

عنوان پژوهش

ضرورت‌های نظارت شورای نگهبان بر منابع مالی تبلیغات انتخاباتی و چگونگی هزینه کرد آن

شماره مسلسل: ۱۳۹۲۰۰۲۶

تاریخ: ۱۳۹۲/۶/۴

الحمد لله رب العالمين



شناسنامه

عنوان:

**ضرورت‌های نظارت شورای نگهبان بر
منابع مالی تبلیغات انتخاباتی و
چگونگی هزینه‌کرد آن**

تهیه و تدوین:

فهییم مصطفی‌زاده

ناظر علمی:

اکبر طلائی‌طرقی

دفتر مطالعات حقوق ملت

شماره مسلسل: ۱۳۹۲۰۰۲۶

تاریخ انتشار: ۱۳۹۲/۶/۴

مرکز تحقیقات شورای نگهبان

فهرست مطالب

۳.....	چکیده.....
۴.....	مقدمه.....
۵.....	۱. مفهوم شناسی.....
۵.....	۱-۱. تبلیغات انتخاباتی.....
۶.....	۱-۲. هزینه‌های تبلیغات.....
۷.....	۱-۳. اصل شفافیت.....
۱۰.....	۲. مبانی شفافیت هزینه رقابت‌های انتخاباتی.....
۱۰.....	۲-۱. تأثیر بر اراده واقعی و اصیل مردم.....
۱۲.....	۲-۲. پیشگیری و مقابله با فساد.....
۱۳.....	۲-۳. مقابله با جنایات و جرایم سازمان‌یافته.....
۱۵.....	۲-۴. پیشگیری و مقابله با جرایم انتخاباتی.....
۱۶.....	۳. جایگاه شفافیت هزینه‌های تبلیغات انتخاباتی در نظام انتخاباتی جمهوری اسلامی ایران.....
۲۲.....	نتیجه‌گیری.....
۲۳.....	یادداشت‌ها.....
۲۷.....	منابع و مآخذ.....

چکیده

هزینه تبلیغات و تأمین مالی رقابت‌های انتخاباتی ارتباط تنگاتنگ و گسترده‌ای با صحت و سلامت انتخابات، فساد مالی، رانت‌خواری و رانت‌جویی، اسراف و تبذیر، وامداری به منابع ثروت و تزویر، پولشویی و جرائم سازمان یافته، سوءاستفاده از امکانات و منابع دولتی و دستبرد به بیت المال، کاهش یا افزایش جرائم انتخاباتی، اشرافی‌گری، سرمایه‌داری و... دارد. عدم شفافیت منبع هزینه رقابت‌های انتخاباتی و نیز عدم نظارت نهاد ناظر بر نحوه خرج این هزینه‌ها ممکن است بروز گسترده فساد سیاسی، بی‌اعتمادی جامعه، جلوگیری از روند صحیح و سالم انتقال قدرت سیاسی و نیز نفوذ گروه‌های غیرقانونی و کشورهای بیگانه در امرانتخابات را در پی داشته و باعث گردد که مردم سالاری اسلامی در خدمت پول قرار گیرد. اجرای صحیح اصل شفافیت و نظارت مالی بر امر انتخابات می‌تواند تمام اهداف مورد نظر را تحقق بخشد.

کلیدواژه‌ها: جرم‌شناسی سیاسی، انتخابات، اصل شفافیت، پیشگیری از فساد.

مقدمه

یکی از فرآیندها و مراحل بسیار مهم انتخابات که نقش مهمی در نتیجه و نیز صحت و سلامت آن دارد، مرحله تبلیغات می‌باشد. امروزه به یقین ثابت شده است که منابع پولی و مالی تبلیغات و نیز هزینه‌هایی که کاندیداها در رقابت‌های انتخاباتی می‌نمایند، نقش مهم و تأثیرگذاری در نتیجه انتخابات دارد. نهاد ناظر که مسئول کنترل صحت و سلامت انتخابات است و مسئولیت تأیید انتخابات را بر عهده دارد بایستی به این امر توجه نموده و احراز نماید که اولاً منابع مالی و پولی کاندیداها در تبلیغات انتخاباتی شفاف بوده و توسط گروه‌های غیرقانونی، کشورهای خارجی، و یا از طریق تعرض به بیت‌المال، رانت‌خواری و رانت‌جویی، استفاده از امکانات دولتی، ارتکاب جرائم سازمان یافته چون پولشویی و... تأمین نشده است و ثانیاً، این هزینه‌ها اراده واقعی مردم را تحت تأثیر قرار نداده است. با در نظر گرفتن این مهم و نیز ارتباط گسترده عدم شفافیت هزینه‌های تبلیغاتی با فساد و ارتکاب جرایم و با عنایت به اهمیت شفافیت هزینه‌های انتخاباتی در جرم‌شناسی سیاسی، این گزارش ضمن تبیین مفهوم تبلیغات، هزینه‌های انتخاباتی، شفاف‌سازی هزینه‌ها و منابع مالی، به رویکرد نظام انتخاباتی جمهوری اسلامی ایران در خصوص شفاف‌سازی هزینه‌های تبلیغاتی و نیز ارائه سازوکارهای کنترل این هزینه‌ها می‌پردازد.

۱. مفهوم شناسی

۱-۱. تبلیغات انتخاباتی

تبلیغات جمع تبلیغ است و از ریشهٔ عربی «بَلَّغَ» گرفته شده است. تبلیغ در فرهنگ‌های لغت فارسی در معانی رسانیدن، رساندن پیغام یا خبر، پیام یا مطلبی را به اطلاع مردم رسانیدن، ابلاغ، و موضوعی را با انتشار اخبار به وسایل مختلف و در اذهان عمومی جاگیر کردن، آمده است.^(۱)

واژهٔ تبلیغات در انگلیسی گاهی در مقابل واژهٔ «Propagation» قرار می‌گیرد که به معنای اشاعه، ترویج، تکثیر و رساندن صحیح یک مطلب است و دارای بار ارزشی مثبت می‌باشد،^(۲) و گاهی در مقابل واژهٔ «Propaganda» بکار می‌رود که به معنای پیام توخالی و هیاهوی بی‌محتوا است و بار ارزشی منفی دارد و معمولاً مشتمل بر ایده‌ها یا اظهاراتی است که ممکن است اشتباه یا اغراق‌آمیز باشند و بدین خاطر بکار برده می‌شوند تا برای یک رهبر سیاسی یا حزب و... حمایت حاصل شود.^(۳) و گاهی هم در مقابل «Advertisement» قرار می‌گیرد و به معنای آگهی و پیام‌های بازرگانی است.^(۴)

تبلیغ وسیله‌ای برای تأثیرگذاری سیاسی بر مردم و سلاحی در مبارزات سیاسی احزاب و گروه‌های سیاسی به شمار می‌رود. به عبارتی دیگر، تبلیغات تلاش عمدی توسط برخی افراد یا گروه‌ها است که با بهره‌گیری از وسایل ارتباطی، برای کنترل، شکل دادن و یا تغییر نگرش افراد دیگر گروه‌ها انجام می‌دهند و هدف، آن است که واکنش مخاطب در یک موقعیت ویژه به گونه‌ای که مطلوب تبلیغات‌چی است، تحت تأثیر قرار گیرد.^(۵)

تبلیغات را با توجه به اهداف آن می‌توان به تبلیغات سیاسی، فرهنگی، بازرگانی و اقتصادی، دینی و مذهبی، اجتماعی و... تقسیم‌بندی کرد. تبلیغات انتخاباتی با توجه به اهداف و عناصر آن در زمرهٔ تبلیغات سیاسی قرار می‌گیرد.

تبلیغات انتخاباتی، طیف گسترده‌ای از فعالیت‌های گرافیکی، مطبوعاتی و رسانه‌ای، سخنرانی در میتینگ‌ها و دیدار و گفتگو با مردم برای تأثیر گذاشتن بر توده‌ها و برانگیختن آنها برای شرکت در انتخابات و رأی دادن به کاندیداهای یک حزب یا گروه سیاسی خاص یا منفرد را شامل می‌شود.^(۶) تبلیغات انتخاباتی در واقع شکل

خاصی از تبلیغات سیاسی است که به شکلی نظام‌مند می‌کوشد ضمن انگیزش مردم به شرکت فعال در انتخابات، بر اساس ایده‌ها و شعارهای خاص خود، توده‌ها را به حرکت واداشته و طرفداری آنان را از گزینه‌های مد نظر خود جلب نماید که این فرآیند از طریق شکل‌دهی ادراکات مردم، دستکاری در شناخت‌های آنها و هدایت رفتار آنان، صورت می‌گیرد.^(۷)

۲-۱. هزینه‌های تبلیغات

هزینه در فرهنگ‌های لغت به معنای خرج، و مقابل دخل یا درآمد، آمده است.^(۸) و هزینه‌های تبلیغات، عبارت از خرج‌هایی است که فرد تبلیغ کننده برای تبلیغات می‌کند. تأمین مالی هزینه‌های تبلیغات یکی از دغدغه‌های مهم کاندیداها در مبارزات انتخاباتی است و آنان همواره سعی در تأمین مالی هزینه‌های گزافی دارند که در رقابت‌های انتخاباتی و جلب آرای مردم مصروف داشته‌اند.

از جهت نظری، صرف هزینه‌های تبلیغات انتخاباتی نیازمند قواعد و مقررات است که این قواعد و مقررات در کشورهای مختلف متفاوت بوده و بطور کلی سه هدف اصلی را دنبال می‌کند: ۱- محدودیت در صرف هزینه‌ها ۲- محدود نمودن کمک‌های مالی به رقابت‌های انتخاباتی ۳- تنظیم قواعد و مکانیزم‌هایی برای اعلام هزینه‌ها، و افزایش شفافیت. همچنین در خصوص هزینه‌های تبلیغات و رقابت‌های انتخاباتی، قواعدی در خصوص مساعدت‌های مالی اتباع خارجی و نقش نهاد ناظر در این خصوص مقرر می‌گردد.^(۹)

هر یک از موارد فوق، دارای اهداف و فلسفه مخصوص به خود هستند. به عنوان نمونه محدود کردن صرف هزینه در رقابت‌های انتخاباتی، به این دلیل است که تأثیر مخرب پول بر سیاست و روند تصمیم‌گیری‌ها به حداقل برسد و یا هدف از محدودیت‌های مقرر در خصوص کمک‌های مالی به رقابت‌های انتخاباتی، کاستن از نفوذ بالقوه حامیان مالی و از این طریق حفظ سلامت روند انتقال قدرت سیاسی است. در کل، این امر یعنی محدودیت‌های صرف هزینه و محدودیت‌های مقرر برای مساعدت‌های مالی به مبارزات انتخاباتی، به جلوگیری از نفوذ ناروای ثروتمندان بر سیاست و در نتیجه تضمین حفظ و احترام به اصل برابری در رقابت‌های انتخاباتی کمک شایان خواهد کرد.^(۱۰)

به هر حال، در بررسی رویکرد نظام‌های انتخاباتی به مسأله هزینه‌های تبلیغاتی بایستی به سه سؤال اساسی توجه شود:

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

۲- در خصوص کمک‌های مالی به رقابت‌های انتخاباتی، آیا توسط نظام انتخاباتی و قوانین و مقررات حاکم بر آن، محدودیت‌هایی مقرر شده است و گروه‌ها، طیف‌ها، سازمان‌ها و افرادی خاص از کمک مالی به نامزدها ممنوع گشته‌اند و آنان حق دریافت کمک‌های مالی از این اشخاص را ندارند یا اینکه هیچ قانون و ضابطه‌ای در این خصوص وجود ندارد؟

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

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

۱-۳. اصل شفافیت

اصل شفافیت امروزه جایگاه مهمی در حقوق مخصوصاً حقوق بازرگانی و اقتصادی و نیز سیاست جنایی دارد. شفاف سازی «Transparency» یک اصطلاح

انشایی نیست بلکه با توجه به موضوع مورد بحث دارای بار حقوقی خاص خویش است. شفافیت در عرصه‌های سیاسی و اجتماعی یک کشور به معنی روشن بودن حدود و ثغور تعهدات و مسئولیت‌های افراد توسط قانونگذار است،^(۱۱) در غیر این صورت مجریان و مدیران یک جامعه نمی‌توانند از افراد جامعه انتظار تبعیت از قانون را داشته باشند.

شفافیت که ضد نظریهٔ حفظ اسرار است، شامل مجموعه اطلاعاتی می‌شود که جایگاه «واقعیت خفته نگه داشته شده و ناگفته» را ترک کرده تا با هویتی جدید و «واقعیت گفته شده» ابراز گردد. «اطلاعات» و «شفافیت» دو مفهوم نزدیک به هم اما در عین حال متمایزند که نباید با یکدیگر خلط شوند. شفافیت مرحله‌ای از دارا بودن اطلاعات است؛ مرحله‌ای که این اطلاعات را برای دیگران، جز دارندهٔ آن، قابل دسترسی می‌کند.^(۱۲)

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

فساد اقتصادی و اداری در دنیای مدرن همانند گذشته از روالی عادی و ساده برخوردار نیست. فساد مدرن در دل خود پیچیدگی‌هایی دارد و لذا برخورد با آن نیز به همان اندازه و حتی بیشتر، دارای پیچیدگی‌های خاص و نیازمند ابزارهای جدیدتر و خلاقانه برای سنجش و برخورد با آن است. از این منظر، این برخوردهای پیچیده با فساد در قالب یک کلمه عینیت می‌یابد که تحت عنوان «شفافیت» از آن یاد می‌شود. دولت‌ها و سازمان‌ها، طبق اصول کنوانسیون سازمان ملل متحد، موظفند در ارایه اطلاعات خود، شفافیت را مد نظر خود قرار دهند و با استناد به آن، جامعه را از روابط

درونی خود آگاه کنند، زیرا آنها باید خود را در برابر جامعه متعهد بدانند و نسبت به آن مسئول و پاسخگو باشند.

به یقین شفافیت نقش مؤثری در مبارزه با فساد دارد، اما سؤال آن است که چگونه می‌توان به این شفافیت دست یافت؟ طی کردن این راه مستلزم ابزارهایی است که باید از سوی قدرت‌های حاکمه تعریف و تبیین شوند. از این رو لازم است از طریق سنجش فساد و بالاخص مشخص کردن کانون‌های عمده این پدیده در هر کشور، راه‌هایی برای مبارزه با آن یافت. چرا که فساد به دلیل نقشی که در ممانعت از توسعه، برهم زدن نظم اخلاقی و زایل کردن مشروعیت دولت می‌تواند داشته باشد، باید در کانون توجه قرار گیرد.

۲. مبانی شفافیت هزینه رقابت‌های انتخاباتی

هزینه‌های تبلیغات و نیز تأمین مالی مبارزات انتخاباتی ارتباط گسترده‌ای با فساد مالی، سلامت انتخابات، رانت‌خواری و رانت‌جویی، اسراف و تبذیر، پولشویی و جرایم سازمان‌یافته، دستبرد به بیت‌المال، کاهش یا افزایش تخلفات و جرایم انتخاباتی، سوءاستفاده از اموال و امکانات دولتی، اشرافی‌گری و سرمایه‌داری و... دارد و شفافیت هزینه‌های انتخاباتی تأثیرات مهمی بر هر یک از موارد مزبور خواهد داشت که در ادامه این تأثیر مورد بررسی قرار می‌گیرد.^(۱۳)

۱-۲. تأثیر بر اراده واقعی و اصیل مردم

هدف از برگزاری انتخابات این است که اقتدار، منبعث از اراده مردم باشد و مردم توانایی ابراز آزادانه اراده خود را داشته باشند و رأی‌دهندگان بدون تطمیع و تحت تأثیر جنگ روانی و نیز پول، بتوانند اراده اصیل و واقعی خود را بیان و نمایندگانی را که تبلور اراده واقعی و اصیل آنها باشند، به مجلس یا دیگر نهادهای مبتنی بر انتخابات بفرستند. به عبارتی انتخابات بایستی تجلی اراده واقعی و اصیل مردم باشد و در صورتی که این اراده تحت تأثیر تطمیع، خرید و فروش رأی، وعده و وعید، فشار، جنگ روانی و... قرار گیرد، فلسفه برگزاری انتخابات لوث می‌شود. یکی از اقداماتی که می‌تواند در انتخاب بهتر مردم و نیز تجلی اراده اصیل و واقعی مردم تأثیرگذار باشد، شفاف‌سازی منابع تأمین و مصرف هزینه رقابت‌های انتخاباتی است. شفاف‌سازی هزینه‌های انتخاباتی بطور قطع در انتخاب بهتر از سوی مردم مؤثر است چرا که در این صورت مردم به راحتی می‌توانند تشخیص دهند که یک کاندیدا به چه میزان و از چه منابعی برای تبلیغات در رقابت‌های انتخاباتی هزینه نموده است و همچنین مشخص می‌گردد که یک کاندیدا برای پیروزی در رقابت‌های انتخاباتی اموال را در چه محلی هزینه کرده است و این امر می‌تواند جلوی بسیاری از دستبردها به بیت‌المال و نیز سوءاستفاده از امکانات دولتی را بگیرد. همچنین شفاف‌سازی هزینه‌های انتخاباتی باعث ایجاد فضایی می‌گردد که کاندیداها به دور از اسراف و تبذیر به تبلیغ مواضع و اهداف خود بپردازند در آنصورت مردم با توجه به مواضع و اهداف آنها اراده خود را بروز خواهند داد نه بر اساس ریخت و پاش‌ها و اسراف و

تبذیرهای صورت گرفته.

همچنین در صورتی که هزینه‌های انتخاباتی شفاف نشود و سقفی در خصوص صرف هزینه‌ها، توسط نظام انتخاباتی تعیین نگردد و منابع تأمین مالی هزینه‌ها نیز مشخص نباشد، در آنصورت سیاستمداران حرفه‌ای با در اختیار داشتن سرمایه‌های نامحدود نهادهای قانونگذاری و حاکمیتی را در دست خواهند گرفت و نمایندگان نه با رأی و اراده‌ی اصیل و واقعی مردم بلکه با پول‌های کلان تزریقی سرمایه‌داران و کارتل‌های اقتصادی انتخاب خواهند شد. این امر جدا از تحت تأثیر قرار دادن اراده‌ی اصیل و واقعی مردم، به فساد کشانده شدن کاندیداهای انتخاباتی و احزاب سیاسی را نیز به همراه دارد؛ چرا که برای تأمین منابع مالی رقابت‌های انتخاباتی و ورود به مجلس قانونگذاری یا دیگر نهادها، ناچار به زد و بندهایی با کارتل‌های اقتصادی و سرمایه‌داران دست خواهند زد و پس از انتخاب نه وام‌دار ملت، بلکه وام‌دار افراد و گروه‌های سرمایه‌دار و کارتل‌های اقتصادی می‌شوند و در جهت منافع این گروه‌ها گام برمی‌دارند. لذا عدم شفافیت هزینه‌های تبلیغاتی و نیز عدم تعیین سقفی برای این هزینه‌ها باعث می‌شود که افراد دارای صلاحیت و اهلیت کمتر ولی امکانات زیاد، دامنه‌ی تبلیغات خود را گسترش داده و آرای بیشتری را جذب نمایند و در عوض، افراد با داشتن صلاحیت و وجاهت بیشتر اما امکانات کمتر از صحنه رقابت خارج شوند، به عبارتی افرادی که دارای ثروت و مال فراوان هستند و یا به اموال عمومی دسترسی دارند، یا دیگر افراد با گرفتن کمک‌های مالی از سرمایه‌داران و کارتل‌های اقتصادی و صاحبان ثروت‌های نامشروع در برابر فراهم کردن امتیازات و قراردادهایی برای آنان در آینده، با امکانات عظیم مالی وارد عرصه انتخابات می‌شوند، به راحتی می‌توانند افراد پاکدامن، صاحب صلاحیت و اهلیت، صالح و درستکار و مقید به منافع ملی را کنار بزنند. این امر جدا از تحت تأثیر قرار دادن اراده‌ی واقعی و اصیل مردم، اصل برابری نامزدها را هم در انتخابات زیر سؤال می‌برد؛ چرا که باعث می‌گردد کاندیداهای دارای توان مالی کمتر نتوانند در میدان انتخابات رقابت نمایند، لذا لازم و ضروری است که توسط قانونگذار و نظام انتخاباتی سقفی برای صرف هزینه‌های انتخاباتی تعیین و پیش‌بینی شود و این امر به نحوی مؤثر و کارا توسط نهاد ناظر کنترل گردد و کاندیداهایی را که از این قاعده تجاوز کنند از صحنه رقابت خارج نماید.

۲-۲. پیشگیری و مقابله با فساد

نحوه غلط تأمین مالی هزینه مبارزات انتخاباتی می‌تواند یکی از ابزارهای عمده فساد در روندهای متکی بر انتخابات باشد. بسیاری از رسوایی‌های بزرگی که طی دهه‌های گذشته، مردمسالاری را زیر سؤال برده به نحوی با موضوع تأمین مالی هزینه رقابت‌های انتخاباتی مرتبط بوده‌اند.^(۱۴) طبق گزارش‌های غیررسمی، در انگلستان، یک‌سوم از بزرگترین حامیان و تأمین‌کنندگان مالی حزب کارگر، بعد از اعطای میلیون‌ها پوند استرلینگ برای تأمین مالی رقابت‌های انتخاباتی، صاحب منصب و عنوانین اشرافی، وزارتی یا مشاوره در حکومت و سیاست شدند.^(۱۵)

رشوهای که به تصمیم‌گیران ذی‌نفوذ پرداخت می‌شود، اغلب در قالب کمک‌های مالی اهدایی به احزاب و تشکل‌های سیاسی و مبارزات انتخاباتی صورت می‌گیرد. بنابراین افشا، کنترل، محدودیت و حسابرسی احزاب و تشکل‌های سیاسی و مبارزات انتخاباتی ابزارهای مهمی در کشف، پیگیری و جلوگیری از فساد در سطوح عالی و پیشگیری از اجرای روش‌های نامناسب در عرصه‌های سیاسی هستند.^(۱۶)

از منظر جامعه‌شناسی جنایی، زمانی که محیط فاقد روشنایی یعنی تاریک و تاریک باشد، میزان ارتکاب فساد بالاتر خواهد بود. به همین خاطر مجرمان عادی ترجیح می‌دهند که به هدف‌های مجرمانه خود در جایی خلوت، تاریک و به دور از نگاه دیگران جامه عمل بپوشانند. به قول قاضی براندی از قضات جنایی آمریکا «خورشید بهترین ضد عفونی‌کننده و روشنایی چراغ برق مؤثرترین نگهبان برای یک شهر است».^(۱۷)

در واقع می‌توان گفت که مساعدت‌های مالی به رقابت‌های انتخاباتی، خواه ضابطه‌مند و خواه بی‌ضابطه، از منابع بالقوه فساد می‌باشد. سلامت روند سیاسی با پاک کردن صورت مسأله یا پنهان کردن آن حفظ نخواهد شد و نبود رسوایی‌های بزرگ مرتبط با تأمین مالی رقابت‌های انتخاباتی و تبلیغات در بسیاری کشورها به معنای وجود یک محیط سیاسی عاری از فساد در این کشورها نیست بلکه نشانگر نبود شفافیت، عدم مسئولیت‌پذیری و فقدان کنترل و نظارت در این مورد است. عدم نظارت نهاد ناظر بر هزینه رقابت‌های انتخاباتی ممکن است باعث بروز فساد گسترده، بی‌اعتمادی جامعه و جلوگیری از روند صحیح و سالم انتقال قدرت سیاسی شود.

نظارت و کنترل هزینه‌های انتخاباتی توسط نهاد ناظر منجر به ایجاد فعالیت‌های انتخاباتی در محیطی عاری از فساد می‌شود و از ارتکاب اعمال فسادآلود بعد از انتخابات نیز پیشگیری خواهد نمود. به عبارت دیگر کنترل و شفافیت هزینه رقابت‌های انتخاباتی رویکردی بازدارنده نسبت به اعمال فسادآلود دارد.

۳-۲. مقابله با جنایات و جرایم سازمان‌یافته

جنایات سازمان‌یافته به آن دسته از اعمال مجرمانه‌ای اطلاق می‌گردد که توسط گروه‌های جنایتکار با اعمال نفوذ در ارکان حکومت و با توسل به ارتشاء یا خشونت و قتل، معمولاً با سازماندهی خاص و به قصد تحصیل منافع مالی یا مادی ارتکاب می‌یابند.^(۱۸) بعضی از این گروه‌ها دارای تشکیلات و بودجه بسیار عظیمی هستند که حتی از بودجه سالانه خیلی از دولت‌ها بیشتر است.^(۱۹) این گروه‌ها معمولاً دارای سلسله مراتب بوده و برای انجام مأموریت و نیل به هدف خود به هر وسیله‌ای متوسل می‌شوند و معمولاً سعی می‌نمایند در ارکان مختلف حکومتی و نهادهای عمومی نفوذ کنند.

گروه‌های جنایتکار و سازمان‌یافته، امروزه دامنه فعالیت خود را گسترش داده و برای تحصیل هر چه بیشتر منافع در جوامع مختلف فعالیت می‌نمایند و از خلأهای قانونی و نظارتی سوءاستفاده می‌کنند. یکی از حوزه‌هایی که این گروه‌ها همواره سعی در نفوذ در آن را دارند، حوزه انتخابات است. آنها با تزریق منابع مالی به نفع کاندیداهای خاص، سعی می‌کنند کاندیداهای مورد نظرشان را به مجلس یا دیگر نهادها بفرستند و از این طریق نفوذ خود را در حوزه حکومتی و دولتی گسترش دهند و با نفوذ هر چه بیشتر در ارکان تصمیم‌گیری، تقنین و اجرا، به منافع و سودهای نامشروع کلان و درازمدت دست یابند. همچنین این گروه‌ها که به دنبال کسب امتیازات مالی، سیاسی و اقتصادی هستند، برای مصون ماندن از تعرضات قانونگذار، پول‌های هنگفت هزینه می‌نمایند تا نمایندگان مورد نظر آنها به مجلس راه یابند تا بدین طریق لویجی که دولت به منظور مبارزه با این گروه‌ها تهیه و برای تصویب به مجلس می‌فرستد یا طرح‌های سایر نمایندگان در این زمینه، رأی نیابد.

زمانی که نیروهای سیاسی و نامزدها توسط گروه‌های جنایتکار سازمان‌یافته و تروریستی، تأمین و تغذیه مالی شوند و نمایندگان یا نفوذی‌های این گروه‌ها توسط

مردم انتخاب و به مجلس فرستاده شوند، جدا از نائل شدن این گروه‌ها به امتیازات مالی، سیاسی و اقتصادی کلان، و نیز زیر سؤال بردن حاکمیت دولت، آثار زیانباری بر امنیت سیاسی، اقتصادی و فرهنگی و نیز اصل حاکمیت قانون و مردمسالاری مبتنی بر آرای عمومی وارد خواهد آمد.^(۲۰) چون اینگونه سازمان‌های تبهکار معمولاً به ثروت و قدرتی دست می‌یابند که گاهی از ثروت و قدرت حکومت‌ها نیز فراتر می‌رود.^(۲۱) به عنوان نمونه می‌توان به افشای یک سند محرمانه در سال ۱۹۹۳ میلادی بعد از پنجاه سال در ایتالیا اشاره کرد که بر اساس آن، داوطلبان عضویت در پارلمان از اعضای مافیا جهت کمک به انتخاب شدنشان استفاده می‌نمودند و اعضای مافیا با تهدید و تشویق رأی‌دهندگان و تقلب در انتخابات، موجبات انتخاب شدن برخی از داوطلبان را فراهم کرده و در عوض، منتخبان نیز از اعضای مافیا در قبال تعقیب و دستگیری حمایت می‌نمودند.^(۲۲)

با توجه به موارد فوق، برای جلوگیری از نفوذ سازمان‌ها و گروه‌های جنایی سازمان‌یافته در انتخابات و نیز حوزه‌های تقنین، تصمیم‌گیری و اجرا، نظارت و کنترل هزینه رقابت‌های انتخاباتی کاندیداها از حیث عدم حمایت و تأمین مالی از جانب این گروه‌ها کاملاً لازم و ضروری است و این ضرورت ایجاب می‌نماید که نهاد ناظر بر انتخابات مکانیزم و سازوکار لازم را از این حیث در اختیار داشته و کاملاً و به‌صورتی کارا، هزینه‌های تبلیغاتی رقابت‌های انتخاباتی کاندیداها را نظارت و کنترل نموده و جلوی ورود کاندیداهایی را که از جانب گروه‌های جنایی سازمان‌یافته حمایت مالی می‌شوند، به مجلس و دیگر نهادهای انتخابی بگیرد.

همچنین شفافیت هزینه‌های انتخاباتی رابطه تنگاتنگی با پولشویی^(۲۳) به عنوان یکی از مصادیق بارز جرایم سازمان‌یافته^(۲۴) دارد چرا که تأمین هزینه‌های انتخاباتی گاهی در قالب پولشویی^(۲۵) صورت می‌گیرد و اگر منابع مالی هزینه‌های انتخاباتی کاندیداها شفاف و روشن شود و این امر توسط نهاد ناظر بر انتخابات کنترل گردد، در کاهش پولشویی تأثیر بسزایی خواهد داشت و جلوی ارتکاب این عمل توسط کاندیداها و نیز نفوذ مرتکبان این پدیده شوم و نامشروع در انتخابات و کسب امتیازات مالی، سیاسی و اقتصادی نامشروع بعدی توسط آنها گرفته خواهد شد. در واقع می‌توان گفت یکی از تدابیر مناسب مقابله با پدیده پولشویی که امروزه همگام با جهانی شدن و پیشرفت

علم و فناوری، جامعه جهانی را در معرض تهدید قرار داده است، شفافیت هزینه‌های رقابت‌های انتخاباتی و تأمین‌کنندگان مالی این هزینه‌هاست.

۲-۴. پیشگیری و مقابله با جرایم انتخاباتی

بر اساس قوانین انتخاباتی مواردی چون خرید و فروش رأی؛^(۲۶) تطمیع در امر انتخابات؛^(۲۷) استفاده از وسایل و سایر امکانات وزارتخانه‌ها و ادارات، شرکت‌های دولتی و مؤسسات وابسته به دولت و نهادها و مؤسساتی که از بودجه عمومی استفاده می‌کنند و همچنین در اختیار گذاشتن وسایل و امکانات مزبور،^(۲۸) ممنوع بوده و جرم محسوب می‌شوند. شفاف‌سازی هزینه‌های رقابت‌های انتخاباتی در کاهش جرایم انتخاباتی مزبور مؤثر بوده و می‌تواند جلوی سوءاستفاده از موقعیت‌های شغلی، امکانات دولتی، دستبرد به بیت‌المال و نیز برخی جرایم دیگر چون اختلاس و ارتشاء را بگیرد و نیز مانع این می‌گردد که جریان حاکم، امکانات و بودجه‌های دولتی را بطور مستقیم یا غیرمستقیم برای پیروزی کاندیداهای مورد نظر خود به کار بگیرد.

۳. جایگاه شفافیت هزینه‌های تبلیغات انتخاباتی در نظام انتخاباتی جمهوری اسلامی ایران

در قوانین انتخاباتی نظام جمهوری اسلامی ایران، قانون یا مقررات روشن و صریحی در خصوص تأمین مالی هزینه رقابت‌های انتخاباتی و نیز شفافیت این هزینه‌ها وجود ندارد. این درحالی است که تحقق بسیاری از اصول و اهداف قانون اساسی و نیز آمال و منویات حضرت امام خمینی (ره) و مقام معظم رهبری در زمینه انتخابات مستلزم شفاف بودن هزینه‌های رقابت‌های انتخاباتی و نظارت مالی بر این هزینه‌هاست.

براساس اصل دوم قانون اساسی، نظام جمهوری اسلامی نظامی بر پایه ایمان به خدای یکتا و اختصاص حاکمیت و تشریع به او و لزوم تسلیم در برابر او بوده که به طریقی از جمله نفی هرگونه ستم‌گری و ستم‌کشی و سلطه‌گری و سلطه‌پذیری؛ قسط و عدل و استقلال سیاسی و اقتصادی و فرهنگی و همبستگی ملی را تأمین می‌کند، و همچنین بر اساس اصل سوم قانون اساسی، دولت جمهوری اسلامی ایران موظف است همه امکانات خود را در جهت ایجاد محیط مساعد برای رشد فضایل اخلاقی بر اساس ایمان و تقوا و مبارزه با کلیه مظاهر فساد و تباهی، طرد کامل استعمار و جلوگیری از نفوذ اجانب، محو هرگونه استبداد و خودکامگی و انحصارطلبی، مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خویش، رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه، در تمام زمینه‌های مادی و معنوی، ایجاد نظام اداری صحیح و پی‌ریزی اقتصاد صحیح و عادلانه بر طبق ضوابط اسلامی بکار بگیرد، و نیز با توجه به اصل چهارم و سوم قانون اساسی، اقتصاد جمهوری اسلامی ایران بر منع اسراف و تبذیر در همه شئون مربوط به اقتصاد اعم از مصرف، سرمایه‌گذاری، توزیع و خدمات و نیز جلوگیری از سلطه اقتصادی بیگانه بر اقتصاد کشور؛ استوار است. بدون شک با توجه به مباحث پیش گفته، شفاف سازی هزینه‌های انتخاباتی و نظارت مالی بر آن ارتباط تنگاتنگی با تحقق آمال و اهداف مورد نظر قانون اساسی دارد؛ چرا که نظارت مالی بر هزینه‌های انتخاباتی نقش مهمی در جلوگیری از نفوذ بیگانگان، گروه‌های سازمان‌یافته جنایی و مرتکبان پولشویی، پیشگیری از اسراف و تبذیر، حفظ بیت‌المال، انتخاب بهتر کاندیداها توسط مردم،

جلوگیری از وامداری انتخاب‌شدگان به منابع ثروت و قدرت، مقابله با اشراف‌گری و سرمایه‌داری، جلوگیری از سوءاستفاده از موقعیت‌های شغلی، اداری و امکانات دولتی و نیز صحت و سلامت انتخابات دارد.

همین امر به یقین در تحقق منویات حضرت امام راحل و رهبری نیز مثمرتر است. حضرت امام راحل و مقام معظم رهبری به کرات بر انتخاب اصلح مردم؛ عدم استفاده از بیت‌المال، اموال عمومی و دولتی؛ پرهیز از انتخاب سرمایه‌داران و مرفهان و زمین‌خواران؛ طرد طرفداران اسلام مرفهین بی‌درد، راحت‌طلبان و فرصت‌طلبان؛ پرهیز از تزریق پول برای خرید افراد ضعیف‌النفس و... تأکید داشته‌اند که از جمله می‌توان به موارد زیر اشاره نمود:

۱- «اینجانب به هیچ وجه و به هیچ کس اجازه نمی‌دهم تا از سهم مبارک امام - علیه السلام - و یا از اموال دولت و اموال دفاتر و سازمان‌ها و مجامع و اموال عمومی خرج انتخابات کند».^(۲۹)

۲- «توجه داشته باشند رئیس‌جمهور و وکلای مجلس از طبقه‌ای باشند که محرومیت و مظلومیت مستضعفان و محرومان جامعه را لمس نموده و در فکر رفاه آنان باشند نه از سرمایه داران و زمین خواران و صدرنشینان مرفه و غرق در لذات و شهوات که تلخی محرومیت و رنج گرسنگان و پابرهنگان را نمی‌توانند بفهمند».^(۳۰)

۳- «مردم شجاع ایران با دقت تمام به نمایندگانی رأی دهند که متعبد به اسلام و وفادار به مردم باشند و در خدمت به آنان احساس مسئولیت کنند و طعم تلخ فقر را چشیده باشند و در قول و عمل مدافع اسلام پابرهنگان زمین، اسلام مستضعفین، اسلام رنج‌دیدگان تاریخ، اسلام عارفان مبارزه جو، اسلام پاک‌طینتان عارف و در یک کلمه، مدافع اسلام ناب محمدی - صلی الله علیه و آله و سلم - باشند و افرادی را که طرفدار اسلام سرمایه‌داری، اسلام مستکبرین، اسلام مرفهین بی‌درد، اسلام منافقین، اسلام راحت‌طلبان، اسلام فرصت‌طلبان و در یک کلمه، اسلام آمریکایی هستند، طرد نموده و به مردم معرفی نمایند».^(۳۱)

۴- «و تذکر این مطلب که ثروتمندان هرگز به‌خاطر تمکن مالی نباید در حکومت و حکمرانان و اداره‌کنندگان کشور اسلامی نفوذ کنند و مال و ثروت خود را بهانه فخرفروشی و مباهات قرار بدهند و به فقرا و زحمتکشان، افکار و خواسته‌های خود را

تحمیل کنند، این خود بزرگترین عامل تعاون و دخالت دادن مردم در امور و گرایش آنان به اخلاق کریمه و ارزشهای متعالی و فرار از تملق گوییها می‌گردد و حتی بعضی از ثروتمندان را از اینکه تصور کنند که مال و امکاناتشان دلیل و اعتبار آنان در پیشگاه خداست متنبه می‌کند.^(۳۲)

۵- «اگر در مجلس نمایندگان با تقوا، طرفدار محرومین و تلاشگر برای رفع محرومیت، مخالف عملی با فساد بخصوص فساد مالی و اقتصادی، توانمند، با اخلاص و عالم حضور داشته باشند، بسیاری از گره‌ها و مشکلات حل خواهد شد.»^(۳۳)

۶- «... ممکن است در دوران انتخابات، گوشه و کنار برای منحرف کردن افکار و آراء، و برای بدجلوه دادن حقایق، و برای کشاندن انتخابات در مجرای رایج بین غریبه‌ها - که با پول و با تبلیغات پولی و با خریدن افراد ضعاف النفوس و امثال اینها، رأیی را برای کسی، برای جناحی، برای گروه و حزبی درست می‌کنند - کارهای تبلیغاتی و بعضی وسوسه‌ها انجام بگیرد؛ اینها نباید باشد؛ یعنی مردم واقعاً آگاهانه فکر کنند، انتخاب کنند و انتخاب خودشان را اعلام نمایند؛ این می‌شود آن شکل صحیح اسلامی که هر کسی آگاهانه به نحوی با نظام اسلامی بیعت می‌کند.»^(۳۴)

۷- «مجلس مطلوب هنگامی شکل می‌گیرد که مردم با بصیرت و چشمانی باز، نمایندگان مطلوب یعنی کسانی را که واجد شرایط لازم هستند به مجلس بفرستند.»^(۳۵)

۸- «اگر دیدید کسی است که دارد به مردم پول می‌دهد و یا دهن آنها را برای اینگونه کارها شیرین می‌کند، بدانید که این‌طور آدم‌ها، آدم‌های نامناسبی هستند. وقتی معلوم شد که اینها کسانی هستند که می‌خواهند به خاطر امور عادی و در راه کسب متاع دنیوی، مسند با ارزشی را که برای مردم قانون وضع می‌کند، غصب می‌کنند، بایستی جلوی آنها را بگیریم.»^(۳۶)

۹- «باید مراقب بود که آدم‌های اهل سوءاستفاده و بی‌اعتقاد به رسالت انقلابی و مسئولیت نمایندگی و کسانی که می‌خواهند وارد مجلس بشوند، فقط برای این که سوءاستفاده‌ایی بکنند یا خدای نکرده خرابکاری انجام بدهند، وارد مجلس نشوند. باید دقت کنید که مجموع شرایطی که گذاشته شده است، همین نتیجه را بدهد.»^(۳۷)

بدون شک تحقق منویات بالا مستلزم وجود ابزارهای نظارتی مطلوب بوده، و شفافیت هزینه‌های انتخاباتی و نظارت مالی نهاد ناظر می‌تواند به عنوان ابزاری در

خدمت اهداف مورد نظر قانونگذار اساسی و نیز منویات حضرت امام و رهبری قرار گرفته و این آمال را تحقق بخشد.

علی‌رغم اینکه در نظام انتخاباتی جمهوری اسلامی ایران فاقد قوانین و مقررات روشنی در زمینه هزینه‌های رقابت‌های انتخاباتی هستیم؛ ولی در قوانین انتخاباتی مقرراتی دیده می‌شود که به نوعی مرتبط با بحث هزینه‌های تبلیغات انتخاباتی هستند. قانونگذار جمهوری اسلامی ایران مواردی چون خرید و فروش رأی،^(۳۸) تطمیع در انتخابات،^(۳۹) استفاده از وسایل و سایر امکانات وزارتخانه‌ها و ادارات، شرکت‌های دولتی و مؤسسات وابسته به دولت و نهادها و مؤسساتی که از بودجه عمومی استفاده می‌کنند و همچنین در اختیار گذاشتن وسایل و امکانات مزبور^(۴۰) را ممنوع و به عنوان جرم اعلام نموده است. مقابله با جرایم مزبور نیازمند شفافیت هزینه رقابت‌های انتخاباتی است و شفافیت این هزینه‌ها نقش مهم و مؤثری در مقابله با جرایم مزبور دارد، به عبارت بهتر، تا وقتی هزینه‌ها محدود نشده و به صورت شفاف ارائه نشود، نمی‌توان توقع تحقق مبارزه با این جرایم را داشت. مبارزه با این جرایم جز از طریق شفاف ساختن هزینه‌ها ممکن نخواهد شد و با توجه به اینکه اذن در شیء، اذن در لوازم آن است، مقابله با جرایم مزبور، اقتضاء می‌کند مقررات مناسبی برای پیشگیری از این جرایم وضع گردد و به صلاحیت‌های نهاد ناظر افزوده شود.

همچنین در فصل ششم قانون انتخاب ریاست جمهوری تحت عنوان تبلیغات، در ماده (۶۲) کمیسیونی به نام کمیسیون بررسی تبلیغات انتخابات به منظور تضمین برخورداری یکسان نامزدهای ریاست جمهوری از امکانات دولتی پیش‌بینی شده است که این کمیسیون زیر نظر هیأت اجرائی مرکزی انتخابات و بنا به دعوت وزیر کشور تشکیل می‌گردد. ۱- دادستان کل کشور یا نماینده تام‌الاختیار او ۲- وزیر کشور یا نماینده تام‌الاختیار او ۳- دبیر هیأت اجرائی مرکزی انتخابات ۴- رئیس شورا یا یکی از اعضای شورای نظارت بر سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران به انتخاب شورا ۵- رئیس سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران یا نماینده تام‌الاختیار او.^(۴۱)

بر اساس تبصره ماده (۶۲)، شورای نگهبان می‌تواند یک نفر از میان اعضای خود یا از خارج را به منظور نظارت بر کار کمیسیون مزبور تعیین نماید. و بر اساس ماده

(۶۵) قانون انتخابات ریاست جمهوری نیز، نامزدهای ریاست جمهوری که صلاحیت آنان توسط شورای نگهبان تأیید و اسامی آنها از طرف وزارت کشور اعلام می‌گردد هر یک حق دارند به طور مساوی از صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران برای معرفی و ارائه برنامه‌های خود استفاده نمایند. ترتیب و تنظیم برنامه تبلیغات نامزدهای انتخاباتی از طریق صدا و سیما به عهده کمیسیون بررسی تبلیغات می‌باشد». در واقع مفاد ماده (۶۵) قانون مزبور را به نوعی می‌توان کمک عمومی به نامزدهای انتخابات ریاست جمهوری دانست که در برخی از کشورهای دیگر نیز پیش‌بینی شده است، به عبارتی قانونگذار جمهوری اسلامی در ماده (۶۵) قانون انتخابات ریاست جمهوری استفاده از امکانات دولتی و عمومی را برای نامزدهای ریاست جمهوری پذیرفته است.

لازم به ذکر است که در پایان مجلس هشتم طرح اصلاح موادی از قانون انتخابات مجلس تحت عنوان طرح شفاف سازی هزینه‌های انتخاباتی با امضای حدود ۱۰۰ نماینده و با قید دو فوریت تقدیم مجلس شد که دو فوریت آن رد و با مخالفت مجلس روبرو گردید. در مقدمه این طرح آمده بود: «به منظور تحقق اهداف نظام جمهوری اسلامی ایران و اسوه سازی از مردم سالاری دینی و واقعی (برای کشورهای اسلامی و حتی غیراسلامی) به عنوان جایگزین دموکراسی تقلبی غربی از یک سو و از سوی دیگر زمینه سازی برای حضور و میدان‌داری افراد آگاه و فکور، کارآمد، شجاع، انقلابی و مومن به اسلام و برای جلوگیری از ورود افراد ضعیف و غیره در میادین انتخابات و مدیریت تاثیرگذار کشور، ضرورت دارد فرایندها و ساز و کارهای همه انتخابات در کشور به ویژه روش‌های جلب آرای مردم منطبق بر ارزش‌های انقلاب اسلامی و مردم سالاری دینی باشد». براساس ماده ۵ این طرح، تبصره ۳ ماده ۴۵ قانون انتخابات مجلس به تبصره ۴ تبدیل و تبصره زیر به عنوان تبصره ۳ به آن ماده الحاق می‌شود: «تبصره ۳- داوطلبان انتخابات باید همراه به فرم ثبت‌نام لیست تمامی دارایی‌های منقول و غیرمنقول خود و همسر و فرزندان خود را اعلام کنند و حداکثر ۲۴ سال پس از پایان زمان قانونی تبلیغات نیز گزارش مکتوب عملکرد و هزینه‌های انتخاباتی خود و منابع تأمین آنها را به هیات‌های اجرایی و نظارت تحویل دهند».

براساس ماده ۸ طرح مزبور نیز، موارد زیر به بندهای ماده ۶۶ افزوده شده و تبصره ماده ۶۶ به تبصره ۳ تبدیل و تبصره‌های زیر به این ماده الحاق می‌شود: «۱۹- تبلیغات

و هزینه‌های غیر متعارف، ۲۰-...

تبصره ۱- انجام هر یک از موارد موضوع بندهای ۱۹ تا ۲۵ موجب سلب صلاحیت فرد داوطلب می‌شود. تبصره ۲- مصادیق تبلیغات و هزینه‌های غیر متعارف پیش از آغاز هر دوره از انتخابات، به پیشنهاد وزارت کشور به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

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

نتیجه‌گیری

با توجه به اهداف و اصول قانون اساسی؛ و نیز منویات حضرت امام خمینی (ره) و مقام معظم رهبری در باب برگزاری انتخابات صحیح، سالم و منطبق بر اراده واقعی مردم و آرمان‌های نظام جمهوری اسلامی ایران و نیز انتخاب نمایندگانی صالح و معقد به منافع ملی و مردم، لازم و ضروری است که قانونگذار جمهوری اسلامی جهت جلوگیری از نفوذ بیگانگان، گروه‌های سازمان‌یافته جنایی و مرتکبان پولشویی، پیشگیری از اسراف و تبذیر، حفظ بیت‌المال، انتخاب بهتر کاندیداها توسط مردم، جلوگیری از واداری انتخاب‌شدگان به منابع ثروت و قدرت، مقابله با اشراف‌گری و سرمایه‌داری، جلوگیری از سوءاستفاده از موقعیت‌های شغلی، اداری و امکانات دولتی و نیز صحت و سلامت انتخابات، مقررات روشن و مشخصی در خصوص هزینه تبلیغات انتخاباتی تدوین و تصویب نماید و در این مقررات ضمن تعیین سقف مشخصی برای صرف هزینه‌ها در راستای اصل برابر نامزدها در رقابت منصفانه و نیز جلوگیری از اسراف و تبذیر، سازوکارهایی را نیز در جهت میزان هزینه‌ها و افشای کمک‌کنندگان مالی به کاندیداها در رقابت‌های انتخاباتی در راستای جلوگیری از نفوذ اجانب، کارتل‌های اقتصادی، گروه‌های جنایی سازمان‌یافته به حوزه انتخابات وضع نماید تا نهاد ناظر بر انتخابات بتواند با اشراف کامل به کلیه جریان‌های انتخابات، در خصوص صحت و سلامت انتخابات اظهارنظر نماید. و در حال حاضر نیز با توجه به خلأهای قانونی در این زمینه، شورای نگهبان می‌تواند با استناد به اصل ۹۹ قانون اساسی و نیز دیگر قوانین در خصوص نظارت آن شورا بر انتخابات از حیث سلامت و صحت انتخابات، منابع مالی و چگونگی هزینه‌کرد رقابت‌های انتخاباتی را مدنظر قرار دهد. همچنین می‌توان ضمانت اجرایی چون محرومیت موقت یا دائم از کاندیداتوری در انتخابات، خارج کردن از گردونه رقابت‌های انتخاباتی، سلب صلاحیت از انتخاب‌شدگان در صورت اثبات تخلف، جزای نقدی و... برای متخلفین از قواعد حاکم بر هزینه رقابت‌های انتخاباتی مقرر نمود.

یادداشت‌ها

- ۱- حسن عمید، فرهنگ فارسی عمید، ج اول، تهران: انتشارات امیرکبیر، ۱۳۸۴، ص ۵۳۷ و محمد معین، فرهنگ فارسی معین، ج اول، تهران: انتشارات امیرکبیر، ۱۳۸۵، ص ۱۰۲۵.
- 2- A. S. Hornby, Oxford Advanced Learners Dictionary, Oxford: Oxford University Press, sixth edition 2001, p. 1015
- 3- Ibid.
- 4- Ibid, p. 18.
- ۵- محمد کاویانی، «تبلیغات و جنگ روانی»، مجله حوزه و دانشگاه، شماره ۲۶، زمستان ۱۳۸۰، ص ۱۰.
- ۶- دفتر مطالعات سیاسی و اجتماعی، تئوری‌های تبلیغات انتخاباتی (۳۱)، انتخابات و راهبردهای تبلیغاتی؛ تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس، بهمن ۱۳۷۸، ص ۴.
- ۷- همان، ص ۵.
- ۸- معین، پیشین، ج ۴، ص ۵۱۳۹.
- ۹- دلیو. پا اتی افسو - اماه، راج سوپر امانین، وکیشور آپرتی، چارچوب‌های حقوقی مقابله با فساد (مالی)، ترجمه: احمد رنجبر، تهران، دفتر مطالعات سیاسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، بی‌تا، ص ۴۹.
- 10- Daniel R. Ortiz, "Democratic Paradox of Campaign Finance Reform", Standford Law Review, No 50, 1998, pp. 893-897.
- 11- Oxford dictionary of law, edited by Elizabeth a. martin, oxford, oxford university press, six edition 2006, p. 544.
- ۱۲- امین جعفری، جایگاه شفافیت تجاری در حقوق کیفری اقتصادی فرانسه، مندرج در تازه‌های علوم جنایی، تهران، بنیاد حقوقی میزان، ۱۳۸۸، ص ۲۱۹.
- ۱۳- جدا از مصالح فراوان شفافیت هزینه رقابت‌های انتخاباتی، برخی از انتقادات از جمله مغایرت با حق بر حریم خصوصی کاندیدها بر آن وارد است که با توجه به ضرورت قاعده‌مند ساختن این هزینه‌ها و نیز ایجاد شرایط رقابت منصفانه برای کاندیدها، این ایرادات ناچیز به شمار می‌روند و اسناد بین‌المللی نیز چنین امری را به عنوان محدودیتی معقول و منطقی بر حق حریم خصوصی و به منظور تأمین امنیت مالی یا نظم عمومی، حمایت از سلامتی انتخابات و نیز حمایت از حقوق دیگر کاندیدها به رسمیت شناخته‌اند (گای اس. گودوین گیل، انتخابات آزاد و منصفانه در حقوق و رویه بین‌المللی، ترجمه: سیدجمال سیفی و سیدقاسم زمانی، تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی شهر دانش، ۱۳۷۹، صص ۱۴۵-۱۴۶).

۱۴- دبلیو. پا اتی افسو - اماه، راج سوپر امانین، وکیشور آپرتی، چارچوب‌های حقوقی مقابله با فساد (مالی)، ترجمه: احمد رنجبر، تهران، دفتر مطالعات سیاسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، بی‌تا، صص ۴۸-۴۷.

15- See: Margaret Lowrie, "In Britain, Keeping Campaign Finance Secret Is No Crime", CNN World News Report, April 4, 1997.

۱۶- بانک توسعه آسیا، سیاست‌های ضد فساد در آسیا و اقیانوسیه (چارچوب قانونی و سازمانی مبارزه با فساد)، ترجمه: مؤسسه موج، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چاپ اول ۱۳۸۹، صص ۶۲-۶۱.

۱۷- امین جعفری، پیشین، صص ۲۲۳-۲۲۲.

۱۸- صادق سلیمی، جنایت سازمان‌یافته فراملی در کنوانسیون پالرمو و آثار آن، مجله حقوقی بین‌المللی (نشریه مرکز امور حقوقی بین‌المللی ریاست جمهوری)، شماره ۲۹، پاییز و زمستان ۱۳۸۲، ص ۱۷۰.

۱۹- همان.

20- Shelley Louise, "Transnational Organized Crime: An Imminent Treat to the Nation - State?", Journal of International Affairs, Winter 1995, pp. 468-469.

۲۱- حسین میرمحمد صادقی، «جرم سازمان‌یافته یا شرکت سهامی ارتکاب جرم»، مندرج در حقوق جزای بین‌الملل (مجموعه مقالات)، تهران: نشر میزان، ۱۳۷۷، صص ۱۹۴-۱۹۳.

22- H. Hess, "The Traditional Sicilian Mafia: Organized Crime and Repressive Crime", in R. J. Kelly, Organized Crime: A Global Perspective, New jersey, Row man, 1989, p. 116.

23- Money Laundering.

۲۴- مصادیق جرایم سازمان‌یافته متعدد هستند که از جمله این مصادیق می‌توان به موارد زیر اشاره کرد: تطهیر درآمدهای نامشروع (پولشویی)؛ قاچاق مواد مخدر؛ سرقت آثار و اشیاء فرهنگی، هنری و تاریخی و قاچاق آنها؛ اعمال تجاری ممنوع سودآور داخلی و بین‌المللی؛ قمار و تأسیس قمارخانه‌های غیرقانونی؛ قاچاق غیرمجاز اسلحه؛ تجارت انسان و نیروی کار؛ تجارت زنان و کودکان برای فحشاء؛ قاچاق مهاجران؛ خرید و فروش اعضای بدن انسان؛ رشوه دادن به مقامات قضایی، سیاسی، انتظامی و کارکنان دولتی از طرق مختلف؛ چاپ اسکنان تقلبی و قاچاق ارز؛ جعل و ضرب سکه تقلبی؛ دزدی دریایی؛ هواپیما ربایی؛ قتل‌های قراردادی و اعمال خشنوت؛ و

۲۵- پولشویی به مجموعه فعل و ترک فعل‌هایی اطلاق می‌شود که برای پنهان نگه داشتن ماهیت و منشأ نامشروع اموال حاصل از فعالیت‌های غیرقانونی چون قاچاق مواد مخدر، قاچاق انسان، قاچاق کالا، ربا، معاملات ربوی، کلاهبرداری، اختلاس، ارتشاء، غصب اراضی و زمین‌ها و ... انجام می‌شود تا این اموال ظاهر قانونی به خود گرفته و پاک و مشروع جلوه داده

شوند؛ این پدیده در سه مرحله محقق می‌گردد:

۱- جای‌گذاری (Placement) که به معنای تزریق عواید حاصل از فعالیت‌های مجرمانه به شبکه مالی رسمی است.

۲- لایه‌چینی (Layering) که به معنای نقل و انتقال وجوه مزبور برای مبهم ساختن منشأ غیرقانونی آن است.

۳- یکپارچه‌سازی (Integration) که به معنای به کارگیری وجوه و منافع فوق برای تحصیل و خریداری اموال مشروع و دادن پوشش مشروع به دارایی‌های موجود می‌باشد.

پولشویی با توجه به گستردگی دایره آن، هم از طرف مرتکب جرم اصلی منشأ درآمد نامشروع و هم از طرف هر شخص دیگر قابل ارتکاب است. مداخله در درآمدهای نامشروع حاصل از فعالیت‌های مجرمانه می‌تواند در قالب تحصیل، تملک، نگهداری، تصرف یا استفاده از درآمدهای حاصل از جرم و یا بصورت تبدیل، مبادله یا انتقال درآمدهای حاصل از جرم به منظور پنهان کردن منشأ غیرقانونی آن صورت بگیرد. (برای اطلاع بیشتر در خصوص پولشویی و آثار مخرب اجتماعی، اقتصادی و سیاسی آن رک: محمدابراهیم شمس ناتری، مقاله «پولشویی، آثار و عکس‌العمل‌ها»، مجله اندیشه‌های حقوقی، سال اول، شماره پنجم، زمستان ۱۳۸۲، صص ۸۸-۹۲)

۲۶- بند (۱) ماده (۳۳) قانون انتخابات ریاست جمهوری.

۲۷- بند (۳) ماده (۳۳) قانون انتخابات ریاست جمهوری.

۲۸- ماده (۶۸) قانون انتخابات ریاست جمهوری.

۲۹- امام خمینی، صحیفه امام، جلد ۲۰، تهران، مرکز نشر آثار امام خمینی، چاپ چهارم ۱۳۸۶، ص ۲۹۴.

۳۰- همان، ج ۲۱، ص ۱۸۷.

۳۱- همان، ج ۲۰، ص ۱۹۴.

۳۲- همان، ج ۲۰، صص ۳۴۱-۳۴۰.

۳۳- بیانات مقام معظم رهبری در جمع هزاران نفر از مردم قم در تهران، ۱۳۸۲/۱۰/۱۸ به نقل از: پرتو ولایت، دفتر ششم (انتخابات و شرایط نمایندگی)، تهران، نشر معاونت فرهنگی سپاه، اداره فرهنگ سازمانی، ص ۷.

۳۴- خامنه‌ای، علی، رهبر جمهوری اسلامی ایران، حدیث ولایت (مجموعه رهنمودهای مقام معظم رهبری)، ج ۹، تهیه و تنظیم و تدوین دفتر مقام معظم رهبری، تهران: سازمان مدارک فرهنگی انقلاب اسلامی، صص ۱۷۴-۱۷۵.

۳۵- دیدار مقام معظم رهبری با مردم استان قزوین، ۱۳۸۲/۹/۲۵ به نقل از: پرتو ولایت، پیشین، ص ۳۲.

۳۶- روزنامه اطلاعات، ۱۳۷۴/۱۱/۱۵ به نقل از: همان، صص ۴۱-۴۲.

۳۷- در پرتو ولایت، پیشین.

۳۸- بند (۱) ماده (۳۳) قانون انتخابات ریاست جمهوری و بند (۱) ماده (۶۶) قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی.

۳۹- بند (۳) ماده (۶۶) قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی و بند (۳) ماده (۳۳) قانون انتخابات ریاست جمهوری.

۴۰- ماده (۶۸) قانون انتخابات ریاست جمهوری و ماده (۵۹) قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی.

۴۱- قانون اصلاح قانون انتخابات ریاست جمهوری مصوب ۱۳۹۱/۱۰/۲۶.

منابع و مآخذ

۱. امام خمینی (۱۳۸۶)، صحیفه امام، جلد ۲۰، تهران، مرکز نشر آثار امام خمینی، چاپ چهارم.
۲. بارت، اریک (۱۳۸۶)، مقدمه‌ای بر حقوق اساسی، ترجمه: عباسعلی کدخدایی، تهران، نشر میزان، چاپ دوم.
۳. بانک توسعه آسیا (۱۳۸۹)، سیاست‌های ضد فساد در آسیا و اقیانوسیه (چارچوب قانونی و سازمانی مبارزه با فساد)، ترجمه: مؤسسه موج، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چاپ اول.
۴. پرتو ولایت، دفتر ششم (انتخابات و شرایط نمایندگی)، تهران، نشر معاونت فرهنگی سپاه، اداره فرهنگ سازمانی، بی‌تا.
۵. عمید، حسن (۱۳۸۴)، فرهنگ فارسی عمید، ج اول، تهران: انتشارات امیرکبیر.
۶. دلیو. پا اتی افوسو - امه، راج سوپر امنین، وکیشور آپرتی، چارچوب‌های حقوقی مقابله با فساد (مالی)، ترجمه: احمد رنجبر، تهران، دفتر مطالعات سیاسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، بی‌تا.
۷. دفتر مطالعات سیاسی و اجتماعی (دی ۱۳۷۸)، تئوری‌های تبلیغات انتخاباتی (۱۶)، رقابت‌های انتخاباتی، تهران: معاونت پژوهشی مرکز پژوهش‌های مجلس.
۸. دفتر مطالعات سیاسی و اجتماعی (بهمن ۱۳۷۸)، تئوری‌های تبلیغات انتخاباتی (۳۱)، انتخابات و راهبردهای تبلیغاتی؛ تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس.
۹. سلیمی، صادق (پاییز ۱۳۸۲)، جنایت سازمان‌یافته فراملی در کنوانسیون پالمو و آثار آن، مجله حقوقی، شماره ۲۹.
۱۰. شمس ناتری، محمدابراهیم (زمستان ۱۳۸۲)، مقاله «پولشویی، آثار و عکس‌العمل‌ها»، مجله اندیشه‌های حقوقی، سال اول، شماره پنجم.
۱۱. جعفری، امین (۱۳۸۸)، جایگاه شفافیت تجاری در حقوق کیفری اقتصادی فرانسه، مندرج در تازه‌های علوم جنایی، تهران، بنیاد حقوقی میزان.
۱۲. جعفری ندوشن، علی‌اکبر (۱۳۸۵)، بررسی تطبیقی کارویژه‌های شورای نگهبان در ایران، فرانسه و آمریکا، تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی.
۱۳. خامنه‌ای، علی، رهبر جمهوری اسلامی ایران، حدیث ولایت (مجموعه رهنمودهای مقام معظم رهبری)، ج ۹، تهیه و تنظیم و تدوین دفتر مقام معظم رهبری، تهران: سازمان مدارک فرهنگی انقلاب اسلامی، بی‌تا.

۱۴. گودوین گیل، گای اس (۱۳۷۹)، انتخابات آزاد و منصفانه در حقوق و رویه بین‌المللی، ترجمه: سیدجمال سیفی و سیدقاسم زمانی، تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی شهر دانش.
۱۵. کاویانی، محمد (زمستان ۱۳۸۰)، «تبلیغات و جنگ روانی»، مجله حوزه و دانشگاه، شماره ۲۶.
۱۶. کدخدایی، عباسعلی (اسفند ۱۳۸۱)، «نگاهی کوتاه به قانون جدید حقوق انتخابات روسیه»، ماهنامه ناظر امین، شماره سوم.
۱۷. قانون الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد.
۱۸. قانون انتخابات ریاست جمهوری با اصلاحات بعدی.
۱۹. قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی.
۲۰. قانون انتخابات فرانسه.
۲۱. قانون نمایندگی از سوی مردم مصوب ۱۹۸۳.
۲۲. ماجرای رسوایی واترگیت، روزنامه دنیای اقتصاد، شماره ۱۶۴۱ مورخ ۸۷/۷/۲۳.
۲۳. میرمحمد صادقی، حسین؛ «جرم سازمان‌یافته یا شرکت سهامی ارتکاب جرم»، مندرج در حقوق جزای بین‌الملل (مجموعه مقالات)، تهران: نشر میزان، ۱۳۷۷.
۲۴. معین، محمد؛ فرهنگ فارسی معین، ج اول، تهران: انتشارات امیرکبیر، ۱۳۸۵.
25. Hess, H. "The Traditional Sicilian Mafia: Organized Crime and Repressive Crime", in R. J. Kelly, Organized Crime: A Global Perspective, New jersey, Row man, 1989.
26. Hornby, A.S.Oxford Advanced Learners Dictionary, Oxford: Oxford University Press, sixth edition 2001
27. Louise, Shelley. "Transnational Organized Crime: An Imminent Treat to the Nation - State?", Journal of International Affairs, Winter 1995.
28. Lowrie, Margaret. "In Britain, Keeping Campaign Finance Secret Is No Crime", CNN World News Report, April 4, 1997.
29. Ortiz, Daniel R. "Democratic Paradox of Campaign Finance Reform", Stanford Law Review, No 50, 1998.
30. Oxford dictionary of law, edited by Elizabeth a. martin, oxford, oxford university press, six editions 2006.
31. <http://fa.wikipedia.org>
32. www.watergate.info

امام خمینی (ره):

و از شورای محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و
چه در نسل های آینده که با کمال دقت و قدرت و طایف اسلامی و ملی خود
را ایضا و تحت تاثیر هیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و
قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه ای جلوگیری نمایند.

(صحیفه امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



مرکز تحقیقات شورای نگهبان

آدرس: تهران، خیابان شهید سپهبد
قرنی، کوچه خسرو، پلاک ۱۲
صندوق پستی: ۱۴۶۳ - ۱۳۱۴۵
تلفکس: ۰۲۱ - ۸۸۳۲۵۰۴۵
info@shora-rc.ir
www.shora-rc.ir