووجهات نظر، خاصة بالقضايا السياسية والاقتصادية والاجتماعية الماسة بعموم افراد المجتمع وطرحها على الراي العام مما يفضي الى ربط المواطنين بقضايا مجتمعهم ،ونظراً لحجم الوظائف التي تؤديها الاحزاب السياسية اصبحت في حاجة ماسة الى اموال تتلاءم مع وظائفها، فالمال عنصر ضروري لحيويتها وفعاليتها اذ يترتب على ضعف المصادر المالية للاحزاب ضعف قدرتها التنافسية وهو مايجعل الارتباط ضروري بين المال الحزبي ووظائف الاحزاب السياسية ونشاطاتها واهدافها.

وعلى هذا الاساس اصبح من الضروري وجود تنظيم قانوني يتناول تمويل الاحزاب السياسية ويسهم في تعزيز الديمقراطية ويمنع التجاوز على المال العام، الا ان هذا التنظيم ليس له أي اثر مالم يقترن برقابة فاعلة تتولى هذه المهمة لتحقيق العلانية وضمان اطلاع السلطات العامة في الدولة والجمهور على كل مايتعلق بجوانب هذه الرقابة .

مما تقدم تكتسب دراسة تمويل الاحزاب السياسية في العراق اهميه خاصة بعد صدور قانون الاحزاب السياسية رقم ٣٦ لسنه ٢٠١٥ وذلك للتعرف على مواطن القوة والضعف للعمل على تعزيز القوي والدعوة الى اصلاح الضعيف منها.

اهداف البحث

يهدف البحث الى تسليط الضوء على :

دراسة وتحليل مصادر تمويل الاحزاب السياسية والانظمة الرقابية عليها ، والكشف عن اهميتها في تفعيل الشفافية المالية للاحزاب ، وفق قانون الاحزاب السياسية رقم ٣٦ لسنه ٢٠١٥.

مشكلة البحث

تكمن مشكلة البحث في ان الاحزاب السياسية ليست مؤسسة اقتصادية هدفها الربح او جلب المال إنما هي تنظيمات سياسية عقائدية تسعى الى الحصول على السلطة لتحقيق مصالح العامة من الناس، ومن ثم فهي بحاجة الى الاموال لتمويل انشطتها المختلفة من اجل تحقيق مقاصد وطنية مشروعه ، لذا فان مشكلة البحث تكمن في المسائل الاتية:

١- مدى الحرية المتاحة للاحزاب السياسية في تنويع مصادر تمويلها ، وهل يعتمد ذلك على مايدفعه اعضاؤها من اشتراكات ام يسمح لها بقبول التبرعات والهبات من اية جهة كانت، واذا اسهمت الدولة في تمويل الاحزاب السياسية فهل يقتصر هذا التمويل على احزاب معينه دون سواها ام يشمل جميع الاحزاب ، وما شروط هذا التمويل؟

٢- تحديد الجهه المختصة بالرقابة على مصادر تموبل الحزب ومجالات انفاقه ومعرفة مواطن الضعف والقوة في مجال الرقابة.

منهجية البحث

بغية الوصول الى الاهداف المتوخى تحقيقها من وراء هذا البحث ،فقد ارتاينا الاعتماد فيه على المنهج التحليلي من خلال بيان مصادر التمويل المالي للاحزاب بانماطها واشكالها المختلفة والرقابة عليها وتحليلها ومعرفة غموص النص الخاص بها في ضوء قانون الاحزاب السياسية رقم ٣٦ لسنه ٢٠١٥ .

خطة البحث

وعلى وفق ماتقدم ، سوف نبحث التنظيم القانوني لمصادر تمويل الاحزاب السياسية بموجب قانون الاحزاب السياسية رقم ٣٦ لسنه ٢٠١٥ بمبحثين ، بالإضافه الى مقدمة وخاتمة تتضمن اهم النتائج التي يتم التوصل اليها واهم المقترحات التي يمكن تقديمها وكالاتي :

المبحث الاول:مصادر تمويل الاحزاب السياسية

المطلب الاول :التمويل الخاص

الفرع الاول:الاشتراكات

الفرع الثاني:التبرعات والمنح

الفرع الثالث:عوائد الاستثمار

المطلب الثاني:التمويل العام

الفرع الاول:التمويل العام المباشر

الفرع الثاني:التمويل العام غير المباشر

المبحث الثاني: الرقابة على الجوانب المالية للاحزاب السياسية

المطلب الاول:الرقابة الداخلية

الفرع الاول :الرقابة الذاتية للحزب

الفرع الثاني:رقابة دائرة شؤون الاحزاب والتنظيمات السياسية

المطلب الثاني:الرقابة المالية المستقلة

المطلب الثالث:الرقابة الخارجية

المبحث الاول

مصادر تمويل الاحزاب السياسية

قبل التطرق الى معرفة مصادر تمويل الاحزاب السياسية يقتضي بنا اعطاء فكرة موجزة عن مفهوم التمويل، اذ يتجلى مفهوم التمويل في كيفية الحصول على الاموال المطلوبة التي تستخدم في تنفيذ البرامج والمشروعات، وقد اختلفت وجهات نظر الباحثين في تقديم تعريف للتمويل ،الا انهم اجمعوا على ان التمويل يعني توفير المبالغ النقدية اللازمة لدفع وتطوير مشروع خاص او عام،كما عرف ايضاً على انه امداد المشروع بالاموال اللازمة في اوقات الحاجة اليها [١].

في ضوء ماتقدم يتضح ان التمويل يتمثل في توفير حجم من الاموال اللازمة للقيام بالمشاريع والانشطه وتطويرها حسب حاجة المؤسسة ، اذ يعد من العوامل المهمة في قدرة اية مؤسسة على تنفيذ المشاريع والبرامج اللازمة لتحقيق اهدافها، لذا فان استمرار عمل الاحزاب السياسية يعتمد بدرجه كبيرة على نجاح الادارة المالية وقدرتها في تدبير التمويل اللازم لاستمرارية عملها وتطويره فزيادة الموارد المالية يترتب عليها زيادة في مقدرة الاحزاب على تنفيذ المزيد من المشاريع والبرامج.

وتختلف مصادر تمويل الاحزاب السياسية في جميع انحاء العالم بأختلاف المرجعيات الثقافية والاجتماعية والسياسية ، بل وحتى المعايير القانونية إذ تتولى القوانين المنظمة للاحزاب بيان مصدر تمويلها والجوانب المالية المتعلقة بها كافة[٢] ،وفي العراق تولى قانون الاحزاب السياسية رقم ٣٦ لسنة ٢٠١٥تنظيم مصادر تمويل الاحزاب السياسية ، ومن خلال الاطلاع على نصوصه اصبح ممكناً التمييز بين نوعين للتمويل: الاول تمويل خاص متمثلاً بالامكانات الذاتيه للحزب واعضائه ، والثاني: تمويل عام يتمثل فيما تقدمه الدولة من اموال لدعم الحزب، وسنتولى بحث النوعين بحسب التقسيم الاتي:.

المطلب الاول: التمويل الخاص

المطلب الثاني: التمويل العام

المطلب الاول

التمويل الخاص

عَرف التمويل الخاص بكونه التمويل الذي تتلقاه الاحزاب من مصادر خاصة مثل الهبات والعطايا واشتراكات الاعضاء المنتسبين للاحزاب ، اي انه مجموعة الموارد التي يمكن الحصول عليها بطريقة ذاتية ومن مصادر غير حكومية [٣]. ويمكن حصر مصادر التمويل الخاص كما اشار اليها المشرع العراقي بما يلي:

الفرع الاول الاشتراكات

لاشك في ان اشتراكات الاعضاء تعد دليلاً واضحاً على تبني العضو لافكار الحزب الذي ينتمي اليه بحيث يدفع مقابلاً او بدلاً للانتماء له فالقاعدة الاساسية فيما يتعلق بالعضوية انها مجانية الا ان هذا لايمنع العضو من ان يسهم باشتراك رمزي يدفعه بصورة دورية الى الحزب[٤].

و يتمثل الاشتراك بكونه مبلغاً مالياً نقدياً يلتزم العضو بادائه مقابل اكتساب عضوية الحزب الذي يرغب في الانتماء اليه مع توافر الشروط التي حددها القانون لاكتساب العضوية، وتعتبر الاشتراكات في غاية الاهمية للمؤسسات فهي المصدر الاكبر لتمويل انشطتها المختلفه [٥].

وتختلف طبيعة الاشتراك من دولة الى اخرى تبعا للنظام القانوني الذي تخضع له الاحزاب السياسية الا ان المتفق عليه هو ان يدفع بصفة منتظمة ودورية اما ان تكون شهرية اوسنوية [٦]

وقد اشتركت جميع قوانين الاحزاب في اعتبار اشتراكات الاعضاء من اهم مصادر تمويلها ، الا انها اختلفت في تحديد الحد الاعلى للاشتراكات تشريعياً ، بحيث لايجوز للحزب تقاضي مبالغ تفوق عنها لان المغالاة في الاشتراكات يثير بعض الشبهات حول مصدر دخل العضو وقد يكون هذا سبيلاً للحصول على التمويل الاجنبي بطريق غير مباشر[٧].

وقد اشار المشرع العراقي الى اشتراكات الاعضاء في المادة (٣٣/اولا) التي جاء نصها "تشتمل مصادر تمويل الحزب على : اولا: اشتراكات اعضائه" كما نص في

المادة (٣٥/ثانيا) "لايتحدد الدخل الكلي المستحصل من اشتراكات اعضاء الحزب السياسي بسقف معين"

يلاحظ ان المشرع لم يضع حدًا اعلى لاشتراكات اعضائه وقد يكون ذلك بسبب عدم توافر حالة من الثبات في قيمه الاسعار والعملة ، والا سيكون ذلك مدعاة الى تعديل النص القانوني في كل مرة يصبح الحد الاعلى للاشتراك ضئيلاً بالمقارنة مع المستوى العام للاسعار وبالتالي سوف يصبح النص القانوني قيداً شديداً على الاحزاب السياسية [٨]،لذلك نجد ان المشرع العراقي قد احال تثبيت مبالغ الاشتراكات الى النظام الداخلي فقد اشار الى ان يتم تثبيت مبالغ اشتراكات الاعضاء الحزب السياسي وتوزيعها واستخدامها بما يتفق مع النظام الداخلي للحزب [٩].

في ضوء ماتقدم نرى انه من الافضل على المشرع تحديد اشتراكات اعضاء الحزب بسقف معين لما له من اهمية في خلق المساواة بين الاعضاء ، وفي خلق تنافس نزيه بين الاحزاب ، وضبط جيد لرقابتها ، فضلاً عن القضاء على المنازعات التي يمكن ان تحدث داخل النظام الداخلي للحزب حول مايتعلق بتثبيت مبالغ الاشتراكات وكيفيه توزيعها واستخدامها.

ونظراً لعدم كفاية الاشتراكات لتمويل الاحزاب السياسية تسعى الاحزاب للحصول على مصادر تمويل اخرى تشكل دعما للحزب للقيام بالانشطة من اجتماعات، ومؤتمرات ، وطبع الصحف متمثلاً بالتبرعات والمنح الداخلية.

الفرع الثاني

التبرعات والمنح

تعد التبرعات والمنح الداخلية المصدر الثاني من مصادر تمويل الاحزاب الى جانب الاشتراكات اذ كفلت اغلبية التشريعات للحزب قبول التبرعات الا انها حاولت احاطة التبرع بالعديد من القيود لضمان مصادر هذه التبرعات وعدم تاثيرها في الانتماء الوطني للاحزاب،اذ اشترط بعضها عدم قبول التبرعات والهبات (التمويل) من الاجانب افراداً وجماعات بل وحتى من الاشخاص الاعتبارية الوطنية دافعها في ذلك الابتعاد عن كل ماينتقص من ولاء الاحزاب للوطن [١٠].

وقد اشار المشرع العراقي في قانون الاحزاب السياسية الى التبرعات والمنح من بين مصادر تمويل الاحزاب السياسية في المادة (٣٣/ ثانياً) التي نصت على: "تشتمل مصادر تمويل الحزب على التبرعات والمنح الداخلية".

والملاحظ على النص سالف الذكر ان المشرع لم يحدد جنس الأموال المتبرع بها، كما لم يحدد التبرعات بسقف معين ، فضلاً عن عدم تمييزه بين المنح والتبرعات المقدمة من قبل الاشخاص الطبيعين وتلك المقدمة من قبل الاشخاص الاعتبارية كالشركات والمؤسسات، وان كان قد اشار بعدم جواز استلام المنح والتبرعات من قبل المؤسسات والشركات العامة الممولة ذاتياً من الشركات التجارية والمصرفية التي يكون جزءاً من راسمالها من الدولة [١١]،ففي التشريعات النافذه يحدد مصدر التبرع والمنح اذ ان المنح التي يقدمها الاشخاص الطبيعيون تقبل طواعية ومن دون اي تردد في حين المنح الاعتبارية ترد عليها عدد من القيود[١٢].

ويعد الحضر الوارد على التبرعات والمنح المقدمة من الاشخاص الاعتبارية الهدف منه ابعاد الاحزاب السياسية عن تاثير مجموعات الضغط التي تتخذ اشكالاً متعددة وتتدخل في شؤون الحزب وتؤثر في قراراته وتوجهاته فقد تكون هذه الاشخاص الاعتبارية مجموعه مصالح اقتصادية او تجارية او سياسية ترغب في التحكم في الحياة السياسية عن طريق ماتضخه من اموال للاحزاب السياسية [١٣].

وقصر المشرع العراقي التبرعات والمنح وجعلها داخلية إذ منع التبرعات المرسلة من اشخاص او دول او تنظيمات اجنبية [١٤]، وقد ورد هذا المنع بصورة مطلقة وهو مايشكل قيداً على نشاط الاحزاب خاصة التي لها امدادات من تبرعات العراقيين خارج العراق، كما انه جاء مخالفاً لما نص عليه دستور جمهورية العراق في المادة (٣٩/ اولا) "حرية تاسيس الجمعيات والاحزاب السياسية او الانضمام اليها مكفولة وينظم ذلك بقانون" ، وفي هذا الصدد تجد المحكمة الاتحادية العليا ان هذا المنع لايشكل قيداً على نشاط الاحزاب وانما تؤمن مشروعية التبرعات وان هذا الشرط لايشمل العراقي مزدوج الجنسية لانه يبقى عراقياً وبالتالي لايوجد اي مخالفة لنصوص الدستور[١٥].

وفي نفس الوقت عاد المشرع ونص في المادة (٤١/ الفقرة اولا) على الحزب الامتناع عن "قبول اموال عينية او نقدية من اي حزب او جمعية او منظمة او شخص او اية جهة اجنبية الا بموافقه دائرة الاحزاب" اما الفقرة ثانياً من نفس المادة فقد نصت

:على الحزب الامتناع عن "ارسال اموال ومبالغ الى جمعيات او منظمات او الى اية جهة اجنبية الا بموافقة دائرة الاحزاب"

نجد من خلال النص السابق ان المشرع وقع في حالة من التناقض اذ منع الحزب من قبول التبرعات بصورة مطلقة وعاد ليجعل تلقي اموال خارجية او ارسال اموال الى جهات اجنبية مقيد بضرورة موافقة دائرة الاحزاب، وكان من الافضل للمشرع ازالة مثل هذا التناقض بالنص على امكانية تلقي الحزب لاموال وتبرعات خارجية بشرط اخذ موافقة دائرة الاحزاب .

ونجد ان الاساس في منع المشرع لمصادر التمويل الاجنبية راجع الى حماية النظام الديمقراطي لانه قد تكون مصادر التمويل الاجنبية منظمات مناهضة للديمقراطية ، فضلاً عن الى حماية السيادة الوطنية من التدخل الخارجي الذي قد يكون ضاراً بمصالح الدولة الوطنية وموجهاً من دول اخرى او جماعات اجنبية مستقلة عن الدول [١٦].

ومن اجل تلافي التبرعات مجهولة الهوية أوجب المشرع عند استلام التبرع ان يتم التحقق من هوية المتبرع ويسجل في سجل الخاص بالحزب ومن ثم نشر قائمة باسماء المتبرعين في جريدة الحزب[١٧] الامر الذي يشكل خرقا للمادة (٤٦) من دستور جمهورية العراق التي تشترط ان لايكون تقييد ممارسة الحق تمس جوهر الحق او الحرية, فقد ذهبت المحكمة الاتحادية العليا الى ان هذا التقييد تتطلبه المصلحة العامة للبلاد وامنها الوطني ولايشكل ذلك منعاً للمواطنين لانه يؤمن نزاهه اموال الحزب ومدخلاته[١٨].

في ضوء ماتقدم لاشك في ان للتبرعات والمنح اهمية كبرى لتمويل الاحزاب اذ تعد شريان الحياة بالنسبة لها وبدونه تصاب الاحزاب بنوع من التوقف فهي تمثل احد المقومات الاساسية لاستمرار وجود الاحزاب وممارسة نشاطها، ومن ثم كان من الواجب على المشرع فتح الباب لتلقي التبرعات لهذه الاحزاب من الخارج وله من الوسائل الرقابية مايكفي ان اساء استخدام هذه الاموال.

الفرع الثالث

عوائد استثمار الحزب السياسي

اشارت اغلب التشريعات الى عائدات الاستثمار باعتبارها احدى مصادر تمويل الاحزاب, وقد اختلفت في الحرية التي منحتها للأحزاب لغرض استثمار اموالها متخذه اسلوبين:

الاسلوب الاول- يتمثل في تقييد استثمار الحزب لامواله [١٩]،كما فعل المشرع العراقي اذ نص على اعتبار عوائد استثمار الحزب لامواله احد مصادر تمويل الحزب[٢٠] الا انه قيد هذا الاستثمار في المجالات التي لاتعد اعمالاً تجارية مثل نشر واعداد وتوزيع المطبوعات والمنشورات او غير ذلك من مواد الدعاية والنشرات السياسية والثقافية ، وايضاً عوائد النشاطات الاجتماعيه والثقافية ، والفوائد المصرفية وعوائد بيع وايجار الممتلكات المملوكه له [٢١].

مما تقدم يتضح ان لايكون الاستثمار في الاوجه التجارية ،انطلاقاً من ان الاحزاب لاتعد من قبيل المؤسسات التجارية ، فالاحزاب السياسية ماهي الامؤسسات للتعبير عن اراء الجماهير فضلاً عن عدها وسيلة للتثقيف السياسي والاجتماعي ، ومن ثم فان اي عمل يدر على الحزب ارباحاً يعد من قبيل الاعمال التجارية المحظور على الحزب ممارستها [٢٢].

ورغم ان المشرع اعطى مثالاً على الاستثمار المباح والمتمثل في الاعمال غير التجارية –السالفة الذكر- الا انه وبالرجوع الى قانون التجارة رقم ٣٠ لسنه ١٩٨٤يتضح ان الهدف من الاستثمار الحصول على عائد مالي(ارباح وفوائد) ومن ثم كيف يتسنى للحزب السياسي الحصول على عائد مالي سواء كان ارباحاً ام فوائد في اعمال غير تجارية؟ [٢٣].

نلاحظ ان هذا التقييد يتناقض مع اعتبار عائدات الاستثمار مصدراً من مصادر تمويل الاحزاب لان استثمار اموال الحزب في المجالات غي التجارية سيكلف الحزب نفقات باهظة من شانها ارهاق الحزب مالياً،ومن ثم تفقد عائدات الحزب قيمتها في ان تكون مصدراً للتمويل , فالمشرع يمنح هذا الحق للأحزاب ويقيده من جهة اخرى فعندما يقيد استثمار الاحزاب في اموالها لمشاريع لاتستهدف الربح معناه ان تقوم الاحزاب بتمويل هذه المشاريع من دون انتظار اية عائدات لذلك كيف يمكن اعتبار هذه العائدات من الموارد المالية للحزب؟

ومع ذلك نجد ان المشرع العراقي قد اراد هدفاً من هذا التقييد على اعتبار ان الاعمال التجارية تكون عرضة للمساومات وسببا لانحراف الاحزاب السياسية عن المسار الحقيقي للحزب المتمثل في المصلحة العامة.

اما الاسلوب الثاني- فيتمثل بمنح الاحزاب حرية استثمار اموالها على وفق بعض الشروط المرنة التي تتمثل بان تكون طريقة الاستثمار مشروعه وعلنية وان يكون الهدف من الاستثمار تحقيق الكسب أو المصلحة لعموم الحزب ومن ثم اذا كان الهدف تحقيق كسب او مصلحة شخصية لاحد الاعضاء فانه غير جائز[٢٤].

من خلال العرض السابق لمصادر التمويل الخاص للأحزاب يتضح مدى اهمية التمويل الذاتي ، فهو المصدر الرئيس الذي يجب ان تعمل الاحزاب على تنميته وزيادته، إذ يساعد على تحقيق الاكتفاء الذاتي والاستقلالية للحزب من دون الاعتماد على جهات خارجية للتمويل،كما يسهم في دعم ثقة المجتمع بالحزب اذ يعطي صورة عن الحزب بانه قادر على تنفيذ مايهدف اليه الا انه في الوقت نفسه لايعد مصدراً كافياً لتغطيه النفقات الحزبية لذا كان من الضروري وجود دعم حكومي متمثل بما تقدمه الدولة من اعانات مالية مباشرة وغير مباشرة .

المطلب الثاني

التمويل العام

يتمثل التمويل العام بالدعم الذي يقدم عن طريق الدولة او عن طريق إحدى مؤسساتها للأحزاب السياسية كنوع من المساعدة والمساندة لها للقيام بدورها الهام وتجد هذه المساعدات اساسها في الوظيفة التي تقوم بها هذه الاحزاب وهي تحقيق النفع العام[٢٥].

وتستند الحكومات في تقديم المساعدات المالية الى نص قانوني يشير الى عد تلك المساعدات المالية احد مصادر التمويل ، وبخلافه سيكون على الاحزاب السياسية اعتماد التمويل الخاص الذي قد لايكفي في معظم الحالات لتغطية النفقات اللازمة للقيام بانشطتها[٢٦].

وينقسم التمويل العام بحسب طبيعته الى نوعين: تمويل عام مباشر وتمويل عام غير مباشر.

الفرع الاول

التمويل العام المباشر

يتمثل التمويل العام المباشر بالدعم المالي الذي تقدمه الدولة من موازنتها العامة الى الكيانات السياسية وعلى شكل منح او اعانات مالية ، اذ تقوم الدولة بدعم الاحزاب السياسية في صورة تمويل عام يقدم سنوياً من خلال مبلغ يدرج ضمن موازنة الدولة حتى تستطيع الاحزاب ان تقف على اقدامها ويكون لها اعضاؤها الذين من خلالهم يمكن لهذه الاحزاب ان يتوفر لها الدعم الخاص[٢٧].

والحكمة من تقديم الدعم الحكومي تكمن في ضمان استقلال الأحزاب وعدم خضوعها لاصحاب المصالح من الممولين ، وماينتج عن ذلك من فسح المجال لشغل المناصب العليا في الدولة [٢٨].

وقد اخذ المشرع العراقي بمسألة التمويل العام اذ نص في المادة (٤٢) على ان " تتسلم الاحزاب السياسية اعانة مالية سنوية من ميزانية الدولة ويتم تحويلها الى حساب كل حزب من قبل وزارة المالية".

حيث وضَح كيفية توزيع المبلغ الكلي للإعانة المالية على الاحزاب السياسية من قبل دائرة الاحزاب وعلى النحو الاتي : عشرون بالمائة بالتساوي على الاحزاب السياسية المسجلة وفق احكام القانون، وثمانون بالمائة على الأحزاب الممثلة في مجلس النواب وفقاً لعدد المقاعد التي حاز عليها مرشحوها في الانتحابات النيابية [٢٩].

مما سبق نجد غياب عدالة التوزيع بسبب استلام الاحزاب الممثلة في مجلس النواب الأعانة لمرتين الاولى كاحزاب مسجلة والثانية كونها ممثلة في مجلس النواب فضلاً عن انها جاءت منسجمة مع رغبة الاحزاب الكبيرة داخل مجلس النواب على حساب الاحزاب المتوسطة والصغيرة .

لذا نرى انه من الافضل رفع نسبة الاعانة بالتساوي الى اكثر من عشرين بالمائة بالنسبة للأحزاب المسجلة وخفض نسبه توزيع الاعانة الى اقل من ثمانين بالمائة بالنسبة للأحزاب الممثلة في مجلس النواب لتحقيق مبدا عدالة التوزيع بين الاحزاب.

الفرع الثاني

التمويل العام غير المباشر

وهو عبارة عن موارد ذات قيمة نقدية يتم تقديمها الى الأحزاب السياسية من قبل الحكومة للتمويل المنتظم للاحزاب،مثل النقل او الظهور المجاني في وسائل الاعلام والاعفاء من الضرائب والرسوم[٣٠]،ولعل غاية المشرع في منح هكذا مزايا تتمثل في ارساء قواعد الديمقراطية والمشاركة في الحكم وتقوية الوعي السياسي في الدولة .

ويتجسد التمويل العام غير المباشر في العراق في منح الاحزاب السياسية الحق في استخدام وسائل الإعلام لبيان وجهه نظرها وشرح مبادئها وبرامجها [٣١]،خاصة وان الاعلام اصبح جزءاً مهماً من تنظيم اي حملة سياسية وطنية لما له من اهمية في منح الفرص المتساوية للاحزاب والمرشحين كافة ، كما ان الوصول الى المنفذ الاعلامي عامل اساس في تحديد النتائج الانتخابية [٣٢].

لكن مايؤخذ على المشرع العراقي في هذا الأمر انه لم يمنح الاحزاب السياسية اية مزايا كالاعفاء من الضرائب رغم انه اجاز للحزب السياسي تملك العقارات لاتخاذها مقراً له او مراكزاً لفروعه[٣٣].

وكان من الافضل للمشرع وتشجيعاً للاحزاب السياسية الإشاره الى بعض المزايا كاعفاء مقر الحزب ومدخولاته من الضريبة.

مما تقدم تتضح اهمية التمويل العام بشقيه في سد الطريق امام التمويل غير المشروع وايضاً امام التمويل الخارجي سواء من الاشخاص الاجنبية ام الدول الاجنبية ومن ثم عدم فسح المجال للتدخل في الشؤون الداخلية للدولة ،كمايعد ايضاً تجسيداً حقيقياً لمبدأ المساواة وتحقيق تكافؤ الفرص بين الاحزاب خاصة اذ لم يكن هناك تحيز من قبل السلطة وذلك بمنح اموال اضافية خارج الضوابط الموجودة بهذا الخصوص.

المبحث الثاني

الرقابة على الجوانب المالية للأحزاب السياسية

لما كانت الأحزاب تُدعم مالياً –كما راينا سابقاً–فان ذلك يقتضي وجود نوع من الرقابة على الجوانب المالية لضمان حسن استعمال تلك الأحزاب للأموال والتأكد من مشروعيه اوجه الانفاق .

وعليه فالرقابة على الجوانب المالية للأحزاب السياسية تنحصر في فحص النشاط المالي للاحزاب السياسية بشقيه(الايرادات والنفقات) بحيث يشمل ذلك كافه عناصر الذمة المالية لها، فضلاً عن اجراء تقويم لهذا النشاط للتوصل الى وجود المخالفات من عدمه .[٣٤]

ويثير موضع الرقابة مسالة في غاية الاهمية تتمثل في تحديد الجهه التي توكل اليها مهمه الرقابة إذ يتعين ان يتوافر فيها الحياد والموضوعية،بالاضافة لمراعاتها مبدأ المساواة بين الاحزاب السياسية فيما يتعلق بجوانبها المالية .

وسنتولى بحث موضوع الرقابة على الجوانب المالية للاحزاب السياسية وحسب التقسيم الاتي:.

المطلب الاول:الرقابة الداخلية.

المطلب الثاني الرقابة المالية المستقلة.

المطلب الثالث:الرقابة الخارجية .

المطلب الاول

الرقابة الداخلية

تتمثل الرقابة الداخلية على الجانب المالي للحزب السياسي بالرقابه الذاتية للحزب ، ورقابه دائرة الاحزاب والتنظيمات السياسية وكالاتي:.

الفرع الاول

الرقابة الذاتية للحزب

تتحقق الرقابة الذاتية للحزب بتقديم كشف حسابي مالي، فضلاً عن تعزيز الشفافية المالية وكالاتي:

اولاً // تقديم كشف بالحساب المالي

يعد الكشف المالي شرطاً ضرورياً لاي نظام عام لمراقبة التمويل السياسي اذ ليس بالامكان السيطرة على موارد الدخل وقانونية الانفاق من دون كشف مالي كامل ومفصل، وبخصوص المبالغ المستلمة من قبل الحزب فانه يجب ان يكشف عن مبلغ وطبيعة كل اشتراك وهوية وعنوان كل متبرع ،وبخصوص الانفاق يجب على القانون ان يفرض كشف كل اشكال الانفاق وبضمنها تاريخ الانفاق ومبلغه والجهه التي استلمته[٣٥].

وقد الزم المشرع العراقي الحزب بان يحتفظ بمقره الرئيس على سجل للحساب يدون فيه ايرادات الحزب ونفقاته، فضلاً عن سجل اخر للممتلكات يدون فيه اموال الحزب المنقولة وغير المنقولة مع اوصافها وارقامها واقيامها [٣٦]،وسجل خاص بالتبرعات مثبت فيه هوية المتبرع ومقدار التبرع على ان تكون جميع هذه السجلات مصدقة من قبل كاتب العدل[٣٧].

واوجب عليه ان يتضمن نظامه الداخلي قواعد النظام المالي للحزب وتحديد موارده واسم المصرف الذي تودع فيه هذه الاموال والاجراءات المنظمة للصرف وقواعد واجراءات حسابات الحزب وكيفية مراجعتها واقرارها واعداد ميزانتيه السنوية واعتمادها واوجه انفاقها[٣٨].

اذ نجد ان الغاية من وراء ذلك احكام الرقابة على مالية الحزب سواء تعلق الامر بالايرادات ام النفقات فوجود حساب مالي واحد يسهل عملية البحث والتحري عن كل حركه مالية يقوم بها الحزب كما يضمن عدم تلقي الحزب السياسي لاي دعم مالي خارجي بصورة مباشرة او غير مباشرة .

ولهذا يتبين لنا اهمية وجود كشف عام للحساب المالي اذ من شانه القضاء على السرية في التمويل غير المشروع وذلك بانذار المانحين غير الشرعيين بخضوعهم

للمراقبة،ورغم ان الكشف ليس ضمانه ضد الاسهامات غير القانونية الا انه يساعد في اعاقتها ويزيد صعوبتها على نحو من شانه عرقلة التحايل على قوانين كشف الحساب المالي.

ثانيا//الشفافية المالية

تعدَ الشفافية اداة اساسية لضبط وتقييد التمويل الحزبي وتتمثل بالتعاون بين الحكومة والرأي العام عن طريق اصدار تقارير دورية حول اوضاع الاحزاب السياسية للتاكد من نزاهتها وابتعادها عن الفساد .

وقد الزم الحزب في العراق انشاء التشكيل المحاسبي الذي يحكم عمليات قبض وصرف الاموال العائدة للحزب في جميع مقراته، فضلاً عن تعيين مراقب حسابات قانوني يقوم باعداد ورفع التقرير السنوي الختامي الى ديوان الرقابة المالية على ان يحتفظ في مقره الرئيس بنسخة من التقرير المشار اليه[٣٩].

من خلال العرض السابق يتضح ان الرقابة الذاتية للأحزاب تعد وسيلة كشف وحماية ووقاية ومعالجة داخل المؤسسة الحزبية لكل حالات الانحراف غير المرغوب فيها وهذا من شانه تعزيز الشفافية المالية في الحد من الفساد ففعالية الرقابة الداخلية تتعتمد بشكل كبير على الاشخاص الممارسين للعمل الرقابي ، وإذا اساء الاشخاص استخدام مسؤولياتهم فان نظام الرقابة لايكون فعَالاً حسب المطلوب.

الفرع الثاني

رقابة دائرة شؤون الاحزاب والتنظيمات السياسية

تعدَ دائرة شؤون الاحزاب والتنظيمات السياسية استحداثاً جديداً جاء به قانون الاحزاب السياسية ضمن الهيكل التنظيمي للمفوضية العليا المستقله للانتخابات، فقد جعل ارتباطها بمجلس المفوضين مباشرة، اذ يرأسها موظف بدرجة مدير عام من ذوي الخبرة والنزاهة والاختصاص حاصلَ على شهادة عليا في القانون او العلوم السياسية وتضم عدداً كافيا من الموظفين[٤٠].

وقد جعل المشرع العراقي للدائرة المذكورة اختصاصات في مجال الرقابة والاشراف من خلال تقديم مقترح يتضمن التقدير السنوي للمبلغ الكلي للإعانه المالية

الى وزارة المالية فضلاً عن في متابعة اعمال ونشاطات الاحزاب السياسية وتقييم مدى مطابقتها وامتثالها لاحكام القانون[٤١].

وبهذا نجد ان متابعة دائرة الاحزاب لاعمال ونشاطات الاحزاب جاءت بصورة مطلقة فهي تشمل مراقبة ومتابعة شامله لجميع نشاطات الاحزاب السياسية ومن ضمنها الاعمال والنشاطات المالية.

وتكون رقابة دائرة الاحزاب على الجوانب المالية في تقييد المشرع للحزب بعدم قبول اموال نقدية اوعينيه من اي حزب او جمعية او منظمة او اي جهة اجنبية او ارسال اموال او مبالغ الى جمعيات او منظمات او الى اية جهة اجنبية الابموافقة دائرة الاحزاب.[٤٢]

بمعنى ان الدائرة المذكورة تمارس مهام الرقابة على مصادر التمويل الخارجي سواء اكانت من الحزب الى جهه خارجية أم العكس فهو الجهه المختصة _كما بينا سابقا_بالموافقه على التبرع الى جهات خارجية او قبول التبرعات من الجهات الخارجية.

وفي هذا الصدد نجد ان المشرع العراقي جعل العقوبة جزائية بالحبس مدة لاتقل عن سنه ولاتزيد عن ثلاث سنوات على كل مسؤول في حزب او تنظيم سياسي ارسل اموال عائدة للحزب او منظمات او اشخاص او ايه جهة اخرى خارج العراق دون موافقة دائرة الاحزاب[٤٣].

ولموظفي الدائرة في مقرها العام الحق في زيارة المقرات الرئيسة والفرعية للأحزاب وذلك لغرض التحقق من التزام الحزب السياسي باحكام القانون والتعليمات ، وعلى الحزب التعاون مع فرق الدائرة وتقديم التسهيلات الضرورية الكفيلة بانجاز الاعمال المكلفين بها بموجب القانون[٤٤]،وترفع الدائرة المذكورة الى مجلس المفوضين تقارير دورية عن تلك الزيارات مقرونةً باهم الملاحظات والمخالفات إن وجدت.[٤٥]

كما ان لها الحق في رصد المخالفات الصادرة عن الاحزاب السياسية والتحقيق فيها[٤٦]،اذ يحق للدائرة اجراء تحقيق اصولي في المخالفات الواردة في تقارير الرصد او بناء على الشكاوي التي ترفع الى الدائرة للتحقق في ثبوتها من عدمه وللدائرة الاطلاع على الوثائق والبيانات التي تمكنها من انجاز مهمتها ورفع الاوراق التحقيقية مع توصياتها بخصوص القضية محل التحقيق الى المجلس[٤٧].

ان استحداث المشرع العراقي لدائرة الاحزاب السياسية امر يُحمد عليه وان كان من الافضل منح من يتراسها صفة الاستقلال وعدم الاقتصار على النزاهة والحياد خاصة وهي دائرة ذات أهمية في العمل الاداري للاحزاب والتنظيمات المنضوية تحت القانون.

المطلب الثاني

الرقابة المالية المستقلة

هي تلك الرقابة المناطة بجهة او هيئة مستقلة عن كافة السلطات في الدولة تباشر أعمالها في رقابة المال العام والنشاط الاداري متبعة معايير مهنية معينه ومحددة تستهدف بالاضافة الى المحافظة على المال العام تحقيق الاستغلال الامثل لتلك الاموال والجباية المثلى لها تحقيقا للصالح العام[٤٨].

ويُمارس الرقابة المستقله على الجوانب المالية للاحزاب من قبل ديوان الرقابة المالي الإتحادي ،إذ يُعد اعلى هيئة رقابية مالية مستقلة مالياً وادارياً تتمتع بالشخصية المعنوية ومرتبطه بمجلس النواب[٤٩], ويتولى الرقابة على المال العام إينما وجد[٥٠] والحفاظ عليه من الهدر والتبذير او سوء التصرف وضمان كفاءة استخدامه[٥١].

وتخضع لرقابة وتدقيق ديوان الرقابة جميع مؤسسات ودوائر الدولة والقطاع العام او أية جهة تتصرف في الاموال العامة جباية وانفاقاً وتخطيطاً او تمويلاً او صيرفه او تجارة او انتاج اعيان او سلع وخدمات,او اي جهة ينص قانونها على خضوعها لرقابة وتدقيق الديوان[٥٢]، وله في سبيل ممارسة الرقابة المالية حق الاطلاع وينصرف الى فحص كافة الوثائق والسجلات والمعاملات والاوامر والقرارات ذات الصلة بمهام الرقابة وله اجراء الجرد الميداني او الاشراف عليه والحصول على جميع الايضاحات والمعلومات [٥٣].

اما فيما يخص التدقيق فللديوان دور واضح في عملية التدقيق اذ يتمتع بمكَنة تدقيق الوثائق كما ان له حق ان يتفحص المنح والاعانات والقروض والتسهيلات والامتيازات والاستثمارات فيما اذا كانت موظفة للاغراض المقدمة من اجلها للمؤسسات العامة بالاضافة الى تدقيق وفحص معاملات الانفاق للتاكد من سلامتها وعدم تجازوها الاعتمادات المالية المقررة في قانون الموازنة [٥٤].

وقد اناط المشرع بديوان الرقابة المالية حق المراقبة عندما الزم الحزب بتقديم تقرير سنوي بحساباته ورفعه الى ديوان الرقابة المالية كي يرفع الاخير تقريراً ختامياً عن الاوضاع المالية للأحزاب الى كل من مجلسي النواب والوزراء ودائرة الاحزاب[٥٥].

وتعد التقارير الرقابية اداة من خلالها تتيح للجهات الرقابية كشف البيانات والمعلومات وحقائق تستفيد منها جهات الرقابة المالية والجهات الاخرى التي يقدم اليها التقرير الرقابي في اتخاذ القرار السليم حيال الملاحضات والمؤشرات التي ينتظمها التقرير الرقابي [٥٦].

ويُضمن الديوان في التقارير الختامية استنتاجاته وملاحظاته عن نتائج الاعمال للسنة المالية المنقضية متبعا في ذلك قواعد واعراف مهنه مراقبة الحسبات ويتقدم بهذا التقرير الى الجهات موضوع الرقابة والجهات الرئاسية لها[٥٧].

ومتى ماثبت اخلال الحزب بموجب تقرير ديوان الرقابة عاقب المشرع اي حزب بتوقيف الاعانة المالية [٥٨]،

في ضوء ماتقدم يتضح ان اعتماد جهة رقابية مستقلة امر حسن وفيه ضمانات الاستقلال والحياد والموضوعيه،ولكن مايؤخذ عليه انه ان ديوان الرقابة المالي واستناداً الى ماشار اليه المشرع في قانون الاحزاب لايملك سلطة اتخاذ قرارات في مجال الرقابة على النشاط المالي للأحزاب السياسية ويقتصر دوره على تدقيق *حسابات* الاحزاب وتقديم تقرير ختامي عنها الى مجلسي النواب و الوزراء ودائرة الاحزاب ،اذ لايملك سلطة فرض عقوبات على الاحزاب السياسية المخالفة مما افرغ الرقابة من محتواها وجعلها اقرب الى عملية متابعة للنشاط الاحزاب المالي للإحزاب وليس الرقابة عليه.

المطلب الثالث

الرقابة الخارجية

وهي الرقابة التي تمارسها جهات خارجة عن التنظيم الداخلي للحزب وتتمثل بالرقابة الحكومية، والرقابة البرلمانية.

الفرع الاول

الرقابة الحكومية

ويتمثل هذا النوع من الرقابة بممارسة الحكومة الرقابة على المؤسسات والهيئات العامة في الدولة التي تتمتع بالشخصية المعنوية وتملك استقلالاً مالياً وادارياً ، وتحدد هذه الرقابة التشريعات العامة في الدولة كمناقشة مشاريع موازنات هذه المؤسسات والهيئات وحساباتها الختامية والمصادقة عليها فضلاً عن فحص التقارير المالية وغيرها [٥٩].

وقد بينا سابقاً ان المشرع العراقي منح دائرة الاحزاب حق تقديم مقترح الى وزارة المالية بالتقدير السنوي للمبلغ الكلي للاعانة المالية للاحزاب ا لسياسية[٦٠] ليتولى الموافقة عليها وتقديم اقتراح بذلك الى مجلس الوزراء للبت فيها وتضمينها في مشروع الموازنه العامة للدولة [٦١]، اذ يقوم مجلس الوزراء بمناقشة تفاصيلها واجراء التعديلات عليها بما يناسب التوجهات العامة في الدولة ومن ثم المصادقة عليها واحالتها لمجلس النواب لاقراراها لتدخل بتفاصيلها ضمن مشروع الموازنة العامة للدولة وتصبح جزءاً منها ، وما يجري من رقابة على الموازنة العامة يجري عليها[٦٢].

وبناء على ماتقدم ،فان التقدير السنوي للمبلغ الكلي للاعانه المالية للاحزاب يتعرض للرقابة الحكومية المتمثلة بوزارة المالية ومجلس الوزراء في وجوب تقييدها بتعليمات الحكومة الخاصة بسياستها المالية ونعتقد ان هذا المسلك حسن ،وذلك لكي تحقق الرقابة اهدافها لابد ان تسير جنباً الى جنب مع السياسة المالية للدولة .

الفرع الثاني

الرقابة البرلمانية

من الوظائف المهمه للسلطة التشريعية (البرلمان) فرض رقابتها على عمليات تحصيل وانفاق الاموال العامة لجميع اعمال ونشاطات مؤسسات الدولة ،منعاً لاي تجاوز ممكن حصوله خلافاً لما صدرت به الاجازة التشريعية للموازنه العامة .

وتتمثل الرقابة البرلمانية على اموال الحزب في الاطلاع على التقدير السنوي المقترح من قبل دائرة الاحزاب والمصدق من قبل مجلس الوزراء في مشروع قانون الموازنة العامة كما تناولنا سابقاً، لياتي دورها لتشمل الرقابة على تنفيذ هذه الموازنة قبل

واثناء وبعد انتهاء السنة المالية ،خاصة وان الدستور العراقي قد كفل للسلطة التشريعية حق الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للتاكد من ان تنفيذها قد تم وفقاً لما اقرتهُ من ايرادات ونفقات [٦٣]، وتمارس عادةً هذه الرقابة من خلال لجان متخصصة داخل البرلمان تضطلع بمهمة الأشراف والرقابة على النشاط والأداء المالي للأجهزة والمؤسسات المختلفة[٦٤].

وفي هذا الصدد نرى انه يجب على البرلمان تشكيل لجنة خاصة بشؤون الاحزاب ليتسنى من خلالها القيام بالزيارات التفتيشة فضلاً عن استدعاء اي موظف في الاحزاب ومراقبة كيفيه التزام الحزب بتنفيذ ماورد من اعانات في قانون الموازنة العامة،ووضع يدها على تجاوزات تنفيذ قانون الموازنة لتتخذ بحقها الاجراءات التي نص عليها الدستور، فالرقابة هنا هدفها الكشف عن مواطن الخلل والانحراف في استخدام المال العام والتاكد من ان ماتحقق مطابق لما تم رسمه ابتداءً .

واخيراً فان الرقابة البرلمانية تبرز من خلال اعتماد الحساب المالي عند نهاية كل سنه مالية [٦٥]،اذ تلتزم الحكومة بتقديم مشروع قانون الحساب الختامي السنوي للادارة المالية الى البرلمان بعد انتهاء السنة المالية للموازنة العامة التي يرتبط بها ،على ان يرفق بالمشروع التقرير العام التي تضعه الجهة التي منحها القانون اختصاص المحاسبة العامة، وهي في العراق ديوان الرقابة المالية الاتحادي[٦٦] اذ الزم المشرع ديوان الرقابة المالي الاتحادي بتقديم تقرير ختامي عن الاوضاع المالية للاحزاب الى مجلسي النواب والوزراء ودائرة الاحزاب .لتنهض السلطة التشريعية بمهمتها الرقابية اللاحقة على الموازنة العامة من خلال هذا القانون لتقوم باقراره بعد التثبت من سلامة التصرفات المالية وعدم وجود مخالفات تتعلق بتنفيذ الموازنه[٦٧].

الخاتمة

للاحزاب السياسية اهمية كبيرة أنها العمود الفقري للديمقراطية والممارسة السياسية الناتجة عنها، وعلى الرغم من هذه الأهمية الا انها عانت من اغفال المشرع الدستوري في وضع قوانين لتنظيم تمويلها الى ان صدر قانون الاحزاب السياسية العراقي رقم ٣٦ لسنه ٢٠١٥ الذي اولى مساله تمويل الاحزاب السياسية اهمية كبيرة على الرغم من ان نصوصه قد شابها بعض النقص الا ان التمويل ظل ركناً اساسياً في قانون الاحزاب اذ من خلاله تتمكن الاحزاب السياسية من تحقيق اهدافها، فكلما كانت مصادر التمويل وطنية وشفافة وعلنية اضحت اكثرُ تعبيراً عن صدق الهوية والانتماء الوطني .

لذلك فان التعرف على مصادر تمويل الاحزاب السياسية ,واساليب الرقابة عليها ادى الى التوصل الى النتائج والتوصيات الاتية:.

اولاً //النتائج

١–تنوع المصادر الممنوحة لتمويل الاحزاب السياسية بموجب قانون الاحزاب السياسية رقم ٣٦ لسنة ٢٠١٥، لتنقسم الى مصادر تمويل ذاتية، متمثلة بالاشتراكات والمنح والتبرعات وعوائد استثمار الحزب ،ومصادر تمويل عامة متمثلة بالمنح المقدمة من قبل الدولة والمدرجة في الموازنة العامة ليكون الغرض منها تقديم المساعدة للأحزاب للاضطلاع بادوارها وللحيلولة دون ان تلجأ الى الطرق غير المشروعة .

٢–لم يضع المشرع العراقي حداً اعلى لاشتراكات وتبرعات اعضائه تحسباً التغير المستمر في اسعار العملة الذي قد يكون سبباً للتعديل المستمر للنص القانوني.

٣–حرص المشرع العراقي على تاكيد مسالة اعتماد الاحزاب في تمويلها على مصادر وطنية ، وحظر اي تمويل من جهة اجنبية الا بموافقه دائرة الاحزاب ،وهو مايعكس رغبة المشرع في المحافظة على ولاء الاحزاب وصدق انتماءاتها الوطنية.

٤–حرص المشرع العراقي على استفادة اعضاء الحزب من عوائد استثمار امواله في الاعمال غير التجارية، كي لايكون عرضة للمساومات وسبباً لانحراف الاحزاب السياسية عن تحقيق المصلحة العامة خاصةً وان الاحزاب السياسية لاتعد من قبيل المؤسسات التجارية.

٥–استحداث المشرع جهة ادارية جديدة متمثله بدائرة الاحزاب والتنظيمات السياسية لتتولى الاشراف والرقابة على مجمل نشاطات واموال الاحزاب السياسية .

٦-تنوع الجهات الرقابية على مصادر تمويل الاحزاب لتشمل رقابه داخلية مباشرة تمارس من قبل اعضاء الاحزاب ودائرة الاحزاب السياسية، ورقابة مستقلة متمثله بديوان الرقابة المالي الاتحادي، ورقابه خارجية غير مباشرة متمثله بالرقابة الحكومية والبرلمانية .

ثانياً// التوصيات

١-الاقتراح للمشرع العراقي ايراد نص في القانون يحدد سقف للتبرعات والاشتراكات داخل الحزب والتحقق من انه ليس لايشكل جريمة اوغسيل اموال لان عدم التحديد سيترك المجال مفتوحاً لضخ الاموال للأحزاب للتاثير في قراراتها ووضعها السياسي.

٢-الاقتراح للمشرع العراقي ازاله التناقض الحاصل بين المادة(٣٧/ الفقرة ثانياً) التي منعت التبرعات من الاشخاص او الدول او التنظيمات الاجنبية، اذ ورد المنع بصورة مطلقة وهو ما يتناقض مع (المادة ٤١ /الفقرة اولاً) التي سمحت بقبول اموال عينية او نقدية من اي حزب او منظمة او جمعية او شخص او اية جهة اجنبية بموافقة دائرة الاحزاب .

٣-نقترح على المشرع العراقي ضرورة اضفاء صفة الاستقلالية لمن يرأس دائرة شؤون الاحزاب والتنظيمات السياسية وهي دائرة ذات اهمية كبرى في العمل الاداري للتنظيمات والأحزاب المنضوية في القانون ,اذ اضفى علي من يترأسها سمات الخبرة والنزاهة والاختصاص فقط ولم يتطرق للاستقلالية في العمل وجعل ارتباطها مباشرة بمجلس المفوضين.

٤- نقترح على المشرع العراقي اعادة النظر في المادة(٣٣/الفقرة ثالثا) التي اجازت للحزب الاستفادة من عوائد استثمار أمواله في المجالات التي لا تعد اعمالاً تجارية، فوفق قانون التجارة رقم (٣٠) لسنة١٩٨٤ اذ النص غير واضح ، فالأستثمار للحصول على عائد مالي(ارباح ووفوائد) في اعمال تجارية ، فكيف يستطيع الحزب الحصول على عائد مالي من اعمال غير تجارية .

٥- نقترح على المشرع العراقي اعادة النظر بنص المادة(٤٤) المتعلقه بتوزيع الاعانات من الموازنة العامة بنسبة (٢٠%) بالتساوي على الاحزاب المسجلة و٨٠% على الاحزاب الممثلة في مجلس النواب، فمن ناحية هذه الاعانات ترهق كاهل الموازنة العامة ومن ناحية اخرى تحابي الاحزاب الكبيرة على حساب الاحزاب الصغيرة.

٦-نقترح على المشرع العراقي ضرورة منح ديوان الرقابة المالي الاتحادي سلطة فرض العقوبات على الاحزاب المخالفة وعدم اقتصار صلاحيتها على التدقيق وابداء الملاحظات ورفع التقارير الختامية لاموال الاحزاب السياسية.

الهوامش

(١)د.باسم علي خريسان،التمويل السياسي (دراسه في تمويل الاحزاب السياسية)،بحث منشور ،مركز الدراسات الاستراتيجية والدولية ،جامعه بغداد،ص١٤١.

(٢) د.كيفن كاساس زامورا،التمويل السياسي وانظمة التمويل بالدولة ،جامعه كوستاريكا،مايو،٢٠٠٨،ص٣.

(٣) سامر حميد سفر ، الاحزاب السياسية في العراق –دراسة مقارنه– رسالة ماجستير ،كلية القانون جامعة الكوفه،٢٠٠٩،ص٢٢٠

(٤) د.محمد ابراهيم خيري الوكيل ،دور القضاء الاداري والدستوري في ارساء مؤسسات المجتمع المدني ، الطبعة الاولى ، دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية ، ٢٠٠٦، ص١١٥٥

(٥) د.محمد ابراهيم خيري الوكيل، المصدر السابق ،ص٤٩٨. ١

(٦) د.محمد ابراهيم خيري الوكيل ،المصدر السابق،ص٤٩٦. ١

(٧) د.حنان القيسي ، دراسة في تمويل الاحزاب السياسية في العراق ، بحث منشور في مجلة الحقوق ،المجلد ١٣،كليه القانون ،الجامعه المستنصرية،٢٠١١، ص.٧

(٨) ميثم حنظل شريف،التنظيم الدستوري والقانوني للاحزاب السياسية،رسالة ماجستير،كلية القانون جامعة بغداد ،٢٠٠٣،ص١٥١.

(٩) الفقرة (اولا) من المادة (٣٥) من قانون الاحزاب السياسية العراقي رقم ٣٦ لسنه ٢٠١٥.

(١٠) د.حنان القيسي ، مصدر سبق ذكره ، ص ٨ .

(١١) الفقرة (اولا) من المادة(٣٧) من قانون الاحزاب السياسية رقم ٣٦ لسنه ٢٠١٥. ١

(١٢) د.اسعد كاظم شبيب ،محمد جبار جدوع العبدلي،مستقبل الحياة الحزبيه في العراق في ضوء قانون الاحزاب رقم ٣٦ لسنة ٢٠١٥،بيروت، لبنان ، ٢٠١٦، ص٣٧.

(١٣) بن يحيى بشير، حرية تكوين الاحزاب السياسية في النظام الدستوري الجزائري ودورها في التجربة الديمقراطية الجزائرية ، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر ،٢٠١٥،ص٩٧.

(١٤)الفقرة (ثانيا) من المادة (٣٧) من قانون الاحزاب السياسية العراقي رقم ٣٦ لسنه ٢٠٠٥.

(١٥) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٣/اتحادية في ٢٠١٦/٨/٩، احكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا،مجلس القضاء الاعلى منشور على الموقع الاليكتروني

https://www.iraqja.iq/ethadai.php

(١٦) مركز العمليات الانتقالية الدستورية،انظمة تمويل الاحزاب السياسية–الاصلاح الدستوري بعد الربيع العربي–،منشورات المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات ،كلية الحقوق ،جامعة نيويورك ، ص٢٤

(١٧)الفقرة(اولا) والفقرة (ثانيا) من المادة (٣٦) من قانون الاحزاب السياسية العراقي رقم ٣٦ لسنة ٢٠١٥.

(١٨) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٣/اتحادية/في ٢٠١٦/٨/٩ ،احكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا،مجلس القضاء الاعلى منشور على الموقع الاليكتروني

https://www.iraqja.iq/ethadai.php

(١٩) د.حنان القيسي ، مصدر سبق ذكره ، ص١٠ ١-

(٢٠) الفقرة(ثالثا) من المادة (٣٣) من قانون الاحزاب السياسية العراقي رقم ٣٦ لسنه ٢٠١٥.

(٢١) المادة(٣٨) من قانون الاحزاب السياسية العراقي رقم ٣٦ لسنه ٢٠١٥. ١

(٢٢) د. حنان القيسي ، مصدر سبق ذكره ،ص١١. ١-

(٢٣)د.اسعد كاظم شبيب،محمد جبار جدوع العبدلي، مصدر سبق ذكره، ص٤١.

(٢٤)د. حنان القيسي ، مصدر سبق ذكره ، ص١١.

(٢٥)د.محمد ابراهيم خيري الوكيل، مصدر سبق ذكره ، ص٤١٦.

(٢٦)علاء ياسر ؛حسين ، جرائم التمويل والانفاق في الدعاية الانتخابية ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة ذي قار، ٢٠١٥ ، ص٩٨ .

(٢٧) د.محمد ابراهيم خيري الوكيل،مصدر سبق ذكره ، ص١٣٢٤.

(٢٨)علاء ياسر حسين ، مصدر سبق ذكره ، ص٩٩.

(٢٩) الفقرة (اولا) والفقرة (ثانيا) من قانون الاحزاب السياسية العراقي رقم ٣٦ لسنه ٢٠١٥ ١

(٣٠)علاء ياسر حسين ، مصدر سبق ذكره ، ص٩٩.

(٣١)الفقره (اولا) من المادة (٢٣) من قانون الاحزاب السياسية العراقي رقم ٣٦ لسنه ٢٠١٥.

(٣٢) المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية،دور المال في السياسية دليل الى زيادة الشفافية في الانظمة الديمقراطية الناشئة،سلسلة المنشورات التقنية، ترجمة نور الاسعد ، ٢٠٠٣ ،ص١٧.

(٣٣)المادة (٣٤) من قانون الاحزاب السياسية العراقي رقم ٣٦ لسنه ٢٠١٥. ١

(٣٤) ميثم حنظل شريف،التنظيم الدستوري والقانوني للاحزاب السياسية،مصدر سبق ذكره، ص١٦٤.

(٣٥) المعهد الديمقراطي للشؤون الدولية ،دور المال في السياسية، مصدر سبق ذكره،ص١٦.

(٣٦) الفقرة (د) والفقره (هـ) من المادة (٢٦) من قانون الاحزاب السياسية العراقي رقم ٣٦ لسنه ٢٠١٥. ١

(٣٧) الفقرة (ثانيا) من المادة (١٤)، القسم الثاني من اجراءات المتابعة والتقييم للاحزاب السياسية رقم (١) لسنة ٢٠١٧.

(٣٨) الفقرة (ج) من المادة (٢٨) من قانون الاحزاب السياسية العراقي رقم ٣٦ لسنه ٢٠١٥. ١

(٣٩)الفقرة (اولا) والفقرة (ثانيا) من المادة (١٣) ، القسم الثاني من اجراءات المتابعه والتقييم للاحزاب السياسة رقم (١) لسنة ٢٠١٧ , دائرة الاحزاب السياسية ، المفوضية العليا المستقله للانتخابات

(٤٠) الفقرة (اولا) من المادة (١٧) من قانون الحزاب السياسية العراقي رقم ٣٦ لسنه ٢٠١٥. ١

(٤١) الفقرة (ثانيا) من المادة (١٧) من قانون الاحزاب السياسية العراقي رقم ٣٦ لسنه ٢٠١٥. ١

(٤٢) الفقرة (اولا) والفقرة (ثانيا) من المادة (٤١) من قانون الاحزاب السياسية العراقي رقم ٣٦ لسنة ٢٠١٥. ١

(٤٣)المادة(٥٠) من قانون الاحزاب السياسية العراقي رقم ٣٦ لسنه ٢٠١٥ ١-

(٤٤) المادة (٣) ،البند الاول، اجراءات المتابعة والتقيم للاحزاب السياسية رقم (١) لسنه ٢٠١٧، دائرة الاحزاب السياسية، المفوضية العليا المستقله للانتخابات على الموقع الاليكتروني www.ihec.iq/ar/index.php/political-parties-department11.htmi

(٤٥) الفقرة (ثانيا) من المادة(٤) ، البند الاول ،اجراءات المتابعة والتقييم للاحزاب السياسية رقم لسنة ٢٠١٧، دائرة الاحزاب السياسية ، المفوضية العليا المستقلة للانتخابات، المصدر السابق.

(٤٦)الفقرة (د) من الفقرة (ثانيا) من المادة (١٧) من قانون الاحزاب السياسية رقم ٣٦ لسنه ٢٠١٥ ١

(٤٧) المادة (٦) , البند الاول، اجراءات المتابعة والتقييم للاحزاب السياسية رقم (١) لسنة ٢٠١٧, دائرة الاحزاب السياسية ، المفوضية العليا المستقله للانتخابات، مصدر سبق ذكره

(٤٨) علي عبد العباس نعيم ، الدور القابي لهيئات الرقابة المالية المستقلة (دراسة مقارنه) ، الطبعة الاولى، مكتب الهاشمي ، العراق ، بغداد ،٢٠١٦ ، ص٢٤.

(٤٩)المادة(٥) من قانون ديوان الرقابة المالي الاتحادي العراقي رقم ٣١ لسنة ٢٠١١ المعدل.

(٥٠)الفقرة(أ) من المادة (٣) من قانون ديوان الرقابة المالي الاتحادي العراقي رقم ٣١ لسنة ٢٠١١ المعدل.

(٥١)الفقرة (اولا) من المادة (٤) من قانون ديوان الرقابة المالي الاتحادي العراقي رقم ٣١ لسنه ٢٠١١ المعدل

(٥٢)الفقرة (اولا) والفقرة (ثانيا) من المادة (٨) من قانون ديوان الرقابة المالي لاتحادي العراقي رقم ٣١ لسنه ٢٠١١ المعدل.

(٥٣)الفقرة (اولا) من المادة (١٣) من قانون ديوان الرقابة المالي الاتحادي العراقي رقم ٣١ لسنة ٢٠١١ المعدل.

(٥٤)علي عبد العباس نعيم ، مصدر سبق ذكره ، ص٢٣٧.

(٥٥) الفقرة (ثالثا) والفقرة (رابعا) من المادة (٣٩) من قانون الاحزاب السياسية رقم ٣٦ لسنه ٢٠١٥.

(٥٦)علي عبد العباس نعيم ، مصدر سبق ذكره، ص٢٦٥.

(٥٧)علي عبد العباس نعيم،المصدر السابق، ص٢٧٢.

(٥٨)الفقرة (اولا) من المادة(٤٥) من قانون الاحزاب السياسية العراقي رقم ٣٦ لسنه ٢٠١٥.

(٥٩)حامد جسوم حمزة عطية الدعمي ، دور ديوان الرقابة المالية الاتحادي في حماية المال العام، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠١٥،ص٨٨.

(٦٠) الفقرة(ب) ،البند الثاني ، من المادة (١٧) من قانون الاحزاب السياسي العراقي رقم ٣٦ لسنه ٢٠١٥.

(٦١)المادة(٤٣) من قانون الاحزاب السياسية رقم ٣٦ لسنه ٢٠١٥.

(٦٢)حامد جسوم حمزة عطية الدعمي، مصدر سبق ذكره،ص٨٩.

(٦٣) د.محمد رسول العموري، الرقابه الماليه العليا،الطبعة الاولى،منشورات الحلبي الحقوقيه ، بيروت،٢٠٠٥، ص٤٥.

(٦٤) د.محمد رسول العموري، المصدر السابق،ص١٣٩.

(٦٥) د.محمد رسول عموري ، المصد ، ص٤٨.

(٦٦) الفقرة(٦) من القسم (١١) من قانون الادارة المالية والدين العام رقم ٩٤ لسنه ٢٠٠٤

(٦٧) حامد جسوم حمزة عطية الدعمي ، مصدر سبق ذكره، ص٩١.

مصادر البحث

اولا:الكتب العربية

١- د. اسعد كاظم شبيب ، محمد جبار جدوع العبدلي،مستقبل الحياة الحزبيه في العراق في ضوء قانون الاحزاب رقم ٣٦ لسنه ٢٠١٥ ، بيروت،لبنان،,٢٠١٦

٢- المعهد الديمقراطي للشؤون الدولية ، دور المال في السياسية، دليل الى زيادة الشفافية في الانظمة الديمقراطية المعاصرة ، سلسلة المنشورات التقنية ،٢٠٠٣

٣- د.كيفن كاساس زامورا،التمويل السياسي وانظمة التمويل بالدولة،جامعه كوستاريكا،مايو،,٢٠٠٨

٤-علي عبد العباس نعيم ، الدور الرقابي لهيئات الرقابة المالية المستقلة (دراسة مقارنه) ، الطبعة الاولى، مكتب الهاشمي ، العراق ، بغداد ،٢٠١٦

٥-مركز العمليات الانتقالية الدستورية،انظمة تمويل الاحزاب السياسية-الاصلاح الدستوري بعد الربيع العربي-،منشورات المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات،كلية الحقوق،جامعة نيويورك،,٢٠١٤

٦- د.محمد ابراهيم خيري الوكيل ،دور القضاء الاداري والدستوري في ارساء مؤسسات المجتمع المدني ،
الطبعة الاولى ، دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية ، ٢٠٠٦

٧- محمد رسول العموري،الرقابة المالية العليا،الطبعة الاولى،منشورات الحلبي الحقوقيه،بيروت،٢٠٠٥.

ثانيا:الرسائل والاطاريح والبحوث

اولا:الرسائل والاطاريح

١- بن يحيى بشير، حرية تكوين الاحزاب السياسية في النظام الدستوري الجزائري ودورها في التجربة الديمقراطية الجزائرية ، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر ،٢٠١٥

٢- حامد جسوم حمزة عطية الدعمي ، دور ديوان الرقابة المالية الاتحادي في حماية المال العام، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠١٥

٣- علاء ياسر حسين ، جرائم التمويل والانفاق في الدعاية الانتخابية ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة ذي قار، ٢٠١٥

٤- ميثم حنظل شريف،التنظيم الدستوري والقانوني للاحزاب السياسية في العراق ،رسالة ماجستر،كلية القانون ،جامعه بغداد ،٢٠٠٣

ثانيا:البحوث

١- د.باسم علي خريسان،التمويل السياسي (دراسه في تمويل الاحزاب السياسية)،بحث منشور،مركز الدراسات الاستراتيجية والدولية ،جامعه بغداد

٢- د.حنان القيسي ، دراسة في تمويل الاحزاب السياسية في العراق ، بحث منشور في مجلة الحقوق، مجلد رقم ١٣،كليه القانون الجامعة المستنصرية،٢٠١١

ثالثا:المواقع الاليكترونية

١-قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٣/اتحادية في ٢٠١٦/٨/٩،قرارات واحكام المحكمة الاتحادية العليا،مجلس القضاء الاعلى منشور على الموقع التالي

https://www.iraqja.iq/ethadai.php

٢- اجراءات المتابعة والتقييم للاحزاب السياسية رقم ١ لسنه ٢٠١٧،دائرة الاحزاب السياسية، المفوضية العليا المستقله للانتخابات

www.ihec.iq/ar/index.php/political-parties-department11.htmi

رابعا:الدساتير

دستور جمهوريه العراق لسنه ٢٠٠٥

خامسا:القوانين

١- قانون الادارة المالية والدين العام رقم ٩٤ لسنه ٢٠٠٤

٢- قانون الاحزاب السياسي العراقي رقم ٣٦ لسنه ٢٠١٥,

٣- قانون ديوان الرقابة المالي الاتحادي العراقي رقم ٣١ لسنة ٢٠١١ المعدل.