جمهورية العراق

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

معهد العلمين للدراسات العليا/ قسم القانون

الدبلوم العالي

الجزاءات المالية وأثرها في العملية الانتخابية في العراق

"دراسة مقارنة"

بحث قدمه الطالب

صلاح مهدي حبيب

الى مجلس معهد العلمين للدراسات العليا وهي جزء من متطلبات

نيل درجة الدبلوم العالي في القانون العام

إشراف

الأستاذ الدكتورة

سناء محمد سدخان

كلية الحقوق / جامعة النهرين

١٤٤٧ هـ ٢٠٢٥م

بسم الله الرحمن الرحيم

﴿ وَأَنزَلْنَا إِلَيْكَ الْكِتَابَ بِالْحَقِّ مُصَدِّقًا لِّمَا بَيْنَ يَدَيْهِ مِنَ
الْكِتَابِ وَمُهَيْمِنًا عَلَيْهِ فَاحْكُم بَيْنَهُم بِمَا أَنزَلَ اللَّهُ وَلَا تَتَّبِعْ أَهْوَاءَهُمْ عَمَّا
جَاءَكَ مِنَ الْحَقِّ لِكُلٍّ جَعَلْنَا مِنكُمْ شِرْعَةً وَمِنْهَاجًا وَلَوْ شَاءَ اللَّهُ
لَجَعَلَكُمْ أُمَّةً وَاحِدَةً وَلَكِن لِّيَبْلُوَكُمْ فِي مَا آتَاكُمْ فَاسْتَبِقُوا
الْخَيْرَاتِ إِلَى اللَّهِ مَرْجِعُكُمْ جَمِيعًا فَيُنَبِّئُكُم بِمَا كُنتُمْ فِيهِ
تَخْتَلِفُونَ ﴾

صدق الله العلي العظيم

سورة المائدة: ٤٨

الإهداء

إلى أساتذتي الأفاضل فمنهم استقيت الحروف

وتعلمت كيف أنطق الكلمات وأصوغ العبارات

وأحتكم إلى القواعد في مجال القانون،

وهم من زرعوا فيَّ بذرة العلم..

أهدي هذا الجهد العلمي...

الباحث

الشكر والعرفان

الحمد لله الأول الذي لا أول لأوليته، والآخر الذي لا آخر له، الحمد لله رب العالمين، الحمد لله الواحد الأحد الفرد الصمد، الذي لم يلد ولم يولد، ولم يكن له كفواً أحد، والصلاة والسلام على خير الرسل وخاتم الانبياء نبينا الكريم محمد المصطفى، وعلى أهل بيته أئمة الورى ومصابيح الهدى، الذي أذهب الله عنهم الرجس وطهرهم تطهيراً .

أتقدم بخالص الشكر وأطيب الثناء إلى مشرفتي الاستاذة الدكتورة سناء محمد سدخان المحترمة لقبولها الإشراف على أطروحتي، ومتابعتها هذه الدراسة، وتقويمها بملاحظاتها السديدة، وإغنائها بعلمها الجم، ولولا ذلك لما كانت على ما هي عليه الأن، فكانت نعم الاستاذة التي لم يبخل بجهدها وعلمها على تلامذتها، فأسأل الله لها دوام التوفيق وأن يجزيها كل خير.

كما أثني على الجهود المباركة لأساتذتي الأجلاء أعضاء اللجنة المحترمين أطال الله اعمارهم جميعاً وحفظهم، فقد كان لنا عظيم الفخر بأن تتلمذنا على ايديهم.

ولا بد لي من الاعتزاز بالصرح العلمي العريق لمعهد العلمين للدراسات العليا المتمثل بالأستاذ الدكتور زيد العكيلي المحترم، وجميع الاساتذة والتدريسيين والموظفين المحترمين، والمكتبات التي تم مراجعتها، وفقهم الله.

الباحث

المستخلص

تعد الانتخابات معيار تقليدي لقياس مدى ديمقراطية الدولة، إذ إن الدولة الديمقراطية هي التي تكون فيها الإرادة الشعبية مصدر السلطات وأداة تكوينها وهذا لا يتحقق إلا بوجود انتخابات حرة ونزيهة ومن أهم ضمانات نزاهة الانتخابات، وجود نظام انتخابي يضمن الطعن بمراحل العملية الانتخابية لان فسح المجال أمام المرشحين والناخبين للطعن في الإجراءات الانتخابية يشكل ضمانة مهمة لكفالة التمثيل الحقيقي للإرادة الشعبية ، فمن خلال التحقيق في الطعون المقدمة يتبين ما شاب الانتخابات من أخطاء وعيوب أدت إلى حرمان مواطن من ممارسة حقه السياسي أو فوز مرشح غير مستحق بعضوية البرلمان، ومن ثم تلافي هذه الأخطاء والعيوب بإبطال عضوية ذلك المرشح وإعلان فوز من يستحق ذلك أو أعادة الانتخابات بحسب ما يقضي به قانون الانتخاب في ذلك البلد.

وتعد الجزاءات المالية على اختلاف أنواعها من أهم الإجراءات التي تصحح وتهدف الى سلامة العملية الانتخابية، ونزاهتها في مراحلها المختلفة بدء من المرحلة التحضيرية، ثم مرحلة التصويت، وانتهاء بمرحلة الفرز وإعلان النتائج النهائية بصفة رسمية، فالانتخابات يجب أن تأتي معبرة عن إرادة الشعب في اختيار ممثليه لمختلف المناصب ، كرئيس الدولة أو أعضاء المجالس التشريعية والنيابية، وهذا الأمر لا يتم إلا من خلال انتخابات تسودها مجموعة من المبادئ منها(الحرية والسرية والنزاهة والمصداقية).

وهنا يأتي دور التشريعات العقابية الانتخابية في إيراد مجموعة من الأفعال المحرمة التي تعد من قبيل الجرائم الانتخابية، والتي ترتكب من قبل الناخب أو المرشح أو موظف الإدارة الانتخابية أو من قبل أي جهة أخرى وهذه الأفعال منها ما يقع على الأشخاص فيشكل اعتداء على الحق في الحياة، أو سلامة الجسم أو حرية الشخص، ومنها ما يطال الأموال، ولكن لابد من وجود رقابة توازن بسن فرض هذه الجزاءات، وتعزيز دورها في انجاح العملية الانتخابية.

قائمة المحتويات

ت	الموضوع	الصفحة
١	الآية الكريمة	
٢	الاهداء	
٣	الشكر والعرفان	
٤	المستخلص	
5	قائمة المحتويات	
٦	المقدمة	١ – ٦
٧	المبحث الأول: التعريف بالجزاءات المالية في العملية الانتخابية	٧ – ٣٦
٨	المطلب الأول: مفهوم الجزاءات المالية في العملية الانتخابية	٨
٩	الفرع الأول: تعريف الجزاءات المالية وتمييزها عما يشتبه بها	٩
١٠	الفرع الثاني: الذاتية للجزاءات المالية في العملية	١٦

	الانتخابية وطبيعتها القانونية	
١١	المطلب الثاني: الأساس القانوني لفرض الجزاءات المالية في العملية الانتخابية	٢٢
١٢	الفرع الأول: الأساس القانوني الوطني لفرض الجزاءات المالية في العملية الانتخابية	٢٣
١٣	الفرع الثاني: الأساس القانوني الدولي لفرض الجزاءات المالية في العملية الانتخابية	٣٢
١٤	المبحث الثاني: الأحكام القانونية للجزاءات المالية والرقابة عليها في العملية الانتخابية	٣٧-٦٥
١٥	المطلب الأول: الخصائص والجهات المخولة بفرض الجزاءات المالية في العملية الانتخابية	٣٨
١٦	الفرع الأول: خصائص الجزاءات المالية في العملية الانتخابية	٣٩
١٧	الفرع الثاني: الجهات المخولة بفرض الجزاءات المالية في العملية الانتخابية	٤١
١٨	المطلب الثاني: الرقابة على فرض قرارات الجزاءات	٤٩

	المالية في العملية الانتخابية	
١٩	الفـــرع الأول: الرقابـــة الإداريـــة علـــى فـــرض الجـــزاءات المالية في العملية الانتخابية	٥٠
٢٠	الفـــرع الثـــاني: الرقابـــة القضـــائية علـــى فـــرض الجـــزاءات المالية في العملية الانتخابية	٥٨
٢١	الخاتمة	٦٦-٦٩
٢٢	المصادر والمراجع	٧٠- ٨١

المقدمة

المقدمة

أولاً- التعريف بموضوع البحث: عرفت التشريعات المقارنة الجزاءات المالية الى جانب كل من العقوبات البدنية والعقوبات السالبة للحرية، وهي العقوبات التي تصيب المحكوم عليه في ثروته أو ذمته المالية ومن ابرز صورها الغرامة المالية، كما حرص عدد من المنتديات العلمية الدولية على دعوة المشرعين الوطنيين الى الأخذ ببدائل الحبس قصير المدة ومنها الغرامة المالية، وعقدت الندوة العلمية الخاصة بذلك في العراق خلال الفترة من (٨-٩) سبتمبر ١٩٨٥، والتي اوصت بالتوسع في تطبيق بدائل العقوبة السالبة للحرية قصيرة المدة قدر الإمكان.

وتحتل الانتخابات مكانة سامية في العصر الحالي نظراً لصلتها الوطيدة بالديمقراطية، فهي تعتبر الوسيلة الديمقراطية الوحيدة التي يعبر من خلالها المواطنين عن إرادتهم الحرة في اختيار ممثليهم وإن العملية الانتخابية في موضوعها تقوم على الشفافية والنزاهة، وهو ما يفرض التزاماً أخلاقياً وقانونياً يحكمها، ويتمثل بموضوعها تعريف الناخب بالمرشح، وخطابه السياسي بل حتى صفاته وتأريخه الوطني، وغيرهما من الومضات والمؤثرات التي تأتي بمزيد من الأصوات.

إن الانتخاب أمر مهم نظراً الى إنه الوسيلة للوصول الى الحكم وممارسته والمشاركة فيه فإنه لا يخلو من ممارسات غير مشروعه، لتحقيق ما يصبو إليه اولئك الراغبين في الحكم او أصحاب المصالح الشخصية، الامر الذي دعا الى عد هذه الممارسات جرائم انتخابية، لأنها تمس مصالح مهمة تتكفل الدولة بما لديها من وسائل قانونية حمايتها، ولا غرابة في أن تلك الممارسات غير المشروعة والمخلة بالعملية الانتخابية تعطي نتائج عكسية وغير صحيحة للحقيقة.

من هنا فإن المنافسة حق مشروع ومتاح للجميع سواء أكانوا ضمن قوائم في كيانات مستقلة أو أفراداً, إلا أن للمنافسة قواعد توجب الالتزام بها؛ لأن شدة

التنافس قد تقود البعض إلى البحث عن أساليب لتغيير نتائج الانتخابات, أو تسقيط الاخرين، ومن ثم إبقاء الفضاء مفتوحاً لبرامجهم الانتخابية وجاذبية خطاباتهم دون الآخرين.

مما يؤدي الى خرق القوانين والأنظمة التي تنظم سير العملية الانتخابية لذا حاولت الدول ضمن تشريعات تنظيم هذه الخروقات، إلا أن هذا التنظيم يختلف من دولة إلى أخرى، وبسبب المخاطر المادية والتقنية واللوجستية التي من المحتمل ان تتعرض لها العملية الانتخابية، اقتضت الضرورة ايجاد حماية خاصة تضمن عدم المساس بنزاهة ودقة الانتخابات.

وعالجت القوانين الانتخابية مسألة الجرائم التي تمس بسير العملية الانتخابية كافة ووضعت لها الاجراءات المناسبة لقمعها ومن ضمنها الجزاءات المالية موضوع البحث في دراستنا، تهدف بذلك إلى المحافظة على النزاهة والشفافية من أجل حسن سير العملية الانتخابية بانتظام واطراد، إلا أن هذهِ الجزاءات متباينة ومختلفة، تختلف باختلاف نوع المخالفة المرتكبة من قبل المرشح أو غيره المخالف, وقد نظمت التشريعات هذهِ الجزاءات المختلفة وآلية فرضها وطريق السير فيها والجهة المختصة بفرضها.

عرفت المادة (١٩) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل، الجزاء المالي بأنه (الزام المحكوم عليه بأن يدفع إلى الخزينة العامة المبلغ المعين في الحكم) وإن لكل قانون جزائي أحكام تنظمه من جهة وتسبغ عليه صبغة السياسة الجنائية، التي يتبناها المشرع القانوني من جهة أخرى وفي ضوء فلسفة خاصة، كما ان لكل نظام قانوني مصالحاً يتبناها المشرع، ويحميها من المساس من خلال تجريم كل سلوك ينالها او يهدد سلامتها، ولابد لهذه المصالح المهمة من كيان مادي تتجسد فيه وهو الموضوع الذي ينصب عليه الفعل الإجرامي، ويطلق عليه بالمحل المادي، ولا تقع الجريمة إلا من خلال المساس بهذا المحل او التهديد بمساسه، وأن تجريم سلوكيات معينة تمس عملية الانتخاب لابد وان يستند إلى معايير فلسفية تتحدد على أساسها الجوانب الموضوعية للجرائم الانتخابية وسماتها الخاصة لها في ضوء سياسة جنائية معينة.

ثانياً- أهمية موضوع البحث:

١- ترتبط أهمية البحث في مجال الانتخابات في العراق بالنظر إلى حداثة التجربة العراقية، كما أنه يقدم رؤية عن انعكاسات الأطر القانونية على الاجراءات التي تتخذها المفوضية، باعتبارها الجهة التي يقع على عاتقها ادارة وتنظيم العملية الانتخابية في العراق، وقد ارتبطت الانتخابات حسب المفهوم الحديث بالمرحلة الثانية للديمقراطية، والمتمثلة بالديمقراطية النيابية والتي من مقوماتها وجود برلمان منتخب لفترة زمنية محددة، ومن خلال الممارسات العملية والواقعية للتطبيقات الانتخابية، نجدها تفتقر للمعايير المعترف بها دولياً وبالإمكان جعلها ضمن مفهوم الانتخابات الشكلية أو غير النزيهة.

٢- في العراق بعد عام ٢٠٠٣, لوحظ تطور واهتمام ملموس بالعملية الانتخابية, إذ منحت أجهزة مختصة, صلاحيات واسعة في مجال الإدارة والإشراف على الانتخابات في العراق, عن طريق الكثير من الأنظمة والتعليمات الخاصة بالعملية الانتخابية في مختلف جوانبها ومراحلها المختلفة.

٣- فإن الإخلال بالانتخاب يزعزع ثقة الشعب بإرادته وكذلك بالنخبة التي تمثله الأمر الذي يؤثر سلباً على الاستقرار السياسي والاجتماعي والاقتصادي والقانوني ، وما ينعكس على ذلك من نمو وتفشي الانتقاص من الحقوق والحريات العامة والممارسات التي تنطوي على الاخلال بالمصالح المهمة محل الحماية القانونية.

٤- حصر وتحديد كلا من طائفتي الجرائم والعقوبات الانتخابية على اختلاف أنواعها واشخاص مرتكبيها، إعلاءً لمبدأ المشروعية وسيادة القانون وتقديراً للمسؤولية الجنائية، المستندة الى أساس المحافظة على الحقوق السياسية في المجتمع والمستهدفة ضمان حسن سير العدالة.

ثالثـــاً- أهـــداف البحـــث: يســتهدف هــذا البحــث تحقيــق هــدف رئيســي هــو القــاء الضــوء علــى عقوبــة الغرامــة الماليــة فــي تشــريعات وقــوانين الانتخابــات، وهــو مــا يسعى الباحث لتحقيقه من خلال مجموعة من الأهداف الفرعية، وحسبما يأتي:

١- إلقــاء الضــوء علــى عقوبــة الجــزاء المــالي (الغرامــة) وتطبيقاتهــا فــي التشــريع المقارن.

٢- تسليط الضوء على النظام القانوني لتطبيق عقوبة الجزاءات المالية.

٣- بيان الأساس القانوني والفلسفي لتطبيق عقوبة الجزاء المالي.

٤- تقييم نظام الجزاء المالي وبحث مزايا وفوائد تطبيقها في التشريعات المقارنة.

٥- لكــي تــتم العمليــة الانتخابيــة بشــكل صــحيح وســليم ، وحتــى تكــون معبــرة عــن الإرادة الحقيقيــة للنــاخبين ولمنــع أي تلاعــب أو تزويــر أو تغييــر أو تشــويه لابد من وجود ضمانات تؤمن سلامة وصحة إجراء العملية الانتخابية.

٦- إن ضــمانات إجــراء انتخابــات حــرة ونزيهــة لا تقتصــر علــى القــوانين الوطنيــة فحســب، بــل إن القــانون الــدولي أحــاط العمليــات الانتخابيــة بضــمانات عديــدة إذ نصــت المواثيــق الدوليــة علــى العديــد مــن المعــايير الــلازم إتباعهــا لكــي تتحقــق حرية ونزاهة الانتخابات.

٧- الرقابــة الداخليــة والدوليــة علــى العمليــة الانتخابيــة تســهم مســاهمة فاعلــة فــي إعطــاء صــورة واضــحة عــن العمليــات الانتخابيــة فــي معظــم دول العــالم ومــدى تحقق معايير الحرية والنزاهة والشفافية في تلك العمليات.

٨- دراســة أوجــه الــنقص والقصــور التــي تعتــري القــوانين الانتخابيــة مــن أجــل أن نكــون امــام نظــام انتخــابي متكامــل يــتلاءم مــع اهميــة العمليــة الانتخابيــة ومــا ينتج عنها من آثار.

رابعاً- أسباب اختيار موضوع الدراسة:

١- إن حداثــة العمليــة الانتخابيــة فــي العــراق يــدعونا إلــى البحــث فــي هــذا الموضــوع مــن أجــل تأصــيل نظــري، للحمايــة الجزائيــة للعمليــة الانتخابيــة مــن خلال الوقوف على بعض جرائم الدعاية الانتخابية.

٢- تسليط الضوء على الجزاءات التي فرضت على من ينتهك قواعد العملية الانتخابية وبشكل خاص الجزاءات المالية.

خامساً- نطاق البحث: بعد التعمق في القراءة فيما يخص عنوان البحث (الجزاءات المالية واثرها في العملية الانتخابية في العراق- دراسة مقارنة)، في جميع تشريعات العملية الانتخابية المقارنة، تبين ان المقصود بها عقوبة الغرامة المالية الواردة في تلك القوانين، والتي تفرض بعد ارتكاب المخالفة انتهاكات، وعدم الالتزام بالقوانين والتعليمات النافذة، إذ وردت ونظمت وحددت لها العقوبات المناسبة، والتي سيتم معالجتها في بحثنا، وكذلك سيتم توضيح بسيط لفكرة الجزاءات المالية التي تفرض من قبل السلطات الإدارية، ليكون القارئ على علم بها، وتمييزها عن الجزاءات المالية في العملية الانتخابية وعدم الخلط بينهما.

سادساً- اشكالية البحث والتساؤلات المطروحة: يتمحور بحثنا في عرض التساؤلات أدناه:

السؤال الرئيس: ما المقصود بالجزاءات المالية في العملية الانتخابية ...؟ وهل جميع الجرائم التي ترتكب في العملية الانتخابية فيها جزاءات مالية ...؟ وهل تم حصرها في تقنين خاص بقانون الانتخاب...؟ أم هناك بعضاً من الجرائم لم يرد ذكرها في قانون الانتخابات ...؟.

السؤال الفرعي: هل تكفل المشرع العراقي والمقارن في معالجة الخلل وانتهاك قواعد العملية الانتخابية ووضع الضمانات القانونية لضمان انتخابات نزيهة وحياد الإدارة ...؟

السؤال الفرعي: هل تعتبر جرائم العملية الانتخابية (الجزاءات المالية) جرائم عادية أم جرائم سياسية ...؟

سابعاً- الدراسات السابقة:

١- **رسالة ماجستير بعنوان:(اثر النظام الانتخابي في اداء السلطات العامة في الدولة، دراسة مقارنة:** مقدمة من الباحث مصطفى رافد الى مجلس كلية

القانون، الجامعة المستنصرية، قسم القانون العام، لسنة ٢٠٢٣، وتتكون من ثلاثة فصول: الفصل الأول بعنوان: الاطار المفاهيمي للنظام الانتخابي، اما الفصل الثاني فكان بعنوان: اثر النظام الانتخابي في اداء السلطة التشريعية وفي الفصل الثالث: اثر النظام الانتخابي في اداء السلطة التنفيذية.

٢-**رسالة ماجستير بعنوان:(التنظيم القانوني للأنظمة الانتخابية النيابية دراسة مقارنة:** مقدمة من الباحث حسن صدام فلحي الى مجلس كلية الحقوق الجامعة الاسلامية في لبنان، قسم القانون العام، وتتكون من فصلين: الفصل الأول بعنوان: ماهية الأنظمة الانتخابية النيابية، والفصل الثاني: الأنظمة الانتخابية ونتائج تطبيقها في العراق ولبنان.

ثامناً-منهج البحث: سنتناول دراسة موضوع البحث من خلال المزج بين المنهج التحليلي، من خلال تحليل النصوص القانونية التي تنظم هذا الموضوع حيثما وردت، مع تحليل مواقف الفقه والقضاء المتيسرة في هذا المجال، في محاولة لاستخلاص الإطار العام الذي يهيمن على الموضوع في إطار نظرة شاملة لمختلف الحلول الجزئية، التي ترد في البحث للوصول إلى تحديد دقيق الى موضوع البحث، والمنهج المقارن من خلال بعض القوانين المقارنة مع القانون العراقي وهي القانون الفرنسي والمصري.

تاسعاً- هيكلية البحث: اقتضت طبيعة البحث ولأجل الإحاطة بجوانبه القانونية جميعها، النظرية منها والعملية والوقوف على معطياته المختلفة، تقسيمه على مبحثين، نبين في المبحث الأول: التعريف بالجزاءات المالية في العملية الانتخابية، أما المبحث الثاني فنخصصه: الأحكام القانونية للجزاءات المالية والرقابة عليها في العملية الانتخابية، تسبقهما مقدمة للتعريف بموضوع البحث وخاتمة لأهم الاستنتاجات والمقترحات التي توصل إليها خلال البحث في دراستنا