

تحلیل حقوقی برگزاری همه‌پرسی در ایران و ایالات متحده آمریکا

جواد نوری^۱، ملیحه نادعلی^۲

^۱مقطع دکتری حقوق عمومی دانشگاه آزاد اسلامی واحد قم، ایران.

^۲دانشجوی کارشناسی دانشگاه آزاد اسلامی واحد مشهد، ایران.

چکیده

واژه «همه‌پرسی» معادل واژه انگلیسی «رفراندوم» است، به معنای «رجوع به آرای عمومی و مشورت گرفتن مستقیم از مردم در مورد مسائل مهم مملکتی». این مقاله به تحلیل فرایند برگزاری همه‌پرسی در دو کشور ایران به عنوان نظامی دموکراسی مبتنی بر اسلام که برخی آن را با عنوان مردم سالاری دینی (تئودموکراسی) توصیف میکنند؛ و ایالات متحده آمریکا که نظام جمهوری مشروطه فدرال است، میپردازد. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، صراحتاً امکان برگزاری همه‌پرسی را پیشبینی کرده است که فرمان آن برعهده رهبر می‌باشد. در مقابل، قانون اساسی آمریکا هیچگونه رفراندومی را پیشبینی نکرده است؛ لیکن این ابزار بنیادی برای اعمال حاکمیت مردم، از دایره اجرایی خارج نمی‌باشد؛ بلکه در سطوح ایالتی و محلی قابل اجراست و تنها در سطح فدرال امکان برگزاری آن وجود ندارد. این نکته بدان معناست که همه‌پرسی بازنگری قانون اساسی، که در سال ۱۳۶۸ در ایران به اجرا درآمد، در ایالات متحده آمریکا به رسمیت شناخته نشده و امکان اجرای آن وجود ندارد. این بررسی تطبیقی نشان می‌دهد که چگونه این دو نظام سیاسی به مسئله اعمال اراده مردم که در تمامی اعصار از مسائل مهم حقوقی و سیاسی می‌باشد، پاسخ می‌دهند. این پژوهش با روش تطبیقی - تحلیل نظام های حقوقی دو کشور جمهوری اسلامی ایران و ایالات متحده آمریکا در مورد اصل بازنگری قانون اساسی، شیوه های مختلف این فرآیند حقوقی را مورد واکاوی قرار داده و نقاط ضعف و قوت هریک از آنها را به رشته تحریر درآورده است.

کلیدواژه: حاکمیت، رفراندوم، قانونگذاری، ایران، ایالات متحده آمریکا.

مقدمه

مسئله حاکمیت مردم و چگونگی اعمال حق تعیین سرنوشت ملت، از دیرباز مورد توجه مباحث حقوقی و سیاسی بوده است. مشارکت همگانی شهروندان در جامعه افزون بر وجود بسترهای قانونی و بالقوه نیازمند ایجاد تحول و بازاندیشی در زیرساخت‌های فرهنگی اقتصادی اجتماعی و سیاسی است؛ زیرا مشارکت فعالانه شهروندان در تصمیم‌گیری‌ها نخست در میزان آگاهی و شناخت آنان از هویت شهروندی خویش متجلی می‌شود، سپس در مداخله داشتن در اداره همه جانبه امور کشور و سیاست‌گذاری‌های کلان، عینیت می‌یابد. (رحمت‌اللهی، حسین؛ آقا محمد آقایی، احسان؛ درآمدی بر نقش دولت در فرایند مشارکت‌پذیری مردم؛ ۱۳۹۲) به دلیل گستردگی سرزمین و جمعیت تخصصی و پیچیده شدن مسائل و مقتضیات و در نتیجه عدم توانایی مردم در امور عمومی و امثال آن، مردم سالاری‌ها از شکل کلاسیک خود تغییر مدل داده و به شکل دموکراسی‌های غیرمستقیم یا مبتنی بر نمایندگی درآمده‌اند. (خسروی، احمد؛ عامری، زهرا؛ مقدسی، محمد باقر؛ همه پرس‌های تقنینی تجلی مردم سالاری در عرصه قانون‌گذاری؛ ۱۳۹۷) همه پرس‌های گرچه منجر به حاکمیت موثر مردم خواهد شد، لکن صرف وجود یا برگزاری آن لزوماً به معنای تضمین حاکمیت مطلوب یا کارآمد نیست؛ بلکه در برخی موارد شرایط ایجاد چالش‌ها و تشدید مسائل موجود را مهیا می‌سازد. مزایا و معایب بهره‌گیری از این ابزار به سابقه و تجربه‌ی کشورها در اعمال روش‌های مردم سالارانه بستگی دارد. مطالعه و تحقیق در قوانین اساسی کشورها نشان می‌دهد که عمده‌ی کشورها برای مسائل بسیار مهم قانون اساسی و اصلاح و بازنگری آن، به طور مستقیم به ارای عمومی مراجعه می‌کنند. همچنین برگزاری آن در میبایست با درخواست و اراده‌ی همگانی ملت در امور مهم اجتماعی، سیاسی و اقتصادی کشورها باشد. بدین معنا که استفاده‌ی ناموجه از این ابزار، تبعات نامطلوبی را در پی خواهد داشت. ایالات متحده آمریکا برخلاف عمده‌ی کشورها، صرفاً در مسائل ایالتی از این روش به طور گسترده استفاده می‌کند و هیچ نهاد واحد فدرالی مسئول نظارت و اجرای آن نیست و قوانین ایالتی در این زمینه خودمختار هستند؛ البته به شرطی که قانون اساسی فدرال را نقض نکنند. گرچه در قانون اساسی این کشور، همه پرس‌های صراحتاً ذکر نشده، اما بخش‌هایی از متمم چهاردهم قانون اساسی ایالات متحده آمریکا محدودیت‌ها و الزاماتی را بر برگزاری این فرایند در سطح ایالتی اعمال می‌کند. اما همانطور که پیشتر توضیح داده شد، در برخی نظامها از جمله جمهوری اسلامی ایران، همه پرس‌های به عنوان یک اصل در قانون اساسی به رسمیت شناخته شده و قابلیت اجرا در سطح ملی را دارد. همانطور که در مقاطع حساسی چون تأیید نظام در فروردین ۱۳۵۸، تصویب قانون اساسی در آذر ۱۳۵۸ و بازنگری آن در سال ۱۳۶۸ به کارگرفته شده است. در واقع همه پرس‌های در ایران، نه تنها بیانگر حق تعیین سرنوشت ملت است، بلکه در چارچوب یک نظام مردم سالاری دینی، مشروعیت را از اراده‌ی الهی و مشارکت مردم به صورت توأمان کسب می‌کند. مقاله حاضر با هدف تحلیل تطبیقی نحوه‌ی برگزاری همه پرس‌های در دو نظام سیاسی، به بررسی و تبیین اصول قانونی ناظر بر همه پرس‌های و فرایند اعمال حاکمیت مردم را مورد کنکاش قرار می‌دهد تا بتوان تصویری جامع‌تر از این پدیده‌ی مهم حقوقی-سیاسی ارائه کرد.

فصل اول: بیان مفاهیم

گفتار اول: حاکمیت

حاکمیت قدرت عالی‌ای است که اولاً بر کشور و مردم آن اقتدار و برتری بلامنازع دارد، به ترتیبی که همگان در داخل کشور از آن اطاعت کنند و ثانیاً کشورهای دیگر آن را به رسمیت شناخته و مورد احترام قرار دهند. از حاکمیت با تعبیری مانند نفس قدرت یا نظام سیاسی نیز یاد می‌شود. حاکمیت بر دو نوع است: حاکمیت برون‌ی (حاکمیت دولت) و حاکمیت درونی (حاکمیت در دولت) حاکمیت برون‌ی یا حاکمیت دولت مشخص‌کننده‌ی شخصیت متمایز حقوقی و سیاسی دولت-کشور و استقلال و عدم وابستگی آن در ارتباط با سایر دولت-کشورهاست. حاکمیت بیرونی به معنای نفی هرگونه وابستگی به دولت‌های خارجی یا تبعیت از آنهاست. کشوری دارای حاکمیت بیرونی است که در روابط متقابل خود در سطح بین‌المللی ب دولت-کشورهای دیگر کاملاً برابر بوده به عنوان شخصیت حقوقی مستقل و هم سطح در برابر دیگر کشورها جلوه می‌کند. ولی حاکمیت درونی

موید برتری قدرت یک دولت-کشور نسبت به اعضای جامعه نظیر فرد، گروه، طبقه یا تقسیمات سرزمینی نظیر شهر و شهرستان و استان و ایالت و کانتون یا نهادهایی نظیر حزب و سندیکا و غیره است. آخرین کلام متعلق به اوست و اراده‌ی او بر کلیه‌ی اراده‌های موجود غلبه دارد. (قاضی، ابوالفضل، بایسته‌های حقوق اساسی، ۱۳۷۳) اما انواع حاکمیت در جهان به سه بخش کلی تقسیم می‌شود که شامل:

(۱) حاکمیت الهی (تئوکراتیک): براساس این نظریه قدرت حاکمیت ناشی از نیروی ماورالطبیعی که خارج از اراده‌ی بشری است نشأت می‌گیرد و اراده‌ی ذات پروردگار بر فرد یا گروه ویژه‌ای واگذار شده است. در طول تاریخ، حکومت‌های مختلفی با این شیوه و این نظریه شکل گرفتند که برخی از فرمانروایان آن‌ها نیز ادعای خدایی داشتند. از مهم‌ترین این امپراطوری‌ها می‌توان فراغنه‌ی مصر، امپراطوری روم باستان و امپراطوری ژاپن را نام برد که بعضاً به صورت حکومت الهی انسانی مطرح می‌شدند. اما برخی دیگر از امپراطوری‌ها نیز وجود داشتند که باور داشتند، بر اساس قضا و قدر و مشیت الهی، به این مقام رسیدند و خود را در برگرفته‌ی حاکمیت و تعیین سرنوشت گروه انسانی یا قبیله‌ی خاصی می‌دانستند (حاکمیت بر اساس مشیت) بسیاری از حکومت‌های تمرکزگرا، اقتدارگرا، موروثی و دیکتاتوری حاصل از کودتا از این جمله‌اند. اما اصیل‌ترین و منطقی‌ترین تفکر حاکمیت، در نظریه‌ی حاکمیت الهی یا تئوکراتیک در ادیان و مذاهب بزرگی است که دارای کتب آسمانی هستند؛ چرا که به استناد کتب آسمانی، حاکمیت مطلق، از آن خداوند دانسته و انبیا از سوی خدا مأموریت یافته‌اند تا اصول و قواعد الهی را به بشر انتقال دهند.

(۲) حاکمیت ملی مردمی (دموکراتیک): براساس این نظریه حاکمیت به جای اینکه منشاء ماوراءالطبیعی داشته باشد منشاء انسانی دارد. ژان ژاک روسو در کتاب قراردادهای اجتماعی خود نظریه‌ای را مطرح میکند که هر فرد را صاحب سهمی از حاکمیت می‌داند و حاکمیت سیاسی را حاصل جمع اجزای حاکمیت می‌کند. قانون اساسی ۱۷۹۳ فرانسه بر پایه‌ی دکتترین این نظریه‌ی ژان ژاک روسو تدوین شده است. اما از مهم‌ترین آسیب‌های این نظریه آن است که ممکن است واگذاری ابزار حاکمیت به اکثریت مردم در برهه‌ای از زمان سرنوشت جامعه را دچار تغییر و خطراتی برای کل جامعه نماید. لذا مجلس موسسان فرانسه به جای نظریه‌ی حاکمیت مردم، نظریه‌ی حاکمیت ملی را ارائه دادند. براین اساس ملت به عنوان موجودی واقعی که متمایز از اعضای تشکیل‌دهنده‌ی آن تلقی می‌شود، دارای حاکمیت است و افرادی که به عنوان فرمانروا انتخاب می‌شوند، به عنوان نماینده‌ی کل ملت هستند نه نماینده‌ی فرد فرد مردم. لذا ملت دارای ویژگی‌هایی فراتر از اراده‌ی مقطعی مردم است. بنابراین در صورت بروز تعارض منافع ملت با مردم یا حاکمیت ملی، ارجح است بر آرای مردم.

(۳) حاکمیت فردی: یکی از مصادیق مذموم حاکمیت می‌باشد که بیشتر در زمانهای قدیم معمول بوده و از موارد نادرست استفاده از قدرت حاکمیت در برقراری نظم و امنیت در جامعه می‌باشد. این نوع حاکمیت، حکومت‌های استبدادی و دیکتاتوری را به همراه دارد. به موجب این نظریه قدرت برتر حاکم به دلایل مختلف اعم از داشتن توانایی‌های خاص جسمی یا علمی یا مالی یا به طور موروثی یا به طور کلی شایستگی‌ها و لیاقت‌های خاص در ید فردی قرار دارد که وی تصمیم‌گیرنده‌ی نهایی و قدرتی بالاتر از قدرت وی می‌باشد. در این نظامها توقف قدرت به وسیله‌ی قدرت یا تفکیک قوا صورت نگرفته و مردم نقشی در تعیین سرنوشت سیاسی و اجتماعی خویش ندارند. لذا تمرکز و انحصار قدرت که نتیجه‌ی آن در اکثر موارد سوءاستفاده از قدرت می‌باشد صورت می‌پذیرد. (نوری، جواد، جزوه حقوق اساسی، ۱۴۰۳)

گفتار دوم: همه‌پرسی یا رفراندوم

در قانون اساسی اغلب کشورهایی که مردم سالاری به عنوان یک اصل خدشه‌ناپذیر و یک رکن اساسی در نظام حکومتی آنها پذیرفته شده است، مراجعه مستقیم به آرای عمومی نیز بدون واسطه‌ی نمایندگان آنان برای حصول مقاصد گوناگون پیش‌بینی گردیده است و به مردم این حق داده شده تا تحت شرایط معینی با شرکت در انتخابات نظر خود را برای تصویب یا الغاء قوانین و مقررات مصوب یا پیشنهادی ابراز کنند. مراجعه به آرای عمومی به طور مستقیم و بی واسطه به دو صورت همه‌پرسی و ابتکار عمومی امکانپذیر میشود. (کردان، علی، منشور ملی ایرانیان و همه‌پرسی، ۱۳۸۲) واژه «همه‌پرسی» معادل واژه انگلیسی

«فراندوم» است. از نظر اصطلاحی اندیشمندان حقوقی و سیاسی تعاریف متعددی از این مفهوم ارائه کرده اند. برخی آنها را به معنای «مراجعه به آرای ملت در امور مربوط به قانونگذاری و غیر آن» تعریف کرده اند. (جعفری لنگرودی، محمدجعفر، ترمینولوژی حقوق، ۱۳۸۷) برخی دیگر همه پرسی را به معنای «رجوع به آرای عمومی و مشورت گرفتن مستقیم از مردم در مورد وضع قانون یا تغییر و اصلاح آن و همچنین کسب نظر شهروندان در خصوص مسائل مهم مملکتی» قلمداد کرده اند. (قاضی، ابوالفضل، بایسته های حقوق اساسی، ۱۳۷۳) برخی دیگر همه پرسی را رأی گیری مستقیم از همه اعضای تشکیل دهنده یک سازمان یا جامعه برای رد یا تصویب سیاستی که رهبران یا نمایندگان پیشنهاد کرده اند» تعریف کرده اند. (آشوری، داریوش، دانشنامه سیاسی، ۱۳۸۱) در تعریفی دیگر نیز همه پرسی مراجعه مستقیم به عموم شهروندان یک کشور برای دریافت بدون واسطه پاسخ آنان به پرسشی خاص دانسته شده است که این پرسش میتواند در مورد قوانین (اساسی یا عادی) یا در مورد موضوعی بسیار مهم باشد که همراهی افکار عمومی در اجرای آن اهمیتی ویژه دارد. (اسماعیلی، محسن، همه پرسی و شورای نگهبان، ۱۳۸۲)

همه پرسی را از نظر میزان اعتبار نتیجه آن به دو گونه «مشورتی» و «تصویبی» میتوان تقسیم کرد. زمانی که همه پرسی پیش از شکل گیری قانون، برای اخذ نظر مردم مورد استفاده واقع شود، به آن «همه پرسی مشورتی» گویند. در این حالت هرگاه به سؤال طرح شده رأی مثبت داده شود، خود به تنهایی نمیتواند قاعده موردنظر را به گونه استقرار یافته آن الزام آور سازد، بلکه به صورت طرح یا لایحه باید توسط مراجع قانونگذاری به تصویب برسد. در صورتیکه اکثریت شهروندان به متن قانونی رأی دهند و آنرا تصویب کنند و بدون تصویب مؤخر مجلس آن را لازم الاجرا نمایند، آنرا «همه پرسی تصویبی» مینامند. (قاضی، ابوالفضل، بایسته های حقوق اساسی، ۱۳۷۳) همه پرسی به دو نوع «اختیاری» و «اجباری» تحقق می یابد. همه پرسی اختیاری هنگامی است که قوه مقننه به اختیار خود، قانونی را که تصویب کرده است، به معرض قضاوت عمومی میگذارد تا ملت درباره آن نفیاً و اثباتاً اظهارنظر کنند. قانونگذاری یا دولت این اختیار را میدهد تا در امور مهم و سرنوشت ساز به آرای عمومی مراجعه کنند تا مردم در آن خصوص تصمیم گیری کنند. (طحان نظیف، هادی، گستره صلاحیت مقام رهبری در صدور فرمان همه پرسی، ۱۳۹۹) در مقابل در همه پرسی اجباری مراجعه به آرای عمومی برای تصویب یا رد مقررات قانونی یا قانون اساسی به عنوان یک عمل تقنینی ضرورت می یابد. (کردان، علی، منشور ملی ایرانیان و همه پرسی، ۱۳۸۲) به عبارت دیگر، مطابق قانون اساسی، قانون مصوب پارلمان یا بعضی امور باید به همه پرسی گذاشته شود تا ملت درباره آن اظهارنظر کنند. (طحان نظیف، هادی، گستره صلاحیت مقام رهبری در صدور فرمان همه پرسی، ۱۳۹۹) برگزاری همه پرسی برای حصول به مقاصد خاصی ضرورت می یابد، از جمله :

- ۱- امضاء یا پیوستن به یک معاهده بین المللی.
- ۲- اصلاح قانون اساسی و سایر قوانین
- ۳- جمع آوری منابع مالی از عموم مردم برای انجام منظوری خاص.
- ۴- تعیین نوع حکومت آینده توسط مردم.
- ۵- آگاهی از افکار عمومی و یا برخورداری از مشورت عامه برای تصویب یک سیاست یا لغو آن. (کردان، علی، منشور ملی ایرانیان و همه پرسی، ۱۳۸۲)

گفتار سوم: قانونگذاری

قانون مجموعه ای از دستورالعمل هاست که از سوی مجموعه ای از موسسات به اجرا گذاشته میشود و به عنوان میانجی در پیوندهای اجتماعی بین مردم عمل میکند. (صنیعی، محمدحسین؛ اکرمی، سیدمهدی؛ بررسی جایگاه قانون و قانون گرای، ۱۳۹۶) قانونگذاری نیز فرآیندی است برای وضع قانون در دستگاه های صالح وضع قانون. بی شک قانون به عنوان الزامات لازم الاجرا در اجتماع، همزاد زندگی اجتماعی بشر بوده است؛ اما قانونگذاری محصول چند قرن اخیر و در اثر گسترش تفکر مردم سالاری و حاکمیت قانون و دولت پاسخگو می باشد. اصطلاح قانونگذاری بیشتر در خصوص قوانین موضوعه و نه عرفی معنا پیدا میکند. چون قوانین موضوعه معمولاً توسط یک نهاد سیاسی وضع می گردد، ولی قواعد عرفی به طور سنتی و عرفی در جامعه

بدون نهاد خاص شکل میگیرد. (خسروی، حسن، حقوق اساسی، ۱۳۸۸) وجود نهادهای نظارتی در هر سیستم قانونگذاری، ضامن سلامت و کارایی قوانین است. این دستگاه باید دارای اختیارات و اقتدار لازم باشد تا بتواند مقامات حکومتی و حتی سران عالی رتبه را در مقابل قوانین و دستورات ملی مورد پرسش قرار دهد. این نکته بر اهمیت تفکیک قوا، که یکی از میراثهای مهم منتسکیو است دلالت دارد. نهاد سیاسی واضع قانون در نظام تفکیک قوا، «قوة مقننه» نامیده میشود. قوة مقننه یا قوة قانون گذاری، نوعی انجمن مشورتی یا اختیاراتی از قبیل ایجاد، اصلاح و لغو قوانین میباشد که به نام های گوناگونی از قبیل پارلمان یا مجلس شناسایی میشود. تعیین حق و تکلیف و تامین امنیت و تامین ضمانت اجرای صحیح آن، از مهمترین اهداف قانونگذاری در هر حکومتی محسوب میشود. (نوری، جواد، گل، ملیکا، آسیب شناسی تعدد مراجع قانونگذاری در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، ۱۴۰۳) قوة مقننه در نظام مردم سالار، به عنوان نماد حاکمیت مردم در تحقق اراده مردم در مدیریت امور عمومی و تعیین سرنوشت اجتماعی محسوب می شود. شهروندان از طریق قوة مقننه میتوانند تصمیمات مقتضی در خصوص نیازها و خواسته های زندگی فردی و اجتماعی خود را اتخاذ نمایند. (خسروی، حسن، حقوق اساسی، ۱۳۸۸)

فصل دوم: همه پرسی در ایالات متحده امریکا

گفتار اول: رژیم سیاسی ایالات متحده امریکا

امریکا، کشوری فدرال است و دولت-کشورهای فدرال، دارای ساختاری دوگانه گرا هستند. نخست دولت مرکزی با نهادهایی که بر سراسر قلمروی کشور حاکمیت دارند مبین وحدت دولت های عضو به شمار می آیند. و دوم آنکه دولت های عضو که دارای قانون اساسی، گروه انسانی، سرزمین و نهادهای فرمانروای خود هستند و آن بخش از حاکمیت را که طی قانون اساسی فدرال به حاکمیت مرکزی نسپردهند، خود اعمال می کنند. در حقوق اساسی ایالات متحده آمریکا، یکی از نهادهای بنیادین حکومتی این کشور با تکیه بر اصل تفکیک قوا، قوه مقننه می باشد که در آن کنگره آمریکا، اختیارات قانونگذاری را عهده دار است. این کنگره مرکب از دو مجلس است: مجلس اول مجلس نمایندگان و مجلس دوم، مجلس سنا نام دارد. در کشورهای فدرال مجلس اول مجسم کننده گرایش وحدت طلبی است و نمایندگان آن توسط قانون انتخابات سراسری برگزیده می شوند و رای دهندگان به عنوان شهروند جامعه کل در این انتخابات شرکت و نمایندگان آن را انتخاب می کنند و مجلس دوم مجسم بخش گرایش کثرت طلبی این کشورها می باشد. در نظام های فدرال، اختلافات زیادی نیز ممکن است در سطح فدرال و ایالتی درباره دامنه و گستره دموکراسی مستقیم وجود داشته باشد. ایالات متحده آمریکا، در خصوص بهره گیری از دموکراسی مستقیم (یعنی ارجاع اقدامات پیشنهادی حکومت به رأی عمومی) در فرایندهای قانون گذاری و تدوین قانون اساسی، تصویری متنوع و ناهمگون ارائه می دهد. در سطح ملی و فدرال، دموکراسی مستقیم هرگز برای هیچ یک از انواع تصویب قوانین یا اصلاحات قانون اساسی مورد استفاده قرار نگرفته است. در این کشور، قانون اساسی بسیاری از ایالت ها امکان استفاده گسترده از همه پرسی و ابتکار مردمی را فراهم کرده اند، حتی با اینکه در سطح فدرال (ملی) چنین ابزاری وجود ندارد. با این حال، در سطح ایالتی و محلی، استفاده از این سازوکار به دوران استعمار بازمی گردد و از آن زمان تاکنون به تدریج افزایش یافته است (هرچند هنوز هم همگانی و فراگیر نیست). از نیمه قرن نوزدهم به بعد، کنگره ایالات متحده از هر ایالت جدیدی که به اتحادیه ملحق می شود خواسته است که قانون اساسی ابتدایی خود را به رأی عمومی بگذارد، و اکنون تمامی قوانین اساسی ایالت ها (به جز ایالت دلاور) مستلزم اخذ رأی عمومی برای تصویب تمامی اصلاحات قانون اساسی ای هستند که از طریق رایج ترین روش های پیش بینی شده پیشنهاد شده اند. (William B. Fisch, Constitutional Referendum In The United States Of America, 2006) دموکراسی مستقیم آن دسته از قوانین، نهادها و فرایندهایی را توصیف می کند که به عموم مردم امکان می دهد مستقیماً در مورد اصلاحیه قانون اساسی، قوانین، معاهده تصمیمات سیاسی پیشنهادی رای دهند. (Elliot Bulmer, Direct Democracy, 2014) قانون گذاری از طریق دموکراسی مستقیم دو شکل اصلی به خود می گیرد:

۱. رفراندوم یا همان همه پرسی، که در آن لوائح قانونی، قوانین اساسی یا اصلاحات آن ها پیش از لازم الاجرا شدن، به رأی عمومی گذاشته می شوند؛

۲. ابتکار قانون‌گذاری (Initiative)، که به اقلیتی نسبتاً کوچک از شهروندان اجازه می‌دهد پیشنهادهایی را برای تغییرات قانونی یا قانون اساسی تدوین کرده و آن‌ها را برای تصویب یا رد به رأی عمومی بگذارند. (William B. Fisch, Constitutional Referendum In The United States Of America, 2006)

بیش از ۱۲۰ سال است که روند ابتکار قانونگذاری و فراندوم، یا دموکراسی مستقیم ابزاری برای بررسی قدرت دولت در سطح ایالتی و محلی در ایالت متحده آمریکا بوده است. گرچه ممکن است برخی از قوانین از طریق دموکراسی مستقیم تصویب شده باشند که با قانون اساسی در سطح ایالتی و فدرال سازگار نباشند، اما از طریق سیستم قضایی این کشور بر این قوانین نظارت می‌شود که این امر یکی از حمایت‌های کلیدی آمریکایی‌ها هنگامی که افکار عمومی و احساسات در اوج خود قرار دارند می‌باشد. (M. Dane Waters, The Initiative And Referendum Almanac, 2018). نه تنها دسترسی به این ابزارها در طول دو دهه اخیر بسیار مهم بوده است، بلکه شهروندان با استفاده از ابتکار قانونگذاری و فرآیند همه پرسی مردمی در طول تاریخ خود برخی از اساسی‌ترین و بحث‌برانگیزترین تصمیمات سیاست عمومی را که بر کشور و زندگی روزمره شهروندان این کشور تأثیر می‌گذارد، اتخاذ کرده‌اند.

گفتار دوم: همه پرسی در ایالات متحده آمریکا

فراندوم‌ها به مردم این امکان را می‌دهند که به صورت مستقیم (و گاهی الزام‌آور یا صرفاً مشورتی) درباره یک موضوع سیاسی، قانون اساسی یا قانونگذاری مشخص که از سوی نهادهای حاکم (مانند رئیس‌جمهور، کابینه یا پارلمان) به آن‌ها ارجاع شده، رأی دهند. نقش مردم معمولاً به تأیید یا لغو تصمیماتی محدود می‌شود که پیش‌تر توسط این نهادها اتخاذ شده‌اند، یا به پذیرش یا رد پیشنهادهایی که همین نهادهای حکومتی مطرح کرده‌اند (Elliot Bulmer, Direct Democracy, 2014). این فرآیند که با عنوان همه پرسی شناخته می‌شود بر دو نوع تقنینی (قانونگذاری) و مردمی می‌باشد. همه پرسی مردمی که در ۲۳ ایالت موجود است زمانی تحقق می‌یابد که مردم با جمع‌آوری امضا در یک دادخواست، قدرت ارجاع به قوانین خاصی را دارند که توسط قوه مقننه آنان وضع شده است تا مردم آنها را بپذیرند یا رد کنند. همه پرسی تقنینی که در همه ایالت‌ها امکانپذیر است، زمانی است که قوه مقننه ایالت، یک مقام منتخب، کمیسیون بازنگری قانون اساسی منصوب ایالت یا سایر سازمانها یا ادارات دولتی، پیشنهادهایی را برای تأیید یا رد به مردم ارائه می‌دهند. این همه پرسی یا از حیث قانون اساسی الزامی است، مانند پیشنهاد اصلاحات قانون اساسی، یا بدین دلیل که قوه مقننه، مقامات دولتی یا سازمان داوطلبانه تصمیم می‌گیرد که پیشنهاد را به مردم ارائه دهد. (M. Dane Waters, The Initiative And Referendum Almanac, 2018). در دوران بنیان‌گذاری ایالات متحده، شاهد افزایش کوتاه‌مدتی در تعداد همه‌پرسی‌ها بودیم؛ به‌ویژه در ایالت‌های شمال شرقی که قانون اساسی جدید ایالتی خود را از طریق همه‌پرسی به تصویب رساندند. در آن زمان، شهروندان آزادی داشتند تا این قوانین اساسی را رد کنند، و در چند مورد نیز، متن قانون اساسی پس از رد اولیه، نیازمند بازنگری و اصلاح شد تا در نهایت به تصویب برسد. تا سال ۱۸۳۰، این روند به یک عرف تثبیت‌شده در ساختار حقوقی ایالات تبدیل شد، به‌گونه‌ای که اکثر قوانین اساسی ایالتی نیازمند تأیید مردمی شدند. در دوره‌ی ۱۸۳۰ تا ۱۸۶۰، حدود ۸۰٪ از این قوانین اساسی از طریق همه‌پرسی به تصویب رسیدند. از سال ۱۸۶۰ به بعد، این رویه به‌طور عمومی و گسترده پذیرفته شد و به یک قاعده تبدیل شد که همه قوانین اساسی ایالتی باید با رأی مردم تصویب شوند. فراتر از همه‌پرسی‌هایی که توسط نهادهای حکومتی برگزار می‌شد، همه‌پرسی‌های اجباری نیز در قرن نوزدهم رواج پیدا کردند. در همه‌پرسی‌های اجباری، اگرچه قانون توسط نمایندگان تدوین می‌شود و زمان رأی‌گیری را هم آنان تعیین می‌کنند، اما اجرای نهایی قانون مشروط به تأیید شهروندان است. بنابراین، در این نوع از همه‌پرسی، نقش شهروندان در فرآیند تصمیم‌گیری بسیار پررنگ‌تر از همه‌پرسی‌هایی است که صرفاً توسط مقامات برگزار می‌شود. با این وجود، تا آن زمان هیچ‌کدام از اصلاحات گذشته در آمریکا باعث نشده بود که شهروندان مستقیماً قدرت آغاز روند قانون‌گذاری را در اختیار بگیرند؛ چیزی که بعدها با ظهور «ابتکار قانون‌گذاری» تحقق یافت که در ادامه به بررسی این نوع فرآیند رأی‌گیری نیز می‌پردازیم.

(Ovid Boyd, Referenda Around The World, 2010) از زمانی که در حقوق آمریکا (تا اوایل قرن نوزدهم) این اصل به طور کلی پذیرفته شد که قانون اساسی نوعی از قانون است که از نظر ماهوی با قوانین عادی متفاوت بوده و در سلسله مراتب حقوقی بالاتر از آن‌ها قرار دارد، می‌توان چهار نوع اصلی از قانون‌گذاری مبتنی بر دموکراسی مستقیم را از یکدیگر تفکیک کرد؛ تفکیکی که بر اساس میزان پذیرش حقوقی و تناوب استفاده از آن‌ها صورت می‌گیرد:

- ۱- رفراندوم قانون اساسی (بیشترین میزان پذیرش)
- ۲- رفراندوم قانون‌گذاری،
- ۳- ابتکار قانون‌گذاری،
- ۴- ابتکار قانون اساسی (کمترین میزان پذیرش)

با این حال، ابتکار قانون اساسی در شماری از ایالت‌های مهم به رسمیت شناخته شده است و تغییرات چشمگیری را موجب شده که آثار آن‌ها هم در درون مرزهای ایالت‌های محل تصویب و هم فراتر از آن مشهود بوده است. (William B. Fisch, Constitutional Referendum In The United States Of America, 2006) منظور از «بیشترین میزان پذیرش» و «کمترین میزان پذیرش»، میزان مشروعیت و رسمیتی می‌باشد که انواع مختلف قانون‌گذاری مستقیم از نظر نظام حقوقی و سیاسی آمریکا در سطح ایالت‌ها پیدا کرده‌اند، نه محبوبیت عمومی. بعضی از انواع همه‌پرسی و ابتکار قانون‌گذاری، در اکثر ایالت‌ها از نظر حقوقی و رسمی پذیرفته و در قوانین ایالتی تصریح شده‌اند. یعنی «بیشترین پذیرش حقوقی» را دارند. اما برخی دیگر، در خیلی از ایالت‌ها یا اجازه داده نمی‌شوند و یا محدودیت‌های زیادی دارند. بدین معنا که «کمترین پذیرش حقوقی» را دارا هستند.

گفتار سوم: ابتکار قانون‌گذاری در ایالات متحده آمریکا

شیوه دیگر از ابزارهای دموکراسی مستقیم، فرآیند ابتکار است. این فرآیند شامل تلاش شهروندان برای پیشنهاد یک اصلاحیه قانون اساسی یا تصویب یک قانون جدید است که در صورت موفقیت می‌تواند برای رأی‌گیری عمومی در برگه‌های رأی قرار گیرد. به‌طور معمول، ابتدا متقاضیان به دبیرخانه ایالت مراجعه می‌کنند تا مجوز دریافت فرم رسمی دادخواست مربوط به پیشنهاد خود را دریافت کرده و اجازه‌ی جمع‌آوری امضا برای آن پیشنهاد را کسب کنند. معمولاً برای تصویب این درخواست، حمایت چند نفر از ساکنان ایالت لازم است. در صورت تأیید درخواست، مسئول مربوطه فرم رسمی ابتکار را در اختیار گردآورندگان امضا قرار می‌دهد. این که آیا افراد جمع‌آوری‌کننده امضا باید شهروند واجد شرایط رأی دادن در همان ایالت باشند یا خیر، بسته به قوانین هر ایالت متفاوت است. پس از آنکه متقاضیان تعداد مشخصی امضا (معمولاً درصدی از رأی‌دهندگان واجد شرایط) را جمع‌آوری کردند، بسته به نوع نظام، پیشنهاد به یکی از دو روش زیر پیگیری می‌شود:

- ۱- ابتکار مستقیم (Direct Initiative) پیشنهاد مستقیماً در برگه رأی قرار می‌گیرد تا مردم درباره آن رأی دهند.
- ۲- ابتکار غیرمستقیم (Indirect Initiative) ابتدا پیشنهاد به مجلس قانون‌گذاری ایالتی ارائه می‌شود؛ اگر به تصویب مجلس برسد، آنگاه به رأی عمومی گذاشته می‌شود.

در میان ۲۴ ایالتی که فرآیند ابتکار را مجاز می‌دانند، ۱۸ ایالت اجازه ارائه پیشنهاد اصلاح قانون اساسی و ۲۱ ایالت اجازه ارائه پیشنهاد قانون‌گذاری عادی را فراهم کرده‌اند. (Christopher Markwood, Initiative & Referendum-Direct Democracy For State Resident, 2009) با آنکه فرایند ابتکار قانون‌گذاری در ایالات مختلف ایالات متحده آمریکا با یکدیگر تفاوت‌هایی دارد، لیکن برخی مراحل اساسی در تمامی ایالت‌هایی که این سازوکار را به رسمیت شناخته‌اند، مشترک و مشابه است. این مراحل عبارت‌اند از:

- ۱- ثبت اولیه‌ی پیشنهاد ابتکاری نزد مقام رسمی صلاحیت‌دار ایالتی؛
- ۲- بررسی تطابق ابتکار با الزامات قانونی، پیش از شروع فرآیند گردآوری امضاها؛
- ۳- گردآوری امضاهای مورد نیاز از واجدان شرایط رأی دادن از طریق گردش دادخواست؛

- ۴- تسلیم دادخواست حاوی امضاها به مقام انتخابات ایالتی به منظور راستی آزمایی و احراز صحت امضاها؛
- ۵- درج ابتکار در برگه رأی و برگزاری رأی گیری عمومی درخصوص آن (M. Dane Waters, The Initiative And Referendum Almanac, 2018)
- فرآیندی که از طریق آن یک همه پرسی برگزار می شود، بسته به این که موضوع مورد نظر پیش از آن به قانون تبدیل شده باشد یا خیر، متفاوت خواهد بود. چنانچه همه پرسی درباره ی قانونی در حال تصویب برگزار شود، از آن با عنوان همه پرسی ردکننده یا وتو (Veto Referendum) یاد می شود. در این موارد، معمولاً به شهروندان فرصت محدودی داده می شود تا قانون را رد کنند؛ و در صورتی که در این بازه ی زمانی اقدامی نکنند، قانون به مرحله اجرا درمی آید. اما اگر همه پرسی با هدف لغو قانونی که پیش تر به اجرا درآمده برگزار شود، به آن همه پرسی ابطالی گفته می شود. (Elliot Bulmer, Direct Democracy, 2014) به عبارتی دیگر، در همه پرسی وتویی یا ابطالی که شباهت زیادی به ابتکار قانونی دارد، لازم است تعداد مشخصی امضا در قالب فرم دادخواست جمع آوری شود. پس از آن، قانون مورد نظر در برگه رأی قرار می گیرد تا مردم بتوانند درباره ی لغو یا ابقای آن تصمیم گیری کنند. اگر رأی عمومی به لغو قانون باشد، آن قانون عملاً با رأی مردم وتو و باطل می شود. (Christopher Markwood, Initiative & Referendum-Direct Democracy For State Resident, 2009) نتیجه ی یک همه پرسی یا ابتکار شهروندی ممکن است از نظر حقوقی الزام آور باشد، که این امر بستگی به قانون یا قانون اساسی حاکم بر فرآیند آن دارد؛ یا ممکن است صرفاً جنبه ی مشورتی داشته باشد و برای مراجع ذی صلاح الزام آور نباشد. با این حال، در عمل حتی همه پرسی های مشورتی هم معمولاً به طور سیاسی الزام آور تلقی می شوند؛ به خصوص اگر نتیجه روشن و قاطع باشد. چون دولت ها معمولاً نمی خواهند در برابر خواسته ی مردم قرار بگیرند یا طوری جلوه کند که نظر عمومی را نادیده گرفته اند. (Elliot Bulmer, Direct Democracy, 2014)
- در ایالات متحده آمریکا مجموعاً ۲۴ ایالت فرآیند همه پرسی را مجاز می دانند، اما این شیوه نسبت به ابتکارهای عمومی کمتر مورد استفاده قرار می گیرد، بسیاری ابتکارهای عمومی را مهمتر و قدرتمندتر می دانند. علاوه بر این، هیچ گونه ابتکار عمومی یا رفراendum در سطح ملی پیش بینی نشده است. با این حال، این دو فرایند در هزاران شهرستان، شهر و نهاد محلی در سراسر کشور وجود دارند و در عمل، به مراتب بیشتر از همتایان ایالتی خود مورد بهره برداری قرار می گیرند.

فصل سوم: همه پرسی در ایران

گفتار اول: نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران

براساس اصل ۵۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، حاکمیت در این کشور دارای دو مبنای الهی و ملی- مردمی می باشد. این اصل به عنوان زیربنای تشکیل حکومت اسلامی است و جمهوری اسلامی ایران به عنوان حاکمیتی مبتنی بر پایه ایمان و خدای یکتا بنا شده است که این مهم در اصل ۴ قانون اساسی اینگونه بیان شده است که کلیه قوانین و مقررات مدنی، جزایی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی، سیاسی و... 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. همچنین در اصل ۵ قانون اساسی با اشاره به رهبری امت اسلامی بیان می دارد که در زمان غیبت حضرت ولی عصر (عج) در جمهوری اسلامی ایران ولایت امر و امامت امت بر عهده رهبر می باشد. (نوری، جواد، جزوه حقوق اساسی، ۱۴۰۳) از دیدگاه نو اندیشان دینی، تدبیر امور سیاسی در زمان غیبت معصومین بر عهده ی خود مردم گذاشته شده است و از آنجایی که شکل حکومت دینی در دوران غیبت شورایی است، تمام مقدرات سیاسی با مراجعه به ارای عمومی تعیین میشود. (منجری، حسین؛ بررسی نظام حقوقی همه پرسی و مراجعه به آراء عمومی در ایران؛ ۱۴۰۲) آرای عمومی به عنوان پشتوانه قدرت نظام، همیشه به مثابه ی اصلی تعیین کننده، مورد تأکید و توجه دین مبین اسلام نیز بوده است. با توجه به پذیرش احکام دین مقدس اسلام توسط ملت ایران، مبنای حاکمیت و نحوه ی اعمال آن در نظام جمهوری اسلامی ایران متناسب با آموزه های دینی و فرهنگی جامعه تعیین شده است. قانون اساسی ایران در اصول متعددی (اصول ۱، ۶، ۵۹، ۹۹، ۱۱۰، ۱۲۳، ۱۳۲، ۱۷۷)، حق حاکمیت را به عنوان یک حق الهی معرفی و آن را متعلق به ملت دانسته است به نحوی که اداره تمامی امور کشور باید از طریق انتخابات محقق

شود. بنابراین حق شرکت در انتخابات و فراندوم در حقوق اساسی ایران به عنوان یک حق بنیادین مورد شنایی قرار گرفته است. قانون اساسی در فصل اول ضمن بیان اصول کلی، اداره ی امور کشور به اتکای ارای عمومی از راه انتخابات یا از راه همه پرسی را در اصل ششم مورد تاکید قرارداد و سپس دونوع همه پرسی شامل همه پرسی تقنینی در خصوص اعمال مستقیم قوه مقننه در مسائل بسیار مهم اصل ۵۹، و همه پرسی اساسی درمورد بازنگری قانون اساسی اصل ۱۷۷ را پیشبینی نموده است. به این ترتیب قانونگذار اساسی، یکی از پایه های اصلی حکومت یعنی «مردم» را مورد توجه قرار داده و جایگاه مردم را در اداره امور جامعه روشن ساخته است. (طالب نجف آبادی، اعظم؛ دبیرنیا، علیرضا؛ حق بر فراندوم در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و اسناد بین المللی حقوق بشر، ۱۳۹۶)

گفتار دوم: همه پرسی در اصل ۵۹ قانون اساسی (همه پرسی تقنینی):

مطابق اصل ۵۹ قانون اساسی اعمال مستقیم قوه مقننه از طریق همه پرسی و مراجعه مستقیم به آرای مردم در مسائل بسیار مهم اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی امکان پذیر است. این اصل به عنوان بیان کننده ی یکی از طرق ممکن الوجود قانونگذاری آمده و در همان محدوده یعنی از جمله اختیارات مجلس شورای اسلامی محسوب و به همین جهت نیز در همان چارچوب قابل بررسی است. همچنین مجموع شرایط از جهت ۱- زمانی و مکانی و ۲- موضوعی باید مجتمع باشد تا بتوان پذیرفت که شرایط لازم برای قانونگذاری به طریق مذکور در این اصل فراهم آمده و مقتضی موجود گردد. (کردان، علی، منشور ملی ایرانیان و همه پرسی، ۱۳۸۲) این نوع از همه پرسی که در قانون اساسی جمهوری اسلامی به رسمیت شناخته شده است تا به حال در ایران برگزار نشده است و به همین دلیل ابهامات فراوانی پیرامون آن وجود دارد. با این حال به نظر میرسد که در مورد تمام موضوعات غیر از موضوعات نظامی و امنیتی بتوان قانون عادی را از طریق همه پرسی تقنینی تصویب یا در مورد آن مشورت کرد. (طحان نظیف، هادی؛ ممتازنیا، محمدسعید؛ همه پرسی تقنینی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران؛ ۱۳۹۸) در ماده ۳۶ قانون همه پرسی در جمهوری اسلامی ایران آمده است: «همه پرسی به پیشنهاد رییس جمهور یا دو سوم از نمایندگان مجلس شورای اسلامی... انجام خواهد شد.» باوجود ماده مذکور درخواست ارجاع به همه پرسی در دو صورت ذکر شده در ماده ۳۶ قابلیت طرح می یابد. پس از وصول درخواست طبق ماده ۴۷ آئین نامه داخلی مجلس در اولین جلسه علنی وصول درخواست اعلام و به کمیسیون های مربوطه جهت بررسی ارجاع و سپس مطابق مقررات آئین نامه داخلی در دستور کار مجلس قرار میگیرد؛ هیئت ریسه مجلس طبق روال قانونی و پس از بررسی درخواست در کمیسیون های مربوطه آن را در جلسه عمومی مطرح و پس از استماع نظرات موافق و مخالف و مذاکره، رای گیری را معمول و چنانچه دو سوم کل نمایندگان با آن موافق باشند، به تصویب میرساند. پس از تصویب درخواست ارجاع موضوع به همه پرسی، مصوبه حاصله مانند هر مصوبه دیگری لاجرم با توجه به وصف «مصوبه بودن» نتیجه رای گیری و بنابر اطلاق اصل ۷۲ قانون اساسی به ترتیبی که در اصل ۹۴ قانون اساسی آمده است می بایست جهت تشخیص عدم مغایرت با اصول و احکام شرع یا قانون اساسی به شورای نگهبان ارجاع شود تا مراحل قانونی لازم را طی نماید. در صورتی که نظر شورای نگهبان تامین و مصوبه مورد پذیرش قرار گیرد، مانند هر مصوبه دیگری به رئیس جمهور ابلاغ می شود تا پس از صدور فرمان مقام رهبری مطابق قانون همه پرسی، آگهی به مرحله اجرا درآید و سرانجام مطابق اصل ۱۱ قانون همه پرسی به وزارت کشور به شرح مذکور در قانون اخیر الذکر ارجاع می گردد و سرانجام همه پرسی برگزار خواهد شد. به موجب اصل ۹۹ قانون اساسی، شورای نگهبان وظیفه نظارت بر حسن اجرای همه پرسی در جمهوری اسلامی مصوب ۱۳۶۸/۱/۴ نیز به وضوح آمده است. نتیجه همه پرسی پس از اعلام شورای نگهبان برای رییس جمهور ارسال میشود تا مشارالیه ظرف مدت یک هفته آن را امضا و ابلاغ نماید. (کردان، علی، منشور ملی ایرانیان و همه پرسی، ۱۳۸۲)

گفتار سوم: همه پرسی در اصل ۱۷۷ قانون اساسی (همه پرسی بازنگری قانون اساسی)

اصل ۱۷۷ قانون اساسی که در بازنگری و اصلاح آن به قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸ در سال ۱۳۶۸ اضافه شده است در مورد بازنگری در قانون اساسی تصریح می کند: «مصوبات شورای بازنگری پس از تایید و امضای مقام رهبری باید از طریق مراجعه به

آرای عمومی به تصویب اکثریت مطلق شرکت کنندگان در همه پرسی برسد.» بنابراین اصل مذکور نیز بر ضرورت توجه به نقش مستقیم مردم در قانونگذاری افزوده است. (کمالیان علی آبادی، علی؛ جعفری، محمد حسین؛ جلالی، محمد؛ چالش‌های حاکم بر همه پرسی در جمهوری اسلامی ایران، ۱۴۰۰) این همه پرسی به نام همه پرسی بازنگری قانون اساسی در اصل ۱۷۷ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به رسمیت شناخته شده است که مفاداً و ظاهراً با انواع دیگر آن متفاوت است؛ هر چند از حیث موضوعی با همه پرسی نوع سیاسی و از نظر نتیجه با نوع تقنینی هم‌آوایی دارد. اصل ۱۷۷ قانون اساسی مقرر می‌دارد: بازنگری در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در موارد ضروری به ترتیب زیر انجام می‌گیرد: مقام رهبری پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام طی حکمی خطاب به رئیس جمهور موارد اصلاحیات متمیم قانون اساسی را به شورای بازنگری قانون اساسی با ترکیب زیر پیشنهاد می‌نماید: ۱- اعضای شورای نگهبان ۲- روسای قوای سه گانه ۳- اعضای ثابت مجمع تشخیص مصلحت نظام ۴- پنج نفر از اعضای مجلس خبرگان رهبری ۵- دو نفر به انتخاب مقام رهبری ۶- سه نفر از هیئت وزیران ۷- سه نفر از قوه قضاییه ۸- ده نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی ۹- سه نفر از دانشگاهیان. شیوه کار و کیفیت انتصاب و شرایط آن را قانون معین می‌کند. مصوبات شورا پس از تایید و امضای مقام رهبری باید از طریق مراجعه به آرای عمومی به تصویب اکثریت مطلق شرکت کنندگان در همه پرسی برسند. رعایت ذیل اصل ۵۹ در مورد همه پرسی بازنگری در قانون اساسی لازم نیست؛ محتوای اصول مربوط به اسلامی بودن نظام و ابتدای کلیه قوانین و مقررات بر اساس موازین اسلامی و پایه‌های ایمانی و اهداف جمهوری اسلامی و جمهوری بودن حکومت و ولایت امر و امامت و امت نیز اداره امور کشور با اتکا به آرای عمومی و دین و مذهب رسمی تغییر ناپذیر است. (کردان، علی، منشور ملی ایرانیان و همه‌پرسی، ۱۳۸۲) اصل ۱۷۷ نیز صرفنظر از آنکه فرایند طولانی و پیچیده‌های را برای بازنگری در قانون اساسی پیشبینی کرده، موضوعاتی را به طور کلی مصون از بازنگری دانسته است. بر این اساس، این اصل «محتوای اصول مربوط به اسلامی بودن نظام و ابتدای کلیه قوانین و مقررات براساس موازین اسلامی»، «پایه‌های ایمانی و اهداف جمهوری اسلامی ایران»، «جمهوری بودن حکومت»، «ولایت امر و امامت امت»، «اداره امور کشور با اتکا به آرای عمومی» و «دین و مذهب رسمی ایران» را تغییرناپذیر عنوان کرده است. (علم الهدی، سید حجت الله؛ منصوریان، مصطفی؛ مبنا ماهیت و تضمین محدودیتهای بازنگری در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران؛ ۱۳۹۷) این نوع همه پرسی نیز مانند مورد موضوع اصل ۱۱۰ با فرمان رهبری که در این اصل با مقید شدن بازنگری قانون اساسی به موارد ضروری، بدون اینکه معیارها و مصادیق تحقق این ضرورت اشاره شود، مقام رهبری به عنوان آغازگر فرایند بازنگری تعیین شده است. (تقی زاده، جواد؛ فدایی جویباری، معصومه؛ بررسی اصل ۱۷۷ قانون اساسی با تاکید بر مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، ۱۳۹۲) این نوع همه پرسی با فرمان رهبری که در این اصل به عنوان «حکمی خطاب به رئیس جمهور» تلقی گردیده است مشروعیت ایجاد می‌کند و شورایی مرکب از ۴۱ نفر به انضمام اعضای ثابت مجمع تشخیص مصلحت نظام صرفاً موارد مورد اشاره در فرمان مقام رهبری برای متمیم یا اصلاح را بررسی و پس از مذاکره و تصویب جهت تایید و امضای مقام رهبری ارسال تا در صورت پذیرش موارد اصلاحی یا تکمیل شدن مصوبه به جهت داوری عمومی به همه پرسی گذاشته شود. (کردان، علی، منشور ملی ایرانیان و همه‌پرسی، ۱۳۸۲) لذا همه پرسی به عنوان آخرین مرحله فرایند بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تعیین شده است مصوبه شورای بازنگری قانون اساسی که توسط رهبری امضا و تایید شده است در معرض نظر ملت قرار نخواهد گرفت مگر زمانی که رهبری فرمان همه پرسی را به استناد بند ۳ اصل ۱۱۰ قانون اساسی صادر نماید صدور فرمان همه پرسی توسط رهبر ضروری است زیرا اطلاق فرمان همه پرسی در زمره اختیارات و وظایف رهبری شامل هر نوع همه پرسی هم از قانون عادی و اساسی می‌شود. نتیجه همه پرسی زمانی اعتبار قانونی می‌یابد که اکثریت مطلق یعنی نظر مثبت بیش از نصف آرایه شرکت کنندگان در همه پرسی را کسب کند پس از تصویب نهایی متن بازنگری قانون اساسی در همه پرسی رئیس جمهور موظف است نتیجه همه پرسی را امضا نماید تا در روزنامه رسمی کشور منتشر شود. (تقی زاده، جواد؛ فدایی جویباری، معصومه؛ بررسی اصل ۱۷۷ قانون اساسی با تاکید بر مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، ۱۳۹۲) در این قسمت جای این سوال است که چرا در مورد بازنگری از واژه «فرمان» استفاده نشده و در اصل یکصد و هفتاد و هفتم به کلمه «پیشنهاد» اکتفاء شده است، در حالی که در اصل یکصد و دهم در خصوص همه پرسی به

«فرمان» مقام رهبری تصریح شده است. نکته ای که در این مقایسه حائز اهمیت است، نابرابری و تفاوت دو عبارت «فرمان» و «پیشنهاد» است. هر چند به موجب قانون همه پرسى مشارالیه، رئیس جمهور یا یکصد نماینده ی پیشنهاد دهنده ی همه پرسى اند، لکن فرمان همه پرسى با مقام رهبرى است، این به معنی آن است که برای شروع همه-پرسى پیشنهاد آن از سوى رئیس جمهور یا یکصد نماینده-ی مجلس و تصویب آن توسط دوسوم مجموع نمایندگان مجلس کافی نیست و در حقیقت پیشنهاد رسمى و نهائى از سوى رهبرى انجام میگيرد؛ (باباپورگل افشانی، محمدمهدى؛ سلطانی، محمدمهدى؛ برسى بازنگرى قانون اساسى جمهورى اسلامى ایران: فرآیند و دلایل تاخیر آن، ۱۳۹۵) از نمونه های اجرای این همه پرسى در ایران، همه پرسى بازنگرى در قانون اساسى مصوب ۱۳۶۸ میبایشد. در قانون اساسى مصوب سال ۱۳۵۸، راجع به نحوه اصلاح خود قانون اساسى در صورت ضرورت، پیشبینى لازم به عمل نیامده بود. پس از گذشت ۱۰ سال و بروز برخى معضلات، در فروردین ماه سال ۱۳۶۸ نمایندگان مجلى شورای اسلامى از امام خمینى (ره) تقاضای رهنمود لازم جهت رفع این نارسایى ها کردند و ایشان مقرر فرمودند تا اصلاحات انجام شده به همه پرسى گذاشته شود که در تاریخ ۱۳۵۸/۵/۶ همه پرسى بازنگرى قانون اساسى برگزار شد و اصول بازنگرى شده با ۹۷ درصد آرا ملت ایران به تصویب رسید. (کردان، على، منشورملى ایرانیان و همه-پرسى، ۱۳۸۲)

گفتار چهارم: همه پرسى در اصل ۱۱۰ قانون اساسى (صدور فرمان همه پرسى)

صدور فرمان برگزاری همه پرسى معادل صدور فرمان مراجعه به رأى مردم (رأى گیرى) است که این مرحله خود از مجموعه مراحل لازم برای اجرای این مراجعه تشکیل شده است. از آنجا که اصطلاح همه پرسى معادل با رجوع به آرای عمومى است، از همین رو، ظهور فرمان همه پرسى نیز معادل با فرمان مرحله رأى گیرى قلمداد مى شود. در تأیید این مطلب مى توان به نسبت مفهومی اصطلاح «همه پرسى» با اصطلاح «مراجعه مستقیم به آرای مردم» اشاره کرد که به نظر مى رسد قانونگذار اساسى، مفهوم واحدی از این دو اصطلاح را در نظر داشته است و بر معنای یکسانی دلالت میکنند؛ به گونه ای که در اصول ۵۹، ۹۹ و ۱۷۷ قانون اساسى که قانونگذار مفهوم «همه پرسى» و «مراجعه به آرای عمومى» را در کنار یکدیگر به کار برده، از مفهوم مراجعه مستقیم به آرای عمومى، مفهوم همه پرسى را اراده کرده است. بنابراین، این مطلب که گفته شود فرمان همه پرسى شروع فرایند بازنگرى قانون اساسى در اصل ۱۷۷ قانون اساسى و شروع فرایند قانونگذاری در اصل ۵۹ است، صحیح نیست. هرچند برخى مراد تدوین کنندگان قانون اساسى از اصطلاح «فرمان همه پرسى» را «فرمان آغاز فرآیند همه پرسى» میدانند و نه «فرمان آغاز مرحله رأى گیرى». (ابریشمى راد، محمدمامین؛ نیکونهاد، حامد؛ تفسیرى قصدگرایانه از صلاحیت مقام رهبرى در صدور فرمان همه پرسى؛ ۱۳۹۹) همچنین مشروعیت بخشى به برگزاری همه پرسى باید به مثابه «یک فرایند» در نظر گرفته شود، به گونه ای که با انجام هریک از مراحل این فرایند، بخشى از مسیر مشروعیت بخشى به همه پرسى تأمین میشود. مبتنى بر نگاه فرایند محور به مشروعیت بخشى به همه پرسى، امضا و تنفیذ قانون اساسى که در آن، مفاد اصول مربوط به قوه مقننه و مفاد اصل مربوط به بازنگرى در قانون اساسى تنظیم شده، اولین مرحله از فرایند مشروعیت بخشى محسوب میشود و بدین ترتیب مشروع بودن برگزاری همه پرسى نیازمند وجود مرحله دیگرى در تکمیل این فرایند است و آن صدور فرمان همه پرسى توسط مقام رهبرى است. (طحان نظیف، هادى؛ بهادری جهرمى، على؛ کدخدامرادى، کمال؛ گستره صلاحیت مقام رهبرى در صدور فرمان همه پرسى؛ ۱۳۹۹)

نتیجه گیری

یکی از مهم ترین ابزارهای دموکراسی مستقیم در نظامهای دموکراسی نیمه مستقیم، همه پرسی (referendum) است. جمهوری اسلامی ایران با نظامی دموکراسی و مبتنی بر ولایت فقیه، یکی از پایه های اصلی حکومت یعنی «مردم» را مورد توجه قرار داده به طوری که در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اصول متعددی بر حق تعیین سرنوشت مردم تاکید کرده است. حق شرکت در همه پرسی از مصادیق بارز این حق می باشد که ابزاری قانونی برای اعمال حاکمیت ملی توسط آحاد مردم است و مردم را قادر به ایفای نقش در راستای اداره کشور میسازد. برخلاف ایران که همه پرسی ملی در قانون اساسی پیشبینی شده است، در ایالات متحده امریکا امکان برگزاری رفراندوم در سطح فدرال (ملی) وجود ندارد. گرچه در سطح ایالتی، رفراندوم ها رایج هستند، در نتیجه اینگونه رفراندومها برای قوانین و مسائل ایالتی برگزار میشوند؛ در صورتی که در کشور ایران رفراندوم ها شامل تغییرات اساسی در نظام سیاسی، بازنگری قانون اساسی و مسائل کلان ملی میشوند. نکته دیگری که حائز اهمیت میباشد، صدور فرمان همه پرسی با تکیه بر اصل ولایت مطلقه فقیه است که در اصل ۱۱۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران این مهم بر عهده ی رهبر میباشد؛ که در ایالات متحده امریکا، همه پرسی ها میتوانند توسط خود شهروندان (با جمع اوری امضاء) یا توسط قوه مقننه ایالت، پیشنهاد شوند. این نوع دموکراسی مستقیم که در سطح ایالتی و محلی میباشد، در تاریخ امریکا ریشه دار است و به طور مداوم در حال اجراست؛ حال آنکه در جمهوری اسلامی ایران یعنی از فروردین ۱۳۵۸ تاکنون ۳ همه پرسی ملی برگزار شده است. این رفراندوم ها به منزله کسب مشروعیت مردمی جهت تصمیم گیری درخصوص مسائل کلان و اساسی کشور بوده است. این تمایز در فرآیند اعمال اراده مردمی، نشانگر تفاوت در ساختار حقوق اساسی و نظام حکمرانی این دو کشور می باشد.

منابع

- ۱- ابریشمی راد، محمدامین؛ نیکونهاد، حامد؛ تفسیری قصدگرایانه از صلاحیت مقام رهبری در صدور فرمان همه پرسی؛ ۱۳۹۹
- ۲- اسماعیلی، محسن، همه پرسی و شورای نگهبان، ۱۳۸۲
- ۳- آشوری، داریوش، دانشنامه سیاسی، ۱۳۸۱
- ۴- باباپورگل افشانی، محمد مهدی؛ سلطانی، محمد مهدی؛ بررسی بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران: فرآیند و دلایل تاخیر آن، ۱۳۹۵
- ۵- تقی زاده، جواد؛ فدایی جویباری، معصومه؛ بررسی اصل ۱۷۷ قانون اساسی با تاکید بر مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، ۱۳۹۲
- ۶- جعفری لنگرودی، محمدجعفر، ترمینولوژی حقوق، ۱۳۸۷
- ۷- خسروی، احمد؛ عامری، زهرا؛ مقدسی، محمد باقر؛ همه پرسی تقنینی تجلی مردم سالاری در عرصه قانون گذاری؛ ۱۳۹۷
- ۸- خسروی، حسن، حقوق اساسی، ۱۳۸۸
- ۹- رحمت اللهی، حسین؛ آقا محمد آقایی، احسان؛ درآمدی بر نقش دولت در فرایند مشارکت پذیری مردم؛ ۱۳۹۲
- ۱۰- صنیعی، محمدحسین، بررسی جایگاه قانون و قانون گرایی، ۱۳۹۶
- ۱۱- طالب نجف آبادی، اعظم؛ دبیرنیا، علیرضا؛ حق بر رفراندوم در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و اسناد بین المللی حقوق بشر، ۱۳۹۶
- ۱۲- طحان نظیف، هادی، گستره صلاحیت مقام رهبری در صدور فرمان همه پرسی، ۱۳۹۹

- ۱۳- طحان نظیف، هادی؛ بهادری جهرمی، علی؛ کدخدامرادی، کمال؛ گستره صلاحیت مقام رهبری در صدور فرمان همه پرسى؛ ۱۳۹۹
- ۱۴- طحان نظیف، هادی؛ ممتازنیا، محمدسعید؛ همه پرسى تقنینی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران؛ ۱۳۹۸
- ۱۵- علم الهدی، سید حجت الله؛ منصوریان، مصطفی؛ مبنا ماهیت و تضمین محدودیتهای بازنگری در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران؛ ۱۳۹۷
- ۱۶- قاضی، ابوالفضل، بایسته‌های حقوق اساسی، ۱۳۷۳
- ۱۷- کردان، علی، منشور ملی ایرانیان و همه پرسى، ۱۳۸۲
- ۱۸- کمالیان علی آبادی، علی؛ جعفری، محمد حسین؛ جلالی، محمد؛ چالش های حاکم بر همه پرسى در جمهوری اسلامی ایران، ۱۴۰۰
- ۱۹- منجزی، حسین؛ بررسی نظام حقوقی همه پرسى و مراجعه به آراء عمومی در ایران؛ ۱۴۰۲
- ۲۰- نوری، جواد، جزوه حقوق اساسی، ۱۴۰۳
- ۲۱- نوری، جواد، گل، ملیکا، آسیب شناسی تعدد مراجع قانونگذاری در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، ۱۴۰۳
- 22- William B. Fisch, Constitutional Referendum In The United States Of America, 2006
- 23- M. Dane Waters, The Initiative And Referendum Almanac, 2018
- 24- Ovid Boyd, Referenda Around The World, 2010
- 25- Christopher Markwood, Initiative & Referendum-Direct Democracy For State Resident, 2009
- 26- Dane Waters, The Initiative And Referendum Almanac
- 27- Elliot Bulmer, Direct Democracy

Legal Analysis of Referendums in Iran and the United States of America

Javad Nouri¹ , Maliheh Nadeali²

¹ Ph.D. Candidate in Public Law, Islamic Azad University, Qom Branch, Iran.

² Undergraduate Student, Islamic Azad University, Mashhad Branch, Iran.

Abstract

The term "referendum" in Persian) refers to "referring to public opinion and directly consulting the people on important national issues." This article analyzes the process of holding referendums in two countries: Iran, as an Islamic democracy (sometimes described as "theo-democracy" or religious democracy), and the United States of America, a federal constitutional republic. The Constitution of the Islamic Republic of Iran explicitly provides for the possibility of holding referendums, with the authority to call for one resting with the Supreme Leader. In contrast, the U.S. Constitution does not provide for any form of referendum at the federal level. However, this fundamental tool of popular sovereignty is not entirely absent; it operates at state and local levels, though it is not recognized for federal constitutional amendments. This comparative study highlights how these two political systems address the issue of popular sovereignty, which has always been a crucial legal and political question. The research employs a comparative legal analysis of the constitutional amendment processes in Iran and the U.S., examining their respective strengths and weaknesses.

Keywords: Sovereignty, Referendum, Legislation, Iran, United States of America.
