

شفافیت تأمین منابع مالی احزاب سیاسی در ایران

فراز چینی فروش *

سید محمد هاشمی **

چکیده

تأمین مالی فعالیت‌های سیاسی، مؤلفه ضروری برای نقش‌آفرینی احزاب سیاسی در روند دموکراتیک است و شفافیت در تأمین بودجه احزاب سیاسی، سنگ بنای دموکراسی کارآمد به شمار می‌رود. افشا نشدن منابع تأمین فعالیت سیاسی احزاب، فساد را تسهیل می‌کند و باعث بده و بستان بین حامیان مالی احزاب و سیاستمداران می‌شود. در کشورهایی که احزاب یا رهبران سیاسی تا حد زیادی به تأمین مالی از سوی تعداد محدودی از حامیان مالی احزاب متکی هستند، این وضعیت بر تصمیم‌های سیاسی آن‌ها اثر می‌گذارد. رقابت انتخاباتی منصفانه زمانی تحلیل می‌رود که یک حزب به منابع مالی برای تأمین هزینه‌های فعالیت‌های سیاسی خود دسترسی گسترده داشته باشد. بنا بر این، اهمیت شفافیت تأمین مالی احزاب از این جهت است که احزاب، منبع ورود پول به عرصه سیاست محسوب می‌شوند. پس سلامت دموکراسی به شفافیت تأمین مالی احزاب سیاسی بستگی دارد. پرسش این تحقیق آن است که هزینه‌های مالی احزاب سیاسی در ایران تا چه اندازه شفاف است؟ در این تحقیق با روش توصیفی و تحلیلی، وضعیت تأمین مالی فعالیت‌های سیاسی احزاب و هزینه‌های انتخاباتی آن‌ها را بررسی خواهیم کرد.

کلیدواژه‌ها: دموکراسی، احزاب، شفافیت، تأمین مالی، هزینه‌های انتخاباتی.

*. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق، الهیات و علوم سیاسی، دانشگاه آزاد واحد علوم

تحقیقات، تهران، ایران
farazchini@gmail.com

** .استاد، گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران.

dr.shashemi@gmail.com

(نویسنده مسئول)

مقدمه

امروزه احزاب سیاسی در بیش‌تر کشورهای جهان به سرعت توسعه و گسترش یافته‌اند، به گونه‌ای که بدنه اصلی فعالیت‌های سیاسی را در هر جامعه تشکیل می‌دهند. به جز معدود کشورهای کاملاً استبدادی، هیچ کشوری را در جهان نمی‌توان یافت که احزاب سیاسی نداشته باشد.

به طور کلی، وجود و فعالیت احزاب سیاسی یکی از معیارهای مهم در تقسیم‌بندی نظام‌های سیاسی به اقتدارگرا و دموکراتیک است. برخی کشورها از نظام دوحزبی تبعیت می‌کنند، در حالی که برخی دیگر دارای نظام حزبی چندگانه هستند. در نظام‌های دموکراتیک، احزاب متعدد فعال هستند، در حالی که در نظام‌های اقتدارگرا تنها یک حزب فعالیت می‌کند. دانشمندان علوم سیاسی، رقابت بین دو حزب یا بیش‌تر را یکی از اجزای اساسی دموکراسی می‌دانند.

شفافیت، یکی از مؤلفه‌های اساسی و حیاتی در تأمین مالی هزینه انتخاباتی احزاب سیاسی است. اگر حامیان مالی، منابع مالی خود را تنها در اختیار تعداد محدودی از سیاستمداران قرار دهند، این وضعیت، توانایی شهروندان عادی را برای اثرگذاری بر سیاست‌ها و سیاست‌گذاران از طریق رأی کاهش می‌دهد و چالشی جدی برای دموکراتیک شدن سیاست است. وجود اطلاعات محدود در مورد محل تأمین منابع مالی و شیوه استفاده از آن‌ها، میزان هزینه‌های مالی در انتخابات و مسائل پیرامونی انتخابات، تصمیم‌گیری آگاهانه را برای رأی‌دهندگان دشوار و فساد را تسهیل می‌کند و اعتماد شهروندان به نهادهای سیاسی را از بین می‌برد. امروزه احزاب سیاسی نقش اصلی را در انتخابات بر عهده دارند. به عبارت دیگر، نظام‌های انتخاباتی به جای نامزدمحوری بر حزب و فعالیت سیاسی تشکیلاتی استوار است.

در ایران، مدت زمانی طولانی از ابلاغ سیاست‌های کلی انتخابات از جانب مقام معظم رهبری می‌گذرد، ولی تنها بندهایی از آن که به شفاف‌سازی در تأمین مالی هزینه‌های انتخاباتی مربوط می‌شود، اجرایی شده است. از اقدامات مهمی که در راستای شفاف‌سازی هزینه‌های احزاب سیاسی صورت گرفته است، به لایحه جامع انتخابات می‌توان اشاره کرد که اواخر سال ۱۳۹۷ به مجلس شورای اسلامی ارائه شد، ولی با مخالفت شورای نگهبان روبه‌رو شد و به مجلس برگشت و سرانجام از دستور کار خارج شد. در نهایت، با فشار رسانه‌ها و مطالبه افکار عمومی، «طرح شفاف‌سازی منابع تأمین مالی تبلیغات و فعالیت‌های انتخاباتی با اصلاح برخی مواد قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی» در سال ۱۳۹۸ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. این قانون در حال حاضر اجرایی شده است. از دیگر

قوانین مهم در راستای شفاف‌سازی هزینه‌های احزاب سیاسی، قانون جدید احزاب و گروه‌های سیاسی است که در مقایسه با قانون سابق، هزینه‌های احزاب سیاسی را به شکل تفصیلی و شفاف‌تر بررسی کرده است.

در کتاب‌ها و مقالاتی که نگارش یافته، برخی جنبه‌های این تحقیق بررسی شده است. از جمله این نوشته‌ها، کتاب نظام‌های انتخاباتی، نوشته محمود گلشن‌پژوه، مقاله مونا احمدی و سید محمد هاشمی با عنوان «سازوکار نظارت مالی بر احزاب در حقوق موضوعه ایران» و مقاله مجید بزرگ‌مهری با نام «بررسی تطبیقی تبلیغات انتخابات در نظام انتخابات ریاست جمهوری ایران و فرانسه» است. با این حال، هیچ یک از این تحقیقات از جنبه اصل شفافیت به موضوع مسائل مرتبط با تأمین مالی احزاب سیاسی نپرداخته‌اند و از این نظر، موضوع مقاله حاضر کاملاً بدیع و کاربردی است.

پرسش اساسی این تحقیق آن است که تأمین مالی هزینه انتخاباتی در ایران تا چه اندازه شفاف است؟ به این منظور، در ابتدا، از مفهوم حزب و وضعیت آن در ایران بحث می‌شود. سپس به بررسی اصل شفاف‌سازی در هزینه‌های انتخاباتی در اسناد بین‌المللی و قوانین برخی کشورها خواهیم پرداخت. در ادامه، وضعیت شفافیت مالی احزاب سیاسی در قانون احزاب و شفافیت در تأمین مالی هزینه‌های انتخاباتی در انتخابات ریاست جمهوری و مجلس شورای اسلامی بررسی می‌شود.

گفتار اول. احزاب سیاسی

در آغاز بحث، مفهوم احزاب سیاسی و وضعیت کنونی احزاب در ایران را بررسی می‌کنیم.

بند اول. مفهوم احزاب سیاسی

حزب سیاسی، مرکب از گروهی از شهروندان کم و بیش سازمان‌یافته است که به عنوان واحد سیاسی عمل می‌کنند و با استفاده از حق رأی خود می‌خواهند بر حکومت تسلط یابند و سیاست‌های خود را عملی سازند.^۱ لاپالومبارا^۲ و واینر^۳ تعریفی از حزب ارائه می‌دهند که متضمن چهار شرط اساسی است:

۱. حزب مستلزم وجود سازمان و تشکیلات پایداری است که حیات سیاسی آن از حیات بنیان‌گذاری آن فراتر باشد.

۱. عالم، عبدالرحمان، بنیادهای علم سیاست، تهران: نی، ۱۳۹۴، ص ۳۲۴.

2-Lapalon bars.

3-Weiner.

۲. تشکیلات حزبی دارای سازمان مستقر در محل، همراه با زیرمجموعه‌هایی است که در سطح ملی فعالیت کنند و با یکدیگر روابط منظم و متقابل داشته باشند.
 ۳. اراده رهبران ملی و محلی سازمان بر کسب قدرت استوار باشد.
 ۴. حزب باید در پی کسب حمایت عمومی باشد و از پشتیبانی مردم برخوردار باشد.^۱
- ماده ۱ قانون فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی (مصوب ۱۳۹۵) مقرر می‌دارد: «حزب: تشکیلاتی است متشکل از اشخاص حقیقی که با برنامه مشخص در جهت کسب و مشارکت در قدرت سیاسی و نقد و اصلاح آن، در چارچوب قوانین و مقررات نظام جمهوری اسلامی ایران بر اساس مرام‌نامه و اساس‌نامه مصوب در سطح ملی یا استانی فعالیت می‌کند». با توجه به این تعریف، احزاب سیاسی به گروهی از اشخاص اطلاق می‌شود که برای دستیابی به قدرت سیاسی و اعمال آن سازمان‌دهی شده‌اند. کسب قدرت به شیوه دموکراتیک از ارکان اساسی تعریف حزب محسوب نمی‌شود. بنا بر این، احزاب ممکن است خط مشی انقلابی داشته و حتی غیر قانونی باشند. احزاب سیاسی در ردیف مؤسسات غیر تجاری (غیر انتفاعی) دسته‌بندی می‌شوند.

بند دوم. وضعیت احزاب در ایران

بر خلاف قانون اساسی مشروطه، اصل ۲۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، فعالیت احزاب و انجمن‌های سیاسی را به شرط رعایت اصول استقلال، آزادی، وحدت ملی، موازین اسلامی و اساس جمهوری اسلامی ایران پذیرفته است. در اجرای این اصل، نخستین قانون مرتبط با «فعالیت احزاب، جمعیت‌ها و انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته‌شده» در تاریخ ۱۳۶۰/۶/۷ به تصویب رسید. این قانون با تصویب «قانون نحوه فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی» در تاریخ ۱۳۹۵/۸/۸ نسخ شد. مطابق این قانون، کمیسیون ماده ۱۰ احزاب و وزارت کشور، متولی و مجری صدور پروانه فعالیت احزاب و نظارت بر عملکرد آن‌هاست. بنا بر این، احزاب از نظر شفافیت مالی تحت نظارت کمیسیون ماده ۱۰ قرار دارند.

ماده ۲ قانون احزاب به صراحت، نظام مجوزدهی فعالیت احزاب را مقرر کرده است. مطابق این ماده، برای تشکیل حزب سیاسی، هیئت مؤسس باید صدور مجوز را از کمیسیون احزاب تقاضا کند. با وجود برقراری نظام مجوزدهی در زمینه فعالیت احزاب، صلاحیت کمیسیون ماده ۱۰ قانون احزاب، صلاحیتی تکلیفی است به این معنی که کمیسیون در صدور پروانه، مجاز به مصلحت‌سنجی نیست (ماده ۷ و تبصره‌هایش). هم‌چنین رد درخواست متقاضیان حزب از سوی کمیسیون به موجب تبصره ۲ ماده ۷ قابل اعتراض است. استدلال

۱. نقیب‌زاده، احمد، حزب سیاسی و عملکرد آن در جوامع، تهران: دادگستر، ۱۳۷۸، ص ۱۴.

شده است که «آزادی مصرّحه در اصل ۲۶ قانون اساسی با تشکیل کمیسیون ماده ۱۰ قانون فعالیت احزاب که اکثریت اعضای آن را نمایندگان حکومتی تشکیل می‌دهند، محدود شده و به نوعی حیات و ممات احزاب و گروه‌های سیاسی از صدور مجوز تأسیس تا انحلال در دست حکومت گذاشته است»^۱.

با وجود مغایرت نظام مجزدهی کنونی برای فعالیت احزاب با اصل ۲۶ قانون اساسی، قانون جدید احزاب سیاسی تلاش کرده است این نظام سخت‌گیرانه را در مواردی تعدیل کند. از جمله این‌که حضور نمایندگانی از احزاب سیاسی در ترکیب کمیسیون ماده ۱۰ قانون احزاب بدون حق رأی پیش‌بینی شده است. تصمیم‌های کمیسیون ماده ۱۰ احزاب برای تعلیق پروانه فعالیت نیز در دیوان عدالت اداری قابلیت اعتراض دارد و حکم به انحلال احزاب سیاسی تنها در صلاحیت محاکم دادگستری است. نوآوری‌های یادشده در مقایسه با قانون سابق، استقلال بیشتری به احزاب سیاسی اعطا کرده و از اقتدار کمیسیون ماده ۱۰ احزاب کاسته است.

گفتار دوم. شفاف‌سازی فعالیت‌های سیاسی

تحت تأثیر قرار دادن نتیجه انتخابات از راه تهدید، تطمیع، وعده‌دهی شغل، پرداخت قروض و نظیر آن‌ها در همه کشورها ممنوع است.^۲ بنا بر این، فعالیت‌های سیاسی باید شفاف باشد. شفاف‌سازی،^۳ یکی از پایه‌های اساسی دموکراسی و جمهوریت است. از سوی دیگر، حق دانستن،^۴ یکی از حقوق اساسی انسان است که در اصل ۱۹ اعلامیه حقوق بشر بر آن تأکید شده است و همه کشورها از جمله ایران آن را پذیرفته‌اند. شفاف‌سازی با حق بر آگاهی از شیوه تأمین فعالیت‌های سیاسی هم ارتباط دارد.

حق آگاهی از جمله حقوق شهروندی است. حق جست‌وجو یا دسترسی به اطلاعات را هم می‌توان یکی از ضروری‌ترین عناصر آزادی بیان دانست. مردم‌سالاری نیز بدون تضمین حق آگاهی نمی‌تواند نویدبخش آینده‌ای روشن باشد. حق آگاهی دارای دو مفهوم مضیق و موسّع است. این حق در مفهوم مضیق آن، آزادی در جست‌وجوی اطلاعات را دربرمی‌گیرد، اما مفهوم موسّع آن شامل حق دسترسی به اطلاعات یا حق دریافت اطلاعات است.^۵

۱. هاشمی، سید محمد، حقوق بشر و آزادی‌های سیاسی، تهران: میزان، ۱۳۹۷، ج ۴، ص ۲۴۳.

۲. قاضی، ابوالفضل، بایسته‌های حقوق اساسی، تهران: میزان، ۱۳۹۴، ص ۳۲۲.

3-Transparency.

4-Right to know.

۵. حبیبی، محمدحسین، «بررسی حق آگاهی مردم به عنوان یک حق اساسی»، فصل‌نامه حقوق اساسی، ۱۳۸۲، شماره ۱، ص ۶۶.

شفاف‌سازی، نظارت عمومی و پاسخ‌گویی، ضامن درست و سالم بودن فعالیت‌های سیاسی است. فعالیت احزاب سیاسی به عنوان بازیگر اصلی رقابت‌های سیاسی باید شفاف باشد. قدرت و پول نیازمند کنترل است. «تأمین و تضمین عادلانه امکانات مالی تبلیغاتی توسط دولت و جلوگیری از رقابت‌های انتخاباتی ناسالم توسط برخی از داوطلبان و گروه‌ها از طریق تبلیغات پرهزینه»^۱، متضمن درستی و سلامت انتخابات است. بنا بر این، هم باید منابع مالی احزاب سیاسی کنترل شود و هم بر شیوه هزینه‌کرد آن نظارت صورت گیرد.

اهمیت ارتقای شفاف‌سازی تأمین مالی هزینه‌های انتخاباتی در این موارد جلوه‌گر می‌شود:

- الف) جلوگیری از «رقابت احزاب» در به دست آوردن منابع مالی بیشتر؛
- ب) ایجاد توازن در هزینه‌های انتخاباتی و احزاب سیاسی؛
- ج) ارتقا و تسهیل مشارکت سیاسی زنان و دیگر گروه‌های به حاشیه رانده‌شده؛
- د) تشویق احزاب به پیروی از مقررات مربوط به هزینه‌های انتخاباتی.^۲

شفاف‌سازی فعالیت‌های سیاسی را به عنوان یک حق انتخاباتی می‌توان این گونه خلاصه کرد: نخست، حق بر آگاهی از مستندات شفاف درباره انتخابات (چه کسی می‌تواند رأی بدهد؟ چه کسی رأی داده؛ شمارش علنی آرا؛ شفاف‌سازی مستندات انتخابات)؛ دوم، حق بر شفاف‌سازی هزینه‌های فعالیت‌های سیاسی یعنی نظارت و افشای عمومی منابع مالی فعالیت‌های سیاسی. به طور کلی، شفاف‌سازی تأمین مالی فعالیت‌های سیاسی به معنی تأمین منابع مالی از طرق قانونی و مشروع و نیز افشا و نظارت شیوه هزینه‌کرد این منابع مالی است.^۳

گفتار سوم. تحولات و منابع بین‌المللی در ارتباط با شفاف‌سازی هزینه‌های انتخاباتی

اصل شفاف‌سازی در فرآیندهای سیاسی در نتیجه پی‌آمدهای اقتصادی، اجتماعی و

۱. هاشمی، سید محمد، حقوق اساسی و ساختارهای سیاسی، تهران: میزان، ۱۳۹۲، ج ۲، صص ۲۲۳-۲۲۴.

2-International IDEA, Political Finance Transparency, International IDEA/ Open Government Partnership Policy Brief, 2019, No. 1

۳. برای بحث در خصوص نظام مناسب تأمین مالی فعالیت‌های سیاسی نک: زمانی‌زاده، مصطفی و اسدالله یآوری، «نظام مطلوب تأمین کارزارهای انتخاباتی در ایران در پرتو معیارهای بین‌المللی»، مطالعات حقوق تطبیقی، دوره ۱۰، ۱۳۹۸، شماره ۲.

سیاسی و گزارش‌ها و توصیه‌نامه‌ها و مقررات‌گذاری سازمان‌های بین‌المللی مانند سازمان ملل متحد، شورای اروپا،^۱ سازمان توسعه و همکاری اقتصادی،^۲ بانک جهانی^۳ و سازمان جهانی شفافیت^۴ به وجود آمده و به شکل فزاینده پذیرفته شده است. در این زمینه، «توصیه‌نامه شماره ۱۵۱۶ (۲۰۰۱) مجمع پارلمانی شورای اروپا»،^۵ رهنمودهایی را در مورد تأمین بودجه احزاب سیاسی، تعادل منطقی بین بودجه عمومی و خصوصی، معیارهای عادلانه توزیع کمک‌های دولتی به احزاب سیاسی، قوانین خاص در مورد کمک‌های خصوصی، سقف هزینه‌کرد احزاب در مبارزات انتخاباتی، اطمینان از شفاف‌سازی حساب‌ها، ایجاد مرجع نظارت مستقل و ضمانت اجراهای بازدارنده برای ناقضان قوانین مشخص مقرر کرده است. «توصیه‌نامه شماره ۴ کمیته وزیران شورای اروپا (۲۰۰۳) در مورد قواعد مشترک علیه فساد در تأمین مالی احزاب سیاسی و مبارزات انتخاباتی»،^۶ اصول اساسی را درباره موضوعات کلیدی مانند شفاف‌سازی، کمک‌های مالی، محدودیت‌های مربوط به هزینه‌های انتخاباتی، الزام به افشای حساب‌های احزاب و نظارت مقرر داشته است.^۷ بند ۳ ماده ۷ «کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مقابله با فساد»^۸ که جامع‌ترین سند حقوقی بین‌المللی علیه فساد است که از سال ۲۰۰۵ لازم‌الاجرا شد، مقرر می‌دارد: «هر کشور عضو مطابق با اهداف این کنوانسیون و بر اساس اصول اساسی قانون داخلی خود، اقدامات اداری و قانونی مقتضی را در نظر می‌گیرد تا شفاف‌سازی تأمین مالی نامزدها را برای مشاغل منتخب دولتی و همچنین دیگر انتخابات مشابه ارتقا دهد».

چندین سازمان و جامعه بین‌المللی و ملی در زمینه‌های حکمرانی خوب، دموکراتیک‌سازی، حاکمیت قانون، آزادی مطبوعات، آزادی بیان، مبارزه با فساد و توسعه پایدار فعالیت می‌کنند که به طور مستقیم یا غیر مستقیم با امور مربوط به شفاف‌سازی در سیاست مرتبط هستند. همکاری نزدیک بین نهادهای عمومی، سازمان‌های بین‌المللی و سازمان‌های جامعه

1-Council of Europe.

2-Organization for Economic Cooperation (OECD).

3-World Bank.

4-Transparency International.

5-Recommendation 1516, of the Council of Europe Parliamentary Assembly, 2001.

6-Council of Europe Committee of Ministers' Recommendation ,4 on Common Rules against Corruption in the Funding of Political Parties and Electoral Campaigns, 2003

۷. اکبری، محمدتقی، سید محمد هاشمی و ولی رستمی، «آسیب‌شناسی نظام مالی انتخابات جمهوری اسلامی ایران»، فصل‌نامه دانش حقوق عمومی، ۱۴۰۱، شماره ۳۵، ص ۹۹.

8-The United Nations Convention against Corruption.

مدنی هم برای تصویب مقررات قانونی و هم برای اجرای آن‌ها لازم است. چون بحث شفاف‌سازی، موضوعی جهانی است و بازیگران متفاوت و عوامل متعددی مانند شرکت در مناقصه‌ها و مزایده‌های دولتی، جرایم سازمان‌یافته و فساد را شامل می‌شود، توجه دانشگاهیان و رسانه‌ها را به خود جلب کرده است.^۱ وقتی سیاست به اندازه کافی شفاف نباشد، به مانعی برای عملکرد اثرگذار نهادهای عمومی و احزاب سیاسی تبدیل می‌شود. شفاف‌سازی و دسترسی عموم به اطلاعات، افشای اطلاعات مربوط به تأمین منابع مالی انتخابات و پاسخ‌گو بودن دولت‌ها در برابر اقدامات خود، از عوامل اساسی اثرگذار بر تشکیل دولتی دموکراتیک و کارآمد است.^۲ علاوه بر مقررات قانونی در سطح مالی و گزارش‌های نظارتی، توصیه‌نامه‌های سازمان‌های بین‌المللی به کشورهای عضو، رهنمودها، تصمیم‌های قضایی، مطالعات و گزارش‌های سازمان‌های مردم‌نهاد فعال در این زمینه نیز به عنوان منابع اصلی در این زمینه کارآیی دارند.

گفتار چهارم. تأمین مالی احزاب سیاسی

احزاب سیاسی به دلیل اهمیت حیاتی خود برای دموکراسی پایدار، در بسیاری از کشورها از حمایت قانون اساسی برخوردارند. نظارت و تنظیم فعالیت‌های مربوط به تأمین مالی احزاب سیاسی، خود را به عنوان یک الزام در نظام حزبی نشان می‌دهد. مبحث تنظیم و نظارت بر احزاب سیاسی، حوزه‌ای نسبتاً جدید است، اما از نظر قانون و اجرا، تفاوت‌هایی چشم‌گیر بین کشورها وجود دارد. بررسی تأمین مالی احزاب سیاسی در سه عنوان کلی مطرح می‌شود: تأمین مالی به طور منظم، مبارزات انتخاباتی و حساب‌رسی مفید.^۳ تأمین مالی از طریق بخش خصوصی، کمک‌های خصوصی و کمک‌های دولتی، شکل رایج تأمین مالی احزاب سیاسی است. کمک‌های مستقیم و غیر مستقیم دولتی و به عبارت دیگر، تأمین مالی از طریق منابع عمومی برای ادامه حیات احزاب سیاسی، ضروری تلقی

1-Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), **Money in Politics: Sound Political Competition and Trust in Government Background Paper**, Paris: OECD, 2013

2-Transparency International, "Global Barometer 2013", in: www.images.transparencycdn.org/images/2013_GlobalCorruptionBarometer_EN_200525_112757.pdf. (Accessed on December 15, 2015)

3-Venice Commission, "Guidelines on Political Party Regulation by OSCE/ODIHR and Venice Commission", 25/10/2010, in: [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)024-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)024-e). (Accessed on December 15, 2019)

می‌شود.^۱ با این حال، این کمک‌ها باید محدود و سامان‌دهی شود تا از وابستگی صرف احزاب سیاسی به بودجه عمومی اجتناب گردد، تنوع سیاسی افزایش یابد و امکان اعمال حقوق و آزادی‌های دموکراتیک فراهم آید. از سوی دیگر، تأمین مالی از طریق بخش خصوصی را می‌توان به طور کلی در قالب حق عضویت اعضا، درآمدهای حاصل از فروش کتاب، مجلات و روزنامه حزب، دارایی شخصی نامزدها و کمک‌های مالی اشخاص حقیقی و حقوقی دسته‌بندی کرد.^۲ به طور کلی، بررسی و ارزیابی منظم درآمدها و هزینه‌های احزاب سیاسی توسط یک نهاد قانونی و افشای به‌موقع این جزئیات برای عموم، از مؤلفه‌های اصلی در فرآیند حساب‌رسی است. روشی که در فرآیند حساب‌رسی و مجازات موارد تخلف به کار می‌رود، باید به موجب قانون معین شود.

بدیهی است که احزاب سیاسی برای ایفای نقش اثرگذار در زندگی سیاسی به پول نیاز دارند.^۳ هزینه‌های فعالیت‌های سیاسی روز به روز افزایش می‌یابد و تأمین مالی احزاب سیاسی به جای اتکا به حق عضویت اعضا به عنوان منبع اصلی تأمین درآمد در گذشته، اکنون بر کمک‌های اشخاص حقیقی و حقوقی خصوصی و کمک‌های منظم دولت متکی است. احزاب سیاسی باید منابع مالی منظم و قانونی برای ایجاد رقابتی منصفانه و برابر داشته باشند. در عوض، در بسیاری از کشورها، پول‌های غیر قانونی را از طریق روش‌هایی مانند مواد مخدر و قاچاق انسان؛ نفوذ شرکت‌ها در سیاست؛ تبعیض ناروای سیاسی و استفاده از منابع عمومی برای اهداف سیاسی تأمین می‌کنند که مهم‌ترین رویه‌ها در این زمینه است.^۴ از سوی دیگر، مطالعات مختلف نشان می‌دهد که احزاب سیاسی از جمله نهادهای کم‌اعتماد هستند که بیش‌ترین مشارکت در فساد را دارند.^۵ با توجه به این واقعیت‌ها، قوانین حاکم بر تأمین مالی احزاب سیاسی باید بر اصول و قواعد شفاف‌سازی و پاسخ‌گویی مبتنی باشند.

آلمان، نخستین کشور اروپایی است که در سال ۱۹۵۹، قوانینی را در زمینه بودجه عمومی تصویب کرد که به عنوان کمک دولتی می‌توان به احزاب سیاسی پرداخت کرد. کمک‌های دولتی به احزاب سیاسی را نیز در سال ۱۹۶۷ قانونی کرد.^۶ در آلمان، یک‌سوم درآمدهای

1-Falguera, E., S. Jones and M. Öhman (ed.), **Funding of Political Parties and Election Campaigns: A Handbook on Political Finance**, Stockholm: International IDEA, 2014, p. 45

2-Venice Commission, op.cit.

3-Falguera, Jones and Öhman, op.cit, p. 56.

4-Ibid, p. 34

5-Transparency International, "CRINIS: Money in Politics, Everyone's Concern", in: www.archive.transparency.org/regional_pages/americas/crinis. (Accessed on December 15, 2015)

6-Inggrid van Biezen, **Political Parties in New Democracies**, London: Palgrave Macmillan, 2003, p. 33.

احزاب سیاسی از طریق حق عضویت اعضا تأمین می‌شود.^۱ کمک‌های دولتی به احزاب سیاسی بر حسب میزان حق رأی آن‌ها در آخرین انتخابات و منابع خصوصی تأمین مالی آن‌ها متغیر است.^۲ میزان کمک دولتی که به احزاب سیاسی صورت می‌گیرد، از مجموع منابع مالی که از طریق بخش خصوصی تأمین می‌شود، فراتر نمی‌رود.

بنا بر این، می‌توان گفت که آلمان سیاستی نسبتاً لیبرال درباره ممنوعیت‌ها و محدودیت‌های مربوط به کمک‌های مالی شخصی در مقایسه با دیگر کشورهای اروپایی دارد. نهادها و آژانس‌های دولتی نمی‌توانند به احزاب سیاسی و نامزدهایشان کمک کنند. کسانی که بیش‌تر از ۵۰۰ یورو به احزاب سیاسی کمک کنند، باید نامشان ثبت شود و هویت اشخاصی که بیش از ۱۰/۰۰۰ یورو کمک کنند، باید مشخص گردد. محدودیت قانونی برای هزینه احزاب و نامزدها در انتخابات آلمان وجود ندارد.^۳

در فرانسه، تأمین مالی احزاب سیاسی نخستین بار به موجب «قانون شفافیت مالی حیات سیاسی»^۴ (مصوب ۱۹۸۸) تنظیم شد.^۵ تأمین مالی احزاب سیاسی به دو طریق انجام می‌گیرد: کمک دولتی و تأمین مالی از طریق بخش خصوصی که مورد نخست، منبع اصلی در تأمین مالی احزاب سیاسی محسوب می‌شود. کمک‌های دولتی بیش از ۸۰ میلیون یورو در سال است که به طور منظم و در مبارزات انتخاباتی به احزاب سیاسی پرداخت می‌گردد. کمک‌های دولتی بر مبنای میزان رأی در انتخابات و حمایت اعضای پارلمان از احزاب سیاسی در دوره پنج‌ساله پرداخت می‌شود.^۶

محدودیت هزینه‌های انتخاباتی در بریتانیا نخستین بار با تصویب «قانون رویه‌های فاسد و غیر قانونی» (مصوب ۱۸۸۳)^۷ در انتخابات محلی پذیرفته شد. تقسیم‌بندی هزینه‌های

1-Falguera and Others, Funding of Political Parties and Election Campaigns, A Handbook on Political Finance, Stockholm: International IDEA, 2014, p. 78

2-Deutscher Bundestag, "Party Funding", in:www.bundestag.de/htdocs_e/bundestag/function/party_funding. (Accessed on December 15, 2015)

3-IDEA, "Political Finance Data for Germany", in:www.idea.int/political-finance/country.cfm?id=61. (Accessed on December 15, 2015)

4-Loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique.

5-CNCCFP, "France's National Commission for Campaign Accounts and Political Financing", in:www.cncfcf.fr/presse/kit/cncfcf_en.pdf. (Accessed on December 15, 2015)

6-Jouan, Barbara, "Financing of political parties and electoral campaigns in France, The Role of the French National Commission on campaign accounts and Political Party Financing (CNCCFP)", in:www.transparency.hu/uploads/docs/francia.doc. (Accessed on December 15, 2015)

7-Corrupt and Illegal Practices Act of 1883.

انتخاباتی و هزینه‌های احزاب سیاسی در سطح ملی با تصویب «قانون احزاب سیاسی، انتخابات و فراندوم ۲۰۰۰»^۱ عملی گردید. احزاب سیاسی، هزینه‌های خود را از سه طریق تأمین می‌کنند: حق عضویت، کمک‌های مالی شخصی و کمک‌های دولتی. در روند تصویب «قانون انتخابات و فراندوم»^۲، کمیسیون انتخابات به عنوان نهادی مستقل تشکیل شد که وظیفه این کمیسیون، مقررات‌گذاری و نظارت بر تأمین مالی احزاب سیاسی و انتخابات است.

گفتار پنجم. شفاف‌سازی در روش تأمین مالی احزاب سیاسی در ایران

شفاف‌سازی در تأمین مالی احزاب سیاسی در ایران در قانون جدید تشکیل احزاب و انجمن‌های سیاسی به صراحت مطرح شده است. در این قسمت، نخست به تحلیل وضعیت شفافیت هزینه‌های احزاب در این قانون و قوانین مرتبط با آن خواهیم پرداخت. سپس ابزارهای شفاف‌سازی هزینه احزاب سیاسی را بررسی خواهیم کرد.

بند اول - تحلیل وضعیت شفاف‌سازی در تأمین مالی

مجلس شورای اسلامی، قانون فعالیت احزاب، گروه‌ها، جمعیت‌ها، انجمن‌های اسلامی و اقلیت‌های دینی و مذهبی را در سال ۱۳۶۰ تصویب کرد و آیین‌نامه اجرایی آن در سال ۱۳۶۱ به تصویب دولت رسید. این قانون در سال ۱۳۹۵ با تصویب «قانون نحوه فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی» نسخ شد. بنا بر این، در حال حاضر، قانون یادشده، قانون عام درباره شیوه تأمین مالی احزاب سیاسی در ایران است.

در ماده ۱۶ قانون احزاب، تأمین مالی فعالیت احزاب سیاسی به چهار شیوه مقرر شده است:

۱. حق عضویت اعضا؛
۲. کمک‌ها و هدایای نقدی و غیر نقدی اشخاص حقیقی و حقوقی ایرانی؛
۳. وجوه حاصل از فعالیت‌های قانونی انجام‌شده در چارچوب موضوع فعالیت، اهداف و اساس‌نامه؛
۴. کمک‌ها و یارانه‌های دولتی.

ممنوعیت‌ها و محدودیت‌های تأمین مالی احزاب سیاسی به موجب قانون احزاب عبارتند

1-Political Parties, Elections and Referendums Act 2000, (PPERA)

2-The Elections and Referendums Act.

از:

الف) دریافت هر گونه کمک مالی و تدارکاتی از اشخاص حقیقی و حقوقی خارجی و دولت‌های بیگانه (بند ب ماده ۱۸): در ماده ۱۹ قانون احزاب، برای تخطی از این ماده، ضمانت اجرا پیش‌بینی شده است.

ب) درآمد و هزینه احزاب سیاسی با اهداف حزب مطابق داشته باشند. در قانون احزاب، این مورد به صراحت به عنوان یکی از موارد محدودیت تأمین مالی احزاب سیاسی قید نشده است، اما این مورد را از بند «ت» ماده ۱۸ قانون احزاب می‌توان استنباط کرد.

ج) احزاب سیاسی نباید وارد فعالیت‌های تجاری شوند؛ زیرا همان طور که استدلال شد، حزب، تشکلی غیر انتفاعی است. بنا بر این، فعالیت تجاری از سوی احزاب ممنوع است. بند «ث» ماده ۱۸ قانون احزاب، این ممنوعیت را پیش‌بینی کرده است.

د) ممنوعیت هر گونه استفاده احزاب از منابع و امکانات دولتی «دستگاه‌های اجرایی»^۱ (تبصره ۲ ماده ۱۶) این ممنوعیت به این دلیل است که احزاب مرتبط با جریان‌های سیاسی یا فکری حاکم نتوانند به طور مستقیم یا غیر مستقیم از بنیه مالی و امکانات دولتی برای تقویت خود استفاده کنند.

گفتنی است که در قانون احزاب، برای کمک مالی اشخاص حقیقی و حقوقی خصوصی به احزاب سیاسی و هزینه‌های احزاب سیاسی، سقفی تعیین نشده است.

در قانون شفافیت و نظارت بر تأمین مالی فعالیت‌های انتخاباتی مجلس شورای اسلامی (مصوب ۱۳۹۸)، الزاماتی در خصوص شفافیت در تأمین مالی هزینه انتخاباتی مجلس شورای اسلامی مقرر شده است که این الزامات شامل احزاب سیاسی می‌شود. مطابق ماده ۳ این قانون، احزاب و گروه‌های سیاسی، مجاز به مشارکت در هزینه‌های انتخاباتی هستند. در ماده ۵ این قانون، حداکثر سقف هزینه انتخاباتی نامزدهای انتخاباتی مجلس شورای اسلامی تعیین شده است که سقف تعیین‌شده در این قانون، احزاب سیاسی را شامل نمی‌شود.^۲ تعیین نکردن سقف برای هزینه‌های تبلیغات و نبود شفافیت مالی در این خصوص به برگزاری انتخابات سالم خدشه وارد می‌کند و زمینه سوء استفاده برخی نامزدها را فراهم می‌آورد. با تعیین میزان دقیق هزینه هر نامزد، قضاوت افکار عمومی جامعه، مانع از آن خواهد بود که نامزدی که بیش‌تر هزینه کرده است، صرفاً به همین دلیل، به نتیجه پیروزی در انتخابات نزدیک‌تر شود و از اسراف و تبذیر جلوگیری خواهد شد.^۳

۱. نک: ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری.

۲. اکبری، هاشمی و رستمی، پیشین، صص ۱۰۵ و ۱۰۶.

۳. احمدوند، شجاع و فردوس صابر ماهانی، «درآمد مقایسه‌ای بر منابع مالی تبلیغات انتخاباتی (مطالعه نظام‌های انتخاباتی

ایران، فرانسه، روسیه و امریکا)»، فصل‌نامه پژوهش حقوق عمومی، سال هفدهم، ۱۳۹۴، شماره ۴۹، صص ۱۱.

با این حال، از دیدگاه برخی صاحب‌نظران، تعیین سقف برای هزینه‌های انتخاباتی احزاب سیاسی با حق بر آزادی بیان مغایرت دارد؛ زیرا مشارکت در تأمین هزینه‌های انتخاباتی نوعی آزادی بیان محسوب می‌شود.^۱ در ماده ۹ این قانون، ثبت منابع تأمین مالی هزینه‌های انتخاباتی به تفصیل در سامانه ملی انتخابات و در ماده ۱۰ نیز الزام به گزارش‌دهی مقرر شده است. با وجود تصریح نشدن، به نظر می‌رسد که این الزام شامل احزاب سیاسی نیز می‌شود.

مشارکت دولت یکی از مباحث مهم مرتبط با تأمین مالی هزینه‌های احزاب سیاسی است. شکی نیست که در صورت تخصیص بودجه برای احزاب باید تدبیرهایی منظور شود تا کسانی با فرصت‌جویی سیاسی و اقتصادی به تشکیل حزب یا گروه ساختگی، بدون پشتوانه و مقبولیت مردمی اقدام نکنند تا بتوان به سوی توزیع منصفانه بودجه مورد بحث برای دستیابی به اهداف پیش‌بینی‌شده گام برداشت.^۲

در قانون «فعالیت احزاب، جمعیت‌ها و انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته‌شده» (مصوب ۱۳۶۰)، به کمک دولت به احزاب اشاره‌ای نشده بود. در ماده ۱۸ این قانون آمده بود: «بودجه گروه‌ها باید از طرق مشروع و قانونی تأمین و به شکل مشروع و قانونی صرف گردد.» در پیش‌نویس برنامه ششم توسعه، کمک دولت به احزاب سیاسی وجود داشت که برای تأمین نظر شورای نگهبان حذف شد.^۳ در حال حاضر، بر اساس بند الحاقی ۱۲ اصلاحی ماده ۱۲۰ برنامه ششم توسعه (ماده الحاقی ۴)، دولت موظف است برنامه‌ریزی‌های لازم برای توسعه سیاسی را به گونه‌ای طراحی کند که تا پایان اجرای قانون برنامه ششم، از احزاب و تشکل‌های سیاسی مطابق ضوابط قانونی که به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد، حمایت صورت گیرد.

در قانون احزاب و تشکل‌های سیاسی (مصوب ۱۳۹۵) بر پرداخت یارانه به احزاب تصریح شده است. در تبصره ۱ ماده ۱۶ قانون احزاب مقرر شده است که دولت باید هر ساله، ردیفی را در بودجه سالانه خود به یارانه احزاب اختصاص دهد. برای دریافت کمک مالی احزاب سیاسی از دولت، احزاب باید یارانه‌های دولتی را در راستای اهداف و برنامه‌ریزی‌های حزب هزینه کنند و گزارش آن را در پایان هر سال به کمیسیون احزاب بفرستند. ضمانت

۱. برای تفصیل بحث در این خصوص نک: اکبری، هاشمی و رستمی، «هزینه‌های انتخاباتی و آزادی سخن»، مجله تعالی حقوق، دوره ۶، ۱۳۹۹، شماره ۲.

۲. مرکزی‌المیری، احمد و رحمان قهرمان‌پور بناب، «بررسی راه‌های اعطای کمک‌های مالی دولت به احزاب»، مجلس و پژوهش، سال دهم، ۱۳۸۲، شماره ۳۸، ص ۲.

۳. پیش از این در مصوبه مجلس، عبارت «و یارانه آن‌ها مطابق بودجه سنواتی بر اساس آیین‌نامه‌ای تخصیص می‌یابد که به پیشنهاد وزارت کشور به تصویب هیئت وزیران می‌رسد».

اجرای تخلف از مقررات این ماده، ممنوعیت احزاب از دریافت مجدد یارانه‌های دولتی است. (تبصره ماده ۱۸)

پرسشی که همواره در خصوص اعطای یارانه‌های دولتی به احزاب سیاسی مطرح بوده، روش اختصاص‌دهی این یارانه‌هاست. بند ۱۱ از ماده ۷ اساس‌نامه «خانه احزاب» (مصوب ۱۳۷۹/۱۲/۲۲)، یکی از وظایف خانه احزاب را توزیع یارانه‌های دولتی احزاب و نظارت بر مصرف آن مقرر داشته، اما معیاری برای شیوه توزیع آن بیان نکرده است. «در آیین‌نامه «نحوه پرداخت یارانه به احزاب و گروه‌های مشمول قانون فعالیت احزاب...» (مصوب ۱۳۸۰/۸/۳ هیئت وزیران)، ترتیباتی برای کمک به احزاب و گروه‌های سیاسی قانونی بر اساس امتیازبندی و محاسباتی که وزارت کشور با تصویب کمیسیون ماده ۱۰ قانون احزاب انجام می‌دهد، اندیشیده شده است»^۱.

بر اساس ماده ۱۷ قانون احزاب، پرداخت یارانه باید در چارچوب دستورالعمل مصوب و هزینه‌کرد آن با نظارت کمیسیون ماده ۱۰ احزاب انجام شود. این دستورالعمل تهیه شده و در ۱۰ ماده و ۱۳ تبصره در کمیسیون تصویب گردیده است. نظارت بر شاخص‌های توزیع و هزینه‌کرد یارانه احزاب بر عهده این کمیسیون است.

با وجود تأکید قانون جدید احزاب سیاسی بر شفاف‌سازی در تأمین مالی احزاب سیاسی و پیش‌بینی راه‌کارهایی برای تضمین آن، قانون احزاب و انجمن‌های سیاسی در خصوص برخی جنبه‌های مهم شفاف‌سازی هزینه انتخاباتی ساکت است. در این قانون، شیوه تأمین مالی احزاب مشخص شده، اما افشای نام کمک‌کنندگان و میزان کمک الزامی مقرر نشده است. برای این مسئله، سه دلیل ذکر شده است: «نخست این‌که چون در کشور ما، منبع اصلی و مشخص برای تأمین هزینه‌های احزاب وجود ندارد، بنابراین، احزاب هم خود را مکلف نمی‌دانند که نحوه تأمین درآمدهای خود را بیان کنند. دلیل دوم این است که ساختار حاکم بر احزاب موجود در کشورهای توسعه‌نیافته، چگونگی شکل‌گیری آن‌ها و نیز شرایطی که در جامعه بر آن‌ها حاکم است، این اجازه را به احزاب نمی‌دهد که بخواهند سیستم اقتصادی خود را بازگو کنند. دلیل سوم این است که وقتی حزب به صورت خودگردان اداره می‌شود، خود را به هیچ عنوان مسئول پاسخ‌گویی نمی‌داند»^۲.

۱. احمدی، مونا و سید محمد هاشمی، «سازوکار نظارت مالی بر احزاب سیاسی در حقوق موضوعه ایران»، مجله تحقیقات

حقوقی ایران و بین‌الملل، سال نهم، ۱۳۹۵، شماره ۳۴، ص ۱۸.

۲. توحیدی، مرجان، «بودجه‌های خاکستری احزاب: دخل و خرج احزاب شفاف نیست»، روزنامه سرمایه، شنبه ۲۷ مرداد ۱۳۸۶،

بند دوم - شفاف‌سازی مالی در مرحله اجرا

احزاب سیاسی در ایران، درآمدها و هزینه‌های خود را مطابق با مقررات قانون احزاب و دیگر قوانین مرتبط با آن به دست می‌آورند. درآمدها و هزینه‌های احزاب به تریبی که در قانون احزاب و جمعیت‌های سیاسی مقرر شده است، حساب‌رسی می‌شود. نهادهای نظارتی و ضمانت‌های اجرایی نیز برای تخلف احزاب از قوانین و مقررات مالی مقرر شده است.

الف) حساب‌رسی مالی احزاب

مقررات مربوط به تهیه حساب‌رسی سالانه احزاب باید به موجب قانون مرتبط با احزاب سیاسی تهیه شود. قانون فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی در مقایسه با قانون پیشین احزاب، مقرراتی تفصیلی برای مسائل مالی احزاب پیش‌بینی کرده است. نخست این‌که مطابق با ماده ۱۴، احزاب باید همه درآمدها و منابع و مصارف و هزینه‌های خود را در دفترهای قانونی ثبت کنند.

مطابق با تبصره این ماده، احزاب سیاسی باید درآمدها و هزینه‌های سالانه خود را پس از تصویب شورای مرکزی حزب در پایان سال شمسی به کمیسیون احزاب ارائه دهند. بنا بر این، کمیسیون احزاب، نهاد ناظر بر مطابقت درآمدها و هزینه‌های احزاب سیاسی با قوانین و مقررات جاری کشور است. (تبصره ماده ۱۴ قانون احزاب) همچنین کمیسیون احزاب حداکثر سه ماه مهلت دارد که نظر خود را در خصوص مطابقت داشتن یا نداشتن هزینه‌های احزاب با قوانین و مقررات جاری کشور اعلام کند. (ماده ۱۴ قانون احزاب)

مطابق ماده ۱۵ همین قانون، این موارد مشمول ضمانت اجرای مقرر در ماده ۱۹ قانون احزاب می‌شود:

الف) ثبت نشدن درآمدها و منابع تأمین آن و مصارف و هزینه‌ها؛

ب) ارائه نشدن دفترهای مالی به کمیسیون احزاب؛

ج) مطابقت نداشتن درآمدها و هزینه‌ها با قوانین و مقررات کشور.

به طور معمول، در اساس‌نامه احزاب، روش حساب‌رسی مالی حزب به تفصیل مشخص می‌شود. نکته پایانی این است که مطابق با بند «ت» تبصره ۳ ماده ۴ قانون احزاب، داشتن آیین‌نامه مالی یکی از موارد الزامی در اساس‌نامه حزب است. در آیین‌نامه مالی، بسیاری از مسائل مالی مرتبط با حزب و روش حساب‌رسی از حزب مشخص می‌شود.

ب) نظارت بر شفاف‌سازی مالی احزاب

نظارت حقوقی بر بودجه احزاب سیاسی در دو سطح صورت می‌گیرد؛ سطح اول از طریق نظارت دیوان محاسبات کشور بر وزارت کشور در مورد چگونگی مصرف بودجه اختصاص یافته به وزارت کشور به طور کلی و سطح دیگر، نظارت وزارت کشور بر مصرف کمک مالی به

طور خاص^۱ در یک تقسیم‌بندی کلی، نظارت بر بودجه احزاب سیاسی را به دو دسته نظارت بیرونی و نظارت درونی از طریق سازوکارهای درون حزب می‌توان تقسیم کرد. نظارت بیرونی بر احزاب و گروه‌های سیاسی از طریق کمیسیون ماده ۱۰ احزاب و وزارت کشور انجام می‌گیرد. (بند ۷ ماده ۱۱ قانون احزاب) چون احزاب سیاسی در ایران علاوه بر منابع خصوصی تأمین مالی خود می‌توانند در صورت دارا بودن شرایط، از یارانه‌های دولتی نیز استفاده کنند، بسیاری از احزاب سیاسی به دلیل استفاده از یارانه‌های دولتی با حسابرسی دقیق کمیسیون ماده ۱۰ احزاب و وزارت کشور روبه‌رو می‌شوند. به تبع، دیوان محاسبات نیز به طور غیر مستقیم بر شیوه مصرف یارانه‌های دولتی اختصاص یافته به وزارت کشور نظارت می‌کند.

رایج‌ترین شکل نظارت بیرونی بر احزاب، نظارت از طریق کمیسیون ماده ۱۰ احزاب است. مطابق بند ۷ ماده ۱۱ قانون احزاب و گروه‌های سیاسی، یکی از وظایف کمیسیون ماده ۱۰ احزاب، گزارش حسابرسی و عملکرد سالانه احزاب است. تفصیل شیوه نظارت کمیسیون ماده ۱۰ احزاب بر بودجه احزاب سیاسی در تبصره ماده ۱۴ قانون احزاب مشخص شده است. مطابق این تبصره: «کلیه احزاب سیاسی موظفند درآمدهای مالی و صورت‌هزینه‌های خود را سالانه پس از تصویب شورای مرکزی حزب در پایان هر سال شمسی به کمیسیون احزاب ارائه کنند. کمیسیون مزبور موظف است حداکثر ظرف مدت سه ماه، نظرات خود را در مورد مطابقت و یا عدم مطابقت با قوانین و مقررات جاری کشور اعلام کند.» در ماده ۱۵ برای تخلف احزاب از این تکلیف، ضمانت اجرا پیش‌بینی شده است.

شکل دیگر نظارت مالی بر احزاب، نظارت عامه مردم است. نظارت عامه نیز می‌تواند در قالب سازمان‌های مردم‌نهاد یا به صورت فردی و از سوی تک تک افراد جامعه صورت گیرد. بند ۹ ماده ۱۱ قانون احزاب، یکی از وظایف کمیسیون ماده ۱۰ را رسیدگی به گزارش‌های مستند اشخاص حقیقی و حقوقی از احزاب برشمرده است. ماده ۱۲ قانون احزاب و گروه‌های سیاسی، این حق را برای احزاب قائل شده است که بتوانند از تصمیم‌های کمیسیون ماده ۱۰ به دیوان عدالت اداری شکایت کنند. یکی از این موارد، شکایت از تصمیم‌های کمیسیون ماده ۱۰ در خصوص حساب عملکرد سالانه احزاب سیاسی است. این موضوع را با مسامحه می‌توان نوعی نظارت قضایی به شکل بسیار محدود بر هزینه‌های احزاب سیاسی دانست. هم‌چنین چون کمیسیون ماده ۱۰ احزاب مطابق بند ۱۰ ماده ۱۱ می‌تواند در صورت تخلف مالی احزاب سیاسی، از دادگاه صالح تقاضای انحلال آن حزب را بکند، نوعی نظارت قضایی غیر مستقیم از طریق محاکم عمومی بر هزینه‌های مالی احزاب را نیز می‌توان تشخیص داد.

۱. مرکزی مالگیری و قهرمان پور بناب، پیشین، ص ۲۲۹.

در خصوص سازوکار نظارت مالی درونی بر احزاب سیاسی، قانون احزاب و گروه‌های سیاسی مقررات تفصیلی ندارد. به طور معمول، این موارد در اساس‌نامه و آیین‌نامه مالی حزب مشخص می‌شود. با توجه به ارکان حزب که در بند ۵ ماده ۱ تعیین شده است و دیگر مقررات قانون در این زمینه به ویژه بند ۱۰ ماده یادشده و تبصره ماده ۱۴ به اجمال می‌توان روند نظارت داخلی بر بودجه احزاب سیاسی را مشخص کرد، به این صورت که مطابق با تبصره ماده ۱۴ قانون احزاب، تهیه بودجه از وظایف شورای مرکزی حزب است. چون دبیرکل حزب، عالی‌ترین مقام اداری یک حزب تلقی می‌شود، به نظر می‌رسد که گزارش مالی حزب نخست باید از طریق دبیرکل تهیه شود و به تأیید شورای مرکزی برسد. با این حال، مجمع می‌تواند از طریق تعیین بازرسان بر این روند نظارت کند. (بند ۱۰ ماده ۱)

ج) ضمانت اجرای رعایت نشدن شفاف‌سازی مالی از سوی احزاب سیاسی

ماده ۱۵ قانون احزاب، ضمانت اجرای رعایت نشدن شفاف‌سازی مالی از سوی احزاب است. مطابق این ماده: «عدم ثبت درآمدها و منابع تأمین آن و مصارف و هزینه‌ها، همچنین عدم ارائه دفاتر مالی به کمیسیون احزاب و عدم مطابقت درآمدها و هزینه‌ها با قوانین و مقررات کشور حسب مورد و به تناسب، موجب اعمال مفاد بندهای ماده ۱۹ این قانون می‌شود.» بنا بر این، مطابق با این ماده، رعایت نشدن شفاف‌سازی از سوی احزاب نوعی تخلف محسوب می‌گردد که ضمانت اجرای آن، ماده ۱۹ قانون احزاب است. در ماده ۱۸ نیز برخی فعالیت‌های مالی ممنوعه احزاب شمرده شده است. از جمله این تخلفات عبارتند از: دریافت کمک مالی از بیگانگان (بند ب ماده ۱۸ قانون احزاب)، تخطی از اساس‌نامه که شامل رعایت نشدن ترتیبات مالی از سوی حزب باشد که در اساس‌نامه پیش‌بینی شده است (بند ت) و انجام فعالیت‌های تجاری (بند ث).

تبصره ماده ۱۷ قانون احزاب، دریافت مجدد یارانه از سوی احزاب را به گزارش‌دهی مالی و تأیید آن از سوی کمیسیون احزاب کرده است. بنا بر این، رعایت نشدن شفاف‌سازی از سوی احزاب با ضمانت اجرای محرومیت از دریافت یارانه دولتی مواجه می‌شود. بند ۴ ماده ۱۹ نیز ضمانت اجرای محرومیت حزب از دریافت تمام یا بخشی از یارانه دولتی را به عنوان مجازات رعایت نشدن شفاف‌سازی مالی ذکر کرده است.

در ماده ۱۹ قانون احزاب، حداکثر مجازات برای تخلف احزاب سیاسی از شفافیت مالی را تعیین نکرده است. به این صورت که ماده ۱۵ قانون احزاب به طور کلی، ضمانت اجرای رعایت نشدن شفاف‌سازی مالی از سوی احزاب را به ماده ۱۹ ارجاع داده است. بنا بر این، رعایت نشدن شفاف‌سازی مالی به ضمانت اجراهای سنگینی چون تعلیق پروانه حزب و

حتی انحلال حزب خواهد انجامید. البته از تصمیم کمیسیون در این مورد در دیوان عدالت اداری می‌توان شکایت کرد. انحلال حزب نیز تنها وقتی ممکن است که حکمی در این خصوص از محاکم عمومی دادگستری صادر شود.

بند سوم- شفاف‌سازی مالی در تأمین هزینه‌های انتخاباتی احزاب سیاسی

تأمین مالی هزینه‌های انتخاباتی احزاب سیاسی علاوه بر این که مشمول مقررات مالی قانون احزاب می‌شود، در چارچوب الزامات مقرر در قوانین مرتبط با فعالیت‌های انتخاباتی ریاست جمهوری و مجلس شورای اسلامی نیز قرار می‌گیرد که اکنون از رعایت آن‌ها سخن می‌گوییم.

الف) انتخابات ریاست جمهوری

قانون انتخابات ریاست جمهوری، مصوب ۱۳۶۴/۴/۵ در مجلس شورای اسلامی، مقررات جامعی در خصوص تأمین مالی هزینه‌های انتخاباتی ریاست جمهوری از سوی نامزدها ندارد. با این حال، در این قانون نیز مقرراتی پراکنده برای تأمین مالی هزینه‌های انتخابات وجود دارد که با بحث شفاف‌سازی مالی احزاب در فرآیند تبلیغات انتخاباتی مرتبط است. هر گونه هزینه‌کرد احزاب برای خرید و فروش آرا نه تنها ممنوع است، بلکه واجد وصف مجرمانه است. (بند ۱ ماده ۳۳ قانون انتخابات ریاست جمهوری) این قانون در فصل ششم تحت عنوان تبلیغات، کمیسیونی را برای تضمین استفاده یکسان نامزدها از امکانات صدا و سیما برای ارائه برنامه‌های خود پیش‌بینی کرده است. (ماده‌های ۶۲-۶۵ انتخابات ریاست جمهوری) همچنین نامزدهای انتخابات ریاست جمهوری از استفاده از امکانات نهادهای دولتی ممنوع شده‌اند. بنا بر این، هیچ یک از نامزدها نمی‌تواند از امکانات نهادهای دولتی به جز صدا و سیما برای تبلیغات خود استفاده کند. (ماده ۶۸ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی و تبصره ذیل آن)

ب) انتخابات مجلس شورای اسلامی

در قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی، فعالیت‌های تبلیغاتی شرح داده شده، اما در آن، نظارت بر فعالیت‌های تبلیغاتی به طور ناقص و محدود به چند مورد است.^۱ قانون انتخابات

۱. درستی، هاجر، «آسیب‌شناسی تبلیغات انتخاباتی مجلس شورای اسلامی در پرتو اصول حقوقی حاکم بر تبلیغات»،

فصل‌نامه مجلس و راهبرد، سال بیست و یکم، ۱۳۹۳، شماره ۸۰، صص ۱۰۷-۱۰۸.

مجلس شورای اسلامی در مورد تأمین مالی هزینه‌های انتخاباتی مقرراتی ندارد. تفاوت آشکار انتخابات مجلس شورای اسلامی در بحث تأمین مالی هزینه‌های انتخاباتی با انتخابات ریاست جمهوری این است که در انتخابات مجلس شورای اسلامی، استفاده از امکانات صدا و سیما را برای معرفی برنامه‌های نامزدهای ممنوع کرده است. (ماده ۵۹ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی) ماده ۵۷ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی (اصلاحی ۱۳۷۸) به منظور کاستن از افراط نامزدها در هزینه انتخاباتی خود، ممنوعیت‌هایی را در خصوص چاپ وسایل تبلیغاتی مانند پوستر و تراکت مقرر داشته است.

در خصوص انتخابات مجلس شورای اسلامی، قانون تفصیلی برای هزینه‌های انتخاباتی احزاب و نامزدها با نام «قانون شفافیت و نظارت بر تأمین مالی فعالیت‌های انتخاباتی در انتخابات مجلس شورای اسلامی» در سال ۱۳۹۸ به تصویب رسید. این قانون، اقدامی مثبت برای شفاف‌سازی هزینه‌های نامزدهای انتخابات مجلس شورای اسلامی است. این قانون شامل هزینه‌های انتخاباتی احزاب سیاسی در انتخابات مجلس شورای اسلامی نیز می‌شود. بند ۳ ماده ۱ این قانون، هزینه‌های مادی احزاب و گروه‌های سیاسی را در انجام فعالیت‌های انتخاباتی و تبلیغات خود در ردیف هزینه‌های انتخاباتی قرار داده است. بنا بر این، همه هزینه‌های احزاب سیاسی در انتخابات مجلس شورای اسلامی مشمول این قانون می‌شود. مهم‌ترین اقدامات این قانون در راستای شفاف‌سازی هزینه‌های تبلیغات انتخاباتی احزاب در انتخابات مجلس شورای اسلامی به این شرح است:

الف) الزام به افشای هزینه‌های انتخاباتی

ماده ۴ قانون مقرر داشته است که دریافت و پرداخت کمک مالی نقدی یا غیر نقدی برای تأمین منابع مالی فعالیت انتخاباتی باید شفاف باشد و هویت پرداخت‌کننده و دریافت‌کننده باید معلوم باشد. در خصوص احزاب و گروه‌های سیاسی باید مشخصات کامل حزب معلوم باشد. ضمانت اجرای نبود شفافیت در پرداخت و دریافت هزینه‌های انتخاباتی این است که این پرداخت به منزله مال مجهول‌المالک تلقی می‌شود. همچنین مطابق ماده ۷ این قانون، نامزدها باید حسابی را برای واریز، برداشت و هر گونه نقل و انتقال نزد بانک افتتاح و به وزارت کشور و هیئت مرکزی نظارت بر انتخابات اعلام کنند. مطابق این قانون، همه نامزدها موظفند هزینه‌های انتخاباتی خود را در سامانه انتخابات ثبت کنند. (ماده ۹ قانون احزاب و گروه‌های سیاسی)

ب) ممنوعیت تأمین هزینه‌های انتخاباتی

در این قانون، برخی اقسام تأمین هزینه انتخاباتی ممنوع اعلام شده است، از جمله: دریافت کمک از اشخاص حقیقی یا حقوقی بیگانه یا کسانی که به یکی از جرایم اقتصادی محکوم شده‌اند (تبصره ۲ ماده ۳) و ممنوعیت اشخاص حقوقی به استثنای احزاب از کمک به هزینه انتخاباتی. (تبصره ۱ ماده ۳)

ج) محدودیت‌های مشارکت در تأمین هزینه‌های انتخاباتی

ماده ۳ قانون احزاب، تأمین هزینه‌های انتخاباتی را از طریق کمک احزاب و گروه‌های سیاسی، کمک اشخاص حقیقی ایرانی و هم‌چنین منابع و امکانات عمومی مجاز دانسته، اما در مواد بعدی، محدودیت‌هایی را در مورد میزان کمک مقرر داشته است. مطابق با ماده ۵، حداکثر هزینه‌های نامزدهای انتخاباتی و احزاب، متناسب با پراکندگی جمعیت، محدوده جغرافیایی و تعداد کرسی‌های هر حوزه انتخابیه با پیشنهاد وزارت کشور و تأیید هیئت مرکزی نظارت تعیین می‌شود. سقف کمک و هدایای هر شخص حقیقی به یک نامزد یا مجموع نامزدها و احزاب سیاسی، حداکثر تا ۲۰ درصد هزینه‌های انتخاباتی را شامل می‌شود. هم‌چنین در ماده ۶ این قانون به طور حصری، هزینه‌های انتخاباتی شمرده شده است.

نتیجه‌گیری

یکی از بزرگ‌ترین موضوعاتی که دموکراسی در ایران با آن روبه‌روست، ناکارآمدی در حوزه تأمین مالی هزینه‌های فعالیت‌های سیاسی و به عبارت دیگر، قواعد مربوط به تأمین مالی مبارزات انتخاباتی و احزاب سیاسی است. تصور احزاب سیاسی به عنوان یکی از فاسدترین نهادها نشانه بی‌اعتمادی شهروندان به سیاست به طور کلی است.

شهروندانی که از یک حزب سیاسی حمایت می‌کنند یا به نامزدی رأی می‌دهند، این انتظار را دارند که نامزد یا حزب مورد حمایتشان، مقاماتی را که به طور مستقیم با سیاست ارتباط دارند، در همه سطوح (رؤسای احزاب سیاسی در سطح استانی و ناحیه‌ای) به دور از هر گونه رابطه غیر قانونی و منفعت شخصی خود انتخاب کنند. بنا بر این، در دموکراسی‌های پیشرفته و باثبات ضرورت احساس می‌شود که موضوعات مرتبط با تأمین مالی فعالیت‌های سیاسی در زمان مناسب به شیوه‌ای برای عموم مردم افشا گردد که با اصول صداقت، شفاف‌سازی و پاسخ‌گویی مطابقت داشته باشد. به همین دلیل، درآمدها و هزینه‌های احزاب سیاسی و نامزدها، روابط آن‌ها با نهادهای مالی و شرکت‌ها و این‌که آیا از نفوذ خود برای اثرگذاری بر منافع شخصی خود استفاده می‌کنند، باید برای افکار عمومی افشا شود و به دقت بر آن نظارت صورت گیرد.

این مقاله ضمن تأیید برخی از نتایجی که از تحقیقات پیشین در مورد تأمین مالی احزاب سیاسی به دست آمده، برخی موضوعات جدید را نیز بررسی کرده است. اول و مهم‌ترین نقیصه نظام تأمین مالی احزاب سیاسی، نبود مقررات جامع در مورد مسائل مالی احزاب سیاسی است. در قانون پیشین احزاب، این موضوع به شکل بسیار کلی بحث شده بود، اما در قانون جدید احزاب سیاسی، بحث شفاف‌سازی مالی احزاب سیاسی با تفصیل بیش‌تری آمده است. در این قانون، معیار توزیع یارانه‌های دولتی بین احزاب سیاسی و نظارت بر هزینه‌کرد آن‌ها مقرر شده است.

در قانون جدید احزاب سیاسی، به نقش کمیسیون ماده ۱۰ و وزارت کشور به عنوان نهاد ناظر بر هزینه‌های احزاب سیاسی توجه و تقویت شد. در این قانون مقرر شده است که احزاب هر سال، حساب عملکرد سالانه خود را به کمیسیون ماده ۱۰ ارائه دهند و در صورت تخلف احزاب، ضمانت‌های اجرایی شدید حتی در حد توقیف فعالیت و انحلال پیش‌بینی شده است. شورای نگهبان نیز می‌تواند در زمان انتخابات، هزینه احزاب سیاسی را برای مطابقت با قانون رصد کند. هم‌چنین نوعی نظام نظارتی در درون حزب برای تضمین سلامت مالی احزاب سیاسی پیش‌بینی شده است.

این قانون به صراحت مقرر داشته است که تأمین مالی احزاب سیاسی باید به طریق مشروع و قانونی صورت گیرد. بنا بر این، فعالیت‌های غیر قانونی احزاب برای تأمین مالی خود ممنوع و جرم تلقی شده است. قابل شکایت بودن تصمیم‌های کمیسیون ماده ۱۰ حسب مورد در دیوان عدالت اداری و محاکم عمومی دادگستری را از اقدامات مثبت این قانون می‌توان دانست که این مورد، استقلال احزاب را تا حدودی تضمین می‌کند. این قانون تلاش کرد شیوه تخصیص یارانه‌های دولتی به احزاب سیاسی را تنظیم کند، اما معیاری صریح در این خصوص تعیین کرد که سبب شد بعدها آیین‌نامه‌ای در این زمینه به تصویب هیئت وزیران برسد.

در خصوص شفافسازی هزینه‌های احزاب سیاسی در جریان مبارزات انتخاباتی در قانون انتخابات ریاست جمهوری، این موضوع تنها به شکل پراکنده مطرح شده است. بنا بر این، تأمین مالی هزینه‌های انتخاباتی ریاست جمهوری شفافیت لازم را ندارد. در خصوص انتخابات مجلس شورای اسلامی، با تصویب قانون جدید شفافیت و نظارت بر تأمین مالی هزینه‌های انتخابات مجلس شورای اسلامی تا حدودی تضمین شد. ممنوعیت و محدودیت کمک مالی به احزاب سیاسی در انتخابات مجلس شورای اسلامی، تعیین مصداق‌های هزینه‌های انتخاباتی به طور حصری، الزام به افتتاح حساب در بانک و واریز همه کمک‌ها و برداشت هزینه‌های انتخاباتی از این حساب از مهم‌ترین اقدامات در راستای تضمین شفافیت انتخابات مجلس شورای اسلامی است.

با این حال، پیشنهاد‌های اصلاحی برای تضمین شفافسازی در هزینه احزاب سیاسی ارائه می‌شود:

۱. تصویب قانون جامع و جداگانه برای تأمین مالی احزاب سیاسی به طوری که از همه مسائل مرتبط با تأمین مالی فعالیت‌های سیاسی به تفصیل بحث کند؛
۲. تعیین معیار دقیق برای تخصیص یارانه‌های دولتی به احزاب سیاسی؛
۳. پیش‌بینی نمایندگانی از احزاب سیاسی با حق رأی در کمیسیون ماده ۱۰ برای نظارت کارآمدتر و بی‌طرفانه‌تر بر هزینه‌های احزاب سیاسی؛
۴. تصویب آیین‌نامه جدید برای قانون فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی؛
۵. تعیین مجازات دقیق برای هر یک از اقسام تخلفات مالی احزاب سیاسی. در حال حاضر، ماده ۱۹ قانون احزاب و گروه‌های سیاسی، تشخیص نوع مجازات اعمال‌شده بر تخلف مالی احزاب سیاسی را به عهده کمیسیون ماده ۱۰ گذاشته است که برخی از این مجازات‌ها بسیار شدید (مانند تعلیق و انحلال) است که ممکن است از آن به عنوان ابزاری برای فشار بر احزاب سیاسی استفاده شود؛



۶. تعیین سقف کمک پرداختی به احزاب سیاسی از سوی اشخاص حقیقی خصوصی؛
۷. تعیین مقرراتی برای تضمین شفاف بودن انتخابات ریاست جمهوری یا تسری قانون
شفافیت و نظارت بر تأمین مالی فعالیت‌های انتخاباتی مجلس شورای اسلامی به انتخابات
ریاست جمهوری.

فهرست منابع

۱. فارسی

الف) کتاب

۱. دورژه، موریس، اصول علم سیاست، ترجمه: ابوالفضل قاضی، تهران: شرکت سهامی کتاب‌های جیبی، ۱۳۵۴.
۲. عالم، عبدالرحمان، بنیادهای علم سیاست، تهران: نی، ۱۳۹۴.
۳. قاضی، ابوالفضل، بایسته‌های حقوق اساسی، تهران: میزان، ۱۳۹۴.
۴. نقیب‌زاده، احمد، حزب سیاسی و عملکرد آن در جوامع، تهران: دادگستر، ۱۳۷۸.
۵. هاشمی، سید محمد، حقوق اساسی و ساختارهای سیاسی، تهران: میزان، چاپ دوم، ۱۳۹۲.
۶. هاشمی، سید محمد، حقوق بشر و آزادی‌های سیاسی، تهران: میزان، چاپ چهارم، ۱۳۹۷.

ب) مقاله

۱. احمدوند، شجاع و فردوس صابر ماهانی، «درآمد مقایسه‌ای بر منابع مالی تبلیغات انتخاباتی (مطالعه نظام‌های انتخاباتی ایران، فرانسه، روسیه و امریکا)»، فصل‌نامه پژوهش حقوق عمومی، سال هفدهم، ۱۳۹۴، شماره ۴۹.
۲. احمدی، مونا و سید محمد هاشمی، «سازوکار نظارت مالی بر احزاب سیاسی در حقوق موضوعه ایران»، مجله تحقیقات حقوقی ایران و بین‌الملل، سال نهم، ۱۳۹۵، شماره ۳۴.
۳. اکبری، محمدتقی، سید محمد هاشمی و ولی رستمی، «آسیب‌شناسی نظام مالی انتخابات جمهوری اسلامی ایران»، فصل‌نامه دانش حقوق عمومی، ۱۴۰۱، شماره ۳۵.
۴. اکبری، محمدتقی، سید محمد هاشمی و ولی رستمی، «هزینه‌های انتخاباتی و آزادی سخن»، مجله تعالی حقوق، دوره ششم، ۱۳۹۹، شماره ۲.
۵. توحیدی، مرجان، «بودجه‌های خاکستری احزاب: دخل و خرج احزاب شفاف نیست»، روزنامه سرمایه، شنبه ۲۷ مرداد ۱۳۸۶، شماره ۵۳۲.
۶. حبیبی، محمدحسین، «بررسی حق آگاهی مردم به عنوان یک حق اساسی»، فصل‌نامه حقوق اساسی، ۱۳۸۲، شماره ۱.
۷. درستی، هاجر، «آسیب‌شناسی تبلیغات انتخاباتی مجلس شورای اسلامی در

پرتو اصول حقوقی حاکم بر تبلیغات»، فصل‌نامه مجلس و راهبرد، سال بیست و یکم، ۱۳۹۳، شماره ۸۰.

۸. زمانی‌زاده، مصطفی و اسدالله یآوری، «نظام مطلوب تأمین کارزارهای انتخاباتی در ایران در پرتو معیارهای بین‌المللی»، مطالعات حقوق تطبیقی، دوره دهم، ۱۳۹۸، شماره ۲.

۹. مرکزی‌المیری، احمد و رحمان قهرمان‌پور بناب، «بررسی راه‌های اعطای کمک‌های مالی دولت به احزاب»، مجلس و پژوهش، سال دهم، ۱۳۸۲، شماره ۳۸.

ج) قوانین، مقررات و اسناد داخلی

۱. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
۲. قانون انتخابات ریاست جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۶۴/۴/۵ مجلس شورای اسلامی با اصلاحات بعدی.
۳. قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی، مصوب ۱۳۷۸/۹/۷ مجلس شورای اسلامی با اصلاحات بعدی.
۴. قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۶-۱۴۰۰)، مصوب ۱۳۹۵/۲/۱۴ مجلس شورای اسلامی.
۵. قانون شفافیت و نظارت بر تأمین مالی فعالیت‌های انتخاباتی در انتخابات مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۸.
۶. قانون فعالیت احزاب، جمعیت‌ها و انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته‌شده، ۱۳۶۰.
۷. قانون مدیریت خدمات کشوری.
۸. قانون نحوه فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی، ۱۳۹۵.

2-Latin

A)Book

- 1-Falguera, E., S. Jones and M. Öhman (ed.), Funding of Political Parties and Election Campaigns: A Handbook on Political Finance, Stockholm: International IDEA, 2014
- 2-Falguera and Others, Funding of Political Parties and Election Campaigns, A Handbook on Political Finance, Stockholm: International IDEA, 2014
- 3-Ingrid van Biezen, Political Parties in New Democracies, London: Palgrave Macmillan, 2003

4-International IDEA, Political Finance Transparency, International IDEA/ Open Government Partnership Policy Brief, 2019, No. 1

5-Öhman, Magnus and Hani Zainulbhai (ed.), Political Finance Regulations, Washington DC: IFES, 2009

6-Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), Money in Politics: Sound Political Competition and Trust in Government Background Paper, Paris: OECD, 2013

B)Article

1-CNCCFP, “France’s National Commission for Campaign Accounts and Political Financing”, in:www.cnccfp.fr/presse/kit/cnccfp_en.pdf. (Accessed on December 15, 2015)0

2-Deutscher Bundestag, “Party Funding”, in:www.bundestag.de/htdocs_e/bundestag/function/party_funding. (Accessed on December 15, 2015)0

3-IDEA, “Political Finance Data for Germany”, in:www.idea.int/political-finance/country.cfm?id=61.)Accessed on December 15, 2015)0

4-Jouan, Barbara, “Financing of political parties and electoral campaigns in France, The Role of the French National Commission on campaign accounts and Political Party Financing (CNCCFP)”, in:www.transparency.hu/uploads/docs/francia.doc.)Accessed on December 15, 2015)0

5-The Electoral Commission, “Public Funding for Parties”, in:www.electoralcommission.org.uk/find-information-by-subject/political-parties-campaigning-and-donations/public-funding-for-parties.)Accessed on December 15, 2015)0

6-Transparency International, “CRINIS: Money in Politics, Everyone’s Concern”, in:www.archive.transparency.org/regional_pages/americas/crinis. (Accessed on December 15, 2015)0

7-Transparency International, “Global Barometer 2013”, in: www.images.transparencycdn.org/images/2013_GlobalCorruptionBarometer_EN_200525_112757.pdf. (Accessed on December 15, 2015)0

8-Venice Commission, “Guidelines on Political Party Regulation by OSCE/ODIHR and Venice Commission”, 25/10/2010, in:www.venice.coe.int/webforms/documents/default.as



px?pdffile=CDL-AD (2010)024-e. (Accessed on December 15, 2019)0

C)Document

- 1-Corrupt and Illegal Practices Act of 1883.
- 2-Council of Europe Committee of Ministers' Recommendation (2003) on Common Rules against Corruption in the Funding of Political Parties and Electoral Campaigns
- 3-Loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique
- 4-Political Parties, Elections and Referendums Act 2000 (PPERA)0
- 5-Recommendation 1516 (2001) of the Council of Europe Parliamentary Assembly
- 6-The Elections and Referendums Act.
- 7-The United Nations Convention against Corruption.

Transparency in political financing of parties in Iran

Faraz Chiniforosh*

Seyed Mohammad Hashemi**

Abstract:

While political funding is a necessary component for political parties to play their role in the democratic process, transparency and openness in financing of political parties is the cornerstone of a well-functioning democracy. Absence of disclosure of sources of party funds facilitates corruption and gives rise to quid pro quo between big donors and politicians. Countries where parties or political leadership are overly reliant on funding from a chosen few donors, policy decisions are co-opted. The equitable playing field gets eroded when one party has indomitable access to excess campaign finance. Therefore, the transparency of political finance is important because parties are the source of money entering politics, so the integrity of democracy depends on the transparency of political finance of party. So the question is, how transparent are the expenses of political parties in Iran? In this descriptive-analytical study, we will examine this question regarding the financing of political activities of parties as well as their electoral campaign.

Keywords: Political party, transparency, political finance, electoral campaign.

*.Ph.D. student in public Law, Faculty of Law, Theology and Political Science, Science and Research Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran. farazchini@gmail.com

** . Prof. Department of Public Law, Faculty of Law and Political Science, shahid behshti university, Tehran, Iran. (Corresponding Author) dr.shashemi@gmail.com