



لمحات استراتيجية حول قانون تمويل الأحزاب السياسية

فراص طارق مكية



لمحات استراتيجية حول قانون تمويل الأحزاب السياسية
سلسلة اصدارات مركز البيان للدراسات والخطيط / قسم الابحاث
/ الدراسات السياسية

الاصدار / مقال راي
الموضوع / الانتخابات، الحكومة والدستور والقانون
فراص طارق مكية / المنظمة العربية للقانون الدستوري

عن المركز

مركز البيان للدراسات والخطيط مركز مستقلٌ، غيرٌ ربحيٌّ، مقرُّه الرئيس في بغداد، مهمته الرئيسة -فضلاً عن قضايا أخرى- تقديم وجهة نظر ذات مصداقية حول قضايا السياسات العامة والخارجية التي تخص العراق بنحو خاص، ومنطقة الشرق الأوسط بنحو عام. ويسعى المركز إلى إجراء تحليل مستقلٌ، وإيجاد حلول عملية جلية لقضايا معقدة تهمُّ الحقلين السياسي والأكاديمي.

ملحوظة:

لا تعبر الآراء الواردة في المقال بالضرورة عن اتجاهات يتبناها المركز، وإنما تعبر عن رأي كتابها.

حقوق النشر محفوظة © 2025

www.bayancenter.org

info@bayancenter.org

Since 2014



تعاني الأنظمة الحزبية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا من جملة من الأمراض الحزبية المزمنة الممتدّة عبر الحقب السياسية التاريخية، ويأتي في مقدمتها أنها أحزاب شخصانية أو كاريزماتية، أي «أحزاب قادة الأحزاب»، أو عادةً ما تحتكر مجموعة ضيقة من القادة قيادتها والقرار فيها لدورات ممتدّة - هذا إن كانت فيها دورات حزبية فعلية - ولذلك فإن الصراعات على الزعامة الحزبية لا تفضي إلا إلى انشقاقات حزبية أو صراعات أجنبية متمحورة حول القادة، ولا تذوب هذه الصراعات بالتداول الفعلي لسلطة الحزب. كما لا يمكن عملياً اشتراط تحديد ولاية زعامة الأحزاب السياسية أو تمرير مثل هذا التشريع. ومن الأمراض الحزبية المستفحلة أيضاً أن الأحزاب السياسية هي مجرد قوائم انتخابية لهذه الهياكل الشخصية، وليس أحزاباً تنظيمية حقيقة، وهذا الانهيار التنظيمي هو السبب، وربما النتيجة، لغياب أحزاب برامجية حقيقة، بل إن الواقع عبارة عن تكتلات نفوذ وعلاقات نبوية أوليغارشية تتظم في كيانات هي مجرد هياكل لقوائم انتخابية.

ومع تحول الأنظمة الحزبية من أحزاب جماهيرية إلى أحزاب نبوية بحسب التصنيف القديم، أو من أحزاب تنظيمية إلى أحزاب انتخابية بحسب التصنيف الحديث، فقد أضحت الحديث عن التمويل عبر الاشتراكات بلا معنى. وهذا في الواقع يسري على الأحزاب كما يسري على الجمعيات والمنظمات وأيّ أنظمة أخرى تعتمد على الاشتراكات «الشعبية» أو «اشتراكات العضوية»، باستثناء المنظمات ذات العضوية الإلزامية كالنقابات التي تتمتع قانوناً ببعض الصلاحيات الحصرية مثل الإجازات أو تأييدات العمل. أما التمويل الفعلي، فيتم في أحسن الأحوال عبر التبرعات من الأثرياء أو من الداعمين والمتوسطين أو من القادة الذين يتحكمون من خلال ذلك بمجمل أو كامل التنظيم وتوجهاته وسياساته، بما يتلاءم مع تمثيله لهم، أو بالأدق لمصالحهم الشخصية الخاصة، وليس للمصالح العامة أو مصالح جمهور الناخبين أو المؤيدين. عادةً ما يستفحل هذا الأمر إلى منظومة أوسع تتمثل في التحالف مع رجال الأعمال - من غير الداعمين بالضرورة - ضمن تحالفات وقية لمصالح خاصة، أو إلى منظومة أعمق، تتمثل في تبني أو بناء رجال أعمال خاصين بالحزب، أو مجموعة «اقتصادية» تابعة له، كما هو الحال في العراق، والمسؤولة عن «تنظيم الفساد في السلطة» وعقد الصفقات والمشاريع والتعاقدات الحكومية المشوّبة بالفساد لصالح الحزب. وفي كل ذلك، أنماط من



الفساد السياسي الخطير الناتج عن التزاوج بين الأحزاب السياسية ورأس المال الخاص أو العام المستثمر لخدمة المصالح الحزبية الضيقة.

ومن هنا تبرز أهمية تنظيم تمويل الأحزاب السياسية أو السيطرة عليه، بيد أن ذلك يكاد يكون مستحيلاً في البلدان المغرقة في الفساد، والتي لا تتوفر فيها أية توثيقات مالية، إذ تجري كل التعاملات خارج المنظومة المصرفية، فيتعذر تماماً ضبط أو توثيق أو حتى تخمين حجم موارد الأحزاب وحجم إنفاقها ولو بنسبةٍ ما. فالمشكلة، وبكل بساطة، تكمن في أن الإنفاق نقيٍ ولا يمكن توثيقه، ولا يوجد ما يتطلب توثيقه، وبالتالي لا يوجد ما يلزم بالإفصاح عنه. وإذا ما تم الإنفاق خارج التوثيق الرسمي، فلا يمكن ممارسة الرقابة على الواردات التي لا يوجد أيضاً ما يلزم بتوثيقها رسمياً، فالنظام المالي برمته يمكن أن يجري خارج التوثيقات الرسمية وبالتعاملات النقدية المباشرة. وفي الواقع، لا تتوفر من أجل تنظيم تمويل الأحزاب السياسية سوى بعض التكتيكات التنظيمية التي قد تمثل مجرد بداية محدودة لعملية التنظيم.¹

يأتي التمويل العام للأحزاب كآلية وحيدة جزئية، ولو محدودة أو بالحد الأدنى، كحبل إنقاذ للتخفيف من درجة استحواذ رأس المال على الأحزاب، ولكن فقط على الأحزاب حديثة النشأة غير الراسخة في التنظيم والتمويل، وكذلك الأحزاب التي تمرّ بعنة زجاجة التأسيس. بيد أن التمويل العام ينبغي ألا يكون تمويلاً كاملاً، وإنما أصبحت الأحزاب مجرد مؤسسات حكومية تتبع، بالضرورة، بشكلٍ أو بأخر، سياسات الحكومة. ومتى ما كانت نسبة التمويل العام للإنفاق الحزبي الفعلي كبيرة، زاد اعتماد الأحزاب - وبالتالي تبعيتها - للحكومة أو للسلطة في هذه الحالة؛ لذا ينبغي ضبط نسبة التمويل العام بدقةٍ كي تتحقق التوازن بين استقلالية الأحزاب عن رجال الأعمال واستقلاليتها عن الدولة.

وهناك جملة خيارات واسعة لتحديد مقدار التمويل العام، كاعتماد رقم معياري

1- اعتمدت هذه الورقة على: أنظمة تمويل الأحزاب السياسية، سوجيت شودري وآخرون، مركز العدلية الانتقالية الدستورية في كلية الحقوق/جامعة نيويورك - المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات 2014. ويتناول التقرير أنظمة تمويل الأحزاب السياسية في خمسة محاور: 1. التمويل العام 2. تقييد الدخل 3. تقييد الإنفاق 4. الإفصاح 5. الإنفاذ؛ وفيما يتوضّع في خيارات التمويل العام ونقاشاتها، يربك كثيراً كما هو المتوقع في محوري تقييد الدخل والإنفاق وهما المفصل الأهم بل المحور الأساسي في الرقابة على تمويل الأحزاب، حيث يتضح بشدة أنه لا يمكن مطلقاً الرقابة على التمويل.





مرجعي مثل متوسط دخل الفرد السنوي أو الحد الأدنى للدخل الفردي، مقارنة بمتوسط أو الحد الأدنى لعدد أعضاء الأحزاب أو عدد الناخبين أو المصوّتين في آخر تجربة انتخابية، أو نسبة محددة من الناتج المحلي الإجمالي أو من الموازنة السنوية، أو منحة محددة تعتمد على معدل دخل الفرد السنوي كحد أدنى يتناسب مع معدل التضخم السنوي.

أما توزيع التمويل العام فيكون عادةً بالتناسب لا بالتساوي، إما حسب عدد المقاعد التي حصلت عليها الأحزاب أو عدد الأصوات التي نالتها - في أنظمة الأغلبية لتجنب الإجحاف - وينحصر ذلك بالأحزاب التي نجحت في إحراز التمثيل في آخر انتخابات. ويمكن أيضاً أن يشمل كل الأحزاب المسجلة، حتى تلك التي لم تنجح في الوصول إلى عتبة البرلمان، بل ويمكن - بل ينبغي - أن يشمل الأحزاب حديثة التأسيس. كما يمكن أن يبدأ من حدّ عتبة معين لجميع الأحزاب ثم يتضاعف بالنسبة للأحزاب الناجحة بحسب نسبة مقاعدها.

وفي العراق، شمل قانون الأحزاب السياسية كل الأحزاب المسجلة، وهو ما يمكن اعتباره حلّاً متوازناً بين ترشيد الخيارات الانتخابية وتمكين الأحزاب الجديدة من كسر طوق الأوليغارشيات الحزبية. ولكن ينبغي تحديد ذلك - مع التأكيد على مبدأ التناسب لاحقاً بالنسبة للأحزاب الفائزة تبعاً لعدد مقاعدها - بمتابعة جدية للنشاط الحزبي، كي لا تتكئ الأحزاب الشكلية أو «الوهمية» أو الفاشلة على التمويل العام للاستمرار كواجهات سياسية.

ويُحدّد ذلك من خلال اشتراط حدّ أعلى من عدم الفوز في التجارب الانتخابية سواء الوطنية أو المحلية (كدورتين برلمانيتين مثلاً)، وسواء تمت المشاركة فيها أصلاً أم لا. بل إن قطع التمويل العام بناءً على مقياس الجدية هذا يمكن أن يكون خطوة أولى لسحب الإجازة، أو يسحب الترخيص معها تلقائياً باعتبار الحزب تشتتياً للناخب وعيّناً على العملية السياسية. ويمكن أن يقتصر ترخيصه عندئذٍ على كونه جمعية سياسية، بعد التمييز قانوناً بين الجمعيات والأحزاب السياسية.



كما يمكن أن تُمنح الجمعيات السياسية امتيازات إضافية تبعاً لوظيفتها عن باقي منظمات المجتمع المدني، مثل التمتع بمحضنات معينة توفر لها مساحات أوسع لحرية الرأي والتعبير.²

وبهذا الصدد فمن الضروري حظر التمويل والتبرعات من الشخصيات المعنوية - نظرياً غير السياسية أو الإعلامية أو مؤسسات الفكر والرأي وعملياً منها جميعاً إذ إن المؤسسات الإعلامية وعادة مراكز الأبحاث عبارة عن واجهات سياسية وحزبية - وحصرها بالشخصيات الطبيعية، فالجهات كالشركات والمؤسسات يفترض أنها جهات ربحية مثلاً أو غير ربحية تمثل مصالح معينة وتدعي وظائف محددة لا دور ولا رأي سياسي لها بحكم وظيفتها وإلا كانت أحزاباً أو جمعيات سياسية، من دون أن يمتن ذلك بحرية التبرع أو التمويل الذي سيكون مباحاً لمدراء أو أعضاء هذه الجهات كأشخاص فقط وليس كمؤسسات أو شركات، إذ لا يمكن تفسير دعم شركات ومؤسسات لأحزاب سياسية بحسن نية من دون تقاطع مصالح؛ وهذا الشرط - أي حظر التمويل والتبرعات من الشخصيات المعنوية وحصرها بالشخصيات الحقيقية - أساس في قطع العلاقة «الرسمية» بين «رأس المال السياسي» والأحزاب؛ وبينفس الدرجة من الأهمية والخطورة يجب حظر التمويل والدعم الأجنبي مطلقاً وهو ما نص عليه ولكن بتخبط قانون الأحزاب السياسية في العراق من إيقاف النشاط لمدة ستة أشهر وصولاً إلى حلّ الحزب في حال التكرار. ومن جانب آخر فمن الضروري حظر انخراط الأحزاب في أعمال تجارية أو استثمارية (وقد نص القانون على السماح للأحزاب باستثمار أموالها)، نعم يمكن السماح بأنشطة وفعاليات ريعية وترعية غير تجارية ولكن من دون أن يمتد ذلك لامتلاك أو إدارة أعمال تجارية أو استثمارية غير فكرية وأو غير سياسية حيث لن يمكن حينها التمييز بين المصالح التجارية الخاصة والمصالح العامة، فإذا ما تم الخلط على يد أحزاب وصلت إلى السلطة فإن ذلك يعني فساداً كاملاً ومطلقاً ولكنه في نفس الوقت مقدناً ومشرعاً؛ وختاماً فمن البديهي حظر أي تبرع أو تمويل أو دعم من مؤسسات القطاع العام أو المختلط (كما نصت عليه المادة 37/أولاً) أو استغلال السلطة أو مؤسسات أو موارد الدولة في ذلك عدا بالطبع التمويل العام المباشر وغير المباشر المقرر قانوناً بتفاصيله على وجه التساوي من دون أية سلطة تقديرية.

2- تم تقديم رؤية متكاملة للتمييز بين منظومتي الجمعيات والأحزاب السياسية ووظيفتيهما في: لمحات استراتيجية حول قانون الأحزاب السياسية، فراس طارق مكية 2012.





يمكن للتمويل العام أن يتخذ صوراً أخرى، كالتمويل غير المباشر. وقد انحصر هذا التمويل أساساً في السابق بتوفير فرص متساوية أمام الإعلام الممّول حكومياً، إلا أن ذلك أصبح اليوم غير ذي قيمة تذكر - إن كانت له قيمة أصلاً - بعد التحول الكبير الذي وجّه البوصلة تماماً نحو الإعلام الافتراضي ووسائل التواصل الاجتماعي. وحتى التكتيكات الرقابية الأخرى، مثل تحديد ساعات الإعلانات الانتخابية المسموح بها في القنوات الخاصة، والتي غالباً ما تكون مملوكة أو مرتبطة بأحزاب مهيمنة بهدف تقليل فجوة الإمكانيات الإعلامية بينها وبين الأحزاب الناشئة، فقد أصبحت هي الأخرى غير ذات جدوى أمام طوفان التواصل الاجتماعي.

لذا، فإن جميع الجهود التقليدية المبذولة في هذا المجال أصبحت غير مجدهية أساساً، بغض النظر عن كلفتها أو تعقيداتها التشريعية والتنفيذية، بل إنها قد تتحول إلى عبء بيروقراطي يفتح أبواباً للفساد الإداري، وربما السياسي أيضاً. وعليه، فإن الأفضل هو غضّ النظر عنها مؤقتاً، ريثما تبلور آليات مبتكرة للرقابة الحقيقية على الإنفاق في الفضاء الافتراضي.

الجانب الآخر من التمويل العام غير المباشر يتمثل في الإعفاءات الضريبية للمتبرعين والمانحين، وهو ما قد يكون مغرياً ولو بنسبة ضئيلة نحو تحقيق درجة من الشفافية. وما قد يكون أهم أحياناً من التمويل المباشر، فهو توفير مقرات للجمعيات الحزبية أو الانتخابية، إذ تمثل هذه المقرارات التكلفة الأكبر بالنسبة للأحزاب الناشئة، وتمثل تكلفة معتبرة أيضاً بالنسبة للأحزاب الكبيرة. ويمكن الجمع بين النمطين، أي التمويل المباشر للأحزاب الفائزة بتمثيل برلماني أو محلي، والتمويل غير المباشر للأحزاب الناشئة والحديثة لدعمها من دون التورط في دعم مباشر لأحزاب وهمية، أو يمكن اعتماد النمطين مطلقاً لجميع الأحزاب.

تشكل التجمعات الانتخابية وإنتاج الإعلانات والدعويات بكافة أشكالها المرئية، وحالياً إدارة التواصل الافتراضي إلى جانب التجمعات، بالإضافة إلى الإعلانات التقليدية التلفزيونية واللافتات - والتي أصبحت حالياً أقل أهمية وتأثيراً بكثير - أهم موارد الإنفاق في الحملات الانتخابية. وتمثل هذه الموارد محور جهود الحد من الإنفاق للحد من الفساد السياسي والمالي السياسي والزيانية وشراء الأصوات وغيرها. إذ لا جدوى من الحد من الإنفاق على الأنشطة الحزبية التقليدية غير



الانتخابية، والتي من الصعب بالطبع تميّزها عن الأنشطة الانتخابية في مواسم الانتخابات، بخلاف نشاط المرشحين الذي يمكن اعتباره انتخابياً بالكامل منذ تقديم الترشيحات وحتى قبل قبولها رسمياً.

لا يمكن أبداً ممارسة الرقابة على الإنفاق الحزبي والانتخابي بشكل موثوق يعتمد على فعاليتها، حتى في أعنى الديمقراطيات. فكيف يمكن الرقابة على إنفاق الداعمين «الأطراف الثالثة»، أو على التمويل أو الدعم غير المسجل، وعلى الأنشطة غير المباشرة، ناهيك عن الأنشطة غير النظيفة أو على الأقل غير الشفافة؟ هذا صعب بشكل خاص في أنظمة تعتمد على التعاملات النقدية المباشرة، وتعاني من ضعف الأنظمة المصرفية والأنظمة الضريبية، ويستفحّل فيها الفساد المالي والإداري، كما هو الحال في العديد من بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، والعراق من أبرزها في هذا الجانب.

كما أن معظم إجراءات الرقابة على الصرف تكاد تحصر بالرقابة على حجم الدعاية والإعلانات التلفزيونية، وهذه أصبحت بلا أهمية تذكر في الوقت المعاصر بعد افتتاح الإعلام الافتراضي ووسائل التواصل الاجتماعي. وحتى هذه الرقابة التلفزيونية يصعب ضبطها في ظل مئات القنوات الفضائية وعشرات المحطات الإذاعية المختصة بالشأن العراقي وحده.

يشمل الإنفاق الانتخابي المرشحين كما يشمل الأحزاب، سواء كانوا مرشحين حزبيين أم مستقلين، ومراقبته أعقد بكثير من مراقبة الإنفاق الحزبي، سواء الانتخابي أم غيره، بل يكاد يكون مستحيلاً. فمثلاً لا يمكن متابعة السقوف العليا للإنفاق الحزبي والسلقوف العليا للإيرادات تبعاً لذلك، فكذلك لا يمكن متابعتها للمرشحين الأفراد لنفس الأسباب، وهي أعقد، لأن المرشحين لا توجد لديهم أبواب ثابتة نظامية للصرف مثل المقرات والقواعد والمطبوعات، إذ يمكن لهم التملّص من رقابة تمويلها بنفيها من الأساس.

وعليه، لا يمكن الطلب منهم الإفصاح عن حدود دنيا للإنفاق، حيث سيكون ذلك تقييداً للمرشحين الفقراء أو غير المدعومين حزبياً، أو بالأدق غير المدعومين بالمال السياسي، مما يقدم خدمة مجانية لمنافسيهم الحزبيين أو المدعومين بالمال السياسي، وهم الأخطر الذين يراد مراقبتهم. فلا جدوى من الرقابة على



المرشحين، بل إن الإجراءات المعيارية المتبعة ستعود بالضرر، أو ستنتج بالضبط عكس النتائج المتوقعة.

نعم، من المجدى التشديد على تجريم شراء الأصوات ومعاقبته، رغم أن حالات التلبس المباشر قليلة وغير مؤثرة غالباً. إلا أنه يبقى ضرورياً التوعية بجريمة شراء الأصوات وخطورها على مسيرة التنمية السياسية - بما يشمل الديمقراطية والاستقرار السياسي - والاقتصادية - من حيث مستوى الخدمات التي سيحصل عليها المواطن - للدولة. والأهم هو التوعية باستحالة تعقب عملية التصويت وخصوصية المصوّت المضمونة فنياً وعملياً، وليس فقط دستورياً، والتخلي عن أنظمة بطاقات الناخب القابلة للشراء أو الاستغفال انتخابياً، والاكتفاء بالهويات الشخصية الرسمية، «البطاقة الموحدة»، غير القابلة للبيع وغير القابلة للاستغفال.

كما قد يكون من المجدى تحديد فترة الحملات الانتخابية، مع التشديد على حظر الدعاية الانتخابية - على الأقل المباشرة - خارج هذه الفترة، للحد من سقف الإنفاق الانتخابي وتكليف الحملات الدعائية إجمالاً. وقد تناولت تعليمات مفوضية الانتخابات هذا الموضوع بدرجة جيدة، ولكن بإمكانيات وقدرات محدودة جداً على التنفيذ، الأمر الذي يستدعي تفعيل دور الجهات الأخرى في الرقابة كما سيأتي لاحقاً.

إن شفافية التمويل الحزبي والانتخابي بشقيه الواردات والنفقات، أي الإفصاح عنها، شبه مستحيلة، وتکاد تكون الآية الوحيدة المجدية هي الإعفاءات الضريبية المغربية للمانحين. وهذه قد تكون - إن كانت مغربية - مجدية إلى حد ولو بسيط بالنسبة للمانحين الكبار أو المتوسطين وفي حدود الدعم «النظيف» الذي يمكن الإفصاح عنه. كما يمكن أن يكون التمويل العام مشروطاً بدرجة من الإفصاح عن نسبة معينة، وأن تكون ضعف الحصة المقدّرة من التمويل العام، إذ لا يعقل أن يعتمد الحزب بالكامل على التمويل العام. وهذه كلها إجراءات إفصاح قد تظل شكليّة، إلا أنها تحقق أيضاً نسبة ولو بسيطة من الإفصاح.

والرقابة بدورها سلاح ذو حدين، إذا ممكن من خالها، إذا ما كانت مفوضية الانتخابات مسيّسة، استغلال سلطاتها العقابية لابتزاز أو كبح الأحزاب المعارضة أو الناشئة أو المنافسة. لذا، ينبغي عدم التوسيع في السلطات التقديرية أو مدى العقوبات.



ويمكن توسيع دائرة الرقابة و«منافسة» سلطة المفوضية أن يشجع المواطنين أو مؤسسات المجتمع المدني، أو أي جهة أخرى، حتى وإن كانت مؤسسات حكومية، على المشاركة في عملية الرقابة الانتخابية عموماً، وليس فقط الرقابة المالية، عن طريق حواجز مغربية، لأن تخصص للمبلغين عن الانتهاكات الانتخابية نسبة من الغرامات المالية المستحقة إذا ما تم الحكم بها.

كما يمكن توفير حق الاستئناف أمام جهات أخرى غير المفوضية للحد من إمكانية تسييس أحكامها، وإن كانت الجهات الأخرى قد لا تقل عنها احتمالية في التسييس. ومع ذلك، يمكن حصر حق المقاضة في الجرائم الانتخابية التي تستلزم عقوبات مالية بمفوضية الانتخابات حصراً، مع منح حق الاستئناف للجرائم الانتخابية التي تستلزم عقوبات جنائية أمام محكمة الاستئناف أو التمييز، ومنح حق الاستئناف للجرائم الانتخابية التي تستلزم أحكام الإقصاء أو المنع من الترشح أو حظر النشاط السياسي أو حل الحزب أمام المحكمة الاتحادية العليا، وهو ما ضمنته تقريراً .56

إن انخراط السلطة القضائية في معمدة الجدل الانتخابي، منذ «وضع اليد» على مفوضية الانتخابات بعد الفساد الكبير الذي شابها، وصولاً إلى اتهامات السلطة القضائية نفسها بالتسييس بعد الجدل السياسي حول أحكام المحكمة الاتحادية ودور المحكمة نفسها وموقعها سواء في النظام الدستوري أو في السلطة القضائية، مضافاً إلى محدودية دور الرقابة المالية وشكليتها، وعجز هيئة النزاهة مع تجذر منظومة الفساد السياسي والإداري وإلغاء نظام المفتشين العموم، وكل ذلك وسط طبيعة المنظومة المالية والمصرفية وآليات التعامل النقدي في العراق، لا يفسح مجالاً واسعاً للرقابة على تمويل الأحزاب السياسية.

بل إن تشرع قانون خاص بذلك سيصبح غير ذي جدوى، إن لم يكن فتحاً لباب واسع جديد من أبواب الابتزاز والفساد السياسي. لذا، لا يمكن في الوقت الحالي سوى تعديل قانون الأحزاب السياسية رقم 36 لسنة 2015 (فيما يخص تمويل الأحزاب السياسية)، وتضمينه بعض الآليات المحددة الممكنة التي تمت مناقشتها في هذه الورقة، مع إدخال بعض التعديلات على المعالجات الواردة فيه أصلاً.





ملحق: نصوص المقترحة

نَصَتْ المَادَةُ 17/ثَانِيَاً عَلَى «اِختِصَاص» دَائِرَةِ الْأَحْزَابِ بِتَقْدِيمِ مَقْتَرَحٍ إِلَى وزَارَةِ الْمَالِيَّةِ بِالْتَّقْدِيرِ السَّنِويِّ لِلْمُبْلَغِ الْكُلِّيِّ لِلْإِعَانَةِ الْمَالِيَّةِ لِلْأَحْزَابِ السِّيَاسِيَّةِ ثُمَّ أَكْمَلَتِ المَادَةُ 43 الْأُكْيَةِ بِاِختِصَاصِ وزَارَةِ الْمَالِيَّةِ بِالْمُوافَقَةِ عَلَى هَذَا التَّقْدِيرِ ثُمَّ تَقْدِيمِهِ كَمَقْتَرَحٍ إِلَى مَجْلِسِ الْوُزَرَاءِ لِلْبَيْتِ فِيهِ وَتَضْمِينِهِ فِي مَشْرُوعِ الْمَوَازِنَةِ الْعَامَّةِ لِلْوَلَوَّهِ؛ وَفِي هَذَا إِجْرَاءَاتِ مَطْوَلَةٍ وَتَعْقِيدَاتِ بِيروقِرَاطِيَّةِ، وَالْأَجْدِيِّ اِختِصَارًاً ذَلِكَ بِتَبْيَيِّنِ الصِّيَغَةِ الَّتِي تَحْتَسِبُ وَفَقَهَا إِلَيْهَا الْمَالِيَّةُ (مَعَ اِقتِرَاحِ تَعْدِيلِ الْمُصْطَلَحِ الَّذِي يَوْجِي بِالْاسْتِجَادَاءِ وَالْتَّفَضُّلِ إِلَى مَثَلًاً «الْمَنْحَةِ السَّنِويَّةِ») كَيْ لَا تَصْبِحَ مَحْلًا لِلْجَدْلِ بَيْنَ الدَّائِرَةِ وَالْوَزَارَةِ فِي كُلِّ سَنَةٍ، وَبِالنَّظَرِ إِلَى اِلْأَسْعَارِ السَّائِدَةِ فِي السَّوقِ لِبَعْضِ الْمَصَارِيفِ الْأَسَاسِيَّةِ جَدًّا، مُثْلِ إِيْجَارِ الْمَقْرَبِ وَرَوَاتِبِ بَعْضِ الْكَوَادِرِ، مَقْارَنَةً بِبَعْضِ الْأَرْقَامِ الرَّسْمِيَّةِ، يُمْكِن اِقتِرَاحُ صِيَغَةٍ مُحَدَّدةٍ لِلْمَنْحَةِ مَعَ التَّنْبِيَّهِ عَلَى أَنَّ الْمَنْحَةِ السَّنِويَّةِ لَمْ تُصْرِفْ وَلَوْ لَمَرَةً وَاحِدَةً مِنْ إِصْدَارِ الْقَانُونِ قَبْلِ عَشَرِ سَنَوَاتٍ، وَهَذِهِ الْأَنَّ، رَغْمَ أَنَّ المَادَةَ 44/ثَالِثًاً نَصَتْ عَلَى الْعَمَلِ بِهَا فِي الدُّورَةِ الْنَّيَابِيَّةِ الْلَّاحِقَةِ، وَهَذَا يُعَدُّ إِجْحَافًاً كَبِيرًاً بِحَقِّ الْأَحْزَابِ السِّيَاسِيَّةِ النَّاشِئَةِ وَالْحَدِيثَةِ، وَإِخْلَالًا بِعَوْمَلِيَّةِ الْاِنْتِقَالِ نَحْوَ شَفَافِيَّةِ تَمْوِيلِ الْأَحْزَابِ السِّيَاسِيَّةِ، وَالْخَطْوَةِ الْأُولَى فِي مَكَافِحةِ الْفَسَادِ السِّيَاسِيِّ.

النص المقترن:

م 17/ثانياً/ب حذف الفقرة وإعادة ترقيم الفقرات التالية.
م 42: تسلّم الأحزاب السياسية منحة سنوية ضمن الموازنة العامة للدولة يتم تحويلها إلى حساب كل حزب من قبل وزارة المالية.
م 43: حذف وإعادة ترقيم المواد اللاحقة.
م 44: أولاً: يستلزم كل حزب سياسي مسجّل وفق أحكام هذا القانون منحة سنوية مالية مقدارها عشر (10/1) عدد الأعضاء المؤسسين مضروباً في متوسط نصيب الفرد الشهري من الدخل القومي بحسب بيانات آخر سنة مالية منتهية.





ثانياً: يستلزم كل حزب سياسي ممثلاً في مجلس النواب أو مجالس المحافظات منحة سنوية إضافية مقدارها ضعف متوسط نصيب الفرد السنوي من الدخل القومي بحسب بيانات آخر سنة مالية منتهية ماضياً في مجموع عدد المقاعد الحائز عليها عند تقديم مشروع الموازنة حتى لو صادف ذلك انتهاء دورة أو حل المجالس المذكورة.

ثالثاً: تتولى دائرة الأحزاب السياسية إعداد جدول المنحة السنوية وإرسالها إلى وزارة المالية.

رابعاً: يشترط في استلام المنحة السنوية إفصاح الحزب عن إيراداته في السنة المالية المنتهية على أن لا تقل قيمة الإيرادات المفصحة عنها عن ضعف قيمة المنحة السنوية المستحقة.

م 45: إضافة بند جديد بالرقم ثانياً وإعادة ترقيم البنود اللاحقة.
تحجب المنحة السنوية عن الحزب الذي لم يفز بأي مقعد في مجلس النواب أو مجالس المحافظات طيلة دورتين انتخابيتين بدءاً من أول انتخابات تجري بعد إجازته سواء شارك في الانتخابات أم لم يشارك، وتسحب إجازة الحزب ويلغى تسجيله إذا لم يفز بأي مقعد في الدورة الانتخابية الثالثة ويعتبر جمعية سياسية.

م 33/رابعاً، م 42، م 43، م 44، م 45 استبدال مصطلح «الإعانة المالية» بالـ«المنحة السنوية».

➢ توفير مقرات اجتماعات انتخابية والذي يمثل التكلفة الأكبر بالنسبة للأحزاب الناشئة ويمثل تكلفة معتبرة حتى بالنسبة للأحزاب الكبيرة، لتوفير النفقات الانتخابية والحد من سقف الإنفاق حتى بالنسبة للأحزاب الكبيرة وامتصاص إمكانات الفساد وسيطرة المال السياسي.

النص المقترن:

إضافة مادة جديدة بعد م 45 وإعادة ترقيم المواد اللاحقة:
تخصص الدولة أثناء فترة الحملة الانتخابية حصراً الملاعب والمسارح وأماكن التجمع العامة المملوكة لها في غير أوقات الدوام لأغراض الحملات الانتخابية وبالتساوي بين الأحزاب السياسية المسجلة وفق هذا القانون،





وتقوم دائرة الأحزاب السياسية بتنظيم طلبات الأحزاب السياسية وحسب أسبقية تقديم الطلب والتنسيق مع الجهات الحكومية المعنية.

➤ حظر انخراط الأحزاب في أعمال تجارية أو استثمارية، والاقتصار على الأنشطة والفعاليات الريعية و/أو الفكرية بغير قصد الربح والتجارة.

النص المقترن:

تعديل م/33: عوائد ريع نشاطاته وفعالياته وفقاً لهذا القانون.

تعديل م/38: لا يجوز للحزب السياسي مزاولة أعمال تجارية أو استثمارية بقصد الربح، ويجوز له تحصيل الريع والفوائد التالية:

أولاً: نشر وإعداد وتوزيع المطبوعات والمنشورات أو غير ذلك من مواد الدعاية والنشرات السياسية والفكرية والثقافية.

ثانياً: النشاطات الاجتماعية والثقافية التي يخصص ريعها للحزب.

ثالثاً: الفوائد المصرفية على حسابات التوفير والجاري.

رابعاً: حذف.

➤ التشدد في قطع الطريق على استغلال موارد الدولة ولو بتقييد الحقوق السياسية للمسؤولين بحرية التبرع الشخصي، درءاً لسوء استخدام السلطة.

النص المقترن:

إضافة بند جديد وإعادة ترقيم البنود التالية:

م/37/أولاً: لا يجوز للحزب السياسي أن يستلم التبرعات بأية صورة كانت مالية أم عينية أم خدماتية عدا المنحة السنوية وما هو منصوص في هذا القانون من أية جهة أو مؤسسة حكومية، ومن أعضاء السلطة التنفيذية بدرجة وزير فما فوق والمحافظين ولو بصفاتهم الشخصية عدا الاشتراكات الحزبية للحزبيين منهم، ولا من أعضاء السلطة القضائية من القضاة والمدعين العامين والمشرفين القضائيين، ولا من أعضاء الهيئات المستقلة من المفوضين وأعضاء مجالس الإدارات فما فوق.

➤ حصر التبرعات والتمويل بالشخصيات الحقيقة وضرورة حظر التمويل والتبرعات من الشخصيات المعنوية.



النص المقترح:

م37: إضافة بند جديد قبل البند ثانياً وإعادة ترقيم البند التالي:
لا يجوز للحزب السياسي أن يتسلّم التبرعات من المؤسسات والشركات
والمنظمات والأحزاب والجمعيات وأية شخصية معنوية غير حقيقة.

➢ نص القانون في عدة موارد ومنها المادة 37/ثانياً على حظر «كل
التبرعات المرسلة من أشخاص أو دول أو تنظيمات أجنبية» وهي
نصوص مهمة وضرورية جداً ومتينة، إلا أنه ناقض نصوصه في
المادة 41/أولاً عندما سمح بقبول التبرعات من الأشخاص أو الجهات
الأجنبية «بموافقة دائرة الأحزاب»، وهو تناقض واستثناء غير مبرر
ويشكل خطراً كبيراً على الحياة السياسية في العراق التي تعاني
من تدخل بل تحكم الجهات الخارجية بها وبقراراتها فكيف يمكن
السماح لها قانوناً بذلك، لذا يجب حذف الاستثناء المذكور، وكذلك
العكس أي الاستثناء من حظر إرسال الأموال إلى الجهات الأجنبية
كما في المادة 41/ثانياً والمادة 50 فالدولة في غنى عن استنزاف
المزيد من الأموال الصعبة، وإذا كانت هناك حاجات إنسانية فيمكن
أن يتم ذلك عبر مؤسسات الدولة أو المنظمات الإغاثية المختصة
لا عبر الأحزاب السياسية، ولا داعي للالتفاف على متن المادة 37
ببندتها عبر هذه الاستثناءات.

النص المقترح:

م41: على الحزب الامتناع عن ما يأتي:
أولاً: قبول أموال عينية أو نقدية من أي حزب أو جمعية أو منظمة أو شخص
أو أية جهة أجنبية.
ثانياً: إرسال أموال أو مبالغ إلى جمعيات أو منظمات أو إلى أية جهة أجنبية.
م50: يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن سنة ولا تزيد على ثلاث سنوات كل
مسؤول في حزب أو تنظيم سياسي أرسل أموالاً عائدة للحزب إلى منظمات
أو أشخاص أو أية جهة خارج العراق.





- نّصت المادة 34 على حق الحزب «في امتلاك العقارات لاتخاذ مقرًّا له أو مراكزاً لفروعه» وهو حق مقيّد كما هو عليه ظاهر النص بالغرض منه في اتخاذ المقار، بينما نّصت المادة 38/رابعاً على جواز «بيع وإيجار الممتلكات المملوكة له» بقصد الربح ولأغراض تجارية وهذا تناقض في نص القانون ينبغي الالتفات له بحذف البند رابعاً المذكور من المادة 38 الذي سمح بهذا الاستثناء من الأعمال التجارية لأنه استثناء غير مبّرّ بهذه الغاية وينبغي حظره بمعاقبة الحزب إذا ما ثبت أن بيع وشراء العقارات كان لأغراض الربح والتجارة.
- النص المقترح:
م 38/رابعاً: حذف البند.
- تشجيع التبرع للأحزاب السياسية لتوفير مصادر نظيفة سياسياً أو شفافة على الأقل للتمويل بمنح الإعفاءات الضريبية للمتبرعين بصورة رسمية.
- النص المقترح:
إضافة بند جديد م 36/ثالثاً وإعادة ترقيم البند التالي:
يمنح المتبرع إعفاءً ضريبياً مقداره ضعف ما على المبلغ المتبرّع به من ضريبة، ويقوم كل حزب بإرسال قائمة المتبرعين إلى الهيئة العامة للضرائب في نهاية كل سنة مالية.
- تعد جريمة سوء استغلال السلطة للأغراض الحزبية و/أو الانتخابية (ولا يقتصر على الدعاية في المواسم الانتخابية) من أبشع جرائم الفساد السياسي والمسكوت عنها في القانون العراقي، ولا بد من البدء بتشريع نصوص قانونية للنص على هذه الجريمة حتى وإن كان النص لا قيمة عملية له في الوقت الحاضر، وإنما للبدء في التشريف بعملية المساءلة وتزويد المعارضة بسلاح قانوني للتوعية على الأقل.



النص المقترح:

إضافة مادة جديدة م 51 وإعادة ترقيم المواد اللاحقة:

تعد جريمة سوء استغلال السلطة من قبل أي مسؤول في السلطة التنفيذية أو القضائية أو الهيئات المستقلة لأغراض حزبية و/أو انتخابية واستخدام المنصب و/أو موارد الدولة أو المحاباة أو المحسوبية أو منح الامتيازات أو العكس للتأثير على المواطنين و/أو الناخبين وتوجهاتهم أو الدعاية الحزبية أو للدعاية المضادة جريمة خيانة عظمى سواء كان المسؤول معيناً أم مكلفاً بخدمة عامة، وتتولى دائرة الأحزاب السياسية أو الادعاء العام رفع الدعوى أمام المحاكم المختصة بحسب منصب المتهم.

➢ توسيع دائرة الرقابة بتشجيع المواطنين أو المنظمات غير الحكومية أو أية جهة أخرى حتى وإن كانت مؤسسات حكومية على المشاركة في عملية الرقابة

النص المقترح:

إضافة مادة جديدة وإعادة ترقيم المواد اللاحقة م 55:

يحق لكل مواطن أو منظمة غير حكومية أو حزب أو أية جهة حكومية أو أية جهة معنوية أو حقيقة التبليغ عن الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون أمام محكمة الموضوع أو الادعاء العام، الذي يقوم برفع الدعوى أمام محكمة الموضوع، ويمنح المدعي في حال ثبوت الجريمة وصدور حكم قضائي يتضمن غرامات أو ما يقيمتها من المنحة السنوية نسبة تقدر بعشرين بالمئة (20%) من قيمة المبلغ المتضمن في الحكم.

➢ التوسيع في حق الاستئناف لمنح الأحزاب حصانة سياسية وضمان حريتها الحزبية وضمان عدم تسييس الأحكام القضائية الصادرة من قبل محكمة الموضوع.

النص المقترح:

تعديل م 56: يجوز الطعن أمام المحكمة الاتحادية العليا في قرارات محكمة الموضوع بشأن حل الحزب السياسي أو إيقاف نشاطه أو منعه من ترشيح الأفراد أو القوائم في الانتخابات خلال (30) ثلاثة يوماً من تاريخ تبلغ الحزب بالقرار أو اعتباره مبلغاً، وبعد البت في الطعن من الأمور المستعجلة، ويجوز الطعن في قرارات أمام محكمة الاستئناف في قرارات محكمة الموضوع التي تتضمن أحكاماً جنائية.





لِدُولَةٍ فَاعِلَةٍ وَمَجَتمِعٍ مُشَارِكٍ

www.bayancenter.org
info@bayancenter.org
