

بررسی روش‌های اعمال مردمسالاری مستقیم و نیمه مستقیم

بیژن عباسی*

استادیار گروه حقوق عمومی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

(تاریخ دریافت: ۱۳۸۶/۲/۳۱ - تاریخ تصویب: ۱۳۸۶/۵/۱۰)

چکیده:

مردمسالاری به سه شیوه اجرا می‌شود: فقط از راه نمایندگان مردم (مردمسالاری غیرمستقیم یا نمایندگی)، نمایندگان و مردم (مردمسالاری نیمه مستقیم) و یا فقط با مشارکت مستقیم مردم (مردمسالاری مستقیم). در قانون اساسی کشورهایی که نظریه‌ی حاکمیت ملی را پذیرفته‌اند حکومت مردم تنها از طریق نمایندگان آنها (نمایندگان مجلس، نخست وزیر یا رئیس جمهور) صورت می‌گیرد در حالی که در دولت‌هایی که بر پایه‌ی حاکمیت مردم شکل گرفته‌اند این حاکمیت ممکن است هم توسط نمایندگان و هم توسط مردم یا اینکه فقط مستقیماً توسط مردم اعمال گردد. در جهان معمولاً دولت‌ها به نظریه‌ی نماینده سالاری عمل می‌کنند و کمتر از مردم برای اعمال قوه‌ی موسس و مقننه بهره می‌برند. ما در این مقاله کوشیده‌ایم موارد عمده‌ی اعمال حاکمیت مستقیم توسط مردم را در کشورهای متعدد بنمایانیم. این موارد عبارتند از مجلس مردمی، برکناری نماینده‌ی منتخب توسط مردم، وتو یا پیشنهاد قانون توسط مردم، همه پرسى ملی و محلی، همه پرسى قانون‌گذاری عادی و اساسی و...

واژگان کلیدی:

مجلس مردمی کانتون - برکناری مردمی - حق ارائه‌ی عریضه - وتوی مردمی - پیشنهاد مردمی - همه پرسى الزامی - همه پرسى اختیاری - همه پرسى تعیین سرنوشت.

Email: bizhan_abbasy@yahoo.com

* فاکس: ۶۶۴۰۹۵۹۵

از این نویسنده تاکنون مقاله زیر در همین مجله منتشر شده است:

«شیوه‌های بازنگری در قوانین اساسی»، سال ۱۳۸۶، شماره ۴.

بررسی روش‌های اعمال مردمسالاری مستقیم و نیمه مستقیم

در مردمسالاری غیرمستقیم یا نمایندگی، مشارکت مردم در حکومت و اعمال قدرت سیاسی تنها با شرکت در انتخابات و گزینش نمایندگان خلاصه می‌شود، اما مردمسالاری مستقیم، مداخله‌ی مستقیم مردم در حکومت است و در صورت ترکیب با انتخاب نمایندگان، مردمسالاری نیمه مستقیم را پدید می‌آورد. دلیل پیدایش مردمسالاری نیمه مستقیم این است که در یک دولت مدرن، مردمسالاری مستقیم به دشواری قابل اجراست و همه‌ی امور نمی‌تواند مستقیماً توسط مردم اداره گردند. به سبب اینکه مردم وقت کافی یا تخصص ندارند اداره‌ی امور روزمره به نمایندگان سپرده می‌شود ولی در مواردی حق تصمیم‌گیری به مردم داده می‌شود. مردم در مواردی می‌توانند نماینده‌ی منتخب خود را برکنار، قوانینی را پیشنهاد، قانون مصوب مجلس را رد کرده، در نهایت به رد یا تصویب قانون عادی یا اساسی بپردازند. در کشورهای متعددی از جمله سوئیس، ایتالیا، ایران، فرانسه و اسپانیا مردمسالاری نیمه مستقیم پذیرفته شده، مردم می‌توانند در اعمال قانون‌گذاری عادی و اساسی مشارکت داشته باشند. ماده‌ی ۳ قانون اساسی ۱۹۵۸ فرانسه مقرر می‌دارد: «حاکمیت ملی به مردم تعلق دارد که آن را از طریق نمایندگان شان یا از راه همه پرسی اعمال می‌کنند»^۱. یا این که اصل ۶ قانون اساسی ج.ا. ایران می‌گوید: «در جمهوری اسلامی ایران امور کشور باید به اتکای آرای عمومی اداره شود، از راه انتخابات، انتخاب رئیس جمهور، نمایندگان مجلس شورای اسلامی، اعضای شوراها و نظایر اینها یا از راه همه پرسی در مواردی که در اصول دیگر این قانون معین می‌گردد».

ما نخست به روش مردمسالاری مستقیم (گفتار نخست) سپس به ابزارهای مردمسالاری نیمه مستقیم (گفتار دوم) می‌پردازیم.

گفتار نخست: مردمسالاری مستقیم

مردمسالاری یا حکومت مستقیم مردم نظامی است که در آن مردم به طور مستقیم و بی‌اینکه نماینده یا واسطه‌ای در میان باشد اعمال قدرت و حاکمیت می‌کنند. ویژگی برجسته‌ی مردمسالاری مستقیم، نبود مجلس قانون‌گذاری است. در این شیوه امور قانون‌گذاری به خود مردم اختصاص دارد که مستقیماً درباره‌ی آن تصمیم می‌گیرند. در گذشته این شیوه در سرزمین‌ها و دموکراسی‌های کوچک و کم جمعیتی همانند دولت-شهرهای یونان و روم باستان اجرا می‌شده است. ملت خود در آگورا (Agora)^۲ و فوروم

۱. همچنین بنگرید به ماده‌ی ۲۰ قانون بنیادین آلمان.

۲. در یونان میدان ویژه‌ی گردهمایی و اجتماعات شهر برای بحث و مذاکره درباره‌ی امور عمومی توسط مردم بود.

(Forum)^۱ جمع شده، قوانین را تصویب می‌کردند، درباره‌ی جنگ و صلح تصمیم می‌گرفتند، دادرسان را تعیین و درباره‌ی مسایل سیاسی اظهارنظر می‌کردند. در روم قدیم در دوره‌هایی، دادرسی درباره‌ی برخی از جرایم به عهده‌ی خود مردم بود و در زمان آگوست و تیر، پاره‌ای از قوانین توسط مردم تصویب می‌شد (موتنی طباطبایی، ۱۳۸۶، ص ۶۹).

امروزه تنها در سوئیس در سه کانتون کم جمعیت و جنگلی گلاریس (Glaris)، آپانزل (Appenzel) شامل دونیمه کانتون رود داخلی (Rhodes-Intérieures) و رود خارجی (Rhodes-Extérieures) و انتروالد (Unterwald) شامل دو نیمه کانتون اوبوالد (Obwald) و نیدوالد (Nidwald) به صورت مجلس مردمی کانتون (Landesgemeinde) وجود دارد. (SCHULTZ, 1977, p.749, DELLEY, 1979).

مهم‌ترین نهاد مردمسالاری مستقیم در این کانتون‌ها همین مجلس مردمی کانتون است. این مجالس با دعوت از مردم در یک مراسم باشکوه سالی یک بار در یک روز یکشنبه‌ی ماه آوریل یا مه در یک فضای باز (یک چمنزار یا جای همگانی) تشکیل می‌شوند. در آنجا مردم به قوانین، بودجه و بازنگری در قانون اساسی رای می‌دهند، درباره‌ی مسایل عمده‌ی اداری اظهارنظر و نمایندگان خود را نیز در سطح قوای مجریه و قضاییه‌ی کانتون (کارگزاران دولت) و مجالس فدرال انتخاب می‌کنند.^۲ دستور جلسه‌ی این مجالس به طور دقیق توسط شورای منتخب کانتون تهیه و کار این مجالس تقریباً محدود به تایید یا رد مواردی است که توسط رئیس دولت (Landamman) پیشنهاد شده است. به ویژه در خصوص مسایل حقوقی و فنی، اغلب پیشنهادهای شورای کانتون بدون هیچ بحث و مذاکره‌ای پذیرفته می‌شود. این مجالس قادر به نظارت واقعی بر قوه‌ی مجریه نیستند. نشست شان کوتاه مدت و رای‌گیری نیز به طور سنتی با بلند کردن دست صورت می‌گیرد. به علاوه زنان بدین مجالس فراخوانده نمی‌شوند (GICQUEL, 2003, p.126,351).^۳

گفتار دوم: مردمسالاری نیمه مستقیم

همان‌گونه که گفتیم مردمسالاری نیمه مستقیم آمیخته‌ای از مردمسالاری نمایندگی و مردمسالاری مستقیم است. قدرت سیاسی توسط نمایندگان اعمال می‌شود اما شهروندان هم می‌توانند در اعمال آن دخالت کنند. در کنار انتخابات که عبارت از گزینش نمایندگان از سوی ملت برای قانون‌گذاری و تصمیم‌گیری برای امور اجرایی است، شهروندان درباره‌ی برخی از امور می‌توانند مستقیماً به شیوه‌های گونه‌گون تصمیم‌گیری کنند. فنون مردمسالاری نیمه مستقیم

۱. محلی در روم برای گرد آمدن مردم و بحث درباره‌ی امور عمومی

۲. V. Le récit d'une journée à Appenzel d'Alexandre SOLJENISTYNE, «L'antique usage de la démocratie», *Le Monde*, 16-1-1983.

۳. گفتنی است که در سوئیس حق رای برای زنان در سطح فدرال در سال ۱۹۷۱ به رسمیت شناخته شد.

در برخی موارد به مردم امکان می‌دهد تا نماینده‌ی خود را برکنار کنند (الف) یا اینکه به ویژه از راه همه‌پرسی، خود به اعمال قوه‌ی قانون‌گذاری عادی یا اساسی بپردازند (ب). در یک مفهوم فراگیر، این شیوه بدین‌ترتیب است که به قول ژولین لافریر (Julien Laferrière) از «شهروندان خواسته می‌شود که عقیده یا اراده‌ی خود را نسبت به تصمیمی که توسط مرجع دیگری گرفته شده یا قصد اتخاذ آن را دارد بیان نمایند» (CHAGNOLLAUD, 2005, p. 210). بنابراین این روش شامل همه‌ی شیوه‌هایی است که در آنها مردم بتوانند با پیشنهاد خود (پیشنهاد مردمی قانون یا وتوی مردمی) یا حکومتگران، قانونی را تصویب یا لغو کنند (MENY, 1978, p. 107).

الف - برکناری مردمی (recall)، وتوی مردمی، پیشنهاد مردمی

۱- برکناری مردمی نمایندگان

این شیوه عبارت از حق عزل نمایندگان به صورت فردی یا جمعی توسط مردم است.^۱ گونه‌ی نخست شامل برکناری متصدی یک سمت انتخابی (سیاسی یا اداری) در یک حوزه‌ی انتخابیه است که به نظر می‌رسد شایستگی خود را از دست داده است. فرآیند آن همانند پیشنهاد مردمی و همه‌پرسی بدین‌ترتیب است که شماری از شهروندان از طریق یک عریضه برکناری یک منتخب را درخواست کنند. اگر شمار شهروندان به اندازه‌ی کافی برسد، همه‌پرسی انجام خواهد شد. بدین‌ترتیب دوره‌ی نمایندگی منتخب مورد اعتراض در معرض انتخاباتی جدید قرار گرفته که در آن، نماینده‌ی مذکور نیز می‌تواند شرکت کند. در صورتی که منتخب رای نیاورد باید استعفا دهد و در صورت به دست آوردن آرا فرد در سمت خود باقی خواهد ماند. در کشورهای کمونیستی پیشین این روش رایج بوده است مثلاً ماده‌ی ۱۰۷ قانون اساسی اتحاد جماهیر شوروی مقرر می‌داشت: «نماینده‌ای که اعتماد انتخاب کنندگان را از دست بدهد در هر زمان با تصمیم اکثریت مردم می‌تواند عزل شود». اکنون ایالات متحده تنها کشور مردمسالاری است که از روش برکناری نمایندگان بهره می‌جوید. ریشه‌ی جنبش هوادار این شیوه در ایالات متحده به پایان سده‌ی نوزدهم و اوایل سده‌ی بیستم می‌رسد و شعار این جنبش مردمی چنین بود: «حکومت را به مردم برگردان». پانزده ایالت باختری این کشور امکان برکناری نماینده‌ی ملی یا محلی (فرماندار ایالت، نماینده‌ی مجلس و منتخب شهرداری) را پذیرفته‌اند.^۲ بدین‌ترتیب که حدود ۱۰ تا ۳۵ درصد رای دهندگان حق درخواست برکناری را دارند. از این روش برای برکناری مقامات سیاسی به دلیل انجام

۱. حق عزل نمایندگان پس از انتخاب آنها تا انقلاب بزرگ فرانسه در سال ۱۷۸۹ در این کشور وجود داشت ولی پس از آن با تغییر مفهوم نمایندگی سیاسی از این کشور رخت بریست.

۲. این روش در ایالت اورگون (Oregon)، نخستین بار در سال ۱۹۰۸ پذیرفته شد.

انتخابات‌های متعدد، کمتر استفاده می‌شود. در ایالت کالیفرنیا فقط ۳۸ مورد اقدام به برکناری توسط مردم صورت گرفته است. سه مورد به مرحله‌ی رای‌گیری رسید و در دو مورد منجر به برکناری نماینده گردید (دو سناتور در سال‌های ۱۹۱۳ و ۱۹۱۴) (CHAGNOLLAUD, p.211). در آمریکا تاکنون فقط یک بار از این روش برای برکناری فرماندار استفاده شده است (طباطبایی موتمنی منوچهر، ۱۳۸۶، ص ۲۵۳).

گونه‌ی دوم برکناری که به صورت دستجمعی (*Abberufungsrecht*) است قبلاً در برخی از لندهای آلمان اجرا می‌شد. امروزه نیز به لحاظ تئوریک در برخی از کانتون‌های سوئیس (Berne, Lucerne, Bale-Campagne, etc) این شیوه، موجود و بدین ترتیب است که به پیشنهاد شماری از شهروندان برای کنار زدن مجلس یعنی گونه‌ای حق انحلال مردمی مجلس، یک همه‌پرسی برگزار می‌شود.^۱ در چهار کانتون نیز دولت محلی ممکن است به درخواست چهار تا یازده هزار شهروند توسط مردم برکنار گردد. در سوئیس تقریباً هیچ‌گاه از این ابزارها استفاده نشده است (GICQUEL, p.351).

۲- وتوی مردمی قانون یا همه‌پرسی ملغا کننده

وتوی مردمی قانون عبارت از این است که مردم بتوانند با یک قانون جدید تصویب شده یا یک قانون در حال اجرا مخالفت بورزند. پس از طرح یک عریضه که حاوی حداقل امضاهای لازم باشد اقدام به همه‌پرسی برای نسخ تمام یا قسمتی از یک قانون آغاز می‌شود. در صورتی که چنین عریضه‌ای مطرح نگردد یا شهروندان در همه‌پرسی مخالفت خود را با قانون ابراز نکنند، قانون جدید قابلیت اجرایی پیدا می‌کند و قانون در حال اجرا همچنان معتبر خواهد بود.

۱- ۲- در سوئیس در سطح فدرال

در این کشور وتوی مردمی از سال ۱۸۷۴ برای قوانین عادی و مصوبات فدرال و از سال ۱۹۲۱ برای پیمان‌های بین‌المللی که کنفدراسیون را برای بیش از پانزده سال متعهد نماید امکان‌پذیر است. ظرف نود روز پس از تصویب متن اگر دست کم ۵۰۰۰۰ شهروند یا هشت کانتون عریضه‌ای را علیه آن طرح کنند، قانون، مصوبه یا معاهده پیش از اجرا شدن به همه‌پرسی احاله می‌گردد. پس از پایان مهلت یاد شده و عدم ابراز مخالفت از سوی مردم، قانون

۱. به نظر می‌رسد که دکتر مصدق که تحصیل‌کرده‌ی کشور سوئیس بود از این نهاد حقوقی اقتباس و با یک همه‌پرسی مردمی، مجلس شورای ملی ایران را در سال ۱۳۳۲ خ منحل نمود. در گواتمالا نیز در تاریخ ۲۸ نوامبر ۱۹۹۳ درباره انحلال پارلمان فاسد آن کشور، یک همه‌پرسی برگزار شد.

اعتبار حقوقی خواهد داشت. اجرای قانون در مهلتی که شهروندان حق درخواست برگزاری همه پرسی را دارند و احیاناً تا اعلام نتایج همه پرسی به حالت تعلیق در می‌آید (ماده ۱۴۱). اگر ظرف این مدت هیچ عریضه‌ای علیه قانون یا معاهده طرح نگردد، فرض بر این است که مردم با آن موافقت. این فرض، در واقع اجرای این ضرب‌المثل است: «کسی که حرفی نمی‌زند، راضی است»^۱. برعکس اگر ظرف مهلت مقرر عریضه‌ای حاوی امضاهای لازم طرح گردد، همه‌پرسی برگزار خواهد شد. در ضمن این یک همه پرسی برای طرفداری یا مخالفت با عریضه است» (ACQUAVIVA, 2005, p.40). اگر مردم به عریضه نه بگویند، قانون تایید خواهد شد و در صورت رای مثبت، قانون لازم‌الاجرا نخواهد بود. بنابراین شهروندان نباید بیندیشند که رای منفی به معنی تصویب نهایی قانون است.

۲-۲- در ایالات متحده در سطح ایالات

پس از پایان سده‌ی نوزدهم حدود بیست ایالت عمدتاً در باختر و جنوب این کشور، آیین وتوی مردمی را پذیرفته‌اند. برحسب ایالات، ظرف نود روز پس از تصویب قانون توسط قوه‌ی مقننه‌ی ایالت می‌توان علیه آن عریضه‌ای حاوی ۵ تا ۱۰ درصد امضای شهروندان طرح کرد. اما برخلاف سویس اگر مجلس ایالت تصمیم به اجرای فوری قانون بگیرد، آن بلافاصله اجرا می‌شود.

۳-۲- در ایتالیا

در ایتالیا برخلاف سویس پس از اجرای یک قانون و مشاهده‌ی خوبی‌ها و بدی‌های آن، مردم می‌توانند آن را بررسی و سپس لغو کنند. برابر ماده‌ی ۷۵ قانون اساسی این کشور، وتوی مردمی به شکل همه پرسی ملغا کننده می‌تواند یک قانون عادی در حال اجرا را لغو نماید.^۲ نسخ این چنینی قانون ممکن است به صورت کلی یا جزئی باشد و درخواست و تو باید توسط ۵۰۰۰۰۰ شهروند یا پنج شورای استان یا منطقه صورت گیرد.

انجام این فرآیند به واسطه‌ی اینکه دیوان قانون اساسی این کشور پیشاپیش مطابقت همه پرسی پیشنهادی را با قانون اساسی بررسی می‌کند محدود شده است. در ضمن برای قوانین مالیاتی، بودجه‌ای، عفو عمومی و تصویب پیمان‌های بین‌المللی، انجام همه پرسی ملغا کننده پذیرفته نیست. در سال ۱۹۷۸، ۶ پیشنهاد و در فوریه ۱۹۹۷، دوازده پیشنهاد همه پرسی به

1. " Qui ne dit mot consent ".

۲. گفتنی است که در این کشور برای گزینش میان حکومت جمهوری و پادشاهی یک همه پرسی در تاریخ ۲۲ ژوئن ۱۹۴۶ برگزار شد.

وسیله‌ی دیوان قانون اساسی مردود اعلام شد و سه مورد از پیشنهادهای اخیر با قانون اساسی مغایرت داشت (CHAGNOLLAUD, p.212). اداره‌ی مرکزی همه پرس‌ها مرکب از دادرسان نیز بر قانونی بودن درخواست همه پرس‌ی نظارت می‌کند.

پس از گذشتن از این سدها، همه پرس‌ی میان ۱۵ آوریل تا ۱۵ ژوئن در صورت عدم برگزاری انتخابات مجلس برگزار می‌شود. به علاوه، اگر مجلس متن مورد اعتراض را به طور قابل ملاحظه‌ای دگرگون کند، دیگر همه پرس‌ی برگزار نخواهد شد. سرانجام این که برای معتبر بودن همه پرس‌ی، باید دست کم ۵۰ درصد انتخاب کنندگان ثبت نام شده در فهرست انتخاباتی، در همه پرس‌ی شرکت کنند.

۱-۳-۲- کاربرد این شیوه برای اعتراض به نظام سیاسی

از این روش اغلب حزب کوچک رادیکال این کشور که دارای چهار درصد آرا در کشور است علیه تسلط حزب‌های بزرگ و درباره‌ی مسایل جامعه مثلاً در خصوص لغو قانون طلاق در ماه مه سال ۱۹۷۴ (که با ۱، ۵۹ درصد رای منفی رد شد) استفاده می‌کند. در ماه مه سال ۱۹۸۱ حزب رادیکال یازده همه پرس‌ی پیشنهاد کرد که شش مورد آن با توجه به موضوع آن توسط دیوان قانون اساسی رد شد و پنج همه پرس‌ی باقی (درباره‌ی سقط جنین دو مورد، حمل سلاح، نظم عمومی، حبس ابد) به نتیجه نرسید. در ۹ ژوئن ۱۹۸۵ به‌رغم مخالفت حزب کمونیست با این شیوه، خود بانی یک همه پرس‌ی درباره‌ی شاخص‌گذاری دستمزدها و لغو لایحه‌ی قانونی مصوب ۱۹۸۴ (مربوط به پایه‌ی متغیر دستمزدها) جهت محکوم کردن سیاست دولت کراسی (Craix) شد اما این پیشنهاد همه پرس‌ی نیز به نتیجه نرسید و توسط دیوان قانون اساسی مردود اعلام گردید.^۱

۲-۳-۲- کاربرد این شیوه برای زیر سوال بردن نظام سیاسی

از سال ۱۹۸۷ اغلب حزب‌های سیاسی بانی همه پرس‌ی‌هایی در زمینه‌های مختلف بودند که همه منجر به نسخ قوانینی از جمله درباره‌ی نیروگاه‌های هسته‌ای گردید. در سال ۱۹۹۰ همه پرس‌ی جدیدی به پیشنهاد طرفداران محیط زیست منجر به رای مثبت مبنی بر لغو شکار و آفت کش‌ها گردید اما شرکت اکثریت شهروندان ثبت نام شده در سیاهه‌ی انتخابات را به همراه

۱. در تاریخ ۱۱ ژوئن ۱۹۹۵ مردم درباره‌ی ۱۲ همه پرس‌ی ملغا کننده رای مثبت دادند که چهار مورد آن مربوط به رسانه‌های دیداری و شنیداری (مردم با رد اینکه یک شخص نمی‌تواند بیش از یک شبکه‌ی سیما داشته باشد سیلویو برلوسکونی را نجات دادند و بر پخش نشدن پیام‌های بازرگانی در میان فیلم‌ها نیز رای منفی دادند)، باز کردن مغازه‌ها در روز یکشنبه و پرداخت کسور حقوق برای عضویت در سندیکا و غیره بود (TURPIN (D.), *Droit constitutionnel*, 1999, p.264)

نداشت. اما در ۱۸ و ۱۹ آوریل ۱۹۹۳ هشت همه پرسی مشارکت بی سابقه‌ی ۷۷ درصدی ثبت نام‌کنندگان را در انتخابات به دنبال داشت و به ویژه منجر به لغو مساله‌ی تامین مالی حزب‌ها از درآمدهای دولتی، مجازات اعتیاد به مواد مخدر، حذف چند وزارتخانه و تصویب نظام انتخاباتی تناسبی برای انتخاب سناتورها و... گردید. همه پرسی اخیر با رای اکثریت بیش از ۸۰ درصد مردم همراه بود. البته این بسیج مردمی با اعتراض به نظام سیاسی فاسد در حال سرنگونی بی‌ارتباط نبود. (CHAGNOLLAUD, p.213). پس از آوریل ۱۹۹۳، در ۱۵ ژوئن ۱۹۹۷ از پنجاه پیشنهاد آقای پانلا (M. Panella) که از اشخاص اصلاح طلب بود (پس از رد همه‌ی آنها توسط دیوان قانون اساسی) جز هفت مورد (از جمله درباره‌ی مساله‌ی گسترش نظارت بر اطلاعات، منع شکارچیان در ورود به املاک خصوصی و...) به همه پرسی گذاشته شدند (TURPIN, Droit constitutionnel, p.264) اما همانند همه پرسی‌های آوریل ۱۹۹۹ و مه ۲۰۰۰ (با هدف لغو نظام انتخاباتی تناسبی برای انتخاب نمایندگان مجلس نخست)، به دلیل عدم حضور ۵۰ درصدی شهروندان در روز رای‌گیری، همه به شکست انجامیدند.

۳- پیشنهاد مردمی قانون یا ابتکار عام قانون‌گذاری

پیشنهاد مردمی قانون عبارت از این است که شماری از شهروندان جهت اصلاح قوانین عادی یا قانون اساسی یا تصویب قوانین و مقررات جدید، یک لایحه‌ی قانونی را تدوین و به قوای عمومی تسلیم و از آنها درخواست می‌کنند که درباره‌ی آن همه پرسی برگزار شود (Droit de Pétition). در اینجا باید دو گونه پیشنهاد همه پرسی را از یکدیگر متمایز کرد. اگر متن تدوین شده‌ی مردمی برای تصویب به پارلمان داده شود و مجلس آن را تصویب نکند یا با آن مخالفت ورزد متن به همه پرسی احاله می‌گردد، در این صورت، پیشنهاد همه پرسی غیر مستقیم خواهد بود (۱-۳). اگر متن تنها به تصمیم شهروندان وابسته باشد، پیشنهاد همه پرسی، مستقیم است (۲-۳).

۳-۱- پیشنهاد قانون‌گذاری غیر مستقیم

۳-۱-۱- در ایالات متحده

در پنج ایالت این کشور، درخواست کنندگان همه پرسی می‌توانند تصویب یک طرح قانونی را تقاضا کنند. اگر تا زمان معینی مجلس ایالتی آن را تصویب نکند، آن متن به شهروندان برای رد یا تصویب احاله می‌شود.

۲-۱-۳- در سوئیس

در این کشور پیشنهاد مردمی فقط درخصوص بازنگری در قانون اساسی امکان‌پذیر است. با این وجود، از پیشنهاد همه پرسى برای مقاصد قانون‌گذاری عادى نیز استفاده مى‌شود. در سطح فدرال به خصوص مردم این کشور حق پیشنهاد تجدیدنظر کلی یا جزئى قانون اساسی را دارند (مواد ۱۳۸ و ۱۳۹). در سطح کانتون‌ها، شهرها و روستاها، پیشنهاد مردمی محدود به بازنگری در قانون اساسی نیست.^۱

- پیشنهاد بازنگری کلی در قانون اساسی: ۱۰۰۰۰۰ تن از شهروندان می‌توانند درباره‌ی این موضوع که قانون اساسی نیاز به بازنگری کلی دارد بانى یک همه پرسى شوند. در این صورت طرح تجدیدنظر پیشنهادی آنها توسط دو مجلس فدرال که قبلاً تجدید انتخاب شده‌اند، تدوین می‌گردد. سپس از طریق همه پرسى مردم دوباره فراخوانده می‌شوند تا به بازنگری در قانون اساسی رای دهند (همه پرسى تصویبی). بازنگری کلی با رای اکثریت رای‌دهندگان و کانتون‌ها یعنی ۱۲ از ۲۳ کانتون صورت خواهد گرفت. نتیجه‌ی همه پرسى در هر یک کانتون‌ها به منزله‌ی رای کانتون تلقی می‌شود.

- پیشنهاد بازنگری جزئى در قانون اساسی: از سال ۱۹۷۷، این پیشنهاد مردمی باید طی ۱۸ ماه، ۱۰۰۰۰۰ امضای شهروندان را گرد آورد و پیشنهاد به دو صورت است:

- در صورتی که یک طرح کلی، سمت و سوی بازنگری و ماده‌ی مربوطه در قانون اساسی را معین و پارلمان طرح بازنگری را مطابق نظر شهروندان متقاضی تدوین و تصویب کند، آن طرح به همه پرسى گذاشته خواهد شد. در صورت عدم تصویب طرح پیشنهادی پارلمان، آن طرح به همه پرسى محول می‌شود و در صورت رای مثبت مردم، مجلس باید طرحی جهت احاله به همه پرسى تدوین نماید؛

- در صورتی که پیشنهاد بازنگری به طور کامل تدوین شده و دقیقاً حاوی موارد بازنگری در قانون اساسی باشد: در این صورت متن مستقیماً به همه پرسى احاله شده و پارلمان می‌تواند نظری مشورتی ارائه دهد. همچنین پارلمان می‌تواند طرحی متقابل یا طرح مخالف پیشنهادی مردم ارائه دهد. دو متن همزمان به همه پرسى گذاشته می‌شوند. همانند بازنگری کلی، هر پیشنهاد بازنگری مردمی که در همه پرسى به تصویب رسیده باید موافقت اکثریت شهروندان در اکثریت کانتون‌ها را به دست آورد. همان‌گونه که می‌بینیم این شیوه پیچیده است و از اواخر

۱. چند نمونه از مسایلی که از مردم سوئیس به پیشنهاد شهروندان یا قوای عمومی نظرخواهی شده عبارتند از ممنوعیت فروش جنگ افزار، اخراج بیگانگان، بیمه‌ی اجتماعی اجباری، ممنوعیت شکار در کانتون واد (Vaud)، افزایش ۱۰ سانتیمی قیمت نان، عضویت در سازمان ملل، بهبود حقوق زنان و مصرف کنندگان، حمایت از بارداری، نگهداری راههای پیاده رو، عوارض بنزین، کمربند ایمنی اجباری، کمک دولت فدرال به دانشگاه، نوسازی صنعت هوایی، کاهش سن رای از ۲۰ به ۱۸ سال و... به نقل از TURPIN (D.), *op. cit.*, p. ۷۹۲-۷۹۳.

سده‌ی نوزدهم تاکنون فقط ۱۰ درصد پیشنهادهای مردمی و ۱۶ درصد طرح‌های متقابل دولت، مورد تصویب مردم قرار گرفته و به نتیجه رسیده است، (CHAGNOLLAUD, p.214, TURPIN (p.792).

۳-۱-۳- در ایتالیا

ماده‌ی ۷۱ قانون اساسی این کشور مقرر می‌دارد که «۵۰۰۰۰۰ شهروند با امضای یک درخواست می‌توانند تصویب قوانینی را پیشنهاد دهند و این پیشنهاد باید به صورت مواد، تدوین شده باشد». آن‌گاه، این پیشنهاد همانند طرح قانونی نمایندگان باید روند قانون‌گذاری را طی نموده، مورد تصویب پارلمان قرار گیرد. ولی در عمل، اما این پیشنهادها به ندرت توسط پارلمان مورد بررسی قرار می‌گیرند.

۳-۱-۴- در اتریش

بنا بر ماده‌ی ۴۱ قانون اساسی این کشور نیز، عده‌ای از شهروندان می‌توانند با استناد به حق ارائه‌ی عریضه (*Volksbegehren*)، مستقیماً از پارلمان بررسی امری را درخواست کنند.

۳-۲- پیشنهاد قانون‌گذاری مستقیم

در ایالات متحده‌ی آمریکا: در بیش از ده ایالت این کشور، پیشنهاد مستقیم مردمی برای تصویب قوانین عادی یا اصلاحیه‌هایی در قانون اساسی ایالت پیش‌بینی شده است. نامه‌ی تقاضای همه‌پرسی باید حاوی امضای ۵ تا ۱۵ درصد شهروندان باشد. مخالفان این پیشنهاد در صورت رای مثبت به همه‌پرسی می‌توانند در دادگاه اقامه‌ی دعوا و به استناد مخالفت آن با قانون اساسی درخواست ابطال جزئی یا کلی آن را بنمایند. در میان سال‌های ۱۹۸۰-۱۹۶۰ از ده مورد پیشنهاد مردمی تصویب شده در ایالت کالیفرنیا، شش مورد ابطال گردیده است. از سوی دیگر گفتنی است که فراوانی پیشنهادها به ویژه زیر تاثیر گروه‌های ذی نفوذ یا موسسه‌های متخصص گردآوری آراء، این شیوه را از روال عادی خود خارج نموده است. (CHAGNOLLAUD, p.215) در این ایالات همه‌پرسی به پیشنهاد مردم ممکن است درباره‌ی موضوعات گوناگونی برگزار شود مثلاً در خصوص برگزاری شرط بندی در مسابقات اسب دوانی (کالیفرنیا)، بازیافت الزامی بطری‌ها و قوطی‌های کنسرو (ماساچوست)، بازکردن کازینو (نیو جرسی)، محیط زیست، امور اخلاقی، پشتیبانی از مصرف کنندگان یا به طور عمده کاهش مالیات (TURPIN (D.), *op.cit.* p.264). برای نمونه چند مورد از پیشنهادهای مردمی را در ایالت‌های

1.V. Sur la Californie, GUILLAUME-HOFNUNG (M.), *Le référendum*, Paris, Puf, coll. " Que sais-je ",1994, p.92.

این کشور یادآور می‌شویم: در نوامبر ۱۹۷۲ شهروندان کالیفرنیا جهت برقراری دوباره‌ی مجازات اعدام رای مثبت و در حالی که به اجازه‌ی استفاده از ماری جوانا و سرویس مدارس بر پایه‌ی نژاد دانش آموزان رای منفی دادند. ساکنان کلرادو نیز که در همه پرس‌ی مورخ نوامبر ۱۹۷۲ مورد مشورت قرار گرفته بودند از برگزاری المپیک زمستانی پیش‌بینی شده در دنور (Denver) به دلیل هزینه‌های اجرایی آن جلوگیری و ساکنان میشیگان و داکوتای شمالی در همان تاریخ، حق سقط جنین را رد کردند. در نوامبر ۱۹۷۶ نیز تاسیس نیروگاه هسته‌ای در ایالت‌های اوهایو و اورگون توسط مردم رد شد.

یادآوری «پیشنهاد مردمی ۱۳» در ایالت کالیفرنیا جالب است. این پیشنهاد یک و نیم میلیون امضا گرد آورد و به وسیله‌ی دوسوم رای دهندگان در این ایالت در ژوئن سال ۱۹۷۸ تصویب شد و مالیات محلی بر زمین را از دوازده میلیارد به پنج میلیارد دلار کاهش داد و این ایالت را مجبور به کاهش هزینه‌های به ویژه اجتماعی خود نمود.

در نوامبر ۱۹۷۸ گسترش موارد مجازات اعدام در کالیفرنیا مورد تایید قرار گرفت. در میشیگان، شهروندان تصمیم گرفتند که سن مجاز برای مصرف نوشیدنی‌های الکلی در جاهای همگانی به ۲۱ سال افزایش یابد. در نوامبر ۱۹۸۲ بهره‌برداری از ژل هسته‌ای (the nuclear freeze) در نه از ده ایالت آمریکا از جمله کالیفرنیا و ماساچوست مورد تایید قرار گرفت. همچنین در نوامبر ۱۹۸۶ اهالی کالیفرنیا به «پیشنهاد ۶۳» راجع به شناسایی زبان انگلیسی به عنوان زبان رسمی ایالت رای مثبت دادند در حالی که اجازه‌ی استفاده از ماری جوانا در اورگون و بستن اجباری کمر بند خودرو در ماساچوست رد گردید (GICQUEL, p.297-298). در ۳ نوامبر ۱۹۹۲، همزمان با انتخابات ریاست جمهوری و نمایندگی پارلمان فدرال و ایالات، ۲۳۲ پیشنهاد قانون‌گذاری و در ۵ نوامبر ۱۹۹۶، ۹۴ پیشنهاد، اغلب به درخواست شهروندان به همه پرس‌ی‌های محلی احاله گردید. در تاریخ ۸ نوامبر ۱۹۹۴ «پیشنهاد ۱۸۷» به منظور محروم کردن مهاجران غیر قانونی از خدمات اجتماعی کالیفرنیا با ۵۹ درصد رای مثبت پذیرفته شد (LECLERCQ, 1999, p.195). همچنین در ۲ ژوئن ۱۹۹۸، اهالی کالیفرنیا «پیشنهاد ۲۲۷» را پذیرفتند که راجع به استفاده از دو زبان در آموزش برای کودکان افراد مهاجر به این ایالت بود (TURPIN (D.), *op. Cit.* P.264).

ب - همه پرس‌ی (گونه شناسی)

همه پرس‌ی به شهروندان این اجازه را می‌دهد که به تصویب یا رد یک قانون عادی، اساسی، پیمان بین‌المللی یا بازنگری در قانون اساسی که توسط قوای عمومی یا خود مردم پیشنهاد شده پردازند. فرق اساسی همه پرس‌ی با پیشنهاد مردمی در این است که در مورد

نخست ابتکار عمل با قوای عمومی است و در مورد دوم، مردم در این کار پیشگام می‌شوند (قاضی، ۱۳۸۳، ص ۳۳۲). همه پرسى می‌تواند الزام‌آور یا مشورتی باشد. در مورد اخیر ممکن است نظر مردم که از سوی حکومت گران در امور قانون‌گذاری عادی استعمال شده مورد پیروی قرار نگیرد. ولی در عمل تجربه نشان داده که برای حکومت، عدم تبعیت از نظر مردم دشوار خواهد بود (۱). همچنین در تمایز میان همه پرسى‌های الزامی و اختیاری باید مساله‌ی پیشنهاد انجام همه پرسى روشن گردد (۲). در نهایت این که موضوع همه پرسى نیز مسایل متعددی را در پی دارد که لازم است بدانها پرداخته شود (۳).

۱- همه پرسى‌های الزامی و همه پرسى‌های اختیاری

هنگامی که قانون اساسی مقرر می‌دارد که درباره‌ی برخی از مقررات قانون اساسی یا قوانین عادی مردم باید تصمیم‌گیری نمایند، انجام همه پرسى به طور خودکار و اجباری خواهد بود. همچنین همه پرسى تصمیم‌گیری در خصوص تعیین سرنوشت سیاسی مردم جنبه‌ی الزامی دارد. اما هنگامی مساله‌ی پیشنهاد همه پرسى مطرح گردد که به راه انداختن همه پرسى، اختیاری می‌باشد.

۲- حق پیشنهاد انجام همه پرسى

۲-۱- موارد پیشنهاد مردمی غالباً محدود است

هرچند که درباره‌ی پیشنهاد مردمی قبلاً سخن گفته‌ایم اما با این حال چند پرسش اینجا مطرح می‌گردد. برای بهره‌گیری از همه پرسى به پیشنهاد مردم چه تعداد امضا لازم است؟ اگر شمار آن زیاد باشد ممکن است انجام شدنی نباشد. اگر خیلی کم بود ممکن است از اهمیت آن کاسته شود و منجر به بی‌علاقگی شهروندان گردد. ویژگی بانیان پیشنهاد نیز ممکن است گاه در عمل مشکل آفرین باشد. در بلژیک غالباً حزب‌ها یا انجمن‌های غیردولتی انجام همه پرسى را پیشنهاد می‌کنند. بنابر این اقلیتی از شهروندان در این زمینه فعالیت می‌کنند که این امر وجود شهروندانی فعال‌تر از بقیه و علاقه‌مند به سیاست را در کشورهای مردمسالار اثبات می‌نماید. در پاره‌ای موارد مثلاً در ایالات متحده، موسسات خصوصی متخصصی به گردآوری امضا می‌پردازند. در این صورت گروه‌های اقتصادی ذی نفوذ بسیار قوی می‌توانند زمینه‌ی پیشنهاد مردمی را فراهم کنند بی‌اینکه همیشه به نتایج مقصود خود برسند. با این وجود، مورد ایتالیا نشان می‌دهد که پیشنهاد مردمی به شکل الغا کننده‌ی آن در واقع یک «سامانه‌ی هشداردهنده» (Yves Mény) برای حکومتی است که خلاف نظر مردم گام برداشته است (CHAGNOLLAUD, p.215-216). سرانجام شایان گفتن است که همه پرسى می‌تواند مستقل از

پیشنهاد مردمی برگزار شود. در این صورت روند دیگری طی گشته و با همه پرسسی پایان می‌یابد.

۲-۲- اغلب قوای عمومی (دولت و مجلس) همه پرسسی را به راه می‌اندازند

به نظر برخی همه پرسسی به پیشنهاد مردم تنها شیوه اجرای دموکراسی واقعی است اما پاره‌ای برعکس آن می‌پندارند و به جنبه‌های عوام‌فریبی و واکنشی آن خرده می‌گیرند و پیشنهاد آن توسط مقامات حکومتی را سفارش می‌کنند (Cf. DUVERGER, Le Monde, 5-6-1987, DUHAMEL, Ibid, 11-12-1989, TURPIN, p.263).

۲-۲-۱- آغاز همه پرسسی به وسیله‌ی دولت

اغلب رئیس کشور زمان، موضوع و عنوان همه پرسسی را تنظیم می‌کند.^۱ در جمهوری پنجم فرانسه پایه‌ی ماده ۱۱ قانون اساسی، همه پرسسی پس از توافق رئیس کشور و نخست وزیر انجام می‌شود.^۲ این موافقت در دوره‌ی همزیستی (cohabitation) یعنی در دوره‌ای که رئیس جمهور و نخست وزیر هر یک به دو حزب مخالف تعلق داشته باشند به دشواری صورت می‌گیرد. در اتریش نیز برابر مواد ۴۳ تا ۴۶ قانون اساسی، همه پرسسی به پیشنهاد دولت صورت می‌گیرد (Volksabstimmung).

۲-۲-۲- آغاز همه پرسسی به وسیله‌ی مجلس

در اغلب کشورهای کمونیستی پیشین (مواد ۳ و ۴۹ قانون اساسی ۱۹۳۶ شوروی، مواد ۶، ۷ و ۷۴ قانون اساسی ۱۹۴۶ یوگسلاوی، مواد ۵۴ قنون اساسی ۱۹۴۶ آلبانی، مواد ۳ و ۳۹ قانون اساسی ۱۹۴۸ رومانی، مواد ۲ و ۲۰ قانون اساسی ۱۹۴۹ مجارستان و مواد ۲، ۱۷ و ۳۵ قانون اساسی ۱۹۴۷ بلغارستان) و... مجلس حق پیشنهاد همه پرسسی را داشت (TURPIN, p. 792) در اروپا، همه پرسسی به پیشنهاد مجلس در ایرلند، یونان و پرتغال، دانمارک و ایتالیا نیز وجود دارد.

در ایتالیا همه پرسسی درباره‌ی بازنگری قانون اساسی در صورتی برگزار خواهد شد که دو مجلس با اکثریت آرا (بدون احراز اکثریت دوسوم) آن را تصویب کرده باشند. در این صورت در طی مدت سه ماه پس از انتشار متن بازنگری، همه پرسسی می‌تواند توسط یک پنجم اعضای

۱. البته باید همه پرسسی را از پلیسیت دولتی که جنبه‌ی غیر مردمسالار دارد جدا کرد بنگرید به مقاله نگارنده «شیوه‌های تدوین و تصویب قانون اساسی»، نشریه حقوق اساسی، ش ۲، ۱۳۸۳، ص ۶۳-۴۹.
۲. در ضمن دو مجلس هم می‌توانند به رئیس جمهور چنین پیشنهادی بدهند اما وی در پذیرش آن آزاد است.

یکی از دو مجلس یا پنج شورای استان یا ۵۰۰۰۰۰ شهروند درخواست گردد. بنابراین این شیوه بسیار نزدیک به فرآیند ماده‌ی ۷۵ قانون اساسی این کشور در خصوص همه پرسى ملغاکننده است.

همچنین اصل ۵۹ قانون اساسی ج. ا. ایران مقرر می‌دارد: «در مسایل بسیار مهم اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی ممکن است اعمال قوه‌ی مقننه از راه همه پرسى و مراجعه‌ی مستقیم به آرای مردم صورت گیرد. درخواست مراجعه به آرای عمومی باید به تصویب دو سوم مجموع نمایندگان مجلس برسد»^۱.

گاهی همه پرسى فقط ارزشی مشورتی دارد: در این صورت به لحاظ حقوقی نتیجه‌ی رای مردم، مجلس را متعهد نمی‌نماید. اما در سوئد، نروژ و انگلیس^۲ که دارای چنین مقرراتی هستند در عمل دو مجلس خود را در برابر تصمیم مردم پایبند می‌دانند (CHAGNOLLAUD, p.216). در نروژ عدم پذیرش مردم به الحاق به جامعه‌ی اروپا در سال ۱۹۷۲ منجر به کناره‌گیری دولت و عدم امضای معاهده گردید.

گاه همه پرسى به منظور حل اختلاف میان حزب‌های سیاسی است: انگلیس با این هدف به همه پرسى روی می‌آورد. گفتنی است که همه پرسى الزام‌آور با نظریه‌ی حاکمیت مجلس که در این کشور حکمفرماست ناسازگار می‌باشد. پارلمان این کشور آزادانه همه پرسى را برگزار و در اصل نباید به نتیجه‌ی آن پایبند باشد اما در عمل به لحاظ سیاسی از نظر مردم که در این کشور حاکمیت دارند پیروی می‌کند. رویه‌ی این کشور با همه پرسى کمتر آشنایی دارد و فقط از مردم برای انجام داوری درباره‌ی پرسش‌هایی که سبب بروز اختلاف در هر یک از دو حزب بزرگ سیاسی می‌شود دعوت می‌کند. در خصوص الحاق انگلیس به بازار مشترک اروپا، حزب کارگر برای حفظ یگانگی خویش، همه پرسى سال ۱۹۷۵ را برگزار کرد. به علاوه، همه پرسى‌های محلی انجام شده در منطقه‌ی گال و اسکاتلند در سال ۱۹۷۹ و درباره‌ی وضعیت منطقه‌ی اخیر در سال ۱۹۹۷ کارکرد مشابهی داشتند.

همه پرسى ممکن است به عنوان ابزاری برای اقلیت در مجلس جهت مخالفت با اکثریت باشد: در دانمارک همه پرسى قانون‌گذاری بجز درباره‌ی قوانین بودجه‌ای و مالی می‌تواند به درخواست یک سوم اعضای مجلس نخست به منظور مخالفت با لازم‌الاجرا شدن قانونی که به

۱. ماده‌ی ۳۶ قانون همه پرسى در ج. ا. ایران مصوب ۱۳۶۸/۴/۴ نیز مقرر می‌دارد که همه پرسى به پیشنهاد رئیس جمهور و یا یکصد نفر از نمایندگان مجلس و تصویب دست کم دو سوم نمایندگان مجلس انجام خواهد شد.

۲. در انگلیس همه پرسى‌های ۵ ژوئن ۱۹۷۵، ۱ مارس ۱۹۷۹ و همه پرسى مورخ ۲۶ اکتبر ۱۹۹۲ درباره‌ی موافقت‌نامه‌ی شارلوت تاون (Charlottetown) با کانادا در این راستا قرار می‌گیرند.

Cf. TURPIN (D.), «L'échec du référendum sur l'entente et l'avenir du fédéralisme canadien», *Les Petites Affiches*, n° 7, 15-1-1993, p. 8; et n° 8, 18-1-1993, p.9.

تازگی توسط اکثریت تصویب شده، انجام گیرد. در این کشور از این روش فقط دو بار استفاده شده است (Ibid., p.217).

۳-۲-۲- آغاز همه‌پرسی به وسیله‌ی دولت و مجلس به طور مشترک

در اسپانیا قانون اساسی سال ۱۹۷۸ مقرر می‌دارد که پیشنهاد همه‌پرسی توسط دولت پس از توافق با کنگره‌ی نمایندگان یا به درخواست ۵۰۰۰۰۰ شهروند امکان‌پذیر است.^۱ در فرانسه پارلمان می‌تواند همه‌پرسی قانون‌گذاری را پیشنهاد دهد اما این رئیس‌کشور است که اختیار موافقت با آن را دارد.

۳- موضوع همه‌پرسی

۳-۱- رواج همه‌پرسی‌های موسس

همه‌پرسی اساسی یا موسس عبارت از تایید طرح قانون اساسی جدید یک کشور یا تجدیدنظر در آن توسط مردم است. قوانین اساسی ۱۷۹۳، ۱۷۹۵، ۱۹۴۶ و ۱۹۵۸ فرانسه، قانون اساسی ۲۷ اکتبر ۱۹۸۷ کره‌ی جنوبی، قانون اساسی ۵ نوامبر ۱۹۸۹ کومور، قانون اساسی ۱۲ ژوئیه ۱۹۹۱ موریتانی و قانون اساسی ۱۳۵۸ ج. ا. ایران و اخیراً در نیمی از دموکراسی‌های جدید در اروپای شرقی، قوانین اساسی از راه همه‌پرسی به تایید رسیده‌اند.^۲ به علاوه امروزه غالباً مردم از این راه می‌توانند به رد یا قبول تجدیدنظر در قانون اساسی که توسط قوای عمومی صورت گرفته بپردازند. ماده‌ی ۱۲۳ قانون اساسی سوئیس همه‌پرسی در سطح فدرال را برای بازنگری الزامی شناخته است. همچنین قوانین اساسی اتریش، دانمارک، فرانسه (ماده‌ی ۸۹)، ایرلند، ایران (اصل ۱۷۷)، اغلب ایالات کشور آمریکا همه‌پرسی اساسی را پذیرفته‌اند. اما در اسپانیا در صورت تجدیدنظر کلی در قانون اساسی یا در صورتی که بازنگری «بنیادین» تشخیص داده شود بدین معنی که تجدیدنظر مربوط به باب نخست قانون اساسی، حقوق بنیادین، آزادی‌های عمومی، مقررات راجع به سلطنت باشد، رجوع به همه‌پرسی الزامی است.

۳-۲- افزایش همه‌پرسی درباره‌ی پیمان‌های بین‌المللی در اروپا

همه‌پرسی ممکن است برای تایید یک پیمانی که در اصل در صلاحیت مجلس است انجام شود. در فرانسه از سال ۱۹۵۸ با توجه به ماده‌ی ۱۱ قانون اساسی از این‌گونه همه‌پرسی سه بار استفاده شده است (در سال ۱۹۷۲ درباره‌ی گسترش اتحادیه اروپا، در سال ۱۹۹۲ درباره‌ی

۱. اما تاکنون قانونی که شرایط و راهکارهای اجرایی بند اخیر را تبیین کند تصویب نگردیده است.

۲. بنگرید به مقاله‌ی «شیوه‌های تدوین و تصویب قانون اساسی»، نشریه حقوق اساسی، همان، ص ۶۳-۴۹.

پیمان ماستریخت و در سال ۲۰۰۵ برای پیمان قانون اساسی اروپا که مورد اخیر توسط مردم رد شد). گفتنی است که در خصوص امور اروپایی همه پرسشی‌های مشورتی در انگلیس در سال ۱۹۷۵ برای عضویت در جامعه‌ی اقتصادی اروپا، در دانمارک در سال ۱۹۸۶ در مورد مصوبه‌ی واحد اروپایی (l'Acte unique européen)، در ایتالیا در سال ۱۹۸۶ درباره‌ی واگذاری اختیارات تازه به پارلمان اروپا برگزار شده است. بنابراین نهادهای نهادینه شدن اتحادیه‌ی اروپا سبب رواج همه پرسشی در کشورهایی از جمله فرانسه و انگلیس گردید که به طور سنتی ریشه در حاکمیت پارلمانی داشتند.

۳-۳- همه پرسشی‌های مربوط به تعیین سرنوشت سیاسی

همه پرسشی‌های تعیین سرنوشت راجع به استفاده‌ی مردم از حق تعیین سرنوشت سیاسی خویش توسط خودشان است و بدین ترتیب است که شهروندان یک سرزمین درباره‌ی قانون یا موافقت‌نامه‌ی معینی مربوط به استقلال، پیوستن به یک کشور دیگر یا باقی ماندن در دولت خود از راه همه پرسشی مبادرت به تصمیم‌گیری می‌کنند. حقوق بین‌الملل در همه‌ی این موارد خواستار موافقت و خرسندی «مردمان ذینفع» است (CHAGNOLLAUD, p.218). مثلاً در ۱۴ نوامبر ۱۹۹۳ سپس در دسامبر ۱۹۹۸، شهروندان پورتوریکو به جای تبدیل شدن به پنجاه و یکمین ایالت آمریکا یا دست یابی به استقلال کامل، ترجیح دادند دولتی آزاد ولی شریک با ایالات متحده باقی بمانند. همه پرسشی‌های انجام شده در کالدونیای جدید فرانسه در تاریخ ۸ نوامبر ۱۹۹۸ و مونته‌نگرو در سال ۲۰۰۶ نیز از این دست است.

۳-۴- همه پرسشی برای قانون‌گذاری عادی

ژان ژاک روسو درباره‌ی قانون‌گذاری توسط مردم می‌نویسد: «هرگز نمی‌توانیم مطمئن شویم که یک اراده‌ی خاص مطابق با اراده‌ی عمومی است مگر این که آن را در معرض آرای آزاد مردم قرار دهیم». قانون اساسی ۱۷۹۳ فرانسه با الهام از این اندیشمند مقرر می‌داشت که مجلس فقط می‌تواند به پیشنهاد قوانین بپردازد، حق تصویب قانون با مردم است. اما امروزه همه پرسشی برای قانون‌گذاری عادی جهت تصویب یا نسخ یک قانون (پس از پیشنهاد مردمی برای تصویب یا وتوی یک قانون) کمتر از همه پرسشی موسس مورد استفاده قرار می‌گیرد. در ایالات متحده این شیوه فقط برای قوانین ایالتی کاربرد دارد.^۱ در قوانین اساسی دانمارک (مواد ۲۰، ۲۹، ۴۲ و ۸۸)، اسپانیا، ایتالیا، سوئیس، یونان، آلمان، پرتغال، فرانسه (ماده‌ی ۱۱) و ایران

۱. در ایالات متحده همه پرسشی عادی و اساسی فقط در سطح ایالات پذیرفته شده است. همه‌ی ایالات این کشور جز ایالت دلاوار (Delaware) از همه پرسشی بهره می‌جویند.

(اصل ۵۹) همه پرسى برای قانون‌گذارى عادى پذیرفته شده است. اما مقامات حكومتى شايسته برای بهره‌گیرى از این روش به علت ترس از کاهش نرخ مشاركت مردم، رد امر مورد همه پرسى توسط مردم یا دلدادگى به مردمسالارى نمایندگى و سنت حاكمیت پارلمانى، كمتر از آن استفاده مى‌کنند.^۱

۱-۳-۴- قلمرو همه پرسى

قانون اساسى ممکن است محدودیت‌هایی برای قلمرو و موضوع همه پرسى برقرار کند. قانون اساسى ۱۹۵۸ فرانسه همه پرسى را درباره‌ی «لوايح قانونى مربوط به سازماندهى قواى عمومى، اصلاحات مربوط به سياست اقتصادى یا اجتماعى مملكت، اصلاحات مربوط به خدمات عمومى که در این سياست نقش دارند یا راجع به اجازه تصویب معاهده‌ای باشد» تجویز مى‌کند. بهره‌برداری ژنرال دوگل از این شیوه برای به تصویب رساندن انتخاب رئیس جمهور از راه انتخابات همگانی در سال ۱۹۶۲ سبب اختلاف نظر شدیدی میان سیاستمداران و حقوقدانان شده، مساله‌ی سازگاری موضوع همه پرسى با قانون اساسى را پیش کشید. در آلمان تنها مورد رجوع به همه پرسى در ماده‌ی ۲۹ قانون بنیادین این کشور آمده است: «مقررات مربوط به تغییر ساختار سرزمین فدرال با تصویب یک قانون فدرال که از طریق همه پرسى تایید مى‌گردند وضع مى‌شوند». در سوئیس همه پرسى در سطح فدرال درباره‌ی موضوع پیوستن دولت به سازمان‌های امنیت دستجمعی یا به سازمان‌های فراملی انجام مى‌گیرد. در دانمارک، قانون اساسى برگزاری الزامی همه پرسى را در دو مورد خاص پیش‌بینی مى‌کند:

۱- هنگامی که واگذاری اختیارات به مقامات فراملی مورد تصویب دست کم پنج ششم اعضای مجلس (فولکتینگ) قرار نگرفته باشد؛

۲- هنگامی که مساله‌ی تغییر سن رای دهندگان مطرح مى‌گردد.

از سال ۱۹۸۶ ماده‌ی ۴۴ قانون اساسى یونان اجازه‌ی انجام همه پرسى درباره‌ی لوايح مربوط به مسایل مهم اجتماعى جز مسایل راجع به بودجه را مى‌دهد. رجوع به همه پرسى به پیشنهاد دو پنجم اعضای مجلس نمایندگان و تصویب سه پنجم آنها صورت خواهد گرفت. در

۱. در فرانسه و انگلیس گاه از همه پرسى به عنوان تهدیدی برای نمایندگى ملی نام برده شده است. برای نمونه آقای پ. رنو (P.Reynaud) در مجلس ملی فرانسه در اکتبر ۱۹۶۲ گفته بود: «برای ما جمهورىخواهان، فرانسه اینجاست (مجلس) نه جای دیگر». در انگلیس در سال ۱۹۴۵ چرچیل رجوع به همه پرسى را سفارش مى‌کرد ولی لرد آلتک پاسخ داده بود: «در حیات ملی ما، من به گنجاندن نهادی که کاملاً با سنت‌های ما بیگانه است رضایت نخواهم داد». همچنین مى‌توان به تفسیر *Hansard* در مجلس عوام انگلیس در تاریخ ۱۰ آوریل ۱۹۷۵ درباره‌ی همه پرسى عضویت در بازار مشترک اروپا اشاره کرد که از همه پرسى به عنوان «راهی ماجراجویانه که پایه‌های قانون اساسى انگلیس را به خطر مى‌اندازد» یاد کرده است. در ماه مه ۱۹۹۴ نیز جان میجر نخست وزیر این کشور به برگزاری همه پرسى در ایرلند شمالی اعتقادى نداشت. به نقل از: (TURPIN (D.), *Droit constitutionnel, op. cit.*, p.793

طول یک دوره‌ی قانون‌گذاری تنها یک همه‌پرسی می‌تواند برگزار شود. قانون اساسی پرتغال نیز به همه‌پرسی برای قانون‌گذاری عادی اشاره دارد اما انجام آن منوط به وجود شرایط خاصی است و از زمان اجرای قانون اساسی این کشور در تاریخ ۲ آوریل ۱۹۷۶ هیچ‌گونه همه‌پرسی برگزار نشده است (De Guillenchmidt, 2005, p. 68-69). اصل ۵۹ قانون اساسی ج. ا. ایران نیز مقرر می‌دارد: «در مسایل بسیار مهم اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی ممکن است اعمال قوه‌ی مقننه از راه همه‌پرسی و مراجعه‌ی مستقیم به آرای مردم صورت گیرد...». بنابراین مسایلی که از اهمیت والایی برخوردار نباشند نمی‌توانند مورد همه‌پرسی قرار گیرند.

۲-۴-۳- سازگاری موضوع همه‌پرسی با قانون اساسی

آیا دادرسی قانون اساسی می‌تواند پیش از انجام همه‌پرسی یا پس از آن بر مطابقت موضوع آن با قانون اساسی نظارت نماید؟ شورای قانون اساسی فرانسه بر مطابقت موضوع همه‌پرسی با قانون اساسی پیش از انجام آن نظارت نمی‌کند و از کنترل بر همه‌پرسی انجام شده درباره‌ی امری نیز خودداری کرده است زیرا از دیدگاه وی آن امر «توسط مردم (در همه‌پرسی) تایید شده» و این تایید «بیان مستقیم اراده‌ی ملی است» (CC du 7 novembre 1962). اصل نظارت بر سازگاری موضوع همه‌پرسی با قانون اساسی در کشور سویس وجود ندارد اما در ایتالیا خصوصاً همه‌پرسی ملغا کننده وجود دارد. همان‌گونه که قبلاً گفتیم دیوان قانون اساسی ایتالیا پیش از انجام همه‌پرسی ملغا کننده، بر مطابقت موضوع آن با قانون اساسی نظارت کرده، در این راه تفسیر تنگ بینانه و شبهه‌ناکی را نیز از قانون اساسی در پیش گرفته است. (Chagnollaud, p. 219). اما آیا می‌توان درباره‌ی هر مسأله‌ای از مردم نظر خواست؟

۳-۴-۳- جایگاه و موقعیت همه‌پرسی

همه‌پرسی بی‌عیب نیست و ممکن است درباره‌ی موضوعاتی برگزار شود که مشکل‌زا باشد و به خود مردمسالاری و حقوق بشر نیز آسیب وارد نماید. بنابراین در این خصوص باید جانب احتیاط را نگه داشت. برای نمونه می‌توان به کشور همه‌پرسی یعنی سویس اشاره کرد که آخرین کشور غربی بود که انتخابات همگانی و حق رای را برای زنان در سال ۱۹۷۱ به رسمیت شناخت. در همین کشور، نیمه کانتون رود داخلی (Rhode-Intérieures) مشهور به دلیل اجرای مردمسالاری مستقیم، هیچ‌گاه قصد شناسایی حق رای را برای زنان نداشت. یک تصمیم دادگاه فدرال در سال ۱۹۹۰ چنین حقی را به زنان بخشید (ACQUAVIVA, p. 41). در فرانسه در سال ۱۹۹۲، هیات مشورتی برای بازنگری در قانون اساسی، گسترش حوزه‌ی همه‌پرسی به آزادی‌های عمومی را مطرح و در این خصوص بر نظارت بر مطابقت پیشنهاد همه‌پرسی با

قانون اساسی انگشت گذاشت. به نظر هیات، این احتیاط بدین دلیل ضروری بود که امکان پیشنهاد همه پرسی صرفاً به وسیله‌ی یک پنجم اعضای دو مجلس که مورد حمایت یک دهم شهروندانی که در فهرست انتخابات نام نویسی کرده بودند پیش‌بینی شده بود. بنابراین هرچند در سویس پیشنهادهای همه پرسی با ویژگی بیگانه ستیزی به نتیجه نینجامیده‌اند با این حال، این فیلتر (نظارت بر مطابقت پیشنهاد همه پرسی با قانون اساسی) با هدف جلوگیری از حرکات افراطی مردم درباره‌ی مسایل حساس و پرتنش گذاشته شده است. همچنین نباید فراموش کرد که گاه همه پرسی بر عوام فریبی‌های ضد مالیاتی در برخی از ایالات آمریکا دامن می‌زند. (CHAGNOLLAUD, p.219). بنابراین اگر بخواهیم برای انجام همه پرسی همانند ایتالیا فیلترهای زیادی بگذاریم بر بیان اراده‌ی ملی افسار زده‌ایم از سوی دیگر، نبود راهکارهای هدایتی مناسب، انحراف‌ها و سرکشی‌های مردمی را نیز در پی خواهد داشت.

۴-۳- پذیرش همه پرسی توسط مردم

معمولاً جز در چند کشور اعتبار همه پرسی به شمار رای دهندگان بستگی ندارد. قانون اساسی ایتالیا و بسیاری از قوانین اساسی کشورهای اروپای شرقی مشارکت ۵۰ درصد شهروندان ثبت نام شده در فهرست انتخابات را برای اعتبارحقوقی نتیجه‌ی همه پرسی لازم دانسته‌اند. این قاعده در سویس که عدم مشارکت به ۵۰ درصد و در مسایل جزئی و فرعی حتا به ۸۰ درصد می‌رسد پیش‌بینی نشده است. در فرانسه، همه پرسی موسس ۱۳ اکتبر ۱۹۴۶، جمهوری چهارم این کشور را پی‌ریزی کرد در حالی که ۳۲ درصد شهروندان در انتخابات شرکت نکرده بودند. ژنرال دوگل در تاریخ ۲۸ دسامبر ۱۹۴۶ بدین مناسبت اعلام کرد که: «حدود نه میلیون نفر این قانون اساسی را پذیرفتند، هشت میلیون نفر آن را رد کردند، نه میلیون نفر نیز بدان اعتنا نکردند. بنابراین تقریباً این قانون اساسی بنا به منطق و بر اساس نظر مردم فرانسه تصویب نگردیده است» (Cité par CHAGNOLLAUD, p.219). در اروپا بسیج مردمی عمدتاً به موضوع مورد همه پرسی بستگی دارد. به محض اینکه به نظر برسد که مساله، ضروری و متوجه نگرانی‌های عمده‌ی شهروندان باشد، با مشارکت زیاد همراه خواهد بود مانند همه پرسی در فرانسه درباره‌ی پیمان ماستریخت در سال ۱۹۹۲ یا در خصوص قانون اساسی اتحادیه‌ی اروپا در سال ۲۰۰۵. برعکس اگر مساله این‌گونه نبوده یا به نظر رسد که قبلاً مورد تایید مقامات حکومتی قرار گرفته، نرخ مشارکت پایین می‌آید مانند همه پرسی درباره‌ی وضعیت کالدونیای جدید در سال ۱۹۸۸ در فرانسه.

۵-۳- توسعه‌ی همه‌پرسی و حق ارائه‌ی عریضه در اروپا

در اروپا مردمسالاری محلی به دو روش به طور روزافزونی در حال پیشروی است: همه‌پرسی محلی مشورتی و حق ارائه‌ی عریضه. نمونه‌ی عملی آن را در فرانسه از تاریخ بازنگری در قانون اساسی این کشور در سال ۲۰۰۳ می‌بینیم.

همه‌پرسی محلی تقریباً جز در یونان در همه‌ی کشورهای اروپایی وجود دارد. اما در ایرلند فقط در موارد محدودی پیش‌بینی شده است مثلاً برای تغییر نام خیابان‌ها و... در اسپانیا، دانمارک، نروژ و هلند همه‌پرسی فقط به پیشنهاد شورای محلی و در بلژیک، فنلاند، آلمان، ایسلند، ایرلند، لوکزامبورگ، پرتغال، سوئد، سوئیس و انگلیس به درخواست شماری از سکنه صورت می‌گیرد. جز در استونی، لتونی و لیتوانی^۱ همه‌پرسی محلی در کشورهای مردمسالار اروپای شرقی پذیرفته شده است. معمولاً این‌گونه همه‌پرسی‌ها جز در انگلیس و پرتغال در دیگر کشورهای اروپایی (بلژیک، فنلاند، آلمان، دانمارک، نروژ، سوئد، اسپانیا، ایتالیا و هلند) جنبه‌ی مشورتی دارد و کمتر الزام‌آور است. گاهی اعتبار آن مشروط به رسیدن به مشارکت درصد خاصی از مردم در آن است مثلاً در آلمان این نصاب را قانون معین می‌کند و در پرتغال ۵۰ درصد شهروندان باید در همه‌پرسی شرکت کنند. نروژ با برگزاری بیش از ۵۰۰ همه‌پرسی محلی در این زمینه رکورددار است. موضوع این همه‌پرسی‌ها اغلب مربوط به منافع محلی است.

حق ارائه‌ی عریضه یا پیشنهاد مردمی که عبارت است از این که شماری از شهروندان از شورای محلی بررسی امری را بخواهند در اروپای باختری در بلژیک، فنلاند، آلمان، سوئد، انگلیس، پرتغال، ایتالیا، پرتغال و هلند رایج است. (CHAGNOLLAUD, p.222). در سوئد اگر پیشنهاد شهروندان حاوی امضاهای لازم بود شورای محلی باید موضوع را بررسی و درباره‌ی انجام همه‌پرسی تصمیم‌گیری کند. در عوض در اغلب کشورهای مردمسالار جدید اروپای شرقی حق ارائه‌ی عریضه رونق چندانی دارد.

منابع و مأخذ

الف- فارسی

۱. طباطبایی مومنی، منوچهر، (۱۳۸۶)، حقوق اساسی، چ یازدهم، میزان، تهران.
۲. عباسی، بیژن (۱۳۸۳)، «شیوه‌های تدوین و تصویب قانون اساسی»، نشریه حقوق اساسی، ش ۲، ص ۶۳-۴۹.
۳. قاضی، سید ابوالفضل، (۱۳۸۳)، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، چ یازدهم، میزان، تهران.

۱. گفتنی است که در این کشور در تاریخ ۱۴ ژوئن ۱۹۹۲ درباره‌ی خروج فوری نظامیان روس یک همه‌پرسی به عمل آمد و مردم این کشور با ۷۰٫۷ درصد به آن رای مثبت دادند.

۴. هاشمی، سید محمد، (۱۳۸۵)، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی جمهوری اسلامی ایران، ج ۲، ج یازدهم، میزان، تهران.

ب- خارجی

Ouvrages

- 1- ACQUAVIVA (J.-C.), (2005), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Gualino, Paris.
- 2- CHAGNOLLAUD (D.), (2005), *Droit constitutionnel contemporain*, t. 1, A. Colin, Coll. «Compact», Paris.
- 3- DELLEY (J.-D.), (1979) *L'initiative populaire en Suisse, mythe et réalité de la démocratie directe*, Lausanne.
- 4- GICQUEL (J.), (2003), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Montchrestien, coll. " Domat droit public, Paris.
- 5- GUILLAUME-HOFNUNG (M.), (1994), *Le référendum*, Puf, coll. "Que sais-je", Paris.
- 6- De GUILLENCHMIDT (M.), (2005), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Economica, Paris.
- 7- LECLERCQ (C.), (1999), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Litec, Paris.
- 8- TURPIN (D.), (1999), *Droit constitutionnel*, Puf, Paris.

Articles

- 1- DUVERGER (M.), «La démagogie contre la démocratie», *Le Monde*, 5-6-1987.
- 2- DUHAMEL (O.), «Contre le référendum», *Le Monde*, 11-12-1989.
- 3- MENY (Y.), "Initiative populaire, référendum et recall dans les Etats américains", *Pouvoirs*, n° 7/1978, p. 107-121.
- 4- SCHULTZ (P.), «Réflexion sur la démocratie semi-directe en Suisse», *RDP*, 1977,
- 5- SOLJENISTYNE (A.), «L'antique usage de la démocratie», *Le Monde*, 16-1-1983.
- 6- TURPIN (D.), «L'échec du référendum sur l'entente et l'avenir du fédéralisme canadien», *Les Petites Affiches*, n° 7, 15-1-1993, p. 8 ; et n° 8, 18-1-1993.