

هزینه های انتخاباتی و آزادی سخن^۱

محمد تقی اکبری^۲

سید محمد هاشمی^۳

ولی رستمی^۴

چکیده

موضوع تنظیم هزینه‌های انتخاباتی به طور معمول تعارضی را بین انتخابات منصفانه از یک سو و حمایت از حق بر آزادی بیان از سوی دیگر ایجاد می‌کند. بی تردید پول در سیاست اثرات و پیامدهای منفی دارد که به شدت سلامت نظام انتخاباتی و برابری نامزدهای انتخاباتی را تحت تأثیر قرار می‌دهد. از این رو کنترل و مقررات گذاری هزینه‌های انتخاباتی از ضروریات تضمین سلامت انتخابات است. همچنین می‌توان پذیرفت که هزینه کردن در انتخابات از سوی اشخاص حقیقی یا حقوقی به نوع ابراز آزادی بیان تلقی می‌گردد. اما پرسش این است که اگر مشارکت در تأمین مالی انتخابات نوع ابراز عقیده تلقی می‌گردد، آیا تعیین محدودیت‌ها و یا ممنوعیت‌ها در رابطه با هزینه‌های انتخاباتی نفی این حق بنیادین نیست؟ این تحقیق به روش توصیفی-تحلیلی با به بررسی این پرسش پرداخته است. نتیجه اینکه، به نظر می‌رسد که حق محدودیت هزینه انتخاباتی مغایرتی با حق بر آزادی بیان ندارد اما این محدودیت‌ها نباید بسیار کلی باشد و باید به شکل کاملاً محدود و در حد ضرورت انجام گیرد.

واژگان کلیدی: هزینه‌های انتخاباتی، تبلیغات انتخاباتی، آزادی بیان، آرای

دیوان‌ها

۱- تاریخ دریافت مقاله ۱۳۹۹/۰۶/۲۱، تاریخ پذیرش مقاله ۱۳۹۹/۱۱/۱۶

۲- دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشکده حقوق، الهیات و علوم سیاسی دانشگاه آزاد واحد علوم تحقیقات، تهران، ایران.

۳- استاد، گروه حقوق عمومی دانشکده حقوق دانشگاه آزاد واحد تهران مرکز، تهران، ایران؛ نویسنده مسئول: dr.sm.hashemi@gmail.com

۴- دانشیار گروه حقوق عمومی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، تهران، ایران.

درآمد

انتخابات در نظام‌های دموکراتیک و مردم‌سالار بهترین روش برای گزینش افراد شایسته در نظام مدیریتی و حکومت‌داری است. مشارکت از طریق حق رأی و حضور در صحنه‌ای انتخابات از اواخر قرن نوزدهم در غرب گسترش پیدا کردند. در بیشتر کشورهای اروپایی و مشارکت سیاسی و حق رأی در این دوره مقبولیت پیدا کرد و سپس در سراسر اروپا گسترش یافت. در اکثر آن کشورها حق رأی عمومی و فرصت حضور در انتخابات در نخستین دهه‌های قرن بیستم اعطا شد (قاضی، ۱۳۹۴: ۳۰۰).

یکی از جنبه‌های مهم انتخابات بحث از هزینه‌های انتخاباتی است. «معرفی نامزدها از طریق تبلیغات واقعی به انتخاب‌گران اجازه انجام انتخاب را خواهد داد. در صورت فقدان تبلیغ عمومی، انتخاب‌کننده بر مبنای کدام شاخصه باید گزینه مطلوب خود را انتخاب کند» (گر جی، ۱۳۸۹: ۳۴۶). با این حال هزینه‌های انتخاباتی سلامت انتخابات، را تحت تأثیر قرار می‌دهد. به طوری که انتخابات در مواردی به یک تجارت گسترده تبدیل شده است. برای نمونه، در ایالات متحده آمریکا، در انتخابات سال ۲۰۰۰، احزاب جمهوری خواه و دموکرات بیش از ۱٫۲ میلیارد دلار هزینه کردند. هزینه نامزدهای مجلس نمایندگان و مجلس سنا حدود یک میلیارد دلار و نامزدهای ریاست جمهوری ۵۰۰ میلیون دلار در این دوره انتخابات، برآورد شده است. (de Figueiredo & Garrett, 2005: 599)

کنترل و مقررات‌گذاری هزینه‌های انتخاباتی آثار دموکراتیکی دارد زیرا مانع از این می‌گردد که نابرابری در ثروت به نابرابری در قدرت سیاسی منجر گردد. اما چنین مقررات‌گذاری همچنین ممکن است به طور موثر از مقامات دولتی در برابر اینکه به شکل موثری به چالش کشیده شوند حفاظت نمایند و ممکن است قدرت به مجموعه کوچک‌تری از نخبه‌گان در جامعه انتقال یابد. به عبارت دیگر، محدودیت‌های هزینه‌های مبارزات انتخاباتی می‌تواند نتایج نامطلوبی برای استقرار قدرت اجتماعی و دولتی داشته باشد. (yasmin, 2006: 2)

با این حال، این بحث دو دیدگاه متعارض را موجب شده است. این دو دیدگاه به ویژه در تصمیمات قضایی در ایالات متحده آمریکا خود را نشان داده است (See Buckley v. Valeo). بر اساس دیدگاه برخی از قضات، مقررات‌گذاری

و کنترل هزینه‌های انتخاباتی برای مبارزه با فساد دولتی ضرورت دارد. بر اساس این دیدگاه، فرآیند انتخابات باید در برابر هر گونه زد و بند مالی پنهانی که در آن اعانه دهندگان در ازای تامین هزینه‌های انتخاباتی یک مزیت‌ها سیاسی کسب می‌کنند، محافظت گردد. برعکس، عده دیگری استدلال می‌کند که کنترل و مقررات‌گذاری هزینه‌های انتخاباتی نوعی نقض آزادی بیان محسوب می‌گردد که در قانون اساسی کشورها مورد حمایت قرار گرفته است. افراد با اهدای پول به کاندیداها، احزاب، و سایر سازمان‌هایی که از دیدگاه سیاسی آنها را حمایت می‌کنند ایده‌های خود را به اطلاع دیگران می‌رسانند؛ در نتیجه محدودیت بر مشارکت در انتخابات باعث محدودیت آزادی بیان سیاسی می‌گردد. بنابراین آرای دادگاه‌ها در رابطه با هزینه‌های انتخاباتی، بحث‌هایی را در رابطه با هزینه‌های مبارزات انتخابات حول دو محور کاهش خطر فساد از یک سو و حمایت از حق بر آزادی بیان از سوی دیگر شکل داده است.

این مقاله تلاش دارد که بحث‌های راجع به تامین مالی هزینه‌های انتخاباتی را در یک چارچوب تطبیقی از یک سو با دیدگاه کاهش فساد و از سوی دیگر تضمین آزادی بین مورد بحث و بررسی قرار دهد. در یکی از این موارد دیوان عالی فدرال آمریکا و دیوان عالی کانادا محدودیت‌های بر هزینه‌های انتخاباتی را مغایر با قانون اساسی ندانسته‌اند. در دسامبر ۲۰۰۳، دیوان عالی فدرال ایالات متحده آمریکا بخش عمده‌ای از مقررات قانون اصلاح مبارزات انتخاباتی دو حزبی ۲۰۰۲^۱ را در دعوا مک کانل بر علیه کمیسیون فدرال انتخابات مورد تأیید قرار داد.^۲ شش ماه بعد، دیوان عالی فدرال کانادا در قانون انتخابات کانادا مصوب ۲۰۰۰ را در دعوی هارپر بر علیه کانادا (دادستان کل) تأیید نمود.^۳

بنابراین در رابطه با کنترل و مقررات‌گذاری هزینه‌های انتخاباتی این پرسش بنیادین مطرح است که آیا این محدودیت‌های نوعی نقض آزادی بیان که یکی از حقوق بنیادین بشری است محسوب می‌گردد؟ آیا ضرورت کاهش فساد می‌تواند

1- the Bipartisan Campaign Reform Act of 2002

2- McConnell v. Federal Election Commission

3- Harper v. Canada (Attorney General)

توجیهی برای محدودیت آزادی بیان از طریق محدودیت هزینه‌های انتخاباتی باشد؟ در این مقاله به منظور پاسخ‌گویی به این پرسش‌های اساسی ابتدا مفهوم تبلیغات و هزینه‌های انتخاباتی، دلایل محدودیت هزینه‌های انتخاباتی و اقسام هزینه‌های انتخاباتی بحث و بررسی می‌گردد. در قسمت دوم دامنه آزادی بیان و محدودیت‌های آن بحث می‌گردد و در پایان رویه دادگاه‌های در این خصوص بحث می‌گردد.

۱. مفهوم تبلیغات و هزینه‌های انتخاباتی

تبلیغات جمع تبلیغ است و از ریشه عربی «بَلَّغَ» گرفته شده است. تبلیغ در فرهنگ‌های لغت فارسی در معانی رسانیدن پیام یا خبر یا مطلبی به مردم، ابلاغ، موضوعی را با انتشار اخبار به وسایل مختلف مانند رادیو، تلویزیون و روزنامه در اذهان عمومی جاگیر کردن (معین، ۱۳۶۴، ج ۱: ۱۰۲۵). در زبان انگلیسی معادل واژه تبلیغات دو اصطلاح «Propaganda» و «advertisement» به کار برده شده است. در فرهنگ لغت آکسفورد در تعریف تبلیغات گفته شده: «اطلاعات، ایده‌ها، عقاید، یا تصاویر، اغلب بخشی از یک استدلال را نشان می‌دهد، که با هدف تأثیر گذاری بر عقاید مردم، پخش شده، یا انتشار می‌یابد و یا به شیوه دیگر در اختیار عموم قرار می‌گیرد»^۱.

تبلیغات ذهن‌های را اشتغال و به صورت نیروی پنهان در جامعه عمل می‌کند، شهرت‌ها را افزایش یا کاهش می‌دهد و سبب صعود و یا سقوط افراد در گروه‌ها می‌شود. همچنین وسیله‌ای برای به دست آوردن قدرت و دگرگونی مسالمت‌آمیز است. (صالحی، ۱۳۸۶: ۱۲). از دیدگاه هارولد لاسول، «تبلیغات در معنای گسترده آن، فن تحت تأثیر قرار دادن عمل انسان از طریق تغییر تصورات یا بازنموده است» (شاه محمدی، ۱۳۸۵: ۶۵). یکی از مهم‌ترین ابزارهایی که توانایی دگرگون کردن تصورات ذهنی انسان‌ها را دارد، تبلیغات است (وحیدیان، ۱۳۹۲: ۴). در تعریفی دیگر، ادوارد برنیز تبلیغات نوین را تلاشی مستمر در جهت ایجاد یا شکل دادن رخدادها برای تحت تأثیر قرار دادن عامه مردم با کار فکری یا گروهی می‌داند (شاه محمدی، ۱۳۸۵: ۶۷).

1- <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/propaganda>

بنابراین هدف از تبلیغات انتخاباتی تأثیرگذاری بر دیدگاه‌های رای دهندگان است. در نتیجه تبلیغات نیازمند هزینه‌های وسیعی است تا اینکه از قدرت تأثیر گذاری بالایی برخوردار باشد. تبلیغات در انتخابات به وسیله‌های مختلفی از جمله، رسانه‌های جمعی (دولتی و غیر دولتی)، عکس، پوستر، پارچه تبلیغاتی، ایجاد ستادهای انتخاباتی توسط نامزدها، برگزاری مناظره، راه اندازی راهپیمایی‌های انتخاباتی، بهره‌گیری از امکانات فضای سایبری و سایر ابزارها انجام می‌گیرد. البته گاهی در برخی از نظام‌های انتخاباتی بکارگیری برخی از ابزارهای تبلیغاتی ممنوع شده است.

علاوه بر اینکه نامزدهای انتخاباتی باید در تبلیغات خود از ابزارهای لازم و مجاز استفاده نمایند، همچنین باید اصول و قواعدی را در تبلیغات انتخاباتی رعایت نمایند. برای مثال در تبلیغات خود به سایر داوطلبانه و دیگر اشخاص احترام گذارند (ر.ک درستی، ۱۳۹۳: ۱۰۲-۱۰۷).

انتخابات علاوه بر تبلیغات نیازمند منابع مالی نیز می‌باشد، زیرا بدون تأمین منابع مالی امکان تبلیغات مناسب و شایسته وجود ندارد. منابع مالی هزینه‌های انتخاباتیبه کلیه هزینه‌های اطلاق می‌گردد که در فرآیند سیاست هزینه می‌گردد. در یک تعریف جزئی‌تر، تأمین مالی هزینه‌های انتخاباتی به عنوان تأمین مالی (قانونی و غیرقانونی) فعالیت‌های جاری احزاب سیاسی و مبارزات انتخاباتی (به‌ویژه، فعالیت‌های نامزدها و احزاب سیاسی، همچنین توسط اشخاص ثالث) نیز تعریف می‌گردد (IFES, 2014: 6).

مضیق‌ترین تعریفی که از هزینه‌های انتخاباتی صورت گرفته است این است که این هزینه‌ها پول‌هایی را شامل می‌شود که برای مشارکت فعالانه و پرشور در انتخابات ضرورت دارد. هزینه انتخابات ممکن است از سوی نامزدها برای مناصب دولتی و همچنین به وسیله احزاب سیاسی یا سایر اشخاص یا گروه‌های پشتیبان سازمان یافته، صورت گیرد. این هزینه‌ها به طور خاص برای رقابت در انتخابات و پرداخت هزینه‌های که در قوانین مختلف مرتبط با هزینه‌های انتخاباتی مقرر شده، صورت می‌گیرد. پول لازم جهت شرکت فعالانه و پرشور در انتخابات، اغلب تحت عنوان «هزینه‌های مبارزات انتخاباتی»^۱ شناخته می‌شود (USAID, 2005: 4).

۲. دلایل محدودیت هزینه‌های هزینه‌های انتخاباتی

یکی از اصلی‌ترین عوامل جلوگیری از دستیابی به روند سیاسی در بسیاری از کشورها برای رسیدن به آرمان‌های دموکراتیک، تأثیر پول است. در حالی که پول برای پیشبرد سیاست در یک دموکراسی ضروری است، اما همچنین می‌توان به ابزاری در خدمت گروهی تبدیل گردد که با خریدن آرا یا ورود به تصمیمات مرتبط با سیاست‌گذاری، به طور غیرقانونی روند سیاسی را تحت تأثیر قرار دهند. به عنوان مثال، گروه‌های ذینفع می‌توانند به راهروهای قدرت دسترسی پیدا کنند یا آشکارا به تصمیم‌گیرندگان رشوه دهند. گروه‌های ذینفع بیگانه و گروه‌های تبهکاری از پول برای دستکاری در سیاست به نفع خود استفاده می‌کنند، همزمان احزاب دولتی برای حفظ قدرت خود از منابع دولتی استفاده می‌کنند.

جریان پول در کلیه حوزه سیاسی می‌تواند ارزش‌های کلیدی دموکراتیک را تهدید کند. سیاست‌مداران در صورتی که ارتباط نزدیکی با تأمین‌کنندگان منابع مالی خود داشته باشند، نسبت به رای دهندگان کمتر پاسخگو و مسئول هستند و برابری رقابت سیاسی در صورتی که دسترسی به منابع مالی به عنوان فاکتور تعیین‌کننده انتخابات باشد، به خطر می‌افتد. تمایل بازیگران مختلف برای پنهان کردن نحوه جمع‌آوری هزینه کردن در فعالیت‌های سیاسی می‌تواند به طور جدی به شفافیت روند سیاسی آسیب رساند. در همه کشورها، به تدریج این درک شکل گرفته که اگر نتیجه انتخابات به عوض برگه رای از طریق پول تعیین گردد، نظام انتخاباتی هر چند در ظاهر دموکراتیک است اما به واقع نمی‌تواند کارکرد دموکراتیک داشته باشد.

تأمین منابع مالی احزاب و کاندیداها به شکل شفاف در مبارزه با فساد و جلب و حفظ اعتماد شهروندان به سیاست بسیار اهمیت دارد. در این میان، شفافیت به همواری‌سازی میدان سیاست کمک می‌کند، زیرا اعمال نفوذ سیاسی ناروا از سوی سیاست‌مداران را افشاء و مجازات می‌کند، از نفوذ پول‌های غیرقانون به سیاست جلوگیری می‌کند، احزاب سیاسی و نامزدهای را ترغیب می‌کند که پایبند مقررات باشند. ضرورت شفافیت نقش پول در سیاست از سوی «کنوانسیون سازمان ملل متحد علیه فساد»^۱ در سطح بین‌المللی به رسمیت شناخته شده است، که مقرر

1- United Nations Convention against Corruption (UNCAC)

می‌دارد «هر کشور عضو، همچنین مطابق با اهداف این کنوانسیون و براساس اصول اساسی قانون داخلی خود اتخاذ اقدامات اداری و قانونی مقتضی را مدنظر قرار می‌دهد تا شفافیت در تأمین مالی نامزدها را برای مشاغل منتخب دولتی و در جایی که صدق کند تأمین مالی احزاب سیاسی را نیز ارتقاء دهد»^۱.

۳. ممنوعیت‌های و محدودیت‌های مرتبط با هزینه‌های انتخاباتی

هدف از ممنوعیت‌های مرتبط با اعانات در قوانین انتخاباتی این است که مشارکت‌های مالی که به فرآیند دموکراتیک انتخابات آسیب می‌رساند متوقف گردد. سه نوع محدودیت در اغلب کشورها در رابطه با هزینه‌های انتخاباتی وجود دارد: کمک مالی از (الف) منابع خارجی، (ب) منابع ناشناس و (ج) منابع دولتی (در این مورد مقررات در جهت استفاده از منابع عمومی در انتخابات وجود دارد و این ممنوعیت مطلق نیست) (IDEA, 2012: 21).

ممنوعیت کمک مالی دولتی به احزاب سیاسی یا نامزدهای یکی از رایج‌ترین اشکال ممنوعیت در مقایسه با سایرین است، که در ۸۵ درصد کشورهایی که اطلاعات در رابطه با آنها وجود دارد اعمال می‌گردد. به نظر می‌رسد که نگرانی از سوءاستفاده احتمالی از منابع دولتی از مهمترین ملاحظات است که در ایجاد این ممنوعیت تأثیر دارد. به عبارت دیگر، سوءاستفاده از منابع دولتی به وسیله حزب حاکم به جهت اینکه خود را در موقعیت بهتری در مقایسه با سایر احزاب رقیب قرار دهد، نیز یکی از دلایل استفاده از منابع دولتی در انتخابات است. در واقع استفاده از منابع دولتی از سوی حزب حاکم باعث عدم تساوی در میدان رقابت سیاسی می‌گردد که این خود موجب می‌گردد که همه شهروندان در فرآیند دموکراتیک نتوانند به طور مساوی مشارکت داشته باشند.

یک دیگر از منابع مالی نگرانی‌کننده، اعانات ناشناس است. اغلب کشورها به منظور اینکه اعمال نفوذ ناروا در انتخابات را محدود نمایند اعانات بی‌نام یا ناشناس به نامزدهای یا احزاب سیاسی را ممنوع کرده‌اند.

نیمی از کشورهای عضو سازمان همکاری اقتصادی و توسعه این شکل از کمک به

۱- بند (۳) ماده ۷ کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد

احزاب سیاسی را ممنوع نموده‌اند و ۱۳ کشور کمک‌های ناشناس به احزاب سیاسی را در صورتی که از سقف معینی تجاوز کنند ممنوع کرده‌اند. بعلاوه ۱۰ کشور عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی کلیه اشکال کمک ناشناس به نامزدها و ۱۴ کشور کمک‌های ناشناس به نامزدها که بالاتر از سقف معینی باشد را ممنوع نموده‌اند. برای مثال، در استونی، احزاب سیاسی این اجازه را ندارند که اعانات محرمانه یا ناشناس، همچنین اعانات از سوی اشخاص حقوقی را بپذیرند. در صورت امکان، احزاب سیاسی باید اعانات ناشناس یا اعانات از سوی اشخاص حقوقی را به اعانه دهند مسترد نمایند؛ در غیر این صورت این احزاب ملزم هستند که اعانات را ظرف مدت ۱۰ روز به خزانه دولت منتقل نمایند و بعلاوه ملزم هستند که کمک‌های مالی که از سوی دولت هر ساله در بودجه به احزاب سیاسی پرداخت می‌گردد نیز مسترد نمایند (OECD, 2016: 40).

علاوه بر ممنوعیت‌های مرتبط با هزینه‌های انتخاباتی، کشورهای ممکن است محدودیت‌های را نیز بر هزینه‌های انتخاباتی تحمیل کنند. «محدودیت‌ها بر احزاب و هزینه‌های مبارزات انتخاباتی برای اجتناب از افزایش افراطی هزینه‌های احزاب سیاسی استفاده می‌شود، نابرابری بین احزاب کنترل می‌گردد و میزان نفوذ ناروا پول و فاسد کاهش می‌یابد» (Walecki, 2009: 103).

باوجود اینکه نخستین نمونه از محدودیت‌های هزینه‌های مبارزات انتخاباتی در بریتانیا در اواخر قرن نوزدهم مشاهده گردید، این اقدامات در زمان حال در بسیاری از کشورها ترغیب می‌گردد. هدف از این اقدامات این است که هزینه‌های سرسام‌آور مبارزات انتخاباتی که منجر به رسوایی‌های متعددی در رابطه با هزینه‌های غیر قانون احزاب سیاسی گردیده، محدود شود. از یک سو، به جهت مشارکت در انتخابات دمکراتیک، محدودیت‌ها باید به اندازه باشد که ارتباط موثر بین نامزدهای با رای دهندگان را ممکن سازد اما از طرف دیگر نباید این سقف به اندازه زیاد باشد که امکان خرید آرای از سوی نامزدهای وجود داشته باشد (OSCE, 2013: 23).

بعلاوه، تعیین سقف برای هزینه‌های انتخاباتی با این هدف صورت می‌گیرد که از تسلط احزاب سیاسی که منابع مالی بیشتری دارند، و در نتیجه از طریق هزینه‌ی بیشتر موفقیت خود را تضمین کرده و احزاب سیاسی کوچک‌تر را به حاشیه می‌برند، بر انتخابات جلوگیری شود.

یکی دیگر از جنبه‌های مربوط به محدودیت‌های هزینه، موضوع به‌اصطلاح هزینه «شخص ثالث» توسط افراد یا گروه‌هایی است که بخشی از یک کارزار سیاسی نیستند اما ممکن است برای تبلیغ یا مخالفت با نامزد یا حزب سیاسی خاص، پول خرج کنند. در هنگام تعیین سقف برای هزینه‌های انتخاباتی، یک نظام انتخاباتی باید به این موضوع نیز توجه داشته باشد که آیا هزینه شخص ثالث نیز موضوع محدودیت‌ها قرار می‌گیرد که بر هزینه‌های انتخاباتی تحمیل شده است تا اینکه موقعیت نابرابر در انتخابات که ممکن است در نتیجه هزینه‌های نامحدود شخص ثالث برای شکست یا انتخاب یک نامزد، ایجاد شده از بین برود.

۴. ممنوعیت‌ها و محدودیت‌ها هزینه‌های انتخاباتی در نظام

انتخاباتی ایران

تا مدت زیادی، قوانین انتخاباتی ایران، درباره هزینه‌های تبلیغات انتخاباتی به استثنای موارد پراکنده در قوانین انتخاباتی مجلس شورای اسلامی، ریاست جمهوری و شورای شهر و روستا ساکت بود.^۱ در سیاست‌های کلی انتخابات ابلاغی مقام معظم رهبری در مورخه ۱۳۹۵/۷/۲۴ برای نخستین بار، بر تعیین حدود و نوع هزینه‌ها و منابع مجاز و غیرمجاز انتخاباتی، شفاف‌سازی منابع و هزینه‌های انتخاباتی داوطلبان و چگونگی برخورد با تخلفات مالی تأکید شد.

با این حال خلاء قانونی در رابطه با کنترل هزینه‌های انتخاباتی در ایران تا زمان تصویب «قانون شفافیت و نظارت بر تأمین مالی فعالیت‌های انتخاباتی در انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۹۸/۱۱/۱۴» وجود داشت. به موجب این قانون، نامزدهای انتخابات مجلس باید هزینه‌هایی که در فعالیت‌های انتخاباتی خود مصرف کرده‌اند را برای مرجع ذی‌صلاح (وزارت کشور، فرمانداری‌ها، بخشدارها) شفاف کنند و آن هزینه‌ها را منحصراً در مواردی که قانون برای آنان در نظر گرفته

۱- برای مثال در انتخابات مجلس شورای اسلامی استفاده از امکانات دولتی، حتی صدا و سیما، برای نامزدهای انتخاباتی ممنوع است اما در انتخابات ریاست جمهوری نامزدها می‌توانند از صدا و سیما جهت تبلیغات انتخاباتی خود بهره‌برداری نمایند (ماده ۵۹ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸ و ماده ۶۴ قانون انتخابات ریاست جمهوری مصوب ۱۳۶۴).

مصرف کنند. عدم رعایت این قوانین جرم محسوب شده و منجر به یکی از مجازات‌های تعزیری درجه شش به استثناء حبس می‌شود. طرح مذکور به تعیین مصادیق تأمین مالی و مصارف و هزینه‌کرد تبلیغات، جرم‌انگاری تأمین مالی تبلیغات از خارج از کشور، ایجاد سامانه رصد هزینه‌های انتخاباتی و ثبت دریافت و پرداخت هزینه‌های تبلیغات در این سامانه، تعیین سقف مالی برای هزینه‌های انتخاباتی و تعیین نماینده مالی برای هر نامزد انتخاباتی پرداخته است.

با این وجود در رابطه با انتخابات ریاست جمهوری و شورای اسلامی شهر و روستا همچنان قانونی در رابطه با کنترل هزینه‌های انتخاباتی وجود ندارد و ممنوعیت‌ها و محدودیت‌های هزینه‌های انتخاباتی در این دو انتخابات تنها محدود به موارد پرداخته‌ای است که در قوانین انتخاباتی آن پیش‌بینی شده است.

۵. آزادی بیان و محدودیت‌های آن

در این قسمت نخست ماهیت آزادی بیان و سپس محدودیت‌های آن را بحث می‌کنیم.

۵-۱. ماهیت آزادی بیان

«آزادی بیان به این معناست که افراد گذشته از این که به خاطر دانستن عقیده مخالف، چه در امور دینی و چه در امور سیاسی نباید تحت پیگرد قرار گیرند. بلکه باید بتوانند در عمل عقیده خود را ابراز نمایند و برای اثبات و احیاناً به دست آوردن همفکران دیگر درباره آن تبلیغ کنند» (ابراهیمی، ۱۳۸۱: ۲۷۰). حق بر آزادی بیان در کلیه اسناد اصلی حقوق بشری بین‌الملل مورد حمایت قرار گرفته است. مطابق ماده ۱۹ اعلامیه جهانی حقوق بشر سازمان ملل متحد^۱ و ماده ۱۰ کنوانسیون اروپایی حقوق بشر این حق باید شامل آزادی داشتن عقاید و دریافت و بیان اطلاعات و ایده‌ها باشد. میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی^۲ در ماده ۱۹ حق بر داشتن عقیده در بند ۱ را از حق بر آزادی بیان در بند (۲) تفکیک می‌کند،

1- the UN Universal Declaration of Human Rights (UDHR)

2- The International Covenant on Civil and Political rights (ICCPR)

اما مطابق با بند (۲)، این حق آزادی تفحص و تحصیل و اشاعه اطلاعات و افکار را شامل می‌گردد. هم در میثاق بین المللی حقوق مدنی و سیاسی و هم در کنوانسیون اروپایی حقوق بشر این موضوع به رسمیت شناخته شده که اعمال این حق باید همراه با مسؤولیت‌های خاصی باشد، و در نتیجه می‌تواند مشمول محدودیت‌های خاصی قرار گیرد. کنوانسیون اروپایی حقوق بشر حاوی زمینه‌های گسترده‌ای برای محدودیت آزادی بیان می‌باشد، که بر حق بر داشتن عقیده و همچنین سایر عناصر آزادی بیان اعمال می‌گردد.

در ایالات متحده آمریکا، حق بر آزادی بیان به طول مطلق تضمین شده است. در اصلاحیه نخست قانون اساسی آمریکا و قوانین اساسی بسیاری از ایالات و قوانین عادی فدرال تضمینات مهمی برای آزادی بیان پیش‌بینی شده است. همچنین، دیوان عالی ایالات متحده آمریکا چند گروه از اقسام آزادی بیان را به رسمیت شناخته است که در اصلاحیه نخست قانون اساسی یا مورد حمایت قرار نگرفته و یا اینکه حمایت‌ها از آن بسیار محدود بوده است. در مقابل دادگاهها دکترین را به نام «عنوان قدرت پلیسی دولت»^۱ را ابداع نموده اند تا اینکه مانع از سوءاستفاده از اصلاحیه نخست گردد. در بسیاری از موارد دادگاههای ایالات متحده آمریکا عقیده داشتند که دولت تنها هنگامی می‌تواند اقتدار پلیسی خود را اعمال نماید که دولت بتواند منافع عمومی ضروری را اثبات نماید.

۲-۵. محدودیت‌های آزادی بیان

با وجود اینکه افراد یک جامعه از حق بر آزادی بیان برخوردار هستند، اما همچنین این تکلیف را دارند که به شکل مسئولانه‌ای رفتار نمایند و به حقوق دیگران احترام بگذارند. آزادی بیان که در اسناد بین الملل حقوق بشری، قانون اساسی ایران و اصلاحیه قانون اساسی آمریکا گنجانده شده است شامل حقوق اساسی و بنیادینی است که به عنوان حق طبیعی و ذاتی شهروندان به رسمیت شناخته شده است. اما هیچ یک از این آزادی‌های مطلق و فارق از قید و بند نیست. دولت‌ها می‌توانند با تصویب قوانین محدودیت‌های معقولی را در جهت حفظ منافع عمومی، حاکمیت و

1- Police Power of the State'

و یکپارچگی ملی، امنیت دولت، نظم عمومی، اخلاق حسنه، توهین، افترا و تحریم به ارتکاب جرم اعمال نمایند. با این حال «اعمال تحدید باید در رویکرد کاملاً استثنایی و حداقلی انجام پذیرد و از هرگونه توسعه‌بخشی بدان‌ها که از آفات و آسیب‌های حق‌های بشری و دموکراسی است، شدیداً پرهیز کرد» (قاری سید فاطمی، ۱۳۸۹، ج ۲: ۱۴۳).

به موجب ماده ۱۰ کنوانسیون اروپایی حقوق بشر مقامات دولتی می‌توانند آزادی افراد را در صورتی که نشان دهند که عمل آنها قانونی، ضروری و متناسب بوده، را به دلایل ذیل محدود نمایند:

(۱) حفظ امنیت ملی، یکپارچگی قلمرو (مرزهای یک دولت) یا امنیت عمومی؛

(۲) جلوگیری از بی‌نظمی و جرم

(۳) حفظ سلامت و اخلاق

(۴) حفظ حقوق و آبروی دیگران

(۵) جلوگیری از افشای اطلاعات محرمانه

(۶) یا حفظ اقتدار و بی‌طرفی دستگاه قضاوت لازم و ضروری هستند.

اعلامیه جهانی حقوق بشر در ماده ۱۹ خود به آزادی بیان بدون ذکر هرگونه محدودیتی پرداخته است. اما این امر به معنای مطلق بودن این حق نیست چرا که بند دوم ماده ۲۹ اعلامیه، محدودیت‌هایی را برای حقوق و آزادی‌های در نظر گرفته است. از همین رو آزادی بیان، مشمول محدودیت‌های مقرر در ماده ۲۹ یعنی حقوق و آزادی‌های دیگران، اخلاق، نظم عمومی و رفاه همگانی خواهد بود (مهرپور، ۱۳۸۹: ۲۳۵).

ماده ۱۹ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی نیز پس از آنکه حق آزادی بیان را با تمام ابزارهای بیان به رسمیت می‌شناسد، در بند ۳ به این نکته توجه می‌کند که ممکن است این حق با برخی محدودیت‌ها مواجه شود. اما فقط محدودیت‌هایی که قانون برقرار کرده و لازم و ضروری است، آن‌هم تنها به‌منظور احترام به حقوق و حیثیت دیگران، حمایت از امنیت ملی یا نظم عمومی یا اخلاق و بهداشت همگانی قابل اعمال است.

بند ۲ ماده ۱۰، کنوانسیون اروپایی حقوق بشر، امنیت ملی، تمامیت ارضی، منع و جلوگیری از آشوب و جرم، حمایت از بهداشت یا اخلاق عمومی، حمایت از حیثیت و حقوق دیگران، منع و جلوگیری از افشای اطلاعات محرمانه یا حفظ اقتدار، صلاحیت و بی‌طرفی دستگاه قضائی را به‌عنوان محدودیت‌های آزادی بیان ذکر می‌کند. گرچه کنوانسیون اروپایی، محدودیت‌های جزئی‌تری را نسبت به سایر اسناد بین‌المللی بیان کرده است، اما بیشتر محدودیت‌های ذکرشده، همچنان کلی و مبهم به نظر می‌رسد، به‌ویژه آنکه دادگاه اروپایی حقوق بشر به دولت‌ها اختیار می‌دهد که کنوانسیون را با توجه به شرایط خود تفسیر کنند (قاری فاطمی، ۱۳۸۹، ج ۲: ۱۴۳).

مقامات دولتی همچنین می‌توانند در صورتی که آزادی بیان نفرت پراکنی مذهبی یا نژادی را ترغیب نماید، آزادی افراد را محدود نماید. اما مقامات دولتی مربوط باید نشان دهند که این محدودیت به شکل «متناسبی» صورت گرفته است، به عبارت دیگر این محدودیت مناسب و بیشتر از حدی که برای موضوع مربوطه لازم است نباشد. اصولی که بر مبنای آن دولت می‌تواند محدودیت‌هایی را بر آزادی بیان اعمال نمایند این است که کلیه حقوق فردی اشخاص باید مشمول چنین محدودیت‌های یا مقررات‌گذاری‌های معقولی قرار می‌گیرد زیرا این محدودیت‌ها برای حمایت از رفاه عمومی لازم یا به مصلحت باشد (Singh, 2003: 33).

۶. تحلیل حق آزادی بیان و هزینه‌های تبلیغات انتخاباتی

مخالفان محدودیت هزینه‌های مبارزات انتخاباتی، معتقدند که دخالت در این‌که مردم به چه شکلی می‌توانند از کاندیداها حمایت مالی کنند و اینکه کاندیداها چه مقدار پول می‌توانند دریافت کنند، حق آزادی بیان حامیان کاندیداها و همچنین نامزدهای را محدود می‌کند. به عبارت دیگر جریان پول در سیاست نوعی ابزاری برای برقرار ارتباط است و دخالت دولت‌های در این زمینه این ابزار برقراری ارتباط را محدود می‌کند. «از اینرو در برخی نظام‌های حقوقی محدودیت‌های مربوط به هزینه‌های انتخاباتی به عنوان «محدودیت بر حق بنیادین آزادی سخن و بیان تلقی گردید که مغایر با قانون اساسی است» (IDEA, 2001: 68). همین‌طور محدودیت هزینه‌های انتخاباتی، «موجب می‌گردد که بین دو

اصل بنیادین اخلاقی لیبرال دمکراسی- ضرورت تضمین برابری سیاسی و ضرورت تضمین آزادی سیاسی تعارض ایجاد گردد» (Walecki, 2009: 47). بنابراین آیا امکان سازگاری بین برگزاری انتخابات به شکل منصفانه و آزادی بیان وجود دارد؟ پاسخ به این پرسش مستلزم این است که آیا محدودیت‌ها و ممنوعیت‌های مرتبط با هزینه انتخاباتی را می‌توان در زمره یکی از استثنائات اصل آزادی بیان توجیه نمود که در اسناد بین‌الملل و قوانین کشورها دمکراتیک پیش‌بینی شده است.

شورای حقوق بشر این موضوع را تصدیق نموده که «محدودیت‌های معقول» بر هزینه‌های مبارزات انتخاباتی می‌توان از جنبه تضمین انتخاب آزادانه رای دهندگان توجیه گردد، زیرا عدم تناسب بین هزینه‌های انتخاباتی احزاب یا نامزدها می‌تواند منجر به انحراف گردد (DRI and The Carter Center, 2012: 37). بنابراین از دیدگاه شورای حقوق بشر محدودیت هزینه‌های انتخاباتی به شکل معقولی مغایرتی با حق آزادی بیان ندارد.

همان‌طور که استدلال شد، آزادی بیان حقی مطلق نیست، بنابراین در کلیه اسناد حقوق بشری جهانی و منطقه‌ای و حتی در قوانین کشورهای مختلف حق آزادی بیان محدود شده است. بررسی محدودیت‌های آزادی بیان که بیشتر بحث گردید نشان می‌دهد که محدودیت معقول هزینه‌های انتخاباتی مغایرتی با حق آزادی بیان ندارد، زیرا نظم عمومی و رفاه همگانی می‌تواند مبنای برای محدودیت آزادی بیان باشد. با این حال، همان‌طور که استدلال شد محدودیت‌های آزادی بیان باید به شکل بسیار محدودی انجام گیرد. بنابراین محدودیت هزینه‌های انتخاباتی نیز باید به شکل کاملاً محدودی و تا جایی که برای برگزاری یک انتخابات منصفانه ضرورت دارد صورت گیرد.

با این وجود هر چند تعیین سقف هزینه‌های انتخاباتی در چارچوب یک نظام حقوقی با هدف کارآمدی هر چه بیشتر نظام انتخاباتی صورت می‌گیرد، اما باید توجه کرد که تجربیات نشان می‌دهد که اعمال محدودیت‌های غیرمنطقی، مانند مورد که در انتخابات ریاست جمهوری روسیه در سال ۱۹۹۶ و در جریان انتخاب بوریس یتسین مشاهده گردید، ممکن است باعث ترغیب شیوه‌ای غیرقانونی برای تامین مالی احزاب سیاسی گردد. این حقیقت را باید در تدوین قوانینی در این حوزه مورد توجه قرار داد.

در مواردی که محدودیت‌های در رابطه با مخارج انتخاباتی اعمال می‌شود، ضرورت دارد که تعریف مشخص و روشنی از «مخارج کارزار انتخاباتی» در چارچوب قانونی انجام گیرد. تجربه نشان می‌دهد که پیش‌بینی نهادی برای مدیریت انتخابات که از قدرت تفسیری و مقررات‌گذاری کافی در رابطه با هزینه‌های انتخاباتی برخوردار باشد، ضرورت دارد زیرا تکنولوژی‌های که برای تبلیغات انتخاباتی استفاده می‌شود و نیز الزامات مربوطه، به طور مداوم در حال تکامل هستند. در نتیجه هم محدودیت‌های وضع شده بر هزینه‌های انتخاباتی کارآمدی موثر خواهند داشت و هم اینکه بازیگران سیاسی به خوب از قواعد و مقررات مربوطه آگاهی خواهند داشت.

۷. تحلیل محدودیت‌های هزینه‌های انتخاباتی و آزادی بیان از

منظر قوانین ایران

بنابر اصل ۲۴ قانون اساسی که به عنوان اصل آزادی بیان تدوین و بخشی از حقوق ملت نیز شمرده می‌شود؛ نشریات و مطبوعات در بیان مطالب آزاد گذاشته شده‌اند. در این اصل به صراحت آورده شده که آزادی بیان در همه نشریات وجود دارد مشروط بر اینکه دو عنصر را زیر پا نگذارد؛ یکی اینکه به مبنای اسلام خللی وارد نسازد و دیگری اینکه حقوق عمومی در اثر این آزادی بیان تضییع نشود. در اصل ۲۳ قانون اساسی نیز در تکمیل آزادی بیان، تفتیش هر عقیده‌ای ممنوع اعلام شده و هیچکس را به صراحت نمی‌توان به دلیل داشتن عقیده خاص مورد مواخذه و تعرض قرار داد. این دو اصل به عنوان مهمترین اصول قانون اساسی به شمار می‌روند که مستقیم به آزادی بیان اشاره کرده‌اند. از سوی دیگر الزامات که در میثاق بین الملل حقوق مدنی و سیاسی مقرر شده مطابق مقررات حقوق بین‌الملل برای ایران الزام‌آور است زیرا دولت ایران این میثاق را تصویب نموده است.^۱ بنابراین محدودیت آزادی بیان در ایران همان محدودیت‌های اسناد بین‌الملل حقوق بشری است.

در خصوص مغایرت و یا عدم مغایرت محدودیت‌های هزینه‌های انتخاباتی در ایران موضوع را باید از منظر قوانین و مقررات هر سه انتخابات ریاست جمهوری، مجلس شورای اسلامی و شورای اسلامی شهر و روستا بحث کرد.

۱- قانوناجازه‌الحاق دولت شاهنشاهی ایران به میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی مصوب ۱۳۵۴، ۱۷، ۲

به استثنای قوانین انتخابات ریاست جمهوری که امکان استفاده از صدا و سیما برای تبلیغات انتخاباتی خود مجاز تلقی کرده است، اما سایر موارد استفاده از منابع دولتی برای تبلیغات انتخاباتی در انتخابات ریاست جمهوری ممنوع شده است. در انتخابات مجلس شورای اسلامی و شورای اسلامی و شورای شهر و روستا به طور کامل هرگونه بهره برداری از امکانات دولتی، حتی استفاده از امکانات صدا و سیما به صورت برابر ممنوع اعلام شده است. این شکل گسترده از محدودیت برای نامزدهای انتخاباتی می‌تواند مغایر با اصل آزادی بیان باشد. «این امر به نوعی نقص قانون انتخابات ما محسوب می‌شود که دیگر کشورها چنین امری با این وسعت مشاهده نمی‌گردد. برای مثال در ایالات متحده آمریکا بر اساس قاعده برابری زمان، همه شبکه‌های رادیویی و تلویزیونی موظفند که فرصت برابر را در اختیار کلیه نامزدهای از هر حزب بگذارند (گلشن پژوه، ۱۳۸۸: ۵۶).

محدودیت اشکال تبلیغات انتخاباتی نیز یکی از روش‌های کنترل هزینه‌های انتخاباتی است. برای مثال قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸ محدودیت‌های را در رابطه با ابزارهای تبلیغات انتخابات پیش‌بینی کرده است.^۱ در قانون انتخابات شورای اسلامی شهر و روستا^۲ محدودیت‌های مشابه‌ای پیش‌بینی شده است. «اگر اهداف ممنوع قرار دادن برخی از این تبلیغات، کاهش هزینه‌های تبلیغات انتخاباتی بوده باشد، استدلال شده که این محدودیت با فلسفه روح تبلیغات که گسترش دامنه اطلاعات به طیف وسیع تری از مخاطبان است مغایرت دارد (کواکبیان، ۱۳۸۳: ۵۵). در مقابل عده‌ای نیز استدلال کرده اند که تعیین سقف مجازی بر ابزارهای تبلیغاتی مانند تعداد پوستر یا تراکت‌ها مغایرتی با حق بر آزادی بیان ندارد «زیرا بسیار محتمل است که یکی از نامزدها با تکیه بر توأمندی مالی خود یا حمایت از اشخاص حقیقی یا حقوق منتفذ بتواند فضا عمومی کشور را مملو از پوسترها و تصاویر تبلیغاتی خود کند» (بزرگمهری، ۱۳۸۶: ۱۰).

۱- «استفاده از هرگونه پلاکارد، پوستر، دیوارنویسی و کاروان‌های تبلیغاتی و استفاده از بلندگوهای سیار در خارج از محیط سخنرانی و امثال آن به‌استثنای عکس برای تراکت و زندگی‌نامه و جزوه و همچنین سخنرانی و پرسش‌وپاسخ از طرف نامزدهای انتخاباتی و طرفداران آنان ممنوع می‌باشد» ماده ۵۷.

۲- بند (۲) ماده ۶۲ آیین‌نامه اجرایی انتخابات شورای اسلامی شهر و روستا و بخش (مصوب ۱۳۷۷) و ماده ۶۲ آیین‌نامه اجرایی انتخابات شورای اسلامی شهر (مصوب ۱۳۷۵)

همان‌طور که پیشتر استدلال گردید قانون جامعی در رابطه شفافیت هزینه انتخاباتی مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۹۸ به تصویب رسید که این قانون به طور خاص، هزینه‌های انتخاباتی مجلس شورای اسلامی را تنظیم نموده است. در طرح شفافیت و نظارت بر تامین مالی هزینه‌های انتخاباتی تلاش شده حد و مرزی برای این هزینه‌ها تعریف شود تا شاید این مساله نامزدهای انتخاباتی را در شرایط برابر قرار دهد. نمونه بارز این موضوع را می‌توان در ماده ۵ آن دید که بر اساس آن حداکثر هزینه انتخاباتی باید به تایید هیأت مرکزی نظارت برسد که البته از این میزان هزینه تنها ۲۰ درصد آن را می‌تواند کمک مالی دریافت کند. ماده ۶ این طرح موارد هزینه‌های انتخاباتی را نیز مشخص کرده است که بر اساس آن هزینه‌های انتخاباتی هر داوطلب صرفاً هزینه‌های مربوط به دایر کردن محل ستاد انتخابات اعم از اجاره‌بهای آن و هزینه‌های خدمات و حمل و نقل و سایر هزینه‌های متعارف ستاد، هزینه‌های برپایی تجمع عمومی مرتبط با اهداف انتخاباتی، هزینه‌های تبلیغات مجاز و هزینه و حق الزحمه نماینده مالی و عوامل اجرایی و کارشناسی ستادها در فعالیتهای انتخاباتی را شامل می‌شود.

به نظر می‌رسد که محدودیت‌های مقرر در این قانون بر هزینه‌ها انتخاباتی مغایرتی با اصل آزادی بیان ندارد، زیرا منافع عمومی که در قانون اساسی به عنوان محدودیت آزادی بیان طرح گردید، ضرورت این محدودیت‌ها را توجیه می‌کند.

از دیدگاه شورای نگهبان به نظر می‌رسد که با توجه به اظهار نظر این شورای در خصوص مطابقت و یا عدم مطابقت قوانین مجلس شورای اسلامی با قانون اساسی، در هر یک از قوانین مصوب در زمینه انتخابات هیچ‌گاه محدودیت‌های هزینه‌های انتخاباتی که در قوانین انتخاباتی مقرر شده بود، را مغایر قانون اساسی و شروع اعلام نکرد. در خصوص قانون جامع شفافیت انتخابات مجلس نیز شورای نگهبان این قانون را از جنبه مطابق با قانون اساسی تأیید کرد. بنابراین می‌توان نتیجه گرفت که از دیدگاه شورای نگهبان محدودیت هزینه انتخاباتی مغایرتی با قانون اساسی ندارد. اما با وجود حساسیت حق آزادی بیان، متأسفانه شورای نگهبان در خصوص ابعاد مختلف این موضوع به تفصیل ورود نکرده است.

۸. ممنوعیت‌های و محدودیت‌های هزینه‌های انتخاباتی و حق بر آزادی بیان در آرای قضایی

پس بررسی محدودیت‌های هزینه‌های انتخاباتی از منظر حق بر آزادی بیان، در این قسمت برخی آرای و استدلال‌ات دادگاه در این خصوص بحث و بررسی می‌گردد.

۸-۱. دعوای باکلی علیه والیو^۱

این پرونده یکی از دعوای است که در سال ۱۹۷۵ به وسیله دیوان عالی فدرال آمریکا مورد رسیدگی قرار گرفت. این دعوا در رابطه با این موضوع بود که آیا اصلاحیه‌های «قانون مبارزات انتخابات فدرال»^۲، از جمله الزام به افشای اعانات و الزمات مربوط به گزارش‌دهی مغایرتی با اصلاحیه نخست قانون اساسی ایالات متحده آمریکا در رابطه با حق بر آزادی بیان دارد. استدلال‌ات مربوط به این پرونده در ۱۰ نوامبر ۱۹۷۵ مطرح گردید.

در این پرونده دیوان عالی فدرال معتقد بود که برخی از مقررات کلیدی قانون مبارزات انتخاباتی فدرال که هزینه‌های احزاب سیاسی را محدود می‌کند مغایر قانون اساسی و بر خلاف اصلاحیه نخست قانون اساسی آمریکا است. مهمترین نکات این حکم عبارتند:

- (۱) دیوان محدودیت بر اعانات به نامزدها انتخابی را مورد تأیید قرار دارد.
- (۲) دیوان محدودیت‌های مربوط به هزینه‌های اتفاقی داوطلبان را تأیید کرد.
- (۳) دیوان مجموعه محدودیت‌ها بر جمع اعانات افراد به کلیه نامزدها و کمیته در طول یک سال تقویمی تأیید نمود.
- (۴) دیوان محدودیت‌های بر هزینه‌های نامزدها را ابطال نمود.
- (۵) دیوان محدودیت‌ها بر هزینه‌های مستقل (یعنی هزینه‌ها به وسیله سایر گروه‌ها یا اشخاص غیر از نامزدها و یا احزاب سیاسی) ابطال نمود.

1- Buckley v. Valeo

2- the Federal Election Campaign Act (FECA).

۶) دیوان افشای اجباری و مقررات مربوط به گزارش‌دهی را تأیید نمود، اما دامنه سخنان که این الزامات بر آنها اعمال می‌گردد را محدود نمود.

۷) دیوان نظام تأمین مالی داوطلبانه دولتی مبارزات انتخاباتی را از جمله، راجع به هزینه‌های که به وسیله نامزدهایی که برای دریافت یارانه‌های دولتی انتخاب شده‌اند را تأیید نمود.

۸) دیوان سیستمی را که از طریق آن اعضای کنگره به طور مستقیم کمیسره‌های کمیسیون فدرال انتخابات را بر می‌گزینند را ابطال نمود.

بی‌تردید دیوان در صدور این رای به مغایرت برخی ممنوعیت‌ها و محدودیت‌ها با اصلاحیه نخست قانون اساسی آمریکا، یعنی حق آزادی بیان توجه داشته است.

۸-۲. دعوای شهروندان متحد بر علیه کمیسیون انتخابات فدرال آمریکا^۱

در ۲۱ ژانویه ۲۰۱۰ دیوان عالی فدرال حکم داد که اصلاحیه نخست قانون اساسی آمریکا حق بر آزادی بیان را نسبت به شرکت‌ها را نیز اعمال می‌کند؛ از اینرو، دولت نمی‌تواند هزینه‌ی انتخاباتی که به وسیله شرکت انجام می‌گیرد را محدود نماید. قاضی آنتونی کندی نظر اکثریت را که توسط سرقاضی جان رابرتز و جویسز کلارنس توماس، ساموئل آلیتو و آنتونین اسکالیانیز ملحق گردید، مکتوب نمود.

با وجود اینکه اصلاحیه نخست قانون اساسی آمریکا مقرر می‌دارد که «کنگره نمی‌تواند هیچ قانونی تصویب نماید... آزادی بیان را محدود نماید»، ممنوعیت 1441b بر هزینه‌های مستقل شرکت‌ها، ممنوعیت صریح آزادی بیان محسوب می‌گردد، که با ضمانت اجرای کیفری حمایت شده است. با این وجود این ممنوعیت، حقیقت این است که کمیته‌های اقدام سیاسی که به وسیله شرکت‌ها ایجاد می‌گردند همچنان می‌توانند فعالیت نمایند، زیرا کمیته اقدام سیاسی انجمنی مجاز طبق قانون هستند.

1- Citizens United v. Federal Election Commission

سازمان "Citizens United" در سال ۱۹۸۸ با اتحاد گروهی از شرکت‌ها و سرمایه‌داران بزرگ به وجود آمده بود و اهدافی همچون محدود کردن اختیارات دولت، آزادی عمل شرکت‌های بزرگ، حفاظت از سرمایه و امنیت داخلی و حمایت از ارزش‌های محافظه‌کارانه را دنبال می‌کند.

از آنجا که حق آزادی بیان یکی از مکانیسم‌های اساسی دموکراسی است این حق ابزاری جهت پاسخ‌گو نگه داشتن دولت نسبت به مردم است. آزادی بیان سیاسی باید بر قوانینی اولویت داشته باشد که این حق را نادیده می‌گیرد.
- قاضی آنتونی کندی

دیوان الزامات مربوط به افشای حمایت مالی از تبلیغات سیاسی و یا انکار هر گونه حمایت مالی را که در قانون مبارزات انتخابات دو حزبی مقرر شده بود را تأیید نمود. دیوان همچنین ممنوعیت مقرر شده در رابطه با مشارکت‌های مستقیم از سوی شرکت‌های به نامزدهای را تأیید کرد.
بنابراین دیوان عالی ایالات متحده آمریکا معتقد است که تضمینات آزادی بیان در قانون اساسی، دولت را از محدود کردن مخارج سیاسی مستقل توسط شرکت‌ها و اتحادیه‌ها منع کرده است.

۸-۳. دعوی مک‌کتچون بر علیه کمسیون انتخابات فدرال^۱

این رای یکی از تصمیمات مهمی از سوی دیوان عالی ایالات متحده آمریکا در رابطه با هزینه‌های انتخاباتی است. دیوان عالی فدرال آمریکا در ۲ آوریل، ۲۰۱۴، محدودیت مجموع مشارکت دو سالانه در هزینه تبلیغات انتخاباتی را مغایر قانون اساسی اعلام کرد. قانون مبارزات انتخاباتی فدرال مصوب ۱۹۷۱ و قانون اصلاح مبارزات انتخاباتی دو حزبی محدودیت‌های را بر مجموع مشارکت دو سالانه اعانات مربوط به مبارزات انتخاباتی تحمیل نمود. به این صورت که مجموع مقدار اعانات به نامزدهای فدرال در طی دوره انتخاباتی دو ساله را می‌توان محدود کرد. در زمان صدور حکم از سوی دیوان، افراد نمی‌توانستند بیشتر از مجموع ۱۲۳،۰۰۰ دلار به نامزدهای انتخاباتی در طی دوره انتخاباتی یک سالانه کمک بنمایند. در رای شماره ۵-۴، دیوان این محدودیت را لغو نمود. سر قاضی جان رابرتز، در نوشته خود به قضات اکثریت، بر حق دولت فدرال بر تعیین محدودیت خاص بر مشارکت انتخاباتی جهت حمایت در برابر فساد یا ظهور فساد تأکید نمود. با این حال او اضافه می‌کند که دولت فدرال تنها می‌تواند محدودیت مشارکت را در میزانی که برای جلوگیری از فساد لازم است وضع نماید.

1- McCutcheon v. Federal Election Commission,

جان رابرتز از دیگر قضات دیوان عالی فدرال معتقد بود:

صرف محدودیت هزینه‌های هنگفت در انتخابات، اما نه در جهت تلاش برای کنترل اعمال و وظایف مقامات دولتی مسئول، لزوماً منجر به پیشگیری از فاسد نمی‌گردد. همچنین این امکان که اشخاص که مبالغ زیادی را صرف انتخابات می‌کنند ممکن است بر احزاب سیاسی یا نامزدهای اعمال نفوذ نمایند یا تسلط یابند، کاملاً متحمل نیست.

۸-۴. دعوای بومن بر علیه دولت پادشاهی متحد (بریتانیا ۱۹۹۸)^۱

این دعوا یکی از دعوای مهم مرتبط با حقوق اساسی در کشور پادشاهی متحد است که در رابطه با محدودیت‌های مشروع بر تأمین مالی هزینه‌های انتخاباتی وضع گردید. در پرونده بومن بر علیه دولت بریتانیا در سال ۱۹۹۸، دیوان اروپایی حقوق بشر در رابطه با شکایت از یک قانون موضوعه (اساسی) در بریتانیا، در رابطه با محدودیت‌های قانونی بر هزینه‌های مبارزات انتخاباتی، اکثریت اعضای دیوان معتقد بودن این قانون مقایر با ماده ۱۰ منشور اروپایی حقوق بشر^۲ است. «قانون نمایندگی مردم»^۳ مصوب ۱۹۸۳ پارلمان بریتانیا، بخش ۷۵ محدودیت غیرمستقیمی بر آزادی بیان محسوب می‌گردد. این محدودیت به موجب قانون ایجاد شده و هدف مشروع آن دفاع از حقوق دیگران یعنی انتخاب کنندگان و انتخاب شونده‌ها از طریق تلاش جهت تضمین برابری بین نامزدها است. آزادی بیان و حق انتخاب آزاد پایه و اساس یک سیستم دموکراتیک بود، اما هزینه‌های انتخابات می‌تواند انتخابات برابر را تضعیف کند. با این حال، محدودیت هزینه ۵ پوندی عملاً نوعی مانع اساسی در انتشار اطلاعات برای تأثیرگذاری بر رأی دهندگان است. با توجه به عدم محدودیت احزاب سیاسی، این یک پاسخ متناسب برای تضمین برابری بین نامزدها نبود. در این پرونده دادگاه اروپایی حقوق بشر اعمال محدودیت‌ها بر هزینه‌های

1- BOWMAN v. THE UNITED KINGDOM

۲- «هرکس از حق آزادی بیان برخوردار است. این حق باید شامل آزادی داشتن عقاید و دریافت و بیان اطلاعات و ایده‌ها بدون دخالت مقامات دولتی و بدون در نظر گرفتن مرزبندی‌های جغرافیایی باشد. این ماده، مانع تقاضای دولت‌ها برای دریافت مجوز به منظور انتشار اخبار یا فعالیت‌های بنگاه‌های تلویزیونی و سینمایی نخواهد بود.»

3- Representation of the People Act 1983

انتخاباتی را مغایر با حق بر آزادی بیان و انتشار اطلاعات نمی‌داند، اما این امر که سقف تعیین شده برای هزینه‌های انتخاباتی باید معقول باشد را مورد تأکید قرار می‌دهد و سقف تعیین شده در این قانون را خلاف اصل آزادی بیان و انتشار اطلاعات می‌داند.

۸-۵. در دعوی هارپر بر علیه کانادا

بر مبنای تصمیمات اکثریت قضات دیوان عالی کانادا، محدودیت‌های وضع شده بر اشخاص ثالث در قانون انتخابات کانادا در رابطه با تبلیغات انتخاباتی نقض بخش ۲(ب) و ۲(د) و بخش ۳ «منشور کانادا حقوق و آزادی‌ها» است اما به موجب بخش ۱ منشور کانادایی حقوق و آزادی‌های قابل توجیه است. این بخش از منشور به بند مربوط به محدودیت‌های معقول یا بند محدودیت‌ها شهرت دارد به دولت این حق را می‌دهد که حقوق شهروندان مذکور این منشور را محدود کند. نتیجه اینکه از دیدگاه دیوان فدرال کانادا محدودیت هزینه‌های انتخاباتی هر چند ممکن است با حق آزادی بیان در تعارض باشد اما به موجب بخش مربوط به محدودیت‌های معقول در این منشور قابل توجیه می‌داند.

1- Harper v Canada (AG)(2004)

2- the Canadian Charter of Rights and Freedoms

این سند در واقع منشور حقوق قانون اساسی کانادا است. این منشور بخش نخست قانون اساسی ۱۹۸۲ کانادا را تشکیل می‌دهد. در این منشور برخی حقوق سیاسی شهروندان کاناد و حقوق مدنی تضمین گردیده است.

برآمد

در دهه گذشته مقررات‌گذاری در زمینه هزینه‌های انتخاباتی به طور چشمگیری در سرتاسر دنیا گسترش یافته است، که برگزاری یک انتخابات منصفانه یکی از انگیزه‌های اصلی آن است. موارد دیگری نیز از جمله کاهش و تنظیم نقش پول در سیاست، تضمین برابری نامزدهای و احزاب در جریان انتخابات و کاستن از اعمال نفوذ ناروا از سوی تامین کنندگان مالی احزاب و کاندیداها نیز از انگیزه‌های است که قوانین مالی مربوط به تامین مالی انتخابات به دنبال تنظیم آن هستند.

حق هزینه کرد پول در سیاست از سوی نامزدهای جهت آگاهی و ارائه برنامه‌های خود به رای دهندگان، را می‌توان نوعی حق آزادی بیان تلقی کرد، زیرا بدون هزینه کردن پول و تامین منابع مالی کافی برای کارزار انتخاباتی، نامزدهای قادر نخواهند بود که برنامه و ایده‌های خود را به رای‌دهندگان منتقل نمایند. بنابراین هرگونه محدودیت و ممنوعیت هزینه‌های انتخاباتی نوع محدودیت آزادی بیان عقیده نیز محسوب می‌گردد. اما این محدودیت‌ها را می‌توان از این جهت توجیه نمود که آزادی بیان حق مطلق نیست و برخی الزامات مهم تر می‌تواند حق آزادی بیان را محدود نماید. اما محدودیت‌های آزادی بیان می‌بایست در حد ضرورت و به شکل کاملاً محدودی انجام گیرد. بنابراین نمی‌تواند با توجیه مانند کنترل پول در سیاست و کاستن از تأثیر گذاری آن محدودیت‌های گسترده و مطلق را بر هزینه کرد پول در سیاست وضع نمود. برای نمونه دادگاه اروپایی حقوق بشر، محدودیت ۵ پوند برای دریافت کمک انتخاباتی از سوی هر یک از کمک کنندگان به نامزدهای انتخاباتی را مغایر با حق بر آزادی بیان تلقی کرده است.

قوانین و مقررات ایران در رابطه با هزینه‌های انتخاباتی پراکنده و از جامعیت لازم برخوردار نیست. در قوانین انتخابات مجلس شورای اسلامی، ریاست جمهوری و شورای اسلامی شهر و روستا در برخی مقررات پراکنده تلاش شده که هزینه‌های انتخاباتی محدود گردد. برای مثال چاپ تراکت، پوستر و ... با محدودیت‌هایی از لحاظ تعداد و اندازه مواجهه است. جامع‌ترین قانون در این خصوص قانون شفافیت هزینه انتخابات مجلس شورای اسلامی است که برای نخستین بار بعد از انقلاب به شکل جامعی بحث هزینه‌های انتخاباتی و محدودیت‌های آنرا مطرح نمود. محدودیت‌های

مقرر در این قانون در خصوص هزینه‌های انتخاباتی مجلس شورای اسلامی مغایرتی با اصل آزادی بیان ندارد زیرا این محدودیت‌های در حد ضرورت و برای حفظ منافع عمومی انجام گرفته است. اما در خصوص محدودیت مطلق کمک اشخاص حقوقی به نامزدهای انتخاباتی به نظر می‌رسد که مغایر با حق بر آزادی بیان است (تبصره ۱ ماده ۴).

شورای نگهبان به عنوان نهاد صلاحیت دار انطباق قوانین با شرع و قانون اساسی و نیز تفسیر قانون اساسی در زمان بررسی این قوانین که از سوی مجلس ارجاع داده شده است هیچگاه موضوع از جنبه مغایرت با حق بر آزادی بیان بحث نکرده است. همچنین در نظریه‌های تفسیری خود در رابطه با قانون اساسی نیز علاوه بر اینکه موضوع مغایر هزینه‌های انتخاباتی با آزادی بیان را مطرح نکرده است، بلکه همچنین خود اصل آزادی بیان و محدودیت‌های آن هیچگاه موضوع نظریه تفسیری شورای نگهبان قرار نگرفته است. در پایان پیشنهادات اصلاحی ذیل مطرح می‌گردد:

الف) تصویب قانونی جهت شفافیت هزینه‌های انتخاباتی در انتخابات ریاست جمهوری و شورای اسلامی شهر و روستا و یا تسری مقررات قانون شفافیت انتخابات مجلس شورای اسلامی به سایر انتخابات.

ب) برداشتن برخی از محدودیت‌های غیرمنطقی هزینه‌های انتخاباتی برای مثال تعداد و ابعاد که نامزدهای می‌توانند تراکت و یا پوستر انتخاباتی چاپ کنند. ج) برداشتن محدودیت مطلق برای اشخاص حقوقی جهت کمک به نامزدهای انتخابات مجلس شورای اسلامی در قانون شفافیت مالی هزینه‌های انتخاباتی (تبصره ۱ ماده ۴).

د) اظهارنظر صریح شورای نگهبان در خصوص کنترل هزینه‌های انتخاباتی و حق بر آزادی بیان. به طور که بتوان مرز بین آزادی بیان و محدودیت معقول هزینه‌های انتخاباتی را توجیه نمود.

منابع

- ابراهیمی، محمد، *درآمدی بر حقوق اسلامی*، تهران: انتشارات سمت، ۱۳۸۱.
- ابوالفضل، قاضی، *بایسته‌های حقوق اساسی*، تهران: نشر میزان، چاپ پنجاه و نهم، ۱۳۹۸.
- بزرگمهری، مجید، «بررسی تطبیقی تبلیغات در نظام انتخاباتی ریاست جمهوری ایران و فرانسه»، فصلنامه مدرس علوم انسانی، دوره ۱۱، شماره ۴، ۱۳۸۶.
- درستی، هاجر، «آسیب شناسی تبلیغات انتخاباتی مجلس شورای اسلامی در پرتوی اصول حقوقی حاکم بر تبلیغات»، فصلنامه مجلس و راهبرد، سال بیست و یکم، شماره هشتاد، ۱۳۹۳.
- شاه محمدی، عبدالرضا، *اقناع و تبلیغ*، تهران: زرباف، ۱۳۸۵.
- صالحی، محمد جواد، *ویژگی‌های و اهداف تبلیغات انتخاباتی در نظام‌های لیبرال*، قم، انتشارات مرکز پژوهش‌های صدا و سیما، ۱۳۸۶.
- قاری سیدفاطمی، سیدمحمد، *حقوق بشر در جهان معاصر*، تهران: انتشارات شهر دانش، چاپ دوم، ۱۳۸۹.
- کواکبیان، مصطفی، *گفتمان آزادی و مردم‌سالاری*، تهران: انتشارات پازینه، ۱۳۸۳.
- گرجی‌ازندریانی، علی اکبر، «قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی در بوته نقد»، فصلنامه حقوق، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دوره ۴۰، ش ۴، ۱۳۸۹.
- گلشن‌پژوه، محمودرضا، *بررسی تطبیقی نظام‌های انتخاباتی*، تهران: ابرار معاصر تهران، ۱۳۸۸.
- مهرپور، حسین، *مختصر حقوق اساسی*، تهران: نشر دادگستر، چاپ دوم، ۱۳۸۹.

- USAID, ***Enforcing political finance laws: Training Handbook***, Prepared by IFES for the Training in Detection and Enforcement (TIDE) Project with funding from the United States Agency for International Development, 2005.
- OSCE, ***Handbook for the Observation of Campaign Finance***, Published by the OSCE's Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), Miodowa 1000-557 Warsaw Poland, 2015. www.osce.org/odihr.
- OECD, ***Financing Democracy: Funding of Political Parties and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture***, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, 2016.
- OSCE, ***Guidelines for Reviewing a Legal Framework for Elections***, Organization for Security and Co-operation in Europe, 2013.
- Yasmin, Dawood, "***Democracy, power, and the Supreme Court: Campaign finance reform in comparative context***", International Journal of Constitutional Law, Volume 4, Issue 2, 2006.
- Singh J. Y., "***Cyber laws Universal Law***", Publishing Co. Pvt. Ltd., New Delhi, 2003.
- Buckley v. Valeo, 424 U.S. 1 (1976).
- McConnell v. Federal Election Commission 540 U.S. 93 (2003).
- Harper v. Canada (Attorney General)[2004] 1 S.C.R. 827.
- Citizens United v. Federal Election Commission, 558 U.S. 310 (2010).

Campaign Expenditures and Free Speech

MohammadTaghi Akbari
Seyyed Mohammad Hashemi
Vali Rostami

Issues related to the regulation of Campaign Expenditure typically create a conflict between reducing corruption in the electoral process on the one hand and protecting the right to freedom of expression on the other. Undoubtedly, money has negative effects and consequences in politics, which strongly affect the integrity electoral system and equality of candidates. Hence, controlling and regulating campaign expenses have become one of the necessities of democratic electoral systems. It can also be accepted that spending on elections by natural or legal persons is considered as a form of freedom of expression. But the question is, if participation in the financing of campaign expenses is considered an expression of opinion, is the imposition of restrictions or prohibitions on election expenses a violation of freedom of expression? This research has investigated this question by descriptive-analytical method by referring to the court decision in this field. Result show that in some cases the court considered the Imposition of these restrictions to be contrary to freedom of expression, but in some cases it did not consider the prohibitions but the set ceiling to be contrary to freedom of expression.

Keywords: campaign expenditure, election propaganda, free speech, court decision.