



مركز القدس للدراسات السياسية
AL-QUDS CENTER For Political Studies

2

ورقة سياسات

نحو توافق وطني بشأن ضبط استخدام المال السياسي في الحملات الانتخابية



2014

مقدمة

تبحث هذه الورقة في مشكلة استخدام المال السياسي في الحملات الانتخابية في اتجاهين؛ الأول هو اتجاه الاستخدام غير المشروع للمال لأهداف لا يجيزها القانون ويتعامل معها باعتبارها تشكل جرائم انتخابية؛ والثاني هو الاستخدام المفرط للمال في الحملات الانتخابية، دون أية تحديدات أو سقف، ما يخل بعدالة الانتخابات.

وتشرح الورقة أشكال شراء وبيع الأصوات المباشرة مقابل النقد، وغير المباشرة التي تتمثل بتقديم الهدايا العينية، وتوقيع عقود التوظيف الوهمية، والتبرع بالمال لأعمال الخير، وتبين أن الهدف من شراء الأصوات لا يقتصر على

زيادة أعداد المقترعين للمرشح أو القائمة، وإنما كذلك إضعاف فرص فوز المنافسين، ويأخذ هذا شكلاً عدة منها شراء وحجز بطاقات انتخابية لناخبين ينتمون للقاعدة الانتخابية الاعتيادية لمرشحين منافسين.

ولئن كان التيقن من الاستخدام غير المشروع للمال السياسي مسألة غير يسيرة، فإن ما لا تخطئه العين، هي الطرق التي يحاول من خلالها المرشحون الشارون للأصوات، ضمان أن يصوت بأصواتهم أو يؤدوا الخدمات المتفق عليها؛ ويأتي في مقدمة ذلك ما يعرف

بورقة الاقتراع الدوّارة، الحلف على القرآن الكريم، استخدام نصف الورقة المالية، تصوير ورقة الاقتراع بالهاتف الخليوي، وحجز البطاقات الانتخابية.

وبالعودة إلى قانون الانتخابات، يتبين أن هناك تحديداً مفصلاً للمحظور على المرشحين القيام به، وللتبرعات التي يحظر قبولها من الخارج، وهناك ضوابط وعقوبات صارمة لكل المحظورات. كما أن الهيئة المستقلة للانتخاب لم تدخر وسعاً لتعبئة الرأي العام ضد بيع الأصوات، وتعاونت في إصدار ونشر فتوى شرعية ضد شراء وبيع الأصوات، ومع ذلك فإن شراء الذمم ظلّ من المظاهر السائدة في الانتخابات. كما أنه برغم أن انتخابات ٢٠١٣ هي الأولى في تاريخ المملكة التي يمثل فيها مرشحون أمام المحكمة بتهمة شراء الأصوات، فإنه لم تثبت التهمة على أي من المرشحين. وتتناول الورقة

الجوانب التي تضمنتها تقارير الرقابة الدولية والمحلية بشأن الاستخدام غير المشروع للمال السياسي، والتوصيات التي قدمتها بهذا الخصوص.

أما الاتجاه الثاني الذي بحثت فيه الورقة والذي يتعلق بمشكلة الاستخدام المفرط للمال السياسي في الحملات الانتخابية، فهو يستعرض عدداً من التجارب العربية بشأن سقف الإنفاق على الحملات الانتخابية. ففي تونس يتم التشديد على شفافية الحملة الانتخابية من حيث مصدر تمويل الحملة والمساواة بين المرشحين، ويقترن ذلك بوجود فتح حساب بنكي وحيد للصرف منه. وتحدد التجربة السودانية معايير سقف الصرف على الحملة الانتخابية للأحزاب السياسية والمرشحين، وتشترط تقديم حساب ختامي عن إيرادات ومصروفات الحملة. وتضع التجربة المصرية سقوفاً للإنفاق وآليات للرقابة عليه. وتشدّد التجربة المغربية على الالتزام بسقف المصاريف الانتخابية ووضع بيان مفصل بمصادر التمويل.

وتستعرض الورقة جهود الهيئة المستقلة للانتخاب في مجال الإفصاح المالي وما تضمنته تقارير الرقابة الدولية والمحلية على الانتخابات بشأن عدم وضع حدود للإنفاق وتوصياتها لمعالجة هذا الخلل.

ما زالت هناك إشكالية كبيرة تتعلق بالاستخدام المفرط أو غير المشروع للمال السياسي

عرض المشكلة

خطا الأردن خطوات مهمة باتجاه وضع إطار تشريعي وإداري مناسب لضمان نزاهة الانتخابات النيابية، بإقرار عدد من التعديلات الدستورية ذات الصلة، مثل؛ إنشاء هيئة مستقلة للانتخاب، وإحالة الطعون في صحة نيابة النواب إلى القضاء، إضافة إلى استرشاد الهيئة المستقلة للانتخاب بالمعايير الدولية في إدارتها للعملية الانتخابية ومنها؛ السماح بالرقابة المحلية والإقليمية والدولية على الانتخابات. غير أنه ما زالت هناك إشكالية كبيرة تتعلق بالاستخدام المفرط أو غير المشروع للمال السياسي، ما يلحق ضرراً بليغاً بعدالة الانتخابات ونزاهتها، وبسلامة التمثيل النيابي للمواطنين.

١- الاستخدام غير المشروع للمال السياسي

أولاً: أشكال ممارسة الاستخدام غير المشروع للمال

(أ) أشكال شراء وبيع الأصوات

تستهدف عمليات شراء الأصوات عدة أهداف، بعضها يمكن رصده والتعامل معه باعتباره يندرج ضمن الجرائم الانتخابية، فيما هناك أشكال أخرى يصعب إثبات نسبتها للجرائم الانتخابية.

١- الشراء المباشر للأصوات: تتم عملية البيع عادة من خلال وكلاء من بين المقربين للمرشح أو وسطاء وسماسة لديهم

خبرة في هذا المجال، لأن المرشح لا يقحم نفسه عادة في عملية الشراء حفاظاً على هيئته، وتجنباً للوقوع تحت المساءلة. وفي أوقات الانتخابات، تنشط «بورصات» شراء الأصوات، فمتلما أن مرشحين يبحثون عن ناخبين لشراء أصواتهم، هناك ناخبون وسماسة يعرضون أصواتاً للبيع مقابل المال أو الحصول على خدمات معينة آنية أو لاحقة.

٢- الشراء غير المباشر للأصوات: تتميز طرق الشراء غير المباشر للأصوات في أنها تماثل من حيث الشكل أنشطة اجتماعية

معتادة في مجال عمل الخير أو التشغيل الجزئي. ومن أمثلة ذلك:

■ تقديم «هدايا» عينية: وتتكون هذه الهدايا عادة من أثاث أو مواد غذائية أو أدوات منزلية. ويتم أحياناً استغلال المناسبات لتقديم هذه الهدايا مثل الصوبات في الشتاء، والطرود الترميمية في رمضان، والحقائب المدرسية في بداية الفصل الدراسي. ويتميز تقديم «الهدايا» على هذا النحو بأنه يقدم المرشح المتبرع على أنه شخص يحب عمل الخير، ما يبعد عنه شبهة شراء الأصوات التي تقترن أكثر بالدفع النقدي لمبالغ معينة.

عقود التوظيف الوهمية: ويتمثل ذلك بتوقيع عقود صورية مع أشخاص لأداء وظائف معينة في الحملة الانتخابية مقابل مبالغ مالية لضمان تصويت هؤلاء الأشخاص وعائلاتهم للمرشح أو لقائمه ومن يتمكنون من استقطابهم لصالحه أيضاً. وهي من الأساليب المبتدعة حديثاً، وتهدف لحماية المرشح من تهمة شراء الأصوات، وخاصة أن هذه العقود لا تختلف في شيء عن العقود الفعلية التي يبرمها المرشح مع أعداد من العاملين في حملته الانتخابية لتقديم خدمات الدعاية الانتخابية وتنظيم المهرجانات والنقل أو كمنسوب للمرشح أو القائمة في غرفة الاقتراع والفرز وغيره.

■ التبرع بالمال لأعمال الخير: والمقصود بذلك هو التبرع بمبالغ كبيرة نسبياً بهدف مقايضة ذلك بدعم من يتم التبرع لهم لأعمال خير مثل التبرع لبناء أو صيانة المساجد، والتبرع للجمعيات الخيرية أو لأنشطة اجتماعية محددة. ويندرج في هذا الإطار أيضاً دفع الرسوم الجامعية عن بعض الطلبة.

(ب) الأهداف من وراء شراء الأصوات

تتمثل الأهداف الرئيسية من وراء شراء الأصوات في زيادة عدد الأصوات المقترعة لصالح المرشح أو القائمة المرشحة، أو في إضعاف فرصة فوز المرشح أو المرشحين المنافسين. وتتجلى هذه العملية من خلال عدة أشكال، كالتالي:

■ شراء البطاقات الانتخابية لأعداد من أفراد الجمهور الموالي لمرشح منافس، وحجزها حتى انتهاء الانتخابات، أو إتلافها، لحرمان المرشح المنافس من هذه الأصوات المضمونة أو شبه المضمونة لأصحاب بطاقات الانتخاب. ■ تشجيع شخص ينتمي لعشيرة أو عائلة مرشح منافس أو لقاعدته الانتخابية على خوض الانتخابات في دائرته الانتخابية مقابل تغطية تكلفة حملته الانتخابية ومبلغ إضافي من المال، بهدف تشتيت أصوات المرشح المنافس،

وإضعاف فرصته في الحصول على جميع أصوات جمهور قاعدته الانتخابية.

(ج) طرق ضمان التصويت مقابل المال

تكمن أهمية التعريف بهذه الطرق في السعي لإغلاق بعض النوافذ التي يتم التسلل منها أو استنباط الطرق المناسبة لمكافحة شراء الذمم.

■ ورقة الاقتراع الدوّارة:

تعني الورقة الدوّارة، إخراج ورقة اقتراع غير معبأة من مركز الاقتراع والفرز، ليصار إلى تزويد الناخب الذي تم الاتفاق معه على بيع صوته بها بعد كتابة اسم المرشح المستهدف أو القائمة المستهدفة، فيقوم

الناخب بوضع هذه الورقة في صندوق الاقتراع، ويحتفظ في المقابل بورقة الاقتراع التي يتسلمها من رئيس لجنة الاقتراع والفرز ليسلمها خارج المركز لمن قام بشراء صوته مقابل المبلغ المتفق عليه، وهكذا. وكلما كان مشتري الأصوات قد حصل على أوراق اقتراع غير معبأة أكثر، كان بإمكانه أن يجند ناخبين للاقتراع لصالحه أكثر خلال الفترة الزمنية نفسها.

■ الحلف على القرآن الكريم:

يقوم دافع المال بالطلب من المدفوع له أو لهم بحلف اليمين على القرآن الكريم لإبداء الالتزام بحشد الدعم للمرشح دافع المال أو التصويت المباشر له أو بتنفيذ خدمة غير مشروعة للإضرار بوضع المرشحين المنافسين. ومع أنه ليس كل من يحلف اليمين يلتزم بتنفيذ ما هو متفق عليه، غير أن هذا الإجراء يفضي بما ينطوي عليه من دلالات إلى درجة عالية من الالتزام. ويرى خبراء أن النساء اللواتي يحلفن اليمين على القرآن أكثر التزاماً من الرجال بتأدية الخدمة المطلوبة. كما أن الأمهات اللواتي يحلفن بأولادهن والقرآن، يلتزم بالتصويت للمرشح المعني خشية أن يلحق أطفالهن سوء.

■ استخدام نصف الورقة المالية:

يتمثل ذلك بقص القطعة المالية الورقية المتفق على دفعها للناخب إلى قسمين، يحتفظ الناخب بإحدهما، فيما يحتفظ السمسار الذي يمثل المرشح بالنصف الآخر حتى تتم عملية الاقتراع، ويضمن إلى أن الناخب قد اقترع لصالح المرشح المعني، فيقوم بتسليم النصف الذي احتفظ به من الورقة المالية إلى الناخب. وتستخدم هذه الطريقة مع أفراد كل على حدة، أو مع مجموعة من الأفراد من خلال وسيط.

■ تصوير ورقة الاقتراع بالهاتف الخليوي:

يكون ذلك بالطلب من الناخب الذي التزم ببيع صوته، أن يصور ورقة الاقتراع سواء كانت لمرشح في الدائرة المحلية أو لقائمة مرشحة في الدائرة العامة بجهاز خلوي صغير، وبعد اطلاع السمسار الذي يعمل لصالح المرشح المعني على الصورة، يقوم بدفع المبلغ المتفق عليه للناخب. وتعتبر هذه الطريقة من الطرق الفعالة، ولذلك تستخدم على نطاق واسع نسبياً.

■ حجز البطاقات الانتخابية:

يهدف حجز البطاقات الانتخابية إلى عدم تمكين أصحاب البطاقات من الاقتراع إلى أي مرشح آخر، وتعاد البطاقات إلى أصحابها فقط عندما ينتقلون للإدلاء بأصواتهم في مراكز الاقتراع والفرز. أما إذا كانت البطاقات المحجوزة تعود إلى أشخاص يصوتون في العادة لمرشح منافس، فإنه يتم إتلاف هذه البطاقات أو إعادتها إلى أصحابها بعد الانتخابات. ويمكن أن تطل عملية الحجز أيضاً بطاقات الهوية الشخصية للأشخاص الذي تم شراء أصواتهم بالنظر إلى أن عملية الاقتراع تتطلب إبراز ليس فقط البطاقة الانتخابية بل كذلك بطاقة الهوية الشخصية.

يهدف حجز البطاقات الانتخابية إلى عدم تمكين أصحاب البطاقات من الاقتراع إلى أي مرشح آخر

(د) العوامل المؤثرة في شراء وبيع الأصوات

يعزو كثير من الناس بيع ناخبين لأصواتهم إلى ظروفهم الاقتصادية السيئة التي تدفع بعضهم لقبول المال الذي يعرض عليهم مقابل الصوت الانتخابي، فيما يبادر آخرون لعرض أصواتهم على المرشحين أو مدراء حملاتهم الانتخابية مقابل المال. ويرى كثيرون أن عدم القناعة بدور مجلس النواب، يؤدي إلى عدم إحساس من يبيع صوته بالذنب، لأنه فاقد أصلاً الثقة بالمجلس والنواب معاً، فينظر بالتالي لبيع الأصوات باعتباره فرصة سانحة جديدة بأن يغتنمها. وينظر آخرون للأمر باعتبار أن تلقي المال مقابل الصوت «شطارة» أو فهولة، ولسان حاله يقول مادام أن هناك مرشحين مستعدين لشراء الأصوات، فإن لم تبع صوتك لأحدهم، فإنهم سيلجأون لغيرك.

ولهذا السبب يرى كثيرون معالجة هذه الآفة الاجتماعية مرهونة بتحسين الوضع الاقتصادي للناس، أو بتطوير قانون الانتخاب بما يسمح بتشكيل مجلس نواب فاعل يمثل الشعب حق تمثيل.

ثانياً: البيئة التشريعية لطرق مكافحة شراء وبيع الأصوات

تحظر المادة (٢٥) من قانون الانتخاب على أي مرشح أن يقدم من خلال قيامه بالدعاية الانتخابية هدايا أو تبرعات أو مساعدات نقدية أو عينية أو غير ذلك من المنافع أو يعد بتقديمها لشخص طبيعي أو اعتباري سواء كان ذلك بصورة مباشرة أو بالوساطة، كما تحظر على أي شخص أن يطلب لنفسه أو لغيره أي هدايا أو تبرعات أو مساعدات أو الوعد بها من أي مرشح. وحددت التعليمات الهدف من تقديم أو الوعد بتقديم الهدايا أو التبرعات أو المساعدات أو المنافع بالحصول على البطاقات الانتخابية لناخبين أو على أصواتهم، أو منعهم من التصويت لمرشح معين أو قائمة معينة.

وتحدد المادة (٦٣) من قانون الانتخاب عقوبة الأشغال الشاقة لمدة لا تقل عن ثلاث سنوات ولا تزيد على سبع

سنوات لكل من أعطى ناخباً مباشرة أو بصورة غير مباشرة أو أقرضه أو عرض عليه أو تعهد بأن يعطيه مبلغاً من المال أو منفعة أو أي مقابل آخر من أجل حمله على الاقتراع على وجه خاص أو الامتناع عن الاقتراع أو للتأثير في غيره للاقتراع أو الامتناع عن الاقتراع.

وتشمل هذه العقوبة كذلك كل من قبل أو طلب مباشرة أو بصورة غير مباشرة مبلغاً من المال أو قرصاً أو منفعة أو أي مقابل آخر لنفسه أو لغيره بقصد أن يقتنع على وجه خاص أو أن يمتنع عن الاقتراع أو ليؤثر في غيره للاقتراع أو للامتناع عن الاقتراع.

وحددت المادة (٦١) من قانون الانتخاب عقوبة الحبس مدة لا تقل عن ستة أشهر ولا تزيد على سنتين أو بغرامة لا تقل عن ٥٠٠ دينار ولا تزيد على ألف دينار أو بكلتا هاتين العقوبتين كل من دخل إلى مركز اقتراع وفرز بقصد شراء الأصوات.

وحظرت التعليمات الخاصة بالدعاية الانتخابية (المادة ١١) على المرشحين قبول أي تبرعات ومساهمات مادية أو مالية من الدول والحكومات الأجنبية والمنظمات الدولية الرسمية والأهلية والشركات الأجنبية أو الرعايا الأجانب سواء أكانت نقدية أم عينية أو بأي شكل من أشكال الدعم.

كما منعت قبول أي تبرعات أو مساهمات نقدية أو عينية يعلم المرشح أنه قد تم جمعها من مصادر غير مشروعة كالأموال المسروقة وأموال التبرعات من مؤسسات مخالفة للقانون أو أموال المطلوبين للعدالة.

لا شك أن الضوابط التي تضعها التشريعات النافذة تهدف نظرياً على الأقل إلى سلامة العملية الانتخابية. لكن في الممارسة العملية، فإننا نرى أحكام تنطوي على مبادئ وعقوبات لم تثبت نجاعتها لأنها لم تكن تطبق في الواقع العملي، ولذا لم تشكل رادعاً لعملية شراء الأصوات. وتعتبر انتخابات ٢٠١٣ هي الأولى التي مارست فيها الجهة المشرفة على الانتخابات صلاحياتها في إحالة الحالات المشتبه بها إلى المدعي العام.

يرى كثيرون أن عدم القناعة بدور مجلس النواب، يؤدي إلى عدم إحساس من يبيع صوته بالذنب، لأنه فاقد أصلاً الثقة بالمجلس والنواب معاً

ثالثاً: دور الهيئة المستقلة للانتخاب في مكافحة شراء وبيع الأصوات

سعت الهيئة المستقلة للانتخاب في حدود صلاحياتها والإمكانات المتوافرة لها إلى بذل ما استطاعت من جهود لتعبئة الرأي العام ضد ظاهرة شراء الأصوات الانتخابية، والشروع في وضع معايير لمراقبة استخدام المال السياسي، وذلك من خلال الآتي:

١- إطلاق حملة موجهة للرأي العام ضد شراء وبيع الأصوات الانتخابية تحت عناوين مثل: «خلّ صوتك لبلدك مش للبيع».

٢- تحويل عدد من المرشحين الذين توافرت حولهم شبهات الاستخدام غير المشروع للمال السياسي إلى المدعي العام،

وهذه أول مرة تقوم بها الجهة المشرفة على الانتخابات بإجراء كهذا. ورغم أن المحكمة المختصة لم تدن أياً من المرشحين، إلا أن هذا الإجراء شكّل سابقة يتعين أن يتم البناء عليها ودعم الهيئة لتذهب في هذا الاتجاه إلى أوسع مدى ممكن.

٣- التعاون في إصدار ونشر فتوى شرعية ضد شراء وبيع الأصوات الانتخابية، حيث التقت مجموعة كريمة من أصحاب العلم الشرعي للتباحث في موقف الشرع الشريف من هذه الظاهرة ومن قيام

بعض المرشحين من تحليف المواطنين بغرض انتخابهم مقابل مبلغ من المال، وبعد الدراسة والتباحث توصلوا إلى ما يأتي:

أ- التصويت في الانتخابات حق عام، وهو أمانة عظيمة ينبغي للمسلم أن يحافظ عليها ويؤديها بالشكل الصحيح، فلا يجوز للناخب أن يبيع صوته، لأن ذلك

يعتبر خيانة للأمانة وبيعاً للضمائر^(١).

ب- يُحرّم على من ينوي ترشيح نفسه دفع المال للناخبين سواء كان نقدياً أو عينياً بهدف نيل أصواتهم وإغرائهم على اختياره، لأنه من الرشوة المحرمة شرعاً. ومن يفعل ذلك فإنه غير مؤتمن على مصالح وطنه ومقدراته^(٢).

ج- إن محاولة استغلال ظروف المواطنين المادية وحاجتهم للمال بهدف شراء أصواتهم حرام شرعاً، وإن العمل على شراء الذمم والضمان بالمال وإجبار الناس على انتخاب المرشح عن طريق تحليفهم الإيمان على انتخابه أمر منكر ومن المحرمات الشرعية وصاحبه آثم شرعاً^(٣).

رابعاً: ملاحظات الرقابة الدولية والمحلية على شراء الأصوات

أشارت التقارير الصادرة عن الهيئات والمحلية والإقليمية والدولية التي شاركت في الرقابة على الانتخابات النيابية إلى العديد من الظواهر ذات الصلة بالمال السياسي، وركزت بشكل خاص على اتساع ظاهرة شراء وبيع الأصوات.

واعتبر تقرير بعثة مركز كارتر أن التعليمات التنفيذية الخاصة بالتسجيل واستلام

البطاقات الانتخابية تسمح بـ «إمكانية أن يقوم الناخب بجمع عدد كبير من بطاقات الناخبين لغرض السيطرة عليها أو التجارة بها». ودعا التقرير إلى اتخاذ إجراءات فعالة للحد من شراء الأصوات، وبخاصة تعزيز التعليمات الخاصة بتمويل الحملات الانتخابية وتطبيقها للحد من تأثير المال السياسي عليها.

تعتبر انتخابات ٢٠١٣ هي الأولى التي مارست فيها الجهة المشرفة على الانتخابات صلاحياتها في إحالة الحالات المشتبه بها إلى المدعي العام

١- استشهد العلماء بآيات وأحاديث منها: (يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لَا تَحُونُوا اللَّهَ وَالرَّسُولَ وَتَحُونُوا أَمَانَاتِكُمْ وَأَنْتُمْ تَعْلَمُونَ) [الأنفال/٢٧]. وكذلك: (سَتَكْتَبُ شَهَادَتُهُمْ وَيَسْأَلُونَ) [الزخرف/١٩].

٢- من الاستشهادات التي أوردها العلماء: قال صلى الله عليه وسلم: «لعن الله الراشي والمرتشي والرائش الذي يمشي بينهما» رواه الحاكم في المستدرک.

٣- استشهد العلماء بالآية الكريمة: (يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لَا تَأْكُلُوا أَمْوَالِكُمْ بَيْنَكُمْ بِلْيَاطٍ) [النساء/٢٩]. وبالآية الكريمة التالية: (وَلَا تَجْعَلُوا اللَّهَ عُرْضَةً لِأَيْمَانِكُمْ أَنْ تَبَرُوا وَتَتَّقُوا وَتُصَلِّحُوا بَيْنَ النَّاسِ وَاللَّهُ سَمِيعٌ عَلِيمٌ، لَا يُؤَاخِذُكُمُ اللَّهُ بِاللَّغْوِ فِي أَيْمَانِكُمْ وَلَكِنْ يُؤَاخِذُكُمْ بِمَا كَسَبْتُمْ فَلَوْلَبَّكُمْ وَاللَّهُ عَفُورٌ خَلِيمٌ) [البقرة/٢٢٤-٢٢٥]

وارتأى التقرير أن السماح لمجموعات الأفراد بتشكيل القوائم ينطوي على نتائج إشكالية منها أن العديد من الأشخاص قد اعتبروا بأنه روج للمال السياسي، من حيث أن بعض رؤوس القوائم الأغنياء قاموا بالدفع لآخرين للانضمام إليهم، وهم يعلمون بأنه من المرجح أن لا ينجح إلا رأس القائمة في الحصول على مقعد.

وأوصى التقرير بوضع سقف زمني محدد لمتابعة الشكاوى والطعون المتعلقة بالجرائم الانتخابية في محاكم البداية، حتى لا تبقى هذه القضايا مفتوحة حتى انتهاء الانتخابات وبالتالي تفقد تأثيرها المباشر. ودعا إلى النظر إلى تشكيل محكمة خاصة للتعامل مع الجرائم الانتخابية لضمان التعامل معها أثناء العملية الانتخابية.

وأكد المركز الوطني لحقوق الإنسان في تقريره على أنه تم استخدام المال السياسي بصورة غير مشروعة في العملية الانتخابية، مشيراً إلى أن استخدام المال السياسي وشراء

الأصوات قد اتخذ عدة مظاهر، أبرزها: استكمال تشكيل بعض القوائم الوطنية من خلال استقطاب بعض الأشخاص دون أن يتكبدوا أية نفقات بما في ذلك رسوم الترشح، استخدام مرشحين لبعض الأشخاص للقيام بحجز البطاقات الانتخابية لمجموعة من الناخبين حتى يوم الاقتراع لضمان تصويتهم لصالح مرشح أو قائمة ما، وتوفر معلومات لدى فريق الرقابة تفيد بانتشار ظاهرة شراء الأصوات مقابل مبالغ مالية سواء من خلال قائمين على الحملات الانتخابية أو من خلال سماسرة.

وعرض تقرير «راصد» من جهته العديد من الشهادات عن شراء أصوات ناخبين، مثل: إبرام عقود عمل وهمية، قيام مندوبي مرشحين بعرض المال على ناخبين، شراء أصوات علناً أمام مدارس وأمام قاعات اقتراع وفرز، استلام ناخبين نقوداً بعد الانتهاء من التصويت، مفاوضات مع ناخبين لتصوير ورقة الاقتراع، وصف حركة سيارات خصوصية وسياحية وباصات صغيرة تستخدم في عمليات شراء أصوات.

ينبغي أن لا يصل الإنفاق حد البذخ على الحملات الانتخابية

٢- الاستخدام المفرط للمال السياسي

ذات الصلة بالعملية الانتخابية تخلو من أي تحديدات تتعلق بوجود قواعد تمويل الحملات الانتخابية ووسائل ضبط إنفاق المال السياسي. يستثنى من ذلك ما جاء في المادة (١٢) من التعليمات التنفيذية الصادرة عن الهيئة المستقلة للانتخاب رقم (١١)، والتي تجيز للهيئة أن تطلب من أي مرشح (في دائرة محلية)، ومن مفوض أي قائمة (في الدائرة العامة) الإفصاح عن موارد تمويل الحملة الانتخابية لذلك المرشح أو لتلك القائمة وأوجه إنفاق تلك الموارد.

وباستطلاع الإفصاحات المالية لمرشحي الدوائر المحلية، فقد أفصح ٤٨٨ مرشحاً عن مصادر تمويل حملاتهم الانتخابية من أصل ٦٠٦ مرشحين، أي أن ١١٨ مرشحاً لم يلتزموا بتقديم الإفصاح المالي. وفيما يتعلق بالقوائم، فقد التزمت ٥٨ قائمة بتقديم الإفصاح من بين ٦١ قائمة مرشحة.

ليس هناك مجال لتنظيم حملات انتخابية بدون أموال، سواء كان مصدرها من موارد المرشح نفسه أو من تبرعات المواطنين أو من خزينة الدولة. غير أن المشكلة التي باتت تلقي بظلالها القوية على الانتخابات تكمن في تزايد الاستخدام المبالغ به للمال في الحملات الانتخابية خلال العقد الأخير، ليصل إنفاق بعض المرشحين على حملاتهم الانتخابية ملايين الدنانير، ويعتبر هذا الأمر مخالفاً لمعايير عدالة الانتخابات، إذ ينبغي أن لا يصل الإنفاق حد البذخ على الحملات الانتخابية.

وتضع الأنظمة الانتخابية لمعظم الدول حلولاً لهذه المشكلة يتمثل أساساً في وضع سقف للإنفاق.

أولاً: البيئة التشريعية ذات الصلة بتمويل الحملات الانتخابية

لا بد من الإشارة إلى أن التشريعات الأردنية النافذة

وأوكل قانون الانتخابات السوداني لسنة ٢٠٠٨ للمفوضية القومية للانتخابات تحديد «سقف الصرف على ناشط الحملة الانتخابية للأحزاب السياسية والمرشحين»، وبيّنت الفقرة ٣/٦٧ من القانون، الاعتبارات التي يتعين على المفوضية أن تستند إليها في تحديد هذا السقف، وهي: اتساع المنطقة الجغرافية التي تجري فيها الانتخابات وعوائق الحركة فيها، سهولة الوصول إلى التجمعات السكانية في المنطقة، عدد السكان وتوزيعهم على المنطقة الانتخابية، وأية اعتبارات معقولة أخرى من شأنها التأثير على تكاليف الدعاية الانتخابية.

وفيما بيّنت الفقرة (٦٨) مجالات استخدام المال المخصص لأغراض الحملة الانتخابية، فقد نصت الفقرة (٧٠) في جانب الإفصاح المالي على وجوب أن يقدم كل مرشح أو حزب سياسي حساباً ختامياً عن إيرادات ومصروفات حملتهم الانتخابية إلى المفوضية في موعد لا يتجاوز ٣٠ يوماً بعد تاريخ الإعلان الرسمي عن النتائج النهائية للانتخابات، ويجب أن يكون الحساب الختامي مفصلاً بحيث «يحدد كافة الأموال والموارد التي تم جمعها وتوظيفها واستخدامها لأغراض الحملة الانتخابية، ومصادرها، وكيفية صرفها، على أن يكون ذلك الحساب مدققاً قانونياً حسب الأصول المحاسبية».

وفي مصر، وضع مشروع قرار رئيس الجمهورية بقانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية لسنة ٢٠١٤، سقفاً للدعاية الانتخابية في انتخابات مجلس النواب بقيمة ٧٠ ألف دولار للجولة الأولى، و٢٨ ألف في مرحلة الإعادة، ويضاعف هذان الحدان لكل ١٥ مرشحاً تجمعهم قائمة واحدة. واشترط أن لا يتجاوز التبرع من الشخص الطبيعي ٥% من الحد الأقصى للإنفاق على الدعاية الانتخابية.

وفي مجال الرقابة على الإنفاق، فقد نص المشروع على فتح حساب في أحد البنوك أو أحد مكاتب البريد يودع فيه المرشح ما يتلقاه من التبرعات النقدية وما يخصصه من

وفي ظل التشريعات النافذة، فلم يكن بوسع الهيئة أن تذهب أبعد من نشر أسماء من أفصحوا عن مصادر تمويلهم في وسائل الإعلام، إذ لم تتضمن هذه التعليمات عقوبات لمن لم يفصحوا عن مصادر تمويلهم، أو تدقق بصحة المعلومات، أو تفرض رقابة محاسبية عليها.

ثانياً: تجارب عربية بشأن وضع سقف للإنفاق الانتخابي ومراقبته

يحدد القانون الأساسي التونسي الصادر العام ٢٠١٤ والذي يتعلق بالانتخابات والاستفتاء في الفصل (٨٣)، بأن يتعين على كل قائمة مترشحة أو مترشح أو حزب: فتح حساب بنكي وحيد ترصد فيه المبالغ المخصصة للحملة وتصرف منه جميع المصاريف، مدّ الهيئة المستقلة للانتخاب بمعرّف الحساب البنكي وهوية الوكيل الذي يتحمل مسؤولية الصرف من الحساب، مسك سجلّ مرقم ومختوم من قبل الهيئة المستقلة للانتخاب لتسجيل كل المداخيل والنفقات بصفة متسلسلة مع النص على مرجع وثيقة الإثبات، مسك قائمة في التظاهرات والأنشطة والملتقيات المنجزة مؤشر عليها من قبل الهيئة، إعداد قائمة تأليفية للمداخيل والمصاريف الانتخابية بالاعتماد على سجل هذه العمليات ممضاة من قبل رئيس القائمة أو المترشح أو الممثل القانوني للحزب.

وتحظر المادة (١٠١) من قانون الانتخاب الفلسطيني رقم ٩ لسنة ٢٠٠٥، على أي قائمة انتخابية أو مرشح يشارك في الانتخابات الصرف على حملته الانتخابية إلا في حدود المبالغ التالية:

١- مليون دولار أمريكي أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً للصرف على الحملة الانتخابية للمرشح لمنصب الرئيس و/أو القائمة الانتخابية. ٢- ستون ألف دولار أمريكي أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً للصرف على الحملة الانتخابية للمرشح لعضوية المجلس في الدائرة الانتخابية.

أمواله . ويقوم المترشح بإخطار اللجنة العليا للانتخابات بأوجه إنفاقه من هذا الحساب وذلك خلال المواعيد ووفق الإجراءات التي تحددها. وتتولى الجهة التي تكلفها اللجنة العليا للانتخابات مراجعة حسابات الدعاية الانتخابية.

وفي المغرب، أكد القانون التنظيمي رقم ٢٧،١١ المتعلق بمجلس النواب في المادة (١٢) على أنه يجرد من العضوية كل نائب «تخلف عن إيداع جرد مصاريفه الانتخابية داخل الأجل المحدد قانوناً أو لم يرفق الجرد المذكور بالوثائق المثبتة للمصاريف السالفة الذكر ولم يستجب للإعذار الموجه إليه في شأنهما من قبل الرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات».

وشددت المادة (٩٣) على وجوب التزام المترشحين للانتخابات التشريعية بسقف المصاريف الانتخابية المحدد «بموجب مرسوم يتخذ باقتراح من السلطات الحكومية المكلفة بالداخلية والعدل والمالية». واشترطت المادة (٩٤) على وكيل كل لائحة أو مترشح أن يضع بياناً مفصلاً لمصادر تمويل حملته الانتخابية، وأن يضع جرداً للمبالغ التي صرفها أثناء حملته الانتخابية، وذلك خلال شهر واحد من تاريخ الإعلان عن نتائج الاقتراع.

ثالثاً: ملاحظات الرقابة الدولية والمحلية الخاصة بالإنفاق على الحملات الانتخابية

أشار تقرير مركز كارتر إلى ضعف التعليمات الخاصة بتمويل الحملات الانتخابية في الأردن، لافتاً إلى أنه لم يكن هناك أي اهتمام بوضع حدود للإنفاق على الحملة الانتخابية، ما سمح للمال السياسي بلعب دور كبير في الانتخابات، ودعا إلى وجوب بذل جهود لمعالجة هذه المشاكل من أجل إعادة الثقة بالعملية الانتخابية.

وأوصى تقرير بعثة الاتحاد الأوروبي لمراقبة الانتخابات إلى النظر في تضمين قانون الانتخاب إجراءات مفصلة وأحكام تفرض على الأحزاب السياسية والمرشحين كشف مصادر تمويلهم بغية تعزيز الشفافية خلال الحملة

الانتخابية، فضلاً عن فرض عقوبات على الجهات التي تمتنع عن كشف هذه المصادر بهدف تعزيز المساءلة. واعتبر أن من شأن تحديد سقف أعلى معقول للإنفاق على الحملة الانتخابية المسموح به للأحزاب السياسية والمرشحين أن يساهم في جعل الجميع متساوين في هذا المجال.

ولاحظ تقرير المركز الوطني لحقوق الإنسان وجود تفاوت كبير وواضح فيما بين المرشحين في الإنفاق على الدعاية الانتخابية، واستخلص بأن ذلك يظهر الحاجة الملحة لضرورة إقرار تشريع يحدد سقف أعلى للأموال التي يمكن إنفاقها على الدعاية الانتخابية.

وتوقف تقرير «راصد» أمام حقيقة أن قانون الانتخاب الأردني لم يحدد حداً أعلى للإنفاق على الحملات الانتخابية، واعتبر أن هذا الاختلال قد أدى بصورة رئيسية إلى تداول المال السياسي بصورة أكبر، معتبراً أن غياب حد أعلى للإنفاق على الحملات الدعائية الخاصة بالمرشحين قد سهل من استحداث سبل جديدة لشراء الأصوات دون ملاحقة قانونية، مثل عقود العمل الوهمية وغيرها من الممارسات الالتفافية على المواد الواردة في الإطار القانوني الناظم للعملية.

وأشار تقريراً المركز الوطني لحقوق الإنسان و«راصد» إلى أن قيام الهيئة المستقلة للانتخاب بالطلب من المرشحين تقديم إفصاحات مالية تبين مصادر تمويل حملاتهم الانتخابية، لم يحمل صفة الإلزام ولم يترتب بالتالي على الممتنعين عن تقديم تلك الإفصاحات أي تبعات.

التوصيات

أولاً: التوصيات الخاصة بمكافحة الاستخدام غير المشروع للمال السياسي

١- تجريم أي عملية تجميع بطاقات بغض النظر عن السبب، وأي شخص يحمل بطاقات لا تعود لأفراد عائلته ينبغي التعامل معه باعتباره متاجراً بالبطاقات.

١- يكون سقف الإنفاق للمرشح في الانتخابات الرئاسية لعام ٢٠١٤ حوالي ٢,٨ مليون دولار في الجولة الأولى، و٧٠٠ ألف دولار في حالة انتخابات إعادة.

٨- تعديل قانون الانتخاب والتعليمات التنفيذية بما يستوعب التوصيات أعلاه.

ثانياً: التوصيات الخاصة بوضع سقف للإنفاق على الحملة الانتخابية

١- وضع سقف للإنفاق على الحملات الانتخابية للمرشحين في الدوائر المحلية، وللقوائم الوطنية في الدائرة العامة خلال الفترة من تاريخ قبول الترشيح إلى تاريخ إعلان النتائج. إن وظيفة هذا السقف هي بشكل جوهري، أولاً؛ إخضاع عملية الإنفاق للرقابة المحاسبية من قبل الدولة، أي أن المهم بالدرجة الأولى هو الرقابة. وثانياً؛ تقليص الفوارق الهائلة في الإنفاق بين الاحتياجات الواقعية للحملات الانتخابية وبين الاستخدام المفرط للمال الذي يبلغ أرقاماً فلكية بملايين الدنانير، دون أن يعني ذلك المبالغة في ضغط الإنفاق.

مقترح تأشيري لسقف الإنفاق:

■ الدائرة المحلية: (٧٥) ألف دينار للدائرة بمقعد واحد، و(١٥٠) ألف دينار للدائرة بعدة مقاعد.

■ الدائرة الوطنية على مستوى المملكة: مليون دينار.

٢- فتح حساب بنكي خاص بالحملة الانتخابية لكل مرشح وكل قائمة انتخابية وفق التعليمات التنفيذية التي تضعها الهيئة المستقلة للانتخاب. تودع في هذا الحساب المبالغ التي قرر المرشح أو القائمة إنفاقها بما لا يتجاوز السقف المحدد، ويستقبل هذا الحساب التبرعات التي يقدمها المواطنون للمرشح أو القائمة وفق التعليمات التي تضعها الهيئة المستقلة لهذا الغرض.

٣- يقدم كل مرشح وكل قائمة في غضون أسبوعين من تاريخ إعلان نتائج الانتخابات كشفاً للحساب البنكي، وتقريراً لكل من الإيداع والإنفاق معززاً بالبيانات المطلوبة. وتخضع عمليات الإيداع والإنفاق لرقابة لجنة مشتركة من ديوان المحاسبة والهيئة المستقلة للانتخاب.

٤- تعديل قانون الانتخاب بحيث ينص على المحددات الرئيسية الخاصة بسقف الإنفاق والرقابة عليه.

٢- النظر لتطوير قانون الانتخاب من زاوية أنه كلما كانت الدوائر الانتخابية أوسع جغرافياً، كالدائرة الوطنية، والمحافظات، وكلما تعددت أصوات الناخب، يصعب شراء الأصوات لأن اتساع القاعدة الانتخابية يزيد من فرص الرقابة الشعبية على المرشح، ويقلل جدوى استخدام المال السياسي على نحو مكشوف. كذلك فإن الأخذ بمبدأ القائمة الوطنية المفتوحة من شأنه أن يقلص بقوة استخدام المال السياسي في تشكيل القوائم الانتخابية لأن فوز المرشح يتوقف أساساً على نفوذه هو وليس على مجموع الأصوات التي تحصل عليها القائمة.

٣- دعوة الهيئة المستقلة للانتخاب لإطلاق حملتها ضد شراء وبيع الأصوات مبكراً منذ تحديد موعد

الانتخابات، بما في ذلك تفعيل أثر الفتوى الشرعية المناهضة لشراء وبيع الأصوات، والداعية للتعامل مع الصوت باعتباره أمانة، وخاصة من خلال خطباء المساجد.

٤- تفعيل دور الهيئة المستقلة للانتخاب في إحالة المتورطين في شراء الأصوات أو الذمم إلى القضاء من خلال انتداب مدعين عامين تابعين مباشرة للهيئة المستقلة.

٥- تمكين القضاء من البت السريع بقضايا شراء الأصوات المعروضة أمامه قبل إعلان نتائج الانتخابات.

٦- إعفاء من يبيع صوته من العقوبة التي يفرضها القانون إذا ما تطوع للإدلاء بالمعلومات التي لديه أمام المدعي العام بصفته شاهداً، وذلك لأن القانون يحاسب من يبيع صوته ومن يشتري الصوت. بالحكم نفسه. وهذا من شأنه أن يدب الرعب في نفوس سماسرة شراء الأصوات ومن يستخدمونهم من المرشحين.

٧- الاهتمام بالدور الثقافي التوعوي ضد الاستخدام غير المشروع للمال السياسي في الانتخابات، على كل المستويات الرسمية والأهلية، واستخدام مصطلح الرشوة لوصف عملية شراء وبيع الأصوات (الراشي والمرتشي) لما لهذا المصطلح من أثر ديني كبير لدى أفراد المجتمع.



مركز القدس للدراسات السياسية

AL-QUDS CENTER For Political Studies

Amman Office

7, Haifa St. Jabal Al-Hussein

P.O.Box: 213566 Amman 11121

Tel: +962-6-5633080

Fax: +962-6-5674868

E-mail: amman@alqudscenter.org

Beirut Office

Hamra St. Mizan Bulding

P.O.Box: 113-6684

Tel: +961-1-750282

Fax: +961-1-750281

E-mail: beirut@alqudscenter.org

Website: www.alqudscenter.org