



**Al-rafidain of Law (ARL)**

**ISSN: 1819-1746**

**E-ISSN: 2664-2778**

<https://alaw.uomosul.edu.iq>



The role of administration in organizing electoral  
propaganda : A comparative study of Iraq as an example

**Shaymaa Saadoun Aziz<sup>1</sup>**

College of law\ University of Tikrit

[shaymaa.s.aziz@tu.edu.iq](mailto:shaymaa.s.aziz@tu.edu.iq)

**Article information**

**Article history**

Received 27 November, 2023

Revised 29 December, 2023

Accepted 4 January, 2024

Available Online 1 September, 2025

**Keywords:**

- Electoral propaganda
- Electoral administration
- Visual media
- Electoral spending

**Correspondence:**

Shaymaa Saadoun Aziz

[shaymaa.s.aziz@tu.edu.iq](mailto:shaymaa.s.aziz@tu.edu.iq)

**Abstract**

The specialization of administrative bodies in organizing electoral propaganda is a fundamental and necessary aspect of ensuring the integrity of the electoral process within democratic systems. Recognizing the importance of this role, the Iraqi legislator established a constitutional body the Independent High Electoral Commission (IHEC) to oversee and regulate electoral activities. As an independent institution under parliamentary oversight, the IHEC is legally empowered to issue regulations and instructions governing electoral propaganda, in accordance with the Iraqi Constitution, electoral laws, and democratic principles such as transparency, equality, justice, freedom of expression, and the right to political participation. This study examines the legal and institutional framework governing electoral propaganda in Iraq, focusing on how it upholds the principles of fair elections and the peaceful transfer of power. It also explores the mechanisms in place to combat violations, including the introduction of electoral propaganda crimes by the Iraqi legislator, aimed at deterring practices such as violence, fraud, and corruption that threaten the legitimacy of the democratic process. The research situates Iraq's legal approach within a broader comparative context, analyzing how electoral regulations align with those in other democratic systems where the people are recognized as the ultimate source of authority.

Doi: 10.33899/arlj.2024.144951.1300

© Authors, 2025, College of Law, University of Mosul This is an open access article under the CC BY 4.0 license (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0>).

## دور الإدارة في تنظيم الدعاية الانتخابية دراسة مقارنة

### العراق انموذجاً

شيماء سعدون عزيز

كلية القانون / جامعة تكريت

#### الاستخلاص

إن اختصاص الإدارة في تنظيم الدعاية الانتخابية عملية ضرورية ومهمة كونها تتولى تنظيم ركن مهم من أركان عملية الانتخابية في النظام الديمقراطي القائم على الانتخاب، وهو الدعاية الانتخابية لذلك حرص المشرع العراقي على تشكيل هيئة دستورية هي المفوضية العليا المستقلة للانتخابات، وهي هيئة وطنية مهنية مستقلة ومحيدة، تتولى تنفيذ الانتخابات، وتنظيمها والإشراف عليها بموجب التشريعات الانتخابية الصادرة عن السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص التشريعي الأصلي، وتخضع لرقابة مجلس النواب، كهيئة مستقلة حولها القانون صلاحية إصدار الأنظمة، والتعليمات الانتخابية، التي تتولى بموجبها تنظيم الدعاية الانتخابية وفقاً للدستور والتشريعات القانونية المعنية بالشأن الانتخابي ومبادئ الشفافية، والمساواة والعدالة والحق في حرية التعبير، والحق في المشاركة السياسية في الشأن العام، وفي إطار تداول سلمي للسلطة.

وحق الشعب في استعادة سيادته عبر صندوق الاقتراع العام المباشر والسري وفي اليوم المحدد للاقتراع، بعيداً عن العنف والتزوير الانتخابي والفساد الذي يضر بنزاهة النظام الانتخابي والعملية الديمقراطية، ومن ثم الوقوع تحت طائلة العقاب من خلال ما يعرف بجرائم الدعاية الانتخابية التي أوجدها المشرع العراقي لمحاسبة مرتكبي المخالفات التي تقع أثناء العملية الانتخابية، وخاصة في فترة الدعاية الانتخابية، وعلى غرار التشريعات الانتخابية في الدول التي اختارت الديمقراطية والانتخابات كوسيلة للحكم وتمثيل الشعب في السلطة وفقاً لمبدأ الشعب مصدر السلطة.

#### معلومات البحث

##### تاريخ البحث

الاستلام ٢٧ تشرين الثاني ٢٠٢٣

التعدلات ٢٩ كانون الأول ٢٠٢٣

القبول ٤ كانون الثاني ٢٠٢٤

النشر الإلكتروني ١ أيلول ٢٠٢٥

##### الكلمات المفتاحية

- الدعاية الانتخابية

- الإدارة الانتخابية

- الإعلام المرئية

- الائتلاف الانتخابي

## إلقدمة

إن اختصاص الإدارة العامة في تنظيم الدعاية الانتخابية يعد من أهم مكونات عملية الانتخابية في الدول الديمقراطية، كون الإدارة الانتخابية هي الجهة المسؤولة عن تنظيم الدعاية الانتخابية وتنفيذها والمتابعة الجادة لها، وهذا يضمن أن تكون الدعاية مبنية على مبادئ متفق عليها، بعيداً عن الفوضى والاستغلال السيء، فالدعاية هي حلقة الوصل بين المرشح والناخب، ومن خلالها يستطيع المرشح أو الحزب السياسي تقديم أفكاره ورؤاه وبرامج عمله، وبرنامج الانتخابي للناخبين أو الجمهور الانتخابي، الذي يقوم على اساس الموازنة بين الافكار والبرنامج الانتخابي للمرشحين او الائتلافات السياسية مشاركة في انتخابات ويتولى العملية مفاضلة، واختيار الأصلح بناءً على أسس الموضوعية مشروعة ومقبولة، بعيداً عن الإكراه والعنف المادي والمعنوي والإرهاب الفكري.

ويحظى اختصاص الإدارة في تنظيم الدعاية الانتخابية، بعناية من قبل المشرع العراقي، أسوةً ببقية دول العالم التي اعتمدت الديمقراطية وسيلة للحكم من خلال اللجوء إلى سلطة الشعب كمصدر السلطات وما يقرره يوم الاقتراع عن طريق التصويت العلني المباشر والسري، لمن يراه الأفضل والأنسب لتمثيل الشعب في البرلمان وضمان مصالح الوطن، ولذلك تدخل المشرع لتوضيح اختصاص الإدارة في تنظيم الدعاية الانتخابية بما يضمن الدعاية الانتخابية نزيهة ومشروعة، سواء من قبل المرشح أو الأحزاب سياسية معاً، لضمان نزاهة الانتخابات وثقة الشعب والمجتمع الدولي والمجتمع الدولي والمنظمات غير الحكومية وكافة الشركاء في عملية الانتخابية، وفق المعايير الدولية المعتمدة في هذا الشأن.

**أولاً: أهمية البحث:** تكمن أهمية البحث في أنه تناول بيان الجهة المسؤولة، عن تنظيم الدعاية الانتخابية، والمبادئ التي تحكمها في العراق لا سيما مع حداثة التجربة الديمقراطية في العراق، والتي تتطلب تضامناً الجهود، وذلك لتوضيح الأسس الصحيحة لتنظيم الدعاية الانتخابية من قبل الإدارة.

**ثانياً: الهدف من البحث:** بيان دور الإدارة في تحقيق الحياد السياسي تجاه المرشحين وتحقيق المساواة بينهم خلال هذه المرحلة، وقيمة الإجراءات الإدارية لضبط الإطار العام

للدعاية الانتخابية وأوجه الإنفاق عليها في الحدود التي رسمها القانون في العراق ودول القانون المقارن.

**ثالثاً : مشكلة البحث :** يثير موضوع التنظيم الدعاية الانتخابية ، ودور الإدارة في ضبط الإيقاع العام لها عدة إشكاليات منها ما يتعلق بالنصوص الدستورية والقانونية، ومنها ما يتعلق بإمكانية التطبيق العملي، ويمكن إجمال هذه الإشكاليات بالآتي : من هي الجهة الادارية المسؤولة عن تنظيم الدعاية الانتخابية في العراق، وماهي الصلاحيات المخولة لها وفق القوانين الانتخابية الصادرة من السلطة التشريعية، وماهي ضمانات الدعاية الانتخابية، فضلاً عن ذلك إن القوانين الانتخابية لم تنظم قواعد استخدام وسائل الإعلام سواء الصحف أو الإذاعة أو التلفزيون، إذن من هي الجهة المسؤولة عن تنظيمها.

**رابعاً : منهج البحث:** إنَّ المنهج المتبع في البحث فهو المنهج التحليلي بين النصوص القانونية المنظمة للدعاية الانتخابية في العراق موضوع الدراسة، والمنهج المقارن مع فرنسا ومصر من أجل التوصل إلى معالجة أشمل للموضوع.

**خامساً : هيكلية البحث:** ويأتي موضوع البحث لتسليط الضوء على دور الإدارة في تنظيم الدعاية الانتخابية، من خلال تقسيم البحث على مبحثين، خصصنا الأول منهما لدراسة: دور الإدارة تجاه المرشحين في الدعاية الانتخابية، ونتعرض في الثاني: ضوابط الإدارة لتنظيم الدعاية الانتخابية، ونختتمها بأهم الاستنتاجات والمقترحات.

## البحث الأول

### دور الإدارة تجاه المرشحين في الدعاية الانتخابية

تحدد المعارك الانتخابية بفترة زمنية معينة قانوناً، يتبارى فيها المرشحون بالمنافسة المشروعة، وتمارس ذلك من خلالها الدعاية الانتخابية، وفي جوٍ من الحرية الكاملة، والتي تهدف في مجملها إلى ممارسة الضغوط على إرادة المواطنين الحرة والناخبين، من أجل إقناعهم باتباع موقف معين، دون أن يؤدي إلى سلب آرائهم الخاصة، والأحزاب المتنافسة والمرشحون يستخدمون خلالها وسائل مختلفة بغرض التأثير عليهم، وهنا تلعب الإدارة دوراً مؤثراً لمناصرة مرشحين في الاستحقاقات الانتخابية المختلفة.

وقد عرفها نظام الحملات الانتخابية العراقي رقم (٧) لسنة ٢٠١٣ بأنها "مجموع الوسائل والأنشطة المستخدمة من قبل الكيانات السياسية والائتلافات والمرشحين للتأثير على الناخبين وكسب ثقتهم لغرض التصويت"<sup>(١)</sup>، وأما الفقه قد عرف الدعاية الانتخابية بأنها "محاولة التأثير بالجماهير 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 انجاحها"<sup>(٢)</sup>.

وتعمل التشريعات الانتخابية في كل من الدول محل المقارنة والعراق، على إرساء الضمانات والمبادئ التي تحكم الدعاية الانتخابية، وتتبلور تلك الضمانات التي تحكم سياق عملية الانتخابية بشكل عام، والدعاية الانتخابية بشكل خاص، من خلال ضمان استخدام وسائل الدعاية التي يجيزها القانون لجميع المرشحين على قدم المساواة، فضلاً عن ضمانه أخرى تتعلق بتطبيق الحياد السياسي للحكومة في مواجهة كافة المرشحين.

وبناء على ما سبق سنقوم ببحث هذا الموضوع وفقاً للآتي: الضمانات التي تحكم سير الدعاية الانتخابية، وذلك من خلال المطالب الآتية: المطالب الأول: تحقيق مبدأ المساواة بين المرشحين في الدعاية الانتخابية، المطالب الثاني: مبدأ حياد السلطة الإدارية

(١) المادة (١) نظام الحملات الانتخابية رقم (٧) لسنة ٢٠١٣.

(٢) ينظر: د. رمزي طه الشاعر: النظرية العامة للقانون الدستوري (دار النهضة العربية،

القاهرة | ١٩٨٣)، ص ٦٨٩.

تجاه المرشحين في الدعاية الانتخابية. المطلوب الثالث: دور الإدارة العامة في مراقبة الحياد للإعلامي في الدعاية الانتخابية.

## المطلب الأول

### تحقيق مبدأ المساواة بين المرشحين في الدعاية الانتخابية

لا يمكن للشعوب أن تمارس دورها الفعال في العمل للمصلحة العامة<sup>(١)</sup>، إلا من خلال تمتعها بحقوقها وحرقاتها العامة بصفة عامة، ومعرفة بحقوقها السياسية، وكيفية

(١) المعنى القانوني للمصلحة العامة، فإنه يتطلب ابتداءً تحديد ركائز هذه المصلحة من قبل السلطة المختصة، وهذه السلطة قد تكون الدستور الذي يحدد في بعض الأحيان المصالح العامة، كما قد يكون المشرع وهو ما يحصل غالباً فالمشرع عندما ينشئ مرفقا عاما فمراده من ذلك توخي عنصر من عناصر المصلحة العامة، وتبعاً لذلك يتولى المشرع تحديد عناصر هذه المصلحة والى ابعده من ذلك يذهب الى تحديد القواعد القانونية التي تتحقق بموجبها هذه المصلحة، وأخيراً قد تتولى تحديد عناصر هذه المصلحة الإدارة في الميادين التي لا تكون من اختصاص المشرع. ومن ثم قيام الإدارة بالبحث عن المصلحة العامة يعد شرطاً ضرورياً لمشروعية العمل الإداري، ينظر د.شباب توما منصور، القانون الإداري- دراسة مقارنة، ج٦، (ط٢)، بغداد، مطبعة سليمان الأعظمي|١٩٧٦)، ص٦٦-٦٧، أما النظام العام عرفه جانب من الفقه: بأنها ظاهرة اجتماعية وقانونية، تهدف إلى المحافظة على أسس المجتمع ومبادئه وقيمه، وتكون ملزمة للأفراد، بحيث لا يجوز مخالفتها وإلا تحلل المجتمع أثر ذلك، ويتمثل مصدر تلك الظاهرة في القوانين أو العرف أو احكام القضاء، وتختلف من دولة إلى أخرى، بحسب النظام السياسي أو الاقتصادي أو الاجتماعي السائد فيها، ينظر: د.عبد العليم عبد المجيد مشرف، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة، (دار النهضة العربية|١٩٩٨)، ص٦١.

نستنتج مما سبق أن فكرة المصلحة العامة حاضرة في كل مجالات الحياة الإدارية وذلك بنفس المفهوم أو من خلال مفاهيم مشابهة لكنها تصب في هدف واحد وهو تحقيق المصلحة العامة، كمفهوم النظام العام في مجال الضبط الإداري ومفهوم مصلحة المرفق في مجال المرافق العامة، ومفهوم المنفعة العامة في مجال نزع الملكية، فبالرغم من

ممارستها فعلياً<sup>(١)</sup>، والثابت أن جدية ونزاهة العملية الانتخابية تقتضي القيام بوضع ضوابط تشريعية لتنظيم أعمال الدعاية الانتخابية<sup>(٢)</sup>، والتي تشمل كافة القواعد القانونية المدونة وغير المدونة، المطبقة في الدولة على اختلاف درجاتها الإلزامية، ابتداءً من الدستور، وانتهاءً باللوائح والقرارات الفردية الوزارية المنظمة لأساليب الدعاية الانتخابية<sup>(٣)</sup>، ويتفرع عن هذا التنظيم "التزام السلطة بمنح جميع المرشحين بعيداً عن انتماءاتهم الحزبية فرصاً متساوية"<sup>(٤)</sup>، للتعبير عن آرائهم واتجاهاتهم وأفكارهم، وبرامجهم الانتخابية، سواء عن طريق وسائل مباشرة كالأجتماعات، أم وسائل غير مباشرة كالوسائل المرئية والمسموعة، مما يساعد على الاتصال بين المرشحين وهيئة الناخبين.

سنقسم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع نتناول في الفرع الأول، مبدأ المساواة بين المرشحين في فرنسا، ونخصص الثاني لتحقيق مبدأ المساواة بين المرشحين في مصر، ونبين في الثالث تحقيق مبدأ المساواة بين المرشحين في العراق.

---

= اختلاف المفاهيم إلا أنها تشترك في كونها تستمد أساسها ومشروعيتها من الحرص على حماية المصلحة العامة.

(١) ينظر: د. السيد أحمد مرجان: دور القضاء والمجتمع المدني في الإشراف على العملية الانتخابية، (ط٢، دار النهضة العربية، القاهرة | ٢٠١٠)، ص ٣٨.

(2) Warren Freedman: Freedom of speech on private property, (Quorum Books, London|1988), p. 113.

(٣) ينظر: د. مصطفى عفيفي: نظامنا الانتخابي في الميزان، (مكتبة سعيد رأفت للنشر|١٩٨٤)، ص ٢١٤.

(4) Maurice DUVERGER: Institutions politiques et droit constitutionnel, (Presses iversitaires de France, Paris|1980), p. 124 .

## الفرع الأول

### تحقيق مبدأ المساواة بين المرشحين في فرنسا

ولأهمية مبدأ المساواة وعدم التمييز في الانتخاب وحرصاً من الدول على اتصاف انتخاباتها بالنزاهة فقد تبنت الكثير من دساتير العالم وتشريعاته الانتخابية مبدأ المساواة وعدم التمييز في الانتخاب فقد نص الدستور الفرنسي "على أن يكون الاقتراع مباشراً أو غير مباشراً وفقاً للشروط المنصوص عليها في الدستور ويكون دائماً عاماً ومتساوياً وسرياً"<sup>(١)</sup>، ويتضح من خلال النص الدستوري أن المشرع الفرنسي قد نص صراحة على مبدأ المساواة في الاقتراع وأن التصويت متساوياً دائماً بين الناخبين فلا مجال للتصويت الجمعي أو التصويت المتعدد، أما فيما يتعلق بالمساواة في الترشيح، فقد اهتم المشرع الفرنسي إعمال المبدأ بالتساوي بين المرشحين، إذ تتولى السلطات المحلية تخصيص الأماكن لتعليق اللافتات الخاصة بالحملة الانتخابية كما تمنح الدولة فرصاً متساوية للمرشحين في الإعلان بالإذاعة والتلفاز من خلال امتلاكها لهاتين الوسيلتين وذلك بغض النظر عن انتماءاتهم السياسية فضلاً عن وضع حد أقصى لنفقات الحملة الانتخابية لا يمكن تجاوزه من قبل أي مرشح في الانتخابات التشريعية، وهو مبلغ (٥٠٠.٠٠٠) ألف فرنك<sup>(٢)</sup>.

وأن مبدأ المساواة في فرنسا يظهر بوضوح في العديد من الجوانب التنظيمية للحملات الانتخابية، وهذا ما أكده المرسوم الصادر بتاريخ ١٤/١٤/١٩٦٤ في المادة (١٠)، على تمتع جميع المرشحين بنفس التسهيلات التي تقدمها لهم الدولة كما ضمن مبدأ المساواة بين المرشحين من قبل المجلس الدستوري الفرنسي، فقد ألغى الانتخابات التشريعية التي جرت في مدينة (Provins) وذلك بعد بسبب راديو فرنسا وثلاث قنوات حكومية في ليلة الاقتراع بعرض برنامج إعلامي ذي طابع هجومي يختصم أحد المرشحين دون أن يكون

(١) المادة (٣) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ .

(٢) ينظر: د. أمين مصطفى محمد، الجرائم الانتخابية، (دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية| ٢٠٠٠)، ص ٤٢.

للمرشح إمكانية الرد على هذا الهجوم<sup>(١)</sup>، وكذلك نظمت المادة (١٦٧) من قانون الانتخاب الفرنسي رقم (١٤٤) لسنة ١٩٨٨، استخدام المرشحين للوسائل الاعلامية الحكومية من خلال تقسيم الوقت بالتساوي بين الأحزاب الأغلبية الحاكمة وبين أحزاب المعارضة<sup>(٢)</sup>، أي أن مبدأ تكافؤ الفرص في استخدام مختلف وسائل الإعلام المرئية أو المسموعة يتحقق من خلال تخصيص أوقات متساوية للجميع، وكذلك توفير مساحات متساوية لنشر المطبوعات والملصقات وفي نفس الأماكن من حيث التمييز.

## الفرع الثاني

### تحقيق مبدأ المساواة بين المرشحين في مصر

جاء التشريع المصري متطابقاً مع نظيره الفرنسي في النص على مبدأ المساواة فقد نص على "أن المواطنين لدى القانون سواء، وهم متساوون في المركز القانوني، ولا تمييز بينهم في ذلك بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة"<sup>(٣)</sup>، ولقد كفل المشرع مبدأ المساواة بين المرشحين في استعمال وسائل الدعاية الانتخابية، وتضمنتها المادة (١١) من قانون مجلس النواب رقم (٣٨) لسنة ١٩٧٢، وكذلك القانون الخاص باتحاد الإذاعة والتلفزيون رقم (١٣) لسنة ١٩٧٩، فإنه يلزم "الالتزام بتخصيص جانب من وقت الإرسال الإذاعي والتلفزيوني للأحزاب السياسية، أبان الانتخابات، لشرح برامجها للشعب"<sup>(٤)</sup>، فإنه وفقاً للقانون الخاص باتحاد الإذاعة والتلفزيون المصري يجب الالتزام بتخصيص جانب من وقت الإرسال الإذاعي، والتلفزيوني للأحزاب السياسية مرحلة الانتخابات لشرح برامجها للشعب، إلا أن الواقع العملي، يبين عدم إعمال مبدأ المساواة بين

(١) وذلك بحكمه الصادر في ٣ ديسمبر ١٩٨١، للمزيد من التفاصيل ينظر: د. داود الباز: حق المشاركة في الحياة السياسية - دراسة تحليلية، (الناشر دار الفكر الجامعي، الاسكندرية | ٢٠٠٦)، ص ٥٣٤.

(٢) ينظر: د. عكاب أحمد محمد، التنظيم القانوني للحملات الانتخابية من منظور دستوري ومالي، (ط١، منشورات زين الحقوقية، بيروت | ٢٠١٨)، ص ١٥٢.

(٣) المادة (٤٠) من الدستور المصري الصادر سنة ١٩٧١ الملغى.

(٤) المادة (٢/الفقرة ٧) من القانون الخاص باتحاد الإذاعة والتلفزيون رقم (١٣) لسنة ١٩٧٩.

كافة الأحزاب، وعدم تخصيص الوقت الكافي للدعاية الانتخابية، لجميع المتنافسين، مما دفع أحزاب المعارضة المصرية إبان مرحلة الانتخابات التشريعية لعام ١٩٨٤، بإقامة دعوى ضد وزير الاعلام، لعدم تخصيصه الوقت الكافي، وبما يمكن الأحزاب المتنافسة من شرح برنامجها الانتخابي<sup>(١)</sup>.

وجاء قانون مباشرة الحقوق السياسية رقم (٤٥) لسنة ٢٠١٤ لسد الفراغ في القانون القديم، وتناول الدعاية الانتخابية بعناية أكثر من السابق، حتى أن المادة رقم (٢٣) أقرت بأن الدعاية حق لكل مرشح سواء في الإعداد أم ممارسة الدعاية الانتخابية لمخاطبة الناخبين لإقناعهم ببرنامجهم الانتخابي، وذلك بكل الطرق التي يجيزها القانون، وفي إطار القواعد التي تضعها اللجنة العليا في هذا الشأن، لذا أعطت المادة (٢٩) الحق لكل مرشح في استخدام وسائل الإعلام المملوكة للدولة، وذلك في حدود المتاح فعلياً من الإمكانيات، وتضع اللجنة العليا ضوابط وإجراءات ذلك، وبما يحقق تكافؤ الفرص بين المرشحين، وكما تم التأكيد على تحقيق المساواة بين المرشحين في قانون تنظيم الانتخابات المصرية إذ نصت المادة (٢٠) من قانون تنظيم الانتخابات المصرية رقم (٢٢) لسنة ٢٠١٤ أن "تلتزم وسائل الإعلام المملوكة للدولة المرئية والمسموعة والمؤسسات الصحفية بتحقيق المساواة بين المرشحين في استخدامها للدعاية الانتخابية".

### الفرع الثالث

#### تحقيق مبدأ المساواة بين المرشحين في العراق

فقد أشار الدستور لعام ٢٠٠٥ النافذ في المادة (١٤) على مبدأ المساواة "العراقيون متساوون امام القانون دون تمييز بسبب الجنس أو العرق أو القومية أو الأصل أو اللون أو المذهب أو المعتقد أو الرأي أو الوضع الاقتصادي أو الاجتماعي".

(١) إذ قضت محكمة القضاء الإداري بقرارها في القضية رقم (٣٧٨١) في ١٩٨٤/٥/٨ بوقف تنفيذ قرار وزير الإعلام المطعون فيه، فيما تضمنه من تخصيص أربعين دقيقة لكل حزب للقيام بأعماله الدعائية، للمزيد من التفاصيل ينظر: سعد مظلوم العبدلي، الضمانات حرية ونزاهة الانتخابات - دراسة مقارنة، (رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، العراق | ٢٠٠٧)، ص ١٤٨.

واما في التشريعات نص المشرع في القوانين المتعلقة بالانتخابات إلى ضرورة ضمان المساواة بين المرشحين في الدعاية الانتخابية دون الإشارة إلى آليات محددة لضمان تلك المساواة، فعلى صعيد استخدام وسائل الإعلام من إذاعة وتلفزيون فإن قانون الانتخابات سكت عن الإشارة إليها رغم أهميتها الكبيرة في الترويج للمرشحين<sup>(١)</sup>، بل جاء المشرع بإشارات عامة منع بث أو نشر أي دعاية كاذبة أو التشهير بأي من المرشحين أو توجيه عبارات السب أو القذف فيما بين المرشحين<sup>(٢)</sup>، ونتيجة لسكوت القوانين المنظمة للانتخابات عن تناول آليات ضمان المساواة في استخدام وسائل الإعلام المرئية والمسموعة فقد وقع على عاتق المفوضية العليا المستقلة للانتخابات مسؤولية وضع الأنظمة اللازمة لتنظيم وسائل الدعاية الانتخابية عبر الوسائل السمعية البصرية، فقد دأبت المفوضية على إصدار الأنظمة اللازمة قبيل كل انتخابات، إذ أصدرت المفوضية النظام رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٥ الخاص بتنظيم وسائل الإعلام، والذي أكدت فيه على وجوب عمل هذه الوسائل على توفير المساواة فيما يتعلق بالتغطية الإعلامية أثناء الدعاية، وهذا يتضمن عدم السماح بأي تمييز أو استبعاد لأحد المرشحين أو الكيانات السياسية والعمل على إتاحة

(١) ينظر: د. وائل منذر البياتي، الإطار القانوني للإجراءات السابقة على انتخابات المجالس النيابية- دراسة مقارنة، (ط١)، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة | (٢٠١٥)، ص ٢١٩.

(٢) ينظر في ذلك: المادة (٣٥) من قانون انتخابات مجلسي المحافظات والأقضية والنواحي رقم (٣٦) لسنة ٢٠٠٨، وكذلك المادة (٣٢) من قانون انتخابات مجلس النواب رقم (٤٥) لسنة ٢٠١٣، وينظر المادة (٢٥) تلغى المادة (٥١) من القانون، ويحل محلها الآتي: "أولاً: يلغى قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠، ثانياً: تلغى المادة (٢٣) من قانون رقم (٣٦) لسنة ٢٠٠٨ الملغى، ثالثاً: تلغى الفقرة (١) من البند (أولاً) من (٣) من قانون (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، رابعاً: تصدر المفوضية المستقلة للانتخابات تعليمات لتسهيل تنفيذ احكام هذا القانون، خامساً: لا يعمل بأي نص يتعارض مع احكام هذا القانون"، من قانون انتخابات مجلس النواب ومجالس المحافظات والأقضية رقم (٤) لسنة ٢٠٢٣، منشور في (الوقائع العراقية، ع ٤٧١٨، بتاريخ ٢٠٢٣/٥/٨).

الفرصة للمشاركة في البرامج من خلال توجيه الدعوات بصورة متساوية<sup>(١)</sup>، وأكدت المفوضية على مسألة توفير نوع من الدعم غير المباشر للمرشحين والأحزاب من خلال توفير وقت تلفزيوني وإذاعي للبحث يتم الاتفاق عليه وتخصيص الاستوديوهات والموارد الفنية المتوافرة لديها في المحافظات للمرشحين وبشكل متساوي<sup>(٢)</sup>، إذ إن تمكين المرشحين والأحزاب السياسية والتحالفات من تقديم برامجهم الانتخابية بشكل عادل من خلال وسائل الإعلام المسموعة والمرئية يمثل حق التعبير عن الرأي الذي كفله الدستور من خلال التغطية الإعلامية وحق الوصول الآمن للمعلومات، وبالتالي فإن على وسائل الإعلام الالتزام بالدقة والنزاهة والحيادية في عملها<sup>(٣)</sup>.

وكذلك قانون الأحزاب والهيئات السياسية رقم (٣٦) لعام ٢٠١٥، على اعتبار " كافة الكيانات السياسية، بما في ذلك الأشخاص المصادق عليهم، متساوية أمام القانون، وتحظى في كافة الأوقات بمعاملة متساوية من قبل جميع مستويات الحكومة في العراق"<sup>(٤)</sup>، وكذلك أكدت المادة (٢٣/أولاً/ثانياً) على حق الأحزاب في استخدام وسائل الاعلام لبيان وجهة نظره وشرح مبادئه وبرامجه فإنه أكد أيضاً على أن تبتعد أجهزة اعلام الدولة عن التمييز بين الأحزاب في استخدام وسائلها، لنقل وجهات نظرها تجاه المواطنين، وكما نصت المادة (٢٤/ارباعاً) على أكثر من ذلك بشرط أن يلتزم الحزب بنفسه بمبدأ المساواة وتكافؤ الفرص عند تولي المسؤولية أو المشاركة فيها ومما ينبغي ذكره أن المفوضية العليا المستقلة للانتخابات ليست هي الجهة الوحيدة المعنية بتنظيم دور وسائل الإعلام في تغطية الدعاية الانتخابية في العراق.

- 
- (١) القسم الثاني (٢-٢) من النظام رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٥ بشأن وسائل الإعلام الصادر عن المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق.
- (٢) ينظر القسم الرابع من النظام رقم (٨) لسنة ٢٠١٣، القسم الثالث المادة (٢) من النظام رقم (٩) لسنة ٢٠١٨، والمادة (٣/الفقرة/٢) من النظام رقم (١٠) لسنة ٢٠١٨.
- (٣) ينظر في ذلك: المادة (٥/ثانياً) في نظام وسائل الإعلام للانتخابات مجالس المحافظات غير المنظمة بإقليم، وكذلك المادة الثانية (١) من نظام وسائل الإعلام للانتخابات مجلس النواب وكذلك المادة (١/٢) من نظام وسائل الإعلام رقم (٩) لسنة ٢٠١٨.
- (٤) المادة (٣) من القسم الثالث من الأمر رقم (٩٧) الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة، وقانون الأحزاب والهيئات السياسية لسنة ٢٠٠٤.

وكذلك نصت قواعد ونظم التغطية الإعلامية خلال فترة الانتخابات، والتي أصدرتها الهيئة الوطنية العراقية للاتصالات والإعلام، في المادة (٣) منها على مبدأ المساواة بين الكيانات السياسية المتنافسة في التغطية الإعلامية أثناء فترة الحملة الانتخابية<sup>(١)</sup>، وكذلك نص المادة (٥-٣) من تلك القواعد<sup>(٢)</sup>، كما نصت المادة (٢-٢) من النظام رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٥ النظام المتعلق بوسائل الإعلام، والصادر عن المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق على نفس المبدأ<sup>(٣)</sup>، وغيرها من القواعد، والنظم التي تخص شبكة الإعلام العراقي، وكيفية توفير تغطية عادلة بالتنسيق مع المفوضية وهي الجهة المسؤولة عن إجراء الانتخابات والاستفتاءات في العراق<sup>(٤)</sup>، وهو ما أكد عليه أيضاً قانون شبكة الاعلام العراقي رقم (٢٦) لسنة ٢٠١٥ المادة (٦/أولاً/رابعاً)<sup>(٥)</sup>.

(١) فقد نصت المادة (٣) من القواعد أعلاه على "...لدى عرض تغطية إخبارية وبرامج سياسية. بما في ذلك برامج المناقشات السياسية واللقاءات والحوارات التي تتعلق بأي كيان أو تحالف سياسي أو أي من مرشحيها، أو بمشاركة منهم . يجب على جميع وسائل البث الإعلامي ووسائل الإعلام التابعة لشبكة الإعلام العراقي أن تعمل على: ٣-١: ضمان ان المعلومات التي تنشرها متوازنة وغير منحازة. ٣-٢: التعامل مع جميع الكيانات والتحالفات السياسية ومرشحيهم بإنصاف ودون تحيز مع عدم إعطاء أفضلية أو التحيز تجاه أي منهم، أو التحامل على أي منهم. ٣-٣: بذل كل جهد لعرض وتمثيل آراء ومواقف جميع الأطراف المعنية مع الإشارة حينما يرفض أحد الأطراف الخلاف جعل رأيه متاحاً لوسائل الإعلام".

(٢) والتي تنص "على شبكة الإعلام العراقية توفير وقت مجاني للبث التلفزيوني ... ويجب تطبيق أي قواعد أو شروط أو إعانات أو مساعدات تتعلق بأي من مثل هذه البرامج بالإنصاف على جميع المشاركين".

(٣) إذ نصت على "التأكيد على سائر وسائل الإعلام العراقية الرسمية توفير الإمكانات المتساوية لوصول الكيانات والانتلافات السياسية إليها وتقديمها وتغطية فعاليتها".

(٤) دليل قواعد ونظم التغطية الاعلامية خلال فترة الانتخابات، هيئة الاعلام والاتصالات العراقية، عام ٢٠٠٩، ص ٧.

(٥) للمزيد من التفاصيل ينظر قانون شبكة الاعلام العراقي رقم (٢٦) الصادر عام ٢٠١٥.

وهذا تأكيد على مدى حرص الإدارة الانتخابية على استخدام الصلاحيات القانونية الممنوحة لها بموجب القانون لتنظيم ممارسة الدعاية الانتخابية بالتنسيق مع وسائل الإعلام لإنجاح العملية الديمقراطية تحت خيمة الدستور الذي يضمن مبدأ المساواة أمام القانون<sup>(١)</sup>.

## المطلب الثاني

### حياد السلطة الإدارية تجاه المرشحين في الدعاية الانتخابية

الحياد يعني عدم الانحياز أو عدم الميل لأي مرشح، والحياد هنا يقتضي إقرار فرص متساوية ومتكافئة للترشح في الانتخابات لجميع الأحزاب، واستبعاد الظروف التي ترجح كياناً أو مرشحاً أو حزباً بأي شكل من الأشكال أو تقديم التسهيلات لصالح مرشح على حساب آخر، ما لم تكن مكاسب شعبية أو انتخابية<sup>(٢)</sup>، فالالتزام القانوني هو التزام سياسي، يتعلق بمراعاة الأسس القائم عليها نظام الحكم في الدولة، وأمن الوطن والمواطنين، وبغير التقيد لهذا الالتزام تلحق بعملية الانتخابية أوجه الضعف والإخفاق بما تحيد عن هدفها الأساسي في التعبير الحقيقي للإرادة العامة<sup>(٣)</sup>، ويتطلب هذا بلا شك حياد السلطة

(١) العدالة تعني احد الفضائل التي تهدف إلى إعطاء كل ذي حق حقه، وقيام كل شخص بما هو واجب عليه، ومن ثم إذا تحقق هذا الهدف يتساوى كل الناس في الحصول على حقوقهم ويشترط لذلك أن يتساوى الجميع في المطالبة بحقوقهم وكذلك يتساوون في أدائها، فالعدالة تشمل على فضائل وهو الأساس الذي يجب ان تقوم عليه الدولة لتحقيق الغاية منها وهي الخير العام للمجموع والخير الخاص لكل فرد، وهذا المعنى يترادف أو يتلاقى مع فكرة المساواة في ذاتها إذ إن هدفها الأخير لا يتعدى ذات المعنى عن فكرة أو مضمون العدل، ينظر: مصطفى سالم مصطفى النجفي، المساواة ودورها في تولي الوظائف العامة- دراسة مقارنة، (أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة الموصل، العراق|٢٠٠٤)، ص ٥٢.

(٢) ينظر: د. عمر حلمي فهمي، الانتخاب وتأثيره في الحياة السياسية والحزبية، (دون دار نشر|١٩٩١)، ص ٢٧٥.

(٣) ينظر: د. مصطفى عفيفي، مصدر سابق، ص ٢١٤.

التنفيذية في الانتخابات، لأنه أحد واجباتها الأساسية، فهو ضمانة هامة لتحقيق المساواة بين المرشحين، فالمسؤولية تفترض الحياد السياسي.

سنقسم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع، نتناول في الأول حياد السلطة الإدارية تجاه المرشحين في فرنسا، وندرس في الثاني حياد السلطة الإدارية تجاه المرشحين في مصر، ونخصص الثالث لبيان حياد السلطة الإدارية تجاه المرشحين في العراق.

## الفرع الأول

### حياد السلطة الإدارية تجاه المرشحين في فرنسا

نص الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨، على ضرورة الحياد المطلق للموظفين والمسؤولين أثناء أداء واجباتهم، وأكد القضاء الفرنسي ذلك في رأيه الصادر في ٣/أيار/٢٠٠٠، والذي يقضي بوجوب امتناع جميع الموظفين العموميين عن التعبير عن آرائهم السياسية والدينية في ممارسة وظائفهم<sup>(١)</sup>، ونظم قانون الانتخاب الفرنسي، وفقاً للمادة (٥٠)، مبدأ حياد السلطة الإدارية، فحظر على كل شخص عضو في سلطة عامة أو محلية ان يقوم بتوزيع الاستمارات الانتخابية، أو الإعلان عن انتمائه السياسي، أو يقوموا بتوزيع المنشورات لصالح أحد المرشحين<sup>(٢)</sup>، وكما ان على جميع الموظفين العاملين عدم استخدام سلطتهم وصفتهم في الدعاية لصالح احد المرشحين، وقد أقر مجلس الدولة الفرنسي هذه القاعدة وقضاؤه في هذا الشأن قديم ومستقر<sup>(٣)</sup>.

## الفرع الثاني

### حياد السلطة الإدارية تجاه المرشحين في مصر

حرص المشرع المصر على مسألة حياد سلطات الدولة أثناء الحملات الانتخابية، وألزمت التشريعات مسؤولي الإدارة بالالتزام التام بالحياد تجاه جميع المتنافسين، وينطبق

(١) ينظر: د. أمين مصطفى محمد، مصدر سابق، ص ٤٢.

(٢) ينظر: علاء كامل محسن، الرقابة على دستورية الانتخابات النيابية- دراسة مقارنة، (١، المركز العربي، القاهرة| ٢٠١٧)، ص ٢٩ وما بعدها.

(٣) ينظر: د. داود الباز، مصدر سابق، ص ٥٣٩.

هذا الالتزام على أفراد الشرطة والأمن لما لهذه الفئة من تأثير كبير أثناء الحملات الانتخابية، وبالتالي المساس بنزاهة وحياد الانتخابات<sup>(١)</sup>، وقد سار المشرع المصري على نفس نهج المشرع الفرنسي في المادة (٤٠) من قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية رقم (٤٥) لسنة ٢٠١٤ المعدل، فيما يتعلق بمسألة استغلال صلاحيات الوظيفة العامة في الدعاية، ولذلك حظرت المادة (٣٤) على شاغلي المناصب السياسية وشاغلي وظائف الإدارية العليا في الدولة المشاركة بأي صورة من الصور في الدعاية الانتخابية بقصد التأثير سلباً أو إيجاباً على نتيجة الانتخابات، أو على نحو يخل بتكافؤ الفرص بين المرشحين، وتدعو المشرع المصري أن يتم إدخال الموظف العام ضمن نص المادة (٣٤) حتى لا يمكن التحايل في تطبيق هذا القانون.

### الفرع الثالث

#### حياد السلطة الإدارية تجاه المرشحين في العراق

نصت المادة (٢١) من قانون الانتخابات رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٥ على "يمنع تنظيم الاجتماعات الانتخابية في الأبنية التي تشغلها الوزارات ودوائر الدولة المختلفة"<sup>(٢)</sup>، كما نصت المادة (٢٣) من نفس القانون على "لا يجوز لموظفي الحكومة والسلطات المحلية القيام بالحملة الانتخابية لصالح أي مرشح"<sup>(٣)</sup>، وكما نصت (الفقرة الثالثة) من قواعد ونظم التغطية الإعلامية خلال فترة الانتخابات التي أصدرتها الهيئة الوطنية العراقية للاتصالات والإعلام على "... لا يجوز لأي من وسائل البث الإعلامي التابعة لشبكة الإعلام العراقي إشهار تأييدها لأي كيان أو تحالف سياسي أو أي من مرشحيها ..."، كما لم يجرز القانون "لأي كيان سياسي أو ائتلاف استخدام الموارد العامة من أموال ووسائل ومركبات حكومية وأبنية في الدعاية الانتخابية له، وتعليق الصور عليها وتوزيع المنشورات المختلفة

(١) ينظر: د. محمد فرغلي محمد علي، نظم وإجراءات انتخاب أعضاء المجالس المحلية في ضوء الفقه والقضاء، (دار النهضة العربية، القاهرة | ١٩٩٨)، ص ٦٥٢.

(٢) نص المادة (٣-٢) من النظام رقم (٨) لسنة ٢٠٠٥ والصادر عن المفوضية العليا المستقلة للانتخابات.

(٣) نص المادة (٣-٤) من النظام رقم (٨) لسنة ٢٠٠٥ والصادر عن المفوضية العليا المستقلة للانتخابات.

بواسطتها لصالح ذلك الكيان أو الائتلاف"<sup>(١)</sup>، ونجد قانون الانتخابات مجلس النواب العراقي رقم(٩) لعام٢٠٢٠، قد عالج هذا الموضوع بوضوح وصراحة في نص المادة (٢٧) "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"، وتؤيد ما يراه المشرع "لأن مساهمة الموظف العام في الحملات الانتخابية تعد من الأمور المحظورة، حتى ولو كانت بوسيلة غير مباشرة، كقيام مذيع بالجهاز الإعلامي الرسمي بالدولة بتمجيد مرشح معين لرئاسة الجمهورية من خلال برنامجه الانتخابي، أو تسهيل الموظف بإحدى الوزارات لبعض المرشحين للحصول على معلومات نقد لبعض خصومه.

إذ يجب على الموظفين العاملين ضمن الجهاز الاداري التعامل مع جميع الأحزاب والقوى السياسية والمرشحين على قدم المساواة، وبمسافة واحدة من الجميع من دون تفریق بالمعاملة نتيجة وعد أو تهريب أو ترغيب يمس بنزاهة العملية الانتخابية والتجربة الديمقراطية بشكل عام.

### المطلب الثالث

#### دور الإدارة العامة في مراقبة الحياد للإعلامي في الدعاية الانتخابية

تعتمد الحملة الانتخابية على أصول وقواعد سياسية تحتم على الفاعلين السياسيين الالتزام بمقتضياتها<sup>(٢)</sup>، فالدعاية من أهم عناصر النظام الانتخابي "لأنها من أهم وسائل تعريف الناخبين بالمرشحين وبرامجهم الانتخابية، والتي لا تقتصر على الجانب السياسي في حياة المرشح، وإنما تمتد لتشمل جوانب حياته ومواقفه الشخصية في كافة

(١) المادة (٣-٩) من النظام رقم (٨) لسنة ٢٠٠٥.

(٢) ينظر: د. محمد زين الدين ، "جدلية الديمقراطية والانتخابات- قراءة دستورية سياسية في المنظومة الانتخابية"، (٢٠١٤)، العدد ٢، بحث مقدم الى مجلة الحقوق، جامعة الكويت، ص ٣٥١.

المجالات<sup>(١)</sup>، وعلى الإدارة الانتخابية أن تطبق القانون من منطلق مبدأ الحياد مع جميع المرشحين في الدعاية السياسية أو التسويق السياسي لهم، في مجال الدعاية الانتخابية.

ومن الضروري أن تحرص الإدارة الانتخابية على مراقبة الحياد الإعلامي، وتبني استراتيجية إعلامية تقوم على تعزيز التواصل الدائم والإيجابي مع وسائل الإعلام<sup>(٢)</sup>، وضمان الحصول على المعلومات الانتخابية الصحيحة والدقيقة، بعيداً عن التمييز، تأكيداً على المصلحة العامة<sup>(٣)</sup>.

سنقسم هذا المطلب على ثلاثة فروع، نتناول في الأول دور الإدارة العامة في مراقبة الحياد للإعلامي في فرنسا، وندرس في الثاني دور الإدارة العامة في مراقبة الحياد للإعلامي في مصر، ونخصص الثالث لبيان دور الإدارة العامة في مراقبة الحياد للإعلامي في العراق.

## الفرع الأول

### دور الإدارة العامة في مراقبة الحياد للإعلامي في فرنسا

أنشأت فرنسا لجنة لمراقبة البث الإذاعي والهوائي بموجب المرسوم الصادر في ٩/كانون الاوّل/١٩٧٨، وقضى مجلس الدولة بأنه المختص للنظر في قرارات اللجنة<sup>(٤)</sup>، وهذا ما أكد عليه في الشكوى المسجلة بتاريخ ٢٤/ايار/٢٠٠٢، وقدمها حزب الخضر، وطلب إلغاء قرار رئيس لجنة البث لبرامج الحملة الرسمية للانتخابات البرلمانية ١٦٩/حزيران/٢٠٠٢، لأنها رفضت طلبه للمشاركة في الحملة التلفزيونية والإذاعية لهذه الانتخابات<sup>(٥)</sup>.

(١) ينظر: عاطف سالم عبد الرحمن، دور القضاء الدستوري في الاصلاح السياسي والاجتماعي والاقتصادي، (اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق - جامعة عين شمس، مصر|٢٠٠٩)، ص ٥٢٠.

(٢) المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، أشكال الإدارة الانتخابية، تقرير عن الديمقراطية في الوطن العربي، ٢٠٠٤، ص ٢٦٥.

(3) Peter CAREY: Media law , Sweet & Maxwell, London, 1996, p. 49.

(4) Conseil d' etat, Assemblée, 12-03-1993 , n° 145858, 145859

(5) Conseil d' etat ,5 ss,22 Novembre 2002, n° 247265

## الفرع الثاني

### دور الإدارة العامة في مراقبة الحياد للإعلامي في مصر

نالت مسألة الحياد الإعلامي اهتمام المشرع الدستوري المصري، كما أولى قانون مباشرة الحقوق السياسية رقم (٤٥) لسنة ٢٠١٤، الكثير من العناية في تناول التغطية الإعلامية للانتخاب، ووضع ضوابط تنظيمها، وجزاءات عند مخالفتها، لذا حددت المادة (٢٤) من قانون مباشرة الحقوق السياسية رقم (٤٥) لسنة ٢٠١٤، فترة الصمت الانتخابي بقولها: "تبدأ الدعاية الانتخابية من تاريخ إعلان القائمة النهائية للمرشحين حتى قبل يومين من التاريخ المحدد للاقتراع، وفي حالة انتخابات الإعادة تبدأ من اليوم التالي لإعلان نتيجة الاقتراع في الجولة الأولى، وحتى الساعة الثانية عشرة ظهر اليوم السابق على التاريخ المحدد للاقتراع في انتخابات الإعادة"، كما وضع القانون ذاته جزاء عند مخالفة الحظر.

وحقق قانون الانتخابات رقم (٤٥) لسنة ٢٠١٤ الكثير من التوازن والانضباط فيما يتعلق بالإعلام الانتخابي، فوضعت المادة (٣٢) ضوابط للتغطية الإعلامية، التي يجب على وسائل الإعلام المرخص لها بالعمل في مصر عند قيامها بتغطية الإعلامية للانتخابات أو الاستفتاء أن تراعى الموضوعية وفقاً للأصول المهنية المتعارف عليها وأن تأتي التغطية في نطاق القاء الضوء على البرامج الانتخابية للمرشحين أو مناقشة موضوعية ومحايدة للموضوع المطروح للاستفتاء، وبينت المادة (٣٣) ضوابط استطلاع الرأي التي يجب على جميع وسائل الإعلام المرخصة الالتزام لها بالعمل في مصر ألا تذيع أو تنشر استطلاع رأي حول الانتخاب أو الموضوع المطروح للاستفتاء إلا إذا جاء مطابقاً للأصول المهنية المتعارف عليها وعلى نحو يحترم حق المواطن في المعرفة، وفي جميع الأحوال يحظر على هذه الوسائل نشر أو إذاعة أي استطلاع رأي خلال الأيام الثلاثة السابقة على اليوم المحدد لإجراء الانتخاب أو الاستفتاء وذلك حتى انتهاء عملية الاقتراع.

تشكل اللجنة العليا لجان مراقبة من خبراء مستقلين تتولى مراقبة الوقائع التي تحدث على مستوى المحافظات بالمخالفة للضوابط التي يقرها الدستور أو القانون أو قرارات اللجنة العليا بشأن الدعاية أثناء الانتخابات أو الاستفتاءات، وتقوم هذه اللجان بإعداد تقارير تتضمن رصد ما تراه من مخالفات، وتعرض هذه التقارير على الأمانة العامة

مثبتاً بها حصر الوقائع ومظاهر المخالفة وتحديد مرتكبها كلما أمكن، وتقوم الأمانة العامة بأعداد تقرير عن هذه المخالفات تعرضه على اللجنة العليا، فأن تبين للجنة العليا من الأوراق هوية المخالفة، فإنها تحيل الأوراق إلى النيابة لتجري شؤونها في تحريك الدعوى الجنائية ضد المخالف أو إصدار الأمر الجنائي طبقاً للأحكام المنصوص عليها في قانون<sup>(١)</sup>.

واحتوت المادة (٣٧) على جزاء مخالفة ضوابط التغطية الإعلامية، والتي قضت بتشكيل اللجنة العليا من بين أعضائها وغيرهم من الخبراء المستقلين في مجال الإعلام، لجنة أو أكثر تتولى المتابعة والرصد اليومي لكل ما يبث في وسائل الإعلام حول الانتخابات أو الاستفتاء، وتحليل ما تم تداوله وفق الأصول المهنية المتعارف عليها، وتحديد ما يُعد مخالفاً لهذه الأصول، وتقييم السلوك الإعلامي لوسائل الإعلام ومدى التزامها بالضوابط الدعائية المنصوص عليها في الدستور أو القانون أو قرارات اللجنة العليا، وإعداد تقرير يومي عما تراه من مخالفات، ويُعرض هذا التقرير على اللجنة العليا، فإذا رأت أن في الأمر مخالفة" أخطرت الممثل القانوني للوسيلة الإعلامية، وذلك بخطاب مسجل بعلم الوصول، مرفقاً به صورة من ملاحظة اللجنة العليا ورأيها، ويجب على هذا الممثل أن يرسل إلى الأمانة العامة رأي الوسيلة الإعلامية في ملاحظة اللجنة العليا، وذلك خلال أربع وعشرين ساعة من تاريخ إخطاره، وفور تلقي الأمانة العامة للرد، تعرض تقريراً على اللجنة العليا متضمناً ملخص ما نُشر والضوابط أو الأصول المهنية التي تمت مخالفتها، وأثر ذلك على سلامة الانتخابات أو الاستفتاء.

وان رأت اللجنة العليا ثبوت المخالفة فتقوم بإصدار أيأ من القرارات الآتية: "١ - الاكتفاء بما ذكرته الوسيلة الإعلامية في ردها - إن هي أقرت بالمخالفة - مع إلزامها بنشر اعتذار وتعهد بعدم ارتكاب أية مخالفة في المستقبل. ٢- إلزام الوسيلة الإعلامية بنشر نقد لسياستها التحريرية بشأن ما نُشر على أن يكون مكتوباً بمعرفة اللجنة العليا، ويُنشر النقد بالكيفية التي تحددها. ٣- إلزام الوسيلة الإعلامية بعدم نشر أية تغطية أيأ كانت صورتها أو استطلاع رأي عن الانتخاب أو الاستفتاء، وذلك خلال الفترة التي تحددها اللجنة العليا، على أن يُنشر قرارها بالكيفية التي تحددها، وللممثل القانوني للوسيلة الإعلامية استصدار أمر على عريضة من رئيس محكمة القضاء الإداري بإلغاء قرار اللجنة العليا الصادر في هذا

(١) المادة (٣٦) من قانون مباشرة الحقوق السياسية رقم (٤٥) لسنة ٢٠١٤.

الشأن، وتطبق على هذا الطلب الأحكام المنصوص عليها في قانون المرافعات بشأن الأوامر على عرائض".

ووفقاً للمادة (٢٠) من القانون رقم (٢٢) لسنة ٢٠١٤، فإنها تلتزم وسائل الإعلام المرئية والمسموعة والمؤسسات الصحفية المملوكة للدولة بتحقيق المساواة بين المرشحين في استخدامها لأغراض الدعاية الانتخابية، وتختص لجنة الانتخابات الرئاسية باتخاذ الإجراءات التي تراها ضرورية عند مخالفة أحكام هذه المادة، ولها على وجه الخصوص إصدار قرار بالوقف الفوري لهذه المخالفة.

ولقد عبر الدستور ٢٠١٤ المعدل صراحةً عن الحياد الإعلامي في التعديلات الدستورية التي تضمنها، إذ قضت المادة (٧٢) بضمان استقلال المؤسسات الصحفية ووسائل الإعلام المملوكة لها بما يكفل حيادها وتعبيرها عن كل الآراء والاتجاهات السياسية والفكرية والمصالح الاجتماعية، وضمان المساواة وتكافؤ الفرص في مخاطبة الرأي العام، ونصت المادة (٢١١) على أن يكون المجلس الأعلى لتنظيم الإعلام مسؤولاً عن ضمان وحرية الصحافة والإعلام المقرر بالدستور والحفاظ على استقلالها وحيادها وتعدديتها وتنوعها، وتقوم الهيئة الوطنية للإعلام، وفقاً للمادة (٢١٣) منها، بضمان استقلالها وحيادها والتزامها بأداء مهني وإداري واقتصادي رشيد.

وأخيراً أصبحت الهيئة الوطنية للانتخابات، الصادرة بالقانون رقم (١٩٨) لسنة ٢٠١٧، هي الجهة المسؤولة عن مراقبة الحياد الإعلامي، وتحقيق المساواة بين جميع الناخبين والمرشحين خلال مرحلة الدعاية الانتخابية، ولها في سبيل ذلك الحق في إصدار القرارات اللازمة في هذا الشأن.

### الفرع الثالث

#### دور الإدارة العامة في مراقبة الحياد للإعلامي في العراق

أوكل المشرع العراقي مهمة مراقبة على الدعاية الانتخابية إلى هيئة مستقلة<sup>(١)</sup>، وهي هيئة المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم (٣١) لسنة ٢٠١٩، إذ نصت المادة (١) منه على تأسيس هيئة مستقلة ومهنية ومحايدة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري وتخضع لرقابة مجلس النواب<sup>(٢)</sup>، ومبدأ الحياد في الجهات المعنية بالشأن الانتخابي الانتخابي يعني وقوفها على مسافة واحدة من جميع الأحزاب والمرشحين من دون تفضيل وتمييز لا يجد له سنداً من القانون أو يشكل مخالفة قانونية والحياد أمر ضروري للإدارة الانتخابية من أجل كسب ثقة الناخب السياسي، وعموم الجماهير، وكذلك كسب ثقة الشركاء في العملية السياسية، وأن "الجهاز الحيادي، لا يهتم بنتيجة الانتخاب الذي يديره، فدوره يقوم على تهيئة الساحة، التي سيتواجه فيها المرشحون والأحزاب، وعلى تزويد جميع الناخبين بالمعلومات المطلوبة، لتمكينهم من التصويت بطريقة متنورة، إلى حد معقول، وعلى تجميع الاصوات، وإعلان النتائج، دون الاضرار بأي حزب، أو مرشح"<sup>(٣)</sup>.

وأما مراقبة الالتزام بشروط الدعاية الانتخابية فقد أناطها المشرع إلى لجان الرصد المشكلة في المكتب الوطني والمكاتب الانتخابية في المحافظات بالتنسيق مع أمانة بغداد والمديريات والدوائر البلدية لرصد المخالفات الخاصة بالحملات الانتخابية في أماكن ممارسة الدعاية الانتخابية والتنسيق مع هيئة الاتصالات والإعلام بشأن مخالفات وسائل الإعلام المرئية أو المسموعة<sup>(٤)</sup>، وهذا يعني أن المفوضية العليا المستقلة للانتخابات ليست الجهة الوحيدة المختصة بمراقبة الحياد الإعلامي في العراق، فهناك هيئة الإعلام والاتصالات المسؤولة أيضاً عن وضع ضوابط وأنظمة التغطية الإعلامية اثناء مدة الانتخابات، ومنها تلك الصادرة في عام ٢٠٠٩ فقد جاء في المادة (٩) التغطية المنصفة "على جميع وسائل

(١) شكلت بموجب أحكام الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ وتطبيقاً لأحكام المادة (١٠٢).

(٢) المادة (١) من قانون هيئة المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم (٣١) لسنة ٢٠١٩.

(٣) ينظر: عبدو سعد وآخرون، النظم الانتخابية، (ط١، منشورات الحلبي، بيروت | ٢٠٠٥)،

ص ٦٢.

(٤) المادة (٢١) من نظام الحملات الانتخابية رقم (٥) لسنة ٢٠٢٠.

البحث الاعلامي ان توفر للكيانات والتحالفات السياسية أو أي من مرشحيها فرصاً وتغطيات منصفه فيما يتعلق بالأحداث والنشاطات الانتخابية التي يشاركون فيها والتي تستحق التغطية الاخبارية"، وغيرها من القواعد، والنظم التي تخص شبكة الإعلام العراقي، وكيفية توفير تغطية عادلة بالتنسيق مع المفوضية وهي الجهة المسؤولة عن إجراء الانتخابات والاستفتاءات في العراق<sup>(١)</sup>، وهو ما أكد عليه أيضا قانون شبكة الإعلام العراقي رقم (٢٦) لسنة ٢٠١٥ المادة (٦) / أولاً/ رابعاً<sup>(٢)</sup>.

## البحث الثاني

### ضوابط الإدارة لتنظيم الدعاية الانتخابية

تحتاج الدعاية الانتخابية للتمويل مما يدفع المرشحين أو الأحزاب السياسية إلى البحث عن مصادر مشروعة أي لا تنطوي على مخالفه للقانون لتمويل الدعاية الانتخابية الخاصة بها، وهي أموال قد تكون شخصية للمرشح، أو أموالاً عامة تعود للدولة، أو لجهات خارجية تدعم مرشح أو حزب سياسي معين من أجل أهداف معينه، أو قد تكون أموال شركات تسعى للدخول في العمل السياسي والحصول على النفوذ، ولذلك تقوم بدعم الدعاية الانتخابية وتمويلها للمرشح، أو الحزب السياسي المتقارب مع ما تطمح إليه من أهداف وروى مشتركة، ولذلك تسعى الدول جاهدة من اجل تنظيم مصادر تمويل الدعاية الانتخابية لما لذلك من آثار وخطورة ولا سيما فيما يتعلق بالدعم الخارجي الذي يكون سبباً للتدخل في الشؤون الداخلية للدول ومن ثم المساس بسيادة الدولة والأضرار بسمعة، ونزاهة الانتخابات، لذلك تقوم دول عديدة بتمويل الأحزاب السياسية والكيانات من الميزانية العامة للدولة<sup>(٣)</sup>.

(١) دليل قواعد ونظم التغطية الإعلامية خلال فترة الانتخابات، (هيئة الإعلام والاتصالات العراقية | ٢٠٠٩)، ص ٧.

(٢) قانون شبكة الإعلام العراقي رقم (٢٦) لسنة ٢٠١٥.

(٣) ينظر: وليد كاصد الزبيدي، قانون انتخابات مجالس المحافظات (٣٦) لسنة ٢٠٠٨ المعدل - دراسة تحليلية، (دار السنهوري، بيروت | ٢٠١٦)، ص ١١٥.

سنقوم ببحث هذا الموضوع وفقاً للآتي: نتناول في المطلب الأول التزامات المرشح في الدعاية الانتخابية، ونخصص المطلب الثاني لرقابة الإدارة على حجم الانفاق الانتخابي، ونبين في المطلب الثالث رقابة الإدارة على الدعاية الانتخابية.

## المطلب الأول

### التزامات المرشح في الدعاية الانتخابية

يقصد بشرعية الوسائل المستخدمة في الدعاية أن تكون مجازة على وفق القانون الانتخابي والدستور الذي ينظم الشأن الانتخابي في بعض الدول، بعيداً عن وسائل العنف والإكراه وبما يضمن حرية التعبير وحرية الفكر كمبدأ دستوري يتم مراعاته في القانون الانتخابي الذي يمنع ويحظر كل أشكال العنف والإكراه المعنوي والجسدي، ويحاسب كل من يستخدم الوسائل غير المشروعة تحت عنوان جرائم الدعاية الانتخابية<sup>(١)</sup>، وذلك نظراً لأهمية لانتخابات واعتمادها كأسلوب أو وسيلة وحيدة للوصول للحكم والسلطة في الدول الديمقراطية، واتساع حجم المشاركة الشعبية في الشؤون العامة، وتساعد دور الدعاية الانتخابية بوصفها من أهم أسس الانتخابات ولاسيما في المجتمعات الديمقراطية الراسخة، وعلى الرغم من ذلك تبقى هناك ممارسات غير مشروعة تصاحب الدعاية الانتخابية للمرشحين، أو الأحزاب والكيانات السياسية، تظهر اثناء الممارسة الميدانية نتيجة استخدام المال السياسي والوعود والترغيب الذي تشهده الانتخابات الموسمية والتي تشهد أيضاً أساليب الخداع والتضليل للرأي العام وتشويه سمعة الخصوم من خلال ما يعرف بالعنف الانتخابي ونحوه من الوسائل غير الصحيحة، ولذلك تسعى التشريعات الانتخابية لمعالجة الاستخدام غير المشروع لوسائل الدعاية الانتخابية تحقيقاً لانتخابات حرة وشفافة تمثل مكونات الشعب بكل اطيافه بعيداً عن الإكراه والعنف، فعلى المرشح أن لا يلوح بالتهديد والعقوبات والتخويف، وأن لا يلوح بالهدايا والعطايا<sup>(٢)</sup>، لما لها أثر في إيقاع الناخب في الغش والوهم وتوجيه إرادته نحو عمل يضر بالمصلحة العامة.

(١) سلسلة دراسات سياسية واستراتيجية معاصرة، الصادرة عن (مركز الدراسات الاستراتيجية والدولية بجامعة بغداد|٢٠١٤)، ص ١٧.

وسنقسم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع، نتناول في الأول التزامات المرشح في الدعاية الانتخابية في فرنسا، وفي الثاني ندرس التزامات المرشح في الدعاية الانتخابية في مصر، ونخصص الثالث لتوضيح التزامات المرشح في الدعاية الانتخابية في العراق.

## الفرع الأول

### التزامات المرشح في الدعاية الانتخابية في فرنسا

في فرنسا تحظر النصوص، وسائل الدعاية غير المشروعة، كاستخدام الملصقات التي تتضمن تركيبة الالوان الخاصة، بعلم الدولة، وهي (أزرق، أحمر، أبيض) خشية أن يتولد لدى الناخبين، الاعتقاد بوجود ترشيح رسمي، مؤيد من السلطات العامة<sup>(١)</sup>. وفي فرنسا أيضاً، قضى المجلس الدستوري، بأن استخدام اسم رئيس الجمهورية، من قبل بعض المرشحين الذين يعتمدون في الدعاية، على دعم الرئيس لهم، أصبح أمراً متكرراً منذ عام ١٩٥٨<sup>(٢)</sup>، مما يشكل مخالفة وتضليلاً للرأي العام يتمثل في الاستفادة من إنجازات الرئيس في الدعاية الانتخابية من قبل الغير، ومن وسائل الدعاية الانتخابية غير المشروعة وغير القانونية، التي حظرها القانون الفرنسي قيام المرشح بمخاطبة جماهير الناخبين ليس كونه مرشحاً، وإنما بصفته الرسمية<sup>(٣)</sup>، وتعد فرنسا من أكثر الدول من ناحية الدقة في التنظيم القانوني لأعمال الدعاية الانتخابية، فقد أصدر المشرع كثيراً من القوانين، التي نظمت استعمال الوسائل الدعاية، فقد نظمت الوسائل الدعاية الخاصة بانتخابات الجمعية الوطنية بموجب قانون ٢٠/اذار/١٩١٤، وقانون ١٧/اب/١٩٤٥، وقانون ٢٥/تشرين الثاني/١٩٤٦، وايضاً ١٣/تشرين الثاني/١٩٥٨، وقانون ٢٩/كانون الاول/١٩٦٦<sup>(٤)</sup>، وهذا يؤكد حرص المشرع الفرنسي على معالجة الاستخدام غير القانوني للدعاية الانتخابية وتقليل آثارها في الناخب الفرنسي.

(١) ينظر: ضياء حمد عاجل، جرائم الدعاية الانتخابية- دراسة مقارنة، (ط١)، مكتبة زين الحقوقية، بيروت| ٢٠١٦)، ص ٣٠.

(٢) د. داود الباز، مصدر سابق، ص ٥٤٦.

(٣) ينظر: د. عكاب احمد محمد، مصدر سابق، ص ١٦٣.

(٤) ينظر: سعد مظلوم العبدلي، مصدر سابق، ص ١٤٣.

## الفرع الثاني

### التزامات المرشح في الدعاية الانتخابية في مصر

فقد نص قرار لجنة الانتخابات الرئاسية في مصر رقم (٣) لسنة ٢٠٠٥ على القواعد المنظمة للحملات الدعاية الانتخابية، في المادة (٢) يجب الالتزام في الدعاية الانتخابية بما يلي، الامتناع عن استخدام العنف، أو التهديد به، وحظر تقديم الهدايا، أو التبرعات أو المساعدة النقدية أو عينيه أو غير ذلك من المنافع أو الوعد بتقديمها، وسواء كان ذلك بصورة مباشرة أو غير مباشرة، وكما ورد النص على أن تتولى لجنة الانتخابات الرئاسية مراقبة ما تقوم به وسائل الإعلام المرئية والمسموعة المملوكة للدولة لأغراض الدعاية الانتخابية، وذلك من أجل ضمان تحقيق المساواة بين المرشحين في استخدام هذه الوسائل، ومنحها القانون أن تتخذ ما تراه من تدابير عند مخالفة ذلك<sup>(١)</sup>، وحرص المشرع المصري، في الانتخابات البرلمانية على حظر استخدام المباني والمنشآت الحكومية، ووسائل النقل العام بموجب المادة (١١) من قانون رقم (٣٨) لسنة ١٩٧٢ المعدل بقانون (١٧٥) لسنة ٢٠٠٥<sup>(٢)</sup>، وهذا تأكيد من المشرع المصري على حرمة المال العام، وعدم استخدامه لأغراض الدعاية الانتخابية للمرشحين أو الأحزاب السياسية، وما يترتب على ذلك من آثار ومخاوف تؤثر على نزاهة الانتخابات، وصحة وسائل الدعاية الانتخابية المستخدمة فيها، وبالتالي تعرضها لخطر مخالفة القانون نتيجة الإضرار بالمال والمصلحة العامة.

ومنع المشرع المصري أيضاً، استخدام المرشحين للشعارات المستندة على أساس ديني في الدعاية الانتخابية، وكان آخرها التعديل بموجب المرسوم رقم (٤٦) لسنة ٢٠١١ الخاص بتعديل بعض أحكام القانون رقم (٧٣) لسنة ١٩٥٣<sup>(٣)</sup>.

(١) ينظر: د. عبد الفتاح مراد، موسوعة الانتخابات، (ط ١)، الناشر بلا، بدون تاريخ، (مصر) ص ٧٤.

(٢) ينظر: د. عادل محمد السيد، الضوابط القانونية للدعاية الانتخابية بين النص والتطبيق، (دار النهضة العربية القاهرة | ٢٠١٩)، ص ٣٠٧.

(٣) ينظر: د. عكاب أحمد محمد، مصدر سابق، ص ١٦٤.

### الفرع الثالث

#### التزامات المرشح في الدعاية الانتخابية في العراق

يحظر قانون الانتخابات مجلس النواب العراقي رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠<sup>(١)</sup>، استغلال أبنية الوزارات ومؤسسات الدولة المختلفة، وكذلك أماكن العبادة لأية الدعاية الانتخابية أو أنشطة انتخابية للكيانات السياسية والمرشحين“ وذلك لإبعاد هذه الأماكن التي تحظى بثقة العامة عن الاستغلال غير الصحيح في ظل أجواء المنافسة السياسية والدعاية الانتخابية الشديدة بين الأحزاب أو الائتلافات السياسية والمرشحين، وقد ورد هذا المنع بموجب المادة (٢٥) من هذا القانون، وحظر استعمال شعار الدولة الرسمي في الاجتماعات، التي تقوم بها القوى السياسية والمرشحين من أجل الترويج للبرنامج الانتخابي والتثقيف الانتخابي لصالح المرشح، أو القائمة الانتخابية وذلك مخافة استغلال شعار الدولة في كسب التأييد والدعم وإيهام الناخب بأن المرشح يحظى بالدعم من الدولة، وهذا الحظر يشمل أيضاً الاعلانات والنشرات، التي تستخدم في الحملة الانتخابية بما في ذلك المنشورات والمطبوعات، التي تستخدم لأغراض الدعاية الانتخابية من قبل فريق الحملة الانتخابية للمرشح أو للحزب السياسي، وذلك بحسب المادة (٢٦) من هذا القانون، وفي إطار منع استغلال النفوذ الوظيفي أو موارد الدولة نص القانون في المادة (٢٧) على حظر استغلال ما يتمتع به الموظفون من نفوذ وظيفي أو استخدام موارد الدولة لأغراض الدعاية الانتخابية سواء كان ذلك لصالحهم أم لصالح المرشحين وهذا الحظر يشمل الأجهزة الأمنية والعسكرية وذلك لإبعاد هذه الأجهزة عن الشبهات والتدخل في الشؤون السياسية لصالح مرشح أو حزب ما في الوقت الذي تمثل هذه المؤسسات والأجهزة الجميع من أبناء الوطن.

وحظر المشرع العراقي ممارسة كل أشكال الترغيب والترهيب، أو الضغط والإكراه ومنح المكاسب المادية، أو المعنوية والوعد بها بهدف الكسب الانتخابي من خلال التأثير في قناعات واردة الناخب باستخدام الضغط الجسدي، أو المعنوي بشكل غير مشروع، خدمة لأغراض الدعاية الانتخابية والمنافسة السياسية بعيداً عن الأجواء الصحيحة في الاختيار القائم على القناعة والاختيار بوعي واردة كاملة وخالية من القيود، وذلك بحسب ما جاء في

(١) للمزيد من التفاصيل ينظر قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (٤) لسنة ٢٠٢٣ المعدل.

المادة (٢٨)، ومنع استغلال المال العام، وهو ملك الجميع والحفاظ عليه واجب الجميع، وكذلك منع القانون في المادة (٢٩) استغلال المال العام في الدعاية الانتخابية لأي مرشح أو حزبي سياسي أو الإنفاق من الأموال المخصصة للوزارات أو أموال الأوقاف كونها وجدت خدمة للجميع ولغرض إنجاز أعمال هذه الجهات وفقاً للقانون، ولأبعاد الدعاية الانتخابية والنظام الديمقراطي في العراق من خطر التدخل الخارجي بحجة دعم الأحزاب أو دعم شرائح معينة من المجتمع منع القانون تمويل الدعاية الانتخابية للمرشح أو الحزب السياسي من أموال الدعم الخارجي، ولم يغفل المشرع العراقي الممارسات غير المشروعة في يوم التصويت أو الاقتراع إذ منع توزيع برامج عمل أو منشورات أو سواها في من المنشورات أو الوثائق من قبل المرشح أو بواسطة غيره لكون ممارسة مثل هذه الاعمال تؤدي إلى التشويش على إرادة الناخب، وهذا المنع يشمل أيضاً العاملين في دوائر الدولة وأعضاء السلطات المحلية، وكذلك لا يجوز ترويج الدعاية الانتخابية لمرشح أو حزب سياسي غير مسجل في قوائم المرشحين المصادق عليها من قبل المفوضية، وذلك استناداً لأحكام المادة (٣٠) / أولاً / ثانياً / ثالثاً) من هذا القانون، بل ذهب المشرع العراقي إلى أكثر من ذلك عندما قرر في الفصل الثامن مجموعة من الأحكام الجزائية تتراوح ما بين الحبس أو الغرامة تطال المخالف لأحكام هذا القانون، منها تلك المتعلقة بالدعاية الانتخابية، ومما ينبغي أن يذكر هنا أن نظام الحملات الانتخابية رقم (٥) لسنة ٢٠٢٠ الصادر عن المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق، جاء أيضاً بأحكام تنظم الدعاية الانتخابية، وتمنع الاستعمال غير المشروع، ومنها منع نشر أي إعلان، أو برامج، أو صور للمرشحين في مراكز ومحطات الاقتراع، وممارسة الدعاية ولصق الاعلانات الانتخابية للأحزاب والتحالفات السياسية والمرشحين لمسافة تقل عن (١٠٠) متر عن أماكن مراكز ومحطات الاقتراع، أو الأبنية التابعة للمفوضية<sup>(١)</sup>.

وكذلك منع النظام الانتخابي رقم (٥) لعام ٢٠٢٠ استغلال، أو استخدام أي وسيلة من وسائل الدعاية الانتخابية الخاصة بالمفوضية العليا المستقلة للانتخابات من قبل الأحزاب، أو التحالفات السياسية في الدعاية الانتخابية الخاصة بهم، كون الدعاية الانتخابية المعدة من قبل

(١) المادة (٥) من نظام الحملات الانتخابية رقم (٥) لسنة ٢٠٢٠، الصادر عن المفوضية العليا المستقلة للانتخابات

المفوضية تستهدف تشجيع الناخبين على المشاركة في الانتخابات، وهي جهد وطني ومهني لا يدعم حزب، أو مرشح ما، وإنما تقف مع الجميع على مسافة واحدة بدون تفضيل أو محاباة في المعاملة“ وذلك تطبيقاً لمبادئ الدستور والمساواة امام القانون وترسيخاً لمبادئ المساواة والحياد، التي تحكم عمل مؤسسات وهيئات الدولة كافة، المادة (٦) من النظام، وحظر النظام أيضاً وفي المادة (١٣) منه، اصدار البيانات الزائفة أو استخدام أسلوب التشهير ضد مرشح أو حزب سياسي مشارك في عملية الانتخابية، أو ضد المفوضية، فضلاً عن حظر الافكار التي تدعو إلى اثاره العنف والكراهية، أو النعرات القومية، أو الدينية، أو الطائفية، أو التكفيرية، أو القبلية، أو الاقليمية وسواء كان ذلك عن طريق الشعارات أو الصور أو الخطابات أو وسائل الإعلام المرئية أو المسموعة وأي وسيلة اخرى من وسائل الاعلام والاتصالات المختلفة، فضلاً عما ورد في الحظر أيضاً في المواد (٧، ٨، ٩، ١٠، ١١، ١٢، ١٥) من هذا النظام، التي تجد لها ذكراً أيضاً في القانون الانتخابي رقم (٩) لعام ٢٠٢٠.

ومما تجدر الإشارة إليه هنا هو السماح في استخدام دور العبادة بموجب أحكام هذا النظام لأغراض حث الناخبين على المشاركة في الانتخابات، والترويج للعملية الانتخابية فقط<sup>(١)</sup>، ومنع جميع المرشحين من استخدام صور، وأسماء رؤساء الأحزاب والتحالفات، التي لا ينتمون إليها، ولم يكونوا ضمن قوائم مرشحهم في الدعاية الانتخابية<sup>(٢)</sup> وذلك لتجنب تضليل الرأي العام، وكسب الأصوات بشكل غير شرعي، وما ينبغي ذكره هنا في القسم الرابع من النظام<sup>(٣)</sup> "على أن تتولى لجان الرصد المشكلة في المكتب الوطني والمكاتب الانتخابية في المحافظات والتنسيق مع امانة بغداد والمديريات والدوائر البلدية التابعة لها، وذلك لرصد المخالفات الخاصة بالحملات الانتخابية والتنسيق حول نفس الموضوع مع هيئة الاتصالات والإعلام بشأن المخالفات المرتكبة من قبل وسائل الإعلام المرئية أو المسموعة وخاصة تلك المملوكة للمرشحين، أو للأحزاب السياسية، وذلك من أجل الحفاظ على الأمن

(١) المادة (١٨) من النظام الانتخابي رقم (٥) لعام ٢٠٢٠، الصادر عن المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق.

(٢) المادة (١٩) من النظام الانتخابي رقم (٥) لعام ٢٠٢٠، الصادر عن المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق.

(٣) المادة (٢١) من النظام الانتخابي رقم (٥) لعام ٢٠٢٠، الصادر عن المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق.

المجتمعي والنسيج الاجتماعي وضمان نزاهة الانتخابات وفقاً للمعايير الدولية وبما يحافظ على ثقة كل أطراف عملية الانتخابية بما فيها المنظمات الدولية المعنية بالشأن الانتخابي والمنظمات الإقليمية والمحلية.

## المطلب الثاني

### رقابة الإدارة على حجم الإنفاق الانتخابي

يلعب المال دوراً هاماً في سير الدعاية الانتخابية، والتي تتكلف وسائلها نفقات باهظة، إلى التنافس الشديد على المقعد البرلماني أو البداية المبكرة للإعلان والدعاية من جانب الأحزاب<sup>(١)</sup>، خاصة ارتفاع تكاليفها في ظل الانتخاب الفردي<sup>(٢)</sup> لأن المرشح وحده يتحمل تكاليف تلك الدعاية، في حين مساهمة المرشحين في تكاليف الدعاية الانتخابية حال الانتخاب بالقائمة<sup>(٣)</sup>، لذا تعلن بعض الدول تحمل الخزنة العامة جانب من النفقات، شرط حصول المرشح على نسبة مئوية من أصوات الناخبين<sup>(٤)</sup>، ويتزايد عموماً الحديث عن دور المال في الانتخابات عند الأخذ بنظام الانتخاب الفردي، خاصة في ظل الفوارق، الاجتماعية، ونسبة الفقر والامية<sup>(٥)</sup>.

ونظراً لاختلاف القدرات المالية للمرشحين في الدعاية الانتخابية فإنه ينتج عنها إخلال بمبدأ المساواة بين المرشحين على نحو يقيني، إذ لا بد من تدخل الإدارة لتنظيم الدعاية الانتخابية، وعلى وجه الخصوص مسألة نفقات الدعاية<sup>(٦)</sup>، لذا يتعين أن يكون

(١) ينظر: د. محمد فرغلي محمد علي، مصدر سابق، ص ٦٧٧.

(٢) ينظر: د. جابر جاد نصار، الأداء التشريعي لمجلس الشعب والرقابة على دستورية القوانين في مصر، (دار النهضة العربية، القاهرة|١٩٩٩)، ص ٤٢.

(٣) ينظر: د. صلاح الدين فوزي: النظم السياسية النظرية والتطبيق، (دار النهضة العربية، القاهرة|١٩٨٥)، ص ٤٣٤.

(٤) شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية (ANND) بالتعاون مع المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (IDEA)، التطور الديمقراطي في مصر، ٢٠٠٥، ص ٨٠.

(5) Warren FREEDMAN; op.cit., p. 113.

لإنفاق كل مرشح سقف لا يجوز اختراقه للحد من دور المال في الانتخابات، وخطورته في تشويه عملية الاقتراع، نظراً لخلقه ظروف انتخابية غير متساوية<sup>(١)</sup>.

وسنقسم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع، نتناول في الأول رقابة الإدارة على حجم الانفاق الانتخابي في فرنسا، وفي الثاني ندرس رقابة الإدارة على حجم الانفاق الانتخابي في مصر، ونخصص الثالث لتوضيح رقابة الإدارة على حجم الانفاق الانتخابي في العراق.

## الفرع الأول

### رقابة الإدارة على حجم الانفاق الانتخابي في فرنسا

انشئت فرنسا اللجنة الوطنية لحسابات الحملة والتمويل السياسي (CNCCFP) وفقاً لأحكام المادة (L.52-11-1) من قانون اللجنة الوطنية -بعد إجراء المراجعة- رفض أو إصلاح حسابات الحملة، وتخضع نفقات انتخاب المرشحين وفقاً للمادة (-L.52) 4 إلى مبلغ مقطوع من الدولة يساوي (50٪) من الحد من إنفاقهم، ولا يتم دفع مبلغ مقطوع للمرشحين الذين حصلوا على أقل من (5٪) من الأصوات المدلى بها في الاقتراع الأول، أو أولئك الذين لم يمثلوا لأحكام المادتين (L.52-11) و (L.52-12)، أو الذين تم رفض حسابهم أو الذين لم يودعوا حساب الحملة<sup>(٢)</sup>، وتنص المادة (R.39-3) من القانون على التسديد الكلي أو الجزئي من النفقات المسجلة في حساب الحملة، ويخطر قرارات اللجنة الوطنية لحسابات الحملة والتمويل السياسي بالموافقة على حسابات حملة المرشحين للمحافظ المختص<sup>(٣)</sup>، وكما يجب فتح حساب مصرفي للمرشح يقيد به المعاملات المالية كافة وإجراءات تمويل الحملات الانتخابية<sup>(٤)</sup>، وضرورة الالتزام بشروط استخدام فواتير الصرف لتمويل تكلفة الحملة السياسية، والتي قضت بها المادة (L.52-12) من قانون الانتخابات، وإلا سيعلن عدم أهليته للمنصب، مثل ما حدث مع السيد جيرار في انتخابات

(١) طوني عطا الله: تقنيات التزوير الانتخابي وسبل مكافحتها، (المركز اللبناني للدراسات،

بيروت|٢٠١١)، ص ٥٤.

(2) Conseil d'etat, 4ème et 1ère sous-sections réunies, 26-07-1996, n° 157658.

(3) Conseil d'etat, 9/ 8 sss, 21 Août 1996, n° 168239.

(4) Conseil d'etat, 6ème et 2ème sous-sections réunies, 09-10-1996, n° 168461.

الجمعية الوطنية عام ١٩٩٧<sup>(١)</sup>، وأكد مجلس الدولة الفرنسي بأن المحكمة الإدارية المختصة بالبت في الطلب من مرشح الكتلة النيابية ضد قرار اللجنة الوطنية لحسابات الحملة السياسية والتمويل، وتحديد النفقات التي ينبغي إدراجها في حساب الحملة، وتحديد مراقبتها من قبل الدولة، وفقاً لأحكام المادة (L.52-12) من قانون الانتخابات<sup>(٢)</sup>.

ويجب على المرشح أن يقدم حساب الحملة الانتخابية خلال المدة القانونية، ولا شك أن نفقات الحملة الانتخابية تخضع لتقدير اللجنة الوطنية لحسابات الحملة والتمويل السياسي (CNCCFP)، ويشترط تقديمها للقاضي الانتخابات بشكل دوري استناداً إلى المادة (L.52-15) من قانون الانتخابات خلال مدة الستة أشهر المنصوص عليها في هذه المادة<sup>(٣)</sup>.

وتقوم اللجنة بعدة إجراءات لفحص الأوراق المقدمة من المرشحين المبين به نفقات حملتهم الانتخابية، وقد تستبعد اللجنة مستند صرف لجزء من نشاط الحملة وترفض إدراجه ضمن مبلغ السداد، كما حدث في نقض الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية في "كليمون فيران" بتاريخ ٢٣/سبتمبر/١٩٩٩، وقالت المحكمة إن المادة (-L.52-11) 1 من قانون الانتخابات تحدد أحكام وشروط المرشحين لسداد مصروفات حملتهم<sup>(٤)</sup>، وقد ترفض اللجنة استرداد حساب الحملة نتيجة أن المتقدم لم يحصل على نسبة (٥/٠) وفقاً للقانون الانتخابي<sup>(٥)</sup>، وهذا ما أكده مجلس الدولة في شكوى السيد ويليام بنقض قرار اللجنة الوطنية لحسابات الحملة والتمويل السياسي، والتي رفضت فيه سداد النفقات المتكبدة في الانتخابات ١٠ و١٧/يونيو/٢٠٠٧<sup>(٦)</sup>، وينبغي تقديم ميزانية الانفاق الانتخابي بشكل

(1) Conseil constitutionnel, 22-09-1998, n° 98-2558.

(2) Conseil d'etat, 6 ème et 1ère sous-sections réunies, 10-04-2009, n° 315011.

(3) Conseil d'etat, 8ème et 3ème sous-sections réunies, 21-10-2009, n° 327521

(4) Cour administrative d'appel de Lyon, 3 eme chambre - formation a 3, 27 Janvier 2004, n° 00LY00195.

(5) Cour administrative d'appel de Bordeaux, 2e chambre, 5 Février 2002, n° 98BX00845.

(6) Conseil d'etat, 3ème et 8ème sous-sections réunies, 24 Juillet 2009, 2009, n° 315210.

دقيق لتلافي بحث البرلمان يومي ما إذا كان الانتهاك متعمد ام من عدمه، فقد تم رفض حساب حملة السيد (NOWAK) من قبل اللجنة الوطنية لحسابات الحملة والتمويل السياسي في قراره الصادر في ١٠/سبتمبر/٢٠١٨، على أساس أنه لا يحتوي على وصف دقيق لمجموع المصروفات المتعلقة بالانتخابات<sup>(١)</sup>.

وقضت المحكمة بأن محاكم الاستئناف الإدارية هي المختصة بالنظر والبث في الطعون لسداد قيمة الدعاية الانتخابية، والمنازعات المتعلقة بسداد قيمة الدعاية الانتخابية، بموجب المادة (L.243) من قانون الانتخابات<sup>(٢)</sup>، فيما قضى مجلس الدولة بأن قرار اللجنة الوطنية لحسابات الحملة والتمويل السياسي وفقاً للمادة (L.52-15) من قانون الانتخابات يختص بإصلاح تجاوزات حملة المرشح وإخضاعها إلى المرجعة القضائية، فإذا ما كانت النتيجة تجاوز سقف النفقات الانتخابية فإنها تدخل في اختصاص المجلس الدستوري، وليس من المحتمل الطعن عليه أمام المحكمة الإدارية لذلك يتم رفض طلبه<sup>(٣)</sup>.

وعليه أكد المجلس الدستوري بضرورة التزام المرشحين بقواعد الإنفاق والتمويل للحملة الانتخابية<sup>(٤)</sup>، فإذا ثبت للمحكمة مخالفة المرشح الفائز لقواعد الإنفاق الانتخابي، والتي وضعتها اللجنة الوطنية لحسابات الحملة والتمويل السياسي (CNCCFP) فإن للمحكمة أن تعلن عزل العضو المنتخب، وعده عديم الأهلية تحت الفقرات الأربع الأولى من القسم (LO.136-1) من قانون الانتخابات<sup>(٥)</sup>، فقضت بعدم أهلية السيد مورين لأنه حصل على نسبة (١٪) من الأصوات المدلى بها في الاقتراع يوم ١١/مارس/٢٠١٨، ولم يلتزم بتقديم حساب حملته الانتخابية في الميعاد المحدد من قبل (CNCCFP)<sup>(٦)</sup>، كما قضت بعدم أهلية السيد (ريتشا) ولمدة (٣) سنوات لأنه لم يودع حساب حملته الانتخابية ولم يقدم شهادة عدم وجود نفقات وإيرادات<sup>(٧)</sup>، وفي انتخابات الفرنسيين المقيمين

(1) Conseil constitutionnel, 1 - février - 2019, n°2018-5670 .

(2) Cour administrative d'appel de Nantes, 3ème chambre, 16-11-2000, n° 98NT00380, 00NT00395.

(3) Conseil d'etat ,2 ème et 6 ème sous-Sections réunies ,09-05-1994, n° 151788.

(4) Conseil constitutionnel, 14-10-1997, n° 97-2208.

(5) Conseil constitutionnel, 01-03-2013, n° 2013-4795-AN.

(6) Conseil constitutionnel, 1 -février 2019, n° 2018-5674.

(7) Conseil constitutionnel, 1- février 2019, n°2018-5676.

بالخارج للجمعية بعدم أهلية السيد (LEMOUES) فقد حصل على (١٪) على الأقل من الأصوات التي الوطنية قضت بعدم تم الإدلاء بها في نهاية الاقتراع، والتي عقدت الجولة الأولى منها في ٨/نيسان/٢٠١٨، وانتهى الموعد النهائي لتقديم حساب حملته في ١٨/اب/٢٠١٨ الساعة (١٨:٠٠)، ثم قدم حساب حملته في ١/تشرين الأول/٢٠١٨، بعد انتهاء هذه الفترة<sup>(١)</sup>، كذلك مارست الرقابة على كافة مصادر التمويل للمرشح حتى لو كانت في صورة هدايا أو تبرعات من قبل أشخاص طبيعيين وذكرت بأنه يترتب على المادة (L11-52) من قانون الانتخابات إخضاع كل مرشح في الانتخابات البرلمانية للسقف المنصوص عليه في المادة (L12-52) والذي حصل على (١٪) على الأقل من الأصوات المدلى بها وإنشاء حساب لحملته، وهو مالم يلتزم به السيد (ايمانويل) فإنه يصبح غير مؤهل لمدة (٣) سنوات<sup>(٢)</sup>.

وتمنح المادة (٥٩) من الدستور الفرنسي المجلس الدستوري الفصل في قانونية انتخاب أعضاء الجمعية الوطنية وأعضاء مجلس الشيوخ، وحدث بالفعل عقب الانتخابات البرلمانية في حزيران ٢٠١٧، وذكر بأن المجلس تلقى (٢٩٨) مطالبة من المرشحين والناخبين، فضلاً عن (٣٥١) إحالة من اللجنة التعامل مع الوطنية لحسابات الحملات والتمويل السياسي (CNCCFP)، فقد حدد المجلس الدستوري لنفسه هدف هذا النزاع في أسرع وقت ممكن، ووجدت اعتباراً من (تموز-اب) ٢٠١٧، تم قبول (٢٤٢) مطالبة، ومن (تشرين الثاني) ٢٠١٧-شباط ٢٠١٨ تم تقديم (٥٦) مطالبة للتحقيق، ألغيت العمليات الانتخابية في ثماني دوائر انتخابية مما أدى إلى تنظيم انتخابات فرعية<sup>(١)</sup> ومن أبريل إلى (تشرين الأول) ٢٠١٨، إحالات (٣٥١) من (CNCCFP) استمع المجلس بشكل خاص لرفض حسابات الحملة الانتخابية لناخبين، في كلتا الحالتين، أكد هذا الرفض، لكنه لم يعلن عدم أهلية النواب، واستمع المجلس الدستوري إلى الأحزاب في (١٥) قضية، بعد هذا التقاضي، رأى المجلس الدستوري أنه من الضروري كما في الماضي، إبداء ملاحظات، مقارنة بالانتخابات البرلمانية لعام ٢٠١٢، تضاعف عدد الطلبات المسجلة من قبل المجلس الدستوري ثلاث مرات تقريباً في حالة الشكاوى المتعلقة بانتخاب نائب (٢٩٨ مقابل ١٠٨)، وارتفع عدد الدوائر المعنية -أي الانتخابات المتنازع عليها من (٨٣)

(1) Conseil constitutionnel, 1- février 2019, n°2018-5678.

(2) Conseil constitutionnel, 13 -juillet 2018, n° 2018-5595.

في عام ٢٠١٢ إلى (١٣٦) في عام ٢٠١٧، وزادت الإحالات من (CNCCFP) بنحو (٥٠٪) (٣٥١ مقابل ٢٣٨)، والذي يبدو أنه تم تفسيره إلى حد كبير من خلال الزيادة في عدد المرشحين في الانتخابات: كان مطلوباً من (٦١٢.٥) مرشح لإيداع الحساب عام ٢٠١٧، مقارنة مع (٤٠٣٨٢) مرشح في عام ٢٠١٢، أدت هذه الزيادة في الدعاوى القضائية إلى زيادة في أوقات المعالجة مقارنة بالسنوات السابقة، مما يثير مسألة كيفية علاجها، وتتمثل إحدى الطرق الممكنة للحد من عدد الإحالات إلى المجلس الدستوري في رفع الحد الأدنى للأصوات التي تم الحصول عليها ويمكن رفع هذا الحد، الذي يمثل اليوم (١٪) من الأصوات المدلى بها إلى (٢٪) من الأصوات نفسها<sup>(١)</sup>.

## الفرع الثاني

### رقابة الإدارة على حجم الانفاق الانتخابي في مصر

أصبحت اللجنة العليا للانتخابات، وفقاً للمادة (١١) من قانون مباشرة الحقوق السياسية، هي المسؤولة عن تحديد الحد الأقصى للإنفاق أثناء الدعاية الانتخابية في مصر، فأصدرت اللجنة في ظل الانتخابات التشريعية التي أجريت عام ٢٠٠٥، قراراً بتحديد الحد الأقصى لما ينفقه كل مرشح في الحملة الانتخابية بسبعين ألف جنيه، وفي انتخابات إعادة ثلاثين ألف جنيه، وفي انتخابات مجلس النواب ٢٠١٠ صدر قرار اللجنة العليا للانتخابات رقم (٣٤) لسنة ٢٠١٠، وتضمن الحد الأقصى للإنفاق على الدعاية الانتخابية مائتي ألف جنيه، وفي انتخابات إعادة مائة ألف جنيه، فيما حددت اللجنة القضائية العليا للانتخابات بالقرار رقم (٢١) لسنة ٢٠١١ بعد ثورة ٢٥ يناير "الحد الأقصى لما ينفقه كل مرشح في الدعاية الانتخابية خمسمائة ألف جنيه، ومائتي وخمسين ألف جنيه في حالة إعادة، وذلك لمرشحي النظام الفردي أو مرشحي القوائم الحزبية.

ولقد أعاد قانون مباشرة الحقوق السياسية رقم (٤٥) لسنة ٢٠١٤، التوازن للرقابة على الانفاق الانتخابي، فقد تضمنت المادة (٢٤) من قرار اللجنة العليا للانتخابات رقم (١٦) لسنة ٢٠١٥ والخاص بإصدار اللائحة المنظمة لعمل اللجنة مبلغ (٥٠٠٠٠٠٠) خمسمائة ألف جنيه مصري<sup>(٢)</sup>، كحد أقصى لنفقات كل مرشح والحد الأقصى للإنفاق في

(1) Conseil constitutionnel, 21 - février - 2019, n°2019-28.

(2) المادة (٢٤) من قرار اللجنة العليا للانتخابات رقم (١٦) لسنة ٢٠١٥.

مرحلة الإعادة (٢٠٠) ألف جنيه، وضعف الحدان لكل خمسة عشر مترشحاً تجمعهم قائمة واحدة، ومن خلال ما تقدم يظهر حرص المشرع المصري على تطبيق مبدأ المساواة بين الناخبين وتكافؤ الفرص بين المرشحين وذلك من خلال الإشارة إلى المبدأ في نصوص الدستور والقوانين والقرارات المختلفة.

ويكون الحد الأقصى لما ينفقه كل مترشح في الدعاية الانتخابية في النظام الفردي خمسمائة ألف جنيه ويكون الحد الأقصى للإنفاق في مرحلة الإعادة مائتي ألف جنيه ويضاعف الحدان المشار إليهما لكل خمسة عشر مترشحاً تجمعهم قائمة واحدة<sup>(١)</sup>.

وللمترشح أن يتلقى تبرعات نقدية أو عينية من أي شخص طبيعي مصري أو من الأحزاب المصرية بشرط ألا يتجاوز التبرع العيني والنقدي من أي شخص أو حزب عن (٥٪) من الحد الأقصى المصرح به للإنفاق على الدعاية الانتخابية ويحظر تلقي تبرعات بالزيادة على هذه النسبة ويلتزم المترشح بإخطار اللجنة العليا أسماء الأشخاص والأحزاب التي تلقي منها تبرعاً ومقدار التبرع وتحدد اللجنة العليا الإجراءات التي تتبع لتقدير القيمة النقدية للتبرعات والعينية والتي يتعذر تقديم فاتورة معتمدة بقيمتها<sup>(٢)</sup>.

ويشترط لقبول أوراق الترشح أن يقوم المترشح بفتح حساب بالعملة المحلية في أحد البنوك التي تحددها اللجنة العليا أو بأحد مكاتب البريد يودع فيه ما يتلقاه من التبرعات النقدية وما يخصه من أمواله كما تقيد فيه القيمة النقدية للتبرعات العينية.

وعلى البنك أو مكتب البريد والمترشح إبلاغ اللجنة العليا أولاً بأول بما يتم إيداعه وقيده في هذا الحساب ومصدره كما يقوم المترشح بإخطار اللجنة العليا بأوجه إنفاقه من هذا الحساب وذلك خلال المواعيد ووفق الإجراءات التي تحددها ولا يجوز الإنفاق على الحملة الانتخابية من خارج هذا الحساب<sup>(٣)</sup>.

(١) المادة (٢٥) من قانون مباشرة الحقوق السياسية رقم (٤٥) لسنة ٢٠١٤.

(٢) المادة (٢٦) من قانون مباشرة الحقوق السياسية رقم (٤٥) لسنة ٢٠١٤.

(٣) المادة (٢٧) من قانون مباشرة الحقوق السياسية رقم (٤٥) لسنة ٢٠١٤.

وكما يلتزم كل مترشح إمساك سجل منتظم وفقاً لمعايير المحاسبة المصرية بدون مصادر التمويل ومصاريف دعايته الانتخابية، وتتولى الجهة التي تكلفها اللجنة العليا بمراجعة حسابات الدعاية الانتخابية للمرشحين وذلك تحت إشرافها وتضع اللجنة العليا ضوابط وإجراءات إمساك وتقديم هذا السجل للمراجعة<sup>(١)</sup>.

وأصبحت الهيئة الوطنية للانتخابات، الصادرة بالقانون رقم (١٩٨) لسنة ٢٠١٧، هي الجهة المختصة عن تحديد ضوابط الدعاية ومراقبة التمويل ومراقبة الإنفاق الانتخابي والإعلان عنه، ولا شك أن الرقابة الإدارية كانت غائبة في هذه المرحلة قبل الثورة.

### الفرع الثالث

#### رقابة الإدارة على حجم الإنفاق الانتخابي في العراق

فإن قانون انتخابات مجلس النواب ومجالس المحافظات والأقضية رقم (٤) لسنة ٢٠٢٣<sup>(٢)</sup> العراقي، وقانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم (٣١) لسنة ٢٠١٩، وقانون الحملات الانتخابية رقم (٥) لسنة ٢٠٢٠، لم يحددوا مفهوم الإنفاق الانتخابي، وبالرجوع إلى نظام رقم (١) لسنة ٢٠١٣ الخاص بتنظيم الإنفاق على الحملات الانتخابية نجد أنه قد عرف في القسم الأول الفقرة (٥) منه الإنفاق الانتخابي بأنه مجموع الأموال النقدية والعينية التي يتم إنفاقها من قبل الكيانات والمرشحين خلال مدة الحملة الانتخابية، ووفقاً لهذا التعريف فإن عملية الإنفاق خلال فترة الحملة الانتخابية ليست مفتوحة وتخضع لسقف مالي للإنفاق خلال مدة محددة ومن مصادر معلومة ومشروعة، وقد حدد المشرع العراقي سقف الإنفاق الانتخابي للمرشح بمبلغ مقداره (٥٠) خمسين ديناراً مضروباً بعدد الناخبين في الدائرة الانتخابية على أن لا يزيد هذا المبلغ بأي حال من الأحوال عن (١٠٠) مئة دينار، أما سقف الإنفاق الانتخابي للكيان السياسي يتكون من حاصل ضرب مبلغ (٥٠) ديناراً في

(١) المادة (٢٨) من قانون مباشرة الحقوق السياسية رقم (٤٥) لسنة ٢٠١٤.

(٢) تعدل المادة (٢) من القانون لتقرأ بالشكل الآتي يسري هذا القانون على انتخابات مجلس النواب ومجالس المحافظات والأقضية، ينظر قانون انتخابات مجلس النواب ومجالس المحافظات والأقضية رقم (٤) لسنة ٢٠٢٣ .

عدد المرشحين لقائمة الكيان السياسي في الدائرة الانتخابية<sup>(١)</sup>، وان مخالفة القيود المالية كتجاوز سقف الإنفاق أو عدم تقديم التقارير المالية أو وجود تدليس في التقرير المالي أو كان المحاسب غير قانوني فإن النظام رقم (١) لسنة ٢٠١٣، أعطى للمفوضية في حال ثبوت ارتكاب مخالفة تحديد مقدار الغرامة وآلية فرضها، وعقوبات إدارية تتمثل بحرمان الكيان أو المرشح من الترشيح مستقبلاً لدورة أو دورتين أو بإلغاء الأصوات التي حصل عليها الكيان أو المرشح في دائرته الانتخابية مع إمكانية إحالة مرتكب المخالفة إلى المحاكم المختصة إذا ما تضمن الفعل عنصراً جزائياً وفق القوانين النافذة<sup>(٢)</sup>، وبذلك يكون المشرع العراقي قد اعد مخالفة القيود المالية المذكورة أعلاه بأنها مخالفات إدارية يعاقب عليها بالغرامة المالية أو الإجراءات الإدارية الرادعة.

وبالإشارة إلى قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات فقد حددت، وفقاً للانتخابات التشريعية التي جرت في العراق للعام ٢٠٢١، السقف الأعلى للإنفاق الانتخابي بحد أقصى قدره (٢٥٠) مائتان وخمسون ديناراً مضمراً في عدد الناخبين المسجلين في الدائرة الانتخابية الواحدة، أي أنها رفعت سقف الإنفاق (٥) أضعاف، أما سقف الإنفاق الانتخابي للكيان السياسي فتتكون من نفس المبلغ المخصص للمرشح مضمراً بعدد المرشحين في القائمة الخاصة بالكيان السياسي ضمن الدائرة الانتخابية الواحدة<sup>(٣)</sup>، وبذلك يكون سقف الإنفاق الأعلى للمرشح في محافظة بغداد مثلاً في حال ضرب مبلغ (٢٥٠) مئتان وخمسون ديناراً في عدد الناخبين البالغ (٥٠٠٠٠٠٠) خمسة ملايين دولار وهو مبلغ كبير لن يستطيع المرشح المستقل توفير ربع هذا المبلغ للإنفاق مقارنة مع إمكانية الكتل والأحزاب السياسية وتنوع مصادر تمويلها وهذا برأينا يخالف مبدأ المساواة ونزاهة العملية الانتخابية، ويلاحظ أن نظام الحملات الانتخابية رقم (١١) لسنة ٢٠١٨ ينص في المادة (٤) منه على ضرورة

(١) (القسم الثالث/ الفقرة ١) من النظام رقم (١) لسنة ٢٠١٣، والخاص بتنظيم الإنفاق على الحملات الانتخابية.

(٢) القسم السابع (الفقرات ١ و ٢ و ٣) من النظام رقم (١) لسنة ٢٠١٣، الخاص بتنظيم الإنفاق على الحملات الانتخابية

(٣) الموقع الإلكتروني صوت العراق: [www.Sotalirq.Com](http://www.Sotalirq.Com)

تاريخ الزيارة، ١/١١/٢٠٢٣، الساعة ١٠:٢٠ مساءً.

الالتزام بضوابط الإنفاق الواردة فيه في النظام رقم (١) لسنة ٢٠١٣ بشأن تنظيم الإنفاق على الحملات الانتخابية، في حين خلا نظام الحملات الانتخابية رقم (٥) لسنة ٢٠٢٠ من أي إشارة إلى مثل هذا النص.

### المطلب الثالث

#### رقابة الإدارة على الدعاية الانتخابية

لغرض ضمان حيادية عملية الانتخابية بمراحلها كافة ومنها مرحلة الدعاية الانتخابية تتولى الإدارة عملية رقابة ومتابعة التزام المرشحين والأحزاب ووسائل الإعلام والصحافة بقواعد وضوابط الدعاية الانتخابية، وفقاً لأحكام الدستور والقانون، فضلاً عن رقابتها على أجهزة الإعلام المرئية والمسموعة، والتأكد من مدى التزام تلك الجهات بتحقيق مبدأ المساواة بين المرشحين عند استخدامها في الدعاية الانتخابية، كما تضع الإدارة العديد من الإجراءات والتدابير، وما تراه مناسباً لمواجهة مخالفات وتجاوزات الضوابط التي تضعها.

وسنقسم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع، نتناول في الأول الرقابة الإدارية على الدعاية الانتخابية في فرنسا، وفي الثاني ندرس الرقابة الإدارية على الدعاية الانتخابية في مصر، ونخصص الثالث لتوضيح الرقابة الإدارية على الدعاية الانتخابية في العراق.

### الفرع الأول

#### الرقابة الإدارية على الدعاية الانتخابية في فرنسا

تتولى اللجنة العليا للانتخابات في فرنسا مسؤولية مراقبة ومتابعة التزام المرشحين والأحزاب ووسائل الإعلام والصحافة بقواعد وضوابط الدعاية الانتخابية، والتي تصدرها اللجنة وفقاً لأحكام الدستور والقانون، فضلاً عن رقابتها على أجهزة الإعلام المرئية والمسموعة، والتأكد من مدى التزام تلك الجهات بتحقيق مبدأ المساواة بين المرشحين عند استخدامها في الدعاية الانتخابية، كما تضع اللجنة العديد من الإجراءات والتدابير، وما تراه مناسباً لمواجهة مخالفات وتجاوزات الضوابط التي تضعها اللجنة، ولهذا اصدرت القرار رقم (٥٦) لسنة ٢٠١٠، كما نص قرار اللجنة العليا للانتخابات رقم (٢١) لسنة ٢٠١١ على أن: "تتولى اللجنة القضائية العليا للانتخابات مراقبة مدى التزام المرشحين والأحزاب

بالقواعد والضوابط التي تضعها اللجنة، وعلى الأمانة العامة أن تعرض على اللجنة أولاً بأول ما تتلقاه من شكاوى تقدم من ذوي الشأن، أو بلاغات ترد من جهاز الشرطة أو من النيابة العامة أو من مستشاري اللجان الانتخابية بالمحافظات أو من غيرها لاتخاذ القرار المناسب، وللجنة أن تأمر بإزالة الملصقات وغيرها من وسائل الدعاية الأخرى المستخدمة بالمخالفة لقواعد الدعاية الانتخابية على نفقة المخالف، وعلى المحافظ ومديري الأمن المختصين تنفيذ قرارات اللجنة في هذا الشأن، وللمحافظ أن يطلب ذلك من اللجنة في حالة وجود مخالفة للقواعد، وتعد أمانة اللجنة سجل لتسجيل هذه الشكاوي والمنازعات، وما يتم بشأن كل منها".

ولقد حظر قرار رئيس اللجنة القضائية العليا للانتخابات رقم (٦٧) لسنة ٢٠١١ "كل من المرشحين والأحزاب القيام بالدعاية الانتخابية خلال فترات الصمت الانتخابي"<sup>(١)</sup>، وهو ما أقره القانون الفرنسي، فقد حظر الدعاية الانتخابية قبل افتتاح موعد الحملة الانتخابية في مختلف الانتخابات، لذا يلجأ المرشحون إلى القضاء للشكوى ضد الدعاية الانتخابية المبكرة، وتلزم اللجنة القضائية العليا للانتخابات الجهات الإدارية المختصة "كل في حدود اختصاصه إزالة مخالفات الدعاية بالطريق الإداري، وعلى نفقة المخالف مع تحرير محاضر المخالفات الإدارية اللازمة وعرضها على النيابة العامة المختصة لاتخاذ ما يلزم بشأنها.

ولقد سعت فرنسا إلى تكوين لجنة للرقابة الوطنية على الحملة الانتخابية الرئاسية عام ٢٠٠٧، إلى جانب بعض المؤسسات الأخرى مثل المجلس الدستوري والمجلس السمي والبصري والدراسات الاستقصائية، واللجنة الوطنية لحسابات الحملة والتمويل السياسي، وتختص بمراقبة سلبيات الحملات الانتخابية للمرشحين، والتأكد من تلقيهم التسهيلات والدعم لهم من الدولة مراعاة لمبدأ المساواة، ثم تنشر توصياتها للجهات المعنية<sup>(٢)</sup>، وأكد المجلس الدستوري مراعاة مبدأ المساواة في المادة (L.167-1) من قانون الانتخابات،

(1) Cour Administrative d'Appel de Marseille, 5ème chambre formation à 3, 21 mars 2013, n°11MA01131.

(2) Préconisations de la Commission nationale de contrôle de la campagne en vue de l'élection présidentielle, Dalloz actualité, 19 Octobre 2007

بصيغته المعدلة بموجب القانون الصادر في ٢٩/كانون الاول/٢٠١٦، وأهمها حق الأحزاب والجماعات استخدام قنوات البث والتلفزيون في الخدمة العامة في حملتها للانتخابات البرلمانية، ويتم كل بث من قبل شركات البث التلفزيوني والصوتي الوطنية، ففي الاقتراع الأول، يتم إتاحة وقت بث مدته ثلاث ساعات للأحزاب والجماعات التي تمثلها المجموعات البرلمانية للجمعية الوطنية<sup>(١)</sup>.

## الفرع الثاني

### الرقابة الإدارية على الدعاية الانتخابية في مصر

فقد عالج قانون مباشرة الحقوق السياسية المصري رقم (٤٥) لسنة ٢٠١٤، النقص التشريعي في القانون القديم لإحكام سيطرته على انتهاكات وتجاوزات ممارسة الدعاية الانتخابية وعجز الإدارة عن مواجهتها، فقضت المادة رقم (٣٦) من القانون بالنص على لجان مراقبة الدعاية، إذ تُشكل الهيئة الوطنية للانتخابات لجان مراقبة من خبراء مستقلين، يُعهد إليها رصد الوقائع التي تقع على مستوى المحافظات بالمخالفة للضوابط التي قررها الدستور أو القانون أو قرارات اللجنة العليا بشأن الدعاية أثناء الانتخاب أو الاستفتاء، وتقوم هذه اللجان بإعداد تقارير تتضمن رسداً وتوثيقاً لما تراه من مخالفات، وتعرض هذه التقارير على الأمانة العامة، مثبتاً بها حصر الوقائع ومظاهر المخالفة وتحديد مرتكبها، وتقوم الأمانة العامة بإعداد تقرير عن هذه المخالفات تعرضه على اللجنة العليا<sup>(١)</sup> وإن ثبت لها من الأوراق شخص مرتكب المخالفة<sup>(٢)</sup> أحالت الأوراق إلى النيابة العامة، لتجري شأنها تحريك الدعوى الجنائية ضد المخالف، أو استصدار أمر جنائي طبقاً للأحكام المقررة في قانون الإجراءات الجنائية.

(1) Conseil constitutionnel, n° 2017-651, 31 - mai - 2017

## الفرع الثالث

### الرقابة الإدارية على الدعاية الانتخابية في العراق

لم تنظم قوانين الانتخابات العراقية قواعد استخدام وسائل الإعلام سواء الصحف أو الإذاعة أو التلفزيون، لكن ذلك لم يمنع الهيئة الوطنية للاتصالات والإعلام<sup>(١)</sup>، من وضع القواعد المنظمة لعمل الوسائل الاعلامية خلال فترة الانتخابات وفقاً للصلاحيات الممنوحة لها، وقد ألزمت الهيئة الوطنية للاتصالات والإعلام في المادة (٨) من قواعد التغطية الإعلامية ووسائل الإعلام، بالامتناع عن إذاعة أو عرض أي تغطية إعلامية أو الدعاية الانتخابية قبل (٤٨) ساعة من فتح مراكز الاقتراع، وهذا يدل على وجود تعارض بين نص القانون أعلاه الذي حدد صراحة فترة الصمت الإعلامي (٢٤) ساعة قبل فتح مراكز الاقتراع وبين القواعد التي وضعتها الهيئة الوطنية للاتصالات والإعلام التي حددت المدة بـ (٤٨) ساعة قبل موعد فتح مراكز الاقتراع<sup>(٢)</sup>، ولا خلاف على أن نص القانون هو الأولي بالتطبيق كون ما ورد في قواعد الهيئة يشكل مخالفة لقاعدة قانونية أعلى مرتبة منها صادرة عن السلطة التشريعية في الدولة.

وبالعودة إلى دور المفوضية العليا للانتخابات في مجال الدعاية السمعية المرئية فقد أخذت المفوضية بالقانون من الناحيتين النظرية والعملية، إذ أشارت إلى ذلك بقولها "يحق للكيانات السياسية والائتلافات والمرشحين، أن يباشروا بحملاتهم الانتخابية من اليوم التالي لتاريخ نشر أسماء المرشحين المصادق عليها على أن تتوقف قبل أربع وعشرين ساعة في وقت فتح مراكز الاقتراع"<sup>(٣)</sup>.

وكذلك فإن للمفوضية أن تسحب الاعتماد من أي إعلامي لا يلتزم بأنظمتها وتعليماتها، ولها إحالة المخالفات المرتكبة من قبل وسائل الإعلام إلى الهيئة الوطنية للاتصالات والإعلام لاتخاذ الإجراءات القانونية بحقها<sup>(٤)</sup>، وللمفوضية الحق في الطلب من

(١) تشكلت بموجب القسم (٩/ز/٥) من أمر سلطة الائتلاف رقم (٦٥) لسنة ٢٠٠٤،

(٢) المادة (٨) من قواعد ونظم التغطية الإعلامية خلال فترة الانتخابات .

(٣) الفقرة (١) من القسم الثاني عن نظام الحملات الانتخابية رقم (١٩) لسنة ٢٠١٠.

(٤) الفقرة (١) و (٢) من القسم السابع من النظام رقم (٨) لسنة ٢٠١٣.

الهيئة الوطنية للاتصالات والإعلام تزويدها بتسجيلات مرئية أو مسموعة عن البرامج التي تبثها وسائل الإعلام للتحقق من مدى مطابقتها للقواعد أو نتيجة شكوى مقدمة بخصوصها، إذ تحال المخالفات المرتكبة من قبل وسائل الإعلام والتي تشكل جرائم انتخابية إلى المحاكم المختصة<sup>(١)</sup>، وإن للمرشح أو الحزب أو الكيان السياسي تقديم الشكوى الخاصة بالحملة الانتخابية إلى المكتب الوطني أو المكاتب الانتخابية في المحافظات وفقاً لنظام الشكوى والطعون الانتخابية، أو بشكل مباشر إلى الهيئة القضائية للانتخابات<sup>(٢)</sup>، أو عن طريق مجلس المفوضين الذي يقوم بدوره بإحالة تلك الطعون والشكاوى إلى الهيئة القضائية<sup>(٣)</sup>.

وفي إطار إجراءات المفوضية فإنها تعمل على تشكيل لجان رصد مركزية ولجان رصد فرعية في المراكز الانتخابية، وتقوم اللجان المركزية بمتابعة ورصد الدعاية الانتخابية عبر القنوات القضائية والمحطات الإذاعية والصحف المحلية لتوثيقها وفحص الشكاوى المقدمة تجاهها أذ تعمل على فرض العقوبات المناسبة بشأن التي تثبت فيها المخالفة<sup>(٤)</sup>، ومن التطبيقات الإدارية للمفوضية عندما قامت بفرض غرامة قدرها خمسة وعشرون مليون دينار عراقي بحق المرشحة (ح.س) لقيامها وعبر قناة الفضائية بالتكلم على المشتكية المرشحة (م.ع) بأوصاف مخالفة بذلك نظام الحملات الانتخابية رقم (٧) لسنة ٢٠١٣<sup>(٥)</sup>.

(١) الفقرة (٣) (٤) من القسم السابع من نظام الحملات رقم (٨) لسنة ٢٠١٣، ويلاحظ أن المشرع العراقي قد أطلق اصطلاح (الأحكام الجزائية) في قانون انتخابات مجلس النواب رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠، وهو بذلك عدها جرائم انتخابية في حين اعددها أفعال محظورة في نظام الحملات الانتخابية رقم (٥) لسنة ٢٠٢٠، واعدها مخالفات تخص الحملات الانتخابية، وأغفل إيراد حكم جزائي في حال خرق الصمت الانتخابي.

(٢) المادة (٢٧) من نظام الحملات الانتخابية رقم (٧) لسنة ٢٠١٣.

(٣) المادة (٩/٩) ثالثاً وسادساً) من قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم (١١) لسنة ٢٠٠٧.

(٤) نظام الحملات الانتخابية رقم (٧) لسنة ٢٠١٣.

(٥) قرار مجلس المفوضين رقم (١) للمحضر الاعتيادي في ٢٤/٤/٣٠١٤ <https://ihec.iq>

تاريخ الزيارة ٢٠٢٣/١١/٥.

وهنا ننوه لمسألة مهمة، تتمثل في أن المفوضية إذ تملك سلطة فرض جزاءات على الكيانات السياسية أو المرشحين في حالة مخالفتهم لقانون الانتخاب أو أنظمتها فبالمقابل هي لا تملك ذلك تجاه الوسيلة الإعلامية لعدم امتداد ولايتها إليها، بل يقتصر إجراء المفوضية على اللجوء إلى الجهات المختصة(الهيئة الوطنية للاتصالات والإعلام أو القضاء أو كلاهما) تبعاً للطبيعة المخالفة المرتكبة، إذ أن وسائل الإعلام تخضع من ناحية تنظيم عملها لصلاحيات الهيئة الوطنية للاتصالات والإعلام بموجب أمر سلطة الائتلاف المؤقت رقم (٦٥) لسنة ٢٠٠٤<sup>(١)</sup>، وبما أن الهيئة الوطنية للاتصالات والإعلام هيئة إدارية مستقلة، فإن لها الدور الأكبر في تنظيم الاتصالات التلفزيونية والإذاعية في الدعاية الانتخابية، ويقع على عاتقها مسؤولية ترخيص وتنظيم وسائل الاتصالات والإعلام<sup>(٢)</sup>.

## الخاتمة

### أولاً: الاستنتاجات

١. تثير مسألة فوضى الدعاية الانتخابية جدلاً في العديد من الدول، لكن أمكن التغلب عليها في العديد من الدول، إذ طبقت الكثير من الاشتراطات والمعايير الصارمة حفاظاً على البيئة وراحة المواطن، وأوكلت إدارة هذه المهمة لإدارات البيئية.
٢. إنَّ إرادة المشرع العراقي في تحديد الجهة المختصة عن تنظيم الدعاية الانتخابية، ودعمها واضحة من خلال إرادة المشرع الدستوري، والتشريعات الانتخابية فقد خوّلتها وهي الجهة الاقرب إلى تفاصيل عملية الانتخابية والمسؤولة عن ذلك بإصدار الأنظمة، التي تنظم العملية الانتخابية في البلاد، ومن أجل تنظيم الدعاية الانتخابية بشكل أكثر فعالية، وبما يحقق الدعاية الانتخابية متوازنة وعادلة.

(١) القسم الثاني(٥/ز/٩) من أمر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة رقم (٦٥) لسنة ٢٠٠٤.

(٢) القسم (٤/١/أ، هـ) من أمر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة رقم (٦٥) لسنة ٢٠٠٤.

٣. إن الدعاية الانتخابية باعتبارها أحد مراحل عملية الانتخابية يجب أن تخضع لمعايير معينة كمبدأ المساواة وحيادية الإدارية وسلامة الإجراءات المتخذة لضمان نزاهة وشفافية وعدالة الحملات الانتخابية.
٤. الدور الرقابي للمفوضية العليا المستقلة للانتخابات في مجال الدعاية عبر وسائل البحث الإذاعي والتلفزيوني بسيط مقارنة بدور الهيئة الوطنية للاتصالات والإعلام والتي تكاد تنفرد في سلطة اتخاذ القرار إبان الدعاية الانتخابية.
٥. وجدنا من خلال البحث أن أحد الأسباب الرئيسية لمخالفة الأحزاب والمرشحين لضوابط ومحددات الإنفاق الانتخابي هو انعدام أو ضعف التنظيم القانوني للجزاءات المفروضة على المخالفين فمتى ما كانت الجزاءات فعالة أصبح من السهل احكام الرقابة على النفقات الانتخابية من جانب والتقليل من حجم المخالفات المالية للأحزاب السياسية من جانب آخر.
٦. وجدنا من خلال البحث في موضوع التنظيم القانوني للإنفاق الانتخابي في العراق أن هناك قصور تشريعي واضح في قانون انتخابات مجلس النواب الجديد رقم ٩ لسنة ٢٠٢٠ ونظام الحملات الانتخابية الصادر من المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم ٥ لسنة ٢٠٢٠، حيث تجاهل المشرع العراقي في القانون والنظام أعلاه تنظيم الجوانب المالية للعملية الانتخابية بصورة مطلقة، تاركاً الأمر لرغبات الكتل السياسية دون ضوابط أو محددات مما يتسبب في هدر المال العام لأغراض انتخابية.
٧. فيما يتعلق بتحديد سقف الإنفاق الانتخابي وجدنا أن المشرع العراقي أغفل عمداً أو إهمالاً النص على أية محددات للإنفاق اي عدم وضع حد اقصى للنفقات الانتخابية لا يمكن تجاوزه من أي مرشح أو كيان سياسي، خلافاً لقوانين الانتخابات ونظم الحملات الانتخابية السابقة التي وضعت محددات وسقف معينة للإنفاق وإن لم تلتزم بها الكيانات من الناحية العملية إلا أنها كانت محاولة قانونية جادة للحد من حالات التلاعب واهدار المال العام في الدعايات الانتخابية.

٨. استخدام المشرع العراقي مصطلح (الحملة الانتخابية) وهو مصطلح نراه أوسع وأكثر شمولية لمفهوم الأنشطة والفعالية السياسية التي تسبق عملية الاقتراع إلا أنه عاد واستخدم مصطلح (الدعاية الانتخابية) في المادة (٢٢) من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (٩) لسنة ٢٠٢٢ فالحملة الانتخابية تشمل أنشطة إعلامية ولقاءات واجتماعات وغير ذلك من وسائل التواصل مع الناخب في حين أن الدعاية الانتخابية تنحصر بالأنشطة الإعلامية بكافة وسائلها.

### ثانياً: المقترحات

١. النص على صلاحية الإدارة الانتخابية أو المفوضية العليا في تنظيم الدعاية الانتخابية في أصل التشريع الانتخابي بشكل أكثر تفصيلاً وأكثر وضوحاً، كي يتسنى للمفوضية العليا المستقلة للانتخابات تنظيم الدعاية الانتخابية بشكل أكثر انسيابية، من خلال الأنظمة الانتخابية، التي تصدر عنها بموجب القانون.
٢. ندعو المشرع العراقي إلى وضع جزاء لقاء خرق مدة الحملة الانتخابية وخرق الصمت الانتخابي فهو اعتبره من المحظورات إلا أنه لم يقرر جزاء لمخالفة هذا الحظر.
٣. ندعو المشرع العراقي إلى توحيد موقفه من طبيعة الأفعال المرتكبة من قبل المرشح أو الحزب أو التي تشكل خرقاً للقيود أو المحظورات القانونية فيما إذا كانت تشكل جريمة جنائية أم مخالفات إدارية حيث لوحظ أن المشرع العراقي أورد الكثير من الإجراءات الإدارية كجزاءات لخرق بعض المحظورات كما بينهاها في البحث.
٤. ندعو المشرع العراقي إلى ضرورة معالجة موضوع التنظيم القانوني للإنفاق الانتخابي في صلب قانون الانتخابات أسوة بالدول المقارنة وعدم ترك امر تنظيمه للأنظمة الصادرة من مفوضية الانتخابات ليضفي عليه طابع العمومية والتجريد ويمنحه صفة الإلزام.
٥. نهيب بالمشرع العراقي الى السير على خطى القوانين الانتخابية المقارنة فيما يتعلق بوضع محددات لسقف الانفاق الانتخابي بصورة مفصلة في قانون الانتخابات، مع فرض

جزاء رادعة على متجاوزيها وعدم ترك المسألة عائمة بلا ضوابط تحكم عمليات الإنفاق كما في قانون الانتخابات لسنة ٢٠٢٠ والنظام الصادر بموجبه.

٦. نلفت نظر المشرع العراقي إلى أهمية منح الجهة المشرفة على الانتخابات صلاحيات أكثر بفعاليات أكبر تمكنها من فرض العقوبات اللازمة على المخالفين لضوابط الإنفاق الانتخابي تصل إلى حد الاستبعاد من السباق الانتخابي دون ان تقتصر تلك العقوبات على الغرامات المالية التي لا تأبه بها الأحزاب ذات النفوذ السياسي والامكانات المالية الكبيرة، فأسهل ما يكون عليها هو مخالفة ضوابط الإنفاق مقابل الفوز في الانتخابات ولو ادى ذلك إلى تغريمها مبلغاً من المال.

### **Funding**

**The author declare that she has no known competing financial interests or personal relationships that could have appeared to influence the work reported in this paper.**

### **Conflicts of interest**

**The author declare that there Is no conflict of Interest**

### **Acknowledgments**

**The author would like to express her appreciation to college of law for supplying the materials for this study.**

## References

### First: books

1. Mohsen. Alaa, Oversight of the Constitutionality of Parliamentary Elections, A Comparative Study, (1st edition, published by the Arab Center, Cairo| 2017).
2. Musharraf. Abdel Aleem, The role of administrative control authorities in achieving public order and its impact on public freedoms, (Dar Al Nahda Al Arabiya| 1998).
3. Murad. Abdel Fattah, Encyclopedia of Elections, (1st edition, publisher without date, Egypt).
4. Al-Sayyid. Adel, Legal Controls for Election Propaganda between Text and 13. Abdo Saad and others, Electoral Systems, (1st edition, Al-Halabi Publications, Beirut| 2005).
5. Muhammad. Akab, Legal Regulation of Election Campaigns from a Constitutional and Financial Perspective, (1st edition, Zein Law Publications, Beirut| 2018).
6. Morgan. Alsayid, The role of the judiciary and civil society in supervising the electoral process, (2nd edition, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo| 2010).
7. Muhammad. Amin, Electoral Crimes, (New University Publishing House, Alexandria| 2000).
8. Nassar. Jaber, The legislative performance of the People's Assembly and oversight of the constitutionality of laws in Egypt, (Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo| 1999).
9. Ali. Muhammad, Systems and Procedures for Election of Local Council Members in the Light of

- Jurisprudence and Judiciary, (Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo| 1998).
10. Afifi. Mustafa, Our electoral system is in the balance, (Saeed Raafat Publishing Library| 1984)
  11. Al-Shaer. Ramzi, The General Theory of Constitutional Law, (Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo| 1983).
  12. Fawzi. Salah al-Din, Theoretical Political Systems and Practice, (Dar al-Nahda al-Arabiya, Cairo| 1985).
  13. Mansour. Shab, Administrative Law, A Comparative Study, (2nd edition, vol. 6, Baghdad, Suleiman Al-Azami Press|1976).
  14. Fahmy. Omar, Election and its impact on political and party life, (Don Publishing House|1991).
  15. El-Baz. Daoud, The right to participate in political life, an analytical study, (Dar Al-Fikr Al-Jami'i, Alexandria| 2006)
  16. Ajel. Deyaa, Electoral propaganda crimes, a comparative study, (1st edition, Zein Law Library, Beirut| 2016). Application, (Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo| 2019).
  17. Al-Bayati. Wael, The Legal Framework for the Procedures Preceding Parliamentary Elections, A Comparative Study, (1st edition, National Center for Legal Publications, Cairo| 2015).
  18. Atallah. Tony, Techniques of electoral fraud and ways to combat them, (Lebanese Center for Studies, Beirut| 2011).
  19. Al-Zaidi. Walid, Provincial Council Elections Law (36) of 2008, amended, an analytical study, (Dar Al-Sanhouri, Beirut| 2016).

## **Second: Epistles and dissertations**

20. Abdel Rahman. Atef, The role of the constitutional judiciary in political, social and economic reform, (Doctoral thesis, Faculty of Law, Ain Shams University| 2009).
21. Al-Najafi. Mustafa, Equality and its role in holding public jobs, a comparative study, (Doctoral thesis, College of Law, University of Mosul| 2004).
22. Al-Abdali. Saad, Guarantees for the freedom and integrity of elections, a comparative study, (Master's thesis, College of Law, University of Babylon| 2007).

## **Third: Published Research**

1. Zain Al-Din. Muhammad, The Dialectic of Democracy and Elections - A Political Constitutional Reading in the Electoral System, (Research published in the Journal of Law, Kuwait University, No. 2, S. 33, June, 2009).
2. International Foundation for Democracy and Elections, Forms of Electoral Administration, Report on Democracy in the Arab World, 2004.

## **Fourth: Foreign References**

1. Duverger. Maurice, Institutions politiques et droit constitutionnel, (Presses universitaires de France, Paris| 1980).
2. Peter. Carey, Media law , (Sweet & Maxwell, London |1996).
3. Freedman. Warren, Freedom of speech on private property, (Quorum Books, London |1988)

---

## **Fifth: Constitutions, laws and regulations**

### **A-Constitutions**

1. The French Constitution of 1958.
2. The repealed Egyptian Constitution of 1971.
3. The Egyptian Constitution of 2014.
4. The Iraqi Constitution of 2005.

### **B- Laws**

1. Radio and Television Union Law No. (13) of 1979.
2. Governorate, District and District Council Elections Law No. (36) of 2008.
3. House of Representatives Elections Law No. (45) of 2013.
4. Political Parties and Bodies Law of 2004.
5. Iraqi Media Network Law No. (26) issued in 2015.
6. Law on the Exercise of Political Rights No. (45) of 2014.
7. Independent High Electoral Commission Law No. (31) of 2019.
8. Iraqi Civil Law No. (40) of 1951.
9. House of Representatives Elections Law No. (9) of 2020.
10. Independent High Electoral Commission Law No. (11) of 2007.

### **T regulations**

1. Electoral propaganda system No. (7) of 2013.
2. Regulation No. (10) of 2005 regarding information issued by the Independent High Electoral Commission in Iraq.
3. Campaigns Regulations No. (8) of 2013.
4. Regulation No. (10) of 2018.
5. Media Law No. (9) of 2018.

6. Regulation No. (8) of 2005 issued by the Independent High Electoral Commission.
7. Electoral propaganda system No. (5) of 2020.
8. Regulation No. (1) of 2013 regulating spending on electoral campaigns.
9. Electoral propaganda system No. (19) of 2010.
10. Rules and regulations for media coverage during the 2009 elections.
11. The Iraqi Council of Representatives Elections Law No. (4) of 2023, amended.

#### **D- Coalition Authority orders**

1. Order No. (97) issued by the Coalition Provisional Authority.
2. Coalition Authority Order No. (65) of 2004.

#### **Sixth: French judicial rulings**

1. Conseil d' etat, Assemblée, 12-03-1993 , n° 145858, 145859.
2. Conseil d' etat ,5 ss, 22 Novembre 2002, n° 247265.
3. Conseil d'etat, 4ème et 1ère sous-sections réunies, 26-07-1996, n° 157658.
4. Conseil d'etat, 9/ 8 ssr, 21 Août 1996, n° 168239.
5. Conseil d'etat, 6 ème et 2ème sous-sections réunies, 09-10-1996, n° 168461.
6. Conseil constitutionnel, 22-09-1998, n° 98-2558.
7. Conseil d' etat, 6 ème et 1ère sous-sections réunies, 10-04-2009, n° 315011.

8. Conseil d' etat, 8ème et 3ème sous-sections réunies,21-10-2009, n° 327521.
9. Cour administrative d'appel de Lyon,3 eme chambre - formation a 3,27 Janvier 2004, n° 00LY00195.
10. Cour administrative d'appel de Bordeaux, 2e chambre,5 Février 2002, n° 98BX00845.
11. Conseil d'etat, 3ème et 8ème sous-sections réunies,24 Juillet 2009, n° 315210.
12. Conseil constitutionnel, 1 - février - 2019, n°2018-5670 .
13. Cour administrative d'appel de Nantes, 3ème chambre, 16-11-2000, n° 98NT00380, 00NT00395.
14. Conseil d'etat ,2 ème et 6 ème sous-Sections réunies ,09-05-1994, n° 151788.
15. Conseil constitutionnel, 14-10-1997, n° 97-2208.
16. Conseil constitutionnel, 01-03-2013, n° 2013-4795-AN.
17. Conseil constitutionnel, 1 -février 2019, n° 2018-5674.
18. Conseil constitutionnel, 1- février 2019, n°2018-5676.
19. Conseil constitutionnel, 1- février 2019, n°2018-5678.
20. Conseil constitutionnel, 13 -juillet 2018, n° 2018-5595.
21. Conseil constitutionnel, 21 - février - 2019, n°2019-28
22. .Cour Administrative d'Appel de Marseille, 5ème chambre formation à 3, 21 mars 2013, n°11MA01131.

23. Préconisations de la Commission nationale de contrôle de la campagne en vue de l'élection présidentielle, Dalloz actualité, 19 Octobre 2007
24. Conseil constitutionnel, n° 2017-651, 31 - mai - 2017

### **Seventh: Periodicals**

1. Contemporary Political and Strategic Studies Series, issued by the (Center for Strategic and International Studies at the University of Baghdad, issue 1, 2014)
2. Arab Non-Governmental Organizations Network for Development (ANND) in cooperation with the International Institute for Democracy and Elections (IDEA), Democratic Development in Egypt, 2005.

### **Eighth: Electronic sources**

1. Voice of Iraq website: [www.Sotalirq.Com](http://www.Sotalirq.Com) Date of visit: 11/1/2023, 10:20 pm.
2. Board of Commissioners Resolution No. (1) of the regular minutes on April 24, 3014 <https://iheq.iq.Com> Date of visit: 11/5/2023.