

الرقابة الرسمية على الدعاية الانتخابية

م.د. ليلى حنتوش

الباحث: منير حمزة عبيد

جامعة بابل / كلية القانون

OFFICIAL SUPERVISION OF ELECTIONEERING PERPARATION
Researcher. MUNEER HAMZA OBAID Dr. LAYLA HANTOOSH
Collage of law\ Babel University
MOUNIRHAMZA98@GMAIL.COM

Abstract:

Elections are one of the most popular and extensive topics in the political process which begin to be very interesting among people all over the world, however, whats more important is how to observe the election process and more particularly the electioneering. observation has a great role in achieving equality among candidates and to maintain integrity and neutrality in this phase of political process. supervision in this phase is applied by administrative departments represented by the independent high electoral commission in Iraq which have a very efficient role in observation thy electioneering phase. it is possible that thy observation can be done by judiciary which can from special courts to adjudicate in elections disputes.

Key words: Election campaigning, The political process, control, Administrative control, Judicial control.

المخلص:

تعد مواضيع الانتخابات من أكثر المواضيع أهمية وأكثرها اتساعا في العملية السياسية والتي بدت تلاقي اهتماما كبيرا من جانب المواطنين في جميع دول العالم، ألا أن الموضوع الأكثر أهمية هو كيفية مراقبة العملية الانتخابية بشكل عام والدعاية الانتخابية بشكل خاص لما للرقابة الدور الكبير في تحقيق مبدأ المساواة بين المرشحين والحفاظ على نزاهة وحياد هذه المرحلة في العملية الانتخابية، وتكون ممارسة الرقابة في هذه المرحلة من قبل الجهات الإدارية والتي يكون لها الدور الفعال في مراقبة مرحلة الدعاية الانتخابية، والمتمثلة بالمفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق، كما يمكن أن تكون الرقابة من قبل القضاء عن طريق تشكيل محاكم قضائية مختصة بالفصل في المنازعات المتعلقة بالانتخابات.

الكلمات المفتاحية: الدعاية الانتخابية، العملية السياسية، الرقابة، الرقابة الادارية، الرقابة القضائية.

المقدمة

بعد التطور الكبير الذي حصل في الكثير من بلدان العالم في شتى المجالات وتحديدًا في العملية الانتخابية وجميع المراحل التي تمر بها كان لابد من تسليط الضوء على مرحلة الدعاية الانتخابية التي تعد من المراحل المهمة في العملية الانتخابية، وكيفية مراقبة هذه المرحلة المهمة والتي تتمثل بالقيام بفحص نشاطات المرشحين المالية وكذلك كيفية استخدام الأماكن المخصصة للدعاية الانتخابية من اجل تشخيص المخالفات ووضع ضوابط يلتزم بها المرشح أثناء قيامه بدعايته الانتخابية ومراقبة هذه المرحلة يتم عن طريق الجهات الإدارية وكذلك عن طريق القضاء.

أولاً: مشكلة الدراسة:

تنتقل الدراسة من تساؤل بحثي مهم ألا وهو: ما هو دور الجهات الإدارية والقضائية في مراقبة حملات الدعاية الانتخابية في ظل القوانين المنظمة للعملية الانتخابية في الدول محل الدراسة والعراق. ويندرج من ذلك التساؤل البحثي عدة أسئلة فرعية من بينها:
 1. ما هو المقصود بالرقابة الإدارية والقضائية على الدعاية الانتخابية.
 2. ماهي أنواع الرقابة الإدارية والرقابة القضائية.

3. كيف تمارس الرقابة الإدارية والقضائية على الدعاية الانتخابية في الدول محل الدراسة والعراق.
ثانياً: أهداف الدراسة:

تهدف الدراسة الى تحقيق ما يلي:

1. التعرف على الرقابة الإدارية والرقابة القضائية في العراق ومصر وفرنسا
2. التعرف على دور الجهات الإدارية والقضائية في مراقبة الدعاية الانتخابية.
3. تناول بشكل مقارن كيفية ممارسة الرقابة الرسمية على الدعاية الانتخابية
4. معرفة أهم الأسباب التي تقف حائلاً على ممارسة الرقابة على الدعاية الانتخابية بالشكل الصحيح.

ثالثاً: أهمية الدراسة:

تتبع أهمية الدراسة في تسليطها الضوء على جانب هام من جوانب العملية الانتخابية وهو الدعاية الانتخابية وكيفية مراقبتها من قبل الجهات المختصة والمتمثلة بالرقابة الإدارية والرقابة القضائية.

رابعاً: منهجية الدراسة:

تتخذ الدراسة في منهجها للوصول إلى أهدافها على المنهج التحليلي المقارن وهو عبر التحليل للقواعد المفسرة والضابطة للرقابة على الدعاية الانتخابية والطابع المقارن من أجل عقد المقارنة بين الأنظمة الانتخابية في كلاً من مصر وفرنسا ومقارنتها بالحالة العراقية بما يتضمن هذا النظام الانتخابي الدعاية الانتخابية، ولذلك فهو المنهج المناسب الذي يمكننا من الوصول إلى الهدف من الدراسة وتحقيق الفرضية الخاصة به.

خامساً: تقسيم الدراسة:

قسم الباحث موضوع البحث الى بحثين وقد احتوى كل بحث على مطلبين وعلى الشكل التالي:-

1. المبحث الأول بعنوان (الرقابة الإدارية على الدعاية الانتخابية) وقد احتوى هذا المبحث على مطلبين حيث كان المطلب الأول بعنوان (تعريف الرقابة الإدارية وأنواعها) أما المطلب الثاني فقد خصص لـ(الرقابة الإدارية على الدعاية الانتخابية في الدول محل الدراسة والعراق)

2. أما المبحث الثاني فقد كان بعنوان (الرقابة القضائية على الدعاية الانتخابية) وقد احتوى على مطلبين حيث كان المطلب الأول تحت مسمى (تعريف الرقابة القضائية وأنواعها) أما المطلب الثاني فقد كان بعنوان (الرقابة القضائية على الدعاية الانتخابية في الدول محل الدراسة والعراق)

المبحث الأول

الرقابة الإدارية على الدعاية الانتخابية

يتطلب تطبيق أي قانون وضمان حسن تطبيقه وعدم تجاوزه وبقائه بعيداً عن الإلغاء القضائي مراقبة الجهات الإدارية أعمالها مراقبة دقيقة للتأكد من احترامها للقواعد القانونية التي تلتزم بتطبيقها ومعرفة أوجه النقص والقصور في نشاطها الإداري وبعد ذلك اتخاذ الإجراءات المناسبة في سبيل مواجهتها ولا سيما في ظل قوانين الانتخابات التي تعد من المفاصل المهمة في العملية السياسية ولما هذه الرقابة أهمية كبيرة في تحقيق مبدأ المساواة بين المرشحين⁽¹⁾.

ولغرض تحقيق اي نشاط إداري لنتائجه التي يسعى الى تحقيقها لا بد أن تقوم الجهات المختصة بذلك أن تراجع الأعمال والإجراءات التي تتم في نطاقه للتأكد من مدى صحتها واتجاهها نحو الأهداف المرسومة⁽²⁾، ولبيان الرقابة الإدارية على الدعاية الانتخابية أرتبنا أن نقسم هذا المبحث الى مطلبين نتناول في المطلب الأول تعريف الرقابة الإدارية وأنواعها أما المطلب الثاني فيكون للرقابة الإدارية على الدعاية الانتخابية في الدول محل الدراسة والعراق.

المطلب الأول

تعريف الرقابة الإدارية وأنواعها

على الرغم من الأهمية التي تتعلق باختيار المصطلح المناسب في تحديد العلاقة بين السلطة الإدارية المركزية والإدارة المحلية فإن الأهم من ذلك هو تحديد أطراف هذه العلاقة وبيان مضمونها والغاية منها سواء استخدمنا مصطلح الرقابة الإدارية أم مصطلح الوصاية الإدارية⁽³⁾. ويعد مفهوم الرقابة الإدارية كخيرة من المفاهيم الأخرى التي لم يتفق الفقهاء والدارسون لها حول تحديد مفهوم دقيق لها، حيث تصدى لها كل منهم من زاوية تعكس تخصصه، أو من البيئة الثقافية والاجتماعية التي ينتهي إليها أو من لفظ الرقابة في حد ذاته كونه يحمل معان متعددة ومتباينة في ذات الوقت⁽⁴⁾. ولبيان تعريف الرقابة الإدارية وأنواعها سنقسم هذا المطلب الى فرعين نتناول في الأول تعريف الرقابة الإدارية أما الثاني فسنناول فيه أنواع الرقابة الإدارية.

الفرع الأول

تعريف الرقابة الإدارية

أورد الفقه الإداري تعريفات متعددة للرقابة فمنهم من عرف الرقابة الإدارية بأنها " مجموعة من السلطات التي يقرها القانون لسلطة عليا على أشخاص الهيئات اللامركزية وأعمالهم حماية للمصلحة العامة"⁽⁵⁾. لاشك أن هذا التعريف قد عد ممارسة الرقابة الإدارية لا تتم إلا بما يقرره القانون، فالرقابة تمثل في الواقع استثناء من الأصل وهو استقلالية الهيئات المحلية ومن ثم لا يمكن ممارستها إلا إذا نص عليها المشرع، كما يؤخذ على هذا التعريف انه لم يحدد الجهة القائمة بالرقابة، واكتفى بذكر السلطة العليا التي تشمل في الواقع السلطات العليا في الدولة كافة سواء كانت تشريعية أو تنفيذية أم قضائية، واكتفى أيضا بان الغاية من ممارسة الرقابة هو تحقيق المصلحة العامة والتي تمثل عنصر الملائمة دون أن يضيف احترام مبدأ المشروعية، كما أن هذا التعريف لم يبين وسائل هذه الرقابة⁽⁶⁾. كما عرف البعض الأخر الرقابة الإدارية بأنها " رقابة الدولة أو السلطات المركزية فيها على الهيئات اللامركزية أو على أشخاصها أو على أعمال هذه الهيئات"⁽⁷⁾.

ويلاحظ على هذا التعريف أنه بالرغم من تحديده للجهة الخاضعة للرقابة الإدارية وهي الهيئات المركزية والأسلوب الذي يمكن ان تمارس فيه الرقابة سواء كان على الهيئات ذاتها أم على أشخاصها أم على الأعمال الصادرة منها، إلا انه لم يحدد بشكل دقيق الجهة القائمة على هذه الرقابة وهي بطبيعة الحال السلطة الإدارية المركزية أو الهيئات المحلية ذات المستوى الأعلى عندما تمارس عندما تمارس رقابتها على الهيئات ذات المستوى الأدنى، كما أن هذا التعريف كسابقه لم يحدد وسائل الرقابة والغاية منها هو تحقيق المصلحة العامة واحترام مبدأ المشروعية⁽⁸⁾. ذهب آخرون في تعريف الرقابة بأنها "أداة قانونية بموجبها تضمن وحدة الدولة وذلك بإقامة علاقة قانونية دائمة ومستمرة بين الاجهزة المستقلة والسلطة المركزية"⁽⁹⁾.

يظهر من خلال هذا التعريف انه وعلى الرغم من تأكيد ان الرقابة هي أداة قانونية أي أنها لا تمارس إلا بمقتضى القانون فهو قد هدف الرقابة على ضمان وحدة الدولة الذي يمثل الهاجس الكبير للسلطة الإدارية المركزية ألا أن الواقع يشير الى وجود أهداف كالحفاظ على المصلحة العامة واحترام مبدأ المشروعية وان التعريف لم يحدد الوسائل التي يمكن ممارستها من اجل القيام بالرقابة⁽¹⁰⁾.

الفرع الثاني

أنواع الرقابة الإدارية

أما بالنسبة لأنواع الرقابة فتمثل هذه الرقابة من خلال اسمها برقابة الإدارة لنفسها، بمعنى أن الرقابة تكون داخل المؤسسة الإدارية فهي التي تحاسب نفسها وتصحح اعوجاجها، وقد تكون هذه الرقابة نابعة من الإدارة ذاتها بمعنى قيامها بتصحيح خطأ إداري ما أو سحب أو إلغاء قرار إداري صادر بصورة غير صحيحة أو مخالفة للقانون. وقد يكون بناءً على تظلم تقدم به المضرور من جراء عمل من أعمال الإدارة⁽¹¹⁾، وسنتناول أنواع الرقابة الإدارية على الشكل التالي:

1. الرقابة الإدارية التلقائية:

تتمثل هذه الرقابة في مراجعة الإدارة للتصرف الذي صدر منها وتعيد النظر فيه من تلقاء نفسها وتعمل على الغائه أو تعديله أو استبداله، كما تتمثل الرقابة التلقائية في مراجعة الرئيس الإداري أعمال مؤسسه وذلك بالغائها أو تعديلها بناءً على سلطته الرئاسية المقررة له و قد تمارس من قبل الهيئة الرئاسية بما لها من وصاية إدارية على الهيئات اللامركزية، وقد تتم هذه الرقابة بناءً على تقارير لجنة أو هيئة إدارية أخرى مهمتها مراقبة أعمال الإدارة فتعمل على الغاء قراراتها غير المشروعة أو إبلاغ الرئيس الإداري بما تكتشفه من مخالفات قانونية لإتخاذ الأجراء المناسب بخصوصه (12).

2. الرقابة الإدارية بناءً على تظلم:

تمارس هذه الرقابة عندما تكتشف الإدارة عدم مشروعية تصرفها أعدم ملائمته نتيجة تظلم يقدم اليها من صاحب المصلحة وتختلف هذه التنظيمات بحسب الأهمية التي يمنحها إياها المشرع، فتكون إجبارية أحياناً عندما يلزم الأفراد باتباعها قبل سلوك طريق الطعن القضائي فيكون شرطاً لقبول دعوى الالغاء، مثلما فعل المشرع العراقي، حيث اخذ بفكرة التظلم الوجوبي وجعله شرطاً عاماً بالنسبة لدعوى الالغاء (13).

أما من حيث الجهة التي يقدم اليها التظلم فقد يكون التظلم ولائياً أو رئاسياً ا والى لجنة إدارية مختصة كالأتي:

أ. التظلم الولائي:

وهو التظلم الذي يقدم الى الجهة التي أصدرت القرار ويطلب اليها الغاء القرار أو تعديله او سحبه لعد مشروعيته أو عدم ملائمته، وتقوم الإدارة بعد ذلك بفحص التظلم للتأكد من مدى مشروعيته واتخاذ الإجراءات اللازمة لتفادي ما شابه من عيوب (14).

ب. التظلم الرئاسي:

وهذا التظلم يقدم من صاحب المصلحة الى رئيس من صدر عنه القرار محل التظلم، وقد يلجأ الى صاحب الشأن الى هذا النوع من التظلم بعد استفاد طريق التظلم الولائي اذا ما اصرت الجهة التي أصدرت القرار على رأياها ورفضت تضلمه (15).

ج. التظلم أمام اللجنة الإدارية:

يشترط المشرع في بعض الأحيان أن يقدم التظلم الى لجنة إدارية خاصة يتم تشكيلها وفق شروط معينة يناط بها النظر في مدى مشروعية وملائمة القرارات الصادرة عن الإدارة والتي يتم التظلم منها، وتفضل هذه اللجان في التظلمات المقدمة اليها من دون الرجوع الى الرئيس الإداري وغالباً ما ينتهي تطور هذه اللجان الى انتقالها نحو الرقابة القضائية كما هو الشأن في مجلس الدولة الفرنسي (16).

في فرنسا نجد ان الأصل أن يكون التظلم اختياري أما التظلم الوجوبي فقد جعله المشرع فقط عند تعلق الطعن بالقرار الإداري غير المشروع في حالة حصول الطاعن على تعويض نتيجة لضرر - مادي أو معنوي أو معاً - تحقق له استنادا للقرار الإداري غير المشروع وعلى الإدارة أن تبت في التظلم خلال أربعة أشهر من تاريخ تقديمه (17).

أما في مصر فقد اشترط المشرع المصري التظلم الوجوبي قبل رفع دعوى الالغاء بالنسبة لقرارات معينة، وحرصاً من المشرع المصري على تقليل الدعاوى أمام القضاء منح الأفراد فرصة التظلم من القرارات الإدارية تخفيفاً عن كاهل الأفراد وقل كلفة من ولوج القضاء ولقد نص المشرع المصري في المادة (12) فقرة (ب) من قانون مجلس الدولة الحالي على انه "لا تقبل الطلبات المقدمة بالطعن في القرارات الإدارية النهائية المنصوص عليها في البنود ثالثاً ورابعاً وتاسعاً من المادة (10) وذلك قبل التظلم الى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار والى الهيئات الرئاسية، وانتظار المواعيد المقررة للبت في هذا التظلم وتبين أجراءات التظلم وطريقة الفصل فيه بقرار من رئيس مجلس الدولة (18).

أما في العراق لم يشترط المشرع العراقي شكلاً معيناً للتظلم، فيمكن أن يكون التظلم من خلال عريضة عادية، أو يكون بشكل إنذار بواسطة الكاتب العدل أو البريد المسجل بعلم الوصول إلا انه لا يعتد بالتظلم الشفهي لصعوبة إثباته (19).

وأشترط المشرع التظلم أمام الجهة الإدارية قبل تقديم الطعن إلى محكمة القضاء الإداري أن يتم التظلم منه لدى الجهة الإدارية المختصة، وإلا قضت المحكمة برد الدعوى شكلاً حيث نصت المادة (7 / سابقاً / أ) من قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة رقم (106 لسنة 1989)، على أنه (يشترط قبل تقديم الطعن إلى محكمة القضاء الإداري، أن يتظلم منه إلى الجهة الإدارية المختصة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغه بالأمر أو القرار الإداري المطعون فيه أو اعتباره مبلغاً).

أما في ظل قانون الخدمة المدنية⁽²⁰⁾، نجد أن المشرع العراقي لم يشترط إستثناءً التظلم أمام الإدارة قبل رفع الدعوى أمام محكمة قضاء الموظفين في القضايا المتعلقة بالمركز القانوني للموظف كالتعيين والراتب والإجازات والترقية والترقية والعلاوات، فيما عدا القرارات الانضباطية وبذلك تقبل المحكمة الطعن المقدم إليها خلال مدة ثلاثين يوماً (30 يوم) من تاريخ تبليغ الموظف بالأمر المعارض عليه إذا كان داخل العراق، وستين يوماً (60 يوم) إذا كان خارجه دون الحاجة إلى التظلم أمام الجهة مصدره القرار⁽²¹⁾.

يتبين من خلال ما تقدم أن المشرع العراقي قد اخذ بالتظلم الوجوبي في الدعاوى المقامة أمام محكمة القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين فيما يتعلق بالطعن بالقرارات التنظيمية، ولم يلجأ إلى التظلم الاختياري إلا استثناءً في ما يتعلق بتطبيق قانون الخدمة المدنية (رقم 24 لسنة 1960 المعدل).

المطلب الثاني

الرقابة الإدارية على الدعاية الانتخابية في الدول المقارنة والعراق

يكون للإدارة رقابة فعالة تمارسها على الدعاية الانتخابية ألا أن هذه الرقابة تختلف في مهمة اسنادها الى جهة معينة من دولة الى أخرى ومن تشريع الى آخر لذا فأنا سوف نتناول موقف التشريعات في الدول محل الدراسة وفي العراق من الرقابة الإدارية على الدعاية الانتخابية وعلى ضوء ما تقدم فأنا قسمنا هذا المطلب الى فرعين نتناول في الأول الرقابة الإدارية على الدعاية الانتخابية في الدول المقارنة أما في الفرع الثاني سنتناول الرقابة الإدارية على الدعاية الانتخابية في العراق.

الفرع الأول

الرقابة الإدارية على الدعاية الانتخابية في الدول المقارنة

في فرنسا اصدر المشرع الفرنسي قانون 15 / 1 / 1990، الذي بموجبه تم تشكيل (اللجنة الوطنية المختصة بحساب الحملات والتمويلات السياسية) بعد أن أدرك أهمية الرقابة الإدارية حيث تعد من الوسائل المهمة فكان لابد من إيجاد جهة تمارس تلك الرقابة على الدعاية الانتخابية كون العملية الانتخابية في معظم مراحلها عمل إداري⁽²²⁾.

ولا يخرج عمل اللجنة الوطنية لحسابات الحملات والتمويلات السياسية عن الرقابة القضائية التي المعروفة، التي لا يقصد القول بها أن تمارسها المحاكم المختصة بالقضاء وإنما يمكن أن تمارسها تلك الهيئات الإدارية المستقلة والتي يكون من ضمن تشكيلاتها عناصر قضائية تضي عليها الصفة القضائية⁽²³⁾.

وتتألف هذه اللجنة المشكلة من (9) أعضاء حيث يتم تسميتهم بموجب مرسوم لمدة خمسة سنوات ويتم اختيارهم وفق الشكل التالي (3) أعضاء من مجلس الدولة يتم ترشيحهم من قبل نائب رئيس مجلس الدولة، و (3) أعضاء من محكمة النقض يتم ترشيحهم من قبل رئيس محكمة التمييز، و (3) أعضاء من هيئة المحاسبة المالية يتم ترشيحهم من قبل رئيس هيئة المحاسبة وبالرغم من الطابع القضائي لأعضائها ألا أن اللجنة لا تعدو أن تكون إحدى الهيئات الإدارية المستقلة⁽²⁴⁾.

تبدأ اللجنة ممارسة مهامها بعد إيداع المرشحين حسابات حملاتهم الانتخابية لديها فيتم أحالتها للتدقيق وفي ضوء ما يسفر عن عمليات التدقيق يصدر تقرير بجميع الإيرادات المرشح ونفقاته حيث أن أعمال اللجنة تشمل النفقات والإيرادات للمرشح، فهي تصادق عليها أن كانت سليمة ولها تعديلها او رفضها أن شابها مخالفات قانونية، حيث تمارس هذه اللجنة اختصاصاتها في الرقابة على حسابات المرشحين في الدعاية الانتخابية وإعلانهم عن مصادر تمويل أنشطتهم السياسية حيث تكلف هذه اللجنة بفحص الحسابات الخاصة بحملات الدعاية الانتخابية⁽²⁵⁾.

فإذا شابها مخالفات قانونية يتم رفع تلك المخالفات الى المجلس الدستوري، والى المحاكم المختصة إذا وجدت هناك شبهة جنائية وبتيين من خلال ذلك أن تعديل أو رفض حسابات المرشح لايعني أن اللجنة تمارس سلطة إصدار قرارات ملزمة للمجلس الدستوري بصدد انتخاب المرشح وحساباته، كون المجلس هو الجهة الوحيدة المختصة بتقدير مشروعية الانتخاب من عدمه، حيث يكون عمل هذه اللجنة كجهة إحالة ولها صلاحية اللجوء الى المجلس الدستوري متى ما رأيت أن حسابات المرشح مخالفة للقانون⁽²⁶⁾.

كما أن هناك لجنة أخرى تشكلت بموجب المرسوم رقم (231) الصادر في (14) مارس عام 1964 مهمتها الرقابة على حملات الدعاية الانتخابية وسميت بـ(اللجنة القومية للرقابة) وكذلك المرسوم رقم (213) الذي صدر في (8) مارس عام 2001، والذي تتألف من نائب رئيس مجلس الدولة رئيساً لها والرئيس الأول لمحكمة النقض عضواً، والرئيس الأول لمحكمة المحاسبات عضواً كما يمكن للأعضاء الأصليين اختيار عضوين شرفيين وأيضاً يمكن لهم إضافة مندوبين ويحضر هذه اللجنة كل من ممثل عن الوزير المكلف بالبريد وممثل الوزير المكلف بمقاطعات ماوراء البحر وممثل وزير الداخلية⁽²⁷⁾.

وبمساعدة المجلس الدستوري تمارس هذه اللجنة عملها حيث تقوم بمراقبة حسابات حملات الدعاية الانتخابية والتمويل المالي والسياسي كما يمكن لهذه اللجنة ان تطلب من مأموري الضبط القضائي مباشرة أي تحقيق ترى انه ضروري لغرض ممارسة مهامها وتتمتع هذه اللجنة بسلطات كبيرة تمكنها من الرقابة على جميع وسائل الدعاية الانتخابية كما لها سلطة الرقابة على التمويل في الدعاية الانتخابية⁽²⁸⁾.

كما تقوم هذه اللجنة بتحديد التبرعات التي يمكن للمرشح الحصول عليها حيث تكون من اختصاصاتها مراقبة عملية التمويل للمرشحين وضرورة التقيد بسقف الأنفاق في الدعاية الانتخابية كذلك مراقبة التمويل الخارجي حيث يمنع قبول التبرعات التي تأتي من الخارج وتقوم هذه اللجنة برفع تقاريرها الى المجلس الدستوري⁽²⁹⁾.

اما في مصر اخذ موضوع الرقابة على الدعاية الانتخابية اهتماماً كبيراً من قبل المشرع المصري حيث أن المشرع المصري نص على تشكيل لجنة عليا للانتخابات بموجب القانون رقم (173) لعام 2005 والتي استحدثها المشرع وأضافها الى قانون مباشرة الحقوق السياسية والتي تكون مهمتها الرقابة والأشراف على الانتخابات سواء كانت انتخابات رئاسية او انتخابات برلمانية وتتكون هذه اللجنة من وزير العدل رئيساً وعضوية (3) من القضاة بدرجة نائب رئيس محكمة النقض أو ما يعادلها و(3) قضاة احتياطيين يختارهم مجلس القضاء الأعلى وأيضاً (6) من الشخصيات العامة غير المنتمين الى أحزاب على أن يختار مجلس الشعب (5) منهم على أن يكون اثنان منهم على الأقل من أعضاء الهيئات القضائية السابقين وتكون مدة أشرافهم في هذه اللجنة (ست سنوات) كما يمكن للمجلسين اختيار أعضاء احتياطيين⁽³⁰⁾.

وتختص اللجنة العليا للانتخابات وفق ما نصت عليه المادة (3) مكرر (ج) فق (3) من قانون الانتخابات المصري رقم (274) لعام 2005 بالقيام "بوضع القواعد العامة لتنظيم الدعاية الانتخابية " ويتضح من خلال ما تقدم أن اللجنة العليا للانتخابات هي التي تقوم بمراقبة حملات الدعاية الانتخابية، وقد أصدرت اللجنة العليا للانتخابات قرارها رقم (21) لعام 2011 والتي وضعت بموجبه كافة القواعد المنظمة للدعاية الانتخابية⁽³¹⁾. كما قد جاءت المادة (6/ف7,8) من القانون رقم 22 لسنة 2014 الخاص بتنظيم الانتخابات الرئاسية في مصر لتضع القواعد المنظمة للدعاية الانتخابية والتحقق من تطبيقها بشكل يكفل للمرشحين المساواة في استخدام وسائل الإعلام كافة وكذلك عملية الرقابة على مرحلة الدعاية الانتخابية. كما قد جاء قانون الهيئة الوطنية للانتخابات رقم 198 لسنة 2017 في المادة (3/ف11) منه على "تحديد ضوابط الدعاية الانتخابية، والتمويل والأنفاق الانتخابي، والإعلان عنه، والرقابة عليها".

الفرع الثاني

الرقابة الادارية على الدعاية الانتخابية في العراق

أخذ المشرع العراقي بالرقابة الإدارية عندما أشار الى أن المفوضية العليا للانتخابات هي السلطة الوحيدة في العراق التي تكون مهمتها الإشراف ومراقبة الانتخابات في جميع مراحلها والتي تم إنشائها بموجب الأمر رقم (92) في 2004/5/31⁽³²⁾. وقد تم تحديد المهام والصلاحيات الموكلة الى المفوضية العليا المستقلة للانتخابات بموجب الأمر رقم (92) الصادر عن سلطة الائتلاف⁽³³⁾.

وبعد أن صدر دستور جمهورية العراق لعام 2005 النافذ حالياً تم تحديد الأساس الدستوري للمفوضية العليا المستقلة للانتخابات حيث نصت المادة (102) من الفصل الرابع الباب الثالث، "تعد المفوضية العليا لحقوق الإنسان والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات وهيئة النزاهة، مستقلة تخضع لرقابة مجلس النواب، وتنظم أعمالها بقانون" حيث يوضح النص بأن المفوضية العليا المستقلة للانتخابات هي هيئة مستقلة مالياً وإدارياً وتخضع لرقابة مجلس النواب ويتم تنظيمها بقانون.

بعد ذلك تم تشكيل المفوضية وتحديد أختصاصاتها ومسؤولياتها والتي منه تستمد الأنظمة والتعليمات شرعيتها بعد قرار مجلس النواب العراقي القانون رقم (11) لسنة 2007 الذي نظم جميع المسائل المتعلقة بالمفوضية العليا المستقلة للانتخابات.

لذا تعد المفوضية العليا هي السلطة الانتخابية الوحيدة في العراق فهي الجهة التي تقوم بالإدارة والإشراف والرقابة على العملية الانتخابية، ومنها إصدار أنظمة للحملات الانتخابية، تضع فيها كافة الضوابط التي يلتزم بها كل مرشح أو كيان عند ممارسة الدعاية الانتخابية ومن تلك الضوابط التي وضعتها المفوضية العليا المستقلة للانتخابات ضوابط تمويل الحملات الانتخابية⁽³⁴⁾ وهذا ما رأيناه في الأنظمة التي صدرت قبل كل انتخابات مثل نظام الحملات الانتخابية رقم (11) لعام 2018 الخاص بتنظيم انتخابات مجلس النواب العراقي لعام 2018.

وتمارس الرقابة الإدارية على الدعاية الانتخابية من قبل المفوضية العليا المستقلة للانتخابات، وهذا ما نص عليه قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (45) لسنة 2013، على أن "الدعاية الانتخابية الحرة حق مكفول للمرشح بموجب أحكام هذا القانون تبدأ من تاريخ المصادقة على قوائم المرشحين من قبل المفوضية وتنتهي قبل (24) ساعة من بدء الاقتراع"⁽³⁵⁾.

وكما نص قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (45) لسنة 2013 في المادة (23) أولاً وثانياً على أن "تحدد أمانة بغداد والبلديات المختصة في المحافظات بالتنسيق مع المفوضية الأماكن التي يمنع فيها ممارسة الدعاية الانتخابية، ويمنع نشر أي إعلان أو برامج أو صور للمرشحين في مراكز ومحطات الاقتراع"، كما نص "على الكيانات السياسية المشاركة في الانتخابات إزالة الدعاية الانتخابية بموجب تعليمات تصدرها المفوضية".

ونص نظام الحملات الانتخابية رقم (11) لسنة 2018 على أن "تتولى لجان الرصد المشكلة في المكتب الوطني والمكاتب الانتخابية في المحافظات التنسيق مع المديرية والدوائر البلدية لرصد المخالفات الخاصة بالحملات الانتخابية"⁽³⁶⁾.

ونص النظام رقم (11) لسنة 2018 على أنه "للمفوضية فرض الغرامة أو حرمان مرشحي الكيان من الترشيح للدورة الانتخابية بحق من يخالف هذا النظام او قواعد سلوك الكيانات السياسية الموقعة من قبلهم، فضلاً عن اتخاذ الاجراءات القانونية الكفيلة بتطبيق العقوبات المنصوص عليها في القانون الانتخابي"⁽³⁷⁾.

ومما تقدم نجد أن القوانين سابقة الذكر قد ألزمت أمانة بغداد والبلديات المختصة في المحافظات بتحديد الأماكن التي يمنع فيها ممارسة ونشر إعلانات وصور وبرامج المرشحين، وكان الأجدد بالمشرع، أن يُحدد الأماكن التي يُسمح فيها ممارسة ونشر الاعلانات والصور والبرامج، شأنه في ذلك شأن المشرع الفرنسي عندما حدد الأماكن المسموح بها ممارسة حملة الدعاية الانتخابية، وكان أجدد بالمشرع أن يحدد حجم اللافتات التي تستخدم في الدعاية الانتخابية، ومن خلال التجارب التي حدثت في الانتخابات العراقية وجدنا أن هنالك لافتات كبيرة جداً لبعض المرشحين وذات أعداد هائلة، وهذه تحتاج الى تكلفة كبيرة، في حين ان بعض

المرشحين تكون دعايتهم غير كافية لمعرفة الناس بهم من خلال استعمال اللافتات صغيرة الحجم وبكمية قليلة وذلك يعود الى القدرة المالية على الأنفاق على حملة الدعاية الانتخابية⁽³⁸⁾.

المبحث الثاني

الرقابة القضائية على الدعاية الانتخابية

تعد الرقابة القضائية عملاً قانونياً يتولاها القضاء بمهمة التأكد من مدى مطابقة التشريعات الصادرة من السلطة التشريعية او السلطة التنفيذية لأحكام الدستور من حيث الشكل والموضوع وأن وجدت مخالفة دستورية يلغى القانون المخالف أو يمتنع عن تطبيقه كما تعد الرقابة القضائية الأكثر فاعلية وحيادية واستقلال في الرقابة السياسية، إذ تعد الى الغاء قانون مخالف للدستور واعداء وجوده أو الامتناع عن تطبيقه لذا توفر للأفراد حماية فاعلة من القوانين غير الدستورية⁽³⁹⁾. ويوجد نوعين من نظم الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، فالنوع الأول هو الذي يضمن خضوع الافراد والإدارة لنظام قضائي واحد هو القضاء العادي حيث يختص بمراقبة تصرفات الإدارة والأفراد وإخضاعهم لنظام قضائي واحد دون تمييز بينهم، بينما يقوم النظام الثاني على أساس التمييز بين منازعات الأفراد ومنازعات الإدارة فيختص القضاء العادي بالفصل في منازعات الأفراد، بينما تخضع المنازعات الإدارية لقضاء متخصص وهو القضاء الإداري⁽⁴⁰⁾.

ومن خلال ماتقدم ارتأينا أن نقسم هذا المطلب الى ثلاثة فروع نتناول في الفرع الأول تعريف الرقابة القضائية وأنواعها أما الفرع الثاني فيكون للرقابة القضائية على الدعاية الانتخابية في فرنسا أما الثالث فنخصصه للرقابة القضائية على الدعاية الانتخابية في مصر والعراق.

المطلب الأول

تعريف الرقابة القضائية وأنواعها

تتميز الرقابة القضائية بقوة وحجية يلتزم الجميع بتنفيذها واحترامها بما في ذلك الإدارة، وإلا تعرض المخالف للمساءلة لذا فأنها تعد من أهم صور الرقابة لكونها تعد ضماناً حقيقياً لحقوق الأفراد وحررياتهم. ولاهمية موضوع الرقابة القضائية سنتناول في هذا المطلب تعريف الرقابة القضائية وهذا في الفرع الأول أما أنواع الرقابة القضائية فسيكون في الفرع الثاني.

الفرع الأول

تعريف الرقابة القضائية

يباشر القضاء هذه الرقابة حيث تعد احد وظائفه الأساسية والذي يفترض بالقضاء أن يتوفر فيه الاستقلال والنزاهة والحياد ويتحقق ذلك من خلال فرض رقابته على العملية الانتخابية بشكل عام والدعاية الانتخابية بشكل خاص⁽⁴¹⁾. وتعرف الرقابة القضائية بأنها (تلك السلطات والصلاحيات الممنوحة للمحاكم الاعتيادية او الإدارية، استناداً الى نصوص القانون والتي يكون بموجبها لهذه المحاكم سلطة الفصل فيها وإصدار أحكام في المسائل التي تكون الإدارة طرفاً فيها بما يكفل حقوق وحرريات الخصوم⁽⁴²⁾).

كما عرفها الدكتور محمد عبد الوهاب بأنها الرقابة التي تتولاها المحاكم على أعمال الإدارة وتعتبر من أكثر أنواع الرقابة فاعلية وضمناً في إلزام الإدارة باحترام مبدأ المشروعية، كذلك حماية حقوق الأفراد وحررياتهم، وذلك بالنظر لحيدة ونزاهة القضاء وأستقلاله عن أطراف النزاع، إضافة إلى درايته بالمسائل القانونية والقضائية⁽⁴³⁾.

ويكون للرقابة القضائية خمسة أركان يجب توفرها للقول بأن هناك رقابة قضائية كاملة على العملية الانتخابية وهذه الأركان هي (ركن الشكل، ركن الاختصاص، السبب، الباعث، وركن الغاية)⁽⁴⁴⁾.

الفرع الثاني

أنواع الرقابة القضائية

أما عن أنواع الرقابة القضائية على فهناك نوعين من الرقابة رقابة المشروعية ورقابة الملائمة فرقابة المشروعية هي التي تعني خضوع الكافة في الدولة لأحكام القانون⁽⁴⁵⁾. ورغم أن مبدأ المشروعية هو الذي يلزم الإدارة بالخضوع للقواعد القانونية الملزمة والعمل في نطاقها حماية لحقوق الأفراد وحررياتهم من تعسف الإدارة ألا أن هذا لا يعني أن تنقيد الإدارة بقيود صارمة تبعدها عن ممارسة نشاطها فذلك يؤدي الى عرقلة أعمالها وسلب روح الابتكار منها وتتحول الى آلة صماء لا حياة فيها تؤدي أعمالها بصورة أليه، في نطاق ما يفرضها عليها القانون لذا يجب إعطاء الإدارة قدر من الحرية لمباشرة أعمالها حتى تتمكن من السير في أعمالها بوجه سليم وبما يحقق الصالح العام⁽⁴⁶⁾.

كما أن رقابة المشروعية تختلف باختلاف طبيعة سلطات الإدارة كونها تقديرية أم مقيدة في حالة كون سلطة الإدارة مقيدة فالقاضي الإداري يحكم بإلغاء قرارات الإدارة في حالة خروجها عن الالتزامات التي يقرها العقد او ينص عليها القانون أما في حالة كونها تقديرية فانه يمارس الحد الأدنى من الرقابة ولا يستطيع أن يتدخل بمعنى ذلك ان تخطى مجاله وترك دوره قاضيا وادخل نفسه في المجال المحجوز للإدارة ونصب من نفسه رئيسا إداريا وهو مالا يجوز في نظام الفصل بين السلطات⁽⁴⁷⁾ وتتنحصر رقابة القاضي في مشروعية العمل الإداري ودوره في التحقق من مطابقة القرارات للقواعد القانونية الملزمة وتوقيع الجزاء على مخالفتها⁽⁴⁸⁾.

أما رقابة الملائمة فالقضاء عندما يمارسها فانه لا يخرج على رقابة المشروعية لان الملائمة في هذه الحالة عنصر من عناصر المشروعية وهذا يقودنا الى نتيجة بان هناك فراقا أساسيا بين المشروعية والملائمة فشرعية تصرف ما تعني ان هذا التصرف التزام بجانب القواعد القانونية، اما ملاحظة تصرف ما تعني ان هذا التصرف كان مناسباً او صالحاً من حيث الزمان والمكان والظروف والاعتبارات المحيطة، لذلك فكرة الملائمة فكرة نسبية وهذا لايعني بأن الشرعية والملائمة فكرتان متناقضتان لأنه اذا كانت مشروعية قرار من القرارات يمكن تقديرها والبحث فيها على أساس من قواعد قانونية فأن تقدير ملائمة هذا الاجراء و القرار لايمكن أن يتم الا بالنسبة لمجموعة من العوامل الواقعية المتميزة عن فكرة المشروعية⁽⁴⁹⁾.

المطلب الثاني

الرقابة على الدعاية الانتخابية في الدول المقارنة والعراق

بعد ان تناولنا تعريف الرقابة القضائية وأنواعها، لابد من معرفة كيفية ممارسة الرقابة القضائية على الدعاية الانتخابية في الدول محل الدراسة والعراق، فأرتينا أن نقسم هذا المطلب الى فرعين يكون الفرع الأول للرقابة القضائية على الدعاية الانتخابية في الدولة المقارنة أما الفرع الثاني يكون للرقابة القضائية على الدعاية الانتخابية في العراق.

الفرع الأول

الرقابة القضائية على الدعاية الانتخابية في الدول المقارنة

في فرنسا تدار العملية الانتخابية من قبل لجان انتخابية تشكل بموجب قرار أداري يصدره المحافظ وهذا ما اشار اليه المشرع الفرنسي⁽⁵⁰⁾ كما يقوم المجلس الدستوري⁽⁵¹⁾، بتعيين عدد من المندوبين والمراقبين يتم اختيارهم من بين رجال وذلك بعد الاتفاق مع الوزراء المختصين من اجل تولي مهمة الأشراف على الانتخابات، وبخطوة من المشرع الفرنسي ومن اجل زيادة في الأشراف والرقابة القضائية على الانتخابات، قام المشرع الفرنسي بإنشاء العديد من اللجان التي يرأسها القضاة، وذلك في الأقاليم التي تتكون من مقاطعة أو أكثر والتي يزيد عدد سكانها على عشرين ألف نسمة⁽⁵²⁾.

ويقوم المجلس الدستوري بمراقبة الانتخابات والأشراف عليها بصورة عامة والدعاية الانتخابية بصورة خاصة حيث يمكن أن يتم الطعن أمام المجلس الدستوري من خلال اللجنة الوطنية لحسابات الحملة والتمويلات السياسية ويحق لها أن رأّت أن هناك مخالفة في الحسابات الخاصة بالمرشحين في الحملات الانتخابية أن ترفع الأمر لقاضي الانتخاب، كم يمكن للمجلس الدستوري أن يتصدى

لفحص حساب ما يعرض عليه من جانب اللجنة القومية للرقابة، من خلال التقارير التي يتم رفعها إليه وذلك إذا كان المجلس بصدد موضوع مرفوع إليه للفصل فيه في حالة إذا كان هناك نزاع في هذا الموضوع وكان من ضمن ما يباشره للفصل في الموضوع فحص حساب الحملة الانتخابية، إذا فقيام المجلس بممارسة الرقابة على حسابات الدعاية الانتخابية من دون أحالة من اللجنة المختصة هو أمر متوقف على وجود طعن أو شكوى مقبولة أمامه على وفق الشروط القانونية⁽⁵³⁾.

ولغرض الحيولة دون التبرعات السرية أو المشبوهة اوجب المشرع أن يتم التبرعات التي يزيد عن (2000) فرنك بواسطة شبك كذلك اوجب أن يقدم المرشحين خلال ستين يوماً من يوم الاقتراع حساباً عن حسابات حملاتهم الانتخابية بشقيها الايرادي والانفاقي⁽⁵⁴⁾ ألا انه يلاحظ أن المشرع الفرنسي وإن كان قد سمح بتعيين مندوبين ومراقبين من قبل المجلس الدستوري للأشراف على العملية الانتخابية، ألا انه لم يمنح أولئك المندوبين أي سلطات فعلية تمكنهم من أداء مهامهم الموكلة اليهم، حيث قصر مهمتهم على مجرد أعداد التقارير عما يلاحظونه من مخالفات، قد نخل بسلامة ونزاهة العملية الانتخابية ومن ثم رفعها الى المجلس الدستوري، الذي لا يمتلك هو الآخر من تلقاء نفسه من اتخاذ أي إجراء نحو أي مخالفة ألا بمناسبة طعن قدم اليه من ذوي الشأن⁽⁵⁵⁾.

ويتضح من خلال ماتقدم أن الدور الرقابي للقضاء يكون من خلال اشتراكه في اللجان الانتخابية التي تنشأ في كل دائرة انتخابية لمتابعة الدعاية الانتخابية، إلا أن الدور الرقابي المؤثر والفعال للقضاء في مرحلة الدعاية الانتخابية يظهر عند الفصل في المنازعات القضائية الناشئة عن المخالفات التي تقع أثناء هذه المرحلة والتي يظهرها القاضي العادي أو الجنائي أو المجلس الدستوري⁽⁵⁶⁾.

اما في مصر نجد ان جهة الإدارة هي التي كانت تدير وتراقب هذه المرحلة، حيث كانت الرقابة على العملية الانتخابية بشكل عام مظهراً من مظاهر استبداد الحكومات التي تعاقبت على حكم مصر، باستثناء بعض الانتخابات التي أُجريت في النصف الأول من القرن العشرين في ظل النظام الملكي الذي حكم مصر و أن التنظيم القانوني لهذه المرحلة في تلك الفترة لم يكن كافياً لتحقيق مبدأ العدل والمساواة وتكافؤ الفرص بين المرشحين، والذي كان ينبغي أن يكون للقضاء دور رقابي فيه لتحقيق هذه المبادئ وأعمالها بين المرشحين نجد أن، فمنذ أن أُجريت الانتخابات في مصر وكانت جهة الإدارة هي المهيمنة على العملية الانتخابية حتى ثورة (25 يناير 2011) ففي مرحلة الدعاية الانتخابية⁽⁵⁷⁾. أما بعد قيام ثورة (25 يناير 2011) فقد استحدثت التعديلات التشريعية الجديدة أحكاماً جديدة لتصبح رقابة القضاء على مرحلة الدعاية الانتخابية أكثر إيجابية مما كانت عليه حيث أصبحت الرقابة القضائية تتم من خلال اللجان العامة والفرعية حيث تتولى اللجنة العليا للانتخابات تشكيل اللجان العامة على مستوى الدوائر الانتخابية من احد أعضاء الهيئات القضائية رئيساً وعضوية عدد كاف من أعضاء الهيئات القضائية مع تعيين أمين لكل لجنة وعضو احتياطي لكل منها، ويحدد القرار الصادر بتشكيل اللجان العامة من يحل محل رئيس اللجنة عند غيابه أو وجود عذر يمنعه من العمل على أن يكون من أعضاء الهيئات القضائية و كما تتولى اللجنة العليا للانتخابات تشكيل اللجان الفرعية التي يجري فيها الاستفتاء أو الانتخاب على أن تشكل كل لجنة من رئيس من أعضاء الهيئات القضائية مع تعيين أمين وعضو أخر احتياطي لكل منهما لكل لجنة، وذلك من بين العاملين المدنيين بالدولة، على انه بالنسبة لانتخابات مجلسي الشعب والشورى تشكل اللجنة الفرعية من رئيس ومن أعضاء الهيئات القضائية وعدد من الاعضاء لا يقل عددهم عن اثنين، مع تعيين أمينين لكل لجنة وأمين احتياطي لهم، ومن ثم يكون الأشراف والرقابة على العملية الانتخابية بمراحلها كافة ومنها الدعاية الانتخابية ومصادر تمويلها من قبل أعضاء الهيئات القضائية⁽⁵⁸⁾.

كما أصدرت اللجنة العليا المستقلة للانتخابات قرارها ذو الرقم (20) لعام 2011 والتي نصت فيه في المادة (6) منه على أن تراقب اللجنة القضائية العليا كافة إجراءات الدعاية الانتخابية كافة لغرض التأكد من مدى التزام المرشحين بضوابط الدعاية الانتخابية ومنها حظر تلقي الأموال من الخارج من شخص أجنبي، انطلاقاً من أن الانتخابات عملية وطنية لايجوز تدخل أي مال أجنبي فيها، إضافة الى ذلك تمارس اللجنة القضائية العليا رقابتها، من خلال النظر في الطعون والشكاوى التي تقدم بخصوص العملية الانتخابية بما فيها مصادر التمويل في الدعاية الانتخابية⁽⁵⁹⁾.

الفرع الثاني

الرقابة القضائية على الدعاية الانتخابية في العراق

أما عن الرقابة القضائية على الدعاية الانتخابية نجد ان المشرع العراقي قد أناط مهمة الرقابة إلى المفوضية العليا المستقلة للانتخابات فتتولى المفوضية مهام النظر في الشكاوى والطعون الانتخابية⁽⁶⁰⁾. حيث يمكن القول بان القضاء يمارس الرقابة بطريقة غير مباشرة من خلال النظر في الطعون والدعاوى المتعلقة بالعملية الانتخابية من خلال النظر في الطعون بقرارات مجلس المفوضين⁽⁶¹⁾.

حيث أن للهيئة القضائية للانتخابات⁽⁶²⁾، النظر في تلك الطعون المقدمة إليها سواء كانت مقدمة من المرشحين أم من وكلائهم وذلك بصور مباشرة إلى الهيئة القضائية للانتخابات أم عن طريق مجلس المفوضين الذي يقوم بدوره بأحالة تلك الطعون والشكاوى إلى الهيئة القضائية للانتخابات، كما تقوم محكمة التمييز الاتحادية بتشكيل هيئة تسمى الهيئة القضائية للانتخابات حيث تتألف هذه الهيئة من ثلاثة قضاة غير متفرغين للنظر في الطعون المحالة إليها من مجلس المفوضين من قرارات المجلس مباشرة إلى الهيئة القضائية، كما على الهيئة القضائية للانتخابات الفصل في الاستئناف خلال مدة لا تتجاوز العشرة أيام من تاريخ أحالة الطعن من قبل مجلس المفوضين⁽⁶³⁾.

وتمارس الهيئة القضائية للانتخابات اختصاصاتها للنظر في طعون قرارات مجلس المفوضية بوصفها قاضي استئناف، ومن ثم فإن قاضي الاستئناف عندما ينظر في نزاع فإنه ينظر فيه من جديد، وله اتخاذ كافة الإجراءات التي تتخذها محكمة الدرجة الأولى للفصل في النزاع مثل بحث وقائع الدعوى والاطلاع على أدلة الإثبات وفحصها سواء كانت مستندات مدفوع، وللهيئة اتخاذ القرار الذي تراه مناسباً أما بتأييد الطعن أو رفضه، ويتعدى الأمر حتى اتخاذ القرار بتوجيه المفوضية العليا المستقلة للانتخابات بمراعاة الإجراءات التي تتلائم مع القانون⁽⁶⁴⁾.

الخاتمة

بعد الانتهاء من كتابة البحث الذي حاولنا فيه الإلمام بكل التفاصيل، فكان لابد لنا من تسجيل بعض الاستنتاجات والتوصيات التي توصلنا إليها وعلى الشكل التالي:

أولاً: الاستنتاجات:

1. تمارس الرقابة الرسمية على الدعاية الانتخابية من قبل جهات حكومية وتكون متمثلة بنوعين من الرقابة ألا وهي، الرقابة الإدارية، والرقابة القضائية.
2. اخذ المشرع العراقي بالرقابة الإدارية، عندما أشار إلى أن المفوضية العليا المستقلة للانتخابات هي الجهة الوحيدة التي تكون لها مهمة الأشراف ومراقبة الانتخابات في جميع مراحلها.
3. لم يكن للرقابة القضائية دور أساسي في مراقبة الانتخابات، ذلك ان المشرع العراقي قد أناط مهمة الأشراف والرقابة للمفوضية العليا المستقلة للانتخابات، والتي تعد جهة إدارية بحتة، ودور القضاء هو النظر في الطعون والدعاوى المتعلقة بالعملية الانتخابية من خلال النظر في الطعون بقرارات المفوضين.

ثانياً: التوصيات:

من خلال ما تقدم نوصي بما يأتي:

1. حدد المشرع العراقي الأماكن التي يمنع فيها ممارسة الدعاية الانتخابية وكان الأجدر أن يقوم المشرع بتحديد الأماكن التي يسمح فيها ممارسة الدعاية الانتخابية.
2. نقترح على المشرع العراقي تحديد حجم اللافتات والبوسترات المستخدمة في الدعاية الانتخابية انطلاقاً من تحقيق مبدأ المساواة بين المرشحين أسوة بالمشرع الفرنسي الذي حددها بشكل أدق.

3. نقترح على المشرع العراقي أن يقوم بتفعيل الدور الرقابي على عملية الأنفاق غير القانوني والقيام بفرض الجزاءات الرادعة على كل من يقوم بالأنفاق غير القانوني.
4. نقترح على المشرع العراقي تفعيل دور الرقابة القضائية على العملية الانتخابية بشكل عام والدعاية الانتخابية بشكل خاص لما للقضاء دور مهم في تحقيق النزاهة والحياد لكونه جهة مستقلة لا تخضع لجهات حزبية او سياسية، أسوة بالرقابة الإدارية التي تملك حق الرقابة بشكل مباشر.

المصادر

أولاً: الكتب:

1. د. احمد محمد مرجان، دور القضاء والمجتمع المدني في الاشراف على العملية الانتخابية، ط2، دار النهضة العربية، القاهرة، 2010.
2. د. بكر القباني، د. محمود عاطف البناء، الرقابة القضائية لأعمال الإدارة، مكتبة القاهرة الحديثة، 1970.
3. حمدي سليمان القبيلات، مبادئ الادارة المحلية، من دون دار نشر، ط1، 2010.
4. د. داود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية (دراسة تحليلية للمادة 62 من الدستور المصري مقارنة مع النظام في فرنسا)، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، 2006.
5. د. سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة، منشأة المعارف، الاسكندرية، بدون سنة طبع.
- سامي حسن نجم، الادارة المحلية وتطبيقها والرقابة عليها، المركز القومي للاصدارات القانونية، القاهرة، ط1، 2014.
6. د. سعاد الشرقاوي، الوجيز في القضاء الاداري، ج1، مطبعة جامعة القاهرة، 1981.
7. د. سعيد حمودة الحديدي، نظام الاشراف والرقابة على على الانتخابات الرئاسية، دراسة مقارنة بين النظامين الدستوريين في مصر وفرنسا، دار النهضة العربية، القاهرة، 2012.
8. سيدا شيخ زرار، صور الرقابة على المال العام ونظم حمايته، المركز القومي للاصدارات القانونية، القاهرة، ط1، 2016.
9. صالح حسين العبدالله، الحق في الانتخاب (دراسة مقارنة)، ط1، المكتب الجامعي الحديث، الاسكندرية، 2013.
10. د. عبد الناصر عبدالله، مبدأ المشروعية والرقابة على اعمال الادارة، المركز القومي للاصدارات القانونية، القاهرة، 2014.
11. د. عبدالاله شحاته الشقاني: مبدأ الاشراف القضائي على الاقتراع العام، الانتخابات الرئاسية والتشريعية والمحلية (دراسة مقارنة)، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2005.
12. د.عفيفي كامل عفيفي، الانتخابات النيابية وضماداتها الدستورية والقانونية، (دراسة مقارنة)، دار الجامعيين، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2002.
13. د. عدنان عاجل عبيد، القانون الدستوري، المكتبة الوطنية، بغداد، ط2، 2013.
14. علي سعد عمران، القضاء الإداري العراقي والمقارن، مكتبة السنهوري، بغداد، 2011.
15. د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2004.
16. د. مازن ليلو راضي، الوجيز في القضاء الإداري الليبي، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 2003.
17. د. محسن خليل، القضاء الإداري اللبناني ورقابته لأعمال الإدارة، دار النهضة العربية، بيروت، 1972.
18. د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتابان الأول والثاني، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005.
- د. محمد علي جواد، القضاء الإداري، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، دون سنة طبع.

19. د. محمد محمد بدران، رقابة القضاء على أعمال المشروعية وتنظيم القضاء الإداري وأخصاصه، دار النهضة العربية، 1997.
20. د. مصطفى محمود عفيفي، المسؤولية الجنائية عن الجرائم الانتخابية للناخبين والمرشحين ورجال الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، دون سنة طبع.
21. د. نزيه رعد، القانون الدستوري العام، المبادئ الأساسية والنظم السياسية، ط2، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، 2008.
- ثانياً: الرسائل والاطاريح:

1. حوراء حيدر ابراهيم، دور الضبط الاداري في حماية البيئة في القانون العراقي دراسة مقارنة . رسالة ماجستير، جامعة بابل، 2013.
2. وائل منذر حسون البياتي، الاطار القانوني للعملية الانتخابية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، 2011.
3. رشا شاكر حامد، الرقابة على الحملة الانتخابية في العراق (دراسة مقارنة)، كلية القانون، جامعة كربلاء، 2016.
4. زكريا زكريا المرسي المصري، مدى الرقابة القضائية على إجراءات الإلتخاب للسلطة الإدارية والسياسية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1997.
5. عفيفي كامل عفيفي، الانتخابات النيابية و ضماناتها الدستورية والقانونية في القانون المصري والمقارن، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة اسيوط، 2000.

ثالثاً: البحوث:

1. د. احمد خلف حسين الدخيل، د. ماجد نجم عيدان، عكاب احمد محمد، الرقابة على مصادر تمويل الحملات الانتخابية، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للحقوق، العدد (29)، 2016.
2. امانى فوزي احمد طه، الانفاق على الحملات الانتخابية: بحث منشور في مجلة الديمقراطية، الصادرة عن مؤسسة الاهرام، القاهرة، ع 45، 2012.
3. المحامي رائد الجابري، الرقابة الإدارية، بحث منشور في مجلة النبأ، العدد(84)، من دون سنة نشر.

رابعاً: البحوث المنشورة على الانترنت:

1. د. عمار بوضياف، الاسس العامة للسلطة الادارية، بحث منشور على الانترنت على الرابط الاتي www.science.juridiales.ahlamon+de.ne+/montade.h+m تاريخ الزيارة 2018/10/13.

خامساً: القوانين والانظمة واللوائح:

1. قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 المعدل.
2. قانون مجلس شورى الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972.
3. أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (92) الصادر عن سلطة الائتلاف (قانون أنشاء المفوضية العليا للإنتخابات) لسنة 2004.
4. قانون المفوضية العليا المستقلة للإنتخابات رقم 11 لسنة 2007 الخاص بتنظيم الحملات الانتخابية.
5. قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم 45 لسنة 2013.
6. نظام الحملات الانتخابية العراقي رقم (11) لعام 2018.

سادساً: المصادر الاجنبية:

- (1). Roy arakelian, la notion de controle, these de doctorat, universite paris v, 2000.
- (2). Maspétiol ex latutelle administrative, paris, 1930.
- (3). jean pierre leclere: le role de la commission nationale de controle in: les compagnes electorales radiotelevises presse in d, AX Marseille economica, 1995.
- (4). pierre pactet: texts de droit constitutionnel, l,g,d,j, 1992.

الهوامش

- (1). د. بكر القباني، د. محمود عاطف البناء، الرقابة القضائية لأعمال الإدارة، مكتبة القاهرة الحديثة، 1970، ص28. حو راء حيدر ابراهيم، مصدر سابق، ص130-131.
- (2). حوراء حيدر ابراهيم، المصدر نفسه.
- (3). سامي حسن نجم، الادارة المحلية وتطبيقها والرقابة عليها، المركز القومي للاصدارات القانونية، القاهرة، ط1، 2014، ص158. هناك من استخدم مصطلح الوصاية الادارية ففي فرنسا استعمل مصطلح الوصاية الإدارية بدلاً من مصطلح الرقابة الإدارية، والحقيقة أن هناك فرقاً بين الرقابة والوصاية، لأن الوصاية تقع على القاصر الذي لا يملك اجراء التصرفات القانونية، بينما الرقابة التي تباشرها الدولة انما تقع على هيئات إدارية تملك اجراء بعض التصرفات القانونية، كذلك فأن الغرض المقصود من الرقابة في القانون الإداري يختلف عن الغرض المقصود من الوصاية في القانون الخاص ذلك ان الوصاية يقصد بها حماية القاصر نفسه، بينما الرقابة الإدارية يقصد بها حماية الدولة ضد إساءة الهيئات المحلية لأستعمالها لأختصاصاتها، و يقصد بها حماية الأفراد ضد كل تعسف ترتكبه تلك الهيئات، لذلك فأن استعمال الفقه الفرنسي، أصطلاح الوصاية الإدارية بدلاً من الرقابة الإدارية لا يوجد ما يبرره من الناحية الفقهية. المحامي رائد الجابري، الرقابة الإدارية، بحث منشور في مجلة النبأ، العدد(84)، ص2-3.
- (4). Roy arakelian, la notion de controle, these de doctorat, universite paris v, 2000p3. .
- (5). Maspétiol ex latutelle administrative, paris, 1930,p.10. . مصدر سابق، ص158. نقلا عن: سامي حسن نجم، مصدر سابق، ص159.
- (6). سامي نجم، المكان نفسه، ص159.
- (7). حمدي سليمان القبيلات، مبادئ الادارة المحلية، ط1، 2010، ص59.
- (8). سامي حسن نجم، مصدر سابق، ص159.
- (9). د. عمار بوضياف، الاسس العامة للسلطة الادارية، بحث منشور على الانترنت على الرابط الاتي:
www.science.juridicaues.ahlamon+de.ne+/montade.h+m تاريخ الزيارة 2018/10/13، ص16.
- (10). سامي حسن نجم، مصدر سابق، ص160.
- (11). د. عبد الناصر عبدالله، مبدأ المشروعية والرقابة على اعمال الادارة، المركز القومي للاصدارات القانونية، القاهرة، 2014، ص318. د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2004، ص64.
- (12). محسن خليل، القضاء الاداري اللبناني، دار النهضة العربية، بيروت، 1982، ص69.
- (13). سيدا شيخ زرار، صور الرقابة على المال العام ونظم حمايته، المركز القومي للاصدارات القانونية، القاهرة، ط1، 2016، ص101.
- (14). سامي جمال الدين، القضاء الاداري والرقابة على اعمال الادارة، منشأة المعارف، الاسكندرية، بدون سنة الطبع، 205. سيدا شيخ زرار، مصدر سابق، ص102. رشا حامد، مصدر سابق، ص171.
- (15). ماجد راغب الحلو، القضاء الاداري، دار المطبوعات الجامعية، القاهرة، 2012، ص59.
- (16). د. مازن ليلو راضي، مصدر سابق، ص43.
- (17). د. محمد علي جواد، القضاء الإداري، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، بدون سنة طبع، ص89.
- (18). كالحالات المنصوص عليها في قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لسنة 1972 والمتعلقة ببعض المنازعات الوظيفية وهي القرارات الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة او الترقية أو منح العلاوة، والقرارات الصادرة بالاحالة على المعاش أو الاستبعاد او الفصل بغير الطريق التأديبي، والقرارات التأديبية، لمزيد من التفاصيل مراجعة نص المادة (19) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لسنة 1972. د. عبد الناصر عبدالله، مصدر سابق، ص65.

- (20). علي سعد عمران، القضاء الإداري العراقي والمقارن، مكتبة السنهوري، بغداد، 2011، ص178.
- (21). المادة (1/59) من قانون الخدمة المدنية العراقي (رقم 24 لسنة 1960 المعدل).
- (22). المادة (3/59) من قانون الخدمة المدنية العراقي (رقم 24 لسنة 1960 المعدل).
- (23). د. احمد خلف الدخيل، د، ماجد نجم عيدان، عكاب احمد، مصدر سابق، ص5.
- (24). jean pierre leclere: le role de la commission nationale de controle in: les compagnes electorales radiotelevises presse in d, AX Marseille economica, 1995, p70.
- (25). د. سعيد حمودة الحديدي، نظام الاشراف والرقابة على على الانتخابات الرئاسية، دراسة مقارنة بين النظامين الدستوريين في مصر وفرنسا، دار النهضة العربية، القاهرة، 2012، ص305.
- (26). وائل منذر حسون البياتي، الاطار القانوني للعملية الانتخابية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، 2011، ص148.
- (27). د. احمد خلف الدخيل، د، ماجد نجم عيدان، عكاب احمد، مصدر سابق، ص6.
- (28). اشرف عبد الحليم عبد الفتاح، مصدر سابق، ص231.
- (29) سعيد حمودة الحديدي، مصدر سابق، ص718. وفي هذا الصدد نذكر ان في انتخابات الرئاسة الفرنسية لعام 2007 رأّت اللجنة ان النفقات التي انفقها (نيقولا ساركوزي) والسيدة (سيجولين رويال) كنفقات تصيف الشعر والمكياج المعلن لايمكن عدّها نفقات انتخابية انما هي عادات شخصية. سعيد حمودة الحديدي، المكان نفسه.
- (30). اشرف عبد الحليم عبد الفتاح، مصدر سابق، ص231.
- (31). د. احمد محمد مرجان، دور القضاء والمجتمع المدني في الاشراف على العملية الانتخابية، ط2، دار النهضة العربية، القاهرة، 2010، ص69.
- وتجدر الاشارة الى ان هناك لجنتين في مصر، الاولى اللجنة العليا التي تتولى الاشراف على الانتخابات الرئاسية والاخرى اللجنة للجنة العليا للانتخابات التي تتولى الاشراف على الانتخابات البرلمانية د. احمد خلف الدخيل، د. ماجد نجم عيدان، عكاب احمد محمد، مصدر سابق، ص7.
- (32). امانى فوزي احمد طه، الانفاق على الحملات الانتخابية: بحث منشور في مجلة الديمقراطية، الصادرة عن مؤسسة الاهرام، القاهرة، ع 45، 2012، ص156.157.
- (33). المادة (1) من أمر سلطة الائتلاف رقم (92) لعام 2004.
- (34). المواد من (1-3) من أمر سلطة الائتلاف رقم (92) في 2004/5/31.
- (35). د. احمد خلف الدخيل، د. ماجد نجم عيدان، عكاب احمد محمد، مصدر سابق، ص7.
- (36). المادة (21) من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي (رقم 45 لسنة 2013)
- (37). المادة (22) من نظام الحملات الانتخابية رقم (11) لسنة 2018 القسم الرابع منه.
- (38). المادة (23) من نظام الحملات الانتخابية رقم (11) لسنة 2018 القسم الرابع منه.
- (39). رشا حامد، مصدر سابق، ص186.
- (40). د. عدنان عاجل عبيد، القانون الدستوري، المكتبة الوطنية، بغداد، ط2، 2013، ص121
- (41). د. داود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، مصدر سابق، ص320، كذلك ينظر د. فلاح إسماعيل حاجم، المعالجة القانونية لتنظيم العملية الانتخابية (دراسة مقارنة) مصدر سابق، ص27.
- (42). د. احمد خلف حسين، د. ماجد نجم عيدان، عكاب احمد محمد، مصدر سابق، ص8.
- (43). محمد محمد بدران، رقابة القضاء على اعمال الادارة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1958، ص61.
- (44). د. محمد رفعت عبد الوهاب، مصدر سابق، ص85.

- (45). د. مصطفى محمود عفيفي، نظامنا الإنتخابي في الميزان، مكتبة سعيد رأفت، القاهرة، 1984، ص15 وما بعدها.
- (46). د. محمد محمد بدران، مصدر سابق، ص62. د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الاداري، ط1، الناشر دار المصرية الحديثة، الاسكندرية، 1981، ص82.
- (47). د. محمد محسن خليل، مصدر سابق، ص553.547.
- (48). د. سعاد الشراوي، الوجيز في القضاء الاداري، ج1، مطبعة جامعة القاهرة، 1981 ص100.98.
- (49). د. محمد رفعت عبد الوهاب، القاء الاداري، مصدر سابق، ص80.
- (50). سعاد الشراوي، الوجيز في القضاء الاداري، مصدر سابق، ص100.
- (51). د. عبدالاله شحاته الشقاني: مبدأ الاشراف القضائي على الاقتراع العام، الانتخابات الرئاسية والتشريعية والمحلية (دراسة مقارنة)، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2005، ص158.
- (52). يتكون المجلس الدستوري من عدد من الاعضاء وهم رؤساء فرنسا السابقين، ومن تسعة اعضاء معينين، ثلاثة منهم يتم تعيينهم من قبل رئيس الجمهورية وثلاثة يعينهم رئيس الجمعية الوطنية، اما الثلاثة الاخرين فيتم تعيينهم من قبل رئيس مجلس الشيوخ، ومن صلاحيات المجلس الدستوري الاشراف والرقابة على الانتخابات وتعد قراراته باته وملزمة ولا تخضع لاي طريق من طرق الطعن. د. نزيه رعد، القانون الدستوري العام، المبادئ الاساسية والنظم السياسية، ط2، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، 2008، ص186.187.
- (53). عفيفي كامل عفيفي، الانتخابات النيابية وضماداتها الدستورية والقانونية في القانون المصري والمقارن، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة اسيوط، 2000، ص918.
- (54). pierre pactet: texts de droit constitutionnel, l,g,d,j,1992,p22-23.
- نقلا عن د. احمد خلف حسين، ماجد نجم عيدان، عكاب احمد محمد، مصدر سابق، ص9.
- (55). عفيفي كامل عفيفي، الانتخابات النيابية وضماداتها الدستورية والقانونية في القانون المصري والمقارن، مصدر سابق، ص990.
- (56). عفيفي كامل عفيفي، الانتخابات النيابية وضماداتها الدستورية والقانونية في القانون المصري والمقارن، مصدر سابق، ص918.
- (57). رشا حامد، مصدر سابق، ص211.
- (58). زكريا زكريا المرسي المصري، مدى الرقابة القضائية على إجراءات الإنتخاب للسلطة الإدارية والسياسية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1997، ص70.
- (59). صالح حسين العبدالله، الحق في الانتخاب (دراسة مقارنة)، ط1، المكتب الجامعي الحديث، الاسكندرية، 2013، ص283.
- المحامي جمال عسران، انتخابات المجالس الشعبية المحلية، ط1، دار الحقانية، مصر، 2008م، ص57.
- (60). صالح حسين العبدالله، مصدر سابق، ص167.
- (61). وهو أمر غير جائز ولا يحقق الحيادة والاستقلالية، ذلك ان المفوضية تجمع بين صفتي الرقابة والنظر في الطعون في آن واحد. رشا حامد، مصدر سابق، ص213.
- (62). يتألف مجلس المفوضين من تسعة اعضاء اثنان منهم على الاقل من القانونيين، يختارهم مجلس النواب بالاغلبية بعد ترشيحهم من (لجنة من مجلس النواب) على ان يكونوا من ذوي الاختصاص والخبرة والمشهود لهم بالكفاءة والنزاهة والاستقلالية مع مراعاة تمثيل النساء. المادة (3) الفقرة (اولاً) من قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات (رقم 11 لسنة 2007 المعدل)
- (63). هي الهيئة التي تتكون من ثلاثة قضاة من محكمة التمييز الاتحادية. د. احمد خلف حسين، ماجد نجم عيدان، عكاب احمد محمد، مصدر سابق، 10.
- (64). المادة (8/ثالثاً/سادساً) من قانون المفوضية العيا المستقلة للانتخابات رقم (11) لعام2007.