



## اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح شفاف سازی منابع مالی تبلیغات و فعالیت های انتخاباتی با اصلاح برخی مواد قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی»

### مقدمه

یکی از مهم ترین فرایندها و مراحل انتخابات که نقش مهمی در نتیجه و سلامت آن دارد، مرحله تبلیغات و انجام هزینه های انتخاباتی است، چراکه بدون شک تبلیغات و منابع پولی و مالی آن و نیز هزینه هایی که نامزدها و احزاب در رقابت های انتخاباتی انجام می دهند، تأثیر انکارناپذیری در نتیجه انتخابات دارد. از این رو نظارت بر این مرحله از انتخابات و هزینه های آن امری ضروری و حیاتی تلقی می شود. بر همین اساس امروزه تقریباً در همه کشورهای دنیا قوانین و مقرراتی برای نظارت بر فعالیت های مالی نامزدها و احزاب سیاسی در جریان انتخابات وجود دارد، در حالی که نظام حقوقی ما در این خصوص دچار خلأ جدی است و بر همین اساس بند «۴» سیاست های کلی انتخابات به صراحت «تعیین حدود و نوع هزینه ها و منابع مجاز و غیرمجاز انتخاباتی، شفاف سازی منابع و هزینه های انتخاباتی داوطلبان و تشکل های سیاسی و اعلام به مراجع ذیصلاح و اعمال نظارت دقیق بر آن و تعیین شیوه و چگونگی برخورد با تخلفات مالی» را مورد تأکید قرار داده است و طرح حاضر نیز با توجه به چنین امری و در همین راستا ارائه و به تصویب کمیسیون محترم رسیده است. در این گزارش ضمن اشاره کوتاه به چارچوب های پذیرفته شده شفافیت و نظارت بر هزینه های انتخاباتی و وضعیت طرح حاضر نسبت به این چارچوب ها، به برخی از مسائلی که مصوبه کمیسیون با آن مواجه است پرداخته خواهد شد.

### بررسی مصوبه کمیسیون

به طور کلی از جهت نظری و مطابق قواعد پذیرفته شده در نظام های نظارت مالی بر انتخابات و تبلیغات، قواعد و مقررات ناظر به تأمین مالی و انجام هزینه های تبلیغات انتخاباتی باید متضمن و تأمین کننده چند هدف اصلی باشد که عبارتند از:

۱. تعیین منابعی که نامزدهای انتخابات مجاز به استفاده از آنها در فعالیت های انتخاباتی خود هستند؛
۲. تعیین چارچوب، محدودیت و یا ممنوعیت در سقف و نوع هزینه های تبلیغاتی و انتخاباتی؛
۳. محدود کردن کمک های مالی به رقابت های انتخاباتی؛
۴. تنظیم قواعد و مکانیزم هایی برای اعلام هزینه ها و افزایش شفافیت.

مشخصات صفحه

مشخصات طرح

دوره دهم - سال چهارم

شماره ثبت:

۶۹۹

شماره چاپ:

۱۷۴۳

تاریخ چاپ:

۱۳۹۸/۱۰/۲

معاونت پژوهش های

سیاسی - حقوقی

دفتر: مطالعات

حقوقی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۴۰۱۶۸۳۲

تاریخ انتشار:

۱۳۹۸/۱۰/۱۱

هر یک از موارد فوق، دارای مقصود و فلسفه مخصوص به خود هستند. به عنوان نمونه محدود کردن سقف هزینه‌های تبلیغات در رقابت‌های انتخاباتی، به این دلیل است که تأثیر مخرب پول بر سیاست و روند تصمیم‌گیری‌ها به حداقل برسد و یا هدف از محدودیت‌های مقرر در خصوص کمک‌های مالی به رقابت‌های انتخاباتی، کاستن از نفوذ بالقوه حامیان مالی و جلوگیری از نفوذ ناروای ثروتمندان بر سیاست و از این طریق حفظ سلامت روند انتقال قدرت سیاسی و در نتیجه تضمین و احترام به اصل برابری در رقابت‌های انتخاباتی خواهد بود. حال با این توضیح به بررسی مبانی مواد مقرر در طرح حاضر می‌پردازیم.

### ماده (۱) - تعاریف

پیش از بیان هرگونه ضابطه‌ای لازم است برخی از عباراتی که در طرح، موضوع احکام مختلف قرار گرفته و دربردارنده مفاهیم خاصی است، تعریف شود. از این رو ماده ابتدایی به تعاریف اختصاص یافته است. به عبارت دیگر تعاریف ارائه شده در این ماده به این دلیل بوده است که در مواد آتی محدودیت‌ها و ضوابطی جهت این موارد پیش‌بینی و از سویی مسئولیت‌هایی برای نامزدها و طرفداران آنها در خصوص موارد مزبور مقرر شده است و عدم تعیین این مفاهیم منجر به ابهام و چالش در احکام مواد آتی می‌شود.

### ماده (۲) - تأمین مالی فعالیت‌های انتخاباتی در چارچوب قانون

لازمه تعیین ضوابط مربوط به شفاف‌سازی و نظارت بر منابع مالی و هزینه‌های انتخاباتی، محدود کردن کلیه اقدامات، هزینه‌های مالی و امور مربوطه در چارچوب ضوابط قانونی و منع نمودن هرگونه هزینه‌کرد و تأمین مالی فعالیت‌های انتخاباتی خارج از این ضوابط است. لذا ضرورت داشت از جمله احکام طرح حاضر، به محدود کردن تأمین مالی فعالیت‌های انتخاباتی در چارچوب این قانون اختصاص داده شود و ماده (۲) در همین راستا قابل ارزیابی است.

### ماده (۳) - منابع قانونی تأمین مالی هزینه‌های انتخاباتی و تبلیغات و محدودیت‌های آن

تعیین منابع قانونی و غیرقانونی تأمین مالی انتخابات از جمله اقدامات اولیه در راستای نظارت مالی بر انتخابات محسوب می‌شود. بر همین اساس «تعیین منابع مجاز و غیرمجاز انتخاباتی» از جمله محورهای بند «۴» سیاست‌های کلی انتخابات شمرده شده است. بر این اساس صرفاً منابعی که نامزدها مجاز به بهره‌برداری از آن هستند و همچنین قیود و محدودیت‌هایی که نسبت به این منابع لازم است، می‌بایست بیان شود.

نکته قابل توجه در این ماده این است که به‌درستی کمک‌های اشخاص حقوقی (به جز احزاب) به عنوان منابع تأمین مالی فعالیت‌های انتخاباتی نامزدها شناخته نشده است و این مسئله به دلیل پوششی است که می‌توان از طریق ارائه کمک توسط اشخاص حقوقی در ارائه کمک‌های غیرقانونی به نامزدها بهره برد. چراکه شخصیت اشخاص حقوقی مستقل از شخصیت اداره‌کنندگان آن است و این امکان وجود دارد که اشخاص حقیقی در لوای اشخاص حقوقی اقدام به ارائه کمک‌هایی کنند و هیچ‌گونه مشخصه‌ای از اشخاص حقیقی مزبور در فرایند شفافیت تأمین مالی هزینه‌های انتخاباتی وجود نداشته باشد. لازم به ذکر است که این مسئله (عدم امکان ارائه کمک از سوی اشخاص حقوقی به نامزدها) در اکثر نظام‌های شفافیت هزینه‌های انتخاباتی پذیرفته شده است.

همچنین به موارد منابع غیرمجاز، کمک‌های اشخاص غیرایرانی و اشخاصی که به یکی از جرائم اقتصادی محکوم و یا متهم به آن در مراجع ذی‌صلاح می‌باشند نیز اضافه شده است. فارغ از اینکه مطابق بند «۶» سیاست‌های کلی انتخابات «ممنوعیت

استفاده از حمایت و امکانات بیگانگان اعم از مالی و تبلیغاتی توسط نامزدها و احزاب و برخورد به موقع دستگاه‌های ذی‌ربط» مورد تصریح قرار گرفته است، عدم وابستگی منتخبین به بیگانگان و اشخاص مجرم و همچنین عدم لزوم استفاده از منابعی که از طرق غیرقانونی کسب شده‌اند فلسفه پیش‌بینی چنین محدودیتی است.

#### ماده (۴) - شفافیت دریافت و پرداخت کمک

از جمله محورهای اصلی شفافیت منابع مالی انتخابات و هزینه‌های انتخاباتی، مشخص بودن هویت و مشخصات کمک‌کنندگان و طریق این پرداخت و میزان آن و همچنین محل تأمین کمک‌های ارائه شده از سوی اشخاص است. از این رو «شفاف‌سازی منابع و هزینه‌های انتخاباتی داوطلبان و تشکل‌های سیاسی» از محورهای بند «۴» سیاست‌های کلی انتخابات محسوب شده است. بر همین اساس علاوه بر مشخص بودن مشخصات اشخاص کمک‌کننده و کمک‌گیرنده، کلیه کمک‌های نقدی باید از طریق اسناد معتبر نظیر اسناد بانکی (چک، حوالجات و ...) و یا به صورت الکترونیکی که قابل بررسی است، صورت گیرد و پیش‌بینی ماده حاضر در همین راستا ارزیابی می‌شود.

اما ایرادی که در این خصوص در مصوبه کمیسیون وجود دارد حکم مقرر در تبصره «۳» این ماده مبنی بر محرمانه بودن اطلاعات این ماده است. مطابق این تبصره «اطلاعات مربوط به این ماده محرمانه بوده و انتشار آن توسط هیئت‌های اجرایی و نظارت ممنوع می‌باشد» چنین حکمی نه تنها مغایر فلسفه پیش‌بینی چنین ماده‌ای بوده، بلکه مغایر بند «۴» سیاست‌های کلی انتخابات ناظر به لزوم شفاف بودن منابع تأمین هزینه‌های انتخاباتی تلقی می‌شود و حذف آن مورد پیشنهاد است.

#### ماده (۵) - تعیین سقف جهت هزینه‌های انتخاباتی

علاوه بر اینکه تعیین سقف برای هزینه‌های انتخاباتی نامزدها، از جمله ارکان اصلی نظارت بر هزینه‌های تبلیغات انتخاباتی است، «تعیین حدود هزینه‌های انتخاباتی» یکی از محورهای سیاست‌های کلی انتخابات نیز به‌شمار می‌رود و باعث کاهش تأثیر سرمایه و تبلیغات بر نتایج انتخابات می‌شود. بر این اساس هر نامزد حسب مورد بسته به نوع انتخابات و محدوده و گستره حوزه انتخاباتی صرفاً تا سقف مشخصی مجاز به هزینه‌کرد منابع مالی برای هزینه‌های انتخاباتی است و ماده (۵) در مقام تأمین چنین هدفی است. البته لازمه چنین هدفی، ممنوعیت هرگونه هزینه‌کرد جهت فعالیت‌های انتخاباتی بدون اجازه نامزد است و باید انجام هرگونه تبلیغات و هزینه صرفاً با مجوز و رضایت نامزد و یا حزب مربوطه باشد. بدون شک هزینه‌ای که احزاب نیز می‌نمایند می‌بایست محاسبه شود و احکام لازم در این خصوص در ماده حاضر پیش‌بینی شده است.

اما ایرادی که در خصوص این ماده وجود دارد این است که از جمله لوازم ضروری تعیین سقف جهت هزینه‌های انتخاباتی، تعیین سقف برای کمک شخص واحد به نامزدهاست. با این توضیح که از جمله اهداف نظامات مربوط به شفافیت و نظارت مالی بر انتخابات، کاهش نفوذ صاحبان ثروت بر سیاست، منتخبان و اراده مردم است و از این رو لازم است تا میزان کمکی که یک شخص می‌تواند به نامزدهای انتخاباتی داشته باشد اعم از مستقیم یا غیرمستقیم مشخص باشد. تا از یک‌سو نفوذ مذکور را کاهش و از سوی دیگر از وامدار شدن منتخبان به اشخاص جلوگیری شود. لکن ماده حاضر به‌رغم ضرورت و مناسب بودن، جهت نیل به هدف مورد نظر مستلزم پیش‌بینی قاعده‌ای برای محدودیت کمک اشخاص به نامزدهاست. از این رو پیشنهاد می‌شود با رعایت ترتیبات مقرر در قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی حکم ذیل به این ماده الحاق شود:

## تبصره پیشنهادی:

میزان کمک و هدایای هر شخص حقیقی به یک یا مجموع نامزدها برای تأمین هزینه‌های انتخاباتی، حداکثر به میزان ۲۰ درصد سقف هزینه‌های انتخاباتی نامزد، مقرر در این ماده است.

### ماده (۶) - موارد هزینه‌های انتخاباتی

از جمله ارکان دیگر نظام‌های شفافیت و نظارت مالی بر انتخابات تعیین موارد مصرف هزینه‌ها و منابع مالی انتخابات است. بر این اساس نامزدها و احزاب حق ندارند به جز در موارد تعیین شده اقدام به هزینه‌کرد منابع مالی انتخابات کنند. این امر علاوه بر اینکه باعث شفافیت می‌شود، از تأثیر پول و ثروت بر نتایج انتخابات می‌کاهد. گفتنی است در بند «۴» سیاست‌های کلی انتخابات بر لزوم «تعیین نوع هزینه‌های انتخاباتی» تأکید شده است. ماده حاضر نیز در همین راستا قابل ارزیابی است.

### ماده (۷) - شماره حساب

نظارت‌های یاد شده در این طرح نیازمند تمرکز وجوه مربوط به منابع مالی و نقدی نامزدها و احزاب در حسابی خاص است تا امکان رصد و نظارت بر منابع مزبور امکان‌پذیر باشد. ماده حاضر سعی کرده تا حد ممکن چنین امکانی را فراهم آورد.

### ماده (۸) - نماینده مالی

علاوه بر لزوم تعیین و معرفی حساب خاص، تعیین نماینده‌ای مالی برای نامزدها و احزاب که نسبت به اصول حسابداری و ثبت اطلاعات مالی آگاهی لازم داشته و همچنین هرگونه اقدام لازم از سوی وی صورت پذیرد، از ضروریات است. البته بدون شک تعیین نماینده مالی رافع مسئولیت نامزدها و یا احزاب در این رابطه نخواهد بود. این ماده نیز در همین راستا پیش‌بینی شده است.

### ماده (۹) - ثبت منابع و مصارف فعالیت‌های انتخاباتی

تکلیف به ثبت و ضبط تمامی مصارف و مخارج مرتبط با فعالیت‌های انتخاباتی و هزینه‌های تبلیغاتی از سوی نامزدها و احزاب از ابزارهای تحقق نظام شفافیت و نظارت بر تأمین مالی انتخابات محسوب می‌شود و ماده حاضر برای پیش‌بینی چنین تکلیفی ذکر شده است.

### ماده (۱۰) - شفافیت هزینه‌های انتخاباتی

همان‌گونه که پیش‌تر بیان شد، از جمله اهداف و محورهای اصلی نظارت بر تأمین مالی انتخابات شفافیت هزینه‌های انتخاباتی نامزدها و احزاب سیاسی در جریان انتخابات است. به عبارت دیگر ابزار لازم برای حسن نظارت بر تأمین مالی انتخابات، شفافیت هزینه‌های صورت گرفته در این خصوص بوده و فقدان این امر به منزله نادیده گرفتن کلیه ضوابط پیش‌بینی شده در این زمینه می‌باشد. ماده (۱۰) مصوبه کمیسیون نیز در این راستا پیش‌بینی شده است. اما نکته‌ای که در این خصوص وجود دارد این است که در ماده حاضر هیچ‌گونه اشاره‌ای به انتشار گزارش مالی مزبور نشده است و به نظر می‌رسد با توجه به محرمانه تلقی شدن اطلاعات دریافت‌های نامزدها، مصوبه کمیسیون در مقام تحقق چنین هدفی نبوده است. در حالی که چنین امری از جمله ارکان اساسی نظام‌های شفافیت

هزینه‌های انتخاباتی محسوب می‌شود. لذا پیشنهاد می‌شود مطابق تشریفات مقرر در قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی عبارت ذیل به انتهای این ماده الحاق شود:

**«گزارش مزبور پس از تأیید نهایی، از طریق سامانه وزارت کشور در دسترس عموم قرار خواهد گرفت و در صورت مشاهده تخلف نزد مراجع قضایی نیز ارسال خواهد شد.»**

#### ماده (۱۱) - ضمانت اجرا

هر قانونی بدون پیش‌بینی ضمانت اجرای مناسب کارایی و اثرگذاری خود را با چالشی اساسی مواجه می‌کند و لذا پیش‌بینی ضمانت اجرای تکالیف نامزدها و احزاب در جریان انتخابات و انجام هزینه‌های انتخاباتی از اهمیت بسزایی برخوردار بوده و ماده حاضر در همین راستاست.

#### نتیجه‌گیری

با عنایت به توضیحاتی که در متن گزارش ارائه شد، طرح حاضر گامی مثبت برای تحقق بند «۴» سیاست‌های کلی انتخابات و شفافیت و نظارت بر تأمین مالی انتخابات و با هدف تأمین سلامت انتخابات محسوب می‌شود و لذا تصویب آن مورد تأکید است، لکن برای کارآمدی هرچه بیشتر، طرح حاضر و نیل به هدف مطلوب پیشنهادهای ذیل با رعایت تشریفات مقرر در قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی ارائه می‌شود:

– تبصره «۳» ماده (۴) حذف گردد.

– در ماده (۵) یک تبصره به شرح ذیل الحاق شود:

– تبصره الحاقی - میزان کمک و هدایای هر شخص حقیقی به یک یا مجموع نامزدها برای تأمین هزینه‌های انتخاباتی، حداکثر به میزان ۲۰ درصد سقف هزینه‌های انتخاباتی نامزد، مقرر در این ماده می‌باشد.

– عبارت ذیل به انتهای ماده (۱۰) الحاق شود:

**«گزارش مزبور پس از تأیید نهایی، از طریق سامانه وزارت کشور در دسترس عموم قرار خواهد گرفت و در صورت مشاهده تخلف نزد مراجع قضایی نیز ارسال خواهد شد.»**