

چالش‌های حاکم بر همه‌پرسی در جمهوری اسلامی ایران

علی محمد کمالیان علی آبادی^۱ تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۱۲/۳

محمد جلالی^۲

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۱/۲۷

محمدحسین جعفری^۳

چکیده:

شاید اینطور تصور می‌شود که برگزاری همه‌پرسی در مورد موضوعات مختلف حتما و قطعا خوب است چون نظر مردم در آن لحاظ می‌شود. اما بررسی برخی همه‌پرسی‌ها در جهان و کشورهای به اصطلاح مترقی نشان می‌دهد، رجوع به آرای مردمی آن هم در هر زمینه‌ای نه تنها مفید نیست بلکه می‌تواند تبدیل به یک چالش برای آن جوامع تبدیل شود. سال ۲۰۰۹ ثابت شد که چگونه پیشنهاد یک حزب کوچک، می‌تواند الهام‌بخش یک ملت برای گرفتن تصمیمی غلط و اشتباهی عجیب و غریب باشد. پس از سؤال درباره ساخت و ساز مناره‌ها در مساجد از سوی یک حزب راستگرا ۵۷، ۵ درصد از رأی‌دهندگان سوئسی متقاعد شدند به نفع ممنوعیت ساخت این سازه‌ها رأی دهند. در نهایت این ممنوعیت، به عنوان قانونی بهبوده و عقب‌مانده، وارد قانون اساسی سوئیس شد. در آن زمان ۱۵۰ مسجد در سوئیس وجود داشت و تنها ۲ مسجد دارای مناره بودند! در حالی که برخی صاحب‌نظران امور سیاسی، نظرخواهی از مردم در موارد حساس را در شرایط کنونی کشور راهگشا می‌دانند، عده‌ای دیگر بهره‌گیری از آن را زمینه ساز خدشه دار شدن اقتدار و قطعیت حاکمیت در تصمیم‌گیری‌ها تلقی می‌کنند. پژوهش حاضر با روش توصیفی - تحلیلی به این دستاورد مهم رسیده است که اگرچه همه‌پرسی به عنوان ابزاری قانونی در اصل ۵۹ قانون اساسی به رسمیت شناخته شده است با این حال سال‌ها است عملیاتی‌سازی آن در کشورمان، با چالش‌هایی جدی مواجه است. موانع غیرملموس و ناشی از ذهنیت کنشگران سیاسی، استفاده از این ظرفیت قانونی را به «تابویی» تبدیل کرده که شکستن آن دشوار به نظر می‌رسد.

واژگان کلیدی: همه‌پرسی، چالش‌ها، جمهوری اسلامی ایران، دولت، قانون اساسی

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

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

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

حق حاکمیت ملت یا حق مردم در تعیین سرنوشتشان، بخشی از حقوق و آزادی‌های اساسی مردم مبتنی بر حقوق طبیعی انسان می‌باشد، چنین حقوقی ریشه در عمیق‌ترین لایه‌های هویت و ویژگی‌های متمایز انسان دارد. اعمال این حق بنیادین بشری تنها در رژیم‌های مردم سالار معنا پیدا می‌کند. در این راستا قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصل پنجاه و ششم ضمن توجه به ضرورت حاکمیت خداوند به حاکمیت انسان بر سرنوشت خویش توجه داشته است: «حاکمیت مطلق بر جهان و انسان از آن خداست و هم او انسان را بر سرنوشت اجتماعی خویش حاکم ساخته است. هیچ کس نمی‌تواند این حق الهی را از انسان سلب کند یا در خدمت منافع فرد یا گروهی خاص قرار دهد. و ملت این حق خدا داد را از طرفی که در اصول بعد می‌آید اعمال می‌کند.» بنابراین حاکمیت تنها از آن خداست و از جانب خداوند تنها به مردم تفویض شده است نه به کس دیگری، قوای سه گانه و مقام رهبری که این حاکمیت را اعمال می‌کنند آن را از طریق «اتکاء به آرای عمومی» از مردم کسب کرده‌اند.

با توجه دقیق به اصل ۵۶ «همه پرسسی یا رفراندوم» جلب توجه می‌نماید. همه پرسسی یا رفراندوم یکی از راه‌های شناخته شده در نظام‌های مختلف حقوقی برای دریافت مستقیم آرای عمومی است که در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصول مختلفی به آن اشاره شده است. (اصول ۱، ۶، ۵۹، ۹۹، ۱۱۰، ۱۲۳، ۱۳۲، ۱۷۷). در زبان محافل سیاسی مدتی است که واژه رفراندوم یا همه پرسسی — که ظرفیت قانون اساسی است — مطرح شده است. به همین دلیل مبانی حقوقی اجرای همه پرسسی مورد توجه صاحب نظران حقوقی و سیاسی قرار گرفت. برخی از نویسندگان حقوقی و سیاسی استفاده از همه پرسسی را مناسب‌ترین راهکار برای حل معضلات و مشکلات موجود در کشور و تسریع فرایندگذار به مرد سالاری می‌دانند. از دیدگاه نو اندیشان دینی تدبیر امور سیاسی در زمان غیبت معصومین به عهده‌ی خود مردم گذاشته شده است. مردم می‌توانند امور اجتماعی خود را بر اساس مصالحی که در شرایط مختلف زمانی و مکانی تشخیص می‌دهند سامان دهند. شکل حکومت دینی در دوران غیبت شورایی است. یعنی تمام مقدرات سیاسی با مراجعه به آرای عمومی تعیین می‌شود. در مقابل این گروه، عده‌ای از صاحب نظران و شخصیت‌های حقوقی و فعالان سیاسی با برداشت دیگری از اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و با ارائه‌ی ادله و مستندات قانونی نظر گروه اول (نو اندیشان دینی) را فاقد وجاهت قانونی دانسته و آن را مغایر نظر تدوین کنندگان قانون اساسی تشخیص داده و استفاده از این مکانیزم را در مورد موضوعات مطروحه نه تنها مفید ندانسته بلکه آن را موجب بی اعتبار نمودن قانون اساسی تشخیص می‌دهند. حال از این رو پژوهش حاضر در پی بررسی چالش‌های حاکم بر همه پرسسی در حقوق ایران است.

چالش‌های رجوع به رفراندوم

همه پرسسی مرسوم ترین شکل دخالت مستقیم مردم در قانون گذاری به شمار می‌رود. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در فصل اول ضمن بیان اصول کلی، اداره امور کشور به اتکای آرای عمومی از راه انتخابات یا از راه همه پرسسی را در اصل ششم مورد تاکید قرارداد و سپس دو نوع همه پرسسی شامل همه پرسسی تقنینی در خصوص اعمال مستقیم قوه

مقننه در مسائل بسیار مهم اصل ۵۹ و همه پرسى اساسى در مورد بازنگرى قانون اساسى اصل ۱۵۷ را پيش بينى نموده است.

مطابق اصل ۵۹ قانون اساسى اعمال مستقيم قوه مقننه از طريق همه پرسى و مراجعه مستقيم به آراى مردم در مسائل بسیار مهم اقتصادى، سياسى، اجتماعى و فرهنگى امكان پذير است. اصل ۱۷۷ قانون اساسى که در بازنگرى و اصلاح آن به قانون اساسى مصوب ۱۳۵۸ در سال ۱۳۶۸ اضافه شده است در مورد بازنگرى در قانون اساسى تصريح مى کند «مصوبات شورای بازنگرى پس از تاييد و امضای مقام رهبرى بايد از طريق مراجعه به آراى عمومى به تصويب اکثریت مطلق شرکت کنندگان در همه پرسى برسد» بنا بر اين اصل مذکور نیز بر مراتب توجه به نقش مستقيم مردم در قانونگذاری افزوده است.

۱- چالش های نظری

۱-۱- چالش های نظری قبل از همه پرسى

این چالش ها بسیار زياد مى باشند که در زیر به بعضى از آنها از جمله تکیه نداشتن همه پرسى بر آراء و نظرات متخصصان و کارشناسان، استناد هیات حاکمه به فضای امنیتی مشکلات داخلی و فضای بین المللی برای عدم رجوع به رفراندوم، مغایرت رجوع به رفراندوم با مسئولیت پذیری مجلس، عدم وجود رسانه های خصوصى و مستقل برای آگاهی بخشى در کنار رسانه های دولتی و ترس حاکمیت از نتیجه همه پرسى و مقایسه آن با وفادارى مردم به حاکمیت به فراخور بحث و موضوع خواهیم پرداخت.

۱-۲- تکیه نداشتن همه پرسى بر آراء و نظرات متخصصان و کارشناسان

يکى از چالش های نظری همه پرسى و مراجعه مستقيم به آراى مردم، تخصصى نبودن این فرایند و ساده انگارى تصویب قوانین است به ویژه که این ساز و کار به موجب اصل ۵۹ قانون اساسى برای مسائل بسیار مهم پيش بينى شده است. تصمیم گیری در خصوص مسائل بسیار مهم از طريق همه پرسى ممکن است به علت تکیه نداشتن نتیجه همه پرسى بر آراء کارشناسان و متخصصان، آینده کشور را دچار مشکل کند. (زمانیان جهرمی، ۱۳۹۵: ۳۷) يکى از مهمترین مشکلات رفراندوم این است که مبانی اساسى دموکراسى پارلمانى را نیز زیر سوال مى برد. مردم به اعضاى پارلمان یا مجلس رای مى دهند تا برای دوره ای محدود به جای آنها تصمیم گیری نمایند. آنها مى خواهند تا از تجربه، مهارت و تخصصشان استفاده کنند تا موضوعات پیچیده پيش روی آنها حل شود. آنها مى خواهند در مورد عواقب تصمیم گیری هایشان به آنها پاسخگو و مسئولیت پذیر باشند. رفراندوم مسئولیت تصمیم های پیچیده را بر گردن خود مردم مى اندازد.

۳-۱- استناد هیات حاکمه به فضای امنیتی، مشکلات داخلی

با توجه به لزوم وجود امنیت و آرامش در جامعه در زمان برگزاری همه پرسی و از سویی اقتضای اهمیت بسیار بالای موضوع همه پرسی که بالتبع دارای آثار امنیتی ملی و بین‌المللی است و با توجه به دشمنی‌های زیاد در برابر نظام جمهوری اسلامی ایران و تلاش دشمنان برای تصمیم‌سازی و مدیریت تصمیم‌گیری‌های کشور و با وجود ناامنی‌های موجود در کشورهای همسایه ایران، این شائبه ممکن است ایجاد شود که اقتضای امنیتی لازم برای اجرای همه پرسی در کشور وجود ندارد و لذا حاکمان سیاسی هر زمان می‌توانند با استناد به فضای امنیتی موجود در ایران و کشورهای همسایه مانع برگزاری همه پرسی شوند.

این در حالی است که اگر هیات حاکمه بخواهد در هر زمان، به وجود مشکلات داخلی و فضای امنیتی و بین‌المللی برای عدم رجوع به همه پرسی استناد کند این مسائل از اوایل انقلاب کمابیش وجود داشته و هیچ‌گاه کشور و فضای بین‌المللی در حالت مطلوب خواست حکومت قرار نخواهد داشت لذا می‌بایست با نگاهی عمل‌گرایانه و فرهنگ‌سازی در پی تحقق این اصل معطل مانده قانون اساسی و برگزاری رفراندوم بود.

۴-۱- مغایرت رجوع به رفراندوم با مسئولیت‌پذیری مجلس؟

یکی از دغدغه‌های اصلی نمایندگان مجلس این است که در خصوص برخی مسائل حساس که ممکن است حیثیت نمایندگان خدشه دار شود و یا خودشان جرات اظهار نظر در مورد آن را نداشته باشند به منظور حفظ مقبولیت و مشروعیت مجلس، تصمیم‌گیری در خصوص مسائل بسیار مهم از طریق همه پرسی به خود مردم محول می‌نمایند تا خود آنها تصمیم‌گیرنده نهایی باشند و هزینه تصمیم‌گیری در خصوص این مسائل به جای نظام سیاسی به مردم منتقل شود. این مسئله در زمانی که بین مجلس و دولت که هر دو منتخب ملت است از لحاظ سیاسی اختلاف نظر وجود داشته باشد و یا در خصوص موضوع همه پرسی اتفاق نظر وجود نداشته باشد نیز مشهود است. البته باید به این نکته نیز توجه کرد که در صورت برگزاری همه پرسی و اخذ نظر مردم، تغییر در آن نظر از سوی حاکمیت سیاسی بسیار مشکل خواهد بود. همچنین این نکته نیز حائز اهمیت است که اصل ۸۶ قانون اساسی^۱ حق آزادی بیان و مصونیت نمایندگان مجلس را به رسمیت شناخته و نمایندگان نباید از بیان نظرات خود ترس داشته باشند. علاوه بر این با توجه

^۱ . اصل ۸۶ قانون اساسی اشعار می‌دارد: «نمایندگان مجلس در مقام ایفای وظایف نمایندگی در اظهار نظر و رأی خود کاملاً آزادند و نمی‌توان آنها را به سبب نظراتی که در مجلس اظهار کرده‌اند یا آرایی که در مقام ایفای وظایف نمایندگی خود داده‌اند تعقیب یا توقیف کرد.»

به لزوم پابندی نمایندگان به سوگند مذکور در اصل ۶۷ قانون اساسی^۲، ایشان باید ضمن دفاع از قانون اساسی در گفته ها و نوشته‌ها و اظهار نظرها استقلال کشور و آزادی مردم و تامین مصالح آنها را مدنظر داشته باشند.

۱-۵- ترس حاکمیت از نتیجه همه پرسی و مقایسه آن با وفاداری مردم به حاکمیت

با توجه به اظهارات و پیشنهادات برخی از اعضای شورای بازنگری قانون اساسی درمی‌یابیم که نوعی ترس از بازنگری قانون اساسی در میان آنها وجود داشته است و لذا در صدد بودند تا جایی که امکان‌پذیر است شرایط بازنگری را دشوار و یا حتی الامکان غیر ممکن نمایند. این نگرش بر این مبنا بوده که قانون اساسی بر اساس تجارب نخبگان و تجربه سایر کشورها تدوین شده است لذا حتی الامکان می‌بایست بازنگری در قانون اساسی کمتر اتفاق بیفتد و چنین باوری هنوز نیز وجود دارد. در حالی که چنین نگرشی صحیح نیست زیرا تجربه سایر کشورها نشان می‌دهد که مسئله بازنگری در قانون اساسی به رویه‌ای معمول درآمده است و جهت جریان بهینه امور در هر زمان، ضرورت دارد که بلافاصله قانون اساسی مورد بازبینی واقع شود و بازنگری به شرایط خاص و اضطراری موکول نشود.

در مورد فراندوم تقنینی نیز باید گفت از ابتدای پیروزی انقلاب اسلامی تاکنون مسائل بسیار مهمی مانند جنگ، مسائل هسته‌ای، تقسیم یارانه به مردم و ... در کشور رخ داده است اما تاکنون به این اصل رجوع نشده و هیچ یک از قوانین عادی ما از طریق واگذاری به همه پرسی به تصویب نرسیده و هیچ مسئله بسیار مهمی با مراجعه مستقیم به آرای عمومی حل نشده است و مجلس اهمیت بسیار بالای هیچ مسئله‌ای را برای ارجاع به همه پرسی احراز نکرده است. این رویه نشان دهنده علامت مثبتی نیست و به نظر می‌رسد که این موضوع در نظام حقوقی ما به نوعی تبدیل به تابو شده است. به عبارت دیگر نوعی وا همه و ترس از واگذاری تصویب موضوعات مهم به مردم وجود دارد. ممکن است چنین برداشت شود که مجلس شورای اسلامی حق قانون گذاری را برای خویش قائل است و به هیچ عنوان از این اختیار خود صرف نظر نمی‌کند و آن را به مردم یا نمایندگان حقیقی یا ولی نعمتان اصلی نظام واگذار نمی‌کند. انحصار

^۲ اصل ۸۶ قانون اساسی اشعار می‌دارد: «نمایندگان باید در نخستین جلسه مجلس به ترتیب زیر سوگند یاد کنند و متن قسم‌نامه را امضاء نمایند. بسم‌الله‌الرحمن‌الرحیم "من در برابر قرآن مجید به خدای قادر متعال سوگند یاد می‌کنم و با تکیه بر شرف انسانی خویش تعهد می‌نمایم که پاسدار حریم اسلام و نگاهبان دستاوردهای انقلاب اسلامی ملت ایران و مبانی جمهوری اسلامی باشم و دین‌داری را که ملت به ما سپرده به عنوان امینی عادل پاسداری کنم و در انجام وظایف و کالت امانت و تقوی را رعایت نمایم و همواره به استقلال و اعتدالی کشور و حفظ حقوق ملت و خدمت به مردم پایبند باشم از قانون اساسی دفاع کنم و در گفته‌ها و نوشته‌ها و اظهار نظرها استقلال کشور و آزادی مردم و تامین مصالح آنها را مدنظر داشته باشم". نمایندگان اقلیتهای دینی این سوگند را با ذکر کتاب آسمانی خود یاد خواهند کرد. نمایندگانی که در جلسه نخست شرکت ندارند باید در اولین جلسه‌ای که حضور پیدا می‌کنند مراسم سوگند را به جای آورند.»

مشارکت مردم در تصمیم‌گیری‌ها به شرکت در انتخابات و راهپیمایی‌ها، آنان را به تایید کنندگان و نه اداره‌کنندگان نظام تبدیل کرده و این اصل عملاً معطل و بلا استفاده مانده است.^۳

۱-۶- عدم وجود رسانه‌های خصوصی و مستقل برای آگاهی بخشی در کنار رسانه‌های دولتی

در حکومت‌های دموکراسی که انتظارات مردم علت پیدایش وضع قوانین و مقررات جدید است مطبوعات و رسانه‌های گروهی و سایر وسایل تبلیغاتی مهمترین وسایلی هستند که می‌توانند انتظارات و خواسته‌های قانون‌گذاری مردم را منعکس کنند و زمینه را برای هنجارنگاری مورد انتظار مردم فراهم سازند. ضمن اینکه افراد مختلف، گروه‌های ذی نفوذ، احزاب و سایر دسته‌هایی که در جستجوی منافع خاصی هستند ممکن است که بکوشند تا از این طریق و با جلب نظر احساس توده‌های مردم در جهت منافع خاص خود قوانین مناسب ضامن منافع آنها به تصویب قوه مقننه برسانند. در جمهوری اسلامی ایران، صدا و سیما به عنوان مهم‌ترین رسانه گروهی به موجب اصل ۴۴ قانون اساسی، دولتی محسوب می‌شود که بر اساس اصل ۱۷۵ زیر نظر مستقیم رهبری قرار دارد. به علاوه با توجه به نظریه تفسیری شورای نگهبان در سال ۱۳۷۹ مبنی بر انحصار دولتی این رسانه گروهی، امکان فعالیت بخش غیردولتی این زمینه و ایجاد و راه‌اندازی شبکه‌های خصوصی رادیو و تلویزیون به هر نحو وجود ندارد. بنابراین مشارکت مردم از این طریق محدود است اگرچه به موجب اصل ۱۷۵ قانون اساسی در صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران آزادی بیان و نشر افکار با رعایت موازین اسلامی و مصالح کشور باید تامین شود. اما در مورد نشریات و مطبوعات باید گفت که طبق اصل ۲۴ قانون اساسی در بیان مطالب آزادند مگر آنکه مخل به مبانی اسلام یا حقوق عمومی نباشند. مطابق قانون اساسی و قوانین عادی مربوط هیچ گونه منعی برای بخش غیر دولتی در تاسیس و فعالیت آنها وجود ندارد. لذا مردم از این طریق می‌توانند ضمن نظارت بر فعالیت حکومت و از جمله قوه مقننه، انتظارات و خواسته‌های قانون‌گذاری خود را منعکس کنند و بر آن تاثیر بگذارند. (رستمی، ۱۳۸۷: ۱۹۹) بنا بر آنچه ذکر شد می‌توان نتیجه گرفت در جمهوری اسلامی ایران، صدا و سیما

^۳ . اصل یکصدم هم یکی دیگر از اصول معطل مانده قانون اساسی بود که در هفتم اسفند ۱۳۷۷، با برگزاری انتخاباتی پرشور، نهاد و پایگاه مردمی شوراهای اسلامی شهر و روستا، در عرصه حکومتی، جلوه عملی پیدا کرد. تشکیل بیش از ۳۳ هزار شورای شهری و روستایی در سراسر کشور، گامی در جهت ورود و همکاری علنی تمام مردم در عرصه تصمیم‌گیری‌های کشوری بود که به لحاظ کثرت جمعیت منتخبات انتخاباتی و نیز خاستگاه اجتماعی و فرهنگی شوراهای این عرصه را از دیگر عرصه‌ها متمایز و برجسته ساخته است. تمرکززدایی، منطقه‌گرایی، توزیع قدرت، کاهش تصدی دولت در امور مملکتی، نهادینه کردن مشارکت مردم در عرصه تصمیم‌گیری‌ها، تقویت نهادهای مدنی، استفاده هرچه بیشتر از استعدادها و قابلیت‌های توده مردم و بالاخره اجرای کامل اصل هفتم قانون اساسی، مبنی بر تشکیل شوراهای شهر و روستا و... برای تصمیم‌گیری در امور کشور، از جمله اهداف و مطالبات مردمی بود که با تشکیل شوراهای اسلامی شهر و روستا، بنیانی محکم یافت.

در اکثر موارد منعکس کننده خواست و نظر حکومت بوده و به بیان دیدگاههای خود می پردازد و کمتر مجال و فرصتی به بیان نظرات مخالف خود و منتقدان می دهد و در مورد مطبوعات هم که با توجه به مسائل و مشکلات مربوط به توقیف آنها، اصحاب رسانه و قلم نمی توانند بی پرده و بدون لکنت زبان و صریحا قلم زنند. هر چند در عصر جدید، وجود فضای مجازی و گرایش اکثریت مردم به آنها، محلی برای بیان خواست و نظر مردم و ابراز عقایدشان به شمار می رود.

۲- چالش های نظری حین و بعد از همه پرسی

در این بخش به مهمترین چالش ها و ابهامات نظری در حین و بعد همه پرسی خواهیم پرداخت. از جمله این چالش ها، ابهامات در مراجع و مقامات برگزارکننده فراندوم، مراجع و مقامات پیشنهاد کننده همه پرسی، مراجع و مقامات ناظر و ... می باشد که به فراخور بحث در ذیل برخی آنها بررسی خواهند شد.

۲-۱- ابهامات در مراجع و مقامات برگزارکننده فراندوم

همه پرسی به عنوان یک حق برای مردم و ابزار نظرسنجی دولت می بایست در قانون اساسی که اساسنامه هر کشوری است به رسمیت شناخته شده باشد. در برخی کشورها نیز همه پرسی به موجب قوانین عادی به رسمیت شناخته شده است. تبیین فرایند و کیفیت برگزاری همه پرسی در قوانین اساسی یا عادی این مزیت را دارد که باعث شفافیت و نظارت عمومی شود و این امر به نوبه خود جنبه دموکراتیک بودن همه پرسی را تقویت می کند. همچنین تعیین شرایط برگزاری همه پرسی در قانون اساسی موجب مشارکت موثر شهروندان در فرایند سیاسی شده و احتمال سوء استفاده مقام های سیاسی را کاهش می دهد. با این حال، عموماً از این روش در همه پرسی های اجباری استفاده می شود. (باقر زاده، ۱۳۹۵: ۶۵) در مقابل، عدم قانونگذاری در زمینه شیوه برگزاری همه پرسی های اختیاری به مقام های سیاسی فرصت می دهد تا از همه پرسی در راستای اجرای اهداف تاکتیکی خود سوء استفاده کرده و بتوانند بر نتایج، موضوعات، محتوای سوال، زمان، حد نصاب تصویب و نظایر آن تاثیر بگذارند. اما متقابلاً قانون گذاری در خصوص فرایند همه پرسی موجب کاهش انعطاف پذیری نیز خواهد شد. در مورد همه پرسی تقنینی که در اصل ۵۹ قانون اساسی به رسمیت شناخته شده باید گفت هرچند این روش به عنوان یک روش استثنایی و توصیه شده برای موارد ضروری است و ممکن است ضرورت چنین اقتضایی کمتر رخ دهد ولی همین که در قانون اساسی به رسمیت شناخته شده است می تواند به عنوان راهکار برون رفت از بحران در مواقعی که راه حل آن همه پرسی است تلقی شود. به دنبال شناسایی اهمیت این موضوع و ناگزیر بودن از آن در نظام های مردم سالار کنونی، به ویژه در جهت ایجاد اعتماد در مردم نسبت به حکومت این سوال مطرح می گردد که شرایط برگزاری همه پرسی تقنینی چیست؟ برای رسیدن به پاسخ این سوال لازم است تا معیارهای همه پرسی تقنینی شفاف و عادلانه را در مراحل مختلف برگزاری آن جستجو کنیم. هرچند قواعد مشترک و مکتوبی در این خصوص وجود ندارد ولی در این مورد نیز با مقایسه نظام حقوقی دیگر

کشورها در خصوص همه پرسى و بررسى مراحل مختلف برگزاري آن، ميتوان به معيارهايى كلى دست يافت. تشريفات برگزاري همه پرسى را مى توان در سه مرحله تقسيم بندي كرد مقامهاي پيشنهاد كننده، مقامهاي تاييد كننده، مقامهاي نظارت كننده. كه در مورد هر يك ابهامات و سوالاتى وجود دارد كه به آنها پرداخت خواهد شد.

۲-۲- مراجع و مقامات پيشنهاد كننده همه پرسى

كارکرد اصلى همه پرسى تقينى تعديل قدرت قوه مقننه است و چنانچه گفته شد ساز و كارى است كه به مردم اجازه مى دهد به صورت مستقيم وارد ميدان شده و از طريق راي خود، مصوبات مجلس را - كه هنوز لازم الاجرا نشده اند - لغو يا تاييد كرده و يا بدون نياز به طرح در مجلس، پيشنهادى را تصويب يا رد نمايند. در مجموع در نظامهاي مختلف، همه پرسى حسب مورد به تقاضاي مقامها و ارگانهاي سياسى و يا به درخواست شهروندان مطرح مى گردد اما اينكه هر كدام چه ايراداتى دارد و كدام يك مطلوب تر است ضرورى است تا به صورت جداگانه به بررسى تحليلى آنها پرداخته شود.

۳-۲- همه پرسى به تقاضاي مقامها و نهادهاي سياسى

مقامها و نهادهاي سياسى شامل هيئتها و نهادهاي اجرائى و تقينى مى شوند. نهادها حسب اينكه در سطح ملي يا منطقه اى باشند متفاوتند. در سطح ملي، قوه مجريه شامل رئيس جمهور و يا نخست وزير و كابينه؛ و قوه مقننه نيز پارلمان يا هر آنچه نهاد قانون گذار ناميده مى شود را شامل مى شود. در سطح منطقه اى مقامها شامل مراجعى مانند فرماندار ايلت، استاندار و يا شهردار در بخش اجرائى؛ و مجلس يا شوراي ايلتى و يا استانى در عرصه تقينى مى باشند. تصميم به برگزاري همه پرسى ممكن است به موجب اختيارات قانون اساسى بر عهده يكي از اين مقامها باشد و يا يك تصميم سياسى محسوب شود كه توسط رئيس جمهور يا نخست وزير پس از مشورت با كابينه گرفته شده و يا بنا بر راي پارلمان مطرح شود. در برخى از نظامها، مقامى كه مى تواند تقاضاي همه پرسى را مطرح كند در قانون اساسى تعيين شده است. در برخى نظامها اين مقام به موجب قوانين مجلس يا مقررات قوه مجريه تعيين مى گردد. (حبيب نژاد و خوئينى، ۱۴۰۰: ۱۲۶) تقاضاي برگزاري همه پرسى ممكن است مستقيم يا غير مستقيم باشد. تقاضا زمانى غير مستقيم است كه مقامهاي سياسى مترصد اتخاذ تصميمى هستند كه تصويب و پذيرش آن مستلزم برگزاري همه پرسى است. در اين موارد، همه پرسى مورد نظر همه پرسى الزامى است و ممكن است در مورد موضوعات خاص تقاضا شود. تقاضاي مستقيم هنگامى است كه اين مقامها ملزم به ارائه درخواست همه پرسى نيستند بلكه اين كار را به دلايل سياسى و يا دلايل ديگر انجام مى دهند. در اين موارد، همه پرسى اختياري است.

در جمهورى اسلامى ايران بر اساس اصل ۵۹ قانون اساسى و ماده ۳۶ قانون همه پرسى مصوب ۱۳۶۸، همه پرسى به پيشنهاد رئيس جمهور يا ۱۰۰ نفر از نمايندگان مجلس شوراي اسلامى و تصويب حداقل دو سوم مجموع نمايندگان مجلس شوراي اسلامى قابل انجام است. اينكه حق درخواست همه پرسى تنها به مقامات سياسى اعطا شود ممكن است

به نتایج نامطلوب منتهی گردد و با هدف این شیوه که تحقق هرچه بیشتر مشارکت عمومی است مغایر باشد. به عنوان مثال اگر مقام‌های سیاسی به طور مستقیم یا غیر مستقیم بتوانند تعیین کنند که چه زمانی و در مورد چه موضوعاتی همه پرسى برگزار شود و اطلاعاتی را که باید به مردم ارائه شود را کنترل کرده و نتایج همه پرسى را آنگونه که می‌خواهند تفسیر کنند و حتی در مواردی که نتایج مطلوبشان نیست تقاضای برگزاری جدید ارائه نمایند همه پرسى به ابزار سیاسی جهت برآوردن نیازهای مقامات حاکم تبدیل خواهد شد و نه وسیله ای جهت تضمین منافع دموکراسی.

همچنین در مواردی که نیاز به تمرکز زدایی از قدرت مقاماتی چون ریاست جمهوری وجود داشته باشد اعطای اختیار تقاضای همه پرسى به صورت انحصاری به چنین مقامی، عقلانی نیست. علاوه بر این در مواردی که به مجلس اختیار داده می‌شود نیز با مخاطراتی همراه خواهد بود زیرا ممکن است انگیزه اصلی قانونگذاران از برگزاری همه پرسى و واگذاری پاسخگویی سوالات مشکل به مردم، فرار از سرزنش و بازخورد سیاسی باشد. مناسب‌تر این است که در مورد رئیس جمهور و همچنین در مواردی که نیاز به نظارت بیرونی بر قدرت مطلق پارلمان وجود دارد یک فعال فراپارلمانی مانند عالی‌ترین مقام غیر اجرایی یا تشریفاتی اختیار درخواست برگزاری همه پرسى را داشته باشد. (خسروی و دیگران، ۱۳۹۷:۱۹)

۲-۴- همه پرسى بر اساس تقاضای مردم

این روند مبتنی بر فرایندی است که بر خلاف تصمیماتی که از بالا اتخاذ می‌شود از پایین جریان می‌یابد. همه پرسى با تقاضای شهروندان عموماً همه پرسى اختیاری است و توسط تعدادی از شهروندان با اشاره به قوانین موجود یا پیشنهادی سیاسی آغاز می‌شود. بنابراین بیشتر عکس‌العملی به اقدامات قوه مقننه است. (Karp, 2006, 5) این ابزار می‌تواند بیش از ایفای نقش مشارکت سیاسی، نقش کنترل و نظارت سیاسی را بر عهده بگیرد و حفظ منافع یا اعتقادات گروه‌هایی از شهروندان و نهادهای اجتماعی در مقابل قانونگذار را تضمین نماید. تقاضای مردمی بدان خاطر مطرح می‌شوند تا فراتر از مسیرهای مشارکتی که تنها از طریق نهادهای نمایندگی در دسترس اند و با تأکید بر توانایی شهروندان برای بیان عقایدشان و باز بودن درهای نظام دموکراتیک، کانال‌های جدیدی را برای بیان مشارکت سیاسی فراهم آورند. استفاده از این روش عموماً به معنای انتقاد از عملکرد اکثریت حاکم یا نهادهای نمایندگی مانند پارلمان یا قوه مقننه است. در سال ۱۸۷۴ سوئیس برای نخستین بار همه پرسى بنا بر تقاضای مردمی را پذیرفت. در این کشور به تقاضای ۵۰ هزار نفر از امضا کنندگان یک درخواست، برای فشار به پارلمان جهت برگزاری همه پرسى در خصوص قانون سراسری پیشنهاد شده کفایت می‌کند.

هرچند در اعطای درخواست همه پرسى به شهروندان این احتمال وجود دارد که همه پرسى به ابزاری برای سوء استفاده گروه‌های ذینفع جهت کسب منافع مشترکشان تبدیل شود با این وجود مخاطرات اعطای حق تقاضای همه پرسى به شهروندان نسبت به زمانی که این حق به مقام‌های سیاسی واگذار شده بود بسیار کمتر است. با وجود این، در قوانین جمهوری اسلامی ایران علی‌رغم مزایایی که این نوع همه پرسى دارد این مطلب نادیده گرفته شده است. بنابراین ضروری است که در ایران به اراده مردم به عنوان پیشنهاد دهنده و یا مبتکر قوانین در زمانی که اکثریت مردم به موضوعی

تمایل دارند بیشتر اهمیت داده شود به عبارت دیگر لازم است مشارکت مردم را از صرف شرکت در انتخابات به امور دیگر از جمله ابتکار پیشنهاد همه پرسى گسترش دهيم. (خسروى و ديگران، پيشين)

۲-۵- مقام های تأیید کننده

پس از اینکه موضوع همه پرسى مورد تقاضای مقامات سیاسى یا مردم قرار گرفت تعیین اینکه آیا صرف این تقاضا بر اساس اختیارات برای برگزاری آن کفایت می کند یا مستلزم تصویب توسط مرجع و نهاد دیگری است ضرورى می باشد. شواهد نشان می دهد رویه کشورها در این زمینه متفاوت است و حسب مورد، این تأیید بر عهده نهادهای اجرائی، تقنینی، قضایی یا نهادهای سیاسى خارج از هر یک از قوا گذاشته شده است. برخی کشورها مانند مجارستان و ایران (اصل ۵۹ قانون اساسى و ماده ۳۶ قانون همه پرسى) مسئولیت تأیید درخواست مراجعه به همه پرسى را بر عهده قوه مقننه گذاشته اند. در سوئیس وزارت فدرال تحقق شرایط لازم برای طرح تقاضای همه پرسى از سوى مردم را بررسی و اعلام نظر می کند. (serdult, 2014, 78) در مجموع بررسی های موردی نشان می دهد که در مناطقی مانند ایران که همه پرسى به تقاضای مقام های سیاسى برگزار می گردد کمتر نیاز به وجود مراجعی برای تأیید درخواست همه پرسى احساس می شود. این در حالی است که به طرح تقاضای برگزاری همه پرسى از طرف شهروندان ضرورت بیشتری احساس می شود.

۲-۶- مراجع و مقامات ناظر

نظارت بر همه پرسى مهم ترین ابزار تضمین روش مشارکت مستقیم مردم در قانونگذاری است. پیچیدگی مسائل امروزی و فنى و تخصصى بودن آنها باعث شده است تا امروز وضع قوانین مربوطه، از عهده عموم مردم خارج شده و میزان تاثیرگذاری مردم در عمده موارد، تنها در تأیید یا رد مصوباتی باشد که پیش نویس آنها توسط قدرت عمومى تدارک دیده می شود بنابراین لازم است تمام مراحل آن همانند انتخابات تحت نظارت و کنترل نهادهای بی طرف قرار گیرد. نظارت بر همه پرسى را می توان در دو بعد نظارت بر ماهیت مصوبات و نظارت بر فرایند همه پرسى بررسی کرد که در مورد نظارت بر ماهیت مصوبات همه پرسى ایرادات و ابهاماتی وارد است که به شرح آن خواهیم پرداخت.

یکی از مناقشه برانگیزترین مسائل مربوط به همه پرسی نحوه نظارت شورای نگهبان بر متن یا سوالی است که می‌خواهد به همه پرسی گذاشته شود. از یک طرف اصل ۴ قانون اساسی^۴ بر نظارت شرعی فقهای شورای نگهبان تصریح کرده است و از طرفی دیگر، هیچ یک از اصول قانون اساسی صراحتاً به صلاحیت شورای نگهبان در مورد نظارت بر مصوبات همه پرسی اشاره نکرده‌اند. به همین دلیل حقوقدانان به بحث در موافقت و مخالفت با نظارت شورای نگهبان بر سوال یا نتیجه همه پرسی پرداخته‌اند که به استدلال موافقان و مخالفان خواهیم پرداخت.

موافقان معتقدند به دلایل زیر می‌توان گفت نظارت بر مفاد همه پرسی بر عهده شورای نگهبان است: اول؛ با توجه به محدودیت‌های قلمرو همه پرسی که در مباحث قبلی مطرح شد می‌توان گفت اصل چهارم قانون اساسی بر تمامی قوانین و مقررات حاکم است و لذا شرعی بودن تمامی قوانین و مقررات چه از طریق مجلس شورای اسلامی تصویب شده باشد و چه از طریق همه پرسی، باید از نظر مطابقت با موازین اسلامی به شورای نگهبان ارجاع داده شود. البته اینگونه نظارت تنها بر عهده فقهای شورای نگهبان است. دوم؛ از اصل ۵۹ قانون اساسی این مطلب قابل استنباط است قوانینی که از طریق همه پرسی تصویب می‌شوند از اعتباری تقریباً 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 سه گانه، در خصوص اعمال قوه مقننه دو روش پیش بینی کرده است که یکی، از طریق نمایندگان مجلس (اصل ۵۸) و دیگری در مسائل بسیار مهم اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی از راه همه پرسی (اصل ۵۹) است. در حقیقت، این گونه همه پرسی همان تقنین عادی است که اصولاً باید توسط مجلس شورای اسلامی انجام شود ولی نمایندگان به دلایلی ترجیح دادند نظر موکلان خود را از زبان آنان بشنوند لذا نتیجه همه پرسی هرچه باشد نباید مخالف موازین اسلامی و حتی قانون اساسی باشد. 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 همه پرسی است یا صرفاً نظارت بر فرایند همه پرسی یا مراجعه به آرای عمومی، اما با توجه به اطلاق به کار رفته در این اصل، شورای نگهبان ضمن اینکه کلیه اشکال همه پرسی را در بر می‌گیرد نظارت بر مفاد و عملیات همه پرسی نیز شامل می‌شود. با این وجود برخی معتقدند با استناد به اصل ۵۶ قانون اساسی^۵ در خصوص حاکمیت انسان بر سرنوشت اجتماعی خویش، همه پرسی تقنینی نیاز به نظارت شورای نگهبان ندارد چون اصل، حق قانون گذاری از آن

^۴ اصل چهارم قانون اساسی اشعار می‌دارد: «کلیه قوانین و مقررات مدنی، جزائی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی، سیاسی و غیر اینها باید بر اساس موازین اسلامی باشد. این اصل بر اطلاق یا عموم همه اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات دیگر حاکم است و تشخیص این امر بر عهده فقهای شورای نگهبان است.»

^۵ اصل پنجاه و ششم قانون اساسی مقرر می‌دارد: «حاکمیت مطلق بر جهان و انسان از آن خداست و هم او، انسان را بر سرنوشت اجتماعی خویش حاکم ساخته است. هیچ کس نمی‌تواند این حق الهی را از انسان سلب کند یا در خدمت منافع فرد یا گروهی خاص قرار دهد و ملت این حق خداداد را از طرقی که در اصول بعد می‌آید اعمال می‌کند.»

مردم است و اینکه دخالت شورای نگهبان ویژه قوانین عادی مجلس است و در نتیجه ی همه پرسسی مجوزی ندارد. (کاتوزیان، ۱۳۷۷: ۹۲) به طور کلی دلایل مخالفت آنها چهار مورد زیر می باشد؛ دلیل اول مخالفین تفسیر متفاوتی است که ایشان از اصل ۴ قانون اساسی دارند. از نظر آنها اصل ۴ اجمال دارد و اگر جمله‌ای مجمل شد از دلالت می‌افتد و برای کشف غرض و خواسته مقنن بایستی به اصول دیگر مراجعه کرد. این اصل دارای اهمال نیز هست به تعبیر دیگر، مقصود قانونگذار در این قسمت از اصل چهارم و پیام کلی او همان اصل کلی "صلاحیت" فقهای شورای نگهبان برای تشخیص و تمیز است نه "حدود صلاحیت"، همانطور که از عنوان فصل اول که اصول کلی نامگذاری شده است نیز همین قصد و غرض بر می‌آید. (حسینی خامنه‌ای، ۱۳۶۹: ۱۶) پس نتیجه می‌گیرند که هرگز نمی‌توان به اطلاق و عموم اصل ۴ استناد کرد و تنها باید اجمال این اصل را با دیگر اصول برطرف کرد و صلاحیت فقهای شورای نگهبان را در موارد مقرر در قانون اساسی دانست. حال از آنجا که هیچ جای قانون اساسی به نظارت شورای نگهبان بر نتیجه همه پرسسی اشاره نشده است و از محتوای اصول ۹۳ و ۹۴ و ۹۵ و ۹۶ و ۹۷ قانون اساسی استنباط می‌شود که تمامی ساز و کار پیش بینی شده برای نظارت شورای نگهبان در امر تقنین، مربوط به بخش قانونگذاری از طریق مجلس است و ارتباطی به همه پرسسی ندارد از این رو، شورای نگهبان حق اظهار نظر درباره مصوبه مجلس در ارجاع به همه پرسسی را ندارد. (شعبانی، ۱۳۹۴: ۱۳۲)

دلیل دوم مخالفین از این قرار است که آنها اختیارات مجلس را به اختیارات تقنینی و اختیارات غیر تقنینی تقسیم می‌کنند و اختیارات غیر تقنینی را نیز به اختیارات غیر تقنینی نظارتی و اختیارات غیر تقنینی غیر نظارتی تقسیم می‌کنند. از نظر ایشان شورای نگهبان تنها بر اختیارات تقنینی مجلس نظارت دارد چرا که در اصل ۴ از لزوم انطباق قوانین و مقررات با موازین اسلامی و احاله تشخیص این امر به شورای نگهبان سخن به میان آمده، اصل ۷۲ به تشخیص عدم مغایرت قوانین با مذهب رسمی کشور یا قانون اساسی از سوی شورای نگهبان اشاره کرده، اصل ۸۵ از ضرورت عدم مغایرت قانونگذاری جزئی و موقت تفویض شده به کمیسیون‌ها بحث کرده و در آخر در اصل ۹۷ به اظهار نظر شورای نگهبان درباره لایحه یا طرح قانونی در مجلس تصریح شده است. پس وظیفه نظارت شورای نگهبان صرفاً محدود به مصوبات قانونگذارانه ی مجلس شورای اسلامی است و دیگر مصوبات را در بر نمی‌گیرد و روشن است که مصوبه مراجعه به آرای عمومی یک مصوبه تقنینی نیست و لذا لازم نیست به تایید شورای نگهبان برسد. (راسخ، ۱۳۸۸: ۵۲-۱۰۵)

دلیل سوم مخالفین این است که تصمیم مجلس مبنی بر به همه پرسسی گذاشتن یک مسئله، ماهیتاً در خصوص شرعی بودن یا نبودن و یا خلاف قانون اساسی بودن و نبودن لاقضاء است یعنی پرسش از مردم اساساً شرعی یا غیر شرعی محسوب نمی‌شود تا شورای نگهبان حق نظارت بر این پرسش را داشته باشد.

دلیل چهارم اینکه نهاد شورای نگهبان اساساً ذیل قوه مقننه و فصل مربوط به آن شناخته شده و فلسفه وجودی آن در اصل ۹۱ پاسداری از احکام اسلام و قانون اساسی عنوان کرده‌اند، به نظر می‌رسد مهم‌ترین رسالت شورای نگهبان نظارت بر امر قانون گذاری ناشی از مجلس شورای اسلامی باشد. لذا اعمال قوه مقننه خواه از طریق مراجعه به همه پرسسی که مربوط به بخش حاکمیت مستقیم ملت است و خواه از ناحیه رهبری که بر اساس اراده مردم به منظور تحقق حاکمیت اراده اولیای خاص و عام الهی صورت می‌گیرد از شمول این رسالت و اختیارات خارج است. (شعبانی، ۱۳۹۴: ۱۳۲)

۲-۸- عوام فریبانه بودن (پوپولیستی) بودن نتیجه همه پرسی

از نظر بعضی از اندیشمندان برگزاری فراندوم برای مسائل غیر ضروری مصداق پوپولیسم^۶ واقعی است. پوپولیسم یا عوام گرایی روشی سیاسی برای طرفداری ظاهری از حقوق و علائق عامه مردم در مقابل قشر نخبگان است. آنچه محرز است در مورد موضوعات غیر ضروری فراندوم به عنوان ابزار دموکراسی عمل نمی‌کند بلکه ابزاری در دست پوپولیسم است. مراجعه به آرای عمومی ممکن است زمینه را برای ایجاد حکومت استبدادی و محدود ساختن آزادی‌های سیاسی و مشروع مردم آماده کند زیرا توده مردم را آسان‌تر از خبرگان و صالحان می‌توان فریفت. پس اگر حکومت بتواند از این راه در برابر مجلس بایستد آیا می‌توان گفت به بهانه حفظ مصلحت عموم در مقابل قوه مقننه عصیان کرده است؟ همچنین با توجه به اهمیت ارتباطات در جهان امروز و نقش انکارناپذیر رسانه‌ها و تاثیر تبلیغات بر زندگی سیاسی و اجتماعی انسان، فراندوم نیز به عنوان یکی از وجوه عمل سیاسی نمی‌تواند از جهت‌گیری‌ها و تاثیرات تبلیغات برکنار باشد و چه بسا که در شرایط خاص و از پیش تعیین شده به کمک تبلیغات به عنوان وسیله‌ای برای کسب و تایید مشروعیت مسئله و موضوع سیاسی خاص، مورد بهره‌برداری قرار گیرد که این در جوامعی که رسانه‌ها وابسته به حکومت و تحت نظارت شدید آن فعالیت می‌کنند مشهود است. (جناب زاده، ۱۳۹۳: ۸۵)

همچنین در برگزاری فراندوم خطر عوام فریبی از سوی گروه‌های و جریان‌های سیاسی افراطی وجود دارد. به عنوان مثال می‌توان به جدایی بریتانیا از اتحادیه اروپا (برگزیت) اشاره نمود که آراء مردم تا حدود زیادی تحت تاثیر جریان‌های سیاسی افراطی شکل گرفت. (یاوری، ۱۳۹۸: ۲۷۷)

نتیجه‌گیری

یکی از مهمترین ویژگی‌های حکومت‌های 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 سمت‌های مختلف را باید داشته باشند. در این نوع حکومت‌ها، مردم به عنوان صاحبان اصلی حق حاکمیت بر سرنوشت خویش و مرجع تشخیص و تنفیذ مروجیت تلقی می‌گردند و رعایت نظر و آراء اراده عمومی در اعمال حاکمیت، از شروط استمرار و تداوم قدرت در دست هیات حاکمه منتخب مردم بشمار می‌رود به همین دلیل مراجعه به آراء مردم و نظرخواهی از آنان در مواقع لازم، از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است به ویژه در شرایط خاص که گاه رژیم‌ها مواجه مستقیم به مردم را در پاسخگویی به پرسش، بر شیوه‌های دیگر نظرخواهی ترجیح می‌دهند که فراندوم از روش‌های حقوقی مراجعه مستقیم به نظر مردم می‌باشد.

^۶ . پوپولیسم از ریشه POPUL گرفته شده و آن را می‌توان مردم باوری و یا عوام زدگی ترجمه کرد. در پوپولیسم مفهوم مردم یا خلق تا حد مفهومی مقدس ارج نهاده می‌شود خواست مردم عین حق و اخلاق پنداشته می‌شود.

در عین حال مشارکت مردم در قانون‌گذاری با توجه به غلبه دموکراسی غیرمستقیم یا نماینده‌سالار در نظام‌های قانون‌گذاری 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 روش‌های غیرمستقیم دیگری نیست و نظام‌های قانون‌گذاری جلوه‌های دیگری نیز برای مشارکت مردم در این زمینه فراهم کرده‌اند می‌توان به مفهوم، ضرورت و اهمیت این بحث پی برد. شیوه‌های مشارکت مردم در قانون‌گذاری در قانون اساسی کشورهای مختلف به صورت همه‌پرسی، ابتکارعام، گزینش‌گری و وتوی مردم و نظایر این‌ها پیش‌بینی شده است. در جمهوری اسلامی ایران در اصل ۵۹ قانون اساسی اعمال مستقیم قوه مقننه از طریق همه‌پرسی و مراجعه مستقیم به آراء مردم پیش‌بینی 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 دشواری‌هایی 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 تصمیم‌گیری کنند. حق تعیین سرنوشت که از مصادیق آن حق مشارکت سیاسی و رجوع به فراندوم می‌باشد از اساسی‌ترین و بنیادین‌ترین حقوق بشر است که می‌باید مورد توجه حکمرانان قرار گیرد.

موضوعات مطرح در اصل ۵۹ قانون اساسی حصری است یا تمثیلی؟ معیار و شاخص تعیین مصادیق مسائل بسیار مهم چیست؟ همه‌پرسی صرفاً در امور تقنینی مجلس است یا شامل امور نظارتی مجلس هم می‌شود؟ مراجعه به فراندوم از حقوق مجلس شورای اسلامی است یا در مواردی مجلس تکلیف به برگزاری فراندوم دارد؟ مصوبات همه‌پرسی تقنینی در چه جایگاهی از سلسله قواعد حقوقی قرار دارد؟ که در پژوهش به تفصیل در خصوص آنها پرداخته شده است. در خصوص این که چه اشخاصی حق پیشنهاد همه‌پرسی موضوع اصل ۵۹ قانون اساسی را دارند باید گفت با توجه به این که در قوانین، حق پیشنهاد دادن برای مردم پیش‌بینی نشده این مساله می‌تواند به عنوان یک خلاء برای نظام حقوقی ایران به شمار رود. این بی‌توجهی به امکان مشارکت مستقیم مردم در ابتکار همه‌پرسی در حالی است که علاوه بر اصولی مانند اصل ۶ قانون اساسی و بند هشتم اصل سوم قانون اساسی و اصل ۵۶ قانون اساسی، در مقدمه قانون اساسی بر مشارکت فعال و گسترده تمامی عناصر اجتماع در روند تحول جامعه تاکید شده و آمده است قانون اساسی زمینه چنین مشارکتی را در تمام مراحل تصمیم‌گیری‌های سیاسی و سرنوشت ساز برای همه افراد اجتماع فراهم می‌سازد تا در مسیر تکامل انسان هر فردی خود دست‌اندرکار و مسئول رشد و ارتقاء و رهبری گردد.

در پژوهش حاضر به مهمترین چالش‌های نظری مرتبط با برگزاری فراندوم اشاره شده است که از جمله آنها ترس حاکمیت از نتیجه همه‌پرسی و مقایسه آن با وفاداری مردم به حاکمیت می‌باشد. در مورد فراندوم تقنینی باید گفت از ابتدای پیروزی انقلاب اسلامی تاکنون مسائل بسیار مهمی مانند جنگ، مسائل هسته‌ای، تقسیم‌یارانه به مردم و ... در کشور رخ داده است اما تاکنون به این اصل رجوع نشده و هیچ یک از قوانین عادی ما از طریق واگذاری به همه‌پرسی به تصویب نرسیده و هیچ مسئله بسیار مهمی با مراجعه مستقیم به آرای عمومی حل نشده است و مجلس اهمیت بسیار بالای هیچ مسئله‌ای را برای ارجاع به همه‌پرسی احراز نکرده است. این رویه نشان‌دهنده علامت مثبتی نیست و به نظر

می‌رسد که این موضوع در نظام حقوقی ما به نوعی تبدیل به تابو شده است. به عبارت دیگر نوعی واگم و ترس از واگذاری تصویب موضوعات مهم به مردم وجود دارد. ممکن است چنین برداشت شود که مجلس شورای اسلامی حق قانون گذاری را برای خویش قائل است و به هیچ عنوان از این اختیار خود صرف نظر نمی‌کند و آن را به مردم یا نمایندگان حقیقی یا ولی نعمتان اصلی نظام واگذار نمی‌کند. انحصار مشارکت مردم در تصمیم گیری‌ها به شرکت در انتخابات و راهپیمایی‌ها، آنان را به تایید کنندگان و نه اداره کنندگان نظام تبدیل کرده و این اصل عملاً معطل و بلا استفاده مانده است.

پیشنهادات

در طول دوران پس از پیروزی انقلاب، در بسیاری از موقعیت‌های حساس سیاسی، اقتصادی و اجتماعی ضرورت تصمیم گیری‌های مهم در این حوزه‌ها وجود داشته است. تصمیماتی که بهتر بوده و هست که از طریق همه‌پرسی اخذ گردد راه کار و راه حلی که هم به توسل به دموکراسی حقیقی، یعنی دموکراسی مستقیم است و هم از حیث آثار آن، یعنی پایداری و پذیرش نتایج آن از سوی مردم می‌تواند بسیار مطلوب تر باشد. با توجه به این که از مهمترین دلایل عدم توسل به همه‌پرسی در جمهوری اسلامی ایران نگرانی از عدم اطمینان نسبت به حصول نتایج مورد نظر و آثار همه‌پرسی می‌باشد و دولت (حاکمیت) تاکنون از این روش استفاده نکرده می‌بایست چنانچه نظام جمهوری اسلامی ایران اعتقاد به نظر و رای مردم در عمل داشته باشد از ظرفیت دموکراسی مستقیم استفاده کند که یقیناً بعد از برگزاری رفراندوم به این نتیجه خواهد رسید نه تنها ارکان و پایه‌های نظام سست نخواهد شد بلکه باعث تحکیم و بقاء آن خواهد شد. بنابراین با توجه به فقدان تجربه و فرهنگ همه‌پرسی در ایران، همان گونه که در بالا ذکر شد بهتر است ابتدا همه‌پرسی در سطوح محلی و موضوعات غیرسیاسی و سپس در مراتب بعدی، در سطح ملی و موضوعات مختلف برگزار شود. هر چند که موفقیت این امر مستلزم بسترسازی و ایجاد ساز و بست‌های مقدماتی این مهم، از جمله ایجاد و توسعه واقعی احزاب و نهادهای مدنی دیگر می‌باشد.

فهرست منابع:

۱. احمدی، علی، ۱۳۸۹، انتخابات در ایران، نشر میزان، ۳۶۸ ص.
۲. ارشدی، علی یار، ۱۳۸۲، حقوق اساسی و شرح و نقد قانون اساسی ایران، تهران، انتشارات سرمدی.
۳. اسلامی، رضا، ۱۳۹۵، آیا حقوق بشر؟، تهران، انتشارات مجد، ۳۵۸ ص.
۴. امام خمینی، سیدروح الله، ۱۳۷۸، صحیفه‌ی امام، تهران، موسسه نشر آثار امام خمینی (ره).
۵. امیرارجمند، اردشیر، ۲۰۰۳، حاکمیت قانون: شرط تحقق حقوق بشر، سلسله مراتب حقوقی و نظارت قضایی، مجموعه سخنرانی‌های جمع‌آوری شده در مذاکره دوجانبه در مورد حقوق بشر بین اتحادیه اروپا و ایران، ترجمه مینا سینور، بروکسل.
۶. آشوری، داریوش، ۱۳۸۹، دانشنامه سیاسی، انتشارات مروارید، ۳۴۵ ص.
۷. بشیریه، حسین، ۱۳۸۶، آموزش دانش سیاسی، نشر نگاه معاصر، ۴۷۵ ص.

۸. ترنر، استانسفیلد، ۱۳۸۷، پنهانکاری و دموکراسی، ترجمه حسین ابوترابیان، انتشارات اطلاعات، ۴۱۰ ص.
۹. جعفری، محمدحسین، ۱۳۹۲، اصول حاکم بر تفسیر قانون اساسی در ایران و آمریکا، انتشارات مجد، تهران، ۳۵۷ ص.
۱۰. جعفری لنگرودی، محمد جعفر، ۱۳۹۸، ترمینولوژی حقوق، تهران، انتشارات گنج دانش.
۱۱. جلالی، محمد، ۱۳۹۸، حقوق عمومی از تنظیم قدرت تا تضمین حق ها، تهران، خانه اندیشمندان علوم انسانی، ۷۳۰ ص.
۱۲. جهان بین، عباداله، ۱۳۹۴، سلسله جلسات بازخوانی مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی ۱۳۶۸، تهران، پژوهشکده شورای نگهبان، بی چا.
۱۳. حسینی پور، مجتبی، ۱۳۹۲، سلسله جلسات بازخوانی مجلس بررسی نهایی قانون اساسی ۱۳۵۸، تهران، پژوهشکده شورای نگهبان، بی چا.
۱۴. خاتمی، سید محمد، ۱۳۸۰، مردم سالاری، تهران، انتشارات طرح نو.
۱۵. خسروی، حسن، ۱۳۸۷، حقوق انتخابات دموکراتیک، انتشارات مجد، ۴۳۲ ص.
۱۶. دبیرنیا، علیرضا، ۱۳۹۳، قدرت موسس، کاوشی در مبانی حقوق اساسی مدرن، تهران، شهردانش، ۳۵۶ ص.
۱۷. باقرزاده، محمدرضا، ۱۳۹۵، امکان سنجی دوره ای شدن حاکمیت سیاسی در قانون اساسی، سیاست متعالیه، شماره ۱۲.
۱۸. 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.
۱۹. تقی زاده، جواد، ۱۳۸۷، تصدی کفالت ریاست جمهوری در حقوق ایران با نگاهی به حقوق فرانسه، نامه حقوقی مفید، شماره ۶۷.
۲۰. 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 ۴۰۱.
۲۱. حسینی خامنه ای، سیدمحمد، ۱۳۶۹، تحقیق اصل چهارم قانون اساسی، کانون وکلا، دوره ۲۹.
۲۲. خسروی، احمد و دیگران، ۱۳۹۷، همه پرسی تقنینی؛ تجلی مردم سالاری در عرصه ی قانونگذاری، علوم سیاسی، شماره ۸۳.
۲۳. دبیرنیا، علیرضا، ۱۳۹۵، تحلیلی بر حقوق بنیادین: اصل اول در جایگاه بنیان قانون اساسی ایران، مجله کانون وکلا، شماره ۲۳۵.
۲۴. دبیرنیا، علیرضا، ۱۳۹۵، تحلیلی در حقوق بنیادین در قانون اساسی: حق تعیین سرنوشت، مجله کانون وکلا، شماره ۲۳۴.
۲۵. دبیرنیا، علیرضا، ۱۳۹۵، حاکمیت مردم در مفهوم مدرن، مجله پژوهش های تطبیقی، شماره ۳.
۲۶. 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.
۲۷. رحیمی، اسماعیل، ۱۳۹۰، جایگاه فراندوم در رژیم های نماینده سالار، ماهنامه کانون، شماره ۲۶.

۲۸. رستمی، ولی، ۱۳۸۷، مشارکت مردم در قانون گذاری جمهوری اسلامی ایران، حقوق، دوره ۳۸.
۲۹. طحان نظیف، هادی و ممتازنیا، محمدسعید، ۱۳۹۸، همه پرسى تقنینی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، پژوهش نامه حقوق اسلامی، شماره ۵۰.
۳۰. علیزاده، جواد و نصیری، سمیه، ۱۳۹۱، بررسی نظام حقوقی همه پرسى در ایران، اندیشمندان حقوق، شماره ۲.
۳۱. ملکی، علی، ۱۳۹۷، مبانی مشروعیت نظام جمهوری اسلامی ایران: تعدد تفسیرها؛ چالش ها و راهکارها، سیاست متعالیه، شماره ۲۱.

منابع لاتین

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