

به نام خدا

بایسته‌های قانونگذاری درباره تأمین مالی احزاب سیاسی

فهرست مطالب

| | |
|---------|--|
| ۱..... | چکیده |
| ۱..... | مقدمه |
| ۳..... | ۱. شیوه‌های تأمین مالی احزاب |
| ۱۱..... | ۲. وضع مقررات مالی احزاب و رقابت‌های انتخاباتی |
| ۱۴..... | ۳. مقام ناظر بر فعالیت احزاب |
| ۱۷..... | جمع‌بندی |
| ۱۸..... | منابع و مآخذ |

کد موضوعی: ۲۶۰

شماره مسلسل: ۱۱۰۱۳

شهریورماه ۱۳۹۰

دفتر: مطالعات سیاسی



احزاب نیز جهت جلوگیری از نفوذ نامشروع کمک‌کنندگان به احزاب و حفظ استقلال آنها و ازسوی دیگر جهت افزایش شفافیت مالی احزاب و تضمین فرصت برابر به منظور انجام رقابت‌های سیاسی، ضروری است. از آنجا که معمولاً در بسیاری از کشورهای دنیا بخشی از درآمدهای احزاب از طریق اشخاص حقیقی تأمین می‌شود و این امر جنبه‌ای از مشارکت سیاسی محسوب می‌گردد، لذا ضرورت تدوین قوانین و مقررات لازم جهت ترغیب این افراد به کمک مالی به احزاب و در عین حال جلوگیری از سوءاستفاده‌های احتمالی همواره احساس می‌شود. در این راستا قوانین احزاب کشورها باید حاوی اصولی کلی در جهت موارد ذیل باشند:

۱. ایجاد محدودیت‌هایی برای کمک‌های اشخاص حقیقی،
۲. ایجاد تعادل میان کمک‌های خصوصی و عمومی،
۳. ایجاد محدودیت در استفاده از منابع دولتی،
۴. ایجاد موازین منصفانه جهت برخورداری از بودجه عمومی،
۵. ایجاد محدودیت‌هایی در صرف بودجه‌های احزاب در انتخابات،
۶. ایجاد شفافیت در تأمین مالی احزاب و ضرورت پاسخگویی آنها در مورد مسائل مالی،
۷. ایجاد مکانیسم‌های مستقل نظارتی و طراحی مجازات لازم در مورد تخلفات.

تأمین مالی احزاب هم به مسائل مربوط به تأمین مالی فعالیت‌های عادی آنها و هم به بحث مبارزات انتخاباتی مرتبط است. از این جهت قوانین ناظر به تأمین مالی احزاب باید هر دو مقطع را به شکل مجزا دربر گرفته و شامل شوند. هرچند این دو بخش می‌توانند با هم همپوشانی‌هایی نیز داشته باشند با این حال برخی از مسائل

بایسته‌های قانونگذاری درباره تأمین مالی احزاب سیاسی

چکیده

تأمین مالی احزاب سیاسی و ضرورت قانونمندسازی آن، یکی از مسائل جدی است که اهمیت آن با توجه به نقش گسترده احزاب در نظام‌های مردم‌سالار افزایش می‌یابد. سالیانه در کشورهای مختلف شاهد رشد گسترده بودجه‌هایی هستیم که احزاب صرف رقابت‌های انتخاباتی می‌کنند و در واقع نوعی مسابقه بین احزاب مختلف در جذب سرمایه‌ها وجود دارد. این امر ضرورت قانونمندی مسائل مالی احزاب را نشان می‌دهد. وضع مقررات مختلف در مورد منابع تأمین مالی احزاب، ارائه گزارش‌های مالی توسط آنها، ایجاد نهاد ناظر بر مسائل مالی احزاب، وضع مقررات و مجازات‌های لازم و... مسائلی هستند که در هرگونه قانونگذاری در این حوزه باید به آنها توجه شود. گزارش حاضر بایسته‌های قانونگذاری را در حوزه مسائل مالی احزاب، که در اکثر کشورهای دارای سابقه حزبی طولانی رعایت می‌شوند، مورد بررسی قرار می‌دهد.

مقدمه

احزاب سیاسی جهت انجام وظایف خود در زمان انتخابات و در فواصل زمانی بین دو انتخابات نیازمند تأمین بودجه‌های لازم هستند. تنظیم مقررات مربوط به تأمین مالی



آنها تنها به زمان انتخابات و برخی به فعالیت‌های عادی مربوط خواهد بود. به‌عنوان مثال اگر احزاب از بودجه‌های عمومی و دولتی استفاده می‌کنند باید مشخص شود این کمک‌ها و یارانه‌ها مختص زمان انتخابات است یا اینکه احزاب می‌توانند از آنها خارج از زمان انتخابات نیز استفاده کنند به همین ترتیب تعیین دقیق مقدار مصارف بودجه در هر زمان باید در مقررات و قوانین مربوط ذکر شود.

جهت بررسی دقیق‌تر و تعیین بایسته‌ها و الزامات قانونگذاری در مورد تأمین مالی احزاب ضروری است در بخش بعدی به شیوه‌های مرسوم تأمین مالی احزاب اشاره‌ای داشته باشیم.

۱. شیوه‌های تأمین مالی احزاب

۱-۱. تأمین مالی خصوصی^۱

۱-۱-۱. حق عضویت اعضا

احزاب سیاسی می‌توانند مبالغی را تحت عنوان حق عضویت از اعضا دریافت دارند. هرچند عمدتاً این مبالغ چندان زیاد نیست ولی یکی از شیوه‌های مرسوم و مشروع درآمد احزاب است. مقررات مرتبط به این بخش در قانونگذاری باید به نحوی طراحی شود که مسئله حق عضویت به‌عنوان شیوه‌ای برای دور زدن محدودیت‌های کمک اشخاص، تبدیل نشود. بدین منظور می‌توان حق عضویت را بخشی از کمک‌های اشخاص تعریف کرد.

نکته قابل ملاحظه دیگر آن است که حق عضویت باید منطقی تعریف شود و مانع عضویت اشخاص در احزاب نشود. به‌عنوان مثال حق عضویت‌های کلان که حزب را فقط به حزب ثروتمندان تبدیل می‌سازد طبعاً مورد قبول نیست و قوانین باید آنها را منع سازند. همچنین باید مقررات در مورد اشخاصی که توانایی پرداخت نداشته و یا تمایلی به این کار ندارند نیز چاره‌اندیشی کند تا منعی برای حضور آنها در احزاب به‌وجود نیآورد.

در برخی موارد احزاب از نمایندگان خود که به پارلمان راه یافته‌اند مبالغی را دریافت می‌دارند. این مبالغ نیز باید در قوانین و مقررات تعیین تکلیف شود تا احزاب از این مسئله سوءاستفاده نکنند. ازسوی دیگر این مبالغ نباید حقی را برای نمایندگان به‌وجود آورد تا آنها به سوءاستفاده از احزاب اقدام کنند.

۲-۱-۱. کمک‌ها و درآمدهای درون‌حزبی

قوانین و مقررات مربوط به احزاب سیاسی باید این اجازه را به احزاب بدهد تا احزاب ملی بتوانند به دفاتر و نمایندگی‌های خود در استان‌ها و بخش‌های مختلف کشور کمک کنند و یا از آنها کمک دریافت دارند. البته باید این کمک‌ها و مبالغ توسط احزاب به نهادهای ناظر اعلام شود. نکته دیگر آنکه مجموع این کمک‌ها نباید بیش از میزان تعیین شده قانونی در زمان مبارزات انتخاباتی باشد. ازسوی دیگر درآمدهای احزاب از فروش اموال یا ارائه برخی خدمات مرتبط و هزینه آن در مسیر اهداف حزبی، نباید با منعی مواجه شود.



۳-۱-۱. منابع مالی شخصی نامزدها

یکی از مهمترین وظایف احزاب سیاسی معرفی نامزدهای انتخاباتی و حمایت از آنها در زمان انتخابات است. این نامزدها عمدتاً خود نیز دارای منابع مالی هستند که در زمان انتخابات هزینه می‌کنند و احزاب نیز به این کمک‌ها خصوصاً در زمان انتخابات وابسته هستند. از این رو مقررات مربوط به تأمین مالی احزاب باید این بخش از کمک‌های مالی را نیز شامل شود. هرچند این بخش از بودجه احزاب کمتر مورد سوءاستفاده قرار می‌گیرد ولی باید در سقف هزینه‌کرد احزاب در زمان انتخابات لحاظ شود. از سوی دیگر مقررات می‌تواند نامزدها را ملزم نماید فهرست دارایی‌های خود را به اطلاع عموم برسانند.

۴-۱-۱. کمک‌های اختصاصی

تأمین مالی احزاب سیاسی توسط اشخاص بخشی از مشارکت سیاسی آنهاست. از سوی دیگر احزاب نیز همواره به دنبال جذب منابع شخصی هستند. لذا مقررات تأمین مالی احزاب باید این بخش را مدنظر قرار داده و همه افراد این حق را داشته باشند تا آزادانه کمک مالی خود را به احزاب مورد نظر ارائه دهند. با این حال تعیین سقف برای این امر نیز ضروری است. همچنین قوانین مربوط به تأمین مالی احزاب باید اجازه اخذ وام به احزاب را در جهت اهداف حزبی به آنها بدهد. نکته قابل توجه در این رابطه آن است که بازپرداخت وام‌ها می‌تواند توسط اشخاص حقیقی صورت پذیرد. قانونگذار در چنین شرایطی باید دقت کند که در این صورت این وام‌ها عملاً تبدیل به نوعی کمک شده و باید در سقف کمک‌پرداختی لحاظ شده تا از این طریق مانع سوءاستفاده احزاب از وام‌های دریافتی شود.

۵-۱-۱. وضع محدودیت‌های قانونی در مورد کمک مالی به احزاب

قوانین مرتبط با تأمین مالی احزاب در تمامی کشورها، عمدتاً محدودیت‌ها و نیز مزایایی برای احزاب در زمینه‌های مالی در نظر می‌گیرند تا از این طریق امکان سوءاستفاده افراد، گروه‌ها و دولت از احزاب و بالعکس را به حداقل برسانند. یکی از این محدودیت‌ها، ممنوعیت گرفتن کمک از منابع خارجی است. مهمترین دلیل این مسئله، جلوگیری از نفوذ و مداخله بیگانگان در امور داخلی کشورهاست. البته این امر در برخی کشورها و احزابی که فعالیت بین‌المللی داشته و یا در منطقه‌ای خاص حضور دارند با رعایت شرایطی مجاز دانسته شده است. به عنوان مثال برخی احزابی که در اتحادیه اروپا فعالیت می‌کنند، جهت حضور در مبارزات پارلمان اروپایی کمک‌های خارجی نیز دریافت می‌دارند.

محدودیت‌های کمک مالی احزاب تنها به مسائل خارجی محدود نمی‌شود بلکه در داخل کشور نیز جهت جلوگیری از اعمال نفوذ افراد و گروه‌های خاص چنین محدودیت‌هایی وضع می‌شود. از آنجا که نظام‌های مردم‌سالار به دنبال حکومت مردم بر مردم هستند و نه گروه‌های ذینفوذ ثروتمند، لذا محدودیت‌هایی در این راستا وضع می‌شود. به عنوان مثال کمک اشخاص بدون ذکر هویت آنها و یا کمک از نهادهای دولتی یا برخی بخش‌های تحت نظر دولت عمدتاً با محدودیت همراه می‌شود. اگرچه در برخی موارد کمک بدون ذکر نام کمک‌کننده، مجاز شمرده می‌شود ولی سقف این کمک‌ها کاملاً مشخص است.

از سوی دیگر محدودیت‌های کمک مالی احزاب می‌تواند در مورد تعیین سقف کمک‌های افراد حقیقی نیز وضع گردد. این امر مانع فساد و نیز خرید قدرت سیاسی



توسط افراد می‌شود. این محدودیت سقف پرداختی می‌تواند به‌جای آنکه به شکل مطلق اعمال و اعلام شود تابعی از درآمد اشخاص باشد تا از این طریق، عدالت بیشتر رعایت شود. نکته قابل توجه آنکه این محدودیت‌ها باید به ضرر افراد و گروه‌هایی طراحی شود که از طریق مالی قصد اعمال نفوذ بر احزاب و نظام سیاسی کشور را دارند و در عوض باید راه را برای کمک افراد به احزاب تسهیل کند.

۱-۲. تأمین مالی عمومی^۱

۱-۲-۱. اهمیت تأمین مالی عمومی

منظور از تأمین مالی عمومی احزاب، اختصاص بودجه برای آنها از طریق منابع دولتی به شیوه‌های مختلف اعم از یارانه و شیوه‌های دیگر است.

تأمین مالی عمومی احزاب سیاسی و الزامات قانونگذاری در این رابطه شامل وضع محدودیت در هزینه‌کرد مبالغ، اعلام هزینه‌ها و... در بسیاری از کشورها در جهت جلوگیری از فساد و حمایت از احزاب سیاسی برای ایفای نقش مطلوب و جلوگیری از اعمال نفوذ ناشایست افراد و گروه‌ها، صورت پذیرفته است. تأمین مالی عمومی احزاب با هدف تضمین رقابت سالم و برابر میان همه احزاب، تقویت تکثرگرایی حزبی و کمک به نهادهای مردم‌سالار در اکثر کشورها صورت می‌پذیرد. از این رو قانونگذاری در این حوزه باید تعادلی میان منابع خصوصی و عمومی احزاب به‌وجود آورد و در هیچ حالی استقلال احزاب سیاسی را خدشه‌دار نکند.

کمک مالی به احزاب از بودجه عمومی باید به شکل دقیق طراحی شود تا اولاً

1. Public Funding

کارایی خود را از دست نداده و ثانیاً احزاب را بی‌نیاز از کمک‌های خصوصی نسازد. بدین منظور قانونگذار باید سازوکاری را برای ارزیابی اثر و نتیجه کمک مالی عمومی به احزاب طراحی کند تا از این طریق بتواند به اصلاح رویه‌ها مبادرت کند. در مجموع یارانه دولتی به احزاب باید به شکل معناداری آنها را در جهت اهداف حزبی کمک کرده و نباید آنها را به‌طور کامل وابسته به دولت کند و یا برعکس این یارانه هیچ سهمی در پیشبرد اهداف حزبی نداشته باشد.

۱-۲-۲. حمایت مالی مستقیم دولت

قانونگذار باید صراحتاً به دولت اجازه دهد به احزاب سیاسی کمک کند. این کمک چنانکه ذکر شد با هدف ایجاد فرصت برابر برای تمام احزاب و گروه‌ها برای مشارکت در فرایندهای سیاسی صورت می‌پذیرد. نکته قابل توجه در این رابطه تعیین موازین و معیارها و سقف کمک‌های دولت به احزاب است که باید توسط قانونگذاری معین شود.

۱-۲-۳. سایر شیوه‌های کمک دولت به احزاب

علاوه بر حمایت مالی مستقیم دولت شیوه‌های دیگری نیز برای کمک عمومی و دولتی به احزاب وجود دارد. به‌عنوان مثال معافیت مالیاتی فعالیت احزاب، امکان استفاده از رسانه جهت تبلیغات حزبی و نیز استفاده از امکانات عمومی نظیر سالن‌ها و... در جهت فعالیت‌های حزبی بخش‌هایی از این کمک‌های غیرمستقیم است. البته باید توجه داشت چه در شیوه کمک مستقیم مالی دولت و چه در سایر شیوه‌های غیرمستقیم اصل برابری باید توسط دولت رعایت شود و تبعیض علیه حزب یا گروهی صورت



نپذیرد. هرچند رعایت دقیق اصل برابری امکان تحقق ندارد. با این وجود باید معیارها و موازین را وضع نمایند تا براساس آن به شکل نسبی این عدالت رعایت شود. چنانکه ذکر شد یکی از شیوه‌های حمایت غیرنقدی دولت، امکان استفاده احزاب از رسانه‌های جمعی و تلویزیون در زمان انتخابات است تا احزاب بتوانند با این شیوه آگاهی بخش لازم را به مردم انجام دهند. همچنین معافیت یا تخفیف مالیاتی برای احزاب یا کمک‌کننده‌های آنها می‌تواند مشوقی برای آنها در جهت کمک به احزاب باشد.

۴-۲-۱. شیوه تخصیص بودجه به احزاب

قانونگذار باید شیوه تخصیص بودجه به احزاب سیاسی را توسط دولت مشخص کند. در برخی از نظام‌های سیاسی، دولت مکلف است قبل از انتخابات و براساس نتایج انتخابات گذشته بودجه لازم را در اختیار احزاب قرار دهد. در چنین شرایطی عمدتاً حداقل پرداختی به احزاب توسط قانونگذار مشخص می‌شود.

در برخی کشورها نیز پس از انتخابات و براساس نتایج همان انتخابات بودجه توزیع و تخصیص می‌یابد. البته تخصیص بودجه قبل از انتخابات بهتر می‌تواند فرصت برابر برای احزاب به وجود آورد و به احزاب کوچک‌تر در برابر احزاب بزرگ‌تر قدرت نسبی رقابت دهد. از آنجا که پس از انتخابات عمدتاً احزاب بزرگ‌تر کرسی بیشتری کسب کرده‌اند طبیعتاً کمک دولتی بیشتری نیز دریافت می‌کنند و این امر انگیزه رقابت را از احزاب کوچک‌تر سلب می‌کند حال آنکه قبل از انتخابات از آنجا که نتیجه مشخص نیست کمک‌ها می‌تواند به رقابت انتخاباتی کمک بیشتری کند. البته باید توجه کرد کمک دولتی باید در زمان مناسب صورت پذیرد. اختصاص کمک‌ها در آستانه برگزاری انتخابات و در لحظات پایانی رقابت‌ها نمی‌تواند اثرگذاری مطلوبی

داشته باشد. نکته دیگر، نسبت و میزان کمک‌هاست. معمولاً در کشورهای مختلف قانونگذار حداقل پرداخت کمک‌ها را مشخص می‌کند که این حداقل به تمامی احزاب و گروه‌ها صرف‌نظر از نتیجه انتخابات تعلق می‌گیرد. اما بخشی از کمک‌ها نیز می‌تواند براساس کرسی‌های کسب شده و موفقیت در انتخابات و یا درصد جلب آرای مردمی تخصیص یابد. تعیین حداقل پرداخت به احزاب تضمین‌کننده تکثرگرایی حزبی بوده و امکان حضور و مشارکت همه احزاب را در انتخابات و رقابت‌ها به وجود می‌آورد.

ازسوی دیگر، دولت می‌تواند از طریق اعطای مشوق‌هایی به کمک‌کننده‌های احزاب، به شکل غیرمستقیم به احزاب کمک نماید. پرداخت تسهیلات به اشخاص کمک‌کننده به احزاب می‌تواند بخشی از این مشوق‌ها باشد و احزاب نیز از آثار این کمک‌ها بهره‌برداری نمایند. البته باید دقت نمود این امر مستلزم سیستم دقیق نظارتی دولت بر منابع کمک احزاب بوده تا امکان سوءاستفاده افراد را سلب کند. در نهایت نظام تخصیص بودجه به احزاب نباید سبب انحصار حزب یا احزاب خاصی شده و یا باعث توزیع ناعادلانه یارانه میان احزاب شود.

۴-۲-۵. شرایط دریافت کمک عمومی

همه احزاب سیاسی باید از حداقلی از بودجه اختصاص یافته دولت به احزاب، بهره‌مند شوند. این امر به شکل‌گیری و تقویت احزاب کوچک کمک کرده و فضای سیاسی را از انحصار احزاب قدرتمند و بزرگ خارج می‌سازد و عدالت را در مورد همه احزاب در نظر می‌گیرد. بدین منظور می‌بایست میزان دقیق یارانه دولتی به احزاب در قانون مشخص شود و نیز نماد تخصیص‌دهنده و نظارتی لازم نیز معین و تعریف شود. همچنین موازین لازم جهت تخصیص بودجه به احزاب می‌بایست مشخص شود تا



مانع از اعمال سلیقه مقامات دولتی در تخصیص بودجه به احزاب شود. با این حال دولت می‌تواند حداقل‌هایی را به‌عنوان شرایط جهت پرداخت یارانه به احزاب در نظر بگیرد از جمله:

- داشتن مقدار معین از اعضا،

- ارائه گزارش‌های مالی سالانه و عملکرد مالی انتخاباتی،

- انجام تعهدات و رعایت قوانین مرتبط،

- برگزاری منظم کنگره‌های حزبی،

- فعالیت واقعی به‌عنوان یک حزب سیاسی و

۲. وضع مقررات مالی احزاب و رقابت‌های انتخاباتی

۲-۱. وضع محدودیت در هزینه‌ها

وضع مقررات مالی برای احزاب و مخارج انتخاباتی آنها جهت حمایت از روندهای مردم‌سالارانه امری ضروری است. یکی از این مقررات، تعیین محدوده مخارج هزینه‌های احزاب است. وضع مقررات منطقی در این راستا مانع از تأثیرگذاری افراد و احزاب ثروتمندان از طریق هزینه‌های کلان در مسائل سیاسی کشور می‌شود. یکی از الزامات چنین قانونگذاری، مسئله شفافیت مالی است. همه سازوکارهای قانونی باید به نحوی طراحی شود که از زمان تخصیص منابع مالی تا زمان هزینه آنها در رقابت‌های انتخاباتی و پس از آن شفافیت مالی احزاب حفظ و تضمین شود. این امر هم به حقوق انتخاب‌کنندگان و انتخاب‌شوندگان کمک کرده و هم مانع از فساد شده و حق عموم مردم

جهت آگاهی از عملکرد مالی احزاب را نیز تضمین می‌کند. احزاب نیز از این طریق به افکار عمومی پاسخگوتر شده و مجبور به توضیح عملکرد مالی خود هستند.

لذا وضع سقف هزینه‌های انتخاباتی از جانب دولت می‌تواند به برگزاری منصفانه انتخابات کمک نماید. البته وضع سقف هزینه‌ها می‌تواند یا به شکل مطلق صورت پذیرد، به این معنا که صرف‌نظر از هر شرایطی رقم خاصی تعیین و احزاب ملزم به رعایت آن سقف شوند. یا این سقف متناسب با شرایطی تعریف شود. به‌عنوان مثال میزان جمعیت رأی‌دهنده در هر حوزه انتخابیه یا هزینه‌های صرف شده توسط احزاب می‌تواند معیاری برای این امر باشد. نکته مهم تعیین دقیق حدود اختیارات مقام تعیین‌کننده این محدودیت‌هاست. محدودیت‌های قانونی نیز باید واقعی و منطقی بوده و بهتر است براساس معیارها و شاخص‌ها وضع گردند تا به شکل مطلق.

۲-۲. ضرورت اعلام گزارش مالی

قوانین باید احزاب را مکلف به ثبت و حفظ ارقام تمام کمک‌ها و درآمدها و مخارج مالی خود خصوصاً زمان انتخابات نمایند. این مسائل باید برای عموم قابل دسترس بوده و مطابق محدودیت‌های تعیین شده قانونی باشد. از سوی دیگر احزاب باید حساب‌های مالی و اطلاعات اساسی مالی خود را به نهاد ناظر بر عملکرد خود قبل و بعد از هر انتخابات تحویل دهند. عمدتاً برای گزارش این مسائل قوانین کشورها بازه زمانی مشخصی تعیین می‌کنند. علاوه بر احزاب خود نامزدها نیز باید گزارش مالی عملکرد خود را به نهاد ناظر تحویل دهند. در زمان‌های غیر از انتخابات نیز احزاب سیاسی باید گزارش سالانه خود را به نهاد ناظر تحویل دهند. در این گزارش‌ها باید



تفکیک دقیقی میان درآمدها و هزینه‌ها صورت پذیرد. بهتر است نهاد ناظر خود فرم‌های مشخصی را تهیه و در اختیار احزاب قرار دهند تا فاکتورها و عوامل مد نظر خود را به یکسان در مورد احزاب سنجش نماید. در گزارش‌های مالی، احزاب باید درآمدهای خود، درآمد اشخاص و نامزدهای حزبی، ارزش و ماهیت کمک‌های دریافتی حزب و نحوه هزینه آنها را دقیقاً ذکر کند.

برخی از احزاب ممکن است جهت فرار از محدودیت‌های قانونی اقدام به فعالیت‌هایی جهت کسب درآمد خارج از محدوده قانونی نمایند. قواعد و مقررات تأمین مالی احزاب می‌بایست ضمن پیش‌بینی این امر مانع از چنین اقداماتی گردد و با وضع مجازات‌های سنگین، جذابیت اقدامات غیرقانونی احتمالی را از بین ببرد.

در مجموع اعلام گزارش مالی توسط احزاب می‌تواند اعتماد عمومی نسبت به آنها را افزایش دهد و از سوی دیگر موازنه‌ای واقعی میان درآمدها و هزینه‌های آنها به‌وجود آورده امکان سوءاستفاده و فساد را کاهش دهد.

۳-۲. سوءاستفاده از امکانات دولتی

استفاده از امکانات دولتی توسط احزاب در تمامی کشورها به شدت مذموم و ممنوع است. از آنجا که دولت یا حزب حاکم امکانات دولتی را در اختیار دارد و امکان سوءاستفاده از آن برای مقاصد حزبی وجود دارد، قانونگذار می‌بایست این مسئله را با قوت کامل ممنوع و ضمانت اجرای کافی برای آن در نظر بگیرد. افراد یا احزاب حاکم ممکن است از امکاناتی نظیر بودجه‌های عمومی، کارکنان، دسترسی به امکانات حمل‌ونقل و... در جهت منافع شخصی و حزبی استفاده کنند. برای مقابله مؤثر باید

قانون دقیقاً تعریف خود از سوءاستفاده از امکانات دولتی را تعریف نماید. به‌عنوان مثال در برخی کشورها مقامات دسترسی رایگان به امکانات حمل‌ونقل و سیستم پست و مرسولات دارند. قانون باید دقیقاً مرز بین استفاده شخصی و حزبی و استفاده مشروع از این امکانات را تعریف کند. همچنین سوءاستفاده از امکانات دولتی می‌تواند شامل دستکاری و سوءاستفاده از جایگاه و نیز تهدید و ارباب کارکنان نیز باشد. به‌عنوان مثال دولت یا حزب حاکم نمی‌تواند کارکنان دولت را وادار به شرکت در تجمعات حمایتی از خود نماید. از سوی دیگر مجبور ساختن کارمندان دولتی به کمک به حزب خاصی نیز مصداق دیگری از سوءاستفاده از امکانات دولتی بوده و بایستی توسط قانونگذاری منع شود.

۳. مقام ناظر بر فعالیت احزاب

به‌منظور نظارت بر فعالیت‌های مالی احزاب و نیز تخصیص منابع مالی دولتی به آنها باید نهادی مرتبط و مستقل شکل بگیرد. نظارت می‌تواند توسط نهادهای مختلفی صورت بگیرد. به‌عنوان مثال مقام ناظر بر عملکرد احزاب که در حوزه‌های مختلف فعالیت می‌کند می‌تواند به مسائل مالی نیز بپردازد. البته باید دقت داشت در این حالت نهادهای مالی ذیربط باید جهت مشورت یا عضویت در نهاد حضور داشته باشند. همچنین مقام مالی دیگری نیز به جزء نهاد ناظر بر احزاب، می‌تواند عهده‌دار این مسئولیت شود. نکته مهم آن است که این نهاد باید مستقل بوده و تحت فشارهای سیاسی قرار نگرفته و بی‌طرفی آنها نقض نگردد. رویه‌ها و آیین‌نامه اجرایی این نهاد



نیز باید به گونه‌ای طراحی شود که امکان و شائبه دخالت نهادهای دیگر و خصوصاً مقامات و مناصب سیاسی را از بین ببرد. در این راستا اعضا، تشکیلات، ساختار، اختیارات، ضمانت اجراها و بودجه آن می‌باید دقیقاً توسط قانونگذار مشخص شود. این نهاد نظارتی باید گزارش‌های مالی احزاب و عملکرد آنها را دریافت و مورد ارزیابی قرار دهد. بی‌انضباطی مالی، تخلف از قوانین، عدم ارائه گزارش مالی توسط احزاب و موارد مشابه می‌تواند سبب محرومیت از تمام یا بخشی از کمک‌ها و یارانه دولتی شود. همچنین مجازات‌های غیرمالی نیز بسته به نوع تخلف می‌تواند برای احزاب در نظر گرفته شود. در صورتی که تخلف مالی جنبه کیفری پیدا کند مجازات‌های سنگین‌تری می‌تواند به احزاب سیاسی تعلق گیرد.

نکته مهم آن است که نهاد ناظر نباید اقدام به دخالت در امور داخلی احزاب و سوءاستفاده از جایگاه خود نماید. در این راستا بهتر است اعضای نهاد ناظر به شکل غیرحزبی برای مدت مشخصی منصوب شوند تا از این طریق از اعمال نفوذ افراد و سازمان‌ها در وظایف آن ممانعت شود.

مجازات متخلفین

طبیعتاً اعمال نظارت بر احزاب بدون ضمانت اجرا فاقد معناست. از این رو می‌باید مجازات‌هایی برای احزاب و افراد متخلف در نظر گرفته شود. این مجازات‌ها باید عینی، قابل اجرا، مؤثر و متناسب با هدف مجازات و نوع تخلف باشد. بدین منظور می‌باید طیفی از مجازات‌های مختلف پیش‌بینی و متناسب با تخلف انجام شده اعمال شوند. به عنوان نمونه این مجازات‌ها می‌تواند شامل موارد زیر شود:

- تنبیهات اداری بسته به ماهیت تخلف یا تکرار آن،
- کسر تمام یا بخشی از یارانه دولتی یا سایر حمایت‌های عمومی برای محدوده زمانی مشخص،
- بازپرداخت بخشی یا تمام هزینه‌های انتخاباتی،
- بازپرداخت یارانه داده شده توسط دولت به حزب،
- جلوگیری از معرفی نامزد در انتخابات مشخص،
- در تخلفات مؤثر بر نتیجه انتخابات لغو صلاحیت نامزد منتخب،
- لغو پروانه فعالیت و

چنانکه ذکر شد اصل تناسب مجازات با تخلف باید رعایت و مجازات‌ها به اطلاع مردم رسانده شود. بعد از اعمال مجازات حزب مربوطه باید امکان فرجام‌خواهی داشته باشد لذا باید نهاد یا دادگاهی که نظر نهایی را درباره مجازات مربوطه می‌دهد مشخص شود. این مسئله در مورد مجازات‌های اساسی نظیر لغو پروانه فعالیت و انحلال حزب، اهمیت بیشتری می‌یابد و براساس رویه قضایی مشخص، امکان فرجام‌خواهی احزاب می‌باید، توسط قانون تضمین شود. در این راستا بهتر است زمان مشخصی نیز برای فرجام‌خواهی و رسیدگی مسئله در دادگاه تعیین گردد و حق مراجعه به دادگاه مربوط برای اشخاص و احزاب ذی‌نفع به رسمیت شناخته شود.



احزاب جهت انجام وظایف و کارکردهای خود نیازمند جذب منابع مالی هستند که مسلماً بدون این منابع مالی عملکرد آنها مختل خواهد شد. این مسئله ضرورت توجه قانونگذاران به بحث تأمین مالی احزاب را نشان می‌دهد. وضع مقررات مشخص جهت سامان‌مندی درآمدها و هزینه‌های احزاب با حفظ استقلال احزاب و عدم مداخله در امور آنها از سوی حکومت، ضرورتی غیرقابل انکار است.

آنچه در این گزارش ذکر شد بایسته‌هایی است که قانونگذار پیرامون تأمین مالی احزاب می‌تواند و در مواردی باید در نظر بگیرد. شناخت تمامی شیوه‌های تأمین مالی احزاب از کمک افراد حقیقی گرفته تا یارانه‌های دولتی و نظام‌مندی آن باید در قانونگذاری لحاظ شوند. از سوی دیگر مرجع مشخصی نیز برای تخصیص و نظارت بر عملکرد مالی احزاب باید شکل گیرد و در نهایت جریمه‌ها و مجازات‌هایی برای احزاب متخلف وضع شود. امروزه توجه به نحوه و شفافیت تأمین مالی احزاب و نظارت بر آن در دستور کار آنها قرار گرفته و در کشورهای مختلف مقررات مختلفی در این رابطه وضع کرده و یا درصدد اصلاح آنها هستند. تحول در شیوه‌های جذب سرمایه لازم جهت فعالیت احزاب و پیچیدگی‌های جدید ضرورت تدوین قوانین کارآمدتر را صدچندان می‌سازد. در کشور ما اساساً بخش مسائل مالی احزاب در قانون مصوب سال ۱۳۶۰ مورد غفلت واقع شده است و به همین دلیل ضرورت دارد به شکل مستقل در اصلاح قانون مذکور بخشی نیز به این مسئله مهم اختصاص یابد و اقدامات لازم را براساس موارد مطرح شده در این گزارش پیش‌بینی کند.

1. Council of Europe Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at the Local Level (entered into force May 1, 1997). 5.II.1992, CETS-No. 144, available at <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/html/144.htm>
2. Framework Convention for the Protection of National Minorities, op. cit., note 14, Article 4(2), ICERD, op. cit., note 14, Article 2(2).
3. OSCE Ministerial Council, Decision No 5/03, "Elections", Maastricht, 1 and 2 December 2003, available at <http://www.osce.org/mc/40533>, in which OSCE participating States acknowledge that "democratic elections can be conducted under a variety of different electoral systems and laws".
4. Bailey, Michael. 2004. The Two Sides of Money in Politics: A Synthesis and Framework. *Election Law Journal* 3 (4):653-669.
5. Bibby, John F. 1998. State Party Organizations: Coping and Adapting to Candidate-Centered Politics and Nationalization. In *The Parties Respond*, edited by L. S. Maisel. Boulder, CO: Westview Press.
6. Moon, Woojin. 2004. Party Activists, Campaign Resources and Candidate Position Taking: Theory, Tests and Applications. *British Journal of Political Science*. Vol. 34
7. Pearson, Kathryn. 2003. "Party Discipline in the Contemporary Congress: Rewarding Loyalty with Legislative Preference." Paper presented at the Annual Meetings of the American Political Science Association.
8. Hogan, Robert E. 2005. State Campaign Finance Laws and Interest Group Electioneering Activities. *Journal of Politics* 67 (3):887-906.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۱۰۱۳

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بایسته‌های قانونگذاری درباره تأمین مالی احزاب سیاسی

نام دفتر: مطالعات سیاسی (گروه سیاست داخلی)

تهیه و تدوین: احمد رحیمی مقدم

ناظر علمی: ابوزر گوهری مقدم

مقتضی: معاونت پژوهشی

سرپرستار: حسین صدری‌نیا

واژه‌های کلیدی: —

تاریخ انتشار: ۱۳۹۰/۶/۶