



اظهار نظر کارشناسی درباره:
**«طرح شفاف‌سازی منابع تأمین مالی تبلیغات و فعالیت‌های انتخاباتی با
اصلاح برخی مواد قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی»**

مقدمه

یکی از مهمترین فرآیندها و مراحل انتخابات که نقش مهمی در نتیجه و سلامت آن دارد، مرحله تبلیغات و انجام هزینه‌های انتخاباتی است، چراکه بدون شک تبلیغات و منابع پولی و مالی آن و نیز هزینه‌هایی که نامزدها و احزاب در رقابت‌های انتخاباتی انجام می‌دهند، تأثیر انکارناپذیری در نتیجه انتخابات دارد. از این‌رو نظارت بر این مرحله از انتخابات و هزینه‌های آن امری ضروری و حیاتی تلقی می‌شود. بر همین اساس امروزه تقریباً در تمامی کشورهای دنیا قوانین و مقرراتی برای نظارت بر فعالیت‌های مالی نامزدها و احزاب سیاسی در جریان انتخابات وجود دارد، درحالی‌که نظام حقوقی ما در این رابطه دچار خلأ جدی است و بر همین اساس بند «۴» سیاست‌های کلی انتخابات به صراحت «تعیین حدود و نوع هزینه‌ها و منابع مجاز و غیرمجاز انتخاباتی، شفاف‌سازی منابع و هزینه‌های انتخاباتی داوطلبان و تشکل‌های 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 چارچوب‌های پذیرفته شده شفافیت و نظارت بر هزینه‌های انتخاباتی و وضعیت طرح حاضر نسبت به این چارچوب‌ها، به برخی از مسائلی که مصوبه کمیسیون با آن مواجه می‌باشد، پرداخته خواهد شد.

بررسی مصوبه کمیسیون

به‌طور کلی از جهت نظری و مطابق قواعد پذیرفته شده در نظام‌های نظارت مالی بر انتخابات و تبلیغات، قواعد و مقررات ناظر به تأمین مالی و انجام هزینه‌های تبلیغات انتخاباتی باید متضمن و تأمین‌کننده چند هدف اصلی باشد که عبارتند از؛

۱. تعیین منابع که نامزدهای انتخابات مجاز به استفاده از آنها در فعالیت‌های انتخاباتی خود هستند؛
۲. تعیین چارچوب، محدودیت و یا ممنوعیت در سقف و نوع هزینه‌های تبلیغاتی و انتخاباتی؛
۳. محدود نمودن کمک‌های مالی به رقابت‌های انتخاباتی؛
۴. تنظیم قواعد و مکانیزم‌هایی برای اعلام هزینه‌ها و افزایش شفافیت؛

مخصوص سخن علمی

مشخصات طرح

دوره دهم - سال چهارم

شماره ثبت:

۶۹۹

شماره چاپ:

۱۷۴۳

تاریخ چاپ:

۱۳۹۸/۱۱/۲

معاونت پژوهش‌های

سیاسی - حقوقی

مطالعات حقوقی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۴۰۱۶۸۳۲-۱

تاریخ انتشار:

۱۳۹۸/۱۱/۵

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 در بردارنده مفاهیم خاصی است، تعریف گردد. ازین‌رو ماده ابتدائی 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 گردیده و از سوی دیگر مسئولیت‌هایی جهت نامزدها و طرفداران آنها در خصوص موارد مزبور مقرر گردیده است و عدم تعیین این مفاهیم منجر به ابهام و چالش در احکام مواد آتی می‌گردد.

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

لازمه تعیین ضوابط مربوط به شفاف‌سازی و نظارت بر منابع مالی و هزینه‌های انتخاباتی، محدود نمودن 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 نمودن 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. براین 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 گردد.

نکته قابل توجه در این ماده این است که به درستی کمک‌های اشخاص حقوقی (به جز احزاب) به‌عنوان منابع تأمین مالی فعالیت‌های انتخاباتی نامزدها شناخته نشده است و این مسئله به‌دلیل 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 اداره کنندگان آن می‌باشد و این امکان وجود دارد که اشخاص حقیقی در لوای اشخاص حقوقی اقدام به ارائه کمک‌هایی نمایند و هیچ‌گونه مشخصه‌ای از اشخاص حقیقی مزبور در فرایند شفافیت تأمین مالی هزینه‌های انتخاباتی وجود نداشته باشد. لازم به ذکر است که این مسأله (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 همچنین اشخاص مجرم و همچنین لزوم عدم 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. ازین 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 بگیرد و پیش‌بینی ماده حاضر در همین راستا ارزیابی می‌شود.

ماده (۵) - تعیین سقف جهت هزینه‌های انتخاباتی

علاوه بر اینکه تعیین سقف جهت هزینه‌های انتخاباتی نامزدها، از جمله ارکان اصلی نظارت بر هزینه‌های تبلیغات انتخاباتی، می‌باشد، «تعیین حدود هزینه‌های انتخاباتی» یکی از محورهای سیاست‌های کلی انتخابات نیز به‌شمار می‌رود و باعث کاهش تأثیر سرمایه و تبلیغات بر نتایج انتخابات می‌گردد. براین اساس هر نامزد حسب مورد بسته به نوع انتخابات و محدوده و گستره حوزه انتخاباتی صرفاً تا سقف مشخصی مجاز به هزینه‌کرد منابع مالی جهت هزینه‌های انتخاباتی می‌باشد 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 در این خصوص محاسبه گردد و احکام لازم در این خصوص در ماده حاضر پیش‌بینی گردیده 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. براین اساس نامزدها و احزاب حق ندارند به جز در موارد تعیین شده اقدام به هزینه‌کرد منابع مالی انتخابات نمایند. این امر علاوه بر اینکه باعث شفافیت می‌گردد، از تأثیر پول و ثروت بر نتایج انتخابات می‌کاهد. شایان ذکر است که 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 امکان پذیر باشد. ماده حاضر سعی نموده تا حد ممکن چنین امکانی را فراهم آورد. لکن صرفاً به تکلیف نامزدها در این خصوص اشاره داشته و احزاب از این تکلیف مستثنی شده‌اند که این استثنا صحیح به نظر نمی‌رسد.

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 می‌باشد. البته بدون شک تعیین نماینده مالی رافع مسئولیت نامزدها و یا احزاب در این رابطه نخواهد بود. این ماده نیز در همین راستا پیش‌بینی گردیده است. البته این ماده نیز صرفاً به تکلیف نامزدها در این خصوص اشاره داشته و احزاب از این تکلیف مستثنی شده‌اند که این استثنا نیز صحیح به نظر نمی‌رسد.

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 جهت پیش‌بینی چنین تکلیفی ذکر شده است.

ماده (۱۰) - شفافیت هزینه‌های انتخاباتی

همان‌گونه که پیشتر بیان نمودیم، 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 جهت حسن نظارت بر تأمین مالی انتخابات، شفافیت هزینه‌های صورت گرفته در این خصوص می‌باشد و فقدان این امر به منزله نادیده گرفتن کلیه ضوابط پیش‌بینی شده در این خصوص می‌باشد. ماده (۱۰) مصوبه کمیسیون نیز در این راستا پیش‌بینی شده است.

ماده (۱۱) - ضمانت اجرا

هرقانونی 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 راستا می‌باشد.

نتیجه‌گیری

باعنایت به توضیحاتی که در متن گزارش ارائه شد، طرح حاضر گامی مثبت جهت 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، البته جهت کارآمدی هرچه بیشتر طرح حاضر و نیل به هدف مطلوب پیشنهاد می‌شود با رعایت آیین‌نامه داخلی مجلس در مواد (۷) و (۸) احزاب نیز در کنار نامزدها مکلف به ارائه شماره حساب خاص و همچنین نماینده مالی باشند. بر این اساس پیشنهاد می‌شود در ماده (۷) عبارت «و یا احزاب و گروه‌های سیاسی» پس از عبارت «داوطلبان» و همچنین در ماده (۸) پس از عبارت «همه نامزدها» اضافه شود.