



جمهورية العراق

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة ميسان

كلية القانون

المسؤولية الجزائية عن التمويل غير المشروع

للأحزاب السياسية

(دراسة مقارنة)

رسالة تقدم بها الطالب

علي نايف خشن العتابي

إلى مجلس كلية القانون- جامعة ميسان

وهي جزء من متطلبات نيل درجة الماجستير في القانون العام

بإشراف

أ.م.د. اميل جبار عاشور

٢٠٢٣م

١٤٤٤هـ

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

﴿وَمَنْ يَكْفُرْ بِهِ مِنَ الْأَحْزَابِ فَالنَّامُوسُ مَوْعِدُهُ فَلَا

تَكُ فِي مِرْيَةٍ مِنْهُ﴾

صدق الله العظيم

سورة هود الآية (١٧)

الاعتراف

إلى من تزدحم الملائكة على فراشه، للذي قال له النبي أنك تسمع ما أسمع . . . الامام علي ابن
ابي طالب (عليه السلام) .

إلى الركن الذي لا يسد مكانه احد، إلى أوسط ابواب الجنة . . . والدي العزيز .

إلى من حملتني اذ لا يحمل أحداً أحداً، واطعمتني من ثمرة قلبها ما لا يطعم احداً أحداً، إلى من
تَلَذَّذْتُُ بالنوم بأرقها وتَنَعَّمْتُُ بيوسها . . . أمي العزيزة .

إلى من اشد د بهم ازري . . . اشقائي وشقيقاتي .

إلى من أضاءني نور العلم و عرفني اول دليلٍ استاذي أ.م. د اميل جبار عاشور

الباحث

شكرو عرفان

الحمد لله الذي جعل الحمد مفتاحا لذكره وسببا للمزيد من فضله دليل على الإثمه ونعمه. اذا وصلت اليكم اطراف النعم فلا تنفروا أقصاها بقلة الشكر، إلزاما بالفضل و عرفانا بالجميل لمن يستحقه عملا بالأدب الاسلامي الرفيع في شكر المحسن على احسانه، اتوجه بالخالص الشكر والعرفان الى الاب والاستاذ (الدكتور اميل جبار عاشور) دكتور القانون الجنائي- كلية القانون جامعة ميسان- الذي زادني فخرا لقبول الاشراف على رسالتي، لما اثقلني به من فضل في اعداد هذه الرسالة، اذ لم يدخر جهدا الا بذله في سبيل إخراجها لما وصلت اليه فهو الناصح الموجه والمرشد فكان له بالغ الاثر في رسم ابعاد هذه الرسالة، فجزاه الله عني خير الجزاء واساله سبحانه أن يمن عليه دائما وابدأ بالعافية والتوفيق.

وانتهز الفرصة لأسجل اسمي وازكى آيات الشكر والاعتزاز بأساتذتي الاجلاء ممن تتلمذت على ايديهم في- كلية القانون جامعة ميسان- لمرحلتين من مراحل دراستي: البكالوريوس والماجستير ولا ننسى أن يكون من ضمنهم الدكتور (ميثم فالح حسين) لما لهم من فضل كبير لا يمكن ان انساه مهما حبيت وما تركوه في النفس من احترام للعلم والجد في طلبه، فكانوا فخرا لي وشرفا لا يدانيه شرف فأسال الله ان يمن عليهم بالصحة والعافية والعمر الطويل وعلما تنتفع به الاجيال القادمة.

ويدعوني الواجب والعرفان ان اعرب عن احترامي وتقديري إلى من كانوا رمزا للأخوة والاصالة والمحبة والأخلاق اخواني وزملائي دفعتي الدراسية لكم مني خالص الحب والتقدير عن كل ذكرى جميلة تركت في النفس، كم اتقدم بالشكر والتقدير الى صديقي واخي الاستاذ (علي نزار) لما قدمه لي من دعم وفضل لا ينسى فجزاه الله خير الجزاء.

ولا يفوتني ما دمت في معرض العرفان بالجميل إلا أن اتقدم بالشكر الى جميع موظفي مكتبة كلية القانون (جامعة ميسان) لما ابدوه من تسهيلات ومساعدة في تزويدي بالمصادر لإتمام هذه الرسالة.

الباحث

الملخص

تعد الأحزاب السياسية في الانظمة الديمقراطية والنظام النيابي ذات اهمية كبيرة لكونها جزءاً من النظام السياسي، لذا ينظم المشرع عملها ويفرض الجزاء المناسب نتيجة مخالفة القواعد المحظورة قانوناً، ومن أهم القواعد المنظمة لعمل الأحزاب تلك المتعلقة بالتمويل، اذ تمارس الأحزاب السياسية مجموعة من الانشطة المتمثلة بعضها بالاشتراك بالعمل السياسي والاشتراك في الانتخابات... الخ، ونظراً لذلك الدور المحوري الذي تؤديه الأحزاب فهي بحاجة الى تمويل ملائم ومنظم للقيام بتلك الانشطة، ومن اجل ضمان استقلال الأحزاب السياسية من اي تأثير غير سائغ من جانب الممولين، بالإضافة لتوفير الشفافية في التمويل من اجل فسخ المجال امامها لتحقيق فرصة التنافس وفق مبدأ تكافؤ الفرص، فان المشرع العراقي جرم ظاهرة التمويل غير المشروع في قانون الأحزاب السياسية رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥، وحدد صورها وفرض الجزاء الذي يتناسب معها نتيجة مخالفة القواعد القانونية من قبل الحزب السياسي او ممثليه من الاشخاص الطبيعيين، بيدَ انه على الرغم من تلك المعالجة التشريعية الا ان هناك الكثير من الصور خارج نطاق ذلك التجريم، الأمر الذي معه يؤدي الى افلات الأحزاب السياسية من المسؤولية، مما يشكل خطراً على النظام السياسي برمته، كما انه سوف يهدر المصلحة التي اراد المشرع توفير الحماية لها.

انطلاقاً مما سبق فان موضوع الدراسة يهدف الى تسليط الضوء على مشكلة القصور التشريعي لجريمة التمويل غير المشروع الوارد في نصوص قانون الأحزاب السياسية، من خلال بيان صور السلوك الاجرامي المنشأ لها، والوقوف على الصور غير المجرمة، كما تتطلب منا الدراسة بيان الرقابة على مالية الحزب السياسية ومدى فاعليتها في الحد من ظاهرة فساد التمويل، اذ ان هذه الظاهرة اضحت تشكل خطورة على النظام السياسي داخل الدولة، وما زاد ذلك هو التطور التقني والفني العابر للحدود وماطرا من تحولات على الصعيد المحلي والدولي، مما ولدت الحاجة الى اعادة النظر بالقانون من خلال تعديل بعض نصوصه، اخذين بعين الاعتبار تطوير قواعد هذا القانون سواء كان من ناحية تجريم بعض الصور غير المجرمة، او من ناحية تطوير عمل الجهات الرقابية من خلال اساند مهمة الرقابة الى جهات اكثر فاعلية، او من ناحية الاجراءات والاليات المتبعة لمكافحة هذه الجريمة ومواكبة توجهات السياسة الجنائية، لذا لا بد من وضع اطار عام مبني على معطيات صحيحة تمكن المشرع من معالجة هذه الجريمة من خلال اتباع الأسس السليمة في صياغة النصوص الجنائية.

ولما تقدم ذكره فان الباحث حاول تسليط الضوء على كل هذه الجوانب من خلال تقسيم الخطة على فصلين ومبحث تمهدي تسبقها مقدمة وانهينا بحثنا بخاتمة متضمنة النتائج والمقترحات.

المحتويات

الصفحة	الموضوع
أ	الآية
ب	الإهداء
ج	الشكر والعرفان
هـ-ز	المحتويات
د	المخلص
٧-١	مقدمة
٢٤-٨	المبحث التمهيدي: ماهية الأحزاب السياسية
١٦-٨	المطلب الأول: مفهوم الأحزاب السياسية
١٠-٩	الفرع الأول: التعريف اللغوي للأحزاب السياسية
١٦-١٠	الفرع الثاني: التعريف الاصطلاحي للأحزاب السياسية
٢٤-١٦	المطلب الثاني: وظائف الأحزاب السياسية وتمييزها عما يشتهر معها
١٩-١٦	الفرع الأول: وظائف الأحزاب السياسية
٢٤-١٩	الفرع الثاني: تمييز الأحزاب السياسية عما يشتهر معها
٩٥-٢٥	الفصل الأول: التنظيم التشريعي للأحزاب السياسية وتمويلها
٦٢-٢٦	المبحث الأول: الأساس التشريعي للشخصية المعنوية للأحزاب السياسية ومسئوليتها
٤٤-٢٦	المطلب الأول: الأساس التشريعي للشخصية المعنوية للأحزاب السياسية
٣٥-٢٧	الفرع الأول: الأساس التشريعي للشخصية المعنوية للأحزاب السياسية في التشريعات المقارنة
٤٤-٣٥	الفرع الثاني: الأساس التشريعي للشخصية المعنوية للأحزاب السياسية في التشريع العراقي
٦٣-٤٤	المطلب الثاني: الأساس التشريعي للمسؤولية الجزائية للأحزاب السياسية
٥٥-٤٦	الفرع الأول: الأساس التشريعي للمسؤولية الجزائية للأحزاب السياسية في التشريعات المقارنة

٦٣ - ٥٥	الفرع الثاني: الاساس التشريعي للمسؤولية الجزائية للأحزاب السياسية في التشريع العراقي
٩٦ - ٦٣	المبحث الثاني: التنظيم التشريعي لتمويل الأحزاب السياسية
٧٨ - ٦٤	المطلب الأول: المعالجة التشريعية لتمويل المشروع للأحزاب السياسية
٧٢ - ٦٥	الفرع الأول: المعالجة التشريعية لتمويل المشروع للأحزاب السياسية في التشريعات المقارنة
٧٨ - ٧٢	الفرع الثاني: المعالجة التشريعية لتمويل المشروع للأحزاب السياسية في التشريع العراقي
٩٦ - ٧٩	المطلب الثاني: المعالجة التشريعية لتمويل غير المشروع للأحزاب السياسية
٨٥ - ٧٩	الفرع الأول: المعالجة التشريعية لتمويل غير المشروع في التشريعات المقارنة
٩٦ - ٨٥	الفرع الثاني: المعالجة التشريعية لتمويل غير المشروع في التشريع العراقي
١٨٦ - ٩٧	الفصل الثاني: سبل مواجهة التمويل غير المشروع للأحزاب السياسية والاثار المترتبة عنه
١٤٣ - ٩٨	المبحث الأول: الرقابة المالية على التمويل غير المشروع للأحزاب السياسية
١٢٦ - ١٠٠	المطلب الأول: الرقابة على التمويل غير المشروع للأحزاب السياسية في التشريعات المقارنة
١١٧ - ١٠١	الفرع الأول: الرقابة المتخصصة على التمويل غير المشروع في التشريعات المقارنة
١٢٦ - ١١٧	الفرع الثاني: الرقابة العمومية على التمويل غير المشروع في التشريعات المقارنة
١٤٣ - ١٢٦	المطلب الثاني: الرقابة على التمويل غير المشروع للأحزاب السياسية في التشريع العراقي
١٣٦ - ١٢٧	الفرع الأول: الرقابة المتخصصة على التمويل غير المشروع في التشريع العراقي
١٤٣ - ١٣٦	الفرع الثاني: الرقابة العمومية على التمويل غير المشروع في التشريع العراقي
١٨٧ - ١٤٤	المبحث الثاني: الاثار الموضوعية والاجرائية عن التمويل غير المشروع للأحزاب السياسية
١٦٦ - ١٤٥	المطلب الأول: الاثار الموضوعية عن التمويل غير المشروع للأحزاب السياسية
١٥٩ - ١٤٦	الفرع الأول: الجزاء القانوني عن التمويل غير المشروع في التشريعات المقارنة
١٦٦ - ١٥٩	الفرع الثاني: الجزاء القانوني عن التمويل غير المشروع في التشريع العراقي

١٨٦ - ١٦٧	المطلب الثاني: الآثار الاجرائية عن التمويل غير المشروع للأحزاب السياسية
١٧٥ - ١٦٧	الفرع الأول: الآثار الاجرائية عن التمويل غير المشروع في التشريعات المقارنة
١٨٦ - ١٧٦	الفرع الثاني: الآثار الاجرائية عن التمويل غير المشروع في التشريع العراقي
١٩٢-١٨٧	الخاتمة
٢١٢-١٩٣	المصادر
A-B	Abstract

المقدمة

أولاً: موضوع الدراسة

مما لا شك فيه ان وجود الأحزاب السياسية في الانظمة السياسية اهمية كبيرة خاصة في الانظمة الديمقراطية، اذ لا يمكن القول بوجود نظام ديمقراطي ما لم تكن هناك احزاب سياسية، ولكي تمارس دورها فهي تقوم بالكثير من الأنشطة ومنها الاشتراك في العمل السياسي وترسيخ الحقوق السياسية والنظام الديمقراطي والتداول السلمي للسلطة من خلال الاشتراك في الانتخابات وغيرها من الأنشطة التي تقوم بها الأحزاب السياسية^(١)، وكل هذه الأنشطة تحتاج الى موارد مالية لتغطي نفقاتها والذي يمكن ان تحصل عليه الأحزاب بعدة طرق ومصادرة مختلفة، فالتمويل عنصر من عناصر وجودها وديمومتها، الا انه في ذات الوقت يشكل خطراً كبيراً ان لم تحسن الأحزاب ادارته وتنظيمه وسبل الحصول عليه، اذ تلجأ بعض الأحزاب الى اساليب ملتوية وغير مشروعة للحصول على المال ومن مصادر غير مشروعة، وبذلك تسمح لجهات واشخاص بالتدخل في الشؤون الداخلية للبلاد مما يضر ضرراً بالغاً بسيادة الدولة ويضعف ثقة الافراد في النظام السياسي، بالإضافة الى التأثير على استقلالية الأحزاب في اصدار القرار السياسي^(٢).

وبما أن مسألة تمويل الأحزاب السياسية بجميع قنواته تشغل حيزاً كبيراً في الأوساط السياسية لأهميتها في ادامة اي عمل سياسي، ولما يثار حولها العديد من الشبهات، مما يجعل هذه المسألة ضرورة ومشكلة في ان واحد، لذا درجت اغلب التشريعات ومنها التشريعات محل الدراسة- التشريع المصري والمغربي والأردني والتشريع العراقي- في قوانين متعاقبة وخلال فترات زمنية مختلفة تنظيم قواعد تمويل للأحزاب، وتحديد سبل الحصول عليه سواء اكان تمويلاً عاماً ام خاصاً، وبين امكانية منح التمويل العام للأحزاب السياسية سواء كان بصورة مباشرة ام غير مباشرة فضلاً عن التمويل الخاص، ومواجهة التمويل غير المشروع للأحزاب السياسية من خلال ايراد العقوبات على مسألة التمويل غير المشروع، وذكر العقوبات الاصلية و التبعية والتكميلية، وتحديد الية الرقابة على تمويل الأحزاب، فضلاً

(١) أوغسطن ماغولو وندو، إيلين فالغويرا وآخرون، تنظيم تمويل الأحزاب السياسية(رؤى من الممارسة العملية)،

المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، الناشر المعهد الهولندي للديمقراطيات المتعددة، ٢٠١٢، ص٧.

(٢) مبادئ توجيهية لتنظيم الأحزاب السياسية، الناشر مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الانسان التابعة لمنظمة

الامن والتعاون في أوروبا، بولندا، ٢٠١١، ص٥٩.

عن الآثار الموضوعية والاجرائية التي تترتب على التمويل غير المشروع ، اذ انه اذا ما وقع سلوك يمثل ضرراً أو خطراً يطل المصلحة التي خصها المشرع بالحماية من قبل الأحزاب السياسية، أو من يمثلها من الاشخاص الطبيعيين فيها عد ذلك جريمة تستوجب فرض العقوبة، بيد انه بالرغم من تنظيم هذه المسألة، إلا ان هنالك الكثير من نقاط الضعف التي شابت هذه القوانين فيما يتعلق بمعالجتها التمويل غير المشروع للأحزاب السياسية اذ لم يتم تغطية جميع صور التمويل غير المشروع للأحزاب السياسية، فضلا عن عدم معالجتها لسبل مكافحة التمويل وكبح جماحه، مما حدى بالباحث دراسة هذا الموضوع لبيان نقاط الضعف والقوة وموطن الخلل في التشريعات المقارنة والاستفادة منها في التشريع العراقي ومعالجة النقص والغموض في التشريع العراقي.

ثانياً: أهمية الدراسة

تتجلى أهمية الدراسة من كون موضوع البحث يعتبر من المواضيع القليلة والنادرة التي لم يتم التطرق اليها بالشكل الوافي، سواء على مستوى التشريع العراقي أم على مستوى التشريعات المقارنة، وهو ما يستأهل البحث في جوانب عديدة منها ما يتعلق ببيان المعالجة التشريعية للتمويل غير المشروع للأحزاب السياسية في قانون الأحزاب، للأستهداء في سبيل ذلك والتوصل الى معرفة مواطن الضعف والقوة في التشريعات المقارنة والاستفادة منها في التشريع العراقي، وتشخيص موطن الخلل والضعف في قانون الأحزاب السياسية العراقي رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥، كما ان هناك الكثير من صور التناقض والغموض فيما يتعلق بالرقابة على تمويل الأحزاب السياسية بالعراق في ظل هذا القانون فوضوح القاعدة القانونية من اهم نتائج الامن القانوني، اذ جاء هذا القانون بمعالجات قاصرة بالإحاطة مليئة بالضبابية بجوانب الموضوع محل الدراسة لذلك اقتضت الحاجة الى وضع دراسة قانونية هادفة لمعالجة القصور التشريعي في التشريع العراقي من خلال تقديم المقترحات الناجعة التي تسهم في تعديل بعض النصوص أو سد النقص التشريعي.

ثالثاً: مشكلة الدراسة

تتلخص مشكلة البحث الأساسية في ان الكثير من الصور المتعلقة بالتمويل غير المشروع للأحزاب السياسية غير مجرمة، وان النصوص المتعلقة بتجريم التمويل غير المشروع لا تستوعب كافة الصور المراد الاحاطة بها وتحقيق المصلحة من خلالها، بالإضافة الى الغموض الذي يشوب الصياغة

التشريعية في النصوص القانونية المتعلقة بالموضوع محل الدراسة، مما يفسح المجال الى التأويل والتفسير وهو ما يسبب اضرار كبيرة في الواقع الاجتماعي والسياسي، ويهدم الغايات التي سعى المشرع لتحقيقها في التشريعات المتعلقة بعمل الأحزاب السياسية، ولذلك سنحاول ابراز صور النقص في التشريع العراقي بالمقارنة مع التشريعات، الاخرى فيما يتعلق بالمعالجة التشريعية للتمويل غير المشروع للأحزاب السياسية؟ وهذا يؤدي الى اشكال رئيس يتمحور حوله الاجابة على عدة اسئلة؛ منها:

١-كيف عالج المشرع العراقي جريمة التمويل غير المشروع للأحزاب السياسية؟ وهل ان النموذج القانوني الوارد في قانون الأحزاب السياسية الحالي المتعلق بتجريم التمويل غير المشروع يستوعب كافة الصور المراد الاحاطة بها من عدمه؟

٢-بيان مدى فاعلية الاجهزة الرقابية في الرقابة على التمويل غير المشروع للأحزاب السياسية، وهل كان المشرع موفقاً في تنظيم تلك الرقابة؟

٣-إلى أي مدى تكفل النصوص الواردة في قانون الأحزاب السياسية العراقي رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥ توفير مواجهة جنائية فاعلة للتمويل غير المشروع للأحزاب السياسية من ناحية العقوبات والاجراءات، في سبيل كبح جماح الفساد في التمويل مقارنة بالتشريعات المقارنة محل الدراسة؟

رابعاً: أهداف الدراسة

ان الهدف من خلال هذه الدراسة يتمثل في:

- ١- الوقوف على بيان كل سلوك اجرامي مثير لجريمة التمويل غير المشروع للأحزاب السياسية، والسعي لإيجاد حلول لمشكلة البحث واثبات فرضياته في النتائج التي تترتب على جريمة التمويل غير المشروع، وتسليط الضوء على صور السلوك الاجرامي التي حددها المشرع وبيان كيفية تنوعها في قانون الأحزاب السياسية العراقي رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥، مع بيان ما تتمتع به كل صورة منها من خصوصية في كيفية تحققها للمسؤولية الجزائية عنها والجزاء المناسب لها.
- ٢- البحث في كيفية تحمل الأحزاب السياسية للمسؤولية الجزائية كشخص معنوي، بالإضافة الى تحمل الشخص الطبيعي -القائمين على الحزب السياسي- الجزاء المترتب على جريمة التمويل غير المشروع كونهم الشخص الابرز في امكانية ارتكاب الافعال المثيرة للمسؤولية الجزائية من خلال ما تتلقاه من تمويل غير مشروع، ومن ثم وضع نظام قانوني للجزاء المناسبة للجريمة،

وهل يمكن من خلال النصوص الحالية في التشريع العراقي معاقبة الشخص مرتكب فعل التمويل غير المشروع ام ان الجزاء يلحق بالحزب السياسي فقط ويكون مرتكب فعل التمويل غير المشروع في منأى عن العقاب على الرغم من خطورة الفعل، وما مدى فاعلية هذا الجزاء في تحقيق اهدافه، وما خطة التشريعات المقارنة- مصر والمغرب والاردن- في مكافحة هذه الجريمة.

٣- وكذلك تهدف الدراسة الى بيان سبل مواجهة التمويل من خلال بيان اليات الرقابة التي اقترتها التشريعات محل الدراسة.

خامساً: نطاق الدراسة

من سياق عنوان الرسالة (المسؤولية الجزائية عن التمويل غير المشروع للأحزاب السياسية) فانه يقتصر محور الدراسة حول المسؤولية الجزائية للأحزاب السياسية كشخص معنوي، والقائمين على الحزب السياسي كشخص طبيعي كونهم معبرين عن ارادة الحزب عن جريمة التمويل غير المشروع، فضلا عن البحث في نطاق سبل مواجهة التمويل غير المشروع من ناحية الرقابة عليه، وكذلك بيان الاثار الموضوعية من اذ العقوبة المقررة سواء كانت جزائية ام غير جزائية والاجراءات المتبعة، وكل هذا يتم دراسته في ضوء قانون الأحزاب السياسية العراقي رقم(٣٦) لسنة ٢٠١٥، وقوانين الأحزاب السياسية في التشريعات المقارنة والمتمثلة بقانون الأحزاب السياسية المصري رقم(٤٠) لسنة ١٩٧٧ المعدل، والقانون التنظيمي للأحزاب السياسية المغربي رقم(١١.٢٩) لسنة ٢٠١١، وقانون الأحزاب السياسية الأردني رقم(٧) لسنة ٢٠٢٢، وقوانين أخرى يتم التطرق لها وفق ما يطلبه موضوع الدراسة، وفي ضوء ذلك سيتم البحث في موضوع الرسالة ليتسنى لنا دعوة المشرع العراقي لمعالجة القصور التشريعي في قانون الأحزاب السياسية العراقي وجعله يتناسب مع حاجة المجتمع والنظام السياسي ووضع قانون قادر على استيعاب التطورات الحاصلة.

سادساً: الدراسات السابقة

لغرض الاحاطة بمتطلبات البحث فانه لم نقف على دراسة علمية متخصصة ومباشرة في العراق تتعلق بالمسؤولية الجزائية عن التمويل غير المشروع للأحزاب السياسية وهذا يرجع لندرة هذا الموضوع

وحدثته، الا بعض الرسائل والاطاريح التي تناولت مواضيع اخرى لا تتشابه مع موضوعنا محل الدراسة وهي:

١. اطروحة دكتوراه بعنوان التنظيم الدستوري والقانوني للأحزاب السياسية في العراق ، الباحث ميثم حنظل شريف، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٣.

تناولت الباحث في هذه الدراسة التعريف بنشأة الأحزاب السياسية اذ قسم الاطروحة الى ثلاث ابواب تناول في الباب الأول ماهية الأحزاب السياسية وتنظيمها في النصوص الدستورية، اما الباب الثاني تطرق فيه الى التنظيم القانوني لتأسيس الأحزاب السياسية من خلال بيان الجوانب الموضوعية والاجرائية لتأسيس الأحزاب السياسية، وتناول في الباب الثالث التنظيم القانوني لنشاط الأحزاب السياسية، اذ تطرق الى وسائل ممارسة النشاط و تمويل الأحزاب السياسية ، بالإضافة الى موضوع القيود الواردة على نشاط الأحزاب السياسية.

وبهذا فان الموضوع محل الدراسة يختلف جملةً وتفصيلاً عن ما تطرقت له الدراسة اعلاه اذ تناولت الدراسة الموضوع من الناحية الدستورية، وكذلك تطرق الباحث الى مسألة حل الأحزاب لمخالفتها شروط التأسيس وكذلك الحل الإداري وبما ان هذه الدراسة متخصصة في المجال الدستوري فقد انصبت دراسته على إبراز الأحزاب السياسية من الناحية الدستورية، وعليه فان دراسته لا تتعلق بموضوع رسالتي محل الدراسة التي تنصب على المسؤولية الجزائية عن التمويل غير المشروع للأحزاب السياسية.

٢. رسالة ماجستير بعنوان الأحزاب السياسية في العراق (دراسة قانونية مقارنة)، للباحث سامر حميد سفر، كلية القانون، جامعة الكوفة، ٢٠٠٩.

تناول الباحث في رسالته الأحزاب السياسية في العراق والتشريعات المقارنة، اذ قسم رسالته الى ثلاث فصول تناول في الفصل الاول تعريف الأحزاب السياسية ونشاتها في العراق والوطن العربي، وكذلك تناول في الفصل الثاني الهيكل التنظيمي للأحزاب السياسية من خلال التطرق الى شروط التأسيس والعضوية في الأحزاب السياسية، واما في الفصل الثالث فقد تناول الأنشطة الحزبية والياتها في المشاركة السياسية من خلال ابراز الاعتبارات المؤثرة في المشاركة الحزبية والقيود المفروضة عليها من قبل الانظمة الحكومية على الأحزاب للحد من نشاطها أو تقييد عملها وكذلك تطرق بالبحث حالة انتهاء الأحزاب السياسية عن طريق الحل الإداري.

ولما ذكر اعلاه نستنتج بان موضوع الدراسة اعلاه تختلف عما سوف تتناوله دراستنا، اذ ان رسالة الباحث تم مناقشتها في عام ٢٠٠٩ وقبل تشريع قانون الأحزاب السياسية العراقي النافذ رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥ ولم يتطرق بالبحث الى المسؤولية الجزائية للأحزاب السياسية عن التمويل غير المشروع لا من قريب لا من بعيد، وبهذا فان موضوع دراستي تختلف عن موضوع رسالة الباحث اعلاه.

٣. رسالة ماجستير المسؤولية الجزائية للأحزاب السياسية، الباحث حسن محسن خليفة، كلية القانون، جامعة البصرة، ٢٠١٩.

تناول الباحث في رسالته المسؤولية الجزائية للأحزاب السياسية اذ قسم الرسالة الى فصلين، تطرق في الفصل الأول لماهية المسؤولية الجزائية للأحزاب السياسية وبيان مفهومها، اما في الفصل الثاني تطرق الى بعض صور الجرائم التي ترتكب بواسطة الأحزاب السياسية ومنها جريمة تأسيس حزب سياسي دون ترخيص وجريمة انطواء الحزب السياسي على تنظيم مسلح والجرائم الماسة بقواعد التمويل وانفاق اموال الأحزاب السياسية.

نستنتج مما تقدم ان الباحث تطرق الى المسؤولية الجزائية للأحزاب السياسية وبحث في الجرائم التي ترتكب من قبل الأحزاب السياسية وتطرق الى الجرائم الماسة بقواعد تمويل الأحزاب السياسية دون ان يبرز أو يسلط الضوء على التمويل غير المشروع للأحزاب السياسية اذ تناول الموضوع بشيء بسيط لا يتجاوز صفحة واحدة، وبالتالي فان هذا الموضوع يختلف عن موضوع دراستنا المتعلقة بالمسؤولية الجزائية عن التمويل غير المشروع للأحزاب السياسية، فلم يبين اركان هذه الجريمة وكذلك لم يتناول الاثار الموضوعية والاجرائية للجريمة، وبالتالي فان هذا الموضوع يستأهل البحث المستفيض ولا ننسى ان الباحث لم يتطرق الى الية مكافحة التمويل غير المشروع وسبل الوقاية منه.

٤. رسالة ماجستير بعنوان تمويل الأحزاب السياسية في الدول العربية دراسة حالة (الاردن والمغرب)، الباحث حمدون خلدون عبد الله، كلية العلوم السياسية، الجامعة المستنصرية، ٢٠١٩.

تناول الباحث في هذه الرسالة تمويل الأحزاب السياسية في الدول العربية الاردن والمغرب، اذ قسم الرسالة الى ثلاث فصول، تناول في الفصل الأول طبيعة التمويل واليات الرقابة في الدول العربية بشكل عام، وفي الفصل الثاني مصادر تمويل الأحزاب السياسية في الاردن والمغرب، وفي الفصل الثالث بين اليات الرقابة على هذه المصادر.

ومن خلال ما ذكر أعلاه فإن دراسة الباحث قد انصبحت على الدول الاردن والمغرب دون التطرق الى تمويل الأحزاب السياسية في التشريع العراقي، فضلا عن أنه لم يبين ما هو التمويل غير المشروع للأحزاب السياسية، وكذلك لم يتناول بالبحث المسؤولية الجزائية للأحزاب السياسية عن جريمة التمويل غير المشروع، وعليه فان دراستي سوف تنصب على التمويل غير المشروع للأحزاب السياسية في التشريع العراقي والتشريعات المقارنة وبيان مسؤوليتها جزائيا.

سابعاً: منهج الدراسة

إن المنهج الذي سنعمده في هذه الدراسة هو منهج البحث القانوني التحليلي، اذ سنتناول بالوصف والتحليل التشريعات الجزائية كقانون الأحزاب السياسية التي تجرم التمويل غير المشروع للأحزاب السياسية، ولعل استخدام هذا المنهج يسهم في التعرف والوقوف على موطن القوة والقصور والتناقض في الاحكام القانونية الواردة في التشريعات الجزائية عندما يتعلق الأمر بالتمويل غير المشروع للأحزاب السياسية، وكما يعتمد البحث ايضاً على المنهج المقارن بين قانون الأحزاب السياسية العراقي من جهة، وقوانين الأحزاب السياسية للدول المقارنة من جهة اخرى المتمثلة بالقانون المصري والمغربي والأردني، للوصول الى نتائج قانونية اكثر دقة، وحلولا تشريعية افضل.

ثامناً: هيكلية الدراسة

من خلال عرضنا للمقدمة ولغرض الاحاطة في موضوع الدارسة سوف تكون الهيكلية على فصلين ومبحث تمهيدي، اذ خصصنا المبحث التمهيدي إلى ماهية الأحزاب السياسية، ثم تناولنا في الفصل الأول التنظيم التشريعي للأحزاب السياسية وتمويلها بما تضمنه من بيان الأساس التشريعي للشخصية المعنوية للأحزاب السياسية وبيان مسؤوليتها وهذا ما خصصناه في المبحث الأول، أما المبحث الثاني نتناول التنظيم التشريعي لتمويل الأحزاب السياسية، أما في الفصل الثاني نتناول فيه سبل مواجهة التمويل غير المشروع والاثار المترتبة عنه من اذ بيان الرقابة المالية على التمويل غير المشروع للأحزاب السياسية وهذا سوف يكون في المبحث الأول، بينما المبحث الثاني نتناول فيه الأثار الموضوعية والاجرائية عن التمويل غير المشروع للأحزاب السياسية، وانهيينا الرسالة بخاتمة تضمنت النتائج والمقترحات.

المبحث التمهيدي

ماهية الأحزاب السياسية

لما كانت دراستنا تدور حول المسؤولية الجزائية للأحزاب السياسية عن جريمة التمويل غير المشروع، كان لزاما علينا ان نتناول ماهية الأحزاب السياسية ابتداء ومن ثم البحث في مدى امكانية مساءلتها جزائيا، اذ لا يتسنى لنا معرفة ماهية المسؤولية الجزائية للأحزاب السياسية دون البحث في بيان مفهوم الأحزاب بشكل واضح ودقيق، من خلال البحث في تعريف الحزب السياسي وبيان عناصره وكذلك بيان وظائف الحزب السياسي وذاتيته، ولغرض الاحاطة بذلك يقتضي الأمر علينا ان نقسم هذا المبحث الى مطلبين نتناول في المطلب الأول مفهوم الأحزاب السياسية فيما خصصنا المطلب الثاني الى وظائف الأحزاب السياسية وتمييزها عما يشتهب معها.

المطلب الأول

مفهوم الأحزاب السياسية

إن الأحزاب كباقي الظواهر السياسية، لا يمكن وضع تعريف جامع ودقيق لها^(١)، لما لها من مدلولات متنوعة ويمكن دراستها من جوانب متعددة، ويرجع سبب هذا التنوع لاختلاف الزوايا التي ينظر من خلالها الفقهاء الى هذا الكيان، واختلاف الأيديولوجيات والتوجهات الفلسفية والفكرية التي اعتنقها كل منهم، ومع ذلك لا يمكن تفهمها ودراستها الا بدراسة جميع هذه الجوانب، ولأجل معرفة معنى الحزب السياسي بالشكل المطلوب وجب تناول المعنى اللغوي والاصطلاحي للأحزاب السياسية وهذا ما سنبينه تباعا.

(١) د. صالح جواد الكاظم و د. علي غالب العاني، الأنظمة السياسية، دار الحكمة، بغداد، ١٩٩٠، ص ١٠٧.

الفرع الأول

التعريف اللغوي للأحزاب السياسية

الحِزْبُ في لسان العرب هو (جَمَاعَةُ النَّاسِ) أو (الطائفة) والأحزاب الطوائف^(١)، واصل كلمة حِزْبٌ: من الفعل الثلاثي حزب، وقد تعددت معانيه لغة، فالحِزْبُ الطائفةُ من الناس والجمع أَحْزَابٌ، وتحزب القوم صاروا احزاباً وحِزْبُ الرجل: أصحابه وجُنْدُهُ الذين على رأيه، وتحزبوا وتجمعوا، وكلمة الأحزاب هي جمع لكلمة حِزْبٌ وتعني جماعة الناس، وكل قوم تشابهت وتشاكلت قلوبهم واعمالهم فهم أَحْزَابٌ، وإن لم يلق بعضهم بعضاً^(٢).

أما اصل كلمة سياسي فهي من الفعل (ساس - يَسوسُ) فهو سائس^(٣)، ساس الناس سياسة تولى رئاستهم وقيادتهم، من دبر امورهم فهو سائس^(٤).

وفي ذات السياق وردت كلمة حزب أو أحزاب في بعض سور القرآن الكريم، بمدلولين احدهما ذم والاخر مدح، لتوضيح مفهومها أورد المفسرون اقوالاً لبيان ذلك منها قوله تعالى (ومن يتول الله ورسوله والذين امنوا فإن حزب الله هم الغالبون)^(٥)، ويعني بقوله: "فإن حزب الله"، يعني جنده أنصار دينه^(٦)، وقال تعالى (فتقطعوا أمرهم بينهم زبيرا كل حزب بما لديهم فرحون)^(٧)، فريق بما لديهم من الدين مسرورون^(٨)، وقال تعالى (وَتَمُودُ وَقَوْمُ لُوطٍ وَأَصْحَابُ الْأَيْكَةِ أُولَئِكَ الْأَحْزَابُ)^(٩)، وقوله (أولئك الأحزاب) ويقصد به: هؤلاء الجماعات المجتمعة، والأحزاب المتحزبة على معاصي الله والكفر به، الذين منهم يا محمد مشركو قومك، هم مسلوك بهم سبيلهم^(١٠).

(١) أبو الفضل جمال الدين محمد ابن منظور، لسان العرب، ج٤، دار صادر، بيروت، ٢٠٠٣، ص٣٠٩.

(٢) محمد بن ابي بكر بن عبد القادر الرازي، مختار الصحاح، ط١، دار الكتابة العربي، بيروت، ١٩٧٩، ص١٣٣.

(٣) أحمد بن محمد بن علي، المصباح المنير، ط٢، من دون دار نشر القاهرة، ١٩٠٩، ص٢٠٧.

(٤) مجمع اللغة العربية، المعجم الوجيز، من دون دار نشر، القاهرة، ١٩٨٩، ص٣٢٨.

(٥) سورة المائدة، الآية(٥٦).

(٦) السيد عبد لله شبر، تفسير القرآن الكريم، مكتبة الالفين، الكويت، ٢٠٠٦، ص٦١٨.

(٧) سورة المؤمنون، الآية(٥٣).

(٨) السيد عبد لله شبر، تفسير القرآن الكريم، مرجع سابق، ص٤١٧.

(٩) سورة ص، الآية(١٣).

(١٠) أبو جعفر الطبري، جامع البيان عن تأويل القرآن، ج٢٣، ط٢، دار الفكر، بيروت، ١٩٥٤، ص١٣١.

الفرع الثاني

التعريف الاصطلاحي للأحزاب السياسية

تعددت التعريفات الخاصة بالأحزاب السياسية سواء في التشريعات القانونية ام في مؤلفات فقهاء القانون الدستوري والنظم السياسية، ام في احكام القضاء وعلى هذا الأساس وجب البحث فيما يأتي:

أولاً: التعريف الفقهي للأحزاب السياسية

تعددت التعريفات بتعدد الايديولوجيات من ناحية، وبتعدد الزوايا التي ينظر منها الى تلك المجموعة النشطة من ناحية اخرى، فالفكر الليبرالي يركز على الجانب العملي أو الهدف النهائي للعملية السياسية التي يقوم بها الحزب، وبالتالي نجد الفقيه الفرنسي بنيامين كونستات يعرف الحزب بأنه "جماعة من الناس تعتنق مذهباً سياسياً واحداً"، بينما عرفه اندريه هوريو بأنه "تنظيم دائم يتحرك على مستوى وطني ومحلي من اجل الحصول على الدعم الشعبي، يهدف الى الوصول لممارسة السلطة بغية تحقيق سياسة معينة"^(١).

أما الفقه العربي فيكاد يقترب في تعريفاته من الفقه الليبرالي، ان لم نقل يتفق معه اتفاقاً كاملاً في هذه التعريفات، فالدكتور سليمان الطماوي يعرف الحزب قائلاً "انه جماعة متحدة من الافراد تعمل بمختلف الوسائل الديمقراطية للفوز بالحكم بقصد تنفيذ برنامج سياسي معين"^(٢).

وعرفه الدكتور حميد حنون بأنه "جماعة من الافراد تربطهم مصالح ومبادئ مشتركة في ظل اطار منظم لغرض الوصول الى السلطة أو المشاركة فيها لتحقيق اهدافهم خدمة للصالح العام ومن خلال الوسائل الدستورية"^(٣)، وقد اشتملت هذا التعاريف على عناصر الحزب السياسي المتمثلة في

(١) نقلاً عن نعمان الخطيب، الأحزاب السياسية ودورها في انظمة الحكم معاصرة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، مصر، ١٩٨٣. ص ١٩.

(٢) سليمان الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستور (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٨، ص ٢٤٢.

(٣) د. حميد حنون خالد، الانظمة السياسية، مطبعة الفائق، بغداد، ٢٠٠٨، ص ١٨٠.

المصالح والمبادئ المشتركة والتنظيم وهدف الوصول الى السلطة أو المشاركة فيها وهو امر حسنا من الناحية العلمية والموضوعية.

والجدير بالذكر ان كلمة حزب سياسي أو جماعة سياسيه (politic party) وبالفرنسية (parti politique) تعني "جماعة تدين بعقيدة سياسية واحدة وتشارك في العمل على تحقيقها، وتفقد الأحزاب جدواها إذا كان النظام السياسي لا يسمح بالديموقراطية أو يقيم ديموقراطية شكلية لتغطية النظام الدكتاتوري"^(١).

ثانياً: التعريف التشريعي للأحزاب السياسية

عرف المشرع المصري الحزب السياسي في قانون الأحزاب السياسية رقم (٤٠) لسنة ١٩٧٧ بأنه^(٢) "كل جماعة منظمة تؤسس طبقاً لأحكام هذا القانون وتقوم على مبادئ واهداف مشتركة وتعمل بالوسائل الديمقراطية لتحقيق برامج محددة تتعلق بالشؤون السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدولة وذلك عن طريق المشاركة في مسئوليات الحكم.."، على الرغم من انطباق هذا التعريف على الحزب السياسي في حالة العمل السياسي السلمي في ظل الوسائل الديمقراطية، الا انه قد تميز بالدقة والايجاز واحتوى على عناصر الحزب السياسي الرئيسية المتمثلة بالأعضاء والتنظيم والايديولوجية وهدف الوصول الى السلطة أو المشاركة فيها.

أما بالنسبة للمشرع المغربي فانه قد عرف الحزب السياسي في قانون الأحزاب السياسية المغربي رقم (٢٩.١١) لعام ٢٠١١ بأنه^(٣) "تنظيم سياسي دائم يتمتع بالشخصية الاعتبارية، يؤسس طبقاً للقانون بمقتضى اتفاق بين اشخاص ذاتيين، يتمتعون بحقوقهم المدنية والسياسية، يتقاسمون نفس المبادئ ويسعون الى تحقيق نفس الاهداف"، ومن ايجابيات هذا التعريف انه اكد على الشخصية المعنوية للحزب السياسي وعلى عناصره المتمثلة في التنظيم والمواطنين الذين يحق لهم التمتع بالحقوق السياسية، الا انه لم يشر بوضوح الى الايديولوجية وهدف الوصول الى السلطة أو المشاركة فيها.

(١) د. عبد الفتاح مراد، المعجم القانوني رباعي اللغة، دار الكتب القانونية، القاهرة، ٢٠٠٣، ص ٣٤٣.

(٢) المادة (٢) من قانون الأحزاب السياسية المصري رقم (٤٠) لسنة ١٩٧٧.

(٣) المادة (٢) من القانون التنظيمي للأحزاب السياسية المغربي رقم (٢٩.١١) لسنة ٢٠١١.

كما عرف المشرع الأردني في قانون الأحزاب السياسية رقم (٧) لسنة ٢٠٢٢ الحزب السياسي بأنه^(١) "الحزب السياسي تنظيم سياسي وطني يتألف من اردنيين تجمعهم قيم المواطنة واهداف وبرامج ورؤى وأفكار مشتركة ويهدف الى المشاركة في الحياة السياسية والعمل العام بطرق سليمة ديمقراطية لغايات مشروعة ومن خلال خوض الانتخابات بأنواعها بما فيها الانتخابات النيابية وتشكيل الحكومات أو المشاركة فيها وفقا للمادة (٣٥) من الدستور".

في حين عرف المشرع العراقي في قانون الأحزاب السياسية رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥ الحزب السياسي أو التنظيم السياسي بأنه^(٢) "مجموعة من المواطنين منظمة تحت اي مسمى على اساس مبادئ واهداف ورؤى مشتركة تسعى للوصول الى السلطة لتحقيق اهدافها بطرق ديمقراطية بما لا يتعارض مع احكام الدستور والقوانين النافذة"، وعلى الرغم من ان المشرع لم يكن موقفا في مساواته بين الحزب السياسي والتنظيم السياسي، الا ان التعريف يمكن ان يكون اكثر تناسبا مع الحزب السياسي لاسيما وانه قد اشتمل على معظم عناصر الحزب السياسي^(٣)، المتمثلة بالعضوية والايديولوجية والوصول الى السلطة الا انه لم يدرج عنصر التنظيم الذي لا بد منه في ادارة نشاط اي حزب سياسي من اجل تحقيق اهدافه، ومرد ذلك الى انه قد ساوى بين الحزب السياسي والتنظيم السياسي فانعكست عدم الدقة الموضوعية كذلك في تعريف الحزب السياسي الوارد في القانون^(٤)، ولاسيما وان الحزب بهيكلة التنظيمي يبدأ من عضو الحزب السياسي الى رئيسه.

ثالثاً: التعريف القضائي للأحزاب السياسية

عرف القضاء الدستوري الحزب السياسي بأنه "جماعة منظمة تعمل بالوسائل الديمقراطية للحصول على ثقة الناخبين بقصد المشاركة في مسؤوليات الحكم لتحقيق برامجها التي تستهدف الاسهام في تحقيق التقدم السياسي والاجتماعي والاقتصادي للبلاد"، اما القضاء الإداري فقد عرف

(١) المادة (٣) من قانون الأحزاب السياسية الأردني رقم (٧) لسنة ٢٠٢٢.

(٢) المادة (٢) من قانون الأحزاب السياسية العراقي رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥. لسنة ٢٠١١.

(٣) د. علي هادي حميدي الشكراوي، النظام السياسي في العراق بعد عام ٢٠٠٣، مطبعة مكتبة أبو الطيب المتنبّي، بابل، ٢٠١٩، ص ١٠١-١٠٢.

(٤) د. علي هادي حميدي الشكراوي، النظام السياسي في العراق بعد عام ٢٠٠٣، مرجع نفسه، ص ١٥٢.

الحزب بانه" جماعة منظمة تعمل كوحدة سياسية لتجميع الناخبين أو الحصول على تأييدهم لأهداف وبرامج تتعلق بالشؤون السياسية والاقتصادية والاجتماعية وصولاً الى الحصول على ثقة الناخبين"^(١).

ولكل ما تقدم يمكن ان نضع تعريفا للحزب السياسي بانه" تنظيم سياسي دائم يتمتع بالشخصية المعنوية الخاصة، يتم بناءً على اتفاق بين اشخاص طبيعيين تجمعهم اهداف ومبادئ ورؤى معينة يهدفون للوصول الى السلطة أو المشاركة فيها بالطرق التي رسمها القانون".

ومن خلال التعريفات السابقة التي تناولت الحزب السياسي يلاحظ بان الحزب السياسي تجمع منظم ودائم من الاشخاص أو الافراد يوحدهم فكر معين يعملون من خلال هذا الحزب على تحقيقه، وجعل هذه الفكرة كهدف لهذا الحزب ويسعى للوصول الى السلطة أو المشاركة فيها، وهذا لا يتحقق من دون الاستناد لعمل منتظم وادارات ثابتة^(٢)، ومن ثم يمكن اعتبار الحزب السياسي تجمع منتظم الهدف منه المشاركة في الحياة السياسية ابتداءً للوصول الى السلطة حتى يتمكن من تحقيق افكار وايديولوجية اعضائه ومصالحهم، فالحزب هو تنظيم يتكون من جماعة من الافراد وفقاً للدستور واحكام القانون بهدف المشاركة في الحياة السياسية وتحقيق غايات معينة^(٣).

وبما ان الحزب السياسي يعمل بشكل منتظم استناداً لأفكار وايديولوجيات معينة فإن هذا يعني ان الافراد المنضمين تحت الحزب يرتبطون فيما بينهم برابطة حزبية تجمعهم على اسس مشاركتهم وعضويتهم في حزب ما، واذا ما اردنا ان نبين وبشكل دقيق أهم ما يقوم عليه الحزب السياسي وفقاً لما قدمناه فإن الحزب يقوم على عناصر معينة تجمع فيما بينها العنصر البشري المتمثل بوجود اعضاء ينتمون اليه والعنصر المعنوي المتمثل بوجود فكرة جامعة لهؤلاء الافراد، وعنصر شكلي

(١) قرار المحكمة الدستورية في مصر، دعوى رقم(٤٤) لسنة ١٩٨٨، وقرار محكمة القضاء الإداري المصري رقم(٣٩١٠) لسنة ٢٠٠٠. مشار لدى نوال جرو كاظم، حل الأحزاب السياسية في العراق (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون، الجامعة المستنصرية، ٢٠١٦، ص١٣.

(٢) عامر فاخوري، الأحزاب السياسية ودورها في الحياة الديمقراطية، بحث منشور على مجلة دراسات قانونية وسياسية، كلية القانون والسياسة، جامعة السليمانية، العدد التجريبي، ٢٠٠٤، ص٨٩.

(٣) د. زهير شكر، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت، ١٩٩٤، ص١٣٣.

يستهدف تنظيم ما يقوم به الافراد لتحقيق العنصر المعنوي^(١) واستنادا لذلك فان الحزب السياسي يقوم على عناصر ثلاث والتي تتمثل في:

١-التنظيم: يعد التنظيم من اهم عناصر الحزب السياسي وذلك لأنه لا يكفي لإضفاء صفة الحزب على جماعة من الافراد لهم مفاهيم سياسية معينة اذا لم يكن لهم تنظيم معين وقواعد محددة ولكون الجماعة التي تشارك في العملية الانتخابية باسم مبادئ سياسية معينة ومحددة لا يمكن عدها حزبا سياسيا من دون ان يكون لهم تنظيم محدد يتقيد به جميع الاعضاء^(٢).

٢- والايديولوجية: وتعرف الايديولوجية على أنها حصيلة فكرية تقوم على تصوير شامل لوجود، أي لما هو كائن وما سيكون وتنبثق من مجموعة من العقائد والقيم المتصلة بتراث حضاري معين فترسم اطار حركة جماعة معينة وتحدد معالم اهدافها^(٣)، فالأيديولوجية هي التي تمد الحزب السياسي بالحركة بالحركة والديناميكية تحقيقا لما سيكون كما انها في ذات الوقت تشكل سند لتبرير ما هو كائن^(٤).

نستنتج مما تقدم ان للأيديولوجية اهمية كبيرة للحزب السياسي، بالرغم من أهمية الافكار والمفاهيم والقيم بالنسبة الى كل حركة اجتماعية فان اهميتها تفوق ذلك بكثير بالنسبة الى الأحزاب لأنها امر ضروري لنشأة الأحزاب السياسية واستمرارها في العمل للوصول الى السلطة أو المشاركة فيها لغرض تحقيق اهداف سياسية اقتصادية واجتماعية، لذلك فان للأيديولوجية اهمية وظيفية على الحزب السياسية لأنه يقوم على نسق معين من القيم مما يحدد سلوكه ازاء الاغراض المبتغاة من تكوين هذا الحزب والتي تتعلق بتحقيق اهدافه السياسية والاجتماعية^(٥).

٣- العضوية: يعد عنصر العضوية من العناصر المهمة التي يقوم عليها الحزب السياسي فلا بد للحزب السياسي من اعضاء بغض النظر عن التباين بين الاعضاء في مسالة زيادة عدد الاعضاء، ويعرف العضو على انه الشخص الذي يؤيد سياسية الحزب ونشر مبادئه وافكاره لاعتقاده بصوابها

(١) نوال جرو كاظم، حل الأحزاب السياسية في العراق، مرجع سابق، ص ٢٣.

(٢) زهراء حاتم عبد الكاظم، الأحزاب السياسية واثرها في النظام الانتخابي، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠٠٩، ص ٢٥.

(٣) د. اسكندر غطاس، اسس التنظيم السياسي في الدول الاشتراكية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٢، ص ٢٧.

(٤) نوال جرو كاظم، حل الأحزاب السياسية في العراق، مرجع سابق، ص ٢٨.

(٥) زهراء حاتم عبد الكاظم، الأحزاب السياسية واثرها في النظام الانتخابي، مرجع سابق، ص ٢٨.

وهذا ما يدفعه لإعطاء صوته الى مرشحي الحزب في الانتخابات وتبعاً لذلك فان البحث في عنصر العضوية كأحد العناصر المهمة والجوهرية في هيكل الحزب السياسي وجزء اساس من جعل الرابطة الحزبية رابطة ذات طبيعة قانونية لتحقيق اهداف سياسية فالعضو في الحزب السياسي لا شك انه يتحمل تبعات قانونية نتيجة لانتمائه لحزب ما ومن ثم يكون محل للمسؤولية الجزائية بوصفه يعبر عن ارادة الحزب^(١).

٤-الهدف: إن الهدف من تأسيس الأحزاب السياسية، تكمن في سعيها للوصول إلى السلطة أو المشاركة فيها على اقل تقدير والغاية من ذلك هو تطبيق الافكار والرؤى وبرامجها السياسية موضع التنفيذ عند الوصول الى السلطة^(٢)، وبالتالي فان الهدف يعد من اهم العناصر التي يميز الأحزاب السياسية عن غيرها من التنظيمات المشابهة له التي لا تسعى الى تطبيق أهدافها من خلال الوصول الى السلطة وانما من خلال برامج اخرى تكفل له تنفيذ غاياتها واهدافها.

(١) نوال جرو كاظم، حل الأحزاب السياسية في العراق، مرجع سابق، ص ٢٩.

(٢) زهراء حاتم عبد الكاظم، الأحزاب السياسية واثرها في النظام الانتخابي، مرجع سابق، ص ٢٨.

المطلب الثاني

وظائف الأحزاب السياسية وتمييزها عما يشتهب معها

تمارس الأحزاب السياسية مجموعة من الوظائف وهي تختلف بحسب نظام الحكم السائد اذ ليست الوظائف في النظام الديمقراطي ذاتها في النظام الدكتاتوري، اذ غالبا في الاولى ما يتم تنظيمها بموجب قانون على عكس ما هو في النظام الدكتاتوري، وفي جميع الاحوال فأنها تقوم بمجموعة من الوظائف تعبر عن المواقف السياسية ورغبات اعضائها والناخبين، عليه سوف نتناول الوظائف التي تقوم بها الأحزاب السياسية بشيء من التفصيل في مقامنا هذا، وكذلك سوف نميز الأحزاب السياسية عما يشتهب معها من التنظيمات والتجمعات وهذا ما سنتناوله في هذا المطلب.

الفرع الأول

وظائف الأحزاب السياسية

تعد الأحزاب السياسية اجهزة فعالة تقوم على الصراع التنافسي وتعد عاملا منسحطا للحياة السياسية فهي تقوم بوظائف عديدة سواء كانت في السلطة أو خارجها، اذ تقوم بمراقبة اعمال السلطة الحاكمة والكشف عن مساوئها وعرضها على الراي العام مما يقي الحريات العامة من الانتهاكات، كما انها تعمل على نشر افكارها وتنشيط كوادرها وضم اعضاء مؤيدين واقناع الراي العام بالمواقف السياسية التي تتخذها الدولة^(١)، كما ان الوظيفة الرئيسية للأحزاب السياسية هي تحقيق الاتصال الدائم بين المواطنين والحكومة وغيرها من الوظائف، وعلى اية حال فان الأحزاب السياسية تقوم بوظائف لا غنى عنها في المجتمع التي تباشر فيه نشاطها مع التأكيد على حقيقة مفادها ان القيام بهذه المهام يتوقف على المبادئ التي يعتنقها الحزب السياسي والاهداف التي يسعى الى تحقيقها وعليه سوف نبين اهم الوظائف التي تقوم بها الأحزاب السياسية:

(١) د. صالح جواد الكاظم و د. علي غالب العاني، الأنظمة السياسية، مرجع سابق، ص ١٢٠.

١-تنظيم المعارضة: تعرف المعارضة السياسة بأنها القوى والمجموعات والأحزاب التي تعارض النظام السياسي القائم على وفق عملية التداول السلمي للسلطة، أو انها تنفذ العنف المسلح ولجأت الى هذا الاسلوب من المعارضة السياسية في ضوء عملية التحول الديمقراطي^(١).

والمعارضة في النظام الديمقراطي له اهمية كبرى فضلاً عن انها متفقة مع المنطق وطبيعة الامور من اذ وجود الراي، والراي المخالف وما يحققه وجود المعارضة بالتعبير عن رايه عليه فان المعارضة تعد في النظم الديمقراطية جزءا لا يتجزأ من النظام نفسه^(٢)، فالأحزاب المعارضة تعمل عن طريق صفحاتها ونشراتها، على مناقشة سياسة الحزب الحاكم واطهار مواطن الخطأ من اجل اثاره الرأي العام ضده، فبوجود الأحزاب المعارضة تشعر الحكومات بأن هناك من يحصى عليها هفواتها الأمر الذي سيمنعها من اساءة استعمال سلطتها أو التعسف في ممارسة هذه السلطات^(٣).

ولذلك يعد تنظيم المعارضة من اهم وظائف الأحزاب السياسية ، وهذه الوظيفة ليست مجرد مجابهة من احزاب الاقلية لحزب أو احزاب الاغلبية ، ولكنها وظيفة محددة الابعاد تقتضي من حزب المعارضة ان يراقب الحكومة وينتقد سياستها على ان لا يكون هذا النقد مجرد اجل مقرونا بالحلول البديلة التي يتضمنها برنامج متكامل يمكن ترجمته الى قرارات نافذة اذا سنحت الفرصة للحزب المعارض ان يتولى الحكم ، ولا شك في ان قيام المعارضة على هذا النحو ، لا يمكن ان يتم الا اذا استندت الى ما يتجه لهذا النظام الديمقراطي من وسائل تساعد على نجاح المعارضة وبخاصة ما يكفله هذا النظام من حماية للحريات العامة كحرية الصحافة وحرية الرأي... الخ^(٤).

٢-تكوين وتوجيه الراي العام: يعرف الرأي العام بأنه "الرأي السائد بين مجموعة من البشر اتجاه قضية معينة في وقت معين، وليس من الضروري ان يكون هذا الرأي هو رأي الاغلبية، فقد

(١) ناظم عبد الواحد الجاسور، موسوعة المصطلحات السياسية والفلسفية والدولية، ط٢، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١، ص٨٥٠.

(٢) ثامر كامل محمد الخرزجي، النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة دراسة معاصرة في استراتيجية ادارة السلطة، ط١، دار محمد لاري للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٤، ص٣١٢.

(٣) د. شمران حمادي، الأحزاب السياسية والنظم الحزبية، ط١، مطبعة دار السلام، بغداد، ١٩٧٢، ص١٣.

(٤) ثامر كامل محمد الخرزجي، النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة، مرجع سابق، ص٣١٢.

يكون في البداية رأي فرد أو عدد قليل من الافراد، وبالتفاعل بين الافراد يتطور هذا الرأي ليكون رأياً عاماً^(١).

ووظيفة تكوين وتوجيه الرأي العام ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالوظيفة الأولى اذ يقتضي من الحزب القيام بمهام عدة، وأولى هذه المهام ما يقع على عاتق الحزب من ضرورة توجيه المواطن وانماء الشعور بالمسؤولية لديه، وبالخصوص توعيته بأن المصالحة الفردية مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بالمصلحة العامة، وذلك عن طريق اضاء صفه سياسية على مطالبهم وصياغة امالهم الفردية صياغة عامة، ويتعين على الحزب ان يعمل على مزج المطالب الفردية والخاصة بمقتضيات المصلحة العامة^(٢).

إذاً يجب على الأحزاب لكي يتنسى لها ان تقوم بوظيفتها في تكون الرأي العام اتجاه قضية معينة يتعين عليها ان تربط بين المواقف الفردية، وان تتسق فيما بينها لتصوغ هذه المواقف المتفرقة في رأي عام موحد سيمثل اتجاهها سياسياً موحداً، وبذلك تتضح اهمية ممارسة الحزب لهذه الوظيفة، لما لها من اثر في استقرار الرأي العام، والتقليل من حجم التوتر في المجتمع، ومن دون هذه الأحزاب يضل الرأي العام متقلبا ومتغيرا^(٣).

٣-التعبير عن رغبات الجماهير: أن أفاده الأحزاب من قوة الرأي العام يحقق فائدة لا يمكن ان تتحقق من دون الأحزاب، اذ أن لجوء الأحزاب الى هذه القوة يمنعها من التعبير عن رغبات الجماهير ومن دون الأحزاب لا يتصور لهذه الرغبات ان تجد متنفساً لها أو ان تصل الى اذان السلطة الحاكمة، وليس بمقدور المواطن التأثير في المسائل المتعلقة بالحياة العامة، ومن هنا تبرز اهمية الحزب، اذ يعمل على تمكين الجماعات المختلفة من التعبير عن رغباتها ومعتقداتها بطريقة منظمة وفعالة، وتحقيقاً لذلك يقوم الحزب بتجميع جهود الافراد، ويضفي على هذا التجمع طابعاً سياسياً معبراً عن الافكار المشتركة لهؤلاء الافراد^(٤)، اي ان الأحزاب لا تكتفي بالتعبير عن رغبات الجماهير فحسب، بل

(١) د. صادق الأسود، الرأي العام ظاهرة اجتماعية وقوى سياسية، دار الحرية، بغداد، ١٩٩٣، ص ٧٩.

(٢) يزن خلوقة محمد، الأحزاب السياسية وصنع السياسة العام، ط ١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٦، ص ٢٦.

(٣) د. بلقيس احمد منصور، الأحزاب السياسية والتحول الديمقراطي (دراسة تطبيقية على اليمن وبلاد اخر)، مكتبة مدبولي للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠٠٤، ص ٦٧.

(٤) ثامر كامل محمد الخزرجي، النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة، مرجع سابق، ص ٢١٤.

تقوم ايضا بترجمة هذه الرغبات في ضوء المبادئ العامة الي يعتنقها الحزب، الى برنامج عمل محدد يأخذ في الحسبان الظروف الواقعية التي يباشر الحزب فيها نشاطاته.

٤- **تكوين واختيار الكوادر السياسية:** ان تكوين واختيار الملاكات السياسية وظيفية تقليدية للأحزاب السياسية، وبموجب هذه الوظيفة تقوم الأحزاب بدور مهم جدا، فتحصل حاصل ان الفرد لكي ينتخب يجب ان يكون مرشحا، والأحزاب في اغلب الحالات، هي التي تقوم بهذه المهمة، فهي تشكل المكان الطبيعي الذي يتعلم فيه الافراد الذين سيصبحون رجال سياسة المستقبل، اذ يقوم قادة الأحزاب بوضع هؤلاء الافراد على محك التجربة قبل ان يتولوا مسؤوليات جماعية ويتحققون ايضا من قابلياتهم، ويجعلونهم يتجاوزون رويدا رويدا مراتب التسلسل الحزبي، ومن بعد ذلك يتم انتقاء من يحقق منهم نتائج مرضية ليعمل امام الناخبين^(١).

فالأحزاب السياسية تعد من اهم القنوات المؤسسية التي يسعى المواطنون من خلالها لاعتلاء هرم السلطة، سواء اكان ذلك في نظام الحزب الواحد أو نظام تعدد الأحزاب^(٢).

ولأن الحزب يعد (مدرسة للشعوب) فإنه يقوم على تخرج السياسيين على المستوى الوطني من بين كوادرها من خلال ما تقوم ببيها تدريبهم على العمل السياسي وتزويدهم بالمعرفة والخبرة اللازمة لتولي الوظائف العامة أو لدفع بهم الى الانتخابات العامة.

الفرع الثاني

تمييز الأحزاب السياسية عما يشتهبه معها

إن الأحزاب السياسية لها اهمية كبيرة في الحياة السياسية في تكوين أي نظام سياسي فهي من الأركان الأساسية التي يستند عليها النظام السياسي، ولذلك فإنها لا تقل اهمية عن تلك التي تحظى بها الأجهزة الاخرى التي ينشئها الدستور^(٣)، الا انها تتشابه مع بعض المفاهيم والتجمعات والقوى

(١) جان ماري دافكان، علم السياسة، ترجمة محمد عربي صاصيلا، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٩٧، ص٢٦٨.

(٢) د. بلقيس احمد منصور، الأحزاب السياسية والتحول الديمقراطي، مرجع سابق، ص٧٢.

(٣) د. ثناء فؤاد عبد الله، اليات التغيير الديمقراطي في الوطن العربي، ط١، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ١٩٩٧، ص٢٨.

السياسية منها المنظمات غير الحكومية وجماعات الضغط والنقابات والواقع ان وضع حد فاصل بين هذه المصطلحات وغيره قد يكون صعبا في بعض الحالات لوجود تشابه الأمر الذي يوهم البعض بالتداخل، الا ان الأحزاب السياسية تتميز بوجود بعض العناصر التي تميزها عن غيرها من المفاهيم وعليه سوف نبين ذلك تباعا:

أولاً: تمييز الأحزاب السياسية عن المنظمات غير الحكومية

تعرف المنظمات غير الحكومية على انها "مجموعة من الاشخاص تلاقوا معا لمدة زمنية معينة قد تطول الى عشرات السنين أو تقصر الى بضعة اشهر وأنشأوا تنظيم معين لتحقيق غايات محددة"^(١)، كما عرفها البعض بانها "كل جماعة ذات تنظيم له صفة الاستمرارية تؤلف من اشخاص طبيعيين أو اعتباريين بقصد تحقيق هدف اجتماعي أو ديني أو ثقافي أو تربوي أو فني، أو تقديم خدمات انسانية أو تحقيق غرض من اغراض البر أو غير ذلك من اجه الرعاية سواء كان ذلك عن طريق المساعدة المادية أو المعنوية أو الخبرة الفنية وتسعى في ذلك الى المشاركة في تلك الاعمال للمصالح العام دون الحصول على ربح مادي"^(٢).

كما عرفها البنك الدولي على انها "منظمات خاصة تمارس العديد من الأنشطة التي تمثل مصالح الافراد وتهدف الى تخفيف المعاناة وحماية البيئة وتعمل على توفير الخدمات الأساسية والقيام بالتنمية المجتمعية"^(٣).

كما عرفها المشرع العراقي في المادة الأولى من قانون المنظمات غير الحكومية رقم (١٢) لسنة ٢٠١٠ بانها "مجموعة من الاشخاص الطبيعية أو المعنوية سجلت واكتسبت الشخصية القانونية وفقا لإحكام القانون تسعى لتحقيق اغراض غير ربحية".

ومن خلال ما تقدم يمكن أن الاستدلال بأن المنظمات غير الحكومية قائمة على مبادئ معينة ويعد العمل الطوعي والايثار من خصائصها الأساسية، على الرغم من ذلك فإن الأحزاب السياسية

(١) د. حسين حريم، إدارة المنظمات منظور كلي، ط٢، دار حامد للنشر، الاردن، ٢٠١٠، ص١٣.

(٢) د. نجوى عبد الوهاب حافظ، رعاية الجمعيات الاهلية لنزلاء المؤسسات الاصلاحية، ط١، أكاديمية نايف للعلوم الامنية، الرياض، ٢٠٠٣، ص٤٤.

(٣) مارتينا فيشر، المجتمع المدني ومعالجة النزاعات والامكانيات والتحديات، ترجمة: يوسف حجازي، مركز بحوث برغهوف للإدارة البناءة للنزاعات، بلا مكان، ٢٠٠٩، ص٤.

تتشابه مع المنظمات غير الحكومية من اذ كلا منهما يعد تنظيمات شعبية ذات تنظيم معين واهداف مشتركة واسس فكرية تجمع بين اعضائها وان الانتماء لهما طوعي يتم بناءً على رغبة الاعضاء وانطلاقاً من ارادتهم الحرة الطوعية اي ان عضوية الانتماء الى الأحزاب السياسية أو المنظمات غير الحكومية مفتوح لمن يريد الالتحاق بها وفق قواعد واسس حددها القانون^(١)، كما تعد كل من المنظمات غير الحكومية والأحزاب السياسية من اشخاص القانون الخاص ويتمتع كلاهما بالشخصية المعنوية، كما انهما يمارسان اعمال غير ربحية وهذه اهم صفة يتسمان بها.

بالرغم من التشابه بينهما إلا أن الاختلاف لكل من الأحزاب السياسية والمنظمات غير الحكومية يظهر واضحاً من خلال الهدف الذي تسعى اليه الأحزاب السياسية وهو الوصول الى السلطة أو المشاركة فيها على اقل تقدير أو تحقيق اي اهداف سياسية، اما بالنسبة الى المنظمات غير الحكومية فلا تتدرج ضمن أهدافها الوصول الى السلطة أو تحقيق اية اهداف سياسية وانما تتمثل بالأهداف الانسانية غير الربحية وان هدفها غالباً ما يكون خيري وهو الأساس لانضمام المتطوعين اليها اذن هدفها هو هدف انساني غير محدد فقد يكون رعاية المعوقين أو تقديم الدعم لشرائح معينة من الناس أو الدفاع عن حقوق الانسان...^(٢)، كما ان من أوجه الاختلاف بينهما ان الانضمام الى الأحزاب السياسية مقصور على الاشخاص الطبيعية على عكس المنظمات غير الحكومية فهو مباح للأشخاص الطبيعية والمعنوية على سواء.

ثانياً: تمييز الأحزاب السياسية عن جماعات الضغط

تعرف جماعات الضغط على انها "جماعة تؤثر على القرار السياسي من دون ان تكون تحت مظلة حزبية"^(٣)، كما هناك من يعرفها على انها "مجموعة لها مصالح تسعى لتحقيق اهداف معينة مرتبطة بمصالح سياسية لا تتدرج ضمن أهدافها الوصول الى السلطة"^(٤) ومن خلال ما تقدم يلاحظ ان هناك أوجه شبه واختلاف بين جماعات الضغط والأحزاب السياسية، اذ يلتقي الاثنان في ان

(١) أحمد إبراهيم ملاوي، أهمية منظمات المجتمع المدني في التنمية، بحث منشور على مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد (٢٤)، العدد (٢)، جامعة مؤتة، الاردن، ٢٠٠٨، ص ٢٥٧

(٢) د. نجوى عبد الوهاب حافظ، رعاية الجمعيات الاهلية لنزلاء المؤسسات الاصلاحية، مرجع سابق، ص ٤٦.

(٣) د. سعاد الشراوي، الأحزاب السياسية (اهميتها، نشأتها، نشاطها)، بلا دار ومكان نشر، ٢٠٠٥، ص ٢٠.

(٤) جماعات الضغط، مقال منشور على موقع نون بوست الخيري الموقع الالكتروني، <http://www.noonpost.net>

تاريخ الزيارة ١٢/١٢/٢٠٢٣، وقت الزيارة الساعة ١١:٣٠ ص.

كلاهما ذا أهمية بالنسبة الى الحكومة لكون كلا منهما يربط المواطنين بالحكومة من خلال التأثير على وسائل الاعلام، كما تشترك جماعات الضغط مع الأحزاب السياسية ان كلاهما من اهم المؤسسات السياسية في النظام السياسي بصفة عامة اذ تعد الأحزاب السياسية وجماعات الضغط اداة المشاركة السياسية وهي محور التفاهم بين النخبة السياسية وبين الشعب، كما تشترك الأحزاب السياسية مع جماعات الضغط في كونهما يشتركان في توجيه وادارة الشؤون العامة للبلاد بحسب مصالحها الخاصة^(١).

على الرغم من ذلك التشابه بينهما الا ان الأحزاب السياسية تختلف عن جماعات الضغط في عدة امور أهمها أن الأحزاب السياسية من اهم اهدافها هو السيطرة على الحكم و المشاركة في وظائف الحكومة، بينما نجد جماعات الضغط تهتم بشكل اساس بالمشاركة في رسم السياسة العامة للحكومة اكثر من اهتمامها بالمشاركة الوظيفية في ادارتها ومن ثم فان مشاركة جماعات الضغط لا تهدف للسيطرة على الحكومة في عمومها كما هو الحال في المشاركة الحزبية ولكنها تتجه لتحقيق مهام ضيقة اذ ان تأثيرها في السياسة يقتصر على المواضيع التي تعنيها فقط ومن ثم هي لا تهتم بالسيطرة على السلطة العامة للدولة ككل^(٢).

كما ان مشاركة الحزب غالبا ما تكون ذات طبيعة سياسة لان الأحزاب تنشأ في الاصل لأجل تحقيق أهداف سياسية وان تداخلت معها الاهداف الثانوية مجرد ذرائع مساعدة لتحقيق الهدف الأساس الذي انشأت من اجله بينم نجد جماعات الضغط نشأة بالأساس للمحافظة على مصالح افرادها وحمائتها ومن ثم فان اهدافها غالبا ما تكون ذات طبيعة اقتصادية أو اجتماعية وان اتخذت مشاركتها في الشؤون العامة صبغة سياسية فهي تهدف دائما وفي المقام الأول لحماية المصالح الاجتماعية والاقتصادية لأفرادها من خلال مشاركتها في توجيه السياسة العامة للدول والتأثير في موظفي الحكومة وان مشاركة الأحزاب غالبا ما تتم بوسائل واضحة وعلنية كحملات التعبئة والاعلام التي تقوم بها الأحزاب لكسب تأييد الراي العام وتقديم قوائم المرشحين الحزبيين لتقلد الوظائف العامة في الدولة ومؤازرتهم العلنية في الحملات الانتخابية ومعارضة اعمال الحكومة ونقد مواقفها السياسية فالأحزاب

(١) د. محمد نصر المهنا، في علم السياسة قراءة في المنهج، مركز الاسكندرية للكتاب، مصر، ٢٠٠٧، ص ٨٤.

(٢) د. سليمان صالح الغويل، ديمقراطية الأحزاب السياسية والجماعات الضاغطة، ط١، منشورات جامعة قان بيونس، بنغازي، ٢٠٠٣، ص ١٨٧.

غالبا ما تكون برامجها معلنة ومشروعة، اما مشاركة جماعات الضغط وخاصة غير الرسمية غالبا ما تتم بوسائل غير واضحة وسرية بل وقد تلجا احيانا لضمان حماية مصالحها وتحقيق أهدافها للتأثير في مراكز اصدار القرار في الدولة بسلوك سبل غير مشروعة كالتجسس والرشوة^(١).

ويرى الباحث ان الاختلاف لا يقتصر على ما تم ذكره بل ان ما يميز الأحزاب السياسية عن جماعات الضغط هو خضوعها غالبا للقوانين الخاصة بتنظيم الأحزاب السياسية والتي تتناول كيفية انشائها وتمويلها ومسائلتها، وهذا ما لم نجده في جماعات الضغط فهي تخضع للقوانين العامة فيما ترتكبه من جرائم ولا يوجد قانون لتنظيم عملها كما ان الافراد المنتمين للأحزاب السياسية يخضعون الى نظام إداري يبين كيفية الانتماء وشروط الانتماء وكذلك التدرج في قيادات الحزب وهذا ما لم نجده في الجماعات الضاغطة.

ثالثاً: تمييز الأحزاب السياسية عن النقابات المهنية

تعد النقابات عنصراً جديداً في الحياة السياسية رغم ذلك اصبحت قوة اساسية في تطوير النظام السياسي، وتعرف النقابة بانها "تنظيم اجتماعي يضم مجموعة من الاشخاص ينتمون الى مهنة معينة أو مجموعة مهن بهدف الدفاع عن حقوقهم ومصالحهم بطرق ووسائل مختلفة كفلها القانون"^(٢)، كما تعرف بانها "جماعات منظمة تنظيماً مستمراً تتكون من مجموعة من العمال تجمعهم وحدة المهنة أو ارتباط المهن وتهدف الى تحقيق اغراض ربحية"، وعلى ضوء ذلك يشترط في وجود النقابة قانوناً لا بد من توافر مجموعة من الشروط منها توافر عدد معين من العمال بمهنة واحدة أو بعدة مهن مرتبطة ببعضها وان لا تكون نقابة اخرى لهؤلاء العمال وايداع وثائق تأسيسها لدى الجهات المختصة^(٣).

ومن خلال التمعن بهذا التعريف نجد ان هناك أوجه شبه بين كل من النقابات والأحزاب السياسية في جانبين، الأول في عنصر التنظيم فالحزب تجمع له صفة التنظيم الرسمي ويعلن ان هدفه الوصول الى الحكم والنقابة جماعة منظمة كذلك ام الثاني فهو شرط الاستمرارية لهذا التنظيم فكلاهما تنظيمين دائمين.

(١) إبراهيم درويش، النظام السياسي، دراسة فلسفية تحليلية، ج ١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٦، ص ٢٠٣.

(٢) د. احمد سعيد الزقرد، شرح قانون العمل الجديد رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٣، ط ١، المكتبة العصرية، مصر، ٢٠٠٧، ص ٥٥.

(٣) د. احمد سلامة، شرح قانون العمل، ط ١، دار الفكر العربي، بلا مكان، ١٩٥٩، ص ١٧.

أما أوجه الاختلاف بين النقابات المهنية والأحزاب السياسية فهي متعددة فمن اذ الاعضاء يشترط في عضو النقابة ان يكون عاملا بمهنة أو حرفة محددة وهذا بدوره يفترض ان يكون العامل مرتبطا بعلاقة عمل بعنصرها المميزين التبعية والفنية والاجر وهذا غير ضروري لإنشاء حزب سياسي، كما تختلف الأحزاب السياسية عن النقابات المهنية من اذ الهدف اذ ان هدف النقابات مهني محدد بالمصلحة المتعلقة بالمهنة اما الأحزاب السياسية هو الوصول الى السلطة^(١).

كما تعد النقابات المهنية شخص من اشخاص القانون العام^(٢) على عكس الأحزاب السياسية وهي من اشخاص القانون الخاص بالإضافة الى ممارستها مهنة معينة كنقابة الاطباء أو نقابة المهندسين أو نقابة المحامين فهي تمارس نشاط من ذلك النوع الذي تمارسه السلطات العامة لأنها تساهم في ادارة مرفق عام بتنظيم هذه المهن من خلال الرقابة والاشراف عليها اضافة الى حقها في توقيع الجزاءات التأديبية على كل من لا يلتزم بأداء المهنة وقواعدها وغالبا ما تكون هذه الجزاءات مهنية كفصل العضو المخالف من ممارسة المهنة مثلا^(٣)، فضلا عن أن هدف الأحزاب السياسية ليس تحقيق الربح على عكس النقابات المهنية التي يكون هدفها الربح.

(١) غانم عبد دهش الكرعاوي، حرية تكوين الأحزاب السياسية في القانون العراقي والمقارن، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠١٢، ص ٦٩.

(٢) وما يؤيد ذلك هو حكم لمجلس الدولة الفرنسي في قضية (Bouguen) ولقد جاء في هذا الحكم ان نقابات المهن الحرة ومنها نقابات المهندسين لا تدخل في عداد المؤسسات العامة وان كانت تدخل في عداد الاشخاص المعنوية العامة، فهي تجمع بين مقومات هذه الاشخاص لان انشائها يتم بقانون أو بمرسوم أو باي اداة تشريعية اخرى ولان اغراضها واهدافها تحقق النفع العام لأنها تباشر على اعضائها سلطة تأديبية ولان هؤلاء الاعضاء دون سواهم حق احتكار المهنة فلا يجوز لغيرهم مزاولتها ولان اشتراك الاعضاء فيها امر ضمنى، حكم المحكمة الدستورية العليا، الدعوى رقم ٦٠٨ لسنة ٤ قضائية دستورية، جلسة ١١/٦/١٩٨٣ مشار لدى د. محمد إبراهيم خيرى الوكيل، الأحزاب السياسية بين الحرية والتقييد (دراسة مقارنة)، دار الفكر والقانون، المنصورة، ٢٠١٣، ص ٥٥٦.

(٣) د. علي محمد بدير، د. مهدي ياسين السلامي واخرون، مبادئ القانون الإداري، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠١١، ص ١٠٠.

الفصل الأول

التنظيم التشريعي للأحزاب السياسية وتمويلها

لما كانت الأحزاب السياسية تعد من أهم مقومات الدولة الديمقراطية، إذ بدونها لا يمكن القول بوجود نظام ديمقراطي للحكم وذلك لما لها من وظائف وانشطة واهداف في تلك الانظمة، الا انها لا تستطيع ممارسة تلك الأنشطة ما لم يتم منحها الشخصية القانونية التي تؤهلها لتحمل الالتزامات واكتساب الحقوق، وكذلك فان في تحديد هذه الشخصية دور كبير في تحديد مسؤوليتها الجزائية^(١)، لذا تعمل القوانين على تنظيمها، على اعتبار ان التنظيم هو الحق المحوري لعمل الأحزاب السياسية، لهذا ينظم المشرع عملها ويقرر فرض الجزاء المناسب نتيجة مخالفة القواعد القانونية من قبلها أو من قبل ممثليها أو اعضاءها، لاسيما القواعد المتعلقة بتنظيم التمويل، إذ تنتوع مصادر تمويل الأحزاب السياسية فمنها المعلنة، وغير المعلنة -الخفية- التي تعد من المصادر غير المشروعة، فكما هو معلوم ان الأحزاب السياسية بحاجة الى تمويل وهذه الحاجة تقابلها مصلحة المجتمع في وضع ضوابط وقواعد لهذا التمويل منعا للفساد وانحراف الأحزاب السياسية عن هدفها وتحويلها الى اطار للقيام بالأعمال غير المشروعة، لهذا يحظر عليها المشرع الحصول على المال خارج الاطار القانوني الذي حدده، و لما كانت الشفافية الى جانب الحرية والمساواة احد ابعاد النظام القانوني المشروع واداة مهمة لتنظيم الدولة فيكون من الضروري التعرف على مصادر المشروعة في تمويل الأحزاب السياسية وبيان ما هو غير مشروع .

ولغرض الاحاطة بمادة الفصل فأننا سوف نقسم هذا الفصل على مبحثين نتناول في المبحث الأول الأساس التشريعي للشخصية المعنوية للأحزاب السياسية ومسؤوليتها وفي المبحث الثاني التنظيم التشريعي لتمويل الأحزاب السياسية.

(١) علي جابر العبد الشارود، التعددية الحزبية في ظل الدولة الاسلامية، دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع والترجمة،

المبحث الأول

الأساس التشريعي للشخصية المعنوية للأحزاب السياسية ومسئوليتها

تعد الأحزاب السياسية من مستلزمات النظام الديمقراطي والنظام النيابي، وركنا من أركانها، ولهذا ينظم المشرع عملها ويقرر فرض الجزاء المناسب نتيجة لمخالفة القواعد القانونية من قبل الأحزاب السياسية أو من يمثلها، ومن أهم القواعد هي مسألة الاعتراف بالشخصية القانونية للحزب السياسي، لما لهذا الاعتراف من أهمية في تحديد مسؤولية الأحزاب السياسية جنائياً، إذ إن تلك المسؤولية تدور وجوداً وعدم مع طبيعتها القانونية، إذ إن تحديد الطبيعة القانونية للأحزاب السياسية ومنحها الشخصية المعنوية، يمثل ركيزة أساسية في بناء مسؤوليتها الجزائية، فالشخص المعنوي له حقوق وعليه التزامات، و أن الاعتراف بتلك الشخصية يمثل الوسيلة القانونية التي تمنح الشخص المعنوي صلاحية اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات^(١).

عليه فإن البحث في الأساس التشريعي للمسؤولية الجزائية للأحزاب السياسية يتطلب منا البحث في الأساس التشريعي للشخصية المعنوية للأحزاب السياسية وهذا ما سوف نبينه في المطلب الأول فيما خصصنا المطلب الثاني الأساس التشريعي للمسؤولية الجزائية للأحزاب السياسية.

المطلب الأول

الأساس التشريعي للشخصية المعنوية للأحزاب السياسية

لا تستطيع الأحزاب السياسية القيام بالأنشطة الملقاة على عاتقها ما لم تمنح الشخصية المعنوية التي تؤهلها لتحمل الالتزامات واكتساب الحقوق، لذا تعمل قوانين الدول على منح الأحزاب السياسية تلك الشخصية القانونية، فمنح تلك الشخصية سيجعلها تعمل دون أن ترتبط بحياة المؤسسين أو المنتمين لتلك الأحزاب، إلا إن الدول تختلف في الطبيعة القانونية لها، وهنا يظهر دور المشرع في الاعتراف بالشخصية القانونية للأحزاب السياسية، إذ تدخل السلطة التشريعية في مجال الحقوق وكذلك الحريات العامة، للاعتراف لها بالإباحة من إذ الأصل ولا يحق لأي سلطة التدخل في هذه الحريات أو التعرض

(١) د. حسين الماحي، الشركات التجارية، الكتاب الأول، ط ٥، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٢٠، ص ٢٧.

لها^(١)، إذ ان هناك اختلافات بين التشريعات فيما يتعلق بالاعتراف بالشخصية المعنوية للأحزاب السياسية، إذ لكل تشريع فلسفته وسياسته التشريعية في تنظيم تلك المسألة وتحديد طبيعتها، ولهذا قسمنا المطلب الى فرعين نتناول في الفرع الأول الأساس التشريعي للشخصية المعنوية للأحزاب السياسية في التشريعات المقارنة وفيما خصصنا الفرع الثاني للأساس التشريعي للشخصية المعنوية للأحزاب السياسية في التشريع العراقي.

الفرع الأول

الأساس التشريعي للشخصية المعنوية للأحزاب السياسية في التشريعات المقارنة

إن تحديد الأساس التشريعي للشخصية المعنوية للأحزاب السياسية يمثل ركيزة أساسية في بناء المسؤولية الجزائية، إذ أن مسؤوليتها الجزائية تدور وجوداً وهدماً بحسب الاتجاه القانوني المعتمد في تكيف طبيعتها القانونية^(٢).

تعددت الآراء الفقهية في بيان مفهوم الشخص المعنوي^(٣)، وأن كانت تدور في فلك واحد إذ انها لم تتفق على تعريف جامع مانع، فذهب الفقه الفرنسي^(٤) في بادئ الأمر إلى تعريف الشخص المعنوي بانه: "صاحب الحق ولكنه ليس بكائن انساني أي ليس شخصاً طبيعياً، إذ يتسم هذا التعريف بالغموض ولا يحدد شيئاً عن طبيعة الشخص المعنوي فيما له من حقوق وما عليه من التزامات.

في حين درج الفقه الانجلو امريكي على تسميته بالشخص القانوني، وهي تسميه تميزه عن الشخص الطبيعي وذلك وفقاً لأفكارهم الفلسفية عن القانون، فالقانون وسيلة منشئة لحقوق الشخص المعنوي وكاشفة لحقوق الشخص الطبيعي، بمعنى لولا القانون لما وجد الشخص المعنوي، بينما

(١) د افكار عبد الرزاق عبد السميع، حرية الاجتماع (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢، ص ٣١.

(٢) د. عبد الوهاب عمر البطراوي، الأساس الفكري لمسؤولية الشخص المعنوي، دار النجوم للطباعة، جامعة البصرة، ١٩٩٢، ص ١٠.

(٣) ترجع فكرة الشخص المعنوي الى القانون الروماني، فمنذ ذلك العهد اعترف بالشخصية المعنوية للدولة والمدن والكثير من الجمعيات ثم اعترف ايضاً للمؤسسات التي تنشأها الكنيسة مثل الاديرة والمستشفيات ومن ثم انتقلت الى القوانين التي خلفته وعاصرته حتى وصلت الينا. ينظر: د. فتوح عبد الله الشاذلي، المسؤولية الجنائية، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ٢٠٠٦، ص ٤٦.

(٤) نقلاً عن د. رمضان أبو السعود، شرح مقدمة القانون المدني، النظرية العامة للحق، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ١٩٩٩، ص ٥٦.

الشخص الطبيعي وجد قبل وجود القانون ذاته، فيأتي القانون لينظم حقوقه وحرياته فحسب، في حين ان تلك التسمية لا تتفق مع الافكار الاشتراكية عن القانون، لان القانون له دور منشئ في الحالتين فهو ينشأ حقوق الشخص الطبيعي والمعنوي وواجباتهما على السواء ولهذا لا تصلح للتمييز بينهما ولدواعي التمييز سمي الشخص المعنوي^(١).

وذهب اتجاه اخر من الفقه^(٢) الى تعريف الشخص المعنوي بأنه: "مجموعة من الاشخاص أو مجموعة من الأموال يعترف لها القانون بالشخصية القانونية المستقلة التي تمكنها من اكتساب الحقوق والوفاء بالالتزامات".

كما يعرف الشخص المعنوي بأنه: "مجموعة من الاشخاص أو الأموال تخصص لتحقيق غرض معين يعترف القانون لها بالشخصية المعنوية"^(٣).

وفي اطار قانون العقوبات يعرف الشخص المعنوي بأنه: "صلاحيته لارتكاب الجريمة وانزال الجزاء المقرر عليه فهو الشخص الأهل لتحمل التبعة الجزائية، وهو المكلف بأحكام القانون الجنائي"^(٤).

ويتضح مما ذكر اعلاه بان الشخصية المعنوية أما مجموعة من الأموال، أو مجموعة من الاشخاص يمنحها المشرع الشخصية القانونية، وتمنح هذه الشخصية لدورها الحيوي في المجتمع والذي لا يمكن منحه الا بالاعتراف القانوني لها، ويعترف بالشخصية المعنوية في حال توافر عناصرها وشروطها، فالعنصر الأساسي لقيام الشخص المعنوي هو الوجود الفعلي أو الواقعي، فالوجود الواقعي للشخص المعنوي يتمثل في وجود مجموعة من الاشخاص أو مجموعة من الأموال، وان يكون لها هدف معين ممكن ومشروع قانونا، واطافة الى ذلك ان يكون الهدف جماعي اي اتجاهاه الى تحقيق النفع العام للمجتمع أو لأعضائه، كما يجب ان يكون الهدف مستمرا طوال قيام الشخص المعنوي،

(١) نقلا عن د. عبد الوهاب عمر البطراوي، الأساس الفكري لمسؤولية الشخص المعنوي، مرجع سابق، ص ٦ وما بعدها.

(٢) د. محمد عبد القادر العبودي، المسؤولية الجنائية للأشخاص المعنوية في التشريع المصري (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥، ص ٧.

(٣) د. ماهر صالح علاوي، مبادئ القانون الإداري (دراسة مقارنة)، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠٠٩، ص ١٣١.

(٤) د. أحمد قائد مقبل، المسؤولية الجنائية للشخص المعنوي، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥، ص ٥.

فضلا عن ذلك يعد عنصر التنظيم من اهم عناصر الوجود الفعلي للشخص المعنوي فمن خلاله يمكن تعيين الهيئة التي تقوم بتمثيله وتعبّر عن ارادته وتعمل لحسابه وضمان حسن سير العمل فيه^(١).

هذا ويتألف الحزب السياسي من ذات العناصر التي تتألف منها الشخصية المعنوية، اذ يتألف من مجموعة من العناصر المتمثلة بـ(التنظيم الذي يتصف بالعمومية والاستمرار والدوام، والعضوية والذي يتمثل بالأعضاء وهي المادة الأساسية للأحزاب السياسية، والهدف الذي يتمثل بالوصول الى مقاليد الحكم، ومشروعية الوسائل التي يتخذها الحزب بهدف الوصول الى السلطة بهدف تحقيق الصالح العام)^(٢)، ومن خلال هذه العناصر يتحقق الوجود الفعلي للشخصية المعنوية للأحزاب السياسية، الا ان الوجود الفعلي غير كافي لإضفاء الصفة الرسمية والقانونية على تصرفاته، وحتى يمكن ذلك لا بد من اعتراف القانون به، وبذلك الاعتراف يتحقق الوجود القانوني اي تكتسب الشخصية المعنوية، وبهذا الاقرار تبدأ الشخصية القانونية اي تكتسب مجموعة من الاشخاص أو الأموال الشخصية المعنوية^(٣).

وإن هذا الاعتراف قد يكون عاماً أو خاصاً، فالاعتراف العام يكون عن طريق وضع المشرع مسبقاً شروطاً عامة اذا ما توافرت في مجموعة من الاشخاص أو الأموال اكتسبت هذه المجموعة الشخصية المعنوية بقوة القانون دون الحاجة الى اذن خاص، وهذه الاشخاص أوردها المشرع العراقي في القانون المدني وهي " الدولة والادارات والمنشآت العامة التي يمنحها القانون شخصية معنوية مستقلة عن شخصية الدولة بالشروط التي يحددها، ... الخ"^(٤)، أما الاعتراف الخاص فيلزم لاكتساب الشخصية المعنوية صدور اعتراف خاص، فيتطلب صدور ترخيص لكل حالة على حده باذ لا تبدأ الشخصية القانونية الا من تاريخ صدور القرار الذي يصدر من الدولة أو احدى سلطاتها بالاعتراف بالشخصية المعنوية لا من تاريخ تكوينها^(٥)، كما هو الأمر في قانون الأحزاب السياسية العراقي والمغربي.

(١) د. هشام القاسم، المدخل الى علم الحقوق، المطبعة العلمية، دمشق، ١٩٧١، ص٤٣١.

(٢) د. محمد حسن دخيل، الأحزاب السياسية والرأي العام، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٩، ص٢٨.

(٣) د. محمد حسن قاسم، المدخل لدراسة القانون القاعدة القانونية- نظرية الحق، ج٢، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٦، ص٤٠٧.

(٤) المادة(٤٧) من القانون المدني العراقي المرقم ٤٠ لسنة ١٩٥١.

(٥) د. نبيل إبراهيم سعد، د. همام محمد محمود، المدخل للقانون (نظرية الحق) ، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٢، ص١٩٧.

وقد درج الفقه على تقسيم الأشخاص المعنوية الى عامة وخاصة وهذا مرتبط بتقسيم فروع القانون الى قانون عام وخاص، فالأشخاص المعنوية العامة تكون اقسام تابعة للدولة تختص بجزء من سلطاتها العامة وامتيازاتها وتتولى جزء من مهام الدولة في تسيير المرافق العامة لتحقيق النفع العام وتقديم خدمات للجمهور، اما الأشخاص المعنوية الخاصة فهي جماعات اسسها افراد في اطار القانون الخاص وفي حدود ما هو مسموح به لهم من نشاطات^(١).

وعلى هذا الأساس تعد الشخصية المعنوية الركيزة الأساسية للحزب السياسي، اذ بدونها لا يمكن لأي حزب سياسي ان يمارس نشاطه ، فعن طريقها يستطيع الحزب السياسي التمتع بأهلية القيام بالتصرفات القانونية، اذ ان الشخص المعنوي هو الكيان الذي تثبت له الأهلية بنوعها أهلية الاداء وأهلية الوجوب، وتعني اهلية الوجوب: مدى الصلاحية لاكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات، أما أهلية الاداء فهي: صلاحية الشخص أو قدرته للتعبير لنفسه ولحسابه عن اراده منتجة للأثار القانونية^(٢).

والجدير بالذكر بأن فكرة التجمعات أو ما اصطلح على تسميتها بالأشخاص المعنوية لم يعترف لها بأية حقوق قانونية وانما اقتصر الاعتراف على الأشخاص الطبيعية، والسبب يعود في ذلك الى ارتباط فكرة الحق بالشخصية الطبيعية دون المعنوية، فالشخصية الانسانية هي منشأ فكرة الحق وعليها مداره واستقراره ومنها مبدؤه واليها منتهاه^(٣)، ولكن تطور الفقه القانوني في نظرة الشخصية وذلك بعد ان عرف الانسان اسلوب الاجتماع والجماعات المنظمة التي تتوحد فيها الجهود الفردية، هو ما دفع بعض المشرعين الدستوريين في أوروبا وبخاصة بعد الثلث الأول من القرن العشرين بالتأكيد على الشخصية القانونية للأشخاص المعنوية أو امتلاكها الحقوق، فقد نص دستور فايمر الالمانى الصادر عام ١٩١٩ على ان " لكل مواطن ولكل شخص معنوي الحق في اللجوء الى المحكمة العليا بواسطة دعوى للطعن

(١) د. ماهر صالح علاوي، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٣٣.

(٢) د. نبيل إبراهيم سعد، د. محمد محمود زهران، المدخل للقانون، مرجع سابق، ص ١٤٣.

(٣) د. ا.د. رافع خضر صالح و م.م اركان عباس حمزة، ماهية الشخصية القانونية للحزب السياسي، بحث منشور في مجلة كلية التربية الأساسية للعلوم التربوية والانسانية، العدد(٤٧)، ٢٠٢٠، ص ٤٢٩.

بقرارات السلطات الصريح"^(١)، والحق في اللجوء الى القضاء دليل على الاعتراف الدستوري بامتلاك الاشخاص المعنوية للحقوق الأساسية فلا يعقل منح الحق في اللجوء الى القضاء دونما ان يكون هناك اعتراف بحقوق يراد حمايتها قضائياً.

أما بالنسبة للأساس التشريعي للشخصية المعنوية للأحزاب السياسية في التشريعات المقارنة، فمن خلال استقراء الدساتير نجد بانها عالجت موضوع تنظيم الأحزاب السياسية ومنحها الشخصية المعنوية بشكل مختلف، فلم تسلك مسلكاً موحداً بشأنها، فبعض الدساتير تذهب الى تنظيم المسائل الجوهرية المتعلقة بالأحزاب السياسية مع ترك الجوانب التفصيلية للقوانين العادية^(٢) كما هو الحال بالنسبة الى المشرع الفرنسي^(٣)، بينما نجد في المقابل اتجاه آخر يذهب الى الاكتفاء بالإشارة الى حق أو حرية الأحزاب السياسية مع الاحالة الى المشرع العادي لغرض تنظيم الشؤون التفصيلية المتصلة بها^(٤).

ف نجد أن الدستور المصري لم يعترف بالشخصية المعنوية للحزب السياسي بشكل صريح، بل اشار الى حق الاشخاص المعنوية ومنها الحزب السياسي في التمتع بحرية الصحافة والطباعة والنشر وذلك بنصه على: " حرية الصحافة والطباعة والنشر الورقي والمرئي والمسموع والالكتروني مكفلة

(١) نقلا عن د. عيد أحمد الحسين، النظام القانوني للحقوق الأساسية للأشخاص المعنوية في النظم الدستورية (دراسة تشريعية قضائية مقارنة)، بحث منشور في مجلة الشريعة والقانون، جامعة الامارات العربية المتحدة، العدد (٣٩)، ٢٠٠٩، ص ١١٢ وما بعدها.

(٢) د. مصدق عادل طالب، شرح قانون الأحزاب السياسية رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٦، ص ٢١.

(٣) اعترف المشرع الفرنسي بالشخصية بالمعنوية للأحزاب السياسية في الدستور الحالي ٤/أكتوبر/١٩٥٨ في المادة الرابعة منه، لأن التنظيم الخاص للأحزاب السياسية في فرنسا لا ينظمها قانون خاص بالأحزاب السياسية، وهي بذلك تأخذ شكل الجمعيات التي يسري عليها قانون الجمعيات ١٩٠١، والذي منح الشخصية المعنوية للجمعيات المعلن عنها، وبذلك فان الأحزاب السياسية تكتسب الاهلية القانونية وتكون لها الشخصية المعنوية وأهلية التقاضي واكتساب الأموال، وعلى الرغم من صدور قانون ١١/مارس/١٩٨٨ وما نص عليه في مادته السابعة من ان الأحزاب تتمتع بالشخصية المعنوية لم يعد الاخطار يمثل الواقعة القانونية لاكتساب الحزب الشخصية المعنوية بل يعتبر عمل كاشف عن هذه الشخصية التي تكتسب مباشرة وآلياً بقوة القانون. ينظر: د. حسن البدرابي، الأحزاب السياسية والحريات العامة (دراسة تأصيلية تحليلية مقارنة)، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ٢٠٠٠، ص ١٠٢.

(٤) علي جابر العبد الشارود، التعددية الحزبية في ظل الدولة الاسلامية، مرجع سابق، ص ٣١.

وللمصريين من اشخاص طبيعية أو اعتبارية عامة أو خاصة حق ملكية واصدار الصحف وانشاء وسائل الاعلام المرئية والمسموعة"^(١).

ونص الدستور المصري هذا هو دليل على اعترافه بالشخصية القانونية للأشخاص المعنوية، فلا يمكن تصور التمتع بحق ملكية اصدار الصحف من دون حق الاعتراف بالشخصية القانونية.

أما على مستوى قانون الأحزاب السياسية المصري يلاحظ بأن قانون الأحزاب السياسية المصري رقم (٤٠) لسنة ١٩٧٧ منح الشخصية المعنوية للأحزاب السياسية من خلال نصه على ذلك بان: "يتمتع الحزب بالشخصية الاعتبارية الخاصة ويمارس نشاطه السياسي اعتباراً من اليوم التالي لمرور ثلاثين يوماً على اخطار لجنة شؤون الأحزاب دون اعتراضها، أو لتاريخ اصدار اللجنة موافقتها على تأسيس الحزب، أو لتاريخ صدور حكم الدائرة الأولى بالمحكمة الإدارية العليا بإلغاء قرار اعتراض لجنة شؤون الأحزاب على تأسيس الحزب أو لمضي مدة الثمانية ايام اللازمة لعرض اعتراض اللجنة على الدائرة الأولى للمحكمة الإدارية العليا"^(٢).

ومن استقراء نص المادة المتقدمة يتبين لنا بان المشرع جعل مناط الوجود القانوني للحزب هو قرار اللجنة- لجنة شؤون الأحزاب السياسية-، اذ اعتبر قرارها بمثابة شهادة ميلاد للحزب وجواز مروره الى الحياة السياسية، فاذا جاء قرارها بالموافقة اكتسب الحزب الشخصية المعنوية -الاعتبارية- أي اصبح موجوداً قانوناً من اليوم التالي لمرور ثلاثين يوماً على اخطار لجنة شؤون الأحزاب دون اعتراضها، أو لتاريخ اصدار اللجنة موافقتها على تأسيس الحزب، أما اذا جاء قرارها بالاعتراض فلا يكتسب الحزب الشخصية المعنوية اي لا يوجد قانوناً، فالحزب لا يقوم الا اذا رخصت بذلك لجنة شؤون الأحزاب، وهو بذلك يعتبر اعتراف خاص من قبل المشرع بميلاد الشخصية المعنوية للحزب السياسي وهو ما يسمى (بالترخيص السابق) وما يلاحظ على المشرع المصري بانه منح الشخصية المعنوية الخاصة للأحزاب السياسية بموجب التعديل الاخير لقانون الأحزاب.

(١) المادة (٧٠) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤ المنشور في الجريدة الرسمية بالعدد ٣ مكرراً (أ) في ١٨/يناير/٢٠١٤.

(٢) المادة(٩) من قانون الأحزاب السياسية المصري رقم(٤٠) لسنة ١٩٧٧ المنشور في الجريدة الرسمية بالعدد (٢٧) يوليو لسنة ١٩٧٧.

أما بالنسبة للمشرع المغربي فإنه اشار في دستور سنة ٢٠١١ الى حق تأسيس الأحزاب السياسية وممارسة انشطتها^(١)، الا انه لم يمنحها صراحة الشخصية المعنوية وترك امر تنظيمها الى قانون تنظيمي، الا ان دستور ٢٠١١ جاء بمستجدات جديدة، منها ما يتعلق بتنظيم وظيفة الأحزاب السياسية من مجرد وظيفة تنظيم المواطنين الى المشاركة في الحياة السياسية، وكذلك لجأ المشرع الدستوري الى تغيير قوانين المنظمة للأحزاب السياسية من قوانين عادية الى قوانين ذات طبيعة دستورية، عندما نص في الفقرة الاخيرة من الفصل السابع من الدستور على انه " يتم تحديد القانون التنظيمي المتعلقة بتأسيس الأحزاب السياسية وانشطتها ومعايير تحويلها المالي للدولة"^(٢).

إلا أن المشرع المغربي في قانون الأحزاب السياسية (١١.٢٩) لسنة ٢٠١١ قد اعترف بالشخصية المعنوية للأحزاب السياسية بشكل صريح^(٣) اذ نص على " الحزب السياسي هو تنظيم سياسي دائم، يتمتع بالشخصية الاعتبارية، يؤسس طبقاً للقانون ٠٠٠ الخ"^(٤)، اذ انه نظم اجراءات تسجيل الحزب السياسي في الباب الثاني من القانون المذكور تبدأ من المادة الخامسة إلى المادة الثامنة عشر، اذ أوجب عدة شروط منها، ان يقوم مؤسسو الحزب بإيداع ملف لدى السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية وتقوم السلطة ذاتها بأرسال نسخة من الملف الى النيابة العامة بالمحكمة الابتدائية بالرباط وذلك خلال (٤٨) ساعة من تاريخ الايداع لديها وبعدها يتم نشره في الجريدة الرسمية^(٥)، فاذا كانت الشروط غير

(١) المادة (٧) من الدستور المغربي ٢٠١١ المنشور في الجريدة الرسمية بالعدد (٥٩٦٤) في ٢٩/يوليو/٢٠١١.
 (٢) فاطمة الزهراء انور، المنظومة الحزبية بالمغرب وسؤال الحكامة، رسالة ماجستير جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية فاس، المملكة المغربية، ٢٠٢٠، ص ٣٣.
 (٣) تم تنظيم الأحزاب السياسية في التشريع المغربي لأول مرة من خلال القانون رقم (١.٣٧٦) لسنة ١٩٨٥ المتعلق بالحريات العامة والذي ينظم تأسيس الجمعيات والذي تم تعديله ١٩٧٣ و ٢٠٠٢، وفي عام ٢٠٠٦ اعلنت الحكومة المغربية عن بزوغ قانون رقم (١٨) لسنة ٢٠٠٦ المتعلق بالأحزاب السياسية والذي اعترف في مادته الأولى بالشخصية المعنوية للأحزاب السياسية للمزيد ينظر : عبد اللطيف الكرار، التأطير القانوني لحرية تشكيل الأحزاب السياسية بالمغرب، ورقابة القضاء الإداري على تأسيس وعمل الحزب السياسي، مقال منشور على مجلة القانون والاعمال الدولية، جامعة الحسن الأول، المغرب، ٢٠٢٠، www.droitentreprise.com تاريخ الزيارة ١/٣/٢٠٢٢، وقت الزيارة: ١٢:٤٥ص.

(٤) المادة (٢) من القانون التنظيمي للأحزاب السياسية المغربي رقم (١١.٢٩) لسنة ٢٠١١ المنشور في الجريدة الرسمية بالعدد (٥٩٨٩) في ٢٢/ اكتوبر/ ٢٠١١.

(٥) المادة (٦) من القانون التنظيمي للأحزاب السياسية المغربي رقم (١١.٢٩) لسنة ٢٠١١.

مطابقة لأحكام القانون فان السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية تقدم طلبا امام المحكمة الإدارية بالرباط من اجل رفض التصريح بتأسيس حزب داخل اجل ستين يوما^(١).

وفي حال مطابقة الشروط يتم توجيه الاعضاء المؤسسين عقد مؤتمر تأسيسي للحزب وعند اختتام المؤتمر يتم ايداع الملف لدى السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية وبعد مرور ثلاثون يوما، فانه يعتبر الحزب مؤسسا وبصفة قانونية بعد انصرام ثلاثين يوما من تاريخ ايداع الملف حسب نص المادة (١٢) من القانون المذكور وتمنح الشخصية القانونية من هذا التاريخ^(٢)، ونستنتج من ذلك ان المشرع المغربي اخذ بنظام التراخيص عند اعترافه بالشخصية المعنوية للأحزاب السياسية.

أما فيما يتعلق بالأساس التشريعي للشخصية المعنوية للأحزاب السياسية في التشريع الأردني فيلاحظ بأن الدستور الأردني ١٩٥٢ (المعدل) كفل حق تأليف الأحزاب^(٣)، إلا أنه لم يشر صراحة إلى منح الشخصية المعنوية للحزب السياسي وترك امر تنظيمها للقانون.

بالنسبة للتشريع العادي الأردني للأحزاب السياسية، فقد صدرت عدة قوانين تنظم عمل الأحزاب^(٤). كان اخرها قانون الأحزاب السياسية رقم (٧) لسنة ٢٠٢٢، والذي اعترف صراحة بالشخصية المعنوية للحزب السياسي، من خلال نصه على " يتمتع الحزب بعد الاعلان عن تأسيسه بشخصية اعتبارية ويحق له تملك الأموال المنقولة وغير المنقولة اللازمة لتمكينه من القيام بمهامه وبإي تصرفات اخرى وفق احكام هذا القانون"^(٥)، ويلاحظ من النص اعلاه بان المشرع الأردني جعل مناط الوجود القانوني للحزب هو قرار مجلس مفوضي الهيئة، اذ عد قرارها بمثابة شهادة ميلاد الحزب السياسي باذ

(١) المادة (٧) من القانون التنظيمي للأحزاب السياسية المغربي رقم (١١.٢٩) لسنة ٢٠١١.

(٢) فاطمة الزهراء انور، المنظومة الحزبية بالمغرب وسؤال الحكامة، مرجع سابق، ص ٤٣.

(٣) المادة (١٦) من الدستور الأردني ١٩٥٢ المعدل المنشور في الجريدة الرسمية بالعدد ١٠٩٣ في ١٩٥٢/١/٨.

(٤) اذ صدرت ست قوانين تنظم الأحزاب في الاردن قبل صدور القانون الاخير، وهذه القوانين لسنة ١٩٣٩، ١٩٥٤، ١٩٥٥، ١٩٩٢، ٢٠٠٧، ٢٠١٢، وقانون رقم (٣٩) لسنة ٢٠١٥ للمزيد من التفاصيل حول هذه القوانين ينظر: ايمان فريجات، التطور التاريخي لقوانين الأحزاب السياسية في الاردن (١٩٢١-٢٠١١)، بحث منشور في مجلة دراسات، الجامعة الأردنية، المجلد (٣٩)، العدد (٢)، ٢٠١٢، ص ٣٠١.

(٥) المادة (١٣) من قانون الأحزاب السياسية الأردني رقم (٧) لسنة ٢٠٢٢ المنشور في الجريدة الرسمية بالعدد (٥٧٨٤) في ١٤/نيسان/٢٠٢٢.

إذا جاء قرارها بالموافقة فإن الحزب يكتسب الشخصية المعنوية^(١)، وبناء على ما تقدم يتضح بان النظام الذي تبناه المشرع الأردني لتأسيس الأحزاب السياسية ومنحها الشخصية المعنوية، هو نظام الترخيص-الاذن المسبق-، إذ لا يستطيع الحزب السياسي ممارسة نشاطاته الا بعد صدور قرار من مجلس مفوضي الهيئة بقبول تأسيس الحزب، أو باعتباره مقبولاً في حال لم يصدر من المجلس قرار بالقبول أو الرفض خلال المدة المحددة لقبول التأسيس^(٢).

الفرع الثاني

الأساس التشريعي للشخصية المعنوية للأحزاب السياسية في التشريع العراقي

إن التنظيم القانوني للشخصية المعنوية بصورة الاعتراف العام قد أوردها المشرع العراقي في القانون المدني، والتي تتمثل بـ"الدولة والادارات والمنشآت العامة والمحافظات والبلديات والقرى والطوائف الدينية والأوقاف والشركات الا ما استثنى بنص خاص"^(٣)، ومن خلال ما ورد اعلاه يتبين للباحث ان المشرع العراقي قد حدد عدد من الاشخاص المعنوية الا انه لم يورد الأحزاب السياسية من ضمنها.

أما بالنسبة للتنظيم القانوني الخاص بالأحزاب السياسية في العراق فإنه قد مر بمراحل عديدة ، فعلى مستوى الدساتير فقد اختلفت الدساتير العراقية الصادرة من سنة ١٩٢٥-٢٠٠٥ في موقفها من فكرة تأسيس الأحزاب السياسية، منها ما نص صراحة على حرية تشكيل الأحزاب السياسية في النص على حق تشكيل الجمعيات والنقابات على أساس انه مصطلح يشمل الأحزاب السياسية وهذه الدساتير هي القانون العراقي الأساسي لسنة ١٩٢٥، إذ اشار الى ذلك من خلال النص على ضمان هذا الدستور لحرية تأليف الجمعيات إذ نص على " للعراقيين حرية ابداء الراي، والنشر، والاجتماع، وتأليف

(١) حازم محمد ناصر، الأحزاب السياسية واجراءات تسجيلها في الدول العربية- العراق انموذجاً-، رسالة ماجستير، معهد العلمين للدراسات العليا، ٢٠١٩، ص ٥١.

(٢) المادة (١٢/ أ / ب / ج) من قانون الأحزاب السياسية الأردني رقم (٧) لسنة ٢٠٢٢.

(٣) المادة (٤٧) من القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ المنشور في الجريدة الرسمية بالعدد (٣٠١٥) في ١٩٥١/٨/٩.

الجمعيات، والانضمام إليها، ضمن حدود القانون^(١)، ودستور (٢٩) نيسان ١٩٦٤ المؤقت الذي اشار الى " حرية تكوين الجمعيات والنقابات بالوسائل المشروعة وعلى اسس وطنية مكفولة في حدود القانون"^(٢)، ودستور (٢١) ايلول ١٩٦٨ المؤقت فقد تبني ذات الاحكام الواردة في نص المادة (٣١) من دستور (٢٩) نيسان ١٩٦٤^(٣).

في حين هناك دساتير لم تشر نهائيا الى حق تشكيل الجمعيات والأحزاب السياسية وهذه الدساتير هي دستور (٢٧) تموز ١٩٥٨، ودستور (٤) نيسان ١٩٦٤، ودستور (٢٢) نيسان ١٩٦٤.

نجد بأن هناك من الدساتير ما اشارت صراحة الى حرية تشكيل الأحزاب السياسية وهذه الدساتير هي دستور (١٦) تموز ١٩٧٠ الذي يعد أول دستور في العهد الجمهوري الذي يتضمن هذه الحرية من خلال النص على " يكفل الدستور حرية الراي والنشر والاجتماع والتظاهر وتأسيس الأحزاب السياسية والنقابات والجمعيات وفق اغراض الدستور وفي حدود القانون ٠٠٠"^(٤)، ثم تبعه قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ الذي نص على " الحق بحرية تشكيل النقابات والأحزاب والانضمام اليها وفقا للقانون هو حق مضمون"^(٥)، ودستور ٢٠٠٥ الدائم الذي نص على " حرية تأسيس الجمعيات والأحزاب السياسية، أو الانضمام اليها مكفولة وينظم ذلك بقانون"^(٦).

بالرجوع إلى النص المتقدم في دستور ٢٠٠٥، نلاحظ بان المشرع العراقي كفل حرية تأسيس الاحزاب السياسية والانضمام اليها، واحالة مسألة تنظيمها الى المشرع العادي دون ان تكون هناك قيود قانونية صريحة تصون حرية تأسيس الأحزاب، بالإضافة الى ان المشرع في نص المادة (٣٩/أولاً) من الدستور قد كفل حرية الانضمام الى الأحزاب السياسية وحسنا فعل المشرع ذلك لغرض فسح المجال امام الافراد لغرض الانتماء الى الأحزاب السياسية وحرية تأسيسها.

(١) المادة (١٢) من القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ الملغي.

(٢) المادة (٣١) من الدستور العراقي لسنة ٢٩/ نيسان/ ١٩٦٤ الملغي.

(٣) المادة (٣٣) من الدستور العراقي لسنة ١٩٦٨ الملغي.

(٤) المادة (٢٦) من الدستور العراقي لسنة ١٩٧٠ الملغي.

(٥) المادة (١٣) من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ الملغي.

(٦) المادة (٣٩/أولاً) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ.

أما على مستوى القوانين المنظمة للأحزاب السياسية، فقد تعددت القوانين و تباينت منذ تأسيس النظام الملكي والى فترة ما بعد الاحتلال ٢٠٠٣ فيما يتعلق بتنظيم الأحزاب السياسية، فقد شهد العراق في مرحلة العهد الملكي للفترة الممتدة من سنة ١٩٢١ - ١٩٥٨ صدور ثلاثة قوانين نظمت عمل الأحزاب السياسية في العراق، فيعد قانون تأليف الجمعيات الصادر في ١٩٢٢/٧/٢ أول التشريعات التي نظمت شؤون الأحزاب السياسية في اطار الدولة العراقية الحديثة^(١)، فقد عرف هذا القانون الجمعية في المادة (٣) منه على انها "الهيئة المؤلفة من أشخاص موحدين معلوماتهم أو مساعيهم لغير قصد الربح وهي تشمل النوادي ايضا"، الا ان قانون الجمعيات لم ينص صراحة على منح الجمعيات الشخصية المعنوية، ولكن يمكن ان نستنتج من خلال ما منحه المشرع الى الجمعيات من حق التقاضي سواء بصفة المدعى أو مدعى عليه اذ نص في المادة (٢١) منه "على ان لكل جمعية مؤسسة وفق الطرق المبينة فيما سبق ان تمثل نفسها امام المحاكم بصفة مدعى أو مدعى عليه"، على ان الجمعية تتمتع بالشخصية المعنوية وتمارس نشاطها السياسي بعد صدور قرار الموافقة على عمل الجمعية، أما قبل ذلك فلا يجوز لمؤسسي الحزب ممارسة اي نشاط حزبي أو اجراء اي تصرف باسم الحزب^(٢).

وقد امتد نفاذ هذا القانون الى عام ١٩٤٥ اذ الغي بصدور مرسوم الجمعيات رقم (١٩) لسنة ١٩٥٤ الذي عرف الجمعية في المادة (١) الفقرة (أ) منه، وهو على عكس القانون السابق فقد منح الشخصية المعنوية للجمعيات بشكل صريح اذ نص على "تكون للجمعية شخصية معنوية ويكون لها حق التقاضي امام المحاكم والتصرف بأموالها المعينة بنظامها وفق هذا المرسوم"^(٣).

وكذلك يعد القانون رقم (٦٣) لسنة ١٩٥٥ نسخة مكررة لمرسوم ١٩٥٤ وبالأخص فيما يتعلق بالشخصية المعنوية^(٤).

(١) د. رعد ناجي الجدة، تشريعات الجمعيات والأحزاب السياسية في العراق، دار الحكمة، بغداد، ٢٠٠٢، ص ٩-١٣.
 (٢) سامر حميد سفر، الأحزاب السياسية في العراق (دراسة قانونية مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الكوفة، ٢٠٠٩، ص ١٦٢.

(٣) المادة (١١) من قانون الجمعيات العراقي رقم (١٩) لسنة ١٩٥٤.

(٤) المادة (١٢) من قانون الجمعيات العراقي رقم (٦٣) لسنة ١٩٥٥.

أما في فترة العهد الجمهوري فقد شهدت صدور قوانين نظمت شؤون الأحزاب السياسية وهي كل من قانون الجمعيات رقم (١) لسنة ١٩٦٠ وقانون الأحزاب السياسية رقم (٣٠) لسنة ١٩٩١، فيعد قانون الجمعيات رقم (١) لسنة ١٩٦٠ أول تشريع يصدر في فترة العهد الجمهوري ينظم شؤون الأحزاب السياسية، وقد اعترف للأحزاب السياسية بالشخصية المعنوية بشكل صريح، إذ نص على "ان تثبت الشخصية المعنوية للجمعية بمجرد انشائها ولا يحتج بهذه الشخصية المعنوية قبل الغير الا بعد ان يتم اعلان نظام الجمعية في الجريد الرسمية بطلب منها"^(١).

ونلاحظ من هذا النص ان المشرع عد اكتساب الشخصية المعنوية للجمعية لا تتم الا بعد اعلان نظام الجمعية في الجريدة الرسمية، على ان يكون بطلب منها، وبهذا تمييز هذا القانون عن سابقه بكونه لم يثبت الشخصية المعنوية بصدور قرار وزير الداخلية بالموافقة على الجمعية وانما استلزم اضافة الى ذلك اعلان نظام الجمعية في الجريدة الرسمية.

و في عام ١٩٩١ صدر قانون الأحزاب السياسية رقم (٣٠) لسنة ١٩٩١ والذي نظم شؤون الأحزاب السياسية واعترف لها بالشخصية المعنوية ، إذ نص على ان (اكتساب الحزب بعد اجازته طبقاً لحكم البندين ثانياً وثالثاً من المادة(٩) الشخصية المعنوية من تاريخ تسجيله في السجل الخاص بالأحزاب السياسية في وزارة الداخلية ويمثله في علاقاته القانونية من يحدد النظام الداخلي للحزب لهذا الغرض)^(٢).

وبعد الاحتلال العراقي عام ٢٠٠٣ دخل العراق مرحلة جديدة من تطوره السياسي، وصدور قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية ٢٠٠٤، صدر الأمر(٩٧) الخاص بالأحزاب السياسية والكيانات السياسية في العراق الصادر عن سلطة الائتلاف من الحاكم المدني في العراق^(٣)، وعرف هذا الأمر في الفقرة

(١) المادة (٦) من قانون الجمعيات العراقي رقم (١) لسنة ١٩٦٠.

(٢) المادة (١٠/أولاً) من قانون الأحزاب السياسية العراقي رقم (٣٠) لسنة ١٩٩١.

(٣) تم كتابة الأمر (٩٧) لعام ٢٠٠٤ (قانون الأحزاب والهيئات السياسية) وكان الغرض منه تنظيم الأحزاب في الانتخابات (٢٠٠٥) إذ يتكون هذا الأمر من (٧) اقسام تناول في القسم الأول الغاية، وفي القسم الثاني الاعتراف بالكيانات السياسية، وفي القسم الثالث الوضع القانوني للكيانات السياسية وكيفية التعامل معها، واما في القسم الرابع الاعتراف بالمبادئ العامة، والقسم الخامس التعديلات واللوائح التنظيمية، واما القسم السادس التشريعات المتعارضة، وفي القسم السابع والآخر النفاذ. ينظر الوقائع العراقية العدد (٣٩٨٤) في ١٥/حزيران/٢٠٠٤.

الأولى من القسم الثاني الأحزاب السياسية باسم الكيانات اذ نص على " تعني عبارة الكيان السياسي اي منظمة بما في ذلك اي حزب سياسي"٠٠٠٠(١)، ويرى الباحث ان هذا القانون قد اغفل تنظيم الكثير من المسائل المهمة التي يلزم الاشارة اليها وعدم تركها دون تنظيم لتعمل الأحزاب السياسية في اطار الثوابت الوطنية ورقابة واشراف الدولة، وايضا لم يعترف صراحة للأحزاب السياسية بالشخصية المعنوية، الا انه يمكن ان نستنتج من خلال القسم الثالث الفقرة ثانياً انه اعطى للكيانات السياسية حق تملك العقارات وإبرام العقود وهذه الحقوق هي لصيقة بالشخص المعنوي، الا انه يمكن ملاحظة بعض المؤاخذات على هذا الأمر ويمكن اجمال تلك الامور على النحو الاتي(٢):

١- لم يحظر على الكيانات والأحزاب السياسية تلقي اي عون أو اية اموال منقولة أو غير منقولة من اية جهة أو جمعية أو حكومة في الداخل أو الخارج فضلا عن انه لم يخضع حساباتها الى تدقيق الجهاز المركزي للمحاسبة ورقابته.

٢- لم يحظر على الأحزاب والكيانات السياسية من اذ تكوينها أو عملها اقامة تنظيمات عسكرية أو شبه عسكرية بنص صريح وواضح.

٣- لم ينص على اخضاع علاقة الأحزاب والكيانات السياسية بالدول والجمعيات والكيانات والاشخاص الاجنبية وتحالفاتها لأشرف الدولة ورقابته في لجنة العلاقات الخارجية في البرلمان أو هيئة مستقلة أو منعها بشكل قاطع من ذلك لأنها تلحق الضرر بمصلحة الدولة والشعب و ثوابته الوطنية.

٤- لم ينص على عدم السماح للأحزاب والكيانات السياسية وقيادتها بالانتماء أو الارتباط بالأحزاب والتنظيمات والجماعات المعادية أو المناهضة للثوابت المتفق عليها في الدستور أو الانتقاص أو النيل من سيادة البلاد واستقلاله ووحدته النسيج الاجتماعي للشعب.

واستمر العمل بموجب هذا الأمر الى ان شرع قانون رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥، الذي يعد من القوانين المهمة التي نص عليها دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، اذ كفلت المادة(٣٩/أولاً) حرية

(١) الأمر (٩٧) الخاص بالأحزاب السياسية والكيانات السياسية في العراق الصادر عن سلطة الائتلاف - الوقائع العراقية- (العدد ٣٩٨٤) في ١٥/٦/٢٠٤٤.

(٢) د. بشار حسن يوسف، د. سحر محمد نجيب، تطور قانون الأحزاب السياسية في العراق، بحث منشور في مجلة الرافدين للحقوق، المجلد(١٢)، العدد(٥٤)، ٢٠١٢، ص٢٥٣.

تأسيس الجمعيات والأحزاب السياسية وترك امر تنظيمها الى القانون، اذ ان الهدف من القانون تنظيم الحياة الحزبية داخل العملية السياسية، واضفاء الشرعية لعمل الأحزاب، ومشاركتها في صنع القرار السياسي، وتعزيز مبدأ التداول السلمي للسلطة، و لذا فان تشريعه يعتبر خطوة داعمه لتعزيز الديمقراطية في العراق.

عرف المشرع العراقي الحزب السياسي بانه "مجموعة من المواطنين منضمة تحت اي مسمى على اساس مبادئ ورؤى مشتركة تسعى للوصول الى السلطة لتحقيق اهدافها بطرق ديمقراطية" (١)، واعترف لها بالشخصية المعنوية في الفصل الخامس الحقوق والواجبات المادة (١٨) منه اذ نص على "يتمتع الحزب بالشخصية المعنوية والقانونية ويمارس نشاطه تبعا لذلك"، وهذه الشخصية تجعله شخصا بنظر القانون يتمتع بأهلية وجوب واهلية اداء ولكنهما ليست مطلقتين بل مقيدتين بالأغراض التي انشئ الحزب لتحقيقه، لان الاشخاص المعنوية مقيدة بمبدأ التخصيص لا تحيد عنه والا كانت اعمالها مخالفة للقانون ومنزوعة الاثار القانونية(٢).

ويلاحظ بأن المشرع في نص المادة (١٨) قد خلط بين مصطلح الشخصية المعنوية و القانونية وكأنهما مصطلحان مختلفان على الرغم من وحدتهما، لذا كان من الاجدر بالمشرع العراقي أن لا يجمعهما، اذ ان الجمع بينهما تكرر وهو غير مبرر له في استخدام المصطلحات، وهو ما يسجل عيبا من عيوب الصياغة التشريعية(٣).

واذ ان المشرع منح الشخصية القانونية للأحزاب السياسية بعد موافقة دائرة شؤون الأحزاب السياسية، اذ انه يتطلب لإنشاء اي حزب سياسي القيام باجراءات التسجيل المنصوص عليها في قانون الأحزاب السياسية الحالي وفق احكام المادة (١٣/ أولاً) منه، وان الحزب السياسي يتمتع بالشخصية القانونية بعد الموافقة من الدائرة السالفة الذكر: "تبت دائرة الأحزاب بطلب التأسيس خلال مدة لا تتجاوز (١٥) خمسة عشر يوما من موعد النظر بالطلب وبخلافه يعد الطلب مقبولا"، وجاء في الفقرة

(١) المادة(٢/ أولاً) من قانون الأحزاب السياسية العراقي رقم(٣٦) لسنة ٢٠١٥ النافذ.

(٢) د. غازي فيصل مهدي، شرح قانون الأحزاب السياسية رقم(٣٦) لسنة ٢٠١٥، دار الكتب والوثائق العراقية، بغداد، سنة ٢٠١٦، ص٢٥.

(٣) د. مصدق عادل طالب، شرح قانون الأحزاب السياسية رقم(٣٦) لسنة ٢٠١٥، مرجع سابق، ص١٠٩.

الثانية منه: "يعد الحزب قائماً ومجازاً بعد موافقة دائرة الأحزاب ومصادقة مجلس المفوضين ونشره في صحيفتين محليتين"^(١).

وقد عالجت المادة (١٤) منه مسألة الطعن بقرار دائرة شؤون الأحزاب السياسية اذ يكون قرارها بالقبول أو الرفض خاضعاً للطعن امام محكمة الموضوع من كل ذي مصلحة، وخلال مدة خمسة عشر يوماً من تاريخ نشره، وعلى ان تبت المحكمة بالطعن خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها الطعن، وفي حال نقض القرار من قبل محكمة الموضوع يعاد الطلب لدائرة شؤون الأحزاب للنظر فيه مرة ثانية، وتكون قرارات محكمة الموضوع قابلة للطعن امام المحكمة الاتحادية العليا خلال مدة ثلاثون يوماً من اليوم التالي للتبليغ بالقرار، ويعد الحزب قائماً من تاريخ المصادقة عليه من قبل المحكمة الاتحادية العليا على قرار محكمة الموضوع^(٢)، وينشر قرار المحكمة بالمصادقة في الجريدة الرسمية، واما اذا نقض القرار من قبلها فانه تعاد القضية الى محكمة الموضوع لتفصل فيها وفق متطلبات قرار المحكمة الاتحادية^(٣).

تعالج المواد أعلاه مسألة طبيعة الأحزاب السياسية ومدى اعتبارها كيان قانوني قائم له شخصية معنوية اذ يحدد البند الأول من هذه المادة فلسفة المشرع في اعتناق فكرة اجاز الحزب بالترخيص أو الاخطار فوفقاً لهذا المنطوق لا يعد الحزب قائماً ككيان مستقل وله شخصية قانونية إلا بعد موافقة دائرة الأحزاب ومصادقة مجلس المفوضين والنشر في صحيفتين محليتين، ومن ثم فلا تعدو اجازة أو ترخيص دائرة الأحزاب سوى كونها موافقة أوليه لترخيص الحزب وهو ما يفهم منه ان المشرع العراقي فرق بين الجهة المختصة بقبول طلب تأسيس الحزب وبين الجهة المختصة بالموافقة على تأسيس الحزب أو منح الحزب اجازة الترخيص والتي تتمثل في مجلس المفوضين في المفوضية العليا المستقلة للانتخابات^(٤)، وهو الأمر الذي يؤدي بنا بالنتيجة الى القول بان المشرع العراقي قد اخذ بنظام الترخيص، وهنا يثور

(١) المادة (١٣/أولاً/ثانياً) من قانون الأحزاب السياسية العراقي رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥.

(٢) تعد محكمة الموضوع (الهيئة القضائية للانتخابات) وهي هيئة مشكلة استناداً لأحكام المادة (٢/ثانياً) من قانون الأحزاب السياسية العراقي رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥.

(٣) المادة (١٦) من قانون الأحزاب السياسية العراقي رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥.

(٤) ا.د. علاء عبد الحسن العنزي، م.د. اركان عباس الخفاجي، الاعتراف بالشخصية القانونية للأحزاب السياسية وطرق انتهائها، بحث منشور على مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، جامعة بابل، العدد (١)، السنة الرابعة عشر، ٢٠٢٢، ص ١٨٣.

تساؤل بشأن تاريخ ميلاد الحزب السياسي، أو شهادة تأسيسه، هل من تاريخ نشر القرار في الجريدة الرسمية ام تاريخ صدور القرار من المحكمة الاتحادية العليا؟

يرى الباحث ومن خلال استقراء نص المادة (١٦) بأن الحزب يكون قائماً من تاريخ مصادقة المحكمة الاتحادية العليا على قرار الهيئة القضائية للانتخابات، ومن ثم يعتبر قرارها منشئاً لتاريخ تأسيس الحزب، واما بالنسبة الى نشر القرار فهو لا يعدو ان يكون كاشفاً لقرار المحكمة وليس منشئاً له، وهو ما يمثل خروجاً للقواعد العامة المنصوص عليها في قواعد النشر في الجريدة الرسمية على اعتبار ان المشرع قد ارتأى تحديد الاثر الرجعي لقرار تأسيس الحزب قبل تاريخ نشره في الجريدة الرسمية.

ويلاحظ بأن المشرع العراقي قد حذا حذو المشرع الأردني الذي اخذ بنظام الاخطار وفقاً للمادة (١٦) من قانون الأحزاب السياسية رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥، على عكس المشرع المصري الذي اخذ بنظام التراخيص وفقاً للأحكام المادة (٩) من قانون الأحزاب السياسية المصري رقم (٤٠) لسنة ١٩٧٧، وكذلك هو الأمر بالنسبة الى المشرع المغربي الذي اعتبر الحزب قائماً من تاريخ الايداع استناداً لأحكام المادة (١٣) من قانون الأحزاب السياسية لسنة ٢٠١١ المعدل.

وخلاصة ما تقدم تبين لنا بأن الثابت في التشريعات المقارنة والتشريع العراقي هو الاعتراف بالشخصية المعنوية للأحزاب السياسية، الا انه ومن استقراء قانون الأحزاب السياسية العراقي وعلى الرغم من اعترافه بالشخصية المعنوية للأحزاب السياسية، يتضح انه لم يحدد طبيعة الشخصية المعنوية لها فيما اذا كانت شخصية معنوية عامة ام خاصة، بخلاف ما ذهب اليه التشريعات القانونية المقارنة محل الدراسة، اذ اعتبر المشرع المصري والمغربي شخصية معنوية خاصة، اذا ما هي طبيعة الشخصية المعنوية للأحزاب السياسية في التشريع العراقي؟

تعددت المعايير الخاصة بالتمييز بين الشخصية المعنوية العامة والخاصة، منها معيار النشأة و الغاية ومعيار نوع العلاقة التي تربط الدولة بالشخص المعنوي، ومعيار مدى حرية الافراد في الانضمام من عدمه الى الشخص المعنوي^(١)، وكذلك معيار السلطة العامة الذي يعتبر اشخاص القانون العام تنشأ بمبادرة من السلطات العامة، في حين لم نجد في نصوص قانون الأحزاب السياسية ما يقضي بان

(١) د. وليد سعيد عبد الخالق، الاهلية القانونية للأشخاص المعنوية العامة، دراسة تحليلية تفصيلية في ضوء الفقه والقضاء، دار مصر للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠٢١، ص ١٧ وما بعدها.

الحزب السياسي هو من عمل الدولة أو احد سلطاتها، وانما على العكس من ذلك هو من صميم عمل الافراد^(١)، وكذلك الأمر فان حرية تكوين الأحزاب السياسية قد كفلها الدستور والقانون، وكفل حرية الانضمام اليه وفق الشروط المحددة قانوناً^(٢).

وعليه يرى الباحث من كل ما تقدم بان الشخصية القانونية للأحزاب السياسية هي شخصية معنوية خاصة، لان قراراتها ليست قرارات إدارية، كما ان اموالها هي اموال خاصة وليست عامة، وايضا ان العاملين في الحزب السياسي ليسوا موظفين عموميين، وان ما يؤيد راي الباحث هو قرار المحكمة الإدارية العليا الذي جاء ما يؤكد حكم محكمة شمال القاهرة الابتدائية والذي نصه: "الأحزاب السياسية هي هيئات خاصة تخضع في مزاولتها لنشاطها لأحكام القانون الخاص..."^(٣).

ولا يغير من ذلك ما تضمنته التشريعات محل الدراسة من اعتبار اموال الأحزاب اموال عامة أو في حكم الاموال العامة واعتبار العاملين في حكم الموظفين العموميين واخضاع أموال الأحزاب للرقابة، اذ ان ما ورد من نصوص في القانون الغاية منها هو اسباغ الرعاية وليس اسباغ صفة الشخص العام، و أحكام الرقابة على الحزب وحماية امواله فاعتبرها في حكم الاموال العامة لغرض تطبيق احكام قانون العقوبات وصيانة هذا المال من العبث، دون ان يغير من الطبيعة القانونية للحزب بل يبقى محتفظاً بصفته شخصاً معنوياً خاصاً، وكذلك الأمر بالنسبة الى العاملين فقد اعتبرهم بحكم الموظفين عموميين لغرض تطبيق احكام قانون العقوبات عليهم.

وعليه يرى الباحث ان المشرع المصري والمغربي كانا موفقين في النص على طبيعة الشخصية المعنوية الخاصة للأحزاب السياسية، على عكس مسلك المشرع العراقي والأردني الذي اطلقها دون تحديد، عليه نقترح على المشرع العراقي تحديد شخصية الأحزاب السياسية في نص القانون وبشكل صريح بإضافة عبارة الى نص المادة (١٨) "يتمتع الحزب السياسي بالشخصية المعنوية الخاصة...".

(١) المادة (٢/أولاً) من قانون الأحزاب السياسية العراقي (٣٦) لسنة ٢٠١٥ .

(٢) المادة (٣٩/أولاً) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ.

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بالدعوى المرقمة (٢٤٠٦) قضائية عليا- جلسة ١٩٩٩/٣/٦، مشار لدى د. محمد إبراهيم خيرى الوكيل، الأحزاب السياسية بين الحرية والتقييد (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص ٤٥٠.

نستنتج مما تقدم بان الأساس التشريعي للشخصية المعنوية للأحزاب السياسية في التشريعات المقارنة والتشريع العراقي وردت في قوانين خاصة بالأحزاب، بالرغم من عدم تحديد طبيعتها في التشريع العراقي بشكل صريح وواضح.

المطلب الثاني

الأساس التشريعي للمسؤولية الجزائية للأحزاب السياسية

إن البحث في الأساس التشريعي للمسؤولية الجزائية للأحزاب السياسية، يكون من خلال البحث في الأساس التشريعي للمسؤولية الجزائية للشخص المعنوي، وذلك بسبب الطبيعة القانونية للحزب السياسي الذي يعد من الأشخاص المعنوية الخاصة، فاذ كان الاعتراف للأحزاب السياسية بالشخصية المعنوية اصبح من المسلمات المعترف بها في التشريعات المقارنة والوطنية، فان ذلك الاعتراف سوف يمكنها من القيام بالتصرفات التي حددها القانون، وبالتالي سوف ترتب اثار ونتائج في المجال الاجرامي، فكان لزاما على التشريعات ان تدرج في قوانينها العقابية المسؤولية الجزائية لهذه الاشخاص لأنها اصبحت حقيقة قانونية، بالرغم من تباين الآراء الفقهية في مسألة الاعتراف بالمسؤولية الجزائية للأشخاص المعنوية من عدمه^(١)، إلا أن الاتجاه الحديث في التشريعات المقارنة يعترف بتلك المسؤولية

(١) احتدم النقاش والجدل الفقهي حول المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي بين المؤيد والمعارض، فذهب اتجاه المعارض الى انه لا محل لمسألة الشخص المعنوي جنائيا واستدلوا في ذلك على: ١- ان اساس المسؤولية الجزائية قائمة على التمييز والارادة وهما لا يتصور وجودهما لدى الشخص المعنوي لأنها مجرد افتراض قانوني، ولا يمكن ان ينسب اليه تصرف يخرج عن نطاقها بل يسأل عن تلك التصرفات من ارتكباها من الاشخاص الطبيعيين لان المشرع يوجه أوامره ونواهيهم اليهم لانهم اصحاب ارادة واختيار. ٢- ان القول بالمسؤولية الجزائية للشخص المعنوي يتعارض مبدأ شخصية العقوبة الذي يقضي بان العقوبة لا تنزل بغير من تحققت بالنسبة له اركان الجريمة، لان الجزاء الجنائي المفروض على الشخص المعنوي سيؤدي الى نقصان في الذمة المالية للمساهمين الذي لم يكن لهم دور في ارتكاب الفعل المسند الى المتهمين، بمعنى اخر توقيع العقوبة على غير مرتكبها. ٣- ان الاعتراف بمسؤولية الشخص المعنوية الجزائية يتعارض مع العقوبات التي تضمنها التشريع الجنائي كالعقوبات السالبة للحرية وعقوبة الاعدام. ٤- الاعتراف بالمسؤولية الجزائية للشخص المعنوي في حد ذاته اهدار لمبدأ التخصيص الذي يحكم وجوده من الناحية القانونية، والذي يقضي بان الشخصية المعنوية انشأت لغرض تحقيق هدف معين، فالأهلية المعترف بها للشخص المعنوي أهلية ناقصة، وقد تفرقت اهليته القانونية بغية صلاحيته للقيام بأنشطة معينة، ومن ثم فان مشروعية نشاطه مشروطة بجريانه في نطاق الحدود المرسومة لنشاطه الخاص، وبالتالي فان ارتكاب الجريمة لا يدخل ضمن الاغراض التي تهدف اليها الاشخاص المعنوية، وعليه فان نسبة الجريمة المرتكبة من قبل ممثليه باسمه ولحسابه الخاص لا يمكن اسنادها للشخص المعنوي، لان نسبة =

سواء وردت بشكل عام^(١)، أو وردت على سبيل الاستثناء وضمن نصوص وقوانين خاصة كالتشريع المصري^(٢).

لذا سوف نسلط الضوء على الأساس التشريعي للمسؤولية الجزائية للأحزاب السياسية في التشريعات المقارنة وهذا ما سنبحثه في الفرع الأول، وكذلك سنبين في الفرع الثاني الأساس التشريعي للمسؤولية الجزائية للأحزاب السياسية في التشريع العراقي.

=الجريمة اليه يعني الاعتراف بالوجود القانوني له خارج النطاق الذي حدده له القانون للشخصية المعنوية. اما الاتجاه المؤيد لمسؤولية الشخص المعنوي الجزائية فانهم يرون بان الشخص المعنوي ما هو الا حقيقة قانونية أو اجتماعية، وله ارادة مستقلة عن ارادة اعضائه، وعلى ذلك يمكن مسائلته جنائيا و استندوا في ذلك على: ١- ان للشخص المعنوي ارادة حقيقية لا يمكن انكارها والقول بخلاف ذلك امر يشوبه النقص والقصور، فانعدام الارادة تؤدي الى نتيجة منطقيه مفادها انعدام المسؤولية المدنية والجزائية. ٢- اما بالنسبة للقول بتعارض المسؤولية الجنائية مع مبدأ التخصيص، فيمكن القول بان تخصيص الشخص المعنوي لا يحدد الوجود القانوني له، ومن ثم لا ينفي عنه امكانية اسناد الجريمة اليه، فكما ان الانسان لا يوجد من اجل اقتراح الجرائم اذ ليست الغاية من حياته ارتكابها، كذلك الحال بالنسبة للشخص المعنوي ليست الغاية من وجوده ارتكاب الجرائم، الا انه من الممكن ان يرتكبها، ومن المعروف ان الشخص المعنوي يكافأ على اعماله الجيدة فمن العدالة اذا ان يحاسب على اعماله السيئة التي يقترفها. ٣- ان القول بان العقوبات لا تتسجم مع الشخص المعنوي فانه املا لا يستقيم، فالجزاء يمكن ان يطبق ولكن بما يتلاءم مع طبيعته كحل الشخص المعنوي ومراقبته والغرامة ٠٠٠. ٤- ان تقرير مسؤولية الشخص المعنوي ليس فيه خروج على مبدأ شخصية العقوبة لأنها توقع عليه مباشرة أما امتداد اثرها الى المساهمين فلا عبرة به، شأنه شأن امتداد اثر العقوبة المحكوم بها رب الاسرة الى بقية افرادها بطريقة غير مباشر. ينظر: محمود نجيب حسني، شرح قانون العقوبات القسم العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٢، ص ٤٩٧. وكذلك د. محمد عبد القادر العبودي، المسؤولية الجنائية للأشخاص المعنوية في التشريع المصري (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص ٢٥ وما بعدها. وايضا د. إبراهيم علي صالح، المسؤولية الجنائية للأشخاص المعنوية، دار المعارف، القاهرة، ١٩٩٨، ص ١١٣. و د. رنا إبراهيم سليمان العطور، المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي، بحث منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد (٢٢)، العدد الثاني، ٢٠٠٦، ص ٣٤٥.

(١) المادة (٧٤) من قانون العقوبات الأردني رقم (١٦) لسنة ١٩٦٠ والمادة (٨٠) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل، والمادة (١٢٧) من القانون الجنائي المغربي رقم (١٠٥٩.٤١٣) لسنة ١٩٦٢ المعدل.

(٢) د. محمد عبد القادر العبودي، المسؤولية الجنائية للأشخاص المعنوية في التشريع المصري، مرجع سابق، ص ٨٦.

الفرع الأول

الأساس التشريعي للمسؤولية الجزائية لأحزاب السياسية في التشريعات المقارنة

تُسن التشريعات لاسيما الجزائية منها من أجل ضمان احكام القانون والالتزام به، فأن حدث خرق لتلك الاحكام نهض الجزاء الكامن في ثنايا التشريع، والأمر ذاته ينطبق على من يخالف الاحكام الواردة في تشريعات الأحزاب السياسية بما فيه الحزب السياسي ذاته^(١).

وهذا يمثل الاتجاه الحديث في الآراء الفقهية والسياسة الجنائية في تقرير مسؤولية الاشخاص المعنوية الخاصة- بما فيه الأحزاب السياسية- لمواجهة الاضرار الكبيرة التي تتجم عن الجرائم التي يرتكبها، لما للشخصية المعنوية من كيان قانوني يسمح له بالقيام بممارسة النشاطات والتي يترتب عليها اثار، وبالتالي يجب عليها ان تتحمل كافة الاثار القانونية بما فيها انزال العقاب وفق القواعد المقررة في القانون^(٢).

وإن اعتراف القانون بالشخصية القانونية للأحزاب السياسية اقراراً لها بشخصية مستقلة عن شخصية الافراد المكونين لها، وبالتالي لا بد ان يمنحها الوسائل اللازمة لتحقيق اغراضها وتكون لها ذمة مالية مستقلة، وأهلية في الحدود التي يعينها القانون في سنده انشائه، كما ولها حق التقاضي، فهي بهذا تقوم بأنشطة محددة وفق القانون بواسطة ممثليها، اذ تتحقق عناصر الركن المعنوي والمسؤولية الجزائية من خلال الاشخاص الطبيعيين الذين أوجدوها والقائمين على ارادته والمتصرفين باسمها، فله الارادة الواعية وهي ارادة ووعي اعضائها، فالجرائم المرتكبة في اطار نشاطها باسمها من قبل القائمين على ادارتها هي حقيقه واقعية في مجال دراسات علم الاجرام، اذ ان لها كيان مستقل وذمة مالية ومصالح مستقلة وهذا يعني ان لها حتما ارادة متميزة مستقلة وتعد جرائم اعضائها و ممثليها صادرة منه فهؤلاء ليسوا الا شركاء للشخص المعنوي مما يستوجب مساءلتها على اساس حرية الاختيار استنادا الى ارادتها القانونية أو الشرعية^(٣).

(١) م.د. معالي حميد الشمري، السياسة الجنائية التشريعية في قوانين الأحزاب السياسية (دراسة مقارنة)، بحث منشور

في مجلة كلية التربية، جامعة واسط، العدد التاسع و الثلاثون، ٢٠٢٠، ص ٤٧٢.

(٢) د. محمود احمد طه، مبدأ شخصية العقوبة، ط٢، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٢، ص ٦٤٣.

(٣) د. أحمد قائد مقبل، المسؤولية الجنائية للشخص المعنوي، مرجع سابق، ص ٥٩.

وهذا يتماشى مع ما قررته توصيات المؤتمرات الدولية بخصوص مسؤولية الاشخاص المعنوية، ففي المؤتمر الدولي السادس للقانون الجنائي المنعقد في روما عام ١٩٥٣ اشار الى ضرورة تقرير المسؤولية الجزائية للأشخاص المعنوية والتوسع في مفهوم الفاعل وانماط المساهمة الجزائية وامكانية تطبيق الجزاءات العقابية على الاشخاص المعنوية^(١)، مما قد تشكل تلك الأنشطة اعمال ضارة تعد افعال جرمية من خلال الاتيان بصور من السلوك الاجرامي المخالف للقانون، وانه لا جدال في المسؤولية الجزائية لممثل الشخص المعنوي أو من العاملين لديه عما يقومون به من افعال جرمية ولو كان قد ارتكبت الافعال لمصلحة الشخص المعنوي- الحزب السياسي- وهنا تكون المسؤولية عن الافعال الشخصية يتحملها الشخص الطبيعي الذي ارتكب الجريمة^(٢)، وهذا امر لا خلاف عليه، الا انه الخلاف يكمن في مدى امكانية مسائلة الحزب السياسي ذاته باعتباره شخصا قانونيا مستقلا عن الشخص الطبيعي مرتكب الجريمة، بعبارة اخرى هل يمكن مسائلة الحزب السياسي عن الجرائم التي ارتكبت باسم ولحساب الحزب ذاته؟

اختلفت التشريعات المقارنة حول مسائلة الشخص المعنوي جزائيا- الأحزاب السياسية- والتي بدأت بالاتجاه الى الاعتراف بتلك المسؤولية ، فمنها من ذهب الى النص على مسؤولية الشخص المعنوي في القسم العام من قانون العقوبات، رغبة من تلك التشريعات في توسعة مجال المسؤولية، باذ يصبح هذا الشخص مسؤولا عن الجرائم الاخرى شأنه في ذلك الشخص الطبيعي، بينما ذهب تشريع اخر الى مسائلة الشخص المعنوي في قوانين خاصة وليس من خلال قانون العقوبات، وهذا يعني بان المسؤولية لا تتقرر الا بالنص عليها في قانون خاص^(٣).

فعلى مستوى التشريع الجزائري المصري فانه كأصل عام، عدم جواز مسائلة الاشخاص المعنوية العامة أو الخاصة جزائيا^(٤)، اذ انه لا يوجد اي نص قانوني في قانون العقوبات يقضي بإقرار هذه

(١) التوصية (٣/ب) من توصيات المؤتمر الدولي السادس لقانون العقوبات منشور على الموقع الالكتروني www.cairn.inof تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٥/١ الساعة التاسعة صباحا.

(٢) د. فتوح عبد الله الشاذلي، المسؤولية الجنائية، ط١، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ٢٠٠٦، ص ٢٩.

(٣) د. محمد عبد القادر العبودي، المسؤولية الجنائية للأشخاص المعنوية في التشريع المصري، مرجع سابق، ص ٤٧.

(٤) ولم يخرج القضاء المصري على تلك القاعدة العامة التي اعتنقها بصدد رفض الاخذ بالمسؤولية الجنائية للأشخاص المعنوية، فقد استقر هذا القضاء قديما وحديثا على انه: "في غير الاحوال الاستثنائية المنصوص عليها قانونا لا يجوز

المسؤولية كمبدأ عام يطبق على وجه المساواة بينها وبين الأشخاص الطبيعيين، وإنما أوردتها في نصوص خاصة^(١)، وفي حالات استثنائية أوردتها المشرع في التشريعات الاقتصادية^(٢).

وهذه المسؤولية تقع اما بصورة مباشرة اذ تتعد بحق الشخص المعنوي بمجرد وقوع الجريمة من شخص طبيعي يعمل لحسابه أو باسمه، أو بواسطة احد اجهزته أو ممثليه أو احد العاملين لديه، دون اشتراط صدور حكم بإدانة الشخص الطبيعي عن هذه الجريمة اي لا تتوقف مسؤولية الشخص المعنوي على ادانة الشخص الطبيعي وانما تبقى مسؤوليته قائمة بمجرد ارتكاب الجريمة باسمه أو لحسابه من قبل الاشخاص الطبيعيين المكونين له، وهذا ما اشار اليه المشرع المصري في نص المادة (١٠٤) من القانون رقم (٢٦) لسنة ١٩٥٤ الخاص بالشركات المساهمة والذي جاء فيه "مع عدم الاخلال بالعقوبات الاشد المنصوص عليها في القوانين الاخرى يعاقب بغرامة لا تقل عن مائة جنية ٠٠٠ كل شركة تخالف الاحكام المقررة في شأن نسبة المصريين في مجالس ادارتها أو نسبتهم من المستخدمين أو العمال وكل عضو منتدب للإدارة أو مدير فيها"، وبهذا فقد اسند المشرع المسؤولية الجزائية المباشرة للشركة -الشخص المعنوي- دون ان يعلقها على عضوية المنتدب أو المدير فيها^(٣).

وقد تكون المسؤولية غير مباشرة اذ تتحدد المسؤولية بالنظر الى الجريمة التي تقع من احد العاملين لديه والتي يدان من اجلها فلا تكفي لمسألة الشخص المعنوي جنائيا ان تقع الجريمة من الشخص الطبيعي العامل لديه ما لم يحكم على هذا الشخص الطبيعي بالعقوبة، فالمسؤولية الجزائية للشخص المعنوي ليست مستقلة عن مسؤولية الشخص الطبيعي بل انها تدور وجودا وعدما مع مسؤولية الشخص الطبيعي، وفي بعض الحالات يكون الشخص المعنوي ضامنا للوفاء بالعقوبات المالية مع

مسألة الشخص المعنوي جنائيا وانما يسأل من ارتكب الجريمة من اعضاءه المكونين له" ينظر: جندي عبد الملك، الموسوعة الجنائية، ج٣، دار احياء التراث العربي، بيروت، ١٩٧٦، ص٥٩.

(١) د. حسام عبد المجيد يوسف، المسؤولية الجنائية للأشخاص المعنوية (دراسة مقارنة)، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠١٣، ص١٤٦.

(٢) المادة (٦) من قانون القمع والتدليس المصري رقم (٢٨١) لسنة ١٩٩٤ والتي نصت على "دون أخلال بمسؤولية الشخص الطبيعي المنصوص عليها في هذا القانون، يسأل الشخص المعنوي جنائيا عن الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون اذا وقعت لحسابه أو باسمه بواسطة احد اجهزته أو ممثله أو احد العاملين لديه ويحكم على الشخص المعنوي بغرامة ...، ويجوز للمحكمة ان تقضي بوقف نشاط الشخص المعنوي".

(٣) د. محمد عبد القادر العبودي، المسؤولية الجنائية للأشخاص المعنوية في التشريع المصري، مرجع سابق، ص١٢٣.

الشخص الطبيعي، وهذا ما نصت عليه المادة (٢/٥٨) من القانون الخاص بشأن التموين المصري والتي تنص على ما يلي: "تكون الشركات والجمعيات والهيئات مسؤولة بالتضامن مع المحكوم عليه بقيمة الغرامة والمصاريف" فقد ألزم المشرع المصري الشخص الطبيعي والمعنوي بتحمل الغرامة والمصاريف على وجه التضامن^(١).

ولما تقدم يتبين للباحث بأن المشرع المصري لم يأخذ بالمسؤولية الجزائية للشخص المعنوي في قانون العقوبات الا على سبيل الاستثناء، وذلك في قوانين خاصة التي تنص صراحة على تلك المسؤولية، الا ان ما يهمنا في هذا الشأن هو المسؤولية الجزائية للأحزاب السياسية واساسها التشريعي، بمعنى هل اعترف المشرع المصري بالمسؤولية الجزائية للأحزاب السياسية من عدمه؟

للإجابة على هذا التساؤل هو بالرجوع الى القاعدة العامة في التشريع المصري الجزائي فيما يتعلق بالمسؤولية الجزائية للشخص المعنوي، والتي تقضي بضرورة النص على مسؤولية الشخص المعنوي الجزائية في قانون خاص، فان قانون الأحزاب السياسية المصري رقم (٤٠) لسنة ١٩٧٧ لم نجد فيه نصاً عاماً يقضي بمسؤولية الحزب السياسي القائم عن الجرائم المرتكبة من قبله فيما يتعلق بالتمويل غير المشروع، وكل ما يوجد هو نص المادة (٢٢) من قانون الأحزاب التي جاءت بصدد معاقبة من انشأ أو ادار أو مول حزبا سياسيا غير مرخص والمخالف لقانون الأحزاب، اذ انها قضت فضلا عن عقوبة السجن لمن قام بهذه الجريمة ان تحكم المحكمة في جميع الاحوال وبعد قرار الإدانة بحل التنظيمات المذكورة، وغلق امكنتها، اذ قضت المادة (٢٢) من قانون الأحزاب السياسية المصري المعدل بالقانون رقم (١٢) لسنة ٢٠١١ على "يعاقب بالسجن كل من انشأ أو اسس أو نظم أو ادار أو مول على اية صورة على خلاف احكام هذا القانون تنظيما حزبيا غير مشروع، ولو كان تحت ستار ديني أو في وصف جمعية أو هيئة أو منظمة أو جماعة أيا كانت التسمية أو الوصف الذي يطلق عليه وتكون العقوبة الاشغال الشاقة المؤبدة أو المشددة اذا كان التنظيم الحزبي غير مشروع معادياً لنظام المجتمع أو ذا طابع عسكري أو شبه عسكري أو اخذ طابع التدريبات العنفية التي تهدف الى الاعداد القتالي أو اذا ارتكبت الجريمة بناءً على تخابر مع دولة اجنبية وتكون العقوبة السجن المؤبد اذا ارتكبت الجريمة بناءً

(١) د. انور محمد صدقي، المسؤولية الجزائية عن الجرائم الاقتصادية (دراسة تحليلية تأصيلية مقارنة)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٩، ص ٤١٥.

على تخابر مع دولة معادية وتقضي المحكمة وفي جميع الاحوال عند الحكم بالإدانة بحل التنظيمات المذكورة وأغلاق امكنتها ومصادرة الأموال والامتعة والادوات والأوراق الخاصة بها أو المعدة لاستعمالها^(١).

ومن خلال استقراء النص اعلاه يتبين للباحث عدة امور، أولها ان المشرع المصري اخذ بالمسؤولية الجزائية للأحزاب السياسية في قانون خاص وهو قانون الأحزاب السياسية وهذا ما نلاحظه من خلال مسالته بعقوبة حل الحزب، ومصادرة امواله وامتعته، وكذلك انزال العقاب بحق الاشخاص الطبيعيين الذي قاموا بإنشاء أو تمويل أو ادارة الحزب السياسي غير المشروع، هذا من جانب ومن جانب اخر نجد ان نطاق المادة يتحدد الى كل من انشأ حزب سياسي غير مشروع والذي تأسس خلاف لأحكام قانون الأحزاب السياسية، ومن ثم فان هذا النص لا يشمل الأحزاب السياسية القائمة وفق احكامه متى ما ارتكبت جريمة، انما جاءت هذه المادة لتجريم انشاء أو تأسيس أو تنظيم أو ادارة أو تمويل تنظيمًا حزبيًا غير مشروع.

وبهذا يمكن القول بأن المشرع المصري لم يقرر بشكل قطعي المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي كقاعدة عامة، الا ان هناك عدد قليلا من النصوص التي اقرت هذه المسؤولية، ومن هذه القوانين قانون الأحزاب السياسية المصري.

أما بالنسبة الى المشرع المغربي فان المبدأ السائد في التشريع المغربي سابقا الى حين اصدار القانون المغربي رقم (١٠٥٩.٤١٣) لسنة ١٩٦٢ هو عدم مسؤولية الاشخاص المعنوي جنائيا، ومن ثم تغير الموقف بعد صدور القانون اعلاه واصبحت المسؤولية الجزائية للأشخاص المعنوية منصوص عليها في القانون الجنائي المغربي^(٢)، اذ جاء القانون في نص المادة (١٢٧) على انه: " لا يمكن ان

(١) المادة (٢٢) من قانون الأحزاب السياسية المصري رقم (٤٠) لسنة ١٩٧٧.

(٢) فتحة شأوي، نادية بجاجا، تجريم افعال الشخص المعنوي على ضوء العمل القضائي، بحث مقدم الى المعهد العالي القضائي في المغرب، الدورة ٣٦، ٢٠١١، ص ٢٠.

يحكم على الأشخاص المعنوية الا بالعقوبات المالية الاضافية الواردة في الارقام ٦٥ و٧٠ من الفصل ٣٦ ويجوز ايضا ان يحكم عليها بالتدابير الوقائية العينية الواردة في الفصل ٦٢^(١).

وإزاء غياب الوضوح في النص السالف الذكر، فقد اثارته هذه المادة مواقف متباينة بين الفقهاء^(٢)، إذ أن المادة سألقة الذكر قد تطرقت الى العقوبات التي يمكن ان تطبق على الشخص المعنوي ولم تنص صراحة على مسؤولية الشخص المعنوي، وبهذا فقد انقسم الفقهاء الى اتجاهين، الأول يرى بأن المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي جاءت على سبيل الاستثناء فقط، اما الاتجاه الاخر فانه ذهب الى ان المشرع المغربي وضع قاعدة عامة لمساءلة الشخص المعنوي، دون تحديد قواعد هذه المسؤولية ولا شروطها، فضلا عن انه لم يحدد أنواع الاشخاص المعنوية التي يمكن مساءلتها جزائيا، وكذلك الحكم على الاشخاص المعنوية بالعقوبات الاصلية كالغرامة، والتدابير الوقائية العينية، والمصادرة، ونشر الحكم، والحل، واطف الى ذلك بانه في حال ارتكاب الشخص المعنوي الجنائية فإنه يقدم إلى المحكمة الجنائية التي تصدر الحكم عليه بالعقوبات الواردة في المادة (١٢٧)، بمعنى أنه لا يجوز الحكم بأية عقوبة غير العقوبات المنصوص عليها في هذه المادة، وبهذا فان المشرع المغربي في القانون الجنائي قد اعترف بالمسؤولية الجزائية للأشخاص المعنوية كقاعدة عامة وحدد الجزاء اللازم لها^(٣).

وبالرجوع الى نص المادة (١٢٧) من القانون الجنائي المغربي، فقد وردت عبارة (الأشخاص المعنوية) بصورة مطلقة دون تمييز بين الاشخاص المعنوية العامة أو الخاصة، لذا كان على المشرع ان يكون اكثر دقة في صياغة النص، وذلك عن طريق تحديد الأشخاص المعنوية التي تمتد اليها يد المسؤولية الجزائية، تفاديا لكل تضارب فقهي أو قضائي على مستوى الاحكام.

أما بخصوص الأساس التشريعي للمسؤولية الجزائية للأحزاب السياسية في نطاق قانون الأحزاب السياسية المغربي رقم (٢٩.١١) لسنة ٢٠١١ وهو الذي يعيننا في هذا الموضوع، فمن خلال استقراء

(١) المادة (١٢٧) من القانون الجنائي المغربي رقم (١.٥٩.٤١٣) لسنة ١٩٦٢ المعدل المنشور في الجريدة الرسمية بالعدد (٢٦٤٠) في ٥/يونيو/١٩٦٣ على موقع وزارة العدل المغربية مديرية التشريع.

(٢) د. أحمد الخليلي، شرح القانون الجنائي القسم العام، ط١، مكتبة المعارف، الرباط، ١٩٨٥، ص٣٠.

(٣) د. أحمد الخليلي، شرح القانون الجنائي القسم العام، مرجع سابق، ص٣٠.

نصوص قانون الأحزاب السياسية يظهر بجلاء حرص المشرع المغربي على اقرار المسؤولية الجزائية للحزب السياسي، فمن خلال الرجوع إلى قانون الأحزاب السياسية يلاحظ أنه قد نص على "يعد كل استخدام كلي أو جزئي للتمويل العمومي الممنوح من طرف الدولة لأغراض غير تلك التي منح من أجلها اختلاسا للمال العام ويعاقب عليه بهذه الصفة طبقا للقانون"^(١)، ويتبين للباحث من ذلك بان المشرع قد اعطى الوصف القانوني للفعل بكونه اختلاسا للمال العام، وبهذا يمكن القول بان المشرع المغربي قد سائل الحزب السياسي جزائيا عن حالة اساءت استخدام الأحزاب السياسية للتمويل العمومي في اغراض غير التي منحت له، واذ تعد هذه المادة المدخل القانوني لقيام المسؤولية الجزائية للأحزاب السياسية.

وكذلك ما أشارت اليه نص المادة(٦٦) منه التي نصت على " يعاقب بغرامة من ٢٠.٠٠٠ الى ١٠٠.٠٠٠ درهم الشخص الذي ينخرط في حزب سياسي دون مراعاة احكام المواد (٢٠ و٢١ و٢٣) من هذا القانون التنظيمي ٠٠٠٠ وتطبق نفس العقوبات على الاشخاص الذين يقدمون أو يقبلون خرقا لأحكام المادة ٣١ من هذا القانون التنظيمي، هبات أو وصايا أو تبرعات نقدية أو عينية لفائدة حزب سياسي تتجاوز قيمتها ٦٠٠.٠٠٠ درهم"^(٢).

بالإضافة الى نص المادة (٦٧) من القانون ذاته على " يعاقب بالحبس لمدة تتراوح بين سنة وخمس سنوات وبغرامة مالية من ١٠.٠٠٠ الى ٥٠.٠٠٠ درهم كل من خالف احكام المادتين ٣٨ و٣٩"، وبالرجوع الى المواد (٣٨ و ٣٩) نجد انها قد حظرت على الأحزاب السياسية الدعم المالي المباشر وغير مباشر من المؤسسات العمومية أو كل شخص اعتباري من اشخاص القانون العام، أو الشركات التي تملك الدولة أو المؤسسات العمومية أو كل شخص اعتباري من اشخاص القانون العام كلاً أو جزءاً من رأسمالها، وكذلك الالتزامات التي تلقى على عاتق الحزب فيما يتعلق بتسيير الحزب بأموال وطنية دون سواها، ولا يجوز لأي حزب تلقي اموال اجنبية بصفة مباشرة أو غير مباشرة.

ومن خلال تحليل نصوص المواد اعلاه نجد بان المشرع المغربي قد اقر وبشكل صريح مسؤولية الجزائية للأحزاب السياسية المباشرة من خلال مسألة اعضاءه بالعقوبة التي حددها في قانون الأحزاب

(١) المادة (٤٧) من القانون التنظيمي للأحزاب السياسية المغربي رقم (١١.٢٩) لسنة ٢٠١١.

(٢) المادة (٦٦) من القانون التنظيمي للأحزاب السياسية المغربي رقم (١١.٢٩) لسنة ٢٠١١.

والقانون الجنائي، أو ان تتصرف العقوبة الى الحزب السياسي دون الشخص الطبيعي من خلال فرض الجزاء على الحزب السياسي من خلال توقيف عمل الحزب واغلاق مقراته في حال قيام الحزب لإصدار قرار أو دعت الى عمل يخل بالنظام العام^(١).

أما بالنسبة إلى الأساس التشريعي للمسؤولية الجزائية للأحزاب السياسية في التشريع الأردني، فإنه قد حسم الأمر في قانون العقوبات رقم (١٦) لسنة ١٩٦٠ المعدل وعبر عن فلسفته التشريعية وسياسته الجزائية، مرتكزا على الراي الغالب في الفقه، ليتحمل الشخص المعنوي- الأحزاب السياسية- تبعة نشاطه فيحاسب عليه، ويتحمل نتائج المترتبة على امكان نسبة الفعل الى مرتكبه، والخضوع الى الجزاءات المقررة قانونا، وهو بذلك قد اقر صراحة المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي متأثرا بالنظام الانجلو امريكي، ومنسجما مع الاتجاه الحديث الذي يقر بالمسؤولية الجزائية للأشخاص المعنوية^(٢)، وفي سبيل ذلك فقد نظم المشرع الأردني أحكام المسؤولية الجزائية للشخصية المعنوية بشكل عام في قانون العقوبات الأردني رقم(١٦) لسنة ١٩٦٠ في الفصل الأول والمعنون ب(فاعل الجريمة)، وذلك من القسم الأول والذي جاء بعنوان (الاشخاص المسؤولين)، من الباب الرابع والذي جاء تحت عنوان (المسؤولية) اذ نص على: "٢- ان الهيئات المعنوية مسؤولة جزائيا عن اعمال مديريها واعضاء ادارتها وممثليها وعمالها عندما يأتون هذه الاعمال باسم الهيئات المذكورة أو احدى وسائلها بصفتها شخصا معنويا. ٣- لا يحكم على الاشخاص المعنوية الا بالغرامة والمصادرة، واذا كان القانون ينص على عقوبة اصلية غير الغرامة استعويض بالغرامة عن العقوبة المذكورة ٠٠٠" ^(٣).

ويستفاد من هذا النص ان الشخص المعنوي يسال جزائيا باستثناء الدوائر الحكومية والمؤسسات الرسمية اذا ما توافرت الشروط التالية:

أولاً: ان يرتكب الفعل مدير أو ممثل أو وكيل أو من يعمل لحساب الشخص المعنوي.

(١) المادة (٦٠ و ٦٨) من القانون التنظيمي للأحزاب السياسية المغربي رقم (١١.٢٩) لسنة ٢٠١١.

(٢) د. رنا إبراهيم سليمان العطور، المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي، مرجع سابق، ص ٣٤٥.

(٣) المادة (٢،٣/٧٤) من قانون العقوبات الأردني رقم(١٦) لسنة ١٩٦٠ المعدل المنشور في الجريدة الرسمية بالعدد (١٤٨٧) في ١/١/١٩٦٠.

ثانياً: ان يكون الفعل قد ارتكب لحساب الشخص المعنوي^(١).

وعلى الرغم من استحالة تطبيق العقوبات السالبة للحرية على الشخص المعنوي إلا أن قانون العقوبات الأردني في نص المادة (٣/٧٤) على انه: "لا يحكم على الاشخاص المعنوية الا بالغرامة أو المصادرة"، الا انه اجاز تطبيق العقوبات الاحترازية على الشخص المعنوي من خلال الوقف والحل وهذا ما بينته المواد (٣٦-٣٨) من قانون العقوبات، وعليه يمكن مسائلة الأحزاب السياسية وفقاً للقواعد العامة التي وردت في قانون العقوبات الأردني على اعتبار انها اشخاص معنوية.

أما على مستوى قانون الأحزاب السياسية الأردني رقم (٧) لسنة ٢٠٢٢، فقد تناول المسؤولية الجزائية للأحزاب السياسية، فمن خلال الرجوع الى نص المادة (٣٥) من القانون ذاته نلاحظ بانه هناك عقوبات تطال الحزب السياسي من خلال إيقاف الحزب و انتهاء بحله^(٢)، وعقوبات تنال الاعضاء اذا ما ارتكبوا فعلاً يعد جريمة^(٣)، وهذا ما نص عليه قانون الأحزاب السياسية، والذي جاء فيه "مع مراعاة اي عقوبة اشد ورد بالنص عليها في اي قانون اخر يعاقب كل من ساهم بشكل مباشر أو غير مباشر في الترويج لحزب محظور بالحبس مدة لا تقل عن سنة ولا تزيد على خمس سنوات ٠٠٠"^(٤)، وكذلك نص المادة (٣٣/ب) من القانون ذاته على "يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن ثلاثة اشهر ولا تزيد على سنة أو بغرامة لا تتجاوز خمسمائة دينار أو بكلتا العقوبتين كل عضو من اعضاء الحزب تسلم مالا من اي شخص اعتباري عام أو خاص أو من اي مصدر مجهول" وكذلك نصت الفقرة (ج) من ذات المادة

(١) لكي يعتبر الفعل مرتكباً باسم الهيئة يجب ان يكون من اختصاص مرتكب الفعل وفق النظام القانوني، كذلك لا يعد الفعل مرتكباً بإحدى وسائل الهيئة الا اذا كانت الوسيلة المستعملة تهدف الى جلب منفعة للشخص المعنوي. للمزيد ينظر: د. نظام المجالي، شرح قانون العقوبات القسم العام، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٥، ص ٣٩٢.

(٢) تنص المادة (٣٥/أ، ب) من قانون الأحزاب السياسية الأردني رقم ٧ لسنة ٢٠٢٢ على "أ- لا يجوز حل الحزب الا وفقاً لأحكام نظامه الأساسي أو بقرار قضائي قطعي وفقاً لأحكام هذا القانون. ب- تختص محكمة البداية بالنظر في دعوى حل الحزب التي يقيمها المجلس في أي من الحالات التالية: -٣- اذا قبل الحزب تمويلاً من أي جهة أو شخص خلافاً لأحكام هذا القانون".

(٣) د. يوسف سلامة المسيعدين، اثر قانون الأحزاب السياسية لعام ٢٠١٥ في المشاركة الحزبية في انتخابات المجلس النيابي الأردني الثامن عشر عام ٢٠١٦، بحث منشور على مجلة كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، مصر، العدد (١)، يناير ٢٠١٨، ص ١٤٨.

(٤) المادة (٣٨) من قانون الأحزاب السياسية الأردني (٧) لسنة ٢٠٢٢.

على " يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ثلاثة اشهر أو بغرامة لا تتجاوز مائتي دينار، كل من ارتكب مخالفة لإحكام هذا القانون...".

ومن خلال استقراء النصوص المتقدم ذكرها نجد ان المشرع قد حدد اطار المسؤولية الجزائية للأحزاب السياسية في قانون الأحزاب السياسية، وهو قانون خاص عن طريق النص على الجرائم التي يسأل عنها الحزب، وفرض الجزاءات التي تظال الحزب ذاته، واعضائه في حال ارتكابهم فعل يعد جريمة، فضلا عن ان النصوص الجزائية في قانون العقوبات التي حددها المشرع الأردني، وان نص قانون الأحزاب السياسية على مثل هذه العقوبات التي تقع على من يخالف احكام القانون انما اراد بذلك وضع حد للتجاوزات الحزبية المتوقعة وتحقيق الردع العام لجميع الأحزاب الاخرى اذا ما قامت بتسلم الأموال من اية جهة خارجية.

الفرع الثاني

الأساس التشريعي للمسؤولية الجزائية للأحزاب السياسية في التشريع العراقي

اعترف المشرع العراقي بالمسؤولية الجزائية للشخص المعنوي، وقد اخذ بها على انها قاعدة عامة^(١)، اذ ان المادة ٨٠ من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ قد اخذت بالمبدأ العام في مسؤولية الشخص المعنوي الجزائية، باستثناء المصالح الحكومية ودوائرها الرسمية وشبه الرسمية عن الجرائم التي يرتكبها ممثلوها أو مديروها أو وكلاؤهما لحسابها أو باسمها اذ نصت على " الاشخاص المعنوية فيما عدا المصالح الحكومية ودوائرها الرسمية وشبه الرسمية مسؤولة جزائيا عن الجرائم التي يرتكبها ممثلوها أو مديروها أو وكلاؤها لحسابها أو باسمها ولا يجوز الحكم عليها بغير الغرامة والمصادرة والتدابير الاحترازية المقررة للجريمة قانونا، فاذا كان القانون يقرر للجريمة عقوبة اصلية غير الغرامة ابدلت بالغرامة ولا يمنع ذلك من معاقبة مرتكب الجريمة شخصا بالعقوبات المقررة للجريمة في القانون"^(٢)، ويلاحظ من المادة سالفه الذكر بانها لم تحدد الجرائم التي يسأل عنها الشخص المعنوي

(١) د. فخري عبد الرزاق صليبي الحديثي، شرح قانون العقوبات القسم العام، ط٢، شركة العاتك، القاهرة، ٢٠١٠، ص ٣٥٥.

(٢) المادة (٨٠) من قانون العقوبات العراقي رقم(١١١) لسنة ١٩٦٩.

جنائيا بل جاء النص مطلقا، مما يدل على إمكانية مساءلة الشخص المعنوي عن جميع الجرائم التي يرتكبها.

ومما تقدم يتبين ان المشرع العراقي قد اخذ بالمسؤولية الجزائية للأشخاص المعنوية بشكل عام ما عدا الاستثناء الوارد في المادة (٨٠) من قانون العقوبات فيما يتعلق بالأشخاص المعنوية العامة، أما الأشخاص المعنوية الخاصة فتبقى مسؤوليتها قائمة عن كل الجرائم التي ترتكب من قبلها، ولكون الأحزاب السياسية من الأشخاص المعنوية الخاصة فان مسؤوليتها تنهض بموجب المادة (٨٠) وتكون مسؤولة جنائيا عما ترتكبه من جرائم، هذا فيما يتعلق بقانون العقوبات.

أما قانون الأحزاب السياسية العراقي رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥، فقد جاء بقواعد اكثر تفصيلا، وحدد فيه مجموعة من المبادئ الأساسية منها حرية الانضمام، وعدم التمييز، والتأكيد على مبدأ المواطنة، وتناول الواجبات والمحظورات على الأحزاب السياسية، وكذلك جاء بقواعد مفصلة تتعلق بالمسؤولية الجزائية للأحزاب السياسية، سواء من الناحية الموضوعية أو الاجرائية^(١).

فمن الناحية الاجرائية نرى بان المشرع العراقي في هذا القانون، قد أوضح وبصورة جلية الجهة المختصة برصد المخالفات التي يرتكبها الحزب السياسي، والجهة المختصة بالتحقيق فيها، أو في تحريك الدعوى الجزائية، فمن خلال الرجوع الى نص المادة (١٧) من قانون الأحزاب السياسية نجده قد منح دائرة الأحزاب السياسية هذه الصلاحيات^(٢).

أما من الناحية الموضوعية فقد تناول في الفصل التاسع من هذا القانون الجرائم والعقوبات التي ترتكبها الأحزاب السياسية، اذ فرضت المادة (٤٦/أولاً) عقوبة الحبس مدة لا تقل عن ستة اشهر ولا تزيد على سنة بحق من يقوم بإنشاء أو تمويل أو ادارة حزب سياسي على النحو الذي يخالف احكام هذا القانون، اما الفقرة ثانياً من نفس المادة فقد عدت مجموعة من صور السلوك الاجرامي وهي(الانشاء أو

(١) م.د معالي حميد الشمري، السياسة الجنائية التشريعية في قوانين الأحزاب السياسية، مرجع سابق، ص ٤٧٦.

(٢) نصت المادة (١٧) من قانون الأحزاب السياسية العراقي رقم(٣٦) لسنة ٢٠١٥ على ان تختص دائرة الأحزاب بما يلي: "٠٠٠ ج- متابعة اعمال ونشاطات الأحزاب السياسية وتقييم مدى مطابقتها وامتثالها لأحكام القانون. د- رصد المخالفات الصادرة عن الأحزاب السياسية والتحقيق فيها. ه- حضور جلسات المحاكم في القضايا المتعلقة بالأحزاب السياسية وتقديم الطعون امام المحاكم المختصة. و- تحريك الشكاوى والدعاوى ضد الأحزاب السياسية أو أي عضو من اعضائها عند مخالفته احكام هذا القانون. ٠٠٠٠".

التنظيم أو الإدارة أو الانتماء أو التمويل أو التحري أو الترويج أو التبشير) لحزب غير مرخص قانوناً يحمل فكراً تكفيرياً أو إرهابياً أو تطهير عرقي أو طائفي ونظراً لخطورة السلوك الإجرامي فقد ارتفع سقف العقوبة ليصل إلى مدة لا تقل عن عشرة سنوات، كما نظم القانون المحظورات التي يجب على الأحزاب السياسية أن تمتنع عنها عند ممارستها لمختلف نشاطاتها، والتي تعد ممارستها جريمة تستوجب العقاب^(١).

ومن الملاحظ أن المشرع العراقي قد جاء بعقوبات تطل الحزب السياسي ذاته كالحل، والإيقاف وحجب الإعانة، والغرامة، والمصادرة، وعقوبات تنصرف أثرها إلى القائمين على الحزب السياسي^(٢).

مما تقدم نستنتج بأن الأساس التشريعي للمسؤولية الجزائية للأحزاب السياسية في التشريع العراقي، هو نص المادة (٨٠) من قانون العقوبات العراقي، وذلك بسبب سريانها على الحزب السياسي باعتباره شخصية معنوية خاصة، فضلاً عن قانون الأحزاب السياسية العراقي، إلا أنه لا يمكن أن تنهض المسؤولية الجزائية ما لم تتوفر شروطها وهي:

أولاً: ارتكاب الفعل الجرمي من شخص طبيعي ممثلاً للحزب السياسي أو مديراً أو وكيله له:

يعتمد الحزب السياسي على عدد من الأشخاص الطبيعيين الذين يدخلون في تكوينه، ويديرون نشاطاته، والحزب السياسي بكونه شخصاً معنوياً لا يباشر نشاطه الإجرامي إلا من خلال أعضائه وممثليه والقائمين على إدارته الذين لهم حق التعبير عن إرادته، ومن ثم فإن مسؤوليته الجزائية مشروطة

(١) نصت كل من المواد (٢٤ و ٢٥ و ٣٨ و ٤١) من القانون اعلاه على مجموعة من الأفعال التي على الحزب السياسي أن يمتنع عن القيام بها، منها عدم الارتباط التنظيمي أو المالي بجهة غير عراقية أو التدخل في شؤون الدول الأخرى أو التعاون مع الأحزاب التي تحظرها الدولة أو التنظيم والاستقطاب الحزبي أو التنظيمي في صفوف الجيش وقوى الأمن الداخلي والقضاء والهيئات المستقلة، كما منعت المادة (٣٨) الحزب السياسي من مزاوله العمل التجاري، والمادة (٤١) التي منعت الحزب السياسي من قبول أو إرسال أي أموال عينية أو نقدية من أو إلى أي حزب أو جمعية أو منظمة.

(٢) ان المادة (٣٢) من قانون الأحزاب السياسية العراقي رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥ قد نصت على العديد من العقوبات التي يمكن محاسبة الحزب السياسي من خلالها، ومن هذه العقوبات هي حجب الإعانة وإيقاف النشاط والحل كما جاءت في المادة (٥٣) عقوبة الغرامة والمادة (٤٩) بعقوبة المصادرة، كما نصت المادة (٥٥) على "لا تخل أحكام هذا القانون بأية عقوبة أشد ينص عليها قانون العقوبات رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ أو أي قانون آخر"، كما جاءت المواد (٤٦، ٤٧، ٤٨ و ٤٩ و ٥٠ و ٥١ و ٥٢ و ٥٣ و ٥٤) بالعقوبات التي تطل أعضاء والعاملين في الحزب السياسي.

بتحقق مسؤولية الشخص الطبيعي^(١)، كما أنه يجب ان يتمتع هؤلاء الاشخاص الطبيعيون عند ارتكابهم الافعال المحظورة بصفتهم الوظيفية، اما اذا زالت صفتهم الوظيفية فانه يسأل عن جريمته كشخص طبيعي، و لا يسأل الحزب السياسي^(٢)، ومن خلال ذلك لا بد لنا ان نحدد الاشخاص الذين يُسأل الحزب السياسي عن سلوكهم الاجرامي متى ما ارتكبت الجريمة باسم الحزب ولحسابه، بالتالي اسناد الجريمة الى الحزب السياسي.

بالرجوع الى نص المادة (٨٠) من قانون العقوبات قد بينت هذا الأمر، فمن سياق نص المادة فأنها قد حددت الاشخاص الذين لهم حق التعبير عن ارادة الشخص المعنوي - الحزب السياسي -" الاشخاص المعنوية فيما عدا المصالح الحكومية ودوائرها الرسمية وشبه الرسمية مسؤولة جزائيا عن الجرائم التي يرتكبها ممثلوها أو مديروها أو وكلاؤهما لحسابها أو باسمها ٠٠٠" يتضح من خلال استقراء النص بانه يمكن اسناد الجريمة الى الحزب السياسي وذلك متى ما ارتكب رئيس الحزب أو ممثلوه أو وكلاؤه افعالا تعد محظورة من وجهة نظر القانون، ولكن ماذا لو صدر الفعل الجرمي من قبل غير الاشخاص الوارد ذكرهم انفا بمعنى اخر لو ارتكبت الجريمة من قبل العاملين أو المستخدمين لدى الحزب السياسي هل يمكن اسناد الجريمة الى الشخص المعنوي؟

استنادا لأحكام قانون الأحزاب السياسية العراقي رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥، فقد حدد الأشخاص الذين يمثلون ارادة الحزب السياسي، اذ بين ان رئيس الحزب أو من بصفته وحسب النظام الداخلي، هو الذي يمثل الحزب امام القضاء والجهات الاخرى في كل ما يتعلق بشؤون الحزب السياسي، كما سمح القانون ذاته لرئيس الحزب ومن بصفته، ان ينيب واحدا أو اكثر من القيادات الحزبية في تمثيله وطبقا للنظام الداخلي لكل حزب سياسي^(٣)، وبهذا فانه من غير المتصور استنادا لأحكام هذه المادة ان تتحقق

(١) ليلي حمزه راضي، المسؤولية الجزائية للقنوات الفضائية، رسالة ماجستير، جامعة الكوفة، كلية القانون، ٢٠١٤، ص ٣٥.

(٢) م.د. عدي طلفاح محمد الدوري، م.د. شاكِر سليمان محمود، ضوابط مسؤولية الشخص المعنوي الجنائية عن جرائم الاعلام الالكتروني(دراسة تحليلية مقارنة)، بحث منشور على مجلة جامعة تكريت للحقوق، العدد(١)، المجلد(٥)، ٢٠٢٠، ص ٢٩٢.

(٣) المادة (١٩) من قانون الأحزاب السياسية العراقي رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥، ومن الملاحظ ان هذه المادة جاءت قصره اذ ان الانابة لا تقتصر على القيادات الحزبية فمن المتصور ان تكون لأي عامل أو عضو في الحزب السياسي ففي الدعوى التي يكون فيها الحزب طرفا فيها بإمكان رئيس الحزب ان ينيب عنه احد العاملين في الحزب لتمثيله امام =

الجريمة فيما اذا كان مرتكبها موظفاً أو مستخدماً في الحزب السياسي حتى ولو ارتكبها باسم ولصالح الحزب السياسي^(١)، على عكس ما ذهب اليه بعض التشريعات كالتشريع الأردني الذي مد نطاق المسؤولية الجزائية الى العاملين لدى الشخص المعنوي - الحزب السياسي - من خلال ما اشارت اليه المادة (٧٤) من قانون العقوبات بالقول "٢- ان الهيئات المعنوية مسؤولة جزائياً عن اعمال مديريها واعضاء ادارتها وممثليها وعمالها عندما يأتون هذه الاعمال باسم الهيئات المذكورة أو احدى وسائلها بصفتها شخصاً معنوياً" وهذا مسلك يحسب للمشرع الأردني، إذ قد يعتمد الحزب السياسي الى ارتكاب افعال محظورة بواسطة احد العاملين لديه مما يؤدي الى افلاته من العقاب، على عكس ما أورده المشرع الأردني في قانون الأحزاب، إذ جعل تمثيل الحزب امام الجهات القضائية الى امين الحزب أو من يفوضه اي من مهامه أو صلاحياته لعضو أو اكثر من اعضاء قيادات حزبه^(٢)، ويرى الباحث ان على المشرع العراقي ان يحذو حذو المشرع الأردني في ان تشمل العقوبة العاملين والمستخدمين لدى الحزب السياسي دون اقتصارها على ممثلي الحزب السياسي.

ثانياً: ان يكون الفعل الجرمي مرتكب باسم الحزب السياسي أو لحسابه:

لا يكفي ان تنهض المسؤولية الجزائية للحزب السياسي بمجرد صدور الفعل من ممثل الحزب السياسي أو ممثليه، بل لا بد ان يكون الفعل قد صدر لمصلحة أو لحساب الشخص (الحزب السياسي) حتى تقوم المسؤولية الجزائية لهذا الكيان القانوني من مكانها، ولا يفهم من هذا الشرط ان يكون مرتكب الجريمة قد ارتكبها باسم ولحساب الشخص الحزب السياسي معاً، انما تتحقق المسؤولية بتحقق احدهما، اي لا يوجد تلازم بين ارتكابها باسم الحزب ولحسابه وهذا ما يتضح من نص المادة ٨٠ من قانون العقوبات العراقي، وبهذا فان الجريمة تقع متى ارتكبت باسم أو لحساب الحزب السياسي، سواء كانت المصلحة مادية أو معنوية، سياسية أو انتخابية أو مالية، مباشرة ام غير مباشرة، محققة أو احتمالية، اي يكفي ان تكون هذه الافعال الجرمية قد ارتكبت لمصلحة الحزب السياسي حتى ولو لم يحصل على

=المحاكم المختصة. ينظر: د. غازي فيصل مهدي، شرح قانون الأحزاب السياسية رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥، مرجع سابق، ص ٢٥.

(١) باسل عبد اللطيف محمد، المسؤولية الجنائية للأشخاص المعنوية (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٧٨، ص ٢٨٨.

(٢) المادة (١٦/ب) من قانون الأحزاب السياسية الأردني رقم (٧) لسنة ٢٠٢٢.

اية فائدة^(١)، ومثال ذلك ما نص عليه قانون الأحزاب السياسية العراقي " يعاقب بالسجن كل مسؤول أو اي عضو من اعضاء الحزب اذا قبل أو تسلم مباشرة أو بالواسطة مالا أو حصل على ميزة أو منفعة بدون وجه حق من شخص عراقي طبيعي أو معنوي لممارسة اي نشاط يتعلق بالحزب"^(٢)، والنتيجة المنطقية التي تترتب على هذا الشرط انه لا يسأل الحزب جنائياً عن الجريمة التي يرتكبها احد اعضائه أو ممثليه أو من ينوب عنهم لو وقعت بهدف تحقيق مصلحة شخصية.

ويتبادر الى الازهان ماذا لو وقعت الجريمة من قبل ممثل الحزب السياسي ولكن خارج الاختصاصات المرسومة له في النظام الداخلي للحزب؟ بمعنى اخر لو صدر فعل محظور من ممثل الحزب السياسي، ولكن خارج ما محدد له من اختصاصات هل تتصرف المسؤولية الجزائية الى ممثل الشخص المعنوي بصفته الشخصية ام تطال الحزب السياسي؟

الاجابة على هذا التساؤل تكون بالرجوع الى نص المادة (٨٠) من قانون العقوبات العراقي عندما اشارت الى ان الفعل يقع باسم الشخص المعنوي- الحزب السياسي- أو لحسابه وهنا ليس بالضرورة لترتب المسؤولية ان يكون الفعل الجرمي داخلا في اختصاص الحزب السياسي طالما وقع باسمه، اذ قد يتجاوز ممثل الحزب السياسي صلاحياته الا ان الفعل وقع باسم الحزب السياسي، وهذا النتيجة منطقية لأنه معين من قبل الحزب السياسي سواء كان مفوضا ام ممثلا له، ومن ناحية اخرى انه سوف تهدر الفائدة من اقرار المسؤولية الجزائية للحزب السياسي اذا لم يسأل في هذا الفرض^(٣)، هذا بالإضافة إلى أن حصر المسؤولية في مدار الاختصاص الوظيفي من شأنه ان ينشئ مجالاً واسعاً لانتفاء المسؤولية

(١) د. موفق علي عبيد، المسؤولية الجزائية للأشخاص الاعتبارية عن جرائم غسيل الأموال (دراسة مقارنة)، بحث منشور على مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية، العدد (١)، السنة (١)، ٢٠٠٩، ص ١٣٢.

(٢) المادة (٤٩) من قانون الأحزاب السياسية العراقي رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥.

(٣) وهذا ما ذهب اليه المشرع الفرنسي في قانون العقوبات الفرنسي في نص المادة (١٣١-٣٩) على توقيع عقوبة الحل للشخص المعنوي اذا وقعت الجريمة نتيجة لخروجه عن الغرض الذي انشا من اجله، وهذا يتضمن خروجاً عن نطاق الاختصاصات من قبل اعضاء أو ممثلي الشخص المعنوي للمزيد ينظر: Droit penal (1987), pradel J. general, Edition Cjuas, paris, p557.

الجزائية دون مبرر^(١)، وهذا يحسب للمشرع العراقي عندما أشار وبصورة صريحة الى مسائلة الشخص المعنوي متى ما وقع الفعل الجرمي باسمه أو لحسابه.

أما المشرع الأردني فإنه لم يورد نص صريح في قانون العقوبات الأردني ولا في قانون الأحزاب السياسية يعالج هذه الاشكالية الا ان القضاء الأردني له كلمة الفصل في ذلك ففي احدى قرارات محكمة التمييز الأردنية، قد اقر المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي في حال صدور الفعل من ممثل الشخص المعنوي بصفته الوظيفية لا الشخصية^(٢)، على عكس المشرع المغربي بالرغم من الغموض التشريعي في المغرب الا انه من خلال الاطلاع على قرار المجلس الأعلى فإنه لا يسأل الشخص المعنوي عن الجرائم التي ترتكب خارج اختصاص ممثليه وإنما يسندها إلى الشخص الطبيعي^(٣).

ثالثاً: ان يكون الفعل الجرمي من الجرائم التي يمكن اسنادها الى الحزب السياسي:

من الثابت ان المسؤولية الجزائية لا يمكن ان تنهض الا على اثر سلوك مجرم بنص القانون" اذ لا عقاب على فعل أو امتناع الا بناء على قانون ينص على تجريمه وقت اقترافه، ولا يحوز توقيع

(١) د. كامل سيد شريف، المسؤولية الجنائية للأشخاص المعنوية (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٧ ص ١٢١.

(٢) قرار محكمة التمييز الأردنية بالعدد ٧٣/٨٤ الذي نص على " اذا أصدر المشتكي عليه شيكا باسم الشركة التي يمثلها - وليس بصفته الشخصية- فإنه لا يجوز معاقبته على هذا الفعل، بل تكون الشركة ذاتها هي المسؤولة ٠٠٠" مشار لدى مخلد إبراهيم الزعبي، اثر المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي في حماية المال العام دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، جامعة عمان، كلية القانون، ٢٠١٢، ص ١٤٦.

(٣) ذهب المجلس الاعلى في قرار له بتاريخ ١٠/١/١٩٩٨ الى فصل المسؤولية الجنائية للشخص الطبيعي عن الشخص المعنوي فقد جاء في القرار المذكور انه طبقاً للفصل (١٣٢) من القانون الجنائي يكون كل شخص سليم العقل وقادر على التمييز مسؤولاً شخصياً عن الجرائم التي يرتكبها ما عدا الحالات المنصوص عليها قانوناً وبشكل صريح على خلاف ذلك، وأنه لا يوجد في القانون ما يعفي مدير الشركة باعتباره ممثلاً للشخص المعنوي من هذه المسؤولية متى ثبت بان هذه الافعال التي ارتكبها ولو باسم الشركة التي يمثلها وبتفويض منها تندرج ضمن الافعال المجرمة قانوناً يؤكد القرار ان صفة التمثيل أو رخصة التفويض التي تسمح له بالتصرف نيابة عن الشخص المعنوي لا تعتبر اطلاقاً رخصة للتصرف خلافاً للقانون، فالقرار لا يأخذ ضمن بالمسؤولية الجزائية للشخص المعنوي لان القرار يعتبر الشخص المعنوي بريئاً على اعتبار ان ارادته مرتبطة بأنظمتها الأساسية التي يجب ان لا تكون خارج دائرة القانون فعندما يأتي ممثل الشخص المعنوي ويرتكب فعل خارج اختصاصه فإنه يكون مسؤولاً عن فعله حتى وان كان الفعل مرتكب باسم ولحساب الشخص المعنوي. مشار لدى: د. سفيان ادريوش، المسؤولية الجنائية للشخص المعنوي بين التصور النظري والوهم العملي، بحث منشور على مجلة الاملاك، المغرب، العدد(٦)، ٢٠٠٩، ص ١٠٥.

عقوبات أو تدابير احترازية لم ينص عليها القانون^(١)، وطبقا لهذا المبدأ فإنه لا يمكن مساءلة الأحزاب السياسية عن سلوك معين الا اذا كان هناك نص يجرم السلوك ويحدد عقوبة له وسواء ورد في قانون العقوبات أو في قوانين خاصة، والعلة من ذلك انه ليس من العدل أو المنطق مساءلة الشخص دون ان يكون هناك نص يبين ما هو محظور عليه فيجتنبه^(٢)، ومن ثم لا بد أن تكون الجريمة مما يتصور اسنادها الى الحزب السياسي كالتمول غير المشروع، اذ ان هناك من الجرائم غير المتصور ان تنسب الى الشخص المعنوي كالحث باليمين^(٣) و سوف نبين كل ذلك بشكل تفصيلي في المبحث الثاني من هذا الفصل.

ومن خلال ما تقدم يتبين للباحث بأن الأساس التشريعي للمسؤولية الجزائية للأحزاب السياسية في التشريعات المقارنة والتشريع العراقي، قد تم تنظيمها بصورة متباينة، فبعض التشريعات اعترفت بالمسؤولية الجزائية للأحزاب السياسية بصورة عامة وفي قوانين خاصة كالتشريع العراقي والأردني والمغربي، ومنهم من لم ينتهج مبدأ مساءلة الحزب السياسي بشكل عام كالتشريع المصري وإنما قرره في قانون خاص وهو قانون الأحزاب السياسية، وبدورنا نؤيد ما ذهب اليه التشريعات المقارنة والمشرع العراقي في مساءلة الحزب السياسي جنائيا باعتباره شخصية معنوية خاصة، لما له من دور بالغ الأهمية والخطورة في المجتمع، و جوانب الحياة الاقتصادية والسياسية وغيرها، إذ قد ترتكب افعال تكون ستارا من ورائها جرائم خطيرة تعود بالضرر على امن الفرد والمجتمع.

(١) المادة(١) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل.

(٢) د. علي حسين الخلف، د. سلطان الشاوي، المبادئ العامة في قانون العقوبات، الدار العربية للقانون، العاتك لصناعة الكتب، القاهرة، بدون سنة نشر، ص ٣٢.

(٣) د. جمال إبراهيم الحيدري، احكام المسؤولية الجزائية، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٠، ص ١٤٣.

المبحث الثاني

التنظيم التشريعي لتمويل الأحزاب السياسية

تعد الأحزاب السياسية مؤسسات فكرية تقوم بعدة نشاطات وهي بهذا تحتاج الى تمويل لتغطية نفقات انشطتها، لذلك أولت معظم التشريعات الخاصة بالأحزاب السياسية اهتماما بارزا بتنظيم تمويل الأحزاب السياسية، اذ وضعت الشروط والاسس التي يتم بموجبها هذا التنظيم و من خلال قنوات شرعية.

وإن تنظيم التمويل من خلال وضع احكام تهدف الى ضمان استقلالية اكبر للأحزاب السياسية وتقلل من عدم تكافؤ الامكانات في التنافس السياسي بين الأحزاب، وهو يتضمن ايجاد معايير للتحكم في تدفقات المال للأحزاب السياسية وتضمن الشفافية في ممارسة انشطتها، لان عمليات جمع التمويل تؤدي الى تعريض المصلحة العامة للخطر من خلال تدمير نزاهة صناعات السياسات واستقلاليتهم وخصخصة قراراتهم^(١)، بالإضافة الى ان التمويل غير المشروع يؤدي الى ضعف بنية النظام السياسي، اذ يؤدي الى الحط من المثاليات الديمقراطية، ونمو اللامبالاة السياسية لدى الناخبين وهز الثقة في السلطات، اضافة الى ترسيخ الميول السلطوية للدولة وهو الأمر الذي يؤدي الى انعدام الثقة بين عامة الناس والمؤسسات السياسية^(٢).

وتعد من اهم واكبر المصادر لتمويل الأحزاب السياسية هي التبرعات والهبات التي تقدم من الغير إلى الأحزاب السياسية، وبالتالي فان قبول اية اموال أو مزايا أو منافع مخالفة للقيود والشروط التي وضعتها القوانين الخاصة بالأحزاب السياسية يعد عملا غير مشروع، ويشكل جريمة يعاقب عليها القانون، ولغرض الاحاطة بمتطلبات البحث سوف نقوم ببيان القنوات الشرعية لتمويل الأحزاب السياسية ومن ثم البحث في الصور غير المشروعة لتمويل الأحزاب السياسية اذ قسمنا هذا المبحث الى مطلبين

(١) كيفن كاساس زامورا، التمويل السياسي وانظمة التمويل بالدولة- لمحة عامة ، ترجمة ونشر مؤسسة بروانجر، جامعة كوستاريكا، ٢٠٠٨، ص ٤.

(٢) د. ماركين و اليكي، التمويل السياسي والفساد، ترجمة المؤسسة الدولية لنظم الانتخابية، سلسلة الأوراق البيضاء للتمويل السياسي الخاص، المؤسسة الدولية لنظم الانتخابات، ص ١٠.

نتناول في المطلب الأول المعالجة التشريعية للتمويل المشروع للأحزاب السياسية وفي المطلب الثاني المعالجة التشريعية للتمويل غير المشروع للأحزاب السياسية.

المطلب الأول

المعالجة التشريعية للتمويل المشروع للأحزاب السياسية

يمثل المال العمود الفقري لأنشطة الأحزاب السياسية فالأعمال التي تقوم بها لا يمكن ان تقوم من دون مبالغ مالية كبيرة، وبدونها لا تستطيع الأحزاب ان تدير شؤونها، أو تساهم في ديمومة الديمقراطية بشكل صحيح، فالأحزاب السياسية تحتاج الى التمويل الذي يعينها على البقاء هذا من جهة، ومن جهة اخرى لتمويل انشطتها والتمويل الذي نقصده وهو التمويل المنظم الذي يتم تحت اشراف الدولة حتى لا تنحرف الأحزاب السياسية عن اهدافها المشروعة وبالتالي لا بد ان تقوم التشريعات على تنظيم هذا التمويل من خلال تحديد القنوات الشرعية لتمويل الأحزاب السياسية في قوانينها اذ ان مصادر التمويل لا يمكن ان تكون ذاتها في كل دولة لان الأمر يخضع الى العديد من الاسس التي تختلف من دولة الى اخرى، فضلاً عن الطريقة التي يعتمدها كل تشريع في تنظيم تمويل الأحزاب السياسية بهدف ضمان استقلاليتها، فمن التشريعات التي نصت على تمويل الأحزاب السياسية في الدستور كالتشريع المغربي^(١)، ومنها من ترك امر تنظيمها الى نظام كالتشريع الأردني ومنها من نظمها في قانون كالتشريع العراقي والمصري، لذا سوف نقسم هذا المطلب الى فرعين نتناول في الفرع الأول التنظيم

(١) الفصل السابع من الدستور المغربي ٢٠١١، انتهجت بعض الوثائق الدستورية نهج تنظيم المسائل الجوهرية الماسة بالأحزاب السياسية مع ترك الجوانب التفصيلية للقوانين العادية، ويرى بعض الفقه ان عدم تطرق بعض الدساتير المعاصرة الى بعض الجوانب المهمة أو المبادئ الهامة في تنظيم الأحزاب السياسية يعد نقصاً دستورياً وخاصة في الدساتير حديثة النشأة. ينظر: د. رعد ناهي جدة، تشريعات الجمعيات والأحزاب السياسية في العراق، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠٠٤، ص ٩٠. ومنها الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥ الذي لم يشر الى هذا الموضوع، وكذلك الحال الى الدستور المصري ٢٠١٤ في المادة (٧٤) منه الذي اشار الى الأحزاب السياسية فقط دون التطرق الى مواردها المالية الذي كان من المفترض الاشارة الى مبادئ عمل الأحزاب السياسية ونظام تمويلها وتحديد الجهة الرقابية عليها وهذا امر ضروري لكي يقيد الأحزاب السياسية بالسياسة الوطنية على عكس الدستور المغربي ٢٠١١ الذي ينص على وجوب المعايير القانونية للدعم المالي للأحزاب السياسية في الدولة وكذلك كيفية مراقبة تمويلها من خلال الفصل السابع منه، ونفس الاتجاه الذي سلكه المشرع الدستوري الأردني في المادة (١٦) الفقرة (٣) الذي اشار الى تنظيم الموارد المالية للحزب ومراقبتها وهذا يبرر حرص المشرع الأردني على احكام الرقابة على موارد الحزب السياسي .

التشريعي للتمويل المشروع للأحزاب السياسية في التشريعات المقارنة وفي الفرع الثاني المعالجة التشريعية للتمويل المشروع للأحزاب السياسية في التشريع العراقي.

الفرع الأول

المعالجة التشريعية للتمويل المشروع للأحزاب السياسية في التشريعات المقارنة

يعد موضوع تمويل الأحزاب السياسية من أكثر المواضيع غموضاً وخطورة في الواقع السياسي^(١)، فالحزب ليس مؤسسة اقتصادية هادفة للربح أو جالبة للمال، ولكن مؤسسة خدمية تحتاج إلى مال لتمويل أنشطتها المختلفة، لتحقيق مقاصدها الوطنية المشروعة^(٢)، ولهذا تسعى التشريعات القانونية إلى تنظيم تمويل الأحزاب السياسية لغرض ضبط التمويل وعدم انحراف الأحزاب السياسية عن أهدافها، فالتمويل ينقسم إلى تمويل عام، ويقصد به التمويل الذي تقدمه الدولة للحزب متى كان قانوني الوجود أي اكتسب الصفة الشرعية^(٣)، والذي ينقسم إلى تمويل عام مباشر والذي تقدمه الدولة للحزب من ميزانيتها، وتمويل عام غير مباشر والذي تقدمه من مزايا ومنافع مادية أخرى كالإعفاء من الضريبة والرسوم وهذا التمويل العام غير المباشر وتمويل عام وتمويل خاص والذي تتلقاه الأحزاب من مواردها المالية الناتجة من الامكانيات الذاتية للحزب وأعضائه^(٤).

ومن الملاحظ أن سعي التشريعات إلى تنظيم التمويل بصورة عامة والتمويل العام بصورة خاصة له ما يبرره ولأسباب عديدة منها، ضعف مصادر التمويل الخاصة بالأحزاب السياسية، وكذلك ضمان تمكن جميع الأحزاب من التنافس في الانتخابات وفق مبدأ تكافؤ الفرص، وإيضاً وهو الأهم حماية السيادة الوطنية عن طريق منع لجوء الأحزاب السياسية إلى مصادر تمويل أخرى إما خارجية أو داخلية

(١) يقصد بتمويل الأحزاب السياسية: الموارد المالية أو الأموال التي تقدم للأحزاب السياسية لتغطي نشاطاتها المختلفة. ينظر: أوغسطين تيتاني، وآخرون، تنظيم تمويل الأحزاب السياسية، الناشر والترجمة المعهد الهولندي للديمقراطيات المتعددة الأحزاب، ٢٠١٢، ص ٧.

(٢) د. حسين حسين شحاته، الضوابط الشرعية لتمويل الأحزاب السياسية، مقال منشور على الموقع الإلكتروني [Ikhwanonline. Com](http://Ikhwanonline.Com) تاريخ الزيارة ١/٤/٢٠٢٢، الساعة ١:٢٠ ص.

(٣) سامر حميد سفر، الأحزاب السياسية في العراق (دراسة قانونية مقارنة)، مرجع سابق، ص ٢٢٨.

(٤) د. رعد ناجي جدة، دراسات في الشؤون الدستورية العراقية، مطبعة الخيرات، بغداد، ٢٠٠١، ص ٢٩٦.

وبصورة غير مشروعة فيكون الحزب تحت تأثير تلك الجهات مما يوتر سلبا في القرار السياسي وتدخل في الشؤون الداخلية للدولة^(١).

وتختلف الدول فيما بينها في تنظيم مصادر التمويل تبعا لاختلاف الثقافة والسوابق والمعايير القانونية، اذ تتولى القوانين المنظمة للأحزاب السياسية بيان مصادر تمويلها وسائر الجوانب المالية، ففي التشريع المصري عالج القانون رقم (٤٠) لسنة ١٩٧٧ مسالة تمويل الأحزاب السياسية إلا أنه نصوصه تكاد تخلو من نص يجيز للدولة تمويل الأحزاب سواء بالتمويل العام المباشر أو غير المباشر، اللهم الا نصين احدهما يقع في الباب الثالث الخاص بالأحكام الختامية والوقتية^(٢)، وهو نصت المادة (٣١) والذي ينص على " يحدد بقرار من امين اللجنة المركزية طبقا للقواعد التي تصفها اللجنة ما يؤول الى الأحزاب المشكلة طبقا لأحكام هذا القانون من اموال هذا الاتحاد خلال سنتين يوما من تاريخ العمل به ويجوز بقرار من أمين اللجنة المركزية التنازل عن حق ايجار الاماكن التي يشغلها الاتحاد المذكور الى اي من الأحزاب المشار اليها أو الى احدى وحدات الجهاز الإداري للدولة٠٠٠".

أما النص الثاني والمتعلق بالتمويل العام غير المباشر، والذي أشار بقوله " تعفى المقار والمنشآت المملوكة للحزب وأمواله من جميع الضرائب والرسوم العامة المحلية"^(٣)، ومن خلال تحليل النص نجد ان المشرع قد نص على هذا النوع من التمويل، من خلال اعفاء مقرات الأحزاب والمنشآت التابعة لها من جميع الضرائب والرسوم، وبالرغم من النص على هذه الميزة، الا انه قيدها بموجب نص المادة (١٨) من ذات القانون باشتراط حصول الحزب على عشرة مقاعد في مجلس الشعب لضمان استمرار انتفاعها بها، الا ان هذا الأمر لم يجر كما هو عليه اذ الغيت هذه المادة بموجب التعديل الاخير لقانون الأحزاب السياسية رقم(٤٠) لسنة ١٩٧٧ الذي اجراه المشرع المصري بموجب القانون رقم (١٢) لسنة ٢٠١١ والصادر عن المجلس الاعلى للقوات المسلحة^(٤).

(١) منظمة الامن والتعاون في أوروبا، مبادئ توجيهية لتنظيم الأحزاب السياسية، الناشر مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الانسان التابعة لمنظمة الامن والتعاون في أوروبا، بولندا، ٢٠١١، ص٥٦.

(٢) د. حسن البدرابي، الأحزاب السياسية والحريات العامة، مرجع سابق، ص٥٧٣.

(٣) المادة (١٣) من قانون الأحزاب السياسية المصري رقم (٤٠) لسنة ١٩٧٧.

(٤) غانم عبد دهش الكرعوي، حرية تكوين الأحزاب السياسية في القانون العراقي والمقارن، مرجع سابق، ص١٨٩.

أما التمويل الخاص في التشريع المصري، فقد اشار قانون الأحزاب السياسية المصري الى هذا النوع من التمويل بموجب احكام المادة (١١) المعدلة، والتي نصت على "تتكون موارد الحزب من اشتراكات اعضائه وتبرعات الاشخاص الطبيعيين المصريين، وكذلك من حصيلة استثمار أمواله في الأوجه غير التجارية التي يحددها نظامه الداخلي، ولا يعتبر من الأوجه التجارية في حكم هذه المادة استثمار اموال الحزب في اصدار صحف أو استغلال دور النشر أو الطباعة اذا كان هدفها الأساس خدمة اغراض الحزب، ولا يجوز للحزب قبول اي تبرع أو ميزة أو منفعة من اجنبي أو جهة اجنبية أو دولية أو من شخص اعتباري ولو كان متمتعاً بالجنسية المصرية . ويلتزم الحزب بأن يخطر الجهاز المركزي للمحاسبات بما تلقاه من تبرعات وبالبيانات الخاصة بالمتبرعين وذلك في نهاية كل عام. ولا تخصم قيمة التبرعات التي تقدم للأحزاب من وعاء اي ضريبة"^(١).

ويتبين من النص أعلاه بان المشرع المصري قد حدد التمويل الخاص للحزب السياسي باشتراكات اعضائه، وتبرعات الاشخاص الطبيعيين المصريين وحصيلة استثمار اموال الحزب في الأوجه غير التجارية التي يحددها نظامها الداخلي، وقد أوضحت المادة سالفه الذكر، انه لا يعتبر من الأوجه التجارية بحكم هذه المادة استثمار اموال الحزب في اصدار صحف، أو استغلال دور النشر، أو الطباعة اذا كان هدفها الأساسي خدمة اغراض الحزب^(٢).

وقد حظر المشرع المصري استثمار أموال الحزب في الأوجه التجارية انطلاقاً من ان الأحزاب لا تعد من قبيل المؤسسات التجارية فالأحزاب ما هي إلا مؤسسات للتعبير عن اراء الجماهير فضلاً عن عدها وسيلة للثقيف السياسي والاجتماعي^(٣)، ومما تجدر الاشارة اليه ان المشرع المصري قد قيد التبرعات التي تحصل عليها الأحزاب بأخطار الجهاز المركزي للمحاسبات بما تلقاه من تبرعات، على عكس النص السابق قبل التعديل الذي قيد الحزب السياسي بقيد الأول يتمثل بالإعلان والإشهار، إذ

(١) تم تعديل هذه المادة وفق ما مذكور اعلاه بموجب القانون رقم (١٢) لسنة ٢٠١١ المنشور في الجريدة الرسمية بالعدد (١٢) مكرر(أ) في ٢٨ مارس سنة ٢٠١١.

(٢) د. عبد الغني بسيوني، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٠ ص ٦٧٥.

(٣) ميثم حنظل شريف، التنظيم الدستوري والقانوني للأحزاب السياسية(دراسة مقارنة)، اطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٣، ص ١٥٩.

الزم الحزب الاعلان عن اسماء المتبرعين والمبلغ المتبرع به من خلال الاعلان في احدى الصحف اليومية، والثاني يتجسد في وضع حد اعلى للمبلغ المتبرع به وهو خمسمائة جنيه لعدد غير محدد من المرات في العام الواحد أو الف جنيه لمرة واحدة خلال العام الواحد ولم يشترط القانون الاعلان عن التبرعات التي تقل قيمتها عن ذلك^(١).

أما بالنسبة الى موقف المشرع المغربي من تمويل الأحزاب السياسية فإنه جاء بأحكام اكثر تفصيلاً من بين التشريعات محل الدراسة، إذ أصبح المجال الحزبي اكثر ضبطاً وتنظيماً من الناحية القانونية، فقد نظم المشرع المغربي تمويل الأحزاب السياسية في قانون الأحزاب السياسية المغربي رقم (١١.٢٩) لسنة ٢٠١١ المعدل في الباب الرابع منه بتسعة عشر مادة تبدأ من (٣٠-٤٩)، إذ نجده قد تبنى التمويل العمومي لغرض دعم الحياة الحزبية بشقيه المباشر وغير المباشر، فأما المباشر فيكون بصفة دورية أو سنوية، والذي يشكل ركيزة اساسية في نشاطها، و يهدف الى تطوير الحياة السياسية، وتتجلى اهميته في كونه ينبثق من خزينة الدولة اي من المالية العامة مما يتطلب حسن التدبير والرقابة نقاديا الى هدر المال العام والذي يستوجب بالضرورة فرض عقوبات صارمة^(٢)، فقد نصت عليه القانون بـ "...الدعم الذي تقدمه الدولة للأحزاب السياسية طبقاً لأحكام هذا القانون التنظيمي"^(٣)، ويتمثل الدعم السنوي فيما تمنحه الدولة للأحزاب المؤسسة بصفة قانونية للمساهمة في تغطية مصاريفها وفقاً لقواعد محده قانوناً^(٤).

وكذلك ما تقدمه الدولة من مساهمات خاصة بتمويل الحملات الانتخابية للأحزاب السياسية^(٥)، والذي يعد نوعاً من التمويل العام المباشر إذ أولى المشرع اهتمامه في دعم الحملات الانتخابية إذ كان هذا النوع من التمويل محظوراً في بادئ الأمر إلا أنه تم اطلاقه بهدف دعم الأحزاب السياسية، وبهذا فإن المشرع المغربي كان موفقاً في هذا المجال لأنه سوف يقطع الطريق على أي تمويل اجنبي أو

(١) غانم عبد دهش الكراوي، حرية تكوين الأحزاب السياسية في القانون العراقي والمقارن، مرجع سابق، ص ١٨١.
(٢) أحمد بوز، المال والسياسة دراسة في مالية الأحزاب، ط١، دار القلم للطباعة والنشر والتوزيع، المغرب، ٢٠٠٥، ص ٣٩.

(٣) المادة (٣١) من القانون التنظيمي للأحزاب السياسية المغربي رقم (١١.٢٩) لسنة ٢٠١١.

(٤) المادة (٣٢) من القانون التنظيمي للأحزاب السياسية المغربي رقم (١١.٢٩) لسنة ٢٠١١.

(٥) المادة (٣٤) من القانون التنظيمي للأحزاب السياسية المغربي رقم (١١.٢٩) لسنة ٢٠١١.

خاص غير مرغوب فيه من الوصول الى خزينة الأحزاب مما يلقي بأثاره على الأحزاب السياسية عن طريق مصادرة قراراتها^(١).

أما بالنسبة الى التمويل العام غير المباشر فيتمثل في دعم الصحف الحزبية التي تعبر عن اراء الحزب وتوجهاته وكذلك الاعفاءات من الضرائب والرسوم المطبقة على الممتلكات العقارية والمنقولة العائدة للأحزاب السياسية والاستعمال المجان للقاعات العامة^(٢).

أما موقف المشرع المغربي من التمويل الخاص، فقد اعتمدت الأحزاب السياسية المغربية على مصادرها الخاصة التي حددها القانون، وهي اشتراكات الاعضاء التي تعد من اهم المصادر الخاصة الذاتية ليس لقيمتها المادية فقط بل لقيمتها الاعتبارية والتنظيمية^(٣)، وكذلك من مصادر التمويل الذاتي -عائدات الاستثمار- التي كان المشرع المغربي يحظر الأحزاب السياسية من مزاوله العمل التجاري، كونها مؤسسات غير ربحية، الا انه جاء في القانون النافذ لسنة ٢٠١١ ليعطي للأحزاب الحق بمزاوله الاعمال الاستثمارية، لكنه قصرها على المقاولات التي تصدر من الصحف الناطقة باسم الحزب والطباعة والنشر، بالإضافة الى عائدات الحساب البنكي الجاري للحزب وعائدات استغلال العقارات المملوكة للحزب والعائدات المرتبطة بالأنشطة الثقافية والاجتماعية^(٤).

ومن اهم مصادر التمويل الخاص هي التبرعات والهبات والوصايا النقدية أو العينية التي اباح المشرع للأحزاب السياسية في المادة (٣١) من هذا القانون هذا النوع من التمويل، لكن عبر مجموعة من القيود تتمثل في ان لا تتجاوز قيمة الهبة أو الوصية أو التبرع عن (٦٠٠,٠٠٠) درهم في السنة بالنسبة لكل متبرع^(٥)، وان لا تكون هذه الأموال من المؤسسات العمومية أو الجماعات الترابية، أو كل

(١) بقلول عبد العزيز، مالية الأحزاب السياسية بين التمويل والرقابة، بحث منشور على مجلة استشراف للدراسات والاباحات القانونية، العدد (٤-٣)، ٢٠١٩، ص ١١٤

(٢) لامية حمامة، مالية الأحزاب السياسية (الجزائر، تونس والمغرب)، بحث منشور على مجلة العلوم القانونية والسياسية، الجزائر، العدد ١٦، ٢٠١٧، ص ٣١٠.

(٣) المادة (٣١) من القانون التنظيمي للأحزاب السياسية المغربي رقم (١١.٢٩) لسنة ٢٠١١.

(٤) حمدون خلدون عبد الله، تمويل الأحزاب السياسية في الدول العربية دراسة حالة الاردن والمغرب، رسالة ماجستير، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، ٢٠١٩، ص ١١٧.

(٥) لامية حمامة، مالية الأحزاب السياسية، مرجع سابق، ص ٣٠٦.

شخص اعتباري من اشخاص القانون العام وكذلك من الشركات التي تملك الدولة أو الجماعات الترابية^(١) أو المؤسسات العامة أو كل شخص اعتباري من اشخاص القانون العام^(٢)، الا ان المشرع المغربي اجاز ان تكون التبرعات من اموال عائدة الى اشخاص معنوية خاصة وطنية كانت ام اجنبية وهذا يعتبر نقصا تشريعيا لأنه سوف يكون غطاء لتمويل الأحزاب السياسية المغربية تمويل غير مشروع.

أما بالنسبة الى المشرع الأردني، فقد نظم مسألة التمويل الأحزاب عبر قانون الأحزاب السياسية رقم (٧) لسنة ٢٠٢٢، وكذلك المرسوم الخاص بتمويل الأحزاب السياسية^(٣) رقم (١١٥) لعام ٢٠١٩، اذ حدد القانون قنوات تمويل الأحزاب السياسية بالتمويل العام والخاص، فبالنسبة الى التمويل العام، فانه اخذ اشكال متعددة منها ما هو مباشر وغير مباشر، فقد قضت المادة (٢٤) من قانون المذكور انفاً "على الحزب الاعتماد الكلي في موارده المالية على مصادر تمويل اردنية مشروعة ومعلنة ومحددة بما يتفق وأحكام القانون" فقد الزمت هذه المادة الأحزاب السياسية بان تكون مواردهم المالية معلنة ومحددة ومن الأردنيين سواء كانوا اشخاص معنوية أو طبيعية.

ويلاحظ بأن المشرع الأردني قد تبنى التمويل العام المباشر للأحزاب السياسية لكن احال كل ما يتعلق به الى نظام أو تعليمات تصدر لتنظيم شروط الاستحقاق فيما يتعلق بالتمويل العام المباشر فقد حددها في نص المادة (٦/٢٤) من قانون الأحزاب السياسية " المساهمات المالية السنوية التي تقدم له وفقاً لأحكام هذا القانون والانظمة الصادرة بمقتضاه"^(٤)، فبالتالي الدعم العمومي الوحيد الذي يوجه للأحزاب السياسي يتعلق بالمساهمات التي تقدمها الدولة سنويا الى الحزب السياسي، أما فيما يتعلق بالأنشطة التجارية فقد حظرها القانون الحالي اذ نص على " لا يجوز للحزب استثمار امواله وموارده في اي نشاط تجاري أو اقتصادي"، ومن خلال استقراء المادة يتضح بان المشرع الأردني قد حظر استثمار

(١) يقصد بالجماعات الترابية في ميزان الدستور الجهات والاقاليم والجماعات والعمالات فهي عبارة عن وحدات يتم تعيين حدودها الجغرافية بشكل دقيق، تبعا لاعتبارات تاريخية و ثقافية و مؤسساتية أو سعيا لتحقيق تعاون وتكامل بين مكونات المنطقة، تدخل في حكم القانون العام و هي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي. ينظر: عبد الحق الوشاني، الجماعات الترابية بالمغرب بين التجديد والاستمرارية، رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم الاقتصادية والاجتماعية ، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، فاس، ٢٠١٧، ص ٣.

(٢) المادة (٣٨) من القانون التنظيمي للأحزاب السياسية المغربي رقم (١١.٢٩) لسنة ٢٠١١.

(٣) نظام المساهمة المالية الأردني رقم (١١٥) لسنة ٢٠١٩ المنشور في الجريدة الرسمية ٦١٩١ في ٩/١٠/٢٠١٩.

(٤) المادة (٢٥/أ) من قانون الأحزاب السياسية الأردني رقم (٧) لسنة ٢٠٢٢.

اموال الحزب سواء كان لأغراض تجارية أو اقتصادية ربحية ام غير ربحية، على عكس القانون السابق رقم (٣٩) لسنة ٢٠١٥ الذي اجاز للحزب السياسي استثمار امواله وموارده^(١).

أما فيما يتعلق بالتمويل العام غير المباشر فان المشرع الأردني منح الأحزاب نوعين من هذا التمويل وهي على النحو الاتي "أ- تعفى مقر الحزب من جميع الضرائب والرسوم الحكومية التي تترتب على الأموال غير المنقولة- الحصول على موافقة مسبقة من القائمين عليها وفق احكام القانون"^(٢)، وكذلك ما نصت عليه الفقرة ج" مع مراعاة الفقرة (ب) من هذه المادة، للحزب استخدام المرافق العامة والخاصة بما في ذلك مراكز النقابات والجمعيات والاندية شريطة الحصول على الموافقة المسبقة من القائمين عليها"^(٣).

ونستنتج من النص سالف الذكر بأن المشرع قد منح الأحزاب السياسية الاعفاءات من جميع الضرائب والرسوم على مقراتها التي قد تترتب على الأموال المنقولة وغير المنقولة اضافة الى ذلك اباح للأحزاب استخدام المرافق الثقافية والاجتماعية ومراكز النقابات والجمعيات والاندية لكن شريطة الموافقة المسبقة من قبل القائمين على تلك المرافق، وبالتالي فان مثل هذا النوع من الدعم يرمي الى تقوية البنية الداخلية للأحزاب السياسية مما يمنعها من اللجوء الى الطرق الخفية لتحصيل اموال لتغطية نشاطاتها.

أما التمويل الخاص الذي يقدمه الاشخاص سواءً أكانوا طبيعيين أم معنويين، ومن خلال قراءة المادة (٢٤ د/ من قانون الأحزاب السياسية الأردني، نجد ان هذا النوع من التمويل محدد بالاشتراكات السنوية و الهبات والتبرعات وعوائد استغلال العقار وعوائد الصحف والمطبوعات العائدة له وعود حساباته البنكية، وقد حدد المشرع عدة شروط لهذه الهبات ومن أهمها ان تكون اردنية المصدر فلا يقبل اي تمويل أو هبات أو تبرعات من اي جهة خارجية وان تكون صادرة عن اشخاص طبيعيين أو معنويين معروفين ومحددتين^(٤)، ويلاحظ ان قيمة التبرعات لم تحدد كما كان عليه الوضع في قانون عام

(١) المادة (٢٦) من قانون الأحزاب السياسية الأردني رقم (٣٩) لسنة ٢٠١٥ الملغي.

(٢) المادة (٢٦/أ) من قانون الأحزاب السياسية الأردني رقم (٧) لسنة ٢٠٢٢.

(٣) المادة (٢٠/ج) من قانون الأحزاب السياسية الأردني رقم (٧) لسنة ٢٠٢٢.

(٤) المادة (٢٤/د) من قانون الأحزاب السياسية الأردني رقم (٧) لسنة ٢٠٢٢.

٢٠١٥، الذي حدد سقف التبرعات بخمسين ألف دينار^(١)، ومن مصادر الدعم كذلك استثمار الحزب لأمواله وموارده داخل المملكة بصورة معروفة ومعلنة في اي من الطرق التي حددها القانون، منها اصدار المطبوعات الدورية وادبيات الحزب، واي مطبوعات اخرى، و امتلاك اي من وسائل الاعلام المتاحة واستخدامها للتعبير عن مبادئ الحزب وآرائه ومواقفه، ولأي اهداف اعلامية اخرى وفق التشريعات النافذة، تملك العقارات لغاية مقره الرئيسي أو مقاره الفرعية وغيرها^(٢).

ومما يلاحظ على التمويل العام بانه غير كاف للنشاط الحزبي، اذ قد تحول الشروط التي يحددها نظام المساهمة المالية دون دعم العديد من الأحزاب السياسية، كما انه لا يمكن ضمان عدم تعديل قانون الأحزاب ذاته مما يوتر سلبا على تمويل الأحزاب السياسية والذي بدوره سوف يلجئها الى اساليب خفية لتمويل انشطة احزابها.

الفرع الثاني

المعالجة التشريعية لتمويل المشروع للأحزاب السياسية في التشريع العراقي

تتولى النصوص القانونية المنظمة للأحزاب السياسية ببيان مصادر تمويلها، فضلا عن سائر الجوانب المالية الاخرى، وبهذا جاء قانون الأحزاب السياسية العراقي رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥ منظما لذلك، اذ أورد فصلاً بعنوان الاحكام المالية تتضمن موارد الأحزاب السياسية، فإشارة المادة (٣٣) منه على "تشمل مصادر تمويل الحزب على: أولاً: اشتراكات اعضائه، ثانياً: التبرعات والمِنح الداخلية، ثالثاً: عوائد استثمار أمواله وفقاً لهذا القانون، رابعاً: الاعانات المالية من الموازنة العامة للدولة بموجب المعايير الواردة في هذا القانون"^(٣)، ومن خلال الاطلاع على النص السالف الذكر يتبين لنا بان المشرع العراقي قد عرف نوعين من تمويل الأحزاب السياسية، هما التمويل العام أو ما يسمى (بالتتمويل الحكومي)، والتمويل الخاص الذاتي.

(١) د. يوسف سلامة المسيعدين، اثر قانون الأحزاب السياسية لعام ٢٠١٥ في المشاركة الحزبية في انتخابات المجلس النيابي الأردني الثامن عشر عام ٢٠١٦، مرجع سابق، ص١٤٧.

(٢) المادة (٢٦) من قانون الأحزاب السياسية الأردني رقم (٣٩) لسنة ٢٠١٥ الملغي.

(٣) المادة (٣٣) من قانون الأحزاب السياسية العراقي رقم(٣٦) لسنة ٢٠١٥.

ففيما يتعلق بالتمويل العام الذي تقدمه الدولة إلى الحزب السياسي متى ما كان قانوني الوجود، أي إذا ما اكتسب الصفة الشرعية باستيفائه الشروط الموضوعية والاجرائية المحددة قانوناً، فإنه يتمثل بمظهرين الأول التمويل العام المباشر، والثاني التمويل العام غير المباشر، ويقصد بالأول الدعم الذي تقدمه الدولة إلى الأحزاب مباشرةً بناءً على ما تخصصه في ميزانيتها^(١)، فمن خلال نص المادة (٣٣) يمكن ان نلاحظ ان التمويل العام المباشر يتمثل بما تقدمه الدولة من منح واعانات سنوية إلى الأحزاب السياسية، وقد بين قانون الأحزاب السياسية الآلية بخصوص الدعم المباشر من خلال ما أشار إليه قانون الأحزاب" تتسلم الأحزاب السياسية اعانة مالية سنوية من ميزانية الدولة ويتم تحويلها إلى حساب كل حزب من قبل وزارة المالية"^(٢).

وبالتالي فإن المشرع العراقي قد بين كيفية توزيع المبلغ الكلي للإعانة على الأحزاب من قبل دائرة الأحزاب وعلى النحو الاتي " أولاً: عشرون بالمئة بالتساوي على الأحزاب السياسية المسجلة وفق احكام القانون، ثانياً: ثمانون بالمئة على الأحزاب الممثلة في مجلس النواب وفقاً لعدد المقاعد التي حاز عليها مرشحوها في الانتخابات النيابية"^(٣)، ويلاحظ مما تقدم بأنه هناك غياب عدالة توزيعية فضلاً عن الازدواجية التي وقع فيها المشرع العراقي، إذ انه منح الاعانة إلى الأحزاب السياسية المنضوية تحت قبة البرلمان مرتين الأولى كأحزاب مسجلة والثانية كونها ممثلة في مجلس النواب^(٤).

(١) آدم نجم عبد، الأحزاب السياسية في العراق، اطروحة دكتوراه، الجامعة الاسلامية، لبنان، كلية الحقوق، ٢٠١٨، ص ٣٣٠.

(٢) المادة (٤٢) من قانون الأحزاب السياسية العراقي رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥.

(٣) المادة (٤٤/أولاً/ثانياً) من قانون الأحزاب السياسية العراقي رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥.

(٤) قررت المحكمة الاتحادية بموجب قرارها ذي العدد (٦) لسنة ٢٠١٦ بعدم دستورية هذه الفقرة لكونها تشكل مخالفة صريحة لأحكام الدستور في المادة (١٤) منه" العراقيون متساوون امام القانون" والمادة (١٦) منه " تكافؤ الفرص مكفول لجميع العراقيين وتكفل الدولة اتخاذ الاجراءات اللازمة لتحقيق ذلك" مشار لدى ادم نجم عبد، الأحزاب السياسية في العراق، مرجع سابق، ص ٢٣٤.

والجدير بالذكر ان الحكمة من الدعم العمومي تكمن في ضمان استقلال الأحزاب وعدم خضوعها لأصحاب المصالح من الممولين وما ينتج عن ذلك من فسح المجال لشغل المناصب العليا في الدولة^(١).

وبهذا فإن المشرع العراقي قد اخذ بأسلوب التمويل العام المباشر للأحزاب السياسية في قانون الأحزاب السياسية رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥، وبذلك يتشابه مسلكه مع ما ذهب اليه المشرع الأردني والمغربي في الاخذ بأسلوب التمويل العام المباشر، وان اختلف معهم في الضوابط والاسس التي على اساسها يتم توزيع المنح والاعانات المالية، في حين اختلف المشرع العراقي مع المشرع المصري الذي لم يأخذ في هذا الاسلوب من التمويل^(٢)، ومن خلال ذلك فان الباحث يرى بان المشرع العراقي كان موفقاً في الاخذ بأسلوب التمويل العام المباشر، اذ انه يتفق مع ما ذهبت اليه النظم الديمقراطية التعددية وذلك للحفاظ على استقلال وولاء الأحزاب من تأثيرات اصحاب المصالح والممولين وابتعادها عن الفساد.

أما فيما يخص التمويل العام غير المباشر، فإن المشرع العراقي لم يورد اي صورة من صورته باستثناء صورة واحدة، عندما اشار في المادة (٢٣/ثانياً) من قانون الأحزاب السياسية النافذ، التي توجب ابتعاد اجهزة اعلام الدولة عن التمييز بين الأحزاب في استخدام وسائلها لنقل وجهات نظرها الى المواطنين، وهذا بخلاف ما سارت عليه التشريعات المقارنة محل الدراسة بأن أوردت نصوصاً تخول الأحزاب استخدام منشآت الدولة أو الاعفاء من الضرائب، وبالتالي على المشرع أن يحذو حذو التشريعات المقارنة في اقرار التمويل العام غير المباشر، لان الأحزاب السياسية لا تحتاج الى المال فقط

(١) د. علاء ياسر حسين، جرائم التمويل والانفاق في الدعاية الانتخابية، دار الوفاء القانونية، الاسكندرية، ٢٠٢٢، ص ٩٩.

(٢) لقد وجهت الكثير من الانتقادات الى التمويل العام المباشر، اذ ان كثرة التعويل على التمويل العام تضعف التنظيمات الحزبية، وان ساهمت في ضمان استمراريته ككيانات منظمة، وكذلك محدودية دور هذا التمويل في مكافحة الفساد لأنه لا يحل باي حال من الاحوال محل التبرعات السياسية الخاصة، فضلا على انه يؤدي الى ركود النظام الحزبي لان اصحاب المناصب العليا سيقومون بسن قوانين خاصة بنظام التمويل العام المباشر، الأمر الذي من هذه الاعانات ان تجنح لتلبية مصالح الأحزاب القائمة وتنشئ عوائق امام الوافدين الجدد الأمر الذي سيؤدي الى جمود النظام الحزبي، لذا نرى من الضروري ان لا يكون تمويل الدولة المباشر بدون ضوابط قانونية صارمة. للمزيد ينظر: ما بكل جونسون، سياسية التمويل السياسي والأحزاب وتوطيد الديمقراطية، المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية، واشنطن، ٢٠٠٥، ص ١٥. و كيف كاساس زامورا، التمويل السياسي وانظمة التمويل بالدولة، مرجع سابق، ص ٤.

بل تحتاج الى امور اخرى كوسائل الاعلام والنقل والقيام ببعض الخدمات الاخرى التي تتدرج تحت التمويل^(١)، بالإضافة الى ان التمويل غير المباشر وخاصة الوصول الى وسائل الاعلام المرئي والمسموع اذا وزع بإنصاف، فانه يعود بالفائدة وخاصة الأحزاب السياسية الصغيرة التي قد تجد صعوبة في التأهل الى التمويل المباشر مما قد تضطر الى الاستعانة بجهات يحظر القانون اللجوء اليها^(٢).

أما النوع الثاني من التمويل وهو التمويل الخاص للأحزاب السياسية فان المشرع قد اقره واعترف به، وذلك من خلال نص المادة (٣٣) فقد حصره باشتراكات الاعضاء والتبرعات والمنح الداخلية وعوائد استثمار امواله وفقا للقانون، فأما الاشتراكات التي تتمثل بمبلغ مالي نقدي يلتزم العضو بأدائها مقابل اكتساب العضوية، وتعد الاشتراكات في غاية الاهمية فهي المصدر الاكبر لتمويل انشطتها المختلفة^(٣)، وتختلف الاشتراكات من دولة الى اخرى تبعا للنظام القانوني الذي تخضع له الأحزاب، فبالرغم من ان اغلب قوانين الأحزاب في اعتبار الاشتراكات من اهم المصادر الا انها اختلفت في تحديد الحد الاعلى للاشتراكات التشريعية، لأنه في بعض الاحيان تكون هناك مغالاة في الاشتراكات، مما يؤدي الى اثار الشبهات حول مصدر دخل العضو وقد يكون هذا سببا للحصول على تمويل بطريق غير قانوني^(٤)، وقد نظم المشرع العراقي اشتراكات الاعضاء في نص المادة (٣٣/أولاً) التي نصت على "أولاً: اشتراكات الاعضاء"، كما نصت المادة (٣٥/ثانياً) "لا يتحدد الدخل الكلي المستحصل من اشتراكات اعضاء الحزب السياسي بسقف معين"^(٥).

من استقراء نص المواد اعلاه نجد أن المشرع العراقي لم يحدد السقف الاعلى لاشتراكات الاعضاء، وقد يكون السبب في ذلك هو عدم توفر حالة من الثبات في قيمة الاسعار والعملة والا سوف يكون ذلك مدعاة الى تعديل النص القانوني في كل مرة يصبح الحد الاعلى للاشتراك ضئيلاً بالمقارنة

(١) باسم علي خريسان، التمويل السياسي دراسة في تمويل الأحزاب السياسية، بحث منشور على مجلة العلوم السياسية، جامعة بغداد، العدد ٣٥، ٢٠١٧، ص ١٤١.

(٢) مايكل جونسون، سياسة التمويل السياسي والأحزاب وتوطيد الديمقراطية، مرجع سابق ص ١٧.

(٣) د. محمد خيرى الوكيل، دور القضاء الإداري والدستوري في ارساء مؤسسات المجتمع المدني، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠٠٦، ص ٤٩٨.

(٤) ارتقاء محمد باقر، التنظيم القانوني لمصادر تمويل الأحزاب السياسية بموجب القانون رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥، بحث منشور على مجلة دراسات البصرة، العدد (٢٥)، ٢٠١٧، ص ٢٥٢.

(٥) المادة (٣٥/ثانياً) من قانون الأحزاب السياسية العراقي رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥.

مع المستوى العام للأسعار وبالتالي سوف يصبح النص القانوني قيذا شديدا على الأحزاب السياسية^(١)، ولذلك فقد احوال مسألة تنظيم الاشتراكات الى النظام الداخلي للحزب بموجب نص المادة (٣٥/ أولاً) من قانون الأحزاب السياسية.

ويرى الباحث أنه كان على المشرع تحديد السقف الاعلى لاشتراكات الأحزاب في نص القانون ولعدم ترك اي مجال لإثارة الشبهات حول اشتراكات الاعضاء اذ انه في بعض الاحيان يتم تمويل الأحزاب تمويلا غير مشروع عن طريق تلك الاشتراكات بزيادة الحد الاعلى للاشتراكات مما يكون ستار خفي لتمويل الأحزاب، فضلا عن ذلك ان تحديد الاشتراكات سوف يخلق نوعا من الشفافية في تمويل الأحزاب ومساواة بين الاعضاء وخلق تنافس نزيه.

أما فيما يتعلق بالتبرعات فقد اعتبر المشرع العراقي المنح الداخلية والتبرعات المصدر الثاني من مصادر تمويل الأحزاب الذاتية وقد احاطها بمجموعة من الضمانات اذ نص على " تشمل مصادر تمويل الحزب على: ثانياً: التبرعات والمنح الداخلية"^(٢)، ويلاحظ على نص هذه الفقرة بأن المشرع العراقي في بادئ الأمر لم يحدد الحد الاعلى للتبرعات وإنما تركها مفتوحة، بالإضافة الى ذلك ان المشرع العراقي لم يحدد نوع التبرعات وإنما تركها مطلقة، واضف إلى ذلك أنه لم يحدد صفة المتبرع كأن يكون شخص معنوياً ام طبيعياً، إلا أنه أشار إلى عدم جواز استلام المنح والتبرعات من قبل المؤسسات والشركات العامة الممولة ذاتيا من الشركات التجارية والمصرفية التي يكون جزءا من راس مالها الدولة، كما انه حظر التبرعات المرسله من قبل أشخاص أو دول أو تنظيمات اجنبية^(٣)، وهنا يطرح الباحث سؤال هل ان المشرع عندما منع التبرع من الشخص الاجنبي ينصرف الى العراقي مزدوج الجنسية المقيم في الخارج؟ وفي هذا الصدد اجابت المحكمة الاتحادية العليا، التي اعتبرت هذا الشرط لا يشمل العراقي مزدوج الجنسية لأنه يبقى عراقياً وبالتالي يمكن تلقي الأحزاب التبرعات من العراقيين خارج العراق^(٤).

(١) ميثم حنظل شريف، التنظيم الدستوري والقانوني للأحزاب السياسية (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص ١٥١.

(٢) المادة (٣٣/ثانيا) من قانون الأحزاب السياسية العراقي رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥.

(٣) المادة (٣٧/أولاً/ثانيا) من قانون الاحزاب السياسية العراقي رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥.

(٤) قرار المحكمة الاتحادية العليا العراقية رقم ٣/اتحادية في ٩/٨/٢٠١٦، احكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا،

مجلس القضاء الاعلى منشور على الموقع الالكتروني <https://www.iraqja.iq/ethadai.php> تاريخ

الزيارة: ٢٠٢٣/٢/١، الساعة ٩:١٥ صباحا.

كما أن المشرع العراقي ألزم الحزب بالتحقق من هوية المتبرع وتسجيله في سجل التبرعات الخاصة، كذلك نشر أسماء المتبرعين في جريدة الحزب لتحقيق الشفافية والعلانية كما حدد السلع والمبالغ النقدية التي يتمتع التبرع بها^(١).

ويرى الباحث بأن المشرع كان موفقاً في حظر التبرعات من قبل المؤسسات و الشركات العامة الممولة ذاتياً، لمنع تسييس المال العام وتسخيره من الخدمة العامة الى خدمة الحزب، على خلاف نص المادة (٣٣/ ثانياً) في عدم تحديد السقف الاعلى للتبرع اذ لم يكن موفقاً في ذلك، وهو عكس ما سار عليه المشرع المغربي في تحديد التبرع بحد اعلى (٦٠٠,٠٠٠ درهم) سنوياً، بالإضافة الى ان يكون التبرع من نفس الجهة سنوياً، لذا نوصي المشرع العراقي بان يسلك مسلك المشرع المغربي في تحديد السقف الاعلى لقيمة التبرع.

وكما يلاحظ بأن المشرع العراقي قد وقع في تناقض في نص المادة (٣٧/ ثانياً) و(٤١/ أولاً)، اذ انه اجاز قبول الأموال العينية والنقدية من اية حزب، أو جمعية، أو منظمة أو اية جهة أجنبية بشرط موافقة دائرة الأحزاب، في حين انه حظر التمويل من جهات اجنبية في موضع اخر لذا كان من الافضل رفع هذا التناقض من قبل المشرع العراقي، اذ انه من الاصول الدستورية المسلم بها ان النصوص المجرمة يجب ان تتسم بالوضوح وان تكون دقيقة غير قابلة للتأويل وان تبتعد عن الغموض واللبس.

والجدير بالذكر بانه لا يجوز للأحزاب السياسية مزاولة اعمال تجارية بقصد الربح عدا تلك الاعمال الخاصة بنشر واعداد وتوزيع المطبوعات والمنشورات أو غير ذلك من مواد الدعاية والنشرات السياسية والثقافية والنشاطات الاجتماعية والثقافية والفوائد المصرفية وبيع وايجار الممتلكات المملوكة له^(٢).

(١) سجي فالح حسين، الرقابة على مصادر تمويل الأحزاب السياسية، مجلة دراسات البصرة، جامعة البصرة، مجلد ٣٢، ٢٠١٩، ٣٨٤.

(٢) د.م.ا. جبار علي عبد الله، تنظيم الحزب السياسي في المنظومة القانونية العراقية، بحث منشور على مجلة معهد العلمين، العدد ٢٠٢٠، ص ٤٥.

ومما تقدم يتبين لنا بأن التمويل الخاص يحتاج الى اطر قانونية تتولى عملية تنظيمه، سواء على مستوى القانون، ام على مستوى النظام الداخلي للحزب، على ان تكون الغاية من هذه الاطر القانونية هي الحفاظ على بنية النظام السياسي وان لا تكون باب للتدخل في الشؤون الداخلية للحزب ونشاطاته، اذ يجب ان تكون تلك القوانين في الواقع العملي مؤطرة بشكل متحرر وان لا يكون لها اي تأثير سلبي على سلوك الأحزاب في الحياة السياسية^(١).

وفي نهاية هذا المطلب نجد بأن التمويل العمومي هو الاكثر فعالية، لاسيما اذا كان هذا التمويل مؤسساً على اسس موضوعية، وبالتالي يقي الأحزاب من الوقوع والسقوط في التمويلات الخارجية أو الداخلية المشبوهة بما يزيغ التجربة الحزبية، وتصبح معه الأحزاب السياسية مجرد واجهات لقوى حقيقية دولية أو محلية، وهو ما يؤدي الى عكس الغاية من تواجد الأحزاب السياسية، وخصوصا اذا ما اردنا الحديث عن مالية الأحزاب السياسية هو بمثابة الدخول الى حصن محكم الاغلاق، وان الحصول على اية معلومات حول مالية الأحزاب تساعد على رسم صورة واضحة للكيفية التي تديرها الأحزاب يبقى عملاً ناقصاً، لسبب اساسي هو ان الأحزاب السياسية في غالبيتها تقف الى التقاليد الراسخة للممارسة الديمقراطية التي احاطت ميزانيتها وعائداتها بالسرية التامة.

(١) حمدون خلدون عبد الله، تمويل الأحزاب السياسية في الدول العربية دراسة حالة الاردن والمغرب، مرجع سابق،

المطلب الثاني

المعالجة التشريعية للتمويل غير المشروع للأحزاب السياسية

يعد التمويل غير المشروع مصدراً رئيسياً لتأمين قوة بعض الأحزاب السياسية وديمومتها في كثير من البلدان لأسباب مختلفة لعل من بين أبرزها محاولة التدخل في الشؤون الداخلية لتلك البلدان لذا غدت وسيلة التمويل غير المشروع إحدى قنوات التدخل الخارجي في أوضاع البلدان، وأحد الأطر الأكثر أهمية لتنفيذ سياسات خارجية، الأمر الذي جعل الدعم المادي ذو بعد سياسي واضح، وهذا ما أفقد الكثير من الأحزاب استقلاليتها وجعلها أكثر ارتهاً لمصادر التمويل غير المشروعة^(١)، ولغرض الإحاطة بهذا الموضوع سوف نقسم المطلب إلى فرعين نتناول في الفرع الأول المعالجة التشريعية للتمويل غير المشروع في التشريعات المقارنة، وفي الفرع الثاني المعالجة التشريعية للتمويل غير المشروع في التشريع العراقي.

الفرع الأول

المعالجة التشريعية للتمويل غير المشروع في التشريعات المقارنة

تعد الأحزاب السياسية مؤسسات فكرية تهدف إلى ممارسة حرية التعبير عن الرأي من خلال قنوات شرعية، إذ أنها ليست مؤسسات ذات طابع تجاري تهدف إلى تحقيق الربح، وإن القائمين عليها تجمعهم أيديولوجية وهدف مشترك يسعون إلى تحقيقه، فالتمويل الفاسد يؤثر على استقلالية القرار الديمقراطي في البلد وخصخصة قراراتهم، كما ويضعف التمويل غير المشروع بنية النظام الديمقراطي، إذ يؤدي إلى هز الثقة في السلطات العامة، وترسيخ الميول السلطوي للدولة، وهو الأمر الذي يؤدي إلى انعدام الثقة بين عامة الناس والمؤسسات السياسية^(٢)، لذا فإن أي أموال تتلقاها الأحزاب السياسية من جهات غير التي حددها القانون، قد تدخل في خانة جريمة التمويل غير المشروع، لذا ضمنت التشريعات المنظمة لعمل الأحزاب السياسية العديد من القواعد القانونية المعالجة للتمويل غير المشروع

(١) د. وليد كاصد الزيدي، الانتخابات العراقية وتمويل الأحزاب السياسية، دار السنهوري، بغداد، ٢٠١٤، ص ١٢٢.

(٢) د. كيفن كاساس زامورا، التمويل السياسي وانظمة التمويل بالدولة، مرجع سابق، ص ٤.

للأحزاب السياسية، مبينة صور هذه الجريمة والجزاء المقرر للحزب السياسي وأعضائه وممثليه عند ارتكاب هذه الجريمة.

يعرف التمويل غير المشروع بأنه "مخالفة الاحكام الخاصة بمصادر التمويل المالي للحزب وشروطه واسسه وكيفية تقدير هذا التمويل باذ يصبح اي قبول اموال أو مزايا أو منافع بالمخالفة لهذه الاحكام عملا غير مشروع ويشكل جريمة يعاقب عليها القانون"^(١).

ففي قانون الأحزاب السياسية المصري رقم (٤٠) لسنة ١٩٧٧ نجد أن المشرع قد نظم شؤون تمويل وموارد الحزب السياسي، والتي تتمثل في اشتراكات الاعضاء و حصيلة استثمار امواله في الأوجه غير التجارية التي يحددها نظامه الداخلي، ويعتبر من قبيل مصادر التمويل تبرعات الاشخاص الطبيعيين المصريين، الا ان المشرع المصري أورد على تلك التبرعات مجموعة من المحظورات اذ انه منع الحزب السياسي من قبول تبرع أو ميزة أو منفعة من اجنبي أو من جهة اجنبية أو دولية أو من اي شخص اعتباري ولو كان متمتعا بالجنسية المصرية^(٢).

واستكمالاً لذات الغرض التشريعي فرض المشرع في المادة (٢٥) الجزاء على كل مسؤول في الحزب أو اي من اعضائه يقبل أو يتسلم اموالا أو ميزة أو منفعة غير مشروعة اذ قضت المادة المذكورة" يعاقب بالحبس كل مسؤول في حزب سياسي أو اي من اعضائه أو من العاملين به قَبِلَ أو تسلم مباشرة أو بالواسطة مالا أو حصل على ميزة أو منفعة بغير وجه حق من شخص اعتباري مصري لممارسة اي نشاط يتعلق بالحزب وتكون العقوبة السجن اذا كان المال أو الميزة أو المنفعة من اجنبي أو من اية جهة اجنبية ٠٠٠"^(٣).

ومن استقراء نص المادة اعلاه نجد ان المشرع منع الأحزاب السياسية قبول الأموال أو الميزة أو المنفعة بدون وجه حق من الاشخاص الاعتبارية واستثنى الاشخاص الطبيعيية من نطاق التجريم، وهذا

(١) د. حسني قمر، الحماية الجنائية للحقوق السياسية بين التشريعين الفرنسي والمصري (دراسة مقارنة)، دار الكتب القانونية، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ٩٢.

(٢) المادة (١١) من قانون الأحزاب السياسية المصري رقم (٤٠) لسنة ١٩٧٧.

(٣) نصت المادة (٢٧) من قانون الأحزاب السياسية المصري رقم (٤٠) لسنة ١٩٧٧ على "لا تذل احكام هذا القانون بأية عقوبة اشد ينص عليها قانون العقوبات أو اي قانون اخر".

يشكل تعارضا تشريعيًا وقصورًا يستوجب المعالجة، إذ إن المشرع وفي نص المادة (١٤) منه أشار إلى "تعتبر أموال الحزب في حكم الأموال العامة في تطبيق أحكام قانون العقوبات كما يعتبر القائمون على شؤون الحزب والعاملون به في حكم الموظفين العموميين في تطبيق أحكام القانون المذكور وتسري عليهم جميع أحكام الكسب غير المشروع".

ويلاحظ بأن اعتبر المشرع أن أموال الحزب أموال عامة والقائمون عليه موظفين عموميين، وتسري عليهم أحكام الكسب غير المشروع^(١)، وهذا يشكل تعارض واضح من نواحي عدة نجملها تباعاً:

١- أن الموظف العام يتقبل المال أو المنفعة أو الميزة من الشخص الطبيعي أو المعنوي على حد سواء، فلماذا قصر المشرع نطاق تجريم قبول المال أو المنفعة أو الميزة من الشخص المعنوي فقط دون الطبيعي في نطاق الأحزاب السياسية.

٢- أن نطاق الكسب غير المشروع يشمل الرشوة والاختلاس واستغلال الوظيفة وغيرها من الجرائم المتعلقة بالحصول على الأموال بصورة غير مشروعة بسبب الوظيفة وهي تتضمن تعامل الموظف أو العامل أو المكلف بخدمة عامة مع الشخص الطبيعي والمعنوي على حد سواء.

٣- أن مقابل الحصول على المال أو الميزة هو القيام بعمل أو الامتناع عن عمل أو الإخلال بالواجبات وهنا يبرز التعارض الواضح بين المادة (٢٥) والمادة (١٤) من قانون الأحزاب السياسية المصري، إذ إن المادة (٢٥) قصرت نطاق التجريم على ممارسة نشاط متعلق بالحزب دون أن تمد نطاق التجريم إلى صور أخرى تشكل إخلالاً بالواجبات التي يفرضها منهج الحزب ونظامه الداخلي وأهدافه وتتماثل مع إخلال الموظف بواجباته سيما وإن المشرع عد العاملين في الحزب ونظامه الداخلي بحكم الموظفين وتسري عليهم أحكام الكسب غير المشروع، فكان الأجدر أن يمد نطاق التجريم لكل هذه الصور وعدم الاقتصار على ممارسة الأنشطة المتعلقة بالحزب بل يجب أن تسري على الإخلال أو الامتناع عن ممارسة الأنشطة التي تقع على عاتق الحزب وفقاً لنظامه الداخلي نتيجة للتمويل غير المشروع.

(١) عالج المشرع المصري الكسب غير المشروع بموجب القانون رقم (٦٢) لسنة ١٩٧٥ ونشر بالجريدة الرسمية بالعدد (٤٨) في ١٩٧٥/١١/٢٧ وصدرت به لائحة تنفيذية بالعدد (١٢) لسنة ١٩٧٥ بموجب قرار رئيس الجمهورية تضمنت (٢١) مادة. ينظر: د. أحمد رفعت الخفاجي، جرائم الرشوة في التشريع المصري والقانون المقارن، دار البقاء للطباعة والنشر، القاهرة، ١٩٩٩، ص ٩٠ وما بعدها.

أما موقف المشرع المغربي فإنه قد نظم مسألة تجريم التمويل غير المشروع أو ما يسمى بتمويل الخواص، إذ اعتبره من أخطر التمويلات التي تعاني منها الدولة بما لها من انعكاسات على مبدأ السيادة وتأثيره على أفكار ومبادئ الأحزاب المتلقية لهذه التمويلات، فقد ركزت المادة (٣١) من القانون التنظيمي للأحزاب السياسية رقم (١١.٢٩) لسنة ٢٠١١، على موارد المالية للحزب السياسي تمثلت بواجبات انخراط الاعضاء والمساهمات المالية للمنتخبين باسم الحزب و الهبات والوصايا والتبرعات النقدية والعينية التي يجب ان لا تتعدى مبلغها الاجمالي أو القيمة الاجمالية لكل واحدة منها (٦٠٠,٠٠٠) درهم في السنة^(١)، وغيرها من الموارد التي سبق وان تم بحثها.

ثم جاءت المادة (٣٨) من القانون ذاته وبينت المحظورات من التمويل غير المشروع التي تمثل الافعال الجرمية، إذ منعت الأحزاب السياسية من تلقي اي دعم مالي مباشر أو غير مباشر من الجماعات الترابية أو المؤسسات العمومية أو كل شخص اعتباري من اشخاص القانون العام، وكذا الشركات التي تملك الدولة أو الجماعات الترابية أو المؤسسات العمومية أو كل شخص اعتباري من اشخاص القانون العام كلا أو جزء من رأسمالها^(٢)، وكما نص القانون على انه" يجب ان تؤسس الأحزاب السياسية وان تسير بأموال وطنية دون سواها، ولا يجوز لأي حزب تلقي اموال اجنبية بصفة مباشرة أو غير مباشرة"^(٣).

ومن خلال استقراء نص المادة أعلاه يتبين لنا بان المشرع المغربي قد اشترط ان تكون الأموال التي يتم تأسيس الحزب بها والتي تسيره هي اعمال وطنية ومن مفهوم المخالفة يتضح لنا ان الأموال الاجنبية باي صورة كانت أموالا غير مشروعة ومخالفة للقانون، إذ بين القانون وبشكل صريح ذلك من خلال تجريم الأموال الأجنبية سواء حصلت بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، بالإضافة الى ان المشرع قد بين صور السلوك الاجرامي في نص المادة (٣٨) من ذات القانون إذ حظرت على الحزب السياسي ان يتلقى اموالا من المؤسسات العامة أو الجماعات الترابية أو اي شخص معنوي من اشخاص القانون

(١) نور الدين بو نصر، تمويل الأحزاب السياسية بالمغرب، رسالة ماجستير، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، فاس، ٢٠١٩، ص ١٩.

(٢) المختار الطبطي، تمويل الأحزاب السياسية بالمغرب، بحث منشور على المجلة المغربية للرصد القانوني والقضائي، العدد (١٢)، ٢٠٢١، ص ١٣٩.

(٣) المادة (٣٩) من القانون التنظيمي للأحزاب السياسية المغربي رقم (١١.٢٩) لسنة ٢٠١١.

العام بصورة مباشرة أو غير مباشرة، حتى من الشركات التي تملك الدولة أو الجماعات الترابية أو المؤسسات العامة أو الأشخاص المعنوية العامة جزء من راس مالها، ويفهم من ذلك ان المشرع لم يمنع التبرعات والهبات والوصايا من الاشخاص المعنوية الخاصة أو الاشخاص الطبيعيين المغربيين وحسنا فعل المشرع المغربي عندما حصر اموال الحزب بان تكون اموال وطنية وذلك لمنع اي تمويل غير مشروع أو تمويلًا خفي.

ثم جاءت النصوص العقابية لتبين الجزاء الذي يمكن ان يتم ايقاعه بحق مرتكب الفعل المحظور، اذ عاقب المشرع كل من يقبل أو يقدم هبات أو وصايا أو تبرعات نقدية أو عينية لفائدة حزب سياسي تتجاوز قيمتها (٦٠٠,٠٠٠) درهم بغرامة مالية من (٢٠٠,٠٠٠) الى (١٠٠,٠٠٠) درهم على خلاف احكام المادة (٣١) من هذا القانون^(١)، وكما عاقبت المادة (٦٧) من ذات القانون الأحزاب السياسية التي تتلقى اي دعم مالي مباشر أو غير مباشر من الجماعات الترابية أو من المؤسسات العمومية أو كل شخص معنوي من اشخاص القانون العام أو من الشركات التي تملك الدولة أو الجماعات الترابية أو المؤسسات العمومية أو كل شخص معنوي من اشخاص القانون العام كلا أو جزء من راس مالها أو تلقت الأحزاب اموالا غير وطنية أو اموال اجنبية بصفة مباشرة أو غير مباشرة بالحسب مدة تتراوح بين سنة وخمس سنوات وغرامة مالية من (١٠,٠٠٠) الى (٥٠,٠٠٠) درهم.

أما موقف المشرع الأردني فإنه قد بين مصادر تمويل الأحزاب السياسية المشروعة، اذ الزم المشرع في المادة (٢٤/أ) الأحزاب السياسية أن تلتزم "على الحزب الاعتماد الكلي في موارده المالية على مصادر تمويل اردنية مشروعة ومعلنة ومحددة بما يتفق مع احكام القانون، و له قبول الوصايا والهبات والتبرعات النقدية والعينية من الاشخاص الأردنيين الطبيعيين و المعنويين"، ومن ذات المادة بين المشرع الأردني الافعال المحظورة على الأحزاب السياسية التي يشكل ارتكابها جريمة والتي قضت "يحظر على الحزب تلقي اي تمويل أو هبات أو تبرعات نقدية أو عينية من: ١- اي دولة أو جهة غير اردنية أو شخص غير اردني. ٢- اي مصدر مجهول. ٣- المؤسسات الرسمية أو العامة أو الشركات التي تملك الحكومة ما نسبته (٥١%) فاكثر من اسهمها"^(٢).

(١) المادة (٦٦) من القانون التنظيمي للأحزاب السياسية المغربي رقم (١١.٢٩) لسنة ٢٠١١.

(٢) المادة (٢٤/ج) من قانون الأحزاب السياسية الأردني رقم (٧) لسنة ٢٠٢٢.

ثم أوضحت المادة (٣٥/ب/٣) من ذات القانون الجزاء المقرر عن التمويل غير المشروع إذ قضت "تختص محكمة البداية بالنظر في دعوى حل الحزب التي يقيمها المجلس في اي من الحالات التالية: ٣- اذا قبل الحزب تمويلا من اي جهة اجنبية أو شخص خلافا لأحكام هذا القانون"^(١).

ومن خلال استقراء النصوص اعلاه يتوضح لنا ما يلي:

١- ذهب المشرع الأردني الى حظر التبرعات والهبات النقدية والعينية التي تقدم من قبل الاشخاص الطبيعيين والمعنويين غير الأردنيين، إذ ألزم المشرع الأحزاب السياسية بأن تكون اموالها وطنية محددة معلنة وبهذا يتشابه مسلكه مع ما ذهب اليه المشرع المغربي إذ ألزم الأحزاب أن تكون مواردها وطنية^(٢)، الا انه يخالف مسلك المشرع المصري الذي منع الأحزاب السياسية من تلقي اية اموال من شخص اعتباري مصري أو اجنبي.

٢- اشترط المشرع الأردني ان تكون موارده المالية معلنة ومعروفة ومحددة، وهذا يؤكد بأن المشرع الأردني أكد على مسألة الشفافية في تمويل الأحزاب السياسية دفعا للمشكلات العديدة التي تثيرها مسألة عدم الشفافية في قضايا التمويل، مع كل ذلك فان نسبة شفافية الأحزاب السياسية بنشر موازنتها وكشفها امام الجمهور لا يزال الغائب الاكبر عن كامل سياسات الأحزاب فلم يسبق ان قام حزب سياسي بنشر موازنته لغرض اطلاع الجمهور عليها لتحقيق معيار الشفافية^(٣)، وكذلك فإن المشرع اشار الى مسألة قبول التبرعات والمزايا التي تقدم للأحزاب السياسية إلا أنه اغفل المقابل الذي يحصل عليه مقدم التبرع أو الهبة للقيام بعمل ام الامتناع عنه فقد جاء ذلك دون تحديد وهو ما يستوجب التحديد الدقيق من قبل المشرع، كما انه لم يبين الحد الاعلى للتبرع أو الهبة.

(١) المادة (٣٥/ب/٣) من قانون الأحزاب السياسية الأردني رقم (٧) لسنة ٢٠٢٢.

(٢) و بذلك فان ما ذهب اليه المشرع الأردني والمغربي في هذا الخصوص يتسق مع توصية لجنة وزراء مجلس أوروبا رقم (٣) لسنة ٢٠٠٣ بشأن القواعد المشتركة لمكافحة الفساد في تمويل الأحزاب السياسية والحملات الانتخابية التي تنص على انه "ينبغي للدول ان تحدد أو تحظر أو تنظم بأي شكل اخر التبرعات الواردة من مانحين أجنب" وهذا القيد يفيد في تجنب اي نفوذ غير مبرر لمصالح اجنبية في الشؤون السياسية الداخلية. للمزيد ينظر: مؤلف جماعي، مبادئ توجيهية لتنظيم الأحزاب السياسية، الناشر مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الانسان التابع لمنظمة الامن والتعاون في أوروبا، ٢٠١١، ص ٥٦.

(٣) وليد حسني زهرة، التمويل السياسي للأحزاب الأردنية (دراسة في التجربة والنتائج)، مركز البديل للدراسات والابحاث بالتعاون مع مؤسسة فريدريش ايبرت، عمان، الاردن، ٢٠١٦، ص ٢٧.

٣- ويلاحظ من نص المادة (٣٥/ب) ان المشرع قد اقر عقوبة الحل على الحزب السياسي الذي يخالف احكام التمويل، دون ان يقرر عقوبة جزائية تنصرف الى اعضاء الحزب أو ممثلي الحزب أو العاملين لديه، وهذا يعتبر نقص تشريعي يجب تلافيه وذلك لخطورة هذه العقوبة فلا بد من اخضاع الأحزاب السياسية لعقوبات رادعة على انتهاك قواعد التمويل وان تكون متناسبة مع جسامة الفعل الجرمي.

٤- ومن خلال الاطلاع على النموذج القانون للسلوك الاجرامي المحدد في قانون الأحزاب السياسية يتبين لنا بأن المشرع لم يعاقب مقدم التبرع أو الهبة، وكذلك لم يجرم فعل عرض العطية وهذا ما يتطلب تدخلا تشريعيا من قبله.

الفرع الثاني

المعالجة التشريعية للتمويل غير المشروع في التشريع العراقي

نظم المشرع العراقي في قانون الأحزاب السياسية رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥ احكام و قواعد تمويل الأحزاب السياسية، ومسؤوليتها الجزائية المترتبة عن التمويل غير المشروع وفقا لأحكام القانون، وأورد العديد من النصوص المتعلقة بذلك، اذ نصت المادة (٣٣) منه الى موارد تمويل الحزب السياسي، فحددت القنوات الشرعية لتمويل الحزب السياسي و المتمثلة في التمويل العام والخاص^(١)، الا ان المشرع أورد مجموعة من المحظورات التي يعد ارتكابها فعل جرمي يستوجب العقاب وفقا للنصوص القانونية المعالجة لذلك، اذ ألزمت المادة (٢٥) من قانون الأحزاب السياسية الامتناع عن الارتباط التنظيمي أو المالي بأي جهة غير عراقية في ممارسة اعماله فجاءت بالقول "على الحزب في ممارسته لأعماله الامتناع عما يأتي: أولاً: الارتباط التنظيمي أو المالي بأية جهة غير عراقية"^(٢)، وهي بذلك منعت الأحزاب السياسية من الارتباط المالي بأي جهة اجنبية، وهي بهذا جاءت في اطار الحفاظ على سيادة

(١) لقد فصلنا في الحديث عن مصادر التمويل المشروعة للأحزاب السياسية في الفصل الأول المبحث الثاني المطلوب الأول الفرع الثاني ص ٧٢.

(٢) المادة (٢٥) من قانون الأحزاب السياسية العراقي رقم (٣٥) لسنة ٢٠١٥.

الدولة واستقلالية القرار السياسي لان الارتباط المالي للحزب بجهة اجنبية أو بدولة اجنبية يشكل ذلك تحدياً للسيادة العراقية و له تأثير بالغ على القرار السياسي^(١).

واستكمالاً للمقصد التشريعي، فإن المشرع قد أورد المحظورات على الحزب السياسي فيما يتعلق بالهبات والتبرعات، التي تعد من مصادر التمويل الخاص و مقوم اساسي لعمل الأحزاب السياسية، لذا لا بد من ان يشمل على اطر قانونية تنظم هذا التمويل ووضعه المحظورات في هذا النوع من التمويل، لما يشوبه من عمليات فساد وغسيل أموال وعمليات السيطرة على الحياة السياسية^(٢)، و انطلاقاً من ذلك أورد المشرع المحظورات على الحزب السياسي ان يتجنبها و التي تشكل السلوك الاجرامي لجريمة التمويل غير المشروع، اذ قضت المادة (٣٧) من قانون تنظيم الأحزاب السياسية العراقي رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥ المتعلقة بتنظيم قبول واستلام التبرعات بالقول " لا يجوز للحزب السياسي ان يتسلم التبرعات من المؤسسات والشركات العامة الممولة ذاتياً ومن الشركات التجارية والمصرفية التي يكون جزء من رأسمالها الدول. ثانياً: تمنع كل التبرعات المرسله من اشخاص أو دول و تنظيمات اجنبية."^(٣).

وتحقيقاً للشفافية فقد نظم المشرع الية التبرع إذ قضى " أولاً: عند استلام التبرع يتم التحقق من هوية المتبرع وتسجل في سجل التبرعات الخاصة بالحزب. ثانياً: يتم نشر قائمة اسماء المتبرعين في جريدة الحزب. ثالثاً: يمنع التبرع للحزب بالسلع المادية أو المبالغ النقدية المعدة اصلاً لكسب منفعة غير مشروعة للحزب أو المتبرع."^(٤) ومن خلال استقراء المواد اعلاه نلاحظ الاتي:

إن مسلك المشرع العراقي يختلف عن التشريعات المقارنة في كل من مصر المغرب والأردن إذ أجاز قبول التبرعات من الاشخاص الطبيعية والمعنوية إلا أنه منع قبول التبرعات من الأشخاص المعنوية العامة التي تساهم الدولة في رأسمالها بنصيب مثل شركات القطاع المختلط، وكذلك فإن اتجاه

(١) د. رعد سامي عبد الرزاق، دراسة في قانون الأحزاب السياسية رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥، بحث منشور على مجلة جامعة النهدين، العدد (٤٦-٤٥)، ٢٠١٦، ص ١٠٠.

(٢) سامر ناهض خضير، التمويل السياسي (دراسة في تمويل الأحزاب والحملات الانتخابية)، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٨، ص ١١٠.

(٣) المادة (٣٧) من قانون الأحزاب السياسية العراقي رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥.

(٤) المادة (٣٦) من قانون الأحزاب السياسية العراقي رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥.

المشرع العراقي في عدم قبول التبرعات من الدول والتنظيمات الاجنبية هو نفس اتجاه المشرع المصري والمغربي والأردني.

وقد سعى المشرع العراقي إلى ان يكون التمويل مشروعاً وان يكون الاتفاق مشروعاً^(١)، فجاءت المادة (٤١) استكمالاً لذات الغرض التشريعي في مشروعية التمويل لتقرر "على الحزب الامتناع عما يأتي: أولاً: قبول اموال عينية أو نقدية من اي حزب أو جمعية أو منظمة أو شخص أو اية جهة اجنبية الا بموافقة دائرة الأحزاب."^(٢).

ومن خلال مما تقدم يتبين بأن المشرع العراقي اقتصر في ايراد السلوك المحظور والمتعلق بالتمويل غير المشروع بمنع الأحزاب السياسية من قبول الأموال العينية أو النقدية من اية جهة أو منظمة أو اية جهة اجنبية ، وهذا نقص في الصياغة القانونية لأنه أورد صور القبول فقط دون الاخذ، أو الطلب^(٣)، إذ يمكن ان يتم الطلب أو يتم التسليم لهذا المال دون ان يتم القبول له مباشرة.

(١) نظمت احكام المادة (٣٩) من قانون الأحزاب السياسية مسألة الاتفاق المشروع للأحزاب السياسية اذ نصت على "أولاً: يودع الحزب امواله في المصارف العراقية. ثانياً: يمسك الحزب سجلات منتظمة للحسابات تتضمن ايراداته ونفقاته. ثالثاً: يقدم الحزب تقريراً سنوياً بحساباته يعده مكتب قانوني مرخص ويرفع تقريره الى ديوان الرقابة المالية. رابعاً: يرفع ديوان الرقابة المالية تقريراً ختامياً عن الأوضاع المالية للأحزاب الى مجلسي النواب الوزراء ودائرة الأحزاب).

(٢) المادة (٤١) من قانون الأحزاب السياسية العراقي رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥.

(٣) القبول: هو تعبير عن ارادة متجهة الى تلقي المقابل في المستقبل أي ارضا في بالدفع المؤجل نظير القيام بعمل أو الامتناع عن عمل أو الاخلال بالواجبات ولكي يصدر القبول لا بد من وجود عرض أو ايجاب سابق وبالقبول الذي صادف العرض ينعقد الاتفاق والقبول في جوهر ارادة ينبغي ان تكون هذه الارادة جادة صريحة، وهو في مظهرة تعبير وافصاح بوسيلة ما عن وجود هذه الارادة، وكل صور التعبير عن ارادة القبول سواء فلا فرق بين تعبير عن طريق القول أو الكتابة أو الاشارة بل يجوز ان يكون القبول ضمناً، اما الاخذ: اذا كان المقابل ذا طبيعة مادية فان الاخذ يعني التسليم أو التناول الفوري للفائدة أو العطية فهو فعل يحصل به الشخص على الحيازة بنية ممارسة السلطات التي تنطوي عليه وليس بشرط ان يحصل التسليم من قبل الشخص نفسه بل قد يحصل من وسيط أو يرسل المقابل بالبريد ويعد الاخذ متحققاً حتى يعلم الشخص بالغرض من التسليم أو الارسال فيقرر الاحتفاظ بهذا المقابل ويجوز ان يكون التسليم رمزياً واذا ما تجرد المقابل من الطبيعة المادية وكان مجرد منفعة فان الاخذ يعد متحققاً حين يحصل الشخص على المنفعة أي يكون الاخذ رمزياً كالانتفاع ببيت يعود لشخص معين. ينظر: د. محمود نجيب حسني، شرح قانون العقوبات القسم الخاص، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٨، ص ٣٧-٣٩. و د. وجدي شفيق فرح، جرائم الأموال العامة، دار الكتب القانونية ودار شتات للنشر، القاهرة، ٢٠١٠، ص ٢٦-٢٧.

وكذلك نجد بوضوح التعارض التشريعي الذي وقع فيه المشرع العراقي، إذ انه وفي المادة (٣٦/ ثانياً)، منع قبول كل التبرعات المقدمة من الاشخاص أو الدول أو التنظيمات الاجنبية، الا انه قرر في المادة (٤١/ أولاً)، جواز قبول الأموال العينية والنقدية بشرط موافقة دائرة الأحزاب، وهذا يخالف السياسة التشريعية التي يجب ان تكون واضحة ومحددة وغير متعارضة عند قيام المشرع بصياغة النصوص، وهو ما يوجب على المشرع رفع هذا التعارض بمنع الأحزاب السياسية من قبول اي تبرع أو منفعة أو ميزة من الجهات الاجنبية بغض النظر عن طبيعتها سواء اكانت جمعية ام منظمة أو شخص عام، وذلك لضمان عدم التأثير على الأحزاب السياسية في شؤونها وان يعمل على صياغة النموذج القانوني المتعلق بذلك صياغة مرنة وبمصطلحات تستوعب كافة صور السلوك الجرمي.

ومن خلال ما تقدم يتوضح لنا بأن جريمة التمويل غير المشروع للأحزاب السياسية كفكرة قانونية قائمة لا تقوم إلا على اركان، لا بد من تحقيقها لكي يعتبر السلوك جريمة بمعناها القانوني الجزائي، فتتمثل اركان جريمة التمويل غير المشروع في الركن المفترض والركن المادي والركن المعنوي وعليه سوف نبين ذلك تباعاً:

أولاً: الركن المفترض

لكي تقوم جريمة التمويل غير المشروع للأحزاب السياسية^(١)، لا بد من وجود صفة في فاعل الجريمة والمتمثلة بالركن المفترض^(٢)، إذ تعد صفة الجاني عنصراً خاصاً في هذه الجريمة، فان المشرع العراقي والمقارن قد اشترطوا في مرتكب هذه الجريمة اما ان يكون مسؤولاً في الحزب السياسي أو عضواً فيه، بمعنى اخر فان الجريمة لا تتحقق اذا كان الشخص الذي استلم أو قبل المنفعة أو الميزة لم يكن مسؤولاً في الحزب أو عضواً فيه، بان يكون هذا الشخص اجنبي عن الحزب السياسي، أو كان هذا

(١) ومن الملاحظ ان جريمة التمويل غير المشروع تقترب من جريمة الرشوة، ولا سيما ان اغلب التشريعات اعتبرت العاملين في الحزب السياسي في حكم الموظفين العموميين وان المال يعتبر بحكم المال العام لغرض تطبيق قانون العقوبات.

(٢) تعددت التعريفات للركن المفترض فقد عرفه الفقه الفرنسي بانه "المراكز القانونية أو الواقعية التي تسبق النشاط الاجرامي والتي بدونها لا يكون الفعل المرتكب معاقب عليه" للمزيد ينظر: Levasseur(Georges): Droit penal Stefani(Gaston) – general, paris, Dalloz, ge ed, 1976, No. 84, p.104.

الشخص عاملاً^(١)، أو موظفاً في الحزب السياسي ولا يحمل صفة المسؤول أو العضوي أو ممثل في الحزب السياسي^(٢)، إذ يجب توافر تلك الصفة في الشخص الذي يتلقى المال غير المشروع بأي طريقة كانت، لأن المسؤول في الحزب السياسي يعد طرفاً أساسياً في هذا الجريمة إذ بانعدامه تنعدم جريمة التمويل غير المشروع، وهذه الصفة يجب ان تتوفر اثناء ارتكاب السلوك الاجرامي ولا عبرة بعد ذلك فيما اذا زالت هذه الصفة من عدمه^(٣).

ويقصد بالعضو الحزبي أو الاعضاء الحزبيين هما الفرد أو الافراد الذين ينتمون الى الحزب السياسي والقائمين عليه، والذين ينفذون خطته وبرامجه^(٤)، وذلك بعد ان تتوفر فيهم الشروط القانونية اللازمة للانتماء اليه^(٥)، اما المسؤول الحزبي فهو كل من يتولى مسؤولية خاصة في الحزب السياسي، ويتراس مجموعة من الاعضاء الحزبيين والذي يتم تكليفه بمقتضى النظام الداخلي لكل حزب سياسي، كرئيس الحزب السياسي أو من بصفته أو من ينوب عنه من القيادات الحزبية في تمثيله وطبقاً للنظام الداخلي لكل حزب سياسي^(٦).

ثانياً: الركن المادي^(٧):

إن القاعدة المتفق عليها أنه لا جريمة بدون نشاط مادي يكون هو قوام السلوك الاجرامي، فاذا لم يقم الجاني بفعل مادي يتمثل في عمل خارجي، فإننا لا نكون امام جريمة تستوجب العقاب، فجوهر الركن المادي يتمثل في ماديات ومظاهر خارجية يتصدى لها القانون الجنائي ويعاقب عليها اذا تطابقت

(١) بخلاف المشرع المصري في المادة (٢٧) من قانون الأحزاب السياسية الذي مد المسؤولية الى العاملين في الحزب السياسي كما هو الأمر عليه في ممثل الحزب الساسي أو المسؤول .

(٢) المادة (٤٩) من قانون الأحزاب السياسية العراقي رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥.

(٣) د. علاء ياسر حسين، جرائم التمويل والانفاق في الدعاية الانتخابية، مرجع سابق، ص ٢١٨.

(٤) أ.د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٥، ص ١٦٢.

(٥) المادة (١٠) من قانون الأحزاب السياسية العراقي رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥.

(٦) المادة (١٩) من قانون الأحزاب السياسية العراقي رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥.

(٧) يقصد بالركن المادي للجريمة: السلوك المادي الخارجي الذي ينص القانون على تجريمه، أي كل ما يدخل في كيان الجريمة وتكون له طبيعة مادية فتلمسه الحواس. للمزيد ينظر د. علي حسين الخلف و د. سلطان عبد القادر الشاوي، المبادئ العامة في قانون العقوبات، مرجع سابق، ص ١٣٩.

مع احد نصوص التجريم، لأنها تكون قد اهدرت مصلحة اجتماعية جديرة بالحماية الجزائية، أو على الاقل عرضت تلك المصلحة الى الاعتداء^(١)، ويقوم الركن المادي على ثلاثة عناصر هو الفعل والنتيجة الاجرامية والعلاقة السببية التي تربط بين الفعل والنتيجة ففي جريمة التمويل غير المشروع يتمثل السلوك الاجرامي الذي حدده المشرع وفقا لنموذجها الوارد في المادة (٤٩) من قانون الأحزاب السياسية العراقي، ففي فعل القبول أو استلام المال مباشرة أو بالواسطة أو الحصول على ميزة أو منفعة بدون وجه حق من شخص عراقي طبيعي أو معنوي لممارسة نشاط يتعلق بالحزب والذي سنبينه تباعا:

يتخذ السلوك الاجرامي في جريمة التمويل غير المشروع وحسب نموذجها القانوني في عدة صور، اما قبول المال أو الميزة أو المنفعة، أو تسلمها أو الحصول عليها، فأما فعل القبول الذي يتمثل في تعبير المسؤول أو اي عضو من اعضاء الحزب عن ارادته في قبول العرض، من اجل ممارسة اي نشاط يتعلق بالحزب، وهذا الأمر يتطلب وجود عرض سابق للقبول^(٢)، ولا يشترط القانون في القبول شكل معين، فقد يحصل القبول بالقول أو بالكتابة أو بأية وسيلة من وسائل التعبير الاخرى الدالة على القبول، سواء اكان القبول صريح أو ضمني ويكون القبول ضمنيا متى ما سكت القابل في ظروف يستدل منها على قبول المنفعة أو المال أو الميزة، بشرط ان يكون هذا القبول جديا^(٣).

أما فعل الاستلام الذي يعد الصورة الاخرى للجريمة محل الدراسة وفقا لنموذجها القانوني الوارد في المادة (٤٩) من قانون الأحزاب السياسية، والتي تعد الصورة الغالبة في هذه الجريمة، اذ بمقتضاها يتقاضى المسؤول أو العضو في الحزب السياسي ثمنا معجلا نظير قيامه، أو ممارسته لأي نشاط يتعلق بالحزب^(٤)، ولا عبرة بنوع الفائدة التي يحصل عليها سواء اكانت المنفعة مالا أو اي ميزة أو منفعة اخرى.

(١) د. أحمد عبد اللاه المراغي، دور القانون الجنائي في مكافحة الفساد السياسي، مركز الدراسات العربية، مصر، ٢٠١٨، ص ١٢٥.

(٢) د. واثبة السعدي، شرح قانون العقوبات القسم الخاص، شركة العاتك، القاهرة، ص ٢٢.

(٣) د. فخري عبد الرزاق الحديثي، شرح قانون العقوبات القسم الخاص، دار الثقافة للنشر، الاردن، ٢٠٠٩، ص ٧٤.

(٤) د. فخري عبد الرزاق الحديثي، شرح قانون العقوبات القسم الخاص، المرجع نفسه اعلاه، ص ٧٤.

وهنا يمكننا ان نطرح سؤالاً: اذا علمنا ان جريمة التمويل غير المشروع لا يمكن ان تقوم الا بإيراد السلوك المادي المتمثل بالقيام بالفعل مادي ملموس ايجابي، الا انه هل يمكن تصور قيامها عن طريق النشاط السلبي؟ اكد الفقه على ان الركن المادي لاسيما عنصر السلوك يمكن ان يتحقق بصورتين ايجابية بالقيام بالفعل وسلبية بالامتناع، و كما ويلاحظ بأن هذه الصور من الجرائم التي لا يمكن ان ترد بنشاط سلبي (الامتناع) وذلك من خلال ما أورده المشرع من نصوص عالجت التمويل غير المشروع، بإيراد صور السلوك التي تحمل سمة المبادرة والقيام بالفعل. وبالتالي لا يمكن ان ترد الجريمة عن طريق النشاط السلبي.

كما يلاحظ بأن التبرع أو الهبات تنقسم إلى تبرع مالي وهو الصورة الغالبة وغير مالي، الذي يتمثل في عدة صور منها توفير وسائل النقل، أو القيام بأعمال صيانة في مقرات الأحزاب، أو تقديم استشارات قانونية لهذا الحزب، وقد حظر المشرع العراقي ذلك على الحزب السياسي بأن يستلم التبرعات بأي صورة كانت من الاشخاص أو الدول أو التنظيمات الاجنبية^(١).

ولغرض إتمام الركن المادي للجريمة فإن المشرع اشترط أن تكون الجهة التي قدمت الهبة أو منحت التبرع، من غير الجهات التي حددها القانون كمصدر من مصادر تمويل الأحزاب السياسية، اذ أن القانون منع الأحزاب من تلقي اموال من اشخاص، أو دول، أو جهات اجنبية، وكذلك هو الأمر بالنسبة إلى الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين من العراقيين اذا كان النشاط غير مشروع^(٢)، وهنا كان المشرع موفقاً في ايراد الحظر على الاشخاص الطبيعيين أو المعنويين العراقيين اذا كان التمويل بدون وجه حق، اذا أن التمويل قد يكون موجه من قبل عصابات الجريمة، أو تجار المخدرات، ومن غيرها من الجهات التي تمارس الاعمال غير المشروعة التي تسعى الى تحقيق مصالح خاصة.

أما فيما يتعلق بالنتيجة الجريمة فهي المقابل الذي يحصل عليها مقدم التبرع أو الهبة اذ أن المشرع اشترط لوقوع الجريمة أن يكون مقابل الحصول على الهبة أو العطية أو الميزة أو المنفعة القيام

(١) سامر ناهض خضير، التمويل السياسي (دراسة في تمويل الأحزاب والحملات الانتخابية)، مرجع سابق، ص ١٢٩.
 (٢) حسام عبد الحسين بلاسم، تنظيم الأحزاب السياسية في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، كلية القانون، ص ١٦٧.

بنشاط يتعلق بالأحزاب السياسي^(١)، غير أن هذا الشرط ليس عنصر في كل القوانين الخاصة في الأحزاب السياسية ففي التشريع المصري نجده لم يشترط توافر هذا العنصر^(٢)، و حسنا فعل المشرع المصري في تجريم التمويل غير المشروع حتى وأن كان بدون مقابل.

أما فيما يتعلق بالعلاقة السببية، فأنها تقوم متى ما كانت النتيجة التي حصلت محتملة الوقوع وفقا لما تجري عليه الامور عادة، فالنظر الى السببية يكون من الناحية الموضوعية وليس من الناحية المعنوية، فلا يرجع في استظهارها الى توقع صاحب السلوك وإنما الى احتمال حصول النتيجة بناءً على ذلك السلوك، بصرف النظر عما اذا كان الجاني توقع ذلك من عدمه، فتتمثل النتيجة الجرمية في جريمة التمويل غير المشروع في وجوب ان يكون المال أو الميزة أو المنفعة قد دفعت من اجل القيام بعمل أو الامتناع عن عمل يتعلق بنشاط الحزب وفي حال انتفاء العلاقة السببية بين الفعل والنتيجة فإننا لا نكون امام جريمة لانهدام ركنها المادي^(٣).

ولكل ما تقدم فإذا قلنا ان جريمة التمويل غير المشروع من الجرائم التي أوردتها المشرع في قانون خاص، والتي تقع عن طريق ايراد نشاط ايجابي والذي يمثل السلوك الاجرامي -الركن المادي- في هذه الجريمة فأنا نكون اما جريمة تامة، ومن مفهوم المخالفة هل يمكن القول بأنه يمكن أن تقع هذه الجريمة بصورة منقوصة بمعنى اخر هل يمكن تصور الشروع^(٤) في جريمة التمويل غير المشروع للأحزاب السياسية، إن الاجابة على هذا التساؤل يتطلب منا تحديد فيما اذا كانت هذه الجريمة من الجرائم المادية أو الشكلية ليتسنى لنا الاجابة بالشكل القانوني السليم؟

من المعلوم ان الشروع يقع في الجرائم المادية التي ترتب ضرراً، وكذلك في الجرائم ذات السلوك الايجابي التي تتطلب القيام بفعل، وبهذا فإنه لا يمكن تصور الشروع في الجرائم ذات النشاط المجرد و الجرائم الشكلية، التي لا تتطلب تحقق ضرر مباشر بقدر ما ينظر الى الاخطار المحتملة التي قد تترتب

(١) د. تميم طاهر احمد و فراس يأوز، الحماية الجنائية للأحزاب السياسية، بحث منشور على مجلة الحقوق، الجامعة المستنصرية، المجلد(٢)، العدد(٧-٦)، ٢٠١٧، ص ١٨.

(٢) المادة (٢٥) من قانون الأحزاب السياسية المصري رقم (٤٠) لسنة ١٩٧٧.

(٣) د. معن احمد محمد الحياوي، الركن المادي للجريمة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٠، ص ٢١٦.

(٤) عرف المشرع العراقي الشروع في المادة (٣٠) من قانون العقوبات رقم(١١١) لسنة ١٩٦٩ بأنه "هو البدء بتنفيذ فعل بقصد ارتكاب جنائية أو جنحة اذا أوقف أو خاب اثره لأسباب لا دخل لإرادة الفاعل فيها".

عليها^(١)، والتي تعرض المصالح الأساسية في المجتمع الى الخطر، وبهذا فان الجريمة تكون قائمة بمجرد تعرض المصلحة المحمية للخطر اذ ان ركنها المادي ما هو الا مجرد سلوك تتم الجريمة بارتكابه، فهو أما ان يقع فنكون أما جريمة أو لا يقع فلا تكون هناك جريمة^(٢)، وبما أن جريمة التمويل غير المشروع من الجرائم الشكلية و الايجابية في ذات الوقت التي لا تتم الا بالقيام بسلوك ايجابي متمثل في القبول أو الاستلام فإنه لا يمكن تصور الشروع فيها.

ثالثاً: الركن المعنوي

بما إن هذه الجريمة من الجرائم العمدية التي يجب لتحقيقها ان يتوفر فيها القصد الجرمي العام والخاص، ويتمثل الركن الجرمي العام في العلم بعناصر الجريمة، وانصراف الارادة الى ارتكابها عن علم وادراك، اذ تتصرف ارادة الجاني وهو المسؤول في الحزب السياسي، أو اي عضو من اعضائه الى السلوك الموصوف في النموذج الجرمي لهذه الجريمة، وهو قبول أو استلام المال أو المنفعة أو الميزة مع علمه بصفة هذا المال^(٣)، أي يجب توافر علم المسؤول في الحزب السياسي أو أي عضو من اعضائه بأن المال الذي استلمه هو غير مشروع ومخالف للقواعد والاحكام المالية الخاصة بتمويل الأحزاب السياسية^(٤)، فإذا انعدم علم الجاني بصفة هذا المال وكان يعتقد بمشروعية استلامه أو قبوله فلا تتحقق الجريمة وذلك لانتهاء علمه بصفة هذه الأموال، لان المشرع قد اشترط لتحقيق هذه الجريمة أن تكون الأموال أو المنافع قد استلمها أو قبلها المسؤول أو العضو الحزبي دون وجه حق، ويكون القبول أو الاستلام غير مشروع وبغير حق متى ما كانت مخالفة للقواعد والاحكام المنصوص عليها في قانون الأحزاب السياسية والخاصة بتمويل الأحزاب السياسية.

(١) د. أحمد شوقي عمر أبو خطوة، شرح الاحكام العامة لقانون العقوبات، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون سنة نشر، ص ١٩٩.

(٢) د. مصطفى العوجي، القانون الجنائي (المسؤولية الجنائية)، ج ٢، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٦، ص ٤٤٠.

(٣) د. تميم طاهر أحمد و فراس ياوز، الحماية الجنائية للأحزاب السياسية، مرجع سابق، ص ١٩.

(٤) ان المشرع العراقي في قانون الأحزاب السياسية رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥، قد نظم احكام التمويل الأحزاب السياسية المواد (٣٣ و ٣٤ و ٣٥ و ٣٦ و ٣٧ و ٣٨ و ٣٩ و ٤٠ و ٤١ و ٤٢ و ٤٣ و ٤٤ و ٤٥).

وانه لا يكفي لتحقق الجريمة وجود القصد الجرمي العام والمتمثل بالعلم بعناصر الجريمة وانصراف الارادة اليها، بل لا بد من توافر القصد الخاص والمتمثل في عنصر الباعث أو الغاية لدى الجاني في هذه الجريمة فضلاً عن القصد الجرمي العام، اذ تتولد لدى الجاني غاية متمثلة في ان القبول أو الاستلام المنفعة أو التبرع أو الميزة هو من اجل ممارسة اي نشاط يتعلق بالحزب السياسي^(١)، وقد تكون تلك الممارسات من اجل التأثير على قرارات الحزب السياسي، أو من اجل قيام الحزب السياسي باتخاذ موقف سياسي معين في بعض المواقف السياسية. وبعبارة اخرى فإن القصد الجرمي الخاص يتحقق في هذه الجريمة عندما يكون المال أو المنفعة المستلمة من قبل المسؤول أو العضو الحزبي في مقابل القيام بعمل من الاعمال المتعلقة بنشاط حزبي وان لم يقيم المسؤول أو العضو الحزبي بتلك الاعمال ولكن يشترط ان يكون القبول أو الاستلام بمقابل القيام بأي نشاط حزبي وان لم يتحقق هذا النشاط فعلاً^(٢).

ومن خلال ما تقدم فإنه يتبين لنا بأن المشرع العراقي قد أورد صور السلوك الاجرامي في قانون الأحزاب السياسية والمتعلق بتجريم التمويل غير المشروع للأحزاب السياسية، والمتمثلة في صورة القبول والتسليم للتبرع من الجهات الاجنبية الطبيعية كانت ام المعنوي، وكذلك فيما يتعلق بالتمويل المقدم من الاشخاص العراقيين اذا كان ذلك التمويل بدون وجه حق، وحسناً فعل المشرع العراقي في اخذ هذا المنحى في التجريم وذلك للحفاظ على استقلالية الأحزاب السياسية في اصدار القرار السياسي من تأثير الجهات الاجنبية، الا ان المشرع العراقي قد اجاز التمويل الخارجي بموافقة دائرة الأحزاب، على العكس اتجاه المشرع المصري الذي حظر على الأحزاب السياسية تلقي اموال من الاشخاص الاعتبارية العامة والخاصة الوطنية والاجنبية وكذلك فإنه اجاز التمويل من الأشخاص الطبيعيين، أما فيما يتعلق بالمشرع المغربي والأردني فقد كانا اكثر وضوحاً من التشريع العراقي والمصري اذ الزما الأحزاب السياسية بان تكون مواردها وطنية وبالتالي فقد سد الباب بوجه التمويل الخارجي وما يلاحظ على التشريع الأردني كان اكثر شفافية اذ انه قيد الأحزاب السياسية بان تكون مصادر تمويل الأحزاب السياسية معروفة ومحددة ومعلنة.

(١) د. أحمد شوقي عمر أبو خطوة، شرح الاحكام العامة لقانون العقوبات، مرجع سابق، ص ٢٥٧.

(٢) حسن محسن خليفه، المسؤولية الجزائية للأحزاب السياسية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة البصرة، ٢٠١٩، ص ١٢٠.

والجدير بالذكر ان التشريعات محل المقارنة والتشريع العراقي لم يجرم عارض العطية أو المنفعة لنكون امام تجريم كامل لكل من ساهم في ارتكاب الجريمة، لذلك نقترح على المشرع العراقي سد ذلك النقص التشريعي من خلال تعديل قانون الأحزاب السياسية بإضافة نص تشريعي يجرم عارض العطية أو المنفعة أو التبرع.

ومن خلال ما تقدم بيانه و لعدم ايراد تعريف لجريمة التمويل غير المشروع في التشريعات محل الدراسة أو في احكام القضاء أو في كتب فقه القانون، فأن الباحث ارتأى ان يضع تعريفا لهذه الجريمة بأنها:(انحراف متعمد للقواعد المنظمة لأحكام التمويل من قبل القائمين على الحزب السياسي يستوجب فرض العقاب).

الفصل الثاني

سبل مواجهة التمويل غير المشروع للأحزاب السياسية و الأثار المترتبة عنه

بعد ان أوضحنا صور السلوك الاجرامي للتمويل غير المشروع في الفصل السابق، نأتي في هذا الفصل لتقديم اطار عام حول ابرز الوسائل التي يمكن من خلالها مكافحة التمويل غير المشروع للأحزاب السياسية، فكما هو معروف ان العلاقة بين الأحزاب السياسية والمال هي علاقة وطيدة، نظرا لما تقوم به الأحزاب من أنشطة تحتاج الى اموال من مصادر مختلفة، فحاجة الأحزاب الى المال كحاجة الانسان الى الهواء، ومن المعلوم ان هذه الحاجة الملحة للمال وحرية الأحزاب في البحث عنه تقابله مصلحة المجتمع في وضع ضوابط وقواعد صارمة عليه، منعا للفساد وانحراف الأحزاب السياسية عن هدفها المنوط بها، وتحولها الى اطار للقيام بالأعمال غير المشروعة، لاسيما الأنشطة المالية كغسيل الأموال، وتجارة المخدرات أو المحظورات وغيرها، وتحقيقا للشفافية في الحياة السياسية التي تقتضي ان تكون مصادر تمويل كل حزب معروفة ومعلنة عنها، فلا بد من ان تكون هناك ادوات ضبط لعمليات تمويل الأحزاب السياسية، لان عدم ضبطها بشكل محدد وواضح يؤثر على العملية الديمقراطية، الأمر الذي قد يؤدي الى فقدان ثقة الافراد بالعملية السياسية ونزاهتها وتهديد امن الدولة واستقراره، فحق الأحزاب السياسية في حرية الحصول على المال وتنوع مصادر التمويل للقيام بمهامها المختلفة للوصول الى السلطة أو المشاركة فيها يقابله حق المواطن أو المجتمع في معرفة مصادر تمويل الأحزاب ومواردها.

كما وتؤدي السياسة الجنائية بشقيها العقابي والاجرائي دور بالغ الاهمية في مكافحة التمويل الفاسد للأحزاب، اذ ان اغلب التشريعات تستغيث بهذين العنصرين من اجل ضمان نجاعة تطبيقها، ولم تشذ تشريعات الأحزاب السياسية عن الاخذ بهذه القاعدة حينما يخالف المخاطب بأحكام ما ورد من التزامات في نصوصها، اذ ان عمليات التمويل غير المشروع التي تقوم بها الأحزاب السياسية يترتب عليها وقوع جريمة ونشؤ حق في اقامة الدعوى الجزائية ويلحقها ايقاع العقوبة والتدابير المقررة قانونا، وبخلافه تبقى الرقابة المالية على الأحزاب السياسية مجرد اجراء شكلي ونصوص قانونية جامدة.

وعلى هدي ما تقدم ذكره سوف نقوم بتقسيم هذا الفصل الى مبحثين، نتناول في المبحث الأول الرقابة المالية على التمويل غير المشروع للأحزاب السياسية، فيما خصصنا المبحث الثاني الى الأثار الموضوعية والاجرائية المترتبة عن التمويل غير المشروع للأحزاب السياسية.

المبحث الأول

الرقابة المالية على التمويل غير المشروع للأحزاب السياسية

إذا كان المال يسمح للأحزاب السياسية باكتساب السلطة ومن ثم ممارستها، فإنه يكون من الضروري معرفة مصدره، لتأثير المال الفاسد على الحياة السياسية بمختلف أوجهه، إذ يعد التمويل غير المشروع الذي تقوم به الأحزاب هو أحد الأنشطة التي تشكل انتهاكا للشفافية المالية والنزاهة في الحياة الحزبية وإذكاءً للفساد فيها، إذ يمثل خرقا صريحا لقواعد التمويل التي نظمها القانون، وبالتالي فإن الأمر يستدعي التصدي له لئلا يوجه الفساد المتصلة بالتمويل غير المشروع، من خلال إيجاد سبل ووسائل لضبط ذلك التمويل الفاسد، ولا يتأتى ذلك الا من خلال الرقابة على مالية الأحزاب السياسية، التي تعد الضامن الحقيقي للشفافية السياسية ومنع الفساد، لذا فإن الرقابة المالية تؤدي دوراً مهماً في تحقيق الشفافية والنزاهة وخاصة إذا كانت منتظمة وصارمة، وبهذا فقد بذلت العديد من التشريعات جهوداً لتحسين أنظمة التمويل التي اعتبرها الكثيرون محفوفة بالفساد، إذ ان الممارسات الفاسدة المرتبطة بتمويل الأحزاب السياسية و المعروفة على نطاق واسع ادت الى ظهور موجات اصلاح متتالية واستجابة رقابية مناسبة، بالإضافة الى وضع أنظمة وطنية تتلاءم مع احتياجات الديمقراطية^(١).

وتتصرف الرقابة الى فحص النشاط المالي بشقيه الإيرادات والنفقات باذ تشمل عناصر الذمة المالية للأحزاب السياسية، فضلا عن اجراء تقويم لمعرفة فيما اذا وجدت مخالفة من عدمه^(٢).

(1) Luis De souza, Challenges To Political Financing Rregulation, Sond external Monitoring/Enforcement And Sensible Internal Party Accountability, Australian National Unversity, Lisboa, 2005, p2.

(٢) د. حنان القيسي، دراسة في تمويل الأحزاب السياسية في العراق، بحث منشور على مجلة الحقوق، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، المجلد(٤)، العدد (١٣-١٤)، ٢٠١١، ص ١١.

ويثير موضوع الرقابة^(١) مسألة غاية في الأهمية في النظم القانونية، تتمثل في تحديد الجهة التي توكل إليها مهمة الرقابة، إذ يتعين ان يتوفر فيها الحياد والموضوعية، وكذلك الية الرقابة على تمويل الأحزاب السياسية خصوصا فيما يتعلق بتحديد الاجهزة القائمة على هذه الرقابة من اذ طبيعتها القانونية ومدى استقلالها.

فقد اختلفت التشريعات محل الدراسة في تحديد الجهة التي تمارس دورها في الرقابة على تمويل الأحزاب السياسية، فذهب البعض في اسنادها الى المؤسسات التشريعية، بينما جعل الاخر هذه المهمة من صلاحيات السلطة التنفيذية، وذهبت تشريعات اخرى الى اناطتها الى الجهات القضائية، وعلى الرغم من ذلك الاختلاف من اذ التطبيق، الا ان هذا لا يعدوا ان يكون الا اختلاف في التفصيل، اما الاصل فان التشريعات تأخذ بمبدأ الرقابة الأمر الذي يؤكد على اهمية الرقابة على مالية الأحزاب السياسية والكشف عن مصادر تمويلها والممولين، عليه فان الباحث سوف يستعرض اساليب الرقابة وكيفيةها في التشريعات المقارنة والتشريع العراقي، اذ قسمنا هذا المبحث الى مطلبين نتناول في المطلب الأول الرقابة على التمويل غير المشروع للأحزاب السياسية في التشريعات المقارنة وفيما خصصنا المطلب الثاني الى الرقابة على التمويل غير المشروع للأحزاب السياسية في التشريع العراقي.

(١) للرقابة جانبان احدهما فني يتناول مبادئ واساليب مباشرتها، والثاني قانوني يتناول القواعد القانونية التي تبين تشكيل هيئات الرقابة والاختصاصات المخولة لها والسلطات التي تستند اليها. ينظر د. فتحي محمد محمد الاحول، الرقابة على اموال الدولة العامة ودور الجهاز المركزي للمحاسبة في الرقابة والتأثير في الاجراءات التأديبية (دراسة تطبيقية)، دار الجامعة الجديد، مصر، ٢٠١٦، ص ٧٠.

المطلب الأول

الرقابة على التمويل غير المشروع للأحزاب السياسية في التشريعات المقارنة

إن مبدأ الرقابة على تمويل الأحزاب السياسية وما يستتبعه من علانية يجد أساسه في الفكرة الديمقراطية بمبادئها الأساسية الحرة والمساواة، وكذلك مبدأ كفاءة حسن استخدام المال العام كآثر من آثار تمويل الأحزاب السياسية^(١)، فالبحث عن أصل مصادر المالية للأحزاب السياسية والقواعد التي تحكم تصرفاتها فيما يؤول إليها من أموال هو أكثر العوامل فعالية في الكشف عن الأهداف الحقيقية للأحزاب، فليس انجع من التحليل المالي في هذا الخصوص.

تتعدد أنواع الرقابة و تختلف في النظم القانونية^(٢) حسب وجهات النظر في خصوصها، إلا أن التقسيم الذي يمكن إسناده للرقابة على تمويل الأحزاب السياسية على اعتبار أن أموالها هي أموال عامة،

(١) إن الفكرة الديمقراطية بمبادئها نادى بها البروفسور مارسيل فالين مطالباً بإخضاع ماليات الأحزاب والجماعات السياسية لرقابة صارمة من جانب خبراء حسابيين يقدمون عن عملهم تقارير سنوية تكشف الأصل الحقيقي لهذه الأموال على أن تنشر في الصحافة، والفائدة من ذلك قد يثبت من هذه التقارير تلقي بعض الأحزاب الأموال من مصادر محظورة قانوناً. للمزيد ينظر د. حسن البدرابي، الأحزاب السياسية والحريات العامة، مرجع سابق، ص ٤١١.

(٢) انقسم الفقه المقارن بشأن الرقابة المالية على الأحزاب السياسية إلى اتجاهين: الأول ترك الحرية للأحزاب السياسية فيما يتعلق بالقضايا المالية على أن تلتزم بتقديم تقرير دوري عام على ميزانيتها إلى الجهات المعنية، وهذا الرأي لا ينكر الرقابة الكلية وإنما تحاول بقدر الامكان فرض نوع من الرقابة المحددة بل أن هذه الرقابة التي نادى بها أقرب إلى أن تكون رقابة ذاتية التي يمارسها الحزب على ذاته، أما الاتجاه الآخر فهو ينكر الرقابة أو وجودها على مالية الأحزاب السياسية بكل ما يترتب عنه الكشف عن مصادر التمويل مستنداً على أن فرض هذه الرقابة لا توجد إلا في الأنظمة الشمولية، مؤسساً رايه على أن حرية التصويت كمبدأ ديمقراطي يتعارض مع مبدأ الرقابة والعلانية، فمبدأ سرية التصويت يتعارض والكشف عن أسماء الممولين للأحزاب السياسية، والباحث لا يؤيد ما ذهب إليه هذا الاتجاه، والعللة في ذلك لضعف الحجة التي استند إليها ففيمما يتعلق بمبدأ سرية التصويت وتعارضه مع الكشف عن أسماء الممولين فهي حجة ضعيفة لا يمكن أن تستقيم أو يتكأ عليها لأنه بمجرد القيام بتمويل الحزب فإنه قد كشف عن انتمائه وولائه وموقفه السياسي لذلك الحزب ومجرد كشف اسمه لا يشكل اعتداء على حقه في عدم الإفصاح عن رايه أو موقفه السياسي لأنه افصح عنه بالفعل من خلال تمويله للحزب السياسي، أما فيما يتعلق بسرية التصويت، فإنه لا يمكن أن يدلي الممول بصوته لصالح حزب آخر وإن كان الناخب عند التصويت لوحده في مواجهة ضميره وهو حر في أن يدلي بصوته كما يشاء، هذا فيما يتعلق بالأشخاص الطبيعية أما فيما يتعلق بالشخص المعنوي فليس من المتصور أن نرى مثل ذلك لأن الكشف عن أسمائه لا يخل بمبدأ سرية التصويت على اعتبار أن ليس للشخص المعنوي حق التصويت منطقاً و عقلاً، وعلى العموم فإن مبدأ عدم إجبار شخص على كشف انتمائه السياسي بما يستتبعه من مبدأ سرية التصويت ليس له هنا =

وبالرغم من ذلك فقد تباينت التشريعات في تحديد الجهاز المختص بالرقابة على تمويل الأحزاب السياسية، فذهب اتجاه الى اسناد الرقابة لبعض الاجهزة المختصة بالإدارة والاشراف والرقابة على الجوانب المالية، بينما اتجه تشريع اخر بإناطة تلك المهمة لأجهزة مستقلة، و ذهب اخرون الى اناطته بجهة برلمانية، كما اختلفت التشريعات في تحديد درجة استقلال هذه الاجهزة عن السلطات العامة في الدولة وان كان استحداثها ينم عن رغبة في ابعاد بعض النفوذ في الدولة^(١)، علما ان انشاء هذه الاجهزة لم يمنع الجهات الاخرى الإدارية أو القضائية من اختصاصها من فرض نوع من الرقابة على تمويل الأحزاب السياسية وذلك على اعتبار أن اموال الحزب هي اموال عامة وتمتد اليها يد الرقابة، لذا سوف نبين ما تقدم ذكره من خلال تناول اساليب هذه الرقابة في التشريعات المقارنة من خلال تقسم المطلب على فرعين نتناول في الفرع الأول الرقابة المتخصصة على التمويل غير المشروع للأحزاب السياسية وفي الفرع الثاني الرقابة العامة على التمويل غير المشروع للأحزاب السياسية.

الفرع الأول

الرقابة المتخصصة على التمويل غير المشروع في التشريعات المقارنة

يقصد بالرقابة المتخصصة هي تلك الرقابة التي تمارسها جهات تكون مهمتها الأساسية الرقابة، اذ يتمتع القائمين عليها بخبرات كبيرة نتيجة التخصص المطلوب فيهم، وهذا هو سر الاهمية التي تكتسبها تلك الجهات^(٢)، والواقع ان كافة الدول قد وضعت التشريعات المختلفة التي تضمن احكام الرقابة على تمويل الأحزاب السياسية وذلك لأهميتها القصوى، بالرغم من عدم سيرها على وتيرة واحدة في هذا الشأن، فتختلف في مدى الرقابة التي تمارسه تلك الجهات المتخصصة، فبعضها يتمثل في

=محل للتطبيق لان ممول الحزب السياسي لا يختلف وضعه كثيرا عن وضع المنتسب أو المناضل في الحزب السياسي الذي تكون شخصيته معروفة لأغلب العاملين في مجال الحقل السياسي ومعروف سلفا لمن سوف يدلي بصوته واذا كان هذا فيه اخلا لا لمبدأ سرية التصويت فانساقا مع نفس المنطق فان الأحزاب السياسية نفسها سوف تكون عائقا في وجه مبدأ التصويت وهو ما يخالف المنطق. ينظر: Kheitmi mohaed Rachid, les partis politiques et le droit positif francais, Librairie generale, paris1964,p.34. الاطار القانوني للأحزاب السياسية

في الجزائر، اطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، ٢٠١٤، ص٢٥٩.

(١) د. عيد أحمد الغفلول، تمويل الأحزاب السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨، ص١٤٦.

(٢) د. فتحي محمد محمد الاحول، الرقابة على اموال الدولة العامة ودور الجهاز المركزي للمحاسبات في الرقابة والتأثير في الاجراءات التأديبية، مرجع سابق، ص٢٣٥.

طلب تلك الجهات من اللجنة المالية للحزب حسابا ختاميا^(١) تفصيليا، ليتسنى لها البحث في نفقات الحزب و تمويله، بالإضافة الى تحديد مسالة الكشف عن اسماء المتبرعين وهذه ذات اهمية كبرى، اذ لابد للحزب السياسي تزويد تلك الجهات بكافة التفاصيل عن اسماء المتبرعين سواء كانوا اشخاص طبيعية ام معنوية وعناوينهم والأموال التي تبرعوا بها^(٢)، هذه حدود الرقابة من الناحية النظرية، فمن اذ الموضوع تلتزم الأحزاب السياسية بتقديم حسابات تفصيلية عن مواردها، ومن جانب الاشخاص فهي ملزمة بالكشف عن أسماء المتبرعين وعناوينهم، اذن كيف طبقت التشريعات هذا المبدأ؟

أولاً: الرقابة المتخصصة في التشريع المصري: من اجل ضبط عمليات التمويل غير المشروع للأحزاب السياسية، اتجه المشرع المصري في سبيل تحقيق تلك الغاية الى انشاء جهازا مستقلا يؤدي دور الرقابة، يتم تشكيله وتنظيمه بأسلوب يتناسب مع طبيعة مهامه واختصاصاته، لذا فقد جعل المشرع المصري في قانون الأحزاب السياسية رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ الرقابة على تمويل الأحزاب السياسية من اختصاص الجهاز المركزي للمحاسبات^(٣)، الذي يعتبر هيئة مستقلة ذات شخصية اعتبارية تتبع رئيس الجمهورية^(٤)، ويهدف الى حماية الأموال العامة بمعاونة مجلس الشعب^(١).

(١) يعد الحساب الختامي أو الكشف عن الحساب المالي شرطا ضروريا لأي نظام عام لمراقبة تمويل الأحزاب السياسية اذ ليس بالإمكان السيطرة على موارد الحزب و قانونية الانفاق دون كشف كامل ومفصل بخصوص المبالغ المستلمة من قبل الحزب فانه يجب ان يكشف عن المبلغ وطبيعة كل متبرع وعنوانه. ينظر: ارتقاء محمد باقر، التنظيم القانوني لمصادر تمويل الأحزاب السياسية بموجب القانون رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥، مرجع سابق، ص ١٥.

(٢) د. حسن البدرابي، الأحزاب السياسية والحريات العامة، مرجع سابق، ص ٤١٥.

(٣) المادة (١٢) من قانون الأحزاب السياسية المصري رقم (٤٠) لسنة ١٩٧٧ " ... يتولى الجهاز المركزي للمحاسبات بصفة دورية مراجعة دفاتر ومستندات وحسابات إيرادات ومصروفات الحزب وغير ذلك من الشؤون المالية وذلك للتحقق من سلامة موارد الحزب ومشروعية أوجه صرف امواله وعلى الحزب ان يمكن الجهاز من ذلك، وعلى الجهاز المذكور اعداد تقرير سنوي عن كافة الأوضاع والشؤون المالية للحزب واخطار رئيس لجنة شؤون الأحزاب السياسية بهذه التقارير".

(٤) والجدير بالذكر ان الجهاز يجد اساسه الدستوري في الدستور المصري ١٩٧١ الملغي، و كذلك الأمر في دستور ٢٠١٢ الذي جاء بنص المادة (٢٠٥) منه" يتولى الجهاز المركزي للمحاسبات الرقابة على اموال الدولة والجهات الاخرى التي يحددها القانون"، كما اهتم الدستور المصري الصادر في ٢٠١٤ بوضع الاطر العامة للجهاز فقد نصت المادة (٢١٩) منه" يتولى الجهاز المركزي للمحاسبات الرقابة على اموال الدولة والاشخاص الاعتبارية العامة الجهات الاخرى التي يحددها القانون"، ويعين رئيس الجمهورية رئيس الجهاز بعد موافقة مجلس النواب بأغلبية اعضائه لمدة اربعة=

وتأكيد على حيادية الجهاز واستقلاليتيه التي تعتبر من الضمانات المهمة التي تمكنه من القيام بأعماله على مستوى عالي من الفعالية، فقد أولى القانون مجموعة من الضمانات القانونية للجهاز، منها ما هو متعلق برئيس الجهاز اذ تسري بشأن اتهام رئيس الجهاز ومحاكمته القواعد المقررة في شأن محاكمة الوزراء^(٢)، وحرصاً من المشرع على حيده اعضاء الجهاز وعدم تعارض مصالح اعضائه والجهات الخاضعة لرقابته فقد نص على انه " لا يجوز لمديري ادارات مراقبة الحسابات ونوابهم ومراقبي الحسابات بها ان يجمعوا بين وظائفهم واي عمل اخر كما لا يجوز لهم مباشرة اعمال أو اداء خدمات للغير باجر أو بغير اجر كما يحظر تعيينهم في الجهات محل رقابة الادارات التي عملوا بها الا بعد مضي ثلاث سنوات على تركهم العمل في ادارة مراقبة حسابات تلك الجهات" كما ولرئيس الجهاز الصلاحيات المخولة للوزير ولوزير المالية فيما يتعلق بتنظيم الجهاز وادارة اعماله، ويكون للجهاز موازنة مستقلة وتدرج رقما واحدا في موازنة الدولة^(٣).

ويمارس الجهاز أنواع من الرقابة^(٤) تتمثل في الرقابة المالية بشقيها المحاسبي والقانوني، والرقابة على الاداء وتنفيذ الخطة، والرقابة القانونية على القرارات الصادرة في شأن المخالفات المالية، كما ان القانون قد اضاف الى تلك الاختصاصات اختصاصات اخرى التي من ضمنها الرقابة على الأحزاب السياسية والمؤسسات الصحفية والقومية والصحف الحزبية، وما يهمنها هو الرقابة المالية التي يمارسها الجهاز على مالية الأحزاب السياسية التي تتم من خلال مراجعة المنح والهبات والتبرعات المقدمة من جهات اجنبية أو دولية للتأكد من اتفاقها مع القوانين واللوائح ومراعاتها للقواعد المعمول بها^(٥).

=سنوات قابلة للتجديد لمرة واحدة أو مدد اخرى، ولا يجوز اعفائه من منصبه الا في الحالات التي حددها القانون، ويوجود هذا النص لهو دليل على اهمية المهمة التي يقوم بها من مراقبة وحماية للمال العام.

(١) د. هه وار نور الدين حسين، دور الاجهزة الرقابية المستقلة على المال العام (دراسة مقارنة)، بحث منشور على مجلة القانونية، كلية الحقوق ، الخرطوم، المجلد (٧)، العدد (٤)، ٢٠٢٠، ص٥٢.

(٢) المادة (٢٠) من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات المصري رقم(١٤٤) لسنة ١٩٨٨.

(٣) د. أحمد خالد سعد زغلول، الجهاز المركزي للمحاسبات ودوره في حماية المال العام، بحث منشور على مجلة روح القوانين، كلية الحقوق، العدد(٩٨)، ٢٠٢٢، ص٣٨٧. و المادة (٢٠ و٢٦) من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات المصري.

(٤) المادة (٢) من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات المصري رقم (١٤٤) لسنة ١٩٨٨.

(٥) المادة (١٢) من قانون الأحزاب السياسية المصري رقم (٤٠) لسنة ١٩٧٧ المعدل.

كما يتولى الجهاز بصفة دورية مراجعة دفاتر ومستندات حسابات وإيرادات ومصروفات الحزب وغير ذلك من الشؤون المالية، للتحقق من سلامة موارده ومشروعاتها وذلك وفقا للمبادئ والنظم المحاسبية المتعارف عليها، ويعتمد الجهاز في تحقيق ذلك على التحقق من مدى ملائمة النظام المحاسبي وانظمة الضبط والرقابة الداخلية للحزب السياسي^(١)، ويقوم الجهاز بإعداد تقارير سنوية عن كافة الأوضاع والشؤون المالية للحزب وإخطار رئيس لجنة الأحزاب السياسية بهذه التقارير^(٢)، وإن الجهاز لا يكتفي بأن يراجع مدى شرعية مصادر التمويل وانفاقها في أنشطة الحزب القانونية والشرعية، وإنما يدخل في تفاصيل أخرى تتعلق في كل ما يخص أنشطة الحزب المالية، والهدف من ذلك منع تدفق أي تمويل اجنبي للأحزاب والتأثير على قرارها السياسي والاضرار بالحياة السياسية^(٣).

وحتى يتمكن الجهاز من اداء عمله، فقد اناطه القانون مجموعة من الوسائل التي يستعين بها في اداء دوره المنوط به، تتمثل في الفحص والمراجعة لسجلات الحزب و حساباته والمستندات الاخرى التي لديه ، وكما له الحق بطلب اي بيانات أو معلومات أو ايضاحات من الحزب السياسي، وكذلك له الحق ان يحتفظ بالوثائق أو السجلات أو المستندات اذا تطلبت عملية المراجعة ذلك ولحين الانتهاء منها وإن الجهاز يباشر عمليات الفحص والمراجعة في مقرات الأحزاب أو في مقر الجهاز ذاته، كما ان اداءه لعمله لا يقتصر على الفحص والمراجعة وإنما له الحق في التفتيش والمعاينة وطلب البيانات الأساسية والاتصال بالمسؤولين الماليين^(٤).

ويقع على عاتق الحزب ان يمكن الجهاز من القيام بأعماله الرقابية، إذ أورد قانون الأحزاب السياسية الالتزامات التي تقع على الحزب السياسي، وذلك بإخطار الجهاز بما يتلقاه من تبرعات وكذلك البيانات الخاصة بالمترعين وذلك في نهاية كل عام^(٥)، كما يلتزم الحزب بإخطار الجهاز بالمخالفات

(١) د. أحمد خالد سعد زغلول، الجهاز المركزي للمحاسبات ودوره في حماية المال العام، مرجع سابق، ص ٤٠٠.

(٢) د. فتحي محمد محمد الاحوال، الرقابة على اموال الدولة العامة ودور الجهاز المركزي للمحاسبات في الرقابة والتأثير في الاجراءات التأديبية، مرجع سابق، ص ٢٧١.

(٣) محمد سعيد، ٦٦ حزبا لم يقدموا ميزانياتهم السنوية للجهاز المركزي للمحاسبات، مقال منشور على بوابة اخبار اليوم على البريد الالكتروني www.akhbarelyom.com ، تاريخ الزيارة ٣٠/١٠/٢٠٢٢، الساعة ٢:١٠ صباحا.

(٤) د. هه وار نور الدين حسين، دور الاجهزة الرقابية المستقلة على المال العام، مرجع سابق، ص ٦١.

(٥) المادة (١١) من قانون الأحزاب السياسية المصري رقم (٤٠) لسنة ١٩٧٧.

المالية خلال شهر من تاريخ وقوعها^(١)، ويعتبر من قبيل المخالفات المالية في تطبيق احكام القانون عدم تقديم الحزب للجهاز الحسابات ونتائج الاعمال والمستندات المؤيدة لحساباته في المواعيد المحددة، أو بما يطلبه من أوراق أو بيانات أو قرارات أو وثائق أو غير ذلك مما يكون له الحق في فحصها أو مراجعتها أو الاطلاع عليها قانوناً^(٢)، ويترتب على مخالفة ما تقدم مسؤولية جنائية تقع على عاتق المسؤول في الحزب السياسي تتمثل بالحبس مدة لا تقل عن سنة ولا تزيد على خمس سنوات^(٣).

و بلغ عدد الأحزاب التي لم تقدم اي مستندات أو موازنات تثبت مصادر تمويلها والتبرعات التي حصلت عليها للجهاز المركزي للمحاسبات (٦٦) حزبا من اصل اجمالي (١٠٤) حزبا، منهم (٢٠) حزبا لم يقدموا موقفهم المالي أو قوائمهم المالية منذ ٢٠٠٥ وحتى ٢٠١٥ كما لم يتقدم (٣٠) حزبا بأي مستندات تتعلق بموقفهم المالي منذ بداية نشاطهم وهو ما يعد مخالفة لقانون الأحزاب الذي لزم الأحزاب بأخطار الجهاز المركزي للمحاسبات بما تتلقاه من تبرعات والبيانات الخاصة بالمتبرعين نهاية كل عام^(٤)، ويلاحظ من ذلك عدم الجدية الواضحة في الالتزام بالقانون من قبل الأحزاب السياسية وتحمل المسؤولية، بالرغم من فرض الرقابة الصارمة في التشريع المصري من خلال ايراده للعقوبات عند المخالفة في عدم تمكين الجهاز المركزي للمحاسبات من اداء دوره المنوط به.

وتهدف هذه الرقابة من اذ المبدأ الى اضعاف نوع من الشفافية على المسائل المالية للأحزاب السياسية، وعدم تورط الأحزاب في تلقي اموال من مصادر محظورة، وتأكيدا على اهمية هذه الرقابة، فقد اعتبر القانون أموال الحزب بحكم الأموال العامة في تطبيق قانون العقوبات، كما يعتبر القائمين على الشؤون المالية للحزب بحكم الموظفين العموميين^(٥)، وبالتالي يترتب على ذلك نتائج هامة تتمثل في تطبيق ما أورده المشرع من احكام خاصة بالاعتداء على المال العام في الباب الرابع من الكتاب الثاني

(١) المادة (١٤) من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات المصري رقم (١٤٤) لسنة ١٩٨٨.

(٢) باسم نعيم عوض، الرقابة المالية للجهاز المركزي للمحاسبات (دراسة مقارنة في التشريعات المقارنة)، اطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق، جامعة بني سويف، مصر، ٢٠١٠، ص٢٣٨.

(٣) المادة (٢٦) من قانون الأحزاب السياسية المصري رقم (٤٠) لسنة ١٩٧٧.

(٤) محمد سعيد، ٦٦ حزبا لم يقدموا ميزانياتهم السنوية للجهاز المركزي للمحاسبات، مقال منشور على بوابة اخبار اليوم على البريد الالكتروني www.akhbarelyom.com، تاريخ الزيارة ١١/٥/٢٠٢٢ الساعة ٣:٢١ ص.

(٥) هلمت سعدون غريب، الضوابط القانونية لتمويل الأحزاب السياسية، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ٢٠١٥، ص٢٠٤.

من قانون العقوبات المصري رقم (٥٨) لسنة ١٩٣٥ المصري في المواد (١١٢ - ١١٩) تحت عنوان) اختلاس المال العام والعدوان عليه والغدر)، ويؤدي تطبيق هذه الاحكام الى تجريم حالات التصرف في اموال الحزب بواسطة القائمين عليه والعاملين به بما يخالف احكام قانون العقوبات والقواعد والاجراءات التي تحكم التصرف في هذه الأموال، كما يترتب على ذلك تطبيق أحكام قانون الكسب الغير المشروع رقم (٦٢) لسنة ١٩٧٥ على حالات التصرف غير المشروع في أموال الحزب^(١)، وبهذا فإن الجهاز قد يرصد وقوع جرائم أموال عامة وبالتالي يقوم بإبلاغ نيابة الأموال العامة عن هذه الجرائم^(٢).

ويرى جانب من الفقه بأن المشرع المصري وإن كان موفقا في اناطة مهمة الرقابة للجهاز المركزي للمحاسبات الا ان هناك تحفظ على تبعية الجهاز، اذ يرتبط الجهاز برئيس الجمهورية الذي يراس الحزب الحاكم في الدولة وبالتالي في الأمر ينتهي الى ان الحزب الحاكم هو الذي يتولى الرقابة ويجريها على الأحزاب السياسية، وبالتالي فان المشرع المصري قد وضع الأحزاب تحت رحمة الحزب الحاكم ويمكن أن تجري بأسلوب يبتعد عن الحيطة ويدنو من النظرة الحزبية الضيقة^(٣).

ومن خلال ما تقدم يمكن القول بأن تنظيم الجهاز يعكس طبيعة الرقابة المالية التي يمارسها، فهو عبارة عن هيئة إدارية لا قضائية تمارس الرقابة على تمويل الأحزاب السياسية ومن ثم فهو لا يصدر احكاما قضائية تحوز قوة الشيء المقضي به عما يكتشفه من اخطاء ولم يرتب القانون لها وسائل لنقضها بطريق القضاء، وإنما يقتصر دوره على رفع تقارير بشأنها الى الجهات المتخصصة ومتابعة فرض العقوبات الملازمة على مرتكبي هذه المخالفات من السلطات التأديبية المعنية^(٤)، وبذلك يمكن الاستنتاج بأن المشرع المصري اخذ بمبدأ الرقابة وما يستتبعه من علانية وذلك من خلال الكشف

(١) قانون الكسب غير المشروع المصري رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٥ المنشور في الجريدة الرسمية بالعدد (٣١) في ٢١/يوليو/١٩٧٥.

(٢) نيابة الأموال العامة: عبارة عن نيابات متخصصة انشأت بقرار النائب العام رقم (٤٥) لسنة ١٩٦٨ وأعيد تشكيلها وتحديد اختصاصها بقرارات لاحقة، تتصل بمكتب النائب العام ونيابات الأموال العامة التابعة لنيابات الاستئناف، وتعمل جميعها تحت سلطة النيابة العامة وتختص بالتحقيق والتصرف في كافة جرائم المال العام المنصوص عليها في قانون العقوبات. للمزيد ينظر: د. فيصل اياد فرج الله، الوافي في شرح المخالفات المالية (دراسة تحليلية مقارنة)، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠٢٠، ص ٢٩.

(٣) د. حسن البدرابي، الأحزاب السياسية والحريات العامة، مرجع سابق، ص ٥٨٣.

(٤) د. فيصل اياد فرج الله، الوافي في شرح المخالفات المالية، مرجع سابق، ص ٢٧.

عن أسماء المتبرعين من قبل الحزب السياسي وتزويد الجهاز المركزي للمحاسبات بأسماء المتبرعين وتعد رقابة إدارية لا قضائية.

ثانياً: لجنة الأحزاب السياسية: تأسست لجنة شؤون الأحزاب السياسية بموجب المادة (٨) من قانون الأحزاب السياسية المصري رقم (٤٠) لسنة ١٩٧٧ المعدل، وهي لجنة إدارية تصدر قرارات إدارية شكلا وموضوعا، وتخضع لرقابة القضاء وتكون محلا للإلغاء^(١).

وبعد التغيير الكبير الذي حصل في المجتمع المصري، وقيام ثورة (٢٥) يناير ٢٠١١ التي أخذت موقفا مختلفا تماما في التعامل مع الأحزاب المصرية على الصعيد الدستوري والتشريعي، فقد أشار الاعلان الدستوري الصادر من مجلس الاعلى للقوات المسلحة في (١٣) فبراير ٢٠١١ الى التعددية الحزبية والسياسية عندما قرر " ...، إن المجلس الاعلى للقوات المسلحة يؤمن ايمانا راسخا بان حرية الانسان وسيادة القانون وتزعم قيم المساواة والديمقراطية والتعددية والعدالة الاجتماعية واجتثاث جذور الفساد هي اسس شرعية لأي نظام حكم يقود البلاد.."^(٢).

أما على الصعيد التشريعي فقد اصدر المجلس الاعلى للقوات المسلحة مرسوما بقانون (١٢) لسنة ٢٠١١ بتعديل بعض احكام القانون رقم (٤٠) لسنة ١٩٧٧ الخاص بنظام الأحزاب السياسية من ضمنها تعديل لجنة الأحزاب السياسية وقد تضمن هذه التعديل اعادة تشكيلها اذ نص على " تشكل لجنة الأحزاب السياسية من النائب الأول لرئيس محكمة النقض رئيسا، وعضوية نائبين لرئيس محكمة النقض ورئيسين بمحاكم الاستئناف يختارهم مجلس القضاء الاعلى ونائبين لرئيس مجلس الدولة ويختارهم المجلس الخاص"^(٣)، ويلحظ من خلال استقراء نص المادة بان تشكيل هذه اللجنة من اعضاء الهيئات

(١) لقد جاء حكم المحكمة الإدارية العليا في هذا الصدد " لجنة شؤون الأحزاب السياسية بحسب تكوينها واختصاصاتها وسلطاتها هي لجنة إدارية عما تصدره من قرارات لا يعدو في حقيقة تكييفه الصحيح ان يكون قرارا إداريا شكلا وموضوعا تخضع قرارات اللجنة للرقابة القضائية بالطعن عليها بالإلغاء امام المحكمة المختصة... لا يسري بشأن اعضاء هذه اللجنة ما هو مقرر بشأن القضاة من احكام قانونية تتعلق بالحيدة والتحي والممنع من المشاركة في الحكم" حكم المحكمة الإدارية العليا المرقم (٢٥٨٨) لسنة (٤٢) قضائية العليا، جلسة ١١/٤/١٩٩٨ مشار لدى: د: هلمت سعدون، الضوابط القانونية لتمويل الأحزاب السياسية، مرجع سابق، ص ٢٠٥

(٢) الاعلان الدستوري المصري لسنة ١٣/فبراير/٢٠١١ الذي اصدره المجلس الاعلى للقوات المسلحة.

(٣) المادة (٨) من قانون الأحزاب السياسية المصري رقم (٤٠) لسنة ١٩٧٧.

القضائية فقط لضمان الحيادة والتجرد والعلم القانوني وارساء لدولة القانون، اذ ان اللجنة بتشكيلها القضائي واتخاذها محكمة النقض مقرا لها فإنها بذلك قد راعت تطبيق صحيح القانون دون مراعات للانتماءات السياسية التي كانت متوفرة وبنسبة كبيرة في اعضاء اللجنة ورئيسها ومقرها قبل التعديل^(١)، ويرى الباحث بان المشرع كان موفقا بإلغاء النص السابق لهذه المادة.

و تمارس لجنة شؤون الأحزاب السياسية نوعين من الرقابة على نشاط الأحزاب السياسية بما فيها النشاط المالي، الأولى هي الرقابة السابقة وتتصب على فحص اللجنة للمصادر المالية للحزب السياسي قبل ان يتأسس، ويتم بواسطة طلب الأوراق والمستندات اللازمة لتأسيس الحزب مع بيان مصادر تمويلها^(٢)، وان ايراد مثل هذا الشرط منطقي وذلك منعا لسرية هذه التمويل أو اخفائه كما ان الاعلان يؤدي الى اطلاع الشعب والاطمئنان على سلامة التمويل ومشروعيته اذ ان العلانية دليل المشروعية، وبعد التأكد من سلامة هذا الشرط من خلال تدقيق الأوراق والمستندات قد يمنح الحزب الموافقة أو يرفض تأسيسه، اما النوع الثاني من الرقابة وهي الرقابة اللاحقة التي تمارسها اللجنة عن طريق متابعة نشاطات الأحزاب من جميع الجوانب، بما فيها الجوانب المالية فانتهاك أو تخلف اي شرط من شروط التأسيس يعطي الحق لرئيس هذه الجنة -بعد موافقتها- ان يطلب من الدائرة الأولى بالمحكمة الإدارية العليا الحكم بوقف نشاط الحزب، أو حله وتصفية امواله اذا ثبت من تقرير النائب العام بتخلف أو زوال اي شرط من الشروط المنصوص عليها في المادة الرابعة من قانون الأحزاب السياسية^(٣).

ثانياً: الرقابة المتخصصة في التشريع المغربي: حرص المشرع المغربي على غرار التشريعات المتطورة وهو في مقام بناء منظومة رقابية صارمة على المال العام، الارتقاء بالدور الرقابي لمالية الأحزاب السياسية من اجل تحقيق الشفافية والمساواة وتكريسا للخيار الديمقراطي، وللحيلولة دون ان تلجأ تلك الأحزاب إلى الطرق غير المشروعة للحصول على التمويل الفاسد، فقد اخضع مالية الأحزاب السياسية للضبط والتنظيم والرقابة، من خلال اناط تلك المهمة الى المجلس الاعلى للحسابات طبقا لأحكام الدستور المغربي لسنة ٢٠١١ اذ نص على " تتاط بالمجلس الاعلى للحسابات مهمة مراقبة وتتبع

(١) د. حمدي عطية مصطفى عامر، الأحزاب السياسية في النظام السياسي والقانوني والوضعي والاسلامية (دراسة مقارنة)، دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية، ٢٠١٤، ص ٥٨٢.

(٢) المادة (٤/سابعاً) من قانون الأحزاب السياسية المصري رقم(٤٠) لسنة ١٩٧٧.

(٣) د. هلمت سعدون غريب، الضوابط القانونية لتمويل الأحزاب السياسية، مرجع سابق، ٢١٦.

التصريح بالامتلاكات وتدقيق حسابات الأحزاب السياسية، وفحص النفقات المتعلقة بالعمليات الانتخابية^(١)، ويعد هذا الاختصاص من الاختصاصات الجديدة التي منحت للمجلس طبقاً للمقتضيات الدستورية من أجل تعزيز الشفافية وتخليق الحياة السياسية الحزبية، وما يلحظ على المشرع المغربي بأنه ارتقى بالمجلس الاعلى للحسابات^(٢) الى مصاف مؤسسة دستورية تضطلع بدور المساهمة الفعالة في عقلنة الرقابة على التمويل الأحزاب السياسية وتمارس وظيفتها كليا كمؤسسة عليا رقابية مستقلة عن السلطة التشريعية والتنفيذية مما يجعله يتمتع بالحياد والموضوعية^(٣).

وقد تم تتويج ذلك المقتضى الدستوري بتشريع قانون رقم (٦٢,٩٩) لسنة ٢٠٠٢ المعدل المتعلق بمدونة المحاكم المالية^(٤) الذي اثار وبصورة صريحة على اختصاص المجلس الاعلى للحسابات بالرقابة على المال العام ومن ضمنها تدقيق حسابات الأحزاب السياسية^(٥)، واعتبر اختصاصه في مجال البت في الحسابات من الاختصاصات القضائية للمجلس طبقاً لمقتضيات قانون مدونة المحاكم المالية^(٦)، وقد نص القانون التنظيمي رقم (٢٩.١١) لسنة ٢٠١١ المتعلق بالأحزاب السياسية على ما تضمنه الدستور المغربي بإخضاع مالية الأحزاب السياسية لرقابة المجلس الاعلى للحسابات بالنص على " طبقاً لأحكام الفصل (١٤٧) من الدستور، يتولى المجلس الاعلى للحسابات تدقيق حسابات الأحزاب السياسية المشار اليها في المادة (٤٢) من هذا القانون التنظيمي، وكذا فحص صحة نفقاتها برسم الدعم المشار اليه في المادة (٣٢)^(٧)، وبالرجوع الى نص المادة (٤٢) من القانون ذاته

(١) المادة (١٤٧) من الدستور المغربي لسنة ٢٠١١ المنشور في الجريدة الرسمية المغربية بالعدد (٥٩٦٤) في ٢٩ يوليو ٢٠١١.

(٢) ارتقى المشرع المغربي بمكانة المجلس الاعلى للحسابات باذ جعله مؤسسة دستورية تتمتع بالاستقلالية بموجب المادة (١٤٧) من الدستور المغربي لعام ٢٠١١.

(٣) المختار الطبطي، تمويل الأحزاب السياسية بالمغرب، مرجع سابق، ص ١٣٨.

(٤) قانون مدونة المحاكم المالية المغربي رقم (٦٢,٩٩) لسنة ٢٠٠٢ المعدل المنشور بالجريدة الرسمية بالعدد (٥٠٣٠) في ١٥/اغسطس/٢٠٠٢.

(٥) المادة (٣) من قانون مدونة المحاكم المالية المغربي رقم (٦٢,٩٩) لسنة ٢٠٠٢ المعدل.

(٦) يمارس المجلس في هذا المجال وظيفتين قضائيتين الأولى وهي الاختصاص التقليدي التي تتمثل في النظر بالحسابات لمختلف الهيئات المكلفة بالرقابة عليها اما الوظيفة الثانية في ميدان التأديب المتعلقة بالميزانية والشؤون المالية. ينظر: المواد (٢٥-٧٤) من قانون مدونة المحاكم المالية رقم (٦٢,٩٩) لسنة ٢٠٠٢.

(٧) المادة (٤٤) من القانون التنظيمي للأحزاب السياسية المغربي رقم (١١.٢٩) لسنة ٢٠١١.

نجد بان المشرع قد اشترط على الأحزاب السياسية حصر حساباتها السنوية بأشراف خبير محاسب مسجل في جدول هيئة الخبراء المحاسبين بالمغرب، من خلال مسكها للحسابات المالية الذي هو عبارة عن مخطط حساباتي موحد تعده وزارة الداخلية و وزارة الاقتصاد والمالية يسلم الى الحزب السياسي^(١)، ومن ثم يقوم الحزب السياسي بتسليم تلك الحسابات الى المجلس الاعلى للحسابات من اجل اخضاعها للتدقيق^(٢)، وعن طريق تلك الالية يمكن معرفة المبالغ المقدمة للحزب ومن ضمنها التبرعات والهبات فيما اذا كانت تفوق القيمة المحددة قانونا من عدمه بالإضافة الى ما يظهر في حسابات الحزب سوف يكون واضح المصدر، وعليه يلحظ بان المشرع حدد الية للرقابة على مالية الأحزاب السياسية، بداية من استلام التمويلات الخاصة والعامة الى كيفية صرف هذه المبالغ وتدوينها ضمن سجلات رسمية وقانونية، مع الزامية الاعلان والنشر الدوري والمنتظم للمعطيات المالية التي تخص الحزب^(٣).

أما فيما يتعلق بنص المادة (٣٢) من قانون الأحزاب السياسية المغربي، فان الرقابة تتعلق بالتمويل العام الذي تقدمه الدولة للأحزاب السياسية، وبالتالي فان رقابة المجلس الاعلى للحسابات ينحصر في اطار هذه الفقرة على الدعم السنوي الممنوح للحزب السياسي من قبل الدولة^(٤).

طبقاً لذلك يتضح بأن مهمة المجلس^(٥) تنصب على تدقيق حسابات الأحزاب السياسية، وفحص النفقات المتعلقة بالعمليات الانتخابية، عملاً بمقتضيات المادة (٤٢) و (٤٤) و (٤٥) من قانون الأحزاب

(١) المخطط المحاسباتي الموحد: عبارة عن دليل يساعد الأحزاب السياسية على ضبط حساباتها وتقديمها بصورة واضحة وموحدة للأجهزة الرقابية للاطلاع على صحتها، يعد من قبل وزارة الداخلية و وزارة الاقتصاد والمالية ، ويروم هذا المخطط لوضع النيات شفافة وواضحة لتوفير المعلومات والبيانات المالية والمحاسبية حول أنشطة الأحزاب السياسية، ومن شأنه ان يكون صورة واضحة وامينة عن النتائج المالية للحزب، للمزيد ينظر: هكذا تتلاعب الأحزاب السياسية بالمال العام، مقال منشور على موقع تيلي ماروك بتاريخ ٢٠٢٠/٢/١١، الموقع الالكتروني www.telemmaroc.tv ، تاريخ الزيارة ٢٠٢٢، ١١، ٢٦، الساعة ١٠:٥٤ صباحاً.

(٢) بقول عبد العزيز، مالية الأحزاب السياسية بين التمويل والرقابة، مرجع سابق، ص ١٢٣.

(٣) عبد الله حارسي، تنظيم وتمويل الحملة الانتخابية التشريعية، بحث منشور في المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد (٣٨)، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، المغرب، ٢٠٠٢، ص ١٥٧.

(٤) لامية حمامة، مالية الأحزاب السياسية، مرجع سابق، ص ٣١٣.

(٥) من اجل ان يمارس المجلس مهامه المنوطة به فان المشرع بموجب قانون مدونة المحاكم المالية نظم بنائه التنظيمي بشكل محكم ليضمن سير اعمال المؤسسة، وذلك عن طريق هيئاته التي تمثل لبنات المجلس و يأتي على راس هذه الهيئات مؤسسة الرئاسة التي يرأسها الرئيس الأول الذي يعين من قبل الملك ويتولى مهمة الاشراف على الرقابة=

السياسية المغربي، اذ تتمثل الأولى في تدقيق حسابات الأحزاب السياسية وفحص نفقاتها التي تقدم لها كدعم سنويا ممنوح لها للمساهمة في تغطية مصاريفها، اما الثانية تنصرف الى الرقابة على النفقات المتعلقة بصرف المبالغ التي تستلمها الأحزاب السياسية كمساهمة من الدولة في تمويل حملاتها الانتخابية^(١)، وما يهمننا في هذا الاطار هو تدقيق حسابات الأحزاب السياسية كنوع من الرقابة على تمويلها من اجل الكشف على الجرائم المالية، وفي سبيل تحقيق تلك الغاية نجد ان القانون قد الزم الأحزاب بتقديم كل الوثائق والمستندات المكونة لحساباتها السنوية وكل المعطيات التي تقضيها عمليات تدقيق الحسابات، وذلك بزم من محدد بنص القانون تتمثل في (٣١) مارس من كل سنة، مشهود بصحتها من طرف خبير محاسب مسجل في جدول الخبراء المحاسبين، اذ يعمل المجلس الاعلى للحسابات بالأشراف على الحماية والتدقيق في التقارير المالية بموجب الدستور وبالتالي بسط رقابتها على العمليات المالية والمحاسبية على اعتبارها مؤسسة دستورية مستقلة مما يجعلها تتمتع بالحياد والاستقلالية^(٢).

وبعد الانتهاء من عملية التدقيق والمحاسبة يقوم المجلس بنشر تقاريره على موقع الجريدة الرسمية لتمكين الرأي العام من الاطلاع عليها^(٣)، و تكريسا لمبدأ الشفافية المالية فان المشرع المغربي مكن كل ذي مصلحة ان يطلع بمقر المجلس الاعلى للحسابات على الوثائق والمستندات المذكورة اعلاه، كما وله الحق بان يأخذ نسخة منها على نفقته الخاصة^(٤)، وفي حالة اذا ما رأى المجلس ان هناك فعل يشكل

=على المال العام من خلال الاختصاصات الممنوحة له بموجب القانون، وتتقسم الى اختصاصات إدارية وقضائية والتي تشكل المحرك الأساسي في عمل المجلس، بالإضافة الى وجود النيابة العامة برئاسة الوكيل العام للملك التي لها دورا اساسيا في عمل المجلس لما له من سلطات في حماية المال العام من خلال مهامها المتمثلة في التدقيق والتحقيق والبت في حسابات المحاسبين العموميين، اما اختصاصها في ميدان التأديب المالي فان سلطتها تتمثل في احالة القضايا للجهات المختصة اذا كان الفعل يشكل جريمة جنائية أو تأديبية، واخيرا من بين هيئاتها وجود المصالح الإدارية المتمثلة بالكتابة العامة للمجلس وكتابة الضبط. للمزيد ينظر: محمد معاش، دور المجلس الاعلى للحسابات في حماية المال العام ومكافحة الفساد، رسالة ماجستير، جامعة محمد الأول بوحده، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، المغرب، ٢٠٢٠، ص ٣٧ وما بعدها. عادلة الورد، رقابة المجلس الاعلى للحسابات على المال العام وفق اخر المستجدات، بحث على مجلة الحقوق المغربية، سلسلة دراسات قضائية، ط ١، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، ٢٠١٢، ص ٩٨.

(١) نور الدين بو نصر، تمويل الأحزاب السياسية بالمغرب، مرجع سابق، ص ٨٦.

(٢) المختار الطبطبي، تمويل الأحزاب السياسية بالمغرب، مرجع سابق، ص ١٤٠.

(٣) محمد معاش، دور المجلس الاعلى للحسابات في حماية المال العام ومكافحة الفساد، مرجع سابق ص ٦٨.

(٤) المادة (٤٦) من القانون التنظيمي للأحزاب السياسية المغربي رقم (٢٩.١١) لسنة ٢٠١١.

جريمة و يستوجب عقوبة جنائية يقوم الوكيل العام للملك^(١) من تلقاء نفسه أو بإيعاز من الرئيس الأول برفعها الى الوكيل العام للملك لدى محكمة النقض من اجل اتخاذ الاجراءات التحقيقية اللازمة ويخبر الوكيل العام للملك لدى محكمة النقض المجلس بالتدابير التي اتخذها^(٢)، ومن خلال ذلك يتبين بان الوكيل العام للملك عبارة عن همزة وصل بين المجالس المالية والمحاكم المالية اذ يتمثل دوره في رفع القضية الى المحاكم العادية دون غيرها فلا يكون له حق المتابعة.

وفي هذا المقام يمكن ان نطرح تساؤلا حول الجزاء المقرر على عدم تقديم الحزب السياسي حساباته في الاجل المحدد قانونا؟

كما قلنا سلفاً بأن القانون قد حدد اجلا للحزب السياسي بتقديم حساباته للمجلس، فإذا لم يقدم الحزب المستندات والوثائق الى المجلس في الآجال المقررة، يوجه الرئيس الأول للمجلس الى المسؤول الوطني للحزب اذار من اجل تسوية وضعية الحزب خلال ثلاثين يوما، وفي حالة لم يتم الحزب بتسوية وضعيته بعد فوات الاجل فانه يفقد حقه في الاستفادة من الدعم السنوي الذي يقدمه للأحزاب السياسية في السنة القادمة^(٣).

وقد بين التقرير الذي قدمه المجلس الاعلى للحسابات في مارس ٢٠٢٢ حول حسابات الأحزاب السياسية لسنة (٢٠١٩-٢٠٢٠)، انه بخصوص المهمة المتعلقة بتدقيق حسابات الأحزاب، سجل المجلس تقديم حسابات ٣٢ حزبا من ٣٤ مرخص لها بصفة قانونية حساباتهم سنة ٢٠١٩ بينما تخلف حزبان عن ذلك، وبعد تدقيق الحسابات السنوية تبين ان (٢٦) حزبا هي التي ادلت بحسابات مشهود بصحتها من طرف خبير محاسب مسجل في جدول هيئة الخبراء المحاسبين، ولم يقدم أحزاب تقارير

(١) الوكيل العام لدى الملك هو رئيس النيابة العامة . ينظر: د. أحمد قيش، ومحمد زنون واخرون، الشرح العلمي لقانون

المسطرة الجنائية، ط٤، فضاء ادم للنشر والتوزيع، المغرب، ٢٠١٨، ص٢٨

(٢) المادة (١١١) من قانون مدونة المحاكم المالية المغربي رقم (٦٢،٩٩) لسنة ٢٠٠٢.

(٣) لامية حمادة، مالية الأحزاب السياسية، مرجع سابق، ص٣١٣.

الخبراء المحاسبين ضمن الحسابات المدلى بها للمجلس، وسجل التقرير عدم التزام ثمانية احزاب بمعايير المحاسبة المنصوص عليها في المخطط الحسابي الموحد للأحزاب السياسية^(١).

ومن الملاحظ بأن الجزاء المفروض على الأحزاب السياسية لا يتناسب مع ما تقوم به من مخالفات للنصوص القانونية المتمثل بعدم تقديم حساباتها للمجلس، اذ كان على المشرع فرض عقوبات جزائية زجرية رادعة تحد من تلك المخالفات.

عند استقراءنا لما تناولناها من نصوص قانونية فان السؤال الذي يطرح حول الطبيعة القانونية للرقابة التي يمارسها المجلس على مالية الأحزاب السياسية فيما اذا كانت قضائية ام إدارية، إذ ما علمنا أن الدستور لم ينص على الطابع القضائي للمجلس لا من اذ التسمية إذ اسماه بالمجلس الاعلى للحسابات، و لا من اذ الاختصاصات بالإضافة إلى أن المشرع الدستوري لم يدرجه ضمن الباب السابع من الدستور الذي خصه للسلطة القضائية وانما خصص له باب مستقل، الشيء الذي يثير التساؤل حول الطبيعة القانونية للمجلس؟

اختلف الفقه حول الطبيعة القانونية للمجلس فمنهم من اعتبر عمله ذو طبيعة إدارية ومنهم من ذهب الى اعتباره ذو طبيعة قضائية^(٢) واخر ذهب الى ان المجلس هو محكمة من نوع خاص استنادا للتركيبية أو النظام الأساسي أو طبيعة مؤسسة النيابة العامة فهي شبيهة بالقضاء العادي ومختلفة عنه، الشيء الذي دفع الفقه إلى اعتباره قضاء متخصص^(٣)، الأمر الذي يجب الوقوف عليه وسوف نستعين بالمعيار الشكلي والعضوي ، فمن ناحية المعيار العضوي نرى بان المجلس من ناحية البناء التنظيمي يشير الى الطابع القضائي له، وذلك من خلال ثلاثة مؤشرات وهي تكوين المجلس من

(١) تقرير المجلس الاعلى للحسابات ٢٠١٩ - ٢٠٢٠ المنشور في الجريدة الرسمية، بالعدد (٧٠٧٣) مكرر ١٤ مارس ٢٠٢٢.

(٢) امل العلوي الاسماعيلي، اشكالية اجهزة الرقابة المالية بالمغرب، رسالة ماجستير، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، المغرب، ٢٠٠٩، ص ٩٩.

(٣) عبد الكريم طالب، التنظيم القضائي المغربي دراسة عملية، ط٥، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، ٢٠١٨، ص ٧٤.

قضاة^(١)، ووجود جهاز النيابة العامة^(٢)، وكذلك كتابة الضبط، وكذلك من الشواهد التي تؤيد الطابع القضائي للمحاكم المالية هي تخصيص المشرع نظام اساسي لقضاة هذه المحاكم في الفصل الثالث والذي ينص على مقتضيات شبيهة بالمقتضيات المطبقة للقضاة في المحاكم العادية^(٣).

أما من ناحية المعيار الشكلي فإن طبيعة الاجراءات المتبعة أمام المجلس على مستوى الاختصاصات القضائية مزدوجة، فالأولى تنصرف الى المحاسبين العموميين، والثانية فتخص الأمرين بالصرف، كما ان الاجراءات المتبعة داخل المجلس تتمتع بالخصوصية إذ أن المجلس يراعي عند ممارسة عمله باتباع الاجراءات المدنية في التبليغ والاستئناف وقواعد الاجراءات الجزائية في الاستماع الى الشهادة^(٤).

بناءً على ما تقدم ومن خلال المؤشرات التي تطرقنا لها يرى الباحث بان الطابع القضائي للمحاكم المالية متمثلة في المجلس الاعلى للحسابات يسمو على الطابع الإداري، بل تعتبر محاكم مالية متخصصة في القضاء المالي، وما يؤكد ذلك هو ان قراراتها تتمتع بقوة الشيء المقضي به، وتكون قابلة للطعن امام محكمة النقض، وكذلك تمتع قراراتها بالصبغة التنفيذية، كما ان قراراتها تستوفي جميع الشكليات التي تصدر بها الاحكام في المحاكم القضائية اذ تصدر باسم الملك وغيرها من اجراءات المحاكم العادية^(٥)، وبالتالي فان المشرع المغربي كان موفقا في الاتجاه بهذا المسلك في سبيل تعزيز الدور الرقابي المالي و فرض نظام رقابي متين و زيادة الاستقلالية والشفافية ووضع حد للانتهاكات المالية التي ترتكب من قبل الأحزاب السياسية.

من خلال القراءة المتأنية في النصوص الواردة في قانون الأحزاب والمتعلقة باليات الرقابة المالية للأحزاب السياسية يمكن أن نبين ما يلي :

(١) المادة (٤) من مدونة المحاكم المالية رقم (٦٢,٩٩) لسنة ٢٠٠٢ المنشور في الجريدة الرسمية بالعدد (٥٠٣٠) في ١٥/ اغسطس/٢٠٠٢.

(٢) المادة (١٤) من مدونة المحاكم المالية المغربي رقم (٦٢,٩٩) لسنة ٢٠٠٢ المعدل.

(٣) د. احميدوش مدني، المحاكم المالية في المغرب- دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة-، مطبعة فضالة ، المحمدية، ط١، ٢٠١٣، ص٢٠٤.

(٤) محمد براو، الوسيط في شرح مدونة المحاكم المالية، دار السلام للطباعة والنشر، الرباط، ٢٠١٢، ص١٧.

(٥) محمد معاش، دور المجلس الاعلى للحسابات في حماية المال العام ومكافحة الفساد، مرجع سابق، ص٣٠.

١- إن التشريع المغربي بالرغم من انه جاء برؤية جديدة في مجال الرقابة المالية العليا في دستور ٢٠١١ تفعيلاً للمسائلة المالية وتقوية لمبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة، الا انه جاء بمقتضيات عامة ومقتضبة ولم تحسم الطابع القضائي الفعلي للمجالس الاعلى للحسابات ووفقا لما يعرف (ما هي الطبيعة القانونية للرقابة التي يمارسها المجلس)، ومن الملاحظ بان المشرع قد افرد الباب العاشر من الدستور الحديث عن المحاكم المالية بعنوان المجلس الاعلى للحسابات وذلك بنصوص مقتضبة لم تتجاوز اربعة مواد، اذ تم النص على ان المجلس الاعلى للحسابات هو مجرد هيئة عليا لمراقبة المالية العمومية بالمملكة مما يخرجها عمليا من مجال السلطة القضائية وضماناتها بصريح النص الدستوري وذلك بالرغم من الاختصاصات القضائية المخولة له، وخصوصا ان المشرع الدستوري افرد الباب السابع للسلطة القضائية ولم يتطرق في سياق ذلك للمحاكم المالية- المجلس الاعلى للحسابات- بصفتها هيئات قضائية ولو على سبيل الاشارة وبالتالي فانه اخرجها عمليا من دائرة الامتيازات والحصانات المتعلقة بالاستقلالية وعموم الضمانات التي تتمتع بها السلطة القضائية.

٢- الرقابة البعدية للمجلس ذلك ان اغلب نصوص القانون هي رقابة تصب تركيزها على مراقبة مصير التمويل العام المقدم من الدولة للأحزاب السياسية، وهذا ما تم ملاحظته من تقارير المجلس الأعلى للحسابات، اذ يركز الرقابة على التمويل العام الذي تقدمه الدولة، اما التبرعات والهبات والوصايا التي تتلقاها الأحزاب السياسية فان الرقابة عليها يشوبها نوع من الضعف، ومن السهولة في ظل الاجراءات المتبعة للحصول على وثائق غير صحيحة تتعلق بالتبرعات والهبات وبالتالي فهي رقابة قاصرة ولا يمكن ان تكون الية رقابية حقيقية.

٣- لم يلزم قانون الأحزاب بضرورة التصريح بالامتلاكات من قبل الأحزاب السياسية، على عكس ما معمول به في اغلب التشريعات القانونية.

٤- باستقراء نصوص قانون المحاكم المالية نجد بان المجلس يضطلع بمجموعة من الاختصاصات والمهام على شتى المستويات، اذ يجمع بين الاختصاصات القضائية والتأديبية والاختصاصات في مجال الرقابة والتسيير^(١)، وهذا الجمع بين الاختصاصات المتعددة يضرب وبشكل مباشر فعالية الاداء الرقابي للمجلس الذي يعهد اليه كافة هذه المسؤوليات دونما التخفيف للعبء من قبل اجهزة اخرى.

(١) غزالي محمد، حكامه التمويل العمومي للأحزاب السياسية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة اكدال، المغرب،

بالتالي فان العلاقة المالية للدولة والشأن الحزبي في التشريع المغربي تتسم بعدم الشفافية، اذ ان هناك غموض حول التسيير المالي للأحزاب السياسية، فلا احد يعرف بالضبط لائحة دقيقة لممتلكات اي حزب من الأحزاب أو حساباته المالية ولا مصادر تمويلها ولا الطريقة التي تحصل بها على التمويل، ولم يتجرأ احد على نشر ذلك ولو على مستوى التنظيم الداخلي، وتطرح عدم الشفافية عدة مستويات يبقى اهمها غياب التقارير المالية الخاصة بالحزب وعدم نشر الأحزاب لحسابتها السنوية^(١)، وكذلك ظاهرة الارشاء السياسي^(٢).

ثالثاً: الرقابة المتخصصة في التشريع الأردني^(٣): نظم المشرع الأردني احكام الرقابة على تمويل الأحزاب السياسية بموجب نص المادة ٢٨ من قانون الأحزاب السياسية الأردني رقم (٧) لسنة ٢٠٢٢، إذ قيد الحزب السياسي بمجموعة من الالتزامات تتمثل في التزام الحزب بتعيين محاسب قانوني لتدقيق حساباته وبياناته المالية السنوية^(٤)، كما الزمه بإرسال نسخه من ميزانيته السنوية وبياناته المالية الختامية المصادق عليها للسنة السابقة وفقاً لنظامه الأساسي، وكذلك يقوم بإرسال بياناً موقعاً من الامين العام

(١) نور الدين بو نصر، تمويل الأحزاب السياسية بالمغرب، مرجع سابق، ص ١٠٢.
(٢) من الثابت ان الرشوة اخلاص بالثقة العامة لكونها تتحرف بالسلوك الانساني، تجعله يخل بواجباته وبالتالي زعزعة الاستقرار الاجتماعي، وبالرجوع الى الرشوة السياسية نجد بانها عرفت على انواع شتى من افساد الحياة السياسية في محاولة ارشاء وشراء جزء كبير من النخبة السياسية اذ انه تم تميع العمل السياسي بكيانات تدعى احزاب إدارية وجمعيات لتحضير بدائل، وابداع ثقافة النخاسة في المقاعد النيابية والمناصب الإدارية وترسيخ لوبيات الاقتصاد والاعتناء غير المشروع وهذا الارشاء يستهدف الهوية والمشروع الديمقراطي، وقد حظيت هذه الظاهرة بأقصى عناية الابداع فقد تنوعت بين العطايا المباشرة والرشاوى المغلفة واستخدام المناصب الإدارية ومن اخطر اسلوب الارشاء السياسي لهو اسلوب الامتيازات التي تمنح بدون معايير ومقاييس. مشار لدى نور الدين بو نصر، تمويل الأحزاب السياسية بالمغرب، المصدر نفسه اعلاه، ص ١٠٦.

(٣) هناك من الباحثين من يرى ان ديوان المحاسبة الأردني مختص بالرقابة على مالية الأحزاب السياسية وهذا غير صائب اذ بالرجوع الى نص المادة (٤) من قانون ديوان المحاسبة نجده فرض الرقابة على الجهات الحكومية والمؤسسات العامة دون غيرها وبالتالي فان مالية الحزب السياسي تخرج عن نطاق اختصاصه ولا تمتد اليه رقابته، الأمر الذي لا يجعل الديوان متابعا للمال العام اينما وجد وهذا ما اكده القرار التفسيري الصادر عن الديوان الخاص بتفسير القوانين رقم (٥) لسنة ١٩٧١ في ١١/١/١٩٧١، بالإضافة الى نص المادة (١٠/ب) من نظام المساهمة الأردني الذي نص على " يتولى ديوان المحاسبة الرقابة على اموال الحزب للتثبت من سلامة انفاقها وفقاً لأحكام القانون". للمزيد ينظر: د. حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الاجهزة الحكومية (دراسة تحليلية وتطبيقية)، ط٢، دار الثقافة، الاردن، ٢٠١٠، ص ١٤٤.

(٤) المادة (٢٨/أ) من قانون الأحزاب السياسية الأردني رقم (٧) لسنة ٢٠٢٢

للحزب عن موارده المالية بالتفصيل، بالإضافة الى قيام الحزب بأرسال جميع التبرعات والهبات والوصايا التي تلقاها خلال السنة المالية الى سجل الأحزاب في الهيئة المستقلة للانتخابات لغرض تدقيقها خلال مدة ثلاثة اشهر من تاريخ انتهاء السنة المالية^(١)، ولمجلس مفوضي الهيئة أو من يفوضه حق الاطلاع على حسابات الحزب وتدقيق قيوده المالية واعداد تقرير بذلك على ان ترسل نسخه منه الى امين عام الحزب أو من في حكمه^(٢).

وإذا لم يلتزم الحزب بتقديم البيانات أو الوثائق أو المستندات التي الزمه القانون بها خلال المدة المنصوص عليها في القانون، فان المجلس يقوم بتوجيه اشعار خطي اليه لتصويب أوضاعه خلال مدة لا تزيد على ستين يوماً^(٣)، وإذا لم يتم بتصويب أوضاعه خلال المدة المذكورة اعلاه فان مجلس مفوضي الهيئة المستقلة للانتخابات يطلب من محكمة البداية وقف الحزب^(٤).

ومن خلال استقراء ما تقدم يمكن القول بان المشرع الأردني جعل الاختصاص الرقابي على مالية الأحزاب السياسية من اختصاص الهيئة المستقلة للانتخابات عن طريق تدقيق حسابات الأحزاب السياسية واعداد تقارير بذلك الا ان النظام الخاص بالهيئة لرقابة الموارد المالية للأحزاب السياسية لم يتم تشريعه لغاية الان.

الفرع الثاني

الرقابة العمومية على التمويل غير المشروع في التشريعات المقارنة

في بعض النظم القانونية يوكل امر مراقبة المال العام إلى اجهزة إدارية أو قضائية بالإضافة الى وجود اجهزة متخصصة، على اعتبار ان اموال الحزب تدخل في اطار الأموال العامة بحسب الوصف القانوني لها في كل دولة، من اجل احكام الرقابة على تمويل الأحزاب السياسية، وعليه سوف نوضح هذه الرقابة على الشكل الاتي:

(١) المادة (٣/٢/٢٨) من قانون الأحزاب السياسية الأردني رقم (٧) لسنة ٢٠٢٢

(٢) المادة (٢٩/أ) من قانون الأحزاب السياسية الأردني رقم (٧) لسنة ٢٠٢٢

(٣) المادة (٣٤/أ) من قانون الأحزاب السياسية الأردني رقم (٧) لسنة ٢٠٢٢.

(٤) المادة (٣٤/ب) من قانون الأحزاب السياسية الأردني رقم (٧) لسنة ٢٠٢٢.

أولاً: الرقابة الرسمية: تتصرف الرقابة الرسمية الى رقابة التي تقوم بها السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية ورقابة الاجهزة المستقلة والمصرفية وسوف نبين ذلك وفق ما يلي:

١- رقابة السلطة التشريعية: تمارس السلطة التشريعية في الدول البرلمانية الى جانب وظيفتها التشريعية في اقرار القوانين ووظيفة رقابية على المال العام، ويكاد يجمع الباحثون ان سبب وجودها هو الاختصاص المالي للبرلمان، والعلة في ذلك لصعوبة وخطورة الرقابة على مالية الأحزاب، ولهذا فان الجهات التشريعية تحتاج الى دعم مستمر من خلال زيادة صلاحياتها والوقوف على مواطن الضعف والخلل في القوانين والانظمة النافذة في تنظيم عملها والعمل على تعديلها، وتمارس السلطة التشريعية وظيفتها الرقابية عن طريق اللجان التي يتم تشكيلها لغرض الرقابة المالية وتعد هذه اللجان الاكثر حيوية في ممارسة العمل الرقابي^(١).

وقد اخذ المشرع المصري بهذا النوع من الرقابة اذ تضمنت المادة (١٢٥) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ مسالة الرقابة على الأموال العامة اذ نصت على " يجب عرض الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة على مجلس النواب... وللمجلس ان يطلب من الجهاز المركزي للمحاسبات اي بيانات أو تقارير اخرى"، واذ ان الجهاز المركزي يمارس الرقابة على مالية الأحزاب السياسية فان البرلمان عن طريق ما يطلبه من الجهاز ان يدقق حسابات الأحزاب السياسية.

أما موقف المشرع المغربي فإنه انتهج هذه الرقابة من خلال مصادقة البرلمان على الميزانية السنوية للأحزاب السياسية، وكما تعد من اليات الرقابة البرلمانية تشكيل لجان تقصي الحقائق في وقائع معينة^(٢)، وهو ذات الاتجاه الذي ذهب اليه المشرع الأردني اذ اعطى لمجلس النواب الحق في تشكيل لجان مؤقتة بموجب النظام الداخلي النافذ للمواد (٦٢، ٦٥، ٧٣، ٧٥) ويحدد المجلس مهامها والقضية الواجب التحقيق فيها، وتحل هذه اللجنة عند اكتمال المهام المكلفة بها، بالإضافة الى دور البرلمان في اقرار القوانين المعالجة للفساد المالي^(٣).

(١) امل العلوي الاسماعيلي، اشكالية اجهزة الرقابة المالية بالمغرب، مرجع سابق، ص ٩٧.

(٢) د. بليغ علي حسن بشر، دور الرقابة العليا للدولة في حماية المال العام ومحاربة الفساد المالي في البلدان النامية (دراسة تطبيقية مقارنة بين اليمن والمغرب)، بحث منشور على مجلة الاكاديمية للأبحاث والنشر العلمي، العدد (٢١)، ٢٠١٢، ص ١١١.

(٣) المواد (٦٢، ٦٥، ٧٣، ٧٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لسنة ٢٠١٣.

٢- رقابة السلطة التنفيذية: إن السلطة التنفيذية تمثل الإدارة العامة للبلاد التي تقوم بتنفيذ السياسة العامة للدولة من خلال تنفيذ القوانين وحماية المال العام وغيرها من الاختصاصات، لذلك فإن دورها في مكافحة التمويل غير المشروع يعد من أهم أدوار السلطات العامة، فقد نظم المشرع المغربي العلاقة بين الأجهزة التنفيذية والأحزاب السياسية بعد اقرار التمويل العام، إذ أصبحت الجهات التنفيذية المتمثلة (بوزارة المالية) معنية بتنظيم وتحديد الموارد المالية للأحزاب، فهي مسؤولة عن تحديد مبلغ الدعم العام، لتتخذ السلطة التنفيذية مدخلا في فرض الرقابة على مالية الأحزاب السياسية من خلال الكشف والانفاق بعد اقرار قانون الأحزاب السياسية ٢٠١١ لتشمل اقتراح الدعم العمومي السنوي للأحزاب السياسية وتنظيم الموارد المالية، إذ بموجب القانون فان وزارة الداخلية معنية بتنظيم الشؤون المالية للأحزاب، بالإضافة الى ما تقوم به وزارة الداخلية الى جانب وزارة المالية من تزويد الأحزاب بإحداث المخطط المحاسبي الذي يتضمن كافة الإيرادات والانفاق المالي السنوي للحزب^(١)، أما موقف المشرع الأردني فإنه في إطار الرقابة على مالية الأحزاب السياسية فقد استحدثت وزارة الشؤون السياسية و البرلمانية سنة ٢٠١٣ من أجل تطوير العمل السياسي عن طريق تعزيز التنسيق والتعاون بين المؤسسة التنفيذية والتشريعية^(٢).

٣- الرقابة القضائية: مما لا شك فيه ان للقضاء دور بارزا في منع الفساد، فهو يملك الحكم النهائي والفاصل على الجرائم، فبقدر ما تتمتع به الأجهزة القضائية بالاستقلالية وعدم تأثرها بالحالة السياسية، فهي لها القدرة على مواجهة الفساد المالي، وبسط سطوتها عليه لتردع كل من ينوي ان يتركب فعل مجرما قانونا، ويكمن الدور الذي تمارسه السلطة القضائية في مجال الرقابة المالية على تمويل الأحزاب السياسية في تفسير القوانين المتعلقة في التمويل والتأكد من مدى مطابقتها لإحكام القانون، والتحقيق في الجرائم المرتكبة وإيقاع العقاب^(٣)، وهذا ما ذهبت اليه اغلب التشريعات ومنها التشريع المصري والمغربي والأردني، وتعد الرقابة القضائية رقابة لاحقة اي انها تمارس بعد انتهاء

(١) حمدون خلدون، تمويل الأحزاب السياسية في الدول العربية دراسة حالة الاردن والمغرب، مرجع سابق، ص ١٤٤.
 (٢) المادة (٣) من نظام التنظيم الإداري لوزارة الشؤون السياسي والبرلمانية رقم(٥٩) لسنة ٢٠١٣ المنشور في الجريدة الرسمية بالعدد(٥٢٢٨) لسنة ٢٠١٣.
 (٣) د. احميدوش مدني، المحاكم المالية في المغرب، مرجع سابق، ص ٣١.

العمليات المالية من احد الاجهزة المكلفة بالرقابة، وان الهدف من هذه الرقابة هو اكتشاف الافعال التي تعد جريمة واصدار العقوبات اللازمة بحق مرتكبها^(١).

٤- رقابة الاجهزة المستقلة: كفلت العديد من الانظمة التشريعية الرقابة على المال العام إلى بعض الهيئات والجهات مستقلة ومن ضمنها مالية الأحزاب السياسية وتختلف درجة واستقلال هذه الاجهزة من تشريع الى اخر وان كان استحداث هذه الاجهزة ينم عن الرغبة في ابعاد نفوذ بعض الجهات في الدولة من التأثير على هذه الجهات في ممارسة عملها، وقد اخذ المشرع المغربي بهذا النوع من الرقابة فانشأ (الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها) إذ يعد هذا الجهاز من الاجهزة التي لها دور بارز في مكافحة الفساد المالي، وفي سبيل القيام بمهامها تعمل على تلقي تناول والبلاغات والمعلومات المرتبط بالفساد ودراستها والتأكد من صحة الوقائع التي تتضمنها، ويدخل في نطاقها نشر وتلقي المعلومات في هذا المجال وترسيخ مبادئ الحيادة والنزاهة وقيم المواطنة، كما لها دور في ابداء الراي فيما يخص مقترحات القوانين ذات الصلة بالوقاية من الفساد، والجدير بالذكر بان هذه الهيئة قد قامت بالعديد من التقارير والدراسات في مجال الفساد في المال السياسي^(٢).

أما موقف المشرع الأردني^(٣) فمن خلال الاطلاع على نصوص قانون الأحزاب السياسية الأردني الحالي نجد بان المشرع استمر العمل بالأنظمة الصادرة بمقتضى قانون الأحزاب السياسية الأردني رقم (٣٩) لسنة ٢٠١٥ الملغي^(٤)، اذ بمقتضاه صدر نظام المساهمة المالية في دعم الأحزاب السياسية رقم (١٥٥) لسنة ٢٠١٩ الذي سنه مجلس الوزراء، والذي نص على مبدأ الرقابة المالية على تمويل

(١) حمدون خلدون، تمويل الأحزاب السياسية في الدول العربية دراسة حالة الاردن والمغرب، مرجع سابق، ص ١٦٤.
(٢) حمدون خلدون، تمويل الأحزاب السياسية في الدول العربية دراسة حالة الاردن والمغرب، مرجع نفسه، ص ١٤٦.
(٣) تم انشاء هيئة النزاهة ومكافحة الفساد سنة ٢٠٠٦ والتي يكمن دورها في التحري عن الفساد المالي بكل انواعه والكشف عن المخالفات والتجاوزات وجمع المعلومات والادلة الخاصة بها، والغرض من ذلك التأكد من التطبيق السليم للقانون بكل شفافية، ولا يوجد نص قانوني صريح يبيح للهيئة ممارسة العمل الرقابي على مالية الأحزاب السياسية الا انه لهذه الهيئة رقابة غير مباشرة من خلال الرقابة على الجهات المختصة بتمويل الأحزاب السياسية في الاردن. للمزيد ينظر: محمد هويلم الزين، الاجراءات الجزائية الخاصة بهيئة مكافحة الفساد في القانون الأردني (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، كلية الحقوق، الاردن، ٢٠١١، ص ١٦.
(٤) المادة (٤٢) من قانون الأحزاب السياسية الأردني رقم (٧) لسنة ٢٠٢٢.

الأحزاب السياسية وذلك بإسنادها الى ديوان المحاسبة^(١)، اذ يعد دائرة مستقلة مختصة بالرقابة على جميع الاعمال المالية والحسابية^(٢)، اذ يقع على عاتق ديوان المحاسبة^(٣) من اجل القيام بدوره المنوط به لضبط التمويل غير المشروع و تدقيق المستندات التي ترفع اليه والبت في سلامتها أو مخالفتها، وارسال تقاريره الى مجلس النواب سنويا ويرسل صوراً منه الى رئيس الوزراء ووزارة المالية، ويتضمن التقرير ملاحظاته عن الأحزاب السياسية و بيان المخالفات المرتكبة والجرائم المترتبة عنها والمسؤولية الناتجة عن ذلك^(٤)، ولرئيس الديوان أو من يفوضه ان يدقق في اي مستند أو سجل، ويجب على الحزب الاجابة على اي استيضاح يوجهه الديوان ضمن نطاق مهامه خلال مدة ثلاثون يوماً من تاريخ وصوله اليها، ويخضع الممتنع عن ذلك للمساءلة القانونية وفي حال منع العاملين في الحزب السياسي رئيس الديوان أو من يفوضه من القيام بمهامه فله الحق في ان يشتم الصناديق أو السجلات الخاصة بالحسابات بالشمع الاحمر وان يختمها بالختم الرسمي^(٥).

والحقيقة ان اشراك ديوان المحاسبة في الرقابة على الشؤون المالية للحزب السياسي يعد تقدماً واضحاً في طريق ضبط تمويل الأحزاب السياسية، الا ان ما يأخذ على هذا النوع من الرقابة انه جاء متأخر وكان الأولي بالمشروع الأردني ان يتناول الرقابة في قانون الأحزاب لكي يرتب احكام جزائية رادعة.

(١) المادة (١٠/ب) من نظام المساهمة المالية في دعم الأحزاب السياسية رقم (١٥٥) لسنة ٢٠١٩ الأردني المنشور في الجريدة الرسمية بالعدد (٥٦٠٥) لسنة ٢٠١٩.

(٢) حسين خرماشه، تقييم اداء ديوان المحاسبة الأردني (دراسة مقارنة)، مجلة النجاح للأبحاث الانسانية، جامعة النجاح، فلسطين، مجلد (١٣)، العدد (٢)، ١٩٩٩، ص ٦٨٦.

(٣) يتمتع الديوان ومدقيقه بالاستقلال اللازم لأداء عملهم وقد تضمن ذلك الاستقلال التام عن السلطة التنفيذية من النواحي المالية والإدارية، ويشمل المخصصات المالية وعدم التدخل في تعيين وعزل موظفيه وعدم تقييد حرية الديوان في تحديد نطاق ومدى عمليات الفحص، وكذلك عدم قيام الجهات الخاضعة لرقابته بالتأثير على نتائج عمله. للمزيد ينظر: محمد ياسين الرحاحلة، دور قانون ديوان المحاسبة في المحافظة على الأموال العامة في المملكة الأردنية = الهاشمية في ظل المتغيرات المعاصرة، بحث منشور على المجلة الأردنية في ادارة الاعمال، المجلد (٢)، العدد (٢)، ٢٠٠٦، ص ٢٩٤.

(٤) حمدون خلدون، تمويل الأحزاب السياسية في الدول العربية دراسة حالة الاردن والمغرب، مرجع سابق، ص ١٣٨.

(٥) محمد ياسين الرحاحلة، دور قانون ديوان المحاسبة في المحافظة على الأموال العامة في المملكة الأردنية الهاشمية في ظل المتغيرات المعاصرة، مرجع سابق، ص ٢٩٥.

٥- الرقابة المصرفية: هناك من الهيئات والمؤسسات المالية التي تلعب دورا بارزا في الرقابة على مالية الحزب السياسي مثل المصارف، اذ تؤدي هذه المؤسسات دورا هاما بالرقابة المالية من خلال تزويد الهيئات الرقابية بالوثائق والمستندات المطلوبة بغية التحقق من سلامة السجل المالي للحزب، فبعض التشريعات تلزم الأحزاب بفتح حساب مصرفي والعمل بموجبه مما يسهل عملية الرقابة^(١)، هذا ما ذهب اليه المشرع المصري في قانون الأحزاب السياسية المصري رقم(٤٠) لسنة ١٩٧٧ اذ قضت المادة (١٢) منه " يجب على الحزب ان يودع امواله في احد المصارف المصرية..."، كما أوجب القانون على الحزب مسك دفاتر منتظمة للحسابات تتضمن ايرادات التي تصل الى الحزب اذ وضع قانون الأحزاب ان اي شخص لم يودع في احد المصارف ولا يحتفظ بسجلات منتظمة تحتوي على ايرادات الأحزاب يتعرض لعقوبة السجن بسبب غموض الموقف المالي^(٢).

أما بالنسبة الى المشرع المغربي فقد الزم الأحزاب بفتح حسابات مصرفية في البنوك المغربية وان تودع اموالها باسمها^(٣)، كما انه قد فرض التعاملات المصرفية على كل الاجراءات المالية بواسطة الشيكات البريدية أو البنكية، هذا بدوره يسهل عملية تتبع الحسابات وتسجيلها للحد من التمويل السري غير المشروع^(٤)، كما ان المشرع قد الزم المتبرع بايداع المبلغ الذي يزيد قيمته على (١٠,٠٠٠) درهم بواسطة شيك بنكي أو بريدي^(٥).

أما بالنسبة لموقف المشرع الأردني فانه قيد الحزب بايداع امواله في البنوك الأردنية حصرا^(٦)، كما كما انه فرض على الحزب عند قبوله التبرعات النقدية والعينية ان يتم دفع التبرع الذي تزيد قيمته على (٥٠٠٠) الف دينار بموجب شيك مسحوب على بنك اردني^(٧)، وهذا اتجاه موقفا في حصر التبرع بمصرف وطني من اجل ضبط عمليات التمويل.

(١) حمدون خلدون، تمويل الأحزاب السياسية في الدول العربية دراسة حالة الاردن والمغرب، مرجع سابق، ص٥٢.

(٢) هلمت سعدون، الضوابط القانونية لتمويل الأحزاب السياسية، مرجع سابق، ص١٩٧.

(٣) المادة (٤١) من قانون الأحزاب السياسية المغربي رقم (١١.٢٩) لسنة ٢٠١١.

(٤) بقلول عبد العزيز، مالية الأحزاب السياسية بين التمويل والرقابة، مرجع سابق، ص١٢٣.

(٥) المادة (٤٠) من القانون التنظيمي للأحزاب السياسية المغربي رقم (١١.٢٩) لسنة ٢٠١١.

(٦) المادة (٢٥/ب) من قانون الأحزاب السياسية الأردني رقم (٧) لسنة ٢٠٢٢.

(٧) المادة (٢٤/أ) من قانون الأحزاب السياسية الأردني رقم (٧) لسنة ٢٠٢٢.

ثانياً: الرقابة غير الرسمية: تتمثل الرقابة غير الرسمية بالرقابة الذاتية ورقابة وسائل الاعلام و المجتمع المدني.

١- الرقابة الذاتية (الكشف): تتحقق الرقابة الذاتية للحزب عن طريق تقديم الكشف الحساب المالي، فالكشف يعني الافصاح عن حجم التمويل الذي تحصل عليه الأحزاب ومصادره وطريق ومجالات انفاقه ونشر هذه المعلومات ليطلع عليها الافراد، اذ يدعو نظام الكشف الأحزاب السياسية الى وضع نظام داخلي بإيراداتهم المالية ونفقاتهم على ان تتضمن بيان الآلية التي يعمل بموجبها الحزب اذ ينشأ سجل محاسبة وعن طريق هذه السجلات تلتزم الأحزاب بالكشف عن إيراداتهم ومن ضمنها التبرعات اذ يتم تدوين بيانات المتبرع من اسمائهم ومصادر التبرع وقيمته، ومن خلال هذه الآلية تكون الأحزاب مضطرة لتقديم معلومات الى الجهات المسؤولة عن تلقي التقارير المالية^(١)، وبهذا فان الكشف يعد ركنا مهما في عمليات التمويل السياسي، فمن خلاله يمكن الضغط على الأحزاب بالابتعاد عن الممارسات المالية الفاسدة في التمويل، وعليه فهو يعتبر اجراء وقائي لإسهامه في القضاء على عمليات خرق القوانين.

وقد أتجه المشرع المصري الى الاخذ بنظام الكشف بالزام الأحزاب السياسية بنظام داخلي، يشتمل على تنظيم القواعد المالية له، وبيان اجراءات مسك الحسابات واعداد ميزانية سنوية لغرض اقرارها^(٢)، كما ويلتزم الحزب بالكشف عن مصادر تمويله ونفقاته ومشروعيتها لرئيس لجنة شؤون الأحزاب السياسية باعتباره الجهة المسؤولة عن الكشف المالي للحزب^(٣)، ويلحظ بان المشرع رتب مسؤولية جنائية على من يخالف ما ورد بإحكام المادة (١٢) بالحبس مدة لا تقل عن سنة ولا تزيد على خمس سنوات^(٤)، وبهذا فان المشرع المصري كان موقفا في ايراد هذا النص لما للكشف من دور مهم في محاربة التمويل غير المشروع ووضع حد للانحرافات التي ترتكبها الأحزاب السياسية.

أما بالنسبة الى المشرع المغربي فانه مارس هذه الرقابة عن طريق لجان المحاسبة المالية التي نص القانون على ضرورة تواجدها، والتي تعد من اهم مكونات الحزب السياسي في ضبط وتحديد

(١) سامر ناهض خضير، التمويل السياسي (دراسة في تمويل الأحزاب والحملات الانتخابية)، مرجع سابق، ص ٢٠٠.

(٢) المادة (٥) من قانون الأحزاب السياسية المصري رقم (٤٠) لسنة ١٩٧٧.

(٣) المادة (٧) من قانون الأحزاب السياسية المصري رقم (٤٠) لسنة ١٩٧٧.

(٤) المادة (٢٦) من قانون الأحزاب السياسية المصري رقم (٤٠) لسنة ١٩٧٧.

الموارد المختلفة التي تتلقاها خزينة الحزب وتعزيز المساءلة والمحاسبة الداخلية^(١)، ومن هنا تسعى الأحزاب الى تحديد مسؤوليتها في تقديم التقارير المالية وتطوير عمل الأحزاب فمن خلالها تجنب الأحزاب المشاكل المالية وتعزز مصداقيتها، وتتكون هذه اللجان من اعضاء يختلف عددها من حزب لآخر وتتولى اللجنة في اطار عملها مراقبة حسن تسيير وتدبير اموال الحزب، وكذلك مراقبة حساباتها وتقديم تقارير مفصلة، كما تقوم بأعداد التقرير المالي الذي يعرض خلال المؤتمر الوطني للحزب الذي يتضمن حصيلة العمليات المالية التي طرأت على خزينة الحزب السياسي خلال الاربع سنوات السابقة لعقد المؤتمر، وما يلاحظ على هذه اللجنة بانها شكلية تهدف الى تمرير التقرير بسرعة وهو ما يؤثر على مبدأ الشفافية المالية والنزاهة وهي المبادئ التي جاء بها الدستور المغربي ٢٠١١ وقانون الأحزاب السياسية المغربي^(٢).

وبالنسبة الى موقف المشرع الأردني من الرقابة الذاتية فان المشرع قد لزم الحزب بإنشاء نظام اساسي يتضمن تحديد الموارد المالية وتنظيمها وأوجه صرفها^(٣)، الا ان المشرع بالرغم من انه حظر على الحزب تلقي اموال اجنبية والاعتماد الكلي على الموارد الوطنية ومن ضمنها التبرعات إلا أنه لم ينظمها بالشكل الذي يضمن عدم تلقي الحزب السياسي أموال غير قانونية.

٢- وسائل الإعلام: يقع على عاتق وسائل الاعلام مسؤولية في التأكيد على ان الراي العام على علم بمصادر اموال الأحزاب السياسية وكيف يتم استخدامها من خلال فضح السلوك وانتهاك القواعد الرسمية والاعراف الاجتماعية، وتساعد وسائل الاعلام في الكشف على مسألة الذين يحاولون الحصول على اموال مشبوهة في التنافس على السلطة السياسية، وبالتالي سوف تكون القوة الدافعة للأفراد في ممارسة الضغط على الجهات ذات العلاقة في التحرك نحو الانتهاكات المالية وبهذا لوسائل الاعلام الدور الكبير والمكمل لعمليات الرقابة على النشاطات المالية للأحزاب^(٤)، فيما يتعلق بالمشرع المصري وموقفه من الدور الرقابي على مصادر تمويل الأحزاب السياسية نجده في المادة (٤٨) من لدستور المصري لعام ٢٠١٢ نص على " حرية الصحافة والطباعة والنشر وسائر وسائل

(١) المادة (٢٩) من القانون التنظيمي للأحزاب السياسية المغربي رقم (١١.٢٩) لسنة ٢٠١١.

(٢) بقول عبد العزيز، مالية الأحزاب السياسية بين التمويل والرقابة، مرجع سابق، ص ١٢٦.

(٣) المادة (٧/و) من قانون الأحزاب السياسي الأردني رقم (٧) لسنة ٢٠٢٢.

(٤) سامر ناهض خضير، التمويل السياسي (دراسة في تمويل الأحزاب والحملات الانتخابية)، مرجع سابق، ص ٢٤٢.

الإعلام مكفولة، وتؤدي رسالتها بحرية تامة واستقلال لخدمة المجتمع والتعبير عن اتجاهات الرأي العام والإسهام في تكوينه" وهذا بلا شك يمنح وسائل الإعلام دور كبير ومساحة واسعة من الحرية في ممارسة دورها في الرقابة على تمويل الأحزاب السياسية بغية كشف المخالفات التي ترتكب من قبل الأحزاب السياسية.

٣- **منظمات المجتمع المدني:** يكاد يكون هناك إجماع على أن منظمات المجتمع المدني لها دور كبير في مختلف المجالات، خصوصا الدور الرقابي الذي تمارسه هذه المؤسسات في الرقابة على تمويل الأحزاب السياسية، لكونها تتمتع بحرية تامة في ممارسة نشاطها باعتبارها مظهر حضاري يساهم في بناء المجتمع، وتعمل هذه المؤسسات على لفت نظر الجهات المسؤولة عن أية تقصير في أي جانب، ويتفاوت دورها من تشريع إلى آخر^(١)، وقد بدأت هذه المنظمات تأخذ حيزا واضحا في النظام السياسي خاصة تلك المؤسسات التي تمتلك مراكز بحثية إذ تمارس دورها الرقابي على تمويل الأحزاب السياسية من خلال قيامها بالبحوث الاستقصائية والدراسات المتعلقة بالتمويل السياسي^(٢).

فقد عبر المشرع المصري عن مؤسسات المجتمع المدني بالجمعيات الأهلية والنقابات والاتحادات وفق أحكام المواد (٥٦/٥٥/٥) من الدستور المصري لسنة ١٩٧١ الملغي إلى أن " للمواطنين حق تكوين الجمعيات على الوجه المبين في القانون" والتي نخضع إلى قانون الجمعيات رقم (٨٤) لسنة ٢٠٠٢، وإن دور تلك المؤسسات بدأ يبرز في التشريع المصري عند صدور الإعلان الدستوري لسنة ٢٠١١ إذ صدر القانون رقم (٤٦) لسنة ٢٠١١ المعدل لقانون مباشرة الحقوق السياسية

أما بالنسبة إلى التشريع المغربي فأن هذه المؤسسات تمارس دورا مهما في لقاء الضوء على الشفافية في العمل الحزبي بشكل عام والتمويل بشكل خاص من خلال ما تقدمه من تقارير ودراسات ومن هذه المؤسسات (المرصد الوطني لحقوق الناخب)^(٣)، أما بالنسبة إلى المشرع الأردني فإن هذه المنظمات تنشط بصورة واضحة إذ توجد العديد من المؤسسات التي تعني بدراسة وتحليل الجوانب

(١) د. محمد إبراهيم خيرى محمد الوكيل، دور القضاء الإداري والدستوري في إرساء مؤسسات المجتمع المدني، ج١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩، ص ٣٢.

(٢) محمد أحمد نايف العكش، مؤسسات المجتمع المدني و التحول الديمقراطي- الأردن نموذج-، دار حامد للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٢، ص ١٣٠.

(٣) حمدون خلدون، تمويل الأحزاب السياسية في الدول العربية دراسة حالة الأردن والمغرب، مرجع سابق، ص ١٩١.

السياسية ومنها (مؤسسة فريدريتش ايبرت) التي قدمت مجموعة من البحوث والدراسات المتعلقة بهذا الجانب والتي كانت تتمحور حول الأطر القانونية الناظمة لمسألة تمويل الأحزاب في الأردن والمحور الثاني المتعلق بالأحزاب السياسية ودراسة السلوك المالي للأحزاب^(١).

اذن يمكن القول بان الرقابة المالية غير الرسمية تلعب دورا مهما في مكافحة التمويل غير المشروع للأحزاب عن طريق لعب دور المكاشفة المالية ازاء الراي العام، والانفتاح على وسائل الراي العام ومنظمات المجتمع المدني، وهو ما يعزز ثقة الجمهور بالمنظومة الحزبية وتغيير فكرته النمطية ازاءها وازالة الضبابية حول هذا المجال.

المطلب الثاني

الرقابة على التمويل غير المشروع للأحزاب السياسية في التشريع العراقي

راينا فيما سابق بأن التمويل يشكل عنصراً اساسياً لعمل الأحزاب السياسية لتحقيق اهدافها، فالمال يشكل عصبها للقيام بأنشطتها المختلفة، لذا نجد بعض الأحزاب عاجزة عن سد نفقاتها، وبالتالي فهي تقع تحت ضائقة مالية تجعلها تلجا الى مصادر غير قانونية، وبقصد تلافي هذه التجاوزات والانحرافات التي تشكل افعالها سلوكا اجراميا، فان ذلك يقتضي نوعا من الرقابة على الجوانب المالية لضمان مشروعية ايرادات الأحزاب السياسية وصحة نفقاتها، وبهذا فان الرقابة تستهدف سلامة التصرفات المالية للأحزاب السياسية وعدم تلقيها لموارد مالية من أية جهة أجنبية أو شخصية اعتبارية، لما يمكن أن يؤدي إليه ذلك من إفساد الحياة السياسية وانحراف الأحزاب عن جادت الصواب^(٢).

وعليه فإن المشرع العراقي أولى اهتمامه بهذا الجانب، لما يشهده في الوقت الحالي من لجوء بعض الأحزاب السياسية لممارسات مالية مشبوهة، بالإضافة إلى تدخل بعض الدول في العملية

(١) محمد الحسني، مساهمة الدولة في تمويل الأحزاب السياسية في الأردن، الناشر مؤسسة فريدريش ايبرت، مكتب عمان، الأردن، ٢٠١٢، ص٤، على الموقع الالكتروني www.library.fes.de، تاريخ الزيارة ٢٠٢٣/٢/١ الساعة ٩:٣٠ مساءً.

(٢) د. محمد عبد العال السناري، الأحزاب السياسية و الأنظمة السياسية و القانون الدستوري (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠، ص٩١.

السياسية للوصول الى السلطة عن طريق دعم الأحزاب ضد الآخر^(١)، بالتالي فان المشرع اتجه الى تنظيم الرقابة على تمويل الأحزاب السياسية عن طريق تنظيمها في قانون الأحزاب السياسية والتنظيمات السياسية رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥، و اناطة هذه المهمة الى جهاز متخصص بذلك، بالإضافة لوجود اجهزة اخرى تمارس ذات الدور، وسوف نبين ذلك من خلال تقسيم هذا المطلب الى فرعين نتناول في الفرع الأول الرقابة المتخصصة على التمويل غير المشروع في التشريع العراقي فيما سوف نتناول في الفرع الثاني الرقابة العمومية على التمويل غير المشروع في التشريع العراقي.

الفرع الأول

الرقابة المتخصصة على التمويل غير المشروع في التشريع العراقي

إن اناطت اي عمل في الدولة سواء تعلق الأمر بالرقابة أو بغيرها لجهة متخصصة عارفة به اصلاً و بالأساليب الكفيلة لتحقيق الغاية المنشودة من وراء العملية الرقابية هو امر صائب، وإذا كان ذلك يتعلق بالأموال والحسابات والايرادات فلا يوجد افضل من الجهات المالية المتخصصة لكي يناط بها هذا الأمر، وبذات الاتجاه ذهب المشرع العراقي بالرقابة على تمويل الأحزاب السياسية بموجب احكام قانون الأحزاب السياسية رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥ اذ نص على " أولاً: يودع الحزب امواله في المصارف العراقية. ثانياً: يمك الحزب سجلات منتظمة للحسابات تتضمن ايراداته ونفقاته. ثالثاً: يقدم الحزب تقريراً سنوياً بحساباته يعده مكتب محاسب قانوني مرخص ويرفع تقريره الى ديوان الرقابة المالية"^(٢)، كما نص على " أولاً: تستحدث دائرة تسمى (دائرة شؤون الأحزاب والتنظيمات السياسية)... ثانياً: تختص دائرة الأحزاب بما يأتي: ج- متابعة اعمال ونشاطات الأحزاب السياسية وتقييم مدى مطابقتها و امتثالها لأحكام القانون"^(٣)، وبذلك يتضح ان المشرع العراقي اناط مهمة الرقابة ديوان الرقابة المالية مهمة الكشف على مالية الأحزاب السياسية، بالإضافة الى دور دائرة شؤون الأحزاب السياسية

(١) هاشم حسين علي صالح الجبوري، الضمانات الدستورية لنزاهة الانتخابات النيابية، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون، جامعة تكريت، ٢٠١٠، ص ٧٨.

(٢) المادة (٣٩) من قانون الأحزاب العراقي رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥ النافذ.

(٣) المادة (١٧) /أولاً و ثانياً) من قانون الأحزاب السياسية العراقي رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥ النافذ.

والتنظيمات السياسية في متابعة أنشطة الأحزاب السياسية والتحقيق فيها، وبناء على ذلك سوف نبين ذلك تباعاً:

أولاً: ديوان الرقابة المالية: يعتبر الديوان أعلى هيئة رقابية مالية مستقلة ماليا وإداريا في العراق^(١)، ويتمتع بالشخصية المعنوية ومرتبب بمجلس النواب^(٢)، و يتكون الديوان من رئيس يمثله ونواب الرئيس ودوائر الديوان^(٣)، و يتم تعيين رئيس الديوان بموجب التعديل الأول لقانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ بناء على اقتراح مجلس الوزراء وموافقة مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لعدد اعضائه ولمدة خمس سنوات، ليكون تعيين رئيس الديوان بناء على اقتراح من مجلس الوزراء وموافقة مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لمدة خمس سنوات، ولا يحق له ان يتولى رئاسة الديوان لفترتين متعاقبتين أو غير متعاقبتين، أما عن الية مساءلة رئيس وموظفي الديوان فان المشرع لم يبين الية خاصة لمساءلتهم وانما ترك ذلك لقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام^(٤).

ويمارس ديوان الرقابة المالية الرقابة على المال العام والحفاظ عليه من الهدر وسوء التصرف، اذ تخضع جميع مؤسسات ودوائر الدولة واي جهة تتصرف في الأموال العامة أو اي جهة ينص عليها

(١) فيما يتعلق بارتباط ديوان الرقابة المالية فانه يرتبط بمجلس النواب، ولكن ماهية هذا الارتباط ومداه؟ لقد اجابت على هذا التساؤل المحكمة الاتحادية العليا في العراق عند تفسيرها لنص المادة (١٠٢) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ بقولها ".... ويصدد مفهوم الارتباط فأن الدستور حينما ربط هذه الهيئات اما بمجلس النواب أو مجلس الوزراء فانه لم يحدد ماهية الارتباط ولا حدوده، وهل هو على شاكلة ارتباط دائرة ما بوزارة معينة أو بجهة غير مرتبطة بوزارة كما هو الحال بارتباط دوائر الصحة بوزارة الصحة، أو أن تعبير الارتباط غير ذلك ... وتجد المحكمة ان مفهوم الارتباط هو ارتباط الهيئة ورئيسها بمجلس النواب أو مجلس الوزراء وتتولى المرجعية التي ترتبط بها رسم السياسية العامة لها دون التدخل في قراراتها واجراءاتها وشؤونها المهنية لأن هذه الهيئات قد منحها الدستور الاستقلال المالي والإداري لضمان حيادها واستقلال قراراتها واجراءاتها في مجال اختصاصها..) قرار المحكمة الاتحادية العليا بالعدد (٨٨)/اتحادية/٢٠١٠ مشار لدى حامد جاسوم حمزة، مرجع سابق، ص٩٦. ولعلنا نجد هذا المعنى الذي ذهبت اليه المحكمة في قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ المعدل حين جعل مجلس الديوان مختص بتحديد نطاق عمل دوائر الديوان وقواعد تنظيمها وفق التوجهات العامة للدولة.

(٢) المادة (٥) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ النافذ.

(٣) المادة (١٩) من قانون ديوان الرقابة المالية العراقي النافذ.

(٤) حامد جاسوم حمزة، رفاه كريم رزوقي، استقلالية ديوان الرقابة المالية الاتحادي، بحث منشور على مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد (١)، المجلد (٨)، ٢٠١٦، ص٦٤.

القانون خضوعها لرقابة وتدقيق الديوان^(١)، وتتحصر مهامه في الرقابة والتدقيق على حسابات الجهات الخاضعة له والتحقق من سلامة تطبيق القوانين والانظمة والتعليمات المالية^(٢)، وله في سبيل ذلك الاطلاع على كافة السجلات و الوثائق والمعاملات والأوامر والقرارات ذات الصلة بمهام الرقابة وفحصها، وله اجراء الجرد الميداني أو الاشراف عليه والحصول على جميع الايضاحات^(٣).

و في إطار رقابته على تمويل الأحزاب السياسية ورصد مخالفاته تتم من خلال اخضاع حسابات الأحزاب للرقابة و التدقيق^(٤)، فقد الزم المشرع الحزب بمجموعة من القيود والتي تتمثل في احتفاظ الحزب بسجل حسابات تدون فيه إيراداته ونفقاته، وسجل ممتلكات تثبت فيه اموال الحزب المنقولة وغير المنقولة، على ان تكون تلك السجلات مصدقة من كاتب العدل، كما الزم المشرع الحزب بمسك سجل خاص بالتبرعات يتم فيه التحقق من هوية المتبرع، على أن يتم نشر اسماء المتبرعين في جريدة الحزب^(٥)، ومن خلال ذلك يرفع الحزب السياسي تقريراً سنوياً عن حالته المالية الى ديوان الرقابة المالية، ويحتوي على جميع المدخولات والتبرعات والمنح المقدمة له عن طريق مكتب قانوني مرخص يقوم بمراجعة وتدقيق الاعمال المالية للحزب ومدى مطابقتها للقانون، ثم يقوم الديوان بتدقيق تلك الحسابات وبعد الانتهاء من عملية التدقيق يرفعها الى مجلسي الوزراء والنواب ودائرة الأحزاب^(٦)، وما يلحظ بأن دور ديوان الرقابة المالية ينحصر عمله في عملية تدقيق الحسابات وتقديم تقرير عنها الى الجهات المذكورة دون أن يكون من صلاحياته التحقيق وايقاع العقوبة على المخالف أو ان يكون له حق التشكي، وبالتالي فان هذه الرقابة هي ضعيفة وغير جدية ولا يمكن الركون اليها في مواجهة التمويل الخفي غير المشروع الذي يتسرب الى الأحزاب السياسية.

(١) المادة (٨/ أولاً وثانياً) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي العراقي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١.

(٢) د. هه وار نور الدين حسين، دور الاجهزة الرقابية المستقلة على المال العام (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص ٦٥.

(٣) ارتقاء محمد باقر، التنظيم القانوني لمصادر تمويل الأحزاب السياسية بموجب القانون رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥، مرجع سابق، ص ١٩.

(٤) ميثم حنظل شريف، التنظيم الدستوري والقانوني للأحزاب السياسية (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص ١٩٤.

(٥) حازم محمد ناصر الرديني، الأحزاب السياسية واجراءات تسجيلها في الدول العربية- العراق انموذجاً-، مرجع سابق، ص ١٥٨.

(٦) م. سجي فالح حسين، الرقابة على مصادر تمويل الأحزاب السياسية، مرجع سابق، ص ٢١.

كما أن المشرع العراقي لم يلزم الأحزاب السياسية برفع تقاريرها الى ديوان الرقابة المالية خلال فترة محددة، بل ترك الأمر مفتوحاً امامها وهو اتجاه غير موفق، و يعد نقصاً تشريعياً يجب تلافيه من خلال تحديد سقف زمني يلزم الأحزاب السياسية بتقديم تقريراً عن حساباتها السنوية، وهذا ما ذهب اليه المشرع المصري والمغربي والأردني اذ ألزمت تلك التشريعات الأحزاب السياسية بتقديم حساباتها المالية خلال آجال محددة بنص القانون، ونحن نؤيد ما ذهبت اليه تلك التشريعات.

وقد اجاز المشرع للديوان في سبيل ممارسة دوره الرقابي أن يطلع على كافة المستندات والسجلات سواء كانت عادية ام سرية، وله الحصول على المعلومات والايضاحات التي تخص عملية التدقيق والرقابة^(١)، وفي حال امتناع الحزب عن تقديم السجلات والوثائق التي يطلبها الديوان فله ان يشعر مجلس الوزراء أو هيئة النزاهة بأجراء التحقيق بذلك والزام الحزب السياسي بتقديم سجلاته، وفي حالة الاستمرار بذلك يقوم بمفاتحة مجلس النواب^(٢)، ونرى بان هذا الاجراء لا يتناسب مع جسامه الفعل المرتكب من قبل القائمين على الحزب السياسي، وكان الاجدر بالمشرع ان يكون اكثر حزماً في انزال عقوبات اكبر جسامه على الممتنع عن تقديم ما يطلبه الديوان من اجل اتمام عملية الرقابة، ذلك ان من صفات النظام الرقابي السرعة في الاستجابة للحالة لغرض فرض نظام رقابي فعال، وبخلافه سوف نكون امام رقابة جامدة لا يمكن العمل بموجبها، فالنصوص لا تعتبر ذات فاعلية ما لم ترتبط بضمانات تعمل على فرض جزاء في حالة الاخلال بهذه القواعد والنظم، كما هو الأمر في التشريع المصري الذي عاقب مسؤولي الحزب الممتنع عن تقديم ما يطلبه الجهاز المركزي بالحبس مدة لا تقل عن سنة ولا تزيد على خمس سنوات^(٣) وعلى المشرع العراقي ان يحذو حذو المشرع المصري.

ويجب الملاحظة بأن اغلب الأحزاب السياسية ترفض الكشف عن حساباتها المالية ومصادر تمويلها، في حين أن الأحزاب المتنفذة أو احزاب السلطة لا تتمكن اي جهة من الكشف عن حساباتها،

(١) أحمد علي عبد الحكيم، ديوان الرقابة المالية في العراقي (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، الجامعة الاسلامية، لبنان، ٢٠١٢، ص ٣٨.

(٢) المادة (١٢/ثالثاً) من قانون ديوان الرقابة المالية العراقي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١.

(٣) المادة (٢٦) من قانون الأحزاب السياسية المصري رقم (٤٠) لسنة ١٩٧٧.

والاكثر من ذلك ان غلب الأحزاب ليس لديها ملفات أو اضاير تحتوي على تقارير مالية^(١)، وهنا يطرح الباحث تساؤلاً حول الجزاء المفروض على الأحزاب السياسية في حال امتناعها أو عدم تقديمها أو تأخرها في رفع تقريرها السنوي عن حساباتها المالية الى ديوان الرقابة المالية، بمعنى اخر هل يشكل امتناع أو تأخر الحزب السياسي عن تقديم تقاريره جريمة يحاسب عليها القانون وتستحق فرض الجزاء؟

بالرجوع الى قانون الأحزاب السياسية ومن خلال استقراء نصوصه نجد بأن المشرع العراقي ابتداء لم يلزم الأحزاب السياسية بتقديم حساباتها أو رفع تقاريرها خلال فترة محددة، ولم نجد نص يعاقب على عدم تقديم الحزب أو امتناعه من رفع تقاريره المالية لديوان الرقابة المالية اللهم الا نص المادة (٤٥) من قانون الأحزاب السياسية التي جاءت بالقول "توقف الاعانات المالية لأي حزب في احدى الحالات الاتية: اخلال الحزب بإحكام المواد (٣٩) ويثبت ذلك بموجب تقرير ديوان الرقابة المالية"، وبالرجوع الى نص المادة (٣٩) من القانون ذاته نجدها تنص على مجموعة من الالتزامات التي من ضمنها رفع الحزب السياسي حساباته المالية الى ديوان الرقابة المالية، ومن مفهوم المخالفة يتضح للباحث بانه اذا اخل الحزب بالتزامه بعدم رفع تقريره للديوان فانه سوف توقف عنه الاعانات المالية، وهو ذات الاتجاه الذي ذهب اليه المشرع المغربي اذ حجب الاعانات عن الحزب السياسي في حال عدم تقديمه أو تأخره في رفع تقاريره المالية للمجلس الاعلى للحسابات، وكذلك الأمر بالنسبة الى المشرع الأردني الذي فرض عقوبة وقف الحزب في حال الاخلال بتقديم حساباته السنوية، وما يمكن ملاحظته ان موقف المشرع العراقي خجول في انزال العقوبات على الحزب السياسي الممتنع من رفع حساباته الى الديوان، بل اعتبر فعله غير مجرم اذ انه اكتفى بحجب الاعانة المقدمة من قبل الدولة وهو اجراء إداري، وبذلك فان المشرع لم يكن موفقاً من هذه الناحية وكان الاجدر به ان يكون اكثر دقة ووضوح وجدية في فرض عقوبات زجرية على الحزب السياسي الممتنع عن تقديم حساباته ووضع حد للانتهاكات المرتكبة من قبله لمنع كل محاولة للالتفاف على النصوص القانونية لغرض التهرب من الكشف عن حساباتها، على العكس ما ذهب اليه المشرع المصري في قانون الأحزاب السياسية رقم(٤٠) لسنة ١٩٧٧ الذي كان اكثر جديه في التعامل في هذه الحالة اذ اعتبر الحزب الممتنع عن تقديم حساباته في

(١) محمد صباح، مفوضية الانتخابات عاجزة عن معرفة مصادر تمويل الأحزاب والكتل لحملاتها، مقال منشور على جريدة المدى، العدد ٤١٧٥ <https://almaidpaper.net> تاريخ الزيارة ١٢/١٢/٢٠٢٢، وقت الزيارة ٣:٤٥ مساء.

الآجال المحددة سلوك مجرم وفرض عقوبة الحبس مدة لا تقل عن سنة ولا تزيد على خمس سنوات^(١) وبهذا نوصي المشرع العراقي ان يحذو حذو المشرع المصري في ذلك.

وبعد أن ينتهي الديوان من عملية التدقيق ووجد ان هناك سلوكا يشكل جريمة فانه يقوم بأخبار رئاسة الادعاء العام أو هيئة النزاهة بأجراء التحقيق واتخاذ الاجراءات القانونية^(٢)، على اعتبار ان الجهتين لهما الاختصاص في التحقيق بهذا النوع من الجرائم، اذ ان المشرع العراقي قد جرم كل تمويل يتم بطريق مخالف لما حدده قانون الأحزاب السياسية.

ومن خلال ما تقدم يتبين لنا بأن ديوان الرقابة المالية لا يملك الاختصاص القضائي في ممارسة عمله الرقابي^(٣)، ولا يملك سلطة اتخاذ القرار في مجال الرقابة على النشاط المالي للأحزاب السياسية، لاقتصار دوره على تدقيق حساباتها وتقديم تقرير سنوي عنها الى مجلسي الوزراء والنواب ودائرة شؤون الأحزاب السياسية والتنظيمات السياسية^(٤)، وبالتالي نرى بانه هذه الرقابة محل انتقاد من ناحيتين الأولى أن كلا الجهتين تمثلان السلطة التنفيذية وهذا يعد اخلالا باعتبارات الحياد والموضوعية الواجب توافرها في الجهة التي تتولى عملية الرقابة على الجوانب المالية هذا من جهة، ومن جهة اخرى ان الديوان يمارس اختصاصات متعددة في مجال التدقيق والرقابة المالية على دوائر الدولة مما يجعله غير متفرغ للرقابة على النشاط المالي للأحزاب السياسية، وهذا بلا شك سوف يؤثر سلبا على فعالية هذه الرقابة.

كما يلاحظ بأن ديوان الرقابة ليس مخولا برفع الدعاوى الناتجة عن كشف الجرائم مباشرة الى القضاء، اذ لا يعد خصما في الدعاوى التي يخبر عنها، والاكثر من ذلك ليس من حقه متابعة تلك القضايا اصلا، بالإضافة الى ان الديوان لا يستطيع فرض اية عقوبة عندما يكتشف سلوك إجرامي قد تم اقتراه من قبل الأحزاب السياسية، وبالتالي فان المشرع العراقي لم يكن موفقا في تنظيم عملية الرقابة

(١) المادة (٢٦) من قانون الأحزاب السياسية المصري رقم (٤٠) لسنة ١٩٧٧.

(٢) المادة (١٦) من قانون ديوان الرقابة المالية العراقي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١.

(٣) على عكس ما ذهب اليه المشرع في قانون رقم (١٩٤) لسنة ١٩٨٠ الذي تضمن في نص المادة (١١) منه منح صلاحيات تحقيقية في الجرائم والمخلفات المرتكبة وذلك لغرض سلامة الاجراءات الرقابة المالية. للمزيد يراجع: اركان ياسين حسين، دور ديوان الرقابة المالية الاتحادي في العراق بين الواقع والمرتجى - دراسة مقارنة -، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، الجامعة الإسلامية، ٢٠٢١، ص ٨٥.

(٤) ميثم حنظل شريف، التنظيم الدستوري والقانوني للأحزاب السياسية (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص ١٦٦.

على تمويل الأحزاب السياسية وهو ذات المسلك الذي سلكه المشرع المغربي، على عكس ما ذهب إليه المشرع المصري إذ اعطى للجهاز المركزي الحق في الالتجاء مباشرة الى القضاء، بالإضافة الى الحق متابعة القضايا التي يحيلها.

وإن كان المشرع العراقي يتفق مع المشرع المصري من كون الاجهزة المختصة بالرقابة ذات طبيعة إدارية، إلا المشرع المصري والمغربي كانا اكثر دقة ووضوح في تنظيم الرقابة على تمويل الأحزاب من اجل مواجهته، وبذلك نوصي المشرع العراقي بأن يسلك اتجاه المشرع المصري والمغربي بإصلاح النظام الرقابي المالي بمنح الجهات الرقابية الصلاحيات الواسعة وضمن حدود القانون بما لا يخل بمبدأ التناسب ومن ضمنها لا على سبيل الحصر حق المتابعة واللجوء المباشر الى القضاء وتوفير الضمانات القانونية التي توفر للعاملين العمل بحرية واسعة دون ضغوطات خارجية، وهذا ما لا يمكن تحقيقه الا من خلال انشاء هيئة رقابية مستقلة متخصصة تملك اختصاصات ذات طبيعة قضائية والعمل على وضع معايير دقيقة للمحاسبة، بالإضافة الى دعم النظام القضائي بما يضمن استقلاليته وحيادته في مواجهة افة التمويل غير المشروع، وتدفق الأموال المشبوهة وغير المشروعة الى خزانة الأحزاب السياسية.

من خلال ما تم دراسته يتبين للباحث بأن المشرع العراقي بالرغم من إنه جاء بانتقاله نوعية في مجال الرقابة على مالية الأحزاب السياسية، وكشف الانحرافات التي ترتكب من قبلها إلا أنه لم ينظم احكام الرقابة بالشكل الذي يضبط عمليات التمويل والحد من الجرائم المرتكبة وبالتالي فإنه يؤخذ عليه بعض المؤاخذات التي سنبينها كما يلي:

١- الغموض التشريعي للكيفية التي يتم فيها تبلغ الاجهزة التنظيمية عن أي انتهاك للقانون، وعدم بيان السلطات التحقيقية المانحة لديوان الرقابة المالية؟ وعدم اعطاء صلاحيات تحقيقية للديوان أو على الاقل حق المتابعة، إذ كان على المشرع ان يمنح الجهات الرقابية القدرة على التحقيق في الانتهاكات المرتكبة وملاحقتها فبدون هذه السلطات التحقيقية يستبعد ان تتمكن تلك الجهات من تنفيذ ولايتها بفعالية.

٢- تجرد الديوان من صفة الاستقلالية لارتباطه التنظيمي بمجلس النواب إذ مبدأ الاستقلالية يمثل مفهوما اساسيا في تأسيس وعمل اجهزة الرقابة المالية العليا، و اهمال هذا المفهوم جزئيا أو كليا يؤدي

الى عرقلة عمل هذه الاجهزة ومنعها من تحقيق الاهداف التي أنشئت من اجلها، فمفهوم الاستقلال هنا يعني حريتها التامة من أي قيود قد تؤثر سلبا على أداء مهامها الرقابية وليس المعنى الحرفي بأن تكون بمعزل عن السلطة التشريعية والتنفيذية، اذا يجب ان تعمل بالتنسيق وتعاون مع الاجهزة الاخرى.

٣- لم يراعي المشرع العراقي مبدأي الاستقلال والشفافية في عملية الرقابة، اذ الزم المشرع الديوان برفع تقاريره بعد الانتهاء من تدقيقها الى جهات غير قضائية متمثلة بمجلس الوزراء والنواب ودائرة الأحزاب السياسية والتنظيمات السياسية الا في حالة ارتكاب جريمة معينة وهذا بحد ذاته يخل بمبدأ الاستقلالية، بالإضافة الى ان المشرع لم يلزمه بنشر تلك التقارير على موقع الديوان أو الجريدة الرسمية أو على الاقل الجريد الخاصة بالحزب، كما هو الأمر بالنسبة للتشريع المغربي والمصري وهو بذلك قد اخل بمبدأ الشفافية والاستقلال اللذان يعتبران الركنان الأساسيان في عملية الرقابة المالية.

٤- عدم الوضوح والدقة في الصياغة التشريعية اذ انه وقع في لبس في مسالة نشر التبرعات المقدمة للأحزاب السياسية فمن جانب نرى بانه الزم الحزب بنشر قائمة المتبرعين للحزب السياسي في جريدة الحزب، ومن جانب اخر لم يلزمه بنشر قيمة التبرع أو حجم التبرعات المقدمة للحزب بالرغم من انه حدد السقف الاعلى لذلك التبرع.

٥- يلحظ بأن دور ديوان لا يتعدى من كونه جهاز تدقيقي لحسابات الأحزاب اكثر مما هو جهاز خاص بكشف الفساد في تمويل الأحزاب لما يقوم به من عملية تدقيق ورفع الحسابات الى الجهات المحددة، وبالتالي فانه جعل من الحزب المسؤول عن كشف الحساب دون التدخل مباشر منه كما هو عليه الأمر في التشريع المصري والمغربي.

٦- يعاب على هذا النوع من الرقابة بأنها رقابة كاشفة كونها تسري بعد وقوع المخالفة أو الجريمة اي انها تبدأ بعد انتهاء العمليات المالية، اي انها تأتي بعد وقوع الجريمة بفترة زمنية يكون فيها مرتكبو الجريمة قد هربوا أو سافروا خارج البلد مما يصعب تحديد المسؤولية وبالتالي تعد رقابة الديوان رقابة لاحقة كاشفة.

ثانياً: دائرة شؤون الأحزاب السياسية والتنظيمات السياسية: استحدث المشرع العراقي في قانون الأحزاب السياسية دائرة شؤون الأحزاب السياسية والتنظيمات السياسية ضمن الاطار التنظيمي للمفوضية العليا المستقلة للانتخابات يكون ارتباطها بمجلس المفوضين، تتمتع بالشخصية المعنوية ولها

رئيس يمثلها امام المحاكم أو من ينوب عنه^(١)، ولدائرة شؤون الأحزاب مجموعة من الاختصاصات في مجال الرقابة والاشراف والمتابعة على اعمال ونشاطات الأحزاب السياسية والتنظيمات السياسية وتقييم مدى مطابقتها للقانون، اذ تقوم برصد المخالفات الصادرة عن الأحزاب والتحقيق فيها ورفعها الى المجلس بعد الانتهاء من اجراء التحقيق الاصولي مقرونة بأهم التوصيات، بالإضافة الى ان من ضمن اختصاصاتها الحق في تحريك الشكاوى ضد الأحزاب السياسية أو أي عضو من اعضائها عند مخالفة احكام القانون، و حضور جلسات المحاكم في القضايا المتعلقة بالأحزاب السياسية وغيرها من الاختصاصات التي أوكل اليها المشرع ممارستها^(٢).

وبهذا نجد ان المتابعة على نشاطات الأحزاب جاءت بصورة مطلقة فهي تشمل مراقبة ومتابعة لجميع النشاطات ومن ضمنها النشاطات المالية اذ تكون رقابتها على الجوانب المالية في تقيد المشرع للحزب بعدم قبول اموال نقدية أو عينية من اي حزب أو جهة اجنبية أو ارسال اموال أو مبالغ الى جمعيات أو منظمات أو إلى أية جهة اجنبية الا بموافقة دائرة الأحزاب، كما ولها الحق في زيارة المقرات الرئيسية والفرعية للأحزاب السياسية وذلك لغرض التحقق من التزام الحزب السياسي بأحكام القانون والتعليمات وتقوم الدائرة برفع تقاريرها الى مجلس المفوضين مشفوعا بأهم المخالفات ان وجدت^(٣)، ومن هذا يتبين ان الدائرة المذكورة تمارس مهام الرقابة على مصادر التمويل الخارجي بجميع صورته.

وما يمكن ملاحظته بأن المشرع العراقي بالرغم من أنه منح مجموعة من الاختصاصات للدائرة، إلا أنها لا تكون نافذة إلا بعد مصادقة مجلس المفوضين^(٤)، وهذا من شأنه أن يقيد عمل الدائرة و يجعل يدها مغلولة وخاصةً فيما يتعلق بتحريك الشكاوى الجزائية والرقابة على تمويل الأحزاب السياسية، كما أنه يمكن القول بانه لا توجد ممارسات عملية لهذه اللجنة اطلاقاً.

ومما لا شك فيه أن عملية الحياد والنزاهة والاستقلال والموضوعية من الأمور اللازم توافرها في الجهات التي تتولى الرقابة وهذا يدعونا إلى القول بان إناطة مهمة الرقابة على الجوانب المالية للأحزاب

(١) المادة (١٧/أولاً) من قانون الأحزاب السياسية العراقي رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥.

(٢) نوال جرو كاظم، حل الأحزاب السياسية في العراق، مرجع سابق، ص ١١٨.

(٣) ارتقاء محمد باقر، التنظيم القانوني لمصادر تمويل الأحزاب السياسية بموجب القانون رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥، مرجع سابق، ص ١٧.

(٤) المادة (١٧/ثالثاً) من قانون الأحزاب السياسية العراقي رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥.

السياسية لجهات إدارية هو أمر محل انتقاد و السبب في ذلك صعوبة توافر الشروط المذكورة أعلاه، لاسيما وان الجهات الرقابية غالبا ما تكون من أنصار الحزب المسيطر على زمام السلطة أو حزب الأغلبية وهنا تكمن الخطورة، كما ان اناطة الرقابة الى جهة لا يتوفر لديها الحياد الكاف للحكم على الحزب فيما إذا كان قد ارتكب مخالفات مالية أم لا ، نظرا لكونها طرفا في العمل السياسي وستكون خصما وحكما في نفس الوقت وبالتالي عدم إمكانية تلافي الميول الحزبية والرغبة في الاستئثار بالسلطة مقابل إظهار باقي المنافسين بمظهر المنحرفين.

الفرع الثاني

الرقابة العمومية على التمويل غير المشروع في التشريع العراقي

لا شك ان للأجهزة الرقابية دور مهم في مواجهة جرائم التمويل غير القانوني للأحزاب السياسية في العراق، وتتمثل هذه الاجهزة بالسلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية والهيئات المستقلة وتمارس عملها في ضوء الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ الدائم الذي حدد دور وصلاحيات هذه الجهات في مكافحة الفساد المالي وسوف نبين دور تلك الجهات والصلاحيات الممنوحة لها من خلال تقسيمها الى رقابة الجهات الرسمية ورقابة الجهات غير الرسمية.

أولاً: رقابة الجهات الرسمية: وتشمل هذه الرقابة كل من الرقابة الحكومية والبرلمانية والقضائية ورقابة الهيئات المستقلة و الرقابة المصرفية وسنوضح ذلك على النحو الآتي:

١- الرقابة الحكومية: تمارس هذه الرقابة عن طريق مجلس الوزراء بما لديه من صلاحيات وفق الدستور ومن ضمنها الاشراف والتنفيذ وتخطيط السياسة العامة للدولة، وفي اطار الرقابة على مصادر تمويل الأحزاب السياسية فان دوره ينصرف الى تدقيق التقارير التي ترفع اليه من ديوان الرقابة المالية^(١)، كما ان قانون الأحزاب السياسية اشار الى الرقابة الحكومية اذ منح دائرة شؤون الأحزاب حق تقديم مقترح تقدير المبلغ الكلي للإعانة المالية للأحزاب الى وزارة المالية اذ نص " تختص دائرة الأحزاب بما يأتي"...ب- تقديم مقترح الى وزارة المالية بالتقدير السنوي للمبلغ الكلي

(١) سالم نعمة رشيد، الجهات المختصة بمكافحة الفساد، بحث منشور على مجلة جامعة كربلاء، المجلد الثالث عشر، العدد الرابع/ انساني، ٢٠١٥، ص ١٦٩.

للإعانة المالية للأحزاب السياسية^(١)، ليتولى الموافقة عليه وتقديم مقترح بذلك الى مجلس الوزراء والبت فيه وتضمينها في مشروع الموازنة العامة للدولة واحالتها بعد اجراء التعديلات الازمة عليها الى مجلس النواب لإقرارها^(٢)، وبذلك فان الرقابة الحكومية تنصب على مبلغ الاعانة المالية المقدم للأحزاب السياسية بالإضافة الى دورها الرقابي في تدقيق ما يرفع اليها من تقارير من ديوان الرقابة المالية.

٢- الرقابة البرلمانية: يعد هذا الاسلوب من الأساليب الحديثة في العراق التي لم يعتنقها أي تشريع عراقي سابق خاص بالأحزاب السياسية، اذ اشار المشرع العراقي في قانون الأحزاب السياسية الى هذا النوع من الرقابة، وذلك من خلال ما يقوم به ديوان الرقابة المالية برفع تقريره الختامي عن الأوضاع المالية للأحزاب السياسية إلى ثلاث جهات أولها مجلس النواب العراقي، وثانيهما مجلس الوزراء، أما الثالثة فهي دائرة الأحزاب^(٣)، بيد أن هذه الرقابة ليست رقابة برلمانية صرفة إذ أنها رقابة لاحقة لرقابة ديوان الرقابة المالية، مما يمكن القول معه بأنها رقابة مختلطة، وتتمثل الرقابة البرلمانية على مالية الحزب السياسي بالتأكد من صحة وسلامة التصرفات المالية وعدم وجود مخالفات مالية تتعلق بالموازنة العامة من اجل اقرارها، اذ يطلع مجلس النواب على التقرير المالي الخاص بالأحزاب السياسية والمصدق من قبل مجلس الوزراء في مشروع الموازنة العامة وتمارس هذه الرقابة من قبل لجان متخصصة بذلك هدفها كشف الانحرافات المالية والتأكد من مطابقتها للقانون^(٤).

بالإضافة الى الدور الذي تمارسه السلطة التشريعية في مكافحة الفساد بإسهامها بشكل اساسي في عملية تشريع القوانين التي تكافح الفساد أو تعديل النافذ منها، كذلك المصادقة على الاتفاقيات الدولية بما يسهم في فعالية الحد من ظاهرة التمويل غير المشروع، وبالتالي فان السلطة التشريعية تؤدي دورها في مكافحة فساد التمويل المالي من خلال دورها التشريعي والرقابي^(٥)، ويمكن القول بان الرقابة البرلمانية هي رقابة غير فاعلة بشكل جدي في مواجهة الفساد المالي للأحزاب السياسية بسبب ضعف التكوين العلمي لأغلب اعضائه في مجال الرقابة.

(١) المادة (١٧/ب) من قانون الأحزاب السياسية العراقي رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥.

(٢) المادة (٤٣) من قانون الأحزاب السياسية العراقي رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥.

(٣) المادة (٣٩ / رابعاً) من قانون الأحزاب السياسية العراقي رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥.

(٤) د. محمد رسول العموري، الرقابة المالية العليا، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٥، ص ١٣٩.

(٥) سالم نعمة رشيد، الجهات المختصة بمكافحة الفساد، مرجع سابق، ص ١٦٨.

٣- الرقابة القضائية: يمارس القضاء دوراً أساسياً في مكافحة الفساد، إذ أن اغلب صور الفساد عبارة عن جرائم يعاقب عليها القانون، فلا بد ان يتمتع القضاء بوصفه احد اهم الجهات بمكافحة الفساد بالاستقلالية استنادا لمبدأ الفصل بين السلطات، كما لا بد ان يتمتع الاشخاص العاملين في السلطة القضائية بأعلى درجات النزاهة والكفاءة بخلافه سوف نكون امام حالة تعطيل القضاء وانكار العدالة^(١).

وينصرف دور السلطة القضائية في عملية الرقابة وكشف الانحرافات المالية عن طريق الاختصاصات التي منحها القانون، وهي غالباً ما تكون اما اجراء التحقيق في الجرائم و ايقاع العقاب في حالة ارتكاب سلوك اجرامي يستحق العقاب عن طريق القضاء الجنائي، أو من خلال تفسير القوانين المتعلقة في تمويل الأحزاب السياسية ومدى مطابقتها للدستور والقوانين والانظمة وهذا يتم عن طريق القضاء الدستوري^(٢).

وبالتالي يتوضح لنا ان دور السلطة القضائية في مجال الرقابة هو دور لاحق على وقوع الجريمة اي انها تمارس الدور العلاجي فقط.

٤- رقابة الهيئات المستقلة -هيئة النزاهة-: منح المشرع العراقي هيئة النزاهة من اجل القيام بواجبها في محاربة افة الفساد، صلاحية التحقيق في قضايا الفساد المالي عن طريق التحقيق بواسطة محققين تحت اشراف قاضي التحقيق المختص بقضايا الفساد المالي، ومتابعة القضايا المتعلقة بالفساد المالي عن طريق الممثل القانوني لهيئة النزاهة^(٣) وتطبق هذه الاختصاصات على الأحزاب السياسية عن طريقين من خلال الاخبار الذي يقدمه ديوان الرقابة المالية لهيئة النزاهة باعتباره الجهة المختصة بالكشف عن الجرائم المرتكبة من قبل الأحزاب السياسية^(٤)، بالإضافة الى دور الهيئة في الزام رؤساء الأحزاب السياسية بالكشف عن مصالحهم المالية^(٥) وفقاً لقواعد الكسب غير المشروع، واحالة المخالف المخالف لقاضي التحقيق على ان تصبح الهيئة طرفاً في الدعوى ولها اتخاذ اي عمل تراه ضرورياً

(١) حمدون خلدون، تمويل الأحزاب السياسية في الدول العربية دراسة حالة الاردن والمغرب مرجع سابق، ص ١٦٤.

(٢) سالم نعمة رشيد، الجهات المختصة بمكافحة الفساد، مرجع سابق، ص ١٧١

(٣) هلمت سعدون غريب، الضوابط القانونية لتمويل الأحزاب السياسية، مرجع سابق، ص ٢٣١.

(٤) د. فيصل اباد فرج الله، الوافي في شرح المخالفات المالية، مرجع سابق، ص ٣٦

(٥) المادة (١٦/أولاً/ت) من قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ المعدل.

ومناسبا لتحقيق اهدافها^(١)، وما يلاحظ على هذا النص انه جاء قاصرا على رؤساء الأحزاب السياسية دون بقية اعضاءه من العاملين في الحزب، و ممثلي الحزب السياسي اذ ان بعض الأحزاب السياسية تلجا الى تسجيل ممتلكات باسم اعضاءها ومثليها العاملين معها بغية الافلات من الرقابة المالية على حساباتها اذ بوجود هذا النص فانه يستطيع الحزب السياسية التملص من عملية الرقابة، عليه نقترح على المشرع تعديل المادة (١٦/أولاً/ت) وجعله" يلتزم كل من يشغل احدى الوظائف أو المناصب الآتية اصالة أو وكالة بتقديم اقرار عن ذمته المالية: ت..... ومؤسسو و ممثلو ورؤساء الأحزاب السياسية والعاملين معه".

وتقوم الهيئة بفحص الاستمارة و تدقيق البيانات المذكورة فيها التي تقدمها الهيئة للمكلف ويلتزم المكلف بتقديم الاستمارة خلال تسعين يوما من تاريخ توليه رئاسة الحزب وكذلك خلال شهر كانون الثاني من كل سنة، كما ويلتزم المكلف بالإجابة على ملاحظات الهيئة^(٢)، ويلاحظ بان المشرع قد فرض عقوبات جزائية بمدة لا تزيد على سنة على من يمتنع عن تقديم الاستمارة دون عذر مشروع، كما انه عاقب بالحبس مدة لا تقل عن سبع سنوات رئيس الحزب السياسي في حالة عجزه عن اثبات مصادر تمويل حزبه^(٣)، اذ تستطيع الهيئة تكليف اي حزب سياسي بأثبات مشروعية مصادر التمويل والتبرع^(٤)، وبذلك فان المشرع قد منح هيئة النزاهة صلاحيات تحقيقية فيما يتعلق بالتمويل غير المشروع بواسطة احد محققي الهيئة تحت اشراف القاضي التحقيق المختص في ما يدخل باختصاصها^(٥).

٥- الرقابة المصرفية: أوجب قانون الأحزاب السياسية ان يودع الحزب امواله في المصارف العراقية^(٦)، كما الزمه المشرع بان يؤسس نظام داخلي يشتمل على القواعد المالية للحزب و بضمنها

(١) د. سالم محمد عبود، ظاهرة الفساد الإداري والمالي (مدخل استراتيجي للمكافحة)، ط ٢، دار الدكتور للعلوم، بغداد، ٢٠١١، ص ١٠٢.

(٢) المادة (١٧/أولاً/٢) من قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ المعدل.

(٣) المادة (١٩/أولاً/ثانيا) من قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ المعدل.

(٤) المادة (١٦/ثالثا) من قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ المعدل.

(٥) ا.د ماهر صالح علاوي الجبوري، ماجد جاسم محمد، اختصاص هيئات الرقابة المستقلة بمكافحة الفساد المالي والإداري في العراق (دراسة مقارنة)، بحث منشور على مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية، العدد الثامن، ٢٠١٣، ص ١٠٣.

(٦) المادة (٣٩) من قانون الأحزاب السياسية العراقي رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥.

تحديد اسم المصرف الذي تودع فيه تلك الأموال اذ نص على " أولاً: يجب ان يكون لكل حزب سياسي نظام داخلي.....ج- ... واسم المصرف الذي تودع فيه هذه الأموال والاجراءات المنظمة للمصرف"^(١) و الغاية المبتغاة من هذه الرقابة هي ضبط الرقابة على مالية الأحزاب السياسية، فوجود حساب مالي واحد يسهل عملية البحث والتحري عن كل حركة مالية يقوم بها الحزب، بخلاف ما هو عليه الأمر في حالة وجود عدة حسابات مالية في مؤسسات مصرفية متعددة، وان وجود مثل هذه الرقابة يؤدي الى تحقيق جملة من النتائج اهمها ضمان عدم تلقي الحزب السياسي لأي دعم مالي من الخارج بطريقة مباشرة أو غير مباشرة فوجود حساب مفتوح بمؤسسة مالية وطنية يصعب من ان تحصل الأحزاب على مساعدات من الخارج، حتى ان وجدت فستسهل عملية كشفها من خلال هوية الاشخاص أو الجهات المتبرعة، التي يشترط القانون فيها ان يكونوا اشخاص معننين ومعروفين، فضلا عن ان وجود هذه المؤسسات يمكن الادارة المختصة من مراقبة الموارد المالية بدقة سواء كان مصدرها اشتراكات اعضاء الحزب أو تلك العائدات المرتبطة باستثمار الحزب في الأنشطة غير التجارية.

بذلك فإن المشرع العراقي كان موفقا بالزام الحزب بإيداع امواله في مصرف عراقي، إذ بخلاف ذلك سوف نكون أمام رقابة ضعيفة مما يعزز فرص التمويل غير القانوني، بالإضافة الى احتمال تأثير جهات خارجية على الحزب طالما أن المصرف الذي تم ايداع الأموال لديه خارج العراق.

ثانياً: الرقابة غير الرسمية : وتشمل هذه الرقابة كل من الرقابة الذاتية ورقابة مؤسسات المجتمع المدني ورقابة وسائل الاعلام وسنوضح ذلك على النحو الآتي:

١- **الرقابة الذاتية:** تتحقق الرقابة الذاتية للحزب عن طريق كشف الحساب المالي للحزب السياسي، اذ يعد الكشف المالي شرطاً ضرورياً لأي نظام عام لمراقبة تمويل الأحزاب اذ ليس بالإمكان السيطرة على موارد الحزب من دونه، فعند تقديم مبالغ مالية باي صفة كانت للحزب فانه يلتزم بالكشف عن ذلك المبلغ وطبيعته وهوية المتبرع وعنوانه^(٢)، إذ الزم المشرع الحزب بان يحتفظ بمقره الرئيسي على

(١) المادة (٢٨/ج) من قانون الأحزاب السياسية العراقي رقم(٣٦) لسنة ٢٠١٥.

(٢)شاري براين ودينز بير، دور المال في اللعبة السياسية، ترجمة نور الاسعد، المعهد الديمقراطي للشؤون الدولية، بيروت، ٢٠٠٧، ص١٦.

سجل للحساب يدون فيه إيرادات الحزب ونفقاته، فضلا عن سجل آخر للممتلكات يدون فيه اموال الحزب المنقولة وغير المنقولة^(١) وسجل خاص بالتبرعات مثبت فيه هوية المتبرع ومقدار التبرع على ان تكون جميع هذه السجلات مصدقة من قبل كاتب العدل^(٢).

ومن خلال ما تقدم و بالرغم من أن المشرع العراقي كان موفقا في ايراد مثل هذا النصوص، إلا أنه اغفل مسألة الزام الحزب بتدوين قيمة التبرع المقدم له، مما يحاول البعض الالتفاف على ذلك وتقديم مبالغ مالية غير مشروعة، وكذلك فيما يتعلق بالنشر فإن اغلب الأحزاب السياسية لا تملك جريدة تنشر فيها التبرعات مما يؤثر على مبدأ الشفافية والعلنية التي اشترطتها القواعد الخاصة بالتمويل، بالإضافة الى انه لم يقيد الحزب بمسك سجل خاص بالمنح المقدمة والهبات وبالتالي فإنه يحتاج الى اعادة النظر في نص المادة (٣٦) من قانون الأحزاب السياسية بتعديلها على الشكل الاتي " عند استلام التبرع أو المنح أو الهبات يتم التحقق من هوية المتبرع أو الواهب أو المانح على ان تسجل في سجل خاص بالحزب".

كما أوجب القانون ان يتضمن نظامه الداخلي قواعد النظام المالي للحزب وتحديد موارده واسم المصرف الذي تودع فيه هذه الأموال والاجراءات المنظمة للصرف وقواعد واجراءات حسابات الحزب وكيفية مراجعتها وقرارها واعداد ميزانيتها السنوية واعتمادها وأوجه انفاقها^(٣)، اذ يقوم بمراجعة وتدقيق اعماله المالية وبيان مدى مطابقتها للقانون عن طريق محاسب مالي.

ومن ذلك يتبين للباحث اهمية الكشف المالي لما له من دور في القضاء على السرية في التمويل، من خلال إنذار المانحين غير الشرعيين بخضوعهم للمراقبة، بالرغم من ان الكشف ليس ضمانا ضد الاسهامات غير القانونية، الا انه يساعد في اعاققتها ويزيد صعوبتها على نحو من شأنه عرقلة التحايل على قوانين كشف الحساب المالي.

٢- رقابة مؤسسات المجتمع المدني: ظهرت في النظام السياسي العراقي الجديد بوادر حرية عمل المؤسسات المجتمع المدني وتؤكد ذلك بموجب دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ اذ اشار

(١) المادة (٢٦/د/هـ) من قانون الأحزاب السياسية العراقي رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥.

(٢) المادة (١٤/ثانيا) من القسم الثاني من اجراءات المتابعة والتقييم للأحزاب السياسية رقم (١) لسنة ٢٠١٧.

(٣) المادة (٢٨/ج) من قانون الأحزاب السياسية العراقي رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥.

الى ان الحق بحرية الاجتماع السلمي وحرية الانتماء الى الجمعيات والنقابات هو حق مضمون، و يجب ان تتخذ الدولة كافة الاجراءات الكفيلة لتحقيق استقلال تلك المؤسسات من اجل ممارسة مهامها ومن ضمنها الرقابة على تمويل الأحزاب السياسية ومن اهمها الاستقلال من اي توجيه صادر عن الحكومة وهذا بلا شك من شأنه ان يساهم في تعزيز الدور الرقابي لتلك المؤسسات على مصادر تمويل الأحزاب السياسية ورصد المخالفات التي تحيط بها^(١)، ويحقق المجتمع المدني الغاية المتوخاة منه في عملية الرقابة عندما تزداد القدرة التحليلية لهذه المؤسسات للتقارير المقدمة من قبل الأحزاب السياسية مع اقامة شراكة حقيقية بين هذه المؤسسات ووسائل الاعلام واذا تحققت هذه المقومات كان بإمكان هذه المؤسسات ان تقوم بواجباتها بالرقابة على الأحزاب السياسية ومصادر تمويلها وعندئذ تصبح ضرورة من ضرورات الديمقراطية ومقوما اساسيا في نجاحها^(٢).

٣- رقابة وسائل الإعلام: اصبح للأعلام دوراً كبيراً في الرقابة على تمويل الأحزاب السياسية، اذ يبرز ذلك الدور من خلال إطلاع الجماهير وتوعيتهم، ويجب على وسائل الاعلام ان تمارس دورها بكل حيادية ومراقبة كل صغيرة وكبيرة والتركيز على الانتهاكات التي تحصل، اذ يوصف الاعلام بانه السلطة الرابعة في الدولة، وايماناً من واضعي الدستور بأهمية وسائل الاعلام الحرة في بناء النظام الديمقراطي في العراق فقد نصت المادة(٣٨) من الدستور على "تكفل الدولة بما لا يخل بالنظام العام والآداب: أولاً: حرية التعبير عن الراي بكل وسائل الاعلام. ثانياً: حرية الصحافة والطباعة والاعلان والنشر" وبناءً على هذا النص الدستوري يتبين لنا أن المشرع العراقي يدعم وسائل الاعلام للقيام بدور مهم وحيوي في كل مجالات الحياة، بما فيها الرقابة على مصادر تمويل الأحزاب السياسية^(٣).

وفي ختام هذا المبحث يمكن القول بان المشكلة الحقيقية ليست بإخراج قانون لمراقبة تمويل الأحزاب السياسية، بل ضرورة توفر الارادة السياسية عند صناع القرار بتطبيق هذه القوانين وتوفير الموارد البشرية والمادية والتقنية امام الاجهزة الرقابية للقيام بهذا الدور بكل استقلالية، اضافة الى ذلك اقناع السياسيين بثقافة الشفافية ووضع حد للانتهازية السياسية والاغتناء السريع وغير الشرعي، ودون

(١) د.د. أحمد خلف حسين الدخيل وآخرون، الرقابة على مصادر تمويل الحملات الانتخابية، بحث منشور على مجلة

جامعة تكريت للحقوق، المجلد (٣)، العدد (٢٩)، ٢٠١٦، ص ١٢

(٢) م. سجي فالح حسين، الرقابة على مصادر تمويل الأحزاب السياسية، مرجع سابق، ص ٢٢.

(٣) د.د. أحمد خلف حسين الدخيل وآخرون، الرقابة على مصادر تمويل الحملات الانتخابية، مرجع سابق، ص ١٣

ذلك ستبقى علاقة المال بالسياسة علاقة غامضة ومعقدة وخاضعة لإرادة الفرد وليس لسلطة القانون وهو ما من شأنه تهديد المسار الديمقراطي بالعراق.

المبحث الثاني

الأثار الموضوعية والاجرائية عن التمويل غير المشروع للأحزاب السياسية

لا قيمة لأي تنظيم تشريعي ما لم ينص على جزاءات رادعة في حال الاخلال بقاعدة من القواعد المحظورة، فضلاً عن ضرورة تحديد الجرائم ذات الصلة تحديداً واضحاً، عملاً بمبدأ الشرعية بمفهومها الواسع، فكلما كانت الجرائم المتصلة بعملية تمويل الأحزاب السياسية محددة كانت الجزاءات المقابلة لها رادعة، إذ تتطوي هذه الجريمة على عدوان للمحل المشمول بالحماية باعتبار وقوعها يمثل حرماناً من هذا الحق أو الانتقاص منه، فإن العقوبة تهدف الى محو هذا العدوان بإرساء الشعور بالعدالة، فضلاً عن تحقيق اغراضا معينة تتركز جميعها على حماية الحقوق والمصالح القانونية التي قدر الشارع جدارتها بالحماية الجزائية، ومن اجل ذلك تكفلت التشريعات بمواجهة هذا الخروج بالجزاء الجنائي على من تثبت مسؤوليته عن الجريمة بالقدر الذي يتناسب معها^(١)، و يعتبر التمويل غير المشروع انتهاكاً وخروجاً على الحق المراد حمايته مما يقوض نزاهة التمويل ولا يمكن مجابته إلا عن طريق الجزاءات الصارمة بحق اي شخص مخالف لقواعد التمويل التي حددتها التشريعات، وهذا ادعى إلى أن تفكر الأحزاب ملياً قبل الاقدام على انتهاك احكام القوانين التي اثبت الواقع العملي أنها تصغر كثيراً في أعين السياسيين، إذ ان تلك الانتهاكات غالباً ما تكون نتيجة أتفاق ضمني بين التشكيلات السياسية المختلفة.

ولا يكفي وجود قانون للتجريم والعقاب لحماية المصالح المشمولة بالحماية وتحقيق العدالة داخل المجتمع مالم يقترن بخطة اجرائية تكفل مكافحة الفساد وملاحقة مرتكبها على نحو فعال وايقاع العقاب بحقه وهذا ما تنظمه الدعوى الجزائية، إذ تمثل الاداة لتطبيق قانون العقوبات تحركها جهة معينة من القضاء باسم المجتمع ضد مرتكب الجريمة الذي اخلت جريمته بأمنه وبالتالي فان الأمر يستوجب وجود قانون للإجراءات الجنائية^(٢).

(١) د. جلال ثروت، الظاهرة الاجرامية، دراسة في علم الاجرام والعقاب، مطبعة الشاعر، مصر، ١٩٧٢، ص ٣.

(٢) د. مامون محمد سلامة، الاجراءات الجنائية في التشريع المصري، ج ١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠١، ص ٥.

ولغرض الاحاطة بمتطلبات هذا المبحث سوف نقسمه على مطلبين نتناول في المطلب الأول الأثار الموضوعية المترتبة عن التمويل غير المشروع للأحزاب السياسية، وفي المطلب الثاني سنبين الأثار الاجرائية عن التمويل غير المشروع للأحزاب السياسية.

المطلب الأول

الآثار الموضوعية عن التمويل غير المشروع للأحزاب السياسية

إن وقوع الجريمة بوجه عام باعتبارها سلوك ناتج عن ارادة ائمة تسبب ضررا بالمجتمع، ينتج عنه اخلال بموازين العدالة كقيمة اجتماعية، ويحدث اعتداء على الشعور الراسخ في ضمير الافراد، وما من وسيلة غير العقوبة لإعادة تلك الموازين الى نصابها، وبالتالي فان العقاب ضروري من اجل ان يقوم النص التشريعي بدوره المنوط به وهو تحقيق الردع العام والخاص، ولا تخرج جريمة التمويل غير المشروع للأحزاب السياسية عن هذا الاصل، اذ ان ارتكاب جريمة التمويل من قبل اي من اعضاء الحزب الذين يتصرفون باسمه أو لحسابه يصيب المجتمع بأسره بضرر ويخل بموازين العدالة، عليه تقتضي الضرورة اتخاذ مجموعة من الجزاءات الرادعة بحق الحزب السياسي والاشخاص الطبيعيين الذين يمثلونه للوصول للغاية المنشودة^(١).

وقد تضمنت التشريعات المنظمة لعمل الأحزاب السياسية في الدول العديد من العقوبات التي تتناغم مع طبيعة الأحزاب السياسية، وتنقسم هذه العقوبات الى العديد من التقسيمات باختلاف المعيار الذي يستند اليه في اجراء كل تقسيم وسوف نقتصر في تقسيمها على معيار واضح ومحدد هو طبيعة الحق الذي تمس به العقوبة، وفي جميع الاحوال فان الجزاء الذي ينال الأحزاب السياسية اما جنائي أو إداري، وهو بدوره ينصرف الى الحزب بكونه شخصية معنوية وتتمثل في عقوبة ماسة بوجود الحزب السياسي ونشاطه، وعقوبات تطال ذمته المالية، كما ان الجزاء ينصرف الى الاشخاص الطبيعيين الذين يمثلون الحزب السياسي، ولغرض الاحاطة بذلك فأنا سوف نبينه في هذا المطلب من خلال تقسيمه على فرعين نتناول في الأول الجزاء القانوني عن التمويل غير المشروع في التشريعات المقارنة وفي الفرع الثاني الجزاء القانوني للتمويل غير المشروع في التشريع العراقي.

(١) د. احمد عبد اللاه المراغي، دور القانون الجنائي في مكافحة الفساد السياسي، مرجع سابق، ص ١٧٣.

الفرع الأول

الجزاء القانوني عن التمويل غير المشروع في التشريعات المقارنة

لما كانت المسؤولية الجزائية تعني الالتزام بتحمل النتائج القانونية المترتبة على توافر اركان الجريمة وموضوع هذا الالتزام هو الجزاء الجنائي - العقوبات والتدابير الاحترازية- الذي يقره القانون ويفرضه القاضي بحق المسؤول عن الجريمة^(١)، فان اثار المسؤولية الجزائية اتجه الأحزاب السياسية تتمثل في التزامها بالجزاء الجنائي المقرر لها وهذا الجزاء يتمثل في العقوبات والتدابير الاحترازية^(٢)، وان هذه الاثار لا تقتصر على الجانب الجزائي بل تقف الى صفها الجزاءات الإدارية التي تفرض من قبل الادارة بحق الحزب السياسي وخاصة في التشريعات التي تمنح الادارة صلاحية فرض الجزاء.

ومن واقع ما هو معمول به في النظم المقارنة فان الجزاءات التي تفرض على الحزب السياسي واعضائه في اطار مخالفة قواعد التمويل تتعدد، الا انه يمكن ان نحددها بعقوبات تمس كيان الحزب تتمثل في الحل^(٣) وايقاف الحزب^(٤) و عقوبات ماسة بالذمة المالية للحزب السياسي وتتمثل بالغرامة والمصادرة وايقاف الاعانات، كما ان التشريعات ذهبت الى مسألة الاشخاص الطبيعيين الذين يمثلون الحزب السياسي جزائيا والمتمثلة بتوقيع عقوبة الحبس أو السجن حسب اتجاه كل تشريع.

ففي ما يتعلق بالتشريع المصري: فإنه رغم انه قد أقر المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي- للأحزاب السياسية - إلا أنها كانت محل جدل فقهي، إذ أنه أخذ بنطاق المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي في مجال ضيق، فالأصل أن قانون العقوبات المصري نص على عدم جواز مسألة الشخص

(١) د. محمود نجيب حسني، شرح قانون العقوبات القسم العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٨، ص ٤٦٩.

(٢) يقصد بالتدابير الاحترازية مجموعة من الاجراءات تواجه خطورة اجرامية كامنة في شخص مرتكب الجريمة لدرأها عن المجتمع. ينظر: د. محمود نجيب حسني، شرح قانون العقوبات، المرجع نفسه، ص ٩٣٤.

(٣) يقصد بالحل كجزاء جنائي يفرض على الحزب السياسي "ازالة كيان الشخص المعنوي من الوجود سواء كان هذا الوجود من الناحية السياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية". ينظر: احمد عمر محمد، المسؤولية الجنائية للأشخاص في قانون غسيل الأموال المصري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٣، ص ٥٩.

(٤) يقصد بوقف الحزب السياسي: " هو منعه من ممارسة النشاط الذي يقوم به مدة محددة من الزمن يحددها قرار الحكم دون ان يمس هذا المنع بوجوده القانوني. ينظر: د. اميل جبار عاشور وتيجان علي ثابت، المسؤولية الجزائية للأشخاص المعنوية عن جريمة اثاره الفتن الطائفية (دراسة مقارنة) بحث منشور على مجلة الكلية الاسلامية الجامعة، العدد (٥٧)، ج ٢، ٢٠٢٠، ص ٢٧١.

المعنوي جزائيا فلا يوجد في قانون العقوبات نص يقضي صراحة بهذا النوع من المسؤولية^(١)، فالرأي السائد فقها وقضاء أن المشرع المصري لا يسأل الشخص المعنوي جنائيا^(٢)، إلا أنه قد أقر تلك المسؤولية على سبيل الاستثناء في عدة قوانين منها قانون الأحزاب السياسية.

وبالرجوع إلى قانون الأحزاب السياسية نجد ان المشرع المصري قد بين الجزاء الجنائي^(٣) للحزب السياسي عن جريمة التمويل غير المشروع وقد أورد عدة عقوبات في هذا الصدد منها ما يمس وجود الحزب السياسي ونشاطه ومنها ما ينصرف الى ذمته المالية، بالنسبة للأولى فإنه قد فرض عقوبة الحل الجزائي في اطار قانون الأحزاب السياسية اذ نص على " يعاقب بالسجن كل من انشا أو اسس أو نظم أو ادار أو مول على اية صورة خلاف لإحكام هذا القانون تنظيما حزبيا غير مشروع وان كان مستترا تحت اي ستار ديني أو فيه وصف جمعية أو هيئة منظمة أو جماعة أيا كانت التسمية أو الوصف الذي يطلق عليه وتكون العقوبة السجن المؤبد أو المشدد اذا كان التنظيم الحزبي غير المشروع معاديا لنظام المجتمع أو ذا طابع عسكري أو شبه عسكري أو اخذ طابع التدريبات العنيفة التي تهدف الى الاعداد القتالي أو اذا ارتكبت الجريمة بناء على التخابر مع دولة اجنبية وتكون العقوبة السجن المؤبد اذا ارتكبت الجريمة بناء على التخابر مع دولة معادية وتقضي المحكمة في جميع الاحوال عند الحكم بالإدانة بحل التنظيمات المذكورة وأغلاق امكنتها ومصادرة الأموال والأمتعة والأوراق الخاصة بها أو المعدة لاستعمالها"^(٤).

(١) د. جميل عبد الباقي الصغير، شرح قانون العقوبات القسم العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠، ص ١١٣.
(٢) وفي هذا الشأن قضت محكمة النقض المصرية "الأصل ان الاشخاص الاعتبارية لا تسأل جنائيا عما يقع من ممثليها من جرائم اثناء قيامهم بأعمالها، بل ان الذي يسأل هو مرتكب الجريمة منهم شخصيا" قرار محكمة النقض المصرية رقم ١٣٦ لسنة ١٩٦٧ مشار لدى د. محمد عبد الله العاصي، المسؤولية الجنائية للأشخاص المعنوية (دراسة في ضوء التشريعات المصرية والفرنسية)، بحث منشور على المجلة القانونية، كلية الحقوق، جامعة الخرطوم، المجلد (٧)، العدد (٢)، ٢٠٢٠، ص ٢٣٦.

(٣) يعرف الجزاء الجنائي بأنه: رد الفعل الاجتماعي المقرر قانونا الذي نزله القاضي على كل من يثبت لديه ارتكاب الجرم أو المشاركة فيه، ويتخذ الجزاء الجنائي صورتين الأولى هي العقوبة وهي اقدم صور الجزاء من اذ النشأة، والثانية هي التدابير الاحترازية. ينظر: د. حسام عبد المجيد يوسف جادو، المسؤولية الجنائية للأشخاص المعنوية (دراسة مقارنة)، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠١٣، ص ٥٢٥.

(٤) المادة (٢٢) من قانون الأحزاب السياسية المصري رقم (٤٠) لسنة ١٩٧٧.

ويلاحظ بأن المشرع المصري علق قيام مسؤولية الحزب السياسي بقرار الادانة في حال ثبوته على العاملين أي أن المسؤولية مرتبطة ومندمجة مع القائمين على الحزب السياسي^(١)، بمعنى اخر أن المشرع المصري أخذ بالمسؤولية الجزائية غير المباشرة للحزب السياسي في المادة سالفه الذكر، إذ جعل مسؤولية الحزب جنائيا معلقة على أدانة ممثل الحزب السياسي، فلا يكفي لانعقاد مسؤولية الحزب جنائيا أن تقع الجريمة من الشخص الطبيعي الذي يعمل معه ما لم يحكم على هذا الشخص بالإدانة، وبالتالي يتبين للباحث بان مسؤولية الحزب ليست مستقلة عن مسؤولية الشخص الطبيعي بل هي تابعة له وتطور معها وجودا وعمدا.

وهذا الجزاء عبارة عن عقوبة جزائية تفرضها المحكمة عند الحكم بالإدانة عن التمويل غير المشروع للأحزاب غير المرخصة، كما انها تسري على الأحزاب السياسية التي تفقد شروط التأسيس المشار اليها في المادة سالفه الذكر اذا ما استمرت بعد حلها إداريا وفق ما قررت المادة (١٧) بالعمل الحزبي المخالف بذلك نصوص قانون الأحزاب السياسية اذ تعد في مثل هذه الحالة احزابا غير مشروعة لفقدها شرطا من شروط التأسيس أو الاستمرار في العمل الحزبي.

ومن بين العقوبات التي تتال الحزب السياسي في التشريع المصري عند انتهاك قواعد التمويل من قبل القائمين على شؤونه- ممثليه أو اعضاءه أو العاملين به- هي عقوبة المصادرة^(٢)، ونجد ان

(١) ان المشرع المصري في نطاق تمويل الأحزاب السياسة غير المرخصة قد شدد العقاب في اطار تمويل الأحزاب السياسية غير المرخصة وجعل العقوبة تصل الى السجن المؤبد أو المشدد اذا كان التنظيم الحزبي معاديا لنظام المجتمع أو اذا كان ذا طابع عسكري أو اذا ارتكبت الجريمة بناء على تخابر مع دولة اجنبية، وبالرغم من ذلك الا انه جاء بعذر معفي من العقاب اذا بادر من ارتكب الفعل الى ابلاغ السلطة المختصة قبل المباشرة بالتحقيق عن وجود من التنظيمات المشار اليها في المادة (٢٢ و ٢٣) وكذلك الحكم نفسه اذا تم التبليغ بعد البدء بالتحقيق ولكن ساعد على الكشف عن مرتكبي الجريمة الاخرين. ينظر: المادة (٢٤/٢٢) من قانون الأحزاب السياسية المصري رقم (٤٠) لسنة ١٩٧٧.

(٢) المصادرة: اجراء الهدف منه تملك الدولة كل أو بعض اموال المحكوم عليه أو غيره جبرا عنه وبغير مقابل وهي عقوبة مالية وعقوبة عينية أي ترد على مال معين وهي عقوبة تكميلية اما ان تكون جوازيه (عقوبة بالمعنى الحقيقي)، واما ان تكون وجوبية (باتخاذ صفة التدبير الاحترازي) وقد اتخذت اخيرا صفة التعويض وانتقال ملكية المال للدولة ليس هدفه اثناء الدولة ولكن هدفه سحب شيء من خطر التداول اذ ان الدولة لا تعنيها ملكية هذا المال أو حيازته بالقدر ما يعينها ان لا يكون في حيازة غيرها مما يشكل خطورة على امن المجتمع. ينظر: د. محمد شلال حبيب، التدابير الاحترازية، ط١، الدار العربية للنشر، بغداد، ١٩٧٦، ص ٢٤. د. محمد أبو العلا عقيدة، النظرية العامة للعقوبة والتدابير الاحترازية، ط٤، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩، ص ١٨٢ وما بعدها.

المصادرة قررها المشرع المصري في المادة (٢٢) سالفه الذكر بخصوص التمويل غير المشروع للأحزاب غير المرخصة، كما قررها في حالة قبول أو تسلم المسؤول في الحزب السياسي أو اي من اعضائه للمال أو الحصول على ميزة أو منفعة بغير وجه حق وقد جاءت بالقول "وتقضي المحكمة في جميع الاحوال بمصادرة كل ما يكون متحصلا من الجريمة"^(١)، والمصادرة هنا تنصب على مصادرة الأموال غير المشروعة التي حصل عليها ممثلو الحزب أو اعضائه أو العاملين به دون ان تنصرف الى اموال الحزب وممتلكاته.

أما فيما يتعلق بوقف الاعانة المقدمة للحزب نتيجة لحصوله على تمويل غير مشروع فلم تتضمن نصوص قانون الأحزاب السياسية المصري اي اشارة اليها، وهو ما يستوجب المعالجة التشريعية وتقرير وقف الاعانة المالية المقدمة من قبل الدولة للحزب السياسي نتيجة لمخالفة احكام التمويل.

أما فيما يتعلق بالجزاء الجنائي للأشخاص الطبيعية ممثلي الحزب واطاعته والعاملين معه، فان المشرع اقر تلك المسؤولية عند مخالفة القواعد القانونية الخاصة بالتمويل اذ نص على "يعاقب بالحبس كل مسئول في الحزب السياسي أو اي من اعضائه أو العاملين به قبل أو تسلم مباشرة أو بالواسطة مالا أو حصل على ميزة أو منفعة بغير وجه حق من شخص اعتباري مصري لممارسة اي نشاط يتعلق بالحزب، وتكون العقوبة السجن اذا كان المال أو الميزة أو المنفعة من اجنبي أو من اية جهة اجنبية"^(٢)، ويلاحظ من النص المتقدم ان المشرع المصري ميز في العقوبة بين ما اذا كان مصدر الهبة أو التبرع اجنبيا ام وطنيا اذ يشدد من مقدار العقوبة اذا كان مصدر الهبة أو التبرع اجنبيا وبذلك يكون مسلك المشرع المصري موقفا في ذلك، لما تنطوي عليه التمويلات الخارجية من خطورة على النظام السياسي.

يتضح مما تقدم ان المشرع المصري قد اقر المسؤولية الجزائية للحزب السياسي بعد صدور قرار الحكم بمسؤولية الشخص الطبيعي الذي يعمل لدى الحزب فمسؤولية هذا الاخير ليست مستقلة عن الشخص الطبيعي بل هي تابعة له وتدور معها وجودا وعدما.

ولم يقف المشرع المصري عند هذا الحد وانما رتب جزاءات إدارية في حالة خرق قواعد التمويل من قبل الأحزاب والعاملين معها اذ نص على عقوبة الحل الإداري بحق الحزب وذلك في قانون

(١) المادة (٢٥) من قانون الأحزاب السياسية المصري رقم (٤٠) لسنة ١٩٧٧.

(٢) المادة (٢٥) من قانون الأحزاب السياسية المصري رقم (٤٠) لسنة ١٩٧٧.

الأحزاب والذي نص على " يجوز لرئيس لجنة الأحزاب السياسية- بعد موافقتها- ان يطلب من الدائرة الأولى بالمحكمة الإدارية العليا الحكم بحل الحزب وتصفية امواله وتحديد الجهة التي تؤول إليها وذلك اذا ثبت من تقرير المدعي العام بعد تحقيق يجريه، تخلف أو زوال اي شرط من الشروط المنصوص عليها في المادة (٤) من هذا القانون"^(١)، وبالرجوع الى احكام المادة الرابعة من ذات القانون نجده في الفقرة سابعا انه اشترط على الحزب السياسي علانية وسائل ومصادر تمويل الحزب السياسي اذ انها قضت بـ" يشترط لتأسيس أو استمرار اي حزب سياسي ما يأتي: سابعا: علانية مبادئ الحزب واهدافه واساليبه وتنظيماته ومصادر تمويله." ونلاحظ أن من بين اهم الشروط الأساسية لتأسيس الحزب السياسي أو استمرار وجوده وعدم فرض الحل بحقه هو ما جاء في الفقرة السابعة من المادة المذكورة بضرورة علانية مصادر تمويله، إلا أن ما يؤخذ على الصياغة الواردة في النموذج القانوني عدم تأكيدها على مشروعية مصادر التمويل رغم ذلك يمكن ان يفهم ضمنا من خلال الصياغة اذ اكدت على علانية مصادر التمويل.

والجدير بالقول ان المحكمة ملزمة بالنظر بهذا الطلب خلال ثمانية ايام التالية لوصول الاعلان الى رئيس الحزب بمقره الرئيسي وتفصل المحكمة في الطلب خلال ثلاثين يوما على الاكثر من تاريخ الجلسة المذكورة^(٢).

ولم يسلم الموقف المشرع المصري هذا من النقد الذي انصب على غلبة العناصر الحكومية في لجنة الأحزاب السياسية في التشكيل الخاص للمحكمة الإدارية العليا فضلا عن جعل مصير الأحزاب السياسية رهن ادارة الموظف الإداري تابعا لمجلس الشعب والمدعي العام بدلا من الاستناد الى حكم قضائي نهائي بإدانة الحزب السياسي^(٣).

واستكمالا لذات الغرض التشريعي فقد قررت المادة(١٧) ايضا امكانية فرض وقف نشاط الحزب السياسي وقضت بان" يجوز لرئيس لجنة الاحزاب السياسية - بعد موافقتها- أن يطالب من الدائرة الاولى بالمحكمة الادارية العليا الحكم بحل الحزب وتصفية امواله وتحديد الجهة التي تؤول إليها وذلك

(١) المادة (١٧) من قانون الأحزاب السياسية المصري رقم (٤٠) لسنة ١٩٧٧.

(٢) هلمت سعدون غريب، الضوابط القانونية لتمويل الأحزاب السياسية، مرجع سابق، ص ٢١٥

(٣) د. وحيد رافت، دراسات في بعض القوانين المنظمة للحريات، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٨١، ص ٣٣.

إذا ثبت من تقرير النائب العام بعد تحقيق يجريه تخلف أو زوال أي شرط من الشروط المنصوص عليها في المادة (٤) من هذا القانون، وعلى المحكمة تحديد جلسة لنظر هذا الطلب خلال الثمانية أيام التالية لإعلانها إلى رئيس الحزب بمقره الرئيسي وتفصل المحكمة في الطلب خلال ثلاثين يوماً على الأكثر من تاريخ الجلسة المذكورة"

ويتضح من نص المادة (١٧) أن المشرع المصري لم يمنح لمحكمة القضاء الإداري أو للمحكمة الإدارية العليا اختصاص بوقف نشاط أي حزب سياسي وإنما جعل هذا الاختصاص مقصوراً على لجنة الأحزاب السياسية كما يتضح لنا.

كما يتبين وبصورة جلية إمكانية فرض حل الحزب السياسي إدارياً إذا ما ثبت حصوله على تمويل غير مشروع سيما وأن المشرع قد قرر ضرورة علانية مصادر التمويل ضماناً لمشروعيتها وهذا هو الغرض التشريعي الأساسي الذي دفع المشرع إلى إقرار هذا الأمر في الفقرة السابعة من المادة الرابعة سالفه الذكر.

أما بالنسبة إلى موقف المشرع المغربي فإنه أقر المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي - الأحزاب السياسية - كأصل عام في القانون الجنائي المغربي رقم (١٠٥٩.٤١٣) لسنة ١٩٦٢ المعدل من خلال نص المادة (١٢٧) وأورد العقوبات التي تتناسب معه، والتي يمكن تطبيقها على الأشخاص المعنوية ومن ضمنها الأحزاب السياسية وهي عبارة عن عقوبات مالية كالغرامة وعقوبات مالية كالمصادرة الجزائية وعقوبات ماسة بحياة الشخص المعنوي كالحل وإغلاق المؤسسة^(١).

وفي نطاق قانون الأحزاب السياسية فإن المشرع المغربي سار على ذات السياق الذي سار عليه المشرع المصري، إذ جاء بأحكام خاصة تتعلق بالمسؤولية الجزائية المترتبة على انتهاك ضوابط التمويل

(١) خالد الدك، المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي (دراسة مقارنة)، بحث مقدم إلى المعهد العالي للقضاء بالرباط، ٢٠٠٣، ص ١٣.

من قبل الأحزاب السياسية، إذ أورد عقوبات جنائية ماسة بوجود الحزب السياسي تتمثل في الحل^(١)، وعقوبات ماسة بنشاطه وهي إيقاف النشاط وعقوبات ماسة بذمته المالية وقف الإعانات^(٢).

أما المسؤولية المترتبة على الأشخاص الطبيعية الذين يرتكبون أفعال مجرمة وفق قانون الأحزاب السياسية فإن المشرع عاقبهم بعقوبات جنائية ينصرف أثرها إلى ارتكاب السلوك الإجرامي بعقوبة الغرامة المالية إذ نص على " يعاقب بغرامة من 20.000 إلى 100.000 درهم الشخص الذي يخرط في حزب سياسي....، تطبق نفس العقوبات على الأشخاص الذين يقدمون أو يقبلون، خرقاً لإحكام المادة (٣١) من هذا القانون التنظيمي، هبات أو وصايا أو تبرعات نقدية أو عينية لفائدة حزب سياسي تتجاوز قيمتها 600.000 درهم، يعاقب بنفس العقوبات كل شخص يسدد أو يقبل مبالغ نقدية لفائدة حزب سياسي تساوي أو تفوق 10.000 درهم، أو ينجز نفقات بمبالغ نقدية تساوي أو تفوق هذا المبلغ لفائدة حزب سياسي، وذلك خرقاً لأحكام المادة (٤٠) من هذا القانون التنظيمي"^(٣).

وبالرجوع لأحكام المواد (٣١ و ٤٠) من قانون الأحزاب السياسية المغربي نجد أن المشرع قد جاء بمحظورات على الحزب السياسي أن يلتزم بها، والتي تعتبر مخالفتها سلوك مجرم يستحق العقاب وفق المادة المذكورة انفاً، إذ منع الحزب السياسي من تلقي التبرعات النقدية والعينية والهبات و الوصايا التي تتجاوز قيمتها الاجمالية لكل واحدة منها (٦٠٠,٠٠٠) درهم في السنة لكل متبرع^(٤)، كما انه اشترط تسديد المبلغ المقدم للحزب السياسي الذي تفوق قيمته على (١٠,٠٠٠) بواسطة شيك بنكي أو شيك

(١) أورد المشرع المغربي عقوبة الحل الإداري على الحزب السياسي في غير الاحوال المتعلقة بالتمويل غير المشروع للمزيد ينظر: المادة (٦٨) من القانون التنظيمي للأحزاب السياسية المغربي، وكذلك فيما يتعلق بوقف نشاط الحزب السياسي واغلاق مقراته مؤقتاً ينظر: المادة (٦٠) من القانون ذاته.

(٢) أورد المشرع المغربي عقوبة الحرمان من الاستقادة من الدعم العام المقدم من الحكومة للأحزاب السياسية إذ ما خالف الأحزاب الالتزامات المفروضة عليها قانوناً المتمثلة بإرجاع المبلغ التي لم يستعملها في المشاركة في الانتخابات العامة التشريعية إلى خزينة الدولة، وكذلك المبالغ غير المسحقة التي تساهم الدولة في تمويل الحملات الانتخابية، وفي حالة عد الالتزام ما ورد ذكره فإن الحزب يحرم من الاستقادة من الدعم العام المقدم من الدول، كما اشار قانون الأحزاب السياسية إلى تصفية اموال الحزب في حال الحل القضائي إذ يحدد المقرر القضائي الصادر عن المحكمة المختصة الية التصفية. ينظر: المواد (٤٤ و ٣٢ و ٣٤ و ٧٠) من القانون التنظيمي للأحزاب السياسية المغربي رقم (١١.٢٩) لسنة ٢٠١١.

(٣) المادة (٦٦) من القانون التنظيمي للأحزاب السياسية المغربي رقم (١١.٢٩) لسنة ٢٠١١.

(٤) المادة (٣١) من القانون التنظيمي للأحزاب السياسية المغربي رقم (١١.٢٩) لسنة ٢٠١١.

بريدي^(١)، إلا أنه من خلال استقراء نص المادة (٦٦) من قانون الأحزاب السياسية، نجد ان المشرع فرض عقوبة الغرامة على مرتكب الجريمة من خلال القول (كل شخص)، وهنا نسأل ما المقصود بالشخص هل هم العاملين في الحزب و بضمنهم رئيس الحزب و ممثلوه، ام ان هناك اشخاص اخرين؟ يرى الباحث بما ان النص جاء مطلقا فانه يجري على اطلاقه، ويمتد الجزاء لكل شخص سواء كان منتمي الى الحزب السياسي ام غير المنتمي له من العاملين أو الرؤساء أو ممثليه، وحسنا فعل المشرع المغربي ذلك، لتلافي التحايل على القانون ولمنع الافلات من الرقابة والعقاب الجنائي، اذ انه قد يتم ايداع الأموال باسم اشخاص اخرين لا يعملون ضمن هيكل التنظيم الحزبي إلا أن تلك الأموال تستعمل لمصلحة الحزب ولتحقيق غايات غير مشروعة وبالتالي فانهم يكونوا خارج نطاق الرقابة، عليه فان الباحث يؤيد ما ذهب اليه المشرع المغربي اذ كان موقفا في ايراد هذا النص على عكس ما ذهب اليه التشريعات المقارنة محل الدراسة التي جعلت العقوبة برئيس الحزب وممثلوه، وهذا ما ذهب اليه المشرع المصري والأردني، بالرغم من ان العقوبة لم تكن بالمستوى الذي تحقق فيه الردع العام والخاص.

واستكمالا لذات الغرض التشريعي فقد عاقب المشرع بالحبس لمدة تتراوح بين سنة وخمس سنوات وبغرامة مالية من (١٠,٠٠٠) الى (٥٠,٠٠٠) درهم كل من خالف احكام المواد (٣٨ و ٣٩) من هذا القانون^(٢)، وبالرجوع الى احكام المواد (٣٨ و ٣٩) من هذا القانون نجد ان المشرع المغربي منع الحزب السياسي تلقي اموالاً بصورة مباشرة أو غير مباشرة من الجماعات الترابية والمؤسسات العمومية و من كل شخص اعتباري من اشخاص القانون العام، وكذلك الشركات التي تملك الدولة أو الجماعات الترابية أو المؤسسات العامة أو كل شخص اعتباري من اشخاص القانون العام كلا أو جزء من راس مالها^(٣)، كما انه اشترط على الأحزاب السياسية ان تكون اموالها وطنية دون سواها، و لا يجوز ان تتلقى اموال اجنبية بصفة مباشرة أو غير مباشرة^(٤)، وهذا المسلك يحسب للمشرع المغربي اذ انه حظر الأموال الاجنبية من التسرب الى الأحزاب السياسية التي تؤثر بشكل مباشر أو غير مباشر على وظيفة الأحزاب السياسية من ان تؤدي دورها المنوط بها قانونا ويبعدها عن اهدافها الوطنية.

(١) المادة (٤٠) من القانون التنظيمي للأحزاب السياسية المغربي رقم (١١.٢٩) لسنة ٢٠١١.

(٢) المادة (٦٧) من القانون التنظيمي للأحزاب السياسية المغربي رقم (١١.٢٩) لسنة ٢٠١١.

(٣) المادة (٣٨) من القانون التنظيمي للأحزاب السياسية المغربي رقم (١١.٢٩) لسنة ٢٠١١.

(٤) المادة (٣٩) من القانون التنظيمي للأحزاب السياسية المغربي رقم (١١.٢٩) لسنة ٢٠١١.

بالرغم من الاحكام الجزائية التي جاء بها المشرع المغربي في اطار التمويل غير المشروع وفرض عقوبة الغرامة بحق كل من يأتي بسلوك مجرم وفق النموذج القانوني الوارد في قانون الأحزاب السياسية، الا انه يلاحظ عدم الوضوح التشريعي فيما يتعلق بمصير الأموال المتحصلة من الجريمة، اذ لم يتطرق القانون الى مصير تلك الأموال، بالإضافة الى انه لم يبين الجهة التي تتول إليها الأموال المتحصلة من الجريمة هذا من جهة، ومن جهة اخرى نرى بان المشرع قد قصر الجزاء بالشخص الطبيعي دون الشخص المعنوي المتمثل بالحزب السياسي بالذات، وفي هذا الإطار هل من الممكن ان نتصور فرض العقوبات التي أوردتها المشرع المغربي في القانون الجنائي على الحزب السياسي باعتباره شخصية معنوية من عدمه، هذا اذا ما علمنا أن المشرع الجنائي المغربي أخذ بمبدأ العمومية بمعنى انه ساوى بين الاشخاص المعنوية والاشخاص الطبيعيين فيما يخص ارتكاب الجرائم في سياسته العقابية^(١)؟

للإجابة على ما تقدم طرحه فانه يمكن القول بالرغم من ان المشرع لم ينص على عقوبة المصادرة بالنسبة للأموال التي يتم ضبطها، الا انه يمكن الرجوع الى القواعد العامة الواردة في القانون الجنائي التي نظمت احكام المصادرة اذ نجد بانه قد عرف المصادرة في القانون ذاته وجاء بالنص على "المصادرة هي تملك الدولة جزءا من املاك المحكوم عليه أو بعض املاك له معينة"^(٢)، كما ان المشرع بين الاحوال التي يتم بموجبها مصادرة تلك الأموال اذ يتم مصادرة الأموال لفائدة الدولة اذا كانت الجريمة من صنف الجنايات على اعتبار انها من المضبوطات وقد استحصلت بطريق غير قانوني، اما اذا كانت الجريمة جنحة أو مخالفة فانه لا يجوز الحكم بالمصادرة الا في الاحوال التي يوجد فيها نص قانوني صريح^(٣)، وبالرجوع الى نصوص قانون الأحزاب السياسية المغربي نرى بان جريمة التمويل غير المشروع عدها المشرع من قبيل الجنح وفقا لنص المادة (٤٤) وبالتالي لا يمكن في ضوء ما تقدم مصادرة الأموال المتحصلة من الجريمة وفق ما تم طرحه، كما ان قانون الأحزاب السياسية لم يعالج ذلك الامر، إذن ما هو مصير تلك الأموال التي تم ضبطها؟ عليه فأن قانون الأحزاب السياسية المغربي

(١) أدولف ريبولط، القانون الجنائي في شروح، منشورات جمعية تنمية البحوث والدراسات القضائية، المغرب، ١٩٦٢، ص ١١٤.

(٢) المادة (٤٢) من القانون الجنائي المغربي رقم (١.٥٩.٤١٣) لسنة ١٩٦٢ المعدل.

(٣) المواد (٤٣ و ٤٤) من القانون الجنائي المغربي رقم (١.٥٩.٤١٣) لسنة ١٩٦٢ المعدل.

يعتريه النقص التشريعي فيما يتعلق بتنظيم احكام مصادرة الأموال المتحصلة عن الجريمة وبالتالي يجب معالجة في القانون التنظيمي للأحزاب السياسية المغربي.

أما بخصوص عقوبة حل الحزب السياسي فانه من غير المتصور القول بذلك، اذ ان العقوبات المفروضة بحق الحزب وردت على سبيل الحصر، كما انه يخالف السياسة العقابية التي انتهجها المشرع المغربي في الفصل الثالث من القانون الجنائي استنادا لمبدأ الشرعية الجزائية الذي ينص على " لا يسوغ مؤاخذة احد على فعل لا يعد جريمة بصريح القانون ولا معاقبته بعقوبات لم يقررها القانون" وبالتالي فانه لا يمكن للقاضي ان يطبق عقوبات لم ينص عليه القانون.

أما فيما يتعلق بتوقيف الحزب واغلاق مقراته فان المشرع المغربي تناول ذلك في قانون الأحزاب السياسية بالقول " في حالة اتخاذ الاجهزة التقريرية لحزب سياسي لقرار أو اجراء أو دعت الى عمل يخل بالنظام العام تطلب السلطة المكلفة بالداخلية من رئيس المحكمة الإدارية بالرباط بصفته قاض للمستعجلات ان يأمر بتوقيف الحزب واغلاق مقاره مؤقتاً"^(١).

ومن خلال ما تقدم يتضح لنا بأن المشرع نص على عقوبة الايقاف في الحالات المذكورة في النص سالف الذكر وتعتبر من قبيل الجزاء الإداري التي تفرض في حالة قيام الحزب باي أنشطة تتعلق بالإخلال بالنظام العام، والجدير بالذكر ان رئيس المحكمة الإدارية ملزم بالبت في الطلب بتوقيف الحزب وجوبا خلال ثمان و اربعين ساعة^(٢)، بالإضافة الى انه لا يجوز ان تقل مدة توقيف الحزب واغلاق مقاره مؤقتا عن شهر واحد والا تتعدى اربعة اشهر، كما يمكن حل الحزب لذات الاسباب الواردة في المادة (٦٠) بناءً على قرار من المحكمة الإدارية وطلب من السلطة المكلفة بالداخلية^(٣)، وعند حل الحزب فان امواله تؤول الى الجهة التي تحددها المحكمة^(٤)، ويرى الباحث بان هذا الاتجاه غير موفق وكان الاجدر بالمشرع المغربي تحديد الجهة التي تؤول اليها اموال الحزب منعا من كل تفسير وتأويل للنص.

(١) المادة (٦٠) من القانون التنظيمي للأحزاب السياسية المغربي رقم (١١.٢٩) لسنة ٢٠١١.

(٢) المادة (٦٠) من القانون التنظيمي للأحزاب السياسية المغربي رقم (١١.٢٩) لسنة ٢٠١١.

(٣) المادة (٦١) من القانون التنظيمي للأحزاب السياسية المغربي رقم (١١.٢٩) لسنة ٢٠١١.

(٤) المادة (٧٠) من القانون التنظيمي للأحزاب السياسية المغربي رقم (١١.٢٩) لسنة ٢٠١١.

من خلال ما تقدم يمكن إيراد بعض الملاحظات على ما جاء في قانون الأحزاب السياسية المغربي:

- ١- عدم الوضوح التشريعي فيما يتعلق بمصير الأموال التي يتم ضبطها في حالة ادانة الأشخاص الذين تثبت انتهاكهم لقواعد التمويل التي جاء بها المشرع المغربي.
- ٢- انتهج المشرع المغربي أسلوب المسؤولية الجزائية غير المباشرة في نطاق التجريم المتعلق بالتمويل غير المشروع اذ انصبت العقوبات الجزائية بحق الاشخاص الذين يخرقون ضوابط التمويل، وبالتالي فان السياسية الجزائية التي انتهجها في قانون الأحزاب السياسية تنصب على معاقب الأشخاص الطبيعيين دون الأشخاص المعنوية على عكس ما جاء بسياسته الجزائية في القانون الجنائي التي عاقبت الأشخاص المعنوية كأصل عام، وهذا ما يدعو الى التخوف من استغلال الأحزاب السياسية هذا الاتجاه مما يؤثر سلبا على امن واستقرار النظام السياسي داخل الدولة .

أما بالنسبة الى موقف المشرع الأردني فانه نظم احكام المسؤولية القانونية للحزب السياسية في قانون الأحزاب السياسية رقم (٧) لسنة ٢٠٢٢ وبين العقوبات التي تطال الحزب السياسي عند اتيانه بأفعال تعد مجرمة وفقا للقانون^(١)، وفي نطاق التمويل غير المشروع فقد جاء بعقوبة الحل القضائي وبين الحالات التي يرد عليها اذ نص على " لا يجوز حل الحزب الا وفق نظامه الأساسي أو بقرار قضائي وفقا لإحكام هذا القانون"^(٢)، كما انه بين الجهة المختصة بالحل فقد اناط محكمة البداية

(١) حسم المشرع الأردني موقفه من المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي- الحزب السياسي- وعبر عن فلسفته التشريعية وسياسته الجزائية مرتكزا على الراي الغالب في الفقه بتحمل الشخص المعنوي نتائج المترتبة عن امكانية نسبة الفعل الى مرتكبيه والخضوع الى الجزاءات المقررة قانونا، اذ تبنى النظرية الحقيقية التي ترى ان الشخص المعنوي حقيقيا لا مجرد مجاز، ويترتب على ذلك قيام المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي، و في سبيل ذلك اقر المشرع الأردني تلك المسؤولية في قانون العقوبات الأردني رقم (١٦) لسنة ١٩٦٠ في الفصل الأول والمعنون ب(فاعل الجريمة) وذلك من القسم الأول والذي جاء تحت عنوان(في الأشخاص المسؤولين) من الباب الرابع في نص المادة (٧٤) منه والتي جاءت بالقول "٢- يعتبر الشخص المعنوي باستثناء الدائرة الحكومية أو المؤسسة الرسمية أو العامة مسؤولا جزائيا عن اعمال رئيسه أو أي من الاعضاء ادارته أو مديره أو أي من ممثليه أو عماله عندما يأتون هذه الاعمال باسمه أو بإحدى وسائله بصفته شخصا معنويا. ٣- لا يحكم على الأشخاص المعنوية الا بالغرامة والمصادرة واذا كان القانون ينص على عقوبة اصلية غير الغرامة استعويض بالغرامة عن العقوبة المذكورة...". للمزيد ينظر: كامل السعيد، شرح الاحكام العامة في قانون العقوبات -دراسة مقارنة-، دراسة مقارنة، ط١، دار الثقافة والنشر، عمان، ٢٠٠٢، ص٥٣٣.

(٢) المادة (٣٥ أ) من قانون الأحزاب السياسية الأردني رقم (٧) لسنة ٢٠٢٢.

الاختصاص بالنظر في دعوى حل الحزب التي يقيّمها المجلس في اي من الحالات التالية" ١ ب-- اذا خالف الحزب احكام اي من الفقرتين (٢) و(٣) من المادة (١٦) من الدستور. ٢- اذا ثبت في دعوى جزائية ارتباط الحزب ارتباطا تنظيميا بجهة خارجية. ٣- اذا قبل الحزب تمويلا من اي جهة أو شخص خلافا لإحكام هذا القانون...."^(١).

وبالرجوع الى احكام نص المادة (١٦) من الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ المعدل بفقراتها المحددة في المادة (٣٥) نجدها قد قضت " ... ٢- للأردنيين الحق في تأليف الجماعات والأحزاب السياسية على ان تكون غاياته مشروعة ووسائلها سليمة وذات نظم لا تخالف الدستور. ٣- ينظم القانون طريقة تأليف الجمعيات والأحزاب السياسية ومراقبة مواردها"، وهذا يعكس اهتمام المشرع الدستوري الأردني بضمان مشروعية الموارد التي يحصل عليه الحزب السياسي.

كما يحق للمحكمة ان تتخذ قرار مستعجلا بإيقاف الحزب عن العمل خلال فترة النظر في الدعوى، بالإضافة الى التزام المحكمة بإصدار قرارها بالحل خلال فترة لا تزيد عن ثلاثة اشهر من تاريخ ورودها الى قلم المحكمة^(٢).

ومن خلال ما تقدم يتبين بان المشرع الأردني قد اخذ بعقوبة الحل القضائي للحزب السياسي المخالف لأحكام التمويل واسند مهمة ايقاع عقوبة الحل الى جهة قضائية تتمثل في محكمة البداية^(٣)،

(١) المادة (٣٥/ب/١ و٢ و٣ و٤) من قانون الأحزاب السياسية الأردني رقم (٧) لسنة ٢٠٢٢.

(٢) المادة (٣٥/ج) من قانون الأحزاب السياسية الأردني رقم (٧) لسنة ٢٠٢٢.

(٣) ينعقد الاختصاص الجزائي لمحاكم البداية في التشريع الأردني باعتبارها من المحاكم الدرجة الأولى، اذ تنظر المحكمة في القضايا الجزائية التي هي من نوع الجنائيات أو الجنح وفقا لإحكام المادة ٤ من قانون تشكيل المحاكم رقم (١٧) لسنة ٢٠٠١ الأردني والتي نصت على "أ- تشكل محاكم تسمى (محاكم البداية) في المحافظات أو اللوية أي اي مكان اخر بمقتضى نظام يحدد فيه الاختصاص المكاني لكل منها... ب- يكون لمحاكم البداية: ١- بصفتها البدائية: صلاحية القضاء في جميع الدعاوى الحقوقية والدعاوى الجزائية التي لم تفوض صلاحية القضاء فيها لأي محكمة اخرى"، واستكمالا لذات الغرض التشريعي جاءت المادة (١٤٠) من قانون اصول المحاكمات الجزائية على تحديد الجرائم التي تنظرها محكمة البداية والتي هي الدعاوى من نوع الجنح التي تحال اليها من المدعي العام أو من يقوم مقامه مما هو خارج عن اختصاص وظيفة محاكم الصلح، وتتنظر بصفتها الجنائية في الجرائم من نوع جنائية والتي تخرج من اختصاص محكمة الجنائيات الكبرى ومحكمة امن الدولة وتتنظر في الجنح المتلازمة مع الجنائية المخالفة عليها بموجب قرار الاتهام. ينظر: ليلي خالد، اختصاص محكمة البداية في القضايا الجزائية، مقال منشور بتاريخ=

مع العلم بان عقوبة حل الحزب السياسي هي عقوبة وجوبية اذ تقع بمجرد قبوله تمويلا غير مشروع سواء كان من جهة اجنبية أو وطنية أو من اي شخص.

كما ان المشرع قد جاء بعقوبة وقف نشاط الحزب السياسي طيلة مدة نظر الدعوى نتيجة خطورة السلوك الاجرامي الصادر منه، اما فيما يتعلق بوقف الاعانة فانه لم يتطرق اليها باي صورة من الصور، وذات الأمر بالنسبة للمصادرة^(١).

ويلحظ بان المشرع الأردني جاء بعقوبة حل الحزب السياسي عن جريمة تمويل الأحزاب السياسية دون ان يجرم الشخص القائم بالتمويل، وهذا لا يتناسب مع جسامة الفعل المرتكب وسياسته العقابية المتبعة في قانون العقوبات، مما يترتب عليه اثار سلبية تهدد النظام الديمقراطي ونزاهة التمويل وتفصح المجال امام الأحزاب السياسية ان تمول انشطتها من مصادر مشبوهة، ومما تقدم يتبين للباحث ان المشرع الأردني لم يكن موفقا في تنظيم المسؤولية الجزائية للتمويل غير المشروع للأحزاب السياسية على عكس ما ذهب اليه التشريعات محل الدراسة التي كانت اكثر وضوح و شدة وصرامة في تجريم عمليات التمويل غير المشروع.

ومن خلال ما تقدم يتضح بان العقوبات التي أوردتها التشريعات محل المقارنة هي عقوبات اما جزائية تنصرف الى القائمين على الحزب السياسي واما إدارية تنصرف الى الحزب السياسي ذاته بحسب ما أورده كل تشريع فذهب المشرع المصري الى جعل المسؤولية غير مباشرة للحزب السياسي اذ لا يمكن معاقبة الحزب السياسي الا بعد ادانة الشخص الطبيعي القائمين على الحزب السياسي وهو ذات

=ديسمبر/٢/٢٠٢١، على موقع حماة الحق، الموقع الالكتروني jordan-lawyer.com تاريخ الزيارة: ٢٩/٣/٢٠٢٣، الساعة ١٠:٣٠م.

(١) ان المشرع الأردني كان اكثر جدية في التعامل مع جريمة التمويل غير المشروع في قانون الأحزاب السياسية الملغي رقم(٣٩) لسنة ٢٠١٥ اذ انه فرض عقوبات جزائية شديدة على من يخالف احكام التمويل التي أوردها المشرع في القانون في نص المادة (٣٣) منه اذ فرض عقوبة الحبس مدة لا تقل عن سنة على كل عضو من اعضاء الحزب تسلم مالا أو وافق على تسلمه لحساب الحزب من أي دولة أو جهة خارجية... ، كذلك الأمر فيما يتعلق بالمصادرة اذ انه اقر مصادر الأموال المتأتية من التمويل غير المشروع في المادة (٣٣) منه والتي نصت في الفقرة (د) منه على " يحكم بمصادرة الأموال المتحصلة نتيجة ارتكاب أي من الافعال المنصوص عليها في الفقرتين (أ) و(ب) من هذه المادة وتؤول الى بند الأحزاب في الموازنة العامة.

الاتجاه الذي ذهب اليه المشرع المغربي على خلاف المشرع الأردني الذي عاقب الحزب السياسي وحده دون ان ينال الجزاء من القائمين على الحزب.

الفرع الثاني

الجزاء القانوني عن التمويل غير المشروع في التشريع العراقي

لم تختلف الأثار المترتبة على التمويل غير المشروع في التشريع العراقي عنها في التشريعات المقارنة فقد خص المشرع جرائم التمويل غير المشروع بمقتضيات رام من خلالها خلق نوع من الردع يحمي به نزاهة التمويل و يقيه من تلاعب العابثين، فلكل جريمة جزاء معين ومن ثم يتعين معرفته ويأتي ذلك الجزاء متوقفا مع التكييف القانوني للجريمة كي لا يحدث خطأ وينال الجاني عقابا عن جريمة اخرى^(١)، وعلى نهج ذلك نظم المشرع في قانون الأحزاب السياسية رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥ وبين في المادة (٢٥) المحظورات^(٢) التي يجب على الحزب تجنبها اذ جاء بالقول " على الحزب في ممارسته لأعماله الامتناع عما يأتي: أولاً: الارتباط التنظيمي أو المالي بأي جهة غير عراقية أو توجيه النشاط الحزبي بناء على أوامر أو توجيهات من اي دولة أو جهة خارجية....."^(٣).

والملاحظ أن المشرع العراقي في هذه المادة قد اشار الى مسألة ضرورية تتمثل في عدم الارتباط المالي بأي جهة غير عراقية مما يعني ضرورة مشروعية مصادر التمويل المالي التي يحصل عليها الحزب لاستمرار نشاطه.

(١) د. عبد الرحيم صدقي، القانون الجنائي والقسم الخاص، مج ٣، ط ١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨، ص ١٤.
 (٢) بينا في الفصل الأول القواعد التشريعية الخاصة بالتمويل وقد بينا صور التجريم التي تكون محلا للعقاب. للزيد يراجع الفصل الأول من هذه الرسالة.
 (٣) بين الفصل الثالث من قانون الأحزاب السياسي رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥ احكام التأسيس وجاءت المادة (٨) منه لتقضي بانه " يشترط لتأسيس أي حزب ما يأتي: أولاً: عدم تعارض مبادئ الحزب أو اهدافه أو برامجه مع الدستور. ثانياً: يكون للحزب برنامج خاص لغرض تحقيق اهدافه. ثالثاً: ان لا يكون تأسيس الحزب وعمله متخذاً شكل التنظيمات العسكرية أو شبهه...." ويلاحظ بان المشرع العراقي في هذه المادة لم يشر اشارة صريحة الى مسألة استمرار توافر شروط التأسيس كما فعل المرع المصري، كما انه لم يشر الى مسألة مشروعية التمويل وهو ما يشكل نقصاً تشريعياً واضحاً يوجب المعالجة.

تناول المشرع العراقي احكام الجزاء القانوني للأحزاب السياسية عن جريمة التمويل غير المشروع وبين احكامها وشروطها، إذ يعد التشريع العراقي من بين التشريعات التي اقرت مسؤولية الجزائية للأحزاب السياسية باعتبارها شخيصة معنوية، وأورد مجموعة من العقوبات التي تتناسب وطبيعة الحزب والتي تنسجم مع طبيعته عند انتهاكه لضوابط التمويل، كما انه سأل الحزب إداريا من خلال ايراد عقوبات إدارية، بالإضافة الى العقوبات التي تنال من الاشخاص الطبيعيين الذين يمثلون الحزب، وتتعدد هذه العقوبات فمنها ما هو مساسا بوجود الحزب السياسي والذي يتمثل في حله وانهاء وجوده من الحياة السياسية أو الاقتصادية والاجتماعية وعقوبة الحل من العقوبات الاصلية تتمثل في الغاء الترخيص بمزاولة النشاط^(١)، واخرى تمس الذمة المالية، ولما تقدم سوف نبين ذلك على وفق الاتي:

المقصد الأول: الجزاء الجنائي: ذهب المشرع العراقي الى الاعتراف بمسؤولية الشخص المعنوي- الحزب السياسية- جنائيا كأصل عام في قانون العقوبات رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل فقد نصت المادة (٨٠) منه على " الاشخاص المعنوية فيما عدا مصالح الحكومة ودوائرها الرسمية وشبه الرسمية مسؤولة جزائيا عن الجرائم التي يرتكبها ممثلوها أو مديروها أو وكلاؤها لحسابها أو باسمها" وقد حدد المشرع العراقي نوعية العقوبة التي يمكن فرضها على الشخص المعنوي اذ نصت المادة ذاتها على " ولا يجوز الحكم عليها بغير الغرامة والمصادرة والتدابير الاحترازية المقررة للجريمة قانونا، فاذا كان القانون يقرر للجريمة عقوبة اصلية غير الغرامة ابدلت بالغرامة ولا يمنع ذلك من معاقبة مرتكب الجريمة شخصا بالعقوبات المقررة للجريمة في القانون"^(٢).

من خلال ما تقدم نستنتج انه لا يمكن ان يفرض على الحزب السياسي في ضوء القواعد العامة عقوبات عدا الغرامة والمصادرة والتدابير الاحترازية المقررة، وعلى ضوء السياق التشريعي سار المشرع في قانون الأحزاب السياسية النافذ في الفصل التاسع والذي جاء بعنوان (الاحكام الجزائية)، وتناول الجزاءات المفروضة على الأحزاب السياسية كشخص معنوي بالإضافة الى الاشخاص الطبيعيين في حال اتيانهم باي من الاعمال المحظورة قانونا، فقد عاقب اعضاء الحزب السياسي ومسؤوليه بالجزاء الجنائي المتمثل في عقوبة السجن أو الحبس حسب الاحوال اذ نص على " أولاً: يعاقب بالسجن كل

(١) د. موفق علي عبيد، المسؤولية الجزائية للأشخاص الاعتبارية عن جرائم غسل الأموال (دراسة مقارنة)، بحث منشور على مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية، العدد(١)، ٢٠٠٩، ص١٤٥.

(٢) المادة (٨٠) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل.

مسؤول أو اي عضو من اعضاء الحزب اذ قبل أو تسلم مباشرة أو بالواسطة مالا أو حصل على ميزة أو منفعة بدون وجه حق من شخص عراقي طبيعي أو معنوي لممارسة اي نشاط يتعلق بالحزب. ثانياً: تكون العقوبة السجن مدة لا تقل عن ست سنوات ولا تزيد على عشر سنوات اذا كان المال أو الميزة أو المنفعة من شخص اجنبي طبيعي أو معنوي^(١).

ومما يلاحظ على النص المتقدم ذكره انه جاء ليعالج جريمة قبول المال أو المنفعة أو الميزة، وانها عاقبت كل عضو أو مسؤول في الافعال المذكورة انفا بالسجن في حالة كون محل الجريمة مقدم من قبل عراقي ويستوي في ذلك ان يكون الشخص طبيعياً ام معنوياً شريطة وجود علاقة سببية بين المال أو المنفعة وممارسة العمل الحزبي، وبالتالي فان مسلك المشرع العراقي يختلف عن مسلك المشرع المصري، اذ جعل المشرع العراقي هذه الجريمة جنائية وعقوبتها السجن على عكس المشرع المصري الذي عدها من الجرح وبهذا يكون المشرع العراقي موقفاً في ذلك ونحن نؤيد ما ذهب اليه المشرع العراقي، ولم يقتصر الأمر الى هذا الحد اذ ان المشرع العراقي قد شدد من العقوبة على الجريمة المذكورة لتصل الى السجن مدة تتراوح من (٦-١٠) سنوات في حال كون المال أو الميزة أو المنفعة مقدمة من شخص اجنبي ولا خلاف فيما اذا كان طبيعياً ام معنوياً، كما انه قد اقر عقوبة المصادرة كعقوبة تبعية اذ يتوجب على المحكمة المختصة ان تحكم بمصادرة الأموال المنقولة وغير المنقولة المتحصلة من الجريمة باعتبارها عقوبة تبعية وجوبية ومن ثم لا تملك المحكمة اي سلطة تقديرية بشأن جواز ايقاع العقوبة المذكورة وانما يتوجب عليها ان تذكرها مع الفقرة الحكمية الخاصة بقرار الحكم^(٢).

إلا أنه يلاحظ على النص المتقدم قد اشارت المادة (٤٩) الفقرة ثانياً منه على عقوبة كل مسؤول أو عضو حزب تسلم مالا أو ميزة بصورة مباشرة أو غير مباشرة بغير وجه حق فانه يعاقب بالسجن ويلاحظ المشرع بانه لم يوضح ما المقصود بغير وجه حق؟ هل يقصد خرقة للحدود الموضوعية على تبرعات الافراد، في حين أن قانون الأحزاب العراقي لم يشر الى الحدود التي يجب أن تكون سقفاً معيناً للتبرعات؟ ام يقصد المشرع العراقي بصورة غير مطابقة للقانون؟ فما هذه الخروقات التي تمنع الفرد من التبرع للحزب، ام ان المشرع العراقي يقصد اجبار الفرد على التبرع لهذا الحزب.

(١) المادة (٤٩) /أولاً) من قانون الأحزاب السياسية العراقي رقم(٣٦) لسنة ٢٠١٥.

(٢) ادم نجم عبد، الأحزاب السياسية في العراق، مرجع سابق، ص٣٤٧.

اذن يمكن القول بأن هذا النوع من العقوبات يحتاج الى متخصصين في مجال التمويل، وكذلك الى محاكم متخصصة للتعامل مع قضايا تمويل الأحزاب السياسية، يكون من خلال هذه الاجراءات فرض العقوبات على الأحزاب السياسية المخالفة لقواعد التمويل المنظمة تشريعياً.

أما في نطاق عقوبة حل الأحزاب السياسية جزائياً^(١) فإن المشرع اقر هذه العقوبة في نطاق الأحزاب السياسية غير المرخصة وان مدار بحثي يدور حول الأحزاب السياسية المرخصة، ولهذا فاني سوف اطوي عنها كشحاً.

المقصد الثاني: الجزاء الإداري: تطرق قانون الأحزاب السياسية إلى الجزاء الإداري الذي يفرض على الحزب السياسي في حال مخالفة قواعد التمويل التي نظمها المشرع العراقي فأتى بمجموعة من العقوبات الإدارية التي تتمثل في الحل، ووقف النشاط، والمصادرة، ووقف الاعانات، فقد فرضت المادة (٣٢/ ثانياً) حالة ايقاف نشاط الحزب^(٢) لمدة (٦) ستة اشهر ويكون ذلك بناء على طلب مسبب من دائرة الأحزاب في حالة ثبوت تلقيه اموالا من جهات اجنبية خلافاً لأحكام القانون ويحل الحزب في حال تكرار المخالفة ذاتها.

وتفصل محكمة الموضوع -الهيئة القضائية للانتخابات- في الطلب المقدم خلال (٣٠) يوماً من تاريخ تقديمه ويكون قرار المحكمة قابلاً للطعن امام المحكمة الاتحادية العليا^(٣)، ويجوز وقف الاعانات

(١) تناول المشرع العراقي في نص المادة (٤٦) من قانون الأحزاب السياسية النافذ الحل كعقوبة جزائية إذ أقر تلك العقوبة في حال ادانة الاشخاص الطبيعية في الحزب السياسي وهو بذلك تبنى المسؤولية الجزائية غير المباشرة اذ نص القانون في الفقرة أولاً من المادة المذكورة على " يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن ستة اشهر ولا تزيد على سنة كل من ... أو مول خلافاً لإحكام هذا القانون حزياً غير مرخص...ثالثاً: تقضي محكمة الموضوع عند الحكم بالإدانة بحل الحزب المذكور واغلاق مقاره ومصادرة امواله وموجوداته...".

(٢) يقصد بوقف الحزب السياسي ايقافه عن العمل الذي يمارسه خلال المدة المقررة في الحكم، ويقضي أن يكون ايقافه مشتملاً على نشاطه المخصص وكافة اعماله المرتبطة به بما في ذلك الصحف التي يقوم بنشرها وغلغ مقارته وتجميد حساباته فلا يحق له التصرف بها خلال فترة الوقف. ينظر : د. سمير عالية، هيثم سمير عالية، الوسيط في شرح قانون العقوبات، القسم العام، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٢٠، ص ٥٩٣.

(٣) ا.د. علاء عبد الحسن العنزي، م.د. اركان عباس حمزة الخفاجي، الاعتراف بالشخصية القانونية للأحزاب السياسية وطرق انتهائها، بحث منشور على مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، جامعة بابل، العدد الأول، السنة الرابعة عشر، ٢٠٢٣، ص ١٩٧.

المالية لأي حزب في حال الاخلال بما ورد في نص المادة (٣٦/ ثالثاً) و المواد (٣٧ و ٣٨ و ٣٩ و ٤٠ و ٤١) من ذات القانون، كما انه توقف الاعانات في حال ايقاف نشاط الحزب بقرار من محكمة الموضوع وفق المادة (٣٢/ ثالثاً)، وتؤول اموال الحزب عند حله الى جهة في العراق يحددها قرار الحل^(١).

وفي نطاق حل الحزب السياسي إدارياً^(٢) فقد جاء الفصل السابع من قانون الأحزاب السياسية بعنوان (توقف النشاط السياسي) ونظمت المادة (٣٢) هذا الموضوع وقررت بان " أولاً: يجوز حل الحزب السياسي بقرار من محكمة الموضوع بناء على طلب مسبب يقدم من دائرة الأحزاب في احدى الحالات الآتية: أ- فقدان شرط من شروط التأسيس المنصوص عليها في المادتين (٧ و ٨) من هذا القانون. ب- قيامه باي نشاط يخالف الدستور... " ويمكن ان نسجل العديد من الملاحظات على هذه المادة وهي الآتي:

١- إن المشرع لم يشر بصورة صريحة الى مسألة التمويل غير المشروع إلا أنه جاء بنص العام وهو ممارسة النشاط الذي يخالف الدستور ولا شك بأن التمويل غير المشروع هو نشاط يخالف الدستور بشكل صريح إذ احتوى الدستور العراقي على العديد من النصوص التي يشكل التمويل غير

(١) المادة (٥٧) من قانون الأحزاب السياسية العراقي رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥.

(٢) يعني حل الحزب السياسي: يعني انه يجب ان يتم تصفية امواله وزوال امواله وشخصيته الاعتبارية، وهذا ما اشارت اليه المادة (١٢٢) من قانون العقوبات العراقي التي جاء فيها " .. حل الشخص المعنوي يستتبع تصفية امواله وزوال صفة القائمين بإدارته أو تمثيله"، يصنف حل الحزب الى صنفين الأول اختياري: اذ يتم بموجب هذا النظام حل الحزب بالرجوع الى ارادة اعضاءه ويتكفل النظام الداخلي للحزب عادة ببيان الاجراءات الواجب اتباعها في مثل هذه الحالة، ولا يشكل الحل الاختياري قيذا على نشاط الأحزاب السياسية طالما كان خاضعا للإرادة الحرة لأعضاء الحزب السياسي، اما الصنف الثاني فيتمثل في الحل الاجباري: الذي يتم بتدخل السلطات العامة في الدولة فالسلطة التشريعية ومن خلال اختصاصها في سن القوانين تملك حل الأحزاب، وهذا ما نلاحظه في حالة صدور قانون جديد لتنظيم شؤون الجمعيات والأحزاب السياسية، اذ يتضمن هذا القانون نصوصا تشير الى حل أو الغاء الأحزاب القائمة قبل صدوره، وقد تلجا السلطة التشريعية الى هذا الاجراء عند اصدارها القوانين لمواجهة الظروف الاستثنائية، كما ان السلطة القضائية لها الحق في اصدار احكام حل الأحزاب كجزاء لمخالفتها أو الاخلال باحد الواجبات المفروضة قانونا كما تمارس السلطة الإدارية اجراء حل الأحزاب ايضا وفقا للشروط المحددة في القوانين. ينظر: د، ميثم حنظل شريف، التنظيم الدستوري والقانوني للأحزاب السياسية(دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص ١٧٨. ينظر: د. سمير عالية، هيثم سمير عالية، الوسيط في شرح قانون العقوبات القسم العام، مرجع سابق، ص ٥٩٣.

المشروع مساساً بها ومنها ما أكد عليه المشرع الدستوري في المادة (٣٧/ ثانياً) بان "تكفل الدولة حماية الفرد من الاكراه الفكري والسياسي والديني"^(١) ، ولا جدال في ان التمويل غير المشروع يهدف في النتيجة الى ممارسة الاكراه الفكري والسياسي والديني بحق الافراد وتكون الدولة ملزمة بمواجهته.

٢- إن المادة (٢٤) من قانون الأحزاب السياسية اشارت الى جملة من الالتزامات تقع على عاتق الحزب واعضائه التي من اهمها احترام الدستور واحترام سيادة القانون وعلاقات الاحزاب السياسية مع الأحزاب والمنظمات السياسية غير العراقية، وهي تهدف في النهاية الى ضمان مشروعية التمويل السياسي اذ اشارت المادة المذكورة الى ان "يلتزم الحزب واعضائه بما يلي: أولاً: احكام الدستور واحترام سيادة القانون... ثامناً: اعلام دائرة الأحزاب عن نشاطاته وعلاقاته بالأحزاب والمنظمات السياسية غير العراقية"، فضلاً عن ضرورة تحريك الدعوى الجزائية ضد أي من اعضائه عند مخالفتهم لأحكام هذا القانون وهو ما قضت به الفقرة التاسعة من المادة(٢٤).

٣- أشارت المادة (٤١/ أولاً) بان على الحزب الامتناع عما يأتي " أولاً: قبول اموال عينية أو نقدية من أي حزب أو جمعية أو منظمة أو شخص أو اي جهة اجنبية الا بموافقة دائرة الأحزاب..."^(٢).

٤- إن ما قضت به المادة (٣٩) في فقرتها الأولى والرابعة هو لضمان مشروعية التمويل السياسية اذ نصت الفقرة أولاً بان "يودع الحزب امواله في المصارف العراقية ... وقضت الفقرة رابعاً" يرفع ديوان الرقابة المالية تقريراً ختامياً عن الأوضاع المالية للأحزاب الى مجلسي النواب والوزراء ودائرة الأحزاب".

٥- إن الغاية من فرض الحل بحق الحزبي السياسي سواء كان حلاً إدارياً ام كان حل جزائياً هو بسبب النشاط غير المشروع والخطر على الافراد والمجتمع وعلى الدولة ككل وهو ما يجعل فرض الحل ضرورة تشريعية واجتماعية قائمة لمواجهة هذا الفساد الذي يخالف التزامات الحزب الأساسية.

٦- وفي نطاق الاشارة الصريحة للحل الحزبي السياسي كعقوبة جزائية قضت المادة (٤٦/ ثالثاً) بأن "تقضي محكمة الموضوع عند الحكم بالإدانة بحل الحزب المذكور واغلاق مقاره ومصادرة أمواله وموجوداته بعد استنفاد طرق الطعن القانونية" وتأتي عقوبة الحل في هذا الموضوع نتيجة الانشاء

(١) المادة(٣٧/ ثانيا) من قانون الأحزاب السياسية العراقي رقم(٣٦) لسنة ٢٠١٥.

(٢) المادة(٤١/أولاً) من قانون الأحزاب السياسية العراقي رقم(٣٦) لسنة ٢٠١٥.

والتمويل والانتماء وتمويل الأحزاب السياسية غير المرخصة أو التي تحمل فكرا ارهابيا أو تعمل على تطهير الطائفة أو العرقي^(١).

وفي ما يتعلق بوقف نشاط الحزب السياسي في نطاق التمويل غير المشروع فقد أشار القانون الى " ايقاف نشاط الحزب السياسي لمدة (٦) اشهر بناء على طلب مسبب من دائرة الأحزاب في حالة ثبوت تلقيه اموالا من جهات اجنبية خلافا لإحكام القانون ويحل الحزب السياسي في حالة تكرار المخالفة"^(٢).

مما يؤخذ على اتجاه المشرع في هذه المادة حصر نطاق إيقاف نشاط الحزب نتيجة تلقيه اموال من جهات اجنبية، وكان الأولى ان يعمل على شمول ايقاف نشاط الحزب في حالة قبوله لأي تمويل بصورة غير مشروعة، وان لا يقتصر في ذلك على قبول الأموال وانما يشمل كافة العوائد غير المشروعة سواء كانت اموال ام منافع أو ميزة أو اي شيء له قيمة مادية ام معنوية ما دام انه يمثل تمويلا غير مشروع.

وقد أوجبت الفقرة رابعاً من المادة (٣٢) بان تفصل محكمة الموضوع في الطلب المقدم في كافة فقرات المادة (٣٢) خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمه ويكون قرار محكمة الموضوع قابلاً للطعن اما المحكمة الاتحادية.

أما في ما يتعلق بوقف الاعانة فقد عالجها المشرع العراقي في موضعين الأول عبرت عنه المادة (٣٢) ب) (حجب الاعانة) اذ نصت على " تحجب الاعانة من الحزب السياسي لمدة ستة اشهر بطلب مسبب من دائرة الأحزاب وبناء على قرار قضائي في حالة ارتكابه احدى الحالات الاتية: قيامه بعمل من شأنه الاعتداء على حقوق وحرقات مؤسسات الدولة ..."^(٣)، اما الموضع الثاني ما اشار اليه القانون بالقول " توقف الاعانة المالية لأي حزب في احدى الحالات الاتية: أولاً: اخلال الحزب بأحكام

(١) نصت المادة (٥٧) على ان " تؤول اموال الحزب عند حله الى جهة في العراق يحددها قرار الحل" الا ان صياغة هذه المادة يلفها الغموض، وان اتجاه المشرع اتجاه غريب وكان من الأولى ان ينص على تؤول اموال الحزب الى الخزينة العامة للدولة ممثلة بوزارة المالية سيما وان الدولة تسهم في تقديم الاعانات الى الأحزاب السياسية وعدم جعل مصير الأموال عند مصادرتها مجهولاً وغير محدد ابتداء.

(٢) المادة (٣٢/٣) ثالثاً) من قانون الأحزاب السياسية العراقي رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥.

(٣) المادة (٣٢/٣) ثانياً) من قانون الأحزاب السياسية العراقي رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥.

المواد (٣٥ و ٣٦ و ٣٧ و ٣٨ و ٣٩ و ٤٠ و ٤١) وثبت ذلك بموجب تقرير ديوان الرقابة المالية. ثانياً: إيقاف نشاط الحزب بقرار من محكمة الموضوع.... خامساً: حل الحزب وفقاً لأحكام المادة (٣٢) من هذا القانون^(١).

وبالرجوع إلى احكام المواد سالفه الذكر نجد بانها تتعلق بالقواعد المنظمة لأحكام تمويل الأحزاب السياسية، وبذلك نصل بان وقف الاعانة في جريمة التمويل غير المشروع يتم تكيفه على وفق احكام المادة (٣٢) والمادة (٤٥) من قانون الأحزاب السياسية.

والجدير بالذكر ان من أولويات السياسة الجزائية المعاصرة مراعاة الظروف الشخصية للجاني والتركيز على درجة الخطورة الاجرامية الكامنة بذاته لذلك نلاحظ انها بعد كل تنظيم قانون يضيف تشريع له صبغة جنائية أو يحتوي على نصوص تجريم وعقاب تردف حالات الاعفاء الوجوبي والجوازي من العقوبة كنوع من ترغيب الجناة بعزوفهم عن الاستمرار باقتراف الجريمة^(٢)، عليه نجد ان المادة (٥٤) أشارت إلى الاعفاء الوجوبي من العقاب في حال مبادرة الجاني بالإبلاغ عن الجريمة قبل علم السلطات بها كما اجازت تخفيف العقوبة في حال الإبلاغ اثناء التحقيق بشرط أن ينجم عن تلك المساعدة الكشف عن الجناة الاخرين.

ومن خلال ما تقدم نرى بأن المشرع العراقي كان اكثر تنظيماً وجدية في تنظيم العقوبات التي تطال الحزب السياسي إذ أنه اخذ بالمسؤولية المباشرة للحزب السياسي اذ جاء بمجموعة من العقوبات التي تفرض على الحزب السياسي ومن ضمنها وقف الأعانة ووقف النشاط بالإضافة إلى عقوبة حل الحزب السياسي بعد الحكم بالإدانة ومن هذا يتضح بأن المشرع أخذ بالمسؤولية الجزائية غير المباشرة وهو ذات الاتجاه الذي ذهب اليه المشرع المصري والمغربي ونحن نؤيد ما ذهب اليه المشرع العراقي.

(١) المادة (٤٥) من قانون الأحزاب السياسية العراقي رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥.

(٢) محمود نجيب حسني، شرح قانون العقوبات القسم العام، مرجع سابق، ص ٨٦

المطلب الثاني

الأثار الاجرائية عن التمويل غير المشروع للأحزاب السياسية

لا تتم حماية المصالح المراد حمايتها بنصوص التجريم والعقاب وحدها، بل توضع تلك النصوص موضع التنفيذ عن طريق الاجراءات الجزائية^(١) التي بمقتضاها يتم توقيع العقاب على مرتكب الجريمة، وبالتالي فان الحماية لا تستقيم ما لم تقترن بخطة اجرائية تكفل مكافحة الفساد في التمويل وملاحقة مرتكبيها على نحو فعال، إذ أن الاجراءات الجزائية تمثل الاداة لتطبيق قانون العقوبات وتنتقل نصوصه من حالة السكون الى حالة الحركة، اذ تحركها جهة معينة باسم المجتمع ضد المجرم الذي اخلت جريمته بأمنه^(٢)، كما أن الاجراءات الجزائية تنظمها القواعد العامة للدعوى من بداية البحث والاستدلال مروراً بتحريكها واختصاص المحاكم بنظرها واسباب انقضائها، ونظراً لما تتمتع به جرائم التمويل بالعديد من الاجراءات منها ما تشترك فيها مع غيرها من الجرائم من الناحية الاجرائية كتحديد الجهة المختصة بتحريك الشكوى الجزائية والجهة المختصة بالمحاكمة فأمر الأمر يقتضي منا البحث في الأثار الاجرائية للتمويل في التشريعات المقارنة والتشريع العراقي وهذا ما سوف نتناوله بالبحث من خلال تقسيم المطلب على فرعين نتناول في الفرع الأول الأثار الاجرائية عن التمويل غير المشروع في التشريعات المقارنة فيما سوف نبحث في الفرع الثاني الأثار الاجرائية عن التمويل غير المشروع في التشريع العراقي.

الفرع الأول

الاثار الاجرائية عن التمويل غير المشروع في التشريعات المقارنة

إن محاولات اكتشاف الجرائم وملاحقة مرتكبيها بإجراءات التحقيق والمحاكمة بدأت منذ ان عرف الانسان الجريمة، وضلت تلك المحاولات تنمو وتتطور مع تطور المجتمعات وتعدد انماط الجرائم

(١) يقصد بالإجراءات الجزائية: مجموعة القواعد التي وضعها المشرع في صورة نصوص قانونية تلزم كل من يخاطب بها سواء تمثل المخاطب بالسلطات أو اجهزة معينة، اذ تعمل هذه القواعد أو الاجراءات الى تفعيل الجزاءات واعمال احكامها والوصول الى حيز التنفيذ. ينظر: د. احمد محمد أبو مصطفى، الارهاب ومواجهته جنائياً (دراسة مقارنة في ضوء المادة ١٧٩ من الدستور)، ط١، مطبعة الفتح للطباعة والنشر، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٧، ص٣٨.

(٢) د. عبد الرؤف مهدي، شرح القواعد العامة للإجراءات الجنائية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨، ص٥.

واساليب ارتكابها^(١)، فالتحقيق مع المتهم في جريمة هو المرحلة التي تسبق المحاكمة وهذا الاجراء وجوبيا، اذ يكون الهدف منه تحقيق العدالة الجزائية وحماية مصلحتين لا نقل اهميتهما احدهما عن الاخرى، تمثلت الأولى في حماية المتهم بان لا يطاله العقاب ان كان بريئا، والثانية هي مصلحة المجتمع في أن لا يفلت الجاني من العقاب^(٢)، وقد اختلفت التشريعات المقارنة في تنظيم اجراءات التحقيق والمتمثلة في تحريك الدعوى الجزائية^(٣) ومن له الحق في تحريكها، اذ اتجهت بعض التشريعات الى اعطاء حق تحريك الدعوى الجزائية الى النيابة العامة، واستثناء هو ان تحرك من المجنى عليه كالقانون المصري والأردني والمغربي، بينما اتجهت تشريعات اخرى إلى اعطاء الحق في تحريكها لكل من تضرر من الجريمة أو من يمثله قانونا وكذلك من علم بوقوعها وهذا ما ذهب اليه المشرع العراقي^(٤) هذا اذا تم تحريك الدعوى الجزائية بناء على شكوى، أما اذا تم تحريكها بواسطة الاخبار فانه يتم من قبل الادعاء العام أو من اي جهة اخرى يرجع في تحديدها الى قوانين خاصة^(٥)، ويقصد بتحريك الدعوى الجزائية^(٦) الوسيلة الضرورية لتطبيق قانون العقوبات ونقله من حالة السكون الى حال الحركة، كما انه المحرك الفعلي لقانون العقوبات لكي ينتقل من دائرة التجريم الى دائرة التطبيق العملي^(٧).

(١) د. محمد الامين البشري، التحقيق في الجرائم المستحدثة، ط١، مركز الدراسات والبحوث، جامعة نايف العربية للعلوم الامنية، الرياض، ٢٠٠٤، ص١٥.

(٢) د. ضاري خليل محمود، مجموعة قوانين الاجراءات الجنائية العربية- الاصول العامة-، ج١، مطبعة العمال المركزية، بغداد، ١٩٨٤، ص٣١.

(٣) الدعوى الجزائية: هي الوسيلة التي من خلالها يستطيع المجتمع محاسبة فاعل الجريمة الذي عكر امنه وسلامة وعرض مصالحه للخطر، كما عرفت بانها: التجاء المجتمع عن طريق جهاز الاتهام الذي يمثله الى القضاء للتحقق من ارتكاب جريمة وتقرير مسؤوليته شخص عنها وانزال العقوبة أو التدبير الاحترازي. كما عرفها البعض بانها: البدء في تسييرها أو مباشرتها امام الجهات المختصة ويعد تحريك الدعوى هو أو استعمال لها. ينظر: سليم حريه و عبد الامير العكلي، شرح اصول المحاكمات الجزائية، ج١، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٠٩، ص٣٢. د. محمود نجيب حسني، شرح قانون الاجراءات الجنائية، ط٤، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١، ص٦٣.

(٤) المادة (١/أ) من قانون اصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ .

(٥) المادة (١-٢) من قانون الادعاء العام العراقي رقم (٤٩) لسنة ٢٠١٧.

(٦) ثمة هناك نظامان تشريعيان يتنازعان حول تحريك الدعوى الجزائية واستعمالها، نظام شرعية التحريك ونظام ملائمة التحريك، فالأول يعني الزام النيابة العامة بتحريك الدعوى الجزائية واستعمالها اذا توافرت اركان الجريمة، اما الثاني يقصد به اعطاء النيابة العامة سلطة تقديرية في ذلك فيكون لها ان تمتنع عن تحريك الدعوى واستعمالها على الرغم من توافر =

وبعد انتهاء من التحقيق نصل الى مرحلة ثانية من مراحل الدعوى الجزائية تسمى بالمحاكمة^(٢) أو التحقيق القضائي وهذا التحقيق يتولاه قضاء محكمة الموضوع، اذ ان جميع اجراءات المحاكمة تتميز بالطابع القضائي^(٣)، وقد تباينت التشريعات محل الدراسة في تنظيم الاجراءات الخاصة بجريمة التمويل غير المشروع، اذ ذهب البعض منها الى تنظيم تلك المسألة في قانون الأحزاب السياسية وهذا ما سار عليه المشرع العراقي، بينما تركت دول امر تنظيمها للقواعد العامة الواردة في قانون الاجراءات الجزائية وهذا ما سار عليه المشرع المصري والمغربي والأردني.

فبالنسبة إلى المشرع المصري فإنه لم ينظم الاحكام الاجرائية الخاصة بجريمة التمويل غير المشروع في قانون الأحزاب بشكل خاص، إلا أنه بالرجوع إلى القواعد العامة الواردة في قانون الاجراءات الجنائية المصري نجد بأن المشرع بين اجراءات سير الدعوى الجزائية اذ اشار الى الجهات المختصة في تحريك الدعوى وحدد جهات التحقيق والمحاكمة، اذ اناط مهمة تحريك الدعوى للجهات العادية المتمثلة في النيابة العامة^(٤).

ويتمثل اختصاص النيابة العامة في الدعوى الجزائية من خلال تحريكها ومباشرتها، فقد اشارت المادة الأولى من قانون الاجراءات الجنائية في الفقرة الأولى الى ذلك الاختصاص بالنص على " تختص النيابة العامة دون غيرها برفع الدعوى الجنائية ومباشرتها" والمادة الثانية الفقرة الأولى في نصها على ان " يقوم النائب العام بنفسه أو بواسطة احد اعضاء النيابة العامة بمباشرة الدعوى الجنائية كما هو مقرر

=جميع الاركان اذا قدرت ان المصلحة العامة تقتضي ذلك. ينظر: د. محمود نجيب حسني، الدعوى الجنائية، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ٢٠٢١، ص ٧٥.

(١) د. نبيه صالح، الوسيط في شرح مبادئ الاجراءات الجزائية، ج ١، منشأ المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٤، ص ١٦.
(٢) أما بالنسبة الى مرحلة المحاكمة أو كما يطلق عليها بعض الفقه مرحلة التحقيق النهائي، وهي مجموعة من الاجراءات تستهدف تمحيص ادلة الدعوى جميعا ما كان منها ضد مصلحة المتهم وما كان في مصلحته، وتهدف بذلك الى تقصي كل الحقيقة الواقعية والقانونية في شأنها ثم الفصل في موضوعها. ينظر: د. محمود نجيب حسني، شرح قانون الاجراءات الجنائية، مرجع سابق، ص ٧١٩.

(٣) د. فخري عبد الرزاق صليبي الحديثي، شرح قانون اصول المحاكمات الجزائية، دار الثقافة للنشر، عمان، ٢٠١١، ص ٣٠٥.

(٤) المواد (٦٧ و ٢٥) من قانون الاجراءات الجنائية المصري رقم (١٥٠) لسنة ١٩٥٠.

بالقانون"، وقد اكدت النص على ذلك في المادة (٢١) من قانون السلطة القضائية في قولها " تمارس النيابة العامة... دون غيرها الحق في رفع الدعوى الجنائية ومباشرتها ما لم ينص القانون على خلاف ذلك"^(١)، واستكمالاً لذات الغرض التشريعي نص المشرع في المادة (٢٠٦) مكررا المعدلة من قانون الاجراءات الجنائية على سلطة النيابة العامة في التحقيق في دعاوى المال العام اذ تعتبر النيابة العامة هي السلطة المختصة بتحريك الدعوى الجزائية ومباشرتها والتصرف فيها^(٢).

ومن خلال ما تقدم يتضح بأن للنيابة العامة دون غيرها الحق في رفع الدعوى ومباشرتها ولا ترفع من غيرها إلا في الاحوال التي يقررها القانون، اذ تباشر وظيفة الاتهام من خلال تحريك الدعوى الجزائية، وتتمتع النيابة العامة في سلطات واسعة في اختيار الشكل أو العمل الاجرائي الذي تحرك فيه الدعوى الجزائية، واختصاصها في هذا الشأن مطلق لا يرد عليه قيد الاستثناء.

وتباشر النيابة العامة دورها الاتهامي من خلال ما يصل اليها من اخبار يقدم من قبل الجهاز المركزي للمحاسبات وهو في اطار ممارسة عمله الرقابي، اذ بعد ان يكتشف ان هناك فعلا يشكل جريمة جنائية يبادر بإبلاغ النيابة العامة من اجل تحريك الدعوى الجزائية، والجدير بالذكر ان هذا الاجراء لم ينص عليه قانون الجهاز المركزي للمحاسبات المصري، ولكن يمكن ان نجد اساسه القانوني في قانون الاجراءات الجنائية اذ نص عليه في المادة (٢٦) منه على " يجب على من علم من الموظفين العموميين أو المكلفين بخدمة عامة اثناء تأدية عمله أو بسبب تأديته بوقوع جريمة من الجرائم التي يجوز للنيابة العامة رفع الدعوى عنها بغير شكوى أو طلب ان يبلغ عنها فوراً النيابة العامة أو اقرب مأموري الضبط القضائي" ومن هنا بات لأعضاء الجهاز المركزي صلاحيات المبلغين انيطت بهم ادوار القائمين على ادلة الاثبات في الدعوى الجزائية، إذ أن صلاحيتهم التحفظ على المستندات التي تشكل الركيزة الأولى للتحقيق في جرائم التمويل غير المشروع، كما أن يحق للنيابة العامة الاستعانة

(١) المادة (٢١) من قانون السلطة القضائية المصري رقم(٤٦) لسنة ١٩٧٢ المنشور في الجريدة الرسمية بالعدد (٤٠) لسنة ٥/اكتوبر/١٩٧٢.

(٢) د. محمود محمود مصطفى، الجرائم الاقتصادية في القانون المقارن، ج١، الاحكام العامة والاجراءات الجنائية، ط٢، مطبعة جامعة القاهرة والكتاب الجامعي، ١٩٧٩، ص٢٤٢.

بأعضاء الجهاز المركزي للمحاسبات كخبراء في فحص المستندات العامة لاستجلاء بعض الامور وكشف الغموض^(١).

بالإضافة إلى أن المشرع اسند للنيابة العامة وظيفة التحقيق الابتدائي ولها في سبيل ذلك الصلاحيات المقررة لقاضي التحقيق بموجب المادة (١٩٩) من قانون الاجراءات الجنائية المصري على ان تلتزم النيابة العامة في اجراءات التحقيق بالموضوعية والحيطة^(٢)، و يتجه عمل النيابة العامة وهي تباشر التحقيق إلى الكشف عن ادلة الجريمة، ما كان منها ضد مصلحة المتهم وما كان في مصلحته ثم الموازنة بينها لاستخلاص نتيجة التحقيق التي يدور حوله البحث فيما اذا كانت ادلة الادانة كافية للإحالة الى القضاء ام غير كافية لذلك، وان رات ان الدعوى صالحة لأحالتها الى القضاء وان الادلة كافية لهذه الاحالة تقوم بإحالتها الى المحكمة المختصة سواء كانت محكمة الجناح ام الجنائيات، ويلاحظ مما تقدم بان النيابة العامة تملك صفتين صفة التحقيق من خلال مباشرة الدعوى، وصفة الاتهام والمتمثلة بتحريك الدعوى الجزائية^(٣).

والجدير بالذكر ان النيابة العامة وهي صاحبة الاختصاص الاصيل في تحريك الدعوى الجزائية بصفتها ممثلة عن المجتمع وتتوب عنه في هذا الشأن، أنها غير ملزمة بتحريك الدعوى الجزائية تجاه كل من تصل الى علمها، إذ لها سلطة تقديرية في الموازنة بين مصلحة المجتمع الذي تمثله وبين تحريك الدعوى الجزائية على مرتكب الجريمة، وهو ما يسمى بحق النيابة العامة في الموازنة^(٤).

وإذا كان المبدأ الأساسي في قانون الاجراءات الجنائية هو احتكار النيابة العامة لوظيفة الاتهام، وبالتالي استثنائها بحق رفع الدعوى الجزائية ومباشرتها، فأن النتيجة المنطقية ان تحريك الدعوى الجزائية بصورة اصلية يكون من اختصاص النيابة بوصفها قوامة الدعوى العمومية، ولكن هذا لا يمنع من وجود جهات تباشر هذا الحق استثناء، وهذا ما اقره المشرع المصري اذ اعطى الحق في تحريك

(١) د. فتحي محمد محمد الاحوال، الرقابة على اموال الدولة العامة ودور الجهاز المركزي للمحاسبات في الرقابة والتأثير في الاجراءات التأديبية- دراسة تطبيقية-، مرجع سابق، ص٣٤٦.

(٢) د. اشرف توفيق شمس الدين، شرح قانون الاجراءات الجنائية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٢، ص١٩.

(٣) د. محمود نجيب حسني، الدعوى الجنائية، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ٢٠٢١، ص٣٨.

(٤) د. محمد زكي أبو عامر، الاجراءات الجنائية، دار الجامعة الجديد، الاسكندرية، ٢٠١٣، ص٢٤٩.

الدعوى الجزائية الى جهات اخرى^(١)، متمثلة بهيئة الفحص والتحقيق التابعة ضمن الهيكل الإداري لوزارة العدل^(٢) و المشكلة بموجب قانون الكسب غير المشروع^(٣) والتي منحها القانون المذكور انفا صلاحيات متعددة، من ضمنها تحريك الدعوى الجزائية والتحقيق فيها، اذ تقوم الهيئة بدورها في حال اكتشاف ان هناك فعلا يشكل جريمة تباشر بالتحقيق فيها^(٤).

ويمكن القول ان قانون الأحزاب السياسية المصري يواجه قصورا اجرائي ينال من فاعلية الرقابة المفروضة على مالية الحزب السياسي مما ينعكس بدوره سلبا على اداء وحسن اعمال الجهاز الرقابي وايضا سوف يؤدي الى افلات الكثير من العقاب.

أما بالنسبة الى المشرع المغربي قد اتبع ذات الاتجاه الذي سلكه المشرع المصري، اذ انه لم ينظم الاجراءات الخاصة بالدعوى الجزائية عن جريمة التمويل غير المشروع الواقعة من قبل الحزب السياسي في قانون الأحزاب السياسية ولا في قانون مدونة المحاكم المالية، وبالتالي فانه لا بد من الرجوع الى القواعد العامة للوقوف على الية تنظيم تلك المسألة، وبالعودة الى قانون المسطرة الجنائية^(٥)، نجده اعطى للنياحة العامة حق اثاره الدعوى العمومية ومراقبة سيرها الى مرحلة صدور الحكم وتنفيذه استنادا

(١) د. جلال ثروت، نظم الاجراءات الجنائية، دار الجامعة الجديد، الاسكندرية ، ١٩٩٧، ص ٧٨.

(٢) المادة (٥) من قانون الكسب غير المشروع المصري رقم (٦٢) لسنة ١٩٧٥ المنشور في الجريدة الرسمية بالعدد (٣١) لسنة ١٩٧٥ في ٣١/يوليه/١٩٧٥.

(٣) نص المشرع المصري في المادة (١٣) من قانون الأحزاب السياسية على "تعتبر اموال الحزب في حكم الأموال العامة في تطبيق قانون العقوبات كما يعتبر القائمون على شؤون الحزب والعاملون به في حكم الموظفين العموميين... وتسري عليهم جميعا احكام قانون الكسب غير المشروع".

(٤) د. اسامة حسنين عبيد، السياسة الجنائية في الكسب غير المشروع (دراسة مقارنة)، بحث منشور على مجلة القانون والاقتصاد، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، العدد الواحد والتسعون، ٢٠١٨، ص ٨٠.

(٥) يعني قانون المسطرة الجنائية: هو قانون الاجراءات الجنائية، ويعني بتنظيم البحث عن مرتكب الجريمة والحكم فيها وتنفيذ العقوبة بها فقواعده هي التي تحرك نصوص القانون الجنائي وتبث فيها الحياة لتحقيق اهدافه. ينظر: د. احمد الخليلي، شرح قانون المسطرة الجنائية، ج ١، مكتبة المعارف، الرباط، ١٩٨٠، ص ١٠.

لإحكام المادة الثالثة من قانون المسطرة الجنائية المغربي^(١)، كما تعد النيابة العامة طرف رئيسي في الدعوى الجنائية باعتبارها ممثلة عن المجتمع^(٢).

وتباشر النيابة العامة اجراءات تحريك الدعوى في اطار جريمة التمويل غير المشروع عن طريق ما يرفعه الوكيل العام للملك في المجلس الاعلى للحسابات، أو بإيعاز من الرئيس الأولي للملك الى وزير العدل لاتخاذ الاجراءات بحق الحزب السياسي وفقا لأحكام المادة (١١١) من قانون مدونة المحاكم المالية^(٣)، على اعتبار ان الوكيل العام للملك لدى المجلس الاعلى للحسابات هو رئيس النيابة العامة^(٤)، وبعدها تحال الدعوى الى قاضي التحقيق الذي يباشر التحقيق فيها باستقلال تام عن النيابة العامة، لكون المشرع المغربي فصل بين سلطة الاتهام التحقيق وقضاء الحكم، إلا أنه لا يمكن لقاضي التحقيق ان يباشر التحقيق بدون تكليف من قبل النيابة العامة^(٥)، اذ ان دور النيابة العامة وفق احكام المادة(٣٦) من قانون المسطرة الجنائية تنحصر في تحريكها ومراقبتها دون ان يكون لها الحق في مباشرتها والسير فيها^(٦)، وبعد اكمال اجراءات الدعوى يقوم قاضي التحقيق بإحالتها الى محكمة المختصة - محكمة الجرح-^(٧)، إذ أن المشرع المغربي جعل عقوبة جريمة التمويل غير المشروع مدة تتراوح بين سنة وخمسة سنوات وبغرامة مالية كل من خالف القواعد الخاصة بالتمويل المنصوص عليها في قانون الأحزاب السياسية والتي تقع ضمن اختصاص محاكم الجرح.

(١) تنص المادة (٣) من قانون المسطرة الجنائية والعمل القضائي المغربي رقم (22.01) لسنة 2003 المنشور في الجريدة الرسمية بالعدد(٥٠٧٨) في ٣٠/يناير/٢٠٠٣ على " ... يقيم الدعوى العمومية ويمارسها قضاة النيابة العامة...".

(٢) د. أحمد قليلش، و محمد زنون وآخرون، الشرح العلمي لقانون المسطرة الجنائية، مرجع سابق، ص٧٢.

(٣) زينب العدوي، مراقبة المال العام من طرف المحاكم المالية ودورها في مكافحة الفساد المالي، العدد٤، سلسلة الندوات محكمة الاستئناف بالرباط، ٢٠١٢، ص٥١.

(٤) د. احمد قليلش، النيابة العامة على ضوء اخر المستجدات، ط١، مطبعة سيدي مؤمن، الدار البيضاء، ٢٠١٢، ص١٨.

(٥) د. الحبيب بيهي، شرح قانون المسطرة الجنائية الجديد، ج١، ط١، دار القلم، المغرب، ٢٠٠٦، ص١٧٦.

(٦) تنص المادة(٣٦) من قانون المسطرة الجنائية المغربي رقم (٢٢.٠١) لسنة ٢٠٠٣ على " تتولى النيابة العامة اقامة الدعوى العمومية ومراقبتها وتطالب بتطبيق القانون"

(٧) د. عبد الواحد العلمي، شرح في القانون الجديد المتعلق بالمسطرة الجنائية، ج١، دار السلام للطباعة والنشر، الرباط، ٢٠١٨، ص٨٧.

أما بالنسبة الى المشرع الأردني فإنه نظم القواعد الاجرائية الخاصة بجريمة التمويل غير المشروع في قانون الأحزاب السياسية رقم (٧) لسنة ٢٠٢٢، اذ حدد المحكمة المختصة بإجراء المحاكمة و الجهات التي تمارس دورها في تحريك الدعوى الجزائية، اذ يقوم مجلس مفوضي الهيئة المستقلة للانتخابات بإقامة الدعوى الجزائية ضد الحزب السياسي في حالة اتيانه باي فعل يشكل جريمة وفق احكام المادة (٣٥) من قانون الأحزاب السياسية وبضمنها جريمة التمويل غير المشروع دون ان يكون للمجلس الحق بمتابعتها أو مباشرتها، لان هذا الاختصاص لا ينعقد الا للنيابة العامة^(١)، اذ تباشر النيابة العامة دورها في تحريك الدعوى الجزائية ومباشرتها بوصفها جهة اتهام وتحقيق وذلك وفقاً لأحكام المادة (٢) من قانون اصول المحاكمات الجزائية رقم (٩) لسنة ١٩٦١^(٢) على ان تختص النيابة العامة بإقامة دعوى الحق العام ومباشرتها ولا تقام من غيرها الا في الاحوال التي يقرها القانون^(٣).

واستكمالاً لذات الغرض التشريعي فقد اكدت المادة (٢٠) من قانون اصول الاجراءات الجزائية الأردني على اختصاص النيابة العامة بتلقي الإخبارات التي ترد اليه، وجاءت المادة بالنص على ذلك بالقول " يتلقى المدعي العام الإخباريات وتداول التي ترد اليه"، وتباشر النيابة العامة دورها في نطاق دعاوى التي هي من نوع الجنائيات وجنح البداية، وقد نصت المادة (٤٣) من قانون اصول الاجراءات على ذلك، بان يتولى المدعي العام اجراء التحقيق بنفسه في حالة وقوع جنائية أو جنحة البداية، اذ اعطى القانون صلاحية التحقيق للنيابة العامة الى جانب صلاحيتها في تحريك الدعوى الجزائية

(١) المادة (٣٥/ب) من قانون الأحزاب السياسية الأردني رقم (٧) لسنة ٢٠٢٢.

(٢) قانون اصول المحاكمات الجزائية الأردني رقم (٩) لسنة ١٩٦١ المنشور في الجريدة الرسمية بالعدد ١٥٣٩ في ١٩٦١/٣/١٦.

(٣) هناك فرق بين تحريك الدعوى الجزائية واقامتها ومباشرتها، ويقصد بإقامة الدعوى الجزائية: هو أول اجراء من الاجراءات التحقيقية التي تتخذ فيها، بينما رفع الدعوى الجزائية أو اقامتها فيعني احالتها الى القضاء بموجب هذه الاحالة يتم عرض الخصومة امام المحكمة المختصة للنظر فيها واصدار حكم فاصل فيها، اما مباشرة الدعوى فتعني متابعة هذه الدعوى منذ لحظة تحريكها وادخالها حتى لحظة صدور الحكم بات فيها، وهذا يعني ان مباشرة الدعوى اتخاذ كافة الاجراءات لاستعمالها والسير فيها الى منتهائها وهذه الاجراءات من اختصاص النيابة العامة بوصفها الامينة على هذه الدعوى ومنها تقديم الطلبات والدفع وليس لأي جهة ان تشارك النيابة العامة. ينظر: د. حسن جوخدار، شرح قانون اصول المحاكمات الجزائية دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الاردن، ١٩٩٣، ص ٦٤.

ومباشرتها، وان هذه المباشرة بمثابة تحريك الدعوى الجزائية، اما اذا كانت الجريمة من نوع الجرح الصلحية فان للنيابة الخيار في التحقيق فيها^(١).

كما تتولى النيابة العامة وظيفة الاتهام أمام قضاء محكمة الموضوع بعد ان تكون قد قامت بإحالة الدعوى الخاصة بالحزب السياسي الى محكمة البداية المختصة بإجراء المحاكمة اتجاه الحزب السياسي^(٢) بناء على ادلة توصلت اليها من خلال التحقيق اذ بينت المادة(٥١) في حال ان الفعل كان يشكل جنائية أو جنحة من اختصاص محكمة البداية يتولى المدعي العام بمتابعتها أمام محكمة الموضوع اي انها تكون خصما اجرائيا^(٣).

ويتضح مما تقدم بأن المشرع الأردني قد اخذ بمبدأ الجمع بين سلطتي التحقيق والاتهام وأوكلها الى النيابة العامة ولكن ليس بصورة مطلقة اذ يتولى المدعي العام الاتهام ويقوم بنفسه بالتحقيق في الجرائم التي هي من صنف الجنائيات والجرح المنظورة اما محكمة البداية وهو ما أكدته المواد (٥١ و١٤٠ و١٦٦ و١/٢٠٦) من قانون اصول المحاكمات الجزائية الأردنية.

ومن خلال ما تقدم يتبين بأن المشرع المصري والمغربي لم ينظما اجراءات الدعوى الجزائية في قانون الأحزاب السياسية، إنما تركا الأمر الى القواعد العامة الواردة في قانون الاجراءات الجنائية على عكس المشرع الأردني الذي نظمها في قانون الأحزاب السياسية، كما ان المشرع المغربي قد فصل بين جهة الاتهام والتحقيق على عكس التشريع المصري الأردني اللذان جعلتا التحقيق والاتهام في سلطة واحدة، عليه فأن المشرع الاردني كان موقفا في تنظيم الاجراءات الخاصة بالتحقيق والمحاكمة للأحزاب السياسية ونحن نؤيد ما ذهب المشرع الأردني.

(١) د. محمد سعيد نور، اصول المحاكمات الجزائية، اصول الاجراءات الجزائية، ط٣، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الاردن، ٢٠١٣، ص١٨٦.

(٢) المادة (٣٥/ب) من قانون الأحزاب السياسية الأردني رقم (٧) لسنة ٢٠٢٢.

(٣) شاهر محمد علي، الشكوى كقيد على تحريك الدعوى الجزائية في القانون الجزائي الأردني والكويتي والمصري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، كلية الحقوق، الاردن، ٢٠٠٩، ص٥٥.

الفرع الثاني

الآثار الاجرائية عن التمويل غير المشروع في التشريع العراقي

نظم المشرع العراقي اجراءات التقاضي في الدعوى الناشئة عن جريمة التمويل غير المشروع وبين المراحل التي من خلالها يتم تحديد مسؤولية الجاني وايقاع العقاب بحقه، وذلك في قانون الأحزاب السياسية العراقي رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥، و قانون اصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١، إذ تشترك هذه الجريمة مع غيرها من الجرائم مع اختلاف بعض الاجراءات من اذ جهة تحريك الدعوى واجراءات السير بها، وقد حدد المشرع العراقي اجراءات السير في الدعوى الجزائية من خلال اناطة جهات وهيئات رقابية الحق في تحريك الدعوى أو الايعاز بتحريكها من خلال تلقي الإخبارات عنها أو القيام بنفسها بجمع المعلومات والوثائق عن تلك القضايا^(١)، كما ان المشرع فصل بين جهة الاتهام وجهة التحقيق والمحاكمة من اجل تحقيق مبادئ العدالة السامية وترسيخها ولما تقدم ذكره سوف نبين ذلك تباعا:

المقصد الأول: مرحلة تحريك الدعوى الجزائية والتحقيق فيها: يقصد بتحريك الدعوى الجزائية الاجراء الذي تتم به وضع القضية المتعلقة بالجريمة في متناول الاجهزة المتخصصة في الدولة بالتحري عن الجرائم والتحقيق فيها ومحاكمة مرتكبيها^(٢)، وتعد الدعوى الجزائية الوسيلة الأولى في افتتاح الخصومة اذ انها أول عمل اجرائي يمكن ان يتوسل به القانون الاجرائي في تحقيق مبتغاه المتمثل في تنظيم الخصومة الجزائية بما يحويه من نصوص اجرائية تعمل على تفعيل نصوص القانون الجنائي الموضوعية لان الدعوى تعد العمل الافتتاحي للخصومة الجزائية^(٣)، وان لكل خصومة جنائية يوجد اطراف وفقا لما يحدده القانون لكي يتم تحريك الدعوى^(٤)، واذا الاصل في تحريك الدعوى يكون من

(١) ا.م.د. علي حمزة عسل الخفاجي وآخرون، الآثار الاجرائية لجريمة الاضرار بالمال العام، بحث منشور على مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد الثالث، السنة الثامنة، ٢٠١٦، ص ٢٦.

(٢) خليل إبراهيم حسن، فلسفة القانون الجنائي في التشريع العراقي، اطروحة دكتوراه، جامعة تكريت، كلية الحقوق، ٢٠١٩، ص ٣٣٣.

(٣) د. حسام محمد سامي، السلطة المختصة بتحريك الدعوى الجنائية، دار الكتب القانونية، مصر، ٢٠١١، ص ١٤.

(٤) د. محمد صبحي نجم، الوجيز في قانون اصول المحاكمات الجزائية الأردني، دار العلم و الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ط١، ٢٠٠٦، ص ٤٥.

المجني عليه أو من يقوم مقامه قانوناً أو أي شخص علم بوقوعها إلى الجهات التي يحددها القانون^(١)، إلا أن المشرع العراقي في جريمة تمويل غير المشروع للأحزاب السياسية جاء بشي مختلف فيما يتعلق بإجراءات تحريك الدعوى الجزائية إذ جعل لها إجراءات خاصة، إذ اناط الحق في تحريك الدعوى الجزائية إلى عدة جهات منها دائرة شؤون الأحزاب السياسية والتنظيمات السياسية، وهيئة النزاهة، والادعاء العام، كما بين المشرع العراقي في قانون اصول المحاكمات الجزائية الجهات القائمة بالتحقيق وعليه سوف نبين ذلك تباعاً.

أولاً: دائرة شؤون الأحزاب والتنظيمات السياسية^(٢): بالرجوع إلى قانون الأحزاب السياسية نجد أن المشرع العراقي بين مجموعة من الاختصاصات لدائرة شؤون الأحزاب والتي من جملتها تحريك الدعوى الجزائية إذ نص على "تختص دائرة الأحزاب بما يلي: و-..... تحريك الشكاوى والدعاوى ضد الأحزاب السياسية أو أي عضو من أعضائها عند مخالفة أحكام هذا القانون"^(٣)، ويلاحظ من خلال النص المتقدم أن قانون الأحزاب السياسية قد جعل دائرة شؤون الأحزاب إحدى أطراف الدعوى الجزائية إذ أعطى للدائرة المذكورة اختصاصات ووظائف عديدة يدخل من ضمنها تحريك الشكاوى الجزائية ضد الحزب السياسي أو أي عضو من أعضائه.

كما أن المشرع العراقي في القانون ذاته ألزم الحزب السياسي وأعضائه بتحريك الشكاوى الجزائية ضد أي من أعضائه عند مخالفته لإحكام هذا القانون إذ نص على "يلتزم الحزب السياسي وأعضائه بما يلي: ... تاسعاً: تحريك الدعوى الجزائية ضد أي من أعضائه عند مخالفتهم لإحكام هذا القانون"^(٤)، ويلاحظ من النص المتقدم بأنه في حالة اكتشاف الحزب أو أي عضو أن هناك فعل يشكل مخالفة

(١) المادة (١/ب) من قانون اصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١.

(٢) أشار قانون الأحزاب السياسية إلى إدراج سلطة التحقيق من ضمن صلاحيات دائرة الأحزاب السياسية في نص المادة (١٧/أولاً/د) من قانون الأحزاب السياسية إلا أن قرارات دائرة الأحزاب لا تعد نافذة إلا بعد مصادقة مجلس المفوضين وهذا ما أشارت إليه الفقرة الثالثة من المادة نفسها وإذا تبين لمجلس المفوضين أن الفعل محل التحقيق يشكل جريمة جنائية يصدر المجلس قراره بالحالة القضائية إلى المحكمة المختصة وفقاً لأحكام المادة (٨/أولاً) من قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم (١١) لسنة ٢٠٠٧ والتي تنص على "يتمتع المجلس بالسلطة حصرياً فيما يتعلق بالتنفيذ المدني لإجراءاته وانظمتها ويجب على المجلس أن يحيل أي قضية جنائية إلى السلطات المختصة إذا وجد الدليل".

(٣) المادة (١٧/ثانياً) من قانون الأحزاب السياسية العراقي رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥.

(٤) المادة (٢٤/تاسعاً) من قانون الأحزاب السياسية العراقي رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥.

لأحكام قانون الأحزاب السياسية قد ارتكب من اي عضو من اعضاء الحزب فانه من الملزم ان يتم تحريك الشكوى الجزائية بحقه من قبل الحزب ذاته أو احد اعضائه وعمليا يرى الباحث استحالة تنفيذ ذلك، الا ان المشرع لم يضمن ذلك بعقوبة جزائية في حال مخالفة ذلك النص اي عدم تقديم الشكوى بحق المخالف اذ يعتبر ذلك من ضمانات تطبيق النص القانوني، لذا نقترح على المشرع العراقي ان ينص على مسؤولية الحزب السياسي واطاعائه عند الاحجام عن التبليغ عن اية فعل يشكل جريمة وفق قانون الأحزاب.

كما اشار المشرع العراق الى امكانية تحريك الشكوى من قبل كل ذي مصلحة وهذا ما اشار اليه قانون الأحزاب السياسية الذي جاء بالقول " لكل ذي مصلحة تقديم الشكوى الى دائرة الأحزاب ضد اي حزب خالف احكام هذا القانون"^(١)، ان هذا النص جاء واسعا ليشمل اصحاب المصلحة وقد يكونوا اعضاء في الحزب أو اشخاص اخرين أو الادعاء العام وغيرهم^(٢)، اذ يبرز دور الادعاء العام في الجرائم التي تكون فيها الدولة متضررة من الجريمة^(٣) وفي اغلب جرائم الأحزاب السياسية لا يوجد فيها شخصا طبيعيا متضرر من الجريمة كجريمة انشاء حزب سياسي من دون ترخيص يحمل فكرا تكفيريا أو جريمة قبول أو الحصول على دعم اجنبي وللادعاء العام دور كبير في كل مراحل الدعوى الجزائية.

من خلال استقراء نص المادة نجد انها اشترط لتحريك الدعوى الجزائية من قبل كل ذي مصلحة أن يتم عن طريق لجنة الأحزاب السياسية وهنا يمكن ان نتساءل هل يمكن اللجوء إلى المحاكم المختصة وتقديم الشكوى الجزائية اليها مباشرة دون اللجوء الى دائرة شؤون الأحزاب ام لا بد من تقديمها عن طريق دائرة الاحزاب ؟ وما هي الفلسفة التشريعية التي أوجدها المشرع من ضرورة هكذا تنظيم ذلك في اطار الدعوى الجزائية؟ اذ انه في بعض الاحيان قد يحصل على معلومات من مخبر أو مصادر

(١) المادة (٣٢/أولا/٢) من قانون الأحزاب السياسية العراقي رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥.

(٢) المادة (٧) من قانون الادعاء العام العراقي رقم (٤٩) لسنة ٢٠١٧. والتي تنص على " الادعاء العام القيام بما يأتي - أولا: النظر في الشكاوى المواطنين المقدمة اليه أو المحالة اليه من الجهات المختصة ومتابعتها".

(٣) تنص المادة (٢) من قانون الادعاء العام العراقي رقم (٤٩) لسنة ٢٠١٧. على " يتولى الادعاء العام بالإضافة الى الجهات الاخرى التي يعينها القانون - أولا: اقامة الدعوى بالحق العام مالم يتطلب تحريكها شكوى أو اذن من مرجع مختص".

خاصة تقتضي المصلحة عدم الكشف عن هويتها بسبب ما يتركه ذلك من اثر على المخبر قد يصل الأمر الى استهدافه؟

إن المشرع العراقي جاء بقيد على تحريك الدعوى الجزائية ضد الحزب السياسي في حالة مخالفتها لأحكام قانون الأحزاب السياسية، من خلال تقديمها الى دائرة شؤون الأحزاب السياسية وبالتالي فان الباحث يرى بانه لا يمكن تقديمها مباشرة لجهات التحقيق الا من خلال تقديمها الى دائرة شؤون الأحزاب وان المشرع لا يمكن ان يأتي بقيد الا من خلال حماية مصلحة معينة، ذلك ان هناك بعض الجرائم تتمتع بحساسية خاصة اما لخصوصية المركز الذي يشغله المتهم أو لتمتعه بحصانة قانونية قررت بهدف تمكينه من القيام بواجباته الوظيفية بقدر من الحرية لذلك يجب الحصول على اذن من جهة محددة حتى تقدر مدى جدية الاتهام كي لا تتلوث سمعة هؤلاء الاشخاص ويعاقبون على اداء مهامه لمجرد شبهات أو اتهامات كيدية، فقد رأى المشرع ان هذه الجهة هي الاقدر من غيرها في تحديد المصلحة التي تقتضي تحريك الدعوى الجزائية من عدمه^(١) ومن خلال ذلك يرى الباحث بأنه المشرع عندما جاء بذلك القيد كان يريد حماية المركز القانوني للأحزاب السياسية للقيام بواجباته الموكلة اليها قانونا بقدر من الحرية ولحمايتها من التهم الكيدية التي قد تطالها، ونحن بدورنا نؤيد ما ذهب اليه المشرع للأسباب التي ساقها الباحث.

ثانياً: دور الادعاء العام في تحريك الدعوى الجزائية: يتولى الادعاء العام في اغلب الدول حماية الصالح العام إلا أن نطاق الصالح العام يختلف من دولة الى اخرى مما يجعل الصلاحيات الممنوحة الى هذا الجهاز مختلفة^(٢)، وقد استقرت التشريعات على حصر الدعوى العامة بيد سلطة أو هيئة خاصة تتولى تحريكها ومباشرتها حتى صدور القرارات والاحكام النهائية بها وهذه الهيئة اصبحت بمثابة الوكيله عن المجتمع في دعوى الحق العام، كما ان الادعاء العام غير محدد باختصاص معين أو جرائم محددة بذاتها وانما يمثل الدفاع عن الحق العام واقتضاء حق الدولة بالعقاب^(٣).

(١) د. عبد الفتاح الصفي واخرون، اصول المحاكمات الجزائية، دار النهضة العربية، القاهرة، ص ٤٤٣.

(٢) د. محمد معروف عبد الله، رقابة الادعاء العام علي الشرعية، مطبعة المعارف، بغداد، ١٩٨١، ص ٥.

(٣) د. علي حمزة عسل، الحق العام في الدعوى الجزائية، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٧، ص ٨٦.

ويحرك الادعاء العام الدعوى الجزائية في جريمة التمويل غير المشروع من بوابتين الأولى عن طريق الشكوى أو الاخبار^(١) المقدمة اليه بصورة مباشرة، والثانية عن طريق الاحالة اليه من قبل الجهات المختصة- ديوان الرقابة المالية و هيئة النزاهة- وفي كلا الحالتين يقع على عاتقه متابعة الدعوى الجزائية^(٢)، وقد نص قانون اصول المحاكمات الجزائية على " تحرك الدعوى الجزائية بشكوى شفوية أو تحريرية... أو بإخبار يقدم الى اي منهم من الادعاء العام مال لم ينص القانون على خلاف ذلك..."^(٣)، وكذلك نص قانون الادعاء العام على " يتولى الادعاء العام المهام الاتية: ثامنا: النظر في شكاوى المواطنين المقدمة اليه من ذوي العلاقة أو المحالة عليه من الجهات المختصة وارسالها الى المرجع القضائي المختص ومتابعتها.." ^(٤).

ومن خلال ما تقدم يتبين لنا أن الادعاء العام يقوم بتحريك الدعوى الجزائية في جرائم التمويل غير المشروع أما عن طريق الشكوى التي تقدم اليه مباشرة من قبل اي شخص متضرر من الجريمة ممن تنطبق عليهم المادة المذكورة انفا، أو يحركها بناء عن طريق الاحالة، وبناء على ذلك ألزم القانون ديوان الرقابة المالية بإخبار الادعاء العام في حالة الكشف عن اي سلوك يشكل جريمة وفق قانون

(١) وقد ميز المشرع العراقي بين الشكوى والاخبار في نص المادة الأولى من قانون اصول المحاكمات الجزائية ولم يأخذ بالقول بوحدهما وجعل الاخبار ينقسم على قسمين اخبار جزائي واخبار وجوبي فالإخبار الجزائي يقدم من قبل من وقعت عليه الجريمة أو من علم بوقوع الجريمة، و تحرك فيه الدعوى الجزائية بدون شكوى وكذلك من علم بوقوع موت مشتبه به ولا يرتب القانون اي اثر على اي من هؤلاء اذا امتنع عن ابلاغ السلطات المختصة بوقوع الجريمة لان القانون لم يلزمهم بذلك، اما الاخبار الوجوبي يقدم من قبل كل مكلف بخدمة عامة علم بوقوع جريمة في اثناء تأديته لعمله أو بسبب تأديته له ، أو اشتبه في وقوع جريمة تحرك الدعوى فيها من دون شكوى وكذلك كل من قدم مساعدة بحكم مهنته الطبية في حال يشتبه فيه انها ناشئة عن جريمة كل من كان حاضرا الجناية ومن يمتنع من هؤلاء عن تقديم الاخبار الى الجهات المختصة يعاقب بالحبس لمدة تصل الى خمسة سنوات أو الغرامة ينظر: عادل يوسف الشكري، المسؤولية الجنائية الناشئة عن الاهمال، دار الكتب القانونية، مصر، ٢٠١١، ص٤٣٥. ينظر: المادة (٤٧ و ٤٨) من قانون اصول المحاكمات الجزائية العراقي النافذ. ينظر: المادة (٢٤٧) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩.

(٢) د. علاء ياسر حسين، جرائم التمويل والانفاق في الدعاية الانتخابية، مرجع سابق، ص٢٦٧.

(٣) المادة (١/أ) من قانون اصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم(٢٣) لسنة ١٩٧١..

(٤) المادة (٥) من قانون الادعاء العام العراقي رقم (٤٩) لسنة ٢٠١٧.

الأحزاب السياسية^(١)، والذي بدوره يحيل الدعوى الى قاضي التحقيق المختص والذي بدوره يقوم بإيداع الأوراق التحقيقية للقضية الى هيئة النزاهة^(٢).

ومما تقدم يتضح ان دور الادعاء العام في تحريك الشكوى الجزائية في نطاق جريمة التمويل غير المشروع يأتي عن طريقين اما بتقديمها بناء على شكوى أو اخبار، واما بناء على احالة من قبل ديوان الرقابة المالية أو هيئة النزاهة، وهنا يطرح السؤال هل ان الادعاء العام ملزم بعد اتصال علمه بالجريمة بتحريك الدعوى الجزائية ام لا؟ اختلفت التشريعات الجزائية في هذا المورد فمنها من جعل الادعاء العام حر في تحريكها كونه يقدر مصلحة المجتمع ومنها من أوجب تحريكها^(٣)، اما موقف المشرع العراقي فانه في ظل قانون الادعاء العام فانه الزم الادعاء العام بتحريك الدعوى الجزائية، لان القانون المذكور أوجب عليه النظر في تناول المقدمة اليه مباشرة أو المحالة اليه من الجهات المختصة والاكثر من ذلك ان يقوم بمتابعتها^(٤).

ثالثاً: دور هيئة النزاهة في تحريك الدعوى الجزائية: تتولى هيئة النزاهة التحقيق في جرائم محددة وعلى سبيل الحصر تحت اشراف قاضي مختص^(٥) وبواسطة محققين التابعين لها يمارسون الاجراءات والصلاحيات المخولة لهم، وتمارس الهيئة دورها في تحريك الدعوى الجزائية بعد ورود الاخبار المقدم اليها من قبل ديوان الرقابة المالية اذ تباشر باتخاذ الاجراءات القانونية اللازمة تبدأ من تحريك الشكوى الجزائية و مرحل جمع المعلومات عن تلك الجريمة والطلب من قاضي التحقيق اتخاذ الاجراءات القانونية بحق الحزب السياسي^(٦)، وان هيئة النزاهة تكون طرفا في كل قضية فساد لا يجري التحقيق فيها بواسطة احد محققي دائرة التحقيقات ولها حق متابعتها بواسطة ممثل قانوني بوكالة رسمية وللهيئة

(١) المادة (١٦) من قانون ديوان الرقابة المالية العراقي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١.

(٢) تنص الفقرة ثالثا من المادة (١٤) من قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ على ان "يودع قاضي التحقيق اية قضية فساد تختار الهيئة اكمال التحقيق فيها الى احد محققي دائر التحقيقات في الهيئة أو احد محققي مكاتبها. وللهيئة حق الطعن بطريق التمييز بقرار قاضي التحقيق القاضي برفض طلبها لاي سبب".

(٣) د. علاء ياسر حسين، جرائم التمويل والانفاق في الدعاية الانتخابية، مرجع سابق، ص ٢٦٨.

(٤) المادة (٥/٥) ثامنا من قانون الادعاء العام العراقي رقم (٤٩) لسنة ٢٠١٧.

(٥) المادة (١١/أولا) من قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١.

(٦) محمد نعمة صافي الغالي، النظام الاجرائي لعمل ديوان الرقابة المالية الاتحادي، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٨، ص ١٦٨.

حق الطعن في الاحكام والقرارات الصادرة فيها^(١)، وبهذا فان الهيئة اصبحت احد الجهات التي يحق لها تحريك الدعوى الجزائية في جريمة التمويل غير المشروع.

رابعاً: دور ديوان الرقابة المالية في تحريك الدعوى الجزائية: يمارس ديوان الرقابة المالية دوره في الرقابة على مالية الأحزاب السياسية من خلال الكشف والتدقيق على حساباتها، وإذا اكتشف الديوان مخالفة مالية تشكل جريمة فإنه يقع على عاتقه وفقاً للقانون وجوب اخبار الادعاء العام أو هيئة النزاهة عن المخالفة المالية المكتشفة^(٢)، ويلاحظ مما تقدم بأن دور ديوان الرقابة لا يمارس أي عمل قضائي بصورة مباشرة وإنما يقتصر دوره على اخبار الجهات المذكورة انفا في حالة اكتشاف أن الفعل المنسوب الى الحزب يشكل جريمة جزائياً.

أما بالنسبة الى الجهة التي تحرك الدعوى الجزائية امامها- جهة التحقيق- فإن امر تحديدها يرجع الى القواعد العامة الشكلية والتي يمكن تطبيقها على جميع الحالات أو القواعد التي تقررها القوانين الخاصة فيما لو كانت تلك الجرائم لها خصوصية، وبهذا فقد حدد المشرع العراقي الجهة المختصة التي تقدم اليها الشكوى و الاخبار في نص المادة الأولى من قانون اصول المحاكمات الجزائية والتي تنص على: "تحرك الدعوى الجزائية بشكوى شفوية أو تحريرية تقدم الى قاضي التحقيق أو المحقق أو اي مسؤول في مركز الشرطة أو اي من اعضاء الضبط القضائي" وبالتالي فان تقديم الشكوى تكون الى قاضي التحقيق مباشرة أو الى اشخاص محددین بنص القانون يعملون تحت رقابة قاضي التحقيق واشرافه وهو المحققون أو المسؤول في مركز الشرطة أو أي من أعضاء الضبط القضائي^(٣)، أو قد تكون جهة خاصة تحددها قوانين خاصة ومن هذه الجهات دائرة الأحزاب السياسية اذ تنص المادة (٣٢/أولاً/ثانياً) على أنه "لكل ذي مصلحة تقديم الشكوى الى دائرة الأحزاب ضد اي حزب يخالف احكام هذا القانون" ومن خلال ملاحظة النص المذكور يلحظ بان المشرع العراقي اناط مهمة تلقي الشكوى المتعلقة بالأحزاب السياسية الى دائرة شؤون الأحزاب السياسية^(٤)، اضافة الى وظيفتها الإدارية، وقد اناط

(١) د. فيصل اياذ فرج الله، الوافي في شرح المخالفات المالية (دراسة تحليلية مقارنة)، مرجع سابق، ص ١٧٤.

(٢) المادة (١٦) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١.

(٣) المادة (٤١) من قانون اصول المحاكمات الجزائي العراقي رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١.

(٤) تستحدث دائرة تسمى (دائرة شؤون الأحزاب أو التنظيمات السياسية) ينظر: المادة (١٧ / أولاً) من قانون الأحزاب الأحزاب السياسية العراقي رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥ النافذ.

اناط المشرع العراقي بدائرة شؤون الأحزاب السياسية مهام كثيرة ومتنوعة والتي يدخل من ضمنها تلقي تناول الخاصة بجرائم اعضاء وممثلو الأحزاب السياسية الا ان المشرع العراقي لم يطلق يد دائرة الأحزاب بهذا الخصوص بل قيدها بضرورة تقديم الشكوى الى الجهات القضائية للبت فيها.

وبعد الانتهاء من تحريك الدعوى الجزائية تبدأ مرحلة التحقيق الابتدائي^(١) المتمثلة بإجراءات التقاضي التي تتم بواسطة قاضي التحقيق أو المحققون تحت اشراف قاضي التحقيق، فان المشرع العراقي اخذ بمسلك جديد خاص في تحديد السلطة المختصة بالتحقيق وصلاحياتها، بالإضافة الى السلطات العامة التي تمارس التحقيق والمبينة في قانون اصول المحاكمات الجزائية، اذ يتولى التحقيق الابتدائي قاضي التحقيق والمحقق القضائي^(٢)، ويعاونه في ذلك اعضاء الضبط القضائي الذين يعملون تحت اشراف قاضي التحقيق ورقابة الادعاء العام^(٣).

والى جانب هذه الجهات اعطى المشرع العراقي في قانون الأحزاب السياسية النافذ صلاحية تحقيق - مقيدة - لدائرة الأحزاب السياسية ذلك في المادة (١٧/ ثانياً/ د) و التي تنص على " تختص دائرة الأحزاب السياسية -د- رصد المخالفات الصادرة عن الأحزاب أو التنظيمات السياسية والتحقيق فيها" وان اهم ما يلاحظ على النص سالف الذكر انه اعطى صلاحية رصد المخالفات والتحقيق فيها اضافة الى حق تحريك الشكوى ضد الأحزاب السياسية في حال ثبوت هذه المخالفات ومن ثم تكون لدائرة الأحزاب السياسية سلطتي التحقيق في مخالفات الأحزاب وحق تحريك الشكوى ضد الأحزاب السياسية أو اي عضو من اعضائها ويرى الباحث ان مسلك المشرع العراقي غير صائب لكونه اناط جزء من مهام التحقيق الى الجهات غير قضائية- دائرة الأحزاب- ضافة الى كونها طرف في الدعوى، وكما انه اناط مهمة التحقيق والاتهام في ذات الجهة الأمر الذي لا يحقق العدالة ويخالف توجه المشرع العراقي الذي يقضي بفصل سلطتي الاتهام والتحقيق، لذلك كان على المشرع العراقي حصر سلطة التحقيق بالجهات القضائية -قاضي التحقيق- واقتصار مهمة دائرة الأحزاب على رصد المخالفات

(١) التحقيق الابتدائي: هو مجموعة القواعد الجزائية تستهدف التتقيب عن الادلة بشأن جريمة وقعت ونسبتها الى اشخاص أو جهات معينة ثم تجميعها و تقدير قيمتها القانونية لتحديد مدى كفايتها لحالة المتهم على المحكمة المختصة من عدمه. ينظر: فخري عبد الرزاق الحديثي، اصول المحاكمات الجزائية، مرجع سابق، ص ٢٢٥.

(٢) المادة (٥١) من قانون اصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١.

(٣) المادة (٤٠) من قانون اصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١.

وتقديم الشكوى فيها لذلك نقترح على المشرع العراقي تعديل المادة ١٧/ثانياً/د وفق الصياغة التالية" رصد المخالفات الصادرة عن الأحزاب".

المقصد الثاني: اجراءات المحاكمة: بعد أن ينتهي التحقيق في الجريمة التي ارتكبت عبر الأحزاب السياسية وتتحصل القناعة الكافية من قبل جهات التحقيق بوجود أدلة كافية لإحالة مرتكبيها للقضاء، تكون الدعوى الجزائية قد دخلت مرحلة جديدة هي مرحلة المحاكمة^(١) وعندها يتم النطق بالقرار الذي تم التوصل اليه وهو قرار غير بات، اذ من الممكن الطعن به امام الجهة التي حددها القانون ولكن من هي المحكمة المختصة بإصدار الحكم الجزائي في جرائم الأحزاب السياسية ومن هي الجهة التي يتم الطعن امامها؟

بالرجوع الى موقف المشرع العراقي فانه جعل المحاكمة من اختصاص محاكم الجزاء العادية بالنظر في هذه الجرائم، اذ تعد سلطة القضاء عامة على كل الجرائم وهذا ما اشارت اليه المادة(٣) من قانون التنظيم القضائي والتي تنص على " تسري ولاية القضاء على جميع الاشخاص الطبيعية والمعنوية العامة والخاصة الا ما استثنى منها بنص خاص" ولم يشر المشرع العراقي الى استثناء التي ترتكب من قبل الأحزاب السياسية من الخضوع الى القضاء العادي^(٢).

والجدير بالذكر أن قانون الأحزاب السياسية النافذ نص في المادة (٢/ ثانياً) منه على ما اسماها- محكمة الموضوع- وهي ذات الهيئة القضائية المشكلة بموجب قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم (١١) لسنة ٢٠٠٧ المعدل وان أهم ما يلاحظ على المشرع العراقي بأنه لم يذكر بصورة صريحة وظائف هذه المحكمة واكتفى بالإشارة الى ذلك ضمناً إذ يتبين أن اختصاص المحكمة هو اختصاص قريب الى اختصاص المحاكم المدنية، ويدخل ضمن وظائفها البت في طلبات دائرة الأحزاب

(١) خليل إبراهيم حسن، فلسفة القانون الجنائي في التشريع العراقي، مرجع سابق، ص ٣٥٤.

(٢) ان ذلك بطبيعة الحال لا يمنع من وجود محاكم متخصصة بالنظر في الجرائم محددة كالمحكمة الجمركية المشكلة بموجب المادة (٢٤٥) من قانون الكمارك العراقي رقم(٢٣) لسنة ١٩٨٤ أو تشكل بناء على اقتراح من رئيس الاستئناف في المنطقة الاستئنافية الى رئيس مجلس القضاء الاعلى بالنظر في نوع معين من الدعوى كما ان قانون التنظيم القضائي قد سمح بتشكيل هكذا محاكم وفق احكام المادة (٣٢) من قانون التنظيم القضائي العراقي رقم(١٦٠) لسنة ١٩٧٩ المعدل.

السياسية الخاصة بحل الحزب السياسي أو إيقاف نشاطه^(١) وهذا ما جاء به قانون الأحزاب السياسية في نص المادة (٣٢ / أولاً / ١) اذ نص على: "يجوز حل الحزب أو التنظيم السياسي بقرار من محكمة الموضوع بناء طلب مسبب يقدم من دائرة الأحزاب..." أو قطع التمويل عليه، وكذلك الطعن امام المحكمة في قرارات دائرة الأحزاب السياسية القاضية برفض طلب تأسيس الحزب^(٢).

أما بالنسبة للجرائم التي ترتكب من قبل الحزب السياسي أو بواسطة اعضاء الحزب السياسي وممثلوه فإنها تكون خاضعة لاختصاص محاكم الجناح أو الجنايات بحسب نوع الجريمة^(٣)، ويرى الباحث ان نص المشرع على هذه المحكمة لا يستقيم مع التشريع الجزائي الحديث اذ انه يؤدي الى التضارب في الاحكام والقرارات القضائية و كان الاجدر على المشرع ان يكتفي في المحاكم العادية الجناح والجنايات لتقرير المسؤولية الجزائية للحزب السياسي وتوجيه العقوبة المناسبة خصوصاً وان عدم التخصص هو من اهم ميزات النظام القضائي.

و في ضوء المعطيات سالفة الذكر تتأكد الحاجة الى دور فعال لقواعد اجرائية جنائية في توفير الدعم التشريعي اللازم للجهود الرامية الى زيادة فعالية اجراءات التحقيق والملاحقة القانونية في صياغة تدابير وادوات جديدة ملائمة لتمكين سلطات تنفيذ القانون من رصد التدفقات المالية غير المشروعة ومتابعتها، وعرقلة عملية نقل عائدات الجريمة وتحويلها داخل الدولة وتصدي لظاهرة التمويل غير المشروع بوجه عام ومواجهة المشكلات القانونية المستحدثة التي تطرحها متطلبات مكافحة هذه الظاهرة بالقوة اللازمة، لذا فان اقرار المسؤولية الجزائية للأحزاب السياسية باعتبارها شخص معنوي يقتضي بالضرورة وضع احكام اجرائية تتلاءم وهذا النوع من الجرائم.

(١) المادة (٣٢ / أولاً / ١) من قانون الأحزاب السياسية العراقي رقم(٣٦) لسنة ٢٠١٥.

(٢) المادة (١٤ / أولاً) من قانون الأحزاب السياسية التي تنص على " يكون قرار الدائرة بقبول أو رفض طلب التأسيس الحزب أو التنظيم الساسي خاضعا للطعن في من كل ذي مصلحة امام محكمة الموضوع وخلال ١٥ خمسة عشر يوما من تاريخ نشره"

(٣) حسب الجدول المنشور على موقع دائرة الأحزاب السياسية والذي يبين فيه انواع الجرائم وعقوباتها المنصوص عليها في قانون الأحزاب السياسية العراقي النافذ popadihec@gmail.com تاريخ الزيارة ٢٠٢٣/٤/١، وقت الزيارة

ومن خلال ما تقدم يتبين لنا أن المشرع العراقي كان أكثر تنظيمياً لمسألة الاجراءات الخاصة بالدعوى الجزائية الناشئة عن جريمة التمويل غير الأحزاب السياسية إذ أنه جاء بأحكام فيها شيء من التفصيل والتنظيم، وبالتالي فأن مسلك المشرع العراقي كان موفقاً في تنظيم تلك الاجراءات على عكس ما سلكه المشرع المصري والمغربي، إذ نجد القصور التشريعي في اجراءات تنظيم الدعوى الجزائية وما يلحقها من اثار.

الخاتمة

في الختام نبين ما توصل اليه من نتائج ومقترحات التي نأمل من المشرع إن يأخذ بها رفقاً للمسيرة القانونية وتقويماً لما شذ عنها، ويمكن إجمالها على النحو الآتي:

أولاً: الاستنتاجات

١- تبين لنا أن كافة التشريعات المقارنة والتشريع العراقي جرمت التمويل غير المشروع للأحزاب السياسية، وبينت في النماذج القانونية صور هذا التمويل مع الاختلاف فيما بينها فيما يتعلق بهذه الصور والعقوبة المفروضة على الحزب السياسي و ممثليه واعضائه عند القيام بارتكاب صور السلوك غير المشروع.

٢- لوحظ بأن المشرع العراقي نظم احكام التمويل من خلال تحديد قنوات التمويل العام الذي تقدمه الدولة للحزب السياسي، بالإضافة إلى قنوات التمويل الخاصة التي تتمثل في التبرعات والهبات النقدية وغير النقدية والاعمال التجارية غير الربحية.

٣- رأينا بان قانون الأحزاب السياسية العراقي رقم(٣٦) لسنة ٢٠١٥ يعاني من النقص أو القصور التشريعي فيما يتعلق في تجريم بعض الصور المتعلقة بالتمويل غير المشروع التي تقع من قبل الأحزاب السياسية، لذ فهو بحاجة الى اعادة نظر من قبل المشرع بما يحقق التوازن بين السلوك المرتكب والمصلحة المراد حمايتها، إذ أن المشرع العراقي لم ينص على كافة صور التي تشكل جريمة تمويل غير مشروع ومن ضمنها القروض سواء كانت داخلية ام خارجية.

٤- استنتجنا بأن الأحزاب السياسية تعد من الاشخاص المعنوية الخاصة وليست العامة رغم أن المشرع في العديد من التشريعات عد اموالها بحكم الأموال العامة والعاملين لديها بحكم الموظفين العموميين، إلا أن ذلك جاء لاعتبارات تشريعية بهدف الحفاظ على المال العام الذي تساهم الدولة فيه من خلال تقديم المعونة للأحزاب السياسية عن طريق قناة التمويل العام فضلا عن اعتبارات اخرى وما يؤكد صحة هذا القول امكانية حل الأحزاب السياسية ومصادرة اموالها ووقف الاعانة وقف نشاطها وهذا لا يمكن الاخذ به على الاشخاص المعنوية العامة.

٥- تباينت مواقف التشريعات المقارنة والتشريع العراقي فيما يخص المسؤولية الجزائية للحزب السياسي والقائمين عليه، ويبرز هذا التباين فيما يتعلق بمسؤولية الحزب السياسي عن الجرائم التي يرتكبها ممثلوه واعضائه والعاملين فيه فبعض التشريعات ومنها المصري ذهب الى اقرار المسؤولية الجزائية غير المباشرة على العكس المشرع العراقي الذي أخذ بالمسؤولية الجزائية المباشرة.

٦- تبين لنا من خلال هذه الدراسة أن التشريعات اللاحقة لاحتلال العراق في عام ٢٠٠٣ ولغاية صدور قانون الأحزاب السياسية رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥ تخلو من مسألة تنظيم تمويل الأحزاب السياسية والمسؤولية الجزائية المترتبة عنها.

٧- رأينا أن المشرع العراقي وقع في تعارض عند صياغة النصوص المتعلقة بقبول الهبات والتبرعات من الجهات الاجنبية الذي يعد صورة من صور القصور التشريعي في المادة (٣٧) والمادة (٤١) من القانون رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥ اذ انه في المادة (٣٧) منع قبول الهبات والتبرعات من جهات اجنبية ولكن في نص المادة (٤١) اجاز ذلك بعد موافقة دائرة الأحزاب.

٨- أن العقوبات التي تفرض على ممثلي الحزب السياسي واعضائه عند ارتكاب سلوك محظورا في اطار جريمة التمويل غير المشروع تتراوح بين السجن والحبس بحسب جسامة السلوك وصورة التمويل غير المشروع.

٩- توصلنا بأن المشرع العراقي في قانون الأحزاب السياسية رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥ لم يحدد السقف الذي يجيز فيه التبرع للحزب السياسي وفق الطرق التي حددها.

١٠- تبين لنا بأن العقوبات التي تطل الحزب السياسي باعتباره شخصية معنوية تتعدد بين العقوبات الجزائية والعقوبات الإدارية، ومنها الحل وايقاف نشاط الحزب وايقاف الاعانات والمصادرة.

١١- تبين للباحث خلو نصوص قانون الأحزاب السياسية العراقي رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥ من عقوبات تفرض على المانحين أو الممولين غير الشرعيين واقتصرت العقوبات على الحزب السياسي والقائمين عليه من الاشخاص الطبيعيين وهذا يعد نقصا تشريعيًا يوجب الوقوف عليه ومعالجته من خلال تعديل قانون الأحزاب السياسية بإضافة نص يعاقب المانحين بعقوبات جزائية رادعة بحق من يخالف احكام وقواعد التمويل.

١٢- توصلنا أن المشرع العراقي اناط مهمة الرقابة الى ديوان الرقابة المالية الذي يعتبر هيئة مستقلة مرتبطة بمجلس النواب وهو جهاز يمارس رقابة مالية على مالية الحزب عن طريق تدقيق ما يرفع اليه من الأحزاب السياسية من حسابات سنوية، وهو بدوره يقوم برفعها الى مجلسي الوزراء والنواب ودائرة الأحزاب بعد التأكد من صحتها دون ان يكون له اية صلاحيات قضائية وهي بهذا تعتبر رقابة إدارية قاصرة غير فاعلة لا تستطيع مواجهة تسرب التمويل غير المشروع للأحزاب السياسية، على عكس ما ذهبت اليه التشريعات المقارنة التي اعطت الصفة القضائية الى الجهات الرقابية، بالإضافة الى ان المشرع المغربي والمصري جعل الجهات الرقابة بمصاف المؤسسات الدستورية اذ نص عليها في صلب الدستور.

١٣- تبين للباحث بأن هناك جهات رقابية اخرى الى جانب ديوان الرقابة المالية تمارس دورا رقابيا على مالية الحزب السياسي ومنها هيئة النزاهة ورقابة مجلس النواب والوزراء وجهات اخرى.

١٤- توصلنا الى أن المشرع العراقي قد نظم الاجراءات الجزائية المتعلقة بجريمة التمويل غير المشروع في قانون الأحزاب السياسية، وحدد الجهات التي يحق لها تحريك الشكوى الجزائية بالإضافة الى الجهات المختصة بفرض العقوبات الجزائية منها والإدارية على عكس التشريعات محل المقارنة التي لم نظم تلك المسألة وتركتها الى القواعد العامة الواردة في قانون الاجراءات الجنائية.

ثانياً: المقترحات

١- نقترح على المشرع العراقي ضرورة ادراج كافة الصور التي تشكل جريمة تمويل غير المشروع، وذلك عن طريق تجريم فعل قبول المنفعة أو الميزة وغيرها من الصور التي تمثل تمويلا غير مشروعاً سواء كانت المنفعة مادية أو غير مادية وعدم الاقتصار على الاخذ أو التسليم.

٢- نقترح تشديد العقوبة المتعلقة بالتمويل غير المشروع وخاصة فيما يتعلق في المادة (٤٩/أولاً/ ثانياً) وجعلها عقوبة السجن الذي لا تقل مدته عن عشر سنوات بدلا من عقوبة السجن مدة لا تزيد على عشرة سنوات لان قبول الأموال والمنافع من جهات محظورة سوف يسمح بالتدخل في شؤون البلاد ورسم سياستها، بالإضافة الى النص على عقوبة ممولي الحزب السياسي.

٣- ضرورة العمل على رفع التناقض بين المادة (٣٧) و(٤١) من قانون الأحزاب السياسية العراقي ومنع الأحزاب السياسية من تلقي اموال اجنبية بشكل مطلق لضمان استقلال الأحزاب السياسية وعدم تبعيتها، لا ان يعلق قبول الهبات والتبرعات على موافقة دائرة الأحزاب، وهذا ما يتماشى مع المنطق القانوني وغايات التشريع.

٤- نقترح على المشرع ادراج مشروعية التمويل ضمن شروط تأسيس الحزب السياسي وجعلها من الشروط اللازمة لاستمرارية وجوده بصورة واضحة وصريحة لكي يدفع التأويل والتفسير للنصوص القانونية.

٥- نقترح على المشرع العراقي اجراء الكشف المالي على جميع العاملين في الحزب السياسي، ولا يقتصر الأمر على ممثلي الحزب اعضاءه ورؤسائه، اذ ان في بعض الاحيان يتم تسجيل املاك وعقارات باسم العاملين مع الحزب لغرض الافلات من الكشف المالي، وكذلك القيام بالأعمال التجارية باسم افراد معينين الا ان جميع المدخولات والارباح تنصرف للحزب فهي بذلك عبارة عن عملية تجارية مقلعة، لهذا نقترح تعديل نص المادة (١٦/أولاً/ت) من قانون هيئة النزاهة العراقي ليتصبح بالشكل الاتي " يلتزم كل من يشغل احدى الوظائف أو المناصب الاتية اصالة أو وكالة بتقديم اقرار عن ذمته المالية: ت:.... ومؤسسو و ممثلو ورؤساء الأحزاب السياسية والعاملين معه".

٦- نقترح على المشرع وضع الية لتنظيم رسم العضوية عن طريق تعليمات تصدر بذلك كونها تشكل خطراً، اذ قد يعمد مؤسسو الحزب بزيادة رسم المساهمة مما يشكل تمويلاً غير مشروع تحت غطاء شرعي، بالإضافة الى معالجة مسالة التبرعات العينية والقروض ومقابل العقود الحكومية.

٧- نقترح على الشرع العراقي ان يضع نظاماً خاصاً بالتبرعات والمنح المقدمة للحزب السياسي كونها تشكل عصب جريمة التمويل غير المشروع من اجل تنظيمها من خلال فرض مجموعة من الالتزامات على المانح والمتبرع والحزب السياسي، والتي من اهمها تحديد طبيعة وقيمة هذا التبرع والتأكد من هويته المانح أو المتبرع ونشر كل ما يتعلق بالمتبرع والمانح خلال فترة زمنية محددة.

٨- نقترح على المشرع العراقي بأن يحدد السقف الاعلى للتبرع و المنح المقدمة للحزب السياسي بكافة اشكاله من خلال تحديد قيمة التبرع و المنح بشكلها الكلي اي مجموع ما هو مقدم

للحزب من تبرع او منح ولا يقتصر على ما يقدمه كل شخص، وذلك من اجل تحقيق الغاية من تجريم التمويل غير المشروع، اذ قد يحاول بعض المتبرعين أو المانحين الى التحايل على القانون من خلال تقديم التبرعات بشكل دفعات صغيرة أو طريق تقسيمها على اشخاص متعددين في فترات متفاوتة مما يضي الشرعية على ذلك التبرع أو المنح وبالتالي الافلات من العقاب.

٩- نقترح على المشرع العراقي بإعادة النظر في المواد التي يشوبها النقص والقصور وعلى وجه الخصوص تجريم بعض صور السلوك الاجرامي الخاصة بالتمويل غير المشروع المتمثلة بالاقتراض الخارجي، اذ خلا قانون الأحزاب السياسية رقم(٣٦) لسنة ٢٠١٥ من معالجة لمسألة القروض الداخلية أو الخارجية وبالتالي يمكن ان تشكل نافذة من نوافذ التمويل غير المشروع، عليه لا بد ان يتم تحديد السقف الاعلى للقروض التي تقترضها الأحزاب السياسية من المصارف والأولى ان يتم الاقتراض من المصارف الحكومية وذلك لضمان شفافية التمويل.

١٠- نقترح على المشرع العراقي فيما يتعلق بالتبرعات العينية معالجتها من خلال مختصين حسابيين عن طريق تحديد قيمتها السوقية ومطابقتها مع الحد الذي اجازه القانون من التبرعات لما لها من تأثير سلبي، اذ قد تلجأ اليها الأحزاب للتحايل على قواعد التمويل.

١١- نقترح على المشرع العراقي لغرض ضمان الشفافية في عملية التمويل أن يلزم الأحزاب السياسية بنشر حساباتها السنوية والتبرعات المقدمة لها، ويحدد الجزاء المناسب في حالة مخالفة ذلك الالتزام.

١٢- إن المشرع العراقي جعل من مصادر التمويل الأحزاب وفق نص المادة(٣٣/ثالثاً) عوائد الاستثمار، ويلحظ على نص هذه الفقرة انه يتراء لنا لأول وهله ان السماح للحزب باستثمار امواله لا يتنافى مع الغرض الذي انشئ من اجله، الا ان هذا القول غير صحيح على اطلاقه لان الغرض من انشاء الحزب هو المشاركة في الحياة السياسية وهو ما يفهم منه ان اغراضه يجب ان تكون لأغراض سياسية بحثه ومن ثم فان انصراف الحزب الى ممارسة التجارة لغرض تحقيق الربح يتنافى مع الغرض الذي انشأ من اجله، لذا نقترح على المشرع العراقي حظر الاستثمار الذي تقوم به الأحزاب السياسية بكافة أوجهه.

١٣- من اجل اتمام الرقابة ونجاحتها لا بد ان يتميز الجهاز الرقابي بأسلوب الردع السريع فاذا لم تملك الجهات الرقابية تلك السلطة اتجاه من ارتكب الجريمة فأنها تفقد فاعليتها واهميتها على المدى الطويل وتتحول الى جهات مهمتها ابراز نوع الواقعة أو الجريمة وتبليغها فقط، وهذا لن يأتي إلا من خلال اسناد الصفة القضائية لجهاز الرقابة المالية ودعم استقلاله ورفع مستوى وكفاءة القائمين في المجال الرقابي، عليه نقترح على المشرع العراقي بإناطة مهمة الرقابة على مالية الحزب السياسي الى جهات تحمل طبيعة قضائية متخصصة.

المصادر والمراجع

القران الكريم

أولاً: المعاجم اللغوية

- ١- أبو الفضل جمال الدين محمد ابن منظور، لسان العرب، ج٤، دار صادر، بيروت، ٢٠٠٣.
- ٢- أبو جعفر الطبري، جامع البيان عن تأويل القران، ج٢٣، ط٢، دار الفكر، بيروت، ١٩٥٤.
- ٣- أحمد بن محمد بن علي، المصباح المنير، ط٢، من دون دار نشر، القاهرة، ١٩٠٩.
- ٤- د. عبد الفتاح مراد، المعجم القانوني رباعي اللغة، دار الكتب القانونية، القاهرة، ٢٠٠٣.
- ٥- السيد عبد لله شبر، تفسير القران الكريم، مكتبة الالفين، الكويت، ٢٠٠٦.
- ٦- مجمع اللغة العربية، المعجم الوجيز، من دون دار نشر، القاهرة، ١٩٨٩.
- ٧- محمد بن ابي بكر بن عبد القادر الرازي، مختار الصحاح، ط١، دار الكتابة العربي، بيروت، ١٩٧٩.

ثانياً: الكتب

- ١- أحمد بوز، المال والسياسة دراسة في مالية الأحزاب، ط١، دار القلم للطباعة والنشر والتوزيع، المغرب، ٢٠٠٥.
- ٢- أحمد عمر محمد، المسؤولية الجنائية للأشخاص المعنوية في قانون غسيل الأموال المصري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٣.
- ٣- أدولف ريبولط، القانون الجنائي في شروح، منشورات جمعية تنمية البحوث والدراسات القضائية، المغرب، ١٩٦٢.
- ٤- أوغسطن ماغولو وندو، إيلين فالغويرا واخرون، تنظيم تمويل الأحزاب السياسية- رؤى من الممارسة العملية-، الناشر المعهد الهولندي للديمقراطيات المتعددة، ٢٠١٢.
- ٥- جان ماري دافكان، علم السياسة، ترجمة محمد عربي صاصيلا، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٩٧.
- ٦- د. إبراهيم علي صالح، المسؤولية الجنائية للأشخاص المعنوية، دار المعارف، القاهرة، ١٩٩٨.

- ٧- د. أحمد الخمليشي، شرح القانون الجنائي القسم العام، ط١، مكتبة المعارف، الرباط، ١٩٨٥.
- ٨- د. أحمد الخمليشي، شرح قانون المسطرة الجنائية، ج١، مكتبة المعارف، الرباط، ١٩٨٠.
- ٩- د. أحمد رفعت الخفاجي، جرائم الرشوة في التشريع المصري والقانون المقارن، دار البقاء للطباعة والنشر، القاهرة، ١٩٩٩.
- ١٠- د. أحمد سعيد الزقرد، شرح قانون العمل الجديد رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٣، ط١، المكتبة العصرية، مصر، ٢٠٠٧.
- ١١- د. أحمد سلامة، شرح قانون العمل، ط١، دار الفكر العربي، بلا مكان، ١٩٥٩.
- ١٢- د. أحمد شوقي عمر ابو خطوة، شرح الاحكام العامة لقانون العقوبات، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون سنة نشر.
- ١٣- د. أحمد عبد اللاه المراغي، دور القانون الجنائي في مكافحة الفساد السياسي، مركز الدراسات العربية، مصر، ٢٠١٨.
- ١٤- د. أحمد قائد مقبل، المسؤولية الجنائية للشخص المعنوي، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥.
- ١٥- د. أحمد قيلش، النيابة العامة على ضوء اخر المستجدات، ط١، مطبعة سيدي مؤمن، الدار البيضاء، ٢٠١٢.
- ١٦- د. أحمد قليش، ومحمد زنون واخرون، الشرح العلمي لقانون المسطرة الجنائية، ط٤، فضاء ادم للنشر والتوزيع، ٢٠١٨.
- ١٧- د. احمد محمد ابو مصطفى، الارهاب ومواجهته جنائيا (دراسة مقارنة في ضوء المادة ١٧٩ من الدستور)، ط١، مطبعة الفتح للطباعة والنشر، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٧.
- ١٨- د. أحمديدوش مدني، المحاكم المالية في المغرب- دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة-، مطبعة فضالة، المحمدية، ط١، ٢٠١٣.
- ١٩- د. اسكندر غطاس، اسس التنظيم السياسي في الدول الاشتراكية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٢.
- ٢٠- د. أشرف توفيق شمس الدين، السياسة التشريعية لمكافحة الارهاب ومدى اتفاقها مع اصول الشرعية الجنائية، دراسة نقدية للقانون المصري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦.

- ٢١- د. أشرف توفيق شمس الدين، شرح قانون الاجراءات الجنائية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٢.
- ٢٢- د. افكار عبد الرزاق عبد السميع، حرية الاجتماع- دراسة مقارنة-، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢.
- ٢٣- د. الحبيب بيهي، شرح قانون المسطرة الجنائية الجديد، ج ١، ط ١، دار القلم، المغرب، ٢٠٠٦.
- ٢٤- د. انور محمد صدقي، المسؤولية الجزائية عن الجرائم الاقتصادية (دراسة تحليلية تأصيلية مقارنة)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٩.
- ٢٥- د. بلقيس احمد منصور، الأحزاب السياسية والتحول الديمقراطي (دراسة تطبيقية على اليمن وبلاد اخر)، مكتبة مدبولي للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠٠٤.
- ٢٦- د. ثامر كامل محمد الخزرجي، النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة دراسة معاصرة في استراتيجية ادارة السلطة، ط ١، دار محمد لاري للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٤.
- ٢٧- د. ثناء فؤاد عبد الله، اليات التغيير الديمقراطي في الوطن العربي، ط ١، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ١٩٩٧.
- ٢٨- د. جلال ثروت، الظاهرة الاجرامية، دراسة في علم الاجرام والعقاب، مطبعة الشاعر، ١٩٧٢.
- ٢٩- د. جلال ثروت، نظم الاجراءات الجنائية، دار الجامعة الجديد، الاسكندرية، ١٩٩٧.
- ٣٠- د. جمال ابراهيم الحيدري، احكام المسؤولية الجزائية، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٠.
- ٣١- د. جميل عبد الباقي الصغير، شرح قانون العقوبات القسم العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠.
- ٣٢- د. جندي عبد الملك، الموسوعة الجنائية، ج ٣، دار احياء التراث العربي، بيروت، ١٩٧٦.
- ٣٣- د. حسام عبد المجيد يوسف جادو، المسؤولية الجنائية للأشخاص المعنوية (دراسة مقارنة)، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠١٣.
- ٣٤- د. حسام عبد المجيد يوسف، المسؤولية الجنائية للأشخاص المعنوية (دراسة مقارنة)، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠١٣.
- ٣٥- د. حسام محمد سامي، السلطة المختصة بتحريك الدعوى الجنائية، دار الكتب القانونية، مصر، ٢٠١١.

- ٣٦- د. حسن البدرابي، الأحزاب السياسية والحريات العامة (دراسة تأصيلية تحليلية مقارنة، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ٢٠٠٠.
- ٣٧- د. حسن جوخدار، شرح قانون اصول المحاكمات الجزائية دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الاردن، ١٩٩٣.
- ٣٨- د. حسني قمر، الحماية الجنائية للحقوق السياسية بين التشريعين الفرنسي والمصري (دراسة مقارنة)، دار الكتب القانونية، القاهرة، ٢٠٠٦.
- ٣٩- د. حسين الماحي، الشركات التجارية، الكتاب الأول، ط٥، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٢٠.
- ٤٠- د. حسين حريم، إدارة المنظمات منظور كلي، ط٢، دار حامد للنشر، الاردن، ٢٠١٠.
- ٤١- د. حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الاجهزة الحكومية- دراسة تحليلية وتطبيقية-، دار الثقافة، الاردن، ط٢، ٢٠١٠.
- ٤٢- د. حمدي عطية مصطفى عامر، الأحزاب السياسية في النظام السياسي والقانوني والوضعي والاسلامية- دراسة مقارنة- دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية، ٢٠١٤.
- ٤٣- د. حميد حنون خالد، الانظمة السياسية، مطبعة الفائق، بغداد، ٢٠٠٨.
- ٤٤- د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٥.
- ٤٥- د. رعد ناجي جدة، دراسات في الشؤون الدستورية العراقية، مطبعة الخيرات، بغداد، ٢٠٠١.
- ٤٦- د. رعد ناجي الجدة، تشريعات الجمعيات والأحزاب السياسية في العراق، دار الحكمة، بغداد، ٢٠٠٢.
- ٤٧- د. رمضان ابو السعود، شرح مقدمة القانون المدني، النظرية العامة للحق، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ١٩٩٩.
- ٤٨- د. زهير شكر، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت، ١٩٩٤.
- ٤٩- د. سالم محمد عبود، ظاهرة الفساد الإداري والمالي -مدخل استراتيجي لمكافحة- دار الدكتور للعلوم، بغداد، ط٢، ٢٠١١.

- ٥٠- د. سعاد الشرقاوي، الأحزاب السياسية (اهميتها، نشأتها، نشاطها)، بلا دار ومكان نشر، ٢٠٠٥.
- ٥١- د. سليمان الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستور (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٨.
- ٥٢- د. سليمان صالح الغويل، ديمقراطية الأحزاب السياسية والجماعات الضاغطة، ط١، منشورات جامعة قان بيونس، بنغازي، ٢٠٠٣.
- ٥٣- د. سمير عالية، هيثم سمير عالية، الوسيط في شرح قانون العقوبات، القسم العام، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٢٠، ص ٥٩٣.
- ٥٤- د. شمران حمادي، الأحزاب السياسية والنظم الحزبية، ط١، مطبعة دار السلام، بغداد، ١٩٧٢.
- ٥٥- د. صادق الاسود، الرأي العام ظاهرة اجتماعية وقوى سياسية، دار الحرية، بغداد، ١٩٩٣.
- ٥٦- د. صالح جواد الكاظم و د. علي غالب العاني، الأنظمة السياسية، دار الحكمة، بغداد، ١٩٩٠.
- ٥٧- د. ضاري خليل محمود، مجموعة قوانين الاجراءات الجنائية العربية- الاصول العامة-، ج١، مطبعة العمال المركزية، بغداد، ١٩٨٤.
- ٥٨- د. عبد الرحيم صدقي، القانون الجنائي والقسم الخاص، مج٣، ط١، دار الفكر العربي، ١٩٩٨.
- ٥٩- د. عبد الرؤف مهدي، شرح القواعد العامة للإجراءات الجنائية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨.
- ٦٠- د. عبد الغني بسيوني، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٠.
- ٦١- د. عبد الفتاح الصيفي وآخرون، اصول المحاكمات الجزائية، دار النهضة العربية، القاهرة.
- ٦٢- د. عبد الكريم طالب، التنظيم القضائي المغربي دراسة عملية، ط٥، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، ٢٠١٨.
- ٦٣- د. عبد الواحد العلمي، شرح في القانون الجديد المتعلق بالمسطرة الجنائية، ج١، دار السلام للطباعة والنشر، الرباط، ٢٠١٨.

- ٦٤- د. عبد الوهاب عمر البطرودي، الأساس الفكري لمسؤولية الشخص المعنوي، دار النجوم للطباعة، جامعة البصرة، ١٩٩٢.
- ٦٥- د. علاء ياسر حسين، جرائم التمويل والانفاق في الدعاية الانتخابية، دار الوفاء القانونية، الاسكندرية، ٢٠٢٢.
- ٦٦- د. علي حسين الخلف و سلطان عبد القادر الشاوي، المبادئ العامة في قانون العقوبات، العاتك لصناعة الكتب، القاهرة، بدون سنة نشر.
- ٦٧- د. علي حمزة عسل، الحق العام في الدعوى الجزائية، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٧.
- ٦٨- د. علي محمد بدير، د. مهدي ياسين السلامي وآخرون، مبادئ القانون الإداري، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠١١.
- ٦٩- د. علي هادي حميدي الشكراوي، النظام السياسي في العراق بعد عام ٢٠٠٣، مطبعة مكتبة ابو الطيب المتنبي، بابل، ٢٠١٩.
- ٧٠- د. غازي فيصل مهدي، شرح قانون الأحزاب السياسية رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥، الناشر دار الوثائق والكتب العراقية، بغداد، ٢٠١٦.
- ٧١- د. فتحي محمد محمد الاحوال، الرقابة على اموال الدولة العامة ودور الجهاز المركزي للمحاسبات في الرقابة والتأثير في الاجراءات التأديبية (دراسة تطبيقية)، دار الجامعة الجديد، مصر، ٢٠١٦.
- ٧٢- د. فتوح عبد الله الشاذلي، المسؤولية الجنائية، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ٢٠٠٦.
- ٧٣- د. فخري عبد الرزاق الحديثي، شرح قانون العقوبات القسم الخاص، دار الثقافة للنشر، الاردن، ٢٠٠٩.
- ٧٤- د. فخري عبد الرزاق صليبي الحديثي، شرح قانون العقوبات القسم العام، ط٢، شركة العاتك، القاهرة، ٢٠١٠.
- ٧٥- د. فخري عبد الرزاق صليبي الحديثي، شرح قانون اصول المحاكمات الجزائية، دار الثقافة للنشر، عمان، ٢٠١١.
- ٧٦- د. فيصل ابياد فرج الله، الوافي في شرح المخالفات المالية (دراسة تحليلية مقارنة)، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠٢٠.

- ٧٧- د. كامل السعيد، شرح الاحكام العامة في قانون العقوبات -دراسة مقارنة-، دراسة مقارنة، ط١، دار الثقافة والنشر، عمان، ٢٠٠٢.
- ٧٨- د. كامل سيد شريف، المسؤولية الجنائية للأشخاص المعنوية (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٧.
- ٧٩- د. كيفين كاساس زامورا، التمويل السياسي وانظمة التمويل بالدولة (لمحة عامة) ، ترجمة ونشر مؤسسة بروانجر، واشنطن، ٢٠٠٨.
- ٨٠- د. ماركين و اليكي، التمويل السياسي والفساد، ترجمة المؤسسة الدولية لنظم الانتخابية، سلسلة الأوراق البيضاء للتمويل السياسي الخاص، المؤسسة الدولية لنظم الانتخابات.
- ٨١- د. مأمون محمد سلامة، الاجراءات الجنائية في التشريع المصري، ج١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠١.
- ٨٢- د. ماهر صالح علاوي، مبادئ القانون الإداري (دراسة مقارنة)، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠٠٩.
- ٨٣- د. محمد ابراهيم خيرى الوكيل، دور القضاء الإداري والدستوري في ارساء مؤسسات المجتمع المدني، ج١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩.
- ٨٤- د. محمد ابراهيم خيرى الوكيل، الأحزاب السياسية بين الحرية والتقييد (دراسة مقارنة)، دار الفكر القانوني، المنصورة، ٢٠١٣.
- ٨٥- د. محمد أبو العلا عقيدة، النظرية العامة للعقوبة والتدابير الاحترازية، ط٤، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩.
- ٨٦- د. محمد الامين البشرى، التحقيق في الجرائم المستحدثة، ط١، مركز الدراسات والبحوث، جامعة نايف العربية للعلوم الامنية، الرياض، ٢٠٠٤.
- ٨٧- د. محمد براو، الوسيط في شرح مدونة المحاكم المالية، دار السلام للطباعة والنشر، الرباط، ٢٠١٢.
- ٨٨- د. محمد حسن دخيل، الأحزاب السياسية والرأي العام، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٩.
- ٨٩- د. محمد حسن قاسم، المدخل لدراسة القانون القاعدة القانونية- نظرية الحق، ج٢، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٦.

- ٩٠- د. محمد رسول العموري، الرقابة المالية العليا، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٥.
- ٩١- د. محمد زكي ابو عامر، الاجراءات الجنائية، دار الجامعة الجديد، الاسكندرية، ٢٠١٣.
- ٩٢- د. محمد سعيد نمور، اصول المحاكمات الجزائية، اصول الاجراءات الجزائية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الاردن، ط٣، ٢٠١٣.
- ٩٣- د. محمد شلال حبيب، التدابير الاحترازية، ط١، الدار العربية للنشر، بغداد، ١٩٧٦.
- ٩٤- د. محمد صبحي نجم، الوجيز في قانون اصول المحاكمات الجزائية الأردني، ط١، دار العلم و الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٦.
- ٩٥- د. محمد عبد العال السناري، الأحزاب السياسية و الأنظمة السياسية و القانون الدستوري (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠.
- ٩٦- د. محمد عبد القادر العبودي، المسؤولية الجنائية للأشخاص المعنوية في التشريع المصري، (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥.
- ٩٧- د. محمد معروف عبد الله، رقابة الادعاء العام علي الشرعية، مطبعة المعارف، بغداد، ١٩٨١.
- ٩٨- د. محمد نصر المهنا، في علم السياسية قراءة في المنهج، مركز الاسكندرية للكتاب، مصر، ٢٠٠٧.
- ٩٩- د. محمود احمد طه، مبدأ شخصية العقوبة، ط٢، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٢.
- ١٠٠- د. محمود محمود مصطفى، الجرائم الاقتصادية في القانون المقارن، ج١، ط٢، الاحكام العامة والاجراءات الجنائية، مطبعة جامعة القاهرة والكتاب الجامعي، ١٩٧٩.
- ١٠١- د. محمود نجيب حسني، شرح قانون العقوبات القسم الخاص، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٨.
- ١٠٢- د. محمود نجيب حسني، شرح قانون الاجراءات الجنائية، ط٤، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١.
- ١٠٣- د. محمود نجيب حسني، شرح قانون العقوبات القسم العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٢.
- ١٠٤- د. محمود نجيب حسني، الدعوى الجنائية، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ٢٠٢١.

- ١٠٥- د. مصدق عادل طالب، شرح قانون الأحزاب السياسية رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٦.
- ١٠٦- د. مصطفى العوجي، القانون الجنائي (المسؤولية الجنائية)، ج٢، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٦.
- ١٠٧- د. معن احمد محمد الحيارى، الركن المادي للجريمة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٠.
- ١٠٨- د. نبيل ابراهيم سعد، د. همام محمد محمود، المدخل للقانون (نظرية الحق) ، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٢.
- ١٠٩- د. نبيه صالح، الوسيط في شرح مبادئ الاجراءات الجزائية، منشأة المعارف، الاسكندرية، ج١، ٢٠٠٤.
- ١١٠- د. نجوى عبد الوهاب حافظ، رعاية الجمعيات الاهلية لنزلاء المؤسسات الاصلاحية، ط١، أكاديمية نايف للعلوم الامنية، الرياض، ٢٠٠٣.
- ١١١- د. نظام المجالي، شرح قانون العقوبات القسم العام، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٥.
- ١١٢- د. هشام القاسم، المدخل الى علم الحقوق، المطبعة العلمية، دمشق، ١٩٧١.
- ١١٣- د. واثبة السعدي، شرح قانون العقوبات القسم الخاص، شركة العاتك، القاهرة.
- ١١٤- د. وجدي شفيق فرج، جرائم الأموال العامة، دار الكتب القانونية ودار شتات للنشر، القاهرة، ٢٠١٠.
- ١١٥- د. وحيد رافت، دراسات في بعض القوانين المنظمة للحريات، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٨١.
- ١١٦- د. وليد سعيد عبد الخالق، الاهلية القانونية للأشخاص المعنوية العامة، دراسة تحليلية تفصيلية في ضوء الفقه والقضاء، دار مصر للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠٢١.
- ١١٧- د. وليد كاصد الزبيدي، الانتخابات العراقية وتمويل الأحزاب السياسية، دار السنهوري، بغداد، ٢٠١٤.

- ١١٨- د. إبراهيم درويش، النظام السياسي، دراسة فلسفية تحليلية، ج ١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٦.
- ١١٩- سامر ناهض خضير، التمويل السياسي (دراسة في تمويل الأحزاب والحملات الانتخابية)، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٨.
- ١٢٠- سليم حربه، عبد الامير العكلي، شرح اصول المحاكمات الجزائية، ج ١، ط ١، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٠٩.
- ١٢١- شاري براين ودينيز بير، دور المال في اللعبة السياسية، المعهد الديمقراطي للشؤون الدولية، ترجمة نور الاسعد، بيروت، ٢٠٠٧.
- ١٢٢- عادل يوسف الشكري، المسؤولية الجنائية الناشئة عن الالهمال، دار الكتب القانونية، مصر، ٢٠١١.
- ١٢٣- علي جابر العبد الشارود، التعددية الحزبية في ظل الدولة الاسلامية، دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع والترجمة، مصر، ٢٠١٠.
- ١٢٤- مارتينا فيشر، المجتمع المدني ومعالجة النزاعات والامكانيات والتحديات، ترجمة: يوسف حجازي، مركز بحوث برغهوف للادارة البناءة للنزاعات، بلا مكان، ٢٠٠٩.
- ١٢٥- مايكل جونسون، سياسية التمويل السياسي والأحزاب وتوطيد الديمقراطية، المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية، واشنطن، ٢٠٠٥.
- ١٢٦- مايكل جونسون، سياسية التمويل السياسي والأحزاب وتوطيد الديمقراطية، المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية، واشنطن، ٢٠٠٥.
- ١٢٧- مبادئ توجيهيه لتنظيم الأحزاب السياسية، الناشر مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الانسان التابعة لمنظمة الامن والتعاون في أوروبا، بولندا، ٢٠١١.
- ١٢٨- محمد احمد نايف العكش، مؤسسات المجتمع المدني و التحول الديمقراطي - الاردن انموذج-، دار حامد للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٢.
- ١٢٩- محمد نعمة صافي الغالي، النظام الاجرائي لعمل ديوان الرقابة المالية الاتحادي، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٨.

- ١٣٠- ناظم عبد الواحد الجاسور، موسوعة المصطلحات السياسية والفلسفية والدولية، ط٢، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١.
- ١٣١- نعمان الخطيب، الأحزاب السياسية ودورها في انظمة الحكم معاصرة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، مصر، ١٩٨٣.
- ١٣٢- وليد حسني زهرة، التمويل السياسي للأحزاب الأردنية (دراسة في التجربة والنتائج)، مركز البديل للدراسات والابحاث بالتعاون مع مؤسسة فريديش ايبيرت، عمان، الاردن، ٢٠١٦.
- ١٣٣- يزن خلوq محمد، الأحزاب السياسية وصنع السياسة العام، ط١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٦.

ثالثاً: الرسائل والاطاريح الجامعية

- ١- أحمد علي عبد الحكيم، ديوان الرقابة المالية في العراقي (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، الجامعة الاسلامية، لبنان، ٢٠١٢.
- ٢- ادم نجم عبد، الأحزاب السياسية في العراق، اطروحة دكتوراه، الجامعة الاسلامية، لبنان، كلية الحقوق، ٢٠١٨.
- ٣- الأردني (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، كلية الحقوق، الاردن، ٢٠١١.
- ٤- اركان ياسين حسين، دور ديوان الرقابة المالية الاتحادي في العراق بين الواقع والمرتجى- دراسة مقارنة-، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، الجامعة الاسلامية، ٢٠٢١.
- ٥- أمل العلوي الاسماعيللي، اشكالية اجهزة الرقابة المالية بالمغرب، رسالة ماجستير، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، ٢٠٠٩.
- ٦- باسل عبد اللطيف محمد، المسؤولية الجنائية للأشخاص المعنوية (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٧٨.
- ٧- باسم نعيم عوض، الرقابة المالية للجهاز المركزي للمحاسبات (دراسة مقارنة في التشريعات المقارنة)، اطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق، جامعة بني سويف، ٢٠١٠.
- ٨- حازم محمد ناصر، الأحزاب السياسية واجراءات تسجيلها في الدول العربية- العراق انموذجاً- رسالة ماجستير، معهد العلمين للدراسات العليا، ٢٠١٩.

- ٩- حسن محسن خليفه، المسؤولية الجزائية للأحزاب السياسية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة البصرة، ٢٠١٩.
- ١٠- حمدون خلدون عبد الله، تمويل الأحزاب السياسية في الدول العربية دراسة حالة الاردن والمغرب، رسالة ماجستير، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، ٢٠١٩.
- ١١- خليل ابراهيم حسن، فلسفة القانون الجنائي في التشريع العراقي، اطروحة دكتوراه، جامعة تكريت، كلية الحقوق، ٢٠١٩.
- ١٢- زهراء حاتم عبد الكاظم، الأحزاب السياسية واثرها في النظام الانتخابي، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهدين، ٢٠٠٩.
- ١٣- سامر حميد سفر، الأحزاب السياسية في العراق (دراسة قانونية مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الكوفة، ٢٠٠٩.
- ١٤- شاهر محمد علي، الشكوى كقيد على تحريك الدعوى الجزائية في القانون الجزائي الأردني والكويتي والمصري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، ٢٠٠٩.
- ١٥- عبد الحق الوشاني، الجماعات الترابية بالمغرب بين التجديد والاستمرارية، رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم الاقتصادية والاجتماعية، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، فاس، ٢٠١٧.
- ١٦- غانم عبد دهش الكرعاعي، حرية تكوين الأحزاب السياسية في القانون العراقي والمقارن، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠١٢.
- ١٧- غزالي محمد، حكمة التمويل العمومي للأحزاب السياسية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة اكدال، المغرب، ٢٠١٥.
- ١٨- فاطمة الزهراء انور، المنظومة الحزبية بالمغرب وسؤال الحكامة، رسالة ماجستير جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية فاس، المملكة المغربية، ٢٠٢٠.
- ١٩- لوراري رشيد، الاطار القانوني للأحزاب السياسية في الجزائر، اطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، ٢٠١٤.
- ٢٠- ليلي حمزه راضي، المسؤولية الجزائية للقنوات الفضائية، رسالة ماجستير، جامعة الكوفة، كلية القانون، ٢٠١٤.

- ٢١- محمد معاش، دور المجلس الاعلى للحسابات في حماية المال العام ومكافحة الفساد، رسالة ماجستير، جامعة محمد الأول بوحده، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، ٢٠٢٠.
- ٢٢- محمد هويلم الزين، الاجراءات الجزائية الخاصة بهيئة مكافحة الفساد في القانون الأردني(دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، كلية الحقوق، الاردن، ٢٠١١.
- ٢٣- مخلد ابراهيم الزعبي، اثر المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي في حماية المال العام دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، جامعة عمان، كلية القانون، ٢٠١٢.
- ٢٤- ميثم حنظل شريف، التنظيم الدستوري والقانوني للأحزاب السياسية(دراسة مقارنة)، اطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٣.
- ٢٥- نوال جرو كاظم، حل الأحزاب السياسية في العراق (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، ٢٠١٦.

- ٢٦- نور الدين بو نصر، تمويل الأحزاب السياسية بالمغرب، رسالة ماجستير، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، فاس، ٢٠١٩.
- ٢٧- هاشم حسين علي صالح الجبوري، الضمانات الدستورية لنزاهة الانتخابات النيابية، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون، جامعة تكريت، ٢٠١٠.

رابعاً: البحوث العلمية

- ١- احمد ابراهيم ملاوي، أهمية منظمات المجتمع المدني في التنمية، بحث منشور على مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد(٢٤)، العدد(٢)، جامعة مؤتة، الاردن، ٢٠٠٨.
- ٢- ارتقاء محمد باقر، التنظيم القانوني لمصادر تمويل الأحزاب السياسية بموجب القانون رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥، بحث منشور على مجلة دراسات البصرة، العدد٢٥، ٢٠١٧.
- ٣- ايمان فريحات، التطور التاريخي لقوانين الأحزاب السياسية في الاردن(١٩٢١-٢٠١١)، بحث منشور في ملة دراسات، الجامعة الأردنية، المجلد(٣٩)، العدد(٢)، ٢٠١٢.
- ٤- باسم علي خريسان، التمويل السياسي دراسة في تمويل الأحزاب السياسية، بحث منشور على مجلة العلوم السياسية، جامعة بغداد، العدد٣٥، ٢٠١٧.

- ٥- بقلول عبد العزيز، مالية الأحزاب السياسية بين التمويل والرقابة، بحث منشور على مجلة استشراف للدراسات والابحاث القانونية، العدد ٤-٣، ٢٠١٩.
- ٦- حامد جسوم حمزة، رفاه كريم رزوقي، استقلالية ديوان الرقابة المالية الاتحادي، بحث منشور على مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، المجلد ٨، العدد ١، ٢٠١٦.
- ٧- حسين خرماشه، تقييم اداء ديوان المحاسبة الأردني (دراسة مقارنة)، بحث منشور على مجلة النجاح للأبحاث الانسانية، جامعة النجاح، فلسطين، مجلد ١٣، العدد ٢، ١٩٩٩.
- ٨- خالد الدك، المسؤولية الجنائية للشخص المعنوي (دراسة مقارنة)، بحث مقدم الى المعهد العالي للقضاء بالرباط، ٢٠٠٣.
- ٩- د. احمد خالد سعد زغلول، الجهاز المركزي للمحاسبات ودوره في حماية المال العام، بحث منشور على مجلة روح القوانين، كلية الحقوق، العدد ٩٨، ٢٠٢٢.
- ١٠- د. احمد خلف حسين الدخيل، واخرون، الرقابة على مصادر تمويل الحملات الانتخابية، بحث منشور على مجلة جامعة تكريت للحقوق، المجلد ٣، العدد ٢٩، السنة ٨، ٢٠١٦.
- ١١- د. اسامة حسنين عبيد، السياسية الجنائية في الكسب غير المشروع (دراسة مقارنة)، بحث منشور على مجلة القانون والاقتصاد، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، بالعدد الواحد والتسعون، ٢٠١٨.
- ١٢- د. اميل جبرا عاشور و تيجان علي ثابت، المسؤولية الجزائية للأشخاص المعنوية عن جريمة اثارة الفتن الطائفية (دراسة مقارنة) بحث منشور على مجلة الكلية الاسلامية الجامعة، العدد ٥٧، ٢٠٢١.
- ١٣- د. بشار حسن يوسف، د. سحر محمد نجيب، تطور قانون الأحزاب السياسية في العراق، بحث منشور في مجلة الرافدين للحقوق، المجلد (١٢)، العدد ٥٤، السنة ٢٠١٢.
- ١٤- د. بليغ علي حسن بشر، دور الرقابة العليا للدولة في حماية المال العام ومحاربة الفساد المالي في البلدان النامية (دراسة تطبيقية مقارنة بين اليمن والمغرب)، بحث منشور على مجلة الاكاديمية للأبحاث والنشر العلمي، العدد ٢١، ٢٠٢١.
- ١٥- د. تميم طاهر احمد و فراس ياوز، الحماية الجنائية للأحزاب السياسية، بحث منشور على مجلة الحقوق، الجامعة المستنصرية، المجلد ٢، العدد ٧-٦، ٢٠١٧.

- ١٦- د. جبار علي عبد الله، تنظيم الحزب السياسي في المنظومة القانونية العراقية، بحث منشور على مجلة معهد العلمين، العدد ٢، ٢٠٢٠.
- ١٧- د. حنان القيسي، دراسة في تمويل الأحزاب السياسية في العراق، بحث منشور على مجلة الحقوق، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، المجلد ٤، العدد ١٣-١٤، ٢٠١١.
- ١٨- د. رافع خضر صالح و م.م اركان عباس حمزة، ماهية الشخصية القانونية للحزب السياسي، بحث منشور في مجلة كلية التربية الأساسية للعلوم التربوية والانسانية، العدد ٤٧، ٢٠٢٠.
- ١٩- د. رعد سامي عبد الرزاق، دراسة في قانون الأحزاب السياسية رقم ٣٦ لسنة ٢٠١٥، بحث منشور على مجلة جامعة النهرين، العدد ٤٦-٤٥، ٢٠١٦.
- ٢٠- د. رنا ابراهيم سليمان العطور، المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي، بحث منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد ٢٢، العدد الثاني، ٢٠٠٦.
- ٢١- د. سفيان ادريوش، المسؤولية الجنائية للشخص المعنوي بين التصور النظري والوهم العملي، بحث منشور على مجلة الاملاك، المغرب، العدد (٦)، ٢٠٠٩.
- ٢٢- د. عدي طلفاح محمد الدوري، م.د شاكر سليمان محمود، ضوابط مسؤولية الشخص المعنوي الجنائية عن جرائم الاعلام الالكتروني(دراسة تحليلية مقارنة)، بحث منشور على مجلة جامعة تكريت للحقوق، المجلد ٥، العدد ١، ٢٠٢٠.
- ٢٣- د. علاء عبد الحسن العنزي، م.د اركان عباس الخفاجي، الاعتراف بالشخصية القانونية للأحزاب السياسية وطرق انتهائها، بحث منشور على مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد ١، السنة الرابعة عشر، ٢٠٢٢.
- ٢٤- د. علي حمزة عسل الخفاجي وآخرون، الآثار الاجرائية لجريمة الاضرار بالمال العام، بحث منشور على مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد الثالث، السنة الثامنة، ٢٠١٦.
- ٢٥- د. ماهر صالح علاوي الجبوري، ماجد جاسم محمد، اختصاص هيئات الرقابة المستقلة بمكافحة الفساد المالي والإداري في العراق(دراسة مقارنة)، بحث منشور على مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية، العدد الثامن.

- ٢٦- د. محمد عبد الله العاصي، المسؤولية الجنائية للأشخاص المعنوية (دراسة في ضوء التشريعات المصرية والفرنسية)، بحث منشور على المجلة القانونية، كلية الحقوق، جامعة الخرطوم، المجلد (٧)، العدد (٢)، ٢٠٢٠.
- ٢٧- د. معالي حميد الشمري، السياسة الجنائية التشريعية في قوانين الأحزاب السياسية (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة كلية التربية، جامعة واسط، العدد التاسع و الثلاثون، ٢٠٢٠.
- ٢٨- د. موفق علي عبيد، المسؤولية الجنائية للأشخاص الاعتبارية عن جرائم غسل الأموال (دراسة مقارنة)، بحث منشور على مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية، العدد ١، ٢٠١١.
- ٢٩- د. هه وار نور الدين حسين، دور الاجهزة الرقابية المستقلة على المال العام (دراسة مقارنة)، بحث منشور على مجلة القانونية، كلية الحقوق ، الخرطوم، المجلد ٧، العدد ٤، ٢٠٢٠.
- ٣٠- د. يوسف سلامة المسيعدين، اثر قانون الأحزاب السياسية لعام ٢٠١٥ في المشاركة الحزبية في انتخابات المجلس النيابي الأردني الثامن عشر عام ٢٠١٦، بحث منشور على مجلة كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، مصر، العدد (١) ، يناير ٢٠١٨.
- ٣١- زينب العدوى، مراقبة المال العام من طرف المحاكم المالية ودورها في مكافحة الفساد المالي، سلسلة الندوات محكمة الاستئناف بالرياض، العدد ٤، ٢٠١٢.
- ٣٢- سالم نعمة رشيد، الجهات المختصة بمكافحة الفساد ، بحث منشور على مجلة جامعة كربلاء، المجلد الثالث عشر، العدد الرابع/ انساني، ٢٠١٥.
- ٣٣- سجي فالح حسين، الرقابة على مصادر تمويل الأحزاب السياسية، مجلة دراسات البصرة، جامعة البصرة، المجلد ٣٢، ٢٠١٩.
- ٣٤- عادل الوردي، رقابة المجلس الاعلى للحسابات على المال العام وفق اخر المستجدات، بحث منشور على مجلة الحقوق المغربية، سلسلة دراسات قضائية، مطبعة المعارف الجديدة، الرياض، ط١، ٢٠١٢.
- ٣٥- عامر فاخوري، الأحزاب السياسية ودورها في الحياة الديمقراطية، بحث منشور على مجلة دراسات قانونية وسياسية، كلية القانون والسياسية ، جامعة السليمانية، العدد التجريبي، ٢٠٠٤.
- ٣٦- عبد الله حارسي، تنظيم وتمويل الحملة الانتخابية التشريعية، بحث منشور في المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد ٣٨، مطبعة المعارف الجديدة، المغرب ، الرياض، ٢٠٠٢.

٣٧- عيد احمد الحسين، النظام القانوني للحقوق الأساسية للأشخاص المعنوية في النظم الدستورية (دراسة تشريعية قضائية مقارنة)، بحث منشور في مجلة الشريعة والقانون، جامعة الامارات العربية المتحدة، العدد ٣٩، يوليو، ٢٠٠٩.

٣٨- فتحية شاي، نادية بجاجا، تجريم افعال الشخص المعنوي على ضوء العمل القضائي، بحث مقدم الى المعهد العالي القضائي في المغرب، الدورة ٣٦، ٢٠١١.

٣٩- لامية حمامة، مالية الأحزاب السياسية (الجزائر، تونس والمغرب)، بحث منشور على مجلة العلوم القانونية والسياسية، الجزائر، العدد ١٦، ٢٠١٧.

٤٠- محمد ياسين الرحالة، دور قانون ديوان المحاسبة في المحافظة على الأموال العامة في المملكة الأردنية الهاشمية في ظل المتغيرات المعاصرة، بحث منشور على المجلة الأردنية في ادارة الاعمال، المجلد ٢، العدد ٢، ٢٠٠٦.

٤١- المختار الطبطبي، تمويل الأحزاب السياسية بالمغرب، بحث منشور على المجلة المغربية للرصد القانوني والقضائي، العدد ١٢، ٢٠٢١.

خامساً: المواقع الالكترونية

١- تقرير المجلس الاعلى للحسابات ٢٠١٩-٢٠٢٠ منشور في الجريدة الرسمية، بالعدد ٧٠٧٣ مكرر، ١٤ مارس ٢٠٢٢، www.sgg.gov.ma.

٢- توصيات المؤتمر الدولي السادس لقانون العقوبات، الموقع الالكتروني www.cairn.inof.

٣- جماعات الضغط، مقال منشور على موقع نون بوست الخيري الموقع الالكتروني، <http://www.noonpost.net>.

٤- حسب الجدول المنشور على موقع دائرة الأحزاب السياسية والذي يبين فيه انواع الجرائم وعقوباتها المنصوص عليها في قانون الأحزاب السياسية العراقي النافذ popadihec@gmail.com.

٥- د. حسين حسين شحاته، الضوابط الشرعية لتمويل الأحزاب السياسية، مقال منشور على الموقع الالكتروني ikhwanonline.com.

- ٦- عبد اللطيف الكرار، التأطير القانوني لحرية تشكيل الأحزاب السياسية بالمغرب، ورقابة القضاء الإداري على تأسيس وعمل الحزب السياسي، مقال منشور على مجلة القانون والاعمال الدولية، جامعة الحسن الأول، المغرب، ٢٠٢٠، www.droitentreprise.com.
- ٧- ليلي خالد، اختصاص محكمة البداية في القضايا الجزائية، مقال منشور بتاريخ ديسمبر/٢/٢٠٢١، على موقع حماية الحق، الموقع الإلكتروني jordan-lawyer.com.
- ٨- محمد الحسني، مساهمة الدولة في تمويل الأحزاب السياسية في الاردن، الناشر مؤسسة فريدريش ايبيرت، مكتب عمان، الاردن، ٢٠١٢، الموقع الإلكتروني www.library.fes.de.
- ٩- محمد سعيد، ٦٦ حزبا لم يقدموا ميزانياتهم السنوية للجهاز المركزي للمحاسبات، مقال منشور على بوابة اخبار اليوم على البريد الإلكتروني www.akhbarelyom.com.
- ١٠- محمد صباح، مفوضية الانتخابات عاجزة عن معرفة مصادر تمويل الأحزاب والكتل لحملاتها، جريدة المدى، العدد ٤١٧٥ <https://almadapaper.net>.
- ١١- هكذا تتلاعب الأحزاب السياسية بالمال العام، مقال منشور على موقع تيلي ماروك بتاريخ ١١/٢/٢٠٢٠، الموقع الإلكتروني www.telemmaroc.tv.

سادساً: القرارات القضائية

- ١- قرار المحكمة الاتحادية العليا العراقية رقم ٣/اتحادية في ٩/٨/٢٠١٦.
- ٢- قرار المحكمة الدستورية في مصر، دعوى رقم (٤٤) لسنة ١٩٨٨.
- ٣- وقرار محكمة القضاء الإداري المصري رقم (٣٩١٠) لسنة ٢٠٠٠.

سابعاً: التشريعات

أ- الدساتير

- ١- الدستور الأردني ١٩٥٢.
- ٢- الدستور العراقي المؤقت لسنة ١٩٦٨.
- ٣- الدستور العراقي المؤقت لسنة ٢٩/ نيسان/ ١٩٦٤.
- ٤- الدستور المغربي لسنة ٢٠١١.
- ٥- دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥.

٦- دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤.

٧- الدستور العراقي المؤقت لسنة ١٩٧٠.

٨- القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥.

ب- القوانين

١- قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤.

٢- قانون اصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١.

٣- قانون الاجراءات الجنائية المصري رقم (١٥٠) لسنة ١٩٥٠.

٤- قانون الأحزاب السياسية الأردني رقم (٧) لسنة ٢٠٢٢.

٥- قانون الأحزاب السياسية العراقي رقم (٣٠) لسنة ١٩٩١.

٦- قانون الأحزاب السياسية العراقي رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥.

٧- قانون الأحزاب السياسية المصري رقم (٤٠) لسنة ١٩٧٧.

٨- قانون الادعاء العام العراقي رقم (٤٩) لسنة ٢٠١٧.

٩- قانون التنظيم القضائي العراقي رقم (١٦٠) لسنة ١٩٧٩.

١٠- القانون التنظيمي للأحزاب السياسية المغربي رقم (١١.٢٩) لسنة ٢٠١١.

١١- قانون الجمعيات العراقي رقم (١) لسنة ١٩٦٠.

١٢- قانون الجمعيات العراقي رقم (١٩) لسنة ١٩٥٤.

١٣- قانون الجمعيات العراقي رقم (٦٣) لسنة ١٩٥٥.

١٤- القانون الجنائي المغربي رقم (١.٥٩.٤١٣) لسنة ١٩٦٢.

١٥- قانون الجهاز المركزي للمحاسبات المصري رقم (١٤٤) لسنة ١٩٨٨.

١٦- قانون السلطة القضائية المصري رقم (٤٦) لسنة ١٩٧٢.

١٧- قانون العقوبات الأردني رقم (١٦) لسنة ١٩٦٠.

١٨- قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩.

١٩- قانون العقوبات المصري رقم (٥٨) لسنة ١٩٣٥.

٢٠- قانون الكسب غير المشروع المصري رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٥.

٢١- القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١.

٢٢- قانون المسطرة الجنائية والعمل القضائي المغربي رقم (٢٢.٠١) لسنة ٢٠٠٣.

٢٣- قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١.

٢٤- قانون مدونة المحاكم المالية المغربية رقم (٦٢,٩٩) لسنة ٢٠٠٢.

٢٥- قانون هيئة النزاهة العراقي رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١.

ج- الانظمة

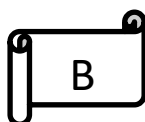
١- نظام المساهمة المالية في دعم الأحزاب السياسية الأردني رقم (١٥٥) لسنة ٢٠١٩.

ثامنا: المصادر الاجنبية

- 1- Luis De sousa, Challenges To Political Financing Rregulation: Sond external Monitoring/Enforcement And Sensible Internal Party Accountability, Australian National Unversity, Lisboa, 2005.
- 2- Georges, Droit penal general, paris, Dalloz, ge ed, 1976.
- 3- Kheitmi mohaed Rachid, les partis politiques et le droit positif francais, Librairie generale, paris1964.
- 4- pradel J. (1987),Droit penal general,6Emme ed,Cjuas.

political party finances And the extent of its effectiveness in reducing the phenomenon of funding corruption, as this phenomenon has become a threat to the political system within the state, and what has increased that is the technical and artistic development that crosses borders and the rains of transformations at the local and international levels. Considering the development of the rules of this law, whether in terms of criminalizing some non-criminalized forms, or in terms of developing the work of the oversight bodies by assigning the task of oversight to more effective bodies, or in terms of the tiring procedures and mechanisms to combat this crime and keep pace with the trends of criminal policy, so it is necessary Whoever establishes a general framework based on correct data enables the legislator to deal with this crime by following sound principles in drafting criminal texts.

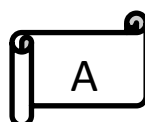
With the aforementioned, the researcher tried to shed light on all these aspects by dividing the plan into two chapters preceded by an introduction, and we finished our research with a conclusion including the results and proposals.



Summary

Political parties in democratic systems and the representative system are of great importance because they are one of its pillars, so the legislator organizes their work, and imposes the appropriate penalty as a result of violating the rules prohibited by law. political work and participation in elections...etc., and given the pivotal role played by parties, they need adequate and organized financing to carry out these activities, and in order to ensure the independence of political parties from any unfavorable influence on the part of the financiers, in addition to providing transparency in financing in order to allow The field in front of them to achieve the opportunity to compete in accordance with the principle of equal opportunities, the legislator has criminalized the phenomenon of illegal financing in the Political Parties Law No. (36) of 2015 and defined its forms and imposed the penalty that is commensurate with it as a result of violating the legal rules by the political party or its representatives who are natural persons, however Despite this legislative treatment, there are many forms outside the scope of that criminalization, which leads to the escape of political parties from responsibility, which constitutes a threat to the entire political system, and it will waste the interest that the legislator wanted to provide protection for.

Based on the foregoing, the subject of the research aims to shed light on the problem of legislative inadequacy in criminalizing illegal funding contained in the provisions of the Political Parties Law, by explaining the criminal behavior that establishes them and identifying non-criminalized images, as it requires us to search in the statement of control over the



The Republic of Iraq
Ministry of Higher Education and Scientific Research
Missan University
College of Law



Criminal liability for illegal financing of political parties (A comparative study)

A masters

Thesis submitted to the Council of the college of Law/ Missan University, which is part of the Requirements for obtaining a master's degree in public law.

By the student

Ali Nayef Khashn Al-Atabi

The Superisor:

Dr. Ameel Jabbar Ashour

2023 A.D

1444 A.H