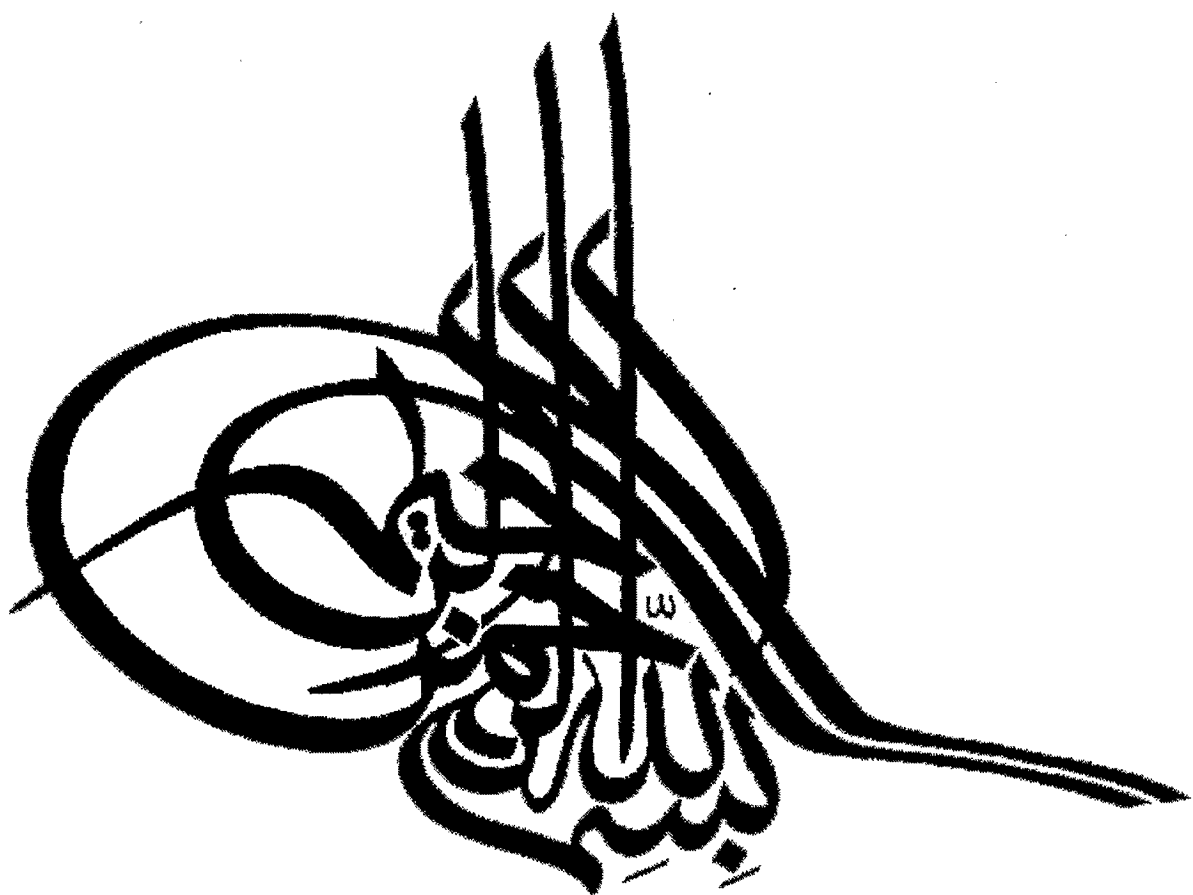
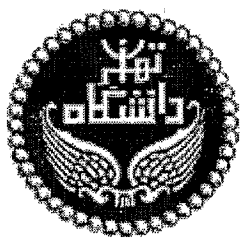


مكتبة



٧٥/٢٩

وزارت معارف و اوقاف و صنایع مستظرفه



دانشگاه تهران

مجتمع آموزش عالی قم

بررسی مسأله همه پرسی در قوانین ایران

و مقایسه تطبیقی آن با فرانسه

۱۳۸۵ / ۹ / ۲۱

نگارش: طاهره سادات فاطمی

استاد راهنما: جناب آقای دکتر سید عزت الله عراقی

استاد مشاور: جناب آقای دکتر سید محمد هاشمی

پایان نامه برای دریافت درجه کارشناسی ارشد

دورشته حقوق عمومی

شهریورماه ۱۳۸۳

۷۵۱۵۹

پدر: پینه های دستانت حکایت روزگاران پر محنتی
است؛ که برایم فراموش نشدنی و ستودنی است.

مادر: سیمای چین و چروک خورده تو که یادآور
سختی های زندگی است؛ زیباترین تابلوی هستی ام
خواهد بود.

بر همه فداکاریهایتان درود بی پایان و این
اندک تلاش من تقدیم به تلاش بی پایان شما.
«باشد که پذیرا باشید»

چکیده:

همه پرسی از بارزترین جلوه های اعمال دموکراسی مستقیم می باشد که از قرون باستان تاکنون به شیوه های متفاوتی اعمال گردیده است و امروزه نیز در اکثر کشورها به عنوان امری مقبول، پذیرفته شده و اصل یا اصول چندی از قوانین اساسی کشورها به این موضوع اختصاص یافته است.

به عنوان نمونه اصول ۵۹ و ۱۱ به ترتیب در ایران و فرانسه (که در قلمرو مطالعاتی ما می باشند) در این راستا تدوین یافته اند.

اصل ۵۹ قانون اساسی ایران از شیوه های اعمال تقنینی می باشد اما وجود عواملی همچون فقدان قوانین عادی در مورد حدود و شیوه همه پرسی، اجمال اصل و... باعث ابهاماتی در آن گردیده است. لذا در این پایان نامه تلاش خواهد شد با مطالعه امر همه پرسی در ایران و مقایسه آن با فرانسه به بررسی زوایای مختلف قضیه پراخته شود.

آرمان نهایی همه نظریه های مربوط به حکومت های دموکراتیک و مردم سالار، شرکت دادن هر چه بیشتر مردم در تعیین سرنوشت و مشارکت در پیشبرد امور است و مطلوب آن است که اراده عمومی به صورت مستقیم ابراز گردد. چنانکه این روش نخستین بار در دولت - شهرهای یونان متداول بوده است؛ ولی امروزه به علت گسترده گی جوامع و پیچیدگی امور مربوط به حکومت، امکان اعمال دموکراسی مستقیم عملاً از بین رفته و به جای آن دموکراسی نیمه مستقیم و یا غیر مستقیم اعمال می گردد. اما با وجود این مطلب، برخی از تصمیمات و اقدامات به حدی اهمیت دارد که در نظام های سیاسی جدید؛ راهکارهایی جهت مراجعه مستقیم به آرای عمومی و جلب حمایت و رضایت آنها در این امور پیش بینی شده است که در اصطلاح این مکانیزم، همه پرسی نامیده می شود.

امروزه مساله همه پرسی و فراندوم از جمله مسائلی است که در قوانین اساسی اغلب کشورها پیش بینی شده است؛ در جمهوری اسلامی ایران نیز اصول چندی از قانون اساسی به این امر اختصاص یافته است، یا در کشور فرانسه - مخصوصاً در زمان جمهوری های چهارم و پنجم - به همه پرسی توجه بسیاری شده و در عمل نیز در چندین مورد از همه پرسی استفاده شده است.

یکی از مسائلی که در سالهای اخیر در کشور ما بسیار مورد بحث و بررسی قرار گرفته است، امکان یا عدم امکان ارجاع امور به فراندوم و همه پرسی می باشد و سئوالات

مختلفی در این زمینه مطرح گردیده است که مهمترین آنها را می توان چنین بیان کرد که چرا علیرغم پیش بینی مساله همه پرسی در قانون اساسی کشور ما این امر چندان جنبه کاربردی ندارد؟ آیا برگزاری همه پرسی نیازی به تأیید شورای نگهبان یا صدور فرمان همه پرسی توسط رهبر دارد یا خیر؟

در پاسخ به سئوالات فوق نظرات و دیدگاه های گوناگونی ارائه شده است، اما در اکثر نظرات مساله از دید سیاسی مورد بررسی قرار گرفته و از لحاظ حقوقی چندان به این امر پرداخته نشده است. لذا اهمیت پرداختن به این موضوع امری واضح و ضروری می باشد و در این پایان نامه تلاش شده است با بررسی حقوقی همه پرسی پاسخی برای سئوالات فوق ارائه گردد.

مهمترین مشکلی که در تدوین پایان نامه وجود داشت کمبود شدید منابع بود، به گونه ای که کمتر منبعی به طور مستقل به این امر پرداخته و در اکثر منابع مساله به طور اجمال و اختصار مورد بررسی قرار گرفته بود.

روش تحقیق این پایان نامه توصیفی و کتابخانه ای می باشد که با مراجعه به کتابخانه های مختلف کشور، کار جمع آوری اطلاعات صورت گرفته است. البته در تدوین فصل دوم پایان نامه استنباط های حقوقی و تفسیر مواد قانونی نقش موثرتری دارند.

سازماندهی پایان نامه به این صورت است که در فصل نخست، نهاد همه پرسی به طور کلی تبیین گردیده است و تعریف همه پرسی، تاریخچه، فلسفه و انواع آن مورد توجه قرار

گرفته است و در فصل دوم که قسمت اصلی پایان نامه می باشد به بررسی همه پرسی در ایران و فرانسه و مطالعه تطبیقی آنها پرداخته شده است .

تقدیر و تشکر:

ایجاد و نگارش هر اثری بدون راهنمایی و یاری متخصصان در این زمینه میسر نمی باشد. تدوین و تنظیم این پایان نامه نیز حاصل همکاری و تلاش دلسوزانه اساتید ارجمند و گرامی جناب آقای دکتر عراقی و جناب آقای دکتر هاشمی می باشد. بنابراین برخود لازم می دانم که از زحمات این عزیزان تقدیر و تشکر نمایم و توفیق روز افزون آنها را از خداوند منان مسألت دارم. همچنین از دوستان عزیزم خانمهاشکری و ربیعی که در تایپ مطالب مرایاری رساندند کمال تشکر را دارم.

فهرست مطالب

عنوان	صفحه
چکیده.....	چهار
پیشگفتار.....	پنج
تقدیر و تشکر.....	هشت

فصل اول: کلیات

بخش اول: مفاهیم

گفتار اول: مفهوم دموکراسی و انواع آن

بند اول: مفهوم دموکراسی.....	۳
بند دوم: تحول مفهومی دموکراسی.....	۵
بند سوم: انواع دموکراسی.....	۷

گفتار دوم: مفهوم همه پرسی و تفاوت آن با نهادهای مشابه

بند اول: مفهوم همه پرسی.....	۹
بند دوم: تفاوت همه پرسی با نهادهای مشابه.....	۱۰

بخش دوم: تاریخچه همه پرسی

گفتار اول: تاریخچه همه پرسی در تمدنهای قدیم

بند اول: سومر.....	۱۴
بند دوم: روم.....	۱۵

بند سوم: یونان ۱۶

گفتار دوم: تاریخچه همه پرسی در قرون وسطی و جدید

بند اول: قرون وسطی ۲۰

بند دوم: قرون جدید ۲۱

گفتار سوم: تاریخچه همه پرسی در ایران و فرانسه

بند اول: ایران ۲۴

اول: قبل از انقلاب ۲۴

الف - انحلال مجلس در سال ۱۳۳۲ ۲۴

ب - انقلاب سفید ۲۷

دوم: بعد از انقلاب ۳۰

الف - شکل حکومت (۱۳۵۸) ۳۰

ب - تدوین قانون اساسی (۱۳۵۸) ۳۱

ج - بازنگری قانون اساسی ۳۲

بند دوم: فرانسه ۳۳

بخش سوم: فلسفه همه پرسی و انواع آن

گفتار اول: فلسفه و هدف همه پرسی

بند اول: فلسفه همه پرسی ۳۸

بند دوم: هدف و موارد همه پرسی ۴۰

گفتار دوم: انواع همه پرسی

بند اول: تقسیم بندی ماهوی همه پرسی ۴۳

- اول: همه پرسى تقينى..... ۴۳
- دوم: همه پرسى اساسى..... ۴۴
- سوم: همه پرسى سياسى..... ۴۵

بند دوم: تقسيم بندى شكلى همه پرسى

- اول: همه پرسى مشورتى..... ۴۵
- دوم: همه پرسى تصويبى..... ۴۶

فصل دوم: بررسى حقوقى همه پرسى در ايران و فرانسه

بخش اول: مبانى همه پرسى

گفتار اول: مبانى همه پرسى در ايران

- بند اول: اصول همه پرسى در قانون اساسى..... ۴۹
- بند دوم: انواع همه پرسى در قانون اساسى..... ۵۱

گفتار دوم: مبانى همه پرسى در فرانسه و مقايسه آن با ايران

- بند اول: اصول همه پرسى در قانون اساسى فرانسه..... ۵۳
- بند دوم: مقايسه مبانى همه پرسى ايران و فرانسه..... ۵۴

بخش دوم: همه پرسى تقينى در ايران و فرانسه

گفتار اول: همه پرسى تقينى در ايران

- بند اول: جاىگاه اصل ۵۹..... ۵۷

اول: خلاف قاعده بودن اصل ۵۹.....	۵۷
دوم: موضوع اصل ۵۹.....	۵۸
سوم: همه پرسى در خبرگان قانون اساسى.....	۵۹
بند دوم: مراحل قانونى طرح و تنظيم اصل ۵۹.....	۶۱
اول: درخواست همه پرسى.....	۶۱
دوم: تصويب همه پرسى.....	۶۳
سوم: نظارت بر تصويب همه پرسى.....	۶۵
چهارم: صدور فرمان رهبرى.....	۶۸
بند سوم: برگزارى همه پرسى و نظارت بر آن.....	۶۹

گفتار دوم: همه پرسى تقينى فرانسه و مقايسه آن با ايران

بند اول: همه پرسى تقينى در فرانسه.....	۷۱
--	----

اول: ماده ۱۱ قانون اساسى فرانسه

دوم: مراحل قانونى طرح و تنظيم همه پرسى.....	۷۱
بند دوم: مقايسه همه پرسى تقينى ايران و فرانسه.....	۷۴

بخش سوم: همه پرسى اساسى در ايران و فرانسه

گفتار اول: کلیات بازنگرى

بند اول: تمایز قانون اساسى با قوانین عادى.....	۷۷
بند دوم: پاره اى از طرق اصلاح و تجديد نظر در قانون اساسى.....	۷۸
بند سوم: محدوديتهاى وارد بر بازنگرى.....	۷۹

گفتار دوم: بازنگری قانون اساسی ایران

بند اول: مروری به پیشینه بازنگری در قانون اساسی ایران ۸۱

بند دوم: بررسی حقوقی اصل ۱۷۷ ۸۳

اول: پیشنهاد بازنگری ۸۳

دوم: تشکیل شورای بازنگری ۸۴

سوم: تایید مصوبات شورا ۸۵

چهارم: برگزاری همه پرسی ۸۵

پنجم: محدودیتهای وارد بر بازنگری قانون اساسی ایران ۱۶

گفتار سوم: بازنگری قانون اساسی فرانسه

بند اول: بررسی حقوقی اصل ۸۹ ۸۷

اول: پیشنهاد بازنگری ۸۷

دوم: تصویب مجلسین ۸۸

سوم: رفراندوم یا تصویب کنگره ۸۸

چهارم: محدودیتهای بازنگری قانون اساسی فرانسه ۸۹

بند دوم: مقایسه بازنگری قانون اساسی ایران و فرانسه ۹۰

خلاصه و نتیجه گیری ۹۳

فهرست منابع ۹۷

ضمائم ۱۰۲

فصل اول

کلیات

بخش اول

مفاهیم

پیشگفتار

در حکومت دموکراسی قدرت عالیّه و حاکمیت مخصوص مردم است و از بارزترین روشهای ابراز اراده عمومی، مراجعه به آراء عمومی است. اگر ممکن بود تک تک مسائل اجتماعی را با تصویب مستقیم مردم حل می کردند؛ دموکراسی واقعی تحقق می یافت. اما با توجه به مشکلاتی که در این زمینه وجود دارد، در دموکراسی های امروزی اصل بر نمایندگی به عنوان ابزار بیان افکار عمومی است، لیکن گاه به نظر می رسد جلب رضایت و نظر آشکار و مستقیم شهروندان از طریق مراجعه به آرایشان برای اتخاذ تصمیمی مطلوب یا ضروری باشد، لذا در قوانین اساسی اکثر کشورها همه پرسی یا فراندوم پیش بینی گردید ه است و در اخذ تصمیمهای حساس و بنیادی جامعه به آراء مردم مراجعه می شود.

از آنجا که درک مفهوم همه پرسی بدون بررسی دموکراسی مستقیم ثمربخش نیست؛ لذا در این بخش قبل از ورود به بحث، مفهومی از دموکراسی و انواع آن ذکر می گردد و سپس تلاش خواهد شد که با تعریفی که از همه پرسی ارائه می شود، درک روشنی از مفاهیم بنیادین بحث حاصل آید تا راهگشای ما در طرح مباحث آتی باشد.

گفتار اول: مفهوم دموکراسی و انواع آن

بند اول: مفهوم دموکراسی

دموکراسی واژه ای یونانی است مرکب از دو واژه دمو^۱ و کراتوس^۲ یا کراتین^۳. دمو^۳ به معنای مردم می باشد و کراتوس به معنای حکومت کردن و در جمع دموکراسی یونانی به معنای حکومتی است که در آن قدرت به دست توده عوام اعمال می گردد.

واژه دموکراسی از کلماتی است که به معانی مختلف و متفاوتی به کار برده شده است. اما تعاریف ارائه شده توسط صاحب نظران را می توان در دو مکتب فکری طبقه بندی کرد:

1. demos

2. kratos

3. kratein

یک مکتب چنین معتقد است که دموکراسی به سادگی نوعی نظام حکومتی است که به موجب آن قسمت عمده مردم، کنترل سیاسی را اعمال می کنند. نظر دیگر دموکراسی را در مفهوم وسیع تری از تعریف اول در نظر دارد و به موجب آن دموکراسی قبل از هر چیز یک فلسفه اجتماعی، نوعی راه زندگی و مجموعه ای از نظرات و آرمانهاست که باعث انگیزش و رهبری رفتارهای افراد اجتماع به سوی هم می گردد و این نه تنها در امور سیاسی ایشان صادق است بلکه شامل روابط اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی آنها نیز می شود. به عنوان نمونه لرد برایس دموکراسی را به گونه ای تعریف می کند که بیشتر مطابق با مکتب فکری نوع اول است:

« من این واژه را در معنای قدیمی و دقیق آن به کار می برم. دموکراسی بر حکومتی دلالت می کند که در آن خواسته های اکثریت شهروندان شایسته، حکمفرمایی کند و این شهروندان تشکیل دو سوم جمعیت را بدهند به طوری که قدرت بدنی آنها به طور کلی برابر قدرت رای آنان باشد.»^۱

چارلزای مریام در تعریف دموکراسی چنین بیان کرده است:

« دموکراسی یک رشته ضوابط و سازمانهای صرف نیست؛ بلکه قالبی از افکار و اعمال است که در جهت رفاه عمومی بدان گونه که عموم مردم آن را (رفاه عمومی) تفسیر می کنند به کار می افتد.»^۲

در تعریف مذکور منظور مریام از رفاه عمومی چیزی اضافه بر امور سیاسی و شامل یک سلسله وسیع از هدفهای مادی و آرمانهای روحانی است. مثل بالا بردن سطح زندگی مردم، آموزش و پرورش شخصیت بشری، سهم ساختن فوری همه افراد کشور در سودهای

۱. کلارلتون کلامرودی، توتون جیمز آندرسن، کارل کومبی کریستول، آشنایی با علم سیاست، ترجمه بهرام

ملکوتی، ج ۱، تهران، آذر ۵۱، ص ۱۰۷

۲. همان، ص ۱۰۸

حاصل از توسعه اقتصادی و تولید. تعریف فوق بیشتر با مکتب فکری نوع دوم منطبق می باشد.

با وجود دیدگاه های مختلف فکری در مورد دموکراسی چنانچه بخواهیم تعریف مشترکی ارائه دهیم، دموکراسی را عبارت از حق مشارکت عامه می دانیم. در این حالت هر تعریف با هر مبنای نظری که از دموکراسی داشته باشیم، عنصر اقتدار مردم در آن ملموس و درخشان تر است. در چنین وضعیتی قدرت یا اقتداری که متکی به مردم است جوهره اصلی آن برداشت را تشکیل می دهد - در دموکراسی قدیم، مشارکت مستقیم وجود داشت، اما در دوره جدید به صورت غیر مستقیم است - لذا با تمام تعاریف متفاوتی که از دموکراسی وجود دارد باز هم مردم عنصر اصلی دموکراسی می باشند و مشارکت سیاسی آنها ناشی از نوعی رضایت و حمایت از سیستم سیاسی است.

دموکراسی با تعاریف مختلفی که از آن ارائه شده در طول زمان دچار تغییرات و تحولاتی گشته که به طور مختصر به بررسی آن می پردازیم.

بند دوم: تحول مفهومی دموکراسی

در غرب اصطلاح دموکراسی همزمان با دولت - شهرهای یونان باستان (۴۲۴-۴۹۴) به وجود آمد و از زمان هرودت تاریخ نویس مشهور مفهوم دموکراسی در آثار فلاسفه و نویسندگان یونانی ملاحظه گردید. یونانیان قدرت را در کلیت آن متعلق به همه شهروندان می دانستند اما جمعیت شهروندان با جمعیت کل کشور متفاوت بود چرا که واژه شهروند به اقلیتی محدود اطلاق می شد و خارجیان و زنان و بردگان را در بر نمی گرفت.

ارسطو و افلاطون از فلاسفه بزرگ آن زمان به این نوع دموکراسی اشکالات و انتقاداتی وارد ساخته اند. ارسطو در کتاب «سیاست»، حکومت دموکراسی را به نوع فاسد و انحطاط یافته حکومت پولیتی (جمهوری) تعریف کرده و معتقد است حکومتی که صلاح عموم مردم را در نظر داشته باشد اگر به دست یک تن اعمال شود سلطنتی (پادشاهی) نام دارد؛ که شکل منحرف آن ستمگری یا تورانی است. اگر به دست گروهی از مردم اعمال شود؛ آریستوکراسی خواهد بود که شکل منحرف آن الیگارشی است و اما حکومتی که خیر و

صلاح همگان را دربر دارد و به دست اکثریت اداره شود، جمهوری است و شکل منحرف آن دموکراسی است.^۱

افلاطون نیز به این علت که معتقد بود از میان کل جمعیت یونان شاید حدود یک چهارم حق رأی داشتند و این را با اصل عدالت که عبارت بود از اشتغال هر فرد مطابق طبقه مخصوص و منحصر به خود، متنافر می دانست، همچنین او معتقد بود در دموکراسی سرنوشت جامعه بازیچه هوا و هوس توده عامه می شود و آنها نیز از داوری درست ناتوانند و بنابراین او در آن اوضاع نابسامان اجتماعی، سیاسی و حاکمیت فساد و بی عدالتی بهترین نوع حکومت را جمهوری می دانست.^۲

بافاصله حدود بیست قرن بین دموکراسی یونان و دموکراسی قرون وسطی و معاصر مفاهیم نیز دچار تحول و تغییر شدند دموکراسی قدیم متضمن مفاهیمی همچون برابری، آزادی، حاکمیت مردم و اولویت حقوق و منافع عامه نسبت به مصالح شخصی بود؛ اما در قرون وسطی و جدید به دنبال ایجاد و گسترش پرو تستانتیسم و درگیریهای مذهبی تعرض گروهی به بهانه حاکمیت نوعی از مسیحیت و دفاع گروه دیگر و آزادی خواهی آنها و مقابله جدی با خشونت دینی در دوره ای بعد به تساهل دینی و پذیرش روح کثرت گرا منجر شد. ترجمه آثار دنیای قدیم و تالیف کتب ذی قیمت تلفیقی اندیشه دنیای باستانی و فرهنگ اسلامی توسط فلاسفه و اندیشمندان مسلمان به جنبش فکری بشر تحرکی تازه بخشید و اروپاییان نیز ضمن ایجاد روابط سیاسی و بازرگانی و تماس با سرزمینهای اسلامی با این میراث عظیم گذشتگان خود آشنا شدند و ضمن تغییراتی که در کلیسای آن زمان رخ داد مفاهیمی چون آزادی با تحولاتی روبرو گشت و کم کم اندیشه برابری انسانها در مقابل خداوند جانشین اقتدار گرایی قرون وسطی شد مفاهیمی همچون حاکمیت ملت دولت در میان متفکرین اروپایی مورد بحث قرار گرفت و با از بین رفتن مفهوم بردگی، مردم سالاری

۱. ابوالفضل قاضی، بایسته های حقوق اساسی، تهران، نشر دادگستر، مهر ۷۵، صص ۱۰۹ و ۱۱۰

۲. فصلنامه نقد، دموکراسی قدیم و جدید، نقاط اشتراك و افتراق، ش ۲۱، به نقل از جمهوری افلاطون، کتاب هشتم، ص ۴۷۷

به عنوان اندیشه انسانی در بستر آزادی های عمومی و حقوق فردی صورت بندی شد و دموکراسی با اصولی همچون حق مشارکت همگانی، وجود آزادی ها، تسامح و تحمل، چندگانگی سیاسی، حکومت اکثریت، احترام به اقلیت، اصل برابری و توزیع خردمندانه قدرت به وجود آمد.^۱

بند سوم: انواع دموکراسی از نظر نحوه اعمال

از نظر نحوه اعمال و اجرا می توان دموکراسی را به سه دسته تقسیم کرد:

الف: دموکراسی مستقیم^۲

دموکراسی مستقیم به نظامی گفته می شود که در آن همه مردم مستقیماً حاکمیت را اعمال نمایند البته این نوع دموکراسی را تنها در جوامع کوچک و کم جمعیت می توان تصور کرد و امروزه با توجه به گستردگی جوامع این نوع دموکراسی کارایی چندانی ندارد و در موارد محدودی اعمال می شود. مثلاً؛ در سه کانتون اونتر والد، آپانزل و گلاریس سوئیس سالانه مردم در میدان بزرگ شهر جمع می شوند و مجمع عمومی جهت تصویب قوانین کانتونی تشکیل می گردد. علل موفقیت سوئیس در زمینه قانون گذاری از طریق رفراندوم را می توان چنین بر شمرد:

۱. مردم سوئیس در طول تاریخ خود همیشه در اجتماعات کوچک عشیره ای بر خویش حکومت کرده اند و این بر خود حکومت کردن در نهاد آنها طبیعی شده است.
۲. مردم این کشور به طور طبیعی اصل برابر بودن انسانها را در طی زمان آموخته و مراعات کرده اند.

۳. عشایر کوهپایه نشین در طول تاریخ روحیه وطن پرستی و احساس وظیفه شناسی شگرفی از خود نشان داده اند لذا در زمینه انجام امر همه پرسی مشکلات محدود تری خواهند داشت.

۱. ابرالفضل قاضی، پیشین، صص ۱۲۳-۱۲۴

ب: دموکراسی غیر مستقیم (نماینده سالار)^۱

در این نوع دموکراسی، مردم با انتخاب نمایندگان به اعمال حاکمیت می پردازند و نمایندگان منتخب در امور سیاسی، اجتماعی، اقتصادی حق اظهار نظر دارند و این نوع دموکراسی با جوامع گسترده و پر جمعیت امروزی سازگار است.

ج: دموکراسی نیمه مستقیم:^۲

از ترکیب دموکراسی مستقیم و غیر مستقیم دموکراسی نیمه مستقیم حاصل می شود. یعنی در این نوع دموکراسی اصل بر وجود مجالس مقنن مرکب از نمایندگان انتخابی مردم به منظور تصویب قوانین و تصمیم گیری در باب استراتژی سیاسی و اقتصادی و حقوقی کشور است؛ اما خود شهروندان نیز می توانند طبق شرایط و ضوابطی خاص حق اعمال قدرت مستقیم خود را به منصبه ظهور برسانند، که در این شیوه از راهکارهایی همچون وتوی مردم، پله بیسیت، گزینش گری، ابتکار عمومی و بالاخره همه پرسی استفاده می شود که در گفتار بعد ابتدا به تعریف همه پرسی می پردازیم و سپس تفاوت آن را با نهاد های مشابه بررسی می کنیم.

1. Representative Democracy

2. Semi Democracy

گفتار دوم: مفهوم همه پرسی و تفاوت آن بانهادهای مشابه

بند اول: مفهوم همه پرسی

همه پرسی ترجمه روشن و رسایی از واژه لاتین رفراندوم^۱ است که از نظر لغوی به معنای «مراجعه به آرای عمومی» یا «پرسیدن از همه» است. معنای اصطلاحی این واژه نیز از معنای لغوی آن چندان دور نمانده است. واقعیت امر این است که در هیچ یک از متون حقوقی در موضوع همه پرسی تعریف جامعی که ما را متقاعد سازد، وجود ندارد. در زیر به مجموعه تعاریفی که از همه پرسی ارائه شده اشاره می کنیم و در پایان سعی می کنیم تعریف جامع و مانعی از آن ارائه دهیم.

۱. «رفراندوم عبارت است از مراجعه به آراء ملت در امور مربوط به قانون گذاری و غیر آن.»^۲

۲. «روش مستقیم مراجعه به مردم در حل مسائل اجتماعی، اقتصادی، سیاسی به جای حل مسأله از طریق نمایندگان مجلس.»^۳

۳. «رجوع به آراء عمومی و به مشورت گرفتن مستقیم مردم در مورد وضع قانون یا تغییر و اصلاح آن و همچنین کسب نظر شهروندان در باب مسائل مهم مملکتی را همه پرسی یا به اصطلاح فرنگیان رفراندوم گویند.»^۴

1. Referendum

۲. محمدجعفر جعفری لنگرودی، ترمینولوژی حقوق، چاپ هشتم، تهران ۷۶، ص ۳۳۷

3. Henry campbell Black, M.A, BlacksLaw Dictionary (West Poblising Co. Minnestao) 1983, P.665

۴. علی افانجشی باهمکاری مینوافشاری راد، فرهنگ علوم سیاسی، مرکز اطلاعات و مدارک علمی ایران، تهران ۷۵، ص ۳۶۰

۴. «رأی گیری از همه اعضای یک گروه یا افراد بالغ یک جامعه سیاسی برای پذیرش یا عدم پذیرش سیاست یا طرحی معین»^۱

۵. «همه پرسی یا رفراندوم رأی گیری مستقیم از همه اعضاء تشکیل دهنده یک سازمان یا جامعه برای رد یا تصویب سیاستی است که رهبران یا نمایندگان پیشنهاد کرده اند»^۲

با توجه به تعاریف فوق می توان در یافت که آنچه در تمام تعاریف مورد اتفاق همگان قرار گرفته، این است که رفراندوم روشی است برای به فعلیت در آوردن اراده مردم تا ذهنیت را به عینیت تبدیل کنیم و نظر مردم را در خصوص مساله مورد نظر مطلع شویم. اما نکته ای که در تعاریف فوق وجود داشت کلیت و ابهامات موجود در آنها بود و دارای وجوه مشترکی با نهاد های مشابه همه پرسی می باشد لذا برای ارائه تعریف جامع تری از همه پرسی لازم است ابتدا نهاد های مشابه، تعریف و وجوه اختلاف آنها با رفراندوم بررسی گردد.

بند دوم: تفاوت همه پرسی با نهاد های مشابه

۱. **مخالفت توده ای:**^۳ نوعی رفراندوم اختیاری است که شهروندان مخیرند نسبت به تصمیماتی که توسط فرمانروایان اخذ شده و صورت قطعی گرفته مخالفت نمایند. البته حد نصاب و تعداد شکایت و اعتراض در مهلت مشخص از شروط آن است.

بنابر این تفاوت مخالفت توده ای با همه پرسی را می توان در دو نکته ذکر نمود:

الف: در مخالفت توده ای خود مردم جهت این امر اقدام می نمایند در صورتی که برای همه پرسی ابتدا نمایندگان یا رئیس جمهور (هیئت حاکمه) تصمیم گیرنده یا پیشنهاددهنده می باشند.

۱. داریوش آشوری، دانشنامه سیاسی، چاپ اول، مروارید، تهران ۶۳، ص ۳۲۷

۲. ابولفضل قاضی، پیشین، ص ۱۳۵

ب: همه پرسى براى تصويب يا رد يك قانون است، اما بامخالفت توده اى از اجراى يك قانون كه توسط مجلس يا هر نهاد ديگر تصويب شده جلوگيرى مى شود و مخالفت توده اى براى جلوگيرى از اجراست، نه براى تصويب يا رد.

۲. **پله بيسيت:**^۱ در اين شيوه مراجعه به آراء عمومى براى ابراز عقیده آنها نسبت به اعتماد يا عدم اعتماد به رئيس مملکت يا شخصيت سياسى مى باشد. بنابر اين تفاوت آن با همه پرسى بسيار واضح و روشن است، چرا كه در همه پرسى مردم براى نظر دادن در موضوعى معين گرد هم مى آيند، در صورتى كه در پله بيسيت به ابراز عقیده نسبت به مقام مراجعه كننده به همه پرسى مى پردازند و چون اكثرا اين روش به ديكتاتورى منجر مى شود كمتر مورد قبول حقوقدانان قرار گرفته است.

۳. **ابتكار عمومى:**^۲ در اين روش رأى دهندگان در مورد تهذيب و اصلاح قوانين اساسى و عادى و يا تصويب مقررات جديد پيشنهاده مراجعه به آراء عمومى مى دهند. مثلاً؛ در سوئيس اگر پنجاه هزار نفر از رأى دهندگان يا هشت كانتون از دولت فدرال بخواهد فلان قانون عادى را به رأى مردم بگذارد؛ لزوماً بايد اين امر صورت پذيرد يا در مورد تجديد نظر جزئى يا كلى در قانون اساسى درخواست يكصد هزار نفر از دارندگان حق رأى لازم مى باشد.

پس تفاوت ابتكار عمومى با همه پرسى اين است كه در اولى مقام درخواست كننده، رأى دهندگان مى باشند اما در همه پرسى، ابتكار عمل در دست هيات حاكمه مى باشد.

۴. **گزينش گرى:**^۳ در اين شيوه در متن ارائه شده به آراء شهروندان چندين امكان پيش بينى شده و رأى دهندگان بايد يكى از گزينه ها را انتخاب نمايند در صورتى كه در همه پرسى گزينه به دو صورت آرى يا خير مى باشد.

1. plebiesite
2. Initiative Publique
3. Option

همچنین همه پرسى با انتخابات نیز متفاوت مى باشد، مهمترين وجوه اختلاف همه پرسى و انتخابات در معین نبودن زمان وقوع همه پرسى یا استفاده از این روش در فاصله زمانى مشخص است^۱. در همه پرسى رأى دهندگان به موضوع ویژه اى (تصویب، تغییر یا اصلاح قوانین) رأى مى دهند در صورتى که در انتخابات رأى دهندگان برای انتخاب افراد جهت تصدى پست هاى مختلف كشورى شرکت مى نمایند.

اکنون با توجه به تعاریف سابق که از همه پرسى ارائه دادیم و تفاوت آن را با نهاد هاى مشابه بیان کردیم؛ در پایان کوشش مى نمائیم شناسه جامع و مانعى از این نهاد حقوقى - سیاسى به دست دهیم و همه پرسى را چنین تعریف مى نماییم:

« همه پرسى یا رفراندوم عبارت است از فرایند مراجعه نهادهاى حاکم در یک کشور به دارندگان حق رأى درباره پذیرش یا رد یک موضوع ویژه.»

در تعریف فوق ذکر کلمه « نهادهاى حاکم » تأکیدی است بر این نکته که همه پرسى باید از طرف هیأت حاکم پیشنهاد شود و این وجه تمایز آن با ابتکار عمومى است که در تعاریف قبل لحاظ نشده بود و یا عبارت « پذیرش یا رد » مى رساند که در همه پرسى لازم است موضوعى رد یا پذیرفته شود که در اینجا مفهوم همه پرسى و مخالفت توده اى که در آن از اجرای قانونى جلوگیری مى شد متمایز مى گردد.

۱. عبدالحمید ابوالحمد، مبانی سیاست، ج ۱، چاپ هفتم، دی ماه ۷۶، توس، ص ۳۴۵

بخش دوم

تاریخچه همه پرسی

پیشگفتار:

پس از آن که در بخش قبل تعریفی از همه پرسی ارائه کردیم؛ این سؤال مطرح می شود که آیا نهاد همه پرسی نهاد جدیدی است یا اینکه در گذشته های تاریخی نیز کاربرد داشته است؟ به عبارتی دیگر پیشینه تاریخی همه پرسی به چه دورانی بر می گردد؟

برای یافتن پاسخ سؤال فوق، در بخش دوم این فصل به بررسی تاریخچه همه پرسی می پردازیم و ابتدا همه پرسی در دوره باستان و قرون وسطی و جدید بررسی می گردد و سپس به علت اینکه قلمرو بحث ما مطالعه همه پرسی در کشورهای ایران و فرانسه می باشد تاریخچه ای از نهاد همه پرسی در این دو کشور نیز بیان خواهد شد.

گفتار اول: تاریخچه همه پرسی در تمدنهای قدیمی

بند اول: تمدن سومر

معمولا قدیمی ترین نمونه نظام ها و نهاد های دموکراسی را در دولت - شهر های یونان باستان می جویند و حکومت دموکراسی را پدیده ای برخاسته از یونان می شمارند؛ اما پژوهشهای دانشمندان پیشین، آن را در تاریخ سومر و در نیمه هزاره چهارم قبل از میلاد نشان می دهد. ساموئل کرامر در دیپاچه ای که بر ترجمه یکی از متن های سومری نگاشته چنین می نویسد:

«به نظر نمی آید که روش زندگی موسوم به دموکراسی و مهمترین بنیاد آن یعنی مجمع سیاسی محصول تمدن غرب و در انحصار مغرب زمین باشد به تصور کسی نمی آید که نخستین مجمع سیاسی تاریخ مدون بشری در شهر های مستقل سومر پدید آمده باشد.»^۱

جاکوبسن^۲ نیز در کتاب «پیش از عصر فلسفه» می نویسد:

«در دموکراسی سومر، قدرت نمایی سیاسی در دست «مجمع عمومی شهر» قرار داشت، که از تمام مردان بالغ و آزاد تشکیل می گشت و به طور متعارف، امور روزمره جامعه

۱. مصطفی رحیمی، اصول حکومت جمهوری، امیر کبیر، تهران ۵۸، ص ۲۲

راشورای معتمدین اداره می کرد، تمام کارهای بزرگ و تصمیمات مهم، از مجمع عمومی همه اتباع سرچشمه می گرفت.^۱

اسپینزر بر این باور است که:

«مقام مجمع شهر سومری که اهمیت تاریخی اش اخیراً شناسایی شده است و بر پایه مشورت استوار بود فرض بر این بود که هیچ امر مهم اجتماعی به اجرا در نیاید مگر آنکه پیش تر به تصویب مجمع عمومی برسد.»^۲

با توجه به این قرائن به نظر می رسد نوعی همه پرسی در تمدن سومری رواج داشته است، چرا که مجمع عمومی شهر سومر از تمام مردان آزاد و بالغ تشکیل می گشت و حیطة کار مجمع نیز امور مهم اجتماع بود و با توجه به استوار بودن این مجمع بر پایه مشورت می توان همه پرسی سومری را نوعی همه پرسی مشورتی دانست.

بند دوم: تمدن روم

در روم ابتدا اقتصاد بیشتر بر اساس بردگی متکی بود؛ متفکران بزرگ یونان با نهاد بردگی موافق بودند. افلاطون وجود بردگی را یک امر طبیعی می دانست و ارسطو نیز از نهاد بردگی دفاع مشروح می کرد. بنابراین فلاسفه نیز مانند سایر مردم عقاید خود را با شرایط زمان وفق می دادند، اما در ادوار بعد میان متفکران روم بیشتر روح دموکراسی و نظریه تساوی افراد پیدا شد.

سیسرون نظریه عدم تساوی افراد یا طبقات مردم را رد کرد و سنکار این فکر را که بعضی از افراد ذاتاً برده هستند، مردود شمرد. حقوقدانان رومی با آنکه شیوه بردگی را قبول داشتند تساوی کلیه افراد بشر را از لحاظ حقوق طبیعی و مابینت آن را با عدم تساوی برده و آزاد از لحاظ حقوقی نشان دادند به این ترتیب مبانی فکری دموکراسی فراهم شد.^۳

۱. فریدون آدمیت، تاریخ فکرازسومرتایونان وروم، چاپ اول، تهران ۷۵

۲. همان

۳. ملک آیور، جامعه و حکومت روم، ترجمه ابراهیم علی کئی، تهران ۵۴، چاپ سوم، ص ۲۱۱-۲۱۷

حکومت روم که ابتدا پادشاهی بود در سال ۵۱۰ م به جمهوری تبدیل گردید. که حدود پنج قرن ادامه داشت، نخست به جای پادشاه که تمام عمر حکومت می کرد دو نفر فرمانروا برگزیده می شدند به نام کنسول که در امور سیاسی با مجلس سنا که از طبقه اشراف انتخاب می شدند، مشورت می کردند. سرانجام اشراف پذیرفتند که عامه مردم در برابر کنسول ها و مجلس سنا دارای حق و توشوند و بتوانند از حقوق عامه در برابر اشراف دفاع کنند و روز به روز بر تعداد نمایندگان عامه افزوده شد و پایه انجمن ملی گذاشته شد دعوت این انجمن با کنسولها بود و آنها در این مورد با خدایان مشورت می کردند و این انجمن در مورد مسائل مختلف کشور تصمیم گیری می نمود.

بند سوم: تمدن یونان باستان

جالب ترین نظام دموکراسی که می توان همه پرسى را در آن به نحو بارز ترى ردیابی کرد نظام حکومتی یونان باستان است. ارسطو در کتاب « اصول حکومت آتن » اشاره می کند:

«... بعد از سقوط جباریت بین ایزاگوراس پسر تیز اندروس از طرفداران جباران با کلاستین یکی از افراد خانواده آلکمئون ورهبر جناح عامه مبارزه ای در گرفت. کلاستین در ابتدای امر خود را برای مبارزه با دشمنان ناتوان دید و ناچار به فکر آن افتاد که اکثریت مردم را با خود همراه نماید و عنوان دموکراسی و حکومت عامه را پیش کشد و با همین سلاح بر رقبا پیروزی یافت... در زمان کلاستین شورای ۴۰۰ نفری سولون به شورای ۵۰۱ نفری تبدیل شد.... برای انتخاب اعضای شورا قرعه می کشیدند. این دولت منتخب که بوسیله قرعه کشی تشکیل می شد به همه شهروندان نه تنها حق رأی بلکه حق احراز حساس ترین مقامات دولتی را ارزانی داشت این شورا قدرت اداری و قضائی دامنه داری داشت و برخی از قضایای اجتماعی را به رأی مجمع عمومی می گذاشت.»^۱

هر رأی دهنده آتنی بر طبق یک سیستم نوبت و قرعه فرصت می یافت تا به مقاماتی از قبیل کلانتری و قضاوت و سایر مقامات دولتی برسد به این ترتیب زراع و پیشه وران عامی (

۱. ارسطو، اصول حکومت آتن، ترجمه باستانی پاریزی. حبیبی، تهران ۷۰، ص ۷۳۲

پلین) می توانستند به عالترین مقامات نائل شوند و مالک بزرگ و نجیب زاده (پاتریسین) نامور را شکست دهند.^۱

در اواخر قرن نهم قبل از میلاد که تا حدودی به دورانی که هومر زندگی می کرده نزدیک است، سازمانهای سیاسی یونان اصالت چندانی نداشته و صورت یک پادشاهی شیخ سالار را دارا بوده است هر شهر پادشاه مخصوص به خود و شورایی از سالخوردهگان داشت و در مواقع سختی اقدام به احضار مجمعی از تمام شهروندان می نمود.

در اواخر قرن هفتم و اوایل قرن ششم قبل از میلاد در اکثرشهرهای یونانی منازعات شدیدی برپا می شود و در این درگیریها گاهی جبهه اشرافی محافظه کار و زمانی گروه دموکراتیک برتری را بدست می آورد.... سرانجام در اواخر قرن ششم قبل از میلاد به خصوص با کمک اسپارت که در آن هنگام دولت برتر در یونان قدیمی بود حکومت استبدادی در همه جا ملغی گردید و بین شهروندان قدیم و جدید نوعی مصالحه برقرار شد که نتیجه آن برقراری حکومت معروف دولت - شهر یونانی است از این پس ارگان اصلی حکومت دیگر شورای سالمندان که در همه جا انتخابی شده بود؛ نبود بلکه این ارگان مجمعی بود که تمام شهروندان در آن شرکت داشتند.

اما باید در نظر داشت در قبال این قضایا در شهرهای یونانی ناراحتی ها و دشواری هایی هم وجود داشت؛ یکی از این دشواری ها این بود که شهروندان می بایست اکثر اوقات در مجمع حاضر باشند و این امر منافعی با آن بود که کسی حق شهروندی خود را به کس دیگری از اهل مدینه یا کسانی که خارج از آن به سر می بردند واگذار نماید.^۲

به طور کلی در مورد سازمان عالی حکومت آتن (مجمع ملی) می توان گفت که شهروندان پایه اصلی و اساسی آن را تشکیل می دادند. مجمع ملی بیش از چهل مرتبه در سال تشکیل جلسه می داد و حدنصاب لازم برای تشکیل جلسات آن حضور شش هزار نفر

۱. ملک آیور، پیشین

۲. گائتانو موسکاوگاستون بوتو، تاریخ عقاید و مکتبهای سیاسی از عهد باستان تا امروز، ترجمه حسین شهیدزاده، مروارید، تهران

۶۳، صص ۳۵-۳۹

شهروند بود. کلیه مسائل مهم از قبیل چارچوب قانونی برای حفظ نظم عمومی، امور مالی و مالیات های مستقیم، نفی بلد و مسائل خارجی (از قبیل ارزیابی عملکرد نظامیان و نیروی دریایی انعقاد پیمان های اتحاد اعلام جنگ و انعقاد پیمان صلح) در این اجتماع شهروندان بحث و درباره آنها تصمیم گیری می شد. این مجمع در مورد تعهدات سیاسی ایالت های آتنی تصمیم می گرفت هر چند بر اساس این دیدگاه مسائل را می توان به درستی به نفع عموم حل کرد همواره رسیدن به اتفاق آرا مد نظر بود؛ اما امکان وجود اختلاف عقیده جدی و درگیری های ناشی از منافع فردی نیز به رسمیت شناخته می شد مجمع در مسائل جدال انگیز به رأی گیری رسمی اقدام می کرد و رأی اکثریت را ملاک عمل قرار می داد. اقدام به رأی گیری هم راهی برای آشکار کردن اختلاف آراء و هم ساخت و کار عملی برای مشروعیت بخشیدن به مسائل مبرم بود یونانیان احتمالاً استفاده از روش رأی گیری رسمی را به منظور مشروعیت بخشیدن به تصمیم گیری ها در مقابل مواضع متعارض ابداع کردند، اما رسیدن به توافق همچنان کمال مطلوب به حساب می آید.

نکته قابل ذکر این است که دموکراسی آتن به این مسأله که مردم کیستند پاسخ محدود داده است و آن اینکه مردم اتباع آن می باشند. اتباع آتن در حقیقت طبقه ممتازی را تشکیل می دادند صورت اسامی آنها با دقت نگهداری می شد و جز پسران آتنی های آزاد کسی در ردیف اتباع قرار نمی گرفت، مردم دور افتاده آتن که اکثراً بی سواد بودند نمی توانستند خاک خود را ترک کنند و وظایفی که خاص اتباع بود به گردن بگیرند و پایین تر از آنها طبقه بردگان قرار داشتند که بیش از ثلث جمعیت را تشکیل می دادند و از حقوق اجتماعی کمترین بهره ای نمی گرفتند و زنان نیز به جز طبقه عالی هتایرای^۱ در انزوا به سر می بردند. بنابراین می توان محدودیتها و ایرادات همه پرسی یونان باستان را به شرح زیر برشمرد:

۱. هتایرای روسپایی بودند که نسبت به دیگر زنان یونانی مرتبه اجتماعی والایی داشتند و جز اتباع آتن محسوب می شدند. آشنایی آنها به ادبیات و نغزگویی هایشان ایشان را محبوب سیاستمداران، فیلسوفان و هنرمندان یونانی کرده بود و برخلاف سایر زنان یونانی در مجامع مردان شرکت می کردند. رم ملک آیور، پیشین ص ۲۱۶

اولاً؛ در همه پرسی یونان باستان شرط سنی که برای شرکت کنندگان وجود داشت حداقل بیست سال بود.

ثانیاً؛ حقوق سیاسی زنان بسیار محدود بود در مورد زنان متأهل وضع فرق می کرد اگر شوهر زن از نفوذ سیاسی برخوردار بود او نیز از حقوقی برخوردار می شد، اما بقیه زنان حق رأی نداشتند.

ثالثاً؛ مهاجران حق شهروندی نداشتند و لذا نمی توانستند در تصمیم گیری ها شرکت نمایند.

رابعاً؛ بردگان که در آن زمان بیش از نیمی از جمعیت یونان را تشکیل می دادند نیز از حق شرکت در مجمع عمومی و رأی دادن محروم بودند.

گفتار دوم: تاریخچه همه پرسی در قرون وسطی و جدید:

بند اول: قرون وسطی

در قرون وسطی اروپا بطور کلی زیر نظر پرنسها^۱ و باروندها^۲ و لردها^۳ در زمینه سیاسی و دنیوی اداره می شد و کلیسا بیشتر در زمینه اخلاق و مذهب و مسائل اخروی دخالت می کرد اما به علت ظلم ناشی از اقدامات پرنسها و کلیساها در اروپا در سده های میانی میلادی یک جو استبدادی حاکم بود و هر نوع مشارکت مردمی را در نطفه خفه می کرد. در نیمه دوم قرون وسطی عرصه بر دهقانان زحمتکش تنگ شده بود و فئودال ها قدرت سیاسی شهر را در دست داشتند که اینها از زمینداران بزرگ بودند که از جانب فرمانروایان کلیسا حمایت می شدند؛ کم کم با رشد و رونق اقتصادی برخی شهر های شمالی و جنوبی ایتالیا و برخی نقاط اروپا ساکنان عادی به فکر عدم تبعیت از فئودال ها افتادند و دست به ایجاد اتحادیه ها و انجمن هایی زدند که ابتدا مذهبی و صنفی بود اما رفته رفته رنگ سیاسی به خود گرفت و برای پرداخت مالیات بین نمایندگان انجمن ها و ارباب ها قرار دادهایی بسته شد. کم کم قرار دادها صورت سند استقلال داخلی به خود گرفت و از این راه در بسیاری از شهر های فرانسه، ایتالیا و کشورهای دیگر اروپا جمهوری هایی بنیان گذاری شد و در جمهوری های مذکور از تجربه یونانی ها و رومی ها استفاده شد. برای قانون گذاری اهالی شهر در مکانی گردهمایی داشتند و همان جا کار گزارانی را نیز بر می گزیدند که وظایف متعددی از قبیل حق قضاوت و گرفتن مالیات و عوارض داشتند و نماینده شهر بودند.^۴

- 1.prince
- 2.Barond
- 3.Lord

۴. مصطفی رحیمی، یشین، ص ۴۵

در جمهوری های مذکور همه پرسى با عيب و ایراداتى كه داشت به كار گرفته مى شد و با يك همه پرسى كامل امروذى تفاوت داشت. همه پرسى هاى كه در اين عصر در كانتون هاى سوئيس انجام مى شد نمونه اى از بهترين همه پرسى هاى اين دوره هستند.

در كانتون هاى مثل «زوريخ» و «برن» اجتماعات مردمى تنها زمانى سازمان يافته و منظم بود كه دولت خواهان آن مى شد و تصميم هاى مردمى به هيچ وجه از خصيصه آمرانه برخوردار نبود. كما بيش اصلاحاتى مثل "كاپله بريف" در زوريخ مشاوره هاى مردمى را الزام آور كرده بود. در برن عادات مشاوره مردم بعد از جنگ دهقانان ۱۶۵۳ شكل مى گيرد. در زوريخ منشور ۱۷۱۳ توجه به آراى عمومى يا انجام مشاوره هاى مردمى را لغو مى كند. در كانتون هاى مثل والز و گريزان همه پرسى از ارزش فزاينده اى برخوردار بود اين دو كانتون كشورى قلمداد ميشدند و هدف همه پرسى در اين كانتون ها تقليل امتيازات ويژه دولت مركزى بود.

كانتون والز بعدها به هفت بخش تقسيم مى شود كه هر يك از بخش ها نمايندگانى را به شهر (سيون) مى فرستد، اين نمايندگان معمولاً تصميمات خود را در چهارچوب همه پرسى اتخاذ مى كنند. در كانتون «گريزان» نيز رئيس انجمن معمولاً در خصوص همه مسائل مهم به رأى مردم اهميت مى داد. مردم بيشتر درباره مسائل مربوط به قانون ها، مسائل مربوط به اداره مملكت مانند ماليات ها، پيرامون مسائل مربوط به روابط بين المللى همچون جنگ و آشتى، پيمان هاى بين المللى و كاپيتولاسيون مورد مشورت قرار مى گرفتند.^۱

بند دوم: همه پرسى در قرون جديد

در قرون جديد نيز موارد متعددى دال بر استفاده از همه پرسى در تاريخ بسيارى از كشورها ديده مى شود. در زير نمونه هاى از همه پرسى هاى انجام شده در قرون جديد در كشورهاي مختلف را ذكر مى نماييم:

۱. بهمن خدائي، همه پرسى هاي رژيم شاه، مركز اسناد انقلاب اسلامي، پاييز ۸۱، ص ۵۷

۱- از سال ۱۸۹۷-۱۹۵۷ بیست و یک ایالت از ایالات متحده آمریکا در موارد گوناگون از همه پرسی استفاده کرده اند.^۱

۲- در سوئیس در برخی کانتون ها به نهاد های دموکراسی مستقیم توجه ویژه ای می شود و سه کانتون گلاریس، اونتروالد و آپانزل مجمع عمومی سالی یک بار با تصویب مستقیم قوانین کانتونی و برگزیدن عمال اجرایی آنها در سطح مجریه و قضائیه تشکیل می گردد.^۲

۳- در ایتالیا در فاصله بین سال های ۱۸۶۰- ۱۸۷۰ از این شیوه برای تعیین تابعیت و ملیت استفاده شده است و موضوع پذیرفتن تابعیت و ملیت از بین ساکنان سرزمین واگذاری را به رأی عمومی گذاشتند و استانهایی نظیر سیسیل و نیز، لمباردی و رم نیز پس از مشاوره با مردم تابعیت پادشاهی ایتالیا را پذیرفتند.

نوع دیگر از همه پرسی که در ایتالیا وجود دارد اعمال حق مخالفت شهروندان با تصمیمات مجالس است. مثلاً؛ اگر ۱۵۰۰۰ رأی دهنده یا پنج شورای منطقه لغو قانون مصوب پارلمان را درخواست کنند موضوع باید به همه پرسی گذاشته شود. اما لغو مصوبات مجالس مشروط بر آن است که اکثریت واجدین شرایط رأی دادن در همه پرسی شرکت کنند و اکثریت آراء اخذ شده موافق لغو اعتبار قانون نامبرده باشند. حق نسخ قوانین باروش فوق شامل مواردی از جمله معاهداتی که دولت با سایر کشورها منعقد کرده و به تصویب پارلمان رسیده است، نمی گردد.^۳

۱. داریوش آشوری، همان

۲. ابوالفضل قاضی، پیشین، ص ۱۳۳

۳. جلال الدین مدنی، حقوق اساسی تطبیقی، پایدار، زمستان ۷۹، ص ۲۳۲

۴- در اسپانیا رئیس مملکت می تواند موضوعی را که خصیصه اولویت و اهمیت با ویژگی منافع عموم را دارد به نظرخواهی از مردم واگذار نماید.^۱

علاوه بر مثالهای فوق، در قوانین اساسی اکثر کشورها نیز مقرراتی در زمینه رفاندوم به چشم می خورد که در زیر به چند نمونه آن اشاره می کنیم:

کشورهای زیر در زمینه تغییر و بازنگری در قانون اساسی اصول زیر را در قوانین اساسی خود پیش بینی نموده اند:

استرالیا (۱۲۸)، دانمارک (۸۸)، فرانسه (۸۹)، ایران (۱۷۷)، ایرلند (۴۶) و...

در مورد رفاندوم در سایر موارد نیز اصول زیر پیش بینی شده است:

دانمارک (۲۰)، فنلاند (۲۲)، فرانسه (۱۱)، ایران (۵۹)، ایتالیا (۱۲۳-۱۳۲) و...^۲

۱. پیشین، ص ۲۳۳

2. www.google.com.Baraks France Lesson

گفتار سوم : تاریخچه همه پرسی در ایران و فرانسه

بند اول : تاریخچه همه پرسی در ایران

اول: قبل از انقلاب

الف : همه پرسی انحلال مجلس در مرداد ۱۳۳۲

آنچه در ایران به عنوان اولین تجربه دموکراسی مستقیم انجام گرفت، همه پرسی انحلال مجلس در مرداد ۱۳۳۲ می باشد. پس از ملی شدن صنعت نفت ایران و کوتاه شدن دست استعمار انگلستان دولت ایران به نخست وزیری مصدق با مشکلات زیادی روبرو بود .

وخامت اوضاع اقتصادی ، اجتماعی کشور به دلیل فروش نرفتن نفت ، فشار اقتصادی و سیاسی بر دولت به دلیل جریان مبارزات ملی شدن نفت ، قطع روابط سیاسی ایران و انگلستان ، مخالفت و کارشکنیهای بعضی از احزاب و سازمانهای سیاسی ، توطئه ها و ضدیت های دربار شاه و سیاستمداران محافظه کار ، رد تقاضای وام ایران توسط آمریکا ، به قدرت رسیدن چرچیل وایدن در انگلیس و جمهوری خواهان (آیزنهاور و دالس) در آمریکا به تدریج در فاصله بین بهمن ۳۱ تا خرداد ۳۲ شرائطی را برای دولت مصدق پدید آورد که به ناچار نیروی خود را صرف مبارزه در دو جبهه داخلی و خارجی می کرد؛ مصدق در این شرائط مجلس را نیز به عنوان یک نیروی فشار قوی که اعمال دولت را مختل می نمود ؛ محسوب می کرد. گروه مخالفان مصدق در مجلس ، هر روز با طرح مسائل مختلفی به دولت فشار می آوردند ، اگر چه مصدق هنوز از اکثریتی اطمینان بخش ولی کاهش یافته در مجلس بر خوردار بود، اما روز به روز وقایع و حوادثی مرتبط با یکدیگر باعث شد که وی احساس کند انحلال مجلس ضرورت دارد. مصدق از سوی طرفداران خود متهم به سهل انگاری در مجازات قاتلان افشار طوس بود و از طرف مخالفین ، متهم به دست داشتن در شکنجه عاملان قتل رئیس شهربانی کل بود، لذا دولت استیضاح شد به دنبال این استیضاح مصدق به این نتیجه رسید که در صورت حضور در مجلس به احتمال زیاد نخواهد توانست رأی اعتماد کسب نماید.^۱ لذا تصمیم گرفت با انحلال مجلس به آنچه

۱. محمد مصدق ، خاطرات و تاملات ، علمی فرهنگی، تهران ۶۶، ص ۲۵۰

خودش مبارزه با سیاست خارجی از راه مجلس هفدهم می‌نامید پایان بخشد؛ ازسوی دیگر مصدق می‌خواست در آن شرائط بحرانی مردم را به عنوان مهمترین پشتیبانان نهضت ملی به صحنه بکشانند تا یاریگر او در مقابل ناهمواری‌ها باشند و نیز مخالفان داخلی خود را از قدرت مردمی خویش آگاه سازد؛ به این ترتیب مصدق پیشنهاد به رفراندوم گذاشتن لایحه انحلال مجلس هفدهم را به شاه داد. در همین اوضاع اکثریت نمایندگان هوادار مصدق نیز به نشانه پشتیبانی از رفراندوم از سمت نمایندگی استعفاء دادند، به این ترتیب مجلس هفدهم مشروعیت خود را از دست داد و این بهترین دلیل برای درخواست انحلال مجلس از شاه بود، اما مصدق مثل بسیاری از سیاستمداران آن دوران تشکیل مجلس موسسان را غیر قانونی می‌دانست؛ به همین دلیل اختیار انحلال مجلس در هنگام ضرورت برای شاه را که توسط مجلس موسسان تصویب شده بود راهم مجاز نمی‌دانست؛ پس راهی جز همه‌پرسی نمی‌دید. اما در صورتی که مصدق می‌دانست همه‌پرسی در قانون ذکر نشده و عمل او غیر قانونی است اما قصد داشت با یک رفراندوم وانمود کند ملت پشتیبان او است علاوه بر آن می‌خواست از آن برای نمایش محبوبیت خویش و مشروعیت اعمالش استفاده نماید. پس از موافقت شاه لایحه همه‌پرسی به رفراندوم گذاشته شد در دوازدهم مرداد در تهران و در نوزدهم در شهرستانها رفراندوم برگزار گردید که از مجموع ۲۴۰۴۵۸۹ نفر ۲۴۰۳۳۸۹ رأی موافق و ۱۲۰۷ رأی مخالف به صندوق ریخته شد. سپس مصدق با نوشتن نامه‌ای برای شاه خواستار انحلال مجلس شد.

تحلیل حقوقی همه‌پرسی انحلال مجلس:

بر جسته‌ترین نکاتی که درباره چگونگی این همه‌پرسی وجود دارد عبارتند از:

- ۱- علنی بودن رأی‌گیری: صندوق مخالفان و موافقان به پیشنهاد دولت جدا شده بود.
- مقررات چگونگی برگزاری رفراندوم که ازجانب مصدق در جلسه ۱۳۳۲/۵/۳ تصویب شده بود در ماده ۲ به این امر اشاره می‌نماید:^۱

۱. مقررات مربوط به چگونگی برگزاری رفراندوم، اطلاعات، سه شنبه ۱۳۳۲/۶/۶

«کمیسیون دو نفری پس از تشکیل بلافاصله محلی را که گنجایش کافی داشته باشد برای رأی دهندگان موافق با انحلال مجلس هفدهم و همچنین محل دیگری به نام محلی برای رأی دهندگان مخالف با انحلال مجلس هفدهم تعیین خواهد کرد. در بالای تمام مدخل های مزبور ورقه یا پارچه ای که در آن نام محل موافق یا مخالف نوشته شده نصب خواهد شد.»

در صورتی که امروزه میان صاحب نظران تقریباً اتفاق نظر وجود دارد که جریان رأی گیری باید مخفی باشد.

به طور کلی امروزه همه پذیرفته اند که آشکارا بودن محتوای رأی به آزادی انتخابات لطمه وارد می کند. زیرا در صورت علنی بودن رأی ممکن است رأی دهنده در معرض فشار قدرت دولت و یا صاحبان نفوذ سیاسی و اجتماعی و حتی در خطر مقابله و انتقام جویی های مخالفان سیاسی قرار گیرد.

پس خصلت مخفی بودن رأی به مثابه تضمینی برای آزادی رأی دهنده و در نتیجه درستی انتخابات تلقی می شود و اکثر کشورها کوشیده اند در قوانین انتخابات و شیوه های اجرایی تدابیری اتخاذ کنند که حتی المقدور این خصلت محفوظ بماند.

۲- فاصله یک هفته ای میان برگزاری همه پرسی در تهران و شهرستانها : مصدق در یکی از بیانات خود اظهار داشته : «برای تعیین سرنوشت، رفراندوم عملی شد و چون مردم تهران بیشتر از سایر نقاط در سیاست واردند؛ اول رفراندوم در تهران صورت گرفت تا آرای مردم تهران بتواند رهبر سایر نقاط شود.»

همچنین ماده ۶ مقررات همه پرسی به این امر اشاره نموده است:

«اخذ آراء اول در شهر تهران، ورامین، شهرری، کرج، افخه، کن، شمیران، علیشاه عوض، طالقان، گرمسار، ایوانکی، دماوند، فیروزکوه، در یک روز و پس از ۷ روز در سایر شهرها و قصبات به عمل خواهد آمد.»

در صورتی که امر فوق با اصول دموکراسی مغایرت دارد.

۳- مهلت اندک همه پرسی: مدت رأی گیری در همه پرسی مذکور تنها سه ساعت بود و معلوم است که در چنین مدت کوتاهی بسیاری از رأی دهندگان با مشکل مواجه می شوند

و عده ای به خاطر مشکلات روزمره موفق به شرکت در همه پرسی نمی شوند.

۴- قلمرو اجرای همه پرسی : با توجه به وضعیت راهها و وسایل ارتباطی آن روزگارانجام همه پرسی در روستاها با مشکلات بسیاری روبرو بود و ۲ الی ۳ ماه طول می کشید؛ لذا برگزار کنندگان همه پرسی با در نظر گرفتن این مسأله تصمیم گرفتند از روستاها چشم پوشند در حالی که بر اساس سرشماری سال ۳۵ حدود ۷۰٪ جمعیت ایران را روستاییان و عشایر تشکیل می دادند.

۵- عدم ذکر در قانون اساسی : از دید حقوقدانان برگزاری همه پرسی نیاز به تصویب قانون در این زمینه دارد در صورتی که در قانون مشروطه ذکری از برگزاری همه پرسی نشده است و بسیاری از طرفداران مصدق هم به چنین حقیقتی معترفند:

« با توجه به نگرانی های موجود درباره برخی حوادث خشونت بار رفراندوم در اوضاعی برگزار شد که با ضوابط انتخاباتی مغایرت داشت. مصدق اصولاً از هواداران سرسخت آن بخش از آرمانها و ارزشهای دموکراتیک به شمار می رفت که به اعتقاد او در استمرار و عمیق ساختن روح مشروطیت نقش موثری داشت ولی با توجه به اوضاع بحرانی روز نمی توانست تمام ضوابط قانونی موجود را رعایت کند به ویژه آنهایی را که آشکارا در جهت سست کردن پایه های دموکراسی مورد سوء استفاده قرار گرفته بودند.^۱»

ب- همه پرسی انقلاب سفید در بهمن ۴۱ توسط محمد رضا شاه

انقلاب سفید تحت تأثیر رویکردی که جان اف کندی در دهه ۱۹۶۰ در سیاست خارجی آمریکا به وجود آورد، مطرح شد. کندی انقلاب سفید را برای مقابله با انقلاب های مردمی و کمونیستی در کشورهای وابسته به بلوک غرب توصیه می کرد.

شاه وقتی عزم آمریکایی ها را برای انجام اصلاحات جزم دید و از اطمینان به خاطر بر عهده گرفتن انجام اصلاحات و برخورداری از حمایت آمریکا و در نتیجه افزایش قدرت او احساس خطر کرد خود در بهار ۴۱ به آمریکا سفر کرد و توانست رهبری اصلاحات را بدست گیرد.

۱. جیمز بیل و ویلیام راجرلوئیس، مصدق، نفت، ناسیونالیسم ایرانی، ترجمه عبدالرضا هوشنگ مهدوی و کاوه بیات، گفتار، تهران،

با کنار گذاشتن امینی و نخست وزیری علم شاه به عنوان شخص نخست مملکت انقلاب سفید را با حمایت آمریکاییها مطرح نمود.

هدف و انگیزه اصلی رژیم از برگزاری این انقلاب عمدتاً سیاسی بود و فاقد فواید اقتصادی و اجتماعی بود. چنانکه داریوش همایون، مفسر سیاسی و یکی از عوامل رژیم شاه آشکارا نوشت: «اصلاحات ارضی راهی به بیرون از بن بست است.» به عبارت دیگر هدف عمده آن سرکوب مخالفان سیاسی و کسب پایگاه مردمی و هدف دیگر دور کردن توجه مردم از انتخابات دوره ۲۱ مجلس بود. پس در ۱۹ آبان ۱۳۴۰ که هر دو مجلس شورای ملی و سنا تعطیل بود، شاه اعلام کرد که به موجب قانون اساسی از حق قانونگذاری برخوردار است، اگرچه این ادعای شاه به استناد همان اصل ۲۷ متمم قانون اساسی که استقرار قوانین را موکول به تصویب مجلسین می دانست خلاف قانون اساسی بود اما کابینه علم با گذراندن تصویب نامه هایی به کار قانونگذاری پرداخت.

شاه که طبق قانون اساسی مجبور بود به محض انحلال مجلس، فرمان انتخابات جدید را صادر نماید به این کارمبادرت نکرد و در عوض برای اجرای لوایح، تصویب نامه هیات دولت را کافی می دانست و معتقد بود که لوایح جدید را می توان موقتاً به صورت آزمایشی به مرحله اجراء گذاشت تا معایب و نواقص آن معلوم و برطرف گردد و پس از تشکیل مجلس جهت تصویب و تبدیل آن به قانون اقدام نمود.^۱

حضرت امام خمینی (ره) و همچنین تمام گروه های مستقل که وابسته و جیره خوار دربار نبودند و از دربار خط نمی گرفتند؛ با انقلاب سفید مخالفت کردند. از نظر امام خمینی این همه پرسی هم از نظر مذهبی هم از نظر حقوقی و قانون و اصول دموکراتیک اشکال داشت و در کل به ضرر دیانت و مملکت بود،^۲ لذا امام آن را تحریم نمود. اما شاه با وجود تحریم های مختلفی که شد، برنامه اصلاحات خود را در بهمن ۱۳۴۱ به رفراندوم گذاشت

۱. کاتم، ناسیونالیسم در ایران، ترجمه احمد تدین، انتشارات کبیر، تهران ۷۱، ص ۳۹۳

۲. امام خمینی، صحیفه نور، ج ۱، سازمان مدارک فرهنگی انقلاب اسلامی، تهران ۷۰، صص ۲۳-۲۴

تا بعداً پس از تشکیل مجلس به تصویب آن برسد. نتایج همه پرسی رای موافق ۹۹٪ رأی دهندگان اعلام شد.

انقلاب سفید، شاه را از سلطنت به حکومت رساند و شاه به عنوان رهبر انقلاب شاه و ملت مجاز به دخالت در تمام امور کشور شد؛ با آنکه طبق قانون اساسی مشروطه او اختیاری فراتر از آنچه در قانون اساسی مشخص شده بود، نداشت. این تلاش برای قبضه کردن قدرت توسط شاه موجب شد تمام گروه ها و احزاب سیاسی و غیر سیاسی کشور احساس خطر کنند و مشروطیت حکومت را در معرض خطر ببینند. رشد بی رویه شهرنشینی نیز از بارزترین جلوه های دگرگونی ناشی از انقلاب سفید بود.

تحلیل حقوقی همه پرسی انقلاب سفید:

این همه پرسی از نظر شکلی در طبقه بندی مشورتی جای می گیرد که مردم در نقش مشاور هستند اصول تصویب شده در همه پرسی وقتی شکل قانون به خود می گرفتند که از تصویب مراجع عادی قانون گذاری می گذشتند.

از نظر ماهوی نیز می توان این همه پرسی را در رسته سیاسی جای داد؛ زیرا که موضوع آن تصمیم کلی و با اهمیتی است که رئیس مملکت آن را به آراء عمومی ارجاع داده است. از نظر حقوقی به همه پرسی سال ۴۱ اشکالات متعددی وارد شده است که مهمترین آنها را می توان به شرح زیر بر شمرد:

۱- این همه پرسی مانند همه پرسی سال ۱۳۳۲ در قانون اساسی مشروطه ذکر نشده بود ضمن آنکه در اصل ۵۷^۱ متمم قانون اساسی تأکید شده بود که اختیارات پادشاه محدود و مشروط به ذکر در قانون اساسی است.

لذا جایی برای شک در غیر قانونی بودن اقدام پادشاه در برگزاری همه پرسی انقلاب سفید نمی ماند. چرا که این اصل آشکارا شاه را از اقدامات خارج از قانون اساسی منع نموده است.

۱. اصل ۵۷: اختیارات و اقتدارات سلطنتی همان است که در قوانین مشروطیت تصریح شده است.

۲- جو اختناق حاکم بر آن زمان دومین اشکال می باشد. معمولاً هدف از برگزاری همه پرسی دخالت مستقیم مردم در تعیین سرنوشت خویش می باشد و عدول از دموکراسی نمایندگی به دموکراسی مستقیم تأمین هر چه بیشتر حاکمیت ملت می باشد، بنابر این لازمه همه پرسی اختیار و آزادی است و باید شرایطی فراهم شود که افراد بتوانند تحقیق کنند و یک رأی آزاد و آگاهانه به صندوق بریزند و لازمه چنین آگاهی ای آزاد بودن گروه های مخالف سیاسی و مطبوعات می باشد.^۱

۳- از شرایط دموکراسی مستقیم بالا بردن سطح آگاهی شهروندان و دیگری ساده بودن مسائل است. اما برنامه انقلاب سفید یک برنامه تخصصی و پیچیده بود و درصد کمی از رأی دهندگان قادر به درک و فهم اصول آن بودند که همان در صد کم هم مخالف برگزاری همه پرسی بودند.^۲ در صورتی که در همه پرسی مذکور به ذکر اصول کلی و مبهم که ظاهرشان با اهداف آن کاملاً متضاد بود و ظاهری معقول داشت اکتفا شده بود و این نوعی سوء استفاده از نهاد همه پرسی تلقی می شود.

دوم: همه پرسی در ایران بعد از انقلاب

همه پرسی های انجام شده بعد از انقلاب اسلامی تا کنون به شرح زیر می باشد:

الف) همه پرسی شکل حکومت : این همه پرسی در فروردین ۵۸ صورت گرفت. مهندس بازرگان که در ۱۵ بهمن ۵۷ به فرمان امام خمینی (قدس سره) و بنا به پیشنهاد شورای انقلاب مأمور تشکیل دولت موقت شده بود موظف به انجام اقداماتی گشت که بند دوم آن انجام همه پرسی و رجوع به آراء عمومی درباره تغییر نظام سیاسی کشور به نظام جمهوری اسلامی بود.

۱. همن خدایی ، پیشین، صص ۲۰۶-۲۱۰

۲. امام خمینی ، پیشین

این نوع همه پرسی با این سؤال که آیا نوع حکومت آینده جمهوری اسلامی باشد یا خیر برگزار گردید که از تعداد ۲۰۴۳۹۹۰۸ نفر شرکت کننده ۲۰۲۸۶۳۵۳ نفر رأی مثبت و ۱۵۳۵۵۵ نفر رأی منفی دادند.^۱

ب) همه پرسی آذر ۵۸:

این همه پرسی برای تعیین و تصویب قانون اساسی صورت گرفت. فکر تدوین قانون اساسی پیش از پیروزی انقلاب و به هنگام حضور امام در پاریس (۱۳ مهر تا ۱۱ بهمن ۵۷) به وجود آمد. پیش نویس اولیه در همان جا تهیه گردید و سپس در ایران مورد بررسی هایی قرار گرفت. امام خمینی در روز ۱۲ بهمن ۵۷ در بهشت زهرا نیز از تشکیل مجلس موسسان صحبت کردند.

پس از آغاز به کار دولت موقت با تصویب هیئت دولت در تاریخ ۱۸/ ۱/ ۵۸ شورای عالی طرح های انقلاب تأسیس گردید و اساسنامه آن به تصویب رسید به موجب این اساسنامه یکی از وظایف شورا تهیه طرح نهایی قانون اساسی بر مبنای ضوابط اسلامی و اصول آزادی بود.

در جلسه ای که با حضور اعضای شورای انقلاب و اعضای دولت موقت تشکیل شد دو نظر مطرح گردید:

نظر نخست آن بود که به علت کمبود وقت از تشکیل مجلس موسسان صرف نظر گردد و پیش نویس قانون اساسی به همه پرسی گذاشته شود.

نظر دوم اینکه همانطور که امام وعده داده بود مجلس موسسان به منظور بررسی و تصویب قانون اساسی تشکیل گردد. بالاخره با تصویب اکثریت و توافق رهبر انقلاب قرار شد مجلس بررسی نهایی قانون اساسی معروف به مجلس خبرگان قانون اساسی با تعداد کمتری تشکیل شود و طرح پیشنهادی قانون اساسی بعد از بررسی به همه پرسی گذاشته شود.

مجلس بررسی نهایی قانون اساسی بر اساس فصل چهارم آئین نامه داخلی خود بررسی و تصویب اصول اساسی را طی ۶۷ جلسه انجام داد و سپس بر اساس لایحه قانونی مصوب

۱. انتخابات در جمهوری اسلامی ایران، نتایج همه پرسی ها، وزارت کشور، معاونت سیاسی و اجتماعی دفتر انتخابات ۱۳۷۳،

۲۰ آبان ۵۸ شورای انقلاب جمهوری اسلامی که اظهار نظر نهایی نسبت به متن قانون اساسی مصوب مجلس بررسی های نهایی را از طریق رأی آری یا خیر بر عهده مردم گذاشته بود همه پرسى در روز های ۱۱ و ۱۲ آذر ۵۸ برگزار گردید و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با اکثریت ۱۵۶۹۰۱۴۲ رأی آری در برابر ۷۶۲۲۷ رأی منفی و ۱۱۱ رأی باطل به تصویب نهایی مردم ایران رسید.^۱

ج. همه پرسى باز نگرى قانون اساسى مرداد ۶۸ :

در فروردین ۶۸ نمایندگان مجلس طى نامه ای به امام خمینی نوشتند که قانون اساسی و برخی اصول همچون قوه قضائیه، تشکیلات قوه مجریه، مسأله رهبرى و غیره دارای ایرادات اساسی است و بدون اصلاح این اصول کشور با مشکلات جدی مواجه خواهد شد امام نیز طى نامه ای خطاب به رئیس جمهور وقت هیأتی را برای رفع نقایص قانون اساسی و سپس گذاردن آن به رفراندوم و همه پرسى تعیین نمودند.

شورای باز نگرى در جلسات مورخ ۷ تا ۲۰ تیر ۶۸ به طور نهایی بررسی و تدوین را پایان داد. ستاد انتخابات کشور نیز پیش نویس لایحه قانونی همه پرسى در جمهوری اسلامی را در دست تهیه قرار داد که در روز ۶۸/۲/۱۸ به هیأت دولت تقدیم شد و بعد از بررسی بلافاصله برای تصویب به مجلس تقدیم شد و در مجلس نیز فوریت آن مورد تصویب قرار گرفت و به عنوان قانون همه پرسى جمهوری اسلامی قانون فعلی حاکم بر همه پرسى است.

رهبر انقلاب در ۶۸/۴/۲۸ در پاسخ به نامه شورای باز نگرى مجموعه مصوبات این شورا را تأیید و فرمان برگزاری همه پرسى را به دولت و وزارت کشور ابلاغ نمود.

همه پرسى در قالب دو پرسش زیر مطرح شده بود که رأی دهندگان باید یکی از آنها را انتخاب می کردند:

۱. با اصلاحات به عمل آمده در قانون اساسی مصوب شورای باز نگرى موافقید؟ آری

۲. با اصلاحات به عمل آمده در قانون اساسی مصوب شورای باز نگرى موافقید؟ خیر

از مجموع آراء که ۱۶۴۳۸۹۷۶ بود تعداد ۱۵۹۹۷۶۸۵ نفر به اصلاحات رأی مثبت دادند لذا باز نگری در قانون اساسی با ۹۷/۳۸ درصد آراء مردم به تصویب رسید.^۱

بند دوم: تاریخچه همه پرسی در فرانسه

تاریخ سیاسی فرانسه نیز مانند سایر کشورها شاهد همه پرسی های مختلفی بوده است. هر چند که تا دوران امپراطوری اول و دوم نوع خاصی از رفراندوم که پله بیسیت نام دارد، انجام می گرفت و گاهی آنچنان مفهوم پله بیسیت با مفهوم رژیمهای اقتدارگرا پیوند می خورد که هنوز گاهی ترس از تبدیل رفراندوم به پله بیسیت وجود داشت. نمونه برجسته این پله بیسیت ها رجوع ناپلئون سوم در سال ۱۸۵۱ به رأی مردم برای براندازی جمهوری و برپایی سلطنت است و همین خاطره تلخ است که باعث شد در جمهوری سوم (۱۸۷۰ تا ۱۹۴۰م) اثری از همه پرسی یافت نشود. "جمهوری سوم پیوسته خصلت کاملاً نماینده سالارانه خود را به اثبات رسانیده و خصومت خویش را به هر گونه دخالت شهروندان در امور قانونگذاری نشان داده است. پایه حقوقی این مدعا در اصل اول قانون اساسی ۲۴ فوریه ۱۸۷۵ یافت می شود: « قوه مقننه به وسیله دو مجلس یعنی مجلس نمایندگان و سنا ... اعمال میشود. » از این اصل چنین استنباط می شد که هر شیوه دیگری برای قانونگذاری مغایر قانون اساسی است. در موارد متعدد اتفاق می افتد که مجلس ها پیشنهادهای انجام همه پرسی حتی در زمینه های کاملاً مشورتی در خصوص قوانینی که از حیث سیاسی مهم بودند، رد کردند.^۲

با شکل گیری جمهوری چهارم این سؤال پیش آمد که آیا همچنان قانون اساسی ۱۸۷۵ رسمیت داشته باشد یا قانون اساسی جدیدی تدوین گردد. که در رجوع به آراء مردم که در همه پرسی اکتبر ۱۹۴۵ برگزار گردید، اکثریت مردم فرانسه رأی منفی دادند و در

۱. پیشین، ص ۶۱

۲. روبرو پللو، شهروند دولت، ترجمه ابوالفضل قاضی، دانشگاه تهران، ۱۳۷۰، صص ۴۹-۵۱

نتیجه قانون اساسی ۱۸۷۵ از رسمیت افتاد و مجلس موسسان مامور تهیه قانون اساسی جدید فرانسه گشت .

مجلس موسسان طرح تنظیم شده به عنوان قانون اساسی را در پنجم مه ۱۹۴۶ به آراء عمومی گذاشتند؛ اما نتوانست رأی موافق اکثریت مردم را به خود جلب نماید و رد شد .

سپس براساس ماده هفتم قانون ۱۹۴۵ مجلس موسسان دیگری برگزیده شد. (دوم ژوئن ۱۹۴۶) طرح مصوب این مجلس در سیزدهم اکتبر ۱۹۴۶ به همه پرسی گذاشته شد که با آراء موافق ۹۲۹۷۴۷۰ و آراء مخالف ۸۱۶۵۴۵۹ طرح تنظیم شد و به تصویب رسید.

طبق این قانون اساسی، رجوع به همه پرسی و آراء عمومی به رسمیت شناخته شده در ماده سوم این قانون چنین ذکر گردیده:

حاکمیت ملی متعلق به مردم فرانسه است و هیچ گروهی از ملت و هیچ فردی از افرادی نمی تواند اعمال این حق را ویژه خود بشمارد. مردم حق حاکمیت خود را درباره مسائل مربوط به منشور دموکراسی و قوانین اساسی بوسیله انتخاب مجلس ملی یا از طریق مراجعه به آراء عمومی همه پرسی اعمال می نمایند^۱

یا طبق ماده ۹ این قانون ، تجدید نظر در قانون اساسی نیز از طریق همه پرسی صورت گرفته مگر در صورتی که با دو سوم آرای اعضای دو مجلس یا سه پنجم اعضای هر یک از مجلسین به تصویب برسد .

در جمهوری پنجم فرانسه به ویژه دوران ریاست ژنرال دوگل (۱۹۵۸-۱۹۶۹ م) چندین بار از همه پرسی استفاده شد، تا آنجا که به علت گرایش فراوان او به تصویب خواسته های خود از راه همه پرسی گاهی او را شبیه ناپلئون می دانستند.

« دوگل بیشتر به شیوه فرمانروایی ناپلئون بناپارت متمایل بود، اغلب به همه پرسی متوسل می شد. چنین همه پرسیهایی به موجب ماده یازدهم قانون اساسی ۱۹۵۸ [که طرح آن توسط خود دوگل تهیه شده بود و در سپتامبر همان سال از راه همه پرسی به تصویب رسیده بود] برای مقاصدی همچون «سازمانهای نهادهای عمومی»، «تایید برخی توافق های اجتماعی» یا «

۱. قاسم قاسم زاده، حقوق اساسی، دانشگاه تهران، ۱۳۳۶، ص ۱۷۶

تصویب عهدنامه‌ها» مجاز شناخته شده است؛ ماده ۸۹ نیز همه پرسى را برای تایید آن دسته از پیمان‌های مربوط به تغییر و ترمیم قانون اساسی که شصت درصد آرای مشترک دو مجلس پارلمان را به دست نیاورد، مجاز می‌شناخت و با این حال در زمان دوگل، همه پرسىها به سبکی برگزار می‌شد که با مفاد قانون مغایرت داشت، بدین معنا که آنها را بیشتر به صورت نوعی همه پرسى آزمایشی، به قصد تشخیص میزان پشتیبانی عمومی از سیاستهای شخصی خود سازمان می‌داد. دوگل در طول سالهای ۱۹۶۱-۱۹۶۹ چهار همه پرسى برگزار کرد که دو مورد آنها مربوط به بعضی مسائل قانون اساسی بود و قاعدتاً می‌بایست ابتدا به تصویب مجلس برسد، با این حال شکست دوگل در همه پرسى ۱۹۶۹ و شمار نسبتاً پایین رای دهندگان در همه پرسى ۱۹۷۲ ژرژ پمپیدو^۱ که موضوع آن توسعه جامعه اقتصادی اروپا بود] رئیس‌ان جمهوری بعدی را متقاعد ساخت که در کاربرد این حربه دموکراسی مستقیم، احتیاط بیشتری به خرج دهند.^۱

۱. یان دار پی شر؛ تحولات سیاسی در فرانسه، ترجمه ناصر موفقیان، سازمان انتشارات و آموزش انقلاب اسلامی، تهران ۶۹، ص ۱۶

جدول همه پرسی ها در طول جمهوری پنجم فرانسه^۱

تاریخ	موضوع	نسبت رای دهندگان به درصد	نسبت آرای مثبت به درصد
سپتامبر ۱۹۵۸	قانون اساسی جدید	۸۵	۷۹
ژانویه ۱۹۶۱	خود مختاری الجزایر	۷۷	۷۵
آوریل ۱۹۶۲	استقلال الجزایر	۷۶	۹۱
اکتبر ۱۹۶۲	انتخاب مستقیم رئیس جمهور	۷۷	۶۲
آوریل ۱۹۶۹	اصلاح سنا و مناطق	۸۱	۴۷
آوریل ۱۹۷۲	توسعه جامعه اقتصادی اروپا	۶۰	۶۸

۱. همان

بخش سوم

فلسفه همه پرسی
وانواع آن

گفتار اول: فلسفه و هدف همه پرسی

بند اول: فلسفه همه پرسی

شاید در پاسخ به این سؤال که فلسفه وجودی همه پرسی چه می تواند باشد، در مرحله نخست بتوان چنین پاسخ داد که در حکومت های دموکراسی آرمان و کمال مطلوب حد اکثر امکان مشارکت مردم می باشد و هر چه حکومت های دموکراسی در این جهت بیشتر گام بردارند به کمال مطلوب نزدیکتر می شوند.

حد اکثر مشارکت مردم را می توان در دموکراسی مستقیم مشاهده نمود، اما در عمل تحقق این نوع دموکراسی با مشکلات عدیده ای مواجه خواهد بود. چنانکه ژان ژاک روسو با آنکه خود از عاشقان دموکراسی مستقیم است اذعان می دارد:

« هیچ گاه در جهان حکومت دموکراسی به مفهوم واقعی کلمه وجودی نداشته و نخواهد داشت، زیرا به خلاف نظام طبیعی است که اکثریت افراد ملت فرمان دهند. ممکن نیست مردم کشور هر روز برای شور و اخذ تصمیم گرد هم جمع شوند.^۱ یا به گفته ماکس وبر برای اجرای دموکراسی مستقیم شرایط عدیده ای لازم است که در جوامع گسترده امروزی میسر نیست و فقط امیدواری نسبت به دموکراسی نیمه مستقیم می تواند منطقی باشد.

ژان ژاک روسو شرایط لازم جهت تحقق دموکراسی را چنین بر می شمارد:

« برای اینکه یک حکومت دموکراسی داشته باشد شرایط زیاد و دشواری لازم است:

اول اینکه کشوری بسیار کوچک که بتواند به آسانی مردم را گرد هم جمع آورد و هر یک از افراد به خوبی دیگران را بشناسد.

دوم اینکه عادات و آداب و رسوم بسیار ساده که مانع پیدایش مسائل پیچیده که احتیاج به جر و بحث طولانی دارد، گردد [وجود داشته باشد].

سوم اینکه تا جاییکه ممکن است برابری در مقام و دارایی حاصل شده باشد زیرا بدون آن برابری در حقوق و اختیارات چندان دوامی ندارد.

۱. ژان ژاک روسو، قرارداد اجتماعی، ترجمه منوچهر کیا، گنجینه، تهران ۶۶، ص ۸۲

چهارم اینکه فقدان یا لااقل کم بودن تجمل، زیرا تجمل یا نتیجه ثروت است یا محرک جمع ثروت. تجمل ثروتمند و فقیر را فاسد می کند و سبب می شود که انسان میهن خود را در آسایش طلبی و خود خواهی بفروشد. تجمل مردم را از تابعیت دولت باز می دارد و برخی از آنها را بنده بعضی دیگر و همه را پیرو عقاید عمومی و پایبند مراسم جاری می نماید.^۱

اما وجود شرایط فوق بدین معنا نیست که نشود در برخی موارد ساده اما مهم به رأی مردم مراجعه نمود اکثر حقوقدانانی که با برگزاری همه پرسی چندان موافق نیستند و شیوه تصمیم گیری در مجالس مقننه را مفیدتر می پندارند چنین بیان می کنند که روش دوم تخصصی تر و منفعت عمومی بیشتر لحاظ می گردد. زیرا در روش نخست ممکن است مردم در اتخاذ تصمیم دچار هیجانات زود گذر شوند یا تحت تأثیر تبلیغات دروغین در تشخیص منفعت خویش دچار گمراهی گردند. ژان ژاک روسو نیز به این موضوع اشاره نموده است: «اراده عمومی همیشه درست است و همیشه به نفع عمومی تمایل دارد، ولی نمی توان نتیجه گرفت تصمیماتی که ملت پس از مشورت می گیرد همیشه صحیح است. انسان همیشه نفع خود را می خواهد اما همیشه آن را تشخیص نمی دهد هرگز نمی توان ملتی را فاسد نمود ولی اغلب ملت را گمراه می کنند و آنوقت چنین به نظر می رسد که ملت زیان خود را می خواهد.»

پس طبق نظر روسو اراده عمومی همیشه درست است، اما گاهی وجود اتحادیه ها یا احزاب مختلف ایجاد شده در دل جامعه تأثیر منفی بر این امر می گذارد: «اگر تمام ملت با آگاهی کامل اظهار نظر می کردند با یکدیگر نیز رابطه ای نداشتند از تعداد زیادی اختلافات کوچک آنها همیشه اراده عمومی بدست می آمد و تصمیم آنها همیشه درست بود. ولی اگر دسته بندی هایی شد و اتحادیه های کوچکی در قلب اتحادیه های بزرگ تشکیل گردید، اراده هر یک از این اتحادیه ها نسبت به اعضایش حکم اراده عمومی و نسبت به دولت حکم اراده خصوصی پیدا می کند. بنابر این برای آنکه اراده

۱. پیشین، ص ۸۲

عمومی به وضوح ابراز گردد؛ لازم است در کشور اتحادیه هایی یافت نشود و هر یک از افراد طبق عقیده خود رأی دهد.^۱ اما برخی موافقان همه پرسی، رفراندوم را تحدیدی بر پارلمانتاریسم مطلق و تاکیدی بر حق شهروندان دانسته اند^۲ و برخی دیگر معتقدند که همه پرسی ها حربه ای مهم برای حفظ دموکراسی هستند و حق تصمیم گیری مستقیم در مسائل مهم به ملت اعطای کند.^۳

موافقان عقیده دارند درست است که مردم عادی بینش لازم را در مسائل سیاسی و حقوقی ندارند لیکن هرملتی به اجمال به نتایج حاصل از اجرای یک سیاست آگاهند و می توانند برنامه کلی دولت را تعیین نمایند.

همچنین امکان اظهار نظر مستقیم ملت به اقشار روشنفکر و اندیشمند مجال می دهد که در تعیین سرنوشت حکومت سهمی داشته باشند، زیرا در اینگونه موارد توجه عمومی به آنان معطوف می شود و ملت فرصت می یابد از تجربه و دانش آنها بهره مند شوند.

بند دوم: هدف و موارد رجوع به همه پرسی

اول: هدف همه پرسی

به عقیده ماکس وبر هدف دموکراسی مستقیم «کاهش سلطه به حداقل ممکن»^۴ است همه پرسی نیز در راستای تحقق چنین هدفی بوجود آمده است یا «پرهیز از قانون گذاری به زیان

۱. پشین، ص ۳۴

2. H. Duval, P. Mindu Referendum, Et, Plebiscite (Armand Clin, Paris, 1970) P. 16-17

۳. دیوید بیتهام، کوپل بویل، دموکراسی چیست؟ ترجمه شهرام نقش تبریزی، ققنوس، تهران ۶۷، صص ۸۲-

۴. دیوید هلد، پشین، ص ۲۳۰

اکثریت^۱ نیز به عنوان هدف دیگر همه پرسى بیان گردیده است و به بیان دیگر همه پرسى روزنه اى است براى عدول از دموکراسى نمایندگى به دموکراسى مستقیم ، چرا که گاهى مسأله اى پیش مى آید که بهتر است خود مردم تصمیم گیرى نمایند.

حال با توجه به هدفى که ذکر گردید در کشور هاى مختلف روش هاى متنوعى در راستای رسیدن به هدف مذکور انتخاب گردیده است و کاربرد همه پرسى در نقاط مختلف جهان ممکن است متفاوت باشد.

دوم: موارد رجوع به همه پرسى

رجوع به همه پرسى و استفاده از آن به قانون اساسى کشورها بستگى دارد و اینکه در قانون اساسى چه ارگان یا افرادى اجازه رجوع به همه پرسى را دارند؛ مقام تصمیم گیرنده مى تواند شخصیت سیاسى (رهبر) باشد یا شخصیت رسمى (مجلس یا مجالس قانون گذاری، شورای قانون اساسى یا دولت.)

موارد کاربرد روش همه پرسى در طول تاریخ با توجه به نوع استفاده از آن بسیار متفاوت بوده است و کلیه زمینه ها اعم از اخلاقى تا سیاسى را در بر مى گیرد. همانطور که در ایتالیا برای پایان دادن به اختلافات و دسته بندى هاى ایجاد شده در دولت یا احزاب یا برای تعیین تکلیف مسائل اخلاقى مانند قانونى شدن طلاق یا سقط جنین به رفراندوم مراجعه شده است.^۲

گاه علت مراجعه به همه پرسى، مسائل مهم اخلاقى و دینى است که امکان عدم تصویب آنها از طریق مجامع قانون گذاری و بازتاب نامعلوم تصویب یا تشدید اختلاف و دسته بندى در دولت یا احزاب مى باشد که همه پرسى به عنوان راه حلى برای این گونه موارد نیز مورد بهره بردارى قرار مى گیرد.

در بعضى موارد نیز که مسأله یا موضوعى دارای ابعاد محلى و داخلى باشد همه پرسى به عنوان روشى در انتخاب و تصمیم گیرى به کار گرفته مى شود.

۱. داریوش اشورى، پیشین، ص ۳۲۷

2. David Robertson, The Penguin Dictionary Of Politics (London Penguin Book, 1988. P286

گاهی مواقع نیز در امر تصویب قوانین، نمایندگان برای مصون ماندن از عواقب یک تصمیم سیاسی و اجتماعی مهم ترجیح می دهند به همه پرسى مراجعه نمایند و بالاخره صورت دیگر امکان ارجاع به همه پرسى می تواند درخواست عمومى باشد بدین شکل که اگر مجلس قانون گذاری به میل خود موضوعی را به رفراendum ارجاع نکند، کسانی از مردم که صلاحیت رأی دادن دارند ممکن است درخواست ارجاع موضوع به آراء عمومى را نمایند تعداد لازم افراد در خواست دهنده در قوانین کشور ها از ۵ تا ۱۵ درصد مجموع رأی دهندگان داخلی انتخابات می باشد. مثلاً در کشور سوئیس ، هنگامی می توان ابزار همه پرسى را به کار گرفت که حداقل ۵۰۰۰۰ نفر از شهروندان واجد شرایط یا هشت کانتون بخواهند که امری به تصویب عموم واگذار شود. با این همه ، مسائل بودجه و قوانین مالی و همچنین سایر مسائلى که مجالس مقننه با اکثریت مطلق و فوریت ، آنها را تصویب کنند از شمول همه پرسى خارج و راجع به مجالس مقنن است.

گفتار دوم: انواع همه پرسی

همه پرسی را می توان از جهات مختلف بررسی کرد؛ اما مهمترین آنها تقسیم بندی ماهوی و شکلی است.

بند اول : تقسیم بندی ماهوی همه پرسی

اول - همه پرسی تقنینی:

همه پرسی تقنینی وقتی است که در مسائل مهم امر قانون گذاری به آراء عمومی گذاشته می شود.^۱ در قانون اساسی برخی از کشورها این نوع همه پرسی پیش بینی گردیده است و در قانون اساسی ما نیز در اصل ۵۹ به این نوع همه پرسی اشاره شده است. نکات قابل ذکر در خصوص این نوع همه پرسی به شرح زیر می باشد:

- ۱- تصویب قانون از راه همه پرسی تقنینی دموکراتیک تر از روش پارلمانی می باشد.
- ۲- گاهی قانون آنقدر مهم است که تصویب یا رد آن آنچنان حساسیت بالایی دارد که خود نمایندگان جرأت نمی کنند نظر دهند و به بن بست می رسند. بنا بر این ترجیح میدهند امر قانون گذاری به همه پرسی محول شود.
- ۳- گاهی نیز نمایندگان به دلایل سیاسی می خواهند نظر موکلانشان را بدانند، لذا امور را به آراء عمومی ارجاع می دهند.

نحوه رجوع به این نوع همه پرسی و اشخاص پیشنهاد دهنده نیز متفاوت می باشد: همه پرسی تقنینی همیشه به پیشنهاد مجلس نیست؛ بلکه گاهی در برخی کشورها پیشنهاد بوسیله مردم انجام می گیرد. به عنوان مثال، در سوئیس در برخی از کانتون ها همچون «زوریخ» و «برن» که مجلس قانون گذار دارند هر قانونی که به تصویب می رسد باید قبل از اجرای آن به همه پرسی گذاشته شود و از طرف اکثریت انتخاب کنندگان مورد قبول واقع گردد. اما در ژنو و برخی کانتون های دیگر در صورتی مراجعه به آراء عمومی الزامی می گردد که تعداد معینی از انتخاب کنندگان مثلاً هزار نفر آن را تقاضا نمایند.

قوانینی که توسط مردم در همه پرسی ای تصویب می شود از نظر ارزش سلسله مراتب حقوقی هم ردیف و هم ارزش با سایر قوانین می باشد و در صورتی که مجلس بخواهد آن

۱. سید محمد هاشمی، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج ۲، چاپ هفتم، نشر میزان، ص ۷۰

را با قانون دیگری نسخ نماید منع قانونی ندارد اما معمولاً ارزش قانون مصوب همه پرسى از نظر سیاسى نسبت به قانون عادى اهمیت بیشتری دارد و به راحتی قابل نسخ نیست چرا که به وجهه مردمى بودن و چهره دموکراتیک آن نظام لطمه وارد خواهد آورد.

بسیارى از صاحب نظران با این نوع همه پرسى چندان موافق نیستند، چرا که معتقدند ابتکار قانون گذاری در امور حساس و پیچیده نیاز به بررسى هاى کارشناسانه دارد و چندان در توان مردم عادى نمى باشد.

عده دیگری انجام همه پرسى را درباره یک قانون مجاز و گاهى ضرورى مى دانند و درباره قانون هاى دیگر که معمولاً تخصصى تر هستند به کارگیرى همه پرسى را پیشنهاد نمى کنند اما به هر حال در یک نگاه کلی به کشور هاى مختلف درمى یابیم که هر چند ممکن است در قوانین اساسى این نوع همه پرسى ذکر شده باشد. اما در عمل کمتر از این روش برای قانون گذاری استفاده مى شود در ایران نیز چه در دوران قبل از انقلاب و چه بعد از انقلاب این روش مورد استفاده قرار نگرفته است.

دوم - همه پرسى اساسى

این نوع همه پرسى در ارتباط با مراجعه به آراء عمومى جهت تصویب یا تجدید نظر در قانون اساسى (نوشته) مى باشد^۱ به خاطر اهمیت قانون اساسى رجوع به همه پرسى مى تواند نظام را از استحکام بیشتری برخوردار نماید؛ چرا که قانون اساسى مهمترین سند قانونى هر کشور است و ملاک مشروعیت هر نهاد و اقدامات آن به حساب مى آید. بنابر این بیشتر حقوق دانان و سیاست مداران عقیده دارند که بهترین روش برای تصویب قانون اساسى رجوع مستقیم به آراء مردم مى باشد و کشور ها اگر بتوانند و از مردم واهمه و ترس نداشته باشند سعی مى کنند رفراendum را جزء مراحل قانون اساسى قرار دهند.

در دنیا نمونه هاى بسیارى وجود دارد که از راه همه پرسى به تصویب قوانین اساسى یا تغییر آنها مى پردازند مثل استرالیا، سوئیس، فرانسه و.... در ایران قانون اساسى مشروطه از این طریق تصویب نشد، اما قانون اساسى جمهورى اسلامى از طریق رجوع به آراء عمومى به تصویب رسید و شیوه تجدید نظر این قانون نیز در بازنگرى سال ۶۸ از راه همه پرسى به

۱. سید محمد هاشمى، پیشین، ص ۷۱

اصول قانون اساسی اضافه گردیده است.

سوم - همه پرسی سیاسی

همه پرسی سیاسی وقتی است که رئیس کشور برای اتخاذ تصمیمات سیاسی فوق العاده با مراجعه به اکثریت آراء مردم اعتماد آنها را نسبت به خود جلب کند^۱.

در صورتی که روسای کشور با مسأله مهمی برخورد نمایند که در صورت تصمیم گیری عواقب مبهم و ناخوشایندی را به دنبال خواهد داشت. آنها برای جلوگیری از وقوع این عواقب و همچنین برای برخوردار شدن از همیاری و همکاری مردم ترجیح میدهند موضوع را به همه پرسی بگذارند.

البته این نوع همه پرسی نیز زیاد مورد توافق حقوق دانان نیست و مورد انتقادهای شدیدی قرار گرفته است و این به خاطر نزدیکی آن با پله بیسیت است که در راستای اهداف استبدادی از آن بهره گرفته می شود.

بند دوم : تقسیم بندی شکلی همه پرسی

اول - همه پرسی مشورتی:

در این نوع همه پرسی مراجعه به آراء عمومی بیشتر جنبه مشورتی خواهد داشت در این حالت هر گاه سئوالی طرح شده آراء مثبت داده شود خود به تنهایی نمی تواند قاعده مورد نظر 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.

اکثر همه پرسی هایی که در این بخش جای می گیرد از نوع سیاسی می باشند و ابتکار عمل در دست حاکمیت و دولت است. در اکثر مواقع این همه پرسی برای جلب اعتماد مردم انجام می گیرد، علاوه بر این حقوقدانان نتایج به دست آمده از این همه پرسی را برای دولت الزام آور و قطعی نمی دانند، اگر چه از نظر سیاسی دولت موظف به پیگیری جهت اجرای نظر مردم می باشد.

دوم- همه پرسى تصويبي:

در صورتى كه موافقت مردم با متن همه پرسى شده به منزله تصويب و لازم الاجرا شدن قانون ها باشد آن را همه پرسى تصويبي مى گويند. بنابر اين در اين نوع همه پرسى با اخذ رأى مردم موضوع به تصويب مى رسد و مردم نقش جدى ترى نسبت به همه پرسى مشورتى دارند همه پرسى هاى كه براى تصويب قوانين اساسى انجام مى شود و همچنين همه پرسى هاى تقينى را مى توان در اين نوع همه پرسى جاى داد علاوه بر اين همه پرسى جهت تغيير نظام و رژيم سياسى و يا استقلال كشورها را مى توان مشمول اين نوع همه پرسى دانست چرا كه بلافاصله پس از معلوم شدن آراء عمومى مردم به تصويب مى رسد.^۱

^۱. ابو الفضل قاضى، بايسته هاى حقوق اساسى، ص ۱۳۵

فصل دوم

بررسی حقوقی همه پرسی
در ایران و فرانسه

بخش اول

مبانی همه‌پرسی
در ایران و فرانسه

گفتار اول: مبانی همه پرسی در ایران

در فصل نخست بیان کردیم که رجوع مستقیم به آراء عمومی در قوانین اساسی اکثر کشورها پیش بینی شده است، قوانین اساسی ایران و فرانسه نیز از جمله قوانینی است که در این زمینه گامهای موثری برداشته اند؛ اما صرف پیش بینی اصولی در این رابطه کافی به نظر نمی رسد و باید زمینه اجرای چنین اصولی در جامعه فراهم آید.

مهمترین اصل از اصول قانون اساسی ایران که به این امر پرداخته اصل ۵۹ می باشد، ابهامات موجود در این اصل زمینه بحث ها و گفتگوهای فراوانی را فراهم آورده است و امکان اجرای این اصل در ایران تاکنون به وجود نیامده است. لذا در این فصل ضمن اشاره ای به مبانی همه پرسی در قوانین ایران و فرانسه تلاش می نماییم تحلیلی حقوقی پیرامون این موضوع انجام دهیم و با روش تطبیقی که صورت خواهد گرفت در جهت رفع ابهامات موجود گامی موثر برداریم.

بند اول: اصول مربوط به همه پرسی در قانون اساسی

یکی از ویژگی ها و افتخارات نظام جمهوری اسلامی ایران اتکای به آرای عمومی و حاکمیت ملت برای سرنوشت خویش می باشد. انقلاب اسلامی همانطور که از ابتدا با حرکت مردم آغاز شده و به بار نشسته است، پس از پیروزی نیز بر اساس دیدگاه امام و سایر اندیشمندان اسلامی تکیه زیادی بر استفاده از آراء مردم و حاکم نمودن ملت بر سرنوشت خویش نموده است. در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصول متعددی به این ویژگی مهم اشاره شده است.

در مقدمه قانون اساسی چنین آمده است:

« با توجه به ماهیت این نهضت بزرگ قانون اساسی تضمین گر نفی هر گونه استبداد فکری و اجتماعی و انحصار اقتصادی می باشد و در خط گسستن از سیستم استبدادی و سپردن سرنوشت مردم به دست خودشان تلاش می کند.»

در جایی دیگر بعد از تأکید بر ضرورت مشارکت فعال و گسترده تمامی عناصر اجتماعی بر روند تحول جامعه می افزاید قانون اساسی زمینه چنین مشارکتی را در تمام

مراحل تصمیم گیری سیاسی و سرنوشت ساز برای همه افراد اجتماع فراهم می سازد تا در مسیر تکامل انسان هر فردی خود دست اندر کار و مسئول رشد و ارتقاء و رهبری گردد که این همان تحقق مستضعفین در زمین خواهد بود.

اما در جوامع مختلف، روش های متفاوتی برای اعمال حق حاکمیت ملت بر سرنوشت در نظر گرفته شده است. در برخی کشورها مردم از طریق اعمال سیستم نمایندگی و برگزیدن نمایندگان به اعمال حق خود می پردازند و در برخی کشور های دیگر علاوه بر نقش مردم از طریق برگزیدن نمایندگان در اداره امور کشور، روش مراجعه مستقیم به آرای عمومی نیز پیش بینی شده است در ایران طریقه مشارکت مردم در امر حاکمیت در اصل ششم قانون اساسی به دو طریق مشخص گردیده است^۱:

۱. مستقیم (همه پرسی)

۲. غیر مستقیم (از راه انتخاب نمایندگان رئیس جمهور و...)

در اصول دیگر موارد رجوع به همه پرسی و نحوه نظارت بر آن مشخص گردیده است که اصول ۵۹ و ۹۹ از مهمترین اصولی است که به طور صریح به این امور اشاره کرده است: اصل ۵۹: « در مسائل بسیار مهم اقتصادی سیاسی اجتماعی و فرهنگی ممکن است اعمال قوه مقننه از راه همه پرسی و مراجعه مستقیم به آراء مردم صورت گیرد درخواست مراجعه به آراء عمومی باید به تصویب دوسوم مجموع نمایندگان مجلس برسد.»

در اصل ۹۹ نیز در مورد نحوه نظارت بر این امر اشاره گردیده:

« شورای نگهبان نظارت بر انتخاب رئیس جمهور، انتخابات مجلس شورای اسلامی و مراجعه به آراء عمومی و همه پرسی را به عهده دارد.»

در بند ۳ اصل ۱۱۰ صدور فرمان همه پرسی از وظایف و اختیارات رهبر ذکر گردیده و در اصل ۱۱۱ پیش بینی شده است که در صورت عزل یا کناره گیری رهبر شورایی مرکب از رئیس جمهور، رئیس قوه قضاییه و یکی از فقهای شورای نگهبان برای انجام وظایف

۱. اصل ۶: « 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 نمایرانها، یا از راه همه پرسی در مواردی که در اصول دیگر این قانون معین می گردد.»

رهبری تشکیل می شود که این شورا نمی تواند در مورد صدور فرمان همه پرسی اقدام نماید.

اصل ۱۲۳ نیز رئیس جمهور را موظف دانسته که مصوبات مجلس یا نتیجه همه پرسی را پس از طی مراحل قانونی و ابلاغ به وی امضاء کند و در اختیار مسئولان بگذارد.

اصل ۱۳۲ نیز از دیگر اصولی است که بر این مطلب تصریح دارد که در مدتی که اختیارات و مسئولیتهای رئیس جمهور بر عهده معاون اول یا فرد دیگری است که به موجب اصل ۱۳۱ منصوب می گردد؛ وزرا را نمی توان استیضاح کرد یا به آنان رأی عدم اعتماد داد و نیز نمی توان برای تجدید نظر در قانون اساسی یا امر همه پرسی اقدام نمود.

از اصول دیگر مربوط به همه پرسی اصل ۱۷۷ قانون اساسی است که در مورد شیوه بازنگری قانون اساسی می باشد که در بخش پایانی این اصل اشاره شده: « مصوبات شورای بازنگری پس از تأیید و امضای مقام رهبری باید از طریق مراجعه به آراء عمومی به تصویب اکثریت مطلق شرکت کنندگان در همه پرسی برسد ».

پس می توان در مجموع اصول ۶-۱۱-۹۹-۱۱۰-۱۲۳-۱۳۲-۱۷۷ را از اصولی ذکر کرد که به طور صریح به مسأله همه پرسی اشاره داشته است.

بند دوم: بررسی انواع همه پرسی در قانون اساسی

با توجه به انواع همه پرسی که در بخش کلیات ذکر شد از لحاظ ماهوی همه پرسی را به سه نوع تقنینی، سیاسی و اساسی قابل تقسیم دانستیم حال سؤال این است که در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران کدام یک از انواع همه پرسی پیش بینی شده است؟
با دقت در اصول مربوط به همه پرسی در قانون اساسی تقسیمات سه گانه همه پرسی را به شرح زیر می توان مشاهده نمود:

۱- همه پرسی تقنینی: در تعریف این نوع همه پرسی ذکر گردید در صورتی که مجلس در مسائل مهم قصد وضع قانون دارد برای حصول اطمینان از بازتاب مردم ممکن است اصل موضوع را به آراء عمومی بگذارد. با توجه به تعریف مذکور می توان چنین نتیجه گرفت که اصل ۵۹ قانون اساسی مخصوصاً با عنوان کردن عبارت «...ممکن است اعمال قوه مقننه از

مرکز اطلاعات مدرن علمی ایران
تهیه مرکز

راه همه پرسى و مراجعه مستقيم به آراء مردم صورت گيرد...» در پى بيان همه پرسى تقينى بوده است.

اما نکته قابل ذكر اين است كه اين اصل متأسفانه از اصولى است كه به ذكر آن در قانون اكتفا شده است و تا كنون جنبه كاربرى نداشته است بخش عمده بحث ما در اين فصل نيز در خصوص اين نوع همه پرسى و پاسخ به ابهامات موجود در اين اصل مى باشد.

۲- همه پرسى اساسى: كه براى تصويب يا تجديد نظر در قانون اساسى صورت مى گيرد تا قبل از بازنگرى قانون اساسى چنين اصولى پيش بينى نشده بود اما در عمل در تدوين و بازنگرى قانون اساسى از اين نوع همه پرسى استفاده گرديده است.

اصل ۱۷۷ از اصولى است كه در بازنگرى قانون اساسى اضافه گرديده است به ويژه قسمت پايانى اين اصل تصريح دارد «... مصوبات بازنگرى پس از تأييد و امضاى رهبرى بايد از طريق مراجعه به آراء عمومى به تصويب اكثريت مطلق شركت كنندگان در همه پرسى برسد.»

۳- همه پرسى سياسى: وقتى است كه رئيس كشور براى اتخاذ تصميمات سياسى فوق العاده با مراجعه به اكثريت مردم اعتماد آنها را نسبت به خود جلب مى كند.

تا قبل از بازنگرى سال ۶۸ اصولى كه بيانگر اين نوع همه پرسى باشد در قانون اساسى مشاهده نمى شد اما در بازنگرى قانون اساسى و اضافه كردن بند ۳ اصل ۱۱۰ مبنى بر صدور فرمان همه پرسى توسط رهبرى برخى حقوقدانان معتقدند كه اين اصل در واقع همان همه پرسى سياسى را بيان مى نمايد^۱ و عده اى ديگر از حقوقدانان بر اين اعتقادند كه بند ۳ اصل ۱۱۰ به صورت مطلق بيان گرديده و مشتمل بر همه پرسى تقينى نيز خواهد شد^۲ كه در مورد اين مسأله در مباحث آتى به صورت مفصل تر مورد بحث قرار خواهد گرفت .

۱. سيد محمد هاشمى، بازنگرى تطبيقى قانون اساسى ايران، مجله تحقيقات حقوقى، شماره هشتم، پاييز-زمستان ۶۹، ص ۱۹۱

۲. محمد حسن ره پيك، سلسله گفتگويهاى پيرامون همه پرسى، گروه حقوقى شوراي نگهبان

گفتار دوم: مبانی همه پرسی در فرانسه و مقایسه آن با ایران

بند اول: اصول مربوط به رفتار دوم در فرانسه

بنابر قانون اساسی فرانسه حاکمیت از آن مردم بوده و به نقش مردم در حکومت توجه بسیار شده است. و در ماده ۲ قانون اساسی ذکر گردیده که اساس جمهوری، حکومت مردم بوسیله مردم برای مردم است و به وجود حکومت دموکراسی در این کشور تصریح گردیده است.

با نگاهی کلی به مواد قانون اساسی فرانسه می توان به شباهتها و تفاوت های این قانون با قانون اساسی ایران در زمینه مسئله همه پرسی پی برد:

« ماده ۳ قانون اساسی فرانسه حاکمیت ملی را متعلق به مردم دانسته و طریق اعمال آن را از دو طریق مستقیم (همه پرسی) و غیر مستقیم (توسط نمایندگان) پیش بینی نموده است.»

ماده ۷ این قانون ذکر می نماید که هر گاه مقام ریاست جمهور به هر دلیلی از هر قبیل بلا متصدی شود یا اگر شورای قانون اساسی به درخواست دولت و یا اکثریت مطلق اعضاء خود رسماً گواهی کند که ریاست جمهور توانایی انجام وظایف مزبور را ندارد، وظایف رئیس جمهور به استثناء موارد مندرج در مواد ۱۱ و ۱۲ به طور موقت به وسیله رئیس مجلس سنا و اگر وی نیز در اجرای این وظایف ناتوان شود به وسیله دولت به مورد اجرا گذارده خواهد شد..... هیچ یک از مواد ۴۹ و ۵۰ و همچنین ماده ۸۹ این قانون را نمی توان در زمانی که مقام ریاست جمهوری بلا متصدی است یا در مدتی که از اعلام ناتوانی رئیس جمهور آغاز و به انتخاب جانشین وی پایان می یابد به مورد اجرا نهاد.

مهمترین ماده ای که از نظر محتوایی به اصل همه پرسی اشاره نموده است ماده ۱۱ می باشد که بیان می دارد:

« رئیس جمهور می تواند به درخواست دولت در زمانی که پارلمان اجلاسیه دارد یا به پیشنهاد مشترک هر دو مجلس که در روزنامه رسمی چاپ و انتشار یافته هر لایحه و یا طرحی که مربوط به سازمان مراجع عمومی یا متضمن تصویب پیمان اتحادیه یا اجازه تصویب نهایی عهد نامه ای بوده بدون آنکه مغایرتی با این قانون اساسی داشته و موثر در اجرای وظایف نهادهای موجود باشد به آراء عمومی واگذار نماید.»

اصل ۶۰ نیز به امر نظارت شورای قانون اساسی بر امر همه پرسی اشاره دارد و بالاخره آخرین ماده ای که به مسئله همه پرسی اشاره دارد ماده ۸۹ می باشد که شیوه تجدید نظر قانون اساسی را بیان می دارد: «تجدید نظر در قانون اساسی بوسیله رئیس جمهور، بنا به پیشنهاد نخست وزیر یا بوسیله اعضای پارلمان طرح خواهد شد. لایحه یا طرح اعضای پارلمان برای تجدید نظر باید با متون یکسان به تصویب هر دو مجلس برسد. تجدید نظر پس از تصویب در رفراندوم لازم الاجرا خواهد بود. با وجود این تجدید نظر پیشنهادی در صورتی به رفراندوم ارجاع نخواهد شد که رئیس جمهور تصمیم بگیرد آن را به پارلمان که به عنوان کنگره برای تشکیل جلسه دعوت خواهد شد، تقدیم نماید. در این مورد تجدید نظر پیشنهادی فقط در صورتی به تصویب خواهد رسید که اکثریت سه پنجم رای دهندگان به آن رای موافق دهند. وظایف دفتر کنگره را دفتر مجلس ملی بر عهده خواهد داشت. هر موقع که تمامیت قلمرو در معرض خطر باشد نمی توان به انجام تشریفات تجدید نظر اقدام یا آن را دنبال نمود. شکل حکومت جمهوری قابل تجدید نظر نیست.»

پس به طور کلی می توان مواد ۳، ۷، ۱۱، ۶۰ و ۸۹ را از جمله اصولی دانست که به مسئله همه پرسی اشاره داشته است.

بند دوم: مقایسه تطبیقی مبانی رفراندوم در فرانسه و ایران اول: وجوه اشتراک:

ایران و فرانسه از نظر اهمیت نقش مردم در اعمال حاکمیت دارای وجوه مشترکند. در قوانین اساسی هر دو کشور اصولی تدوین یافته است که به نقش مستقیم مردم در اداره کشور اشاره دارد.

از آنجا که قانون اساسی ایران تا حدود زیاد از قانون اساسی فرانسه الهام گرفته است، در زمینه همه پرسی و رفراندوم نیز اصولی کاملاً مشابه در قوانین اساسی هر دو کشور یافت می شود که در ذیل به آنها اشاره می نمائیم:

الف: اصل ۶ قانون اساسی ایران از لحاظ محتوا کاملاً" منطبق بر ماده ۳ قانون اساسی فرانسه می باشد که در هر دو اصل بر اعمال حق حاکمیت مردم به دو طریق مستقیم (همه پرسی) و غیر همه مستقیم (از طریق نمایندگان) اشاره نموده است .

ب: اصل ۹۹ قانون اساسی که بر امر نظارت شورای نگهبان بر امر همه پرسی دلالت دارد مشابه ماده ۶۰ قانون اساسی فرانسه است که بر نظارت شورای قانون اساسی بر برگزاری همه پرسی و رفراندوم دلالت دارد .

ج : اصل ۱۷۷ قانون اساسی ایران همچون ماده ۸۹ قانون اساسی فرانسه هر دو بر امر همه پرسی اساسی (تجدید نظر در قانون اساسی) اشاره نموده اند و تصویب نهایی همه پرسی را منوط به ارجاع به آراء عمومی دانسته اند .

دوم: وجوه افتراق :

الف: اصل ۵۹ قانون اساسی ایران همه پرسی را از اختیارات مجلس شورای اسلامی ذکر نموده است اما همه پرسی فرانسه به عنوان اختیارات رئیس جمهور ذکر گردیده است و می تواند در تصویب برخی لوایح به آراء عمومی مراجعه نماید .

ب: اصل ۱۱۰ قانون اساسی ایران صدور فرمان همه پرسی را جزء اختیارات رهبری ذکر کرده است اما در قانون اساسی فرانسه نیازی به صدور فرمان همه پرسی نیست .

بخش دوم

همه پرسی تقنینی
در ایران و فرانسه

گفتار اول: بررسی همه پرسی تقنینی در ایران

بند اول: بررسی جایگاه اصل ۵۹

اول: خلاف قاعده بودن اصل ۵۹

در اصل ششم قانون اساسی ضرورت اتکا به آراء عمومی در اداره کشور تصریح شده و دو راه مشخص نیز به همین منظور پیش بینی گردیده است. که اولی اداره کشور به طور غیر مستقیم، با برگزیدن نمایندگان و روش دوم مراجعه مستقیم به آراء عمومی و همه پرسی است که مصداق آن اصل ۵۹ اصل ۵۹ می باشد.

اصل ۵۹ تحت عنوان فصل پنجم در بیان حق حاکمیت ملت و قوای ناشی از آن، در تبیین مصداق اصل شش قانون اساسی ذکر گردیده است.

در این فصل، پس از آنکه در اصول ۵۶ و ۵۷ به تقسیم اعمال حاکمیت و استقلال قوای سه گانه جهت انجام این امور اشاره نموده است، در اصول بعد هر یک از قوا به طور جداگانه مورد بررسی قرار گرفته است. در اصل ۵۸ اعمال قوه مقننه به مجلس شورای اسلامی واگذار گردیده است که به نمایندگی از مردم عهده دار چنین امری می باشد و این اصل در مقام بیان قاعده بوده است چرا که اصل و قاعده انجام امور قانونگذاری از طریق نمایندگان مردم می باشد.

از آنجا که وظیفه نمایندگی در انجام این امر بسیار سنگین، خطیر و پر اهمیت است؛ گاهی تشخیص مصلحت مردم و کشور و اتخاذ یک سیاست و تصمیم برای نمایندگان مشکل می گردد و در برخی شرایط حساس و سرنوشت ساز به حدی اعمال نمایندگی دشوار می شود که نمایندگان ترجیح می دهند به آراء عمومی مراجعه نمایند. گاهی نیز ممکن است نمایندگان موضوعی را فراتر از حد نمایندگی و صلاحیت خود فرض کنند و یا آنها به دلایلی حاضر به تحمل آثار و عواقب تصمیمات اتخاذ شده نباشند، یا در صورت اتخاذ تصمیم در مظان اتهام واقع شوند؛ از این رو نمایندگان ترجیح می دهند براساس اصل ۵۹ مستقیماً به آرای عمومی مراجعه نمایند.

بنابراین اصل ۵۹ دقیقاً در چهارچوب موضوع اصل ۵۸ و فرع بر امر نمایندگی تدوین یافته است.^۱

ممکن است گفته شود « تصریح به حاکمیت انسان بر سرنوشت اجتماعی خود » در اصل ۵۶ چنین نتیجه ای را به دنبال دارد که اصل و قاعده مراجعه به آراء مردم است نه نمایندگان. در پاسخ به نکته فوق می توان چنین بیان کرد که موضوع در این دو اصل متفاوت است. موضوع اصل ۵۶ حق حاکمیت مردم در مرحله ثبوتی است، اما اعمال این اصل در مرحله اثباتی، از طریق نمایندگان صورت می گیرد و این امر در اکثر جوامع امر مرسوم می باشد و علت وجودی نظام و قوای سه گانه نیز همین مطلب است. بنابراین نمی توان گفت اصل ۵۹ استثناء بر اصل ۵۶ است؛ البته در استثناء بودن اصل ۵۹ بر اصل ۵۸ تردیدی وجود ندارد.

دوم - موضوع اصل ۵۹

با دقت در اصل ۵۸ و ۵۹ در می یابیم که تکرار عبارت « اعمال قوه مقننه » در هر دو اصل نشانگر ارتباط موضوعی این دو اصل و وابستگی یکی به دیگری است. از سوی دیگر در فصل ششم که به قوه مقننه اختصاص یافته است؛ در دو مبحث مجلس شورای اسلامی و اختیارات و صلاحیت آن تبیین شده در اصل ۷۱^۲ اعمال قوه مقننه تلویحاً تعریف شده و آن عبارت از « وضع قانون در عموم مسائل کشور » است. این تعریف مانع از این امر نیست که مجلس، واجد صلاحیتها و اختیارات زائد بر اعمال قوه مقننه نباشد؛ به همین منظور اصول ۷۶ (حق تحقیق و تفحص در تمام امور کشور)، ۸۷ (رأی اعتماد به هیأت وزیران)، ۸۸ (حق سؤال از رئیس جمهور و وزیران)، ۸۹ (حق استیضاح) و ۹۰ (رسیدگی به شکایات) مطرح گردیده اند که هیچ کدام از آنها از اعمال قوه مقننه به شمار نمی روند، بلکه از وظایف جانبی و فرعی و بعضاً از لوازم و مقدمات کار مجلس می باشد.

همچنین عبارت « ... و مصوبات آن پس از طی مراحل ... » در اصل ۵۹ نیز تایید کننده این تعریف از اعمال قوه مقننه می باشد. از ظاهر لفظ و مفهوم عرفی و اصطلاحی آن نیز استفاده می شود که مقصود از اعمال قوه مقننه، قانون گذاری است و البته هدف از اصل ۵۹

1 www.shorayenegahban, Tahghighat/ Gozaresh ,6006,htm

۲. اصل ۷۱: « مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می تواند قانون وضع کند. »

نیز دستیابی به یک مصوبه مردمی است که وجهه قانونی دارد و آثار قانونی بر آن مترتب است. بنابراین موضوع اصل ۵۹ رجوع به آراء عمومی از طریق همه پرسی در راستای اعمال تقنینی می باشد.

با توجه به عبارات «عموم مسائل» در اصل ۷۱ و «مسائل بسیار مهم» در اصل ۵۹ به اخص بودن موضوع اصل ۵۹ نسبت به اصل ۷۱ پی می بریم در نتیجه علیرغم متفاوت بودن روشهای قانونگذاری در این دو اصل در موارد سکوت قانون می توان به تبعیت اصل ۵۹ از اصل ۷۱ امر بنماییم.

بنابر این دامنه تعریف موضوع اصل ۵۹ علاوه بر قید «بسیار مهم»، محدود به حدود موضوع اصل ۷۱ قانون اساسی می باشد؛ که از آن جمله می توان به عدم مغایرت با شرع (اصل ۴) و قانون اساسی (اصل ۷۲) اشاره کرد.

سوم: همه پرسی در خبرگان قانون اساسی ۵۸

سئوالی که ممکن است در ادامه بحث به ذهن هر خواننده ای خطور کند این است که خبرگان قانون اساسی در سال ۵۸ در جلسه تصویب این اصل (جلسه شصت و پنجم) به دنبال عنوان کردن چه موضوعی بودند و چه جای خالی ای را می خواستند با این اصل پر کنند؟ بهترین راه حل، رجوع به مذاکرات و گفتگوهای است که به هنگام تصویب این اصل انجام شده است و سعی ما بر این است که به طور کلی و از یک رویکرد جریان شناسانه از خلال موافقت ها و مخالفت ها، توضیحات و پیشنهادات، سئوالات و تذکرات به مقصود اصلی این اصل پی ببریم، چرا که برای تعیین اراده واقعی قانونگذار اعمال مقدماتی تهیه قانون از قبیل مذاکره های انجام شده در مجلس و گفتگوهای اعضای کمیسیون ها بهترین راهنما می باشند به ویژه در مورد ابهام قانون با مطالعه این مدارک می توان معنای مد نظر مقنن را تا حدود زیادی دریابیم:

اولاً؛ این اصل به نظر برخی بررسی کنندگان به دلیل به کار رفتن عناوین مبهم از قبیل «مسائل مهم سیاسی، اقتصادی، اجتماعی» اصل مبهمی است. چنانکه یکی از آنان معتقد است که:

« این یک اصل مبهمی است که معنای این هیچ روشن نیست فقط برای قوه مقننه فردا موجب بحث می شود که بیفتند به جان یکدیگر و او بگوید مهم است و دیگری بگوید غیر مهم است.»^۱

ثانیاً؛ جای خالی این اصل برای برخی بررسی کنندگان مشخص نشده است، لذا یکی از ایشان اساساً با این اصل مخالف است به این دلیل که معتقد است:

« مراجعه به آراء عمومی یک حق طبیعی مردم است و اصلاً احتیاج به قانون ندارد و ما نمی توانیم محدودش کنیم و نه می توانیم نفی کنیم و نه می توانیم اثباتش کنیم مثل حجیت قطع برای اینکه اساس قانون ما بر اساس مراجعه به آراء عمومی است و شما مقیدش به مهم کرده اید مفهومش این است که غیر مهمش را نمی توانیم در حالی که مراجعه به آراء عمومی همیشه راهش باز است.»^۲

نظر دیگری که از زاویه دیگر به نفی این اصل می پردازد، آن است که با وجود مجلس شورای اسلامی دیگر نیازی به همه پرسی و مراجعه به آراء عمومی نیست:

« اگر در قانون اساسی کلیاتی راجع به اقتصاد داری، به سیاست مملکت، چه داخلی و چه خارجی، راجع به اموری که امور اجتماعی مملکت است کلیاتی را داریم برای همین قانون با حفظ قانونیتش با حفظ روح آن خود مجلس شورای ملی نقشه می کشد. برای مسائلی که در قانون اساسی ما ذکر نشده اگر به آراء عمومی مراجعه کنند فایده ندارد و همان مجلس شورای ملی کافی است.»^۳

اما هیچ یک از نظرات فوق مستدل و منطقی به نظر نمی رسد چرا که مشکل ابهام اصل در خود قانون اساسی مرتفع شده و اصل ۹۸ تفسیر قانون اساسی را بر عهده شورای نگهبان گذاشته است و نفی کلی این اصل نیز نشانگر عدم توجه به کلیه زوایای قضیه می باشد و بیانات عده دیگری از بررسی کنندگان که درباره فلسفه وجودی این اصل بحث می کنند، می تواند پاسخگو و راهگشا باشد. این عده معتقدند ممکن است موضوعی پیش آید که در

۱. صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلسه ۶۵، ص ۱۷۹۱

۲. همان

۳. پیشین، صص ۱۷۹۱-۱۷۹۲

قانون اساسی پیش بینی نشده است و نمایندگان مجلس حاضر نیستند تصمیم بگیرند و مسئولیت خودشان را در حدود قانون اساسی می دانند یا امکان دارد یک مسأله به قدری اهمیت داشته باشد که خود مردم باید تصمیم بگیرند.

بنا بر بررسی کلیه نظرات و طبق مذاکرات پایانی جلسه این اصل در واقع وضع شده تا راه فرجی برای مجلس باشد که نمایندگان در مواقعی مثل موارد حساس یا ترس از متهم شدن به آراء عمومی مراجعه کنند.

لذا هر چند این اصل در ابتدا در کمیسیون مشترک به گونه ای تدوین یافته بود که همه پرسى را جزو وظایف مجلس به شمار می آورد اما در پایان و با تغییرات انجام شده که امکان رجوع به همه پرسى را برای مجلس پیش بینی کرده همه پرسى در زمره اختیارات مجلس قرار گرفت و مجلس در صورت تشخیص و با وجود شرایط، می تواند به همه پرسى مراجعه نماید.

بند دوم: مراحل قانونی طرح و تنظیم اصل ۵۹

پس از آنکه جایگاه و موضوع اصل ۵۹ برای ما روشن گشت؛ مراحل قانونی اعمال این اصل به شرح زیر بررسی می گردد:

اول: درخواست همه پرسى

درخواست همه پرسى، اولین اقدام لازم برای اعمال اصل ۵۹ می باشد. اما اینکه چه کسی حق چنین درخواستی را خواهد داشت، تا چندین سال پس از تصویب این اصل در قانون اساسی مشخص نشده بود و اصل ۵۹ به صورت مطلق بیان شده بود؛ تا اینکه با تصویب قانون همه پرسى مصوب ۶۸/۴/۴ این مشکل مرتفع گردید. طبق ماده ۳۶ این قانون، پیشنهاد دهندگان امر همه پرسى رئیس جمهور و نمایندگان مجلس عنوان گردیده است:

« همه پرسى به پیشنهاد رئیس جمهور یا یکصد نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی... انجام خواهد شد. »

چنانکه پیداست این درخواست، تعریف طرح را - که در اصل ۷۴ به امضای ۱۵ نفر از نمایندگان باید برسد - را شامل نمی شود؛ زیرا پیشنهاد همه پرسى را یکصد نفر از نمایندگان باید درخواست نمایند و نامش درخواست و پیشنهاد است نه طرح.

پیشنهاد همه پرسى، با تعريف لايحه نيز سازگار نيست؛ زيرا لايحه به تصويب هيات وزيران مى رسد و سپس از مجراى قانونى در دستور کار مجلس قرار مى گيرد.

از سوى ديگر قانون گذارى طبق اصل ۷۴ با تقديم طرح يا لايحه شروع مى شود و ساير مواردى که در مجلس به غير از اين دو مورد مطرح مى گردد مشمول اعمال تقينى نيست. با توجه به نکات فوق اين سؤال مطرح مى شود که آيا درخواست و پيشنهاد همه پرسى در حکم طرح است يا لايحه يا عنوان سومى است که ويژگيهاى خاص خود را دارد؟

در قانون اساسى مشابه چنين شيوه هاى را در اصل ۶۸ نيز مى يابيم. در اين اصل چنين آمده است: «در زمان جنگ و اشغال نظامى کشور به پيشنهاد رئيس جمهورى و تصويب سه چهارم مجموع نمايندگان و تأييد شوراي نگهبان انتخابات نقاط اشغال شده يا تمامى مملکت براى مدت معينى متوقف مى شود.»

منتهى چند فرق عمده بين اصل ۵۹ و ۶۸ وجود دارد که موجب تفاوت ماهوى بين نتايج و شيوه اجرايى مى شود:

اول اينکه در اصل ۵۹ به صراحت قيد شده که موضوع از اعمال تقينى است؛ در حالى که چنين تصريحى در اصل ۶۸ وجود ندارد و از مشروح مذاکرات قانون اساسى نيز چنين امرى استفاده نمى شود.

دوم اينکه نظارت در اصل ۶۸ با عبارت ويژه «تأيد شوراي نگهبان» آمده و نشان دهنده آن است که اين امر اجرايى، جدائى از قانون گذارى است و نظارت در اين خصوص غليظ تر از اصل ۹۴ است و جنبه رعايت مصالح کشور را دارد. لذا وظائف مشخص و جداگانه اى براى شوراي نگهبان مشخص شده که با وظائف نظارت بر مصوبات مجلس متفاوت است.

سوم اينکه موضوع اصل ۶۸ تنها توقف انتخابات است، اين مسأله مربوط به ادامه کار مجلس است لذا چنين تصميم گيرى اى توقف اجراى برخى از اصول قانون اساسى را مثل اصل ۶۳ در پى دارد؛ از اين رو خود مجلس نمى تواند نسبت به ادامه کار خود و توقف انتخابات مستقلاً تصميم گيرى نمايد و نياز به پيشنهاد رئيس جمهور و تأييد شوراي نگهبان دارد؛ بنابراين اصل ۵۹ استثنائى در اعمال نيابت مجلس در قانون گذارى است در صورتى که اصل ۶۸ در حد تصميمات مربوط به سازمان است نه فعاليتهاى سازمان.

چهارم اینکه اصل ۵۹ مصوباتی که در زمینه های مختلف می تواند منشأ حق و تکلیف باشد را شامل می شود و ناظر بر امر ماهوی است در صورتی که اصل ۶۸ تنها یک موضوع آن هم توقف انتخابات را مطرح می نماید؛ لذا قیاس این دو اصل با یکدیگر قیاس مع الفارق است.

علاوه بر اصل ۶۸ آنچه در اصل ۱۰۲ به عنوان روش خاص در مطرح شدن پیشنهادات در مجلس آمده است نیز بدون تردید از موارد قانون گذاری است. در این اصل آمده: « شورای عالی استانها حق دارد در حدود وظایف خود طرح هایی تهیه و مستقیماً یا از طریق درخواست به مجلس شورای اسلامی پیشنهاد کند. این طرح ها باید در مجلس مورد بررسی قرار گیرد.»

چنانکه از عبارات و مذاکرات مربوط به اصل فوق پیداست این طرح ها اگر مستقیماً در مجلس مطرح شوند در حکم طرح های اصطلاحی اصل ۷۴ خواهند بود و آثار و لوازم و محدودیتهای مربوط به طرح ها در مورد آن نیز اعمال می شود. اما هر گاه از طریق دولت تقدیم گردد مانند سایر لوایحی است که در دستگاه های مختلف تهیه شده از طریق دولت به مجلس ارسال می شود لذا نمی توان در خصوص مطرح شدن موضوع اصل ۱۰۲ راه سومی که نه طرح باشد نه لایحه در نظر گرفت. اما اینکه در ماده ۳۶ قانون همه پرسی روش پیشنهاد رئیس جمهور یا پیشنهاد ۱۰۰ نفر از نمایندگان مجلس و تصویب پیش بینی شده است و مشابهتی با اصل ۶۸ دارد نمی تواند بر یکسان بودن روش طرح و نتایج حاصله از آن دلالت نماید. از این رو درخواست و پیشنهاد رئیس جمهور یا نمایندگان یا هر طریق دیگری که در آینده در اصلاحیه پیشنهاد های این قانون عادی ممکن است جایگزین شود؛ منافات با آن ندارد که پیشنهادات، لایحه به صورت طرح یا لایحه بوده و تابع آثار و لوازم آن باشد. بنابراین ناگزیر پیشنهاد رئیس جمهور در حکم مصوبه هیأت وزیران تلقی می شود و پیشنهاد یکصد تن از نمایندگان در حکم طرح مذکور در اصل ۷۴ خواهد بود.

دوم: تصویب همه پرسی

در اصل ۵۹ به تصویب دو سوم مجموع نمایندگان اشاره شده است اما در ارتباط با مقدمات آن و اینکه آیا قبل از تصویب باید در کمیسیون های مجلس مورد بررسی قرار

گیرد یا خیر و یا اگر شرایط لازم برای تصویب دو سوم مجموع نمایندگان حاصل نشد چه باید کرد، مطلبی در قانون اساسی ذکر نشده است و با مراجعه به قوانین عادی مربوط به اصل یا آیین نامه داخلی مجلس می توان به این موارد پاسخ گفت.

در ماده ۴۷ آیین نامه داخلی مجلس ذکر شده که رئیس مجلس مکلف است طرح ها یا لوایح را در اولین فرصت در جلسه علنی اعلام کند و به کمیسیون های مربوط ارجاع دهد تا در دسترس نمایندگان قرار گیرد و طبق تبصره ۲ این ماده گزارش کمیسیون فرعی به همراه کمیسیون اصلی در مجلس قرائت می شود و پس از مذاکره رأی گیری به عمل می آید. در راستای اهداف فوق، نمایندگان مجلس در سالهای اخیر با ارائه طرحی با عنوان «طرح الحاق يك ماده به آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی» خواستار تشکیل کمیسیونی ویژه جهت بررسی موضوع همه پرسی گردیدند، البته این طرح مانند سایر طرحها با مخالفت و موافقت تعدادی از نمایندگان روبرو شد.

مخالفان طرح چنین استدلال می کردند که پیشنهاد همه پرسی چه از طرف نمایندگان باشد و چه از سوی رئیس جمهور؛ قانونگذاری نیست بلکه تقاضای مراجعه به آرای عمومی و کسب نظر آنان است، لذا انجام پروسه در نظر گرفته شده در ماده الحاقی امری عبث خواهد بود؛ علاوه بر این، اصل ۵۹ قانون اساسی ذکر کرده که در مسائل بسیار مهم به همه پرسی رجوع شود، طبیعت این مساله بسیار مهم، فوریت آن است لذا اهمیت موضوع اقتضادارد این درخواست با تشریفات بسیار سهل و ساده انجام گیرد.

اما در مقابل، عده دیگری از نمایندگان ضمن موافقت با طرح پیشنهادی، چنین بیان نمودند از آنجا که ارجاع همه پرسی در مسائل بسیار مهم می باشد، مناسب است با ارجاع به کمیسیونی ویژه امکان بررسی مساله و شرایط اجتماعی و مصالح کشور در نظر گرفته شود، لذا تشکیل کمیسیون ویژه امری مقبول می باشد.^۱

۱. خیرالله شهبازی و حسن ناعمه، گزارش کارشناسی درباره طرح الحاق يك ماده به آیین نامه داخلی مجلس، دفتربررسیهای حقوقی

سوم: نظارت بر تصویب همه پرسی

بعد از تصویب دو سوم مجموع نمایندگان مجلس، مرحله بعد که یک مسأله اختلافی است، نظارت شورای نگهبان می باشد. گروهی معتقد به نظارت شورای نگهبان می باشند و گروهی اعمال چنین نظارتی را ضروری نمی دانند که در ذیل به نظرات و استدلال های هر دو گروه اشاره می شود:

الف: دلایل و استدلالهای موافقان نظارت شورای نگهبان

نظرات و دلایل موافقان نظارت شورای نگهبان را می توان چنین برشمرد:

اولاً؛ ارجاع امر به همه پرسی، مصداقی از اعمال قوه مقننه است که در اصل ۵۹ مقرر شده است و ضرورتاً باید به تصویب دو سوم مجموع نمایندگان مجلس برسد و با توجه به اصل ۹۴ که ارسال کلیه مصوبات مجلس شورای اسلامی را به شورای نگهبان ضروری و الزامی دانسته است جای تردید باقی نمی ماند که شورای نگهبان باید همانند سایر مصوبات، وظایف قانونی خود را در این مورد نیز انجام دهد.^۱

ثانیاً؛ تصمیم مجلس در ارجاع امر به همه پرسی یک مصوبه است و تفاوت شکلی آن با سایر مصوبات، فقط در تعداد تصویب کنندگان (دو سوم مجموع نمایندگان) می باشد و این قید دلیلی برای خروج این مصوبات از شمول اصل ۹۴ نیست.^۲

ثالثاً؛ از لحاظ منطقی نظارت شورای نگهبان ضروری به نظر می رسد و این نظارت قبل از همه پرسی باید صورت گیرد زیرا در غیر این صورت با معضل و مشکل بزرگی روبرو می شویم و آن اینکه ملتی با صرف هزینه بسیار بسیج شده است و بعد ممکن است رأی آنها مورد تأیید قرار نگیرد، بنابراین بر اساس بدهت عقلی باید این تمیز پیش از تصمیم گیری صورت گیرد.^۳

۱. محمدهادی صادقی، سلسله گفتگوهای پیرامون همه پرسی، گروه حقوقی شورای نگهبان، تیر ۸۱

۲. حسین آقایی نیا، سلسله گفتگوهای پیرامون همه پرسی، گروه حقوقی شورای نگهبان، خرداد ۸۱

۳. سیدمحمدحسینی، سلسله گفتگوهای پیرامون همه پرسی، گروه حقوقی شورای نگهبان، خرداد ۸۱

ب: دلایل مخالفان نظارت شورای نگهبان

در مقابل گروه اول دسته دیگر معتقدند که نظارت شورای نگهبان ضروری نمی باشد و در بیان نظرات خود، دلایل زیر را عنوان می نمایند:

۱- مصوبه پیشنهادی مجلس در مورد رفراندوم در صورت تصویب مردم، شکل قانون پیدا خواهد کرد و فرایند حاکم بر آن با دیگر مصوبات مجلس که باید به تأیید شورای نگهبان برسد؛ متفاوت است. لذا نه تصمیم مجلس به ارجاع امری به رفراندوم و نه مصوبه ملت هیچ یک نیازی به تأیید شورای نگهبان ندارد؛ زیرا ارجاع امر به رفراندوم یک تصمیم قانون است نه یک مصوبه از نوع مصوبات رایج در مورد مقررات. همچنان که تصمیمات قانونی دیگر مجلس همچون رأی اعتماد به وزرا و انتخاب رئیس و دادستان دیوان کل محاسبات کشور نیازی به تأیید شورای نگهبان ندارد. به علاوه درعالم واقع در صورت نیاز تصمیم به ارجاع امری به همه پرسی به تأیید شورای نگهبان، اجرای اصل ۵۹ قانون اساسی هرگز عملی نخواهد شد، حال آنکه قانونگذار عمل لغو یا بی حکمتی را مدنظر نداشته است.^۱

۲. دخالت شورای نگهبان بر خلاف فلسفه مراجعه به آراء مردم در امر قانون گذاری مستقیم است زیرا هدف از اعمال این شیوه حذف واسطه در امر قانون گذاری به خاطر اهمیت و ارج و منزلتی است که نویسندگان قانون اساسی برای اراده عمومی ملت در تعیین سرنوشت خود در مواقع حساس قائل شده اند و این امر با دخالت شورای نگهبان منافات دارد زیرا دخالت شورا همان وضعیتی را به وجود می آورد که در شیوه اول (قانون گذاری غیر مستقیم) به کار گرفته می شد.

۳. از نقطه نظر حقوقی با مفهومی که از اصل ۱۷۷ قانون اساسی حاصل می شود، می توان اذعان داشت که شورای نگهبان نمی تواند نسبت به تأیید یا رد نتایج حاصله از همه پرسی در این اصل دخالت کند. زیرا بر اساس اصل فوق رعایت ذیل اصل ۵۹ یعنی تصویب دوسوم مجموع نمایندگان برای امر مهمی مانند تصویب قانون اساسی ضروری به نظر نرسد

۱. خیرالله شهبازی و حسن ناعمه، پیشین

در سایر موارد که درجه اهمیت آن کمتر است به حکم عقل و منطق نیز ضروری نخواهد بود. از این رو با حذف چنین نقشی از مجلس دیگر جای هیچ شبهه برای دخالت شورای نگهبان نیست.

۴. اصل ۹۱ قانون اساسی فلسفه وجودی شورای نگهبان را تشخیص عدم مغایرت مصوبات مجلس با شرع دانسته و با توجه به اینکه تصویب قوانین از طریق مجلس یکی از دو شیوه اعمال قوه مقننه است پس حوزه اختیارات شورای نگهبان نیز به همین جا ختم می شود و شامل قوانینی نمی شود که از طریق همه پرسی مورد تصویب قرار گرفته است گذشته از همه اینها پس از تصویب درخواست مراجعه به همه پرسی توسط مجلس فرمان همه پرسی طبق بند ۳ اصل ۱۱۰ توسط رهبر صادر می شود صدور فرمان و نیز قبول نتیجه همه پرسی از سوی رهبر هر گونه نگرانی و ترس از غفلت مردم در جهت ضربه زدن به کیان نظام و اسلام را از بین خواهد برد چنانچه علیرغم همه این مسائل نتیجه همه پرسی بر خلاف موازین شرعی یا قانون اساسی باشد مسئولیت آن بر عهده خود مردم خواهد بود که مالک بر سرنوشت خویش می باشد.^۱

با دقت در استدلال های هر دو گروه می توان چنین نتیجه گرفت: از آنجا که همه پرسی در چهار چوب قانون اساسی صورت می گیرد، بر طبق اصل ۴ قانون اساسی، کلیه قوانین باید منطبق با موازین شرع باشد و نهاد پیش بینی شده جهت انجام این وظیفه شورای نگهبان ذکر گردیده است، علاوه بر این، در اصل ۵۹ همه پرسی به عنوان مصوبه مجلس ذکر شده است و طبق اصل ۹۴ کلیه مصوبات مجلس برای تأیید باید به شورای نگهبان ارجاع داده شود نتیجه منطقی این قضیه چنین خواهد بود که مصوبه همه پرسی اصل ۵۹ نیز برای تأیید باید به شورای نگهبان ارسال گردد.

شورای نگهبان بر این مصوبه مانند سایر مصوبات از جنبه های شکلی و ماهوی و... نظارت خواهد نمود.

۱. حسن حمیدیان، کنترل قوه مقننه در ایران و آمریکا، موسسه نشر تیر، تهران ۷۸، صص ۱۰۶-۱۰۸

از جمله نکاتی که شورای نگهبان در نظارت خود بر مصوبه همه پرسی اعمال می کند؛ در نظر گرفتن محدودیتهای مصرح و یا غیر مصرح در قانون اساسی در مورد موضوع همه پرسی است. مثلاً؛ طبق اصل ۵۹ موضوع همه پرسی تقنینی باید مربوط به مسائل بسیار مهم سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی باشد. بنابراین اولاً؛ مسائل اعتقادی و نظامی نمی تواند موضوع همه پرسی قرار گیرد. ثانیاً؛ موضوع همه پرسی باید بسیار مهم باشد و در موضوعاتی که اهمیت آنها چندان زیاد نیست، از شیوه های رایج تقنینی (اصل نمایندگی) استفاده خواهد شد.

همچنین موضوع همه پرسی باید از موضوعاتی باشد که مجلس در آن خصوص صلاحیت قانونگذاری را داشته باشد و از اعمال قوه مقننه به شمار آید، زیرا دامنه اصل ۵۹ محدود به اعمال تقنینی می باشد.

چهارم: صدور فرمان رهبری

چهارمین مرحله اعمال اصل ۵۹، صدور فرمان همه پرسی از سوی رهبر می باشد که در این مرحله نیز مانند مسأله نظارت شورای نگهبان بین حقوقدانان اختلاف نظر وجود دارد و عده ای موافق با صدور فرمان همه پرسی از سوی رهبر هستند و عده ای دیگر صدور چنین فرمانی را از ناحیه رهبری لازم نمی دانند. در زیر نظرات هر دو گروه جداگانه ذکر می گردد:

الف- نظر موافقان صدور فرمان همه پرسی توسط رهبری:

دسته ای از حقوقدانان به اطلاق بند ۳ اصل ۱۱۰ استناد نموده اند و معتقدند که این بند، همه انواع همه پرسی ها را در بر می گیرد و خروج اصل ۵۹ از اطلاق مذکور نیز بلاوجه می باشد. لذا پس از طی مراحل مذکور در بند های قبل، برای اجرای اصل لازم است فرمان همه پرسی را رهبر صادر نماید.^۱

ب- نظر مخالفان صدور فرمان همه پرسی توسط رهبری:

۱. محمدهادی صادقی، پیشین

در مقابل دسته اول، گروه دیگری از حقوقدانان معتقدند که فرمان رهبری مذکور در اصل ۱۱۰ شامل همه پرسى تقنینى نمى باشد. زیرا:

اولاً؛ در مورد همه پرسى تقنینى، اصل ۵۹ قانون اساسى درخواست مراجعه به آراء عمومى را موكول به تصویب دو سوم مجموع نمایندگان مجلس دانسته است؛ همچنین ماده ۳۶ قانون همه پرسى نیز همه پرسى را به پیشنهاد رئیس جمهور یا یکصد نفر از نمایندگان و تصویب دو سوم نمایندگان دانسته است. با توجه به اینکه رهبر فرمان همه پرسى را صادر مى نماید با موضوع مذکور در مقررات فوق معارض مى باشد. در این صورت به نظر مى رسد اختیار رهبر شامل همه پرسى تقنینى نباشد.^۱

ثانیاً؛ در اصل ۱۱۰ قبل از بازنگرى سال ۶۸ این اختیار و وظیفه برای رهبرى ذکر نشده بود و به نظر مى رسد با توجه به اضافه شدن اصل ۱۷۷ در مورد بازنگرى قانون اساسى بند ۲ اصل ۱۱۰ نیز طرح شده است؛ لذا صدور فرمان همه پرسى ناظر بر اصل ۱۷۷ است که در سال ۶۸ مطرح گردیده است.

ثالثاً؛ همه پرسى مطرح در اصل ۵۹ يكى از مصادیق اعمال قوه مقننه است و محصول قوه مقننه قانون عادى است و باید تشریفات عادى را طى کند، لذا دلیلى برای تسرى احکام بازنگرى قانون اساسى به تغییر، اصلاح یا ایجاد قانون عادى (ولو از طریق همه پرسى) وجود ندارد. زیرا قدر متیقن از صدور فرمان همه پرسى موضوع بازنگرى در قانون اساسى است؛ بنابراین اطلاق بند ۳ اصل ۱۱۰ با توجه به قوانین فوق منصرف به قدر متیقن خواهد بود.^۲

با توجه به استدلال های هر دو گروه پذیرش نظر دوم منطقى تر مى باشد.

بند سوم: برگزاری همه پرسى

پس از تصویب همه پرسى در مجلس طبق قانون همه پرسى وزارت کشور مسئول برگزاری امر همه پرسى مى گردد که تا حدود زیادى مراحل برگزاری همه پرسى با سایر

۱. سید محمد هاشمى، حقوق اساسى جمهورى اسلامى ایران، ج ۲، چاپ هفتم، نشر میزان، ص ۷۱.

۲. محمد حسن ره پیک، سلسه گفتگوهاى پیرامون همه پرسى، گروه حقوقى شوارى نگهبان، اسفند ۸۱.

انتخابات مشابه می باشد. اما در مورد کیفیت اظهار نظر رأی دهندگان، اندکی تفاوت بین همه پرسی وسایر انتخابات مشاهده می شود. چرا که به موجب ماده ۱ قانون همه پرسی؛ « همه پرسی از آحاد ملت بر طبق مقررات این قانون انجام می گیرد به نحوی که همه اقشار جامعه با آزادی کامل نظر خود را درباره موضوعی که به آراء عمومی گذارده می شود، به یکی از دو صورت زیر اعلام نمایند:

آری، خیر»

بنابراین در امر همه پرسی اختیار در گزینش وجود دارد و رأی دهندگان باید نظر خود را در مورد مسأله مورد نظر به صورت مثبت یا منفی بیان نمایند، البته در صورتی که اختیار رأی دهندگان در گزینش، افزایش می یافت، بیشتر به روح دموکراسی نزدیک تر بود. اما از آنجا که این امر دارای مشکلات زیادی است همه پرسی به صورت دو گزینه ای برگزار می گردد.

طبق ماده ۴ این قانون نیز همه پرسی به صورت مستقیم و عمومی و با رأی مخفی صورت خواهد گرفت.

سایر مراحل همه پرسی نیز از قبیل تشکیل هیأت های اجرایی و نظارت و... مانند سایر انتخابات می باشد.

پس از اخذ رأی و شمارش آنها، در صورتی که نظر اکثریت مردم، مثبت باشد؛ قانون جنبه قطعی پیدا می کند و رئیس جمهور موظف است نتیجه همه پرسی را پس از طی مراحل قانونی و ابلاغ به وی حداکثر ظرف یک هفته امضاء نماید و برای اجرا در اختیار مسئولان قرار دهد.

گفتار دوم: بررسی همه پرسی تقنینی در فرانسه و مقایسه آن با ایران

بند اول: همه پرسی تقنینی در فرانسه

اول: بررسی ماده ۱۱ قانون اساسی فرانسه

با دقت در اصول مربوط به همه پرسی در فرانسه در می یابیم، اصل ۱۱ این قانون در این زمینه دارای اهمیت والایی می باشد و شاید بتوان گفت مهمترین اصلی که در قانون اساسی فرانسه از لحاظ محتوایی به همه پرسی اختصاص یافته ست این اصل می باشد.

همه پرسی ماده ۱۱ بعنوان یکی از حقوق و اختیارات رئیس جمهور فرانسه لحاظ گردیده است و به وی اجازه داده شده است که در مورد تصویب برخی لوایح مهم به آراء مستقیم مردم مراجعه نماید. در ماده ۱۱ قانون اساسی فرانسه بر خلاف اصل ۵۹ قانون اساسی ایران که صریحاً به تقنینی بودن همه پرسی اشاره داشت؛ عبارتی که حاکی از این امر باشد، وجود ندارد. در این ماده نیز به ارجاع لوایح و طرحها به آراء عمومی اشاره شده است و در نتیجه همه پرسی ماده ۱۱ را نیز می توان همه پرسی تقنینی دانست که نحوه تصویب لوایح و طرحها نه از طریق پارلمان بلکه با ارجاع به آراء عمومی می باشد. البته در زمانی که دولت پیشنهاد دهنده همه پرسی باشد، قبل از برگزاری همه پرسی موظف است در برابر مجلسها نطقی ایراد نماید و توضیحات لازم را در مورد لایحه مورد نظر ارائه نماید و پس از استماع توضیحات لازم و انجام مذاکرات توسط نمایندگان، لایحه مذکور به همه پرسی ارجاع داده می شود.

دوم: مراحل قانونی طرح و تنظیم همه پرسی

الف) ابتکار عمل: در قانون اساسی فرانسه، اصل رجوع به آراء عمومی مردم در تصویب برخی لوایح و طرحها مورد توجه مقنن بوده است که در ماده ۱۱ به این امر اشاره شده است و در قسمت قبل توضیحاتی داده شد.

ابتکار عمل انجام همه پرسی طبق این ماده به رئیس جمهور داده شده است. البته این امر بدین معنا نیست که رئیس جمهور در تمام موارد و بدون هیچ قید و شرطی بتواند به طور

مطلق از این اختیار خود استفاده نماید بلکه پیشنهاد دهندگان امر و موضوعات مشخص شده محدودیتی بر این امر می‌باشند:

پیشنهاد دهندگان مراجعه به آراء عمومی :

الف) دولت : یکی از قیودی که در نظر گرفته شده است، درخواست دولت برای امر همه پرسى می‌باشد. البته این درخواست باید در زمانی مطرح گردد که پارلمان اجلاسیه دارد؛ اما آیا پذیرش این درخواست از سوى رئیس جمهور الزامی است یا خیر ؟ و یا آیا رئیس جمهور می‌تواند بدون درخواست دولت از این اختیار خود استفاده نماید ؟

پاسخ به سئوالات فوق در قانون اساسی فرانسه مسکوت مانده است؛ اما با توجه به اطلاق ماده ۱۱ می‌توان گفت که رئیس جمهور هیچ گونه الزامی جهت پذیرش پیشنهاد دولت ندارد و در صورتی که الزامی به پذیرش درخواست دولت توسط رئیس جمهور مورد نظر مقنن بود، باید صریحاً ذکر می‌گردید، همچنین رئیس جمهور مستقیماً توسط مردم انتخاب می‌شود، در صورتی که هیأت وزیران توسط رئیس جمهور انتخاب می‌گردند و ریاست آنها را رئیس جمهور بر عهده دارد. لذا او در پذیرش یا عدم پذیرش نظر هیأت وزیران مختار است و هیچ الزامی در این خصوص نخواهد داشت.

اما در خصوص این مسأله که رئیس جمهور بتواند مستقیماً و بدون دریافت پیشنهادی از سوى دولت یا پارلمان امری را به آرای عمومی ارجاع دهد؛ حقوقدانان فرانسه آن را خلاف ظاهر ماده ۱۱ می‌دانستند. لیکن رئیس جمهور فرانسه - ژنرال دوگل - در اکتبر ۱۹۶۲ ادعا کرد که اصل مذکور به وی اختیار داده است که پیشنهاد نسخ یا تغییر قانون اساسی را به همه پرسى بگذارد و در همان تاریخ، موضوع انتخاب مستقیم رئیس جمهور را به وسیله مردم به آراء عمومی ارجاع داد که به تصویب نیز رسید^۱. در حالی که قبل از اصلاحات، انتخاب رئیس جمهور در فرانسه توسط مجمعی متشکل از مجامع محلی سرزمینهای ماوراء بحار و نمایندگان منتخب در شورای شهرداری ها انجام می‌گرفت .

ب: درخواست پارلمان : در صورتی که مجلسین فرانسه پیشنهاد ارجاع امر به همه پرسى را بدهند رئیس جمهور مکلف به قبول نظر آنها می‌باشد؛ چرا که نمایندگان منتخب مستقیم

1. Bell John & Others, Principle Of French Law, Oxford, Press 1998.

مردم می باشند. البته پارلمان نیز طبق ماده ۱۱ باید پیشنهاد خود را در روزنامه رسمی منشـر نماید .

۲- موارد رجوع به همه پرسی

پس از مشخص شدن مقامات پیشنهاد دهنده همه پرسی سؤال این است که آیا در همه موارد رئیس جمهور حق مراجعه به آراء عمومی را دارا می باشد یا خیر ؟
با مراجعه به ماده ۱۱ می توان به پاسخ سؤال فوق دست یافت چرا که در ماده صریحاً ذکر گردیده است که همه پرسی شامل هر لایحه یا طرحی که مربوط به سازمان مراجع عمومی یا متضمن تصویب پیمان اتحادیه یا اجازه تصویب نهایی عهدنامه ای بوده است، می گردد.

ذکر کلمه هر لایحه یا طرح در ماده فوق نشانگر وسعت دید مقنن در این خصوص بوده که دست دولت و پارلمان را در این امر باز گذاشته است و بر خلاف اصل ۵۹ قانون اساسی ایران که قید مسائل بسیار مهم ذکر گردیده است، در ماده ۱۱ فرانسه کلیه لوایح یا طرحها بدون توجه به درجه اهمیتشان قابل ارجاع به آراء عمومی می باشند؛ اما از لحاظ موضوعی لوایح و طرح ها باید در چهار چوب موضوع های زیر باشد:

- لوایح یا طرحهای مربوط به سازمان عمومی
- لوایح یا طرحهایی که متضمن تصویب نهایی عهدنامه ای باشد.
- لوایح یا طرحهایی که مربوط به اجازه تصویب نهایی عهد نامه ای باشد .
- لوایح و طرحهای فوق باید دو شرط اساسی زیر رانیز دارا باشند .
- ۱- مغایرتی با قانون اساسی جمهوری پنجم نداشته باشند .
- ۲- موثر در اجرای وظایف نهادهای موجود باشد .

ب: تصویب:

پس از پیشنهاد دولت یا مجلسین و پذیرش آن توسط رئیس جمهور ، دومین مرحله، تصویب آن لایحه یا طرح می باشد که البته همانطور که در بحث قبل ذکر گردید، در صورتی که دولت پیشنهاد دهنده باید قبل از برگزاری همه پرسی در مجلسین نطقی

ایراد کند و مذاکرات لازم صورت بگیرد. پس از طی مراحل فوق اگر موضوعی شرایط مندرج در ماده ۱۱ را داشت، رئیس جمهور حق دارد جهت جلب حمایت و پشتیبانی مردم آن طرح لایحه را به آراء عموم واگذار نماید و در صورتی که مردم در رفراندوم برگزار شده به لایحه یا طرح مذکور رأی مثبت دادند؛ لایحه و یا طرح به تصویب رسیده و رئیس جمهور بر طبق ماده ۱۰ قانون اساسی موظف است ظرف مدت ۱۵ روز آن را توشیح و امضاء نماید. بنابراین همه پرسی مذکور در ماده ۱۱ در ردیف همه پرسی تصویبی است که با رأی مثبت مردم لایحه یا طرح به تصویب نهایی خواهد رسید.

بند دوم: بررسی تطبیقی همه پرسی تقنینی در ایران و فرانسه

وجوه اشتراک و افتراق همه پرسی تقنینی در ایران و فرانسه را می توان به شرح زیر برشمرد:

اول: وجوه اشتراک:

الف) در قانون اساسی هر دو کشور با تصویب برخی قوانین از طریق ارجاع به آراء عمومی پذیرفته شده است و همچنین همه پرسی مذکور در هر دو کشور در ردیف همه پرسی تصویبی قرار دارد که آراء عمومی مردم به منزله تصویب لوایح یا طرحها می باشد.

ب) مقامات پیشنهاد دهنده همه پرسی نیز تقریباً مشابه می باشند چرا که در ایران طبق ماده ۳۶ قانون همه پرسی رئیس جمهور یا یکصد نفر از نمایندگان می توانند ارجاع امری به همه پرسی را پیشنهاد نمایند، در فرانسه نیز دولت یا پارلمان دارای چنین اختیاری می باشند.

دوم: وجوه افتراق:

الف) ابتکار عمل: در فرانسه ابتکار عمل ارجاع امر به همه پرسی از حقوق و اختیارات رئیس جمهور ذکر گردیده است، اما در ایران ابتکار عمل در دست مجلس می باشد و اگر دولت پیشنهاد دهنده باشد موضوع باید به تصویب دو سوم مجموع نمایندگان مجلس برسد.

ب) از لحاظ موضوعات: در فرانسه موارد ارجاع به آراء عمومی تقریباً مشخص گردیده و لوایح مربوط به سازمانهای عمومی، تصویب پیمان اتحادیه یا اجازه تصویب نهایی

عهدنامه را در برمی گیرد. اما در ایران به ذکر مسائل سیاسی، اقتصادی، اجتماعی اکتفا شده است و از این لحاظ نسبت به قانون اساسی فرانسه از کلیت بیشتری برخوردار است و موارد زیادی می تواند در قالب این عنوان بگنجد، اما از سوی دیگر در فرانسه هر لایحه یا طرح بدون توجه به درجه اهمیتش قابل ارجاع به همه پرسى است اما در ایران تنها در مسائل بسیار مهم می توان به همه پرسى مراجعه نمود، به عبارتی دیگر در فرانسه همه پرسى تقنینی در موارد عادی و معمولی نیز پذیرفته شده است و رئیس جمهور می تواند با در نظر داشتن شرایط مذکور در ماده ۱۱ هر زمان که اراده نماید موضوعی را به همه پرسى دهد، اما در ایران همه پرسى به عنوان امر غیر عادی است و در شرایط خاص قابل اعمال است.

بخش سوم

همه پرسی اساسی
در ایران و فرانسه

گفتار اول: کلیات بازنگری

از آنجا که امر تجدید نظر در قوانین اساسی اکثر کشورها همراه با برگزاری همه پرسی و تأیید عموم مردم می باشد - که از آن تحت عنوان همه پرسی اساسی یاد می شود - لذا بخش پایانی این فصل به امر بازنگری در قوانین اساسی اختصاص یافته است، که پس از اشاره مختصری به کلیات بازنگری، به تجزیه و تحلیل این امر در قوانین اساسی کشورهای ایران و فرانسه پرداخته خواهد شد و شیوه رجوع به آراء عمومی در این دو کشور بررسی و مشخص می گردد.

بند اول: تمایز قانون اساسی با قوانین عادی

قانون اساسی به عنوان سند حقوقی دارای مضامینی است که باعث تمایز آن از قوانین عادی می گردد، چرا که این قانون اولاً ریشه در ابعاد مختلف داشته و قلمرو اجرای آن به وسعت یک جامعه سیاسی و تمام امور آن است. ثانیاً مجموعه قواعدی است که ناظر بر روابط فرمانروایان و فرمانبرداران و تنظیم کننده قدرت نابرابر آنان است این ویژگی موضوع تدوین و بازنگری قانون اساسی را از سایر قواعد و قوانین متمایز می سازد، لذا برای تضمین تفوق و برتری قانون اساسی باید شیوه تدوین و تغییر آن با سایر قوانین متفاوت باشد که البته بین قانون اساسی قابل انعطاف و غیر قابل انعطاف تفاوت وجود دارد، چرا که قانون اساسی قابل انعطاف از طریق قانونگذاری عادی نیز قابل تغییر است لذا در این نوع قانون هیچ تفوقی بر سایر قوانین وجود ندارد ولی قانون اساسی غیر قابل انعطاف از طریق قانونگذاری عادی قابل تغییر نیست و در این شیوه تفوق قانون اساسی محرز و تطبیق قوانین عادی با قانون اساسی الزامی است.

اما غیر قابل انعطاف بودن قوانین اساسی بدین معنا نیست که امکان هیچ گونه تغییر و تحول در آن وجود ندارد؛ زیرا با پیشرفت زمان و تحولات مختلف سیاسی، اقتصادی و اجتماعی موضوعات جدیدی مطرح می گردد که نیازمند قانونمندی متناسب با آن تحولات است یا اشکالاتی در قوانین اساسی موجود است که با گذشت زمان بازنگری معقولانه و منطقی و ایجاد اصلاحات لازم را اقتضا می نماید. بنابراین بازنگری قانون اساسی به طور

کلی نفی نمی شود، اما تفوق و برتری قانون اساسی ایجاب می کند آیین خاصی برای بازنگری در خود قانون اساسی پیش بینی شود.

بند دوم: پاره ای از طرق اصلاح و تجدید نظر در قانون اساسی

طرقی که کشور های مختلف برای اصلاح و تغییر قانون اساسی در نظر گرفته اند متفاوت است در زیر به چند نمونه از آن اشاره می شود:^۱

الف- شیوه تغییر قانون اساسی به ترتیب قوانین عادی: این شیوه در کشور هایی که قانون اساسی قابل انعطاف دارند به کار می رود، یعنی همان قانونگذار عادی صلاحیت اصلاح و تغییر قانون اساسی را دارد که البته این روش فعلا در هیچ یک از کشورهای دارای قانون اساسی مدون به کار نمی رود.

ب- شیوه تغییر قانون اساسی از طریق مجلس واحد یا مجلسین با اکثریت خاص: در این شیوه همان قوه قانون گذار موجود با تشریفات خاص و با اکثریتی که فوق اکثریت مطلق است کار اصلاح قانون اساسی را صورت می دهد.

ج- تشکیل مجلس واحد از مجالس قانون گذاری: هر یک از مجالس قانون گذاری جداگانه تشکیل نمی گردد بلکه برای اصلاح قانون اساسی دو مجلس با یکدیگر ادغام و مجلس واحدی تشکیل می شود که نسبت به اصلاحات، تصمیم گیری می نمایند.

د- تشخیص لزوم تجدید نظر و موارد آن از جانب مجالس مقننه: وقتی که مجلس یا مجالس قانونگذاری تجدید نظر در قانون اساسی را لازم دیدند و موارد آن را معین نمودند بلافاصله منحل می شوند و مجالس جدید با اکثریت عادی یا فوق العاده تغییرات لازم را صورت می دهند.

ز- تجدید نظر با اکثریت رأی نمایندگان مجالس مقننه و تأیید مردم: با این روش تنها اقدام مجلس برای اصلاح قانون اساسی کافی نیست بلکه تصمیمات در صورتی شکل قانونی پیدا می کند که اکثریت رأی دهندگان در رفراندوم با تغییرات موافق باشند.

۱. ابوالفضل قاضی، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، ج ۱، دانشگاه تهران، اسفند ۷۳، صص ۳۸۴-۳۸۵

و- تشکیل مجلس موسسان: تشکیل مجلس موسسان با رأی مستقیم مردم از رایج ترین طرق اصلاح یا ایجاد قانون اساسی است که این مجلس گاهی با خواست مردم^۱ و به لحاظ بن بست هایی که در امور کشور پیش آمده و با فشار مسوولین اداره کشور تشکیل می گردد و زمانی هیأت حاکمه سعی دارد عدم موفقیت های گذشته را به دلیل نارسایی قانون اساسی معرفی کنند و به دنبال تشکیل مجلس موسسان می روند.

بند سوم: محدودیتهای وارد بر بازنگری

علاوه بر غیر قابل انعطاف بودن قوانین اساسی گاهی دلایلی در جامعه اجتناب از بازنگری را ایجاب می نماید و محدودیتهایی بر امر بازنگری تلقی می شوند که این محدودیتها یا به خاطر موضوعات خاصی می باشند که بازنگری در آنها از نظر قانون اساسی امکانپذیر نبوده و یا اوضاع و احوال کشور به صورتی است که در آن مقطع امکان بازنگری در قوانین اساسی وجود ندارد و یا در قوانین اساسی کشورها مدت زمانی مشخص می گردد که در آن مدت نمی توان به بازنگری در قانون اساسی اقدام نمود. در ذیل به این موارد اشاره می گردد:

۱) محدودیت موضوعی: قانون اساسی هر کشور سند حقوقی و سیاسی نظام هر کشور است لذا تغییرات داخلی هر نظام اگر در ارکان نظام تزلزل ایجاد نماید ممنوع است به همین جهت است که در بازنگری قانون اساسی اکثر کشورها تغییرات مربوط به ارکان نظام ممنوع است. به عنوان نمونه؛ به موجب ذیل ماده ۸۹ قانون اساسی فرانسه موضوع جمهوری بودن حکومت قابل بازنگری نیست، یا در ماده ۵ قانون اساسی ایالات متحده آمریکا اصل تساوی نمایندگی دولتهای عضو (هر ایالت دو عضو) در مجلس سنا از اصول غیر قابل تجدید نظر می باشد، یا ماده ۱۰۰ قانون اساسی ۱۹۷۰ مراکش موضوع سلطنت و مقررات مربوط به مذهب قابل بازنگری و تغییر نیست.

۱. در کشور سوئیس به موجب مواد ۱۱۸-۱۲۲ قانون اساسی، ابتکار بازنگری از پیشنهاد تا تصویب با مردم و مجلس فدرال است.

۲) محدودیت به خاطر اوضاع و احوال: گاهی اوضاع و احوال کشور به گونه ای است که امکان بازنگری و تجدید نظر در قانون اساسی وجود ندارد مثلاً کشور توسط بیگانگان اشغال گردیده یا تمامیت ارضی کشور در خطر می باشد.

۳) محدودیت زمانی: گاهی در قوانین اساسی زمانی تعیین می شود که در ظرف آن مدت امکان تجدید نظر در قانون اساسی نیست مثلاً ممکن است در ظرف آن مدت بخواهند محسنات و معایب آن قانون به خوبی شناخته شود اما از آنجا که تحولات جامعه ممکن است تغییرات قانونی را ایجاد نماید اکثر کشورها چنین محدودیتی را قائل نیستند. به عنوان نمونه قانون اساسی سوئیس به طور صریح به این امر اشاره نموده ؛ به موجب ماده ۱۱۸ قانون اساسی این کشور در هر زمان قانون اساسی کلاً یا جزئاً قابل بازنگری است.^۱

۱. سیدمحمدهاشمی، بررسی تطبیقی و موضوعی بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مجله تحقیقات حقوقی، شماره ۸، پاییز- زمستان ۶۹، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، صص ۱۶۶-۱۶۷

گفتار دوم: بازنگری در قانون اساسی ایران

بند اول: مروری بر پیشینه بازنگری در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

با توجه به اینکه موضوع تجدید نظر در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در سال ۵۸ مد نظر مجلس خبرگان بود و در اصل ۴۸ پیش نویس قانون اساسی در مورد بازنگری قانون اساسی صحبت شده^۱، ولی با این حال ماده ای در قانون اساسی مذکور به این موضوع اختصاص نیافته بود و از طرفی تجدید نظر در برخی اصول قانون اساسی با گذشت زمان لازم و ضروری به نظر می رسید بنابراین در فروردین ۶۸ نمایندگان مجلس ضمن نوشتن نامه ای به امام خمینی (ره) بیان کردند که قانون اساسی در باب قوه قضائیه، تشکیلات قوه مجریه، مسأله رهبری و غیره دارای ایرادهای اساسی است که بدون اصلاح آنها اداره کشور با مشکلات جدی مواجه می شود.

امام خمینی (ره) نیز در تاریخ ۶۸/۲/۴ نامه ای خطاب به رئیس جمهوری وقت مرقوم داشتند که در آن دلایل تجدید نظر، موارد و حدود آن، اشخاصی که باید در امر تجدید نظر شرکت کنند و مدتی که باید این کار صورت بگیرد و بالاخره ارجاع به رفراندوم تصریح شده بود.

شورای بازنگری متشکل از ۲۵ نفر بود که بیست نفر را حضرت امام در نامه به رئیس جمهور معرفی کردند و پنج نفر منتخب مجلس شورای اسلامی نیز به آنها پیوستند و با تنظیم آئین نامه، کار را بر طبق دستور امام شروع نمودند.

شورای بازنگری در جلسات مورخ ۷ تا ۲۰ تیر ماه ۶۸ بررسی نهایی را انجام داده و طی ۴۱ جلسه مصوبات خود را به تصویب نهایی رساندند و برای تأیید به رهبر تقدیم نمودند. ایشان نیز در نامه ۶۸/۴/۲۸ در پاسخ به نامه شورای بازنگری مجموعه مصوبات شورا را تأیید و فرمان برگزاری همه پرسی را صادر کردند.

۱. اصل مذکور در گروه بررسی اصول به شماره ۷۳/۱ بدین شرح به مجلس خبرگان پیشنهاد شد: "هرگاه مجلس شورای ملی تجدید نظر یا تغییر در یک یا چند اصل معین از اصول قانون اساسی را لازم بداند، می تواند با اکثریت دوسوم آراء و تأیید رهبری، مجلس خبرگان را تصویب نماید. این مجلس مرکب از تعداد ۷۰ نفر از حقوقدانان و مجتهدان در مسائل اسلامی است که از طرف مردم انتخاب می شوند و اختیارات آنها محدود به تجدید نظر در همان اصل یا اصول معین است و تصمیمات آن با دوسوم آراء معتبر است." مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، انتشارات مجلس، ج ۴، ص ۲۰

مسائل مورد بحث در شورای بازنگری شامل موارد زیر بود:

۱. تبدیل نام مجلس شورای ملی به مجلس شورای اسلامی

۲. اضافه شدن اصول ۱۷۶ و ۱۷۷ به قانون اساسی

۳. اصلاح تغییر و تنظیم برخی اصول^۱

همه پرسى در تاريخ ۶/۵/۶۸ در چارچوب دو پرسش زیر مطرح شده بود که رأى دهندگان باید یکی از آنها را انتخاب می کردند:

۱. با اصلاحات به عمل آمده در قانون اساسی مصوب شورای بازنگری موافقت؟ آری

۲. با اصلاحات به عمل آمده در قانون اساسی مصوب شورای بازنگری موافقت؟ خیر

از مجموع آراء ۱۶۴۲۸۹۷۶ تعداد ۱۵۹۹۷۶۸۵ نفر به اصلاحات انجام شده رأى مثبت دادند لذا بازنگری قانون اساسی با ۹۷/۳۸ در صد آراء ملت ایران به تصویب رسید.

۱. اصول :

۵،۵۷،۶۰،۶۴،۶۹،۷۰،۸۵،۸۷،۸۸،۸۹،۹۱،۹۹،۱۰۷،۱۰۸،۱۰۹،۱۱۰،۱۱۱،۱۱۳،۱۲۱،۱۲۲،۱۲۴،۱۲۶،۱۲۷،۱۲۸،۱۳۰،
۱۳۱،۱۳۳،۱۳۴،۱۳۵،۱۳۶،۱۳۷،۱۳۸،۱۴۰،۱۴۱،۱۴۲،۱۵۷،۱۵۸،۱۶۰،۱۶۱،۱۶۲،۱۶۴،۱۷۳،۱۷۴،۱۷۵

بند دوم: بررسی حقوقی اصل ۱۷۷

اول: پیشنهاد بازنگری :

اولین مرحله برای بازنگری در قوانین اساسی، تشخیص ضرورت این امر و ارائه پیشنهاد آن می باشد که این پیشنهاد به هنگام وجود شرایط از سوی مقامات ذیصلاح ارائه خواهد شد و همانطور که در بحث کلیات بیان شد مقامات پیشنهاد دهنده همه پرسى در کشورهای مختلف، متفاوت می باشند.

در ایران مقام رهبری به عنوان مقام پیشنهاد دهنده بازنگری قانون اساسی معرفی شده است که با مشورت مجمع تشخیص مصلحت نظام طی حکمی خطاب به رئیس جمهور موارد اصلاح و تغییر قانون اساسی را به شورای بازنگری پیشنهاد می دهد. سؤالی که ممکن است به ذهن خطور کند این است که علت انتخاب رهبر به عنوان مقام پیشنهاد دهنده چیست ؟

در پاسخ به سؤال فوق می توان اینگونه بیان کرد که از آنجا که قانون اساسی مهمترین سند حقوقی و سیاسی کشور است پیشنهاد تغییر یا اصلاح آن باید توسط عالیتین مرجع رسمی کشور انجام شود و طبق اصل ۱۱۳ رهبر به عنوان عالی ترین مقام رسمی کشور معرفی شده است.

همچنین می توان چنین پاسخ داد که به خاطر احاطه رهبر بر کل نهاد های سیاسی بهتر از همه از نقاط ضعف موجود در قانون اساسی مطلع می گردد؛ لذا اختیار پیشنهاد بازنگری در قانون اساسی به وی محول شده است. اما دادن اختیار فوق به رهبر بدین معنا نیست که سایر نهادها در صورت تشخیص لزوم تجدید نظر یا نقاط ضعفی در قانون اساسی به هیچ عنوان نتوانند اقدامی انجام دهند بلکه نهاد های دیگری از جمله مجلس یا قوه مجریه و ... که در مرحله اجرا بیشتر با قانون اساسی سر و کار دارند در صورتی که نقاط ضعفی را مشاهده نمایند یا تجدید نظر در قانون اساسی را ضروری بدانند می توانند طی درخواستی از رهبر تقاضای تجدید نظر در قانون اساسی را داشته باشند و رهبر پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت در صورت لزوم، پیشنهاد بازنگری را صادر خواهد کرد، همانگونه که در سال ۶۸ پیشنهاد بازنگری از سوی نمایندگان مجلس صورت گرفت که آنها طی نامه ای به امام

خمینی (ره) خواستار اصلاح و تغییر برخی اصول بودند و به دلیل ضروری بودن این تغییرات، امام دستور بازنگری را صادر کردند.

دوم: تشکیل شورای بازنگری :

پس از پیشنهاد بازنگری، برای انجام اصلاحات و تغییرات لازم به افراد متخصص در این زمینه نیاز می باشد.

برای تجدید نظر در قانون اساسی نهادی مستقل از نهادهای دائمی کشور به نام شورای بازنگری تشکیل می گردد که اعضای این شورا از نهادهای مهم حاکمیتی انتخاب می گردند در سال ۶۸ که شورای بازنگری در قانون اساسی پیش بینی نشده بود انتخاب ۲۰ نفر از اعضای شورا به پیشنهاد خود امام صورت گرفت و ۵ نفر نیز از نمایندگان مجلس معرفی شدند که جمعاً ۲۵ نفر بودند و با تشکیل ۴ کمیسیون به بررسی اصطلاحات لازم پرداختند اما پس از بازنگری ترکیب شورا در خود قانون اساسی مشخص گردیده است.

ترکیب اعضای شورای بازنگری :

۱- اعضای شورای نگهبان : که حضور این اعضا در شورا بدین جهت است که نقش تفسیر قانون اساسی و تشخیص عدم مغایرت مصوبات مجلس و دولت با احکام و قانون اساسی بر عهده این نهاد می باشد.

۲- رؤسای قوای سه گانه: که مقامهای عالی سیاسی کشور می باشند و می توان گفت روسای سه قوه در ایفای وظایف خود با نقاط ضعف قانون اساسی بیشتر آشنا می باشند لذا حضور اینها در شورا بسیار مفید و موثر است.

۳- اعضای ثابت مجمع تشخیص مصلحت نظام : که به علت آشنایی با قانون اساسی و همچنین حل معضلات مجلس و شورای نگهبان حضور شان در این شورا مطلوب می باشد.

۴- پنج نفر از اعضای مجلس خبرگان : مجلس خبرگان یکی از ارکان حکومتی است که به علت نقشی که در تعیین رهبری دارند در ارتباط با مسائل قانون اساسی مخصوصاً مسائل مربوط به رهبری می توانند دارای نقش موثری در شورا باشند.

۵- ده نفر به انتخاب رهبر از آنجا که مصوبات شورا باید به تایید رهبر نیز برسد می توان گفت این افراد در تهیه مصوبات می توانند حلقه اتصال شورا و رهبر باشند.

۶-۷-۸ - سه نفر از هیأت وزیران، سه نفر از قوه قضائیه و ده نفر از نمایندگان: که انتخاب این اعضا به جهت نقشی که در اداره امور کشور (تقنینی، اجرایی و قضایی) دارند، مفید است.

۹- سه نفر از دانشگاهیان: حضور این افراد از آنجا که با مباحث تئوری و تخصصی قانون اساسی آشنایی بیشتری دارند؛ ضروری می باشد. مخصوصاً اگر از اساتید حقوق عمومی باشند که در ارتباط تنگاتنگ و نزدیک با مباحث قانون اساسی هستند، موثر تر خواهد بود.

اما نکته قابل ذکر این است که نحوه انتخاب اعضا در قانون اساسی ذکر نشده است و به قوانین عادی ارجاع شده است و متأسفانه تا کنون هیچ قانون عادی در این زمینه به تصویب نرسیده است و لازم است که نمایندگان مجلس در فرصت مناسب زمانی قوانین مناسب جهت این امر را به تصویب برسانند.

سوم: تأیید مصوبات شورا توسط رهبر :

پس از پایان کار شورا و اتمام جلسات آن، مصوبات شورا جهت تأیید باید به نزد رهبر ارسال گردد. حال سؤال این است که آیا صلاحیت رهبر در تأیید مصوبات تکلیفی است یا اختیاری؟ در صورتی که رهبر مصوبات شورا را تأیید نکرد، تکلیف چیست؟ آیا باید مصوبات جهت اصلاح به شورا ارجاع داده شود یا خود رهبر شخصاً می تواند اصلاحات لازم را به عمل آورد.

پاسخ به سؤال مذکور در قانون اساسی مسکوت مانده، اما آنچه با عقل و منطق سازگار است این است که چون مصوبات با رأی اکثریت اعضای که به نحوی مورد تأیید رهبر و ملت قرار گرفته اند تصویب گردیده است رهبر مصوبات را تأیید و امضا خواهد کرد و در صورت عدم تأیید آنها جهت انجام تغییرات لازم به شورا بازگشت داده خواهد شد.

چهارم: برگزاری رفراندوم و همه پرسی :

بالاخره مرحله نهایی بازنگری قانون اساسی ارجاع امر به همه پرسی و برگزاری رفراندوم است که با صدور فرمان همه پرسی توسط رهبر مصوبات شورا جهت اظهار نظر عمومی به رفراندوم گذاشته می شود اما با توجه به تخصصی بودن مطالب و برگزاری

رفراندوم در قالب ۲ سؤال کلی آری یا خیر که امکان انتخاب افراد را محدود می نماید؛ در صورتی که مردم برخی اصول را قبول داشته باشند و برخی دیگر از اصول را نپذیرند هیچ راه حلی اندیشیده نشده است و به نظر می رسد ارجاع امر به همه پرسى تنها جهت استحکام بیشتر قانون اساسی و اتکای آن به آرای عمومی است .

پنجم: محدودیتهای وارد بر بازنگری قانون اساسی

الف : محدودیتهای زمانی : در قانون اساسی ایران برای امر بازنگری قانون اساسی محدودیت زمانی در نظر گرفته نشده است اما بدیهی است که اگر شرایط کشور و اوضاع و احوال کشور غیر عادی باشد؛ مثلاً در ایام جنگ و .. امکان بازنگری در قانون اساسی وجود ندارد. همانطور که امام خمینی در نامه خود به نمایندگان مجلس نیز به این امر اشاره دارند : «من نیز بنابر احساس تکلیف شرعی و ملی خود از مدتها قبل در فکر حل آن - بازنگری قانون اساسی - بوده ام که جنگ و مسائل دیگر مانع از انجام آن می گردید .»^۱

ب : محدودیت های موضوعی : با توجه به اینکه هر نظامی بر ارکانی خاصی متکی است، قوانین اساسی بسیاری از کشورها ، بازنگری قانون اساسی را تا جایی قبول دارند که به ارکان آن نظام ضربه و لطمه ای وارد نشود در قانون اساسی کشور ما نیز امری طبیعی است که محدودیت هایی از این لحاظ وجود داشته باشند که قسمت پایانی اصل ۱۷۷ به این محدودیت ها اشاره نموده است که عبارتند از :

(۱) محتوای اصول مربوط به اسلامی بودن نظام

(۲) اتکای کلیه قوانین و مقررات بر اساس موازین اسلامی و پایه های آسمانی و اهداف

جمهوری اسلامی ایران

(۳) جمهوری بودن حکومت

(۴) ولایت امر و امامت امت

(۵) اداره امور کشور به اتکا آرا عمومی

(۶) دین و مذهب رسمی کشور

۱. به نقل از روزنامه جمهوری، شماره ۲۷۸۳، مورخ ۶۸/۲/۵

گفتار سوم: بازنگری قانون اساسی فرانسه و مقایسه آن با ایران

بند اول: بررسی حقوقی اصل ۸۹

قانون اساسی فرانسه در طبقه قوانین غیر قابل انعطاف قرار دارد اما در مواردی که ضرورت ایجاب نماید امکان تجدید نظر و بازنگری در آن پیش بینی گردیده است.

ماده ۸۹ این قانون به ذکر شیوه عمل بازنگری در قانون اساسی این کشور اشاره نموده است که در ذیل به بررسی مراحل قانونی تجدید نظر در قانون اساسی فرانسه می پردازیم:

اول: پیشنهاد بازنگری: ابتکار عمل در بازنگری امتیاز بسیار مهمی است که در اختیار قوی ترین مقام یا نهاد یک کشور گذاشته می شود. در این کشور مطابق اصل ۸۹ ابتکار و پیشنهاد بازنگری به دو مرجع ریاست جمهوری و پارلمان واگذار گردیده است. علت اینکه ابتکار بازنگری به قوه قضائیه سپرده نشده، این است که رئیس جمهور مطابق اصل ۶۵، ریاست شورای عالی قضایی را بر عهده دارد و اعضای شورا که ۹ نفرند نیز توسط رئیس جمهور انتخاب می گردد این شورا در رأس قوه قضائیه کشور است، لذا سپردن ابتکار عمل به رئیس جمهور کفایت می کند و شورای عالی قضایی از طریق قوه مجریه نظرات خویش را در خصوص بازنگری مطرح خواهد ساخت.^۱

الف) رئیس جمهور: اعطای حق پیشنهاد بازنگری قانون اساسی برای رئیس جمهور که دارای اختیارات وسیع و گسترده می باشد و مهمترین مقام رسمی کشور است امری بدیهی است. البته مطابق اصل ۸۹ رئیس جمهور به پیشنهاد نخست وزیر لایحه بازنگری را تقدیم پارلمان یا آرای عمومی می نماید؛ اما وی موظف به قبول پیشنهاد نخست وزیر نیست همانطور که طبق ماده ۱۶ قانون اساسی فرانسه رئیس جمهور برای استفاده از اختیارات فوق العاده و همچنین در هنگام تصمیم به انحلال مجلس ملی مکلف به مشورت با نخست وزیر شده است اما تبعیت از نظرات نخست وزیر الزامی نیست و هیچ تعهدی را برای او ایجاد نمی کند.

۱. جواد اللهویردی زاده، بازنگری قانون اساسی در نظام حقوقی ایران و فرانسه، پایان نامه کارشناسی ارشد، به راهنمایی جلال

جعفری دار الجردی، دانشگاه شیراز ۱۳۷۶

ب) پارلمان : مطابق صدر اصل ۸۹ قانون اساسی اعضای پارلمان نیز حق پیشنهاد بازنگری قانون اساسی را دارا هستند. اگر تجدید نظر در اصل یا اصول بوسیله نمایندگان پارلمان مطرح شود طرح قانونی آن در چهار چوب مقررات طرح توسط نمایندگان می گردد .

از آنجا که بر اساس اصل ۳ حاکمیت ملی از آن مردم است و اعمال آن بوسیله نمایندگان ملت صورت می گیرد حق پیشنهاد اصلاحات قانون اساسی به اعضای پارلمان نیز سپرده شده است تا هر کدام از اعضای مجلسین مطابق مقررات پیشنهاد طرح در مجلس طرح بازنگری را جهت بررسی و شور به مجلسین ارائه نماید .

دوم: تصویب مجلسین :

پیشنهاد بازنگری بعد از آنکه از سوی رئیس جمهور یا اعضای پارلمان مطرح گردید، باید توسط مجلس ملی و سنا به تصویب برسد. در حقیقت ترکیب اعضای بازنگری این کشور متشکل از نمایندگان پارلمان می باشد که مجموع آنها (۵۷۷ نفر مجلس ملی و ۳۱۹ نفر مجلس سنا) به ۸۹۶ نفر عضو بالغ می شود. طرح یا لایحه بازنگری باید در هر یک از مجلسین جداگانه به تصویب برسد. حتی قانون اساسی در اصل ۸۹ تصریح کرده که باید مصوب مجلسین مشابه باشد .

هر چند که در قانون اساسی جمهوری پنجم اختیارات پارلمان در مقایسه با مجریه بالاخص رئیس جمهور محدود شده است، ولی در هر حال اعضای پارلمان تجسم اعمال حاکمیت ملی و اراده عمومی هستند و از این لحاظ ترکیب اعضای بازنگری کاملاً منطقی و بجاست؛ نمایندگان مجلسین از میان مردم برخاسته اند و به یقین با مردم در ارتباط هستند و با افکار و آرای عمومی آشنا هستند، لذا هنگام بحث و بررسی در خصوص طرح یا لایحه بازنگری از افکار عمومی مطلع هستند و به خواسته مردم به شکل بهتری جواب خواهند داد. از سویی دیگری اعضای پارلمان بواسطه کار قانونگذاری با بسیاری از مسائل قانون اساسی آشنایی دارند و در هنگام تصویب طرح یا لایحه بهتر می توانند تصمیم گیری نمایند .

سوم: رفراendum یا تصویب کنگره :

آخرین مرحله امر بازنگری به دو شیوه امکانپذیر می باشد .

الف : ارجاع به رفراندوم و آراء عمومی: متن تصویب شده توسط مجلسین طبق اصل ۸۹ در صورتی لازم الاجرا خواهد شد که از طریق همه پرسی و رفراندوم به تصویب برسد و مردم با شرکت در همه پرسی نظرات خود را پیرامون مصوبات پارلمان در خصوص اصلاح قانون اساسی بیان نمایند . اما لازم الاجرا شدن بازنگری در فرانسه تنها از طریق همه پرسی و رفراندوم صورت نمی گیرد در قانون اساسی این کشور شیوه دیگری نیز برای امر تجدید نظر در قانون اساسی پیش بینی گشته است.

ب: تصویب کنگره : مطابق قسمت پایانی اصل ۸۹ رئیس جمهور این کشور می تواند پیشنهاد بازنگری را تسلیم کنگره - که از ادغام دو مجلس ملی و سنا تشکیل می شود - نماید در این صورت، موقعی بازنگری قطعی و لازم الاجرا خواهد شد که لایحه مذکور با سه پنجم آراء اکثریت اعضای کنگره به تصویب برسد.

از آنجا که در این نحوه بازنگری مراجعه به آراء عمومی صورت نمی گیرد قانون اساسی اکثریت خاص آراء که فوق اکثریت مطلق در موارد عادی است، پیش بینی نموده است و این امر به خاطر احتیاط بیشتر در امر بازنگری بوده و از ویژگی های خوب یک قانون اساسی مدون یا شکلی است که با تشریفات سنگین بازمینی شود و همچنین ویژگی تفوق قانون اساسی بر سایر قوانین موجود در کشور و عدم انعطاف آن ایجاب می نماید که آیین خاص - اکثریت فوق العاده - برای بازنگری قانون اساسی اعمال شود.

چهارم : محدودیتهای بازنگری قانونی اساسی فرانسه

محدودیتهای وارد بر بازنگری قانون اساسی فرانسه را می توان در دو نوع محدودیت زمانی و موضوعی به شرح زیر برشمرد:

الف: محدودیت زمانی :

در بخش پایانی ماده ۸۹ محدودیت زمانی برای امر بازنگری در نظر گرفته شده است و آن زمانی است که قلمرو کشور در معرض خطر باشد و این طبیعی است که در چنین شرایطی امکان تجدید نظر در قانون اساسی وجود ندارد.

در قوانین اساسی جمهوری های سابق نوعی دیگر محدودیت ها یی برای امر تجدید نظر پیش بینی شده بود و آن گذشت حداقل دو سال از تصویب قانون اساسی بود. اما در قانون اساسی جمهوری پنجم این محدودیت برداشته شده است. ذکر چنین محدودیتی هر چند از جهت آشنایی با نواقص قانون اساسی مطلوب بود، اما در صورتی که شرایط به گونه ای بود که امر بازنگری در قانون اساسی لازم و ضروری به نظر می رسید؛ وجود چنین محدودیتی مانع از این امر می شد و لذا در قانون اساسی جمهوری پنجم چنین محدودیتی حذف گردیده است.

ب: محدودیت موضوعی:

تنها موضوعی که در قانون اساسی فرانسه قابل تجدید نظر نیست شکل حکومت - جمهوریت - می باشد. پیشنهاد دهندگان امر بازنگری در سایر اصول و موضوعات حق اصلاح تغییر یا تجدید نظر خواهند داشت.

بند دوم: مطالعه تطبیقی همه پرسی اساسی ایران و فرانسه:

وجوه اشتراک و افتراق امر بازنگری در قوانین اساسی ایران و فرانسه را می توان به شرح زیر برشمرد:

اول: وجوه اشتراک:

قوانین اساسی ایران و فرانسه هر دو از قوانین غیر قابل انعطاف و سخت می باشد؛ لذا جهت تجدید نظر آنها تشریفات سنگین وضع شده است. اما شیوه عمل بازنگری در این دو کشور از جهات مختلف، متفاوت است. تنها وجه مشترکی که بین بازنگری قانون اساسی ایران و فرانسه وجود دارد، اینست که در هر دو کشور اصل جمهوریت نظام به عنوان اصل لا یتغیر و غیر قابل تجدید نظر ذکر گردیده است.

دوم: وجوه افتراق:

۱- ابتکار بازنگری:

در ایران طبق اصل ۱۷۷ مقام رهبری به خاطر احاطه بر کل نهاد های سیاسی و به عنوان عالی ترین مقام رسمی کشور حق ابتکار بازنگری را بر عهده دارد در صورتی که در قانون

اساسی فرانسه به دو مرجع چنین حقی اعطا شده است و آن دو مرجع عبارتند از : رئیس جمهور و پارلمان

۲- ترکیب اعضای بازنگری :

در قانون اساسی ایران برای امر بازنگری شورای بازنگری - که ترکیبی است از مقامات سیاسی و اجرایی - در نظر گرفته شده است که همانطور که قبلاً بحث کردیم، از قوای مختلف کشور و نهاد های مهم در این شورا نماینده یا نمایندگانی وجود دارد. اما در فرانسه شورای جداگانه برای امر بازنگری اختصاص نیافته و امر تصویب لایحه یا طرح بازنگری در پارلمان (مجلس ملی و سنا) واگذار گردیده است. هر چند می توان گفت که شورای بازنگری ایران از لحاظ ترکیب فنی تر می باشد، اما از آنجا که نمایندگان مردم در این شورا - که حدود ۸۰ نفر عضو دارد - تنها حدود یک هشتم کل اعضا هستند، محل تامل می باشد. در صورتی که در فرانسه تصویب لایحه یا طرح همه پرسی کلاً بر عهده پارلمان می باشد که مجلس ملی که حدود ۵۷۷ نفر عضو دارد و نماینده افکار عمومی است بیش از نیمی از اعضای پارلمان را تشکیل می دهد.

۳- تصویب بازنگری :

در ایران تصویب نهایی مصوبات بازنگری با تایید رهبری و ارجاع به آرا عمومی و برگزاری همه پرسی می باشد؛ در صورتی که در فرانسه امر تصویب و لازم الاجرا شدن مصوبات از طریق همه پرسی یا تصویب سه پنجم اعضای کنگره است.

۴- محدودیتها :

الف : محدودیت زمانی: اصل ۱۷۷ قانون اساسی ایران از نظر زمانی محدودیتی در نظر نگرفته اما در اصل ۱۳۲ اشاره شده است در زمانی که وظایف رئیس جمهور در دست معاون اول یا شخص دیگری است ... امکان تجدید نظر در قانون اساسی یا امر همه پرسی وجود ندارد و البته اوضاع و احوال کشور نیز می تواند از نظر زمان امر تجدید نظر موثر باشد و طبیعی است که در شرایط بحرانی و غیر عادی نمی توان به امر تجدید نظر یا همه پرسی اقدام نمود و بهتر بود این محدودیتها در اصل ۱۷۷ ذکر می گردید. در فرانسه طبق اصل ۸۹ زمانی که قلمرو کشور در معرض تهدید باشد، امکان بازنگری در قانون اساسی وجود ندارد.

ب : محدودیت موضوعی : در ایران به خاطر ماهیت اسلامی نظام؛ دین، مذهب، ماهیت اسلامی قوانین، ولایت امر، اتکاء به آرای امور عمومی و مساله جمهوریت از محدودیتهای موضوعی است که در قانون اساسی صریحاً ذکر گردیده است. اما در فرانسه تنها در زمینه جمهوریت نظام محدودیت وجود دارد، که البته بدیهی است که چون شکل حکومت در کشور ما جمهوری اسلامی است، هم در زمینه جمهوریت و هم در زمینه اسلامیت محدودیتهایی باید در نظر گرفته می شد. اما فرانسه که حکومتش تنها جمهوری است به ذکر محدودیت در این زمینه اکتفا شده است.

جمع بندی و نتیجه گیری :

در نظام های حکومتی مردم سالار، علاوه بر انتخاب مقامات عالی سیاسی از قبیل رئیس جمهور، نمایندگان و... در مواردی همچون تصویب قوانین مهم و اخذ تصمیمات حساس و بنیادی مثل تغییر یا تصویب قانون اساسی به آراء مردم مراجعه می شود که در اصطلاح حقوقی همه پرسى نامیده می شود.

نهاد همه پرسى که از اشکال دموکراسی مستقیم می باشد به شکل ابتدایی در قرون باستان در تمدن سومر، یونان و روم به چشم می خورد و سپس در قرون وسطی و جدید شیوه های استفاده و کاربرد این نهاد با تفاوت های چندی در قوانین اساسی کشورها راه یافت. در ایران با آنکه در قانون اساسی مشروطیت ذکرى از همه پرسى به میان نیامده بود؛ اما در دو مورد انحلال مجلس (مرداد ۳۲) و انقلاب سفید (بهمن ۴۱) از همه پرسى استفاده گردید. بعد از پیروزی انقلاب اصل رجوع به آراء عمومی در قانون اساسی به تصویب رسید و در سه مورد تعیین نوع حکومت (فروردین ۵۸)، تصویب قانون اساسی (آذر ۵۸) و بازنگری آن (مرداد ۶۸) به همه پرسى رجوع شده است در فرانسه نیز در طول جمهوری های اول تا پنجم در موارد گوناگون از این نهاد استفاده شده است مخصوصاً در جمهوری پنجم ژنرال دوگل به کرات از این شیوه برای اخذ تصمیم های مختلف استفاده می نمود.

هدف از به کار بردن همه پرسى کاهش سلطه به حداقل ممکن یا پرهیز از قانون گذاری به زیان اکثریت عنوان شده است و موارد کاربرد آن نیز با لحاظ این هدف کلیه زمینه ها اعم از اجتماعی، اقتصادی و سیاسی را در بر می گیرند.

از لحاظ ماهوی می توان همه پرسى را در سه نوع تقنینی؛ سیاسی و اساسی طبقه بندی نمود که در شیوه اول در مسائل مهم قانون گذاری به آراء عمومی مراجعه می شود در نوع دوم رئیس کشور برای اتخاذ تصمیمات سیاسی فوق العاده حق مراجعه به آراء مردم را دارا می باشد و بالاخره نوع سوم همه پرسى برای تغییر و تصویب قانون اساسی پیش بینی گردیده است. از لحاظ شکلی نیز همه پرسى به دو نوع مشورتی و تصویبی تقسیم گردیده که در روش نخست مراجعه به آراء عمومی بیشتر جنبه مشورتی دارد و نوع دوم موافقت مردم با متن همه پرسى به منزله تصویب قانون می باشد.

انواع سه گانه همه پرسی در قانون اساسی ایران ملحوظ گردیده است اصل ۵۹ در ر استای همه پرسی تقنینی و اصل ۱۷۷ بیانگر همه پرسی اساسی است و اصل ۱۱۰ را نیز عده ای از حقوقدانان ناظر بر همه پرسی سیاسی می دانند. در فرانسه نیز اصول ۱۱ و ۸۹ به ترتیب بیانگر همه پرسی تقنینی و اساسی می باشد.

اصل ۵۹ قانون اساسی ایران دارای ارتباط موضوعی با اصل ۵۸ است چرا که در اصل ۵۸ به وظیفه مجلس در امر قانون گذاری اشاره شده و اصل ۵۹ استثناء بر اصل ۵۸ ذکر گردیده است که اعمال قوه مقننه در مسائل بسیار مهم اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ممکن است از راه همه پرسی صورت گیرد البته در این اصل به مقام درخواست کننده همه پرسی اشاره ای نشده است اما ماده ی ۳۶ قانون همه پرسی جمهوری اسلامی رئیس جمهور یا ۱۰۰ نفر از نمایندگان به عنوان مقامات درخواست کننده همه پرسی مطرح نموده است پس از طرح مسئله در مجلس و بررسی آن باید اصل مراجعه به آراء عمومی به تصویب دو سوم مجموع نمایندگان مجلس برسد. پس از این مرحله عده ای معتقدند نظارت شورای نگهبان بر این مصوبه لازم است چرا که طبق اصل ۹۴ شورای نگهبان باید بر تمام مصوبات مجلس نظارت نماید و در مقابل عده ی دیگر با ذکر این نکته که طرح مسئله همه پرسی در مجلس از تصمیمات مجلس است نه تصویبات، لزوم نظارت شورای نگهبان را رد می نمایند همین امر در مورد صدور فرمان رهبری برای انجام امر همه پرسی حاکم است چرا که عده ای به اطلاق بند ۳ اصل ۱۱۰ استناد نموده و فرمان رهبر را برای انجام امر همه پرسی الزامی می دانند اما در مقابل عده ای دیگر معتقدند فرمان رهبر صرفاً در مورد اصل ۱۷۷ صادق است و همه پرسی اصل ۵۹ از مصادیق اعمال قوه ی مقننه است و باید تشریفات عادی را طی نماید.

در کشور فرانسه طبق اصل ۱۱ طرح مساله همه پرسی به عنوان حقوق رئیس جمهور لحاظ شده و به وی اجازه داده شده است در مورد تصویب برخی لوایح مهم به آراء عمومی مراجعه نماید البته در این اصل درخواست دهندگان مراجعه به رفراندوم، دولت و پارلمان ذکر گردیده است که البته رئیس جمهور در مورد پذیرش درخواست دولت هیچ گونه الزامی ندارد چرا که در قانون اساسی کلمه ای که حاکی از چنین الزامی باشد به چشم نمی

خورد و در صورتی که مطرح کننده همه پرسى پارلمان باشد رئيس جمهور مكلف به پذيرش آن مى باشد و البته پارلمان نيز طبق ماده ۱۱ بايد پيشنهاد خود را در روز نامه رسمى منتشر نمايد .

همه پرسى ماده ۱۱ بايد متضمن موضوعاتى همچون تصويب پيمان اتحاديه ، اجازه تصويب نهايى عهدنامه باشد . پس از پيشنهاد دولت يا مجلسين و پذيرش آن توسط رئيس جمهور ، مرحله تصويب رفراندوم مطرح مى گردد . اگر دولت پيشنهاد دهنده باشد ابتدا در مقابل مجلسين نطقى ايراد مى گردد و پس از آن مذاكرات لازم صورت مى گيرد . سپس موضوع به آراء عمومى گذاشته مى شود و نظر مردم به منزله تصويب متن خواهد بود .

پس با ملاحظه اصول ۵۹ و ۱۱ قانون اساسى ايران و فرانسه وجوه مشترك اين دو اصل را مى توان در نظر گرفتن همه پرسى تقينى دانست همچنين درخواست كنندگان همه پرسى در هر دو کشور (دولت يا نمايندگان) مى باشد اما وجوه افتراق اين دو اصل را مى توان در دو نکته ذكر كرد :

اولاً ابتكار عمل در ايران با مجلس مى باشد اما در فرانسه رئيس جمهور ابتكار عمل را در دست دارد

ثانياً موضوعات قابل رجوع به همه پرسى در ايران با قيد بسيار مهم محدود گرديده است اما در فرانسه مقنن با وسعت ديد بيشترى هر لايحه اى كه متضمن موضوعات تصويب پيمان نامه يا اجازه تصويب نهايى عهد نامه باشد را قابل رجوع به همه پرسى دانسته است .

اصول ۱۷۷ و ۸۹ ايران و فرانسه نيز از آنجا كه مربوط به همه پرسى اساسى و بازنگرى قانون اساسى است در پايان ذكر گرديده است .

طبق اصل ۱۷۷ هنگامى كه رهبر بازنگرى در قانون اساسى را ضرورى دانست شوراي بازنگرى قانون اساسى به دستور رئيس جمهور تشكيل مى گردد كه اعضاء آن از اكثر نهاد هاى حكومتى تشكيل گرديده است و پس از تغيير يا تصويب اصول لازم بايد تغييرات به تاييد مقام رهبرى برسد و با صدور فرمان رهبر ، موارد تغيير يافته به رفراندوم گذاشته شود .

در ماده ۸۹ فرانسه نمايندگان و رئيس جمهور مى توانند پيشنهاد بازنگرى در قانون اساسى را بنمايند و پس از تصويب موضوع در مجلس دو شيوه در نظر گرفته شده است :

(۱) متن تصویب شده به وسیله مجلس باید به رفراندوم گذاشته شود.

(۲) رئیس جمهور می تواند پیشنهاد بازنگری را تسلیم کنگره نماید و در صورت رای مثبت سه پنجم آراء نیازی به رجوع به همه پرسی نمی باشد.

در پایان با مقایسه مختصری که در زمینه همه پرسی ایران و فرانسه انجام گردید مشاهده می گردد که هر چند در قوانین اساسی هر دو کشور اصولی به این امر مهم اختصاص یافته است اما در عمل در کشور ما نهاد همه پرسی مخصوصاً همه پرسی تقنینی کاربردی ندارد و تا کنون از این شیوه استفاده نشده است و نکات زیر به عنوان پیشنهاد ذکر می گردد:

الف) از آنجا که برگزاری همه پرسی نیازمند ارتقاء سطح آگاهیهای عمومی می باشد، نهاد های حکومتی مخصوصاً مطبوعات وظیفه دارند با تلاش در جهت رشد بینش سیاسی و آگاهیهای عمومی مردم در مواردی که قانون اساسی مشخص نموده است در جهت تحقق امر همه پرسی در کشور تلاش نمایند.

ب) اجمال اصل ۵۹ نیز مانع دیگری در جهت تحقق همه پرسی می باشد که در این زمینه مجلس شورای اسلامی می تواند نقش مهمی ایفا نماید و با تدوین قوانین عادی در موارد مبهم مخصوصاً نحوه تصویب همه پرسی در جهت عملی کردن هر چه بیشتر این اصل تلاش نماید.

فهرست منابع:

منابع فارسی:

۱. ابوالحمد، عبدالحمید، مبانی سیاست، چاپ هفتم، جلد اول، انتشارات توس، دی ۱۳۷۶
۲. آشوری، داریوش، دانشنامه سیاسی، چاپ اول، انتشارات مروارید، تهران ۱۳۶۳
۳. آدمیت، فریدون، تاریخ فکراز سومر تا یونان و روم، چاپ یکم، انتشارات روشنگران، تهران ۱۳۷۵
۴. ارسطو، اصول حکومت آتن، ترجمه باستانی پاریزی، انتشارات حبیبی، تهران ۱۳۷۰
۵. آقابخشی، علی، افشاری راد، مینو، فرهنگ علوم سیاسی، مرکز اطلاعات و مدارک علمی ایران، تهران ۱۳۷۵
۶. آقایانی، حسین، سلسله گفتگوهای پیرامون همه پرسی، گروه حقوقی شورای نگهبان، اسفند ۱۳۸۰
۷. انتخابات در جمهوری اسلامی ایران، نتایج همه پرسی ها، وزارت کشور، معاونت سیاسی، اجتماعی، دفتر انتخابات، ۱۳۷۳
۸. آیور ملک، جامعه و حکومت روم، ترجمه ابراهیم علی کنی، چاپ سوم، تهران ۱۳۵۴
۹. بشیریه، حسین، آموزش دانش سیاسی، موسسه نگاه معاصر، تهران ۸۲
۱۰. بوشهری، جعفر، حقوق اساسی تطبیقی، دانشگاه تهران، جلد دوم، ۱۳۵۲
۱۱. بیتنام، دیوید، کوئل بویل، دموکراسی چیست، ترجمه شهرام نقش تبریزی،
۱۲. بی شریان دار، تحولات سیاسی در فرانسه، ترجمه ناصر موفقیان، سازمان انتشارات آموزش انقلاب، تهران ۱۳۶۹
۱۳. بیل جیمز، ویلیام راجرلوئیس، مصدق، نفت، ناسیونالیسم ایرانی، ترجمه عبدالرضا هوشنگ مهدوی و کاوه بیات، انتشارات گفتار، چاپ سوم، تهران ۱۳۷۲
۱۴. پرتوی، کتابیون، رفراندوم در ایران، انتشارات گنج دانش، تهران ۱۳۷۸
۱۵. پللو، روبرو، شهروند و دولت، ترجمه ابوالفضل قاضی، دانشگاه تهران، ۱۳۷۰

۱۶. پیتراوری، تاریخ معاصر ایران از کودتای ۲۸ مرداد ۳۲ تا اصلاحات ارضی، ترجمه محمد رفیعی مهر آبادی، جلد سوم، انتشارات عطایی، تهران ۱۳۷۱
۱۷. جعفری لنگرودی، محمد جعفر، ترمینولوژی حقوق، چاپ هشتم، صحافی ایران، تهران ۱۳۷۶
۱۸. حمیدیان، حسن، کنترل قوه مقننه در آمریکا و ایران، موسسه نشر تیر، تهران ۱۳۷۸
۱۹. خدایی بهمن، همه پرسى هاى رژیم شاه، مرکز اسناد انقلاب اسلامى، تهران، پاییز ۱۳۸۱
۲۰. خمینی، سید روح الله، صحیفه نور، جلد اول، سازمان مدارك فرهنگی انقلاب اسلامی، تهران ۱۳۷۰
۲۱. ره پیک، محمد حسن، سلسله گفتگوهاى پیرامون همه پرسى، گروه حقوقى شورای نگهبان، اسفند ۱۳۸۰
۲۲. روسو، ژان ژاک، قرارداد اجتماعى، ترجمه منوچهر کیا، انتشارات گنجینه، تهران ۱۳۶۶
۲۳. روزنامه اطلاعات، ۱۳۳۲/۶/۶
۲۴. شهبازی، خیرالله و ناعمه، حسن، گزارش کارشناسى درباره طرح الحاق يك ماده به آیین نامه داخلى مجلس، دفتر بررسى هاى حقوقى مجلس، اسفند ۱۳۸۱
۲۵. صادقى محمد هادى، سلسله گفتگوهاى پیرامون همه پرسى، سایت شورای نگهبان، تیر ۱۳۸۱
۲۶. صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسى نهائى قانون اساسى جمهورى اسلامى ایران، جلسه ۶۵
۲۷. قاسم زاده، قاسم، حقوق اساسى فرانسه، دانشگاه تهران، ۱۳۳۶
۲۸. قاضى، ابوالفضل، بایسته هاى حقوق اساسى، چاپ اول، نشر داد گستر، مهر ۱۳۷۵
۲۹. قاضى، ابوالفضل، حقوق اساسى و نهادهای سیاسى، جلد اول، دانشگاه تهران اسفند ۱۳۷۳

۳۰. قانون اساسی سوئیس ، دفتر توافقه‌های بین‌المللی ، معاونت پژوهش ، تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور، ترجمه مهدی رستگار اصل، چاپ اول، بهار ۱۳۷۸
۳۱. قانون اساسی فرانسه، اداره کل قوانین و مقررات کشور، چاپ اول، تابستان ۱۳۷۶
۳۲. قانون اساسی ایران ، لاهیجی ، چاپ سوم، ۱۳۸۰
۳۳. کاتم، ریچارد، ناسیونالیسم در ایران ، ترجمه احمدتدین ، انتشارات کویر، تهران ۱۳۷۱
۳۴. کلایمرودی، کارلتون، توتون جیمزاندرسن، کارل کویمبی ، کریستول، آشنایی با علم سیاست، ترجمه بهرام ملکوتی ، جلد اول، تهران، آذر ۱۳۵۱
۳۴. گائتانو موسکاو گاستون بوتو، تاریخ عقاید و مکتب‌های سیاسی از عهد باستان تا امروز، ترجمه حسین شهیدزاده، انتشارات مروارید، تهران ۱۳۶۳
۳۵. مدنی ، جلال الدین، حقوق اساسی تطبیقی، انتشارات پایدار، تهران، زمستان ۱۳۷۹
۳۶. مدنی، جلال الدین، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، جلد اول، انتشارات همراه، تهران ۱۳۷۰
۳۷. مصدق ، محمد، خاطرات و تالمات، علمی فرهنگی ، تهران ۱۳۶۶
۳۸. موفقیان، ناصر، تحولات سیاسی از ریسکاردستن تا فرانسو امیتران، انتشارات آموزش انقلاب ، تهران ۱۳۶۹
۳۹. هاشمی، سید محمد، حقوق اساسی ، جلد دوم، چاپ هفتم، نشر میزان، بهار ۱۳۸۲
۴۰. هاشمی ، سید محمد، بررسی تطبیقی و موضوعی بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مجله تحقیقات حقوقی، پائیز - زمستان ۶۹، شماره هشتم، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی.
۴۱. هانتینگتون، ساموئل، موج سوم دموکراسی در پایان قرن بیستم، ترجمه احمد شمیسا، علمی فرهنگی، تهران ۱۳۷۳
۴۲. هلد دیوید، مدل‌های دموکراسی، ترجمه عباس مخبر، روشنگران ، تهران ۱۳۶۱

منابع لاتین:

- 1-Bell.John.Sophie BoyRon, Simon.whitlake , drew. Bell.
Mank Freed Land and Sylvia , Principle Of French Law ,
Oxford University , 1998 .
- 2-David Robertson,The Penquin Dictionary Of olitics
(Londan Penquin Book), 1988.
- 3- H.Duval , P.Mhndu Referendum , Et , Plebisite (Armand
lin , Paris) ,1970 .
- 4- Henry Campbell Black,M.A,Blacks Law Dictionary(West
Poblishing Co Minnestao)1983
- 5- www.Google.Com
- 6-www.Shorayenegahban.com/Tahghighat/Gozaresh

ضمائم

ضمیمه ۱

به نقل از قانون تعیین حدود و وظایف و اختیارات و شرایط ریاست
جمهوری مصوب ۶۵/۹/۱۵

بخش سوم: انتخابات و همه پرسی

- همه پرسی

ماده ۱۰ - رئیس جمهور موظف است نتیجه همه پرسی را پس از طی مراحل قانونی و
ابلاغ به وی ظرف مدت ۵ روز امضاء نموده و برای مسئولان ابلاغ نماید.

ضمیمه ۲

قانون همه پرسی در جمهوری اسلامی ایران

فصل اول: کلیات

ماده ۱ - همه پرسی از آحاد ملت مطابق مقررات این قانون انجام می گیرد به نحوی که
همه اقشار جامعه با آزادی کامل نظر خود را درباره موضوعی که به آراء عمومی گذارده می
شود به یکی از دو صورت زیر اعلام نمایند:

الف: آری

ب: نه

تبصره - رأی گیری به وسیله اوراق مخصوصی که در شعب اخذ رأی میان رأی
دهندگان توزیع خواهد شد انجام می شود.

ماده ۲ - وزارت کشور ضمن هماهنگی با شورای نگهبان، تاریخ برگزاری همه پرسی را
تعیین و اعلام خواهد نمود.

ماده ۳ - نظارت بر همه پرسی به عهده شورای نگهبان می باشد.

فصل دوم: کیفیت برگزاری همه پرسی

ماده ۴ - همه پرسی به صورت مستقیم و عمومی و با رأی مخفی خواهد بود.

ماده ۵ - هر شخص واجد شرایط در داخل کشور می تواند فقط یک بار با ارائه شناسنامه
خود و در خارج از کشور با گذر نامه رأی دهد.

ماده ۶ - اخذ رأی در داخل و خارج از کشور در یک روز انجام می شود و مدت آن ۱۰ ساعت است و در صورت ضرورت قابل تمدید می باشد.

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.

ماده ۷ - صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران مکلف است برنامه های آموزشی درباره همه پرسى و همچنین کلیه اعلامیه ها و اطلاعیه های مربوطه را که وزارت کشور یا هیأت مرکزی نظارت منتخب شورای نگهبان ضروری تشخیص می دهند از شبکه سراسری یا محلی صدا و سیمای جمهوری ایران پخش نماید.

ماده ۸ - مأموران نیروی انتظامی در حدود قانون موظف به ایجاد نظم و جلوگیری از هر گونه بی نظمی در جریان همه پرسى و حفاظت صندوق ها می باشند. نیروهای نظامی و انتظامی حق دخالت در امور اجرایی و نظارت بر همه پرسى را ندارند.

ماده ۹ - آرائی که از طریق خرید و فروش به دست آمده باشد با تأیید هیأت نظارت یا نماینده آن، باطل ولى جزء آراء مأخوذه محسوب شده و مراتب در صورت جلسه قید و آراء مذکور ضمیمه صورت جلسه خواهد شد.

- ۱ - صندوق فاقد لاک و مهر همه پرسى باشد.

- ۲ - آراء زائد بر تعداد تعرفه باشد.

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

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

- ۵ - آرائی که با تقلب و تزویر (در تعرفه ها، آراء، صورت جلسات، شمارش)

بدست آمده باشد.

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

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

- ۸ - آرائی که فاقد مهر همه پرسى باشد.

- ۹ - آرائی که از طریق تهدید بدست آمده باشد.

- ۱۰ - آرائی که روی برگ های رأی عمومی نباشد.

تبصره ۱- کل آراء مندرج در صورت جلسه ای که صندوق اخذ رأی آن فاقد اوراق رأی یا برگ های تعرفه باشد، باطل و جزء آراء مأخوذه محسوب نخواهد شد.

تبصره ۲- به تعداد آراء زائد مذکور در بند ۲ قبل از قرائت آراء و بدون توجه به نوع رأی از کل برگ های رأی کسر می شود.

ماده ۱۱- وزارت کشور مأمور اجرای قانون همه پرسی بوده و مسؤول صحت جریان برگزاری آن است و بدین منظور می تواند مأمورانی جهت بازرسی و کنترل جریان همه پرسی به ثابت و یا سیار به شهرستان ها و یا بخش ها و شعب ثبت نام و اخذ رأی اعزام نماید و حق دخالت در امر نظارت شورای نگهبان را ندارند.

ماده ۱۲- ارتکاب امور زیر جرم محسوب می شود:

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 جعلی

۵- رأی دادن با شناسنامه دیگری

۶- رأی دادن بیش از یک بار

۷- اخلاف در امر همه پرسی

۸- کم یا زیاد کردن آراء 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 تعرفه و برگ رأی و صورتجلسات و تلکس و تلفنگرام ها و تلگراف ها.

۱۳- باز کردن و یا شکستن قفل محل نگهداری و لاک و مهر صندوق های رأی بدون

مجوز قانونی

- ۱۴- جابجایی، دخل و تصرف و یا معدوم نمودن اسناد همه پرسى بدون مجوز قانونی
- ۱۵- ایجاد رعب و وحشت برای رأی دهندگان یا اعضاء شعب ثبت نام و اخذ رأی با اسلحه یا بدون اسلحه در امر همه پرسى
- ۱۶- دخالت در امر همه پرسى، با سمت وسند مجعول و یا به هر نحو غیر قانونی در يك یا چند شعبه ثبت نام و اخذ رأی از مسیر قانونی خود خارج شود و در نتیجه کلی همه پرسى مؤثر باشد مراتب بوسیله وزارت کشور به منظور طرح در شورای نگهبان به هیأت مرکزی نظارت اعلام می گردد.
- ماده ۱۳- 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 می دارد.

ماده ۱۴- رأی دهندگان باید دارای شرایط زیر باشند:

۱- تابعیت کشور جمهوری اسلامی ایران

۲- ورود به سن ۱۶ سالگی

۳- عدم جنون

فصل سوم: هیأت اجرایی

- ماده ۱۵- بلافاصله پس از صدور دستور شروع همه پرسى از طرف وزارت کشور، فرماندار دستور تشکیل هیأت های اجرایی را به بخشداران صادر نموده و موظف است ظرف سه روز هیأت اجرایی همه پرسى شهرستان را به ریاست خود و عضویت رئیس ثبت احوال و دادستان یا نماینده او و هشت نفر از معتمدین تشکیل دهد.
- تبصره: ۲۴ نفر از معتمدین محل، بنا بر دعوت کتبی فرماندار یا بخشدار محل ظرف دو روز تشکیل جلسه داده و پس از حضور دو سوم 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.
- ماده ۱۶- تعداد اعضای هیأت های اجرایی شهرستان و بخش و کیفیت و مهلت تشکیل آنها یکسان است.

ماده ۱۷- کلیه امور همه پرسى بخش مركزى را هیأت اجرائى شهرستان انجام مى دهد.

ماده ۱۸- معتمدین هیأت اجرائى باید دارای ایمان و التزام عملی به اسلام و قانون اساسی و حسن شهرت و سواد خواندن و نوشتن بوده و از عوامل مؤثر در تحکیم رژیم سابق و وابسته به گروه های غیر قانونی نباشند.

ماده ۱۹- اعضاء هیأت اجرائى پس از پذیرفتن عضویت، ملزم به شرکت در جلسات و انجام وظایف قانونی مربوطه می باشند.

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

ماده ۲۱- جلسات هیأت های اجرائى شهرستان و بخش با حضور دو سوم کلیه اعضاء رسمیت یافته و اخذ تصمیم با اکثریت مطلق حاضرین خواهد بود.

ماده ۲۲- هیأت اجرائى شهرستان پس از تعیین محل های استقرار شعب ثبت نام و اخذ رأی و بررسی و تأیید و تصویب مصوبات هیأت های اجرائى بخش ها در مورد تعداد و محل شعب ثبت نام و اخذ رأی ۹ روز قبل از روز اخذ رأی مبادرت به انتشار آگهی همه پرسى حاوی تاریخ برگزاری، ساعات اخذ رأی، شرایط رأی دهندگان، جرائم و تخلفات و مقررات جزائی در محل ثبت نام و اخذ رأی در سراسر شهرستان می نماید.

تبصره: در صورت بعضی از مشکلات با موافقت وزارت کشور، مهلت ۹ روز تا ۷ روز تقلیل می یابد.

ماده ۲۳- هیأت های اجرائى شهرستان و بخش، پس از انتشار آگهی همه پرسى، برای هر شعبه ثبت نام و اخذ رأی پنج نفر از معتمدین محلی که دارای سواد خواندن و نوشتن باشند انتخاب و به فرماندار و بخشدار جهت صدور حکم معرفی می نماید.

ماده ۲۴- هیأت اجرائى بخش با تصویب هیأت اجرائى شهرستان می تواند برای مناطق صعب العبور و کوهستانی و مسافت های دور و نقاطی که تشکیل شعب ثبت نام و اخذ رأی مقدور نیست شعب اخذ رأی سیار تشکیل دهد. هیأت اجرائى شهرستان نیز می تواند 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 نماینده ای از هیأت نظارت در معیت صندوق سیار بوده و مسیر گردش صندوق را در صورتجلسه قید و تأیید نماید.

ماده ۲۵- در سفارت خانه ها و کنسول گری و نمایندگی سیاسی ایران در خارج از کشور، هیأت اجرائی همه پرسى به ریاست سفیر و یا سر کنسول و یا عالیترین 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 انتخاب و دعوت سفیر یا سر کنسول و یا مقام نمایندگی سیاسی تشکیل می گردد.

ماده ۲۶- هیأت اجرائی موضوع ماده فوق پس از خاتمه اخذ رأی و قرائت آراء نتیجه را صورتجلسه می نماید. سفیر و یا سر کنسول و یا عالیترین مقام نمایندگی سیاسی موظف است بلافاصله نتیجه را با سریعترین وسیله مخابراتی ممکن از طریق وزارت امور خارجه به وزارت کشور اعلام دارد.

فصل چهارم: شکایت و نحوه رسیدگی

ماده ۲۷- شورای نگهبان ظرف یک هفته و در صورت ضرورت حد اکثر ۱۰ روز پس از دریافت نتیجه همه پرسى 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 رسانه های گروهی نتیجه نهایی را به اطلاع مردم خواهد رساند.

ماده ۲۸- هیأت های اجرائی موظفند تا دو روز پس از اعلام نتیجه همه پرسى شکایات واصله را بپذیرند و ظرف ۲۴ ساعت در جلسه مشترک هیأت اجرائی و ناظرین شورای نگهبان در شهرستان مربوطه به آنها رسیدگی نمایند و نتیجه را صورتجلسه نموده و به وزارت کشور اعلام نمایند.

تبصره ۱- کسانی که از نحوه برگزاری همه پرسى شکایت داشته باشند می توانند ظرف سه روز از تاریخ اخذ رأی شکایت مستند خود را به ناظرین شورای نگهبان یا دبیرخانه این شورا نیز تسلیم دارند.

تبصره ۲- شکایاتی قابل رسیدگی خواهد بود که مشخصات شاکی یا شاکیان شامل نام، نام خانوادگی، شغل، نشانی کامل، شماره تلفن و اصل امضاء شاکی را داشته باشد.

تبصره ۳- طرح و بررسی شکایات در مورد افراد محرمانه بوده و افشای آن ممنوع است.

تبصره ۴- بازرسان گزارشات خود را منحصرأ به مراجع ذیصلاح قانونی ارسال می دارند.

ماده ۲۹- هیأت اجرائی پس از بررسی شکایات و گزارشات چنانچه تشخیص دهد که امور همه پرسی در یک یا چند شعبه از جریان عادی خارج شده و صحیح انجام نگرفته است با تأیید شورای نگهبان همه پرسی را در یک یا چند شعبه مزبور باطل اعلام می نماید.

فصل پنجم: مجازات

ماده ۳۰- مجازات تخلف از بند ۱۵ 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 به ترتیب زیر تعیین می گردد:

الف- چنانچه مرتکب بدون اسلحه ایجاد رعب و وحشت نماید تا ۷۴ ضربه شلاق محکوم می گردد.

ب- چنانچه ایجاد رعب و وحشت خواه به تحریک یا بالمباشره همراه با اسلحه باشد و محاربه صدق نکند تا ۷۴ ضربه شلاق و حد اکثر تا ۲ سال حبس محکوم خواهد شد.

ماده ۳۱- مجازات کسی که با اتخاذ سمت مجعول در همه پرسی 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 خورد و هرگاه مرتکب سندی را هم در این مورد جعل نموده باشد مجازات جعل و تزویر را خواهد داشت و چنانکه دخالت وی مؤثر در سرنوشت همه پرسی باشد و جریان همه پرسی را در یک بخش و یا یک شهرستان و یا یک استان بر هم بزند مرتکب با رعایت شرایط و امکانات خاطی و دفعات مراتب جرم و مراتب تأدیب از وعظ و توبیخ و تهدید و درجات تعزیر از یک تا ۵ سال محکوم خواهد شد.

ماده ۳۲- اعضاء اداری هیأت اجرائی (فرماندار یا بخشدار، رئیس ثبت احوال، 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 اعضاء محرومیت تا دو نوبت انتخابات از عضویت هیأت های اجرائی و نظارت و شعب اخذ رأی می باشد.

ماده ۳۳- به منظور حفظ بی طرفی کامل، ناظرین شورای نگهبان و اعضای هیأت اجرائی و نظارت موظفند در طول مدت مسئولیت خود، بی طرفی کامل را حفظ نمایند.

تبصره- مجازات تخلف از ماده فوق با رعایت شرایط و امکانات خاطی دفعات و مراتب جرم و مراتب تأدیب از وعظ و توبیخ و تهدید و درجات تعزیر انفصال شش ماه تا یک سال از خدمات دولتی یا شش ماه تا یک سال زندان خواهد بود.

ماده ۳۴- مجازات های این اصل منحصر به انواع مذکور در این قانون نبوده و قاضی در هر مورد می تواند متخلف را به مجازات مذکور و یا هر مجازات متناسب دیگری که در قانون تعزیرات آمده است محکوم نماید.

ماده ۳۵- رئیس جمهوری موظف است نتیجه همه پرسی را پس از طی مراحل قانونی و ابلاغ به وی حداکثر ظرف یک هفته امضاء کند و برای اجراء در اختیار مسئولان قرار دهد.

ماده ۳۶- همه پرسی به پیشنهاد رئیس جمهور یا یکصد نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی و تصویب حداقل دو سوم مجموع نمایندگان مجلس شورای اسلامی انجام خواهد شد.

ماده ۳۷- شورای نگهبان طبق قانون نظارت بر انتخابات ریاست جمهوری بر همه پرسی نظارت خواهد کرد.

ماده ۳۸- آئین نامه اجرائی همه پرسی را وزارت کشور تهیه و با تصویب هیأت وزیران به اجراء می گذارد.

۷۵۱۵۰