

A Survey on the Right to Recall of the Elected Officials by People in Legal Systems

Zahra Ameri¹
Seyed Ahmad Habibnezhad²

Received: 26/07/2020; Accepted: 18/10/2020

Abstract

The right to recall of the elected officials by people means the right of people to remove the elected officials from office before the end of their term that has gained the attention of some legal-political systems as a procedure based on direct democracy. The difficulty of harmonization of the recall mechanism with effective institutions of indirect democracy is one of the reasons because of which this mechanism is not as widely used as other direct democracy's tools. But this difficulty should not prevent it from being logically and reasonably used for the realization of increasing participation of the citizens. It would be determined in this comparative study that different countries have incorporated this process, either in a mixed way or fully, in their laws. But, in Iran, among the direct democracy practices, there is no explicit sign of it. Nevertheless, it seems possible to deduce the principle of acceptance of the mechanism's legitimacy from the accepted principles of Islam and the legal system regarding the nature of representation, as well as democratic interpretations of some constitutional principles. In order to expand the direct participation of people in governance, we can apply the mechanism in the legal system by using its successful experience of usage in other countries; provided that this application entails sufficient procedural guarantees to ensure the transparency, legitimacy, and legality of the recall process.

Keywords: Right to Recall, Elected Officials, People, Democracy, Participation.



1. Assistant Professor, Department of Law, Faculty of Humanities, University of Bojnourd (Corresponding Author); Email: z.ameri@ub.ac.ir
2. Associate Professor, Department of Public Law, Faculty of Law, University of Tehran, Farabi College.

بررسی حق برکناری مقامات منتخب توسط مردم در نظام های حقوقی

زهرا عامری^۱

سیداحمد حبیب نژاد^۲ تاریخ دریافت ۹۹/۰۵/۰۵ - تاریخ پذیرش ۹۹/۰۷/۲۷

چکیده

حق برکناری یا بازخوانی مقامات منتخب توسط مردم (Recall) به معنای حق مردم در برکناری مقامات منتخب پیش از پایان دوره تصدی پستشان است که به-عنوان یک رویه مبتنی بر دموکراسی مستقیم مورد توجه برخی نظام های حقوقی-سیاسی قرار گرفته است. دشورای هماهنگ سازی میان روش بازخوانی با نهادهای مؤثر دموکراسی غیرمستقیم یکی از دلایلی است که باعث شده این سازکار به اندازه سایر ابزارهای دموکراسی مستقیم مورد استفاده قرار نگیرد. اما این دشواری نباید مانعی در استفاده منطقی و معقول از آن به منظور تحقق هرچه بیشتر مشارکت شهروندان باشد. در این مطالعه تطبیقی مشخص می گردد کشورهای مختلف حق بازخوانی را یا به صورت ترکیبی یا به صورت کامل در قوانین خود جای داده اند. در ایران اما در میان رویه های دموکراسی مستقیم به صراحت هیچ نشانه ای از آن وجود ندارد. با وجود این، به نظر می رسد امکان استنباط اصل پذیرش مشروعیت این سازکار بر اساس مبانی مورد پذیرش اسلام و نظام حقوقی در خصوص ماهیت کارگزاری و نمایندگی و نیز تفسیرهایی مردم سالارانه از برخی از اصول قانون اساسی وجود داشته باشد. به منظور گسترش مشارکت مستقیم مردم در حکمرانی، می توان با بهره گیری از تجربه موفق کاربست آن در دیگر کشورها به قاعده گذاری این سازکار در نظام حقوقی پرداخت. با این شرط که این قاعده گذاری متضمن تضمین های رویه ای کافی باشد که شفافیت، مشروعیت و قانونیت فرایند بازخوانی را تضمین کند.

واژگان کلیدی: حق برکناری، مقامات انتخابی، مردم، دموکراسی، مشارکت.



۱. استادیار گروه حقوق، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه بجنورد (نویسنده مسئول) z.ameri@ub.ac.ir

۲. دانشیار گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه تهران، پردیس فارابی.



مقدمه

آیا رسالت و وظیفه شهروندان تنها ناظر بر به قدرت رساندن زمامداران است و آیا دموکراسی - به معنای مرسوم مردم‌سالاری، تنها به این مفهوم، یعنی انتخابی بودن حکمرانان، بسنده می‌کند یا نقش مردم در برکناری زمامداران منتخب (بازخوانی مقام منتخب) را هم شامل می‌شود؟ پاسخ به این پرسش را می‌توان در دکترین حقوقی و بررسی نظام حقوقی برخی کشورها به صراحت مشاهده نمود. آنجا که با قائل شدن به حق برکناری در چارچوب نظام حقوقی به نهادینه‌سازی این مفهوم پرداخته‌اند. حق برکناری مقامات فرایندی پایین به بالا در شیوه دموکراسی مستقیم است که به مقامات صالح یا تعداد معینی از شهروندان این اختیار را می‌دهد تا اقدام به برکناری یک فرد صاحب پست یا هیأت دارای قدرت قبل از اتمام دوره رسمی خدمتشان نمایند (Gherghina, 2017:620). اینکه چرا از برکناری تعبیر به حق می‌شود بدلیل ابتدای آن بر مفهوم دموکراسی نمایندگی است. در نظام مبتنی بر اصل نمایندگی، شهروندان حاکمیت - یعنی حق حکمرانیشان - را به نمایندگانشان برای تصمیم‌گیری انتقال می‌دهند. در این سیستم که انتخابات به صورت منظم برگزار می‌شود، انتخاب یا عدم‌انتخاب مجدد نمایندگان منتخب توسط مردم، سازوکار اصلی ایجاد پاسخگویی سیاسی است. بدیهی است که در این چارچوب، برکناری این سوال را به وجود می‌آورد که آیا و تحت چه شرایطی رأی‌دهندگان، ضمن انتقال حق تصمیم‌گیری به نمایندگان منتخب، ممکن است بخواهند "حق" بازپس‌گیری این حاکمیت را در صورت عدم رضایت از کار منتخبانشان، و بدون نیاز به انتظار برای انتخابات بعدی حفظ کنند.

اما آنچه در این فرایند واجد اهمیت است اینست که طراحی این سازوکار باید به گونه‌ای صورت گیرد تا بتواند حق برکناری را از دیگر روندهایی که هدفشان خاتمه





دادن به مدت خدمت فرد است مانند استیضاح و انفصال متمایز سازد. بدین منظور باید بر نقش شهروندان در این سازوکار تأکید کرد. چرا که هنگامی که ابتکار عمل و تصمیم به انجام این کار منحصرأ از سوی مقامات قانونی مانند قوه قضائیه یا مقننه ایجاد شود و نیازی به دخالت رأی‌دهندگان در هر مرحله از روند نباشد، عنوانی چون انفصال یا استیضاح بر آن صادق خواهد بود (Lawal, 2015: 994). همچنین این مفهوم درهم تنیده با سایر مفاهیم چون همه‌پرسی‌های تقنینی^۱ و ابتکارات شهروندی^۲ است. با این تفاوت که در حالی که ابتکار عمل و همه‌پرسی به شهروندان این امکان را می‌دهد که در مورد موضوعات اصلی سیاست تصمیم‌گیری کنند برکناری نه بر سیاست‌ها بلکه بر سیاست‌گذار متمرکز است، زیرا به رأی‌دهندگان این امکان را می‌دهد تا عملکرد سیاستمداران منتخب یا کل نهادهای انتخابی را ارزیابی کنند (Smith, 2013: 199)

به عقیده برخی محققان، حق برکناری ریشه در عمل باستانی اُستراسیم (نفی بلد) دارد. در دوره باستان نفی بلد عموماً علیه افرادی صورت می‌گرفت که قدرت را در انحصار خود درآورده و اعتبار سیاسی را با وسایل غیردموکراتیک در اختیار گرفته بودند. در قرن پنجم قبل از میلاد، در صورتی که یکی از افراد مقتدر مورد سوءظن عامه قرار می‌گرفت، به مدت ده سال از شهر نفی بلد می‌شد و اجرای این حکم منوط به آن بود که حداقل شش هزار نفر از افراد شهر، در هنگام اخذ رأی شرکت داشته باشند. قبل از پذیرش این قانون، قدرت تبعید سیاسی در دست نخبگان بود. انتقال آن به مردم تأثیر مثبتی در تعدیل استفاده از تبعید سیاسی و کمک به تحکیم یک سیستم دموکراتیک داشت. حتی منتقدان دموکراسی مانند ارسطو اذعان می‌کنند که نفی بلد یک نهاد دموکراتیک قانونی خوب است (Malkopoulou, 2015: 1-2)

عده‌ای اما با بیان اینکه این قیاس یک قیاس ضعیف است، زیرا استراژیسم می‌توانست برای دور کردن هر شهروند و نه فقط یک مقام منتخب و همچنین اخراج از شهر باشد، نه

1. Legislative referendum
2. Citizenship initiative
3. Ostracism





اینکه فقط کسی را از پست منتخب خود دور کند، برکناری را شکل توسعه یافته "حق دادن عریضه مستقیم به رئیس کشور و یارئیس پارلمان" در انگلیس می‌دانند (Twomey, 2011:7). در سال ۱۶۸۹ پارلمان انگلستان طی قانونی با عنوان حق تظلم خواهی، حق دادن عریضه مستقیم به پادشاه انگلستان را برای اتباع این کشور تضمین کرد که بعدها سایر کشورها آن را اقتباس کردند. عریضه که غالباً متضمن شکایت از مقامات حکومتی بود می‌توانست سرگشاده باشد؛ یعنی به صورت آگهی در روزنامه‌ها چاپ شود و رونوشت آن برای این و آن ارسال شود. رسیدگی به این عرایض نوعی تکلیف حکومت و پاسخ‌دادن به آن‌ها الزامی بود و بعداً پاسخ‌ها می‌توانست مورد استناد قرار گیرد (شوهانی، ۱۳۸۹: ۵۵-۵۴) دیگرانی اما برکناری را به تجربه قرون وسطایی شهرهای سوئیس برمی‌گردانند. جایی که در آن مجمع کانتونی به عنوان شکلی از جلسات شهری اجازه تصمیم‌گیری مستقیم را در زمینه‌های مختلف به عموم می‌داد. بعد از سال ۱۸۰۳ این نهاد بصورت رسمی در متن قانون اساسی هفت کانتون درج گردید (serdult, 2015:165). در ایالات متحده اولین ظهور آن را در دوران استعمار و قوانین دادگاه عمومی ماساچوست در سال ۱۶۳۱ می‌دانند که از آنجا به سایر ایالات گسترش یافت (Spivak, 2004:22). ماده پنجم اساسنامه کنفدراسیون ایالات متحده برای مجالس ایالات مقرر نموده بود که نمایندگان خود را هر ساله در کنگره ایالات متحده تعیین کنند و اگر بخواهند آن‌ها را کنار بگذارند و دیگرانی را جایگزین ایشان کنند. این شکل از برکناری تا قرن بیستم در آمریکا رایج بود و تفاوت اساسی آن با شکل امروزی برکناری این بود که رویه پیشین معمولاً مستلزم اقدام توسط سایر ارگان‌های منتخب، مانند یک مجلس ایالتی بود. اما در اوایل قرن بیستم شکل امروزی آن با طرح موضوع مشارکت مستقیم مردم و به عنوان بخشی از اصلاحات با هدف افزایش سطح مشارکت مدنی در بسیاری از ایالات آمریکا گسترش یافت (Renwick, 2011:151) پس از

1 The Right To Petition

۲. مجمع کانتونی مجلسی است که سالی یک‌بار صبح یکشنبه در ماه آوریل یا مه در یک دشت یا مکان عمومی نزدیک پایتخت کانتون تشکیل می‌شود و مردم مستقیماً با بالا آوردن دست، نظر خود را ابراز می‌کنند. این مجمع در حال حاضر در دو کانتون گلاریس و آپنزل وجود دارد. (حسینی حجازی، ۱۳۹۰: ۱۱۲)





آن و غالباً به تأسی از عملکرد ایالات متحده در سطح محلی مورد پذیرش حدود ۳۰ کشور در سراسر جهان قرار گرفت. (Johnston & Kelly, 2019:4) شکل غالب برکناری اگرچه ناظر به یک فرد است اما در مواردی استثنایی در مورد همه اعضای یک مجمع، نهاد یا قوه منتخب بکار می‌رود؛ بویژه در مدل پارلمانی حکومت و در جایی که نمایندگان از بین حوزه انتخابیه چندعضوی در چارچوب سیستم نمایندگی تناسبی انتخاب می‌شوند. (Linder & Steffen, 2006: 305).

پژوهش حاضر با بررسی تطبیقی نظام برکناری به عنوان ابزار دموکراسی مستقیم در تلاش است تا به تحلیل جایگاه این نهاد در نظام حقوقی ایران بپردازد و به این پرسش پاسخ دهد که آیا استفاده از این سازوکار می‌تواند به تقویت دموکراسی منتهی گردد یا چنانکه عده‌ای معتقدند تضعیف کننده آن باشد؟

۱. چارچوب حقوقی حق برکناری

حق برکناری در بسیاری از کشورهای بسیط (مانند لهستان، ژاپن و پرو) در چارچوب قانون اساسی ملی و در کشورهای مرکب (چون سوئیس، آمریکا، آلمان و آرژانتین) غالباً در چارچوب قوانین اساسی ایالتی یا مقررات محلی پذیرفته شده است (Welp, 2018:32) در برخی کشورها نیز قوانین عادی و قوانین انتخاباتی با به رسمیت شناختن این حق آن را در نظام حقوقی نهادینه کرده‌اند. قانون اساسی کشورهای چاد، اکوادور، اتیوپی، پرو و تایوان، برکناری را به عنوان حق مردم در متن قانون اساسی ذکر کرده‌اند. در پرو حق برکناری ذیل حقوق مشارکتی شهروندان به موجب قانون اساسی محافظت می‌شود. به موجب قانون اساسی اکوادور نیز از جمله حقوق سیاسی مردم، حق لغو مجوز اعطاشده به مقامات منتخب است (venice commission, 2019:13). در برخی کشورها حق برکناری ویژگی مهمی از شکل حکومت است. چنان‌که در قانون اساسی ونزوئلا، حکومت با شاخصه‌های دموکراتیک، مشارکتی، انتخابی، غیرمتمرکز، مسئولیت‌پذیر، تکثرگرا و با امکان لغو تعریف شده است. کشورهای نیز وجود دارند که بازخوانی را نه به عنوان یک حق اساسی کلی یا حق مشارکت شهروندان به طور خاص یا شکل حکومت، بلکه به عنوان نوعی





مجازات برای صاحب پست به رسمیت شناخته‌اند. در این کشورها مجازات ارتکاب جرم یا تخلف یا عدم اجرای برنامه، برکناری فرد است. (Beramendi et.al, 2008:111). قابل ذکر است که در اغلب مواردی که از بازخوانی در قانون اساسی ملی نام برده شده است، تنها بصورت کلی قاعده گذاری گردیده و قوانین انتخاباتی جنبه‌های رویه‌ای آن را مشخص می‌کنند و در معدود کشورهایی چون ونزوئلا حق لغو با جزئیات در قانون اساسی مطرح شده است.

۲. ادله موافقان و مخالفان حق برکناری

در عصر کنونی تأکید بر نقش مردم در سیاست در فواصل دوره‌های انتخاباتی بواسطه بحران در دموکراسی نمایندگی از جمله کاهش تعداد احزاب سیاسی و سندیکاها و ازدست رفتن اعتماد به آنها و نارضایتی از عملکردهای دموکراتیک مشاهده می‌شود. گنجاندن سازوکارهای مشارکتی از قبیل بازخوانی تلاشی برای غلبه بر این بحران است (Dalton et al, 2001:143) به عقیده موافقان، برکناری ابزاری برای بازگرداندن پیوندها بین رأی‌دهندگان و مقامات منتخب است. گرچه در دموکراسی‌ها اصولاً سیاستمداران باید در درجه اول نسبت به شهروندانی که آنها را انتخاب می‌کنند پاسخگو باشند اما در عمل، در جوامع معاصر پیوند میان شهروندان و نمایندگان گاهی گسسته می‌شود و سیاستمداران به طرز فزاینده‌ای مجزا از رأی‌دهندگان خود تلقی می‌شوند. زیرا آنها تمایل دارند که اول از همه در قبال رهبری حزب خود و تصمیم‌گیرندگان سیاسی پاسخگو باشند و در درجه دوم در برابر شهروندان. این امر ضرورت ایجاد سازوکارهایی برای تقویت ارتباط بین انتخاب‌کنندگان و مقامات منتخب را اجتناب‌ناپذیر می‌سازد (venice commission, 2019: 18)

بسیاری از موافقان برکناری آن را بر این تئوری استوار می‌دانند که سیاستمداران منتخب صرفاً و کلای انتخاب‌کنندگان هستند و باید رأی خود را به روشی مطابق با خواسته انتخاب‌کنندگان خود اعمال کنند. مطابق این نظر، یک مقام منتخب نباید رأی خود را براساس آنچه که او معتقد است برای کل جامعه بهترین است اعمال کند. بر این اساس





صاحبان پست‌ها در همان موقعیتی در برابر عموم قرار دارند که وکیل در برابر اصیل (Beramendi et al, 2008:7). بخش دیگری از موافقان بازخوانی ضمن رد این نظر که تئوری بازخوانی بر نظریه وکالت مبتنی است و پذیرش این تئوری در تعارض با نظریه حکومت نمایندگی است، دلیل عملی‌تری را برای توجیه آن ارائه می‌دهند. شایان ذکر است در خصوص ماهیت نمایندگی و نوع رابطه حقوقی میان نماینده با شهروندان دیدگاه‌های گوناگونی به میان آمده است. در اروپا ماهیت نمایندگی همان وکالت تلقی می‌شد به این ترتیب که مردم (رأی‌دهندگان) موکل و نماینده، وکیل و رابطه بین این دو وکالت است و لذا اولاً هر نماینده به گونه‌ای انفرادی وکیل انتخاب‌کنندگان خود است (دوگی، ۱۳۸۸، ۱۶۱:۱) و ثانیاً نماینده باید بر اساس وکالت رأی‌دهندگان عمل کنند و نباید در هیچ حالی بر خلاف وکالتشان رأی بدهند (رنی، ۱۳۷۴:۳۴۹) ولی پس از انقلاب فرانسه و با رواج اندیشه حاکمیت ملی این تلقی باطل اعلام شد (قاضی، ۱۳۷۲:۶۸۲). در قانون اساسی ۱۷۹۱ فرانسه نظام مبتنی بر نماینده محوری جایگزین نظام نماینده-وکیل گردید که در آن وکالت توسط "ملت" به "شخص حقوقی" دیگری تفویض شده است. از منظر این دیدگاه اخیر نماینده نمی‌تواند وکالت اجباری از سوی حوزه انتخابیه خویش داشته باشد. بلکه می‌بایست بر اساس وجدان خویش و منافع کشور تصمیم می‌گیرد و البته با توسل به این نظام است که می‌توان رابطه حقوقی دائمی انتخاب‌کنندگان و انتخاب‌شوندگان و لزوم نظارت انتخاب‌کنندگان بر اعمال نماینده را تبیین نمود (دوگی، ۱۳۸۸، ۱۶۳). در اعمال این نظارت باید مکانیسمی برای از بین بردن مقامات فاسد و بی‌کفایت وجود داشته باشد به‌ویژه در مواردی که دوره تصدی آنها در یک پست معین برای مدت قابل توجهی طولانی است. در این شرایط قانون باید وسایل کافی برای خلاص شدن از "شر" آنها و جایگزین کردن دیگران در پست‌های آنها را فراهم کند به نظر ایشان این دلیل بیشتر از نظریه وکالت با سیستم حکومت نمایندگی مطابقت دارد، سبب نظارت دقیق بر مقامات منتخب از سوی شهروندان می‌شود و مکانیسم مؤثر پاسخگویی عمودی را ایجاد می‌کند (Twomey, 2011:7). از یک سو مقامات می‌دانند که پس از تحقق الزامات قانونی آن، نمی‌توانند سازوکارهای موقت را برای جلوگیری از اجرای این روند قانونی فعال کنند





و این خود نشانگر قدرت این نهاد است که باعث افزایش مسئولیت‌پذیری می‌شود. از طرف دیگر، در متن بحران، برکناری می‌تواند راه حل ساختاری برای مرتفع‌نمودن مناقشه مشروعیت، تضمین بقای حاکمیت قانون و دموکراسی را فراهم کند. (Welp&Rey, 2015) (72): علاوه بر این، برکناری وقتی که درگیری‌های سیاسی بیش از حد بالا می‌گیرد و شورش محتمل باشد نقش سوپاپ اطمینان را دارد و دموکراتیک‌ترین روش برای حل و فصل اختلافات است که در میان مدت ایجاد می‌شود. (Bowler, 2004 : 203)

حامیان همچنین معتقدند اگر این مکانیسم در جای خود مورد استفاده قرار گیرد، نیاز به انتخابات رایج کاهش می‌یابد. این بدان معنی است که نمایندگان و دیگر مقامات منتخب می‌توانند برای دوره‌های طولانی‌تری انتخاب شوند که به آن‌ها فرصت برنامه‌ریزی بهتر و حکمرانی کارآمدتر و پایدار را می‌دهد و نیز روشی ساده‌تر و مؤثرتر برای برکناری یک مقام منتخب نسبت به استیضاح است. در اغلب موارد هیچ مدرکی برای توجیه استفاده از آن لازم نیست و کمتر احتمال دارد که کاربست آن با مانع روبرو شود. شروع این فرایند همچنین باعث برانگیختن بحث و علاقه عموم به امور عمومی و در نتیجه آموزش اصول دموکراسی به مردم می‌شود (Twomey, 2011: 31).

در نقطه مقابل، منتقدان آن را یک مکانیسم به شدت قطبی می‌دانند که باعث درگیری‌های جدی می‌شود و کار عادی مقامات منتخب را در طول دوره‌شان مختل می‌سازد. اینان معتقدند اگر این ابزار دقیقاً تعریف و تبیین نشود، می‌تواند به عنوان ابزاری توسط احزاب سیاسی در نبرد علیه رقبای سیاسی خود مورد سوءاستفاده قرار گیرد. تبدیل به سلاحی سیاسی شود و توسط گروه‌های فشار برای بی‌ثبات کردن حکومت مورد سوءاستفاده قرار گیرد و با ممنوع کردن سیاستمداران منتخب از برخی اقدامات یا تصمیمات خاص به دلیل خطر حذف شدن توسط شهروندان، ابزاری ناکارآمد گردد (venice commission, 2019: 20).

منتقدین بدلیل اینکه بکارگیری این روش باعث تضعیف عنصر دموکراسی نمایندگی و انتخابات به‌طور منظم برنامه‌ریزی شده‌ای می‌شود که امکان پاسخگویی سیاسی را در دوره‌های منظم فراهم می‌آورد آن را غیردموکراتیک می‌دانند (Garrett, 2004: 273). آنها





همچنین استدلال می‌کنند که برنامه‌ها و سیاست‌های پیچیده اجرایی و تقنینی غالباً نیاز به کار مستمر دارند و با گذشت زمان ارزیابی می‌شوند. اما با تهدید به برکناری، ممکن است اعضا در حمایت از برنامه‌های بلندمدت برای کشور مردد شوند. برنامه‌هایی که ممکن است فواید کوتاه‌مدت و فوری را برای انتخاب‌کنندگان به ارمغان بیاورد (redacted,2012:9) بنابراین اگر ترس از برکناری مقامات منتخب را وادار به اقداماتی کند که فقط در برنامه‌های خود وعده داده‌اند، ممکن است مانع آن‌ها از مشورت آزادانه و اجرای قضاوت مستقل صرف‌نظر از هرگونه شرایط خاص شود. بنابراین این خطر وجود دارد که با چشم انداز طرح این فرایند، مسئولان تصمیمات کوتاه مدت پوپولیستی بگیرند و تصمیمات سخت و غیرقابل انکاری را که اغلب برای حکمرانی خوب در بلندمدت لازم است اتخاذ نکنند.

به عقیده مخالفان، مقامات منتخب نه تنها هواداران خود بلکه کل حوزه انتخابیه را نمایندگی می‌کنند. حتی اگر وظیفه سیاسی آن‌ها رابطه مستمر با اکثریت انتخاب‌کنندگان باشد، قدرت حاکمیتی به آن‌ها به نمایندگی از کل جامعه مشترک المنافع (مردم، دولت، ملت) واگذار می‌شود. از این رو، مقامات منتخب از منظر اراده عمومی استدلال می‌کنند - نه به نفع خواست شخصی افرادی که به آن‌ها رأی داده‌اند. برکناری‌ها این طرح‌های چندجانبه نمایندگی و فرضیه همراه آن را که قضاوت مستقل برای نمایندگان برای دفاع از منافع جامعه مشترک المنافع به عنوان یک کل ضروری است به چالش می‌کشد. (Malkopoulou,2015:3)

آسیب‌های دیگری چون هزینه‌های اجتماعی و مالی نیز در این فرایند محتمل است. هزینه‌های اجتماعی چون تفرقه و تشدید درگیری سیاسی به ویژه در کشورهایی که تقسیمات سیاسی منعکس‌کننده خصوصیات قومی، زبانی یا سایر ویژگی‌هاست و هزینه‌های مالی؛ چرا که پس از برکناری نیاز به برگزاری انتخاباتی کاملاً جدید است. در صورت موفقیت‌آمیز بودن نتیجه، شخصی که به عنوان جایگزین برای پست انتخاب شده است صرفاً برای بقیه مدت مقام برکنار شده خدمت می‌کند. این درحالیست که پس از برگزاری





انتخابات برکناری، ممکن است برگزاری یک انتخابات دیگر چندان دور نباشد که مستلزم ایجاد هزینه های جدید است. (Garrett, 2004:279-280)

بررسی مجموع دلایل نشانگر آنست که استفاده از این ابزار بسیار بحث برانگیز است. کما اینکه محدود بودن تجربه بین المللی کاربرد آن نیز بر دشواری نتیجه گیری در خصوص آن می افزاید. ارزیابی قدرت یا ضعف این ساختار نهادی ممکن است تأثیر قوی بر پذیرش یا رد این فرایند داشته باشد. یعنی از آنجا که بکارگیری این ابزار بر دموکراسی مستقیم و دیگر نهادها و قواعد نمایندگی اثر می گذارد، در صورت تصمیم به ایجاد آن در یک محیط خاص باید تأثیر احتمالی آن در محیط بررسی شود. همچنین باید به قوانین و تنظیمات نهادی و ساختاری که می تواند بر بازخوانی اثر بگذارد دقت شود. به عنوان مثال به نظر می رسد برکناری در کشورهایی که در آن ها مدت تصدی پست ها طولانی تر است ضروری تر از آن نظام هایی است که در آن ها دوره خدمت کوتاه تر است. علاوه بر این، به دلیل پتانسیل آن در ایجاد قطبی سازی و اختلال در عملکرد منظم حکومت، شاید ترجیح به استفاده از آن در سطح محلی باشد. جایی که تأثیر آن نسبت به سطح ملی ممکن است منجر به نتایج منفی کمتری شود.

۳. انواع برکناری

برکناری را می توان به دو شکل کامل^۱ و ترکیبی^۲ در نظام حقوقی کشورها یافت. برکناری کامل زمانی است که هم ابتکار آغاز آن و هم تصویب آن با مشارکت مستقیم شهروندان میسر شود. در مقابل چنانچه این حق مشارکت مردمی تنها در یکی از مراحل ابتکار یا تصویب آن باشد حق برکناری، ترکیبی است. به این معنا که یا شهروندان درخواست را مطرح می کنند و تصویب آن به مقامات صالح واگذار می شود و یا مقامات خود مبتکر برکناری اند. لیکن تصویب این تقاضا باید در همه پرسه مردمی صورت گیرد

1. Full Recall
2. Mixed Recall





(Smith, 2013: 199). کشورهای چون آلمان، هردو شیوه را در نظام خود پیش‌بینی کرده‌اند (Geissel & Jung, 2018:1360)

۴. مقامات موضوع برکناری

موضوع این حق معمولاً مقامات انتخابی (اعم از اجرایی و تقنینی) در سطح محلی، منطقه ای و ملی هستند. با این وجود در برخی کشورها در مورد برخی مقامات منصوب نیز پیش‌بینی استفاده از این ابزار صورت گرفته است. از جمله در پرو و در برخی از ایالت‌های آمریکا. در پرو، مقامات منصوب از سوی دولت مرکزی در سطوح منطقه‌ای، ایالتی، استانی و شهری، به جز سران ارتش در مناطقی که در شرایط اضطراری قرار دارند، می‌توانند به تقاضای شهروندان حوزه انتخاباتی مربوطه برکنار شوند. (Welp, 2016:1163). در لس‌آنجلس آمریکا همه مقام‌های عمومی از جمله مقامات انتصابی مانند کمیساری، مدیرکل و مدیران اجرایی ادارات مختلف می‌توانند موضوع این تقاضا باشند (Sonenshein, 2006:163) به اعتقاد عده‌ای در صورت بلندمرتبه‌تر بودن مقام فرد، تأثیرات برکناری می‌تواند از لحاظ قطبی‌سازی سیاسی و اختلال در امور عمومی بزرگتر باشد. این نگرش نقش مهمی در جلوگیری از استفاده گسترده‌تر از برکناری، به‌ویژه در مورد پست‌های بالاتر ایفا کرده است و سبب شده استفاده از این ابزار اغلب در سطح مقامات منطقه‌ای یا محلی باشد.

بولیوی، مولداوی، اتریش، پالاو، صربیا، تایوان، ترکمنستان، اکوادور، ونزوئلا و رومانی از جمله کشورهایی هستند که امکان برکناری مقاماتی چون رئیس‌جمهور در سطح ملی را به رسمیت شناخته‌اند. برکناری نمایندگان مجلس در سطح ملی در اوگاندا، بلاروس، اتیوپی، قرقیزستان، نیجریه، ونزوئلا، لتونی و لیختن اشتاین وجود دارد. در سطح محلی و ایالتی نیز مقامات مختلف محلی اعم از شهرداران، فرمانداران، نمایندگان مجالس محلی، اعضای شورای شهر و بسیاری دیگر از مقامات می‌توانند موضوع بازخوانی قرار گیرند. (Beramendi et.al, 2008:118-120)





همچنین چنانکه در مقدمه نیز اشاره شد در برخی کشورها برکناری مجامع و شوراهای تقنینی و محلی بصورت کلی وجود دارد. تعدادی از کانتون های سوئیس در قانون اساسی شان مقرراتی را گنجانده اند که اجازه برکناری شورای عالی (که مقننه تک مجلسی کانتون است) و شورای ایالتی (که قوه مجریه کانتون است) را به شهروندان می دهد. در برن سی هزار شهروند می توانند در هر زمان خواستار تجدید کلی شورای عالی یا شورای اجرایی شوند. در لوسرن^۲ مقرر شده است که پنج هزار شهروند می توانند از دولت انحلال شورای ایالتی را درخواست کنند (Twomey, 2004:33-34). در ناگویا^۳ زاپن برکناری کل مجلس محلی در صورت درخواست یک سوم یا بیشتر انتخاب کنندگان میسر است. بر اساس قانون اساسی شهر برلین^۴ تقاضای برکناری کل مجلس ایالتی می تواند توسط بیست درصد از رأی دهندگان ثبت نام شده آغاز شود. در تمام این موارد هیأت تازه منتخب جایگزین هیأت قبلی برای باقیمانده مدت خدمت ایشان می شود. (Serdult & Welp, 2017:145-147)

۵. فرایند اجرایی حق برکناری

به منظور اطمینان از صحت به کارگیری این ابزار، فرایند تقاضای برکناری از ابتدا باید به صورت دقیق تبیین گردد و بایستی به منظور فعال کردن آن پیگیری لازم صورت گیرد و تا مرحله رأی دادن برسد و در مواردی حتی شامل تمهید مقدمات انتخاب مقام جایگزین بجای فرد عزل شده گردد. در اجرای این فرایند می توان سه مرحله اصلی را مشاهده نمود شامل: آغاز درخواست، بررسی و تأیید آن، به رأی گذاشتن درخواست و جایگزینی مقام برکنار شده.

1. Bern
2. Lucerne
3. Nagoya
4. Berlin



۵-۱. آغاز درخواست

در این مرحله نخستین گام تعیین کسانی است که می‌توانند آغازگر درخواست باشند. تعیین مبتکر از کشوری به کشور دیگر، بر اساس سیستم برکناری موردپذیرش و نیز بر اساس مقام موضوع برکناری ممکن است متفاوت باشد. در نظام برکناری کامل مبتکر فرد یا افرادی هستند که با جمع‌آوری امضا اقدام به ارائه درخواست می‌نمایند و در سیستم برکناری ترکیبی علاوه بر افراد، مقامات، نهادها و مجامع معین می‌توانند در جایگاه آغازگر قرار گیرند. به عنوان مثال در برخی کشورها نمایندگان مجالس ملی یا ایالتی یا محلی مبتکر بازخوانی مقامات در سطوح مختلفند. چنانکه در رومانی، آغازگر برکناری رئیس‌جمهور، نمایندگان مجلس و سنا در جلسه‌ای مشترک هستند و در اتریش، ایسلند، تایوان و ترکمنستان نیز این اعضای مجالس فدرال یا ملی هستند که آغازگر ابتکارند (Beramendi et.al, 2008:121) یا در آلمان این شورای محلی است که ابتکار عمل برای برکناری شهرداران را در اختیار دارد (Geissel, 2008:9).

۵-۱-۱. حدنصاب امضا

از آنجا که معمولاً برای تحقق ابتکار حدنصاب معینی از تقاضا لازم است و تعیین آن با گردآوری امضا صورت می‌گیرد تعداد امضاهای موردنیاز مسأله مهم دیگری در آغاز این فرایند است. نصاب امضا به عنوان سیگنال پشتیبانی چشمگیر مردم از موضوع قبل از به رأی گذاشتن آن می‌باشد (Garrett, 2004:243). در برخی کشورها معیار تعیین حدنصاب، تعداد آرای شرکت‌کنندگان در انتخابات قبلی مربوط به همان پست است. برخی کشورها نیز نصاب خود را با استناد به درصد "رأی‌دهندگان ثبت‌نام‌شده" در حوزه انتخاباتی مقام موردنظر در زمان آخرین انتخابات تعیین می‌کنند که این تعداد ممکن است بیش از تعداد رأی‌دهندگانی باشد که عملاً در انتخابات شرکت کرده‌اند. در مواردی نیز تعداد جمعیت مستقر واجد شرایط رأی‌دهی مبنای تعیین حدنصاب است (Beramendi et.al, 2008:121) در کلمبیا سی درصد کل آرای بدست‌آمده توسط مقام منتخب (Welp & Milanese, 2018:1385)، در برخی کانتون‌های سوئیس ده درصد رأی‌دهندگان ثبت‌نام‌شده (Serdult, 2015:165)، در ونزوئلا بیست درصد رأی‌دهندگان ثبت‌نام‌شده در





حوزه انتخاباتی (ماده ۷۲ قانون اساسی)، در اوگاندا حداقل دو سوم از رأی دهندگان ثبت نام شده در حوزه انتخابیه، در پرو و تایوان بیست و پنج درصد افراد واجد شرایط رأی دهی و در اسلواکی سی درصد رأی دهندگان قبلی در انتخابات فرد منتخب موضوع بازخوانی لازم است (Welp, 2018:303-305)

در حالی که بنظر می رسد رویکردها در تعیین دقیق چنین حدنصاب هایی متفاوت باشد، لازم است حدنصاب مناسب به گونه ای تعیین شود که بتواند میان الزامات دموکراسی نمایندگی و هدفی که از طریق سیستم برکناری دنبال می شود ایجاد هماهنگی کند. اگر این حدنصاب خیلی بالا در نظر گرفته شود احتمال شکل گیری کمپین های کمتری که معمولاً برای جمع آوری امضا در این شرایط شکل می گیرند وجود دارد و کمپین هایی هم که می توانند این مسئولیت را بر عهده بگیرند باید محبوبیت زیادی در بین مردم داشته باشند تا بتوانند از مقبولیت خویش بین عموم برای جمع آوری امضا استفاده کنند. اگر حدنصاب خیلی پایین در نظر گرفته شود امکان شکل گیری کمپین های جمع آوری امضا بیشتر است و هر گروه کوچکی می تواند استفاده از این ابزار را در دستور کار خود قرار دهد. همچنین حدنصاب بالا گرچه حکایت از امکان تحقق درخواست های برکناری کمتری دارد اما در عین حال در صورت موفقیت آمیز بودن به معنای دریافت حمایت بیشتر افراد است که خود می تواند نقطه قوت این فرایند تلقی گردد. در مقابل حدنصاب پایین که ملازمه با درخواست های بیشتر دارد در صورت موفقیت آمیز بودن به معنای برآورده شدن خواست عده کمتری از افراد است. بنظر می رسد باید تعادلی بین این دو حدنصاب حاصل شود چنان تعادلی که نه به استفاده نابجا از این حق منتهی گردد و نه فرایند را چنان دشوار نماید که عملاً قدرت اجرایی خود را از دست دهد (GeiBel: 2013:206)

بررسی های تطبیقی همچنین نشان می دهد در آن دسته از بازخوانی های ترکیبی که ابتکار عمل با مقامات معین است به منظور جلوگیری از فرآیندهای برکناری غیرمسئولانه، تصمیم به آغاز فرایند باید توسط اکثریت قاطع در مجلس قانون گذاری تصویب شود و سپس در همه پرسی برکناری به تصویب رأی دهندگان برسد. در اتریش آغاز فرایند برکناری رئیس جمهور فدرال نیازمند رأی مجلس نمایندگان، با حضور حداقل نیمی از





اعضا و تصویب اکثریت دوسوم کل آراست. در ایسلند درخواست برکناری رئیس‌جمهور مستلزم تصویب سه‌چهارم اعضای مجلس است. در پالائو آغاز درخواست برکناری رئیس‌جمهور یا معاون رئیس‌جمهور مستلزم تصویب ابتکار توسط دوسوم اعضای مجالس ایالتی در بیش از سه‌چهارم ایالت‌هاست. در رومانی درخواست کناره‌گیری رئیس‌جمهور یا تصویب مجلس نمایندگان و سنا در جلسه‌ای مشترک با اکثریت آرای نمایندگان و سناتورها و بعد از مشورت با دادگاه قانون اساسی مطرح می‌شود. در تایوان رئیس‌جمهور یا معاون رئیس‌جمهور با ابتکار یک‌چهارم همه اعضای مجلس تقنینی و همچنین تصویب دوسوم همه اعضا موضوع برکناری قرار می‌گیرند. (Beramendi et.al, 2008 : 120-121)

قوانین کشورها پس از گردآوری امضا نشان می‌دهد در مواردی همین که امضاها به حدنصاب معینی رسید فرد یا نهاد موضوع درخواست برکنار می‌شود و انتخابات جدیدی برای جایگزین برگزار می‌شود. چنانکه در بریتیش کلمبیا اینچنین است (House of Commons, 2012:7). اما در مواردی رسیدن امضاها به حدنصاب صرفاً مقدمه آماده شدن شرایط برای برگزاری همه‌پرسی برکناری و این پرسش از رأی‌دهندگان است که آیا باید عضو موردنظر برکنار شود یا خیر

۲-۱-۵. چارچوب زمانی

تقریباً در همه کشورهایی که حق برکناری وجود دارد، قوانین سختگیرانه‌ای وجود دارد که محدودیت‌های زمانی را مشخص می‌کنند که در چارچوب آن شکل‌گیری فرایند میسر است. این محدودیت‌ها معمولاً از شش ماه تا یک سال پس از شروع و قبل از پایان دوره خدمت فرد طبقه‌بندی می‌شود.

در ونزوئلا همه مقامات منتخب، از میان‌دوره‌ی خود و تا قبل از سال پایانی حکمشان می‌توانند موضوع برکناری قرار گیرند (McCoy, 2006:67) در لهستان برکناری در شش ماه پایانی پست و یک سال آغازین خدمت میسر نیست (Piasecki 2011: 129). در ژاپن، خاتمه مدت مقامات عمومی یک سال پس از حکم آنها و یک بار در هر دوره امکانپذیر است (Okamoto and Serdult, 2016:9) در بولیوی، کلیه مقامات منتخب ممکن است یکبار پس از گذشت دو سال از آغاز دوره خدمت خود و تا یک سال قبل از پایان





آن برکنار شوند. در کلمبیا فقط شهرداران و فرمانداران پس از اتمام سال اول دوره خود و قبل از آخرین سال، امکان برکناری دارند. (Welp & Milanese, 2018: 1390). شماری از ایالت‌های آمریکا مانند آلاسکا، جورجیا، کانزاس و واشنگتن طی ۱۸۰ روز پایانی دوره پست مقام منتخب اجازه برکناری نمی‌دهند (Book of the States, 2010).

می‌توان از چنین بازه‌های زمانی نتیجه‌گیری کرد که هدف شاید فراهم کردن مدت زمان معقول برای شخص منتخب باشد تا ثابت کند که وی مطابق انتظارات رأی‌دهندگان خود عمل می‌کند یا خیر. همچنین اعلام این نکته که در سیستم‌های مربوطه رویکرد اساسی برای برکناری این است که این ابزار باید دارای کاربرد محدود باشد و فقط به عنوان یک راه‌حل استثنایی استفاده شود.

۳-۱-۵. ارائه دلیل برای برکناری

نیاز به ارائه دلایل برای برکناری در متن درخواست بستگی به منطق آن دارد. بر مبنای اینکه به این درخواست به عنوان یک حق سیاسی نگریسته شود یا مجازاتی برای عدم اجرای برنامه یا بروز تخلف و فساد نیاز به ارائه دلایل متفاوت خواهد بود. در اغلب کشورهایی که از برکناری به عنوان یک حق سیاسی نام برده‌اند برای آغاز آن نیازی به ارائه دلیل نیست و فرایند بی‌ارائه هیچ دلیلی می‌تواند آغاز شود. در این نظام‌ها استدلال آن است که اگر قرار باشد رأی‌دهندگان بر نمایندگان خود کنترل کنند و به آنها اجازه داده شود آن مقاماتی را که با خواست اکثریت انتخاب‌کنندگان هم‌نوا نیستند برکنار کنند دیگر نیازی به دلایل وجود ندارد و اگر دلایلی ارائه شود، به طور کلی قابل توجه نیستند (Zimmerman, 2013:134-136). حامیان ارائه دلیل اما معتقدند که اگر هیچ برداشتی ساده از آنچه منتخبین مردم باید انجام دهند و یا توافق در مورد آنچه در واقع باید انجام دهند وجود نداشته باشد، تعیین اینکه مسئولیت آنها بر عهده فرد است و مقصر قلمداد نمودن وی بسیار دشوار است (Bowler, 2004:211). در این نظر بدلیل همین ابهام‌ها در تعریف دقیق نقش منتخبین و وظایف آنها و ماهیت رابطه آنها با انتخاب‌کنندگان و به منظور اجتناب از عواقب جدی برکناری یک مقام و ممانعت از کاربرد آن به عنوان یک ابزار قلع و قمع، ارائه دلایل خاص لازم است. بررسی‌ها نشان می‌دهد در آنجایی که ارائه





دلیل لازم است دلایل معمولاً گسترده هستند و در بیشتر موارد، دادخواست برکناری باید به آن‌ها اشاره کند. در عین حال نظرات و رویه های مختلفی در مورد اینکه آیا این دلایل باید اثبات شود، آیا باید توسط مرجعی ارزیابی شود یا اینکه دلایل نیازمند اثبات نیستند وجود دارد. در کشورهایی که بیان دلایل را یک ضرورت می‌دانند گاه صرف اظهار دلیل در تقاضا کفایت و نیازی به اثبات آن از نظر قضایی نیست

در قوانین اساسی برخی ایالت‌های آمریکا به این موضوع تصریح گردیده است. در قانون اساسی میسیگان آمده است "کفایت هرگونه دلیل باید یک مسئله سیاسی باشد نه یک موضوع قضایی" قانون اساسی کالیفرنیا هم تصریح می‌کند که کفایت دلایل در دادخواست‌های برکناری از نظر قضایی قابل بررسی نیست و قانون اساسی کلرادو تصریح می‌کند که انتخاب کنندگان باید تنها قاضیان قانونی بودن، معقولیت و کفایت دلایل ارائه شده برای برکناری باشند. (Twomey, 2011:16-17). در این ایالات صرف اعلام عدم اعتماد انتخاب کنندگان به مقام مورد نظر کفایت. (Zimmerman, 2013:138) در پرو اعلام نارضایتی کلی برای آغاز فرایند بدون نیاز به اثبات کفایت. (Welp, 2018) 1383: در ونزولا، ذکر عدم اجرای برنامه‌های اعلام شده در جریان مبارزات انتخاباتی و همچنین نارضایتی مردمی می‌تواند مورد استناد باشد. در لهستان وقتی ابتکار عمل در سطح محلی آغاز می‌شود مبتکران آن باید ساکنان را از قصد خود برای برکناری اعضای دولت محلی آگاه کنند و دلایل آن را توضیح دهند. با این حال کمیسیون انتخابات مجاز به ارزیابی توجیه ابتکار نیست و محدود به بررسی جنبه‌های قانونی و رسمی درخواست است. (Serdult & Welp, 2017:167-168).

در این کشورها بویژه دخالت قضایی برای تأیید دلایل امری ناپسند است و این نظر وجود دارد که قضات در مورد دموکراسی مستقیم و آرایش‌های سیاسی غیرمعمول که به نظر می‌رسد هرج و مرج طلبانه یا خطرناک است محتاط هستند. پذیرش تأیید قضایی دلایل ممکن است مستلزم این باشد که دادگاه‌ها تصمیمات دشوار سیاسی اتخاذ کنند. بنابراین بهتر است از درخواست دلیل برای چنین تقاضاهایی اجتناب شود زیرا این امر دادگاه‌ها را گرفتار یک جدال سیاسی خواهد کرد. (Garrett, 2004:259)





اما کشورهایی هم وجود دارند که در آنها علاوه بر اظهار دلایل در دادخواست، تأیید وجود آن توسط مراجع ذیصلاح نیز ضروری است. در آمریکا در ایالاتی که ارائه دلیل لازم است تأیید وجود این دلایل توسط دادگاه های ایالتی صورت می گیرد. این دلایل معمولاً شامل سوء رفتار، سوء استفاده از اختیار قانونی و اهمال (قصور در انجام وظایف) می شود. همچنین ممکن است موارد دیگری از قبیل بی کفایتی (آلاسکا)، نقض سوگندنامه، سوء استفاده عمدی، سوء استفاده از اموال عمومی یا وجوه عمومی (جورجیا)، عدم توانایی جسمی یا ذهنی (مونتانا)، نقض قوانین اخلاقی (رود آیلند) و محکومیت به یک جرم مرتبط با مواد مخدر یا جرم نفرت (ویرجینیا) را شامل شود. در مینه سوتای آمریکا دادخواست قبل از به گردش در آمدن باید به دیوان عالی ارسال شود که ابتدا تصمیم بگیرد که آیا رفتار ادعایی برای برکناری از نظر قانون اساسی کافی است یا خیر. اگر چنین باشد، دادگاه سپس تعیین می کند که آیا اظهارات ادعا شده صحت دارند یا خیر. تنها در صورتی که حکم به صحت و کفایت آنها داده شود دادخواست به جریان خواهد افتاد. (Twomey, 2011:16-17) در کلمبیا واکوادور نیز دلیل رسمی که بتواند از نظر فنی توسط نهادهای انتخاباتی ارزیابی شود، لازم است (Welp & Milanese, 2018 :1383).

در روسیه، دلایل شروع برکناری مقامات محلی شهری باید توسط منشور شهرداری مشخص شود اما باید محدود به اعمال غیرقانونی خاص باشد که با حکم دادگاه تعیین شده اند. دادگاه قانون اساسی روسیه در آیین دادرسی خود ضمانت های ویژه ای را برای اجرای فرایند مطابق با قانون اساسی و اصول حکومت خودگردان محلی ایجاد کرده است. به ویژه، برای جلوگیری از ارزیابی ذهنی فعالیت مقامات محلی، دلایل برکناری نباید اجازه تفسیر گسترده را بیابد و باید توسط واقعیات قابل تأیید، مورد حمایت قرار گیرد. به نظر دیوان فقط با فراهم آوردن دلایل کاملاً مشخص و اجازه دادن به مقام معترض برای ارائه توضیحات در همه مراحل است که می توان احترام به حقوق مقام منتخب را تضمین کرد و اصول خودگردان محلی را بطور مؤثر اجرا نمود. (Venice commission, 2019:10)





در پرو هیأت انتخابات ملی تأکید می‌کند که یکی از الزامات مربوط به برکناری اثبات درخواست با سند و مدرک است. به این معنی که دلایل معقولی برای آن ارائه شود. این به معنای ارائه جزئیات در مورد اینکه چرا مقام ذریبط مورد سؤال قرار گرفته است، در مورد کاستی‌های موجود در عملکرد وی که باید به طور ناخوشایند عملکرد مناسب آن‌ها را تحت تأثیر قراردادده باشد و اثر بروز چنین مشکلاتی در مدیریت محلی است. (Welp&Rey,2015:76)

به عقیده نویسندگان اینکه کدامیک از این هر دو روش بیشتر با ساختار نظام برکناری سازگار است به فلسفه تأسیس آن برمی‌گردد. بنظر می‌رسد که اگر هدف جلوگیری از استفاده نابجا از فرایند برکناری باشد تحقق این هدف از طریق پیش‌بینی سازوکارهای ماهوی اضافی که تلاش می‌کنند دلایل را دقیق معین سازند میسر نیست. با توجه به ماهیت سیاسی داشتن این فرایند و تنوع رویه‌های برکناری در کشورهای مختلف و در نظر گرفتن خطر اختلاط بین مسئولیت سیاسی-مدیریتی و حقوقی، بهترین راه تهیه لیست دلایل مجاز برای برکناری نیست. ارائه دلایل حقوقی از یکسو با ماهیت سیاسی این روند در بسیاری کشورها و درک آن به عنوان یک عمل سیاسی که همان از دست دادن اعتماد انتخاب‌کنندگان باشد، همخوانی ندارد. اما برای رفع نگرانی‌ها در خصوص کاربست نابجای این روش، مناسب است که قانونگذار اثبات الزامات رویه‌ای را شرط بداند و نه اثبات خود دلایل را. مگر آنکه دلایل مذکور در قانون برای برکناری مربوط به ارتکاب جرایم باشد که از نظر قانون اثبات آن‌ها مستلزم رسیدگی قضایی بوده باشد.

۲-۵. بررسی و تأیید درخواست

همچون دیگر مکانیسم‌های ابتکار شهروندی، الزام به وجود تعداد مشخصی از امضاها به منظور برگزاری رأی‌گیری، نیاز به جمع‌آوری و تأیید امضاها را ایجاد می‌کند. مرجع این تأیید در قوانین معین می‌گردد. در ونزوئلا شورای ملی انتخابات همه مراحل برکناری از آغاز درخواست تا پایان را مدیریت و تأیید می‌کند. (The Carter Center,2005:26). در نیجریه امضاها باید به تأیید کمیسیون مستقل ملی انتخابات برسد (Lawal,2015:998) در لهستان و اسلواکی شوراهای محلی مسئولیت تأیید صحت امضاها و تحقق شرایط را





برعهده دارند (Smith, 2013: 201). در برکناری‌های محلی در آمریکا منشی محلی که اغلب فردی غیرحزبی است مسئولیت تأیید شرایط درخواست را دارد. در بریتیش کلمبیا افسر ارشد انتخابات این وظیفه را عهده‌دار است (Griffith & Roth, 2010: 7). پیش‌بینی وجود این مراجع می‌تواند در تضمین صحت نتایج نهایی درخواست نقش عمده داشته باشد و در صورت محقق شدن برکناری زمینه تمکین مقامات برکنار شده را به نتیجه اعلامی از سوی مردم بدلیل اعتماد به صحیح بودن فرایند آن فراهم سازد.

۳-۵. برگزاری انتخابات برکناری و جایگزینی فرد برکنار شده

پس از تأیید شرایط، نوبت برگزاری انتخابات و انتخاب جایگزین برای مقامیست که برکنار می‌شود. در برخی نظام‌ها برگزاری انتخابات ویژه برای تعیین جایگزین مورد توجه قرار گرفته است. یعنی ابتدا همه‌پرسی برکناری برگزار می‌شود و سپس طی یک انتخابات مجزا انتخاب فرد جانشین صورت می‌گیرد. اما کشورهایی نیز وجود دارند که هر دو فرایند همه‌پرسی برکناری و انتخابات جایگزین را در طی یک انتخابات واحد تحقق می‌بخشند. در این کشورها در یک انتخابات پرسیدن دو سؤال از رأی‌دهندگان مدنظر است. اولین سؤال در مورد اینست که آیا صاحب پست باید برکنار شود؟ پرسش دوم اینست که اگر برکناری در اولین سؤال تصویب شود چه کسی باید جایگزین صاحب پست شود. کاربست هر دوی این روش‌ها با ملاحظات همراه است. برگزاری انتخابات جایگزین همزمان با برکناری ممکن است فرایند برکناری را با موضوع سیاست‌های انتخاباتی ترکیب کند و اثر تبدیل بازخوانی به انتخاباتی رقابتی را داشته باشد. اما در روشی که نخست همه‌پرسی برکناری برگزار می‌شود و سپس بعد از مدتی انتخابات جایگزین برگزار می‌شود به رأی‌دهندگان اجازه داده می‌شود تا بر برکناری بدون اینکه حواسشان توسط دیگر نامزدها پرت شود تمرکز کنند. این شیوه همچنین به کاندیداهای مربوطه زمان کافی برای معرفی کردن و رقابت کردن برای یک پست خالی را می‌دهد. مشکل در این روش هزینه و تأخیر ایجاد شده در برگزاری دو انتخابات و عدم قطعیت رأی‌دهندگان در این است که آیا اگر آن‌ها احتمالاً ندانند جایگزین ممکن است چه کسی باشد یا بر این فرض باشند که





جایگزین می‌تواند حتی بدتر از صاحب پست قبلی باشد، باز هم می‌خواهند تا یک مقام منتخب را برکنار کنند یا خیر؟ (Garrett, 2004:261-262).

فارغ از شیوه برگزاری انتخابات، مسأله مهم دیگر در این مرحله توجه به دو حدنصاب مهم است: حدنصاب مشارکت یعنی حداقل تعداد افراد شرکت کننده در همه‌پرسی برکناری و حدنصاب تصویب یعنی اکثریت موردنیاز برای تصویب برکناری.

در مواردی بی‌توجه به تعداد شرکت‌کنندگان، صرف اینکه تعداد کسانی که به نفع برکناری در همه‌پرسی رأی می‌دهند بیش از کسانی باشد که علیه آن رأی می‌دهند کفایت می‌کند. یعنی اکثریت ساده آرا. کشورهایی نیز وجود دارند که شرط قانونی معتبردانستن نتایج همه‌پرسی را این می‌دانند که تعداد رأی‌دهندگان به نفع برکناری بیش از تعداد کسانی باشد که پیش از این در انتخاب فرد موردنظر به نفع وی رأی داده‌اند. دادگاه قانون اساسی روسیه یک مقرر قانونی را که پذیرش برکناری مقام منتخب محلی را با تعداد کمتری آرا نسبت به افرادی که این شخص توسط آن‌ها انتخاب شده‌است مجاز می‌دانست، غیرمنطبق با قانون اساسی اعلام کرده‌است. این دادگاه "غیرقابل قبول می‌داند که برکناری را می‌توان عمدتاً با آراء شهروندانی عملیاتی نمود که در طول انتخابات قبلی همان فرد در اقلیت بوده‌اند. یعنی کسانی که به نامزدهایی رأی داده‌اند که اکثریت لازم را کسب نکرده‌اند. دادگاه تأکید کرد: نباید تعداد کمتری از شهروندان نسبت به اشخاصی که این مقام را انتخاب کردند، به برکناری رأی دهند، به گونه‌ای که چنین رأیی باعث کاهش ارزش اراده رأی‌دهندگان در انتخابات شود و نتایج انتخابات باید محافظت شود. به نظر دادگاه، در غیر این صورت، درخواست خاتمه زودهنگام اختیارات مقامات محلی، نه بر اساس خواست واقعی جمعیت، بلکه برای محدود کردن دامنه دموکراسی نمایندگی ایجاد می‌شود" (venice commission, 2019:25)

حدنصاب مشارکت هم گاهی موردتوجه است. در کلمبیا مطابق قانون، برای رفراندوم برکناری نیاز به حمایت چهل درصد آراء معتبر در انتخابات است. رأی برکناری فقط در صورتی معتبر خواهد بود که سطح مشارکت حداقل پنجاه و پنج درصد آراء واجدین شرایط باشد (Welp & Milanese, 2018:1378). در اسلواکی پنجاه درصد مشارکت لازم





است و رأی اکثریت ساده الزام آور است و در لهستان رأی شصت درصد تعداد کسانی که در انتخاب فرد موضوع برکناری شرکت کرده‌اند ضروری است (Smith, 2013: 203)

۶. جایگاه حق برکناری در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران

اگر حق برکناری مقامات منتخب توسط مردم مرتبط با مفاهیمی مانند مشروطیت و مردم سالاری باشد بعید است بتوان قبل از عصر مشروطه آن را در ادبیات علمی پیدا نمود و شاید مشروطیت بتواند آغازگاه جستجوی ما در خصوص این مفهوم در جامعه ایرانی باشد. هرچند حق برکناری در مفهوم این مقاله - به طور صریح در قانون اساسی مشروطه و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و حتی پیش‌نویس‌های آن پیش‌بینی نشده است ولی به نظر می‌رسد باید در چند ساحت موضوع بازخوانی را در نظام حقوقی - سیاسی ایران محل توجه قرار داد بدین ترتیب که باید حق برکناری یا عزل نمایندگان مجلس را با سایر مناصب انتخابی یا انتصابی جدا دانست. حق برکناری نمایندگان مجلس از ابتدا هم دارای طرفدارانی بوده است. در خصوص حق برکناری شاید اولین بار درخواست جمعی از مردم تبریز برای برکناری نماینده خود، قابل توجه بوده باشد. جمعی از مردم تبریز با این ادعا که مستشارالدوله به انتخاب کنندگانش در مجلس شورای ملی خیانت کرده است خواستار عزل او شدند (سلطانی، ۱۳۹۰: ۱۷۵-۱۳۷)

در برکناری نماینده، مهمترین عنصر تاثیرگذار، ماهیت نمایندگی و چستی ارتباط نماینده با شهروندان است. اگر برخی ماهیت نمایندگی مجلس را از باب وکالت بدانند، حق برکناری نماینده علی القاعده باید مورد قبول آنان باشد. در این دیدگاه "حکومت یا حاکمیت سیاسی به معنی کشورداری و تدبیر امور مملکت است و این مقامی است که باید از سوی شهروندان آن مملکت که مالکین حقیقی مشاع آن کشورند به شخص یا اشخاص ذی صلاحیت واگذار شود و حکومت یک مأموریت وکالت از سوی شهروندان بیش نیست. و موکل یا موکلین هر زمان که بخواهند می‌توانند قرارداد مزبور را یک‌سویه حل و فسخ نمایند و نمایندگی مجلس وکالت از طرف مردم است و به نظر اکثر فقها وکالت از عقود جایزه است» (حبیب نژاد، ۱۳۸۵: ۱۴۵-۱۲۸)





لذا اگر حقوقدانانی معتقد باشند که در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، رابطه میان نماینده و مردم همان وکالت است باید به همین قاعده هم پایبند باشند. این گروه ممکن است به مشروح مذاکرات و نیز مفاد برخی اصول در قانون اساسی استناد نمایند. به عنوان مثال در مشروح مذاکرات قانون اساسی آمده است: «وقتی مردم کسی را به عنوان نماینده انتخاب می کنند وکیل مردم است» (مشروح مذاکرات بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۶۴: ۸۴۵ - ۸۴۳). حتی در نخستین پیش نویس اصل (۵۸) قانون اساسی چنین ذکر شده بود: «مجلس شورای ملی از نمایندگان ملت که به طور مستقیم و مخفی انتخاب می شوند، تشکیل می گردد. این نمایندگان از طرف تمام ملت وکالت دارند» (کاتوزیان، ۱۳۷۸: ۲۰۷). در متن سوگند نامه نمایندگان مذکور در اصل (۶۷) قانون اساسی نیز آمده است: «در انجام وظایف وکالت، امانت و تقوی را رعایت نمایم...». برخی از بیانات امام خمینی هم می تواند مؤید این دیدگاه باشد: «ملت اگر وکلایشان خواستند برخلاف اسلام عمل کنند؛ مردم مختارند وکلایشان را عزل کنند» (امام خمینی، ۱۳۷۰: ۳۴). البته گروهی نیز از طرفداران نظریه وکالت، حق عزل نماینده توسط مردم را نپذیرفته و تنها عدم رأی مجدد مردم به آنها را ضمانت اجرای این نوع وکالت معرفی کرده اند (نجفی اسفاد و محسنی، ۱۳۷۹: ۱۶۲).

اما در هیچ متن و سند قانونی بحث از حق برکناری، به مفهوم مندرج در این مقاله، در خصوص نمایندگان یا دیگر مقامات منتخب چون رئیس جمهور نیامده است. در چند سال اخیر و در گزارش کمیسیون مشترک رسیدگی به طرح نظارت بر رفتار نمایندگان (۱۳۹۰/۲/۱۹) در مورد نمایندگان مجلس یکی از ضمانت اجرای نظارت بر رفتار نمایندگان (بند ر ماده ۴)، «لغو اعتبارنامه نماینده {متخلف} به پیشنهاد هیأت و تصویب مجلس در جلسه رسمی غیرعلنی» قرار داده شد که البته مطابق تبصره ۲ در این گزارش اعمال این بند منوط به تصویب شورای نگهبان بود. همین بند در مصوبه جلسه علنی مورخه ۹۰/۷/۶ مورد تأیید نمایندگان قرار گرفت ولی شورای نگهبان در نظر خود (۹۰/۷/۳۰) به شماره ۴۴۲۵۹ در بررسی مصوبه مجلس اعلام نمود که از جمله بند "ر" ماده ۴ "چون مغایر احکام و تکالیف مقرر در قانون اساسی برای مجلس و نمایندگان می باشد، خلاف





اصول متعدد قانون اساسی است." در گزارش کمیسیون مشترک (۹۰/۱۰/۲۱) بعد از نظریه شورای نگهبان، کمیسیون اقدام به حذف بند مربوط به لغو اعتبار نامه نمود و در مصوبه نهایی قانون نیز همین گونه شد. (حبیب نژاد و عامری، ۱۳۹۶: ۷۹)

در اسناد جدیدتر تنها می‌توان در بند (۱۳) سیاست‌های کلی انتخابات رگه‌هایی از موضوع را پیدا نمود: "تعیین سازوکار لازم برای حسن اجرای وظایف نمایندگی، رعایت قسم نامه، جلوگیری از سوءاستفاده مالی اقتصادی و اخلاقی و انجام اقدامات لازم در صورت زوال یا کشف فقدان شرایط نمایندگی مجلس در منتخبان" اما در مورد اینکه این سازوکار چه می‌تواند باشد تصریحی صورت نگرفته است. بدین منظور تقاضای برکناری از سوی مردم یا مجمعی به تأیید مردم را می‌توان به عنوان سازوکار پیش بینی کرد.

در قوانین و مقررات شوراهای شهر نیز حق برکناری اعضای شوراها یا شهردار به مفهوم مذکور در مقاله یعنی از سوی شهروندان مورد تصریح قرار نگرفته است و عزل اعضا یا انحلال شورا دارای مکانیسمی از طریق نهادهای عمومی و نه اراده و خواست مستقیم شهروندان، و به حکم نهادهایی مانند هیات‌های حل اختلاف است. در حالی که به نظر می‌رسد در نظام حقوقی ایران شوراهای شهر و روستا می‌تواند در گاه مناسبی برای ورود مفهوم بازخوانی مقامات منتخب باشد.

شاید طرفداران نظریه حق بازخوانی مقامات بخواهند از ظرفیت "سوگند" استفاده نمایند به گونه ای که چون سوگند هم علت محدثه و علت مبقیه پست‌هایی است که در آن سوگند الزامی شده است، عدم ادای سوگند یا شکستن سوگند (حنث) می‌تواند نشان دهنده خیانت در امانت و آغاز شروع فرآیند حق برکناری باشد. در همین جهت آیت الله نائینی معتقد بود هر کس از مسئولین از جمله نمایندگان مجلس در انجام وظایف محول در قانون اساسی کوتاهی کند «مانند خیانت در سایر امانات رسماً موجب انزال ابدی و سایر عقوبات مترتبه بر خیانت می‌باشد». (نائینی، ۱۳۵۸: ۷۸) و در مشروح مذاکرات هم این نکته مورد اشاره قرار گرفته است که "این موضوع را هم تذکر بدهید که هر نماینده ای که این سوگند را یاد نکرد از نمایندگی ساقط است" و شهید بهشتی در تأیید این مطلب می‌گوید "این دیگر معلوم است". (مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی ۱۳۶۴، ج ۱: ۱۱۴)





ص ۸۱۳) اما در مورد سوگند مقامات باید توجه داشت که هرچند اصل انزال شرعی در صورت حث سوگند توسط مقاماتی مانند رییس‌جمهور یا نمایندگان قابلیت پذیرش دارد ولی ضمانت اجرای بیرونی آن مانند درخواست برکناری مسئول شکننده سوگند مشخص نیست و نظام حقوقی منطقی، معقول و غیر قابل سواستفاده ای برای سازوکارهای آن وجود ندارد و تا زمانی که چنین نظامی قانونی، شفاف، متقن و غیر قابل تفاسیر ناشایست وجود ندارد، عدم بحث از عزل نمایندگان بهتر از اجرای ناقص، شتاب زده و خسارت آفرین آن می باشد. (حیب نژاد و عامری، ۱۳۹۶: ۸۵)

اما آیا غیر از مواردی که در فوق بیان گردید نمی توان به امکان استنباط حق برکناری (بازخوانی) در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران اندیشید؟ آیا می توانیم با تفاسیری مردم سالارانه و مردم محور به سمت و سوی ایجاد این حق در نظام داخلی اندیشید؟ مخصوصاً که بر اساس قاعده ای مهم، در تفسیر متون حقوق عمومی باید اصل را بر تفسیر به نفع حقوق و آزادی شهروندان و مقید کردن قدرت قرار داد (حیب نژاد، ۱۳۹۵: ۸۵). اگر مطابق اصل پنجاه و ششم قانون اساسی حق تعیین سرنوشت از سوی خداوند به مردم داده شده است و هم طبق اصل ششم، اداره امور کشور به اتکای آرای عمومی می باشد، باید پذیرفت که حداقل مبانی اساسی حق برکناری در نظام حقوق اساسی ما وجود دارد. بدون شک حق شهروندان در برکناری مقامی - که ادامه تصدی منصبش نه تنها فایده ای بر جامعه ندارد و بلکه زیان و ضرر را به همراه دارد - هم مصداق اعمال حق تعیین سرنوشت و هم مصداق ابتدای اداره امور کشور بر آرای شهروندان است.

اگر معتقد به این تفسیر نباشیم به این معنا است که حق مردم در تعیین سرنوشت را فقط در ساحتی از آن یعنی برپایی نظامی سیاسی (مرحله تاسیس حکومت) و صرفاً انتخاب زمامداران محدود کرده ایم و ابتدای اداره امور کشور را هم به تفسیری مضیق از صرف شرکت در انتخابات فرو کاسته ایم در حالی که از واژه "اتکا" در اصل ششم نمی توان چنین برداشت مضیق و محدود کننده ای را دریافت (حیب نژاد و عامری، ۱۳۹۸: ۲۱) و هم اصل پنجاه و ششم و هم اصل ششم ظرفیت آن را دارد که تفسیری شایسته تر و موسع تر را به همراه داشته باشد و به مردم نقشی بیشتر و عینی تر داده شود و فقط به مثابه ابزاری برای





رساندن زمامداران به زمامداری و خلع سلاح مردم بعد از آن تبدیل نشود. مؤید این تفسیر آن است که در مشروح مذاکرات تدوین قانون اساسی نگرانی از "کنار رفتن مردم" و در نتیجه فساد صاحبان قدرت وجود داشته و لذا بر اینکه مردم در جریان امور باشند تأکید گردیده است (مشروح مذاکرات بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۶۴: ۳۶۲-۳۶۱) هرچند در مقام نگارش اصول، اصلی ناظر بر حق برکناری دیده نمی‌شود.

به هر حال نه در قانون اساسی و نه در قوانین عادی نمی‌توان به نصوص صریح در خصوص حق برکناری کارگزاران منتخب توسط مردم دست یافت ولی می‌توان در مبانی برخی از نظریات در خصوص ماهیت نمایندگی و کارگزاری در حکومت اسلامی -مانند نظریه امانی دانستن حکمرانی^۱ و یا در میان برخی از اصول قانون اساسی به اصل مشروعیت این حق پی برد. هرچند نیاز است تا نظام حقوقی هم در این خصوص اقدام به نظریه پردازی بر مبنای مؤلفه های بومی نماید و هم چگونگی اجرا و اعمال این حق به صورت شفاف و به دور از هرگونه نگاه های سیاسی و جناحی و در یک بستر حقوقی متین در قالب قانونی متقن و منسجم مشخص گردد.

نتیجه گیری

در این مقاله سعی شد تا با مطالعه ای تطبیقی و استفاده از تجربیات کشورهای دیگر در حوزه حق بازخوانی نشان داده شود که استفاده از این حق هم دارای مبانی نظری است و هم به صورت عملی در کشورهای متعددی انجام می پذیرد و مکانیسم هایی برای اعمال این حق در چارچوب فرآیندی که بر مبنای نظام حقوق اساسی بومی کشورها پیش بینی شده است، به کار گرفته می شود.



۱ برای مطالعه بیشتر ر.ک: حبیب نژاد، سید احمد، عامری، زهرا (۱۳۹۶)، امانی بودن مناصب عمومی در نظام حقوق اساسی ایران با تأکید بر اندیشه علوی، فصلنامه حکومت اسلامی، شماره دوم



بررسی این موضوع که آیا حق بازخوانی به عنوان ابزاری برای تقویت یا تضعیف قدرت دموکراتیک است مستلزم فحص و بحث پیرامون ابعاد مثبت و منفی این فرایند است. بررسی نویسندگان نشان می‌دهد که مکانیسم برکناری، در صورت تحقق شرایط زیر، عملکرد نهادی خوبی را نشان خواهد داد:

نخست اینکه شهروندان این سازوکار را برای مقابله با مقامی که مشروعیتش را به دلایل مربوط به وظایف مدیریتی خود از دست داده است استفاده کنند و نه به دلایل سیاسی. بدیهی است استفاده از این مکانیسم برای حل و فصل حساب‌های سیاسی که مربوط به مدیریت مقام مربوطه نباشد باعث بروز مشکلات در عملکرد و تحکیم دموکراسی خواهد شد. دوم اینکه سازوکار استفاده از این ابزار دقیقاً تبیین گردد و مرجعی برای تأیید تحقق مقدمات اجرایی آن وجود داشته باشد. در صورت تحقق شرایط قانونی الزام به نتیجه آن امری اجتناب‌ناپذیر می‌نماید. براین اساس بسیار مهم است که چارچوب قانونی برکناری توسط قانون، در سطح ملی یا منطقه ای یا محلی ایجاد شود و روند آن یک مکانیسم کاملاً مقررات‌گذاری شده و نهادینه شده باشد. باید از هرگونه اختلاط میان مسئولیت‌های سیاسی و قانونی جلوگیری شود. مطالعات نشان می‌دهد گرچه در میان ابزارهای دموکراسی مستقیم بازخوانی مقامات بدلیل آثاری که دارد کم‌کاربردترین ابزار است لیکن در صورت استفاده صحیح از آن می‌تواند مقوم دموکراسی تلقی شود.

همچنین اگرچه در نظام حقوقی ایران پیش‌بینی استفاده از این مکانیسم صورت نگرفته است اما می‌توان با مراجعه به مبانی برخی از نظریات در خصوص ماهیت نمایندگی و کارگزاری در حکومت اسلامی و یا با تفسیر موسع‌تر از برخی از اصول قانون اساسی، اصل مشروعیت این مکانیسم را در نظام حقوقی کشورمان ثابت دانست. هرچند هم جای نظریه‌پردازی در این حوزه توسط حقوقدانان خالی است و هم باید پس از ارایه نظریه‌ای بومی و مبتنی بر چارچوب‌ها و مقتضیات جامعه شناختی کشورمان و البته با





کمک از تجربیات موفق کشورهای دیگر در حق برکناری، به مدلی اجرایی - و فارغ از نگاه‌های سیاسی و جناحی در اعمال این حق برای شهروندان اندیشید.

منابع :

- (۱) اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴ش، مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، تهران
- (۲) حبیب نژاد، سید احمد، عامری، زهرا، ۱۳۹۶ش، امکان سنجی عزل نماینده در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، فصلنامه دانش حقوق عمومی، دوره ۶، ش ۱۸.
- (۳) -----، ۱۳۹۸ش، نقش مشارکت مردم در وضع مقررات شهری؛ مطالعه تطبیقی در حقوق غرب و ایران، فصلنامه پژوهش تطبیقی حقوق اسلام و غرب، سال ششم، ش ۳.
- (۴) حبیب نژاد، سید احمد، ۱۳۹۵ش، شرایط تحدید حقوق و آزادی‌ها با تاکید بر نظم عمومی، فصلنامه حقوق تطبیقی (نامه مفید)، ش ۱۰۵.
- (۵) -----، ۱۳۸۵ش، ماهیت نمایندگی با تکیه بر آموزه‌های اسلامی، فصلنامه تخصصی فقه و حقوق، ش ۸.
- (۶) حسینی حجازی، فرزانه، ۱۳۹۰ش، نگاهی به نهادهای سیاسی و نظام انتخاباتی مجمع فدرال کنفدراسیون سوئیس، فصلنامه اطلاع رسانی حقوقی، ش ۲۵.
- (۷) خمینی، سید روح الله، ۱۳۷۰ش، صحیفه نور، تهران، وزارت ارشاد و فرهنگ اسلامی.
- (۸) دوگی، لئون، ۱۳۸۸ش، درس حقوق عمومی، ترجمه محمدرضا ویژه، تهران، نشر میزان.





۹) رنی، آستین، ۱۳۷۴ش، حکومت ، ترجمه لیلا سازگار، تهران، مرکز نشر دانشگاهی.

۱۰) سلطانی، سید ناصر، ۱۳۹۰ش، مفهوم نمایندگی در مجلس اول، مجله پژوهش های حقوقی، دوره ۱۰، ش ۱۹.

۱۱) شوهانی، سیاوش، ۱۳۸۹ش، عرایض؛ رهیافتی به تاریخ فرودستان، فصلنامه گنجینه اسناد، سال بیستم، دفتر سوم.

۱۲) قاضی شریعت پناهی، ابوالفضل، ۱۳۷۲ش، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، تهران، دانشگاه تهران.

۱۳) کاتوزیان، ناصر، ۱۳۷۸ش، گامی به سوی عدالت، تهران، انتشارات دانشکده حقوق و علوم سیاسی.

۱۴) نائینی، محمد حسین، ۱۳۵۸ش، تنبیه الامة و تنزیه الملة، توضیحات سید محمود طالقانی، قم، بوستان کتاب.

۱۵) نجفی اسفاد، مرتضی، محسنی، فرید، ۱۳۷۹ش، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، الهادی.

16) Beramendi, V, Ellis, A , Kaufman, B , Kornblith, M , LeDuc, L , McGuire, P, Schiller, T and Svensson, P,(2008), Direct democracy: the International IDEA handbook IDEA, International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

17) Book of the States (2010) (Council of State Governments, Lexington, 2010), Table 6.19: http://knowledgecenter.csg.org/drupal/system/files/Table_6.19.pdf

18) Bowler, S ,(2004): “Recall and representation: Arnold Swarzenegger meets Edmund Burke”, Journal of Representative Democracy, Vol 40, Issue 3, pp 200-212.

19) Dalton R. J., Burklin W., Drummond A. (2001), Public Opinion and Direct Democracy, Journal of Democracy, vol. 12, pp. 141–153.

20) European Commission For Democracy Through Law (VENICE COMMISSION), Report on the Recall OF Mayors and Local Elected Reresentatives, available in:



- 21) [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)011rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)011rev-e).
- 22) Garrett,E,(2004), Democracy in the Wake of the California Recall, University of Pennsylvania Law Review, Vol. 153, No. 1, pp. 239-284.
- 23) Geissel, B, (2008), Improving the Quality of Democracy at the Local Level: German Experiences with Participative Democratic Innovations, Paper for the Conference “Quality of Democracy, Participation and Governance: The Local Perspective”,- Castello del Buonconsiglio – Trento,pp 3-25.
- 24) Geissel, B and Jung, S (2018): “Recall in Germany: Explaining the Use of a Local Democratic Innovation”, Democratization, Vol 25,Issue 8,pp 1358-1378
- 25) Gherghina, S. (2017) Direct democracy and subjective regime legitimacy in Europe. Journal of Democratization, Vol 24,Issue 4, pp. 613-631
- 26) Griffith,G & Roth, L, (2010), ‘Recall Elections’, E-Brief 3/2010, NSW Parliamentary Library Research Service, February, Available in:
- 27) [https://www.parliament.nsw.gov.au/researchpapers/Documents/recall elections/Recall%20Elections%20E%20Brief.pdf](https://www.parliament.nsw.gov.au/researchpapers/Documents/recall%20elections/Recall%20Elections%20E%20Brief.pdf)
- 28) House of Commons(2012), Recall of MPs, First Report of Session 2012–13, London: The Stationery Office Limited, Available in:
- 29) [https://publications.parliament.uk /pa/cm201213/ cmselect/ cmpolcon/ 373/373.pdf](https://publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmselect/cmpolcon/373/373.pdf)
- 30) Kelly,R&Johnston,N(2019),Recall Election, House of Commons Library,Available in: [researchbriefings.files.parliament.uk/ documents / SN05089/SN05089.pdf](https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN05089/SN05089.pdf)
- 31) Lawal, I. (2015),Impeachment and Recall of Legislators in Nigeria and United States of America, US-China Law Review,vol 12,pp 993-1001
- 32) Linder,O & Steffen,I(2006), ‘Swiss Confederation’ in Roy and Saunders (eds),Legislative,Executive and Judicial Governance in Federal Countries, McGill-Queen’s University Press
- 33) Malkopoulou,A(2015),Flipped elections: can recalls improve democracy? Available in: <https://theconversation.com/flipped-elections-can-recalls-improve-dem>.
- 34) McCoy,J(2006), ‘The 2004 Venezuelan Recall Referendum’, Taiwan Journal of Democracy,Vol 2,Issue 1, pp 61-80





- 35) Okamoto, M and Serdult, U (2016): "Recall in Japan", Paper prepared for presentation at the 24 IPSA World Congress, Poznan, Poland
- 36) Piasecki, A K (2011): "Twenty years of Polish direct democracy at the local level", in Schiller, T (ed): Local direct democracy in Europe, Springer Science & Business Media
- 37) Redacted,N(2012) ,Recall of Legislators and the Removal of Members of Congress from Office, Congressional Research Service,1-13,Available in:
- 38) https://digital.library.unt.edu/ark:/67531/metadc96732/m1/1/high_res_d/RL30016_2012Jan05.pdf
- 39) Renwick,A(2011), A Citizen's Guide to Electoral Reform, Biteback Publishing ,London
- 40) Serdult,U(2015), The history of a dormant institution: Legal norms and the practice of recall in Switzerland ,Journal of Representative Democracy, Volume 51, Issue 2,pp 161-172
- 41) Serdult, U and Welp, Y (2017), "The levelling up of a political institution Perspectives on the recall referendum", in Ruth, S , Welp, Y and Whitehead, L : Let the people rule? Direct democracy in the twenty-first century, ECPR Press
- 42) Smith ,M (2013),"The Local Recall Revisited: An Old Tool for Inclusive and Effective Participation in New Democracies" in GeiBel, B: Participatory Democratic Innovations in Europe Improving the Quality of Democracy? Barbara Budrich Publishers ,Opladen , Berlin & Toronto
- 43) Sonenshein, R (2006): Los Angeles: Structure of a city government, Los Angeles: League of Women Voters of Los Angeles
- 44) Spivak, J(2004), 'California's Recall – Adoption of the "Grand Bounce" for Elected Officials', California History , Vol. 82, No. 2 , pp. 20-37
- 45) THE CARTER CENTER ,2005,Observing the Venezuela Presidential Recall Referendum, SPECIAL REPORT SERIES,Available in: <https://www.cartercenter.org/documents/2020.pdf>
- 46) Twomey, A (2011), 'The Recall and Citizens' Initiated Elections – Options for New South Wales, Constitutional Reform Unit,Sydney Law School,available in:<https://sydney.edu.au/dam/research/centres-institutes>

