



مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان

دليل مراقبة التمويل الانتخابي



نشرت هذه الوثيقة أصلياً من قبل مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان (ODIHR) في عام 2015 بشكل دليل مراقبة //التمويل الانتخابي. وتم نشر هذه الترجمة العربية بدعم من مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان. الآراء والمعلومات الواردة في هذا الدليل لا تعبر بالضرورة عن سياسة أو موقف مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان.

فهرس المحتويات

6	المقدمة	1.
6	أ. عن الدليل	
7	ب. أهمية مراقبة تمويل الحملات الانتخابية	
7	ت. التزامات منظمة الأمن والتعاون في أوروبا والمعايير الدولية الأخرى	
9	ث. مقارنة مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان لمراقبة التمويل الانتخابي	
11	2. الملامح العامة لأنظمة التمويل الانتخابي	
11	أ. تمويل الأحزاب السياسية والحملات الانتخابية	
11	ب. التمويل الحكومي والخاص للحملات الانتخابية	
13	ت. مساهمات الحملة ونفقاتها	
13	ث. إعداد التقارير المالية للحملة والإفصاح عن التمويل	
14	ج. الإشراف والمراقبة	
14	ح. العقوبات وحق الانتصاف	
14	خ. إساءة استخدام موارد الدولة	
15	د. شراء الأصوات	
16	3. الإطار القانوني لتمويل الحملات	
16	أ. تقييم التشريعات الخاصة بالتمويل الانتخابي	
17	ب. هيكل الإطار القانوني	
18	ت. التشريعات الخاصة بتمويل الحملات مقابل تعليماتها	
18	ث. ضبط التوازن بين التشريعات الخاصة بتمويل الحملة وبين الحريات الأساسية	
20	ج. نقاط الاستفسار	
21	أ. المساهمات الحكومية في تمويل الحملات	
22	ب. المساهمات الخاصة في تمويل الحملات	
23	ت. الأحكام الخاصة بالقروض	
24	ث. النفقات المالية بالحملة	
25	ج. النفقات المالية بالحملة في يوم الانتخابات	
25	ح. الأحكام الخاصة بالأطراف الثالثة	
25	خ. نقاط الاستفسار	
27	5. إعداد التقارير والإفصاح	
27	أ. متطلبات إعداد التقارير	
28	ب. متطلبات الإفصاح	
29	ت. نقاط الاستفسار	
31	6. المراقبة والمتابعة	
31	أ. الرقابة المؤسسية	
32	ب. المسؤوليات المؤسسية	
33	ت. المراقبة من المجتمع المدني	
33	ث. المراقبة الدولية	
34	ج. نقاط الاستفسار	
35	7. العقوبات وسبل الانتصاف	

- أ. العقوبات الفعالة والمتناسبة والرادعة..... 35
- ب. فرض العقوبات 36
- ت. التقادم المسقط لمخالفة التشريعات..... 36
- ث. الطعون 37
- ج. نقاط الاستفسار 37
- 8. النساء والأقليات القومية والأشخاص ذوو الإعاقة..... 38**
- أ. النساء 38
- ب. الأقليات القومية والأشخاص ذوو الإعاقة..... 38
- ت. دور الأحزاب السياسية..... 39
- ث. نقاط الاستفسار 39
- 9. إعداد التقارير: إجراء التقييمات والتوصيات..... 41**
- 10. المتابعة..... 42**
- 11. المرفقات 44**

التمهيد

إن لقضايا تمويل الحملات الانتخابية تأثير كبير على نوعية الانتخابات. من غير وجود التمويل المناسب، للمرشحين والأحزاب فرصة ضئيلة لإجراء الحملة بطريقة فعالة وتوصيل رسالتهم للناخبين. وفي الوقت نفسه، لدى سلطات الدولة والمواطنين مصلحة مشروعة في التأكد من مدى إنصاف وشفافية نظام تمويل الحملات الانتخابية وما إذا كان هذا النظام يحد من احتمالات وقوع الفساد. ولذلك، على القوانين التي تحكم عملية تمويل الحملات إيجاد التوازن ما بين الحاجتين: الحاجة إلى احترام حرية التعبير من جهة، ومن جهة أخرى، الحاجة لضمان نزاهة العملية الانتخابية.

وسعيًا لتحقيق هذا التوازن، قامت الدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا بدراسة التشريعات الخاصة بتنظيم عملية تمويل الحملات الانتخابية بمختلف الطرق. وتعود كيفية معالجة هذه المسألة إلى الظروف الخاصة بكل دولة على حدة وتعتمد على نهجها ومقاربتها لدور التمويل الحكومي والتمويل الخاص في الحياة السياسية. وتطور معظم البلدان أنظمتها المتعلقة بتمويل الحملات الانتخابية تصدياً للتحديات الجديدة، بما فيها وجود الطلب المتزايد على المزيد من الشفافية والمزيد من المساءلة.

وبما أن تمويل الحملات يجذب اهتماماً متنامياً من الناخبين والمنظمين والمرشحين المتنافسين، فإنه أصبح أيضاً عنصراً أساسياً في منهجية مراقبة الانتخابات المعدة من قبل مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان. فمنذ فترة معينة أصبحنا نبعث أعداداً متزايدة من الخبراء المختصين في مجال التمويل الانتخابي وذلك بهدف مشاركتهم في أنشطة المراقبة والرصد وتزويد أجزاء تقاريرنا الخاصة بالمراقبة التمويل الانتخابي، والإدراج في هذه التقارير للمزيد من التوصيات حول كيفية تحسين عملية تمويل الحملات الانتخابية.

يوفر هذا الكتاب الدليل توجيهات لمراقبي الانتخابات حول كيفية التعامل مع مسألة تمويل الحملات الانتخابية ضمن عملية المراقبة العامة للانتخابات. فيجمع بين التفسيرات للجوانب الفنية المرتبطة بالتمويل الانتخابي وبين النصائح العملية للمراقبين بخصوص طرق مقارنة الموضوع. وقد وضعنا هذا الكتاب كجزء من الجهود المبذولة من مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان والرامية لتعزيز منهجيتنا وزيادة مستوى الاحترافية في مراقبة بعض الجوانب المتخصصة من الانتخابات.

ويحدونا الأمل بأن يساهم استخدام هذا الدليل في تعزيز نوعية المراقبة وجودة التوصيات المتعلقة بتمويل الحملات الانتخابية، وبأنه من خلال ذلك سيساعد الدول بجميع أنحاء منطقة منظمة الأمن والتعاون في أوروبا في جهودها الرامية إلى تحسين قواعد التمويل الانتخابي وممارساتها.

السيد مايكل جورج لينك

مدير مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان

دليل مراقبة التمويل الانتخابي الصادر عن مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان التابع لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا

1. المقدمة

أ. عن الدليل

يهدف هذا الكتاب لتوفير إرشاد أفضل لبعثات وفرق مراقبة الانتخابات التابعة لمكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان وذلك حول كيفية مقاربتها لتمويل الحملات الانتخابية كجزء من عملية المراقبة العامة للانتخابات. وفي حين أن مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان قد شمل مسألة تمويل الحملات في منهجته الخاصة بالمراقبة العامة، فيسعى هذا الدليل لوضع نهج أكثر انتظاماً وشمولاً لمراقبة هذا الجزء الهام من العملية الانتخابية¹. وتم إعداده من المساهمات المالية من خارج ميزانية مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان كجزء من جهوده المتواصلة لتعزيز منهجته ورفع مستوى الاحترافية في مراقبة بعض الجوانب المتخصصة من الانتخابات.

وينطبق هذا الكتاب الدليل على جميع أنواع أنشطة المراقبة التي يقوم بها مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان (بما فيها بعثات مراقبة الانتخابات، وبعثات مراقبة الانتخابات المحدودة النطاق، وبعثات تقييم الانتخابات، وفرق الخبراء الانتخابيين). وبما أن الأحكام واللوائح القانونية قد تختلف من دولة إلى أخرى اعتماداً على نوع الانتخاب أو الاستفتاء، إلا أن المبادئ والمقاربات المتبعة من أجل مراقبة التمويل الانتخابي تبقى هي نفسها.

ويخص هذا الدليل في المقام الأول محلي التمويل الانتخابي والمحللين السياسيين والقانونيين وغيرهم من أعضاء الفرق الأساسية للمراقبة، بالإضافة إلى إمكانية الاستفادة منه أيضاً من قبل المراقبين الطويلي الأمد والمراقبين القصيري الأمد. كما يتوقع مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان أن مجموعات أخرى من المراقبين الدوليين والمراقبين المواطنين الراغبين في تحسين قواعد تمويل الحملات الانتخابية والممارسات المتعلقة بها سوف يستخدمون هذا الكتاب أيضاً.

ويركز هذا الدليل على المواضيع التالية:

- المقدمة في التمويل الانتخابي بما في ذلك: الشرح العام لأسباب أهمية مراقبة تمويل الحملات؛ التزامات منظمة الأمن والتعاون في أوروبا والمعايير الدولية الأخرى ذات الصلة؛ المقاربة الخاصة بمكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان بشأن تمويل الحملات الانتخابية (الفصل 1)؛
- شرح الملامح العامة لنظم التمويل الانتخابي (الفصل 2)؛
- كيفية مراجعة الإطار القانوني المتعلق بتمويل الحملات الانتخابية (الفصل 3)؛
- كيفية تقييم القيود المفروضة على المساهمات والنفقات الخاصة بالتمويل الانتخابي (الفصل 4)؛
- كيفية تقييم إعداد التقارير والإفصاح عن تمويل الحملات الانتخابية (الفصل 5).
- كيفية تقييم الرقابة والرصد للتمويل الانتخابي (الفصل 6)؛
- كيفية تقييم العقوبات وسبل الانتصاف المتوفرة بأنظمة تمويل الحملات الانتخابية (الفصل 7)؛
- كيفية تأثير قواعد التمويل الانتخابي على مشاركة النساء والأقليات القومية والأشخاص ذوي الإعاقة بالانتخابات، (الفصل 8)،

¹ويأتي هذا الكتاب تكميلاً لدليل مراقبة الانتخابات والمطبوعات التالية الصادرة عن مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان/منظمة الأمن والتعاون في أوروبا وبنبغي قراءته بالاشتراك معها: دليل المبادئ التوجيهية لمراجعة الإطار القانوني للانتخابات، ودليل مراقبي الانتخابات الطويلي الأمد، ودليل رصد مشاركة المرأة في الانتخابات، ودليل المراقبة وتعزيز مشاركة الأقليات الوطنية في العملية الانتخابية. كلها متاحة في موقع <http://www.osce.org/odihr/elections/75352>

- كيفية التقييم وتقديم التوصيات الخاصة بتمويل الحملات الانتخابية (الفصل 9)؛
- كيفية مساعدة الدول المشاركة بالمنظمة في متابعة التوصيات (الفصل 10).

ويجمع هذا الدليل بين شرح الجوانب الفنية المرتبطة بتمويل الحملات الانتخابية وبين النصائح العملية للمراقبين بخصوص طرق مقاربتهم للموضوع. قوائم المراجعة متوفرة في آخر كل فصل بالكتاب وتسلط الضوء على نقاط الاستفسار الرئيسية التي قد تفيد المراقبين في عملهم.

ب. أهمية مراقبة تمويل الحملات الانتخابية

إن لقضايا تمويل الحملات الانتخابية تأثير كبير على نوعية الانتخابات. كما أن التمويل المناسب للمرشحين والأحزاب أمر جوهري يمكنهم من توصيل رسالتهم للناخبين. وفي الوقت نفسه، لدى سلطات الدولة والمواطنين مصلحة مشروعة في التأكد من مدى إنصاف وشفافية نظام تمويل الحملات الانتخابية وما إذا كان هذا النظام يحد من احتمالات وقوع الفساد في العملية الديمقراطية. ولذلك، على القوانين التي تحكم عملية التمويل الانتخابي إيجاد التوازن ما بين الحاجة إلى احترام حرية التعبير وبين الحاجة لكفالة نزاهة العملية الانتخابية.

ولتحقيق هذا التوازن، قامت الدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا بدراسة التشريعات الخاصة بتنظيم عملية التمويل الانتخابي بطرق عديدة تختلف فيما بينها البعض حسب الظروف والمقاربات الخاصة لدور التمويل الحكومي والتمويل الخاص في الحياة السياسية. وتطور معظم الدول المشاركة أنظمتها التمويلية تصدياً للتحديات الجديدة، بما فيها ظهور الطلب المتزايد على المزيد من الشفافية والمساءلة. غير أنه من المضلل الافتراض أن هناك نموذج مثالي واحد للإشراف على تمويل الحملات الانتخابية، فتشهد منطقة منظمة الأمن والتعاون في أوروبا تطبيقاً للأطر التنظيمية المتنوعة.

وبما أن تمويل الحملات يجذب اهتماماً متنامياً من الناخبين والمنظمين والمرشحين المتنافسين، فإنه أصبح أيضاً عنصراً أساسياً في منهجية مراقبة الانتخابات المعدة من قبل مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان. ونظراً للحساسية المتزايدة حول مسألة تمويل الحملات الانتخابية في صفوف الناخبين والمرشحين والأحزاب ومنظمي الانتخابات ووسائل الإعلام، فيوفر ذلك الآن فرصة سانحة لوضع منهجية أكثر شمولاً وتوحيداً قياسياً لعملية مراقبة هذا الجانب من العملية الانتخابية.

ت. التزامات منظمة الأمن والتعاون في أوروبا والمعايير الدولية الأخرى

ينبغي تقييم مسألة تمويل الحملات الانتخابية مثل غيرها من نواحي العملية الانتخابية في ضوء التزامات منظمة الأمن والتعاون في أوروبا والمعايير الدولية الأخرى الخاصة بالانتخابات الديمقراطية، وكذلك في ضوء الممارسات الانتخابية الجيدة والتشريعات الوطنية. الالتزامات والمعايير السارية حالياً والصادرة عن منظمة الأمن والتعاون في أوروبا للدول المشاركة في مجال التمويل الانتخابي تشمل تلك الالتزامات والمعايير المنصوص عليها في وثيقة كوبنهاغن الصادرة في عام 1990م عن منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، فضلاً عن تلك التي تبنتها منظمة الأمم المتحدة ومجلس أوروبا ورابطة الدول المستقلة. ويحتوي المرفق "ب" على مقتطفات أكثر تفصيلاً من الصكوك الدولية المشار إليها أدناه.

وتشير وثيقة كوبنهاغن الصادرة في عام 1990م عن منظمة الأمن والتعاون في أوروبا إلى مبدأ المعاملة بالمساواة والشفافية في الحملات الانتخابية الأمران اللذان يكونان جزءاً من إطار النظام الفعال للتمويل الانتخابي. وتلزم الفقرات 7.6 و 7.7 من وثيقة كوبنهاغن الدول المشاركة "للسماح بالحملات السياسية وتنفيذها في مناخ حر وعادل"، ومع تزويد "الضمانات القانونية اللازمة التي تتيح [للمرشحين والأحزاب] القدرة على التنافس مع بعضهم البعض على أساس المعاملة بالمساواة أمام القانون وأمام السلطات الأخرى"

وتنص الفقرة 5.4 من وثيقة كوبنهاغن (الصادرة عن منظمة الأمن والتعاون في أوروبا في عام 1990م) على الحماية ذات الصلة ضد سوء استخدام موارد الدولة وذلك من خلال القيام "بالفصل الواضح ما بين الدولة وبين الأحزاب السياسية، وعلى وجه الخصوص، لا يجوز دمج الأحزاب السياسية في الدولة". أما الفقرة 5.10 فتفيد موضوع الجزاءات التي يمكن فرضها في مجال تمويل الحملات الانتخابية وتنص على أنه "للجميع وسيلة الانتصاف الفعالة ضد القرارات الإدارية".

وتنص الفقرة 24 من وثيقة كوبنهاغن (الصادرة عن منظمة الأمن والتعاون في أوروبا في عام 1990م) على ضرورة التطبيق المنصف لقوانين تمويل الحملات الانتخابية ورصدها بطريقة فعالة، وتشير الفقرة إلى أنه على الدول المشاركة واجب ضمان عدم تقييد أية من الحريات الأساسية "بطريقة تسيء استعمالها أو بطريقة تعسفية، ولكن بطريقة تكفل الممارسة الفعلية لهذه الحقوق".

وتسلط اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد من عام 2003 الضوء على ضرورة وجود الشفافية مشيرة في المادة 7.3 إلى أن "كل دولة طرف تنظر أيضا في اتخاذ التدابير التشريعية والإدارية المناسبة... لتعزيز الشفافية في تمويل الترشيحات لانتخاب شاغلي المناصب العمومية". وتنص الفقرة 19 من التعليق العام رقم 25 الصادر عن لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان من عام 1996 والمتعلق بالمادة 25 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على وجوب تطبيق تقييدات معقولة لتكاليف الحملة "حيثما يكون ذلك ضروريا لضمان عدم تقييد الناخبين من التمتع بحرية الاقتراع أو عدم تفويض العملية الديمقراطية عن طريق الإنفاق غير المتناسب نيابة عن أي مرشح أو حزب".

وبالإضافة إلى ذلك، فإن اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة الصادرة عن الأمم المتحدة في 2006، واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة والصادرة في عام 1979، واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز العنصري الصادرة في عام 1965، تنص جميعاً على التدابير الخاصة لتشجيع مشاركة أكثر توازناً من هذه الفئات الاجتماعية. وقد يساهم بعض من مستويات تمويل الحملات الانتخابية العامة في تحقيق هذا الهدف.

كما وتنص التوصية رقم (2003)4 الصادرة عن اللجنة الوزارية لمجلس أوروبا على القواعد المشتركة لمكافحة الفساد في تمويل الأحزاب السياسية والحملات الانتخابية. وتوصي اللجنة بأن "تتبنى حكومات الدول الأعضاء في نظمها القانونية الوطنية أحكاماً قانونية ضد الفساد في تمويل الأحزاب السياسية والحملات الانتخابية"، وذلك مع الإشارة المحددة إلى المتطلبات المتعلقة بتقييدات النفقات والإفصاح وإعداد التقارير والمراقبة المستقلة والإشراف. كما تضيف التوصية أنه من الواجب أن تخضع الأحزاب السياسية "لعقوبات فعالة ومتناسبة وراذعة" على انتهاكاتها لقوانين التمويل السياسي.

وعلاوة على ذلك، تنص التوصية رقم 1516(2001) للجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا على أنه "من أجل الحفاظ على ثقة المواطنين ورفعها في الأنظمة السياسية، على الدول الأعضاء بمجلس أوروبا تبني القواعد التي تحكم تمويل الأحزاب السياسية والحملات الانتخابية".

وتنص اتفاقية معايير الانتخابات الديمقراطية والحقوق والحريات الانتخابية في الدول الأعضاء برابطة الدول المستقلة والصادرة في عام 2002، في مادتها 10، على "التمويل العادل والعلني للانتخابات والحملات الانتخابية للمرشحين والأحزاب السياسية". وتتضمن المادة 12 التوجيهات بشأن إعداد التقارير والإشراف والعقوبات المتعلقة بتمويل الحملات الانتخابية.

وهناك أيضاً عدد كبير من الممارسات الجيدة في مجال تمويل الحملات الانتخابية. وتشدد مدونة الممارسات الجيدة الخاصة بالشؤون الانتخابية والصادرة في 2002 عن لجنة البندقية بمجلس أوروبا (مدونة الممارسات الجيدة) في فصلها I.2.3 و II.3 على وجود الحاجة إلى الشفافية وتكافؤ الفرص والإشراف الفعال. وترد الممارسات الجيدة الإضافية الواسعة النطاق في التوجيهات الخاصة بتنظيم الأحزاب السياسية والصادرة في عام 2010 عن لجنة

البندقية ومكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان، فضلا عن التقارير الجماعية الصادرة عن مجموعة الدول المكافحة للفساد بمجلس أوروبا (غريكو) والتي تشمل تقييم تمويل الأحزاب والحملات الانتخابية في الدول الـ49 الأعضاء بـ"غريكو" جميعها من الدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا. وقد وضعت هذه التقارير والممارسات الجيدة بشكل جماعي وتخص الإجراءات المحددة فيما يتعلق بالشفافية وتكافؤ الفرص والمساءلة ومنع تضارب المصالح وإعداد التقارير والرقابة والعقوبات والتدابير التي يمكن اتخاذها لتعزيزاً لمشاركة الفئات المهمشة (مثل المرأة والأقليات القومية) من خلال التمويل الحكومي للحملات الانتخابية.

وقد لعبت الأحكام الصادرة عن المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان دوراً متزايداً في تنفيذ وإدراج اللوائح القانونية المرتبطة بتمويل الحملات الانتخابية. وتم تفسير بعض من أحكام الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان في سياقات تمويل الحملات الانتخابية، بما في ذلك علاقاتها بحريتي التعبير وتكوين الجمعيات. كما أنه تم إصدار الأحكام في قضايا تمويل الحملات الانتخابية بالعديد من المحاكم الوطنية، بما في ذلك، ما تجدر الإشارة إليه، من المحكمة العليا في الولايات المتحدة الأمريكية.

ومن أجل الوفاء بهذه الالتزامات والمعايير، تستفيد الهيئات المسؤولة عن رقابة تمويل الحملات الانتخابية من وجود بعض الأدوات الداعمة لأداء دورها بفعالية، بما يتفق مع الممارسات التنظيمية الجيدة. وكما نوقش في الفصل 6 لهذا الكتاب، من الممكن أن تشمل هذه الأدوات الصلاحيات التنظيمية والسياسات المنشورة والتوظيف الملائم والإجراءات الداخلية المكتوبة. ويساعد استخدام هذه الأدوات على التبيين أن هيئة الرقابة تعمل وفقاً للممارسة التنظيمية الجيدة وذلك بمعنى اتخاذ القرارات بطريقة متسقة ومتناسبة وغير منحازة فضلاً عن قيامها بالإجراءات الشفافة والخاضعة للمساءلة.

ث. مقارنة مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان لمراقبة التمويل الانتخابي

يقوم مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان برصد عملية تمويل الحملات الانتخابية بطريقة مماثلة لكيفية رصده لغيرها من العناصر الانتخابية. فينظر مراقبو المكتب إلى الإطار القانوني والإجراءات المتعلقة بتمويل الحملة؛ إلا أنه ليس من صلاحياتهم تدقيق أو تحديد مستوى دقة المساهمات التمويلية للحملة أو إنفاقها أو تقاريرها.

كما أن النطاق الكلي لأنشطة تمويل الحملات الانتخابية لا يتطابق تماماً مع فترة قيام مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان بمراقبة الأنشطة الانتخابية. فتجرى بعض الإجراءات في وقت مبكر، أما بعض عناصرها الجوهرية الأخرى لا تقام إلا بعد انتهاء فترة المراقبة. ويتم إيلاء الاهتمام الخاص لصدور التقارير النهائية المتعلقة بتمويل الحملات الانتخابية والذي غالباً ما يحدث بعد مرور عدة أشهر من يوم الانتخابات أي عادة بعد أن تكون بعثة مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان قد أنهت مهمتها. ومع ذلك، بإمكان أعضاء الفريق الأساسي، وكذلك المراقبين الطويلي الأمد والقصيري الأمد متابعة جمع المعلومات الكافية لإجراء تقييم واسع الاطلاع.

ولبعض أعضاء الفريق الأساسي أدوار ووظائف محددة في تقييم عملية تمويل الحملات الانتخابية. وفي حالة ظهور تساؤلات حول قضايا معينة متصلة بالتمويل، بإمكان مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان ندب أخصائيي التمويل الانتخابي لإعداد تحليل أكثر شمولاً لهذه العملية. ويتم تكليف محلل التمويل الانتخابي بالمهام التالية:

- مراجعة القوانين والأنظمة والإجراءات المتعلقة بتمويل الحملات الانتخابية والتحديد ما إذا كان الإطار القانوني يتماشى مع التزامات منظمة الأمن والتعاون في أوروبا والمعايير الدولية الأخرى؛

- مقابلة المختصين المسؤولين عن الإشراف على قواعد التمويل وذلك لتقييم مدى وكيفية وفائهم لمسؤولياتهم؛

• مقابلة المرشحين والأحزاب لمناقشة مستوى ثقتهم في نظام تمويل الحملات الانتخابية والاستماع إلى مخاوفهم وهمومهم إن وجدت. وغالباً ما فإن وجهات نظر الأحزاب السياسية والمرشحين تعطي مؤشراً جيداً لما إذا كانت قوانين التمويل الانتخابي مناسبة لظروف حالة دولة معينة؛

• مقابلة منظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام التي تنشط في مراقبة التمويل السياسي وتمويل الحملات الانتخابية وأخذ آرائها بالاعتبار حول فعالية نظام التمويل الانتخابي. وقد يقدم ممثلو المجتمع المدني والإعلام وجهات نظر بديلة وغير متحيزة عن اللوائح القانونية والهيئة الرقابية؛

• التقييم ما إذا كانت النساء أو الأقليات القومية أو الأشخاص ذوو الإعاقة يواجهون أية عقبات قانونية أو إدارية أو عملية في التمتع بمساواة المعاملة والوصول إلى التمويل الانتخابي؛

• تقديم توصيات واضحة وقابلة للتنفيذ بهدف تعزيز التشريعات والممارسات الخاصة بتمويل الحملات الانتخابية في بلد معين، ودعم الجهود الرامية إلى جعل الانتخابات تتماشى بطريقة أو ثق مع ما تنص عليه الالتزامات الصادرة عن منظمة الأمن والتعاون في أوروبا وغيرها من المعايير الدولية.

وإذا لم يتم إرسال محلل مسؤول عن التمويل الانتخابي، تقع هذه المهام عادة على عاتق المحلل القانوني أو المحلل السياسي يدعمهما محللون آخرون من الفريق الأساسي.

ويقوم المراقبون الطويلو الأمد بتقييم عمليات تمويل الحملات الانتخابية في مجالات المراقبة التي تخصصهم. وتحقيقاً لهذه الغاية، فإنهم يجتمعون مع المسؤولين المختصين والأحزاب السياسية والمرشحين على المستوى المحلي. وعلى المراقبين الطويلي الأمد التأهب من احتمال قيام المرشحين بإنفاق أكثر مما هو مسموح به ضمن الحدود القانونية أو عدم امتثالهم لمتطلبات الإفصاح أو استخدامهم للأموال بطريقة غير لائقة أو غير قانونية.

أما المراقبون القصيرو الأمد فبإمكانهم أيضاً مراقبة بعض الجوانب التي قد يكون لها تأثير غير مباشر على تمويل الحملة، مثل احتمال شراء الأصوات في يوم الانتخابات وإساءة استخدام موارد الدولة خلال المراحل الأخيرة من الحملة.

2. الملامح العامة لأنظمة التمويل الانتخابي

الكيانات القانونية

الكيانات القانونية عبارة عن الشركات والنقابات والمنظمات غير الحكومية والمؤسسات المتعاقدة مع الحكومة والأحزاب السياسية والصناديق.

تمويل الحملات الانتخابية عنصر خاص من عناصر عملية التمويل السياسي بمفهومها الأوسع. وبينما يتصل العديد من مراحل العملية الانتخابية بالأموال، إلا أن هذا الكتاب الدليل غير قادر على تغطية كل منها. ويشير هذا الفصل أدناه إلى

أهم السمات والمميزات المرتبطة بأنظمة تمويل الحملات الانتخابية، فضلا عن علاقتها بالقضايا ذات الصلة ومنها إساءة استخدام موارد الدولة وشراء الأصوات. ومن المهم تحديد الملامح الرئيسية لنظام تمويل كل حملة انتخابية في مرحلتها المبكرة وذلك لأن الأنظمة تختلف بصورة جذرية فيما بين الدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا.

أ. تمويل الأحزاب السياسية والحملات الانتخابية

تحتاج الأحزاب السياسية إلى التمويل المناسب لأداء وظائفها الأساسية، سواء خلال الانتخابات نفسها أو في الفترات ما بينها. وفي حين أن نشاط مراقبة الانتخابات يركز في المقام الأول على تمويل الحملات الانتخابية، فمن الضروري فهم الإطار الأوسع الساري المفعول للتمويل السياسي، الأمر الذي يشمل كلا من التمويل الانتخابي وتمويل الأحزاب السياسية. وقد لا تميز التشريعات بوضوح بين التمويل الروتيني للأحزاب السياسية وبين تمويل الحملات الانتخابية ذاتها، مما يتطلب الدراسة المتأنية للمسألتين.

ويتضمن تمويل الأحزاب السياسية المساهمات النقدية والعينية بالإضافة إلى النفقات التي تتحملها الأحزاب السياسية في أنشطتها الروتينية. ومن الممكن أن تشمل هذه الأنشطة، على سبيل المثال، إدارة الحزب بما فيه الرواتب وتكاليف استئجار المكاتب الدائمة، وتدريب أعضاء الحزب وانعقاد اجتماعاته الداخلية، ووضع السياسات وتوعية المواطنين.

ويتعلق تمويل الحملات الانتخابية بجميع المساهمات والمصروفات النقدية والعينية التي تقوم بها الأحزاب السياسية والمرشحون لأغراض انتخابية. وقد تشمل هذه الأنشطة، على سبيل المثال، استئجار المكاتب المؤقتة وتوظيف الموظفين، ودفع تكاليف الاتصالات والنقل المتعلقة بالحملة، وإقامة التجمعات الانتخابية، والقيام بالحملة المتجولة من باب إلى باب، وإنتاج مواد الحملة وإجراء الحملة الإعلانية والدعائية في وسائل الإعلام.

ولضمان وجود نظام تمويلي شفاف ونزيه، ينبغي إدراج كل من مسألتين تمويل الأحزاب السياسية الروتيني وتمويل الحملات الانتخابية في التشريعات. وقد ينطبق العديد من القضايا، مثل القيود المفروضة على مصادر التمويل المسموح بها على كلا النوعين من التمويل، في حين أن القضايا الأخرى مثل تقييدات الإنفاق قد لا تنطبق إلا على فترة الانتخابات عينها. كما وقد تختلف الجداول الزمنية ومستوى تفصيلية التقارير أيضاً بين هذين النوعين من التمويل. ومن الضروري أن تنص التشريعات بوضوح على الإطار الزمني الذي على المرشحين وغيرهم من أصحاب المصلحة الانتخابية خلاله الالتزام بقواعد تمويل الحملات الانتخابية.

ب. التمويل الحكومي والخاص للحملات الانتخابية

بشكل عام يمكن تقسيم مصادر التمويل المحتملة إلى التمويل الخاص - أي من قبل الأفراد أو الكيانات القانونية - والتمويل الحكومي - من قبل الدولة. ويسمح كلاهما بتقديم المساهمات المباشرة والعينية. وتطبق أغلبية الدول الأعضاء في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا النظام المختلط في تمويل الحملات الانتخابية والذي يجيز كلا من التمويل الحكومي والخاص.

ويشمل التمويل الحكومي للحملات الانتخابية التمويل المباشر وغير المباشر ويمكن تقديمه للأحزاب السياسية أو مباشرة للمرشحين. ويتضمن التمويل الحكومي المباشر للحملات الانتخابية المساندة المالية النقدية التي تخصصها الدولة للمرشحين/الأحزاب. ويعني التمويل الحكومي غير المباشر منح المرشحين/الأحزاب إمكانية الوصول إلى بعض الخدمات مجاناً أو بأسعار مخفضة، مثل الوصول إلى وسائل الإعلام العامة أو استخدام ممتلكات الدولة لأغراض الدعاية أو طباعة المواد الانتخابية أو استخدام الخدمات البريدية للدولة.

وعادة يستند التمويل الانتخابي الحكومي بمنطقة منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، حيثما وجد، إلى معايير مثل التمثيل البرلماني أو الحصول على النسبة المعينة من الأصوات أو عدد المرشحين الذين قَدَّمهم الحزب للانتخابات. ويتم تطبيق هذه المعايير إما قبل الانتخابات أو بعدها.

وقد يشمل التمويل الانتخابي الحكومي ما يلي:

- زيادة قدرة الأحزاب السياسية والمرشحين على الوصول إلى الناخبين، مما يسمح للناخبين باتخاذ قرارات أكثر استنارة؛

- تساوي حصة المشاركة بين الأحزاب السياسية والمرشحين بمختلف المستويات من الموارد المالية؛

- الحد من الفساد السياسي عن طريق تقليل اعتماد السياسيين على المانحين ذوي النفوذ؛ و / أو

- التأثير على سلوك الأحزاب السياسية، على سبيل المثال عن طريق اشتراط الشفافية المالية للحصول على التمويل، أو اشتراط التمويل الحكومي على إشراك المرأة أو الأقليات القومية.

ويشمل التمويل الخاص للحملات الانتخابية المساهمات المالية والعينية من الأفراد والكيانات القانونية والتي تُقدم مباشرة للأحزاب السياسية والمرشحين لأغراض الحملة الانتخابية.

وتشكل أنشطة جمع الأموال الأداة الرئيسية في الحصول على التمويل الخاص للحملة، أيا كانت مصادر التبرعات الخاصة. بالإضافة إلى ذلك، بإمكان الأحزاب السياسية تقديم التبرعات للمرشحين الذين يحق لهم أيضاً الاستفادة من مواردهم الشخصية. كما بإمكان الأحزاب والمرشحين الاقتراض من أجل تمويل أنشطة الحملة.

وقد يساعد التمويل الخاص للحملات الانتخابية على تحقيق الآتي:

- إشراك الناخبين وتشجيع مشاركة المواطنين في الانتخابات؛

- إظهار وجود الدعم للحزب أو المرشح في صفوف الجمهور؛

- توفير شكل من أشكال التعبير الحر عن الآراء السياسية؛

- التقليل من دور الحكومة أو تدخلها في الحملات الانتخابية؛

- الحد من احتمالات وقوع الفساد السياسي عن طريق التقليل من مدى اعتماد السياسيين على الدولة؛ و

- الحد من مدى الاعتماد على التمويل الحكومي الذي قد يوِّد الأحزاب ذات الدرجة المبالغ بها من البيروقراطية والتي تُحكم من الأعلى إلى الأسفل، من دون سبيل الاتصال بأنصارها على أرض الواقع.

ت. مساهمات الحملة ونفقاتها

تعريفات المساهمات والنفقات الخاصة بالحملة الانتخابية أمر أساسي لكل نظام يتم من خلاله تمويل الحملات الانتخابية.

وعموماً تشمل مساهمات الحملة كل التبرعات النقدية والهدايا ذات القيمة المالية والمنح العينية التي يقدمها الأفراد أو الكيانات القانونية للأغراض الانتخابية، وذلك مع علم المرشح أو الحزب السياسي بها وموافقته عليها. كما تشمل مساهمات الحملة الأموال المباشرة أو غير المباشرة المدفوعة من الدولة بغرض تمويل الحملة.

وقد تأتي مساهمات الحملة النقدية بشكل نقد أو حوالات مصرفية أو دفعات ببطاقات الائتمان والشيكات. أما المساهمات العينية فيمكن تعريفها بجميع الهدايا أو الخدمات أو الممتلكات المقدمة مجاناً أو بأسعار أقل من قيمتها السوقية. وتسمح تشريعات بعض الدول للأحزاب والمرشحين بالحصول على القروض لتمويل حملاتهم الانتخابية.

وتشمل نفقات الحملة عموماً كل المصروفات النقدية أو العينية التي يتحملها المرشح أو الحزب أو من ينوب عنه خلال الحملة الانتخابية لأغراض انتخابية.

أما تمويل الطرف الثالث فيشير إلى نفقات الحملة التي تُصرف بشكل مستقل عن أي مرشح أو حزب بهدف الترويج لمرشح أو حزب معين أو بهدف معارضته، سواء بشكل مباشر أو غير مباشر. ويُطلق على تمويل الطرف الثالث أحياناً تسمية "الحملة غير الحزبية" أو "الخطاب المستقل".

ومن الممارسات الواسعة الانتشار في جميع أنحاء منطقة منظمة الأمن والتعاون في أوروبا فرض قيود على المساهمات والنفقات الداخلة في التمويل الانتخابي وذلك من حيث قيمتها (القيود الكمية) و/أو مصدرها أو غرضها (القيود النوعية).

ث. إعداد التقارير المالية للحملة والإفصاح عن التمويل

إن محاسبة الأموال المخصصة للحملة والإفصاح عنها تدابير هامة لكفالة المساءلة والشفافية. فإن تقديم التقارير المالية إلى هيئة الرقابة يمكن المنظم من مراقبة مدى امتثال الأطراف للقواعد المطلوبة. وتساعد متطلبات الإفصاح العام على إعلام الجمهور عن مصادر حصول الأحزاب السياسية والمرشحين على دعمهم المالي وكذلك تسهم في تعزيز الشفافية والمساءلة في نظام تمويل الحملات الانتخابية.

ويُعتبر إعداد التقارير الخاصة بتمويل الحملة الانتخابية من أدوات السياسة الأساسية التي من شأنها ضمان امتثال المتنافسين الانتخابيين لتشريعات التمويل الانتخابي بطريقة منهجية وشاملة. وتنص هذه التشريعات عموماً على المعلومات التي يتوجب على الأحزاب السياسية والمرشحين الإفصاح عنها فيما يتعلق بمساهماتهم ونفقاتهم المالية في الحملة الانتخابية، وكذلك على مواعيد وكيفية تقديمهم لتلك التقارير. وتساعد هذه المعلومات هيئة الرقابة في تقييم ما إذا كانت الأحزاب والمرشحين قد امتثلوا للقانون.

الإفصاح عن تمويل الحملة الانتخابية أمر ضروري لتوفير الشفافية والمساءلة. وتختلف متطلبات الإفصاح من دولة إلى أخرى، ولكنها قد تلزم المتنافسين الانتخابيين بالكشف علناً عن موجوداتهم ومطلوباتهم في مرحلة التسجيل، فضلاً عن هوية الجهات المانحة والتواريخ والمبالغ المدفوعة أو المصروفة خلال الحملة. في بعض الدول، تقوم هيئة الرقابة

بنشر هذه المعلومات، بينما في دول أخرى على المتنافسين السياسيين نشرها بأنفسهم. وفي الوقت نفسه، وتعزيزاً للشفافية، ينبغي أن تكفل متطلبات الإفصاح احترام الخصوصية والضمانات المطلوبة.

ج. الإشراف والمراقبة

الإشراف على الامتثال لقواعد تمويل الحملات الانتخابية ومراقبتها آليات مهمة لتعزيز الشفافية والتنفيذ الفعال للوائح القانونية.

غالباً ما يكون للدول هيئات إشراف مستقلة معنية برقابة مدى تنفيذ اللوائح الخاصة بتمويل الحملات الانتخابية، بما في ذلك نشر التقارير. وقد تختلف درجة استقلالية السلطة التنظيمية فيما بين الدول الأمر الذي بإمكانه التأثير على ثقة الجمهور في عملية تدقيق أموال الحملة وفعاليتها. ومن الممكن إدراج الضمانات التشريعية في القواعد التي تحكم انتخاب وتشكيل وصلاحيات هذه الهيئة، وذلك لتجنب ظهور تأثيرات حزبية أو ضغوطات من طرف الحكومة. ولزيادة فعاليتها، قد تشمل صلاحيات هيئة الرقابة أيضاً الحق في إصدار التوجيهات أو الإرشادات، والتحقق في الانتهاكات المزعومة للقواعد، وكذلك إما فرض العقوبات على المخالفين أو السعي من أجل فرضها.

وفي حين أن الرقابة الرسمية لتمويل الحملة الانتخابية تنصب في صلاحيات المنظم الرسمي، إلا إن عملية رصد الامتثال للوائح يمكن أيضاً أن تضطلع بها وسائل الإعلام ومنظمات المجتمع المدني والمراقبون الدوليون وهي الجهات التي بإمكانها لعب دور هام في تعزيز شفافية تمويل الحملة وخلق الضمانات ضد احتمال حدوث الانتهاكات. وأيضاً، يمكن للهيئات الدولية مثل "غريكو" القيام بدور هام في تحديد الممارسات الجيدة فيما يتعلق بالشفافية، فضلاً عن رصد مدى امتثال الدول لالتزامات تمويل الحملات الانتخابية ومعاييرها.

ح. العقوبات وحق الانتصاف

ينبغي فرض عقوبات على المتنافسين الانتخابيين الذين يخالفون اللوائح الخاصة بتمويل الحملات الانتخابية، ومن شأن هذه العقوبات القضاء على أي منافع تم الحصول عليها من غير الامتثال للقانون، وكذلك معاقبة من لا يلتزمون به وردع حالات عدم الامتثال في المستقبل. ويجب أن تكون العقوبات في جميع الأوقات موضوعية وواجبة النفاذ وفعالة ومنتاسبة مع العرض المحدد لها. ويمكن تطبيق مجموعة من العقوبات، بما فيها الإنذارات والغرامات الإدارية، وسحب التمويل الحكومي جزئياً أو كلياً، وفي حالة وقوع انتهاكات كبيرة - الملاحقة الجنائية.

وعند فرض العقوبات يجب كذلك توفير حق الوصول للانتصاف القضائي. في حين أن هيئة الرقابة قد تكون مسؤولة عن تحديد العقوبة، يجب أن تكون هناك فرصة للاستئناف أمام هيئة قضائية مختصة.

خ. إساءة استخدام موارد الدولة

وتنص الفقرة 5.4 من وثيقة كوينهاجن الصادرة عن منظمة الأمن والتعاون في أوروبا في عام 1990 على أن الدول المشاركة تحافظ على "الفصل الواضح بين الدولة والأحزاب السياسية. وعلى وجه الخصوص، لا يتم دمج الأحزاب السياسية مع الدولة". ويمكن تعريف إساءة استخدام موارد الدولة كمنفع غير مستحق قد يحصل عليه حزب أو مرشح معين من خلال استخدام مناصبه الرسمية أو علاقاته مع المؤسسات الحكومية، وذلك من أجل التأثير على نتائج الانتخابات. ومن الصعوبة بمكان التصدي لإساءة استخدام موارد الدولة من خلال اللوائح الرسمية وحدها فهذه الظاهرة تتطلب أيضاً اليقظة والرصد من طرف المجتمع المدني ووسائل الإعلام. وفي حين أنه من الممكن النظر في إساءة استخدام موارد الدولة من منظور تمويل الحملات الانتخابية، إلا أن مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان يقوم بتقييم هذه المسألة عموماً كجزء من مهمة مراقبته للحملة الانتخابية.

ومن أجل تنظيم استخدام موارد الدولة بطريقة فعالة، على التشريعات أن تحدد بوضوح ماهية الاستخدامات المسموح بها قانوناً وتلك الاستخدامات المحظورة. وبما أن الدولة ومؤسساتها تشارك في إدارة الانتخابات عن طريق توفيرها للتمويل الحكومي وتنظيم الحملة، ينبغي أن يكون هناك شرط قوي يستوجب المساواة في المعاملة وعدم الانحياز وعادلة النظام لجميع الأحزاب والمرشحين. وتشمل المشاكل الشائعة التي يمكن ملاحظتها عادة استخدام المكاتب أو مركبات السير الحكومية بالحملة الانتخابية وإشراك موظفي القطاع العام في أعمال الحملة خلال ساعات عملهم. ومن القواعد التي تساعد على منع وقوع الانتهاكات اشتراط عدم مشاركة الموظفين العموميين بالحملة ضمن ساعات العمل أو وجوب تنحيهم عن وظائفهم أو مناصبهم إن كانوا يريدون القيام بذلك. كما ينبغي اعتبار استخدام أي مورد من موارد الدولة المتاحة نوعاً من أنواع المساهمة في تمويل الحملة الأمر الذي يوجب بالتالي تبليغ الجهات المختصة بشأنه.

وفي بعض البلدان، كانت إساءة استخدام موارد الدولة مصحوبة بالضغط على موظفي القطاع العام، بما في ذلك فرض الحضور الإلزامي عليهم في مسيرات الحملة أو إلزامهم بالقيام بالمساهمات المالية لصالح الأحزاب الحاكمة. فينبغي حظر هذه الممارسات قانوناً من حيث المبدأ كما يجب منعها عملياً باعتبارها انتهاكات لموارد الدولة.

د. شراء الأصوات

يمكن تعريف شراء الأصوات بأنه شكل من أشكال سوء التصرف الانتخابي الهادف إلى زيادة عدد الأصوات التي يتلقاها مرشح أو حزب سياسي معين في الانتخابات وذلك من خلال تقديم الأموال أو المنافع الأخرى للناخبين مقابل أصواتهم. وغالباً ما يستهدف شراء الأصوات الفئات الأكثر ضعفاً في المجتمع مثل النساء أو الأقليات القومية. ولأن ظاهرة شراء الأصوات مصحوبة غالباً بنوع من الضغط ولأن الأطراف المتورطة فيها راغبة في الحفاظ على سرية الصفقة، فإنه قد يصعب التوصل إلى المصدر الأصلي للمعلومات أو التحقق من صحتها أو الحصول على أدلة ملموسة تثبت وقوع الشراء.

وقد يتضمن تعريف أوسع معنى لمصطلح شراء الأصوات أيضاً الزبائنية والمحسوبية ومنح الهدايا ذات القيمة العالية للناخبين أو المجموعات من الناخبين وذلك لإقناعهم بالتصويت لمرشح أو حزب معين. وربما يكون تحديد ومراقبة هذا النوع من شراء الأصوات أمراً أصعب، ولكنه محظور في العديد من الدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا. كما هناك فهم متزايد في التشريعات الوطنية بأن أي شكل من أشكال الهدايا الممنوحة للناخبين والتي تزيد قيمتها عن ثمن مواد الحملة الدعائية المنخفضة القيمة، يمكن اعتبارها شراءً للأصوات. وينبغي اعتبار كل مواد الحملة المنخفضة القيمة والتي توزع على الناخبين ويسمح بها القانون (مثل الأقلام أو سلاسل المفاتيح) على أنها من نفقات الحملة وبالتالي يجب شمولها بالتقارير المالية.

وعلى الرغم من أن هذه الممارسات قد يكون لها تأثير على الشفافية العامة والمساءلة المطلوبة لوجود نظام فعال يحكم تمويل الحملات الانتخابية، عادة ما يعالج مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان مسألة شراء الأصوات بشكل منفصل باعتبارها نوعاً خاصاً من التلاعب الانتخابي المبني على أساس الإكراه أو ترهيب الناخبين.

3. الإطار القانوني لتمويل الحملات

تمويل الحملات الانتخابية مجال قانوني متنامٍ، وفي السنوات الأخيرة بدأت العديد من الدول بإدراج التشريعات بهذا الخصوص أو بتعديل قوانينها المتبناة سابقاً. وهناك تنوع في الأنظمة القانونية الخاصة بالتمويل الانتخابي عبر منطقة الدول الأعضاء بمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، بدءاً من التشريعات الأكثر تساهلاً وليبرالية، وصولاً للأطر القانونية الأشد صرامة في التنظيم. وتشمل قواعد تمويل الحملات الانتخابية اللوائح القانونية المرتبطة بالمساهمات والمساعدات المالية والنفقات ومتطلبات الإفصاح والمقاصة والإنفاذ. ويوفر الفصل أدناه إرشادات عامة حول كيفية تقييم الإطار القانوني، مع مناقشة المقومات المحددة المتعلقة بالتمويل الانتخابي بمزيد من التفاصيل في الفصول التالية.

أ. تقييم التشريعات الخاصة بالتمويل الانتخابي

يتمثل دور المراقبين الرئيسي في تقييم مدى انعكاس التزامات منظمة الأمن والتعاون في أوروبا وغيرها من المعايير الدولية الخاصة بالانتخابات الديمقراطية في تشريعات التمويل الانتخابي وتقييم كيفية تنفيذها في الانتخابات على أرض الواقع. ويتطلب ذلك إجراء دراسة متأنية للمتطلبات الدستورية والقوانين والأنظمة الانتخابية. كما ينبغي النظر في سوابق الأحكام القضائية الصادرة بشأن أنظمة تمويل الحملات الانتخابية وما نتج عنها من التشريعات.

وعلى محلل التمويل الانتخابي تقييم جميع مصادر الأحكام القانونية التي تنظم عملية تمويل الحملات الانتخابية أو تؤثر فيها بطريقة أو أخرى. وفي بعض الحالات، القضايا التي لا تعالجها التشريعات الأساسية الخاصة بالتمويل الانتخابي مباشرة، يتم تناولها من قبل مقومات الإطار القانوني الأخرى مثل الدستور أو لوائح الأحزاب السياسية أو قانون حماية البيانات أو القانون الإداري. وقد يتوجب على المحلل النظر في التعليمات الصادرة عن الهيئة التنظيمية أو لجنة الانتخابات. وعند إعداده للتقييم، ينبغي أن يأخذ المحلل بعين الاعتبار أيضاً تلك الصكوك الدولية التي وقعت عليها أو صادقت عليها الدولة المعنية، وذلك من أجل الإشارة إليها في تقريره حسب الحاجة.

كما من واجب المحلل النظر في التقييمات والتقديرات السابقة للقانون الخاص بتمويل الحملات الانتخابية في البلاد، فضلاً عن الإطار القانوني بمفهومه الأوسع. ويمكن الاطلاع على هذه التحليلات المتضمنة في تقارير مراقبات الانتخابات الصادرة سابقاً عن منظمة الأمن والتعاون في أوروبا / مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان، وكذلك في الآراء القانونية الصادرة بصفة مشتركة من منظمة الأمن والتعاون في أوروبا / مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان ولجنة البندقية التابعة لمجلس أوروبا، وكذلك تقارير "غريكو" وفرق المراقبين الوطنية (المحلية). بالإضافة إلى ذلك، يمكن النظر في مضمون التقارير الخاصة بتمويل الحملات الانتخابية المعدة من المتنافسين الانتخابيين في الانتخابات الماضية.

وعلاوة على ذلك، على المحلل الوضع في اعتباره أن التقييم المعد منه ينبغي أن يشير بطريقة بناءة إلى التصحيحات والتعديلات والتحسينات والممارسات الجيدة التي يمكن إدراجها في العمل التشريعي، حتى إذا كان التقييم يكشف عن أوجه قصور خطيرة.

وأخيراً، ينبغي أن يوضع في الاعتبار أنه حتى في الحالات التي ينص فيها الإطار القانوني على أسس فنية شاملة تتعلق بإدارة قواعد تمويل الحملات الانتخابية، لا يكون هذا النظام فعالاً إلا إذا تم تنفيذه بشكل جيد. وذلك يتطلب أن تتصرف هيئة الرقابة وغيرها من الهيئات العامة المختصة بالموارد الكافية وأن تعمل بحسن النية ومع الإرادة السياسية لدعم نص القانون وروحه بطريقة غير منحازة.

ب. هيكل الإطار القانوني

تطبق الدول مختلف أنواع المقاربات التشريعية لتنظيم تمويل الحملات الانتخابية. فيمكن أن يتم ضم الأحكام المتعلقة بالتمويل الانتخابي بالدستور، إما صراحة أو من خلال السوابق القضائية الدستورية ذات الصلة. كما وقد يكون هناك قانون منفصل بشأن تمويل الحملات الانتخابية أو قانون التمويل السياسي الأوسع الذي يشمل تمويل الحملات الانتخابية وتمويل الأحزاب السياسية. وفي دول أخرى، يتم ضم الأحكام الخاصة بتمويل الحملات الانتخابية في التشريعات الانتخابية، في حين يتم دمج أحكام تمويل الأحزاب في التشريعات المتعلقة بالأحزاب السياسية. وقد تكون هناك أيضاً مواد قانونية إضافية في القانون الجنائي، مثل قانون العقوبات، وكذلك التشريعات التي تحكم التدابير الخاصة بمكافحة الفساد ومراجعة الحسابات ووسائل الإعلام والمساواة بين الجنسين أو الضرائب.

وعلى الرغم من أن كل دولة من الدول المشاركة تتمتع بمرونة تحديد هيكل الإطار القانوني الخاص بتمويل الحملات الانتخابية فيها، إلا أنه ينبغي أن تكون للأدوات الأساسية الصيغة الكتابية، بدلا من كونها مجرداً مبنية على أساس العرف أو مستندة إلى مجموعة من السياسات الإدارية. فيوفر وجود القانون الخطي منفع الإنصاف واليقين والوضوح والشفافية كما أنه يعزز ثبات تطبيق القانون بطريقة متسقة ويجعل القضايا تخضع للتفسير والاستعراض القضائيين، فضلا عن فتحه مجالا أمام المواطنين للرجوع إليه.

بشكل عام، على الإطار القانوني الخاص بتمويل الحملات الانتخابية - على غرار غيرها من التشريعات الانتخابية - احترام المبادئ المعينة وهي كالآتي²:

- يجب أن تكون القواعد التي تحكم التشريعات الخاصة بتمويل الحملات الانتخابية في غاية الوضوح والدقة قدر الإمكان، بما في ذلك المصطلحات الأساسية المستخدمة فيها. ولا ينبغي أن يكون تفسير الأحكام القانونية مسألة ترجع للأراء الشخصية.
- ينبغي أن تكون العلاقات ما بين الهيئة المسؤولة عن رقابة التمويل الانتخابي وبين غيرها من السلطات الانتخابية والهيئات الحكومية، وكذلك ما بين أصحاب المصلحة الوطنية والمحلية، محددة بوضوح. كما يجب أن ينص القانون بوضوح على صلاحيات هيئة الرقابة ومسؤولياتها وذلك لتجنب تضارب المصالح أو وجود صلاحيات متداخلة.
- ينبغي سن التشريع بوقت كاف قبل موعد الانتخابات وذلك لإعطاء الناخبين وجميع المشاركين في العملية الانتخابية - بما فيهم السلطات والمتنافسين الانتخابيين ووسائل الإعلام - ما يكفي من الوقت للاطلاع على القواعد. وقد يؤدي التنبؤ المتأخر للتشريعات الخاصة بالتمويل الانتخابي إلى تقيؤ الثقة في العملية والتقليل من فرصة المتنافسين وأصحاب المصلحة الآخرين للتعرف على القواعد والاستعداد لتنفيذها.
- ينبغي أن تضمن قواعد تمويل الحملات تكافؤ الفرص بين الأحزاب والمرشحين على حد سواء. ويمكن إدراج تدابير خاصة لتشجيع مشاركة أكثر توازناً من الفئات المهمشة مثل النساء أو الأقليات القومية أو الأشخاص ذوي الإعاقة.
- من المهم أن يكون القانون الخاص بتمويل الحملات الانتخابية والقانون الانتخابي منظماً تنظيماً جيداً، وخالياً من الثغرات وأوجه الغموض والأحكام المتناقضة فيما بينها البعض.

² للحصول على معلومات أكثر تفصيلاً عن تقييم التشريعات الانتخابية، راجع كتاب المبادئ التوجيهية لمراجعة الإطار القانوني للانتخابات، الصادر عن مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان / منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، وهو متاح في:

<http://www.osce.org/odihr/elections/104573>

- على القانون أن ينص بوضوح على الأطر الزمنية التي تنطبق خلالها قواعد التمويل الانتخابي، بما في ذلك مواعيد تقديم التقارير والإفصاح، ومدة التقادم المسقط للانتهاكات.
- ينبغي اعتماد قواعد تمويل الحملات بطريقة شاملة ونشرها وإتاحتها للجمهور بالوقت المناسب وبطريقة تسهل الوصول إليها.
- على التشريعات الخاصة بتمويل الحملات التلاؤم مع التزامات منظمة الأمن والتعاون في أوروبا ومع غيرها من المعايير الدولية المتعلقة بالانتخابات الديمقراطية.

ت. التشريعات الخاصة بتمويل الحملات مقابل تعليماتها

في النظام الديمقراطي، يتم اعتماد الإطار القانوني للانتخابات من قبل السلطة التشريعية. ومع ذلك، هناك حدود لعدد اللوائح الإجرائية التي يمكن تضمينها في القانون. وبالتالي، تسمح معظم القوانين الخاصة بتمويل الحملات الانتخابية للهيئة التنظيمية المختصة بتوضيح وتفسير القضايا بدرجة أكثر تفصيلاً. وقد تختلف الآليات المفصلة المتعلقة بتقديم التوضيحات من دولة إلى أخرى، ولكن، بشكل عام، تقوم هيئة الرقابة عادة بإصدار نوع من أنواع التعليمات أو التوجيهات أو الأوامر. وقد يشمل ذلك التعليمات المفصلة حول كيفية استكمال التقارير أو توفير نماذج التقارير التفصيلية أو تأكيد المبالغ المالية التي تم اعتمادها للانتخابات معينة. وينبغي أن يشترط القانون أن تكون هذه التعليمات مبنية مباشرة على أساس الأحكام الواردة في الإطار القانوني الخاص بتمويل الحملات الانتخابية.

ينبغي أن يكون دور التعليمات في تمويل الحملات الانتخابية سهل الفهم. وعلى التشريعات الفعالة التي تحكم تمويل الحملات خلق التوازن الذي يمنح الهيئات التنظيمية المرونة اللازمة للاستجابة للاحتياجات المحددة دون التصرف كـ"مشرع بديل" أو دون تفويض مبدأ الرقابة التشريعية.

وعند إصدار الإرشادات على الهيئة التنظيمية احترام بعض المبادئ التالية:

- لا يمكن للتعليمات أن تقيد الحقوق الأساسية الموضوعية مثل الشفافية.
- ينبغي أن يحدد المرسوم التشريعي بوضوح نطاق صلاحيات السلطة التنظيمية فيما يتعلق بإصدار التعليمات.
- يجب أن ينص القانون بوضوح على عدم تعارض الإرشادات أو تناقضها مع تشريعات التمويل الانتخابي أو غيرها من التشريعات الأوسع نطاقاً.
- ينبغي التوفير للمتنافسين الانتخابيين وغيرهم من أصحاب المصلحة إمكانية تقديم الشكاوى والطعون الناشئة عن اعتماد التعليمات أو تنفيذها.

ث. ضبط التوازن بين التشريعات الخاصة بتمويل الحملة وبين الحريات الأساسية

ينبغي تصميم التشريعات الخاصة بتمويل الحملات الانتخابية بطريقة تحترم الحريات الأساسية في التعبير وتكوين الجمعيات. ولقد وجدت محكمة حقوق الإنسان الأوروبية، فضلاً عن المحاكم العليا الوطنية في بعض الدول المشاركة، حالات انتهاك هذه الحقوق الإنسانية الأساسية في التشريعات الوطنية الخاصة بتمويل الحملات الانتخابية بهذه الدول. وبما أن حريتي التعبير وتكوين الجمعيات تُعدان من الحريات ذات الأهمية الأساسية للديمقراطية، فإنه ينبغي تدقيق التشريعات بعناية من ناحيتهما.

للأحكام التشريعية حتماً بعض التأثير على حرية التعبير أو تكوين الجمعيات. وقد تشمل هذه الأحكام ما يلي: تحديد الحد الأقصى لسقف المساهمات والإنفاق، وحصر التمويل الحكومي على الأطراف الممثلة بالتشريعات فقط، وتحديد الأطر الزمنية للحملة، ومنع الدعاية السياسية المدفوعة في الإعلام المرئي والمسموع، وفرض الحد الأقصى للحملات الانتخابية الفردية للناخب أو تقييد الإنفاق على الطرف الثالث. والسؤال الرئيسي هو ما إذا كانت هذه التقييدات مبررة أم لا.

تشير نتائج القرارات القضائية المتخذة في مختلف أنحاء منطقة منظمة الأمن والتعاون في أوروبا إلى وجود اختلافات كبيرة ما بين الأنظمة والاختصاصات القضائية. المحكمة العليا في الولايات المتحدة، على سبيل المثال، ألغت عدداً من الأحكام التشريعية، بدءاً من قرارها الصادر في عام 1976 والذي قضت به بعدم دستورية فرض التقييدات على نفقات الحملة الانتخابية، ومروراً بقرارها من عام 2014 بإلغاء الحد الأقصى الكلي للمبالغ المالية التي يمكن للأفراد المساهمة بها لصالح المتنافسين في الانتخابات. أما في عام 2010، فقد ألغت المحكمة القرارات السابقة وقضت بإبطال فرض الحظر على نفقات الحملة الخاصة بالشركات³. وفي المقابل، أولت محكمة حقوق الإنسان الأوروبية وزناً أكبر لحاجة الدولة إلى حماية الحوار الديمقراطي والعملية الانتخابية في سياق تعديلها للتوازن بين الأهداف التنظيمية وبين غرض الحفاظ على الحق بحرية التعبير. فعلى سبيل المثال، كانت محكمة حقوق الإنسان الأوروبية في عام 1998 تنتظر في القضية المرفوعة ضد المملكة المتحدة بشأن ما إذا كان حد 5 جنيهات إسترلينية من النفقات على حملة الطرف الثالث ينتهك الحق في حرية التعبير بموجب المادة 10 من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان. وخلصت المحكمة في النهاية إلى أن هذا الحد أكثر انخفاضاً من اللازم، ولكنها اعترفت بنفس الوقت بسعي الدولة المشروع نحو تقييد مثل هذه النفقات⁴.

كما ونظرت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان إلى حدود الدعاية السياسية المدفوعة في وسائل الإعلام المرئية والمسموعة. وفي أكثر من مرة، قضت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان بأن منع الدعاية السياسية المدفوعة يشكل خرقاً للمادة 10 من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان وقد تنتهك جراه حرية التعبير الخاص بالأحزاب السياسية الصغيرة لأنها تتلقى الحد الأدنى من التغطية في وسائل الإعلام ولذلك قد يكون الإعلان المدفوع الطريقة الوحيدة لها للحصول على هذه التغطية⁵. ومع ذلك، في قضية تتعلق بإطار تشريعي آخر، خلصت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان إلى أن فرض الحظر على الدعاية السياسية يشكل محاولة مسموحاً بها "لحماية العملية الديمقراطية من التشويه من قبل المجموعات المالية القوية ذات ميزة الاستفادة من خدمات وسائل الإعلام المؤثرة"⁶.

وتوضح هذه القرارات مدى أهمية السياق التشريعي الأوسع في التوصل إلى النتيجة النهائية بمثل هذه الحالات. ومن الاعتبارات الرئيسية في هذا الصدد هو ما إذا كانت الأحزاب السياسية والمرشحون قادرين على توصيل رسالتهم للناخبين وما إذا كانت لدى الناخبين إمكانية الوصول إلى المعلومات السياسية. وعلى محلل التمويل الانتخابي، وبالتشاور مع المحلل القانوني ومحلل وسائل الإعلام والمحلل السياسي، التقييم المتأني لمدى تأثير كل من المحظورات أو التقييدات، وكذلك مدى توافقها مع التزامات منظمة الأمن والتعاون في أوروبا وغيرها من المعايير الدولية.

³ راجع قرارات المحكمة العليا للولايات المتحدة الأمريكية في قضية *باكلي ضد فاليريو* (1976)، *مككوتشون ضد أف إي سي* (2014) و *سينتيزيس يوناييتد ضد أف إي سي* (2010).

⁴ راجع قضية *بورمان ضد المملكة المتحدة*، الحكم، المملكة الأوروبية لحقوق الإنسان، (1998).

⁵ راجع قضية *تي في فاست أند روغانلاند بينسيونستبارتي ضد النرويج*، الحكم، المملكة الأوروبية لحقوق الإنسان (2008)، وكذلك قضية *في جي تي ضد سويسرا*، الحكم، المملكة الأوروبية لحقوق الإنسان (2009).

⁶ راجع قضية *أنيمال ديفيندرس ضد المملكة المتحدة*، الحكم، المملكة الأوروبية لحقوق الإنسان، (2013).

ج. نقاط الاستفسار

- ما هي التشريعات التي تنظم تمويل الحملات الانتخابية؟ هل تكملها التعليمات الصادرة عن هيئة الرقابة الخاصة بتمويل الحملات الانتخابية أو عن الإدارة المسؤولة عن الانتخابات؟
- هل تم تعديل التشريعات التي تنظم تمويل الحملات الانتخابية مؤخراً؟ إذا كان الأمر كذلك، فهل تم تبني هذه التشريعات بوقت مبكر بما فيه الكفاية قبل الانتخابات ممّا يسمح لجميع المشاركين بالاستعداد المناسب لها؟ وهل كانت العملية شاملة وعلنية؟
- هل يتم إتاحة القوانين واللوائح للجمهور في الوقت المناسب وبطريقة تسهل الوصول إليها؟
- هل أهداف التشريعات ومبادئها واضحة؟
- هل يعرف القانون بوضوح أدوار ومسؤوليات هيئة الرقابة والمتنافسين وغيرهم من أصحاب المصلحة الانتخابية؟
- هل يعرف الإطار القانوني الخاص بتمويل الحملات الانتخابية المقومات الرئيسية لتمويل الأحزاب السياسية والحملات الانتخابية؟
- هل المصطلحات الرئيسية الأخرى ذات العلاقة بتمويل الحملات معرّفة بالإطار القانوني؟
- هل كانت هناك أية قضايا أو دعاوى قضائية هامة تتعلق بتمويل الحملات الانتخابية، سواء على الصعيد الوطني أو على الصعيد الدولي؟ وإذا كان الأمر كذلك، ما هي القضايا التي تم الطعن فيها، وماذا كانت النتيجة؟
- هل قامت منظمات أخرى، مثل "غريكو"، بتقييم التشريعات الخاصة بتمويل الحملات الانتخابية والتوصيات التي تم إصدارها بهذا الصدد؟ وهل تم وضع هذه التوصية بعين الاعتبار ومتابعتها؟
- هل يرى المرشحون والأحزاب أن القوانين واللوائح مناسبة ونزيهة؟
- هل المتنافسون في الانتخابات يشعرون بأن لوائح تمويل الأحزاب والحملات تترك لهم مجالاً كافياً للتعبير عن وجهات نظرهم للناخبين؟
- هل يرى المراقبون المواطنون وغيرهم من الفئات أن الإطار التشريعي مناسب، أو أنهم قاموا بتحديد نقاط ضعفه التي يجب معالجتها؟

4. تقييدات على المساهمات والنفقات

في منطقة منظمة الأمن والتعاون في أوروبا مجموعة واسعة ومتنوعة من أنظمة تمويل الحملات الانتخابية، بدءاً من تلك التي تعتمد في المقام الأول على التمويل الخاص ووصولاً للأنظمة التي تقوم في الغالب على الأموال الحكومية، ولكن معظم الدول تطبق الأنظمة المختلطة التي تجمع بين هذين النظامين. وفي جميع الحالات، هناك درجة معينة من التقييدات المفروضة على المساهمات والنفقات الأمر الذي يشكل السمة المعيارية لأنظمة تمويل الحملات الانتخابية. وفي بعض الحالات، قد لا يتم تعريف هذه التقييدات خصيصاً لأغراض تمويل الحملات الانتخابية فقط، وإنما تكون جزءاً خاصاً من التشريعات الأوسع نطاقاً والمتعلقة بالتمويل السياسي.

وقد يكون فرض التقييدات على المساهمات وسيلة من وسائل التقليل من احتمال وقوع الفساد أو شراء النفوذ السياسي. ويمكن فرض القيود على النفقات من أجل ضمان تكافؤ الفرص بين مختلف القوى السياسية. من الممكن تحديد هذه التقييدات كمبالغ نقدية معينة (القيود الكمية) أو حسب نوعها (القيود النوعية).

القيود الكمية والنوعية

يتم تعريف القيود الكمية بواسطة التعابير النقدية وقد تشمل الحد الأقصى للمبلغ التي يحق للأفراد أو الكيانات القانونية التبرع به. وبدلاً من ذلك، فإنها قد تُعرف بالحد الأقصى لمستوى نفقات المرشح أو الحزب أثناء الحملة الانتخابية.

أما القيود النوعية فيتم تعريفها حسب نوع المعاملة المالية. وقد يتم التمييز بين مصادر المساهمات ومنها المساهمات الأجنبية أو الحكومية أو التبرعات المجهولة. وبدلاً من ذلك، قد يشير هذا المصطلح إلى التقييدات المفروضة على نوع النفقات، على سبيل المثال تلك الخاصة بالدعايات السياسية المدفوعة.

تعتمد سقوف المساهمات والنفقات على نوع الانتخابات وظروف الدولة ومقارباتها والتكاليف المترتبة على إمكانية الوصول للناخبين عبر وسائل الإعلام أو غيرها من أساليب الحملة. وينبغي أن ينص القانون على حدود هذه السقوف بوضوح وأن تكون هي واقعية وتضمن أن جميع المتنافسين الانتخابيين قادرون على القيام بحملتهم بطريقة فعالة، مع الأخذ بالاعتبار تكاليف الانتخابات الحديثة. ومن الممارسات الجيدة ربط مستوى السقوف بمؤشر التضخم، بدلاً من تحديد مبالغ ثابتة لها. كما يجب فرض قيمتها بنزاهة وحيادية.

أ. المساهمات الحكومية في تمويل الحملات

غالباً ما يُنظر إلى تمويل الحملات الانتخابية الحكومي كوسيلة لتسوية ساحة اللعب بين المتنافسين في الانتخابات، وذلك لتعزيز التعددية السياسية وتجنب الاعتماد الزائد على الجهات المانحة الغنية. في حال استخدام الأموال الحكومية لتمويل الأحزاب السياسية وكذلك - في بعض الحالات - المرشحين بطريقة مباشرة، ينبغي القيام بذلك بإنصاف وعلى أساس معايير موضوعية.

كما يجب النظر في نظام تخصيص التمويل الحكومي المباشر للحملة. ففي بعض الأنظمة يتم تخصيص الأموال قبل الانتخابات استناداً إلى نتائج الانتخابات السابقة أو إلى ما يثبت وجود الحد الأدنى من الشعبية. أما في الأنظمة الأخرى، فيتم الدفع بعد الانتخابات بناءً على نتائجها النهائية. وعموماً، فإن توزيع الأموال قبل الانتخابات، أو على الأقل نسبة معينة منها، يضمن بالطريقة الأمثل قدرة الأحزاب على التنافس على أساس تكافؤ الفرص.

إنه في مصلحة التعددية السياسية أن يُشترط توفير التمويل الحكومي المباشر عند بلوغ عتبة للشعبية أدنى من تلك العتبة الانتخابية الخاصة بالسماح للدخول إلى البرلمان. وفي حالة توفير التمويل الحكومي، عادة ما يتم تخصيصه على الأقل للأحزاب الممثلة في البرلمان الحالي. ومع ذلك، ومن أجل تعزيز التعددية السياسية، يمكن أيضاً تقديم التمويل للأحزاب غير البرلمانية، بما في ذلك الأحزاب الجديدة والمرشحين المستقلين الذين يحظون بالحد الأدنى من الشعبية. في أي حال، من الأهمية بمكان أن تنص التشريعات ذات الصلة والمعروفة للأطراف السياسية المعنية في وقت مبكر على طريقة تخصيص المساندات الحكومية.

كما من الممكن أن يأخذ التمويل الحكومي أشكال الدعم غير المباشر، مثل تخصيص أوقات البث المجاني أو مساحات للنشر أو الطباعة في وسائل الإعلام العامة، أو استخدام الأماكن العامة لعرض المواد الانتخابية، أو أجرة الطوابع البريدية على الرسائل للناخبين، أو استخدام قاعات الاجتماعات العامة، أو النقل المدعوم لأنشطة الحملة أو أشكال الإعفاء من الضرائب.

لا يجوز إعادة تحويل موارد الدولة أو إساءة استخدامها لأغراض الحملة. يجب إتاحة كل موارد الدولة المخصصة لأغراض الحملة الانتخابية، مثل وسائل الإعلام أو المباني والأماكن التي تقام فيها الأحداث، لجميع المتنافسين الانتخابيين على أساس المساواة في المعاملة، كما ينبغي الإفصاح والإقرار عنها وفقاً لنفس المبدأ. وتجدر الإشارة إلى أن إساءة استخدام موارد الدولة تتعارض مع التزامات منظمة الأمن والتعاون في أوروبا ومع غيرها من المعايير الدولية (راجع الفصل 2خ. إساءة استخدام موارد الدولة). وبينما يكون هناك تفوق طبيعي لا مفر منه لصالح شاغلي المناصب الحاليين، على التشريعات الحرص على عدم إدامة أو تعزيز هذه الأفضليات. لا يجوز للأحزاب أو المرشحين المتولين للمناصب بالوقت الحالي استخدام أموال الدولة أو مواردها التي تجنى على حد سواء من جميع المواطنين دافعي الضرائب، لمصلحتهم الخاصة.

وفي هذا الصدد، بإمكان المراقبين الطويلي الأمد أن يلعبوا دوراً هاماً في رصد الانتهاكات المحتملة لموارد الدولة على الصعيد المحلي وفي مقابلة أصحاب المصلحة المحليين وذلك للاطلاع على وجهات نظرهم حول هذا الموضوع. وعلى وجه الخصوص، غالباً ما تكون منظمات المراقبين المدنيين مطلعة على الانتهاكات المحتملة لموارد الدولة وقد تشكل مصدراً جيداً للمعلومات يفيد إعداد التقييم الشامل.

ب. المساهمات الخاصة في تمويل الحملات

تُعتبر المساهمات الخاصة في تمويل الحملات الانتخابية على نطاق واسع شكلاً من أشكال المشاركة السياسية. إن التمويل الخاص مهم لأنه قد يمكّن الأحزاب الصغيرة والجديدة والمرشحين المستقلين من دخول الساحة السياسية ومن التنافس في الانتخابات. وقد تكون التبرعات الخاصة أيضاً مصدراً هاماً لتمويل تلك الأحزاب / المرشحين الذين لا يحق لهم الاستفادة من المساندات الحكومية لتمويل حملتهم.

ومع ذلك، فرضت بعض الدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا تقييدات على التمويل الخاص في الحملات الانتخابية التي تقوم بها الأحزاب السياسية والمرشحون وذلك من أجل تشجيع المنافسة العادلة خلال الانتخابات والتقليل من دوافع الفساد والنفوذ غير المبرر له في السياسة. وقد تتمثل هذه القيود بشكل الحد الأقصى

للمبالغ التي يمكن للجهة المانحة التبرع بها لصالح مرشح أو حزب سياسي معين، أو الحد الأقصى للمبلغ الإجمالي الذي يحق لمرشح أو حزب قبوله.

وقد تحد اللوائح القانونية من المساهمات النقدية الإجمالية التي يحق للأفراد أو الكيانات القانونية التبرع بها لمرشح / حزب (القيود الكمية). وبالإضافة إلى ذلك، قد تحظر اللوائح قبول المساهمات من مصادر معينة مثل المواطنين الأجانب أو المنظمات الأجنبية أو الكيانات القانونية أو هيئات الدولة أو المؤسسات العامة، أو التبرعات المجهولة (القيود النوعية). وإذا كانت التبرعات المجهولة مسموحاً بها، يكون من الصعب جداً فرض أنواع أخرى من التقييدات أو أشكال الحظر على التبرعات.

يتعين أن ينص القانون بشكل واضح على الطبيعة التفصيلية لكل مصدر من مصادر المساهمات المحظورة، كما ينبغي وضع قواعد لمعاملة المساهمات الآتية من المصادر غير المشروعة أو المجهولة الهوية. وقد يشمل ذلك إرجاع التبرع أو تحويله لموازنة الدولة العامة أو تخصيصه لغرض منظمة إنسانية يختارها الحزب بنفسه.

على التشريعات تنظيم المساهمات العينية مثل الطباعة والإعلان المدعومين أو تأجير المكاتب والمعدات. ويتم اتباع الممارسات الجيدة إذا كانت التشريعات تعرف كيفية تقييم المساهمات العينية، على سبيل المثال على أساس أسعار السوق. وعلاوة على ذلك، إذا قام فرد أو كيان قانوني بمساحة الديون المستحقة على السلع أو الخدمات، فينبغي اعتبار ذلك مساهمة عينية الأمر الذي يخضع للتقييدات التي تنطبق على المساهمات، كما يجب محاسبتها، عند الاقتضاء، لمجموع النفقات المسموح بها.

ومن الممكن أن تنص التشريعات كذلك على ما إذا كان المرشحون والأحزاب مخولة لصرف الأموال الخاصة بها، وعلى تحديد الحد الأقصى لذلك. وفي بعض الدول لا يتم معالجة هذه القضية، أما في بعضها الآخر تخضع الأموال الخاصة لنفس القواعد التي تحكم غيرها من التبرعات.

وينبغي التأكيد مجدداً على أن فرض أية قيود على التمويل الخاص لأغراض الحملة الانتخابية يجب أن يكون معقولاً ومتناسباً مع حق الفرد في حريتي تكوين الجمعيات والتعبير.

ت. الأحكام الخاصة بالقروض

على الإطار القانوني توضيح القواعد الحاكمة لمسألة منح القروض للأحزاب السياسية والمرشحين في تمويل حملاتهم الانتخابية. وفي حين أن بعض الدول تمنع الأحزاب والمرشحين من الحصول على قروض لتغطية النفقات الانتخابية، تجيز بعض الدول الأخرى الاقتراض من المؤسسات المالية أو الكيانات القانونية أو الأفراد. وهذا هو الحال في الدول التي تسمح للمرشحين بإتفاق ما يحلو لهم من أموالهم الخاصة. في هذه الحالات، يمكن إجازة القروض كوسيلة لتمهيد الساحة للمرشحين، بغض النظر عن مواردهم المالية.

وإذا كان هذا الخيار مشروعاً، يجب أن تنص التشريعات على قواعد أو تقييدات معينة بهذا الخصوص، بما فيها: المقرضين المسموح بهم، والحد الأقصى لقيمة القروض، وأقصى فترة لسداد القرض، وشروط سداها بما في ذلك الفوائد. وفي بعض الدول المشاركة، يشترط القانون أن تقوم جميع هذه القروض على أساس تجاري. كما ينبغي أن تمتد التشريعات الخاصة بقواعد الإفصاح وإعداد التقارير صراحة إلى استلام القروض وسداها.

ومن الممارسات الجيدة إجازة القروض البنكية وديون بطاقات الائتمان فقط، وليس القروض الممنوحة من الشركات الأخرى أو من الأفراد. في الواقع، تنطوي كل العلاقات ما بين الدائن والمدين والتي تشمل الكيانات القانونية والأفراد على خطورة خلق التبعية وجعل المشرعين أو غيرهم من متولي المناصب معتمدين على دائنيهم. وبهذه الطريقة، قد تلجأ الجهات المانحة لاستخدام القروض بدلاً من التبرعات لممارسة الضغط على الأحزاب السياسية وأصحاب المناصب. وعلاوة على ذلك، إذا لم يتم معاملة القروض وفقاً لنفس قواعد التبرعات، قد يستغل المانحون القروض

للتحايل على تقييدات المساهمات أو على غيرها من الشروط فعلى سبيل المثال، قد يتجنب المانحون سقف المساهمات عن طريق منح القرض بدلاً من منح التبرع لصالح مرشح أو حزب، دون المطالبة بتسديده فيما بعد.

ث. النفقات المالية بالحملة

فرض عدد من الدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا تقييدات على تكاليف الحملات الانتخابية وذلك تعزيراً لمبدأ تكافؤ الفرص بين المرشحين وضماناً لعدم تقويض حرية اختيار الناخبين في حال قيام أي من المرشحين أو الأحزاب السياسية بالإففاق غير المتناسب.

وفي هذا الصدد، يجوز للدولة تحديد الحد الأقصى من نفقات الحملة الانتخابية المسموح بها. ومع ذلك، يجب أن يكون الهدف من هذه التقييدات متوازناً مع الحاجة المتساوية الأهمية والمشروعة لحماية غيرها من الحقوق مثل حرية تكوين الجمعيات أو حرية التعبير. وينبغي السماح للمتنافسين الانتخابيين بالإففاق الموارد الكافية لنقل رسالتهم السياسية.

ويتكون الحد الأقصى من مستوى الإففاق عادة من مبلغ مطلق أو مبلغ نسبي وتحدده العوامل مثل عدد الناخبين في دائرة انتخابية معينة وتكاليف مواد الحملة وخدماتها. وأياً كان النظام المعتمد، يتعين تحديد هذه التقييدات بوضوح في القانون، ومن الناحية المثالية يمكن ربطها بمؤشر التضخم لضمان بقائها على نفس مستوى التناسب في الانتخابات اللاحقة. كما ينبغي تطبيق التقييدات على جميع المتنافسين في الانتخابات، بما فيهم الأطراف الثالثة، وذلك للحيلولة دون استخدامهم كأدوات للتحايل على تقييدات الإففاق (انظر الفصل الفرعي ح).

وفي الدول التي فيها سقف للإففاق، من الضروري أن ينص القانون بوضوح على ما يُعتبر نفقة للحملة الأمر الذي يمكن المرشحين والأحزاب من تصنيف النفقات في التقارير ويضمن امتثال نفقاتهم للتقييدات المسموح بها. ويجب أن تُحسب التبرعات العينية من ضمن سقف الإففاق وفقاً لقيمتها السوقية، وإن لم يكن الأمر كذلك قد يتم التحايل على هذه السقوف. وفي هذا الصدد، ينبغي أن تنص الأحكام أو التعليمات الصادرة عن هيئة الرقابة على توفير أساليب واضحة وموضوعية لمحااسبة القيمة السوقية للتبرعات العينية.

ومن الضروري أيضاً أن ينص القانون على الفترة الزمنية التي يتوجب على المتنافسين الانتخابيين خلالها الالتزام باللوائح القانونية التي تنظم نفقات الحملة الانتخابية. وفي كثير من الأحيان يتزامن ذلك مع الفترة الرسمية للحملة الانتخابية.

وقد يحاول حزب أو مرشح التحايل على شروط تمويل الحملة الانتخابية عن طريق القيام بأنشطة الحملة خلال فترة "ما قبل الانتخابات" أو خارج الفترة الرسمية للحملة الانتخابية. لذلك من المطلوب التمييز الواضح بين ما يُعتبر من الإففاق السياسي مثل إعلام الناخبين حول برنامج حزب سياسي خارج فترة الانتخابات، وبين ما يندرج تحت نفقات الحملة. ينبغي أن تخضع المساهمات والنفقات التي تتم قبل الحملة الرسمية أو الفترة "ما قبل الانتخابات" - والتي يمكن تغطيتها بأنظمة التمويل السياسي الأوسع نطاقاً - للمراجعة الدقيقة، وإذا لزم الأمر، للعقوبات.

من المهم ألا تمنع التشريعات على نحو غير ملائم الإففاق والتعبير السياسيين قبل البداية الرسمية للحملة، حيث ينبغي أن يبقى التبادل الحر للأفكار وخصيصاً الأفكار السياسية مسموحاً به دائماً. ومع ذلك، فمن الممكن فرض بعض التقييدات المحددة بهذا الصدد، شريطة أن تكون هذه التقييدات معقولة ومتناسبة مع هدف نزاهة الحملة الانتخابية. وقد يشمل ذلك فرض الحظر على توزيع المنشورات أو إجراء المكالمات المباشرة مع الناخبين لمطالبتهم بالتصويت لصالح حزب معين قبل تاريخ محدد.

بالإضافة إلى ذلك، يمكن حظر بعض أنواع نفقات الحملة. على سبيل المثال، قد تفرض بعض الدول تقييدات أو منعاً على الدعاية السياسية المدفوعة في وسائل الإعلام المرئية أو المسموعة. وعادة تستند هذه التقييدات إلى أسباب تاريخية وتهدف إلى تركيز الاهتمام على مضمون الحملات وخفض تكاليف الحملة. وينبغي أن يكون أي حظر من هذا القبيل غير تمييزي وألا يفيد دون مبرر قدرة الأحزاب أو المرشحين على إبداء وجهات نظرهم للناخبين، وألا يقيد على نحو غير ملائم قدرة الناخبين على التعرف على آراء المتنافسين بالانتخابات. ويكون لذلك أهمية خاصة إذا كانت هناك تقييدات في الوصول إلى وسائل الإعلام الرسمية من جانب المتنافسين السياسيين (انظر الفصل 3). وفي حال إجازة الإعلانات السياسية المدفوعة الأجر، ينبغي ضمان المساواة للمتنافسين الانتخابيين في حق الوصول والمعاملة فيما يتعلق بالإعلانات المدفوعة. أما في حال وجود تقييدات على الإعلانات المدفوعة، ينبغي إعطاء المرشحين والأحزاب السياسية فرصة لتوصيل رسالتهم إلى الناخبين بفضل الوصول الحر والمتساوي لوسائل الإعلام المرئية والمسموعة.

ج. النفقات المالية بالحملة في يوم الانتخابات

لدى المرشحين والأحزاب غالباً ما نفقات كبيرة في يوم الاقتراع، على الرغم من أن فترة الحملة الانتخابية الرسمية تنتهي بالعديد من الدول المشاركة بـ 24 ساعة قبل هذا الوقت. وإذا كانت الحملة تنتهي رسمياً قبل يوم الانتخابات، فقد تُعتبر بعض المصروفات التي تتم بيوم التصويت مثل الإعلانات أو التجمعات غير قانونية. وبإمكان المراقبين الطويلي الأمد والقصيري الأمد رصد هذه النفقات ووصفها. وعلى محلل التمويل الانتخابي التقييم بموجب قوانين الدولة المعنية ما إذا كان من الضروري إدخال هذه التكاليف في التقرير كنفقات الحملة، وإذا كان الأمر كذلك، عليه أيضاً التقييم ما إذا تم ذلك بالفعل.

ح. الأحكام الخاصة بالأطراف الثالثة

تضم التشريعات في بعض الدول الحملة الانتخابية وجمع التبرعات والإنفاق من قبل الأفراد والمنظمات التي ليست مرتبطة من الناحية القانونية مع أي مرشح أو حزب ولكنها تقوم بالحملة لصالح أو ضد المرشحين أو الأحزاب، أو بقضايا محددة. وبدلاً من إعطاء التبرعات، يشجع هؤلاء الأشخاص أو الكيانات المشار إليها عادة "بالأطراف الثالثة" أو "النشطاء غير الحزبيين" المعلومات للجمهور مباشرة. ويجب أن تكون الأطراف الثالثة حرة في جمع التبرعات والتعبير عن وجهات نظرها حول القضايا السياسية كوسيلة من وسائل حرية التعبير، ولا ينبغي حظر نشاطها دون قيد أو شرط. ومع ذلك، فمن المهم امتداد شكل من أشكال التشريع القانوني إلى الأطراف الثالثة المشاركة في الحملة، وذلك ضماناً للشفافية والمساءلة.

ويكون تمويل الأطراف الثالثة وإنفاقها غالباً ما أقل شفافية مما هو الحال مع الأحزاب السياسية أو المرشحين. وكما تتفق الأطراف الثالثة بمبالغ مالية كبيرة على الحملة الانتخابية، قد يثير ذلك قلقاً حول إمكانية تطبيق تقييدات الإنفاق وفعاليتها وحول متطلبات إعداد التقارير والإفصاح الخاصة بتلك الكيانات. وفي الواقع، واعتماداً على نوع التشريع، قد يتم استخدام الأطراف الثالثة كوسيلة للتحايل على تقييدات المساهمة والإنفاق، وخصوصاً إذا كانت هذه القيود لا تنطبق على المصروفات المكتبة من تلك الكيانات.

خ. نقاط الاستفسار

- ما هي مصادر التمويل المتاحة للأحزاب السياسية والمرشحين؟
- هل ينص نظام تمويل الحملات الانتخابية على تمويل الحملات من الأموال العامة و / أو الخاصة؟
- هل ينص القانون على تعريفات مساهمات الحملة ونفقاتها؟ إن كان الأمر كذلك، فهل يحدد التشريع بوضوح ما الذي يُحسب ضمن سقف المساهمة والإنفاق؟

- إذا كان التمويل الحكومي منصوصاً عليه، كيف يتم احتساب المبلغ؟ وبناءً على أية معايير يتأهل المتنافسون الانتخابيون لتلقي هذا التمويل؟ وهل يتم توفير هذا التمويل قبل الانتخابات أو بعد؟
- هل ينص القانون على التمويل الحكومي غير المباشر؟ وهل هو متوفر على أساس عادل لجميع المتنافسين في الانتخابات؟
- هل هناك تقييدات لمبالغ المساهمات (مبالغ فردية أو إجمالية) و / أو تقييدات على مصادر المساهمات أو التبرعات (على سبيل المثال التبرعات المجهولة أو التبرعات من مصادر أجنبية أو التبرعات من الكيانات المملوكة للدولة)؟ وإذا كان الأمر كذلك، فهي هذه التقييدات معقولة؟
- هل تفرض التشريعات القواعد والتقييدات على استخدام المرشحين والأحزاب للموارد الذاتية في تمويل حملاتها الانتخابية؟
- هل يُسمح للمرشحين والأحزاب بالاقتراض لتمويل الحملة الانتخابية؟ وإذا كان الأمر كذلك، فهل ينص التشريع على القواعد والتقييدات المفروضة على استخدامها؟
- هل الأحزاب السياسية والمرشحون على قناعة بأن القواعد التي تنظم المساهمات بالحملات الانتخابية (الحكومية منها والخاصة) تمكنهم من إجراء أنشطة الحملة بطريقة فعالة؟
- هل هناك حد أقصى للمبالغ التي يمكن للأحزاب السياسية/ المرشحين صرفها؟ إذا كان الأمر كذلك، فما هو هذا الحد؟ هل تعتبر الأحزاب / المرشحون التقييدات المفروضة على النفقات مناسبة؟
- هل هناك أية تقييدات على نوع النفقات، على سبيل المثال، الدعاية السياسية المدفوعة؟ هل تعتبر الأحزاب / المرشحون هذه التقييدات مناسبة؟
- هل ينص القانون على تعريف الأطراف الثالثة؟ وهل تم تنظيم تمويل الحملات الانتخابية من قبل الأطراف الثالثة؟
- هل ينص القانون على طول فترة الحملة الرسمية؟ إذا كان الأمر كذلك، فهل تعتبر الأحزاب السياسية والمرشحون ذلك أطول أو أقصر من اللازم؟
- هل تغطي التشريعات بشكل فعال الفترة ما قبل الانتخابات؟ إذا كان الأمر كذلك، فهل هناك أحكام قانونية تنظم التمويل السياسي و / أو تمويل الحملات الانتخابية في هذا الإطار الزمني؟
- هل تنظم التشريعات النفقات المتكبدة في يوم الانتخابات؟
- هل تحوي التشريعات الأحكام الصريحة التي تمنع التحايل على القواعد؟

5. إعداد التقارير والإفصاح

بإمكان المتطلبات الخاصة بإعداد التقارير والإفصاح تعزيز المساءلة والشفافية وثقة الجمهور في نزاهة العملية الانتخابية. ومن أجل أن تكون قوانين أو لوائح تمويل الحملات الانتخابية ذات مغزى وهدف، من الضروري أن تتطلب الإفصاح بشكل تقارير واضحة وتفصيلية ودورية بشأن المساهمات والنفقات.

يشكل إعداد التقارير والإفصاح بالوقت المناسب وبطريقة شفافة عناصر هامة في الرقابة المؤسسية الفعالة وإرساء الثقة العامة. ومع ذلك، فمن المهم تجنب الأنظمة التي قد تضع أعباءً لا مبرر لها على الأحزاب والمرشحين وهيئات الرقابة. وإذا كانت شروط الإفصاح مجهدة بصورة زائدة عن الحاجة، فقد يتم تفسيرها على أنها عقبات إدارية لا داعي لها تحد من المنافسة.

وتختلف وتيرة إعداد التقارير ومحتواها بين دول منظمة الأمن والتعاون في أوروبا. ففي بعض البلدان، يُطلب من الأحزاب والمرشحين الكشف عن موجوداتهم ومطلوباتهم في بداية الحملة. أمّا في بعضها الأخرى، على الأحزاب والمرشحين تقديم التقارير المنتظمة عن الإيرادات والتكاليف خلال الحملة الانتخابية وبعد الانتخابات.

وقد يزيد الإفصاح بالوقت المناسب الناخبين علماً وكذلك يمكّنهم من تقييم المستوى والنوع النسبيين للدعم المالي المقدم للمرشحين والأحزاب السياسية قبل اتخاذهم القرار لمن سيصوتون.

أ. متطلبات إعداد التقارير

قواعد إعداد التقارير جوهرية للضمان أن الأحزاب السياسية والمرشحين والأطراف الثالثة تمتثل لتشريعات تمويل الحملة الانتخابية. فعلى الدول إلزام الأحزاب والمرشحين بالحفاظ على السجلات والإفصاح عن جميع المساهمات المباشرة والعينية، فضلاً عن جميع نفقات الحملة الانتخابية خلال فترة الحملة. وتساعد هذه المتطلبات الهيئات التنظيمية في الإشراف على مدى اتباع القواعد كما توفر دليلاً مستندياً قد يساعد في مزيد من التحقيق.

فيما يخص مساهمات الحملة، من الممارسات الجيدة الإبلاغ عن تواريخها ومصادرها ومبالغها ونوعها. أمّا النفقات، فمن الممارسات الجيدة الكشف عن تواريخها وأهدافها ومبالغها والجهات المتلقية لها.

ينبغي أن ينص القانون بالضبط على نوع التقارير المطلوبة وعلى إطارها الزمني وطريقة الإفصاح العام. ومن الممارسات الجيدة المطالبة بالتقارير التالية:

- التقارير الأولية قبل بدء الحملة، وذلك للتأكد من فتح الحسابات بشكل صحيح (إن وجدت). وينبغي أن تتضمن هذه التقارير المعلومات الخاصة بالحساب المصرفي للحزب أو المرشح فضلاً عن أسماء ووظائف المسؤولين عن محاسبة أموال الحزب أو المرشح بالانتخابات؛

- التقارير المؤقتة خلال فترة الحملة، وذلك لتمكين هيئات الرقابة من معالجة أية مشاكل محتملة قد تظهر قبل يوم الاقتراع.

- التقارير النهائية ما بعد الانتخابات والتصديق على نتائجها، وذلك لتوفير محاسبات كاملة وشاملة تغطي تمويل الحملة الانتخابية برمتها. وينبغي أن يشير القانون على وجه التحديد إلى الموعد النهائي لتزويد هيئة الرقابة بالتقرير النهائي. ومن الأهمية بمكان أن يكون الإطار الزمني لذلك كافياً لإتاحة الوقت لمن عليه التزام الإفصاح لجمع المعلومات، ولكنه لا يجب أن يطول بما فيه زيادة لتمكين هيئة الرقابة من إجراء تدقيق شامل وملائم، عند الاقتضاء، ومن الشروع بعملية فرض العقوبات المناسبة وفي الوقت المقرر له.

وينبغي أن تميز التقارير بوضوح ما بين الحزب ككل وبين المرشحين الأفراد و، حسب مقتضى الحال، بين قوائم المرشحين. وعليها أن تتضمن ما يكفي من التفاصيل لتكون مفيدة ومفهومة لعامة الناس. ومن الممارسات الجيدة أن تقدم السلطات صيغة نموذجية وتوجيهات قياسية لإعداد التقارير مما يمكن من تحليلها السريع وإجراء المقارنة ذات معنى ما بين مختلف الأحزاب والمرشحين. كما على التقارير الفصل الواضح بين المساهمات والنفقات. وعلاوة على ذلك، ينبغي أن تتضمن نماذج التقارير تصنيف جميع أنواع المساهمات والنفقات بشكل فئات موحدة على النحو المحدد في اللوائح القانونية. وينبغي أن يحتوي التقرير المصنف على تاريخ كل معاملة مالية وقيمتها، فضلا عن النسخ التي تثبت إجراء هذه المعاملات (على سبيل المثال، الإيصالات والشيكات والتحويلات المصرفية و عقود القروض).

على الأحزاب السياسية والمرشحين تعيين وكيل مالي مسؤول عن مراقبة حسابات الحملة. وينبغي أن يحتفظ الوكيل بالسجلات الدقيقة والمفصلة لكل معاملة مالية. ومن الممارسات الجيدة الحفاظ على كتاب الحسابات الخاصة بجميع المساهمات الواردة وجميع النفقات المتكبدة.

يتبع العديد من الدول نهجاً متناسباً فيما يتعلق بمتطلبات إعداد التقارير. وليس من غير المألوف بالنسبة للدول تحديد عتبة عدم الإقرار عن المعاملات المالية الصغيرة جداً، على أساس أن العبء الإداري يفوق الفائدة المستمدة. وعلى نحو مماثل، يمكن تطبيق العتبة الخاصة بالإقرار الفوري قبل الانتخابات عن تلك التبرعات فقط التي يفوق قدرها مبلغاً معيناً. ومن الأمثلة الأخرى على وجود متطلبات متنوعة تحديد عتبات منخفضة للإقرار عن التبرعات الممنوحة لفروع الأحزاب المحلية، أو إخضاع التقارير المالية فوق مبلغ معين لتدقيقات أولية تجرى قبل تقديم التقارير، أو فرض شروط التدقيق على تلك الأحزاب فقط التي تتلقى التمويل الحكومي. وفي حالة توفير هذه الاستثناءات، من المهم أن يتم النظر في هذه العتبات بعناية بحيث لا تقوض الكلية العامة لنظام تمويل الحملات الانتخابية.

ب. متطلبات الإفصاح

ويدل الإفصاح ضمناً على الحاجة إلى الشفافية أمام الجمهور فيما يخص التمويل السياسي، مما يعزز مساءلة أصحاب المصلحة السياسية. ويجب أن تنص قواعد الإفصاح بوضوح على الأطراف الخاضعة لهذه الشروط، وعلى ما يجب الكشف عنه ومتى. كما ينبغي تعميم هذه المعلومات من قبل المرشحين أو الأحزاب و / أو هيئة الرقابة، ومن المفضل أن يتم ذلك عبر الإنترنت بطريقة تسهل الاطلاع عليها.

وتختلف قواعد الإفصاح من بلد إلى آخر في جميع أنحاء منطقة منظمة الأمن والتعاون في أوروبا. وعند النظر في متطلبات الإفصاح، يجب إيجاد التوازن في بعض الأحيان ما بين الحاجة لتوفير الشفافية وبين رغبات المانحين في الحفاظ على خصوصية ميولهم السياسية، لا سيما إذا كان الإفصاح قد يؤدي إلى تداعيات سياسية خطيرة. وفي العديد من الدول، يتم إعلان المعلومات المتعلقة باسم المتبرع وعنوانه، فضلاً عن مبلغ التبرع، على الملأ. وفي بعض الدول الأخرى، من المطلوب الكشف عن هويات المتبرعين فوق عتبة نقدية معينة. أما في غيرها من الدول، لا يتم الإعلان عن هويات فئات معينة من الجهات المانحة، ويعود ذلك إلى القناعة أن هذا الكشف قد يعرض هؤلاء الأشخاص للخطر المادي.

في جميع الحالات، على المحلل القانوني التقييم الدقيق لوجود التوازن ما بين الإفصاح العام وبين حماية البيانات الشخصية، مع إعطاء الاعتبار لقوانين حماية البيانات في الدولة المعنية. وعموماً، من شأن المعلومات التي يجب الإفصاح عنها تمكين الجمهور من التعرف على الجهات المانحة ومقدار المساهمة وتأريخ القيام بها. كما ينبغي أن ينص الإطار القانوني بوضوح على الاستخدامات المسموح بها للمعلومات التي تم الحصول عليها من التقارير المالية الانتخابية العامة وكذلك على العقوبات على سوء استخدام هذه المعلومات.

ولتعزيز الشفافية، تتطلب بعض الدول أن تمر جميع التبرعات عبر حساب مصرفي خاص بالحملة. وفي مثل هذه الحالات، ينبغي النظر إلى مدى إتاحة الخدمات المصرفية في جميع أنحاء البلاد، فضلاً عن مستوى تكنولوجيا المعلومات المستخدمة. وفي البلدان التي تقل فيها البنوك خارج المدن الكبرى، أو التي فيها وصول محدود لخدمة

الإنترنت، قد يكون عبئاً غير معقول إلزام المرشحين باستخدام حسابات مصرفية خاصة بكل ما يتعلق بتمويل الحملة الانتخابية.

وينبغي أن تنظم التشريعات الإفصاح عن التبرعات العينية. وتُعتبر من الممارسة السليمة أن يحدّد القانون كيفية تقييم المساهمات العينية وأن ينص على إلزام إعداد التقارير وفقاً لنفس معايير الشفافية التي تنطبق على التبرعات النقدية. كما ينبغي الكشف عن تبرعات المرشحين أنفسهم للحملة الخاصة بهم. وكذلك يجب إلزام الأطراف الثالثة المنخرطة في الحملة بالإفصاح عن الجهات المانحة لهم ونفقاتهم الانتخابية. وإلا فقد يتم استغلال الأطراف الثالثة لتجنب متطلبات الإفصاح.

وفيما يتعلق بالقروض، من المفيد أن تتطلب التشريعات الكشف عن كل تفاصيل القروض علناً، بما في ذلك هوية المقرض، والمبلغ الإجمالي، ومعدل الفائدة، وفترة سداد القرض. كما يجب الإقرار عن حالة القرض بانتظام حتى يتم تسديده بالكامل.

المراقبون الدوليون غير قادرين على تقييم مدى دقة التقارير التي يكشف عنها المرشحون أو الأحزاب وذلك لمحدودية نطاق صلاحيتهم. وعلاوة على ذلك، قد يتطلب بعض جوانب التقارير مراجعة الحسابات والتحقيقات التي تخرج عن نطاق وقدرات بعثة مراقبة الانتخابات التابعة لمكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان / منظمة الأمن والتعاون في أوروبا. ومع ذلك، فمن الممكن أن يكشف المراقبون تناقضات صارخة في التقارير العلنية، على سبيل المثال إذا كان مرشح أو حزب يطلق حملة ملصقات واسعة النطاق ولكن دون الإقرار عن تكبده لنفقات معقولة لهذه المواد.

من الأهمية بمكان أن يتمتع المتابعون المحليون ووسائل الإعلام والجمهور العام بالوصول الكافي وفي الوقت المناسب إلى التقارير المالية الخاصة بالحملة. وينبغي إتاحة التقارير للجمهور دون تأخير لا لزوم له، وأن تكون سهلة الفهم. كما من المهم أن يحدد القانون مواعيد نهائية واضحة ومناسبة من حيث الوقت لهيئات الرقابة لنشر التقارير وأن يضمن أن تكون التقارير في متناول الجمهور بسهولة لفترة طويلة من الزمن. ومن الممارسات الجيدة على نحو متزايد نشر التقارير على شبكة الإنترنت بشكل موحد وقابل للبحث، وكذلك بالصحف التي تحظى بالشعبية الكبيرة. كما بإمكان المتنافسين الانتخابيين نشر تقاريرهم مباشرة كتدبير إضافي من الشفافية.

ت. نقاط الاستفسار

- هل ينص القانون على متطلبات إعداد التقارير؟ إذا كان الأمر كذلك، فعند أية مناسبات؟ هل التقارير المؤقتة مطلوبة قبل يوم الانتخابات، أم أنه من الواجب تقديم التقارير النهائية بعد يوم الانتخابات فقط؟ هل المواعيد لإعداد التقارير بعد الانتخابات مناسبة من حيث الوقت؟
- هل تمثل الأحزاب لمتطلبات إعداد التقارير؟ هل يتم تسليم التقارير قبل المواعيد النهائية؟
- هل تلزم متطلبات إعداد التقارير المتنافسين بالكشف عن مصادر المساهمات ومبالغها المالية والغرض منها والمبالغ المالية الخاصة بالنفقات؟
- هل هناك صيغة نموذجية موحدة للتقارير المالية الانتخابية؟ وإذا كان الأمر كذلك، فهل هناك توجيهات أو مساعدة استشارية لمن عليهم تعبئتها؟
- هل الالتزامات الخاصة بإعداد التقارير والإفصاح تشكل عبئاً أكثر من اللازم؟ وهل تشكل عبء إدارية لا داعي لها الأمر الذي قد يحد من المنافسة الانتخابية أو تشوهها؟
- هل يُطلب من المتنافسين الانتخابيين إجراء كل المعاملات المالية الخاصة بالحملة الانتخابية عبر حساب مصرفي واحد؟
- هل على المتنافسين الانتخابيين تعيين وكيل مالي مسؤول عن جميع المعاملات المالية بالحملة؟
- هل ينص القانون على متطلبات الإفصاح، وإذا كان الأمر كذلك، هل تغطي بشكل كاف العناصر الضرورية لتعزيز الشفافية؟

- هل التقارير المالية متاحة للجمهور العام على شبكة الإنترنت بشكل يسهل الاطلاع عليها؟ هل يمكن الوصول إليها بسهولة؟ وهل توفر معلومات كافية؟
- هل تنص التشريعات على ضرورة الكشف عن القروض والديون والتبرعات العينية بالتقارير والإفصاح عنها؟
- هل تنطبق التزامات إعداد التقارير والإفصاح على الأطراف الثالثة؟
- هل الإفصاح تفصيلي بما فيه الكفاية ليتمكن من الرقابة العامة بفعالية؟
- في الدول التي تجيز الإعفاء عن كشف هويات المتبرعين، ما هي الأسباب التي تمنع مثل هذا الإفصاح؟ وما هي الإجراءات التي يمكن من خلالها الحصول على مثل هذا الإعفاء؟
- هل يحدد الإطار القانوني نوع المعلومات الشخصية الخاضعة للإفصاح العام وأنواع استخداماتها المسموح بها والعقوبات على سوء استخدامها؟

6. المراقبة والمتابعة

على الدول كفالة الرقابة والرصد المستقلين لعملية تمويل الحملات الانتخابية. ولضمان فعالية قواعد تمويل الحملات الانتخابية، من الأهمية بمكان إعطاء مسؤولية الإشراف لهيئة تنظيمية مستقلة ومحترفة ذات صلاحيات لتوجيه أصحاب المصلحة الانتخابية وللنظر في التقارير الخاصة بتمويل الحملات الانتخابية وللتحقيق في الانتهاكات المحتملة، كما من المهم أن تتمتع هذه الهيئة بصلاحيات فرض العقوبات لتعزيز التنفيذ الفعال للقانون وضمان مساءلة جميع أصحاب المصلحة. وعلى القانون الإشارة إلى الجهة المسؤولة عن مراقبة أنظمة تمويل الحملات الانتخابية والتي تُقدم إليها التقارير المالية الانتخابية، وكذلك إلى كيفية استعراض هذه التقارير، وإلى من له السلطة للتحقيق في الانتهاكات المحتملة، وإلى صيغة وطرائق الإعلان عن مضمون التقارير ومراجعة الحسابات ونتائج القضايا. وفي عدد من البلدان، تم منح هذه المسؤوليات إلى هيئة رقابية واحدة؛ أما في بعضها الأخرى، قد يكون هناك أكثر من جهة مسؤولة عن ذلك.

مراقبة تمويل الحملات الانتخابية من قبل المنظمات الدولية أمر هام أيضاً فهو يمكّن كجزء من نشاط مراقبة الانتخابات الأوسع نطاقاً من توفير تقييم خارجي للوائح والممارسات الخاصة بتمويل الحملات الانتخابية في ضوء الالتزامات والتعهدات الدولية المتعلقة بالانتخابات الديمقراطية. وقد تساعد التوصيات الصادرة عن المراقبين الدوليين في قيام الدول بتحسين أنظمتها الخاصة بتمويل الحملات الانتخابية. كما بإمكان وجود المراقبة الدولية لأموال الحملة تعزيز ثقة أصحاب المصلحة السياسية بالانتخابات.

أ. الرقابة المؤسسية

ينبغي تكليف هيئة تنظيمية بمهمة الرقابة المؤسسية ومنحها المسؤوليات لفرض تطبيق لوائح التمويل الانتخابي، بما في ذلك الإرشاد بشأن كيفية الامتثال للقانون، ورصد مدى الامتثال لمتطلبات إعداد التقارير والإفصاح، وإجراء عمليات التدقيق، والتحقيق في الانتهاكات المحتملة وفرض العقوبات عند الاقتضاء (أنظر الفصل 7). وقد تكون نفس الهيئة التنظيمية مسؤولة أيضاً عن نشر المعلومات بما في ذلك المعلومات المالية الواردة إليها بالتقارير، فضلاً عن نتائج عمليات التدقيق والتحقيقات.

بإمكان مجموعة متنوعة من أجهزة الدولة القيام بالدور الرقابي. وفي العديد من البلدان، يتم تنفيذ مختلف المهام من قبل جهات الدولة المختلفة. في مجموعة من الدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا تقع المسؤولية الأساسية على عاتق الهيئة الوطنية لإدارة الانتخابات. وقد تتمثل ميزة ذلك في تعزيز المسؤولية والموارد المتبقية تحت تصرف الهيئة المكلفة تحديداً بالصلاحيات الشاملة لإدارة الانتخابات. ومع ذلك، قد يكون له أيضاً عيوب، فعلى سبيل المثال، قد لا يكون لدى هيئة إدارة الانتخابات ما يلزم من القدرات والمهارات أو الموارد البشرية والمالية لتولي هذه المهمة. وبالإضافة إلى ذلك، وحيث تتكون هيئات إدارة الانتخابات من ممثلي الأحزاب السياسية، قد يُنظر إلى مهمتها كما لو أنها لم تقم بدورها بنزاهة. وفي بلدان أخرى، يتم تكليف الجهات المختصة بمسؤوليات توفير الإشراف الكامل أو الجزئي لأنشطة التمويل الانتخابي. وقد تشمل هذه الهيئات ما يلي:

- وكالة متخصصة لتنظيم تمويل الأحزاب والانتخابات؛
- المراقب المالي والمراجع الرسميان أو محكمة مراجعة الحسابات؛
- لجنة لمكافحة الفساد؛
- مكتب الضرائب الوطنية. و
- المحاكم / المحاكم الانتخابية.

ومهما كانت الجهة المكلفة بمراقبة تمويل الحملات الانتخابية، ينبغي اتخاذ تدابير فعالة في التشريع والممارسة لضمان استقلاليتها والتزامها بمبدأ الحيادية. وعلى وجه الخصوص، من المهم أن يتم صياغة الإجراءات الخاصة بالتعيين والفصل من الخدمة بعناية لتجنب التأثير السياسي على أعضاء الهيئة. كما ينبغي ضمان التثبيت الوظيفي للمعينين.

الاستقلال عن النفوذ السياسي أمر حاسم لمصادقية هيئات الرقابة وفعاليتها. وإلا فقد تمارس الهيئة المنحازة ضغوطات على المعارضة وتؤيد الجهات الحكومية والمرشحين. وحتى لو لم يكن هناك تحيز فعلي، فإن التكوين المستقل للهيئة التنظيمية قد يساعد في تجنب التحيز المتصور، وبالتالي يعزز الثقة الموضوعية في هيئة الرقابة. ويجب أن تكون التعيينات للهيئة مستقلة عن الضغط السياسي وأن تتضمن إجراءات التحقق من أجل تعزيز عدم التحيز، والحياد، والاستقلال المالي.

وإذا كان هناك أكثر من مؤسسة معنية واحدة، يتعين الفصل الواضح بين مسؤولياتها لتجنب الغموض أو خلط الأمور أو الاختصاصات المتداخلة. ويتم مناقشة دور هيئة الرقابة في التعامل مع الشكاوى وتنفيذ العقوبات في الفصل 7.

ب. المسؤوليات المؤسسية

عند تقييم تمويل الحملة الانتخابية، من المهم التحديد ما هي الصلاحيات والمهام الممنوحة لهيئة أو هيئات الرقابة. وينبغي أن ينص القانون على مسؤولياتها بوضوح بما فيها على سبيل المثال:

- توفير الإرشاد بشأن كيفية الامتثال للمتطلبات وإبلاغ أصحاب المصلحة الانتخابية وغيرها بالقواعد؛
- إنشاء نماذج التقارير والإجراءات الخاصة بها؛
- استلام التقارير المالية ومراجعتها ونشرها؛
- إطلاق مبادرات التفتيش والتحقيقات العامة؛
- التعامل مع الشكاوى والفصل فيها؛
- فرض عقوبات. و
- نشر القرارات الخاصة بالشكاوى التي تم الفصل فيها.

يجب أن تكون هناك إجراءات واضحة لكيفية ممارسة هيئة الرقابة لصلاحياتها وأداء وظائفها. وعلى سبيل المثال، يمكن إعطاء الهيئة صلاحية مراقبة الحسابات وإجراء عمليات تدقيق التقارير المالية المقدمة من قبل الأحزاب السياسية والمرشحين، و، حسب مقتضى الحال، الأطراف الثالثة. ومن الأهمية بمكان أن تُمارس هذه الصلاحيات بطريقة غير متحيزة وغير تمييزية. وتحقيقاً لهذه الغاية، ينبغي أن تحدد التشريعات الجوانب الرئيسية لكل عملية من عمليات التدقيق والتحقيق، وذلك للتأكد من وجود ضمانات كافية في مكانها الصحيح. كما بإمكان التشريعات أن تنص على العملية والإجراءات الخاصة بتحديد كيفية اختيار التقارير للتدقيق. وكحل بديل، قد تلزم التشريعات هيئة الرقابة بنشر سياستها المتعلقة بالتعامل مع مثل هذه القضايا.

وقد يكون التدقيق وحده غير فعال إذا كانت هيئة الرقابة مكلفة بعمل الاعتماد على أساس المعلومات المقدمة إليها فقط دون التحقق من واقعية تلك المعلومات ومدى دقتها ومما إذا كانت تقدم الصورة الكاملة لإيرادات وتكاليف الطرف المتنافس. ولتعزيز هذه العملية تمنح عدة بلدان هيئة الرقابة الصلاحيات التحقيقية لتقييم مدى دقة التقارير المالية الانتخابية ومطابقتها للقواعد.

وفي جميع الحالات، ومن الممارسات الجيدة أن تدون هيئة الرقابة بالصيغة الخطية كيفية تعاملها مع مسؤولياتها الرقابية والتنفيذية وكيفية إنفاذها. وتشمل الموضوعات التي يمكن تغطيتها المعايير الخاصة ببدء عمليات التفتيش والتحقيق، والجدول الزمني، وأنواع أساليب التحري والخطوط العريضة لإطار صنع القرار. وكذلك من الممارسات الجيدة أن يكون هناك وضوح فيما يتعلق بالحالات التي يحق لهيئة الرقابة فيها فرض العقوبات بموجب القانون. ويوفر الإعلان عن هذا النوع من المعلومات إشعاراً مسبقاً لجميع أصحاب المصلحة وأساساً لوضع هيئة الرقابة بالحسبان.

قد تؤدي انتهاكات قواعد التمويل الانتخابي إلى تقويض ثقة الجمهور بالعملية الديمقراطية. وبالتالي، من المنطقي محاولة منع هذه الانتهاكات. فبإمكان هيئة الرقابة أن تلعب دوراً هاماً في وضع الحد من عدد الانتهاكات غير

المقصودة وذلك من خلال تقديم النصح والإرشاد. وقد تتطلب التشريعات هيئة الرقابة لأداء أنشطة التوعية، مثل إصدار كتيبات إرشادية واضحة أو توفير التدريب بأقرب مرحلة ممكنة، وذلك لجعل أصحاب المصلحة الانتخابية على بينة من الأنظمة السارية.

وفي العديد من الدول، يتم تكليف هيئات الرقابة بمسؤولية تطوير صيغ التقارير الانتخابية، فضلاً عن إجراءات تقديمها ونشرها. هي أدوات هامة تكفل الشفافية في تمويل الحملات الانتخابية. وفي تطوير هذه الصيغ والإجراءات، من الممارسات الجيدة أن تتشاور هيئة الرقابة مع الأحزاب السياسية والمرشحين والجهات المعنية الأخرى مما يساعد على ضمان أن الصيغ والإجراءات صالحة لهذا الغرض ولا تشكل عبئاً لا داعي له.

هناك عامل آخر يمكن أخذه بالاعتبار عند تقييم تمويل الحملات الانتخابية وهو موارد هيئة الرقابة. في بعض الدول، تحدد التشريعات بوضوح مجموعة واسعة من المسؤوليات لهيئة أو هيئات الرقابة، ولكنها غير قادرة على تنفيذ هذه الوظائف عملياً. وربما يرجع ذلك إلى عدد من العوامل، بما فيها نقص التمويل. فينبغي إعطاء المؤسسة أو المؤسسات المعنية الموارد المالية والبشرية والتشغيلية اللازمة لأداء ولايتها، فضلاً عن الوقت الكافي للقيام بمهامها بصورة شاملة وفعالة.

ت. المراقبة من المجتمع المدني

تتمكن منظمات المجتمع المدني في بعض الأحيان من مراقبة تمويل الحملات الانتخابية لفترة أطول وعلى مستوى أعمق مما يتسنى عادة للمراقبين الدوليين. وعلى الرغم من أن المراقبين الدوليين ملزمون بإجراء تقييماتهم على أساس ملاحظاتهم، فالمعلومات التي تعاملها فرق المراقبين المواطنين قد تكون ذات قيمة تفيد أمر التعامل مع القضايا وتوفير البيانات.

وفي عدد من الدول، تجري منظمات المجتمع المدني تقييمات لمساهمات الحملات الانتخابية ونفقاتها وتراقبها مباشرة. وحيث يكون إعداد التقارير المالية الانتخابية أمراً إلزامياً، تفحص منظمات المجتمع المدني في كثير من الأحيان دقة هذه التقارير. وغالباً ما تكون هذه المنظمات قادرة على تقدير تكاليف الحملة (على سبيل المثال، تكاليف اللوحات الإعلانية والإعلان في وسائل الإعلام، وتكاليف الطباعة وتكاليف استئجار الفضاءات للحملة) وذلك من أجل تقييم ما إذا قام مرشح أو حزب معين بإعداد تقريره بدقة وما إذا بقي داخل حدود الانفاق المسموح بها له.

شهدت منطقة منظمة الأمن والتعاون في أوروبا عدداً من الأمثلة الجيدة على مراقبة تمويل الحملات الانتخابية من قبل منظمات المجتمع المدني وذلك في بعض الأحيان بدعم من المنظمات الدولية. كما نشر عدد من فرق المراقبين المواطنين تقارير عن منهجيتها المتبعة في سبيل مراقبة التمويل الانتخابي. وفي بعض الحالات، كانت منظمات المجتمع المدني أيضاً تروج لمدونات السلوك الخاصة بالحملات الانتخابية، بما فيها الأحكام المتعلقة بالتمويل الانتخابي.

ث. المراقبة الدولية

أصبحت مختلف المنظمات الدولية تعترف على نحو متزايد بأهمية تمويل الحملات الانتخابية فضلاً عن التمويل السياسي الأوسع نطاقاً باعتباره عنصراً أساسياً للانتخابات الديمقراطية. وقد يشمل ذلك رصداً للتمويل الانتخابي من خلال أنشطة مراقبة الانتخابات، كما تم الإشارة إليه في هذا الكتيب، والتي تتضمن تقديم تقارير محددة عن تنفيذ اللوائح والتوصيات الخاصة بالإصلاحات الممكنة.

وبالإضافة إلى ذلك، قد ينطوي الأمر على استعراضات دولية منفصلة للتشريعات ذات الصلة بالانتخابات ومدى توافق قوانين تمويل الحملات الانتخابية مع التزامات منظمة الأمن والتعاون في أوروبا وغيرها من المعايير الدولية الخاصة بالانتخابات الديمقراطية.

ج. نقاط الاستفسار

- هل ينص الإطار القانوني على الرقابة المؤسسية الفعالة لتمويل الحملات الانتخابية؟
- هل الإطار التشريعي واضح في الإشارة إلى الهيئة أو الهيئات المسؤولة عن مراقبة أنظمة التمويل الانتخابي؟ وهل هي الهيئة الانتخابية المركزية أو وكالة مختصة أو محكمة متخصصة؟
- هل هيئة الرقابة مستقلة - هيكلية وتشغيلياً - عن النفوذ السياسي؟ هل عملية تعيين أعضائها وتكوينها تكفل استقلاليتها ونزاهتها؟
- هل تم تصميم الإطار القانوني بطريقة تحمي نزاهة إنفاذ القانون من قبل هيئة الرقابة؟ وهل يتم فرض تطبيق القواعد بنزاهة؟
- هل لدى الهيئة سياسات وإجراءات واضحة بموضعها الصحيح وهل يتم اتباعها عملياً؟ هل القرارات مبنية على معايير واضحة وموضوعية؟
- هل تتصرف هيئة الرقابة بموارد مالية وبشرية كافية؟
- هل الموظفون مدربون تدريباً ملائماً ويفهمون دورهم؟
- هل لدى الهيئة التنظيمية ما يكفي من الوقت ليتسنى لها الإشراف الوافي على تمويل الحملات الانتخابية؟
- هل الهيئة مكلفة بإجراء تحقق شامل للتقارير المالية الانتخابية؟ وهل يحق لها أن تطالب المتنافسين الانتخابيين بالمعلومات وأن تقوم بعمليات التحقق ميدانياً؟
- هل للمتنافسين الانتخابيين ثقة في نزاهة هيئات الرقابة وفعاليتها؟ وهل يعتقدون بأن الهيئات تنفذ القانون بطريقة منصفة وفعالة؟
- هل تقدم الهيئة الإرشاد (على سبيل المثال، الكتيبات، أو التدريب، أو الخطوط الساخنة ... الخ) للأحزاب السياسية والمرشحين؟ هو الإرشاد واضح ودقيق؟ هل يشعر أصحاب المصلحة السياسية بأنها على علم كاف بما يتعلق بالمتطلبات القانونية؟
- هل أنشطة الرقابة شفافة ومفتوحة للتدقيق بها من قبل المجتمع المدني والمنظمات الدولية؟ وكيف يتم مساءلة هيئة الرقابة؟
- هل تقوم منظمات المجتمع المدني بأية عمليات الرصد للتمويل الانتخابي؟ ما هي منهجيتها، وهل يتم إعلان تقاريرها علنياً؟
- هل كان هناك من قبل أي رصد للتمويل الانتخابي أو السياسي من قبل المنظمات الدولية الأخرى؟ ما هي النتائج التي توصلت إليها؟ وهل تم إدراج التوصيات السابقة؟

7. العقوبات وسبل الانتصاف

حتى إذا كانت التشريعات الخاصة بتمويل الحملات الانتخابية واضحة وإذا كانت هيئة الرقابة تستوفي دورها في توفير الإرشاد والمشورة للأحزاب والمرشحين بإداء التزاماتهم القانونية، قد تحدث هناك انتهاكات للقانون. وأحياناً أولئك الذين يتحملون المسؤولية عن الامتثال للقانون نيابة عن المتنافسين في الانتخابات متطوعون غير محترفين يرتكبون أخطاء طفيفة غير مقصودة. وقد تعود بعض الانتهاكات ببساطة لعدم إيلاء الحزب أو المرشح الأولوية الكافية لأمر الامتثال. وربما تكون مخالفات أخرى محاولات متعمدة للتحايل على القواعد. فمن الناحية المثالية، ينبغي أن يكون نظام فرض العقوبات مرناً بما فيه الكفاية لمعالجة بشكل صحيح مجموعة كاملة من الانتهاكات بطريقة فعالة ومتناسبة وراعية.

وتختلف التشريعات المرتبطة بالعقوبات وآليات الطعن اختلافاً كبيراً في جميع أنحاء منطقة منظمة الأمن والتعاون في أوروبا. وسعيًا للحفاظ على سلامة نظام التمويل الانتخابي، ولتعزيز ثقة الجمهور في العملية الانتخابية، وإخضاع الأحزاب السياسية والمرشحين للمساءلة، يكون الإنفاذ الفعال لأنظمة تمويل الحملات الانتخابية أمراً بالغ الأهمية.

وحيث يتم فرض العقوبات، من الضروري أن تحتفظ الأطراف المعاقبة بحق الطعن واللجوء إلى محاكمة عادلة أمام محكمة محايدة توفر وسيلة انتصاف فعالة.

أ. العقوبات الفعالة والمتناسبة والراعية

تنص التزامات منظمة الأمن والتعاون في أوروبا والالتزامات الدولية بشأن الشكاوى وآليات الاستئناف على أنه يتعين على الدول إخضاع حالات التعدي على قواعد تمويل الحملات الانتخابية للانتصاف فعال، بما في ذلك فرض عقوبات فعالة ومتناسبة وراعية. وإلى جانب برامج التدريب والإعلام، تشكل العقوبات الأداة الرئيسية تحت تصرف هيئة الرقابة لإنفاذ اللوائح الخاصة بالتمويل الانتخابي.

يمكن تفسير العقوبات **الفعالة** على أنها تعني وجوب التنفيذ، الأمر الذي يتطلب التوضيح بشأن ما هو مطلوب قانوناً بحيث أن تخضع انتهاكات قواعد التمويل الانتخابي للملاحقة. كما على القانون أن يكون واضحاً حول من هو المسؤول عن المخالفات، وما هي العقوبات المتاحة لهيئة الرقابة، وما هي على وجه الوضوح المواعيد النهائية والإجراءات الخاصة بكيفية تطبيقها.

وتدل العقوبات **المتناسبة** على ضرورة أخذ جسامة الانتهاك بعين الاعتبار. فيجب أن تستتبع مخالفات أعنف عقوبات أشد. كما ينبغي بلورة المعايير بحيث أن تكون هناك شفافية ونزاهة في تطبيقها. وتشمل العوامل التي يمكن النظر فيها حجم المخالفة (بالقيمة النقدية أو نطاق الممارسة)، والنية، وتكرار الانتهاكات، وعدم متابعة التوجيهات أو اتخاذ إجراءات الانتصاف، وأية محاولات لإخفاء الخرق.

وفي العديد من الدول، تقتصر أصناف العقوبات تاريخياً على إمّا غرامات أو عقوبات جنائية. ونتيجة لذلك، فإن المخالفات البسيطة والانتهاكات المرافقة بظروف مخففة مقنعة تخضع في كثير من الأحيان لنفس العقوبة كما انتهاكات أكثر جسامة. وقد أدخلت بعض الدول الآن نوعاً من العقوبات التي تسمح لمزيد من التناسب، بما فيها العقوبات الإدارية والجنائية. وقد يتضمن هذا النوع من العقوبات تحذيرات رسمية (على سبيل المثال، أنه تم تسجيل الخرق ولكن دون اتخاذ تدبير عقابي)، وغرامات مالية ثابتة المبلغ على أخطاء طفيفة بالتقارير، وغرامات مالية متصاعدة حيث يزداد مقدار العقوبة في حالة وجود عدد من المتغيرات (مثل تكرار الانتهاكات)، وإشعارات الامتثال التي تلزم الأحزاب والمرشحين باتخاذ الإجراءات التصحيحية (على سبيل المثال إلزام الشخص المسؤول بتلقي التدريب)، ومصادرة التبرعات غير القانونية، وفقدان التمويل الحكومي، وإشعارات الإيقاف (التي تسمح لهيئة الرقابة لاستصدار أمر قضائي بإيقاف النشاط، كما هو الحال مع الأحزاب التي تكون على وشك تجاوز حد الإنفاق)، والإحالة للمحاكمة الجنائية.

على العقوبات *الرادعة* أن تخدم ليس فقط غرض معاقبة أولئك الذين لا يمثلون للقانون بل إحباط حالات عدم الامتثال في المستقبل أيضاً. ويرجع ذلك إلى طبيعة المخالفة وسياقها. ومع ذلك، فمن الأهمية بمكان تحقيق التوازن ما بين تلك العقوبات التي تخف قوتها لتكون بمثابة رادع كاف وبين العقوبات الصارمة بشكل مفرط.

إن فرض العقوبات على انتهاك قوانين التمويل الانتخابي قد يساعد على ردع الفساد والسلوك غير القانوني في الحملات الانتخابية. ومع ذلك، إذا ما استخدمت العقوبات بشكل غير لائق أو انتقائي، فإنها قد تحد من التعددية السياسية أو تردع مشاركة المواطنين في العملية الديمقراطية من خلال رفع قلقهم إزاء خضوعهم لتدقيقات أو عقوبات دون مبرر. ولذلك، من الضروري تطبيق العقوبات بعناية ونزاهة. ولا ينبغي اعتبار العقوبات الأكثر صرامة مثل حل حزب سوى وسائل الملاذ الأخير، وفقاً لما تقررته المحكمة، وامتثالاً للإجراءات القانونية الواجبة ولأخطر الانتهاكات فقط.

ب. فرض العقوبات

لهيئات الرقابة عموماً صلاحيات المقاضاة الإدارية بخصوص تنفيذ أنظمة تمويل الحملات الانتخابية، ويحق لها فرض عقوبات محددة لمخالفة قواعد معينة. ومع ذلك، وفي حالات الملاحقة الجنائية، لا يجوز فرض العقوبات إلا للمحكمة. ومن المهم أن تكون هيئة الرقابة قادرة على اللجوء إلى أجهزة إنفاذ القانون في حالة الاشتباه بوقوع انتهاكات خطيرة.

وتكون العقوبات الأكثر مغزى وهدفاً إذا تسنى فرضها خلال فترة الانتخابات أو بعد نهايتها بوقت قصير، وخاصة في تلك الدول التي تقصر فيها نسبياً فترة التقادم المسقط لها (نظر الفصل الفرعي 7ب). وعلى محلل التمويل الانتخابي الاستعداد لتحليل الأحكام القانونية المتعلقة بالعقوبات من أجل تحديد آثارها على هؤلاء المرشحين والأحزاب السياسية التي ثبت انتهاكها للقانون.

يجب أن تكون الإجراءات بشأن العقوبات والاستئناف شفافاً وسهلة المنال للجمهور. ويتطلب ذلك حق الوصول ليس فقط إلى القرارات وحدها، ولكن أيضاً أن تشمل القرارات الأسباب والتفسيرات الموضوعية التي بررت اتخاذها.

وينبغي أن يتمتع المرشحون بالمساواة في المعاملة عند تنفيذ الأنظمة القانونية، ولا يجب أن يفضل تنفيذها على حزب أو مرشح واحد على الآخرين. على المراقبين التأهب لأي علامة تشير إلى إنفاذ منازح للوائح التمويل الانتخابي.

وبغض النظر عن البلد ونظام تمويل الحملات الانتخابية السائد فيه، فإن وجود ثغرات واحتمال استغلالها من قبل المرشحين والأحزاب السياسية قضية لا بد من معالجتها من قبل بعثة مراقبة الانتخابات. فعندما يتم التحايل على اللوائح، هناك خطر أن تصبح هيئات الرقابة أقل كفاءة وأن يتم تقويض نظام تنفيذ القانون.

ت. التقادم المسقط لمخالفة التشريعات

يحتوي الإطار القانوني في بعض الدول على أحكام خاصة بشأن التقادم المسقط – وهو الحدود الزمنية المقررة لإطلاق الإجراءات القانونية – وذلك في سياق انتهاكات قواعد التمويل الانتخابي. أما في حالات أخرى، فتنطبق أحكام التقادم العامة. وعلى سبيل المثال، إذا كانت مدة التقادم تقل عن سنة واحدة وإذا كانت الأحزاب تقدم تقاريرها المالية مرة واحدة في السنة فقط، فإن الوقت قد لا يكفي للفصل في الانتهاكات. لذلك، في الدول التي تقصر فيها مدة التقادم العامة للمخالفات البسيطة، يجب هي أن تكون أطول للقضايا الخاصة بانتهاكات التمويل الانتخابي عما هو الحال مع الجرح العادية. فيتبع العديد من الدول هذه الممارسة، وقد يكون من المفيد أن تطول مدة سريان التقادم المسقط الخاص بالانتهاكات الإدارية لغاية سنة واحدة عن تاريخ إعلان التقرير النهائي بشأن تمويل الحملة الانتخابية.

ث. الطعون

تقيّم النزاعات منظمة الأمن وتعاون في أوروبا وغيرها من الالتزامات الدولية الحق في الانتصاف الفعال المقدم من قبل السلطة الإدارية أو التشريعية أو القضائية المختصة. فعند إصدار عقوبات بحق المرشحين أو الأحزاب السياسية، من المهم أن يتم تدوين جميع القرارات كتابياً ومع المبررات لها، وكذلك أن يتم إبلاغ الطرف المعني في الوقت المناسب الأمر الذي يوفر الأساس لأية طعون محتملة.

وينبغي أن تنص التشريعات على توجيهات واضحة بشأن عملية الطعن في القرارات التنظيمية. وقد تختلف اختصاصات السلطات المعنية اعتماداً على أنواع خرق القانون وطبيعة العقوبة. ومن الممكن أن تنتهي العقوبات الطفيفة إلى إجراءات الصلح، في حين أن قضايا أكثر صرامة قد تُحال إلى المحكمة الجنائية. وينبغي أن تحدد التشريعات الطرق القانونية للطعن في قرارات هيئة الرقابة والمواعيد النهائية التي يجب تقديم الطعون فيها وإصدار القرارات فيها.

وينبغي أن تكون إجراءات الطعن شفافة وسهلة المنال للجمهور العام. وتتطلب الشفافية ليس فقط اتخاذ القرارات بطريقة تضمن وصول عامة الناس إلى الإجراءات والوثائق، بل أن القرارات المبينة عليها تشمل المنطق الموضوعي أيضاً. فيجب أن يكون واضحاً أن القرار يقوم على أساس قانوني وفعلي وليس قراراً تعسفياً أو قراراً ينظر إليه على أنه هكذا.

ج. نقاط الاستفسار

- ما هي العقوبات المنصوص عليها لانتهاك القوانين واللوائح الخاصة بتمويل الحملات الانتخابية؟ وهل تنص التشريعات على مجموعة كافية من العقوبات لمعالجة عدم الامتثال؟
- هل العقوبات فعالة؟ هل للعقوبات تأثير رادع؟ هل هي متناسبة مع طبيعة الجناية؟
- هل هناك وضوح حول من يخضع لهذه العقوبات؟ هل تطبق العقوبات فقط للمرشحين والأحزاب السياسية، أو أنها تشمل الجهات المانحة والأطراف الثالثة أيضاً؟
- أية هيئة تنظيمية مخولة لفرض العقوبات؟ هل نفس الهيئة مسؤولة عن الرقابة العامة لتشريعات التمويل الانتخابي أو أن هذه المسؤولية تتحول إلى هيئة أخرى؟
- هل هناك مبادئ توجيهية أو معايير معمول بها لمساعدة هيئة الرقابة في تطبيق العقوبات؟
- هل يحظى جميع المتنافسين بالمساواة في المعاملة وفي تنفيذ العقوبات؟
- بالممارسة العملية، هل يتم فرض العقوبات على انتهاكات تمويل الحملات الانتخابية؟ إذا كان الأمر كذلك، هل يتم فرضها في الوقت المناسب؟
- هل ينص القانون على مدة التقادم المسقط؟ وهل تم تنسيقها مع مواعيد التقرير النهائي الخاص بالتمويل الانتخابي؟
- هل يوفر القانون إمكانية الطعن بالقرارات الصادرة عن هيئة الرقابة؟
- هل للمرشحين والأحزاب السياسية التي تم فرض العقوبة عليها حق الاستنجااد بمحاكمة عادلة أمام محكمة محايدة؟ وهل لجميع المتنافسين وصول متساو إلى المحكمة الاستئنافية؟
- هل يوفر الإطار القانوني مواعيد نهائية معقولة لتقديم الشكاوى والنظر فيها والفصل فيها؟

8. النساء والأقليات القومية والأشخاص ذوو الإعاقة

قد تؤثر القوانين والإجراءات الانتخابية على فئات مختلفة من المجتمع بطرق عديدة، ولا سيما تلك الأوساط التي تفتقر إلى التمثيل السياسي. وينطبق ذلك أيضاً على تمويل الحملات الانتخابية، لأن انعدام المساواة في الحصول على مصادر تمويل الحملة يساهم في عدم تساوي الساحة السياسية. ويزود هذا الفصل المراقبين بالمعلومات التي تساعد على التقييم ما إذا كانت القواعد والنظم المعمول بها في انتخابات معينة مجحفة للمرأة أو الأقليات القومية أو الأشخاص ذوي الإعاقة.

أ. النساء

لا يزال عدد النساء المنتخبات لشغل مناصب في معظم الدول المشاركة بمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا أقل بكثير من عدد الرجال، ويرجع ذلك إلى مجموعة واسعة من العوامل. وأحد أسباب ذلك أن النساء في كثير من الأحيان لا يتمتعن بنفس فرصة الوصول إلى الموارد المالية الانتخابية مثل الرجال الأمر الذي يمكن تفسيره جزئياً بتقاضيهن مرتبات متوسطة أقل من الرجال، أو بتفضيل المانحين في إعطاء أموالهم للمرشحين المعروفين، أو حتى بمنافع إعادة انتخاب شاعلي الوظائف الحاليين. في الواقع، بوقت نشر هذا الدليل، بلغ تمثيل المرأة في الهيئات التشريعية الوطنية نسبة حوالي 26 بالمائة عبر منطقة منظمة الأمن والتعاون في أوروبا. وبالتالي، لعل تمويل الحملات الانتخابية يكون عقبة خطيرة للنساء المرشحات، أو حتى للنساء الراغبات في الترشح.

في حين أنه من المهم احترام حرية النظام الداخلي للأحزاب فيما يتعلق باختيار المرشحين أو البرامج الانتخابية، من الممكن استخدام التمويل الانتخابي الحكومي كوسيلة لتشجيع مشاركة أكثر توازناً من الرجال والنساء كمرشحات. ويتمشى هذا النهج مع نص المادة 4 من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (اتفاقية سيداو) من عام 1979 والتي تنص على تدابير خاصة مؤقتة لتعجيل المساواة الفعلية.

وتبعاً لاتفاقية سيداو، أدخلت بعض الدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا إلى أطرها القانونية التدابير الخاصة بالتمويل الانتخابي الحكومي كوسيلة لتشجيع النساء المرشحات. وفي مختلف أنحاء منطقة منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، تم إدراج تدابير متنوعة لتعزيز مشاركة المرأة من خلال ربط التمويل الحكومي بالمساواة بين الجنسين. وتهدف الطريقة الأولى إلى خلق الحوافز المالية بشكل التمويل الحكومي الإضافي لتلك الأحزاب السياسية التي تضم عدداً أو نسبة معينة من المرشحات. والوسيلة الثانية هي رفض أو سحب جزء من التمويل الحكومي في حالة عدم قيام الأحزاب السياسية بإشراك عدد محدد من المرشحات. وأخيراً، يمكن تخصيص بعض الأموال لأنشطة الحملة الخاصة التي تتعلق بالمساواة الجندرية، إلا أنه من الضروري النظر في كيفية رصد القواعد وتنفيذها. كما يمكن اتخاذ تدابير قانونية أخرى لدعم النساء المرشحات، بما في ذلك الأحكام الخاصة بإعفاءات ضريبية أو رعاية الأطفال المجانية.

بالإضافة إلى ذلك، إذا أدرجت هيئة الرقابة و/أو الأحزاب السياسية ضرورة تصنيف التقارير المالية الانتخابية حسب الجنس لعله يفيد تحديد مدى العقبات التي تواجهها المرأة في تمويل الحملات الانتخابية. ومن ثم يمكن استخدام هذه البيانات كأساس لصياغة تدابير لمعالجة حالات عدم المساواة الممكنة.

ب. الأقليات القومية والأشخاص ذوو الإعاقة

في حين أنه تم إيلاء مزيد من الاهتمام لمدى تأثير أنظمة التمويل الانتخابي على مشاركة المرأة، ينطبق الكثير من المسائل المشار إليها في هذا الفصل أيضاً على فئات أخرى من الناخبين الذين يفتقرون إلى تمثيل كاف، بما في ذلك الأقليات القومية والأشخاص ذوي الإعاقة.

كما هو الحال مع النساء، من الممكن اتخاذ تدابير لتشجيع المشاركة السياسية للأقليات القومية والأشخاص ذوي الإعاقة من خلال التمويل الحكومي للحملات الانتخابية. وتنص المادة 1.4 من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز العنصري من عام 1965، وكذلك المادة 5.4 من اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة من عام 2006 على تدابير خاصة لتسريع أو تحقيق المساواة الفعلية للأقليات القومية والأشخاص ذوي الإعاقة.

لم يدرج إلا عدد محدود من الدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا لأنظمة التمويل الانتخابي الحكومي المخصصة للأحزاب السياسية أو الأقليات القومية، بناءً على المعايير المستندة إلى التمثيل البرلماني أو نتائج الانتخابات أو عدد الناخبين المسجلين بالأقليات. وفي المناطق ذات الكثافة السكانية الكبيرة للأقليات القومية، ينبغي ترجمة القوانين واللوائح والمواد الإرشادية إلى لغات تلك الأقليات. وعلى نطاق أضيق، تفكر بعض الدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا في إدراج أحكام لتمويل الحملات الانتخابية من شأنها مساعدة الأشخاص ذوي الإعاقة، بما في ذلك، على سبيل المثال، الإعانات لتفسير لغة الإشارة. وعلى محلل التمويل الانتخابي النظر فيما إذا كان للوائح تأثير على هذه الفئات وما إذا كانت هناك أية محاولة لمعالجة القضايا التي تواجهها.

ت. دور الأحزاب السياسية

بإمكان الأحزاب السياسية أن تلعب دوراً رئيسياً في خلق المزيد من تكافؤ الفرص للنساء والأقليات القومية والأشخاص ذوي الإعاقة. ويشكل إدخال تدابير حزبية داخلية وإجراءات شفافة لتوزيع موارد الحملة بإنصاف الطريقتين من الطرق الممكنة لتسهيل ذلك.

هناك عدد من التدابير الطوعية التي يمكن اعتمادها من الأحزاب دعماً لتمويل الحملات الانتخابية لهذه الفئات الاجتماعية، بما في ذلك:

- إقامة التدريب وتنمية القدرات لمثل هؤلاء المرشحين، لا سيما لمن يترشحون للمرة الأولى أو ينافسون أصحاب المناصب، وذلك مع التركيز على نظام تمويل الحملات الانتخابية وأحكامه، فضلاً عن كيفية الوصول إلى موارد الحملة.
- قيام الأحزاب بإدراج الأحكام الداخلية لتنظيم التوزيع العادل لتمويل الحملات الانتخابية وغيرها من الموارد بين النساء والرجال، وكذلك بين المرشحين من الأقليات القومية والأشخاص ذوي الإعاقة. ويمكن تنفيذ ذلك من خلال الأحكام الحزبية أو أنظمتها الداخلية أو اللوائح.
- إنشاء صناديق حزبية خاصة للنساء أو الأقليات القومية أو المرشحين المعوقين، وذلك بالإدارة من قيادة الحزب أو لجنة حزبية خاصة. ويمكن استخدام هذه الأموال للمساعدة في تنظيم الحملات الانتخابية؛ و
- إدخال إجراءات ومعايير عادلة وشفافة لترشيح وانتخاب المرشحين، مما يضمن عدم حرمان النساء والأقليات القومية والمرشحين المعوقين من فرص الوصول إلى التمويل الانتخابي.

ث. نقاط الاستفسار

- إذا كان التمويل الحكومي للحملات الانتخابية متوفراً، فهل هناك أية متطلبات تتعلق بتعزيز الفئات الممثلة تمثيلاً ناقصاً؟
- هل اعتمدت الأحزاب السياسية أية تدابير داخلية لدعم تمويل المرشحين من الفئات الممثلة تمثيلاً ناقصاً؟
- هل للفئات الممثلة تمثيلاً ناقصاً الوصول العادل إلى تمويل الحملة الحكومي؟ هل هناك أية شروط لأهلية تلقي التمويل الحكومي والتي قد يصعب استيفاؤها على الفئات الممثلة تمثيلاً ناقصاً؟
- هل هناك متطلبات أو منافع مالية أخرى لتشجيع المساواة بين الجنسين في الأحزاب السياسية؟ وهل أدرجت الدولة أية محفزات مالية أو عقوبات من أجل دعم المرشحات؟

- هل تم اتخاذ تدابير أخرى مثل رعاية الأطفال المجانية أو الإعفاءات الضريبية للنساء المرشحات؟
- هل أدرجت الأحزاب السياسية إجراءات منصفة وشفافة للتوزيع العادل للتمويل الحكومي أو الحزبي للنساء المرشحات والرجال المرشحين؟ هل يشمل ذلك تخصيص التمويل الحكومي أو الحزبي غير المباشر، على سبيل المثال، الوصول إلى وقت البث ومصادر إعلامية، أو استخدام المباني التابعة للحزب أو الموارد للحملات الانتخابية؟
- هل البيانات المصنفة حسب الجنس متاحة فيما يخص الدخل والنفقات للرجال المرشحين والنساء المرشحات؟ إذا كان الأمر كذلك، هل تتلقى وتنفق المرشحات مبالغ مماثلة للرجال المرشحين في الحملات الانتخابية؟
- إذا كانت هناك أحكام خاصة لتمثيل الأقليات القومية، فهل أنظمة تمويل الحملات الانتخابية تمثلها على نحو فعال؟ ولعله يشمل قواعد للوصول الخاص إلى وسائل الإعلام العامة أو عتبة أدنى للحصول على التمويل الحكومي.
- هل للأشخاص ذوي الإعاقة وصول متساو إلى التمويل الانتخابي الحكومي؟ هل تم تبني أية أحكام للمساعدة في تحمل التكاليف المالية الإضافية الناجمة عن إعاقتهم عند المشاركة كمرشحين؟ هل هناك أية شروط لأهلية الحصول على التمويل الحكومي والتي قد يصعب استيفاؤها على الأشخاص ذوي الإعاقة؟

9. إعداد التقارير: إجراء التقييمات والتوصيات

ينبغي أن يسهم تقييم نظام التمويل الانتخابي في تقييم العملية الانتخابية شاملاً، فمن الأهمية بمكان، بالتالي، أن تكون التقارير الخاصة بتمويل الحملة الانتخابية واقعية ودقيقة ومتوازنة. كما من شأن هذا التقييم تمهيد الأساس للتوصيات التي قد تصدر عن بعثة مراقبة الانتخابات في هذا المجال وذلك من أجل مساعدة الدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا في سبيل تحسين عملياتها الانتخابية بما يتفق مع التزامات المنظمة.

وتتمثل المسؤولية الرئيسية أمام محلل التمويل الانتخابي أو المحلل المعهود إليه بتغطية تمويل الحملات الانتخابية، بالنظر في لوائح التمويل الانتخابي وجمع كافة المعلومات ذات الصلة وتوحيدها وتحليلها، وصياغة البنود الخاصة بتمويل الحملة في التقارير الصادرة عن بعثة مراقبة الانتخابات.

وينبغي أن يشرح ويقيم بند تقرير المراقبة المخصص لتمويل الحملة الانتخابية نظام التمويل بكل إيجاز قدر الإمكان وبطريقة مفهومة للجمهور غير الاختصاصي ولكن في نفس الوقت بتعمق كاف يعطي الدقة للتقييم المقدم. وعلى التقييم الخاص بأنظمة تمويل الحملات الانتخابية تحديد العناصر الإيجابية ونقاط الضعف.

وكما هو مبين في الفصول السابقة لهذا الدليل، يمكن استكمال العديد من التقييمات التي يجب إجراؤها بموضوع الحملة الانتخابية من قبل المحللين الآخرين العاملين ضمن الفريق الأساسي. وعلى سبيل المثال، على محلل التمويل الانتخابي العمل جنباً إلى جنب مع المحلل القانوني ليقم ما إذا كان الإطار القانوني ينظم تمويل الحملات الانتخابية بشكل مناسب، وما إذا كانت هناك أية شكاوى أو طعون تؤثر في هذا الجانب من العملية الانتخابية. ويقوم محلل التمويل الانتخابي بالتنسيق مع المحلل السياسي والمراقبين الطويلي الأمد بتقييم آراء الأحزاب السياسية والمتنافسين وغيرهم من أصحاب المصلحة الانتخابية حول نظام تمويل الحملات.

وتشكل التزامات منظمة الأمن والتعاون في أوروبا وغيرها من المعايير الدولية الخاصة بالانتخابات الديمقراطية أساساً لإجراء تقييمات وتوصيات بشأن تمويل الحملات الانتخابية كما تم الإشارة إليه في الفصل 11 وبمزيد من التفاصيل في المرفق ب. وينبغي أيضاً الوضع بالاعتبار الممارسات الدولية الجيدة والرجوع إليها عند الاقتضاء. كما على التقييمات النظر في التشريعات الوطنية. ومن الضروري أن يؤخذ كل ذلك في عين الاعتبار عند قيام البعثة بإعداد التقييم الخاص بمدى اتساق نظام تمويل الحملات الانتخابية مع التزامات منظمة الأمن والتعاون في أوروبا.

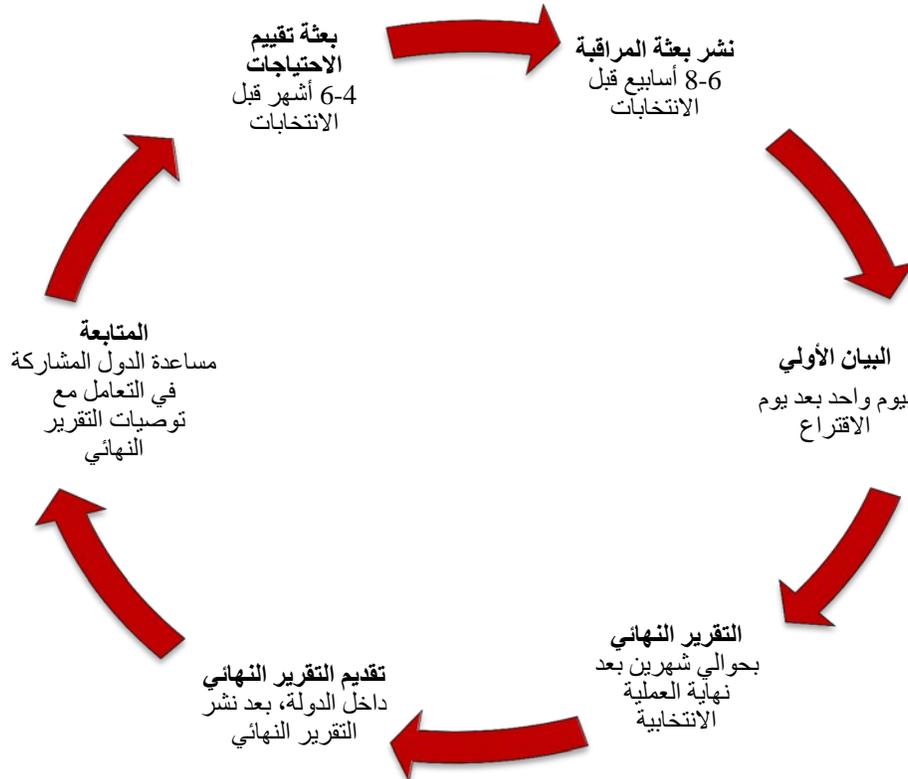
وفي حين أن التزامات منظمة الأمن والتعاون في أوروبا تنطبق على جميع الدول المشاركة، على محلل التمويل الانتخابي النظر أيضاً في قواعد الدولة المعنية وسياقها السياسي وغيرها من الالتزامات الدولية ذات الصلة (على سبيل المثال، التصديق على اتفاقية مكافحة الفساد أو الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان). واعتماداً على نظام تمويل الحملات الانتخابية المعمول به، ما يمكن تطبيقه في سياق معين قد لا يصلح في سياق آخر.

من واجب بعثة المراقبة تقديم التوصيات بشأن كيفية تحسين نظام تمويل الحملات الانتخابية. فمن الأهمية بمكان أن تكون هذه التوصيات واضحة وقابلة للتنفيذ وأن تتماشى صياغتها مع المبادئ المذكورة أعلاه. وتشكل التوصيات الانتخابية المضمونة بالتقرير النهائي معايير توجيهية لأية عملية متابعة قبل الانتخابات المقبلة. وينبغي دعم التوصيات بدلائل ملموسة مشار إليها بالتفصيل في التقرير.

10. المتابعة

ويعتمد إنجاح متابعة التوصيات إلى حد كبير على الإرادة السياسية للدولة ورغبتها في تحسين العملية الانتخابية قبل حلول انتخابات مقبلة. وقد تعهدت الدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا مراراً بمتابعة التوصيات كما أكدت دور مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان في مساعدتها بهذا الصدد. وتزيد الدول المشاركة هيئات منظمة الأمن والتعاون في أوروبا علماً ومعلومات على نحو متزايد فيما يتعلق بتجاربها الخاصة بمتابعة التوصيات الانتخابية الصادرة عن مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان. كما تؤكد الأطراف الموقعة على إعلان مبادئ المراقبة الدولية للانتخابات⁷ من عام 2005 بشكل متزايد على أهمية متابعة التوصيات، سواء من جانب الحكومات أو المجتمع الدولي الأمر الذي يقدر فعلياً بناء الزخم في هذه العملية وذلك من الناحية المثالية عن طريق تنسيق الأنشطة.

وليست مراقبة الانتخابات غاية في حد ذاتها، وإنما يُقصد بها مساعدة الدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا على تنفيذ التزاماتها المتعلقة بالانتخابات. ولا يمكن التوصل إلى الحد الأقصى من أداء نشاط مراقبة الانتخابات إلا إذا تم إيلاء الاهتمام الكامل والجدي للتوصيات الصادرة عنها وإذا تم تنفيذها على نحو فعال. ويمكن تحسين الأثر والمنفع لأنشطة مراقبة الانتخابات عن طريق عملية المتابعة الفعالة فإنها جزء لا يتجزأ من دورة العملية الانتخابية وينبغي الشروع بها في أقرب وقت ممكن عقب نشر التقرير النهائي مع توصياته.



البيان 1: دورة عملية مراقبة الانتخابات

⁷ المنظمات الدولية التي صادقت على الإعلان وعلى مدونة السلوك المرافقة له تتعهد بالتزامها لضمان النزاهة والشفافية في مراقبة الانتخابات الدولية. انظر: <http://www.osce.org/odihr/16935>.

وفي أعقاب نشرها للتقرير النهائي، تقوم منظمة الأمن والتعاون في أوروبا عادة بزيارة الدولة لعرض التقرير النهائي وتوصياته على الجهات المعنية بالانتخابات. وتشكل هذه الزيارات الخطوة الأولى في عملية المتابعة المنسقة وتُعتبر بمثابة تذكير للدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا في الفترة ما بين الانتخابات بالتزامها لتحسين عملياتها الانتخابية وذلك بطريقة متماسكة مع التزامات المنظمة. وعلاوة على ذلك، تتيح هذه الزيارات فهماً أفضل حول مدى استعداد الدول وقدرتها على تنفيذ توصيات محددة في المستقبل. كما وتخدم هذه الزيارات الخاصة بتقديم التقرير النهائي كتذكير بكفاءات ومقدرات مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان في تقديم المساعدة بإدلاء التعليقات على مشاريع القوانين المتضمنة لعناصر تمويل الحملات الانتخابية، أو في توفير الخبرات حول تأثير جوانب معينة من التمويل الانتخابي في إطار العملية الانتخابية.

وبعد عرض التقرير النهائي الخاص بمراقبة الانتخابات، توفر زيارات المتابعة فرصة للنظر في مختلف جوانب الدعم الذي يقدمه مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان بمزيد من التفصيل والتعمق. وقد تركز زيارات المتابعة من هذا النوع على تقديم الدعم للدولة المشاركة من خلال تقييم أكثر تعمقاً، بما في ذلك التوصيات حول المجالات ذات الاهتمام الخاص. وتتمحور زيارات المتابعة حول التقييم المعد من مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان وتمثل الطريقة الأكثر فعالية للتعامل مع التوصيات السابقة.

ومن الممكن أن تتخذ المساعدة في مجال متابعة التوصيات المتعلقة بتمويل الحملات الانتخابية شكل مشورة حول كيفية تحسين الامتثال للمعايير الدولية والممارسات الجيدة، وكذلك شكل تحليل لمسودة مشروع أو تشريعات نهائية الأمر الذي يهدف إلى تحسين أنظمة تمويل الحملات الانتخابية وذلك رغبة في تحقيق انسجام أوثق مع التزامات منظمة الأمن والتعاون في أوروبا. وكما هو الحال دائماً، منظمة الأمن والتعاون في أوروبا على أهبة الاستعداد لمساعدة الدول المشاركة بها في هذه المساعي بناء على طلبها.

نقاط الاستفسار:

- هل هناك أية تغييرات مخطط لها أو تغييرات جارية تنطوي على تمويل الحملات الانتخابية؟ وإذا كان الأمر كذلك، ما هذه الإصلاحات وهل تتوافق مع التوصيات السابقة والتزامات منظمة الأمن والتعاون في أوروبا وغيرها من المعايير الدولية؟
- هل هناك من مجال أمام مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان لتقديم المساعدة في متابعة التوصيات بشأن التمويل الانتخابي؟
- ما هو شكل المساعدة الممكنة والأكثر مناسبة لدعم الدولة المشاركة ومؤسساتها في تلبية التوصيات السابقة وفي جعل العملية الانتخابية أكثر توافقاً مع التزامات منظمة الأمن والتعاون في أوروبا فيما يتعلق بتمويل الحملات الانتخابية؟

11. المرفقات

أ. مسرد للمصطلحات

إساءة استخدام موارد الدولة: منافع لا مبرر لها تكتسبها بعض الأحزاب أو المرشحون من خلال استخدامهم لمناصبهم الرسمية أو علاقاتهم بالمؤسسات الحكومية، مع غرض التأثير على نتائج الانتخابات.

مساهمات الحملة: كل أنواع التبرعات النقدية والهدايا ذات قيمة مالية والتبرعات العينية التي يقدمها فرد أو كيان قانوني مع علم مرشح أو حزب سياسي وبموافقته، ولأغراض انتخابية. وتشير مساهمات الحملة كذلك إلى الأموال المباشرة أو غير المباشرة والممنوحة لأغراض الحملة من قبل الدولة.

نفقات الحملة: كل أنواع النفقات سواء النقدية أو العينية التي يصرفها مرشح أو حزب أو من ينوب عنهما خلال الحملة الانتخابية ولأغراض انتخابية.

الإفصاح عن مصادر تمويل الحملة: واجب الكشف علنياً عن مصادر ومبالغ المساهمات المالية بالحملة الانتخابية وعن طبيعة ومبالغ نفقات الحملة الانتخابية والتي تقوم بها الجهات الانتخابية الفاعلة.

إعداد التقارير المالية الانتخابية: واجب على الجهات الانتخابية الفاعلة بتقديم تقارير عن المساهمات والنفقات الخاصة بحملتها الانتخابية إلى هيئة الرقابة، وذلك طيلة فترة الحملة أو في وقت محدد بعد الانتخابات.

تمويل الحملة الانتخابية: جميع المساهمات والنفقات، سواء النقدية أو العينية، التي تقوم بها الأحزاب السياسية والمرشحون لأغراض انتخابية.

الرقابة المؤسسية أو المتابعة المؤسسية: دور تقوم به هيئة تنظيمية لرصد وتقييم مدى امتثال الأطراف الانتخابية الفاعلة للوائح تمويل الحملات الانتخابية. كما من الممكن أن يقوم بمراقبة عملية تمويل الحملات الانتخابية المجتمع المدني والمنظمات الدولية.

الكيانات القانونية: قد تشمل الشركات والنقابات والمنظمات غير الحكومية والمؤسسات الموكلة من الحكومة والأحزاب السياسية أو مؤسسات ومنظمات أخرى.

تمويل الأحزاب السياسية: مساهمات ونفقات نقدية وعينية تقوم بها الأحزاب السياسية في أنشطتها الروتينية.

التمويل الخاص للحملة الانتخابية: مساهمات مالية وعينية مقدمة من الأفراد والكيانات القانونية مباشرة للأحزاب السياسية والمرشحين لأغراض الحملة الانتخابية.

التمويل الحكومي للحملة الانتخابية: تمويل مباشر وغير مباشر مقدم للأحزاب السياسية و / أو المرشحين. ويتألف التمويل الحكومي المباشر للحملة من المساندة النقدية التي تخصصها الدولة للمرشحين / الأحزاب. أما التمويل الحكومي غير المباشر للحملة فيعني منح المرشحين / الأحزاب الوصول إلى بعض الخدمات مجاناً أو بسعر مخفض، مثل الوصول إلى وسائل الإعلام العامة أو استخدام ممتلكات الدولة لغرض الدعاية أو طباعة المواد الانتخابية أو استخدام الخدمات البريدية المدعومة.

القيود النوعية: يتم تعريفها حسب نوع المعاملة المالية. ومن أنواعها مصدر المساهمات - على سبيل المثال - المصدر الأجنبي أو التابع للدولة أو تبرع مجهول. وبدلاً من ذلك، قد يشير مصطلح القيود إلى نوع النفقة المتكبدة، على سبيل المثال النفقات على الدعاية السياسية المدفوعة.

القيود الكمية: يتم تعريفها بالتعبير النقدية وقد تشمل الحد الأقصى للمبلغ الذي يحق للأفراد أو الكيانات القانونية بتبرعه. وبدلاً من ذلك، قد يشير هذا المصطلح للحد الأقصى المسموح بإنفاقه من قبل مرشح أو حزب خلال الحملة الانتخابية.

التقادم المسقط: مواعيد نهائية تحدد الوقت المقرر للشروع بالإجراءات القانونية في حالة وقوع انتهاك لقوانين تمويل الحملة الانتخابية وإلا سقط هذا الحق.

تمويل الطرف الثالث: نفقات الحملة التي تتم بصورة مستقلة عن مرشح أو حزب بهدف تشجيع أو معارضة مرشح أو حزب، سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة. ويشار إلى تمويل الطرف الثالث أحياناً "بالخطاب المستقل" أو "الحملة غير الحزبية".

شراء الأصوات: شكل من أشكال سوء الممارسة الانتخابية يهدف إلى زيادة عدد الأصوات التي يتلقاها في الانتخابات مرشح أو حزب سياسي معين وذلك من خلال تقديم الأموال أو غيرها من المنافع للناخبين مقابل أصواتهم.

(ب) مقتطفات مختارة من التزامات منظمة الأمن والتعاون في أوروبا وغيرها من المعايير الدولية

وثيقة كوبنهاغن لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا من عام 1990

(5) [إن الدول المشاركة] تعلن رسمياً أن من بين تلك مقومات العدالة التي تعتبر جوهرية للتعبير الكامل للكرامة الأصيلة وللحقوق المتساوية والثابتة لجميع البشر هي ما يلي:

(...)

(5.4) الفصل الواضح بين الدولة والأحزاب السياسية. وعلى وجه الخصوص، لا يتم دمج الأحزاب السياسية مع الدولة؛

(...)

(5.10) للجميع وسيلة الانتصاف الفعالة ضد القرارات الإدارية، وذلك لضمان الاحترام للحقوق الأساسية وكفالة السلامة القانونية؛

(...)

(7) لضمان أن إرادة الشعب تعتبر الأساس لسلطة الحكومة تتعهد الدول المشاركة بما يلي

(...)

(7.6) احترام حق الأفراد والمجموعات في إنشاء أحزابهم السياسية – بكامل حرياتهم – أو منظمات سياسية أخرى، إلى جانب تزويد هذه الأحزاب وتلك المنظمات بالضمانات القانونية اللازمة والتي تتيح لهم القدرة على التنافس مع بعضها البعض على أساس المعاملة بالمساواة أمام القانون وأمام السلطات الأخرى.

(7.7) ضمان أن القانون والسياسة العامة يعملان على السماح بالحملات السياسية وتنفيذها في مناخ حر وعادل والذي لا يتم فيه فرض أي إجراءات إدارية أو عنف أو إرهاب أو تخويف للأحزاب أو المرشحين، والتعبير والعرض الحر عن آرائهم ومؤهلاتهم وبرامجهم، أو منع الناخبين من معرفة مناقشتهم أو منعهم عن التصويت الحر خوفاً من الإرهاب والتخويف والعقوبة.

(...)

(24) تضمن الدول المشاركة أن ممارسة جميع حقوق الإنسان والحريات الأساسية المنصوص عليها أعلاه لن تخضع لأية تقييدات غير تلك المنصوص عليها قانوناً مع شرط تماسكها مع التزاماتها النابعة عن القانون الدولي، وعلى وجه الخصوص العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، ومع التزاماتها الدولية، وعلى وجه الخصوص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان. مثل هذه التقييدات لها طابع استثنائي. على الدول المشاركة واجب التأكد من عدم فرض التقييدات بإفراط أو تعسف ولكن بطريقة تضمن الممارسة الفعالة لهذه الحقوق. أية تقييدات مفروضة على الحقوق والحريات في مجتمع ديمقراطي يجب أن تتعلق بغرض من أغراض القانون المطبق وأن تكون متناسبة كل التناسب مع المراد من القانون.

اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد من عام 2003

(7.3) 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.

التعليق العام رقم 25 للجنة الأمم المتحدة المعنية بحقوق الإنسان بخصوص المادة 25 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية من عام 1996

(19) ... قد تكون بعض التقييدات المعقولة التي تستهدف الحد من تكاليف الحملات الانتخابية مبررة إن كانت ضرورية لضمان حرية الاختيار التامة للناخبين، أو للتأكد من أن العملية الديمقراطية لا يشوبها إفراط في الإنفاق لصالح أي من المرشحين أو الأحزاب...

اتفاقية الأمم المتحدة لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة من عام 2006

(5.4) لا تعتبر التدابير المحددة الضرورية للتعبيل بالمساواة الفعلية للأشخاص ذوي الإعاقة أو تحقيقها تمييزاً بمقتضى أحكام هذه الاتفاقية.

اتفاقية الأمم المتحدة للقضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة من عام 1979

(4.1) لا يعتبر اتخاذ الدول الأطراف تدابير خاصة مؤقتة تستهدف التعجيل بالمساواة الفعلية بين الرجل والمرأة تمييزاً بالمعنى الذي تأخذ به هذه الإتفاقية، ولكنه يجب ألا يستتبع، على أي نحو، الإبقاء على معايير غير متكافئة أو منفصلة، كما يجب وقف العمل بهذه التدابير متى تحققت أهداف التكافؤ في الفرص والمعاملة.

اتفاقية الأمم المتحدة للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري من عام 1965

(1.4) لا تعتبر من قبيل التمييز العنصري أية تدابير خاصة يكون الغرض الوحيد من اتخاذها تأمين التقدم الكافي لبعض الجماعات العرقية أو الإثنية المحتاجة أو لبعض الأفراد المحتاجين إلى الحماية التي قد تكون لازمة لتلك الجماعات وهؤلاء الأفراد لتضمن لها ولهم المساواة في التمتع بحقوق الإنسان والحريات الأساسية أو ممارستها، شرط عدم تأدية تلك التدابير، كنتيجة لذلك، إلى إدامة قيام حقوق منفصلة تختلف باختلاف الجماعات العرقية، وشرط عدم استمرارها بعد بلوغ الأهداف التي اتخذت من أجلها.

التوصية رقم 4 لعام 2003 للجنة الوزارية للدول الأعضاء بمجلس أوروبا بشأن القواعد العامة المضادة للفساد في مجال تمويل الأحزاب السياسية والحملات الانتخابية من عام 2003 (...)

توصي اللجنة بأن تعتمد حكومات الدول الأعضاء في نظمها القانونية الوطنية قواعد لمكافحة الفساد في تمويل الأحزاب السياسية والحملات الانتخابية والتي هي مستوحاة من القواعد العامة الواردة في تذييل هذه التوصية، - وذلك إن لم تكن عند الدول بالفعل قوانين أو إجراءات أو نظم معينة تزود بدائل فعالة وعاملة بشكل جيد، كما ترشد اللجنة "مجموعة الدول ضد الفساد - غريكو" لمراقبة تنفيذ هذه التوصية.

(...)

ثالثاً. تكاليف الحملة الانتخابية.

(9) تقييدات على الإنفاق ينبغي أن تنظر الدول في اعتماد تدابير لمنع الاحتياجات المفرطة بتمويل الأحزاب السياسية، مثل فرض تقييدات على تكاليف الحملات الانتخابية.

(10) سجلات الإنفاق على الدول إلزام كل حزب سياسي وكل قائمة من المرشحين وكل مرشح بالحفاظ على السجلات الخاصة بجميع النفقات، المباشرة وغير المباشرة، والمتعلقة بالحملات الانتخابية.

(...)

خامساً. الرقابة

(14) الرصد المستقل (أ) على الدول توفير الرصد المستقل فيما يتعلق بتمويل الأحزاب السياسية والحملات الانتخابية. (ب) ينبغي أن يشمل الرصد المستقل مراقبة حسابات الأحزاب السياسية وتكاليف المشاركة في الحملات الانتخابية، فضلاً عن تقديمها ونشرها.

(15) كوادر متخصصة على الدول تشجيع تخصص القضاء أو الشرطة أو غيرهم من المسؤولين في مجال مكافحة التمويل غير القانوني للأحزاب السياسية والحملات الانتخابية.

سادساً. العقوبات

على الدول ضمان إخضاع انتهاكات القواعد المتعلقة بتمويل الأحزاب السياسية والحملات الانتخابية لعقوبات فعالة ومتناسبة وراعية.

توصية الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا رقم 1516 بشأن التمويل الأحزاب السياسية من عام 2001

(3) من أجل الحفاظ على ثقة المواطنين في أنظمتهم السياسية وتعزيزها، على الدول الأعضاء بمجلس أوروبا اعتماد القواعد التي تحكم تمويل الأحزاب السياسية والحملات الانتخابية.

(...)

(8ب) فيما يتعلق بالإفناق أثناء الحملات الانتخابية

(8ت) فيما يتعلق بالشفافية
يجب أن يكون تمويل الأحزاب السياسية شفافاً تماماً الأمر الذي يلزم الأحزاب السياسية، وعلى وجه الخصوص، بما يلي:
أولاً. الحفاظ على حسابات تامة لجميع الإيرادات والتكاليف والتي يجب تقديمها مرة واحدة على الأقل في السنة إلى جهة مستقلة لمراجعة الحسابات وإعلانها.
ثانياً. الإعلان عن هوية المانحين الذين يقدمون الدعم المالي بما يتجاوز حداً معيناً.

(8ث) فيما يتعلق بالرقابة
على الدول إنشاء هيئات مستقلة للرقابة تتمتع بصلاحيات كافية لتدقيق حسابات الأحزاب السياسية والنفقات المرتبطة بالحملات الانتخابية.

(8ج) فيما يتعلق بالعقوبات
في حال وجود إخلال للتشريع، ينبغي إخضاع الأحزاب السياسية لعقوبات ذات مغزى، بما في ذلك فقدان الجزئي أو الكلي أو الإرجاع الإلزامي لدعم الدولة وفرض الغرامات. وفي حالة إنشاء مسؤولية فردية، ينبغي أن تشمل العقوبات إلغاء الاستحقاق الانتخابي، أو فترة عدم الأهلية.

(8ح) فيما يتعلق "بالأطراف الثالثة"
يجب تطبيق التشريعات المتعلقة تمويل الأحزاب السياسية والحملات الانتخابية أيضاً على الجهات ذات العلاقة بالأحزاب السياسية، مثل المؤسسات السياسية.

اتفاقية رابطة الدول المستقلة بشأن معايير الانتخابات الديمقراطية والحقوق الانتخابية والحريات في الدول الأعضاء في الرابطة من عام 2002⁸

(12.1) يتم تنفيذ تمويل التدابير المتعلقة بالانتخابات من موارد الميزانية.

(12.2) تضمن الدول في الحالات وطبقاً للإجراءات المنصوص عليها في الدساتير والقوانين، التخصيص للمرشحين والأحزاب السياسية (التحالفات) المشاركة في الانتخابات، وبشروط عادلة، لموارد الميزانية، فضلاً عن إمكانية إنشاء صندوق خارج الميزانية لدى الهيئة الانتخابية، أو تشكيل صندوقهم الانتخابي المالي الخاص بغرض تمويل حملتهم الانتخابية، واستخدام لهذه الأغراض أموالهم الخاصة والتبرعات المالية

⁸ الترجمة المقدمة من اللجنة الأوروبية للديمقراطية من خلال القانون (لجنة البندقية). انظر:

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-EL\(2006\)031rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-EL(2006)031rev-e)

الطوعية الممنوحة من الكيانات الطبيعية و / أو الكيانات القانونية الوطنية وذلك بمبالغ وبما يتوافق مع الإجراءات المنصوص عليها في القوانين. إن استخدام المرشحين والأحزاب السياسية (التحالفات) لأموال أخرى غير تلك التي وردت في هذه الصناديق المذكورة ينبغي أن يكون محظوراً وأن يترتب عليه مساءلة وفقاً للقوانين. (12.2)

(12.3) لا يُسمح بأية تبرعات أجنبية، بما فيها التبرعات من الكيانات الأجنبية الطبيعية والقانونية، للمرشحين والأحزاب السياسية (التحالفات) المشاركة في الانتخابات، أو لل نقابات والمنظمات العامة الأخرى، والتي بشكل مباشر أو غير مباشر، أو بطريقة أخرى، تتصل أو تبقى تحت تأثير مباشر أو سيطرة مباشرة من مرشح أو حزب سياسي (تحالف)، والتي تسهل أو تسهم في تحقيق أهداف الحزب السياسي (التحالف).

(12.4) تزود الدول الموقعة على هذه الاتفاقية طبيعة مفتوحة وشفافة لجميع التبرعات المالية المقدمة للمرشحين والأحزاب السياسية (التحالفات) المشاركة في الانتخابات، وذلك من أجل تجنب أية تبرعات محظورة على المرشحين والأحزاب السياسية (التحالفات) التي قامت بترشيح المرشحين (قوائم المرشحين) في الانتخابات.

(12.5) يتعين على المرشحين والأحزاب السياسية (التحالفات) المشاركة في الانتخابات أن يقوموا، مع احترام التواتر الزمني المنصوص عليه في القوانين، بتسليم الهيئات الانتخابية و / أو غيرها من الهيئات المذكورة بالقانون، المعلومات والتقارير عن قبولهم لكل التبرعات الواردة في صناديقهم المالية الانتخابية، وعن الجهات المانحة لهم، وكذلك عن كل ما صرفوه من تلك الأموال بغرض تمويل حملتهم الانتخابية. وعلى الهيئات الانتخابية ضمان نشر هذه المعلومات والتقارير في وسائل الإعلام ووسائل الاتصالات المذكورة في القوانين.

(12.6) بإمكان الدول الموقعة على هذه الاتفاقية إنشاء أو تفويض الصلاحيات المتعلقة بتنفيذ الرقابة أو الإشراف على امتثال المرشحين والأحزاب السياسية (التحالفات) لقواعد تمويل الحملة الانتخابية وطريقته، لهيئة أو هيئات خاصة أو مسؤولين أو هيئة انتخابية.

(12.7) ينبغي أن تنص القوانين وغيرها من النصوص القانونية المعيارية على قائمة من الانتهاكات لشروط منح التبرعات وطريقة القيام بها، فضلاً عن انتهاكات لشروط تمويل أنشطة المرشحين والأحزاب السياسية (التحالفات)، وعلى قائمة من التدابير الإنذارية والمانعة لانتهاكات اللوائح الخاصة بتمويل الانتخابات وتمويل الحملات الانتخابية للمرشحين والأحزاب السياسية (التحالفات).

مدونة الممارسات الجيدة في الشؤون الانتخابية والصادرة عن لجنة البندقية بمجلس أوروبا عام 2002

...

(I.2.3). تكافؤ الفرص

(أ.) ينبغي ضمان تكافؤ الفرص للأحزاب والمرشحين على حد سواء. ويستتبع ذلك موقفاً محايداً من قبل سلطات الدولة، وخاصة فيما يتعلق بما يلي:
أولاً. الحملة الانتخابية.
ثانياً. تغطية وسائل الإعلام، ولا سيما عن طريق وسائل الإعلام المملوكة للقطاع العام.
ثالثاً. التمويل الحكومي للأحزاب والحملات.

(ب) اعتماداً على الموضوع، قد تكون المساواة تامة أو متناسبة. وإذا كانت تامة، يتم التعامل مع الأحزاب السياسية على قدم المساواة بغض النظر عن قوتها البرلمانية الحالية أو مستوى شعبيتها

في صفوف الناخبين. وإذا كانت متناسبة، يجب التعامل مع الأحزاب السياسية وفقاً للنتائج المحققة في الانتخابات. وينطبق مبدأ تكافؤ الفرص على وجه الخصوص على أوقات البث بالإذاعة والتلفزيون، والأموال الحكومية وغيرها من أشكال الدعم.

(ج) وفقاً لحرية التعبير، ينبغي سن القوانين التي تضمن وجود حد أدنى من وصول جميع المشاركين في الانتخابات إلى وسائل الإعلام السمعية البصرية المملوكة للقطاع الخاص، وذلك فيما يتعلق بالحملة الانتخابية والدعاية.

(د) ينبغي أن تكون الأحزاب السياسي والمرشحون وتمويل الحملة الانتخابية شفافة.

(هـ) قد يؤدي مبدأ تكافؤ الفرص، في بعض الحالات، إلى الحد من مستوى إنفاق الحزب السياسي، وخصوصاً إنفاقه على الإعلان.

...

(I.3.1) حرية الناخبين في تكوين رأي

(أ) تلتزم سلطات الدولة بواجب الحياد. وعلى وجه التحديد يخص ذلك الآتي:

أولاً. وسائل الإعلام؛

ثانياً. وضع الإعلانات؛

ثالثاً. الحق في التظاهر؛

رابعاً. تمويل الأحزاب والمرشحين.

...

...

راجع أيضاً: المبادئ التوجيهية لتنظيم الأحزاب السياسية، الصادرة عن لجنة البندقية ومكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان / منظمة الأمن والتعاون في أوروبا (وخاصة الفقرات 159-217)

...