




The University of Tehran Press

## limiting Election Campaign Spending; Basis and Challenges

Mohsen Esmaeli<sup>1</sup> | Seyed Ahmad Habibnezhad<sup>1</sup> | Alireza Zarehshahne<sup>3✉</sup>

1. Associate Professor, Faculty of Law and Political Sciences, University of Tehran, Tehran, Iran.  
Email: [esmaeili1344@ut.ac.ir](mailto:esmaeili1344@ut.ac.ir)
2. Associate Professor, Faculty of Law, College of Farabi, University of Tehran, Qom, Iran.  
Email: [a.habibnezhad@ut.ac.ir](mailto:a.habibnezhad@ut.ac.ir)
3. Corresponding Author; Public Law P.h.d, Public Law Group, Faculty of Law, University of Tehran, Qom, Iran. Email: [zarehshahne@yahoo.com](mailto:zarehshahne@yahoo.com)

Article Info	Abstract
<b>Article Type:</b> Research Article	Concerns about the detrimental effects of money on elections and the diversion of the electoral process to the benefit of the wealthy and exclusion of meritorious from the electoral system have prompted various legal systems to resolve this problem or minimize its effects. But limiting election spending can also be a prelude to challenges such as the restriction of freedom. Therefore, the election finance system should be formulated in such a way that while freedoms are protected, the uneven influence of money on the elections is restrained. This article attempts to identify the relationship between election finance and concept of freedom, including freedom of expression, by applying the principles of electoral taxation and examining the fundamentals of electoral spending reductions. The equalization of election campaign spending amounts to emphasizing a strategy, not solely based on numerical equality and a form of electoral expenditure, but on the basis of substantive equality between candidates in the field.
<b>Pages:</b> 471-490	
<b>Received:</b> 2019/11/14	
<b>Received in revised form:</b> 2020/05/28	
<b>Accepted:</b> 2020/07/12	
<b>Published online:</b> 2023/04/19	
<b>Keywords:</b> <i>equality, corruption, election campaign finance, unauthorized funding, eligible funding.</i>	
<b>How To Cite</b>	Esmaeli, Mohsen; Habibnezhad, Seyed Ahmad; Zarehshahne, Alireza (2023) limiting Election Campaign Spending; Basis and Challenges. <i>Public Law Studies Quarterly</i> , 53 (1), 471-490. DOI: <a href="https://doi.com/10.22059/jplsq.2020.291114.2200">https://doi.com/10.22059/jplsq.2020.291114.2200</a>
<b>DOI</b>	10.22059/jplsq.2020.291114.2200
<b>Publisher</b>	The University of Tehran Press. 



انتشارات دانشگاه تهران

## فصلنامه مطالعات حقوق عمومی

شاپا الکترونیکی: ۸۱۳۹-۲۴۲۳

دوره: ۵۳، شماره: ۱

بهار ۱۴۰۲

Homepage: <http://jplsqt.ac.ir>

### تعیین سقف بر هزینه‌های تبلیغات انتخاباتی؛ مبانی و چالش‌ها

محسن اسماعیلی<sup>۱</sup> | سید احمد حبیب‌نژاد<sup>۲</sup> | علیرضا زارع شحنة<sup>۳</sup>✉

۱. دانشیار، گروه حقوق خصوصی، دانشکده حقوق دانشگاه تهران، تهران، ایران. رایانامه: [esmaeili1344@ut.ac.ir](mailto:esmaeili1344@ut.ac.ir)
۲. دانشیار، گروه حقوق عمومی و بین‌الملل، دانشکده‌گان فارابی دانشگاه تهران، قم، ایران. رایانامه: [a.habibnezhad@ut.ac.ir](mailto:a.habibnezhad@ut.ac.ir)
۳. نویسنده مسئول؛ فارغ‌التحصیل دکتری حقوق عمومی، گروه حقوق عمومی، دانشکده‌گان فارابی دانشگاه تهران، قم، ایران. رایانامه: [zareshahne@yahoo.com](mailto:zareshahne@yahoo.com)

اطلاعات مقاله	چکیده
<p><b>نوع مقاله:</b> پژوهشی</p> <p><b>صفحات:</b> ۴۷۱-۴۹۰</p> <p><b>تاریخ دریافت:</b> ۱۳۹۸/۰۸/۲۳</p> <p><b>تاریخ بازنگری:</b> ۱۳۹۹/۰۳/۰۸</p> <p><b>تاریخ پذیرش:</b> ۱۳۹۹/۰۴/۲۲</p> <p><b>تاریخ انتشار برخط:</b> ۱۴۰۲/۰۱/۳۰</p> <p><b>کلیدواژه‌ها:</b> برابری، فساد، مالیه تبلیغات انتخاباتی، منابع مالی غیرمجاز، منابع مالی مجاز.</p>	<p>نگرانی در مورد آثار زیانبار نفوذ پول در انتخابات و انحراف جریان انتخاباتی به نفع ثروتمندان و از میدان به در کردن شایستگان از ورود به نهادهای انتخاباتی، نظام‌های حقوقی را در پی چاره‌جویی برای حل معضل یا کاهش حداکثری این نگرانی‌ها کرده است. اما محدود کردن صرف هزینه‌های انتخاباتی هم می‌تواند خود مقدمه چالش‌هایی از جمله تحدید آزادی شود. از این رو باید نظام مالیه تبلیغات انتخاباتی به گونه‌ای تدوین و تنظیم شود که هم آزادی‌ها حفظ و حراست شوند و هم از نفوذ ناروای پول در انتخابات و بر هم خوردن برابری جلوگیری کند. این مقاله سعی دارد تا با استفاده از اصول مطلوب مالیه انتخاباتی ابتدا مناسبات مالیه انتخاباتی را با مقوله آزادی (از جمله آزادی بیان) مشخص کند و مبانی تحدید هزینه‌های انتخاباتی را مورد توجه قرار دهد و با توجه به چالش‌های پیش رو در یکسان اعلام کردن مبالغ هزینه کرد تبلیغاتی نامزدهای انتخاباتی، بر راهکاری نه صرفاً مبتنی بر برابری رقمی و شکلی در هزینه‌های انتخاباتی، بلکه بر مبنای برابری ماهوی میان نامزدهای انتخاباتی در این حوزه تأکید کند.</p>
<b>استناد</b>	اسماعیلی، محسن؛ حبیب‌نژاد، سید احمد؛ زارع شحنة، علیرضا (۱۴۰۲). تعیین سقف بر هزینه‌های تبلیغات انتخاباتی (مبانی و چالش‌ها). <i>مطالعات حقوق عمومی</i> ، ۵۳ (۱)، ۴۷۱-۴۹۰. DOI: <a href="https://doi.com/10.22059/jplsqt.2020.291114.2200">https://doi.com/10.22059/jplsqt.2020.291114.2200</a>
<b>DOI</b>	10.22059/jplsqt.2020.291114.2200
<b>ناشر</b>	مؤسسه انتشارات دانشگاه تهران.



## مقدمه

موضوع تعیین سقف بر هزینه‌های تبلیغات انتخاباتی به‌عنوان راهکاری برای حفظ و صیانت از حاکمیت مردم و تقوا و پاکدامنی مفروض برای سیاستمداران بر بنیان دموکراسی و ارزش‌های زیرساخته و برساخته آن و راهکار تعیین‌شده برای نائل شدن به آن (انتخابات) شکل می‌گیرد. طرح الگوی برساخته در غرب و با تمام الزامات آن برای ایران از موضوعات به‌غایت چالش‌برانگیزی است که طرح و اجرای آن به توجیه بنیان‌های نظری بی‌شماری نیاز دارد.

از همین رو مقاله حاضر منصرف از مناقشات مفهومی نظری در خصوص تفاوت ماهیت و کارکرد انتخابات و تبلیغات انتخاباتی در دموکراسی و مردم‌سالاری دینی نگاشته شده و صرفاً در چارچوب ادبیات و مفاهیم مدرن به مسئله تعیین محدودیت در تخصیص و هزینه منابع مالی تبلیغات پرداخته است. از این رو مقاله حاضر در بستر و ادبیات اندیشه مدرن حقوقی قابل فهم و ارزیابی است و نسبت تامی با ادبیات دینی و بومی حقوقی و سیاسی ایران ندارد و می‌کوشد تا دستاوردهای تلاش‌های پژوهشی مغرب‌زمین ناظر بر موضوع تعیین سقف بر مالیه تبلیغات انتخاباتی را در بستر اندیشه حقوقی مدرن صورت‌بندی و برای مخاطبان ایرانی ارائه کند.

پژوهش حاضر در پی پاسخگویی به این پرسش است که تعیین سقف بر هزینه‌های انتخاباتی بر چه مبانی ای استوار است؟ و طرح و اجرای آن با چه چالش‌هایی مواجه است؟ چراکه قانونگذاری در این عرصه با دو اشکال اساسی مواجه است. نخست اشکال ناظر بر قیّم‌مآبانه بودن قانونگذاری و دوم تهدید آزادی‌ها و به خصوص آزادی بیان از راه تحدید آزادی پرداخت و هزینه‌کرد انتخاباتی است. از این رو باید مبانی آن بررسی و چالش‌های پیش رو مطرح شوند تا کمترین آسیب به آزادی وارد آید و بیشترین سود را به ارمغان آورد.

اگرچه سالیان درازی از طرح و بحث و فحص درباره این موضوع در غرب می‌گذرد و ادبیات بی‌شماری در مورد آن وجود دارد، زمان زیادی از طرح آن در ایران نمی‌گذرد. جدای از ادبیات ژورنالیستی موجود در صفحات وب و روزنامه‌ها و نیز اسناد متعدد بایگانی‌شده در مراکز دولتی، از میان ادبیات موجود و در دسترس کتاب نظارت مالی بر انتخابات در حقوق موضوعه ایران نوشته افسانه پهلوانلو، اولین اثر تألیفی در این موضوع است که پس از بررسی امکانات موجود به ارائه راهکار نظارت بر هزینه‌های انتخابات پرداخته است. دومین کتاب با عنوان تأمین هزینه‌های مالی احزاب سیاسی و رقابت‌های انتخاباتی، مرکز پژوهش‌های مجلس، به‌صورت تطبیقی به موضوع نظارت و کنترل بر مقررات مالی فعالیت‌های سیاسی و اجرای آنها میان کشورهای مناطق مختلف پرداخته است. از میان بیش از ۲۵۰۰ عنوان مقاله منتشره در موضوع انتخابات و تبلیغات موارد بسیار معدودی از جمله درآمدی مقایسه‌ای بر منابع مالی تبلیغات انتخاباتی و بررسی تطبیقی مالی احزاب و انتخابات و رویکرد نظام‌های انتخاباتی به

تعیین حدود، نوع و منابع هزینه‌های انتخاباتی با تأکید بر سیاست‌های کلی انتخابات و همچنین گزارش‌های دفتر مطالعات سیاسی مجلس با عنوان‌های آسیب‌شناسی نظارت بر هزینه‌های رقابت‌های انتخاباتی در جمهوری اسلامی ایران و ارائه الگوی پیشنهادی و بایسته‌های قانونگذاری درباره تأمین مالی احزاب سیاسی و بررسی تطبیقی چگونگی تأمین مالی احزاب و انتخابات و اصول راهنمای نظارت مالی بر انتخابات" و نیز با رویکردی توصیه‌ای و تطبیقی و پیشنهاد لزوم طرح آن در ایران به موضوع مالیه تبلیغات انتخاباتی پرداخته‌اند و علیرغم ارزش بسیار توجه به مبانی آن همچنان مغفول مانده است. از این رو تحقیق حاضر اولین اثر پژوهشی در این موضوع است که به بررسی مبانی و دلایل موجهه اعمال این محدودیت و با رویکرد صیانت حداکثری از آزادی و ارائه راه‌حلی برای تعیین سقف نگاشته شده است. در این زمینه و به منظور بررسی موضوعات مطروحه، مقاله حاضر با استفاده از روش تحقیق کتابخانه‌ای و با رویکرد توسعه‌ای در پنج قسمت نگاشته شده است. نخست ارتباط نظام‌مندسازی مالیه تبلیغات انتخاباتی و آزادی‌های مردم و نامزدها و بالأخص آزادی بیان بررسی و پس از آن محدودیت‌های متعاقب نظام‌مندسازی به چالش کشیده شده است و در ادامه به دفاع از محدودیت‌های متعاقب نظام‌مندسازی در برابر چالش‌های مطروحه پرداخته شده است. در قسمت بعد اساس نظام‌مندسازی از طریق تعیین سقف و از منظر نابرابری مورد انتقاد قرار گرفته و در آخر نیز به ارائه راهکار برای حل معضل مطروحه پرداخته شده است.

## ۱. نظام‌مندسازی مالیه تبلیغات انتخاباتی و مسئله آزادی

می‌دانیم که اصل بر آزادی است و تحدید آزادی امری استثنایی محسوب می‌شود (حیب‌نژاد، ۱۳۹۵: ۵۴-۵۳). مهم‌ترین اثر نظام‌مندسازی مالیه تبلیغات انتخاباتی ایجاد محدودیت بر گردآوری منابع و هزینه آنهاست. رویه‌ای که پیش از این با آزادی کامل انجام می‌گرفت با قوانین مالی محدود می‌شوند. در این بین آزادی نامزدها و مردم محدود می‌شود و این مسئله، پرداختن به موضوع نظام‌مندسازی را پیش از هر چیز به پرداختن به مبانی آن مشروط می‌کند تا آزادی‌ها حفظ و قانونگذاری بهانه‌ای برای تعرض به آزادی نشود. اهمیت مسئله پاسداشت آزادی به حدی است که جلوی تحدید آن با توجیهات دم‌دستی و از روی صرف حدس و گمان را می‌گیرد. دولت تنها زمانی می‌تواند آزادی‌ها را تحدید کند که این تحدید ضروری باشد (رهايي، ۱۳۸۹: ۴۱۳).

ولی کدام آزادی یا آزادی‌ها با نظام‌مندسازی مالیه تبلیغات انتخابات محدود می‌شود؟ این بستگی به نوع نگاه ما در مورد تبلیغات و لوازم آن دارد. جنس تبلیغات از نوع بیان- با انواع مصادیق زیرمجموعه آن - است. از این رو آزادی مدنظر نیز آزادی بیان است. اگرچه ممکن است انجام بسیاری از فعالیت‌ها مانند رفت‌وآمد نامزدها محتاج منابع مالی باشد، خود رفت‌وآمد به تنهایی به معنای تبلیغات نیست. بلکه تبلیغاتی بودن رفت‌وآمد

است که مشمول محدودیت قرار می‌گیرد، زیرا این سفر از لوازم تبلیغات است. حتی اگر قائل به این مسئله نباشیم، باز هم مهم‌ترین آزادی‌ای که موجب قوانین و مقررات مالی محدود می‌شود، آزادی بیان است. از این رو بیم مطرح شده در اینجا یا حداقل اولین بیم، بیم به مخاطره افتادن آزادی بیان بر اثر تحدید همبخشی‌هاست. همان‌طور که مخالفان نظام‌مندسازی مالیه تبلیغات پول را مساوی با بیان می‌دانند (Storrs, 2013: 37). قاضی وایت، قاضی دیوان عالی فدرال آمریکا، در رأی بسیار معروفش آن را این‌گونه دانست و به علت مخالفت با آزادی مورد حمایت اصلحیه اول قانون اساسی آمریکا آن را رد کرد (US Supreme court, 1976: para. 19)، زیرا واقعیات عملی تبلیغات مؤثر انتخاباتی او را مجاب کرد که اعمال محدودیت بر همبخشی‌ها، ارتباطات را محدود می‌کند (U.S supreme court, 1976: para. 19).

### ۱. ۱. محدودیت آزادی ارائه‌دهندگان پیام بر اثر نظام‌مندسازی مالیه تبلیغات انتخاباتی

اولین وظیفه حکومت‌ها به رسمیت شناختن دموکراسی به‌عنوان قسمتی از حقوق بشر است (اعلامیه کنفرانس جهانی وین، ۱۹۹۳)، هرچند دموکراسی در اصول جامعه دموکراتیک قابلیت تفاسیر متعددی دارد، ولی در مجموع این اصول را می‌توان در مواردی مانند مشارکت متفکرانه همگانی مردم، اعتقاد به آزادی‌های فردی و عمومی و تكثرگرایی دانست (هاشمی، ۱۳۸۴: ۴۳۰-۴۳۵). پذیرش مسئله محدودیت آزادی در مورد نامزدها بر اثر تحدید منابع مالی با مشکل چندانی روبه‌رو نیست. ولی آیا می‌توان این مسئله را به مردم نیز تعمیم داد؟

اگرچه ممکن است در نگاهی ساده‌انگارانه اظهار شود آزادی بیان مردم تحدید نخواهد شد، ولی اگر نیک بنگریم متوجه ارتباط میان آزادی بیان مردم و تحدید همبخشی‌ها خواهیم شد. این موضوع از این نکته ناشی می‌شود که افراد تأمین‌کننده منابع مالی تبلیغات با ارائه کمک مالی دارای دو نوع از منافع هستند؛ اولین منفعت، منفعت افراد به‌عنوان گوینده پیام است (Rowbottom, 2010: 41) و منفعت بعدی منفعت افراد به‌عنوان مخاطب است (Rowbottom, 2010: 57-58)، چراکه که مردم از مطرح شدن نظرها و ایده‌هایشان به‌گونه‌ای منتفع می‌شوند که گویا خود آن را ابراز نموده‌اند. در حقیقت نامزد انتخاباتی صدای مردمی است که طرفدار او هستند و این موضوع زمانی اهمیت بیشتری پیدا می‌کند که به این مسئله که طرح نظرهای افراد از سوی نامزدها، آنها را مورد حمایت خاص قانون اساسی قرار می‌دهد، توجه کنیم، زیرا بیان دیدگاه‌های سیاسی از راه‌های اساسی شرکت در فرایند سیاسی است و مردم در نظام دموکراتیک باید از فرصت بیان نظرها و شرکت در فرایند سیاسی برخوردار باشند.

بنابراین ممنوعیت افراد از پرداخت منابع مالی تبلیغاتی به معنای ممنوعیت وسیله افراد برای ابراز نظرهای سیاسی آنهاست (Smith, 2017: 144-148). منافع افراد از ابراز نظرهای سیاسی‌شان توسط

نامزدها دلیل موجهی را برای توجیه کمک‌های افراد به نامزدها برای مصارف تبلیغاتی فراهم می‌کند و اهمیت این منافع به حدی است که جلوی محدودیت آن با دلایل دم‌دستی را می‌گیرد.

مسئله آزادی بیان و حمایت از آن نه تنها در مورد افراد مطرح است، بلکه در مورد گروه‌ها نیز به شکل قوی‌تری مطرح است. قاضی وایت، در رأی بسیار معروفش از باب مقدمه میان همبخشی اشخاص و شرکت‌ها تمایز قائل شد و تحدید همبخشی شرکت‌ها را مخالف آزادی بیان ندانست (U.S supreme court, 1976: para.263-264). چراکه منفعت افراد در بیان نظرهای سیاسی آنها می‌تواند کمک گروه‌ها را نیز توجیه کند. به این صورت که نه تنها افراد باید قادر به بیان نظرهای خود به صورت فردی باشند، بلکه باید بتوانند نظرهای خود را به صورت جمعی هم بیان کنند (Brown, 1996: 6-31) و این از سه نظر اهمیت بیشتری نسبت به حق افراد در مورد این موضوع دارد:

نخست اینکه افراد به صورت گروهی می‌توانند صدای رساتری داشته باشند و مخاطبان بیشتری را گرد آورند؛ دوم اینکه گروه قادر است پیام‌های قدرتمندتری را نسبت به افراد مجزا منتقل کند و سوم اینکه در جمع ماهیت پیام‌ها نیز دگرگون می‌شوند. بدین معنا که به نظر می‌رسد حتی که بیان نظرهای سیاسی را مورد حمایت قرار می‌دهد، تنها افراد را مورد حمایت قرار نمی‌دهد، بلکه همین حق را در مورد اجتماعات نیز مورد حمایت قرار می‌دهد.

## ۲.۱. تهدید منافع مردم به عنوان مخاطبان پیام‌های تبلیغات انتخاباتی

علاوه بر منفعت مردم از بیان آرای سیاسی‌شان، آنها در جایگاه مخاطب نیز از منافی تبلیغات انتخاباتی برخوردارند. حمایت از آزادی بیان در پرتو منافع مخاطبان از اهمیت بیشتری برخوردار می‌شود. زیرا از طریق تبلیغات انتخاباتی اطلاعات در دسترس مردم قرار می‌گیرد و اینجاست که حق آزادی اطلاعات مطرح می‌شود. این استدلال زمانی که به موضوع آزادی بیان سیاسی وارد می‌شود، قدر و اهمیت بیشتری پیدا می‌کند. در یک تحلیل دموکراتیک تا حد امکان استدلال‌ها باید به گونه‌ای باشد که کمترین محدودیت را به آزادی شهروندان تحمیل کند، زیرا محدودیت‌های وارده نباید به گونه‌ای وضع شوند که اصل حقوق و آزادی‌ها دچار خدشه گردیده و به جای آنکه آزادی‌ها اصل و محدودیت‌ها استثنا محسوب گردند، تلقی خلاف آن صورت بگیرد (حبیب‌نژاد، ۱۳۹۵: ۷۴).

در انتخابات دموکراتیک شهروندان حتی الامکان باید به تمامی اطلاعات و استدلال‌ها و نظرهای سیاسی نامزدها دسترسی داشته باشند و اطلاعات کاملی در مورد نامزدها داشته باشند و اینها از راه تبلیغات حاصل می‌شوند، زیرا نامزدها با اطلاعاتی که از راه تبلیغات در اختیار مردم قرار می‌دهند، آنها را برای انتخابات آماده می‌کنند و از ابهام آنها نسبت به مواضع سیاسی نامزدها می‌کاهند (Smith, 1987).

(123-129 و آنها را با شایستگی‌های نامزدها آشنا می‌کنند (Ortuno-Ortin, Schultz, 2000: 14-15)). این استدلال می‌تواند به استدلالی علیه محدودیت همبخشی‌ها به نامزدها مطرح شود. چنین استدلالی در رأی قاضی وایت تأیید شد، زیرا «در یک دموکراسی حکومت از آن مردم است و مردم حاکمان اصلی هستند و توانایی مردم برای انتخابی آگاهانه از میان نامزدها بسیار اساسی است» (U.S supreme court, 1976: para.14-15). قاضی به این علت که ممنوعیت یا محدودیت مردم در ارائه کمک مالی برای تبلیغات انتخاباتی نامزدها موجب کاهش تعداد برنامه‌های مورد بحث و کاهش عمق آنها و نیز کاهش تعداد مخاطبان خواهد شد (U.S supreme court, 1976: para.14-15)، با این محدودیت‌ها مخالفت کرد، زیرا کاهش برنامه‌ها به علت کاهش منابع مالی موجب شناخت ناکافی مردم از استدلال‌ها و دیدگاه‌های طرفین رقابت خواهد شد. بنابراین استدلال دادگاه به علت زبانی که این محدودیت بر شناخت مردم از نامزدها و انتخابات آگاهانه وارد می‌ساخت رأی به رد محدودیت‌های وارده بر همبخشی مردم داد. اگرچه در نگاهی آرمان‌گرایانه هدف تبلیغات انتخاباتی ارائه اطلاعات به شهروندان برای انتخابی بهتر به منظور خدمت‌رسانی به مردم است اما در عالم واقع عرصه تبلیغات انتخاباتی نبردی است برای کسب برتری از طریق برجسته ساختن موضوعی که نظر شهروندان را جلب خود کند تا از آن طریق نامزدی را انتخاب کنند (Vats, 2013: 13).

تفسیر دیگری که می‌توان در مورد منفعت مخاطبان از تبلیغات انتخاباتی عرضه داشت، این است که آزادی بیان سیاسی نه تنها مردم را برای آشنایی با مباحث سیاسی آماده می‌کند، بلکه موجب تصور درست‌تر آنها از سیاست می‌شود. این ایده را می‌توان با اندیشه بازار عرضه مورد حمایت قرار داد. اندیشه مبنایی این ایده در قیاسی است که می‌توان در منافع رقبا در بازار تولید و عرضه و منافع رقابت میان ایده‌ها در سیاست انجام داد. به این صورت که همان‌طور که در بازار رقابتی، جنس بهتر طرفداران بیشتری پیدا می‌کند و در بازار موفقیت بیشتری به دست می‌آورد در بازار رقابت سیاسی نیز اگر همه اندیشه‌ها بدون محدودیت بتوانند خود را به مردم عرضه کنند؛ در این صورت آرا و اندیشه‌های سیاسی درست بر نادرست آن فائق خواهد آمد و در کارزار رقابت‌ها طرفداران بیشتری به دست خواهد آورد. از این رو محدودیت وارد شده بر آزادی بیان سیاسی که از پس محدودیت مالی بر تبلیغات به وجود آمده است، از طرح ایده‌های جدیدی که به بازار رقابت مباحث سیاسی وارد می‌شوند جلوگیری می‌کند و سد رقابت آنها با دیگر ایده‌ها می‌شود (Ingber, 1984: 49-50).

استدلال براساس منافع مخاطبان را می‌توان در مورد رد استدلالی که موافق محدودیت شرکت‌هاست نیز به کار برد، زیرا شرکت‌ها نیز متشکل از مجتمع شهروندان هستند و همانند شهروندان، شرکت‌ها نیز ایده‌ها و استدلالاتی را در مورد نامزدهای انتخاباتی مطرح می‌کنند که ممکن است در آگاهی و تصمیم شهروندان برای انتخاب بهتر مؤثر باشد. علاوه بر این، ممکن است شرکت‌ها به سبب تجربه و تخصص در

برخی زمینه‌های خاص از ایده‌ها و نظرهایی در آن زمینه برخوردار باشند که احتمالاً طرح آن‌ها برای مردم، بسیار ارزشمند باشد (US Supreme court, 1978: para. 71). در مقابل چنین توجیهی برای مخالفت با ممنوعیت شرکت‌ها در تأمین مالی انتخابات باید همان استدلالی را مطرح کرد که در مورد محدودیت شهروندان بیان شد. علاوه بر آن شرکت‌ها به سبب قدرت مالی بیشتر توان تأثیر بیشتری را بر انتخابات دارند و مسئله زمانی بغرنج‌تر می‌شود که به نحوه تصمیم‌گیری شرکت‌ها توجه کنیم، زیرا شرکت‌ها همواره در پی افزایش منافع مادی و تأمین سود بیشترند.

در مورد استدلال‌هایی که مخالفان تحدید همبخشی با تمسک به آزادی بیان ارائه می‌دهند، باید خطرات عدم تحدید پول در انتخابات را متذکر شد. از این رو اگرچه حفظ و حراست از آزادی بیان بسیار بااهمیت است، این آزادی زمانی غیرقابل تعرض است که متعرض حقوق و منافع سایر افراد نشود. وقتی پول برابری میان نامزدها را به خطر بیندازد و موجب شود کسانی که منابع بیشتری در اختیار دارند بتوانند ذائقه انتخاباتی مردم را تحت تأثیر قرار دهند و دموکراسی تحت تأثیر نفوذ پول با خطر مواجه شود، آنگاه می‌توان محدودیت‌هایی را برای جلوگیری از نفوذ پول در سیاست در نظر گرفت.

رالز مسئله محدودیت‌ها و تعارض آن با آزادی بیان را در *لیبرالیسم سیاسی* بررسی کرده است. او نظام‌مندسازی مالیه تبلیغات انتخاباتی را به‌عنوان راهی که می‌توان با تمسک به آن گفت‌وگوی سیاسی را به‌منظور حفظ آنچه او آن را ارزش انصاف در آزادی‌های سیاسی می‌داند معرفی می‌کند (رالز، ۱۳۹۳: ۴۴۹). اصلی‌ترین مبنای نظری به‌کارگرفته‌شده توسط وی برای توجیه لزوم نظام‌مندسازی مالیه تبلیغات انتخاباتی، لزوم تضمین انصاف در آزادی‌های سیاسی است. او عدالت و انصاف در آزادی‌های سیاسی را در زمره اولین اصول عدالت قرار می‌دهد (رالز، ۱۳۸۳: ۸۴).

پاسداشت آزادی سیاسی از سوی رالز بدین سبب بود که بدون این آزادی‌ها سایر آزادی‌ها به یک نمایش تبدیل می‌شدند (رالز، ۱۳۹۳: ۴۴۸). منتقدان دموکراسی مدعی بودند که تضامین قراردادی حق‌ها و آزادی‌ها نصیب چندانی به آزادی و برابری افراد نمی‌رسانند (مارکس، ۱۸۴۳: ۳۰-۱).

نورمن دَنیلز نیز اولویت دادن به آزادی را اولویتی ناعادلانه می‌داند، زیرا همان ثروت موجب نابرابری گسترده‌ای میان مردم خواهد شد: «نابرابری در ثروت به نابرابری در آزادی میل خواهد کرد. برای مثال، حق رأی همگانی فرصت برابر رأی‌دهی را به فقیر و غنی اعطا می‌کند، اما ثروتمندان از توانایی بیشتری برای انتخاب نامزدها به‌منظور تأثیر در رأی و نظر عمومی و نفوذ بر مقامات انتخابی برخوردارند» (Daniels, 1989: 256). از این رو این نابرابری خواه‌ناخواه برابری در آزادی‌های اولیه را نقض خواهد کرد. رالز متذکر آثار دخالت ثروتمندان در فرایند سیاسی می‌شود و فهرستی از نتایج متعددی را که به موجب ثروت و قدرت در انتخابات به‌وجود می‌آید، ارائه می‌دهد که به نوبه خود موجب نابرابری میان احزاب در نفوذ و شرکت در فرایند سیاسی می‌شود (رالز، ۱۳۹۳: ۴۴۹).



به عقیده او لازم است تا جلوی کسانی که با دارایی و ثروت بیشتر و مهارت افزون‌تر سازمانی که آنها را همراهی می‌کند نتیجه انتخابات را به سود خود مدیریت می‌کنند، گرفته شود و یکی از راهکارها برای تضمین ارزش انصاف، جلوگیری از پرداخت‌های کلان بخش خصوصی است (رالز، ۱۳۹۳: ۴۴۹). پس از آن تصریح می‌کند: جلوگیری از همبخشی‌های کلان افراد و شرکت‌ها به نامزدها ضروری است، زیرا آنانی که همبخشی کرده‌اند (بدون در نظر گرفتن جایگاه و صلاحیتشان) از بخت و فرصت بیشتری برای نفوذ بر سیاست و دولت و کسب جایگاه و نیز توانایی و اعتبار بیشتری در کسب جایگاه اقتصادی و اجتماعی برخوردار می‌شوند (رالز، ۱۳۹۳: ۴۸۴). در کل چنین تمهیداتی با اعمال اصل کلی دسترسی برابر به نهاد انتخابات، حافظ ارزش انصاف و تضمین‌کننده دسترسی منصفانه و در نهایت برابر شهروندان برای استفاده از امکان عمومی‌ای که برای یک فرایند سیاسی به کار می‌رود، است (رالز، ۱۳۹۳: ۴۴۸).

از آنجا که در صورت فقدان تضمین انصاف، کسانی که از منابع بیشتری برخوردارند می‌توانند به هدف برسند و دیگران را از دست یافتن به آن محروم کنند، تضمین آن ضروری است (رالز، ۱۳۹۳: ۴۵۰) و بدون چنین تضامینی، منافع اغنیا به سادگی هرچه تمام‌تر می‌تواند با نفوذ در سیاست و تحمیل منویاتشان بر نمایندگان، محرومان را از بازار سیاسی باز دارد.

هدف از مقررات‌گذاری و محدود کردن میان همبخشی‌ها، تحدید ناموجه بیان نیست، بلکه هدف از آن جلوگیری از نفوذ ناروای پول در انتخابات و بر هم خوردن برابری است و شواهد متعدد حاکی از نفوذ و تأثیر ناروای پول در انتخابات کشورهای مختلف، شاهد این مدعاست. این شواهد حاکی از این است که این آثار سوء، ناشی از پرداخت نامحدود پول و نه محدودیت بیان در انتخابات است. بنابراین مقررات‌گذاری در مورد مالیه انتخابات به آزادی بیان مربوط نمی‌شود.

## ۲. نظام‌سازی مالیه تبلیغات انتخاباتی و مسئله قیم‌مآبی

در مقابل استدلال‌هایی که برای ایجاد محدودیت برای کمک‌ها مطرح می‌شود، گروهی مخالف با اعمال این محدودیت‌ها نیز وجود دارند. یکی از علل عمده این مخالفت‌ها قیم‌مآبی است (Krotoszyski, 2015: 665-679). مخالفان استدلال می‌کنند که استدلال عدم تحریف در پنداشت‌های خود در مورد شهروندان قیم‌مآبانه عمل می‌کند. به‌ویژه مخالفان معترض فرضی هستند که بیان می‌دارد شهروندان به این علت به نامزدی رأی می‌دهند که پول بیشتری هزینه کرده است و بیان می‌دارند چنین فرضی برخلاف کرامت انسانی شهروندان است، زیرا مردم را فاقد قوه تشخیص فرض کرده است، درحالی‌که مردم از قوه تشخیص برخوردارند و مفاد و مفهوم و استحکام سخن طرف مقابل را تشخیص می‌دهند و اگر مردم قادر به تشخیص صحت و سقم مطالب ارائه‌شده نباشند، دموکراسی با مشکلات عدیده‌تری نسبت به نفوذ پول

در سیاست روبه‌رو خواهد بود، زیرا دموکراسی و انتخابات بر پایه عقلانیت و تشخیص مردم بنا نهاده شده است (Kuhner, 2014: 173). استدلال مخالفان نظام‌مندسازی مالی تبلیغات انتخاباتی این است که بن‌مایه اعمال محدودیت بر همبستگی‌ها به سبب تأثیر پول و تبلیغات بر مردم و تحریف دموکراسی از راه آن است، درحالی‌که مردم از قوه عاقله برخوردارند (Overton, 2004: 86) و باید به تصمیم آنها چه درست و چه غلط احترام گذاشت (Hamburger, 2002: 187) و از این‌رو آن را هم مخالف کرامت انسانی و هم مخالف با اعتماد به رأی مردم می‌دانند (Zamir & Medina, 2010: 212). البته اعتراض به قیّم‌مآبانه بودن اعمال محدودیت بر همبستگی‌ها منکر تأثیر پول بر انتخابات نمی‌شود. به نظر یکی دیگر از موارد مورد اعتراض این استدلال این است که مبنای چنین برداشتی عدم اعتماد به شهروندان است و هر دولتی که به وجود آید، غیرقابل اعتماد خواهد بود (US Supreme court, 2003: para. 347-353)، زیرا همواره می‌توان مدعی شد که شهروندان تحت تأثیر تبلیغات به چنین نماینده یا دولتی رأی داده‌اند و بر این اساس مشروعیت دولت زیر سؤال خواهد رفت.

در کل نگرانی موجود در مورد قیّم‌مآبانه بودن استدلال ضد تحریف این است که در نظام دموکراتیک باید به شهروندان در مورد ارزیابی مباحث و استدلالات سیاسی اعتماد داشت (McCowan, 2006: 201) و این از پایه‌ای‌ترین مبانی دموکراسی است که زمانی که حاکمان اصلی مردم باشند، باید همه چیز را به آنها سپرد. بنابراین محدودیت پرداخت‌ها و قوانینی که در تناقض با اصل اعتماد به فهم مردم باشند، قوانینی قیّم‌مآبانه هستند (Ortiz, 1998: 893-914)، زیرا شهروندان قادر به بررسی و ارزیابی دلایل مختلفی‌اند که احزاب سیاسی، نامزدهای انتخاباتی و دولت‌مردان در پشتیبانی از آرا و اقدامات خود بیان می‌کنند (Erdosne Toth, Graham, 2016: 1)، بنابراین بهترین اقدامات و تصمیمات، اقدامات و تصمیماتی است که بر اساس خواست و نظر مردم باشد.

دورکین اصرار داشت که باید به شهروندان اعتماد داشت تا خودشان ذهنشان را تربیت کرده و بسازند. باید از این استعداد ارزیابی‌کننده مردم استفاده نمود و تفکرات پدرسالارانه‌ای را که با شک به این ظرفیت‌ها می‌نگرند، محدود کرد (Dworkin, 1999: 200).

این مطلب نشان می‌دهد که ما نباید فکر کنیم که برخورد میان حامیان و معارضان قانونگذاری در اساس بر پایه اهمیت نظریه ضد پدرسالاری است. هر دو طرف بر سر مسئله مخالفت با قیّم‌مآبی توافق دارند. آنچه آنها بر سر آن توافق ندارند این است که آیا قانونگذاری در مورد مالی تبلیغات انتخاباتی واقعاً قیّم‌مآبانه و در تعارض با ارزش‌های بنیادین دموکراسی است؟

### ۳. دفاع از محدودیت‌های در نظر گرفته‌شده در برابر چالش بیان و قیّم‌آبی

اولین تفاوت که باید به آن پرداخت، تفاوت میان پیام‌هایی است که نقاط تاریک را برای شهروندان روشن می‌کند و پیام‌هایی که بدون اینکه اطلاعاتی به مردم بدهند از راه‌های دیگری مردم را به انجام عملی ترغیب می‌کنند (Scanlon, 2003: 13).

دموکراسی دولت را ملزم به اعتماد به قوه تمییز سیاسی شهروندان می‌داند. ولی آیا این مسئله همیشگی است؟ در این مورد باید میان دو گونه از پیام‌ها تفکیک قائل شد، پیام‌های سیاسی‌ای که شهروندان قادر به تمییز درست و نادرست آنها هستند و پیام‌هایی که شهروندان قادر به تمییز آنها نیستند. همان‌طور که بیان شد، در پیام‌های تبلیغاتی همیشه—تقریباً هیچ‌وقت—مسائل به‌طور صریح و روشن و درست بیان نمی‌شوند. همچنین تمام هم و غم مردم پرداختن به مسائل سیاسی نیست و نیز نمی‌توان منکر تأثیر بسزای تبلیغات در شکل‌دهی به سلیقه انتخاباتی مردم شد.

محدودیت‌های اعمال‌شده یا اعمال‌شونده از یک سو نتیجه گزاره معروف کانت است که افراد را غایت می‌داند نه وسیله. از این‌رو محدودیت‌های اعمال‌شده بدین معناست که افراد اجازه ندارند از دیگران در راه اهداف خود استفاده کنند و آنها را وسیله هدف خود قرار دهند. این محدودیت‌ها نمایانگر مصونیت افراد از تجاوز برای رسیدن به اهداف سیاسی‌اند (ساندل، ۱۳۷۴: ۱۷۳).

از دیگر سو دموکراسی به‌عنوان یک ارزش باید دارای سازوکارهایی به‌منظور حفظ و حراست و جلوگیری از تاراج خود باشد و اعمال محدودیت بر منابع مالی تبلیغاتی در دسته این سازوکارها جای می‌گیرند.

نمونه‌های بسیار دیگری نیز از این سازوکارها در دموکراسی وجود دارد. نمونه بارز آن اعمال محدودیت بر توالی دوره‌های تصدی برخی سمت‌های نمایندگی است. همان‌طور که می‌دانیم در بیشتر دموکراسی‌های جهان تصدی دوره ریاست جمهوری دارای محدودیت است. حتی اگر مردم مشتاقانه خواهان تصدی مجدد این سمت از جانب رئیس‌جمهور پیشین باشند؛ باز هم تصدی این سمت توسط وی ممنوع خواهد بود تا جلوی سوءاستفاده‌های احتمالی از قدرت و نیز تاراج دموکراسی گرفته شود و این یکی از سازوکارهای دفاعی دموکراسی برای حفظ و جلوگیری از به یغما رفتن خود است.

### ۴. نظام‌مندسازی و افزایش نابرابری

اگرچه نظام‌مندسازی از طریق تعیین سقف برای حل مشکل نابرابری ابتدا بسیار ساده به‌نظر می‌رسد، اگر ساده‌انگارانه با آن برخورد شود، خود به نابرابری می‌انجامد که هم ناخوشایند است و هم نقض غرض؛ زیرا نظام‌مندسازی از دو نظر می‌تواند به نابرابری منجر شود. نخست افزایش نابرابری متعاقب نظام‌مندسازی از طریق تعیین سقف بر منابع و هزینه‌های تبلیغاتی است و دوم از طریق خود قانون.

#### ۱.۴. تعیین سقف و ایجاد نابرابری

اگرچه تعیین سقف برای کاستن از فساد در بیشتر نظام‌های حقوقی مورد پذیرش واقع شده است، اما در صورتی که بدون حزم و باریک‌اندیشی در مورد نسبت و میزان آن تصمیم گرفته شود نه تنها مشکلات موجود را حل نخواهد کرد، بلکه علاوه بر دام نزدن به مشکلات پیشین خود به نابرابری‌های عدیده‌ای منجر خواهد شد.

#### ۲.۴. تعیین سقف بر منابع شخصی نامزدها و ایجاد نابرابری

استفاده از منابع شخصی نامزدها به شرطی که از راه‌های غیرمجاز تهیه نشده باشد، مجاز است. مسئله‌ای که در اینجا باید به آن پرداخت مسئله بیان و لزوم یا عدم لزوم تعیین سقف برای هزینه‌کرد شخصی نامزدها تا سقف مجاز برای هزینه‌کرد تبلیغاتی نامزدهاست. به این صورت که آیا نامزدها می‌توانند همه هزینه‌های تبلیغاتی خود را شخصاً متقبل شوند و از دریافت سایر منابع خودداری کنند یا خیر؟ از دو حیث می‌توان به مسئله مذکور نگاه کرد و به دو پاسخ متضاد رسید؛ از یک نگاه نامزدها می‌توانند تمام منابع تبلیغاتی خود تا سقف تعیین شده در قانون را از اموال شخصی خود بپردازند و از وصول سایر منابع خودداری کنند. حسن این رویکرد در آن است که:

الف) نامزدها را از سایرین بی‌نیاز می‌کند و احتمال نفوذ همبخشان را کاهش می‌دهد و استقلال نامزد و در نهایت برابری افراد و منافع عمومی به نحو شایسته‌تری حفظ خواهد شد؛

ب) وقت نامزد برای جمع‌آوری پول به هدر نمی‌رود و می‌تواند با فراغ بال بیشتری به ارائه برنامه‌های تبلیغاتی خود بپردازد؛

ج) ممکن است نامزدی به عللی توانایی چندانی در جذب منابع نداشته باشد؛

د) ممکن است به علت ناشناخته بودن نامزد با اقبال چندانی مواجه نشود یا طرفداران او جزو اغنیا نبوده و از توانایی چندانی در پرداخت منابع مالی برخوردار نباشند یا اصولاً علاقه‌ای به جمع‌آوری پول نداشته باشند. از این رو ایجاد محدودیت بر پرداخت از منابع شخصی بیش از آنکه به نفع رقبای صاحب‌منصبان باشد، به نفع صاحب‌منصبان است، زیرا آنها به سبب سمتی که دارند، قادر به جذب پوشش رسانه‌ای بیشتر و مشاوره مشاوران کارآزموده دولتی و خصوصی و حتی بودجه عمومی‌اند و به واسطه منافع پایداری که برای ذی‌نفعان ایجاد می‌کنند، توان بیشتری در جلب کمک‌های مالی از مردم دارند (Rockwell & Woll, 2000: 193).

رقبا باید بتوانند برای جبران این نابرابری در جلب منابع و ایجاد تعادل پول بیشتری را از منابع شخصی خود بپردازند. با تعیین سقف بر هزینه‌کرد نامزدها از منابع شخصی‌شان، توانایی رقبای

صاحب‌منصبان سمت‌های نمایندگی در رقابت با صاحب‌منصبان و کسب پیروزی در این رقابت کاهش پیدا خواهد کرد. از این رو تعیین سقف بر هزینه‌کرد نامزدها از منابع شخصی‌شان نتیجه‌ای جز افزایش چشمگیر شانس پیروزی صاحب‌منصبان سمت نمایندگی در انتخابات و زیان رقبا را در پی نخواهد داشت (Ferguson & Lee, 2016: 6)، بنابراین در صورتی که سقفی برای هزینه‌کرد نامزدها از منابع شخصی‌شان در نظر گرفته شود، اولاً ممکن است تقوا و پاکدامنی مفروض برای آنها با خطر مواجه شود و ثانیاً برابری میان نامزدها به خطر خواهد افتاد. در رأی بولکی نیز قاضی دیوان عالی آمریکا کنگره را از ایجاد محدودیت بر میزان هزینه‌کردهای تبلیغاتی‌ای که نامزدها برای تبلیغات خود می‌پردازند، منع کرد.

از دیگر سو عدم تعیین سقف بر هزینه‌کرد نامزدها از منابع شخصی‌شان موجب شکل‌گیری پدیده‌ی مدرنی به نام سیاستمداران میلیونر خواهد شد و کسانی که ثروت شخصی بیشتری دارند، خواهند توانست عدم موفقیت در جذب منابع مالی ناشی از عدم اقبال عمومی را جبران کنند و با تبلیغات بیشتر راهی سمت‌های نمایندگی شوند. این مسئله به نفع نامزدهای ثروتمند و به زیان نامزدهایی با توان مالی کمتر خواهد بود که به نوعی موجب عدم برابری میان نامزدها خواهد شد. از این گذشته اگر از زاویه‌ی نظریه‌ی انتخاب عمومی نیز به این مسئله نگاه کنیم، در خواهیم یافت افرادی که مشتاقانه هزینه‌های سنگینی را بابت تبلیغات می‌پردازند، بیشتر در مظان اتهام سوءاستفاده از قدرت قرار دارند، زیرا چطور یک نامزد می‌تواند برای رسیدن به سمت نمایندگی و حقوق به‌نسبت ناچیز آن به نسبت هزینه‌های هنگفت تبلیغاتی، همه یا بخش زیادی از سقف هزینه‌های تبلیغاتی را پرداخت کند؟ مگر آنکه دستیابی به این سمت منافع مادی بیشتری برای او داشته باشد. البته اگر کسی آرمانی به این مسئله نگاه کند، خواهد گفت نمایندگان به دلیل علاقه و شوق وافر برای خدمت به مردم و میهن چنین هزینه‌هایی را می‌پردازند. اما این فرض تنها یک فرض آرمانی است و نباید وقع چندان بر آن نهاد. از این رو پیشنهاد می‌شود نمایندگان بتوانند حداکثر تا سقف حقوق دریافتی برای سمت نمایندگی را از جیب خود بپردازند.

#### ۳.۴. تعیین سقف بر کمک‌های مردمی و نایابری

تعیین سقف بر همبخشی‌ها به این معناست که هر کس بتواند تا سقف معینی از منابع را برای تبلیغات در اختیار نامزدها قرار دهد. در مورد تعیین سقف بر همبخشی‌ها باید توجه داشت که نامزدهای صاحب‌منصب مورد رقابت از توانایی بیشتری در جلب کمک‌ها برخوردارند و اگر سقف این همبخشی خیلی پایین باشد، به زیان نامزدهای تازه‌وارد خواهد بود، زیرا نامزدهای تازه‌وارد به علت نداشتن سابقه و شبکه‌ی گسترده‌ی جمع‌آوری پول توانایی کمتری برای جلب گسترده‌ی کمک‌ها دارند و این مسئله مانع بزرگی برای نامزدهای کمتر شناخته‌شده ایجاد می‌کند، زیرا مردم میل کمتری به کمک به افراد ناشناخته یا کمتر شناخته‌شده دارند. از این رو دستیابی به منابع مالی برای رقبا صاحب‌منصبان سمت مورد رقابت را هم به نفع صاحب‌منصبان

سخت‌تر می‌کند. همچنین وقت احزاب و نامزدها را بیشتر معطوف جذب کمک از مردم خواهد کرد، زیرا دیگر قادر به جمع‌آوری پول از تعداد معدودی کمک‌کننده نیستند و این خود ممکن است به بیشتر شدن تبلیغات منفی بینجامد، زیرا نامزدها مجبورند به سبب کمتر شدن منابع و نیز فرصت کمتر به‌جای پرداختن به مسائل و مشکلات راهی را پیش بگیرند که بیشترین نتیجه را برای آنها به ارمغان بیاورد.

البته بر فرض که گزاره مذکور درست باشد و کاهش هزینه‌ها موجب شکل‌گیری و یا بیشتر شدن تبلیغات منفی شود، باید گفت تبلیغات منفی چندان هم بد نیست، زیرا بدون یادآوری‌های تبلیغات منفی هیچ رقیب تازه‌واردی یارای کسب رأی را ندارد، مگر آنکه نامزد صاحب‌منصب فعلی مرتکب گناهی آشکار، خطایی بزرگ یا خیانتی نابخشودنی شده باشد (Felkner, 1992: 29). اشتباه است که فکر کنیم با حذف تبلیغات منفی به مردم خدمت کرده‌ایم. با حذف تبلیغات منفی، هر شخص رذل و فرومایه و هر رند و حقه‌بازی به راحتی خواهد توانست صاحب هر مقام و منصب نمایندگی شود (Smith, 2001: 44). تبلیغات منفی نه به معنای افترا و تهمت، بلکه به معنای نشان دادن فساد، مواضع ناپسند یا سایر جلوه‌های منفی رقابت است. حتی اگر کسی مصدق خوبی حذف تبلیغات منفی باشد، باز هم نمی‌توان گفت محدودیت‌آفرینی برای همبخشی‌ها به حذف تبلیغات منفی نمی‌انجامد یا تعداد آن را کمتر می‌کند.

تعیین سقف پرداخت بالا هم اگرچه ممکن است به راحت‌تر شدن کار نامزدها در جمع‌آوری منابع بینجامد، اما باز هم مشکلات دیگری دارد. مشکلات از آنجا ناشی می‌شوند که موجب نفوذ فسادآفرین پول در سیاست و بی‌عدالتی و نابرابری میان مردم به علت پیگیری منافع اغنیا از سوی سیاستمداران خواهد شد.

### ۵. پیشنهاد برای حل مسئله نابرابری از طریق تعیین سقف

قبلاً دلایلی در مورد اقبال بیشتر نامزدهای صاحب‌منصب و شناخته‌شده در جلب همبخشی‌ها و استقبال مردم برای کمک به آنها آورده شد. در مقابل برخی معتقدند باقی ماندن صاحب‌منصبان و احزاب بزرگ بر سمت‌های نمایندگی به سبب اقبال عمومی به آنها یا شناخته‌شده‌تر بودن یا قدرت سازماندهی بیشتر آنها نیست، بلکه به علت مهندسی آنها بر انتخابات از طریق در اختیار گرفتن سازمان‌ها و انواع اقتدارات و از میان بردن رقابت سالم است (Lipsitz, 2004: 26). به هر حال دلیل آن هر چه باشد، مانع بزرگی بر سر راه نامزدهای کمتر شناخته‌شده ایجاد می‌کند، به طوری که گفته می‌شود صاحب‌منصب سمت مورد رقابت بودن، خود به تنهایی بهترین پیشگویی برای پیروزی در انتخابات است (Bopp, Lee, 2007: 288). بر اساس پژوهش صورت گرفته از زمان جنگ جهانی دوم به این سو، ۹۰ درصد نامزدها را صاحب‌منصبان تشکیل داده‌اند و ۹۰ درصد برندگان انتخابات نیز از میان آنها بوده‌اند و در ایران نیز همین وضعیت حاکم است. گروه‌های مخالف یا غیرحاکم برای رقابت با گروه حاکم به پول بیشتری نیاز دارند تا بتوانند نابرابری را

جبران کنند و جلوگیری هزینه‌های مخالفان به معنای کمک به صاحب‌منصبان برای پیروزی مجدد است. از این رو رقبا باید بتوانند برای جبران این نابرابری و ایجاد تعادل پول بیشتری بپردازند. با تحدید توانایی رقبای صاحب‌منصبان سمت‌های نمایندگی در هزینه کردن منابع برای تبلیغات، مقررات مالی تبلیغات انتخاباتی نتیجه‌ای جز افزایش چشمگیر شانس پیروزی صاحب‌منصبان در انتخابات و زیان رقبا را در پی نخواهد داشت (Jacobson, 1980: 195-196)

پذیرفتن یا نپذیرفتن نتیجه‌گیری مذکور به پذیرش قدرت ادعای مطرح شده و نیز نوع نگاه ما به برابری بستگی دارد. اگر برابری را به معنای تساوی در نظر بگیریم؛ این نتیجه حاصل خواهد شد که سقف تعیین شده برای هزینه کرد همه نامزدها به یک شکل باشد. حسن این دیدگاه این است که کار مقنن را راحت‌تر خواهد کرد. ولی قوت گزاره‌های یادشده در شانس بیشتر صاحب‌منصبان همچنان پابرجاست و نمی‌توان از آن گذشت. اما اگر برابری را به شکل ماهوی آن در نظر بگیریم، آنگاه در نظر گرفتن سقف مساوی برای همه نامزدها عین بی‌عدالتی خواهد بود، زیرا نمی‌توان صاحب‌منصبان شناخته‌شده و قدرتمند را با مردم عادی در یک خط قرار داد و این کار را عادلانه دانست.

مسئله بعد چگونگی تعیین سقف است. سقف پرداخت به این علت تعیین می‌شود تا از هزینه‌های بسیار بالا رقابت را مضمحل نکند. تحقیقات صورت‌گرفته برای سنجش تأثیر هزینه‌های انجام‌شده بر جلب آرا نشان دادند که هزینه اضافی تأثیر ناچیزی بر رشد آرا دارند و تأثیر مثبت پول در جلب آرا برای رقبای غیر صاحب‌منصب بیش از نامزدهای صاحب‌منصب مورد رقابت است (Levitt, 1994: 777-779). در واقع، تحقیقات حاکی از رابطه‌ای وارونه میان هزینه کرد نامزدهای صاحب‌منصب سمت مورد رقابت و پیروزی آنهاست. بنابراین باید توجه داشت که سقف تعیین شده پایین یا بالاتر از حد معقول نباشد. اگر سقف هزینه کردها پایین در نظر گرفته شود، آنگاه به این علت که نامزدهای صاحب‌منصب برای تبلیغات به پول کمتری نیاز دارند نامزدهای رقیب نامزد صاحب‌منصب را به علت اینکه به پول بیشتر برای جبران نابرابری نیاز دارند را با مشکل مواجه خواهند کرد، زیرا نامزدهای صاحب‌منصب در بین مردم شناخته‌شده‌ترند و به تبلیغات وسیع برای شناساندنشان به مردم نیاز ندارند. تعیین سقف پایین به‌ویژه مورد توجه کسانی است که بر سریر قدرت تکیه داده‌اند و از حضور نامزدهای بیشتر اکراه دارند.<sup>۱</sup> به‌علت بیشتر گفته‌شده، تعیین سقف پایین می‌تواند دموکراسی را به آلیگارش فاسدی تبدیل کند که صاحب‌منصبان را بر سریر قدرت حفظ می‌کند. در تأیید این ادعا نیز می‌توان به تحقیقات آماری متوسل شد. تا پیش از ایجاد محدودیت بر هزینه‌های تبلیغاتی ۷۵ درصد از صاحب‌منصبان سمت مورد رقابت مجدداً انتخاب می‌شدند. درحالی‌که پس از آن، ۹۱/۴ درصد صاحب‌منصبان پیشین بر همان مناصب باقی ماندند

1. <https://www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=130722090>

(Anderson, 2000: 47). از این رو اگر تعیین سقف به درستی انجام نگیرد، می‌تواند به نفع صاحب‌منصبان باشد. بنابراین سیاستمداران از انگیزه کافی برای تعیین سقف مساوی یا پایین برخوردارند.

اما مسئله اینجاست که صاحب‌منصبان به علت پیش‌گفته از اقبال بیشتری برای کسب منابع برخوردارند. از این رو محدود نکردن میزان منابع هم تأثیر چندانی نخواهد داشت و باز هم همان‌ها پیروز خواهند شد. با این حال اگرچه منابع مالی می‌تواند بر سرنوشت انتخابات مؤثر باشد، اثر مثبت آن برای رقبای غیر صاحب‌منصب بیش از صاحبان آن است و اصولاً هزینه‌های سنگین نامزد صاحب‌منصب حاکی از مشکل انتخاباتی نامزد و رویارویی با حریفی قدرتمند است (Anderson, 2000: 47).

در مورد تعیین سقف بالا نیز همان مشکل پیشتر گفته شده در مورد پدیده نامزدهای میلیونر و نیز نفوذ پول بر سیاست به قوت باقی خواهند ماند. از این رو از طرح مجدد آن در این بحث خودداری می‌شود. برای تعیین سقف می‌توان چند راه مختلف را از هم باز شناخت؛ راه اول در نظر گرفتن هزینه‌های تبلیغاتی در دوره‌های قبلی برای همان انتخابات؛ راه دوم در نظر گرفتن سرانه برای هر یک از واجدین شرایط رأی‌دهی؛ راه سوم در نظر گرفتن مساحت جغرافیایی حوزه انتخابیه.

حسن راه اول در این است که اجرای تبلیغات و در نظر گرفتن سقف برای هزینه‌ها را با مشکل چندانی مواجه نخواهد کرد و روال سابق به عنوان معیار حفظ شده و از هزینه‌های بالاتر از آن جلوگیری می‌شود. اما این راه حل با مشکلات دیگری مواجه است. اولین مشکل این است اگر بالاترین هزینه در نظر گرفته شود، آنگاه به نفع ثروتمندان خواهد بود، زیرا آنها از پس هزینه‌های آن برمی‌آیند و سایرین از چنین قدرتی برخوردار نیستند و اگر متوسط هزینه‌ها در نظر گرفته شود، باز هم ممکن است تعدادی صرفاً به سبب ماجراجویی وارد انتخابات شده باشند و اصلاً هزینه نکرده باشند و سقف هزینه‌ها بسیار پایین بیاید. اگر هم هزینه‌های بالا و پایین حذف شوند و هزینه سایر نامزدها در نظر گرفته شود، باز با این مشکل مواجه خواهد بود که اصلاً ملاکی برای شناسایی هزینه‌های بالا و پایین و حذف آنها وجود ندارد. مسئله بعدی این است اصولاً بانک اطلاعاتی‌ای در مورد هزینه‌های انجام گرفته وجود ندارد و مهم‌تر از همه اینکه با توجه به رشد شهرها و نیز افزایش جمعیت و نیز کاهش ارزش پول و واقعی نبودن تورم اعلام شده، نمی‌توان آن هزینه‌ها را به دوره‌های بعد تعمیم داد.

در مورد راه دوم نیز اگرچه نمی‌توان تعداد افراد حائز شرایط رأی‌دهی را به طور دقیق احصا کرد، می‌توان به طور تقریبی و اختلاف کم به تعداد حائزان شرایط رأی دست یافت. اما در این مورد نیز دو مشکل وجود دارد؛ نخست اینکه وسعت جغرافیایی مناطق با هم فرق دارد و در نظر گرفتن یک شیوه برای حوزه‌های با تراکم بالا، متوسط و پایین درست نیست، زیرا در حوزه‌های با تراکم بالا تعداد بیشتری از مردم آگهی‌های محیطی را مشاهده می‌کنند و در حوزه‌های با تراکم کمتر افراد کمتری آنها را مشاهده می‌کنند. در ثانی رسیدن به یک رقم به عنوان سرانه برای هر نفر نیز بسیار مشکل است.



در مورد راه سوم نیز اگرچه مشکل وسعت حوزه حل می‌شود، ولی باز هم این مشکل وجود دارد که اولاً این روش در مورد آگهی‌های محیطی کاربرد دارد و ثانیاً همان مشکل سرانه تبلیغات به ازای هر واحد از حوزه سر جای خود باقی می‌ماند.

راه چهارم نیز ترکیبی از هر سه روش یا دو روش قبل است؛ یعنی هزینه‌های دوره قبل و سرانه جمعیت و وسعت حوزه یا جای‌گشت‌های دوتایی از آنها. به نظر می‌رسد ترکیب هر سه راه حل روش بهتری باشد، زیرا احتمال جبران نواقص یکی توسط راه‌های دیگر بیشتر است.

### نتیجه‌گیری

حفظ و ارتقای حداکثری برابری یکی از دلایل عمده‌ای است که نظام‌های حقوقی با تمسک به آن در پی نظام‌مندسازی مالی تبلیغات انتخاباتی برمی‌آیند. راهکار ارائه‌شده برای کاستن از نگرانی‌های مطروحه در مورد حفظ یا ارتقای حداکثری برابری میان نامزدها تعیین سقف بر منابع و مصارف تبلیغاتی است. اگرچه راهکار در بادی امر بسیار ساده به نظر می‌رسد، اما در مقام عمل بسیار چالش‌برانگیز است. اولین چالش تعرض به آزادی‌ها و به‌خصوص آزادی بیان نامزدها و طرفداران آنهاست و دومین چالش کمتر شدن اطلاعات رسیده به شهروندان و کاهش احتمال انتخاب درست آنها از این رهگذر است.

با تمام نظرهای مخالفی که در مورد نظام‌مندسازی مالی تبلیغات انتخاباتی با تمسک به آزادی بیان ارائه شده و می‌شود، بایست به این مسئله توجه داشت که آزادی بیان، آزادی مطلق نیست، بلکه در شرایطی می‌توان آن را محدود کرد. آنچه این محدودیت را توجیه می‌کند، جلوگیری از تاراج دموکراسی از راه نابرابری در منابع مالی و تبلیغات گسترده است. در مورد نگرانی دوم نیز باید فروض آرمانی را کنار گذاشت و قدری واقعی‌تر به مسئله نگاه کرد. درست است که مردم صاحبان حکومت هستند، اما این تصور که مردم کاری جز پرداختن به امور سیاسی و بالا بردن دانش خود و کسب اطلاع از نامزدها ندارند نیز بسیار دور از واقعیت است. واقعیت این است که مردم بیشتر بر اثر تبلیغات به نامزدها رأی می‌دهند و تبلیغات بیشتر مجالی به واقعیت نمی‌دهد. از این رو نگرانی در مورد کمتر شدن اطلاعات مردم و انتخاب نادرست آنها تنها بر مبنای یک فرض آرمانی از تبلیغات و رأی مردم استوار شده و از واقعیت به دور است.

اما اعمال محدودیت‌ها نیز خود چالشی اساسی است که اگر به‌درستی به آن پرداخته نشود، نه تنها به ارتقای برابری و کاهش نابرابری نمی‌انجامد، بلکه خود به نابرابری‌های دیگری منجر می‌شود و نابرابری موجود را هم گسترده‌تر می‌کند و بذر امید کاشته‌شده در دل مردم برای ارتقای سلامت را هم به یأس تبدیل خواهد کرد.

برای اعمال صحیح این راهکار باید برابری را تبیین کرد. آنچه مدنظر است، برابری شکلی یا تساوی

همه در منابع نیست، زیرا چنین چیزی نه ممکن است نه مطلوب، بلکه برابری مدنظر یک برابری ماهوی است. از این رو بیشتر بودن توان مالی یک نامزد تا زمانی که دیگران را از عرصه خارج نکرده باشد، نمی‌تواند برهم‌زننده برابری باشد.

از سوی دیگر در برابری ماهوی همه به یک صورت نگاه نمی‌شوند، بلکه هر کس به فراخور خود در میدان رقابت قرار می‌گیرد. از این رو اگر سقف تعیین شده برای همه به یک اندازه باشد، نه تنها به برابری نمی‌انجامد، بلکه خود به نابرابری می‌انجامد، زیرا صاحب‌منصبان و نامزدهای شناخته‌شده‌تر به مدد اطلاعات و اقبال بیشتر از قدرت بیشتری برای کسب منابع مالی و رأی برخوردارند. از این رو باید سقف تعیین شده به صورتی باشد که نابرابری‌ها را به نحو شایسته‌ای جبران کند.

همان‌طور که بیان شد، موضوع مطروحه بر بنیان‌های نظری و عملی غرب مطرح و استوار شده است و طرح آن در ایران به همان شکل نیازمند مطالعات نظری خودمانی است. از این رو پیشنهاد می‌شود تا بنیان‌های نظری موضوع بر بستر ایدئولوژی اسلامی و در زمینه و زمانه ایران مورد واکاوی بیشتر قرار گیرد تا شکل و الگویی همگون و مستحکم عرضه شود. از این حیث و پیش از پرداختن به موضوع تقنین، اجرا و قضا در این مورد؛ لازم است تا مبانی آن بررسی و واکاوی شود. با عنایت به زمینه بیان شده در ابتدای مقاله، به نظر می‌رسد تا پیش از هر چیز باید به بررسی نسبت این موضوع با ادبیات حقوقی و سیاسی بومی ایران پرداخته شود. از مهم‌ترین موضوعات قابل طرح در این موضوع این است که آیا تکلیف شرعی و واجب قلمداد شدن مشارکت سیاسی در جامعه اسلامی با هدف اقامه دین و اصلاح جریان امور، ممکن است به اتکای قواعدی چون وجوب شرعی مقدمه امر واجب تأثیری در مباحث ناظر بر محدودیت‌ها یا ظرفیت‌های تبلیغاتی انتخاباتی داشته باشد؟

## منابع

### ۱. فارسی

#### الف) کتاب‌ها

۱. رالز، جان (۱۳۸۳)، *عدالت به مثابه انصاف*، عرفان ثابتی، تهران: ققنوس.
۲. ----- (۱۳۹۲)، *لیبرالیسم سیاسی*، موسی اکرمی، تهران: ثالث.
۳. ----- (۱۳۸۷)، *نظریه عدالت*، سید محمد کمال سروان و رضا داوری اردکانی، تهران: پژوهشکده مطالعات فرهنگی و اجتماعی.
۴. رهایی، سعید (۱۳۸۹)، *آزادی دینی از منظر حقوق بین‌الملل*، قم: دانشگاه مفید.
۵. ساندل، مایکل (۱۳۷۴)، *لیبرالیسم و منتقدان آن*، احمد تدین، تهران: علمی و فرهنگی.
۶. مارکس، کارل (۱۸۴۳)، *درباره مسئله یهود*، مترجم: ع. افق، بی‌جا.

## ب) مقالات

۸. حبیب‌نژاد، سید احمد، (۱۳۹۵)، «شرایط اعمال تحدید حقوق و آزادی‌ها با تأکید بر تحدید به نام نظم عمومی»، فصلنامه حقوق تطبیقی (نامه مفید).

## ج) اسناد

۹. اعلامیه کنفرانس جهانی وین، ۲۵ ژوئن ۱۹۹۳.

## ۲. انگلیسی

### A) Books

1. Brown, Gillian (1996), *Speakers, Listeners and Communication: Explorations in Discourse Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press.
2. Daniels, Norman (1989), *Reading Rawls: Critical Studies on Rawls' A Theory of Justice*, California, Stanford university press.
3. Dworkin, Ronald (1996), *Freedom's Law: The Moral Reading of the American Constitution*, New York, Oxford University Press.
4. Felkner, Bruce (1992), *Political Mischief: Smear, Sabotage, and Reform in U.S. Elections*, California, California Praeger Publishers.
5. Ferguson, Brent & Chisun Lee, (2016), *developing empirical evidence for campaign finance cases*, New York, Brennan Center for Justice.
6. Graebner Anderson, Annelise (2000), *Political Money: Deregulating American Politics : Selected Writings on Campaign Finance Reform*, California, Hoover Institution.
7. Hamburger, Philip (2007), *separation of church and state*, Cambridge, Harvard University press.
8. Kuhner, Timothy (2014), *Capitalism v. Democracy: Money in Politics and the Free Market Constitution*, California, Stanford University press.
9. Lever, Annabelle (2013), *A Democratic Conception of Privacy*, Indiana, Author House.
10. Lipsitz, Keena Lynn (2004), *Campaigns and Competition: How to Enhance Voter Knowledge and Deliberation in a Mass Democracy*, Berkeley, University of California.
11. Michael Scanlon, Thomas (2003), *The Difficulty of Tolerance: Essays in Political Philosophy*, Cambridge, Cambridge University Press.
12. Rowbottom, Jacob (2010), *Democracy Distorted: Wealth, Influence and Democratic Politics*, Cambridge, Cambridge university press.
13. Smith, Bradley (2001), *Unfree Speech: The Folly of Campaign Finance Reform*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press.
14. Vatz, Richard (2014), *The Only Authentic Book of Persuasion: The Agenda/Spin Model*, Dubuque, Kendall/Hunt Publishing Company.
15. Woll, peter and Stephen Rockwell, (2000), *American Political Ideals and Realities*, New York, Longman.

16. Zamir, Eyal & Barak Medina, (2010), *Law, Economics, and Morality*, New York, Oxford University Press.
17. Zamir, Eyal & Medina, Barak (2010), *Law, Economics, and Morality*, New York, Oxford University Press.

#### B) Articles

18. Austen-Smith (1987), "Interest groups, campaign contributions and probabilistic voting", *public choice*, Vol. 54, No. 2.
19. Bopp, James & Lee, Susan (2007), "So there are campaign contribution limits that are too low", *Stanford law and policy review*, Vol. 18, No.266.
20. Erdosne Toth, Eva & Meadow S. Graham (2016), "Preparing scientifically literate citizens: pre-service teacher candidates' use of normative and logical thinking for critically examining news-media", *Electronic Journal of Science Education*, Vol. 20, No. 1.
21. Ingber, Stanley (1984), "Market place of ideas: a legitimizing myth", *Duck law journal*, Vol. 1984, No. 1.
22. Krotoszyski, Ronald (2015), "Free speech paternalism and free speech exceptionalism: pervasive distrust of government and the contemporary first amendment", *Ohio State Law Journal*, Vol. 76, No: 3.
23. Levitt, Steven (1994), "Using Repeat Challengers to Estimate the Effect of Campaign Spending on Election Outcomes in the U.S. House", *Journal of Political Economy*, Vol. 102, No.4.
24. McCowan, Tristan (2006), "The foundations of critical questioning in citizenship education", *Curriculum without Borders*, Vol. 6, No. 2.
25. Ortiz, Daniel (1998), "The Democratic Paradox of Campaign Finance Reform", *Stanford Law Review*, Vol. 50, No. 3.
26. Ortuno-Ortin, Ignacio & Schultz, Christian (2000), "Public funding for political parties", CESifo workingpaper, No. 368.
27. Smith, Bradley (2017), "Campaign finance and free speech: finding the radicalism in citizen united V. FEC", *Harvard Journal of Law & Public Policy*, Vol. 41, No. 1.
28. Starman, Thomas (2005), "Some talk: Money in politics. A (partial) review of the literature", *Public Choice*, No. 124.
29. Storrs, Sam (2013), "Ethical issues in campaign finance reform: Equality vs. free speech", *Moral Cents*, Vol.2.
30. Walker, Samuel (1998), "Campaign Finance Reform in the 105th Congress: The Failure to Address Self-Financed Candidates", *Hofstra Law Review*, Vol. 27.

#### C) Judgements

31. US Supreme Court (1976), *Buckley v. Valeo*.
32. US Supreme Court (1978), *First Nat'l Bank of Boston v. Bellotti*.
33. US Supreme Court (2003), *McConnell v. Federal Election Commission*.

#### D) Websites

34. <https://www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=130722090>