

درآمدی مقایسه‌ای بر منابع مالی تبلیغات انتخاباتی (مطالعه نظام‌های انتخاباتی ایران، فرانسه، روسیه و امریکا)

شجاع احمدوند* - فردوس صابرماهانی**

(تاریخ دریافت: ۱۳۹۴/۷/۲۵ - تاریخ پذیرش: ۱۳۹۴/۱۱/۲۱)

چکیده

تأمین صحیح هزینه‌های تبلیغاتی نامزدها نقش مهمی در سلامت نظام انتخاباتی و همچنین جلوگیری از فسادهای مالی و سیاسی بعد از احراز پست‌های مربوط دارد. اصول حاکم بر تبلیغات بخش مهمی از قوانین انتخاباتی را به خود اختصاص می‌دهد اما قوانین انتخابات سیاسی جمهوری اسلامی ایران توجه کافی به نظارت بر بعد مالی تبلیغات انتخاباتی نشان نداده است و این اجمال و نارسایی هم شامل عدم تعیین سقف برای هزینه‌های تبلیغات است که در قوانین انتخاباتی اغلب کشورها کمابیش به آن توجه شده است و هم شامل کم‌توجهی به منابع تأمین این هزینه‌ها است. در این مقاله ضمن تحلیل و تبیین ضرورت نظارت بر تأمین صحیح منابع مالی و تعیین سقف هزینه‌های تبلیغاتی انتخابات از طریق مطالعه تطبیقی در حقوق انتخاباتی کشورهای فرانسه، روسیه و ایالات متحده آمریکا، راهکارهای بهبود سلامت مالی انتخابات، ارائه شده است.

واژگان کلیدی: قانون انتخابات، نظارت، سقف هزینه تبلیغات، منابع مالی، سلامت مالی انتخابات.

۱. مقدمه

در دموکراسی آتن، رأی‌گیری به‌عنوان غیر دموکراتیک‌ترین شیوه در میان دیگر روش‌های موجود برای انتخاب مقامات رسمی به‌شمار می‌رفت، چرا که این باور در میان مردم بود که انتخابات باعث انتخاب‌شدن افراد ثروتمند و بیشتر شناخته‌شده می‌شود و شهروندان معمولی در این شیوه شانس نخواهند داشت. دیدگاهی که برای مردم آن زمان آتن بیشتر دموکراتیک به‌نظر می‌رسید این بود که تمام مردم در مجمعی که به روی عموم باز و آزاد است، جمع شوند و در آنجا از طریق قرعه مقامات رسمی انتخاب شوند که برای دوره‌ای به کار و خدمت برای کشور پردازند. (Robertson and Connor, 2005: 351) اقتضات جهان کنونی در حال حاضر انتخابات را بهترین شیوه‌ی اعمال دموکراسی نموده است و بر این اساس «در اکثر قوانین اساسی و قوانین انتخاباتی و اسناد بین‌المللی شاهد پذیرش حق رأی همگانی، عام و برابر هستیم» (گیل واس، ۱۳۷۹: ۶۷). اما تلاش‌هایی نیز برای رفع ایرادات مطروحه بر موضوع انتخابات و افزایش کارایی آن صورت گرفته است.

آزادی و رقابت در امر تعیین سرنوشت از طریق مشارکت همگانی در امور سیاسی، اگرچه فی‌نفسه مطلوب است، اما میل به قدرت عاملی است که اکثراً رقابت ناسالم را به‌همراه دارد. برای احتراز از مفاسد احتمالی، امر نظارت بر آرای عمومی پذیرفته شده است.

اصل حاکمیت قانون یکی از مهم‌ترین مفاهیم در حوزه‌ی حقوق عمومی، ارزشی جهان‌شمول دارد. ارزیابی هر نظام سیاسی و حقوقی با ملاک حاکمیت قانون بررسی می‌شود (مرکز مالگیری، ۱۳۸۵: ۷). بر اساس این اصل، مقامات و نهادهای حاکم دولتی موظف به انجام وظایف خویش بر اساس قانون در یک جامعه‌ی دموکراتیک هستند. در نظام مبتنی بر حکومت قانون، نظارت مطلوب، نظارت قانونی است و هر چیزی غیر از آن در مغایرت آشکار با حاکمیت قانون خواهد بود (هاشمی، ۱۳۹۰: ۲۲۰).

قوانین انتخاباتی کشور ایران در بعد نظارت قانونی بر مسائل مالی انتخابات در سه جنبه ضعف دارد: الف) ضعف در نظارت بر میزان هزینه‌های صرف‌شده برای تبلیغات. ب) ضعف در نظارت بر نحوه هزینه‌کرد منابع مالی نامزدها. ج) ضعف در نظارت بر منبع تأمین این هزینه‌ها. کاندیداها هیچ الزامی در خصوص ارائه اطلاعات مالی انتخاباتی ندارند، بعد از انتخابات نیز هیچ نظارت قضایی یا سیاسی بر آن‌ها صورت نمی‌گیرد و اغلب مدعی هستند که از منابع شخصی هزینه‌هایشان را تأمین کرده‌اند یا حامیان گمنام هزینه‌های تبلیغاتشان را داده‌اند. اگر این منابع گمنام شخصی باشد، منجر به ویژه‌خواری و اعمال نفوذهای ناروای تأمین‌کنندگان هزینه‌های انتخاباتی، در امور حوزه‌ی نامزد پیروز خواهد شد و ممکن است این منابع گمنام

هزینه‌هایی را که برای کاندیدای دلخواه خود صرف می‌نمایند از حساب‌های دولتی زیردستان تأمین کنند.

۲. روش‌های اعمال نظارت مالی بر انتخابات در کشورهای روسیه، فرانسه و آمریکا

معمولاً نظارت بر انتخابات هم مرحله مراقبت و پیشگیری از وقوع تخلفات انتخاباتی و هم مرحله پیگیری شکایات و حل و فصل دعاوی انتخاباتی را شامل می‌شود (هاشمی، ۱۳۸۲: ۱۸۲). نهاد ناظر بایستی در هر انتخاباتی احراز نماید که اولاً منابع مالی و پولی تبلیغات کاندیداها در انتخابات شفاف بوده و کاندیداها توسط گروه‌های غیرقانونی، کشورهای خارجی و افراد بی‌صلاحیت حمایت و تغذیه نمی‌شوند. در این راستا بند (۶) قطعنامه ۴۶/۱۳۰ مصوب ۱۷ دسامبر ۱۹۹۱ مجمع عمومی سازمان ملل، در زمینه احترام به اصول حاکمیت ملی و عدم مداخله نکردن در امور داخلی دولت‌ها در جریان‌های انتخاباتی، قویاً از تمام کشورها می‌خواهد که از هرگونه کمک مالی مستقیم یا غیرمستقیم و هر نوع حمایت آشکار و نهان از احزاب یا گروه‌های سیاسی و نیز هر نوع اعمالی برای تحت‌الشعاع قرار دادن جریان‌های انتخاباتی در هر کشور خودداری ورزند. (سایت مجمع عمومی سازمان ملل) و تبلیغات به صورتی نباشد که اراده‌ی واقعی مردم را تحت تأثیر قرار داده و آرای مردم در معرض خرید و فروش واقع شود (کدخدایی، ۱۳۸۱: ۴۷). ناظران انتخاباتی و دولت‌ها معمولاً برای کنترل هزینه‌های انتخاباتی کاندیداها تدابیری اندیشیده‌اند که به آن‌ها پرداخته می‌شود:

۲-۱. تعیین سقف هزینه‌های انتخابات

تعیین نکردن سقف برای هزینه‌های تبلیغات و نبود شفافیت مالی در این خصوص به برگزاری انتخابات سالم خدشه وارد می‌کند و زمینه سوءاستفاده برخی کاندیداها را فراهم می‌آورد. با تعیین میزان دقیق هزینه کرد هر نامزد، قضاوت افکار عمومی جامعه مانع از آن خواهد بود که نامزدی که بیشتر هزینه کرده است، صرفاً به همین دلیل به نتیجه‌ی پیروزی در انتخابات نزدیک‌تر شود و از اسراف و تبذیر که از نظر قانون اساسی - بند ۶ اصل ۴۳- هم منع شده است، ممانعت به عمل خواهد آمد. در این بخش به بررسی قوانین مربوط به تعیین سقف هزینه‌ها در کشورهای فرانسه، روسیه و آمریکا پرداخته شده است:

ماده ۵۲-۱۱ قانون جامع انتخابات فرانسه، برای هزینه‌هایی که نامزد انجام می‌دهد، سقف تعیین کرده است که این سقف با میزان جمعیت حوزه انتخابیه ارتباط دارد و به روزرسانی می‌شود. بر اساس این ماده: «در انتخابات برای هزینه‌های انتخاباتی صرف شده توسط هر

کاندیدا، حداکثر تعیین شده است. مبلغ حداکثر، بر اساس تعداد ساکنان حوزه انتخاباتی تعیین شده است: حداکثر هزینه‌ها برای انتخابات نمایندگان مجلس ۳۸۰۰۰ یورو برای هر کاندیدا است. برای هر سکنه حوزه انتخابیه ۱۵٪ یورو اضافه می‌شود. این حداکثر هر سه سال، در مصوبه‌ای با اعمال شاخص هزینه زندگی مؤسسه ملی آمار و مطالعات اقتصادی به‌روز می‌شود. ماده ۸-۵۲ مقرر می‌دارد: هدایای اهداشده توسط شخص حقیقی کاملاً مشخص برای تأمین بودجه انتخاباتی یک یا چند کاندیدا در یک انتخابات، نمی‌تواند از ۴۶۰۰ یورو تجاوز نماید و مجموع ارقام هدایای نقدی به کاندیدا نمی‌تواند از ۲۰ درصد مبلغ هزینه‌های مجاز در زمانی که چنین مبلغی با اجرای ماده ۱۱-۵۲، برابر یا بیشتر از پانزده هزار یورو باشد، تجاوز کند.

در آمریکا حد کمک به نامزدها در قانون مبارزات انتخاباتی دوحزبی مصوب ۲۰۰۲ آمده است. در بخش ۳۰۷ این قانون حد ۲۰۰۰ دلار به ازای هر نامزد در هر انتخابات قرار داده شده است. در بخش ۱۰۲ حد کمک به کمیته حزب ایالتی تا ۱۰,۰۰۰ دلار در سال و در بخش ۳۰۷ حد کمک به کمیته حزب ملی ۲۵,۰۰۰ دلار در سال و در بخش ۳۰۷ محدودیت بر مجموع کمک‌ها حد ۹۵,۰۰۰ دلار در هر نوبت ۲ ساله قرار داده شده است. در بخش ۳۰۴ همچنین محدودیت بازپرداخت وام تا ۲۵,۰۰۰ دلار، از مبالغ کمک‌شده پس از انتخابات وجود دارد. در بخش ۳۰۷ محدودیت ویژه در کمک‌های به نامزد مجلس سنا وجود دارد که حد ۳۵,۰۰۰ دلار در سال انتخابات است.

در روسیه سقف تعیین شده برای هزینه‌های انتخاباتی کاندیداها به میزان ۷۰۰ میلیون روبل تعیین شده است. این نکته قابل توجه است که در کشور روسیه طبق ماده ۸-۵۲ قانون «تضمین‌های اساسی حقوق انتخاباتی شهروندان فدراسیون روسیه برای شرکت در همه‌پرسی» مصوب مجلس دوما در ۲۰۰۲ «مخارجی که مستقیماً و با توافق کاندیدا توسط اشخاص حقیقی که وی را حمایت می‌کنند یا توسط احزاب یا گروه‌های سیاسی که برای حمایت از وی تشکیل گردیده است یا از او حمایت می‌کند، در حساب کاندیدا محسوب می‌شود».

مشاهده شد که حد هزینه‌های تبلیغات کاندیدا یک مسئله است و حد کمک مالی به نامزدها مسئله دیگری که این دو مسئله مهم در قوانین انتخاباتی کشورهای ذکر شده لحاظ شده است. در خصوص فواید تعیین سقف هزینه به قدر کافی صحبت شده است اما نکته قابل تأمل، محدودیت بر میزان کمک اشخاص حقیقی یا حقوقی به کاندیدا یا حزب است. از این طریق می‌توان تضمین کرد که منتخب انتخابات به‌راستی منتخب مردم است، نه حاصل سرمایه‌گذاری ثروتمندانی که قصد انتفاع از فعالیت‌های وی را دارند. محسوب کردن کمک‌های طرفداران

نامزد به منزله هزینه‌های تبلیغاتی خود وی نیز تدبیر مؤثری در جلوگیری از دور زدن قانون و فرار از مسئولیت خرج کردن اضافه بر حد است. در آمریکا هر هزینه صرف شده توسط یک فرد دیگر غیر از نامزد یا حزب، در صورتی که با نامزد یا حزب هماهنگ شده باشد به منزله یک همکاری به حساب می‌آید. این شرط از این جهت که مانع خرج خودسرانه طرفداران که موجب تخلف نامزد و مسئولیت برای وی می‌گردد، نکته مثبتی است اما محدودیت‌هایی در خصوص بار اثبات این هماهنگی یا فقدان آن وجود دارد.

۲-۲. اعمال محدودیت در نحوه هزینه‌کرد انتخاباتی

تعیین روش‌های مجاز برای صرف بودجه‌های انتخاباتی به جهت نیل به برگزاری انتخابات سالم و جلوگیری از پدیده‌ی تأسف‌آور خریدوفروش رأی مؤثر خواهد بود که قوانین انتخاباتی اغلب کشورها آن را ممنوع کرده است اما در برخی کشورها، تدابیری هم‌جهت جلوگیری از آن اندیشیده شده است، برای مثال در روسیه ماده ۵۹ قانون «تضمین‌های اساسی» روش هزینه وجوه انتخابات را تعیین کرده است: طبق بند ۱ این ماده اختیارات اداره منابع مالی انتخاباتی، باید به نامزد یا انجمن‌های انتخاباتی، که این بودجه را ایجاد کردند، واگذار شود. اما این واگذاری اختیار، بی‌ضابطه نیست. از جمله این ضوابط بند ۳ این ماده است که موارد مجاز استفاده از منابع مالی انتخابات را اعلام می‌دارد: الف) حمایت مالی برای اقدامات سازمانی و فنی باهدف جمع‌آوری امضا از رأی‌دهندگان. ب) مبارزات انتخاباتی و پرداخت برای اطلاعات و خدمات مشاوره. ج) پرداخت برای خدمات انجام‌شده توسط شهروندان یا اشخاص حقوقی و پرداخت هزینه‌های دیگر به‌طور مستقیم مربوط به برگزاری مبارزات انتخاباتی. د) پرداخت سپرده انتخاباتی.

البته تدوین روش‌های هزینه‌کرد در این کشور چندان به نحو روشنی صورت نگرفته و امکان تفسیرهای قابل سوءاستفاده از آن وجود دارد. گرچه تضییق بیش از اندازه این حدود هم، عیب محدود کردن نابجای دامنه‌ی آزادی نامزدها در استفاده از روش‌های تبلیغاتی مفید و مؤثر را دارد. فایده دیگر تعیین موارد مصرف بودجه‌های انتخاباتی، جلوگیری از استفاده نامزدها از کمک‌های اهدایی شهروندان جهت مصارف شخصی است. در بخش ۳۰۱ قانون انتخابات دوحزبی آمریکا، ممنوعیت استفاده شخصی از منابع مالی مبارزات انتخاباتی مقرر شده است. ممکن است نامزد در مراحل از فرایند انتخابات به این نتیجه برسد که پیروز انتخابات نخواهد بود و بهتر است وجوهی را که برای انتخابات به وی تعلق گرفته است در جهاتی دیگر صرف نماید. پیش‌بینی ممنوعیت استفاده نامزد از وجوه انتخاباتی برای سایر مصارف، موجب

جلوگیری از خیانت در امانت نامزدها می‌شود.

۳-۲. محدودیت‌ها و ممنوعیت‌ها در منابع هزینه‌های انتخابات

تعیین منابع تأمین هزینه‌های انتخاباتی مهم‌ترین گام در جهت سالم‌سازی فضای فعالیت‌های انتخاباتی است. برخی از مواد قانون جامع انتخابات فرانسه، تأمین منابع شفاف دولتی را برای هزینه‌های تبلیغاتی نامزدها پذیرفته و از وابستگی کاندیدا به هزینه‌های بخش خصوصی کاسته است. نمونه آن ماده ۱۱-۵۲ این قانون است که در آن به منابع دولتی که مستقیماً در جهت تبلیغات استفاده می‌شود، اشاره شده است.

در خصوص استفاده از بودجه‌های دولتی در نظام انتخاباتی جمهوری فرانسه، سعی شده همه نامزدها از امکانات برابر که از سوی دولت پیش‌بینی می‌شود برخوردار گردند. در این کشور دولت آشکارا در پرداخت هزینه‌های انتخاباتی کاغذ، چاپ و توزیع اوراق تبلیغاتی و اطلاعیه‌های اعلام نظرات نامزدها، هزینه‌های کاغذ، چاپ و الصاق پوسترها و هزینه‌های ناشی از فعالیت گروه‌ها مشارکت می‌کند (بزرگمهری، ۱۳۸۶: ۱۵). در عین حال ممنوعیت‌هایی هم در استفاده از این منابع وجود دارد تا عده‌ای با تکیه بر امکانات دولتی از موقعیت برتر تبلیغاتی برخوردار نگردند (ماده ۵۰).

از دیگر ممنوعیت‌ها در فرانسه می‌توان به ماده ۸-۵۲ اشاره کرد: «اشخاص حقوقی به‌استثنای احزاب یا گروه‌های سیاسی، نمی‌توانند در تأمین بودجه مبارزات انتخاباتی کاندیدایی مشارکت یا به وی تحت هر عنوانی هدایایی اهدا کنند و یا اموال، خدمات یا دیگر امتیازات مستقیم و یا غیرمستقیم را به قیمتی کمتر از آنچه قیمت متعارف آن‌ها است، برای او فراهم نمایند و هیچ کاندیدایی نمی‌تواند برای هر گونه هزینه‌ای، به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم همکاری یا کمک مادی یک دولت خارجی یا یک شخص حقوقی خارجی را دریافت کند». همچنین کاندیدا یا لیست کاندیداها می‌توانند برای درخواست هدایای مجاز این ماده، به آگهی در مطبوعات متوسل شوند.

ماده ۹ قانون «تضمین‌های اساسی حقوق انتخاباتی» روسیه، در خصوص تأمین بودجه نمایندگان مجلس دوما می‌گوید: نامزدها، احزاب سیاسی و گروه‌های انتخاباتی باید منبع تأمین مالی مبارزات انتخاباتی‌شان را مشخص و تعیین نمایند. بند ۵ ماده ۵۸، منابع تشکیل صندوق‌های انتخاباتی نامزدها را تنها از موارد زیر مجاز می‌داند: الف) پول خود نامزد یا انجمن‌های انتخاباتی؛ ب) مبالغ اختصاص داده توسط انجمن‌های انتخاباتی که او را نامزد کرده است؛ ج) کمک‌های مالی داوطلبانه شهروندان. د) کمک‌های مالی داوطلبانه اشخاص حقوقی؛ ه) وجوه

اختصاص داده شده توسط کمیسیون انتخابات مربوط به یک نامزد یا انجمن‌های انتخاباتی، در موارد مقرر در قانون و در بند ۶، موارد کمک‌های مالی غیرمجاز را برمی‌شمارد: «کشورهای خارجی و اشخاص حقوقی خارجی، اتباع خارجی، افراد بدون تابعیت، شهروندان فدراسیون روسیه که به سن ۱۸ سال در روز رأی‌گیری نرسیده‌اند، اشخاص حقوقی روسیه با مشارکت خارجی اگر سهام خارجی در سرمایه‌های اساسنامه‌شان از ۳۰ درصد تجاوز کند، سازمان‌های بین‌المللی و جنبش‌های عمومی بین‌المللی، بدنه قدرت دولتی و دولت‌های خودگردان محلی، اشخاص حقوقی با سرمایه اساسنامه مؤسسات و سازمان‌های دولتی و شهرداری. جایی که دولت و یا شهرداری بیش از ۳۰ درصد سهام آن‌ها را دارد و سازمان ایجاد شده توسط نهادهای دولتی و شهرداری‌ها و نهادهای نظامی و سازمان‌ها و مقامات مجری قانون، سازمان‌های خیریه و انجمن‌های دینی و همچنین سازمان‌های ایجاد شده توسط آن‌ها، اشخاص حقوقی ثبت شده کمتر از یک سال قبل از روز انتخابات، اهداکنندگان ناشناس- که کسانی هستند اطلاعاتشان این موارد را نشان نمی‌دهد یا به اشتباه نشان می‌دهد: نام خانوادگی، نام و نام پدر، آدرس محل اقامت، یا یک نهاد حقوقی که تعداد مالیات دهندگان، نام و اطلاعات بانکی را ذکر نکرده یا درست ذکر نکرده است».

کمک‌های دولتی در تأمین مخارج انتخاباتی این کشور توسط بند ۴ ماده ۸ که شرایط مساوی دسترسی به رسانه‌های جمعی برای مبارزات انتخاباتی برای نامزد ثبت نام شده را تضمین می‌کند و همچنین بخش ۱۸ ماده ۲۰، در مورد انتشار اطلاعات مربوط به مخارج نامزدها برقرار شده است.

در کشور آمریکا، کنگره اصلاحات قانون انتخابات دوحزبی را در ۲۰۰۲ انجام داد تا نگرانی‌های راجع به پول‌های با منشأ نامعلوم را در تبلیغات برطرف کند. این قانون محدودیت‌هایی را بر استفاده از این پول‌ها قرار داده است، به این ترتیب که حزب‌های سیاسی ملی، کاندیداها و مقامات، تنها می‌توانند مشارکت محدودی در جمع‌آوری پول برای انتخابات داشته باشند. این مقررات همچنین محدودیت‌هایی برای شرکت‌ها و اتحادیه‌هایی که با پشتیبانی مالی و تبلیغات، قصد تأثیرگذاری بر نتایج انتخابات فدرال آمریکا را دارند، قرار داده است. در این کشور هیچ فردی حق مشارکت مالی با کاندیدا را از بودجه ایالات متحده یا هر خارجی را ندارد.

مهم‌ترین نکته‌ای که در این قانون دیده می‌شود تفکیک بین پول نرم^۱ و پول سخت^۲ است.

1. Soft Money.
2. Hard Money.

این اصطلاحات، برای اشاره به کمک‌های سیاسی در ایالات متحده، که می‌تواند به‌طور مستقیم به یک نامزد خاص (پول سخت) باشد یا به‌طور غیرمستقیم به احزاب و کمیته‌ها ایجاد شده (پول نرم) به کار می‌رود. هنگامی که پول نقد به‌طور مستقیم به یک نامزد سیاسی کمک کرده است، به‌عنوان «پول سخت» شناخته شده است. این کمک ممکن است تنها از یک فرد یا یک کمیته اقدام سیاسی صورت گرفته و باید تابع محدودیت‌های جدی طرح شده توسط^۱ FEC باشد.

پول نرم کمک به یک حزب سیاسی است که به‌قصد اختصاص به یک نامزد خاص داده نمی‌شود، بنابراین از محدودیت‌های مختلف حقوقی مبری است. هنگامی که وجه نقد برای کمک به یک حزب سیاسی، بدون هیچ محدودیتی درباره مقدار آن، دریافت شود، به‌مثابه «پول نرم» شناخته شده است. این وجوه می‌تواند شبیه «پول سخت» از افراد و کمیته‌های اقدام سیاسی یا از هر منبع دیگر مانند شرکت‌های بزرگ تأمین شده باشد، در هر صورت طبق قانون، این پول تنها می‌تواند برای «فعالیت‌های حزب‌سازی»، جذب طرفدار و ثبت‌نام رأی‌دهندگان استفاده شود، نه برای دفاع از نامزد خاص در انتخابات. (DeFigueired & Garrett, 2005: 594)

به‌موجب بخش ۳۲۳ قانون اصلاح مبارزات انتخاباتی دوحزبی مصوب سال ۲۰۰۲ کنگره آمریکا، به‌طور کلی کمیته ملی یک حزب سیاسی نمی‌تواند تقاضای دریافت کمک مالی و هدیه یا انتقال وجه یا هر مالی و یا صرف هرگونه وجهی را بنماید که مشمول محدودیت‌ها، ممنوعیت و ملزومات این قانون نباشد. با این وجود کاندیدا از حضور و سخنرانی در مراسم جلب هدیه‌های مجاز تحت این قانون منع نشده است. مطابق این قانون، تقاضای کمک توسط افراد، (در صورتی که کمک جلب شده توسط فرد در یک سال بیشتر از ۲۰ هزار دلار نباشد) معنی نشده است. همچنین برابر قسمت (d) همین بخش، نهادهایی که به‌موجب قانون از معافیت‌های مالیاتی برخوردار هستند، حق کمک مالی در جهت انتخابات را ندارند.

شرکت‌ها و اتحادیه‌ها از ایجاد یا تأمین مالی مستقیم یا غیرمستقیم ارتباطات انتخاباتی ممنوع شده‌اند. اگرچه آن‌ها هنوز هم ممکن است یک کمیته اقدامات سیاسی ثبت‌شده تشکیل دهند که برای ارتباطات انتخاباتی با کمک‌های فردی داوطلبانه و محدود، تأمین مالی شود ("پول سخت"). محدودیت‌های شرکت‌ها، به شرکت‌های غیرانتفاعی و کمیته‌های سیاسی به ثبت رسیده (به غیر از^۲

1. Federal Election Commission.

در سال ۱۹۷۵، کنگره کمیسیون انتخابات فدرال (FEC) برای مدیریت و اجرای قانون مبارزات انتخاباتی فدرال ایجاد کرد. این قانون بر تأمین منابع مالی انتخابات فدرال برای به اجرا درآوردن احکام قانون مانند محدودیت و ممنوعیت در کمک، و برای نظارت بر منابع مالی عمومی از انتخابات ریاست جمهوری حکومت می‌کند. وظایف (FEC) که یک سازمان نظارتی مستقل است، افشای اطلاعات مالی مبارزات انتخاباتی است.

یک نوع از سازمان که در مبارزات انتخاباتی کمک جمع‌آوری می‌کند. 2. Political Action Committee (PAC)

PAC، احزاب و نامزدها) گسترش یافته است. مقررات دیگر FEC، مؤسسات خیریه غیرانتفاعی را که از فعالیت‌های سیاسی تحت قوانین مالیاتی ممنوع هستند، مستثنا می‌کند. اگر کمک‌ها برای ثبت‌نام یا GOTV اختصاص داده شده باشد، مقادیر و منابع محدود هستند. اما اگر آن‌ها کمک برای منابع مالی کلی هستند و سازمان از برخی از آن پول برای فعالیت‌های سیاسی کلی استفاده می‌کند، محدودیتی ندارند.

نکته‌ی چشمگیر در قوانین فوق، تفکیک بین کمک‌هایی که به نامزد و به احزاب می‌شود، است و می‌توان گفت محدودیت‌ها بر گروه اول بیشتر است. نکته‌ی دیگر محدود کردن کمک اشخاص حقوقی غیرسیاسی به نامزدهاست. شناسایی اعطاکنندگان کمک به هزینه‌های انتخابات هم نکته‌ی جالب دیگری است که در قوانین مربوط به منابع تأمین هزینه‌های انتخابات به آن توجه شده است. ماده ۵۲-۸ قانون جامع انتخابات فرانسه هم در جهت هدف فوق مقرر داشته: «هر هدیه بیش از ۱۵۰ یورو به کاندیدا در جهت مبارزات انتخاباتی او باید توسط چک، حواله، برداشت اتوماتیک و یا کارت بانکی پرداخت شود». در روسیه نیز بند ۷ و ۸ ماده ۵۸ قانون «تضمین‌های اساسی» مقرر نموده است: «هنگام اهدا، شهروند باید در یک سند پرداخت، اطلاعات شخصی زیر را نشان دهد: نام خانوادگی، نام، تاریخ تولد، آدرس محل اقامت، سری و شماره گذرنامه یا سند هویت معادل و تابعیت کشور و یک نهاد حقوقی باید در سند پرداخت اطلاعات زیر را ذکر کند: تعداد معین مالیات‌دهندگان، نام، تاریخ ثبت، اطلاعات بانکی، حضور و عدم حضور سهام خارجی در سرمایه‌های اساسنامه و اندازه چنین سهامی، عدم وجود نهادهای دولتی و یا شهرداری میان بنیان‌گذاران». همچنین ضمانت‌های اجرا در بند ۹ آمده است: در نقض الزامات بند ۷ و ۸ این ماده، یا بخشی از یک اهدا که بیش از مقدار تعیین شده توسط قانون است، باید به اهداکنندگان بازگردانده شود و کمک‌های مالی ایجادشده توسط اهداکنندگان ناشناس باید به بودجه‌های مربوط برگشت داده شود.

هدف شناسایی مشارکت کنندگان در تأمین هزینه‌ها در بند ۴ این ماده هم مدنظر بوده است: قرارداد(توافق‌نامه) با شهروندان و اشخاص حقوقی برای انجام خدمات مربوط به مبارزات انتخاباتی، بایستی به این نحو باشد که: شخصاً توسط خود نامزد انتخابات منعقد شده باشد. برای انجام چنین ارائه خدماتی بین یک نامزد یا انجمن‌های انتخاباتی، تسویه باید تنها به صورت غیر نقدی به اجرا درآید.

1. Get out the Vote.

اصطلاح مورد استفاده برای توصیف دسته‌ای از فعالیت‌های سیاسی که هدف آن افزایش تعداد آرا در یک یا چند انتخابات یا رأی غیابی، رأی‌گیری زودهنگام و یا رأی‌گیری روز انتخابات است.

۴-۲. ایجاد صندوق یا حساب بانکی انتخاباتی

نظارت‌های یادشده نیازمند تمرکز بودجه‌های انتخابات در حسابی خاص یا نهادی خاص که متعلق به نامزد باشد، است. تعیین نماینده مالی به نامزدها کمک می‌کند تا مسائل مالی خویش را مطابق قوانین اداره نمایند. اگرچه ضروری است که مسئولیت نهایی مغایرت احتمالی مسائل مالی با قوانین بر عهده کاندیدا باشد. تسویه وجوه صرف‌نشده از صندوق‌های انتخاباتی هم، راهکار دیگری در تضمین استفاده از کمک‌های اعطایی شهروندان در جای خود است.

قوانین انتخاباتی کشورهای روسیه و فرانسه به‌شيوه دقیق به تأسیس و اداره چنین صندوق‌های توجه کرده‌اند. در روسیه، کاندیداها مکلفند صرفاً از صندوق‌های انتخاباتی برای هزینه‌های مبارزات انتخاباتی برداشت کنند (بخش ۵ ماده ۴۸ "قانون تضمین‌های اساسی"). همچنین مبارزه به نفع یک نامزد که برای او، از صندوق‌های انتخاباتی نامزدهای دیگر پول پرداخت شود، ممنوع است و طبق بند ۵ ماده ۵۹، شهروندان و اشخاص حقوقی تنها از طریق صندوق‌های انتخاباتی مجاز به پشتیبانی مالی (پولی) برای یک نامزد یا انجمن انتخاباتی، خواهند بود. بدون رضایت کتبی از نامزد یا نماینده مجازش برای امور مالی، یا نماینده مجاز امورمانی انجمن‌های انتخاباتی و بدون پرداخت از صندوق‌های انتخاباتی مربوط، انجام کارهایی که در قبالتشان پول دریافت می‌شود، یا فروش محصولات یا ارائه خدمات، که به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم برای انتخابات مربوط، در قبالتش پول پرداخت می‌شود، ممنوع است. اشخاص حقوقی، از اجرای هرگونه کار، ارائه خدمات، فروش محصولات که به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم به انتخابات مرتبط باشد، به‌طور رایگان یا در نرخ کم نامعقول، باهدف به‌دست آوردن نتیجه‌ای خاص در انتخابات ممنوع شده‌اند. البته شهروند می‌تواند داوطلبانه و شخصاً بدون تعامل با هیچ شخص ثالثی، خدمات انجام دهد یا در رابطه با تدارک و برگزاری انتخابات، خدمات ارائه کند.

ماده ۵۸ روش تأسیس صندوق انتخابات را بیان می‌کند. برای تنظیم مسائل مالی این صندوق‌ها طبق بخش ۳ این ماده «نامزدها و انجمن‌های انتخاباتی حق دارند، نمایندگان مجاز برای امور مالی منصوب کنند». همچنین به‌پایه بند ۱۱ این ماده، «هر نامزد انتخاباتی بایستی برای تنظیم امور مالی خود بلافاصله پس از ثبت نام اقدام به باز نمودن حساب بانکی نماید و هرگونه کمک مالی صرفاً به این حساب واریز شود». بند ۱۲ این ماده هم مقرر نموده است: «روش استقرار و نگهداری حساب گفته‌شده و نگه‌داشتن سوابق منابع مالی انتخاباتی و گزارش دهی از چنین منابعی در انتخابات نهاد‌های فدرال باید توسط کمیسیون مرکزی انتخابات فدراسیون روسیه با موافقت بانک مرکزی فدراسیون روسیه ایجاد شود».

طبق بند ۷ این ماده، «مؤسسه اعتباری نگه‌دارنده حساب انتخاباتی خاص، مکلف است اطلاعات دوره‌ای یا به درخواست کمیسیون، نامزد یا انجمن‌های انتخاباتی مربوط، در مورد دریافت وجه و برداشت از حساب‌های انتخاباتی ارائه کند». بند ۸ هم تکلیف مؤسسه در انتشار این اطلاعات در رسانه‌های جمعی را اعلام می‌کند: «دفاتر تحریریه رسانه‌های دولتی و شهرداری، باید اطلاعات ارائه‌شده توسط کمیسیون‌ها به آن‌ها برای انتشار را، ظرف سه روز پس از دریافت چنین اطلاعاتی چاپ کنند و دامنه اطلاعاتی که برای انتشار موردنیاز است، باید توسط قانون معین شود».

در فرانسه نیز، کاندیدا تنها از طریق نماینده مالی می‌تواند کمک مالی دریافت دارد. ماده ۴-۵۲ قانون جامع انتخابات، تعیین نماینده مالی و وظایف وی را این گونه تشریح کرده است: «هر کاندیدا برای انتخابات نماینده تعیین می‌کند. این نماینده (وکیل) می‌تواند یک انجمن مالی انتخاباتی یا یک شخص حقیقی موسوم به نماینده مالی باشد، چنین نماینده‌ای نمی‌تواند برای چند کاندیدا مشترک باشد». نماینده یادشده، وجوه اختصاص یافته به مبارزات انتخاباتی را ثبت می‌کند. وی هزینه‌های تعهدشده برای انتخابات تا قبل از روز رأی‌گیری، حسب مورد مخارجی را که قبل از انتخاب وی آشکارا توسط کاندیدا یا به نفع او انجام شده، توسط نماینده جبران و در حساب بانکی یا پستی او اعمال می‌شود، ثبت می‌نماید.

محتوای اسناد مالی صادره از نماینده مالی یا انجمن مالی انتخاباتی کاندیدا را، ماده ۹-۵۲ مشخص می‌کند: «اسناد و مدارک صادره، باید بیانگر کاندیدا یا فهرست کاندیداهای دریافت‌کننده، مبالغ جمع‌آوری‌شده و نیز نام انجمن و تاریخی که انجمن اعلام وجود نموده یا نام نماینده مالی و تاریخی که وی به‌عنوان نماینده مالی تعیین شده، باشد. اسناد مذکور باید بیان کنند که کاندیدا، فقط از طریق انجمن یا نماینده مذکور می‌تواند هدایا را دریافت کند». همچنین طبق ماده ۱۱-۵۲: «هر کاندیدا، موظف است حساب مبارزات انتخاباتی را به نحوی نگه دارد که نمایانگر مجموعه دریافت‌ها و مجموعه هزینه‌های تعهد شده یا انجام‌شده مربوط به انتخابات باشد» و ماده ۵-۵۲ محدودیت‌هایی برای افرادی که نمایندگی مالی انتخاباتی را بر عهده می‌گیرند، قرار داده است «کارشناس حسابداری، مسئول ارائه حساب‌های مبارزات انتخاباتی، نمی‌تواند متصدی ریاست یا خزانه‌داری این انجمن مالی انتخاباتی نامزد باشد». همچنین ماده ۵-۵۲ افتتاح حساب بانکی را که تمام هزینه‌های تبلیغات انتخاباتی منحصرأ به آن حساب واریز و از آن برداشت شود، پیش‌بینی کرده است.

در خصوص اختتام فعالیت‌های انجمن مالی انتخاباتی، ماده‌ی فوق مقرر می‌دارد: «این انجمن، سه ماه پس از تحویل حساب‌های مبارزات انتخاباتی کاندیدایی که حامی او بوده، رسماً

منحل می‌شود». در صورتی که بعد از انتخابات، مبالغی در این حساب باقی مانده باشد که متعلق به کاندیدا نباشد، ذیل ماده ۵-۵۲ تصمیم‌گیری نموده «این اموال باید به یک انجمن مالی، یک حزب سیاسی یا یک یا چند مؤسسه شناخته‌شده عام‌المنفعه اختصاص داده شود. در صورت عدم تصمیم‌گیری راجع به انتقال اموال در شرایط و مهلت‌های پیش‌بینی‌شده فوق، دادستان دادگاه عالی استیناف، موضوع را به رئیس دادگاه عالی استیناف ارجاع می‌دهد تا او مؤسسه یا مؤسسات شناخته‌شده عام‌المنفعه را برای اختصاص آن اموال تعیین نماید».

۲-۵. ایجاد نظارت، حسابرسی و ضمانت‌های اجرا

کشورهای مختلف، نهادهایی را به جهت نظارت نهایی بر صحت روند فعالیت‌های فوق‌الذکر در قوانین، پیش‌بینی و آن‌ها را با ضمانت اجراهای گوناگون، حاکم بر اجرای قوانین انتخاباتی نموده‌اند. برای مثال ماده ۱۲۸ قانون جامع انتخابات فرانسه مقرر می‌دارد: «افرادی که هزینه مبارزات انتخاباتی خود را در شرایط و مهلت مقرر تحویل نداده باشند و یا افرادی که هزینه مبارزات انتخاباتی آن‌ها بر اساس قانون رد شده باشد، همچنین افرادی که هزینه‌های انتخاباتی آن‌ها از سقف تعیین‌شده تجاوز نماید، به مدت یک سال صلاحیت انتخاب شدن را ندارند».

رسیدگی به این امور، توسط کمیسیون ملی حساب‌های مبارزات انتخاباتی و بودجه‌های سیاسی صورت خواهد گرفت که اعتبارات و مصارف ضروری برای این کمیسیون در بودجه عمومی دولت فرانسه منظور می‌شود.

فعالیت کمیسیون یادشده، پس از احراز پست سیاسی توسط کاندیدا ادامه دارد. ماده ۱-۱۳۵ قانون جامع انتخابات فرانسه، در مورد اعلام تمامی دارایی نماینده در بدو احراز سمت سیاسی خود و همچنین در هنگام خاتمه‌ی آن، به کمیسیون مربوطه قانون انتخابات فرانسه مقرر می‌دارد: «نماینده موظف است، دو ماه پس از آغاز فعالیت، به منظور شفافیت مالی حیات سیاسی خود، اعلامیه‌ای را با سوگند به شرافت و صداقت، در مورد موقعیت وراثتی، به‌ویژه تمامی اموال خود وی و نیز احتمالاً اموال مشترک یا اموال تقسیم‌نشده را، به کمیسیون تحویل دهد». محرمانگی آن را نیز ماده ۲-۱۳۵ تضمین کرده است: «اعلامیه‌های تحویلی، تنها می‌تواند به درخواست صریح کسی که اعلامیه مربوط به اوست، یا کسانی که این حق را دارند، یا به درخواست مقامات قضایی، هنگامی که اطلاع آن‌ها برای حل دعوی لازم است، یا برای کشف حقیقت مفید است منتقل شود».

در روسیه، نظارت بر رعایت قوانین مالی انتخابات، توسط کمیسیون مرکزی انتخابات انجام

می‌شود. ترتیب آن در بخش ۹ ماده ۵۹ «قانون تضمین‌های اساسی» آمده است: «نامزد یا انجمن‌های انتخاباتی، باید به کمیسیون مربوطه گزارش‌های مالی، یکی قبل از رأی دادن روز انتخابات، دیگری گزارشی که حداکثر بعد از ۱۰ روز از انتخابات است و گزارش نهایی که حداکثر ظرف ۳۰ روز پس از انتشار نتایج انتخابات است، ارائه کند. این گزارش‌ها نشان‌دهنده اندازه صندوق مالی انتخاباتی، همه منابعی که صندوق مالی انتخاباتی از آن شکل گرفته است و تمام هزینه‌های که از آن پرداخت شده است خواهد بود. گزارش مالی نهایی باید همراه با اسناد مالی اولیه، دال بر دریافت و هزینه از صندوق‌های انتخاباتی معرفی شده، ارائه شود. نسخه‌هایی از این گزارش باید توسط کمیسیون، ظرف حداکثر ۵ روز پس از دریافت آن‌ها برای رسانه‌های جمعی صادر شود».

ماده ۶۰ در مورد نظارت و خدمات حسابرسی توسط کمیسیون‌های انتخاباتی است. بند اول این ماده، اهداف ایجاد چنین خدماتی را این‌گونه بیان می‌کند: «به‌منظور نظارت بر صرف صحیح منابع مالی اختصاص داده شده به کمیسیون‌ها برای آماده‌سازی و برگزاری انتخابات و عدم خرج بیرون از منابع صندوق‌ها، حسابداری مناسب و استفاده از بودجه انتخابات، برای حسابرسی اسناد مالی نامزدها و انجمن‌های انتخاباتی، برای تأیید اطلاعات ارائه شده توسط نامزدها تحت ماده ۳۳ قانون فدرال در مورد اموال، درآمد و منابع آن‌ها، برای نظارت بر بازگشت بودجه اختصاص داده شده توسط کمیسیون مربوطه انتخابات به صندوق‌های انتخاباتی نامزدها و انجمن‌های انتخاباتی، خدمات نظارت و حسابرسی باید ایجاد شود». "طبق بند ۲ این ماده "خدمات نظارت و حسابرسی باید در کمیسیون مرکزی انتخابات فدراسیون روسیه ایجاد شود و سایر کارشناسان نهادها و مؤسسات دولتی، از جمله بانک مرکزی فدراسیون روسیه، بانک‌های پس‌انداز فدراسیون روسیه، نهادها و مؤسساتی هستند که به درخواست کمیسیون انتخابات مربوطه و ظرف یک ماه پس از انتشار تصمیم‌گیری در فراخوان (برگزاری) انتخابات باید متخصصان خود را به کمیسیون‌ها ارسال و آن‌ها را در اختیار کمیسیون‌ها قرار دهند. کارشناسان مورد اشاره، برای دوره‌های کارشان در خدمات نظارت و حسابرسی باید از کار اصلیشان رها شوند و شغل، حقوق و مزایای دیگرشان حفظ شود و از محل اصلی کارشان پرداخت شود.

بند ۱۱ ماده ۵۹ در مورد کمک‌های خرج نشده تعیین تکلیف می‌کند: «نامزدها و انجمن‌های انتخاباتی، باید باقی‌مانده کمک‌های مالی که خرج نشده و در حساب‌های انتخاباتی ویژه است، پس از رأی‌گیری به نسبت کمک‌های مالیشان به شهروندان و اشخاص حقوقی که به صندوق انتخاباتیشان کمک‌های مالی کرده‌اند، حواله کنند. پس از انقضای دوره یک‌ماهه از

روز رأی دادن، مؤسسه اعتباری باید تراز منابع مالی صرف نشده را به کمیسیون حواله کند و باقی مانده منابع مالی را به بودجه‌های مربوط منتقل کند.

مسئولیت نقض قوانین فدراسیون روسیه در انتخابات، در بند اول ماده ۷۹ قانون فوق آمده است: «افراد متقلب باید مسئولیت کیفری مطابق با قوانین فدرال را تحمل کنند. برخی از موارد تقلب، توسط این ماده به شرح زیر تفسیر شده است: قصور در گزارش هزینه اعتبارات بودجه برای انتخابات و یا قصور سازمان‌های رسانه‌های جمعی شرکت کننده در مبارزات انتخاباتی در انتشار اطلاعات در مورد اندازه و شرایط دیگر و شرایط پرداخت برای زمان پخش آن‌ها یا فضا در رسانه‌های چاپی و یا عدم تطابق از نظر حجم پرداخت و روش با الزامات مبارزات انتخاباتی‌شان و یا قبول کردن پرداخت غیر قانونی برای انتقال و یا انتشار یک مجموعه اطلاعات». همچنین طبق بخش ۲۳ ماده ۳۸ قسمت (h)، استفاده نامزد از وجوه دیگر غیر از صندوق‌های انتخاباتی‌اش که بیش از ۵ درصد حداکثر هزینه از صندوق‌های انتخاباتی در تأمین مالی فعالیت‌های انتخاباتی‌اش باشد، از موارد رد تقاضای ثبت نام است. همچنین بخش (i) همان ماده، تجاوز یک نامزد در تأمین بودجه مبارزات انتخاباتی خود، از حداکثر خرج از صندوق‌های انتخاباتی، به میزان بیشتر از ۵ درصد از میزانی را که قانون تعیین کرده است، از دلایل رد تقاضای ثبت نام برمی شمارد.

دیوان عالی ایالات متحده آمریکا در پرونده Buckley تشخیص داد، قانون انتخابات دوحزبی در رابطه با مقررات این قانون درباره پول‌های بدون منبع مشخص، با قانون اساسی مطابقت دارد و تأیید کرد که جلوگیری از فساد و آشکار شدن فساد، تنها توجیه مجاز برای مقررات در رابطه با هزینه‌های تبلیغات انتخاباتی است که کنگره را در تصمیم‌گیری راجع به این منابع مالی مجاب کرده است. (Dawood, 2006: 268) نمونه‌ای از ضمانت‌های اجرای قوانین مالی انتخابات، در بخش ۱۰۳ قانون انتخابات دو حزبی این کشور است که در خصوص افشای این فعالیت‌ها است، طبق این بخش: «مؤسسات و نهادهای ایجادکننده ارتباطات انتخاباتی (افراد و مؤسسات ثبت نشده) باید گزارش افشا را ظرف ۲۴ ساعت، بایگانی کنند. زمانی که در مجموع ۱۰,۰۰۰ دلار خرج شده است و پس از آن هر زمان ۱۰,۰۰۰ دلار اضافی خرج شده باشد، افشا شامل هویت اهداکننده، همه افرادی که به طور مشترک کنترل بر روی ارتباطات دارند و همه اهداکنندگانی که ۱۰۰۰ دلار یا بیشتر داده‌اند می‌شود». این افشا توسط کمیسیون انتخاباتی فدرال، طبق مواد ۵۰۱-۵۰۳ قانون یادشده صورت می‌گیرد. همچنین طبق بخش ۳۱۲ این قانون، جریمه‌های مالی برای تخلف از سقف تا حد خاصی و در بخش ۳۱۴ و ۳۱۵ پنج سال حبس برای تخلفاتی که عناوین کیفری دارند، پیش‌بینی شده است.

بدون وجود این ضمانت‌های اجرا، قوانین مربوط به محدودیت‌ها هرچند که جامع و دقیق تنظیم شوند، اجرا نخواهند شد. پیش‌بینی نهادهایی که به حسابرسی دقیق فعالیت‌های مالی انتخاباتی بپردازند، اطمینان از سلامت اقدامات مالی را دوچندان می‌کند. همان‌گونه که مشاهده شد در سه کشوری که در این مقاله بررسی شده‌اند چنین نهادهایی ایجاد و جزئیات نحوه رسیدگی آن‌ها را مشخص کرده‌اند.

۳. مسائل مالی در تبلیغات انتخاباتی جمهوری اسلامی ایران

قانون انتخابات مجلس، آرایه را که از طریق خرید و فروش به دست آمده است، جزء آرای باطل قرار داده است (بند ۱۳ ماده ۱۹). شاید در وهله اول، بطلان رأیی که با خرید و فروش به دست آمده است، ضمانت اجرای کافی به جهت جلوگیری از تأثیر بیش از حد پول در سیاست به نظر برسد، اما گاهی هزینه‌هایی که نامزد انتخابات می‌نماید، با وجود شباهت بسیار به خرید رأی، مصداق صد درصدی آن نیست و تحت این ماده پیگیری پذیر نیست، گرچه همان آثار نامطلوب را بر روند دموکراسی خواهد گذاشت و نیازمند برخورد و جلوگیری است. با این مقدمه به سراغ سایر مواد قانونی مرتبط با مسائل مالی رأی‌گیری می‌رویم: قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی، محدودیت‌ها و ممنوعیت‌هایی در تبلیغات قرار داده است که به نظر می‌رسد دامنه آن‌ها بسی فراتر از امور مجاز است. در دنیا، قانون‌گذاران معمولاً سعی دارند فقط چارچوب‌ها را معین کنند و مراقب برخی فسادهای اداری باشند، اما نامزد را از بهره‌گیری از روش‌های مشروع تبلیغاتی منع نمی‌کنند (باتلر، ۱۳۸۵: ۲۱۰).

قانون‌گذار ایران ممنوعیت‌های تبلیغاتی نامزدها را این‌چنین ترسیم کرده است: ممنوعیت استفاده از هرگونه پلاکارد، پوستر، دیوارنویسی، بنر و پارچه‌های تبلیغاتی، هرگونه الصاق اعلامیه و عکس و امثال آن. تبلیغ در صداوسیما، وسایل ارتباط رسمی و دولتی، کارکنان در ساعات اداری، وسایل و امکانات وزارتخانه‌ها، شرکت‌های دولتی و مؤسسات وابسته به شهرداری‌ها و شرکت‌های وابسته به آن‌ها و نهادها و مؤسساتی که به هر مقدار از بودجه عمومی استفاده می‌کنند، نهادهایی که دارای آنان از اموال عمومی است، نشریات و مطبوعات متعلق به آن‌ها (قانون انتخابات مجلس، ماده ۵۹ و ۱۳۶۴: ۶۱). شواهدی از تلاش برای جلوگیری از استفاده از منابع دولتی برای نامزدهایی است که دسترسی به این منابع دارند. این مواد از حیث توجه قانون‌گذار ایران به منابع دولتی غیرمجاز که امکان استفاده از آن برای همه‌ی نامزدها به‌طور مساوی وجود ندارد، حاوی نکته‌ی مثبتی است اما فاقد ضمانت‌های اجرایی بازدارنده است.

شاید یکی از اهداف ممنوع قراردادن برخی از این تبلیغات، کاهش هزینه‌ی تبلیغات انتخاباتی بوده باشد. اما این محدودیت با فلسفه و روح تبلیغات که گسترش دامنه اطلاعات به طیف وسیع تری از مخاطبان است، مغایرت دارد (کواکیان، ۱۳۸۳: ۵۵). گرچه برخی معتقدند لازم است سقف مجاز برای تعداد نسخ چاپ، کیفیت آن‌ها و ابعاد پوسترها و تراکت‌ها پیش‌بینی شود تا مانع بروز نابرابری در امر تبلیغات انتخاباتی باشد «زیرا بسیار محتمل است یکی از نامزدها با تکیه بر توانمندی مالی خود یا حمایت اشخاص حقیقی یا حقوقی متنفذ بتواند فضای عمومی کشور را مملو از پوسترها و تصاویر تبلیغاتی خود کند» (بزرگمهری، ۱۳۸۶: ۱۰). اما راه مواجهه با این مشکل، روش ذکر شده نیست چرا که در بسیاری از مناطق دوردست و به ویژه کم‌سواد، تصویر نامزد و الصاق آن در محل‌های مجاز، تنها ابزار اطلاع‌رسانی و شناخت نامزد است و اعمال چنین محدودیت‌هایی فلسفه تبلیغ را که ابلاغ مجموعه‌ای از داده‌ها با روش‌های مشروع به مخاطب است، مخدوش می‌کند (احمدوند، ۱۳۸۹: ۱۳). این ایراد بر ماده ۶۳ قانون انتخابات مجلس نیز وارد است این ماده مقرر می‌دارد: «ستادهای تبلیغات انتخاباتی تنها در مراکز بخش‌ها، شهرها و شهرستان‌ها دایر می‌گردد در شهرهای بزرگ در هر منطقه شهرداری یک محل به عنوان ستاد انتخاباتی می‌تواند دایر گردد». احتمالاً این محدودیت به منظور کنترل غیرمستقیم هزینه‌های انتخاباتی کاندیداها وضع شده است.

همچنین در قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی شاهد تحدید زمان فعالیت‌های انتخاباتی هستیم که شاید یکی از اهداف آن کاهش هزینه‌های تبلیغاتی است که در این مورد نیز دشواری اجرای قانون، دسترسی به هدف آن را مشکل ساخته است، چرا که بسیاری از نامزدها حتی تا یک سال مانده به انتخابات، فعالیت‌های تبلیغاتی خود را به شکل سخنرانی در مجامع سیاسی و اجتماعی، فعالیت‌های خیریه و... انجام می‌دهند و در صورت مواجه شدن با این پرسش که چرا در مدت قانونی تبلیغات عمل ننموده‌اند، مدعی می‌شوند که این فعالیت‌ها بی‌ارتباط با بحث انتخابات و تبلیغات است.

روشن گردید که قانون‌گذار جمهوری اسلامی ایران نسبت به معقول بودن میزان هزینه‌ای که کاندیداها می‌نمایند حساسیت داشته، اما به جای مواجهه مستقیم با این مسئله، با اشکال بروز افراط‌ها برخورد کرده است. اگر بخواهیم به جای تعیین منشأ هزینه و میزان آن، به نحوه هزینه کرد منابع توجه کنیم به نتیجه‌ی مطلوب نمی‌رسیم چرا که روش‌های جدید تبلیغات ابداع خواهد شد و پول‌ها در آنجا هزینه خواهد شد بدون اینکه قانونی در ممانعت آن‌ها وجود داشته باشد. اگر قرار باشد با این روش به مقابله با مشکل یادشده بپردازیم، باید با همه‌جانبه‌نگری بیشتری عمل شود، مثلاً یکی از راه‌های کاهش هزینه‌های انتخاباتی، استفاده از رسانه‌های

همگانی است. در قانون انتخابات مجلس نه تنها توجه و تشویقی در این مورد صورت نگرفته بلکه به صراحت، هرگونه فعالیت تبلیغاتی از تاریخ رسمی اسامی نامزدها برای نامزدهای نمایندگان از صداوسیما و... ممنوع است و مرتکب، مجرم شناخته می‌شود (قانون انتخابات مجلس، ماده ۵۹). درحالی که قانون‌گذار می‌توانست استفاده یکسان از صداوسیما را به شکل قانونمند مجاز اعلام نماید.

ماده ۶۷ قانون انتخابات ریاست جمهوری مصوب ۱۳۶۴ تلویحاً به استفاده‌ی متناسب از امکانات دولتی در امر تبلیغات اشاره کرده است اما مشخص نکرده است امکانات دولتی که کاندیداها می‌توانند از آن استفاده کنند، چیست. این ماده مقرر می‌دارد «به منظور تضمین بر خورده‌ی یکسان نامزدها از امکانات دولتی، کمیسیونی به نام بررسی تبلیغات انتخاباتی در وزارت کشور و بنا به دعوت وزیر کشور تشکیل می‌شود. اعضای کمیسیون عبارتند از: دادستان کل کشور، وزیر کشور و رئیس صداوسیما. شورای نگهبان می‌تواند یک نفر از میان اعضای خود یا خارج را به منظور نظارت بر کار کمیسیون مزبور تعیین کند». شاید کمیسیون یادشده با تغییراتی کم و بیش در ترکیب اعضا، این قابلیت را داشته باشد که نظارت بر کل امور مالی تبلیغات انتخاباتی - نه صرفاً در مورد هزینه‌های از محل دولت - را زیر نظر شورای نگهبان داشته باشد. البته روشن است که این امر مستلزم قانون‌گذاری در این باب خواهد بود.

پیش‌بینی منابع مجاز دولتی از قبیل یارانه‌ها یا وام‌هایی که به‌طور مساوی به نامزدها اختصاص داده شود، می‌توانست به تضمین سلامت مالی انتخابات کمک کند. پیش‌بینی اختصاص منابع درآمدی عمومی به احزاب بر اساس معیارهای عینی، نظیر تعداد آرای مأخوذه در انتخابات قبلی یا صندلی‌های کسب‌شده توسط احزاب در انتخابات گذشته، می‌تواند معیار تخصیص منابع مالی عمومی به آن‌ها قرار گیرد (گرجی، ۱۳۸۹: ۳۴۹). اگرچه در کشور ما به دلیل فقدان نظام حزبی منضبط، این امکان با مشکلات فراوانی که به نابرابری‌ها دامن خواهد زد، مواجه خواهد شد.

۳-۱. نظارت مالی توسط شورای نگهبان

مطابق اصل ۹۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران: «شورای نگهبان نظارت بر انتخابات مجلس خبرگان رهبری، ریاست جمهوری، مجلس شورای اسلامی و مراجعه به آرای عمومی و همه‌پرسی را بر عهده دارد». نظارت بر انتخابات فقط شامل رسیدگی به شکایات و اعتراضات انتخاباتی نیست بلکه می‌تواند مراقبت بر سلامت جریان انتخابات را نیز شامل گردد. قانون‌گذار اساسی ایران در اصل ۹۹ قانون اساسی، دایره و نوع نظارت شورای نگهبان بر

انتخابات را تعیین نکرده است که این موضوع به مباحث گسترده‌ای در خصوص حدود و کیفیت نظارت شورای نگهبان منجر شده است. در مقابل این سکوت، ماده ۳ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸/۹/۷ مقرر می‌دارد: «نظارت بر انتخابات مجلس بر عهده شورای نگهبان است. این نظارت استصوابی، عام و در تمام مراحل و در همه امور مربوط به انتخابات جاری است».

تفسیری از نحوه نظارت شورای نگهبان از لزوم انضباطی بودن نظارت شورای نگهبان حکایت می‌کند، در این نوع نظارت، مقام ناظر بی طرف، با تطبیق اقدامات و تصمیمات مجریان با قانون، بدون مصلحت‌اندیشی همانند یک دادگاه اقدام به رسیدگی می‌نماید و با استدلال و استناد به مواد قانونی مبادرت به صدور حکم می‌کند (هاشمی، ۱۳۸۲: ۱۸۲). اگر این تفسیر را بپذیریم شورای نگهبان قادر به هیچ‌گونه نظارت مالی بر انتخابات به دلیل فقدان قانون در این زمینه نخواهد بود. اما دیدگاه دیگری هم در این خصوص مطرح است: «حال که تا امروز شورای نگهبان از صلاحیت گسترده تفسیری خود برای اعمال نظارت مالی بر انتخابات در ذیل اصل ۹۹ قانون اساسی اقدامی انجام نداده است، بدین ترتیب مناسب است تا مجلس شورای اسلامی با وضع مقررات شایسته درصدد برطرف کردن این نقیصه بزرگ برآید» (گرگی، ۱۳۸۹: ۳۸۴). مفهوم مخالف نظر فوق این است که اگر شورای نگهبان از صلاحیت تفسیری گسترده‌اش استفاده می‌نمود دیگر نیازی به دخالت مجلس برای قانون‌گذاری نبود. گرچه رویکرد به این نظریه را در رویه شورای نگهبان می‌بینیم، اما با دلایلی که در ادامه خواهیم آورد، این نظر مردود است.

شورای نگهبان در تاریخ ۸۲/۱/۱۱ با اعلام ایراد بر مفاد لایحه اصلاح قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۸۱ آن را مغایر شرع و اصولی از قانون اساسی اعلام و جهت بازنگری به مجلس اعاده نمود. در ایراد شورا آمده است: در این اصلاحیه هیچ‌یک از این موارد (منظور موارد مندرج در تفسیر رسمی مورخ ۱۳۷۰/۳/۱ شورا در مورد نظارت استصوابی) مراعات نشده است. دلیل این ایراد ماده یک لایحه یادشده است که اشعار می‌دارد: «به موجب اصل نود و نهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، نظارت بر انتخابات مجلس شورای اسلامی بر اساس مفاد این قانون به عهده شورای نگهبان است». ایراد شورای نگهبان این بود: «با توجه به اینکه از نظارت مذکور در اصل ۹۹ قانون اساسی، استصوابی بودن نظارت و عموم آن در تمام مراحل در کلیه امور مربوط به انتخابات استفاده می‌شود و شورای نگهبان در تفسیر رسمی خود (نظریه تفسیری ۱۲۳۴ مورخ ۱۳۷۰/۳/۱) آن را اعلام داشته است و در این اصلاحیه هیچ‌یک از این موارد مراعات نشده است و نظارت موضوع اصل مذکور را منحصر و محدود و

تابع مفاد این قانون نموده است لذا ماده ۳ موضوع ماده ۱ مغایر اصل ۹۹ قانون اساسی شناخته می‌شود».

دقت در ایراد مطروحه‌ی شورای نگهبان ذهن را به علت ضعف قانون‌گذاری در حیطه نظارت آن شورا بر انتخابات رهنمون می‌سازد. اینکه هرگونه تقنین در این حیطه محدود کردن صلاحیت نظارت استصوابی شورای نگهبان خواهد بود.

لازم است توجه شود که اصل ۹۹ قانون اساسی صرفاً درصدد تعیین ناظر و معرفی شورای نگهبان در مقام مرجع نظارت بر انتخابات است و نه بر چگونگی نظارت بر انتخابات. مشخص است که این شورا برای اعمال صلاحیت خود در این خصوص بی‌نیاز از قانون نیست، زیرا در اصل ۶۲ قانون اساسی گفته شده است که شرایط انتخاب‌کنندگان و انتخاب‌شوندگان کیفیت انتخابات را قانون معین خواهد کرد. از این جهت نه مرجع اجرا و نه مرجع نظارت هیچ‌کدام مجاز نیستند که خود کیفیت و حدود اختیارات خویش را در مقام اجرای انتخابات یا نظارت بر آن تعیین کنند (خاتمی، ۱۳۸۲: ۳۲۸). بی‌شک آنچه در اصول قانون اساسی آمده، احکام کلی است و تعیین جزئیات آن از اختیارات نهاد قانون‌گذاری است که با رعایت حدود مقرر در قانون اساسی، بدان مبادرت می‌ورزد. گاهی اوقات ضرورت این امر را خود قانون‌گذار قانون اساسی پیش‌بینی کرده است و در موارد فقدان چنین تصریحی، صلاحیت عام قانون‌گذاری مقرر در اصل ۷۱ به قوت خود باقی است. بنابراین صحیح نیست که به‌صرف اینکه قانون اساسی وظیفه‌ای برای شورای نگهبان مقرر کرده است، در نحوه و اسباب انجام آن تصور شود که بی‌نیاز از قانون است (حبیب‌زاده، ۱۳۸۳: ۶۹). ماده واحده قانون رسیدگی دقیق به شکایات داوطلبان رد صلاحیت‌شده مصوب ۱۳۷۸/۸/۲۲ مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز ضرورت قانونی بودن نظارت شورای نگهبان را این‌گونه تصریح کرده است: «کلیه مراجع رسیدگی‌کننده صلاحیت داوطلبان در انتخابات مختلف موظفند صرفاً بر اساس مواد قانونی و بر اساس دلایل و مدارک معتبر که توسط مراکز مسئول قانونی به مراجع اجرایی نظارت ارسال شده، به بررسی صلاحیت داوطلبان پردازند و چنانچه صلاحیت داوطلبی را رد کردند باید علت رد صلاحیت را با ذکر مواد قانونی مورد استناد و دلایل مربوطه کتباً به داوطلب ابلاغ نمایند». اگر معتقد باشیم شورای نگهبان به دلیل قاعده‌ی اذن در شیء اذن در لوازم آن است، در امر نظارت بر انتخابات بی‌نیاز از قوانین عادی است، نتیجه این خواهد بود که خود شورا جزئیات وظایف خود را مقرر می‌کند که این تعبیر مستلزم دخالت در حدود وظایف و اختیارات مرجع قانون‌گذاری است. از طرف دیگر، قاعده تلازم اذن در شیء با اذن در لوازم الزاماً در عرصه حقوق عمومی که اصل بر عدم صلاحیت است، جاری نیست (حبیب‌زاده، ۱۳۸۳: ۹۶).

در مقابل برخی معتقدند که حتی با تصویب قانون وظیفه نظارت مالی بر انتخابات را نمی‌توان بر عهده نهادهایی چون شورای نگهبان گذاشت چرا که «اولاً، نظارت مزبور دارای جنبه کاملاً تخصصی و فنی (مالی) بوده و خارج از توانایی‌های شورای نگهبان است. ثانیاً، در حال حاضر نهادی مانند شورای نگهبان دارای وظایف بسیار متعدد و متنوع و گاه خارج از رسالت‌های پیش‌بینی شده برای هم‌تاهای آن در دیگر کشورها است» (گرجی، ۱۳۸۹: ۳۵۰). از نظر نگارنده ایراد اول مردود است چرا که بر اساس ماده واحده قانون تشکیلات شورای نگهبان مصوب ۱۳۷۷/۰۸/۱۰ این شورا می‌تواند به منظور انجام هر چه بهتر وظایفی که به موجب قانون اساسی بر عهده دارد، تشکیلات خود را تهیه و پس از تصویب مجلس شورای اسلامی به مرحله اجرا درآورد.

اگر قانونی به تصویب مجلس برسد که نظارت مالی بر انتخابات را لازم بداند این وظیفه توسط نهاد اصلی ناظر بر انتخابات (شورای نگهبان) اجرایی خواهد بود. ایراد دوم هم ناشی از نادیده گرفتن مصلحتی است که قانون‌گذار اساسی بر اساس آن وظیفه نظارت بر انتخابات را به عهده نهادی عالی مرتبه قرار داده است و بحث نظارت مالی بر انتخابات هم اهمیتی کمتر از سایر ابعاد نظارت بر انتخابات را ندارد که قابل واگذاری به نهادهای مادون یا جدیدالتأسیس پیش‌بینی نشده در قانون اساسی باشد. اما بدون تردید این وظیفه کلی شورای نگهبان، بدون وجود جزئیات و تفصیل موضوع توسط قانون‌گذار قابل اعمال نیست.

با وجود رویکردهای ذکر شده در بعد نظری، در بعد اجرایی هم شورای نگهبان نظارت مالی بر انتخابات را چندان مهم تلقی نمی‌کند و در رویه‌ی آن نهاد برخوردی درخور این قبیل معضلات را شاهد نبوده‌ایم.

۲-۳. نظارت نهادهای دیگر بر مسائل مالی انتخابات

در خصوص کفایت استفاده از ابزارهای نظارتی موجود در نظام جمهوری اسلامی ایران و لازم نبودن قانون‌گذاری در این خصوص پیشنهادهایی طرح شده است. نمونه‌ی آن را می‌توان در سؤالی که از رئیس وقت سازمان بازرسی کل کشور درباره‌ی ورود این سازمان در نظارت بر مسائل مالی انتخابات طرح و با پاسخ منفی آن مقام مواجه شد، مشاهده کرد. دلیل آن مقام در دخالت نکردن، فقدان قانون‌گذاری در این باره و همچنین بی‌ارتباطی وظایف سازمان یادشده به بحث انتخابات است که منطقی می‌نماید. وی در خصوص اینکه آیا سازمان بازرسی در موضوع تخلفات انتخاباتی جزو کارگروه پیشگیری از جرایم انتخاباتی است، گفت: سازمان بازرسی در موضوع انتخابات وارد نمی‌شود (خبرگزاری مهر، کد خبر ۱۸۱۶۷۳۳). اشتباه انتظار

نظارت داشتن بر مقوله‌ی انتخابات از هر نهادی که ویژگی نظارتی دارد، ناشی از بی‌دقتی در حدود وظایف نهادهای نظارتی موجود است. البته اگر نظارت در چارچوب وظایف این نهادها صورت گرفت و مشخص شد که منبع تأمین هزینه‌های انتخاباتی منبع دولتی غیرمجازی بوده است، ورود سازمان بازرسی یا دیوان محاسبات و... ضرورت پیدا می‌کند. اما اینکه این سازمان‌ها از ابتدا حق بازرسی و بازرسی از نامزدها در خصوص هزینه‌هایشان را داشته باشد مسئله‌ای است که در قانون پیش‌بینی نشده است و بنا بر اصل عدم صلاحیت در حیطه‌ی حقوق عمومی، انجام‌ناپذیر خواهد بود.

نهاد دیگری که ممکن است به‌نظر برسد که می‌تواند امر نظارت بر مسائل مالی انتخابات را انجام دهد، کارگروه پیشگیری از جرایم انتخاباتی است که با بخشنامه رئیس قوه قضاییه در ایام انتخابات زیر نظر معاونت پیشگیری از وقوع جرم قوه قضاییه تشکیل می‌شود و وظیفه آن آگاه‌سازی عمومی و توجیه، ارشاد و اقناع اشخاص حقیقی و حقوقی، مدیران دستگاه‌های اجرایی، تشکل‌ها، کاندیداها و رؤسای ستادهای انتخاباتی آنان باهدف همسوسازی، بازدارندگی و ترویج قانون‌مداری از طریق تشریح و توضیح مفاد قانون جرایم انتخاباتی و مجازات تعیین شده است (بخشنامه شماره ۱۰۰/۴۵۲۶۶/۹۰۰۰-۹۱/۱۱/۲۵-۹۱ ریاست قوه قضاییه). ممکن است به‌نظر برسد که تشکیل این نهاد، خلأهای نظارت بر انتخابات را برطرف می‌نماید اما چارچوب وظیفه‌ی نظارتی این ستاد قانون است و تا قانونی عملی را منع نکرده باشد، این نهاد اختیار هیچ‌گونه برخوردی را با آن فعالیت نخواهد داشت چراکه اصولاً بخشنامه صلاحیت ایجاد تکلیف یا منع حقوق شناخته‌شده در قانون برای افراد را ندارد.

در راستای نظارت مالی بر انتخابات پیشنهاد تشکیل شورای نظارت بر هزینه‌های انتخاباتی طرح شده است (گرگی، ۱۳۸۹: ۳۴۹). دلایل رد این پیشنهاد پیشتر در بحث نظارت شورای نگهبان بر امور مالی انتخابات ذکر شد.

۳-۳. نظارت توسط مجلس

در اصل ۹۳ قانون اساسی کشور ایران به مسئله‌ی تصویب اعتبارنامه‌ی نمایندگان راه‌یافته به مجلس اشاره شده است اما در آن به ماهیت و آیین و شیوه‌ی رسیدگی به اعتبار نمایندگان اشاره‌ای نشده است. در قانون انتخابات مجلس ۲ تبصره در خصوص اعتبارنامه‌ها وجود دارد که مرجع صدور اعتبارنامه و محتوی آن را مشخص می‌نماید. اول تبصره ۴ ماده ۸ قانون انتخابات مجلس که می‌گوید: «پس از تأیید صحت انتخابات توسط شورای نگهبان، وزارت کشور موظف است اعتبارنامه تمامی منتخبین را صادر و به مجلس شورای اسلامی ارسال نماید» و

تبصره ۵ مقرر می‌دارد «منتخبین حوزه‌های انتخابیه که اعتبارنامه آنان به علت عدم صلاحیت شخص در مجلس شورای اسلامی رد می‌شود نمی‌توانند در انتخابات همان دوره مجلس شورای اسلامی شرکت نمایند». پس اعتبارنامه سندی است که در خصوص صلاحیت نمایندگی نامزدها، توسط شورای نگهبان صادر می‌شود و باید به تأیید مجلس برسد. اما قانون پیرامون اینکه این صلاحیت یا بی‌صلاحیتی بر چه ملاکی استوار است، ساکت است. اصول مربوط به حاکمیت قانون دلالت بر آن دارد که بررسی باید بر اساس قانون انتخابات، چه از حیث واجد بودن شرایط انتخابات و چه از نظر مطابقت عملیات انتخاباتی با مقررات قانونی صورت بگیرد (فره‌اندیا، ۱۳۸۷: ۵۲۵) و «ایراد معترضین نباید خارج از موارد مذکور در قانون انتخابات باشد یعنی باید از مواردی باشد که انتخابات را اساساً غیر قابل اعتبار می‌سازد یا نماینده منتخب را غیر واجد شرایط معرفی می‌کند. کمیسیون به اعتراض و ایرادهایی رسیدگی می‌نماید و تحقیق می‌کند که از موارد مذکور در قانون انتخابات باشد؛ رأی کمیسیون باید موجه و مدلل باشد، این کافی نیست که کمیسیون به مجلس گزارش بدهد و در پایان آن صرفاً اعتبارنامه را صحیح و یا غلط بشناسد بلکه لازم است جهات و دلایل و مبانی صحت نظر خود را اعلام دارد» (مدنی، ۱۳۹۰: ۱۱۵).

اما مقررات مربوط به تأیید اعتبارنامه‌ی منتخبان مجلس که در مواد ۶۵ تا ۷۴ قانون آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس آمده است، تنها به آیین رسیدگی به اعتبارنامه‌ها پرداخته است و نه تنها هیچ‌گونه شرطی مبنی بر مدلل بودن اعتراض صورت گرفته در متن قانون پیش‌بینی نشده است بلکه حتی ماده‌ی ۶۸ آیین‌نامه داخلی مجلس تصریح می‌کند «گزارش شعب تأیید یا رد اعتبارنامه‌ها بدون ذکر دلیل در مجلس قرائت می‌شود». بازگونکردن دلیل از این حیث که رسیدگی به اعتبارنامه نمایندگان را واجد جنبه‌ی سیاسی - به‌جای قضایی - می‌کند، مورد ایراد است، اما شاید بتواند خلأهای قانون انتخابات را در خصوص نظارت بر هزینه‌کرد نامزدها و منابع تأمین هزینه‌ها جبران کند. گرچه این راهکار با مطلوبیت رسیدگی قانونی با معیارهای دادرسی منصفانه فاصله زیادی دارد و از دید بسیاری رسیدگی به اعتبارنامه‌های نمایندگان مجلس، یک امر قضایی است و با توجه به اصل تفکیک قوا، مجالس مقننه اصولاً صلاحیت این کار را نداشته و فقط مقام‌های قضایی می‌توانند این وظیفه را انجام دهند (شهماری، ۱۳۸۷: ۶۳۴). ابهام در سیاسی یا قضایی بودن رسیدگی به اعتبارنامه‌ها در وضعیت کنونی می‌تواند به نفع سالم ترشدن انتخابات استفاده شود تا از ورود نامزد فاقد صلاحیت با پشتیبانی ثروت‌هایی با منبع نامعلوم و چه بسا نامشروع به کسوت نمایندگی جلوگیری کند. البته نویسنده اذعان دارد که این راهکار تیغی‌دولبه است که می‌تواند مورد استفاده همین‌گونه نمایندگان قرار گیرد تا از ورود

نامزد واجد صلاحیت جلوگیری کنند.

به نظر می‌رسد بهترین کمکی که مجلس می‌تواند در راستای سالم‌سازی فضای انتخابات نماید، تصویب قوانین صحیح در این خصوص خواهد بود. قانون‌گذار انتخاباتی باید همه رفتارهایی (فعل یا ترک فعل) را که منجر به نقض حقوق انتخاباتی شناخته شده شهروندان در قوانین می‌شوند، در همه مراحل انتخابات جرم انگاری کند و ضمانت اجرای قانونی مناسب با آن‌ها را مقرر نماید (تقی‌زاده، کریم‌زاده، ۱۳۹۲: ۳۱). البته باید از طراحی و تعیین تخلفات و جرایم انتخاباتی به صورت ناموجه و نامعقول که حقوق انتخاباتی شهروندان را محدود می‌کند، اجتناب کرد (قاری سید فاطمی، ۱۳۸۲: ۱۳۹).

نظام حقوقی باید با پیش‌بینی جرایم و مجازات، حقوق و آزادی‌های شهروندان را حمایت کند. نبود پیش‌بینی‌های لازم در تضمین حقوق و آزادی‌های بنیادین نقض این حق‌ها و آزادی‌ها محسوب می‌شود (قاری سید فاطمی، ۱۳۸۸: ۸۵). همچنین قواعد حقوقی که ملاک تصمیم‌گیری ناظران انتخاباتی قرار می‌گیرند باید به صورت عینی و ارزیابی‌شونده تعیین شوند تا زمینه‌ی ایجاد تبعیض در اجرای آن‌ها فراهم نگردد. ابهام و اجمال در قانون باعث می‌شود تا مجریان قانون بر اساس سلیق خود به ارزیابی و اجرای قانون پردازند (علینقی، ۱۳۷۸: ۵۴). در قوانین انتخاباتی ایران گاهی از عناوین مبهم نظیر اخلاق در امر انتخابات و انجام یا انجام‌ندادن هرگونه عملی که باعث مخدوش شدن رأی مردم می‌شود، برای شناسایی جرایم انتخاباتی استفاده شده است که مصادیق مشخصی ندارند.

۴. نتیجه

همواره یکی از نگرانی‌های جدی کشورها این است که فعالان سیاسی آن‌ها در قالب رقابت‌های سیاسی و انتخاباتی به پیشبرد اهداف دشمنان خارجی این کشورها کمک کرده، به عامل آن‌ها تبدیل شوند، یکی از راه‌های حصول اطمینان از وقوع نیافتن چنین عارضه‌ای، روشن بودن منابع مالی نامزدها است. همچنین پدیده خرید و فروش رأی در جریان انتخابات هم با الزام انتخاب‌شوندگان و احزاب به اعلام فهرست هزینه‌های انتخاباتی‌شان تا حدودی مهارشدنی خواهد بود. نهادینه شدن فعالیت‌های سیاسی شهروندان در قالب احزاب، به شفافیت فرایندهای سیاسی و سالم‌سازی آن منجر می‌شود. اعطای یارانه دولتی به صورت کاملاً شفاف و بر اساس ضوابط مشخص به احزاب و نامزدها می‌تواند به استقلال مالی آن‌ها کمک، از فروغلتیدن آن‌ها در دامن مفسد مالی جلوگیری کند. لازم است برای جلوگیری از نفوذ ثروتمندان در سیاستمداران، برای دریافت کمک‌هایی مالی از اشخاص حقیقی و حقوقی هم سقف خاصی

پیش‌بینی شود. بدون تعیین سقف هزینه کرد، اصولاً مبنایی برای نظارت وجود نخواهد داشت و بهتر است مجازات‌های مناسبی توسط قانون‌گذار برای متخلفان پیش‌بینی شود. قانون‌گذار، همچنین می‌تواند با تصویب مقرراتی خاص مانع از حضور موقت یا دائمی منتخبانی شود که مطابق حکم قضایی تخلف آن‌ها از سقف هزینه‌ها محرز شده است. جمع‌آوری حساب‌ها، بازرسی و نظارت مستمر و منظم بر امور مالی احزاب و گروه‌های سیاسی و انجام قضاوت نهایی درباره آن‌ها، نظارت بر میزان و نحوه انجام هزینه‌های انتخاباتی و انتشار منظم گزارش حساب‌های مالی احزاب و گروه‌های سیاسی و هزینه‌های انتخاباتی باید در قانون پیش‌بینی شود. تدابیری جهت شناسایی کمک‌کنندگان مالی به کاندیداها باید صورت گیرد که تأسیس حساب انتخاباتی ویژه‌ای که هرگونه پرداخت هزینه انتخاباتی صرفاً از آن مجاز باشد، گزینه مناسبی برای نیل به این هدف است.

صدور حکم درباره‌ی تخلفات مالی ارتكابی به وسیله نامزدهای انتخاباتی و تعیین مجازات نهایی، به شورای نگهبان واگذار گردد البته این امر باید مبتنی بر قوانینی باشد که به صورت دقیق تنظیم شود. بی‌تردید مطالعه تجربیات موفق سایر کشورها نیز کمک خواهد کرد تا امکان طراحی مدلی بومی برای سالم‌سازی بیش‌ازپیش رقابت‌های سیاسی در ایران اسلامی به وجود آید.

منابع

کتاب‌ها

- باتلر، دیوید، (۱۳۸۵)، *انتخابات؛ مبارزات، ترجمه مزدا موحد*، جلد ۱، تهران: کتابخانه تخصصی وزارت امور خارجه.
- علینقی، امیرحسین، (۱۳۷۸)، *نظارت بر انتخابات و تشخیص صلاحیت داوطلبان*، تهران: نشر نی.
- قاری سیدفاطمی، محمد، (۱۳۸۸)، *حقوق بشر در جهان معاصر دفتر دوم: جستارهایی تحلیلی از حق‌ها و آزادی‌ها*، تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی شهر دانش.
- کواکیان، مصطفی، (۱۳۸۳)، *گفتمان آزادی و مردم‌سالاری*، تهران: انتشارات پازینه.
- گودوین، گیل گای اس، (۱۳۷۹)، *انتخابات آزاد و منصفانه در حقوق و رویه‌های بین‌المللی*، ترجمه سید جلال سیفی و سید قاسم زمانی، چاپ اول، تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی.
- مدنی، سید جلال‌الدین، (۱۳۹۰)، *کلیات حقوق اساسی*، چاپ بیست و سوم، تهران: نشر پایدار.
- مرکز مالگیری، احمد، (۱۳۸۵)، *حاکمیت قانون (مفاهیم، مبانی و برداشت‌ها)*، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- هاشمی، سیدمحمد، (۱۳۸۲)، *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، تهران: میزان.
- هاشمی، سید محمد، (۱۳۹۰)، *حقوق اساسی و ساختارهای سیاسی*، تهران: میزان.

مقاله

- احمدوند، شجاع، (۱۳۸۹)، «تبلیغات در قانون انتخابات مجلس»، پژوهش حقوق عمومی، پاییز، شماره ۳۰.
- بزرگمهری، مجید، (۱۳۸۶)، «بررسی تطبیقی تبلیغات در نظام انتخاباتی ریاست جمهوری ایران و فرانسه»، فصل‌نامه مدرس علوم انسانی، دوره ۱۱، شماره ۴.
- تقی‌زاده، جواد، کریم‌زاده شریف‌آباد، طیبه، (۱۳۹۲)، «اصل برابری و نظارت قانونی بر اجرای انتخابات نهاد‌های سیاسی»، مجله مطالعات حقوقی دانشگاه شیراز، بهار و تابستان، دوره پنجم، شماره اول.
- حبیب‌زاده، حسین، (۱۳۸۳)، «جایگاه قانونی دفاتر نظارت شورای نگهبان در چارچوب نقد و تحلیل رأی دیوان عدالت اداری»، مدرس علوم انسانی، شماره ۳۴.

- خاتمی، محمد، (۱۳۸۲)، «بررسی تحلیلی ایرادات شورای نگهبان به لایحه اصلاح قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی»، حقوق اساسی، سال اول، شماره اول.
- شهماری، ندا، (۱۳۸۷)، «گزیده‌ای از اعتبارنامه‌های نمایندگان مجلس اول تا سوم»، پیام بهارستان، شماره ۱ و ۲.
- فرهادنیا، ناهید، (۱۳۸۷)، «رد اعتبارنامه‌شده‌ها: نمایندگانی که از آغاز تا انجام مجلس شورای ملی رد اعتبار شده‌اند»، پیام بهارستان، شماره ۱ و ۲.
- قاری سید فاطمی، محمد، (۱۳۸۲)، «حق تعیین سرنوشت و مسئله نظارت بر انتخابات»، مدرس علوم انسانی، شماره ۳۱.
- کدخدایی، عباسعلی، (۱۳۸۱)، «نگاهی کوتاه به قانون جدید حقوق انتخابات روسیه»، ناظر امین، اسفندماه، شماره سوم.
- گرجی، علی اکبر، (۱۳۸۹)، «قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی در بوتۀ نقد»، فصل‌نامه حقوق، زمستان، دوره ۴۰، شماره ۴.
- هاشمی، محمد، (۱۳۸۲)، «نظارت شورای نگهبان انضباطی است، نه استصوابی و نه استطلاعی»، مدرس علوم انسانی، زمستان، دوره ۷، شماره ۴.
- Yasmin, Dawood, (2006), "Democracy, Power and the Supreme Court", Campaign Finance Reform in Comparative Context Int J Constitutional Law, April, 4(2).
- John M.de Figueiredo & Elizabeth Garrett, (2005), "Paying for Politics", 78S. CAL.L.REV.
- F, Robertson J. O'Connor and E. J, (2005), "The History of Voting", The MacTutor History of Mathematics Archive, Retrieved October 12.

سایت‌ها

- سایت مجمع عمومی سازمان ملل <http://www.un.org/en/ga/68/resolutions.shtml>
- خبرگزاری مهر، ۹۱/۱۲/۷ کد خبر. ۱۸۱۶۷۳۳.

قوانین

- بخشنامه شماره ۹۱/۱۱/۲۵-۹۰۰۰/۴۵۲۶۶/۱۰۰ ریاست قوه قضاییه.
- قانون انتخابات فرانسه، ترجمه محمدهادی راجی، (۱۳۸۹)، تهران: مجلس شورای اسلامی، مرکز پژوهش‌ها (دفتر مطالعات سیاسی).

- On Basic Guarantees of Electoral Rights and The Right of Citizen of The Russian Federation To Participate In a Referandum" Adopted by the State Duma on May 22, 2002, www.legislationline.org.

-Federal Law "on the Election of Deputies of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation", dd. May 18, 2005 No.51-FZ.www.legislationline.org.

-Bipartisan Campaign Reform Act, (2002), amend the Federal Election Campaign Act of 1971 to provide bipartisan campaign reform (Limitation on contribution of currency),www.fec.gov.