



Funded by the European Union
بتمويل من الاتحاد الأوروبي



ورقة سياسات

"تعزيز الشفافية والنزاهة في الانفاق على

الحملة الانتخابية"

حملة "تعزيز الشفافية في الحملة الانتخابية"

«مشروع تعزيز قدرات مؤسسات المجتمع المدني لتحسين الأداء البرلماني»

فريق الإعداد

المحامي معاذ المومني

المحامي صدام أبو عزام

كانون الأول / ديسمبر 2020

ورقة سياسات

«تعزيز الشفافية والنزاهة في الانفاق على الحملة الانتخابية»

حملة «تعزيز الشفافية في الحملة الانتخابية»

«مشروع تعزيز قدرات مؤسسات المجتمع المدني لتحسين الأداء البرلماني»

فريق الإعداد

المحامي معاذ المومني

المحامي صدام أبو عزام

كانون الأول / ديسمبر 2020

المحتويات

الموضوع	الصفحة
المقدمة	٧
عن المشروع	٨
منهجية إعداد الورقة	٨
أهداف الورقة	٩
الإشكالية	٩
السياق القانوني	٩
النتائج	١٦
التوصيات	١٨

المقدمة

تعتبر الانتخابات التجسيد الحقيقي للعملية الديمقراطية والتعبير الواقعي لعلاقة المواطنة بين الدولة والمواطنين والطريق الطبيعي والمؤسسي لإشراك المواطنين في إدارة شؤونهم السياسية والاقتصادية والثقافية والمدنية وفقاً للآليات التي يتضمنها الدستور والقوانين ذات الصلة.

وعليه فإن القدرة العالية على تنظيم كافة مراحل العملية الانتخابية من خلال رسم أطر تشريعية تتوافق مع مضمون القواعد الدستورية للحق في المشاركة بانتخابات حرة ونزيهة يعتبر ركيزة أساسية في تعزيز علاقة المواطنة من خلال تكريس ممارسات الشفافية والنزاهة والمشاركة العامة الفاعلة.

وكل ذلك يساهم في تعزيز العمل المؤسسي المستند الى سيادة القانون وبالتالي ترسيخ قواعد الديمقراطية بشكل كبير وتقوية جسور الثقة العامة بين المواطنين والمؤسسات العامة، فعملية الثقة العامة بمؤسسات الدولة تتناسب طردياً بالثقة بالعملية الانتخابية فكلما زادت الثقة في العملية الانتخابية كلما إزدادت الثقة بالمؤسسات العامة وتعززت قيم المواطنة والديمقراطية بشكل أكبر كسلوك ونهج في كافة الشؤون العامة. ولعل سلسلة مراحل العملية الانتخابية تعبر عن الرؤية العامة للانتخابات بشكلها النهائي، ومن بين تلك المراحل التي لا تقل أهمية عن غيرها عملية الانفاق أو تمويل الحملات الانتخابية، إذ يجب أن تتسم بالعدالة والمساواة بين كافة الكيانات السياسية أفراداً وقوائم حزبية في توفير وكفالة الفرص المتساوية والعدالة من خلال تنظيم قانوني مبني على اسس وضوابط موضوعية تضمن أي تجاوز عليها للقضاء على أي ظاهرة من شأنها أن تؤثر على إرادة الناخبين، مثل شراء الاصوات وتقديم الهدايا والتبرعات وشراء الذمم والعقود الوهمية أو غيرها من الممارسات سلبية.

وعليه، تأتي هذه الورقة لتحليل واقع الشفافية والنزاهة في الإنفاق على الحملات الانتخابية، حيث يشكل ذلك أولية وتوصية لا تلبث الجهات التي مارست عملية الرصد والرقابة على العملية الانتخابية في الأردن عام 2016 التأكيد على ضرورة تطوير ومراجعة الاطار القانوني الناظم لعملية الانفاق على الحملات الانتخابية والتوصية بضرورة أن تتسم تلك العملية بالشفافية والنزاهة، من خلال إحتواء نظم تمويل الحملات الانتخابية معايير متسقة لرفع التقارير في مواعيد محددة مع النص بوضوح على العقوبات المفروضة على عدم الإمتثال لذلك⁽¹⁾.

وتم التأكيد على ضرورة تعزيز أشكال الرقابة على الحملات الانتخابية والانفاق عليها في تقرير مركز الحياة راصد للانتخابات البرلمانية لمجلس النواب الثامن عشر والسابع عشر.

(1) تقرير مراقبة العملية الانتخابية لبعثة الاتحاد الاوروي في الاردن الانتخابات البرلمانية لعام 2016.

عن المشروع

تأتي هذه الورقة كأحد مخرجات مشروع تعزيز قدرات مؤسسات المجتمع المدني في تحسين الاداء البرلماني «مشاركة» التحالف المجتمعي للرقابة البرلمانية والذي يهدف الى تحسين الاداء البرلماني من خلال تعزيز ممارسات المسائلة المجتمعية وزيادة التواصل بين البرلمانيين والقواعد الانتخابية لعكس تطلعات الناخبين داخل البرلمان وتعزيز مشاركة المواطنين في التشريع البرلماني والرقابة البرلمانية. من خلال مجموعة من الشركاء، من خلال مركز نحن نشارك لتنمية المجتمع المدني⁽²⁾.

وتتمثل نشاطات المشروع بشكل عام في إعداد ورقة مرجعية حول الاطار القانوني للحملات الانتخابية وتعزيز الشفافية المالية فيها من خلال جلسة خبراء لمناقشة المقترحات والتوصيات اللازمة لتطوير النظام القانوني للحملات الانتخابية في الاردن.

ومن ثم يتم تزويد الهيئة المستقلة للانتخاب بالتوصيات اللازمة لذلك لضمان إنسجام عمليات الانفاق على الحملات الانتخابية مع أفضل الممارسات الفضلى المتعلقة بالنزاهة والشفافية.

منهجية إعداد الورقة

- تم الإستناد في إعداد هذه الورقة على العديد من الإجراءات والعمليات البحثية والتحليل العلمي للخلوص الى نتائج تتوافق مع الاحتياجات الوطنية والواقع المحلي ونتائج عمليات الرصد على الانتخابات البرلمانية وفقا لتقارير الجهات الرقابية، وعليه تم القيام بالعديد من الخطوات والإجراءات، يُمكن تلخيصها في الآتي:
- الإنطلاق من مقارنة الحقوق والواجبات كأحد عناصر ومكونات المواطنة التي كفلها الدستور الاردني والتشريعات الوطنية ولاسيما قانون الانتخاب والقوانين ذات العلاقة.
- مراجعة التقارير الرصدية للعمليات الانتخابية لمجلس النواب الثامن عشر والسابع عشر ولا سيما تقرير بعثة الاتحاد الاوروبي وتقرير مركز الحياة راصد لمراقبة العملية الانتخابية وتحليل التوصيات والملاحظات التي تم التأكيد عليها في تلك التقارير.
- مراجعة الادبيات العلمية ذات العلاقة بتنظيم الحملات الانتخابية والانفاق عليها.
- عقد جلسة نقاش مركزة لمجموعة من الخبراء وأخذ ملاحظاتهم وتوصياتهم حول تحسين الشفافية في عمليات الانفاق على الحملات الانتخابية.

(2) مركز نحن نشارك مؤسسة غير ربحية تأسست في عام 2014 تعنى بتعزيز المساءلة والمشاركة في عملية صنع القرار وفقا لمبادئ الديمقراطية وحقوق الانسان.

أهداف الورقة

تهدف هذه الورقة الى تحقيق الأهداف التالية:

- الإسهام في تطوير النظام القانوني الخاص بالحملات الانتخابية ولا سيما الانفاق عليها.
- تعزيز مشاركة المواطنين في العملية الانتخابية من خلال ضمان الشفافية والنزاهة في كافة اجراءات ومراحل العملية الانتخابية.
- ضمان مراجعة وتطوير المنظومة التشريعية الخاص بالحملات الانتخابية بشكل مستمر لضمان أعلى درجات النزاهة والشفافية وتلافي أي ثغرات أو سلوكيات سلبية من شأنها التأثير على إرادة الناخبين.
- الإسهام في تطوير نظام المساءلة الشعبي والوطني من خلال ضمان إنخراط المواطنين في عمليات النقاش العام.
- تعزيز الشفافية والنزاهة في العملية الانتخابية في الاردن وثقة المواطن في مخرجات الانتخابات والثقة في دور السلطة التشريعية.

الإشكالية

تتضمن اشكالية هذه الورقة في أن التعليمات التنفيذية الصادرة عن الهيئة المستقلة للإنتخاب لم تتضمن معايير واضحة لعملية رفع التقارير وضمن مواعيد محددة حول عملية تمويل الحملات الانتخابية، بالإضافة الى عدم تضمينها أي عقوبات رادعة في حال عدم إمتثال لعملية تقديم التقارير من أجل تعزيز شفافية ونزاهة الحملات الانتخابية واتساقها مع أفضل المعايير والممارسات.

السياق القانوني

تم تنظيم الدعاية الانتخابية في قانون الانتخاب والتعليمات التنفيذية الصادرة عن مجلس مفوضي الهيئة المستقلة للإنتخاب وذلك على النحو التالي:

أولاً: قانون الانتخاب

تضمن قانون الانتخاب العديد من النصوص التي تتحدث عن الدعاية الانتخابية وتنظيم الحملات الانتخابية وذلك على النحو التالي:

المادة (20) نصت على الاتي: أ. تكون الدعاية الانتخابية حرة وفقا لأحكام القانون ويسمح القيام بها من تاريخ بدء الترشح وفق احكام المادة (14) من هذا القانون وتنتهي قبل أربع وعشرين ساعة من اليوم المحدد للاقتراع. ب. تحدد الأحكام والأسس والضوابط المتعلقة بالدعاية الانتخابية بما في ذلك ضوابط الإنفاق المالي بموجب التعليمات التنفيذية⁽³⁾.

المادة (21) نصت على الاتي: أ. على وسائل الإعلام الرسمية معاملة جميع المرشحين خلال مدة الدعاية الانتخابية بحياد ومساواة. ب. على المرشح عند ممارسته الدعاية الانتخابية الالتزام بما يلي : 1. احكام الدستور واحترام سيادة القانون. 2. احترام حرية الرأي والفكر لدى الآخرين. 3. المحافظة على الوحدة الوطنية وأمن الوطن واستقراره وعدم التمييز بين المواطنين. 4. عدم إجراء الدعاية الانتخابية في الوزارات والدوائر الحكومية والمؤسسات الرسمية والعامة والمؤسسات التعليمية ودور العبادة. 5. عدم التعرض بأي دعاية انتخابية لغيره من المرشحين سواء بصورة شخصية او بوساطة أعوانه ومؤيديه في حملته الانتخابية.

المادة (22) نصت على الاتي: 1. للمرشحين نشر الإعلانات والبيانات المتضمنة أهدافهم وخططهم وبرامج عملهم شريطة ان تحمل اسماءهم الصريحة، وتعفى هذه الإعلانات والبيانات من الترخيص والرسوم، 2. لا يجوز استعمال شعار الدولة الرسمي في الاجتماعات والإعلانات الانتخابية وفي سائر أنواع الكتابات والرسوم والصور التي تستخدم في الدعاية الانتخابية، كما يمنع استعمال مكبرات الصوت على وسائل النقل. 3. تحدد الأماكن المخصصة للدعاية الانتخابية من مجلس أمانة عمان الكبرى والمجالس البلدية والمحلية ومن في حكمها ويحظر إلصاق أي إعلان أو بيان انتخابي أو وضعه على أعمدة الهاتف والكهرباء والشواخص المروية والأماكن العامة بما في ذلك الصور والرسوم والكتابات، كما يحظر إلصاق أي إعلان أو بيان انتخابي على الجدران أو وضع أي إعلان أو بيان انتخابي أو تركيبه بطريقة تضر بالسلامة العامة، ولوزارة الأشغال العامة والإسكان ومجلس أمانة عمان الكبرى والمجالس البلدية والمحلية ومن في حكمها الحق في إزالة أي مخالفة لأحكام هذا البند في اي وقت على نفقة من تتعلق بهم تلك الملصقات أو الصور أو الرسوم أو الكتابات من المرشحين دون الحاجة إلى إنذارهم. 4. لا يجوز أن تتضمن الخطابات والبيانات والإعلانات ووسائل الدعاية الانتخابية الإساءة لأي مرشح أو لأي شخص آخر بصورة مباشرة أو غير مباشرة أو إثارة النعرات الدينية أو الطائفية أو القبلية أو الإقليمية أو الجهوية أو العنصرية بين المواطنين. 5. يحظر إقامة المهرجانات والتجمعات على مسافة تقل عن مائتي متر من مراكز الاقتراع والفرز⁽⁴⁾.

(3) قانون الانتخاب رقم 6 لسنة 2016 المنشور في الجريدة الرسمية بتاريخ 15 اذار لسنة 2016 العدد رقم 5386.

(4) ونصت الفقرة ب من ذات المادة على « للهيئة أو لرؤساء الانتخاب الطلب من وزارة الأشغال العامة والإسكان أو مجلس أمانة عمان الكبرى أو المجالس البلدية أو المحلية ومن في حكمها إزالة أي إعلان أو بيان انتخابي من أي مكان إذا وجد أنه مخالف لأحكام القانون» ونصت المادة 23 من ذات القانون على : يحظر على موظفي الحكومة والمؤسسات الرسمية والعامة وأمين عمان وأعضاء مجلس الأمانة وموظفيها ورؤساء مجالس المحافظات والبلدية والمحلية وأعضائها وموظفيها القيام بالدعاية الانتخابية لصالح أي من المرشحين في أماكن عملهم ، كما يحظر استخدام أي من الوسائل والموجودات المملوكة لهذه المؤسسات في الدعاية الانتخابية لأي مرشح.

المادة (24) نصت على الاتي: يحظر على أي مرشح أن يقدم خلال قيامه بالدعاية الانتخابية هدايا أو تبرعات أو مساعدات نقدية أو عينية أو غير ذلك من المنافع أو يعد بتقديمها لشخص طبيعي أو اعتباري سواء كان ذلك بصورة مباشرة أو بالوساطة كما يحظر على أي شخص أن يطلب لنفسه أو لغيره أي هدايا أو تبرعات أو مساعدات أو الوعد بها من أي مرشح.

المادة (59) نصت على الاتي: أ. يعاقب بالأشغال مدة لا تقل عن ثلاث سنوات ولا تزيد على سبع سنوات كل من: 1. أعطى ناخبا مباشرة أو بصورة غير مباشرة أو اقضه أو عرض عليه أو تعهد بأن يعطيه مبلغا من المال أو منفعة أو أي مقابل آخر من أجل حمله على الاقتراع على وجه خاص أو الامتناع عن الاقتراع أو للتأثير في غيره للاقتراع أو الامتناع عن الاقتراع. 2. قبل أو طلب مباشرة أو بصورة غير مباشرة مبلغا من المال أو قرضا أو منفعة أو أي مقابل آخر لنفسه أو لغيره بقصد أن يقترح على وجه خاص أو أن يمتنع عن الاقتراع أو ليؤثر في غيره للاقتراع أو للامتناع عن الاقتراع. ب. 1. يعفى من العقوبة المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة كل من شرع للقيام بأي من الأفعال المنصوص عليها في البند (2) من الفقرة ذاتها اذا باح بالأمر للسلطات المختصة أو اعترف به قبل إحالة القضية الى المحكمة، يعاقب بالعقوبة المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة من قدم أي معلومات كيدية بقصد الإضرار أو الإيقاع بالمرشح .

المادة (61) نصت على الاتي: كل مخالفة لأحكام هذا القانون لم ينص على عقوبة خاصة لها يعاقب مرتكبها بالحبس مدة لا تقل عن شهر ولا تزيد على ستة أشهر أو بغرامة لا تقل عن مائة دينار ولا تزيد على ثلاثمائة دينار أو بكلتا هاتين العقوبتين⁽⁵⁾.

ثانيا: التعليمات التنفيذية الخاصة بقواعد حملات الدعاية الانتخابية

أصدر مجلس مفوضي الهيئة المستقلة للانتخاب تعليمات تنفيذية لتنظيم قواعد حملات الدعاية الانتخابية رقم 7 لسنة 2016 وما طراء عليها من تعديلات حيث تم تنظيم الانفاق على الحملات الانتخابية في هذه التعليمات وفق الاتي:

مدة الدعاية الانتخابية: حيث تبدأ من تاريخ بدء الترشح وتنتهي قبل اربع وعشرين ساعة من اليوم المحدد للاقتراع⁽⁶⁾.

(5) كما نصت المادة 63 من ذات القانون على : تسقط بالتقادم بعد مرور ثلاث سنوات من تاريخ إعلان النتائج النهائية للانتخابات جميع جرائم الانتخاب المنصوص عليها في هذا القانون.

(6) حسب احكام المادة 3 من التعليمات التنفيذية رقم 7 لسنة 2016 وفقا لآخر التعديلات.

الرسوم والتراخيص: حيث تعفى الإعلانات والبيانات المتضمنة أهداف وخطط وبرامج عمل المرشحين في الدوائر الانتخابية من الترخيص والرسوم شريطة أن تحمل أسماءهم أو أسماء قوائمهم الانتخابية.⁽⁷⁾

رسوم التأمينات: حيث تلتزم القائمة بدفع مبلغ الفي دينار تأميناً للالتزام بالأحكام المتعلقة بالدعاية الانتخابية يكون قابلاً للاسترداد في حال رفض طلب الترشح أو عدم مخالفة القائمة أو أي من المرشحين فيها لتلك الأحكام.⁽⁸⁾

فتح حساب القائمة:

- تعين القائمة الانتخابية مفوضاً أو مفوضين من ذات القائمة يتم تفويضهم بالصلاحيات القانونية للتوقيع على فتح الحساب والإيداع فيه والسحب منه وطلب دفاتر الشيكات واستلامها وإصدارها / التوقيع عليها والتحويل المصرفي من الحساب إلى مستفيدين آخرين من غير أعضاء القائمة الانتخابية ويشترط أن يصرح في مستندات السحب عن سبب العملية وأن للمفوض / المفوضين طلب كشوف الحساب وصوراً عن أي وثائق أو مستندات تتعلق بالحساب وأن أي تصرفات يجريها مفوض / مفوضو القائمة الانتخابية تعتبر صادرة عن جميع أعضاء القائمة وملزمة لهم.
- يتم فتح حساب بنكي مشترك فيما بين أعضاء القائمة الانتخابية وباسم القائمة وتكون حصص الأعضاء فيه متساوية، لغايات موارد وأوجه الصرف على الحملة الانتخابية، ترصد فيه المبالغ المخصصة للحملة، ويتم الانفاق منه على الأوجه المحددة في نموذج الإفصاح المعد لهذه الغاية.

تغيير مفوضي القائمة: عند تغيير المفوض / المفوضين بالحساب على القائمة تعيين مفوض / مفوضين جدد خلال (48) ساعة وإعلام الهيئة المستقلة للانتخاب خطياً بذلك.

الإقرار بمشروعية الأموال: حيث يجب أن تقر القائمة بأن أي إيداعات ترد إلى الحساب بأي وسيلة من وسائل التعامل المصرفي هي إيداعات مشروعة وغير مخالفة للقوانين والأنظمة والتعليمات الصادرة عن الجهات ذات الاختصاص وأن مسؤولية القائمة الانتخابية بكامل أعضائها هي مسؤولية تضامنية عن تبعات ما يترتب عن أي مخالفة⁽⁹⁾.

(7) حسب أحكام المادة 5 من التعليمات التنفيذية وفقاً لأخر التعديلات لعام 2020

(8) حسب أحكام المادة 10 من التعليمات وفقاً لأخر التعديلات لعام 2020.

(9) حسب أحكام الفقرة ج من المادة 14 من التعليمات التنفيذية رقم 7 لسنة 2016.

صلاحيات البنك: حيث ان للبنك ودون ان يترتب عليه أي مسؤولية مطلق الصلاحية بتعليق تنفيذ أي عملية إيداع أو سحب من الحساب الى حين تزويده بالإيضاحات التي يطلبها هو أو الهيئة متى تبادر اليهما الشك بوجود مخالفتها للتشريعات أو الأنظمة أو التعليمات ذات الصلة⁽¹⁰⁾.

السرية المصرفية: حيث تتنازل القائمة الانتخابية عن التمسك بأحكام السرية المصرفية وتصرح القائمة للبنك بتزويد الهيئة ومدقق حسابات القائمة القانوني وأي جهة رسمية بالمعلومات والمستندات المتعلقة بالحساب واعلام الهيئة بذلك.

مدة السحب والإيداع: تبقى عمليات السحب والإيداع من / في الحساب قائمة لمدة أقصاها ستة أشهر من تاريخ فتح الحساب ولن يكون متاحا للقائمة أو لمفوض / مفوضي القائمة الانتخابية سحب الرصيد الدائن بعد انتهاء المدة الا اذا قدم للبنك إقرارا خطيا موافقا عليه من الهيئة يفيد ببراءة ذمة القائمة الانتخابية من أي مستحقات مالية لصالح الغير.

إجراءات اغلاق الحساب: يتم اغلاق الحساب بانتهاء العملية الانتخابية بناء على اشعار خطي من الهيئة وتوزيع الرصيد المتبقي بالتساوي فيما بين أعضاء القائمة الانتخابية.

حالات خاصة بإغلاق الحساب: للبنك إغلاق الحساب المشترك وتوزيع الرصيد بالتساوي بين أعضاء القائمة الانتخابية في أي من الحالات التالية:

- اذا تم اشعار البنك خطيا بوجود نزاع بين أعضاء القائمة الانتخابية أو بعضهم ويعتبر من قبيل النزاع اعتراض أي عضو من أعضاء القائمة على مفوض القائمة الانتخابية أو طلبه وقف الحساب أو تجميده أو تعديل شروطه دون موافقة باقي أعضاء القائمة الانتخابية.
- وقوع حجز تحت يد البنك أو منع تصرف على أموال أو تصرفات أي من أعضاء القائمة الانتخابية حيث يتم حجز نصيب من وقع الحجز على أمواله وتقسيم الرصيد بين باقي الأعضاء.
- انسحاب أو وفاة أو افلاس أو اعسار أو فقدان أهلية أي من أعضاء القائمة الانتخابية مالم يتم الاتفاق مع البنك على الإبقاء على الحساب مشتركا بين باقي الأعضاء.
- سحب شيكات أو حوالات مصرفية على الحساب دون ان يقابلها رصيد قائم وقابل للتصرف.
- مخالفة أي من التشريعات والأنظمة والتعليمات الصادرة عن البنك المركزي أو الجهات الرقابية المختص.

(10) حسب احكام الفقرة د من المادة 14 من التعليمات التنفيذية رقم 7 لسنة 2016.

تعدد الحسابات: حيث يتوجب ان تقرر القائمة الانتخابية بانه لم يسبق لها فتح حساب مصرفي لهذه الغاية لدى أي من البنوك المرخصة في المملكة الأردنية الهاشمية.

مسؤولية القائمة: تلتزم القائمة الانتخابية على سبيل التضامن والتكافل بأحكام التشريعات والقانون والأنظمة والتعليمات التنفيذية.

التدقيق: تعيين مدقق حسابات قانوني يتولى تدقيق حسابات القائمة، وتزويد الهيئة بتقرير تفصيلي حول موارد القائمة المالية ووجه الانفاق متى طلبت ذلك.

تسديد النفقات: حيث يتوجب ان يتم تسديد النفقات الانتخابية بواسطة شيكات أو تحويلات بنكية إذا تجاوزت قيمتها مبلغ خمسمائة دينار للنفقة الواحدة، ولا يمكن تجزئة هذه المصاريف لكي لا تتجاوز القيمة المذكورة.

القوائم المترشحة في أكثر من دائرة: حيث يتوجب على القوائم المترشحة في أكثر من دائرة انتخابية مسك سجلات جامعة ومرقمة ومختومة من الهيئة توثق فيه جميع العمليات المنجزة في مختلف الدوائر الانتخابية المترشحة فيها.

التبرعات: حيث يتوجب على المرشحين ومفوضي القائمة عدم قبول أي تبرعات أو مساهمات مادية أو مالية من الدول والحكومات الأجنبية والمنظمات الدولية الرسمية والأهلية والشركات الأجنبية أو الرعايا الأجانب سواء أكانت نقدية أو عينية أو أي شكل من أشكال الدعم.

شرعية التبرعات: عدم قبول أي تبرعات أو مساهمات نقدية أو عينية من الأموال التي يعلم مفوضو القوائم أو أي من المرشحين فيها أنه قد تم جمعها من مصادر غير مشروعة كالأموال المسروقة وأموال التبرعات من مؤسسات مخالفة للقانون أو أموال الأشخاص المطلوبين للعدالة.

تقديم التبرعات من القائمة أو المرشح: عدم تقديم أي تبرعات أو هدايا أو مساعدات نقدية أو عينية أو غير ذلك من المنافع أو الوعد بتقديمها لشخص طبيعي أو اعتباري سواء بصورة مباشرة أو غير مباشرة مقابل الحصول على أصواتهم أو منعهم من التصويت لأي قائمة أو أي من المرشحين فيها.

الطرود والمساعدات: وذلك بعدم تقديم أي مساعدات أو طرود تحمل اسم القائمة المترشحة أو اسم أي من المرشحين بداخلها.

الإفصاح عن مصادر التمويل: على مفوضي القوائم وأي من المرشحين فيها الإفصاح عن موارد تمويل الحملة الانتخابية لتلك القائمة أو أي من المرشحين فيها وأوجه إنفاق تلك الموارد بما لا يتعارض مع القانون وهذه التعليمات.

السقف المالي للحملة الانتخابية: يحدد السقف الاجمالي للإنفاق على الحملة الانتخابية وفقاً لحجم الدائرة الانتخابية وعدد الناخبين وكلفة المعيشة، وبحيث تلتزم القوائم المترشحة بالسقف المالي المحدد على النحو التالي:

- في الدوائر الانتخابية لعمان واربد والزرقاء يكون سقف الانفاق بما لا يتجاوز (5) خمسة دنانير للناخب الواحد مضروباً في مجموع الناخبين في تلك الدائرة.
- يحدد سقف الانفاق لباقي المحافظات بما لا يتجاوز (3) ثلاثة دنانير للناخب الواحد مضروباً في مجموع الناخبين في تلك الدائرة.

تصويب الاوضاع: على القوائم والمرشحين الذين تلقوا دعماً من جهات داعمة قبل بدء حملة الدعاية الانتخابية توفير اوضاعهم وفق احكام هذه التعليمات.

ثالثاً: نظام المساهمة المالية في دعم الاحزاب السياسية لسنة 2019

تضمن هذا النظام العديد من أوجه الدعم المالي المقدم من الموازنة العامة للأحزاب السياسية وفق النظام والتعليمات التنفيذية الصادرة بمقتضاه وتضمنت المادة 7 من النظام بأن أحد أوجه الانفاق من المساهمة المالية المقدمة للأحزاب السياسية على مصاريف الحملات والدعاية الانتخابية وتشمل الصحافة والاعلام والمطبوعات والملصقات والياфطات ومصاريف المقرات وفقاً للتشريعات ذات العلاقة⁽¹¹⁾.

وتضمن نظام المساهمة المالية في دعم الاحزاب والتعليمات التنفيذية العديد من الضوابط والاجراءات لصرف اوجه الانفاق وتم اعتبار هذه الاموال اموالاً عامة ويمارس ديوان المحاسبة الرقابة عليها واشترط النظام ان يتم الإفصاح عن كافة المبالغ وتضمينها في الميزانية السنوية للحزب ضمن بند خاص.

وتضمنت التعليمات التنفيذية الصادرة عن لجنة شؤون الاحزاب السياسية ان من ضمن معايير الانفاق من المساهمة المالية التي تقدم من الخزينة العامة الانفاق على الدعاية والحملات الانتخابية ضمن الضوابط المحددة في تلك التعليمات.

(11) حسب احكام المادة 7 فقرة أ بند 1 من نظام المساهمة نظام المساهمة المالية في دعم الأحزاب السياسية - رقم (155) لسنة 2019

النتائج

يتضح مما سبق ان هناك العديد من التحديات التي لا تزال ماثلة بشأن تنظيم عملية الانفاق على الحملات الانتخابية بما يساهم ويعزز من اجراءات الشفافية والنزاهة في العملية الانتخابية برمتها، وتتمثل هذه التحديات في الاتي:

1. إن النظام الانتخابي الذي تم الاخذ به بموجب قانون الانتخاب لم يشترط ان تكون القوائم المترشحة قوائم حزبية وبالتالي تخضع الحملات الانتخابية والانفاق عليها الى ذات التنظيم القانوني الذي تخضع له الاحزاب السياسية حيث تم إعتبار أموال الحزب بمثابة أموال عامة وتخضع لرقابة ديوان المحاسبة وتم الزامها بتقديم ميزانية سنوية مدققة أصولياً.

2. المترشحين في القوائم ينفقوا على الحملات والدعاية الانتخابية من أموالهم الخاصة وليس من أموال الاحزاب السياسية، الا انه قد يكون جزء من هذه النفقات في حال ترشح قائمة حزبية من اموال المساهمة المالية المقدمة من الخزينة العامة وفق نظام المساهمة المالية في دعم الاحزاب السياسية وبالتالي يجب ان تكون عمليات الانفاق والرقابة مختلفة عنها في حالة الانفاق من أموال الحزب أو مساهمة الحكومة.

3. ان التعليمات التنفيذية الصادرة عن مجلس الهيئة لم تأخذ بعين الاعتبار النظام المالي للمساهمة في تقديم الاحزاب السياسية رقم 155 لسنة 2019 حيث انه بموجب النظام يعتبر الانفاق على الحملات الانتخابية من أوجه الانفاق المبررة وبالتالي لم تأخذ التعليمات أي آليات او إجراءات لتنظيم هذه المسألة وكذلك وفق التعليمات التنفيذية الصادرة عن لجنة شؤون الاحزاب السياسية.

4. تضمنت التعليمات التنفيذية بأنه في حال ترصد مبالغ في الحساب المشترك للقائمة أو تم إغلاق القائمة فإنه يتم تقسيم المبالغ بين المترشحين بالتساوي وهذا فيه اشكالية اذ من الممكن ان تكون القائمة مرشحة من حزب سياسي او ائتلاف أحزاب وتنفق على الحملات من أموال الحزب فكيف يتم تقسيم الرصيد بالتساوي بين المترشحين؟؟، كما انه يمكن ان يتم تخصيص بند للإنفاق من المساهمة التي تقدم من الحكومة فكيف يتم تقاسم الرصيد المتبقي في الحساب المشترك.

5. تضمنت التعليمات التنفيذية صلاحيات مطلقة للبنوك في تعليق الحسابات والدفعات المالية اذا تبادر لديه الشك بوجود مخالفات وهذا النص يعتبر عام والاصل ان يتم تحديد هذه الحالات او ان يكون ذلك بالتنسيق مع الهيئة المستقلة للانتخاب بعد اعلام مفوضي القائمة.

6. الاصل ان يتم تنظيم عملية فتح واغلاق الحساب بطريقة مؤسسية وواضحة وان يكون ذلك بكتاب يوجه من الهيئة الى البنك الذي تبدي القوائم رغبتها بفتح الحساب لديه ويتضمن تحديد المفوضين

الذي يتم تسميتهم من مرشحي القائمة وان يتم اغلاق الحساب بذات الطريقة، حيث تشير التجارب السابقة الى معاناة العديد من القوائم من تعامل البنوك في رفض فتح حسابات او التشدد في فتح الحسابات وتعقيد الاجراءات الخاصة بفتح الحساب، وبالتالي يكون الكتاب الصادر من الهيئة بمثابة تسهيل لمهمة مفوضي القائمة بفتح الحساب.

7. تضمنت التعليمات تنازل القائمة عن أحكام السرية المصرفية للهيئة ومدقق الحسابات واي جهة رسمية أخرى، وهذا ينتهك مبدأ السرية المصرفية فالاصل ان تكون للهيئة ومدقق الحسابات فقط الصلاحية للإطلاع على هذه الحسابات وضمن ضوابط موضوعية.

8. لم تتضمن التعليمات التنفيذية أي آلية واضحة وملزمة للقوائم والمرشحين فيما بإلزامهم بتقديم تقارير تدقيق الحسابات ضمن مدة معينة كما لم تتضمن التعليمات اي آلية لفرض عقوبات في حال عدم تقديم مثل هذه التقارير، حيث ان هناك عدد من السيناريوهات يمكن اتباعها في هذا الشأن تكمن في الاتي:

- السيناريو الاول: وذلك من خلال الاتفاق مع ديوان المحاسبة وان يقوم ديوان المحاسبة بهذه المهمة بالتنسيق مع الهيئة من خلال تخصيص مدققين من الديوان لتقديم هذه الخدمة كدعم للقوائم في سبيل تعزيز الشفافية والنزاهة والحوكمة في الانفاق على الحملات الانتخابية.
- السيناريو الثاني: من خلال اتفاقية جمعية المحاسبين القانونيين من قبل الهيئة المستقلة للإنتخاب على تنظيم عملية تقديم التقارير المالية لعمليات الانفاق والحسابات من قبل مدققين ومحاسبين يتم تسميتهم لهذه الغاية وتحديد القوائم التي سيتم التدقيق عليها من قبلهم وتفويضهم بمراجعة البنوك والحصول على كافة الحسابات والتوصيات البنكية لغايات التقرير ويتم تقديم تلك التقارير للهيئة.
- السيناريو الثالث: ان تتضمن التعليمات التنفيذية مبلغ معين يوازي كلف واتعاب اعداد التقرير من المدقق ويتم وضع نص في التعليمات في حال عدم تقديم التقرير خلال مدة معينة من انتهاء العملية الانتخابية يقطع مبلغ التأمينات لغايات تقديم التقرير من قبل المدقق المعتمد.
- السيناريو الرابع: ان تقوم الهيئة بإستحداث وحدة خاصة داخل كيانها المؤسسي لتقديم هذه الخدمة الى القوائم ويتم تغطيتها من قبل الهيئة كدعم للعملية الانتخابية وللقوائم بشكل عام.

9. لم تتضمن التعليمات التنفيذية اي عقوبات رادعة لضمان التزام القوائم بتقديم التقارير المالية اللازمة للإنفاق على الحملات الانتخابية.

التوصيات

في النتيجة نوصي بضرورة مراجعة التعليمات التنفيذية الصادرة عن مجلس مفوضي الهيئة المستقلة للانتخاب الخاصة بقواعد حملات الدعاية الانتخابية وان تأخذ بعين الاعتبار التوصيات التالية:

1. ان تتضمن التعليمات مدة معينة يجب خلالها تقديم التقارير المحاسبية الخاصة بالانفاق على الدعاية الانتخابية خلال فترة الدعاية - إن لزم ذلك - وبعد انتهاء الدعاية الانتخابية بمدة لا تقل عن شهر على سبيل المثال.

2. ان تتضمن التعليمات الاخذ بأحد السيناريوهات المشار اليها في النتائج لضمان تقديم التقارير وشفافية العملية الانتخابية واختيار ذلك متروك للهيئة وفق السياق الوطني الانسب، وان كنا نعتقد بأن وضع مبلغ مالي تأمين لتقديم تلك التقارير هو الانسب والاسرع بإعتبار ان باقي السيناريوهات تحتاج تحضيرات وترتيبات قد لا يسعف الوقت حالياً للأخذ بها.

3. تعديل نص المادة السابعة من التعليمات المعدلة التي تشير الى تقسيم المبالغ المتبقية بالتساوي بين المرشحين في القائمة واستثناء القوائم الحزبية التي يتم الاعلان عنها من قبل الاحزاب السياسية المرخصة والتي تتضمن دعم لتلك الحملات من اموال الحزب التي قد يكون حصل عليها من المساهمة المقدمة من خزانة الدولة.

4. وضع نصوص قانونية في التعليمات لتنظيم عملية الانفاق على الحملات الحزبية التي تعلن عن ذلك وفق قانون الاحزاب السياسية ووفق نظام المساهمة المالية في دعم الاحزاب من حيث بنود الموزانة والمرشحين وغيرها من امور تنظيمية حيث ان عملية الانفاق على حملات الاحزاب السياسية مختلفة عن الانفاق على القوائم غير الحزبية.

5. عدم منح البنوك الصلاحيات المطلقة في كشف السرية المصرفية الا بناء على طلب من الهيئة المستقلة للانتخاب فقط.

6. عدم منح البنوك الصلاحيات المطلقة في وقف الحساب او منع اي حركات مالية بناء على شكوك غير ثابتة او حصر هذه الصلاحيات بالهيئة فقط.

هدف المشروع:

يهدف المشروع إلى تحسين الأداء البرلماني من خلال تعزيز ممارسات المسائلة المجتمعية وزيادة التواصل بين البرلمانيين والقواعد الانتخابية لعكس تطلعات الناخبين داخل البرلمان وتعزيز مشاركة المواطنين في التشريع البرلماني والرقابة البرلمانية.

شركاء المشروع:

