

ظرفیت های همه پرسی و الزامات و بایسته های رجوع به آن

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۲/۵

علی محمد کمالیان علی آبادی^۱

محمد جلالی^۲

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۵/۴

محمدحسین جعفری^۳

چکیده:

در حکومت های دموکراتیک، مردم به عنوان صاحبان اصلی، حق دارند بر سرنوشت خویش حاکم باشند و با نظر و رای خود باعث تداوم قدرت در دست نمایندگان (هیات حاکمه) منتخب خود گردند. به همین دلیل مراجعه به آرا و نظرات آنها در مواقع لازم، از اهمیت ویژه ای برخوردار است به خصوص در موارد خاصی که ایجاب می کند به طور مستقیم در تصمیم گیری ها مشارکت کنند. رفراندوم به عنوان یکی از راههای مراجعه مستقیم به مردم به منزله پذیرش فصل الخطاب و داوری نهایی آنها در اداره امور کشور است. برای جلوگیری از انحراف و کجروی حاکمیت سد و خاکریز مستحکمی بنا شده است تحت عنوان رفراندوم تا در مواقع لزوم بتوان از آن مانند سدی در مسیر سیل بنیان کن قدرت استفاده کرد. اصل ۵۶ قانون اساسی مقرر می دارد که حاکمیت انسان بر سرنوشت خویش، حقی خدادادی است که ملت این حق را از طرفی می دارد که در اصول بعد می آید اعمال می کند از طرفی دیگر در اصول متعدد دیگر از جمله اصول ۶، ۵۹، ۹۹، ۱۱۰، ۱۷۷ به رفراندوم اشاره شده است که مهمترین آنها اصل ۵۹ می باشد که یکی از راههای اعمال قوه مقننه را همه پرسی و مراجعه به آراء مردم دانسته است. روش پژوهش حاضر با روش توصیفی - تحلیلی و با هدف تبیین همه پرسی در نظام حقوقی ایران از منظر ضرورت و ظرفیت ها ها مورد بررسی قرار می گیرد .

واژگان کلیدی: همه پرسی، مبانی همه پرسی، دموکراسی،

^۱ دانشجوی دکتری حقوق عمومی، واحد یزد، دانشگاه آزاد اسلامی A.m.kamalian@gmail.com

^۲ عضو هیات علمی دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران (نویسنده مسئول) Mdjalali@gmail.com

^۳ عضو هیات علمی، واحد یزد، دانشگاه آزاد اسلامی، یزد، ایران Vakeel@gmail.com

فرانندوم اقسام مختلفی دارد که می توان به فراندوم اساسی، تقنینی و سیاسی اشاره کرد. در قانون اساسی ایران به فراندوم سیاسی اشاره ای نشده است اما در چند اصل آن به دو نوع دیگر پرداخته شده است. جمهوری اسلامی ایران سابقه برگزاری فراندوم اساسی در سال های ۶۸ و ۵۸ را دارد اما تاکنون نوع تقنینی آن تا به حال برگزار نگردیده و اصل ۵۹ از اصول مغفول مانده به شمار می آید. آنچه در این تحقیق قرار است به آن پرداخته شود و مورد واکاوی قرار گیرد بیشتر مربوط به چرایی عدم رجوع به فراندوم تقنینی و چالش های پیش روی آن می باشد هر چند ابهامات، نواقص و ضعف هایی هم در مورد فراندوم اساسی به چشم می خورد که به آنها هم پرداخته خواهد شد. در بسیاری از کشور های دنیا، فراندوم به عنوان مکمل دموکراسی نمایندگی به شمار می رود نه جایگزین آن، که در نظام های حقوقی مختلف در موارد متفاوتی به آن رجوع می شود. از ابتدای شکل گیری نظام جمهوری اسلامی ایران تا به حال مسائل مهمی همچون جنگ تحمیلی، مسائل هسته ای، پرداخت یارانه نقدی و... در باعث بروز مشکلات و اختلاف و حتی بحران شده است و ما در هیچ کشور رخ داده است که بعضا کدام از این مسائل مهم، به طور مستقیم به رای و نظر مردم رجوع نکرده ایم. به نظر می رسد این موضوع در نظام حقوقی ایران به تابویی تبدیل شده است به طوری که نوعی ترس و واهمه در رجوع به مردم یا به عبارتی واگذاری تصویب موضوعاتی از این قبیل به مردم وجود دارد. انحصار مشارکت مردم در تصمیم گیری ها به شرکت در انتخابات و راهپیمایی ها، مراجعه به فراندوم به ویژه اصل ۵۹ قانون اساسی را بلا استفاده کرده است.

مبانی نظری همه پرسی

مبنای اصلی فراندوم در حاکمیت مردم نهفته است. حق رای به عنوان مصداقی از حق مشارکت، از جمله حقوق بنیادین برشمرده شده است. (والدرون، ۱۳۸۸: ۱۲۷) اما در دوران مدرن با پیچیده و گسترده شدن جوامع انسانی، امکان اعمال دموکراسی مستقیم جز در مواردی محدود، با دشواری هایی مواجه شده است. با این حال دلایل متعددی باعث شده تا راهکار مستقیم به آراء مردم کنار گذاشته نشود و در کنار راهکار اصلی مورد استفاده قرار گیرد. (واعظی و زیرایی، ۱۳۹۸: ۸۹) در به کارگیری همه پرسی تقنینی به عنوان یکی از روش های مستقیم وضع قانون، میان صاحب نظران اتفاق نظر وجود ندارد. اغلب اختلاف ها در مورد مشروعیت و پیامدهای اجتماعی و سیاسی آن است. قبل از این که به بررسی دیدگاه های مخالفان و موافقان برگزاری همه پرسی بپردازیم شایسته است ابتدا اعتبار رای مردم و دموکراسی و پذیرش یا عدم پذیرش رای اکثریت از طرف حکومت را مورد بررسی و مذاقه قرار دهیم.

اعتبار رای مردم و دموکراسی

در جمهوری اسلامی ایران دو گفتمان در خصوص مشروعیت رای مردم وجود دارد. گفتمان اصول گرایی^۱ دینی که با توجه به نگرش خود، نقش و جایگاهی برای مشارکت سیاسی مردم به عنوان

^۱ . مراد از گفتمان اصول گرایی، تفکری است که در مواجهه با پدیده های جدید و مدرن، فهم و اندیشه خود از متون دینی را معیار نظر و عمل قرار می دهد و دستاوردهای عقلانیت مدرن را به لحاظ نظری در حوزه دولت نمی پذیرد. از

شهروندانی که بتوانند مشروعیت نظام سیاسی را خودشان تعیین کنند قائل نیستند. (ملکی، ۱۳۹۷: ۸۳) از دیدگاه این تفکر، مردم به عنوان وظیفه دینی تکلیف خود را در انتخابات انجام می دهند و رضایت مردم در مشروعیت حکومت تاثیری ندارد اما باعث کارآمدی حکومت می شود (مصباح یزدی، ۱۳۷۷: ۳۲). طرف داران الگوی اصول گرای دینی، حکومت دینی را حکومت مشروع می دانند ولی حکومت دموکراتیک را که از دستاوردهای مدرنیته است نمی پذیرند. در این دیدگاه اسلام با دموکراسی قابل جمع نیست زیرا مفاهیم دموکراسی اعتباری بوده و خوب و بد تابع خواست مردم است. دموکراسی چه به صورت مستقیم و چه به صورت دموکراسی نمایندگی چون متکی بر آرای مردم است نه وحی و خداوند، لذا مورد پذیرش نیست. جمهوریت در این مفهوم منحل در رای مردم می شود. (همان، ۳۷) در گفتمان دیگری به نام اصلاح طلبی دینی^۲، خداوند انسان را بر زندگی سیاسی و اجتماعی خود به عنوان خلیفه خداوند در زمین مسلط ساخته است لذا حاکمیت خدا و حاکمیت انسان در طول هم هستند. اصل وجود حکومت و رهبری از مسلمات دین اسلام است ولی شکل حکومت و رهبری به صورت جزئی معین نشده و بر اساس مقتضیات زمان و مکان متفاوت است (مطهری، ۱۳۶۶: ۱۶۶). در این دیدگاه مردم حق حاکمیت دارند. عنوان جمهوری اسلامی اقتضاء می کند که آرای مردم نقش اساسی و بنیادین داشته باشد لذا حاکمیت انسان با حاکمیت خداوند منافات ندارد. (خاتمی، ۱۳۷۹: ۱۵۰)

انتخابات و پذیرش رای اکثریت

طرفداران گفتمان اصول گرایی دینی با حجیت انتخابات و آراء اکثریت موافق نیستند. چون مشروعیت حکومت مشروعیت دینی است و انسانها در امور خود حق تصرف ندارند. رای مردم در انتخابات هیچ مشروعیتی به حکومت فقیه نمی دهد بلکه مردم تنها با رای خود به بینه رجوع می کنند. یعنی خبرگان را بر می گزینند تا سخن آنان به عنوان حجت شرعی اعتبار داشته باشد. (مصباح یزدی، ۱۳۷۷: ۲۵) انتخابات به معنای مراجعه به آراء اکثریت مردم از دیدگاه آنان هیچ گاه مشروعیت نمی آورد تا با از بین رفتن آن، مشروعیت نظام سیاسی از بین برود. (ملکی، ۱۳۹۷: ۸۵) انتخابات نوعی از انجام وظیفه شرعی و اظهار قدرت در برابر دشمن است. مردم بر اساس وظیفه دینی موظف اند حاکم دینی را در پیشبرد اهدافش یاری کنند. طرفداران الگوی اصلاح طلبی دینی، دموکراسی و آرای اکثریت را بهترین شیوه برای اداره کشور می دانند. از نگاه آنان، حاکمیت خدا با حاکمیت انسان منافات ندارد (مطهری، ۱۳۶۶: ۱۸۱) در این روش دموکراسی، شیوه و راهی بشری

نگاه آنان، آموزه های دینی به دلیل جامع و کامل بودنشان می توانند انسان را در دنیای مدرن اداره کنند. (ملکی، ۱۳۹۷: ۸۲)

^۲ . مراد از گفتمان اصلاح طلبی دینی گفتمانی است که هم از نهاد دین در مناسبات سیاسی بهره می گیرد و هم به دستاوردهای مدرنیته در این باره توجه می کند لذا این گفتمان تلفیقی است از آموزه های سیاسی دین و دستاوردهای سیاسی مدرن. در این گفتمان، دریافتی تجربی تاریخی از متون دینی وجود دارد که وجوهی از دستاوردهای عقلانیت مدرن را در حوزه دولت می پذیرد. (ملکی، ۱۳۹۷: ۸۲)

برای استقرار نظام سیاسی است که مشروعیت و کارایی خود را از مردم می‌گیرد (خاتمی، ۱۳۷۹: ۱۱۴). حکومت دموکراتیک، حکومت عقل جمعی است و در آن تصمیم‌گیری‌ها با آرای اکثریت به دست می‌آید. دموکراسی اختصاص به فرهنگ و تمدن خاصی ندارد و امری انسانی است و می‌تواند دارای محتویات متفاوت و احیانا متضاد باشد.

دیدگاه‌های مخالفان رفراندوم

مخالفان دلایل متعددی را در مخالفت با همه‌پرسی بیان نمودند. از جمله عنوان می‌کنند همه‌پرسی ممکن است به تضعیف دموکراسی نمایندگی منجر شود. برخی معتقدند باید در مورد رابطه همه‌پرسی با حاکمیت پارلمان و اصل دموکراسی مشورتی که حاکمیت پارلمان را 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 (Budge, 2000, 206) نظام سیاسی، حاکمیت پارلمان به حاکمیت مردم تبدیل می‌شود.

به اعتقاد برخی، همه‌پرسی به گروه اکثریت فرصت می‌دهد که حقوق اقلیت را نادیده بگیرد. در این زمینه نسبت به اینکه حقوق اقلیت‌ها ممکن است تحت تاثیر تمایلات عوام گرایانه نادیده گرفته شود هشدار داده می‌شود. اکثریت می‌تواند از همه‌پرسی به عنوان ابزاری برای بیان تعصبات خود سوء استفاده کرده برنامه‌های ویژه‌ی گروه‌های اقلیت را محدود ساخته و یا برتری فرهنگی خود را بر آنان تحمیل نمایند. لذا گروه‌های اقلیت هیچ دفاعی در برابر قدرت رای اکثریت نخواهند داشت. (Hajnal, 2002, 163)

علاوه بر این، همه‌پرسی ابزار مناسبی برای تصمیم‌گیری در مورد موضوعات پیچیده نیست. نمایندگان برخلاف شهروندان تخصص و وقت خود را صرف بررسی دقیق مسائل می‌کنند. نمایندگان نگاه عمیق‌تری به موضوعات دارند در حالی که در همه‌پرسی ممکن است به موضوعات مختلف به صورت سطحی نگریسته شود. از این جهت مجلس مکان بهتری برای اتخاذ چنین تصمیماتی است. این نگرانی نیز وجود دارد که رای دهندگان توانایی لازم برای تصمیم‌گیری آگاهانه در مورد موضوعات چالش برانگیز نداشته باشند و به دلیل ضعف آگاهی یا تحت تاثیر عواملی مانند تعلقات حزبی و وابستگی به شخصیت‌های سیاسی، تصمیمات نامناسبی را اتخاذ نمایند. بنابراین هر چند همه‌پرسی فرصت اظهار نظر مستقیم را به مردم می‌دهد اما همیشه آنچه بیان می‌شود روشن نیست. همچنین گاهی سیاستمداران از همه‌پرسی برای اجتناب از مسئولیت تصمیم‌گیری مسائل دشوار استفاده می‌کنند به ویژه در مورد مسائلی که حزب حاکم دخیل است. با ارجاع این موضوعات به آراء عمومی، سیاستمداران در پی مبرا سازی (Setala, 2006, 701) کردن خود از تعهدات مربوط به پیامدهای تصمیمات هستند.

دلایل دیگری نیز در مخالفت با همه پرسی مطرح شده است از جمله اینکه استفاده مکرر از ابزارهای دموکراسی مستقیم ممکن است نظام سیاسی را تحت تاثیر 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. همچنین ممکن است همه پرسی به نفع کسانی تمام شود که با منابع مالی و انسانی خود توان تشکیل کمپین‌های قدرتمند را دارند. هم چنین برگزاری همه پرسی نیازمند آموزش‌های مدنی و مدیریت احزاب سیاسی و گروه‌های مبارزه است. در کشورهای در حال توسعه به دلیل کمبود منابع و احتمال وقوع خشونت پس از هر بار رای گیری، ارجاع مکرر به همه پرسی و دموکراسی مستقیم غیر عملی است. (خسروی و عامری، ۱۳۹۷: ۱۳)

دیدگاه های موافقان رفراندوم

برخی معتقدند تصمیم گیری از طریق آرای عمومی فرصت مشارکت عموم مردم در حکومت را افزایش داده و حکومت را به مردم نزدیک تر می‌کند. همه پرسی موجب کاهش فاصله مردم و مسئولان، افزایش احساس رضایتمندی مردم و در نتیجه ارتقای دموکراسی خواهد شد. عده‌ای معتقدند انتخاب نمایندگان مجلس هر چند سال یکبار، باعث تعامل نامناسبی در تصمیم گیری سیاسی خواهد شد. مشارکت مکرر و مستقیم مردم در تصمیم گیری‌های سیاسی، آنان را قادر می‌سازد تا کیفیت شهروندی خود را توسعه دهند. علاوه بر این ممکن است نمایندگان منافع نخبگان ممتاز را پیش از منافع شهروندان عادی در دستور کار قرار داده و جایگاه خود را به عنوان یک حق شخصی تلقی کند. همه پرسی به منظور خنثی کردن چنین گرایش‌هایی اتخاذ شده است. (خسروی و عامری، ۱۵:۹۷)

همه پرسی همچنین شهروندان را قادر می‌سازد تا اراده صریح خود را در مورد موضوعات مورد اختلاف بیان نمایند. ضمن اینکه مسئولیت پذیری مردم را با فرایندهای دموکراتیک تقویت می‌کند. برخی نیز معتقدند همه پرسی تواند موجب تقویت آگاهی سیاسی مردم شود. تحقیقات تجربی انجام شده در سوئیس و آمریکا نشان می‌دهد ابزارهای دموکراسی مستقیم آگاهی سیاسی شهروندان را افزایش می‌دهد. (Benz, 2004, 57)

مقایسه ادله موافقان و مخالفان نشان می‌دهد تفکیک دموکراسی نمایندگی از دموکراسی مستقیم گمراه کننده است از این رو در بسیاری از کشورها از همه پرسی نه به عنوان جایگزین بلکه به مانند مکمل در عمل مصداقی که نشان دهد همه پرسی موجب فروپاشی یا دموکراسی نمایندگی استفاده می‌شود تزلزل نظام دموکراتیک شده است وجود ندارد. در یک فرایند منظم، همه پرسی بیش از آنکه دموکراسی نمایندگی را واژگون سازد آن را تقویت خواهد کرد. جوامعی که به همه پرسی رجوع کنند اولاً خیال حکومت و تصمیم گیران را از بابت مشروعیت آن تصمیم را راحت می‌کند ثانیاً مردم را در همه هزینه و فایده آن تصمیم شریک می‌سازند. مسئولیت تصمیم گیری راجع به یک مسئله مهم عمومی، به مردم

انگیزه آگاهی یافتن می‌دهد و اگر چنین فرصتی بر اساس قانون اساسی برای مردم وجود داشته باشد این امر مجالس قانون‌گذاری را از فاصله گرفتن از دایره تاثیرگذاری دیدگاه‌های انتخاب‌کنندگان باز می‌دارد. (طحان نظیف و ممتازنیا، ۱۳۹۸: ۴۳۶) ظرفیت‌های همه‌پرسی و ضرورت‌های رجوع به آن

ارتباط همه‌پرسی و حقوق مردم

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصل ششم^۳ مقرر نموده است که امور کشور باید با اتکاء بر آرای عمومی اداره شود و این اتکاء به آرای عمومی در قالب انتخابات و یا همه‌پرسی صورت می‌گیرد. به این ترتیب قانونگذار اساسی یکی از پایه‌های اصلی حکومت، یعنی مردم را مورد توجه قرار داده است و جایگاه مردم را در اداره امور جامعه روشن ساخته است به عبارتی دیگر آرای عمومی به عنوان پشتوانه قدرت نظام، محسوب می‌شود. (حسینی پور، ۱۳۹۲: ۱۰). بنابراین همان‌گونه که حکومت بدون حضور مردم نمی‌تواند مستقر شود بدون مشارکت موثر مردم نیز استمرار نخواهد یافت. اگرچه میزان این همراهی در حکومت‌های مختلف متفاوت است اما بر اساس این اصل، مردم نقش و اعمال مدیریت خود را بر اساس ساز و کار قانونی به صورت غیر مستقیم و از طریق نمایندگان خود انجام می‌دهند و یا اینکه به صورت مستقیم در موضوعات خاص همه‌پرسی صورت می‌گیرد. ضرورت اداره کشور با اتکاء بر آراء عمومی به این معنا است که در همه‌اموری که نظام جمهوری اسلامی برای استمرار به آن نیاز دارد و از اقتضائات حکومت حساب می‌آید و نیاز به تصمیم‌گیری در مراحل مختلف و جایگاه‌های متعدد احساس می‌شود بر اساس ادله عقلی و نقلی، مردم نقش موثر در اتخاذ تصمیمات خواهند قدرت سیاسی از داشت. (کعبی، ۱۳۹۴: ۱۵) آنچه محرز است این است که در یک جامعه مردم سالار، بستر یک قرارداد اجتماعی ظهور می‌کند و اراده و رضایت مردم منحصراً مبنای مشروعیت و اعتبار آن است و ضرورت دارد تا اراده و رضایت مردم به طور مستمر احراز شود به نحوی که در تمامی فرایندهای ساخت و اصلاح قدرت سیاسی، اراده آنان به عنوان تنها مبنای ساخت قدرت سیاسی مشروع تلقی گردد بر همین اساس حق تعیین سرنوشت مردم در قانون اساسی ایران که از درون یک انقلاب سیاسی و با انحلال رژیم سلطنتی و جایگزینی با نظام جمهوری شکل گرفت از نقاط کلیدی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران است و برای اولین بار جایگاه مردم را به عنوان خالقان قدرت سیاسی مطرح کرد پر واضح است مجموعه ساختارهای قدرت سیاسی محصول اراده سیاسی مردم است که این اراده منشا و مبنای اعتبار قانون اساسی است. (دبیرنیا، ۱۳۹۳: ۱۸۶)

^۳ اصل ۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران: در جمهوری اسلامی ایران امور کشور باید به اتکاء آراء عمومی اداره شود، از راه انتخابات: انتخاب رئیس‌جمهور، نمایندگان مجلس شورای اسلامی، اعضای شوراها و نظایر اینها، یا از راه همه‌پرسی در مواردی که در اصول دیگر این قانون معین می‌گردد.

با توجه به اینکه نظام نمایندگی نمی‌تواند منحصرأ در چهارچوب انتخابات به حیات خود ادامه دهد لذا در موارد ضروری، رفراندوم نه تنها قادر است به نظام نمایندگی معنا بخشد بلکه موجب تقویت آن نیز خواهد شد. بنابراین قدرتی که صرفاً در زمان ساخت قانون اساسی و یا تشکیل پارلمان ایجاد می‌شود نمی‌تواند به تنهایی حاکمیت مردم را در مفهوم واقعی مستقر سازد بلکه حاکمیت موثر مردم به وضعیتی اشاره دارد که آرای مردم در سطوح عالی نیز شناسایی شود و رفراندوم می‌تواند این نقش را ایفا کند. (دبیرنیا، ۱۳۹۳: ۴۳-۴۴)

همه پرسی؛ حق بنیادین یا غیربنیادین

حقوق بنیادین حقوقی هستند که هر فرد انسانی استحقاق داشتن آن را دارد فارغ از هر مذهب جنسیت و زبان و رنگی که دارند. (سید فاطمی، ۱۳۹۰: ۴۱) حقوق بنیادین مردم از جمله حقوقی است که ریشه در شان و کرامت ذاتی انسان دارد مقوم ذات انسان است بدون وجود آن نمی‌توان انسان را از سایر موجودات تمیز داد. آزادی و حق تعیین سرنوشت به عنوان یکی از مهم‌ترین حقوق بنیادین انسان است که با آدمی متولد می‌شود و به همین جهت این حقوق را در زمره حقوق طبیعی و الهی قرار می‌دهند. در این فرض، مهمترین غایت حکومت، تضمین حقوق بنیادین مردم است و نمی‌تواند ادعایی بیش از این داشته باشد. بر همین اساس، رابطه دو سویه میان حقوق بنیادین و مفهوم حکمرانی برقرار می‌شود. تضمین حقوق بنیادین به عنوان اساس حکومت تلقی می‌شود در این رویکرد حقوق بنیادین در جایگاه اصل و جوهر قرار دارد و حکمرانی به عنوان یک فرع و ابزار مورد نظر است. بنابراین حقوق بنیادین انسان به عنوان محور و غایت اصلی حکومت در نظر گرفته می‌شود و حکومت نیز در جایگاه یک وسیله در نظر گرفته می‌شود به عبارت دیگر نه تنها تشکیل حکومت نمی‌تواند به عنوان یک غایت تلقی شود بلکه شان و جایگاه حکومت صرفاً در ارتباط با وظیفه اصلی اش یعنی تضمین حقوق بنیادین انسان مورد شناسایی قرار می‌گیرد. بر همین مبنا تمامی قوانین و ساختارها در حکومت باید به نحوی تعریف شوند که همواره تضمین حقوق بنیادین انسان در هسته اصلی و محور حکومت قرار گیرد در این وضعیت سنجش مشروعیت هر حکومت به میزان شناسایی و تضمین حقوق بنیادین مردم وابسته (دبیرنیا، ۱۳۹۵: ۱۰۸) است.

یکی از حقوق بنیادین بشر که در اسناد بین المللی 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^۴ حقوق بشر به گونه‌ای به این حق باز می‌گردد. یکی از مصادیق تعیین حق

^۴. دانشمندان حقوق بشر، حقوق را به سه نسل تقسیم کرده اند و حقوق بشر را در قالب سه نسل مطالعه و معرفی می‌کنند. نسل اول حقوق بشر، اختصاص به حقوق مدنی و سیاسی دارد. نسل دو حقوق بشر، حقوق اقتصاد اجتماعی و فرهنگی است و نسل سوم حقوق بشر حقوق همبستگی است. در نسل اول از حقوقی صحبت می‌کنیم که فرد از این حیث که یک فرد انسانی است باید دارا باشد و بتواند این ها را از

سرنوشت، حق مشارکت سیاسی در اداره امور عمومی کشور است این حق تضمین گر سایر حقوق و آزادی‌های مدنی و سیاسی است. امروزه علی‌رغم پذیرش حاکمیت ملت، راهکارهایی برای مشارکت مستقیم مردم در قوانین اساسی کشورهای مردم سالار پیش‌بینی شده و در قالب‌های متعددی تجلی یافته است. از جمله این موارد را می‌توان به همه‌پرسی اشاره کرد. (دبیرنیا، ۱۳۹۷: ۳۲) مردم هر کشور باید آزاد باشند تا در هر زمانی نسبت به ساختار سیاسی کشور از جمله تعیین نظام سیاسی آن، فرایند انتخاب مسئولین و طرز حکومت آزادانه تصمیم‌گیری کنند. (اسلامی،) ماده ۱ میثاق مدنی سیاسی و میثاق اقتصادی اجتماعی^۵ و فرهنگی که به ماده ۱ مشترک معروف است حق تعیین سرنوشت صحبت می‌کند این حق از اساسی‌ترین و بنیادی‌ترین حقوق بشر است که هم ناظر بر حقوق مدنی سیاسی است و هم (Eddy, 2007: 26) ناظر بر سایر حقوق اقتصادی اجتماعی و فرهنگی.

ارتقای دموکراسی از طریق برگزاری همه‌پرسی

یکی از مهم‌ترین ویژگی‌هایی که نظام دموکراتیک را از دیگر نظام‌ها متمایز می‌کند حق دخالت مستقیم مردم در تصمیم‌گیری‌های سیاسی است. اگرچه دموکراسی از جهات مختلف تقسیم‌بندی‌های مختلفی دارد اما یکی از معروف‌ترین تقسیم‌بندی‌های دموکراسی از جهت میزان و شیوه مشارکت مردم در سرنوشت خویش است که طبق آن دموکراسی به سه دسته کلی تقسیم می‌شود؛ دموکراسی مستقیم غیر مستقیم و نیمه مستقیم. (هاشمی، ۱۳۹۴: ۲۳۱)

دموکراسی مستقیم شکلی از دموکراسی است که در آن شهروندان خودشان و بدون هیچ واسطه‌ای اعمال قدرت سیاسی می‌کنند نه آنکه نمایندگان را از جانب خود برای وضع قوانین و دیگر امور مربوط به آن انتخاب کنند. (لیبست، ۱۳۸۱: ۶۹۷) در دموکراسی مستقیم تنها حکومت برای مردم نیست بلکه حکومت برای مردم و توسط مردم به معنای حقیقی کلمه می‌باشد. دموکراسی غیر مستقیم شکلی از دموکراسی است که در آن شهروندان به نمایندگان خود اجازه اعمال قدرت سیاسی را به نام خود نمایندگان می‌دهند. اگر در شیوه دموکراسی مستقیم سخن از حاکمیت مردم به میان آورده می‌شد دموکراسی غیر مستقیم باید خود را مرهون اندیشه حاکمیت ملی و و اصلی‌ترین نظریه پرداز آن یعنی منتسکیو^۶ بداند. دموکراسی نیمه مستقیم نیز نوعی از دموکراسی است که ترکیبی از دموکراسی نمایندگی و دموکراسی مستقیم است. به این ترتیب که به طور عادی قدرت سیاسی توسط نمایندگان اعمال

نهاد سیاسی و حاکم مطالبه کند. دولت موظف است این حقوق را برای افراد محقق سازد و مهمترین وظیفه دولت در این حوزه، عدم دخالت و در مرحله بعدف حمایت‌های قانونی و جلوگیری از نقض آنها توسط سایر شهروندان است. (اسلامی، ۱۳۹۵: ۳۳)

^۵ کلیه ملل دارای حق خودمختاری هستند. به موجب حق مزبور ملل وضع سیاسی خود را آزادانه

تعیین و توسعه اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی خود را آزادانه تأمین می‌کنند .

می‌شود اما شهروندان می‌توانند در برخی شرایط به صورت مستقیم در اعمال قدرت سیاسی دخالت کند. به عبارت دیگر درست است که عموماً قانون توسط مجلس نمایندگان تصویب می‌شود، با این حال مردم گاهی می‌توانند قدرت تصمیم‌گیری را از نمایندگان بگیرند و خود به صورت مستقیم در امر سیاسی دخالت کنند. (طحان نظیف و ممتازنیا، ۱۳۹۸: ۴۲۲)

یکی از معروف‌ترین ابزارهای دخالت مردم در قدرت سیاسی یا همان ابزارهای دموکراسی مستقیم در نظام‌های با دموکراسی نیمه مستقیم، همه‌پرسی تقنینی است. این همه‌پرسی اگرچه در اصل ۵۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به رسمیت شناخته شده است و برگزاری آن می‌تواند گره‌گشای خیلی از مشکلات حقوقی و سیاسی در کشور باشد اما به دلیل نبود رویه و عدم اهتمام در تدقیق مفاهیم آن، این اصل دارای ابهامات بسیاری است که در ادامه رساله به آنها پرداخته خواهد شد.

افزایش فرصت مشارکت مردم در تصمیم‌گیری‌ها

یکی از مهمترین شاخصه‌های رژیم دموکراتیک، مشارکت دادن هرچه بیشتر مردم در صورت بندی قدرت و امور عمومی است. یعنی تصمیم‌گیری در مورد سرنوشت سیاسی مردم به خود مردم سپرده می‌شود. به عبارتی دیگر تمام حقوق سیاسی مردم اعم از حقوق قانونگذاری اجرایی و قضایی توسط خود مردم اعمال گردد ولی به جهت تخصصی بودن مسائل سیاسی و حکومتی و پیچیدگی جوامع امروزی، اعمال دموکراسی مستقیم در همه موارد در عمل میسر نمی‌باشد. به همین دلیل در رژیم‌های دموکراتیک، علاوه بر انتخاب مقامات حکومتی و سیاسی (نمایندگان مجلسین، ریاست جمهوری، شوراها و ...) توسط مردم، در مواردی همچون تصویب قوانین مهم و اخذ تصمیمات حساس و بنیادی جامعه، مراجعه به آرای عمومی می‌شود. (علیزاده و نصیری، ۱۳۹۱: ۲۵) در این روش به جای آنکه مردم نمایندگانی را از طریق انتخابات تعیین کنند تا به جانشینی آنها در مورد موضوعات تصمیم‌گیری کنند، خود مستقیماً در امور دخالت می‌کنند به عبارتی دیگر نقش آفرینی مردم به صورت مستقیم می‌باشد.

برخی از نظریه پردازان مشارکت عمومی در سیاست‌های دموکراتیک را یک خیر ذاتی می‌دانند که برای شکوفایی انسان ضروری است. تجربه مشارکت معنادار در تصمیم‌گیری‌های عمومی، مردم را به عبور از دایره نگرانی‌های شخصی سوق داده و شهروندان را به مراقبت از منافع عمومی تشویق می‌کند. انتخاب نمایندگان مجلس هر چند سال یک بار، 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 خود را توسعه دهند. علاوه بر این ممکن است نمایندگان، منافع نخبگان ممتاز را پیش از منافع شهروندان عادی در دستور کار قرار داده و جایگاه خود را به عنوان یک حق شخصی و نه یک منصب عمومی تلقی کنند. ابزارهای دموکراسی مستقیم به منظور خنثی کردن

چنین گرایش‌های اتخاذ شده‌اند. همه پرسى می‌تواند به شهروندان حق اعتراض مستقیم بدهد تا از این طریق منافع عمومی را از خیانت نخبگان سیاسی محفوظ نگه دارند. (خسروی، ۱۳۸۷: ۶۳)

همه پرسى به عنوان یکی از روش‌های استفاده از آراء مردم به صورت مستقیم می‌تواند تضمین‌گر مهمی برای اعمال حاکمیت بی‌واسطه مردم باشد که می‌تواند احساس مشارکت مردم را بهبود دهد. یکی از چالش‌های اصلی نظام‌های حقوقی دموکراتیک این است که مردم پس از شرکت در انتخابات و مشارکت عمومی دیگر نقشی در اداره کشور ندارند و احساس می‌کنند مشارکت آنان در جامعه فعال نیست. همچنین در نظام‌های سیاسی مانند جمهوری اسلامی ایران که قانون اساسی امکان انحلال مجلس را پیش‌بینی نکرده است پیش‌بینی نهاد همه پرسى می‌تواند با تحصیل افکار و نظرات مردم قدرت مطلق مجلس را کاهش دهد اگرچه اصل ۵۹ قانون اساسی با پیش‌بینی لزوم تصویب همه پرسى توسط دو سوم نمایندگان مجلس اجرای این اصل را در اختیار مجلس شورای اسلامی قرار داده است. (زمانیان جهرمی، ۱۳۹۵: ۳۶)

رفراندوم و حاکمیت تفکر موسس

تاریخ سیاسی معاصر نشان می‌دهد در مسائل بسیار مهمی مانند تایید قانون اساسی برخی کشورها به رفراندوم مراجعه کرده‌اند. این مراجعه در واقع تلاشی برای تجدید پیمان میان شهروندان یک جامعه با تفکر موسس آن جامعه است. پس از انقلاب‌ها یا بعد از تغییرات اساسی رژیم‌های سیاسی در یک کشور، تفکر موسس جامعه جدید که مخالف وضعیت قبل از انقلاب یا تغییر بوده است معمولاً در قالب یک هیئت موسس که متشکل از نظریه پردازان و متفکرانه انقلابی هستند تشکیل جلسه می‌دهند تا حدود و ثغور حکومت جدید و شکل جامعه پس از انقلاب را تعیین کنند. این هیئت به نمایندگی از مردم، چهارچوب جامعه جدید را به شکل قانون اساسی طراحی می‌کنند سپس آن را با رفراندوم به رای عمومی می‌گذارند. این رفراندوم تجدید میثاق تفکر موسس (اعضای جامعه) با هیئت موسس (گروه متفکرین و حکمرانان) است. در بسیاری از کشورها برگزاری رفراندوم چه برای تایید یا رد قانون اساسی و چه برای قبول یا رد یک موضوع مهم ملی دیگر، تلاشی برای حفظ رابطه میان تفکر موسس و حکومت حاکم پس از انقلاب است. (جناب زاده، ۱۳۹۷: ۸۴)

همه پرسى مکمل دموکراسی یا جایگزین آن

امروز علی‌رغم پذیرش حاکمیت ملت، راهکارهایی برای مشارکت مستقیم مردم در قوانین اساسی کشورهای دموکراتیک پیش‌بینی شده و در قالب‌های متعددی تجلی یافته است. از جمله این موارد می‌توان به ابتکار عام، گزینش‌گری، وتوی مردم و همه پرسى اشاره کرد. علی‌رغم اینکه رفراندوم ابزاری برای تعیین اراده عمومی است ولی برخی معتقدند که اراده مردم، تنها در آری یا نه گفتن قانون یا موضوع مورد همه پرسى متجلی می‌شود. از این رو مخالف استفاده از آن بوده و دلایل متعددی را در مخالفت با آن بیان کرده‌اند از جمله این دلایل می‌توان به تضعیف دموکراسی، نادیده گرفتن حقوق

اقلیت‌ها، سوء استفاده قدرت مرکزی از اراده عمومی به دلیل ضعف آگاهی مردم، زیر بار در رفتن سیاستمداران از مسئولیت تصمیم‌گیری در مسائل دشوار، عدم انسجام سیاسی به دلیل تعدد و تناقض تصمیمات توسط مردم و هزینه بر و زمان بر بودن آن اشاره کرد. در مقابل موافقان نیز دلایلی در تایید همه‌پرسی ارائه کرده‌اند از جمله این موارد می‌توان به فراهم نمودن 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 ادله موافقان و مخالفان می‌توان گفت همه‌پرسی نه به عنوان جایگزین دموکراسی نمایندگی، بلکه مکمل آن محسوب می‌شود. با این حال به دلیل امکان سوء استفاده‌ای 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 آنکه فاقد اصول و قواعد مشخصی هستند اما با توجه به مطالعه تطبیقی سایر کشورها که قابل تسری به ایران نیز می‌باشد شامل موارد ذیل است. اول این که تشریفات برگزاری همه‌پرسی باید به گونه‌ای در قانون اساسی و یا حداقل در قوانین عادی به روشنی 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 زمینه سوء استفاده دوم آنکه در مرحله اجرا، مسائلی همچون نوع همه‌پرسی، مقام‌های عمومی را کاهش خواهد داد محتوای سوال یا موضوع همه‌پرسی، زمان برگزاری، حد نصاب تصویب و نتایج آن به روشنی 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 قوه مقننه باشد احتمال اینکه این قوه به منظور دور زدن حق وتوی قوه مجریه دست به همه‌پرسی بزند وجود دارد و اگر در اختیار قوه مجریه به ویژه رئیس‌جمهور یا دولت باشد احتمال فرار از زیر بار مسئولیت مصوبات قوه مقننه و یا اینکه همه‌پرسی به وضعیت نامطلوب پله بیسیت 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 توجه به محدودیت‌های موضوعات مورد همه‌پرسی می‌توان گفت حتی اگر همه‌پرسی بنا به تقاضای مردم باشد نباید نتیجه آن نقض حقوق و آزادی‌های بشری مقرر در قانون اساسی بوده و می‌بایست نهادی بی‌طرف بر آن نیز نظارت کرده تا تبدیل به دیکتاتوری اکثریت نشود. چهارم آنکه هر موضوعی را نمی‌توان به همه‌پرسی گذاشت. همه‌پرسی نمی‌تواند ناقض آرمان‌ها و اهداف آن نظام باشد مگر آنکه در قالب همه‌پرسی قانون اساسی برگزار شود آن هم در صورتی که اهداف و آرمان‌های غیر قابل تغییر حتی از طریق بازنگری قانون اساسی نباشد (مانند جمهوریت و اسلامیت در نظام سیاسی ایران). (خسروی و دیگران ۱۳۹۷: ۳۳)

همه‌پرسی و مشروعیت بخشی به تصمیم‌گیری حکومت

همه‌پرسی ممکن است در خصوص تغییر و اصلاح قانون اساسی (همه‌پرسی قانون اساسی) یا قانون عادی (همه‌پرسی تقنینی) یا تصمیمات مهم سیاسی در قالب‌های متفاوت باشد. در واقع، علاوه بر مواردی که در وضع، اصلاح و تغییر حدود و ثغور اساسنامه حکومت (قانون اساسی) از همه‌پرسی

قانون اساسی) استفاده شده، در امر قانونگذاری عادی نیز می‌توان در برخی امور از همه پرسى بهره برد. این امور که اساساً مربوط به مسائل و موضوعات مهم سیاسى، اقتصادى و غیره می‌باشد نوعاً در موارد اختلاف میان بخش‌های مختلف حکومت در تصمیم‌گیری و یا در جهت تحکیم اعتبار به مشروعیت بخشى مستقیم مردمی به یک تصمیم یا قانون مورد استفاده قرار می‌گیرد به عبارت دیگر در حالت اخیر، قانونی بودن و رعایت حدود و ثغور نمایندگی و صلاحیت تصمیم‌گیرنده در حوزه مورد نظر محل تردید و اختلاف نیست اما لزوم مشروعیت سیاسى و مردمی تصمیم، می‌تواند حاکم مردمی را به (یاوری، ۱۳۹۸: ۲۷۳). انتقال بار این مسئولیت تصمیم به مردم ترغیب نماید

تقویت بعد مردم سالاری نظام با رجوع به همه پرسى

امروزه الگوی نمایندگی قالب غالب اعمال دموکراسی در نظام‌های سیاسى دموکراتیک است. به رغم این امر، دموکراسی نمایندگی که ظهور و پیدایش آن بیشتر ناشی از ضرورت‌ها و الزامات عملی بوده است در دهه‌های اخیر با بحران‌های جدی ناشی از بی‌عمدای به حاکمان مواجه بوده و به نوبه خود در رویکرد کلان، به سیاست زدگی دامن زده است. شاید یکی از دلایل اصلی این را باید در محدود شدن مفهوم و قلمروی دموکراسی نمایندگی به انتخاب حاکمان دانست. بر این اساس در کنار بهره‌گیری از دموکراسی مشارکتی (نوعاً به مثابه حضور مردم در تصمیم‌سازی‌های عمومی در قالب اخذ نظر و مشورت) که در دهه‌های اخیر محل توجه جدی قرار گرفته، توسعه و گسترش دموکراسی مستقیم (حضور مردم به عنوان تصمیم‌گیر در قالب همه پرسى) که اولین شکل دموکراسی بوده و حتی با ظهور دموکراسی نمایندگی در کنار آن باقی مانده، می‌تواند به عنوان یکی از راهکارهای ترمیم اعتماد عمومی و آشتی مردم با سیاست و تقویت بعد مردم سالاری هر نظامی مورد استفاده قرار گیرد. در نظام سیاسى جمهوری اسلامی ایران به استثنای سال‌های ابتدایی انقلاب که به منظور تغییر نظام سیاسى، تصویب قانون اساسی و اصلاح آن از همه پرسى استفاده شد در طول سه دهه اخیر به رغم وجود مسائل بسیار مهم در حوزه‌های مختلف کشور جهت ارجاع تصمیم‌گیری نسبت به آنها به مردم به ویژه در حوزه قانونگذاری عادی، همه پرسى تبدیل به یک تابوی سیاسى حقوقی شده (یاوری، ۱۳۹۸: ۲۷۲) که چه بسا با تمسک به آن بتوان بعد مردم سالاری نظام را که اساس تشکیل حکومت بوده است را تقویت بخشید.

همه پرسى و قوه مقننه

وضع قانون وظیفه اصلی پارلمان است، یعنی آنچه در تعریف و قلمرو قانون جای می‌گیرد، قاعداً در حیطه صلاحیت‌های پارلمانی است. در رژیم‌های نماینده سالار و دموکراسی‌های غیر مستقیم، پارلمان مهم‌ترین رکن برای اعمال اراده عام از طریق وضع قوانین و مقررات است. اهمیت قانون در این است که نخستین مظهر اراده‌ی حاکم به منزله‌ی چهار چوبه‌ای است مشتمل بر قواعد و احکام و حدود و مرزهایی که کلیه‌ی فعالیت‌های سیاسى، اداری، نظامی، انتظامی، فرهنگی و اقتصادى باید در آن قالب اعمال شوند.

در بحث مربوط به صلاحیت انحصاری تصویب قوانین توسط قوهی مقننه، طرح مسأله همه پرسى ممکن است متضمن شائبه نقض این حریم انحصاری باشد. طبق اصل ۵۹ در مسایل بسیار مهم اعمال قوهی مقننه ممکن است از راه همه پرسى صورت گیرد. از این اصل نمی توان نتیجه گرفت که مراجعه به همه پرسى، ناقض استقلال و صلاحیت ذاتی قوهی مقننه برای وضع قوانین است. درست است که صلاحیت قانون گذار (مجلس شورای اسلامی) عام و کلی است و مجلس شورای اسلامی حق دارد در کلیه زمینه ها و موضوعات مربوط به کشور بحث و مذاکره و تأمل کند و در آخر کار به وضع مقررات مبادرت ورزند اما این کلیت انکار ناپذیر و این صلاحیت عام در عمل محدود به حد و مرزهای شده است که یکی از این موارد اعمال محدودیت بر صلاحیت انحصاری وضع قوانین توسط قوهی مقننه «همه پرسى یا فرماندم» می باشد. (قاضی شریعت پناهی، ۱۳۹۰: ۲۳۶)

همان طور که ذکر کردیم همه پرسى ها یکی از موارد محدودیت بر صلاحیت قوهی مقننه می باشد نه ناقض استقلال قوهی مقننه. چرا که منشأ مشروعیت مراجعه به همه پرسى همان منشأیی است که قوهی مقننه صلاحیت تقنینی خود را از آن می گیرد (قانون اساسی) و در ثانی مراجعه به همه پرسى پس از تصویب نمایندگان صورت می گیرد. همچنین در بند ۳ اصل ۱۱۰^۷ برای رهبری مراجعه به آرای عمومی پیش بینی شده که مربوط به وظایف رهبری است و شامل حوزهی تقنین نمی شود و این محدود کنندهی اعمال حاکمیت قوهی مقننه نیست. (نصیری، ۱۳۸۱: ۴۹) بنابراین اختیارات انحصاری قوهی مقننه با روش دموکراسی مستقیم یا مراجعه به آرای عمومی محدود می گردد و به مردم اجازه داده می شود تا نظرات خود را ابراز کنند. از تأمل دربارهی موضوعاتی که می تواند به فرماندم گذاشته شود معلوم می گردد که اغلب آن ها مسایل و اموری است مربوط به حقوق اساسی و دلیل آن این است که در حکومت

^۷ اصل ۱۱۰ قانون اساسی؛ وظایف و اختیارات رهبر: ۱- تعیین سیاست های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام. ۲- نظارت بر حسن اجرای سیاست های کلی نظام. ۳- فرمان همه پرسى. ۴- فرماندهی کل نیروهای مسلح. ۵- اعلام جنگ و صلح و بسیج نیروهای. ۶- نصب و عزل و قبول استعفا: الف) فقه های شورای نگهبان. ب) عالیترین مقام قوه قضاییه. ج) رئیس سازمان صدا و سیماى جمهوری اسلامی ایران. د) رییس ستاد مشترک. ه) فرمانده کل سپاه پاسداران انقلاب اسلامی. و) فرماندهان عالی نیروهای نظامی و انتظامی. ۷- حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه گانه. ۸- حل معضلات نظام که از طرق عادی قابل حل نیست، از طریق مجمع تشخیص مصلحت نظام. ۹- امضاء حکم ریاست جمهوری پس از انتخاب مردم صلاحیت داوطلبان ریاست جمهوری از جهت دارا بودن شرایطی که در این قانون می آید، باید قبل از انتخابات به تایید شورای نگهبان و در دوره اول به تایید رهبری برسد. ۱۰- عزل رئیس جمهور با در نظر گرفتن مصالح کشور پس از حکم دیوان عالی کشور به تخلف وی از وظایف قانونی، یا رای مجلس شورای اسلامی به عدم کفایت وی بر اساس اصل هشتاد و نهم. ۱۱- عفو یا تخفیف مجازات محکومیت در حدود موازین اسلامی پس از پیشنهاد رئیس قوه قضاییه. رهبر می تواند بعضی از وظایف و اختیارات خود را به شخص دیگری تفویض کند.

دموکراسی قدرت عالی و حکومت خاص مردم است و تعیین این که روابط آن‌ها یا هیأت حاکم باید از چه قرار باشد با آن‌ها است. (کاتوزیان، ۱۳۸۳: ۸۵)

نفی انحصار اعمال قوه مقننه از طریق مجلس

به تصریح اصل ۵۹ قانون اساسی همه پرسشی یکی از طرق اعمال قوه مقننه است و با هدف تقنین صورت می‌گیرد همانطور که یکی از صلاحیت‌های مجلس شورای اسلامی نیز تقنین است. به عبارت دیگر دو مرجع برای تقنین مقرر شده است؛ مجلس و همه پرسشی. مجلس علاوه بر تقنین و اعمال قوه مقننه وظایف نظارتی نیز بر عهده دارد که در اصول مختلف قانون اساسی به آنها اشاره شده است مثل رای اعتماد به وزرا و سوال و استیضاح از آنها و رئیس جمهور، تحقیق و تفحص. از این رو مجلس طبق اصل ۵۹ قانون اساسی صرفاً می‌تواند تقنین در مسئله‌ای خاص را به همه پرسشی بسپارد فصل پنجم قانون اساسی نیز با عنوان حق حاکمیت ملت و قوای ناشی از آن در مقام بیان کلیات مربوط به قوای سه گانه و جایگاه آنها می‌باشد و از این جهت مشابه فصل اصول کلی (فصل اول قانون اساسی) است. بنابراین کلیات مربوط به قوه مقننه در فصل پنجم قانون اساسی ذکر شده است. حال در این مورد، اصول ۵۸ و ۵۹ قانون اساسی مقرر داشته که اعمال قوه مقننه علی‌الاصول از طریق مجلس شورای اسلامی و به طور استثنایی در مسائل بسیار مهم اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی طریق همه پرسشی و مراجعه مستقیم به آراء مردم صورت می‌گیرد. اما معنا و مفهوم و نیز تفصیل اصطلاح اعمال قوه مقننه در اصول مربوط به این قوه یعنی فصل ششم قانون اساسی بیان شده است. با بررسی این اصول مشخص می‌شود که اعمال قوه مقننه مشتمل بر قانون گذاری و نظارت می‌شود. بنابراین هر صلاحیتی که برای مجلس شورای اسلامی در قانون اساسی ذکر شده است (به عنوان مجرای اصلی اعمال قوه مقننه) امکان اعمال از طریق همه پرسشی را نیز دارد مگر آنکه امکان عملی نداشته باشد مانند در این رابطه دو نکته وجود دارد که باید به آنها توجه شود اول آنکه نمی‌توان گفت تحقیق و تفحص که قوه مقننه به معنای قانون گذاری صرف است و نام این قوه را نیز مویدی بر این ادعا دانست زیرا اولاً این عبارت یک اصطلاح در حقوق اساسی است. اصطلاح را نمی‌توان از ظاهر عنوان معنا کرد و باید معنای اصطلاحی آن در حوزه تخصصی آن مشخص گردد و معنای اصطلاحی قوه مقننه در حقوق اساسی و همچنین در قانون اساسی ایران منحصر در قانون گذاری نبوده و بعد نظارتی را هم شامل می‌شود. اینکه نام این قوه به علت اینکه مثلاً وظیفه اصلی مجلس قانون گذاری است یا ...، مقننه گذاشته شده است مربوط به وجه تسمیه آن است نه آنکه معنای این اصطلاح منحصر در این معنا باشد. دوم آنکه علت اینکه در سایر اصول مربوط به قوه مقننه دائماً از مجلس نام برده شده است از باب غلبه بوده است زیرا همانطور که گفته شد مجرای اصلی اعمال قوه مقننه، مجلس شورای اسلامی است نه نهاد همه پرسشی. به عبارت دیگر قانون گذاری از راه همه پرسشی در موارد استثنایی است و مجرای قانون گذاری، مجلس شورای اسلامی است بنابراین این امر نافی امکان مطلق اعمال قوه مقننه از طریق همه پرسشی نمی‌باشد. (زمانیان چهرمی، ۱۳۹۵: ۳۴)

نتیجه گیری و پیشنهادات :

یکی از مهمترین ویژگی های حکومت های مردم سالار، مشارکت مردم در صورت بندی قدرت و امور عمومی است و این که شهروندان حق انتخاب کردن نمایندگان و کارگزاران خود و هم حق انتخاب شدن به سمت های مختلف را باید داشته باشند. در این نوع حکومت ها، مردم به عنوان صاحبان اصلی حق حاکمیت بر سرنوشت خویش و مرجع تشخیص و تنفیذ مروعیت تلقی می گردند و رعایت نظر و آراء اراده عمومی در اعمال حاکمیت، از شروط استمرار و تداوم قدرت در دست هیات حاکمه منتخب مردم بشمار می رود به همین دلیل مراجعه به آراء مردم و نظرخواهی از آنان در مواقع لازم، از اهمیت ویژه ای برخوردار است به ویژه در شرایط خاص که گاه رژیم ها مواجه مستقیم به مردم را در پاسخگویی به پرسش، بر شیوه های دیگر نظرخواهی ترجیح می دهند که فراندوم از روش های حقوقی مراجعه مستقیم به نظر مردم می باشد.

در عین حال مشارکت مردم در قانون گذاری با توجه به غلبه دموکراسی غیرمستقیم یا نماینده سالار در نظام های قانون گذاری کنونی ممکن است در وهله اول، سوال برانگیز باشد اما با توجه به این که این وضعیت نافی مشارکت مردم در این عرصه خواه به صورت مستقیم و یا به روش های غیرمستقیم دیگری نیست و نظام های قانون گذاری جلوه های دیگری نیز برای مشارکت مردم در این زمینه فراهم کرده اند می توان به مفهوم، ضرورت و اهمیت این بحث پی برد. شیوه های مشارکت مردم در قانون گذاری در قانون اساسی کشورهای مختلف به صورت همه پرسی، ابتکارعام، گزینش گری و توی مردم و نظایر این ها پیش بینی شده است. در جمهوری اسلامی ایران در اصل ۵۹ قانون اساسی اعمال مستقیم قوه مقننه از طریق همه پرسی و مراجعه مستقیم به آراء مردم پیش بینی شده است که به رغم تصویب قانون مربوط، تاکنون مورد استفاده قرار نگرفته است.

مبنای اصلی فراندوم در حاکمیت مردم نهفته است. حق رای به عنوان مصداقی از حق مشارکت، از جمله حقوق بنیادین برشمرده شده است اما در دوران مدرن با پیچیده و گسترده شدن جوامع انسانی، امکان اعمال دموکراسی مستقیم جز در مواردی محدود، با دشواری هایی مواجه شده است. با این حال دلایل متعددی باعث شده تا راهکار مستقیم به آراء مردم کنار گذاشته نشود و در کنار راهکار اصلی مورد استفاده قرار گیرد. از جمله مهمترین این دلایل این است که مردم هر کشور باید آزاد باشند تا در هر زمانی که نسبت به ساختار سیاسی کشور از جمله تعیین نظام سیاسی آن، فرایند انتخاب مسئولین و آزادانه تصمیم گیری کنند. حق تعیین سرنوشت که از مصداقی آن حق مشارکت سیاسی و رجوع به فراندوم می باشد از اساسی ترین و بنیادین ترین حقوق بشر است که می بایت مورد توجه حکمرانان قرار گیرد.

همه پرسی نه تنها موجب ارتقای دموکراسی و دخالت مستقیم مردم در سرنوشت خویش می شود بلکه باعث افزایش مشارکت مردم در تصمیم گیریها، کاهش فاصله مردم و مسئولین و افزایش احساس رضایت مندی آنها، تقویت آگاهی سیاسی شهروندان، حل و فصل موضوعات چالشی و مورد اختلاف با نظر مستقیم مردم و می شود.

فهرست منابع :

1. ابوالحمد، عبدالحمید، مبانی سیاست (جامعه‌شناسی سیاسی)، ۱۳۶۸، انتشارات توس، ۴۳۸ ص.
2. احمدی، علی، ۱۳۸۹، انتخابات در ایران، نشر میزان، ۳۶۸ ص.
3. ارشدی، علی یار، ۱۳۸۲، حقوق اساسی و شرح و نقد قانون اساسی ایران، تهران، انتشارات سرمدی.
4. اسلامی، رضا، ۱۳۹۵، آیا حقوق بشر؟، تهران، انتشارات مجد، ۳۵۸ ص.
5. امام خمینی، سیدروح الله، ۱۳۷۸، صحیفه ی امام، تهران، موسسه نشر آثار امام خمینی (ره).
6. امیرارجمند، اردشیر، ۲۰۰۳، حاکمیت قانون: شرط تحقق حقوق بشر، سلسله مراتب حقوقی و نظارت قضایی، مجموعه سخنرانی های جمع آوری شده در مذاکره دوجانبه در مورد حقوق بشر بین اتحادیه اروپا و ایران، ترجمه مینا سینور، بروکسل.
7. آشوری، داریوش، ۱۳۸۹، دانشنامه سیاسی، انتشارات مروارید، ۳۴۵ ص.
8. آقابخش، علی، ۱۳۷۸، فرهنگ علوم سیاسی، تهران نشر تندر.
9. بشیریه، حسین، ۱۳۸۶، آموزش دانش سیاسی، نشر نگاه معاصر، ۴۷۵ ص.
10. بوشهری، جعفر، ۱۳۷۴، حقوق اساسی، دانشگاه تهران.
11. ترنر، استانسفیلد، ۱۳۸۷، پنهانکاری و دموکراسی، ترجمه حسین ابوترابیان، انتشارات اطلاعات، ۴۱۰ ص.
12. جعفری، محمدحسین، ۱۳۹۲، اصول حاکم بر تفسیر قانون اساسی در ایران و آمریکا، انتشارات مجد، تهران، ۳۵۷ ص.
13. جعفری لنگرودی، محمد جعفر، ۱۳۹۸، ترمینولوژی حقوق، تهران، انتشارات گنج دانش.
14. جلالی، محمد، ۱۳۹۸، حقوق عمومی از تنظیم قدرت تا تضمین حق ها، تهران، خانه اندیشمندان علوم انسانی، ۷۳۰ ص.
15. جهان بین، عباداله، ۱۳۹۴، سلسله جلسات بازخوانی مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی ۱۳۶۸، تهران، پژوهشکده شورای نگهبان، بی چا.
16. حسینی پور، مجتبی، ۱۳۹۲، سلسله جلسات بازخوانی مجلس بررسی نهایی قانون اساسی ۱۳۵۸، تهران، پژوهشکده شورای نگهبان، بی چا.
17. خاتمی، سید محمد، ۱۳۸۰، مردم سالاری، تهران، انتشارات طرح نو.
18. خاتمی، سیدمحمد، ۱۳۷۹، اسلام، روحانیت و انقلاب اسلامی، تهران، انتشارات طرح نو.
19. خدایی، بهمن، ۱۳۸۱، همه پرسى های رژیم شاه، تهران، مرکز اسناد انقلاب اسلامی. ۱۹۵ ص.
20. خسروی، حسن، ۱۳۸۷، حقوق انتخابات دموکراتیک، انتشارات مجد، ۴۳۲ ص.
21. خلیلی، محسن، ۱۳۸۰، نگاهی مقایسه ای به مساله بازنگری قانون اساسی مجلس خبرگان رهبری ۱۳۵۸ و شورای بازنگری ۱۳۶۸، انتشارات متین.

22. دبیرنیا، علیرضا، ۱۳۹۳، قدرت موسس، کاوشی در مبانی حقوق اساسی مدرن، تهران، شهردانش، ۳۵۶ ص.
23. باقرزاده، محمدرضا، ۱۳۹۵، امکان سنجی دوره ای شدن حاکمیت سیاسی در قانون اساسی، سیاست متعالیه، شماره ۱۲.
24. تقی زاده، جواد و فدایی جویباری، معصومه، ۱۳۹۲، بررسی اصل ۱۷۷ قانون اساسی با تاکید بر مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، تحقیقات حقوقی، شماره ۶۳.
25. تقی زاده، جواد، ۱۳۸۷، تصدی کفالت ریاست جمهوری در حقوق ایران با نگاهی به حقوق فرانسه، نامه حقوقی مفید، شماره ۶۷.
26. حبیب نژاد، سیداحمد و خوئینی، سمیرا، ۱۴۰۰، مطالعه تطبیقی معیارهای همه پرسی خوب با تاکید بر قانون جامع همه پرسی، فصلنامه پژوهش تطبیقی حقوق اسلام و غرب، شماره ۴۱.
27. حسینی خامنه ای، سیدمحمد، ۱۳۶۹، تحقیق اصل چهارم قانون اساسی، کانون وکلا، دوره ۲۹.
28. خسروی، احمد و دیگران، ۱۳۹۷، همه پرسی تقنینی؛ تجلی مردم سالاری در عرصه ی قانونگذاری، علوم سیاسی، شماره ۸۳.
29. دبیرنیا، علیرضا، ۱۳۹۵، تحلیلی بر حقوق بنیادین: اصل اول در جایگاه بنیان قانون اساسی ایران، مجله کانون وکلا، شماره ۲۳۵.
30. دبیرنیا، علیرضا، ۱۳۹۵، تحلیلی در حقوق بنیادین در قانون اساسی: حق تعیین سرنوشت، مجله کانون وکلا، شماره ۲۳۴.
31. دبیرنیا، علیرضا، ۱۳۹۵، حاکمیت مردم در مفهوم مدرن، مجله پژوهش های تطبیقی، شماره ۳.
32. دبیرنیا، علیرضا، ۱۳۹۶، حق بر فراندوم در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و اسناد بین المللی حقوق بشر، پژوهش تطبیقی حقوق اسلام و غرب، شماره ۳.
33. رحیمی، اسماعیل، ۱۳۹۰، جایگاه فراندوم در رژیم های نماینده سالار، ماهنامه کانون، شماره ۲۶.
34. رستمی، ولی، ۱۳۸۷، مشارکت مردم در قانون گذاری جمهوری اسلامی ایران، حقوق، دوره ۳۸.
35. طحان نظیف، هادی و ممتازنیا، محمدسعید، ۱۳۹۸، همه پرسی تقنینی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، پژوهش نامه حقوق اسلامی، شماره ۵۰.
36. علیزاده، جواد و نصیری، سمیه، ۱۳۹۱، بررسی نظام حقوقی همه پرسی در ایران، اندیشمندان حقوق، شماره ۲.
37. فاوورو، لویی و ودل، ژرژ، ۱۳۸۲، اصول فراقانون اساسی و حاکمیت ملی، ترجمه علی اکبر گرجی از ندریانی، نشریه حقوق اساسی، سال اول، شماره ۱.
38. قاری سیدفاطمی، سیدمحمد، ۱۳۸۱، قلمرو حق ها در حقوق بشر معاصر، نامه مفید، شماره ۳۳.
39. کاتوزیان، ناصر، ۱۳۸۳، اصول منطقی حاکم بر تفسیر قانون اساسی، نشریه حقوق اساسی، شماره ۳.

40. کت بابائی، علی، ۱۳۸۴، بررسی نظام حقوقی همه پرسی و مراجعه به آراء عمومی در ایران، پایان نامه کارشناسی ارشد حقوق، دانشگاه شهید بهشتی تهران.
41. ملکی، علی، ۱۳۹۷، مبانی مشروعیت نظام جمهوری اسلامی ایران: تعدد تفسیرها؛ چالش ها و راهکارها، سیاست متعالیه، شماره ۲۱.

منابع لاتین

42. Benz, M. (2004). "Are voters better informed when they have a larger say in politics?" public choice. Vol 119.
43. Budge, I. (2000). "Deliberative democracy versus direct democracy". London: Routledge.
44. Coben,j,(2005), " The self Institution of Society & Representative Government: Can the Circle be Squared,Sage press."
45. Eddy, k (2007), on Revaluig the currency of human rights, sage press.
46. Hajnal, Z.L.,Gerber, E.L.(2002). "Minorities and direct legisation: Evindence from California ballot propositions". The jornal of politics. Vol 64.
47. Karp, J.A.(2006), "Popular support for direct democracy". Party politics, vol.12.
48. Magen, A. and Morlino,L.(2009). "International Actors, Democratization and the Role of law Anchoring Democracy",Rutledge press.
49. Serdult, U.(2014). "Referendums in Switzerland".In Qvortrup, M.(Eds.),Referendums around the world: The continued growth of direct democracy, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Setala, M. (1999). "Referendums in western: Awake of direct democracy? Scandinaviand Germania. London: penguin