

اصدارات المنظمة اليمنية لتعزيز النزاهة

# نحو شفافية الإنفاق السياسي في اليمن



2013



نحو شفافية الإنفاق السياسي في اليمن

TOWARDS TRANSPARENCY IN POLITICAL FINANCE IN YEMEN

إصدارات المنظمة اليمنية لتعزيز النزاهة (1)

# نحو شفافية الإنفاق السياسي في اليمن

2013





# نحو شفافية الإنفاق السياسي في اليمن

## الباحثون:

د. محمد عبدالله نعمان  
أ. سعيد محمد المخلافي  
د. عبدالملك محمد عيسى  
أ. فيصل حسن محبوب  
أ. جمال عبده علي الهتار  
أ. فتحي ابو النصر

## مقترح النصوص القانونية:

أ. بجاش سعيد المخلافي

## التحرير والمراجعة اللغوية:

نبيل عبدالرب

## الترجمة للإنجليزية:

يوسف أبو راس

## ساهم بتحرير النسخة الإنجليزية:

الدكتور ماغنوس أوهمن  
كبير مستشاري التمويل السياسي  
لدى (آيفس)

## الإشراف العام:

أحمد الزكري

## فريق العمل في الشروع:

عبدالله عبدالوهاب ناجي  
توفيق عبده محمد الكوري  
إيلاء أحمد عبدالعزيز

## تصميم الغلاف:

الضنان عبدالله المجاهد

## تصميم الكتاب:

عارف السامعي

## إصدار:

المنظمة اليمنية لتعزيز النزاهة (OPI)

## بالشراكة مع:

المؤسسة الدولية للأنظمة الانتخابية (IFES)  
مبادرة الشراكة الأمريكية الشرق أوسطية (MEPI)

## رقم الإيداع بدار الكتب:

(٥٩٥) لسنة ٢٠١٣ م

الطبعة الأولى

الجمهورية اليمنية - صنعاء

جميع الحقوق محفوظة للمنظمة اليمنية لتعزيز النزاهة

## العنوان:

صنعاء شارع الرياض (هائل) عمارة حسن العديني - شقة (٥)

هاتف: ٠٠٩٦٧١٤٠٤١١٧

فاكس: ٠٠٩٦٧١٤٠٤١١

ص.ب: (١١٥٥٥)

البريد الإلكتروني: info@opiyemen.org

الموقع الإلكتروني: www.opiyemen.org

## الشركاء في المشروع

### المنظمة اليمنية لتعزيز النزاهة (OPI):

مؤسسة مدنية غير حكومية، وغير ربحية، معنية بتعزيز قيم النزاهة والشفافية ومكافحة الفساد، وترسيخ قواعد الحكم الرشيد عن طريق الحملات والندوات وحلقات النقاش والدورات التدريبية والأدلة المتخصصة والدراسات والبحوث، وإعداد التقارير، وتقديم المساندة القانونية لضحايا الفساد، وإصدار النشرات الإلكترونية والمطبوعة. تأسست المنظمة في صنعاء بتسجيل برقم (٦١٩) في وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل.

### المؤسسة الدولية للأنظمة الانتخابية (IFES):

تدعم المؤسسة الدولية للأنظمة الانتخابية (IFES) حق المواطنين في المشاركة في انتخابات حرة ونزيهة. وتعزز خبراتها المستقلة الأنظمة الانتخابية وتبني القدرات المحلية لتقديم حلول مستدامة. وعملت المؤسسة منذ عام ١٩٨٧ في أكثر من ١٣٥ بلداً، من الديمقراطيات النامية إلى الديمقراطيات العريقة.

### مبادرة الشراكة الأمريكية الشرق أوسطية (MEPI):

تقدم مبادرة الشراكة الأمريكية الشرق أوسطية (MEPI) التابعة لوزارة الخارجية المساعدات والتدريب والدعم للمجموعات والأفراد الذين يسعون لإيجاد تغيير إيجابي في المجتمع. وتعمل (MEPI) في ١٨ بلداً وإقليماً، وضمن شراكات مع منظمات المجتمع المدني وقادة المجتمع والنشطاء من الشباب والنساء ومجموعات القطاع الخاص للنهوض بجهودهم الإصلاحية. وتعمل (MEPI) في إطار مقارنة من الأسفل إلى الأعلى وعلى المستوى القاعدي مستجيبة بصورة مباشرة للمصالح والاحتياجات المحلية.

## المحتويات

م	الموضوع	الصفحة
١	إضاءة	٦
٢	مضمون الكتاب	٧
٣	الهدف	٨
٤	مدخل	٩
٥	التمويل والإنفاق الانتخابي (مفهومه، مصادره، أنواعه، وأهميته)	١٣
٦	آليات تنظيم التمويل السياسي	١٧
٧	سقف التمويل والإنفاق على الحملات الانتخابية	٢٠
٨	مراقبة التمويل والإنفاق على الحملات الانتخابية	٢٣
٩	التمويل والإنفاق الانتخابي القانوني وغير القانوني	٢٥
١٠	التمويل السياسي في القانون اليمني	٢٧
١١	الجهة المخولة بمراقبة الحملات الانتخابية	٣٣
١٢	دور الأحزاب في تعزيز شفافية التمويل والإنفاق الانتخابي	٣٥
١٣	دور المجتمع المدني في تعزيز شفافية التمويل والإنفاق الانتخابي	٤١
١٤	دور المنظمات الدولية في تعزيز شفافية التمويل والإنفاق الانتخابي	٤٧
١٥	دور الإعلام في تعزيز شفافية التمويل والإنفاق الانتخابي	٥١
١٦	النظم الانتخابية وعلاقتها بالتمويل والإنفاق الانتخابي	٥٣
١٧	أنظمة انتخابية مقترحة لليمن	٦٥
١٨	نظام القائمة النسبية	٦٦
١٩	نظام تناسب العضوية المختلطة	٧٣
٢٠	تجارب دولية عن التمويل الانتخابي	٧٧
٢١	تجارب في الديمقراطيات العريقة (فرنسا، ألمانيا، أمريكا)	٧٨
٢٢	تجارب في الديمقراطيات الناشئة (تونس، البيرو، كرواتيا)	٨٠
٢٣	التوصيات	٨٣
٢٤	مسودة النصوص القانونية المقدمة للحكومة والبرلمان	٨٧

## إضاءة

يتضمن هذا الكتاب دراسة مستخلصة من مشروع تعزيز شفافية الإنفاق السياسي في اليمن إلى جانب مسودة نصوص قانونية تهدف إلى توفير آلية شفافة لتنظيم ومراقبة التمويل والإنفاق الانتخابي.

وثمة نقاط إيجابية عديدة مرتبطة بهذا المشروع، أبرزها أنه مشروع نوعي في اليمن من حيث مضمونه الذي يتناول موضوعاً متخصصاً غاية في الأهمية، وهو شفافية الإنفاق التي من شأنها أن تساهم في الوصول إلى انتخابات نزيهة في اليمن، وفي وصول ممثلين في الانتخابات العامة إلى مواقع السلطة بكفاءة بما يحقق وجود ممثلين يخدمون مصالح المواطنين، خلافاً لانتخابات شكلية ساهمت على مدى عقود في استئثار مجموعة محددة بالسلطة والثروة، وفي سد قنوات التغيير السلمية عبر الآليات الديمقراطية، ذلك أن وجود نظام قانوني يوفر آلية شفافة للتمويل والإنفاق الانتخابي من شأنه أن يحقق العدالة والمساواة بين كل المرشحين من الأحزاب والمستقلين ويحد من عملية شراء الأصوات وتزوير إرادة الناخبين عبر التمويل والإنفاق غير القانوني، كما سيساهم هذا الأمر في زيادة المساءلة السياسية.

الأمر الآخر أن هذا المشروع يمثل نقطة الانطلاق الحقيقية للمنظمة اليمنية لتعزيز النزاهة كونه أول مشروع تنفذه المنظمة بهذا المستوى ضمن أهدافها باعتبارها منظمة متخصصة في مكافحة الفساد وتعزيز قيم النزاهة ومبادئ الحكم الرشيد.

لقد عملنا في هذا المشروع على مدى خمسة أشهر بشراكة فاعلة مع المؤسسة الدولية للأنظمة الانتخابية (IFES) ومع شركاء من الحكومة والبرلمان والأحزاب السياسية والمجتمع المدني والمنظمات الدولية والإعلام في اليمن، وصولاً إلى إنجاز هذه الدراسة إلى جانب مسودة النصوص القانونية.

وقد أعلن وزير الشؤون القانونية في حكومة الوفاق الوطني في اليمن الدكتور محمد المخلافي لدى افتتاحه أول ورشة عمل في المشروع عن استعداد الحكومة للمشاركة الفاعلة مع المنظمة اليمنية لتعزيز النزاهة، وسواها من منظمات المجتمع المدني، ومع (IFES) لإجراء إصلاحات قانونية من شأنها توفير آلية شفافة لتنظيم ومراقبة التمويل السياسي في اليمن، الأمر الذي جسّد توجهاً حقيقياً للشراكة بين الحكومة والمجتمع المدني.

ويهمنا القول إن هذه الدراسة ومعها مسودة النصوص القانونية المعدة، لا تمثل نهاية مشروع تعزيز شفافية الإنفاق السياسي في اليمن، بقدر ما تمثل بداية ستبني عليها المنظمة بشراكة مستقبلية مع (IFES) ومع بقية الشركاء محلياً وإقليمياً ودولياً، لاستكمال أنشطتها وبرامجها ضمن أهدافها، باتجاه الوصول إلى انتخابات حرة نزيهة وشفافة، تمثل آلية فاعلة لتعزيز قيم النزاهة ومبادئ الحكم الرشيد في اليمن والمنطقة العربية.

رئيس المنظمة اليمنية لتعزيز النزاهة

أحمد الزكري

## مضمون الكتاب

يتضمن هذا الكتاب:

١- دراسة مستخلصة من ست أوراق بحثية منها ثلاث أوراق أساسية وثلاث أوراق تكميلية (تعقيبية) عن شفافية الإنفاق السياسي في اليمن أعدها باحثون يمنيون واستعرضوها في ورشة عمل في العاصمة صنعاء بتاريخ ٧ يوليو ٢٠١٣.

وتشمل هذه الأوراق البحثية:

● التمويل و الإنفاق الانتخابي و تطوره (دراسة تحليلية للبيئة التشريعية الوطنية مقارنة بالمواثيق و التجارب الدولية) وهي ورقة أساسية اعدها الدكتور محمد عبدالله نعمان أستاذ القانون الدولي العام و حقوق الإنسان المساعد في جامعة صنعاء.

● التكاليف الانتخابية (التمويل و الإنفاق)، وهي ورقة تكميلية اعدها الأستاذ سعيد محمد الصوفي المخلافي.

● النظم الانتخابية وعلاقتها بالنظام السياسي- حالة اليمن وهي ورقة أساسية أعدها الدكتور عبدالملك محمد عيسى.

● النظام الانتخابي والتمويل و الإنفاق الانتخابي وعلاقتها بفاعلية الأحزاب السياسية اليمنية، وهي ورقة تكميلية اعدها الأستاذ فيصل حسن محبوب.

● دور منظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام في مراقبة التمويل و الإنفاق الانتخابي في اليمن (للفترة من ١٩٩٣ إلى ٢٠٠٦). وهي ورقة أساسية اعدها الأستاذ جمال عبده علي الهتار.

● الفساد وعضلة رقابة التمويل و الانتخابات في اليمن، وهي ورقة تكميلية أعدها الأستاذ فتحي سعيد العريقي (فتحي أبو النصر).

٢- توصيات المشاركين في ورشة العمل التي نفذتها المنظمة في صنعاء بتاريخ ٧ يوليو ٢٠١٣ لعرض و مناقشة الأوراق البحثية من قبل قانونيين و أكاديميين و ممثلي مؤسسات حكومية و مستقلة و ممثلي منظمات مجتمع مدني و منظمات دولية و مكونات ثورية و إعلاميين و ناشطين، وهي خلاصة لنقاشات جادة و مثمرة تميزت بها ورشة العمل.

٣- مسودة النصوص القانونية التي أعدها الخبير القانوني الأستاذ بجاش المخلافي بناء على أوراق العمل البحثية و توصيات المشاركين في ورشة العمل الأولى، وقد حرصت المنظمة و الخبير القانوني على تطوير المسودة بعد إثرائها من قبل مشاركين قانونيين و برلمانيين و أكاديميين و ممثلي مؤسسات حكومية و مستقلة و ممثلي منظمات مجتمع مدني و منظمات دولية و مكونات ثورية و إعلاميين و ناشطين شاركوا في ورشة العمل التي خصصت لعرضها و مناقشتها.

و يبقى الأهم بعد إنجاز هذه المسودة القانونية هو الضغط المستمر من قبل المجتمع المدني و الإعلام على وجه الخصوص، للضغط على الحكومة و البرلمان و الأحزاب السياسية لتبني هذه المسودة في التعديلات المرتقبة لقانون الانتخابات وفق مبادرة نقل السلطة في اليمن المدعومة بقرارات أممية.



## الهدف

تمثل هذه الدراسة إلى جانب مسودة النصوص القانونية المعدة قاعدة بيانات ومرجعاً للمهتمين عن موضوع (شفافية الإنفاق السياسي في اليمن)، ضمن مشروع شفافية الإنفاق السياسي في اليمن الهادف إلى المساهمة في إيجاد بيئة قانونية توفر آلية شفافة قادرة على ضبط التمويل والإنفاق السياسي وتعزيز آلية مراقبة المجتمع المدني للتمويل السياسي، بما يكفل المساواة بين المرشحين، ويساهم في بناء الثقة في العمليات الانتخابية، وزيادة المساءلة السياسية.

ويعد مشروع شفافية الإنفاق السياسي في اليمن جزءاً من مشروع «تعزيز الشفافية في الإنفاق السياسي في المنطقة العربية» الذي ينفذ بشراكة بين منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد (ARPAC) والمؤسسة الدولية للأنظمة الانتخابية (IFES)، بتمويل من مكتب المبادرة الأمريكية للشراكة مع الشرق الأوسط (MEPI). كما يعد المشروع أول مبادرة إقليمية لمعالجة التمويل السياسي في المنطقة العربية (البحرين، مصر، الأردن، الكويت، لبنان، المغرب، تونس واليمن).

ويهدف المشروع في المنطقة العربية إلى تمكين المواطنين بزيادة فرص الوصول إلى المعلومات بشأن قضايا متعلقة بالتمويل السياسي في المنطقة العربية وتنظيم شؤونهم بشفافية مطلقة، وكذا زيادة الوعي والفهم عند أصحاب المصلحة الانتخابية في المنطقة العربية بشأن القضايا المتعلقة بقوانين فعالة في التمويل السياسي، وبناء قدرات الخبراء في دعم الإصلاح في التمويل السياسي مع صانعي القرار، من خلال أنشطة الرصد والرقابة.

## مدخل

تعد الانتخابات وسيلة المجتمعات الديمقراطية لإقرار نظم الحكم أو استبدالها كآلية تهدف لضمان المشاركة الشعبية وتمثيل النظام القائم لرغبات وتوجهات قواه المجتمعية، وخلال السنوات القليلة الماضية ونتيجة لحالة الحراك السياسي والمجتمعي ظهرت العديد من المبادرات الرامية إلى دعم المشاركة الشعبية واستعادة الجماهير لدورها كطرف أصيل في معادلة الإصلاح السياسي، وقد لعبت منظمات المجتمع المدني دوراً مهماً في تنميتها والبناء عليها لخلق واقع يعترف لتلك المنظمات بالمشاركة في مناقشة مشروعات التنمية وصياغة قوانين المرحلة القادمة، ومراقبة أدوات الممارسة الديمقراطية لقياس مدى التزامها بمعايير الحيادة والنزاهة والشفافية التي أقرت بها العهود والمواثيق الدولية.

وإذا عدنا لمنتصف القرن الماضي وإلى انتخابات عام ١٩٤٧ في بريطانيا لوجدنا أنها قد أعطت درساً لكل القادة والسياسيين يتلخص في أنه في مجتمع ديمقراطي ليس هناك قائد ضرورة أو شخصاً لا يمكن تعويضه، إنما هناك مؤسسات حاكمة عتيقة قادرة على الاستمرار والبقاء<sup>(١)</sup>، وهذا الدرس تقدمه لنا أيضاً الانتخابات في أوروبا كلها، أما في الشرق الأوسط فقد خرج ملايين الناس في ثورات الربيع العربي يتحدون العنف والقمع والاستبداد منددين بإسقاط الأنظمة العائلية الفاسدة والديكتاتورية ومطالبين بالتغيير وبحقهم في التعبير عن إرادتهم عبر الانتخابات النزيهة. وفي اليمن لعب الطلاب والشباب في هذا الصدد أدواراً ريادية، وبدأ الطلاب الثورة الشبابية الشعبية السلمية في ١١ فبراير ٢٠١١، عندما تجمعوا بأعداد كبيرة في ساحة التغيير أمام الجامعة في العاصمة صنعاء، وكان قد سبقهم إخوتهم الشباب للتجمهر والاعتصام في ساحة الحرية في (تعز وعدن)، واحتشدت قوى المعارضة خلف الشباب، بعد أن هزت الثورات العربية عروش الطغاة في تونس ومصر وعكست مدى إرادة الشعوب في تقرير مصيرها وإنشاء أنظمة ديمقراطية تعكس إرادتها. ذلك أن موافقة المحكومين هي المفهوم الأساسي للديمقراطية، والحقوق الأساسية التي تترتب على ذلك هي حق المواطنين في اختيار قادتهم في انتخابات حرة وعادلة ودورية، كما أن هنالك حقوقاً أساسية أخرى لتحقيق الديمقراطية، حيث أن الانتخابات وحدها غير كافية للحفاظ عليها، غير أن حق الإنسان في انتخاب ممثليه والتأثير على الاتجاه السياسي لحكومته هو الركيزة الأساسية للديمقراطية.

إن الانتخابات والديمقراطية توأمان، لذلك يذهب كثير من الباحثين في تعريف الديمقراطية على أنها: «ممارسة الاختيار الجماعي في تقرير الأمور العامة»، ورغم تباين

(١) كان (ونستون تشرشل)، مصيباً عندما قال: «إن الديمقراطية هي أقل أنظمة الحكم سوءاً»، وقد قال كلمته هذه بعد خسارة حزبه الانتخابات، وقد ظن أنه فائز! خاصة وأنه قد خرج منتصراً من أكبر حرب كونية عام ١٩٤٥، وقد استطاعت الديمقراطية الغربية - من خلال الانتخاب واستمرارها كوسيلة لتداول السلطة سلمياً - من إرساء قواعد احترام الرأي المغاير والمعارضة السلمية حتى شاع القول المشهور: (ballot Instead of bullet بطاقة بدلاً من رصاصة). انظر: <http://www.law-zag.com/vb/t3994.html>.

الديمقراطية في مجملها إلا أنه يمكن تحديد جملة من العناصر لتمييز النظام الديمقراطي عن غيره وهي<sup>(١)</sup>:

١- التمثيل الشعبي والانتخاب: بمعنى أن آلية الوصول للسلطة واعتلاء أي منصب من المناصب العامة هي الانتخابات، فالشعب هو الذي يختار ممثليه على خلاف النظم التي تعتمد على التعيين.

٢- المسؤولية والمحاسبة: الأشخاص الذين يتم انتخابهم بشكل مباشر أو غير مباشر يتحملون مسؤولية رعاية مصالح الجماهير وعادة ما يكون هؤلاء سياسيين محترفين يدور عملهم في الرغبة في شغل المناصب العامة ويحاسبون عن أعمالهم أمام الجماهير.

٣- النواب والبرلمان: يضم البرلمان أولئك المنتخبين (النواب) الذين يمارسون العمل السياسي لحماية مصالح الجماهير من خلال مؤسسة سياسية قد تكون من مجلس أو عدة مجالس تتمتع بصلاحيات حقيقية في سن التشريعات التي تخدم مصالح الجماهير في مراقبة الجهاز التنفيذي.

٤- الفصل بين الحكومة والبرلمان: حيث تركز المؤسسات السياسية على مبدأ قانوني عام وهو مبدأ الفصل بين السلطات وفي أحيان أخرى التوازن بين السلطات.

وينظم القانون كل مفصل من مفاصل الانتخابات من بدايتها إلى نهايتها، وتعد الرقابة على الانتخابات العامة في أي مجتمع ديمقراطي من أهم الضمانات التي يضعها الدستور والقانون في يد الهيئة الانتخابية تجسيدا للمبدأ الدستوري: (الشعب مالك السلطة ومصدرها)، هذه السلطة الدستورية والقانونية تمارسها الهيئة الانتخابية (مجموع الناخبين)، بصورة غير مباشرة من خلال هيئات ومؤسسات إدارية وقضائية وشعبية وطبقاً لأحكام الدستور والقوانين الصادرة عن السلطة التشريعية والقرارات التنظيمية التي تصدرها الجهات المختصة بموجب الصلاحيات المخولة لها.

وحتى تكون الرقابة معبرة عن مصلحة الهيئة الانتخابية يجب أن تقوم على شرعية قانونية وأن تهدف إلى ضمان الحقوق المتساوية لجميع الناخبين وتكافؤ الفرص بين جميع المرشحين حزبيين ومستقلين ومنع المخالفات والتجاوزات لنصوص القانون وأن تجعل غايتها الأساسية تحقيق انتخابات عادلة ونزيهة بغض النظر عن كون المنتصر فيها.<sup>(٣)</sup>

وتشتمل الرقابة على عمليات الإشراف والمتابعة الرسمية التي تقوم بها إحدى أجهزة الحكومة المسئولة عن عمليات التدقيق، بالإضافة إلى مراقبة العملية من قبل الأحزاب السياسية، ووسائل الإعلام وكذلك المنظمات غير الحكومية والناخبين بصفتهم الفردية وهو جوهر الرقابة الشعبية، ويدخل في نطاق التنظيم القانوني والرقابة، تنظيم التمويل والإنفاق الانتخابي من أجل تعزيز حيادية الانتخابات وضمن تكافؤ الفرص بين المرشحين.

(٢) انظر: [www.umma.org/.../20080708%20Ahamad%20Khalil](http://www.umma.org/.../20080708%20Ahamad%20Khalil)

(٣) انظر: سليمان، عصام. «تقرير مقارن عن أوضاع البرلمان في كل من لبنان و الأردن و مصر و المغرب»، مشروع «تعزيز حكم القانون والنزاهة في الدول العربية»، المركز العربي لتطوير حكم القانون و النزاهة، ٢٠٠٨، ص ١٢.

<http://digital.ahram.org.eg/articles.aspx?Serial=785096&eid=9436>

## الانتخابات في المواثيق الدولية:

الانتخابات الحرة النزاهة هي الركيزة الأساسية لبناء النظام الديمقراطي ولشريعة السلطة وتداولها في أي بلد، ولذلك اهتم بها وبشروطها وضماناتها المجتمع الدولي والمنظمات الاقليمية والوطنية المعنية بضمانات النظام الديمقراطي وصدرت البروتوكولات والصكوك الدولية والاقليمية التي تتناول بالتفصيل عناصر وشروط حرية الانتخابات ونزاهتها وشفافيتها. وتعد المعاهدات الدولية في غاية الأهمية في شتى أنحاء العالم لدرجة أن من الصعب جداً التفكير في قانون وطني أو معيار دستوري قد يتعارض معها، لا سيما في مجال الحقوق الانتخابية والسياسية، وتعمل الدول ذات الأنظمة الدستورية والديمقراطية على اعتماد الوثائق الدولية وتبناها في نظامها القانوني الداخلي.<sup>(٤)</sup>

ويقوم خبراء الدساتير والمعاهدات الدولية بمناقشة ما إذا كان من المترتب النظر إلى المعاهدات الدولية بوصفها أعلى المعايير لنظام قانوني معين، ومع ذلك، فقد تم التوصل إلى تسوية وفقاً لبعض المواضيع التي ترد في المعاهدات الدولية، مثل حماية حقوق الإنسان بما في ذلك بطبيعة الحال الحقوق السياسية، وحق الانتخاب والتصويت، التي تمثل جزءاً مما يسمى «الجيل الثاني» لحقوق الإنسان، بحيث يتعين إدراجها ضمن أي نظام قانوني في البلاد.

وقد عملت المعاهدات الدولية على نشر وترسيخ الحقوق السياسية والانتخابية، وأصبحت الآن إلزامية بالنسبة لعدد متزايد من البلدان، بل وتشكل مصدراً مهماً للقانون الانتخابي، ومن المستحيل أن نفل من مستوى وأهمية العدد الكبير من المواثيق الدولية والقرارات والمراسيم والإعلانات والتقارير المتعلقة بحقوق الإنسان بصفة عامة، وبالخصوص السياسية على وجه الخصوص، حيث يتم عادة استقاء قواعد كثيرة ومهمة من الوثائق الدولية، وعلى سبيل المثال، فإنه يتعين على كل بلد ديموقراطي إجراء الانتخاب والاقتراع لتعيين المسؤولين التمثيليين، كما أن الوثائق الدولية تعزز أهمية تواجد المراقبين الدوليين في العمليات الانتخابية.

ويتم تنظيم الوثائق الدولية من خلال قواعد القانون الدولي المتخصصة، كما يجب أن تنظر الدساتير الوطنية إلى المعاهدات الدولية بصفتها منتجة للقوانين الوطنية، وأنها بمثابة أعلى اللوائح التنظيمية، واعتبارها كمعايير إلزامية، ويتعين على التشريعات والأنظمة العادية أن تبين بأدق التفاصيل المحتوى والمسائل الإجرائية الواردة في المعاهدات الدولية.<sup>(٥)</sup>

وقد أشارت كثير من المواثيق والصكوك الدولية وأسهب بعضها في توضيح تفاصيل

(٤) انظر: <http://aceproject.org/ace-ar/topics/lf/onePage>.

(٥) انظر: المصدر السابق.

الاجراءات التي تكفل الحرية والنزاهة والشفافية، من أهمها: الاعلان العالمي لحقوق الإنسان، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الصادر في ١٦ ديسمبر ١٩٦٦، والاعلان العالمي للديمقراطية الصادر عن الاتحاد العالمي للبرلمانات في دورته الحادية والستين بعد المائة في اجتماعه بالقاهرة في ١٥ سبتمبر عام ١٩٩٧، وعلان معايير الانتخابات الحرة والنزيهة الصادر عن مجلس الاتحاد البرلماني الدولي في باريس في مارس ١٩٩٤، وعلان صنعاء عن الديمقراطية وحقوق الإنسان الصادر عام ٢٠٠٤، و«علان هراري» عام ١٩٩١، وغيرها من الصكوك والاعلانات الدولية.

وفي هذا الإطار نص الاعلان العالمي لحقوق الإنسان على ضرورة مشاركة كل المواطنين في إدارة الشؤون العامة لبلدهم إما مباشرة أو من خلال ممثلين منتخبين، كما نص العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على هذا الحق.<sup>(٦)</sup>

ونصت الفقرة (٣) من المادة (٧) في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي صادقت عليها اليمن في ٧ نوفمبر ٢٠٠٥ على: «تنظر كل دولة طرف أيضاً في اتخاذ التدابير التشريعية والإدارية المناسبة، بما يتسق مع أهداف هذه الاتفاقية ووفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، لتعزيز الشفافية في تمويل الترشيحات لانتخاب شاغلي المناصب العمومية وفي تمويل الأحزاب السياسية، حيثما انطبق الحال».<sup>(٧)</sup>

(٦) أنظر: المادة (٢٥) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، الصادر عام ١٩٦٦، والتي أكدت الفقرة (٢) منها على حق المواطن في أن ينتخب و يُنتخب في انتخابات نزيهة تجري بالاقتراع العام و على قدم المساواة بين الناخبين و بالتصويت السري، بما يضمن التعبير الحر عن إرادة الناخبين.

(٧) اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة فيينا، الأمم المتحدة - نيويورك ٢٠٠٤، ص ١١.

# 1

## التمويل السياسي :

مفهومه .. مصادره .. آليات تنظيمه .. ومراقبته

## مفهوم التمويل السياسي:

يقصد بالتمويل السياسي المدخولات والنفقات الرسمية وغير الرسمية النقدية والعينية للمرشحين والأحزاب. وهذه الصفقات قد تحدث في اطار فترة الحملة الانتخابية أو خارجها أو قد لا تكون على علاقة مباشرة بالحملة.<sup>(٨)</sup>

وقد تعاضم دور المال في الانتخابات في مختلف دول العالم، حيث أصبح رأس المال يلعب دوراً رئيساً في معظم الحملات الانتخابية. وهكذا فقد أصبحت العلاقة بين المال والسياسة إحدى أهم المشكلات التي قد تواجه مختلف الحكومات، وذلك وفقاً للدراسات الدولية التي أجريت في هذا الصدد ومنها- علي سبيل المثال- دراسة (جيمس كير بولوك)<sup>(٩)</sup>، الرائدة عن ممارسات التمويل السياسي في كل من بريطانيا وألمانيا وفرنسا، والتي نشرت عام ١٩٣٢.

وأخذ تمويل النشاط الانتخابي مكاناً متقدماً في النقاشات السياسية في جميع أنحاء العالم، نتيجة للموجات المتعاقبة للتحوّل الديمقراطي، وزيادة تعقيد العمليات الانتخابية، وزيادة الوعي بالمخاطر التي يفرضها الفساد على بقاء المؤسسات الانتخابية.

وعند الحديث عن التمويل الانتخابي يبرز تساؤل مهم وهو: من يمول الإدارة الانتخابية والانتخابات عموماً وكيف؟ والإجابة تكون مطولة وتحتاج لشرح المبررات، ذلك أن العمليات الانتخابية من المهام الرئيسية لأي بلد ديمقراطي، وعليه تشكل الدولة المصدر الرئيس لتمويل التكاليف الأساسية أو المباشرة لمعظم الإدارات الانتخابية، وتشكل ميزانية الانتخابات جزءاً من الميزانية السنوية العامة للدولة، إلا أن طرق تمويل الإدارات الانتخابية ووضع الموارد المالية المخصصة لها في الميزانية العامة تحت تصرفها، تختلف من بلد لآخر باختلاف النظام والقانون الانتخابي.<sup>(١٠)</sup>

أما التمويل الانتخابي للأحزاب والمرشحين فيتمثل في ثلاثة مصادر رئيسة تشمل: الموارد الذاتية للمرشحين، والهبات والتبرعات من الأفراد والهيئات الخاصة المحلية، ومساهمة الدولة.

## التمويل العام للأحزاب والمرشحين:

يمكن حصر التمويل العام للأحزاب والمرشحين في ثلاثة أنواع هي<sup>(١١)</sup>:

### ١- تمويل الدولة المباشر:

ويشمل المنح النقدية الموزعة على الأحزاب والمرشحين طبقاً للإجراءات العامة التي ينص عليها القانون.

وتكمن أهمية التمويل المباشر من الدولة في أنه وسيلة لتحسين الوضع المالي النسبي للأحزاب الصغيرة، وعلى سبيل المثال تشير العديد من الأدلة من كل من (أوروجواي

(٨) أنظر لوائح التمويل السياسي.. تجارب قومية (إصدارات المؤسسة الدولية للأنظمة الانتخابية (ايفس)).

(٩) أستاذ العلوم السياسية بجامعة ميتشيجن، و عمل كمستشار خاص للحكومة العسكرية الأمريكية في ألمانيا بعد الحرب العالمية الثانية، أنظر ذلك في: 943=943&eid=943&Serial=785096&eid=943 http://digital.ahram.org.eg/articles.aspx?Serial=785096&eid=943

(١٠) انظر في هذا: http://aceproject.org/ace-ar/topics/em/emg/onePage

(١١) د. علي الصاوي، في: http://www.elections-lebanon.org/elections/docs\_6\_G\_2\_2a\_2.aspx

وكوستاريكا)، إلى أنه عند وجود فروق مالية واضحة بين اللاعبين السياسيين، يمكن لنظام سليم للتمويل من الدولة أن يكون أداة قوية لتحقيق التوازن في الساحة الانتخابية؛ فقد كان للتمويل المباشر من الدولة دور أساسي في توفير الوسائل المادية للجبهة العريضة اليسارية في (أوروغواي)، لتتحدي السيطرة الانتخابية لمنافسيها المحافظين التقليديين، التي استمرت لمدة قرن كامل، والتي أيضاً كانت الخيار المفضل للمترعين من الشركات، وهكذا لم يعد نظام التمويل العام في أوروغواي مجرد حماية للعدالة الانتخابية فحسب بل أصبح كذلك ضماناً مهماً للتعددية في البلاد.<sup>(١٢)</sup>

## ٢- تمويل الدولة غير المباشر:

ويشمل تقديم الإعانات المالية عينياً إلى الممثلين السياسيين، مثل توفير إمكانية البث في المحطات الإذاعية الحكومية، واستعمال المباني العامة، أو نشر المطبوعات من خلال دور النشر الحكومية، وكذلك تنازل الدولة عن حقها في الإيرادات التي تعود عليها من الحوافز الضريبية لصالح المساهمين السياسيين والأحزاب أو المرشحين أو حصول الممثلين السياسيين على حقوق امتياز التمتع بالخدمات الحكومية.

ومن ذلك أيضاً ما تقدمه الحكومة في صورة تسهيلات إجرائية لازمة للحملة الانتخابية مثل المكاتب والهواتف أو إعفاءات من رسوم بعض الخدمات<sup>(١٣)</sup>، ففي لبنان يتم إعفاء الدعاية الانتخابية من رسم الطابع، وكذلك الحال في سوريا حيث تعفي أيضاً من الرسوم القضائية والمالية، أما في الكويت والبحرين فتخصص الدولة أماكن، دون رسوم، يستخدمها المرشحون في دعايتهم الانتخابية.

وفي المقابل هناك دول أخرى تحظر ذلك، سواء لأسباب سياسية أو مالية<sup>(١٤)</sup>، ففي فلسطين يحظر على السلطة الوطنية أن تمول أو تساعد أي مرشح في حملته الانتخابية، كما يحظر في اليمن الإنفاق على الدعاية الانتخابية من المال العام أو من ميزانية الوزارات والمؤسسات والشركات والهيئات العامة، عدا الانتخابات الرئاسية التي استثنت بنص المادة (٧١) من قانون الانتخابات والاستفتاء. وفي الأردن يحظر إجراؤها في المؤسسات الرسمية العامة، كما يمنع أيضاً استعمال شعار الدولة الرسمي في الاجتماعات والإعلانات والبيانات الانتخابية، وفي الجزائر، حيث يمنع استعمال أماكن العبادة ومؤسسات التعليم الأساسي والثانوي في أي غرض من أغراض الدعاية الانتخابية.

## ٣- الإعانات السياسية المحددة:

وتشمل- على سبيل المثال - المنح النقدية المخصصة للأحزاب التي تحكمها منظمات مثل التكتلات البرلمانية.

(١٢) انظر: كاساس زامورا، كيفين، التمويل السياسي وأنظمة التمويل بالدولة: «لمحة عامة»، مؤسسة بروكنجز، جامعة كوستاريكا، ٢٠٠٨، ص ٨، ١٩، على الرابط: <http://digital.ahram.org.eg/articles.aspx?Serial=785096&eid=9436>

(١٣) أنظر: د. علي الصاوي، المصدر السابق.

(١٤) أنظر: د. علي الصاوي، المصدر السابق.



## التمويل الأجنبي للحملات الانتخابية:

تتوجس الدول العربية من فتح الباب أمام التمويل الأجنبي لحملات الانتخابات، حيث يسود اعتقاد، قد يكون صحيحاً، أن المساعدات الخارجية في مجال الانتخابات قد يكون وراءها أجندة خفية للدول التي تقدم التمويل، وإلا فلماذا تقدم التمويل لمرشح دون الآخر، كما أن بعض الجهات الأجنبية التي تمول الحملات قد تهدف لإثارة الفتن الطائفية أو محاولة التأثير على نظم الحكم القائمة بدعاوى كثيرة ومختلفة.<sup>(١٥)</sup>

وبمراجعة معظم قوانين الانتخابات العربية، نجد أن هناك شبه إجماع بين الدول العربية على عدم تلقي المرشح أي تبرع أو تمويل من جهات خارجية «أجنبية» لتمويل حملته الانتخابية، ففي البحرين، نص القانون على أنه يحظر على المرشح تلقي أية أموال للدعاية الانتخابية من أية جهة كانت، وفي فلسطين أيضاً يحظر القانون على أي حزب أو مرشح يشترك في الانتخابات الحصول على أموال لحملته الانتخابية من أي مصدر خارجي أو أجنبي، وفي الأردن نجد أن القانون يحظر على أي مرشح أن يطلب أي هدايا أو تبرعات أو مساعدات نقدية أو عينية أو غير ذلك من المنافع سواء كان ذلك بصورة مباشرة أو بواسطة الغير، وفي السعودية نص النظام القانوني أيضاً على تقديم بيان بجميع مصادر التمويل التي حصل عليها للحملة الانتخابية إلى لجنة الإشراف المحلية خلال مدة أقصاها عشرة أيام من تاريخ إعلان نتائج الانتخاب النهائية مع حظر جمع التبرعات، والمساعدات النقدية أو العينية، أو تلقي أي مساعدات أو تمويل من جهات أجنبية، وأيضاً يحظر التشريع اليمني ذلك ونص على أن يحظر الإنفاق على الدعاية الانتخابية من أي دعم خارجي.

## الإنفاق الانتخابي:

تقوم الحكومات بدور اقتصادي حسب فلسفتها الاقتصادية، لذلك فإن عليها أن تقوم بانتهاج الأسلوب الملائم الذي تستطيع من خلاله أن تخصص الموارد الاقتصادية لإشباع الحاجات العامة، ويتم ذلك عن طريق النفقات العامة، ويعرف الإنفاق العام بأنه: «مبلغ نقدي تقوم بأنفاقه سلطة عامة، بقصد إشباع حاجة عامة، أو هو (مبلغ من المال تنفقه الدولة أو شخص معنوي عام بقصد تحقيق منفعة عامة».<sup>(١٦)</sup>

ويتضح من خلال التعاريف بأن الإنفاق لا يعد إنفاقاً عاماً على الرغم من كونه يصدر من شخص معنوي عام، ما لم يوجه لإشباع حاجة عامة للمجتمع، وتوفر هذه الأركان الثلاثة وتلازمها هو الذي يجعل من الإنفاق إنفاقاً عاماً يهدف إلى إشباع الحاجات العامة،<sup>(١٧)</sup> والإنفاق الانتخابي هو جزء من النفقات العامة، خاصة لو جاء من خزينة الدولة لتمويل الأنشطة المرتبطة بالحملات الانتخابية للأحزاب أو الأفراد.

لكن أخطر ما في استعمال المال وإنفاقه خلال الانتخابات بروز ظواهر مثل: رشوة رجال السلطة وأعوانها ورؤساء المكاتب، وشراء بطاقات التصويت، الذي يكون من نتائجه اكتساح

(١٥) أنظر: د. علي الصاوي: المصدر السابق.

(١٦) أنظر: وائل سالم جميل على الرابط: <http://econ.to-relax.net/t835-topic>

(١٧) أنظر المصدر السابق.

المؤسسات المنتخبة من قبل أشخاص كل ما يملكونه هو إمكاناتهم المادية الكبيرة، دون أن يكون لهم أي ماضٍ سياسي أو انتماء حزبي حقيقي.<sup>(١٨)</sup>

صحيح أن الإفساد المالي للانتخابات ليس إلا واحداً من أنواع الإفساد الانتخابي متعدد الأوجه، ولكنه غير مستقل عن باقي العوامل، فهو يتفاعل مع تدخل الإدارة ودعمها لمرشحين معينين ومع اختلالات مختلف مراحل العملية الانتخابية، والقصور التشريعي يطال مختلف الجوانب ذات الصلة، فيسبب العجز عن إغلاق منافذ الإفساد المالي للانتخابات، لكن يجب أن نتوقف عند المقتضيات المرتبطة بالتمويل والإنفاق على الحملات الانتخابية، وهي المقتضيات التي يجب أن تعالجها قوانين الانتخابات.

### آليات تنظيم التمويل السياسي:

قبل تناول تنظيم التمويل والإنفاق الانتخابي، لا بد من وضع بعض التساؤلات من قبيل: كيف يمكن أن نتحدث عن نزاهة الانتخابات وعن المنافسة الحرة والشريفة والمنافسون يواجهون طوفاناً مالياً يحيلها إلى سوق من التجارة دون ضوابط ودون قواعد؟ وهل سيبقى للانتخابات وللديمقراطية معنى إذا آلت السيطرة إلى القوة المالية والاقتصادية؟

ويتفق المتتبعون للشأن الانتخابي على الازدياد المطرد لاستعمال المال في الاستحقاقات الانتخابية المتتالية وتأثيره على نتائجها، وهو من الآفات الأشد خطورة على السياسة وعلى المؤسسات المنتخبة، ويزيد من خطر هذه الآفة تفشي الفقر والحاجة والبطالة، وهي التي تجعل العديد من المواطنين فريسة سائغة أمام الهبات والعطايا والوعود، وغيرها من أشكال الابتزاز.

إن هذا الأمر يشكل اختلالاً يهدد العمل السياسي ويشكل في كثير من الأحيان، عاملاً من العوامل الحاسمة في رسم الخرائط الانتخابية، ومع ذلك لم يأخذ هذا الأمر مع الأسف الشديد حظه من الاهتمام القانوني، مما جعل بعض القوانين الانتخابية قاصرة قصوراً شديداً في هذا الجانب، وهو ما يعاني منه قانون الانتخابات والاستفتاء اليمني<sup>(١٩)</sup> بل أن القصور يمتد إلى غض الطرف عن هذا الأمر في النقاش العام أو في مذكرات الأحزاب السياسية، وإذا لم تتخذ الإجراءات الكفيلة بمحاصرته، فإن مخاطره ستزداد وتتفاقم باستمرار دونما توقف، لذلك فالإنفاق الانتخابي، إذا ما ترك دون ضوابط ولا قواعد، يؤدي إلى القضاء على مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص بين المرشحين.

ويمكن تنظيم دور رأس المال في النشاط السياسي من خلال استخدام مجموعة متنوعة من الآليات والأدوات القانونية التي تقوم بضبط نظام التمويل الانتخابي، وتتمثل في مجموعة من القواعد التي تتعامل مع التدفق الحتمي للأموال إلى النظام السياسي ومنه،

(١٨) تشير بعض الدراسات إلى أن بعض المرشحين في انتخابات البرلمان المغربي، يصرف عشرة ملايين درهماً مغربياً (أي مليار سنتيم) أو خمسة عشر أو عشرين مليون درهم؛ للمرشح الواحد في حملته الانتخابية؟ وهذه حالات ليست بالقليلة في المغرب والرقم ليس متواضعاً إذا ما قورن بمستوى المعيشة في المغرب وهي تتساوى تقريباً مع مستوى المعيشة في اليمن، حيث يساوي هذا المبلغ تقريباً (٣٠٠.٠٠٠) ثلاثمائة ألف دولاراً أمريكياً. بحسب تقلبات أسعار الصرف، انظر في هذا: سعد الدين العثماني، من أجل عقلنة التمويل الانتخابي على الرابط: <http://www.maghress.com/almassae/137180>

(١٩) يخلو قانون الانتخابات والاستفتاء اليمني واللائحة التنفيذية لهذا القانون من ضبط مسألة الإنفاق الانتخابي، أنظر ذلك في: <http://www.parliament.gov.ye/election/part4.htm>

وتوفر الإطار الذي يمكن للأحزاب والمرشحين العمل داخله بشكل قانوني للحصول على المال اللازم لأنشطتهم الانتخابية وإنفاقه، والذي يستطيع من خلاله المواطنون والمنظمات الإسهام في تمويل هذه الأنشطة الانتخابية، ويمكن تصنيف الأدوات القانونية لتنظيم أنشطة التمويل الانتخابي إلى أربع فئات، كما يلي:

### ١- لوائح مصادر تمويل المرشحين والأحزاب:

وتشمل هذه الفئة الأدوات المنظمة لتدفق الموارد الاقتصادية في الأنشطة السياسية من خلال التحكم في استخدام مصادر معينة للتمويل أو حظر استخدامها (لوائح المنع السلبية)، أو استخدام مصادر أخرى (لوائح الإباحة الإيجابية). ويمكن توضيح ذلك بالقول إن القانون اليمني والمصري والأمريكي على سبيل المثال تحظر التمويل الأجنبي للانتخابات، والمقصود بذلك تمويل المرشحين الأفراد، أو تمويل الأحزاب المتنافسة في الانتخابات، لكن يلاحظ أن الهيئات التي تنظم وتشرف على الانتخابات، تحصل على التمويل لنشاطاتها من الخارج.

### ٢- لوائح المصروفات السياسية:

وتضم هذه الفئة القواعد التي تشكل السقوف العامة للنفقات الانتخابية للأحزاب والمرشحين، بالإضافة إلى الحدود أو المحظورات المطبقة على استخدام بعض بنود المصروفات المحددة، خاصة إعلانات الحملة الانتخابية، كما تضم الحدود المفروضة على مدة استمرار الحملات الانتخابية.

### ٣- لوائح الشفافية في التقارير المالية:

وتغطي جميع المعايير التي تفرض على الأحزاب والمرشحين والممثلين السياسيين الآخرين، وإبلاغ الهيئات الحكومية عن مصدر مواردهم الاقتصادية واستخدامات هذه الموارد، كما تتضمن هذه المجموعة القواعد التي تحدد ما إذا كانت هذه المعلومات تمت مراجعتها وتم الإفصاح عنها محلياً أم لا،<sup>(٢٠)</sup> ومن أجل تعزيز الحيادية لا بد من شفافية عمل اللجان المستقلة المنظمة للانتخابات، خاصة فيما يتعلق بمصادر التمويل وهي:

أ- رسوم اشتراكات العضوية في الأحزاب.

ب- إسهامات رجال الأعمال والتبرعات غير المشروطة.

ج- الهبات المقدمة على شكل موارد أو خدمات أو مساهمات عينية.

د- المنح المقدمة من مؤسسات دولية أو محلية معنية بقضايا الديمقراطية.

### ٤- العقوبات والجزاءات:

وتضم هذه الفئة جميع العقوبات المطبقة في حالة حدوث أية مخالفة لأي من الحدود أو الالتزامات الناتجة عن القواعد الثلاث السابق ذكرها، وعلى المستوى الدولي، يلاحظ أن الغرامات هي العقوبة الشائعة لأية مخالفة لقواعد التمويل السياسي.<sup>(٢١)</sup>

(٢٠) يفترض القانون اليمني لضوابط تضمن الشفافية والرقابة على التمويل ومصادره وحجم التمويل وسقف الإنفاق الانتخابي، مما يضر بمبدأ المساواة بين المرشحين والمتنافسين من الأفراد أو الأحزاب، كما يضر بمبدأ تكافؤ الفرص.

(٢١) في أعقاب انتخابات المكسيك لعام ٢٠٠٠، تم فرض غرامة قدرها (١٠٢) مليون دولار على الحزب الثوري المؤسسي من الهيئة الانتخابية، وذلك لحصوله على مبالغ انتخابية من شركة تديرها الدولة و لم يتم إبلاغ السلطات عن هذه المبالغ، وفي يناير ٢٠٠٠، تم فرض غرامة قدرها (٣,٥) مليون دولار على حزب العمال الإسرائيلي لاستخدامه تبرعات غير شرعية. (كاساس زامورا، كيبفين، ٢٠٠٨، المصدر السابق، ص ٧). انظر ذلك في: <http://digital.ahram.org.eg/articles.aspx?Serial=785096&eid=9436>

## قواعد وشروط التمويل والإنفاق على الحملات الانتخابية:

تقضي المعايير الدولية في مجال التمويل والإنفاق على الحملات الانتخابية الارتكاز على مبدأين أساسيين، هما<sup>(٢٢)</sup>:

أولاً: شفافية الحسابات البنكية للحملات الانتخابية.  
ثانياً: تحديد سقف المصاريف الانتخابية.

ولا تشير بعض القوانين الانتخابية إلى مصادر تمويل المرشحين وحملاتهم الانتخابية،<sup>(٢٣)</sup> وتكتفي بالإشارة إلى: «مساهمة الدولة في تمويل الحملات الانتخابية»، التي تقوم بها الأحزاب السياسية فالقانون اليمني قصر التمويل الانتخابي على المرشحين للانتخابات الرئاسية فقط،<sup>(٢٤)</sup> وتميل بعض القوانين المقارنة إلى منع تلقي التمويلات من الأشخاص المعنويين، مثل الشركات والمؤسسات العمومية، ووضع سقف لمساهمة الأشخاص في الحملات الانتخابية.

وتمثل أنشطة الحملة الانتخابية أبواباً للإنفاق الانتخابي، من خلال الإنفاق على الحملات الانتخابية بعد توفير التمويل اللازم لها، وقد درج الباحثون على استخدام مصطلح (حملة انتخابية - Election Campaign)، على مجمل الجهود الإعلامية الحزبية والفرديّة سواء كانت هذه الجهود<sup>(٢٥)</sup>:

- ١- أعمال دعائية.
  - ٢- إعلانات.
  - ٣- حملات صحافية.
  - ٤- علاقات عامة.
  - ٥- المكاتب الانتخابية المستأجرة من كل مرشح أو لائحة انتخابية أو جهة سياسية ينتمي إليها المرشح وبدل إيجار كل من هذه المكاتب وسائر النفقات المترتبة عليها.
  - ٦- المهرجانات والتجمعات والاجتماعات العامة والمآدب ذات الغاية الانتخابية والنفقات الناتجة عن كل من هذه النشاطات.
  - ٧- النفقات التي تكبدها في حال قيامه بصورة منفردة بتنظيم عمليات نقل وانتقال مؤيديه من الناخبين.
  - ٨- الأطعمة والمرطبات في يوم الاقتراع للعاملين في الحملة الانتخابية.
- والحملة الانتخابية عبارة عن جهود اتصالية مخططة ومتصلة من قبل الأحزاب

(٢٢) أنظر: سعد الدين العثماني، من أجل عقلنة التمويل الانتخابي على الرابط: <http://www.maghress.com/almassae/137180>

(٢٣) أنظر: سعد الدين العثماني، المصدر السابق.

(٢٤) أنظر: قانون الانتخابات والاستفتاء اليمني، حيث تنص المادة (٧١) على استثناء أحكام المادة (٤٠) من القانون والمادة (٣٨) من اللائحة التنفيذية للقانون، واللذان تحظران تمويل الانتخابات من المال العام، فنصت المادة (٧٢) على منح كل مرشح لمنصب رئيس الجمهورية مبلغاً مالياً يدفع له من الخزانة العامة للدولة بناءً على مقترح من هيئة رئاسة مجلس النواب و موافقة المجلس شريطة أن تكون المبالغ متساوية لكافة المرشحين وذلك دعماً لمواجهة تكاليف الحملة الانتخابية لكل منهم.

(٢٥) حدد قانون الانتخابات النيابية اللبناني رقم ٢٥ الصادر في ٢٠٠٨/١٠/٨، هذه الأمور بدقة انظر في هذا: <http://www.elections.gov.lb/Parliamentary/SECE/Campai>

السياسية أو المرشحين (كأفراد) تهدف إلى رسم صورة ذهنية (مرغوبة) عن (الحزب أو المرشح) في أذهان الناخبين الحاليين أو المتوقعين أو دفع الأفراد للإدلاء بأصواتهم لهذا الحزب أو ذلك، وتعرف أيضاً بأنها: الجهود الاتصالية المخططة التي ترمي إلى دفع الناس للوقوف خلف برنامج انتخابي أو التصويت لمرشح معين (سنة التدافع)،<sup>(٢٦)</sup> أو هي العملية التي يتم بموجبها تنظيم حملة دعائية انتخابية، سواء لحزب، أو مرشح، أو منظمة ذات مصلحة خاصة، وتسعى للحصول على دعم من الجمهور للفوز بمنصب سياسي.<sup>(٢٧)</sup>

وتحدد معظم القوانين الانتخابية أبواب الإنفاق الانتخابي من خلال تحديد النشاطات والمصارف التي تنفق فيها الأموال وتعد من النفقات الانتخابية، وعلى سبيل المثال، تلزم المادة (٥٨) من قانون الانتخابات النيابية اللبناني رقم ٢٥/٢٠٠٨، المرشح بتقديم المعطيات والمعلومات المتعلقة بالأمور التالية<sup>(٢٨)</sup>:

أولاً: بيان بالمكاتب الانتخابية المستأجرة من كل مرشح أو لائحة انتخابية أو جهة سياسية ينتمي إليها المرشح وبدل إيجار كل من هذه المكاتب وسائر النفقات المترتبة عليها.  
ثانياً: بيان بالمهرجانات والتجمعات والاجتماعات العامة والمآدب ذات الغاية الانتخابية والنفقات الناتجة عن كل من هذه النشاطات.

### سقف التمويل والإنفاق على الحملات الانتخابية:

يعد تحديد سقف للإنفاق على الحملات الانتخابية أمراً ضرورياً لتحقيق تكافؤ الفرص بين المرشحين، باعتباره شرطاً أساسياً لصحة التمثيل الانتخابي وعدالته، وعادة ما تحدد اللجان الوطنية للانتخابات سقف المصاريف المحدد للإنفاق على الحملة الانتخابية، وطرق التحقق من الالتزام به والإجراءات الواجب اتخاذها عند الإخلال بهذا الالتزام، وتباين الدول فيما بينها في الحد الأعلى لتمويل الحملة الانتخابية، علماً بأن بعض الدول تركته مفتوحاً دون تحديد حد أقصى له، كما هو الشأن في اليمن والأردن ولبنان،<sup>(٢٩)</sup> لذلك أصبح رأس المال يلعب دوراً رئيسياً في معظم الحملات الانتخابية بها.

ويقترح البعض أن يرتبط سقف الإنفاق بإجمالي متوسط الدخل السنوي لنسبة معينة من الناخبين، وفقاً لتقديرات البنك المركزي للدولة، وفي حدود (٥، ٠-١ ٪) من إجمالي الناخبين في الدائرة، فعلى سبيل المثال، إذا كان متوسط الدخل السنوي للفرد، وفقاً لتقديرات البنك المركزي، هو (١٠٠٠) دولار، وكان عدد الناخبين المقيدون في الدائرة (٥٠٠٠) ناخب، فإن سقف الإنفاق يتراوح بين (٢٥) ألف - (٥٠) ألف دولار، أي (٥، ٠-١ ٪) من إجمالي متوسط الدخل السنوي للناخبين في الدائرة الانتخابية، بحيث يكون السقف الأعلى للإنفاق للمرشح هو (٥٠) ألف دولار.

(٢٦) أنظر ذلك على: [www.umma.org/.../20080708%20Ahamad%20Khalil](http://www.umma.org/.../20080708%20Ahamad%20Khalil)

(٢٧) أنظر: فارييل ١٩٩٦، كافاناخ ٢٠٠٠، ص: ٢٩، ونيلسون ١٩٩٩، في [http://www.iknowpolitics.org/en/taxonomy\\_menu/2/7](http://www.iknowpolitics.org/en/taxonomy_menu/2/7)

(٢٨) أنظر ذلك في: <http://www.elections.gov.lb/Parliamentary/SCEC/Campai>

(٢٩) أنظر هذا في: 9436&eid=785096&Serial=785096&eid=9436، <http://digital.ahram.org.eg/articles.aspx?Serial=785096&eid=9436>، مصدر سابق.

وما تزال مسألة سقف الإنفاق محل مناقشة، واختلاف، سياسي وقانوني ومحاسبي، حيث يجب أن ترتبط في كل الأحوال بإجراءات التحقق والرقابة على التمويل والإنفاق في الواقع، فضلاً عن علاقتها بالظروف الاقتصادية والاجتماعية السائدة وقت الانتخابات.<sup>(٣٠)</sup>

وفيما يتعلق بتحديد سقف للإنفاق على الحملات الانتخابية في بعض الدول العربية، لا يوجد في (اليمن، والأردن)، قانون يحدد سقف الإنفاق على الحملات الانتخابية للأحزاب والمرشحين، مما يعزز دور رأس المال بحيث يلعب دوراً رئيسياً في معظم الحملات الانتخابية بها بل وفي تقرير النتيجة.

أما في لبنان فقد حددت المادة (٥٧) من قانون الانتخابات اللبناني رقم ٢٥/٢٠٠٨ الحد الأقصى من الإنفاق لكل مرشح أثناء فترة الحملة الانتخابية بقسمين: الأول قسم ثابت مقطوع قدره (١٥٠,٠٠٠,٠٠٠) مائة وخمسون مليون ليرة لبنانية، والقسم الثاني متحرك مرتبط بعدد الناخبين في الدائرة الانتخابية، وقد أناط القانون بمجلس الوزراء أن يحدد هذا القسم المتحرك بمرسوم بناء على اقتراح وزير الداخلية والبلديات.

وفي المغرب نظم القانون تمويل الحملات الانتخابية، وحدد مساهمة الدولة في هذه الحملات، ويتم توزيع المبالغ التي تساهم بها الدولة استناداً إلى عدد المقاعد النيابية لكل جهة سياسية، على سبيل التعويض، وتوجد آلية نص عليها القانون لضبط الإنفاق وتحديد سقفه.<sup>(٣١)</sup>

وفي مصر وضعت اللجنة العليا للانتخابات في العام ٢٠٠٥، قواعد للإنفاق على الحملات الانتخابية، وحددت سقف الإنفاق عليها، إلا أن المبالغ التي تنفق من قبل بعض المرشحين، وبخاصة رجال الأعمال، تتجاوز كثيراً الحد الأقصى المسموح به في الإنفاق على الحملة الانتخابية وعلى الرغم من تحديد الهيئة العليا للانتخابات الحد الأعلى لسقف الحملات الانتخابية للمرشح للانتخابات مجلسي الشعب والشوري ٢٠١١، (بـ ١٠ ملايين جنيهاً)، إلا أن الواقع يختلف عن ذلك بكثير فالنفقات الخاصة بالحملة الانتخابية لبعض المرشحين، خاصة في الأقاليم في صعيد مصر تصل إلي ما يزيد عن ١٠ ملايين جنيهاً.<sup>(٣٢)</sup>

أما عن سقف الإنفاق المالي للدعاية الانتخابية فقط، فقد نصت المادة (٤) من قرار اللجنة العليا للانتخابات المصرية، على أن يكون الحد الأقصى لما ينفقه كل مرشح في الدعاية الانتخابية مبلغ (٥٠٠,٠٠٠) خمسمائة ألف جنيهاً، ومبلغ (٢٥٠,٠٠٠) مائتين وخمسين ألف جنيهاً في حال الإعادة، سواءً لمرشحي النظام الفردي أو مرشحي القوائم الحزبية.<sup>(٣٣)</sup>

لقد تبلورت عملية الإنفاق الانتخابي في السنوات الماضية وتطورت من كونها مجرد

(٣٠) أنظر: د. علي الصاوي: [http://www.elections-lebanon.org/elections/docs\\_6\\_G\\_2\\_2a\\_2.aspx](http://www.elections-lebanon.org/elections/docs_6_G_2_2a_2.aspx)

(٣١) أنظر: سليمان، عصام: «تقرير مقارن عن أوضاع البرلمان في كل من لبنان والأردن و مصر والمغرب»، مشروع «تعزيز حكم القانون والنزاهة في الدول العربية»، المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة، ٢٠٠٨، ص ١٢.

(٣٢) المصدر السابق.

(٣٣) أنظر: تقرير الجمعية المصرية لدعم التطور الديمقراطي، «انتهاكات حاضرة وديمقراطية غائبة»، التقرير الأول لمراقبة الحملة الانتخابية لانتخابات مجلس الشعب نوفمبر ٢٠١١، ص ٤، ١١.

عملية تنظيم وإشراف وضبط الإنفاق وصولاً إلى تحولها باتجاه «التمويل العام للانتخابات»، وتعتبر السويد من أوائل دول العالم التي اعتمدت مبدأ التمويل العام للانتخابات في إطار تنظيم الإنفاق الانتخابي وذلك في العام ١٩٦٦، والذي استند إلى ثلاث قواعد أساسية، هي:

١- التمويل المقدم إلى الأحزاب الجدية والتي تمتلك حضوراً سياسياً حقيقياً.

٢- الدعم المالي بناء على طلب مُعلل من الحزب أو المرشح/ة.

٣- التمويل الانتخابي بشكل نسبي حسب الحجم البرلماني لكل من الكتل السياسية.

ومع نجاح التجربة السويدية وتطور العملية الانتخابية، أخذت دول عدة بمفهوم التمويل العام،<sup>(٣٤)</sup> فبدأت ألمانيا منذ العام ١٩٦٨، بتنظيم التمويل العام للحملات الانتخابية، بالإضافة إلى التبرعات واشتراكات الأعضاء يحصل كل حزب على مبالغ محددة من الدولة، بحيث تمنح التمويل لكل تنظيم يحصل على أكثر من ٥,٠% من الأصوات على الصعيد الوطني و١% على صعيد انتخابات المناطق والمقاطعات.

وقد اتبعت المملكة المتحدة مسار الدول الأخرى، حيث تم اعتماد سقف للإنفاق الانتخابي في العام ١٩٨٣، وعلى الأموال المنفقة والتبرعات أن تتم عبر حساب مصرفي مستقل خاضع لمراقبة الإدارة العامة المشرفة على العمليات الانتخابية، وعلى المرشح/ة القيام بتعيين مندوب مالي خاص.

وفي فرنسا، شكل القانون الصادر في عام ١٩٨٨، الأول ضمن سلسلة من القوانين، والذي برمج نظام تمويل الأحزاب السياسية مع تحديد سقف للإنفاق الانتخابي وآلية مراقبة ذلك، وفي عام ١٩٩٠، صدر قانونان حددا آلية جديدة لمراقبة الإنفاق والتمويل الانتخابي، حيث يضع القانون الفرنسي حداً فيما يتعلق بحجم تمويل الحملة الانتخابية، فبالنسبة لمرشحي الدور الأول يجب أن لا يتجاوز تمويل الحملة (١٣,٧) مليون يورو، بينما لا يستطيع مرشحا الدور الثاني تجاوز حاجز (١٨,٣) مليون يورو، وتقوم الدولة منذ سنة ٢٠٠١، برد نصف أموال الحملة للمرشحين الحاصلين على نسبة تزيد عن ٥% من الأصوات في الجولة الأولى، ولا يمكن لهذه التعويضات أن تتجاوز قيمة المصروفات التي أعلن عنها المرشحون.<sup>(٣٥)</sup>

وفي الجزائر حدد سقف نفقات الحملة الانتخابية لكل قائمة في الانتخابات التشريعية بحيث لا يتجاوز «حداً أقصاه مليون دينار عن كل مترشح»<sup>(٣٦)</sup>، واليابان هي بلد آخر تميز بين الأحزاب والمرشحين في السيطرة على الإنفاق في الحملة، فلا يسمح للمرشحين أنفسهم بشراء وقت البث، لكن الأحزاب، من ناحية أخرى، يمكن أن تقوم بشراء الوقت المخصص للدعاية، شريطة أن تقوم بإعلاناتها بالدعوة إلى تقديم الدعم للحزب، وليس لمرشح معين.

(٣٤) أنظر تجارب عدد من الدول في التمويل الانتخابي على الرابط:

[http://aceproject.org/ace-ar/topics/me/mec/mec04/mec04b/mec04b03?set\\_language=ar](http://aceproject.org/ace-ar/topics/me/mec/mec04/mec04b/mec04b03?set_language=ar)

(٣٥) انظر ذلك في <http://www.arabnet5.com/news.asp?c=2&id=181607>

(٣٦) أنظر: نص المادة (٢٠٧) من قانون الانتخابات الجزائري، على: [http://www.ennaharonline.com/ar/algeria\\_news/](http://www.ennaharonline.com/ar/algeria_news/)

وفي الانتخابات البرلمانية الأولى في منغوليا على سبيل المثال، تم تخصيص المقدار نفسه من الوقت الحر والوقت المدفوع لكل حزب، وتقوم الحكومة بدعم الوقت المدفوع للأحزاب الصغيرة، ويقترح في بعض الأحيان أن يستخدم خيار «الإضافة» من أجل المساواة في الإنفاق في الحملة- كوسيلة لفرض حدود على الإنفاق ولكن ليس بطريقة غير معقولة. والفكرة هي أن يتم تعيين حدود الإنفاق وإذا تجاوزها أحد الأحزاب، ستحصل بقية الأحزاب على إضافة من الأموال العامة.<sup>(٣٧)</sup>

وأخيراً، يجب التأكيد على أهمية تحديد سقف للإنفاق على الحملات الانتخابية، حيث إنه يُعدّ أمراً ضرورياً من أجل إتاحة وتحقيق تكافؤ الفرص بين المرشحين، وذلك لضمان صحة التمثيل الانتخابي وعدالته، كما يتعين على الأحزاب السياسية أن تعزز موقعها كي تؤدي الدور المنوط بها في المجتمع، إذ يتعين عليها أن تشكل عوامل تغيير وإصلاح بطريقة مباشرة عبر زيادة قدرتها على العمل بطريقة أكثر شفافية وقابلة للمساءلة، وهو ما يستدعي الحصول على مساعدة تقنية والتدريب اللازم، خاصة من أجل مساعدة الأحزاب على إتباع الإجراءات الضرورية لصنع القرارات بشفافية، واعتماد الديمقراطية في الداخل، والمساءلة المالية، بالإضافة إلى الالتزام بالقواعد والقوانين المنظمة لتمويل الحملات الانتخابية والإنفاق عليها.

كما يتعين كذلك على المجتمع المدني أن يؤدي دور الرقيب، ويضعف جهوده بهدف نشر الوعي لدى المواطنين وتوسيع آفاقهم حول تمويل الأحزاب، ذلك أن الحد من الإنفاق على الحملة الانتخابية هو شكل غير مباشر لتنظيم الدعاية السياسية المدفوعة الثمن في الكثير من البلدان، ويجب إيضاح هذه الحدود عن طريق القانون.

### مراقبة التمويل والإنفاق على الحملات الانتخابية

لا بد من التأكيد هنا بأنه حتى حين تسعى الأنظمة إلى هدف واضح وبسيط، فليس من السهل دائماً تحقيق هذا الهدف بواسطة التشريع. فحيل التملص والممارسات غير المشروعة هما عقبتان مهمتان، لذلك فحين يفرض القانون حدوداً للنفقات الدعائية لحزب أو مرشح، فلا بد من أن يحدد بوضوح ما هو المقصود بـ«النفقات الدعائية»، وأن يُقام تمييز واضح بين العناصر المحسوبة كنفقات دعائية وتلك التي لا تحسب كذلك، فالأحزاب السياسية والمرشّحون والواهبون ينجحون أحياناً في التملص من موجبات القانون بالإفادة من الفراغات التشريعية.

ولمواجهة الاحتيال وعلى سبيل المثال يحدد قانون الانتخابات اللبنانية رقم ٢٥ / ٢٠٠٨، في الفصل الخامس منه وفي المادة (٥٤) أحكام تمويل الحملات الانتخابية وإنفاق المرشحين أثناء

(٣٧) أنظر: (روبرت م. انتمان)، «وسائل الإعلام والانتخابات الأمريكية: السياسة العامة والممارسة الصحفية»، في: (ياشا لانج و اندرو بالمر)، (محرران)، وسائل الإعلام والانتخابات: دليل المعهد الأوروبي لوسائل الإعلام، دوسلدورف، ١٩٩٥.  
[http://aceproject.org/ace-ar/topics/me/mec/mec04/mec04b/mec04b03?set\\_language=ar](http://aceproject.org/ace-ar/topics/me/mec/mec04/mec04b/mec04b03?set_language=ar)



فترة الحملة الانتخابية، التي تبدأ من تاريخ تقديم الترشيح وتنتهي لدى إقبال صناديق الاقتراع، يحدد هذه الأمور بدقة<sup>(٣٨)</sup>، ثم تقرر المادة (٥٥) من القانون بأنه: «يتوجب على كل مرشح فتح حساب في مصرف عامل في لبنان يسمّى (حساب الحملة الانتخابية)، وأن يرفق بتصريح الترشيح، إفادة من المصرف تثبت فتح الحساب المذكور لديه وتبين رقم الحساب واسم صاحبه»، وأنه: «لا يخضع حساب الحملة الانتخابية للسرية المصرفية ويعتبر المرشح متنازلاً حكماً عن السرية المصرفية لهذا الحساب بمجرد فتحه»، وأنه: «يجب أن يتم استلام جميع المساهمات ودفع جميع النفقات الانتخابية عن طريق هذا الحساب حصراً وذلك خلال كامل فترة الحملة الانتخابية».

وتعاقب المادة (٦٢) من القانون كل من يقدم عن قصد على مخالفة أي من أحكام هذا الفصل بالحبس لمدة أقصاها ستة أشهر وبغرامة تتراوح بين خمسين ومئة مليون ليرة لبنانية أو بإحدى هاتين العقوبتين وذلك دون المساس بالعقوبات التي تتناول جرائم جزائية منصوصا عليها في القانون. كما أن المادة (٦١) تنص على الآتي:

«- يتوجب على كل مرشح بعد انتهاء الانتخابات تنظيم بيان حسابي شامل وفق الأصول المحاسبية يتضمن بالتفصيل مجموع المساهمات المقبوضة، بحسب مصادرها وتواريخها ومجموع النفقات المدفوعة أو المترتبة بحسب طبيعتها وتواريخها، خلال مدة الفترة الانتخابية.

- يجب تقديم هذا البيان إلى الهيئة خلال مهلة شهر تلي تاريخ إجراء الانتخابات، مرفقاً بالوثائق الشبوتية العائدة إلى جميع بنود الحساب مثل الايصالات وسندات الصرف وسواها، وبكشف مصرفي شامل للحساب العائد إلى الحملة بين جميع العمليات التي تمت على هذا الحساب من تاريخ فتحه حتى تاريخ تقديم هذا البيان».

وفي مصر حددت المادة (٢٤) من قانون الانتخابات الرئاسية على أن يلتزم بفتح حساب خاص بالحملة الانتخابية بالعملية المحلية في مصرف محدد من قبل «لجنة الانتخابات الرئاسية»، ويودع فيه ما يتلقاه من التبرعات النقدية، وما يحصل عليه من الدولة من مساعدة مالية، وما يخصصه من أمواله الخاصة. على أن يقوم المرشح بإبلاغ اللجنة «أولاً بأول بما يتم إيداعه في هذا الحساب ومصدره وأوجه إنفاقه منه، وذلك خلال المواعيد وبالإجراءات التي تحددها، ولا يجوز الإنفاق على الحملة الانتخابية من خارج هذا الحساب.

و حظرت المادة (٢٧) من القانون على المرشحين «تلقي أي مساهمات أو دعم نقدي أو عيني للحملة الانتخابية من أي شخص اعتباري مصري أو أجنبي، أو من أي دولة أو جهة أجنبية أو منظمة دولية أو أي جهة يساهم في رأس مالها شخص أجنبي أو من شخص طبيعي أجنبي»، وألزمت المادة (٢٨) على المرشح أن يقدم إلى لجنة الانتخابات الرئاسية خلال (١٥) يوماً من تاريخ إعلان نتيجة الانتخاب تقريراً مفصلاً «يتضمن مجموع الإيرادات التي حصل عليها ومصدرها وطبيعتها، وما أنفقه منها على الحملة الانتخابية، وأوجه هذا الإنفاق».

(٣٨) أنظر نصوص القانون في: <http://www.elections.gov.lb/Municipal/Legal-Framework/Election-Law>

على أن يتولى «الجهاز المركزي للمحاسبات» المصري متابعة ومراجعة حسابات الحملة الانتخابية للمرشحين، الذي بدوره يقوم بتقديم تقرير بنتيجة مراجعته إلى لجنة الانتخابات الرئاسية خلال (خمسة عشر) يوماً من تاريخ إحالة هذه الحسابات إليه.<sup>(٣٩)</sup>

وبرغم دقة بعض النصوص فلا يعدم المحتالون حيلة فعلى سبيل المثال، يمكنهم تمرير بعض المساهمات كخدمات تجارية وإنشاء «مؤسسات حزبية» ككيانات مستقلة رسمياً عن المؤسسة الأم، لكنها في الحقيقة مرتبطة بها، ويحدث أحياناً أن بعض الواهبين لا يكتثرون حتى لطرائق التملص من القانون. فانطلاقاً من ثقتهم بالإفلات من أية ملاحقة، يقدمون هبات غير مشروعة إلى سياسيين، وهؤلاء يقبلونها.<sup>(٤٠)</sup>

ومع ذلك يمكن استخدام الرقابة على تمويل الحملات الانتخابية كوسيلة لإعطاء الفرصة للأحزاب الأكثر فقراً في بيئة من الإعلانات المدفوعة، ويجب ضمان ذلك من خلال نصوص قانونية أو ضوابط لائحية، وعلى سبيل المثال في الولايات المتحدة يجب على جميع الإعلانات السياسية أن تنوه إلى من يقوم بالدفع،<sup>(٤١)</sup> كما تناط في بعض البلدان بالأجهزة الانتخابية تحديد الأنظمة والإعانات التي تطبق على تمويل الأحزاب السياسية والمرشحين والحملات الانتخابية.

### التمويل والإنفاق الانتخابي والقانوني وغير القانوني؛

تتألف القواعد التي تحكم تنظيم الانتخابات وإجراءاتها من مجموعة واسعة من النصوص وهي الفصل في تحديد ما هو قانوني وما هو غير قانوني، ويمكن تصنيفها على أربع درجات، بحسب الترتيب التالي:

- ١- القواعد الدستورية.
- ٢- قوانين الانتخاب.
- ٣- الأنظمة الإدارية التي هي على درجة أدنى من القوانين (تصدر عن هيئات خاصة مكلفة بإدارة الانتخابات).
- ٤- قواعد التنافس العلني.

تكوّن هذه الدرجات الأربع الإطار التشريعي الذي يحكم إجراء انتخابات ديمقراطية، ومن المهم أن توضع كل قاعدة في الدرجة المناسبة، فتنظيم الانتخابات وإدارتها يتطلبان قواعد تراوح بين القوانين الأساسية المحددة لحق الاقتراع السري وقواعد التنافس العلني، التي تحكم العلاقات بين المرشحين المتنافسين، وهذه الدرجات الأربع مترابطة فيما بينها، بحيث إن الأنظمة التي لا تغطيها درجة معينة، تغطيها درجة أخرى، هي حتماً تلك الأدنى أو الأعلى

(٣٩) أنظر هذا في: <http://www.masress.com/elfagr/169968>. مصدر سابق.

(٤٠) في بعض الحالات، اشتهر بزلوع بعض السياسيين مع منظمات إجرامية و دور المال الآتي من تجارة المخدرات وسط الطبقة السياسية في (كولومبيا)، هو مثل واضح على ذلك، وثمة فضائح أخرى عن تمويل سياسي غير شريف أثيرت في (بلجيكا - قضية كلاس) و(المملكة المتحدة، وفرنسا)، و(ألمانيا - قضية فليك)، و(الهند، و إيطاليا، و اليابان، و إسبانيا و الولايات المتحدة الأمريكية). انظر ذلك على: <http://www.pal-plc.org/index.php/2010-07-06-16-15-46/709-2010-07-25-21-48-58.html>

(٤١) أنظر: (روبرت م. انتمان)، «وسائل الإعلام و الانتخابات الأمريكية: السياسة العامة والممارسة الصحفية»، مصدر سابق.

منها مباشرة، وعلى المشرعين في كل بلد أن يختاروا الأدوات القانونية الأنسب لتنظيم الأنشطة الانتخابية.

يجب أن يكون تنظيم الأنشطة الانتخابية موضع توافق واسع من حيث المحتوى، كما يجب أن يضمن استمرارية عناصره الأساسية، مثل تحديد بنية النظام الانتخابي ومجمل القواعد الضامنة لحق الاقتراع، والتجارب العملية تؤكد ضرورة الحفاظ على هامش مناورة يتيح تعديل التنظيمات وتفسيرها، إما بتنظيم إداري أو بقرار من السلطة المسؤولة عن الانتخابات. وتعد مخالفة النصوص المحددة للتمويل والإنفاق الانتخابي بمثابة مخالفات، وبذلك تصبح الرشوة الانتخابية ممارسة غير ديمقراطية وغير مشروعة، ويلزم على أجهزة الدولة قبل غيرها مراعاة ذلك، باعتبارها مؤسسات حماية الشرعية وإنفاذ القانون.<sup>(٤٢)</sup>

ونظراً لأن دخول عنصر رأس المال في العملية الانتخابية بصفة عامة وفي الحملات الانتخابية بصفة خاصة قد يؤثر في كثير من الأحوال على نزاهتها، فقد وضعت القوانين بعض القيود على تلقي هذه المصادر وكيفية إنفاقها، وحددت بعض هذه القوانين سقفاً مالياً معيناً لا يجوز للمرشح تجاوزه كمصروفات لحملة الانتخابية، كذلك نظمت القوانين طرق الطعن في مصادر التمويل والإنفاق وكيفية مراقبتها على وجه يضمن عدم وجود مخالفات مالية، وتتضمن هذه القاعدة أيضاً التزاماً قانونياً يقع على المرشح، بأن يقدم إلى اللجنة الوطنية للانتخابات السجل الكامل الذي يتضمن مصادر تمويل حملته.

لذلك يجب التأكيد على أن إجراء حملة انتخابية، في ظل تكافؤ الفرص، يضع ضوابط أخلاقية على التدخل في حرية المرشحين في إجراء الحملات الانتخابية بكل الطرق الديمقراطية، سواء كان التدخل تشريعياً (مثل فرض قوانين مقيدة للحريات كقوانين الطوارئ) أو إدارياً من خلال القدرة المؤسساتية لأجهزة الدولة (مثل التمييز بين مرشحي حزب مسيطر وآخرين في منح تسهيلات ومرونة في تنفيذ قوانين العمل السياسي)، أو التدخل تنظيمياً، يستمد مشروعيتها من صلاحيات الجهة المشرفة على الانتخابات، ولو كانت مستقلة بحكم التكوين ومحايدة حزبياً، ويجب أن تشمل قواعد إدارة الحملة الانتخابية على عنصر مهم هو، خضوع استخدام المال للمحاسبة:

ومن أجل التأكد من قانونية التمويل والإنفاق الانتخابي، فعلى كل مرشح إمساك سجل بمصادر تمويل حملته الانتخابية وأبواب وأوجه الصرف على الحملة كما تنص على ذلك بعض القوانين كما ورد في هذه الدراسة، وهو ما يجب أن تتضمنه القوانين الانتخابية الجيدة، وأن يقدمه إلى اللجنة الوطنية للانتخابات، ولا يجوز السماح لغير أعضاء اللجنة الاطلاع على هذه السجلات إلا بقرار قضائي.

وفي حال ثبتت مخالفة قواعد التمويل والصرف يمكن أن يتعرض المخالف لعقوبات قد تصل إلى إلغاء نتيجة فوز المرشح المخالف إذا وصلت لحد التزوير باستخدام المال، ففي الجزائر على سبيل المثال يجب على المرشحين الذين تتجاوز مصاريف حملتهم السقف المحدد من قبل القانون دفع المبلغ الذي تم تجاوزه للخزانة العامة، والمخالفة المالية لا تؤدي إلى خروج المخالفين من السباق الرئاسي.<sup>(٤٣)</sup>

(٤٢) أنظر: د. علي الصاوي: [http://www.elections-lebanon.org/elections/docs\\_6\\_G\\_2\\_2a\\_2.aspx](http://www.elections-lebanon.org/elections/docs_6_G_2_2a_2.aspx)

(٤٣) أنظر ذلك في [http://www.ennaharonline.com/ar/algeria\\_news/106889](http://www.ennaharonline.com/ar/algeria_news/106889)

## 2

### التمويل السياسي في القانون اليمني

## أولاً: قانون الانتخابات والاستفتاء، ولائحته التنفيذية؛

يفتقر قانون الانتخابات والاستفتاء اليمني رقم (١٣) لسنة ٢٠٠١، ولائحته التنفيذية الصادرة سنة ٢٠٠٢، إلى النصوص التي تنظم التمويل والإنفاق الانتخابي بتفاصيلهما، ولكنهما أشارا إلى أن الدولة تتحمل تكاليف الانتخابات والاستفتاء، وأن على الحكومة أن تضع تحت تصرف اللجنة العليا كافة الإمكانيات والألات والوسائل التي تمكنها من أداء عملها على الوجه الأكمل، ويكون للجنة العليا ميزانية سنوية خاصة بها تعدها وتقدمها إلى مجلس الوزراء وتقر من قبل مجلس النواب وتدرج ضمن الموازنة العامة للدولة رقماً واحداً باسم اللجنة العليا، والمقصود بتحمل التكاليف هنا تحمل تنظيم عملية الانتخابات وإدارتها على المستوى الوطني بما يؤمن نجاحها وليس دعم المرشحين للانتخابات، عدا الانتخابات الرئاسية التي حظي مرشحوها بتمويل انتخابي.

فلم يحدد قانون الانتخابات والاستفتاء اليمني وكذا اللائحة التنفيذية له مصادر التمويل الانتخابي ولم يقره كحق للمرشحين في الانتخابات النيابية والمحلية، كما لم يقر طريقة محددة للرقابة على التمويل أو الإنفاق الانتخابي في الانتخابات النيابية والمحلية ولم يحدد سقفاً للتمويل أو الإنفاق، بل ترك الأمر مفتوحاً، وهو ما يتعارض مع مبدأ تكافؤ الفرص الذي نص عليه الدستور، حيث يمكن للمرشحين الأغنياء تحديد سقف تمويلهم والإنفاق الانتخابي بأنفسهم وبما يضمن لهم الفوز بالانتخابات، سواء من ماله الخاص أو عن طريق حلفائهم أو الداعمين لهم في الانتخابات.<sup>(٤٤)</sup>

وكان من الملائم إعطاء الفئات الضعيفة ميزة يستطيعون من خلالها المنافسة، ولو من خلال تحديد سقف للتمويل والإنفاق على الحملة الانتخابية تتناسب ومقدرة هذه الفئات، وبحيث لا يستأثر الأغنياء وأصحاب النفوذ على المشهد الدعائي خلال فترة الدعاية الانتخابية.

وفيما يتعلق بالانتخابات المحلية حظرت المادة (٣٨) من اللائحة تمويل المرشحين للانتخابات النيابية من المال العام، أو عن طريق التمويل الأجنبي (دعم خارجي)، حيث أشارت المادة إلى أنه: «مع مراعاة أحكام المادة (٧٢) من هذه اللائحة يحظر الإنفاق على الدعاية الانتخابية من المال العام أو من ميزانية الوزارات والمؤسسات والشركات والهيئات العامة أو من دعم خارجي، كما يحظر استخدام المؤسسات والمرافق العامة للدعاية الانتخابية»، لكن هذا لا يكفي فالأثرياء يستطيعون تمويل حملاتهم الانتخابية والإنفاق عليها ببذخ، والمتضرر هو المرشح الفقير أو محدود ومتوسط الدخل، وحتى الأحزاب الصغيرة التي لا تستطيع دعم مرشحها بما يكفي للفوز بمقاعد داخل البرلمان.

(٤٤) أنظر: نصوص قانون الانتخابات والاستفتاء اليمني و اللائحة التنفيذية لهذا القانون في الجريدة الرسمية أو على الرابط: <http://www.parliament.gov.ye/election/part4.htm> أو <http://web.scer.gov.ye/arpage.aspx?show=15>

### المساواة في الدعاية الانتخابية:

وبرغم أن المادة (٤٠) من اللائحة قد خفضت قليلاً من البون الشاسع بين المرشحين فيما يتعلق ببعض جوانب الدعاية الانتخابية من خلال النص في (ب) بأن: «تقوم اللجان الأصلية فور إغلاق باب الانسحاب من الترشيح بتحديد أماكن وضع الإعلانات الانتخابية في نطاق الدائرة الانتخابية وتخصيص مساحة متساوية لكل مرشح في كل من هذه الأماكن مع مراعاة ما يأتي:

١- تحديد مكان واحد في مقر كل مركز انتخابي يقسم إلى مربعات متساوية ويرقم بعدد المرشحين.

٢- ترتيب هذه المربعات بحسب ترتيب إيداع طلبات الترشيح.

٣- لا يجوز تعليق أية إعلانات أو ملصقات خارج الأماكن المحددة وفقاً لأحكام هذه المادة».

إلا أن هذا أيضاً لا يردم الهوة بين المرشحين، إذ يمكن للبعض أن يستغل هذه المساحة بطريقة أكثر فاعلية في ظل توفر الأموال، بينما لا يستطيع البعض الآخر استغلال المساحة للدعاية الانتخابية بالقدر نفسه. بينما تضمنت بعض المواد نصوصاً عامة لم تقترب من التمويل والإنفاق الانتخابي وإن كانت قد رسمت بعض مسارات الحملة الانتخابية وضوابط الاعلانات والاجتماعات الانتخابية وما هو جائز ومحظور خلال الحملة الانتخابية ومدتها وما إلى ذلك من الأمور الشكلية، فنصت المادة (٤٢) من اللائحة على أنه: «لا يجوز لأي مرشح أن يضع في الأماكن المبينة في المادة (٤٠) من هذه اللائحة إلى نهاية اليوم السابق ليوم التصويت:

أ- أكثر من إعلانين انتخابيين.

ب- أكثر من إعلانين للاجتماعات الانتخابية ويجب ألا يتضمن هذان الإعلانان إلا تاريخ الاجتماع، وكذا محل وتاريخ الاجتماع وكذا أسماء المتكلمين المسجلين لتناول الكلام وأسماء المرشحين».

ونصت المادة (٤٣) على أنه: «لا يجوز لأي مرشح أن يستعمل أو يسمح باستعمال لوحة إعلاناته لغرض آخر غير تقديم ترشيحه وعرض برنامجه الانتخابي كما لا يجوز لأي مرشح أن يتخلى لغيره عن المكان المخصص لإعلانه»، وهو ما يمنع بيع المساحات للمرشحين القادرين على الشراء.

أما المادة (٥٧) الفقرة (ج) فقد نصت على أنه: «على كل مرشح تسديد رسوم ملصقات الدعاية الانتخابية الخاصة به مبلغاً وقدره (خمسة آلاف) ريال تدفع لصالح المجلس المحلي في المدن الرئيسية التي تقع الدائرة في نطاقها، ويسلم له وصل بذلك ولا يجوز قبول طلب الترشيح إلا بإيصال سند الدفع لهذا الرسم وعلى المجلس المحلي إزالة تلك الملصقات بعد انتهاء الانتخابات التي جرت بثلاثين يوماً على الأكثر».

وأناطت المادة (٥٠) من اللائحة التنفيذية باللجنة العليا تنظيم استخدام وسائل الإعلام الرسمية في الدعاية الانتخابية لمرشحي الانتخابات الرئاسية بما يكفل تحقيق المساواة وتكافؤ الفرص في الوقت والمساحة لكافة المرشحين.

### التمويل العام للمرشحين للانتخابات الرئاسية:

وفيما يتعلق بالتمويل الانتخابي نصت المادة (٧١): استثناء المتنافسين للانتخابات الرئاسية من أحكام المادة (٤٠) من القانون والمادة (٣٨) من اللائحة التنفيذية، وذلك بمنح كل مرشح لمنصب رئيس الجمهورية مبلغاً مالياً يدفع له من الخزنة العامة للدولة بناءً على مقترح من هيئة رئاسة مجلس النواب وموافقة المجلس شريطة أن تكون المبالغ متساوية لكافة المرشحين وذلك دعماً لمواجهة تكاليف الحملة الانتخابية لكل منهم.

ونصت المادة (٧٥) بأنه: يجوز لكل مرشح لرئاسة الجمهورية تلقي تبرعات من الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين اليمنيين شريطة أن يكون ذلك عن طريق فتح حساب في أحد البنوك، وأن يقدم كشفاً بحساب التبرعات أولاً بأول للجنة العليا، ولا يجوز مطلقاً تلقي أية مبالغ من أية جهة أجنبية.

### انعدام التمويل العام للمرشحين للانتخابات البرلمانية والمحلية:

وفيما يقر القانون تقديم الدعم المالي لمرشحي الانتخابات الرئاسية من الخزنة العامة للدولة وإعفائهم من دفع رسوم ملصقات الدعاية الانتخابية، والسماح لهم بتلقي التبرعات المحلية، فإنه في الوقت نفسه يحظر على المرشحين للانتخابات النيابية والمحلية تلقي أي دعم حكومي سوى استمرار دفع مرتباتهم نظير وظائفهم الحكومية ومنحهم المستحقات المالية المترتبة على الوظائف الحكومية عند عودتهم إليها، إذ ينص على اعتبار «كل موظف يرشح نفسه لعضوية مجلس النواب متوقفاً عن ممارسة وظيفته العامة من تاريخ فتح باب الترشيح، ويعود إليها إن لم يفز في الانتخابات وتدفع له كافة مستحقاته فإن فاز استمرت مستحقاته من جهة عمله خلال مدة عضويته في المجلس، وكان له بعد انتهائها الحق في العودة إلى عمل مواز لعمله السابق على الأقل»<sup>(٤٥)</sup>.

كما ألزم القانون المرشحين للانتخابات النيابية والمحلية بدفع مبالغ مالية كرسوم انتخابية تورد للمجالس المحلية بالمديريات وصناديق تحسين المدن في المحافظات، مقابل إزالة ملصقات الدعاية الانتخابية. «على كل مرشح تسديد رسوم ملصقات الدعاية الانتخابية الخاصة به مبلغاً وقدره (خمسة آلاف) ريال تدفع لصالح المجلس المحلي في المدن الرئيسية، ويسلم له وصل بذلك ولا يجوز قبول طلب الترشيح إلا بإيصال سند الدفع لهذا الرسم وعلى المجلس المحلي إزالة الملصقات بعد الانتخابات»<sup>(٤٦)</sup>.

وتحوّل هذا الشرط بحسب المراقبين للانتخابات المحلية عام ٢٠٠٦، إلى عائق أمام قبول طلبات الترشيح للمرشحين غير المرغوب فيهم من قبل الحزب الحاكم حينها المؤتمر الشعبي، بالإضافة إلى عوائق أخرى استخدم فيها المال الانتخابي ومنها ما تمثل في اشتراط قبول الطعون الانتخابية فيما يتعلق بعملية الاقتراع والفرز بالدوائر المحلية بإرفاقها بمبالغ مالية

(٤٥) الجمهورية اليمنية، قانون رقم (١٣) لسنة ٢٠٠١ بشأن الانتخابات العامة والاستفتاء، المادة (٦٠)

(٤٦) نفسه، المادة (٥٨) الفقرة (ج)

تصل إلى (١٠,٠٠٠) ريال تودع لدى محكمة الاستئناف في المحافظة بشرط: «أن يرفق بالطعن مبلغاً قدره عشرة آلاف ريال يودع لدى خزانة المحكمة كضمان نقدي يورد لحساب المجلس المحلي بالمديرية في حالة عدم صحة الطعن ويرد إلى مقدم الطعن إذا كان الحكم في صالحه»<sup>(٤٧)</sup>.

أما الطعن بعدم صحة عمليتي الاقتراع والفرز لدى المحكمة العليا فإن القانون يشترط "أن يرفق مع الطعن مبلغ (١٠٠,٠٠٠) ريال تودع خزينة المحكمة كضمان نقدي يورد إلى خزينة الدولة في حالة عدم صحة الطعن ويرد إلى مقدم الطعن إذا كان الحكم في صالحه"<sup>(٤٨)</sup>، وكذلك الأمر بالنسبة للطعون المتعلقة بعملية الاقتراع والفرز للانتخابات النيابية فقد أشرت القانون: «أن يرفق بالطعن مبلغ (٥٠,٠٠٠) ريال يودع خزينة المحكمة كضمان نقدي يورد إلى خزينة الدولة في حالة عدم صحة الطعن ويرد إلى مقدم الطعن إذا كان الحكم في صالحه»<sup>(٤٩)</sup>.

ويعتبر المراقبون للانتخابات اليمنية ربط تقديم الطعون الانتخابية واشتراط قبول النظر فيها من قبل المحاكم بإيداع مبالغ مالية باهظة عائقاً حال ويحول دون تقديم الطعون الانتخابية، بل عدّ حكماً مسبقاً بعدم صحة الطعون المقدمة، وهو ما جعل الكثير ممن كانت لديهم طعون انتخابية يتراجعون عن تقديمها أمام المحاكم لاعتقادهم بأن تلك النصوص القانونية ما عملت إلا لمنع تقديم الطعون الانتخابية وبالتالي تأديب من يجروء على فعل ذلك بتغريمه مالياً وهو ما يعد إضافة إلى أعباء التكاليف الانتخابية التي يتحملها المرشحون أنفسهم أو الأحزاب التي لديها مرشحون.

### ثانياً: قانون الأحزاب والتنظيمات السياسية:

صدر القانون رقم (٦٦) الخاص بالأحزاب والتنظيمات السياسية في ١٦/١٠/١٩٩١، أما اللائحة التنفيذية لهذا القانون فقد صدرت بقرار جمهوري رقم (١٠٩) في ١٩٩٥، وخصص الباب الرابع من القانون للموارد والأحكام المالية في المواد من (١٧ إلى ٢٧)، حيث نجد بأن المادة رقم (١٧) من هذا القانون قد تناولت موارد الحزب، وحددتها في الآتي:

- الاشتراكات والتبرعات من الأعضاء،
- الإعانات المالية،
- العوائد الاستثمارية في المجالات غير التجارية؛ والمتمثلة في إصدار الصحف واستغلال دور النشر والطباعة، حيث تم اعتبار هذه الأنشطة من الوجهة التجارية، شريطة إن يكون هدفها الأساسي ينصب في خدمة أغراض الحزب أو التنظيم السياسي.
- الهبات والتبرعات المقدمة للحزب.

(٤٧) نفسه، مادة (١٢٠) الفقرة (ج)

(٤٨) المرجع السابق، مادة (١١٧) الفقرة (ج)

(٤٩) نفسه، مادة (١١١) الفقرة (ج)



أما الفقرة الخامسة من هذه المادة فقد حرمت قبول أي تبرع أو ميزة أو منفعة من غير يمني أو من جهة غير يمنية أو من شخص اعتباري ولو كان متمتعاً بالجنسية اليمنية. واختتمت هذه المادة بالتنويه الموجه للحزب أو التنظيم السياسي بأن يثبتوا اسم المتبرع وقيمة ما تبرع به في سجلات حسابية قانونية مع إبلاغ الجهة المختصة إذا زادت قيمة التبرع عن (١٠٠,٠٠٠) مائة ألف ريال في المرة الواحدة أو عن (٢٠٠,٠٠٠) مائتي ألف ريال في العام الواحد ولا تخصم قيمة التبرعات التي تقدم للأحزاب والتنظيمات من وعاء أية ضريبة على الدخل. بالإضافة إلى الموارد السابق ذكرها نجد بأن المادة (١٨) تؤكد على أن يكون هنالك دعم من الدولة للأحزاب السياسية، حيث تقترح مقدار الدعم المقدم لجنة شئون الأحزاب والتنظيمات السياسية سنوياً، وتقدمه إلى مجلس الوزراء، على أن يدرج هذا المبلغ بعد إقراره في مشروع الموازنة العامة للدولة. أما المادة (١٩) فقد حددت توزيع المبلغ الإجمالي للإعانة على النحو الآتي:

- (٢٥٪) من حجم الإعانة توزع بصورة متساوية على الأحزاب والتنظيمات السياسية التي لها تمثيل في مجلس النواب.
- أما الـ (٧٥٪) الباقي وهو الأكبر من حجم الإعانة فيوزع على سائر الأحزاب والتنظيمات وفقاً لعدد الأصوات التي حاز عليها مرشحوها في الدورة الانتخابية لمجلس النواب. واستثنت هذه المادة الأحزاب السياسية من هذه الإعانة إذا كان مجموع عدد الأصوات التي حاز عليها مرشحو الحزب تقل عن (٥٪) من مجموع الأصوات. وتحدد توزيع هذه الإعانة على الأحزاب خلال الفترة الانتقالية في ضوء الأسس التي يقرها مجلس الرئاسة، وبناءً على اقتراح لجنة تشكل من الأحزاب والتنظيمات السياسية، وعرض لجنة شئون الأحزاب والتنظيمات السياسية، وإقرار مجلس الوزراء.
- أما المادة (٢٠) فقد حددت حجم الإعانة بأن لا تتجاوز الإعانة التي تقدمها الدولة إجمالي الاشتراكات السنوية لأعضاء الحزب أو التنظيم السياسي، وما زاد على هذا الحد يؤول إلى الخزنة العامة. أما موعد دفع هذه الإعانة فقد حددتها المادة (٢١) بأن تدفع في اليوم الأول من شهر يناير من كل عام. وإذا تأخر صدور قانون الموازنة العامة عن هذا الموعد يكون منح الإعانة مؤقتاً وفقاً للتقديرات المصرح بها عن العام المنصرم إلى حين صدور قانون الموازنة العامة.
- ووفقاً للمادة (٢٢) تتوقف الإعانات المقدمة للأحزاب والتنظيمات السياسية في أي من الحالات الآتية:
- إذا صدر حكم قضائي من المحكمة بتوقيف نشاطه وفقاً لنص المادة (٣٤) من هذا القانون.
- إذا لم يقدم الحزب أو التنظيم السياسي تقريره السنوي عن حسابه الختامي عن موارد الحزب ومصروفاته إلى الجهة المختصة.
- إذا لم يلتزم الحزب أو التنظيم السياسي بمقتضيات أحكام المادة (٢٤) وبناءً على حكم قضائي.
- إذا أوقف الحزب أو التنظيم السياسي نشاطه اختيارياً.

أما المادة (٢٣) فتحدد الأوجه التي تسقط الإعانة المقترحة من الدولة لأي حزب أو تنظيم سياسي في إحدى الحالتين:

• إذا حلَّ الحزب أو التنظيم السياسي نفسه اختيارياً.

• إذا صدر حكم قضائي بالحل وفقاً لأحكام المادة (٣٤) من هذا القانون.

وتأتي المادة (٢٤) منوهة بأنه لا يجوز صرف أموال الحزب أو التنظيم السياسي، إلا على أغراضه وأهدافه طبقاً للقواعد والإجراءات التي يتضمنها نظامه الداخلي. ويجب على الحزب أو التنظيم السياسي، أن يودع أمواله في أحد المصارف اليمنية، وأن يمسك دفاتر منتظمة للحسابات تتضمن إيراداته ومصروفاته طبقاً للقواعد التي يحددها نظامه الداخلي وعلى الحزب أو التنظيم؛ أن يرفع تقارير سنوية عن حسابه الختامي إلى اللجنة المختصة، والتي هي لجنة شئون الأحزاب.

وتختتم المادة (٢٥) بأنه يحق للجنة شئون الأحزاب والتنظيمات السياسية بعد اطلاعها على التقرير السنوي عن الحساب الختامي للحزب أو التنظيم، أن تقوم بالمراجعة والتفتيش على دفاتر ومستندات وإيرادات ومصروفات الحزب أو التنظيم ومشروعية إيراداته وأوجه صرف أمواله من قبل مجموعة فنية غير حزبية تنتدبها اللجنة، على أن تقدم صورة من التقرير إلى قيادة الحزب أو التنظيم؛ وعلى اللجنة والمجموعة الفنية المحافظة على سرية النتائج التي يتم التوصل إليها إلا في حالة اكتشاف مخالفة تستدعي العرض على القضاء وفقاً لقانون الأحزاب والتنظيمات السياسية.<sup>(٥٠)</sup>

### الجهة المخولة بمراقبة تمويل الحملات الانتخابية

هل يجب ان تكون هنالك جهة تشرف على عملية التمويل السياسي؟ ومن هي تلك الجهة؟ يوحي السؤالان السابقان بوجود أكثر من جهة توكل إليها مراقبة التمويل السياسي، وآليات إنفاقه. وفي هذا السياق «أظهر بحث مقارن مؤخراً أن ٦٣٪ من الدول التي لديها هيئة مسؤولة عن إنفاذ التمويل السياسي تعتمد غالباً على هيئة إدارة الانتخابات الوطنية، و٢٨٪ من هذه الدول تعهد بتلك المهمة إلى الإدارات الحكومية مثل وزارة الداخلية، أو وزارة العمل، أو وزارة العدل، أو مصلحة الضرائب، أو مكتب النائب العام، ويمكن أن تشمل الهيئات الأخرى المسؤولة عن إنفاذ التمويل السياسي البرلمانات، والمحاكم الدستورية».<sup>(٥١)</sup>

وتمارس اللجنة العليا للانتخابات والاستفتاء في الجمهورية اليمنية مهمة إدارة الانتخابات العامة، لكن القانون لم يمنحها صلاحيات واسعة وواضحة بشأن مراقبة التمويل والإنفاق الانتخابي.

(٥٠) أنظر: قانون الأحزاب والتنظيمات السياسية، الباب الرابع، من المادة ١٧ إلى المادة ٢٥، تجدر الإشارة إلى أن قانون الأحزاب والتنظيمات السياسية يعد من القوانين القليلة التي لم تعدل، أضيف إلى ذلك فإن هذا القانون صدر وهنالك أحزاب سياسية قد أعلنت عن وجودها، وقد تأخر إصدار قرار باللائحة التنفيذية لهذا القانون حتى عام ١٩٩٥.

(٥١) مارسين والكي، تنظيم السياسات: دور الإشراف الداخلي والخارجي في أوروبا، يناير ٢٠٠٨، ص ٣.

وتتولى اللجنة العليا للانتخابات المكونة من تسعة أعضاء كل عضو منهم بدرجة وزير «الإدارة والإعداد والإشراف والرقابة على إجراء الانتخابات العامة والاستفتاء».

وبشأن الطابع التمويلي الانتخابي فقد جاء في قانون الانتخابات العامة والاستفتاء، رقم (١٣) لسنة ٢٠٠١، ما يلي:

مادة (٣١):

أ- تتحمل الدولة تكاليف الانتخابات والاستفتاء، وعلى الحكومة أن تضع تحت تصرف اللجنة العليا (لانتخابات) كل الإمكانيات والألات والوسائل التي تمكنها من أداء عملها على الوجه الأكمل.

ب- يكون للجنة العليا للانتخابات ميزانية سنوية خاصة بها تعدها وتقدمها إلى مجلس الوزراء وتقر من قبل مجلس النواب وتدرج ضمن الموازنة العامة للدولة رقماً واحداً باسم اللجنة العليا.

ج- تقدم اللجنة إلى الحكومة مشروع الميزانية وفقاً للأسس والقواعد المتعارف عليها في إعداد الموازنات للهيئات ذات الاستقلال المالي والإداري.

مادة (٣٢):

أ- اللجنة العليا مستقلة مالياً وإدارياً وتتمتع بالشخصية الاعتبارية وتمارس كل المهام والاختصاصات والصلاحيات المنصوص عليها في هذا القانون باستقلالية تامة وحيادية كاملة، وتكون قراراتها علنية، ولا يجوز بأي حال من الأحوال لأية جهة كانت التدخل في شئون وأعمال اللجنة العليا أو اختصاصاتها أو الحد من صلاحياتها.

ب- يكون للجنة العليا جهاز إداري ومالي وفني في ديوانها العام وعواصم محافظات الجمهورية ويكون لها كادر خاص يصدر به قرار جمهوري ولها أن تضع هيكلها التنظيمي واللوائح اللازمة.

ج- تمارس اللجنة العليا كافة السلطات والصلاحيات المخولة لوزارتي الخدمة المدنية والمالية في التشريعات النافذة وذلك في كل ما يتعلق بالشئون الإدارية والمالية لموظفي الجهاز الإداري والفني التابع للجنة العليا.

ولعل من أساسيات تعزيز الديمقراطية، إضفاء الطابع المؤسسي على إدارة انتخابية مهنية مستقلة عن السلطة التنفيذية تتغلغل فيها معايير الرقابة على التمويل الانتخابي والشفافية التامة في أداء اللجنة.

ونعتقد ان السيطرة الحزبية أو السلطوية على اللجنة العليا للانتخابات تجعلها عرضة للفساد وللتحكم بمجريات عملها وقراراتها. بل يجب النأي باللجنة عن التجاذبات السياسية التقليدية وتجنبها شرور من شكلها وبلورة رؤية للجنة فنية مهنية تكنوقراطية تتشكل ذات معايير موضوعية ومحايدة جداً.

وحتى لا تظل اللجنة العليا للانتخابات رهناً لأمزجة الأقوياء والمسيطرين على المشهد السياسي لماذا لا يتم تعديل قانوني يفضي بإعلان التقدم لمنصب اللجنة من الذين تنطبق عليهم الشروط من الكفاءات المهنية التكنوقراطية في البلد كي تكون لجنة مستقلة ذات اعتبار ولا تحيزات لأي طرف سياسي أو للسلطة.

### 3

## دور الأحزاب السياسية في تعزيز شفافية التمويل والإنفاق الانتخابي

لا يمكن تصنيف دولة ما على أنها دولة ديمقراطية إلا عندما تشكل الانتخابات فيها منافسة حقيقية بين العديد من الأحزاب السياسية والمرشحين المستقلين، حيث يجب أن يمتلك الناخبون القدرة على الاختيار بشكل حر بين خيارات سياسية مختلفة، وكذلك مرشحين مختلفين لتحديد هوية من سيمثلهم. فالأحزاب السياسية والمرشحون هم شركاء رئيسيون في الانتخابات، فهم من يتنافس فيها للفوز بالمناصب التمثيلية، من خلال تنفيذ الحملات الانتخابية وبذل الجهود لإقناع الناخبين بالتصويت لهم. أما قدرتهم على تنفيذ الحملات، والفوز بالمناصب التمثيلية، أو تشكيل معارضة ذات مصداقية فتعتمد على البيئة القانونية والسياسية لكل بلد، بالإضافة إلى اعتمادها على كيفية إدارة الانتخابات ونتائجها. ومن وجهة نظر أخرى، فإن التصديق النهائي على نتائج الانتخابات يبقى عملياً في أيدي الأحزاب السياسية والمرشحين أنفسهم. فلو رفض هؤلاء القبول بنتائج الانتخابات لأي خلل فيها، حقيقياً كان أو وهمياً، فإن ذلك من شأنه تقويض مصداقية الحكومة المنتخبة.<sup>(٥٢)</sup>

ولأسباب عديدة لم يبرز للأحزاب والتنظيمات السياسية في اليمن دور حاسم على صعيد تعزيز شفافية التمويل الانتخابي، والتقدم خطوات ملموسة في اتجاه مراقبة الإنفاق على الدعاية الانتخابية.

بالنسبة للمؤتمر الشعبي العام، الذي تفرّد بالسلطة، فإنه من المفهوم بوصفه حزب السلطة أن لا يكون له دور حقيقي باتجاه تعزيز شفافية التمويل والإنفاق على الحملات الانتخابية، وذلك لأنه المستفيد من بقاء وضع التمويل والإنفاق الانتخابي ملتبساً وغائماً من حيث البنية التشريعية والقانونية ذات الصلة المباشرة بالعملية الانتخابية، إضافة إلى حرف الدور الوظيفي للمؤسسات الرسمية، وعلى رأسها الجيش والأمن والتعليم والإعلام، بما يصب في صالح التصويت للحزب وإسباغ الشرعية الصورية على مرشحيه للانتخابات، وقبل ذلك وخلالها التصرف بالمال العام لصالح الحزب والدعاية لمرشحيه وشراء الأصوات لضمان فوزهم.

في هذا السياق يمكن القول إن البنية التشريعية والقانونية للانتخابات والاستفتاء، ومنذ صدور أول قانون بهذا الخصوص (القانون رقم ٤١ لسنة ١٩٩٢) مروراً بتعديلاته، ثم ما صدر بعد ذلك من قوانين، كلها قد تضمنت التنصيص على «حظر استخدام المال العام والوظيفة العامة المدنية والعسكرية»<sup>(٥٣)</sup>، لكن هذه النصوص القانونية ظلت خارج دائرة الممارسة، وسارت العملية الانتخابية على النقيض منها، فلم يكن التنصيص في القانون على حظر استخدام المال العام يشكل عائقاً أمام الحزب الحاكم لاستغلال مقدرات الدولة وتوظيفها في صالح الدعاية له ومرشحيه، بما في ذلك المال العام بالتأكيد.

Maja Tjernstrom and others , Parties and Candidates , ACE Electoral Knowledge Network , Site(٥٢)  
ACE Electoral Knowledge Network www.aceproject.org .

(٥٣) محمد أحمد المخلافي، نزاهة الانتخابات النيابية في اليمن، في: مجموعة مؤلفين. النزاهة في الانتخابات البرلمانية: مقوماتها وآلياتها في الأقطار العربية، المنظمة العربية لمكافحة الفساد ومركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، الطبعة الأولى ٢٠٠٨، ص ٣٢٣.

من جهتها لم تفارق أحزاب اللقاء المشترك، في معارضتها للمؤتمر الشعبي العام، حالة العمومية في مواقفها ومطالبها الرامية إلى إصلاح سياسي شامل، ليس إصلاح العملية الانتخابية، وضمان تأدية الغاية الديمقراطية منها، إلا أحد العناوين العامة للإصلاح السياسي الشامل. وعلى إثر الانتخابات الرئاسية في سبتمبر ٢٠٠٦، وأجواء التنافس الشديد بين المؤتمر والمشارك التي رافقتها، تمخض النزاع الانتخابي عن معطيات جديدة في مواقع اللاعبين الرئيسيين «دفعت إلى السطح بقضية تصحيح قواعد اللعبة الانتخابية وما تتطلبه من إصلاحات سياسية ودستورية كمقدمة لتسوية الملعب الانتخابي وفق ما درجت على ترديده قيادات المشترك، والذي يعني تحييد كل وسائل التأثير والإكراه على إرادة الناخب كالأموال العامة، والإدارات العمومية، والإعلام، ونفوذ السلطة المركزية والمحلية، والجيش، والمال العام، وهي المطالب التي حظيت بتفهم ودعم بعثة الاتحاد الأوربي التي جاءت على شكل توصيات خلصت إليها من واقع مراقبة البعثة لتلك الانتخابات»<sup>(٥٤)</sup>

ويمكن القول إن المطالب التي رفعتها الأحزاب السياسية، والاتفاقات التي وقعتها فيما بينها تمثل الدور الذي قامت به تلك الأحزاب في تعزيز شفافية التمويل والإنفاق الانتخابي في البلاد.

وبرزت المطالب الداخلية لإصلاح المنظومة الانتخابية في الجمهورية اليمنية من خلال قيام الأحزاب السياسية سواء كانت في السلطة أو في المعارضة بصورة منفردة أو جماعية بإصدار مشاريع ومبادرات ورؤى خاصة بالإصلاح الديمقراطي الشامل في الجمهورية اليمنية، احتل فيها إصلاح النظام السياسي الأولوية الأولى ويدخل في نطاقه الإصلاحات الانتخابية<sup>(٥٥)</sup>. وقد بدأت الأحزاب السياسية اليمنية بطرح مشاريعها ومبادراتها ورؤاها الخاصة بالإصلاح الديمقراطي الشامل في الجمهورية اليمنية، بدءاً من شهر ديسمبر ٢٠٠٤، ومن هذه المشاريع والمبادرات والرؤى: المشروع الوطني للإصلاح الشامل في اليمن المقدم من حزب رابطة أبناء اليمن، البرنامج السياسي للحزب الاشتراكي اليمني، مبادرة التنظيم الوحدوي الشعبي الناصري للإصلاح السياسي والوطني الشامل، ثم مشروع اللقاء المشترك للإصلاح السياسي والوطني، وأخيراً رؤية المؤتمر الشعبي العام لإصلاح النظام السياسي. ويمكن استعراض عدد من تلك المبادرات والرؤى التي تطرقت لموضوع التمويل والإنفاق الانتخابي.

### أولاً: الحزب الاشتراكي اليمني:

في الفترة من ٢٦ - ٣١ يوليو ٢٠٠٥ أقر المؤتمر العام الخامس للحزب الاشتراكي اليمني برنامج سياسي خصص الفصل الأول فيه لإصلاح النظام السياسي تحت عنوان (إصلاح النظام السياسي لبناء دولة الوحدة والديمقراطية الحديثة)<sup>(٥٦)</sup>.

(٥٤) عبدالكريم سلام، الحوار الوطني وجدل الإصلاحات بين السلطة والمعارضة: المسار والإشكاليات. في: مجموعة باحثين، تقرير سبأ الاستراتيجي ٢٠١٠، مركز سبأ للدراسات الاستراتيجية، صنعاء، الطبعة الأولى ٢٠١١، ص ١٧٧-١٧٨.

(٥٥) محمد أحمد المخلافي، التحول الديمقراطي في اليمن، مجلة دراسات قانونية، صنعاء، مركز الدراسات والبحوث اليمني، العدد (٤)، أكتوبر - ديسمبر ٢٠٠٩، ص ١٨.

(٥٦) التقرير السنوي لحقوق الإنسان والديمقراطية في اليمن ٢٠٠٥، صنعاء، المرصد اليمني لحقوق الإنسان، الطبعة الأولى، ٢٠٠٦، ص ١٦٥، ١٦٦.

وفي جانب دور الأحزاب السياسية في تعزيز شفافية التمويل والإنفاق الانتخابي، ركزت الوثيقة على الأسس التالية:

١- إصلاح التشريعات الخاصة بالانتخابات لسد الثغرات القانونية التي أظهرتها تجربة العمليات الانتخابية السابقة، بما يوفر ضمانات سياسية وقانونية حقيقية لحرية ونزاهة الانتخابات.

٢- ضمان حياد الوظيفة العامة والمال العام والقوات المسلحة والشرطة وأجهزة الأمن والإعلام الحكومي إزاء المنافسة بين الأحزاب والمرشحين.<sup>(٥٧)</sup>

#### ثانياً: مشروع اللقاء المشترك للإصلاح السياسي والوطني:

في ٢٥ نوفمبر ٢٠٠٥ أعلنت أحزاب اللقاء المشترك عن تصورات التكتل للإصلاح السياسي والوطني تحت عنوان (مشروع اللقاء المشترك للإصلاح السياسي والوطني)، هذا المشروع تم التوقيع عليه من ستة أحزاب هي: التجمع اليمني للإصلاح، الحزب الاشتراكي اليمني، التنظيم الوحدوي الشعبي الناصري، حزب البعث العربي الاشتراكي القومي، اتحاد القوى الشعبية، حزب الحق.<sup>(٥٨)</sup>

وفي جانب دور الأحزاب السياسية في تعزيز شفافية التمويل والإنفاق الانتخابي، ركز المشروع على انعدام شروط النزاهة والتكافؤ في الانتخابات، وتسخير المال العام، والوظيفة العامة، وكل مقدرات الدولة لصالح الحزب الحاكم.<sup>(٥٩)</sup>

#### ثالثاً: رؤية أحزاب اللقاء المشترك لضمان إجراء انتخابات حرة ونزيهة وعادلة:

في ٧ مارس ٢٠٠٦ أعلنت أحزاب اللقاء المشترك عن رؤيتها لضمان إجراء انتخابات حرة ونزيهة تحت عنوان (رؤية أحزاب اللقاء المشترك لضمان إجراء انتخابات حرة ونزيهة وعادلة)، وتضمنت هذه الرؤية الضمانات الضرورية لإجراء انتخابات حرة ونزيهة وعادلة كمصفوفة مترابطة ومتكاملة وشاملة لكل الاستحقاقات الانتخابية الراهنة والمستقبلية، منها ما هو عاجل لا يتطلب أكثر من إرادة سياسية صادقة من جميع الأطراف لإنفاذها، بما في ذلك الضمانات التي تتطلب إجراء بعض التعديلات القانونية الضرورية، ومنها ما هو آجل، بما في ذلك الضمانات الخاصة بالاستحقاقات الانتخابية المستقبلية، وخاصة تلك التي تتطلب تعديلات دستورية وتشريعات جديدة تتعلق بالانتخابات البرلمانية.<sup>(٦٠)</sup>

وفي جانب دور الأحزاب السياسية في تعزيز شفافية التمويل والإنفاق الانتخابي، ركز المشروع على ضمان حيادية الوظيفة العامة والمال العام، وذلك من خلال تشخيص الاختلالات الراهنة، واقتراح المعالجات، وذلك على النحو التالي:

(٥٧) البرنامج السياسي للحزب الاشتراكي اليمني، الأمانة العامة للحزب الاشتراكي اليمني، صنعاء، ٢٦ - ٣١ يوليو ٢٠٠٥، وثيقة متاحة على شبكة الإنترنت على موقع الحزب الاشتراكي اليمني [www.aleshteraki.net](http://www.aleshteraki.net)، ص ٧.

(٥٨) التقرير السنوي لحقوق الإنسان والديمقراطية في اليمن ٢٠٠٥، مصدر سابق ذكره، ص ١٦٦، ١٦٧.

(٥٩) مشروع اللقاء المشترك للإصلاح السياسي والوطني الصادر في ٢٥ نوفمبر ٢٠٠٥، وثيقة متاحة على شبكة الإنترنت على موقع مأرب برس [www.marebpress.net](http://www.marebpress.net).

(٦٠) رؤية أحزاب اللقاء المشترك لضمان إجراء انتخابات حرة ونزيهة وعادلة الصادرة في ٧ مارس ٢٠٠٦، مصدر سابق ذكره.

**١- الاختلالات الراهنة:**

- أ- عدم استقلالية وحيادية الوظيفة العامة والمال العام وخضوعهما للهيمنة والتسييس من قبل السلطة التنفيذية والحزب الحاكم المتوحد بها.
- ب- استخدام الحزب الحاكم للمال العام والمواد الغذائية والعينية لرشوة الناخبين والعاملين في الإدارة الانتخابية في مظاهر سافرة لإفساد العملية الانتخابية وتجيير نتائجها لصالح مرشحي الحزب الحاكم.

**٢- المعالجات المقترحة:**

- أ- إلزام اللجنة العليا الصارم بإنفاذ المضامين القانونية ذات العلاقة بحيادية الإعلام العام والمال العام والوظيفة العامة وإحالة المخالفين إلى القضاء أولاً بأول، واتخاذ كل ما من شأنه تمكين اللجنة العليا من مهمتها في الرقابة والتأكد من الحيادية، واعتبار كل خرق لتلك الحيادية من قبل أي طرف عملاً ماساً ومُخلاً بحرية ونزاهة الانتخابات، كما يعتبر مبطلاً لنتائجها بالنسبة للطرف الذي تمت المخالفة من قبله أو لصالحه أياً كانت المرحلة التي تمت فيها المخالفة.
- ب- تجريم كل مظاهر إفساد العملية الانتخابية بما في ذلك توزيع المال والمواد العينية والغذائية كرشاً انتخابية للناخبين والعاملين في الإدارة الانتخابية، وإلزام أجهزة الضبط القضائية والأمنية بضبط هذه الممارسات كجرائم انتخابية وتقديم مرتكبيها أياً كانوا إلى المحاكم المختصة.
- ج- الحظر على كل مسؤول وموظف عام في أي موقع من مواقع المسؤولية التبرع أو الوعد بأي مشروع ينفذ بالمال العام خلال الحملة الانتخابية سواء كان ذلك في إطار الميزانية العامة أو خارجها، كما يحظر استخدام مشاريع التنمية لأغراض انتخابية.
- د- استحداث نص قانوني ملزم يوكل للجنة العليا للانتخابات مسؤولية مراقبة عمليات تمويل الأحزاب والإنفاق على الدعاية الانتخابية، وتحديد سقف أعلى لعملية الإنفاق على الحملات الانتخابية، وإلزام الأحزاب والمرشحين المستقلين بالكشف عن موجوداتهم قبل بدء الحملة الانتخابية وبعدها، والكشف عن مصادر تمويلهم، على أن لا يسمح بالتبرعات المبالغ فيها التي قد تقود إلى الفساد السياسي وشراء الذمم والنفوذ.
- هـ- الإسراع بإصدار قانون مكافحة الفساد وتضمينه فصلاً خاصاً بالفساد الانتخابي.<sup>(٦١)</sup>

**رابعاً: الإطار السياسي لرؤية اللقاء المشترك لمتطلبات إجراء انتخابات حرة ونزيهة:**

في ١ نوفمبر ٢٠٠٨ أعلنت أحزاب اللقاء المشترك عن رؤيتها لمتطلبات إجراء انتخابات حرة ونزيهة تحت عنوان (الإطار السياسي لرؤية اللقاء المشترك لمتطلبات إجراء انتخابات حرة ونزيهة)، وتضمنت هذه الرؤية تأكيد أحزاب اللقاء المشترك على مواقفها بتحقيق إصلاحات

(٦١) رؤية أحزاب اللقاء المشترك لضمان إجراء انتخابات حرة ونزيهة وعادلة الصادرة في ٧ مارس ٢٠٠٦، مصدر سابق ذكره.



انتخابية شاملة تسوى البيئة السياسية والتشريعية والقانونية للانتخابات وفقاً للاتفاقيات الموقعة بين طرفي العملية السياسية، والمتمثلة في اتفاق المبادئ وتوصيات البعثة الأوروبية بكل مضامينها الجوهرية الشاملة للنظام الانتخابي وآليات وأدوات الإدارة الانتخابية، وبما يحقق مبدأ الاستقلالية والحيادية في عمل اللجان الانتخابية العليا والدنيا، وبما يكفل التمثيل المتوازن في قوامها لكل أطراف العملية الانتخابية، وبما يحقق تكافؤ الفرص في منافسة انتخابية نزيهة، ويعزز ثقة كل الأطراف بالعملية الانتخابية والنتائج التي ستسفر عنها كآلية للتغيير السلمي الديمقراطي، ومصدر لمشروعية السلطة المنبثقة عنها، تجسيدا للإرادة الحقيقية الحرة للناخبين أيًا كانت الأطراف السياسية التي سيوليها هؤلاء الناخبون ثقتهم.<sup>(٦٢)</sup>

وفي جانب دور الأحزاب السياسية في تعزيز شفافية التمويل والإنفاق الانتخابي، ركز الإطار على وضع نصوص قانونية واضحة وصريحة تحدد آليات عملية وفعالة لضمان حيادية المال العام والإعلام العام والوظيفة العامة المدنية والعسكرية على مستوى المراكز والدوائر والمحافظات، وعلى المستوى المركزي.<sup>(٦٣)</sup>

#### خامساً: رؤية الإنقاذ الوطني؛

في ٧ سبتمبر ٢٠٠٩ أعلنت اللجنة التحضيرية للحوار الوطني مشروع رؤية للإنقاذ الوطني، ويرى المشروع فيما يتعلق بالعملية الانتخابية، أن السلطة قد قامت بسد أفق التغيير عبر انتخابات حرة ونزيهة وعادلة، وتعطيل مبدأ التداول السلمي للسلطة برفضها تنفيذ أية إجراءات من شأنها تطوير النظام والإدارة الانتخابية، وتحسين شروط العملية الانتخابية، بما يجعلها حرة ونزيهة في مجرياتها، معبرة في نتائجها عن الإرادة الشعبية الحرة، وتحويل العملية الانتخابية إلى عملية شكلية عاجزة عن تلبية متطلبات تنمية النهج الديمقراطي وبناء الدولة اليمنية، وإلى مظاهر احتفالية لإضفاء شرعية شكلية على نظام يدير البلد بواسطة دورات انتخابية تم تكييفها لإعادة إنتاج نفسه.<sup>(٦٤)</sup>

وفي جانب دور الأحزاب السياسية في تعزيز شفافية التمويل والإنفاق الانتخابي، ترى هذه الرؤية ضرورة توفير الضمانات القانونية والسياسية والفنية الكفيلة بتحقيق الحياد الفعلي لوسائل الإعلام العامة والمال العام والوظيفة العامة والجيش والأمن في المنافسة الانتخابية.<sup>(٦٥)</sup>

(٦٢) الإطار السياسي لرؤية اللقاء المشترك لمتطلبات إجراء انتخابات حرة ونزيهة الصادرة في ١ نوفمبر ٢٠٠٨، وثيقة متاحة على شبكة الإنترنت على موقع صحيفة الوطن الإلكترونية. [www.alwatanye.net](http://www.alwatanye.net)

(٦٣) الإطار السياسي لرؤية اللقاء المشترك لمتطلبات إجراء انتخابات حرة ونزيهة الصادرة في ١ نوفمبر ٢٠٠٨، مصدر سابق ذكره.

(٦٤) مشروع رؤية الإنقاذ الوطني، صنعاء، اللجنة التحضيرية للحوار الوطني، د. ط، ٢٠٠٩، ص ١٦.

(٦٥) المصدر السابق، ص ٥٤.

## 4

# دور المجتمع المدني في تعزيز شفافية التمويل والإنفاق الانتخابي

تعتبر عملية مراقبة الحملات الانتخابية، من قبل منظمات المجتمع المدني المحلية، عملية في غاية الأهمية تلجأ إليها المنظمات أثناء الانتخابات، لرصد المخالفات والخروقات التي ترتكب من قبل منظمي الحملات الانتخابية. ونجد بأنه خلال العقدين السابقين من عمر التجربة الديمقراطية في اليمن أن مال الحزب الحاكم اختلط بالمال العام، كما سخرت الوظيفة العامة، وممتلكات الدولة لمرشحي الحزب الحاكم.

ويبدو جلياً ضعف رقابة المجتمع المدني ووسائل الإعلام على العمليات الانتخابية السابقة في اليمن منذ ١٩٩٣ بشكل عام وغياب الرقابة على التمويل والإنفاق الانتخابي بشكل خاص، وذلك على النحو الآتي:

#### أولاً: الحملات الانتخابية في الانتخابات النيابية الأولى ١٩٩٣:

صدر قانون صدر قانون الانتخابات العامة في ١٩٩٢/٦/٢٨، ولقد جرت هذه الانتخابات في ٢٧ ابريل ١٩٩٣، وبالرجوع إلى اصدارات اللجنة العليا للانتخابات الخاصة بالانتخابات النيابية أو الرئاسية منها لم نجد ذكر لعدد المنظمات الدولية أو المحلية التي شاركت في الرقابة على هذه الانتخابات.

#### ثانياً: الحملات الانتخابية في الانتخابات النيابية الثانية ١٩٩٧:

جرت هذه الانتخابات في ٢٧ ابريل ١٩٩٧، ويحدد الباب الرابع من القانون رقم (٢٧) لسنة ١٩٩٦م بشأن الانتخابات العامة تنظيم وضوابط الدعاية الانتخابية (من المادة ٣٤ إلى المادة ٤٧)<sup>(٦٦)</sup> ولقد بلغ إجمالي المشاركين في الرقابة على الانتخابات (٢٠٦٣٥) مشاركاً ومشاركة، من ذلك عدد (٤) منظمات مجتمع مدني محلية منحت (٢٠٤٩٣) تصريحاً. ولم نعر على تقرير لأي منظمة من تلك المنظمات، حتى نقوم برصد الاختلالات التي صاحبت هذه الانتخابات.

#### ثالثاً: الحملات الانتخابية في الانتخابات الرئاسية الأولى ١٩٩٩:

جرت هذه الانتخابات في ٢٣ سبتمبر ١٩٩٩م، وقبل إجراء هذه الانتخابات بالتحديد في شهر أغسطس من العام نفسه، ادرجت تعديلات على قانون رقم (٢٧) لسنة ١٩٩٦ بشأن الانتخابات العامة وتعديلاته الصادرة بالقانون رقم (٢٧) لسنة ١٩٩٩، وهذه التعديلات التي أدرجت كلها تخص الانتخابات الرئاسية، وتنظم مسألة الدعاية الانتخابية في الانتخابات الرئاسية المادة (٧٥ مكرر)، وتنظيم استخدام وسائل الإعلام الرسمية في الدعاية الانتخابية لمرشحي الانتخابات الرئاسية المادة (٧٥ مكرر ١)، ومنح كل مرشح لمنصب رئيس الجمهورية مبلغاً مالياً يدفع له من خزينة الدولة بناء على مقترح من هيئة رئاسة مجلس النواب المادة (٧٥ مكرر ٢)، إلزام كل مرشح للانتخابات الرئاسية أن يقوم بعمل مهرجان خطابي واحد على الأقل في عواصم المحافظات وأمانة العاصمة المادة (٧٥ مكرر ٣)، جواز عقد مناظرات بين المتنافسين في الانتخابات الرئاسية في الأسبوع الأخير من المدة القانونية المحددة للدعاية

(٦٦) أنظر القانون رقم (٢٧) لسنة ١٩٩٦ بشأن الانتخابات العامة، ص ٢٦ - ٣١.

الانتخابية، وبث تلك المناظرات عبر وسائل الإعلام الرسمية المادة (٧٥ مكرر٤)، عقد الندوات والمؤتمرات الصحفية لمرشحي الرئاسة لعرض برامجهم الانتخابية المادة (٧٥ مكرره)، السماح بتلقي مرشحي الرئاسة للتبرعات من الأشخاص الاعتباريين اليمينيين شريطة أن يكون عن طريق فتح حساب في أحد البنوك، على أن يقدم كشفاً بحساب التبرعات أولاً بأول للجنة العليا، ولا يجوز مطلقاً تلقي أية مبالغ من أي جهة أجنبية المادة (٧٥ مكرر٦).<sup>(٢٧)</sup>

ولقد بلغ إجمالي المشاركين في الرقابة على الانتخابات (٩٦٨) مشاركاً ومشاركة، منها (٧٠٧) تصريحاً لعدد (٦) منظمات مجتمع مدني ومحلية، ولم نعثر على تقرير لأي منظمة من تلك المنظمات، حتى نقوم برصد الاختلالات التي صاحبت هذه الانتخابات.

#### رابعاً: الحملات الانتخابية في الانتخابات المحلية الأولى ٢٠٠١:

لم نجد لهذه الانتخابات أي ذكر في إصدارات اللجنة العليا للانتخابات، ولهذا فننا لم نتطرق لها.

#### خامساً: الحملات الانتخابية في الانتخابات النيابية الثالثة ٢٠٠٣:

منحت اللجنة العليا للانتخابات عدد (٢٠٩٨٦) تصريحاً، للرقابة على سير مجريات الانتخابات النيابية، منها (١٩٧١٢) تصريحاً لـ (٢٤) منظمة مجتمع مدني. وبالرجوع إلى ما ورد في تقارير تلك المنظمات عن هذه الانتخابات نجد بأنها أوجزت المخالفات والخروقات الانتخابية التي شابت عملية الحملات الانتخابية وعملية الاقتراع في الآتي:

- ١- سوء استخدام المال العام والموارد الحكومية خلال الفترة المخصصة للحملات الانتخابية، بما في ذلك استخدام المركبات العامة في نقل أنصار الحزب الحاكم للمشاركة في المهرجانات وغيرها من الفعاليات الأخرى التي ينظمها الحزب الحاكم.
- ٢- إصدار تراخيص من بعض المتنفذين لمرشحي الحزب الحاكم لاستخدام المدارس الحكومية لأغراض الدعاية الانتخابية، وحرمان مرشحي المعارضة من الحصول على نفس التسهيلات.
- ٣- تدخل القيادات الحكومية في الدعاية لصالح مرشحي المؤتمر.
- ٤- الفارق الكبير الذي تم ملاحظته في الإعداد والتجهيز والتنفيذ للحملات الانتخابية لحزب المؤتمر، مقارنة مع الأعداد والتجهيز والتنفيذ للحملات الانتخابية لأحزاب المعارضة، مما يوحي بأن وراء فعاليات حزب المؤتمر الشعبي العام خلال الحملة الانتخابية دعم مالي غير محدود، مقابل شح في الإمكانيات لدى جميع أحزاب المعارضة وإن كانت بدرجات متفاوتة نتيجة لافتقار الدعم المالي المطلوب.

(٢٧) قانون رقم (٢٧) لسنة ١٩٩٩ بشأن الانتخابات العامة وفق أحدث التعديلات، ص٢٦، ٢٧.

٥- عدم استخدام وسائل الإعلامية الرسمية (التلفزيون الرسمي والإذاعة المتاحة في ذلك الوقت) بصورة متكافئة ووفقاً لصيغ محددة، أضاف إلى ذلك كانت هنالك رقابة على محتوى البرامج الانتخابية للأحزاب السياسية، وحذف أي فقرة في البرامج الانتخابية تتعرض بالنقد للحكومة.

#### سادساً: الحملات الانتخابية في الانتخابات الرئاسية والمحلية ٢٠٠٦:

جرت الانتخابات في ٢٠ من سبتمبر ٢٠٠٦ ومنحت اللجنة العليا للانتخابات عدد (٤٦٤٨٩) تصريحاً، للرقابة المحلية، منها (٢٧٨٥١) تصريحاً لعدد (٣٧) منظمة مدنية وهيئة شعبية.

وبالرجوع إلى ما أوردته تقارير منظمات المجتمع المدني، والمنظمات الدولية سوف نجد بأن هذه المنظمات رصدت خروقات انتخابية شابت عملية الدعاية الانتخابية وعملية الاقتراع والفرز، ويمكن القول بأن هذه الخروقات التي رصدت تكاد تجمع عليها تقارير تلك المنظمات، أما نوعية هذه الخروقات فهي على النحو الآتي:

١- على رغم أن قانون الانتخابات ينص في المادة (٧١) على ما مضمونه أن يعطى المرشحين المتنافسين مبلغاً متساوياً من المال حيث تم منح كل مرشح مبلغ وقدره (٢٥,٠٠٠,٠٠٠) مليون ريال من الخزينة العامة، وعلى رغم أن هذا المبلغ سمح للمنافسين القيام بالحملات الانتخابية، إلا أن معظم تقارير المنظمات الأجنبية وبعض من منظمات المجتمع المدني رأت بأن علي عبدالله صالح كانت لديه موارد مالية كبيرة، استخدمت في تمويل حملته الانتخابية، تفوق اضعاف ما تم صرفه من قبل خزينة الدولة لهذا الغرض، وهذا الحجم من الإنفاق يلقي بظلاله بشك بأن «صالح» استخدم المال العام، المحظور وفقاً لما تنص عليه المادة (٤٠) من قانون الانتخابات التي تحظر الإنفاق على الدعاية الانتخابية من المال العام أو من ميزانية الوزارات والمؤسسات والشركات والهيئات العامة أو من دعم خارجي. وفي السياق نفسه فإنه لم يعلن من قبل «صالح» وفريق حملته الانتخابية عن تلقي تبرع من أي جهة، على الرغم من أن تلقي التبرعات من الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين مسموح به شريطة أن يكون عن طريق فتح حساب في أحد البنوك، على أن يقدم كشف بحساب التبرعات أولاً بأول إلى اللجنة العليا للانتخابات، وذلك وفقاً لما أوردته المادة (٧٥) من قانون الانتخابات، والتي تحرم تلقي أية مبالغ من أي جهة أجنبية.<sup>(٦٨)</sup>

٢- الاعتداءات على الملصقات الانتخابية، بالتمزيق وغيرها من الأشكال، وهذا ما يتنافى مع نص المادة (٤٩) من قانون الانتخابات والتي تنص على أنه لا يجوز الاعتداء على وسائل الدعاية الانتخابية المسموح بها بأي تصرف سواء بالشطب أو بالتمزيق.

(٦٨) أنظر: قانون الانتخابات العامة والاستفتاء، ص ٢٥، ٢٦، ٣٧.

٣- عدم تساوي الوقت الذي منح لكل مرشح للانتخابات الرئاسية لعرض برنامجه الانتخابي على الجماهير في القنوات التلفزيونية، والإذاعة، والصحف، حيث منح علي عبدالله صالح وقتاً أطول من منافسيه في عرض برنامجه الانتخابي في التلفزيون، أضف إلى ذلك منح «صالح» مساحة أطول في تغطية أخبار حملته الانتخابية في الصحف من منافسيه وهذا يتناقض مع ما تنص عليه المادة (٥١) وكذلك المادة (٣٩) من قانون الانتخابات التي تنص على أن تنظم اللجنة العليا استخدام وسائل الإعلام الرسمية المرئية والمسموعة والمقروءة لكل المرشحين بالتساوي لعرض برامجهم الانتخابية.

٤- استخدام موارد الدولة لصالح علي عبدالله صالح، مثل استخدام المباني الحكومية والسيارات التابعة للدولة وعقد الفعاليات التي تصرف عليها من موارد الدولة. وهذه الأساليب مناقضة لما ورد في المادة (٤٦) من قانون الانتخابات التي تنص على عدم جواز استخدام المساجد والجوامع، والكليات والمدارس والمعاهد والدوائر الحكومية والمعسكرات والمرافق العامة للدعاية الانتخابية.

٥- استخدام المساجد بغرض التحريض لترشيح شخص بعينه، وهذا السلوك المخالف لمورس من قبل أعضاء المؤتمر الشعبي العام لدفع الناس لانتخاب علي عبدالله صالح والتشهير بالخصم، أضف إلى ذلك فإن هذا السلوك مورس من قبل حزب التجمع اليمني للإصلاح لدفع الناس لانتخاب مرشح المعارضة فيصل ابن شمالان والتشهير بالخصم. وهذا السلوك منافياً لما ورد في نص المادة (٤٧) من قانون الانتخابات والتي تنص على عدم جواز استخدام المساجد والجوامع لهذا الغرض.

٦- توظيف المال العام والوظيفة العامة، حيث لاحظ مراقبو منظمات المجتمع المدني المحلية والدولية منها بأن اتباع «صالح» استخدموا مقدرات الدولة والتهديد لمن يخالفهم الرأي بالنقل من أماكن عملهم إلى مناطق نائية، ومكافأة من يوافقهم الرأي وهذا يتنافى مع نص المادة (٥٢) من قانون الانتخابات، حيث تنص على أنه يحظر على أي حزب أو جماعة أو تنظيم أو أفراد أو أي جهة كانت ممارسة شكل من أشكال الضغط، أو التخويف، أو التخوين، أو التكفير، أو التلويح بالمغريات، أو الوعد بمكاسب مادية أو معنوية.

٧- شراء الاصوات وتوزيع المال على الناخبين عشية ليلة الاقتراع، أو قبل دخولهم صناديق الاقتراع، واخذ تعهدات منهم بأن يرشحوا علي عبدالله صالح.

٨- عدم استخدام أي رادع من قبل اللجنة العليا أو من جانب السلطة القضائية تجاه الذين ارتكبوا الأخطاء وفقاً لما تنص عليه المواد من (١٢٥ إلى ١٣٧) من قانون الانتخابات العامة.<sup>(٦٩)</sup>

(٦٩) في تنفيذ الخروقات السابقة تم الرجوع إلى الآتي: التقرير التحليلي للرقابة على الانتخابات الرئاسية والمحلية في اليمن ٢٠٠٦، المرصد اليمني لحقوق الإنسان، صنعاء ٢٠٠٧، إعداد وإشراف عادل الشرجبي، ص ٤ وما بعدها. الرقابة على أداء وسائل الإعلام الرسمية والمحلية خلال فترة الدعاية للانتخابات الرئاسية والمحلية، مركز المعلومات والتأهيل لحقوق الإنسان، الجمهورية اليمنية - تعز، ص ٢٩ وما بعدها. التقرير النهائي، الاتحاد الأوربي بعثة مراقبة الانتخابات اليمن ٢٠٠٦، ص ١٥ وما بعدها.



## 5

### **دور المنظمات والجهات الدولية في تعزيز شفافية التمويل السياسي في اليمن**



برزت المطالب الخارجية لإصلاح المنظومة الانتخابية في الجمهورية اليمنية من خلال قيام منظمات دولية حكومية وغير حكومية بإصدار تقارير عن العملية الانتخابية في الجمهورية اليمنية متضمنة العديد من التوصيات لإصلاح قانون الانتخابات والإصلاح الانتخابي. وقد بدأت المنظمات الدولية الحكومية منها وغير الحكومية بطرح توصياتها الخاصة بإصلاح المنظومة الانتخابية في الجمهورية اليمنية، بدءاً من شهر مارس ٢٠٠٥ وحتى شهر أكتوبر ٢٠٠٦، ومن هذه التوصيات: التوصيات المقدمة من المؤسسة الدولية للأنظمة الانتخابية (أيضاً)، والتوصيات المقدمة من بعثة الاتحاد الأوروبي للرقابة على الانتخابات الرئاسية والمحلية.

#### أولاً: توصيات المؤسسة الدولية للأنظمة الانتخابية (أيضاً):

رأت المؤسسة الدولية للأنظمة الانتخابية (أيضاً) أن الانتخابات النيابية التي جرت في ٢٧ إبريل ٢٠٠٣ أظهرت أن قانون الانتخابات العامة والاستفتاء رقم (١٣) لسنة ٢٠٠١ يفتقد إلى العديد من المسائل، بالإضافة إلى أنه يتضمن بعض التناقضات التي يجب معالجتها قبل الانتخابات الرئاسية والمحلية التي جرت في ٢٠ سبتمبر ٢٠٠٦، وكذلك إجراء تعديلات على القانون بهدف تعزيز الحياد والشفافية في الإجراءات الانتخابية.<sup>(٧٠)</sup>

ومن هذا المنطلق نفذت المؤسسة الدولية للأنظمة الانتخابية (أيضاً) مشروعاً لإصلاح قانون الانتخابات العامة والاستفتاء، وتم تنفيذ المشروع على مرحلتين:

بدأت المرحلة الأولى من المشروع في يناير ٢٠٠٤، حيث أكملت المؤسسة مراجعة مفصلة لمواد قانون الانتخابات العامة والاستفتاء رقم (١٣) لسنة ٢٠٠١، وتم فيها مقارنة تلك المواد مع الإجراءات والنظم الدولية، وحددت خمسة مجالات لإجراء التعديلات القانونية فيها، وذلك بهدف تعزيز ودعم اللجنة العليا للانتخابات عند إجراء الانتخابات الرئاسية والمحلية التي جرت في ٢٠ سبتمبر ٢٠٠٦، وهذه المجالات الخمسة هي: مراجعة سجل الناخبين وفقاً للجدول الزمني بالقانون، آلية البت في الطعون الانتخابية، أماكن إجراء فرز الأصوات، إجراءات تعيين أعضاء اللجان الفرعية، وإجراءات انتخاب المجالس المحلية.<sup>(٧١)</sup>

وبعد ذلك تم توزيع هذه المراجعة على أعضاء اللجنة العليا للانتخابات والاستفتاء، المؤتمر الشعبي العام، أحزاب اللقاء المشترك، المجلس الوطني للمعارضة، منظمات المجتمع المدني المحلية، منظمات المجتمع المدني الدولية. ومن ثم تم عقد حلقات نقاشية في فبراير ومارس ٢٠٠٤ لمناقشة خيارات الإصلاح لقانون الانتخابات في كل من تلك المجالات الخمسة،

(٧٠) إصلاح قانون الانتخابات في اليمن: التقرير الختامي حول الحوار مع القوى السياسية في الفترة من يناير ٢٠٠٤ إلى يناير ٢٠٠٥، المؤسسة الدولية للأنظمة الانتخابية (أيضاً)، مارس ٢٠٠٥، ص ٤.

(٧١) إصلاح قانون الانتخابات في اليمن: التقرير الختامي، مصدر سابق ذكره، ص ٤، ٥.

وانتهت هذه المرحلة بصدور تقرير حول الإصلاحات المقترحة في أغسطس ٢٠٠٤.<sup>(٧٢)</sup>

وبدأت المرحلة الثانية من المشروع في الفترة من أكتوبر ٢٠٠٤ إلى يناير ٢٠٠٥، وتركزت المناقشات في هذه المرحلة على عدد من الإصلاحات القانونية التي لم تتم مناقشتها في المرحلة الأولى، بالرغم من وجود بعض التكرار. وقد تم تحديد ثمان مجالات هي: تكوين اللجان الانتخابية، قيد وتسجيل الناخبين، التقسيم الانتخابي، إجراءات الترشيح، الاقتراع والفرز، الحملات الانتخابية وتمويلها، قضايا مرتبطة بقانون الانتخابات، وقضايا مرتبطة بانتخابات المجالس المحلية.<sup>(٧٣)</sup> وانتهت هذه المرحلة بصدور تقرير حول الإصلاحات المقترحة في مارس ٢٠٠٥، والذي تضمن تقرير تفصيلي بنتائج الحوارات التي تمت، إلى جانب إصدار (أيضاً) عدد من التوصيات. وفي جانب دور الأحزاب السياسية في تعزيز شفافية التمويل والإنفاق الانتخابي، أوصت المؤسسة الدولية للأنظمة الانتخابية (أيضاً) فيما يتعلق بالحملات الانتخابية وتمويلها على العمل على تحقيق التالي:

١- نصت التوصية رقم (٣٠) على أنه يجب على اللجنة العليا للانتخابات والاستفتاء أن تعلن اسم المانح والقيمة المقدمة منه خلال ٤٨ ساعة من تبليغها عن أي تبرع لمرشح رئاسي بقيمة ١٠٠ ألف ريال يمني أو أكثر أو أية تبرعات من مانح واحد لمرشح رئاسي يتعدى مجموعها ٢٠٠ ألف ريال يمني.

٢- نصت التوصية رقم (٣١) على أن على اللجنة العليا للانتخابات والاستفتاء أن تصدر تقريراً حول ما إذا كان يجب تحديد سقف لصرفيات الحملات الانتخابية في الانتخابات الرئاسية والنيابية والمحلية، وما إذا كان يجب الإعلان عن التبرعات الكبيرة لمرشي الانتخابات النيابية والمحلية بنهاية ٢٠٠٧ وبعد استشارة الأحزاب السياسية ومنظمات أخرى تراها مناسبة. إذا أوصت اللجنة العليا بتحديد سقف لصرفيات الحملات الانتخابية وإعلان التبرعات، فيجب على التقرير تحديد قيمة السقف ومستوى التبرعات التي يجب الإعلان عنها والآلية التي يجب إتباعها لتطبيق ذلك.<sup>(٧٤)</sup>

#### ثانياً: توصيات بعثة الاتحاد الأوروبي للرقابة على الانتخابات:

أرسل الاتحاد الأوروبي بعثة للرقابة على الانتخابات الرئاسية والمحلية التي جرت في ٢٠ سبتمبر ٢٠٠٦، واستمر عمل البعثة لمدة شهرين كاملين في الفترة من ١٢ أغسطس إلى ١١ أكتوبر ٢٠٠٦، أجرت خلالها تقييماً شاملاً لجميع مراحل العملية الانتخابية بما فيها الإطار القانوني وأداء اللجنة العليا للانتخابات ونشاطات الدعاية الانتخابية ويوم الاقتراع وعملية إعلان النتائج بحسب المعايير الدولية المتعلقة بالرقابة على الانتخابات، وأصدرت تقريرها بالنتائج التي توصلت إليها، إلى جانب إصدارها لعدد من التوصيات والتي تهدف إلى أخذها

(٧٢) المصدر السابق، ص ٥، ٣.

(٧٣) المصدر السابق، ص ٣.

(٧٤) المصدر السابق، ص ٣٣، ٣٤.

بعين الاعتبار وتنفيذها من قبل الحكومة اليمنية والأحزاب السياسية، وذلك بهدف تحسين العملية الانتخابية<sup>(٧٥)</sup>. وفي جانب دور الأحزاب السياسية في تعزيز شفافية التمويل والإنفاق الانتخابي، ركزت التوصيات فيما يتعلق بتحسين عدالة الحملات الانتخابية على الجوانب التالية:

- ١- نصت التوصية رقم (٢٢) على أنه على اللجنة العليا للانتخابات والنيابة العامة أن تفرض على جميع الجهات الحكومية الالتزام بالأحكام القانونية التي تمنع استخدام موارد الدولة لصالح أي حملات انتخابية.
- ٢- نصت التوصية رقم (٢٤) على أنه على اللجنة العليا للانتخابات أن تتبنى إرشادات واضحة فيما يتعلق بآلية الرقابة على تمويل الحملات الانتخابية.<sup>(٧٦)</sup>

(٧٥) التقرير النهائي عن الانتخابات الرئاسية والمحلية اليمنية ٢٠ سبتمبر ٢٠٠٦، بعثة الإتحاد الأوروبي للرقابة على الانتخابات، ص ١، ٣، ٢٧.

(٧٦) المصدر السابق، ص ١، ٣، ٢٧.

## 6

### دور وسائل الإعلام في تعزيز شفافية التمويل والإنفاق الانتخابي

للصحافة دور مهم كضابط للسير شريطة أن تكون مستقلة وشفافة ومهنية. إلا أن الإعلام في اليمن يندر فيه الحياد، إذ تتجاذبه اطراف العملية السياسية في الغالب والهيمنة والنفوذ. ولقد جرى استغلال وسائل الإعلام الرسمية في الانتخابات السابقة لأغراض الدعاية الانتخابية، بينما سدت أبوابها أمام قوى أخرى.

ولقد كان مركز المعلومات والتأهيل لحقوق الإنسان بادر بإطلاق تقرير تقييمي نوعي رفيع لأداء وسائل الإعلام خلال الحملة الانتخابية للانتخابات الرئاسية ٢٠٠٦.

واستعرض تقرير المركز أداء وسائل الإعلام الرسمية والأهلية منذ بدء الدعاية الانتخابية. وأفاد بأن التغطية الإعلامية الرسمية للحملة الانتخابية قامت بتوظيف للأخبار والمواد لصالح مرشح الحزب الحاكم حينها علي عبدالله صالح وحاولت التهرب من القضايا الخلافية واستضافت شخصيات رسمية موالية للحزب الحاكم في البرامج الحوارية، ولم توسع الحوار حول القضايا السياسية حيث لا تطرح قضايا نقدية.

وأكد على أن هناك قدراً كبيراً من عدم التفريق والتداخل وعدم الفصل بين الخبر والرأي في الصحافة اليمنية، مشيراً إلى توظيف الحكومة في الدعاية الانتخابية من خلال وضع أحجار الأساس وافتتاح المشاريع بالإضافة إلى التوسع في عرض الأخبار والاستطلاعات التي تروج للأداء الحكومي وعدم نشر وإذاعة الأخبار التي تثير الرأي العام.

وحول أداء إذاعتي صنعاء وعدن أثناء الحملة الانتخابية قال التقرير انه كان منحازاً لصالح مرشح المؤتمر ضد مرشح اللقاء المشترك بطريقة مباشرة وغير مباشرة وذلك من خلال استضافة شخصيات منحازة لمرشح الحزب الحاكم في البرامج الحوارية، بينما أداء الصحف الرسمية لا يختلف كثيراً عن أداء التلفزيون والإذاعة. أما الوكالة فكانت تعمم أخبار الانتخابات على الصحف الثلاث الرسمية بل تمتد لتشمل بعض الأخبار الأخرى. ما جعلها متطابقة في موادها الصحفية.

كان فريق الرصد التابع لمركز المعلومات والتأهيل قد قام برصد تغطية وسائل الإعلام خلال ٢٤ يوماً وهي الفترة المحددة قانوناً للدعاية الانتخابية وشمل الرصد أداء خمس صحف رسمية وهي «الثورة والجمهورية» ١٤ أكتوبر، ٢٦ سبتمبر والوحدة» وتسع صحف أهلية «النداء، الوسط، اخبار اليوم، الأيام، الشموغ، الناس، البلاغ، والرأي العام» وقناتين تلفزيونيتين رسميتين ومحطتين إذاعيتين رسميتين أيضاً.

وعن أداء الصحف الأهلية حازت صحيفة «النداء» المستقلة على المرتبة الأولى من بين الصحف الأهلية الأكثر استقلالاً في تغطيتها للحملة الصحفية الرئاسية والمحلية حيث أتاحت لجميع الآراء أن تعرض فيها.

وما تزال تهيمن على الإعلام الصورة التقليدية في مسألة النشر للعموم، لكن بلا تعامل تحليلي مع الأرقام الاقتصادية ومنها التمويلية، فهناك اخطاء كبيرة تحدث في المؤشرات المالية على وجه الخصوص.

ولذلك كان النظام يدأب على التضليل مستغلاً الاختلالات البنيوية في وعي الإعلام بدوره من هذه الناحية. بينما لا يواكب صحافيون وإعلاميون مسائل التحليل المالي وقراءة القوائم المالية وفحصها ومطابقتها على الواقع، ما يمكنهم من كشف وفضح زيف الأرقام الرسمية على أكمل وجه.

# 7

## النظم الانتخابية وعلاقتها بشفافية التمويل والإنفاق الانتخابي

يتأثر اختيار النظام الانتخابي في أي بلد بالقدرات اللوجستية المتاحة وبتوافر الكوادر البشرية المؤهلة لتطبيقه، بالإضافة طبعاً إلى المقدرات المادية للبلد. وحتى في تلك الحالات التي يتوفر فيها الدعم المادي والفني من قبل المانحين، فإنه بالضرورة يجب التفكير بصورة جدية في قدرة البلد على العمل بالنظام الانتخابي بشكل مستدام وعلى المدى الطويل.

إلا أن ذلك لا يعني بأن النظام الأبسط والأقل كلفة هو الخيار الأفضل في كل الحالات. فقد يولد خياراً ما -لا يفي باحتياجات البلد ولا يتماشى مع ظروفه- انعكاسات سلبية على النظام السياسي برمته وعلى استقرار النظام الديمقراطي حتى لو بدا للوهلة الأولى بأنه أنجح من الناحية المادية.

وترتبط مدى فعالية الأحزاب السياسية على الساحة السياسية ارتباطاً مباشراً بكل من النظام الانتخابي والتمويل والإنفاق الانتخابي.

حيث تتأثر الأحزاب السياسية إلى حد كبير بالنظام الانتخابي المعمول به، حيث تدفع بعض النظم الانتخابية باتجاه تشكيل الأحزاب السياسية، بينما لا تعترف بعض النظم الأخرى سوى بالمرشحين الأفراد. وعليه فإن نوعية النظام الحزبي القائم، وبشكل خاص عدد وحجم الأحزاب السياسية الممثلة في مجلس النواب، تتأثر بشكل كبير بطبيعة النظام الانتخابي. وبنفس الشكل تتأثر كذلك اللحمة الداخلية للحزب ومستويات التزام أعضائه، حيث نجد بأن بعض النظم الانتخابية تدفع نحو التشرذم الداخلي للحزب، حيث تتصارع بشكل دائم التوجهات الحزبية المختلفة داخل الحزب الواحد فيما بينها، بينما قد تعزز نظم انتخابية أخرى من وحدة الأحزاب وتدفعها لتوحيد صوتها وواد الانشقاقات. كما ويمكن للنظم الانتخابية أن تؤثر في طريقة تنفيذ الأحزاب لحملاتها الانتخابية وفي سلوكيات قياداتها، مما يسهم في تحديد البيئة السياسية بشكل عام في البلد، وهي قد تعمل على تعزيز أو إعاقة تشكيل التحالفات الحزبية. كما ويمكن لتلك النظم أن تدفع الأحزاب إلى توسيع قواعدها الشعبية بحيث تكون أكثر شمولية لمختلف الفئات في المجتمع أو على العكس من ذلك تدفعها نحو التركيز على قواعد ضيقة تستند إلى الروابط العرقية أو النوعية.<sup>(٧٧)</sup>

بالإضافة إلى ذلك أن النظام الانتخابي الذي لا يعد عادلاً والذي لا يعطي المعارضة انطباعاً بأن فرصة الفوز متاحة لها في المرة المقبلة، من شأنه أن يشجع الخاسرين على العمل من خارج النظام السياسي على اللجوء إلى وسائل غير ديمقراطية وعنيفة أحياناً.<sup>(٧٨)</sup>

وإلى جانب تأثير النظم الانتخابية على الأحزاب السياسية، تؤثر مسألة التمويل السياسي والإنفاق الانتخابي على الأحزاب السياسية، حيث تحدد الإمكانيات المتفاوتة وغير المتكافئة للأحزاب السياسية على قدرة بعضها على تنفيذ حملاتها الانتخابية وإيصال رسالتها إلى الناخبين، والتي تؤثر سلباً على المنافسة في الانتخابات، وبالتالي على نتائج الانتخابات.

Maja Tjernstrom and others , Parties and Candidates , ACE Electoral Knowledge Network , Site(vv)  
ACE Electoral Knowledge Network www.aceproject.org .

(٧٨) المؤسسة الدولية للمنظمة الانتخابية وآخرون، مشروع إدارة الانتخابات وكلفتها، ترجمة وتحرير المركز اللبناني للدراسات، بيروت، المركز اللبناني للدراسات، د. ط، إبريل ١٩٩٩، ص ٢٦.

## تعريف النظم الانتخابية:

النظم الانتخابية في مفهومها الأساسي هو أنها تقوم بترجمة الأصوات التي يتم الإدلاء بها في انتخابات عامة إلى مقاعد تفوز بها الأحزاب والمرشحون المشاركون بها. وهناك ثلاث متغيرات رئيسية في هذه العملية وهي:

- ١- الصيغة الانتخابية المستخدمة، وما إذا كان النظام الانتخابي المتبع يندرج في إطار نظم الأغلبية أو نظم التمثيل النسبي أو النظم المختلطة، وما هي المعادلة الحسابية المستخدمة لاحتساب المقاعد المخصصة لكل فائز.
- ٢- هيكلية الاقتراع، وما إذا كان المقترع يصوت لمرشح واحد أو لحزب، وما إذا كان المقترع يقوم باختيار واحد أو يعبر عن سلسلة من التفضيلات.
- ٣- حجم الدائرة الانتخابية، وما هو عدد الممثلين الذين يتم انتخابهم عن كل دائرة انتخابية إلى الهيئة التشريعية.<sup>(٧٩)</sup>

## تصنيف النظم الانتخابية:

يوجد عدد كبير من النظم الانتخابية المتنوعة، إلا أنه يمكن تصنيفها ضمن ١٢ نظاماً أساسياً تقع غالبيتها ضمن أربع عائلات، وتتمثل الطريقة الأكثر شيوعاً لهذا التصنيف استناداً إلى كيفية عمل كل منها على ترجمة الأصوات التي تفوز بها كل فئة مشاركة في الانتخابات إلى مقاعد في الهيئة التشريعية المنتخبة، حيث تم الأخذ في الحسبان العلاقة التناسبية بين عدد الأصوات وعدد المقاعد، بالإضافة إلى النظر إلى مستوى الأصوات الضائعة. وهذه العائلات الانتخابية هي: نظم الأغلبية، ونظم التمثيل النسبي، والنظم المختلطة.<sup>(٨٠)</sup>

### ١- نظم الأغلبية:

تقوم نظم الأغلبية على أساس فوز المرشحين أو الأحزاب الحاصلين على أعلى عدد من أصوات الناخبين بعد فرزها وعدها. وهناك خمسة أنواع من نظم الأغلبية هي: نظام الفائز الأول، نظام الجولتين، نظام الصوت البديل، نظام الكتلة، نظام الكتلة الحزبية، وما يميز نظم الأغلبية أنها عادة ما تستخدم ضمن دوائر أحادية التمثيل أو متعددة التمثيل، ويفوز بالمقعد الممثل للدائرة الحائز على عدد من الأصوات، سواء أكانت بالأغلبية البسيطة أو الأغلبية المطلقة لتلك الأصوات.<sup>(٨١)</sup>

### أ. نظام الفائز الأول:

ويسمى أيضاً نظام الدائرة الفردية، ويتم استخدام نظام الفائز الأول ضمن دوائر انتخابية

(٧٩) فرانسيسكا بيندا وآخرون، التحول نحو الديمقراطية: الخيارات الرئيسية في عملية التحول الديمقراطي في العراق، السويد، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، د. ط، ٢٠٠٥، ص ٢٤.

(٨٠) Stina Larserud and others, Electoral Systems: ACE Electoral Knowledge Network, Study is available on the Web site at ACE Electoral Knowledge Network www.aceproject.org.

(٨١) أندرو رينولدز وآخرون، أشكال النظم الانتخابية، تعريب أيمن أيوب، السويد، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، الطبعة الثانية، ٢٠١٠، ص ٤٥، ٥٣.



أحادية التمثيل، وهو نظام يتمحور حول المرشحين الأفراد، إذ يقوم الناخب باختيار مرشح واحد فقط من مجموع المرشحين المدرجين على ورقة الاقتراع، والمرشح الفائز هو الحاصل على أعلى عدد من أصوات الناخبين.<sup>(٨٢)</sup>

#### ب. نظام الكتلة:

يستخدم هذا النظام في دوائر انتخابية متعددة التمثيل، ويتمتع الناخبون بعدد من الأصوات يساوي عدد المقاعد التي يتم انتخابها عن دوائرهم، بحيث يمكنهم الاقتراع لأي من المرشحين على ورقة الاقتراع، بغض النظر عادةً عن انتماءاتهم الحزبية، وفي غالبية نظم الكتلة يمكن للناخب الإدلاء بما شاء من الأصوات التي يمتلكها طالما لم يتعد ذلك عدد المقاعد المخصصة لدائرته الانتخابية.<sup>(٨٣)</sup>

#### ج. نظام الكتلة الحزبية:

يقع هذا النظام بين نظام الفائز الأول ونظام الكتلة، وكما هو الحال في ظل نظام الفائز الأول يمتلك الناخب صوتاً واحداً، ولكن بخلاف نظام الفائز الأول توجد دوائر انتخابية متعددة التمثيل، حيث يملك الناخب صوتاً واحداً يستخدمه لممارسة خياره بين قوائم حزبية متنافسة بدلاً من الاختيار بين المرشحين الأفراد، ويفوز الحزب الحاصل على أعلى الأصوات بكافة مقاعد البرلمان في الدائرة الانتخابية، وبذلك يتم انتخاب كافة مرشحيه على القائمة، وكما هو الحال في نظام الفائز الأول لا يتحتم على الفائز الحصول على الأغلبية المطلقة من الأصوات.<sup>(٨٤)</sup>

#### د. نظام الجولتين:

يقوم هذا النظام على انتظام العملية الانتخابية من خلال جولتين انتخابيتين بدلاً من الجولة الواحدة، عادةً ما يفصل بينهما فاصل زمني قصير، في العادة فترة أسبوع أو أسبوعين، حيث تسير الجولة الأولى بالطريقة ذاتها التي يتم فيها تنظيم الانتخاب على أساس الجولة الواحدة ضمن نظم الأغلبية، وغالباً ما يكون ذلك استناداً إلى نظام الفائز الأول، ويفوز في الانتخاب بشكل مباشر في الجولة الأولى ودون الحاجة إلى جولة ثانية الحزب أو المرشح الحاصل على أغلبية مطلقة (٥٠٪ + ١) من الأصوات، وفي حال عدم فوز أي من الأحزاب أو المرشحين بتلك الأغلبية في الجولة الأولى، يتم تنظيم جولة انتخابية ثانية يفوز فيها بالانتخاب الحزب أو المرشح الحاصل على أعلى الأصوات.<sup>(٨٥)</sup>

#### هـ. نظام الصوت البديل:

ويسمى أيضاً نظام الاقتراع التفضيلي، وتنظم الانتخابات في ظل هذا النظام عادةً على أساس الدوائر الانتخابية أحادية التمثيل، كما هو الحال في ظل نظام الفائز الأول، إلا أن نظام الصوت البديل يعطي الناخب خياراً أوسع مما يعطيه نظام الفائز الأول لدى ممارسة

Stina Larserud and others, Op. Cit.. (٨٢)

Stina Larserud and others, Op. Cit.. (٨٣)

(٨٤) أندرو رينولدز وآخرون، مصدر سابق ذكره، ص ٦٩.

Stina Larserud and others, Op. Cit.. (٨٥)

الاقتراع، فبدلاً من تحديد مرشحهم المفضل على ورقة الاقتراع، يقوم الناخبون حسب هذا النظام بترتيب المرشحين حسب الأفضلية، وذلك من خلال إعطاء المرشح المفضل الرقم (١)، ومن ثم إعطاء الذي يليه في الأفضلية الرقم (٢)، ومن ثم الرقم (٣) للذي يليه وهكذا، وبهذا الشكل يعطي نظام الصوت البديل الناخبين إمكانية التعبير عن أفضلياتهم بدلاً من التعبير عن خيارهم الأول فقط.<sup>(٨٦)</sup>

## ٢- نظم التمثيل النسبي:

تقوم نظم التمثيل النسبي على مبدأ تقليص الفارق النسبي بين حصة الحزب المشارك في الانتخابات من أصوات الناخبين على المستوى الوطني وحصته من مقاعد الهيئة التشريعية التي يتم انتخابها، وعليه فإن الحزب الذي يحصل على ٤٠٪ من الأصوات يجب أن يحصل على النسبة ذاتها تقريباً من مقاعد البرلمان، والحزب الذي يحصل على ١٠٪ من الأصوات يجب أن يحصل على النسبة ذاتها تقريباً من المقاعد في البرلمان.<sup>(٨٧)</sup> ويتطلب تنفيذ نظم التمثيل النسبي وجود دوائر انتخابية متعددة التمثيل. وفي بعض الدول تشكل الدولة برمتها دائرة انتخابية واحدة، كما هو الحال في إسرائيل وهولندا، في حين تشكل التقسيمات الإدارية القائمة كالمحافظات أو المقاطعات دائرة انتخابية واحدة، كما هو الحال في الأرجنتين والبرتغال. وهناك نوعان رئيسيان من نظم التمثيل النسبي وهما: نظام القائمة النسبية، ونظام الصوت الواحد المتحول.<sup>(٨٨)</sup>

### أ. نظام القائمة النسبية:

يقوم نظام القائمة النسبية على أن يقدم كل حزب سياسي أو كيان سياسي قائمة بمرشحيه في كل واحدة من الدوائر الانتخابية متعددة التمثيل، ويقوم الناخبون بالتصويت لصالح هذه القوائم، وعليه يحصل كل حزب سياسي على حصة من مقاعد الدائرة الانتخابية تقارب النسبة التي حصل عليها من أصوات الناخبين. وفي حال اعتماد القوائم المغلقة، يتم اختيار الفائزين حسب ترتيبهم على القائمة وحسب ما يعتمده الحزب الذي يقوم بتسمية القائمة، أما في حال اعتماد القوائم المفتوحة، فإن خيارات الناخبين تؤثر على فرص المرشحين بالفوز تبعاً لعدد الأصوات الفردية التي يحصل عليها كل مرشح.<sup>(٨٩)</sup>

### ب. نظام الصوت الواحد المتحول:

يقوم هذا النظام على أساس وجود دوائر انتخابية متعددة التمثيل، حيث يقوم الناخب بترتيب المرشحين على ورقة الاقتراع حسب تفضيله لهم، كما هو الحال في ظل نظام الصوت البديل، وفي أغلب الأحوال تكون عملية الترتيب هذه اختيارية، ولا يطلب من الناخبين ترتيب كافة المرشحين، ولهم إن أرادوا اختيار مرشح واحد فقط. وبعد الانتهاء من فرز وعد الأفضليات الأولى على أوراق الاقتراع، يتم تحديد عدد الأصوات المطلوبة لانتخاب المرشح

(٨٦) أندرو رينولدز وآخرون، مصدر سابق ذكره، ص ٦٩.

(٨٧) المؤسسة الدولية للأنظمة الانتخابية وآخرون، مصدر سابق ذكره، ص ٢٨.

(٨٨) أندرو رينولدز وآخرون، مصدر سابق ذكره، ص ٨٣.

(٨٩) ستينا لارسرود وريتا تافرون، التصميم من أجل المساواة.. النظم الانتخابية ونظام الكوتا: الخيارات المناسبة والخيارات غير المناسبة، تعريب عماد يوسف، السويد، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، د. ط، ٢٠٠٧، ص ٥.

الواحد، وعادةً ما يتم استخراج ذلك عملاً بحصة دروب والتي يتم احتسابها استناداً إلى المعادلة البسيطة التالية: الحصة = [عدد الأصوات الصالحة - (عدد المقاعد + ١)].<sup>(٩٠)</sup>

### ٣- النظم المختلطة:

تحاول الأنظمة الانتخابية المختلطة أن تجمع الصفات الإيجابية لكل من نظم الأغلبية ونظم التمثيل النسبي، ويتركب النظام المختلط من نظامين انتخابيين يستخدمان معادلات مختلفة تسير بجانب بعضها البعض، ويتم الاقتراع في كلا النظامين من قبل الناخبين أنفسهم، حيث تجتمع نتائج النظامين لانتخاب الممثلين في الهيئة التي يتم انتخابها، وتساهم في انتخاب الممثلين في ظل كلا النظامين أحد نظم الأغلبية والذي عادةً ما يقوم استناداً إلى دوائر انتخابية أحادية التمثيل، والثاني نظام القائمة النسبية.<sup>(٩١)</sup> ويوجد نوعان للنظم الانتخابية المختلطة، وهما: نظام تناسب العضوية المختلطة، نظام الانتخاب المتوازي.

#### أ. نظام تناسب العضوية المختلطة:

يتم توزيع المقاعد النسبية في ظل هذا النظام للتعويض عن الخلل الحاصل في نسبة النتائج الخاصة بمقاعد الدوائر الانتخابية أحادية التمثيل والمنتخبة بموجب أحد نظم الأغلبية التي يتركب منها النظام المختلط. وعلى سبيل المثال، فلو فاز حزب ما بما نسبته ١٠٪ من أصوات الناخبين على المستوى الوطني من أصوات القائمة النسبية، في الوقت الذي لم يحصل فيه على أية مقاعد من تلك المخصصة للانتخاب في الدوائر الانتخابية بموجب النظام الآخر، فسيعطى ذلك الحزب ما يكفي من المقاعد المخصصة للانتخاب النسبي بما يكفل له الحصول على ١٠٪ من مقاعد الهيئة التشريعية المنتخبة.<sup>(٩٢)</sup>

#### ب. النظم المتوازية:

يقوم هذا النظام على استخدام مركبين أحدهما نظام انتخاب نسبي والآخر يتبع أحد نظم الأغلبية، ولكن على العكس من نظام تناسب العضوية المختلطة، ففي هذا النظام ينفصل النظامان عن بعضهما البعض بشكل كلي ويعملان بشكل مستقل تماماً، حيث لا يستند توزيع المقاعد في ظل أي منهما على ما يحدث في النظام الآخر. ومن هنا نجد أن في هذا النظام الانتخابي لا علاقة للنظامين ببعضهما البعض، حيث لا يعمل النظام النسبي على تعويض الخلل في تناسب النتائج الناتج عن نظام الأغلبية المستخدم بموازاته.<sup>(٩٣)</sup>

(٩٠) Stina Larsrud and others, Op. Cit..

(٩١) فرانيسكا بيندا وآخرون، مصدر سابق ذكره، ص ٣٠.

(٩٢) أندرو رينولدز وآخرون، مصدر سابق ذكره، ص ١١٥، ١٢٢.

(٩٣) المصدر السابق، ص ١٢٣.

## تأثير النظام الانتخابي على نتائج الأحزاب السياسية

### ١- الإطار الدستوري والقانوني للنظام الانتخابي في الجمهورية اليمنية؛

يستمد النظام الانتخابي طبيعته وأساسه من الأحكام الدستورية والقانونية النافذة، والمتمثلة في دستور الجمهورية اليمنية، قانون الانتخابات العامة والاستفتاء رقم (١٣) لسنة ٢٠٠١.

#### أ. دستور الجمهورية اليمنية؛

حدد المشرع الدستوري أساس النظام الانتخابي للانتخابات النيابية من خلال ما نص عليه دستور الجمهورية اليمنية في المادة (٦٣) والتي نصت على أن (يتألف مجلس النواب من ثلاثمائة عضو وعضو واحد، ينتخبون بطريق الاقتراع السري العام الحر المباشر المتساوي، وتقسم الجمهورية إلى دوائر انتخابية متساوية من حيث العدد السكاني مع التجاوز عن نسبة ٥٪ زيادة أو نقصاناً، وينتخب عن كل دائرة عضو واحد).<sup>(٩٤)</sup>

يلاحظ من نص هذه المادة أن النظام الانتخابي في الانتخابات النيابية هو نظام الفائز الأول (نظام الدائرة الفردية)، كون المادة قد حددت آلية الانتخاب المبنية على تقسيم الجمهورية إلى دوائر انتخابية صغيرة، ويتم انتخاب عضو واحد ممثل في كل دائرة منها، وهو تعبير ضمني عن كونه نظاماً فردياً.<sup>(٩٥)</sup> كما يتضح من نص هذه المادة أن المشرع قد اعتمد على نظام انتخابي يقوم على تحديد عدد أعضاء مجلس النواب والدوائر الانتخابية تحديداً ثابتاً، حيث قسمت دوائر الجمهورية إلى دوائر صغيرة ذات تمثيل واحد، ويبلغ عدد الدوائر ٣٠١ دائرة، يتم على أساسه انتخاب عضو واحد عن كل دائرة،<sup>(٩٦)</sup> ولكن ما يؤخذ على هذا النص الدستوري، أنه لم يشر صراحةً إلى الأسلوب الذي سيتم الأخذ به في تحديد الفائز في الانتخابات، هل هو بالأغلبية النسبية أم بالأغلبية المطلقة، وترك ذلك لقانون الانتخابات. كما يتضح من نص هذه المادة أن المشرع أتاح للنائب فرصة المفاضلة بين المرشحين وليس بين الأحزاب، والحرص على التمثيل الجغرافي وربط عضو مجلس النواب بناخبيه في الدائرة الجغرافية وتمثيل مصالحهم المحلية وتمكينهم من مساءلته.<sup>(٩٧)</sup> ولكن في المقابل أكد المشرع في المادة (٧٥) من الدستور على أن (عضو مجلس النواب يمثل الشعب بكامله، ويرعى المصلحة العامة ولا يقيد نيابته قيد أو شرط).<sup>(٩٨)</sup>

(٩٤) دستور الجمهورية اليمنية، الجريدة الرسمية، صنعاء، وزارة الشؤون القانونية، العدد (٧)، الجزء الثاني، ١٥ إبريل ٢٠٠١.

(٩٥) مجاهد صالح الشعبي، إدارة العملية الانتخابية ومستقبل التطور الديمقراطي في اليمن.. دراسة تطبيقية للانتخابات النيابية ١٩٩٣ - ٢٠٠٣، رسالة دكتوراه، القاهرة، جامعة القاهرة، كلية الإقتصاد والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، ٢٠١١، ص ٧٨.

(٩٦) طارش محمد قحطان، تحديات الموروث وضرورات الحاضر: الحقوق والحريات في اليمن (١٩٠٠ - ٢٠٠٥)، الجزء الأول، صنعاء، دار الروافد للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، ٢٠٠٦، ص ٣٥٨.

(٩٧) محمد المخلافي، الأنظمة الانتخابية، تحرير زياد ماجد، التطور الديمقراطي في اليمن، السويد، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات بالتعاون مع شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية، د. ط، ٢٠٠٥، ص ٨٥.

(٩٨) دستور الجمهورية اليمنية، مصدر سابق ذكره.

ويتضح من نص هذه المادة تأكيدها على أن عضو مجلس النواب لا يمثل الدائرة التي ينتخب فيها، وإنما يمثل الشعب بأكمله ومسؤوليته رعاية مصلحة المجتمع ككل، ولا يخضع للمساءلة أمام ناخبيه، وليس لهم أن يقيدوا عضويته بأي قيد أو شرط،<sup>(٩٩)</sup> وهو ما يتعارض مع نص المادة (٦٣) التي أكدت على أن عضو مجلس النواب يمثل الدائرة الانتخابية التي أنتخب فيها.

#### ب. قانون الانتخابات العامة والاستفتاء:

حدد المشرع القانوني طبيعة النظام الانتخابي في الانتخابات النيابية من خلال ما نص عليه قانون الانتخابات العامة والاستفتاء في المادة (١٠٥) الفقرة (ب) والتي نصت على أن (يعتبر فائزاً في الانتخابات المرشح الذي يحوز على الأغلبية النسبية من الأصوات الصحيحة التي أعطيت في الانتخابات)، وقد أوضح القانون المقصود بالأغلبية النسبية، وذلك في المادة (٢) الفقرة (ق) والتي تنص بأنها (أكثر الأصوات عدداً من الأصوات الصحيحة التي تم الإدلاء بها في الانتخابات).<sup>(١٠٠)</sup>

يتضح من نص هذه المادة أنه قد أشار صراحةً إلى النظام الانتخابي في الانتخابات النيابية، وهو نظام الفائز الأول (نظام الدائرة الفردية)، كما يتضح من نص هذه المادة أن المشرع القانوني قد تلافى ما تم إغفاله في نص الدستور والذي لم يوضح الأسلوب المتبع في تحديد الفائز، هل هو أسلوب الأغلبية النسبية أم الأغلبية المطلقة، حيث أخذ المشرع اليمني بأسلوب الانتخاب الفردي على أساس الأغلبية النسبية، التي تقضي بحق الفوز بمقعد الدائرة الفردية لمن حصل على أكثر الأصوات عدداً بغض النظر عن نسبتها إلى مجموع الأصوات التي تم الإدلاء بها في الدائرة.<sup>(١٠١)</sup> وعليه، فإن الحائز على أكثر عدد من الأصوات بين المرشحين لعضوية مجلس النواب، يعتبر فائزاً حتى لو كانت نسبة الأصوات التي حصل عليها لا تتجاوز ١٥٪ أو ٢٠٪ من أصوات الناخبين في الدائرة.<sup>(١٠٢)</sup>

ويكمن العيب الجوهرى لنظام الأغلبية النسبية في أنه لا يجسد مبدأ حكم الأغلبية، كونه لا يضمن حصول مجموع الفائزين بمقاعد المجلس النيابي على ثقة أكثرية هيئة الناخبين، إذ أنه لا يشترط للفوز بالمقعد الحصول على أغلبية مطلقة (٥٠٪ + ١) من مجموع أصوات الناخبين على مستوى الدائرة، مما يؤدي إلى فوز من يحصل على أكثر الأصوات عدداً من بين المتنافسين حتى وإن كان ما حصل عليه لا يمثل سوى نسبة ١٠٪ من مجموع الأصوات، والنتيجة المحتملة هي أن يكون المجلس النيابي ممثلاً للأقلية لا للأغلبية في حين أن حكم الأغلبية هو أساس الديمقراطية.<sup>(١٠٣)</sup>

(٩٩) محمد المخلافي، الأنظمة الانتخابية، مصدر سابق ذكره، ص ٨٥.

(١٠٠) قانون رقم (١٣) لسنة ٢٠٠١ بشأن الانتخابات العامة والاستفتاء، الجريدة الرسمية، صنعاء، وزارة الشؤون القانونية، العدد (٢١)، الجزء الأول، ١٥ نوفمبر ٢٠٠١.

(١٠١) بلقيس أحمد أبو أصعب، الأحزاب السياسية والتحول الديمقراطي.. دراسة تطبيقية على اليمن وبلاد أخرى، القاهرة، مكتبة مديولي، الطبعة الأولى، ٢٠٠٤، ص ١٨٧، ١٩٩.

(١٠٢) أحمد أحمد الشرعبي وآخرون، اليمن.. الدورة الانتخابية الكاملة، صنعاء، المركز العام للدراسات والبحوث والإصدار، الطبعة الأولى، د.ت، ص ٨٩، ٩٠.

(١٠٣) عبدالعزيز محمد الكميم، تكوين وأداء اللجنة العليا للانتخابات اليمنية ٢٠٠٣، دراسة متاحة على شبكة الإنترنت على موقع الجزيرة نت. [www.aljazeera.net](http://www.aljazeera.net)

٢- تأثير النظام الانتخابي في الجمهورية اليمنية على نتائج الأحزاب السياسية: يحتل موضوع النظام الانتخابي أهمية بالغة لدى القوى السياسية المتنافسة، إذ تتركز وظيفة النظام الانتخابي في تحديد أساليب الاقتراع لترجمة ما تتمتع به تلك القوى من تأييد أصوات الناخبين، ومن ثم ترجمة هذه الأصوات إلى مقاعد تمثيلية،<sup>(١٠٤)</sup> ويعد النظام الانتخابي الذي تبناه الدولة أحد العوامل المؤثرة على نتائج الانتخابات، فالنتائج تتفاوت بدرجة كبيرة تبعاً للنظام الانتخابي المعمول به في الدولة، أي أن عدد المقاعد التي يحصل عليها حزب ما تبعاً لنظام انتخابي فردي تتغير لو حسبت على أساس نسبي تبعاً لنسبة الأصوات التي يحصل عليها كل حزب من مجموع الأصوات الصحيحة.<sup>(١٠٥)</sup>

وقد شهدت الجمهورية اليمنية في الفترة الممتدة منذ عام ١٩٩٢ وحتى العام ٢٠١٣ إجراء ثلاث دورات نيابية في الأعوام ١٩٩٣، ١٩٩٧، ٢٠٠٣. ومن خلال نتائج هذه الانتخابات يتضح ما يلي:

أ. عدم التكافؤ بين ما يحصل عليه الحزب من أصوات مع ما يحصل عليه من مقاعد: حيث يحابي هذا النظام بعض الأحزاب السياسية، وخاصة الأحزاب الكبيرة، حيث نتج عنه فوز بعض الأحزاب بنسبة من المقاعد تفوق كثيراً نسبة ما فازت به من مجموع أصوات الناخبين، مما يعني حصولها على تمثيل سياسي في المجلس يفوق كثيراً حجم التمثيل المعطى لها من جمهور الناخبين، وفي المقابل حصلت بعض الأحزاب السياسية على نسبة من مقاعد مجلس النواب تقل كثيراً عن نسبة ما حصلت عليه من جمهور الناخبين، وهو ما يعني حصول هذه الأحزاب على تمثيل سياسي داخل مجلس النواب أقل بكثير من حجم تمثيلها الممنوح من جمهور الناخبين.<sup>(١٠٦)</sup>

ففي انتخابات مجلس النواب عام ٢٠٠٣، حصل المؤتمر الشعبي العام على ما نسبته ٥٧.٧٩% من إجمالي أصوات الناخبين، وهو ما كان يؤهله للفوز بـ ١٧٤ مقعداً نيابياً، غير أنه وبسبب النظام الانتخابي فقد فاز بـ ٢٢٩ مقعداً بما يساوي ٧٦.٠٨% من إجمالي عدد مقاعد مجلس النواب. وفي المقابل حصل التجمع اليمني للإصلاح على ما نسبته ٢٢.٥١% من أصوات الناخبين، وهو ما كان يؤهله للفوز بـ ٦٧ مقعداً نيابياً، بينما لم يفز سوى بـ ٤ مقعداً فقط بما يساوي ١٤.٩٥% من عدد مقاعد المجلس. وينطبق الأمر ذاته على الحزب الاشتراكي اليمني الذي حصل على ما نسبته ٤.٨٦% من إجمالي عدد الأصوات، وهو ما كان يؤهله للفوز بـ ١٥ مقعداً نيابياً، بينما لم يحصل سوى على ٧ مقاعد فقط.<sup>(١٠٧)</sup> وحصل التنظيم الوحدوي الشعبي الناصري على ما نسبته ١.٨٣% من إجمالي عدد الأصوات، وهو ما كان يؤهله للفوز بـ ٦ مقاعد، غير أنه وبسبب النظام الانتخابي فلم يفز سوى بـ ٣ مقاعد فقط بما يساوي ١% من

(١٠٤) التقرير الاستراتيجي السنوي.. اليمن ٢٠٠١، صنعاء، المركز العام للدراسات والبحوث والإصدار، الطبعة الأولى، ٢٠٠١، ص ٢٦.

(١٠٥) خالد عبد الجليل النجار، النظام الانتخابي اليمني.. قراءة من منظور جغرافي، دراسة متاحة على شبكة الإنترنت على موقع صحيفة الجمهورية [www.algomhariah.net](http://www.algomhariah.net).

(١٠٦) التقرير السنوي لحقوق الإنسان والديمقراطية في اليمن ٢٠٠٧، صنعاء، المرصد اليمني لحقوق الإنسان، الطبعة الأولى، ٢٠٠٨، ص ٤٨.

(١٠٧) المصدر السابق، ص ٤٨.

عدد مقاعد المجلس. وفي المقابل كان يمكن أن تدخل ثلاثة أحزاب أخرى إلى مجلس النواب وبممثل واحد لكل منها وهي البعث العربي الاشتراكي القومي، تنظيم التصحيح الشعبي الناصري، اتحاد القوى الشعبية.<sup>(١٠٨)</sup> ولهذا فإن النظام الانتخابي الحالي في اليمن يحابي بعض الأحزاب على حساب أحزاب أخرى، مما يعني أن الأعضاء المنتخبين في مجلس النواب لا يعكسون إرادة الناخبين وتوجهاتهم.<sup>(١٠٩)</sup>

وكانت نتائج انتخابات ١٩٩٣ النيابية قد أثارت العديد من الملاحظات من واقع التجربة الانتخابية، فارتفعت الأصوات بضرورة أن يكون التمثيل في مجلس النواب تمثيلاً حقيقياً متناسباً مع عدد الأصوات التي يحصل عليها كل حزب سياسي، خاصة وأن هناك مرشحو اعتبروا في عداد الفائزين رغم حصولهم على عدد أصوات أقل من ألف صوت، ومرشحو اعتبروا في عداد الخاسرين رغم حصولهم على أكثر من أربعة آلاف صوت.<sup>(١١٠)</sup> فعلى سبيل المثال حصل التنظيم الوندوي الشعبي الناصري على ٥٢,٣٠٣ صوتاً ولم يفز إلا بمقعد واحد، في حين فاز كل من تنظيم التصحيح الشعبي الناصري والحزب الناصري الديمقراطي بمقعد واحد أيضاً، على الرغم من أنهما لم يحصلوا سوى على ٦,١٩١، ٤,٥٧٦ صوتاً على التوالي، وفي المقابل حصل حزب رابطة أبناء اليمن على ١٦,١٥٥ صوتاً ولم يفز بأي مقعد.<sup>(١١١)</sup>

#### ب. عدم قدرة النظام الانتخابي على إقرار برلمان تمثيلي:

ساهم هذا النظام الانتخابي في تراجع أداء ومشاركة الأحزاب السياسية في الدورات الانتخابية المختلفة، ففي انتخابات عام ١٩٩٣ شارك ٢٢ حزباً سياسياً، دخل منها ٨ أحزاب إلى البرلمان. وفي انتخابات عام ١٩٩٧ لم يشارك سوى ١٢ حزباً سياسياً، مثل منها ٤ أحزاب سياسية في البرلمان، وفي انتخابات عام ٢٠٠٣ ورغم مشاركة ٢١ حزباً سياسياً، إلا أن التمثيل في البرلمان اقتصر على ٥ أحزاب فقط.<sup>(١١٢)</sup> ومن ناحية أخرى، أدى هذا النظام الانتخابي إلى غياب التمثيل العادل للمستقلين وأحزاب المعارضة في برلمان عام ١٩٩٧ وعام ٢٠٠٣، فرغم حصولهما على نسبة ٥٧٪ من أصوات الناخبين عام ١٩٩٧، إلا أن ما حصلت عليه من مقاعد لم يتجاوز ١١٢ مقعداً بما نسبته ٣٧٪ من إجمالي مقاعد البرلمان، كما فازت في انتخابات عام ٢٠٠٣ بما نسبته ٤٢٪ من الأصوات إلا أن ما حصلت عليه من مقاعد لم تتجاوز ٧٢ مقعداً بما نسبته ٢٤٪ من مقاعد البرلمان، فكانت الخاسر الأكبر من عيوب النظام الانتخابي السائد حيث بلغت المقاعد التي خسرتها عن النسبة الفائزة بها من أصوات الناخبين ٦٠ مقعداً في برلمان عام ١٩٩٧، ٥٥ مقعداً في برلمان عام ٢٠٠٣ استأثر بها المؤتمر الشعبي العام.<sup>(١١٣)</sup>

(١٠٨) إبراهيم الحائر، جوهر الاختلالات في المنظومة الانتخابية، ورقة مقدمة في ندوة المنظومة الانتخابية.. الاختلالات والمعالجات: رؤية اللقاء المشترك والمنعقدة في ١٧ فبراير ٢٠٠٨، ورقة متاحة على شبكة الإنترنت على موقع صحفيات بلا قيود [www.bilakoyood.net](http://www.bilakoyood.net).

(١٠٩) التقرير السنوي لحقوق الإنسان والديمقراطية في اليمن ٢٠٠٧، مصدر سابق ذكره، ص ٤٨.  
(١١٠) حمود منصر، المسار التطبيقي للتجربة الديمقراطية في اليمن ومؤشرات المستقبل، تحرير مركز دراسات المستقبل، مستقبل الديمقراطية والأحزاب في اليمن، صنعاء، مركز دراسات المستقبل، الطبعة الأولى، ديسمبر ١٩٩٨، ص ٥٨.

(١١١) التقرير الاستراتيجي السنوي.. اليمن ٢٠٠٠، صنعاء، المركز العام للدراسات والبحوث والإصدار، الطبعة الأولى، ٢٠٠٠، ص ٤١.  
(١١٢) رؤية أحزاب اللقاء المشترك لضمان إجراء انتخابات حرة ونزيهة وعادلة الصادرة في ٧ مارس ٢٠٠٦، وثيقة متاحة على شبكة الإنترنت على موقع الاشتراكي نت [www.aleshteraki.net](http://www.aleshteraki.net).

(١١٣) المصدر السابق.

كما يعمل هذا النظام على زيادة عدد الأصوات الضائعة والتي لا يتم تحويلها إلى مقاعد برلمانية، فقد ارتفعت نسبة الأصوات الضائعة من ٣٥١,٠٠٠ صوتاً تمثل ما نسبته ١٦٪ من إجمالي أصوات الناخبين عام ١٩٩٣ وتترجم بحوالي ٤٧ مقعداً برلمانياً، إلى حوالي ٥٢٧,٠٠٠ صوتاً تمثل ما نسبته ١٩٪ من إجمالي أصوات الناخبين عام ١٩٩٧ وتترجم بحوالي ٥٨ مقعداً برلمانياً، لتصل في انتخابات عام ٢٠٠٣ إلى ١,١٠٠,٠٠٠ صوت تمثل ما نسبته ١٨٪ من إجمالي أصوات الناخبين وتترجم بحوالي ٥٥ مقعداً برلمانياً.<sup>(١١٤)</sup>

كما يكمن العيب الجوهرى للنظام الانتخابي في أنه لا يجسد مبدأ حكم الأغلبية، كونه لا يضمن حصول مجموع الفائزين بمقاعد المجلس النيابي على ثقة أكثرية هيئة الناخبين، إذ أنه لا يشترط للفوز بالمقعد الحصول على أغلبية مطلقة من مجموع أصوات الناخبين على مستوى الدائرة، مما يؤدي إلى فوز من يحصل على أكثر الأصوات عدداً من بين المتنافسين حتى وإن كان ما حصل عليه لا يمثل سوى نسبة ٢٥٪ من مجموع الأصوات، والنتيجة المحتملة هي أن يكون المجلس النيابي ممثلاً للأقلية وليس للأغلبية، في حين أن حكم الأغلبية هو أساس الديمقراطية<sup>(١١٥)</sup>، بالإضافة إلى ذلك، يعمل هذا النظام على حرمان الكثير من فئات المجتمع كالنساء والمثقفين من التمثيل في مجلس النواب، لأن هذه الفئات يصعب عليها الفوز بالانتخابات، وخاصة في المناطق الريفية والمدن الصغيرة، وهذه الفئات يكون نصيبها في الفوز ضئيلاً، الأمر الذي يجعل الأحزاب السياسية تنصرف عن ترشيحها كي لا يخسروا الانتخابات.<sup>(١١٦)</sup>

فعلى سبيل المثال، تراجعت نسبة مشاركة المرأة في الانتخابات كمرشحة في الدورات الانتخابية النيابية والمحلية المختلفة نتيجة لتجنب الأحزاب السياسية ترشيحها، على الرغم من مشاركتها الواسعة كناخبة والتي وصلت إلى ٤٣٪ من إجمالي الناخبين المسجلين.<sup>(١١٧)</sup> ومع ذلك فإن كل دورة انتخابية تفضي إلى تلاشي وجود المرأة في البرلمان. ففي انتخابات ١٩٩٣ النيابية كان عدد المرشحات ٤٢ امرأة وفاز منهن في عضوية مجلس النواب اثنتان فقط من الحزب الاشتراكي اليمني، وكان عدد المرشحات في انتخابات ١٩٩٧ النيابية ١٩ امرأة وفاز منهن امرأتان من المؤتمر الشعبي العام، وفي انتخابات ٢٠٠٣ النيابية كان عدد المرشحات ١١ امرأة وفاز منهن امرأة واحدة من المؤتمر الشعبي العام<sup>(١١٨)</sup>. كما أن النظام الانتخابي الحالي خلال الدورات السابقة أدى إلى وصول عدد محدود من الكفاءات، وحرمان العديد من الكفاءات النوعية من الوصول إلى مجلس النواب، نتيجة طغيان معايير المكانة الاجتماعية والإمكانات المادية للمرشحين على معايير الكفاءة، بل إنه قد أسهم في وصول العديد من الأعضاء الذين لا تتناسب قدراتهم الفكرية وتكوينهم السياسي مع متطلبات العضوية في المجلس النيابي.<sup>(١١٩)</sup>

(١١٤) المصدر السابق.

(١١٥) التقرير الاستراتيجي السنوي.. اليمن ٢٠٠٢ - ٢٠٠٣، صنعاء، المركز العام للدراسات والبحوث والإصدار، الطبعة الأولى، ٢٠٠٣، ص ٢٢، ٢٣.

(١١٦) التقرير الاستراتيجي اليمني ٢٠٠٨، صنعاء، المركز اليمني للدراسات الاستراتيجية، ٢٠٠٩، ص ٢٧، ٢٨.

(١١٧) رؤية أحزاب اللقاء المشترك لضمان إجراء انتخابات حرة ونزيهة وعادلة الصادرة في ٧ مارس ٢٠٠٦، مصدر سابق ذكره.

(١١٨) محمد المخلافي، الأنظمة الانتخابية، مصدر سابق ذكره، ص ٨٨.

(١١٩) ياسر حسن الصلوي، المشاركة السياسية في المجتمع اليمني.. دراسة اجتماعية مقارنة للعمليات الانتخابية النيابية للفترة من

(١٩٩٠ - ٢٠٠٣)، رسالة ماجستير، صنعاء، جامعة صنعاء، كلية الآداب، قسم علم الاجتماع، ٢٠٠٦، ص ٢١٣.





## 8

# أنظمة انتخابية مقترحة لليمن بدلاً عن نظام الفائز الأول

## المقترح الأول: نظام القائمة النسبية:

نظام القائمة النسبية (List PR المغلقة أو المفتوحة، مع أو بدون نسبة حسم):  
في ظل النظام الانتخابي النسبي يصبح الدولة أما دائرة انتخابية واحدة، أو تصبح الأقاليم الخمسة المقترحة بمؤتمر الحوار الوطني دوائر انتخابية تقسم عليها مقاعد البرلمان بالتساوي أو تعتمد المحافظات كدوائر انتخابية مع تقسيم عدد المقاعد بما يتناسب مع عدد السكان. وفي ظل هذا النظام يحصل كل حزب على عدد من المقاعد يتناسب وما حصل عليه من الأصوات فالحزب الذي يفوز ب(١٥٪) من الأصوات يفوز بنسبة (١٥٪) من المقاعد ويكون الفائزون هم المرتبون في القائمة.

يعمل بهذا النظام في عدد من الدول الديمقراطية تركيا على سبيل المثال والتي لديها نسبة حسم تصل إلى (١٠٪) وبالتالي يمنع دخول الأحزاب الصغيرة، وبعض الدول لا يوجد بها نسبة حسم كجنوب أفريقيا ويطبق هذا النظام أيضاً في اليابان ويستخدم في ٧٠ بلداً ويحتل المركز الأول من حيث عدد الدول التي تستخدمه مقارنة بالأنظمة الأخرى.  
يفضل أن يكون هناك نسبة حسم منخفضة إفساحاً في المجال لتمثيل الفئات الاجتماعية الصغيرة والأحزاب الصغيرة بحيث يشعر الجميع بأنهم ممثلين في النظام السياسي القائم كالأقليات والنساء.

ومن الميزات الجاذبة لهذا النظام هو سهولة إدارته عبر عدد ورقة الانتخابات التي تشكل رموز القوائم الحزبية المتنافسة ومن ثم حصر نصيب كل قائمة من الأصوات وتحويلها إلى ما يناسبها من المقاعد.<sup>(١٢٠)</sup>

يعطي نظام القائمة النسبية المزيد من الشرعية للنظام السياسي القائم عبر قبول الناس الطوعي وقياس ذلك بالاستقرار السياسي والاقبال الكثيف على الانتخابات من قبل كل المكونات الاجتماعية وشعورهم بالعدالة وأن الفائز لمجلس النواب هم من يمثلهم حقيقة مما يمنع تكون ظاهرة الاغتراب السياسي التي تتحول تدريجياً إلى الانعزال ومن ثم إلى الانفجار كما حدث في العام ٢٠١٠ بسبب سيطرة حزب واحد على مجلس النواب فالنظام الانتخابي هو المعبر الحقيقي عن الشرعية الشعبية للحكام فكلما كان أكثر تمثيلاً وأكثر عدالة كانت السلطات القائمة أكثر شرعية.

### أهمية القائمة النسبية في المجتمع اليمني:

يحقق نظام القائمة النسبية كنظام انتخابي في اليمن العديد من المعايير الهامة نذكر منها:

- يؤمن عدالة التمثيل الشعبي من حيث إنصاف القوى السياسية وخاصة القوى والأحزاب الصغيرة التي لا تستطيع الوصول للبرلمان عن طريق النظام الأكثرية.
- يعكس بنسبة عالية التنوع السياسي واتجاهات الرأي العام ويسهل تمثيل مختلف

(١٢٠) عبد الناصر محمد المودع، مسائل انتخابية، مركز التنمية المدنية ومؤسسة فرديش إيبرت، ص٨٤.

القوى الاجتماعية والأقليات فيحصل كل فريق على حقه.

- يسهم في تحديث الحياة السياسية والارتقاء بمستواها لأنه يحد من شخصنة الخيارات السياسية إذ أن هذا النظام يسمح للناخب بالاعتراع لللائحة ذات برنامج انتخابي يمثل تطلعاته السياسية والاجتماعية.
  - يحفز على قيام كتلتات وجبهات على أساس سياسي وينمي الحياة الحزبية الديمقراطية.
  - يدفع في اتجاه إصلاح الحياة البرلمانية عبر التأثير في قيام كتل برلمانية منظمة مما يسمح بنشوء قاعدة صلبة لقيام حكومات مسؤولة على أساس برامج محددة وحائزة على ثقة جمهور الناخبين.
  - يشجع إلى إدخال أوسع الفئات الاجتماعية في تشكيل اللوائح الانتخابية المتنافسة.
  - يقود إلى زيادة نسبة المشاركة في الحياة العامة لأنه يضمن لجميع الناخبين عدم ذهاب أصواتهم هدرًا، فسيتم تمثيلهم أيًا تكن اللائحة التي صوتوا لها الأمر الذي يحد من الشعور بالاعتراب السياسي.<sup>(١٢١)</sup>
- إضافة الى ما سبق يحقق نظام القائمة النسبية عدداً من المعايير:

#### ١- معيار التمثيل الجغرافي:

حيث تسعى الأحزاب إلى محاولة التنوع في قوائمها الانتخابية من مختلف المناطق الجغرافية للحصول على أكبر عدد من الأصوات وخاصة إذا عرفنا أن الريف في اليمن يصل إلى (٧٥٪) من عدد السكان بينما سكان المدن (٢٥٪) مما يدفع الأحزاب للتنافس على التمثيل الواسع للريف والحضر.

#### ٢- معيار التمثيل الاجتماعي:

يدفع هذا النظام نحو تمثيل جميع مكونات المجتمع وخاصة الفئات الفكرية والقبلية والعرقية لأن المجتمع اليمني يتكون من مكونات اجتماعية متعددة كشرائح اجتماعية وقبلية مما يدفع بالأحزاب نحو كسب ود هذه الشرائح عبر ترشيح من يمثلها من كبار القبائل وكبار التجار ومحاولة إدراجهم في قوائمها.

#### ٣- معيار التمثيل السياسي:

يعمل هذا النظام على زيادة عدد الأحزاب في ظل نظام نسبي فيرفع الأحزاب الفائزة في مجلس النواب من أربعة أو خمسة كحد أقصى ويعدد مقاعد قليلة في ظل النظام الحالي (نظام الفائز الأول) إلى عشرة أحزاب كحد أدنى فيضعف الأحزاب الكبيرة ويقوي الأحزاب المتوسطة والصغيرة مما يسمح بتنوع في مجلس النواب مما يسمح بنشوء معارضة قوية ويحقق مبدأ المحاسبة.

#### ٤- معيار التمثيل الوطني:

يعتبر نظام القائمة النسبية أكثر الأنظمة التي تجعل من مجلس النواب أكثر قرباً

(١٢١) عصام نعمان، وآخرون، الانتخابات الديمقراطية وواقع الانتخابات في الأقطار العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، الطبعة الأولى، ٢٠٠٩، ص ٢٨٢.

وتجانساً من التركيبة الكلية للمجتمع اليمني بحيث يمثل كل مكونات الشعب اليمني سواءً كان تمثيلاً قبلياً أو فكرياً أو دينياً أو (ذكوراً وإناثاً) فحجم المشاركة وفق النظام النسبي يكون غالباً مرتفعاً بسبب شعور الناخبين بأهمية أصواتهم.

#### ٥- مبدأ تكافؤ الفرص والمساواة:

وأهم معيار للقائمة النسبية مبدأ تكافؤ الفرص والمساواة من حيث الحد من ظاهرة شراء الأصوات وعدم فاعلية المال الانتخابي والقضاء على التأثيرات المنطقية.

#### القائمة النسبية وأثرها في تعزيز شفافية التمويل والإنفاق الانتخابي:

«تعتبر عمليات إصلاح النظام الانتخابي، كما وقعت في إندونيسيا، وفيجي، وليبيريا، وليسوتو ونيوزيلاندا، من أكثر عمليات الإصلاح المؤثرة في إدارة الانتخابات. وتنتج تلك الإصلاحات عادة عن الإحساس بعدم عدالة النظام الانتخابي، أو عدم كفاءة الحكومات التي يتم انتخابها وعدم استجابتها لتطلعات الناخبين. ففي عام ٢٠٠٣ قامت إندونيسيا بتغيير نظامها الانتخابي من نظام القائمة المغلقة النسبية في دوائر انتخابية كبيرة، إلى نظام القائمة المفتوحة النسبية في دوائر انتخابية صغيرة، وذلك بهدف معالجة الإحساس الشائع ببعد الممثلين عن ناخبهم وانقطاع أواصر الصلة المباشرة بينهم، وبما يضمن الإبقاء على طبيعة الحكم في إندونيسيا القائم أساساً على التوافق والإجماع. وتلقي عمليات إصلاح النظام الانتخابي مزيداً من الأعباء والمسؤوليات على عاتق الإدارة الانتخابية فيما يتعلق بتوفير المعلومات الدقيقة وتبسيط النظام لكافة المعنيين، وما يخص ترسيم الدوائر الانتخابية، وإجراءات الاقتراع وفرز الأصوات»<sup>(١٢٢)</sup>.

يتعمق الشعور لدى الناخب اليمني بضعف وعدم عدالة النظام الانتخابي المعمول به حالياً بالتوازي مع تدهور أداء الحكومات المتلاحقة وعدم قدرتها على الوفاء بالتزاماتها إزاء جمهور الناخبين وتطلعاتهم وأحلامهم وتحقيق الاستقرار للمصالح الفضلى لهم وفقدان الارتباط الحقيقي المفترض بين الناخب والمنتخب وبين أداء الأجهزة الممثلة للمؤسسات الانتخابية كما أن عدم شفافية المعلومات وكثرة اللغط الجاري حول السجل الانتخابي والإشكالات السياسية حول اللجنة العليا للانتخابات يزيد من تعميق الهوة بين الجمهور الانتخابي والعملية الانتخابية وكل ذلك يضغط باتجاه ضرورة إنجاز إصلاح جوهري وحقيقي للنظام الانتخابي لتحقيق توازن حقيقي وفعال بين العملية الديمقراطية وتطلعات الناخبين.

كما ان إعادة الثقة والقوة لنظام التصويت كأساس للعملية الديمقراطية جزء مهم وحيوي وان اقتضى تغيير النظام الحالي إلى نظام يكون أكثر شمولاً واستيعاباً للمتغيرات ولتطور العمليات السياسية فنظام التصويت «المعتمد في أي بلد هو نتيجة التطور السياسي في كثير من الأحيان أكثر من كونه قراراً تشريعياً واعياً».

(١٢٢) نطاق الإصلاح الانتخابي - http://aceproject.org/ace-ar/topics/em/62a645-645646630k'hr - A.C.E . 648627633637/646637627642-62764463564462762d.

والتمثيل النسبي نموذج شائع جداً، والعديد من النظم التعددية ذات الأغلبية تفكر في اعتماد التمثيل النسبي أو نسخة محسنة منه معروفة باسم «تمثيل نسبي مختلط الأعضاء». ومثل هذا النظام ينطوي على مزايا تجمع بين التمثيل الأفضل والحكومة المستقرة. ونيوزيلندا، على سبيل المثال، قد تخلت عن نظامها بالأغلبية لصالح النظام النسبي المختلط الأعضاء<sup>(١٢٣)</sup>.

يمكن للنظام النسبي أن يكون أداة ممتازة لتحقيق العدالة والحرية في العملية الانتخابية كونه نظاماً: «يستخدم صيغاً رياضية مختلفة لتخصيص المقاعد، وقد يكون لاختيار الصيغة أثر كبير على التمثيل. وعلى سبيل المثال، فإن إحدى الصيغ قد تضمن التوازن بين المناطق الحضرية والريفية؛ في حين أن صيغة أخرى قد تضمن تمثيل الأقليات أو القطاع الأقل تمثيلاً بصورة تقليدية في المجتمع»<sup>(١٢٤)</sup>. مما يعزز في ثقة الناخبين بقدرتهم على المشاركة الفاعلة في العملية الديمقراطية ويستوعب المشكلات الناتجة عن التقسيم الجغرافي للدوائر والمراكز الانتخابية الحالية وما ينتج عنها من مشكلات.

كما يمكن للصيغ الرياضية أن تكون حلاً في الواقع اليمني للمشكلات الناتجة عن التقسيم الانتخابي في الدوائر بحسابات سكانية أو جغرافية، وتعزز من دور الهيئة المنظمة للعملية الانتخابية وتجعل أداؤها أكثر سلاسة وقل مشكلات.

العمل بالقواعد النسبية يساعد الأحزاب والتنظيمات السياسية على الخروج من تقوقعها على قواعدها أو أفكارها وأيدولوجياتها ويخلق لها أفقاً أوسع في برامجها لتستطيع استهداف الأصوات الأخرى خارج نطاقاتها الجغرافية المحددة، كما أنها تساعد في الحد من التوجهات المتطرفة أو العصبية القبلية التي عادة ما تنتج عنها الصراعات في الدوائر الانتخابية في نظام الفائز أولاً على سبيل المثال.

تساعد قواعد العملية النسبية المختلطة في تقوية الديمقراطية كعملية متواصلة وليست تجربة واحدة قائمة على التكرار الزمني إذ أنها تخلق نمطاً تفاعلياً متوازناً يشعر فيه الجميع بالعدالة والتمثيل والقدرة على المنافسة مثلما يتحقق في تعزيز روح القدرة على الاختيار من القوائم النسبية بعيداً عن الخيارات المحدودة.

ومن إيجابيات القائمة النسبية أنها تحد من استخدام المال الانتخابي إلى أدنى حدوده فيصبح غير ذا تأثير كبير على آراء الناخبين مما يسمح بمبدأ تكافؤ الفرص من حيث الإنفاق الانتخابي فلا مجالس للسيطرة والتوجيه لآراء الناخبين عبر عملية شراء الأصوات التي تتم بشكل كبير في ظل النظام الأكثر شيوعاً (نظام الفائز الأول).

يحقق نظام القائمة النسبية المعايير الأساسية التي تعتبر الانتخابات وسيلة مثلى للتداول السلمي للسلطة وفق دليل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات وهي على النحو التالي:

(١٢٣) النظام الانتخابي - شبكة المعرفة الانتخابية. <http://aceproject.org/ace-ar/topics/ei/eif/eif02>.

(١٢٤) المرجع السابق. <http://aceproject.org/ace-ar/topics/ei/eif/eif02>.

### ١- جعل الانتخابات في متناول الجميع وذات معنى:

ترتفع مستويات المشاركة في الانتخابات عندما يتمخض عن نتائج الانتخابات، سواء على المستوى العام أو المحلي، تأثير فعلي في إدارة الحكم. فلو علم الناخب مسبقاً بأن لا حظوظ لمرشحه المفضل بالفوز فما الذي سيحفزه على المشاركة؟ وفي بعض النظم الانتخابية قد يمثل عدد الأصوات المهذورة أو الضائعة هباءً (وهي الأصوات الصحيحة التي لا تفضي إلى فوز أي مرشح، على العكس من الأصوات الباطلة أو غير الصحيحة والتي لا يتم احتسابها أصلاً) نسبة هامة من مجموع الأصوات على المستوى الوطني.<sup>(١٢٥)</sup>

### ٢- توفير المحفزات لتحقيق المصالحة:

بالإضافة إلى كونها الوسيلة التي يتم من خلالها انتخاب مؤسسات الحكم، يمكن اعتبار النظم الانتخابية كأداة لإدارة الصراعات الدائرة في المجتمع اليمني والتي أحد أسباب الصراع فيه هي الاستئثار السياسي مما أوجد انسداد سياسي أدت للأحداث المؤسفة في العام ٢٠١١ وقيام الثورة الشبابية السلمية. فقد تدفع بعض النظم الانتخابية، في ظروف معينة، الأحزاب السياسية إلى التوجه نحو قواعد أوسع من المؤيدين خارج نطاق الإطار الأضيق لمؤيديهم الاعتياديين. وللمثال على ذلك، فقد يحفز نظام انتخابي معين حزباً سياسياً ما على العمل لكسب تأييد الناخبين من فئات أخرى، وقد تكون قاعدته الأساسية تركز إلى مؤيديه من الناخبين ذوي ميول معينة. وبهذه الطريقة يصبح برنامج ذلك الحزب أكثر شمولية وأقل فئوية أو استثنائية. ويمكن لمحفزات أخرى للنظم الانتخابية أن تحد من تقوقع الأحزاب السياسية ضمن أطر قبلية أو عرقية، أو محلية، أو لغوية أو أيديولوجية.<sup>(١٢٦)</sup>

### ٣- تمكين الحكومات من التمتع بالاستقرار والكفاءة:

لا يمكن القول بأن النظام الانتخابي وحده يضمن استقرار الحكومات وعملها بكفاءة، إلا أن نتائجه تسهم، بما لا يدع مجالاً للشك، في تحقيق الاستقرار في أوجه عدة.<sup>(١٢٧)</sup> منها على سبيل المثال الاستقرار السياسي والاقتصادي وتوفير الخدمات فالنظام النسبي يدفع الحكومات القائمة والناجحة عن انتخابات وفق النظام النسبي للسعي نحو توفير الخدمات الأساسية (كهرباء، مياه، تعليم، صحة) وغيرها حتى تستطيع الفوز بالأصوات الناخبة مرة أخرى وبالتالي فالحزب الفائز سيسعى للاستفادة من الكفاءات فيتحقق مبدأ الاستقرار بوجود الخدمات الضرورية والكفاءات الوطنية التي تدير أمور الناس بعيداً عن المحسوبية السياسية السائدة حالياً.

### ٤- إخضاع الحكومات للمساءلة:

تعتبر المساءلة إحدى الدعائم الأساسية للحكومة التمثيلية. فغيابها من شأنه أن يؤدي إلى زعزعة الاستقرار على المدى الطويل. ويقوم النظام السياسي المسؤول على قاعدة

(١٢٥) شبكة المعرفة الانتخابية (ace).

(١٢٦) أندرو رينولدز وآخرون أشكال النظم الانتخابية، دليل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، تعريب: أيمن أيوب، ٢٠٠٥، ص ١٥.

(١٢٧) شبكة المعرفة الانتخابية (ace).

مسؤولية الحكومة أمام الناخبين بأكبر قدر ممكن. إذ يجب أن يتمكن الناخبون من التأثير في شكل الحكومة ومضمونها، وذلك إما من خلال تغيير الائتلافات الحزبية الحاكمة أو من خلال حجب تأييدهم عن الحزب الحاكم عندما يفضل في إدارة الحكم بشكل سليم. ويمكن للنظم الانتخابية المصممة بشكل ملائم أن تسهم في تحقيق ذلك.<sup>(١٢٨)</sup>

فالقائمة النسبية تنتج مجموعة متنوعة من القوى بداخل المجلس النيابي مما يسمح بعقد تحالفات للحكم وكذلك تحالفات قوية للمعارضة وبالتالي تكون المساءلة والمحاسبة ممكنة بعكس الأنظمة القائمة على الأكثرية فعندما يكون حزب واحد هو المسيطر فلا معنى لمبدأ المحاسبة.

#### ٥- إخضاع الممثلين المنتخبين للمساءلة:

تعني المساءلة على المستوى الفردي قدرة الناخبين على مراقبة أولئك الممثلين الذين لا يفون بالوعود التي قدموها أثناء الحملة الانتخابية بعد انتخابهم، أو يظهرون عجزهم وعدم كفاءتهم لتبوء المناصب التي تم انتخابهم لها وإقصائهم بشكل فعلي. وفي هذا السياق نلاحظ بأن بعض النظم الانتخابية تؤكد على دور المرشحين المؤيدين شعبياً على المستوى المحلي، بدلاً من أولئك الذين تتم تسميتهم من قبل أحزاب مركزية كبيرة.<sup>(١٢٩)</sup>

#### ٦- تحفيز قيام الأحزاب السياسية:

لا شك في أن التجربة، في كل من الديمقراطيات الراسخة والناشئة على حد سواء، تدل على أن تعزيز النظام الديمقراطي على المدى الطويل (بمعنى إلى أي مدى يعتبر النظام الديمقراطي محصناً ضد كافة التحديات الداخلية التي قد يواجهها النظام والأمن السياسيان) يتطلب قيام واستمرارية الأحزاب السياسية الفاعلة. لذا يجب أن يحفز النظام الانتخابي على ذلك بدلاً من عرقلته وتشجيع التشرذم الحزبي.<sup>(١٣٠)</sup>

فالنظام الأكثرى لا يسمح إلا بوجود حزبين كبيرين على الساحة كما هو الحال بأمريكا وبريطانيا مثلاً، وهو ما يؤدي على حالة من الانسداد السياسي والشعور بالاغتراب السياسي وكذلك الشعور بالعزلة بينما القائمة النسبية تؤدي إلى دخول أحزاب صغيرة إلى البرلمان وأشخاص جدد فيخلق ديناميكية في الحياة السياسية عبر إنتاج الأشخاص والأحزاب السياسية الجديدة ويحقق العدالة والمشاركة لجميع أفراد المجتمع.

#### ٧- تحفيز المعارضة التشريعية والرقابية:

لا تستند الإدارة الفاعلة للحكم على من يتبأون السلطة فحسب، بل على أولئك الذين يقومون بدور المعارض لها والرقيب عليها، وبنفس القدر تقريباً. وعليه يجب على النظام الانتخابي الإسهام في وجود معارضة قابلة للحياة تكون قادرة على تقييم التشريعات بعين

(١٢٨) اندرو رينولدز، مرجع سابق، ص ٢٧.

(١٢٩) شبكة المعرفة الانتخابية (ace).

(١٣٠) شبكة المعرفة الانتخابية (ace).



ناقدة، ومسائلة الحكومة على أداؤها، وصيانة حقوق الأقليات، بالإضافة إلى تمثيل مؤيديها بشكل فاعل. (١٣١)

#### ٨- استدامة العملية الانتخابية:

طالما أن الانتخابات لا تأخذ مكانها في الوجود من خلال صفحات المراجع الأكاديمية، فلا بد أن يستند اختيار النظام الانتخابي في البلد المعني، إلى حد ما، على قدرات ذلك البلد الإدارية والمالية. وعلى الرغم من اعتياد الدول المانحة على تقديم الدعم المالي للانتخابات الأولى، وحتى الثانية، في بلد يمر بمرحلة التحول الديمقراطي، إلا أن ذلك الدعم قد لا يكون متوفراً على المدى الأطول، وإن كان مرغوباً فيه. (١٣٢)

لذا فأنسب نظام للواقع اليمني هو القائمة النسبية والذي يعتبر اقل كلفة مادية من حيث أوراق الاقتراع ولجان الاقتراع وعملية الفرز الميسرة ففي ظل النظام النسبي يمكن لأي فرد أن ينتخب في أي مركز اقتراع وعملية الفرز سهلة وميسورة فيكون عد الأصوات للقوائم المرشحة للانتخابات كما ويساعد النظام النسبي سهل الفهم وخاصة أن نسبة الأمية في اليمن مرتفعة جداً مقارنة بغيرها من البلدان فتصل إلى (٧٦٪) ما بين أمية كاملة ويقرأ ويكتب. (١٣٣)

وهذه المعايير والحقوق تم تحصينها والتأكيد على ضرورة الالتزام بها من خلال العديد من المعاهدات والقوانين الدولية، مثل الإعلان الدولي لحقوق الإنسان للعام ١٩٤٨، والمعاهدة الدولية حول الحقوق المدنية والسياسية للعام ١٩٦٦، بالإضافة إلى العديد من الوثائق والاتفاقيات المتعلقة بالانتخابات الديمقراطية والتي تم إنجازها من قبل المنظمات الإقليمية، مثل الاتحاد الأوروبي، والمنظمة الأوروبية للأمن والتعاون، ومنظمة البلدان الأمريكية، والمجلس الأوروبي، والتي أنتجت العديد من المعايير الدولية للانتخابات منها:

أ. ضمان حق المشاركة من خلال (الانتخابات الدورية، نزاهة الانتخابات، الاقتراع العام، حق الترشح للانتخابات، المساواة في التصويت، حق الاقتراع، الاقتراع السري، حرية تعبير الناخبين عن آرائهم). (١٣٤)

ب. ضمان حرية الرأي والتعبير من خلال حرية الاشتراك في الأحزاب والجمعيات والجماعات السلمية، حرية التنقل حرية وحق اللجوء الفعال إلى القانون. (١٣٥)

ج. احترام الشرعية والشفافية والمشاركة والأكثرية النسبية والعدالة والوعي.

(١٣١) شبكة المعرفة الانتخابية (ace).

(١٣٢) شبكة المعرفة الانتخابية (ace).

(١٣٣) عبد الملك محمد عيسى، حركات الإسلام السياسي في اليمن، مركز دراسات الوحدة العربية، الطبعة الأولى، بيروت، ٢٠١٢، ص ٦٩.

(١٣٤) راجع: الإعلان العالمي لحقوق الإنسان المادة (٢١)، العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية مادة (٢٥).

(١٣٥) راجع: الإعلان العالمي لحقوق الإنسان المادة (١٩)، العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية مادة (١٩).

## المقترح الثاني: نظام تناسب العضوية المختلطة:

عند إصلاح النظام الانتخابي في الجمهورية اليمنية يجب مراعاة الخصوصية السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية المتعلقة بالمجتمع اليمني، على اعتبار أن تلك الخصوصية تمثل البيئة الانتخابية التي لا يمكن تصور قيام أو إنشاء نظام انتخابي معبر عن ما يدور في المجتمع من حراك سياسي وتطور ديمقراطي ما لم يتم أخذ ذلك في الاعتبار.<sup>(١٣٦)</sup> كما أن النظام الانتخابي الأنسب للبلاد هو الذي يستطيع أن يتجاوز السلبيات والعيوب التي تشوب العملية الانتخابية، والذي يسهم في تحقيق أوسع قاعدة للتمثيل السياسي لمختلف القوى والأحزاب السياسية، في الوقت الذي لا يتمكن فيه أي منها من احتكار العملية السياسية بمفرده.<sup>(١٣٧)</sup>

وانطلاقاً من العيوب الرئيسية التي يعاني منها النظام الانتخابي الحالي والمتمثل بنظام الفائز الأول والتي من أهمها عدم تناسب ما تحصل عليه الأحزاب السياسية من أصوات مع ما تحصل عليه من مقاعد، وارتفاع نسبة الأصوات الضائعة أو المهدورة، وانطلاقاً من العيوب الكثيرة التي يعاني منها النظام الانتخابي المقترح من قبل أحزاب المعارضة والمنظمات الدولية المهتمة بالشأن الانتخابي في الجمهورية اليمنية والمتمثل بنظام القائمة النسبية والتي من أهمها حرمان المرشحين المستقلين من الترشح والذي يعتبر انتهاكاً لحق من حقوق الإنسان، حيث يتم تقييد حرية المرشح المستقل في الترشح لأي هيئة منتخبة من خلال ضرورة أن يكون هذا المرشح منتمياً إلى أحد الأحزاب السياسية، وقد تم إدراج اسمه ضمن قائمة الحزب، إلى جانب تقييد حرية الناخب من خلال ضرورة قيام الناخب بمنح صوته لقائمة حزب ما، بغض النظر عن قناعاته بالمرشحين الواردة أسمائهم على قائمة الحزب.

ومن هذا المنطلق يقترح الباحث المزاجية بين النظامين الانتخابيين السابقين ليشكلا نظاماً مختلطاً، وذلك للأسباب التالية:

١- أنه يتلاءم مع طبيعة المجتمع اليمني الذي يغلب عليه الريفيّة، حيث يبلغ عدد سكان الريف ٧٥٪ في مقابل عدد سكان الحضر ٢٥٪، فالوسط الريفي اليمني ما زال يتسم بطبيعة الولاءات الجزئية لأفراد المجتمع اليمني، والتي ما زالت في أغلبها تقوم على الولاء للأسرة أو العائلة أو القبيلة أو القرية أو العزلة أو المنطقة، حيث تشكل هذه الولاءات الجزئية محددات أساسية للسلوك العام للأفراد والسلوك السياسي والانتخابي سواء كان ذلك من خلال الترشح أو التصويت. ومن هذا المنطلق تكون أكثر دوافع التصويت في الانتخابات في معظم الدوائر الانتخابية مرجعيتها الأساسية مرجعية اجتماعية، حيث تتأثر بالوسط الاجتماعي من خلال

(١٣٦) مجاهد صالح الشعبي، مصدر سابق ذكره، ص ٢٩٩.

(١٣٧) خالد عبدالجليل النجار، مصدر سابق ذكره.

مساندة مرشح ما، إما بدافع انتماء هذا المرشح إلى القبيلة في المناطق التي يغلب على تركيبها السكاني الطابع القبلي، أو بدافع الانتماء إلى القرية أو العزلة أو المنطقة في المناطق التي خضت فيها النزعة القبلية.<sup>(١٣٨)</sup>

٢- أنه يتلاءم مع طبيعة المجتمع اليمني الذي يتسم بارتضاع نسبة الأمية بين سكانه والتي تصل إلى ٤٥.٣٪ حسب النتائج النهائية للتعداد السكاني عام ٢٠٠٤.

٣- إن أغلب الأصوات التي حصلت عليها الأحزاب السياسية في الدورات الانتخابية النيابية والمحلية السابقة كانت لمرشحي الأحزاب وليس للأحزاب نفسها.

٤- أنه يتلاءم ويلبي بعض مطالب القوى السياسية في إصلاح النظام الانتخابي من خلال الأخذ بنظام القائمة النسبية.

٥- عدم إمكانية استبعاد المرشحين المستقلين من المشاركة في العملية الانتخابية، حيث أكدت النصوص الدستورية على أن جميع المواطنين متساوون في الحقوق والواجبات العامة، وأن للمواطن حق الانتخاب والترشيح، أي أن هذه النصوص أكدت على مساواة جميع المواطنين المشاركة في الحياة السياسية عموماً وفي العملية الانتخابية خصوصاً، ولا يمكن حرمانهم لأي سبب كان، وبالتالي حق المواطن في المشاركة في الانتخابات كمرشح مستقل أو كمرشح حزبي.

حيث أثبتت التجارب الانتخابية النيابية السابقة أن عدد المستقلين ليس بالعدد القليل، سواءً من حيث عدد المرشحين منهم في الدورات الانتخابية المختلفة أو من حيث عدد الأصوات التي حصلوا عليها. ففي انتخابات ١٩٩٣ أظهرت النتائج الرسمية للانتخابات المستقلين كقوة رئيسية بفوزهم في ٤٨ دائرة انتخابية ونسبة ١٦٪ من إجمالي مقاعد مجلس النواب، وحصولهم على ٦٠٦.٢٠١ صوت ونسبة ٢٧٪ من إجمالي الأصوات التي تم الإدلاء بها.<sup>(١٣٩)</sup> وفي انتخابات ١٩٩٧ أظهرت النتائج الرسمية للانتخابات فوز المستقلين في ٥٤ دائرة انتخابية ونسبة ١٨٪ من إجمالي مقاعد مجلس النواب، وحصولهم على ٨٠٥.٦٣٦ صوت ونسبة ٣٠٪ من إجمالي الأصوات التي تم الإدلاء بها. أما في انتخابات ٢٠٠٣ النيابية، فقد أظهرت النتائج الرسمية للانتخابات فوز المستقلين في ١٤ دائرة انتخابية ونسبة ٥٪ من إجمالي مقاعد مجلس النواب، وحصولهم على ٦٢٠.٦١٥ صوت ونسبة ١١٪ من إجمالي الأصوات التي تم الإدلاء بها.<sup>(١٤٠)</sup>

ويرى الباحث أن الخيار الأفضل بالنسبة للجمهورية اليمنية هو الأخذ بنظام تناسب العضوية المختلطة، وذلك لما يمثله من معالجات لمسائل مهمة منها: الحد من التفاوت في نسبة ما تحصل عليه الأحزاب من أصوات مع ما تحصل عليه من مقاعد في مجلس النواب، وهو الأمر الذي يمثل السبب الرئيسي للمطالبة بتغيير وإصلاح النظام الانتخابي في البلاد،

(١٣٨) ياسر حسن الصلوي، مصدر سابق ذكره، ص ٢٠١.

(١٣٩) محمد حسين الفرح، مصدر سابق ذكره، ص ٤٠.

(١٤٠) اللجنة العليا للانتخابات والاستفتاء، الانتخابات النيابية ٢٠٠٣، مصدر سابق ذكره، ص ١٨٥، ٢٨٨.

بالإضافة إلى ضرورة مشاركة المرشحين المستقلين في العملية الانتخابية.

إن نظام تناسب العضوية المختلطة ترتبط فيه نتائج الانتخابات في ظل كلا النظامين الانتخابي ببعضها البعض لانتخاب أعضاء مجلس النواب، بحيث يستند توزيع المقاعد في ظل نظام القائمة النسبية على نتائج نظام الدائرة الفردية، وذلك لتعويض ما قد ينتج عن الأخير من خلل في نسبة النتائج.<sup>(١٤١)</sup> حيث يعمل هذا النظام الانتخابي المقترح على تعويض التفاوت في نسبة ما تحصل عليه الأحزاب من أصوات مع ما تحصل عليه من مقاعد في مجلس النواب في ظل نظام الدائرة الفردية، وذلك من خلال نظام القائمة النسبية.

ويتم الاقتراع في ظل هذا النظام الانتخابي من خلال إعطاء كل ناخب صوتين: الصوت الأول لاختيار اسم مرشح واحد عن الدائرة الفردية، والصوت الثاني لاختيار القائمة الحزبية التي يفضلها من بين القوائم المتنافسة على مستوى الجمهورية، ويكون الصوت الثاني هو الأساس الذي يحدد عدد المقاعد التي سيحصل عليها كل حزب في مجلس النواب.

ومن خلال هذا النظام الانتخابي، يكون بإمكان جميع الأحزاب السياسية اليمنية من المنافسة المتكافئة في العملية الانتخابية، وذلك للأسباب التالية:

- إن النظام الانتخابي المقترح والذي سيجعل من الصوت الثاني هو الأساس الذي يتحدد من خلاله عدد المقاعد التي سيحصل عليها كل حزب سياسي في مجلس النواب، وبالتالي إمكانية وصول عدد كبير من الأحزاب إلى مجلس النواب.
- إن النظام الانتخابي المقترح سيعمل على تحييد موضوع الإنفاق الانتخابي إلى أدنى مستوياته، ولن تكون له تلك التأثيرات الناتجة في ظل نظام الفائز الأول المعمول به.
- إن النظام الانتخابي المقترح سيساعد كل الأحزاب السياسية على الحصول على الإعانات المالية من الخزينة العامة للدولة والتي ترتبط إما بالحصول على مقاعد في مجلس النواب أو بالحصول على نسبة من الأصوات في آخر استحقاق انتخابي.

Stina Larserud and others, Op. Cit., (١٤١)



## 9

### تجارب دولية عن التمويل و الإنفاق على الحملات الانتخابية

## أولاً: تمويل الحملات الانتخابية في الديمقراطيات العريقة (فرنسا- ألمانيا- أمريكا):

### ١- فرنسا:

في فرنسا منذ صدور قانوني ١٩٨٨، ١٩٩٠ تقسم المساعدات العامة المقدمة من الدولة على النحو الآتي:

أ. تعويض مجاني للنفقات الانتخابية: وتتمثل في النفقات التي تحملها المرشحون الذين حصلوا على نسبة ٥٪ من أصوات الناخبين المعبرين عن آرائهم؛ وذلك بناءً على مستندات. أيضاً تحمل نفقات طباعة النشرات والملصقات والبيانات الانتخابية. أما عن بقية النفقات الانتخابية فإن التعويض الذي يقدم من الدولة هو ما نسبته ١٠٪ من السقف المسموح به.

ب. التسهيلات الممنوحة: وتتمثل في الإعفاءات البريدية وخدمة السكرتاريا والتوثيق، واستخدام المكاتب الحكومية، وفي الفترات الانتخابية يسمح للأحزاب البث المجاني في الإذاعة والتلفزيون.

ج. المساعدة المباشرة: وفقاً لقانوني ١٩٨٨، ١٩٩٠ تمنح الأحزاب السياسية مساعدة مباشرة من الدولة توزع على جزأين، الجزء الأول يوزع وفقاً لعدد الناخبين الذين صوتوا للحزب، والجزء الثاني يوزع على الأحزاب التي قدمت مرشحين في ٧٥ دائرة انتخابية.<sup>(١٤٢)</sup>

### ٢- ألمانيا:

في ألمانيا يشج القانون الخاص بالأحزاب، على تمويل الأحزاب السياسية من القطاع الخاص، فهذا القانون لا يضع أي سقف للهدايا المقدمة من الأفراد، أو المجموعات، أو المؤسسات الخاصة؛ أضف إلى ذلك فإن هذه الأموال المقدمة تعفى جزئياً من الضرائب. وفي مقابل ذلك التمويل الذي حصلت عليه الأحزاب من القطاع الخاص نجد بأن الدولة في ألمانيا تقوم بتقديم دعم مالي يساوي المبلغ الذي جمعه الأحزاب من تبرعات القطاع الخاص.

وفي عام ١٩٩٩ ثارت قضية (الصناديق السوداء) والتي تورط فيها الحزب المسيحي الاجتماعي، حيث كشفت تلك القضية التمويل السري لرئيس الحزب حينها (هلموت كول). وإثر هذه القضية تم إدخال المزيد من الشفافية على تمويل الأحزاب من القطاع الخاص. فمُنذ العام ٢٠٠٢، كل منحة تتجاوز الخمسين ألف يورو يجب أن تعلن للبرلمان، والذي بدوره ينشر أسماء المانحين والمبالغ التي تبرع بها على الإنترنت. إلا أن غياب الحد الأقصى للتبرعات يغذي العديد من الشكوك بالفساد، ففي مطلع عام ٢٠١٠ أثارت الصحافة ومعها عدد من النواب قضية عرفت ب(قضية موفمبيك) وفحوى هذه القضية هو أن مؤسسة موفمبيك للضادق منحت أحد الأحزاب مبلغ ١.١ مليون يورو أثناء حملته الانتخابية.<sup>(١٤٣)</sup>

(١٤٢) أنظر: فليب برو، علم الاجتماع السياسي، مرجع سبق ذكره، ص٣٩٤، ٣٩٤.

(١٤٣) كيف تمول الحياة السياسية في أوروبا، صحيفة المستقبل- نوافذ، العدد ٣٧٢٨، ١/٨/٢٠١٠م، ص١٦.

## ٣- أمريكا:

تزايدت نفقات الحملات الانتخابية الرئاسية الأمريكية في السنوات الأخيرة. حيث أشار أحد المصادر إلى أنه في حالة جمع تكاليف الحملات الانتخابية للمرشحين عن الحزب الديمقراطي والجمهوري، نجد أن التكاليف زادت إلى أكثر من الضعف خلال فترة ثمانية سنوات فقط (من ٤٤٨,٩ مليون دولار في ١٩٩٦، إلى ٦٤٩,٥ مليون دولار في ٢٠٠٠، إلى ١,٠١ مليار دولار عام ٢٠٠٤). وقدر مايكل تونر، رئيس مفوضية الانتخابات الفدرالية أن تكاليف السباق الرئاسي لعام ٢٠٠٨ سوف تبلغ بليون دولار<sup>(١٤٤)</sup>، وعلى سبيل المثال تجاوزت نفقات الانتخابات الرئاسية الأمريكية لعام ٢٠١٢ حاجز المليارين دولار في أسابيعها الأخيرة لتصبح أكثر الانتخابات تكلفة في التاريخ السياسي الأمريكي طبقاً للتقارير المالية الفدرالية النهائية. وفصلت التقارير التدفقات المالية في الدقائق الأخيرة من كبار المانحين والإنفاق الضخم من حملات أوباما وروموني.

وبلغ إجمالي تمويل حملة مرشح الحزب الجمهوري مت رومني أكثر من بليون دولار، كما تجاوز إجمالي التبرعات والإنفاق لحملة باراك أوباما مرشح الحزب الديمقراطي البليون دولار طبقاً للجداول المالية من مفوضية الانتخابات الفدرالية الأمريكية<sup>(١٤٥)</sup>.

وأثارت هذه التكاليف المرتفعة للحملات الانتخابية، والتي تضاعفت عدة أضعاف عما كانت عليه، أثارت استياءً واسعاً لدى النقاد، حيث أصبح ينظر إلى أن المال يشتري المناصب السياسية. ولتحديد سقف للإنفاق على هذه الحملات الانتخابية، قام الكونجرس بإصدار عدة قوانين تحدد عملية جمع الأموال، حيث اصدر القانون الفدرالي للحملات الانتخابية لعام ١٩٧١، والذي بموجبه قلص حجم الإنفاق على الحملات الانتخابية، أضف إلى ذلك طالب هذا القانون بالإفصاح عن كافة الإسهامات والنفقات التي تزيد عن مئة دولار، كما حدد المبالغ التي يمكن للمرشحين وأسرهم أن يهبوها للإنفاق على حملاتهم.

وصدر قانون الدخل لعام ١٩٧١، والذي شجع الإسهامات الخاصة من خلال نظام الاستقطاعات الضريبية، وما يرتبط بها من مزايا. كما فرض أيضاً رسم مراجعة قيمته دولار واحد على المبالغ المعادة من ضريبة الدخل الفدرالية، لدعم تكاليف الحملات الانتخابية للانتخابات الرئاسية. إلا أن القانون الفدرالي للحملات الانتخابية، وقانون الدخل لم ينفذا إلا عام ١٩٧٦ مع الانتخابات الرئاسية. وسمح قانون لجان العمل السياسي والذي صدر عام ١٩٧٤، والتعديلات التي أدخلت عليه في ١٩٧٦، للمصالح الخاصة، والاتحادات، والشركات المساهمة، بتشكيل لجان للعمل السياسي؛ لتكون بمثابة أداة لجمع التبرعات لتمويل الحملات الانتخابية للمرشحين. وفي عام ١٩٧٩ أدخلت تعديلات على القانون الفدرالي للحملات الانتخابية، حيث نصت هذه التعديلات على أن يتم الإبلاغ إلى الهيئة الفدرالية للانتخابات عن كل مساهمة تزيد عن ٢٠٠ دولار، كما سمحت للجان الحزب على مستوى الولاية والمستويات المحلية بالإنفاق من أرصدها بلا حدود أو ضوابط، وذلك على الأنشطة المؤثرة على مدى إقبال الناخبين، كما رفعت من قيمة الدعم المالي لمؤتمرات الترشح على المستوى القومي<sup>(١٤٦)</sup>.

(١٤٤) المصدر: [http://en.wikipedia.org/wiki/United\\_States\\_presidential\\_election,\\_2008#Campaign\\_costs](http://en.wikipedia.org/wiki/United_States_presidential_election,_2008#Campaign_costs)

(١٤٥) المصدر: <http://bigstory.ap.org/article/casino-owner-aided-romney-late-10-million-bet>

(١٤٦) أنظر: لاري لويتز، نظام الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية، ترجمة جابر سعيد عوض، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، القاهرة، الطبعة الأولى ١٩٩٦م ص ١٢٦ - ١٢٩.



## ثانياً: عملية تمويل الحملات الانتخابية في الديمقراطيات الناشئة (تونس - البيرو - كرواتيا):

### ١ - تونس:

قبل البدء بإجراءات انتخاب المجلس الوطني التأسيسي والتي جرت في ٢٠١١، أعتمدت تونس لأول مرة مجموعة من الأطر القانونية المنظمة لعملية التمويل السياسي، وتمثل هذه الأطر في إصدار مجموعة من المراسيم المنظمة للعملية، وهذه المراسيم والأوامر هي على النحو الآتي:

أ. المرسوم عدد ٣٥ لسنة ٢٠١١ الذي يتعلق بانتخاب المجلس الوطني التأسيسي، وضع نظاماً لتمويل الحملة الانتخابية ومثل التشريع الرئيسي المتعلق بتمويل الحملة الانتخابية حيث ينص الفصل (٣٩) على تحريم استعمال الوسائل والموارد العمومية. أما الفصل (٥٢) فيحدد أربعة مبادئ توجيهية، أول هذه المبادئ هي:

- على كل حزب أو قائمة مترشحين فتح حساب بنكي خاص بالحملة الانتخابية.
- تراقب دائرة المحاسبات الحسابات البنكية الوحيدة المفتوحة للحملة الانتخابية، وتنتشر تقريراً متعلقاً بتمويل الحملة الانتخابية.
- يمنع على الأحزاب السياسية والقوائم المستقلة تمويل الحملة الانتخابية بمصادر أجنبية.
- يمنع على الأحزاب السياسية والقوائم المستقلة تلقي تبرعات أو منحا من قبل أفراد (اشخاص أو شركات).

والفصل (٥٣) فهو يحدد قواعد منح المساعدات العمومية للقوائم المترشحة، حيث تعطى المساعدات العمومية لأي قائمة، على أساس قيمة تحدد لكل ألف ناخب في الدائرة الانتخابية، فيتم تخصيص التمويل العمومي على قسطين؛ بحيث يوزع القسط الأول ٥٠٪ قبل بدء الحملة الانتخابية بالتساوي بين جميع القوائم. أما القسط الثاني من المساعدات العمومية ٥٠٪ فيتم توزيعها خلال الحملة الانتخابية. كذلك ينص هذا الفصل بأن القوائم التي لم تحصل على ٣٪ من الأصوات في الدائرة الانتخابية سداد نصف المساعدة المقدمة لها. أضف إلى ذلك فإن هذا الفصل يضع سقفاً للإنفاق على الحملات الانتخابية.

أما الفصل (٧٠) فيؤكد على أن تثبت الهيئة المركزية العليا المستقلة للانتخابات من احترام الفائزين للأحكام المتعلقة بتمويل الحملة الانتخابية؛ ويمكن ان تقرر إلغاء نتائج الفائزين إذا تبين لها أنهم خالفوا هذه الأحكام. أما الفصلين (٧٥، ٧٧) فينان على العقوبات الجنائية المعتمدة في حالة عدم الامتثال للقواعد التي تنظم تمويل الحملة الانتخابية، والتي حددت في الفصل (٣٩).

ب. المرسوم عدد ٢٧ لسنة ٢٠١١ فوض إلى الهيئة العليا المستقلة للانتخابات مهمة الإشراف على الحملة الانتخابية ورصدها.

ج. المرسوم عدد ٩١ لسنة ٢٠١١ يتعلق بإجراءات وصيغ ممارسة رقابة دائرة المحاسبات على تمويل الحملة الانتخابية لعضوية المجلس الوطني التأسيسي، وضع طبيعة ومدى اختصاص دائرة المحاسبات.

د. الأمر عدد ١٠٨٧ لسنة ٢٠١١ ضبط سقف الإنفاق الانتخابي و حدد كيفية صرف

منحة المساعدة العمومية لتمويل الحملة الانتخابية لعضوية المجلس الوطني التأسيسي.

هـ. قرار الهيئة العليا المستقلة للانتخابات المؤرخ في ٣ سبتمبر ٢٠١١ ضبط قواعد وإجراءات الحملة الانتخابية أكمل الإطار القانوني المتعلق بتمويل الحملة الانتخابية لعضوية المجلس الوطني التأسيسي.<sup>(١٤٧)</sup>

## ٢- البيرو:

النظام الانتخابي المتبع في البيرو هو نظام القائمة النسبية، حيث يستخدم في هذه الدولة القائمة المفتوحة، مما أدى إلى تنافس فيما بين مرشحي الحزب الواحد ضمن القائمة الخاصة بهم. وفي دولة البيرو هنالك هيئة تشريعية مكونة من مجلس واحد يضم ١٢٠ مقعداً ومدة ولايتهم هي خمس سنوات.

في العاشر من شهر سبتمبر ٢٠٠٣ أصدرت الهيئة التشريعية قانون للأحزاب السياسية، حيث ينص القسم السادس من هذا القانون على ضرورة تسجيل أمين صندوق الحزب والمسؤول عن مسك الدفاتر لحسابات الأصول. ووفقاً لهذا القانون فإنه يحق للأحزاب أن تتلقى تمويلاً عاماً مقدّم من الدولة أو تمويلاً خاصاً. أما الأحزاب التي تتلقى تمويلاً من الدولة فهي الأحزاب التي لها تمثيل في السلطة التشريعية؛ وهذا التمويل يتم تقسيمه إلى خمس حصص، حيث تدفع كل سنة حصة من تلك الحصص.

وفي السياق ذاته فإن ما نسبته ٤٠٪ من الدعم المقدم من الدولة يوزع بشكل متساو بين الأحزاب التي لها تمثيل في المجلس التشريعي بغض النظر عن الأصوات التي نالها كل حزب. أما ٦٠٪ من بقية الدعم المقدم من الدولة فيتم توزيعه على أساس نسبي، وفقاً لعدد الأصوات التي نالها كل حزب. أما أوجه إنفاق هذه الأموال فقد حددها القانون بأنه يمكن استخدامها لنشاطات التدريب والأبحاث.

هذا وبإمكان الأحزاب السياسية في البيرو بأن تتلقى تمويلاً خاصاً من خلال رسوم العضوية من المنسبين للحزب، وكذلك من المساهمات من الأعضاء، أيضاً من الأنشطة الحزبية، والمنح المقدمة للحزب سواءً أكانت هي المنح عينية أم نقدية. وقد حددت المساهمات من شخص واحد بما مقداره ستين وحدة ضريبية مفروضة سنوياً.

وفي سياق متصل فإنه يحرم على الأحزاب في دولة البيرو أن تتلقى مساهمات من الرهبانات، والكيانات العامة، والشركات الرسمية، أو الشركات التي تساهم فيها الدولة. أضف إلى ذلك فإنه يمنع على الأحزاب أن تتلقى دعماً من أحزاب دولية، أو من الوكالات الحكومية الأجنبية، ويستثنى من ذلك الدعم المقدم من الجهات السابق ذكرها إذا كانت مخصصة للنشاطات التدريبية والأبحاث. كما أنه لا يجوز على المرشحين أن يتلقوا مساهمات مباشرة إلا إذا كان الحزب على علم بذلك، شريطة أن تكون تلك المساعدة تقع في نطاق المسموح به في قانون الأحزاب.<sup>(١٤٨)</sup>

(١٤٧) أنظر: (المؤسسة الدولية للنظم الانتخابية)، ٢٠١٢ (تقييم الإطار القانوني و الممارسات المتعلقة بتمويل الحملات الانتخابية خلال

انتخابات المجلس الوطني التأسيسي، بقلم باربرا جوان، ص ٢، ٣، ٤.

<http://www.ifes.org/Content/Publications/Reports/2012/Legal-Analysis-of-Campaign-Finance-Regulations-in-Tunisia.aspx>

(١٤٨) شاري براين ودنيز بير، دور المال في اللعبة السياسية: دراسة حول أساليب تمويل الأحزاب في ٢٢ دولة، مرجع سبق ذكره ص ١٢٥، ١٢٥.

### ٣- كرواتيا:

في جمهورية كرواتيا النظام الانتخابي المتبع في هذا البلد هو نظام القائمة النسبية، وقد وزعت الدولة إلى ١١ دائرة انتخابية، تضم كل منها ١٤ مرشحاً منتخباً من قوائم مرشحي الأحزاب. وقد تم تخصيص الدائرة الـ ١١ لتصويت الشتات، أي للكرواتيين في دول المهجر، أضف إلى ذلك فقد تم تحديد الدائرة الـ ١٢ للأقليات القومية، والحد الأقصى لعدد المطلوب انتخابه هو ٨ ممثلين في هذه الدائرة. وفي هذا البلد يوجد مجلس تشريعي مكون من ١٥٢ مقعداً، ووفقاً لإحصائيات ٢٠٠٤ فإنه يوجد في هذا البلد ٨٦ حزباً سياسياً مسجلاً يمارس العمل السياسي، ومن هذا العدد فإن عدد الأحزاب السياسية الممثلة في المجلس هو ١٦ حزباً. وفي هذا البلد لا يوجد قانون يحدد مسألة تمويل الأحزاب، إلا أن قانون الأحزاب السياسية وقانون الانتخابات وردت فيهما أحكام مالية فقط، ولكنها مبهمّة وبالتالي فهي عرضة لتفسيرات متباينة - أي أنه لا يوجد أحكام قانونية - ونتيجة لهذا خلال فإنه من النادر أن نجد عقوبات يتم تطبيقها على الأفراد والأحزاب السياسية.

وكما قلنا سابقاً بأنه لا يوجد قانون يحدد مصادر التمويل للأحزاب السياسية، إلا أنه طبقاً لأحكام القانون الذي يراعي المنظمات التي لا تتوخى الربح - طبعاً الأحزاب السياسية تندرج تحت هذا المفهوم - أن تنفق الأموال التي تجمعها في تسيير أعمال الحزب اليومية، وتنظيم الحملات الانتخابية، وترويج البرامج والأفكار.

وفي السياق ذاته فإن قانون الأحزاب السياسية، يلزم الأحزاب أن تعلن عن مصادر تمويلها، والغرض من الأموال المحصلة خلال السنة؛ كما إن هذا القانون يفرض على المسؤولين تقديم ما يشبه الذمة المالية، حيث يلزمهم الإفصاح عن مقتنياتهم ومدخولهم الدائم، أضف إلى ذلك مقتنيات زوجاتهم وأولادهم ومدخولهم، وذلك خلال مدة ٣٠ يوماً من تولية المنصب؛ كما أن هذا القانون يلزمهم بأن يصرحوا إذا كانوا يملكون أكثر من ٢٥٪ من أسهم إحدى الشركات.

ويمثل التمويل العام الذي تقدمه الدولة للأحزاب ما نسبته ٠,٠٥٦٪ من ميزانية الدولة، أما مسألة توزيع هذه الأموال فتتم وفقاً لعدد المقاعد في البرلمان. كما أن الأحزاب السياسية في كرواتيا تحظى بنسبة إضافية قدرها ١٠٪ عن كل عضو برلماني. وعلى اعتبار أن كل الأحزاب الممثلة في البرلمان والمترشحة في الانتخابات لها الحق في أن تسترد ما أنفقته على الحملات الانتخابية؛ فإن الحكومة هي المخولة في تحديد حجم المبالغ المفترض استردادها وذلك قبل ٢٠ يوماً من الانتخابات على الأقل.

وفي الأخير تجدر الإشارة إلى أن المهرجانات والمناسبات تستحوذ على ما نسبته ٥٣٪ من أموال الحزب، أما هذه الأموال فمقدار ما تجمعها الأحزاب من غير الإعانة المقدمة من الدولة فيمثل ما نسبته ٤٥٪ من إجمالي ميزانية الحزب.<sup>(١٤٩)</sup>

(١٤٩) شاري براين ودينز بير، دور المال في اللعبة السياسية، المرجع السابق ذكره، ص ٦٦، ٦٧.

# 10

## التوصيات

## توصيات الباحثين والمشاركين في ورشة العمل المنعقدة بتاريخ ٧ يوليو ٢٠١٣ بصنعاء

بدا واضحاً من خلال توصيات الباحثين الذين أعدوا الأوراق البحثية لمشروع شفافية الإنفاق السياسي في اليمن، وكذلك من توصيات المشاركين في ورشة العمل التي خصصت لاستعراض تلك الأوراق في ٧ يوليو ٢٠١٣ بصنعاء.. بدأ واضحاً مدى الإهتمام بموضوع شفافية الإنفاق السياسي في اليمن، خاصة في المرحلة المقبلة التي ستشهد فيها البلد انتخابات عامة تنافسية بعد الاحتجاجات الشعبية التي اندلعت مطلع العام ٢٠١١، ونتج عنها تحديد فترة انتقالية للبلد تمهيداً لتحقيق أهداف تلك الاحتجاجات السلمية المتمثلة بوجود دولة ديمقراطية مدنية حديثة تلتزم بمبادئ الحكم الرشيد.

ومثلت هذه التوصيات توجهات ومطالب المشاركين في ورشة العمل من الحكومة والبرلمان والأحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني، إلى جانب قانونيين واكاديميين، وممثلي منظمات دولية، وإعلاميين.

ويتضمن هذا الجزء من الكتاب هذه التوصيات بصياغة مكثفة لها، وموزعة على عناوين تشمل توصيات مباشرة متعلقة بشفافية التمويل السياسي، وتوصيات متعلقة بتحقيق الشفافية من خلال إدارة الانتخابات، وتوصيات موجهة للمجتمع المدني والإعلام، وتوصيات موجهة للمنظمات الدولية، إلى جانب توصيات تتعلق بإصلاح العملية الانتخابية بشكل عام. ويبقى الأهم أن المنظمة اليمنية لتعزيز النزاهة (OPI) ستعمل مع منظمات المجتمع المدني، والجهات الرسمية والمنظمات الدولية العاملة بشراكة مع اليمن على تحقيق هذه التوصيات واقعيًا، من خلال برامج مستمرة، بما يؤدي إلى تجسيد شفافية الإنفاق السياسي في اليمن بألية تضمن تحقيق انتخابات تنافسية شفافة ونزيهة.

### ● توصيات بشأن الإنفاق السياسي:

- التأكيد على إعداد تشريع بشراكة بين الحكومة والبرلمان والأحزاب والمجتمع المدني يضمن شفافية التمويل والإنفاق الانتخابي من حيث الآتي:
- ١- تحديد مصادر التمويل الحكومي وغير الحكومي وأبواب الإنفاق الانتخابي بما يضمن المساواة بين كل المرشحين من الأحزاب والمستقلين.
- ٢- توفير آلية شفافة للدعم الحكومي للمرشحين في الانتخابات العامة، حزبين ومستقلين.
- ٣- تحديد سقف للتمويل الانتخابي للأفراد والأحزاب بما يحقق المساواة، وتخصيص موارد لدعم ترشيح المرأة.
- ٤- الزام الأحزاب والمرشحين بالإعلان عن موازناتهم ومصادر تمويلهم بخصوص الانتخابات.
- ٥- حظر التمويل السري والخارجي للأحزاب والمرشحين.
- ٦- حظر استغلال الجمعيات الخيرية والمساجد من أي حزب أو مرشح في الانتخابات.
- ٧- حظر استغلال المال العام والوظيفة العامة والمنشآت العامة لصالح أي حزب أو مرشح خارج إطار التمويل القانوني.
- ٨- وضع آلية شفافة لرقابة اللجنة العليا للانتخابات على التمويل والإنفاق الانتخابي، وإعادة هيكلة أجهزتها بما يمنحها الاستقلالية التامة.

- ٩- وضع آلية شفافة لدور المجتمع المدني والإعلام في الرقابة على الانتخابات في كل مراحلها وخاصة مراقبة التمويل والإنفاق الانتخابي.
- ١٠- وضع إجراءات قانونية تعاقب على المخالفات في التمويل والإنفاق الانتخابي.
- ١١- إلغاء فوز أي مرشح يخرق السقف المحدد للصرف في حال ثبت ذلك عليه قضائياً.
- ١٢- المساواة بين المرشحين فيما يتعلق بتلقي التبرعات والدعم الانتخابي للمرشحين بصرف النظر عن نوعية الانتخابات.
- ١٣- إجبار الدولة على نشر حجم دعمها للأحزاب والتنظيمات السياسية ونشر ذلك علناً كون الدعم من الموازنة العامة.
- ١٤- إلزام جميع الأحزاب والتنظيمات السياسية بالشفافية وآليات مكافحة الفساد، وإلزام قيادات الصف الأول في الأحزاب بتقديم ونشر إقرارات ذممها المالية.
- ١٥- وضع ميثاق شرف للأحزاب تلتزم فيه بخصوص شفافية التمويل والأنفاق الانتخابي.

#### ● توصيات بشأن إدارة الانتخابات:

- ١- ضرورة إنشاء هيئة إدارية انتخابية دائمة ومهنية ومستقلة ومحيدة أو إعادة النظر في تشكيل اللجنة العليا للانتخابات بحيث تكون أكثر استقلالية عبر اشتراط أن يكون أعضاؤها غير منتمين سياسياً.
- ٢- ضرورة سرعة تجاوب اللجنة العليا للانتخابات مع شكاوى منظمات المجتمع المدني التي تتابع العملية الانتخابية، مع توفير لجان تتفاعل مع الشكاوى في المقر الرئيس للجنة العليا و في كل لجنة فرعية.
- ٣- تفعيل دور اللجنة بمراجعة دورية لنفقات الدعاية الانتخابية لكل مرشح بشكل فعلي وحقيقي ونشر نتائج ذلك، ومحاسبة من يتجاوز الحد الأقصى لتكلفة الدعاية وتحديد عقوبة لذلك.

#### ● توصيات بشأن المجتمع المدني والإعلام:

- ١- وضع آلية واضحة خاصة بدور منظمات المجتمع المدني خلال الانتخابات وتسهيل عمل هذه المنظمات في متابعة الانتخابات خاصة في مراقبة التمويل والإنفاق الانتخابي.
- ٢- رفع مستوى الوعي الانتخابي لدى المواطنين كونهم أهم أداة رقابة على المرشحين لا مجرد أصوات عابرة تشتري بالمال، وتحديد رفح مستوى وعي المواطنين بخصوص العدالة الاجتماعية وتكافؤ الفرص وجرائم الاستخدام غير المشروع للمال أثناء الانتخابات.
- ٣- تكثف منظمات المجتمع المدني وبالأخص المتخصصة بتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد أنشطتها في مجال التوعية العامة بالانتخابات بشكل عام وتدريب الناشطين والإعلاميين على مراقبة التمويل والإنفاق الانتخابي بوجه خاص.
- ٤- إلغاء تبعية وسائل الإعلام للجهات الحكومية، و ضرورة النص بشكل واضح و صريح على التزام وسائل الإعلام المسموعة والمرئية والمقروءة سواء كانت عامة أو حزبية أو خاصة بالحيده والموضوعية.

- ٥- رفع القيود والاشتراطات على إصدار وإنشاء الصحف والقنوات والإذاعات وغيرها من وسائل الإعلام بما يسمح للقوى السياسية المختلفة بالتعبير عن نفسها للجماهير.
- ٦- تضمين الحياد على الرقابة الانتخابية في ميثاق الشرف الصحفي عبر رقابة الصحفيين كرادع مهني ومن لا يلتزم بذلك فترة الانتخابات ويظهر تحيزاً لامهنياً في التناول يتوجب فصله من النقابة.

### ● توصيات عامة:

- ١- ضرورة النص صراحة في القانون على التزام المعايير الدولية المتبعة في الانتخابات مثل معايير الشفافية والنزاهة.
- ٢- تغليظ العقوبة بالنسبة للموظفين العموميين الذين يرتكبون الجرائم الانتخابية أو الذين يستغلون وظائفهم للتأثير على الناخبين لمصلحة أحد المرشحين.. أن تشمل العقوبة العزل من الوظيفة.
- ٣- الأخذ بنظام القائمة النسبية كنظام انتخابي مناسب لليمن على أن تكون الأقاليم المقترحة هي دوائر انتخابية لما لهذا من أهمية في تحقيق العدالة والابتعاد قدر الإمكان عن التحكم في النتائج المسبقة للانتخابات عبر نظام الفائز الأول التي تتحكم فيه العصبية القبلية والإغراءات المالية.
- ٤- الأخذ بمعيار التمثيل الجغرافي ومعيار التمثيل الاجتماعي و معيار التمثيل السياسي ومعيار التمثيل الوطني عند الأخذ بنظام القائمة النسبية.
- ٥- الأخذ بنظام تناسب العضوية المختلطة الذي يقوم على المزوجة بين نظام الدائرة الفردية ونظام القائمة النسبية، لما يمثله من معالجات لمسائل مهمة، كضرورة مشاركة المرشحين المستقلين في العملية الانتخابية، والتفاوت في نسبة ما تحصل عليه الأحزاب من أصوات مع ما تحصل عليه من مقاعد في مجلس النواب.
- ٦- رصد أداء المؤسسات الحكومية وقت الانتخابات وتفعيل التشريعات الرادعة ضد أي موظف عام ثبت عليه استخدام المال العام والأصول العامة في العملية الانتخابية لصالح مرشحين.
- ٧- إلغاء الرسوم المفروضة على مرشحي الانتخابات المحلية مقابل ما سمي بإزالة الملصقات الدعائية.
- ٨- إلغاء الشروط القانونية الخاصة بإرفاق الطعون الانتخابية بمبالغ مالية تودع لدى المحاكم كضمان لصحة الطعون نظراً لما مثلته من عوائق وقيود حالت دون تصحيح الأوضاع الفاسدة المرافقة للعمليات الانتخابية.

### ● توصيات للمنظمات الدولية:

- ١- على المنظمات الدولية أن تدعم منظمات المجتمع المدني لتقوم بدورها في التوعوية والتدريب وإصدار مطبوعات متعلقة بالانتخابات والرقابة عليها وبالأخص التمويل والإنفاق الانتخابي.
- ٢- ضغط المنظمات الدولية على الحكومة لتنفيذ الاتفاقيات المتعلقة بتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد، خاصة في مجال الانتخابات.

# 11

## مسودة نصوص قانونية لتعزيز شفافية الإنفاق السياسي في اليمن

اعداد: بجاش سعيد المخلافي



الانتخابات هي الوسيلة الأساسية للتداول السلمي للسلطة وممارسة العملية الديمقراطية. وقد أكد دستور الجمهورية اليمنية على الديمقراطية والتعددية السياسية، ونتيجة لذلك أجريت انتخابات عديدة برلمانية ومحلية ورئاسية منذ تحقيق الوحدة اليمنية عام ١٩٩٠، وقد أظهرت نتائجها واقعيًا وجود جوانب قصور كبيرة في تلك الانتخابات، كما أبرزت الحاجة الماسة إلى تطوير العملية الانتخابية برمتها، بما في ذلك الجانب التشريعي سواء في الدستور أو في قانون الانتخابات أو في قانون الأحزاب. ومن أبرز جوانب القصور التشريعي ما يتعلق بالإنفاق السياسي، حيث خلت تلك القوانين من تنظيم هذا الجانب.

وفي هذه المسودة القانونية الهادفة إلى توفير آلية شفافة لتنظيم ومراقبة التمويل والإنفاق الانتخابي، لن نتناول موضوع الدعم الحكومي الذي يقدم إلى الأحزاب بصورة عامة، فهذا موضوع يعالجه قانون الأحزاب، لكننا نتناول بشكل أدق التمويل والإنفاق الانتخابي على الحملات الانتخابية، وما يقدم من دعم حكومي لهذا الجانب في قانون الانتخابات.

ولا شك أن عدم تنظيم الإنفاق الانتخابي يساهم غالبًا في اجتماع المال والسياسة بما يؤدي إلى نتائج سلبية أبرزها وجود ساحة تنافس غير عادلة بين المرشحين، وفرص غير متكافئة للوصول إلى السلطة، وسيطرة الساسة المدعومين ماليًا على نتائج الانتخابات، وبالتالي إتاحة المجال للأموال غير المشروعة للسيطرة على السلطة وإضعاف حكم القانون.

ولقد بينت معظم التجارب الانتخابية في العالم أن أي انتخابات حرة ونزيهة تستوجب تأمين أعلى مستوى من تكافؤ الفرص بين المتنافسين، وتقوم فلسفة تنظيم الإنفاق الانتخابي في الأساس على وضع حد أقصى للإنفاق لمنع المرشحين ذوي الإمكانيات المادية من تجاوزه، وهذا ما نسعى إليه ضمن في هذه المسودة القانونية.

ومن دواعي مناصرة هذه المسودة القانونية وضرورة إقرار ما تضمنته هو مصادقة الجمهورية اليمنية على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي تنص في الفقرة (٣) من المادة (٧) على «تنظر كل دولة طرف أيضاً في اتخاذ التدابير التشريعية والإدارية المناسبة، بما يتسق مع أهداف هذه الاتفاقية ووفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، لتعزيز الشفافية في تمويل الترشيحات لانتخاب شاغلي المناصب العمومية وفي تمويل الأحزاب السياسية، حيثما انطبق الحال». ووفقاً لهذا النص أصبحت اليمن ملزمة بعكس التزامها الدولي في تشريعات تعزز شفافية الإنفاق السياسي، وهنا تكمن أهمية هذه المسودة القانونية المعدة.

وللتوضيح ينبغي أن نشير إلى أن مسودة النصوص القانونية هذه تركزت في الأساس على تعديل لقانون الانتخابات النافذ، ولذلك ينبغي التأكيد على أننا لم نكرر النصوص القانونية التي تضمنها قانون الانتخابات النافذ التي تحظر استخدام المال العام لصالح أي من المرشحين أو الأحزاب، وكذا النصوص التي تتناول الدعم الحكومي غير المباشر مثل توفير مساحة للمرشحين في وسائل الإعلام العامة والأماكن المخصصة للدعاية الانتخابية وسواها، كون هذه النصوص ستتبقى ضمن القانون.

الأهم أن هذه المسودة من شأنها توفير آلية شفافة لتنظيم ومراقبة التمويل والإنفاق الانتخابي، وهي بذلك تمثل أرضية صلبة لقانون جديد للانتخابات من المقرر أن يصدر بعد أن ينجز مؤتمر الحوار الوطني الشامل مهامه، وفي مقدمتها الدستور الجديد، وتحديد شكل الدولة وشكل النظام السياسي الجديد، وكذلك تحديد النظام الانتخابي الأفضل لليمن.

## مشروع قانون رقم ( ) لسنة ٢٠١٣م باستحداث فصل في القانون رقم (١٣) لسنة ٢٠٠١م بشأن الانتخابات العامة والاستفتاء وتعديلاته

- باسم الشعب:  
رئيس الجمهورية:  
- بعد الاطلاع على دستور الجمهورية اليمنية.  
- وعلى القانون رقم (١٣) لسنة ٢٠٠١م بشأن الانتخابات العامة والاستفتاء وتعديلاته.  
- وعلى القانون رقم ( ) بالموافقة على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.  
- وبعد موافقة مجلسي النواب والوزراء.

// قرر //

**مادة (١):** يستحدث بموجب هذا القانون فصل خاص بالتمويل والإنفاق للحملات الانتخابية في القانون رقم (١٣) لسنة ٢٠٠١م بشأن الانتخابات العامة والاستفتاء ولهذا الغرض يعاد تسمية وتقسيم الباب الرابع من قانون الانتخابات العامة والاستفتاء على النحو التالي:

### الباب الرابع

### الدعاية الانتخابية

### الفصل الأول

تنظيم وضوابط الدعاية الانتخابية (مشمول حالياً في القانون النافذ)

### الفصل الثاني:

### التمويل والإنفاق الانتخابي:

### مادة (٢):

- أ- لأغراض تنفيذ أحكام هذا القانون يقصد بالتمويل والإنفاق الانتخابي المبالغ المالية التي يخصصها المرشحون من أموالهم لأية انتخابات عامة، والمساهمات والتبرعات التي يحصلون عليها من الغير وينفقونها في الدعاية الانتخابية التي تبدأ من تاريخ إغلاق باب الترشيح وتنتهي بإقفال صناديق الاقتراع.  
ب- تتولى اللجنة العليا للانتخابات التنظيم والرقابة على التمويل والإنفاق الانتخابي للمرشحين لأية انتخابات عامة ووضع الأدلة الإرشادية والضوابط والإجراءات وإعلانها وإتاحتها للتداول العام قبل فتح باب الترشيح لأية انتخابات عامة بمدة لا تقل عن شهر.  
ج- لمنظمات المجتمع المدني المحلية والدولية ووسائل الإعلام الحق في الرقابة على التمويل والإنفاق الانتخابي وعلى اللجنة العليا للانتخابات تمكينها من ممارسة هذا الحق من خلال إتاحة كل المعلومات المتعلقة بالتمويل والإنفاق

- الانتخابي، ومنح تراخيص مراقبة في حال احتياج المنظمات إليها لتسهيل ممارستها لعملية الرقابة.
- د- مع مراعاة الفقرة (ج) من هذه المادة للجنة العليا عدم منح ترخيص لأي منظمة مجتمع مدني لغرض الرقابة على التمويل والإنفاق للحملات الانتخابية للمرشحين اذا كانت معلومات تلك المنظمة وآليات عملها بما فيها موازنتها (دخل + إنفاق) ليست معلنة أو متاحة للتداول العام من خلال نشرها في موقعها الإلكتروني.
- ه- يحظر على المراقبين للتمويل والإنفاق الانتخابي استغلال المعلومات التي حصلوا عليها للحصول على أي مزية أو مصلحة من المرشحين، كما يحظر عليهم استخدام المعلومات التي حصلوا عليها لأغراض التشهير ضد أي من المرشحين.
- و- تسري أحكام هذا الفصل على المرشحين لأية انتخابات عامة بغض النظر عن صفة ترشحهم أو طريقة انتخابهم.
- ز- لا يجوز أن يتجاوز سقف التمويل والإنفاق الانتخابي لأي مرشح المبالغ المحددة في ما يلي:
- ١- المرشح لانتخابات منصب رئيس الجمهورية (١٠٠) مليون ريال يمني.
  - ٢- المرشح لانتخابات مجلس النواب (١٠) ملايين ريال يمني.
  - ٣- المرشح لانتخابات المجالس المحلية على مستوى المحافظة (٥) ملايين ريال يمني.
  - ٤- المرشح لانتخابات المجالس المحلية على مستوى المديرية (١) مليون ريال يمني.
- وفي حال العمل بنظام القائمة النسبية في الانتخابات يجب ألا يتجاوز حجم التمويل والإنفاق الانتخابي لكل مرشح السقف المحدد في هذه الفقرة، أيا كان عدد المرشحين في القائمة.
- ح- للجنة العليا للانتخابات إعادة النظر في مقدار هذه المبالغ وفقاً للظروف الاقتصادية مع مراعاة المادة (٧١) من القانون.

### مادة (٣):

- أ- مع عدم الإخلال بالشروط المنصوص عليها في القانون للترشح لأية انتخابات عامة يجب على كل مرشح قبل التقدم بطلب ترشحه أن يفتح حساباً مصرفياً في أي بنك يمني معتمد يسمى (حساب الدعاية الانتخابية) على أن يرفق المرشح عند التقدم بطلب ترشحه إفادة معتمدة من البنك تثبت فتح الحساب المذكور لديه وتبين رقم الحساب واسم صاحبه.
- ب- لا يخضع حساب الدعاية الانتخابية المنصوص عليه في الفقرة (أ) من هذه المادة للسرية المصرفية، ويعتبر المرشح متنازلاً حكماً عن السرية المصرفية لهذا الحساب بمجرد فتحه.
- ج- على المرشح أن يرفق بطلب ترشحه مذكرةً منه موثقة رسمياً تتضمن المخولين بالصرف من الحساب المصرفي واسم المحاسب أو مدقق الحسابات المخول بالصرف من ذلك الحساب.

د- يجب أن يتم استلام كافة التبرعات والمخصصات ودفع جميع النفقات الانتخابية عن طريق الحساب المصرفي خلال الحملة الانتخابية للمرشح.

#### مادة (٤):

- أ- مع مراعاة أحكام المواد (٤٠، ٧١، ١٤٣)،<sup>(١٥٠)</sup> من القانون، يجب أن تكون المساهمات والتبرعات المقدمة لصالح المرشحين من أشخاص طبيعيين أو اعتباريين يمينيين ومن أشخاص القطاع الخاص، ويحظر قبول أي مساهمات أو تبرعات من القطاع الحكومي أو المختلط، أو من أي دولة أجنبية أو شخص أجنبي طبيعي أو اعتباري أو من ممثليهم في اليمن أو أي جهة يساهم في رأس مالها شخص أجنبي، كما يحظر تلقي أي تبرعات مجهولة المصدر.
- ب- تعتبر مساهمة في تمويل الحملة الانتخابية للمرشح كل هبة أو تبرع أو هدية نقدية أو عينية تدفع للمرشح، ولا تعتبر مساهمة وفقاً لأحكام هذا القانون خدمات الأفراد الذين تطوعوا مع المرشح دون مقابل.
- ج- لا يحق لأي متبرع لصالح أي من المرشحين أن يتجاوز في تبرعه ما نسبته (٢٪) من السقف الأعلى المحدد لكل مرشح، ولا يجوز أن تتجاوز مجموع المساهمات والتبرعات سقف الإنفاق الانتخابي المحدد في الفقرة (ز) من المادة (٢) من هذا القانون.

#### مادة (٥):

- أ- لأغراض هذا القانون يعتبر من النفقات الانتخابية كل إنفاق مباشر أو غير مباشر يهدف إلى التسويق للمرشح في أية انتخابات عامة و تعد الأمثلة الآتية من أوجه الإنفاق الانتخابي:
- ١- إيجار الصالات والمكاتب.
  - ٢- تنظيم المهرجانات والتجمعات وإقامة الولائم.
  - ٣- إعداد المواد الدعائية ونشرها وتوزيعها مثل الكتيبات والمجلات والمنشورات.
  - ٤- تكاليف تصميم وطباعة وتوزيع ونشر الصور والملصقات واللوحات الإعلانية.
  - ٥- نفقات الاتصالات (تلفون - فاكس - انترنت).
  - ٦- تكاليف وأجور المندوبين.
  - ٧- أجور نقل الناخبين والعاملين في الحملة الانتخابية للمرشح.
  - ٨- أية تكاليف دعائية أو مدفوعات لمحطات البث أو الصحف أو المجلات أو أي وسائل نشر أخرى.
- ب- تحظر التبرعات والهبات النقدية والعينية التي يقدمها المرشحون للأفراد

(١٥٠) المادة (٤٠): يحظر الإنفاق على الدعاية الانتخابية من المال العام أو من ميزانية الوزارات والمؤسسات والشركات والهيئات العامة أو من دعم خارجي، كما يحظر استخدام المؤسسات والمرافق العامة للدعاية الانتخابية.

المادة (٧١): استثناءً من أحكام المادة (٤٠) من هذا القانون يمنح كل مرشح لمنصب رئيس الجمهورية مبلغاً مالياً يدفع له من الخزنة العامة للدولة بناءً على مقترح من هيئة رئاسة مجلس النواب وموافقة المجلس شريطة أن تكون المبالغ متساوية لكافة المرشحين وذلك دعماً لمواجهة تكاليف الحملة الانتخابية لكل منهم. (حدد المبلغ في انتخابات ٢٠٠٦ الرئاسية بـ: ٢٥ مليون ريال لكل مرشح).

المادة (١٤٣): لا يجوز تسخير إمكانيات الدولة ومواردها وأجهزتها وألياتها ومعداتها لصالح أي حزب أو تنظيم سياسي أو مرشح بصورة مباشرة أو غير مباشرة، ويعاقب من يقوم بذلك بالعقوبة المنصوص عليها في المادة (١٣٣) من هذا القانون.

وللجمعيات والاتحادات وأي مؤسسات أهلية غير ربحية أثناء فترة الحملة الانتخابية، ويستثنى من ذلك المرشحون الذين اعتادوا على الإنفاق على تلك المؤسسات أو على أولئك الأفراد بصورة اعتيادية ومنتظمة منذ ما لا يقل عن ثلاث سنوات قبل بدء فترة الدعاية الانتخابية، وللجنة العليا للانتخابات التأكد من صحة هذا الاستثناء.

ج- يحظر شراء أصوات الناخبين بأي شكل كان، وفي حالة ثبوت ارتكابها يعاقب المخالف بالعقوبة المنصوص عليها في المادة (١٣٣) من القانون.<sup>(١٥١)</sup>

مادة (٦): كل من قدم مساهمة أو تقاضى أجراً مقابل عمل أداه للمرشح ملزم بالإفصاح عند سؤاله من قبل اللجنة العليا للانتخابات أو من قبل أي مندوب منظمة أهلية أو وسيلة إعلامية.

مادة (٧): على أي مرشح لأية انتخابات عامة أن يقدم إلى اللجنة العليا للانتخابات خلال مدة لا تتجاوز ثلاثة أسابيع من يوم الاقتراع الآتي:

أ- بياناً مالياً شاملاً وفق الأصول المحاسبية موقفاً من المحاسب المخول بالصرف يتضمن بالتفصيل جميع المساهمات والتبرعات المقبوضة ومصادرها وتواريخها ومجموع النفقات الانتخابية وتواريخها، وأن يرفق بذلك البيان كل الوثائق المؤيدة مثل الإيصالات وسندات الصرف وغيرها، كما يرفق بها كشف مصرفي معمد من البنك المفتوح فيه حسابه المصرفي الخاص بالدعاية الانتخابية.

ب- إفادة من المرشح سواء أكان فردياً أو في قائمة موثقة رسمياً لدى المحكمة المختصة يقر فيها أن البيان المالي المذكور في الفقرة (أ) من هذه المادة صحيح وشامل لكل المساهمات والتبرعات والنفقات ويقر فيه بعدم وجود أي نفقات أو مساهمات أخرى.

ج- للجنة العليا للانتخابات حق الاطلاع في أي وقت تشاء على «حساب الحملة الانتخابية» لكل المرشحين وطلب أية معلومات ومستندات أو إيضاحات.

د- على اللجنة العليا للانتخابات مراجعة البيان المالي المقدم إليها من كل مرشح، ونشره مع نتائج مراجعتها في موقعها الإلكتروني خلال أسبوع من تسليم المرشح البيان المالي.

مادة (٨): يعد هذا التعديل جزءاً لا يتجزأ من القانون رقم (١٣) لسنة ٢٠٠١ بشأن الانتخابات العامة والاستفتاء وتعديلاته ويقرأ معه.

مادة (٩): يعمل بهذا القانون من تاريخ صدوره وينشر في الجريدة الرسمية.

صدر برئاسة الجمهورية - بصنعاء

بتاريخ / ١٤٣٤هـ الموافق / ٢٠١٣م

عبد ربه منصور هادي

رئيس الجمهورية

(١٥١) حدد نص المادة (١٣٣): العقوبة بالحبس مدة لا تزيد عن سنة مع عدم الإخلال بأي عقوبة أشد.