





دانشگاه تهران
دانشکده حقوق و علوم سیاسی

پایان نامه

جهت دریافت درجه کارشناسی ارشد حقوق عمومی

موضوع :

اصل همه‌پرسی و ارتباط آن با حقوق ایران

استاد راهنما :

جناب آقای دکتر رضائی زاده

استاد مشاور :

جناب آقای دکتر کدخدائی

نگارش :

بهمن خدائی

سال تحصیلی :

۱۳۷۷-۷۸

2246/ک

تقدیم به:

بهترینهای زندگی

پدر بزرگوار، مادر فداکار و همسر مهربانم

فهرست مطالب

عنوان	صفحه
مقدمه	۷
بخش اول: کلیات	
فصل اول: مفهوم همه‌پرسی	۸
اول) وتوی مردمی "Veto Populaire"	۹
دوم) ابتکار عام "Initiative Publique"	۱۰
سوم) گزینش‌گری "Option"	۱۱
فصل دوم: پیشینه تاریخی	۱۳
مبحث اول: تاریخ همه‌پرسی در جهان	۱۳
مبحث دوم: تاریخ همه‌پرسی در ایران	۲۲
فصل سوم: فلسفه همه‌پرسی و انواع آن	۲۵
مبحث اول: فلسفه همه‌پرسی	۲۵
مبحث دوم: انواع همه‌پرسی	۳۲
اول) تقسیم‌بندی ماهوی	۳۳
الف) همه‌پرسی تقنینی	۳۳
ب) همه‌پرسی اساسی	۳۵

عنوان

صفحه

ج (همه پرسى سياسى	۳۶
دوم) تقسيم بندى شكلى	۳۷
الف) همه پرسى مشورتى	۳۷
ب (همه پرسى تصويبى	۳۸

بخش دوم: بررسى مقررات حاكم بر همه پرسى در ايران

فصل اول : موضع قانون اساسى	۴۰
مبحث اول : ابتكار همه پرسى	۴۱
اول) رهبر	۴۱
دوم) مجلس	۴۲
مبحث دوم : رفع تعارض	۴۳
اول) قائلين به اطلاق اختيار رهبرى	۴۳
دوم) قائلين به تخصيص اختيار رهبرى	۴۴
فصل دوم : بررسى كليات قانون همه پرسى	۴۸
مبحث اول : همگانى بودن همه پرسى	۴۹
اول) تابعيت	۵۰
الف) تابعيت اصلى	۵۲

صفحه	عنوان
۵۳	ب (پذیرش به تابعیت ایران.....
۵۶	دوم) بلوغ.....
۵۸	سوم) آمادگی روانی (عدم جنون).....
۵۹	مبحث دوم: چگونگی اظهار نظر رأی دهنده.....
۶۰	اول) اختیار در گزینش.....
۶۳	دوم) مخفی بودن رأی دادن.....
۶۴	فصل سوم: کیفیت همه پرسی و مقدمات آن.....
۶۴	مبحث اول: شورای نگهبان و همه پرسی.....
۶۹	مبحث دوم: صدا و سیما و همه پرسی.....
۷۳	مبحث سوم: نیروی انتظامی و همه پرسی.....
۷۵	مبحث چهارم: زمان همه پرسی.....
۷۷	فصل چهارم: هیأت اجرایی.....
۷۷	مبحث اول: نحوه تشکیل.....
۸۰	مبحث دوم: وظایف هیأت اجرایی.....
۸۳	فصل پنجم: شکایات، جرایم و مجازاتها.....
۸۳	مبحث اول: شکایات و نحوه رسیدگی.....
۸۵	مبحث دوم: جرائم و مجازاتها.....

عنوان صفحه

بخش سوم: همه‌پرسی در عمل

فصل اول: همه‌پرسی مردادماه ۱۳۳۲.....	۹۱
مبحث اول: شرایط ایجاب‌کننده همه‌پرسی.....	۹۱
مبحث دوم: کیفیت اجرا.....	۹۴
اول) دیدگاه قانون اساسی مشروطیت و متمم آن پیرامون همه‌پرسی.....	۹۵
دوم) محدوده رأی‌گیری.....	۹۸
سوم) علنی بودن رأی‌گیری.....	۹۹
فصل دوم: همه‌پرسی انقلاب سفید ۱۳۴۱.....	۱۰۰
مبحث اول: شرایط ایجاب‌کننده.....	۱۰۰
مبحث دوم: تحلیل حقوقی همه‌پرسی «انقلاب سفید».....	۱۰۳
اول) جو حاکم بر همه‌پرسی.....	۱۰۳
دوم) حصری بودن اختیارات پادشاه.....	۱۰۵
فصل سوم: همه‌پرسی استقلال بحرین ۱۳۴۹.....	۱۰۷
مبحث اول: شرایط ایجاب‌کننده.....	۱۰۷
مبحث دوم: تحلیل حقوقی.....	۱۱۱
اول) جنبه بین‌المللی همه‌پرسی.....	۱۱۱
دوم) قلمرو همه‌پرسی.....	۱۱۱

صفحه	عنوان
۱۱۵	فصل چهارم: همه‌پرسی شکل حکومت (فروردین ۱۳۵۸)
۱۱۵	مبحث اول: شرایط ایجاب‌کننده
۱۱۷	مبحث دوم: تحلیل حقوقی
۱۱۷	اول) مفهوم موضوع همه‌پرسی
۱۱۹	دوم) میزان اختیار در گزینش
۱۲۱	فصل پنجم: همه‌پرسی آذرماه ۱۳۵۸ (قانون اساسی)
۱۲۲	مبحث اول: شرایط ایجاب‌کننده
۱۲۴	مبحث دوم: کیفیت اجرا
۱۲۷	فصل ششم: همه‌پرسی بازنگری قانون اساسی (مرداد ۱۳۶۸)
۱۲۸	مبحث اول: شرایط توجیه‌کننده همه‌پرسی بازنگری
۱۳۱	مبحث دوم: کیفیت اجرا
۱۳۵	نتیجه‌گیری
۱۴۴	منابع و مأخذ



مقدمه



پیرامون منشأ حاکمیت و مبنای مشروعیت آن نظریات متفاوتی ارائه شده است. در یک تقسیم‌بندی کلی برخی مبنای مشروعیت حکومت را اراده خداوند می‌دانند و گروهی نظریه الهی بودن حکومت را یکسره رد نموده و مبنای مشروعیت را مردم و رضایت آنان می‌پندارند.

در کشور ما همواره رویه نظری غالب تلفیق دو نظریه مذکور بوده است. پادشاهان سعی می‌کردند با نمایشهای متبحرانه و تبلیغات فراوان حکومت خود را مردمی جلوه داده و نسبت به اجرای مقررات مذهبی اظهار تقید نمایند. حتی برنامه‌های مستبدانه خود را تحت پوشش مردمی بودن و گاهی هم دستورات مذهبی مشروع جلوه می‌دادند.

قانون اساسی مشروطیت در راستای اجرای مشروعیت الهی حاکمیت در اصل دوم متمم خود نظارت علماء طراز اول را بر تصویب قوانین پیش‌بینی کرده بود و در راستای مردمی نمودن حاکمیت تشکیل نهادهای دموکراسی غیرمستقیم را از قبیل مجلس ملی تدارک دیده بود.

البته چنانکه گفته شد این رویه نظری غالب بود ولی در عمل بجز چند سال اول مشروطیت هر دو مبنای مذکور مورد بی‌اعتنایی تمام قرار گرفت ولی بعد از انقلاب با همه‌پرسی دوازدهم فروردین ۱۳۵۷ این دو نظریه به طور جدی تلفیق گشت و هم‌جمهوریت و هم اسلامیت نظام با اکثریت قریب به اتفاق مورد پذیرش قرار گرفت.

برای اجرای اسلامیت نظام نهادهایی چون ولایت فقیه و شورای نگهبان پیش‌بینی شد که البته رهبر منتخب مجلس خبرگان به عنوان نمایندگان ملت است که وظایفش صرفاً اسلامی نیست و شورای نگهبان نیز نظارت بر اجرای قانون اساسی را برعهده دارد. در قانون اساسی جمهوری اسلامی نسبت به قانون اساسی مشروطیت و متمم آن در ارتباط با شیوه اجرایی مشروعیت مردمی، نهادهای جدیدی را علاوه بر پارلمان تدارک دید از جمله مهمترین این نهادها شیوه همه‌پرسی بود که یادگار دموکراسی مستقیم است و در اصل پنجاه و نهم پیش‌بینی شده است.

بدین معنا که در نظامهای حکومتی مردم‌سالار که مشروعیت حکومت ناشی از آراء مردم می‌باشد، علاوه بر انتخابات مقامات عالیه سیاسی (از قبیل: رئیس جمهور، نمایندگان مجلس) توسط مردم، در مواردی چون تصویب قوانین مهم و اخذ تصمیمات حساس و بنیادی جامعه نیز به آراء مردم رجوع می‌شود که این مراجعه به آراء عمومی، در اصطلاح حقوق سیاسی «همه‌پرسی» نامیده می‌شود.

در ایران با انقلاب مشروطیت برای اولین بار نسیم مردم‌سالاری به معنای واقعی و عملی هرچند ناقص و موقت وزیدن گرفت ولی در قانون اساسی مشروطیت و نیز متمم آن از همه‌پرسی سخنی به میان نیامده است. اما در عمل و در زمان سلطنت محمدرضا پهلوی سه همه‌پرسی انجام شد.

اولین همه‌پرسی توسط دکتر مصدق برای انحلال مجلس در سال ۱۳۳۲ برگزار گردید که به انحلال مجلس انجامید و دومین آن توسط شخص شاه در بهمن‌ماه ۱۳۴۱ برای اجرای اصول ششگانه اصلاحی موسوم به «انقلاب سفید» اجرا شد و اعلام گردید که با اکثریت قریب به اتفاق آراء (۹۹/۹) درصد به تأیید ملت ایران رسیده است!

سومین همه‌پرسی در مورد استقلال بحرین بود که در سال ۱۳۴۹ برگزار گردید. البته این مراجعه به آراء عمومی به معنی همه‌پرسی یا همه‌پرسی نبوده بلکه هیئتی از سازمان ملل متحد به نوعی نظرسنجی از گروه‌ها و طبقات مختلف مردم بحرین مبادرت ورزید و اعلام نمود که مردم بحرین خواهان استقلال می‌باشند.

با عنایت به اینکه همه‌پرسی یکی از راههای اعمال حاکمیت مردم است، مورد توجه خاص حکومت‌های مردم‌سالار می‌باشد. ولی در دوران ۳۷ ساله سلطنت پهلوی دوم تنها همه‌پرسی موسوم به «انقلاب سفید» در سال ۱۳۴۱ توسط شاه انجام شد، آنهم چنانکه خواهیم دید نه در جهت حاکمیت ملت بلکه امری تشریفاتی و در راستای مطلقه نمودن سلطنت بود. البته عدم توجه به آراء ملت و نادیده گرفتن نقش مردم در حاکمیت و در نتیجه آن بی‌اعتنایی به راههای اعمال حاکمیت مردم، بزرگترین آفات نظام‌های دیکتاتوری می‌باشد.

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران که ثمره اصلی انقلاب مردم ایران می‌باشد

اهمیت زیادی به همه‌پرسی می‌دهد و اساساً خود نظام جمهوری اسلامی و قانون اساسی به همه‌پرسی گذاشته شده است. اصل یکصد و دهم قانون اساسی صدور فرمان همه‌پرسی را از اختیارات مقام رهبری اعلام داشته و اصل پنجاه و نهم ترتیب اجرای همه‌پرسی تقنینی را بیان نموده است.

بعد از انقلاب علاوه بر همه‌پرسی نظام جمهوری اسلامی در دوازدهم فروردین ۱۳۵۸ و همه‌پرسی تصویب نهایی قانون اساسی در آذرماه ۱۳۵۸، در سال ۱۳۶۸ همه‌پرسی بازنگری در قانون اساسی برگزار شده است.

اگرچه در بسیاری از کتابها به این همه‌پرسی‌ها توجهی شده ولی عموماً از دیدگاه سیاسی خاصی بوده و به چند سطر و پاراگراف بسنده نموده‌اند. هدف از این رساله ترمیم خلاء علمی موجود با شناخت موازین حقوقی حاکم بر همه‌پرسی بطور عام و تطبیق این موازین با مقررات حاکم بر همه‌پرسی و اجرای آن در ایران به طور خاص می‌باشد. بدین منظور این پژوهش به سه بخش تقسیم شده است.

بخش اول که عنوان کلیات را دارد به مباحثی چون مفهوم همه‌پرسی، فلسفه - همه‌پرسی و انواع آن و تاریخ آن در جهان و ایران می‌پردازد. بخش دوم که به بررسی مقررات حاکم بر همه‌پرسی در ایران اختصاص دارد اختیار نهادهای مختلف در ابتکار همه‌پرسی، هیئت اجرایی و نظارت بر همه‌پرسی را بررسی می‌کند.

بخش سوم که همه پرسی در عمل را برنامه کار خود قرار داده به بررسی

همه پرسی های انجام شده در ایران چه قبل و چه بعد از انقلاب می پردازد.

در اینجا لازم می دانم از رهنمودهای اساتید محترم راهنما و مشاور جناب آقای دکتر

رضائی زاده و جناب آقای دکتر کدخدایی کمال امتنان و سپاسگذاری را بنمایم.



بخش اول :

کلیات



فصل اول :

مفهوم همه‌پرسی

واژه همه‌پرسی که معادل واژه لاتین همه‌پرسی "Referendum" می‌باشد از نظر لغوی به معنی مراجعه به آراء عمومی است و مفهوم اصطلاحی آن نیز از معنای لغویش زیاد دور نمانده و به معنی مراجعه به آراء عمومی به عنوان یک سرچشمه قانونگذاری است و به تعبیر دیگر قانونگذار در این مفهوم تمامی شرکت‌کنندگان در رأی‌گیری می‌باشد. همه‌پرسی یادگار و بازمانده دموکراسی مستقیم است. دموکراسی مستقیم به رژیمی گویند که همه مردم مستقیماً حاکمیت را اعمال کنند یا دست‌کم وظایف اصلی آن را انجام دهند.

البته «دموکراسی مستقیم به معنای عملی و واقعی آن هیچگاه وجود نداشته و اکنون هم وجود ندارد زیرا در حالت عادی مردم باید در هر لحظه بتوانند گردهم آیند، قانون را وضع کنند، آنرا به اجرا درآورند و عدالت را اعمال کنند. شرط اساسی آن وجود جمعیت اندک و ابعاد کوچک جامعه است - از دیدگاه ژان ژاک روسو که گرایش فراوان به دموکراسی مستقیم داشت - اعمال وجوه مختلف حاکمیت به طور مستقیم ناممکن جلوه کرده و مصرحاً آن را در قرارداد اجتماعی خود خاطرنشان کرده و گفته است که برای اجرای قانون

اجباراً باید صاحب منصبان عالی مقام اقدام نمایند. لاک درخصوص قانونگذاری اعتقاد بر این دارد که قوه قانونگذاری متعلق به مردم است و جز به مردم به کس دیگری تعلق ندارد تنها نمونه‌های ناقص که می‌توان در عصر حاضر از این رژیمها ارائه داد وضع سه کانتون گلاریس "Glaris" اونتروالد "Unterwald" و آپانزل "Appenzel" در کشور سوئیس است. در این کانتونها مجمع عمومی مردم "Landsge Meind" سالی یکبار در یک میدان بزرگ تشکیل می‌شود و در این اجتماع مردم خود مستقیماً قوانین کانتونی را تصویب می‌کنند و عمال اجرای آنها را در سطح مجریه، قضائیه برمی‌گزینند»^(۱)

باتوجه به اینکه دموکراسی مستقیم با همه محاسنی که دارد به لحاظ فنی و وسعت جوامع فعلی قابل اجرا نمی‌باشد برای حداکثر نمودن دخالت مردم در سرنوشتشان نهادهایی چون همه‌پرسی پیش‌بینی شده است. معمولاً تصمیمهای غیرفنی به همه‌پرسی گذاشته می‌شود. این نهاد قابل اجرا در هر جامعه‌ای با هر وسعتی می‌باشد. برای روشن شدن مفهوم همه‌پرسی آن را با نهادهای مشابه حقوقی مقایسه می‌نمائیم.

اول) وتوی مردمی "Veto Populaire"

وتوی مردمی مانند همه‌پرسی می‌باشد با این تفاوت که اولاً مردمند که مبتکر آن

۱- دکتر قاضی، ابوالفضل. حقوق اساسی و نهادهای سیاسی. انتشارات دانشگاه تهران، تهران، ۱۳۷۰. ص ۳۷۰.

می‌باشند و ثانیاً برای وضع قانون نیست بلکه برای جلوگیری از اجرای آن است. رأی‌دهندگان به موجب وتوی مردمی این حق را دارند که نسبت به قوانینی که حتی صورت قطعی به خود گرفته‌اند و نسبت به سایر تصمیمات حاکمان مخالفت نمایند مثلاً اگر قانونی را که پارلمان وضع نموده با آن مخالف بودند دست به طرح شکایت بزنند تا در صورتی که تعداد شاکیان در مهلتی که معمولاً قانون معین می‌کند به حدنصاب قانونی برسد از اجرای قانون جلوگیری شود در بعضی از کشورها مثل کشور سوئیس چنین نهادی اجرا می‌شود.^(۱)

دوم) ابتکار عام "Initiative Publique"

ابتکار عام «آن است که رأی‌دهندگان می‌توانند در باب تهذیب و اصلاح قوانین اساسی یا عادی یا تصویب قوانین و مقررات جدید، پیشنهاد مراجعه به آراء عمومی بدهند. قبلاً در کشور سوئیس اگر پنجاه‌هزار از رأی‌دهندگان یا هشت کانتون، از دولت مرکزی بخواهند که فلان قانون عادی را به رأی عموم بگذارد. این امر لزوماً باید تحقق‌پذیرد. اگر یکصد هزار نفر از دارندگان حق رأی درخواست تجدیدنظر جزئی یا کلی در قانون اساسی این کشور نمایند، موضوع به همه‌پرسی گذاشته می‌شود. فرق اساسی

۱- دکتر قاضی، ابوالفضل. همان، ص ۳۷۲.

همه‌پرسی با ابتکار عام در این است که در مورد نخست، ابتکار عمل با ارگانهای حاکم (دولت) است و در مورد دوم رأی دهندگان و مردم در این کار پیشقدم واقع می‌شوند.^(۱)

سوم) گزینش‌گری "Option"

شیوه گزینش‌گری را می‌توان نوعی همه‌پرسی دانست، چراکه تنها تفاوت آن با همه‌پرسی در این است که جواب شهروندان به موضوع همه‌پرسی شده آری یا خیر است و راه سومی وجود ندارد ولی در شیوه گزینش‌گری چندین امکان پیش‌بینی می‌گردد و شهروند اختیار بیشتری برای اظهارنظر دارد همچنان که همه‌پرسی ۱۳۴۵ فرانسه برای شهروندان فرانسوی سه راه پیش‌بینی کرده بود یا اینکه بازگشت به قانون اساسی ۱۸۷۵ را انتخاب کنند یا ایجاد مجلس مؤسسان قانون اساسی را با اختیار کامل را بپذیرند و یا به تأسیس مجلس مؤسسان با اختیارات محدود و درخصوص موضوعات معین رأی دهند. شیوه گزینش‌گری نسبت به آئین همه‌پرسی دموکراتیک‌تر می‌باشد ولی سازمان‌دهی آن مشکل است و گاهی اکثریتی که بدست می‌آید بسیار ناچیز است و تبلور اعتقاد یک ملت نیست. مثلاً قانون اساسی سال ۱۹۴۶ فرانسه که در سیزده اکتبر همان سال به معرض آراء عمومی گذاشته شد با اکثریت پایین ۳۵ درصد به تصویب رسید و به همین خاطر

۱- دکتر قاضی، ابوالفضل. همان، ص ۳۷۳.

دوامی هم نداشت. (۱)

باید مجرای فلسفه این نهاد را از سوءاستفاده احتمالی اجرایی آن جدا نمود «بسا اتفاق افتاده است که مراجعه به آراء عمومی، درخصوص موضوع معین و مشخص تصمیم‌گیری که حتی ظاهری غیرشخصی نیز دارد. منجر به ابراز عقیده در باب مقام مراجعه‌کننده به همه‌پرسی می‌گردد یعنی از حالت اعمال حاکمیت مستقیم به اعلام اعتماد عمومی نسبت به رئیس مملکت یا شخصیت سیاسی، تغییر ماهیت می‌دهد. در این صورت رجوع به آراء عمومی پله بیست "Plebicite" می‌نامند.

این شکل از همه‌پرسی، در غالب مواقع بجای اینکه برای تقویت و تشدید دموکراسی باشد به منظور تحکیم موقع زمامداران و رهبران، بویژه رئیس مملکت بکار می‌رود و چون در تاریخ دیده شده است، چندان مورد موافقت حقوقدانان نیست، زیرا بجای اینکه ابزار دموکراسی شود وسیله دیکتاتوری واقع می‌گردد». (۲)

۱- دکتر قاسم‌زاده، قاسم. *حقوق اساسی فرانسه*. انتشارات دانشگاه تهران. تهران، ۱۳۳۶، ص ۵۸.

۲- دکتر قاضی، ابوالفضل. همان، ص ۳۷۳.

فصل دوم :

پیشینه تاریخی

مبحث اول : تاریخ همه‌پرسی در جهان

«تاریخ اندیشه دموکراسی بغرنج و تاریخ دموکراسی گیج‌کننده است»^(۱). همه‌پرسی بعنوان یکی از آئین‌های دموکراتیک، تاریخی همدوش با دموکراسی دارد «دموکراسی واژه‌ای اصلاً یونانی است که در قرن شانزدهم از طریق واژه فرانسوی دموکراتی "Democratie" وارد زبان انگلیسی شد. دموکراسی از واژه دموکراسیا مشتق شده که ریشه‌های آن دو واژه دمو (به معنی مردم) و کراتوس (به معنی حکومت) است. دموکراسی به معنی نوعی از حکومت است که در آن برخلاف حکومت‌های موناشری و اشرافی مردم حکومت می‌کنند»^(۲).

ساموئل کرامر در مقدمه‌ای که بر ترجمه‌های یکی از متن‌های سومری نوشته است می‌گوید: «به نظر نمی‌آید که روش زندگی موسوم به دموکراسی و مهمترین بنیاد آن یعنی «مجمع سیاسی» محصول تمدن غرب و درانحصار مغرب‌زمین باشد.

۱- دیوید، هلد، *مدلهای دموکراسی*. ترجمه عباس منبخر. انتشارات روشنگران. تهران، ۱۳۶۹، صفحه ۱.

۲- دیوید، هلد. همان، ص ۲.

به تصور کسی نمی‌آید که نخستین مجمع سیاسی تاریخ مدون بشر، در شهرهای مستقل سومر پدید آمده باشد»^(۱).

معمولاً ریشه دموکراسی و به تبع آن همه‌پرسی را در یونان می‌دانند اما تحقیقات دانشمندان سابقه آنرا در تاریخ سومر، در نیمه هزاره چهارم قبل از میلاد، بازیافته است. یاکوبسن^(۲) در کتاب خود به نام پیش از عصر فلسفه می‌نویسد «در دموکراسی سومر قدرت‌نمایی سیاسی در دست مجمع عمومی شهر قرار داشت که از تمام مردان بالغ آزاد تشکیل می‌گشت. به طور متعارف امور روزمره جامعه را شورای معتمدین شهر اداره می‌کرد ... تمام کارهای بزرگ و تمام تصمیمات مهم از مجمع عمومی همه اتباع سرچشمه می‌گرفت»^(۳). محقق دیگری بنام اسپیزر^(۴) می‌نویسد: «مقام مجمع شهر سومری که اهمیت تاریخی اخیراً شناسایی شده است و برپایه مشورت استوار بود، فرض این بود که هیچ امر مهم اجتماعی به اجرا درنیاید مگر اینکه پیشتر به تصویب مجمع برسد»^(۵). چنانکه ملاحظه می‌شود نوعی همه‌پرسی در تمدن سومر رواج داشته است. چراکه

۱- دکتر رحیمی، مصطفی. تراژدی قدرت در شاهنامه. انتشارات نیلوفر. ۱۳۶۹، ص ۲۵۷.

2- Yacobsen

4- Speiser

۳ و ۵- هانتینگتون، ساموئل. موج سوم دموکراسی در پایان سده بیستم. ترجمه احمد شمیسا. انتشارات علمی و فرهنگی. تهران، ۱۳۷۳، ص ۲۶.

اولاً مجمع عمومی شهر سومر از تمام مردان بالغ و آزاد تشکیل می‌گشت و ثانیاً حیطه کار مجمع امور مهم اجتماعی بود. اگر قائل به نقش مشورتی مجمع باشیم چنانکه در فصل انواع همه‌پرسی خواهیم دید باید همه‌پرسی مرسوم در تمدن سومر را همه‌پرسی مشورتی بدانیم.

در روم باستان حکومت ابتدا پادشاهی بود اما در سال ۵۱۰ ق.م. جمهوری برقرار شد. حکومت جمهوری روم حدود ۵ قرن ادامه یافت. نخست بجای پادشاه که سابقاً در تمام مدت عمر حکومت می‌کرد، دونفر برای فرمانروایی انتخاب شدند که به آنها کنسول می‌گفتند. در امور سیاسی با مجلسی که از طبقه اشراف انتخاب می‌شد و سنا نام داشت مشورت می‌کردند.

سرانجام اشراف قبول کردند که عامه مردم نمایندگانی از میان خود انتخاب کنند. کار بدانجا کشید که نمایندگان عامه مردم در برابر اقدامات کنسولها و مجلس سنا دارای حق وتو شدند و توانستند از حقوق عامه در برابر اشراف دفاع کنند. روز بروز بر تعداد نمایندگان عامه زیاد شد و انجمن ملی پایه‌گذاری شد، دعوت انجمن ملی در اختیار کنسولها بود و ایشان برای دعوت انجمن ملی با خدایان مشورت می‌کردند.^(۱)

از دیگر مواردی را که تاریخ از دموکراسی مستقیم و نیمه‌مستقیم از جمله همه‌پرسی

۱- دکتر رحیمی، مصطفی. اصول حکومت جمهوری. انتشارات امیرکبیر. تهران، ۱۳۵۸، ص ۲۲.

در حافظه خود دارد مربوط به نظام حکومتی یونان باستان است. در آتن مردم در میدان بزرگ شهر جمع می شدند و در مورد موضوعات حکومتی نظر می دادند. البته واژه های دموکراسی و همه پرسی را باید به احتیاط و تسامح بیان کرد والا با معیارهای جدید، نظام سیاسی یونان باستان بر بنیادی غیردموکراتیک استوار بود.

فقط مردان آتنی ۲۰ سال به بالا صلاحیت شهروندی را داشتند. دموکراسی یونان باستان دموکراسی پدرسالاری بود، زنان هیچگونه حقوق سیاسی نداشتند و حقوق مدنی آنها شدیداً محدود بود (اگرچه در زمینه اخیر، زنان متأهل در وضعیت بهتری از زنان مجرد قرار داشتند). دستاوردهای دموکراسی کلاسیک با عدم پذیرش فعالیتهای سیاسی زنان (و کودکان) و انجام خدمات خانگی توسط آنها پیوندی مستقیم داشت.

شمار کثیری از ساکنان آتن برای مشارکت در فعالیتهای سیاسی، واجد صلاحیت شناخته نمی شدند از جمله این افراد می توان مهاجرانی را ذکر کرد که خانواده هایشان از چند نسل قبل در آتن اقامت گزیده بودند.

اما بزرگترین گروهی که از فعالیت سیاسی کنار گذاشته شده بودند، بردگان بودند. تخمین زده می شود که نسبت بردگان به شهروندان آزاد آتن دوران پریکلس دست کم ۳ به ۲ بوده و جمعیت بردگان حدود هشتاد هزار تا صد هزار نفر بوده است. برده داری و

دموکراسی آتن جدایی ناپذیر به نظر می‌رسد.^(۱)

از آن پس تا مدتها در هیچ کشوری نشانی از همه‌پرسی و نهادهای مشابه دیده نمی‌شود. تا اینکه در حدود قرن دوازدهم میلادی در «شهرهای آزاد اروپا» نوعی همه‌پرسی برقرار شد. کیفیت پیداشدن شهرهای آزاد این است که چون در این دوران زمین و زراعت در تیول زمین‌داران بزرگ بود، ساکنین شهرها که بیشتر کاسب و بازرگان بودند و بر اثر رونق تجارت ثروتی اندوخته بودند؛ می‌خواستند شانه از زیر بار قوانین ارباب خالی کنند.

در واقع بین وضع مقررات تازه و قوانین کهنه اربابی تناسبی وجود نداشت این شهرها نخست انجمنهای مذهبی و صنعتی داشتند. اما رفته‌رفته این انجمن‌ها رنگ سیاسی به خود گرفت و برای پرداخت مالیات قراردادهایی بین نمایندگان انجمنها و ارباب بسته می‌شد. کم‌کم این قراردادها نیز صورت سند استقلال داخلی بخود گرفت و بدین طریق در بسیاری از شهرهای فرانسه و ایتالیا و کشورهای دیگر اروپا جمهوریهایی تأسیس شد.

جمهوریهایی مذکور کوشیدند تا در مقررات خود از قوانین یونان و روم تقلید کنند. بدین منظور اهالی شهر در محلی جمع می‌شدند و عده‌ای را به نام کارگزار انتخاب می‌کردند. اینان حق قضاوت و گرفتن مالیات و عوارض داشتند و نماینده شهر محسوب می‌شدند. کسانی در مجمع عمومی حق شرکت داشتند که برده و کشاورز وابسته به زمین

۱- دکتر رحیمی، مصطفی. همان، ص ۴۳.

نباشند و در شهر مالک خانه‌ای باشند. لذا این جمهوریها جمهوری بازرگانان و تجار بودند.^(۱)

«همه‌پرسی در قرون وسطی یک تأسیس و یک نهاد بسیار ناقص بود و صلاحیت‌ها و قابلیت‌های مردم بطور کامل مشخص نشده است. در سوئیس کانتون‌هایی مثل زوریخ و برن، اجتماعات مردمی تنها زمانی سازمان یافته و منظم بود که دولت خواهان آن می‌شد و تصمیمات مردمی به هیچ‌وجه از خصیصه آمرانه برخوردار نبود هر از گاهی بدلیل اصلاحاتی مثل «کاپله بریف»^(۲) در زوریخ مشاوره‌های مردمی را در برخی موارد الزام‌آور کرده بود. در برن عادت مشاوره با مردم بعد از جنگ دهقانان ۱۶۵۳ شکل می‌گیرد. در زوریخ منشور ۱۷۱۳ توجه به آراء مردمی و یا انجام مشاوره‌های مردمی را لغو می‌کند در کانتون‌هایی مثل والز و گریزون همه‌پرسی از اهمیت زیادی برخوردار بود این نوع همه‌پرسی تا رویداد جمهوری هلوتیک در سال ۱۷۹۸ باقی ماند. در گاهی اوقات درست نظیر آنچه که در کنفدراسیون قدیمی وجود داشت همه‌پرسی برگزار می‌شد که دارای یک مشخصه ویژه‌ای بود در ارتباط با ساختار ویژه برخی کانتونها. کانتون‌های والز، گریزون کنفدراسیون‌های کشوری قلمداد می‌شدند و هدف همه‌پرسی در این کانتونها تقلیل

۱- دکتر رحیمی، مصطفی. همان، ص ۴۵.

امتیازات ویژه دولت مرکزی بود. کانتون والز بعدها به هفت بخش تقسیم می‌شود که هریک از این بخشها نمایندگانی را به شهرسیون می‌فرستند. این نمایندگان اعزامی عادتاً تصمیمات خود را در قالب یک همه‌پرسی اتخاذ می‌کند. اکثریتی از این هفت بخش مربوط به شهر والز اتخاذ تصمیم می‌کردند لیکن این مسأله از نقطه نظر دموکراسی مستقیم قابل توجه و اهمیت است چراکه تصمیم هریک از این مناطق هفتگانه براساس رأی مردم اتخاذ می‌شد. شهروندان والز با نمایندگان خود در تصمیم‌گیری مربوط به شهرسیون مشارکت داشتند. در کانتون گریزون نیز رئیس انجمن نیز عادتاً درخصوص تمام مسائل مهم به آراء و نقطه‌نظرات مردم اهمیت می‌داد. تشریفات ناظر بر همه‌پرسی‌هایی قدیمی بسیار پیچیده بود؛ غالباً اجتماعات مردمی که مورد مشاوره قرار می‌گرفتند پاسخ دقیقی را اعلام نمی‌کردند، آنها غالباً ترجیح می‌دادند که نقطه‌نظرات جدید و یا تصمیمات خود را بعد از مباحثات طولانی اتخاذ بکنند. مردم عموماً درخصوص مسائل مربوط به قوانین، مسائل مربوط به اداره مملکت نظیر مالیاتها و همچنین پیرامون مسائل مربوط به روابط بین‌الملل نظیر جنگ و صلح، پیمانهای بین‌المللی و کاپیتولاسیون مورد مشورت قرار می‌گرفتند. نتایج حاصله از همه‌پرسی‌های قدیمی و باستانی به اندازه کافی بین و گویا نبود. در بخش مذهبی شهروندان کانتونهای مختلف نیز خواهان اصلاحات و رفهم بودند. آنها دولتمردان خود را به منظور دفاع از پروتستانتیسم مورد حمایت قرار می‌دادند. در خصوص مسائل

بین‌المللی همه‌پرسی‌های قدیمی نتایج متناقض را به بار می‌آوردند».^(۱)

همه‌پرسی هم‌اکنون هم در کشور سوئیس مورد توجه خاصی در بعضی از کانتون‌ها قرار دارد در سه کانتون گلاریس^(۲) اونتروالد^(۳) و آپانزل^(۴) مجمع عمومی مردم^(۵) سالی یکبار در یک میدان بزرگ تشکیل می‌شود و در این اجتماع مردم خود مستقیماً قوانین کانتونی را تصویب می‌کنند و عمال اجرای آنها را در سطح مجریه، قضائیه برمی‌گزینند.

در فرانسه قانون اساسی بیست و نه سپتامبر ۱۹۴۶ در ۱۳ اکتبر ۱۹۴۶ از طریق همه‌پرسی به تصویب ملت رسید. ماده سه این قانون چنین اذعان داشته که «حاکمیت ملی متعلق به فرانسه است و هیچ دسته‌ای از ملت و هیچ فردی از افراد نمی‌تواند اعمال این حق را مختص خود بشمارد. ملت حق حاکمیت خود را درباره مسائل مربوط به منشور دموکراسی و قوانین اساسی بوسیله انتخاب مجلس ملی یا از طریق مراجعه به آراء عمومی همه‌پرسی اعمال می‌نماید». به موجب ذیل ماده ۹: تصمیم پارلمان در مورد تجدیدنظر در قانون اساسی به معرض آراء عمومی گذاشته می‌شود مگر اینکه مجلس ملی با اکثریت دو

1- Maurice Batteil, *institution de democratie directe*, Recueil Sirey, Paris 1932, PP.14-15.

2- Glaris

3- Unterwald

4- Appenzel

5- Landsge Meind

ثلث آراء اعضاء خود و يا هريك از مجلسين با اكثريت $\frac{3}{5}$ آراء خود قبلاً نسبت به آن رأى داده باشند.

ملت فرانسه با اكثريت آراء (تقريباً ده ميليون در مقابل نه ميليون) طرح مورخ ۱۹ آوريل ۱۹۴۶ را مورد قبول قرار ندادند (تاريخ پنجم ماه مه ۱۹۴۶). و طبق ماده ۷ قانون دو نوامبر ۱۹۴۵ مجلس مؤسسان ديگرى انتخاب گرديد^(۱). بالاخره در اين سال مجلس ملى فرانسه با اكثريت $\frac{2}{5}$ اعضاى خود اختيار لازم را به ژنرال دوگل داد و بر طبق نظر دوگل مجلسى مركب از تعداد معدودى از متخصصان و وزرا به رياست ميشل دوبره تشكيل شد كه طى دوماه كار تنظيم پيش نويس قانون اساسى جديد را سامان داد. سپس كميسيون خاصى مركب از سى و نه نفر (دوسوم را پارلمان و يك سوم را رئيس جمهور انتخاب كرده بودند) طرح تهيه شده را با تغييرات جزئى تأييد كرد. اين طرح در بيست و هشتم سپتامبر سال ۱۹۵۸ به آراء عمومى (همه پرسى) گذاشته شد و با اكثريت ۷۹/۲۵ درصد آراء رأى دهندگان به تصويب ملى رسيد.^(۲)

در حقوق اساسى انگلستان جايى براى نظام دموكراسى مستقيم به طور اعم و همه پرسى به طور اخص يافت نمى شود و با توجه به روحيه محافظه كارى ملت انگلستان

۱- دكتور قاسم زاده. همان. ص ۳۶.

۲- دكتور مدنى، جلال الدين. حقوق اساسى در جمهورى اسلامى ايران. جلد اول. سروش. تهران، ۱۳۶۵، ص ۱۰۹.

استدلال می‌کنند که تجربه دموکراسی مستقیم نشان داده است که رأی دهنده هنگام مواجهه با یک موضوعی که به همه‌پرسی گذاشته می‌شود خواهان هرگونه تغییری در وضع موجود می‌باشد.^(۱)

مبحث دوم: تاریخ همه‌پرسی در ایران

نمی‌توان گفت که مبانی اخلاقی دموکراسی یعنی عدالتخواهی و مساوات‌طلبی و آزادی در تمدن قدیم ایران وجود نداشته است. گیرشمن در کتاب «ایران از آغاز تا اسلام» می‌گوید «ایرانیان نخستین ملتی هستند که حکومتی جهانی ایجاد کردند که روح اغماض و عدالت که پیش از آن شناخته نبود، در آن حکمفرما بود»^(۲). افلاطون حکیم بزرگ یونانی در کتاب قوانین درباره اندیشه آزادی و برابری در ایران قدیم چنین می‌گوید: «این واقعیتی است که ایرانیان به سوی آزادی رفتند تا بتوانند بر جمع زیادی از ملتهای دیگری سروری کنند. این سروران برای ملل تابع، آزادی به ارمغان بردند و آنان را همتراز خود تربیت کردند. همه چیز در ایران در سایه آزادی، دوستی و همکاری به سوی پیشرفت بود»^(۳). مؤلف کتاب ایران باستان می‌گوید: «تعیین شاه اشکانی انتخابی بود و می‌بایست

1- E.C.S. Wade, and others *Constitution Law*, Long Mans, London, 1965, P.56.

۲ و ۳- به نقل از دکتر رحیمی مصطفی، همان. ص ۴۵.

مجلس مهستان شاه را انتخاب کند. این مجلس مرکب بود از شورای خانوادگی «اعضای ذکور خانواده سلطنت و مردان پیر، محبوب و روحانیون بلندمرتبه قوم پارت. شاه با مجلس مهستان شور می‌کردند»^(۱). پس می‌توان گفت که با کمی اغماض نوعی همه‌پرسی مشورتی در ایران باستان رواج داشته، هرچند که مشاوره‌کنندگان مردم به مفهوم امروزی نبوده و ترتیب رأی‌گیری بسیار کلاسیک بوده است.

به مفهوم امروزی در ایران با انقلاب مشروطیت برای اولین بار نسیم مردم‌سالاری به معنای واقعی و عملی، هرچند ناقص و موقت وزیدن گرفت ولی در قانون اساسی مشروطیت و نیز متمم آن از همه‌پرسی سخنی به میان نیامده است. لیکن در عمل و در زمان سلطنت محمدرضا پهلوی سه همه‌پرسی انجام شد. شرح کامل همه‌پرسی‌ها در بخش همه‌پرسی در عمل بررسی می‌گردد. علاوه بر سه همه‌پرسی قبل از انقلاب، سه همه‌پرسی نیز بعد از انقلاب برگزار شده است.

۱- به نقل از دکتر رحیمی، مصطفی، همان. ص ۴۵.

فصل سوم :

فلسفه همه‌پرسی و انواع آن

مبحث اول : فلسفه همه‌پرسی

همه‌پرسی یادگار دموکراسی مستقیم است. «جووانی سارتوری»^(۱) سیاست‌شناس ایتالیایی - امریکایی با طنزی نسبتاً خشن نوشته است که دموکراسی نام پرطمطراق چیزی است که هرگز وجود نداشته است. اگر از لحاظ ریشه‌شناسی کلمه سخن بگوییم، بهتر است متذکر شویم که چنین شکل حکومتی به معنای دقیق کلمه که حکومت بوسیله مردم است وجود ندارد. مسلماً شعارها و اقوال و مقدمات قانون اساسی پرمی باشند از اشارات دهن پرکن و گنده‌گویانه درباره قدرت مردم که باید توسط آنها و برای آنها اعمال شود اما در هیچ‌جای جهان برآستی یک قدرت مردمی فعال که توده شهروندان قدرت را روزانه و مستقیماً در دست داشته باشند وجود ندارد حتی در کانتونها یا استانهای کشور سوئیس، مردم بیش از یکبار در سال برای انتخابات بخشیداریها گردهم نمی‌آیند. حال آنکه در این فاصله حق حاکمیت خود را در اختیار نمایندگان می‌گذارند که مسؤولیت‌های جاری را

1- Giovanni Sartori

برعهده بگیرند».^(۱)

واقعیت این است که دموکراسی ساختار نمادینی به خود گرفته است، البته حاکمیت به نحوی انتزاعی در مجموع به مردم نسبت داده می شود و فرض بر این است که قدرت به نام و به سود آنها اعمال می گردد اما اعمال قدرت واقعی و مشخص در اختیار ایشان نیست، بلکه در اختیار فرمانروایی است که برگزیده اند. در دموکراسی، قدرت جاری متعلق به کسانی است که به نام مردم سخن می گویند تا زمانی که مردم این قدرت را از آنها سلب نکرده باشند اما از لحاظ لغوی دموکراسی، حکومت بوسیله مردم است و مردم بر خود حکومت می کنند ولی مفاهیم «حکومت» و «حاکم» نسبی هستند چون نه حکومتی بی فرمانبردار وجود دارد و نه حاکمی بی رعیت. به هر حال قوام دموکراسی به مشارکت است اما اندازه های مشارکت مختلف می باشند.

معمولاً به این دلیل از دموکراسی مستقیم به دموکراسی نمایندگی عدول می شود که مسائل فنی و وسعت جوامع فعلی و همچنین بافت سنتی و عشیره ای وجود دموکراسی مستقیم را به معنی حقیقی آن غیرممکن ساخته است. بنابراین باید همواره سعی بر این باشد که نهادهایی را که متضمن حق حاکمیت مردم باشد تأسیس نماییم. اگر بپذیریم هدف دموکراسی مستقیم کاهش سلطه به حداقل ممکن می باشد، همه پرسى بعنوان بازمانده و

۱- گی ارمه، فرهنگ و دموکراسی. ترجمه مرتضی ثاقب فر. ص ۲۱ انتشارات ققنوس. تهران، ۱۳۷۶، ص ۲۱.

همزاد دموکراسی مستقیم نیز در پی به حداقل رساندن سلطه و انتقال قدرت و حق حاکمیت به صاحبان واقعی یعنی مردم است.

حال که بقول «جان استوارت میل»^(۱) اکنون دانسته شده است که «عبارتهایی چون «حکومت مردم» و «قدرت خلق بر خودشان» وضع حقیقی مورد را بیان نمی‌کنند. مردمی که قدرت را اعمال می‌کنند همیشه همان مردمی نیستند که این قدرت بر آنها اعمال می‌شود و به بیان «گلاستون»^(۲) آن تعداد از مردمی که بتوانند ملت نامیده شوند، هرگز به معنای دقیق کلمه، بر خود حکومت نکرده‌اند؛ بالاترین چیزی که در شرایط زندگانی انسانی، دست یافتنی به نظر می‌رسد این است که ملت باید فرمانروایان خویش را برگزیند، و نیز در فرصت‌های گزیده‌ای عمل آنها را رهبری کند».^(۳)

دموکراسی مستقیم خصوصیاتی را دارا می‌باشد که آنرا برای نظام سیاسی در عصر حاضر کاملاً نامناسب کرده است. ماکس وبر پس از بررسی انواع حکومتها و شیوه‌های اجرای حق حاکمیت ملت به این نتیجه رسید که دموکراسی مستقیم در شرایط زیر غیرعملی است:

1- Jhon Stuart Mill

2- Gladstone

۳- کارل کوهرن. دموکراسی. ترجمه فریبرز مجیدی. انتشارات خوارزمی. تهران، اسفندماه ۱۳۷۳، ص ۲۳.

«جایی که گروه بیش از اندازه معینی رشد می‌کند یا کارکرد اداری به اندازه‌ای پیچیده می‌شود که هرکس به صورت چرخشی یا به قید قرعه یا در انتخابات برگزیده شود دیگر نمی‌تواند به گونه‌ای رضایت‌بخش آن را اداره کند. شرایط اداره ساختارهای انبوه (عریض و طویل) با شرایط موجود در انجمنهای کوچکی که بر مناسبات شخصی یا همسایگی استوارند کاملاً متفاوتند پیچیدگی رشدیافته کارهای اداری و صرف گسترش حوزه آن به طور روزافزون به برتری فنی کسانی منجر می‌شود که از آموزش و تجربه برخوردارند و از این رو به ناگزیر دست کم از تداوم کار بعضی از این سازمانها خوشحال خواهند شد. بنابراین همواره احتمال شکل‌گیری یک ساختار دائمی ویژه برای انجام مقاصد اداری که ضرورتاً به معنای اجرای تخصصی قانون است وجود دارد.

دموکراسی مستقیم در جوامع و سازمانهایی که دارای شرایط زیر باشند عملکرد

دارد:

- ۱ - سازمان باید محلی بوده و یا تعداد اعضای آن محدود باشد.
- ۲ - جایگاه اجتماعی اعضاء نباید فرق زیادی با یکدیگر داشته باشند.
- ۳ - وظایف اداری باید بالنسبه ساده و ثابت باشد.
- ۴ - به منظور تعیین راهها و وسایل لازم به گونه‌ای عینی، حداقلی از توسعه آموزش

ضرورت دارد.^(۱)

«ژان ژاک روسو نیز که گرایش فراوان به دموکراسی مستقیم داشت اعمال وجوه مختلف حاکمیت به طور مستقیم را ناممکن می‌دانست و مصرحاً آن را در قرارداد اجتماعی خود خاطرنشان کرده و گفته است که برای اجرای قانون اجباراً باید صاحب‌منصبان عالی مقام اقدام نمایند. ژاک در خصوص قانونگذاری اعتقاد بر این دارد که قوه قانونگذاری متعلق به مردم است و جز به مردم به کس دیگری تعلق ندارد».^(۲)

«حق عزل، حق پیشنهاد وضع قانون به طور مستقیم از طرف مردم و همه‌پرسی (رفراندوم) نهادهایی هستند که کمک می‌کند تا نمایندگی بهتر و پایدارتری بین دو انتخابات تأمین شود. حق عزل امکان می‌بخشد که با تقاضای تعداد مشخصی از کسانی که حق رأی دارند نماینده با رأی موکلان برکنار شود. همین تهدید به عزل پیش از انتخاب می‌تواند نمایندگان را در فشار قرار دهد که در نمایندگی نیز صادق و نسبت به خواسته‌های مبرم موکلان حساس باشند. حق قانونگذاری مستقیم و همه‌پرسی همین گرایش را دارند اما به نحوی کاملاً متفاوت عمل می‌کنند. در این موارد اختیار نمایندگان در مواردی محدود شده و به شهروندان منتقل می‌گردد. حق قانونگذاری مستقیم مقرر می‌دارد که لایحه یا

۱- به نقل از دیوید هلد. *مدلهای دموکراسی*. ترجمه عباس مخبر. انتشارات روشنفکران ۱۳۶۹، صص ۲۳۰-۲۲۹.

۲- دکتر قاضی، ابوالفضل. *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی*. دانشگاه تهران، ۱۳۷۰، ص ۳۷۱.

اصلاحیه‌ای که در میان مردم تاحد مشخصی پشتیبان داشته باشد به رأی همگانی گذاشته شود».^(۱)

همه‌پرسی امکان می‌بخشد که برخی اقدامات که در هیأت قانونگزاری مطرح شده برای قبول یا رد به رأی انتخاب‌کنندگان گذاشته شود. هدف این تدبیرها آن است که با اعطای این قدرت، رأی دهندگان بی‌آنکه به انتظار انتخابات عمومی بنشینند تا بتوانند نمایندگان خود را مجازات یا کنار بگذارند، دستگاه نمایندگانی را حساس کنند. صرف وجود این قدرتها، گذشته از تهدید به استفاده از آنها می‌تواند مانع نماینده‌ای می‌شود که قصد سوءاستفاده از مقامش را داشته باشد و کمک می‌کند که نمایندگان نسبت به نیازهای مبرم موکلانشان به هوش باشند.

در موقعیتهایی در برخی از اجتماعات شاید مناسبتر آن باشد که از دموکراسی مبتنی بر نمایندگی به دموکراسی نیمه‌مستقیم و همه‌پرسی عدول شود تا حاکمیت مردم تأمین شود چراکه از لحاظ آرمانی، دموکراسی همواره برای تحقق عالیت‌ترین درجه ممکن نمایندگی، تلاش می‌کند. ما عمدتاً به این دلیل از دموکراسی مستقیم دور می‌شویم که وسعت، جمعیت، آن را غیرعملی ساخته است. در نظام نمایندگی سعی بر این است که بر موانع و موجبات عملی فقدان مشارکت مستقیم عمومی غلبه گردد، تا در نتیجه عمومیت

۱- کارل کوهن. دموکراسی. ترجمه فریبرز مجیدی. انتشارات خوارزمی. تهران، اسفند ۱۳۷۳، ص ۱۲۵.

مشارکت حفظ شود. هرچه درجه نمایندگی پایین تر باشد (یعنی هر قدر تعداد موکلان هر نماینده بیشتر باشد) فاصله میان فرد شهروند و فرایند نهایی تصمیم‌گیری بیشتر خواهد بود (به طور کلی تأثیر وسعت جامعه بر دموکراسی معکوس است). به همین جهت است که همه‌پرسی به عنوان تضمین‌کننده نهاد نمایندگی و دموکراسی از اهمیت فراوانی برخوردار می‌شود.

گروهی استدلال می‌کنند که «تجربه دموکراسی مستقیم نشان داده است که رأی دهنده هنگام مواجهه با یک موضوعی که به همه‌پرسی گذاشته می‌شود خواهان هرگونه تغییری در وضع موجود می‌باشد».^(۱)

ولی باید گفت که دموکراسی مستقیم و به تبع آن همه‌پرسی تنها نهاد و نظامی است که بیش از همه احتمال می‌رود که در درازمدت به خط مشی خردمندانه منتهی شود ولی این گفته دلیل نیست بر اینکه مردم در این حکومت ممکن نیست دچار اشتباه شوند. اما مسأله‌ای که هست اینکه در چه صورتی بیشتر می‌توان از خطاهای بزرگ اجتناب کرد. زمانی که خط مشی اجتماع را کلاً فقط یک نفر، یا چند نفر تعیین کنند یا اینکه به دست همه (یا اکثر) حکومت‌شوندگان تنظیم گردد.

وانگهی موارد فراوانی در تاریخ سراغ داریم که ملت پیشنهاد دولت را رد نموده

1- E. C. S. Wade and other. *Constitutional Law*, Long Mans, London 1965, P.56.

است، مثلاً ملت فرانسه با اکثریت آراء (تقریباً ده میلیون در مقابل نه میلیون) طرح قانون اساسی مورخ نوزده آوریل هزار و نهصد و چهل و شش را مورد قبول قرار نداد.^(۱)

البته در مورد مسائل تخصصی، در بکارگیری ابزار همه‌پرسی به عنوان یکی از آیین‌های دموکراتیک «بنا به باور اکثریت علمای حقوق شیوه تصمیم‌گیری در مجالس مقننه که با تأمل و گفت و شنود و مجال تفکر توأم است، بر شیوه همه‌پرسی مرجح دانسته شده است. روش نخست، گرایشهای پیش‌اندیشیده‌تر و مستدام‌تر جامعه را بهتر منعکس می‌کند. در صورتیکه در روش دوم اتخاذ تصمیم بر مدار گرایشهای هیجانی، زودگذر و زیر تأثیر نطق و خطابه و روان‌شناسی شتاب‌آلود مردم می‌چرخد و فره محبوبیت مقام سیاسی که موجد همه‌پرسی شده است، علی‌الاصول در نتیجه آن، تأثیر فوق‌العاده‌ای دارد».^(۲)

مبحث دوم: انواع همه‌پرسی

همه‌پرسی را از دیدگاههای مختلف می‌توان تقسیم نمود. در این مبحث دو نوع تقسیم‌بندی کلی را که مرسوم است بیان می‌کنیم:

۱- دکتر قاسم‌زاده، قاسم. حقوق اساسی فرانسه. دانشگاه تهران. تهران، ۱۳۳۶، ص ۱۳۶.

۲- دکتر قاضی، ابوالفضل. همان، ص ۳۷۳.

اول) تقسیم‌بندی ماهوی

از این دیدگاه می‌توان همه‌پرسی‌ها را در سه عنوان کلی جای داد.

الف) همه‌پرسی تقنینی: آن است که در موارد مسائل مهم امر قانونگزاری به آراء عمومی گذاشته می‌شود. «در مسائل بسیار مهم اقتصادی، سیاسی - اجتماعی و فرهنگی ممکن است اعمال قوه مقننه از راه همه‌پرسی و مراجعه مستقیم به آراء مردم صورت گیرد. درخواست مراجعه به آراء عمومی باید به تصویب دوسوم مجموع نمایندگان مجلس برسد».^(۱)

علاوه بر دموکراتیک‌تر بودن همه‌پرسی نسبت به تصمیمات پارلمان گاهی خود نمایندگان در مسائل بسیار مهم جرأت نمی‌کنند نظر بدهند و به بن‌بست می‌رسند و گاهی نیز به دلایل سیاسی می‌خواهند نظر موکلینشان را بدانند. بنابراین ترجیح می‌دهند امر قانونگزاری به مردم محول شود.^(۲)

همه‌پرسی تقنینی همیشه به پیشنهاد پارلمان نیست. «در سوئیس در پاره‌ای از کانتونها (مثل برن و زوریخ که دارای مجالس مقننه می‌باشند قوانینی که به تصویب مجالس

۱- اصل پنجاه و نهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

۲- صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، اداره کل انتشارات مجلس شورای اسلامی،

آذر ۱۳۶۴، ص ۱۷۹۹.

می‌رسد باید قبل از اجرا به آراء عمومی ارجاع شده و از طرف اکثر انتخاب‌کنندگان مورد قبول واقع گردد در صورتیکه در ژنو شهربال و بعضی کانتونهای دیگر مراجعه به آراء عمومی برای تصویب قوانین فقط در صورتی الزامی است که عده معینی از انتخاب‌کنندگان (۳۵۰۰ نفر در ژنو و ۱۰۰۰ نفر در شهربال) آنرا تقاضا نمایند.^(۱)

در مورد ارزش سلسله مراتبی همه‌پرسی تقنینی نسبت به سایر مقررات با توجه به ماهیت آن از لحاظ حقوقی و سیاسی باید قائل به تفکیک شد. از لحاظ حقوقی ارزش همه‌پرسی تقنینی هم سطح با قانون می‌باشد بدین معنا که قانون مغایر مقدم را نسخ می‌کند و با قانون مغایر مؤخر نسخ می‌شود. البته اولی این است که متن تفسیری را از متن همه‌پرسی شده از یک طرف و قانون از طرف دیگر بپذیریم که باهم تناقض نداشته باشد و یا قابل جمع باشند چرا که «الجمع مهما امکن اولی من طرح» (جمع دو قانون تا جایی که ممکن است بهتر از نسخ یکی از آنان است).

ولی از نظر سیاسی معمولاً ارزش همه‌پرسی نسبت به قانون قابل توجه‌تر است چرا که کمتر نماینده یا وزیری راضی می‌شود که طرح یا لایحه‌ای به پارلمان تقدیم کنند که نتیجه آن نسخ نتیجه همه‌پرسی باشد و نمایندگان جز در مواردی بسیار خاص حاضر به وضع قانونی مغایر با متن همه‌پرسی شده نمی‌شوند چون به وجهه مردمی بودن و چهره

۱- دکتر قاسم‌زاده، قاسم. خلاصه دروس حقوق اساسی. دانشگاه تهران. تهران. فروردین ماه ۱۳۲۳، ص ۱۶۶.

دموکراتیک آنها لطمه وارد می آید.

ب (همه پرسى اساسى: که برای تصویب نهایی قانون اساسی و یا تجدیدنظر در آن انجام می شود. در کشورهایی که دارای سیستم حقوق نوشته در مقابل کشورهای دارای حقوق اساسی عرفی می باشند به جهت اهمیت بالای قانون اساسی برای تصویب نهایی آن را به همه پرسى می گذارند. به دلیل همین اهمیت بالا، تجدیدنظر در قانون اساسی نیز در بعضی کشورها به همه پرسى گذاشته می شود.

اهمیت قانون اساسی بدین جهت است که شامل یک سلسله قواعدی است که شکل حکومت و سازمان قوای سه گانه کشور و امتیازات و تکالیف افراد را نسبت به دولت بیان می کند. مسایلی که معمولاً در قانون اساسی حل و فصل می شود عبارت است از:

شکل حکومت (سلطنتی یا جمهوری)، تشکیل پارلمان از یک یا دو مجلس، اختیارات پارلمان امتیازات ریاست قوه مجریه که در ممالک سلطنتی موروثی و در کشورهای جمهوری انتخابی است، ولایت عهد، نیابت سلطنت، طرز انتخاب و مدت مأموریت رئیس جمهور، عدم مسؤولیت شاه و مسؤولیت سیاسی و جزایی رئیس جمهور، هیئت دولت و مسؤولیت وزراء، قواعد اساسی راجع به تشکیلات قضائی، حقوق عمومی افراد و تکالیف آنها، طرز تجدیدنظر در قانون اساسی.

به عنوان نمونه همه پرسى اساسی می توان از قانون اساسی فرانسه نام برد. در سال

۱۹۵۸ مجلس ملی فرانسه با اکثریت $\frac{2}{5}$ اعضای خود اختیار لازم را به ژنرال دوگل داد و برطبق نظر این ژنرال مجلسی مرکب از تعداد معدودی از متخصصان و وزرا به ریاست میشل دوبره تشکیل شد که طی دوماه کار تنظیم پیش نویس قانون اساسی جدید پارلمان را انجام داد. سپس کمیسیون خاصی مرکب از سی و نه نفر که دوسوم را پارلمان و یک سوم را رئیس جمهور انتخاب کرده بودند طرح تهیه شده را با تغییرات جزئی تأیید کرد. این طرح در بیست و هشتم سپتامبر سال ۱۹۵۸ به آراء عمومی گذاشته شده، و با اکثریت ۷۹/۲۵ درصد آراء رأی دهندگان (سی و یک میلیون از سی و شش میلیون) به تصویب ملی رسید.^(۱)

«در سوئیس تجدیدنظر در قانون اساسی به صلاحدید مجالس مقننه و یا به تقاضای پنجاه هزارنفر انتخاب کننده به عمل می آید تصمیمات مجالس مقننه دائر به اصلاح قانون اساسی باید از طرف اکثریت رأی دهندگان اکثر ممالک جزء مورد قبول واقع گردد».^(۲)

ج (همه پرسی سیاسی : «وقتی است که رئیس کشور برای اتخاذ تصمیمات سیاسی فوق العاده با مراجعه به آراء اکثریت مردم اعتماد آنها را نسبت به خود جلب می کند»^(۳)).

۱- دکتر مدنی، سید جلال الدین. حقوق اساسی در جمهوری اسلامی ایران. سروش ۱۳۶۵، ص ۱۵۹.

۲- دکتر قاسمزاده. همان، ص ۱۶۵.

۳- دکتر هاشمی، سید محمد. حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران. جلد دوم. مجتمع آموزش عالی قم، ۱۳۷۵.

هرگاه رئیس کشور با مسائل بسیار مهمی برخورد می‌کند که احتیاج به یک تصمیم فوق‌العاده و حساس دارد و احتمال می‌دهد که تصمیم سیاسی او عواقب مبهم و حیاتی نامطلوبی داشته باشد برای اینکه از هم یاری و همکاری مردم برخوردار شود ممکن است تصمیم خود را به آراء عمومی بگذارد.

چنان که قبلاً گفته شد حقوق دانان با پله بیسیت روی خوشی نشان نمی‌دهند و این نوع از همه‌پرسی با نهاد پله بیسیت قرابت فراوان دارد چرا که بسیار اتفاق می‌افتد که مراجعه به آراء عمومی، درخصوص موضوع معین و مشخص تصمیم‌گیری که حتی ظاهری غیرشخصی نیز دارد، منجر به ابراز عقیده در باب مقام مراجعه‌کننده به همه‌پرسی می‌گردد، یعنی از حالت اعمال حاکمیت مستقیم به اعلام اعتماد عمومی نسبت به رئیس مملکت یا شخصیت سیاسی، تغییر ماهیت می‌دهد.

دوم) تقسیم‌بندی شکلی

از این دیدگاه می‌توان همه‌پرسی را به دو نوع مشورتی و تصویبی تقسیم نمود:

الف) همه‌پرسی مشورتی: «ممکن است همه‌پرسی پیش از شکل‌گیری قانون برای اخذ نظر مردم مورد استفاده واقع شود، در این صورت به آن همه‌پرسی مشورتی گویند. در این حالت، هرگاه به سؤال طرح‌شده آراء مثبت داده شد خود، به تنهایی نمی‌تواند قاعده

موردنظر را به گونه استقرار یافته آن الزام آور سازد، بلکه اصل اندیشه یا طرح مورد پذیرش مردم، مهبای تصویب توسط مراجع تقنینی عادی می شود»^(۱).

اغلب همه پرسشی هایی که در این نوع جای می گیرند سیاسی هستند و ابتکار آنها با دولت و حاکمیت است و بیشتر نه برای همیشه، برای جلب اعتماد مردم انجام می شوند در ایران پادشاه در ۶ بهمن ماه ۱۳۴۱ برای اصول ششگانه اصلاحی موسوم به انقلاب سفید به آراء عمومی مراجعه نمود! و بعدها آن اصول به صورت قوانین مختلف توسط مجلس شورای ملی به تصویب رسیدند. مردم در این نوع همه پرسشی مشاور هستند و به همین خاطر نظر آنها به تنهایی و بدون وضع قانون قابل اجرا نمی باشد و البته از نظر سیاسی دولت موظف به پی گیری قابل اجرا شدن نظر مردم می شود.

ب (همه پرسشی تصویبی: «در صورتیکه موافقت مردم با متن همه پرسشی شده به منزله تصویب و لازم الاجرا شدن قانون باشد، آن را همه پرسشی تصویبی گویند»^(۲). نقش مردم در این نوع همه پرسشی جدی تر می باشد و مردم نقش قانونگذار را بازی می کنند. همه پرسشی هایی که برای تصویب نهایی قانون اساسی انجام می شود و همچنین همه پرسشی های تقنینی در این نوع همه پرسشی جای می گیرند.

۱- دکتر قاضی، ابوالفضل. همان، ص ۳۷۳.

۲- دکتر قاضی، ابوالفضل. همان، ص ۳۷۳.



بخش دوم:

بررسی مقررات حاکم بر
همه‌پرسی در ایران



فصل اول :

موضع قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در چهار اصل از اصول خود به همه‌پرسی توجه دارد: اول آنکه در اصل پنجاه و نهم اذعان می‌دارد. «در مسائل بسیار مهم اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی ممکن است اعمال قوه مقننه از راه همه‌پرسی مراجعه مستقیم به آراء مردم صورت گیرد» درخواست مراجعه به آراء عمومی باید به تصویب دوسوم مجموع نمایندگان مجلس برسد.

دومین اصلی که به همه‌پرسی توجه دارد اصل یکصد و دهم می‌باشد که در مقام وظایف و اختیارات رهبر دربند یازدهم خود از «فرمان همه‌پرسی» نام می‌برد.

سومین اصل در قانون اساسی که از همه‌پرسی یاد کرده است اصل یکصد و هفتاد و هفتم می‌باشد که به موجب این اصل «... مقام رهبری پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام، طی حکمی خطاب به رئیس جمهوری موارد اصلاح و متمیم قانون اساسی را به شورای بازنگری قانون اساسی با ترکیب زیر پیشنهاد می‌نماید : ... مصوبات شورا پس از تأیید و امضای مقام رهبری باید از طریق مراجعه به آراء عمومی به تصویب اکثریت مطلق شرکت‌کنندگان در همه‌پرسی برسد. رعایت ذیل اصل پنجاه و نهم

در مورد همه‌پرسی بازنگری در قانون اساسی لازم نیست. محتوای اصول مربوط به اسلامی بودن و ابتدای کلیه قوانین و مقررات براساس موازین اسلامی و پایه‌های ایمانی و اهداف جمهوری اسلامی ایران و جمهوری بودن حکومت و ولایت امر و امامت امت و نیز اداره امور کشور با اتکاء به آراء عمومی و دین و مذهب رسمی ایران تغییرناپذیر است». اصل ششم قانون اساسی نیز می‌گوید «در جمهوری اسلامی ایران امور کشور باید به اتکاء آراء عمومی اداره شود، از راه انتخابات: انتخاب رئیس جمهور، نمایندگان مجلس شورای اسلامی، اعضای شوراها و نظایر اینها، یا از راه همه‌پرسی در مواردی که در اصول دیگر این قانون معین می‌گردد».

مبحث اول: ابتکار همه‌پرسی

چنانکه در بخش اول دیدیم ابتکار همه‌پرسی ممکن است که از طرف حاکمیت یا مردم باشد اگر ابتکار همه‌پرسی برای تصویب قانون باشد به آن «ابتکار عام» گویند و در صورتی که برای جلوگیری از اجرای قانون مصوب پارلمان باشد «وتوی مردمی» نام دارد. ولی قانون اساسی ابتکار همه‌پرسی را در انحصار حاکمیت قرار داده و حقی را در این مورد برای مردم قائل نشده است. نهادهایی را که به موجب قانون اساسی می‌توانند به آراء عمومی مراجعه کنند عبارتند از:

اول) رهبر

بند یازدهم اصل یکصد و دهم صدور «فرمان همه‌پرسی را از اختیارات رهبر دانسته است. همچنین اصل یکصد و هفتاد و هفت قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوبات شورای بازنگری قانون اساسی را در صورتی قابل ارجاع به آراء عمومی می‌داند که به تأیید و امضای مقام رهبری رسیده باشد.

دوم) مجلس

مطابق ذیل اصل پنجاه و نهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران «... درخواست مراجعه به آراء عمومی باید به تصویب دوسوم مجموع نمایندگان مجلس برسد».

همچنین ماده ۳۶ قانون همه‌پرسی در جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۸/۴/۴ مقرر می‌دارد «همه‌پرسی به پیشنهاد رئیس جمهور یا یکصد نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی و تصویب حداقل $\frac{2}{3}$ نمایندگان مجلس شورای اسلامی انجام خواهد شد». اکثریت دوسوم یک اکثریت بسیار بالایی است و چنین اکثریتی کمتر بدست می‌آید. علت پیش‌بینی چنین اکثریتی اختصاص وظیفه قانونگزاری به مجلس است و تنها چنین اکثریتی بالا می‌تواند حاکی از اراده مجلس در سلب اختیار از خود باشد. قانونگذار عمداً از واژه «مجموع نمایندگان مجلس» به جای عبارت «مجموع نمایندگان حاضر در جلسه»

استفاده کرده است. اصل مذکور برای آن پیش‌بینی شد که در مواقعی که مجلس به بن‌بست رسید و در مسائل بسیار مهم جرأت اظهار نظر را پیدا نکرد و یا به هر دلیلی خواست نظر موکلینش را بداند به آن استناد نموده و اقدام به همه‌پرسی نماید.^(۱)

مبحث دوم: رفع تعارض

اصل پنجاه و نهم درخواست همه‌پرسی را منوط به تصویب $\frac{۲}{۳}$ مجموع نمایندگان مجلس کرده است، در حالی که بند یازدهم اصل یکصد و دهم فرمان همه‌پرسی را از اختیارات رهبری می‌داند و اصل یکصد و هفتاد و هفتم نقش رهبر را در همه‌پرسی بازنگری قانون اساسی اعلام می‌دارند برای رفع تعارض دو راه حل متصور است. اختلاف از آنجا ناشی می‌شود که تفسیرها از حدود اختیارات رهبری متفاوت است، قانون اساسی هم صریحاً رفع نزاع ننموده است.

اول) قائلین به اطلاق اختیار رهبری

این گروه استدلال می‌کنند که قانون اساسی مطلقه بودن ولایت فقیه را مورد تأیید

۱- صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. انتشارات مجلس شورای اسلامی، آذر ۱۳۶۴، ص ۱۷۹۹.

قرارداده چراکه اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی قوای حاکم در جمهوری اسلامی را بیان نموده و مطلقه بودن ولایت مقام رهبری را اعلام داشته است و اگر اصل یکصد و دهم اختیاراتی را برای رهبر بیان کرده از باب تمثیل بوده است و باتوجه به اینکه فرمان همه‌پرسی در بند یازدهم اصل یکصد و دهم از اختیارات رهبری می‌باشد در رفع تعارض این اصل اختیار رهبری را در جریان همه‌پرسی موضوع اصل پنجاه و نهم ثابت نماییم بدین ترتیب که موافقت رهبری را در اجرای همه‌انواع همه‌پرسی شرط بدانیم^(۱). بنابراین صدور فرمان همه‌پرسی همواره و نه همه موارد از اختیارات مقام رهبری است.

دوم) قائلین به تخصیص اختیار رهبری

گروه دیگر چنین استدلال می‌کنند که درست است که اصل پنجاه و هفتم لفظ مطلقه را برای مقام ولایت بیان نموده است ولی این به معنای برتری رهبری نسبت به قانون اساسی و حقوق ملت نیست، بلکه در چهارچوب آن است و به همین خاطر اصل یکصد و دهم ترتیب مطلقه بودن ولایت را بیان می‌کند و ذکر اختیارات رهبری در این اصل جنبه حصری دارد نه تمثیلی.

۱- عمید زنجانی، عباسعلی. دستنویسهای مربوط به درس مبانی حقوق عمومی در اسلام. نیمسال دوم

باتوجه به ماهیت همه‌پرسی‌ها و بند یازده اصل یکصد و دهم قانون اساسی که به نوع همه‌پرسی اشاره نکرده، و باتوجه به سایر قرائن باید قائل شد به اینکه :

۱ - در مورد همه‌پرسی تقنینی که اصل پنجاه و نهم قانون اساسی درخواست مراجعه به آراء عمومی را منوط به تصویب $\frac{2}{3}$ مجموع نمایندگان مجلس می‌داند و ماده ۳۶ قانون همه‌پرسی در جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۸/۴/۴ که مقرر می‌دارد «همه‌پرسی به پیشنهاد رئیس جمهور یا یکصد نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی و تصویب حداقل $\frac{2}{3}$ مجموع نمایندگان مجلس شورای اسلامی انجام خواهد شد». و همچنین ماده ۳۵ این قانون که می‌گوید : «رئیس جمهور موظف است نتیجه همه‌پرسی را پس از طی مراحل قانونی و ابلاغ وی حداکثر ظرف یک هفته امضا کند و برای اجرا در اختیار مسؤولان قرار دهد».

به موجب ماده ۱ اصلاحی مصوب ۱۳۷۰/۸/۱۴ قانون مدنی «مصوبات مجلس شورای اسلامی و نتیجه همه‌پرسی پس از طی مراحل قانونی به رئیس جمهور ابلاغ می‌شود. رئیس جمهور باید ظرف مدت ۵ روز آن را امضاء کند و به مجریان ابلاغ نماید و دستور انتشار آن را صادر کند و روزنامه رسمی موظف است ظرف مدت ۷۲ ساعت پس از ابلاغ منتشر نماید». و به موجب تبصره این ماده «در صورت استنکاف رئیس جمهور از امضاء یا ابلاغ در مدت مذکور در این ماده به دستور رئیس مجلس شورای اسلامی روزنامه

رسمی موظف است ظرف مدت ۷۲ ساعت مصوبه را چاپ و منتشر نماید».

باتوجه به ترتیبات و قرائن مذکور به نظر می‌رسد که اختیار مقام رهبری شامل

همه‌پرسی مذکور در اصل پنجاه و نهم (همه‌پرسی تقنینی) نمی‌شود.

۲- در مورد همه‌پرسی اساسی (که شامل همه‌پرسی بازنگری قانون اساسی هم

می‌شود) ترتیب اجرای اختیار رهبری در مورد صدور فرمان همه‌پرسی بازنگری قانون

اساسی در، اصل یکصد و هفتاد و هفتم بدین ترتیب بیان گردیده که «... مقام رهبری پس از

مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام طی حکمی خطاب به رئیس جمهور موارد

اصلاح و متمیم قانون اساسی را برای شورای بازنگری قانون اساسی با ترکیب زیر پیشنهاد

می‌نماید: ... مصوبات شورا پس از تأیید و امضای مقام رهبری باید از طریق مراجعه به آراء

عمومی به تصویب اکثریت مطلق شرکت‌کنندگان در همه‌پرسی برسد ...».

۳- «در مورد همه‌پرسی سیاسی، هیچ قرینه روشنی در قانون اساسی مشاهده

نمی‌شود؛ اما به نظر می‌رسد که مقام رهبری برای اتخاذ برخی از تصمیمات سیاسی و

قانونی خود که با افکار عمومی و مشارکت مردم قابلیت ارتباط بیشتری دارد از طریق

مراجعه به آراء عمومی اعتماد مردم را جلب نماید».^(۱)

در مورد این سؤال که چه موضوعاتی می‌تواند مورد همه‌پرسی واقع شود باید

۱- دکترهاشمی. همان، ص ۸۶.

موارد ذیل را مورد لحاظ قرارداد :

محدوده همه‌پرسی تقنینی، جغرافیای مفهوم قانون است، البته قوانین مهم به همه‌پرسی گذاشته می‌شوند ولی تشخیص اهمیت با خود مجلس می‌باشد. ظاهراً منعی وجود ندارد که مجلس به همه‌پرسی مشورتی اقدام نماید مثلاً کلیات یک طرحی را به همه‌پرسی بگذارد و با رعایت قوانین بعداً بصورت تفصیلی به جزئیات آن بپردازد و آن را قابل اجرا نماید.

رهبر نیز می‌تواند با رعایت قوانین اقدام به همه‌پرسی مشورتی نماید، یعنی هم می‌تواند یک تصمیم سیاسی را به مردم محول نماید و هم قبل از گرفتن تصمیم از مردم نظر مشورتی بخواهد ولی باید توجه داشت که موضوعاتی که به همه‌پرسی گذاشته می‌شود از زمره موضوعاتی نباشد که قانون اساسی منع کرده است چراکه محتوای اصول مربوط به اسلامی بودن و جمهوری بودن حکومت و ابتدای کلیه قوانین و مقررات براساس موازین اسلام و پایه‌های ایمنی و اهداف جمهوری اسلامی ایران و ولایت امر و امامت و نیز اداره امور کشور به اتکاء آراء عمومی و دین و مذهب رسمی ایران تغییرناپذیر است و بالطبع قابلیت به آراء عمومی گذاشته شدن را ندارد.^(۱)

۱- ذیل اصل ۱۷۷ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

فصل دوم :

بررسی کلیات قانون همه‌پرسی

اولین قانونی که در زمینه همه‌پرسی وضع شد «لایحه قانونی همه‌پرسی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران» مصوب بیستم آبان‌ماه ۱۳۵۸ بود و دومین قانونی که در این زمینه تصویب شد و اکنون نیز حاکم می‌باشد «قانون همه‌پرسی در جمهوری اسلامی ایران» مصوب ششم تیرماه ۱۳۶۸ است.^(۱)

لایحه قانونی همه‌پرسی تفاوت بنیادی با قانون همه‌پرسی ندارد جز آنکه دولت اختیارات گسترده‌ای را در این لایحه نسبت به قانون همه‌پرسی دارد، مثلاً در ماه ۲۱ لایحه قانونی همه‌پرسی آمده است که «وزارت کشور مأمور اجرای این قانون و ناظر بر حسن جریان همه‌پرسی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران می‌باشد» ولی به موجب ماده ۳ قانون همه‌پرسی «نظارت بر همه‌پرسی به عهده شورای نگهبان می‌باشد».

۱- قانون فوق مشتمل بر ۳۹ ماده و سیزده تبصره در جلسه علنی ۱۳۶۸/۴/۴ به تصویب مجلس و در تاریخ ۱۳۶۸/۴/۶ به تأیید شورای نگهبان رسیده است.

مبحث اول: همگانی بودن همه‌پرسی

همگانی بودن رأی یک پدیده نوین است چراکه همیشه محدودیتهایی برای رأی‌دادن وجود داشته است.

یکی از موانعی که حق رأی را محدود می‌کند شرط مالی است. در بسیاری از کشورها فقط کسانی می‌توانستند انتخاب کنند و یا انتخاب شوند که مالک باشند چنانکه در مبحث تاریخ گفته شد رعایا و کشاورزان متعلق به زمین بودند و ملک مالکین و فئودالها محسوب می‌شدند، بردگان گروه بزرگ دیگری بودند که از حق رأی محروم بودند در دموکراسی یونان نسبت بردگان به افراد آزاد سه به دو بوده است، بنابراین دموکراسی قدیم نوعی آریستوکراسی بوده است، شاید استدلالشان این بوده که افرادی که مالی ندارند در رأی‌دادن احساس مسئولیت نمی‌کنند چون چیزی ندارند که در رأی‌دادن از باختن آن بترسند ولی باید گفت میهن دوستی فطرت انسان است و ثابت نشده است که میهن پرستان ثروتمند بوده‌اند.

زنان نیز مال مردان محسوب می‌شدند و حق رأی نداشتند اینان که نیمی از انسانها می‌باشند باتوجه به ماهیت ابزار تولید که احتیاج به بدنی قوی و خشن داشت مغلوب مردان شدند و مبارزات زنان کمتر به ثمر می‌نشست.

یکی دیگر از موانع رأی‌دادن، محدودیت‌های عقیدتی بوده است؛ هنوز هم برای

انتخاب شونده نوعی محدودیت عقیدتی قائل می‌شوند. محدودیتهای مذکور حداقل برای رأی‌دهنده کم و بیش منسوخ شده است. و منظور از رأی عمومی و همگانی، نبودن محدودیتهای مذکور است والا محدودیتی چون محدودیت تابعیت، سن و عدم سوءپیشینه کیفری رأی را از همگانی بودن خارج نمی‌کند. لذا ماده ۱۲ «قانون همه‌پرسی در جمهوری اسلامی ایران» اذعان می‌دارد «رأی دهندگان باید دارای شرایط زیر باشند :

۱ - تابعیت کشور جمهوری اسلامی ایران.

۲ - ورود به سن ۱۶ سالگی.

۳ - عدم جنون.

باتوجه به اهمیت این شروط و در جهت روشن شدن سیاست و خط مشی قانونگذار

ایران به‌طور جداگانه به تفسیر آنها می‌پردازیم :

اول) تابعیت

اولین مسأله‌ای که برای دولتی مطرح می‌شود این است که افرادی را که متعلق به خود می‌داند، از افراد سایر کشورها جدا سازد، بنابراین بارزترین مظهر تقسیم جغرافیایی اشخاص، موضوع تابعیت است.

«تابعیت عبارت از رابطه سیاسی و معنوی است که شخصی را به دولت معینی

مرتبط می‌سازد.

اولاً؛ رابطه (بین فرد و دولت) سیاسی است زیرا که ناشی از قدرت و حاکمیت دولتی است که فردی را از خودش می‌داند، به همین علت است که در بعضی از کشورها مقررات راجع به تابعیت را در قوانین اساسی ذکر می‌کنند.

ثانیاً؛ این رابطه معنوی است زیرا مربوط به مکانی نیست که شخص در آنجا سکونت دارد: ایرانی هرکجا سکونت گزیند ایرانی است و همیشه رابطه خود را با کشورش حفظ می‌کند و به عبارت دیگر یک ارتباط معنوی بین او و کشوری که او را از خود می‌داند موجود است. چنانچه شخصی تابعیت هیچ‌کشوری را نداشته باشد او را «آپاترید»^(۱) می‌نامند».^(۲)

از آنجایی که رابطه تبعه و دولت قراردادی نیست و سیاسی و مربوط به حاکمیت می‌باشد، پس تنها عامل مشخص‌کننده و اعطاءکننده تابعیت دولت است. دولت است که مشخص می‌کند چه شخصی می‌تواند تبعه او باشد و با در نظر گرفتن اوضاع جغرافیایی، اقتصادی و سیاسی کشور افرادی را تابع خود می‌شناسد.

تابعیت را از نظر میزان برخورداری تبعه از حقوق سیاسی به طور اعم و شرکت در

1- Apatride

۲- دکتر نصیری، محمد. حقوق بین‌الملل خصوصی. انتشارات آگاه، تهران، ۱۳۷۲، ص ۲۶.

انتخابات بطور اخص تقسیم‌بندی می‌نمایند :

الف) تابعیت اصلی

طریقه بدست آوردن تابعیت اصلی ضمن ماده ۹۷۶ قانون مدنی ایران بیان شده است ماده مزبور بدین شرح است، «اشخاص ذیل تبعه ایران محسوب می‌شوند :

۱ - کلیه ساکنین ایران به استثنای اشخاصی که تبعیت خارجی آنها مسلم باشد. تبعیت خارجی کسانی مسلم است که مدارک تابعیت آنها مورداعتراض دولت ایران نباشد.

۲ - کسانی که پدر آنها ایرانی است، اعم از اینکه در ایران یا در خارجه متولد شده باشند.

۳ - کسانی که در ایران متولد شده و پدر و مادر آنها غیرمعلوم باشد.

۴ - کسانی که در ایران از پدر و مادر خارجی که یکی در ایران متولد شده بوجود آمده‌اند.

۵ - کسانی که در ایران از پدری که تبعه خارجه است بوجود آمده و بلافاصله پس از رسیدن به سن ۱۸ سال تمام یک سال دیگر در ایران اقامت کرده باشند و الا قبول شدن آنها به تابعیت ایران، برطبق مقرراتی خواهد بود که مطابق قانون، برای تحصیل تابعیت ایران مقرر است.

۶ - هر زن تبعه خارجی که شوهر ایرانی اختیار کند.

۷ - هر تبعه خارجی که تابعیت ایران را تحصیل کرده باشد.

تبصره - اطفال متولد از نمایندگان سیاسی و قنصلی خارجه مشمول فقره ۴ و ۵ نخواهند بود».

بررسی بند ۷ را به قسمت بعد واگذار می‌نماییم. با دقت در بندهای ۲، ۳، ۴ و ۵ ماده ۹۷۶ قانون مدنی و رعایت تبصره آن، می‌توان کسانی را که تابعیت اصلی ایرانی دارند به خوبی تشخیص داد ولی قبلاً ناگزیر از تذکر این نکته هستیم که مراد از ساکنین ایران، کسانی هستند که در ایران اقامت دارند و از این مطالب نتیجه می‌گیریم که حکم مندرج در بند ۱ ماده ۹۷۶ صرفاً اماره و فرض قانونی می‌باشد فرض قانون این است که هرکس در ایران اقامت دارد ایرانی است مگر آنکه بوسیله سند تابعیتی که مورد اعتراض دولت ایران نباشد تابعیت خارجی خود را ثابت کند.

ب (پذیرش به تابعیت ایران

امروزه این اصل مورد قبول واقع شده که افراد بتوانند تابعیت خود را ترک و تابعیت جدیدی بدست بیاورند. اصل چهل و دوم قانون اساسی مقرر می‌دهد «اتباع خارجه می‌توانند در حدود قوانین به تابعیت ایران درآیند و سلب تابعیت اینگونه اشخاص در

صورتی ممکن است که دولت دیگری تابعیت آنها را بپذیرد و یا خود آنها درخواست کنند».

تشریفات پذیرش به تابعیت ایران ضمن ماده ۹۸۳ قانون مدنی ذکر شده است ماده مذکور می گوید: «درخواست تابعیت باید مستقیماً و یا به توسط ولایه یا حکام به وزارت امور خارجه تسلیم شده و دارای منضمات ذیل باشد:

۱ - سواد مصدق اسناد هویت تقاضاکننده.

۲ - تصدیقنامه نظمیه (دائر به مدت اقامت تقاضاکننده در ایران و نداشتن

سوء سابقه و داشتن مکنت کافی و شغل معین برای تأمین معاش.

وزارت امور خارجه در صورت لزوم اطلاعات راجعه به شخص تقاضاکننده را تکمیل و آن را به هیأت وزراء ارسال خواهد نمود تا هیأت مزبور در قبول یا رد آن تصمیم مقتضی صادر نماید ...».

ماده ۹۷۹ ق.م. می گوید «اشخاصی که دارای شرایط ذیل باشند می توانند تابعیت ایران را تحصیل کنند.

۱ - به سن ۱۸ سال تمام رسیده باشند.

۲ - پنج سال اعم از متوالی یا متناوب در ایران ساکن بوده باشند.

۳ - فراری از خدمت نظامی نباشند.

۴ - در هیچ مملکتی به جنحه مهم یا جنایت غیرسیاسی محکوم نشده باشند.

در مورد فقره دوم این ماده مدت اقامت در خارجه برای خدمت دولت ایران در

حکم اقامت در خاک ایران است».

طبق ماده ۹۸۲ قانون مدنی ایران اشخاص که به تابعیت ایران پذیرفته می شوند از

کلیه حقوقی که برای ایرانیان مقرر است بهره مند می شوند ولی قانونگذار آنها را از بعضی از

حقوق سیاسی محروم کرده است مگر پس از ده سال از تاریخ تابعیت آنان که این

محرومیتها ضمن ماده ۹۸۲ (اصلاحی ۱۳۷۰/۸/۱۴) به شرح زیر مقرر شده است :

۱ - ریاست جمهوری و معاونین ۱ و ۲ - عضویت در شورای نگهبان و ریاست قوه

قضائیه ۳ - وزارت - کفالت وزارت و استانداری و فرمانداری ۴ - عضویت در مجلس

شورای اسلامی ۵ - عضویت شوراهای استان و شهرستان و شهر ۶ - استخدام در وزارت

امور خارجه و احراز هرگونه پست یا مأموریت سیاسی ۷ - قضاوت ۸ - عالیتین رده

فرماندهی در ارتش و سپاه و به نیروی انتظامی ۹ - تصدی پستهای مهم اطلاعاتی و

امنیتی بدیهی است کسی که تابعیت ایران را ترک می نماید دیگر ایرانی نبوده و بیگانه

محسوب می شود و لذا از آن پس نمی تواند از حقوق و مزایایی که برای ایرانیان مقرر است

استفاده نماید راجع به زن و فرزندان کسی که مبادرت به ترک تابعیت ایران می نماید ماده

۹۸۸ قانون مدنی تصریح می کند زوجه و اطفال کسی که ترک تابعیت می نماید اعم از اینکه

اطفال مزبور صغیر یا کبیر باشند از تبعیت ایرانی خارج نمی‌گردند مگر اینکه اجازه هیأت وزراء شامل حال آنها هم باشد.

مسأله‌ای که همیشه ذهن قانونگذاران را مشغول نموده است موضوع خارجیان است که از راه پذیرش به تابعیت وارد در جمع شهروندان کشور می‌شود محرومیت اینگونه افراد از حق رأی مغایر آثار تابعیت و خلاف اصول به نظر می‌رسد ولی از طرف دیگر در کشورهای مهاجرپذیر دادن حق رأی بدون حد و مرز به تازه شهروندان ممکن است بر نحوه تصمیم‌گیری شهروندان در مسائل مهم و امنیتی اثرات ناخوشایند و غیرقابل جبران باقی بگذارد بخصوص اگر کشور پذیرنده مهاجر دارای جمعیت کمی باشد و هجوم درخواست‌کنندگان تابعیت به مراتب بیشتر باشد لذا راه حلی که قانونگذار درپیش گرفته چنانکه دیده شد، محرومیت از تصدی بعضی از مشاغل و سمت‌ها به طور موقت است یعنی تا ده سال از تاریخ کسب تابعیت تازه شهروندان از تصدی شغل‌هایی که قبلاً گفته شد محروم می‌باشد.

دوم) بلوغ

به منظور شرکت در انتخابات و همه‌پرسی رأی دهنده باید به سنی رسیده باشد که مشخص‌کننده بلوغ و پختگی افکار او بوده باشد. وظایف و حقوق قانونی خود را بشناسد،

و در مسائل سیاسی سنجیده و خردمندانه مشارکت نماید لذا کودکان طبعاً قادر نیستند در انتخابات و همه‌پرسی شرکت نمایند. سن بلوغ سیاسی معمولاً با سن رشد مدنی یکسان است. در حقوق اسلامی نظر رایج ۱۵ سال قمری برای پسران و ۹ سال قمری برای دختران سن بلوغ است ولی این نظر بیشتر مربوط به فقه‌های متقدم می‌باشد متأخرین بیشتر سن مذکور را سن وجوب تکالیف شرعی و عبادات می‌دانند علت آن را باید در اختلاف محیطی و جغرافیایی و همچنین اختلاف نژادی و فرهنگی جستجو کرد، یعنی سن بلوغ برای افراد جوامع مختلف و نژادهای گوناگون متفاوت است.

در اغلب قوانین حداقل سن رأی دهنده از ۱۶ سال تا ۲۳ سال در نوسان است. در کشورهای که دارای نظام دو مجلسی می‌باشد، سن رأی دهنده برای مجالس دوم بالاتر است چون نظامها تمایل دارند که مجالس دوم محافظه‌کار باشند تا جلوی تندرویه‌های مجالس اول گرفته شود.

«پایین بودن یا بالا بودن سن رأی دهنده، به طبع رژیم‌ها نیز مطابقت دارد. در رژیم‌های محافظه‌کار، معمولاً سن انتخابات را بالایی‌ترند. زیرا معتقدند جوانان بیشتر نوجو و هوادار تحولند و حق رأی آنان در ترکیب و خصلت نمایندگان اثر نامطلوب باقی می‌گذارد. از آنجا که برخی گرایشهای شتاب‌آلوده سیاسی ممکن است کشور را دچار تلاطم‌های زیان‌آور سازد، باید نمایندگان مردم از سوی قشرهایی برگزیده شوند که ضمن

نوجوئی، مصلحت جامعه را در بستر زمانی و تاریخی تشخیص دهند. برعکس در رژیم‌های انقلابی گرایش به پایین آمدن حداقل سن رأی‌دهنده است، تا از پشتیبانی جوانان پرشور و دگرگونی طلب و انقلاب‌پذیر، برای توفیق در انقلاب و یا تداوم آن استفاده یه عمل آید. مثلاً در دموکراسی‌های توده‌ای و رژیم‌های نوپای جهان سوم، از حق رأی جوانان کم سن و سال بهره فراوانی می‌برند.^(۱)

در ششم فروردین سال ۱۳۵۸ ماده واحده‌ای از تصویب شورای انقلاب گذشت که تحولی در سن رأی‌دهندگان ایرانی بوجود آورد. برطبق این ماده واحد حداقل سن رأی‌دهندگان به شانزده سال تقلیل پیدا کرد و همین سن بعدها پذیرفته شد و قانون همه‌پرسی نیز از آن پیروی نمود.

سوم) آمادگی روانی (عدم جنون)

بلوغ فرد رأی‌دهنده از لحاظ سنی نمی‌تواند تنها ضابطه و ملاک برداشته‌ای خردمندانه سیاسی وی باشد لذا علاوه بر اینکه رأی‌دهنده باید از لحاظ سنی رشید باشد باید از سلامت نفس و روان تا آن مقدار که بتواند با ترازوی عقل سلیم نیک را از بد در جهان سیاست تمیز دهد، بهره‌مند باشد و برداشتش از مسائل سیاسی مطروحه در

۱- دکتر قاضی، ابرافضل. همان، ص ۶۹۳.

همه‌پرسی با مصلحت خود و جامعه‌اش سازگاری و تطابق داشته باشد، شرط آمادگی روانی یا عدم جنون به حق در قانون همه‌پرسی در جمهوری اسلامی ایران پیش‌بینی شده است.

ولی از حیث اینکه مبدا از این شرط سوءاستفاده شود غالباً وجود سفه یا جنون یا سایر مصادیق فساد روانی مانع از رأی دادن نیست، بلکه این صفت باید از سوی مقامات قضایی به ثبوت رسیده و منجر به صدور حکم جنون از سوی دادگاه شود، و یا حداقل اینکه قانون فرد ممنوع از حق رأی دادن را به علت جنون و عدم آمادگی روانی از تصرف در اموال خود منع کند و یا اینکه او را تحت سرپرستی یا قیمومیت قرار دهد.

مبحث دوم: چگونگی اظهار نظر رأی‌دهنده

به موجب ماده ۱ قانون همه‌پرسی «همه‌پرسی از آحاد ملت برطبق مقررات این قانون انجام می‌گیرد به نحوی که همه اقشار جامعه با آزادی کامل نظر خود را درباره موضوعی که به آراء عمومی گذارده می‌شود به یکی از دو صورت زیر اعلام نمایند:

الف) آری ب) نه

تبصره: رأی‌گیری وسیله اوراق مخصوصی که در شعب اخذ رأی بین رأی‌دهندگان توزیع خواهد شد انجام می‌شود». و به موجب ماده ۴ «همه‌پرسی به صورت مستقیم و عمومی و با رأی مخفی خواهد بود». برای توضیح مواد مذکور مطالب را در دو قسمت می‌آوریم.

اول) اختیار در گزینش

ماده ۱ قانون همه پرسی گفته است که رأی دهنده به یکی از دو صورت «آری» یا «خیر» اعلام نظر می نماید ولی این تنها شکل همه پرسی نیست. مثلاً در شیوه گزینش گری در لایحه یا متن ارائه شده به آراء شهروندان چندین امکان پیش بینی می گردد و رأی دهندگان باید یکی از امکانات را برگزینند. علی الاصول شیوه گزینش گری، هنگام اجرای همه پرسی کمتر مورد استفاده واقع می شود و اگر هم انجام آن لازم می آید قاعده تاً زیر عنوان همه پرسی انجام می گردد، مثلاً بعد از جنگ جهانی دوم یعنی درست بعد از آزادی فرانسه از یوغ اشغال آلمان هیتلری در همه پرسی ۱۳۴۵ سه راه پیش بینی شده بود که رأی دهندگان این کشور باید یکی را برگزیده به آن رأی می دادند: یا بازگشت به قانون اساسی ۱۸۷۵ یعنی جمهوری سوم، یا ایجاد مجلس مؤسسانی که اختیار کامل در تدوین قانون اساسی جدید داشته باشد و یا تأسیس مجلس مؤسسان با اختیارات محدود و در خصوص موضوعات مشخص.^(۱)

«همه پرسی معمولاً سؤال مهمی است که در مثبت یا منفی بودن آن از نظر یک ملت تردید وجود دارد مثلاً در مورد قبول یا رد قانون اساسی موجود یک کشور یا باطل کردن قسمتی از آن قانون. یک همه پرسی ممکن است دو یا سه مرحله ای طرح گردد مثلاً اول

۱- دکتر قاضی، ابوالفضل. همان، ص ۳۷۳.

نظام سلطنتی لغو گردد، دوم جمهوری مورد سؤال قرار گیرد و در مرحله سوم نوع جمهوری. این کار بهتر است ولی سازمان دهی آن مشکل است»^(۱)

البته هرچه اختیار رأی دهنده در گزینش بیشتر باشد، به روح دموکراسی نزدیکتر است. اگرچه سازمان دهی آن در عمل مشکل باشد، مثلاً طبیعی است که در حین انقلاب ۵۷ ایران اگر همه پرسی می شد مردم به هر نظامی که نتیجه آن رفتن شاه باشد، رأی مثبت بدهند. به هر حال باید قانون همه پرسی دست نمایندگان را بازتر گذاشت تا در صورتی که مصلحت ببینند قدرت گزینش بیشتری به مردم بدهند تا گرایشهای رأی دهندگان بیشتر مشخص شود.

به موجب تبصره ماده ۱ رأی گیری توسط اوراق مخصوصی که در شعب اخذ رأی بین رأی دهندگان توزیع خواهد شد انجام می شود قسمت اعظم ماده ۱۰ را باید در راستای منظور تبصره ماده ۱ بدانیم به موجب این ماده :

«در موارد ذیل با تأیید هیأت نظارت یا نماینده آن، برگهای رأی باطل بوده و جز آراء مأخوذه محسوب نشده و مراتب در صورتجلسه قید و آراء مذکور ضمیمه صورتجلسه خواهد شد.

۱ - صندوق فاقد لاک و مهر همه پرسی باشد.

۱- نوری البلاء. روزنامه اطلاعات. یکشنبه ۱۲ فروردین ماه ۱۳۵۸، شماره ۱۵۸۱۹، ص ۸.

۲- آراء زاید بر تعدد تعرفه باشد.

۳- آراء کسانی که به سن قانون رأی دادن نرسیده باشند.

۴- آرائی که با شناسنامه افراد فوت شده یا غیرایرانی داده شده باشد.

۵- آرای که با تقلب و تزویر (در تعرفه ها، آراء، صورتجلسات، شمارش) به دست آمده باشد.

۶- آرای که با شناسنامه غیر یا جعلی اخذ شده باشد.

۷- آرای که با شناسنامه کسانی که حضور ندارند اخذ شده باشد.

۸- آرای که فاقد مهر همه پرسی باشد.

۹- آرای که از طریق تهدید به دست آمده باشد.

۱۰- آرای که روی برگهای رأی قانونی نباشد.

تبصره ۱: کل آراء مندرج در صورتجلسه ای که صندوق اخذ رأی آن فاقد اوراق رأی یا برگهای تعرفه باشد، باطل و جز آراء مأخوذه محسوب نخواهد شد.

تبصره ۲: به تعداد آراء زائد در بند ۲ قبل از قرائت آراء و بدون توجه به نوع رأی از کل برگهای رأی کسر می شود». بنابراین آرای که در اوراق مخصوص رأی گیری نوشته نشده باشد نه تنها باطل می باشد، بلکه جزء آراء مأخوذه نیز محسوب نخواهد شد و تنها با تأیید هیأت نظارت یا نماینده آن مراتب در صورت جلسه قید می شود و آراء مذکور ضمیمه

صورتجلسه می‌گردد.

دوم) مخفی بودن رأی دادن

به موجب ماده ۴ قانون همه‌پرسی، همه‌پرسی به صورت مستقیم و با رأی مخفی برگزار خواهد شد. بین صاحب‌نظران در مورد مخفی بودن رأی دادن اتفاق نظر نیست برخی معتقدند ما نباید شهروندان را ترسو تربیت کنیم، بلکه باید به آنها بیاموزیم که آزادانه فکر کنند و در اظهار نظر شجاعت به خرج دهند در مقابل بعضی استدلال می‌کنند که اظهار نظر به طور علنی ممکن است فرد رأی دهند. ^(۱) را در معرض خطر قرار دهد و امنیت شخصی یا شغلی او را مخدوش نمایند و لذا فرد رأی دهنده نظر واقعی خود را بیان نمی‌نماید «گذاشتن این صندوق‌های رأی در انتظار مردم یک نکته منفی است، چرا که ممکن است عده‌ای با نگاه اطرافیان لحظه انتخاب آری یا نه اثر بپذیرند و تصمیم خود را عوض کنند». ^(۲)

۱- جان استوارت میل. تأملاتی در حکومت انتخابی. ترجمه علی رامین نشر نی. ۱۳۶۹، ص ۱۷۸.

۲- نوری البلاء. همان، ص ۸.

فصل سوم :

کیفیت همه‌پرسی و مقدمات آن

مطالب این فصل را در چهارمبحث شورای نگهبان، صدا و سیما، نیروی انتظامی، و در آخر زمان همه‌پرسی بررسی می‌کنیم.

مبحث اول : شورای نگهبان و همه‌پرسی

مطابق اصل نود و یکم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران «به منظور پاسداری از احکام اسلام و قانون اساسی از نظر عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با آنها، شورایی بنام شورای نگهبان با ترکیب زیر تشکیل می‌شود :

۱ - شش نفر از فقهای عادل و آگاه به مقتضیات زمان و مسائل روز، انتخاب این عده با رهبر می‌باشد.

۲ - شش نفر حقوقدان، در رشته‌های مختلف حقوقی از میان حقوقدانان مسلمانی که بوسیله رئیس قوه قضائیه به مجلس شورای اسلامی معرفی می‌شوند ولی در نخستین دوره؛ پس از گذشتن سه سال، نیمی از اعضای هر گروه به قید قرعه تغییر می‌یابند و اعضای تازه‌ای بجای آنها انتخاب می‌شوند».

در مورد اینکه آیا مصوبه مجلس پیرامون همه‌پرسی تقنینی باید به تأیید شورای نگهبان برسد یا خیر؟ نظر به اطلاق اصل نود و سوم قانون اساسی باید قائل به تأیید شورای نگهبان شد به موجب این اصل:

«مجلس شورای اسلامی بدون وجود شورای نگهبان اعتبار قانونی ندارد، مگر در مورد تصویب اعتبارنامه نمایندگان و انتخاب شش نفر حقوقدان اعضای شورای نگهبان». به موجب اصل نود و چهارم «کلیه مصوبات مجلس شورای اسلامی باید به شورای نگهبان فرستاده شود. شورای نگهبان موظف است آن را حداکثر ظرف ده روز از تاریخ وصول از نظر انطباق با موازین اسلام و قانون اساسی موردبررسی قرار دهد و چنانچه آن را مغایر ببیند برای تجدیدنظر به مجلس بازگرداند و در غیر این صورت مصوبه قابل اجرا است. در مواردی که شورای نگهبان مدت ده روز را برای رسیدگی و اظهارنظر نهایی کافی نداند می‌تواند از مجلس شورای اسلامی حداکثر برای ده روز دیگر با ذکر دلیل خواستار تمدید وقت شود». و به موجب اصل نود و هفتم «اعضای شورای نگهبان به منظور تسریع در کار می‌توانند هنگام مذاکره درباره لایحه یا طرح قانونی مجلس حاضر شوند و مذاکرات را استماع کنند اما وقتی طرح یا لایحه‌ای فوری در دستور کار مجلس قرارگیرد اعضای شورای نگهبان باید در مجلس حاضر شوند و نظر خود را اظهار نمایند». باتوجه به اینکه همه‌پرسی توسط رئیس جمهور یا یکصد نفر از نمایندگان مجلس مطرح می‌شود بنابراین

می‌توانند هم بصورت طرح و هم بصورت لایحه و حتی به طور فوری در دستور کار مجلس قرارگیرد.

تشخیص عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با احکام اسلام به موجب اصل نود و ششم با اکثریت فقهای شورای نگهبان و تشخیص عدم تعارض آنها با قانون اساسی بر عهده اکثریت همه اعضای شورای نگهبان است. طبیعی است در صورتی که مجلس و شورای نگهبان نتوانند نظریکدیگر را تأمین نمایند، طرح یا لایحه همه‌پرسی برای تعیین سرنوشت به مجمع تشخیص مصلحت نظام می‌رود.

نظارت شورای نگهبان بر همه‌پرسی فقط محدود به مرحله تصویب آن در مجلس شورای اسلامی نمی‌شود، بلکه قسمت عمده وظایف شورای نگهبان پیرامون همه‌پرسی مربوط به نظارت بر اجرای همه‌پرسی می‌شود به موجب اصل نود و نهم «شورای نگهبان نظارت بر انتخاب رئیس جمهور، انتخابات مجلس شورای اسلامی و مراجعه به آراء عمومی و همه‌پرسی را به عهده دارد». ماده سی و هفت قانون همه‌پرسی در جمهوری اسلامی ایران در همین راستا، اذعان می‌دارد شورای نگهبان طبق قانون نظارت بر انتخابات ریاست جمهوری بر همه‌پرسی نظارت خواهد کرد.

در راستای مقررات مذکور ابتدا قانونی تحت عنوان قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات ریاست جمهوری مشتمل بر یازده ماده و سه تبصره در جلسه دهم تیرماه ۱۳۶۰

توسط کمیسیون امور داخلی تصویب و شورای نگهبان آن را تأیید کرد، این قانون برای دو سال بطور آزمایشی تصویب شد. قانون فعلی نظارت شورای نگهبان بر انتخابات ریاست جمهوری که طبق ماده ۳۷ قانون همه‌پرسی در مورد همه‌پرسی نیز لازم‌الاجراست تفاوت چندانی با مصوبه کمیسیون مذکور ندارد.

شورای نگهبان به موجب «قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات ریاست جمهوری» ماده دو، قبل از شروع انتخابات دو نفر از اعضای خود و پنج نفر از اعضای مسلمان و مطلع و مورد اعتماد و دارای حسن سابقه را با اکثریت مطلق آراء اعضای شورای نگهبان به عنوان هیأت مرکزی نظارت بر انتخابات ریاست جمهوری (همه‌پرسی) و سه نفر به عنوان عضو علی‌البدل انتخاب و به وزارت کشور معرفی می‌نماید.

هیأت مرکزی نظارت بر کلیه مراحل انتخابات و همه‌پرسی و جریانهای اجرایی همه‌پرسی و اقدامات وزارت کشور و هیأتهای اجرایی که در انتخابات مؤثر است و آنچه مربوط به صحت انتخابات می‌شود نظارت خواهد کرد^(۱). هیأت مرکزی نظارت با ناظرین خود در سراسر کشور بر کیفیت انتخابات نظارت کامل دارد. ناظرین در هر مورد که سوءجریان یا تخلفی را را مشاهده کنند کتباً تذکر خواهند داد فرمانداران و بخشداران موظفند بلافاصله براساس قوانین مربوطه نسبت به رفع اشکالات مطروحه اقدام نمایند، و

۱- ماده ۴ قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات ریاست جمهوری.

چنانچه مسؤولین وزارت کشور نظرات آنان را ملحوظ ندارند، ناظرین مراتب را به هیأت مرکزی نظارت شورای نگهبان گزارش خواهند کرد.^(۱)

شورای نگهبان در کلیه مراحل در صورت اثبات تخلف با ذکر دلیل نسبت به ابطال یا توقف انتخابات در سراسر کشور و یا بعضی از مناطق اتخاذ تصمیم نموده، و نظر خود را از طریق رسانه‌های همگانی اعلام می‌نماید، و نظر شورای نگهبان در این مورد قطعی و لازم‌الاجرا است و هیچ مرجع دیگری حق ابطال یا متوقف کردن انتخابات را ندارد. هیأت مرکزی نظارت باید مدارک خاکی از عدم صحت یا لزوم متوقف ساختن انتخابات را برای بررسی و اتخاذ تصمیم به شورای نگهبان بفرستد.^(۲)

«در مواردی که توقف یا ابطال بنا به نظر شورای نگهبان در تعیین رئیس جمهور مؤثر باشد قبل از اعلام نتایج کل انتخابات در اولین فرصت، اخذ رأی در آن مناطق ادامه یافته یا تجدید خواهد شد. هیأت‌های اجرایی موظفند یک نسخه از صورت جلسه اقدامات خود را به ناظر یا ناظرین تسلیم بنمایند. در مواردی که امضای هیأت‌های اجرایی در قانون انتخابات پیش‌بینی شده است امضای ناظر یا ناظرین نیز لازم است»^(۳). بنابراین در مورد همه پرسشی

۱- ماده ۴ همان قانون.

۲- ماده ۷ و تبصره آن. همان قانون.

۳- ماده ۱۱ همان قانون.

نیز در مواردی که توقف یا ابطال بنا به نظر شورای نگهبان در نتیجه همه‌پرسی مؤثر باشد. تکلیف قانونی، تجدید اخذ رأی در مناطق مذکور می‌باشد. قانونگذار به ذکر عدد و رقم آراء باطل شده تعرض نکرده و اختیار تام به شورای نگهبان داده است که هر جا تشخیص داد آراء مؤثر در کل نتیجه است، تجدید همه‌پرسی شود.

مبحث دوم: صدا و سیما و همه‌پرسی

با توسعه رسانه‌های گروهی و مطبوعات جهان هر روز کوچکتر می‌شود و به بیان مک‌لوهان دهکده جهانی تولد می‌یابد. هر حادثه، هرچند کوچک در اقصی نقاط گیتی طنین می‌افکند و از این جهت خشم یا شعف خانواده جهانی را دامن می‌زند. در این عصر، حرکت اندیشه‌ها در کره زمین بسیار سریع تر رخ می‌دهد.^(۱)

اسلوبها و روشهایی که رسانه‌های گروهی بکار می‌برند در واقع آنهاست و به حدی قوی و نیرومند می‌باشد که قادر است مستقیماً بر عواطف و احساسات افراد جامعه نفوذ کند، و اثرات بسیار عمیقی بگذارد و لذا باید پذیرفت که در هر کدام از این پدیده‌ها به خوبی می‌توان جنبه‌های آموزشی و تربیتی و در توسعه اطلاعات و گسترش فضای شعور و هوش سیاسی و در پرورش روحیه مشارکت و ذوق و قریحه رأی دهندگان کاملاً مؤثرند و

۱- ژان، کازنوو. جامعه‌شناسی وسایل ارتباط جمعی، ترجمه منوچهر محسنی، سروش. تهران، ۲۵۳۶، ص ۱.

نقش بس مهمی را ایفاء می‌کنند.

دیباچه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران چنین اذعان می‌دارد :

«وسایل ارتباط جمعی (رادیو - تلویزیون) بایستی در جهت روند تکاملی انقلاب اسلامی در خدمت اشاعه فرهنگ اسلامی قرارگیرد و در این زمینه از برخورد سالم اندیشه‌های متفاوت بهره جوید، و از اشاعه و ترویج خصلت‌های تخریبی و ضداسلامی جداً پرهیز کند.

پیروی از اصول چنین قانونی که آزادی و کرامت ابناء بشر را سرلوحه اهداف خود دانسته و راه رشد و تکامل انسان را می‌گشاید برعهده همگان است. و لازم است که امت مسلمان با انتخاب مسئولین کاردان و مؤمن و نظارت مستمر بر کار آنان به طور فعالانه در ساختن جامعه اسلامی مشارکت جویند؛ به امید اینکه در بنای جامعه نمونه اسلامی که بتواند الگو و شهیدی بر همگی مردم جهان باشد، موفق گردد...».

بدین ترتیب، محورهای «آزادی بیان» و «مدیریت جمعی غیرانحصاری» مورد توجه قانونگذار اساسی قرارگرفت و اصل یکصد و هفتاد و پنجم بدین صورت تصویب شد که «در رسانه‌های گروهی (رادیو و تلویزیون) آزادی انتشارات و تبلیغات طبق موازین اسلامی باید تأمین شود. این رسانه‌ها زیر نظر مشترک قوای سه‌گانه قضائیه، مقننه و مجریه اداره خواهد شد. ترتیب آن را قانون معین می‌کند.».

پس از تحولات زمان جنگ «تمرکز در مدیریت صدا و سیما به صورتی که قوای سه گانه در آن نظارت داشته باشند»، در دستور کار شورای بازنگری ۱۳۶۸ قانون اساسی قرارگرفت و اصل یکصد و هفتاد و پنجم بدین صورت تصویب شد.

«در صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران، آزادی بیان و نشر افکار با رعایت موازین اسلامی و مصالح کشور باید تأمین گردد. نصب و عزل رئیس صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران با مقام رهبری است و شورایی مرکب از نمایندگان رئیس جمهور و رئیس قوه قضائیه و مجلس شورای اسلامی (هرکدام دو نفر) نظارت بر این سازمان خواهند داشت. خط مشی و ترتیب اداره سازمان و نظارت بر آن را قانون معین می کند».

در اصل یکصد و هفتاد و پنج سابق، با آنکه مدیریت مشترک و بالمناصفه (مردم و حکومت) برای صدا و سیما وجود نداشت، اما مشارکت قوه مقننه (که متشکل از نمایندگان منتخب مستقیم ملت است) تاحدی می توانست اجابت کننده توقع مذکور باشد. با تغییر و اصلاح اصل یادشده، اینک، صدا و سیما در اختیار رهبری و نماینده منصوب آن مقام قرار دارد. نظارت مشترک قوای سه گانه (با حضور نمایندگان قوه مقننه) نیز نقش چندان مؤثری در طرح و برنامه های آن (که مبین افکار و اندیشه های مردم باشد) ندارد. بنابراین می توان گفت که صدا و سیما یک سازمان صرفاً حکومتی است. صرف نظر از شیوه مدیریت، این سازمان قانوناً باید منعکس کننده زندگی و احوال تمام گروهها و

اقشار مختلف کشور باشد^(۱). احزاب گروه‌های سیاسی یا به قصد تبلیغ و یا در مقام بیان انتقاد، بعنوان قشری از اقشار ملت در جریان همه‌پرسی، حق برخورداری از امکانات صدا و سیما را باید داشته باشند. از نظر قانونگذار یکی از وظایف سازمان «تلاش جهت برگزاری بحث‌های آزاد و آموزنده میان احزاب و سازمانهای سیاسی قانونی کشور» می‌باشد.^(۲)

«صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران مکلف است برنامه‌های آموزشی دربارهٔ همه‌پرسی و همچنین کلیه اعلامیه‌ها و اطلاعیه‌های مربوطه را که وزارت کشور یا هیأت مرکزی نظارت منتخب شورای نگهبان ضروری تشخیص دهند از شبکه سراسری یا محلی صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران پخش نماید».^(۳)

بنابراین، باتوجه به اصول و معیارهای ارزشی و قانونی حاکم بر صدا و سیما و با ضرورت تأمین آزادی بیان و نشر افکار، این سازمان به اتکای مسئولیت مستقیم در مقابل رهبری، علی‌الاصول باید در جریان همه‌پرسی خواستها و نظرات همگان (افراد و گروه‌ها) را در منتهای بی‌نظری و بی‌طرفی به نحو شایان توجهی منعکس نماید.

۱- ماده ۷ قانون خط مشی کلی و اصول برنامه‌های صدا و سیما.

۲- ماده ۵۵ همان قانون.

۳- ماده ۷ قانون همه‌پرسی در جمهوری اسلامی ایران.

مبحث سوم: نیروی انتظامی و همه‌پرسی

هدف از تشکیل نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران استقرار نظم و امنیت، تأمین آسایش عمومی و فردی و نگهبانی و پاسداری از دستاوردهای انقلاب اسلامی از قبیل آزادی و کرامت انسانی می‌باشد^(۱). نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران سازمانی است مسلح در تابعیت فرماندهی کل قوا و وابسته به وزارت کشور می‌باشد، و فرمانده آن از طرف فرمانده کل قوا منصوب می‌گردد^(۲). و با تصویب قانون نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۹/۴/۲۷) از سال ۱۳۷۰ نیروهای سه‌گانه انتظامی سابق (شهربانی، ژاندارمری و کمیته) در یکدیگر ادغام گردید.^(۳)

به موجب ماده ۸ قانون همه‌پرسی «مأموران انتظامی در حدود قانون موظف به ایجاد نظم و جلوگیری از هرگونه بی‌نظمی در جریان همه‌پرسی و حفاظت صندوقها می‌باشند. نیروهای نظامی و انتظامی حق دخالت در امور اجرایی و نظارت در همه‌پرسی را ندارند». و به موجب ماده ۳۰ آیین‌نامه اجرایی آن «فرمانداران و بخشداران به منظور حفاظت شعبه ثبت‌نام و اخذ رأی با هماهنگی شهربانی، ژاندارمری و کمیته انقلاب

۱- ماده سه قانون نیروی انتظامی.

۲- ماده ۲ همان قانون.

۳- ماده یک همان قانون.

اسلامی حداقل سه نفر از مأمورین انتظامی را ضمن صدور ابلاغ در معیت اعضاء شعبه به محل شعبه ثبت نام و اخذ رأی اعزام دارند».

مأموران انتظامی موظفند طبق دستور نماینده فرماندار یا رئیس شعبه ثبت نام و اخذ رأی از ازدحام در داخل محل اخذ رأی ممانعت نموده تا اخذ رأی در کمال آرامش انجام پذیرد. و مأمورین نیروی انتظامی نباید اجازه دهند که فرد مسلحی وارد شعبه اخذ رأی شود^(۱). همچنین موظف می باشند نسبت به انتشار آگهی همه پرسی در سطح شهرستان با فرمانداران همکاری نمایند.^(۲)

چنانکه گفته شد به موجب ذیل ماده ۸ قانون همه پرسی نیروهای نظامی و انتظامی حق دخالت در امور اجرایی و نظارت در همه پرسی را ندارند. به هر حال، از آنجا که ممکن است نیروهای مسلح در جهت تمایلات و گرایشهای خاص سیاسی اعضای خود از امکانات و قدرت نظامی استفاده کنند. برای دفع چنین خطری بسیار بجاست که عضویت و فعالیت آنان در احزاب و گروههای سیاسی ممنوع باشد، و یا اینکه آنها را از هرگونه کار اجرایی سیاسی و یا نظارتی محروم کرد. خطر تبدیل حکومت دموکراتیک به حکومت نظامی و تحت الشعاع قرارگرفتن نظام سیاسی کشور در اثر خشونتهای نظامی باعث چنین

۱- ماده ۳۱ آئین نامه اجرایی قانون همه پرسی در جمهوری اسلامی ایران.

۲- ماده ۲۳ همان آئین نامه.

سختگیرها و ممنوعیتها شده است.

مبحث چهارم: زمان همه پرسی

قرن بیست را قرن ارتباطات دانسته‌اند چون پیشرفت بشر در امر ارتباطات و مخابرات و ورود کامپیوتر و وسایل الکترونیکی به عنوان وسایل تسریع‌کننده در امر انتخابات باعث تحول و تفاوت نسبتاً زیاد دموکراسی‌های امروزی نسبت به دموکراسی‌های پیشین‌گشته است. بدین ترتیب برخلاف گذشته که ممکن بود یک همه‌پرسی هفته‌ها و شاید ماهها طول بکشد، امروزه وسایل مذکور باعث صرفه‌جویی در وقت و کاهش زمان انتخابات شده، و شمارش کامپیوتری آراء بخصوص موجب کاهش چشمگیر تقلبات و تخلفات انتخاباتی شده است.

به موجب ماده ۲ قانون همه‌پرسی «وزارت کشور ضمن هماهنگی با شورای نگهبان تاریخ برگزاری همه‌پرسی را تعیین و اعلام نمود» و به موجب ماده ۶ «اخذ رأی در داخل و خارج از کشور در یک روز انجام می‌شود و مدت آن ۱۰ ساعت است و در صورت ضرورت قابل تمدید می‌باشد.

تبصره ۱: تشخیص ضرورت و مدت تمدید اخذ رأی به عهده وزیر کشور است.

تبصره ۲: اخذ رأی باید در یکی از روزهای تعطیل رسمی انجام گیرد».

در تفسیر مواد مذکور، وزارت کشور در مورد تاریخ همه‌پرسی با شورای نگهبان هماهنگی می‌کند در این هماهنگی معمولاً تمامی ملاحظات سیاسی رعایت می‌شود. تعیین یکی از روزهای تعطیلی به عنوان روز برگزاری همه‌پرسی و انتخابات از سوی قانونگذار بیشتر به خاطر فرصت یافتن مردم و بسیج امکانات برای حضوری هرچه با شکوه‌تر دریای صندوقهای آراء می‌باشد. البته از لحاظ حقوقی همه‌پرسی با سه رأی یعنی دو رأی مثبت در مقابل یک رأی منفی یا دو رأی منفی در مقابل یک رأی مثبت هم قانونی است اما هرچه تعداد شرکت‌کنندگان بیشتر باشد، به جایگاه همه‌پرسی از نظر سیاسی قوت بیشتری می‌بخشد.

دستور شروع همه‌پرسی به موجب ماده ۱۵ قانون همه‌پرسی با وزارت کشور و در مورد تمدید زمان همه‌پرسی وزارت کشور اختیار تام دارد، و دیگر موافقت شورای نگهبان شرط نشده است. معمولاً ساعتی برای ختم همه‌پرسی تعیین می‌شود، ولی گاهی ممکن است مثل انتخابات سومین دوره مجلس خبرگان مقرر شود تا وقتی که کسی در پای صندوق رأی برای رأی دادن باقی مانده باشد، همه‌پرسی ادامه دارد و مسئولین صندوق مذکور موظفند رأی شخص یا اشخاص مذکور را بپذیرند.

فصل چهارم :

هیأت اجرایی

مسائل مربوط به هیأت اجرایی را در دو مبحث مطالعه می نماییم.

مبحث اول : نحوه تشکیل

مطابق ماده ۱۵ قانون همه پرسی «بلافاصله پس از صدور دستور شروع همه پرسی از طرف وزارت کشور، فرماندار دستور تشکیل هیأت های اجرایی را به بخشداران صادر نموده و موظف است ظرف سه روز هیأت اجرایی همه پرسی شهرستان را به ریاست خود و عضویت رئیس ثبت احوال و دادستان یا نماینده وی و هشت نفر از معتمدین تشکیل شده است».

چنانکه ملاحظه می شود حضور فرماندار و ریاست ثبت احوال در هیأت اجرایی لازم شمرده شده، ولی در مورد دادستانی حضور نماینده وی کافی می باشد. و باتوجه به قانون دادگاه های عمومی و انقلاب که وظایف دادستان به رئیس دادگستری محول شده است، حضور رئیس دادگستری یا نماینده وی در هیأت اجرایی الزامی می باشد. علاوه بر این ظرف سه روز، فرماندار موظف است هشت نفر از معتمدین محلی را به ترتیبی که

تبصره ماده ۱۵ بیان داشته است، مشخص نماید. به موجب این تبصره «۲۴ نفر معتمدین محل ظرف دو روز تشکیل جلسه داده و پس از حضور $\frac{2}{3}$ مدعوین در حضور هیأت نظارت از بین خود یا خارج، هشت نفر را به عنوان معتمدین اصلی و پنج نفر را به عنوان معتمدین علی البدل هیأت اجرایی با رأی مخفی و اکثریت نسبی آراء انتخاب می نمایند».

پس لازم نیست که معتمدین موضوع ماده ۱۵ از بین بیست و چهار نفر معتمدین محل باشد و می توانند از افرادی دیگر انتخاب شوند، و انتخاب آنها با رأی مخفی و اکثریت نسبی باشد، بدین معنا که پس از رأی گیری هشت نفر اول که بیشترین آراء را آوردند به عنوان معتمدین اصلی، و پنج نفر بعدی به عنوان معتمدین علی البدل هیأت اجرایی مشخص شده است. ماده ۱۶ تعداد اعضای هیأت اجرایی شهرستان و بخش و کیفیت و مهلت تشکیل آنها یکسان می داند و ماده ۱۷ کلیه امور همه پرسی بخش مرکزی را بر عهده هیأت اجرایی شهرستان قرار داده است.

به موجب ماده ۱۸ معتمدین هیأت اجرایی منتخب در داخل کشور باید دارای ایمان و التزام عملی به اسلام و قانون اساسی و حسن شهرت باشد، دارای سواد خواندن و نوشتن و وابسته به هیچکدام از گروههای غیرقانونی نباشند. برای معتمدین هیأت اجرایی خارج از کشور فقط یک شرط در ماده ۲۵ قانون همه پرسی ذکر شده و آن اینکه معتمدین مذکور باید از ایرانیان مؤمن به انقلاب اسلامی باشند.

ترتیب تشکیل هیأت‌های اجرایی خارج از کشور به موجب ماده ۲۵ بدین صورت می‌باشد که «در سفارتخانه‌ها و کنسولگری و نمایندگی سیاسی ایران در خارج از کشور، هیأت اجرایی همه‌پرسی به ریاست سفیر و یا سرکنسول و یا عالیت‌ترین مقام نمایندگی سیاسی و عضویت سه نفر از کارمندان ارشد سفارتخانه، کنسولگری و یا نمایندگی سیاسی و ۵ نفر از ایرانیان مؤمن به انقلاب اسلامی مقیم آن کشور به انتخاب و دعوت سفیر یا سرکنسول و یا مقام نمایندگی سیاسی تشکیل می‌گردد». هیأت اجرایی موضوع ماده ۲۵ به موجب ماده ۲۶ پس از خاتمه اخذ رأی و قرائت آراء صورت جلسه می‌نماید، و سفیر و یا عالیت‌ترین مقام نمایندگی سیاسی و یا سرکنسول موظف است بدون فوت وقت نتیجه را با سریع‌ترین وسیله مخابراتی ممکن از طریق وزارت امور خارجه به وزارت کشور اعلام گرداند.

مطلبی را که باید در مورد هیأت اجرایی مورد توجه جدی قرارداد، به نحوه انتخاب معتمدین محلی مربوط می‌شود. بدین تعبیر که معتمدین مذکور چنانکه دیده شد، توسط نماینده دولت (فرماندار) منصوب می‌گردند. و حال آنکه فلسفه تعیین معتمدین محلی این است که مردم هم در جریان انتخابات مجری و ناظر باشند. بنابراین حق این است که این معتمدین توسط مردم انتخاب شوند؛ و یا حداقل منتخب نهادهای مردمی باشند. مثلاً قانونگذار می‌توانست معرفی این افراد را برعهده نماینده مجلس بگذارد. و یا انتخابات این

افراد را برعهده شورای شهر و یا بخش محل قرار دهد نه اینکه نقض غرض کند و تشخیص معتمدین محل را برعهده دولت بگذارد.

مبحث دوم: وظایف هیأت اجرایی

به موجب ماده ۲۰ «هیأت اجرایی بخش بلافاصله پس از انتخاب معتمدین تشکیل جلسه داده و تعداد و محل استقرار شعب ثبت نام و اخذ رأی را تعیین نموده، و به وسیله رئیس هیأت (بخشدار) به فرماندار جهت طرح در هیأت اجرایی شهرستان اعلام می دارد».

ماده ۲۲ در همین راستا می گوید: «هیأت اجرایی شهرستان پس از تعیین محلهای استقرار شعب ثبت نام و اخذ رأی و بررسی و تأیید و تصویب مصوبات هیأتهای اجرایی بخشها در مورد تعداد و محل شعب ثبت نام و اخذ رأی ۹ روز قبل از روز اخذ رأی مبادرت به انتشار آگهی همه پرسی حاوی تاریخ برگزاری، ساعات اخذ، شرایط رأی دهندگان، جرایم و تخلفات و مقررات جزایی و محل ثبت نام و اخذ رأی در سراسر شهرستان می نماید».

مطابق مواد فوق، تعیین محل استقرار از شعب ثبت نام و اخذ رأی از وظایف هیأت اجرایی بخش می باشد ولی به طور کلی بررسی و تأیید و تصویب مصوبات هیأتهای اجرایی بخشها در مورد تعداد و محل شعب ثبت نام و اخذ رأی با هیأت اجرایی شهرستان است این هیأت باید ۹ روز قبل از روز اخذ رأی، مبادرت به انتشار آگهی مذکور در ماده ۲۲

بنماید. صورت بروز بعضی از مشکلات با موافقت وزارت کشور به موجب تبصره ماده مذکور مهلت ۹ روز تا ۷ روز تقلیل می‌یابد. باید توجه داشت که ماده ۱۷ کلیه امور همه‌پرسی بخش مرکزی را بعهده خود هیأت اجرایی شهرستان قرار داده است.

مطلبی که ذکر آنها در مورد جلسات هیأت‌های اجرایی و اعضای آن ضروری است اینکه اعضای هیأت اجرایی پس از پذیرفتن عضویت به موجب ماده ۱۹ ملزم به شرکت در جلسات و انجام وظایف قانونی مربوط می‌باشد. ماده ۳۲ عدم حضور اعضای مذکور را و عدم ایفای وظایف قانونی آنها را جرم دانسته و بدین شرح اعلام می‌دارد:

«اعضای اداری هیأت اجرایی (فرماندار یا بخشدار، رئیس ثبت‌احوال، دادستان یا نماینده وی) در صورت تخلف از ماده ۱۹ این قانون با رعایت شرایط و امکانات خاطی و دفعات و مراتب جرم و مراتب تأدیب از وعظ و توبیخ و تهدید و درجات تعزیر به مجازات کسر حقوق تا یک سوم از یک ماه تا شش ماه به حکم مراجع صالحه محکوم خواهند شد و در مورد بقیه محرومیت تا دو نوبت انتخابات از عضویت هیأت‌های اجرایی و نظارت و شعب اخذ رأی محکوم می‌باشد». قانونگذار تصریح نکرده است در صورتی که عدم حضور یا اعضاء هیأت اجرایی به علت گرفتاری واقعی باشد و به اصطلاح غیبت موجهه نباشد تکلیف چیست.

مطلب دیگر آنکه جلسات هیأت اجرایی شهرستان و بخش به موجب ماده ۲۱ با حضور دوسوم کلیه اعضاء رسمیت یافته و اخذ تصمیم با اکثریت نصف بعلاوه یک

حاضرین خواهد بود. هیأت‌های اجرایی شهرستان و بخش به موجب ماده ۲۳ پس از انتشار آگهی همه‌پرسی، برای هر شعبه ثبت‌نام و اخذ رأی پنج نفر از معتمدین محلی که دارای سواد خواندن و نوشتن باشند انتخاب و به فرماندار یا بخشدار معرفی می‌کنند تا برای آنها حکم معرفی‌نامه صادر گردد.

همواره شهروندانی یافت می‌شوند که به علت مشکلات مختلف مثل صعب‌العبور بودن راهها و وضعیت خاص عشایر، همچنین بیماران نمی‌توانند در محل استقرار شعب ثبت‌نام حاضر شوند. بدین منظور ماده ۲۴ مقرر می‌دارد «هیأت اجرایی با تصویب هیأت اجرایی شهرستان می‌تواند برای مناطق صعب‌العبور و کوهستانی و مسافتهای دور و نقاطی که تشکیل شعب ثبت‌نام و اخذ رأی مقدور نیست شعب اخذ رأی سیار تشکیل دهد. هیأت اجرایی شهرستان نیز می‌تواند در صورتی که لازم بداند نسبت به تشکیل شعب اخذ رأی سیار در مرکز شهرستان و بخش مرکزی اقدام نماید؛ و هر دو مورد باید به اطلاع هیأت نظارت برسد و همچنین نماینده‌ای از هیأت نظارت در معین صندوق سیار بوده و مسیر گردش صندوق را در صورت جلسه‌ای قید و تأیید نماید». مناطقی در اقصی نقاط کشور که به علت جمعیت اندک و دشواری راهها در نظر گرفتن محل ثابت رأی دادن برای آنها مقدور یا به صرفه نیست، اینجا است که دولت باید به حق حاکمیت آنها احترام گذارده و حتی اگر شده از هوانیروز کمک گرفته، و صندوقها را به این عده از شهروندان برای دریافت رأیشان برساند.

فصل پنجم :

شکایات، جرایم و مجازاتها

مبحث اول: شکایات و نحوه رسیدگی

به موجب ماده ۲۸ «هیأت‌های اجرایی موظفند تا دو روز پس از اعلام نتیجه همه‌پرسی، شکایات واصله را بپذیرند و ظرف ۲۴ ساعت در جلسه مشترک هیأت اجرایی و ناظرین شورای نگهبان در شهرستان مربوطه به آنها رسیدگی نمایند، و نتیجه را صورتجلسه نموده و به وزارت کشور اعلام دارند.

تبصره ۱: کسانی که از نحوه برگزاری همه‌پرسی شکایت داشته باشند می‌توانند ظرف سه روز از تاریخ اخذ رأی شکایت مستند خود را به ناظرین شورای نگهبان یا دبیرخانه این شورا نیز تسلیم دارند...».

این ماده اذعان داشته که «هیأت‌های اجرایی موظفند تا دو روز پس از اعلام نتیجه همه‌پرسی، شکایات واصله را بپذیرند...». زمان اعلام نتیجه همه‌پرسی به شرح ماده ۲۷ بدین ترتیب می‌باشد که «شورای نگهبان ظرف یک هفته و در صورت ضرورت حداکثر ده روز پس از دریافت نتیجه همه‌پرسی نظر قطعی خود را جهت امضاء به رئیس جمهور ارسال نموده و رئیس جمهور پس از امضاء به وزارت کشور اعلام و وزارت کشور از طریق

رسانه‌های گروهی نتیجه نهایی را به اطلاع مردم خواهد رساند».

چنانکه ملاحظه می‌شود نحوه رسیدگی به شکایات منحصر به رسیدگی در هیأت اجرایی و تبصره یک ماده مذکور شورای نگهبان را نیز مرجع تسلیم شکایات می‌باشد، ولی مهلت شکایت سه روز از تاریخ اخذ همه‌پرسی می‌باشد. برای جلوگیری از جرایم و به حداقل رساندن آنها در جریان همه‌پرسی، ماده ۱۳ بیان می‌دارد «تشکیلات قضایی هر شهرستان یا بخش به منظور پیشگیری از وقوع جرم ضمن هماهنگی با ناظرین شورای نگهبان و هیأت اجرایی اقدامات لازم را در محدوده مقررات معمول می‌دارد».

شکایات از لحاظ شکلی باید دارای مشخصاتی باشند تا برای شورای نگهبان یا هیأت اجرایی قابل رسیدگی باشد. تبصره ۲ ماده ۲۸ شکایاتی را قابل رسیدگی می‌دانند که مشخصات شاکی یا شاکیان شامل نام، نام خانوادگی، شغل، نشانی کامل، شماره تلفن واصل امضای شاکی را داشته باشد. و به موجب تبصره‌های ۳ و ۴ ماده مذکور طرح و بررسی شکایات در مورد افراد باید محرمانه بوده و افشای آن جرم است، و بازرسان در این راستا باید گزارشات خود را منحصرأ به مراجع ذیصلاح قانونی ارسال دارند.

هیأت اجرایی پس از بررسی شکایات و گزارشات به موجب ماده ۲۹ در صورتی که تشخیص دهد که امور همه‌پرسی در یک یا چند شعبه از جریان عادی خود خارج شده و صحیح انجام نگرفته با تأیید شورای نگهبان همه‌پرسی را در یک یا چند شعبه باطل اعلام می‌دارد.

مبحث دوم: جرائم و مجازاتها

ماده ۱۲ «ارتکاب امور ذیل جرم محسوب میشود:

- ۱- خرید و فروش رأی.
- ۲- تقلب و تزویر در اوراق تعرفه یا برگ رأی یا صورتجلسات.
- ۳- تهدید یا تطمیع در امر همه پرسی.
- ۴- رأی دادن با شناسنامه دیگری.
- ۵- رأی دادن با شناسنامه جعلی.
- ۶- رأی دادن بیش از یکبار.
- ۷- اخلال در امر همه پرسی.
- ۸- کم و زیاد کردن آرا یا تعرفه ها.
- ۹- تقلب در رأی گیری و شمارش آراء.
- ۱۰- رأی گرفتن با شناسنامه، کسی که حضور ندارد.
- ۱۱- توصیه به ریختن برگ رأی معین از طرف اعضاء شعبه اخذ رأی یا هر فرد دیگری در محل صندوق رأی.
- ۱۲- تغییر و تبدیل یا جعل و یا ربودن و یا معدوم نمودن اوراق و اسناد انتخاباتی از قبیل ترفه و برگ رأی و صورتجلسات و تلکس و تلفنگرامها و تلگرافها.

۱۳- بازکردن یا شکستن قفل محل نگهداری و لاک و مهر صندوقهای رأی بدون

مجوز قانونی.

۱۴- جابجایی، دخل و تصرف و یا معدوم نمودن اسناد همه‌پرسی بدون مجوز

قانونی.

۱۵- ایجاد رعب و وحشت برای رأی دهندگان یا اعضاء شعبه ثبت نام و اخذ رأی با

اسلحه و یا بدون اسلحه در امر همه‌پرسی.

۱۶- دخالت در امر همه‌پرسی، با سمت یا سند مجعول و یا به هر نحو غیر قانونی.

تبصره: چنانچه وقوع جرائم مندرج در ماده فوق موجب گردد که جریان همه‌پرسی

در یک یا چند شعبه ثبت نام و اخذ رأی از مسیر قانونی خود خارج شود و در نتیجه کلی

همه‌پرسی مؤثر باشد مراتب به وسیله وزارت کشور به منظور طرح در شورای نگهبان به

هیأت مرکزی هیأت نظارت اعلام می‌گردد».

هرگاه کسی یا کسانی موجب ایجاد رعب و وحشت برای رأی دهندگان یا اعضاء

شعبه ثبت نام و اخذ رأی شوند، به موجب ماده ۳۰ با رعایت شرایط و امکانات خاکی و

دفعات و مراتب جرم و مراتب تأدیب از وعظ و توبیخ و تهدید و درجات تعزیر به ترتیب

زیر تعیین می‌گردد:

الف) چنانچه مرتکب بدون اسلحه ایجاد رعب و وحشت نماید تا ۷۴ ضربه شلاق

محکوم می‌گردد.

ب (چنانچه ایجاد رعب و وحشت خواه به تحریک یا بالمباشره همراه با اسلحه باشد، و محاربه صدق نکند، تا ۷۴ ضربه شلاق و حداکثر تا ۲ سال حبس محکوم خواهد شد. به موجب ماده ۳۱ مجازات کسی که با اتخاذ سمت مجعول در همه‌پرسی دخالت کند (موضوع بند ۱۶ ماده ۱۲) با رعایت شرایط و امکانات خاطی و دفعات و مراتب جرم و مراتب تأدیب از وعظ و توبیخ و تهدید و درجات تعزیر تا ۵۰ ضربه شلاق خواهد بود و هرگاه مرتکب سندی هم در این مورد جعل نموده باشد، مجازات جعل و تزویر را خواهد داشت، و چنانکه دخالت وی مؤثر در سرنوشت همه‌پرسی باشد، و جریان همه‌پرسی را در یک بخش و یا یک شهرستان و یا یک استان برهم بزند، مرتکب با رعایت شرایط و امکانات خاطی و دفعات و مراتب جرم و مراتب تأدیب از وعظ و توبیخ و تهدید و درجات تعزیر از یک تا پنج سال حبس محکوم خواهد شد.

اعضای اداری هیأت اجرایی که پس از پذیرفتن عضویت ملزم به شرکت در جلسات و انجام وظایف قانونی مربوطه می‌باشند، در صورت تخلف با رعایت شرایط و امکانات خاطی و دفعات و مراتب جرم و مراتب تأدیب از وعظ و توبیخ و تهدید و درجات تعزیر به مجازات کسر حقوق تا یک سوم از یک ماه تا شش ماه به حکم مراجع صالحه محکوم خواهند شد و در مورد بقیه اعضاء محرومیت تا دو نوبت انتخابات از

عضویت هیأت‌های اجرایی و نظارت و شعب اخذ رأی محکوم می‌باشد.

به موجب ماده ۳۳ «به منظور حفظ بی‌طرفی کامل، ناظرین شورای نگهبان و اعضای هیأت‌های اجرایی و نظارت موظفند در طول مدت مسئولیت خود، بی‌طرفی کامل را حفظ نمایند. تبصره: مجازات تخلف از ماده فوق با رعایت شرایط و امکانات خاطی و دفعات و مراتب جرم و مراتب تأدیب از وعظ و توبیخ و تهدید و درجات تعزیر انفصال شش ماه تا یکسال از خدمات دولتی یا شش ماه تا یک سال زندان خواهد بود».

به موجب ماده ۳۵ «رئیس جمهور موظف است نتیجه همه‌پرسی را پس از طی مراحل قانونی و ابلاغ به وی حداکثر ظرف یک هفته امضاء کند و برای اجرا در اختیار مسؤولان قرار دهد». با توجه به اینکه همه‌پرسی تقنینی از لحاظ ارزش سلسله مراتبی در حکم قانون است همچنین به استناد ماده یک قانون مدنی اصلاحی ۱۳۷۰/۸/۱۴ در صورتی که رئیس جمهور از امضای نتیجه همه‌پرسی خودداری کرد، رئیس مجلس شورای اسلامی آن را امضاء کرده و برای اجرا به مسؤولان مربوطه ابلاغ می‌کند.

مجازات‌هایی که در قانون همه‌پرسی بیان شده، مانع مجازات‌هایی که در سایر قوانین پیش‌بینی شده است نخواهد بود. بلکه مطابق ماده ۳۴ قانون همه‌پرسی قاضی می‌تواند در هر مورد متخلف را به مجازات مذکور در قانون همه‌پرسی و یا هر مجازات متناسب دیگری که در قانون تعزیرات آمده است، محکوم نماید.



بخش سوم :

همه‌پرسی در عمل



یکی از راههای شناخت حقوق، بررسی رویه‌های اجرایی و عملی مسائل حقوقی است؛ از اینروست که یکی از منابع حقوق را رویه قضایی می‌دانیم. اگر صرفاً به بررسی قوانین حقوقی یک کشور بپردازیم، نمی‌توانیم ادعا کنیم که حقوق آن کشور را شناخته‌ایم. برای شناخت حقوق یک کشور علاوه بر رویه‌های عملی، شناخت فرهنگ، جامعه‌شناسی آن کشور و تاریخ آن ضروری است. والا قوانین اساسی اکثر کشورهای جهان سوم ترجمه لغت به لغت قوانین اساسی کشورهای پیشرفته می‌باشد.

بنابراین برای شناخت حقوق نباید خود را محدود به بحث‌های نظری حقوقی بکنیم. بلکه باید رویه‌های عملی یک تأسیس حقوقی را برای شناخت آن مطالعه کنیم. آیا تصور یک رأی دهنده در یک کشور جهان سوم با تصور یک رأی دهنده در یک کشور توسعه‌یافته درباره انتخابات یکی است یا اینکه یکی رئیس و رهبر برای خود انتخاب می‌کند و دیگری وکیل و خدمتگزار؟

لذا رویه‌های عملی همه‌پرسی‌های ایران را و شرایطی که باعث انجام هریک از آنها شده را بررسی می‌نماییم.

فصل اول :

همه‌پرسی مردادماه ۱۳۳۲

مطالب این فصل را به دو مبحث شرایط ایجاب‌کننده همه‌پرسی و کیفیت برگزاری

آن تقسیم می‌کنیم.

مبحث اول: شرایط ایجاب‌کننده همه‌پرسی

ردپای توجه مصدق به همه‌پرسی را می‌توان از اوایل زمستان ۱۳۳۱ و آغاز مشکلات جدی دولت با مجلس دنبال کرد توسل به همه‌پرسی در بادی امر به عنوان هشدار به کار می‌رفت اما به تدریج که روابط دولت با مجلس رو به وخامت رفت، جدی‌تر شد و حتی اجتناب‌ناپذیر به نظر می‌آمد. اغلب نمایندگان مجلس با آن مخالف بودند و نه تنها فراکسیونهای اتحاد و کشور بلکه بسیاری از طرفداران مصدق نیز می‌کوشیدند او را از این کار منصرف سازند.^(۱)

فعالیت مجدانه مصدق برای اجرای قانون تاریخی مصوب مجلس درباره انحلال شرکت نفت انگلیس و ایران و ملی‌کردن صنعت نفت، واشنگتن را بیش از پیش مضطرب

۱- نامه فراکسیونهای کشور و اتحاد به مصدق مندرج در روزنامه باختر امروز در ۱۳ و ۱۵ تیر ۱۳۳۲.

ساخت. در ژوئن سال ۱۳۵۳ در نتیجه دسایس محافل ارتجاعی و دیپلماسی آمریکا و شاه وضعی در مجلس پدید آمد که ادامه کار عادی را غیرممکن می ساخت در کردیورهای مجلس و حتی از تربیون آن سرنگونی مصدق و بهبود روابط ایران با آمریکا در واقع تسلط آمریکا طلب می شد.

در این شرایط مصدق بار دیگر مسأله همه پرسی درباره انحلال مجلس را به علت کارآمد نبودن آن و نیز ضرورت انجام انتخابات مجدد را مطرح ساخت. این فکر با پشتیبانی پرشور محافل اجتماعی و توده های مردم ایران روبرو شد. در ژوئیه شال ۱۹۵۳ در تهران و دیگر شهرهای ایران میتینگ ها و تظاهرات بزرگی برپا شد، که بیش از صد هزار نفر در آنها شرکت داشتند. تظاهرکنندگان علاوه بر انحلال مجلس به عنوان لانه دسایس خارجی، اخراج بی درنگ مستشاران آمریکایی و قطع رابطه با این کشور به علت دخالت در امور داخلی ایران را طلب می کردند^(۱). از اوایل سال ۱۳۳۲، مخالفت های مخالفان که همچنان از پشت بر دکتر مصدق خنجر می زدند، مخالف خوانی و رجزخوانی های خود را که از سوی اقلیت مجلس علیه دولت مصدق آغاز شده بود، شدت یافت. آنها در اجرای دستورهای دربار مانع تشکیل جلسات علنی مجلس می شدند.

آنان در ابتدا از تصویب گزارش هیأت هشت نفری حل اختلاف که به استناد قانون

۱- گ.ل. بوندارفسکی. تاریخ توسعه طلبی آمریکا در ایران. انتشارات آلفا، ۱۳۵۸، ص ۵۸.

اساسی، شاه را از دخالت در امور کشوری و لشکری منع می کرد، جلوگیری نمودند. آنگاه پس از قتل افشار طوس و وصول درخواست وزارت دادگستری مبنی بر سلب صلاحیت از مظفر بقایی، اقلیت مجلس علاوه، بر منظور فوق الذکر به قصد جلوگیری از سلب صلاحیت بقائی و در صورت امکان استیضاح و ساقط کردن دولت، مجلس شورای ملی را فلج کرد و در جلسات محدود با جنجال و رجاله بازی و ناسزاگویی ادامه کار مجلس را غیرممکن گردانید.

دکتر مصدق وقتی این صحنه های رسواکننده و مخالفتهای «دشمن شادکن» مخالفان خود را در مجلس دید و به تلخی دریافت که آن مجلس دیگر پایگاهی برای دشمنان نهضت ملی ایران و لانه جاسوسان انگلیسی و آمریکا شده به درستی و روشنی تصمیم گرفت که با انجام همه پرسی و اعلام انحلال دوره هفدهم مجلس شورای ملی، مجلس جدید با نمایندگان واقعی ملت تشکیل دهد.

بهرحال شب ۲۳/۴/۳۲ اعضای فراکسیون نهضت ملی بطور جمعی استعفا کردند و با این عمل اولین گام در راه انحلال مجلس هفدهم برداشته شد و به دنبال آنها عده دیگری شد نمایندگان استعفا کردند و مجلس عملاً تعطیل شد.

در روز ۵ مرداد، دکتر مصدق با فرستادن پیامی برای ملت ایران از طریق رادیو تهران، تصمیم خود را درباره همه پرسی، برای ابقاء و یا انحلال مجلس هفدهم اعلام کرده،

وی در پیام خود با اشاره به اینکه در ماههای اخیر مجلس شورای ملی به صورت «هیأت مرکزی مخالفین» و پایگاه اخلاطال‌گراها درآمده است، اظهار داشت.

«وقتی دولت احساس کرد با این همه اخلاطال‌گری و کارشکنی‌ها نمی‌تواند وظایف خود را انجام دهد و مسؤولیت بزرگی را که به عهده دارد و همچنان بر دوش نگیرد، تصمیم گرفت در این باره از ملت رشید ایران استمداد نماید و از شما مردم وطن پرست تقاضا کند عقیده خود را در ابقاء یا انحلال مجلس صریحاً اظهار نماید ... این تنها ملت ایران، یعنی بوجود آورنده قانون اساسی و مشروطیت و مجلس و دولت است که می‌تواند در این باره اظهار نظر کند لاغیر و قانونها، مردم می‌باشند هرگاه مردم نظر خود را درباره آن اظهار کنند در کشورهای دموکراسی و مشروطه هیچ قانونی بالاتر از اراده ملت نیست به همین سبب دولت در این لحظه تاریخی مشکلی را که با آن مواجه شده با ملت در میان می‌گذارد».

بلافاصله هیأت وزیران تصویب‌نامه‌ای مربوط به انجام همه‌پرسی را تصویب و اعلان کرد که روز دوشنبه ۱۲/۵/۳۲ روز شروع همه‌پرسی است.^(۱)

مبحث دوم: کیفیت اجرا

ترتیب اجرایی همه‌پرسی ۱۳۳۲ مصدق فوق‌العاده بحث‌انگیز و مغایر با روشهای

۱- نجمی، ناصر. *از سیدضیاء تا بازرگان*. ناشر: نویسنده. تهران، ۱۳۷۰، ص ۱۳۴۳.

عادی دموکراتیک بود :

اولاً، اختیار همه‌پرسی برای نخست‌وزیر و هیچ مقام دیگری در قانون اساسی مشروطیت و همچنین متمم آن پیش‌بینی نشده بود.

ثانیاً، رأی‌گیری منحصر به شهرها می‌شد، و همه‌پرسی در روستاها اجرا نشد.

ثالثاً، طرفداران و مخالفان دولت آراء خود را در محلهای مجزا از یکدیگر و صندوقهای جداگانه می‌ریختند.

اول) دیدگاه قانون اساسی مشروطیت و متمم آن پیرامون همه‌پرسی

قانون اساسی مشروطیت و همچنین متمم آن هیچ اشاره‌ای به همه‌پرسی نشده است، و هر دو قانون مذکور در قبال همه‌پرسی موضع سکوت اختیار کرده‌اند. از نظر حقوقی این سؤال پیش می‌آید که آیا متوسل شدن دکتر مصدق به همه‌پرسی در سال ۱۳۳۲ قانونی بوده است یا اینکه جنبه سیاسی کاری این همه‌پرسی بر جنبه حقوقی آن می‌چربد.

از لحاظ منطقی و اصولی در این موارد باید اصل عدم را اجراء نمود. به موجب این اصل «همه چیز از عدم بوجود و از نیستی به هستی آمده، برای اثبات عدم نیازی به دلیل و برهان نیست و این اثبات وجود چیزی است که محتاج دلیل است. این مطلب بدیهی و

روشن و حکمی است عقلی».^(۱)

بنابراین اصل، هیچ مقامی هیچ اختیاری را ندارد مگر در قانون اساسی برای آن نهاد یا مقام اختیار یا اختیاراتی ذکر شده باشد و اگر تفسیری غیر از این تفسیر پذیرفته شود باید قائل شد به اینکه ذکر اختیار برای مقامات و نهادها چیز بیهوده‌ای است و قانون اساسی باید بصورت منعی تنظیم شود یعنی باید بگوید مثلاً نخست‌وزیر یا فلان نهاد دیگر از داشتن اختیار معینی محروم است چون اصل بر این می‌شود که هر مقامی هر اختیاری را داراست مگر آنکه خلافش ثابت شود.

اگر اصل را بر این قرار دهیم که چون فلان نهاد از فلان اختیار منع نشده است. پس اختیار مذکور را دارد و سکوت را براختیار حمل نماییم در جامعه هرج و مرج ایجاد می‌شود، و مراجع مختلف و بی‌شماری برای تصمیم‌گیری در مورد موضوعی واحد وجود خواهد داشت و اصولاً تقسیم کار چیز بی‌مفهومی خواهد بود، و ذکر اختیارات برای تمامی نهادها و مقامات در قانون اساسی جنبه تمثیلی دارد نه حصری. بدیهی است چنین تفسیری از سکوت قانونگذار خلاف حقوق بوده و به جای نظم ایجاد هرج و مرج می‌نماید.

اگر گفته شود که تمام قوانین برای مردم بوجود آمده‌اند، مردم قادرند هر قانونی از

۱- دکتر محمدی، ابوالحسن. *مبانی استنباط حقوق اسلامی*. انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۷۰. ص ۲۹۶.

جمله قانون اساسی را تغییر دهند، یا اصلاح نمایند. چون منشأ هر قانونی مردم می باشند و اراده ملت تولید قانون می نماید. در جواب باید گفت که :

اولاً؛ اصلاح قانون اساسی معمولاً با همکاری همه یا اکثر قوای عالی حکومتی از جمله پارلمان و دولت صورت می گیرد، و غالباً تشریفات سرسختی را می طلبد که در قوانین اساسی کشورها مشهود است.

ثانیاً؛ اصلاح و تغییر قانون اساسی در شرایط ملتهب و فوق العاده و بحرانی عوارض زیان باری را در پی داشت. لذا در غالب کشورها یکی از شرایط اصلاح قانون اساسی وجود جوئی آرام ویدور از بحران است. حال آنکه همه پرسی مذکور در یکی از بحرانی ترین روزهای تاریخ معاصر برگزار شد.

ثالثاً؛ بحث ما مشروعیت همه پرسی مذکور است؛ در حالی که اصلاً سؤال نشده بود که آیا نخست وزیر حق همه پرسی دارد یا خیر؟ و حق همه پرسی نخست وزیر مسلم فرض شده بود و پرسش همه پرسی درباره انحلال مجلس بود. شاید با توجه به سایر خصوصیات این همه پرسی در طبقه بندی همه پرسی ها آن را یک همه پرسی سیاسی و مشورتی قلمداد کرد نه یک همه پرسی اساسی که به قصد اصلاح قانون اساسی برگزار شده باشد. بدیهی است همه پرسی مشورتی یا سیاسی باید در چهارچوب اختیاراتی باشد که قانون اساسی یک کشور اجازه داده است.

دوم) محدوده رأی گیری

علاوه بر اینکه در آن سال (تا ششم بهمن ۱۳۴۲) هنوز نیمی از جمعیت کشور یعنی زنان موفق به داشتن حق رأی نشده بودند، همه پرسی ۱۳۳۲ یک محدودیت بحث انگیز و مضاعفی برای رأی دهندگان قائل شده بود، و آن محدود نمودن همه پرسی به محوطه شهرها بود. روستائیان از رأی دادن محروم شده بودند حال آنکه در آن زمان جمعیت روستائیان از شهرنشینان بیشتر بود.

قائل شدن به چنین محدودیتی رأی را از همگانی بودن خارج می کند. مقتضای دموکراسی و نظام مردم سالاری رأی همگانی است. منشأ حاکمیت مردمند، و مردم گروه خاصی از ملت نیست. بلکه همه شهروندان کشور دارای حق انتخاب شدن و انتخاب کردن می باشند، البته شرطهای بدیهی و عقلانی مانند تابعیت، آمادگی روانی و بلوغ چنانکه در بخش دوم دیده شد رأی را از همگانی بودن خارج نمی کند؛ ولی محرومیت اکثریت افراد جامعه که در آن زمان روستائیان بودند، رأی را از همگانی بودن خارج کرده و در چنین مواردی استفاده از واژه همه پرسی زیبنده نمی باشد. و لفظ نظرسنجی در این موارد رساتر است نه همه پرسی که پیشوند همه و همگانی دارد.

سوم) علنی بودن رأی گیری

در همه پرسی ۱۳۳۲، طرفداران و مخالفان دولت آراء خود را در محلهای مجزا از یکدیگر و صندوقهای جداگانه می ریختند. علنی بودن رأی گیری یکی از آفات آزادی رأی دهندگان است نمی شود از تمام شهروندان انتظار شجاعت داشت. تصور عمومی چنین است که نمی شود با دولت درافتاد بسیاری کسانی که حاضر نیستند منافع و شغل خود را برای رأی آزاد خود در خطر اندازند در این میان مستخدمین دولت محافظه کارتر عمل می کنند. چون بخود اجازه نمی دهند خلاف نظر ولی نعمت خود بطور کاملاً آشکاری نظر بدهند.

بنا بر ملاحظات فوق است که رأی گیری معمولاً بصورت مخفی به عمل می آید. تاریک خانه ها پیش بینی می شود تا رأی دهنده با آرامش خاطر و بدون ترس از عواقب شخصی مثبت یا منفی بودن رأی خود به گزینش بپردازد.

فصل دوم :

همه‌پرسی انقلاب سفید ۱۳۴۱

«انقلاب سفید»^(۱) اصطلاحاً به نوعی دگرگونی اطلاق می‌شود که از سوی هیأت حاکمه به منظور جلوگیری از بروز انقلاب اصیل و مردمی صورت گرفته و پسوند «سفید» به خاطر آنست که چنین دگرگونی معمولاً بدون زد و خورد و خونریزی انجام می‌شود. دکترین جان. اف کندی سی و پنجمین رئیس‌جمهور ایالات متحده آمریکا در دهه ۱۹۶۰ مبتنی بر ایجاد انقلاباتی از این دست در کشورهای جهان سوم بوده است^(۲). چنین دگرگونی در ایران توسط شاه در سال ۱۳۴۱ با همه‌پرسی ششم بهمن‌ماه صورت گرفت که ابتدا به شرایط ایجاب‌کننده آن و سپس به کیفیت همه‌پرسی مذکور می‌پردازیم.

مبحث اول: شرایط ایجاب‌کننده

قضیه را از آنجا شروع کنیم که کاخ سفیدنشینان واشنگتن که نسبت به دکترین و مرام کمونیستی حساسیت عجیبی داشتند، و از بودن نام آن بی‌اختیار برخورد می‌لرزیدند. در

1- White Revolution

۲- علی‌بابایی، غلامرضا. فرهنگ علوم سیاسی. نشر ویس. تهران، ۱۳۶۹، جلد دوم، ص ۸۹.

هرکجای دنیا خاصه در خاورمیانه به هر نوع تمهیدی متوسل می شدند که جلوی انقلاب و خیزش های سوسیالیستی و پیشرفت ایدئولوژی مخاطره آمیز کمونیستی قرن را که از مظاهر بارز حرکت های اجتماعی اواخر قرن نوزدهم بود، و بلافاصله پس از انقلاب صنعتی و مطرح شدن مسائل کارگری از سوی فیلسوفان و نظریه پردازان و جامعه شناسان آلمانی به شکل های گوناگون عرضه گشته بود، مهار نمایند.

جان کندی برای سد کردن پیشرفت کمونیست ها درباره یک سری اصلاحات در مسأله ارضی خاصه تحدید مالکیت های خصوصی در روستاهای ایران به شاه توصیه هایی کرد^(۱). به دنبال سفر لیندون جانسون معاون رئیس جمهوری ایالات متحده آمریکا به ایران در مردادماه ۱۳۴۱ که در واقع برای آماده کردن زمینه اصلاحات ارضی و به اصطلاح «انقلاب سفید» بود؛ رژیم شاه با تبلیغات فراوان و پرسروصدا درصدد به همه پرسی گذاشتن لوایح ششگانه برآمد.^(۲)

دولت اسدا... علم که پس از استعفای دولت امینی تشکیل شد، به دستور شاه شش لایحه قانونی درباره اجرای اصلاحات تنظیم نمود که برای تأیید در ششم بهمن ۱۳۴۱ (۲۶ ژانویه ۱۹۶۳) به همه پرسی گذارده شد. و اعلام شد که نود و نه دهم درصد

۱- نجمی، ناصر. همان، ص ۱۳۴۳.

۲- ایوانف، م. س. تاریخ نوین ایران، مترجم حسن قائم پناه، بی. نا. بی. تا. بی. جا. ص ۲۲۱.

شرکت‌کنندگان به تصویب ملت ایران رسیده است.

البته ظاهر اصول و لوایح در عین زیبا بودن فریبنده بوده، دارای رنگ و بوی سیاسی می‌باشند، چراکه شاه به تبعیت از آمریکا انقلاب سفید را یک تاکتیک برای از میان بردن مخالفان مذهبی و مارکسیستی خود می‌دانست. این تحول موجب شد تا فرصتی را که شاه از خیلی وقت پیشی منتظر آن بود، بدست آید؛ چون می‌توانست به ظاهر اصول استناد جوید و مخالفین مذهبی خود را مثلاً بخاطر مخالفت با لایحه انتخابات که مبتنی بر دادن حق رأی به زنان بود به ارتجاع متهم کند؛ در حالیکه مردان هم از آنچنان رأیی برخوردار نبودند و یا مخالفان فروش کارخانجات دولتی را به کمونیسم متهم کند و راه مخالفان را جدا از راه ملت ایران بنمایاند.

به هر حال بحث در مورد محتوای اصول را نمی‌توان در این پژوهش به تصویر کشاند چون بحث به درازا کشیده می‌شود، اگرچه ممکن است موجبات چنین همه‌پرسی بهتر روشن شود. عنوان لوایح ششگانه که در ششم بهمن ماه ۱۳۴۱ به همه‌پرسی گذاشته شد به شرح ذیل می‌باشد:

۱ - اجرای اصلاحات ارضی در سراسر کشور.

۲ - ملی کردن جنگلها.

۳ - فروش کارخانه‌ها و فابریکهای دولتی به منظور تأمین اعتبارات مالی اصلاحات

ارضی.

۴ - تغییرات در قانون انتخابات مجلس شورای ملی (دادن حق رأی به زنان).

۵ - سهم کردن کارگران در درآمد مؤسسات صنعتی.

۶ - ایجاد «سپاه دانش» برای مبارزه با بیسوادی در روستاها.

اکنون به بررسی جنبه‌های حقوقی و کیفیت اجرای این همه‌پرسی پرداخته می‌شود.

مبحث دوم: تحلیل حقوقی همه‌پرسی «انقلاب سفید»

اول) جو حاکم بر همه‌پرسی

همه‌پرسی انقلاب سفید در جوّی مشخّون از اختناق برگزار شد. معمولاً همه‌پرسی برای این برگزار می‌شود که مردم در تعیین سرنوشتشان مستقیماً دخالت داشته باشند، و همه‌پرسی عدول از دموکراسی نمایندگی به دموکراسی مستقیم برای تأمین هرچه بیشتر حاکمیت ملیت می‌باشد. بنابراین لازمه همه‌پرسی اختیار و آزادی می‌باشد. باید شرایطی فراهم شود که افراد بتوانند تحقیق کنند و یک رأی آزادانه و آگاهانه به صندوق رأی بریزند و لازمه چنین آگاهی و علمی آزادبودن گروههای مختلف سیاسی و همه مطبوعات می‌باشد. در حالی که سلطنت همه‌پرسی را بخاطر به خطر انداختن آزادی و از میدان بدرکردن گروههای سیاسی مخالف مطرح و اجرا نمود. در تقسیم‌بندی همه‌پرسی‌ها این

همه‌پرسی را باید در نوع «پله بیسیت»^(۱) آن قرار داد.

چنانکه در بخش کلیات دیده شد «پله بیسیت» اغلب به سوءاستفاده از نهاد همه‌پرسی منجر می‌شود؛ چون بسیار اتفاق می‌افتد که مراجعه به آراء عمومی، درخصوص موضوع معین و مشخص تصمیم‌گیری که حتی ظاهری غیرمشخصی نیز دارد، منجر به ابراز عقیده در باب مقام مراجعه‌کننده به همه‌پرسی می‌گردد. یعنی از حالت اعمال حاکمیت مستقیم و قانونگذاری توسط مردم به اعلام اعتماد عمومی نسبت به رئیس مملکت یا شخصیت سیاسی مراجعه‌کننده به آراء عمومی تغییرشکل می‌دهد و این اعتماد در اثر روانشناسی شتاب‌آلود مردم و یکطرفه کردن بوقهای تبلیغاتی و جوّ ارباب و اکراه بصورت ظاهری ایجاد می‌شود.

«این شکل از همه‌پرسی، در غالب مواقع بجای اینکه برای تقویت و تشدید دموکراسی باشد به منظور تحکیم موقع زمامداران و رهبران، بویژه رئیس مملکت بکار می‌رود و چون در تاریخ دیده شده است، چندان مورد موافقت حقوقدانان نیست، زیرا بجای اینکه ابزار دموکراسی شود وسیله دیکتاتوری واقع می‌گردد»^(۲).

لذا می‌بینیم که بعد از همه‌پرسی انقلاب سفید مملکت وارد مرحله شدیدتری از

1- Plebicite

۲- دکتر قاضی، ابوالفضل. همان، ص ۳۷۳.

خفقان می شود بطوری که منجر به قیام پانزده خرداد ۱۳۴۲ می شود که کمتر از یکسال از انقلاب سفید و اجرای نیم بند آن صورت گرفت.

دوم) حصری بودن اختیارات پادشاه

چنانکه در فصل پیشین دیدیم، اگر اصل را بر این قرار دهیم که چون فلان نهاد از فلان اختیار منع نشده است، پس اختیار فلان کار را دارد یعنی سکوت را بر اختیار حمل نماییم در جامعه هرج و مرج ایجاد می شود. چون مراجع مختلف و بی شماری برای تصمیم گیری در مورد موضوعی واحد وجود خواهد داشت، و اصولاً تقسیم کار چیز بی مفهومی خواهد بود. بدیهی است چنین تفسیری از سکوت قانونگذار خلاف حقوق بوده و ایجاد هرج و مرج می نماید.

علاوه بر این نه تنها قانون اساسی مشروطیت اجازه چنین تفسیری را به ما نمی دهد، بلکه به موجب آن اختیارات سلطنت محدود به همانهایی می باشد که در قانون اساسی و یا متمم آن ذکر شده است^(۱) و همه پرسى در قانون اساسی مشروطیت و متمم آن اصلاً مورد تعرض قرار نگرفته است. بنابراین غیرقانونی بودن این همه پرسى نظر به مراتب بالا بدیهی به نظر می رسد. البته خود سلطنت هم واقف بر محکوم بودن استنباط اختیار از

۱- اصل پنجاه و هفتم متمم قانون اساسی مشروطیت.

سکوت و عدم منع قانون اساسی بود چون مصدق را به دلیل اجرای همه‌پرسی، بدون داشتن اختیار اجرای آن به پای میز محاکمه کشانده بود. و لذا وقتی در مقابل این استدلال قرار گرفت که چرا همه‌پرسی را برای مصدق غیرقانونی می‌دانید، ولی برای خود قائل به داشتن اختیار هستید؟ گفتند که این کار ما همه‌پرسی نیست، بلکه تصویب ملی است! ظاهراً تصویب ملی یک نهاد حقوقی است که از تراوشات ذهن پادشاه بوده و احتیاج به رعایت قانون اساسی نداشته است.

فصل سوم :

همه‌پرسی استقلال بحرین ۱۳۴۹

مبحث اول : شرایط ایجاب‌کننده

برای روشن شدن مسأله و موجبات همه‌پرسی ۱۳۴۹ بحرین فهرست وار به مالکیت ایران بر مجمع‌الجزایر بحرین اشاره می‌کنیم. بحرین در دوران سلسله هخامنشی به تصرف ایران درآمد. سلجوقیان مجدداً بر بحرین مسلط شدند. نادرشاه افشار پس از تصرف مجدد بحرین حکومت آنجا را به یکی از شیوخ بحرین، بنام ناصرخان آل مذکور واگذار کرد. در دوران به قدرت رسیدن کریمخان زند اعراب قبیله عقوب، بحرین را تصرف کردند. آغامحمدخان قاجار، مجدداً بر بحرین مسلط شد.

در سال ۱۷۹۸ میلادی، دولت انگلستان قرارداد دوستی را با سیدسلطان حاکم بحرین امضاء کرد. در آوریل ۱۸۱۹ «سروان بروس» انگلیسی با امضای قراردادی با «حسن علی میرزا فرمانفرما» والی فارس عهده‌دار حفظ امنیت خلیج فارس از جمله بحرین گردید، نیروی دریایی انگلستان وارد خلیج فارس شد و قراردادهایی با شیوخ عرب امضاء کرد. در ۳۱ مه ۱۸۶۱ قراردادی بین «شیخ محمدبن خلیفه» شیخ بحرین و «فلیکس جونز» نماینده سیاسی انگلستان به امضاء رسید که به موجب آن مجمع‌الجزایر بحرین

رسماً تحت الحمايه انگلیس شد. «معین الملک» وزیرمختار وقت ایران در لندن به این اقدام اعتراض کرد. «لرد کلاردون» وزیرخارجه وقت بریتانیا پاسخ داد که هدف از این اقدام برقراری نظم و امنیت خلیج فارس است و اگر دولت ایران مسئولیت این کار را به عهده بگیرد، دولت انگلستان خود را کنار خواهد کشید. وزیر خارجۀ انگلستان تأکید کرد که انجام هرگونه اقدامات نظامی بریتانیا در بحرین با موافقت قبلی ایران خواهد بود. در سال ۱۹۰۶ دولت انگلستان با امضای قراردادی با امیر بحرین، این کشور را تحت قیمومیت خود درآورد و در بیستم ماه مه سال ۱۹۲۷ دولت انگلستان و دولت حجاز قراردادی را منعقد نمودند.^(۱)

دولت ایران به ماده ۲۰ قرارداد مزبور اعتراض کرد؛ در این ماده ذکر شده بود که «اعلیحضرت پادشاه حجاز و نجد و ملحقات آن متعهد می شود که مناسبات دوستانه و صلح طلبانه خود با سرزمینهای کویت و بحرین و با شیوخ قطر و ساحل عمان را که دارای مناسبات قراردادی خصوصاً با انگلستان هستند، حفظ نماید». دولت ایران به عنوان اعتراض نسبت به این ماده، یادداشت اعتراضی برای سفارت انگلستان در تهران فرستاد و رونوشت آن را به جامعه ملل ارسال نمود.

۱- رفیعی مهرآبادی، محمد. تاریخ معاصر ایران (پی نویسه های مترجم)، مؤسسه مطبوعاتی عطایی، جلد دوم، تهران، ۱۳۶۳، ص ۱۵۷.

مطابق این اعتراض، مالکیت ایران نسبت به بحرین همیشه مسلم و محرز بوده و اولیای دولت انگلیس هم در موارد متعدد این حق غیرقابل تردید ایران را تصدیق کرده‌اند. ماده مزبور به تمامیت ارضی ایران لطمه و خلل وارد آورده، به این جهت دولت ایران لازم می‌داند مراتب را به سفارت انگلیس در تهران تذکر داده و رفع آن را در اسرع وقت تقاضا کند.^(۱)

چون به موجب ماده ۱۰ اساسنامه جامعه ملل کلیه دول عضو جامعه ملل عهده‌دار حفظ تمامیت ارضی یکدیگر می‌باشند، رونوشت یادداشت مذکور برای اطلاع به جامعه ملل ارسال گردید.

در فوریه ۱۹۴۸ (اسفندماه ۱۳۲۷) مجلس شورای ملی از دولت خواست که درباره حق حاکمیت ایران بر بحرین اقدام نماید در ۲۲ اوت ۱۹۴۸ (اول شهریور ۱۳۲۸) وزیر خارجه ایران اظهار داشت که دولت ایران تمامی ترتیبات (قراردادهای) صورت گرفته با بحرین توسط سایر دول را بی اعتبار می‌داند، چون حاکمیت ایران بر این جزایر را نادیده گرفته‌اند.

کشمکش‌ها و تهدیدها بین ایران و انگلیس به حد بسیار بالایی رسید، سرانجام در سال ۱۹۷۰ (۱۳۴۹) ایران و انگلیس پس از گذشت حدود یکصد و پنجاه سال منازعه بر

۱- آوری، پیترو. *تاریخ معاصر ایران*، ترجمه محمدرفیعی، مؤسسه مطبوعاتی عطایی، جلد دوم، ص ۱۵۵.

سر بحرین سرانجام موافقت کردند که در این سرزمین به آراء عمومی مراجعه شود و سرنوشت بحرین را خود مردم بحرین تعیین نمایند. هر دو کشور توافق نمودند که کار مراجعه به آراء عمومی به سازمان ملل متحد واگذار شود.

سازمان ملل با توجه به شرایط مختلف دو کشور درگیر یعنی ایران و انگلیس به کاری بدیع و شاید بی سابقه دست زد و نظر به تمهیداتی که از پیش اندیشیده شده بود، با اعزام یک هیأت حقیقت یابی اعلام کرد که مردم بحرین خواهان استقلال هستند^(۱) و به این ترتیب سرزمین بحرین بعنوان یک دولت مستقل به دیگر اعضای جامعه بین المللی پیوست. و دولت ایران هم دست از ادعایش مبنی بر مالکیت بحرین برداشت. ترتیب اجرای این همه پرسى بحث انگیز و جالب توجه می باشد که ذیلاً به بررسی آن می پردازیم، اگرچه گفته های مذکور ثابت می کند که جنبه های سیاسی و بین المللی بسیار غلبه دارد تا همه پرسى بعنوان یک تأسیس حقوقی در حقوق داخلی.

۱- دکتر مجتهدزاده، پیروز، *کشورها و مرزها در منطقه ژئوپلیتیک خلیج فارس*، ترجمه حمیدرضا ملک محمدی نوری، مؤسسات چاپ و انتشارات وزارت خارجه، چاپ سوم، ۱۳۷۲، ص ۱۹۶.

مبحث دوم: تحلیل حقوقی

اول) جنبه بین‌المللی همه‌پرسی

تاکنون که همه‌پرسی را مورد بررسی قرار می‌دادیم، آن را یک نهاد کاملاً داخلی فرض کردیم و لذا همه‌پرسی را به سه نوع اساسی، سیاسی و تقنینی تقسیم کردیم ولی اکنون باید به نوع دیگری هم قائل شویم که در هیچ یک از کتابها و انواع همه‌پرسی از آن اسمی به میان نیامده است و آن همه‌پرسی برای استقلال کشورهاست. این نوع همه‌پرسی در تقسیم‌بندی شکلی همه‌پرسی در طبقه همه‌پرسی تصویبی قرار می‌گیرد. یعنی نظر مردم قاطع می‌باشد و به محض اینکه جواب همه‌پرسی مثبت اعلام شد، کشور مزبور استقلال خود را بدست خواهد آورد و احتیاجی به تصویب قانون یا انعقاد قرارداد جدیدی نیست. و بر همین اساس بود که وقتی سازمان ملل اعلام کرد که مردم بحرین استقلال می‌خواهند هر دو دولت ایران و انگلیس این استقلال را به رسمیت شناختند و بحرین به عنوان کشور جدیدی وارد صحنه بین‌المللی شد.

دوم) قلمرو همه‌پرسی

حوزه و قلمرو همه‌پرسی ۱۳۴۹ بحرین از نظر جغرافیای طبیعی محدود به مرزهای این کشور یعنی استان بحرین ایران قبل ۱۳۴۹ می‌شد ولی از نظر جغرافیای انسانی، اجرای

این همه‌پرسی بحث‌انگیز و نیاز به دقت بیشتری دارد.

چنانکه در قسمت مربوط به همگانی‌بودن رأی گفته شد، همگانی‌بودن رأی در خود واژه همه‌پرسی مستتر بلکه آشکار است. هدف و فلسفه اصلی در همه‌پرسی این است که حاکمیت مردم با دخالت مستقیم آنها بیشتر تأمین شود لذا اگر حق حاکمیت مردم را از آنها بگیریم، یعنی با محدود کردن حق اظهار نظر به قشر یا تعدادی خاص از مردم در واقع نقض غرض کرده‌ایم و فلسفه همه‌پرسی را نادیده گرفته‌ایم.

در حالی که در همه‌پرسی بحرین هیأت اعزامی سازمان ملل اقدام به همه‌پرسی به مفهوم خاص حقوقی آن نکرد، بلکه کار آن بیشتر شبیه یک نظرسنجی بود و در واقع هیأت سازمان ملل متحد به نوعی نظرسنجی از گروه‌ها و طبقات مختلف مردم بحرین مبادرت ورزید و در یک جمع‌بندی کلی اعلام نمود که مردم بحرین خواهان استقلال می‌باشند^(۱). در این همه‌پرسی خبری از اوراق مخصوص رأی، صندوق رأی، شعبات رأی، مراحل رأی‌گیری و دیگر مقررات مربوط به شکل همه‌پرسی به چشم نمی‌خورد.

این هیأت دارای اختیار کامل بود از برخی از سران طوائف و شیوخ و بعضی از گروه‌های مردم بحرین نظرسنجی می‌کرد و برخی نیز اصلاً مورد سؤال قرار نگرفتند. چنین وضعی در مراجعه به آراء عمومی اگرچه از لحاظ سیاسی ممکن است مؤثر باشد ولی از

۱- دکتر مجتهدزاده، پیروز. همان، ص ۱۹۶.

لحاظ حقوقی به سختی می توان برای آن قائل به ترتیب اثرشد. چون از نظر حقوقی همه افراد بالغ که دارای تابعیت آن کشور باشند و از آمادگی روانی (عدم جنون) برخوردار باشند باید حق رأی دادن داشته باشند.

البته همه پرسى با دو رأی مثبت در مقابل یک رأی منفی و یا دو رأی منفی در مقابل یک رأی مثبت قانونی است. ولی همه افراد واجد شرایط باید این حق را داشته باشند که اگر بخواهند در همه پرسى شرکت نمایند. بدیهی است هرچه تعداد شرکت کنندگان بیشتر باشد، از نظر سیاسى بیشتر مورد توجه قرار می گیرد و موضع همه پرسى از استحکام بیشتری برخوردار خواهد بود ولی از لحاظ حقوقی مُحِق دانستن افراد برای شرکت در انتخابات الزامی است.

در مورد اینکه مشروعیت چنین همه پرسى با توجه به اینکه در قانون اساسى کشورها معمولاً پیش بینی نشده است چگونه خواهد بود؟ باید گفت در شرایط بسیار فوق العاده و بحرانی معمولاً خبری از قانون اساسى نیست. از جمله این موقعیتها زمانی است که یک کشور تشکیل می شود و یا یک نظام سیاسى باید تشکیل شود. در چنین شرایطی باید به دنبال یک مبنای مشروعیت بود که این مبنا همانا اراده مردم است که توسط انتخابات یا همه پرسى متبلور می شود. لذا در مواردی که قانون اساسى وجود ندارد که موضوعی را در قبال همه پرسى اخذ کند، منشأ این همه پرسى و مشروعیت آن اراده ملت

است که در قالب همان همه‌پرسی تبلور می‌یابد.

بنابراین مبنای همه‌پرسی برای استقلال، اراده ملت است که در بعد بین‌المللی، بعنوان اصل تعیین سرنوشت ملتها و کشورها از آن یاد می‌شود. حتی اکثریت کشورها به مشروعیت استفاده از زور توسط مردم جهت نیل به استقلال اعتقاد دارند^(۱). طبیعی است وقتی کشورها و ملتها حق استفاده از زور را که در حقوق بین‌الملل ممنوع است برای استقلال پیدا کنند حق همه‌پرسی را برای اعلام اراده خود مسلماً خواهند داشت.

به موجب میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی کلیه ملل دارای حق خودمختاری هستند. به موجب حق مذکور ملل وضع سیاسی خود را آزادانه تعیین می‌کنند، و کشورهای طرف این میثاق مکلفند تحقق حق خودمختاری ملل را تسهیل و احترام این حق را طبق مقررات منشور ملل متحد رعایت نمایند.^(۲)

به هرحال مجلسین وقت ایران قطع‌نامه سازمان ملل را در مورد استقلال بحرین به تصویب رساند و وقتی استقلال بحرین در ۲۳ مردادماه ۱۳۵۰ اعلام شد، دولت ایران نخستین کشوری بود که یک ساعت پس اعلام استقلال، آن کشور را به رسمیت شناخت.^(۳)

۱- ملکم شاو. *حقوق بین‌الملل*. ترجمه محمدحسین وقار. انتشارات اطلاعات. تهران ۱۳۷۲، ص ۴۱۷.

۲- دکتر طباطبائی مؤتمنی، منوچهر. *آزادیهای عمومی و حقوق بشر*. دانشگاه تهران، ۱۳۷۵، ص ۱۳۴.

۳- دکتر محمدی، منوچهر. *مروری بر سیاست خارجی ایران دوران پهلوی*. نشر دادگستر، تهران ۱۳۷۷.

فصل چهارم :

همه‌پرسی شکل حکومت (فروردین ۱۳۵۸)

پس از پیروزی انقلاب اسلامی ایران در ۲۲ بهمن ماه ۱۳۵۷ نوبت آن رسید که شکل و قالبی برای حکومت تعیین شود، لذا در دوازدهم فروردین ۱۳۵۸ بدین منظور به آراء عمومی مراجعه شد. ابتدا به شرایط ایجاب‌کننده این همه‌پرسی و سپس به تحلیل حقوقی آن می‌پردازیم :

مبحث اول : شرایط ایجاب‌کننده

نظام سیاسی که در ایران اغلب اصلاح غربی آن یعنی «رژیم سیاسی» را به کار می‌برند با مفهوم دولت یکی نیست، بلکه «نظام سیاسی شکل و ساخت قدرت دولتی و همه نهادهای عمومی اعم از سیاسی، اداری، اقتصادی، قضایی، نظامی، مذهبی و چگونگی کارکرد این نهادها و قوانین و مقررات حاکم بر آنها است»^(۱). نظامهای سیاسی جهان امروز با همه دگرگونی و تفاوت‌هایشان می‌توان در چند طبقه مهم با توجه به جوهره حاکمیت جای داد :

۱- دکتر ابوالحمد، عبدالحمید. مبانی سیاست. چاپ ششم. انتشارات توس، ۱۳۷۰، ص ۱۹۷.

یا بر اساس نظریه «حاکمیت الهی» قدرت حاکمیت را ناشی از اراده خداوند می دانند. و زمامداران را مأموران خداوند می دانند که دستورات آن را از منبع وحی گرفته و اجرایی کنند. یا قائل به نظریه حاکمیت فردی می باشند، که به موجب آن مجموعه اقتدارات سیاسی به فردی تعلق می گیرد که به دلایل موروثی و شخصی لیاقت و استطاعت اعمال قدرت و فرمانروایی را داراست. و یا براساس و در قالب نظریه حاکمیت مردم توجیه می شوند که بر مبنای آن هریک از افراد مردم متساویاً و بدون واسطه، در تعیین سرنوشت خویش نقش اساسی دارا و دهند بود که این نقش را ممکن است خود و یا توسط نمایندگانشان اجرا نمایند.

عالیترین درجه مردم سالاری در تعیین شکل حکومت، همه پرسی و مراجعه به آراء عمومی می باشد. ملت ایران هم بعد از انقلاب خود در دوازدهم فروردین دونه نظریه الهی بودن و مردمی بودن حکومت را دغام نموده و شکلی را از حکومت تحت عنوان «جمهوری اسلامی» انتخاب نمودند که در بین کشورها و نظامهای مختلف بی سابقه و منحصر به فرد می باشد. چون کشورهای دیگر تنها یک نظریه را حداقل پررنگ تر از نظریات دیگر مدنظر قرار داده اند ولی در جمهوری اسلامی هر دو نظریه الهی و مردمی بودن حکومت هموزن می باشند.

مبحث دوم: تحلیل حقوقی

در ششم فروردین سال ۱۳۵۸ ماده واحده‌ای برای تعیین شرایط رأی دهندگان از تصویب شورای انقلاب گذشت، که تحولی در سن رأی دهندگان ایرانی بوجود آورد. به موجب این ماده واحده «به منظور مشارکت ملت رزمنده در تعیین شکل حکومت ایران، شرط سنی رأی دهندگان در همه‌پرسی انقلاب اسلامی ایران ۱۶ سال (متولدین قبل از سال ۱۳۴۲) خواهد بود». البته شرط تابعیت را نیز باید اضافه کنیم، چون بدیهی است که خارجیان از حقوق سیاسی محروم خواهند بود، شاید بعلت بدیهی بودن، شرایط تابعیت مورد تعرض قانونگذار قرار نگرفته است.

البته نمی‌توان انتظار داشت در آن شرایط انقلابی یعنی کمتر از پنجاه روز بعد از پیروزی انقلاب همه‌پرسی بدون عیب و با نظم فوق‌العاده برگزار شود. با علم به این مطلب جنبه‌هایی را از این همه‌پرسی مورد بررسی قرار می‌دهیم:

اول) مفهوم موضوع همه‌پرسی

سؤالی که برای جواب دادن آن به آراء عمومی رأی دهندگان ایرانی مراجعه شد این بود که آیا نوع حکومت آینده جمهوری اسلامی باشد یا خیر؟ رأی دهندگان می‌توانستند جواب آری یا خیر را تعیین بنمایند. سؤالی که مطرح شد این بود که «جمهوری اسلامی»

چیست؟ جواب این سؤال وقتی مبهم می نمود که سابقه ای از جمهوری اسلامی نبود. گفته می شد «اگر پس از روشن شدن محتوای قانون اساسی آینده همه پرسى می شد، البته مردم با شناخت بیشتری رأى می دادند. اگر موضوع سؤال نیز قبول یا رد جمهوری مطلق بود بى تردید همه رأى مثبت می دادند. زیرا مسلم است که هیچ کس شاه را نمى خواهد. اگر قانون اساسی را اول ارائه می داند بهتر بود».^(۱)

به نظر می رسد که چنین ابهامی منحصر به افراد خارجی و بیگانه باشد، چرا که حکومت جمهوری دارای مفهوم روشنی است. یعنی حکومت مبتنى بر رأى مردم و در مقابل حکومت سلطنتی و استبدادی بکار می رود. و اسلام هم در این مملکت ناشناخته نبود. اکثریت قریب به اتفاق مردم ایران مسلمان می باشند و با دستورات دین خود آشنایی داشتند. به هر حال جمهوری شکل حکومت و اسلام ماهیت و محتوای آن است، و با توجه به اینکه بعد از تدوین قانون اساسی نیز همه پرسى برگزار شد. بنابراین مفهوم موضوع همه پرسى اشکالی نداشت. مضافاً بر اینکه این مفهوم در رسانه های فروردین ماه و قبل از آن مورد تبیین و تحلیل قرار گرفته بود.

۱- نوری، البلاء. روزنامه اطلاعات، یکشنبه، ۱۲ فروردین ماه ۱۳۵۸، ص ۸.

دوم) میزان اختیار در گزینش

اختیاری که رأی دهنده ایرانی داشت محدود به گزینش یکی از دو جواب آری یا خیر می شد، که می بایست در جواب این سؤال که آیا نوع حکومت آینده «جمهوری اسلامی» باشد یا خیر، بیان نماید. حال جای این سؤال است که اگر همه پرسى دو یا سه مرحله ای طرح می گردید، اراده ملت بهتر مشخص نمی شد؟ مثلاً سؤال اول در مورد لغو نظام سلطنتی باشد، دوم نظام جمهوری مورد سؤال قرار می گیرد و سوم نوع جمهوری مطرح شود.

بدیهی است در صورتی که اختیار رأی دهنده را در انتخاب شکل حکومت مطابق با سلیقه او افزایش دهیم، هم از لحاظ سیاسی گرایش های مختلف مشخص تر می شود، و هم از لحاظ حقوقی با فلسفه همه پرسى و دموکراسی مستقیم سازگارتر می باشد. ولی باید توجه داشت که سازماندهی همه پرسى چند مرحله ای در شرایط آن زمان کار مشکلی به نظر می رسد به هر حال امام خمینی (ره) در ۱۵ بهمن سال ۱۳۵۷، یعنی روزهای آخر نظام شاهنشاهی بنا به پیشنهاد شورای انقلاب، مهندس مهدی بازرگان را مأمور تشکیل دولت موقت نمود تا اقداماتی را انجام دهد که بند دوم آن «انجام همه پرسى و رجوع به آراء عمومی ملیت درباره تغییر نظام سیاسی کشور به نظام «جمهوری اسلامی» بود».

نکته ای که در مورد آزادی رأی دادن مورد توجه هیأتی از انجمن بین المللی

حقوقدانان دموکرات مرکب از یک زن و سه مرد حقوقدان، که بنا به دعوت دولت ایران برای نظارت بر همه‌پرسی به ایران آمدند، قرارگرفت. این بود که «صندوق رأی در انتظار مردم بود و ممکن بود عده‌ای با نگاه دیگران، لحظه انتخاب آری یا خیر اثرپذیرند و تصمیم خود را عوض کنند»^(۱). البته در صورتی آزادی کامل برای رأی دادن فراهم می‌شود که رأی‌گیری بصورت مخفی برگزار شود. لذا معمولاً تاریک‌خانه‌ها پیش‌بینی می‌شود ولی انتظار نظم و پیش‌بینی تمام تمهیدات در آن شرایط که بسیج مردمی اکثر وظایف و کارها انجام می‌داد دشوار به نظر می‌رسد.

نکته دیگر تحریم همه‌پرسی توسط برخی گروه‌ها می‌باشد. چنانکه گفته شد آنچه از نظر حقوقی مهم است تأمین آزادی برای رأی همگانی است، نه میزان شرکت رأی دهندگان. لذا همه‌پرسی با سه رأی که دورأی آن مثبت و یک رأی منفی و یا دورأی منفی در مقابل یک رأی مثبت قانونی خواهد بود. البته از نظر سیاسی هرچه بر تعداد رأی دهندگان و به تبع رأی مثبت دهندگان بیشتر شود، موضع همه‌پرسی بسیار قوی‌تر خواهد بود و از پشتوانه مردمی برخوردار خواهد گشت.^(۲)

۱- روزنامه اطلاعات، یکشنبه ۱۲ فروردین‌ماه ۱۳۵۸، ص ۸.

۲- روزنامه‌های کیهان. اطلاعات اساسی و بیانیه‌های تحریم این گروه‌ها را در شماره‌های اول تا دوازدهم فروردین‌ماه چاپ کرده‌اند.

فصل پنجم :

همه‌پرسی آذرماه ۱۳۵۸ (قانون اساسی)

قانون اساسی انتظام بخش کلیه امور هر کشور و مشخص کننده حدود روابط فرمانفرمایان و فرمانبرداران آن کشور می‌باشد. اجرای این قانون منافذ دیکتاتوری و استبداد را از یک طرف مسدود می‌نماید، و از طرف دیگر آزادی و کرامت انسان را تضمین می‌کند و موجبات تلاش برای رسیدن به عدالت سیاسی و اجتماعی را فراهم می‌نماید.

تدوین یک قانون اساسی ممکن است توسط دولت کودتا و یا صدور فرمان رئیس کشور در اثر فشارهای عمومی صورت گیرد. ولی در نظامهای حکومتی مردم‌سالار تصور پذیرفته شده این است که تمام امور مربوط به حکومت ریشه در مردم دارد. قدرت مردم در ایجاد قانون اساسی ممکن است به صورتهای مختلف ظاهر گردد:

۱ - مجلس مؤسسان یکی از شیوه‌هایی است که از طریق آن قانون اساسی تدوین می‌گردد. نمایندگان مجلس مؤسسان منتخب مردم مأمور تصویب قانون اساسی می‌باشند و پس از انجام مأموریت منحل می‌گردند.

۲ - همه‌پرسی یا مراجعه به آراء عمومی که شیوه دیگری است. به موجب آن متن قانون اساسی توسط دولت تهیه و تدوین می‌شود، و همین متن به همه‌پرسی گذاشته می‌شود.

۳- ترکیب مؤسسان و همه‌پرسی؛ که در این شیوه دو مرحله وجود دارد مرحله اول مردم نمایندگان خود را برای تهیه قانون اساسی انتخاب می‌کنند، مجلس مؤسسانی که از این نمایندگان تشکیل می‌شود قانون اساسی را تدوین نمود و در مرحله دوم مردم بار دیگر، رأی مثبت یا منفی خود را برای تصویب نهایی قانون اساسی ابراز می‌دارند.^(۱)

در مورد قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بهترین و دموکرات‌ترین شیوه یعنی روش سوم اجرا شد. این شیوه از آن نظر از شیوه صرف همه‌پرسی نیز بهتر است زیرا ارزش آراء عمومی بستگی به اوضاع و احوال جامعه و میزان رشد سیاسی مردم دارد. وقتی که فرهنگ سیاسی کشور از ارتقای کیفی برخوردار نباشد، مورد سوءاستفاده زمامداران و عوام‌فریبی سیاسی و تبلیغات و روان‌شناسی شتاب‌آلود مردم قرار می‌گیرد و از بررسی و تعمقی که در مجلس مؤسسان یا خبرگان قانون اساسی صورت می‌گیرد برخوردار نخواهد بود.

مبحث اول: شرایط ایجاب‌کننده

فکر تدوین قانون اساسی، قبل از پیروزی انقلاب و به هنگام اقامت امام در پاریس (۱۳ مهر تا ۱۱ بهمن ۱۳۵۷) بوجود آمد، پیش‌نویس اولیه در همان جا تهیه گردید و پس از

۱- دکتر هاشمی، سید محمد. *مجله تحقیقات حقوقی دانشگاه شهید بهشتی*، شماره ۸، پاییز و زمستان ۱۳۶۹، ص

آن در ایران، مورد بررسی‌هایی قرار گرفت. از طرف امام خمینی (ره) در بدو ورود به ایران (۱۳۵۷/۱۱/۱۲) به هنگام سخنرانی در بهشت زهرا، تشکیل «مجلس مؤسسان» به مردم وعده داده شد.^(۱)

پس از آغاز کار دولت موقت، با تصویب هیأت دولت، در تاریخ ۱۳۵۸/۱/۱۸ شورای عالی طرح‌های انقلاب تأسیس گردید و اساسنامه آن به تصویب رسید به موجب ماده ۲ اساسنامه مذکور، یکی از وظایف شورا «تهیه طرح قانون اساسی بر مبنای ضوابط اسلامی و اصول آزادی» بود. در جلسه مشترک اعضای دولت موقت و شورای انقلاب دو نظر مطرح گردید: نظر اول اینکه به علت کمی وقت، از تشکیل مجلس مؤسسان صرف نظر گردد و پیش‌نویس قانون اساسی به همه‌پرسی گذاشته شود. نظر دیگر اینکه همان‌طور که امام (ره) وعده داده بود، مجلس مؤسسان به منظور بررسی و تصویب قانون اساسی تشکیل گردد. بالاخره با تصویب اکثریت و توافق رهبر انقلاب قرار شد «مجلس بررسی قانون اساسی» معروف به مجلس خبرگان قانون اساسی، با تعداد کمتری تشکیل گردد و طرح پیشنهادی قانون اساسی، بعد از بررسی به همه‌پرسی گذاشته شود.^(۲)

مجلس بررسی نهایی قانون اساسی براساس فصل چهارم آئین‌نامه داخلی خود

۱- صحیفه نور. جلد ۵، ص ۸.

۲- نهضت آزادی ایران. برخورد با نهضت و پایه‌های آن. بهار ۱۳۶۲، ص ۴۵.

بررسی و تصویب اصول قانون اساسی را طی ۶۷ جلسه انجام داد و سپس براساس لایحه قانونی مصوب ۱۳۵۸/۸/۲۰ شورای انقلاب جمهوری اسلامی ایران که اظهارنظر نهایی نسبت به متن قانون اساسی مصوب مجلس بررسی نهایی را از طریق رأی «آری» یا «نه» بر عهده آحاد ملت مقرر داشته بود و همه‌پرسی در روزهای ۱۱ و ۱۲ آذرماه ۱۳۵۸ برگزار شد. و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با اکثریت ۱۵۵۷۸۹۵۶ رأی مثبت در مقابل ۷۸۵۱۶ رأی منفی و ۱۱۱ رأی باطله به تصویب نهایی ملت ایران رسید و بدین ترتیب نظام جمهوری اسلامی ایران تثبیت گردید.

مبحث دوم: کیفیت اجرا

پس از پایان کار مجلس خبرگان به منظور آشنایی همگان، قانون اساسی در تیراژ نسبتاً وسیعی انتظار یافت. قبل از همه‌پرسی، روزنامه‌های کثرا انتشار متن کامل آن را منتشر ساختند؛ سمینارهایی تشکیل شد و رادیو و تلویزیون نیز وقت زیادی را به بررسی قانون اساسی و آشنایی با آن اختصاص داد؛ مطبوعات کشور در این دوره بالاترین تعداد و احتمالاً بیشترین تیراژ را داشتند.

ستاد مرکزی همه‌پرسی در وزارت کشور تشکیل شد. هیأت اجرایی همه‌پرسی در هر شهرستان به ریاست فرماندار و عضویت رئیس دادگستری محل، رئیس آموزش و

پرورش، رئیس ثبت احوال و پنج نفر از معتمدین مجاهد و مبارز محل مرکب از یک روحانی، یک کشاورز، یک فرهنگی یا دانشگاهی، یک نفر از اصناف و پیشه‌وران و یک خانم خانه‌دار طبق لایحه قانونی همه‌پرسی قانون اساسی، تشکیل شد. همه‌پرسی با دو سؤال انجام گرفت که باید یکی از دو سؤال انتخاب می‌شد:

۱ - با اصول قانون اساسی مصوب مجلس خبرگان موافقت دارید؟ آری.

۲ - با اصول قانون اساسی مصوب مجلس خبرگان موافقت دارید؟ نه.

پرسش اول به رنگ سبز و پرسش دوم به رنگ قرمزی چاپ شد و این بدان لحاظ بود که همه افراد جوامع شهری و روستایی بدون اینکه حتی سواد داشته باشند خود بتوانند مستقیم اظهار نظر کنند. و نیازی هم به مراجعه به اشخاص با سواد نداشته باشند. مسأله که ممکن است برای افراد ابهام در رأی دادن ایجاد نماید، اینکه اگر اشخاصی با یک اصل یا چندین اصل از قانون اساسی موافق نباشند، تکلیف چیست؟

رئیس مجلس خبرگان قانون اساسی در این باره در سمیناری که در دانشگاه در مورد قانون اساسی برگزار شده بود گفت: «... این قانون صد در صد ایده‌آل نیست ولی افکار مختلفی رویهم ریخته شده و این قانون را بوجود آورده، غیر از کتاب خدا هر چیزی ایرادی دارد. داشتن ایراد جزئی دلیل نمی‌شود که ما به آن رأی مثبت ندهیم^(۱)...». به هر حال باید

۱- سمینار دانشگاه تهران، درباره قانون اساسی (۱۳۵۸/۹/۳) به نقل از دکتر مدنی، همان، ص ۱۵.

رأی‌دهنده به قانون اساسی به عنوان یک کل نگاه بکند و به کلیت آن رأی بدهد و اگر قرار باشد که بخاطر یک یا چند ایراد جزئی نسبت به کلیت قانون اساسی رأی ندهد و یا رأی منفی بدهد، احتمالاً هیچ قانون اساسی رأی لازم را نخواهد آورد. قانون اساسی محصول کار و فکر انسان است و انسان کامل وجود ندارد که قانون کاملی را بیافریند. البته در صورتی که تعداد گزینه‌ها بیشتر شود و حالات نظرسنجی از جواب آری و خیر پا را فراتر گذارد و به اصطلاح حقوقی بصورت «گزینش‌گری» همه‌پرسی اجرا شود کار رأی‌دهنده راحت‌تر می‌شود ولی سازماندهی چنین همه‌پرسی چنانکه قبلاً گفته شده دشوار است و گاهی هم غیرممکن می‌باشد.

شرایطی که برای رأی‌دهندگان در لایحه قانونی فوق‌الذکر مصوب شورای انقلاب در نظر گرفته شده بود، تابعیت، شانزده سال تمام و عدم محرومیت از حقوق اجتماعی بود. بدون ورود به موضوع مجازات محرومیت از حقوق اجتماعی، به نظر می‌رسد که تنها راه شناخت افرادی که محکوم به مجازات محرومیت از حقوق اجتماعی شده‌اند مراجعه به شناسنامه کیفری آنهاست درحالی که ارائه شناسنامه کیفری هنگام رأی دادن شرط نشده است.

فصل ششم :

همه‌پرسی بازنگری قانون اساسی (مرداد ۱۳۶۸)

قانون اساسی بعنوان منشور انتظام‌بخش، سازمان دهنده ارگان زمامداری و تضمین‌کننده حقوق و آزادی‌های افراد است لذا نباید دستخوش گردباد حوادث سیاسی و در معرض تلاطم و تزلزل قرارگیرد و یا حرمت آن شکسته شود. اما از طرف دیگر این قانون در ارتباط با زندگی سیاسی و اداری مردم و اجتماع می‌باشد. پیشرفت‌ها و تحولات گوناگون اجتماعی، اقتصادی و سیاسی موضوعات جدیدی را بوجود می‌آورد که محتاج قانونگذاری متناسب با آن تحول و پیشرفت است. پیش‌بینی بازنگری در قانون اساسی مبتنی بر واقعیات و کاری خردمندانه است.

این در حالی است که مکانیسم بازنگری در قانون اساسی ۱۳۵۸ پیش‌بینی نشده بود. و از این خصوصیت قانون اساسی حتی از طرف مقامات عالی‌ک کشور و اجراکنندگان آن بعنوان عیب و نقص قانون اساسی یاد می‌شد^(۱). بهر قیمت باید این مکانیسم هرچه زودتر پیش‌بینی می‌شد چرا که تصور یک قانون اساسی ابدی و جاودانه آنهم بدست انسان از کوتاه‌بینی سیاسی و عدم توجه به تحولات اجتناب‌ناپذیر زمان ناشی می‌شود.

۱- هاشمی رفسنجانی، علی‌اکبر. روزنامه اطلاعات، شنبه ۱۲ اردیبهشت‌ماه ۱۳۶۸، ص ۱.

بازنگری و اصلاح قانون اساسی در نظامهای دموکراتیک حق مردم محسوب می‌شود که مستقیماً و یا از طریق نمایندگان خود اعمال می‌نمایند. ژان ژاک روسو در این زمینه می‌گوید: تجدیدنظر در قانون اساسی باید به همان صورت تصویب شود که اصل قانون اساسی باید به همان صورت تصویب شود که اصل قانون اساسی به تصویب رسیده است. البته مردمی که تابع یک قانون هستند باید خود انشاءکننده آن باشند، همانند شرکتی که تنها شرکاء آن حق تنظیم و تغییر شرایط مشارکت را دارا می‌باشند^(۱). با این توضیح است که حق مردم مورد توجه قرار می‌گیرد و پای همه‌پرسی به مسأله بازنگری قانون اساسی بازمی‌شود.

مبحث اول: شرایط توجیه‌کننده همه‌پرسی بازنگری

تدوین قانون اساسی و تجربه اجرای آن در طول ده سال اشکالاتی مطرح ساخت که باوجود عدم پیش‌بینی مکانیسم بازنگری در قانون اساسی ۱۳۵۸، در نهایت منجر به بازنگری قانون اساسی در مردادماه ۱۳۶۸ گردید.

بدون ورود به موضوع تک‌تک این اشکالات، مهمترین عامل بازتاب تندی بود که نسبت به تمرکز قدرت در رژیم سیاسی گذشته وجود داشت. در آن رژیم علیرغم پیش‌بینی

۱- ژان ژاک روسو. *قرارداد اجتماعی*، ترجمه غلام‌حسین زیرک‌زاده، انتشارات چهر، ص ۸۰.

نظام تفکیک قوا و بعضی از نهادهای دموکراتیک، شاه بعنوان مظهر قدرت اختیارات بسیار وسیعی را بخود اختصاص داده بود. نتیجه حاصله از این همه اقتدار جو سنگینی بود که جامعه ایران را در بنیانگذاری نظام جدید در موضع ضدتمرکز قرارداد. بدین جهت در قانون اساسی جدید علاوه بر اینکه بر نقش مردم تأکید فراوان شد و اقتدار قوای مختلف بین ارکان متعددی تقسیم شد.

پس از اظهارنظرهای متعدد و پراکنده در مورد ضرورت بازنگری در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در فروردین ماه ۱۳۶۸، نمایندگان مجلس ملی نامه‌ای به امام (ره) اذعان داشتند که قانون اساسی در باب قوه قضاییه، تشکیلات قوه مجریه، مسأله رهبری و غیره دارای ایرادات اساسی است که بدون اصلاح آنها اداره امور کشور با مشکلات جدی مواجه بوده و این امر به عنوان تجربه‌ای قطعی، بر همه کسانی که دست‌اندرکار آند امری واضح و بدیهی است. امام خمینی (ره) نیز طی نامه‌ای خطاب به رئیس جمهوری ایران هیأتی را برای رفع نقایص قانون اساسی و سپس گذاردن آن به همه‌پرسی و آراء عمومی تعیین نمودند. قسمت‌هایی از این نامه به علت ارزش توجیهی آن ذکر می‌گردد:

«... از آنجا که پس از ده سال تجربه عینی و عملی از اداره کشور، اکثر مسئولین و

دست‌اندرکاران و کارشناسان نظام مقدس جمهوری اسلامی ایران بر این عقیده‌اند که قانون

اساسی با اینکه دارای نقاط قوت بسیار خوب و جاودانه است، دارای نقائص و

اشکالاتیست که در تدوین و تصویب آن بعلت جو ملتهب ابتدای پیروزی انقلاب و عدم شناخت دقیق معضلات اجرایی جامعه، کمتر به آن توجه شده است. ولی خوشبختانه مسأله ترمیم قانون اساسی پس از یکی دو سال مورد بحث محافل گوناگون بوده است، و رفع نقایص آن یک ضرورت اجتناب ناپذیر است. و چه بسا تأخیر در آن موجب بروز آفات و عواقب تلخی برای کشور انقلاب گردد و من نیز بنا بر احساس تکلیف شرعی و ملی خود از مدتها قبل در فکر حل آن بوده‌ام که جنگ و مسائل دیگر مانع از انجام آن می‌گردید». (۱)

مهلت این شوری را امام (ره) دو ماه، و محدوده مباحث را به قرار ذیل مقرر نمودند:

۱ - رهبری.

۲ - تمرکز در مدیریت قوه مجریه.

۳ - تمرکز در مدیریت قوه قضائیه.

۴ - تمرکز در مدیریت صدا و سیما بصورتیکه قوای سه‌گانه بر آن نظارت داشته

باشد.

۵ - تعداد نمایندگان مجلس شورای اسلامی.

۶ - مجمع تشخیص مصلحت برای حل معضلات نظام و مشورت با رهبری

بصورتیکه قدرتی در عرض قوای دیگر نباشد.

۱- مندرج در روزنامه اطلاعات، سه‌شنبه، پنجم اردیبهشت ۱۳۶۸، ص ۳.

۷- راه بازنگری در قانون اساسی.

۸- تغییرنام مجلس شورای ملی به مجلس شورای اسلامی.

با یک نظر اجمالی به موضوعات فوق ضرورت بازنگری در قانون اساسی و به تبع آن ضرورت پیش‌بینی و اجرای همه‌پرسی بازنگری بدیهی می‌نماید.

مبحث دوم: کیفیت اجرا

به محض صدور فرمان امام مبنی بر بازنگری قانون اساسی، ستاد انتخابات کشور سریعاً نسبت به تهیه پیش‌نویس «لایحه قانونی همه‌پرسی در جمهوری اسلامی ایران» پرداخت. پیش‌نویس تهیه شده و در تاریخ ۱۳۶۸/۲/۱۸ به هیأت دولت تقدیم شد. هیأت دولت نیز بلافاصله آنرا موردبررسی قرارداد و برای سیر مراحل تصویب به مجلس شورای اسلامی تقدیم کرد و در مجلس نیز فوریت موردتصویب قرارگرفت^(۱) و تحت عنوان «قانون همه‌پرسی در جمهوری اسلامی ایران» قانون حاکم فعلی بر نحوه همه‌پرسی است که در بخش دوم تفصیلاً موردبررسی قرارگرفت.

مقام رهبری در تاریخ ۱۳۶۸/۴/۲۸ در پاسخ به نامه شورای بازنگری قانون اساسی، مجموعه مصوبات شورای بازنگری را تأیید و ملی فرمانی برگزاری همه‌پرسی را به دولت

۱- روزنامه اطلاعات سه‌شنبه سوم مردادماه ۱۳۶۸، ص ۲.

و وزارت کشور ابلاغ کردند. متن بازنگری شده قانون اساسی مصوب شورای بازنگری قانون اساسی در روزنامه‌های پنج‌شنبه پنجم مردادماه ۱۳۶۸ چاپ شد، تا رأی‌دهندگان با اصلاحات نهایی قانون اساسی آشنا گردند. بیش از پنجاه هزار صندوق رأی در داخل و خارج از کشور برای برگزاری همه‌پرسی تهیه شد. در هر شعبه اخذ رأی در سراسر کشور ۲ صندوق قرارداداشت و ۲۶ هزار شعبه اخذ رأی در سراسر کشور تشکیل شد.

دلیل وجود دو صندوق در هر شعبه برگزاری همزمان انتخابات ششمین دوره ریاست جمهوری و همه‌پرسی بازنگری قانون اساسی بود؛ که برای هریک از دو گزینش مذکور یک صندوق پیش‌بینی شده بود. و چون به موجب قانون همه‌پرسی، شورای نگهبان طبق قانون نظارت برانتخابات ریاست جمهوری بر همه‌پرسی نظارت می‌کند^(۱). بنابراین مشکل عدم هماهنگی نظارتی وجود نداشت. سن رأی‌دهندگان نیز از نظر قانون انتخابات ریاست جمهوری و قانون همه‌پرسی مشترکاً ۱۶ سال بود، و همه چیز هماهنگ بود.

رأی‌گیری با ارائه شناسنامه انجام می‌گرفت. ولی رأی‌دهندگان در جبهه‌ها، پادگانها، بیمارستانها، آسایشگاهها و زندانها با تأیید مسئول ذیربط در محل می‌توانستند با ارائه

۱- ماده ۳۷ قانون همه‌پرسی در جمهوری اسلامی ایران.

کارت شناسایی در همه‌پرسی شرکت‌کنند^(۱). درست است که نباید به هریهانه کوچکی رأی دهنده از دادن رأی محروم کرد. چرا که رأی دادن و تعیین سرنوشت حق اوست ولی تهیه مقرراتی که نتیجه آن عدم تعرض به حقوق سایر رأی دهندگان و در نهایت تضمین حق ملت بر تعیین سرنوشتش لازم و اجرای این مقررات واجب و ضروری است. در مصادیق مذکور با توجه به اینکه زمان رأی‌گیری هفته‌ها قبل اعلام می‌شود دادن رأی بدون شناسنامه و با کارت شناسایی توجیهی قانع‌کننده ندارد. ممکن است موضع همه‌پرسی از نظر تعداد شرکت‌کنندگان را بالا ببرد ولی باید پذیرفت که مقدمه سوءاستفاده را فراهم کرده و در نهایت ممکن است تهدیدی علیه اصل همه‌پرسی بشود.

اخذ رأی در حوزه‌های رأی‌گیری از ساعت ۷ صبح روز جمعه ششم مردادماه آغاز شد. و صدا و سیما به پخش مستقیم همه‌پرسی اقدام نمود. همه‌پرسی در قالب دو سؤال طرح شده بود که رأی دهنده باید یکی را انتخاب می‌کرد:

۱ - با اصلاحات بعمل آمده در قانون اساسی مصوب شورای بازنگری موافقت؟

آری.

۲ - با اصلاحات بعمل آمده در قانون اساسی مصوب شورای بازنگری موافقت؟

خیر.

۱- روزنامه اطلاعات سه‌شنبه سوم مردادماه ۱۳۶۸، ص ۱.

علیرغم مردمی بودن تصویب نهایی قانون اساسی، باید توجه داشت که در همه‌پرسی، مردم نقشی در تدوین و انشای قانون ندارند، بلکه صرفاً مواد تدوین شده را با رأی «آری» یا «نه» تأیید و یا رد می‌نمایند. بنابراین، ابتکار عمل در بازنگری همچنان عملاً در دست شورای بازنگری می‌باشد. تنها نقطه امید، در این خصوص، بلوغ فکری و رشد سیاسی مردم است که می‌تواند به آرای عمومی از این قبیل اصالت و در نتیجه به قانون مورد نظر حقانیت ملی و مردمی ببخشد. در غیر این صورت، زمامداری، هر زمان که خود لازم بداند، اصولی را تدارک می‌بیند و برای کسب مشروعیت، به آراء عمومی که معمولاً بطور قریب به اتفاق مثبت است متوسل شود.

بدون شک راه‌جلوگیری از سوء استفاده‌های زمامداران از همه‌پرسی همان بلوغ فکر است. البته در قوانین اساسی تدابیری اندیشیده می‌شود مثلاً محتوای اسلامی بودن و جمهوری بودن نظام و اداره امور کشور به اتکاء آراء عمومی تغییرناپذیر اعلام شده است^(۱) و یا در مدتی که اختیارات رئیس جمهور به عهده معاون اول است تجدیدنظر در قانون اساسی ممنوع است^(۲). ولی راه حل قطعی همان رشد سیاسی و بلوغ فکری است.

۱- اصل یکصد و هفتاد و هفتم قانون اساسی.

۲- اصل یکصد و سی و دوم قانون اساسی.

نتیجه گیری

در نظامهای حکومتی مردم سالار که مشروعیت حکومت ناشی از آراء مردم می باشد، علاوه بر انتخاب مقامات عالیه سیاسی (از قبیل: رئیس جمهور، نمایندگان مجلس) توسط مردم، در مواردی چون تصویب قوانین مهم و اخذ تصمیمات سیاسی حساس و بنیادی جامعه نیز به آراء مردم رجوع می شود. که این امر مراجعه به آراء عمومی، در اصطلاح حقوقی همه پرسی نامیده می شود و مورد توجه خاص حکومتهای مردم سالار می باشد. بنابراین مفهوم اصطلاحی همه پرسی از معنای لغوی آن دور نمانده و بعنوان یک سرچشمه قانونگذاری مورد شناسایی قرار گرفته، بدین تعبیر قانونگذار در این مفهوم تمامی شرکت کنندگان در رأی گیری می باشند.

برای روشن شدن مفهوم همه پرسی به معنی اخص آن را با نهادهای مشابه مقایسه کردیم، و مشخص شد که «وتوی مردمی» مانند همه پرسی است؛ با این تفاوت که در وتوی مردمی اولاً مردمنده که مبتکر آن می باشد و ثانیاً این نهاد برای وضع قانون نیست. بلکه برای جلوگیری از اجرای آن است. فرق اساسی همه پرسی با نهاد «ابتکار عام» در این است که در مورد نخست، ابتکار عمل با ارگانهای حاکم (دولت) است و در مورد دوم رأی دهندگان و شهروندان ابتکار عمل و پیشنهاد همه پرسی را برعهده می گیرند. شیوه «گزینش گری» را می توان نوعی همه پرسی دانست چرا که تنها تفاوت آن با همه پرسی این

است که جواب شهروندان به موضوع همه‌پرسی شده «آری» یا «خیر» است و راه سومی وجود ندارد ولی در شیوه «گزینه‌گری» چندین امکان پیش‌بینی می‌گردد و شهروند اختیار بیشتری برای اظهارنظر دارد.

باید مجرای فلسفه نهاد همه‌پرسی را از سوءاستفاده‌های احتمالی اجرایی آن جدا نمود. بسیار اتفاق می‌افتد که همه‌پرسی درخصوص موضوع معین و مشخص که حتی ظاهری غیرشخصی دارد، منجر به ابراز عقیده در باب مقام مراجعه‌کننده به همه‌پرسی می‌گردد. یعنی از حالت اعمال حاکمیت مستقیم، به اعلام اعتماد عمومی نسبت به رئیس مملکت یا شخصیت سیاسی مراجعه‌کننده به آراء عمومی، تغییرماهیت می‌دهد. در این صورت رجوع به آراء عمومی «پله بیسیت» نام دارد و چون در غالب مواقع بجای اینکه برای تقویت و تشدید دموکراسی باشد، به منظور تحکیم موقعیت زمامداران و رهبران، بویژه رئیس مملکت بکار می‌رود. و چون در تاریخ دیده شده است چندان مورد موافقت حقوقدانان نیست، زیرا بجای اینکه ابزار دموکراسی شود وسیله دیکتاتوری واقع می‌گردد. همه‌پرسی یادگار دموکراسی مستقیم است؛ و چون دموکراسی مستقیم در جوامع و کشورهایی که دارای وسعت جغرافیایی نسبتاً زیاد باشند، و از نظر جمعیت بر جمعیت باشند و کارهای اداری فنی و تخصصی شوند، قابل اجرا نیست. لذا باید به همه‌پرسی متوسل شد که موانع مذکور را ندارد.

در مورد مسائل تخصصی در بکارگیری ابزار همه‌پرسی بنا به باور اکثریت علمای حقوق، شیوه تصمیم‌گیری در مجالس مقننه که با تأمل و گفت و شنود و مجال تفکر توأم است، بر شیوه همه‌پرسی مرجح دانسته شده است. روش نخست، گرایشهای پیش‌اندیشیده‌تر و مستدام‌تر جامعه را بهتر منعکس می‌کند. در صورتیکه در روش دوم اتخاذ تصمیم بر مدار گرایشهای هیجانی زودگذر و زیرتأثیر نطق و خطابه و روان‌شناسی شتاب‌آلود و مردم می‌چرخد و محبوبیت مقام سیاسی مراجعه‌کننده به همه‌پرسی علی‌الاصول در نتیجه آن، تأثیر فوق‌العاده‌ای دارد.

همه‌پرسی را می‌توان از دو دیدگاه تقسیم کرد. از دیدگاه ماهوی، همه‌پرسی به تقنینی اساسی و سیاسی تقسیم می‌شود. همه‌پرسی تقنینی آن است که در موارد مسائل مهم امر قانونگذاری به آراء عمومی واگذار می‌شود. از لحاظ حقوقی ارزش همه‌پرسی تقنینی هم سطح با قانون می‌باشد. ولی از نظر سیاسی معمولاً ارزش همه‌پرسی نسبت به قانون مصوب پارلمان قابل توجه‌تر است؛ چون کمتر نماینده‌ای یا وزیری حاضر است که طرح یا لایحه‌ای به پارلمان تقدیم کند که نتیجه آن نسخ نتیجه همه‌پرسی باشد.

همه‌پرسی اساسی، برای تصویب نهایی قانون اساسی یا تجدیدنظر در آن انجام می‌شود. و همه‌پرسی سیاسی وقتی است که رئیس کشور برای اتخاذ تصمیمات سیاسی فوق‌العاده با مراجعه به آراء اکثریت مردم اعتماد آنها را نسبت به خود جلب می‌کند.

از دیدگاه شکلی همه‌پرسی به مشورتی و تصویبی تقسیم می‌شود: در همه‌پرسی مشورتی که پیش از شکل‌گیری قانون برای اخذ نظر مردم انجام می‌شود، هرگاه به سؤال طرح شده آراء مثبت داده شد، خود به تنهایی نمی‌تواند قاعده موردنظر را بگونه استقرار یافته آن الزام‌آور سازد، بلکه اصل اندیشه یا طرح موردپذیرش مردم، مهیای تصویب توسط مراجع تقنینی عادی می‌شود. در همه‌پرسی تصویبی نقش مردم جدی می‌باشد. در صورتیکه موافقت مردم با متن همه‌پرسی شده به منزله تصویب و لازم‌الاجرا شدن قانون باشد، آن را همه‌پرسی تصویبی می‌گویند.

در جمهوری اسلامی ایران ابتکار همه‌پرسی در انحصار حاکمیت قرار دارد و دو نهاد مجلس و رهبری می‌توانند اقدام به همه‌پرسی نمایند. همه‌پرسی تقنینی در انحصار مجلس شورای اسلامی می‌باشد. در مورد همه‌پرسی اساسی (تجدیدنظر در قانون اساسی) مقام رهبری پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام، طی حکمی خطاب به رئیس جمهور موارد اصلاح و متمیم قانون اساسی را برای شورای بازنگری قانون اساسی پیشنهاد می‌کند، مصوبات این شورا پس از تأیید و امضای مقام رهبری به همه‌پرسی گذاشته می‌شود.

در مورد همه‌پرسی سیاسی در جمهوری اسلامی ایران، هیچ قرینه روشنی در قانون اساسی مشاهده نمی‌شود. اما به نظر می‌رسد که مقام رهبری برای اتخاذ بعضی از

تصمیمات سیاسی و قانونی خود که با افکار عمومی و مشارکت مردم قابلیت ارتباط بیشتری دارد، می تواند از طریق همه پرسی اعتماد مردم را جلب نماید.

شرایط شرکت کنندگان در همه پرسی در جمهوری اسلامی ایران، تابعیت، ورود به سن ۱۶ سالگی و عدم جنون می باشد. اشخاصی که به تابعیت ایران پذیرفته می شوند ایرانی بوده و حق شرکت در همه پرسی را دارند. پایین بودن سن رأی دهندگان باعث انقلابی بودن طبع نظام جمهوری اسلامی است. و بدین طریق از پشتیبانی جوانان پرشور و دگرگونی طلب و انقلاب پذیر، برای توفیق انقلاب و تداوم آن استفاده می شود. جنون یا عدم آمادگی روانی مانع از شرکت در همه پرسی نیست، بلکه این صفت باید از سوی مقامات قضایی به ثبوت رسیده و منجر به صدور حکم جنون از سوی دادگاه شود، و مجنون تحت قیمومیت یا سرپرستی قرارگیرد.

شورای نگهبان در دو مرحله بر همه پرسی نظارت دارد. مرحله اول هنگام تصویب همه پرسی، یعنی مصوبه مجلس شورای اسلامی در مورد رجوع به همه پرسی در مورد معین باید به تأیید شورای مذکور برسد. و در مرحله دوم، شورای نگهبان طبق قانون نظارت بر انتخابات ریاست جمهوری بر همه پرسی نظارت خواهد داشت. که این نظارت را از طریق انتخاب هیأت مرکزی نظارت بر انتخابات و همه پرسی اعمال می کند. همچنین شورای نگهبان در کلیه مراحل در صورت اثبات تخلف، با ذکر دلیل نسبت به ابطال یا

توقف همه‌پرسی در سراسر کشور و یا بعضی از مناطق اتخاذ تصمیم نمود، و نظر خود را از طریق رسانه‌های همگانی اعلام می‌نماید.

صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران مکلف است برنامه‌های آموزشی درباره همه‌پرسی و همچنین کلیه اعلامیه‌ها و اطلاعیه‌های مربوط را که وزارت کشور یا هیأت مرکزی نظارت منتخب شورای نگهبان ضروری تشخیص می‌دهند پخش نماید. شیوه مدیریت و نظارت ضعیف قوای سه‌گانه برخلاف زمان قبل از بازنگری قانون اساسی و مانع از تضمین کافی برای بی‌طرفی صدا و سیما در همه‌پرسی و دیگر انتخابات شده است.

مأموران انتظامی در حدود قانون موظف به ایجاد نظم و جلوگیری از هرگونه بی‌نظمی در جریان همه‌پرسی و حفاظت صندوقها می‌باشند. نیروهای نظامی و انتظامی حق دخالت در امور اجرایی و نظارت بر همه‌پرسی را ندارند. باید تمام تدابیر را پیش‌بینی نموده تا اخذ رأی در کمال آرامش انجام گیرد.

مطلبی را که باید در مورد هیأت اجرای همه‌پرسی مورد توجه قرار داد، به نحوه انتخاب معتمدین محلی این هیأت مربوط می‌شود. بدین تعبیر که معتمدین مذکور توسط فرماندار (نماینده دولت) منصوب می‌گردند و حال آنکه فلسفه تعیین معتمدین محلی این است که مردم هم در جریان همه‌پرسی مجری و ناظر باشند. بنابراین حق این است که این معتمدین توسط مردم انتخاب شوند و یا منتخب نهادهای مردمی باشند. مثلاً قانونگذار

می‌توانست معرفی این افراد برعهده شورای شهر و بخش و یا نماینده حوزه انتخابیه مربوطه در مجلس شورای اسلامی قرار دهد، نه اینکه نقض غرض کرده و تشخیص معتمدین محلی را برعهده دولت بگذارد.

در ارتباط با مبحث مجازاتها باید گفت مجازاتهایی که در قانون همه‌پرسی بیان شده مانع مجازاتهایی که در سایر قوانین پیش‌بینی شده است نخواهد بود، بلکه قاضی می‌تواند در هر مورد متخلف را به مجازات مذکور در قانون همه‌پرسی در جمهوری اسلامی ایران و یا هر مجازات متناسب دیگری که در قانون تعزیرات آمده است، محکوم نماید.

در ارتباط با بخش همه‌پرسی در عمل، درباره همه‌پرسی دکتر مصدق باید گفت که اولاً، اختیار همه‌پرسی برای نخست‌وزیر پیش‌بینی نشده بود و عدم ذکر اختیار به استناد اصل عدم و عواقب خطرناک تفسیری غیر از عدم به معنی منع نخست‌وزیر یا هر مقامی دیگر از مراجعه به آراء عمومی است. ثانیاً، رأی‌گیری محدود به شهرها می‌شد و این، همه‌پرسی را از همگانی بودن خارج می‌کند. ثالثاً، ریختن آراء مخالفان و موافقان دولت در صندوقهای جداگانه، آزادی رأی دادن را تهدید می‌کند.

همه‌پرسی انقلاب سفید شاه در یک جو خفقان و اختناق برگزار گردید و بدلیل تصریح متمم قانون اساسی مشروطیت مبنی بر انحصار اختیارات سلطنت به ذکر در قانون اساسی مشروطیت یا متمم آن و همچنین اصل عدم غیرقانونی بوده و از مصادیق

«پله بیسیت» می باشد و گذاشتن نام «تصویب ملی» بجای همه پرسى برای آن مشکلى را حل نمى کند و عذر بدتر از گناه است.

در همه پرسى استقلال بحرین همگانی بودن همه پرسى و شرایط شکلى همه پرسى و دیگر مقررات مربوط به همه پرسى رعایت نشد. بنابراین نام همه پرسى زینده آن نیست و در واقع هیأت سازمان ملل متحد به نوعی نظرسنجی از طبقات مختلف و شیوخ بحرین مبادرت ورزید و اعلام کرد مردم بحرین خواهان استقلال هستند.

پیرامون همه پرسى تعیین شکل ۱۳۵۸، عالیتین درجه مردم سالاری در تعیین شکل حکومت همه پرسى و مراجعه به آراء عمومى می باشد. جمهوری اسلامى نظامى منحصر به فرد بود یعنى پیش از او چنین نظامى مسبوق به سابقه نبود. جمهوریت و اسلامیت با ارزش یکسان در کنار هم قرار گرفتند. جمهوریت اشاره به شکل حکومت و اسلامیت نظریه محتواسست. تحریم برخى گروهها و مردم اگرچه در صورتی که در سطح وسیع باشد از نظر سیاسى اهمیت دارد، ولی از لحاظ حقوقى هیچ تأثیری را در نتیجه همه پرسى و قانونی بودن آن ندارد.

همه پرسى قانون اساسى (سال ۱۳۵۸) به علت تجربه ای که کسب شده بود. در آرامش و نظم بهتری برگزار شد و این نظم در همه پرسى بازنگری قانون اساسى (سال ۱۳۶۸) به حداعلاى خود رسید. در صورتی که همه پرسى به شیوه «گزینش گری» برگزار

می شد و رأی دهنده امکان بیشتری را برای انتخاب می داشت، همه پرسی دموکراتیک تر می بود، و گرایشها مشخص تر می شد. در غیر این صورت نقش مردم در تدوین و بازنگری قانون اساسی نسبت به نقش خبرگان قانون اساسی و شورای بازنگری بسیار کم رنگ است.

منابع و مأخذ

الف) منابع عمومی

- آوری، پیترو. تاریخ معاصر ایران. ترجمه محمدرفعی. جلد دوم. مؤسسه مطبوعاتی عطایی ۱۳۶۴.
- ابوالحمد، دکتر عبدالحمید. مبانی سیاست. جلد نخست. انتشارات توس. چاپ سوم، ۱۳۶۵.
- امام خمینی (ره). صحیفه نور (مجموعه رهنمودها). انتشارات شرکت سهامی چاپخانه وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی. چاپ اول ۱۳۶۵.
- ایوانف. م. س. تاریخ نوین ایران. ترجمه حسن قائم‌پناه. بی‌نا. بی‌تا.
- بوندارفسکی، گ. ل. تاریخ توسعه‌طلبی آمریکا در ایران. انتشارات آلفا ۱۳۵۸.
- رحیمی، دکتر مصطفی. تراژدی قدرت در شاهنامه. انتشارات نیلوفر ۱۳۶۹.
- روسو. ژان ژاک. قرارداد اجتماعی. ترجمه غلامحسین زیرک‌زاده، انتشارات چهر. ۱۳۶۰.
- شاو، ملک. حقوق بین‌الملل. ترجمه محمدحسین وقار. انتشارات اطلاعات. تهران ۱۳۷۲.
- علی بابایی، غلامرضا. فرهنگ علوم سیاسی. نشر ویس. تهران ۱۳۶۹.

- کازنوو، ژان. جامعه‌شناسی وسایل ارتباط جمعی. ترجمه منوچهر محسنی.

انتشارات سروش. تهران ۲۵۳۶.

- گی، ارمه. فرهنگ و دموکراسی. ترجمه مرتضی ثابت‌فر. انتشارات ققنوس ۱۳۷۶.

- مجتهدزاده، دکتر پیروز. کشورها و مرزها در منطقه ژئوپلیتیک خلیج فارس. ترجمه

حمیدرضا ملک‌محمدی نوری. مؤسسات چاپ و انتشارات وزارت خارجه، چاپ سوم

۱۳۷۲.

- مدنی، دکتر سید جلال‌الدین. تاریخ سیاسی معاصر ایران (دو جلد). دفتر

انتشارات اسلامی. قم ۱۳۶۱.

- محمد، دکتر منوچهر. مروری بر سیاست خارجی ایران دوران پهلوی. نشر

دادگستر. تهران، ۱۳۷۷.

- نجمی، ناصر. دولتهای ایران از سیدضیاء تا بازرگان. جلد دوم. ناشر: نویسنده.

بهار ۱۳۷۰.

- هانتینگتون، ساموئل. موج سوم دموکراسی در پایان سده بیستم. ترجمه احمد

شمسیا. انتشارات علمی و فرهنگی ۱۳۷۳.

ب) منابع اختصاصی

- طباطبائی مؤتمنی، دکتر منوچهر. آزادیهای عمومی و حقوق بشر. انتشارات دانشگاه تهران. تهران، ۱۳۷۵.
- عمید زنجانی، عباسعلی. دستنویسهای درس مبانی حقوق عمومی در اسلام. دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران نیمسال دوم ۷۷-۱۳۷۶.
- قاسم زاده، دکتر قاسم. حقوق اساسی. ابن سینا. چاپ هفتم ۱۳۴۰.
- قاسم زاده، دکتر قاسم. حقوق اساسی فرانسه. انتشارات دانشگاه تهران ۱۳۳۶.
- قاضی شریعت پناهی، دکتر ابوالفضل. حقوق اساسی و نهادهای سیاسی. جلد اول. انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۷۰.
- قاضی شریعت پناهی، دکتر ابوالفضل. بایسته‌های حقوق اساسی. نشر یلدا ۱۳۷۳.
- کاتوزیان، ناصر. مقدمه علم حقوق. چاپ اقبال، ۱۳۶۴.
- کوهن، کارل. دموکراسی. ترجمه فریبرز مجیدی. انتشارات خوارزمی ۱۳۷۳.
- محمدی، دکتر ابوالحسن. مبانی استنباط حقوق اسلامی. دانشگاه تهران، ۱۳۷۰.
- مدنی، دکتر جلال‌الدین. حقوق اساسی در جمهوری اسلامی ایران. (شش جلد) انتشارات سروش. چاپ سوم. تهران ۱۳۶۷.

- نصیری محمد. حقوق بین الملل خصوصی. انتشارات آگاه ۱۳۷۲.
- هاشمی. دکتر سید محمد. حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران (دو جلد)، انتشارات مجتمع آموزش عالی قم، ۱۳۷۵.
- هاشمی، دکتر سید محمد. (بررسی تطبیقی و موضوعی بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران). مجله تحقیقات حقوقی دانشگاه شهید بهشتی. شماره ۸. پاییز و زمستان ۱۳۶۹.
- هلد، دیوید. مدلهای دموکراسی. ترجمه عباس مخبر. انتشارات روشنگران ۱۳۶۹.

ج (منابع خارجی

- E. C. S. Wade and others, *Constitutional Law*, Long Mans, London, 1965.
- Maurice Batteil, *Institution de Democratiie Directe*, Recaeil Sirey, Paris, 1932.

د) قوانین

- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
- قانون اساسی مشروطیت و متمم آن.
- قانون خط مشی کلی و اصول برنامه‌های صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران.
- قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات ریاست جمهوری اسلامی ایران.
- قانون نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران.
- قانون مدنی.
- قانون همه‌پرسی در جمهوری اسلامی ایران و آئین‌نامه اجرایی آن.

ه) منابع متفرقه

- روزنامه‌های کشور در سالهای ۱۳۳۲، ۱۳۴۱، ۱۳۴۹، ۱۳۵۸ و ۱۳۶۸.
- صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. اداره کل انتشارات مجلس شورای اسلامی. آذر ۱۳۶۴.