

# اصل برابری و تبلیغات انتخاباتی در حقوق انتخابات سیاسی<sup>۱</sup>

دکتر جواد تقی‌زاده\*

طیبه کریم‌زاده شریف‌آباد\*\*

## چکیده

قوانین انتخاباتی، با هدف تضمین برابری داوطلبان، محدودیت‌هایی برای مدت زمان، منابع مالی و ابزارهای تبلیغات انتخاباتی نامزدها پیش‌بینی می‌کنند. در نظام حقوقی ایران، محدوده زمانی و ابزارهای تبلیغاتی را قاعده‌مند شده است. به نظر می‌رسد قواعد حقوقی مزبور، از وضعیت مناسب برخوردار نیستند. با این وجود، ممنوعیت به کارگیری امکانات حکومتی به نفع برخی نامزدها و پیش‌بینی کمیسیون تبلیغات، برای نظارت بر برخورداری برابر نامزدها از امکانات دولتی و صدا و سیما در انتخابات ریاست‌جمهوری و مجلس خبرگان رهبری، از نکات مثبت تأمین اصل برابری در تبلیغات انتخاباتی ایران به‌شمار می‌روند. قاعده‌مند نبودن منابع مالی تبلیغات انتخاباتی نامزدها در ایران از جمله، موانع حقوقی تحقق اصل برابری در تبلیغات انتخاباتی است. در این نوشتار برای رفع این موانع، اعطای کمک‌های مالی دولتی به داوطلبان، اعمال محدودیت بر درآمدها و هزینه‌های انتخاباتی آنان، و تشکیل کمیسیونی خاص برای نظارت مالی بر فعالیت‌های تبلیغاتی داوطلبان، پیشنهاد شده است.

**کلید واژه‌ها:** تبلیغات، برابری، انتخابات، حقوق انتخاباتی.

---

تاریخ پذیرش: ۱۳۸۹/۹/۲۹

<sup>۱</sup> تاریخ دریافت: ۱۳۸۹/۷/۱۱

\* استادیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه مازندران.

\*\* دانش‌آموخته کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه شیراز.

یکی از مهم‌ترین تضمین‌های اصل برابری در حقوق انتخاباتی، تأمین برابری داوطلبان در امر تبلیغات انتخاباتی است. کشورها معمولاً برای تحقق سه اصل برابری داوطلبان، بی‌طرفی حکومت و نزاکت اخلاقی، رقابت انتخاباتی را قاعده‌مند می‌کنند. در واقع، قوانین انتخاباتی به منظور انتظام بخشیدن به تبلیغات و برقراری نظام عادلانه تبلیغ نمایندگی و جلوگیری از سوء استفاده‌های احتمالی به تصویب می‌رسند.<sup>۲</sup> در این راستا، حقوق انتخاباتی تلاش می‌کند تا با اعطای حقوق و فرصت‌های برابر به نامزدها، اصل برابری را در زمینه برگزاری و انجام تبلیغات انتخاباتی اعمال کند. با این حال بدیهی است شناسایی برابری تبلیغات انتخاباتی در حقوق موضوعه، در کارزارهای انتخاباتی یکسان نیست. زیرا، توانایی‌ها، امکانات و ابزارهای مالی نامزدها، نابرابر و متفاوت است.<sup>۳</sup> در واقع، برابری میدان مبارزه برای همه رقیبان، امری است که در کمتر جایی اتفاق افتاده و البته، در همه جا، میزان دسترسی به منابع مالی و رسانه‌ها، ریشه اصلی این نابرابری بوده است.<sup>۴</sup> لذا، در نظام‌های دموکراتیک، محدودیت‌هایی را بر فعالیت‌ها و امکانات تبلیغاتی نامزدها اعمال می‌کنند. البته، پاره‌ای از کشورها همچون ایالات متحده آمریکا، برخی از سازوکارهای برابرسازی قابلیت رقابت داوطلبان را، به دلیل محدود کردن آزادی افراد، نپذیرفته‌اند. در واقع، در این کشورها، قانونمندی در رقابت‌های انتخاباتی، وجود دارد؛ اما هدف آن، اساساً تضمین شفافیت و اطلاع عمومی از کمک‌های (مالی) نامزدهاست.<sup>۵</sup> حس برابری جویی در افراد، تا آن حد نیرومند است که بر سر دو راهی انتخاب دو ارزش آزادی و برابری، حاضرند به خاطر برابری از آزادی خود چشم پوشند؛ ولی به نابرابری تن در ندهند.<sup>۶</sup> آزادی، تا جایی محترم است که به برابری لطمه نزند،<sup>۷</sup> و همین امر، باعث شده است که در جامعه‌های آزاد نیز قانون، از آزادی‌ها بکاهد تا برابری از دست نرود.<sup>۸</sup> زیرا، برابری خود، لازمه تحقق آزادی است و نابرابری انسان‌ها، بدین معنی است که بعضی بر بعضی دیگر، سلطه دارند و از حقوق و آزادی‌های بیشتری بهره می‌برند، و مانع آزاد زیستن گروهی از انسان‌ها می‌شوند. بنابراین، همین که برابری از میان برخیزد، آزادی نیز عاطل می‌ماند، و صلح و عدالت و نظم به خطر می‌افتد.<sup>۹</sup> با این همه، فعالیت انتخاباتی آزاد داوطلبان، زمینه‌ساز تحقق حق‌های سیاسی و انتخاباتی شهروندان است.<sup>۱۰</sup> لذا، سازوکارهای تأمین برابری داوطلبان در تبلیغات انتخاباتی باید به گونه‌ای باشند که تا حد امکان، آزادی داوطلبان را خدشه‌دار نکنند.

قانونگذاران انتخاباتی، معمولاً به هدف تأمین برابری داوطلبان، محدودیت‌هایی چون «محدوده زمانی، ابزارها، و منابع مالی»، برای تبلیغات انتخاباتی پیش‌بینی می‌کنند. در این نوشتار، ضمن تبیین آثار مثبت قوانین انتخاباتی ایران بر برابری داوطلبان، در تبلیغات انتخاباتی، موانع حقوقی تأمین اصل برابری، شناسایی و راهکارهای لازم برای تأمین اصل برابری در تبلیغات انتخاباتی، پیشنهاد می‌شود.

۲. احمدی، علی، *انتخابات در ایران*، تهران، میزان، ۱۳۸۹، ص ۲۹۱.

۳. گرجی‌ازندریانی، علی‌اکبر، *در تکاپوی حقوق اساسی*، تهران، جنگل - جاودانه، ۱۳۸۸، صص ۱۲۷-۱۲۶.

۴. لیپست، سیمور مارتین، *دایرةالمعارف دموکراسی*، ترجمه کامران خانی و نورالله مرادی، جلد اول، تهران، انتشارات وزارت امور خارجه، ۱۳۸۳، ص ۲۵۰.

۵. زولر، الیزابت، *درآمدی بر حقوق عمومی (مطالعه تطبیقی بنیادهای حقوق عمومی آلمان، فرانسه، انگلستان و آمریکا)*، ترجمه سیدمجتبی واعظی، تهران، جاودانه - جنگل، ۱۳۸۸، ص ۱۷۳.

۶. مؤتمنی طباطبایی، منوچهر، *آزادی‌های عمومی و حقوق بشر*، تهران، دانشگاه تهران، ۱۳۸۲، ص ۲۳۸.

۷. مؤتمنی طباطبایی، منوچهر، *حقوق اساسی*، تهران، میزان، ۱۳۸۵، ص ۸.

۸. کاتوزیان، ناصر، «حقوق و عدالت»، *نقد و نظر*، سال سوم، شماره های ۲ و ۳، ۱۳۷۶، ص ۵۳.

۹. کاتوزیان، ناصر، *مبانی حقوق عمومی*، تهران، دادگستر، ۱۳۷۷، ص ۴۶۶.

۱۰. خسروی، حسن، *حقوق انتخابات دموکراتیک: اصول مبانی و الگوی مطلوب نظام انتخابات پارلمان*، تهران، مجد، ۱۳۸۸، ص ۳۱۱.

## ۱. محدوده زمانی

اصل برابری انتخاب شوندگان، ایجاب می‌نماید تا مدت زمان رسمی تبلیغات انتخاباتی برای همه داوطلبان یکسان باشد. بدین منظور، قانونگذار انتخاباتی، محدوده زمانی خاصی را جهت انجام فعالیت‌های تبلیغاتی نامزدها، مشخص می‌نماید. این محدوده زمانی، باید به گونه‌ای تعیین شود که داوطلبان فرصت کافی داشته باشند، تا به همه انتخاب کنندگان پیام و برنامه‌های خود را ارائه کنند. در این راستا، قانونگذار ایرانی پیش‌بینی کرده است که زمان رسمی تبلیغات داوطلبان ریاست جمهوری و مجلس خبرگان رهبری رسماً از تاریخ اعلام اسامی آنان، توسط وزارت کشور آغاز شود، و تا ۲۴ ساعت پیش از شروع رأی‌گیری ادامه یابد. در صورت کشیده شدن انتخابات به مرحله دوم، فعالیت تبلیغاتی از تاریخ اعلام رسمی نتایج قطعی آرای مرحله اول شروع می‌شود، و ۲۴ ساعت پیش از اخذ رأی مرحله دوم، پایان می‌یابد.<sup>۱۱</sup> محدوده زمانی تبلیغات انتخاباتی داوطلبان مجلس شورای اسلامی و شوراهای محلی نیز ۸ روز قبل از روز اخذ رأی آغاز می‌شود، و دقیقاً ۲۴ ساعت قبل از شروع رأی‌گیری خاتمه می‌پذیرد.<sup>۱۲</sup> هر چند قانونگذار انتخاباتی ایران محدوده زمانی یکسانی را برای تبلیغات داوطلبان در تمام انتخابات سیاسی، تعیین کرده است، اما ضمانت اجرایی برای رعایت این قاعده، در قوانین انتخاباتی پیش‌بینی نشده است.

داوطلبان، در صورت عدم رسمیت داوطلبی‌شان حق ندارند به عنوان داوطلب تبلیغات کنند. اما، رویه در انتخابات گذشته این گونه بوده است که نامزدها معمولاً قبل از مرحله ثبت‌نام به فعالیت تبلیغاتی می‌پردازند. در این خصوص، مجلس شورای اسلامی در پاسخ به استفساریه‌ای که در مورد فعالیت نامزد، مقرر کرده است: «ممنوعیت تبلیغات از زمان ثبت‌نام تا زمان اعلام اسامی نامزدهای تأیید شده توسط هیأت اجرایی است، و شامل قبل و بعد از زمان مذکور نخواهد بود؛ مشروط بر آن که تحت عنوان کاندیداتوری نباشد».<sup>۱۳</sup> روشن است که مردم، از فعالیت تبلیغاتی نامزدها قبل از ثبت نام، تصویری جز کاندیداتوری آن‌ها ندارند؛ هر چند خود نامزدها به این موضوع اذعان نکنند. نتیجه آن که تعیین محدوده زمانی یکسان برای تبلیغات انتخاباتی، در عمل اصل برابری انتخاب شوندگان را تضمین نمی‌کند. قانونگذار می‌توانست تشخیص این امر را که کدام فعالیت انتخاباتی است و کدام فعالیت در قالب کاندیداتوری نیست، به هیأتی متشکل از نخبگان منصف شهر واگذار کند، و برای گزارش این نخبگان نیز ضمانت اجرای مناسب در نظر بگیرد.<sup>۱۴</sup>

مدت زمان تعیین شده برای فعالیت‌های رسمی تبلیغاتی نامزدهای انتخابات ریاست جمهوری و مجلس خبرگان رهبری، در صورت انتشار فهرست داوطلبان، در قلمرو زمانی مناسب پیش از روز رأی‌گیری کافی به نظر می‌رسد؛ اما، محدوده زمانی ۷ روز برای فعالیت تبلیغاتی نامزدهای انتخابات مجلس شورای اسلامی و شوراهای محلی برای معرفی مناسب آنان به ویژه، در حوزه‌های انتخابیه چند کرسی، کفایت نمی‌کند. عدم کفایت فرصت تبلیغات، می‌تواند به پیروزی داوطلبان بیشتر شناخته شده در انتخابات، منجر شود. از لحاظ تطبیقی نیز در اکثر کشورهای دارای تجربه طولانی در امر برگزاری انتخابات، مدت فعالیت تبلیغاتی نامزدها بیش از ۷ روز است. البته مدت تبلیغات، نباید بیش از حد طولانی باشد. زیرا احتمال ایجاد تنش‌های اجتماعی وجود دارد.<sup>۱۵</sup> به نظر می‌رسد که تعیین محدوده زمانی بین ۱۵ تا ۲۰ روز، برای

۱۱. ر. ک.: ماده ۶۶ و ۶۷ قانون انتخابات ریاست جمهوری و ماده ۲۳ و ۲۴ قانون انتخابات مجلس خبرگان رهبری.

۱۲. ر. ک.: ماده ۴۰ آیین‌نامه اجرایی قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی و ماده ۶۲ آیین‌نامه اجرایی قانون انتخابات شوراهای اسلامی کشور.

۱۳. استفساریه تفسیر قانونی در خصوص ماده ۵۶ اصلاحی قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۱/۲۹/۱۳۷۰.

۱۴. احمدوند، شجاع، «تبلیغات در قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی»، فصلنامه پژوهش حقوق و سیاست، سال دوازدهم، شماره ۳۰، پاییز ۱۳۸۹، صص

۱۱-۱۲.

۱۵. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر بررسی‌های حقوقی)، «فراز و فرودهای قانون انتخابات»، مجلس و پژوهش، سال ۴، شماره ۱۹، فروردین و

اردیبهشت ۱۳۷۵، ص ۸۹.

فعالیت‌های تبلیغاتی نامزدهای انتخابات مجلس شورای اسلامی و شوراهای محلی مناسب است، و اصل برابری انتخاب‌شوندگان را بهتر تأمین می‌کند. علاوه بر این ضرورت، به کارگیری ابزارهای تبلیغاتی یکسان، برای تأمین برابری انتخاب‌شوندگان ضروری است.

## ۲. ابزارهای تبلیغاتی

تعیین ابزارهای مجاز و غیرمجاز تبلیغاتی، نخستین گام برای استقرار برابری داوطلبان در استفاده از ابزارهای تبلیغاتی است.

### ۱-۲. ابزارهای مجاز تبلیغاتی

برپایی ستاد تبلیغات انتخاباتی، برگزاری تجمعات تبلیغاتی، استفاده از اوراق تبلیغاتی، و استفاده از ابزارهای صوتی و تصویری و رسانه‌های عمومی، به‌عنوان ابزارهای مجاز تبلیغاتی در حقوق انتخاباتی ایران، شناسایی شده‌اند. به‌دلیل متفاوت بودن توانمندی‌ها و امکانات نامزدها اصل برابری، ضروری است قانونگذار، میزان و نحوه استفاده از ابزارهای مجاز تبلیغاتی را نیز، مشخص کند تا همه داوطلبان به‌طور یکسان، از این ابزارها بهره‌مند شوند.

### ۱-۱-۲. برپایی ستاد تبلیغاتی

یکی از ابزارهای تبلیغات انتخاباتی برای نامزدها، برپایی ستاد تبلیغات انتخاباتی، در سطح حوزه‌های انتخابیه است. پیش‌بینی امکان برپایی ستاد تبلیغات انتخاباتی، برای هر یک از نامزدها به تعداد مساوی با تکیه بر تقسیمات مناطق شهرداری شهرهای بزرگ و مراکز بخش حاکی از اصل برابری، در امکان تبلیغات انتخاباتی است.<sup>۱۶</sup> قانونگذار با تعیین تعداد مجاز ستادهای تبلیغاتی نامزدها، در انتخابات مجلس شورای اسلامی و شوراهای محلی، در جهت برابری ابزارهای تبلیغاتی نامزدها، گام مهمی برداشته است. در انتخابات مجلس شورای اسلامی هر یک از نامزدها در هر مرکز بخش مجاز به برپایی یک ستاد و در هر منطقه شهرداری شهرهای بزرگ نیز مجاز به تشکیل یک ستاد می‌باشند.<sup>۱۷</sup> و هر داوطلب، در انتخابات شوراهای محلی تنها می‌تواند یک ستاد تبلیغاتی دایر کند.<sup>۱۸</sup> در قوانین انتخابات ریاست‌جمهوری و مجلس خبرگان رهبری و آیین‌نامه‌های مرتبط با این قوانین، در زمینه نحوه تشکیل و تعداد ستادهای انتخاباتی بحثی مطرح نشده است. به نظر می‌رسد همان رویه جاری در مقررات انتخابات مجلس شورای اسلامی در این انتخابات نیز جاری باشد.<sup>۱۹</sup> با این حال، عدم پیش‌بینی نحوه تشکیل و تعداد ستادهای انتخاباتی در قوانین انتخابات ریاست‌جمهوری و مجلس خبرگان رهبری، قابل انتقاد است و لازم است که قانونگذار انتخاباتی برای تضمین برابری نامزدها از ستاد انتخاباتی در این زمینه، تعیین تکلیف کند. به‌علاوه، نظارت دقیق به منظور اجرای مقررات مربوط به برپایی حداکثر یک ستاد توسط هر نامزد انتخاباتی در هر بخش یا منطقه شهرداری شهرهای بزرگ لازم است. قانونگذار انتخاباتی، در مورد برگزاری تجمعات تبلیغاتی نیز ساکت است.

<sup>۱۶</sup>. بزرگمهری، مجید، «بررسی تطبیقی تبلیغات در نظام انتخاباتی ریاست‌جمهوری ایران و فرانسه»، فصلنامه مدرس علوم انسانی، دوره ۱۱، شماره ۴، زمستان ۱۳۸۶، ص ۱۰.

<sup>۱۷</sup>. ر. ک.: ماده ۶۳ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی و ماده ۵۰ آیین‌نامه اجرایی این قانون.

<sup>۱۸</sup>. ر. ک.: تبصره ماده ۶۵ آیین‌نامه اجرایی انتخابات شوراهای اسلامی کشور.

<sup>۱۹</sup>. بزرگمهری، پیشین، ص ۱۶.

## ۲-۱-۲. برگزاری تجمعات تبلیغاتی

نامزدهای انتخاباتی معمولاً برای معرفی بهتر خود و برنامه‌های خود، تجمعات تبلیغاتی برگزار می‌کنند. مطابق اصل ۲۷ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، «تشکیل اجتماعات و راهپیمایی‌ها، بدون حمل سلاح، به شرط آن که محل به مبانی اسلام نباشد آزاد است». ماده ۳۱ آیین‌نامه اجرایی قانون احزاب و انجمن‌ها مصوب ۱۳۶۰، تشکیل اجتماعات را منوط به دادن تعهد مبنی بر «عدم حمل سلاح»، «عدم اخلال نسبت به مبانی اسلام» و «امنیت» دانسته است. همچنین مطابق ماده ۳۵ آیین‌نامه «صدور اجازه کتبی تشکیل اجتماعات بر عهده وزارت کشور است و برگزاری راهپیمایی منوط به اطلاع وزارت کشور و تشخیص کمیسیون ماده ۱۰ می‌باشد». رویه جاری تاکنون مبنی بر اجازه قبلی برای برگزاری تجمعات در ایران بوده است. این در حالی است که اخذ مجوز برای برگزاری تجمعات در نظام‌های دموکراتیک، نه به معنی «اجازه تظاهرات»، بلکه به معنی هماهنگی با نیروی انتظامی به منظور تأمین امنیت تجمع‌کنندگان است.

برخی از حقوق‌دانان معتقدند که استناد به آیین‌نامه در برابر قانون اساسی بی‌اعتبار است. زیرا، در اصل ۲۷ قانون اساسی، جز این که تشکیل اجتماعات باید بدون حمل سلاح و بدون ایجاد خلل به مبانی اسلام باشد، شرط دیگری عنوان نشده است. حال آن که آیین‌نامه مذکور، شروط دیگری را برای برگزاری تجمعات در نظر گرفته است. بدیهی است که اگر مراد قانونگذار اساسی این بوده است که قانونگذار عادی یا آیین‌نامه‌ای بتواند شرایط جدیدی را بر شروط مقرر در قانون اساسی اضافه کند، می‌توانست در پایان همین اصل، مانند اصول دیگر قانون اساسی، قید نماید که «حدود آن را قانون تعیین می‌کند». بنابراین، با استناد به اصل ۲۷ قانون اساسی می‌توان «آزاد بودن هر نوع تجمع در شرایط مذکور در این اصل»، را نتیجه گرفت. مذاکرات مجلس خبرگان قانون اساسی نیز، مؤید این نظریه است.<sup>۲۰</sup>

در قوانین انتخاباتی ایران، به تعداد و نحوه برگزاری تجمعات تبلیغاتی، اشاره نشده است و تنها در انتخابات ریاست جمهوری، مجلس شورای اسلامی و شوراهای محلی، راه‌اندازی کاروان‌های تبلیغاتی ممنوع شده است. ضابطه‌مند شدن برگزاری تجمعات انتخاباتی، می‌تواند از دو جهت، زمینه‌ساز بروز نابرابری در تبلیغات انتخاباتی باشد: نخست، در فرضی است که اجازه قبلی وزارت کشور برای برگزاری تجمعات تبلیغاتی لازم است و اعضای دولت (حزب حاکم) مجدداً نامزد انتخابات شده‌اند. زیرا، ممکن است وزارت کشور با اعمال سلیقه از برگزاری تجمعات تبلیغاتی دیگر نامزدها، ممانعت به عمل آورد؛

دوم این که، هر یک از نامزدها، می‌توانند به هر تعداد و در هر مکانی که بخواهند (ولو با اخذ مجوز) تجمعات تبلیغاتی برگزار کنند. بدین ترتیب، لازم است قانونگذار، با تعیین حداکثر تعداد و نحوه برگزاری تجمعات تبلیغاتی داوطلبان، در قوانین انتخاباتی از بروز نابرابری‌های مذکور جلوگیری نماید. این موضوع، در مورد استفاده از اوراق تبلیغاتی نیز، صادق است.

## ۲-۱-۳. استفاده از اوراق تبلیغاتی

به منظور تضمین برابری نامزدها در تبلیغات انتخاباتی، باید اوراق تبلیغاتی مجاز و غیرمجاز، ابعاد و اندازه اوراق، تعداد نسخ چاپ، نوع کاغذ مصرفی، کیفیت چاپ و اماکن مجاز، الصاق اوراق در قوانین و مقررات انتخاباتی مشخص شوند. در این راستا، قانونگذار انتخاباتی ایران، اوراق تبلیغاتی مجاز و غیرمجاز را در انتخابات ریاست جمهوری، مجلس

<sup>۲۰</sup> ر. ک.: صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد اول، تهران، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، صص ۶۸۵-۶۸۳.

شورای اسلامی و شوراهای محلی مشخص کرده است.<sup>۲۱</sup> در آیین‌نامه اجرایی انتخابات شوراهای محلی، اندازه اوراق تبلیغاتی و در قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی و آیین‌نامه اجرایی آن، اندازه و کیفیت چاپ اوراق تعیین شده است.<sup>۲۲</sup> شهرداری‌ها و بخش‌داری‌ها می‌توانند مکان‌های معینی را برای الصاق و یا ارائه آثار تبلیغاتی نامزدها، در انتخابات مجلس شورای اسلامی، مجلس خبرگان رهبری و شوراهای محلی پیش‌بینی نمایند.<sup>۲۳</sup> البته نامزدها، ملزم نیستند در این مکان‌ها، آثار تبلیغاتی خود را الصاق یا ارائه کنند. در کلیه انتخابات سیاسی، الصاق آثار تبلیغاتی، روی تابلوی پاره‌ای از اماکن خاص، ممنوع شده است.<sup>۲۴</sup> در قوانین انتخابات ریاست جمهوری و مجلس خبرگان رهبری و آیین‌نامه‌های اجرایی آن‌ها بحثی در زمینه اندازه اوراق تبلیغاتی، تعداد و کیفیت چاپ و اماکن الصاق اوراق به عمل نیامده است. البته، در انتخابات ریاست جمهوری مسئولان چاپخانه‌ها موظفند چهار نسخه از هر یک از اوراق تبلیغاتی را بلافاصله پس از چاپ، به همراه یک نسخه از درخواست رسمی تقاضاکنندگان چاپ، برای ضبط در پرونده، سریعاً به وزارت کشور و شورای نگهبان ارسال کنند؛<sup>۲۵</sup> اما، این مقررات، محدودیت خاصی را در خصوص تعداد، کیفیت، ابعاد و اندازه اوراق تبلیغاتی ایجاد نمی‌کند.<sup>۲۶</sup> عدم پیش‌بینی تعداد نسخ چاپی اوراق تبلیغاتی و ابهام کلی درباره اماکن مجاز الصاق آن‌ها در تمام انتخابات سیاسی ایران و نیز مشخص نبودن کیفیت و اندازه اوراق تبلیغاتی در انتخابات ریاست جمهوری و مجلس خبرگان رهبری، می‌تواند موجب بروز نابرابری در تبلیغات انتخاباتی شود. زیرا، هر یک از نامزدها می‌توانند با چاپ انواع مختلف اوراق تبلیغاتی، در تعداد و اندازه‌های دلخواه و توزیع بدون ضابطه آن‌ها بر سایر رقبای انتخاباتی خویش برتری یابند.

شایان ذکر است پاره کردن یا معدوم نمودن آثار تبلیغاتی در مدت و زمان قانونی تبلیغات انتخاباتی ریاست جمهوری، مجلس شورای اسلامی و شوراهای محلی که در محل‌های مجاز الصاق گردیده است، ممنوع می‌باشد.<sup>۲۷</sup> اعضای شعب اخذ رأی موظفند قبل از شروع اخذ رأی، هرگونه آگهی و آثار تبلیغاتی نامزدها را از محل شعبه ثبت‌نام امحاء نمایند<sup>۲۸</sup> تا همه نامزدها در شرایط مساوی قرار داشته باشند.

شایسته است قانونگذار، مقرره گفته‌شده را برای انتخابات مجلس خبرگان رهبری نیز وضع کند. در برخی از کشورها، مانند فرانسه، نامزدها حق استفاده از ترکیب رنگ‌های پرچم را در اوراق تبلیغاتی خود ندارند؛ زیرا ممکن است شائبه انطباق کامل مواضع یک نامزد با هویت ملی ایجاد گردد، و برابری نامزدها در امر تبلیغات انتخاباتی خدشه‌دار

---

۲۱. ر. ک.: ماده واحده مصوب ۷۰/۵/۶ مجلس شورای اسلامی، ماده ۵۷ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی و ماده ۴۴ آیین‌نامه اجرایی این قانون، بند ۲ و تبصره ۵ ماده ۶۲ آیین‌نامه انتخابات شوراهای اسلامی.

۲۲. ر. ک.: تبصره ۵ ماده ۶۲ آیین‌نامه اجرایی انتخابات شوراهای اسلامی و تبصره ۲ ماده ۵۷ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی و ماده ۴۴ آیین‌نامه اجرایی این قانون.

۲۳. ر. ک.: ماده ۵۲ آیین‌نامه قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی، تبصره ۳ ماده ۲۷ آیین‌نامه اجرایی قانون انتخابات مجلس خبرگان رهبری و تبصره (۴) ماده ۶۳ آیین‌نامه اجرایی انتخابات شوراهای اسلامی کشور.

۲۴. ر. ک.: ماده ۲۷ آیین‌نامه اجرایی قانون انتخابات مجلس خبرگان رهبری، ماده ۶۹ قانون انتخابات ریاست جمهوری، ماده ۶۱ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی و بند ۸ ماده ۶۲ آیین‌نامه اجرایی انتخابات شوراهای اسلامی کشور.

۲۵. ر. ک.: ماده ۷۷ قانون انتخابات ریاست جمهوری.

۲۶. بزرگمهری، پیشین، ص ۶.

۲۷. ر. ک.: ماده ۷۰ قانون انتخابات ریاست جمهوری، ماده ۵۸ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی و ماده ۵۱ آیین‌نامه اجرایی آن و بند ۱۰ ماده ۶۲ آیین‌نامه اجرایی انتخابات شوراهای اسلامی کشور.

۲۸. ر. ک.: ماده ۷۲ قانون انتخابات ریاست جمهوری، ماده ۶۲ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی و ماده ۴۹ آیین‌نامه اجرایی آن و ماده ۶۶ آیین‌نامه اجرایی انتخابات شوراهای اسلامی کشور.

شود.<sup>۲۹</sup> تعیین این محدودیت برای اوراق تبلیغاتی در انتخابات سیاسی ایران نیز قابل پیشنهاد است. ابزارهای صوتی و تصویری و رسانه‌های عمومی نیز از جمله ابزارهای تبلیغاتی، محسوب می‌شوند.

#### ۴-۱-۲. استفاده از ابزارهای صوتی و تصویری و رسانه‌های عمومی

استفاده برابر نامزدها از ابزارهای صوتی و تصویری و رسانه‌های عمومی از لوازم تأمین اصل برابری نامزدها در تبلیغات انتخاباتی است. در واقع، بکارگیری این ابزارها برای تبلیغات به نفع برخی افراد یا گروه‌های سیاسی خاص، اصل برابری انتخاب شوندگان را نقض می‌کند. قانونگذار انتخاباتی ایران، حق استفاده برابر از صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران را برای هر یک از نامزدهای انتخابات ریاست جمهوری و مجلس خبرگان رهبری به رسمیت شناخته است و ترتیب و تنظیم برنامه تبلیغاتی نامزدها را بر عهده کمیسیون بررسی تبلیغات انتخابات، قرار داده است.<sup>۳۰</sup> نامزدهای مجلس شورای اسلامی و شوراهای محلی حق استفاده از صدا و سیما را ندارند.<sup>۳۱</sup> ممنوع بودن تبلیغات توسط صدا و سیما و جرایم، شامل پخش مستقیم مذاکرات مجلس شورای اسلامی و درج آن در جرایم نمی‌شود.<sup>۳۲</sup> لذا، مطابق قوانین انتخاباتی ایران تمامی نامزدهای انتخابات سیاسی در استفاده از صدا و سیما برای ارائه برنامه‌های خود در موقعیت مساوی قرار دارند. با این وجود، پوشش اخبار مربوط به دولت، نمایندگان مجلس شورای اسلامی و نمایندگان مجلس خبرگان رهبری، در زمانی که آن‌ها مجدداً برای انتخابات نامزد شده‌اند؛ می‌تواند برابری نامزدها در استفاده از رسانه‌های عمومی را خدشه‌دار کند. لذا، شایسته است قانونگذار برای جلوگیری از بروز این نابرابری، تدابیر لازم را اتخاذ کند.

قوانین انتخاباتی در مورد استفاده نامزدها از مطبوعات و نشریات، برای تبلیغات انتخاباتی، ساکت هستند. با این وجود، در انتخابات ریاست جمهوری، مجلس شورای اسلامی و شوراهای محلی در صورتی که مطبوعات و نشریات مطلبی را علیه نامزدها یا دال بر انصراف گروه یا اشخاصی از نامزدها بنویسند، آن‌ها حق دارند پاسخ خود را به نشریه مزبور بدهند، و آن نشریه مکلف به چاپ فوری آن است.<sup>۳۳</sup>

لازم به ذکر است که قانون انتخابات مجلس خبرگان رهبری، در مورد موضوع گفته‌شده مقررهای ندارد. قوانین و مقررات انتخاباتی ایران، در مورد نحوه استفاده و جایگاه ابزارهای ماهواره‌ای، وبسایت‌ها، وبلاگ‌ها، تبلیغات مجازی و نیز تماس تلفنی و یا پیام کوتاه، ساکت هستند. روشن است که برای حفظ برابری نامزدها در امر تبلیغات انتخاباتی، قانونگذار باید انواع رسانه‌های تبلیغاتی را به لحاظ شکلی، حوزه تأثیر جغرافیایی، نوع مالکیت، نحوه اداره و تابعیت آن‌ها تعیین کند،<sup>۳۴</sup> تا همه نامزدها به‌طور مساوی از آن‌ها بهره‌مند گردند. در این راستا، نظارت بر نظر سنجی‌ها به جهت این که نظر سنجی‌ها ممکن است از طریق اعلام مغرضانه و نادرست نظرات مردم و سوءاستفاده تبلیغاتی از آن، بر نتایج انتخابات تأثیر سوء بگذارند؛<sup>۳۵</sup> ضروری به نظر می‌رسد. تعیین ابزارهای غیرمجاز تبلیغاتی تا حدودی می‌تواند نقص قوانین انتخاباتی در زمینه ابزارهای مجاز تبلیغاتی را جبران نماید.

<sup>۲۹</sup> بزرگمهری، پیشین، ص ۱۲.

<sup>۳۰</sup> ر. ک.: ماده ۶۵ قانون انتخابات ریاست جمهوری و مواد ۲۴ و ۲۱ و ۱۹ آیین‌نامه اجرایی قانون انتخابات مجلس خبرگان.

<sup>۳۱</sup> ر. ک.: بند ۴ ماده ۶۲ آیین‌نامه اجرایی انتخابات شوراهای اسلامی کشور و ماده ۵۹ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی.

<sup>۳۲</sup> ر. ک.: قانون الحاق ماده واحده به قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۰/۱۲/۲۱.

<sup>۳۳</sup> ر. ک.: ماده ۷۴ قانون انتخابات ریاست جمهوری، ماده ۶۴ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی و ماده ۶۳ آیین‌نامه اجرایی انتخابات شوراهای اسلامی کشور.

<sup>۳۴</sup> مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات سیاسی)، «ضرورت تدوین قانون جامع انتخابات»، شماره مسلسل ۹۹۴۱، آبان ۱۳۸۸، ص ۱۳.

<sup>۳۵</sup> مختاری، رحیم، مطالعه تطبیقی نظارت بر انتخابات عمومی در ایران و انگلستان، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه شیراز، ۱۳۸۳، ص ۹۷.

## ۲-۲. ابزارهای غیر مجاز تبلیغاتی

به کارگیری امکانات دولتی، به نفع برخی از داوطلبان و به کارگیری شیوه‌های غیراخلاقی در تبلیغات از جمله ابزارهای غیر مجاز تبلیغاتی در حقوق انتخاباتی ایران محسوب می‌شوند. مهم‌ترین دلیل ممنوعیت این ابزارها، جلوگیری از بروز نابرابری داوطلبان در امر تبلیغات انتخاباتی است.

### ۱-۲-۲. بکارگیری امکانات حکومتی به نفع برخی از نامزدها

حکومت، می‌تواند با هدف فراهم کردن زمینه حضور در رقابت یا انجام مطلوب تر رقابت انتخاباتی، امکاناتی را در اختیار داوطلبان و گرایش‌های سیاسی قرار دهد. مهیا کردن مکان‌های مخصوص برای درج آگهی‌های تبلیغات انتخاباتی، فراهم کردن زمینه استفاده از ابزارهای صوتی و تصویری و رسانه‌های عمومی، و در اختیار قرار دادن امکانات غیرمالی نهادهای عمومی مانند سالن‌های کنفرانس و تالارهای آن‌ها برای جهت تبلیغات انتخاباتی، از جمله ابزارهایی می‌باشند که می‌توان از آن‌ها تحت عنوان حمایت‌های غیرمالی حکومت، نام برد. لیکن، اصل برابری ایجاب می‌کند تا همه داوطلبان به‌نحو برابر از این امکانات بهره‌مند شوند. باید از به کارگیری امکانات حکومتی جهت تبلیغات، به نفع برخی از داوطلبان یا جریان‌های سیاسی خاص، جلوگیری شود.

در این جا سوء استفاده، بیشتر، متوجه حزب حاکم است که مسلط بر رسانه‌ها و ابزارهای تبلیغاتی است.<sup>۳۶</sup> قانونگذار انتخاباتی ایران، مواردی را که مقامات و نهادهای عمومی، می‌توانند امکانات خود را در اختیار نامزدهای انتخاباتی قرار دهند مشخص کرده است،<sup>۳۷</sup> در انتخابات ریاست جمهوری و مجلس خبرگان رهبری، کمیسیون بازرسی تبلیغات انتخاباتی، بر استفاده یکسان همه نامزدها از امکانات دولتی نظارت می‌کند.<sup>۳۸</sup> لیکن، قانونگذار انتخاباتی، استفاده از امکانات دولتی و عمومی در غیر از موارد تعیین شده را ممنوع اعلام کرده است تا عده‌ای با تکیه بر امکانات دولتی از موقعیت برتر تبلیغاتی برخوردار نشوند. در این راستا، قوانین انتخابات ریاست جمهوری و مجلس شورای اسلامی مقرر می‌دارند: «انجام هر گونه فعالیت تبلیغاتی از تاریخ اعلام رسمی اسامی داوطلبان برای نامزدها از میز خطابه نماز جمعه یا هر وسیله دیگری که جنبه رسمی و دولتی دارد و فعالیت کارمندان در ساعت اداری و همچنین استفاده از وسایل و سایر امکانات وزارتخانه‌ها و مجموعه نهادهایی که از بودجه عمومی به هر مقدار استفاده می‌کنند، ممنوع است و مرتکب مجرم شناخته می‌شود». به موجب قوانین انتخابات مجلس خبرگان رهبری و شوراهای محلی نیز «استفاده از وسایل، پرسنل و سایر امکانات اداری دولتی و مؤسسات وابسته به دولت و نهادهایی که از بودجه عمومی استفاده می‌کنند، ممنوع است.»<sup>۳۹</sup> به علاوه، در انتخابات مجلس شورای اسلامی، نشریات و مطبوعات متعلق به نهادهای مذکور حق تبلیغ برای نامزدها را ندارند.<sup>۴۰</sup> شایسته است قانونگذار چنین محدودیتی را برای سایر انتخابات سیاسی نیز پیش‌بینی کند.

ممنوعیت به کارگیری امکانات حکومتی، به نفع برخی از نامزدها در قوانین انتخاباتی ایران، یکی از تضمین‌های مهم اصل برابری در تبلیغات انتخاباتی است. با وجود این، لازم است نکات دیگری نیز لحاظ شود؛ نکته اول، زمان آغاز ممنوعیت‌های پیش گفته است که از تاریخ اعلام رسمی نامزدها شروع می‌شود و در نتیجه، پیش از این تاریخ، هر چند که فهرست قطعی نامزدها مشخص نیست، این امکان وجود دارد که برخی از نامزدها کار تبلیغاتی خود را آغاز کنند. در

<sup>۳۶</sup>. خسروی، پیشین، ص ۳۱۳.

<sup>۳۷</sup>. ر. ک.: تبصره‌های ۲، ۳ و ۴ ماده ۶۲ آیین‌نامه اجرایی انتخابات شوراهای اسلامی کشور و ماده ۵۲ آیین‌نامه اجرایی قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی.

<sup>۳۸</sup>. ر. ک.: ماده ۶۲ قانون انتخابات ریاست جمهوری و ماده ۱۹ آیین‌نامه اجرایی قانون انتخابات مجلس خبرگان رهبری.

<sup>۳۹</sup>. ر. ک.: ماده ۲۶ قانون انتخابات مجلس خبرگان رهبری و بند ۶ ماده ۶۲ آیین‌نامه اجرایی انتخابات شوراهای اسلامی کشور.

<sup>۴۰</sup>. ر. ک.: تبصره ۲ ماده ۵۹ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی.

این جا، انجام تبلیغات از مجاری گفته شده مصداق جرم انتخاباتی نیست؛ اما ممکن است به عنوان سوءاستفاده از امکانات دولتی جرم تلقی شود.<sup>۴۱</sup>

نکته دوم، عدم اشاره به ممنوعیت تبلیغات از میز خطابه نماز جمعه در انتخابات مجلس خبرگان رهبری و شوراهای محلی است. خطبه‌های نماز جمعه، مسلماً فرصت مناسبی برای انجام تبلیغات انتخاباتی، متأثر کردن رأی‌دهندگان و در نتیجه خدشه‌دار کردن برابری داوطلبان است.<sup>۴۲</sup> شایسته است قانونگذار این موضوع را در انتخابات مجلس خبرگان رهبری و شوراهای محلی نیز پیش‌بینی کند.

## ۲-۲-۲. به کارگیری شیوه‌های غیراخلاقی

همواره این امکان وجود دارد که نامزدها در تبلیغات انتخاباتی به جای بیان شایستگی‌ها و ارائه برنامه‌های خود، به تخریب نامزدهای دیگر پردازند. لذا، قانونگذاران انتخاباتی معمولاً استفاده از هتک حرمت، افترا یا تخریب افراد و جریان‌های سیاسی رقیب و انتشار نتیجه‌های احتمالی و برآوردهای دارای اثر روانی مثبت یا منفی بر روی رأی‌دهندگان را ممنوع می‌کنند.<sup>۴۳</sup> اگرچه ممنوعیت به کارگیری شیوه‌های غیراخلاقی تأمین‌کننده اصل نزاکت اخلاقی در تبلیغات انتخاباتی است، اما از این جهت که این ممنوعیت در خصوص همه داوطلبان به طور یکسان اعمال می‌شود، موافق با اصل برابری در تبلیغات انتخاباتی نیز است. در قوانین انتخاباتی ریاست جمهوری، مجلس شورای اسلامی و آیین‌نامه اجرایی انتخابات شوراهای اسلامی، تبلیغ علیه سایر داوطلبان و هرگونه هتک حرمت و حیثیت نامزدهای انتخاباتی ممنوع شده است.<sup>۴۴</sup> مفهوم تبلیغ علیه سایر داوطلبان، مبهم است. هرگونه انتقاد از عملکرد گذشته و یا برنامه‌های رقبای انتخاباتی را می‌توان به عنوان تبلیغ علیه افراد و جریان‌های سیاسی رقیب قلمداد کرد. اصل آزادی انتخابات اقتضا می‌کند که نامزدها بتوانند عقاید، برنامه‌ها و عملکردهای گذشته رقبای انتخاباتی خود را به چالش بکشند. همچنین اصل برابری در مقابل قانون، ایجاب می‌کند تا معیارها و مصادیق عینی ابزارهای غیرمجاز تبلیغاتی در قوانین انتخاباتی تعیین شوند تا زمینه اعمال سلیقه‌های ناظر و در نتیجه، نقض برابری انتخاب‌شوندگان فراهم نشود. لذا، شایسته است قانونگذار انتخاباتی ایران برای جلوگیری از اعمال سلیقه‌های ناظر بر تبلیغات انتخاباتی و تأمین آزادی و برابری انتخاب‌شوندگان، مصادیق و معیارهای شناسایی شیوه‌های غیراخلاقی تبلیغات انتخاباتی را تعیین کند. علاوه بر ابزارهای تبلیغاتی یکسان، نامزدهای انتخاباتی باید حتی‌المقدور از منابع مالی برابر، برای تبلیغات انتخاباتی برخوردار باشند.

## ۳. منابع مالی

تأمین مالی تبلیغات انتخاباتی از طریق بخش خصوصی می‌تواند از یک سو، به برتری داوطلبان یا احزاب ثروتمند در رقابت‌های انتخاباتی و در نتیجه، نابرابری در امر تبلیغات انتخاباتی منجر شود، و از دیگر سو، امکان کنترل و تأثیر قاطع کمک‌کنندگان بزرگ (از جمله مؤسسات، سرمایه‌داران و گروه‌های ذی‌نفع) بر داوطلب یا حزب سیاسی را به‌رغم اصل

<sup>۴۱</sup> بزرگمهری، پیشین، ص ۱۰.

<sup>۴۲</sup> تقی‌زاده، جواد، «انتخاب‌ناپذیری در حقوق انتخابات مجلس شورای اسلامی و شوراهای محلی با نگاهی به حقوق فرانسه»، پژوهش‌های حقوق تطبیقی،

دوره سیزدهم، شماره چهارم، زمستان ۱۳۸۸، ص ۹۰.

<sup>۴۳</sup> هاشمی، سیدمحمد، حقوق بشر و آزادی‌های اساسی، تهران، میزان، ۱۳۸۴، ص ۴۳۶.

<sup>۴۴</sup> ر. ک. ماده ۷۱ قانون انتخابات ریاست جمهوری، ماده ۶۵ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی و ماده ۵۱ آیین‌نامه اجرایی آن و بند ۹ ماده ۶۲ آیین‌نامه اجرایی انتخابات شوراهای اسلامی کشور.

«یک فرد یک رأی» فراهم آورد.<sup>۴۵</sup> قوانین انتخاباتی، می‌توانند با الزام دولت به اعطای کمک‌های مالی به افراد یا احزاب سیاسی و اعمال نظارت بر منابع مالی داوطلبان زمینه حضور افراد و احزابی که توانایی مالی کافی برای حضور مطلوب در رقابت انتخاباتی ندارند را فراهم کنند، و با کاهش نقش کمک‌دهندگان بزرگ، نابرابری‌های عملی نامزدها در برخورداری از منابع مالی را کم‌رنگ کنند.

### ۱-۳. کمک‌های مالی حکومت به داوطلبان

در برخی از کشورها مانند فرانسه، به‌منظور فراهم کردن زمینه حضور همه شهروندان در عرصه رقابت انتخاباتی، بر اساس شرایطی همچون درجه مقبولیت عمومی احزاب و گرایش‌های سیاسی و یا میزان درصد آرای اکتسابی توسط داوطلب، کمک‌های مالی به داوطلبان اعطا می‌شود.<sup>۴۶</sup> برخی از این کمک‌ها می‌تواند به‌صورت پیش‌پرداخت صورت گیرد؛ اما اعطای تمام آن‌ها پس از انتخابات منوط به کسب درصد آرای مقرر قانونی است. این کمک‌ها معمولاً به‌صورت پرداخت وجه، تقبل بخشی از هزینه‌های تبلیغاتی (از جمله هزینه‌های کاغذ، چاپ و توزیع اوراق تبلیغاتی) و معافیت‌های مالیاتی سازمان‌های حزبی یا خود نامزدها انجام می‌گیرد.<sup>۴۷</sup> میزان و کیفیت توزیع کمک‌های مالی دولت باید در قانون به‌طور واضح بیان شود، و بر اساس معیارهای عینی صورت گیرد، تا امکان اعمال سلیقه نهادهای دولتی فراهم نشود. البته، در برخی از نظام‌های سیاسی مقاومت‌هایی در برابر این رویه وجود دارد. مطابق نظریه دیوان عالی ایالات متحده آمریکا، دولت می‌تواند نفعی در برابرسازی قابلیت افراد یا گروه‌ها داشته باشد. اما، به نظر دیوان این نفع، توجیه‌گر تعدی به اصل آزادی پیش‌بینی شده در اولین اصلاحیه قانون اساسی نیست.<sup>۴۸</sup>

در ایران، برای اعطای کمک‌های مالی حکومت، به نامزدها و یا پرداخت هزینه‌های تبلیغاتی آنان توسط دولت، سازوکاری پیش‌بینی نشده است. البته، در آیین‌نامه «نحوه پرداخت یارانه به احزاب و گروه‌های مشمول قانون فعالیت احزاب...» مصوب ۱۳۸۰/۸/۳ هیأت وزیران، ترتیباتی برای کمک به احزاب و گروه‌های سیاسی قانونی، بر اساس امتیازبندی و محاسباتی که وزارت کشور با تصویب کمیسیون ماده ۱۰ قانون احزاب انجام می‌دهد اندیشیده شده است. براساس فرمول مقرر در ماده ۵ آیین‌نامه یاد شده، سهم هر حزب و گروه مساوی است با بودجه مقرر تقسیم بر مجموعه امتیازات همه احزاب، ضرب‌در امتیازی که هر حزب بر اساس ملاک‌های مقرر از جمله تعداد اعضای رسمی — که به‌نظر می‌رسد در این شرایط قابل احصا و بررسی نیست — تعداد نماینده، اظهارنظر در مسائل کلان کشور، برگزاری کنگره و غیره دریافت می‌دارد. اعطای کمک از منابع دولتی به احزاب سیاسی، در حالی است که صرف بودجه دولتی اصولاً منوط به تصویب قانون است. پرداخت یارانه به احزاب، به استناد آیین‌نامه، ولو این که بودجه مقرر به تصویب نهاد قانونگذاری رسیده باشد، چندان قابل درک نیست. همین امر باعث شده است که پرداخت یارانه به احزاب به‌موجب

<sup>۴۵</sup>. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، (دفتر مطالعات سیاسی)، «بررسی تطبیقی تأمین مالی احزاب و انتخابات»، شماره مسلسل ۱۰۱۹۸، اردیبهشت ۱۳۸۹، ص ۲۰.

<sup>۴۶</sup>. مداخله دولت در این امر، بدون مخالفت نبوده است. مخدوش کردن استقلال احزاب و گروه‌های سیاسی، کاهش وابستگی احزاب به حق عضویت اعضای خود، و افزایش فاصله میان رهبران احزاب و اعضا، تثبیت وضع موجود، به دلیل برخورداری بیشتر احزاب بزرگ از کمک‌های حکومت از جمله دلایل مخالفان، به‌شمار می‌رود: ر. ک. ایوبی، حجت‌الله، اکثریت چگونه حکومت می‌کند؟، چاپ دوم، تهران، سروش، ۱۳۸۲، صص ۱۷۰-۱۶۹.

<sup>۴۷</sup>. احمدی، پیشین، ص ۳۰۳.

<sup>۴۸</sup>. واعظی، سیدمجتبی، دادگستری اساسی (مطالعه تطبیقی نظام‌های حقوقی فرانسه و آمریکا با نگاهی به حقوق ایران)، تهران، جاودانه — جنگل، ۱۳۸۹، ص ۱۰۷.

همین آیین‌نامه نیز از سوی دولت، چندان مستمر نباشد.<sup>۴۹</sup>

با توجه به این که در این آیین‌نامه مشارکت در انتخابات سیاسی برای اعطای کمک از منابع دولتی به احزاب و گروه‌های سیاسی شرط نشده است و نیز با توجه به فقدان نظام حزبی منسجم در ایران، به نظر می‌رسد آیین‌نامه پیش‌گفته نمی‌تواند در تأمین برابری داوطلبان، مؤثر باشد. لذا، بهتر است حمایت‌های مالی دولت به جای احزاب سیاسی به نامزدهای انتخابات سیاسی اختصاص یابد. شایسته است دولت با اعطای کمک‌های مالی به نامزدها یا تقبل بخشی از هزینه‌های تبلیغاتی داوطلبان، بر اساس میزان درصد آرای اکتسابی آنان زمینه رقابت برابر همه نامزدها در انتخابات سیاسی را فراهم آورد. با این حال این سازوکار نابرابری‌های داوطلبان را کاملاً از بین نمی‌برد؛ زیرا، ممکن است اختلاف نامزدها در میزان برخورداری از منابع مالی بسیار باشد. لذا، اعمال نظارت بر منابع مالی داوطلبان، ضروری است.

## ۲-۳. اعمال نظارت بر منابع مالی داوطلبان

انجام هزینه‌های سرسام آور توسط برخی از نامزدهای انتخاباتی یا هواداران حزبی یا غیرحزبی آنها، نتیجه انتخابات را به طرز شگفت‌انگیزی تحت تأثیر قرار می‌دهد.<sup>۵۰</sup> به همین دلیل، در بسیاری از کشورهای دموکراتیک از جمله فرانسه، قانونگذاران به استناد اصل برابری، برای هزینه‌های تبلیغاتی انتخاباتی داوطلبان یا احزاب بر اساس میزان جمعیت هر حوزه انتخابیه، سقف‌های معینی را پیش‌بینی می‌کنند و تجاوز از سقف‌های مقرر، به ابطال نتیجه انتخابات و انتخاب‌ناپذیری داوطلب منجر می‌شود.<sup>۵۱</sup> البته دیوان عالی ایالات متحده آمریکا، محدود کردن هرگونه مشارکت در تجهیز مالی یک رقابت انتخاباتی را مغایر آزادی تشکل و محدودسازی هزینه انتخاباتی را منافی با آزادی بیان شناخته است.<sup>۵۲</sup>

به منظور اعمال نظارت بر هزینه‌های تبلیغاتی انتخاباتی نامزدها در بسیاری از کشورها یک نماینده عمومی هزینه‌های تبلیغاتی را پیش از هزینه واقعی تصویب می‌کند. علاوه بر اعمال محدودیت بر هزینه‌ها، برخی از کشورها محدودیت‌هایی را بر درآمدهای احزاب سیاسی (در قالب مبلغ مشخصی وجه نقد، درصدی از درآمد یا دارایی‌های اهداکننده و یا مبتنی بر مقیاس مشخص مانند حقوق میانگین) نیز اعمال می‌کنند.<sup>۵۳</sup> در این راستا، هیچ‌یک از نامزدها حق ندارند به طور مستقیم یا غیرمستقیم، وجه نقدی یا غیرنقدی را از دولت‌های خارجی یا اشخاص حقوقی با ماهیت خارجی دریافت کنند. برای تضمین عدم تجاوز از محدودیت‌های مقرر، معمولاً ابزارهایی همچون لزوم تعیین نماینده مالی، جمع‌آوری اسناد راجع به دریافت کمک‌ها و پرداخت هزینه‌ها، افتتاح حساب مخصوص برای رقابت انتخاباتی پیش‌بینی می‌شود.<sup>۵۴</sup> با این حال، شیوه‌های مختلف تقلب در رابطه با چنین محدودیت‌هایی وجود دارند که از جمله، می‌توان به خرد کردن کمک‌های بزرگ به کمک‌های متعدد کوچک‌تر، وام دادن پول به احزاب در قالب قرض و پرداخت پول به حساب‌های شخصی سیاستمداران اشاره کرد.<sup>۵۵</sup> از این رو، برای پیشگیری از فساد مالی و نظارت بر دارایی‌ها داوطلبان یا احزاب سیاسی، حسابرسی عمومی و تأیید حساب تبلیغاتی انتخاباتی توسط کارشناسان و حسابرسان رسمی ضروری است. در این رابطه

۴۹. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات سیاسی)، «تأمین مالی احزاب سیاسی: بررسی تحلیلی - مقایسه‌ای»، شماره مسلسل ۹۳۱۸، آبان ماه ۱۳۸۷، صص ۲۱-۲۲.

۵۰. گرجی از ندریانی، در تکاپوی حقوق اساسی، پیشین، ص ۱۶۰.

۵۱. ایوبی، پیشین، ص ۱۶۱.

۵۲. واعظی، پیشین، ص ۱۰۷.

۵۳. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات سیاسی)، «بررسی تطبیقی تأمین مالی احزاب و انتخابات»، پیشین، صص ۲۴-۲۳.

۵۴. احمدی، پیشین، ص ۳۰۳.

۵۵. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات سیاسی)، «بررسی تطبیقی تأمین مالی احزاب و انتخابات»، پیشین، ص ۱۴.

باید بین تعهد بر افشای هزینه‌ها و افشای درآمدها توسط کمک‌کنندگان یا دریافت‌کنندگان کمک تفکیک قائل شد. این اعتقاد عمومی وجود دارد که افشای عمومی درآمدهای حزبی، شامل اطلاع‌رسانی به عموم از طریق رسانه‌ها می‌شود؛ لیکن، در برخی کشورها، صرفاً باید به نهادهای خاص حسابرسی گزارش داده شود.<sup>۵۶</sup> در خصوص هزینه‌ها نیز گزارش‌ها معمولاً عمومی است و به اطلاع همگان می‌رسد. به‌عنوان نمونه، در فرانسه برخی از گزارش‌ها در روزنامه رسمی منتشر می‌شوند.<sup>۵۷</sup>

در قوانین انتخاباتی ایران، هیچ سازوکاری برای پیش‌بینی سقف هزینه‌ها، کنترل منابع دریافتی و ضوابط حسابرسی فعالیت‌های تبلیغاتی نامزدها وجود ندارد. شایان ذکر است «قانون فعالیت احزاب، جمعیت‌ها و انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته‌شده» مصوب ۱۳۶۰ و آیین‌نامه اجرایی آن دارای مقرراتی در خصوص مسائل مالی و هزینه‌های احزاب سیاسی است. لیکن به استثنای بند (ج) ماده ۱۶ این قانون که «دریافت کمک از بیگانگان یا اتکا به منابع خارجی» را منع می‌کند، بقیه مقررات این قانون بیشتر ناظر به شفاف‌سازی است تا اعمال محدودیت بر هزینه‌های تبلیغاتی که در کشورهای دیگر وجود دارد.<sup>۵۸</sup> مطابق ماده ۱۸ قانون احزاب، بودجه گروه‌ها باید از طرق مشروع و قانونی تأمین شود، و به شکل مشروع و قانونی صرف گردد، و به‌موجب تبصره این ماده درآمدها و هزینه گروه‌های پروانه‌دار باید در دفاتر قانونی ثبت شود و در پایان سال مالی، برای بررسی در اختیار کمیسیون ماده ۱۰ قرار گیرد. مطابق تبصره ۳ ماده ۳ آیین‌نامه اجرایی نیز «اساسنامه باید حاوی منابع مالی باشد» و در بند (ج)، ماده ۳ یاد شده نیز آیین‌نامه انضباطی مالی از مدارک لازم برای تشکیل گروه (حزب) تلقی شده است. بدیهی است عدم نظارت بر منابع مالی تبلیغات انتخاباتی داوطلبان در ایران می‌تواند زمینه‌ساز بروز نابرابری در حجم فعالیت‌های تبلیغاتی نامزدها و در نتیجه نقض اصل برابری انتخاب‌شوندگان شود. زیرا بسیار محتمل است که یکی از نامزدها با استفاده از توانمندی‌های مالی خود و یا حمایت طرفداران خود بتواند با تبلیغات گسترده پیروز انتخابات شود.

تأمین اصل برابری انتخاب‌شوندگان بدون قاعده مند نمودن فعالیت‌های انتخاباتی داوطلبان ممکن نیست. در این راستا، امور مالی تبلیغات انتخاباتی به دلیل تخصصی بودن و اهمیتی که در برقراری برابری انتخاب‌شوندگان دارد، نیازمند تنظیم قواعد حقوقی دقیق‌تر و نظارت بیشتری است. خلأهای قانونی مربوط به تنظیم دقیق‌تر قواعد حقوقی راجع به امور مالی تبلیغات انتخاباتی و نظارت بر آن‌ها در انتخابات سیاسی ایران مشهود است.<sup>۵۹</sup> به‌همین دلیل، برخی از حقوقدانان<sup>۶۰</sup> تشکیل کمیسیونی خاص برای نظارت مالی بر تبلیغات انتخاباتی را ضروری می‌دانند. بر این اساس اولاً، باید سقف نهایی برای هزینه‌های انتخاباتی داوطلبان و نیز ضوابط حاکم بر درآمدهای آنان به تصویب نهایی (مجلس، دولت و یا کمیسیون مزبور) برسد. زیرا، بدون تعیین برنامه‌های مالی و هزینه‌ها اصولاً مبنایی برای نظارت وجود نخواهد داشت.<sup>۶۱</sup> ثانیاً، قانونگذار، باید ضمانت‌اجراهای لازم و کافی برای اعمال نظارت کمیسیون مذکور را پیش‌بینی کند. به‌منظور نظارت کارآمد و مؤثر کمیسیون نظارت مالی بر تبلیغات انتخاباتی، الزام داوطلبین به تعیین یک نماینده مالی، افتتاح یک حساب بانکی مجزا برای فعالیت‌های تبلیغاتی، جمع‌آوری اسناد و حساب‌ها و ارائه گزارش مالی به کمیسیون مذکور اجتناب‌ناپذیر می‌باشند.

<sup>۵۶</sup>. همان، صص ۲۶-۲۵.

<sup>۵۷</sup>. احمدی، پیشین، ص ۳۰۶.

<sup>۵۸</sup>. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات سیاسی)، «تأمین مالی احزاب سیاسی: بررسی تحلیلی - مقایسه‌ای»، پیشین، صص ۲۰-۱۹.

<sup>۵۹</sup>. احمدی، پیشین، ص ۳۰۸.

<sup>۶۰</sup>. ر. ک.: همان؛ همچنین، گرجی‌ازندریانی، پیشین، ص ۱۶۰.

<sup>۶۱</sup>. همان، ص ۱۶۱.

## نتیجه گیری

برای تضمین اصل برابری در رقابت انتخاباتی نامزدها، قاعده مند کردن محدوده زمانی تبلیغات، ابزارهای تبلیغاتی و منابع مالی فعالیت‌های تبلیغاتی نامزدها ضروری است. قانونگذار انتخاباتی ایران، محدوده زمانی تبلیغات انتخاباتی را در تمام انتخابات سیاسی مشخص کرده است. اما، ضمانت اجرای مناسبی برای رعایت عملی محدوده زمانی رسمی فعالیت‌های تبلیغاتی نامزدها پیش‌بینی نکرده است. ابزارهای مجاز و غیرمجاز تبلیغاتی، در قوانین انتخاباتی ایران تعیین شده‌اند. ممنوعیت بکارگیری امکانات حکومتی به نفع برخی از نامزدها و ضرورت تشکیل کمیسیون بررسی تبلیغات ریاست جمهوری و کمیسیون بازرسی تبلیغات انتخابات خبرگان — به‌ویژه با توجه به ترکیب سیاسی و حقوقی کمیسیون — از جمله تضمین‌های مناسب برای برخورداری برابر داوطلبان از ابزارهای تبلیغاتی محسوب می‌شوند، و شایسته است در انتخابات مجلس شورای اسلامی و شوراهای محلی نیز کمیسیون بررسی تبلیغات، تشکیل شود. البته، قانونگذار انتخاباتی ایران در تنظیم قواعد حقوقی مربوط به ابزارهای تبلیغاتی، دقت کافی را مبذول نداشته است. سکوت قانونگذار در مورد برگزاری تجمعات تبلیغاتی و استفاده از مطبوعات و تبلیغات مجازی، ابهام کلی در مورد کیفیت، اندازه و اماکن مجاز نصب اوراق تبلیغاتی و نیز ابهام در معیارها و مصادیق ابزارهای غیرمجاز تبلیغاتی، از جمله نقایص قانونی فعالیت‌های تبلیغاتی نامزدها به‌شمار می‌روند. قوانین انتخاباتی ایران در خصوص منابع مالی تبلیغات انتخاباتی مقررهای ندارند. ضابطه‌مند نبودن درآمدها و هزینه‌های تبلیغاتی نامزدها در ایران، زمینه بروز نابرابری در امر تبلیغات انتخاباتی را فراهم می‌کند. بسیاری از افراد واجد شرایط انتخاب‌پذیری به دلیل عدم توانمندی مالی جهت حضور در رقابت انتخاباتی، عملاً از حق انتخاب‌پذیری محروم می‌شوند، و برخی از داوطلبان قادرند با بهره‌مندی از توانمندی مالی خود و طرفدارانشان و تبلیغات گسترده در رقابت انتخاباتی پیروز شوند. بنابراین، پیشنهاد می‌شود از یک سو، دولت با اعطای کمک‌های مالی به نامزدها یا تقبل بخشی از هزینه‌های تبلیغاتی داوطلبان، بر اساس میزان درصد آرای اکتسابی آنان زمینه حضور مطلوب همه داوطلبان در رقابت انتخاباتی را فراهم کند، و از دیگر سو، با تعیین سقف برای هزینه‌های مجاز انتخاباتی داوطلبان و اعمال محدودیت بر درآمدهای آنان و پیش‌بینی کمیسیونی خاص برای نظارت مالی بر فعالیت‌های تبلیغاتی نامزدها، شرایط برابر برای انجام فعالیت‌های تبلیغاتی نامزدها را تأمین کند.

---

۶۲. ماده ۶۳ قانون انتخابات ریاست‌جمهوری مقرر می‌دارد: «اعضای کمیسیون بررسی تبلیغات ریاست‌جمهوری، عبارتند از:

۱. دادستان کل کشور یا نماینده تام‌الاختیار او؛

۲. وزیر کشور یا نماینده تام‌الاختیار او؛

۳. مدیر عامل صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران یا نماینده تام‌الاختیار او.

تبصره - شورای نگهبان می‌تواند یک نفر از میان اعضای خود یا از خارج را به منظور نظارت بر کار کمیسیون مزبور تعیین نماید.»

ماده ۲۰ قانون انتخابات مجلس خبرگان رهبری مقرر می‌دارد: «اعضای کمیسیون بازرسی تبلیغات انتخابات خبرگان، عبارتند از:

۱. استاندار؛

۲. دادستان عالی‌ترین دادگاه محل؛

۳. رییس ناظران شورای نگهبان در استان یا نماینده منتخب شورای نگهبان؛

۴. مدیر یا سرپرست صدا و سیما جمهوری اسلامی مرکز استان یا استان مجاور که صدا و سیما دارد.»

## منابع

۱. احمدوند، شجاع، «تبلیغات در قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی»، فصلنامه پژوهش حقوق و سیاست، سال ۱۲، شماره ۳۰، پاییز ۱۳۸۹.
۲. احمدی، علی، انتخابات در ایران، تهران، میزان، ۱۳۸۹.
۳. ایوبی، حجت‌الله، اکثریت چگونه حکومت می‌کند؟، چاپ دوم، تهران، سروش، ۱۳۸۲.
۴. بزرگمهری، مجید، «بررسی تطبیقی تبلیغات در نظام انتخاباتی ریاست جمهوری ایران و فرانسه»، فصلنامه مدرس علوم انسانی، دوره ۱۱، شماره ۴، زمستان ۱۳۸۶.
۵. تقی‌زاده، جواد، «انتخاب‌ناپذیری در حقوق انتخابات مجلس شورای اسلامی و شوراهای محلی با نگاهی به حقوق فرانسه»، مدرس علوم انسانی - پژوهش‌های حقوق تطبیقی، دوره سیزدهم، شماره ۴، چهارم، زمستان ۱۳۸۸.
۶. خسروی، حسن، حقوق انتخابات دموکراتیک: اصول مبانی و الگوی مطلوب نظام انتخابات پارلمان، تهران، مجد، ۱۳۸۸.
۷. زولر، الیزابت، درآمدی بر حقوق عمومی (مطالعه تطبیقی بنیادهای حقوق عمومی آلمان، فرانسه، انگلستان و آمریکا)، ترجمه سید مجتبی واعظی، تهران، جاودانه، جنگل، ۱۳۸۸.
۸. صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، تهران، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴.
۹. کاتوزیان، ناصر، «حقوق و عدالت»، نقد و نظر، سال سوم، شماره ۲ و ۳، ۱۳۷۶.
۱۰. کاتوزیان، ناصر، مبانی حقوق عمومی، تهران، دادگستر، ۱۳۷۷.
۱۱. گرجی‌ازندریانی، علی‌اکبر، در تکاپوی حقوق اساسی، تهران، جنگل، جاودانه، ۱۳۸۸.
۱۲. لیست، سیمور مارتین، دایرةالمعارف دموکراسی، ترجمه کامران خانی و نورالله مرادی، تهران، انتشارات وزارت امور خارجه، ۱۳۸۳.
۱۳. مختاری، رحیم، مطالعه تطبیقی نظارت بر انتخابات عمومی در ایران و انگلستان، پایان نامه کارشناسی ارشد رشته حقوق عمومی، دانشگاه شیراز، ۱۳۸۳.
۱۴. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر بررسی‌های حقوقی)، «فراز و فرودهای قانون انتخابات»، مجلس و پژوهش، سال ۴، شماره ۱۹، فروردین و اردیبهشت ۱۳۷۵.
۱۵. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات سیاسی)، «بررسی تطبیقی تأمین مالی احزاب و انتخابات»، شماره مسلسل ۱۰۱۹۸، اردیبهشت، ۱۳۸۹.
۱۶. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات سیاسی)، «تأمین مالی احزاب سیاسی: بررسی تحلیلی - مقایسه‌ای»، شماره مسلسل ۹۳۱۸، آبان ماه ۱۳۸۷.
۱۷. مؤتمنی طباطبایی، منوچهر، آزادی‌های عمومی و حقوق بشر، تهران، دانشگاه تهران، ۱۳۸۲.
۱۸. مؤتمنی طباطبایی، منوچهر، حقوق اساسی، تهران، میزان، ۱۳۸۵.
۱۹. واعظی، سید مجتبی، دادگستری اساسی (مطالعه تطبیقی نظام‌های حقوقی فرانسه و آمریکا با نگاهی به حقوق ایران)، تهران، جاودانه - جنگل، ۱۳۸۹.
۲۰. هاشمی، سیدمحمد، حقوق بشر و آزادی‌های اساسی، تهران، میزان، ۱۳۸۴.