

همه‌پرسی تقنینی؛ تجلی مردم‌سالاری در عرصه‌ی قانون‌گذاری

تاریخ دریافت: ۹۶/۱۰/۷

تاریخ تأیید: ۹۷/۱۱/۱۷

احمد خسروی *

زهرا عامری **

محمدباقر مقدسی ***

همه‌پرسی یا رفراندوم تقنینی یکی از امکانات پیش‌بینی‌شده در قانون اساسی کشورمان است که جزئیات بهره‌مندی از آن کاملاً روشن نیست. هدف این پژوهش مطالعه‌ی تاثیرات کاربردی این فرایند، کیفیت استفاده از آن و روش‌های تضمین این مقوله با روش توصیفی-تحلیلی است. نتایج حاکی از آن هستند که همه‌پرسی نه به‌عنوان جایگزین دموکراسی نمایندگی، بلکه مکمل آن است و به‌دلیل امکان سوءاستفاده از ظرفیت مشارکت مستقیم مردم در قانون‌گذاری، ضرورت دارد که معیارهای این ابزار به‌طور شفاف مورد توجه قرار گیرند. تشریفات برگزاری همه‌پرسی باید به روشنی مشخص شود؛ نوع همه‌پرسی، محتوای سوال یا موضوع همه‌پرسی، زمان برگزاری، حد نصاب تصویب و نتایج آن به‌وضوح اعلان گردد. تقاضای همه‌پرسی قانوناً در اختیار یک مقام یا نهاد قرار نگیرد، بلکه با مشارکت دو یا چند قوه باشد. همه‌پرسی نمی‌تواند ناقض آرمان‌ها و اهداف نظام باشد. نظارت بر همه‌پرسی باید توسط نهاد بی‌طرف و مستقل از قوای مقننه و مجریه باشد.

کلیدواژه‌ها: همه‌پرسی تقنینی، قانون اساسی، دموکراسی، ایران، انتخابات.

* استادیار گروه حقوق دانشگاه بیرجند (نویسنده مسئول) (a.khosravi@birjand.ac.ir).

** استادیار گروه حقوق دانشگاه بجنورد (z.ameri@ub.ac.ir).

*** استادیار گروه حقوق دانشگاه بجنورد (mbmoghadasi@ub.ac.ir).



حق حاکمیت یا حق تعیین سرنوشت، یکی از حقوق و آزادی‌های بنیادین بشر است که اعمال آن تنها از طریق مردم‌سالاری امکان‌پذیر می‌باشد. به دلیل گستردگی سرزمین و جمعیت، تخصصی و پیچیده‌تر شدن مسائل و مقتضیات و در نتیجه عدم توانایی مردم در امور عمومی و امثال آن، مردم‌سالاری‌ها از شکل کلاسیک خود تغییر مدل داده و به شکل دموکراسی‌های غیرمستقیم یا مبتنی بر نمایندگی درآمده‌اند. با این حال، با تحولات بعدی و به‌ویژه پیشرفت تکنولوژی در حوزه‌ی ارتباطات از یک‌طرف، و عدم اعتماد مردم به نمایندگانی که از راه انتخابات برمی‌گزینند از طرف دیگر، عده‌ای بر این اعتقاد شده‌اند که حضور مستقیم مردم می‌تواند به‌عنوان مناسب‌ترین راه‌کار برای حل معضلات و مشکلات موجود در کشور و تسریع فرایند گذار به مردم‌سالاری به‌کار گرفته شود.

اندیشمندانی مانند روسو و مارکس به دموکراسی مستقیم معتقد هستند. روسو، برخلاف هابز و لاک، معتقد است انسان در وضع طبیعی برای رسیدن به کمال و شکوفانمودن استعدادهای خود، لازم است اختیار خودش را به دست گیرد و بر خود حکومت کند؛ به‌همین دلیل، وی می‌گوید حاکمیت را نمی‌توان نمایندگی نمود، زیرا وکلای مردم نمایندگان آن‌ها نبوده و نمی‌توانند باشند؛ آن‌ها فقط کارگزاران مردم هستند. مردم انگلستان عقیده دارند که آزادند؛ این اشتباه بزرگی است. آن‌ها فقط در جریان انتخاب نمایندگان پارلمان آزادند و به‌محض آن که اعضای پارلمان انتخاب شدند، مردم به بردگی کشیده می‌شوند (هلد، ۱۳۶۹، ص ۳۶-۳۵). اعتقاد به حضور مستقیم در اندیشه‌ی مارکس نیز متبلور شده است. به اعتقاد وی، تکامل آزاد همگان در گرو تکامل آزاد هر یک از آن‌هاست و لازمه‌ی آزادی نیز، برابری کامل سیاسی و اقتصادی و لزوم ایجاد ساختارهای مشارکت مستقیم و مستمر در سطوح مختلف حیات اجتماعی، سیاسی و اقتصادی است؛ این مهم، به‌دنبال ساختارهای مشارکت همگانی و در فرایند تصمیم‌گیری مستقیم به‌وجود می‌آید (مک‌فرسون، ۱۳۸۵، ص ۱۵).

بنابراین، یکی از مهم‌ترین شاخصه‌های دموکراسی، مشارکت‌دادن هرچه بیشتر مردم در صورت‌بندی قدرت و امور عمومی است. مشارکت مردم در قانون‌گذاری، عالی‌ترین جلوه‌ی حق حاکمیت مردم در تعیین سرنوشت زندگی سیاسی و اجتماعی است و بدان معناست که مردم مستقیماً به‌عنوان مرجع وضع قانون اقدام نمایند. امروزه این نوع مشارکت مردمی در پرتو دموکراسی غیرمستقیم و واگذاری حق مزبور به نمایندگان



منتخب مردم در مجالس قانون‌گذاری و براساس اصل تفکیک قوا عمدتاً به صورت غیرمستقیم و توسط قوهی مقننه اعمال می‌شود. مع الوصف هنوز هم امکان مشارکت مستقیم مردم در این فرایند از طریق همه‌پرسی و شیوه‌های مشابه آن، البته به صورت فرعی و استثنایی وجود دارد (رستمی، ۱۳۸۷، ص ۱۸۱-۱۷۹).

همه‌پرسی از جمله فنون حقوقی مراجعه مستقیم به آرای مردم است. همه‌پرسی یعنی رجوع به آرای عمومی مردم و کسب نظر آن‌ها درباره‌ی لزوم یا عدم لزوم و هم‌چنین شکل و محتوای قاعده‌ای از قوانین عادی یا اساسی (قاضی شریعت پناهی، ۱۳۸۳، ص ۳۳۱)، یا مساله‌ای از مسائل مهم جامعه. بر این اساس، همه‌پرسی به سه شکل: همه‌پرسی تقنینی، اساسی و سیاسی تقسیم‌بندی می‌شود. موضوع بحث این نوشتار، تنها نوع نخست آن، یعنی «همه‌پرسی تقنینی»^۱ است. به دلیل شباهت همه‌پرسی به انتخابات، این ابزار مانند شمشیر دو لبه است که امکان سوءاستفاده از آن به نفع دولت وجود دارد؛ لذا این سوال مطرح می‌شود که معیارهای همه‌پرسی تقنینی شفاف و عادلانه چیست؟ با توجه به این که نه در اسناد بین‌المللی و نه در نظام حقوقی ایران، قواعد و اصول مشخصی در این زمینه وجود ندارد، استفاده از تجربیات دیگر کشورها، راهکار عملی مناسبی برای تحقق بهینه‌ی این فرایند در نظام حقوقی ایران می‌تواند باشد. علی‌رغم پیش‌بینی موضوع همه‌پرسی تقنینی در نظام حقوقی ایران، ابهام در نحوه‌ی اجرایی نمودن آن، عملاً مانع استفاده از همه‌پرسی تقنینی در کشور شده است؛ لذا لازم است تشریفات برگزاری همه‌پرسی، با جزئیات بیشتر و به‌نحو روشن‌تر در قانون اساسی یا حداقل قوانین عادی مشخص گردد. در استفاده از تجربیات کشورهای دیگر می‌بایست در گام نخست، تمایز همه‌پرسی تقنینی از سایر موارد مشابه را روشن نمود؛ سپس نظریات مطرح‌شده در باب همه‌پرسی تقنینی را مورد بررسی و تحلیل قرار داد و با رویکرد تطبیقی و ذکر تجربیات نظام‌های مختلف، بر مبنای تشریفات و مراحل مختلف برگزاری همه‌پرسی (که تاثیر مهمی بر پیامدهای همه‌پرسی دارد) ویژگی‌ها و معیارهای یک همه‌پرسی شفاف و عادلانه را در مراحل مختلف همه‌پرسی استخراج نمود. در واقع هدف آن است تا ضمن بررسی این موارد، جایگاه همه‌پرسی در ایران در تطبیق با سایر کشورها معین گردد.



۱. کلیات

۱-۱. مفهوم‌شناسی همه‌پرسی تقنینی و تفاوت آن با مفاهیم مشابه

در ادبیات حقوقی، همه‌پرسی تقنینی به فرایندی گفته می‌شود که به مردم حق رای مستقیم می‌دهد تا در مورد موضوعات قانونی معینی که قبلاً توسط نهادهای حاکم تصویب شده، ولی لازم‌الاجرا نشده؛ یا پیشنهاد شده، ولی به مرحله‌ی تصویب نرسیده است، نظر بدهند. بر این اساس، عموماً نقش مردم در همه‌پرسی تقنینی به تایید یا لغو تصمیمات، هم‌چنین پذیرش یا رد پیشنهادهای این نهادها محدود می‌شود (Lupia & Matsusaka, 2004, 464). بنابراین، در همه‌پرسی تقنینی اگرچه رای‌دهندگان در فرایند قانون‌گذاری مشارکت دارند، اما نمی‌توانند متن یک لایحه را تغییر دهند؛ آن‌ها تنها می‌توانند پاسخ بلی یا خیر داده و ناگزیر باید متن را پذیرفته یا رد کنند.

در نظام‌های مختلف، همه‌پرسی تقنینی در دو قالب الزامی و اختیاری متجلی شده است. همه‌پرسی الزامی، همه‌پرسی‌ای است که در موارد غیر ارادی و به‌موجب اوضاع و احوال معین برگزار می‌شود. در مقابل، همه‌پرسی اختیاری مواردی است که مقرره الزام‌آوری برای برگزاری آن وجود ندارد، بلکه با اراده‌ی فعالان سیاسی - عموماً قوه‌ی مقننه یا مجریه - برگزار می‌شود (Qvortrup, 2002, 31).

در گفتمان حقوق اساسی، عناوین دیگری نیز مطرح می‌شود که به‌دلیل امکان رجوع به آرای عمومی در مورد وضع قانون، قرابت زیادی با همه‌پرسی تقنینی دارند. "ابتکار عام"، "وتوی مردم" و "گزینش‌گری" از جمله‌ی این مفاهیم‌اند. با این حال، این مفاهیم از جهات مختلف متفاوت از همه‌پرسی تقنینی هستند:

الف) ابتکار عام^۱

ابتکار عام به‌معنای اعطای حق رای مستقیم به رای‌دهندگان در مورد موضوعاتی است که توسط شهروندان پیشنهاد شده و نتیجه‌ی آن ممکن است الزام‌آور یا مشورتی باشد. ابتکار عام می‌تواند به‌عنوان طرح کلی تدوین شده، یا به‌صورت متن جدید مشخصی که عبارتش خیلی قابل تغییر توسط مجلس نیست، مطرح شود. در این فرایند، نظر مردم بر تصمیم‌های نهادهای حاکم پیشی گرفته و حتی در برخی از حوزه‌ها ممکن است قوانین جدید بدون رضایت مجلس تصویب شود (Bali, 2003, 1135). ابتکار شهروندان در طرح



1. Public Initiative.

پیشنهاد، نقطه‌ی افتراق این مفهوم از همه‌پرسی است؛ زیرا در همه‌پرسی موضوع از قبل از طرف مقام‌های حکومت تصویب و یا پیشنهاد شده است، ولی در ابتکار عام پیشنهاد از سوی مردم مطرح می‌شود.

ب) وتوی مردم^۱

وتوی مردم به تعداد معینی از رای‌دهندگان اختیار می‌دهد که لغو یک قانون لازم‌الاجرا را درخواست کنند. در این فرایند مردم پس از تصویب قانون، حق انتقاد و شکایت و نسخ آن را دارند، به شرط این که تعداد آن‌ها به حد نصاب برسد (Wagschal, 1997, 226).

ج) گزینش‌گری^۲

در گزینش‌گری برخلاف همه‌پرسی، که معمولاً دو گزینه‌ی آری یا نه مطرح است، چند گزینه مطرح می‌شود. در گزینش‌گری در لایحه یا متن ارائه‌شده برای تصویب، چندین امکان پیش‌بینی می‌شود و شهروندان باید یکی از امکانات را برگزینند (قاضی شریعت پناهی، ۱۳۹۳، ۱۲۸).

گرچه همه‌ی موارد فوق‌الذکر از ابزارهای مشارکت مستقیم مردم در فرایند قانون‌گذاری در دموکراسی‌های امروزی می‌باشد و در این ویژگی با یک‌دیگر مشترک هستند و مسائل قابل بحث در این مقاله در بسیاری موارد قابل تسری به همه‌ی آن‌ها است، ولی تأکید ما بر همه‌پرسی تقنینی است. اولین مسأله‌ی قابل بحث، ضرورت یا عدم ضرورت همه‌پرسی تقنینی به‌عنوان یکی از روش‌های وضع قانون در دموکراسی‌های امروزی است.

۲-۱. مبانی نظری

در به‌کارگیری همه‌پرسی تقنینی به‌عنوان یکی از روش‌های مستقیم وضع قانون، میان صاحب‌نظران اتفاق نظر وجود ندارد. غالب اختلاف‌ها در مورد مشروعیت و پیامدهای اجتماعی و سیاسی آن است.

۲-۱-۱ دیدگاه‌های مخالفان

مخالفان دلایل متعددی را در مخالفت با همه‌پرسی تقنینی بیان کرده‌اند. از جمله بیان می‌کنند که همه‌پرسی تحلیل‌برنده است و ممکن است به تضعیف دموکراسی نمایندگی



1. Revication.
2. Option.



بیانجامد. برخی معتقدند باید در مورد رابطه‌ی همه‌پرسی با حاکمیت پارلمان و اصل دموکراسی مشورتی که حاکمیت پارلمان را پشتیبانی و تقویت می‌کند، دقت کرد. همه‌پرسی، دموکراسی پارلمانی را تضعیف می‌کند. هم‌چنین از دید این گروه، حاکمیت پارلمان از طریق همه‌پرسی تهدید می‌شود؛ زیرا همه‌پرسی مردم را در برابر پارلمان قرار داده و با ورود دموکراسی مستقیم به نظام سیاسی، حاکمیت پارلمان به حاکمیت مردم تبدیل می‌شود. اگر مردم به طریقی رای دهند و نمایندگان به‌شيوه‌ی دیگر، در این صورت چه کسی حاکم است؟ (Budge, 2000, 206).

به اعتقاد برخی، همه‌پرسی به گروه اکثریت فرصت می‌دهد که حقوق اقلیت‌ها را نادیده بگیرند. در این زمینه، نسبت به این که حقوق اقلیت‌ها ممکن است تحت‌تاثیر تمایلات عوام‌گرایانه نادیده گرفته شود، هشدار داده می‌شود. اکثریت می‌توانند از همه‌پرسی به‌عنوان ابزاری برای بیان تعصبات و اغراض خود سوءاستفاده کرده، برنامه‌های ویژه‌ی گروه‌های اقلیت را محدود ساخته و یا برتری فرهنگی خود را بر آنان تحمیل نمایند. بنابراین، گروه‌های اقلیت هیچ دفاعی در برابر قدرت کمی رای اکثریت نخواهند داشت (Hajnal, 2002, 163). علاوه‌براین، همه‌پرسی ابزار مناسبی برای تصمیم‌گیری در مورد موضوعات پیچیده نیست. همه‌پرسی با سهل‌گیری و ساده‌سازی، موضوعات پیچیده را به گزینه‌ی بلی یا خیر تقلیل می‌دهد. نمایندگان، برخلاف شهروندان، تخصص و وقت خود را صرف بررسی دقیق مسائل می‌کنند. نمایندگان در زمان تصویب قوانین کم‌تر دنبال منافع شخصی بوده، بی‌طرف‌تر هستند و نگاه عمیق‌تری به موضوعات دارند؛ حال آن‌که در همه‌پرسی به موضوعات مختلف به‌صورت سطحی و غیرعمیق نگرسته می‌شود. نادیده‌گرفته‌شدن جزئیات فنی موضوعات پیچیده، موضوع نگران‌کننده‌ای است و مجلس مکان بهتری برای اتخاذ چنین تصمیماتی است (Budge, 2000, 207).

عده‌ای نیز با این دلیل که همه‌پرسی مستلزم آگاهی شهروندان از مسائلی است که گاهی اوقات پیچیده‌اند، مخالفت خود را با این شیوه اعلام می‌دارند. این نگرانی وجود دارد که رای‌دهندگان توانایی و یا اطلاعات لازم برای تصمیم‌گیری آگاهانه در مورد موضوعات مخاطره‌آمیز را نداشته باشند و به‌دلیل ضعف آگاهی یا تحت‌تاثیر عواملی مانند تعلقات حزبی و یا وابستگی به شخصیت‌های سیاسی، تصمیمات نامناسبی را اتخاذ کنند. بنابراین، هرچند همه‌پرسی فرصت اظهارنظر مستقیم را به مردم می‌دهد، اما همیشه آن‌چه بیان می‌شود، روشن نیست (Nicholson, 2003, 406). هم‌چنین گاهی سیاستمداران از همه‌پرسی

برای اجتناب از مسئولیت تصمیم‌گیری در مسائل دشوار استفاده می‌کنند؛ به‌ویژه در مورد مسائلی که حزب یا ائتلاف حاکم دخیل است. با ارجاع این موضوعات به آرای عمومی، سیاستمداران در پی مبرا کردن خود از تعهدات مربوط به رهبری و پیامدهای تصمیمات هستند. در این‌گونه موارد همه‌پرسی می‌تواند به‌مثابه ابزاری جهت اجتناب از روبه‌رو شدن با مسائل سیاسی دشوار استفاده شود (Setala, 2006, 701).

دلایل دیگری نیز در مخالفت با کاربست این شیوه مطرح شده است. از جمله این‌که استفاده‌ی مکرر از ابزارهای دموکراسی مستقیم ممکن است نظام سیاسی را تحت‌تاثیر قرار دهد. افزایش انتظارات چنان‌چه خارج از توان دولت باشد، مشروعیت نظام‌های دموکراتیک را تضعیف می‌کند. اگر مردم مجموعه‌ای از تصمیمات متناقض را اتخاذ کنند، ممکن است به عدم انسجام سیاسی بی‌انجامد (Bowler, 2002, 380). علاوه‌بر این، گاهی ممکن است همه‌پرسی از طرف کانون‌های ثروت و قدرتی پیشنهاد شود که به‌دنبال تقویت منافع مالی و اجتماعی خود در پرتو سوءاستفاده از منافع مشترک هستند. هم‌چنین ممکن است همه‌پرسی به نفع کسانی تمام شود که با منابع مالی و انسانی خود، توان تشکیل کمپین‌های قدرتمند را دارند (Boehmker, 2002, p. 831).

همه‌پرسی به‌طور نامتناسبی به نفع سیاست‌های محافظه‌کارانه است تا سیاست‌های ترقی‌خواهانه. شهروندان عادی در مقایسه با شهروندان نخبه، آموزش کم‌تری را فرا گرفته‌اند و ممکن است بیش‌تر ارزش‌های سنتی و حتی ارتجاعی را حفظ کنند. بنابراین، انتقال تصمیم‌گیری از سیاستمداران متخصص به شهروندان عادی، ممکن است مانع اصلاحات پیش‌برنده شود. این شیوه از لحاظ پول، زمان و دقت نظر سیاسی نیز هزینه‌بر است و استفاده از چنین ابزاری باید با دقت صورت گیرد. فرایند همه‌پرسی هزینه‌های تدارکاتی قابل توجهی را بر دوش نهادهای مدیریت انتخابات، مقام‌های محلی، سرویس‌های امنیتی و سایر سازمان‌های دولتی بار می‌کند (Matsusaka & Feld, 2004, 2007). هم‌چنین، برگزاری همه‌پرسی نیازمند آموزش‌های مدنی و مدیریت احزاب سیاسی و گروه‌های مبارز است. در کشورهای در حال توسعه، به‌دلیل کمبود منابع و احتمال وقوع خشونت پس از هر بار رای‌گیری، ارجاع مکرر به ابزارهای دموکراسی مستقیم غیر عملی است (Nurmi, 1998, 338). نهایت این‌که، از دید این گروه، همه‌پرسی مشکلات عملی زیادی دارد که محاسن آن را به‌عنوان یک روش تصمیم‌گیری در موضوعات مهم و پیچیده‌ی قانونی و سیاسی تضعیف می‌کند.



چهارچوب موضوع به‌رای گذاشته‌شده در همه‌پرسی، اهمیت زیادی دارد و باید سوالات، دقیق و قابل فهم باشند. این در حالی است که حصول نتیجه در موضوعات پیچیده‌ای که احتمالات زیادی دارد، بسیار مشکل است. یک سوال ساده در مورد یک مساله‌ی کلی و یک همه‌پرسی مشتمل بر پذیرش یا رد کلی یک پیشنهاد جزئی، نمی‌تواند دربرگیرنده‌ی همه‌ی احتمالات باشد.

۲-۲-۱- دیدگاه‌های موافقان

در مقابل، موافقان معتقدند تصمیم‌گیری از طریق آرای عمومی، فرصت مشارکت عموم مردم در حکومت را افزایش داده و حکومت را به مردم نزدیک‌تر می‌کند. همه‌پرسی موجب کاهش فاصله‌ی مردم و مسئولان، افزایش احساس رضایت‌مندی مردم و در نتیجه، ارتقای دموکراسی خواهد شد.

برخی از نظریه‌پردازان، مشارکت عمومی در سیاست‌های دموکراتیک را یک خیر ذاتی می‌دانند که برای شکوفایی انسان ضروری است. برخی دیگر معتقدند مشارکت ارزش ابزاری کمک بسیار زیادی به حفاظت از دموکراسی در برابر بی‌تفاوتی عمومی می‌کند. تجربه‌ی مشارکت معنادار در تصمیم‌گیری‌های عمومی، مردم را به عبور از دایره‌ی نگرانی‌های شخصی سوق داده و شهروندان را به مراقبت از منافع عمومی تشویق می‌کند. انتخاب نمایندگان مجلس هر چند سال یک‌بار، باعث تعامل ناکافی در تصمیم‌گیری سیاسی خواهد شد. مشارکت مکرر و مستقیم در تصمیم‌گیری سیاسی، شهروندان را قادر می‌سازد تا بیش‌تر درگیر زندگی عمومی شده و کیفیت شهروندی خوب را توسعه دهند (Tolbert, et.al, 2003, 30-34). علاوه‌بر این ممکن است نمایندگان، منافع نخبگان ممتاز را پیش از منافع شهروندان عادی در دستور کار قرار داده و جایگاه خود را به‌عنوان یک حق شخصی و نه یک منصب عمومی تلقی کنند. ابزارهای دموکراسی مستقیم به‌منظور خنثی کردن چنین گرایش‌هایی اتخاذ شده‌اند. همه‌پرسی می‌تواند به شهروندان حق اعتراض مستقیم بدهد تا از این طریق، منافع عمومی را از خیانت نخبگان سیاسی محفوظ نگه دارند (Lupia & Johnston, 2001, 197-199).

همه‌پرسی، هم‌چنین شهروندان را قادر می‌سازد تا اراده‌ی صریح و روشن خود را در مورد موضوعات مورد اختلاف بیان کنند؛ پس از استماع نظر مردم، بحث‌ها به موضوعات دیگر معطوف خواهند شد. حتی اگر نخستین همه‌پرسی، اختلاف را حل و فصل نکند، عموماً همه‌پرسی دوم موفق به تحقق این مهم خواهد شد. به‌عنوان نمونه، همه‌پرسی‌های





برگزارشده در مورد سقط جنین در پرتغال در سال‌های ۱۹۹۸ و ۲۰۰۷ و نیز همه‌پرسی‌های برگزارشده در اصلاحات انتخاباتی در ایرلند در سال‌های ۱۹۵۸ و ۱۹۶۸ موفق شدند مسائل را به روش معتبری حل و فصل نمایند. از سوی دیگر، همه‌پرسی مسئولیت‌پذیری مردم را با فرایندهای دموکراتیک و سیاسی تقویت می‌کند. با اعطای فرصت مشارکت مستقیم در سیاست‌گذاری، شهروندان به مشارکت در فعالیت سیاسی علاقمند خواهند شد؛ زیرا یقین می‌کنند که مشارکت ایشان در فرایندهای انتخابی، پیامدهای سیاسی واقعی دارد. برخی نیز معتقدند همه‌پرسی می‌تواند موجب تقویت آگاهی سیاسی شود. همه‌پرسی به مردم و طبقات سیاسی اجازه می‌دهد تا روی یک موضوع متمرکز شده و به صورت عمیق‌تری اطلاعات لازم را کسب کنند. تحقیقات تجربی انجام‌شده در سوئیس، کانادا و آمریکا نشان می‌دهند که ابزارهای دموکراسی مستقیم، آگاهی سیاسی شهروندان را افزایش می‌دهند (Benz, 2004, 57).

مقایسه‌ی ادله‌ی موافقان و مخالفان نشان می‌دهد، تفکیک دموکراسی نمایندگی از دموکراسی مستقیم، گمراه‌کننده است؛ از این رو در بسیاری از کشورها از همه‌پرسی نه به‌عنوان جایگزین، بلکه به‌مثابه مکمل دموکراسی نمایندگی استفاده می‌شود. در عمل، مصداقی که نشان دهد همه‌پرسی موجب فروپاشی یا تزلزل نظام دموکراتیک شده است، هرچند به‌صورت اندک، وجود ندارد. در یک فرایند منظم، همه‌پرسی بیش از آن که دموکراسی نمایندگی را واژگون کند، آن را تقویت و پشتیبانی خواهد کرد. جامعه‌ای که به همه‌پرسی تن می‌دهد، اولاً، خیال حکومت و تصمیم‌گیران را از بابت مشروعیت آن تصمیم آسوده می‌کند؛ ثانیاً، آحاد مردم را در همه‌ی هزینه و فایده‌ی آن تصمیم شریک می‌سازد. مسئولیت تصمیم‌گیری راجع به یک مسأله‌ی مهم عمومی، به مردم انگیزه‌ی آگاهی‌یافتن می‌دهد و چنان‌چه فرصتی براساس قانون اساسی برای مردم وجود داشته باشد، این امر مجالس قانون‌گذاری را از فاصله‌گرفتن از دایره‌ی تاثیرگذاری دیدگاه‌های انتخاب‌کنندگان بازمی‌دارد.

۲- فرایند انجام همه‌پرسی تقنینی در نظام حقوقی کشورها و ارزیابی آن

همه‌پرسی همانند انتخابات، اگر به‌صورت شفاف و عادلانه برگزار نشود، ممکن است صرفاً ابزاری برای سوءاستفاده‌ی مقامات محسوب شود؛ به‌همین خاطر لازم است تا مراحل مختلف همه‌پرسی بر مبنای چارچوب معینی مشخص گردد. هرچند این چارچوب‌ها در یک دستورالعمل معین مورد توجه نهادهای برگزارکننده و نظارتی و حتی سازمان‌های



بین‌المللی قرار نگرفته است، اما از تجربه‌ی سایر کشورها که در این زمینه موفق بوده‌اند، قواعدی را می‌توان استنباط نمود. برخی از این قواعد عبارتند از:

۱-۲- شناسایی همه‌پرسی به‌عنوان یک اصل اساسی

همه‌پرسی به‌عنوان یک حق برای مردم و ابزار نظرسنجی دولت، می‌بایست در قانون اساسی - که اساسنامه‌ی کشور است - به‌رسمیت شناخته شده باشد. در برخی کشورها نیز همه‌پرسی به‌موجب قوانین عادی به‌رسمیت شناخته شده است. تبیین فرایند و کیفیت برگزاری همه‌پرسی در قوانین اساسی یا عادی این مزیت را دارد که باعث شفافیت و نظارت عمومی می‌شود و این امر به‌نوبه‌ی خود جنبه‌ی دموکراتیک‌بودن همه‌پرسی را تقویت می‌کند. هم‌چنین تعیین شرایط برگزاری همه‌پرسی در قانون اساسی موجب مشارکت موثر شهروندان در فرایند سیاسی شده و احتمال سوءاستفاده‌ی مقام‌های سیاسی را کاهش می‌دهد. با این حال، عموماً از این روش در همه‌پرسی‌های اجباری استفاده می‌شود. در مقابل، عدم قانون‌گذاری در زمینه‌ی شیوه‌ی برگزاری همه‌پرسی‌های اختیاری، به مقام‌های سیاسی فرصت می‌دهد تا از همه‌پرسی در راستای اجرای اهداف تاکتیکی خود سوءاستفاده کرده و بتوانند بر نتایج، موضوعات، محتوای سوال، زمان، حد نصاب تصویب و نظایر آن تاثیر بگذارند. اما متقابلاً، قانون‌گذاری در خصوص فرایند همه‌پرسی موجب کاهش انعطاف‌پذیری نیز خواهد شد؛ به‌ویژه اگر قانون اساسی کامل و جامع بوده و همه‌پرسی اختیاری را ممنوع کرده باشد (Lupia, 2004, 470).

در جمهوری اسلامی ایران، همه‌پرسی تقنینی در قانون اساسی به‌رسمیت شناخته شده است. در اصل پنجاه و نهم آمده است:

در مسائل بسیار مهم اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی، ممکن است اعمال قوه‌ی مقننه از راه همه‌پرسی و مراجعه‌ی مستقیم به آرای مردم صورت گیرد. درخواست مراجعه به آرای عمومی باید به تصویب دو سوم مجموع نمایندگان مجلس برسد.

هرچند این روش به‌عنوان یک روش استثنایی و توصیه‌شده برای موارد ضروری است و ممکن است ضرورت چنین اقتضایی هیچ‌گاه رخ ندهد، ولی همین که در قانون اساسی به‌رسمیت شناخته شده است، می‌تواند به‌عنوان راه‌کار برون‌رفت از بحران در مواقعی که راه‌حل آن همه‌پرسی است، تلقی شود.

به‌دنبال شناسایی اهمیت این موضوع و ناگزیربودن از آن در نظام‌های مردم‌سالار

کنونی، به‌ویژه در جهت ایجاد اعتماد در مردم نسبت به حکومت، این سوال مطرح می‌گردد که شرایط برگزاری همه‌پرسی تقنینی چیست؟ برای رسیدن به پاسخ این سوال لازم است تا معیارهای همه‌پرسی تقنینی شفاف و عادلانه را در محل مختلف برگزاری آن جست‌وجو کنیم. هرچند قواعد مشترک و مکتوبی در این خصوص وجود ندارد، ولی در این مورد نیز با مقایسه‌ی نظام حقوقی دیگر کشورها در خصوص همه‌پرسی و بررسی مراحل مختلف برگزاری آن، می‌توان به معیارهایی کلی دست یافت.

تشریفات برگزاری همه‌پرسی را می‌توان در سه مرحله تقسیم‌بندی کرد: "مقام‌های پیشنهاددهنده"، "مقام‌های تاییدکننده" و "مقام‌های نظارت‌کننده".

۲-۲- مقام‌های پیشنهاددهنده‌ی صالح در همه‌پرسی

کارکرد اصلی همه‌پرسی تقنینی تعدیل قدرت قوه‌ی مقننه است و چنان‌که گفته شد، سازوکاری است که به مردم اجازه می‌دهد به‌صورت مستقیم وارد میدان شده و از طریق رای خود، مصوبات مجلس را - که هنوز لازم‌الاجرا نشده‌اند - لغو یا تایید کرده و یا بدون نیاز به طرح در مجلس، پیشنهادی را تصویب یا رد نمایند. از این‌رو، آغازگر فرایند همه‌پرسی، نهادی غیر از قوه‌ی مقننه - عموماً قوه‌ی مجریه - است. در برخی کشورها، به‌ویژه به‌منظور حفظ حقوق گروه اقلیت پارلمانی، تقاضای برگزاری همه‌پرسی از سوی نمایندگان پارلمان نیز پذیرفته شده است. در برخی موارد رویه‌هایی وجود دارند که به شهروندان اجازه می‌دهند تا در مورد موضوعات خاصی درخواست برگزاری همه‌پرسی کنند. در مجموع، در نظام‌های مختلف، همه‌پرسی حسب مورد یا به تقاضای مقام‌ها و ارگان‌های سیاسی و یا به درخواست شهروندان مطرح می‌گردد؛ اما این‌که کدام‌یک مطلوب‌تر است، ضروری است تا هر کدام به‌صورت جداگانه مورد بررسی تحلیلی قرار گیرند.

الف) همه‌پرسی بنا به تقاضای مقام‌ها و ارگان‌های سیاسی

مقام‌ها و ارگان‌های سیاسی شامل هیئت‌ها و نهادهای اجرایی و تقنینی می‌شود. این هیئت‌ها حسب این‌که در سطح ملی و منطقه‌ای باشند، متفاوت‌اند. در سطح ملی، قوه‌ی مجریه شامل رئیس‌جمهور و یا نخست‌وزیر و کابینه؛ و قوه‌ی مقننه نیز پارلمان یا کنگره و یا هر آن‌چه نهاد قانون‌گذار نامیده می‌شود را شامل می‌شود. در سطح منطقه‌ای، این مقام‌ها شامل مراجعی مانند فرماندار ایالت، استاندار و یا شهردار در بخش اجرایی؛ و مجلس، پارلمان یا شورای ایالتی و یا استانی در عرصه‌ی تقنینی می‌باشند. تصمیم به





برگزاری همه‌پرسی ممکن است به‌موجب اختیارات قانون اساسی برعهده‌ی یکی از این مقام‌ها باشد و یا یک تصمیم سیاسی‌ای محسوب شود که توسط رئیس‌جمهور یا نخست‌وزیر، پس از مشورت با کابینه، گرفته شده و یا بنا بر رای پارلمان مطرح شود. در برخی از نظام‌ها مقامی که می‌تواند تقاضای همه‌پرسی را مطرح کند، در قانون اساسی تعیین شده است؛ در برخی نظام‌ها این مقام به‌موجب قوانین مجلس یا مقررات قوه‌ی مجریه تعیین می‌گردد.

تقاضای برگزاری همه‌پرسی ممکن است مستقیم یا غیرمستقیم باشد. تقاضا زمانی غیرمستقیم است که مقام‌های سیاسی مترصد اتخاذ تصمیمی هستند که تصویب و پذیرش آن مستلزم برگزاری همه‌پرسی است. در این موارد، همه‌پرسی مورد نظر، همه‌پرسی الزامی است و ممکن است در مورد موضوعات خاص یا در موقعیت‌های خاص تقاضا شود. تقاضای مستقیم هنگامی است که این مقام‌ها ملزم به ارائه‌ی درخواست همه‌پرسی نیستند، بلکه این کار را به دلایل سیاسی و یا دلایل دیگر انجام می‌دهند. در این موارد، همه‌پرسی اختیاری است. نوع اخیر همه‌پرسی ممکن است به ابتکار قوه‌ی مجریه، اکثریت مجلس و یا در برخی موارد اقلیت مجلس شروع شود (Qvortrup, 2002, 38-42).

روسیه و فرانسه از جمله کشورهایی هستند که تقاضای برگزاری همه‌پرسی از اختیارات رئیس‌جمهور است. در روسیه، رئیس‌جمهور می‌تواند به‌موجب رویه‌هایی که توسط قانون اساسی فدرال پذیرفته شده است، تقاضای همه‌پرسی کند. در فرانسه نیز رئیس‌جمهور می‌تواند به پیشنهاد دولت، مقارن با اجلاس‌هی قوه‌ی مقننه یا با تصویب هر دو مجلس به این امر اقدام نماید. برزیل، استرالیا، کرواسی و دانمارک از جمله کشورهایی هستند که صلاحیت تقاضای همه‌پرسی صرفاً در اختیار نمایندگان پارلمان قرار دارد (همان، ۲۰۱-۲۱۷).

در برخی نظام‌ها، مقام‌های اجرایی و تقنینی هم‌زمان چنین حقی را دارند. به‌عنوان نمونه در پاراگوئه، قوه‌ی مجریه، پنج سناتور و یا ده نماینده‌ی پارلمان می‌توانند تقاضای برگزاری همه‌پرسی الزامی یا مشورتی را ارائه نمایند. در آرژانتین و کلمبیا نیز رئیس‌جمهور یا کنگره می‌توانند درخواست برگزاری همه‌پرسی کنند (Barczak, 2001, 41-43). در ایران، براساس اصل ۵۹ قانون اساسی و ماده‌ی ۳۶ قانون همه‌پرسی در جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۸)، همه‌پرسی به پیشنهاد رئیس‌جمهور یا یک‌صد نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی و تصویب حداقل دو سوم مجموع نمایندگان مجلس شورای اسلامی قابل

انجام است.

این که حق درخواست همه‌پرسی تنها به مقامات سیاسی اعطا شود، ممکن است به نتایج نامطلوب منتهی گردد و با هدف این شیوه که تحقق هرچه بیش‌تر مشارکت عمومی است، مغایر باشد. به‌عنوان مثال: اگر مقام‌های سیاسی به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم بتوانند تعیین کنند که چه زمانی و در مورد چه موضوعاتی همه‌پرسی برگزار شود و کمپین‌ها و اطلاعاتی که باید به مردم ارائه شود را کنترل کرده و نتایج همه‌پرسی را آن‌گونه که می‌خواهند، تفسیر کنند و حتی در مواردی که نتایج، مطلوب‌شان نیست، تقاضای برگزاری همه‌پرسی جدید ارائه نمایند، همه‌پرسی به ابزار سیاسی جهت برآوردن نیازهای مقامات حاکم تبدیل خواهد شد و نه وسیله‌ای جهت تضمین منافع دموکراسی.

هم‌چنین در مواردی که نیاز به تمرکززدایی از قدرت مقاماتی چون ریاست جمهوری وجود داشته باشد، اعطای اختیار تقاضای همه‌پرسی به‌صورت انحصاری به چنین مقامی عقلانی نیست. علاوه‌بر این در مواردی که به مجلس اختیار داده می‌شود نیز با مخاطراتی همراه خواهد بود؛ زیرا ممکن است انگیزه‌ی اصلی قانون‌گذاران از برگزاری همه‌پرسی و واگذاری پاسخ‌گویی سوالات مشکل به مردم، فرار از سرزنش و بازخورد سیاسی باشد. مناسب‌تر این است که در مورد رئیس‌جمهور و هم‌چنین در مواردی که نیاز به نظارت بیرونی بر قدرت مطلق پارلمان وجود دارد، یک فعال فراپارلمانی، مانند عالی‌ترین مقام غیراجرایی یا تشریفاتی، اختیار درخواست برگزاری همه‌پرسی را داشته باشد.

ایراد دیگری که بر همه‌پرسی تقاضاشده به‌صورت انحصاری از سوی مقامات سیاسی وارد است و شهروندان هیچ‌گونه امکانی برای تقاضای برگزاری آن ندارند، این است که جز در مواردی که به رای‌دهندگان حق انتخاب بین دو گزینه‌ی برابر به روشی آزاد و منصفانه داده می‌شود، ممکن است این همه‌پرسی‌ها به وضعیت نامطلوب پله‌بیسیت^۱ تبدیل شوند؛ زیرا اگر در مواردی که پیشنهاددهندگان - که خود مقام سیاسی‌اند - حق تعیین کلمات سوال مورد همه‌پرسی را داشته باشند، توانایی آنان در به‌دست‌آوردن نتایج مورد نظرشان افزایش خواهد یافت و می‌توانند از این سوالات به‌منظور تایید جایگاه خویش استفاده نمایند و با بسیج توده‌ها حول یک صورت از سیاست‌گذاری، موانع سیاسی





و احتمالاً قانونی بر سر راه اجرای سیاست مورد نظر را از بین ببرند. در این گونه موارد شایسته است هیأت نظارت انتخاباتی پیش‌بینی شود که بر طرح سوال همه‌پرسی نظارت کرده و یا مسئولیت برعهده یک نهاد بی‌طرف سیاسی قرار داده شود (Barczak, 2001, 39). باید توجه داشت نتایج این گونه همه‌پرسی‌ها اگرچه گاهی غیرقابل اعتمادند، اما می‌توان کیفیت دموکراتیک بودن آن‌ها را با تقویت اصل عملکرد شایسته بهبود بخشید. تعیین دقیق شرایط برگزاری در قانون اساسی و یا قوانین عادی می‌تواند منتهی به تامین مشروعیت این فرایند گردد و مانع از تصمیمات شخصی شود.

ب) همه‌پرسی براساس تقاضای مردم

این روند مبتنی بر فرایندی است که برخلاف تصمیماتی که از بالا اتخاذ می‌شود، از پایین جریان می‌یابد. همه‌پرسی با تقاضای شهروندان عموماً همه‌پرسی اختیاری است و توسط تعدادی از شهروندان با اشاره به قوانین موجود یا پیشنهادهای سیاسی یا تقنینی آغاز می‌شود. بنابراین، بیش‌تر عکس‌العملی به اقدامات قوه‌ی مقننه است (Donovan & Karp, 2006, 5). این ابزار می‌تواند بیش از ایفای نقش مشارکت سیاسی، نقش کنترل و نظارت سیاسی را برعهده بگیرد و حفظ منافع یا اعتقادات گروه‌هایی از شهروندان و نهادهای اجتماعی در مقابل قانون‌گذار را تضمین نماید (Mendelsohn & Cutler, 2000, 673).

تقاضاهای مردمی بدان‌خاطر مطرح می‌شوند تا فراتر از مسیرهای مشارکتی، که تنها از طریق نهادهای نمایندگی در دسترس‌اند، و با تاکید بر توانایی شهروندان برای بیان عقایدشان و بازبودن درهای نظام دموکراتیک، کانال‌های جدیدی را برای بیان مشارکت سیاسی فراهم آورند. استفاده از این روش، عموماً به‌معنای انتقاد از عملکرد اکثریت حاکم یا نهادهای نمایندگی مانند پارلمان یا قوه‌ی مقننه است (Tolbert, et.al, 2003, 30). غالباً بین اکثریت فعالان نظام سیاسی و حامیان همه‌پرسی‌های مردمی که عمدتاً شامل احزاب مخالف، سازمان‌های ذی‌نفع یا گروه‌های مدنی اجتماعی می‌شود، تنش وجود خواهد داشت. این‌گونه تنش‌ها ممکن است در طراحی و اجرای مقررات حاکم‌بر این روش تاثیر بگذارند. در سال ۱۸۷۴ سوئیس برای نخستین‌بار همه‌پرسی بنابر تقاضای مردم را پذیرفت (Kriesi, 2005, 24). از سال ۱۹۵۴ در برخی از کشورها مانند ایتالیا و آلمان پس از سقوط رژیم‌های دیکتاتوری، این ابزار به‌عنوان نشانی از حاکمیت مردم و حمایت از تاسیس دموکراسی نوین تصویب شد (Benz, 2004, 27).



در برخی از کشورها پیشنهاد برگزاری همه‌پرسی به‌صورت مشترک در اختیار مقام‌های سیاسی و مردم قرار دارد. به‌عنوان نمونه، در لیتوانی نیز همه‌پرسی می‌تواند به ابتکار یک چهارم اعضای پارلمان یا ۳۰۰ هزار نفر از شهروندان درخواست شود (Auer & Butzer, 2001, 249). در اسلونی نیز مجلس ملی باید در صورت درخواست حداقل یک‌سوم از نمایندگان یا شورای ملی (مجلس دوم) یا چهارهزار رای‌دهنده، برگزاری همه‌پرسی را درخواست کند (Ribicic & Kaucic, 2014, 23).

در سوئیس تقاضای پنجاه هزار نفر از امضاکنندگان یک درخواست (یک درصد تعداد کل رای‌دهندگان واجد شرایط) برای فشار به پارلمان جهت برگزاری همه‌پرسی در خصوص قانون سراسری پیشنهادشده کفایت می‌کند. هم‌چنین، شوراهای دارای حداقل هشت کانتون می‌توانند ظرف مدت صد روز از زمان انتشار رسمی قانون، برگزاری همه‌پرسی را درخواست کنند (Serdult, 2014, 72). در ایتالیا پانصد هزار نفر از رای‌دهندگان یا پنج شورای منطقه‌ای می‌توانند فرایندی مشابه آن‌چه در سوئیس وجود دارد را درخواست کنند. با این حال، در ایتالیا برخلاف سوئیس این فرایند را می‌توانند در مورد هر قانونی و صرف‌نظر از تاریخ اجرای آن اعمال کنند (Uleri, 1996, 117).

هرچند در اعطای درخواست همه‌پرسی به شهروندان این احتمال وجود دارد که همه‌پرسی به ابزاری برای سوءاستفاده‌ی گروه‌های ذی‌نفع جهت کسب منافع مشترک‌شان تبدیل شود؛ در مواردی هم که حد نصاب بالایی از تقاضای شهروندان برای انجام فراندوم لازم است، تنها احزاب سیاسی بزرگ قادرند تا افراد را جهت داده و بدین طریق آن‌ها را تحت کنترل خویش درآورند.

در برخی موارد، موضوع افزایش تعداد امضاهاى مورد نیاز برای طرح همه‌پرسی، موضوع بحث بوده است. در برخی شرایط، حکومت، افزایش حد نصاب امضاها را پیشنهاد داده است. هم‌چنین، تغییر روش جمع‌آوری امضا از شکل سنتی به روش مدرن، موضوع دیگری است که مورد توجه قرار گرفته است. با مدرنیزه‌شدن دموکراسی استفاده از ابزارهای جدید هم‌چون فرایندهای الکترونیکی در این مرحله می‌تواند مشکلات ناشی از سختی استفاده از این فرایند را مرتفع سازد.

با وجود طرح برخی نگرانی‌ها، مخاطرات اعطای حق تقاضای همه‌پرسی به شهروندان، نسبت به زمانی که این حق به مقام‌های سیاسی واگذار شده بود، بسیار کم‌تر است. با این وجود در قوانین ایران - علی‌رغم مزایایی که این شکل از همه‌پرسی دارد - این مطلب



نادیده گرفته شده است. بنابراین ضروری است که در ایران به اراده‌ی مردم به‌عنوان پیشنهاددهنده و یا مبتکر قوانین در زمانی که اکثریت مردم به موضوعی تمایل دارند، بیش‌تر اهمیت داده شود. به‌عبارت‌دیگر، لازم است مشارکت مردم را از صرف شرکت در انتخابات به امور دیگر - از جمله ابتکار پیشنهاد همه‌پرسی - گسترش دهیم.

۳-۲- مقام‌های تاییدکننده

پس از این‌که موضوع همه‌پرسی، مورد تقاضای مقامات سیاسی و یا مردم قرار گرفت، تعیین این‌که آیا صرف این تقاضا براساس اختیارات برای برگزاری آن کفایت می‌کند یا مستلزم تصویب توسط مرجع و نهاد دیگری است، ضروری می‌باشد. شواهد نشان می‌دهد رویه‌ی کشورها در این زمینه متفاوت است و حسب مورد، این تایید برعهده‌ی نهادهای: اجرایی، تقنینی، قضایی یا نهادهای سیاسی خارج از هر یک از قوا گذاشته شده است. برخی کشورها مانند پاراگوئه (Zovatto, 2002, 260)، مجارستان (Auer & Butzer, 2001, 252) و ایران (اصل ۵۹ قانون اساسی و ماده‌ی ۳۶ قانون همه‌پرسی) مسئولیت تایید درخواست مراجعه به همه‌پرسی را برعهده‌ی قوه‌ی مقننه گذاشته‌اند. در سوئیس، وزارت فدرال، تحقق شرایط لازم برای طرح تقاضای همه‌پرسی از سوی مردم را بررسی و اعلام نظر می‌کند (Serdult, 2014, 78).

تعدادی از کشورها مانند بولیوی باید دادگاه‌های انتخاباتی تقاضای همه‌پرسی را بررسی و تایید کنند (Zovatto, 2002, 260). در لیتوانی کمیسیون مرکزی انتخابات، همه‌پرسی‌ها را مدیریت، گروه‌ها را ثبت‌نام و فرم‌های جمع‌آوری امضا از گروه‌ها را صادر کرده و تایید و تعیین می‌کند که آیا امضای مورد نیاز به‌صورت صحیح جمع‌آوری شده است یا خیر (Auer & Butzer, 2001, 261).

در فیلیپین، «کاملس»^۱ یک هیات و نهاد سیاسی است که همه‌ی قوانین و مقررات مربوط به انجام انتخابات‌ها و فراندوم‌ها را لازم‌الاجرا و مدیریت می‌کند. در اجرای فراندوم قانون اساسی و قوانین مربوطه، کاملس موظف است امور ذیل را انجام دهد: دریافت تقاضا و تعیین و توصیف شکل طرح تقاضا، تایید امضاها براساس لیست مضبوط رای‌دهندگان، دستور انتشار درخواست و تعیین تاریخ انتخابات و فراندوم (Carmona, 2014, 9).

1. Comelec.

در مجموع، بررسی‌های موردی نشان می‌دهد که در مناطقی - مانند ایران - که همه‌پرسی به تقاضای مقام‌های سیاسی برگزار می‌شود، کم‌تر نیاز به وجود مراجعی برای تایید درخواست همه‌پرسی احساس می‌شود؛ این در حالی است که به طرح تقاضای برگزاری همه‌پرسی از طرف شهروندان، ضرورت بیش‌تری احساس می‌شود.

۴-۲- شروط محدودکننده

قوانین و مقرراتی که در کشورها وضع می‌شود می‌بایست هم منافع مردم و هم مصالح دولت را مدنظر قرار دهند، اما به‌طور مصداقی ممکن است برخی قوانین و مقررات یک جنبه - یعنی مردم یا دولت - را ملاحظه کرده باشند؛ مانند قوانین مالیاتی، قوانین مربوط به عوارض و امثال آن. این دسته از قوانین چون برای مردم تکلیف ایجاد می‌کند یا به نفع دولت و مرجع وضع آن مردم هستند، ممکن است مورد تصویب مردم قرار نگیرد و از این طریق برای دولت مشکلاتی ایجاد نماید. بنابراین، موضوعات مورد همه‌پرسی، مطلق نیستند؛ یعنی موضوعاتی که ممکن است در موردشان همه‌پرسی برگزار شود، متغیراند. در اغلب کشورها محدودیت‌هایی در مورد موضوعاتی که می‌توانند موضوع فراندوم باشند، وجود دارد. یعنی ممکن است موضوعات خاصی از نقطه‌نظر حقوق اساسی یا قانونی از فراندوم مستثنی شده باشند. چنین محدودیت‌هایی در تعداد زیادی از کشورها وجود دارد. از جمله‌ی این کشورها می‌توان به کشورهای اروپای غربی (یونان و ایتالیا)، اروپای شرقی و مرکزی (مجارستان و لیتوانی)، آمریکای لاتین (شیلی و اکوادور) و آفریقا (غنا) اشاره کرد (Setala, 1999; Auer & Butzer, 2001; Barczak, 2001).

در مواردی که فراندوم‌ها تقنینی هستند، رایج‌ترین محدودیت‌ها مباحث مربوط به مالیات‌ها و هزینه‌های عمومی و نیز موضوعات مربوط به قوه‌ی مجریه می‌باشند. بنابر برخی اظهارات، رد موضوع چنین همه‌پرسی‌هایی به‌طور مستقیم ثبات مالی کشور را تهدید و از تامین مالی پایدار بودجه‌ی دولت و دیگر بودجه‌های عمومی جلوگیری می‌کند. در اروگوئه همه‌پرسی تقنینی نمی‌تواند در ارتباط با قوانین و سیاست‌های مالی و یا قوانین جاری در قوه‌ی مجریه (مانند قوانین بازنشستگی کارکنان دولت) استفاده شود (Barczak, 2001, 41). در دانمارک: لوایح مالی، لوایح تخصیص بودجه‌ی تکمیلی، تخصیص بودجه‌ی موقت، استقراض دولت، لوایح مربوط به کارکنان دولت، دستمزد و حقوق بازنشستگی، تابعیت، سلب مالکیت و مالیات‌ها (مستقیم و غیرمستقیم) نباید به فراندوم گذاشته شوند. در ایتالیا نیز قوانین مالیات و بودجه و موضوعات مربوط به عفو و بخشش





نمی‌توانند به رای مردم گذاشته شوند؛ لذا دادگاه قانون اساسی این اختیار را دارد که مشخص کند آیا تقاضا برای چنین همه‌پرسی‌هایی قانونی است یا خیر (Uleri, 1996, 124). "معاهدات بین‌المللی" موضوع استثنای دیگر برای رفراندوم تقنینی در برخی از کشورها است. این ممنوعیت ناشی از ماهیت انعقاد معاهدات بین‌المللی است. بنابراین منطقی است که هرگونه نگرانی در مورد محتوای چنین پیمان‌هایی یا عدم انطباق‌شان با قانون اساسی قبل از تصویب‌شان حل‌وفصل شده و پس از تصویب، تغییر در آن‌ها دشوار باشد. برای نمونه: در ایتالیا، استونی، دانمارک و مجارستان قوانین تصویب‌کننده‌ی معاهدات بین‌المللی و یا قوانینی که در مورد تعهدات ناشی از معاهدات بین‌المللی هستند، از شمول رفراندوم تقنینی مستثنی هستند. در مواردی نیز قوانین مربوط به تدابیر فوری در تضمین دفاع ملی، امنیت یا بازسازی عواقب ناشی از بلایای طبیعی (به دلیل ضرورت تصویب فوری این موارد) و مسائل مربوط به حقوق بشر و آزادی‌های عمومی از موارد محدودیت همه‌پرسی هستند (Ribicic & Kaocic, 2014, 19-21).

در نظام حقوقی ایران به این مهم توجه نشده است و محدودیت موضوعی، همانند کشورهای فوق‌الذکر برای همه‌پرسی نه در قانون اساسی و نه در قوانین عادی پیش‌بینی نشده است؛ ولی همانند سایر قوانین عادی برای وضع آن قلمرو مشخصی وجود دارد. اولین قید بر همه‌پرسی، موازین اسلامی است. برابر اصل چهارم قانون اساسی: «کلیه‌ی قوانین و مقررات مدنی، جزایی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی، سیاسی و غیر این‌ها باید بر اساس موازین اسلامی باشد. این اصل بر اطلاق یا عموم همه‌ی اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات دیگر حاکم است و تشخیص این امر برعهده‌ی فقهای شورای نگهبان است». بنابراین، در تمام مواردی که مقرراتی برای اجرا در کشور وضع می‌شود، از جمله همه‌پرسی مقرر در اصل ۵۹ قانون اساسی، تحت حاکمیت موازین اسلامی قرار دارند. لذا صرف این‌که این دسته از قوانین، اراده‌ی مستقیم ملت است، نمی‌تواند موجبی برای برتری آن‌ها بر قواعد شرعی تلقی شود. زیرا برابر قانون اساسی حاکمیت از آن خداوند است (اصل ۲) و از جانب خداوند به انسان تفویض شده است؛ بنابراین نمی‌توانند به هر نحوی سرنوشت اجتماعی خویش را اداره نمایند. به عبارتی می‌توان گفت در نظام جمهوری اسلامی ایران مردم مشروعیت‌بخش نیستند، بلکه مقبولیت می‌دهند و لذا نمی‌توانند خارج از موازین شرعی، که از اصول غیرقابل تغییر قانون اساسی نیز محسوب می‌شود، فراتر روند. علاوه بر این، از آن‌جا که اعتبار این دسته از

قوانین در سطح قوانین عادی است و براساس اصل سلسله‌مراتب قوانین، قوانین پایین‌دست نباید مخالف قوانین بالادست باشند، می‌توان گفت محدودیت دیگر در این خصوص این است که مفاد قوانینی که از راه همه‌پرسی تصویب می‌شوند، نباید مغایر قانون اساسی باشند؛ زیرا در غیراین صورت تغییر قانون اساسی رخ داده است. در حالی که تغییر قانون اساسی به‌جز از طریق‌ی که در این قانون پیش‌بینی شده (اصل ۱۷۷)، امکان‌پذیر نیست. علاوه بر این، محدودیت دیگری که جنبه‌ی شکلی دارد، یعنی مهم و ضروری بودن موضوعات و مسائل همه‌پرسی نیز هست که تشخیص آن برعهده‌ی مجلس شورای اسلامی است.

باید توجه داشت در نبود قوانین معین برای تعیین موضوعاتی که در خصوص آن‌ها برگزاری همه‌پرسی مستثنی شده است، حکومت ممکن است در هر زمان مطابق با اولویت‌هایش موضوعی را که مناسب فراندوم است، تعیین کند. وقتی شروط محدودکننده به صراحت مشخص نیستند و در مقررات عبارات مبهمی مانند «موضوعات مهم» به‌کار برده می‌شود، نه‌تنها راه تفسیر قانونی این موضوعات باز است، بلکه در معرض دستکاری سیاسی مقاماتی است که اختیار تصویب پیشنهادهای ابتکاری را دارند. لذا همه‌ی محدودیت‌ها باید به‌صراحت مشخص شده و یک چهارچوب روشن و غیرمبهم را به‌دست دهند. همچنین محدودیت‌های وارده بر موضوعات مندرج در فراندوم‌هایی که از سوی شهروندان تقاضا می‌شود، باید منطبق با مقررات فراندوم‌هایی باشد که مقامات سیاسی اختیار تقاضای آن را دارند و محدودیت‌های گسترده‌تری را بر رویه‌ی همه‌پرسی مردمی ایجاد نکند. لذا اگر محدودیت‌ها لازم تلقی می‌شوند، باید منصفانه مشخص باشند و با کلماتی روشن و شفاف بیان گردند.

۵-۲- نظارت بر اجرای همه‌پرسی

نظارت بر همه‌پرسی مهم‌ترین ابزار تضمین روش مشارکت مستقیم مردم در قانون‌گذاری است. پیچیدگی مسائل امروزی و فنی و تخصصی بودن آن‌ها باعث شده است تا امروزه وضع قوانین مربوطه از عهده‌ی عموم مردم خارج شده و میزان تاثیرگذاری مردم در عمده‌ی موارد، تنها در تایید یا رد مصوباتی باشد که پیش‌نویس آن‌ها توسط قدرت عمومی تدارک دیده می‌شود. بنابراین، لازم است تمام مراحل آن، همانند انتخابات، تحت نظارت و کنترل نهادهای بی‌طرف قرار گیرد. از جمله‌ی موارد اثرگذاری نهادهای قدرت عمومی بر همه‌پرسی می‌توان به تهیه‌ی لایحه‌ی قانونی اشاره کرد که قرار است به همه‌پرسی





گذاشته شود. نوع همه‌پرسی، چه اختیاری باشد و چه اجباری، خودجوش باشد و یا از طریق پارلمان یا قدرت عمومی، همواره احتمال تحت تاثیر قرار گرفتن آن وجود دارد. به گفته‌ی «گاردن اسمیت»^۱ مسائل و موضوعات فراندوم که حتی بدون دخالت نهادهای عمومی به وجود می‌آید، عمدتاً توسط حزب حاکم یا ائتلاف مطرح می‌شود؛ یعنی این حزب حاکم است که موضوعات مورد فراندوم را تعیین می‌نماید (Setala, 1999, 80). به عبارت دیگر، سوالات و موضوعاتی که قرار است به همه‌پرسی گذاشته شوند، ممکن است از جانب طراحان آن هدفدار باشند و منافع گروه یا حزب خاصی را تامین کنند و از این طریق بر همه‌پرسی تاثیر بگذارند. بنابراین، تحت لوای اراده‌ی مستقیم مردم، اراده‌ی خود را بر جامعه تحمیل می‌کنند.

از نظر اسمیت، فراندوم‌های اجباری که تنها براساس موضوعاتی مطرح می‌شود که تحت کنترل پارلمان هستند، قابلیت کنترل بیش‌تری دارند؛ زیرا نظارت پارلمان در مرحله‌ی تهیه‌ی لایحه‌ی قانونی موضوع فراندوم، یکی از ابزارهای نظارت بر همه‌پرسی است (همان، ۸۱). با این حال، با دقت در مساله‌ی ارائه‌ی لوایح مدنظر پارلمان به همه‌پرسی، می‌توان به خطرات این دسته از فراندوم‌ها نیز پی‌برد. هم‌چنان که احتمال پیش‌بینی موضوعات فراندوم توسط پارلمان و حکومت وجود دارد و حکومت‌ها می‌توانند پیش‌بینی نمایند که کدام بخش‌های قانون به فراندوم گذاشته خواهد شد تا بتوانند سیاست‌های فراندوم را براساس افکار عمومی اصلاح نموده و سپس موضوع یا قانون مربوطه را به فراندوم گذارده و به این ترتیب اراده‌ی خود را بر مردم تحمیل نمایند. البته تاثیرگذاری قدرت عمومی بر همه‌پرسی به همین جا خاتمه نمی‌یابد؛ بلکه از طریق اختیار برنامه‌ریزی حکومت، زمان همه‌پرسی، شکل‌دهی و پیکربندی آن نیز می‌توانند بر پیامدهای همه‌پرسی تاثیر بگذارند. نمونه ملموس آن را می‌توان در همه‌پرسی کشورهای اسکانندیناوی در خصوص به‌عضویت‌درآمدن در اتحادیه‌ی اروپا در سال ۱۹۹۴ ملاحظه کرد؛ این تجربه، نمونه‌ی مناسبی از تلاش حکومت برای کنترل پیامد فراندوم توسط حکومت بوده است. زمان فراندوم در این کشورها مهم بود؛ زیرا برخی رای‌دهندگان دارای اولویت‌های مشروطی در خصوص به‌عضویت‌درآمدن یا نیامدن به اتحادیه‌ی اروپا بودند و زمان رای‌گیری تا حدی می‌توانست تعادل آرا را برهم بزند. به عبارت دیگر، این قضیه شبیه

1. Gordon Smith.

بازی پویای یکی یکی شلیک کردن است که در آن به برخی بازیکنان فرصت مشاهده و عکس العمل نشان دادن به انتخاب‌ها داده می‌شود. «هاوی»^۱ و «هلویک»^۲ در این خصوص مقرر می‌دارند که در این بازی در بین رای‌دهندگان، امتیاز از آن اولین حرکت‌کننده بوده است؛ زیرا نظر اکثریت در اولین رفراندوم، احتمالاً در دیگر کشورها نیز دنبال می‌شود. چنان‌که فنلاند، سوئد و نروژ براساس رفراندومی که در دیگر کشورها برگزار شد، متمایل به عضویت در اتحادیه‌ی اروپا شدند. این تأثیرگذاری، می‌تواند تا نهادی بر امر همه‌پرسی نظارت داشته باشد (Nurmi, 1997, 87).

نظارت بر همه‌پرسی را می‌توان در دو بعد: "نظارت بر ماهیت مصوبات" و "نظارت بر فرایند همه‌پرسی" بررسی کرد:

الف) نظارت بر ماهیت مصوبات

این نوع نظارت به دو دسته‌ی "نظارت قضایی دادگاه‌های عمومی" و نظارت از طریق نهاد خاص^۳ می‌باشد که پاسدار قانون اساسی است (مانند دادگاه قانون اساسی یا شورای قانون اساسی) قابل تقسیم‌بندی است. در آلمان، نظارت بر همه‌پرسی نه تنها بر فرایند همه‌پرسی، بلکه بر ماهیت مصوبات حاصل از آن نیز تسری یافته است. مثلاً در سال ۱۹۵۱ دادگاه قانون اساسی در ماجرای پرونده‌ی «ایالت سوت وست»^۳، قانون اساسی فدرال (۱۹۵۰م) را - که صلاحیت بازسازی سه ایالت جنوب غربی را داشت و در نتیجه‌ی رفراندوم تصویب شده بود - ملغی اعلام نمود. این پرونده به‌عنوان اقدام اساسی در مشروعیت نظارت قضایی در آلمان تلقی می‌شود (Ginsburg, 2003, 78). در مولداوی نیز دادگاه قانون اساسی این کشور در اواخر سال ۱۹۹۹ اعلام کرد رفراندومی که از طریق رئیس‌جمهور وقت برای گذر به انقلاب ریاستی برگزار شده بود، برخلاف قانون اساسی است. استدلال دادگاه مزبور این بود که رئیس‌جمهور به حوزه‌ی اختیارات پارلمان تجاوز کرده است؛ زیرا براساس ماده‌ی ۸۸ قانون اساسی، پارلمان صلاحیت تصمیم‌گیری نهایی در خصوص رفراندوم را دارد، نه رئیس‌جمهور (Sadurski, 2008, 55).

هرچند در فرانسه، شورای قانون اساسی اعلام کرده است که هیچ اختیار و قدرتی



1. Hovi.
2. Hellevik.
3. Southwest State.



برای انطباق قانون تصویب شده از طریق رفراندوم با قانون اساسی ندارد، اما این نظارت تنها از باب نظارت بر ماهیت مصوبه‌ی موضوع همه‌پرسی است. چنان‌که شورای قانون اساسی فرانسه در تصمیم سال ۱۹۶۲ خود به قاعده‌ی مطابقت متمم قانون اساسی با خود قانون اساسی، که از طریق رفراندوم تصویب شده بود، استناد کرد و اعلام نمود که برابر آن رئیس جمهور به صورت مستقیم انتخاب می‌شد. ابتکار رفراندوم رئیس جمهور دوگل، نقض آشکار مفاد متمم قانون اساسی ۱۹۵۸ فرانسه بود. رفراندوم به این طریق هرگز توسط تهیه‌کنندگان قانون اساسی ۱۹۵۸ به عنوان ابزار اصلاح قانون اساسی پیش‌بینی نشده بود. با این وجود، شورای قانون اساسی از سلب اعتبار نتیجه‌ی رفراندومی که ۶۲/۵ درصد مردم به آن رای داده بودند، امتناع ورزید. استدلال شورای مزبور این بود: «از روح قانون اساسی استنباط می‌شود که شورای قانون اساسی، نهادی است که اعمال مقامات قدرت عمومی را تنظیم می‌کند و قوانینی که قانون اساسی مقرر داشته، باید به ماده‌ی ۶۱ ارجاع شوند، تنها آن دسته از قوانین هستند که توسط پارلمان وضع شده‌اند و نه توسط مردم و از طریق رفراندوم که بیان حاکمیت مستقیم مردم است» (Renate, 2005, 114). این تصمیم توسط اغلب متفکران به «خودکشی شورای قانون اساسی»^۱ تعبیر شد.

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، این‌گونه نظارت صراحتاً پیش‌بینی نشده است؛ اما با توجه به اصل ۴ قانون اساسی که مقرر می‌دارد تمامی قوانین و مقررات باید مطابق شرع باشند، قوانینی که از طریق همه‌پرسی تصویب می‌شوند نیز از این قاعده مستثنی نیستند. هم‌چنین به‌نحو ضمنی مشخص شده است که این نظارت بر عهده‌ی چه نهادی است؛ به‌دلایل زیر می‌توان گفت نظارت بر مفاد همه‌پرسی بر عهده‌ی شورای نگهبان است:

اول؛ با توجه به محدودیت‌های قلمرو همه‌پرسی، که در مباحث قبلی مطرح شد، می‌توان گفت اصل چهارم قانون اساسی بر تمامی قوانین و مقررات حاکم است و لذا شرعی بودن قوانین و مقررات - چه از طریق مجلس شورای اسلامی تصویب شده باشد و چه از طریق همه‌پرسی - باید از نظر مطابقت با موازین اسلامی به شورای نگهبان ارجاع داده شود. البته این‌گونه نظارت تنها بر عهده‌ی فقهای شورای نگهبان است (اصل ۴).

دوم؛ از اصل ۵۹ قانون اساسی این مطلب قابل استنباط است قوانینی که از طریق

1. Suicide of Constitution Counsel.



همه‌پرسی تصویب می‌شوند، از اعتباری برابر با قوانین عادی برخوردارند. توجه به متن و سیاق اصول ۵۹ تا ۶۱ قانون اساسی، ضمن پذیرش استقلال قوا و اعمال هر یک از قوای سه‌گانه، در خصوص اعمال قوه‌ی مقننه دو روش پیش‌بینی کرده است که یکی، از طریق نمایندگان مجلس (اصل ۵۸)؛ و دیگری در مسائل بسیار مهم اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی از راه همه‌پرسی (اصل ۵۹) است. در حقیقت، این‌گونه همه‌پرسی همان تقنین عادی است که اصولاً باید توسط مجلس شورای اسلامی انجام می‌شد، ولی نمایندگان به‌دلایلی ترجیح داده‌اند نظر موکلان خود را از زبان آنان بشنوند. لذا نتیجه‌ی همه‌پرسی هرچه باشد، نباید مخالف موازین اسلامی و حتی قانون اساسی باشد (اسماعیلی، ۱۳۸۲، ۳۳). اصل سلسله‌مراتب قوانین نیز مؤید این امر است. برابر اصل مزبور قوانین پایین دست نباید مخالف قوانین بالادست باشند و این وظیفه برعهده‌ی نهاد پاسدار قانون اساسی است.

سوم؛ اصل ۹۹ قانون اساسی مقرر می‌دارد: «شورای نگهبان نظارت بر انتخابات مجلس خبرگان رهبری، ریاست جمهوری، مجلس شورای اسلامی و مراجعه به آرای عمومی را بر عهده دارد». هرچند صراحتاً بیان نشده است که منظور از نظارت، نظارت بر مفاد همه‌پرسی است یا صرفاً نظارت بر فرایند همه‌پرسی یا مراجعه به آرای عمومی؛ اما با توجه به اطلاق به‌کار رفته در این اصل، نظارت شورای نگهبان ضمن این‌که کلیه‌ی اشکال همه‌پرسی را دربر می‌گیرد، نظارت بر مفاد و عملیات همه‌پرسی را نیز شامل می‌شود.

چهارم؛ بنابر نظریه‌ی تفسیری شورای نگهبان مبنی بر این‌که نظارت شورای نگهبان برابر اصل ۹۹ قانون اساسی استصوابی است، می‌توان استنتاج نمود که این نظارت نسبت به همه‌ی مراحل همه‌پرسی و علی‌الخصوص ماهیت همه‌پرسی است.

پنجم؛ مشروح مذاکرات شورای نگهبان نیز حاکی از پذیرش نظارت است. چنان‌که یکی از اعضای این شورا مقرر داشته است: «باید بررسی شود که این رفتارندوم مطابق قانون اساسی هست، مخالفتی دارد یا ندارد و با شرع مخالفتی دارد یا ندارد» (اسماعیلی، ۱۳۸۲، ۳۷). لذا از مجموع مذاکرات پیرامون اصل مذکور می‌توان گفت که همه‌ی آن‌ها نیز این نوع نظارت را پذیرفته‌اند.

ب) نظارت بر فرایند همه‌پرسی

علی‌رغم این‌که برخی کشورها - از جمله فرانسه - به‌دلیل این‌که همه‌پرسی اراده‌ی مستقیم مردم است، از نظارت بر محتوای آن خودداری می‌کنند، اما این بدین معنی نیست



که شورای قانون اساسی بر فرایند همه‌پرسی نظارت نداشته باشد؛ بلکه به دلیل تاثیرگذاری نهادهای قدرت عمومی بر امر همه‌پرسی، لازم است تا فرایند همه‌پرسی همانند انتخابات برای جلوگیری از سواستفاده‌ی قدرت عمومی تحت نظارت دقیق و بی‌طرفانه‌ی نهاد مستقل قرار گیرد. چنان که قانون اساسی جمهوری پنجم فرانسه مقرر می‌دارد: «شورای قانون اساسی عملکرد مطلوب فرایند رفراندوم را، آن‌چنان که در مواد ۱۱ و ۸۹ و همچنین باب پانزدهم ذکر شده است، تضمین می‌کند و نتایج رفراندوم را اعلان خواهند کرد» (Constitution of October 4, 1958). بنابراین، شورای قانون اساسی فرانسه بر تمامی مراحل همه‌پرسی از جمله عملیات آماده‌سازی رفراندوم (دولت مطابق مقررات ارگانیک در برگزاری رفراندوم با شورای قانون اساسی مشورت می‌کند)، جریان رای‌گیری (که تقریباً مشابه نظارت بر جریان انتخابات ریاست جمهوری در فرانسه و نظارت بر اعتراضات است) و پس از رأی‌گیری (از جمله مراقبت بر شمارش کلی آراء، رسیدگی به شکایات احتمالی که البته شورا فقط مرجع رسیدگی به اعتراضات راجع به عملیات رفراندوم است)، نظارت می‌کند (تقی‌زاده، ۱۳۸۶، ۶۹-۶۶).

در زامبیا، کمیسیون همه‌پرسی به‌منظور نظارت بر اجرای هر رفراندومی ایجاد شده است؛ این کمیسیون باید شامل رئیس و دو عضو باشد که توسط رئیس جمهور منصوب شده‌اند (Constitution of Zambia, 1996, 76). در اوگاندا، کمیسیون انتخاباتی، مسئول سازماندهی و اجرا و نظارت بر رفراندوم است (Constitution of Republic of Uganda, 1995, 255). در کشور ما، برابر ماده‌ی ۳ قانون همه‌پرسی جمهوری اسلامی ایران، نظارت بر عهده‌ی شورای نگهبان است و این شورا مراحل مختلف همه‌پرسی را تحت نظارت خود دارد. از جمله، نظارت بر جریان همه‌پرسی (مانند رسیدگی به آرای مأخوذه از طریق هیات نظارت (ماده ۱۰) و رسیدگی به شکایات واصله پس از اعلام نتیجه‌ی همه‌پرسی (ماده ۲۸). علاوه بر این، برابر ماده‌ی ۳۷ این قانون، شورای نگهبان طبق قانون نظارت بر انتخابات ریاست جمهوری، بر همه‌پرسی نظارت خواهد کرد. هم‌چنین اصل درخواست مراجعه به آرای عمومی نیز مستلزم تصویب شورای نگهبان است. از اصول ۵۹ و ۹۴ قانون اساسی قابل استنباط است که درخواست مراجعه به آرای عمومی باید به تصویب دو سوم مجموع نمایندگان برسد (اصل ۵۹) و کلیه‌ی مصوبات مجلس شورای اسلامی باید به شورای نگهبان ارسال شوند (اصل ۹۴). براساس استفساریه‌ی شماره ۸۱/د/۱۱۰ مورخ ۱۳۸۱/۱۲/۱۹ در خصوص شمول اصل ۹۴ قانون اساسی نسبت به مصوبه‌ی درخواست

مراجعه به آرای عمومی، شورای نگهبان اعلام کرد: «درخواست مراجعه به آرای عمومی موضوع اصل ۵۹ قانون اساسی از مصادیق مصوبات مجلس شورای اسلامی است و باید طبق اصل ۹۴ قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال شود»^۱.

به طور کلی، بهترین رویه برای نظارت بر همه‌پرسی آن است که همان قواعدی که در انتخابات ملی استفاده می‌شود، به همه‌پرسی‌ها نیز تسری داده شود. این امر نه تنها از سردرگمی جلوگیری کرده و موجب اجرای روان‌تر می‌گردد، بلکه احتمال دستکاری در روند همه‌پرسی توسط اشخاص ذی‌نفع را نیز کاهش می‌دهد؛ همان‌طور که در انتخابات‌های عمومی، یک نهاد مستقل باید مسئول تضمین این موضوع باشد تا عملکردها منطبق با قانون صورت بگیرند. وظیفه‌ی مقامات رسمی ممکن است مدیریت و اجرای رسمی رویه‌ها، شامل قانونی‌بودن و یا انطباق داشتن فرآیندها با قانون اساسی باشد. مهم است که قوانین، روشن و شفاف باشند و مسئولیت‌های اداری به مقامات صالح ارائه گردند (برای نمونه: دفتر رئیس‌جمهور، نهادهای حکومتی، اداره‌ی مرکزی مجلس و امثال آن). مقررات‌گذاری‌ها باید این اطمینان را ایجاد کنند که مقامات، ناظر به روشی عمل می‌کنند که از نظر سیاسی تا حد ممکن بی‌طرفانه بوده و اجازه نمی‌دهند این کارکردها با منافع سیاسی مخلوط شوند.

نتیجه

یکی از حقوق بنیادین بشر که در اسناد بین‌المللی نیز مورد توجه قرار گرفته است، حق تعیین سرنوشت است. این حق، ترجمان حقوق بشری ارزش آزادی و اختیارات انسانی است؛ لذا تمامی حقوق و آزادی‌های نسل اول حقوق بشر به‌گونه‌ای به این حق باز می‌گردند. یکی از مصادیق حق تعیین سرنوشت، حق مشارکت سیاسی در اداره‌ی امور عمومی کشور است. این حق، تضمین‌گر سایر حقوق و آزادی‌های مدنی و سیاسی است. مفهوم مشارکت سیاسی جلوه‌های متنوع و گوناگونی در طول تاریخ داشته است و دیدگاه‌های متنوعی نیز در این خصوص مطرح شده است. گاهی قلمرو آن را محدود کرده و آن را محصور در حق انتخاب‌کردن و انتخاب‌شدن، تشکیل احزاب و سازمان‌های سیاسی، تجمعات و راهپیمایی‌ها می‌دانند. برای مثال، در مواد ۱ و ۲۵ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی

۱. قابل دسترسی در سایت اطلاع رسانی شورای نگهبان.





و سیاسی و ماده‌ی ۲۱ اعلامیه‌ی جهانی حقوق بشر به این امر اشاره شده است. برخی دیگر مانند روسو و مارکس فراتر رفته و آن را شامل مداخله‌ی مستقیم مردم در اداره‌ی قدرت عمومی می‌دانند؛ چنان که همواره در مفهوم دموکراسی نیز سه مولفه‌ی «از مردم»، «برای مردم» و «توسط مردم» مدنظر قرار گرفته است.

با ظهور دموکراسی، اعتقاد بر این شد که مردم صاحب این حق هستند؛ این ایده از آغاز قرون وسطی به وسیله‌ی اندیشمندان کاتولیک عنوان شد و سپس توسط مخالفان نظام سلطنتی گسترش یافت؛ تاجایی که حتی در قرن هفدهم توسط روسو و سایر اندیشمندان به عنوان یک مساله‌ی کلیدی مورد بحث قرار گرفت. مبنای این نوع حاکمیت که به آن "حاکمیت مردم" گفته می‌شود، این است که همه‌ی افراد بشر با هم برابرند و دلیلی وجود ندارد که در میان مردم برابر و مساوی، یکی بدون دلیل بر دیگری مسلط باشد و بر آن‌ها حکم براند. پس قدرت متعلق به همه‌ی افراد جامعه است. اما معایب این گونه حاکمیت و خطرات آن، از جمله دیکتاتوری اکثریت، باعث شد تا نظریه‌ی حاکمیت ملت مطرح شود و این دیدگاه که حاکمیت از آن ملت است، نه متعلق به افراد مردم؛ در اسناد حقوق بشری از جمله ماده‌ی ۳ اعلامیه‌ی حقوق بشر و شهروند فرانسه (۱۷۸۹) مطرح شود.

با وجود این امر، امروزه علی‌رغم پذیرش حاکمیت ملت، راه کارهایی برای مشارکت مستقیم مردم در قوانین اساسی کشورهای مردم‌سالار پیش‌بینی شده و در قالب‌های متعددی تجلی یافته است. از جمله‌ی این موارد می‌توان به: ابتکار عام، گزینش‌گری، وتوی مردم و همه‌پرسی اشاره کرد. علی‌رغم آن که فراندوم ابزاری برای تعیین اراده‌ی عمومی است، ولی برخی معتقدند که اراده‌ی مردم، تنها در آری یا نه گفتن قانون یا موضوع مورد همه‌پرسی متجلی می‌شود؛ از این رو مخالف استفاده از آن بوده و دلایل متعددی را در مخالفت با آن بیان کرده‌اند. از جمله‌ی این دلایل می‌توان به: تضعیف دموکراسی، نادیده گرفتن حقوق اقلیت‌ها، سوءاستفاده‌ی قدرت مرکزی از اراده‌ی عمومی به دلیل ضعف آگاهی مردم، از زیر بار در رفتن سیاستمداران از مسئولیت تصمیم‌گیری در مسائل دشوار، عدم انسجام سیاسی به دلیل تعدد و تناقض تصمیمات توسط مردم و هزینه‌بر و زمان‌بر بودن آن اشاره کرد. در مقابل، موافقان نیز دلایلی در تایید همه‌پرسی ارائه کرده‌اند. از جمله‌ی این موارد می‌توان به: فراهم‌نمودن مشارکت مردم و در نتیجه ارتقای سطح فرهنگ و افزایش خلاقیت آن‌ها، ارتقای حس مسئولیت در میان شهروندان



و تقویت آگاهی آنان اشاره کرد. با بررسی ادله‌ی موافقان و مخالفان می‌توان گفت همه‌پرسی نه به‌عنوان جایگزین دموکراسی نمایندگی، بلکه مکمل آن محسوب می‌شود. با این حال، به‌دلیل امکان سوءاستفاده‌ای که می‌تواند از این نوع ابزار مشارکت مستقیم مردم شود، ضروری است تا معیارهای همه‌پرسی تقنینی شفاف و عادلانه مورد توجه قرار گیرند. این معیارها علی‌رغم آن که فاقد قواعد و اصول مشخصی هستند، اما با توجه به مطالعه‌ی تطبیقی سایر کشورها - که قابل تسری به ایران نیز می‌باشد - شامل موارد ذیل است:

اول: تشریفات برگزاری همه‌پرسی باید به‌گونه‌ای در قانون اساسی و یا حداقل در قوانین عادی به‌روشنی مشخص شده باشد تا موجب شفافیت شده و نظارت عمومی بر آن افزایش یابد. در این صورت همه‌پرسی نه تنها موجب تضعیف دموکراسی نمی‌شود، بلکه موجب تقویت آن شده و زمینه‌ی سوءاستفاده‌ی مقام‌های عمومی را کاهش خواهد داد.

دوم: در مرحله‌ی اجرا، مسائلی هم‌چون: نوع همه‌پرسی، محتوای سوال یا موضوع همه‌پرسی، زمان برگزاری، حدنصاب تصویب و نتایج آن به‌روشنی مشخص شود.

سوم: تقاضای همه‌پرسی قانوناً در اختیار یک مقام یا نهاد قرار نگیرد، بلکه با مشارکت دو یا چند قوه باشد. اگر این اختیار تنها در اختیار قوه‌ی مقننه باشد، احتمال این که این قوه به‌منظور دور زدن حق وتوی قوه‌ی مجریه دست به همه‌پرسی بزند وجود دارد؛ و اگر در اختیار قوه‌ی مجریه و به‌ویژه رئیس‌جمهور یا دولت باشد، احتمال فرار از زیر بار مسئولیت مصوبات قوه‌ی مقننه و یا این که همه‌پرسی به وضعیت نامطلوب پله‌بیسیت^۱ تبدیل شود، فراهم می‌شود. هم‌چنین باید امکان برگزاری همه‌پرسی بر اساس تقاضای مردم وجود داشته باشد. هرچند در این روش احتمال تضییع حقوق اقلیت وجود دارد، ولی با توجه به محدودیت‌های موضوعات مورد همه‌پرسی می‌توان گفت حتی اگر همه‌پرسی بنا به تقاضای مردم باشد، نباید نتیجه‌ی آن، نقض حقوق و آزادی‌های بشری مقرر در قانون اساسی بوده و نهاد بی‌طرف نیز بر آن نظارت کرده تا تبدیل به دیکتاتوری اکثریت نشود.

چهارم: هر موضوعی را نمی‌توان به همه‌پرسی گذاشت. همه‌پرسی نمی‌تواند ناقض آرمان‌ها و اهداف آن نظام باشد؛ مگر آن که در قالب همه‌پرسی قانون اساسی برگزار شود.

آن‌هم در صورتی که از اهداف و آرمان‌های غیرقابل تغییر حتی از طریق بازنگری قانون نباشد (مانند جمهوریت و اسلامیت در نظام سیاسی ایران). در مواردی ممکن است همه‌پرسی در مورد قوانین و موضوعات مالی و مالیاتی باشد که هزینه‌هایی را بر دولت تحمیل می‌کند و در بودجه‌ی دولت تاثیر می‌گذارد؛ یا رفراندوم در خصوص مسائلی که نیاز فوری برای تصویب آن‌ها وجود دارد. متناسب با سیاست‌های هر نظامی، این موارد می‌توانند از دایره‌ی برگزاری همه‌پرسی خارج شوند.

پنجم: بر جریان همه‌پرسی، محتوا و نتایج آن نظارت شود تا اولاً، از قیود همه‌پرسی تخلفی نشود؛ و ثانیاً، در جریان برگزاری همه‌پرسی احتمال فساد کم‌تر شود. این نظارت باید توسط نهاد بی‌طرف و مستقل از قوای مقننه و مجریه باشد. به‌همین دلیل در نظام‌های مختلف این وظیفه عمدتاً برعهده‌ی نهاد پاسدار قانون اساسی و یا دادگاه‌های قانون اساسی قرار داده شده است.



منابع

- اسماعیلی، محسن (۱۳۸۲). همه‌پرسی و شورای نگهبان. روش‌شناسی علوم انسانی، سال نهم (۳۶)، ۲۶-۳۸.
- تقی‌زاده، جواد (۱۳۸۶). شورای قانون اساسی فرانسه و نظارت بر انتخاب ریاست جمهوری و همه‌پرسی. حقوق اساسی، سال چهارم (۸)، ۵۹-۷۴.
- رستمی، ولی (۱۳۸۷). مشارکت مردم در قانون‌گذاری جمهوری اسلامی ایران. حقوق، دوره ۳۸ (۱)، ۱۷۹-۲۰۴.
- قاضی شریعت پناهی، ابوالفضل (۱۳۸۳). حقوق اساسی و نهادهای سیاسی. تهران: میزان.
- قاضی شریعت پناهی، ابوالفضل (۱۳۹۳). بایسته‌های حقوق اساسی. تهران: میزان.
- مک فرسون، کرافورد برو (۱۳۸۲). زندگی و زمانه‌ی لیبرال دموکراسی. (مسعود پدram، مترجم). تهران: نشر نی.
- هلند، دیوید (۱۳۶۹). مدل‌های دموکراسی. (عباس مخبر، مترجم). تهران: نشر روشنگران.
- Auer, A. & Butzer, M. (Eds.) (2001). *Direct democracy: The eastern and central European experience*. Aldershot: Ashgate.
- Bali, V.A. (2003). "Implementing popular initiatives: What matters for compliance?". *The Journal of Politics*, Vol. 65 (4), pp.1130-1146.
- Barczak, M. (2001). "Representation by consultation? The rise of direct democracy in Latin America". *Latin American Politics and Society*, Vol. 43(3), pp.37-59.
- Benz, M. & Stutzer, A. (2004). "Are voters better informed when they have a larger say in politics?: Evidence for the European Union and Switzerland". *Public Choice*, Vol. 119(1/2), pp.21-59.
- Boehmke, F. (2002). "The effect of direct democracy on the size and diversity of state interest group populations". *Journal of Politics*, Vol. 64, pp.827-844.
- Bowler, S. (2002). "Democracy, institutions and attitudes about citizen influence on government". *British Journal of Political Science*, Vol. 32, pp.371-390.
- Budge, I. (2000). "Deliberative democracy versus direct democracy". Plus Political Parties!', in M. Saward(ed.) *Democratic Innovation: Deliberation, Representation and Association*. London: Routledge, pp.195-212.
- Carmona, C.G.V. (2014). "Philippines Laws on Referendum: Implementation Experience and Challenges". Paper presented in the International Workshop on Right to Referendum: A Comparative Review on Law and Practice, Hanoi, Vietnam.
- Donovan, T. & Karp, J.A. (2006), "Popular support for direct democracy". *Party Politics*, Vol. 12(5), pp.671-688.



- Feld, L.P., Matsusaka, J.G. (2004). "Budget referendums and government spending: Evidence from Swiss cantons". *Journal of Public Economics*, Vol. 87(12), pp.2703–2724.
- Ginsburg, T. (2003). *Judicial review in new democracies: Constitutional court in Asian cases*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hajnal, Z.L., Gerber, E.L. & Louch, H. (2002). "Minorities and direct legislation: Evidence from California ballot proposition elections". *The Journal of Politics*, Vol. 64, pp.154–177.
- Kriesi, H. (2005). *Direct democratic choice: The Swiss experience*. Lanham: Lexington Book.
- Lupia A. & Johnston, R. (2001). "Are voters to blame? Voter competence and elite maneuvers in referendums". In Mendelsohn, M. & Parkin, A. (Eds.), *Referendum Democracy: Citizens, Elites, and Deliberation in Referendum Campaigns*, Toronto: Palgrave MacMillan, pp.191–210.
- Lupia, A. & Matsusaka, J.G. (2004). "Direct democracy: New approaches to old questions". *Annual Reviews of Political Science*, Vol. 7, pp.463–482.
- Mendelsohn, M. & Cutler, F. (2000). "The effect of referenda on democratic citizens: Information, politicization, efficacy and tolerance". *British Journal of Political Science*, Vol. 30(4), pp.669–698.
- Nicholson, S. (2003). "The political environment and ballot proposition awareness", *American Journal of Political Science*, Vol.47, pp.403–410.
- Nurmi, H. (1998). "Voting paradoxes and referenda". *Social Choice and Welfare*, Vol.15(3), pp.333–350.
- Qvortrup, M. (2002). *A Comparative Study of Referendums: Government by the People*. Manchester: Manchester University Press.
- Renata, U. (2005). *Constitutional court and history*. Bodapest: Central European University Press.
- Ribicic, C. & Kaucic, I. (2014). "Constitutional limits of legislative referendum: The case of Slovenia". *Lex Localis- Journal of Local Self-Government*, Vol. 12(4), pp.899-928.
- Serdult, U. (2014). "Referendums in Switzerland". In Qvortrup, M. (Eds.), *Referendums around the world: The continued growth of direct democracy*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp.65–121.
- Setala, M. (1999). "Referendums in Western Europe: A wave of direct democracy?". *Scandinavian Political Studies*, Vol. 22(4), pp.327–340.
- Setala, M. (1999). *Referendum and democratic government: Normative theory and the analysis of institutions*. Finland: Macmillan Press.
- Setala, M. (2006). "On the problems of responsibility and accountability in referendums". *European Journal of Political Research*, Vol. 45(4), pp. 699–721.





- Tolbert, C.J, McNeal, R.S & Smith, D.A. (2003). "Enhancing civic engagement: The effect of direct democracy on political participation and knowledge". *State Politics & Policy Quarterly*, Vol. 3(1), pp.23-41.
- Uleri, P.V. (1996). *Italy: Referendums and initiatives from the origins to the crisis of a democratic regime*. In Gallagher, M. & Uleri, P.V. (Eds.), *The Referendum Experience in Europe*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp.106-126.
- Wagschal, U. (1997). "Direct Democracy and Public Policymaking". *Journal of Public Policy*, Vol. 17(2), pp.223-245.
- Wojciech, S. (2008). *Rights before Court: A study of constitutional court in postcommunist states of Central and Eastern Europe*. Dordrecht Springer.
- Zovatto, D. (2002). "Direct democracy institutions in Latin America". In: Payne, D.J., Zovatto, F. C. & Allamand, A., *Democracies in development: Politics and reform in Latin America*, Washington DC: International Development Bank and International IDEA, pp.249-265.



سال بیست و یکم / شماره هشتادوسوم / پاییز ۱۳۹۷