مجلة العلوم القانونية والسياسية
https://www.lawjur.uodiyala.edu.iq/index.php/jjps

الإشكاليات القانونية للتمويل الانتخابي في العراق والحلول المقترحة لها

المنتظر أحمد حسن الساعدي
جامعة قم، كلية القانون
memo1995ahmed@gmail.com

داود محبي
جامعة قم، كلية القانون
d.mohebbi@qom.ac.ir

التخصص العام: القانون العام
التخصص الدقيق: القانون الدستوري

معلومات الورقة البحثية

تاريخ الاستلام 2025/10/15
تاريخ القبول 2025/11/9
تاريخ النشر 2026/6/15

الكلمات المفتاحية:

التمويل الانتخابي،
الانتخاب، القانون العراقي

المستخلص

يتناول هذا البحث الإشكاليات القانونية المتعلقة بالتمويل الانتخابي في العراق باعتباره أحد أهم العناصر المؤثرة في نزاهة العملية الانتخابية وشفافيتها، فالهدف الرئيس للبحث يتمثل في الكشف عن أوجه القصور في النصوص القانونية المنظمة للتمويل الانتخابي سواء من حيث غموض الضوابط الخاصة بمصادر التمويل، أم ضعف آليات الرقابة والشفافية، أم قصور العقوبات المقررة بحق المخالفين، فمع السعي لتقديم حلول عملية وتشريعية من شأنها تعزيز النزاهة الانتخابية وحماية الإرادة الشعبية من التأثيرات غير المشروعة للمال السياسي، وأما المنهج المعتمد فهو المنهج الوصفي التحليلي حيث جرى تحليل النصوص الدستورية والقانونية العراقية ذات الصلة وتوصل البحث إلى نتائج مفادها أنَّ التشريعات العراقية الحالية تعاني من ثغرات واضحة في ضبط التمويل الانتخابي، إذ تفتقر إلى معايير دقيقة تحدد السقف المالي للإنفاق الانتخابي، وتسمح بوجود مصادر تمويل غير معلنة أو غير مشروعة، وإضافة إلى ضعف الأجهزة الرقابية في تتبع حركة الأموال الانتخابية، وهو ما يفتح الباب أمام المال السياسي للتأثير في النتائج وتكريس عدم المساواة بين المرشحين.

doi: https://doi.org/10.55716//jjps.2026.15.1.17

المقدمـــــة

يمثل التمويل الانتخابي أحد الركائز الأساسية التي يقوم عليها النظام الديمقراطي، إذ يُعد وسيلة لا غنى عنها لتمكين الأحزاب والمرشحين من خوض غمار المنافسة الانتخابية، والتواصل مع الناخبين، والتعبير عن برامجهم السياسية غير أنَّ هذا الجانب الحيوي قد يتحول إلى أداة للإخلال بمبدأ المساواة بين المرشحين، والتأثير غير المشروع على إرادة الناخبين إذا لم يُضبط بضوابط قانونية واضحة وفعّالة، وفي العراق تبرز إشكالية التمويل الانتخابي باعتبارها من أبرز التحديات التي تهدد نزاهة العملية الانتخابية، حيث تتجلى في غياب التنظيم الدقيق لمصادر التمويل والإنفاق، وضعف آليات الرقابة والشفافية، وتقصير التشريعات الحالية في معالجة ظاهرة المال السياسي وتأثيرها المباشر على النتائج الانتخابية، وتزداد أهمية معالجة هذه الإشكاليات بالنظر إلى الطبيعة الانتقالية للتجربة الديمقراطية العراقية والحاجة إلى تعزيز ثقة المواطن بالعملية الانتخابية كمدخل لترسيخ الاستقرار السياسي والاجتماعي، ومن هنا تبرز ضرورة تناول هذه الظاهرة بالدراسة القانونية المعمقة للكشف عن أوجه القصور في الإطار التشريعي والرقابي القائم، ومقارنته بالتجارب الدولية الرائدة بغية اقتراح حلول واقعية من شأنها أن تضمن ضبط التمويل الانتخابي بما يحقق التوازن بين حرية العمل السياسي ومقتضيات النزاهة والعدالة الانتخابية، ويسهم في بناء منظومة ديمقراطية أكثر رسوخًا وعدالة في العراق.

ثانيا: أهمية البحث:

تنبع أهمية هذا البحث من كون التمويل الانتخابي يمثل البوابة الأساسية لضمان نزاهة وشفافية العملية الانتخابية، إذ إنَّ الخلل في تنظيمه أو الرقابة عليه يؤدي إلى تقويض مبدأ المساواة بين المرشحين وإضعاف ثقة الناخبين بالنتائج، وهو ما يهدد جوهر الممارسة الديمقراطية، ويكتسب الموضوع أهميته الخاصة في العراق نظرًا لتعدد مظاهر المال السياسي وضعف التشريعات الناظمة له، وغياب آليات فعّالة للرقابة والمساءلة، والأمر الذي يفتح المجال أمام التدخلات غير المشروعة والتأثير غير العادل على إرادة الناخبين.

ثالثا: مشكلة البحث:

تتمثل في غياب إطار قانوني متكامل وفعال ينظم مسألة التمويل الانتخابي في العراق، إذ إنَّ النصوص القائمة تعاني من العمومية والقصور، ولا توفر الضمانات الكافية لمنع تسرب المال السياسي غير المشروع أو التدفقات المالية غير المعلنة إلى الحملات الانتخابية. وأنَّ ضعف آليات الرقابة والشفافية وغياب العقوبات الرادعة بحق المخالفين، إذ جعل التمويل الانتخابي ساحة مفتوحة للتأثيرات غير المشروعة مما يهدد مبدأ تكافؤ الفرص بين المرشحين، ويؤدي إلى إضعاف ثقة المواطن بالعملية الانتخابية، ولذا فمشكلة الأساسية للبحث تتمثل بالإجابة على التساؤل الآتي: كيفية الوصول أو تحقيق نزاهة العملية الانتخابية بضبط التمويل الانتخابي بقوانين منظمة تحدد سقف المبالغ المالية للصرف على العمليات الانتخابية وتحديد مواردها المشروعة ومعاقبة المخالفين لذلك؟، ومن هذه المشكلة تثار التساؤلات الآتية:

1. ما أهم المشكلات القانونية التي تواجه عملية تمويل الانتخابات في العراق؟.
2. ما مظاهر التمويل غير المشروع، وأثره على نزاهة العملية الانتخابية؟.
3. هل حددت القوانين السقف المالي الاعلى للدعاية الانتخابية؟.
4. ما الحلول المقترحة لضمان شفافية التمويل الانتخابي؟.
5. هل يوجد للإعلام والمنظمات المجتمع المدني دور في معالجة عدم نزاهة التمويل الانتخابي؟.
6. هل توجد عقوبات تطبق على المخالف لعملية التمويل الانتخابي؟

رابعا: منهجية البحث:

فقد اعتمد البحث على المنهج الوصفي التحليلي، فمن خلال دراسة النصوص الدستورية والقوانين النافذة المتعلقة بالانتخابات في العراق، وتحليلها للوصول إلى تقييم موضوعي وطرح حلول واقعية.

خامسا: هيكلة البحث:

تقوم هذه الهيكلية على أساس معالجة الإشكاليات القانونية للتمويل الانتخابي في العراق بصورة متدرجة ومنطقية، حيث يؤكد المبحث الأول على تشخيص مكامن الخلل من خلال بيان غياب الشفافية وضعف المساءلة القانونية، ثم إبراز أثر التمويل غير المشروع في نزاهة الانتخابات وشرعيتها، وأما المبحث الثاني فينتقل إلى الجانب العملي من الدراسة عبر طرح الحلول المقترحة سواء من خلال تطوير سياسات التمويل والرقابة القانونية، أم عبر تعزيز دور الإعلام والمجتمع المدني باعتبارهما خط الدفاع الأول في كشف مصادر التمويل غير المشروعة، وبهذا الترتيب يجمع الهيكل بين التحليل النقدي للواقع والطرح الإصلاحي للمستقبل بما يخدم هدف البحث في بناء نظام انتخابي أكثر نزاهة وشفافية.

المبحث الأول: الاشكالية القانونية لتمويل الانتخابات في العراق.

يشكّل غياب الشفافية والمساءلة القانونية أحد أبرز العوامل التي تؤدي إلى تفشي الفساد وتقويض أسس الديمقراطية في النظم السياسية.

المطلب الأول: غياب الشفافية والمساءلة.

على الرغم أهمية المال السياسي للأحزاب السياسية والحملات الانتخابية لتؤدي دورها في مجتمع ديمقراطي، وإنَّ مفهوم الإفصاح وشفافية التمويل السياسي مبني على اعتراف أساسي أنّهُ بينما يحتاج هذا التمويل إلى المراقبة والسيطرة في بعض الأحيان، إلا أنَّهُ في الوقت نفسه جزء حيوي من العملية السياسية[1].

الفرع الأول: القصور التشريعي في تنظيم الشفافية المالية للعملية الانتخابية.

تتمثل الصعوبة في أنَّ المانحين والأحزاب السياسية والمتسابقين قد يحاولون إخفاء التبرعات التي لا يرغبون في أنْ تصبح عامة من خلال تقسيمها إلى تبرعات أصغر من شأنها أنْ تقع كل منها تحت عتبة إعداد التقارير. فيجب أنْ تستند عتبات إعداد التقارير إلى إجمالي المبلغ الذي ساهم به مانح خلال فترة التقرير، وليس على حجم المساهمات الفردية، وإذا

[1] الكناني، كامل كاظم بشير، 2013، إرجوحة التنمية في العراق بين أرث الماضي وتطلعات المستقبل (نظرة في التحليل الاستراتيجي)، دار الدكتور للعلوم الإدارية والاقتصادية، بغداد، ص 123.

كان يجب على جهة تنظيم التمويل السياسي نشر جميع المعلومات التي تلقتها من المتسابقين، فيتعلق الاستثناء الأكثر شيوعاً هنا بهوية المتبرعين، فغالباً ما يكون هناك نهج من خطوتين فيما يتعلق بهوية المتبرعين حيث لا يتم حتى الإبلاغ عن التبرعات الصغيرة إلى منظم التمويل السياسي، والذي يحجب بدوره معلومات حول التبرعات الأكبر قليلاً من الجمهور، وإنَّ هذه الأسباب تجعلنا ندرك بأنَّ الفساد السياسي يشكل حالاً خطيرة، في الحياة النيابية لكونها تعطل القوانين الانتخابية، وتساهم بتمويل حملات انتخابية وإعلامية تضمن لبعض المرشحين الفوز بمقاعد نيابية في المجلس النيابي من دون الكفاءات والمواهب القيادية مما يشكل خطرا على التنمية بجميع مستوياتها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، فلذلك أصبح من واجب الدولة والمجتمع مكافحة ظاهرة الفساد بجميع مسمياتها، فهناك من يمارس الفساد تحت عنوان المال السياسي، أو بحجة أعمال الخير التي قد تسخر لغايات انتخابية، أو تقديم الرشاوى والعمولة وغيرها التي تصب بالنتيجة في تشجيع الفساد كما تؤدي قضايا الفساد دوراً كبيراً في التأثير السياسي سواء في الديمقراطيات المتقدمة والانتقالية التي تستخدم سلطتها في النظام السياسي من أجل الحصول على الرشوة، وتدفع بأعضائها ومناصريها إلى استغلال موقعهم في القطاع العام، والارتباط بالشركات الخاصة، لتشكيل مؤسسات سياسية تكون لمنفعة مجموعات المصالح، أو قناة لإيصال الموارد العامة إلى أيدي قادة وأعضاء مؤيدي الحزب[2]، فنادراً ما يأتي العون المالي دون شروط ملحقة، والتوقعات عن التبادل، وتكون النتيجة التبعية، ففي أقصى الحالات قد يُشترى الحزب ويُمتلك من قبل المتبرعين، ويُنظَر لهذه التبعية لكونها فساداً عندما تؤثر في مهمة الحزب المعلنة، فالحاجة إلى الموارد المالية يمكن أنْ تقود إلى انحراف الحزب عن توجهاته المنصوص عليها أو تمنعه من متابعة سياساته الجوهرية لصالح مسانديه الماليين[3]، وأما الوجه الآخر للفساد في هذه النقطة، فإنَّهُ يكمن في النظام الأشمل للمحسوبية السياسية، ففي أجزاء كثيرة من العالم، فيُدفَع المسؤولون المنتخبون أو المعنيون إلى الحزب السياسي للحصول على مقعد في لائحة الحزب أو على تعيين سياسي، وهذا ما يُخلّ بالعملية الانتخابية الديمقراطية[4].

يرى الباحث أنَّ هذه الإشكالية تزداد تعقيدًا نتيجة غياب رقابة حقيقية على مصادر التمويل الانتخابي، إذ لا تتضمن التشريعات العراقية آليات دقيقة للتحقق من مشروعية الأموال المستخدمة في الحملات أو معايير واضحة لتمييز التمويل الوطني من الأجنبي أو غير المشروع من دون إمكانية التحقق أو فرض عقوبات فعّال، وبناءً على ذلك، فإنَّ غياب الشفافية في الإفصاح المالي وغياب مراقبة مصادر التمويل في القوانين العراقية يشكلان جوهر الإشكالية القانونية للتمويل الانتخابي، فالمشكلة ليست في وجود نصوص عامة تُجرّم التمويل غير المشروع بقدر ما تتمثل في غياب التشريعات التفصيلية والإجراءات العملية الملزِمة مما يجعل النظام الانتخابي أكثر عرضة لاختراق المال السياسي، ويؤثر بصورة مباشرة في نزاهة الانتخابات وشرعية نتائجها.

الفرع الثاني: ضعف آليات الرقابة والمساءلة عن المخالفات المالية الانتخابية.

إنَّ شيوع ظاهرة الفساد الإداري والمالي في التي تُعدّ في جوهرها تعبيراً عن عدم الاستقرار السياسي في العراق، وفي ظل ظروف عدم الاستقرار هذه يصبح الموقع الإداري وسيلة في السعي غير المشروع لكسب المال من جهة أو في تمرير الإجراءات الإدارية وتعقيدها لمنافع خاصة لجهات حزبية بمعنى استغلال المنصب العام للمنفعة الحزبية والخاصة، فهذه الحالات بقدر ما تتعلق بسلوكية الأفراد ومدى ارتباطهم بمنظومات أخلاقية معينة بقدر ما ترتبط أيضا بالخلل الكامن في إجراءات النظام السياسي ذاته والسياسة العامة المتبعة للقضاء على هذه الظاهرة، وهنا يجب التمييز بين الفساد عندما يكون جزءاً من سياسة منهجية تتبعها الدولة أو عندما يكون تعبيراً عن فشل الدولة في إدارة اقتصادها، فكلاهما تجسد على الساحة العراقية كل ذلك بدا كأنه ضمن سياق عام ساد المجتمع طالما أنَّ النظام السياسي لم يكن يلبي أدنى الاحتياجات الاساسية للمجتمع[5].

مما لاشك فيه أنَّ الدعاية الانتخابية تكلف نفقات باهظة لذا تؤكد غالبية المهتمين بالانتخابات على الجانب المالي في الدعاية الانتخابية، لأنَّ تباين المركز المالي للمرشحين من شأنه أنْ يؤدي الإخلال بتكافؤ الفرص بينهم في الدعاية، بل يذهب بعضهم إلى أنّ اتجاهات تدفق الأموال في النظم الحزبية والانتخابية تعكس الحقيقة الاقتصادية والاجتماعية في الدولة، وأيضاً يؤدي الجانب المالي في الدعاية الانتخابية دوراً كبيراً في توسيع وتضيق الدعاية الانتخابية، فالأمر الذي يؤدي

---

[2] بلكنر، فيرنا، 2010، الفساد والاحزاب السياسية، ترجمة الدكتور: باسم علي خريسان، موقع كتابات، ايلول، ص1.

[3] الوكالة الامريكية للتنمية الدولية، 2003، دور المال في السياسة: دليل الى زيادة الشفافية في الانظمة الديمقراطية الناشئة، سلسلة المنشورات التقنية، الولايات المتحدة الامريكية، ص10.

[4] Daniel Smilov, introduction: party fanding campaing finance and corruption in Eastern Europe, Dabiel Simlov, political finance and corruption in eastern Europe, centre for liberal strategies, Bulgaria,2007, p1

[5] الكناني، كامل كاظم بشير، إرجوحة التنمية في العراق بين أرث الماضي وتطلعات المستقبل، مصدر سابق، ص 233.

بالضرورة إلى انعدام المساواة وتكافؤ الفرص، فنتيجة للتباين الكبير بين المرشحين في القدرة على الإنفاق والتمويل الدعائي، وقد يلجا الكثير من المرشحين نتيجة لعدم قدرتهم المالية على خوض المعركة الانتخابية إلى الانضمام إلى عضوية الأحزاب السياسية أو التماس الدعم من قبل بعض كبار الرأسماليين في البلاد، والذين لا يتردد الكثير منهم في توفير التغطية المالية لبعض المرشحين لأجل كسب ولائهم عندما يكتب لهم النجاح في المنافسة الانتخابية[6].

كما تفتقر الجهات الرقابية مثل مفوضية الانتخابات وديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة إلى الصلاحيات الكاملة والأدوات التقنية التي تمكنها من تتبع حركة الأموال الانتخابية مما يجعل عملية الرقابة شكلية في معظم الأحيان، وبذلك تنتشر ظواهر خطيرة مثل التمويل غير المشروع، واستخدام الأموال العامة أو موارد الدولة في الحملات، وتمويل الجماعات الاقتصادية أو المسلّحة للمرشح.

المطلب الثاني: انتشار التمويل غير المشروع وأثره على نزاهة الانتخابات.

يؤدي التفاوت بين القوى والأحزاب السياسية في القدرات المالية إلى التأثير في حدوث تنافس غير متكافئ في المنافسات الانتخابية، وذلك بسبب حجم الموارد المالية الكبير التي تكسب بعض الأحزاب أو المرشحين أفضلية غير شرعية على حساب بعضهم الآخر، وهذا يكون نتيجة عدم وجود قانون ينظم عملية انسياب الموارد المالية في الحياة السياسية.

الفرع الأول: صور وأشكال التمويل غير المشروع في البيئة الانتخابية العراقية.

يشهد التمويل الانتخابي في العراق انتشارًا واسعًا لصور متعددة من التمويل غير المشروع نتيجة ضعف الرقابة القانونية وتداخل النفوذ السياسي مع المصالح الاقتصادية، فمن أبرز هذه الصور التمويل الأجنبي الذي قد يتم عبر تحويلات مالية أو دعم لوجستي يهدف إلى التأثير في القرار السياسي الوطني إضافة إلى تمويل الجماعات الاقتصادية النافذة ورجال الأعمال الذين يسعون إلى شراء النفوذ البرلماني مقابل حماية مصالحهم التجارية، وتظهر ممارسات استخدام المال العام أو موارد الدولة لصالح مرشحين محددين، سواء عبر استغلال مناصبهم الحكومية أو توظيف المؤسسات العامة في حملاتهم، وهو ما يُعد انتهاكًا صريحًا لمبدأ حياد الدولة، وتشمل أشكال التمويل غير المشروع كذلك شراء الأصوات عبر تقديم الأموال والهدايا والمساعدات، وتمويل الجماعات المسلحة لبعض المرشحين بهدف ضمان ولاء سياسي أو حماية نفوذها الميداني، فهذه المظاهر مجتمعة تخلق بيئة انتخابية غير متكافئة تنحرف عن الأطر القانونية، وتسمح للمال السياسي بالتغلغل والتأثير في اتجاهات التصويت ونتائج العملية الانتخابية[7].

يأتي دور المتبرع في "شراء" المنصب الذي يحصل عليه هذا المرشح نتيجة فوزه في الانتخابات عن طريق تمويل حملته الانتخابية من قبل المتبرع، وفي هذه الحالة يكون الشخص الذي يدير المنصب، والذي حصل عليه من جراء تمويل حملته الانتخابية من قبل المتبرع مجبراً على تنفيذ رغبات هذا المتبرع لا رغبات المصوتين الذين صوتوا له في الانتخابات، وهذا ما يعمل على الإضرار بالمصلحة العامة[8]، ونتيجة لهذا يكون صاحب المنصب بعيداً عن المواطنين ويتخلى عن كل الوعود التي قطعها لهم قبل الانتخابات[9]، فأدى الدور الكبير الذي تلعبه وسائل الدعاية الانتخابية في حسم نتائج الصراع بين مختلف المرشحين إلى توسع غير محدود في النفقات المالية التي تصرف في حملات الدعاية هذه، وإنَّ ذلك علاوة على ما يؤدي إليه من تشويه خطير لعملية المشاركة الانتخابية وإهدار صارخ لمبدأ المساواة[10].

الفرع الثاني: الآثار القانونية والسياسية للتمويل غير المشروع على نزاهة الانتخابات وشرعيتها

تتسبب الموارد المالية غير المنظمة في الكثير من المشاكل في الحياة السياسية، وتفشل في ضمان مستوى تنافسي متساوٍ للمرشحين والأحزاب، إذ إنَّ ذلك يقود إلى التفاوت في الفرص وكذلك يُعدّ التحكم بالإعلام الحكومي عاملاً آخر يشوّه من مستوى الفرص المتكافئة في المنافسة الحزبية، وفضلاً على ذلك، فإن الوصول غير المتساوي إلى الموارد المالية الخاصة يشكّل هو الآخر صورة من صور الفرص غير المتكافئة أيضًا، ويزيد من تقييد نطاق المنافسة لكونه يهيّئ فرصًا أكبر لتلك الأحزاب التي تحظى بموارد مالية خاصة أكبر من غيرها[11].

---

[6] الشاوي، منذر، ١٩٨١، القانون الدستوري، منشورات مركز البحوث القانونية، بغداد، ص ١٣٠.

[7] خشن، علي نايف؛ عاشور، اميل جبار، 2023، البنيان التشريعي للتمويل غير المشروع للأحزاب السياسية (دراسة مقارنة)، مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة، العدد التاسع، المجلد1، ص 318.

[8] إسماعيل، عصام نعمة؛ مقلد، عبدو سعد علي، النظم الانتخابية، دراسة حول العلاقة بين النظام السياسي والنظام الانتخابي)، اعداد مركز بيروت للأبحاث والمعلومات، منشورات الحلبي، بيروت، لبنان، ص 27.

[9] الباز، داود، 2000، حق المشاركة في الحياة السياسية، ط1، دار الفكر العربي القاهرة، ص 385.

[10] خضر، طارق، 1986، دور الأحزاب السياسية في ظل النظام النيابي، دار نافع للطباعة والنشر، القاهرة، ص 303

[11] جاندا، كينيث، 2006، الأحزاب السياسية والديمقراطية من الناحيتين النظرية والعملية - إقرار قانون الأحزاب، ترجمة: ناتالي سليمان، سلسلة بحوث المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية، بيروت، ص 3

من أجل تحقيق منافسة عادلة يجب أنْ يكون هناك نظام سليم لإدارة الموارد المالية للأحزاب والحملات الانتخابية لتحقيق المساواة في الفرص للأحزاب والمرشحين كافة، والذين يتنافسون في الانتخابات، ويعني هذا أنْ يقوم تنظيم الموارد المالية على العدالة وتطبيقها على الجميع على قدم المساواة، ويجب أنْ تمتد فوائد الإعانات العامة (الحكومية) لتشمل الأحزاب الصغيرة المعارضة كما تستفيد منها الأحزاب الكبيرة[12]، ويؤدي التمويل دوراً كبيراً في حسم نتائج الانتخابات لصالح هذا الحزب أو ذاك مما يؤدي إلى نوع من الإقصاء السياسي لمن يعجز عن تحمّل هذه الكلفة[13]، وفي حين أنَّ مبدأ: "شخص واحد يساوي صوت واحد" يمثل المبدأ الراسخ الآن في الانتخابات في جميع أنحاء العالم، فإنَّ هذه الاختلافات في الموارد المالية من شأنها أنْ تجعل بعض الأصوات مسموعة أكثر من غيرها، ومن يملك الموارد المالية يمكنه أنْ يؤثر على الساسة والقرارات السياسية بطرق تمثّل إشكالية بالنسبة للديمقراطية[14]، فتعد الانتخابات الوسيلة التي يستطيع من خلالها الأحزاب والمرشحون الوصول إلى المناصب السياسية، فإنَّ نتيجة ارتفاع تكاليف الحملات الانتخابية، فأدّت إلى أنْ تلجأ بعض الأحزاب والمرشحين للحصول على الموارد المالية من المتبرعين[15].

المبحث الثاني: الحلول المقترحة لتعزيز شفافية التمويل الانتخابي.

تكتسب مسألة تعزيز الإطار التشريعي الوطني أهمية متزايدة في ضوء التوجهات العالمية نحو تكريس مبادئ الحكم الرشيد والديمقراطية واحترام حقوق الإنسان.

المطلب الأول: تطوير الإطار التشريعي والسياسات القانونية للتمويل الانتخابي.

إنَّ التأثير المادي لجرائم الانتخاب على الكيان الاجتماعي فيكون من خلال أنَّ الانعكاس المادي الملموس للإرادة، وهو في حالتنا هذه اختبار الممثلين فيكون قد انحرف نحو ممثلين عن الشعب لم تختارهم أغلبه لتمثيلها بحيث أصبح الممثلون عبارة عن كيان مادي غير معبرٍ عن الكيان المعنوي للشعب، أي: إرادته وطموحه وأهدافه[16].

الفرع الأول: إصلاح التشريعات المنظمة للإفصاح المالي والرقابة على الإنفاق الانتخابي.

لا يمكن القول إنَّ أيّ دولة قد تغلبت أخيراً على جميع الصعوبات المتعلقة بالإفصاح عن تمويل الأحزاب السياسية والحملات الانتخابية، وغالباً ما يتم تعريفه على أنّهُ يشمل تمويل الأحزاب السياسية والحملات الانتخابية والتمويل السياسي تغطي مجموعة واسعة من القضايا، وإنّ الانتخابات الحرة والنزيهة وممارسة السلطة ومكافحة الفساد كلها مرتبطة بالتمويل السياسي، وتمويل الأحزاب السياسية والحملات الانتخابية يمكن أنْ تؤثر عليهم بشكل إيجابي أو سلبي[17]، ولمعالجة التحديات الرئيسة في إنشاء نظام فاعل للتمويل السياسي ينبغي وضع صيغة مناسبة لتخصيص الإعانات العامة المباشرة وغير المباشرة للأحزاب السياسية، وتلزم بالإفصاح المالي الكامل عن جميع الأموال العامة المباشرة وغير المباشرة والأموال الخاصة المقدمة للأحزاب السياسية، وينبغي الاعتماد على هيئة تنظيمية مستقلة للتمويل السياسي لتدقيق الحسابات المالية، ويمكن أيضاً استخدام التمويل العام من قبل الأحزاب الحاكمة لقمع أحزاب الأقليات الصغيرة أو لثني أحزاب جديدة عن تشكيلها، ومما تجدر الإشارة إلى أنَّ التمويل العام كإجراء نفذته الديمقراطيات الجديدة والراسخة مع بعض النجاح من حيث صحة الأحزاب السياسية والأنظمة السياسية العامة، وقد يتطلب التمويل العام للأحزاب السياسية موارد مالية أكثر من الاستراتيجيات الأخرى[18].

واقع الحال غالبا ما تمارس أحزاب المعارضة على الأموال الخاصة لرئيس الحزب، وبدرجات متفاوتة، فإنَّها تأخذ أيضا مساهمات من كوادرها الذين يشغلون مناصب مدفوعة الأجر، ولكن هذه الأموال عادة ما تكون محدودة للغاية، وهو ما

---

[12] الصاوي، علي، الإصلاح البرلماني، مطبعة جامعة القاهرة كلية الاقتصاد والعلوم السياسية بالتعاون مع مؤسسة كونراد أديناور الألمانية في القاهرة ط1، القاهرة، ص 57.

[13] شرقاوي، سعاد، 2005، الأحزاب السياسية أهميتها، نشأتها، نشاطها مركز البحوث البرلمانية مجلس الشعب، القاهرة، ص23

[14] الطائي، حيدر أدهم، 2006، شكل النظام السياسي في العراق، بحث منشور في مجلة المستقبل العراقي، الصادرة من مركز العراق للأبحاث، السنة الثانية، العدد (7) حزيران، ص 64.

[15] جابر، جابر حبيب، 2015، الانسداد السياسي (الاستبداد وحلم الديمقراطية في العراق، دار التنوير للطباعة والنشر، بيروت، ط1، ص44

[16] بهنام، رمسيس، 1971، نظرية التجريم في القانون الجنائي، منشأة المعارف، مصر، ص7.

[17] Magnus Ohman and Hani Zainulbhai et. al, Political Finance Regulation(The Global Experience), IFES, Washington, DC, U.S.A. p. 13.

[18] Marcin Walecki and Kevin Casas-Zamora et al, Public Funding Solutions for Political Parties in Muslim-Majority Societies, IFES, Washington, D.C. U.S.A, p.9.

يفسر التراجع المستمر لبعض الأحزاب بعد 2003 تسعى مساعدة الأحزاب السياسية الدولية إلى إصلاح وتقوية الأحزاب السياسية لتعزيز الديمقراطية الحزبية في المجتمعات الانتقالية والنامية وما بعد الصراع، ومع ذلك من أجل تحقيق ذلك يجب الالتزام ببعض المبادئ الأساسية، وأنْ تستند مساعدة الجهات المانحة للأحزاب السياسية إلى تحليل دقيق للوضع السياسي في البلاد، وينبغي على الأحزاب والتنظيمات السياسية أنْ تعمل على التحقق من هوية المتبرعين في التمويل الخاص، وأنْ يكون هذا التمويل من أموال مشروعة للحزب أو المتبرع[19]، ويتطلب من الحزب مسك سجلات منتظمة تتضمن إيراداته ونفقاته، وأنْ يقدم الحزب تقريراً سنوياً الى الجهات الحكومية ممثلة بديوان الرقابة المالية الاتحادي[20].

إنَّ أعمال التحضير للانتخابات تمر بمراحل متعددة ومتلاحقة بحيث تبدأ بتنظيم قوائم الناخبين ودعوتهم للانتخابات، وهنا تبدأ الرقابة القضائية على القرارات الإدارية التمهيدية بمعالجة هذا الموضوع فتدفعنا إلى دراسة اعمال الحملة لانتخابية التي يقوم بها المرشحون وأعوانهم ومناصريهم للتأثير في الناخبين، وإنَّ هذه المرحلة قد يشوبها في غالب الأحيان عمليات الغش، وقد تكون في المدخل الرئيس للاحتيال، وقد عمدت بعض القوانين لإحداث ضوابط تشريعية لهذه المرحلة، ومنها تنظيم الدعاية، ومن ثم يجب إعطاء فرص متساوية للمرشحين كافة، فبهدف التعبير عن آرائهم بمختلف وسائل الإعلام المرئية والمسموعة والمقروءة، وحتى الالكترونية وهنا تُثار المشاكل، لأنَّ هذه العملية قد ترتبط ارتباطا وثيقا بالقدرة المالية للمرشح الذي قد يعمل عن طريق الرشاوي إلى حصر عدد كثير من الدعاية لشخصه، أو المشاريع بهدف استقطاب آراء هؤلاء الناخبين، وهنا كان من الطبيعي تدخل المشرع عن طريق وضع ضوابط على المرشحين في الحملة الانتخابية[21] ولكن في العراق، فلم يكن المشرع العراقي قديما موفقا في تبيان جهة الطعن بعملية تسجيل الناخبين وآليات الطعن بشكل دقيق وواضح، فهناك غموض، بل قد يكون تناقض في الأنظمة التي أصدرتها المفوضية العليا المستقلة للانتخابات والخاصة بعملية تسجيل الناخبين[22].

الفرع الثاني: تعزيز صلاحيات الجهات الرقابية وتفعيل آليات المساءلة القانونية

قد سار المشرع العراقي على هدي القواعد العامة المتمثلة في وجوب اقرار مبدأ الرقابة على الموارد والنشاطات المالية للأحزاب السياسية، وكيما لا تبقى الرقابة المالية على الأحزاب مجرد إجراء شكلي ونصوص قانونية جامدة أحاطها المشرع بنتائج تتمثل في العقوبات التي تلحق الأحزاب في حال ثبوت أنها ارتكبت تجاوزات قانونية في تمويلها وهذه العقوبات تتباين في شدتها وعلى النحو الآتي: ايقاف الاعانة المالية: نصت المادة (٤٥) من قانون الأحزاب السياسية ذي الرقم ٣٦ لسنة ٢٠١٥م على توقف الإعانة المالية وأول ما يلحظ على المادة (٤٥) أنَّ بعض أحكامها جاءت مكررة للبند (ثانياً) من المادة (٣٢) من هذا القانون، ففي الوقت الذي نجد فيه أنَّ البند المذكور من المادة (٣٢) يقر اختصاص الهيأة القضائية للانتخابات بإصدار قرار حجب أو ايقاف المعونة لمدة (٦) أشهر في حالتين، وهما: الاعتداء على حقوق وحريات مؤسسات الدولة والأحزاب والنقابات والاتحادات والمنظمات غير الحكومية والتدخل في الشؤون الداخلية للدول الأخرى بما يضر بالمصالح العليا للعراق نجد بإزاء ذلك أنَّ هذه المادة تقرر حجب الاعانة بصورة دائمية ولم تحددها بمدة معينة[23]، ومما تجدر الإشارة إليه في هذا الصدد هو عدم تطرق المشرع العراقي إلى كثير من المبادئ المهمة، فمن مثل أموال الحزب في حكم الأموال العامة لغرض تطبيق قانون العقوبات؛ إذ من شأن ذلك أنْ يمنع عن إساءة استعمال هذه الأموال أو التعدي عليها، وهو قصور كان ينبغي للمشرع العراقي تداركه، حيث إنَّ الاقتراع المخالف للقانون يؤدي إلى إلغاء الأصوات موضوع المخالفة، ويستدعي الإبطال الجزئي للعملية الانتخابية في حال تأثيره الحاسم في نتيجتها[24]، وينبغي الاعتماد على هيئة تنظيمية مستقلة للتمويل السياسي لمراجعة الحسابات المالية والسياسية والانتخابية، فيمكن أنْ تكون هذه الهيئة مؤسسة قائمة بذاتها أو جزءاً من هيئة أكبر مستقلة لإدارة الانتخابات، وتختص دائرة الأحزاب والتنظيمات السياسية في المفوضية

---

[19] المادة (36) أولاً: عند استلام التبرع، يتم التحقق من هوية المتبرع وتسجل في سجل التبرعات الخاص بالحزب. ثانياً: يتم نشر قائمة أسماء المتبرعين في جريدة الحزب.

[20] المادة (39) أولاً: يودع الحزب أمواله في المصارف العراقية. ثانياً: يمسك الحزب سجلات منتظمة للحسابات تتضمن إيراداته ونفقاته. ثالثاً: يقدم الحزب تقريراً سنويا بحساباته يعده مكتب محاسب قانوني مرخص ويرفع تقريره إلى ديوان الرقابة المالية.

[21] فودة، رأفت، ٢٠٠١، دراسة تحليلية لقضاء مجلس الدولة المصري في الطعون الانتخابية، دار النهضة العربية، ص ١٢٧

[22] النظام رقم (2)، والنظام رقم (7) لسنة 2004، والنظام رقم (1) والنظام رقم (4) لسنة 2005.

[23] المادة (٣٢) من قانون الأحزاب السياسية ذي الرقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥.

[24] مبارك، عصام؛ نجم، ملحم، ٢٠٢٠، أصول المحاكمات الإدارية، التنازع الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، ص ١٧.

العليا المستقلة للانتخابات وترتبط مباشرة بمجلس المفوضين[25]، وكان الوصول إلى موارد الدولة يميل إلى أنْ يكون حصرياً، حيث كان يقتصر عادة على الأحزاب الحاكمة التي تمتعت بالفعل بمزايا مادية هائلة على خصومها، وإنَّ السيطرة على موارد الدولة من قبل شاغل الوظيفة يُنظر إليها على أنّها أمر طبيعي وغير قابل للتحدي، وزعت منافع الدولة والوصول إلى وسائل الإعلام العامة بشكل غير متساو للغاية بين الأحزاب السياسية، وتتيح لنا هذه المناقشات وغيرها حول التمويل العام تحديد الأهداف المحتملة التالية لأنظمة التمويل العام زيادة قدرة الأحزاب السياسية والمرشحين للوصول إلى الناخبين، ومن ثم السماح للناخبين باتخاذ خيارات أكثر على مستوى قصير، وزيادة إضفاء الطابع المؤسسي على الأحزاب السياسية في المدى الطويل للحد من الفساد السياسي، وتقليل دور المال في السياسة، واستخدام التمويل العام للتأثير في سلوك الأحزاب السياسية فيما يتعلق بالشفافية المالية والمساواة بين الجنسين، والأقليات، وغير ذلك[26].

قد أدركت تشريعات الانتخابات المختلفة خطورة هذا الأمر، فبدأت تواجه ذلك من خلال دعم المرشحين بجزء من نفقات الحملة الانتخابية من المال العام للدولة[27]، وهو ما يطلق عليه التمويل العام[28]، وأن التشريعات الانتخابية قامت بوضع حد أقصى لهذه الحملة لا يجوز ان تتعداه، وذلك من اجل ضمان المساواة في الدعاية الانتخابية، وتطبيقاً لمبدأ العدالة في الفرص للممنوحة للجميع سواء كانوا مرشحين أو كيانات سياسية متنافسة من أجل الفوز الانتخابي، وبما يضمن عملية انتخابية قائمة على الشفافية تنجح في تمثيل إرادة هيأة الناخبين أو الشعب السياسي، ومشاركة أوسع في الاستحقاق الانتخابي، وكما هو معروف أنَّ الشائع في التحويل المالي للحملات الانتخابية يكون من قبل ذات الجهات المشاركة في الترشيح للانتخابات[29]، ولذلك يرى الباحث أنَّ تطوير الإطار التشريعي المنظم للتمويل الانتخابي يُعدّ خطوة جوهرية لضمان نزاهة العملية الديمقراطية في العراق، إذ تبرز الحاجة الملحّة إلى تعديل القوانين الحالية بما يتضمن وضع قواعد واضحة وملزِمة للإنفاق الانتخابي، وتحديد سقوف مالية عليا تمنع الهيمنة غير المشروعة للمال السياسي وتحقق مبدأ تكافؤ الفرص بين جميع المرشحين، ويتطلب الإصلاح التشريعي اعتماد نظام دقيق للإفصاح المالي، فيفرض على المرشحين والأحزاب تقديم تقارير مفصلة عن مصادر تمويلهم وأوجه الصرف في مواعيد محددة وبآليات شفافة، ويعدّ تعزيز دور المفوضية العليا المستقلة للانتخابات محورًا أساسيًا في هذا السياق، إذ ينبغي منحها صلاحيات موسّعة في الرقابة المالية وتمكينها من تدقيق الحسابات الانتخابية، والتحقق من مشروعية مصادر التمويل، وفضلاً على منحها سلطة فرض الجزاءات والعقوبات الرادعة على المخالفين، وإنَّ اعتماد هذه الإصلاحات المتكاملة يسهم في بناء منظومة قانونية أكثر صلابة، فتحدّ من انتشار المال غير المشروع، وتعزز ثقة الناخبين بمصداقية العملية الانتخابية ونتائجها.

المطلب الثاني: دور الإعلام والمجتمع المدني في الرقابة والكشف عن التمويل غير القانوني.

يمثّل كلٌّ من الإعلام ومنظمات المجتمع المدني ركيزة أساسية في منظومة النزاهة الانتخابية إذ يسهمان في كشف مظاهر التمويل غير القانوني ومراقبة تدفق المال السياسي، وتُعدّ أدوارهما الرقابية والتوعوية مكملة للجهود التشريعية والمؤسساتية بما يعزز شفافية العملية الانتخابية، ويحمي إرادة الناخبين.

الفرع الأول: دور الإعلام في كشف التجاوزات المالية وتعزيز الشفافية الانتخابية.

إنَّ الإعلام يتمثل منذ نشأته بمهمة أساسية، وهي نشر الحقائق أو البيانات الصحيحة والأخبار التي لها فائدة خاصة بالمجتمع وأفراده، معتمداً في ذلك الصدق والصراحة، فمع احترام عقول الجماهير من خلال تزويدها بالمعلومة التي تعمل على تنويرها بالقضايا التي تنفعها أو تهمها مع وجود جانب آخر، وهو الأخبار المضللة[30].

أولاً: أنشأت هيئة الإعلام والاتصالات وكان على عاتقها تنظيم قواعد التغطية الإعلامية في العراق ووضع ما يلزم من قواعد خاصة بالتغطية الإعلامية أوقات الانتخابات، وقد كانت نافذة منذ ٢٧/ تموز/ ٢٠٠٤[31]، وكان الأساس في ذلك وضع إطار من أجل تنظيم النشاطات الخاصة بوسائل الإعلام في إطار مبدأ حرية التعبير عن الرأي التي حرص الدستور العراقي على كفالتها ومن أبرز هذه القواعد ونظم التغطية التي صدرت في سنة ٢٠٠٩، وقد جاءت على توفير التغطية

---

[25] المادة (2) ثالثا) من قانون الاحزاب والتنظيمات السياسية رقم 36 لسنة 2015، والمنشور في الوقائع العراقية بالعدد/4383 في 2015/10/12.

[26] الزيدي، وليد كاصد ٢٠١٦، قانون انتخابات مجالس المحافظات (٣٦) لسنة ٢٠٠٨ المعدل (دراسة تحليلية)، بدون ط بيروت، بعة، الناشر دار السنهوري، ص ١١٥.

[27] السيد، عادل، ٢٠١٩، الضوابط القانونية للدعاية الانتخابية بين النص والتطبيق، دار النهضة، القاهرة، ص ٢١٢

[28] المادة (٧١/١) من القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ المعدل

[29] الشمري، حاتم البديوي، 2005، الدعاية الانتخابية عبر الملصقات، بدون طبعه، ص 25.

[30] مراد، كامل خورشيد، مدخل إلى الرأي العام، ط1، الناشر دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ص

[31] دليل قواعد ونظم التغطية الإعلامية خلال فترة الانتخابات هيئة الإعلام والاتصالات العراقية، عام ٢٠٠٩م، ص 1.

العادلة لنشاطات لأي تنظيم سياسي أو أيّ من مرشح، ولا يجوز أنْ تتقصد أيّ وسيلة من وسائل الإعلام تحريف المعلومات أو حجبها او تزييفها، أو إساءة عرضها أو حذفها بالإضافة إلى أنَّهُ من الضروري على وسائل الإعلام أنْ تتوخى بمبادئ الدقة والموضوعية لدى عرضها للمناقشات السياسية للمرشحين أو الأحزاب السياسية.

تضمنت المادة (٤) من قواعد التغطية الإعلامية لعام ٢٠٠٩ المذكورة آنفاً السماح بالإعلانات السياسية المدفوعة الأجر ما عدا تلك التابعة لشبكة الإعلام العراقي، ويجب في الإعلانات مدفوعة الأجر كوسيلة هامة من وسائل الدعاية الانتخابية أنْ تتصف بالإنصاف والموضوعية، وتكون شروط هذه الإعلانات تطبق على الجميع، ولاسيما من حيث الأسعار كما يجب على وسائل الإعلام بموجب المادة (٨) احترام فترة الصمت الانتخابي وعدم الترويج لأيّ دعاية انتخابية للمرشحين، أو الأحزاب السياسية أثناء مدة الصمت التي تنص القوانين الانتخابية على واجب احترامها من قبل الجميع، ويتعرض المخالف للمسألة القانونية، ومما يجب أنْ يذكر هنا أنَّ التغطية المنصفة ينبغي أنْ تتسم بالعدالة من ناحية الوقت المخصص للبث، أو المساحة المخصصة للطبع، وأيضاً من ناحية النشر أو التوقيت، ومن القوانين التي أجازت الدعاية الانتخابية، وتكفلت بمعالجة بعض أحكامها في العراق قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (٤٥) لسنة ٢٠١٣ الملغي الذي نص في المادة (٢١)[32]، وعلى هذا المنوال سار قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ كما ورد في نص المادة (٢٢)، وعالجت الأنظمة الانتخابية الصادرة عن المفوضية والدعاية الانتخابية من خلال وسائل الإعلام، ومنها نظام وسائل الإعلام لانتخابات مجلس النواب العراقي رقم (٨) لسنة ٢٠١٣ الملغي[33]، فقد استعمل هذا النظام مصطلح الحملة الإعلامية وعرفها في المادة (٤) من القسم الأول المصطلحات[34].

في إطار التعاون الشراكة وتعزيزها بين المفوضية ووسائل الإعلام كان النظام رقم (٨) لسنة ٢٠١٣ قد نص في القسم الرابع على تعاون وسائل الإعلام بحسب نص المادة (٢) على توفير وقت تلفزيوني وإذاعي للبث يتم الاتفاق عليه وتخصيص الاستوديوهات والموارد الفنية المتوفرة لديها في المحافظات للمرشحين بشكل متساو[35]، ومع صدور "قانون شبكة الإعلام العراقي رقم (٢٦) لسنة ٢٠١٥"، إذ يلحظ أنّ قانون الشبكة نص في المادة (٥) / الخامسة على أنَّها تهدف لتعزيز ودعم المبادئ والممارسات الديمقراطية وتشجيع تقبل الآراء الاخرى وثقافة التسامح، وعدم ترويج الافكار والممارسات العنصرية والطائفية والدكتاتورية والعنف والإرهاب ولا سيما الفكر البعثي الصدامي في العراق، وتحت أي مسمى، وكل ما يثير الحقد والكراهية بين أبناء الشعب، وهذه هي المحظورات نفسها في الدعاية الانتخابية، والتي نص عليها النظام رقم (٥) لسنة ٢٠٢٠ نظام الحملات الانتخابية المادة (١٢) والمادة ١٣/ والمادة (١٤)، وهو ما أكد عليه قانون الانتخابات رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ في نص المادة (٢٨)، فقد منع القانون أيَّ شكل من أشكال الضغط أو الإكراه يقصد منها خداع الناخب وتضليل الآراء العامة بعيداً عن حرية الرأي والفكر، ومن ثم التأثير على الانتخابات والإضرار بالديمقراطية ونزاهة الانتخابات في البلاد[36].

قانون انتخابات مجلس النواب العراقي المرقم تاسعا لسنة ٢٠٢٠ نظم في نص المادة (٢٤ / أولاً) استخدام الصور واللافتات والمطبوعات، وتتولى تنفيذ الانتخابات والإشراف عليها وفق أعلى المعايير الدولية، ومنع المشرع العراقي استغلال ابنية الوزارات ومؤسسات الدولة المختلفة واماكن العبادة لأي دعاية انتخابية أو أنشطة انتخابية للكيانات السياسية والمرشحين بحسب نص المادة (٢٥) من القانون رقم (٩) لسنة (٢٠٢٠) وظهر حرص المشرع العراقي في حماية الدعاية الانتخابية والتجربة الديمقراطية أيضاً في المادة (٢٦) فقد منع استعمال شعار الدولة الرسمي من قبل المرشحين والأحزاب السياسية في الاجتماعات والإعلانات والنشرات الانتخابية، وفي الكتابات والرسوم التي تستخدم في الدعاية الانتخابية، وذلك لما للشعار من أهمية في نفوس المواطنين وخشية الاستغلال السيء في بعض الدعاية الانتخابية، التي لا تلتزم بتطبيق القانون وهذا يجرنا إلى بيان العلاقة بين الدعاية الانتخابية والشعار الانتخابي، والذي يؤدي دورة بارزاً في الحملة الانتخابية بوصفة احد وسائل الإعلام والرموز التي تستخدم في الدعاية الانتخابية، حيث يعرف الشعار الانتخابي باعتباره مجموعة من الكلمات المختصرة المركزة البسيطة القصيرة القابلة للفهم والاستيعاب، إذ تعبر عن فكر ورأي، وهدف

---

[32] العبدلي، سعد مظلوم، ٢٠١٦م، الموسوعة التشريعية الانتخابية، ج، ط 1، الناشر الشروق النجف الاشرف، ص ٤٢٥.

[33] حسن، محسن جباري، ٢٠١٤م، قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات وسائر التشريعات الانتخابية في العراق، ط1، ا بغداد لناشر دار المغرب، ص ٤٣.

[34] نوريس، روبرت؛ ميرلو، باتريك، ٢٠٠٢م، مراقبة الإعلام لتعزيز الانتخابات الديمقراطية، المعهد الديمقراطي الوطني للمنظمات المدنية، ترجمة نور الاسعد، بيروت، ص ٨.

[35] نظام وسائل الإعلام لانتخاب مجلس النواب العراقي رقم (٨) لسنة ٢٠١٣.

[36] قانون شبكة الإعلام العراقي رقم (٢٦) لسنة ٢٠١٥.

الكيان السياسي وجوهرة[37].

بغية ضمان أنْ تكون الدعاية الانتخابية على وفق ما سمح به القانون والنظام العام، ومن أجل عدم حصول مخالفات في الدعاية الانتخابية مثل استخدام التشهير ضد الكيانات السياسية أو أي مرشح في الانتخابات، أو عدم الالتزام بالأماكن المخصصة للدعاية الانتخابية والمحددة من قبل أمانة بغداد أو البلديات المعنية في المحافظات مثل نشر الدعاية الانتخابية على أعمدة الانارة، وهذا ما حصل في الانتخابات السابقة[38]، وكذلك قيام بعض منتسبي القوات المسلحة والشرطة بالاشتراك وأفرادها، والمساهمة في نشر اللافتات ولصقها الخاصة بالمرشحين، والأحزاب السياسية وباستخدام وسائل الدولة وإمكانياتها[39]، فلذلك نجد أنَّ القانون رقم (٩) العام ٢٠٢٠ عالج المخالفات التي تصاحب الحملات الانتخابية في الفصل الثامن تحت عنوان الأحكام الجزائية ومن ذلك ما ورد في المادة (٣٢)/ أولاً ثانياً رابعاً، والمادة (٣٣) ثانياً، وهي تتحدث على الإخلال بحرية الانتخاب او بنظامه باستعمال القوة او التهديد وأيضا في المادة (٣٥)[40]

الفرع الثاني: دور منظمات المجتمع المدني في الرصد والتوثيق والمساءلة القانونية.

المجتمع المدني هو جملة المؤسسات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والتي تعمل في ميادينها المختلفة من أجل تلبية الاحتياجات الملحة للمجتمعات المحلية، وفي استقلال نسبي عن سلطة الدولة، وعن تأثير رأسمالية الشركات في القطاع الخاص، حيث يُساهم في صياغة القرارات خارج المؤسسات السياسية[41]، ويعدُّ قانون المنظمات غير الحكومية رقم (١٢) لسنة ٢٠١٠م أساس عمل" هيئات المجتمع المدني في العراق؛ وقد ألغيت القوانين السابقة له بموجب المادة رقم (٣٤) منه[42]، وتعدُّ منظمات المجتمع المدني أفضل المنظمات المحايدة في مراقبة الانتخابات ولذلك سنبين دور منظمات المجتمع المدني في الرقابة على الانتخابات فيما يلي:

أولاً: المرحلة السابقة للعملية الانتخابية في هذه المرحلة يؤدي المراقب المدني دور تعبئة القوى الداعمة لعملية التحول الديمقراطي، وتعمل على ضمان تنفيذ النصوص الدستورية والقوانين الوطنية المعمول بها والمتعلقة بتنظيم الحملات ووسائلها القانونية، ورصد حالات الانتهاكات والتأكد من سلامة عملية تحديد المناطق الانتخابية، وعدم تخفيفها[43]، ويتجلى الدور الأساسي لمنظمات المجتمع المدني في هذه المرحلة في توعية المواطنين، ولا سيما الناخبين بأهمية مشاركتهم في العملية السياسية وأهمية تصويتهم، وتعريفهم بمكان وزمان وطرق التصويت عبر وسائل الإعلام الحملات التي تقوم بها هذه المنظمات، ونشر محتوى هذه الحملات في شكل كتيب وبلغات متعددة لضمان المشاركة الفعالة لجميع الناخبين[44].

الخـــــاتمة:

لقد توصلت في بحثنا هذا الى الاستنتاجات والتوصيات الآتية:

النتائج:

1. إنَّ غياب تشريعات دقيقة تحدد سقوف الإنفاق الانتخابي ومصادر التمويل المشروعة أدى إلى توسع ظاهرة المال السياسي.
2. ضعف الرقابة المالية على الحملات الانتخابية مكّن بعض المرشحين والأحزاب من استغلال الأموال غير المشروعة أو الخارجية.
3. إنَّ عدم تحديد السقف المالي للدعاية الانتخابية بالقوانين حال دون تحقيق مبدأ المساواة بين المرشحين، ومن ثم أسهم في عدم تحقيق العدالة في المنافسة الانتخابية.
4. عدم كفاية العقوبات القانونية الرادعة شجع على تكرار المخالفات المرتبطة بالتمويل الانتخابي.
5. ضعف التنسيق بين المفوضية العليا المستقلة للانتخابات والجهات الرقابية الأخرى مثل ديوان الرقابة المالية وهيئة

---

[37] سلسلة دراسات سياسية واستراتيجية معاصرة، العدد (١)، مركز الدراسات الاستراتيجية والدولية، ٢٠١٤، ص ٢

[38] العكيلي، احمد، ٢٠١٧، المختار من قرارات الهيئة القضائية للانتخابات، مطبعة اوفيست للكتاب، بغداد، ص

[39] عاجل، ضياء حمد، ٢٠١٦م، جرائم الدعاية الانتخابية دراسة مقارنة، ط 1، الناشر زين الحقوقية، لبنان، ص

[40] الشياب، محمد صبحي، ٢٠٢٠، تمويل الاحزاب السياسية الاردنية: دراسة في الضوابط القانونية والتنظيمية، دار الخليج، عمان، ص ٧٤.

[41] حسين، علاوي خليفة العاني، ٢٠٠٥، مستقبل المجتمع المدني في عراق ما بعد التغيير الدراسات الدولية، المجلد ٢٧، العدد ٣٠ ص ١٥٦

[42] قانون الجمعيات رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٠، الوقائع العراقية، العدد ٣٨١٣، ٤٢،٢ ، ٢٠٠٠، ١٠٦، الجزء الأول.

[43] أبو عامود، محمد سعد، 2009، الرأي العام والتحول الديمقراطي، ط1، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ص 178.

[44] جاسم، أديب محمد، 2010م، مؤسسات المجتمع المدني ودورها في حماية الحقوق والحريات العامة، رسالة ماجستير جامعة تكريت العراق، ص 185.

النزاهة أدى إلى قصور في المتابعة.

6. غياب آليات إلزامية للإفصاح المالي الدوري عن موارد ومصارف الحملات الانتخابية قلل من شفافية العملية الانتخابية.
7. ساهمت هذه الإشكاليات في تآكل ثقة المواطن بالانتخابات ونتائجها، وأضعفت المشاركة الشعبية.
8. إنَّ معالجة هذه الإشكاليات عبر إصلاح تشريعي ورقابي ستؤدي إلى ترسيخ النزاهة الانتخابية وتعزيز المسار الديمقراطي في العراق.
9. تتمثل في التمويل الأجنبي، واستخدام المال العام، وتمويل الجماعات الاقتصادية أو المسلّحة وشراء الأصوات مما يخلّ بمبدأ تكافؤ الفرص ويقوّض ثقة الناخبين بنزاهة الانتخابات.
10. تشمل تحديد سقوف للإنفاق، وإلزام المرشحين والأحزاب بالإفصاح المالي، وتعزيز الرقابة من المفوضية، وفرض عقوبات رادعة على المخالفين لضمان شفافية الأموال الانتخابية.
11. يقوم الإعلام بالكشف عن التجاوزات وتوعية الناخبين، فبينما ترصد منظمات المجتمع المدني الانتهاكات، وتوثقها، وتضغط لتطبيق القانون وتعزيز المساءلة القانونية.

التوصيات:

1. نوصي المشرع العراقي بتعديل قوانين الانتخابات وتضمينها نصوص تحدد السقف الأعلى للإنفاق الانتخابي، وتضع معايير دقيقة المصادر التمويل المسموح بها.
2. تعزيز الرقابة المؤسسية وتمكين المفوضية العليا المستقلة للانتخابات من أدوات رقابية فعّالة مع دعمها بكوادر مالية وقانونية متخصصة.
3. نوصي المشرع العراقي بتعديل القوانين الانتخابية وتضمينها نصوص تلزم المرشحين والاحزاب بتقديم تقارير دورية ومفصلة عن مواردهم ومصارفهم المالية لنشرها للرأي العام.
4. فرض عقوبات رادعة ووضع عقوبات جنائية وإدارية صارمة على المخالفين تشمل الغرامات إسقاط الترشيح، أو إلغاء الفوز عند ثبوت التمويل غير المشروع.
5. نوصي بوضع عقوبات مالية على المرشحين المخالفين لضوابط التمويل الانتخابي، أو عقوبات تتمثل بإسقاط الترشيح او الغاء الفوز.

قائمة المصادر والمراجع

أولا: الكتب

1. أبو عامود، محمد سعد، 2009، الرأي العام والتحول الديمقراطي، ط1، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية.
2. إسماعيل، عصام نعمة؛ مقلد، عبدو سعد علي، النظم الانتخابية، دراسة حول العلاقة بين النظام السياسي والنظام الانتخابي)، اعداد مركز بيروت للأبحاث والمعلومات، منشورات الحلبي، بيروت، لبنان.
3. الباز، داود، 2000، حق المشاركة في الحياة السياسية، ط1، دار الفكر العربي القاهرة.
4. الزيدي، وليد كاصد ٢٠١٦، قانون انتخابات مجالس المحافظات (٣٦) لسنة ٢٠٠٨ المعدل (دراسة تحليلية)، بدون ط بيروت، بعة، الناشر دار السنهوري.
5. السيد، عادل محمد، ٢٠١٩، الضوابط القانونية للدعاية الانتخابية بين النص والتطبيق، الطبعة بلا. الناشر دار النهضة، القاهرة، العربية.
6. الشاوي، منذر، ١٩٨١، القانون الدستوري، منشورات مركز البحوث القانونية، بغداد.
7. الشمري، حاتم البديوي، 2005، الدعاية الانتخابية عبر الملصقات، بدون طبعه.
8. الشياب، محمد صبحي، ٢٠٢٠، تمويل الاحزاب السياسية الاردنية: دراسة في الضوابط القانونية والتنظيمية، دار الخليج، عمان.

9. الصاوي، علي، الإصلاح البرلماني، مطبعة جامعة القاهرة كلية الاقتصاد والعلوم السياسية بالتعاون مع مؤسسة كونراد أديناور الألمانية في القاهرة ط1، القاهرة.

10. العبدلي، سعد مظلوم، ٢٠١٦م، الموسوعة التشريعية الانتخابية، ج ٢، ط 1، الناشر الشروق النجف الاشرف.

11. العكيلي، احمد حسن، ٢٠١٧، المختار من قرارات الهيئة القضائية للانتخابات الناشر مطبعة اوفيست للكتاب، بغداد.

12. الوكالة الامريكية للتنمية الدولية، 2003، دور المال في السياسة: دليل الى زيادة الشفافية في الانظمة الديمقراطية الناشئة، سلسلة المنشورات التقنية، الولايات المتحدة الامريكية.

13. بلكنر، فيرنا، 2010، الفساد والاحزاب السياسية، ترجمة الدكتور: باسم علي خريسان، موقع كتابات، أيلول.

14. بهنام، رمسيس، 1971، نظرية التجريم في القانون الجنائي، مصادر سلطة العقاب تشريعاً وتطبيقاً، منشأة المعارف، مصر.

15. جابر، جابر حبيب، 2015، الانسداد السياسي (الاستبداد وحلم الديمقراطية في العراق، دار التنوير للطباعة والنشر، بيروت، ط1.

16. جاندا، كينيث، 2006، الأحزاب السياسية والديمقراطية من الناحيتين النظرية والعملية - إقرار قانون الأحزاب، ترجمة: ناتالي سليمان، سلسلة بحوث المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية، بيروت.

17. حسن، محسن جباري، ٢٠١٤م، قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات وسائر التشريعات الانتخابية في العراق، ط1، ا بغداد لناشر دار المغرب.

18. خضر، طارق فتح الله، 1986، دور الأحزاب السياسية في ظل النظام النيابي، دار نافع للطباعة والنشر، القاهرة.

19. دليل قواعد ونظم التغطية الإعلامية خلال فترة الانتخابات هيئة الإعلام والاتصالات العراقية، عام ٢٠٠٩م.

20. شرقاوي، سعاد، 2005، الأحزاب السياسية أهميتها، نشأتها، نشاطها مركز البحوث البرلمانية مجلس الشعب، القاهرة.

21. عاجل، ضياء حمد، ٢٠١٦م، جرائم الدعاية الانتخابية دراسة مقارنة، ط 1، الناشر زين الحقوقية، لبنان.

22. فودة، رأفت، ٢٠٠١، دراسة تحليلية لقضاء مجلس الدولة المصري في الطعون الانتخابية، دار النهضة العربية، القاهرة.

23. مبارك، عصام؛ نجم، ملحم، ٢٠٢٠، أصول المحاكمات الإدارية، التنازع الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية.

24. مراد، كامل خورشيد، مدخل إلى الرأي العام، ط1، الناشر دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن.

25. نوريس، روبرت؛ ميرلو، باتريك، ٢٠٠٢م، مراقبة الإعلام لتعزيز الانتخابات الديمقراطية، المعهد الديمقراطي الوطني للمنظمات المدنية، ترجمة نور الاسعد، بيروت.

26. الكناني، كامل كاظم بشير، 2013، إرجوحة التنمية في العراق بين أرث الماضي وتطلعات المستقبل (نظرة في التحليل الاستراتيجي)، دار الدكتور للعلوم الإدارية والاقتصادية، بغداد.

ثانيا: الرسائل والأطاريح الجامعية.

1. جاسم، أديب محمد، 2010م، مؤسسات المجتمع المدني ودورها في حماية الحقوق والحريات العامة، رسالة ماجستير جامعة تكريت العراق.

ثالثا: المجلات وبحوث ودوريات.

1. حسين، علاوي خليفة العاني، ٢٠٠٥، مستقبل المجتمع المدني في عراق ما بعد التغيير الدراسات الدولية، المجلد ٢٧، العدد ٣٠.
2. خشن، علي نايف؛ عاشور، اميل جبار، 2023، البنيان التشريعي للتمويل غير المشروع للأحزاب السياسية (دراسة مقارنة)، مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة، العدد التاسع، المجلد1.
3. سلسلة دراسات سياسية واستراتيجية معاصرة، العدد (١)، الصادرة عن مركز الدراسات الاستراتيجية والدولية بجامعة بغداد، ٢٠١٤.
4. الطائي، حيدر أدهم، 2006، شكل النظام السياسي في العراق، بحث منشور في مجلة المستقبل العراقي، الصادرة من مركز العراق للأبحاث، السنة الثانية، العدد (7) حزيران.

رابعا: القوانين والأنظمة والتعليمات

أ. القوانين

1. القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ المعدل
2. قانون الجمعيات رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٠، الوقائع العراقية، العدد ٣٨١٣،
3. قانون الاحزاب والتنظيمات السياسية رقم 36 لسنة 2015، والمنشور في الوقائع العراقية بالعدد/4383 في 2015/10/12.
4. قانون الأحزاب السياسية ذي الرقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥.
5. قانون شبكة الإعلام العراقي رقم (٢٦) لسنة ٢٠١٥.

ب. الأنظمة والتعليمات

1. النظام رقم (7) لسنة 2004.
2. الأمر رقم (92) لسنة 2004
3. نظام رقم (13) لسنة 2005م، الصادر عن المفوضية العليا المستقلة للانتخابات العراقية.
4. نظام وسائل الإعلام لانتخاب مجلس النواب العراقي رقم (٨) لسنة ٢٠١٣.

خامسا: المصادر الأجنبية

1. Daniel Smilov, introduction: party fanding campaing finance and corruption in Eastern Europe, Dabiel Simlov, political finance and corruption in eastern Europe, centre for liberal strategies, Bulgaria,2007.
2. Magnus Ohman and Hani Zainulbhai et. al, Political Finance Regulation (The Global Experience), IFES, Washington, DC, U.S.A
3. Marcin Walecki and Kevin Casas-Zamora et al, Public Funding Solutions for Political Parties in Muslim-Majority Societies, IFES, Washington, D.C. U.S.A.

References

First: Books

1. Abu Amoud, Muhammad Saad, 2009, Public Opinion and Democratic Transition, 1st ed., Dar Al-Fikr Al-Jami'i, Alexandria.
2. Ismail, Essam Na'ma; Muqallad, Abdo Saad Ali, Electoral Systems: A Study of the Relationship Between the Political System and the Electoral System, Beirut Center for Research and Information, Al-Halabi Publications, Beirut, Lebanon.
3. Al-Baz, Daoud, 2000, The Right to Participate in Political Life, 1st ed., Dar Al-Fikr Al-Arabi, Cairo.
4. Al-Zaydi, Walid Kasid, 2016, Provincial Councils Election Law (36) of 2008, as amended (An Analytical Study), no edition, Beirut, Dar Al-Sanhouri.
5. Al-Sayed, Adel Muhammad, 2019, Legal Controls for Election Campaigning: Between Text and Application, no edition, Dar Al-Nahda, Cairo, Egypt.
6. Al-Shawi, Munther, 1981, Constitutional Law, Publications of the Legal Research Center, Baghdad.
7. Al-Shammari, Hatem Al-Badiwi, 2005, Election Propaganda via Posters, no publication date.
8. Al-Shayab, Muhammad Subhi, 2020, Financing Jordanian Political Parties: A Study of Legal and Regulatory Controls, Dar Al-Khaleej, Amman.
9. Al-Sawi, Ali, Parliamentary Reform, Cairo University Press, Faculty of Economics and Political Science, in cooperation with the Konrad Adenauer Foundation, Cairo, 1st edition, Cairo.
10. Al-Abdali, Saad Mazloum, 2016, The Electoral Legislative Encyclopedia, Vol. 2, 1st edition, Al-Shuruq Publishing House, Najaf.
11. Al-Akeeli, Ahmed Hassan, 2017, Selected Decisions of the Judicial Election Commission, Offset Book Press, Baghdad.
12. United States Agency for International Development (USAID), 2003, The Role of Money in Politics: A Guide to Increasing Transparency in Emerging Democracies, Technical Publications Series, USA.
13. Belkner, Verna, 2010, Corruption and Political Parties, translated by Dr. Basim Ali Khraisan, Kitabat website, September.
14. Behnam, Ramsis, 1971, The Theory of Criminalization in Criminal Law: Sources of Punishment Authority in Legislation and Application, Maaref Establishment, Egypt.
15. Jaber, Jaber Habib, 2015, Political Impasse (Despotism and the Dream of Democracy in Iraq), Dar Al-Tanweer for Printing and Publishing, Beirut, 1st ed.
16. Janda, Kenneth, 2006, Political Parties and Democracy: Theory and Practice - The Enactment of the Political Parties Law, translated by Natalie Suleiman, National Democratic Institute for International Affairs Research Series, Beirut.
17. Hassan, Mohsen Jabari, 2014, The Law of the Independent High Electoral Commission and Other Electoral Legislation in Iraq, 1st ed., Baghdad, Dar Al-Maghrib Publishing.
18. Khader, Tariq Fathallah, 1986, The Role of Political Parties under the Parliamentary System, Dar Nafie for Printing and Publishing, Cairo.
19. Guide to Rules and Regulations for Media Coverage During Election Periods, Iraqi Media and Communications Commission, 2009.

20. Sharqawi, Suad, 2005, Political Parties: Their Importance, Origins, and Activities, Parliamentary Research Center, People's Assembly, Cairo.
21. Ajil, Diaa Hamad, 2016, Election Propaganda Crimes: A Comparative Study, 1st ed., Zain Legal Publishers, Lebanon.
22. Fouda, Raafat, 2001, An Analytical Study of the Egyptian State Council's Jurisprudence in Election Appeals, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo.
23. Mubarak, Essam; Najm, Melhem, 2020, Principles of Administrative Trials: Administrative Disputes, Al-Halabi Legal Publications.
24. Murad, Kamel Khurshid, An Introduction to Public Opinion, 1st ed., Dar Al-Masira for Publishing and Distribution, Amman, Jordan.
25. Norris, Robert; Merlo, Patrick, 2002, Media Monitoring to Promote Democratic Elections, National Democratic Institute for Civil Society Organizations, translated by Nour Al-Asaad, Beirut.
27. Al-Kinani, Kamel Kazem Bashir, 2013, The Swing of Development in Iraq: Between the Legacy of the Past and the Aspirations of the Future (A Look at Strategic Analysis), Dar Al-Duktur for Administrative and Economic Sciences, Baghdad.

Second: Thesis and Dissertations.

1. Jassim, Adeeb Mohammed, 2010, Civil Society Institutions and Their Role in Protecting Public Rights and Freedoms, Master's Thesis, Tikrit University, Iraq.

Third: Journals, Research, and Periodicals.

1. Hussein, Alawi Khalifa Al-Ani, 2005, The Future of Civil Society in Post-Change Iraq, International Studies, Volume 27, Issue 30.
2. Khashan, Ali Nayef; Ashour, Emil Jabbar, 2023, The Legislative Framework for Illicit Financing of Political Parties (A Comparative Study), Maysan Journal of Comparative Legal Studies, Issue 9, Volume 1.
3. Contemporary Political and Strategic Studies Series, Issue (1), published by the Center for Strategic and International Studies, University of Baghdad, 2014.
4. Al-Ta'i, Haider Adham, 2006, The Form of the Political System in Iraq, research published in the Iraqi Future Journal, published by the Iraq Center for Research, Year 2, Issue (7), June. Fourth: Laws, Regulations, and Instructions

A. Laws

1. Iraqi Civil Code No. (40) of 1951, as amended
2. Associations Law No. 13 of 2000, Iraqi Gazette, Issue No. 3813
3. Political Parties and Organizations Law No. 36 of 2015, published in the Iraqi
4. Political Parties Law No. (36) of 2015
5. Iraqi Media Network Law No. (26) of 2015

B. Regulations and Instructions

1. Regulation No. (7) of 2004
2. Order No. (92) of 2004
3. Regulation No. (13) of 2005, issued by the Independent High Electoral Commission of Iraq
4. Media system for the election of the Iraqi House of Representatives No. (8) of 2013.

Abstract

Legal Problems of Electoral Financing in Iraq and Proposed Solutions

[1]Al-Muntazar Ahmed Hassan Al-Saadi, [2]Dawood Muhibi
University of Qom, Faculty of Law

This research addresses the legal issues related to electoral financing in Iraq, as it is one of the most important factors affecting the integrity and transparency of the electoral process. The primary objective of the research is to uncover shortcomings in the legal texts regulating electoral financing, whether in terms of vague controls regarding funding sources, weak oversight and transparency mechanisms, or inadequate penalties imposed on violators. It also seeks to provide practical and legislative solutions that would enhance electoral integrity and protect the popular will from the illegitimate influence of political money. The adopted approach is descriptive and analytical, as relevant Iraqi constitutional and legal texts were analyzed. The research concluded that current Iraqi legislation suffers from clear gaps in controlling electoral financing. It lacks precise standards that set financial ceilings for electoral spending and allows for undisclosed or illegitimate funding sources. Furthermore, oversight bodies are weak in tracking the movement of electoral funds, which opens the door for political money to influence results and perpetuate inequality among candidates.

Keywords: electoral financing, election, Iraqi law