



سازوکار نظارت مالی بر احزاب در حقوق موضوعه‌ی ایران

*مونا احمدی **دکتر سید محمد هاشمی

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۵/۰۹/۱۶

تاریخ دریافت: ۱۳۹۵/۰۷/۲۴

چکیده

امروزه احزاب سیاسی را به واسطه‌ی کار ویژه‌هایی که در تعدیل ساخت قدرت اجتماعی و قدرت سیاسی ایفا می‌کنند به عنوان چرخ دنده‌ی دموکراسی نامگذاری کرده‌اند. این نهادها امروزه با ایفای کارکردهای گسترده و متنوع به ویژه در انتخابات نقش تعیین کننده‌ای در سرنوشت سیاسی کشورها بر عهده دارند. احزاب برای ایفای نقش مطلوب خود در جامعه نیازمند سازماندهی منسجم مالی و اداری مستقل از قدرت عمومی می‌باشند.

بنابراین بایستی دارای منابع تامین مالی و سازوکارهایی برای نظارت بر این منابع باشند. چرا که استقلال مالی احزاب با شفاف کردن منابع مالی و تعبیه‌ی راه کارهایی برای نظارت بر نحوه‌ی دستیابی و مصرف این منابع به دست می‌آید. با توجه به اهمیت منابع مالی و شفافیت آن در فعالیت‌های حزبی پژوهش حاضر سعی دارد تا به بررسی نظارت مالی بر احزاب در حقوق موضوعه‌ی ایران بپردازد. در این راستا شفاف سازی و قانونمند کردن فرآیندهای مالی احزاب و اعمال نظارت مالی - حقوقی دقیق بر آن توسط یک نهاد غیر حکومتی و تنها با نظارت محدود دولت، می‌تواند به حفظ اعتماد عمومی نسبت به روند سیاسی دموکراتیک و تحقق آرمان‌های تکثر گرایی سیاسی در جامعه کمک کند.

واژگان کلیدی: نظارت، نظارت مالی، تامین مالی احزاب سیاسی، قانون احزاب، نهادهای

نظارت

*کارشناس ارشد حقوق عمومی دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکزی (مسئول مکاتبات)
**Email: Dr.sm.hashemi@gmail.com استاد دانشگاه علوم و تحقیقات تهران (نویسنده

اصلی)

مقدمه

آزادی گروهی از حقوق اولیه و طبیعی انسان‌ها به شمار می‌رود که افراد می‌توانند از این حقوق در قالب احزاب برخوردار شوند. «احزاب و گروه‌ها که افراد همفکر را در خود جای می‌دهند، نقش واسطه و میانجی فعال را بین اهالی و دولت برقرار می‌کنند و بدین ترتیب، از اجتماع قدرتهای ناچیز فردی، قدرت منسجم جمعی پدیدار می‌گردد و زمینه‌ی مشارکت موفق شهروندان را در اداره امور کشور فراهم می‌سازد.»^۱

احزاب سیاسی با کارکردهای موثر و مطلوب خود از جمله در زمینه‌ی انتقاد از حکومت، شکل دهی به افکار عمومی، انتقال مطالبات و تقاضاهای اجتماعی مردم و افکار عمومی به دولت و کارکرد آموزشی و تربیتی و... می‌توانند به نهادینه شدن کیفی مشارکت مردم و عقلانی سازی مدیریت کشور یاری رسانند.^۲

احزاب سیاسی به عنوان جامعه‌ی مدنی در یک فضای دموکراتیک نیازمند سازماندهی مالی و اداری مستقل از قدرت عمومی می‌باشند.

در راستای سازماندهی مالی مستقل احزاب از قدرت عمومی نظارت مالی احزاب همانند دیگر نهادها و اشخاص حقوقی در جهت امانت داری مطلوب رهبران و کارگزاران حزبی ضروری به نظر می‌رسد و با توجه به آنکه در سپهر اندیشه‌ی سیاست و حقوق عمومی احزاب دارای برجستگی خاص‌اند نمی‌توانند از قاعده‌ی کلی و اصل اساسی نظارت در حقوق عمومی مستثنی باشند.

حزب به مانند هر ارگان اجتماعی دیگر دارای درآمدها و هزینه‌هایی است. نظارت پذیرای این درآمدها و هزینه‌ها می‌تواند مانع از مشکلاتی شود که دموکراسی حزبی با آن روبرو است.

در حال حاضر یکی از آفت‌ها و نقاط آسیب پذیر نظام‌های مردم سالار قاعده‌مند

۱. سید محمد، هاشمی، حقوق بشر و آزادی‌های اساسی، نشر میزان، ۱۳۸۴، ص ۴۰۳.

۲. ابوذر، گوهری مقدم، اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح نحوه فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی»، دفتر مطالعات سیاسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۹، ص ۱.

سازوکار نظارت مالی بر احزاب در حقوق موضوعه‌ی ایران.....۳

نبودن منابع و عملکرد مالی احزاب و استفاده از منابع مالی نامشروع به ویژه در ایام انتخابات است. انجام هزینه‌های سرسام آور توسط برخی از نامزدهای انتخاباتی و احزاب گاه نتیجه‌ی انتخابات را به طرز شگفت‌انگیزی تحت تاثیر قرار می‌دهد.^۱

نظام حقوقی ایران در اصل بیست و ششم قانون اساسی خود فعالیت احزاب را آزاد اعلام کرده است. در اجرای این اصل اساسی، قانون فعالیت احزاب، مصوب ۱۳۶۰/۷/۶ و آیین‌نامه‌های اجرایی آن مقرراتی را بیان داشته لیکن این قانون و قوانین دیگر در زمینه‌ی نظارت بر عملکرد و فعالیت‌های مالی احزاب دارای کاستی‌هایی می‌باشد که این مسئله می‌تواند نقطه‌ی ضعفی در کنار دیگر نقاط ضعف سیستم حزبی ایران باشد. سؤالی که در این زمینه مطرح می‌شود این است که: در نظام حقوقی ایران راهکار نظارت مالی بر احزاب به چه ترتیبی است و چه آسیب‌ها و نارسایی‌هایی بر آن وارد است؟ از این رو این پژوهش به بررسی راهکارهای نظارت مالی بر احزاب در نظام حقوقی ایران پرداخته است.

بر این اساس و با توجه به چالش‌های موجود در این زمینه، شناخت نارسایی‌های حقوقی و قانونی در حوزه‌ی نظارت مالی بر فعالیت‌های احزاب در ایران می‌تواند ابتدا به رفع کاستی‌ها بیانجامد و سپس با ارایه‌ی راه کارها، امیدوار به بهبود وضع موجود باشیم.

مبحث اول) نظارت^۲

نظارت یک مفهوم مبهم و از این رو موجب سردرگمی می‌نماید. این مفهوم به طور صریح و دقیق در قانون اساسی تعریف نشده است و بدین سبب نیازمند توضیح است.^۳ لازمه تبیین مفهوم نظارت آشنایی با معانی این واژه است.

۱. علی اکبر، گرجی ازندریانی، در تکاپوی حقوق اساسی، انتشارات جنگل، ۱۳۸۸، ص ۱۶۵.

2. Supervision

۳. محمد، راسخ، نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی، انتشارات دراک، ۱۳۸۸، ص ۱۵.

الف: تعریف نظارت

«نظارت در معنای لغوی اسم مصدر از ریشه نظر است و نظر یعنی نگاه کردن و نگریستن»^۱. البته معانی دیگری نیز برای نظارت وجود دارد که عبارتند از: «نظر کردن و نگریستن به چیزی، مراقبت و در تحت نظر و دیده بانی داشتن کاری، نگرانی و دیده بانی چیزی و حراست»^۲.

نظارت در اصطلاح حقوقی عبارت از رابطه‌ای است که بین مراجع نظارت کننده و نظارت شونده برقرار می‌گردد و ماهیت و محتوای این رابطه طوری است که عملکرد، وظایف و مجموعه اجزای نظارت شونده با قوانین، مقررات و سایر منابع نظارت کننده مقایسه شده و در جهت خواسته‌ها یا اهداف آن‌ها سوق داده می‌شود.^۳

در حقوق عمومی منظور از نظارت، مطابقت فعالیت‌های یک نهاد، مؤسسه یا مقام و مأمور با قانون است. «نظارت» در کنار «اصل مسئولیت»^۴ و «اصل حاکمیت قانون»^۵، سه اصل ضروری و اساسی حقوق عمومی به شمار می‌رود. در نظام‌هایی که اصل تفکیک قوا^۶ اعمال شده است، هر یک از قوا در مقابل یکدیگر دارای مسئولیت‌هایی است و هر یک از شماری از اهرم‌های نظارتی برخوردارند. نظارت بر قوانین مصوب مجلس توسط یک رکن کنترل کننده، نظارت مجلس بر مصوبات دولت و... از جمله این نظارت‌هاست.

۱. محمد، معین، فرهنگ فارسی، انتشارات امیرکبیر، ۱۳۸۲، صص ۴۷۴۷-۴۷۴۹.

۲. علی اکبر، دهخدا، لغت نامه فارسی، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۷۳، ص ۵۸۷.

۳. اردشیر، امیرارجمند، «تقریرات درس حقوق اداری تطبیقی»، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۸۴، ص ۱۲.

۴. حقوق عمومی شاخه‌ای از علم حقوق است که به بررسی روابط بین فرمانروایان و مردم و موضوعاتی چون حاکمیت، قدرت سیاسی، قدرت و آزادی، حقوق اساسی مردم و... می‌پردازد. تنظیم روابط سیاسی و اداری نهادهای عمومی و مردم هدف این شاخه از علم حقوق است.

5. Responsibility

6. Rule of law

7. Separation of Power

سازوکار نظارت مالی بر احزاب در حقوق موضوعه‌ی ایران.....۵

نظارت در حقوق اساسی: یکی از تعاریفی که ارایه شده است در واقع تعریف به انواع است و در تعریف نظارت به اصطلاح ناظر برگشت کرده‌اند و ناظر به کسی یا شخصی گویند که عمل یا اعمال نماینده، شخص یا اشخاصی را مورد توجه قرار می‌دهد و صحت و سقم آن عمل یا اعمال را به مقیاس معینی که معهود است می‌سنجد.^۱ «یا نظارت عبارت است از اینکه شخص، مقام یا سازمانی، اعمال شخص، مقام یا سازمان دیگری را قانوناً زیر نظر قرار دهد و به درستی یا نادرستی آن اعمال پی ببرد.»^۲

ب: نظارت مالی^۳

نظارت مالی شامل کلیه کنترل‌هایی است که قبل و بعد از مصرف منابع مالی اعمال می‌شود. هدف اصلی نظارت مالی حصول اطمینان از رعایت قوانین و مقررات و محدودیت‌های بودجه‌ای و اعمال کنترل‌های لازم در جهت مصرف منابع مالی در برنامه‌ها و فعالیت‌های مصوب است.^۴

به عبارتی در تعریف نظارت مالی می‌توان گفت:

۱. به نظارتی گفته می‌شود که مستند به ماده ۹۰ قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶ از طریق وزارت امور اقتصادی و دارایی بر مخارج وزارت خانه‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی از نظر انطباق پرداخت‌ها با مقررات این قانون و سایر قوانین و

۱. محمد جعفر، جعفری لنگرودی، ترمینولوژی حقوق، انتشارات گنج دانش، ۱۳۶۸، ص ۷۰۶.

۲. سید محمد، هاشمی، «نظارت شورای نگهبان انضباطی است نه استصوابی و نه استطلاعی»، مجموعه مقالات مشارکت سیاسی احزاب و انتخابات، نشر سفیر، ۱۳۷۸، ص ۲۴۹.

3. Financial Control

* بودجه برنامه مالی دولت است که در یک قسمت آن هزینه‌ها و مخارج عمومی سالانه دولت، به طور دقیق طبقه بندی و تعیین می‌شود و در قسمت دیگر آن منابع درآمد و تأمین این مخارج و هزینه‌ها، در طی یکسال مشخص می‌گردد.

۴. اسماعیل، رضا قلی، «پایان نامه ارزیابی ظرفیت مسئولیت پاسخگویی سیستم نظارت مالی کشور»، دانشگاه علامه طباطبائی، دانشکده حسابداری و مدیریت دولتی، ۱۳۸۵، ص ۵۴.

۶.....تحقیقات حقوقی تطبیقی ایران و بین‌الملل، سال نهم، شماره سی و چهارم، زمستان ۱۳۹۵

مقررات راجع به هر نوع خرج صورت می‌گیرد.

۲. رسیدگی به اسناد و مدارک وجوه مصرف شده و درآمدها و سایر منابع تامین اعتبار در قالب بودجه مصوب براساس مقررات و ضوابط مصوب مراجع ذی صلاح است.^۱

هدف‌های اساسی نظارت مالی را می‌توان به شرح زیر بیان کرد:

الف) تأمین مقاصد قانون‌گذار یعنی انطباق دریافت‌ها و عملیات دولت با مقاصد مجلس قانون‌گذاری

ب) حفظ محدودیت‌های مالی، یعنی میزان پرداخت‌های قطعی و تعهدات از اعتبارات مصوب تجاوز نکرده باشد و پرداخت‌ها طبق مقررات به عمل آمده و اجرای عملیات با برنامه‌ها و هدف‌های پیش بینی شده مطابقت داشته باشد.

ج) ایجاد مکانیسم و روش‌های مناسب برای کنترل درآمدها و سایر دریافت‌ها
د) فراهم نمودن امکان انتشار حقایق مربوط به عملیات مالی و وضع درآمدها، هزینه‌ها، دریافت‌ها، پرداخت‌های سازمان دولتی برای اطلاع دولت، قوه مقننه و مردم کشور.

ه) بررسی و کنترل و نظارت مالی بر عملکرد دولت (نظارت ضمن خرج)^۲ به منظور اعمال صحیح قوانین و مقررات که نهایت باعث استفاده‌ی بهینه از منابع مالی و باعث کاهش انحراف در اهداف قانون‌گذار شود.^۳

۱. محمد رضا، عبدالمالکی، فرهنگ اصطلاحات و عناوین مالی - محاسباتی، انتشارات مرکز آموزش و بهسازی منابع انسانی دیوان محاسبات کشور، ۱۳۸۵، ص ۲۷۳.

۲. وظایف حسابرسی و رسیدگی و نظارت و بازرسی مالی بر اجرای بودجه در دو بخش قبل و ضمن خرج و بعد از خرج صورت می‌گیرد. نظارت قبل و ضمن خرج توسط سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، وزارت امور اقتصاد و دارایی و سازمان حسابرسی (در بخش بازرسی) انجام می‌گیرد. نظارت بعد از خرج که حسابرسی یا رسیدگی نامیده می‌شود توسط دیوان محاسبات، سازمان بازرسی کل کشور و سازمان حسابرسی انجام می‌گیرد.

۳. علیرضا، فرزیب، بودجه ریزی دولتی ایران، مرکز آموزش مدیریت دولتی، ۱۳۷۷، ص ۱۱۹.

سازوکار نظارت مالی بر احزاب در حقوق موضوعه‌ی ایران.....۷

برقراری یک نظام نظارت مالی مناسب کمک مؤثری به استفاده‌ی صحیح از منابع مالی در تحقق برنامه‌های مصوب، حفظ و حراست از بیت المال، حصول اطمینان از صحت و دقت و قانونی بودن فعالیت‌های مالی مربوط به اجرای بودجه، انطباق هزینه‌ها و سایر پرداخت‌ها با قوانین و مقررات موضوعه و عدم تجاوز هزینه‌ها از اعتبارات مصوب می‌نماید.

ج: قانون اساسی و نظارت مالی

قانون اساسی بعد از بیان اصول و مخزنی در امور اقتصادی و مالی و براساس صلاحیت ذاتی مجلس شورای اسلامی (قوه مقننه) در تصویب بودجه کل کشور و به منظور حسابرسی و نظارت بر عملیات مالی تمام دستگاه‌های اجرایی، سازمانی را ایجاد کرده تا به تمام دستگاه‌هایی که به نحوی از انحاء از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند به ویژه دستگاه‌های اجرایی کشور، نظارت و عنایت کامل داشته باشد.

در این راستا مبادرت به تاسیس نهادی به نام «دیوان محاسبات کشور» نموده که به منزله چشم قوه مقننه بر رویدادهای مالی این دستگاه‌ها تلقی می‌گردد و مقرر نموده که مستقیماً زیر نظر مجلس شورای اسلامی قرار داشته و سازمان و اداره امور آن در تهران و مراکز استان‌ها به موجب قانون تعیین شود،^۱ تا بتواند به تمام حساب‌های وزارتخانه‌ها، موسسات و شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌هایی که به نحوی از انحاء از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند وفق قانون رسیدگی و حسابرسی نماید تا هیچ هزینه‌ای از اعتبارات مصوب تجاوز نکرده و هر وجهی در محل خود به مصرف رسیده باشد و چون بودجه کل کشور به تصویب مجلس می‌رسد باید حساب‌ها و اسناد و مدارک مربوط را برابر قانون جمع‌آوری و گزارش تفریغ بودجه هر سال را به انضمام نظرات خود به مجلس تسلیم نماید.^۲

۱. اصل پنجاه و چهارم: دیوان محاسبات کشور مستقیماً زیر نظر مجلس شورای اسلامی می‌باشد. سازمان و اداره امور آن در تهران و مراکز استان‌ها به موجب قانون تعیین خواهد شد.

۲. اصل پنجاه و پنجم: دیوان محاسبات به کلیه‌ی حساب‌های وزارتخانه‌ها، مؤسسات، شرکت‌های

۸.....تحقیقات حقوقی تطبیقی ایران و بین‌الملل، سال نهم، شماره سی و چهارم، زمستان ۱۳۹۵

بعد از مصرف بودجه نیز رأساً از نحوه‌ی اجرای آن به طور دقیق و علمی و فنی مطلع شود و از انجام اهداف مقرر در قانون بودجه کل کشور اطمینان حاصل کند.

مبحث دوم) تامین مالی احزاب سیاسی^۱

یکی از صفات ممیزه‌ی هر شخصیت حقوقی مستقل و از جمله احزاب داشتن دارائی و منابع مالی مخصوص به خود و به عبارتی دیگر استقلال مالی می‌باشد. از آثار و نتایج عملی استقلال مالی، آزادی عمل در نحوه‌ی هزینه کردن و کسب درآمد و تصمیم‌گیری راجع به امور مالی مربوط به خود می‌باشد. نظارت پذیری این درآمدها و هزینه‌ها می‌تواند مانع از مشکلاتی شود که دموکراسی حزبی با آن روبرو هست.

الف: درآمدهای مالی احزاب

بحث سیاسی پیرامون تامین مالی احزاب امروزه به مقابله میان دو نگرش در تامین منابع خصوصی در برابر منابع عمومی مربوط می‌شود.^۲ علاوه بر این منابع درآمد احزاب، می‌توان به کمک‌های غیرنقدی و حمایت غیرمستقیم مانند دسترسی به رسانه‌ها و تامین مالی غیرقانونی مانند زد و بندهای غیرقانونی با متنفذین و مؤسسات تجاری و کمک‌های خارجی اشاره کرد که توسط بیگانگان به احزاب داده می‌شود. تامین مالی احزاب از منابع عمومی از طریق بودجه عمومی پدیده‌ای نسبتاً جدید است. این

دولتی و سایر دستگاه‌هایی که به نحوی از انحاء از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند به ترتیبی که قانون مقرر می‌دارد رسیدگی یا حسابرسی می‌نماید که هیچ هزینه‌ای از اعتبارات مصوب تجاوز نکرده و هر وجهی در محل خود به مصرف رسیده باشد. دیوان محاسبات، حساب‌ها و اسناد و مدارک مربوط را برابر قانون جمع‌آوری و گزارش تفریغ بودجه هر سال را به انضمام نظرات خود به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌نماید. این گزارش باید در دسترس عموم گذاشته شود.

1. Party Finance

۲. ولی ا...، انصاری، کلیات حقوق اداری، انتشارات میزان، ۱۳۷۴، ص ۲۱۶.

۳. دفتر مطالعات سیاسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ترجمه: مرتضی نجابت خواه، ۱۳۸۹، ص ۳.

سازوکار نظارت مالی بر احزاب در حقوق موضوعه‌ی ایران.....^۹

موضوع، برای اولین بار در دهه ۱۹۵۰ م مطرح شد.^۱

سه نوع از کمک‌های مستقیم دولتی وجود دارند: کمک‌هایی که هزینه‌های رقابت‌های انتخاباتی را پوشش می‌دهند و کمک‌هایی برای فعالیت‌های عادی حزبی و کاندیداهای منفرد، کمک‌هایی برای دفاتر اصلی احزاب و شعب و سازمان‌های منطقه‌ای و محلی.^۲ تأمین مالی احزاب از منابع خصوصی به طور سنتی روشی برای جمع‌آوری درآمدها برای اقدامات احزاب بوده است.

تأمین مالی بخش خصوصی از چند طریق حاصل می‌آید: حق عضویت‌ها، پرداختی‌های مؤسسات (اتحادیه‌های تجاری، شرکت‌ها)، تأمین مالی از طریق سرمایه‌داران، منافع حاصله از فعالیت‌های تجاری احزاب، کمک‌های گروه‌های ذینفع.^۳

ب: هزینه‌های احزاب سیاسی^۴

حزب مانند دیگر نهادهای مدنی برای فعالیت مستمر و ثمربخش در صحنه سیاسی و اجتماعی نیازمند امکانات و ابزاری است که بعضاً پرهزینه نیز هستند، علاوه بر هزینه‌های انتخاباتی و مسأله‌ی هزینه‌های تبلیغاتی احزاب سیاسی در دوران انتخابات که احزاب با آن دست به گریبانند هزینه‌های دیگری نیز دارند، از جمله هزینه‌های مربوط به حفظ زیر ساخت‌های حزبی و تأمین مالی تحقیقات حزبی، تشکیل کنگره‌های سالانه، برخورداری از محلی برای دفتر کار، تأمین هزینه کادر اداری و احیاناً سیاسی و برخورداری از ابزار ارتباطی، همچنین هزینه‌های گسترش فعالیت در مناطق گوناگون

1. Herbert E. Alexander, money and Politics: Rethinking a Conceptual Frame work, in: Alexander, 1989:14.

۲. مرتضی، نجابت خواه، پیشین، ص ۷.

۳. همان، ص ۱۱.

۴. بخشی از این قسمت در همایش «احزاب، مشارکت، انتخابات» که توسط وزارت کشور در سال ۱۳۷۸ برگزار شد ارائه گردید و در مجموعه مقالات به چاپ رسید.

کشور از جمله اجاره ساختمان‌های مختلف و ایجاد دفاتر نمایندگی.^۱

مبحث سوم) ضرورت‌های نظارت مالی بر فعالیت احزاب در ایران

امروزه وجود نابرابری‌های مالی بین احزاب و کاندیداهای منفرد یکی از نقاط آسیب پذیر دموکراسی نماینده سالار را تشکیل می‌دهد. در این راستا وجود نظارت بر کمک‌های نامشروع و منابع غیر قانونی احزاب به منظور جلوگیری از فسادهای مالی احزاب و نفوذ گروه‌های فشار صاحب ثروت در دموکراسی‌های نمایندگی ضروری به نظر می‌رسد.^۲

تأمین مالی غیرقانونی احزاب سیاسی و انتخابات، معضل حاد تمامی نظام‌های سیاسی است. اخیراً، این موضوع مورد توجه جدی پژوهشگران قرار گرفته است. در گذشته التهاب رقابت‌های سیاسی و عطش کسب قدرت باعث می‌شد که برخی از نامزدها و احزاب حامی آنها برای تأمین منابع مالی مورد نیاز خود، وامدار متمولانی شوند که پول‌های کثیف را به عنوان هدیه در اختیار آنها قرار می‌دادند. تغذیه نامزدهای انتخابات با پول‌های آلوده و سپس روی کار آمدن دولت‌ها و مجالسی برآمده از این پول‌های کثیف که بر طبق اصول وامدار شبکه‌های فساد مالی می‌شدند، منجر به شکل‌گیری چرخه‌ای می‌گردد که با اصل آزادی انتخاب و دموکراسی در تعارض بود. اما با توسعه جوامع، امروزه مقوله نظارت مالی حکومت بر فعالیت‌های سیاسی و رقابت‌های انتخاباتی در کشورهایی با نظام مردم سالار اصلی پذیرفته شده است، آنها تاکید دارند که نباید اجازه داد که پول‌های کثیف وارد فرایند رقابت‌های سیاسی شود و مصمم هستند که به هر نحو ممکن از آلوده شدن احزاب و فعالان سیاسی در زد و بندهای مالی برای پیروزی در رقابت‌های سیاسی جلوگیری کنند. از نظر آنها هر پولی

۱. احمد، رنجبر، «تأمین مالی احزاب سیاسی (بررسی تحلیلی مقایسه‌ای)»، دفتر مطالعات سیاسی مرکز

پژوهش های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۷، ص ۷.

۲. علی اکبر، گرجی ازندریانی، پیشین، ص ۱۶۱.

که وجود آن اعلام نشده باشد، منبع آن نامشخص باشد، از راه معاملات غیرقانونی کسب شده و یا مالیات آن پرداخت نشده باشد، پولی کثیف است و نه تنها نباید در رقابت‌های سیاسی مصرف شود بلکه دارنده آن هم مجرم شناخته می‌شود.^۱ همچنین وابستگی احزاب به کمک‌های اشخاص خصوصی بسیاری را نگران بروز تعارض منافع و نفوذ صاحبان ثروت در روندهای سیاسی کرده است علاوه بر این منابع غیر مشروع، یکی از آفت‌های احزاب وابستگی مالی به بیگانگان است، نظیر آفت وابستگی حزب توده به شوروی و برخی از دیگر احزابی که خواسته یا ناخواسته در مسیر اهداف بیگانگان گام برداشتند. آفت دیگر، تخلفات مالی و اقتصادی است که احزاب برای تامین منابع مالی، مجبور به فعالیت‌های اقتصادی شدند که برخی به رانت‌خواری منجر شد و برخی هم به دلیل پیوند به کانون‌های ثروت و قدرت، به سوء استفاده‌های سیاسی ختم شد.

یک سپر و مانع بالقوه در برابر خطر فعالیت‌های نامشروع ناشی از اعطای کمک‌های خصوصی، شفاف سازی است. شفاف‌سازی و افشای فرایندهای مالی می‌تواند به حفظ اعتماد عمومی نسبت به روند سیاسی دموکراتیک کمک کند. اما شفاف سازی روند بی‌هزینه‌ای نیست. احزاب و کارگزاران دولتی ممکن است متحمل هزینه‌های زیادی در فراهم کردن اطلاعات لازم شوند. به علاوه ممکن است این روند آثار منفی به دنبال داشته باشد و در مورد میزان اطلاعات در دسترس ایجاد سوءظن کند و کمک کنندگان را نسبت به اعطای کمک بی‌میل سازد.^۳

راه دیگر نظارت بر منابع مالی احزاب روی آوردن به کمک‌های دولتی است. با اختصاص یارانه به احزاب و گروه‌ها می‌توان بر فعالیت‌های مالی آنان نظارت بیشتری

۱. رجوع کنید به مقاله: «لزوم استفاده از تجربه جهانی در نظارت مالی بر فعالیت‌های انتخاباتی»، نوشته‌ی مسعود شفیعی، به نشانی

www.aftabnews.ir/prtbsfb9.rhb09piuur.html, 96395.

۲. نبی ا.، قربانی، «حزب و توسعه، بررسی موانع تحزب در ایران»، همشهری، ۱۳۷۸، ص ۳۵۷.
3. Fisher, Justin and Eisenstadt, Todd A., Introduction: comparative party politics, vol 10, NO. 6. 2004, P 621.

۱۲.....تحقیقات حقوقی تطبیقی ایران و بین‌الملل، سال نهم، شماره سی و چهارم، زمستان ۱۳۹۵

داشت و گامی در جهت قانونمندی فعالیت حزبی برداشت. بحث «شفافیت» فعالیت‌های احزاب یکی از امور مطلوبی است که به وسیله‌ی کمک مستقیم دولت به احزاب به نحو شایسته‌تری اعمال خواهد شد. با شفاف سازی فعالیت‌های سیاسی و نهادهای مدنی، دولت در سیاست‌گذاری و اعمال تصمیمات اتخاذ شده موفق‌تر عمل می‌کند.

به عبارت دیگر چنانچه حمایت مالی دولت از احزاب به صورت کاملاً شفاف و بر اساس ضوابط مشخص صورت گیرد و در قبال آن احزاب هم تن به نظارت نهادهای ذیصلاح بر فعالیت‌های مالی خود بدهند، عملاً دلیلی برای وامدار شدن احزابی که به صورت کاملاً قانونی و شفاف از حقوق قانونی خود (بهره‌مندی از یارانه دولتی) برخوردار شده‌اند، وجود نخواهد داشت.^۱

در ایران منابع مالی نامشروع احزاب فقط در ماده‌ی (۱۸) قانون احزاب به صورت مختصر مورد اشاره قرار گرفته است و هیچ راه کار نظارتی و مجازاتی در قوانین مربوطه در مورد منابع مالی غیر قانونی احزاب در نظر گرفته نشده است.

توجه به موضوع بودجه‌ی احزاب نیز، فارغ از شرایط عینی آن در کشور ما، یعنی توقف یارانه‌های دولتی به احزاب از جهات مختلفی حایز اهمیت است.

از جمله دغدغه‌های موجود در رابطه با نحوه‌ی توزیع بودجه به احزاب و گروه‌ها، قانونمند نبودن نحوه‌ی توزیع بودجه و مبهم بودن مسائلی از این قبیل است که «این منابع مالی بر چه اساس به احزاب تعلق می‌گیرد؟»

نگرانی‌ها از این بابت است که دولت میان احزاب موافق و مخالف خود در اعطای کمک‌های مالی تبعیض قایل شود، یا این که دولت ملاک‌هایی برای توزیع کمک‌ها در نظر بگیرد که بر مبنای آن ملاک‌ها، حزب یا گروهی بسیار بیش‌تر از حزب یا گروهی دیگر، کمک مالی کسب کند. همچنین ممکن است احزاب بزرگ میزان زیادی از این

۱. احمد، مرکز مالگیری، رحمان قهرمانپور بناب، «بررسی راه‌های اعطای کمک‌های مالی دولت به احزاب»، مجلس و پژوهش، ۱۳۸۲، ص ۲۱۸.

سازوکار نظارت مالی بر احزاب در حقوق موضوعه‌ی ایران.....۱۳

بودجه را در اختیار گرفته و احزاب کوچک‌تر از دسترسی به این کمک‌ها محروم شوند. برای اینکه دولت میان احزاب موافق و مخالف خود در اعطای کمک‌های مالی تبعیض قایل نشود باید کیفیت و کمیت توزیع بودجه مشخص باشد. بنابراین تخصیص بودجه‌ای که کیفیت و کمیت توزیع آن نامشخص است، عملی نابخردانه و خلاف مصالح کشور است.

شکی نیست که در صورت تخصیص بودجه برای احزاب، باید تدابیری اتخاذ شود تا کسانی با فرصت‌جویی سیاسی و اقتصادی به تشکیل حزب یا گروه ساختگی، بدون پشتوانه و مقبولیت مردمی اقدام نکنند تا بتوان به سوی توزیع منصفانه‌ی بودجه‌ی مورد بحث در جهت نایل شدن به مقاصد پیش‌بینی شده گام برداشت.^۱

در مورد نحوه‌ی توزیع بودجه‌ی اختصاص یافته به احزاب و گروه‌ها در کشورهای مختلف آیین‌ها و قواعد متعددی برای کیفیت توزیع یارانه دولت به احزاب وجود دارد، اما در ایران تا این تاریخ ضوابط و معیارهایی در خصوص مسأله مورد بحث طراحی نشده، و فقط مطالبی در این ارتباط از قول مسئولین وجود دارد. وعده‌هایی که تا عملی شدن، نیاز به زمان دارند. از جمله چنان‌که مدیر کل سیاسی وزارت کشور در مصاحبه‌ای تصریح کرده بود، قرار بر این است که بودجه‌ی احزاب با هماهنگی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور توزیع شود و شاخص‌هایی چون «داشتن برنامه‌ی کافی، تعداد کافی عضو و هوادار، فعالیت جدی حزبی و داشتن دفاتر نمایندگی» را به عنوان مهم‌ترین شاخص‌های مورد نظر در توزیع بودجه مورد بحث ذکر کرده است.^۲

علاوه بر وعده‌های مطرح شده، دبیر کمیسیون ماده ۱۰ احزاب چنین بیان داشته است: «در اختصاص بودجه به احزاب به همه‌ی احزاب موافق و مخالف دولت به دید

۱. احمد، مرکز مالگیری، پیشین، ص ۲۱۹.

۲. روزنامه ایران، «دولتی شدن احزاب، یک ذهنیت است؛ به نهادینه کردن تحزب می‌اندیشیم»، ۱۳۷۹/۱۱/۸، ص ۲.

مبحث چهارم) نهادهای نظارت مالی بر فعالیت احزاب در ایران

در مورد نظارت مالی بر احزاب باید گفت این نظارت به دو صورت انجام می‌شود، اولی نظارت بیرونی بر فعالیتهای مالی بر احزاب است که توسط نهادهای دولتی انجام می‌شود و دیگری نظارت درونی بر این فعالیتهای مالی باشد که توسط خود احزاب انجام می‌شود

الف: نهادهای دولتی

در رابطه با نحوه‌ی نظارت دولت بر فعالیت‌های مالی احزاب قبل از آغاز بحث ذکر چند نکته لازم به نظر می‌رسد: اول این که اتخاذ چنین راهکاری برای تقویت احزاب برای اولین بار در ایران به شیوه‌ی کنونی مورد توجه قانون‌گذاران قرار گرفته است و بعضاً هنوز زوایا و ابعاد مبهم و نامشخص بسیاری وجود دارد. بررسی ما در مورد نهادها و ابزار نظارتی با در نظر قرار دادن کلیات و اصول حقوقی است و در بعضی موارد، صرفاً پیشنهادهایی برای اعمال نظارت بهتر دولت در مصرف کمک‌های اعطا شده.

نکته دوم این که در مورد بحث نظارت می‌توان قایل به دو گونه نظارت بود که عبارت است از: نظارت سیاسی و نظارت حقوقی یا قضایی. نظارت سیاسی را می‌توان مراقبت مستمر برکردار سیاسی سیاستمداران و مسئولان امور عمومی دانست که بر خلاف نظارت حقوقی، احیاناً به مسئولیت کیفری یا مسئولیت مدنی نمی‌انجامد، بلکه در مواردی که تخطی یا تقصیری صورت گرفت، ضمانت اجرا را می‌توان مواردی از قبیل تحت تأثیر قرار گرفتن افکار عمومی، خدشه‌دار شدن حیثیت نهاد یا مسئول متخلف و تأثیر سوء بر میزان طرفداران و رأی‌دهندگان به حزب یا نماینده حزبی

۱. روزنامه ایران، «بودجه احزاب؛ سخن موافقان و مخالفان»، ۱۳۷۹/۱۱/۹، ص ۲.

سازوکار نظارت مالی بر احزاب در حقوق موضوعه‌ی ایران.....۱۵

دانست. اما در نظارت حقوقی بر خلاف نظارت سیاسی، در صورت احراز تخطی و مسئول بودن فرد یا افراد یا نهاد نقض کننده قواعد و قوانین، کار به مسئولیت حقوقی نیز می‌انجامد. همچنین ضمانت اجرا در این مسئولیت ضمانت اجرای مدنی یا کیفری است، نه صرفاً سیاسی.^۱

در ارتباط با موضوع مورد بحث می‌توان قایل به هر دو گونه نظارت بود. از سویی می‌توان نظارت حقوقی بر مصرف کمک‌های اعطا شده از سوی دولت به احزاب را از طریق وزارت کشور و مسئولیت وزارت کشور را در مقابل مجلس توضیح داد و به علاوه راهکارهای قانونی که وزارت کشور می‌تواند با اتخاذ آن‌ها بر مصرف این اموال نظارت کند و از سوی دیگر می‌توان قایل به نظارت سیاسی برای احزاب در قبالی کیفیت هزینه‌ی بودجه‌ی اختصاص داده شده به آن‌ها بود که در این پژوهش به آن خواهیم پرداخت.

با اندکی دقت در عنوان بحث، ملاحظه می‌شود که دولت (قوه مجریه) در حاکمیت به عنوان نهاد ناظر بر مصرف کمک‌های مالی به احزاب شناخته شده است. در وهله اول باید گفت ابتکار عمل تأمین درآمد و هزینه بودجه با دولت است، اما نمی‌توان مصرف کننده‌ی عمده بودجه (دولت) را نهاد ناظر بر مصرف آن نیز دانست. بدین سبب این تکلیف بر دوش قوه مقننه نهاده می‌شود تا بر مصرف اعتبارات تخصصی داده شده به نهادها و سازمان‌های مختلف نظارت داشته باشد. در واقع در اجرای بودجه، مجلس نظارت مستقیم دارد. نظارت بر اجرای بودجه، حق قوه مقننه است؛ چرا که تنها در صورت حق نظارت بر اجرای بودجه تصویب بودجه معنا می‌یابد.

در موضوع مورد بحث ما، نهاد ناظر بر مصرف کمک‌های مالی اعطا شده از طرف دولت کدام نهاد است؟ در پاسخ بدین سؤال باید گفت گرچه قوه مقننه از طریق دیوان محاسبات کشور بر اجرای بودجه نظارت می‌کند، اما نمی‌توان این نظارت را تا حد نظارت دیوان مذکور بر احزاب به منظور نظارت بر چگونگی مصرف اعتبارات مذکور

۱. احمد، مرکز مالگیری، پیشین، ص ۲۲۵.

۱۶.....تحقیقات حقوقی تطبیقی ایران و بین‌الملل، سال نهم، شماره سی و چهارم، زمستان ۱۳۹۵

بسط داد. توضیح بیشتر این که طبق قانون اساسی «دیوان محاسبات به کلیه حساب‌های وزارتخانه‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌هایی که به نحوی از انحا از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند به ترتیبی که قانون مقرر می‌دارد رسیدگی یا حسابرسی می‌کند که هیچ هزینه‌ای از اعتبارات مصوب تجاوز نکرده و هر وجهی در محل خود به مصرف رسیده باشد....»^۲

چنان که از منطق اصل فوق برمی‌آید، نمی‌توان نظارت دیوان محاسبات را به احزاب دریافت کننده کمک مالی تسری داد؛ چرا که بودجه مورد بحث به وزارت کشور تعلق می‌گیرد و این وزارتخانه باید در مصرف بودجه‌ی مزبور نهایت وسواس و دقت نظر را به خرج دهد و بر مبنای برنامه‌ها و اهداف پیش‌بینی شده در قانون اساسی یا برنامه توسعه، بودجه‌ی مزبور را به احزاب اختصاص دهد. بنابراین وزات کشور در برابر دیوان محاسبات موظف به پاسخگویی در مصرف اعتبار مذکور است.

در نتیجه، نظارت حقوقی بر بودجه مورد بحث در دو سطح صورت می‌گیرد؛ سطح اول از طریق نظارت دیوان محاسبات کشور بر وزارت کشور در مورد چگونگی مصرف بودجه اختصاص داده شده به وزارت کشور به طور کلی، و سطح دیگر، نظارت وزارت کشور بر مصرف کمک مالی به طور خاص^۳، البته شرح فرایند نظارتی دیوان محاسبات کشور بر مصرف بودجه به وسیله وزارت کشور و توضیح تشکیلات و جزئیات ساختار دیوان و مراحل رسیدگی به تخلفات صورت گرفته خود نیازمند تحقیقی مفصل است.^۴

آنچه در این نوشته به توضیح مختصر درباره‌ی آن اکتفا می‌کنیم چگونگی نظارت وزارت کشور یا نهادی دیگر در صورت تخلف حزب یا گروه دریافت کننده کمک

۱. همان، ص ۲۲۹.

۲. اصل پنجاه و پنجم قانون اساسی.

۳. احمد، مرکز مالگیری، پیشین، ص ۲۲۹.

۴. برای اطلاع بیشتر رجوع کنید به: سید محمد هاشمی، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم (حاکمیت و نهادهای سیاسی)، ۱۳۷۵، صص ۷-۲۳۴.

سازوکار نظارت مالی بر احزاب در حقوق موضوعه‌ی ایران.....۱۷

مالی در مصرف آن است.

از لحاظ حقوقی، وزارت کشور یا کمیسیون ماده‌ی (۱۰) و یا کمیته‌ای از طرف هر یک از آن‌ها برای اعمال نظارت مالی می‌تواند در صورت پیگیری و اثبات تخلف حزبی خاص در مصرف کمک‌های اعطا شده اقدامات زیر را انجام دهد:

۱. از تخلفات صورت گرفته به طور مستند به دادگاه عمومی شکایت کند،
۲. پروانه فعالیت حزب متخلف را لغو کند،
۳. حزب متخلف را از شرکت در انتخابات محروم کند،
۴. برای حزب متخلف جریمه مالی در نظر گیرد،
۵. در اعطای یارانه در سال آینده به حزب متخلف تجدیدنظر کرده یا مبلغ یارانه اختصاصی بدان حزب را کاهش دهد.^۱

در این خصوص قانون فعالیت احزاب، جمعیت‌ها و انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته شده مصوب ۱۳۶۰ و آیین‌نامه‌ی اجرایی آن قابل استناد است.

بر اساس ماده‌ی (۱۰) قانون مذکور، نظارت بر فعالیت‌های احزاب از وظایف کمیسیون ماده‌ی (۱۰) متشکل از نمایندگان سه قوه است که بر اساس آن مشخص است انجام چه فعالیت‌هایی از سوی احزاب ممنوع است و در چه صورت کمیسیون می‌تواند پروانه فعالیت یک حزب را توقیف و یا انحلال آن را از دادگاه درخواست نماید

مطابق ماده‌ی (۱۸) قانون احزاب، «بودجه گروه‌ها باید از طرق مشروع و قانونی تأمین و به شکل مشروع و قانونی صرف گردد» و به موجب تبصره این ماده «درآمدها و هزینه گروه‌های پروانه‌دار باید در دفاتر قانونی ثبت شود و در پایان سال مالی برای بررسی در اختیار کمیسیون ماده‌ی (۱۰) قرار گیرد». مطابق تبصره‌ی «۳» ماده‌ی (۳) آیین‌نامه اجرایی نیز «اساسنامه باید حاوی منابع مالی باشد» و در بند «ج» ماده‌ی (۳) یاد

۱. احمد، مرکز مالگیری، پیشین، ص ۲۳۱.

۱۸.....تحقیقات حقوقی تطبیقی ایران و بین‌الملل، سال نهم، شماره سی و چهارم، زمستان ۱۳۹۵

شده نیز آیین‌نامه‌ی انضباطی مالی از مدارک لازم برای تشکیل گروه (حزب) تلقی شده است.

البته اخیراً با وضع مقرراتی در قالب آیین‌نامه «نحوه‌ی پرداخت یارانه به احزاب و گروه‌های مشمول قانون فعالیت احزاب...» مصوب ۱۳۸۰/۸/۳ هیات وزیران ترتیبیاتی برای کمک به احزاب و گروه‌های سیاسی قانونی براساس امتیازبندی و محاسباتی که وزرات کشور با تصویب کمیسیون ماده‌ی (۱۰) قانون احزاب انجام می‌دهد، اندیشیده شده است. براساس فرمول مقرر در ماده‌ی (۵) آیین‌نامه‌ی یاد شده، سهم هر حزب و گروه مساوی است با بودجه مقرر تقسیم بر مجموعه امتیازات همه‌ی احزاب ضرب در امتیازی که هر حزب براساس ملاک‌های مقرر از جمله تعداد اعضای رسمی (که به نظر می‌رسد در این شرایط قابل احصاء و بررسی نیست)، تعداد نماینده، اظهار نظر در مسایل کلان کشور، برگزاری کنگره و غیره دریافت می‌دارد.

پرداخت یارانه به حزب

بودجه مقرر

(بر اساس تعداد اعضای رسمی، تعداد نماینده غیره) امتیاز حزب X مجموعه امتیازات احزاب مطابق ماده‌ی (۸) آیین‌نامه یاد شده، «کلیه تشکلهای و گروه‌های مشمول دریافت یارانه موظفند وجوه دریافتی را در جهت اهداف و برنامه‌های گروه به کار برده و در پایان سال مالی گزارش آن را جهت بررسی کمیسیون ماده (۱۰) قانون یاد شده به وزارت کشور ارسال دارند». به موجب تبصره این ماده گروه‌های فاقد گزارش مالی از دریافت مجدد یارانه محروم خواهند بود. البته این کمک‌ها ظاهراً استمرار نداشته و در مورد میزان و چگونگی توزیع و ملاک‌های مقرر بحث‌های زیاد و پراکنده‌ای در میان مطبوعات و تشکلهای و شخصیت‌های سیاسی وجود داشته است.^۱

۱. احمد، رنجبر، پیشین، صص ۲۰-۲۱.

ب: نهادهای حزبی

مهم‌ترین نهادی که در ارتباط با نحوه توزیع بودجه احزاب بر آن تأکید گردیده، «شورای احزاب» می باشد که نقش اساسی این نهاد در نظارت بر تخصیص بودجه در احزاب است.

«خانه احزاب» عنوان دیگر «شورای احزاب» است که با هدف تلاش در جهت ایجاد فضای سالم سیاسی و تعمیق بینش سیاسی و ارتقا و گسترش فرهنگ حزبی و فعالیت گروهی و تقویت روحیه تعاون و تفاهم بین احزاب و گروههای سیاسی در جامعه در راستای اجرای اصل بیست و ششم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۷۹ تاسیس و در سال ۱۳۸۰ به عنوان یک نهاد غیردولتی به منظور تضارب آرا و هم‌اندیشی میان احزاب و گروه‌های سیاسی آغاز به کار کرد و این نهاد به دلیل عدم تمدید پروانه از سال ۸۳، از سوی وزارت کشور در سال ۸۹ منحل اعلام گردید.^۱

این نهاد دارای اساسنامه‌ای می باشد که این اساسنامه مشتمل بر ۶ فصل و ۳۶ ماده و ۱۵ تبصره در اولین نشست اعضای مجمع عمومی مؤسس در تاریخ ۷۹/۱۲/۲۲ به تصویب رسید. در اساسنامه‌ی خانه‌ی احزاب موادی به نظارت این شورا بر منابع و فعالیت‌های مالی احزاب اختصاص داده شده است که مهمترین اسناد موجود در زمینه‌ی نظارت این نهاد بر امور مالی احزاب می باشند که مورد بررسی قرار می دهیم. از جمله این مواد، ماده‌ی (۷،۱۱،۲۰،۳۳) و برخی بندهای مربوط به آنها می باشد.

بند (۱۱) ماده‌ی ۷ اساسنامه یکی از وظایف خانه‌ی احزاب را توزیع یارانه‌های مصوب و کمک‌های اشخاص (حقیقی و حقوقی) اعم از دولتی و غیر دولتی می داند که به صورت هدیه، هبه، صلح، در اختیار خانه احزاب قرار می گیرد و بین احزاب و گروه‌های سیاسی بر اساس آیین نامه مصوب شورای مرکزی توزیع می شود.

در ماده‌ی ۱۱، یکی از وظایف مجمع عمومی خانه‌ی احزاب تعیین میزان عضویت سالانه و تصویب ترانامه بودجه است. که این خود نشانه‌ی نظارت مجمع عمومی بر

۱. گفتگوی حسن بیادی با باشگاه خبرنگاران، به آدرس، www.yjc.ir/fa/news/4191346.

۲۰.....تحقیقات حقوقی تطبیقی ایران و بین‌الملل، سال نهم، شماره سی و چهارم، زمستان ۱۳۹۵

منابع مالی احزاب است.

در بندهای (۴، ۳ و ۶) ماده‌ی ۲۰ وظایف و اختیارات شورای مرکزی به شرح زیر آمده است:

۳- تهیه و تنظیم برنامه و بودجه سالانه و گزارش حساب عملکرد ترازنامه سالانه به مجمع عمومی.

۴- تعیین امضاها و مجاز و تعهدآور برای خانه احزاب و افتتاح حساب در بانک‌های جمهوری اسلامی ایران.

۶- انجام معاملات، اخذ اعتبار و قبول هدایا، کمکهای نقدی و غیرنقدی و سایر موارد مندرج در این اساسنامه.

همچنین ماده ۳۳ اساسنامه‌ی مذکور مقرر می‌دارد: بودجه (خانه احزاب) از طریق یارانه‌های مصوب، جمع‌آوری هدایا، اعانات، قبول وصیت، وقف صلح، هبه و کسب درآمدهای مشروع و نیز حق عضویت اعضا تامین می‌گردد.

نتیجه گیری

در یک نظام سیاسی دموکراتیک، احزاب سیاسی نمایندگان و ترجمان سیاسی و حقوقی بخش‌های مختلف جامعه‌ی مدنی هستند که می‌خواهند اهداف و منافع خود را در حوزه‌ی عمومی و به وسیله‌ی فعالیت قانونی سیاسی محقق کنند. احزاب سیاسی به مثابه مجراهایی که خواست‌های بخش‌های مختلف جامعه مدنی را در عرصه‌ی سیاسی پیگیری می‌کنند، برای اجرای این کارکرد خود به صورتی موثر و کارآمد باید دارای نظام مالی مستقل از حکومت و نظام سیاسی و سازوکارهایی جهت شفافیت منابع مالی خود باشند.

احزاب سیاسی باید از نظر تشکیلاتی و مالی، خود اتکا و مستقل باشند و برای گذران امور حزبی نیازمند به حکومت نباشند. اما مهم‌تر از این عدم وابستگی به حکومت، احزاب سیاسی نباید به ورطه‌ای بیافتند که در آن به جای آنکه منافع عمومی

سازوکار نظارت مالی بر احزاب در حقوق موضوعه‌ی ایران..... ۲۱

و خیر عمومی را تعقیب کنند و خواست‌های اکثریت شهروندان را تامین کنند، به نمایندگان و عاملان اهداف و منافع افراد ثروتمند و متنفذ، گروه‌های برگزیده و باندهای ثروت بدل شوند.

نقطه تمرکز ما در این پژوهش نظارت مالی بر فعالیت احزاب سیاسی در ایران بود و اشاره به نتایج و یافته‌های بالا در پژوهش حاضر به این سبب انجام گرفت تا دشواری نظارت بر مسائل مالی در فعالیت احزاب سیاسی در ایران را روشن کنیم. از بررسی نظام حقوق احزاب در ایران چنین بر می‌آید که مساله‌ی تامین مالی گروه‌های سیاسی در قانون فعالیت احزاب (مصوب ۱۳۶۰) و آیین‌نامه‌ی اجرایی آن بسیار موجز، کوتاه و مبهم است.

در همین پیوند نشان دادیم یکی از مهم‌ترین مسائلی که در ارتباط با فساد مالی در فعالیت احزاب سیاسی نادیده گرفته شده است، فقدان در نظر گرفتن مجازات مشخص برای منابع مالی غیرقانونی احزاب است. این وضعیت نه تنها موجب پیشگیری از عدم شفافیت و فساد مالی در فعالیت احزاب سیاسی نمی‌گردد بلکه می‌تواند مشوق فساد و سوء استفاده نیز باشد.

برای یافتن یک مرجع ناظر بر فعالیت مالی احزاب سیاسی پس از وزارت کشور به نقش دیوان محاسبات اشاره شد. از منظر قانون اساسی در این زمینه وزارت کشور پاسخگوی دیوان محاسبات می‌باشد و به مسئولیت احزاب سیاسی که از جمله نهادهای غیر دولتی است به صورت مستقیم اشاره نکرده است. لیکن آنچه در پیوند با پژوهش حاضر اهمیت دارد آن است که دیوان محاسبات در نظارت بر این بعد از اقدامات وزارت کشور یعنی عملیات مالی در قبال احزاب سیاسی هیچ انعکاس و نمودی نداشته است.

از طرفی انجام نظارت مذکور از عهده وزارت کشور خارج است. زیرا این نظارت جنبه‌ای کاملاً تخصصی در ارتباط با مسایل مالی دارد که نهاد مذکور قادر به انجام آن نیست. از دیگر سو وزارت کشور نیز نمی‌تواند مرجع بی طرفی در این بررسی باشد.

۲۲.....تحقیقات حقوقی تطبیقی ایران و بین‌الملل، سال نهم، شماره سی و چهارم، زمستان ۱۳۹۵

تدبیر پیشنهادی پژوهش حاضر بر این اساس مطرح است که جهت ایجاد سازوکار (سازماندهی) نظارت بر احزاب، اولویت اصلی مشخص ساختن نهادیست که این سازوکار را اجرا کند، یک نهاد مستقل که از نفوذ حکومت به دور باشد نهادی با ماهیت اداری و قضایی که توسط نمایندگان خود احزاب تشکیل گردد.

با این اوصاف می‌توان بیان کرد، شورای احزاب یا خانه احزاب می‌تواند با وضع مقرراتی داخلی به صورتی خود سامان، بهتر از هرگونه دخالت مرجع دولتی فعالیت مالی در حوزه حزبی و انتخاباتی را سامان دهد. این نهاد می‌تواند نظارت اساسی در تخصیص بودجه در احزاب را بر عهده داشته باشد اما بدون دخالت دولت و تنها تحت نظارت آن.

هر چند خانه احزاب به سبب عدم تمدید پروانه از سال ۱۳۸۳ از سوی وزارت کشور در سال ۱۳۸۹ منحل اعلام شد ولی با این وجود اساسنامه‌ی آن دارای نکات قابل توجهی در ارتباط با کنترل فساد مالی در فعالیت‌های احزاب سیاسی از جنبه حقوقی است.

در مقررات جداگانه‌ای، باید احزاب مکلف شوند تا در پایان هر سال گزارشات مالی خود را به نهاد مورد نظر بفرستند، این گزارشات باید از سوی نهاد مسؤوّل در اختیار اذهان عامه قرار داده شود تا عامه‌ی مردم در جریان فعالیت‌های شفاف سازی امور مالی احزاب قرار بگیرند. بدین صورت مطبوعات آزاد و افکار عمومی با انعکاس تخلفات و سوء استفاده‌های مالی از سوی احزاب متخلف نیز موجب حصول نتیجه بهتری از نظارت مستقیم دولت می‌شوند، زیرا با رسوا ساختن حزب متخلف آرای آن حزب در انتخابات پیش رو را تحت الشعاع قرار داده و آن را بی اعتبار می‌سازند. مراجع قانونی نیز در این میان و متأثر از این فضا خود را ناگزیر از برخورد قضائی با حزب متخلف می‌یابند.

منابع

کتاب‌ها:

۱. انصاری، ولی ا...، کلیات حقوق اداری، چاپ اول، ۱۳۷۴.
۲. جعفری لنگرودی، محمد جعفر، ترمینولوژی حقوق، ج ۴، ۱۳۶۸.
۳. دهخدا، علی اکبر، لغت نامه فارسی، ج ۱۳، چاپ اول، ۱۳۷۳.
۴. راسخ، محمد، نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی، ۱۳۸۸.
۵. عبدالمالکی، محمد رضا، فرهنگ اصطلاحات و عناوین مالی - محاسباتی، چ اول، ۱۳۸۵.
۶. فرزيب، علیرضا، بودجه ریزی دولتی ایران، ۱۳۷۷.
۷. گرجی ازندریانی، علی اکبر، در تکاپوی حقوق اساسی، ۱۳۸۸.
۸. معین، محمد، فرهنگ فارسی، ج ۴، ۱۳۸۲.
۹. هاشمی، سید محمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم (حاکمیت و نهادهای سیاسی)، چاپ دوم، ۱۳۷۵.
۱۰. هاشمی، سید محمد، حقوق بشر و آزادی‌های اساسی، ۱۳۸۴.

مقالات:

۱. اردشیر، امیرارجمند، «تقریرات درس حقوق اداری تطبیقی»، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۸۴.
۲. مرتضی، نجابت خواه، بررسی تطبیقی تامین مالی احزاب و انتخابات، دفتر مطالعات سیاسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۹.
۳. اسماعیل، رضا قلی، «پایان نامه ارزیابی ظرفیت مسئولیت پاسخگویی سیستم نظارت مالی کشور»، ۱۳۸۵، دانشگاه علامه طباطبائی، دانشکده حسابداری و مدیریت دولتی.

۲۴.....تحقیقات حقوقی تطبیقی ایران و بین‌الملل، سال نهم، شماره سی و چهارم، زمستان ۱۳۹۵

۴. احمد، رنجبر، «تامین مالی احزاب سیاسی (بررسی تحلیلی مقایسه‌ای)»، دفتر مطالعات سیاسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۷.

۵. روزنامه ایران، «دولتی شدن احزاب، یک ذهنیت است؛ به نهادینه کردن تحزب می‌اندیشیم»، سال هفتم، شماره ۱۷۲۸، ۱۳۷۹/۱۱/۸.

۶. روزنامه ایران، «بودجه احزاب؛ سخن موافقان و مخالفان»، سال هفتم، شماره ۱۷۲۹، ۱۳۷۹/۱۱/۹.

۷. نبی ا...، قربانی، «تحزب و توسعه، بررسی موانع تحزب در ایران»، کتاب دوم، همشهری، ۱۳۷۸.

۸. ابوذر، گوهری مقدم، اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح نحوه فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی»، دفتر مطالعات سیاسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۹.

۹. احمد، مرکز مالمیری، رحمان قهرمانپور بناب، «بررسی راه‌های اعطای کمک‌های مالی دولت به احزاب»، مجلس و پژوهش، ۱۳۸۲.

۱۰. سید محمد، هاشمی، «نظارت شورای نگهبان انضباطی است نه استصوابی و نه استطلاعی»، مجموعه مقالات مشارکت سیاسی احزاب و انتخابات، ۱۳۷۸.

قوانین:

۱. آئین‌نامه‌ی اجرایی فعالیت احزاب، جمعیت‌ها و انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته شده مصوب ۱۳۶۱/۳/۳۰.

۲. آئین‌نامه‌ی نحوه‌ی پرداخت یارانه به احزاب و گروه‌های مشمول قانون فعالیت احزاب، جمعیت‌ها و انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته شده مصوب ۱۳۸۰/۸/۳۰.

۳. اساسنامه‌ی خانه احزاب ایران مصوب ۱۳۷۹/۲/۲۲.

۴. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۶۸.

سازوکار نظارت مالی بر احزاب در حقوق موضوعه‌ی ایران.....۲۵

۵. قانون فعالیت احزاب، جمعیت‌ها و انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته شده در جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۰/۶/۷

منابع خارجی:

1. Alexander, Herbert E,(ed),1989: comparative political Finance in the 1980 s,combridge university press,combridge.
- 2.Fisher,JastinandEisenestadt,toddA,Interoduction:comparativ e party politics,vol 10,NO.2004.

منابع اینترنتی:

1. www.aftabnews.ir,1388/12/25,17:06.
2. www.yjc.ir,1391/9/21,08:10.