

تدابیر حقوقی تضمین سلامت مالی احزاب سیاسی

مقصود عبادی بشیر*

چکیده

به طور کلی، موضوع ارتباط بین قدرت اقتصادی و قدرت سیاسی توجه بسیاری از علمای حقوق و سیاست را به خود جلب کرده است. نگرانی عمده این است که قدرت اقتصادی بتواند به قدرت سیاسی نیز دست یابد و دموکراسی بازیچه دست سرمایه‌داران شود. جریان بدون کنترل و نظارت پول و منابع مالی به صحنه سیاست و رقابت‌های انتخاباتی می‌تواند به طور جدی ارزش‌های کلیدی دموکراسی را به خطر بیندازد. یکی از مجاری ورود این منابع به صحنه سیاسی، کمک مالی به احزاب سیاسی از سوی صاحبان ثروت است که هم خطر نفوذ ناروا بر تصمیمات عمومی را مطرح می‌کند و هم اینکه اصل برابری اشخاص را به خطر می‌اندازد. در این مقاله با شیوه توصیفی-تحلیلی به بررسی تدابیر تضمین‌کننده سلامت مالی احزاب پرداخته شده و معلوم شد که برای نیل به این هدف، تحدید کمک‌های دریافتی احزاب، هزینه‌های انتخاباتی، افشای آن و در نهایت نظارت و گزارش مالی احزاب ضروری است.

کلیدواژگان

احزاب سیاسی، سلامت انتخابات، کمک مالی، نظارت، هزینه.

* دانش‌آموخته دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، تهران، ایران.
Email: Magsudebadi@ut.ac.ir

تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۰۴/۰۶، تاریخ پذیرش: ۱۳۹۷/۱۲/۲۰

مقدمه

در نظام‌های سیاسی معاصر احزاب سیاسی کارویژه‌های مهمی دارند که تا به امروز سازوکار جایگزینی که بتواند آن نقش‌ها را بر عهده بگیرد، به وجود نیامده است. بدین علت احزاب سیاسی به همراه انتخابات دو عنصر اساسی نظام‌های مردم‌سالار محسوب می‌شوند. احزاب سیاسی نقش بی‌بدیلی در جریان تکوین و تشکیل اراده عمومی از مجاری انتخابات ایفا می‌کنند. علاوه بر این، حزب حاکم ابتکار عمل طرح و تصویب سیاست‌ها و قوانین و مدیریت امور حکومت را در دست دارد. در مقابل احزاب اقلیت نیز به عنوان مخالف، عملکرد پارلمانی و اجرایی آنها را تحت نظارت قرار می‌دهند و با طرح و بیان ابعاد و آثار مختلف تصمیمات و اقدامات حزب حاکم، به تنویر افکار عمومی و افزایش آگاهی مردم کمک می‌کنند. برای ایفای وظایف و کارکردهای مزبور، احزاب سیاسی باید ضمن مشارکت جدی در جریان برگزاری انتخابات، هم داخل پارلمان و هم خارج از آن نیز حضور فعالی داشته باشند. بدین منظور احزاب باید حجم گسترده‌ای از فعالیت‌های انتخاباتی، پارلمانی، اداری و مطالعاتی را انجام دهند. این نیز مستلزم صرف هزینه‌های شایان توجهی از سوی آنها خواهد بود، از این رو مسئله تأمین مالی احزاب سیاسی که بتواند به تضمین استقلال آنها و پیشگیری از مفاسد احتمالی کمک کند، اهمیت روزافزونی پیدا کرده است. بنابراین دسترسی به منابع مالی برای احزاب سیاسی، ضرورتی حیاتی تلقی می‌شود و به ایفای مطلوب وظایف آنها و گسترش رقابت میان نیروهای سیاسی کمک می‌کند.

برای تأمین هزینه‌های فعالیت، رجوع به کمک‌های داوطلبانه اشخاص خارج از حزب به خصوص شرکت‌های تجاری و سایر گروه‌های ذی‌نفع اجتناب‌ناپذیر است، اما این امر گذشته از اینکه به سبب دسترسی نابرابر به مراکز قدرت اقتصادی موجب نوعی بی‌عدالتی می‌شود، زمینه سوءاستفاده و مداخله صاحبان قدرت اقتصادی در تصمیم‌گیری‌های عمومی را نیز به وجود می‌آورد. از این رو اتخاذ تدابیر پیشگیرانه مطرح می‌شود. از این رو این سؤال قابل طرح است که چه راهکارهایی می‌توان اتخاذ کرد که ضمن تضمین دسترسی احزاب به منابع مالی خصوصی، از آثار منفی ورود منابع مالی به صحنه سیاسی اجتناب ورزید؟ این امر از نظر کمک به اجرای انتخابات سالم و منصفانه حائز اهمیت است و به تعمیق مردم‌سالاری و گسترش حق مشارکت مردم کمک می‌کند. تضمین سلامت مالی احزاب در درجه اول مستلزم وضع محدودیت‌هایی بر دریافتی‌ها و هزینه‌های آنهاست که البته نوعی محدودیت بر آزادی‌های عمومی تلقی می‌شود، از این رو باید ضرورت و مشروعیت آنها توجیه شود (مرحله وضع). از سوی دیگر، تضمین رعایت این مقررات مستلزم نظارت بر اجرای دقیق در مرحله عمل است، چراکه بدون راهکارهای اجرایی مناسب زمینه فرار از اجرای مقررات مزبور فراهم می‌شود (مرحله اجرا). بر این اساس

مطالب این مقاله در دو بخش تحدید دریافتی‌ها و هزینه‌های احزاب و نظارت مالی احزاب سیاسی مطرح خواهد شد.

تحدید دریافتی‌ها و هزینه‌های احزاب

با توجه به نتایج و آثار نامطلوبی که از کمک‌های خصوصی به احزاب حاصل می‌شود، بیشتر دولت‌ها بر میزان کمک مالی به احزاب و هزینه‌های انتخاباتی آنها محدودیت‌هایی برقرار کرده‌اند که به تحلیل آنها پرداخته می‌شود.

۱. محدودیت‌های کمک مالی به احزاب

یکی از تدابیر اساسی به منظور حفظ سلامت مالی احزاب و نظام انتخاباتی، برقراری محدودیت در نوع و میزان کمک مالی است که اشخاص می‌توانند طی دوره زمانی معین به احزاب ارائه کنند. برای نمونه در فرانسه برابر بند ۴ ماده ۱۱ قانون شفافیت حیات سیاسی این کشور، حداکثر کمکی که یک شخص طی یک سال می‌تواند به یک حزب انجام دهد، از ۷۵۰۰ یورو بیشتر نخواهد بود. در کانادا نیز هر شخص طی یک سال می‌تواند حداکثر ۱۱۰۰ دلار کانادا کمک کند و به همین میزان نیز می‌تواند به نامزدها کمک کند و طی این مدت نیز کمک‌های یک فرد به احزاب و کاندیداها از ۴۴۰۰ دلار کانادا افزون نخواهد شد. چنین محدودیت‌هایی بر میزان کمک مالی قابل اعطا به احزاب سیاسی و نامزدهای انتخاباتی، در بسیاری از کشورهای دیگر نیز پیش‌بینی شده است. میزان محدودیت در برخی موارد مبلغ ثابتی است، ولی در برخی دیگر این محدودیت‌ها شناور و از مزیت محفوظ بودن در مقابل تورم برخوردار است. بدین معنا که سقف محدودیت هرچند سال یک‌بار به حکم قانون با توجه به نرخ تورم به‌روزرسانی می‌شود، چنانکه در آمریکا و کانادا چنین رویه‌ای حاکم است (Nassmacher, 2014: 264). علاوه بر محدودیت‌های کمی مزبور، اشخاص معینی نیز به‌طور کامل یا به‌صورت نسبی از اعطای کمک، منع شده‌اند. مهم‌ترین دسته از اشخاصی که دارای ممنوعیت یا محدودیت کمک به احزاب سیاسی‌اند، شامل شرکت‌های تجاری، گروه‌های نفع، اتباع خارجی است (عبادی بشیر، ۱۳۹۶: ۱۰۹-۱۰۰). مقررات محدودکننده کمک مالی به احزاب سیاسی از سوی مخالفان مورد انتقاد واقع شده است و موافقان آن نیز در برابر به توجیه آن پرداخته‌اند که مشروح ادله هر کدام را طرح خواهیم کرد.

۱.۱. ضرورت تحدید کمک مالی

الف) لزوم ارتباط بیشتر حزب با مردم: اگر محدودیتی بر میزان کمک مالی وجود نداشته باشد،

ممکن است چند شرکت تجاری بزرگ کلیه هزینه‌های لازم برای حزب را تأمین کنند و حزب نیازی به مراجعه به مردم یا اعضای خود به منظور جمع‌آوری منابع مالی نداشته باشد و همین مسئله در نهایت به بیگانگی حزب از مردم منجر می‌شود و شرکت‌های بزرگ جای مردم خواهند گرفت و در نهایت، به دلیل توجه ناکافی حزب به مردم، ایفای وظیفه نمایندگی از سوی آنان دچار نقص خواهد شد (Toplak, 2013: 27). اما محدودیت‌های کمک مالی موجب می‌شود که احزاب دامنه حامیان خود را گسترش دهند و همین مسئله به گسترش ارتباط با شهروندان و مشارکت بیشتر آنها خواهد انجامید.

ب) جلوگیری از تسخیر دولت: تسخیر دولت زمانی اتفاق می‌افتد که تأمین مالی حزب حاکم به وسیله چند کمک‌کننده کلان صورت می‌گیرد و به دنبال آن، قدرت تصمیم‌گیری عمومی را به نفع خود مصادره می‌کنند که اغلب به عنوان شکلی از فساد سیاسی شناخته می‌شود که امکانات عمومی در راستای خدمت به منافع گروه خاص قرار می‌گیرد. برای مبارزه با این پدیده، کمک‌های کلان شرکت‌ها، سازمان‌ها و اتحادیه‌ها باید محدود شود و نگرانی از تأثیرگذاری آنها بر فرایندهای تصمیم‌گیری‌های عمومی در حوزه‌های تقنین و اجرا مرتفع شود.

ج) حفظ برابری سیاسی اشخاص: نابرابری اقتصادی اشخاص امری مسلم است که علل و عوامل خاصی دارد و دولت‌ها باید برای ایجاد عدالت اجتماعی و کاهش فاصله طبقاتی اقدام کنند. اما آنچه در مسئله تأمین مالی احزاب و رقابت‌های انتخاباتی مطرح است، آن است که این نابرابری نباید منصفانه بودن رقابت‌های انتخاباتی را تحت تأثیر قرار دهد. اگر هیچ محدودیتی برای کمک مالی به احزاب وجود نداشته باشد، احزابی که افراد و اشخاص متمول آنها را مورد حمایت قرار می‌دهند، در موقعیت برتری از لحاظ ارتباط با مردم و رساندن پیام خویش به آنها قرار خواهند گرفت و احزابی که به چنین امکاناتی دسترسی ندارند، امکان تبلیغات و رقابت مؤثر را نخواهند داشت. به نظر می‌رسد غلبه بر این مشکل از طریق شیوه عمل احزاب توده‌ای در جمع منابع مالی میسر است؛ یعنی احزاب به جای اتکا به کمک کلان عده‌ای معدود از ثروتمندان، به کمک خرد تعداد زیادی از شهروندان اتکا کنند (Hopkin, 2004: 637).

د) حفظ استقلال و اقتدار احزاب سیاسی: برقراری سقفی بر کمک‌های مالی می‌تواند از وابستگی شدید احزاب به منابع درآمدی خاص ناشی از افراد و اشخاص متمول جلوگیری کند. وابستگی احزاب سیاسی به این منابع این خطر را به دنبال دارد که حزب متهم شود که تحت نفوذ صاحبان ثروت قرار گرفته و مجرای برای تأثیرگذاری منفی این اشخاص به وجود می‌آورد (نجابت‌خواه، ۱۳۸۹: ۴۹). از سوی دیگر، این منابع مالی امنیت و پایداری ندارند و هر لحظه امکان قطع آن سوی کمک‌کننده وجود دارد، بنابراین اتکای کامل به آنها دور از مصلحت است.

۲.۱. عدم ضرورت تحدید کمک مالی

در برابر عده‌ای از محققان نیز مخالف اعمال محدودیت بر میزان کمک‌های اشخاص به احزاب هستند و برای توجیه نظر خود به ادله زیر استناد می‌کنند:

الف) افزایش مشارکت سیاسی شهروندان: کمک به تأمین مالی فعالیت‌های سیاسی احزاب و داوطلبان انتخاباتی نوعی مشارکت سیاسی است و به شهروندان این اجازه را می‌دهد که منابعی را در اختیار اشخاص همفکر خود قرار دهد و لذا هر گونه محدودیت بر آن در واقع محدودسازی مشارکت سیاسی آزاد شهروندان است (Francia, 2003:7).

ب) تعادل نیروهای اجتماعی: یکی از ادله طرفداران محدودسازی کمک مالی به احزاب سیاسی آن است که ثروت در جامعه به‌طور نابرابری توزیع شده است و استفاده از آن در کارزارهای انتخاباتی برای اشخاص ثروتمند قدرت بیشتری را اعطا می‌کند. اما واقعیت آن است که ثروت جامعه در دست افراد متعددی است. اگر گروهی با کمک مالی و هزینه بخواهد در پی حاکم ساختن طرز فکر خاصی باشد، گروه دیگر نیز می‌تواند در جهت خلاف آن حرکت کرده و آن را خنثی کند و از ورای همین برخوردها تعادل برقرار می‌شود (Winter, 1974:21).

ج) انعکاس شدت احساسات و عقاید: اصل برابری در نظام‌های دموکراتیک مستلزم آن است که هر فردی فقط یک رأی داشته باشد و لذا وزن رأی افراد تفاوتی ندارد، اگرچه بین افراد تفاوت‌های زیادی وجود دارد. در واقع رأی می‌تواند مخالفت یا موافقت شخصی با موضوع خاص را نشان دهد؛ اما نمی‌تواند میزان اعتقاد و شدت علاقه فرد به آن را نشان دهد. بنابراین باید راهی برای ابراز علایق و اعتقادات شدید فرد وجود داشته باشد و یکی از این راه‌ها هم امکان کمک مالی به احزاب یا نامزدهایی است که با علایق و اعتقادات فرد انطباق دارد (Winter, 1974:20).

د) کفایت مقررات افشاسازی: وجود مقررات افشای کمک مالی دریافتی از سوی احزاب، برای تأمین سلامت انتخاباتی کافی است و رأی‌دهندگان خود می‌توانند عکس‌العمل مناسب را نشان دهند.

در مجموع اعمال محدودیت بر میزان کمک مالی به احزاب سیاسی ضروری و موجه است، زیرا دموکراسی بر پایه دو اصل آزادی و برابری بنیان نهاده شده است. اصل آزادی مستلزم عدم محدودیت برای کمک به احزاب سیاسی است و اصل برابری نیز مستلزم برابری احزاب در رقابت‌های انتخاباتی برای کسب قدرت است. این دو اصل در مرحله تقنین تعارضی با هم ندارند، اما در مرحله اجرا ممکن است با هم برخورد کنند و در اصطلاح تراحم به‌وجود آید. در چنین شرایطی اصل برابری بر اصل آزادی حاکم است. بنابراین باید محدودیت‌هایی بر کسب منابع مالی برقرار گردد. از سوی دیگر، ضرورت جلوگیری از وابستگی احزاب به منابع ثروت و تهدید استقلال آنها و خطر نفوذ در تصمیم‌گیری‌های عمومی و انحراف در فرایندهای دموکراتیک مستلزم وضع محدودیت‌هایی بر میزان کمک مالی به احزاب سیاسی است.

۲. محدودسازی هزینه‌های انتخاباتی

امروزه افزایش هزینه‌های اداره احزاب سیاسی و شرکت در رقابت‌های انتخاباتی امری مسلم و قطعی است. در مواجهه با این وضعیت عده‌ای از محققان و به تبعیت از آن قانونگذار برخی کشورها و نیز رویه قضایی آنها، به سمت محدودسازی هزینه‌های انتخاباتی متمایل شده (عباسی، ۱۳۸۸: ۲۵۰) و برای اثبات ضرورت و مطلوبیت این رویکرد ادله‌ای را نیز مطرح کرده‌اند. در حالی که در کشورهای اروپایی و نیز کانادا محدودسازی هزینه انتخاباتی به‌عنوان ضرورت پذیرفته شده و مقرراتی نیز در همین زمینه تنظیم شده است. در حقوق آمریکا، محدودیت‌های هزینه‌های انتخاباتی با مخالفت جدی از سوی علمای حقوق و رویه قضایی مواجه شده است. از این رو در این گفتار ادله طرفداران محدودسازی هزینه‌های انتخاباتی و مخالفان آنها مطرح و تحلیل می‌شود.

۲.۱. ضرورت تحدید هزینه‌های انتخاباتی احزاب

الف) احترام به اصل برابری اشخاص: براساس ادعای این دسته از محققان هزینه‌های انتخاباتی به‌صورت افراطی افزایش یافته است، به‌طوری‌که هر حزب یا شخص قادر به تأمین آن نیست و فقط اشخاص متمول امکان حضور مؤثر در صحنه رقابت سیاسی را پیدا می‌کنند. بر این اساس، به‌منظور ایجاد فرصت برابر میان اشخاص رقابت منصفانه بین رقبای سیاسی، لازم است که بر هزینه‌های انتخاباتی سقف کلی یا حداکثری قرار داده شود (Davidson, 2007:3). اصولاً در نظام‌های مردم‌سالار اشخاص باید شانس برابری برای انتخاب شدن و تأثیرگذاری بر سیاست‌های عمومی داشته باشند، اما در صورتی که اشخاص متمول بتوانند قدرت اقتصادی خویش را به قدرت سیاسی یعنی تأثیرگذاری تبدیل کنند، اصل بنیادین دموکراسی یعنی برابری آسیب خواهد دید. از این رو اشخاصی که امکان هزینه مقادیر زیادی را داشته باشند، نسبت به کسانی که این امکان را ندارند، به لحاظ عملی تأثیرگذارتر خواهند بود و موجب یأس اشخاص صلاحیت‌دار برای مشارکت در امور عمومی می‌شود. در اندیشه لیبرال دموکراسی تأمین برابری اقتصادی افراد ضروری نیست، اما نباید اجازه داده شود که مزیت اقتصادی اشخاص برای تحت تأثیر قرار دادن تصمیم‌های سیاسی استفاده شود. بر این اساس، کاهش ارتباط بین قدرت اقتصادی و تأثیرگذاری سیاسی موجب می‌شود که برابری شهروندان در جریان تصمیم‌گیری عمومی تأمین شود. در کل افزایش افراطی هزینه‌های انتخاباتی به جریان مردم‌سالاری در انتخابات آسیب می‌زند و با تحدید هزینه‌های انتخاباتی، می‌توان اصل برابری اشخاص را محافظت کرد (Sunstein, 1994: 1392). بر همین مبناست که دادگاه اروپایی حقوق بشر در قضیه Bowman V. UK و دیوان عالی کانادا در دعوی Harper V. Canada بر توسعه

برابری به عنوان توجیهی برای مقررات محدودکننده هزینه‌های انتخاباتی استناد کرده‌اند (Feasby, 2003:18).

ب) مبارزه با فساد و خرید رأی: از نظر طرفداران محدودسازی هزینه‌های انتخاباتی به تدریج به دلیل تغییر شیوه‌های تبلیغات انتخاباتی، هزینه‌ها به شدت افزایش یافته و از طرف دیگر، با کاهش اعضای حزب درآمد آنها کاهش یافته است. در این وضعیت احزاب برای جبران هزینه‌های فزاینده روی به جمع‌آوری کمک‌های مالی از اشخاص متمول و گروه‌های نفع می‌آورند. اما از نظر اینان کمک‌های کلان این اشخاص نیز بدون عوض و بدون چشم‌داشت صورت نمی‌گیرد و خواهان تضمین منافعشان در جریان تصمیم‌گیری‌های عمومی‌اند (Wertheimer, 1994:1128- Bailey, 2004:635). برای مقابله با این وضعیت فسادآلود یکی از گزینه‌های در دسترس تعیین سقف هزینه انتخاباتی است.

ج) تعمیق مذاکرات و مباحثات انتخاباتی: دلیل دیگر برای محدود ساختن هزینه‌های انتخاباتی احزاب آن است که تحدید مخارج افراطی موجب توسعه مباحثات و مذاکرات سیاسی میان رقبای انتخاباتی می‌شود. براساس این نظر در صورتی که محدودیتی بر میزان هزینه‌ها وجود نداشته باشد، رأی‌دهندگان بیشتر تحت تأثیر حجم تبلیغات قرار خواهند گرفت. با تحدید هزینه‌های انتخاباتی احزاب به جای فنون ارتباطی جمعی به سمت فنون ارتباطی رودررو خواهند رفت. بدین سبب تحدید هزینه موجب بررسی عمیق‌تر مسائل می‌شود و کیفیت مباحثات را افزایش می‌دهد (Wright, 1976:1012).

۲.۲. مخالفت با تحدید هزینه‌های انتخاباتی

دیدگاهی که مخالف تحدید هزینه‌های انتخاباتی است، نقش منفی پول در صحنه سیاسی را رد می‌کند و حتی مدعی است مقرراتی که در این زمینه وضع شده است، بسیار بیشتر از پول به جریان دموکراتیک انتخابات آسیب می‌رساند (Soraufl, 1994:1348). اینان برای اثبات ادعای خویش ادله زیر را نیز مطرح کرده‌اند:

الف) ضرورت هزینه‌های انتخاباتی: یکی از انتقادات مطرح شده علیه مقررات تحدید هزینه انتخاباتی آن است که پیوسته گفته می‌شود هزینه‌های انتخاباتی بسیار زیاد است، اما برای درک زیاد یا کم بودن هزینه‌ها هیچ معیار یا ضابطه‌ای وجود ندارند. براساس این دیدگاه افزایش هزینه‌های انتخاباتی به مرور زمان در نتیجه افزایش جمعیت رأی‌دهندگان و تحول در وسایل ارتباطی بوده است و لازمه یک نظام دموکراتیک و رقابتی امکان هزینه برای بیان افکار و دیدگاه‌ها از طریق تبلیغات و به وسیله وسایل ارتباطی است و تحدید هزینه انتخاباتی مانع جدی در انتقال مؤثر پیام احزاب و کاندیداها به مردم ایجاد می‌کند و چنانکه در رأی Buckley V. Valeo دیوان عالی آمریکا نیز آمده، این امر نقض نامشروع آزادی بیان است

(Wallison, 2009: 15). از طرف دیگر، مقررات محدودکننده توفیقی در کاهش هزینه‌های انتخاباتی نداشته‌اند و شاهد افزایش دوباره هزینه‌ها هستیم.

ب) بی‌تأثیر بودن هزینه‌ها بر برابری رقبای انتخاباتی: تحدید هزینه‌های انتخاباتی به این دلیل که برابری رقبای سیاسی را به‌همراه می‌آورد و امتیاز افراد متمول را از بین می‌برد، مورد انتقاد قرار گرفته است. البته شخصی که در انتخابات هزینه نمی‌کند یا هزینه کمی می‌کند، احتمال موفقیتش، بسیار اندک است، اما این امر موجب نمی‌شود که از گونه‌ای رابطه علی و معلولی، میان هزینه‌های انتخاباتی و پیروزی یا شکست در انتخابات سخن گفت. در واقع کسی که هزینه زیادی در انتخابات کرده، همیشه برنده انتخابات نیست و در عمل مواردی بسیاری نیز بوده است که برخی کاندیداها و احزاب با وجود هزینه زیاد نسبت به رقبا، در نهایت بازنده انتخابات بوده‌اند (Smith, 2009: 48-51). این بدان معنا نیست که پول مهم نیست یا هزینه بیشتر بر هزینه کمتر ترجیحی ندارند، بلکه هزینه بیشتر در امر تبلیغات انتخاباتی موجب جلب توجه رأی‌دهندگان می‌شود و همین مسئله نیز شانس موفقیت شخص هزینه‌کننده را افزایش می‌دهد. به عبارت دیگر، هزینه بیشتر به معنای پیروزی قطعی در انتخابات نیست، ولی موجب می‌شود صدای آن حزب یا نامزد به گوش رأی‌دهنده برسد.

ج) ناعادلانه بودن تحدید هزینه‌ها: محدودیت هزینه‌های تبلیغات انتخاباتی به ادعای برخی محققان، برخلاف آنچه طرفدارانش عنوان می‌کنند، موجب افزایش مشارکت شهروندان و رقابت سیاسی نمی‌شود؛ بلکه برعکس حتی ممکن است موجب کاهش آن نیز شود. در واقع، حزب حاکم در مقایسه با رقیبان یا مخالفان خود دارای این امتیاز است که برای معرفی برنامه‌های خود و بیان دیدگاه‌ها نیازی به کارزار انتخاباتی گسترده‌ای ندارد، زیرا در هر زمان برای آنها این امکان وجود دارد که با استفاده از امکانات عمومی به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم به تبلیغ برنامه‌های خود دست بزنند. در مقابل احزاب مخالف یا رقبای مخالف چنین امکاناتی ندارند و تبلیغات انتخاباتی، بهترین عرصه برای بیان دیدگاه‌ها و معرفی برنامه‌هایشان است. در چنین وضعیتی احزاب مخالف به کارزار انتخاباتی گسترده نیاز دارند و هر گونه محدودیت در جمع‌آوری کمک‌های مالی یا هزینه تبلیغاتی به ضرر آنان و به سود حزب حاکم خواهد بود (Wallison, 2009: 39). در برابر این ادعا که محدودیت هزینه‌های انتخاباتی، به نفع حزب حاکم و متصدیان فعلی قدرت است، گفته شده که این ادعا قابل پذیرش نیست؛ زیرا اولاً، مطالعات آماری نشان می‌دهد که حزب حاکم بیشتر از رقبا و مخالفان هزینه می‌کنند؛ ثانیاً اگر به فرض، محدودیت هزینه به نفع حزب حاکم باشد، می‌توان همان گونه که در برخی ایالت‌های آمریکا پیش‌بینی شده است، سقف محدودیت هزینه را برای احزاب مخالف ۱۰ تا ۲۰ درصد بیشتر قرار داد تا وضعیت مزبور تعدیل شود (Stern, 2011: 71).

در مجموع و با ملاحظه استدلال موافقان و مخالفان تحدید هزینه‌های انتخاباتی احزاب و

نامزدها، به نظر می‌رسد که لزوم احترام به اصل برابری اشخاص و حراست آن مستلزم وضع محدودیت بر میزان هزینه‌های انتخاباتی است. تجربه عملی برخی کشورها نیز این ضرورت را تأیید می‌کند؛ چنانکه در آمریکا احزاب زیادی وجود دارند، اما سنگینی بار مالی و تبلیغاتی کارزار انتخاباتی که توسط دو حزب اصلی این کشور یعنی دموکرات‌ها و جمهوری خواهان برگزار می‌شود، مانع بزرگی در راه احزاب دیگر، برای حضور مؤثر در صحنه سیاسی کشور به وجود می‌آورد (موسوی، ۱۳۹۲: ۶۴). همچنین ضرورت مبارزه با فساد سیاسی و افزایش اعتماد عمومی به فرایندهای انتخاباتی و نهادهای سیاسی مستلزم پذیرش محدودیت هزینه انتخاباتی احزاب و نامزدهای مستقل است. بنابراین، ضروری است مقررات مالی از یک طرف امکان دسترسی رقبای سیاسی به منابع لازم برای مشارکت در فرایندهای دموکراتیک فراهم کنند و از سوی دیگر، سلامت و درستی انتخابات و حکومت را تضمین کنند.

نظارت و گزارش مالی احزاب

صرف تدوین مقررات محدودکننده کمک مالی به احزاب و هزینه‌های انتخاباتی آنها برای نیل به اهداف یعنی سلامت مالی سیاسی و انصاف انتخاباتی کفایت نمی‌کند، بلکه نظارت و گزارش مالی احزاب نیز ضروری است که در این بخش به الزامات این امر پرداخته خواهد شد.

۱. نظارت بر امور مالی احزاب

نظارت مالی به معنای رسیدگی و تطبیق درآمدها و هزینه‌های احزاب سیاسی با قوانین و مقررات مالی است. تدوین مقررات مالی احزاب به تنهایی برای وصول به اهداف کفایت نمی‌کند، بلکه در کنار آن تدابیری برای نظارت و اجرای مؤثر این مقررات لازم است. این تدابیر شامل ترتیباتی برای افشای وضعیت مالی احزاب، درآمد و هزینه و گزارش آن به نهاد صالح، به منظور بررسی صحت و سقم آن است که در مجموع نظام نظارت مالی احزاب سیاسی را تشکیل می‌دهند. موفقیت نظارت مالی احزاب در گرو رعایت موارد زیر است:

الف) ثبت سوابق مالی حزب: اولین گام برای تأمین شفافیت مالی احزاب سیاسی و نامزدهای انتخاباتی ثبت سوابق مالی است. اگر احزاب سوابق مالی خود را به طور منظم ثبت و ضبط نکنند، تسلیم گزارش مالی دقیق آنها ممکن نیست. برای این منظور نهاد نظارتی می‌تواند احزاب و سازمان‌های وابسته آنها را ملزم کند که دفاتر و سوابق مناسبی برای ثبت امور مالی خویش ترتیب دهند. ثبت و نگهداری سوابق مالی در واقع نوعی کنترل مالی داخلی است. این کنترل می‌تواند به افزایش اعتماد به گزارش‌های مالی احزاب، تضمین رعایت قوانین و مقررات و جلوگیری از حیف و میل اموال حزب کمک کند. باید توجه داشت که ثبت سوابق مالی و

حسابداری علاوه بر کمک به کشف و جلوگیری از تخلفات مالی، به تعیین راه‌های کارآمد جذب منافع مالی و راهبردهای هزینه کمک می‌کند. نگهداری منظم حساب‌های حزبی عنصر اساسی برای تأمین شفافیت مالی احزاب سیاسی است.

ب) تعیین مدیر مالی: در بسیاری از کشورها، از جمله در انگلستان، کانادا و فرانسه احزاب سیاسی و نامزدهای انتخاباتی ملزم‌اند برای امور مالی خود یک «مدیر مالی» معین کنند (Nassmacher, 2003: 148). مدیر مالی که به نمایندگی از حزب یا نامزدی عمل می‌کند، مسئول تمام مبادلات مالی است. بنابراین هر گونه کمک به حزب یا نامزد باید به مدیر مالی آنها داده شود و هزینه‌ها نیز باید با اجازه و تأیید وی انجام گیرد. گزارش نهایی نیز توسط این فرد یا به مسئولیت او تهیه خواهد شد و بدین ترتیب نهاد نظارت مالی احزاب و انتخابات می‌تواند انتظار پاسخگویی از طرف وی را داشته باشد و این امر از لوٹ شدن مسئولیت مالی جلوگیری می‌کند.

ج) بهره‌گیری از خدمات بانکی: در برخی کشورها از جمله فرانسه کمک‌های مالی که از سقف معینی فراتر رود، باید به وسیله چک یا کارت بانکی صورت گیرد و هر حزب حساب بانکی اختصاصی برای خود داشته باشد. حتی نامزدهای انتخاباتی نیز موظف‌اند حساب جداگانه‌ای را برای دریافت کمک‌ها و انجام هزینه‌های انتخاباتی افتتاح کنند. بدین ترتیب، تمام دریافت‌ها و پرداخت‌های حزب یا نامزد از حساب بانکی واحدی انجام خواهد گرفت (احمدوند، ۱۳۹۴: ۱۸). استفاده از نظام بانکی برای فعالیت‌های مالی احزاب و نامزدها امتیازاتی دارد؛ اولاً، کشف و احراز هویت کمک‌کننده به احزاب سهولت پیدا می‌کند؛ ثانیاً، پیگیری هزینه‌های انجام‌یافته از سوی حزب و محل مصرف آن نیز ممکن می‌شود؛ ثالثاً، گزارش فعالیت مالی مزبور تسهیل می‌شود و بازرسی آنها در اندک زمانی ممکن است.

د) تسلیم گزارش مالی و انتشار آن: از ویژگی‌های نظام‌های دموکراتیک شفاف بودن حیات سیاسی است و اولین گام در مسیر شفاف‌سازی امور مالی احزاب سیاسی، گزارش اطلاعات مالی آنهاست (Verdussen, 2006: 600). کارآمد بودن گزارش مالی مستلزم آن است که به متغیرهای مؤثر در این زمینه پاسخ مناسب بدهد. این متغیرها را به صورت خلاصه می‌توان چنین بیان کرد: گزارش از طرف چه کسی، به چه کسی، با چه محتوایی، به چه وسیله‌ای و چه زمانی تسلیم خواهد شد؟ نهاد نظارت می‌تواند شکل و محتوای گزارش مالی احزاب را معین کند. با این حال وجود اعلام چهار عنصر یعنی دریافتی، پرداخت، وام‌ها و کل دارایی حزب ضروری است. البته باید توجه داشت که محتوای مزبور، مربوط به دوره زمانی بین انتخابات است و گزارش دوره انتخاباتی ممکن است محتوای متفاوتی داشته باشد. همچنین گزارش باید مستند باشد، از این رو احزاب باید اسناد و مدارک دریافت و پرداخت‌ها را نگهداری نکرده و به مرجع نظارت ارائه کنند. در عین حال، باید توجه داشت که اجرای مقررات افشاسازی و ارائه گزارش مالی بار اداری

سنگینی را بر دوش احزاب سیاسی و نامزدهای انتخاباتی قرار می‌دهد و سیاستگذاران این حوزه باید ببینند که ضروری‌ترین اطلاعات برای افشاسازی کدام‌هاست. وارد شدن حجم عظیمی از اطلاعات مالی احزاب به نهاد نظارت سبب می‌شود که بار این نهاد به‌منظور بررسی و پردازش اطلاعات و مشخص کردن موارد مهم و تأثیرگذار بسیار دشوار شود. اطلاعات لازم برای افشاسازی باید با در نظر گرفتن اهداف آن یعنی تقویت شفافیت، پاسخگویی تعیین شود.

زمان تسلیم گزارش نیز اهمیت دارد. گزارش سالانه که مربوط به امور مالی فعالیت عادی حزب است، معمولاً چند هفته بعد از پایان سال تقویمی باید به مرجع صالح تسلیم شود. اما در خصوص گزارش‌های انتخاباتی، رویه کشورهای متفاوت است. اغلب تسلیم گزارش‌های پیش از انتخابات از سوی کارشناسان توصیه می‌شود، زیرا اطلاعاتی برای تصمیم رأی‌دهندگان فراهم می‌آورد. در تعداد کمی از کشورها نیز این رویه مورد عمل است که از آن جمله می‌توان به انگلستان، آمریکا و روسیه اشاره کرد. گزارش پیش از دوره انتخابات، محدود به اعلام اموال و بدهی‌های احزاب و نامزدها می‌شود. این گزارش مبنای قضاوت بسیار خوبی برای تحلیل و مقایسه درآمد و هزینه در گزارش‌های پس از انتخابات به دست می‌دهد. برخی کشورها حتی در دوره کارزار انتخاباتی نیز ارائه گزارش‌های مالی را لازم می‌دانند (Biezen, 2003: 58). گاهی نیز کمک‌های مالی افزون‌بر سقف خاص، مانند آنچه در نیوزیلند حاکم است، بدون تأخیر باید گزارش شود. در آمریکا نیز برخی کمک‌ها که طی دوره کارزار انتخاباتی انجام یافته است، باید ظرف ۴۸ ساعت باید کمیسیون انتخاباتی اعلام شود (Walecki, 2007: 27).

اگر گزارش مالی احزاب به مرجع نظارت تسلیم شود، امکان بررسی و تحقیق در مورد محتوای گزارش برای این مرجع که نظارت رسمی و نهادی را انجام می‌دهد، فراهم می‌شود. اما برای نظارت عمومی یعنی نظارت شهروندان و نهادهای مدنی مثل رسانه‌ها کافی نیست، بلکه ضروری است این گزارش‌ها به‌صورت عمومی نیز انتشار یابند. انتشار گزارش مالی احزاب به‌منظور وصول به اهداف باید سه شرط زیر را داشته باشد:

الف) قابلیت دسترسی: ضروری است که مردم و نهادهای مدنی به گزارش‌های مالی احزاب دسترسی داشته باشند، برای این منظور یک تدبیر این است که اسناد گزارش در محل معینی نگهداری شود و اشخاصی که خواهان ملاحظه و مطالعه آن‌اند، به آن مرکز مراجعه کنند. چنین رویه‌ای در جمهوری چک حاکم است و اسناد گزارش در ساختمان مجلس نگهداری می‌شود و برای هر شخصی در محل ساختمان مجلس قابل دسترسی و مطالعه است. این روش برای کسانی که دور از محل نگهداری آن اسناد مقیم‌اند، مناسب نیست و دسترسی سهل و ساده محقق نشده است (Perottino, 2005: 29). راه دیگر انتشار گزارش در روزنامه رسمی یا روزنامه کثیرالانتشار دیگر است. در کشورهایی چون آلمان، اتریش، فرانسه، ایتالیا و اسپانیا این شیوه اجرا می‌شود. این شیوه نسبت به شیوه اول امکان دسترسی افراد به گزارش را افزایش می‌دهد.

اما امروزه با گسترش استفاده از فناوری اینترنت، انتشار گزارش‌ها در فضای مجازی، دسترسی به این گزارش‌ها را بسیار ساده و کم‌هزینه کرده است (Nassmacher, 2003: 148).

ب) قابلیت درک عمومی: جامع بودن گزارش‌ها به منظور زیر پوشش قرار دادن کلیه امور مالی احزاب لازم و ضروری است، اما همین امر، درک و تفسیر گزارش‌ها را برای افراد عادی و غیرکارشناس مشکل می‌سازد. بنابراین گزارش مالی از یک طرف باید مفصل و جامع باشد و از سوی دیگر ساده و مختصر. بهترین راه برای ایجاد تعادل میان این دو مطلوب آن است که دو گزارش ارائه شود؛ گزارش اول، مفصل و جامع باشد و برای بازرسی و تحقیق به مرجع نظارت داده شود و گزارش دوم ساده و مختصر باشد و برای عموم افراد جامعه ارائه شود. نمونه چنین رویه‌ای در بلژیک حاکم است که گزارش کامل احزاب در اسناد پارلمانی درج و خلاصه گزارش در روزنامه رسمی منتشر می‌شود (Biezen, 2003: 62-63).

ج) تازگی و به‌روز بودن گزارش: گزارش باید به‌موقع و سریع در دسترس عموم شهروندان قرار گیرد. این امر مستلزم آن است که فاصله زیادی بین تاریخ تسلیم گزارش از سوی حزب به مرجع نظارت و انتشار آن از طرف این مرجع وجود نداشته باشد. ایجاد فاصله طولانی بین زمان دریافت گزارش و انتشار آن شرط تازگی و به‌روز بودن اطلاعات آن گزارش را خدشه‌دار می‌کند. یک نمونه منفی در این زمینه اسپانیا است. اگرچه برابر قانون احزاب ملزم‌اند ظرف شش ماه پس از پایان سال گزارش مالی خویش را تسلیم کنند، انتشار گزارش نهایی پس از تصویب کمیسیون پارلمانی موجب تأخیر در انتشار آنها شده است. چنانکه تا سال ۱۹۹۷ میلادی فقط گزارش مربوط به سال‌های ۱۹۹۲-۱۹۸۷ بررسی و منتشر شد (Biezen, 200: 62).

۲. الزامات شفافیت مالی

شفافیت مالی تدبیر مؤثری علیه تأثیر ناروا و جانبداری ناشی از کمک‌های کلان است و به افکار عمومی این امکان را می‌دهد که شناخت عمیقی در مورد احزاب و حامیان آنها پیدا کنند. این تدبیر احزاب را ملزم می‌کند که سوابق و هویت کمک‌کنندگان، میزان کمک‌های دریافتی و نحوه هزینه آنها را به اطلاع عموم برسانند تا امکان نظارت از سوی آنان فراهم شود. این امر مباحثی را میان مخالفان و موافقان افشای کمک‌ها و هویت کمک‌کنندگان و هزینه‌های انتخاباتی مطرح می‌سازد که به بررسی آنها می‌پردازیم.

۲.۱. ضرورت افشای کمک‌های مالی به احزاب

طرفداران افشاسازی کمک‌ها و هویت کمک‌کنندگان به احزاب سیاسی با این مقدمه وارد بحث می‌شوند که وابستگی حیات مالی حزب به کمک‌های افراد معدود و شرکت‌های تجاری امری نامطلوب است. رأی‌دهندگان به کمک‌های کلان مشکوک‌اند که با هدف خاصی انجام گرفته و

این هدف نیز تأثیرگذاری بر سیاست‌های عمومی و دسترسی آسان به مقامات عمومی یا کسب مناصب عمومی و القاب و عناوین ویژه دولتی است (Francia, 2003:5). افشای رسوایی‌های مالی احزاب و مقامات سیاسی، به‌عنوان عامل فشار علیه دولت‌ها، به‌منظور تدوین مقررات کنترل و نظارت مالی احزاب سیاسی عمل کرده است. رسوایی واترگیت که در سال ۱۹۷۱ به وقوع پیوست، ابعاد بسیاری داشت و از جمله مسائل مالی احزاب آمریکا را نیز در برمی‌گرفت. کنگره، در نهایت آمریکا را وادار به تصویب قانون کارزارهای انتخاباتی فدرال کرد که هدف اصلی آن شفاف‌سازی و کنترل نظام مالی احزاب و نامزدهای انتخاباتی بود. همچنین تردیدها در مورد کمک‌های مالی کلان به احزاب سیاسی در انگلستان در پی افشای پرداخت کمک یک میلیون پوندی مدیر مسابقات فرمول یک به حزب کارگر جهت کمک به کارزارهای انتخاباتی می ۱۹۹۷ این کشور به اوج خود رسید. مدیر مسابقات فرمول یک خود اذعان کرد که این مبلغ به نخست‌وزیر وقت این کشور به‌منظور مستثنا کردن این مسابقات از مقررات ممنوعیت تبلیغات دخانیات پرداخت شده است (Committee on Standards in Public Life, 1998:46). این سوابق بسیاری از محققان را متقاعد کرد که شفافیت کمک‌های مالی کلان به احزاب سیاسی ضرورتی مسلم است. این امر هم شامل هویت کمک‌کننده و هم میزان کمک اعطایی می‌شود. اما در خصوص حداقل مبلغی که افشا را ضروری می‌نماید، توافقی نیست.

۲.۲. مخالفت با افشای کمک‌های مالی به احزاب

اصلی‌ترین دلیل مخالفان افشای کمک‌های مالی به احزاب سیاسی آزادی فردی و قاعده تسلط است که برابر آن تصمیم در خصوص اموال مربوط به خود مالک است نه شخص دیگر (گرچی، ۱۳۹۵:۷۹۹). مالک در ملک خود می‌تواند هر نوع تصرفی را به‌عمل آورد؛ خواه برای وی سودآور باشد یا زیان‌آور. اصولاً هیچ شخصی برابر قوانین ملزم به پاسخگویی در خصوص مصرف اموال خود نیست، مگر اینکه عمل او مجرمانه باشد یا در وضعیت ورشکستگی قرار گیرد. بنابراین هیچ الزامی به افشای کمک‌های مالی خرد و کلان حتی به امور خیریه نیز ندارد. حال چرا شخص باید ملزم به افشای کمک مالی خویش به یک حزب شود؟ در این خصوص، به حق مجرمانه بودن حریم خصوصی نیز استناد شده است. بدین ترتیب که وابستگی سیاسی یک شخص بعد مهمی از زندگی خصوصی اوست و نباید به صرف کمک مالی او به یک حزب سیاسی موضوع افشای اجباری قرار گیرد (Spirak, 1977:18). همچنین بر لزوم مجرمانه بودن از جهت خواست و اراده فرد کمک‌کننده نیز تأکید شده است. چنانکه در سایر موارد مثل کمک به خیریه‌ها درخواست فرد کمک‌کننده برای مجرمانه ماندن هویت او پذیرفته می‌شود، در خصوص کمک به احزاب سیاسی نیز باید رعایت شود.

از سوی دیگر، افشای هویت کمک‌کنندگان به احزاب ممکن است تهدیداتی را علیه آنان

ایجاد کند. مثلاً زمانی افشای نام کمک‌کنندگان به احزاب سوسیالیست آمریکا می‌توانست این افراد را تحت نظارت و بازرسی ویژه پلیس فدرال قرار دهد یا در برخی کشورها کمک‌کننده از سوی احزاب رقیب در صورت رسیدن به قدرت مورد تبعیض یا آزار و اذیت قرار گیرد. یا ممکن است موقعیت اجتماعی، اقتصادی و شغلی شخصی ایجاد کند که هویت او در زمان کمک مالی به حزب خاص محفوظ و پوشیده بماند. در نهایت مخالفان افشای هویت کمک‌کنندگان به احزاب سیاسی، با استناد به اصل مخفی بودن رأی، مدعی‌اند همان‌گونه که برای حمایت و حراست شخص رأی‌دهنده باید مخفی و پوشیده بودن رأی تضمین شود، کمک مالی به احزاب سیاسی نیز باید مخفی بماند، زیرا این امر مثل رأی دادن گونه‌ای انتخاب و گزینش شخصی است. همان‌گونه که فرد ملزم نیست محتوای رأی خویش را آشکار سازد، لزومی ندارد کمک خود به حزبی را نیز افشا کند (Alexander, 1976: 172).

در مجموع به نظر می‌رسد، استناد به حق حرمت حریم خصوصی در مورد کمک مالی به احزاب سیاسی صادق نیست، زیرا آنچه به عنوان حریم خصوصی مورد توجه قوانین و اسناد حقوق بشری واقع شده، اطلاعات مربوط به خود شخص و خانواده اوست و روشن است که مسئله کمک مالی به یک حزب از حالت شخصی خارج شده و مسئله‌ای عمومی است یا مسئله‌ای است در امور عمومی تأثیر دارد. بنابراین استناد به حق حریم خصوصی در این زمینه موجه به نظر نمی‌رسد. همچنین، در راه مبارزه با فساد و جلوگیری از تأثیر ناروای صاحبان ثروت بر فرایندهای تصمیم‌گیری و انتخاب یا انتصاب مقامات، افشای هویت و میزان کمک به احزاب لازم و ضروری است، اما افشای تمام کمک‌ها با هر مبلغی ضرورت ندارد، زیرا الزام احزاب به گزارش و افشاسازی کمک‌های خرد نه تنها به لحاظ اداری مشکل است، بلکه موجب اتلاف منابع نیز می‌شود. از این رو، کمک‌های مالی صورت‌گرفته به احزاب باید به دو بخش خرد و کلان تقسیم شود. کمک‌های کلان باید مشمول الزامات افشاسازی قرار گیرد و کمک‌های خرد از این حکم مستثنا باشد، به شرط اینکه کمک‌های خرد، برای دور زدن قانون استفاده نشود.

از سوی دیگر، باید توجه داشت که کمک مالی به احزاب سیاسی، می‌تواند به اشکال مختلفی انجام پذیرد. در بیشتر موارد این کمک به صورت نقد و پولی است، ولی می‌تواند به صورت غیرپولی و از طریق تحویل کالا و خدمات نیز انجام گیرد. در این میان، مشکل این است که بسیاری از این کمک‌ها به شکل مخفی انجام می‌گیرد و قابلیت کنترل و نظارت بر آنها وجود ندارد. کمک‌های مخفی که غیرقانونی و نامشروع است، در حساب‌های حزب ثبت نمی‌شود. این نوع کمک‌ها از کمک‌های بدون نام که صرفاً نام کمک‌کننده اعلام نمی‌شود، متمایز است، زیرا کمک‌های بدون نام در حساب‌های حزب درج می‌گردد، ولی نام کمک‌کننده قید نمی‌شود. البته میزان کمک بی‌نام باید توسط قوانین مشخص شود. برای مبارزه با کمک‌های مخفی، برخی قوانین تدابیری را اتخاذ کرده‌اند، چنانکه در فرانسه برابر بند ۴ ماده ۱۱ «قانون شفافیت مالی

حیات سیاسی» مصوب سال ۱۹۸۸ کمک نقدی بالای ۱۵۰ یورو باید به وسیلهٔ چک یا کارت بانکی صورت گیرد تا امکان رهگیری و شناسایی پرداخت کننده میسر شود. به منظور تسهیل اجرای مقررات در خصوص شفافیت و محدودیت‌های کمک و هزینه احزاب سیاسی، مفهوم کمک به حزب باید در معنای موسع کلمه مورد توجه قرار گیرد. به طوری که هر گونه انتفاع و سود اقتصادی را که به هر شکلی که به حزب می‌رسد، شامل شود. در همین زمینه مادهٔ ۲ «توصیه‌نامهٔ کمیتهٔ وزیران شورای اروپا» نیز مقرر کرده که کمک به احزاب سیاسی شامل هر عمل ارادی است که سود و مزایای اقتصادی برای حزب می‌رساند. بدین ترتیب خدمات مجانی یا پایین‌تر از نرخ عادی، یا فروش کالا به پایین‌تر از نرخ بازاری و اعطای وام با شرایط مساعد و بهرهٔ کمتر نیز باید به‌عنوان کمک به حزب تلقی شود و مشمول مقررات افشا و محدودیت قرار گیرد.

۲.۳. افشای هزینه‌های انتخاباتی احزاب

در برخی کشورها به ورود نحوهٔ منابع مالی به احزاب توجهی نمی‌شود، بلکه آنچه از نظرشان مهم است، خروجی آن یعنی هزینه‌های احزاب است، این است که بر میزان کل هزینه‌های احزاب و نامزدها محدودیت‌هایی برقرار کرده و آنها را ملزم به ارائهٔ گزارش هزینه‌های انجام‌یافته در جریان کارزار انتخابات می‌کند. شفاف‌سازی هزینه‌های انتخاباتی سبب می‌شود که احزاب و نامزدها به دور از اسراف و تبذیر به تبلیغ مواضع و اهداف خود بپردازند و در آن صورت مردم با توجه به مواضع و اهداف آنها، ارادهٔ خود را متبلور خواهند کرد، نه بر اساس ریخت‌وپاش‌ها و اسراف و تبذیرهای صورت‌گرفته (مهری، ۱۳۹۴: ۴۵). در واقع افشای هزینه‌های احزاب و نامزدها زمینهٔ برخی از تخلفات انتخاباتی مانند خرید و فروش رأی، تطمیع و سوءاستفاده از امکانات عمومی و موقعیت‌های شغلی را از بین خواهد برد و به ظهور و حاکمیت ارادهٔ مردم کمک خواهد کرد.

نتیجه‌گیری

دریافت کمک‌های مالی به‌خصوص شرکت‌های تجاری و سایر گروه‌های ذی‌نفع امری اجتناب‌ناپذیر برای احزاب است، اما این امر گذشته از اینکه به‌سبب دسترسی نابرابر به مراکز قدرت اقتصادی موجب نوعی بی‌عدالتی می‌شود، زمینهٔ سوءاستفاده و مداخلهٔ صاحبان قدرت اقتصادی در تصمیم‌گیری‌های عمومی را نیز به‌وجود می‌آورد. از این‌رو محدودسازی آنها به‌عنوان راهکاری پیشگیرانه ضرورت پیدا می‌کند. در صورتی که کمک‌های مالی اشخاص به احزاب به ملاحظهٔ جلوگیری از فساد و تحکیم مردم‌سالاری محدود شود، احزاب سیاسی با کمبود منابع مالی روبه‌رو می‌شوند. از این‌رو کمک‌های مستقیم و غیرمستقیم دولت به احزاب سیاسی به‌عنوان

جایگزین جدید برای تأمین مالی آنها مطرح می‌شود. مقررات محدودیت یا سقف هزینه انتخاباتی، از آن نظر که کارایی تبلیغات انتخاباتی احزاب و نامزدها را تحت تأثیر قرار می‌دهد، می‌تواند مخالف آزادی بیان و حق تشکل تلقی شود. اما واقعیت آن است که بدون وجود سقف هزینه انتخاباتی اصل برابری رقبای سیاسی نقض می‌شود و احزاب و نامزدهایی که توانایی مالی کافی ندارند، نمی‌توانند صدای خود را به گوش رأی‌دهندگان برسانند، زیرا حجم تبلیغاتی رقبای متمول آنها را کاملاً در حاشیه نگه می‌دارد و امکان حضور مؤثر در صحنه رقابت را از دست می‌دهند. پرهزینه شدن انتخابات موجب می‌شود که فرصت حضور احزاب کوچک و جدید در رقابت‌های انتخاباتی کم شود یا حتی از بین برود. از این رو برای تضمین احترام به اصل برابری اشخاص، تقویت مشارکت مؤثر گروه‌های سیاسی مختلف، مبارزه با مفاسد و تخلفات انتخاباتی مثل خرید و فروش رأی و بالاخره تعمیق مذاکرات و مباحث انتخاباتی و ارتقای کیفی آنها لازم است که بر حداکثر میزان هزینه احزاب سیاسی و نامزدهای انتخاباتی سقفی معین شود. بدون سازوکارهای نظارتی منسجم و وصول به اهداف مقررات مالی احزاب یعنی شفافیت، پاسخگویی، مبارزه با فساد و تضمین برابری رقبای سیاسی ممکن نمی‌شود. افشای مالی و شفافیت دو امتیاز عمده دارد؛ نخست اینکه، در برابر فساد و تأثیر ناروای گروه‌های نفع‌سد محکمی ایجاد می‌کند، زیرا با اعلام و افشای کمک‌های مالی کلان ارتباط احتمالی میان این عطایا و تصمیم‌گیری‌های عمومی پوشیده نخواهد ماند؛ دوم اینکه، اگر این اطلاعات پیش از انتخابات در دسترس رأی‌دهندگان باشند، آنها به راحتی تشخیص خواهند داد که احزاب و نامزدها از طرف کدام گروه‌ها و اشخاص مورد حمایت‌اند. در ایران نیز قانون نحوه فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی در سال ۱۳۹۵ به تصویب رسید که بررسی نظام مالی احزاب سیاسی ایران در پرتو این قانون و سایر قوانین انتخاباتی بحث مستقلی را می‌طلبد که در پژوهش‌های بعدی انجام خواهد گرفت.

منابع

۱. فارسی

الف) کتاب‌ها

۱. عباسی، بیژن (۱۳۸۸). *مبانی حقوق اساسی*، تهران: جنگل.
۲. عبادی بشیر، مقصود (۱۳۹۶). *بررسی تطبیقی - حقوقی نظام مالی احزاب سیاسی*، رساله دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، به راهنمایی دکتر بیژن عباسی.
۳. گرجی ازندریانی، علی‌اکبر (۱۳۹۵). *حقوق‌سازی سیاست: تحلیل عمل‌کرد دولت و وقایع*

سیاسی روز از دیدگاه حقوق عمومی، تهران: خرسندی.

(ب) مقالات

۴. احمدوند، شجاع، فردوس؛ فراهانی، صابر (۱۳۹۴). «درآمدی مقایسه‌ای بر منابع مالی تبلیغات انتخاباتی (مطالعه نظام‌های انتخاباتی ایران، فرانسه، روسیه و امریکا)»، پژوهش حقوق عمومی، ش ۴۹.
۵. موسوی، سید محمدعلی؛ جوادی ارجم‌ند، مر ضیه (۱۳۹۲). «نظام دوحزبی و علل عدم موفقیت حزب سوم در آمریکا»، فصلنامه سیاست، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، دوره ۴۳، ش ۱.
۶. مهری، مریم؛ هادی‌تبار، اسماعیل (۱۳۹۴). «پیشگیری از افزایش جرائم اقتصادی از طریق شفاف‌سازی هزینه‌های تبلیغات انتخاباتی»، فصلنامه کارگاه، ش ۳۲.
۷. نجابت‌خواه، مرتضی (۱۳۸۹). «بررسی تطبیقی تأمین مالی احزاب و انتخابات»، فصلنامه عصر مدیریت، ش ۱۴.

۲. انگلیسی

A) Books

8. Alexander, Herbert E., (1976). *Financing of Politics: Money, Elections, And Political Reform*, Congressional Quarterly Press.
9. Biezen, Ingrid Van, (2003). *Financing Political Parties and Election Campaigns: Guidelines*, Council of Europe.
10. Committee on Standards in Public Life (1998). *Fifth Report (Chairman Lord Neill), The Funding of Political Parties in the United Kingdom*, Vol 1: Report, (1998) Cm 4057-I (the Neill Report) 4.15.
11. Francia, Peter L. (2003). *The Financiers of Congressional Elections: Investors, Ideologues, And Intimates*, New York, Columbia University Press.
12. Smith, Bradley A. (2009). *Unfree Speech: The Folly of Campaign Finance Reform*, Princeton University Press.
13. Smith, Melissa M., et al. (2010). *Campaign finance reform: The political shell game*, New York, Lexington Books.
14. Spirak Lawrence, *Regulation of Political Campaigns- How successful?* Washington D.C.: AEI Press, 1977.
15. Toplak, Jurij; Mr Daniel Smilov (2013). *Political Finance and Corruption in Eastern Europe: The Transition Period*, Ashgate Publishing Ltd.
16. Wallison, Peter J., and Joel M. Gora, (2009). *Better parties, better government: a realistic program for campaign finance reform*. Washington, D.C: AEI Press.
17. Winter, Ralph K. (1974). *Watergate and The Law: Political Campaigns and Presidential Power*. American Enterprise Institute Press.
- 18- Wallison, Peter J. and Joel M. Gora. "Better Parties, Better Government: A

Realistic Program for Campaign Finance Reform." Washington, D.C, AEI Press, 2009.

B) Articles

19. Bailey, Michael (2004). "The Two Sides of Money in Politics: A Synthesis and Framework", *Election Law Journal*, vol 3, No. 4.
20. Davidson, Diane R., (2007). "Political Financing in Canada: Achieving a Balance", *International Conference Law and Society in the 21st Century: Transformations, Resistances, and Futures*, Berlin.
21. Feasby, Colin, (2003). "Issue advocacy and third parties in the United Kingdom and Canada". *Mcgill Law Journal*, vol.48.
22. Hopkin, Jonathan. (2004). "The Problem with Party Finance: Theoretical Perspectives On the Funding of Party Politics." *Party Politics*, Vol. 10.No.6.
23. Nassmacher Karl-Heinz. (2014). "The Established Anglophone Democracies", in Falguera Elin, Jones Samuel, Ohman Magnus (Eds), *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, Stockholm: International IDEA.
24. Nassmacher, Karl - Heinz. (2003). "Monitoring, Control and Enforcement of Political Finance Regulation", *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, Austin, Reginald-Tjernström, Maja (Eds.), International IDEA, Stockholm.
25. Perottino, Michel " (2005). "The Czech Republicin *Legislation And Control Mechanisms of Political Parties' Funding; Czech Republic, Poland, Romania, Ukraine*, Moraru, Adrian (Eds), Bucharest, Institute for Public Policies.
26. Sorauf Frank J., (1994). "Politics, Experience, and the First Amendment: The Case of American Campaign Finance", *Columbia Law Review*, Vol. 94, No. 4.
27. Sunstein, Cass R. (1994). "Political Equality and Unintended Consequences." *Columbia Law Review*, Vol. 94, No.4.
28. Verdussen Marc. (2006). "Le financement public des partis politiques en Belgique", *Revue Générale De Droit*, Vol. 36, No 4.
29. Walecki Marcin, (2009). "Practical Solutions for Spending Limits", in Öhman, Magnus, and Hani Zainulbhai. *Political Finance Regulation: The Global Experience*. Washington, DC: International Foundation for Electoral Systems.
30. Wertheimer, Fred & Susan Weiss Manes, (1994). "Campaign Finance Reform: A Key to Restoring the Health of Our Democracy. " *Columbia Law Review*, Vol.94, No.4.
31. Wright, J. Skelly. (1976). "Politics and the Constitution: Is Money Speech?" *The Yale Law Journal*, Vol.85, No.8.