

## رویکرد نظام‌های انتخاباتی به تعیین حدود، نوع و منابع هزینه‌های انتخاباتی با تأکید بر سیاست‌های کلی انتخابات

فهییم مصطفی‌زاده / دکتری حقوق جزا و جرم‌شناسی

fahimmostafazadeh@gmail.com

دریافت: ۱۳۹۷/۸/۱۵ - پذیرش: ۱۳۹۸/۲/۱۱

### چکیده

امروزه به یقین ثابت شده است که منابع پولی و مالی تبلیغات و نیز هزینه‌هایی که کاندیداها در رقابت‌های انتخاباتی پرداخت می‌نمایند، در نتیجه‌ی انتخابات اثرگذاری مثبتی دارد؛ چراکه در انتخابات، یکی از برگ برنده‌ی نامزدها، پوشش دادن تبلیغات گسترده می‌باشد. نهاد ناظر (شورای نگهبان) که مسئول کنترل صحت و سلامت انتخابات و همچنین مسئولیت تأیید انتخابات را برعهده دارد، بایستی با توجه به مقتضیات زمان، بر مسائل و چگونگی هزینه‌های تبلیغات احاطه داشته و احراز نماید که اولاً منابع مالی و پولی کاندیداها در تبلیغات انتخاباتی شفاف بوده و توسط گروه‌های غیرقانونی، کشورهای خارجی یا از طریق تعرض به بیت‌المال، رانت‌خواری و رانت‌جویی، استفاده از امکانات دولتی و... تأمین نشده باشد؛ ثانیاً این هزینه‌ها اراده‌ی واقعی مردم را تحت تأثیر قرار نداده باشد که دستیابی به چنین فرضی، مسلماً کار دشواری است. با این مقدمه و با لحاظ بند (۴) سیاست‌های کلی انتخابات ابلاغ‌شده توسط مقام معظم رهبری، این پژوهش بنا دارد که در قالب تحلیلی-توصیفی بیان دارد که با بررسی در قوانین و مقررات، تقریباً هیچ قواعد خاصی راجع به هزینه‌های مالی تبلیغاتی وجود ندارد و برخورد نهاد ناظر بدون قاعده و سازوکار اجرایی، بی‌نتیجه خواهد ماند.

**کلیدواژه‌ها:** منابع مالی، نظارت مالی، تبلیغات انتخاباتی، شفافیت، نظام‌های انتخاباتی.

## مقدمه

بر اساس قانون اساسی جمهوری اسلامی، امر نظارت بر انتخابات و کنترل صحت و سلامت آن برعهده شورای نگهبان است و بنا بر نظریه تفسیری آن شورای محترم (نظریه شماره ۱۳۳۴ مورخ ۱۳۷۰/۳/۱)، نظارت مذکور «استصوابی» بوده و شامل تمام فرآیندها و مراحل انتخابات می‌گردد. یکی از فرآیندهای بسیار مهمی که نقش به‌سزایی در نتیجه و صحت و سلامت انتخابات دارد، مرحله «تبلیغات» است؛ چراکه در انتخابات، یکی از ابزار مهم جهت پوشش دادن تبلیغات گسترده در سطح جامعه یا محل انتخابی آنها تلقی می‌شود. شورای نگهبان، به عنوان چشم بینای نظام بایستی توجه ویژه‌ای به این مأموریت داشته و به‌گونه‌ای احراز کند تا اولاً منابع مالی و پولی کاندیداها در تبلیغات انتخاباتی شفاف بوده و توسط گروه‌های غیرقانونی، کشورهای خارجی یا از طریق تعرض به بیت‌المال، رانت‌خواری و رانت‌جویی، استفاده از امکانات دولتی، ارتکاب جرائم سازمان‌یافته‌ای چون پولشویی و... تأمین نشده باشد؛ ثانیاً این هزینه‌ها اراده‌ی واقعی مردم را تحت تأثیر قرار نداده باشد که دستیابی به چنین فرضی، مسلماً کار دشواری خواهد بود. با در نظر گرفتن این مهم و نیز ارتباط گسترده‌ی عدم شفافیت هزینه‌های تبلیغاتی با فساد و ارتکاب جرائم عدیده و با عنایت به بندهای (۴، ۶ و ۷) سیاست‌های کلی انتخابات مبنی بر «۴- 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؛ ۶- ممنوعیت استفاده از حمایت و امکانات بیگانگان، اعم از مالی و تبلیغاتی توسط نامزدها و احزاب و برخورد به‌موقع دستگاه‌های ذی‌ربط؛ ۷- پیشگیری از جرایم و تخلفات انتخاباتی و هرگونه اقدام مغایر قانون، منافع ملی، وحدت ملی و امنیت ملی و رسیدگی سریع و خارج از نوبت حسب مورد به آنها به‌ویژه جرایم امنیتی، مالی و تبلیغاتی و اقدامات تخریبی ضد داوطلبان»؛ هدف از بیان این مسئله، ضمن بررسی رویکرد نظام انتخاباتی برخی کشورها به تعیین حدود، نوع، منابع و هزینه‌های انتخاباتی داوطلبان، به رویکرد نظام انتخاباتی جمهوری اسلامی ایران با توجه به بند «ب» اصل دوم قانون اساسی، اهداف و آرمان‌های مقدس جمهوری اسلامی ایران در خصوص دستیابی به قواعد و سازوکارهای دقیق و شفاف هزینه‌های تبلیغاتی و همچنین اعمال کنترلی این هزینه‌ها می‌پردازد. در بررسی رویکرد نظام‌های انتخاباتی به مسأله هزینه‌های تبلیغاتی، بایستی به سه سؤال اساسی توجه شود: ۱- آیا در قوانین و مقررات، محدودیت‌هایی در صرف هزینه‌ها لحاظ شده است و کاندیداها در رقابت‌های انتخاباتی مجاز به هزینه کردن تا سقف معین و مشخص هستند یا اینکه هیچ‌گونه محدودیتی وجود نداشته و کاندیداها مجاز به تبلیغ تا هر سقف هزینه می‌باشند؟ ۲- درباره کمک‌های مالی به رقابت‌های انتخاباتی، آیا توسط نظام انتخاباتی و قوانین و مقررات حاکم بر آن، محدودیت‌هایی مقرر شده است و گروه‌ها، طیف‌ها، سازمان‌ها و افرادی خاص از کمک مالی به کاندیداها ممنوع گشته‌اند و کاندیداها حق دریافت کمک‌های مالی از این اشخاص را ندارند یا اینکه

هیچ ضابطه‌ای در این خصوص نبوده و کاندیداها در رقابت‌های انتخاباتی و تبلیغات مجاز به کمک‌گرفتن مالی از هر شخص و نهادی هستند؟<sup>۳</sup> - آیا نظام انتخاباتی و قوانین و مقررات حاکم بر آن، کاندیداها را ملزم به افشای میزان هزینه‌ها، نحوه هزینه‌ها و شفاف‌نمودن آنها در رقابت‌های انتخاباتی کرده است یا اینکه هیچ‌گونه قاعده‌ای در این باره نیست و کاندیداها ملزم به افشای میزان و نحوه هزینه‌ها و نیز تأمین‌کنندگان مالی هزینه‌ها نیستند؟ در بررسی رویکرد نظام‌های انتخاباتی نسبت به مسأله هزینه‌های تبلیغاتی، جدا از پاسخ به سه سؤال فوق، مسأله مهم، چگونگی نظارت بر موارد مزبور (محدودیت در صرف هزینه‌ها، محدودیت در کمک‌های مالی و افشا و شفافیت هزینه‌ها) می‌باشد. نهاد ناظر که وظیفه نظارت بر انتخابات از حیث برگزاری منطبق با شرایط قانونی و نیز برگزاری سالم، صحیح و عادلانه آن را برعهده دارد، در صورت پاسخ مثبت به هر یک از سؤالات، بایستی مکانیزم و سازوکار لازم را برای نظارت در اختیار داشته و همچنین در قوانین و مقررات حاکم بر انتخابات پیش‌بینی گردد. این پژوهش بنا دارد که در قالب تحلیلی - توصیفی به این سؤالات پاسخ دهد که اولاً قواعد مربوط به حدود و منابع تبلیغات انتخاباتی چیست، ثانیاً نحوه نظارت بر آنها چگونه صورت می‌گیرد. فرضیه‌ی نویسندگان این است که با بررسی در قوانین و مقررات، تقریباً هیچ قواعد خاصی راجع به هزینه‌های مالی تبلیغاتی وجود ندارد و برخورد نهاد ناظر بدون قاعده و سازوکار اجرایی، بی‌نتیجه خواهد ماند.

## ۱. مفاهیم

### ۱-۱. تبلیغات انتخاباتی

یکی از رسالت‌های حاکمیت دینی در زمان انتخابات، توزیع عادلانه و منطقی امکانات تبلیغاتی و رسانه‌ای است که در جامعه‌ی لیبرال دموکراسی کمتر محقق می‌گردد. تفوق رسانه‌ای برخی نامزدها در انتخابات مختلف کشورهای غربی یکی از آفت‌های سیستم دموکراسی در دنیای امروز است که در ایام انتخابات، به ترور شخصیت نامزدها می‌پردازد. (جعفر نژاد و دیگران، ۱۳۹۵، ص ۲۰۶) در بحث تبلیغات انتخاباتی، در مواد (۴۶) و (۴۷) قانون انتخابات ریاست جمهوری اسلامی ایران، تنها به مورد «آگهی تبلیغاتی» اشاره کرده است. در فصل ششم قانون مذکور، قانون‌گذار بخش مجزایی را تحت عنوان «تبلیغات» در نظر گرفته است. ممنوعیت به‌کارگیری امکانات حکومتی به نفع برخی نامزدها که در ماده (۶۸) قانون انتخابات ریاست جمهوری ایران بدان اشاره شده و همچنین پیش‌بینی «کمسیون تبلیغات انتخابات» جهت نظارت بر برخورداری برابر نامزدها از امکانات دولتی و صداوسیما در انتخابات ریاست جمهوری و مجلس خبرگان رهبری، از نکات مثبت تأمین اصل برابری همه‌ی نامزدها در تبلیغات انتخاباتی ایران به شمار می‌آیند. (تقی‌زاده، ۱۳۸۹، ص ۲۷) ماده (۶۵) قانون انتخابات ریاست جمهوری اسلامی ایران مقرر می‌دارد: «نامزدهای ریاست جمهوری که صلاحیت آنان توسط شورای نگهبان تأیید و اسامی آنها از طرف وزارت

کشور اعلام می‌گردد، هر یک حق دارند به‌طور مساوی از صداوسیما جمهوری اسلامی ایران برای معرفی و ارائه برنامه‌های خود استفاده نمایند. ترتیب و تنظیم برنامه تبلیغات نامزدهای انتخاباتی از طریق صداوسیما به‌عنده کمیسیون بررسی تبلیغات می‌باشد.» بنابراین، بعد از تأیید صلاحیت نامزد ریاست جمهوری توسط شورای نگهبان و اعلام اسم وی از طرف وزارت کشور، قانون‌گذار، اولاً ضمن تأکید بر حق استفاده برابر و یکسان از صداوسیما جمهوری اسلامی ایران برای هر یک از نامزدهای انتخابات ریاست جمهوری (بزرگ‌مهری، ۱۳۸۶، ص ۶) و ثانیاً جهت تنظیم برنامه تبلیغاتی نامزدهای ریاست جمهوری، ماده (۶۲) (اصلاحی ۱۳۹۱/۱۰/۲۶) قانون انتخابات ریاست جمهوری این‌گونه مقرر می‌دارد: «به منظور تضمین برخورداری یکسان نامزدهای ریاست جمهوری از امکانات دولتی، کمیسیونی به نام کمیسیون بررسی تبلیغات انتخابات در زیر نظر هیئت اجرایی مرکزی انتخابات و بنا به دعوت وزیر کشور تشکیل می‌گردد.» با توجه به سیاق ماده، کمیسیونی به عنوان «بررسی تبلیغات انتخابات» تشکیل می‌شود تا به نحوه چگونگی معرفی نامزدها رسیدگی نماید. در ماده (۶۴) (اصلاحی ۱۳۹۱/۱۰/۲۶) به پخش برنامه‌های تبلیغاتی ضبط شده و همچنین برنامه‌هایی که جهت معرفی نامزدها و ارائه‌ی برنامه‌های‌شان به صورت پخش زنده می‌باشد، اشاره شده است: «چنانچه به تشخیص کمیسیون بررسی تبلیغات، برنامه‌های تبلیغاتی ضبط شده نامزدها در صداوسیما دربرگیرنده مطالب توهین‌آمیز یا هتک حرمت سایر نامزدها یا دیگر افراد و یا مغایر با قوانین باشد، سازمان صداوسیما جمهوری اسلامی ایران موظف به حذف آن مطالب است و در صورتی که ضمن پخش برنامه زنده‌ای، موارد مذکور از سوی هر یک از نامزدهای انتخابات یا نماینده آنها واقع شود، سازمان موظف است با تشخیص کمیسیون بررسی تبلیغات به میزان مناسب و به صورت ضبط شده، فرصت احقاق حق بدهد.» قانون‌گذار، اول اینکه نسبت به مستندهایی که به منظور شناخت بیشتر نامزدها تولید شده و از طریق تلویزیون به نمایش گذاشته می‌شود و همچنین نسبت به مواردی که در رادیو به صورت پخش زنده بوده یا اینکه قبلاً ضبط شده است، حساسیت ویژه‌ای به خرج داده است که به نظر می‌رسد با توجه به جایگاه اثرگذاری فیلم تبلیغاتی نامزدها، یکی از اقدامات مناسبی است که قانون‌گذار آن را پیگیری می‌کند. دوم نسبت به برنامه‌های زنده‌ای که خود نامزدها یا نماینده‌ی ایشان به معرفی دیدگاه‌ها می‌پردازند، جهت رعایت حقوق الناس و نفی اشاعه توهین به افراد، صداوسیما موظف به حذف مطالب حاوی هتک حرمت می‌باشد. لذا قانون‌گذار، معمولاً با ممنوعیت استفاده از «هتک حرمت، افترا یا تخریب افراد و جریانات سیاسی رقیب و انتشار نتیجه‌های احتمالی و برآوردهای دارای اثر روانی مثبت یا منفی بر روی رأی‌دهندگان» می‌کوشد تا فضای رقابت را به بهترین وجه اداره کند. (تقی‌زاده، ۱۳۸۹، ص ۳۹) به همین منظور، ماده (۷۱) قانون انتخابات ریاست جمهوری اسلامی ایران مقرر می‌دارد: «داوطلبان ریاست جمهوری و طرفداران آنان در تبلیغات انتخاباتی به هیچ‌وجه مجاز به هتک حرمت و حیثیت نامزدهای انتخاباتی نمی‌باشند و متخلفین طبق مقررات مجازات خواهند شد.» جهت تصویر افکار عمومی، نسبت به موارد غیرواقعی یا اتهاماتی که به نامزدها یا یکی از آنها و حتی افراد دیگری غیر از نامزدها مطرح شده، فرصتی برای

جبران مافات قرار داده شده است. در قوانین انتخاباتی مجلس شورای اسلامی و آیین‌نامه‌ی اجرایی انتخابات شوراهای اسلامی نیز هرگونه تبلیغاتی علیه سایر داوطلبان و هرگونه هتک حرمت و حیثیت نامزدهای انتخاباتی ممنوع شده است، مانند: ماده (۶۵) قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی و ماده (۵۱) آیین‌نامه‌ی اجرایی آن و نیز ماده (۲۶) آیین‌نامه‌ی اجرایی قانون انتخابات شوراهای اسلامی کشور. قانونگذار باید برای جلوگیری از اعمال سلیقه‌ی نهادهای ناظر بر تبلیغات انتخاباتی و تأمین آزادی و برابری انتخاب‌شوندگان، مصادیق و معیارهای شناسایی شیوه‌های غیراخلاقی تبلیغات انتخاباتی را تعیین کند و موارد سوء برداشت را هم بیان نماید (همان، ۱۳۸۹، ص ۳۹ - ۴۰).

## ۱-۲. هزینه‌های مالی:

هزینه در فرهنگ‌های لغت به معنای خرج، و مقابل دخل یا درآمد، آمده است. (معین، ۱۳۸۵، ج ۴، ص ۵۱۳۹) و هزینه‌های تبلیغات، عبارت از خرج‌هایی است که فرد تبلیغاتچی برای تبلیغات می‌کند. تأمین مالی هزینه‌های تبلیغات یکی از دغدغه‌های مهم کاندیداها در مبارزات انتخاباتی است و کاندیداها همواره سعی در تأمین مالی هزینه‌های گزافی دارند که در رقابت‌های انتخاباتی و جلب آرای مردم مصروف داشته‌اند.

از جهت نظری، هزینه‌های تبلیغات انتخاباتی نیازمند قواعد و مقررات است که این قواعد و مقررات در کشورهای مختلف متفاوت بوده و بطور کلی سه هدف اصلی را دنبال می‌کنند: ۱- محدودیت در صرف هزینه‌ها ۲- محدود نمودن کمک‌های مالی به رقابت‌های انتخاباتی ۳- تنظیم قواعد و مکانیزم‌هایی برای اعلام هزینه‌ها، و افزایش شفافیت. همچنین در خصوص هزینه‌های تبلیغات و رقابت‌های انتخاباتی، قواعدی در خصوص مساعدت‌های مالی اتباع خارجی و نقش نهاد ناظر در این خصوص مقرر می‌گردد (دبلیو. پاتی افسو، بی‌تا، ص ۴۹).

هر یک از موارد فوق، دارای اهداف و فلسفه‌ی مخصوص به خود هستند. به عنوان نمونه محدود کردن صرف هزینه 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 از این طریق حفظ سلامت روند انتقال قدرت سیاسی است. در کل، این امر، یعنی محدودیت‌های صرف هزینه و محدودیت‌های مقرر برای مساعدت‌های مالی به مبارزات انتخاباتی، به جلوگیری از نفوذ ناروای ثروتمندان بر سیاست و در نتیجه تضمین حفظ و احترام به اصل برابری کاندیداها در رقابت‌های انتخاباتی کمک شایان خواهد کرد (اورتیز، ۱۹۹۸، ص ۸۹۷-۸۹۳).

به هر حال، در بررسی رویکرد نظام‌های انتخاباتی به مسأله هزینه‌های تبلیغاتی رقابت‌های انتخاباتی بایستی به

۱. آیا توسط قوانین و مقررات محدودیت‌هایی در صرف هزینه‌ها مقرر شده است و کاندیداها در رقابت‌های انتخاباتی مجاز به هزینه کردن تا سقف معین و مشخص هستند یا اینکه هیچگونه محدودیتی در صرف هزینه‌ها و تبلیغات وجود نداشته و کاندیداها مجاز به تبلیغ تا هر سقف هزینه می‌باشند؟

۲. در خصوص کمک‌های مالی به رقابت‌های انتخاباتی، آیا توسط نظام انتخاباتی و قوانین و مقررات حاکم بر آن، محدودیت‌هایی مقرر شده است و گروه‌ها، طیف‌ها، سازمان‌ها و افرادی خاص از کمک مالی به کاندیداها ممنوع گشته‌اند و کاندیداها حق دریافت کمک‌های مالی از این اشخاص را ندارند یا اینکه هیچ قانون و ضابطه‌ای در این خصوص نبوده و کاندیداها در رقابت‌های انتخاباتی و تبلیغات مجاز به کمک گرفتن مالی از هر شخص و نهادی هستند؟

۳. آیا نظام انتخاباتی و قوانین و مقررات حاکم بر آن، کاندیداها را ملزم به افشای میزان هزینه‌ها، نحوه هزینه‌ها و شفاف نمودن آنها در رقابت‌های انتخاباتی کرده است یا اینکه هیچ‌گونه قاعده و قانونی در این خصوص نداشته و کاندیداها ملزم به افشای میزان و نحوه هزینه‌ها و نیز تأمین کنندگان مالی هزینه‌ها نیستند؟

در بررسی رویکرد نظام‌های انتخاباتی نسبت به مسأله هزینه‌های تبلیغاتی، جدا از پاسخ به سه سؤال فوق، مسأله مهم چگونگی نظارت بر موارد مزبور (محدودیت در صرف هزینه‌ها، محدودیت در کمک‌های مالی و افشا و شفافیت هزینه‌ها) می‌باشد. نهاد ناظر که وظیفه نظارت بر انتخابات از حیث برگزاری منطبق با شرایط قانونی و نیز برگزاری سالم، صحیح و عادلانه آن را بر عهده دارد، در صورت پاسخ مثبت به هر یک از سؤالات بالا، بایستی مکانیزم و سازوکار لازم را برای نظارت کارا در اختیار داشته و این مهم در قوانین و مقررات حاکم بر انتخابات پیش‌بینی گردد. چرا که بدون پیش‌بینی مکانیزم و سازوکار لازم برای نهاد ناظر، ایجاد مقرر و محدودیت در خصوص هزینه‌های رقابت‌های انتخاباتی، بی‌فایده و فاقد ثمره عملی خواهد بود.

### ۱-۳. اصل شفافیت

اصل شفافیت امروزه جایگاه مهمی در حقوق مخصوصاً حقوق بازرگانی و اقتصادی و نیز سیاست جنایی دارد. شفاف‌سازی «Transparency» یک اصطلاح انشایی نیست بلکه با توجه به موضوع مورد بحث دارای بار حقوقی خاص خویش است. شفافیت در عرصه‌های سیاسی و اجتماعی یک کشور به معنی روشن بودن حدود و ثغور تعهدات و مسئولیت‌های افراد توسط قانون گذار است، (دیکشنری حقوقی آکسفورد، ۲۰۰۶، ص ۵۴۴) در غیر این صورت مجریان و مدیران یک جامعه نمی‌توانند از افراد جامعه انتظار تبعیت از قانون را داشته باشند.

شفافیت که ضد نظریه حفظ اسرار است، شامل مجموعه اطلاعاتی می‌شود که جایگاه «واقعیت خفته نگه داشته شده و ناگفته» را ترک کرده تا با هویتی جدید و «واقعیت گفته شده» ابراز گردد. «اطلاعات» و «شفافیت» دو مفهوم نزدیک به هم اما در عین حال متمایزند که نباید با یکدیگر خلط شوند. شفافیت مرحله‌ای از دارا بودن اطلاعات است؛ مرحله‌ای که این اطلاعات را برای دیگران، جز دارنده آن، قابل دسترسی می‌کند (امین جعفری، ۱۳۸۸، ص ۲۱۹).

عموماً شفافیت در دولت شرطی لازم برای پیشگیری مؤثر از فساد و، به طور عام تر، برای حکمرانی خوب در نظر گرفته می‌شود. اطلاعات و درک آزاد برای کمک مردم به راهبردهای مبارزه با فساد و از خود دانستن آن بسیار مهم است. شاید زمانی که حقیقتاً به اشتیاق و کمک وسیع مردم نیاز است، شفاف نبودن به بی‌توجهی آنها منتهی شود. همچنین، این وضعیت به از دست رفتن اعتبار و این احساس منتهی می‌شود که برنامه‌ها فاسدند یا اینکه برخی از ارکان دولت از آنها طفره رفته یا سرباز زده‌اند. در جوامعی که فساد همه گیر است، معمولاً چنین فرضی شایع خواهد بود و فقط در صورتی قابل رد است که به مردم اثبات شود برنامه‌ها عاری از فسادند. در جایی که شفافیت وجود ندارد، می‌توان سوءظن عمومی به برنامه‌ها را به خوبی توجیه کرد.

فساد اقتصادی و اداری در دنیای مدرن همانند گذشته از روالی عادی و ساده برخوردار نیست. فساد مدرن در دل خود پیچیدگی‌هایی دارد و لذا برخورد با آن نیز به همان اندازه و حتی بیشتر، دارای پیچیدگی‌های خاص و نیازمند ابزارهای جدیدتر و خلاقانه برای سنجش و برخورد با آن است. از این منظر، این برخوردهای پیچیده با فساد در قالب یک کلمه عینیت می‌یابد که تحت عنوان "شفافیت" از آن یاد می‌شود. دولت‌ها و سازمان‌ها، طبق اصول کنوانسیون سازمان ملل متحد، موظفند در ارایه اطلاعات خود، شفافیت را مد نظر خود قرار دهند و با استناد به آن، جامعه را از روابط درونی خود آگاه کنند، زیرا آن‌ها باید خود را در برابر جامعه متعهد بدانند و نسبت به آن مسئول و پاسخگو باشند. به یقین شفافیت نقش موثری در مبارزه با فساد دارد، اما سؤال آن است که چگونه می‌توان به این شفافیت دست یافت؟ طی کردن این راه مستلزم ابزارهایی است که نباید از سوی قدرت‌های حاکمه تعریف و تبیین شوند زیرا این امر می‌تواند منجر به دخالت حکومت و در نتیجه تبدیل به انحصارهای غیر معقول شود و شفافیت بی‌طرفانه، تبدیل به شفافیتی از نوع حکومتی شود. به عبارت دیگر نکته اصلی در شناسایی فساد و برقراری روند شفافیت حضور نهادهایی خارج و یا مستقل از دستگاه‌های تحت نظارت است. زیرا در غیر این صورت هیچ تضمینی بر خروجی‌های این سیستم ارزیابی وجود نخواهد داشت. از این رو لازم است از طریق سنجش فساد و بالاحص مشخص کردن کانون‌های عمده این پدیده در هر کشور، راه‌هایی برای مبارزه با آن یافت. چرا که فساد به دلیل نقشی که در ممانعت از توسعه، برهم زدن نظم اخلاقی و زایل کردن مشروعیت دولت می‌تواند داشته باشد، باید در کانون توجه قرار گیرد.

## ۲. بررسی رویکرد نظام‌های انتخاباتی در خصوص هزینه‌های مالی انتخابات

### ۲-۱. رویکرد نظام انتخاباتی روسیه

در انتخابات دسامبر ۱۹۹۳ میلادی در روسیه، پول نقش مهمی را ایفا نمود. کمیسیون‌های مرکزی انتخابات و بخش، وجوه مالی محدودی را برای احزاب، گروه‌ها و افراد فراهم کرده بودند، ولی دریافت پول و کمک مالی از

حکومت‌ها و نهادهای خارجی ممنوع شده بود. با این وجود هیچ نظارتی بر نحوه هزینه‌کردن مبالغ دریافتی وجود نداشت. برای نمونه «ژیرونوسکی» یکی از کاندیداهای انتخابات ریاست جمهوری، با توجه به این امر، با خرید زمان گران (پربیننده) شبکه تلویزیونی به تبلیغ پرداخت. شاید به همین دلیل، اسباب اصلی نابرابری در رقابت‌های انتخاباتی که بایستی در برابر آنها چاره‌جویی کرد، قدرت و ثروت می‌باشند. با اصلاح قانون انتخابات روسیه در سال ۱۹۹۷ میلادی، هر نامزد انتخاباتی بایستی بلافاصله پس از ثبت‌نام اقدام به بازنمودن حساب بانکی برای تنظیم امور مالی خود نماید و هرگونه کمک مالی صرفاً بایستی به این حساب واریز شود؛ ضمن آنکه براساس قانون انتخابات روسیه، تمام افراد و سازمان‌ها می‌توانند در جهت تأمین مالی کاندیداها مشارکت نمایند، ولی برخی از آنها از این جهت ممنوع شده‌اند که عبارتند از: دولت‌های خارجی، شرکت‌های خارجی، افراد بیگانه، سازمان‌های بین‌المللی، شرکت‌های تجاری روسی با بیش از ۳۰ درصد سرمایه خارجی، خیریه‌ها و سازمان‌های مذهبی. (کدخدایی، ۱۳۸۱، ص ۴۷)

## ۲-۲. رویکرد نظام انتخاباتی فرانسه

در نظام انتخاباتی فرانسه که تأمین مالی هزینه‌ها، مورد توجه قانون‌گذار قرار گرفته است، نه تنها هزینه‌های انتخاباتی، بلکه مساعدت مالی انتخاباتی نیز محدود شده و مقررات سخت‌گیرانه‌ای در خصوص افشاء هزینه‌ها و منشأ آنها مقرر گردیده است. شورای قانون اساسی فرانسه قانونی را تأیید نموده است که کمک‌های مالی عمومی به احزاب شرکت‌کننده در انتخابات را مشروط بر اینکه این کمک‌های مالی عمومی، احزاب را وابسته به دولت ننماید به رسمیت شناخته است. همچنین شورای قانون اساسی فرانسه این حکم را که احزاب بایستی ۵ درصد آرای هر حوزه انتخابیه را به‌دست بیاورند تا سزاوار همیاری و کمک باشند، رد نمود، چون این الزام را مانع توسعه و رشد احزاب جدید و دیدگاه‌های سیاسی می‌دانست. در چند سال گذشته، قانون‌گذار فرانسه، به‌طور فزاینده‌ای نظارت شدیدی نسبت به کمک‌های خصوصی به منظور کاهش خطر فساد اعمال نموده است. قانون انتخابات مصوب سال ۱۹۹۰ میلادی، پذیرش کمک از شرکت‌ها و حکومت‌های خارجی را ممنوع نموده است و در عین حال سه سال بعد، یعنی در سال ۱۹۹۳ میلادی، شورای قانون اساسی، مقرره‌ای مبنی بر الزام افشای فهرست اهداءکنندگان به احزاب و کاندیداها تأیید نمود. به نظر شورای قانون اساسی فرانسه، چنین الزامی مداخله در آزادی بیان یا آزادی احزاب سیاسی که به وسیله ماده (۴) قانون اساسی ۱۹۶۸ میلادی فرانسه تضمین شده است، نمی‌باشد. همچنین در سال ۱۹۹۵ میلادی نیز قانون‌گذار فرانسه طی مصوبه‌ای، حمایت و تأمین مالی توسط شرکت‌ها را برای احزاب سیاسی و رقابت‌های انتخاباتی ممنوع کرد. (کدخدایی، ۱۳۸۶، ص ۱۹۳)

قانون انتخابات فرانسه، برای هزینه‌های انتخاباتی سقفی مقرر می‌کند که بسته به میزان جمعیت و نوع انتخابات متفاوت است. به علاوه این قانون، حاوی قواعد و محدودیت‌هایی در خصوص مساعدت‌های مالی است.



در این قانون، سقف کمک‌های هر فرد به نفع یک یا چند نامزد، ۳۰.۰۰۰ فرانک فرانسه تعیین شده است. به علاوه کمک‌های مالی عمومی به ۱۰ درصد هزینه که حداکثر ۵۰۰.۰۰۰ فرانک برای هر نامزد است، محدود گشته، و کمک‌های خصوصی نیز قاعده‌مند شده‌اند. (سیفی و دیگران، ۱۳۷۹، ص ۹۷) در قانون مزبور، مساعدت‌های مالی کلیه نهادها، به جز احزاب سیاسی و گروه‌های سیاسی، خواه در قالب هدایا یا به صورت کالاها و خدمات یا هر منفعت و امتیاز دیگری به نفع هر نامزدی را چنانچه سودبخش‌تر از حد معمول باشد، منع می‌نماید. درباره کمک‌های نقدی به مبارزات انتخاباتی و نظارت بر کلیه هدایای دارای ارزش بیش از ۱۰.۰۰۰ فرانک، محدودیت‌ها و الزاماتی مقرر شده است. درخصوص دریافت کمک از سوی دولت‌ها و مؤسسات خارجی هم منع شده‌اند. اما نکته جالب اینکه، ظاهراً مساعدت‌های افراد خاجی از مشمول این ممنوعیت مستثنی است و قانون انتخابات فرانسه متعرض این مسأله نشده است. (رنجر، بی‌تا، ص ۵۴) سرانجام قانون انتخابات فرانسه مقرر می‌دارد که اظهارنامه‌ای حاوی هزینه‌های مبارزات انتخاباتی تهیه و برای تأیید به کمیسیون ملی هزینه مبارزات انتخاباتی و تأمین مالی امور سیاسی ارسال شود. کمیسیون مزبور حق رد و تأیید گزارشات ارسالی یا تأیید آن را با اعمال یکسری تغییرات خواهد داشت. نقض محدودیت‌های مربوط به صرف هزینه، جریمه مالی به دنبال داشته و پرونده امر جهت صدور رأی نزد یک قاضی امور انتخاباتی ارسال می‌گردد. (رنجر، بی‌تا، ص ۵۵) رویکرد نظام انتخاباتی فرانسه نسبت به هزینه تبلیغات این است که شورای قانون اساسی فرانسه در رسیدگی به امور مالی و هزینه‌ها - که نیابستی از سقف مجازی که قانون مشخص کرده است تجاوز کند - نیازی به اعلام شکایت کاندیداها ندارد و شورا می‌تواند رأساً اقدام به رسیدگی نماید. (جعفری ندوشن، ۱۳۸۵، ص ۱۵۱)

## ۲-۳. رویکرد نظام انتخاباتی آمریکا

اهمیت مسائل مالی در انتخابات طی چند دهه اخیر در آمریکا آنچنان افزایش یافته که پس از پایان انتخابات، جنجال‌های فراوانی درباره تخلفات مالی از سوی رقبای علی‌ه یکدیگر مطرح می‌شود. تا قبل از رسوایی واترگیت (Watergate scandal)، نظارت چندانی بر عملکرد مالی احزاب و نحوه جذب اعانات صورت نمی‌گرفت. هر حزب براساس پایگاه اجتماعی خود و حامیانش به جمع‌آوری پول برای پرداخت هزینه‌های انتخاباتی می‌پرداخت و در این راه نیز حتی به اعمال فشار، تهدید و باج‌خواهی متوسل می‌شد. امروزه نیز گروه‌های ذی‌نفوذ و ثروتمندان هم با پرداخت مبالغ کلان به صورت اعانه به احزاب و نامزدها تلاش دارند بر روند تصمیم‌گیری قوه مجریه و کنگره تأثیر بگذارند. در مقابل، نامزدها بعد از پیروزی در انتخابات، با استفاده از جایگاه سیاسی خود از حامیانشان حمایت می‌کنند. افشای رسوایی واترگیت در اواسط دهه ۱۹۷۰، ضرورت نظارت دقیق‌تر بر عملکرد مالی احزاب در جریان انتخابات را مطرح کرد و به همین خاطر هزینه‌های تبلیغاتی مورد توجه قانون‌گذار ایالات متحده قرار گرفت و نمایندگان کنگره، قانون نحوه تأمین هزینه‌های انتخاباتی احزاب و همچنین پرداخت اعانات را به تصویب رساندند.

دیوان عالی آمریکا در یک حکم تاریخی مقرر داشت که وضع محدودیت‌های مالی در هزینه‌کردن به‌وسیله کاندیداهای انتخاباتی یا از جانب آنها توسط قانون‌کنگره، نقض اصلاحیه اول قانون اساسی دائر بر تضمین آزادی بیان است. (بوکلی، ۱۹۷۶) چراکه این امر متضمن تضییقات مهم مستقیمی برای ابراز اراده سیاسی می‌باشد و چنین تضییقاتی در اصلاحیه اول قانون اساسی ممنوع شده است. (سیفی و دیگران، ۱۳۷۹، ص ۹۷) ولی دیوان عالی سقف هزار دلار کمک به کاندیداها را به دلیل ضرورت بازداری از فساد و تبعات آن تأیید نمود. به‌علاوه اینکه، دیوان به‌خاطر ضرورت بازداشتن از فساد و تبعات آن، مقرراتی را که کاندیداها را ملزم به افشای منبع کمک‌های بیش از ۱۰ دلار می‌کرد، تأیید نمود. (کدخدایی، ۱۳۸۶، ص ۱۹۲) قانون مبارزات انتخاباتی فدرال به‌طور مفصل تأمین هزینه مبارزات در انتخابات فدرال آمریکا را مورد توجه قرار داده است. قانون تأمین هزینه‌ها، علاوه بر محدودیت‌های ناظر بر صرف هزینه، حاوی الزاماتی درخصوص مساعدت‌های مالی و افشای آن نیز هست. محاکم آمریکا همواره از حق‌کنگره بر محدودکردن مساعدت‌های مالی به مبارزات انتخاباتی و مقرر نمودن الزامات سخت‌گیرانه درخصوص افشای آن، دفاع کرده و بارها تأکید نموده‌اند که هدف اصلی قانون تأمین هزینه‌های انتخاباتی، محدود نمودن هزینه‌ها و مساعدت‌های مالی انتخاباتی به‌منظور کاستن از نفوذ واقعی یا آشکار حامیان بزرگ مالی می‌باشد. تأکید این محاکم، این است که دغدغه اصلی دولت در رابطه با محدودیت مساعدت‌های مالی در این قانون جلوگیری از فساد و بروز نتایج آن در روند سیاسی است. (رنجبر، بی‌تا، ص ۵۲) قانون تأمین مالی رقابت‌های انتخاباتی فدرال، محدودیت‌هایی درباره هزینه‌ها و مساعدت‌های مالی انتخاباتی مقرر می‌کند؛ از جمله تعیین ۱۰,۰۰۰ دلار به‌عنوان سقف مساعدت‌های مالی فردی به هر نامزد در هر انتخابات که برای تصدی مناصب فدرال برگزار می‌شود و تعیین سقف معادل ۲۵,۰۰۰ دلار برای جمع کمک‌های مالی هر فرد، طی یک سال مالی. همچنین بر اساس بخش‌های ۴۴۲-۴۳۱ و نیز ۴۴۱(e) قانون مبارزات انتخاباتی فدرال، پذیرش مساعدت‌های مالی اتباع خارجی مطلقاً ممنوع است. با وجود این، هنوز خلأهایی در قانون تأمین مالی مبارزات انتخاباتی وجود دارد و به همین دلیل طرحی موسوم به مک‌کلن-فین‌گولد، به‌دنبال تلاش‌های دو حامی اصلی آن برای اصلاح قانون تأمین مبارزات انتخاباتی، به‌منظور کاستن از برخی خلأهایی که برای فرار از محدودیت‌های تأمین مالی مبارزات انتخاباتی مورد استفاده قرار می‌گرفته، تقدیم‌کننده شده است. طرح مزبور با ارائه تعریفی موسع از مساعدت‌های مالی قصد دارد تا از سوءاستفاده از مساعدت‌های مالی موسوم به «پول نرم» (Soft money) به احزاب سیاسی جلوگیری نماید. (همان، بی‌تا، ص ۱۴۰)

## ۲-۴. رویکرد نظام انتخاباتی انگلیس

در انگلستان نامزدهای انتخاباتی مجاز به استفاده از اتاق‌های عمومی برای تشکیل جلسات و ارسال آگهی‌های تبلیغاتی به آدرس‌های انتخاباتی، به صورت رایگان هستند. احزاب و نامزدها به‌طور رایگان

می‌توانند به بی.بی.سی و برخی کانال‌های تجاری برای پخش تلویزیونی تبلیغات انتخاباتی و سیاسی دسترسی داشته باشند، ولی هیچ حمایت مالی عمومی کلی از احزاب سیاسی و کاندیداها در انتخابات وجود ندارد. پیشنهاد قانون مزبور مبنی بر عدم تأمین مالی احزاب و کاندیداها توسط دولت در سال ۱۹۷۶ میلادی توسط اکثریت اعضای کمیته هاوتون (Houghton)، داده شد و تاکنون هیچ طرحی دال بر کمک مالی دولت به احزاب و کاندیداها در رقابت‌های انتخاباتی توسط حزب کارگر - حزب حاکم انگلیس - ارائه نشده است و عموماً دلیل آن هم مخالفت حزب محافظه کار و تمایل این حزب به عدم تأمین مالی احزاب و کاندیداها در مبارزات سیاسی و انتخاباتی توسط دولت است. مخالفین تأمین مالی احزاب و کاندیداها در رقابت‌های سیاسی و انتخاباتی توسط دولت در انگلیس سه توجیه برای مخالفت خود ارائه می‌دهند:

۱. تأمین مالی توسط دولت، برداشت سنتی از قانون اساسی که احزاب، انجمن‌های خصوصی داوطلبانه می‌باشند، نقض می‌نماید و ممکن است شهروندان را ملزم به کمک مالی به فعالیت‌های احزاب و افرادی بکند که اهداف آنها شدیداً مورد تأییدشان نباشد.

۲. دولت ممکن است با استناد به کمک‌های مالی عمومی به توجیه محدودیت‌ها نسبت به کمک‌های مالی خصوصی بپردازد.

۳. چنانچه احزاب بهره‌مند از کمک‌های مالی دولتی شوند، انگیزه کمی برای انتخاب اعضای جدید داشته و کمتر به دنبال دریافت کمک‌های بخش خصوصی می‌روند. البته استدلالات مزبور توسط موافقین با تأمین مالی احزاب و کاندیداها از جانب دولت و بودجه عمومی رد شده است.

تأمین مالی مبارزات انتخاباتی در «قانون نمایندگی از سوی مردم» مصوب ۱۹۸۳ میلادی مورد توجه قرار گرفته است. این قانون حاوی مقرراتی برای نظارت و محدود کردن هزینه‌های انتخاباتی نامزدهاست و نه مساعدت‌های مالی و از این رو هیچ تعهدی به افشای منبع مساعدت‌های مالی وجود ندارد. (رنجبر، بی‌تا، ص ۴۹) محدودیت صرف هزینه در قانون مزبور مبتنی بر تعداد رأی‌دهندگان است که ثبت‌نام کرده‌اند و نیز بستگی به این دارد که آیا انتخابات پارلمانی باشد یا شورایی. براساس قانون مزبور، هیچ‌کس جز خود داوطلب و نماینده قانونی وی حق عهده‌دار شدن هزینه‌های انتخاباتی را ندارد. نکته آخر اینکه، زمانی که شخص دیگری غیر از نامزد انتخاباتی یا نماینده وی، از طرف وی هزینه‌ها را برعهده گیرد، مطابق قانون، موظف به ارسال گزارشی حاوی جزئیات کامل مبالغ هزینه‌ها و اهدافش به مراجع مربوطه است. براساس این قانون، در پایان انتخابات، کلیه نامزدها موظف به ارسال اظهارنامه‌ای، حاوی جزئیات هزینه‌های تقبل‌شده از طرف آنها و همین‌طور جزئیات کامل هزینه‌های شخصی خود، مطالبات پرداخت‌شده و پرداخت‌نشده به مراجع ذی‌صلاح هستند. اظهارنامه‌های ارسالی توسط نامزدها یا نماینده آنها، نزد مراجع ذی‌ربط نگهداری و مورد ارزیابی و تحقیق قرار می‌گیرد.

رویکرد نظام انتخاباتی انگلستان این است که اولاً در انگلیس رشد و تحول رقابت‌های انتخاباتی سراسری، موانع بسیاری بر سر راه قانون نمایندگی از سوی مردم قرار داده است؛ تبصره‌هایی وجود دارد که مشمول هیچ محدودیتی نمی‌شود. مثلاً تبلیغات برای انتخابات سراسری از طریق مطبوعات و پوستره‌های تبلیغاتی مجاز شمرده شده است. به‌علاوه مخارج مسافرت‌های مربوط به رقابت‌های انتخاباتی که توسط رهبران حزبی ترتیب داده می‌شود، در زمره این محدودیت‌ها قرار نمی‌گیرد. (گزارش پژوهشی، ۱۳۷۸، ص ۴) ثانیاً در خصوص هزینه‌های نامزدهای منفرد، محدودیت وجود دارد، ولی هیچ‌گونه تزییقاتی در مورد مبارزات انتخاباتی احزاب سیاسی در عرصه تبلیغات سراسری اعمال نمی‌شود، چراکه نامزدها باید نماینده‌ای را جهت پرداخت و مسئولیت هزینه‌هایشان منصوب نمایند و ظرف ۳۵ روز بعد از انتخابات، حساب مبالغ هزینه‌شده را ارائه دهند، ولی درباره احزاب سیاسی شرکت‌کننده در انتخابات، چنین محدودیتی وضع نشده است. (سیفی و دیگران، ۱۳۷۹، ص ۹۷) اما در مورد کمک‌کنندگان مالی رقابت‌های انتخاباتی در انگلیس نیز می‌توان گفت که هیچ‌گونه محدودیت قانونی راجع به مبالغ کمک‌های شرکت‌ها و افراد به رقابت‌های انتخاباتی وجود نداشته و فاقد هرگونه الزام برای احزاب جهت انتشار مشخصات کمک‌کنندگان مالی است؛ هیچ‌گونه الزامی برای افشای مشخصات کمک‌کنندگان مالی برای احزاب وجود ندارد. (کخدایی، ۱۳۸۶، ص ۱۹۵) و توسط حزب محافظه‌کار انگلیس این عدم الزام به افشا و نیز آزادی نامحدود کمک‌های مالی از سوی اشخاص به احزاب سیاسی و ناشناس ماندن آنها، در راستای احترام به حق حریم خصوصی تلقی شده است. با این وجود اخیراً هر دو حزب بزرگ انگلیس یعنی محافظه‌کار و کارگر، تصمیم به انتشار نام کمک‌کنندگان بزرگ کرده‌اند؛ گرچه درباره اعلام مبالغ به‌صورت دقیق هنوز تصمیمی نگرفته‌اند.

### ۳. رویکرد نظام انتخاباتی جمهوری اسلامی ایران به هزینه‌های مالی انتخابات

در قوانین انتخاباتی نظام جمهوری اسلامی ایران، تا قبل از ابلاغ «سیاست‌های کلی انتخابات» در تاریخ ۱۳۹۵/۷/۲۴ از سوی مقام معظم رهبری، قانون یا مقررات روشن و صریحی درباره تأمین مالی هزینه‌ها و شفافیت آن وجود نداشت. اما بندهای (۴)، (۶) و (۷) این سیاست‌های کلی، به صورت واضح به مسائل مالی و منبع هزینه‌های تبلیغاتی اشاره کرده است. در صورتی که تحقق بسیاری از اصول و اهداف قانون اساسی و نیز منویات حضرت امام خمینی علیه السلام و مقام معظم رهبری مستلزم شفاف بودن هزینه‌ها و نظارت مالی بر این هزینه‌هاست. براساس اصل (۲) قانون اساسی، که به طرقتی از جمله نفی هرگونه ستم‌گری و ستم‌کشی و سلطه‌گری و سلطه‌پذیری، قسط و عدل و استقلال سیاسی و اقتصادی و فرهنگی و همبستگی ملی را تأمین می‌کند و با عنایت به اصل (۳) قانون اساسی که وظایف دولت جمهوری اسلامی ایران را برشمرده و تأکید نموده تا طبق «ضوابط اسلامی» عمل نماید و همچنین با توجه به اصل (۴۳) قانون اساسی که اقتصاد جمهوری اسلامی ایران مبتنی بر

منع اسراف و تبذیر در همه شئون اعم از مصرف، سرمایه‌گذاری، توزیع و خدمات و نیز جلوگیری از سلطه اقتصادی بیگانه بر اقتصاد کشور استوار گردیده است، بدون شک در بحث انتخابات، «شفاف‌سازی هزینه‌های انتخاباتی و نظارت مالی بر آن» جزء مسائلی است که باید ارتباط تنگاتنگی با تحقق آمال و اهداف مورد نظر قانون اساسی داشته باشد؛ چراکه نظارت مالی بر هزینه‌ها، نقش مهمی در جلوگیری از نفوذ بیگانگان، گروه‌های سازمان‌یافته جنایی و مرتکبان پولشویی، پیشگیری از اسراف و تبذیر، حفظ بیت‌المال، انتخاب بهتر کاندیداها توسط مردم، جلوگیری از وامداری انتخاب‌شدگان به منابع ثروت و قدرت، مقابله با اشرافی‌گری و سرمایه‌داری، جلوگیری از سوء استفاده از موقعیت‌های شغلی، اداری و امکانات دولتی و نیز صحت و سلامت انتخابات دارد. همین امر در تحقق منویات حضرت امام علیه السلام و مقام معظم رهبری نیز متمرکز است که مکرر بر انتخاب اصلح مردم، عدم استفاده از بیت‌المال و اموال عمومی و دولتی، پرهیز از انتخاب سرمایه‌داران و مرفه‌ان و زمین‌خواران، پرهیز از تزریق پول برای خرید افراد ضعیف‌النفوس و... تأکید داشته‌اند که از جمله می‌توان به موارد زیر اشاره نمود:

۱. «اینجانب به هیچ‌وجه و به هیچ‌کس اجازه نمی‌دهم تا از سهم مبارک امام علیه السلام و یا از اموال دولت و اموال دفاتر و سازمان‌ها و مجامع و اموال عمومی خرج انتخابات کند.» (صحیفه، ج ۲۰، ۱۳۸۶، ص ۲۹۴)

۲. «توجه داشته باشند رئیس‌جمهور و وکلای مجلس از طبقه‌ای باشند که محرومیت و مظلومیت مستضعفان و محرومان جامعه را لمس نموده و در فکر رفاه آنان باشند، نه از سرمایه‌داران و زمین‌خواران و صدرنشینان مرفه و غرق در لذات و شهوات که تلخی محرومیت و رنج گرسنگان و پاره‌نگان را نمی‌توانند بفهمند.» (صحیفه، ج ۲۱، ۱۳۸۶، ص ۱۸۷)

۳. «تذکر این مطلب که ثروتمندان هرگز به خاطر تمکن مالی نباید در حکومت و حکمرانان و اداره‌کنندگان کشور اسلامی نفوذ کنند و مال و ثروت خود را بهانه فخرفروشی و مباحثات قرار بدهند و به فقرا و زحمتکشان، افکار و خواسته‌های خود را تحمیل کنند، این خود بزرگترین عامل تعاون و دخالت‌دادن مردم در امور و گرایش آنان به اخلاق کریمه و ارزش‌های متعالی و فرار از تملق‌گویی‌ها می‌گردد و حتی بعضی از ثروتمندان را از اینکه تصور کنند که مال و امکاناتشان دلیل و اعتبار آنان در پیشگاه خداست، متنبه می‌کند.» (صحیفه، ج ۲۰، ۱۳۸۶، ص ۳۴۱)

۴. «ممکن است در دوران انتخابات، گوشه و کنار برای منحرف کردن افکار و آراء و برای بدجلوه‌دادن حقایق و برای کشاندن انتخابات در مجرای رایج بین غربی‌ها - که با پول و با تبلیغات پولی و با خریدن افراد ضعیف‌النفوس و امثال اینها، رأیی را برای کسی، برای جناحی، برای گروه و حزبی درست می‌کنند - کارهای تبلیغاتی و بعضی وسوسه‌ها انجام بگیرد؛ اینها نباید باشد؛ یعنی مردم واقعاً آگاهانه فکر کنند، انتخاب کنند و انتخاب خودشان را اعلام نمایند؛ این می‌شود آن شکل صحیح اسلامی که هر کسی آگاهانه به نحوی با نظام اسلامی بیعت می‌کند.» (آیت‌الله خامنه‌ای، ۱۳۷۰/۱۰/۲۵)

۵. «اگر دیدید کسی است که دارد به مردم پول می‌دهد و یا دهن آنها را برای این‌گونه کارها شیرین می‌کند، بدانید که این‌طور آدم‌ها، آدم‌های نامناسبی هستند. وقتی معلوم شد که اینها کسانی هستند که می‌خواهند به خاطر امور عادی و در راه کسب متاع دنیوی، مسند با ارزشی را که برای مردم قانون وضع می‌کند، غصب می‌کنند، بایستی جلوی آنها را بگیریم.» (آیت‌الله خامنه‌ای، ۱۳۷۴/۱۱/۱۴ / روزنامه اطلاعات، ۱۳۷۴/۱۱/۱۵)

بدون شک تحقق چنین منویاتی، مستلزم وجود ابزارهای نظارتی مطلوب بوده و شفافیت هزینه‌های انتخاباتی و نظارت مالی نهاد ناظر می‌تواند به‌عنوان ابزاری در جهت خدمت اهداف مورد نظر قانون‌گذار اساسی قرار گرفته و این آمل را تحقق بخشد. علی‌رغم اینکه در نظام انتخاباتی جمهوری اسلامی ایران، فاقد قوانین و مقررات روشنی در زمینه‌ی هزینه‌های مالی هستیم، ولی با توجه به قوانین انتخاباتی، مواردی دیده می‌شود که به‌نوعی مرتبط با بحث هزینه‌های تبلیغات انتخاباتی می‌باشند؛ مواردی مانند خرید و فروش رأی، تطمیع در انتخابات، استفاده از وسایل و سایر امکانات وزارتخانه‌ها و ادارات، شرکت‌های دولتی و مؤسسات وابسته به دولت و نهادها و مؤسساتی که از بودجه‌ی عمومی استفاده می‌کنند و همچنین در اختیار گذاشتن وسایل و امکانات مزبور را ممنوع و به‌عنوان جرم اعلام نموده است. مقابله با جرایم مزبور نیازمند شفافیت هزینه‌ها است. به عبارت بهتر، تا وقتی هزینه‌ها محدود نشده و به صورت شفاف ارائه نشود، نمی‌توان توقع تحقق مبارزه با این جرایم را داشت. مبارزه با این جرایم، جز از طریق شفاف‌سازی هزینه‌ها ممکن نخواهد شد و با توجه به اینکه اذن در شیء، اذن در لوازم آن است، مقابله با جرایم مورد اشاره، این اقتضاء را دارد که مقررات مناسبی برای پیشگیری از چنین جرایمی وضع گردد و به صلاحیت‌های نهاد ناظر افزوده شود. در فصل ششم قانون انتخاب ریاست جمهوری تحت عنوان تبلیغات، در ماده (۶۲) کمیسیونی به نام «کمیسیون بررسی تبلیغات انتخابات» به‌منظور تضمین برخورداری یکسان نامزدهای ریاست جمهوری از امکانات دولتی پیش‌بینی شده است که این کمیسیون در وزارت کشور و بنا به دعوت وزیر کشور تشکیل می‌گردد. براساس ماده (۶۲) این قانون، اعضای کمیسیون فوق‌الذکر عبارتند از: ۱- دادستان کل کشور یا نماینده تام‌الاختیار او ۲- وزیر کشور یا نماینده تام‌الاختیار او ۳- مدیرعامل صداوسیما جمهوری اسلامی ایران یا نماینده تام‌الاختیار او. طبق تبصره‌ی ماده (۶۲)، شورای نگهبان می‌تواند یک نفر از میان اعضای خود یا از خارج را به‌منظور نظارت بر کار کمیسیون مزبور تعیین نماید و با توجه به ماده (۶۵) همین قانون، «نامزدهای ریاست جمهوری که صلاحیت آنان توسط شورای نگهبان تأیید و اسامی آنها از طرف وزارت کشور اعلام می‌گردد، هر یک حق دارند به‌طور مساوی از صداوسیما جمهوری اسلامی ایران برای معرفی و ارائه برنامه‌های خود استفاده نمایند. ترتیب و تنظیم برنامه تبلیغات نامزدهای انتخاباتی از طریق صدا و سیما به عهده کمیسیون بررسی تبلیغات می‌باشد.» در واقع مفاد ماده (۶۵) را می‌توان نوعی کمک عمومی به نامزدها دانست که در برخی از کشورها پیش‌بینی شده است. به عبارتی، قانون‌گذار در این ماده، استفاده از امکانات دولتی و عمومی را برای نامزدهای

ریاست جمهوری پذیرفته است. علی‌رغم عدم وجود قواعد صریح و روشن در خصوص قاعده‌مندی هزینه رقابت‌های انتخاباتی، از آنجا که نظارت بر انتخابات جهت برگزاری یک انتخابات سالم، منصفانه و مبتنی بر اراده‌ی واقعی مردم طبق اصل (۹۹) قانون اساسی بر عهده شورای نگهبان است و این نظارت تمام فرآیند و مراحل انتخابات را شامل می‌شود و نیز از آنجا که طبق ماده (۴) قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات ریاست جمهوری و نیز قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات مجلس شورای اسلامی، هیأت مرکزی نظارت بر انتخابات، بر کلیه مراحل انتخابات و جریان‌های انتخاباتی و دیگر اقدامات مؤثر در انتخابات و مرتبط با صحت و سلامتی آن نظارت خواهد کرد و از آنجا که شورای نگهبان به عنوان نهاد ناظر حق تأیید صحت و سلامت انتخابات یا ابطال آن را داشته و هزینه‌ی رقابت‌های انتخاباتی ارتباط گسترده‌ای با فساد مالی، سلامت انتخابات، رانت‌خواری و رانت‌جویی، اسراف و تبذیر، پولشویی و جرایم سازمان‌یافته، دستبرد به بیت‌المال، کاهش یا افزایش تخلفات و جرایم انتخاباتی، سوء استفاده از اموال و امکانات دولتی، اشراف‌گری و سرمایه‌داری... دارد و این امر می‌تواند صحت و سلامت انتخابات را مخدوش نماید. لذا شورای نگهبان با تعاون و همکاری مجلس شورای اسلامی می‌تواند با توجه به خلأهای قانونی، محدودیت‌ها و مقرراتی را در خصوص هزینه‌ی رقابت‌های انتخاباتی وضع نماید.

## نتیجه‌گیری

۱. با اصلاح قانون انتخابات روسیه در سال ۱۹۹۷ میلادی، هر نامزد انتخاباتی بایستی بلافاصله پس از ثبت‌نام اقدام به بازنمودن حساب بانکی برای تنظیم امور مالی خود نماید و هرگونه کمک مالی صرفاً بایستی به این حساب واریز شود؛ ضمن آنکه براساس قانون انتخابات روسیه، تمام افراد و سازمان‌ها می‌توانند در جهت تأمین مالی کاندیداها مشارکت نمایند، ولی برخی از آنها از این جهت ممنوع شده‌اند که عبارتند از: دولت‌های خارجی، شرکت‌های خارجی، افراد بیگانه، سازمان‌های بین‌المللی، شرکت‌های تجاری روسی با بیش از ۳۰ درصد سرمایه خارجی، خیریه‌ها و سازمان‌های مذهبی.

۲. در نظام انتخاباتی فرانسه که تأمین مالی هزینه‌ها، مورد توجه قانون‌گذار قرار گرفته است، نه تنها هزینه‌های انتخاباتی، بلکه مساعدت مالی انتخاباتی نیز محدود شده و مقررات سخت‌گیرانه‌ای در خصوص افساء هزینه‌ها و منشأ آنها مقرر گردیده است. رویکرد نظام انتخاباتی فرانسه نسبت به هزینه تبلیغات این است که شورای قانون اساسی فرانسه در رسیدگی به امور مالی و هزینه‌ها - که نبایستی از سقف مجازی که قانون مشخص کرده است تجاوز کند - نیازی به اعلام شکایت کاندیداها ندارد و شورا می‌تواند رأساً اقدام به رسیدگی نماید.

۳. قانون مبارزات انتخاباتی فدرال (Federal Election Campaigns acts (1994) به‌طور مفصل تأمین هزینه مبارزات در انتخابات فدرال آمریکا را مورد توجه قرار داده است. قانون تأمین هزینه‌ها،

علاوه بر محدودیت‌های ناظر بر صرف هزینه، حاوی الزاماتی درخصوص مساعدت‌های مالی و افشای آن نیز هست. محاکم آمریکا همواره از حق کنگره بر محدود کردن مساعدت‌های مالی به مبارزات انتخاباتی و مقرر نمودن الزامات سخت‌گیرانه درخصوص افشای آن، دفاع کرده و بارها تأکید نموده‌اند که هدف اصلی قانون تأمین هزینه‌های انتخاباتی، محدود نمودن هزینه‌ها و مساعدت‌های مالی انتخاباتی به منظور کاستن از نفوذ واقعی یا آشکار حامیان بزرگ مالی می‌باشد. تأکید این محاکم، این است که دغدغه اصلی دولت در رابطه با محدودیت مساعدت‌های مالی در این قانون جلوگیری از فساد و بروز نتایج آن در روند سیاسی است. قانون تأمین مالی رقابت‌های انتخاباتی فدرال، محدودیت‌هایی درباره هزینه‌ها و مساعدت‌های مالی انتخاباتی مقرر می‌کند؛ همچنین بر اساس بخش‌های ۴۴۲-۴۳۱ و نیز (e) ۴۴۱ قانون مبارزات انتخاباتی فدرال، پذیرش مساعدت‌های مالی اتباع خارجی مطلقاً ممنوع است.

۴. در مورد کمک‌کنندگان مالی رقابت‌های انتخاباتی در انگلیس نیز می‌توان گفت که هیچ‌گونه محدودیت قانونی راجع به مبالغ کمک‌های شرکت‌ها و افراد به رقابت‌های انتخاباتی وجود نداشته و فاقد هرگونه الزام برای احزاب جهت انتشار مشخصات کمک‌کنندگان مالی است؛ هیچ‌گونه الزامی برای افشای مشخصات کمک‌کنندگان مالی برای احزاب وجود ندارد و این عدم الزام به افشا و نیز آزادی نامحدود کمک‌های مالی از سوی اشخاص به احزاب سیاسی و ناشناس ماندن آنها، در راستای احترام به حق حریم خصوصی تلقی شده است.

۵. در قوانین انتخاباتی نظام جمهوری اسلامی ایران، تا قبل از ابلاغ «سیاست‌های کلی انتخابات» در تاریخ ۱۳۹۵/۷/۲۴ از سوی مقام معظم رهبری، قانون یا مقررات روشن و صریحی درباره تأمین مالی هزینه‌ها و شفافیت آن وجود نداشت. اما با این ابلاغ، بندهای (۴)، (۶) و (۷) آن، به صورت واضح به مسائل مالی و منبع هزینه‌های تبلیغاتی اشاره کرده است. در صورتی که تحقق بسیاری از اصول و اهداف قانون اساسی و نیز منویات حضرت امام خمینی علیه السلام و مقام معظم رهبری مستلزم شفاف بودن هزینه‌ها و نظارت مالی بر این هزینه‌هاست.

۶- با توجه به بند (۶) سیاست‌های کلی انتخابات، استفاده از حمایت و امکانات بیگانگان اعم از مالی و تبلیغاتی توسط نامزدها و احزاب بایستی ممنوع گشته و برخورد به‌موقع توسط دستگاه‌های ذی‌ربط انجام شود. این امر در قوانین انتخاباتی برخی کشورها از جمله روسیه و فرانسه به صراحت بیان گردیده است؛ ولی در قوانین انتخاباتی ما چنین امری ذکر نشده و جزو جرائم و تخلفات انتخاباتی نیز نمی‌باشد و اگر چنین موارد حساس و اثرگذاری در قانون عادی مورد لحاظ قرار بگیرد، می‌توان از میزان تخلفات و همچنین تقلب‌های بعضاً گسترده‌ای که در انتخابات‌ها مشاهده می‌شود، جلوگیری نمود.



## منابع

- آیین‌نامه اجرایی قانون انتخابات شوراهای اسلامی کشوری، مصوب ۱۳۶۸/۴/۲۸ هیئت وزیران.
- آیین‌نامه اجرایی قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی، مصوب ۱۳۷۸/۹/۲۱ هیئت وزیران.
- بانک توسعه آسیا، ۱۳۸۹، *سیاست‌های ضد فساد در آسیا و اقیانوسیه (چارچوب قانونی و سازمانی مبارزه با فساد)*، ترجمه مؤسسه موج، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- بزرگ‌مهری، مجید، ۱۳۸۶، «بررسی تطبیقی تبلیغات در نظام انتخاباتی ریاست جمهوری ایران و فرانسه»، *مدرس علوم انسانی*، دوره یازدهم، ش ۴، ص ۱-۲۳.
- تقی‌زاده، جواد و طیبه کریم‌زاده شریف‌آباد، ۱۳۸۹، «اصل برابری و تبلیغات انتخاباتی در حقوق انتخابات سیاسی»، *حقوق اساسی*، سال هفتم، ش ۱۴، ص ۲۷-۴۸.
- جعفر نژاد، مسعود و صالح اسکندری، «سیاست‌های کلی انتخابات، رفع معضل یا چارچوبی برای نظام جامع انتخاباتی»، *سیاست کلان*، سال پنجم، ش هفتم، پاییز ۱۳۹۵، ص ۱۹۳-۲۱۲.
- جعفری ندوشن، علی اکبر، ۱۳۸۵، *بررسی تطبیقی کارویژه‌های شورای نگهبان در ایران، فرانسه و آمریکا*، تهران، مرکز اسناد انقلاب اسلامی.
- جعفری، امین، ۱۳۸۸، *جایگاه شفافیت تجاری در حقوق کیفری اقتصادی فرانسه، در: تازه‌های علوم جنایی*، تهران، بنیاد حقوقی میزان.
- خامنه‌ای، سید علی، بی‌تا، *پرتو ولایت*، دفتر ششم (انتخابات و شرایط نمایندگی)، تهران، معاونت فرهنگی سپاه.
- خامنه‌ای، سید علی، بی‌تا، *حدیث ولایت (مجموعه رهنمودهای مقام معظم رهبری)*، تهران، سازمان مدارک فرهنگی دفتر مطالعات سیاسی و اجتماعی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۷۸، *تئوری‌های تبلیغات انتخاباتی (۱۶)*، رقابت‌های انتخاباتی، تهران، معاونت پژوهشی مرکز پژوهش‌های مجلس.
- \_\_\_\_\_، ۱۳۷۸، *تئوری‌های تبلیغات انتخاباتی (۳۱)*، انتخابات و راهبردهای تبلیغاتی، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس.
- \_\_\_\_\_، بی‌تا، *چارچوب‌های حقوقی مقابله با فساد (مالی)*، دبلیو. پا اتی افسوس-اماه، راج سوپر امانین، و کیشور آپرتی، ترجمه احمد رنجبر، تهران، معاونت پژوهشی مرکز پژوهش‌های مجلس.
- سیاست‌های کلی انتخابات ابلاغی از سوی رهبر معظم انقلاب مورخ ۱۳۹۵/۷/۲۴
- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران*
- قانون انتخابات ریاست جمهوری با اصلاحات بعدی*، مصوب ۱۳۶۴ مجلس شورای اسلامی
- قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی*، مصوب ۱۳۷۸/۹/۷ مجلس شورای اسلامی
- کدخدایی، عباسعلی، ۱۳۸۶، *مقدمه‌ای بر حقوق اساسی*، چ دوم، تهران، میزان.
- \_\_\_\_\_، ۱۳۸۱، *نگاهی کوتاه به قانون جدید حقوق انتخابات روسیه، ناظر امین*، ش سوم.
- گودوین گیل، گای اس.، ۱۳۷۹، *انتخابات آزاد و منصفانه در حقوق و رویه بین‌المللی*، ترجمه سید جمال سیفی و سید قاسم زمانی، تهران، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی شهر دانش.
- موسوی خمینی، سید روح‌الله، ۱۳۸۶، *صحیفه امام*، چ چهارم، تهران: مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی ره.
- معین، محمد، ۱۳۸۵، *فرهنگ معین*، ج ۴، تهران، امیر کبیر.
- «اجرای رسوایی واترگیت»، روزنامه دنیای اقتصاد، شماره ۱۶۴۱ مورخ ۱۳۸۷/۷/۲۳

Federal Election Campaign Act America.

French electoral law.

Hess, H. "The Traditional Sicilian Mafia: Organized Crime and Repressive Crime", in R. J.

Kelly, Organized Crime: A Global Perspective, New jersey, Row man, 1989.

Hornby, A.S. Oxford Advanced Learners Dictionary, Oxford: Oxford University Press, sixth edition 2001.

Louise, Shelley. "Transnational Organized Crime: An Imminent Treat to the Nation – State?"

Journal of International Affairs, Winter 1995.

Lowrie, Margaret. "In Britain, Keeping Campaign Finance Secret Is No Crime", CNN World

News Report, April 4, 1997.

Ortiz, Daniel R. "Democratic Paradox of Campaign Finance Reform", Stanford Law Review,

No 50, 1998.

Oxford dictionary of law, edited by Elizabeth a. martin, oxford, oxford university press, six edition 2006

Russian presidential election law

www.watergate.info

www.farsi.khomeini.ir

دفتر حفظ و نشر آثار حضرت آیت‌الله العظمی خامنه‌ای (دام‌الله‌العالی)

پرتال امام خمینی [www.imam-khomeini.ir](http://www.imam-khomeini.ir)

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی