

مطالعات حقوق تطبیقی

دوره ۱۰، شماره ۲

پاییز و زمستان ۱۳۹۸

صفحات ۴۲۹ تا ۴۴۸

**مردم‌سالاری مشارکتی و همه‌پرسی‌های شهری در نظام حقوقی ایتالیا؛**

**الگوی در جهت تکمیل نظام حقوقی ایران**

علیرضا جلالی\*

استادیار گروه حقوق، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه دامغان

علی اکبر گرجی ازندریانی

دانشیار گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی

(Email: gorji110@yahoo.fr)

(تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۰۱/۱۷، تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۰۶/۲۵)

## چکیده

مردم‌سالاری مشارکتی یکی از انواع دموکراسی است که امروزه در کشورهای توسعه‌یافته به‌خصوص در واحدهای اداری کوچک مانند شهرداری‌ها با عنوان همه‌پرسی محلی یا شهری مورد توجه قرار گرفته است. در نظام حقوقی ایتالیا این فرایندها و ابزارها وجود دارند و مطالعه مبانی علمی، مقررات و رویه عملی انواع همه‌پرسی‌های شهری می‌تواند الگوی مناسبی برای جامعه علمی و نظام حقوقی در حال توسعه ایران باشد که تا به امروز از چنین ابزاری محروم بوده است. اهمیت پژوهش این است که ترسیم صحیح مردم‌سالاری مشارکتی و همه‌پرسی شهری در ایتالیا الگویی مناسب برای بومی‌سازی چنین مسائلی در کشورمان است، زیرا پاسخ به این پرسش که آیا فراندوم شهری در عمل مشارکت مردمی نسبت به حکمرانی را ارتقا می‌بخشد و کمک به تثبیت دموکراسی و تمرکززدایی می‌کند یا خیر، سبب می‌شود تا روش‌های تقویت مردم‌سالاری در ایران هم مورد بحث قرار گیرد. در پایان ثابت خواهد شد که مردم‌سالاری مشارکتی و به‌ویژه همه‌پرسی‌های شهری به نحوی ضامن توسعه حقوقی، ارتقای مشارکت مردمی، استحکام نظام مردم‌سالاری و تجلی تمرکززدایی در کشور ایتالیا است و به شرط شناسایی نکات قوت و ضعف، نظام‌های در حال توسعه مانند ایران هم می‌توانند برای ارتقای مؤلفه‌های حکمرانی خود از این الگو بهره‌مند شوند.

## واژگان کلیدی

ایتالیا، تمرکززدایی، حکمرانی، مردم‌سالاری مشارکتی، همه‌پرسی شهری.

## مقدمه

در نظام‌های حقوقی توسعه‌یافته که بر اساس مؤلفه‌های حقوق اساسی مدیریت می‌شوند، بدون شک در کنار مسائلی چون حاکمیت قانون، اعلام و تضمین حقوق بنیادین شهروندان یا تفکیک، تعادل و توازن قوا، یکی از عناصر مهم برای اثبات کارآمد بودن حکومت، بحث مربوط به مردم‌سالاری است. به سخن دیگر، هرچه مبانی علمی، فرایندهای عملی، مقررات مربوطه و تضمین‌های قضایی یا شبه قضایی در این حوزه مقتدرتر باشند، نظام‌های حقوقی با کیفیتی بهتر می‌توانند حکمرانی خود را در چارچوب یک نظام حقوق اساسی پیشرفته تضمین کنند. اگر از طرفی شکی بین علمای حقوق اساسی نسبت به اهمیت مردم‌سالاری و اشکال و ابزارهای مرتبط با آن (دبیرنیا و طالب نجف‌آبادی، ۱۳۹۶، ص ۴۲) در نظام‌های حقوقی معاصر وجود نداشته باشد، از طرف دیگر در باب اینکه کدام نوع از مردم‌سالاری کارآمدتر است امکان دارد دیدگاه‌های متفاوتی مطرح شوند. برای همین است که نظام‌های حقوقی در ادوار مختلف از یک رویه واحد در مورد انواع سامانه‌های دموکراسی استفاده نکرده‌اند. برای مثال در قرن نوزدهم میلادی رژیم‌های لیبرال نوبنیاد اروپایی از روش مردم‌سالاری نمایندگی (Representative democracy) بهره‌مند شده‌اند، در صورتی که در دوران گذشته و در مهد نظام‌های مردم‌سالار، یعنی یونان باستان و به‌خصوص شهر آتن، دموکراسی مستقیم (Direct democracy) اعمال می‌شد (Carter, 2010, p. 139-140). در قرن بیستم هم فرایندهای مربوط به دموکراسی نمایندگی پیچیده‌تر شد؛ هرچند اصل این نهاد سیاسی مورد توجه حکومت‌ها قرار گرفت و امروزه میزان وابستگی رژیم‌ها به این سامانه و روش حکمرانی نشان‌دهنده سلامت و عدالت یک سیستم حکومتی است. غیر از دو نوع دموکراسی یادشده، نوعی دیگر از مردم‌سالاری از طرف برخی علما و نظام‌های حقوقی توسعه‌یافته با عنوان مردم‌سالاری مشارکتی (Participatory democracy) معرفی شده است. الگوی بیان‌شده در عمل شکل‌های متفاوتی می‌تواند داشته باشد که یکی از این اشکال نهاد حقوقی همه‌پرسی محلی است، به‌خصوص در آن نظام‌های سیاسی که به موضوع تمرکززدایی سیاسی و اداری توجه دارند (Schiller, 2011, p. 9). از این حیث، هدف این پژوهش ترسیم مفهوم مردم‌سالاری مشارکتی و به‌ویژه معرفی نهاد حقوقی همه‌پرسی شهری (Niemivuo, 1995, p. 104) به‌عنوان نوع شاخص رفتارندوم‌های محلی به جامعه علمی و حقوقی ایران است، با تمرکز بر نظام حقوقی کشور ایتالیا، یعنی حکومتی که سعی کرده است مبانی و فرایندهای این نوع مردم‌سالاری و همه‌پرسی را در سامانه حکومتی خود تعریف کند؛ با این انگیزه که از طریق چنین فرایندهایی نقش مردم در حکمرانی، مخصوصاً در مناطق مختلف کشور و با توجه به واحدهای اداری و محلی کوچک، از نظر کیفی و کمی افزایش پیدا کند تا پایه‌های نظام مردم‌سالاری تقویت شود و با مسائل روز تطبیق داشته

باشد. پرسشی که باید به آن پاسخ دهیم این است که آیا همه‌پرسی شهری در عمل مشارکت مردمی نسبت به حکمرانی را ارتقا می‌بخشد و به تثبیت دموکراسی و تمرکززدایی کمک می‌کند؟ روش مورد استفاده برای رسیدن به پاسخ، توصیف مبانی علمی مردم‌سالاری مشارکتی در مرحله اول تحقیق، ترسیم نهاد حقوقی همه‌پرسی شهری در نظام حقوقی ایتالیا با تمرکز بر مقررات حاکم بر موضوع در بخش دوم مطالعه و سرانجام، مروری بر رویه‌های عملی این نوع همه‌پرسی در بین شهرها و واحدهای محلی این کشور اروپایی است.

### مبانی علمی و مفهوم مردم‌سالاری مشارکتی

جامعه علمی ایران توجه زیادی به مباحث مربوط به مردم‌سالاری مشارکتی ندارد و مقالات محدودی در این حوزه نگارش یافته‌اند. زمانی هم که به این موضوع توجه شده، ترسیم مبانی علمی و مفهوم دموکراسی مشارکتی به فراموشی سپرده شده و فقط به گذر از دوره حاکمیت مردم‌سالاری نمایندگی به دوره مردم‌سالاری مشارکتی در کشورهای توسعه‌یافته اشاره شده است (فکوهی، ۱۳۸۸، ص ۱). ناگفته نماند برخی از علمای حقوق اساسی داخلی به این مسئله پرداخته‌اند؛ هرچند از واژه مردم‌سالاری مشارکتی استفاده نکرده و به جای آن لفظ مردم‌سالاری نیمه‌مستقیم را به کار برده‌اند (عباسی، ۱۳۸۷، ص ۲۱۷). به‌رحال بین کارشناسان حقوق اساسی و علوم سیاسی و اجتماعی دیگر کشورها، موضوع تحت مطالعه از ابعاد گوناگون تحلیل شده و تألیفات زیادی انجام گرفته است.

#### ۱. مردم‌سالاری مشارکتی و دموکراسی مستقیم

از این حیث برخی از علمای حقوق مردم‌سالاری مشارکتی را یکی از انواع سامانه‌های دموکراسی معاصر معرفی کرده، آن را در کنار مردم‌سالاری مستقیم و دموکراسی شورایی (Democrazia deliberativa) ترسیم نموده‌اند.<sup>۱</sup> از منظر چنین دکترینی، ریشه مردم‌سالاری مستقیم یا خالص در یونان باستان قابل مشاهده است (عمید زنجانی، ۱۳۸۷، ص ۲۲۰) و خصوصیات اصلی آن به شرح زیر عنوان می‌شوند: اعمال مستقیم و بدون واسطه قدرت و حاکمیت شهروندان، از بین بردن هر نوع میانجی یا نماینده در فرایند تصمیم‌گیری، انتقاد شدید

۱. وجه مشترک این سه نوع مردم‌سالاری، قرار گرفتن در مقابل نوع مرسوم آن در دوره فعلی بین نظام‌های حقوق اساسی و لیبرال دموکرات است؛ یعنی مردم‌سالاری نمایندگی که در آن شهروندان مستقیماً در اداره کشور دخالت نمی‌کنند، بلکه تصمیم‌گیری و مدیریت حکومت و جامعه را به نمایندگان منتخب خود واگذار می‌کنند (عباسی، ۱۳۸۷، ص ۲۱۶).

نسبت به مردم‌سالاری نمایندگی به‌عنوان روش محدودکننده حاکمیت مردم که سبب ایجاد فاصله بین نهادهای حکومتی و شهروندان می‌شود (Florida, Vignati, 2014, p. 53). از بعد تئوری و نظریه در دوران مدرن، مباحث مربوط به مردم‌سالاری مستقیم از سوی ژان ژاک روسو فرانسوی (خسروی و دیگران، ۱۳۹۷، ص ۸) و جریان ضد فدرال (Movimento anti federalista) امریکا مطرح شد. هرچند تفاوت‌هایی هم بین این دیدگاه‌ها وجود داشته است، زیرا در تفکر فیلسوف قرن هجدهم میلادی اراده جمعی خلق که در مردم‌سالاری مستقیم تجلی پیدا می‌کرد، الویت مطلق یافته، تضمین‌کننده خواسته عموم مردم شمرده می‌شد. از طرف دیگر، ضد فدرالیست‌ها در امریکا اعمال اراده مستقیم و بدون میانجی شهروندان را تضمین‌کننده حقوق فردی در مقابل منفعت عمومی می‌دانستند (Bognetti, 2000, p. 22). نمونه‌های عملی و انواع دموکراسی‌های مستقیم در چند نهاد حقوقی قابل ترسیم هستند: همه‌پرسی (قاضی، ۱۳۹۵، ص ۱۱۸)، بازخوانی (Recall) و ابتکار مردمی. همه‌پرسی در بحث قانون‌گذاری به معنی تأیید یا رد لایحه یا مقرره‌ای صادره از سوی قوه مقننه از طرف مردم است. در این نوع رأی‌گیری اعمال نظر مردم از طرف حکومت الزامی محسوب می‌شود (Hsiao, 1992, p. 1267). بازخوانی نهاد حقوقی، ویژه برخی نظام‌های کامن‌لا است که از طریق آن مردم می‌توانند در صورت عدم رضایت نسبت به عملکرد نماینده سیاسی خود، وی را قبل از انقضای دوره تصدی، از مسئولیت نمایندگی اسقاط کنند و وکالت او را استرداد نمایند. البته در گذشته بین نظام‌ها و علمای اروپایی هم حسنات این نهاد حقوقی مطرح شده بود؛ هرچند بعدها این رویه به فراموشی سپرده شد (Ronchi, 2009, p. 100). ابزار حقوقی دیگر مربوط به مردم‌سالاری مستقیم، ابتکار مردمی (Initiative) است؛ منظور از چنین نهاد حقوقی طرح‌هایی هستند که نه تنها از جانب شهروندان ارائه شده، بلکه از سوی مردم هم تصویب شده باشند (Hsiao, 1992, p. 1267).

## ۲. مردم‌سالاری مشارکتی و دموکراسی شورایی

غیر از موارد یادشده، نوعی دیگر از دموکراسی، مردم‌سالاری شورایی نامیده شده که تمرکز آن بر دو عنصر است: اول برتری کیفیت بر کمیت و دوم اولویت بحث نسبت به تصمیم. موضوع نخست به این صورت ترسیم می‌شود که تمرکز حکومت فقط به مسئله تعداد آرای مردم منحصر نمی‌شود، بلکه دیدگاه‌های شهروندان هرکدام وزن خاصی دارند و کیفیت مباحث با هم

۱. در حکومت انقلابی کمون پاریس سال ۱۸۷۱م، نهاد بازخوانی پیش‌بینی شده بود و برخی متفکران جریان چپ مانند مارکس هم از این روش حمایت می‌کردند.

متفاوت‌اند و حاکمیت در زمان اعمال تصمیمات خود کیفیت مجموعه آرا را هم مد نظر خود قرار می‌دهد. مسئله دوم مربوط به فرایند تصمیم‌گیری است؛ در واقع از منظر مردم‌سالاری شورایی آن چیزی که اهمیت دارد، نفس تصمیم رجال سیاسی نیست، بلکه فرایند مربوط به مباحث مطرح شده قبل از اعمال حکمرانی است. طبیعتاً در این فرایند، نظر شهروندان و مردم جایگاهی ویژه پیدا می‌کند (Floridia, Vignati, 2014, p. 54). در کنار مردم‌سالاری مستقیم و شورایی، علما از مردم‌سالاری مشارکتی به‌عنوان روشی جدید و کارآمد برای تثبیت نظام‌های حقوق اساسی و دموکراتیک صحبت می‌کنند. اهمیت گرایش به سمت این روش، بحران موجود در حکومت‌های مردم‌سالار است که با چالش روزافزون بی‌تفاوتی توده‌های مردمی نسبت به حکمرانی و فاصله گرفتن شهروندان نسبت به موضوعات گوناگون حکومتی و مدیریتی جامعه همراه شده و مشارکت مردمی را به حداقل ممکن رسانده است.

### ۳. مفهوم مردم‌سالاری مشارکتی و استقلال آن از دیگر اشکال دموکراسی

دکترین مشخصات مردم‌سالاری مشارکتی را این‌گونه ترسیم می‌کند: مخالفت با دموکراسی نمایندگی به‌عنوان روشی برای ایجاد جدایی بین رابطه مستقیم و خالص شهروندان با حکمرانی، مشارکت بیشتر و مستقیم مردم در حوزه فرایندهای تصمیم‌گیری، آموزش و تعلیم شهروندان نسبت به علوم اجتماعی و دانش‌های مرتبط با مباحث مدیریتی جامعه، تمرکز بر همکاری مضاعف مردم و حاکمان به‌خصوص در جوامع کوچک و واحدهای اداری و شهری، مخالفت با تمرکزگرایی و تک‌قطبی بودن و تفکرات اقتدارگرایانه دیکته‌شده از سوی مرکز حکومت‌ها چه در داخل کشور و چه در سطح بین‌المللی. (Ibid). در دیگر منابع، مردم‌سالاری مشارکتی به‌عنوان یک شاخه بسیار گسترده از روش‌های اعمال دموکراسی که مردم‌سالاری مستقیم هم یکی از زیرمجموعه‌های آن است، یاد شده، زیرا شرایط روش اخیر بسیار محدودتر برآورد شده است (Allegretti, 2011, p. 8)؛ برای مثال، دموکراسی مستقیم فقط در امر قانون‌گذاری مورد استفاده است و مردم‌سالاری مشارکتی می‌تواند در ابعاد گوناگون کارایی داشته باشد (Council of Europe, 1997, p. 38). ناگفته نماند موضوع مورد پژوهش از نظر مبانی علمی و مفهومی مورد انتقاد هم قرار گرفته و برخی علمای علوم سیاسی مخالف ترسیم مردم‌سالاری مشارکتی به‌عنوان شاخه‌ای مستقل از دموکراسی هستند، زیرا در مجموع شباهت این نوع مردم‌سالاری با دیگر انواع دموکراسی را بیشتر از نکات افتراق می‌دانند. بنابراین نظر مخالفان استقلال مبانی علمی مردم‌سالاری مشارکتی این‌گونه عنوان می‌شود که توصیف این روش بی‌فایده است، زیرا ترسیم موضوع ما را به این نتیجه می‌رساند که دموکراسی مشارکتی به نحوی، هم با مردم‌سالاری مستقیم و هم با مردم‌سالاری نمایندگی ارتباط دارد و این مسئله عدم استقلال

مبنای علمی آن را ثابت می‌کند. از یک طرف مردم‌سالاری مشارکتی می‌خواهد مردم و حکومت را نزدیک کند و اجازه ندهد بین این دو عنصر اصلی دموکراسی فاصله ایجاد شود که از این حیث شبیه مردم‌سالاری مستقیم است؛ از طرف دیگر، در حال نمایندگان و رجال سیاسی حذف نمی‌شوند و فرایند تصمیم‌گیری‌ها به نوعی از مشارکت دوجانبه و اشتراک منتهی می‌شوند که این توصیف هم با مفهوم دموکراسی نمایندگی بیگانه نیست (Florida, 2017, p. 80). با وجود چنین نظری، بیشتر کارشناسان بدون کتمان مشکلات مربوط به ترسیم دقیق مبانی علمی مردم‌سالاری مشارکتی، سعی می‌کنند استقلال این مفهوم را نسبت به انواع دیگر دموکراسی حفظ کنند. در این راستا برخی علما هسته مرکزی مفهوم مشارکت را سه عنصر می‌دانند: تساوی اعضای جامعه در حین اعلام نظر و رأی؛ دوم، گسترش حداکثری دامنه افراد تصمیم‌گیرنده؛ سوم، رجوع به رأی مستقیم مردم. اگر این سه مؤلفه در رأس مردم‌سالاری مشارکتی قرار گیرد، عملاً در مقایسه با الگویی دیگر، یعنی مردم‌سالاری شورایی، تفاوت‌هایی بروز می‌کند؛ مانند اینکه در روش اخیر الزاما به رأی مستقیم مردم مراجعه نمی‌شود و عنصر اصلی مشورت بین شهروندان یا بخش‌هایی از جامعه با رجال سیاسی و نمایندگان است. این مشورت الزاما به شمارش آرا یا رأی‌گیری و انتخابات منتهی نمی‌شود. تفاوت مردم‌سالاری مشارکتی با دموکراسی مستقیم خالص هم از منظر چنین دکترینی این‌گونه ترسیم می‌شود که در روش اخیر نظر مردم معمولاً بر نظر نمایندگان غلبه می‌کند، اما در دموکراسی مشارکتی یک‌جانبه‌گرایی وجود ندارد و شهروندان با نمایندگان خود اعمال تصمیم می‌کنند؛ به سخن دیگر، مشورت و مشارکت دوجانبه جایگزین روش‌های تک‌بعدی مانند مردم‌سالاری نمایندگی و مردم‌سالاری مستقیم می‌شود (Conte, 2015, p. 24-25). بنابراین توصیف مردم‌سالاری مشارکتی به‌عنوان شاخه‌ای مستقل از انواع دموکراسی‌های موجود خطا محسوب نمی‌شود، زیرا علی‌رغم ابعاد مشترک با دیگر روش‌های بیان‌شده، نکات تفاوت و افتراق ملموس هستند. مردم‌سالاری مشارکتی در مجموع از روش‌های جایگزین مردم‌سالاری نمایندگی است. البته مانند مردم‌سالاری مستقیم به‌طور خالص ادعای نفی کامل نمایندگی را عنوان نمی‌کند و از طرفی دیگر فقط به فرایند تصمیم‌گیری توجه ندارد (مانند دموکراسی شورایی)، بلکه سرانجام، اعتقاد بر سنجش کمی نظر مردم را هم بروز می‌دهد، آن هم با مراجعه به روش‌های سنتی نظرسنجی بین شهروندان، یعنی رجوع به آرای عمومی<sup>۱</sup>، خصوصاً در جوامع کوچک و واحدهای اداری محلی مانند شهرها و روستاها. از این حیث یکی از روش‌های اعمال این نظرسنجی همان ابزار حقوقی سنتی مردم‌سالاری مستقیم است، یعنی همه‌پرسی. البته

۱. البته این مراجعه نباید الزامی باشد، زیرا اگر این‌گونه باشد، از حوزه مردم‌سالاری مشارکتی خارج شده، وارد قلمرو مردم‌سالاری مستقیم می‌شویم.

اعمال این ابزار خصوصیات ویژه‌ای دارد که مجدداً رفراندوم مدنظر دموکراسی مستقیم را از همه‌پرسی مورد استفاده از جانب نظریه‌ی مردم‌سالاری مشارکتی جدا می‌کند. در بخش بعدی پژوهش، با تمرکز بر نظام حقوقی و دکترین کشور ایتالیا، همه‌پرسی‌های شهری را به‌عنوان نمونه‌ای مهم از اعمال نظریه‌ی مردم‌سالاری مشارکتی، ترسیم و نیز نکات اشتراک و افتراق همه‌پرسی مدنظر دکترین مردم‌سالاری مستقیم را بیان خواهیم کرد.

## مردم‌سالاری مشارکتی از نظریه تا عمل؛ همه‌پرسی‌های شهری در نظام

### حقوقی ایتالیا

از نظر رابطه‌ی میان حکومت مرکزی و واحدهای اداری محلی (طباطبائی موتمنی، ۱۳۹۳، ص ۶۶)، یعنی استان‌ها، شهرستان‌ها، شهرها و غیره، کشور ایتالیا جزء نظام‌های فدرال و غیرمتمرکز (مانند آلمان و ایالات متحده آمریکا) محسوب نمی‌شود (Truini, 2003, p. 344) و از این حیث شباهت‌هایی با نظام حقوقی ایران دارد؛ هرچند برای اصلاح الگوی غیرکارآمد تمرکزگرا ابزارها و نهادهای حقوقی را در نظر گرفته تا میزان استقلال حکومت‌های محلی افزایش یابد و مردم ساکن در مناطق گوناگون کشور احساس تبعیض نکنند و در فرایندهای تصمیم‌گیری مرتبط با آینده‌ی خویش مشارکت بیشتری داشته باشند<sup>۱</sup>. یکی از این ابزارها نهاد حقوقی همه‌پرسی شهری (Referendum comunale) است؛ یعنی روشی در چارچوب دکترین مردم‌سالاری مشارکتی.

### ۱. همه‌پرسی‌های محلی در قانون اساسی ایتالیا

اصل ۷۵ قانون اساسی ایتالیا به صورت کلی در باب همه‌پرسی مسائلی را عنوان می‌کند. بر اساس مقررۀ یادشده اعلام همه‌پرسی عمومی به‌منظور لغو کامل یا قسمتی از یک قانون (همه‌پرسی تقنینی)<sup>۲</sup> زمانی انجام می‌پذیرد که تعداد پانصد هزار شهروند یا پنج شورای محلی خواستار آن باشند. مراجعه به آرای عمومی در مورد قوانین مالیاتی و بودجه و همچنین عفو و

۱. برای همین است که نظام ایتالیا عملاً هم با الگوی غیرمتمرکز مطلق و فدرال آلمان و آمریکا تفاوت دارد و هم با نظام نسبتاً تمرکزگرای ایران متفاوت است. علمای حقوق این نوع حکومت تلفیقی را در برخی منابع رزونا نامیده‌اند (Di Giovine, Mastromarino, 2008, p. 40).

۲. برای مطالعه کامل و جامع این مفهوم، ر.ک. به پایان‌نامه محسن جعفری با عنوان «مطالعه تطبیقی همه‌پرسی تقنینی با تأکید بر نظام حقوق اساسی ایران» (استاد راهنما: دکتر محمد راسخ و استاد مشاور: دکتر علی‌اکبر گرجی ازندریانی).

تخفیف مجازات و تصویب معاهدات بین‌المللی مجاز نیست. موضوعاتی که به همه‌پرسی گذاشته می‌شوند، در صورتی تصویب خواهند شد که بیشتر دارندگان حق رأی در انتخابات شرکت کرده باشند و آرای معتبر اکثریت مطلق شرکت‌کنندگان به‌دست آمده باشد (Onida, Pedrazza, Gorlero, 2011, p. 71). این اصل در مورد همه‌پرسی‌های کشوری و سراسری صادق است<sup>۱</sup> و به صورت اختصاصی مربوط به همه‌پرسی‌های محلی یا شهری نمی‌شود. اگر بخواهیم در قانون اساسی این کشور اثری از نوعی همه‌پرسی محلی پیدا کنیم، باید به اصول ۱۳۲ و ۱۳۳ مراجعه شود. بر اساس این مقررات، اگر نهادهای حکومتی محلی یا دولت مرکزی بخواهند تغییری در تقسیمات واحدهای اداری کشور اعمال کنند، باید الزاماً نظر مردم ساکن در آن مناطق را جویا شوند؛ از این حیث، اصل ۱۳۲ به صورت صریح و اصل ۱۳۳ به صورت غیرصریح از همه‌پرسی سخن می‌گوید (Trabucco, 2011, p. 59-60). هرچند بدون شک این نوع رفتارندوم از نظر قلمرو محلی تلقی می‌شود، زیرا فقط بخشی از شهروندان ایتالیایی حق رأی دارند و مربوط به آینده قسمتی خاص از قلمرو این حکومت محسوب می‌شود، اما چون طبق دستور قانون اساسی در این حوزه مراجعه به رأی عمومی الزامی است، پس خارج از چارچوب همه‌پرسی‌های مدنظر مردم‌سالاری مشارکتی شمرده می‌شود؛ زیرا همان‌طور که گفته شد، یکی از ویژگی‌های این نوع دموکراسی، غیرالزامی بودن فرایندها است.

## ۲. همه‌پرسی‌های شهری در قوانین عادی و اساسنامه‌های شهرداری‌ها

درواقع قانون اساسی ایتالیا نسبت به اعلام موجودیت و نحوه اجرای همه‌پرسی‌های محلی و به‌خصوص شهری به‌عنوان ابزاری برای تجلی مردم‌سالاری مشارکتی ساکت است<sup>۲</sup>. قانون‌گذار در دهه ۹۰ قرن بیستم میلادی بدون اصلاح متن قانون اساسی سعی کرده است از ظرفیت‌های موجود استفاده<sup>۳</sup> و به طریق قانون‌گذاری عادی این‌ها را پر کند. در راستای اجرای این موضوع، بند ۳ و ۴ ماده ۶ قانون شماره ۱۴۲ سال ۱۹۹۰م (اصلاحی سال‌های ۱۹۹۹ و

۱. این اصل علی‌رغم تفاوت‌ها، از بعد نوع همه‌پرسی که سراسری، الزام‌آور و تقنینی می‌باشد، هم‌تراز و قابل تطبیق با اصل ۵۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران است.

۲. ناگفته نماند که اصول ۱۲۳ و ۱۳۳ قانون اساسی این کشور بحث همه‌پرسی‌های استانی را مطرح می‌کنند؛ هرچند این موضوع خارج از قلمرو همه‌پرسی‌های محلی شهری موردنظر این مقاله است.

۳. به‌رحال اصولی مانند اصل ۲ و ۳ قانون اساسی ایتالیا حکومت را موظف می‌کند تا به مسائلی چون فعالیت‌های اجتماعی و سیاسی مردم توجه داشته باشد و میزان مشارکت شهروندان فراتر از زبان، نژاد و شرایط اجتماعی به صورت کامل تحقق پیدا کند. چه مفهومی بهتر از مردم‌سالاری مشارکتی و چه ابزاری بهتر از همه‌پرسی محلی شهری می‌توانند این امور را تضمین کنند؟



۲۰۰۰م) مقرر داشته است که شهرداری‌ها موظف‌اند برای ارتقای مشارکت مردم و تضمین حقوق عامه شهروندان ساکن در آن واحدهای اداری در اساسنامه‌های اختصاصی خویش ابزارهای حقوقی مانند انواع همه‌پرسی‌ها را پیش‌بینی کنند. این رفراندوم‌ها باید از جانب بخشی از مردم درخواست شوند که تشخیص تعداد متقاضیان به خود نهادهای اداری محلی بستگی دارد. قانون ۱۴۲ دو محدودیت را در نظر می‌گیرد: نخست اینکه موضوع و محتوای همه‌پرسی باید با صلاحیت‌ها و قلمرو قانون‌گذاری واحدهای محلی تطبیق داشته باشد و نمی‌تواند در حوزه قدرت قانون‌گذاری اختصاصی دولت مرکزی قرار بگیرد.<sup>۱</sup> دوم، همه‌پرسی نباید هم‌زمان با انتخابات دیگر برگزار شود (Conte, 2015, p. 68-69). در واقع قانون عادی بیان‌شده کلیات مسئله را عنوان نموده، بررسی مسائل جزئی و نحوه اجرای این همه‌پرسی‌ها را به واحدهای اداری محلی واگذار کرده است. به سخن دیگر، حکومت مرکزی در راستای اجرای تمرکززدایی و اعمال حکمرانی هم‌تراز با مؤلفه‌های یک نظام حقوق اساسی توسعه‌یافته کمترین دستورات ممکن را صادر می‌کند تا دست واحدهای محلی باز بماند و نحوه اجرای همه‌پرسی‌ها، انواع آن‌ها و مشخصات جزئی از طریق اساسنامه‌ها و مقررات اداری و محلی مشخص شوند؛ به این طریق شهرداری بر اساس نیازهای منطقه‌ای خود قوانین تکمیلی را صادر می‌کند. از این حیث برای درک بهتر نظام حقوقی حاکم بر موضوع تحت بررسی، مطالعه مقررات صادره از سوی حکومت مرکزی (قانون اساسی یا قوانین عادی) کفایت نمی‌کند و باید به مقررات منطقه‌ای و به‌خصوص اساسنامه‌های نهادهای محلی ایتالیا مراجعه کنیم. طبیعتاً بنابه استقلال عمل این دستگاه‌ها در نظامی که می‌خواهد از تمرکزگرایی فاصله بگیرد، دستورات مقررات محلی یکسان و یکپارچه نیست، بلکه این امکان وجود دارد که با انواع همه‌پرسی شهری و روش‌های اجرایی متفاوت روبرو شویم. با این همه، دکتترین سعی کرده با مطالعه اساسنامه نهادهای اداری محلی چند شهر مهم ایتالیا، نکات مشترکی توصیف و مواردی را طبقه‌بندی کند.

### ۳. همه‌پرسی‌های شهری مشورتی به‌عنوان مهم‌ترین نوع رفراندوم محلی

بدون شک اصلی‌ترین نوع همه‌پرسی شهری موجود در نظام حقوقی ایتالیا رفراندوم مشورتی (Referendum consultivi) است (Uleri, 2003, p. 71). این نوع همه‌پرسی می‌تواند قبل یا بعد از صدور تصمیم و مقرره محلی از سوی نهاد صالح (مانند شورای شهر) برگزار شود (Conte,

۱. بر اساس اصل ۱۱۷ قانون اساسی ایتالیا در برخی مسائل فقط حکومت مرکزی می‌تواند قانون‌گذاری کند و واحدهای اداری محلی از صدور مقررات در این حوزه‌ها منع شده‌اند؛ مانند بحث مهاجرت اتباع بیگانه، رابطه حکومت با گروه‌های مذهبی، امور مرتبط با نیروهای مسلح، تابعیت و غیره.

90, p. 2015). انگیزه برگزاری این نوع همه‌پرسی محلی آگاهی در مورد نظر شهروندان منطقه‌ای خاص (مثل یک شهر) در باب اعمال حقوقی و سیاسی حکومت محلی مربوطه است. غیر از این، برگزاری رفراندوم شهری مشورتی می‌تواند در مورد ارائه نظر مردم در امر اصلاح اساسنامه‌های شهرداری‌ها هم در نظر گرفته شود (Zucchetti, 2006, p. 264). این منبع حقوقی محلی حکم قانون اساسی واحدهای اداری منطقه‌ای را دارد و هر شهرداری در ایتالیا از یک اساسنامه مجزا، خاص و متفاوت نسبت به دیگر شهرها برخوردار است. البته مورد اخیر، یعنی صلاحیت برگزاری همه‌پرسی مشورتی در باب تغییر مواد اساسنامه‌های شهرداری‌ها، در همه مقررات محلی پیش‌بینی نشده و فقط برخی شهرها از این امتیاز و ابزار حقوقی بهره‌مند شده‌اند. برای نمونه، ماده ۹۱ اساسنامه شهر ناپل (Napoli) و ماده ۱۱۰ اساسنامه شهر آسکولی پیچنو (Ascoli Piceno) مجوز برگزاری همه‌پرسی مشورتی شهری در باب پیشنهاد اصلاح مواد اساسنامه را صادر کرده‌اند (Conte, 2015, p. 90). با اینکه منابع حقوقی حکومت مرکزی برای واحدهای اداری منطقه‌ای در باب پیش‌بینی همه‌پرسی مشورتی الزامی در نظر نگرفته‌اند، در اساسنامه بیشتر شهرداری‌ها چنین نهاد حقوقی وجود دارد. غیر از صلاحیت مردم نسبت به ارائه درخواست برگزاری همه‌پرسی مشورتی که معمولاً به صورت در نظر گرفتن حداقل تعداد امضاکننده تقاضای مربوطه به عمل می‌آید، نهادهای حکومتی محلی هم صلاحیت ارائه درخواست برگزاری رفراندوم را دارا هستند. برای مثال، تعدادی از اعضای شورای شهر یا خود شهردار می‌توانند از مردم بخواهند تا در یک همه‌پرسی شهری مشورتی شرکت کنند (Zucchetti, 2006, p. 266). همان‌طور که عنوان شد الزامی برای برگزاری رفراندوم وجود ندارد و از طرف دیگر، نتیجه همه‌پرسی هم برای نهاد محلی وظیفه خاصی را دربر نمی‌گیرد؛ با وجود این در برخی اساسنامه‌ها تنها مورد الزامی برای واحدهای اداری محلی، بررسی نتیجه همه‌پرسی مشورتی است؛ به این معنی که پس از برگزاری رفراندوم، نهادهایی مانند شورای شهر موظف‌اند حداقل برآیند اراده مردم را در جلسه‌ای رسمی مطالعه کنند. برای مثال، بند ۱۱ ماده ۵۹ اساسنامه شهرداری بولزانو (Bolzano) مقرر داشته است که در صورت مشارکت بالای ۲۵ درصدی شهروندان در همه‌پرسی مشورتی و تأیید آن از طرف اکثریت مطلق شرکت‌کنندگان، شورای شهر وظیفه دارد حداکثر تا ۳۰ روز پس از برگزاری رفراندوم در جلسه‌ای رسمی مسئله را بررسی کند (Statuto Bolzano, 2015, p. 25).

۱. برای نمونه، بند ۱ ماده ۱۲ اساسنامه شهرداری میلان مقرر می‌دارد که حداقل تعداد متقاضیان برای اجرای همه‌پرسی مشورتی محلی پانزده هزار شهروند است. از طرف دیگر، بند ۴ ماده ۹۳ اساسنامه شهرداری فلورانس این تعداد را به ده هزار نفر کاهش داده است.

#### ۴. دیگر انواع همه‌پرسی‌های شهری؛ الزامی، ملغاکنده، تأییدی، پیشنهادی

با اینکه مهم‌ترین نوع همه‌پرسی شهری فراندوم مشورتی است، اساسنامه‌های واحدهای محلی همه‌پرسی‌های دیگری را هم پیش‌بینی کرده‌اند. مهم‌ترین آن‌ها همه‌پرسی الزامی (Referendum deliberativo) است که معمولاً در مقابل همه‌پرسی مشورتی قرار می‌گیرد، زیرا ویژگی اصلی آن الزامی بودن اجرای تصمیم و رأی مردم است. هرچند بیشتر علمای حقوق اساسی ایتالیا در مورد وجود و قابلیت اجرای چنین نهاد حقوقی (همه‌پرسی الزامی شهری) شک ندارند، اساسنامه‌های شهرداری‌ها و دیگر واحدهای اداری در باب موضوع صریح نیستند (Martines, 2000, p. 371) و از الفاظ دیگر استفاده می‌کنند؛ مانند همه‌پرسی‌های ملغاکنده (Referendum abrogativo) که از طریق آن‌ها مردم یک شهر می‌توانند پس از تصویب مصوبه‌ای لازم‌الاجرا از سوی شورای شهر مقرر شده را اسقاط کنند (Barusso, 2008, p. 81). برای مثال، ماده ۱۹ اساسنامه شهرداری آنکونا (Ancona) و ماده ۹۱ اساسنامه شهرداری انا (Enna) چنین نهاد حقوقی را پیش‌بینی کرده‌اند. بنابه ضمانت اجرای بسیار بالای این نوع همه‌پرسی شهری، شرط اعمال رأی مردم، مشارکت قابل توجه شهروندان در فراندوم است که معمولاً باید بیش از نیمی از افراد را دربر گیرد. زیرمجموعه‌ای دیگر از فراندوم‌های الزامی شهری، همه‌پرسی تأییدی (Referendum confermativo) است. ویژگی این نوع فراندوم زمان برگزاری آن است، زیرا مردم پس از تصویب لایحه از سوی نهادهای محلی مانند شورای شهر و قبل از تاریخ ابلاغ مصوبه و لازم‌الاجرا شدن آن می‌توانند پای صندوق‌های رأی حضور پیدا کنند و تصمیم نمایندگان محلی خود را تأیید یا تکذیب نمایند. مهم‌ترین نمونه این نوع همه‌پرسی در نظام حقوقی ایتالیا، فراندوم‌های محلی است که قوانین استان سیسیل (Sicilia) آن را در نظر گرفته است. نهاد منطقه‌ای پیش‌گفته در مقرر استانی شماره ۸ در سال ۲۰۱۴ م روندی را پیش‌بینی کرده است که بر اساس آن شهرداری‌ها می‌توانند با تصویب دو سوم اعضای شوراهای مربوطه چند شهر سیسیل را با هم ادغام و نهادی جدید متشکل از چند شهرداری تأسیس کنند. البته مصوبه قبل از لازم‌الاجرا شدن نیاز به حمایت مردم از طریق همه‌پرسی تأییدی دارد (Maccarrone, 2016, p. 5). فراندوم دیگر همه‌پرسی پیشنهادی (Referendum propositivo) است که از طریق آن مردم یک شهر می‌توانند موضوعی را به نمایندگان خود معرفی کنند بدون اینکه پیش‌تر مسئله از سوی شورای شهر یا نهادهای صالح دیگر بررسی شده باشد (Barusso, 2008, p. 82). برای مثال، ماده ۴۲ اساسنامه شهرداری باری (Bari) این نهاد حقوقی را ذکر کرده، هرچند مقرر داشته که فقط در برخی حوزه‌ها این نوع فراندوم قابل برگزاری است. محدودیت‌های عنوان شده در این مقرر، مسائلی هستند که برای شهرداری بار مالی نداشته باشند؛ به سخن دیگر، مردم این شهر فقط می‌توانند موضوعاتی را به شهرداری

پیشنهاد دهند که در صورت تصویب از طرف اکثریت مردم از طریق همه‌پرسی، اجرای آن‌ها بدون هزینه باشد. افزون بر این، در برخی اساسنامه‌ها شورای شهر به پیروی از خواسته مردم و نتیجه همه‌پرسی پیشنهادی شهری ملزم نیست؛ با این شرط که دو سوم اعضای شورا با نظر شهروندان مخالفت کنند<sup>۱</sup>. هرچند این نوع همه‌پرسی در برخی از اساسنامه‌ها و مقررات محلی پیش‌بینی شده، اما بخشی از دکترین ماهیت چنین نهاد حقوقی را زیر سؤال برده و اعلام کرده است که همه‌پرسی پیشنهادی عملاً یکی از انواع رفراندوم‌های شهری محسوب نمی‌شود، زیرا ویژگی رفراندوم برگزاری آن پس از تصمیم یا تصویب لایحه‌ای از سوی نهادهای محلی است و اگر نظر مردم خودش حالت یک پیشنهاد اولیه را داشته باشد، این عملاً در قلمرو لایحه قانونی مردمی تلقی می‌شود و موضوعی غیر از همه‌پرسی است (Volpi, 2016, p. 10). به‌جز مورد اخیر که علی‌رغم لفظ مورد استفاده از سوی مقررات محلی، ظاهراً ماهیتی خارج از قلمرو انواع همه‌پرسی‌ها دارد، رفراندوم‌های شهری عنوان شده همه ذیل مردم‌سالاری مشارکتی قرار نمی‌گیرند، زیرا الزامی بودن برخی از آن‌ها چنین نهادهای حقوقی را در حوزه مردم‌سالاری مستقیم ترسیم می‌کند. در عمل فقط رفراندوم مشورتی به صورت خالص ویژگی‌های مردم‌سالاری مشارکتی را دارد، زیرا ملاک‌های اصلی تعامل غیراجباری شهروندان و نمایندگان، اجرا در حوزه محلی و به‌خصوص غیرالزامی بودن فرایندها است. از طرف دیگر باید بگوییم که همه‌پرسی الزامی و زیرمجموعه‌های آن (همه‌پرسی ملغاکنده و تأییدی) خارج از قلمرو مردم‌سالاری مشارکتی قرار می‌گیرند و ذیل روش‌های سنتی دموکراسی مستقیم تجلی پیدا می‌کنند، زیرا در این حوزه رأی مردم در کل لازم‌الاجرا شمرده می‌شود. در بخش بعدی به ضمانت اجرای همه‌پرسی‌های شهری در نظام حقوقی ایتالیا اشاره خواهیم کرد.

### تضمین اداری و قضایی همه‌پرسی‌های شهری در نظام حقوقی ایتالیا

اگر برگزاری انواع همه‌پرسی‌های شهری در کل به درخواست بخشی از ساکنان واحدهای اداری و منطقه‌ای وابسته است و اساسنامه‌ها فرایندهای خاصی برای مسئله پیش‌بینی کرده‌اند، نظارت بر حسن اجرای رفراندوم‌ها به‌عهده مقامات قضایی و اداری سپرده شده است. معمولاً در مرحله اول، یعنی پس از تشکیل کمیته‌های مردمی برگزارکننده همه‌پرسی، مقررات محلی تعدادی امضا را برای رسمیت یافتن درخواست رفراندوم در نظر می‌گیرند. پس از تکمیل این

۱. برای مثال، ر.ک. ماده ۱۹ اساسنامه شهر آنکونا.

۲. ماده ۵۱ اساسنامه شهرداری راوننا (Ravenna) برای همه انواع همه‌پرسی‌های شهری فرایند عملی و اجرایی را به شرح زیر اعلام کرده است: تشکیل کمیته مردمی برگزارکننده همه‌پرسی با عضویت حداقل ۱۰ شهروند ساکن در شهر، گردهم‌آوری ۳۵۰۰ امضا، اعلان همه‌پرسی از سوی شهردار پس از تصویب شورای شهر.

مراحل، کمیته درخواست امضا شده را تقدیم نهاد صالح می‌کند تا نظارت نسبت به تطبیق قوانین با تقاضای ارائه شده صورت گیرد. طبیعتاً این امکان وجود دارد که نهاد صالح درخواست کمیته را قابل قبول شناسایی نکند، زیرا مقررات برای چنین نهادی وظیفه‌ای مبنی بر الزامی بودن تأیید همه‌پرسی‌های شهری را در نظر نگرفته است و امکان دارد مشکلات قانونی، شکلی و محتوایی برای تقاضای رفراندوم وجود داشته باشد (Carpino, 2012, p. 43).

### ۱. تضمین اداری اجرای همه‌پرسی‌های شهری

باید بگوییم که طبق مقررات محلی ایتالیا، معمولاً نهاد صالح برای چنین نظارت و ممیزی، یک مقام اداری شناسایی شده است. برای نمونه، ماده ۲۴ اساسنامه شهرداری ریتی (Rieti) مقرر می‌دارد که نهاد صالح برای نظارت بر حسن اجرای تمام همه‌پرسی‌های شهری شورایی است متشکل از سرپرستان گروه‌های سیاسی و احزاب حاضر در شورای شهر. این شورای ویژه طبق مقرره یادشده در کل بر چند موضوع نظارت می‌کند: صحت و اصالت امضاها، تطبیق تقاضای کمیته مردمی با صلاحیت‌های شهرداری و شورای شهر در حوزه قانون‌گذاری، تطبیق درخواست ارائه شده با منابع حقوقی بالادستی، مفهوم واضح و صریح سؤال اصلی و درخواست همه‌پرسی. در اساسنامه شهرداری پارما (Parma) هم کمیسیون حقوقی شورای شهر صلاحیت نظارت بر اجرای همه‌پرسی‌های محلی را برعهده دارد (ماده ۵۵) و از طرف دیگر، ماده ۴۷ اساسنامه ریمینی (Rimini) یک نهاد ویژه متشکل از منتخبان شورای شهر را برای چنین وظیفه‌ای در نظر گرفته است؛ هرچند در هر اساسنامه امکان دارد بر اساس جمعیت آن منطقه حد نصاب اعضای کمیته مردمی برگزارکننده همه‌پرسی و تعداد امضاهای لازم برای ارائه رسمی تقاضا متفاوت باشد (Vigneri, De Vincenti, 2011, p. 52). وجه مشترک این نهادهای ناظر ماهیت اداری آن‌ها است، زیرا معمولاً همه به نحوی وابسته به واحدهای اداری محلی مانند شهرداری‌ها و شوراهای شهر هستند.

### ۲. تضمین قضایی اجرای همه‌پرسی‌های شهری

اگر نهادهای نظارتی اداری با برگزاری همه‌پرسی مخالفت نمایند، کمیته مردمی می‌تواند نزد محاکم و مقامات قضایی صالح اعتراض خود را مطرح و ابطال تصمیم ناظر اداری را تقاضا کند. هرچند ظاهراً اعتراض نسبت به اعمال حقوقی نهادهای اداری در صلاحیت محاکم اداری و شورای دولتی قرار می‌گیرد، اما بیشتر حقوق‌دانان ایتالیا در این حوزه محاکم عمومی را صالح برای رسیدگی به مسئله می‌دانند (Conte, 2015, p. 117)، زیرا تصور این است که کمیته

مردمی و نهاد ناظر اداری هم‌تراز هستند و هردو به وظیفه قانونی خود در چارچوب موضوعی واحد عمل می‌کنند. پس این دعوا با دعاوی مردم به طرفیت اداره‌های دولتی متفاوت است، زیرا در این حوزه است که اقتدار حاکمیت بر مردم برتری دارد و برای دفاع از حقوق شهروندان نیاز به وجود و مراجعه به محاکم اختصاصی اداری مطرح می‌شود. به سخن دیگر، کمیته مردمی، نوعی نهاد اجتماعی و حقوقی شمرده می‌شود که نماینده منفعت عمومی است و بیانگر یک منافع شخصی نیست و از این حیث با رسالت نهاد اداری ناظر بر حسن اجرای همه‌پرسی‌های شهری تفاوت چندانی ندارد؛ و این تحلیل از سوی هیئت عمومی دیوان عالی کشور ایتالیا (Cassazione, n. 1991-2004; n. 14803-2009)، شعب محلی ( TAR Emilia Romagna, n. Consiglio di Stato, ) و هیئت عمومی شورای دولتی (95-2008; TAR Liguria, n. 664-2012 n. 5559-2011) تأیید شده است. با این همه، اقلیتی از حقوق‌دانان اعتقاد دارند که ماهیت حقوقی تصمیم‌نهادهای ناظر ذیل اعمال اداری محسوب می‌شود؛ بنابراین، مرجع صالح برای رسیدگی به اعتراض کمیته‌های مردمی، دادگاه‌ها و دادرسان اداری هستند ( Conte, 2015, p. 118). ناگفته نماند که در همین راستا، در برخی مواقع زمانی که کمیته‌های یادشده نزد محاکم اداری شکایت خود را نسبت به عدم تأیید نهادهای ناظر برای برگزاری همه‌پرسی شهری مراجعه و طرح دعوا کرده‌اند، قاضی اداری به‌جای رد دعوا، به شکایت رسیدگی و رأی صادر نموده است ( TAR Friuli Venezia Giulia, 2004, p. 49). در برخی پرونده‌ها هم قاضی اداری این‌گونه استدلال کرده است که در صورت اعتراض نسبت به عدم تأیید درخواست برگزاری referendum یا ملغاکنده (یعنی لازم‌الاجرا)، کمیته مردمی باید به دادگاه‌های اداری مراجعه کند و در صورت بحث در باب تقاضای اجرای همه‌پرسی مشورتی، بنابه غیرالزامی بودن برآیند آن، مردم نمی‌توانند به مراجع قضایی اعتراض کنند و درعمل نظر نهادهای اداری غیرقابل تجدیدنظر است ( TAR Lombardia, 2002, p. 1024)؛ هرچند همان‌گونه که توصیف شد، این رویه‌ها و دکتروینی که از چنین روندی حمایت می‌کند در اقلیت مطلق قرار دارند. با مطالعه رویه قضایی حاکم بر موضوع تحت بررسی متوجه می‌شویم که به صورت کلی و غیر از موارد استثنایی و نظریات اقلیتی، همه‌پرسی‌های شهری دارای ضمانت اجرای بالایی هستند و معمولاً مرجع رسیدگی به اعتراض مردم نسبت به عدم موافقت نهادهای اداری برای برگزاری این‌گونه referendum، محاکم عمومی‌اند، زیرا کمیته مردمی که مسئول برگزاری همه‌پرسی شهری است، نماینده انتفاع شخصی خویش نیست، بلکه مروج مصلحت و منافع عمومی شهروندان ساکن در یک شهر است و از این حیث در ترازوی برابر نسبت به نهادهای اداری محلی قرار می‌گیرد. در فصل بعدی مقاله به توصیف برخی همه‌پرسی‌های شهری برگزارشده در کشور ایتالیا اشاره خواهیم کرد تا از این طریق با رویه عملی این نهاد حقوقی آشنا شویم.

## نمونه‌هایی از رویه عملی همه‌پرسی‌های شهری برگزارشده در ایتالیا

### ۱. رفراندوم محلی در مورد قطار شهری

در سال ۲۰۰۱م در شهر برشا (Brescia) یک همه‌پرسی مشورتی برگزار شد که بر اساس آن مردم فراخوانده شدند تا در مورد تأسیس قطار شهری نظر خویش را اعلام کنند. در واقع کمیته مردمی برگزارکننده رفراندوم با اجرای طرح از طرف شهرداری مخالف بود و سعی می‌کرد شهروندان را با نظر خود همراه کند. با وجود پیروزی در همه‌پرسی و تأیید نظر خود از سوی اکثریت مشارکت‌کنندگان، کمیته مردمی نتوانست از اجرا و تکمیل طرح جلوگیری کند، زیرا از یک طرف ماهیت رفراندوم غیرالزامی بود و از طرف دیگر، طبق اساسنامه شهر برشا انواع همه‌پرسی‌های شهری زمانی از طرف مقامات شهری و شورای شهر قابل بحث هستند که اکثریت مطلق شهروندان در رفراندوم شرکت کنند. فقط به این شرط و طبیعتاً با غلبه نظر اکثریت رأی‌دهنده‌ها، موضوع در شورای شهر قابل طرح است و اگر هم شورا نخواهد نظر مردم را اعمال کند، باید آن را توجیه کند (بند ۲ ماده ۶۰). در همه‌پرسی مشورتی سال ۲۰۰۱م از حدود ۱۶۰ هزار شهروند با حق رأی فقط ۳۰ هزار نفر در رفراندوم شرکت کرده بودند، بنابراین فقط یکی از دو شرط موجود در اساسنامه برای طرح موضوع در شورای شهر رعایت شده بود و به این طریق شهرداری با بی‌اعتنایی به نظر بخشی از مردم - که البته اکثریت شهروندان محسوب نمی‌شدند - طرح قطار شهری را تکمیل کرد و در سال ۲۰۱۳م این خدمت شهری به بهره‌برداری رسید (Conte, 2015, p. 123).

### ۲. همه‌پرسی شهری در باب طرح جاده ویژه برای تردد وسایل نقلیه سنگین

نمونه‌ای دیگر، اجرای همه‌پرسی شهری رفراندوم سال ۲۰۰۰م شهر کارارا (Carrara) است که از طریق آن کمیته مردمی اصلاح طرح جاده ویژه برای تردد وسایل نقلیه سنگین در مناطقی از شهر را خواستار شد. این نوع همه‌پرسی جزء رفراندوم‌های تأییدی محسوب می‌شود، زیرا برگزاری آن بعد از تصویب مصوبه مربوطه از سوی شورای شهر و قبل از لازم‌اجرا شدن آن باید صورت می‌گرفت. اما محدودیت قانونی برای اجرای همه‌پرسی مطرح شد، زیرا بر اساس قانون عادی ۱۴۲ سال ۱۹۹۰م همه‌پرسی‌های شهری نباید با انتخابات دیگر تداخل پیدا کنند؛ از این رو نهاد اداری ناظر بر حسن اجرای همه‌پرسی مخالفت خود را با تقاضای کمیته مردمی عنوان کرد، زیرا در همان ایام قرار بود انتخابات سراسری هم برگزار شود. بنابراین کمیته مردمی مجبور شد منتظر بماند تا با گذر دوره انتخابات سراسری، فرصت برای برگزاری همه‌پرسی محقق شود. البته چون گذشت زمان سبب شده بود تا مقرر محلی لازم‌الاجرا گردد، در مرحله

بعده کمیته مردمی تقاضای برگزاری نوعی دیگر از همه‌پرسی‌های موجود در اساسنامه شهر کارارا را معرفی کرد (همه‌پرسی ملغاکنده بر اساس ماده ۶۴ اساسنامه). برای ابطال مصوبات شورای شهر بر اساس مواد ۶۴ و ۶۵ اساسنامه شهر کارارا باید اکثریت مطلق ساکنان در رأی‌گیری شرکت کنند و درخواست کمیته مردمی با اکثریت مطلق آرا تأیید شود. با وجود تحقق شرط دوم، چون اکثریت شهروندان در فراندوم شرکت نکرده بودند، این همه‌پرسی هم با شکست مواجه شد و شورای شهر مجبور به اصلاح اقدام خود نشد (Ibid, p. 125).

### ۳. همه‌پرسی شهری در مورد اصلاح اساسنامه شهرداری

در شهر گوریزیا (Gorizia) هم یک همه‌پرسی مشورتی در سال ۲۰۱۱م برگزار شد. تقاضای کمیته مردمی عملاً اصلاح موادی از اساسنامه شهری در حوزه تضمین مشارکت مردمی در مدیریت نهادهای اداری محلی بود. این درخواست از سوی ناظر اداری غیرقابل طرح شناسایی شد و با اجرای آن مخالفت به عمل آمد، زیرا تفسیر مقامات اداری محلی عدم صلاحیت اصلاح اساسنامه از طریق همه‌پرسی شهری عنوان شد. بنابراین کمیته به محاکم عمومی مراجعه کرد و از طریق رأی دادگاه توانست همه‌پرسی شهری را برگزار کند. در واقع دادگاه مقرر داشت که با وجود عدم پیش‌بینی آن از سوی بسیاری از اساسنامه‌ها، همه‌پرسی‌های شهری می‌توانند اسناد حقوقی یادشده را تغییر دهند؛ هرچند قاضی در رأی خود عنوان کرد که برخی مسائل خارج از قلمرو همه‌پرسی شهری قرار می‌گیرند؛ مانند ابطال انتصاب مقامات اداری از طرف شهرداری، اسقاط تصمیمات شهرداری در حوزه استخدامی، ملغای دستورالعمل‌های داخلی شهرداری، اصلاح مقررات محلی مالیاتی و مقررات شهری مربوط به اقلیت‌های مذهبی، قومی و زبانی. غیر از این موارد مردم می‌توانند با مراجعه به همه‌پرسی‌های محلی، حتی به صورت مشورتی و غیرالزامی، تقاضای اصلاح اساسنامه شهر را ارائه دهند (Tribunale di Gorizia, 2010, p. 667). پس از تضمین قضایی اجرای همه‌پرسی یادشده، مردم شهر گوریزیا با درخواست کمیته مردمی موافقت و با رأی بالایی اصلاح اساسنامه را تأیید کردند؛ هرچند در این دوره هم مشارکت به حد نصاب نرسید. با وجود این، بر اساس ماده ۸۴ اساسنامه شهری، شورای شهر نتیجه همه‌پرسی را در جلسه‌ای رسمی بررسی و تصمیم خود مبنی بر پیروی از خواسته شهروندان را ابلاغ کرد (Conte, 2015, p. 133).

### نتیجه

همه‌پرسی شهری یک ابزار و نهاد حقوقی کارآمد برای تحقق تمرکززدایی، ارتقای کیفی



حکمرانی و تضمین نظام مردم‌سالاری شمرده می‌شود. این نوع رفراندوم محلی می‌تواند جزء روش‌های اعمال دموکراسی مشارکتی هم در نظر گرفته شود، به شرط اینکه برگزاری، اجرا و فرایندهای مربوطه حالت الزام‌آور نداشته باشد؛ زیرا مؤلفه‌های اصلی این نوع مردم‌سالاری، گفتگو، تعامل و هماهنگی اختیاری مسئولان و شهروندان است و اگر اجبار وجود داشته باشد، ذیل مواردی چون دموکراسی مستقیم (یک‌جانبه‌گرایی مردم) یا دموکراسی نمایندگی (یک‌جانبه‌گرایی مسئولان) قرار خواهد گرفت. بر اساس موضوعات بیان‌شده، انواع همه‌پرسی‌های شهری و به‌خصوص همه‌پرسی مشورتی در نظام حقوقی ایتالیا نکات قوت و ضعف دارد. نکات قوت به این شرح است: خدشه‌دار کردن تمرکز اداری و جلوه دادن واحدهای محلی مانند شهرداری‌ها به‌عنوان مراکز تصمیم‌گیری، تشویق مردم مناطق گوناگون کشور ایتالیا برای حضور پررنگ در حوزه حکمرانی و سیاست‌گذاری، ایجاد حس همبستگی بین حکومت و شهروندان ایتالیایی نه‌تنها در موضوعات کشوری بلکه در مسائل منطقه‌ای، ممانعت از بروز احساسات منفی نسبت به حاکمیت مانند تبعیض حتی در مناطق محروم و دورافتاده کشور، تضمین قضایی مناسب برای تحقق همه‌پرسی‌های شهری و رفراندوم مشورتی. اگر از بعد نظریه، تئوری و همچنین رویه‌های قضایی مسائل بسیار مثبتی قابل مشاهده هستند، در فرایندهای عملی نکات ضعف هم ملموس‌اند. به این معنی که رویه عملی در شهرهای ایتالیا نشان می‌دهد مشکل اصلی در اجرای همه‌پرسی‌های محلی مشورتی غیرالزامی بودن فرایند و تصمیم مردم است؛ یعنی همان موضوعی که در تئوری نکته قوت به‌نظر می‌رسید. ایراد اصلی وارده به این نهاد حقوقی چنین ترسیم می‌شود که عملاً بنابر غیرالزامی بودن نتیجه رأی مردم، به‌آسانی مسئولان می‌توانند نسبت به نظر شهروندان بی‌اعتنا باشند و از طرف دیگر، همین مسئله سبب می‌شود تا گاهی کمیته‌های مردمی نتوانند شهروندان را برای حضور پای صندوق‌های رأی توجیه کنند، زیرا رأی آن‌ها بدون اقدامات مقتضی سیاستمداران بی‌اثر خواهد بود. برای همین است که در بسیاری از همه‌پرسی‌های مشورتی شهرداری‌ها، حد نصاب موردنیاز برای بررسی تصمیم مردم از سوی شورای شهر به‌دست نمی‌آید. پس برای جبران این خلأ فقط مباحث دکترینی، صدور مقررات، اصلاح ساختار اداری و اعمال ظاهری تمرکززدایی کافی نیست، بلکه حکومت و مردم باید نسبت به هم فرهنگ همکاری و تعامل را ترویج کنند تا اختیار کارآمد و اخلاق دموکراتیک جایگزین اجبار و الزام فرایندها شود. بدون آموزش مردم‌سالاری، به‌خصوص در واحدهای اداری کوچک، دموکراسی پیش‌بینی شده از طریق مقررات و ضمانت‌های قضایی کارایی نخواهد داشت. با وجود ضعف یادشده، این الگو برای نظام‌های حقوقی در حال توسعه مانند ایران مناسب است؛ البته به شرط اینکه ملاک ارتقای حکمرانی فرهنگ‌سازی و تربیت در حوزه مردم‌سالاری باشد، آن هم در نقاط گوناگون کشور و نه فقط در مناطق توسعه‌یافته و کلان‌شهرها، بلکه به‌ویژه در

استان‌ها، شهرها و روستاهای دورافتاده و محروم تا همه شهروندان به صورت یکپارچه بتوانند از امتیازات مردم‌سالاری مشارکتی و همه‌پرسی‌های شهری بهره‌مند شوند.

## منابع و مآخذ

### ۱. فارسی

۱. جعفری، محسن (۱۳۹۲). مطالعه تطبیقی همه‌پرسی تقنینی با تأکید بر نظام حقوق اساسی ایران، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه شهید بهشتی.
۲. خسروی، احمد؛ عامری، زهرا؛ مقدسی، محمدباقر (۱۳۹۷)، «همه‌پرسی تقنینی؛ تجلی مردم‌سالاری در عرصه‌ی قانون‌گذاری»، فصلنامه علوم سیاسی، دوره ۲۱، ش ۸۳.
۳. دبیرنیا، علیرضا و طالب نجف‌آبادی، اعظم (۱۳۹۶)، «حق بر فراندوم در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و اسناد بین‌المللی حقوق بشر»، فصلنامه پژوهش‌های تطبیقی حقوق اسلام و غرب، دوره ۴، ش ۳ (ش پیاپی ۱۳).
۴. طباطبائی موتمنی، منوچهر (۱۳۹۳)، حقوق اداری، تهران: سمت.
۵. عباسی، بیژن (۱۳۸۷)، «بررسی روش‌های اعمال مردم‌سالاری مستقیم و نیمه مستقیم»، فصلنامه حقوق، دوره ۳۸، ش ۲.
۶. عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۸۷)، حقوق اساسی ۱. مبانی حقوق اساسی جمهورس اسلامی ایران، تهران: مجد.
۷. فکوهی، ناصر (۱۳۸۸)، «تقویت اخلاق شهروندی: راهی برای گذر به مردم‌سالاری مشارکتی»، مجله مطالعات اجتماعی ایران، دوره ۳، ش ۲ (ش پیاپی ۶).
۸. قاضی، سید ابوالفضل (۱۳۹۵)، بایسته‌های حقوق اساسی، تهران: میزان.

### ۲. خارجی

9. Allegretti, U. (2011), "La democrazia partecipativa in Italia e in Europa", Rivista telematica giuridica dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, n. 1, 1-12.
10. Barusso, E. (2008), Diritto costituzionale, Rimini, Maggioli.
11. Bognetti, G. (2000), Lo spirito del costituzionalismo americano. La Costituzione democratica, II, Torino, Giappichelli.
12. Carpino, R. (2012), Testo unico degli enti locali, Rimini, Maggioli.
13. Carter, A. (2010), Direct Action and Liberal Democracy, Oxon, Routledge.
14. Conte, F. (2015), La partecipazione popolare nell'esperienza dei referendum comunali, Tesi di dottorato, Università di Bologna.
15. Di Giovine, A. e Mastromarino, A. (2008), Il regionalismo italiano in cerca di

- riforme, Milano, Giuffré.
16. Florida, A. (2017), "Sartori e la democrazia partecipativa", *Rivista di politica*, n. 3, 71-88.
  17. Florida, A. e Vignati, R. (2014), "Deliberativa, diretta o partecipativa? Le sfide del Movimento 5 stelle alla democrazia rappresentativa", *Quaderni di sociologia*, n. 65, 51-74.
  18. Hsiao, D. (1992), "Invidible Cities: The Constitutional Status of Direct Democracy in a Democratic Republic", *Duke Law Journal*, Vol. 41, 1267-1310.
  19. Maccarrone, L. (2016), "L'istituzione del libero consorzio in Sicilia", *Federalismi*, n. 17, 1-33.
  20. Martines, T. (2000), *Fonti del diritto e giustizia costituzionale*, Milano, Giuffré.
  21. Niemivuo, M. (1995), "Some remarks on referendums in Finland", *Science and Technique of Democracy*, n. 14, 102-105.
  22. Onida, V. e Pedrazza Gorlero, M. (2011), *Compendio di diritto costituzionale*, Milano, Giuffré.
  23. Ronchi, P. (2009), "Una forma di democrazia diretta: l'esperienza del Recall negli Stati Uniti d'America", *Quaderni dell'Osservatorio Elettorale*, n. 61, 99-129.
  24. Shiller, T. (2011), *Local Direct Democracy in Europe*, Heidelberg, Springer.
  25. Trabucco, D. (2011), *Le variazioni territoriali delle Regioni ex art. 132, comma 2, della Costituzione: tra popolazioni interessate, quesiti referendari e fonte competente*, Tesi di dottorato, Università di Padova.
  26. Truini, A. (2003), *Federalismo e regionalismo in Italia e in Europa: centro e periferie a confronto. Il processo autonomistico in Italia dall'Unità ad oggi*, Padova, Cedam.
  27. Uleri, P. V. (2003), *Referendum e democrazia: una prospettiva comparata*, Bologna, Il Mulino.
  28. Vigneri, A. e De Vincenti, C. (2011), *I servizi pubblici locali tra riforma e referendum*, Rimini, Maggioli.
  29. Volpi, M. (2016), "Referendum e iniziativa popolare: quale riforma?", *Costituzionalismo*, n. 2, 1-33.
  30. Zucchetti, A. (2006), *Diritto degli enti locali: per esami universitari e pubblici concorsi*, Milano, Giuffré.

ج) اسناد

31. Consiglio di Stato, n. 5559, 18-10-2011.
32. Corte di Cassazione, n. 1991, 3-2-2004.
33. Corte di Cassazione, n. 14803, 24-6-2009.
34. Council of Europe, Seminar on Participatory Democracy in Central and Eastern Europe Today, Vilnius, 3-5 July 1997.
35. Statuto del Comune di Ancona, 30-8-2014.

36. Statuto del Comune di Ascoli Piceno, 17-5-2004.
37. Statuto del Comune di Bari, 9-11-2015.
38. Statuto del Comune di Bolzano, 13-1-2015.
39. Statuto del Comune di Carrara, 20-3-2014.
40. Statuto del Comune di Enna, 31-5-2013.
41. Statuto del Comune di Firenze, 18-12-2017.
42. Statuto del Comune di Milano, 25-2-2016.
43. Statuto del Comune di Napoli, 26-6-2017.
44. Statuto del Comune di Parma, 14-10-2003.
45. Statuto del Comune di Ravenna, 14-3-2011.
46. Statuto del Comune di Rieti, 16-11-2012.
47. Statuto del Comune di Rimini, 18-3-2015.
48. Tribunale Amministrativo Regionale Emilia Romagna, n. 95, 24-1-2008.
49. Tribunale Amministrativo Regionale Friuli Venezia Giulia, n. 49, 21-2-2004.
50. Tribunale Amministrativo Regionale Liguria, n. 664, 14-5-2012.
51. Tribunale Amministrativo Regionale Lombardia, n. 1024, 2-7-2002.
52. Tribunale di Gorizia, n. 667, 29-10-2010.