مجلة دراسات دوليّة

اسم المقال: الدعاية الانتخابية وأسس توازنها
اسم الكاتب: م.د. رفاء طارق قاسم
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/index.php/library/7138
تاريخ الاسترداد: 2026/11/02 22:23 +03

الموسوعة السياسيّة هي مبادرة أكاديمية غير هادفة للربح، تساعد الباحثين والطلاب على الوصول واستخدام وبناء مجموعات أوسع من المحتوى العلمي العربي في مجال علم السياسة واستخدامها في الأرشيف الرقمي الموثوق به لإغناء المحتوى العربي على الإنترنت.
لمزيد من المعلومات حول الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political، يرجى التواصل على info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام المتاحة على الموقع https://political-encyclopedia.org/terms-of-use

تم الحصول على هذا المقال من موقع مجلة دراسات دوليّة جامعة بغداد ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

الدعاية الانتخابية وأسس توازنها

م .د. رفاء طارق قاسم(*)
Raufh1979@tahoo.com

الملخص:

الدعاية الانتخابية مرحلة مهمة تسبق عملية انتخاب أعضاء المجالس النيابية والمحلية فهي الوسيلة التي يعرف فيها المرشحون بأنفسهم وببرامجهم الانتخابية للمواطنين خلال مدة زمنية محددة ساعين عن طريقها الى أحداث تغيير في أرادة الناخبين وقناعاتهم بطريقة تؤمن الحصول على تأييدهم وتحول دون وقوعهم تحت تأثير دعاية مضادة تجعلهم ينتقلون من موقف التأييد الى المعارضة وعلى ذلك فان الدعاية الانتخابية تدخل ضمن أطار محاولة التأثير على الأشخاص او السيطرة على سلوكهم فهي فن أقناع الآخرين

المقدمة:

تعد الدعاية الانتخابية أهم الإجراءات الممهدة للمشاركة في العملية الانتخابية كونها وسيلة تعريف المواطنين بالمرشحين وبرامجهم السياسية، فخلال هذه المدة يعمل المرشح أو الحزب على إبراز مزاياه أو أفضاله من أجل الحصول على أصوات الناخبين للفوز بالمنصب المرشح له وهو الهدف المنشود.

أولاً: أهمية الموضوع

تخضع الدعاية الانتخابية لقواعد تنظيمية مسبقة تشكل الأطر أو الحدود التي يتحرك داخلها المرشح ويمارس حقه المشروع في هذه الدعاية. لذلك، لابد أن تحاط بسور من القيود

(*) كلية العلوم السياسة– جامعة بغداد.

لتوفير أكبر قدر ممكن من الضمانات سواءً للمرشح نفسه أو لمنافسيه من المرشحين الآخرين، وتضمن هذه القيود سلامة العملية الانتخابية ونزاهتها وتحقق أكبر قدر من المساواة بين المرشحين، وهذا الأمر لا يتم إلا عن طريق تجريم الأفعال غير المشروعة التي تشكل خروجاً على المبادئ الحاكمة للحملة أو الدعاية الانتخابية من مساواة وحياد ونزاهة وشفافية. ولعل هذا الأخير يبدو مصطلحاً جديداً على مفرداتنا القانونية، إلا أنه دارج في إطار الدعاية الانتخابية، لذلك فهي تعد من أهم الأدوات المستخدمة في هذا الخصوص، فهي التي تضمن للناخبين القدر الكافي من المعلومات المتعلقة بالمرشحين والكيانات والأحزاب السياسية المتنافسة، ومن ثم فإن المساس بهذه الشفافية له انعكاسات سلبية كبيرة تتعلق ببنية الدولة وتحديد الأحزاب والكيانات والشخصيات التي ستتولى إداراتها، وبالتالي فإن أي مساس بشفافية العملية الانتخابية يجرد النظام السياسي من شرعيته ويعرض الثقة العامة بالدولة ومؤسساتها واحترام ممثليها للخطر. فالمواطن سيشعر بالإحباط وعدم الجدوى لأنها لن تحقق أهدافه وتطلعاته.

ثانياً: إشكالية الموضوع

إن الانتخاب بوصفه وسيلة لبلوغ الديمقراطية لا يرتقي إلى مستوى الكمال سواء على مستوى النصوص الحاكمة أو التطبيق على أرض الواقع، فوضع أسس توازن الدعاية الانتخابية يخضع لفلسفة المشرع ومصلحة النظام السياسي القائم بالضوابط المتعلقة بالدعاية الانتخابية تثير العديد من المشاكل الجديدة بالبحث خاصة في ظل حداثة التشريعات الانتخابية المنظمة للعملية الانتخابية ومنها قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (٤٥)لسنة٢٠١٣ النافذ والذي تعاني بعض مواده من نقص أو قصور تشريعي.

ثالثاً: منهجية البحث

سوف تعتمد هذه الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي المقارن الذي يسعى إلى وصف وتشخيص وتحليل موضوع الدراسة من مختلف جوانبه وكافة أبعاده بهدف استجلاء الملامح والجوانب المختلفة له.

رابعاً: خطة البحث

تعكس خطة البحث اهتمامات هذه الدراسة، لذا فقد قُسِّمت إلى مبحثين. المبحث الأول، تناولنا فيه الدعاية الانتخابية والحماية القانونية، وخصص المطلب الأول منه للتعريف بالدعاية الانتخابية، والثاني لمضمون الحماية القانونية للدعاية، أما المبحث الثاني، فتناولنا فيه التنظيم القانوني للدعاية الانتخابية، بحثنا في الأول منه عن الإطار الزمني للدعاية، أما الثاني فتصدينا عن طريقه إلى الإطار المالي للدعاية.

وفي النهاية، سنختم البحث بأهم النتائج والمقترحات التي خلصنا إليها.آملين أن تساهم –ولو بقدر يسير– في وضع ركائز وأسس الدعاية الانتخابية وأسس توازنها.

المبحث الأول

الدعاية الانتخابية والحماية القانونية

تعد الدعاية الانتخابية مرحلة مهمة تسبق عملية انتخاب أعضاء المجالس النيابية والمحلية، فهي الوسيلة التي يُعرِّف فيها المرشحون بأنفسهم وببرامجهم الانتخابية للمواطنين خلال مدة زمنية محددة، ساعين عن طريقها إلى إحداث تغيير في أداء وقناعات الناخبين بطريقة تؤمن الحصول على تأييدهم، وتحول دون وقوعهم تحت تأثير دعاية مضادة تجعلهم ينتقلون من موقف التأييد إلى المعارضة[١].

والدعاية بشكل عام –ومنها الدعاية الانتخابية– تدخل ضمن إطار محاولة التأثير على الأشخاص أو السيطرة على سلوكهم، فهي فن إقناع الآخرين[٢].

المطلب الأول: التعريف بالدعاية الانتخابية

ذكرنا آنفاً بأن الدعاية الانتخابية تهدف إلى التأثير على الناخبين واستمالتهم للحصول على أصواتهم خلال المدة الزمنية السابقة على الانتخابات والتي يسمح خلالها للمرشحين والأحزاب السياسية بطرح برامجهم السياسية، أما خارج هذه المدة فتدخل النشاطات التي تقوم بها الأحزاب السياسية بالعمل على تقوية الثقافة السياسية وتكوين رأي عام مؤيد لتوجهاتها، وهذا لا يدخل في نطاق الدعاية الانتخابية، وإنما هو جزء من وظيفة

التنشئة السياسية للحزب[٣]، وحول عنصري الهدف والمدة الزمنية تدور أغلب التعاريف التي تناولت الدعاية الانتخابية، فقد تم تعريفها بأنها (المدة التي تسبق الانتخابات قانوناً بوقت معين يطرح خلالها المرشحون برامجهم الانتخابية على الناخبين بغية ضمان الحصول على أصواتهم يوم الاقتراع)[٤] ، أو هي (مجموعة الأعمال التي يقوم بها المرشح لغرض إعطاء صورة حسنة للجماهير والناخبين عن سياسته وأهدافه ومحاولة التأثير فيهم بكل الوسائل والإمكانيات المتاحة عن طريق قنوات الاتصال الجماهيرية وذلك بقصد تحقيق الفوز في الانتخابات)[٥].

كما عُرّفت أيضاً بأنها (محاولة التأثير في الجماهير عن طريق عواطفهم ومشاعرهم والسيطرة على سلوكهم لتحقيق أهداف معينة قد تكون سليمة أو غير سليمة أو ذات قيمة مشكوك فيها مع التضحية بكل شيء في سبيل إنجاحها)[٦].

وعلى ضوء هذه التعاريف، يمكن تحديد عناصر الدعاية الانتخابية[٧]:

١- مجموعة أعمال: وهي النشاطات التي يقوم بها الحزب أو المرشح خلال مدة ترشيحه للانتخابات عن طريق تعريف الناخبين ببرامج الحزب ومكاسبه ومنجزاته.
٢- إيصال المعلومات للناخبين: وذلك عن طريق تقديم إيضاحات ومعلومات عن المرشح أو الحزب وبيان أهداف المرشح من الانتخابات.
٣- محاولة التأثير في الناخبين: وذلك عن طريق البرامج المطروحة التي يسعى المرشح عن طريقها إلى التأثير على آراء ومعتقدات الجماهير لجعلها تتخذ اتجاهاً معيناً.
٤- استخدام وسائل الاتصال والإقناع: وذلك عن طريق استخدام وسائل الاتصال كافة سواء كان الاتصال شخصياً أو عن طريق وسيلة إعلامية.
٥- المدة الزمنية: حيث تحدد القوانين مدة زمنية قصيرة نسبياً لغرض قيام المرشحين بعرض برامجهم السياسية والدعوة لانتخابهم، ولا يجوز لهم القيام بالدعاية خارج هذه المدة.

٦- السعي للحصول على أصوات الناخبين: وهو الهدف الذي يسعى وراءه المرشح ألا وهو الفوز في الانتخابات وكسب أكبر عدد من الناخبين.

مما تقدم، يمكننا تعريف الدعاية الانتخابية بأنها (عبارة عن مجموعة من الأنشطة التي يقوم بها الحزب السياسي أو المرشح أو مؤيديهم بهدف إمداد الناخبين بالمعلومات عن برامجهم الانتخابية وسياساتهم وأهدافهم سعياً للتأثير على الناخبين عن طريق جميع قنوات الاتصال والإقناع وفي فترة زمنية محددة وذلك للحصول على أصوات الناخبين والفوز في الانتخابات).

المطلب الثاني: الحماية القانونية للدعاية الانتخابية

يستخدم المرشحون المتنافسون والأحزاب السياسية مختلف وسائل الدعاية وذلك للتأثير على مجموع الناخبين وإقناعهم بالأفكار والبرامج التي يتبنوها، وهذه الوسائل يجب أن تكون مشروعة، فالمرشحون يصرفون جُلَّ اهتمامهم إلى فاعلية وتأثير الدعاية مما قد يدفعهم إلى غض البصر عن مشروعيتها وصحتها(٨). لذلك تعمد الدول إلى تضمين تشريعاتها النصوص الكفيلة بتقرير أسس الحماية القانونية التي تحكم الدعاية الانتخابية وتحدد الوسائل المشروعة التي يجب على المتنافسين الالتزام بها سعياً لتحقيق دعاية تضمن تكافؤ الفرص للمرشحين وللأحزاب السياسية، لذلك تتلخص هذه الضمانات بما يلي:

الفرع الأول: ضمان المساواة بين المرشحين:

إن منح الفرص المتكافئة للمرشحين للتعبير عن أفكارهم وبرامجهم الانتخابية وكفالة استخدامهم لجميع وسائل الاتصال بالتساوي يقضي على التمييز بينهم بسبب التأييد الحكومي أو ثقل المركز المالي. ومن هنا كان على المشرّع حظر أي نوع من أنواع الدعم الحكومي لفئات من المرشحين دون غيرهم كونه يخلق اختلالاً في توازن فرص المرشحين في الفوز، لذا فإننا نرى لكي يتحقق أعلى ضمانة للمساواة بين المتنافسين لابد من تدخلاً شرعياً يضع حدود دقيقة تضمن تحققه عند استخدام وسائل الدعاية، وحتى لا تميل الكفة لمصلحة المرشحين أو الأحزاب المتمتعين بدعم مالي كبير، لذلك فإن المشرع الفرنسي نصَّ صراحة على احترام مبدأ المساواة بين جميع المرشحين عن طريق تمتعهم بالتسهيلات نفسها

المقدمة من الدولة، فيحظر الإعلان خارج اللوحات الانتخابية المحددة مع منح المرشحين مساحات متساوية عند لصق الإعلانات وتتحمل الدولة جزءً من نفقاتها[٩].

أما في العراق، فإن المفوضية عملت على إصدار النظام رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٥ الخاص بتنظيم وسائل الإعلام أكدت فيه على وجوب عمل هذه المؤسسات على توفير المساواة فيما يتعلق بالتغطية الإعلامية أثناء الدعاية[١٠].

فعلى صعيد الجانب المالي للدعاية، لا يوجد نص في القانون أو الأنظمة الصادرة عن مفوضية الانتخابات يحدد سقفاً أعلى للنفقات، وبالتالي تضخمت النفقات بصورة أضرّت بالأحزاب الصغيرة والمرشحين الذين يفتقرون إلى دعم مالي لعدم استطاعتهم مجاراة الدعاية التي تقوم بها التكتلات الانتخابية الكبيرة المتمتعين بمصادر متنوعة من التمويل.

أما على صعيد المساواة في استخدام الوسائل الدعائية، نجد أن القانون يعالج وسيلة تعليق الإعلانات أو الافتات لكنه ترك تنظيمها فيما يخص تحديد الأماكن التي يُمنع فيها ممارسة الدعاية إلى أمانة بغداد والدوائر البلدية في المحافظات[١١] من دون أن يشير إلى ما يضمن حق المرشحين في المساواة في تعليق اللافتات من حيث عددها أو حجمها أو مكانها مما جعل أساس الدعايات الانتخابية من الناحية العملية هو أسبقية الوصول والقدرة المالية للمرشح أو الحزب، وهذا الأساس يخالف مبدأ المساواة في الدعاية فالمرشح الذي يملك الإمكانيات المادية والقدرات البشرية يتمتع بحملة كبيرة ومنظمة مقارنة بالآخرين.

أما عن استخدام وسائل الإعلام من صحافة وإذاعة وتلفزيون، فإن القانون قد سكت عن الإشارة إليها أصلاً رغم أهميتها الكبيرة في الترويج للمرشحين، ومن الجدير بالذكر فإن قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (٤٥) لسنة ٢٠١٣ النافذ من الإشارة إلى آليات محددة لضمان المساواة في الدعاية بين الأحزاب السياسية أو المرشحين.

الفرع الثاني: حيادية سلطات ومؤسسات الدولة:

جميع التشريعات تجمع على النص بعدم جواز صدور أي تصرف من شأنه التأثير على الدعاية الانتخابية بطريقة تخدم جهة أو حزب سياسي معين، وهذه الحيادية تأخذ عدة مظاهر وكما يلي:

أ- حيادية الموظف العام:

إن حيادية الموظف في التعبير عن آرائه السياسية تدخل ضمن الالتزام العام للموظف بالحياد، وهذا النوع من الحياد قد يمنع هذا الأخير من الانتماء إلى أي تيار أو حزب سياسي طالما هو في الخدمة، وقد لا يتطلب ذلك، حيث يجب مراعاة إيجاد نوع من التوازن بين ممارسة الموظف العام لحقوقه السياسية وبين حيادية الإدارة ومرافقها العامة عن طريق العمل على أن لا تؤدي ممارسة الموظف لحقوقه السياسية إلى زرع الشك في حياديته، وهذا الضابط يرتبط بفلسفة النظام السياسي في البلد. ففي فرنسا يحظر على كل موظف القيام بتوزيع الاستمارات الانتخابية أو المنشورات لصالح أحد المرشحين كون الأمر يدخل في اختصاصات لجنة الانتخاب(١١). أما في العراق، فإن القانون قد حظر على الموظف العام سواء كان منتسباً لإحدى دوائر الدولة الاتحادية أو السلطات المحلية بما في ذلك أجهزتها الأمنية والعسكرية القيام بأنشطة تتصل بالدعاية الانتخابية(١٢). والدافع وراء ذلك هو سعي المشرع لتأمين عدم استغلال الصفة الوظيفية في إيهام الناخبين بأن الدولة تدعم اتجاهاً سياسياً معيناً أو مرشحاً ما، وكذلك إبعاد موظفي الدولة عن كل ما يسيء إلى هيبة الوظيفة العامة في الأحيان التي يخرج فيها التنافس عن إطاره الطبيعي ويدخل في مجالات أخرى من التنافس غير الشريف.

أما عن حظر استخدام الأجهزة الأمنية والعسكرية في الدعاية الانتخابية، فإننا نرى بأنه تكرار للنص الدستوري الذي يحظر على القوات العراقية المسلحة الاشتراك في الحملات الانتخابية للمرشحين سواء بصفتهم الشخصية أو الوظيفية حفاظاً على حيادية هذه المؤسسة ومنعها من التدخل في الشؤون السياسية(١٣)، كما أضاف المشرع العراقي حظراً آخر في المادة (٣٠/ أولاً/ ثانياً) من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (٤٥) لسنة ٢٠١٣

النافذ تتمثل بعدم جواز قيام العاملين في دوائر الدولة أو أعضاء السلطات المحلية بتوزيع برامج عمل يوم الاقتراع سواء بأنفسهم أو بواسطة الغير.

والواقع أنه كان بالإمكان الاستغناء عن هذا الحظر بنص عام يتضمن منع قيام أي فرد مهما كانت صفته بأعمال الدعاية في يوم الاقتراع لخروج ذلك عن الإطار الزمني للدعاية التي تبدأ بتاريخ قبول أوراق الترشيح وتنتهي قبل (٢٤) ساعة من اليوم المحدد للانتخابات[١٤].

ب- حيادية أصحاب المناصب العامة:

بخلاف الموظف العام الذي جاءت النصوص التشريعية صريحة في تحديد موقفه من الدعاية الانتخابية، فإن أصحاب المناصب العليا في الدولة يدينون بالولاء لآرائهم وأفكارهم السياسية أو الحزبية التي أوصلتهم إلى المناصب التي يشغلونها، ولا يخفى على أي ناخب الاتجاه السياسي الذي يمثله هؤلاء والذي انتخبوا على أساسه.

لقد عالج القضاء الفرنسي هذه الحالة في العديد من قراراته، ميّز خلالها بين التصرفات الداخلة في نطاق الدعاية المشروعة وبين تلك التي تشكل مخالفة قانونية يخرج مرتكبها عن واجب الحياد فبالنسبة للأفعال الجائزة في الدعاية لم ير المجلس الدستوري الفرنسي قيام أحد الوزراء المرشحين في الانتخابات بزيارة منشأة صحية تقع في الدائرة التي رُشح فيها مخالفة توجب محاسبته، أما الأفعال التي تشكل مخالفة قانونية فتشمل توزيع أحد الوزراء خطاباً يدعو بموجبه الناخبين للتصويت لصالح مرشح معين مكتوباً على ورقة تحمل اسمه في أعلاها[١٥].

أما المشرع العراقي، فقد سكت عن تنظيم هذه المسألة برغم أهميتها وتأثيرها في مدى حيادية مؤسسات الدولة. فاشتراك أصحاب المناصب العليا في الدعاية الانتخابية بصفتهم الرسمية يشكل إقحاماً للدولة في حملات المرشحين، وهذا بدوره يؤدي لاعتقاد الناخب بأن السلطة العامة تميل إلى أحد الاتجاهات السياسية على حساب الاتجاهات الأخرى، الأمر الذي يتطلب تدخلاً تشريعياً يتضمن منع المرشحين من أصحاب المناصب

العليا من استخدام مناصبهم الرسمية في الدعاية، وحظر الإشارة إلى هذه الصفات في الوسائل الدعائية أو في بيانات الدعم المقدمة إلى المرشحين المنتمين لذات الاتجاه السياسي وذلك للحفاظ على فاعلية التنظيم القانوني للدعاية كون هذه التصرفات تؤثر في نزاهة العملية الانتخابية.

ج- منع استخدام الموارد العامة:

لا يقتصر حياد السلطات العامة في الدولة على لزوم انتهاج موظفيها لسلوك يضمن حياديتها، بل يتعدى ذلك إلى عدم جواز استخدام موارد الدولة العامة في أثناء الدعايات الانتخابية لما يشكله ذلك من اعتداء على حرمة المال العام، وما يتبعه من إجراءات تستلزم إيقاع عقوبات جزائية. وبهذا فقد جاء نص المادة (٢٤) من قانون الانتخابات لمجلس النواب العراقي رقم (٤٥) لسنة ٢٠١٣ النافذ يمنع استخدام البنايات التي تشغلها دوائر الدولة لغرض تنظيم الاجتماعات الانتخابية، وهذا المنع يستهدف إبعاد الوزارات ودوائر الدولة عن استخدامها كجزء من الدعايات الانتخابية.

لكن الدعايات الانتخابية لا تقتصر على مجرد عقد الاجتماعات الانتخابية أو تعليق لافتة دعائية، بل تتعداها إلى توزيع البيانات أو البرامج الانتخابية، وهذه الوسائل لا يشملها المنع الوارد في المادة أعلاه، إذ كان بالإمكان تلافي ذلك لو أن المشرع أورد نصاً عاماً يمنع بمقتضاه استخدام الأبنية الحكومية في الدعاية الانتخابية أو السياسية بمختلف أشكالها.

وبمراجعة ما في مواد قانون الانتخابات العراقي، وجدنا أن المشرع عاد فأورد نصاً عاماً في المادة (٢٥) منه منع بموجبه استخدام البنايات الحكومية لأغراض الدعاية للكيانات السياسية أو لقوائم مرشحين. أما بخصوص منع استخدام المال العام في الحملات الانتخابية، فقد حظره المشرع في المادة (٢٩) منه عندما منع الإنفاق على الدعاية الانتخابية بأموال عائدة للخزينة العامة أو الموازنات الوزارية والسعي للتأكيد على منع استخدام هذه الأموال في الدعاية يرجع إلى التداول الإعلامي المكثف لمسألة استغلال المال العام في الدعاية

الانتخابية من قبل المسؤولين الحكوميين، رغم أن مثل هذا الإنفاق يدخل في نطاق الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة العامة والجرائم الواقعة على المال العام والمعاقب عليها بموجب قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل.

الفرع الثالث: صحة الوسائل المستخدمة في الدعاية:

تجتنب الدول الديمقراطية السماح باستخدام الوسائل التي تؤدي إلى إيهام الناخب بتمتع مرشح ما بميزة أو تفضيل على غيره من المرشحين، ففي فرنسا، يمنع استخدام ألوان العلم الفرنسي (الأحمر والأزرق والأبيض) في اللافتات الدعائية، على أن لا يشمل هذا الحظر استخدام شعار الحزب السياسي أو المجموعة السياسية[١٦].

أما في العراق، فقد منع قانون الانتخابات استخدام شعار الجمهورية العراقية في الدعاية الانتخابية[١٧]، فاستخدام الشعار الرسمي قد يوهم الناخبين بأن الدولة تدعم اتجاهاً سياسياً معيناً، أو أنها تتبنى رسمياً الحملة الدعائية لهذا الاتجاه أو ذاك، كما أنه مع انطلاق الدعاية وما يرافقها من تضاد سياسي قد تظهر خروقات تُخرج المنافسة من إطارها الطبيعي باستخدام العنف وممارسة القوة تجاه الناخبين للضغط عليهم من أجل تغيير قناعاتهم أو منع المرشحين من طرح برامجهم أو الاعتداء على الملصقات والبوسترات الدعائية أو تشويهها[١٨].

الفرع الرابع: الخضوع لرقابة فعّالة:

لكي نجعل من الانتخابات قائمة على المساواة وتكافؤ الفرص، لابد من إخضاعها لرقابة فعّالة تعطي للناخب صورة سليمة وواضحة لا يشوبها الغش وذلك عن طريق جهات رقابية تتمتع بالاستقلالية والتخصص يكون على عاتقها الرقابة على الدعاية إلى جانب الجهة القائمة على إجراء الانتخابات، على أن يضمن الإطار القانوني لعمل هذه التشكيلات عدم حصول تداخل بين عملها الرقابي وعمل الجهة القائمة على العملية الانتخابية، ونجاح هذه الرقابة لا يتم إلا عن طريق ضمان استقلالية هذه التشكيلات. ففي فرنسا يمارس (المجلس الأعلى للوسائل السمعية والبصرية) صلاحية وضع توصيات وإصدار قرارات تضمن احترام التعددية الفكرية والمساواة بين المرشحين في البرامج الإذاعية والتلفزيونية المملوكة للدولة أو

القطاع الخاص في أوقات الحملات الانتخابية أو خارجها[١٩]. والمجلس بصلاحيته كسلطة إدارية مستقلة عليه إصدار أنظمة تحدد آلية استخدام المرشحين للوسائل الإعلامية في الدعاية بصورة متساوية، وقد رتّب المشرّع جزاءً لمخالفة هذه الأنظمة يصل إلى الحبس لمدة ثلاثة أشهر وفرض غرامة مالية أو إحداهما، فضلاً عن إمكانية أن يصدر القاضي قراراً بإلغاء الانتخابات إن كان الخرق موجباً لذلك[٢٠].

بينما في العراق، تقوم المفوضية العليا المستقلة للانتخابات بالإشراف على الانتخابات بدءاً من تسجيل أسماء الناخبين ولغاية إعلان نتائج فرز أصواتهم لترسلها بعد ذلك إلى المحكمة الاتحادية العليا لاستحصال مصادقتها على النتائج طبقاً لأحكام المادة (٩٣/ سابعاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

فالمشرع العراقي لم يوجد جهات أخرى مساندة لعمل مفوضية الانتخابات فيما يتعلق بالرقابة على الانتخابات عدا الهيئة الوطنية العراقية للإعلام والاتصالات على عمل المؤسسات الإعلامية خلال مدة الدعاية استناداً لأحكام القسم (٥/ ز/ ٩) من أمر سلطة الائتلاف رقم (٦٥) لسنة ٢٠٠٤ وهي هيئة إدارية مستقلة[٢١].

المبحث الثاني

التنظيم القانوني للدعاية الانتخابية

حتى لا تتحول الدعاية الانتخابية إلى فوضى، ويعمل القانون على تنظيمها ووضع ضوابط تحدد التصرفات المسموح بها للمرشحين، والمدة الزمنية التي يستطيعون خلالها عرض برامجهم السياسية أو الترويج لانتخاباتهم، وغالباً ما تتميز هذه المدة بقصرها نسبياً ومواكبتها للمراحل الأخيرة السابقة على يوم الانتخاب، كما أن المشرعيسعى لعدم إغفال مسألة تنظيم التمويل والإنفاق على الدعاية حتى تتحقق صدقية الانتخاب بأفضل تعبير ممكن عن طريق الحيلولة دون انفراد طائفة من المرشحين المدعومين بالساحة الدعائية بضخهم لإعلام انتخابي مكثف ومركز قد يؤدي إلى ضياع المعايير الموضوعية ويخل بالتعددية وحرية التعبير عن الرأي،

وبالتالي تنحرف الدعاية عن وظيفتها الأساسية المتمثلة بالتعريف بالمرشحين على أساس المساواة وتكافؤ الفرص.

وبناءً على ما تقدم، فإننا نقسم دراستنا لهذا المبحث إلى مطلبين، وكما يأتي:

المطلب الأول: الإطار الزمني للدعاية الانتخابية

تتميز الدعاية الانتخابية عن غيرها من أنواع الدعايات، كالدعاية السياسية أو التجارية بأنها محددة في إطار زمني معين من قبل المشرع سلفاً، أي أن بدأها وانتهاءها لا يقف على إرادة المرشحين أو الأحزاب السياسية، بل تتقيد بالمدى الزمني المقر قانوناً.

والدافع وراء تقييد الدعاية بمدة زمنية محددة هو رغبة المشرع في إيجاد نوع من المساواة وتكافؤ الفرص بين المرشحين كافة، ذلك أن إطلاقها زمنياً سيؤدي إلى تمييز المرشحين على أساس القدرة المالية، حيث ستطول الدعاية الخاصة بالأغنياء والمدعومين مالياً من جهات عدة بالمقارنة مع المرشحين ذوي الموارد المالية المحدودة فيما يخل بمبدأ المساواة وتكافؤ الفرص بينهم، كما أن هذا التمديد يقلل من العبء الذي تتحمله الدولة في تعويض الأحزاب والمرشحين عما أنفقوه أثناء الحملة الانتخابية[٢٢].

وإن كان المرشحون والأحزاب السياسية غالباً ما ينشطون قبل المدة المحددة للدعاية الانتخابية وبأساليب شتى، الغرض منها الخروج على هذا التقييد، لكن هذا لن يعفيهم من المساءلة القانونية متى ما انطبقت على تصرفاتهم هذه الدعاية الانتخابية الخارجة عن إطارها الزمني، لذا يتطلب معرفة اتجاهات التشريعات في تحديد بدء الدعاية الانتخابية وأمدها، وكذلك المدة الفاصلة بين انتهائها وإدلاء الناخبين بأصواتهم.

الفرع الأول: بدء الدعاية وأمدها

تختلف التشريعات في تحديد موعد الدعاية الانتخابية، ومن البديهي أن يبدأ المرشحون حملاتهم الدعائية قبل موعد الانتخاب بمدة مناسبة تتيح لهم عرض أفكارهم وبرامجهم على جمهور الناخبين.

ففي فرنسا، تبدأ الدعاية من اليوم العشرين السابق على التاريخ المحدد ليوم الانتخابات طبقاً للمادة (١٦٤) من قانون الانتخابات، على أن تنتهي هذه الحملة في منتصف ليل الخميس السابق على يوم الانتخابات فيما يخص الدورة الأولى، ويوم الجمعة بالنسبة للدورة الثانية[٢٣]، على أن يسبق هذه المدة حظر استخدام أي وسيلة دعائية سواء عن طريق الصحافة أو أي وسيلة سمعية أو بصرية أخرى خلال الأشهر الثلاثة السابقة على إجراء الانتخابات، أما الإنجازات التي تمت في الدائرة أو الوحدة الإدارية، فلا يجوز أن يتم الإشارة إليها عن طريق تنظيم حملة انتخابية خلال الأشهر الستة السابقة على إجراء الانتخابات[٢٤].

أما في مصر، فيدخل تنظيم الدعاية الانتخابية في اختصاصات اللجنة العليا للانتخابات[٢٥].

أما في العراق، فقد حددت المادة (٢١) من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (٤٥) لسنة ٢٠١٣ النافذ تاريخ بدء الحملة الانتخابية بتقديم أوراق الترشيح عن طريق المصادقة على قوائم المرشحين من قبل المفوضية.

أما بخصوص انتهاء الحملة الانتخابية، فالقانون حددها بـ(٢٤) ساعة السابقة على يوم الاقتراع، وحيث أن النص قد جاء مطلقاً دون تمييز بين الانتخابات داخل العراق وخارجه، مما يقتضي انتهائها قبل (٢٤) ساعة في الدول التي تجري فيها الانتخابات خارج العراق وحسب التوقيت الرسمي للبلد المعني[٢٦].

الفرع الثاني: الصمت الإعلامي (الدعائي)

قد تنص التشريعات المنظمة للدعاية الانتخابية على وجوب انتهائها قبل يوم الانتخاب بمدة زمنية، وذلك لإعطاء الناخب مدته للتفكير والترجيح بين الأسماء المتنافسة أو البرامج المعروضة ومنع استغلال الساعات القليلة السابقة على الانتخابات من قبل بعض المرشحين بتعمد مهاجمة منافسيهم إعلامياً من دون أن يتاح لهؤلاء الوقت الكافي للرد على الحملة الموجهة ضدهم، وهذه المدة يُطلق عليها تسمية الصمت الإعلامي أو الدعائي، وهي

المدة التي تسبق يوم الاقتراع ويمنع خلالها نشر أي أخبار أو معلومة أو دعاية مرتبطة بالمرشحين أو قوائمهم الانتخابية في وسائل الإعلام أو أي وسيلة أخرى.

وتختلف هذه المدة من دولة إلى أخرى، ففي فرنسا يمنع بث الرسائل أو المواد الإعلامية ذات الطابع الدعائي في أي وسيلة من وسائل الاتصال السمعية والبصرية ابتداءً من منتصف الليلة السابقة على يوم الانتخابات، ويمنع أيضاً توزيع أوراق الانتخابات أو الدعاية في يوم الانتخاب، أو لصق الإعلانات في مركز الاقتراع كونها تشكل دعاية مغرضة يحظرها القانون[٢٧].

أما في مصر، فلم تكن هناك فترة صمت فاصلة بين الدعاية الانتخابية ويوم الاقتراع قبل إنشاء اللجنة العليا للانتخابات حيث كانت الدعاية تنظم بقرارات صادرة عن وزير الداخلية والذي كان يكتفي بتحديد زمن الدعاية ابتداءً من صدور قرار دعوة الناخبين[٢٨].

ومع خلو القانون من جزاء يفرض على ممارسة الدعاية خارج هذا الوقت أو في يوم الانتخاب، فقد ذهب رأي إلى أن القانون قد عيّن الحد الأدنى لمدة الدعاية، أما الحد الأقصى لها فهو مطلق[٢٩].

أما المشرع العراقي، فقد حدد (٢٤) ساعة قبل يوم الانتخابات كموعد لانتهاء الفعاليات والممارسات المرتبطة بالدعاية الانتخابية كافة[٣٠]، لكن يلاحظ أن الهيئة الوطنية العراقية للاتصالات والإعلام قد حظرت نشر أي استطلاع للرأي خلال (٧٢) ساعة السابقة على يوم الانتخاب، مع عدم جواز مباشرة أي تغطية وممارسة خلال (٤٨) ساعة السابقة على فتح صناديق الاقتراع[٣١].

وإذا كان حظر نشر استطلاعات الرأي أو التوقعات الانتخابية يهدف إلى تقييد إحدى الوسائل المهمة لتوجيه الناخبين، إلاَّ أنه أمر مقبول كون قانون الانتخابات جاء خالياً من الإشارة إليه كوسيلة من وسائل الدعاية، كما أن الدوافع من ورائه هو منع استغلاله بطريقة تلحق ضرراً بالمنافسين عن طريق نشر نتيجة استطلاع رأي منحازة في الساعات القليلة السابقة على الانتخابات والتي يتعذر خلالها إجراء استطلاع آخر. وبالإضافة إلى هذا

الحظر يقتصر على وسائل الإعلام المرئية أو المسموعة من دون أن يتعداه للمرشحين أو الأحزاب السياسية التي تستطيع الترويج لاستطلاعات الرأي عن طريق التجمعات أو اللقاءات مع الناخبين دون أن يشكل تصرفها هذا خرقاً لهذه القواعد أو لنصوص القانون.

أما بالنسبة لوقف نشر أو تغطية الحملة الدعائية قبل (٤٨) ساعة من يوم الانتخاب، فإن اجتهاد هيئة الاتصالات والإعلام هنا قد خالف صراحة قانون الانتخابات الذي يوقف الحملة قبل (٢٤) ساعة هو حرمان الأحزاب والمرشحين من وقتهم في الترويج الإعلامي في هذه الحالة هو تقييد يتعارض مع النص القانوني.

المطلب الثاني: الإطار المالي للدعاية

لا ينكر أحد أهمية الدور الذي يؤديه المال في السياسة عموماً والانتخابات على وجه التحديد. فالمال ضروري في الحملة الانتخابية من أجل توفير وسائل الاتصال بالناخبين، فضلاً عن دفع نفقات القائمين على الدعاية وتوفير مساحات في وسائل الإعلام وتوزيع البيانات والبرامج السياسية ودفع أي تكاليف مالية تتطلبها الدعاية للمرشح.

وللحيلولة دون تأثير المال على نزاهة الحملات الدعائية، وضعت الدول بعض القيود على مصادر تمويل الدعاية وأوجه إنفاقها، حيث حددت بعضها سقفاً مالياً لا يجوز للمرشح تجاوزه، وكذلك قيود وإجراءات تنظّم عملية جمع التبرعات التي من الممكن أن يتلقاها المرشح كجزء من مصادر التمويل مع بيان الرقابة على وجه يمنع به حصول مخالفات مالية، كما أن بعض الدول عملت على تمويل جزء من نفقات المرشحين عن طريق موازناتها العامة.

إن تكافؤ الفرص بين المرشحين يفرض وجود إطار ينظم الجانب المالي في الدعاية ويضع ضوابط على حرية المرشحين في التمويل والإنفاق على حملاتهم، فلا وجود للديمقراطية الحقيقية ما لم يُمنع المرشحون الأثرياء من استثمار المزايا المالية التي يتمتعون بها بطريقة تجعلهم يوجهون الناخبين لمصلحتهم على حساب غيرهم من المرشحين[٣٢]، فانعدام النظام القانوني للتمويل أو عدم فاعليته يجعل التنافس غير عادل ومضر بالمشاركة السياسية.

الفرع الأول: تحديد مصادر التمويل

يرجع المرشحون إلى العديد من المصادر لتمويل دعايتهم، فقد يكون المصدر أموالاً شخصية للمرشح أو دعماً مقدماً من الآخرين (أفراد أو أشخاص معنوية)، أو دعماً يقدم من قبل الدولة.

وتحدد قوانين الدول مصادر التمويل المسموح بها، وعن طريق النظر إلى مدى تدخل الدولة في تمويل الأحزاب السياسية أو المرشحين.

ويمكن تقسيم التمويل إلى عام تقدمه الدولة، وآخر خاص يقدمه أشخاص طبيعيين أو معنويين، ولكننا نقوم ببحث التمويل الخاص ابتداءً وذلك من حيث التنظيم هو الأسبق زمنياً وكما يأتي:

أولاً: التمويل الخاص

يؤدي التمويل الخاص دوراً مهماً في الدعاية الانتخابية، وإن كان يرتكز بشكل أساس على أموال المرشح الخاص، أما الدعم الذي يقدمه الآخرون، فإنه يتفاوت تبعاً لعدد أنصار المرشح وإمكانية الحزب الذي يدعمه.

وتتفق النصوص التشريعية على اشتراط الوطنية في تمويل الحملات الدعائية، حيث تحظر قوانين الدول أشكال الدعم الأجنبي كافة (المباشر وغير المباشر) وبغض النظر عن كونه مقدماً لأشخاص طبيعيين أو معنويين أو من قبل حكومات دول[٣٣]، فاشتراط الوطنية في تلقّي التبرعات يبعد شبهة تمثيل المصالح الأجنبية عن المرشح ويمنع التدخل الأجنبي في الشؤون الداخلية للبلد.

أما في العراق، فقد خلا قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (٤٥) لسنة ٢٠١٣ النافذ من أية إشارة إلى مسألة تمويل الدعاية الخاصة بالأحزاب السياسية أو المرشحين، وهذه إحدى المساوئ التي حملها القانون المقتضب، وأدت إلى انعدام الضابط في التمويل والإنفاق على الدعاية[٣٤]. إلا أن إغفال المشرع ومن بعده مفوضية الانتخابات لهذه المسألة لا يعني إمكانية تمويل الأحزاب السياسية أو المرشحين من قبل أي شخص أو أية جهة من دون قيد أو شرط، ذلك أن أمر سلطة الائتلاف رقم (٩٧) لسنة ٢٠٠٤ (قانون

الأحزاب والهيئات السياسية) قد نص في القسم (٤/٣/ح) على وجوب "أن تبذل الكيانات السياسية قصارى جهدها لتحقيق الشفافية الكاملة في كافة تعاملاتها المالية"، أي أنه على الأحزاب الالتزام بتوثيق إيراداتها ونفقاتها بالاعتماد على الأصول المحاسبية حتى تكون تعاملاتها المالية بعيدة عن التشكيك وصالحة للتدقيق متى تطلَّب الأمر ذلك.

وعلى ضوء ما تقدم، يمكننا القول بأن المشرع لم يضع أية قيود على قبول تبرعات أو هبات الشخص الطبيعي متى كان حاملاً الجنسية العراقية، أما الشخص المعنوي فيشترط أن لا يكون قوة مسلحة أو ميليشيا أو وحدة عسكرية حقيقية كما ورد في الأمر أعلاه أو جمعية أو منظمة غير حكومية لعدم جواز قيام هذه المنظمات بدعم الأحزاب السياسية أو المرشحين كون القانون المنظم لعملها نص صراحة على حظر قيامها بذلك[٣٥]. ويشترط أن لا يكون هذا الشخص المعنوي ممولاً من ميزانية الدولة، لأن ذلك سيؤدي إلى إخراج المال العام من السعي لتحقيق المصلحة العامة إلى تحقيق مصالح حزبية ضيقة.

ثانياً: التمويل العام

وهو التمويل الذي يتم عن طريق الدولة للأحزاب السياسية أو مرشحيها كنوع من المساندة لها للقيام بدورها المهم في الحياة السياسية.

فمصر مثلاً لم تعرّف التمويل العام المباشر قبل تعديل قانون الأحزاب السياسية بموجب القانون رقم (١٧٧) لسنة ٢٠٠٥ حيث كان التمويل مقتصراً على الدعم غير المباشر المتمثل بإعفاء مقرات الأحزاب ومنشآتها من جميع الضرائب والرسوم المالية بشرط أن يكون للحزب عشرة مقاعد على الأقل في مجلس الشعب[٣٦]، وهذا القيد منتقد كونه يؤسس لوجود أحزاب متخمة وأخرى تعاني من قلة الإمكانيات[٣٧].

أما بالنسبة للمشرع العراقي، فإنه لم يأخذ بمبدأ التمويل العام المباشر للأحزاب السياسية أو المرشحين، حيث خلا قانون الانتخابات النافذ والأمر الخاص بالأحزاب السياسية سالف الذكر من أي نص يلزم الدولة بتقديم أي شكل من أشكال الدعم المباشر

نقدياً كان أم عينياً وسواء كان مقدم من قبل الانتخابات بتمويل جزء من حملات المرشحين أو بعدها بتحمل جزء من نفقاتها.

أما مفوضية الانتخابات، فنجدها قد نصت صراحة في القسم الثالث (٣-١٣) في النظام رقم (٨) لسنة ٢٠٠٥ (الحملات الانتخابية) على تحمّل كل كيان سياسي أو ائتلاف انتخابي مصادق عليه مسؤولية تكاليف حملته وكل ما يتعلق بترتيبات عملها وعدم تحمّلها لأي تكاليف ينفقها المرشح، أما التمويل العام غير المباشر والمتمثل بتقديم خدمات أو إعفاءات بمصلحة الأحزاب أو المرشحين فنجد أن المشرع العراقي قد أعفى الدعاية الانتخابية من أي رسوم وذلك في نص المادة (٢٢) من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (٤٥) لسنة ٢٠١٣ النافذ.

ومما تقدم، نرى بأن المشرع العراقي أخذ بأسلوب التمويل العام غير المباشر بعدم فرضه أو جبايته لأي رسوم على الدعاية الانتخابية.

الفرع الثاني: وضع سقف أعلى للنفقات الدعائية

إن الهدف من الإنفاق على الدعاية هو الترويج لمرشح ما للعمل على انتخابه، ووضع مبلغ لا يجب تجاوزه يشكل إحدى الوسائل المهمة للحفاظ على المساواة بين المرشحين والحد من الإسراف في الإنفاق على الدعاية، وكان الأفضل لو أخذ المشرع العراقي بهذا المبدأ، فانعدام الانضباط في النفقات يؤثر سلباً على المنافسة بين المرشحين.

إن تحديد فكرة النفقات الانتخابية مسألة غاية في الأهمية حيث يجب أولاً تعيين وقت صرفها. ففي فرنسا، يدخل في النفقات أي دعاية يتم الصرف عليها في السنة التي تسبق حملة الانتخابات(٣٨). أما في مصر، فقد حددت النفقات بمدة الحملات السابقة على الاقتراع(٣٩)، ثم ينبغي تعيين الشخص القائم بالصرف، حيث تدخل المبالغ التي ينفقها أنصار المرشحين لدعمهم (أفراداً أو أحزاب) في باب النفقات الداخلة في حساب حملات المرشحين شرط وجود موافقة المرشح على الإنفاق(٤٠).

أما الآلية المتبعة في تحديد سقف النفقات، فإنها تختلف من بلد لآخر، وإن كانت العديد من الدول تعتمد مبدأ مراعاة عدد السكان في الدائرة الانتخابية عند التحديد.

ففي فرنسا، كان الأساس يقوم على تعيين رقم محدد لعدد السكان ليكون حداً فاصلاً لمبلغ النفقات، حيث حدد القانون رقم (٨٨-٢٢٦) الصادر في ١٩٨٨/٣/١١ المتعلق بالشفافية المالية للحياة السياسية مبلغ (٥٠٠,٠٠٠) خمسمائة الف فرنك في الدوائر التي يزيد عدد سكانها عن (٨٠٠,٠٠٠) نسمة، ومبلغ (٤٠٠,٠٠٠) أربعمائة الف فرنك لما دون ذلك[٤١]. أما الآلية الأخرى، فتتمثل بتحديد سقف النفقات بصورة متساوية لجميع المرشحين بغض النظر عن أعداد الناخبين أو السكان في الدوائر الانتخابية، وهذا متبع في مصر حيث حددت نفقات المرشحين يبلغ مئتي ألف جنيه لكل مرشح.

إن المنطق والواقع يفترضان عدم جواز بقاء المبلغ الخاص بنفقات الدعاية ثابتاً، فالتغيرات في الكلف اللازمة للدعاية تتباين باختلاف الزمان والمكان، فنجد أن المشرع الفرنسي قد نص على إعادة النظر بسقف النفقات كل ثلاث سنوات على أن يصدر مرسوماً بالتعديل يعتمد على مؤشر تكاليف المعيشة الصادر عن المعهد الوطني للإحصاء والدراسات الاقتصادية[٤٢]، فيما لم يورد المشرع المصري أي إشارة إلى هذه المسألة، حيث ترك وضع قواعد الدعاية للجنة العليا المشرفة على الانتخابات[٤٣] والتي تمتلك الحق في إعادة النظر بسقف النفقات ووضع معيار تستند إليه في تقدير المبلغ اللازم لتحقيق المساواة بين المرشحين.

أما في العراق، فإن المشرع قد ترك مسألة تحديد سقف الإنفاق للجنة المشرفة على الانتخابات أو بصدور قرار من قبل الحكومة بذلك على أن يرافقه ضمانات عدم الانحراف من تحقيق مبدأ المساواة في الدعاية، وأولها إلزام الجهة التي تصدر القرار بمراعاة المعايير الموضوعية عند التحديد كنسب ارتفاع أو انخفاض الأسعار الصادرة عن جهات متخصصة أو عدد السكان أو كلاهما. أما الثاني، فيتمثل بإمكانية الطعن في عدم مشروعية القرار حتى إن كان مصيباً.

الفرع الثالث: إخضاع حسابات الدعاية للرقابة

يعد توافر رقابة قوية على عمليات التمويل والإنفاق على الدعاية عاملاً أساسياً لترسيخ مبادئ المساواة والعدل بين المرشحين وما يتبعه من إجراء انتخابات سليمة وصحيحة إلى حد كبير، وإخضاع حسابات الأحزاب والمرشحين للرقابة قد يكون ضمن السياق العام لإجراء الانتخابات النيابية، أي أنها تخضع لرقابة القاضي الانتخابي أو الجهة القائمة على العملية الانتخابية كما هو الحال في العراق حتى تمارس مفوضية الانتخابات والهيئة القضائية الانتخابية رقابتها عن طريق الطعن في الشكاوى التي تقدم بخصوص مصادر تمويل الحملات الدعائية وأوجه إنفاقها متى ما خرجت عن الإطار القانوني المرسوم لها، حيث يقع على عاتق المشتكي أو الطاعن أن يقدم ما يثبت شكواه في مستندات وأدلة، وللمفوضية سلطة واسعة في تقدير هذه الأدلة وفيما إذا كانت تثبت الشكوى من عدمها، ويصدر قرارها بناءً على ما قُدّم من أدلة.

بينما نجد دولاً أخرى لم تقتصر رقابتها على القاضي الانتخابي الذي لا يمارس رقابته تلقائياً إلا بمقتضى مبادرة من قبل الغير معززة بما يؤيدها من أدلة تثبت المخالفات، بل تعدى الأمر إلى إنشاء هيئات تختص بالرقابة على حسابات المرشحين إلى جانب القاضي الانتخابي، وتتميز هذه الجهات بكون رقابتها تلقائية لا تشترط وجود طعون. ففي فرنسا، تخضع حسابات المرشحين الخاصة بحملاتهم الدعائية لرقابة اللجنة الوطنية لحسابات الحملات والتمويلات السياسية، وتتكون هذه اللجنة من تسعة قضاة من محكمة النقض ومجلس الدولة القومي ومحكمة المحاسبات بواقع ثلاثة قضاة من كل جهة، ومدة العضوية خمس سنوات.

وعلى الرغم من الطابع القضائي لأعضائها، إلا أن اللجنة لا تعدو أن تكون إحدى الهيئات الإدارية المستقلة التي تمارس رقابة ذات طبيعة إدارية(٤٤).

وتمارس اللجنة رقابتها بعد إيداع المرشحين لحساب حملاتهم الدعائية لديها فيتم إحالتها للتدقيق وعلى ضوء ما سبق من عمليات التدقيق يصدر تقرير بجميع إيرادات المرشح ونفقاته(٤٥).

إن تعديل أو رفض حسابات المرشح لا يعني أن اللجنة تمارس سلطة إصدار قرارات ملزمة للمجلس الدستوري (قاضي الانتخابات) كون الأخير هو الجهة الوحيدة المختصة بتقدير مشروعية الانتخابات من عدمه(٤٦).

أما اللجنة الوطنية لحسابات الحملات والتمويلات السياسية فإنها تعمل كجهة إحالة، حيث تملك صلاحية اللجوء للمجلس الدستوري متى وجدت أن حسابات المرشح مخالفة للقانون أو للنائب العام متى وجدت أنها تشكل جريمة.

الخاتمة

بانتهاء بحثنا لموضوع الدعاية الانتخابية وأسس توازنها، يصبح لزاماً علينا أن نختمها بخاتمة لا ينبغي عن طريقها استعراض كافة ما ورد في تلكم الدراسة من فقرات وإنما سنركز فقط على أهم النتائج والمقترحات والتي توصلنا إليها عن طريق هذه الدراسة، وهي كما يأتي:

أولاً: النتائج

١- تبقى الدعاية الانتخابية مرحلة مهمة في الانتخابات لما لها من دور في إيضاح الأفكار والبرامج الانتخابية للمرشحين وإيصالها إلى الناخبين بطرق الاتصال المختلفة مما يتطلب إحاطتها بإطار قانوني واسع ومفصل يراعي تشعّب وسائلها وتطورها على الدوام، فالتجارب الانتخابية الثلاث لمجلس النواب العراقي أبرزت أن هذه المرحلة هي غالباً ما يتم خرق ضوابطها وقواعدها.

٢- ضبط حركة المال السياسي في الدعاية الانتخابية لم تكن موفقة من ناحية التنظيم القانوني، حيث لم يتخذ المشرع الخطوات اللازمة لوضع الأطر والضوابط التي تحدد مصادر التمويل وأوجه الإنفاق.

٣- إن قانون الانتخابات لمجلس النواب العراقي رقم (٤٥) لسنة ٢٠١٣ النافذ يعاني من نقص أو قصور تشريعي في تناول الأفعال غير المشروعة والتي تقع بمناسبة الدعاية الانتخابية، لذا فهو بحاجة إلى إعادة نظر من قبل المشرع بما يحقق التوازن بين السلوك المرتكب والمصلحة المراد حمايتها.

ثانياً: المقترحات

١- ندعو المشرع إلى توحيد الإطار القانوني الخاص بمرحلة الدعاية الانتخابية فيما يتعلق بعمل مفوضية الانتخابات، وعدم تشتيت هذا الإطار بجعله مثبوتاً في أنظمة وإجراءات وقرارات صادرة عن مجلسها، والتي ينبغي أن يكون الغرض الأساسي من صدورها هو وضع تفصيلات للأحكام الواردة في القانون والتي تُركت لتقدير المفوضية، لا أن يتم إعادة مانعي القانون عليه.

٢- ندعو المشرع إلى وجوب تنظيم عملية الإنفاق المالي خلال مرحلة الدعاية الانتخابية يحدد عن طريقه ضوابط ومعايير يتم بموجبها التوصل إلى أسس تتيح تطبيق العدالة والشفافية في مجال التمويل والإنفاق على الدعاية صلاحية الرقابة على الجانب المالي للدعاية، شرط أن تكون ذات طبيعة تخصصية وقضائية.

٣- ندعو المشرع إلى ضرورة إعادة النظر في المواد التي يشوبها النقص أو القصور، وعلى وجه الخصوص (مرحلة الدعاية الانتخابية) بالتعديل أو الإضافة.

Electoral propaganda and the foundation balance

Dr. Raphe Tariq

Abstract:

Electoral propaganda important stage leading up to the election of members of parliaments process, they are the means by which candidates are known in themselves and their programs electoral citizens during a specific period of time seeking through which to bring about a change in the views and convictions of the voters in a way provide access to support and prevent them from falling under the influence of propaganda makes them move from to support the position of the opposition, propaganda is generally regarded as a means of persuading others

الهوامش:

(١) ينظر: د.ضياء الأسدي، جرائم الانتخابات، ط٢، منشورات زين الأدبية والحقوقية، لبنان، ٢٠١١، ص٢٨٧؛ الوردي إبراهيمي، النظام القانوني للجرائم الانتخابية دراسة مقارنة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٨، ص١١١.

(٢) إن الاصطلاح الحديث للدعاية (Propaganda) فيرجع أصله إلى اسم جمعيتين كاثوليكيتين في أوربا كانتا تمارسان الدعاية الدينية في القرن السابع عشر، ومعناها التنشئة والتنمية، ومضمونها نشر الأفكار والآراء ونقلها من شخص لآخر وتستعمل الحملة أو الدعاية الانتخابية كمرادف للدعاية السياسية لأنه أوسع وأشمل ولكن الاتجاه الغالب في الفقه يستخدم مصطلح (الحملة الانتخابية) أو مصطلح (الدعاية الانتخابية). لمزيد من التفاصيل ينظر: د. حسين عبد القادر، الرأي العام والدعاية وحرية الصحافة، ط٢، بلا دار نشر، القاهرة، ١٩٩٢، ص١٢١؛ د. داود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢، ص٥٣١؛ د. مصطفى محمود عفيفي، المسؤولية الجنائية عن الجرائم الانتخابية دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤، ص١٧٣.

(٣) ينظر: د. صباح المصري، النظام الحزبي، المكتب الجامعي الحديث، القاهرة، ٢٠٠٧، ص١٩٨.

(٤) ينظر: د. عبد الله حنفي، الرقابة القضائية على تمويل الحملات الانتخابية دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠١، ص١٥.

(٥) ينظر: د. عصام نعمة إسماعيل، النظم الانتخابية دراسة مقارنة، ط٢، منشورات زين الحقوقية والأدبية، بيروت، ٢٠٠٩، ص١٩٠.

(٦) ينظر: د.رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، ط٣، دار النهضة المصرية، القاهرة، ١٩٨٣، ص٦٨٩.

(٧) ينظر: نقلاً عن وائل منذر حسون، الإطار القانوني للإجراءات السابقة على انتخابات مجلس النواب العراقي، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون-الجامعة المستنصرية، ٢٠١١، ص١٢١-١٢٢.

(٨) ينظر: عفيفي كامل عفيفي، الانتخابات النيابية وضماناتها الدستورية-دراسة مقارنة، دار الجامعيين، القاهرة، ٢٠٠٢، ص٩٦٦.

(٩) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية والقانون الدستوري-دراسة تحليلية للنظام الدستوري اللبناني، ط٤، الدار الجامعية، بيروت، ص٢٢٨؛ د. منذر الشاوي، الاقتراع السياسي، منشورات العدالة، بغداد، ٢٠٠١، ص١٨٢.

(١٠) لقد نصت المادة (٢٣/ أولاً) من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (٤٥) لسنة ٢٠١٣ النافذ على أنه ((تحدد أمانة بغداد والبلديات المختصة في المحافظات بالتنسيق مع المفوضية الأماكن التي يمنع فيها ممارسة الدعاية الانتخابية...)).

(١١) ينظر: القسم الثاني (٢-٢) من النظام رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٥ (وسائل الإعلام).

(١٢) ينظر المادة (٥٠) من قانون الانتخاب الفرنسي رقم (٦٣١) لسنة ١٩٧٤.

(١٣) لقد نصت المادة (٢٧) من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (٤٥) لسنة ٢٠١٣ النافذ على أنه ((لا يجوز لموظفي دوائر الدولة والسلطات المحلية استعمال نفوذهم الوظيفي أو موارد الدولة أو وسائلها أو أجهزتها لصالح أنفسهم أو أي مرشح بما في ذلك أجهزتها الأمنية والعسكرية بالدعاية الانتخابية أو التأثير على الناخبين)).

(١٤) ينظر نص المادة (٩/ أولاً/ ج) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

(١٥) ينظر نص المادة (٢١) من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (٤٥) لسنة ٢٠١٣ النافذ.

(١٦) ينظر: د. داود الباز، المرجع السابق، ص٥٤٠-٥٤٢.

(١٧) ينظر: نص المادة (٢٧) من قانون الانتخابات الفرنسي.

(١٨) لقد نصت المادة (٢٦) من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (٢٥) لسنة ٢٠١٣ النافذ ((يحظر استعمال شعار الدولة الرسمي في الانتخابات والإعلانات والنشرات الانتخابية وفي الكتابات والرسوم التي تستخدم في الحملة الانتخابية)).

(١٩) لقد نصت المادة (٢٨) على أنه ((يحظر ممارسة أي شكل من أشكال الضغط أو الإكراه أو منح مكاسب مادية أو معنوية أو الوعد بما يقصد التأثير على نتائج الانتخابات)).

(٢٠) ينظر نص المادة (١٦٧/ ض٤ وض٥) من قانون الانتخابات الفرنسي.

(٢١) ينظر نص المادة (١٦٨) من قانون الانتخابات الفرنسي والمعدلة بموجب القانون (٩٢-١٣٣٦) في ١٩٩٢/٩/١٦.

(٢٢) ينظر: القسم (٣) من أمر سلطة الائتلاف رقم (٦٥) لسنة ٢٠٠٤.

(٢٣) ينظر: د. سهر مظلوم العبدلي، الانتخابات ضمانات هويتها ونزاهتها، ط١، دار دجلة، عمان، ٢٠٠٩، ص٢١٤.

(٢٤) ينظر: المادة (٢٦) من اللائحة التنفيذية لقانون الانتخابات الفرنسي.

(٢٥) المادة (١/٥٢) من قانون الانتخابات الفرنسي المعدل بموجب المادة (٣) من قانون التعديل رقم (٩٠-٥٥) الصادر في ١٩٩٠/١/١٥.

(٢٦) المادة (٣/ مكرر (و)/ د) من قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية المصري رقم (٧٣) لسنة ١٩٥٦.

(٢٧) المادة (٢/٩٢) من قانون الانتخابات الفرنسي المعدل بموجب القانون رقم ٢٠٠٤-٥٧٥ في ٢٠٠٤/٥/٢١.

(٢٨) المادة (١/٤٩) من قانون الانتخابات الفرنسي.

(٢٩) المادة (٢٢) من قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية المصري.

(٣٠) ينظر: د. حسين قمر، الحماية الجنائية للحقوق السياسية، دار الكتب القانونية، القاهرة، ٢٠٠٦، ص١٧٧.

(٣١) المادة (٢١) من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (٤٥) لسنة ٢٠١٣ النافذ.

(٣٢) المادتين (٧، ٨) من قواعد نظم التغطية الإعلامية خلال فترة الانتخابات.

(٣٣) ينظر: د. ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٩م، ص٢٨٦.

(٣٤) ينظر: المادة (٨٥/٥٢) من قانون الانتخابات الفرنسي، والمادة (١١/ق٦) من قانون مجلس الشعب المصري رقم (٣٨) لسنة ١٩٧٠ المعدل.

(٣٥) من الجدير بالإشارة إلى أنه لم يرد في النظام رقم (٦) لسنة ٢٠٠٥ (تصديق الكيانات السياسية) والنظام رقم (٨) لسنة ٢٠٠٥ (الحملات الانتخابية) أية إشارة إلى التنظيم المالي لدعاية الأحزاب السياسية والمرشحين.

(٣٦) لقد نص القسم (٧/ف٤) من الأمر رقم (٤٥) لسنة ٢٠٠٣ والخاص بالمنظمات غير الحكومية على أنه "لا يجوز صرف أي جزء من دخل المنظمة غير الحكومية إلى حزب سياسي أو إلى أي مجموعة من المرشحين لشغل المناصب العامة". أما المادة (١٠/ف٣) من قانون المنظمات غير الحكومية رقم (١٢) لسنة ٢٠١٠، فقد نصت على أنه "يحظر على المنظمة ما يلي: د-ثالثاً/ جمع الأموال لدعم المرشحين للمناصب العامة أو تقديم الدعم المالي لهم".

(٣٧) ينظر المادتين (١٣ و١٨) من قانون الأحزاب السياسية المصري.

(٣٨) ينظر: د. عبد الله حنفي، الرقابة القضائية على تمويل الحملات الانتخابية دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠١، ص١٩٩.

(٣٩) ينظر: د. عبد الله حنفي، المرجع السابق، ص١٠٠.
(٤٠) ينظر: المادة (٤) من القرار رقم (٥٨) لسنة ٢٠١٠ الصادر من اللجنة العليا للانتخابات في مصر.
(٤١) ينظر: قرار المجلس الدستوري الفرنسي في ١٩٩٧/٧/٣١، أشار إليه د. عبد الله حنفي، المرجع السابق، ص١٠١.
(٤٢) ينظر: د. عبد الله حنفي، المصدر السابق، ص١١٧.
(٤٣) ينظر المادة (١١/٥٢) من قانون الانتخابات الفرنسي.
(٤٤) ينظر المادة (٣ مكرر/ و/ د) من قانون مباشرة الحقوق السياسية المصري.
(٤٥) ينظر المادة (١٤/٥٢) من قانون الانتخابات الفرنسي.
(٤٦) ينظر: د. عبد الله حنفي، المرجع السابق، ص٣٤.
(٤٧) ينظر: قرار المجلس الدستوري في ١٩٩٣/١٠/٢١، أشار إليه: المصدر نفسه، ص٥١.