



University of Tabriz

Contemporary Comparative Legal Studies

Online ISSN: 2821-0514

Volum: 14 Issue: 33

Winter 2024

Article Type: Research Article

Pages: 33-71

Recall, Case Study of the United States Legal System

Mohammad Khalilzadeh¹| Mohammad Jalali^{2✉}

1. Master's student of public law at the University of Illinois, USA

mohammadkhalilzadeh15@gmail.com

2. Assistant Professor, Shahid Beheshti University, Tehran, Iran

mdjalali@gmail.com

Abstract

In many legal systems based on direct or semi-direct democracy, some means of popular supervisory mechanisms, including popular initiative, referendum, and recall, are envisaged. Recall is one of the modern popular supervisory methods that, while identifying the representative body, tries to remove the incumbent before the end of his/her term of office. This practice is still unknown and not used in the constitutions of many countries, but considered highly beneficial in a democratic environment. The main question of the present study is the essence of this legal entity by studying it in the legal systems of several states and federal level of the US. For this purpose, in this article, after recognizing the background and classification of recall with regard to the types of monitoring, the mandatory conditions and typology of this process will be discussed. The typology of recall includes its sorts in terms of justified reasons or grounds, signature collection threshold to start the election, and the how of the filling the position of the ousted official or the recall election methods. In some cases, the legislature, taking into account the circumstances, by anticipating the grounds excludes this process from an exclusively political process, which requires the provision of reasons. As a categorizer, one of the distinguishing features of recall is that, unlike other constitutional supervisory tools such as expulsion and impeachment, it is exercised outside of the ruling forces and by citizens. This article tries to introduce the recall, its background and types, evaluation of the recall, a plan to modify the problems raised by the opposition, and finally the possibility of the recall at the federal level of the US legal system.

Keywords: Direct Democracy, Supervisory Mechanisms, Recall, Signature Collection Threshold, Recall Election Methods, US Legal System.

Received: 2023/03/07 Received in revised form: 2023/08/16 Accepted: 2023/09/11 Published: 2023/12/25

DOI: 10.22034/LAW.2023.55736.3250

Publisher: University of Tabriz

Tabrizulaw@gmail.com



نوع مقاله: پژوهشی

شاپا الکترونیکی: ۲۸۲۱-۰۵۱۴

دوره: ۱۴، شماره: ۳۳

زمستان ۱۴۰۲

مطالعات حقوق تطبیقی معاصر

صفحات: ۳۳-۷۱

بازخوانی؛ مطالعه موردی نظام حقوقی ایالات متحده آمریکا

محمد خلیلزاده^۱ | محمد جلالی^۲ ✉

mohammadxhalilzadeh15@gmail.com

۱. دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه ایلینوی آمریکا

mdjalali@gmail.com

۲. استادیار دانشگاه شهید بهشتی تهران، ایران

چکیده

در بسیاری از نظام‌های حقوقی مبتنی بر دموکراسی مستقیم یا نیمه‌مستقیم، برخی ابزارهای نظارتی مردمی اعم از ابتکار عام، رفراندوم و بازخوانی (Recall) پیش‌بینی شده است. بازخوانی یکی از سازوکارهای مدرن نظارت مردمی است که ضمن شناسایی نهاد نمایندگی، در جهت حذف متصدی قبل از تمام شدن دوره نمایندگی‌اش می‌کوشد. این شیوه در حقوق اساسی بسیاری از کشورها هنوز ناشناخته است و از آن استفاده نمی‌شود ولیکن می‌تواند دارای فواید بسیاری در فضایی دموکراتیک باشد. پرسش اصلی تحقیق حاضر عبارت است از: چپستی این نهاد حقوقی از طریق مطالعه آن در نظام حقوقی برخی از ایالت‌ها و سطح فدرال آمریکا. برای این منظور، در این مقاله پس از شناخت پیشینه و طبقه‌بندی بازخوانی از انواع نظارت، شرایط الزامی و گونه‌شناسی این فرایند مورد بحث و بررسی قرار خواهد گرفت. گونه‌شناسی بازخوانی شامل انواع آن از منظر علل موجهه یا زمینه‌ها، آستانه جمع‌آوری امضاها برای آغاز انتخابات، پیش‌بینی چگونگی جایگزینی مقام معزول و روش‌های انتخاباتی بازخوانی است. در مواقعی قانون‌گذار با در نظر گرفتن شرایط و با پیش‌بینی زمینه‌ها، این فرایند را از یک روند انحصاری سیاسی خارج می‌سازد که مستلزم تأمین دلایل است. در مقام رده‌بندی، یکی از ویژگی‌های ممتاز بازخوانی این است که برخلاف سایر ابزارهای نظارتی قانون اساسی مانند اخراج و استیضاح، خارج از قوای حاکمه و از طرف شهروندان اعمال می‌شود. در این نوشتار سعی بر آن است تا ضمن معرفی بازخوانی، پیشینه، انواع و نیز ارزیابی این نهاد حقوقی، طرحی جهت تعدیل مشکلات مطروحه از سوی مخالفان ارائه گردد و در نهایت به امکان‌سنجی بازخوانی در سطح فدرال نظام حقوقی ایالات متحده آمریکا پرداخته شود.

واژگان کلیدی: آستانه جمع‌آوری امضاها، ابزارهای نظارتی، بازخوانی، روش‌های انتخاباتی بازخوانی،

دموکراسی مستقیم، نظام حقوقی ایالات متحده آمریکا.

تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۱۲/۱۶ تاریخ بازنگری: ۱۴۰۲/۰۵/۲۵ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۰۶/۲۰ تاریخ انتشار: ۱۴۰۲/۱۰/۰۴

DOI: 10.22034/LAW.2023.55736.3250

Tabrizulaw@gmail.com

ناشر: دانشگاه تبریز

مقدمه

دموکراسی شیوه‌ای از حیات جمعی انسان‌ها با طبیعتی متفاوت، اما انعطاف‌پذیر و به نفع رقیب، اما هم‌پوشان است. در نظام‌های مردم‌سالار، شهروندان اهلیت انتخاب کردن کارگزاران حکومت را دارند. حق انتخاب، عنصر جدایی‌ناپذیر دموکراسی‌های نمایندگی است.^۱ در گذشته، برخی از اندیشمندان مانند روسو^۲، حاکمیت را برخاسته از خود ملت به عنوان یک شخص حقوقی صاحب اراده و با توجه به انتقال‌ناپذیر بودن اراده، آن را غیرقابل واگذاری می‌دانستند؛ درحالی که برخی دیگر نظیر ادmond بورک^۳ بر دولت نماینده‌سالار پای می‌فشارند. بنجامین باربر دولت نمایندگی را بالذات غیردموکراتیک می‌داند. چنین دولتی از نظر وی طبقه حاکم می‌سازد و امیال عامه مردم را نادیده می‌گیرد؛ درحالی که دموکراسی قدرتمند، آزادکننده انسان از یوغ قدرت‌های تاریخی است.^۴

در مقام ارزیابی هنجاری دموکراسی مستقیم، از طرفی عده‌ای بر عدم اطلاعات کافی رأی‌دهندگان و بی‌توجهی آنان به مسائل تأکید می‌ورزند؛ مثلاً رأی‌دهندگان ممکن است به شکل متناقض هم‌زمان به تحصیلات دانشگاهی دولتی خوب و کاهش مالیات‌ها رأی دهند. در مقابل، نخله مردم‌نهاد پاسخ داده است که هیچ دلیل معقولی برای اثبات این موضوع که مقامات منتخب در ارزیابی منافع عمومی از انتخاب‌کنندگان جایگاه بهتری دارند، وجود ندارد.^۵

دموکراسی مستقیم با مفهوم خودفرمانی گره خورده است که نمونه‌اش ریشه در دولت‌شهرهای یونان و روم باستان دارد که ملت، خود در آگورا یا فورم جمع شده، قوانین را تصویب می‌کردند و درباره جنگ یا صلح تصمیم می‌گرفتند؛ قضات را تعیین و درباره مسائل

۱. علی ولایی و رحیم نوبهار، «جایگاه اصل صحت در ارزیابی صلاحیت داوطلبان انتخابات در نظام جمهوری اسلامی ایران، جایگاه اصل صحت در ارزیابی صلاحیت داوطلبان انتخابات»، مطالعات حقوق تطبیقی معاصر، ش ۳۰ (۱۴۰۲)، ص ۲۷۷.

2. Jean-Jacques Rousseau

3. Edmund Burke

4. Benjamin R. Barber, *Strong Democracy, Participatory Politics for a New Age*, (Los Angeles: University Of California Press, First Edition, 2004), p. 133

5. John Haskell, *Direct Democracy Versus Representative Government*, (Colorado: Westview Press, First Edition, 2001), p. 118

سیاسی اظهار نظر می‌کردند.^۶ دموکراسی مستقیم به معنای دقیق کلمه با ضمانت اجرای مستقیم از طرف مردم معنا پیدا می‌کند؛ به این صورت که هیچ اراده‌ای در مقابل اراده مردم نتواند محدودکننده تصمیم آنها باشد. آیا مردم‌سالاری در چارچوب فوق به این معناست که مردم در هر هنگام که اراده کنند می‌توانند نماینده منتخب خود را جایگزین سازند یا اراده آنها محدود به زمان است؟ در بیشتر نظام‌های حقوقی شیوه‌ای مختلط از ابزارهای دموکراسی مستقیم و دموکراسی غیرمستقیم وجود دارد. بازخوانی^۷ یکی از این ابزارها است که استفاده از آن به دوران روم باستان بازمی‌گردد و مورد توجه بسیاری از دولت‌های مردم‌نهاد مدرن واقع شده است. این شیوه همچنان که بر وجود مقام نماینده صحنه می‌گذارد، اراده رأی‌دهندگان را نیز حفظ می‌کند؛ لذا در صورت شناسایی، رأی‌دهندگان ملزم به بردباری و شکیبایی در جهت اتمام مهلت تصدی نماینده نیستند.

پذیرفتن ساختار بازخوانی به منزله عدول از نظریه نمایندگی سیاسی است. این نظریه مبتنی بر رابطه حقوقی نماینده و ملت حکمران است؛ به این صورت که هریک از نمایندگان مجلس مقننه نماینده همه ملت و نه صرفاً نماینده حوزه انتخابیه خود به‌شمار می‌آید و از این رو به لحاظ سیاسی باید منافع تمام ملت در برابر منافع انحصاری حوزه انتخابیه خود را در نظر بگیرد. بنابراین حوزه انتخابیه نمی‌تواند وی را عزل و برکنار کند. در مقابل، به‌نظر می‌رسد بازخوانی، رابطه نماینده و رأی‌دهنده را بیشتر به وکالت خصوصی نزدیک می‌کند که عقدی جایز است؛ به این معنا که وکیل، تابع اراده موکل است و موکل هر وقت که بخواهد می‌تواند وکیل را عزل و برکنار کند. البته گاهی این رابطه با مقرر سازی محدودیت‌هایی از سوی قانون‌گذار می‌تواند از رابطه خصوصی مابین دو شخص دور شود.

اهمیت تحقیق حاضر، واکاوی ریشه‌های تاریخی نهاد حقوقی یادشده در جهت تسهیل فهم و تفکیک آن بر اساس حقوق موضوعه نظام‌هایی است که از این ابزار استفاده می‌کنند. همچنین ارائه شرایطی در راستای قاعده‌گذاری و متعاقباً کاربست بازخوانی در کشورهای

۶. منوچهر طباطبایی مومنی، *حقوق اساسی*، (تهران: بنیاد حقوقی میزان، ج ۱۸، ۱۳۹۶)، ص ۷۴.
 ۷. در این نوشتار از بازخوانی به‌عنوان معادل واژه انگلیسی Recall استفاده شده است. کاربرد واژه معادل‌سازی شده به‌شاهنامه فردوسی برمی‌گردد که در معنای بازگرداندن است: «غمی گشت و لشکر همه بازخواند/ بزودی سلیح و درم برفشانند»، «سکندر بدو گفت کاینست راست/ تو طینوش را بازخوانی رواست».

دیگر را می‌توان از مقاصد مهم پژوهش حاضر دانست. لذا به منظور گسترش مشارکت مستقیم مردم در امر حکمرانی، این امکان وجود دارد که بتوان از تجربیات مفید سایر دولت‌ها در این راستا بهره‌مند شد.

در این مقاله ابتدا با کاوش در مباحث دموکراسی مستقیم، ابزارهای نظارتی مردمی معرفی می‌گردد. پس از بررسی پیشینه، ماهیت و گونه‌شناسی بازخوانی، این نهاد حقوقی مورد ارزیابی قرار گرفته، در جهت رفع برخی مشکلات مطروحه از نظر مخالفان تلاش می‌شود. سرانجام با بررسی توصیفی-تحلیلی، امکان شناسایی این فرایند در سطح فدرال ایالات متحده با توجه به قانون اساسی و آرای قضایی سنجیده خواهد شد.

۱. دموکراسی مستقیم، مشکلات آن و ابزارهای نظارتی مردمی

دموکراسی مستقیم به رژیمی می‌گویند که همه مردم مستقیماً حاکمیت را اعمال کنند یا دست‌کم وظایف اصلی آن را به انجام رسانند.^۸

در این بخش به دیدگاه‌های موافق و مخالف برخی از اندیشمندان در مورد دموکراسی مستقیم پرداخته می‌شود.

ژان ژاک روسو، فیلسوف و اندیشمند قرن هجدهم، در بخش جلوگیری از غصب دولت در کتاب قرارداد اجتماعی می‌نویسد: «متصدیان امور اجرایی، اربابان ملت نبوده، بلکه نمایندگان ملت به‌شمار می‌آیند»^۹ و مردم می‌توانند نمایندگان خود را انتخاب کرده، در صورتی که اراده نمایند، آنها را برکنار کنند. این برکناری می‌تواند نمایندگی را به وکالت در حقوق خصوصی نزدیک کند. این شیوه را «بازخوانی» می‌گویند که در ادامه مقاله می‌آید.

روسو در شرح تفاوت میان خواست فردی و خواست جمعی، حاکمیت را خواست جمعی تعریف می‌کند و محصول اراده عمومی را تحت عنوان «قانون» می‌آورد. او

۸. قاضی شریعت پناهی، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، (تهران: بنیاد حقوقی میزان، چ ۱۶، ۱۴۰۰)، ص ۳۲۹.

9. Jean-Jacques Rousseau, *The Social Contract and The First and Second Discourses*, (New Haven and London: Yale University Press, First Edition, 2002), p. 225

در دموکراسی مستقیم، خواست جمعی را جستجو می‌کند.^{۱۰}

در نهایت می‌توان گفت از نظر روسو نفع جمعی از سوی مردم و به‌طور مستقیم اعمال می‌شود. روسو حامی شکل‌گیری قوانین عام از جانب تمامی مردم است و این امر را به‌عنوان نظارت بر طغیان‌گری دولت، مطلوب می‌شمارد.^{۱۱}

برعکس روسو، مونتسکیو که حامی دموکراسی نمایندگی است، اشکال مختلف دموکراسی مستقیم را غیرمطلوب ارزیابی می‌کند. او در بخش قانون اساسی انگلستان در کتاب روح‌القوانین خود می‌نویسد: «یک مشکل جدی در بسیاری از جمهوری‌های باستان این بود که مردم می‌توانستند اقتدار اجرایی را اعمال کنند درحالی که به هیچ وجه صلاحیت و شایستگی این کار را نداشتند؛ آن‌ها نباید هیچ مشارکتی در دولت مگر در انتخاب نمایندگان داشته باشند».^{۱۲}

چالش‌هایی متوجه ماهیت دموکراسی مستقیم است و پرداختن به این موارد در اینجا ضروری به‌نظر می‌رسد.

۱.۱. مشکلات دموکراسی مستقیم

علی‌رغم مشارکت مردم در دموکراسی مستقیم، مشکلات جدی در خصوص این ساختار مطرح شده است که در ادامه بررسی خواهد شد عبارت است از:

۱.۱.۱. سیاست‌زده شدن فرایند و هزینه‌های گزاف برای تأثیرگذاری بر آرای مردم

مخالفان به سرسام‌آور بودن هزینه‌ها در نگاه به تجربه‌های تاریخی اشاره می‌کنند؛ هر امضا برای اینکه به تأیید برسد، نیازمند قیمت‌گذاری است. برای نمونه، در ایالت کالیفرنیا صرفاً جهت تأییدیه امضاها از سوی مقامات رسمی، ممکن

10. *Ibid*, p. 171

11. Nelson Lund, "Rousseau and Direct Democracy", *Journal of Contemporary Legal Issues*, George Mason University School of Law, Vol. 13, No. 2 (2004), p. 497

12. Charles Montesquieu, *The Spirit of Laws*, (New York: Cambridge University Press, 1989), p. 190

است حدود یک میلیون دلار قبل از آغاز کمپین‌ها صرف شود. این مخارج حتی می‌توانند با توجه به حق اعتراض رقبا در مورد صحت امضاها و صلاحیت امضاکنندگان ادامه‌دار باشند.

برای همین است که پروفیسور مگلبی^{۱۳}، پژوهشگر دموکراسی مستقیم در دانشگاه بریگام، می‌نویسد: جهت رسیدن به آستانه امضاها، چالش‌های قانونی و هزینه‌های کمپین، حامیان پیشنهاد باید منابع قابل توجهی داشته باشند (پول و نیروی انسانی). علایق سازمان‌یافته به‌وضوح دارای مزیت بیشتری نسبت به اکثر افراد معمولی در غلبه بر این موانع است؛ به این ترتیب، ابتکار و همه‌پرسی مردمی لزوماً در راستای تحکیم حاکمیت مردم و حق رأی برابر شهروندان نخواهد بود.^{۱۴}

در سال‌های اخیر، این هزینه‌ها به‌مراتب افزایش پیدا کرده‌اند. در انتخابات سال ۲۰۲۱ در خصوص بازخوانی فرماندار کالیفرنیا، حدود ۲۷۶ میلیون دلار هزینه بر مالیات‌دهندگان بدون در نظر گرفتن هزینه کمپین‌ها تحمیل شد. با توجه به هزینه کمپین‌ها، برآوردها به بالای ۴۵۰ میلیون دلار می‌رسد.^{۱۵}

۲.۱.۱. حقوق اقلیت‌ها

برخی چنین ادعا می‌کنند که موضوع حقوق اقلیت‌ها در دموکراسی مستقیم نقش کم‌اهمیتی دارد. این عده باور دارند که قانون‌گذاری از طریق رأی مردمی به اکثریت قدرت می‌بخشد و در عین حال موضع اقلیت را تضعیف می‌کند.^{۱۶} برخلاف قانون اساسی آمریکا که جهت تغییر، اکثریت خاصی را در ماده پنجم خود پیش‌بینی کرده است (از جمله رأی مثبت دو سوم اعضای کنگره و تأیید سه چهارم مجالس یا

13. David B. Magleby

14. Richard Briffault, "Distrust of Democracy", Columbia Law School, Texas Law Review, Vol. 63, No. 1347, (1985), p. 1352

15. Jill Cowen, How Much was Spent on the Recall? One Estimate: Nearly Half a Billion Dollars. <<https://www.google.com/amp/s/www.nytimes.com/2021/09/15/us/california-recall-election-cost-money.amp.html>>

16. Elizabeth Garrett, "Who Directs Direct Democracy?", The University of Chicago Law School Roundtable, Vol. 4, Issue 1, (1997), p. 19

کنوانسیون‌های ایالتی)، بسیاری از ایالت‌ها با به رسمیت شناختن دموکراسی مستقیم، قانون اساسی ایالتی را از سوی اکثریت مطلق (نصف به علاوه یک [جمعیتی])^{۱۷} قابل تغییر می‌شمارند. برای مثال، پیشنهاد ۲۰۹ (سال ۱۹۹۶) کالیفرنیا در بحث «تبعیض مثبت» مطرح شد و قانون اساسی این ایالت را تغییر داد. این اصلاحیه به حذف ساختار تبعیض مثبت در موارد جنسیت، نژاد و رنگ پوست منجر شد و نهادهای دولتی را از ملاحظه آنها در استخدام‌های عمومی، قراردادهای عمومی و تحصیلات عمومی ممنوع کرد (۴۵ تا ۵۵ درصد). در سال ۲۰۲۰ نیز پیشنهاد ۱۶ جهت الغای پیشنهاد ۲۰۹ ارائه شد که رأی نیابرد و رد شد.^{۱۸}

از مخالفان دموکراسی مستقیم می‌توان به جیمز مدیسون^{۱۹}، یکی از پدران مؤسس ایالات متحده، اشاره کرد که جمهوری را در شرایطی ممکن می‌دانست که در آن نهاد نمایندگی وجود داشته باشد و آن را از «دموکراسی محض»^{۲۰} جدا می‌کرد. او ضمن تأکید بر حقوق اقلیت‌ها در «مقالات فدرالیست»^{۲۱}، دموکراسی محض را این‌گونه تعریف می‌کند که افرادی در اجتماعات کوچک جمع می‌شوند و دولتی را انتخاب می‌کنند. مدیسون این شیوه را در راستای تشتت‌گرایی می‌داند و ادامه می‌دهد: «در این‌گونه دولت‌ها، هیچ ساختار نظارتی جهت حمایت از حقوق حزب اقلیت یا فرد منفور وجود ندارد؛ این‌گونه دموکراسی‌های زودگذر به علت ناسازگاری با امنیت فردی و حقوق مالکیت به آشوب ختم می‌شوند»^{۲۲}.

۱۷. محمدجعفر جعفری لنگرودی، *ترمینولوژی حقوق*، (تهران: انتشارات گنج دانش، چ ۳۰، ۱۳۹۷)، ص ۷۶.

18. United States Court of Appeals, Ninth Circuit, *The Coalition for Economic Equity v. Wilson* 110 F.3d 1431, (9th Cir. 1997)

19. James Madison

20. Pure Democracy

۲۱. «مقالات فدرالیست» مجموعه‌ای از ۸۵ مقاله در شرح قانون اساسی آمریکا و اصول دموکراتیک امریکایی است که از سوی الکساندر همیلتون، جیمز مدیسون و جان جی به نگارش درآمده است و از آثار کلاسیک فلسفه سیاسی شمرده می‌شود.

22. James Madison, "Federalist No. 10", *To the People of the State of New York*, (1787)

۳.۱.۱. تصمیم‌گیری‌های بدون تأمل و موقت

ساختار دموکراسی نمایندگی مبتنی بر اندیشه‌ورزی و مذاکره است، درحالی که این موارد در دموکراسی مستقیم به گروه‌های ذی‌نفع سپرده می‌شود. از آثار حاکمیت مستقیم این است که مردم، حاکمان‌اند و قاعده‌گذاری مستقیم از سوی این حاکمان مطلق، قانون شناخته می‌شود.^{۲۳} برای مثال، می‌توان به قانون اساسی ایالات متحده اشاره کرد که قانون برای لازم‌الاجرا شدن، پس از تصمیم مشترک کنگره، یعنی کسب اکثریت ساده در هر دو رکن قانون‌گذاری (مجلس نمایندگان و مجلس سنا)، نیازمند امضای رئیس‌جمهور است؛ به این معنا که دست‌کم سه نهاد جداگانه باید موافق طرح باشند تا ضمانت اجرای قانونی پیدا کند و این موضوع به بحث، مذاکره و هم‌اندیشی می‌انجامد. علاوه بر این، آیینی در سنا به نام اطالۀ بررسی^{۲۴} پیش‌بینی شده است که روند گفتگو و مذاکره را پیچیده‌تر می‌کند. طبق این آیین سنا، هر سناتور می‌تواند برای جلوگیری از مطرح شدن مصوبه در صحن علنی هر اندازه که بخواهد صحبت کند، مگر آنکه سه پنجم یا شصت درصد سناتورها رأی به کفایت مذاکره^{۲۵} بدهند.^{۲۶} درحالی که هیچ‌کدام از این موارد در دموکراسی مستقیم وجود ندارد و شهروندان قانون‌گذار می‌توانند بدون بحث، تهدید و تو یا حتی در برخی مواقع تلاش برای قانع‌سازی قانون‌گذار، به‌طور مستقیم فرایند قانون‌گذاری را با یک اکثریت ساده طی کنند. برای مثال، می‌توان به قانون اساسی کالیفرنیا اشاره کرد که در ابتکار عام، وجود هرگونه متغیری جز رأی شهروندان از سوی مقامات برای قانون‌گذاری را ممنوع اعلام کرده است: «شهر یا بخش نباید غیر از انداختن درصد مشخصی از آراء، هیچ مقررات جایگزین یا تجمعی را پیش‌بینی کند»^{۲۷}.

23. Harel Arnon, *The Theory of Direct Legislation, Law and Society*, (New York: LFB Scholarly Publishing LLC, 2008), p. 49

24. Filibuster

25. Cloture

26. Senate Rule XXII

27. California Constitution, Article 2, Section 11, [C]

۲.۱. ابزارهای نظارتی مردمی

در بسیاری از نظام‌های حقوقی، راهکاری بینابین در نظر گرفته شده است که اعمال حاکمیت از طریق تلفیقی از ابزارهای دموکراسی مستقیم و نمایندگی صورت می‌گیرد. این اعمال حاکمیت از طرق مختلف می‌تواند انجام شود که عبارت‌اند از:

۱.۲.۱. ابتکار عام یا پیش‌گامی شهروندان

در اصطلاحات سیاسی، ابتکار عام فرایندی است که به شهروندان این امکان را می‌دهد تا با قرار دادن موارد پیشنهادی خود به جای مقنن، قانون‌گذاری کنند.

ابتکار عام دو نوع است؛ مستقیم و غیرمستقیم. در فرایند مستقیم، پیشنهادهایی که واجد شرایط باشند مستقیماً رأی‌گیری می‌شوند؛ مثلاً ۱۰۰ هزار شهروند واجد شرایط می‌توانند تا ۱۸ ماه از انتشار رسمی پیشنهادشان خواستار تجدیدنظر کلی قانون اساسی فدرال شوند.^{۲۸} در روند غیرمستقیم، این پیشنهاد به قانون‌گذار ارائه می‌شود و سپس قانون‌گذار می‌تواند اقدام پیشنهادی را تأیید یا در برخی از ایالت‌ها رد کند و پیشنهاد جدیدی را مطرح سازد، اما در صورت رد و تغییر، باید هر دو پیشنهاد را هم‌زمان به رأی بگذارد.^{۲۹}

۲.۲.۱. رفراندوم (همه‌پرسی)

رفراندوم در لغت به معنای «ارجاع قانون یا اصلاحیه قانون اساسی یک نظام حقوقی یا یک امر عمومی مهم برای تأیید نهایی به شهروندان» است.^{۳۰}

رفراندوم اشکال مختلفی دارد^{۳۱}:

28. Switzerland's Constitution of 1999 with Amendments Through 2014, Art 138, <Constituteproject.org>

29. See: Constitution of Michigan of 1963, Article 2 Section 9

30. Bryan A. Garner, Black's Law Dictionary, (Dallas: West, a Thomson Business, Ninth Edition, 2009), p. 1393

۳۱. شایان ذکر است که تقسیم‌بندی‌های دیگری نیز در این خصوص ارائه شده است، برای نمونه: ۱. همه‌پرسی تقنینی، ۲.

همه‌پرسی سیاسی، ۳. همه‌پرسی اساسی، که در این خصوص،

ر.ک. سید محمد هاشمی، حقوق اساسی جمهوری اسلامی، ج ۲، (تهران: نشر میزان، چ ۳۰، ۱۳۹۹)، صص ۷۲ و ۷۳.

۱.۲.۲.۱. فراندوم اساسی. در این نوع فراندوم، قانون گذار قبل از ضمیمه کردن اصلاحیه به قانون اساسی، آن را به رأی مردم می‌گذارد. تمامی ایالت‌های آمریکا غیر از ایالت دلاور چنین فرایندی را پیش‌بینی کرده‌اند. این نوع فراندوم در بیشتر ایالت‌ها به اکثریت فوق‌العاده هر دو رکن قانون‌گذاری نیازمند است؛ یعنی دو سوم نمایندگان مجلس نمایندگان و سنای ایالتی، علاوه بر اکثریت ساده رأی مردمی (بالای ۵۰ درصد). در سوئیس هم تمام اصلاحیه‌های قانون اساسی باید به رأی مردم گذاشته شود.

۲.۲.۲.۱. فراندوم الزامی. شیوه‌ای از فراندوم است که پیش از تصویب قاعده‌ای به‌عنوان قانون، به شکل خودکار قانون‌گذار را ملزم به نهادن مصوبه مقابل شهروندان و کسب نظر از آنها می‌کند. بسیاری از ایالت‌های آمریکا چنین فرایندی را در مسئله تعهدات اعتباری ایالتی پیش‌بینی کرده‌اند.^{۳۲}

۳.۲.۲.۱. فراندوم اختیاری. فراندوم اختیاری یا مردمی، دادخواستی است که قانون مصوب مقنن در صورت جمع‌آوری حد نصابی از امضاها از سوی شهروندان به رأی گذاشته می‌شود. وجه تمایز این فراندوم با سایر فراندوم‌ها این است که فراندوم مردمی تنها نوع از اشکال مختلف فراندوم است که صرفاً از سوی شهروندان (نه مقنن) به رأی گذاشته می‌شود. برای نمونه، ۵۰ هزار شهروند واجد شرایط در سوئیس می‌توانند تا ۱۰۰ روز پس از انتشار مصوبه فدرال و معاهدات بین‌المللی خواستار بازبینی آن شوند. ناگفته نماند گاهی اوقات در بعضی نظام‌های حقوقی، برخی نهادهای دولتی نیز می‌توانند از این طریق برگزاری فراندوم را درخواست کنند. برای نمونه، مطابق ماده هشتم قانون اساسی مجارستان، مجمع ملی می‌تواند با درخواست رئیس‌جمهور یا رئیس قوه مجریه (نخست‌وزیر) اعلام فراندوم ملی نماید. یا طبق اصل ۵۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی، مجلس می‌تواند با رأی مثبت دو سوم اعضای خود به آرای عمومی مراجعه کند.

32. Haskel, John, *Direct Democracy or Representative Government*, (Colorado: Westview Press, 2001), p. 49.

۴.۲.۲.۱. رفراندوم مشورتی. هدف این نوع رفراندوم، درک و فهم نظر رأی‌دهندگان است. این رفراندوم لازم‌الاجرا نبوده، هیچ ضمانت اجرایی ندارد.

ناگفته نماند که تفاوت اصلی ابتکار عام و رفراندوم ناظر به جنس، دو ساختار است. ابتکار عام به رأی‌دهندگان اجازه می‌دهد قانون یا اصلاحیه‌ای را پیشنهاد کنند، درحالی که رفراندوم، اختیار پذیرش یا ردّ قانون پیشنهادشده به رأی‌دهندگان محسوب می‌شود. از این رو، پروفیسور مگلبی می‌گوید: ابتکار عام پاسخ به خطای ترک فعل است، درحالی که رفراندوم پاسخ به خطا از جنس فعل است.^{۳۳}

۳.۲.۱. بازخوانی

بازخوانی به فرایندی گفته می‌شود که در آن انتخاب‌کنندگان می‌توانند نمایندگان خود را قبل از تمام شدن دوره نمایندگی عزل کنند.

تفاوت بازخوانی با سایر انواع ابزارهای نظارتی مردمی، یعنی ابتکار عام و رفراندوم، این است که بازخوانی به جای مقررره یا قانون، مقام دولتی را به چالش می‌کشد؛ یعنی در این فرایند به جای لغو یا تصویب قانون، با حذف فرد صاحب‌منصب روبه‌رو هستیم.

اگرچه بازخوانی اغلب به‌عنوان ابزار دموکراسی مستقیم شناخته می‌شود^{۳۴}، اما به‌نظر می‌رسد ترجیح آن است که به‌عنوان ابزاری نظارتی در دموکراسی نمایندگی محسوب گردد، زیرا هدفش اعطای قدرت تقنینی یا حق بهره‌مندی از ابتکار قانون‌گذاری به شهروندان نیست و اصل ایده وجود نمایندگان را زیر سؤال نمی‌برد.

۲. پیشینه و ماهیت بازخوانی

به‌منظور شناخت بازخوانی، در این بخش پیشینه و ماهیت این نهاد حقوقی تحلیل و بررسی می‌شود.

33. David Altman, *Citizenship and Contemporary Direct Democracy*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2019), p. 7.

34. David Altman, *Direct Democracy Worldwide*, (New York: Cambridge University Press, 2011), p. 7.

۱.۲. نگاهی گذرا به پیشینه فرایند بازخوانی

کاربرد شکلی این فرایند برای نخستین بار به روم باستان برمی‌گردد. استفاده از بازخوانی برای اولین بار در قرن آخر روم باستان مشاهده شده است. جهت غور بیشتر باید مفهوم فرستاده را در روم باستان درک کرد. فرستاده با نماینده در مفهوم امروزی فرق داشت و آن تفاوت در این مسئله بود که قدرت فرستاده با قدرت مردم متناسب بود، اما به تدریج مردم به منبع انحصاری صلاحیت تغییر یافتند و مفهوم مسئولیت فرستاده جای خود را پیدا کرد. در قرون مقدماتی روم، فرستاده برای انجام وظایف خود، صاحب اختیارات مطلق بود، لیکن بعدها این موضوع مقبول واقع شد که فرستاده باید به سنت‌ها احترام بگذارد و این سنن در قانون اساسی متجلی شد. با شکل‌گیری مقامی خاص تحت عنوان «تریون»، به علت پیش‌بینی امکان جلوگیری از اقدامات فرستاده از سوی صاحب این مقام، محدودیت‌های فرستاده بیشتر مورد توجه قرار گرفت.^{۳۵}

یک واقعه تاریخی در ۱۳۳ سال قبل از تولد مسیح به وقوع پیوست. هنگامی که روم در آشفتگی اقتصادی بود، سنا قانونی را تصویب کرد و زمین‌های عمومی معین مورد استفاده از سوی اشخاص خصوصی را به افراد نیازمند واگذار کرد. این قانون مخالفان سرسختی داشت، از جمله ثروتمندان و تریبون (مقامی خاص در روم قدیم). تریبون با استفاده از حق وتوی خود قانون درخواستی مردم را از اجرا بازداشت، اما سرانجام وی از سوی مردم برکنار شد. نهایتاً در اینجا همه عناصر بازخوانی وجود دارد؛ اتهامات با توجه به عملکرد فرستاده، نبود مداخله قضایی و برکناری از قدرت از سوی رأی مردم. در مراسم برکناری او چنین گفته شد «ما خواستیم وی قانوناً به‌عنوان تریبون انتخاب شود و او صرفاً از طریق اکثریت آرا انتخاب شد و مگر او همان شخصی نیست که به‌شکل قانونی‌تر از سوی اراده عمومی عزل شده است؟»، و تا امروز این استدلال جهت توجیه عقلانی فرایند بازخوانی به‌کار

35. Frank Frost Abbott, "The Referendum and the Recall Among the Ancient Romans", The Johns Hopkins University Press, Vol. 23, No. 1, pp. 89, 90.

می‌رود.^{۳۶}

در صحنه دولت-ملت‌های مدرن نیز می‌توان از سوئیس به‌عنوان نخستین لیبرال دموکراسی نام برد که از این فرایند، هرچند در سطح غیرملی- یعنی چند کانتون- استفاده کرد (برن به‌عنوان اولین کانتون در سال ۱۸۴۶ میلادی)؛ البته با این تفاوت که مخاطب بازخوانی، یک فرد یعنی نماینده نبود، بلکه کل هیئت نمایندگان بودند.^{۳۷}

۲.۲. ماهیت بازخوانی

در این قسمت، طبقه‌بندی بازخوانی از انواع نظارت و شرایط الزامی آن مورد مطالعه قرار می‌گیرد.

۱.۲.۲. بازخوانی، نظارت بیرونی یا درونی؛ نرم یا سخت؟

منظور از نظارت بیرونی، نظارتی خارج از قدرت عمومی است که از سوی شهروندان به‌عنوان اعضای جامعه سیاسی، صورت می‌گیرد.^{۳۸} بازخوانی را می‌توان طبق تعریف پیش‌گفته، شکلی از نظارت بیرونی شهروندان بر مقام دولتی دانست؛ زیرا ارکان درون قدرت در این فرایند نقشی ندارند و این فرایند، ذیل اراده شهروندان جای گرفته، در آن چارچوب معنا می‌یابد.

برخی نیز بیرونی و درونی بودن نظارت را از منظر نسبت آن با قوه مقننه ارزیابی می‌کنند. در تقسیم‌بندی آنان، میزان توجه به قوه مقننه مورد بحث است. آنها برای نمونه ابزارهایی مانند پرسش، استیضاح و کمیسیون‌های پارلمانی را از جمله ابزارهای درونی پارلمان برای نظارت می‌دانند و بازرس پارلمانی یا دیوان محاسبات را از ابزارهای بیرونی نظارت تلقی می‌کنند.^{۳۹}

36. *Ibid.*, pp. 92-94

37. Uwe Serdült, "The history of a Dormant Institution: Legal Norms and the Practice of Recall in Switzerland", *Ritsumeikan University*, Issue 2, (2015), p. 3

۳۸. محمد جلالی، *جزوه حقوق اداری ایران*، (تهران: دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۹۷)، ص ۱۸۵.

۳۹. جعفر شفیعی سردشت؛ علی‌اکبر گرجی ازندیانی و جواد فاضلی‌نژاد، «کژتابی مفهومی نظارت در نظام حقوقی ایران»، *حقوق اداری*، ش ۱۶ (۱۳۹۷)، ص ۷۰.

در هر صورت، مطابق با این تفکیک، بازخوانی، شکلی از نظارت بیرونی محسوب می‌شود، زیرا اساساً این فرایند نه تنها وابستگی به مقنن ندارد، بلکه با شرایطی که بعداً می‌آید می‌تواند به عزل نماینده یا نمایندگان منجر شود.

برخی تمامی انواع نظارت بیرونی را «نظارت نرم»^{۴۰} قلمداد می‌کنند، درحالی که بازخوانی به جهت اینکه خارج از نهادها یا قدرت عمومی و از سوی شهروندان اعمال می‌شود، نظارت بیرونی است و در عین حال، آن را نمی‌توان از نوع نرم دانست؛ در واقع، بازخوانی دارای ضمانت اجرای قطعی و سخت است، یعنی برکناری مقام مسئول.

۲.۲.۲. شرایط الزامی بازخوانی

هرچند قوانین حاکم بر بازخوانی، اختلافات بسیاری با هم دارند، اما در سه امر مشترک‌اند: الف) شهروندانی که خواهان برکناری مقام مربوطه هستند باید دادخواستی را امضا و ابلاغ کنند. ب) مقامات ذی‌صلاح دادخواست را در یک بازه زمانی قانونی بررسی کرده، تعیین می‌کنند که آیا دادخواست، تعداد مقرر امضاهای قانونی را دربر بردارد یا خیر. ج) اگر مقام ذی‌صلاح این دادخواست را حامل تعداد امضای کافی اعلام کند، بازخوانی در قالب انتخابات برگزار می‌شود.

۳. گونه‌شناسی بازخوانی

به هنگام بحث از بازخوانی در یک نظام حقوقی، می‌بایست در خصوص سه موضوع اساسی تحلیل و بررسی صورت گیرد:

۱.۳. انواع بازخوانی از منظر زمینه‌ها یا علل

بازخوانی از لحاظ علل موجه برکناری به سه نوع قابل تقسیم است: فرایند مطلق سیاسی؛ بازخوانی با دادخواست دربردارنده دلایل؛ و بازخوانی در قالب تخلف اداری.

۱.۱.۳. بازخوانی بدون محدودیت مشخص یا فرایند مطلق سیاسی

حقوق موضوعه هیچ‌گونه محدودیتی برای بازخوانی در نظر نگرفته است. بر اساس این استاندارد، مقام دولتی ممکن است به هر علتی بازخوانی شود. اصولاً در این شیوه، علت موجهه یا دلیل موضوعیت ندارد و فرایند مطلقاً سیاسی است؛ یعنی به محض اینکه اعمال مقام عمومی مورد قبول جمع قابل‌توجهی از شهروندان نباشد، این روش اجازه می‌دهد که رأی‌دهندگان اراده خود را اعمال و مقام مربوطه را حذف کنند. برای مثال، قانون اساسی کالیفرنیا مقرر می‌دارد که علت بازخوانی قابل بررسی و بازبینی نیست.^{۴۱}

قانون اساسی ایالت میشیگان هم چنین اعلام کرده است: کفایت هرگونه اظهاریه دربرگیرنده علل و زمینه‌های مربوط به بازخوانی که به شکل آیینی مورد نیاز است باید یک امر سیاسی باشد، نه امر قضایی.^{۴۲} بر این اساس، بازخوانی قابلیت نظارت‌پذیری قضایی را ندارد.

قانون اساسی ایالت کولورادو نیز اشعار می‌دارد: انتخاب‌کنندگان می‌بایست قضات انحصاری و یگانه جهت تشخیص قانونی بودن، موجه بودن و شایستگی در زمینه یا زمینه‌های مختص بازخوانی باشند؛ به این معنا، زمینه شکل‌گیری بازخوانی نباید از سوی قضات بازبینی شود.^{۴۳}

پس در صورت سیاسی تلقی شدن فرایند، برکناری می‌تواند از اساس غیرحقیقی و غیرعادلانه باشد؛ در این صورت، فرایند انتخابات می‌تواند با علت یا بدون هیچ علتی صورت گیرد.^{۴۴}

۲.۱.۳. بازخوانی با طرح دادخواست دربردارنده دلایل

تفاوت این روش با روش پیشین این است که در اینجا نیاز به بیان مختصر اما

41. Constitution of California, Article 2, Section 14(a)

42. Constitution of Michigan, Article 2, Section 8.

43. Constitution of State Of Colorado, Article 21, Section 1.

44. Thomas Cronin, Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum and Recall, (Cambridge: Harvard University Press, 1999), p. 151.

واضح علت بازخوانی داریم. این علت شامل فعل یا ترک فعل مقام دولتی است، اما دادگاه‌ها به ماهیت دلایل ورود نمی‌کنند؛ یعنی صرف ذکر دلایل شکلی کافی است و کفایت یا عدم کفایت علت ذکر شده به خود شهروندان امضاکننده بازمی‌گردد. برای نمونه، قانون موضوعه در ایالت نیوجرسی و دادگاه استیناف به ترتیب چنین بیان می‌دارد: در دادخواست بازخوانی، بیان علتی که در پی آن، اقدام به حذف مقام صورت گرفته است، ضروری است.^{۴۵}

دادگاه استیناف نیوجرسی در مورد صحت دادخواست بازخوانی در رأی وستپی علیه بورنت (۱۹۶۴) اشعار داشت:

دادگاه‌های سراسر ایالات متحده به‌طور کلی این عقیده را پذیرفته‌اند، اختیاری که به انتخاب‌کنندگان مقامات شهرداری برای برکناری برخی از کارمندان عمومی از طریق روش بازخوانی داده شده است، ماهیتی سیاسی دارد و تصمیم‌گیری در مورد حقیقت و کفایت زمینه‌های دادخواست که منجر به برکناری می‌شود، متعلق به مردم است و نه دادگاه‌ها. در بیشتر ایالات، مقررات قانونی و منشور مربوط به بازخوانی آزادانه به نفع رأی‌دهندگان تفسیر می‌شود. این آزادی به اظهاریه عمومی یا اظهاریه مورد نیاز که مستلزم وجود دلایلی است که به دنبال آنها حذف صورت می‌گیرد نیز گسترش پیدا می‌کند.^{۴۶}

۳.۱.۳. بازخوانی در قالب تخلف اداری

نوع سوم از احکام بازخوانی مشخص می‌کند که یک مقام ممکن است تنها به دلیل تخلف اداری یا سوء مدیریت برکنار شود. برای مثال، قانون موضوعه بازخوانی در ایالت *مونتانا* دلایل مجاز بازخوانی را به‌طور دقیق تعریف می‌کند. مقامات تنها به علل «عدم تناسب جسمی یا روحی، بی‌کفایتی، نقض سوگند رسمی، سوء رفتار رسمی یا محکومیت جرم جنایی بزرگ» قابل بازخوانی هستند. دیوان عالی *مونتانا*

45. See <https://casetext.com/statute/new-jersey-statutes/title-40-municipalities-and-counties/chapter-4069a-election-on-question-whether-charter-commission-shall-be-elected/section-4069a-169-recall-petition>

46. *Westpy v. Burnett*, 82 N.J. Super. 239, 197 A.2d 400 (N.J. Super. 1964).

اعلام کرد بازخوانی یک «اقدام ویژه، خارق العاده و غیرمعمول» است و نباید جز در شرایط غیرعادی استفاده شود.^{۴۷}

در آن ایالت‌هایی که از این شیوه پیروی می‌کنند، اراده رأی‌دهندگان تا هنگام تشخیص کفایت دلایل از سوی دادگاه‌ها برای بازخوانی به تعویق می‌افتد. اجباری بودن نشان دادن علت، از مقام موردنظر در برابر اقدامات خودسرانه کمپین‌های بازخوانی حفاظت می‌کند. حامیان این شیوه ادعا می‌کنند که بررسی قضایی تمامیت سیاسی بازخوانی را از بین نمی‌برد؛ با این حال، مخالفان «بازخوانی تخلف اداری» از این واهمه دارند که مداخله قضایی، ماهیت سیاسی را از بین ببرد. علاوه بر این، منتقدان رویکرد سوم تأکید می‌کنند که «الزامات علی» به دلیل عدم تعریف مشخص برای کلماتی مانند «سوء مدیریت»، تمایزات مبهم ایجاد می‌کند. آنها استدلال می‌کنند که وقتی تعاریف مبهم باشند، مداخله بیش از حد قضایی قطعی است.

علت فلسفی این آیین، جلوگیری از فساد مقام دولتی است. خطای اداری^{۴۸} (برای مثال فساد رفتاری)، سوءاستفاده از قدرت قانونی^{۴۹} (برای مثال نقض صلاحیت) و اهمال^{۵۰} (ناتوانی و ترک فعلی که مقام مربوطه وظیفه انجام آن را دارد)، سه مورد از زمینه‌های شکل‌گیری بازخوانی‌اند.^{۵۱ ۵۲}

این آیین در صورت پیش‌بینی شرایط و زمینه‌های پیش‌گفته به امری قابل ارجاع به دادرسی و در صلاحیت دادگاه تبدیل می‌شود و در نتیجه با افزایش زمینه‌های پیش‌بینی شده، تعداد برکناری‌ها کاهش می‌یابد؛ به‌ویژه با توجه به

47. Palmer v. Hart, 201 Mont. 526, 530, 655 P.2d 965, 967 (1982)

48. Malfeasance

49. Misfeasance

50. Nonfeasance

51. Anne Twomey, "The Recall of Members of Parliament and Citizens' Initiated Elections", UNSW Law Journal, No. 1, (2011), p. 43

۵۲. خطای اداری یعنی خود عمل ذاتاً خطا و غیرقانونی است؛ اما سوءاستفاده از قدرت، اجرای غیرقانونی و نامناسب یک عمل است که خود آن عمل، قانونی است؛ و اهمال، خطا از جنس ترک فعل است و در شرایطی پیش می‌آید که تکلیف قانونی وجود دارد و مقام مکلف آن را انجام نمی‌دهد.

پیامدهای جدی که حذف مقام دولتی دارد، دادگاه‌ها بیشتر متمایل به تفسیر مضیق از قانون مربوطه هستند^{۵۳}. مثلاً در قانون اساسی مینه‌سوتا آمده است: زمینه‌های بازخوانی یک مقام غیر از قاضی، خطای اداری جدی یا قصور جدی در طول مدت نمایندگی در انجام وظیفه یا محکومیت به یک جرم جدی طی مسئولیت است. دادخواست بازخوانی باید دربردارنده رفتار مشخصی باشد تا ضمانت اجرای برکناری داشته باشد^{۵۴}.

ناگفته نماند که نمی‌توان گفت در این شیوه، رأی دادگاه علت تامه بازخوانی محسوب می‌شود، زیرا در آن هنگام بازخوانی قابل تقلیل به نظارت قضایی^{۵۵} است؛ یعنی در آن صورت این فرایند چیزی نیست مگر یک نظارت قضایی. برای نمونه، می‌توان از دیوان عالی واشنگتن نام برد که در رأی کول علیه وبستر، دادخواست بازخوانی را ناکافی تلقی و اعلام می‌کند: این الزامات خاص، حق ذاتی مردم در برکناری مقامات منتخب را سالم نگه می‌دارد. تنها بار معنایی [شیوه موردنظر] این است که بازخوانی باید بر اساس اتهامات مشخص و قطعی باشد^{۵۶}.

البته این مسئله به معنای بررسی صحت اتهامات وارده به مقام مربوطه نیست که دیوان عالی واشنگتن هم به آن اشاره کرده است: منظور ما از این امر این نیست که دادگاه‌ها صلاحیت رسیدگی به صحت اتهامات را دارند... با این حال، ما معتقدیم که قانون‌گذار با اجازه دادن به دادگاه‌ها برای بررسی کفایت اتهامات، قصد محدود ساختن حق بازخوانی را داشته است. قانون موضوعه به دادگاه اجازه بررسی و تصمیم در مورد این مسئله را می‌دهد که آیا واقعیت‌ها یک اصل اولیه را ایجاد می‌کنند که مستلزم سوءاستفاده از اختیارات قانونی، تخلف اداری یا نقض سوگند اداری باشد^{۵۷}.

53. Supreme Court of Montana, No. 82-339, Kotar v. Zupan, Kotar v. Zupan 658 P.2d 1095 (Mont. 1983)

54. The Constitution Of Minnesota, Article 8, Section 6

55. Judicial Review

56. Cole v. Webster, 103 Wn.2d 280, 285, 692 P.2d 799 (1984).

57. *Ibid*, p. 287.

ایالت ویرجینیا شیوه‌ای متفاوت در خصوص بازخوانی دارد؛ به این صورت که پس از جمع شدن امضاهای موردنیاز، دادخواست به مقام قضایی یا دادگاه ارجاع می‌شود و سرنوشت جایگاه صاحب‌منصب نه به‌وسیله رأی مردم، بلکه از سوی دادگاه تعیین می‌شود. همان‌طور که در تعریف بازخوانی به معنای دقیق کلمه گفته شد، در این فرایند، سرنوشت کرسی باید از طریق آرای مردم در یک انتخابات تعیین شود و بر این اساس، شیوه رایج در این ایالت چندان تناسبی با مفهوم واقعی بازخوانی ندارد.

در نهایت، ممکن است پرسش بنیادین‌تری طرح شود که آیا انتخاب‌کنندگان الزامی به رعایت فرایند دموکراتیک و عادلانه در رأی‌گیری دارند یا اساساً چنین فرایندی سیاسی است؟

در پاسخ به پرسش پیش‌گفته می‌توان به رأی دادگاه استیناف منطقه پنجم ایالات متحده اشاره کرد. دادگاه در این خصوص اعلام نمود: در صورت وجود زمینه‌های بازخوانی در قانون ایالتی یا قواعد محلی، آن موارد باید طی شوند ولیکن مقامات در یک ساختار سیاسی مطابق با اراده مردم خدمتگزاری می‌کنند؛ بنابراین به صورت ذاتی موردی مبنی بر نامنطبق بودن با قانون اساسی ایالات متحده وجود ندارد.

بین اخراج از سوی ایالت (زمینه‌های تخلف اداری و ..) با اخراج از جانب مردم، تفاوت اساسی وجود دارد. هر ایالتی باید فرایندهای عادلانه را طی کند، درحالی که چنین الزامی برای رأی‌دهندگان وجود ندارد. طبق قانون اساسی ایالات متحده، انتخاب‌کننده می‌تواند برای علت موجه یا علت ناموجه یا حتی بدون علت رأی دهد و این مسئله شامل تمام انتخابات، اعم از بازخوانی می‌شود.^{۵۸}

در پایان این قسمت می‌توان چنین جمع‌بندی نمود که جز تعیین زمینه‌ها از سوی نظام حقوقی نمی‌توان علت شکل‌گیری دیگری را برای فرایند بازخوانی مطرح کرد.

58. United States Court of Appeals, *Gordon v. Leatherman* 450 F.2d 562 (5th Cir. 1972).

۲.۳. آستانه جمع‌آوری امضاهای شرکت‌کنندگان

آستانه شروع فرایند برکناری می‌تواند درصد مشخصی از رأی‌دهندگان انتخابات پیشین برای انتخاب همان مقام یا درصد معینی از کل واجدان شرایط در انتخابات پیشین^{۵۹} باشد. در ایالت‌های آمریکا این آستانه از ۱۰ تا ۳۵ درصد متغیر است؛ برای مثال، در ایالت *نیبراسکا* که به‌شکل عام مقدار امضای موردنیاز برای برکناری، ۳۵ درصد رأی‌دهندگان انتخابات پیشین است و در مقابل، در ایالت *مونتانا* ۱۰ درصد واجدان شرایط انتخابات سابق برای عزل مقام اجرایی بلندپایه‌ای مانند فرماندار پیش‌بینی شده است.

پیش‌بینی درصد بالایی از واجدان شرایط (به‌جای شرکت‌کنندگان) انتخابات پیشین به سخت‌تر شدن و رغبت کمتر به پروسه یادشده منجر می‌شود. برای نمونه، فرایند بازخوانی در سال ۱۹۹۸ در کشور *اکوادور* به رسمیت شناخته شد و تا سال ۲۰۰۷، ده‌ها تلاش برای برکناری صورت گرفت که همه آنها ناکام ماند. درحالی که پس از تغییر قواعد حاکم بر فرایند یادشده و تغییر آستانه جمع‌آوری امضاها از ۳۰ درصد به ۱۰ درصد در سال ۲۰۰۸، تا پنج سال بعد (۲۰۱۳)، ۷۸۴ تلاش جهت حذف مقامات صورت گرفت که ۲۱ صاحب‌منصب عزل شدند.^{۶۰}

۳.۳. وضعیت جایگاه مقام برکنار شده پس از بازخوانی موفق (روش‌های انتخاباتی بازخوانی)

مسئله نهایی این است که پس از برکناری مقام دولتی، جایگزینی چگونه انجام خواهد شد؟

شایان ذکر است در صورتی که هیچ نوع انتخاباتی پیش‌بینی نشود، آن را نمی‌توان بازخوانی به معنای دقیق کلمه نامید، مثل ایالت *ویرجینیا* که سرنوشت مقام برکنار شده در دستگاه قضایی ایالتی تعیین می‌شود.

۵۹. پیش‌بینی انتخابات پیشین به دو علت می‌تواند باشد: اول اینکه آمار به‌طور مشخص در دسترس باشد و دوم اینکه نزدیک‌ترین شرایط به وضع فعلی برای برکناری اعمال شود.

60. Yanina Welp, Ana Sofia Castellanos, "Understanding the Use of Recall Referendums: Evidence From Ecuador", *International Political Science Review*, Vol. 41(3), (2020), pp. 335-348.

برای انتخابات بازخوانی سه حالت را می‌توان پیش‌بینی کرد:

۱.۳.۳. روش یگانه

برکناری همان انتخابات است؛ یعنی آغاز بازخوانی با برگزاری انتخابات زودهنگام مصادف است که صاحب مقام فعلی با رقبای خود به رقابت می‌پردازد و در صورت پیروزی، فرایند بازخوانی شکست می‌خورد و در صورت موفقیت هریک از رقبای، فرد منتخب در جایگاه مقام معزول قرار می‌گیرد. برای مثال این روش در ایالت آریزونا استفاده می‌شود.^{۶۱}

۲.۳.۳. روش جداگانه

در این شیوه، بازخوانی و انتخابات جایگزین‌کننده مقام عمومی، دو فرایند جداگانه‌اند؛ به این صورت که اگر بازخوانی موفق بود، انتخابات جداگانه پیش‌بینی می‌شود. در این روش، دو انتخابات برگزار می‌شود؛ به این معنا که اگر در انتخابات اولیه پاسخ اکثریت شهروندان به برکناری مثبت بود، انتخابات دیگری با فاصله چند روز از انتخابات پیشین برگزار خواهد شد.

۳.۳.۳. روش مختلط

این شیوه یک روش بینابین برگرفته از دو روش پیش‌گفته است که در آن انتخابات واحد برگزار می‌شود. برای مثال، می‌توان به ایالت کالیفرنیا اشاره کرد. در این ایالت، برگه رأی شامل پاسخ به دو پرسش است. پرسش اول این است که آیا مقام فعلی باید برکنار شود یا خیر، و پرسش دوم لیستی از کاندیداها برای پر کردن جایگاه مقام فعلی را دربر دارد (کسانی که به پرسش اول رأی منفی دادند همچنان می‌توانند از میان گزینه‌های پرسش دوم انتخاب کنند). در صورتی که اکثریت مطلق رأی‌دهندگان به پرسش اول پاسخ منفی دهند، فارغ از رجوع به پرسش بعدی، بازخوانی شکست می‌خورد؛ در غیر این صورت اکثریت نسبی در پرسش دوم

61. Constitution Of Arizona ,Article 8 ,Section 4

ملاک پیروزی در انتخابات خواهد بود^{۶۲}. مزیت این شیوه برگزاری انتخابات در یک مرحله و جلوگیری از هزینه‌های اضافی است. در مقابل، یکی از معایب سردرگمی رأی‌دهندگان است. یکی دیگر از عیوب این شیوه، این است که آرای ریخته‌شده برای حذف مقام فعلی بیشتر از اکثریت نسبی برای انتخاب جایگزین وی است که می‌تواند مشکلات مشروعیت را در پی داشته باشد. در صورت عدم کسب اکثریت مطلق آرا از سوی هیچ‌یک از داوطلبان در انتخابات اولیه، باید در مرحله دوم، انتخابات بین مقام فعلی و داوطلبی که بیشترین تعداد رأی را کسب کرده است. برگزار شود؛ راه‌حلی که به نظر می‌رسد به رسمیت شناختن رأی ترجیحی در هر دو پرسش اعم از اولی و دومی است (رتبه‌بندی پاسخ‌های منفی پرسش نخستین و نامزدهای پرسش بعدی با اولویت پاسخ اول). در این صورت، هم علاقه مردم یک منطقه به حذف مقام فعلی شناسایی می‌شود و هم مشکل پیش‌گفته مرتفع می‌گردد.

۴. ارزیابی بازخوانی

در اینجا به استدلال‌های موافقان و مخالفان فرایند بازخوانی پرداخته می‌شود.

۴.۱. موافقان بازخوانی

موافقان این فرایند به فلسفه بازخوانی بر نظارت گسترده و دائم و نیز به قواعد کارفرما و کارگری حقوق خصوصی استناد می‌کنند. به چند مورد از اندیشمندان حامی این نهاد اشاره می‌شود؛ ویلیام مونرو، پژوهشگر فلسفه سیاسی می‌گوید: مهم‌ترین علت موجه بازخوانی، اثر مداوم نظارت نهاد وابسته به مردم بر افراد صاحب مقام عمومی است^{۶۳}. وی معنای این شیوه از نظارت را مسئولیت و در

62. Rachel Weinstein, YOU'RE FIRED!, "The Voters' Version of The Apprentice: An Analysis of Local Recall Elections in California", Southern California Interdisciplinary Law Journal, Vol. 15:131, (2005), p. 139.

63. William B. Munro, The Initiative, Referendum and Recall, (New York: D. Appleton & Co., 1912), pp. 46, 47.

نتیجه پاسخگو کردن مقامات از طریق نظارت عمومی می‌داند.^{۶۴}

یا دیگر مدافع بازخوانی، دلوس ویلکاکس، محقق حقوق عمومی امریکایی، نماینده را به سفیر تشبیه و آن را این‌گونه تعریف می‌کند: خدمتکاری دارای قدرت، ولی تحت اوامر کارفرما و در صورتی که مسئولیت خود را نشناسد یا اوامر را ادا نکند، می‌تواند در هر زمانی برکنار شود.^{۶۵}

جلوگیری از فساد اداری مقامات دولتی و واگذاری قدرت تغییر به رأی‌دهندگان در زمره دیگر دلایل حامیان بازخوانی قرار می‌گیرد. رئیس‌جمهور اندرو جکسون از طرفداران این رویکرد در پیام خود به کنگره امریکا می‌نویسد: فساد در برخی اوقات و در موارد دیگر کجروی از آرا و اصول صحیح، حکومت را از اهداف مشروع خود منحرف می‌سازد و آن را به موتوری برای حمایت عده‌ای محدود به بهای هزینه اکثریت تبدیل می‌کند.^{۶۶}

نبود جایگزینی مناسب به علت طولانی و سخت بودن فرایند استیضاح و منحصر بودن آن به خطای فعل (یعنی عدم شمول خطای ترک فعل و اهمال) نیز در استدلال‌های موافقان بازخوانی به چشم می‌خورد و در نتیجه آنها به کاهش هزینه‌های دولت جهت نظارت درونی هم اشاره دارند.^{۶۷}

یکی دیگر از محاسن بازخوانی را می‌توان جلوگیری از نارضایتی‌ها و فشارهای سیاسی عنوان کرد، چون بدون پیش‌بینی این فرایند، انتخاب‌کننده ناراضی مجبور است تا اتمام مهلت نمایندگی صبر کند.^{۶۸}

64. Frederick Bird, Frances Ryan, *The Recall of Public Officials*, (New York: MacMillan, 1930), p. 346.

65. Delos Wilcox, *Government by All the People: The Initiative, the Referendum and the Recall as Instruments of Democracy*, (New York: Macmillan Co, 1912). p. 171.

66. Joseph F. Zimmerman, *The Recall Tribunal of The People*, (Albany: University of New York Press, Second edition, 2013), p. 112.

67. *Ibid*, p. 113.

68. Kelly, R., Coleman, C., & Johnston, N., "Recall Elections". Parliament and Constitution Centre, (2014), p. 10.

۲.۴. مخالفان بازخوانی

۱.۲.۴. حد نصاب پایین

بازخوانی معمولاً به اقلیتی از انتخاب‌کنندگان نیاز دارد، یعنی آستانهٔ پایینی دارد. برای نمونه در ایالت کالیفرنیا که آستانهٔ جمع‌آوری امضاها جهت برکناری مقامات اجرایی ۱۲ درصد آرای انتخابات سابق است، تعداد تلاش‌ها به‌قصد خلع مقامات بسیار زیاد است که هزینه‌های گزافی را بر مالیات‌دهندگان مترتب می‌سازد. پیش‌بینی آستانهٔ بالا (حداقل ۲۵ درصد) رأی‌دهندگان واجد شرایط جهت جمع‌آوری امضاها در مرحلهٔ تأیید آغاز فرایند می‌تواند این مشکل را مرتفع سازد. به‌منظور اطمینان از بازخوانی که هم برای رأی‌دهندگان و هم برای مقامات دولتی هدف، منصفانه باشد، قواعد حاکم بر بازخوانی را باید درصدی از رأی‌دهندگان واجد شرایط در برابر درصد رأی‌دهندگان در یک انتخابات معین قرار داد. همچنین دمرحله‌ای ساختن انتخابات یا رقابت متصدی با سایر نامزدها یا پیش‌بینی رأی ترجیحی برای تعیین جایگاه می‌تواند مشکلات مشروعیت را تعدیل کند.

۲.۲.۴. مغایرت با مفهوم استمرار اداره

برنامه‌های دولتی اصولاً بلندمدت‌اند و برکناری در این حین منجر به عقیم شدن آنها می‌شود. جهت کاستن از این مشکل، می‌توان راه‌حلی را پیشنهاد داد که برخی از نظام‌های حقوقی مسیرش را طی کرده‌اند. از لحاظ بازهٔ زمانی دو راه قابل تصور است: اول، در بازخوانی لازم است که مقام منتخب مدت زمان مشخصی قبل از امکان طرح دادخواست بازخوانی در منصب خود مستقر شود^{۶۹}؛ دوم، مقامات دولتی در یک بازهٔ زمانی مشخص قبل از انقضای مدت معین نمایندگی خود، قابل بازخوانی نباشند.^{۷۰}

برای مثال، پیش‌بینی برخی از این محدودیت‌ها در مادهٔ ۷۲ قانون اساسی

69. See: e.g., ALASKA STAT. § 15.45.490 (1982)

70. See: e.g., KAN. STAT. ANN. § 25-4305 (1986)

ونزوئلا این چنین صورت گرفته است: ۱. بازخوانی تنها یک بار در مدت انتخابی مقام دولتی ممکن است، ۲. باید نصف دوره انتخابی مقام دولتی سپری شود. پیش‌بینی دو مورد پیش‌گفته می‌تواند بازخوانی را نظام‌مند سازد. با در نظر گرفتن طی حداقل نصف دوره، می‌توان اظهار کرد که آسیب به برنامه‌های دولت کاهش می‌یابد. همچنین، با تعیین استفاده از این فرایند، تنها یک بار در طول هر دوره می‌توان آن را از ابزار فشار سیاسی خارج کرد، زیرا مقامات دولتی را نمی‌توان هر لحظه از مسئولیت خود برکنار ساخت.

۳.۲.۴. سیاسی شدن فرایند و سوءاستفاده از آن به عنوان ابزار فشار

ممکن است احزاب شکست‌خورده و رقیب از این روش جهت اعمال فشار سیاسی بهره ببرند. پیش‌بینی زمینه‌های بازخوانی به‌ویژه شکل سوم بازخوانی می‌تواند از مبدل شدن فرایند به امر صرفاً سیاسی جلوگیری کند. علل موجه دادخواست شهروندان از سوی دستگاه قضایی مستقل احراز می‌شود؛ هرچند باید توجه داشت که هر انتخاباتی در سطح ملی و محلی، اساساً و در ذات خود دارای ماهیت سیاسی است.

۴.۲.۴. حذف مسئله استقلال نمایندگی

از بین رفتن استقلال نماینده در حقوق عمومی از مسائلی است که برخی از مخالفان بازخوانی به آن اشاره کرده‌اند. یک نماینده باید بدون در نظر گرفتن تعلقات حزبی و سیاسی یا نظرهای رأی‌دهندگان، آنچه را که درست می‌داند انجام دهد و به طرح غیرمحبوب که به نفع کشور یا حافظ حقوق اقلیت است، رأی دهد. بازخوانی، این استقلال حقوقی را تضعیف می‌کند، زیرا ممکن است که نماینده از ترس غضب رأی‌دهندگان و دغدغه‌های حفظ جایگاه خویش به شکل کامل به منتخبان خود وابستگی پیدا کند.

برای مثال، ویلیام تافت^{۷۱}، بیست و هفتمین رئیس‌جمهور امریکا و قاضی دیوان

71. William Howard Taft

عالی و از مخالفان سرسخت فرایند بازخوانی، می‌گوید: نماینده در شرایط متشنج سیاسی باید آنچه را که فکر می‌کند برای منافع عمومی بهتر است، انجام دهد.^{۷۲} یا ادmond بورک، نظریه‌پرداز فلسفه سیاسی بریتانیایی، این‌گونه می‌گوید: نماینده شما نه تنها پیشه حرفه‌ای خود، بلکه قضاوت خود را مدیون شماست و او به جای اینکه به شما خدمت کند، خیانت می‌کند اگر آن را فدای نظر شما کند.^{۷۳} بنابراین، همان‌طور که این فرایند ممکن است منجر شود تا مقام انتخاب‌شده دست به سیاست‌های عوام‌پسندانه بزند، همچنین می‌تواند این واژه را در نماینده ایجاد کند که در صورت حمایت از سیاست مطلوب اما غیرمحبوب، تجدید انتخاب نشود. یکسان‌انگاری نفع کشور یا مصلحت عمومی با تصمیمات حکومتی غیرقابل قبول به نظر می‌رسد. همان‌طور که پیش‌تر اشاره شد هیچ علت معقولی وجود ندارد مبنی بر اینکه صاحب‌منصبان بهتر از خود مردم این موارد را شناسایی می‌کنند؛ ضمناً بازخوانی دموکراسی نمایندگی را حذف نمی‌کند، بلکه به نظر می‌رسد آن را به دموکراسی نظارت‌محور تبدیل می‌کند.^{۷۴}

۵. بازخوانی در سطح فدرال ایالات متحده آمریکا

مبحث اخیر شامل بررسی تاریخ این فرایند و امکان‌سنجی حقوقی آن در سطح فدرال ایالات متحده است.

۱.۵. تاریخ بازخوانی در سطح فدرال ایالات متحده آمریکا

پس از پیروزی انقلاب آمریکا، ایالت‌های مستقل بر این شدند که دولت تشکیل دهند و سرانجام در سال ۱۷۸۱ اصول و مواد کنفدراسیون تصویب شد. دولت شکل گرفته تحت مواد کنفدراسیون بسیار ضعیف و در معرض اختیارات گسترده

72. William B. Munro, *The Initiative, Referendum and Recall*, (New York: D. Appleton & Co., 1912), p. 83.

73. Shaun Bowler, "Recall and Representation: Arnold Schwarzenegger Meets Edmund Burke", *Representation*, Vol. 40, No. 3, (2007), p. 205.

74. John Keane, "The Age of Monitory Democracy and the Greening of Politics", *Taiwan Journal of Democracy*, No. 1, (2019), pp. 43, 51, 52.

ایالتی بود. برای نمونه، دولت ملی جدید قابلیت اخذ مالیات نداشت و در مواد کنفدراسیون تنها اختیار اخذ مالیات به قانون‌گذاران ایالت‌ها داده شده بود.^{۷۵} یا ایالت‌ها می‌توانستند بر یکدیگر تعرفه وضع کنند و یا اینکه ضمیمه کردن اصلاحیه به قانون اساسی مستلزم تأیید اجماع ایالت‌ها بود.^{۷۶}

در ماده پنجم کنفدراسیون اجازه بازخوانی نمایندگان از سوی ایالت‌ها داده شده بود. در این ماده این‌گونه بیان شده بود: برای مدیریت مناسب نفع عمومی ایالات متحده، نمایندگان باید از سوی قانون‌گذار هر ایالت منتصب شوند... به هر ایالت اختیار داده می‌شود تا یکی از نمایندگان یا تمام آنها را در هر موقع از سال بازخوانی کند و جایگزین آنها را برای مدت باقی‌مانده سال بفرستد.

پس از مشاهده ناکارآمدی‌های حاصل از نظام کنفدراسیون، پدران بنیان‌گذار در سال ۱۷۸۷ در کنوانسیون فیلادلفیا گرد هم آمدند و بازخوانی نیز یکی از مباحث مورد اختلاف در این کنوانسیون بین فدرالیست‌ها و ضد فدرالیست‌ها بود؛ درحالی که فدرالیست‌ها مخالف قدرت بازخوانی بودند و ضد فدرالیست‌ها از آن دفاع می‌کردند.

لوثر مارتین^{۷۷}، یکی از نماینده‌های ضد فدرالیست، عنوان می‌کند به علت نبود قدرت بازخوانی و اینکه سناتورهای برای شش سال به‌طور کامل مستقل از ایالت خود تلقی می‌شوند، به قانون اساسی جدید رأی منفی داده است.^{۷۸} می‌توان گفت یکی از علل موجه در نظریات ضد فدرالیست‌ها حفظ شخصیت حقوقی ایالت است. بروتوس^{۷۹}، یکی از ضد فدرالیست‌های مشهور نوشته است: به‌نظر می‌رسد که مقنن ایالتی نظیر مواد کنفدراسیون باید قدرت بازخوانی اعضای خود را داشته باشد. او ادامه می‌دهد: این مبرهن است که وقتی شخصی صلاحیت انجام فعلی را به فرد

75. Articles Of Confederation, Article VIII

76. Martin Kelly, "Why the Articles of Confederation Failed". <thoughtco.com/why-articles-of-confederation-failed-104674.>

77. Luther Martin

78. Joshua Spivak, "What Is the History of Recall Elections?", The George Washington University, <https://historynewsnetwork.org/article/1660>

79. Brutus

دیگر می‌دهد، باید هنگامی که وی مطابق میلش عمل نمی‌کند قدرت برکناری وی را داشته باشد.^{۸۰} با وجود چنین رویکردهایی در استقبال از بازخوانی، اما در نهایت تمام پیشنهادهاى حفظ بازخوانی در قانون اساسی رد شد.

در پایان می‌توان گفت نمایندگان در کنفدراسیون، سفرای ایالت‌ها به دولت دیگر محسوب می‌شدند؛ بنابراین، ایالت هر وقت اراده می‌کرد قادر بود نماینده موردنظر را برکنار کند، ولی نمایندگان در فدراسیون، مقامات دولت جدید در نظر گرفته می‌شوند. ناگفته نماند که این شکل برکناری به‌مثابه آنچه در کنفدراسیون رخ می‌داد تا قرن بیستم در آمریکا رایج بود و تفاوت اساسی آن با شکل امروزی برکناری این بود که رویه پیشین مستلزم اقدام از سوی سایر ارگان‌های منتخب، مانند یک مجلس ایالتی بود. اما در اوایل قرن بیستم، شکل امروزی آن با طرح موضوع مشارکت مستقیم مردم و به‌عنوان بخشی از اصلاحات با هدف افزایش سطح مشارکت مدنی در بسیاری از ایالات آمریکا گسترش یافت.^{۸۱}

۲.۵. امکان یا امتناع بازخوانی در سطح فدرال

۱.۲.۵. بازخوانی و قانون‌گذاری فدرال

پس از بررسی سرنوشت بازخوانی در ایالات متحده این سؤال طرح می‌شود که آیا کنگره با وضع مصوبه عادی می‌تواند بازخوانی را در سطح فدرال به رسمیت بشناسد؟

برای پاسخ به این پرسش، باید به تفکیک سه فرایند اخراج، استیضاح و بازخوانی بپردازیم. طبق بخش‌های دوم و سوم ماده ابتدایی قانون اساسی، به ترتیب، نمایندگان مجلس اول و سنا برای دو و شش سال انتخاب می‌شوند. تنها استثنا برای بخش‌های یادشده اخراج است. مطابق بند دوم بخش پنجم ماده اول

80. Ralph Ketcham, *The Anti-Federalist Papers and the Constitutional Convention Debates*, (London: Penguin Books Ltd, 2003), p. 316

۸۱. زهرا عامری و سید احمد حبیب‌نژاد، «بررسی حق برکناری مقامات منتخب توسط مردم در نظام‌های حقوقی»، پژوهش تطبیقی حقوق اسلام و غرب، ش ۴ (۱۳۹۷)، ص ۹۴.

قانون اساسی ایالات متحده که به «بند اخراج» معروف است، «هر رکن قانون گذاری در موارد قواعد آیینی، مجازات اعضای خود به علت رفتار نامناسب را برعهده دارد و اخراج عضو مربوطه با رأی دو سوم صورت می گیرد».

طبق رأی دیوان عالی نیز این آیین تنها روش حذف نماینده بعد از سوگند یاد کردن و به عضویت مجلس درآمدن و قبل از تمام شدن مدت نمایندگی اش محسوب می شود.^{۸۲} در جایی دیگر، طی قانون فدرالی که از سوی کنگره وضع شده بود و فرد محکوم به رشوه را برای ادامه مقام سناتور غیر صالح تشخیص داده بود، دیوان عالی امریکا در رأی بورتون مقابل ایالات متحده (۱۹۰۶) اشعار داشت: کرسی سناتور (کانزاس) تنها با مرگ وی یا پایان مهلت قانونی یا فعل مستقیم خود سنا با استفاده از اختیاراتی که از سوی قانون اساسی دارد (اخراج)، می تواند خالی شود.^{۸۳}

در خصوص مقامات اجرایی نیز تنها از استثنای استیضاح می توان سخن گفت که با اخراج متفاوت است؛ زیرا که استیضاح ذیل بخش دوم و سوم ماده اول قانون اساسی مستلزم آرای هر دو رکن کنگره (استیضاح در مجلس نمایندگان و محاکمه در سنا) است؛ درحالی که اخراج از جانب خود نهاد انجام می گیرد و نیازی به محاکمه ندارد.^{۸۴، ۸۵}

پس بند اخراج یا Expulsion Clause به صراحت مورد و مفاد اخراج را بیان می کند و به جز بند اخراج که به تصریح قانون اساسی و همچنین برکناری مقامات اجرایی که از طریق طی روند استیضاح صورت می گیرد، برکناری در سایر موارد امکان پذیر نیست؛ به عبارتی می توان گفت عدم تصریح به منزله فقدان آن در قانون

82. Powell v. McCormack, 395 U.S. 486 (1969)

83. Burton v. United States, 202 U.S. 344 (1906), p. 369.

84. US Constitution, Article 1, Section 5, Clause 2 & Article 1, Sections 2,3.

۸۵. تفاوت استیضاح با اخراج این است که در اخراج یک قوه بر خود نظارت می کند (نظارت درون قوه ای)، درحالی که در استیضاح یک قوه بر قوه دیگر نظارت دارد. بازخوانی، نظارتی خارج از قوای حاکمه و از سوی مردم است.

اساسی است.^{۸۶}

بر این اساس به نظر نمی‌رسد مقنن با قانون‌گذاری عادی بتواند بازخوانی را در سطح فدرال برای شهروندان شناسایی کند.

۲.۲.۵. بررسی بازخوانی از سوی ایالت‌ها با توجه به قانون اساسی

۱.۲.۲.۵. بازخوانی و اصلاحیه دهم

آیا اصلاحیه دهم که اصل صلاحیت ایالتی را بیان می‌کند، اختیار بازخوانی را به ایالت می‌دهد؟

اصلاحیه دهم این‌گونه اشعار می‌دارد: اختیاراتی که به موجب قانون اساسی به ایالات متحده اعطا نگردیده و یا برای ایالت‌ها ممنوع نشده باشد، برای ایالت‌های ذی‌ربط یا مردم محفوظ خواهد بود.

آیا عدم صلاحیت برکناری مقام فدرال با محفوظ ماندن قدرت ایالتی تعارض دارد؟ این پرسش در پرونده‌ای از سوی دیوان عالی ایالات متحده پاسخ داده شد. پس از اینکه رأی‌دهندگان در ایالت میزوری با ضمیمه کردن اصلاحیه‌ای به قانون اساسی این ایالت، نمایندگان آن را ملزم به حمایت از طرح محدودیت مدت نمایندگی کردند تا از انتخاب شدن مجدد همان فرد جلوگیری کنند و نیز طی این اصلاحیه اجبار کردند تا موضع نماینده کنار نام وی در انتخابات عمومی درج شود، دیوان عالی این اصلاحیه را مغایر قانون اساسی اعلام کرد. دیوان در بخشی از رأی اعلام داشت: نفس وجود مقامات فدرال از خود قانون اساسی نشئت می‌گیرد، زیرا صلاحیت قاعده‌گذاری انتخابات از سوی هر ایالت بر شکل‌گیری قانون اساسی سبقت زمانی ندارد؛ این قدرت واگذار شده و از جانب ایالت حفظ نشده است.^{۸۷}

86. Expressio Unius est Exclusio Alterius

Antonin Scalia, Bryan A. Garner, Reading Law, An Interpretation of Legal Texts, (St. Paul: Thomson/West, First Edition, 2012).

87. Cook v. Gralike, 531 U.S. 510, p. 522.

واژه‌ای که در این اصلاحیه استفاده شده، «محفوظ بودن»^{۸۸} است. نکته قابل توجه این بود که اصلاحیه دهم قدرت‌هایی را حفظ می‌کرد که قبلاً وجود داشتند، نه اختیاراتی که بعداً به وجود آمده باشند. سرانجام در پاسخ به تعارض اصلاحیه دهم و نبود اختیار ایالتی مبتنی بر بازخوانی نماینده باید گفت، اصولاً چنین قدرتی سابقاً وجود نداشت و این صلاحیت به وسیله قانون اساسی ایالات متحده و با تشکیل ساختار فدرال پدید آمد. بنابراین، استفاده از واژه محفوظ یا نگه‌داشته شده از سوی اصلاحیه دهم موجد هیچ تعارضی با عدم صلاحیت بازخوانی از سوی ایالت نیست؛ زیرا این قدرت قبل از شکل‌گیری قانون اساسی فدرال برای ایالت وجود نداشت و اصولاً قانون اساسی مقام فدرال را به وجود آورده است.

تأیید و قبول قانون اساسی از جانب ایالات با این فرض که چنین اختیاری تحت عنوان هیچ اصلاحیه‌ای به ایالت‌ها واگذار نشده است نیز بر این مدعا صحه می‌گذارد. لذا به نظر می‌رسد کاهش مدت‌زمان مقام‌های فدرال به‌طور مستقل از سوی ایالت‌ها امکان‌پذیر نیست.

۲.۲.۲.۵. بازخوانی و مقدمه قانون اساسی

مورد دیگری که از حیث ارزشی می‌توان به آن توجه کرد مقدمه قانون اساسی ایالات متحده است که این‌گونه تنظیم شده است:

«ما مردم ایالات متحده» برای تشکیل اتحادیه‌ای برتر، برقراری عدالت،... و تأمین مواهب آزادی برای خود و آیندگان، این قانون اساسی را برای ایالات متحده آمریکا تدوین و مقرر می‌کنیم.

واژه «مقدمه» اگرچه دقیق است، اما اهمیت کامل این بند را آشکار نمی‌سازد. ممکن است در استفاده از واژه «مقدمه» به اشتباه فکر کنیم که این کلمات صرفاً یک شکوفایی یا ظرایف بلاغی آغازین هستند که بدون دربرداشتن هرگونه معنا

قلمداد می‌شوند. مقدمه به‌خودی خود اختیارات حکومت یا حقوق شهروندان را مشخص نمی‌سازد، اما این به آن معنا نیست که مقدمه قانون اساسی فاقد مفهوم حقوقی است؛ برعکس، مقدمه بخشی از قانون اساسی است که تصویب مقررات بعدی را اشعار و اعلام می‌دارد.^{۸۹}

شاید یکی از منازعه‌برانگیزترین بخش‌های قانون اساسی، همین استفاده از واژه «مردم» باشد. سموئل آدامز^{۹۰}، از پدران مؤسس، اعتراض خود را به واژه مردم اعلام می‌کند و این آستانه را عامل فروپاشی مرزهای ترسیم‌شده بین مردم و دولت مرکزی در مواد کنفدراسیون می‌داند. نماینده ویرجینیا^{۹۱} نیز می‌پرسد چه کسی به نمایندگان صلاحیت داده است که از «ما مردم» به جای «ما ایالت‌ها» استفاده کنند^{۹۲}. اما می‌توان گفت استفاده از این واژه، نشانگر خلق یک رابطه جدید یعنی رابطه ملی بین شهروندان و دولت ملی به‌طور مستقیم و بدون واسطه ایالات است.

«ما مردم ایالات متحده» قویاً از این ایده حمایت می‌کند که قانون اساسی به جای معاهده‌ای متشکل از دولت‌های مستقل و جداگانه، سندی برای یک ملت واحد است.

۳.۲.۵. بازخوانی از جانب ایالت‌ها در رویه قضایی دیوان عالی ایالات متحده آمریکا

با اینکه دیوان عالی به‌صراحت در پرونده‌ای به این فرایند نپرداخته، اما در آراییی به‌طور غیرمستقیم به آن اشاره کرده است:

در پرونده‌ای قضایی، ایالت آرکانزاس قانون اساسی خود را تحت عنوان اصلاحیه هفتاد و سوم قانون اساسی تغییر داد و با این اصلاحیه مقرر شد که هیچ

89. Erwin Chemerinsky, Michael Stokes Paulsen, Interpretation: The Preamble, <<https://constitutioncenter.org/the-constitution/preamble/interpretations/37>>

90. Samuel Adams

91. Patrick Henry

92. Center for the Study of the American Constitution, "We the People: Thoughts on the Preamble to the U.S. Constitution", No. 6, (2004), p. 1

کاندیدای کنگره نباید بیش از دو دوره برای مجلس نمایندگان و بیش از سه دوره برای سنا انتخاب گردد. در نهایت، دیوان عالی ایالات متحده اصلاحیه هفتاد و سوم را برخلاف قانون اساسی ایالات متحده تشخیص داد.

اکثریت قضات (در رأیی از سوی قاضی استیونز) اعلام کردند محدودیت‌های پیش‌گفته این اصل را نقض می‌کند که حق انتخاب نمایندگان به مردم در برابر ایالت‌ها واگذار شده است. کنگره ایالات متحده، کنفدراسیون ملل نیست که حاکمیت‌های مختلف از سوی فرستاده‌های منتصب نمایندگی شوند، بلکه نهاد متشکل از نمایندگان مردم است (اشاره به کنفدراسیون که پیش‌تر به آن پرداخته شد)^{۹۳}.

حتی اقلیت نیز (در رأیی از جانب قاضی توماس) به‌طور ضمنی بازخوانی را رد کرده و این‌گونه اشعار داشته است: نمایندگان کنگره که از سوی هر ایالت در ساختار فدرال ما انتخاب شده‌اند، یک نهاد ملی را می‌سازند و فراتر از صلاحیت و کنترل اختصاصی ایالت تا انتخابات بعدی هستند^{۹۴}.

پس اصل صلاحیت ایالتی اشاره‌شده نیز شامل قدرت ایالت‌ها مبنی بر عزل نماینده قبل از تمام شدن مدت نمایندگی‌اش نمی‌شود.

بنابراین، طبق قانون اساسی ایالات متحده، نه‌تنها مقام فدرال اعم از رئیس‌جمهور، معاون رئیس‌جمهور و یا نمایندگان دو مجلس را نمی‌توان بازخوانی و در نتیجه برکنار کرد، بلکه کنگره نیز چنین صلاحیتی مبنی بر به‌رسمیت شناختن این فرایند ندارد. بازخوانی تنها در مورد مقامات محلی و ایالتی کاربرد دارد.

نتیجه

گاهی اوقات نماینده در دموکراسی نمایندگی، خود را بدون هیچ‌واهمه‌ای از سازوکارهای نظارت در دوران مسئولیتش تصور می‌کند و این مسئله، برگزیننده را

93. U.S. Term Limits, Inc. v. Thornton, 514 U.S. 779 (1995)

94. 514 U.S. Id. at 858 (Thomas, J., Dissenting)

مجبور به صبر تا پایان این مدت کرده، سبب می‌شود وی نتواند اراده خود را در این فاصله زمانی اعمال کند. بازخوانی، فرایندی است که با مطرح کردن این موضوع، اراده رأی‌دهنده را حفظ می‌کند. درحالی که بسیاری از نویسندگان این آیین را در رده دموکراسی مستقیم طبقه‌بندی می‌کنند، می‌توان گفت که ضمانت اجرای دموکراسی مستقیم صرفاً در قانون‌گذاری بدون واسطه مردم به‌عنوان حاکمان، معنا پیدا می‌کند. در خصوص برکناری نماینده در دوران تصدی در قوانین ایران مقررۀ صریحی وجود ندارد، اما با توجه به مزایای یادشده، می‌توان آن را پیشنهاد کرد. یکی از ارکان بازخوانی، پیش‌بینی جایگزین مقام عزل‌شده است که در شیوه مختلط با برگزاری انتخابات واحد، ملاک‌های اکثریت مطلق و نسبی به‌ترتیب در پرسش اول (برکناری مقام فعلی) و پرسش دوم (انتخاب مقام جایگزین) معیار پیروزی محسوب می‌شوند. در این پژوهش سعی شده است با توجه به چالش‌های مشروعیت در روش اخیر که گاهی انتخابات را برای متصدی فعلی ناعادلانه می‌سازد، معیاری نو برای شیوه حاضر ارائه شود؛ به این صورت که با درنظر گرفتن نبود رابطه علت و معلولی میان پرسش اول و دوم، رأی ترجیحی انتخاب‌کننده به مجموع دو پرسش یادشده به‌رسمیت شناخته شود (پاسخ‌های منفی پرسش اول و نامزدهای پرسش دوم). اگر روند بازخوانی تنها به‌عنوان یک فرایند سیاسی درنظر گرفته شود، معقول به‌نظر می‌رسد که برای جلوگیری از کمپین‌های انتخاباتی فراوان و هزینه‌های زیاد، نصاب نسبتاً بالا برای واجدان شرایط تعیین شود. این اقدام می‌تواند به حفظ تناسب در انتخابات و حفظ موازین عادلانه در کسب کرسی‌های دولتی کمک کند.

درنهایت بازخوانی، سازوکاری نظارتی بر نماینده تلقی می‌شود و نباید با عدم رعایت توازن و تعادل، آن را علیه فلسفه خود تبدیل کرد و مفهوم نظارت را از درون‌مایه تهی ساخت.

منابع و مأخذ

الف) منابع فارسی

– کتاب‌ها

۱. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۹۶). *حقوق اساسی*، تهران: بنیاد حقوقی میزان.
۲. قاضی شریعت‌پناهی، سید ابوالفضل (۱۴۰۰). *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی*، تهران: بنیاد حقوقی میزان.
۳. هاشمی، سید محمد (۱۳۹۹). *حقوق اساسی جمهوری اسلامی*، تهران: نشر میزان.

– مقالات

۴. عامری، زهرا و حبیب‌نژاد، سید احمد (۱۳۹۹). بررسی حق برکناری مقامات منتخب توسط مردم در نظام‌های حقوقی، *پژوهش تطبیقی حقوق اسلام و غرب*، ۷(۴)، ۹۴.
Doi: 10.22091/CSIW.2020.5782.1876
۵. شفیعی سردشت، جعفر و گرجی ازندریانی، علی‌اکبر و فاضلی‌نژاد، جواد (۱۳۹۷). کژتابی مفهومی نظارت در نظام حقوقی ایران، *حقوق اداری*، ۶(۱۶)، ۷۰.
۶. ولایی، علی و نوبهار، رحیم (۱۴۰۲). جایگاه اصل صحت در ارزیابی صلاحیت داوطلبان انتخابات در نظام جمهوری اسلامی ایران، *مطالعات حقوق تطبیقی معاصر*، ۳۰(۱۴)، ۲۷۷.
Doi: 10.22034/LAW.2022.49902.3067

ب) منابع انگلیسی

- Books

7. Altman, David (2011). *Direct Democracy Worldwide*, New York: Cambridge University Press.
8. Altman, David (2019). *Citizenship and Contemporary Direct Democracy*, New York: Cambridge University Press.
9. Arnon, Harel (2008). *The Theory of Direct Legislation*, New York: LFB Scholarly Publishing LLC.



10. Barber, Benjamin R. (2004). *Strong Democracy, Participatory Politics for a New Age*, First Edition. Los Angeles: University of California Press.
11. Bird, Frederick & Ryan, Frances (1930). *The Recall of Public Officials*, New York: MacMillan.
12. Cronin, Thomas (1999). *Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum and Recall*, Cambridge: Harvard University Press.
13. Garner, Bryan A. (2009). *Black's Law Dictionary*, Ninth Edition, Dallas: West A Thomson Reuters Business.
14. Haskell, John (2001). *Direct Democracy or Representative Government*, First Edition, Boulder Colorado: Westview Press.
15. Ketcham, Ralph (2003). *The Anti-federalist Papers and Constitutional Convention Debates*. London: Penguin Books Ltd.
16. Montesquieu, Charles (1989). *The Spirit of Laws*, London: Cambridge University Press.
17. Munro, William B. (1912). *The Initiative, Referendum and Recall*, New York: D. Appleton and Company.
18. Rousseau, Jean-Jacques (2002). *The Social Contract and the First and Second Discourses*. New Haven & London: Yale University Press.
19. Scalia, Antonin, & Garner, Bryan A. (2012). *Reading Law, an Interpretation of Legal Texts*, Saint Paul, Minnesota: Thomson/West.
20. Wilcox, Delos Franklin (1912). *Government by All the People: The Initiative, the Referendum and the Recall as Instruments of Democracy*. New York: The Macmillan Company, Stanford Library.
21. William, B. Munro (1912). *The Initiative, Referendum and Recall*. New York: D. Appleton and Company.
22. Zimmerman, Joseph F. (2013). *The Recall, Tribunal of the People*, Second Edition, Albany: University of New York Press.

- Articles

23. Abbott, Frank Frost (1915). The Referendum and the Recall Among the Ancient Romans, *The Johns Hopkins University Press*, 23(1), 89-90.
24. Bowler, Shaun (2004). Recall and Representation Arnold Schwarzenegger Meets Edmund Burke, *University of California*, 40(3), 205. Doi: 10.1080/00344890408523266.
25. Briffault, Richard (1985). Distrust of Democracy, *Columbia Law School, Texas Law Review*, 63, 1352.
26. Garrett, Elizabeth (1997). Who Directs Direct Democracy?, *The University of Chicago Law School Roundtable*, 4(17), 19.
27. Keane, John (2019). The Age of Monitory Democracy and The Greening of Politics, *Taiwan Journal of Democracy*, 15(1), 43-52.
28. Kelly, R. & Coleman, C. & Johnston, N. (2014). Recall Elections, *Parliament and Constitution Centre*.
29. Lund, Nelson (2004). Rousseau and Direct Democracy, *George Mason University School of Law*, 13(2), 497.
30. Madison, James (1787). Federalist No. 10. To the People of the State of New York.
31. Serdült, Uwe (2015). The History of a Dormant Institution: Legal Norms and the Practice of Recall in Switzerland, *Ritsumeikan University*, 51(2), 3. Doi: 10.1080/00344893.2015.1056219.
32. Twomey, Anne (2011). The Recall of Members of Parliament And Citizen's Initiated Elections, *UNSW Law Journal*, 34(1), 43.
33. We the People, Thoughts on the Preamble of the U.S. Constitution (2014). *Center for the Study of the American Constitution*.
34. Welp, Yanina & Castellanos, Ana Sofia (2020). Understanding the Use of Recall Referendum; Evidence From Ecuador, *International Political Science Review*, 41(3), 335-348. Doi: 10.1177/019251211-9830373.
35. Weinstein, Rachel (2005). You're Fired!, The Voter's Version of

The Apprentice: an Analysis of Local Recall Elections in California, *Southern California Interdisciplinary Law Journal*, 15(1), 139.

- Judicial Decisions

36. Burton v. United States, 202 U.S. 344 (1906)
37. Cole v. Webster, 103 Wn.2d 280, 285, 692 P.2d 799 (1984)
38. Cook v. Gralike, 531 U.S. 510 (2001)
39. Gordon v. Leatherman 450 F.2d 562 (5th Cir. 1972)
40. Kotar v. Zupan, Kotar v. Zupan 658 P.2d 1095 (Mont. 1983)
41. Palmer v. Hart, 201 Mont. 526, 530, 655 P.2d 965, 967 (1982)
42. Powell v. McCormack, 395 U.S. 486 (1969)
43. The Coalition for Economic Equity v. Wilson 110 F.3d 1431, (9th Cir. 1997)
44. U.S. Term Limits, Inc. v. Thornton, 514 U.S. 779 (1995)
45. Westpy v. Burnett, 82 N.J. Super. 239, 197 A.2d 400 (N.J. Super. 1964)

- Websites

46. Cowen, Jill (2021). How Much was Spent on the Recall? One Estimate: Nearly Half a Billion Dollars. <<https://www.google.com/amp/s/www.nytimes.com/2021/09/15/us/california-recall-election-cost-money.amp.html>>
47. Chemerinsky, Erwin & Paulsen, Michael Stokes, Interpretation: The Preamble, <<https://constitutioncenter.org/the-constitution/preamble/-interpretations/37>>
48. Kelly, Martin (2020). Why the Articles of Confederation Failed, <thoughtco.com/why-articles-of-confederation-failed-104674>
49. Spivak, Joshua, What is the History of Recall Elections?, the George Washington University, <<https://historynewsnetwork.org/article/-1660>>