



V 418A

وزارت اطلاعات آذربایجان
تسبیح مراد

شهرت

دانشکده حقوق

پایان نامه برای اخذ درجه کارشناسی ارشد رشته حقوق

۱۳۸۵ / ۹ / ۲۱

عنوان:

بررسی نظام حقوقی همه پرسی و مراجعه به آراء عمومی در ایران

استاد راهنما:

آقای دکتر سید محمد هاشمی

استاد مشاور:

آقای دکتر اردشیر امیرارجمند

استاد داور:

آقای دکتر محمد حسین زارعی

پژوهشگر:

علی کت بابائی

سال تحصیلی ۸۴-۱۳۸۳

✓ ۷۱۵۱

«سبز، تویی که سبزه می خواهی»

به پدرم

استوره تلاش

و مادرم

اسوه صبر

فهرست مطالب

عنوان	صفحه
مقدمه	۱
 بخش اول: مفهوم و اصول همه‌پرسی و پیشینه تاریخی آن در ایران	
فصل اول: مفهوم و اصول همه‌پرسی	۷
مبحث اول: مفهوم همه‌پرسی	۷
بند اول: دموکراسی	۸
اول: تعریف دموکراسی	۸
دوم: انواع دموکراسی	۱۰
الف) دموکراسی مستقیم (مشارکتی)	۱۰
ب) دموکراسی غیر مستقیم (دموکراسی بر اساس نمایندگی)	۱۱
ج) دموکراسی نیمه مستقیم	۱۱
یک - وتوی مردم	۱۱
دو - رفراندوم (همه‌پرسی)	۱۲
I) ضرورت مراجعه به همه‌پرسی	۱۳
II) ماهیت همه‌پرسی	۱۴
۱- همه‌پرسی مشورتی	۱۴
۲- همه‌پرسی تصویبی	۱۴
۳- همه‌پرسی الزامی	۱۴
۴- همه‌پرسی اختیاری	۱۵
سه - پله بیسیت	۱۵

- چهار - ابتکار عام (پیشنهاد مردم) ۱۶
- پنج - گزینش گری ۱۷
- شش - حق لغو نمایندگی (باز خوانی) ۱۸
- بند دوم: تمایز همه پرسی با انتخابات و افکار عمومی ۱۹
- اول: همه پرسی و انتخابات ۱۹
- دوم: همه پرسی و افکار عمومی ۲۲
- مبحث دوم: بررسی اصول و مقوله‌های مرتبط با همه پرسی ۲۹
- بند اول: همه پرسی و توسعه سیاسی ۲۹
- اول: مفهوم توسعه سیاسی ۲۹
- دوم: رابطه همه پرسی با توسعه سیاسی ۳۱
- بند دوم: همه پرسی و حاکمیت قانون ۳۴
- اول: مفهوم حاکمیت قانون ۳۴
- الف) استقلال قوه قضاییه و حاکمیت قانون ۳۵
- ب) دموکراسی و حاکمیت قانون ۳۶
- دوم: رابطه همه پرسی با اصل حاکمیت قانون ۳۸
- الف) بررسی اصول قانون اساسی در خصوص همه پرسی ۳۸
- ب) محدودیت‌های وارده بر اصل حاکمیت قانون در خصوص همه پرسی ۴۰
- فصل دوم: پیشینه تاریخی همه پرسی در ایران ۴۴
- مبحث اول: همه پرسی در دوره‌ی مشروطیت ۴۵
- بند اول: همه پرسی ۱۲ و ۱۹ مرداد ۱۳۳۲ ۴۵

بند دوم: همه پرسى ٦ بهمن ١٣٤١.....	٤٨
مبحث دوم: همه پرسى در جمهورى اسلامى	٥٢
بند اول: همه پرسى ١٠ و ١١ فروردين ١٣٥٨.....	٥٢
بند دوم: همه پرسى ١٢ آذر ١٣٥٨.....	٥٧
بند سوم: همه پرسى بازنگرى قانون اساسى.....	٦٣

بخش دوم: بررسى نظام حقوقى همه پرسى

فصل اول: همه پرسى قانونى و سياسى.....	٦٩
مبحث اول: همه پرسى قانونى	٧٣
بند اول: همه پرسى تقينى (موضوع اصل ٥٩).....	٧٣
اول: قلمرو وضع قواعد از طريق همه پرسى	٧٧
دوم: ابتكار همه پرسى	٧٩
سوم: شأن و ارزش مصوبات از طريق همه پرسى.....	٨١
بند دوم: همه پرسى تأسيسى (موضوع اصل ١٧٧).....	٨٣
اول: مشروعيت قانون اساسى.....	٨٨
دوم: همه پرسى و تعيين نظام سياسى کشور	٩٣
مبحث دوم: همه پرسى سياسى	٩٧
فصل دوم: همه پرسى و قواى مقننه و مجريه.....	٩٩
مبحث اول: همه پرسى و قوهى مقننه	٩٩
بند اول: همه پرسى و مجلس شوراى اسلامى.....	٩٩

اول: ارتباط همه پرسى با مجلس شورى اسلامى	۹۹
دوم: همه پرسى ناقض استقلال قوهى مقننه يا محدوديت دامنهى	
قانون‌گذارى مجلس؟	۱۰۱
بند دوم: همه پرسى و شورى نگهبان	۱۰۳
اول: نظارت شورى نگهبان بر مصوبه مجلس در خصوص ارجاع امر به	
همه پرسى	۱۰۳
دوم: نظارت شورى نگهبان در جريان اجراى همه پرسى	۱۰۴
سوم: نظارت يا عدم نظارت شورى نگهبان بر نتيجهى همه پرسى	۱۰۵
مبحث دوم: همه پرسى و قوهى مجريه	۱۱۱
بند اول: همه پرسى و رهبر	۱۱۱
الف) نظريه عموميت اختيارات مقام رهبرى	۱۱۲
ب) نظريه خاص بودن اختيارات مقام رهبرى	۱۱۲
بند دوم: همه پرسى و رئيس جمهور	۱۱۴
الف) منع تجديد نظر در قانون اساسى	۱۱۸
ب) منع همه پرسى:	۱۱۸
نتيجه‌گيرى	۱۱۹
منابع و مأخذ	۱۲۴

مقدمه

حق حاکمیت ملت یا حق مردم در تعیین سرنوشتشان، بخشی از حقوق و آزادی‌های اساسی مردم مبتنی بر حقوق طبیعی انسان می‌باشد، چنین حقوقی ریشه در عمیق‌ترین لایه‌های هویت و ویژگی‌های متمایز انسان دارد. اعمال این حق بنیادین بشری تنها در رژیم‌های مردم سالار معنا پیدا می‌کند.

در این راستا قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصل پنجاه و ششم ضمن توجه به ضرورت حاکمیت خداوند به حاکمیت انسان بر سرنوشت خویش توجه داشته است:

«حاکمیت مطلق بر جهان و انسان از آن خداست و هم او انسان را بر سرنوشت اجتماعی خویش حاکم ساخته است. هیچ کس نمی‌تواند این حق الهی را از انسان سلب کند یا در خدمت منافع فرد یا گروهی خاص قرار دهد. و ملت این حق خدا داد را از طرّقی که در اصول بعد می‌آید اعمال می‌کند.»

بنابراین حاکمیت تنها از آن خداست و از جانب خداوند تنها به مردم تفویض شده است نه به کس دیگری، قوای سه گانه و مقام رهبری که این حاکمیت را اعمال می‌کنند آن را از طریق «اتکاء به آرای عمومی» از مردم کسب کرده‌اند.

با توجه دقیق به اصل ۵۶ «همه پرسى یا رفراندم» جلب توجه می‌نماید. همه پرسى یا رفراندم یکی از راه‌های شناخته شده در نظام‌های مختلف حقوقی برای دریافت مستقیم آرای عمومی است که در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصول مختلفی به آن اشاره شده است. (اصول ۱، ۶، ۵۹، ۹۹، ۱۱۰، ۱۲۲، ۱۳۲، ۱۷۷).

در زبان محافل سیاسی مدتی است که واژه رفراندم یا همه پرسى - که ظرفیت قانون اساسی است - مطرح شده است. به همین دلیل مبانی حقوقی اجرای همه پرسى مورد توجه صاحب نظران حقوقی و سیاسی قرار گرفت. برخی از نویسندگان حقوقی و سیاسی استفاده از همه پرسى را مناسب‌ترین راهکار برای حل معضلات و مشکلات موجود در کشور و تسریع فرایندگذار به مرد سالاری می‌دانند.

از دیدگاه نو اندیشان دینی تدبیر امور سیاسی در زمان غیبت معصومین به عهده‌ی خود مردم گذاشته شده است. مردم می‌توانند امور اجتماعی خود را بر اساس مصالحی که در شرایط مختلف زمانی و مکانی تشخیص می‌دهند سامان دهند. شکل حکومت دینی در دوران غیبت شورایی است. یعنی تمام مقدرات سیاسی با مراجعه به آرای عمومی تعیین می‌شود.

در مقابل این گروه، عده‌ای از صاحب نظران و شخصیت‌های حقوقی و فعالان سیاسی با برداشت دیگری از اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و با ارائه‌ی ادله و مستندات قانونی نظر گروه اول (نو اندیشان دینی) را

فاقد وجاهت قانونی دانسته و آن را مغایر نظر تدوین کنندگان قانون اساسی تشخیص داده و استفاده از این مکانیزم را در مورد موضوعات مطروحه نه تنها مفید ندانسته بلکه آن را موجب بی اعتبار نمودن قانون اساسی تشخیص می دهند.

یکی از مهم ترین شاخصه های رژیم حکومتی دموکراتیک (همان طور که در صفحه قبل اشاره شد) مشارکت دادن هر چه بیشتر مردم در صورت بندی قدرت و امور عمومی است یعنی تصمیم گیری در مورد سرنوشت سیاسی مردم به خود مردم سپرده شود به عبارتی دیگر تمام حقوق سیاسی مردم اعم از حقوق قانون گذاری، اجرایی و قضایی توسط خود مردم اعمال گردد ولی به جهت تخصصی بودن مسائل سیاسی و حکومتی و پیچیدگی جوامع امروزی اعمال دموکراسی مستقیم در عمل میسر نیست به همین دلیل در رژیم های دموکراتیک علاوه بر انتخاب مقامات حکومتی و سیاسی (نمایندگان مجلس شورای اسلامی، نمایندگان مجلس خبرگان رهبری، ریاست جمهوری و ...) توسط مردم، در مواردی همچون تصویب قوانین مهم و اخذ تصمیم حساس و بنیادی جامعه، مراجعه به آرای عمومی می شود که این مراجعه به آرای عمومی در اصطلاح حقوقی «همه پرسی یا رفراندوم» نامیده می شود.

مسئله همه پرسی در ارتباط با نظریه ی حاکمیت، سابقه ای طولانی دارد و حتی فلاسفه قدیم هم بر آن تأکید داشته و رعایت آن را از زمامداران طلب می کردند.

در قانون اساسی رژیم سابق مسئله همه پرسی مطرح نبود با این حال در سال ۱۳۳۲ دولت وقت با استفاده از همه پرسی، مجلس شورای ملی دوره ی هفدهم را منحل ساخت و در سال ۱۳۴۱ نیز شاه برای مردمی جلوه دادن سلطنت خود، مسئله تصویب ملی را عنوان کرد.

پس از انقلاب اسلامی و سقوط رژیم سلطنت لازم بود که نوع حکومت آینده مشخص شود، برای این منظور به پیشنهاد رهبری انقلاب در فروردین سال ۱۳۵۸ همه پرسى صورت گرفت و ملت با اکثریت قاطع به جمهوری اسلامی رأی داد.

رفراندم دیگری که در ایران صورت گرفت مربوط به قانون اساسی بود که پس از تهیه و تصویب از جانب مجلس بررسی نهایی قانون اساسی به تصویب اکثریت قاطع مردم رسید و آخرین رفراندم، در سال ۱۳۶۸ مربوط به تجدید نظر و بازنگری قانون اساسی بود که به پیشنهاد حضرت امام صورت گرفت که در نهایت به تصویب مردم رسید.

هدف از انجام این پژوهش بررسی و شناخت همه پرسى از دیدگاه حقوقی و سیاسی بوده است. به همین منظور این رساله در دو بخش آمده است:

بخش اول: به بررسی زمینه‌های موضوعی همه پرسى پرداخته که این بخش در دو فصل گردآوری شده است و هر یک از این فصول در دو مبحث آمده است. فصل اول ضمن ارائه تعریف از همه پرسى و بررسی تمایز آن با انتخابات و افکار عمومی به بررسی اصول و مقوله‌های مرتبط با همه پرسى پرداخته است. در فصل دوم این بخش سوابق همه پرسى چه در دوره‌ی قبل از انقلاب و بعد از انقلاب مورد بررسی قرار گرفته است.

بخش دوم اختصاص به بررسی نظام حقوقی همه پرسى دارد. که در فصل اول به بررسی ساختار قانونی و سیاسی همه پرسى پرداخته‌ایم و در فصل دوم ارتباط این نهاد را با قوه‌ی مقننه و مجریه مورد بررسی قرار داده‌ایم.

در این بخش سعی بر این بوده تا به این سؤالات پاسخ گوییم.

۱- چه مقامی می‌تواند اظهار نظر ملت را درخواست کند؟

- ۲- در چه موضوعاتی مراجعه به آراء عمومی مشروع است؟ آیا در همه موارد می‌توان از این وسیله استفاده کرد یا اختصاص به پاره‌ای مسایل مهم و استثنایی دارد؟ و در صورت اخیر آن مسایل کدام است؟
- ۳- اعتبار تصمیمات مردم تا چه حد است و آیا با وضع قانون عادی، می‌توان آن را فسخ کرد یا خیر؟
- ۴- امکان مراجعه به آراء عمومی مخصوص مواردی است که مجالس قانون گذاری در حال تعطیل است و یا در همه حال می‌توان به طور مستقیم از ملت نظر خواست؟

بخش اول:

مفهوم و اصول همه‌پرسی و

پیشینه تاریخی آن در ایران

فصل اول: مفهوم و اصول همه پرسی

مبحث اول: مفهوم همه پرسی

همه پرسی که معادل [Referendum و فر [Referendum می‌باشد و اعراب آن «استفتاء الامة»^۱ می‌باشد، در فرهنگ لغت فارسی به معنی مراجعه به آراء و افکار عمومی برای رد و قبول امری آمده است.^۲

از جهت واژه شناسی حقوقی به معنای رجوع به آرای عمومی و مشورت گرفتن مستقیم مردم در مورد وضع قانون یا تغییر و اصلاح آن و همچنین کسب نظر شهروندان در باب مسایل مهم مملکتی را «همه پرسی» و به اصطلاح فرنگیان «رفراندوم» می‌گویند.^۳

از آنجایی که نهاد همه پرسی یا رفراندوم از دل حکومت‌های دموکراتیک برخاسته است بدون شک بررسی مفهوم همه پرسی، بدون تعریف و شناسایی دموکراسی امکان‌پذیر نمی‌باشد لذا ابتدا به تعریف دموکراسی پرداخته و ضمن

^۱- رحیمی‌نیا، مصطفی، فرهنگ جامع عربی - فارسی، چاپ اول، انتشارات بدیهه، تهران، ۱۳۷۶.

^۲- معین، دکتر محمد، فرهنگ فارسی، چاپ چهارم انتشارات سرایش، ۱۳۸۱

^۳- قاضی شریعت پناهی، دکتر ابوالفضل، بایسته‌های حقوق اساسی، چاپ چهارم (نشر دانگستر، بهار ۱۳۸۰، ص ۱۳۵.

شناسایی دموکراسی و بررسی انواع آن به ارائه تعریف جامع و مانعی از همه
پرسی می‌پردازیم.

بند اول: دموکراسی

اول: تعریف دموکراسی

واژه‌ی دموکراسی مانند بسیاری از واژه‌های علم سیاست از قبیل آزادی، امنیت، انقلاب، حکومت و ... دست خوش تحولات مفهومی شد. دموکراسی در یونان باستان مطرح شد، افلاطون با دفاع از حکومت فیلسوفان، دموکراسی را حکومت اکثر نادانان دانست. ارسطو با تمجید از حکومت طبقه‌ی متوسط، دموکراسی را حکومت تهی‌دستان بر شمرد، این برداشت تا عصر رنسانس تداوم داشت اما در عصر مدرن دموکراسی بهترین شیوه‌ی حکومت شناخته شد، به گونه‌ای که امروزه غیر دموکراتیک‌ترین دولت‌ها سعی دارند به نوعی خود را دموکراتیک معرفی نمایند.

علی‌رغم برداشت‌های متفاوت از این واژه می‌توان تعریف کلی آن را حکومت به وسیله‌ی مردم دانست. این واژه در قرن ۱۶ میلادی از لفظ فرانسوی «Democratic» وارد زبان انگلیسی شد که اصل آن از واژه‌ی «Democratia» یونانی می‌باشد که اجزای آن «Demos» «مردم» و «Krate» «حکومت و فرمانروایی» هستند اولین شکل حکومت دموکراسی در آتن تحقق یافت ولی در بین مردم تبعیض وجود داشت مردم به شهروند و برده، زن و مرد و خارجی‌ان یا بیگانگان تقسیم می‌شدند.^۱

معهدنا تاریخ دموکراسی را می‌توان به دو دوره‌ی دموکراسی کهن و دموکراسی جدید تقسیم نمود.

۱- قاضی شریعت پناهی، دکتر ابوالفضل، پیشین، ص ۱۲۲

دموکراسی کهن به ۲۰۰۰ سال پیش و شهرهای یونان و رم باز می‌گردد. در میان شهرهای یونان آتن بهترین دموکراسی را از سال ۵۰۸ تا ۳۳۸ قبل از میلاد دارا بود، در این دموکراسی فقط مردان ۲۰ سال به بالا شهروند تلقی می‌شدند و از حق شرکت در قدرت بهره می‌بردند. زنان و بردگان و بیگانگان شهروند به حساب نمی‌آمدند و حق مشارکت سیاسی نداشتند. شهروندان به طور مستقیم در قانون گذاری شرکت می‌کردند و برای احراز مناصب اجرایی و قضایی بختی برابر داشتند. احراز این مناصب بر اساس قرعه کشی صورت می‌گرفت.

در رم نیز دموکراسی در قالب حکومت جمهوری متولد شد. پولیپ^۱ نویسنده‌ی یونانی تاریخ رم می‌گوید نظام جمهوری آن کشور از سه عنصر شاهی (کنسول‌ها)، اشرافی (سنا) و دموکراسی (مجالس مردم) تشکیل می‌شد در حوالی ۱۱۰۰ میلادی، در ایتالیای شمالی حدود ۲ قرن حکومت‌های مردمی ظاهر شدند ولی در اواسط قرن ۱۴ میلادی این حکومت‌ها به استبداد انجامیدند. دموکراسی جدید با پروتستانیسم یا رفرماسیون دینی آغاز گردید. با این حرکت به فرد بها داده شد و او داور رفتارهای خود در پیشگاه خدا قرار گرفت جان لاک در کتاب پدر سالاری و در مخالفت با رابرت فیلمر^۲ - که از قدرت طبیعی پادشاهان دفاع می‌کرد - این وضعیت را آخرین مانع ورود به جامعه مدنی دانست و با استناد به طرح مسأله حضرت نوح (ع) و پسران او و یا حکومت داوود نظریه فیلمر را نفی کرد فیلمر با استناد به حضرت آدم (ع)، حق الهی سلطنت را مطرح نمود. و آزادی اختیار انسان‌ها را منکر شده بود.^۳

^۱ - Pohpe

^۲ - Robert philmer

^۳ - جلالی پور، حمیدرضا، جامعه شناسی جنبش‌های اجتماعی، انتشارات طرح نو، ۱۳۸۱، ص ۲۵۷-۱۶۸

لاک معتقد بود که هیچ کس حق سلطه بر دیگری را ندارد و نمی‌تواند آزادی و رشد را سلب کند و حکومت امانت مردم در دست دولت است، پس اگر دولت به این امانت خیانت ورزد مردم حق دارند در برابر آن مقاومت کنند حق وضع قانون از طرف مردم به دولت داده شده است و افراد باید با رضایت از آن اطاعت و تبعیت نمایند قدرت و قانون برای حفظ آزادی انسان است.

دولت مجبور نبوده یک عقیده را قبول کند پس اصل به تساهل در عقاید افراد است. دموکراسی قرن ۲۰ بر خلاف آنچه که برخی می‌اندیشند نتیجه لیبرالیسم قرن ۱۹ است و نه دموکراسی دولت شهرهای یونان.^۱

دوم: انواع دموکراسی

هدف از دموکراسی تأمین آزادی فرد و فضیلت مدنی یا برابری سیاسی است. این هدف در اشکال مختلفی از مشارکت سیاسی مستقیم و غیر مستقیم مردم تجلی می‌یابد. به طور کلی انواع دموکراسی را می‌توان به سه دسته محصور دانست:^۲

الف) دموکراسی مستقیم (مشارکتی)

در این نوع دموکراسی، مردم مستقیماً در امور قانون گذاری مشارکت دارند و امور اجرایی در سطح قوه‌ی مجریه و قضاییه به گروهی سپرده می‌شود که به صورت قرعه کشی انتخاب می‌شوند. تحقق این نوع دموکراسی مستلزم وجود جوامع کوچک و اندک است زیرا همه‌ی مردم باید بتوانند در یک جا گرد آمده و به وضع قانون بپردازند لذا با جوامع پر جمعیت امروزی سازگار ندارد.

^۱ - خاتمی، سید محمد، مرد سالاری، انتشارات طرح نو، ۱۳۸۰، ص ۱۳۴

^۲ - قاضی، دکتر ابوالفضل، پیشین، ص ۱۳۳

ب) دموکراسی غیر مستقیم (دموکراسی بر اساس نمایندگی)

در این نوع دموکراسی نمایندگان منتخب مردم به امور قانون گذاری، قضایی و اجرایی می‌پردازند و مردم به طور غیر مستقیم در این امور مشارکت می‌ورزند عیب این نوع دموکراسی این است که نمایندگان پس از انتخاب خود را متعهد و پاسخگو به خواسته‌های مردم نمی‌بینند.

ج) دموکراسی نیمه مستقیم

مخلوطی است از دموکراسی مستقیم و دموکراسی غیر مستقیم. در این رژیم به طور کلی رهبری سیاسی امور کشور به عهده‌ی نمایندگان ملت است اما در بعضی موارد خاص مخصوصاً در قانون گذاری‌های مهم و قانون اساسی، مردم مستقیماً مداخله می‌کند به طور کلی رویه‌های دموکراسی نیمه مستقیم بر قرار نیل است:

یک - وتوی مردم

در این رویه پس از آن که یک قانون به تصویب پارلمان رسید، در صورتی قطعیت قانونی می‌یابد که طی مدت معین و مفروض، تعداد معینی از مردم (حد نصاب) نسبت به آن قانون اعلام مخالفت ننمایند. در صورت اعلام رأی مخالف مذکور، قانون به آراء عمومی مردم گذارده می‌شود. اگر اکثریت واجدین حق رأی یا هیئت رأی دهندگان رأی مخالف دهند آن قانون تصویب نشده و مردود تلقی می‌شود. البته باید به این نکته توجه داشت که اکثریت واجدین حق رأی با اکثریت افرادی که در رأی دادن شرکت می‌کنند تفاوت دارد. مثلاً اگر در یک کشور تعداد کلیه افرادی که طبق قانون، واجد حق رأی هستند ۵ میلیون نفر باشند.

برای رد قانون مصوبه پارلمان باید بیش از ۲ میلیون و پانصد هزار رأی مخالف اعلام شود ولی اگر از ۵ میلیون رأی دهنده فقط یک میلیون نفر در رأی دادن شرکت کنند و اگر تمام این یک میلیون نفر هم رأی مخالف دهند آن قانون رد شده تلقی نمی‌شود و بالعکس قطعیت قانونی می‌یابد. موارد عملی این سیستم بسیار نادرست و مثال آن را از جنبه نظری، در قانون اساسی ۱۷۹۳ فرانسه می‌توان دید.

دو - رفراندوم (همه پرسی)

از بعضی جهات بین رفراندوم و وتوی عمومی وجوه تشابهی به نظر می‌رسد زیرا در رفراندوم همه مردم نسبت به یک متن قانونی اعم از تقنینی یا تأسیسی مستقیماً نظر می‌دهند معذالک بین دو رویه مذکور جهات افتراقی وجود دارد که به قرار ذیل است.

اولاً در سیستم وتوی مردم، قانون تحت شرایط اجمال کننده تصویب شده است یعنی کیفیت متزلزل دارد و در صورت قطعی خواهد شد که شرایط مبطله پدید نیاید.^۱

به این ترتیب وتوی مردم رویه‌ای است برای رد قانون تصویب شده اما رفراندوم در دموکراسی نیمه مستقیم آخرین مرحله حقوقی آیین قانون گذاری است، یعنی رأی اکثریت برای تصویب لازم است.

ثانیاً: در مورد وتوی مردم وقتی قانونی ملغی و مردود محسوب می‌شود که اکثریت واجدین حق رأی رأی مخالف داده باشند. در صورتی که در رفراندوم نتیجه بر اکثریت افرادی که رأی داده‌اند محاسبه می‌شود یعنی اگر اکثریت کسانی که رأی داده‌اند (ولو به نسبت واجدین رأی در اقلیت باشند) رأی مخالف

^۱ - عالم، دکتر عبدالرحمن، بنیادهای علم سیاست، نشر نی، چاپ یازدهم، ۱۳۸۳، ص ۲۱۶

داده باشند قانون ملغی الاثر است ولی چنانچه رأی موافق داده باشند قانون تصویب شده تلقی می‌شود.^۱

I) ضرورت مراجعه به همه پرسى

رفراندم یک شیوه و روش مراجعه به آراء عمومی در جهت شناسایی و تضمین حق تعیین سرنوشت و احترام به حق حاکمیت مردم می‌باشد. این حق در بیشتر اسناد بین‌المللی همچون منشور سازمان ملل - اعلامیه اعطای استقلال به کشورها و ملت‌ها، اعلامیه جهانی حقوق بشر و میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی و میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی و قطعنامه‌های سازمان ملل، رویه دولت‌ها و قوانین اساسی ملل متمدن، افکار عمومی، نهادهای جامعه مدنی جهانی به رسمیت شناخته شده است. در قانون اساسی ایران در اصول ۶، بند ۲ اصل ۱۱۰ و ذیل اصل ۱۷۷ پذیرفته شده است.

مفهوم ابدی از قوانین بشری وجود ندارد و مردم پیوسته حق دارند قانون اساسی خود را مورد بازنگری قرار داده و یا آن را اصلاح کرده یا کلاً تغییر دهند. هیچ نسلی نمی‌تواند نسل‌های بعدی خود را ملزم و تابع قوانین خود سازد. (اصل ۲۸ اعلامیه حقوق بشر و شهروند).

برای مثال انقلاب سال ۱۳۵۷ از طریق رفراندم ۱۲ فروردین سال ۱۳۵۸ حق طبیعی و مشروع خود در انتخاب نظام سیاسی و حق تعیین سرنوشت را به اجرا گذاشت. از این رو مراجعه به همه پرسى در راستای احترام به حق حاکمیت مردم و فراهم کردن زمینه‌های مشارکت فعال مردم در زندگی سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی می‌باشد و توان و قابلیت‌های ملی را برای ایجاد همبستگی بیشتر و تقویت پایه‌های حاکمیت ملی بسیج نموده، تمامیت

^۱ - عاملی دکتر حشمت ا...، مبانی علم سیاست (دموکراسی و تحدید قدرت)، انتشارات پیک ایران، ۱۳۴۶، ص ۲۹۶

ارضی، استقلال و یکپارچگی کشور را در مقابل عوامل تهدید کننده و آسیب رسان بیمه می‌کند.^۱

II) ماهیت همه پرسی

۱- همه پرسی مشورتی

اگر همه پرسی پیش از شکل گیری قانونی مورد استفاده قرار گیرد در این صورت به آن همه پرسی مشورتی گویند. در این حالت هر گاه به پرسش طرح شده آراء مثبت داده شود خود به تنهایی نمی‌تواند قاعده مورد نظر را به گونه‌ای استقرار یافته آن الزام آور سازد، بلکه به صورت طرح یا لایحه باید توسط مراجع قانون گذاری به تصویب برسد.

۲- همه پرسی تصویبی

در صورتی که اکثریت شهروندان به متن قانون همه پرسی شده رأی دهند و آن را تصویب کنند و لازم الاجرا سازند آن را همه پرسی تصویبی می‌گویند.^۲

۳- همه پرسی الزامی

رفراندوم وقتی الزامی است که در حالات مفروض اخذ به آن در قانون اساسی پیش‌بینی شده باشد در این حالت بدون ضرورت موافقت هیچ مقامی، موضوع قانون خود به خود باید به رفراندوم گذاشته شود^۳ مثل ذیل اصل ۱۷۷ «مصوبات شورا پس از تأیید و امضای مقام رهبری باید از طریق مراجعه به آراء عمومی به تصویب اکثریت مطلق شرکت کنندگان در همه پرسی برسد».

^۱ - ایمانی، ناصر، رفراندوم و چرایی آن، نشریه رسالت، ۱۳۷۹/۱۲/۸

^۲ - قاضی شریعت پناهی، دکتر ابوالفضل، پیشین ص ۱۳۵

^۳ - عاملی، دکتر حشمت ا...، پیشین، ص ۲۹۹

۴- همه پرسى اختیاری

فراندم وقتی اختیاری است که مقامی مختار در اخذ آن باشد مثل اصل ۵۹ «در مسایل بسیار مهم سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ممکن است اعمال قوهی مقننه از راه همه پرسى و مراجعه مستقیم به آراء مردم صورت گیرد...»

سه - پله بیسیت

گاهی مراجعه به آراء عمومی برای اخذ تأیید و پشتیبانی مردم از مقام پرسش کننده و ابراز اعتماد مستقیم یا غیر مستقیم مردم نسبت به کسی است که مراجعه به آراء عمومی را سازمان داده یعنی موضوع از حالت مشورت خاص یا تصویب غیر مشخص قانونی در می گذارد و اعمال حاکمیت مستقیم مردم به اعلام اعتماد نسبت به رئیس مملکت یا شخصیت پرسش کننده تغییر ماهیت می دهد، در این صورت اصطلاحاً به آن پله بیسیت می گویند.

بسیاری از شخصیت های فرهنگد، در صورت درگیری با نهادهای دموکراتیک از این وسیله استفاده کرده و نوعی دیکتاتوری شخصی یا حزبی یا گروهی را برقرار کرده اند، به عبارتی دیگر از محبوبیت خود یا احساسات زودگذر سوء استفاده کرده. و به سود جویی برای تمرکز قدرت پرداخته اند. رژیم ناپلئون سوم که به سزارسم پله بی سی تر مشهور شده است از این ابزار ظاهراً دموکراتیک برای برقراری گونه ای دیکتاتوری به طور وسیع بهره می جست.

لذا این امر موجب شده است که علیه به کار گیری همه پرسى نیز که ممکن است تبدیل به پله بیسیت شود جبهه گیری وسیعی از سوی صاحب نظران حقوق اساسی در کشورهای مختلف به ویژه در فرانسه دیده شود. این شیوه

تصمیم‌گیری توسط مجالس مقننه را که با تأمل و گفت و شنود و مجال تفکر توأم است بر شیوه‌ی همه‌پرسی مرجع می‌شناسد زیرا گرایش‌های اندیشیده‌تر و مستدام‌تر جامعه را منعکس می‌کند، در حالی که در آیین همه‌پرسی، اتخاذ تصمیم بر مدار گرایش‌های هیجانی، (هیجانی) زود گذر و شتاب‌آلود مردم شکل می‌گیرد که معلوم نیست در کل برای سرنوشت جامعه و ملت همیشه عافیت‌انگیز باشد.^۱

چهار - ابتکار عام (پیشنهاد مردم)

دموکراتیک‌ترین شکل و رویه دموکراسی نیمه مستقیم، قبول حق پیشنهاد قانون برای مردم در امر قانون‌گذاری است این رویه دموکراسی نیمه مستقیم را به میزان قابل ملاحظه‌ای به دموکراسی مستقیم نزدیک می‌سازد. در این آیین، نه تنها به مردم اجازه داده می‌شود که نسبت به یک قانون رأی دهند بلکه اجازه داده می‌شود که مردم خود مستقیماً طراح قانون باشند.

رویه پیشنهاد مردم دارای دو نوع عمده است که می‌توان یکی را پیشنهاد صریح و دیگری را پیشنهاد غیر صریح نامید. پیشنهاد صریح آن است که مردم خود طرح یک قانون را تهیه می‌کنند و پس از آن که تعداد امضاء کنندگان طرح به حد نصاب معین رسید آن را عیناً به رفراندم می‌گذارند.

چنانچه نتیجه رفراندم مثبت باشد طرح مذکور عیناً بر حسب مورد، داخل در قانون اساسی یا قوانین عادی می‌شود. در این سیستم مردم خود طراح و خود تصویب‌کننده قانون هستند و پارلمان هیچ گونه مداخله‌ای ندارد.

پیشنهاد غیر صریح آن است که تعدادی از مردم با حد نصاب معین تمایلات خود را اعلام می‌دارند و این ابراز تمایل به رفراندم گذاشته می‌شود.

^۱ - قاضی شریعت پناهی، پیشین، ص ۱۲۵ و ۱۲۶

اگر اکثریت آراء را به دست آورد پارلمان موظف است بر اساس آن طرح لازم را تهیه نموده و تصویب کند.^۱

فرق اساسی همه پرسى با ابتکار عام در این است که در مورد نخست ابتکار انجام عمل با قوهى مجریه است ولى در مورد دوم رأى دهندگان مردم پیش قدم مى‌شوند.^۲

پنج - گزینش گری

این شیوه شباهت بسیاری با همه پرسى دارد، با این تفاوت که در لایحه یا متن ارائه شده برای تصویب چندین امکان پیش‌بینی می‌شود و شهروندان باید یکی از امکانات را برگزینند و اساساً شیوهى گزینش‌گرى هنگام اجرای رفراندوم کمتر مورد استفاده قرار می‌گیرد و در بیشتر مواقع رأى دهنده باید به آرى یا نه موافقت یا مخالفت خود را ابراز کند.

بعد از جنگ جهانی دوم یعنی بعد از رهایی فرانسه از یوغ اشغال آلمان هیتلری در رفراندوم سال ۱۹۴۵ پیش‌بینی شده بود که شهروندان این مملکت باید یکی را برگزیده به آن رأى مثبت می‌دادند:

۱- بازگشت به قانون اساسی ۱۸۷۵ (جمهوری سوم).

۲- ایجاد مجلس موسسان با اختیارات کامل برای تدوین قانون اساسی جدید.

۳- تأسیس مجلس موسسان با اختیارات مشخص و محدود و در خصوص موضوعات معین.^۳

^۱ - عاملی، پیشین، ص ۴۰۰ و ۴۰۱

^۲ - قاضی، پیشین، ص ۱۴۷

^۳ - قاضی، پیشین، ص ۱۳۷

شش - حق لغو نمایندگی (باز خوانی)^۱

روشی است که به رأی دهندگان امکان می‌دهد تا مأمور عمومی انتخابی را قبل از پایان دوره‌ی قانونی از کار بر کنار کنند و در حقیقت تغییری سیاسی است به منظور قادر ساختن رأی دهنده به بر کناری یک مأمور عمومی انتخابی قبل از پایان مدت مأموریت از طریق انتخابات فوق العاده.

این نوع بر کناری با بر کناری مأمورین از طریق مراجع قضایی، اعلام جرم و یا بر کناری مأمورین به وسیله‌ی قوه‌ی مجریه از این لحاظ متفاوت است که در مورد فوق اتخاذ تصمیم فقط توسط رأی دهندگان صورت می‌گیرد.^۲

تفاوت عمده دموکراسی مستقیم و نیمه مستقیم آن است که در دموکراسی مستقیم پارلمان وجود ندارد و کلیه قوانین بدون استثنا باید به تصویب مردم برسد ولی در دموکراسی نیمه مستقیم پارلمان وجود دارد و قوانین به طور کلی به تصویب پارلمان می‌رسد و در عین حال مردم در بعضی موارد خاص و مشخص نسبت به بعضی موارد که در قانون اساسی پیش بینی شده است: رأی خود را اعلام می‌دارند. بعد از آن که دموکراسی بررسی و تحلیل شده است نوبت آن است تا به ارائه تعریف جامع و مانعی از همه پرسى پردازیم.

همه پرسى به معنای «نظر خواهی عمومی» است. «نظر خواهی عمومی» یعنی این که یک حکومت یا یک نهاد ملی و یا بین‌المللی به آراء ملت مراجعه کند. اما مراجعه به آراء ملت ممکن است در مورد یک قانون باشد یعنی از مردم خواسته شود که نظرشان را در مورد یک قانون خاصی بیان کنند (اعم از قانون اساسی یا قانون عادی) یا این مراجعه به آرای عمومی در مورد

^۱ - عالم عبدالرحمن، پیشین، ص ۲۱۹

^۲ - آقا بخشی، علی، فرهنگ علوم سیاسی، تهران، نشر تندر، ۱۳۶۳، ص ۲۱۸

موضوعی بسیار مهم باشد که همراهی آرای عمومی در اجرای آن اهمیتی ویژه دارد. یا ممکن است که نظر خواهی عمومی در مورد یک رژیم باشد. یعنی از مردم خواسته شود تا در مورد یک رژیم خاصی اظهار نظر و یا این که در مورد تبدیل رژیم نظرشان را بیان کنند.^۱

بند دوم: تمایز همه پرسی با انتخابات و افکار عمومی

اول: همه پرسی و انتخابات

انتخابات از انتخاب کردن می‌آید و به مفهوم بر گزیدن کسی یا چیزی است. وقتی که این واژه به صورت جمع به کار برده می‌شود به معنای انتخاب کسی برای انجام کاری است که در این مفهوم بیشتر برای انتخاب نماینده برای مجالس مقننه و یا شوراهای شهر و ده و یا ریاست جمهوری آورده می‌شود.^۲ انتخاب نماینده برای تصمیم گیری به جای شهروندان در مورد مسایل سیاسی و اجتماعی و اقتصادی آنان است که هر چند گاه به چند گاه در فاصله‌های زمانی معین مثلاً دو سال، سه سال یا چهار سال و ... یک بار انتخابات به عمل می‌آید.^۳

بر طبق اصل ۶۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران:

«دوره‌ی نمایندگی مجلس شورای اسلامی چهار سال است. انتخابات هر

دوره باید پیش از پایان دوره‌ی قبل برگزار شود به طوری که کشور در هیچ

زمانی بدون مجلس نباشد».

^۱ - از ماده یک قانون همه پرسی در جمهوری اسلامی ایران مصوب ۴ تیر ۱۳۶۸ نیز همین تعریف استنباط می‌شود. به موجب ماده‌ی منکوره: «همه پرسی از احاد ملت مطابق مقررات این قانون انجام می‌گیرد. به نحوی که همه‌ی اقشار جامعه، با آزادی کامل نظر خود را درباره‌ی موضوعی که به آراء عمومی گذارده می‌شود به یکی از دو صورت زیر اعلام کنند: الف) آری ب) نه»

^۲ - ابوالحمد، دکتر عبدالحمید، مبانی سیاست (جامعه شناسی سیاسی)، انتشارات توس، چاپ پنجم، ۱۳۶۸، ص

۳۴۴

^۳ - C.F. Strong, modern political constitution's (London: sidgwick and Jackson, 1966), p. 229.

جای این بحث و بررسی که آیا نمایندگان پس از انتخاب شدن به راستی و به طور مسلم معرف خواست‌ها و نظرها و آرزوهای انتخاب کنندگان‌شان هستند، این جا نیست.

ولی بی گمان در بسیاری از موردها نمایندگان فعالان سیاسی‌اند و ناچارند خود را با امکان‌ها و دگرگونی‌های زندگی سیاسی هماهنگ کنند. ولی می‌دانیم آنچه را که وعده داده‌اند، نمی‌توانند همیشه عملی سازند از این رو اغلب مردم پس از طی دوره‌ی کوتاه و هیجان انگیز مبارزات انتخاباتی به تندی از سیاست دلسرد می‌شوند و از آن روی می‌گردانند زیرا نامزدان نمایندگی مجالس مقننه برای پیروز شدن در انتخابات، به اجرای برنامه‌های خیره کننده که به دشواری تحقق پذیر است به مردم نوید می‌دهند و مردم به تندی پی می‌برند که این برنامه‌ها و وعده‌ها شدنی نیست.^۱

«همه پرسى» یا «رفراندوم» با انتخابات یکی نیست. مهم‌ترین اختلاف آن با انتخابات در معین نبودن زمان وقوع همه پرسى و یا استفاده از این روش در فاصله زمانی مشخص است. در همه پرسى، گرفتن پاسخ آری و نه یا مثبت و منفی در مورد مسأله ویژه است. چنانکه نظام «جمهوری اسلامی» در تاریخ ۱۲ فروردین ۱۳۵۸ و قانون اساسی جمهوری ایران در تاریخ ۱۲ آذر ۱۳۵۸ به همه‌پرسى گذاشته شد و از این راه به تصویب و تأیید مردم رسید.

امروزه در اغلب قوانین اساسی جهان بهره‌گیری از روش همه پرسى پیش‌بینی شده است. با این که قانون اساسی مشروطه دربارهی به کار گرفتن از همه پرسى ساکت بود، در عمل چند بار از آن روش بهره‌گیری شد که نامدارترین آن در زمان نخست وزیرى دکتر مصدق است.

^۱ - ابوالاحمد، عبدالحمید، پیشین، ص ۲۴۵

در اصل ششم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران «همه پرسی» از روش‌هایی است که برای اداره‌ی کشور پذیرفته شده است: «در جمهوری اسلامی ایران امور کشور باید به اتکاء آراء عمومی اداره شود، از راه انتخابات، انتخاب رئیس جمهور، نمایندگان مجلس شورای اسلامی، اعضاء شوراها و نظایر این‌ها، یا از راه همه پرسی در مواردی که در اصول دیگر این قانون معین می‌گردد.»

باز هم در اصل ۵۹ قانون اساسی این چنین آمده است:

«در مسایل بسیار مهم اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی ممکن است اعمال قوه مقننه از راه همه پرسی و مراجعه مستقیم به آرای مردم صورت گیرد، درخواست مراجعه به آرای عمومی باید به تصویب دو سوم مجموع نمایندگان مجلس برسد.»

این اصل به روشنی اعلام می‌دارد که بهره‌گیری از همه پرسی تنها برای موردها و مسایل بسیار مهم است که باید نه به وسیله نمایندگان بلکه بدون واسطه و به وسیله خود مردم انجام شود. از یاد نبریم که کیفیت و چگونگی طرح مسأله مورد پرسش از مردم و ترتیب برگزاری همه پرسی در نتیجه آن اثر فراوان دارد. و همیشه قدرت حاکم می‌تواند با گزینش واژه‌ها و زمان مناسب، آن گونه که امید دارد و می‌خواهد آراء مردم را در همه پرسی به سود خود متمایل کند.

یاد آوری کنیم که در انتخابات و همه پرسی می‌تواند تقلب رخ دهد. در اغلب قوانین انتخاباتی و قوانین کیفری برای کسانی که در انتخابات قوه مقننه و یا دیگر انتخابات کشور تقلب می‌کنند مجازات تعیین کرده است. چنان که قانون شهرداری‌ها در ایران برای کسانی که در انتخابات شهرداری به گونه‌ای تقلب

می‌کنند مجازات‌هایی از قبیل جریمه نقدی، زندان و محرومیت از رأی دادن است وضع کرده است.

همین طور در قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی کشور جمهوری اسلامی ایران و همین طور ماده ۱۲ قانون همه پرسی در جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۸/۴/۴ مجلس شورای اسلامی در ۱۶ بند به ذکر موارد تقلب پرداخته و در ماده ۳۰ همین قانون به مجازات این تقلب در همه پرسی اشاره شده است.

وجود تقلب در انتخابات از ارزش قانونی بودن نبرد برای به دست گرفتن قدرت می‌کاهد. زیرا همه پیکار کنندگان عرصه سیاست پذیرفته‌اند که راهها رسیدن به قدرت باید در چهارچوب‌ها و قالب‌های قانونی باشد و نه خشونت آشکار و بی پرده ولی با این حال چنین می‌پندارند که حيله و تقلب با قانون، آنان را به پیروزی نزدیک‌تر می‌گرداند تا پذیرفتن و گردن نهادن به مقررات قانونی، سر پیچی از قانون و مقررات قانونی می‌تواند حتی به بر کناری شخص رئیس جمهور که با زیر پا گذاشتن قوانین و مقررات انتخاباتی، به این مقام رسیده، انجامد چنان که ریچارد نیکسون رئیس جمهوری آمریکا به علت تقلب در انتخابات که به ماجرای «واترگیت» مشهور شده است ناچار شد که از مقامش استعفا دهد زیرا اگر استعفا نمی‌داد به احتمال محاکمه و عزل می‌شد.^۱

دوم: همه پرسی و افکار عمومی

همه پرسی یک اقدام عمومی است. همان طور که ذکر شد در مسایل مهم سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ممکن است با همه پرسی نظر ملت اخذ شود و امری به تأیید اکثریت رأی دهندگان عنوان قانون پیدا کند. در همه

^۱ - ابوالحمد، عبدالحمید، پیشین، ص ۲۴۷

پرسی ممکن است پاسخ شرکت کنندگان منفی باشد به هر حال همه پرسى بر اساس مقدمات قانونى و با انجام تشریفات صورت مى‌گیرد ولى افکار عمومى چیزى است خود جوش، تجمع احساسات مردم در یک قضیه بدون این که مشخص باشد موافقین و مخالفین آن چه کسانی هستند افکار عمومى در یک بیانی ساده نمایش قدرت یک اجتماع بدون توجه به هویت نفرات آن است.

در شناسایی افکار عمومى یک ارزیابی کلی و عمومى صورت مى‌گیرد ممکن است چیزى که افکار عمومى را به خود متوجه کرده و مثلاً علیه آن تجهیز شده هر گاه در معرض همه پرسى قرار دهند همان نتیجه را به بار نیاورد. افکار عمومى غالباً از احساسات سر چشمه مى‌گیرد و تبعیت مى‌کند در حالى که همه پرسى و رفراندم بیشتر متوجه عقل رأى دهندگان است.

افکار عمومى وضع علنى و آشکار را بیشتر حاکی است و بیان مى‌کند در حالى که رفراندم متوجه افکار عمیق و افکار نهفته مردم است. همان طور که بیان شد افکار عمومى غالباً منشأ احساساتى دارد و مى‌توان گفت که هدف آن بیشتر عقده گشایی و انتقام جویی است تا تأمین منافع عقلايى.^۱

قضاوت صحیح و دقیق نسبت به افکار عمومى راجع به صحت یا عدم صحت آن محتاج زمان است و البته به درجه تمدن و سطح علمى جامعه هم مربوط مى‌شود. افکار عمومى در جامعه عقب مانده و با سطح فرهنگ پایین که مردم بیشتر تابع احساسات هستند تا سنجش عقل، اشتباه افکار عمومى بیشتر است و در چنین جوامعى رهبران باید نقش مهم‌تری را ایفا کنند و افکار عمومى را به نوعی هدایت نمایند.

این که گفته مى‌شود سیاست خشن است یا رحم ندارد در اصطلاح عامه «سیاست پدر و مادر ندارد» ناشی از همان وضع شکل‌گیری افکار عمومى

^۱ - عالم، پیشین، ص ۳۶۵

است که اگر بر پایه احساسات شکل بگیرد چه بسا خطراتی را به بار آورد و اشخاص با صلاحیتی که واقعیت را درک می‌کنند در مواقع بسیار حساس منزوی سازد و افرادی را که کار تبلیغاتی می‌کنند مصدر کار نماید.^۱

سؤال: حوزه قدرت افکار عمومی از لحاظ مکان چه اندازه است؟

آیا افکار عمومی در ده یا شهر یا استان یا کشور عنوان دارد؟

آیا می‌توان در بخشی از سازمان‌های عمومی افکار عمومی را دید؟

آیا افکار عمومی در سطح جهانی هم قابل بروز است؟

پاسخ این است افکار عمومی در هر موردی باید با تمام خصوصیات شکل بگیرد این شکل‌گیری ممکن است در سطح جهانی باشد ممکن است در سطح یک کشور باشد یا در سطح یک استان و یا حتی یک ده ممکن است مسأله موضوع افکار عمومی مربوط به یک سازمان دولتی یا در ارتباط با کل دولت و یا یک رأی قضایی باشد و نمی‌شود اظهار نظر گروه خاص در قوه قضاییه یا در آموزش و پرورش یا در فلان سازمان عمومی مثل شهرداری را افکار عمومی دانست.^۲

رأی اعدامی که دادگاه صادر می‌کند ممکن است به دلیل این که عموماً متهم را بی‌گناه می‌دانند و او را مستحق اعدام نمی‌شناسد یا تبلیغاتی گسترده در این راه صورت می‌گیرد افکار عمومی علیه دادگاه صادر کننده یا حتی به طور کلی علیه قوه قضاییه به حرکت در آید ولی اگر فقط در خود قوه قضاییه و یا گروه خاص دیگری اعتراض وسیعی را شروع کردند مورد در قالب افکار عمومی در نمی‌آید. به عبارتی دیگر افکار عمومی در واقع قلمرو فعالیت عموم بدون توجه به شغل یا عقیده را طلب می‌کند.

^۱ - مدنی، دکتر سید جلال‌الدین، مبانی و کلیات علوم سیاسی جلد اول، چاپ اول، انتشارات اسلامی، ۱۳۷۲، ص

^۲ - بشیریه، دکتر حسین، آموزش دانش سیاسی مبانی علم سیاست نظری و تأسیسی، مؤسسه نگاه معاصر،

آیا افکار عمومی در خصوص موردی دائمی است یا در زمان محدودی متوقف می‌گردد؟

به عبارتی دیگر مدت دوام قدرت افکار عمومی چه زمانی دارد؟ واقعیت است که با محاسبه و آمار نمی‌توان زمان دقیقی را برای افکار عمومی در نظر گرفت و با موضوع، کشوری که در آنجا افکار عمومی بر انگیخته شده، قدرتی که آن را دامن می‌زند و ده‌ها عامل ظاهر و پنهان دیگر بستگی دارد.

با وجود این می‌توان گفت زمان شدت و حدت اثر گذاری افکار عمومی طولانی نیست هر چه آغاز تظاهر و بروز آن شدت داشته باشد زودتر از گرمی می‌افتد غالباً از همان افکار عمومی ضدیت با آن ظاهر می‌شود و آن را ضعیف می‌نماید و حالت عادی در جامعه حاکم می‌شود.

افکار عمومی را تشبیه کرده‌اند به سیل خروشان که از کوه سرازیر می‌شود تا در سراشیب کوهستان است همه چیز را در مسیر می‌غلطاند، همین که به جلگه می‌رسد یک تکه سنگ کوچک هم آنرا منشعب می‌کند و یا حتی مسیر آن را تعقیر می‌دهد.

سیاستمدارانی که به هر دلیل افکار عمومی علیه آن‌ها شکل گرفته بهترین راه و سالم‌ترین طریق را در آن می‌دانند که موقتاً از مسیر خارج گردند. کشور را ترک کنند تا از صدمات آن مصون بمانند.

این چنین سابقه را در ایران زیاد می‌بینیم قبل از انقلاب مشروطیت یکی از عمال استبداد اتابک صدر اعظم بود مخالفت او با آزادی خواهی و آزادی طلبان زبان زد بود اما وقتی تقاضای مشروطه و جرقه‌های انقلاب ظاهر شد و شکل گیری افکار عمومی را علیه خود دید بهترین راهکار را خروج از کشور دانست.^۱

^۱ - مدنی، دکتر سید جلال الدین، پیشین، ص ۸۵

افکار عمومی شامل نگرش‌ها، ارزش‌ها و باورهای عموم مردم است در دموکراسی فرض بر این است که افکار عمومی به صورت مستقیم یا غیر مستقیم بر روی تصمیم‌گیری‌های سیاسی تأثیر می‌گذارد. در بسیاری از کشورها از شیوه‌های تشخیص افکار عمومی، بر گزاری رفراندوم و مراجعه به آراء عمومی در خصوص مسایل مختلف از سقط جنین گرفته تا مصرف مشروبات الکلی استفاده می‌شود.

در کشورهای اروپایی، مردم در خصوص عضویت دولت خود در اتحادیه اروپا اظهار نظر کردند و رأی دادند در آفریقای جنوبی مراجعه به آراء عمومی در خصوص الغای نظام آپارتاید یکی از عوامل گذار به نظام دموکراسی تشکیل داده. با این حال تنها برخی از مسایل مهم قابل ارجاع به افکار عمومی به شیوه‌ی رفراندوم است.

شیوه متعارف اظهار افکار عمومی همان نظام نمایندگی است که یکی از ارکان اصلی دموکراسی را تشکیل می‌دهد. با این حال باید مجاری رسمی و غیر رسمی مختلفی برای آگاهی مستمر نمایندگان مردم از افکار عمومی وجود داشته باشد.

مطبوعات یکی از وسایل اصلی انعکاس افکار عمومی است هر چند نمی‌توانند نمونه کاملی از آراء و افکار عموم مردم را بازگو نماید. یکی دیگر از مجاری انعکاس افکار عمومی گروه‌های ذینفع هستند که در بسیاری از دموکراسی‌ها مقامات عمومی را از فضای فکری جامعه و به خصوص از مسایل مختلف از مالیات‌ها گرفته تا محیط زیست آگاه می‌سازند با این حال گروه‌های ذینفع معمولاً افکار بخش‌هایی از جامعه را منعکس می‌کنند و برای بازتاب افکار عمومی کافی نیستند.

هر چه امکان تشکیل گروه‌ها سازمان یافته زینفع برای بخش‌های مختلف بیشتر باشد، امکان انعکاس افکار عمومی افزایش بیشتری می‌یابد. گر چه ممکن است هیچ یک از مجاری به تنهایی برای بیان افکار عمومی کافی نباشد. اما همگی روی هم رفته می‌توانند از زوایایی مختلف افکار عمومی را بازتاب بخشند.^۱

یکی از مسائلی که در بحث از افکار عمومی مطرح می‌شود این است که عامه مردم تا چه اندازه درباره مسائل عمومی مختلف آگاهی می‌یابند. طبعاً عموم مردم درباره‌ی عموم مسائل به یک میزان اطلاع آگاهی و علاقه پیدا نمی‌کنند.^۲

وقتی اطلاع و آگاهی عموم مردم درباره‌ی مسأله خاص بسیار محدود باشد، افکار عمومی پیرامون آن شکل نمی‌گیرد. تشکیل افکار عمومی مستلزم ارتباطات و داد و ستد و اطلاعات است. به علاوه افکار عمومی در پیرامون هر موضوع خاصی وقتی تشکیل می‌شود که روی هم رفته خود جوش و سنجیده و پایدار باشد. افکاری که گروه‌های حاکم از طریق گوناگون، در جامعه القاء می‌کنند و نیز افکار گذرا و ناسنجیده‌ای که به شیوه‌ای تب آلود گریبان‌گیر بخشی از جامعه می‌شود، افکار عمومی به معنی درست کلمه نیست.

اطلاع رسانی و ارتباطات، رخدادهای سیاسی مانند انتخابات، مبارزات انتخابی و ... آموزش سیاسی مردم را افزایش می‌دهد و به تشکیل افکار عمومی پیرامون مسائل خاص می‌انجامد، همچنین تشکیل افکار عمومی به معنی واقعی آن، تنها پیرامون مسائل عمومی مانند احساس هویت ملی، جنگ، صلح و ... شکل می‌گیرد.

^۱- بشیریه، دکتر حسین، پیشین، ص ۴۰۹

^۲- مدنی، دکتر سید جلال الدین، پیشین، ص ۸۷

هر چه دامنه عمومیت مسایل محدودتر باشد، افکار عمومی به بخش‌های محدودتری از جامعه مربوط می‌شود. مثلاً پیرامون مسایل دانشجویی، اغلب افکار عمومی دانشجویی شکل می‌گیرد هر چند بخش‌های دیگر جامعه نیز ممکن است درباره آن مسأله داوری کند.

به طور کلی در دموکراسی‌ها افکار عمومی، از طریق رأی دادن، رفتارندم، تماس مردم با مقامات عمومی، گروه‌های ذی‌نفوذ، مطبوعات و رسانه‌ها، عضویت در احزاب و گروه‌ها و غیره انعکاس می‌یابد.

با این حال با توجه به ماهیت طبقاتی جوامع دموکراتیک و عدم تجانس و تنوع اجتماعی و فرهنگی گروه‌ها و اختلاف رأی و نظر میان آن‌ها، همواره گروه‌هایی هستند که مقامات و یا سیاست‌های رایج را نماینده‌ی افکار خود نمی‌دانند. با این حال تنها در دموکراسی است که حداکثر مجاری ممکن برای بیان افکار عمومی وجود دارد و امکان هماهنگی میان افکار عمومی و سیاست‌های عمومی به بالاترین این درجه می‌رسد.^۱

^۱ - بشیریه، دکتر حسین، پیشین، ص ۴۱۳

مبحث دوم: بررسی اصول و مقوله‌های مرتبط با همه‌پرسی

بند اول: همه‌پرسی و توسعه سیاسی

اول: مفهوم توسعه سیاسی

بی‌شک یکی از مفاهیمی که تا کنون چندین بار دچار تحول و دگرگونی شده است، مفهوم توسعه سیاسی است. این مفهوم در دهه‌های ۱۹۲۰ و ۱۹۳۰ بین محققان و فلاسفه سیاسی، بیشتر در حوزه‌ی تغییرات و دگرگونی‌های اجتماعی مطرح بوده است.

اما در دهه‌های ۱۹۴۰ و ۱۹۵۰ با توجه به آن که در آن زمان، در هر گونه بحثی از توسعه، همواره توسعه اقتصادی پیش‌نیاز و لازمه توسعه سیاسی قلمداد می‌شد، به همین دلیل به ابعاد اقتصادی توسعه سیاسی توجه بیشتری مبذول می‌گشت.

در اواخر دهه ۱۹۶۰ محققان و اساتید علوم سیاسی به عوامل سیاسی و اجتماعی بیش از شاخص‌های اقتصادی در بحث توسعه سیاسی بها می‌دادند، اما بعدها عده‌ای از دانشمندان علوم سیاسی با طرح نظرات «استقلال و وابستگی» بر عوامل بیرونی یعنی استعمار و امپریالیسم تأکید کردند و به همین خاطر بار دیگر، ابعاد اقتصادی توسعه مورد توجه قرار گرفت.

اما امروزه اکثر اساتید و محققان علوم سیاسی، در مبحث توسعه سیاسی شاخص‌های اقتصادی را معمولاً بعد از عوامل سیاسی و اجتماعی مد نظر قرار می‌دهند.

علاوه بر تحول در مفهوم توسعه سیاسی، عدم وجود تعریف مشخص از این مفهوم در بین صاحب‌نظران علوم سیاسی، از دیگر نکات قابل توجه در این مقوله است.

فرجام و یا هدف توسعه سیاسی به معنای گسترش مشارکت و رقابت گروه‌های اجتماعی در زندگی سیاسی می‌باشد. مشارکت و رقابت گروه‌های اجتماعی در زندگی سیاسی به عنوان هدف توسعه سیاسی خود مستلزم تحقق لوازم بلا فصلی است که در حقیقت اجزای تعریف توسعه سیاسی را تشکیل می‌دهد از جمله لوازم بلا فصل توسعه سیاسی باید از ویژگی‌های ذیل برخوردار باشد.^۱

۱- سازمان یابی گروه‌ها و نیروهای اجتماعی

۲- آزادی آن‌ها در مشارکت و رقابت سیاسی

۳- وجود مکانیسم‌های حل منازعه نهادمند در درون ساختار سیاسی

۴- خشونت زدایی در زندگی سیاسی

۵- کیش زدایی در جهت تقویت سیاسی

۶- مشروعیت چهار چوب‌های نهادی و قانونی برای رقابت سیاسی و جز

آن

در حالی که «ساموئل هانتینگتن» معیارهای توسعه سیاسی را پیچیدگی، استقلال، انعطاف پذیری، یگانگی و پراگماتیسم می‌داند برای «لوسین پای» علاوه بر توسعه اقتصادی عواملی چون توسعه اداری و قانونی تقویت ارزش‌ها و سنت‌های دموکراتیک لازمه توسعه سیاسی است و در حالی که «گابریل آلموند» و «پاول» ارجح بودن فعالیت‌های دسته جمعی بر فردگرایی، میزان میثاق با نظام سیاسی را به عنوان معیارهای توسعه می‌شناسد «کارل دویچ» بر میزان تحرک اجتماعی تأکید می‌کند و در حالی که «کاوانوف» شیوه‌ی تدوین قانون اساسی و تأثیر آن بر رفتار سیاسی عامل اصلی توسعه سیاسی می‌پندارد، «ایزن استارت» ساختار سیاسی تنوع یافته و تخصصی شده در

^۱- بشیریه، دکتر حسین، موانع توسعه سیاسی در ایران، ص ۱۳

توزیع اقتدار سیاسی را توسعه سیاسی قلمداد می‌کند. کما این که دانشمندان دیگری هم چون «روسو»، «یلازک»، «مور»، «لیسیت»، «تانترو»، «لونر»، «سیدنی وربا»، «اپتر»، «بایندر» و «لوی» هر کدام سخن خاصی برای تشریح مفهوم دقیق توسعه سیاسی دارند.^۱

هر چند همان گونه که اشاره شد تعریف مشترکی در مورد اصول ثابت توسعه سیاسی موجود نیست با این حال می‌توان از مفاهیمی هم چون مشارکت واقعی مردم، رقابت در کسب قدرت، آزادی‌های قانونمند، توزیع اقتدار آمیز منابع و ارزش‌ها و مشروعیت به عنوان محوری‌ترین اصول مشترک و شاخص‌های اصلی توسعه سیاسی نام برد.^۲

گرچه در بین همین مفاهیم مشترک نیز، مشارکت سیاسی مردم توجه تعدادی بیشتر از صاحب‌نظران مباحث توسعه را به خود جلب کرده است.

دوم: رابطه همه‌پرسی با توسعه سیاسی

همان طور که ذکر شد هدف و فرجام توسعه به معنای گسترش مشارکت و رقابت گروه‌های اجتماعی در زندگی سیاسی می‌باشد در واقع توسعه سیاسی می‌توان گفت که مرادف با توسعه مشارکت جدی و حضور واقعی مردم در عرصه‌های مختلف تعیین سرنوشت (که رفراendum یا همه‌پرسی چیزی جز مشارکت مردم جهت اداره امور کشور و یا تعیین سرنوشت خود نمی‌باشد) و حاکمیت قانون در تمامی زمینه‌ها است و یا حداقل عامل اخیر در فرایند توسعه سیاسی یک فاکتور بسیار مهم می‌باشد.

در واقع توسعه سیاسی وقتی است که در جامعه فرهنگ قوامت مردم بر مقدراتشان متداول باشد و این موضوع امری است که می‌تواند هم متأثر از

^۱- قوام، عبدالعلی، توسعه سیاسی و تحول اداری، نشر قومس، تهران ص ۲۰

^۲- سریع القلم، دکتر محمود، عقل و توسعه یافتگی، نشر سفیر، چاپ اول، تهران، ۱۳۷۲، ص ۹۲ تا ۱۱۰

ارشادهای مردمی باشد و هم از تجربیات علمی حاصل شود. پس توسعه سیاسی هم ارشادی است و هم علمی.

در این زمینه با مراجعه به حقوق اساسی کشورها مشاهده شده است که کشورهایی که در حقوق اساسی در امر مردمسالاری پیش‌تازتر بوده‌اند، توانستند توسعه معتدله قابل قبولی را پیدا کنند. و کشورهای غربی با تجربه ۲ قرن دموکراسی امروزه توسعه سیاسی را ایجاد نموده و مردم تا حد زیادی نقش آفرین توسعه سیاسی می‌باشند.^۱

در این جا بر این نکته تأکید می‌شود که هر چقدر میزان مشارکت مردم در زندگی سیاسی و تعیین سرنوشت خویش بیشتر باشد زمینه برای توسعه سیاسی در آن جامعه فراهم‌تر است و برعکس هر چقدر در یک سیستم سیاسی میزان مشارکت مردم کمتر باشد درجه توسعه یافتگی کمتر است.

بنابراین با کمی اغراق به طور خلاصه می‌توان گفت: مشروعیت هر سیستم سیاسی متناسب با میزان توسعه سیاسی آن است و هر جا درجه‌ای از توسعه یافتگی و یا نمایی از برپایی تمدن یا جلوه‌ای از پیشرفت پایدار وجود داشته باشد بی‌تردید قبلاً مشکل رابطه میان مردم و حکومت (همان مشارکت جدی مردم در تعیین سرنوشت خویش) و یا هم سویی منافع نخبگان (طبقه حاکم) و منافع عموم مردم (طبقه محکوم) همان مسأله مشروعیت حل شده و یا در حال حل شدن است.

مردمی که حکومت را بر مبنای اهداف آن و نیز توانایی‌های آن و برای خدمت به آنان انتخاب می‌کنند در وهله نخست به این مرحله از بلوغ سیاسی رسیده‌اند که از میان گزینه‌های موجود، این نوع حکومت را برگزیدند.

^۱ - هاشمی، دکتر سید محمد، تقریرات درس حقوق اساسی تطبیقی، کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه شهید بهشتی، سال ۱۳۸۲

و سپس از این حکومت خود انتظار دارند که این بلوغ سیاسی را رشد و گسترش دهد و راه‌های مشارکت مردم در سرنوشت خود را گسترده‌تر کند و با تقویت مبانی مردم سالاری و اهرم‌های کنترل و هدایت مردمی، پایه‌های حکومت خود را با حمایت مردم مستحکم‌تر کند.

با این انسجام و یگانگی دولت و ملت خود و کشور و مردم خود را از هر گونه چشم داشت قدرت‌های بیگانه و مطامع دشمنان و رقیبان بین‌المللی محفوظ نگه دارد و موجبات سر بلندی ملت خود را در میان ملل دیگر و حفظ و تحکیم غرور ملی و هم بستگی میهنی در میان آحاد مختلف مردم از هر نژاد و قوم و طایفه‌ای را سبب می‌شود.^۱

توسعه سیاسی شاید مهم‌ترین جنبه از وظایف یک دولت نباشد اما مسلماً گویاترین آن‌ها در نمایش قصد حکومت در رابطه با حقوق ملت می‌تواند به حساب آید.

حکومتی که پایه‌های مردم سالاری را تقویت می‌کند، در ظاهر قدرت ملت را بر نظارت و کنترل بر خود گسترش می‌دهد اما در حقیقت قدرت و مشروعیت خود را که منبعث از ملت است با این عمل افزایش داده و در زمان نیاز و همچنین در اجرای برنامه‌های اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی خود، از پشتیبانی توده‌های مردم برخوردار می‌شود.

هیچ حکومتی در قبال رویارویی با تهاجم خارجی، جز در پیوند استوار با ملت خویش توفیق نمی‌یابد. قاعده‌ای که همواره ما را نیز به ارزیابی رابطه بین حکومت و ملت خود ملزم می‌سازد تا با اصلاح رفتارهای غلط و اعتراف شجاعانه به اشتباهات خویش، از فاصله مردم و حکومت بکاهیم.

^۱ - عالم، پیشین، ص ۱۱۶

هرم مردم سالاری میانه بستری دارد. این میانه را در حقیقت مفهوم شهروند شکل داده است. بنا به تعریف این مفهوم معادل «انسان آزاد و در عین حال مسئول» است.

نهادهای مدنی نیز از تجمع جهت دار و متعین شهروندان شکل می‌گیرد. رفراندم (همه پرسی و مراجعه به آرای عمومی)، احزاب سیاسی، اتحادیه‌های کارگری، مطبوعات مستقل، گروه‌های مشترک اجتماعی و حتی تشکلهای مذهبی و مساجد مجموعه‌ای از این نهادهای واسط هستند.

ما به میزانی که نهادهای جامعه‌ی مدنی را تأسیس کرده‌ایم و این نهادها قوت دارند می‌توانیم از نعمت آزادی و مرد سالاری بهره ببریم و الا مطالبات صیقل نخورده و پالایش نشده‌ی توده‌ها که از معبر و مجاری هادی نگذشته است می‌تواند چون آواری و سیلی بر سر راه توسعه سیاسی خراب شود.

بند دوم: همه پرسی و حاکمیت قانون

اول: مفهوم حاکمیت قانون

حکومت قانون یک اصل سیاسی و حقوقی است که از دیر باز مطرح بوده و در هر زمانی به مفهومی استفاده شده است. گاهی به مفهوم برابری و مساوات در برابر قانون تعبیر شده است. گاهی از آن در مقایسه با حکومت‌های دیکتاتوری و مطلقه استفاده شده است. و گاهی از آن به ویژگی عمومیت داشتن، مستمر و صریح بودن قوانین اشاره شده است.

اما فصل مشترک همه موارد فوق را می‌توان در این نکته خلاصه کرد که مطابق نظریه حاکمیت قانون استفاده خود سرانه و مستبدانه از قدرت در تصمیم گیری‌های حکومتی مردود است^۱ و بر اساس آن حاکمان می‌بایست بر مبنای قانون عمل کنند.

^۱ - هاشمی، دکتر سید محمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد اول چاپ دوم، نشر دانگستر، ۱۳۷۸.

حکومت قانون تجسم این اصل ساده است که تمام مأمورین حکومتی چه انتخابی و چه غیر انتخابی، می‌باید در محدوده قوانین عادی و قانون اساسی (که در واقع از عناصر بنیادین حکومت قانون می‌باشند) بر مبنای قدرتی که قانوناً مشخص و محدود شده است عمل کنند.

ریشه‌ی این اصل را می‌توان در این تفکر ارسطویی یافت که بهترین حکومت «حکومت قوانین است نه حکومت افراد».^۱

این اصل به شکل امروزی خود از درون مبارزه برای محدود ساختن اختیارات بدون ضابطه حکمرانان مطلق و کارگزاران آنان، از طریق الهام آن‌ها به کسب مجوز قانونی برای تمامی اعمال حکومتی، به تدریج شکل گرفت.

الف) استقلال قوه قضاییه و حاکمیت قانون

لازم به ذکر است که حکومت قانون فقط تا به آن حد عملی است که قوه‌ی قضاییه مستقل برای حمایت از آن موجود باشد اصل یک اصول اساسی سازمان ملل متحد در مورد قوه‌ی قضاییه بیان می‌دارد که استقلال قوه‌ی قضاییه می‌باید توسط حکومت تضمین گردد و در قانون اساسی و سایر قوانین کشور به آن حرمت گذارده شود.

این استقلال هم استقلال جمعی تشکیلات قضایی از مداخله قوه‌ی مجریه است و هم استقلال فردی قضات برای اعمال بی طرفانه مسئولیت خود. هر دو نوع استقلال به بیش از تضمین صوری قانونی نیاز دارند: استقلال در این موارد به روش انتصاب قضات و مصونیت دوره‌ی تصدی آنان نیز وابسته است.

^۱ - امیر ارجمند، دکتر اردشیر، تقریرات حقوق اداری، کارشناسی ارشد، سال ۱۳۸۲

انتصاب قضات نباید به دست حکومت و یا قوه‌ی مجریه سپرده شود، بلکه این مسئولیت می‌باید به کمیسیون قضایی پارلمان یا یک کمیسیون مستقل خدمات قضایی که طبق قانون تشکیل شده باشد واگذار گردد به همین نحو قضات نباید قابل عزل توسط حکومت روز باشند بلکه می‌باید دوره‌ی تصدی آن‌ها مصون باشد. و فقط طبق مقررات خاص هیأت منصوب کننده و به دلایل محدود، از قبیل فساد و یا تخلفات شدید دیگر یا اعراض از انجام وظیفه، بتوان به این دوره خاتمه داد. ملاحظات مشابه در مورد شعب دیگر حرفه و قضا نیز که استقلال آن‌ها از حکومت لازمه تأمین اصل حکومت قانون است، صدق می‌کند.^۱

(ب) دموکراسی و حاکمیت قانون

یکی از معضلات پیش روی دموکراسی آن است که انتخاب حاکمان توسط مردم آن چنان دستخوش پیچیدگی‌ها و واسطه‌ها است که گاهی در نهایت، اثر چندانی از اراده مردم در گزینش حاکمان باقی نمی‌ماند.

احزاب یکی از این واسطه‌ها به شمار می‌آیند. انتخاب اجباری حاکمان از میان کسانی که بالاخره از میان صافی‌هایی چند عبور کرده‌اند، هر چند از جوهری‌ترین نقایص حکومت‌های دموکراتیک به شمار می‌آید، اما شاید گریزی از آن نباشد. چرا که انتخاب اجباری بهتر از عدم انتخاب است.

با این همه آنچه که نقایص دولت‌های دموکراتیک را پنهان می‌سازد، حاکمیت قانون است. حاکمیت قانون حتی پیش از آن که آراء عمومی نقشی در ایجاد این گونه حکومت‌ها به عهده بگیرد؛ به شکل‌گیری آن‌ها کمک می‌کند زیرا

^۱ - بیوید بتیهام اکوین بویل، پرسش و پاسخ در باب آزادی، دموکراسی و جامعه مدنی، مترجم دکتر رضا زمانی، نشر ثالث، چاپ اول، ۱۳۷۷، ص ۹۸

آرای عمومی به تنهایی قادر نیست هرج و مرج را مهار کند و یا مانع از بروز استبداد شود؛ بلکه این امر تنها با حاکمیت قانون تحقق می‌یابد.^۱

هر چند به طور قطع نمی‌توان گفت در حکومت‌های دموکراتیک، قانون معلول آرای عمومی است، اما قدر مسلم همه جوامع برای پیشگیری از هرج و مرج و حاکمیت سلیقه‌های گوناگون، به حکومت‌هایی دائمی نیاز دارند. بنابراین هم چنان که در حکومت‌های استبدادی یا مشروطه، شاه حکومت دائم را عهده می‌گیرد، در حکومت‌های دموکراتیک غربی نیز، به رغم موقتی بودن حکومت فرد، قانون حکومت دائمی را برعهده می‌گیرد.

بر این اساس هر چند معیار حکومت‌های دموکراتیک منافع ملت‌های آن‌ها است اما وقتی سخن از ضرورت پایبندی به منافع جهانی در میان می‌آید، قوانینی که تأمین منافع یک ملت را بر عهده دارد می‌باید از منابعی فراتر از این منابع الهام گیرد. منبعی که جز اخلاق و ارزش‌های عمومی انسانی نتواند بود.^۲

بدیهی است در صورت پایبندی دولت‌ها به اخلاق، در هنگام تضاد منافع، عدالت بر منفعت پیشی می‌گیرد. و چنانچه قوانین کشورها نیز از منافع جهانی و ارزش‌های انسانی به دست آید. در عین آن که هر یک از دولت‌ها منافع خود را تأمین می‌کند، رأی هیچ ملتی برتر از ملت دیگر واقع نمی‌شود.

با این وصف به نظر می‌رسد که ایمنی جهان از تجاوز قدرت‌های دموکراتیک از یک سو و تحقق دموکراسی به عنوان حاکم اصلی و دائمی این گونه جوامع از منافع ملی به منافع جهانی تغییر یابد.

برای حصول این امر، همان گونه که آزادی فرد با همه‌ی اهمیتی که دارد، در جهت پیشگیری از وقوع هرج و مرج به مرز آزادی‌های دیگران محدود

^۱ - Download from <http://www.unescap.org/huset/gg/governance.htm>.

^۲ - E. Hey, The Precautionary concept in Environmental Policy and law. 1992, p. 303-318

می‌شود، می‌بایست این قاعده را در عرصه جهانی و در میان ملل دیگر ساری و جاری دانست.

اکنون همان گونه که مردم گرایی بر اغلب حکومت‌های بشری حاکم شده است و قانون بر مردم گرایی حاکم شده است در گام بعد برای دست یافتن به حکومتی کامل و کم نقص می‌بایست در انتظار حاکمیت اخلاق بر قوانین بشری بود.

تلقی مردم سالاری به انسان نگاهی فرا مرزی، فرا قومی و فرا نژادی است دولت‌ها ساختاری اعتباری و مصنوعی‌اند که توسط مردم بنیان گذاری می‌شوند، حتی مفهوم میهن پرستی در این نگاه یک گام بلند به جلو می‌اندازد و از سطح یک ناسیونالیسم زمین خوار، به ایدئولوژی بشر دوستانه‌ای تبدیل می‌شود که در آن مرزهای کشورها سد راه عواطف و نوع دوستی نمی‌شوند و بنابراین به عنوان نمونه، کودکان همه دنیا فرزندان ما خواهند بود.

دوم: رابطه همه پرسی با اصل حاکمیت قانون

الف) بررسی اصول قانون اساسی در خصوص همه پرسی

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران که در سال ۱۳۵۸ به تصویب رسید، در این قانون یکی از موارد اعمال حاکمیت مشارکت مردم در تعیین سرنوشت از طریق آرای عمومی (رفراندوم) یا انتخابات است.

این قانون به کرات از ضرورت مشارکت مردم در سرنوشت سیاسی سخن می‌گوید به ویژه در اصل ۵۶ قانون اساسی که مقرر می‌دارد: «حاکمیت مطلق بر جهان و انسان از آن خداست و هم او، انسان را بر سرنوشت اجتماعی خویش حاکم ساخته است. هیچ کس نمی‌تواند این حق الهی را از انسان سلب

کند یا در خدمت منافع فرد یا گروهی خاص قرار دهد و ملت این حق خدا داد را از طریقی که در اصول بعد می‌آید اعمال می‌کند».

مفاد این اصل به معنی نفی هر گونه حاکمیت فردی است، حاکمیت از آن ملت است و هیچ فرد یا گروه و یا اندامی در نهاد دولت نمی‌تواند آن را به خود اختصاص دهد یا حاکمیت را تجزیه کند و بخشی از آن را ملک خود بداند.^۱ در ذیل اصل ۵۶ آمده است (که ملت این حق خدا داد را از طریقی که در اصول بعد می‌آید اعمال می‌کند) این امر در واقع بیانگر حاکمیت ملی و دموکراسی غیرمستقیم است.

در اصول مختلف از قانون اساسی که به ضرورت مشارکت در صحنه سیاسی اشاره شده است که به شرح ذیل است: اصل اول، اصل ششم، اصل پنجاه و نه، اصل نود و نه، اصل یکصد و ده، اصل یکصد و بیست و سه و اصل یکصد و سی و دو و اصل یک صد و هفتاد و هفت. به برخی از مهم‌ترین این اصول اشاره می‌شود.

اصل ششم: «در جمهوری اسلامی ایران امور کشور باید به اتکاء آراء عمومی اداره شود از راه انتخابات، ... و یا از راه همه پرسی در مواردی که در اصول دیگر این قانون معین می‌گردد».

اصل پنجاه و نه: «در مسایل بسیار مهم اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی ممکن است اعمال قوه مقننه از راه همه پرسی و مراجعه مستقیم به آراء مردم صورت گیرد. در خواست مراجعه با آراء عمومی باید به تصویب دو سوم مجموع نمایندگان مجلس برسد».

اصل نود و نه: «شورای نگهبان نظارت بر ... مراجعه به آراء عمومی و همه‌پرسی را بر عهده دارد».

^۱ - کاتوزیان، دکتر ناصر، مبانی حقوق عمومی، نشر دانشگاهی، چاپ اول، پاییز ۱۳۷۷، ش ۱۰۶

بند سوم از اصل یکصد و ده: «وظایف و اختیارات رهبر: ۱- ... ۲- ... ۳- فرمان همه پرسى و ...»

اصل یکصد و بیست و سه: «رئیس جمهور موظف است ... نتیجه همه پرسى را پس از طی مراحل قانونى و ابلاغ به وی امضاء کند و برای اجرا در اختیار مسئولان بگذارد.»

اصل یکصد و سی و دو: «در مدتی که اختیارات و مسئولیت‌های رئیس جمهور بر عهده معاون اول یا فرد دیگری است که به موجب اصل یکصد و سی و یک منصوب می‌شود ، ... نمی‌توان برای تجدید نظر در قانون اساسی و یا امر همه پرسى اقدام کرد.»

اصل یکصد و هفتاد و هفت: «... مصوبات شورا (بازنگری در قانون اساسی) پس از تأیید و امضای مقام رهبری باید از طریق مراجعه به آراء عمومى به تصویب اکثریت مطلق شرکت کنندگان در همه پرسى برسد. رعایت ذیل اصل ۵۹ در مورد همه پرسى «بازنگری در قانون اساسی» لازم نیست.

محتوای اصول مربوط به ... اداره امور کشور به اتکاء آرای عمومى ... تغییر ناپذیر است.»

ب) محدودیت‌های وارده بر اصل حاکمیت قانون در خصوص همه پرسى

هر چند که در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به ضرورت مشارکت مردم در صحنه سیاسى از طریق همه پرسى به کرات اشاره شده ولی از برخی اصول دیگر قانون اساسى این گونه استنتاج می‌شود که محدودیت‌هایی بر آن اصل (همه پرسى) وجود دارد از جمله این اصول می‌توان به اصل چهارم و پنجم و اصل نود و نه و اصل یکصد و ده بند یک و دو اشاره کرد.

اصل چهارم: «کلیه قوانین و مقررات مدنی، جزایی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی، سیاسی و غیر این‌ها باید بر اساس موازین اسلامی باشد. این اصل بر اطلاق یا عموم همه اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات دیگر حاکم است تشخیص این امر بر عهده فقهای شورای نگهبان است.»

«اصل ۱۹ تا ۴۲ قانون اساسی مربوط به حقوق ملت است. فقهای شورای نگهبان با استناد به اصل چهارم قانون اساسی می‌توانند هر یک یا کلیه این اصول را مغایر با شرع تلقی نمایند و این اصول را که متضمن حقوق بنیادین شهروندان است بلا اثر نماید. و از تأیید مصوبات مجلس که در جهت اجرای این اصول است استنکاف نمایند. بدین ترتیب قانون اساسی خصوصاً بخش حقوق ملت آن شناور می‌گردد.»^۱

اصل نود و نه: «شورای نگهبان نظارت بر انتخابات مجلس خبرگان رهبری، ریاست جمهوری، مجلس شورای اسلامی و مراجعه به آراء عمومی و همه پرسى را بر عهده دارد.»

طبق نظر تفسیری شورای نگهبان درباره نظارت مذکور در اصل نود و نه «نظارت مذکور در اصل نود و نه استصوابی است و شامل تمام مراحل اجرایی انتخابات از جمله تأیید و رد صلاحیت کاندیدا می‌باشد.»^۲

این نوع محدودیت همین طور در ماده ۲ اصلاحی قانون انتخابات مصوب ۱۳۷۴ آمده است که نظارت شورای نگهبان را بر انتخابات یک نظارت استصوابی دانسته است.

این گونه برداشت از این اصول در واقع مغایر اصل حاکمیت قانون و یک محدودیت وارد شده بر اصل اداره امور کشور به اتکاء آراء عمومی و حق تعیین سرنوشت می‌باشد که در اصل ششم به آن اشاره شد، چرا که شورای

^۱- امیر ارجمند، دکتر اردشیر، حاکمیت قانون و محاکمه عادلانه، چاپ دانمارک، ۲۰۰۳، ص ۸۸

^۲- روزنامه رسمی شماره ۱۳۴۸۴۷، ۱۳۷۱/۷/۱، (نظریه شماره ۳۵۵۹-۱۳۷۱/۶/۸)

نگهبان می‌تواند مستنداً به اصل ۹۹ قانون اساسی و ماده ۳ ق. همه پرسی در مقام نظارت بر همه پرسی نتایج همه پرسی را ابطال نماید که این امر خود بی‌اعتنایی به آراء مردم تلقی می‌شود.

دیگر محدودیت وارده بر اصل ششم، اصل پنجم قانون اساسی می‌باشد: «در زمان غیبت ولی عصر - عجل الله تعالی فرجه - در جمهوری اسلامی ایران، ولایت امر و امامت امت بر عهده‌ی فقیه عادل و با تقوا، آگاه به زمان، شجاع و مدیر و مدبر است که طبق اصل یکصد و هفتم عهده دار آن می‌گردد.» بدین صورت اصل پنجم و ششم، در توضیح اصطلاح جمهوری اسلامی - که در اولین اصل قانون اساسی ایران به کار رفته است - اسلامی بودن حکومت را به معنای ولایی بودن یا مبتنی بودن آن براساس ولایت فقیه جامع الشرایط، و جمهوری بودن حکومت را به معنای اداره امور کشور به اتکای آرای عمومی دانسته‌اند.

سؤالی که از ابتدای پیروزی انقلاب تاکنون مطرح بوده و هست این است که چگونه می‌توان بین حکومت جمهوری و حکومت ولایی (اسلامی) جمع کرده و آیا اصولاً این دو با یکدیگر جمع می‌شوند یا خیر؟

درباره امکان هم‌نشینی و سازگاری اصول جمهوریت و دموکراسی با اصول دینداری سخن‌ها و مطالب بسیاری بیان شده است که این رساله در مقام بازتاب آنها نیست.

اصل یکصد و دهم قانون اساسی یکی از وظایف و اختیارات مقام رهبری را تعیین سیاستهای کلی نظام پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام ذکر نموده است.^۱ رویه شورای نگهبان به گونه‌ای است که کلیه مصوبات

^۱ - اصل یکصد و دهم؛ وظایف و اختیارات رهبر: ۱- تعیین سیاستهای کلی نظام پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام ۲- نظارت بر حسن اجرای سیاستهای کلی نظام.

مجلس را که مغایر سیاستهای کلی نظام باشد مغایر با قانون اساسی تشخیص داده و از تأیید آن خودداری می‌کند. از آنجایی که مصوبه مجلس جهت ارجاع امری به همه پرسى طبق اصل ۷۲ باید به تأیید شورای نگهبان برسد، شورای نگهبان می‌تواند از این طریق محدودیتهایی را که ضروری تشخیص بدهد اعمال کند لذا بند ی و دو اصل ۱۱۰ یکی دیگر محدودیتهای وارده بر اصل حاکمیت قانون در زمینه همه پرسى به شمار می‌آید.

فصل دوم: پیشینه‌ی تاریخی همه‌پرسی در ایران

مسأله همه پرسی در ارتباط با نظریه حاکمیت، سابقه‌ای طولانی دارد و حتی فلاسفه‌ی قدیم هم بر آن نکته تأکید داشتند و رعایت آن را از زمامداران طلب کرده‌اند.

در قانون اساسی رژیم مشروطه‌ی سلطنتی، مسأله همه پرسی مطرح نبود با این حال در سال ۱۳۳۲ دولت وقت، با استفاده از همه پرسی، مجلس شورای ملی دوره‌ی هفدهم را منحل ساخت و در سال ۱۳۴۱ نیز شاه برای مردمی جلوه دادن سلطنت خود، مسأله تصویب ملی را عنوان کرد.

پس از انقلاب اسلامی و سقوط رژیم لازم بود که نوع حکومت آینده مشخص شود. برای این منظور به پیشنهاد رهبری انقلاب در فروردین ۱۳۵۸ همه پرسی صورت گرفت و ملت با اکثریت قاطع به جمهوری اسلامی رأی داد. فراندم دیگری که در ایران انجام گرفت مربوط به قانون اساسی بود که پس از تهیه و تصویب از جانب مجلس بررسی نهایی قانون اساسی به تصویب اکثریت مردم رسید.

آخرین رفراندومی که در ایران صورت گرفت مربوط به بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ بود که به فرمان امام انجام شد و پس از تصویب توسط اعضای شورا و تأیید مقام رهبری به آرای عمومی گذاشته شد.

مبحث اول: همه پرسی در دوره‌ی مشروطیت

بند اول: همه پرسی ۱۲ و ۱۹ مرداد ۱۳۳۲

در اوایل سال ۱۳۳۱ هجری شمسی انتخابات مجلس هفدهم برگزار شد علی رغم تلاش دولت جهت برگزاری انتخاباتی صحیح و به دور از هر گونه حيله و تقلب با توجه به اعمال نفوذ شخص شاه در برخی از حوزه‌های انتخاباتی به خصوص حوزه‌های انتخابیه‌ی دور از مرکز نتیجه انتخابات در برخی از حوزه‌ها مورد مخالفت مصدق قرار گرفت دستور توقف نیمی از انتخابات را صادر نمود و در نتیجه مجلس هفدهم با حد نصاب بسیار کمی تشکیل شد و رسمیت یافت ولی به علت برخی مخالفت‌ها از سوی تعدادی از نمایندگان مجلس با سیاست‌های دکتر مصدق، عملاً مجلس شورای ملی کارائی مورد انتظار مصدق را نداشت و با استعفای دسته جمعی ۲۷ نفر از نمایندگان عضو فراکسیون نهضت ملی در تاریخ ۱۳۳۲/۴/۲۴ و استعفای بعدی ۲۵ نفر از نمایندگان مجلس عملاً تشکیل جلسات مجلس شورای ملی به دلیل به حد نصاب قانونی نرسیدن تعداد نمایندگان میسر نگردید.

در طی برگزاری تظاهرات بزرگی که در تاریخ ۱۳۳۲/۴/۳۰ به مناسبت یاد بود سالگرد قیام ملی ۲۱ تیر ماه ۱۳۳۱ صورت گرفته بود تظاهر کنندگان پشتیبانی خود را برای ادامه نهضت ملی و زمامداری مصدق اعلام داشتند.

در پی این حمایت مردمی مصدق با توجه به شرایطی که عملاً درگیر آن بود تصمیم به انحلال مجلس گرفت اگرچه به موجب اصل چهل و هشت قانون اساسی مصوب ۱۳۲۸ اختیار انحلال هر دو مجلس فقط به شاه داده شده بود. از جمله عواملی را که موجب شد مصدق تصمیم به انحلال مجلس هفدهم بگیرد به شرح ذیل است.

۱- مخالفت نمایندگان اقلیت با تمدید لایحه اختیارات.^۱

۲- تهدید استیضاح از جانب مجلس بر علیه دولت به خاطر افزایش غیر مجاز حجم پول در گردش.

۳- از دست رفتن اکثریت دولت در مجلس.

به عقیده‌ی مصدق با وضع موجود مجلس امید هیچ گونه موفقیتی در مبارزه ملت ایران نیست و او ناچار است از مردم تقاضا کند که در مورد ابقاء یا انحلال مجلس نظر دهند.

به همین جهت طی پیامی که خطاب به ملت می‌فرستد حق تصمیم‌گیری را از آن ملت دانسته و از آنان می‌خواهد که در این مورد اظهار نظر کنند.^۲

به هر حال دکتر مصدق طبق تصویب نامه‌ای که خود وضع کرده بود در تاریخ ۱۲ مرداد رفراندم را در تهران و در تاریخ ۱۹ مرداد در شهرستان‌ها انجام داد و نتیجه رفراندم همان گونه که پیش‌بینی می‌شد تأیید انحلال مجلس هفدهم بود لذا این اولین همه‌پرسی در تاریخ کشور ایران بود.

مخالفین انجام رفراندم

مخالفین به انجام رفراندم اظهار می‌داشتند که طبق اصل چهل و هشتم قانون اساسی مصوب سال ۱۳۲۴ حق انحلال مجلس شورای ملی یا مجلس سنا

^۱ - در ۳۰ تیر ۱۳۳۱ که دکتر مصدق مجدداً از جانب شاه برای تشکیل دولت دعوت شد، پس از چند روز از مجلسین تقاضا کرد که اختیاراتی به مدت ۶ ماه به او داده شود تا پاره‌ای از اصلاحات ضروری را عملی سازد. مجلس با تصویب لایحه‌ای به مدت ۶ ماه به او اختیار داد که برای اجرای برنامه دولت، لوایحی را که لازم می‌داند تهیه نموده و به اجرا گذارد. در دی ماه ۱۳۳۱ هنگام پایان یافتن مهلت شش ماهه که مصدق مجدداً تقاضا کرد که اختیارات او برای یک سال دیگر تمدید شود با مخالفت‌های فراوان روبرو شد. و بعضی از شخصیت‌ها و مخالفین تقاضای او را مغایر قانون اساسی دانستند از جمله آیت‌الله کاشانی. اما در این مرحله مجلس با ۵۹ رأی موافق در برابر ۷ رأی مخالف با تقاضای وی موافقت کرد. وخامت اوضاع اقتصادی و اجتماعی کشور به دلیل به فروش نرفتن نفت، قطع روابط سیاسی ایران و انگلیس و ... به تدریج در فاصله بین بهمن ۱۳۳۱ تا خرداد ۱۳۳۲ شرایطی را برای دولت پدید آورد که به ناچار نیروی خود را صرف مبارزه در دو جبهه داخلی (انحلال مجلس) و خارجی به عمل آورد.

^۲ - روزنامه اطلاعات - ۱۳۲۲/۵/۵، سال ۲۸، شماره ۸۱۵۱

فقط با پادشاه است و در هر موردی که مجلسین یا یکی از آنها منحل گردد باید در فرمان انحلال علت ذکر شده و امر به تجدید انتخابات نیز شود بنابراین رفراندم برای انحلال مجلس شورای ملی یک تجاوز صریحی به حقوق پادشاه و نقض یکی از اصول قانون اساسی می‌باشد.

دیگر این که تعداد ۲۵ نفر از نمایندگان مجلس دوره‌ی هفدهم از سمت نمایندگی استعفاء داده بودند و همین امر مجلس را از حد نصاب قانونی خارج می‌کرد و در واقع موجب تعطیلی مجلس می‌شد به همین جهت دولت می‌توانست از رئیس کشور تقاضای انحلال مجلس شورای ملی را بنماید.

«آیت ا... کاشانی طی اعلامیه‌ی شکنده‌ای اعلام کرد که رفراندم مال مملکتی است که رژیم حکومت آن‌ها معلوم نیست و مشروطیت و قانون اساسی ندارد، یک بار رفراندم می‌کنند که رژیم مملکت را معین سازند و الا در مملکتی که رژیم آن معین و قانون اساسی دارد و حکومت آن مشروطه است هیچ راهی برای فرار از استیضاح و دست زدن به رفراندم نیست.

در مملکت مشروطه مطابق قانون اساسی برای نخست وزیر حدود و ثغوری معین شده و هر کس بر خلاف این قوانین قدمی بردارد اقدامی بر خلاف مشروطیت و قانون اساسی نموده و از لحاظ خیانت به کشور قابل تعقیب و مستحق شدیدترین مجازات است.

آقای دکتر مصدق خوب می‌داند که اگر با آزادی و به طور طبیعی به آراء ملت رجوع کند ۹۷٪ مردم علیه او رأی می‌دهند ولی چون تمام قوای کشور را در دست دارد و یک قانون من درآوردی امنیت اجتماعی و یک حکومت نظامی دائم مثل شمشیر بر بالای سر مردم نگه داشته و یک عده اوباش و رجاله و چاقو کش توی کوچه‌ها راه می‌اندازد که در حمایت تانک و اراپه جنگی و سر نیزه‌ی نظامی به مخالفین هتاک می‌کنند.

رفراندم می‌کند آن هم با ترتیبی که موافق از مخالف معلوم و نام و تمام مشخصات رأی دهنده معین باشد با این ترتیب نتیجه رفراندم معلوم است. هر کس چنین رفراندمی کند به کام او خواهد بود ... ایشان اگر راست می‌گویند و می‌خواهند رفراندم کنند و به عمل خلاف قانون دست نزنند وسایل ارباب و تخویفی که در دست دارد بر زمین بگذارد و خود استعفاء بدهد و بعد رفراندم کند تا بداند بین مردم چقدر موافق دارد.

وی اخلال مجلس را خیانت و تقاضای اختیارات فوق العاده را از مردم در زمانی که مجلس وجود ندارد عین استبداد دانست و در مقام اعتراض از هواداران خود خواست که در رفراندم شرکت نکنند و خود نیز از ریاست مجلس استعفاء داد.^۱

استدلال دکتر مصدق در مقابل مخالفین انجام رفراندم این بوده که اصل چهل و هشت قانون اساسی به تصویب مجلس موسسان رسیده و تشکیل مجلس موسسان هم قانونی نبوده است و دیگر این که اراده ملت مافوق تمام قوانین است و معتقد بود که نظر خواهی از مردم به وسیله‌ی رفراندم جنبه قانونی دارد. هر چند که رفراندم و مراجعه به آراء عمومی تا آن زمان در ایران سابقه‌ای نداشته است.

بند دوم: همه پرسى ۶ بهمن ۱۳۴۱

با روی کار آمدن کندی در دی ماه ۱۳۳۹ هـ. ش (ژانویه ۱۹۶۱ م.) آمریکایی‌ها رژیم‌های وابسته به خود مانند ایران، برزیل و آرژانتین را برای انجام پاره‌ای اصلاحات و تغییرات تحت فشار گذاشتند در ایران علی‌امینی که

^۱ - روزنامه اطلاعات چهارشنبه، هفتم مرداد ۱۳۳۲، سال ۲۸، شماره ۸۱۵۳

به هواداری آمریکا مشهور بود نخست وزیر شد و برای اجرای رفرم‌ها به تکاپو افتاد.

شاه که از افزایش قدرت امینی به ویژه به دلیل اعتماد کامل آمریکا به او نگران بود، در سفری به آمریکا به دولتمردان آن کشور قول داد که حاضر است خودش اصلاحات را انجام دهد. با این ترتیب امینی در ۲۷ تیر ماه ۱۳۴۱ هـ. ش استعفاء داد و اسد... علم جانشین او شد.

علم تحصیلات عالیه نداشت و در میان مردم و مخالفان سیاسی چهره‌ی بد نامی بوده با این وجود، نفوذ بی نظیری در امور کشور داشت و از نزدیک‌ترین و مورد اعتمادترین دوستان شاه به شمار می‌رفت. او که مأمور اجرای رفرم‌ها شده بود در ۱۶ مهر ۱۳۴۱ هـ. ش، لایحه‌ای انجمن‌های ایالتی و ولایتی را به تصویب رساند.^۱

به موجب این لایحه واژه اسلام از شرایط انتخاب کنندگان و انتخاب شوندگان حذف شده بود، انتخاب شوندگان نیز به جای این که مراسم تحلیف را با قرآن به جای آورند، از این پس این کار را با «کتاب آسمانی» انجام می‌دادند افزون بر این در این مصوبه به زنان حق رأی داده شده بود.

اما لایحه انجمن ایالتی و ولایتی با مخالفت و مقاومت پیگیر و قاطع و کوبنده امام خمینی (ره) و دیگر مراجع رو به رو و سرانجام از سوی هیأت وزیران رسماً ملغی گردید.

سپس شاه تصور کرد که اگر خود مجری چنین رفرم‌هایی شود با مخالفت جدی مواجه نشد و اقداماتش با موفقیت همراه خواهد بود، آنچه شاه را

^۱ - تشکیل انجمن‌های ایالتی و ولایتی که به موجب اصل ۹۱ و ۹۲ متمم قانون اساسی مصوب ۱۲۸۵ هـ. ش اولین دوره‌ی مجلس مشروطیت پیش‌بینی شده بود هم چنان مسکوت مانده بود. طبق نظام نامه انجمن‌ها، تدین به دین اسلام و عدم فساد عقیده و سوگند به قرآن مجید از شرایط اصلی به حساب می‌آمد.

و اداشت مسئولیت این کار را بر عهده گیرد، تعهدی بود که در قبال تعویض و برکناری علی امینی به آمریکا سپرده بود.

در واقع رفرم‌های مذکور که پیش از این در قالب لایحه انجمن‌های ایالتی و ولایتی با شکست مواجه شده بود، با حذف و اضافاتی مجدداً مورد توجه قرار گرفته بود. از این رو شاه در ۱۹ دی ماه ۱۳۳۱ ه. ش - سال روز اصلاحات ارضی - به طور رسمی اعلام کرد قصد دارد اصول شش گانه‌ای را به رفرا ندیم بگذارد.

این اصول که شاه به آن‌ها نام انقلاب سفید داده بود، در حقیقت همان رفرم‌هایی بود که آمریکا به کشورهای توسعه نیافته اعلام کرده بود اصول فوق با جملاتی زیبا و سنجیده معرفی شده بود که مخالفت با آن‌ها مخالفت با منافع عمومی و مصالح ملی قلمداد می‌شد^۱ این اصول شش گانه عبارت بودند از:

- ۱- الغای رژیم ارباب - رعیتی با تصویب اصلاحات ارضی.
 - ۲- تصویب لایحه قانونی ملی کردن جنگل‌ها و مراتع در سراسر کشور.
 - ۳- تصویب قانون فروش سهام کارخانه‌های دولتی به عنوان پشتوانه اصلاحات ارضی.
 - ۴- تصویب لایحه قانونی سهام کردن کارگران در سود کارگاه‌های تولیدی و صنعتی.
 - ۵- لایحه اصلاحی قانون انتخابات.
 - ۶- لایحه ایجاد سپاه دانش به منظور اجرای تعلیمات عمومی.
- شاه در تاریخ ۱۳۴۱/۱۰/۱۹ در اجتماع اولین کنگره ملی شرکت‌های تعاونی روستایی ایران که در تهران تشکیل شده بود اصول انقلاب سفید را به اطلاع

^۱ - رجبی، محمد حسن، پیشین، ص ۱۸۵

حضار رساند و از مردم خواستار شد تا از طریق شرکت در همه پرسی به طور مستقیم نسبت به استقرار این اصول رأی بدهند.

امام خمینی (ره) بار دیگر مراجع قم را به تشکیل جلسه و اخذ تصمیم فرا خواند. بدین ترتیب جلسه‌ای برگزار و در نهایت قرار شد نماینده‌ای از سوی رژیم دعوت شود تا انگیزه شاه را از طرح این لوایح توضیح دهد به همین منظور آقای بهبودی روانه قم شد و بی درنگ با مقامات روحانی و علمای قم وارد گفتگو شد و چندین بار نیز بین قم و تهران رفت و آمد کرد و نظرات و پیشنهادات علمای قم را به رژیم و پاسخ‌های شاه را به آنان رساند.

بی نتیجه ماندن گفتگوی علما با رژیم شاه و اصرار شاه به انجام رفراندم موجب شد تا امام خمینی (ره) انجام رفراندم را طی اعلامیه‌ای در تاریخ ۲ بهمن ۱۳۴۱ هـ. ش تحریم کرده و آن را رفراندم اجباری بنامد که در مقابل حکم اسلام و قانون اساسی بی ارزش است. با تمام مخالفت‌هایی که صورت گرفت سر انجام رفراندم در ششم بهمن ماه ۱۳۴۱ برگزار گردید و بنابر اعلام رسانه‌های گروهی پنج میلیون و ششصد هزار نفر به لوایح مذکور رأی مثبت دادند.

پس از رفراندم روزنامه‌ها با تبلیغات گسترده این پیروزی را به شاه و مردم تبریک گفتند، حامیان خارجی دربار نیز پیام‌های تبریک برای شاه فرستادند و رئیس جمهور آمریکا اعلام داشت: مسلم است که این پشتیبانی ملی اعتماد آن اعلیحضرت را به درستی راهی که برگزیده‌اند تقویت کرده.^۱

و با توجه به شرایط پیش آمده، روحانیون به پیشنهاد امام خمینی (ره) تصمیم گرفتند به عنوان اعتراض در ماه مبارک رمضان آن سال که از هشتم بهمن ماه آغاز می‌شد، از رفتن به مساجد خودداری کنند. و برای جلب نظر

^۱ - روحانی، پیشین، ص ۲۷۱

عمومی در تمام ماه رمضان، مراسم سخنرانی و مساجد را تعطیل نمایند و این اعتصاب هم بنا به دلایلی که ذکر آن از حوزه‌ی بحث ما خارج است دوام نیافت.

مبحث دوم: همه‌پرسی در جمهوری اسلامی

بند اول: همه‌پرسی ۱۰ و ۱۱ فروردین ۱۳۵۸

پس از ۲۲ بهمن ۱۳۵۷ و سقوط رژیم پهلوی، عملاً نظام جدید با زعامت مستقیم رهبر انقلاب در ایران مستقر شد. پیروزی هر انقلاب اصولاً نظام سیاسی جدید را همراه خود می‌آورد؛ اما تثبیت این نظام نیازمند اتخاذ تصمیمی است که طی آن، همگان مردم آن را به رسمیت بشناسند.^۱

یکی از شش وظیفه‌ی دولت موقت، که در فرمان امام آمده بود^۲ و در سخنرانی دانشگاه نیز اعلام شده بود، برگزاری رفراندوم برای جایگزینی رژیم جدید به جای نظام شاهنشاهی بود.

نخستین کار دولت موقت انتقال قدرت بود که در تاریخ ۲۲ بهمن ماه صورت گرفت و دولت انقلاب اکنون جای دولت پیشین را گرفته عملاً به اداره‌ی امور مشغول شده است.

دومین گام «ارائه و اثبات حقانیت» بود که می‌بایست با رفراندوم انجام می‌شد. هر چند که اثبات حقانیت رژیم جدید، به رفراندومی نیازی نداشت چرا که

^۱ - هاشمی، دکتر سید محمد، پیشین، ص ۹۱

^۲ - حضرت امام خمینی در تاریخ ۱۳۵۷/۱۱/۱۹ روز جمعه در طی یک سخنرانی در دانشگاه تهران وظایف دولت موقت را به شرح ذیل اعلام کرد:

«۱- احراز و انتقال قدرت.

۲- ارائه و اثبات حقانیت.

۳- احیاء و اداره و اصلاح مملکت.

۴- انتخاب مجلس مؤسسان و ارجاع به آرای عمومی برای تدوین و تصویب قانون اساسی جدید.

۵- انتخابات مجلس شورای ملی.

۶- استعفاء و تحویل کار به رئیس جمهور و دولت رسمی بعدی.»

(به نقل از روزنامه‌های کیهان و اطلاعات در تاریخ ۲۰ بهمن ماه ۱۳۵۷)

اکثریت قاطع ملت ایران در طی سال‌ها مبارزه‌ی عمومی و خیابانی، که درباره رژیم پادشاهی پهلوی اظهار کرده بودند و رژیم جدید را حتی با عنوان جمهوری اسلامی پذیرفته و مورد تأیید قرار داده بودند اما امام و دیگر رهبران مصلحت دیدند که بار دیگر مردم آزادانه نظر خود را درباره‌ی رژیم پیشین اعلام کنند و به ویژه لازم بود تا در مورد شکل و محتوای رژیم جدید اظهار نظر نمایند تا کوچکترین شبهه‌ای برای حقانیت رژیم جایگزین باقی نماند.^۱

این بود که دولت، طبق وظیفه‌ی محوله، مقدمات رفراندوم را فراهم آورده ابتدا سخن از برگزاری رفراندوم در اسفند ماه بود که چنین نشد و تاریخ ۱۰ و ۱۱ فروردین ماه ۱۳۵۸ برای انجام رفراندوم معین و اعلام شد.

احزاب و گروه‌هایی که با انجام این نوع رفراندوم مخالف بودند، این گونه استدلال می‌کردند:

این رفراندوم از دو جهت اهمیت داشت، یکی اعلام نظر ملت درباره نظام پیشین و دیگری اعلام نظر درباره‌ی نظام جدید کاراول انجام شده بود، ولی کار دوم عملاً صورت پذیرفته بود اما به هر حال رسماً اظهار نظر نشده بود. به ویژه این که نام رژیم نوین چه باشد، محل تأمل و اختلاف نظر بود. می‌توان گفت که مردم در آن اوان به خوبی می‌دانستند که «چه نمی‌خواهند» عنوان رژیم یک لفظ نبود و لذا شکل و محتوای حکومت و نظام آینده برای همیشه مشخص و معین می‌شد.

مردم در طول دوران مبارزات به ویژه در سال ۱۳۵۷، از شعارهایی چون «حکومت اسلامی» استفاده کرده بودند و یا بعداً از جمهوری اسلامی سخن گفته بودند، اما واقعیت این است که شعارها بیشتر جنبه سلبی داشت تا ایجابی، یعنی بیشتر ناخواسته‌ها را، که همان رژیم شاهنشاهی و لوازم آن و به طور

^۲ - امام خمینی، پیشین، جلد پنجم، ص ۱۴۶ و ۱۴۷

مشخص، شخص محمدرضا شاه و دولت دست نشانده و فرمایشی او بود، آشکار و اعلام می‌کردند و لذا واژه عدل غالباً به صورت صفت حکومت، یا جمهوری اسلامی ذکر می‌شد که آشکارا ستم و استبداد شاه را نفی می‌کرد. مثلاً مردم شعار می‌دادند: «نظام شاهنشاهی سرچشمه‌ی فساد است حکومت اسلامی مظهر عدل و داد است».

اما در مورد این که حکومت جمهوری اسلامی چیست و چه ماهیتی دارد؟ چگونه سامان می‌یابد؟ مبانی قدرت در این سیستم جدید مذهبی کدام است؟ و این حکومت جمهوری اسلامی چگونه و با چه معیارها و ابراز و نهادهایی می‌خواهد «عدل اسلامی» را که مطلوب همگان بود محقق سازد؟ و اذعان می‌کردند که در آن دوران حکومت عدل اسلامی چیزی شبیه عدالت خانه در دوران مشروطیت بود، همه آن را می‌خواستند، اما نمی‌دانستند عدالت‌خانه چیست؟ و همین طور ادعا می‌کردند که حکومت جمهوری با اسلامی سازگار نیست و لذا جمهوری اسلامی ترکیبی متناقض است، چرا که دین و احکام شریعت جزمی و قطعی دارد و باید الزاماً و به هر نحو اجرا شود و این امور دینی از اختیار و تصمیم‌گیری جمهور خارج است. ولی بدیهی است که جمهوری با قانون‌گذاری و مدیریت و رأی و تمایل مردم است.

انتقاد دیگری که وجود داشت این بود که اگر مردم به حکومتی غیر از جمهوری اسلامی نظر داشته باشند تکلیف چیست؟

البته پاسخ‌هایی هم به این شبهات داده شد.

در مقابل انتقاد اول، پاسخ این بود که اسلام در این سرزمین ناشناس نیست و قرن‌ها شیعه مبارزه برای استقرار حکومت عدل اسلامی داشته و انواع دیگر حکومت‌ها را حکومت ظلم و جور می‌دانسته، چطور ممکن است ملتی

مبارزه کند ولی هدف را نشناسد و به هر حال اطلاع ملت از اسلام و اهداف آن بیش از سایر انواع حکومت‌ها است.

پاسخ دوم این بود که اولاً افرادی که به غیر حکومت جمهوری اسلامی نظر دارند عده قابل توجهی را تشکیل نمی‌دهند و در تمام شعارهای دوران انقلاب، آنچه چشمگیر و فراگیر بود و همه جا عنوان می‌شد جمهوری اسلامی بود نه نوع دیگری از جمهوری.

ثانیاً جواب منفی به جمهوری اسلامی به معنی قبول انواع دیگر جمهوری‌ها است که اگر این جواب به فرض بر پاسخ مثبت فزونی گرفت از رفراندم دیگری استفاده می‌شود.^۱

با توجه به مراتب مارالذکر پس از پیروزی انقلاب تحقق عملی جمهوری اسلامی ایران، به ویژه در آستانه رفراندم نام و عنوان نظام جدید به طور جدی مطرح شد و در مطبوعات و جلسات سخنرانی و محافل مورد گفتگو واقع شد. در اوان پیروزی انقلاب اختلاف نظر بود که عنوان حکومت جدید، «جمهوری اسلامی» باشد یا «جمهوری دموکراتیک اسلامی» در آن تاریخ رئیس دولت موقت، مهندس بازرگان پیشنهاد می‌کرد که عنوان حکومت «دموکراتیک اسلامی» باشد. و در همه بررسی این سؤال در برابر مردم مطرح شود: «جمهوری دموکراتیک اسلامی، آری یا نه؟»^۲ ولی حضرت امام خمینی با این عنوان‌ها مخالف بود و می‌فرمودند «هر کس جمهوری را بخواهد دشمن ما است، برای این که دشمن اسلام است.

هر کس پهلوی جمهوری اسلامی «دموکراتیک» بگذارد، این دشمن ما است. هر کس جمهوری دموکراتیک بگوید این دشمن ما است برای این که اسلام را

^۱ - مدنی، دکتر سید جلال الدین، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، سروش، ص ۴۸

^۲ - روزنامه‌های کیهان و اطلاعات، ۲۰ بهمن ۱۳۵۷

نمی‌خواهد. آیا ما خون دادیم برای جمهوری دموکراتیک؟ آیا ما خون دادیم برای جمهوری فرد؟ ما برای اسلام خون دادیم. جوان‌های ما برای اسلام خون دادند...»^۱

اما در نهایت حضرت امام خمینی (ره) اعلام کرده‌اند جمهوری اسلامی نه یک کلمه کم و نه یک کلمه زیاد. عین فرمایش امام خمینی به شرح ذیل بوده است:

«لازم است تذکر دهم آنچه که این جانب به آن رأی می‌دهم جمهوری اسلامی است و آنچه که ملت شریف ایران در سر تا سر کشور با فریاد از آن پشتیبانی نموده است همین جمهوری اسلامی بوده است نه یک کلمه زیاد و نه یک کلمه کم. من از امت شریف انتظار دارم که به جمهوری اسلامی رأی دهند که تنها این مسیر انقلاب اسلامی است. دعوت کنند به این که به جمهوری اسلامی، این هم با همین کلمه، نه یک کلمه زیاده‌تر و نه یک کلمه کمتر، برای این که الان شیطان‌ها افتاده‌اند دنبال این که جمهوری محض، همین جمهوری باشد، جمهوری دموکراتیک باشد و از این حرف‌ها»^۲

قبل از تصویب قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تقریباً پنجاه روز پس از پیروزی انقلاب جهت تعیین شکل حکومت رفراندمی برگزار شد. در روز دهم و یازدهم فروردین ۱۳۵۸ مردم ایران برای اولین بار پس از سقوط رژیم پهلوی به پای صندوق‌های رأی رفتند تا شکل حکومت آینده را تعیین کنند.

در ششم فروردین سال ۱۳۵۸ شورای انقلاب ماده‌ی واحده‌ای را به تصویب رساند و در آن ماده واحده سن رأی دهندگان به ۱۶ سال تقلیل یافت

^۱ - قسمتی از سخنرانی حضرت امام خمینی در جمع دانشجویان دانشکده ادبیات و علوم انسانی اهواز، دوم خرداد ۱۳۵۸

^۲ - امام خمینی، پیشین، ص ۱۲۲

چرا که با این تصمیم تعداد افراد شرکت کننده در رفراندوم افزایش می‌یافت و به حدود ۲۰ میلیون نفر می‌رسید.

ماده واحده مصوب ۱۳۵۸/۱/۶ شورای انقلاب راجع به همه پرسی:
«به منظور مشارکت ملت رزمنده در تعیین شکل حکومت ایران، شرط سنی رأی دهندگان در رفراندوم انقلاب اسلامی ۱۶ سال (متولدین قبل از ۱۳۴۲) خواهد بود.»

پرسش این رفراندوم عبارت بود از: آیا نوع حکومت آینده جمهوری اسلامی باشد یا خیر؟

نتیجه‌ی رفراندوم با ۹۸/۲٪ آراء پذیرش نظام جمهوری اسلامی بود. که این امر صریحاً در اصل اول قانون اساسی منعکس شده است.

«حکومت ایران جمهوری اسلامی است که ملت ایران ... در همه پرسی دهم و یازدهم فروردین ماه یکهزار و سیصد و پنجاه و هشت هجری شمسی برابر با اول و دوم جمادی الاولی سال یکهزار و سیصد و نود و نه هجری قمری با اکثریت ۹۸/۲٪ کلیه کسانی که حق رأی داشتند به آن رأی مثبت دادند.»

بند دوم: همه پرسی ۱۲ آذر ۱۳۵۸

پس از انتقال قدرت به دولت موقت و انجام همه پرسی جمهوری اسلامی، سومین مأموریت دولت، تدوین و تصویب قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بود که می‌بایست انجام می‌شد. از این رو امام خمینی در تاریخ ۴ خرداد ۱۳۵۸ طی حکمی به نخست وزیر نوشتند:

جناب آقای مهندس مهدی بازرگان
نخست وزیر دولت موقت جمهوری اسلامی

«لازم است ملت مبارز ایران هر چه زودتر سرنوشت آینده‌ی مملکت خویش را به دست بگیرد و ثمره‌ی انقلاب عظیم اسلامی خود را در همه‌ی روابط و نظامات اجتماعی به دست آورد و حقوق از دست رفته خود را بازیابد. عدالت اسلام را در همه شئون جامعه پیاده کند از این رو طرح قانون اساسی را که شورای طرح‌های انقلاب مشغول تدوین و تکمیل آن هستند با سرعت تکمیل و به تصویب شورای انقلاب رسانده و هر چه زودتر در اختیار افکار عمومی بگذارید تا همه‌ی صاحب نظران و تمامی اقشار ملت در مدت محدودی که تعیین می‌نمایید، پیشنهادها و نظرات خود را درباره‌ی آن ابراز نمایند و بنابر تصمیمی که با تبادل نظر با شورای انقلاب گرفته شده، ترتیبی دهند تا مردم هر استان و هر یک از اقلیت‌های مذهبی، نمایندگان صاحب نظر خود را به تعدادی که شوراها‌ی انقلاب اسلامی و دولت تعیین می‌کنند، انتخاب کنند و مجلس متشکل از نمایندگان مردم، با توجه به همه‌ی پیشنهادها‌ی مفیدی که رسیده شده است، مفاد قانون اساسی را به صورت نهایی بررسی و تنظیم نمایند. و سعی شود که در آن کلیه حقوق و آزادی‌ها و فرصت‌های رشد و تعالی و استقلال این ملت بر مبنای موازین اسلامی که ضامن حقوق همه‌ی افراد است و اکثریت قریب به اتفاق مردم ایران به آن رأی مثبت داده است پیش‌بینی گردد. و پس از آن که این قانون اساسی در جمع نمایندگان صاحب نظر مردم، مورد بررسی نهایی قرار گرفت، به رأی گذارده شود و طی یک همه پرسی نهایی، همه‌ی آحاد ملت، قبول یا رد آن را مستقیم درباره‌ی آن ابراز نمایند و سعی شود که تمام این مراحل در اسرع وقت انجام گیرد تا با انتخابات رئیس جمهور و نمایندگان مجلس، ارکان حکومت جمهوری اسلامی استقرار یابد.

روح ا... الموسوی الخمینی»^۱

^۱ - امام خمینی، پیشین، ص ۲۶۸

اما در مورد این که چگونه باید قانون اساسی را به تصویب ملت رساند، اختلاف نظر پدید آمد، رهبران انقلاب بارها از جمله در بهشت زهرا وعده داده بودند که «مجلس موسسان» تشکیل خواهد شد و در آن قانون اساسی جدید تصویب خواهد شد.

در حکم نخست وزیر دولت وقت نیز همین وعده تصریح شده بود. اما در مقطع تصمیم گیری روی چگونگی تدوین و تصویب قانون اساسی، در میان اعضای شورای انقلاب و دولت او اختلاف نظر پدید آمد: گروهی معتقد بودند که نیازی به تشکیل مجلس موسسان نیست همین قانون اساسی پیشنهادی مستقیماً به همه پرسى گذاشته شود.

کسانی همچون آقایان هاشمی رفسنجانی، آیت الله خامنه‌ای، شهید دکتر بهشتی، مهندس میر حسین موسوی و صادق قطب زاده مدافع این نظر بودند. دسته‌ای دیگر می‌گفتند که ضرور است مجلس موسسان تشکیل شود و به هر حال طبق وعده و روال، تدوین قانون اساسی عمل گردد. آقایان مهندس بازرگان، دکتر صحابی، بنی صدر، طالقانی، موسوی، اردبیلی و دکتر یزدی مدافع این نظریه بودند.

مدافعان هر یک از دو نظر فوق، برای اثبات ادعای خود دلایلی داشتند: طرفداران نظریه اول عمدتاً مشکلات کشور و حالت خاص دوره‌ی انتقال، شمار زیاد اعضای مجلس موسسان و تنوع شدید و احتمالاً تعارض شدید افکار مختلف و در نتیجه طولانی شدن تصویب قانون اساسی را مطرح می‌کردند می‌گفتند بهتر و به مصلحت است که پیش نویس مصوب شورای انقلاب و دولت موقت، مستقیماً به رفراندوم نهاده شود و بدین ترتیب قانون اساسی زودتر به تصویب ملت می‌رسد و با تأسیس نهادهای جدید (مانند ریاست

جمهوری و مجلس شورا)، کشور از بلا تکلیفی و دوره‌ی لغزان انتقال، خارج می‌شود و حالت ثبات پیدا می‌کند.^۱

اما موافقان نظر دوم، مجلس دوم را برای تصویب قانون اساسی درست‌تر و دموکراتیک‌تر می‌شمردند و به ویژه استدلال می‌کردند که امام خمینی به عنوان رهبر انقلاب و بالاتر از همه به عنوان یک مرجع دینی و زعیم روحانی، به مردم وعده مجلس موسسان داده است و خلاف شأن یک مرجع دینی است که خلاف وعده کند.

پس از مدتی بحث و گفتگو سر انجام امام خمینی (ره) نظر اول را پذیرفت و مورد تأیید قرار داده است و به دنبال آن حضرت آیت ا... طالقانی پیشنهاد کردند که مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، تشکیل شود که دارای نمایندگانی محدود باشد تا اشکالات مجلس موسسان از جمله طولانی شدن آن در میان نباشد و در عین حال خلف وعده هم نشده باشد و شکل دموکراتیک مجلس نیز با انتخاب نمایندگان آن به وسیله مردم، محفوظ بماند. این راه حل میانه پذیرفته شد و مقبول امام نیز افتاد.

پس از آن متن نهایی و مصوب قانون اساسی که در دولت آماده شده بود و سپس به تصویب شورای انقلاب رسیده بود در تاریخ ۲۴ خرداد ۱۳۵۸ در مطبوعات انتشار یافت. و به مردم ظرف مدت یک ماه اجازه داده شد تا نسبت به آن اظهار نظر نمایند و نظریاتشان را به صورت مکتوب به شورای انقلاب ارسال دارند.

در تاریخ ۹ تیر ۱۳۵۸، متن «لایحه قانون انتخابات مجلس خبرگان» برای تشکیل مجلس بررسی قانون اساسی انتشار یافت. و سر انجام در روز جمعه ۲۹ تیر ماه ۱۳۵۸ انتخابات مجلس خبرگان انجام شد و ۷۳ تن برای عضویت در

^۱ - کیهان، ۲۶ خرداد، ۱۳۵۸

این مجلس و به عنوان نمایندگان مردم، در تدوین و تنظیم قانون اساسی جمهوری اسلامی انتخاب شدند.

مجلس در تاریخ ۲۸ مرداد ماه ۱۳۵۸ در محل مجلس سنای سابق (محل مجلس شورای اسلامی فعلی) افتتاح شد.

مجلس بررسی نهایی قانون اساسی پس از ۶۷ جلسه و رسیدگی به بیش از ۴ هزار پیشنهاد قانونی، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران را تصویب و تنظیم کرد. آخرین جلسه نشست آن در تاریخ ۲۴ آبان ماه ۱۳۵۸ بود. بنابراین به جای یک ماه پیش‌بینی شده برای بررسی و تصویب نهایی قانون اساسی، حدود سه ماه طول کشید. متن پیشنهادی به طور کلی کنار نهاده شد و طرحی جدید تهیه و به ترتیب، تنظیم و تصویب شد.

پس از ۶۷ جلسه عمومی و کار تخصصی زیاد، سر انجام مجلس بررسی نهایی قانون اساسی که بعدها به مجلس خبرگان شهرت پیدا کرد قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با یک مقدمه و ۱۲ فصل و ۱۷۵ اصل تصویب کرد و آن را برای تصویب مردم از طریق یک همه پرسی انتشار داد.^۱

انتقادات فراوانی راجع به برخی از اصول قانون اساسی وجود داشت، از جمله اصولی که منشأ اختلافات شناخته شده بود. اصل ولایت فقیه بود از این رو برخی از افراد یا گروه‌های سیاسی اعلام کردند که به قانون اساسی رأی نخواهند داد.

از جمله آیت ا... سید کاظم شریعت‌مداری، در نهم آذر ماه اعلام کرد: «حفظ ارکان حاکمیت ملی در چار چوب تعالیم اسلام، ضرور و واجب است و اگر تضاد در اصل ۶ و ۵۶ که حاکمیت ملی را تصریح می‌کند با اصل

^۱ - روزنامه‌های اطلاعات و کیهان، ۲۶ آبان ۱۳۶۸

۱۱۰ و بعضی از اصول دیگر آن اصلاح و حل می‌گردد، مواد قانون اساسی، بلامانع است.»^۱

از این سخن آیت ا... منتظری، رئیس مجلس خبرگان، که «به ما اشکال می‌کنند تو مسئولی، من هم یک فرد بودم و یک رأی داشتم، مسأله جو را به نفع خود تمام کردن نبود.»

اما پس از آن که رهبری از مردم خواستند که به قانون اساسی رأی مثبت دهند و اعلام کردند قانون اساسی متمم خواهد داشت و در آن زمان به اشکالات توجه خواهد شد، بسیاری از منتقدان با توجه به وعده‌ی داده شده، اعلام کردند که به قانون رأی آری خواهند داد. امام در پیامی که به همین مناسبت در ۷ آذر ماه دادند فرمودند:

«اگر اشکال باشد ممکن است در متمم که در نظر گرفته‌اند رفع شود عزیزان کرد و عرب و بلوچ و سایر قشرهای محترم! اسلام برای همه و به نفع همه است و جمهوری اسلامی انشاء ا... تعالی تأمین تمام نابسامانی‌ها را می‌کند، عناصری که در اطراف از آن جمله، مناطق کرد نشین و مناطقی که برادران اهل سنت هستند، تبلیغ می‌کنند که مانع از رأی دادن به قانون اساسی شوند، دوستان شما نیستند، دلسوز برای شما و کشور شما نیستند.»^۲

رفراندمی که در نظر گرفته شده بود نظیر رفراندم تعیین نوع حکومت بود معه‌ذا تجربه‌ای از رفراندم در کشور وجود داشت ابهامی که در مورد این رفراندم وجود داشت این بود که اگر یک یا چند اصل از اصول قانون اساسی مورد موافقت رأی دهندگان واقع نشود تکلیف چیست؟

^۱ - روزنامه کیهان، ۱۰ آذر ۱۳۵۸

^۲ - امام خمینی، پیشین، جلد ۱۰، ص ۲۴۲

پاسخ این است نمی‌توان قانون اساسی نوشت که همه متفقاً با تمام اصول آن موافق باشند یا هیچ گونه عیب و ایرادی در آن نباشد اگر قرار باشد هر کس به یک بخش یا فصل از قانون اساسی رأی ندهد هیچ رفراندی به نتیجه نمی‌رسد.

مردم باید روند کلی و چهارچوب قانون اساسی را در نظر بگیرند اگر با کل آن موافق هستند رأی بدهند، همان طور که در مجلس خبرگان برخی از اعضا با برخی از اصول تصویب شده موافق نبودند یا برخی اصول را می‌خواستند که رأی کافی نیاورد ولی در مجموع تسلیم نظر اکثریت شده‌اند. به هر حال در تاریخ ۱۲ آذر ماه ۱۳۵۸ قانون اساسی به همه پرسى گذاشته شد همه پرسى تأیید نهایی قانون اساسی مصوب مجلس خبرگان به صورت دو پرسش انجام گرفت:

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

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

پرسش اول به رنگ سبز و پرسش دوم به رنگ قرمز چاپ شده بود به این دلیل که همه‌ی افراد اعم از با سواد و بی سواد بتوانند در همه پرسى شرکت کنند. و حدود ۹۸٪ مردم ایران به آن رأی مثبت و آری دادند و بدین ترتیب از تصویب نهایی ملت ایران گذشت و نظام جدید، دارای قانون اساسی جدید شد.

بند سوم: همه پرسى بازنگری قانون اساسی

گفته شد که مسأله متمم قانون اساسی از همان آغاز مطرح و ضرورت آن نیز مورد تأیید و تأکید بوده است. و حتی رهبر انقلاب نیز وعده داده بودند که در متمم قانون اساسی، ملاحظات منتقدان، مورد لحاظ قرار خواهد گرفت، بنابراین در انتظار تکمیل و تتمیم قانون اساسی بوده‌اند، اما روند حوادث

درونی حاکمیت، مسأله ضرورت بازنگری و تجدید نظر در قانون اساسی را به گونه‌ای دیگر مطرح کرد.

در سال ۱۳۶۰ از سویی مخالفان و منتقدان نبودند تا به اظهار نظر بپردازند و یا درباره‌ی نقایص و اشکالات قانون اساسی سخن بگویند و از سوی دیگر این مخالفان در کار اجرای قانون نبودند تا کاستی‌ها را در عمل احساس کنند، اما دست اندر کاران سیاست و اجرا، با گذشت زمان کاستی‌هایی را در قانون اساسی احساس می‌کردند فی‌المثل درباره حدود وظایف و اختیارات رئیس‌جمهوری، نخست وزیر، شورای نگهبان، اشکالات و یا حداقل ابهاماتی در قانون به چشم می‌خورد.

این ملاحظات سبب شده بود که از سالیان پیش مسأله تجدید نظر در قانون اساسی جدی‌تر می‌شود، عزل آیت‌الله منتظری، تغییر قانون اساسی را به صورت یک ضرورت درآورد، البته در طول این سال‌ها بن‌بست‌ها و کاستی‌ها همیشه با دخالت قاطع و راهگشا و محکم و استوار مقام رهبری حل می‌شد از جمله رهبری در مورد حل اختلافات مکرر مجلس و شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام را پدید آورد که در قانون اساسی پیش‌بینی نشده بود.^۱

به دلایل همین ابهاماتی که در قانون اساسی مصوب سال ۱۳۵۸ وجود داشت عده‌ای از نمایندگان مجلس شورای ملی و شورای عالی قضایی برآن شدند تا طی نامه‌ای از حضرت امام خمینی خواستار تجدید نظر و بازنگری در قانون اساسی شوند. این بود که در ۴ اردیبهشت ۱۳۶۸، امام خمینی، طی حکمی خطاب به رئیس‌جمهور وقت عده‌ای را مأمور تجدید نظر و بازنگری در قانون اساسی کرد و از آنان خواست تا در موارد زیر تصمیم‌گیری کنند.

۱- رهبری

^۱ - هاشمی، دکتر سید محمد، پیشین، ص ۶۲

۲- تمرکز در مدیریت قوه مجریه

۳- اصلاح مدیریت صدا و سیما

۴- تمرکز در مدیریت قوه قضاییه

۵- تعیین تعداد نمایندگان مجلس شورای اسلامی

۶- تعیین جایگاه مناسب برای مجمع تشخیص مصلحت نظام

۷- روشن کردن راه بازنگری در قانون اساسی

۸- تغییر نام مجلس شورای ملی به مجلس شورای اسلامی

مقام رهبری ۲۰ تن را به عنوان اعضای مجلس بازنگری برگزیده و ۵ تن هم به دستور ایشان از نمایندگان مجلس شورای ملی، به وسیله نمایندگان انتخاب شدند.

این مجلس کار خود را آغاز کرد و هنوز کار آن به پایان نرسیده بود که امام خمینی در گذشت. اما مجلس بازنگری کار خود را ادامه داد و با تغییراتی که در موارد یاد شده ایجاد کرد قانون اساسی اصلاح شده مجدداً به آرای عمومی گذاشته شد.

این که اعضای مجلس بازنگری توسط مقام رهبری انتخاب شدند کمی جای انتقاد دارد چرا که در رژیم‌های مبتنی بر دموکراسی و حاکمیت ملی قوهی مؤسس منتخب مردم است و مردم به وسیله نمایندگان خود اعمال قدرت می‌کنند.^۱

و نکته دیگر این که در قانون اساسی مصوب سال ۱۳۵۸ اصل بازنگری در قانون اساسی پیش بینی نشده بود به همین جهت مقام رهبری اعضای شورای بازنگری قانون اساسی را انتخاب کردند.
نکته قابل توجه این بود که اعضای این مجلس:

^۱ - هاشمی، دکتر سید محمد، پیشین، ص ۶۶

۱- بسیار محدود بود و هیچ یک از نیروها و نمایندگان جریان‌های مختلف و متنوع فکری و اجتماعی و سیاسی موجود در کشور در آن شرکت نداشتند.

۲- تمامی اعضای آن از مقامات و بلند پایگان حکومتی جمهوری اسلامی ایران بودند.

در مطبوعات و رسانه‌های گروهی نیز بحثی درباره چند و چون تغییرات قانون اساسی و یا اصول لازم تغییر مطرح نشده بود و گروه خاصی بر اساس یک مأموریت مشخص به اصلاح و بازنگری در قانون اساسی پرداخته، مأموریت مشخص به این دلیل که موادی که تغییر در آن لازم بود مشخص شده بود. برای مثال گفته شده بود تمرکز در مدیریت قوه‌ی مجریه یعنی حذف پست نخست‌وزیری و ...

اصلاحاتی که در بازنگری سال ۱۳۶۸ در قانون اساسی صورت گرفت تحول شگرفی در ساختار سیاسی و حاکمیت و مدیریت جمهوری اسلامی ایران به وجود آورد.

بدین ترتیب کار بازنگری قانون اساسی با تشکیل و افتتاح شورای بازنگری قانون اساسی آغاز گردید و شورای بازنگری در جلسات مورخ هفدهم تا بیستم تیر ماه ۱۳۶۸ هجری به طور نهایی کار بررسی و تدوین را پایان داد و مقام رهبری آن را مورد تأیید قرار داده و امضا نموده و جهت همه پرسی طی فرمان مورخ ۲۸ تیر ماه به دولت ابلاغ کرده‌اند و به شرح ذیل به همه پرسی گذاشته شد.

ماده ۱- در تمامی اصول و سر فصل‌ها و مقدمه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران عبارت، مجلس شورای ملی، به مجلس شورای اسلامی تغییر می‌یابد.

ماده ۲- عنوان مبحث اول فصل نهم به (ریاست جمهوری و وزرا) تبدیل می‌گردد و عنوان مبحث سوم همین فصل قبل از (اصل یکصد و چهل و سوم) به مبحث دوم تغییر یابد و عنوان (مبحث دوم) نخست وزیر و وزرا (قبل از اصل یکصد و سی و سه) حذف گردد و عنوان فصل دوازدهم رسانه‌های گروهی به فصل دوازدهم (صدا و سیما) تغییر می‌یابد. و قبل از اصل یکصد و هفتاد و شش عنوان (فصل سیزدهم) (شورای عالی امنیت ملی) و قبل از اصل یکصد و هفتاد و هفتم عنوان (فصل چهاردهم بازنگری در قانون اساسی) اضافه گردد.

ماده ۳- اصول ۵-۵۷-۶۴-۶۹-۷۰-۸۵-۸۷-۸۸-۸۹-۹۱-۹۹-۱۰۷-۱۰۸-۱۰۹-۱۱۰-۱۱۱-۱۱۲-۱۱۳-۱۲۱-۱۲۲-۱۲۴-۱۲۶-۱۲۷-۱۲۸-۱۳۰-۱۳۱-۱۳۳-۱۳۴-۱۳۵-۱۳۶-۱۳۷-۱۳۸-۱۴۰-۱۴۱-۱۴۲-۱۵۷-۱۵۸-۱۶۰-۱۶۱-۱۶۲-۱۶۴-۱۷۳-۱۷۴-۱۷۵-اصلاح می‌شود و تغییر و تتمیم می‌یابد. و به جای اصول قانون اساسی سال ۱۳۵۸ قرار می‌گیرد. و اصول ۱۷۶ و ۱۷۷ نیز به قانون اساسی اضافه می‌شود و ...

همه بررسی بازنگری قانون اساسی که در تاریخ ۱۳۶۸/۵/۶ برگزار شد از مجموع ۱۶/۴۵۶/۷۷۱ آراء مأخوذه ۱۶/۰۲۵/۴۵۹ به آن رأی مثبت دادند و بدین ترتیب اصول بازنگری به تصویب ملت رسید.

بخش دوم:

بررسی نظام حقوقی همه‌پرسی

فصل اول: همه‌پرسی قانونی و سیاسی

همه‌پرسی و مراجعه به آراء عمومی به سه صورت متصور است:

۱- همه‌پرسی تقنینی:

اگر مطلب و موضوعی که به رفراندوم گذارده می‌شود مربوط به قانون عادی باشد آن را رفراندوم تقنینی می‌نامند.

و اصل پنجاه و نهم قانون اساسی موبد این امر است:

«در مسایل بسیار مهم اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی ممکن است اعمال قوه‌ی مقننه از راه همه‌پرسی و مراجعه مستقیم به آراء مردم صورت گیرد درخواست مراجعه به آرای عمومی باید به تصویب $\frac{2}{3}$ مجموع نمایندگان مجلس برسد.»

۲- همه‌پرسی تأسیسی:

اگر مطلب یا موضوعی که به همه‌پرسی گذارد می‌شود مربوط به قانون اساسی باشد آن را رفراندوم تأسیسی می‌نامند.

موضوع بند سوم اصل ۱۱۰ (فرمان همه‌پرسی) و اصل ۱۷۷ که مقرر می‌دارد.

«... مقام رهبری پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام طی حکمی خطاب به رئیس جمهور موارد اصلاح یا متمیم قانون اساسی را به شورای بازنگری قانون اساسی پیشنهاد می‌کند ... مصوبات شورا پس از تأیید و امضا مقام رهبری باید از طریق مراجعه به آرای عمومی به تصویب اکثریت مطلق شرکت کنندگان در همه پرسی برسد ...»

۲- 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 می‌کند. در مورد همه پرسی سیاسی هیچ قرینه‌ی روشنی در قانون اساسی وجود ندارد. اما به نظر می‌رسد که مقام رهبری برای اتخاذ برخی تصمیمات سیاسی و قانونی خود که با افکار عمومی و مشارکت مردم قابلیت ارتباط بیشتری دارد، از طریق مراجعه به آرای عمومی اعتماد مردم را جلب نماید.»^۱

در این باب که، با وضع کنونی مجالس قانون گذاری، آیا مراجعه به آرای عمومی نیز به مصلحت است یا خیر یا باید از آن پرهیز شود بین نویسندگان حقوق عمومی و اساسی اختلاف نظر است.

مخالفان برای اثبات نظر خود دلایل گوناگونی دارند که مهم‌ترین آن‌ها عبارت است از:

۱- مسایل مهم سیاسی و حقوقی چنان پیچیده و دشوار است که توده‌ی مردم توان داوری درباره‌ی آن‌ها را ندارند. پس این خطر وجود دارد که فریفته‌ی تبلیغات سیاسی شوند و به گمراهی افتند و ندانسته به زیان خویش تصمیم بگیرند، پس بهتر است که ملت شایسته‌ترین فرزندان خود را برگزیند و

^۱ - هاشمی، دکتر سید محمد. حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم (حاکمیت و نهادهای سیاسی) چاپ سوم، نشر دادگستر، ۱۳۷۷، ص ۸۹ و ۹۰

امر قانون گذاری را به آنها بسپارد زیرا که انتخاب دانایان و صالحان به مراتب آسان‌تر از تمیز مصلحت واقعی و پایدار یا خوب و بد قوانین است، چنانچه مونتسکیو، با تأیید این امر که ملت شایستگی تمیز منافع واقعی خود را ندارند، لیاقت و صلاحیت مردم را در انتخاب نمایندگان شایسته می‌پذیرد.^۱

این دانای نامدار می‌گوید: «اگر شمار کسانی که درجه صلاحیت اشخاص را می‌شناسد اندک باشند، هر کس شایستگی تمیز این امر را دارد که بر گزیده‌ی او از بیشتر مردم داناتر است.

فریفتن توده‌ی مردم به مراتب ساده‌تر از دانایان است، زیرا در تبلیغ سیاسی آخرین نتیجه پوشیده می‌ماند و بر سرابی انگشت نهاده می‌شود که گاه واقع آن خشکی و ویرانی است. بر مردم عادی احساس حکومت بیشتری از عقل دارد و تنها خردمندان با تجربه می‌دانند که عشق اول نمود آسان ولی افتاد مشکل‌ها».

بسیاری از همه پرسشی‌ها آغاز خودکامگی است و رأیی که در اجرای حق آزادی داده می‌شود بهانه از بین بردن آن قرار می‌گیرد.^۲

۲- مراجعه به آرای عمومی زمینه را برای ایجاد حکومت استبدادی و محدود ساختن آزادی فردی آماده می‌کند زیرا اگر حکومت بتواند از این راه در برابر مجلس بایستد و تصمیم مجالس قانون گذاری را لغو کند، آیا نمی‌توان گفت به بهانه حفظ مصلحت عموم در برابر قوه‌ی مقننه عصیان کرده است؟

۳- در بسیاری از همه پرسشی‌ها پرسش به گونه‌ای مطرح می‌شود که مردم در انتخاب نظر واقعی خود آزاد نمی‌مانند و مجبورند یکی از دو امر مکروه را بپذیرند و انتخاب آنان محصور میان بد و بدتر باشد.

^۱ - Download from <http://www.unchr.ch/development/governance-01.html>.

^۲ - کاتوزیان، دکتر ناصر، فلسفه حقوق، جلد دوم (منابع حقوق)، شرکت سهامی انتشار، چاپ اول، ۱۳۷۷، ص ۴۵

موافقان هیچ یک از آن دلایل را قاطع نمی‌دانند و می‌گویند: درست است که مردم عادی بینش لازم را درباره مسایل جزئی سیاسی و حقوقی ندارند، اما هر ملتی به اجمال می‌داند که نتیجه اجرای سیاست معین چه نتیجه‌ای را برای او به بار می‌آورد و به خوبی می‌تواند برنامه کلی دولت را تعیین کند.

امکان اظهار نظر مستقیم ملت، به لایه روشن فکر و دانشمند جامعه که مایل نیستند سیاست را پیشه‌ی خود سازند و دست از کتابخانه و آزمایشگاه بشویند، مجال آن را می‌دهد که در تعیین سرنوشت حکومت سهمی داشته باشند زیرا در این گونه موارد، به طور معمول چشم‌ها به آنان دوخته می‌شود و کم و بیش همه دنباله روی آن‌ها خواهند شد. به ویژه که امری با ملت در میان گذارده، می‌شود در تخصص دانشمندی باشد، ملت فرصت آن را می‌یابد که از تجربه و دانش او در امور عمومی نیز استفاده کند.^۱

ممکن است در تاریخ سیاسی ملت‌ها به مواردی برخورد کنیم که مراجعه به آرای عمومی مقارن با حکومت‌های استبدادی باشد، ولی در رابطه‌ی بین این دو رویداد اجتماعی نباید مبالغه کرد زیرا، چگونه ممکن است آزادی اظهار نظر برای ملتی سبب از بین رفتن آن گردد؟

همه پرسش‌ها در واقع حربه‌ای مهم، برای حفظ دموکراسی هستند و حق تصمیم‌گیری مستقیم را در مورد مسایل مهمی که گاهی در کلی گویی‌های بیانی‌های انتخاباتی نادیده انگاشته یا گم می‌شوند به ملت اعطا می‌کند.

هر یک از دلایل دو طرف با بخشی از حقیقت همراه است. ولی، مسایل اجتماعی، به ویژه آنجا که به داورها و داورهای انسان مربوط می‌شود چنان قابل انعطاف و تابع اوضاع و احوال است که به دشواری می‌توان نیک و

^۱ - کاتوزیان، دکتر ناصر، پیشین، ص ۲۷-۴۶

بد مطلق را باز شناخت؛ همه چیز نسبی است و به چگونگی اجرای آن بستگی دارد.

با وجود این، چون در همه پرسشی‌ها امکان انتخاب و برخورد اندیشه‌ها محدود است و اراده عمومی با گفتن «آری و نه» نمی‌تواند تمام خواسته‌های خود را بیان کند، بهتر این است که برای امور مهم و کلی مورد استفاده قرار گیرد و قانون‌گذاری در روند عادی خود به مجلس نمایندگان و خبرگان و بحث‌های آزاد خردمندان واگذار شود.^۱

مبحث اول: همه‌پرسی قانونی

بند اول: همه‌پرسی تقنینی (موضوع اصل ۵۹)

همان گونه که ذکر شد پذیرش دموکراسی نمایندگی یا غیر مستقیم به دلیل واقعیت‌های عینی و دشواری‌های خارجی است. اگر امکان داشت در هر موضوع عادی نیز از نظر همگان آگاه شد و حاکمیت ملی را بی واسطه اعمال کرد، طبعاً نیازی به تشکیل مجلس نمایندگان، برای قانونگذاری نبود. به همین جهت هنوز هم در برخی جوامع کوچک، برای همه‌ی امور، رأی همگان پرسیده می‌شود. در کانتون سنت گال سوئیس از سال ۱۸۳۱ برای قانون‌گذاری عادی مجمع نمایندگان نیز همه‌پرسی رسم شده است و از آن پس دیگر کانتون‌های سوئیسی نیز، برای هر نوع قانون‌گذاری همه‌پرسی را آغاز کردند.

بیست و یک ایالت از ایالات متحده آمریکا نیز در سال‌های ۱۹۵۷ تا ۱۸۹۸ از این روش استفاده می‌کردند.^۲ با این حال پذیرش دموکراسی نمایندگی در جوامع بزرگ، مانع از بهره‌مندی آن‌ها از آرای مستقیم مردم در مواقع حساس

^۱ کاتوزیان، دکتر ناصر، پیشین، ص ۵۰ و ۴۹

^۲ - آشوری، داریوش، دانشنامه سیاسی، چاپ پنجم، تهران، مروارید، ۱۳۷۸، ص ۲۲۸

و موضوعات بسیار مهم نیست و لذا آن را راهی برای دموکراسی مستقیم و مکمل شیوهی نماینده سالاری یاد می‌کنند.

البته علی‌اصول باید اصل همه‌پرسی در قانون اساسی مصوب، یکی از سرچشمه‌های قانون‌گذاری شناخته شده باشد، تا بتوان از این آیین برای اخذ تصمیم استفاده کرد.^۱

همچنین معمولاً برای عرضه لوایح عادی به افکار عامه از طریق رفراندوم، شرایط و محدودیت‌های نسبتاً سختی، در قوانین اساسی کشورهای جهان ملاحظه می‌شود. چنان‌که در سوئیس ۲۰/۰۰۰ نفر از کسانی که حق شرکت در انتخابات را دارند و یا حکومت هشت کانتون می‌توانند تقاضای ارجاع امری به رفراندوم بنمایند.

در قانون اساسی جمهوری پنجم فرانسه رفراندوم پیش‌بینی گردیده و به رئیس‌جمهور اختیار داده شده است تا به پیشنهاد دولت مقارن اجلاس قوهی مقننه یا با تصویب هر دو مجلس اقدام نماید.^۲

در به‌کارگیری، ابزار همه‌پرسی، به عنوان یکی از آیین‌های دموکراتیک، میان حقوقدانان، اتفاق نظر نیست. و بنا به باور بیشتر علمای حقوق، شیوهی تصمیم‌گیری در مجالس مقننه که با تأمل و گفت و شنود و مجال تفکر توأم است بر شیوهی همه‌پرسی مرجع دانسته شده است.

روش نخست، گرایش‌های پیش‌اندیشیده‌تر و متداوم‌تر جامعه را بهتر منعکس می‌کند، در صورتی که در روش دوم اتخاذ تصمیم بر مدار گرایش‌های هیجانی، زودگذر و زیر تأثیر نطق و خطابه و روان‌شناسی شتاب‌آلود مردم

^۱ - قاضی، دکتر ابوالفضل، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی جلد اول، چاپ ششم، انتشارات دانشگاه تهران ۱۳۷۵، ص ۳۷۲

^۲ - بوشهری، جعفر، حقوق اساسی، جلد ۲، چاپ دوم، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۵۲، ص ۲۴۱

می‌چرخد و فره و محبوبیت مقام سیاسی که موجد همه پرس‌ی شده علی الاصول در نتیجه‌ی آن تأثیر فوق العاده دارد.^۱

در اصل پنجاه و نهم قانون اساسی اجازه فراندن تقنینی داده شده است: «در مسایل بسیار مهم اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی ممکن است اعمال قوه‌ی مقننه از راه همه پرس‌ی و مراجعه مستقیم به آرای مردم صورت گیرد در خواست مراجعه به آرای عمومی باید به تصویب $\frac{2}{3}$ مجموع نمایندگان مجلس برسد.»

فراندنمی که در این اصل به آن اشاره شد فراندن تقنینی است یعنی در اینجا فراندن برای یک قانون عادی برگزار می‌شود زیرا آمده است اعمال قوه‌ی مقننه از راه همه پرس‌ی صورت می‌گیرد. اعمال قوه‌ی مقننه نیز در یک اصل قبل از اصل پنجاه و نهم یعنی در اصل پنجاه و هشتم تعریف شده است که به موجب آن اعمال قوه‌ی مقننه، یعنی قوانینی که به تصویب مجلس می‌رسد و برای اجرا به قوه‌ی مجریه و قضاییه ابلاغ می‌شود. منطق این فراندن نیز روشن است و به هیچ وجه با دسایسی به مفهومی که امروز در جامعه، مطرح است، ارتباطی ندارد. توالی منطقی احکامی که در فصل پنجم قانون اساسی با عنوان «حق حاکمیت ملت و قوای ناشی از آن» بیان شده است چنین است.

به موجب اصل پنجاه و شش حاکمیت مطلق بر جهان و انسان از آن خداست و او انسان را بر سرنوشت اجتماعی خویش حاکم ساخته است و ملت این حق خدادادی را از طریق که در اصول بعد می‌آید اعمال می‌کند، در اصل پنجاه و هفت قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران قوه‌ی مقننه، مجریه و قضاییه معرفی شده‌اند، در اصل پنجاه و هشتم وظیفه قوه‌ی مقننه تصویب

^۱ - قاضی، دکتر ابوالفضل، پیشین، ص ۲۷۴

قوانین تعریف شده است و در اصل پنجاه و نهم وظیفه قوه‌ی مقننه می‌تواند از طریق رفتارندم صورت گیرد بنابراین لازم الاجرا شدن قوانین و موظف شدن قوای مجریه و قضاییه به اجرای آن‌ها به دو صورت می‌تواند انجام شود:

۱- به شیوه‌ی دو مرحله‌ای:

یعنی مردم ابتدا نمایندگان مجلس را انتخاب می‌کنند و این نمایندگان به وکالت از طرف موکلان خود که همان مردم هستند، اراده‌ی مردم را در تصویب قوانین به مرحله اجرا در می‌آورند.

۲- به شیوه‌ی یک مرحله‌ای:

یعنی مردم به جای این که برای تصویب قوانین وکیل انتخاب کنند خودشان مستقیماً قوانین را تصویب می‌کنند.

در هر دو صورت نتیجه یکی است و آن تصویب قانون یا قوانینی هست که برای همه لازم الاجرا است و قوای مجریه و قضاییه موظف به اجرای آن هستند.

لازم به ذکر است که در قانون اساسی ما رجوع به آرای عمومی ناظر به صورتی است که مجلس شورای اسلامی آماده فعالیت است و همه پرسى را با اکثریت قاطع $\frac{2}{3}$ مجموع نمایندگان تصویب می‌کند ولی درباره‌ی فرض نیاز به همه پرسى در بحران تعطیلی مجلس سخن نگفته است، به این دلیل که بنای حکومت در جمهوری اسلامی به بقای مجلس است و در هیچ صورت نباید تعطیل شود.

با وجود این چون همه‌ی بحران‌های علمی سیاسی را نمی‌توان پیش بینی کرد جای این پرسش باقی است که در غیاب مجلس چه مقامی می‌تواند لزوم رجوع به آرای عمومی و اهمیت استثنایی و مهم مسأله را تمیز دهد؟^۱

اول: قلمرو وضع قواعد از طریق همه پرسى

قلمرو همه پرسى يعنى قلمرو موضوعاتی که از طریق همه پرسى می‌توان در خصوص آنها به وضع مقررات پرداخت در این زمینه اصل پنجاه و نهم قانون اساسی قابل توجه است.

«در مسایل بسیار مهم اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی ممکن است اعمال قوه‌ی مقننه از راه همه پرسى و مراجعه مستقیم به آرای مردم صورت گیرد. درخواست مراجعه به آرای عمومی باید به تصویب $\frac{2}{3}$ مجموع نمایندگان برسد.»

موضوعاتی که قابل ارجاع یا آرای عمومی است کدام است آیا در همه موارد می‌توان به همه پرسى مراجعه کرد یا اختصاص پاره‌ای مسایل مهم و استثنایی دارد؟

قانون اساسی به بخش نخست سؤال پاسخ گفته و همه پرسى را مخصوص «مسایل بسیار مهم» کرده است. لیکن هیچ گونه سنخی از این گونه مسایل بسیار مهم به دست نمی‌دهد.

حق نیز همین است زیرا درجه اهمیت مسایل اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی نسبی و وابسته به شرایط زمان و مکان است و مجلس باید تمیز این

^۱ - کاتوزیان، دکتر ناصر، مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران، چاپ بیست و دوم، شرکت سهامی انتشار، ۱۳۷۶، ص ۱۲۷

امر انعطاف پذیر را بر عهده بگیرد با وجود این اگر قانون اساسی چند نمونه از این مسایل بسیار مهم را ذکر می‌کرد برای رفع شبهه مفید بود.^۱

بنابراین از جهت درجه اهم و مهم، موضوع برای ارجاع به همه پرسشی باید از درجه اهم (بسیار مهم) برخوردار باشد تا قابل ارائه در همه پرسشی باشد و موضوعات مهم قابل ارجاع به همه پرسشی نیست. و تشخیص اهم و مهم بر عهده مجلس است.

این که در اصل ۵۹ گفته شد در مسایل بسیار مهم اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی اعمال قوه‌ی مقننه از راه همه پرسشی صورت می‌گیرد. حالا اگر موضوعی که از درجه بسیار اهمیت برخوردار است غیر از موضوعاتی باشد که در صدر اصل ۵۹ به آن اشاره شد یعنی غیر از موضوعات اقتصادی و سیاسی و اجتماعی و فرهنگی باشد. مثلاً اگر از موضوعات اخلاقی، نظامی، بهداشتی، فنی و ... باشد آیا قابل ارائه در همه پرسشی می‌باشد به عبارت دیگر آیا موضوعات مطروحه در اصل پنجاه و نهم احصایی است یا تمثیلی؟

در این مورد بین حقوقدانان اختلاف نظر وجود دارد. عده‌ای می‌گویند موارد مطروحه احصایی است و برخی معتقدند که تمثیلی است:

۱- طرفداران نظریه اول معتقدند که اصل ۵۹ با احصاء موارد قابل ارجاع به همه پرسشی به مسایل بسیار مهم اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی، سایر موارد را از آن خارج کرده و موضوعاتی از قبیل مسایل اخلاقی، نظامی و غیره قابل طرح در همه پرسشی نمی‌باشد.

اصل بر انجام امر قانون گذاری به طور عام متعارف از طریق مجلس شورای اسلامی است در این زمینه اصل ۷۱ قانون اساسی مقرر می‌دارد:

^۱- کاتوزیان، دکتر ناصر، فلسفه حقوق، جلد دوم، (منابع حقوق)، چاپ اول، شرکت سهامی انتشار، ۱۳۷۷، ص ۹۰

«مجلس شورای اسلامی در عموم مسایل در حدود و مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند.»

بنابراین در قانون گذاری از طریق مجلس شورای اسلامی بر طبق این اصل هیچ گونه محدودیتی وجود ندارد ولی اصل ۵۹ با بر شمردن یک سری از موارد در مقام احصا مسایل بسیار مهم بوده است و الا اگر در مقام تمثیل می‌بود باید بعد از کلمه اجتماعی و فرهنگی مذکور در اصل ۵۹ عبارت «از قبیل یا و غیره» می‌آمد بنابراین در مسایل اخلاقی، امنیتی، فنی و غیره که در این اصل ذکری از آن نشده است نمی‌توان به همه پرسشی مراجعه نمود.^۱

۲- طرفداران نظریه دوم معتقدند که هر چند اصل ۵۹ قلمرو همه پرسشی را به مسایل بسیار مهم اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی محدود کرده، علی الظاهر قلمرو محدود است ولی محدودیت واقعی وجود ندارد و اصولاً در موضوعاتی که مجلس حق وضع قانون دارد، از طریق همه پرسشی هم می‌توان در خصوص آن به وضع مقررات پرداخت.

دوم: ابتکار همه پرسشی

درخواست مراجعه به آرای عمومی با چه مقامی است؟
قانون اساسی به پرسش فوق پاسخ نداده است و صرفاً اعلام می‌دارد که درخواست مراجعه به آرای عمومی باید به تصویب $\frac{2}{3}$ مجموع نمایندگان برسد.
ولی در قانون همه پرسشی در جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۸/۴/۴ مجلس شورای اسلامی در ماده ۳۶ به این پرسش پاسخ داده شده است:

^۱ - اسماعیلی، دکتر محسن، همه پرسشی و شورای نگهبان، مجله‌ی حوزه و دانشگاه، سال نهم، شماره‌ی ۳۶، پاییز ۱۳۸۲، ص ۲۹ و ۳۰

«همه پرسى به پيشنهاد رئيس جمهور يا يكصد نفر از نمايندگان مجلس شورى اسلامى و تصويب حداقل $\frac{2}{3}$ مجموع نمايندگان مجلس شورى اسلامى انجام خواهد شد.»

بر طبق اين ماده ابتكار همه پرسى به دو شكل مى باشد:

۱- يا به صورت طرح مى باشد كه بايد به پيشنهاد يكصد نفر از نمايندگان مجلس مطرح شود.

۲- يا به صورت لايحه اى از طرف رئيس جمهور ارائه مى شود.

بنابراين ابتكار همه پرسى نمى تواند مثل ابتكار قوانين مجلس باشد كه يا به صورت لوايح قانونى از طرف هيأت وزيران مى باشد يا به صورت طرح هاى قانونى كه به پيشنهاد حداقل ۱۵ نفر از نمايندگان در مجلس شورى اسلامى قابل طرح است. و شورى عالى استان ها هم حق ارائه طرح در اين زمينه را ندارد.

در بند ۲ اصل ۱۱۰ يكى از وظائف و اختيارات مقام رهبرى صدور فرمان همه پرسى است و اين وظيفة رهبرى به نظر با مقررات فوق هم خوانى نداشته مع هذا به نظر مى رسد كه وظيفة رهبر شامل همه پرسى تقنينى نباشد.

به هر حال پس از وصول درخواست همه پرسى طبق ماده ۴۷ آيين نامه داخلى مجلس در اولين جلسه علنى وصول درخواست اعلام و به كميسيون هاى مربوطه جهت بررسى ارجاع مى شود و سپس مطابق مقررات آيين نامه داخلى در دستور كار مجلس قرار مى گيرد، هيأت رئيسه مجلس طبق روال قانونى و پس از بررسى درخواست در كميسيون هاى مربوطه آن را در جلسه ي عمومى مطرح و پس از استماع نظرات مخالف و موافق و مذاكره، رأى گيرى را معمول

و در صورتی که $\frac{2}{3}$ مجموع نمایندگان به آن رأی موافق بدهند، به تصویب می‌رسد.

لازم به ذکر است که بررسی و تصویب درخواست همه پرسى در مجلس شورای اسلامی مشمول کلیه مقررات و آیین نامه داخلی مجلس است، هر چند که نه در قانون اساسی و نه در قانون عادی و آیین نامه داخلی مجلس هیچ گونه مقرراتی در خصوص نحوه‌ی تقدیم درخواست و چگونگی بررسی و تصویب آن پیش بینی نشده است و شاید علت آن این بوده است که از همان ابتدا مدونین قانون اساسی و قانون عادی (اصل همه پرسى را) یک اصل متروک در قانون اساسی می‌شناختند.

سوم: شأن و ارزش مصوبات از طریق همه پرسى

اعتبار نتیجه‌ی همه پرسى به چه میزان است. آیا با وضع قوانین عادی می‌توان آن را نسخ، ابطال یا اصلاح نمود به عبارتی دیگر جایگاه مصوبات از طریق همه پرسى در سلسله مراتب قوانین چگونه است؟

برخی معتقدند: نتیجه‌ی همه پرسى در شمار قوانین عادی نیست و نباید آن را در حکم قانون به شمار آوریم. با وجود این از آنجا که وسیله‌ی بیان مستقیم حاکمیت ملی است، باید اعتباری بیش از سایر قوانین عادی داشته باشد: عادی بودن قانون ناشی از همه پرسى این نتیجه‌ی عملی و مهم را دارد که اعتبار آن محدود به قانون اساسی است.

ولی اهمیت استثنایی آن سبب می‌شود که با قانون عادی نتوان نتیجه همه پرسى را نسخ کرد. در واقع امری را که ملت به طور مستقیم وضع کرده است، نمایندگان ملت نمی‌توانند آن را نسخ کنند زیرا نسخ باید از سوی مقام واضع

قانون یا بالاتر از آن صورت پذیرد. دخالت شورای نگهبان نیز که ویژه‌ی قانون عادی مجلس است در نتیجه‌ی همه پرس‌ی مجوزی ندارد.^۱

بنابراین در صورتی که تعارضی بین این دو مصوبه (مصوبه مجلس و مصوبه از طریق همه پرس‌ی) پیش آید از جهت سلسله مراتبی قانون عادی از طریق همه پرس‌ی بر قانون عادی از طریق مجلس مقدم است و نتیجه‌ی همه پرس‌ی قانون مجلس را نسخ می‌کند.

چرا که قانون را نمایندگان مجلس وضع می‌کنند و نمایندگان مجلس وکیل مردم هستند وکیل یا نماینده اختیارات خود را از اصیل و موکل خود می‌گیرد و اصالتاً صاحب هیچ حق و اختیاری نیست.

حاکمیت گمارده مردم است و انجام وظیفه و مأموریت می‌کند، حق مردم در تعیین سرنوشت خویش، حقی است بالاصاله، اما اختیار مجلس در این زمینه اختیاری است تفویضی و بالوکاله، از این رو مجلس نمی‌تواند در این زمینه مدعی خود مردم شود.^۲

اما در مقابل برخی از صاحب نظران حقوق اظهار می‌نمایند که «ارزش همه پرس‌ی تقنینی، ارزش قوانین عادی است به عبارت دیگر اگر چه ممکن است ارزش اجتماعی و سیاسی قانونی که از طریق همه پرس‌ی به تصویب می‌رسد بیشتر از قانون عادی مصوب مجلس باشد ولی اعتبار حقوقی این دو گونه قانون یکسان است»^۳

به نظر ما وقتی موضوعی در اجرای اصل ۵۹ قانون اساسی در همه پرس‌ی مطرح و نتیجه‌ی آن اعلام شد اعم از این که نتیجه‌ی مأخوذه مستلزم

^۱ - کاتوزیان، ناصر، پیشین، ص ۵۱

^۲ - زرافشان، ناصر، حکومت‌های وابسته: رژیم‌های آزادی کش، مجله نامه، شماره ۲۸، دی ۱۳۸۲، ص ۱۸

^۳ - امیر ارجمند، پیشین، ص ۲۰ و ۱۹

امر، نهی، یا ایجاد حالتی و یا سلب وضعیتی باشد آنچه که سر انجام پذیرفته می‌شود حکم قانون عادی را دارد، و بدین ترتیب با توجه به ماهیت موضوعی آن ممکن است قانونی عام یا خاص محسوب شود.

بنابراین دامنه نفوذ و میزان تأثیر نتیجه‌ی همه پرس‌ی در حد همان قوانین موضوعه‌ی مصوب مجلس خواهد بود بدین ترتیب ممکن است به موجب قوانین بعدی که مصوب مجلس یا همه پرس‌ی مجددی خواهد بود دستخوش تغییر یا الغا گردد.

همان گونه که قوانین موضوعه دیگر نیز همین ظرفیت تغییر پذیری را دارند و ممکن است به موجب طرح و یا لایحه‌ای که در مجلس طرح و مورد تصویب قرار می‌گیرند پس از طی مراحل قانونی کلاً و یا جزئاً اصلاح و یا لغو شوند، نتیجه‌ی همه پرس‌ی نیز همین ویژگی را دارد و لذا با عنایت به این که اصولاً اعمال اصل ۵۹ قانون اساسی به عنوان همه پرس‌ی تقنینی نوعی قانون گذاری مستقیم و نتیجه‌ی آن تصویب یک قانون عادی است بدیهی است که مانند هر قانون دیگری می‌توان نتیجه‌ی آن را تغییر داد.

بند دوم: همه پرس‌ی تأسیسی (موضوع اصل ۱۷۷)

قانون اساسی میثاق بین ملت و دولت است و وظائف و اختیارات و میزان اقتدار قوای عالی و نهادهای سیاسی حاکمیت را تعیین و شیوه‌ی اداره‌ی کشور و اعمال قوا را مشخص می‌کند و به همین دلیل پشتوانه آن باید رأی مستقیم مردم باشد؛ از این رو معمولاً نظام‌های حقوقی تلاش می‌کنند تا پیش و یا پس از تدوین یا بازنگری در قانون اساسی، آن را به همه پرس‌ی بگذارند، یا با تعیین حد نصاب بالایی از نمایندگان مردم، حاکمیت ملی را در آن نمایان کنند.

برای مثال طبق ماده ۸۹ قانون اساسی جمهوری فرانسه:

«تجدید نظر در قانون اساسی، پس از تصویب در فراندم، لازم الاجرا خواهد بود، با وجود این تجدید نظر پیشنهادی در صورتی به فراندم 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 $\frac{2}{5}$ رأی دهندگان، به آن رأی موافق دهند.»

اصل پنجم قانون اساسی ایالات متحده آمریکا نیز اصلاحات قانون اساسی را در صورتی که مجالس مقننه $\frac{2}{3}$ ایالات با آن موافقت کنند یا این که $\frac{2}{4}$ مجالس موسسان ایالتی آن را به تصویب برسانند معتبر دانسته است.^۱ این نوع از فراندم که در واقع فراندم تأسیسی نام دارد در اصل یکصد و هفتاد و هفتم پیش بینی شده است این فراندم یا برای اصلاح قانون اساسی است یا برای رد و تبدیل قانون اساسی حاکم بر یک قانون اساسی دیگر.

اصل یکصد و هفتاد و هفتم این گونه مقرر می‌دارد:

«بازنگری در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در موارد ضروری به ترتیب زیر انجام می‌گیرد.

مقام رهبری پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام طی حکمی خطاب به رئیس جمهور موارد اصلاح یا تکمیل قانون اساسی را به شورای بازنگری قانون اساسی با ترکیب زیر پیشنهاد می‌کند.

۱- اعضای شورای نگهبان

۲- روسای قوای سه گانه

۳- اعضای ثابت مجمع تشخیص مصلحت نظام

^۱ - بوشهری، دکتر جعفر، پیشین، ص ۲۴۸

۴- پنج نفر از اعضای مجلس خبرگان رهبری

۵- ده نفر به انتخاب رهبری

۶- سه نفر از هیأت وزیران

۷- سه نفر از قوه قضاییه

۸- ده نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی

۹- سه نفر از دانشگاهیان

شیوه‌ی کار و کیفیت انتخاب و شرایط آن را قانون معین می‌کند.

مصوبات شورا پس از تأیید و امضای مقام رهبری باید از طریق مراجعه به آرای عمومی به تصویب اکثریت مطلق شرکت کنندگان در همه پرسى برسد. رعایت ذیل اصل پنجاه و نهم در مورد همه پرسى «بازنگری قانون اساسی» لازم نیست.

محتوای اصول مربوط به اسلامی بودن نظام و ابتدای کلیه قوانین و مقررات بر اساس موازین اسلامی و پایه‌های ایمانی و اهداف جمهوری اسلامی ایران و جمهوری بودن حکومت و ولایت امر و امامت امت و نیز اداره‌ی امور کشور به اتکا آراء عمومی و دین مذهب رسمی ایران تغییر ناپذیر است.» در این اصل رفراندومی پذیرفته شده است که در واقع همان رفراندوم تأسیسی (اساسی) نام دارد.

شرایطی برای این رفراندوم در نظر گرفته شده که طبق اصل فوق عبارتند از:

۱- موارد اصلاح یا متمیم قانون اساسی توسط مقام رهبری پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام تعیین می‌شود: مجمع تشخیص مصلحت نظام تنها مرجع رسمی است که باید طرف مشورت رهبر قرار گیرد لازم نیست این مرجع اصلاح یا تغییر و یا حتی ضرورت آن را تصویب و یا

تأیید کند، بلکه صرفاً نظر مشورتی می‌دهد تعیین مورد یا موارد اصلاح و تشخیص ضرورت با رهبر است.

۲- اقدام اجرایی برای اصلاح یا تغییر قانون اساسی با ابلاغ موارد از جانب مقام رهبری به ریاست جمهوری است که باید شورای بازنگری را دعوت نماید تا پیشنهاد رهبری را مورد رسیدگی و اتخاذ تصمیم قرار دهند.

۳- ترکیب شورای بازنگری در قانون اساسی مشخص شده است و عمده کسانی هستند که در حاکمیت شرکت دارند و به چند شکل باید برگزیده شوند:

(الف) دسته‌ای افراد صاحب مقام هستند که دقیقاً از قبل مشخص‌اند مثل روسای قوای سه گانه، اعضای شورای نگهبان، اعضای ثابت مجمع تشخیص مصلحت نظام.

(ب) دسته‌ای باید با انتخاب از بین جمع دیگری برگزیده شوند مثل ۵ نفر از اعضای مجلس خبرگان رهبری، سه نفر از هیأت وزیران، ده نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی.

بنابراین اعضای این شورا مستقیماً با رأی مردم انتخاب نمی‌شوند. در حالی که در رژیم‌های مبتنی بر دموکراسی و حاکمیت ملی قوه‌ی موسس معمولاً منتخب مردم است و مردم به وسیله‌ی نمایندگان اعمال قدرت می‌کنند.^۱

۴- مصوبات شورای بازنگری قانون اساسی در مورد اصلاح یا متمیم این قانون ابتدا باید به تأیید مقام رهبری برسد و سپس در مورد آن‌ها به آرای عمومی مراجعه شود. البته بعید است که شورای بازنگری که با دستور رهبری تشکیل شده و اکثریت اعضای آن بستگی نزدیک به مقام رهبری دارند چیزی را تصویب کنند که مورد تأیید رهبر نباشد مع الوصف از آنجایی که در قانون

^۱ - هاشمی، دکتر سید محمد، پیشین، جلد اول، ص ۶۶

اساسی عمده‌ی اقتدارات در اختیار رهبر قرار گرفته به تأیید و امضا مقام رهبری تصریح شده است.

۵- همان طور که در ذیل اصل آمده شیوه‌ی کار، کیفیت انتخاب آن را قانون معین می‌کند بنابراین تا زمانی که قانون عادی در رابطه با این اصل تصویب نگردیده موقعیت اجرایی ندارد و قانون عادی فقط می‌تواند ترتیب جلسات، چگونگی اداره آن، چگونگی انتخاب اعضا و نظایر آن را معلوم نماید.

۶- افرادی که برای شرکت در شورای بازنگری دعوت می‌شوند فقط با یک عنوان حضور می‌یابند شخصی نمی‌تواند مثلاً از جانب مجلس خبرگان رهبری معرفی شود و در عین حال عضو شورای نگهبان، جزو ده نفر منتخب رهبری و جزو سه نفر معرفی شده از قوه‌ی قضاییه و از اعضای ثابت مجمع تشخیص مصلحت هم باشد.

جلوگیری از شرکت یک نفر با عناوین متعدد در حدی که مربوط به موارد انتخابی است امکان پذیر است ولی در آنجا که تمام اعضای یک ارگان باید شرکت نمایند گویا حضور یک شخص با عناوین متعدد پذیرفته شده است. مثلاً اینجا که روسای قوای سه گانه یا بعضی اعضای شورای نگهبان، عضو ثابت مجمع تشخیص مصلحت هستند طبعاً شرکت با عناوین متعدد اجتناب ناپذیر می‌شود.

۷- مسایل و مواردی که در ذیل اصل هفتاد و هفتم قانون اساسی آمده است (محتوای اصول مربوط به اسلامی بودن نظام و ابتدای کلیه قوانین و مقررات بر اساس موازین اسلامی و پایه‌های ایمانی و اهداف جمهوری اسلامی ایران و جمهوری بودن حکومت و ولایت امر و امامت امت و نیز اراده امور کشور به اتکای آرای عمومی و دین و مذهب رسمی ایران تغییر ناپذیر است)

غیر قابل تغییر است و به هیچ وجه قابل ارجاع به آرای عمومی و رفراندوم نیست.

با توجه به موارد فوق الذکر می‌توان نتیجه گرفت که در ساختار قانونی ایران شرایط برگزاری رفراندوم برای قانون عادی و رفراندوم برای قانون اساسی تفاوت می‌کند. در رفراندوم برای قانون عادی موارد استثنا وجود ندارد. در حالی که در رفراندوم برای قانون اساسی بعضی موارد استثنا شده است همچنین رفراندوم برای قانون عادی یک مرحله‌ای است یعنی مردم به طور مستقیم در مورد قانون اظهار نظر می‌کنند، اما رفراندوم برای قانون اساسی این طور نیست، بلکه ابتدا شورای بازنگری قانون اساسی مواردی را که در حکم رهبری به ریاست جمهوری اعلام شده است بررسی و تصویب می‌کند و بعد مصوبات شورای بازنگری قانون اساسی به تأیید رهبری می‌رسد و سپس به همه پرسی و رفراندوم گذارده می‌شود.

اول: مشروعیت قانون اساسی

سوال: حضرت امام خمینی (ره) در بدو ورودشان در بهشت زهرا فرمودند: گذشتگان حق نداشتند برای ما قانون اساسی تدوین کنند، حال نسل سوم انقلاب مدعی است که ما در زمان تدوین قانون اساسی حضور نداشتیم و به آن رأی ندادیم با توجه به فرموده امام در صدر انقلاب آیا ما حق نداریم یک قانون اساسی بر اساس خواسته‌ها و نیازهایی که داریم تنظیم کنیم و به آن رأی بدهیم؟

برخی معتقدند با توجه به اصل حق تعیین سرنوشت هر نسلی باید به تعیین سرنوشت خویش بپردازد و این حق تعیین سرنوشت باید به صورت ادواری و آزاد موجود باشد. از جهت حقوق بین‌الملل در اعلامیه جهانی حقوق

بشر و میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی و حقوق اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی هم این اصل به رسمیت شناخته شده است.

ماده ۲۱ اعلامیه جهانی حقوق بشر:

۱- هر کس حق دارد در اداره‌ی عمومی کشور خود خواه مستقیماً خواه با وساطت نمایندگانی که آزادانه انتخاب شده باشند شرکت جوید.

۲- ...

۳- اساس و منشأ قدرت حکومت، اراده‌ی مردم است و این اراده باید به وسیله‌ی انتخاباتی ابراز گردد که از روی صداقت و به طور ادواری صورت پذیرد. انتخابات باید عمومی و با رعایت مساوات باشد و با رأی مخفی یا طریقه‌ای نظیر آن انجام گیرد که آزادی رأی را تأمین کند.^۱

ماده ۲۵ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی:

هر انسان عضو اجتماع حق و امکان خواهد داشت بدون در نظر گرفتن هیچ یک از تبعیض‌های مذکور در ماده ۲ و بدون محدودیت‌های غیر معقول.

الف) در اداره‌ی امور عمومی توسط مباشر یا به واسطه نمایندگانی که آزادانه انتخاب شوند شرکت نمایند.

ب) در انتخابات ادواری که از روی صحت به آرای عمومی مساوی و مخفی انجام شود و تضمین کننده‌ی بیان آزادانه‌ی اراده انتخاب کنندگان باشد رأی بدهد و انتخاب شود.

ج) ...

با این تفاسیر بر فرض این که مردم سال ۱۳۵۸ ماهیت حکومت جمهوری اسلامی را با این طرز تفکر و سلیقه حاکم پذیرفته باشند برای افرادی که در

^۱- هاشمی، دکتر سید محمد، عدالت، انصاف و مساوات از دیدگاه حقوق بشر (بررسی مفاهیم عدالت و مساوات از دیدگاه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران)، دانشگاه شهید بهشتی، ص ۷۰

سال ۱۳۵۸ در سن قانونی نبوده‌اند باید این امکان وجود داشته باشد که در مورد چگونگی اعمال حاکمیت و قانون اساسی اظهار نظر کنند و به همین دلیل معتقدند که چون اکثریت جوانان (نسل سومی‌ها) به قانون اساسی رأی نداده‌اند و لذا قانون اساسی مشروعیت ندارد و سخنرانی حضرت امام در بدو ورودشان به بهشت زهرا مهر تأیید دیگری بر این استدلال می‌باشد.

یکی از کارشناسان علوم اسلامی، در پاسخ به انتقاد فوق می‌گوید:

«بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ به دلیل نارسایی‌هایی بوده که در قانون اساسی سال ۱۳۵۸ موجود بوده و حضرت امام محورهای تجدید نظر را در هشت بند مشخص کرده بودند در واقع در دهه نخست بعد از پیروزی انقلاب که هنوز قانون اساسی جدیدی تجربه نشده بود و از آن طرف هم که می‌بایست در اصلاحات قانون اساسی، کمال دقت به کار برود امام این دو نکته را با هم جمع کردند محورهای اصلاحات قانون اساسی را مشخص کردند و شورای بازنگری هم از این هشت مورد به هیچ وجه تعدی نکرد.

اما بعد از این دهه، پس از اصلاحات لازم، قانون اساسی نسبت به شرایط جدید، جواب داده است و نمی‌شود گفت: چون در ده سال نخست، تجدید نظر شد، پس در چهارده سال بعد نیز باید تجدید نظر شود. این قیاس مع الفارق است. نواقص قانون اساسی رفع شده است. حتی برخی از نواقصی که در قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ به دستور امام اصلاح شد، مشکلات اساسی نبود، بلکه فقط احتیاط بود، برای این که کشور احیاناً دچار بحران نشود، با توجه به شرایط ده سال نخست، نگرانی این بود که بعضی از نقطه‌ضعف‌ها بعداً بحران ایجاد کند، مثلاً اگر شرط مرجعیت رهبری در اصل ۱۰۷ تغییر نمی‌کرد، معلوم نبود بعد از امام مسأله رهبری چگونه حل خواهد شد به احتمال زیاد کشور دچار بحران رهبری می‌شد.

چون آن‌هایی که در زمان امام مرجع بالفعل بودند چهار نفر بیشتر نبودند که هر چهار نفر سنین بالای ۹۰ سال داشتند و برای رهبری آمادگی نداشتند. امام تا لحظه آخر مدیریتشان را بر کشور داشتند، اما آنان نه پذیرا بودند (این چهار نفر) و نه امکان ارجاع رهبری به آن‌ها وجود داشت؛ بنابراین کشور در معرض یک بحران شدید قرار می‌گرفت و طبق قانون اساسی، کشور بدون رهبر، مشروعیت ندارد.

ابهامات دیگری هم وجود داشت درباره‌ی رابطه نخست وزیر با رئیس جمهور و تقسیم مسئولیت‌های اجرایی بین دو نهاد ریاست جمهور و نخست وزیری که ممکن بود تنش‌زا شود ... در زمان حیات ایشان، آن مسایل مشکل ساز نبود؛ لکن احتمالاً بعد از امام می‌توانست بحران‌زا شود و هیچ کس پیش‌بینی نمی‌کرد که بعد از امام، رهبری چگونه خواهد بود.

الان مشکل و ابهامی در نهادها وجود ندارد، قانون اساسی تمام وظایف را تعیین کرده؛ وظایف رهبری، وظایف رئیس جمهور، وظایف قوه‌ی قضاییه و ... هیچ ابهامی در مسایل قانون اساسی نیست. تازه اگر هم ابهامی می‌باشد، تغییر قانون اساسی هم مرجعش معلوم است و اگر ابهامی در اصول قانون اساسی باشد، در اطلاق و تغییر یا عموم و تخصیص قانون اساسی تردیدی باشد مرجع تفسیر معین شده است.

بنابراین قانون اساسی از نظر مبانی نظری، استحکام فقهی، حقوقی و سیاسی کامل را دارد و تجربه هم نشان داده که عیوب مرتفع شده است ...

البته امام خمینی این مطلب را در سخنرانی بهشت زهرا چند ساعت بعد از ورود به ایران صریحاً فرمودند اما خوب است کسانی که از این جمله امام می‌خواهند نتیجه گیری بکنند که پس نسل سوم انقلاب هم چون نبوده‌اند مشمول فرمایش امام می‌شوند، به این نکته توجه داشته باشند که سخن امام،

ناظر به نامشروع بودن قانون اساسی مشروطه بود اصلاً قانون اساسی مشروطه را مردم انتخاب نکردند، مردم تأیید نکردند، تصویب نکردند، شیوهی تصویب قانون اساسی در دنیا شیوه‌ای شناخته شده است، حدوداً شش شیوه برای تدوین و تصویب قانون اساسی وجود دارد و جمهوری اسلامی ایران، یک شیوهی جدید را به آن‌ها اضافه کرد، که شیوهی خبرگان و همه پرسی است در تصویب قانون اساسی مشروطه از هیچ یک از این شش شیوه استفاده نشد و به عکس در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران علاوه بر فرایند که یکی از آن شش شیوه است، در تدوین از شیوهی جدیدی به نام خبرگان هم استفاده شد و در حقیقت به یک شیوه اکتفا نشد؛ و از شیوه‌ای متقن‌تر و برتر استفاده شد.

تصویب قانون اساسی مشروطه به شیوهی ضعیف بود و از هیچ کدام از این شش شیوه استفاده نشد و تنها توسط مجلس شورای ملی تصویب شده ...
«این که امام می‌فرماید: ما تصویب نکردیم، نه این که ما نبودیم امام فرمود که ملت، قانون اساسی مشروطیت را تصویب نکرده است.»

بنابراین، حرف امام اصلاً قابل انطباق با نسل جدید انقلاب نیست، وقتی ملت تصویب می‌کند، آیندگان ملت هم به مجرد این که شناسنامه می‌گیرند و تا بیعت این کشور را قبول می‌کنند؛ قانون اساسی و سایر قوانین را پذیرفته‌اند. «التزام به شی‌ التزام به لوازم آن است.» در همه‌ی کشورها هم همین طور است ... ولی هیچ کس در دنیا چنین حقی را ندارد بگوید که چون در زمان تدوین و تصویب قانون اساسی نبودیم، پس الان حق اعتراض داریم، ملت آمریکا هم چنین حرفی نمی‌زنند در هیچ کجای دنیا چنین رسمی نیست. منظور امام این بود که ملت قانون اساسی مشروطه را تصویب نکرده «ما نبودیم» یعنی «ملت نبود».

بنابراین، اولاً قانون اساسی مشروطه را مجلس تصویب کرد نه مردم ثانیاً، با فشار سیاسی و اعمال نفوذ این کار انجام شده ثالثاً، اصلاً محتوای قانون اساسی ترجمه قانون اساسی بالکان و فرانسه و غیره بود و برای آشنایان به مسایل حقوقی معلوم بود که اشکالات بسیاری دارد و تنها اصلاحات دوران پهلوی، مربوط به وضعیت سلطنت بود.

بنابراین قانون اساسی مشروطه از هر جهتی در نظر گرفته شود، قابل قیاس با قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیست که تا به حال در خصوص قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران ۳ بار رفراندوم شده: یک بار برای اصل جمهوری اسلامی، یکبار در قانون اساسی ۱۳۵۸ و یکبار برای بازنگری قانون اساسی ۱۳۶۸، قانون اساسی که ۳ بار برای آن رفراندوم شده، نسل صدمش هم نمی‌تواند اعتراض کند، چه رسد به نسل سومش، مگر به ترتیبی که در اصل ۱۷۷ پیش‌بینی شده است.»^۱

دوم: همه‌پرسی و تعیین نظام سیاسی کشور

آیا امکان برگزاری همه‌پرسی نسبت به اصل نظام جمهوری وجود دارد یا خیر؟

به موجب اصل اول قانون اساسی نظام سیاسی حاکم در این کشور جمهوری اسلامی می‌باشد:

«حکومت ایران جمهوری اسلامی است ...»

در پاسخ به سوال فوق باید گفت که قانون اساسی سال ۱۳۵۸ در این زمینه ساکت بود ولی در اصلاحیه آن در سال ۱۳۶۸ که اصل یکصد و هفتاد و هفتم به آن اضافه شده است، به این سؤال صراحتاً پاسخ داده است. در این

^۱ - گفتگو با استاد عمید زنجانی، مجله تخصصی دانشگاه علوم اسلامی رضوی، شماره‌ی ۶، ص ۳۵-۱۱

اصل یک سری از اصول از تجدید نظر مستثنی شده است، در واقع از اصول تغییر ناپذیر در قانون اساسی اعلام شده است. اصولی که از ارکان نظام تلقی می‌شود، این ارکان قابل تجدید نظر نیست. ذیل اصل ۱۷۷ صریح در این معنا است:

«محتوای اصول مربوط به اسلامی بودن نظام و ... و اهداف جمهوری اسلامی، جمهوری بودن حکومت و ولایت امر و امامت امت و نیز اداره‌ی امور کشور به اتکای آرای عمومی و دین و مذهب رسمی کشور تغییر ناپذیر است.»

بنابراین در میان انواع رفتارندمی که به آن‌ها اشاره کردیم رفتارندم در مورد رژیم، در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران پذیرفته نشده و اساساً مبانی و ارکان نظام، همان طور که بیان شد، قابل مراجعه به همه پرس‌ی و آرای عمومی نیست.

ولی برخی به دلایلی همه پرس‌ی نسبت به اصل نظام را در تمام شرایط و اوضاع و احوال پذیرفته‌اند و آن‌ها به دلایل ذیل برگزاری همه پرس‌ی نسبت به اصل نظام را ممکن می‌دانند:

۱- با توجه به اصل پایه‌ای و مبنایی قانون اساسی، اصل ۵۶، که در واقع فلسفه وجودی همه پرس‌ی در این اصل نهفته است. به موجب این اصل: «حاکمیت مطلق بر جهان و انسان از آن خداست و هم او، انسان را بر سرنوشت اجتماعی خویش حاکم ساخته است هیچ کس نمی‌تواند این حق الهی را انسان سلب کند یا در خدمت منافع فرد یا گروهی خاص قرار دهد ...»

ملاحظه می‌گردد که مطابق این اصل انسان‌ها بر سرنوشت اجتماعی خویش حاکم هستند و با توجه به این که حاکم بودن انسان‌ها بر سرنوشت اجتماعی‌شان مطلق و عام عنوان شده می‌توان دریافت تا چه اندازه این عبارت گسترده و فراگیر است و این بدان معنا است که هر انسانی حق دارد در همه‌ی

امور مربوط به سرنوشت اجتماعی خود حق انتخاب و گزینش داشته باشد و ملت به عنوان مجموعه‌ای از انسان‌ها می‌تواند این حق را به صورت واحد در آورده و در جهت تحقق هدف مورد نظرش به کار ببرد بخش جالب توجه این اصل مربوط به قسمتی است که عنوان می‌دارد هیچ شخصی نمی‌تواند این حق را از انسان‌ها گرفته یا در خدمت منافع فرد یا گروهی خاص قرار دهد^۱ این تأکید این معنا را می‌رساند که حق تعیین سرنوشت همواره به ملت تعلق دارد و هیچ تفسیری نمی‌تواند این حق را محدود ساخته که یکی از مصادیق اعمال این حق، اقدام به انجام اصلاحات و تغییرات بنیادین در قانون اساسی به عنوان مبنایی‌ترین قانون و ضابطه فعالیت و حرکت سیاسی و اجتماعی است.^۲

۲- از آنجا که در صورت به وجود آمدن ابهام در تفسیر و برداشت از مفاد و محتوای قانون مراجعه به نظر قانونگذار می‌تواند راهگشا باشد بنابراین با نگاه به مشروح مذاکرات مجلس خبرگان قانون اساسی سال ۱۳۵۸ به ویژه بحث‌های مربوط به نحوه‌ی بازنگری در قانون اساسی می‌توان از این موضوع تا حدی رفع ابهام نمود.

در مجلس خبرگان قانون اساسی هنگامی که بحث از نحوه و چگونگی بازنگری در قانون اساسی، (که در لایحه پیش نویس قانون اساسی به عنوان اصل ۱۴۸ اصلی را به خود اختصاص داده بود) به میان آمد مخالفت‌های گوناگونی در این باره پدید آمد صرف نظر از مخالفت‌هایی که مربوط به عبارات و جملات اصل بازنگری می‌گشت یک مخالفت با بودن اصل بازنگری در قانون اساسی نیز وجود داشت که در این خصوص آقای بهشتی که آن زمان نائب رئیس مجلس خبرگان بودند از جمله مخالفین اصلی وجود این اصل در

^۱ - <http://www.peiknet.com/page0/10d/>

^۲ - هاشمی، دکتر سید محمد، عدالت و انصاف و مساوات، پیشین، ص ۷۵

قانون اساسی محسوب می‌شدند که با توجه به صراحت مخالفت‌های ایشان که در مخالفت با وجود این اصل و در پاسخ به موافقان اصل بیان شده است که در زیر اشاره می‌گردد:

«بنده خیال می‌کنم که این اصل (اصل مربوط به بازنگری) را باید به همین صورت به رأی بگذاریم چون اگر بخواهیم اصلاح کنیم خیلی اصلاحات زیادی می‌خواهد و اصولاً من خودم با بودنش مخالف هستم البته نمی‌دانم که چه تعداد دوستان با من هم فکر باشند به هر صورت من فکر می‌کنم هیچ لزومی ندارد و راه تجدید نظر را خود ملت می‌داند ... وقتی که الان قانونیت قانون اساسی با رفراندم است بنابراین راه همیشه باز است و احتیاجی به اصل ندارد ... من از شما می‌پرسم (خطاب به یکی از نمایندگان) اگر شما بیست تا اصل بگذارید اینجا ... به این معنا که قانون اساسی هیچ قابل تغییر نیست بعداً با یک رفراندم می‌توانند تمامش را عوض کنند و در ادامه با تأکید بر مبنای حاکمیت مردم چنین می‌گویند:

یک قانونی که اعتبار قانونی و حقوقی‌اش را از نظر موازین حقوقی از یک مبنایی می‌گیرد حالا این مبنا هر چه می‌خواهد باشد، این مبنا اگر مجلس موسسان است، مجلس موسسان. اگر رفراندم است رفراندم. یک چیزی که اعتبار قانونی خودش را از یک مبنایی می‌گیرد هیچ وقت نمی‌تواند نفی‌کننده‌ی اعتبار همان مبنا برای نوبت بعدی باشد. اصلاً این محال است. و در پاسخ به یکی از نمایندگان که گفته بود اگر آن مبنا بگوید غیر قابل تعقیب است. آیا غیر قابل تغییر می‌شود؟ می‌گویند مگر ما می‌توانیم برای آیندگان تعیین تکلیف کنیم.

این جهت‌گیری محکم و مستدل ناشی از این دغدغه بود که با تصویب اصل بازنگری در آینده برخی محدودیت‌ها برای حق حاکمیت مردم در تعیین سرنوشتشان ایجاد گردد و مورد پذیرش قرار گرفت. و اصل مربوط به نحوه‌ی

بازنگری قانون اساسی رأی لازم را نیاورده و به طور کلی از فهرست اصول قانون اساسی حذف گردیده است.^۱

۲- در بیشتر نظام‌های حقوقی پیشرفته که در آن‌ها مردم سالاری واقعی وجود داشته و حق حاکمیت مردم بر سرنوشت اجتماعی‌شان به رسمیت شناخته شده است، همواره این حق برای مردم وجود دارد که از طریق حق ابتکار خود تمام امور اساسی و مبنایی جامعه خود را از طریق همه پرسی به انجام برسانند. در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران همان گونه که قسمت اخیر اصل ۵۶ بیان داشته حق تعیین سرنوشت از آن مردم است و این امر در چارچوب همه پرسی و رفراندوم تجلی و تبلور می‌یابد. با توجه به تأکید نمایندگان خبرگان قانون اساسی مبنی بر عام بودن قلمرو همه پرسی سلب این حق در واقع اقدامی خلاف اصل ۵۶ و مغایر اصل حاکمیت مردم در تعیین سرنوشتشان خواهد بود.^۲

مبحث دوم: همه پرسی سیاسی

دو گونه پیشین (همه پرسی تقنینی و تأسیسی)، وضع قاعده بود لذا دوام و کلیت از خصوصیات همیشگی آن است؛ اما گاهی ممکن است همه پرسی در خصوص موضوعی خاص و معین باشد.^۳ برای مثال در سال‌های اخیر بیشتر برای پذیرش معاهدات مهمی: چون پیمان ماستریخت، الحاق به پول واحد اروپایی و اعطای خود مختاری به بعضی از مناطق از رفراندوم استفاده شده است در استرالیا نیز برای تصمیم‌گیری روی مسایل با اهمیتی که بر

^۱- صورت مشروح، مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، چاپ اول، جلد شصت و سوم، ص ۱۷۳۵

^۲- فلاح معاری، حجت، نشریه نوزده، تاریخ ۱۳۸۱/۴/۴

^۳- ساکت، محمد حسین، دیپاچه‌ای بر دانش حقوق، انتشارات مشهد، چاپ اول، پاییز ۱۳۷۱، ص ۱۵۰

محدوده‌ی حاکمیت و شیوه‌ی حکومت تأثیر گذار است به رفراندوم مراجعه شده است، همه پرسى سال ۱۹۶۱ در فرانسه برای استقلال الجزایر نیز از همین قبیل است.

این گونه همه پرسى ممکن است در بعضى موارد و در برخى نتایج به قانون‌گذاری نیز شباهت پیدا کند، اما نباید کاملاً با آن یکسان تلقى شود و به همین دلیل پیشنهاد آن در انحصار قوه مقننه نیست و مقام‌های سیاسى و اجرایی نیز می‌توانند مبتکر آن باشند.

«همه پرسى سیاسى وقتى است که رئیس کشور برای اتخاذ تصمیمات سیاسى فوق العاده با مراجعه به اکثریت آرای مردم اعتماد آن‌ها را به خود جلب می‌کند.»^۱

به عنوان نمونه طبق ماده ۱۰ قانون اساسى جمهوری فرانسه:

رئیس جمهور هم می‌تواند هر لایحه و یا طرح مربوط به سازمان مراجع عمومى یا متضمن تصویب پیمان اتحادیه یا اجازه تصویب نهایی عهدنامه را، بدون این که مغایرتی با این قانون اساسى داشته باشد و مؤثر در اجرای وظایف نهادهای موجود باشد به آرای عمومى (همه پرسى) واگذار نماید.

این در حالى است که طبق ماده ۱۱ چنین حقى برای پارلمان وجود دارد.

در قانون اساسى جمهوری اسلامى ایران قرینه‌ی روشنى در این زمینه وجود ندارد، اما به نظر می‌رسد که مقام رهبرى برای اتخاذ برخى از تصمیمات سیاسى و قانونى خود که با افکار عمومى و مشارکت مردم قابلیت ارتباط بیشتری دارد از طریق مراجعه به آرای عمومى اعتماد مردم را جلب نماید.^۲

۱- هاشمى، دکتر سید محمد، پیشین، ص ۸۹

۲- هاشمى، دکتر سید محمد، پیشین، ص ۹۰

فصل دوم: همه‌پرسی و قوای مقننه و مجریه

مبحث اول: همه‌پرسی و قوه‌ی مقننه

بند اول: همه‌پرسی و مجلس شورای اسلامی

اول: ارتباط همه‌پرسی با مجلس شورای اسلامی

در زمینه ارتباط همه‌پرسی با مجلس شورای اسلامی اصل ۵۹ قانون اساسی و ماده ۳۶ قانون همه‌پرسی در جمهوری اسلامی ایران مصوب تاریخ ۱۳۶۸/۴/۴ قابل توجه است:

در صدر اصل ۵۹ قانون اساسی آمده است که در مسایل بسیار مهم سیاسی، اقتصادی، ... اعمال قوه مقننه از راه همه‌پرسی و مراجعه مستقیم به آراء عمومی صورت می‌گیرد. نکته این است که قانون و یا مصوبه مجلس باید مسایل بسیار مهم از لحاظ سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی را با در نظر گرفتن حدود و ضوابط مشخص کند و معلوم دارد چه مرجع و مقامی و در چه موردی نیاز به همه‌پرسی دارد.

آیا ضرورت طرح همه پرسى باید از جانب مقام رهبرى باشد؟ یا از جانب رئیس جمهور مطرح شود؟ آیا هیأت دولت باید آن را به تصویب برساند یا مراجعى مثل شورای نگهبان باید مراجعه همه پرسى را لازم بدانند؟

ماده ۳۶ قانون همه پرسى به این سؤالات پاسخ داده است:

«همه پرسى به پیشنهاد رییس جمهور یا یکصد نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامى و تصویب حداقل $\frac{2}{3}$ مجموع نمایندگان مجلس شورای اسلامى انجام خواهد شد.» و همین طور ذیل اصل ۵۹ مقرر مى‌دارد که درخواست مراجعه به آرای عمومى باید به تصویب $\frac{2}{3}$ مجموع نمایندگان مجلس برسد.

یعنى از مجموع ۲۷۰ نماینده‌ی مجلس، ۱۸۰ نماینده باید رأى موافق دهند. اکثریت $\frac{2}{3}$ اکثریت بسیار بالایی است و چنین اکثریتی کمتر به دست مى‌آید؛ علت پیش‌بینی چنین اکثریتی به جهت اختصاص وظیفه قانون‌گذاری به مجلس است و تنها چنین اکثریتی مى‌تواند حاکی اراده مجلس در سلب اختیار از خود باشد. قانون‌گذار عمداً از واژه‌ی مجموع نمایندگان مجلس به جای مجموع نمایندگان حاضر در جلسه استفاده کرده است.

اصل مذکور برای آن پیش‌بینی شد که در مواقعى که مجلس به بن‌بست مواجه شد یا در مسایل بسیار مهم جرأت اظهار نظر پیدا نکرد و یا به هر دلیلى خواست نظر موکلینش را بداند به آن استناد نموده و اقدام به همه پرسى نماید. ضمناً باید متذکر شویم که رعایت ذیل اصل ۵۹ درباره‌ی همه پرسى مربوط به بازنگرى قانون اساسى لازم نیست.

به این معنا که در خصوص همه پرسى تأسیسى، تصویب مجلس ضرورتى ندارد و از طرف دیگر فرمان همه پرسى که در اصل ۱۱۰ از وظایف و اختیارات مقام رهبرى ذکر شده شامل همه پرسى تقنینی مذکور در اصل ۵۹

نمی‌باشد و اختصاص به همه پرسشی تأسیسی دارد. یعنی رهبر به استاد اصل یکصد و هفتاد و هفتم و اصل یکصد و ده صرفاً می‌تواند فرمان همه پرسشی را در خصوص بازنگری قانون اساسی صادر بکند.^۱

دوم: همه پرسشی ناقض استقلال قوهی مقننه یا محدودیت دامنه‌ی قانون‌گذاری مجلس؟

وضع قانون وظیفه اصلی پارلمان است، یعنی آنچه در تعریف و قلمرو قانون جای می‌گیرد، قاعدتاً در حیطه‌ی صلاحیت‌های پارلمانی است. در رژیم‌های نماینده سالار و دموکراسی‌های غیر مستقیم، پارلمان مهم‌ترین رکن برای اعمال اراده عام از طریق وضع قوانین و مقررات است. اهمیت قانون در این است که نخستین مظهر اراده‌ی حاکم به منزله‌ی چهار چوبه‌ای است مشتمل بر قواعد و احکام و حدود و مرزهایی که کلیه‌ی فعالیت‌های سیاسی، اداری، نظامی، انتظامی، فرهنگی و اقتصادی باید در آن قالب اعمال شوند.

در بحث مربوط به صلاحیت انحصاری تصویب قوانین توسط قوهی مقننه طرح مسأله همه پرسشی ممکن است متضمن شائبه نقض این حریم انحصاری باشد. طبق اصل ۵۹ در مسایل بسیار مهم اعمال قوهی مقننه ممکن است از راه همه پرسشی صورت گیرد.

از این اصل نمی‌توان نتیجه گرفت که مراجعه به همه پرسشی، ناقض استقلال و صلاحیت ذاتی قوهی مقننه برای وضع قوانین است. درست است که صلاحیت قانون‌گذار (مجلس شورای اسلامی) عام و کلی است و مجلس شورای اسلامی حق دارد در کلیه زمینه‌ها و موضوعات مربوط به کشور بحث و مذاکره و تأمل کند و در آخر کار به وضع مقررات مبادرت ورزند.^۲

^۱ - ایمانی، ناصر، رفرا ند م و چرایی آن، نشریه رسالت، ۱۳۷۹/۱۲/۱۸

^۲ - قاضی، دکتر ابوالفضل، پیشین، ص ۲۳۶

اما این کلیت انکار ناپذیر و این صلاحیت عام در عمل محدود به حد و مرزهای شده است که یکی از این موارد اعمال محدودیت بر صلاحیت انحصاری وضع قوانین توسط قوهی مقننه «همه پرسى یا رفراندوم» می‌باشد. همان طور که ذکر کردیم همه پرسى‌ها یکی از موارد محدودیت بر صلاحیت قوهی مقننه می‌باشد نه ناقض استقلال قوهی مقننه. چرا که منشأ مشروعیت مراجعه به همه پرسى همان منشأیی است که قوهی مقننه صلاحیت تقنینی خود را از آن می‌گیرد (قانون اساسی) و در ثانی مراجعه به همه پرسى پس از تصویب نمایندگان صورت می‌گیرد. همچنین در بند ۲ اصل ۱۱۰ برای رهبری مراجعه به آرای عمومی پیش بینی شده که مربوط به وظایف رهبری است و شامل حوزهی تقنین نمی‌شود. و این محدود کنندهی اعمال حاکمیت قوهی مقننه نیست.^۱

بنابراین اختیارات انحصاری قوهی مقننه با روش دموکراسی مستقیم یا مراجعه به آرای عمومی محدود می‌گردد و به مردم زحمت داده می‌شود تا نظرات خود را ابراز کنند. از تأمل دربارهی موضوعاتی که می‌تواند به رفراندوم گذاشته شود معلوم می‌گردد که اغلب آن‌ها مسایل و اموری است مربوط به حقوق اساسی و دلیل آن این است که در حکومت دموکراسی قدرت عالیه و حکومت خاص مردم است و تعیین این که روابط آن‌ها یا هیأت حاکم باید از چه قرار باشد با آن‌ها است.^۲

^۱- نصیری، مصطفی. تفکیک قوا در جمهوری اسلامی ایران، نشر اجتماع، چاپ اول، ۱۳۸۱، ص ۴۹.

^۲- کاتوزیان، دکتر ناصر، کلیات حقوق جلد دوم، منابع حقوق، انتشارات دانشگاه تهران ۱۳۴۹

بند دوم: همه‌پرسی و شورای نگهبان

اول: نظارت شورای نگهبان بر مصوبه مجلس در خصوص ارجاع امر به

همه‌پرسی

چنانچه زمانی ضرورت استفاده از همه‌پرسی احساس شود، یعنی لازم باشد که موضوع یا مسأله‌ای به نظر خواهی عمومی گذاشته شود، مجلس شورای اسلامی باید مطابق اصل ۵۹ آن را تصویب کند و از آن جا که کلیه مصوبات مجلس طبق اصل ۹۴ برای انطباق با موازین شرعی و قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال می‌شود این مصوبه خاص باید مورد بررسی و اعلام نظر شورای نگهبان قرار گیرد.

اگر مجلس موضوعاتی را برای طرح همه‌پرسی تصویب کند ولی شورای نگهبان آن موضوع را خلاف قانون اساسی تشخیص دهد. برای تجدید نظر به مجلس بر می‌گرداند، در این صورت اگر اشکال وارده از طرف شورای نگهبان بر مصوبه مجلس مورد پذیرش قرار گیرد و با همان اکثریت مقرر $\frac{2}{3}$ مجموع نمایندگان رفع شود مجدداً به شورای نگهبان ارسال می‌شود تا تعیین تکلیف شود و در صورت عدم توافق بین مجلس و شورای نگهبان و در صورت اصرار مجلس بر مصوبه خود، برای تعیین تکلیف نهایی به مجمع تشخیص مصلحت نظام موضوع اصل یکصد و دوازدهم (مجمع تشخیص مصلحت نظام برای تشخیص مصلحت در مواردی که مصوبه مجلس شورای اسلامی را شورای نگهبان خلاف موازین شرع و قانون اساسی بداند و مجلس با در نظر گرفتن مصلحت نظام نظر شورای نگهبان را تأمین نکند ... تشکیل می‌شود) ارسال می‌شود و مصوبه مجمع (خواه در تأیید مصوبه مجلس باشد، خواه در

تأیید نظر شورای نگهبان) راهگشا خواهد بود.^۱ خلاصه این که درخواست همه پرسى از سوى نمایندگان مصوبه مجلس است و همه مصوبات مجلس باید به تأیید شورای نگهبان برسد نتیجه این که درخواست همه پرسى از سوى نمایندگان باید به تأیید شورای نگهبان برسد.^۲

دوم: نظارت شورای نگهبان در جریان اجرای همه پرسى

کار اصلی شورای نگهبان در مسأله همه پرسى در واقع مربوط به این مرحله است یعنى مرحله‌ای که ارگان‌های مربوطه وظایف خود را انجام داده باشند؛ مشخص شده باشد که موضوع همه پرسى اقتصادی است، سیاسى است و ... مجلس ارجاع به همه پرسى را با رأى اکثریت $\frac{2}{3}$ مجموع نمایندگان تصویب نموده باشد. شورای نگهبان تأیید کرده باشد (در موارد استثنایى مجمع تشخیص مصلحت نظام) موضوع همه پرسى از طریق مطبوعات و رادىو و تلویزیون به آگاهی عموم رسیده و تفهیم شده باشد و وزارت کشور نیز امور مقدماتى را تدارک دیده باشد و گرفتن رأى و اجرای مقررات آن در پیش باشد.

در این مرحله به موجب اصل نود و نه قانون اساسى^۳ شورای نگهبان وظیفه نظارت بر حسن اجرای همه پرسى را بر عهده دارد. ماده ۳ قانون همه پرسى هم مقرر مى‌دارد: «نظارت بر همه پرسى بر عهده شورای نگهبان است» بر طبق ماده ۳۷ قانون همه پرسى، شورای نگهبان طبق قانون نظارت بر انتخابات ریاست جمهورى بر همه پرسى نظارت خواهد کرد.

^۱- تاجیک، مهناز، حاکمیت بر رفتارندم، نشریه سپیده، ص ۲۵

^۲- امیر ارجمند، دکتر اردشیر، جزوه حقوق ادارى، قسمت دوم، دانشگاه شهید بهشتى، ص ۱۹

^۳- اصل نود و نه «شورای نگهبان نظارت بر انتخابات مجلس خبرگان رهبرى، ریاست جمهورى، مجلس شورای اسلامى، مراجعه به آرای عمومى و همه پرسى را برعهده دارد»

طبق قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات ریاست جمهوری، شورای نگهبان از طریق تشکیل هیأت مرکزی نظارت (متشکل از ۵ نفر از افراد مسلمان منتخب شورا) و نظارت منتخب محلی بر کلیه مراحل همه پرسی و اقدامات وزارت کشور و هیأت‌های اجرایی و صحت انتخابات نظارت دارد.^۱ و شورای نگهبان ظرف یک هفته و در صورت ضرورت حداکثر ظرف مدت ۱۰ روز پس از دریافت نتیجه‌ی همه پرسی نظر قطعی خود را جهت امضا به رئیس جمهور ارسال می‌دارد.^۲

سوم: نظارت یا عدم نظارت شورای نگهبان بر نتیجه‌ی همه پرسی

به موجب اصل چهارم قانون اساسی:

«کلیه قوانین و مقررات مدنی، جزایی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظام، سیاسی و ...، باید بر اساس موازین اسلامی باشد. این اصل بر اطلاق و عموم همه اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات دیگر حاکم است و تشخیص این امر بر عهده‌ی فقهای شورای نگهبان است.»

حال این سؤال مطرح است که آیا نتیجه‌ی همه پرسی باید به تأیید شورای

نگهبان برسد یا خیر؟

قانون اساسی صریحاً در پاسخ به سؤال فوق هیچ مکانیزمی را پیش بینی نکرده است از طرفی گفته شد که نتایج همه پرسی باید به تأیید شورای نگهبان برسد ممکن است شورای نگهبان نتیجه‌ی همه پرسی را تأیید نکرده و رد نماید حال آیا شورای نگهبان چنین اختیاری خواهد داشت یا نه؟ و اساساً شورای نگهبان حق دارد نظر عامه مردم را که بر امری تعلق گرفته است نادیده گرفته و در مقابل آن بایستد؟

^۱ - هاشمی، دکتر سید محمد، پیشین، ص ۲۴۰

^۲ - ماده ۲۷ قانون همه پرسی در جمهوری اسلامی ایران.

به طور مسلم نه تنها شورای نگهبان چنین اختیاری را نخواهد داشت بلکه تبعات و آثار آن نیز مشکلات و مسایل نامطلوبی را در بر خواهد داشت.^۱

بنابراین سؤال مذکور کماکان باقی است و خصوصاً با توجه به اصل چهارم که مقرر می‌دارد این اصل بر اطلاق و عموم کلیه اصول قانون اساسی حاکم است. باید برای این سؤال چاره‌ای اندیشد و مشکل را حل کرد.

برخی به حکومت اصل چهارم بر همه اصول قانون اساسی استناد می‌کنند و می‌گویند در تمامی مواردی که مقررات برای اجرا در کشور وضع می‌شود و از جمله همه پرسشی اصل ۵۹ اعتبار آن موکول به تأمین نظر شورای نگهبان مبتنی بر مطابقت آن مقررات با موازین اسلامی است زیرا روح قانون اساسی و مفاد اصل چهارم تعمیم مسئولیت شورای نگهبان نسبت به همه‌ی مواردی است که به نحوی مقررات لازم‌الاجرا در جمهوری اسلامی ایران وضع می‌گردد.

گرچه اخص بودن مورد اصل ۹۶ قانون اساسی این احتمال را به وجود می‌آورد که عموم اصل چهارم خود ابا از تخصیص دارد و سیاق و تعبیر به منظور بیان عموم بوده است.^۲

باید توجه داشت که این استدلال، با آن که متقن و مقبول است صرفاً ناظر به جنبه شرعی موضوع همه پرسشی است و تنها نیاز به تأیید فقهای شورای نگهبان را اثبات می‌کند، نه همه‌ی اعضا و جنبه‌های مرتبط با قانون اساسی را.

عده‌ای هم به مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی استناد می‌کنند و می‌گویند برای مثال به هنگام تصویب اصل ۵۹، این اصل شاهد مخالفان و موافقان و کسانی بوده است که به رغم پذیرش خود مفاد، ذکر آن را به صورت اصلی در قانون اساسی مفید نمی‌دیدند.

^۱- شعبانی، قاسم، حقوق اساسی و ساختار حکومت جمهوری اسلامی ایران، چاپ اول، انتشارات اطلاعات،

۱۳۷۳، ص ۲۰۲

^۲- عمید زنجانی، عباس علی، فقه سیاسی، جلد ۱، چاپ چهارم، تهران، انتشارات امیر کبیر، ۱۳۷۷، ص ۴۰۴

با این حال هر سه گروه یاد آوری کرده‌اند درخواست همه پرسشی از سوی نمایندگان مجلس باید به شورای نگهبان ارسال شود. گرچه در مذاکرات هم، گاه تنها به جنبه شرعی توجه شده و گاه اعم از شرع و قانون اساسی. افزون بر این به عنوان اصل ۸۲ پیشنهاد شده بود که:

«شورای نگهبان، نظارت بر انتخاب رئیس جمهوری و مراجعه به آرای عمومی را در رفراندوم نیز بر عهده دارد، درخواست مراجعه به آرای عمومی باید از طرف رئیس جمهور یا $\frac{2}{3}$ نمایندگان مجلس شورای ملی باشد و برای اجرا به شورای نگهبان تسلیم شود.»

نایب رئیس مجلس مزبور در پاسخ به کسانی که می‌گفتند: «این مهم است که شورای نگهبان در این جا نقش قوه‌ی مجریه را ایفا می‌کند» تصریح کرده است که مقصود از اجرا همان نظارت است ... یعنی شورای نگهبان باید تأیید کند که تقاضای رئیس جمهور به جا است، نماینده‌ی دیگری در تأیید و تکمیل این نظریه افزوده است: برای آن که پاسدار قانون اساسی هستند. و نفر سوم نیز گفته است: باید بررسی شود که این رفراندوم مطابق قانون اساسی هست، مخالفتی دارد یا ندارد و با شرع مخالفتی دارد یا ندارد. تمام نمایندگان دیگری هم که به بحث ادامه دادند همین برداشت را تأیید کرده و نتیجه گرفتند که: شورای نگهبان ... می‌تواند پیشنهاد رفراندوم از طرف مجلس شورای ملی را تأیید کند یا رد نماید.^۱

و سرانجام این که یکی از نمایندگان با اشاره به اصل چهارم می‌گوید: سابقاً یک اصل داشتیم که تمام قوانین باید به تأیید نظر شورای نگهبان برسد، حتی قوانینی که از مجلس نگذشته؛ یعنی اگر هم در رفراندوم تصویب

^۱ - شعبانی، قاسم، پیشین، ص ۲۰۲

شود، باز هم باید به نظر شورای نگهبان برسد که آیا خلاف شرع است یا نیست؟

جالب این است که حتی یک نفر نیز با این برداشت مخالف نبوده است ولی ظاهراً با اتکا به همین بداهت و برای جلوگیری از تکرار و تطویل است که بدون اندک بحثی و خدشه‌ای در متن نهایی، ذکر نظارت را کافی دانسته و ذیل اصل پیشنهادی حذف می‌شود. پیشنهاد مزبور، اینک به عنوان اصل ۹۹ چنین مقرر داشته است:

«شورای نگهبان نظارت بر ... و مراجعه به آرای عمومی و همه پرسى را بر عهده دارد.»

و بنابر نظر تفسیری شورای نگهبان

نظارت مذکور در اصل ۹۹ قانون اساسی، استصوابی است. و این خود دلیل دیگری برای شمول آن نسبت به همه مراحل همه پرسى و از جمله اصل مراجعه به آرای عمومی است.^۱

اما با تأمل در اصول قانون اساسی و فلسفه طرح همه پرسى چنین به نظر می‌رسد که نویسندگان قانون اساسی برای اعمال حاکمیت ملی و ارج نهادن به اراده‌ی ملت در تعیین سرنوشت خود، مسأله همه پرسى را طرح و آن را طریقه‌ای برای اعمال مستقیم اراده عمومی قرار داده باشند. و با توجه به این که مردم در پذیرش ولایت فقیه و مبسوط الید شدن رهبر و امامت امت نقش اصلی و اساسی را دارا بودند لذا هیچ منعی نیست که نتایج همه پرسى که مبین آرای عمومی و خواست عامه مردم است پذیرفته شود.

^۱ - عمید زنجانی، پیشین، ص ۳۰

چرا که اولاً با توجه به شرایط انتخاب شونده‌گان برای مجلس شورای اسلامی که باید متدین به دین اسلام (الا نمایندگان اقلیت‌ها) و اعتقاد و التزام عملی به قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران داشته باشند. بعید به نظر می‌رسد که اکثریت $\frac{2}{3}$ آنان درخواست همه‌پرسی در مسأله‌ای را تصویب کنند که نتیجه‌ی آن مغایرت با موازین اسلام و قانون اساسی را به دنبال داشته باشد ثانیاً قریب به اتفاق مردم جامعه‌ی ما مسلمان و پای بند به احکام اسلامی و قانون اساسی می‌باشند به نظر نمی‌رسد که به سادگی رأی به امری بدهند که مغایر با موازین و مقررات دین‌شان باشد. ثالثاً به فرض این که نتیجه‌ی همه‌پرسی و آرای عمومی خلاف موازین اسلام یا اصول قانون اساسی باشد دلیلی بر نادیده گرفتن آن نیست و مسئولیت و عواقب آن بر عهده رأی دهنده‌گان است. خصوصاً با توجه به آنچه که در مورد ولایت فقیه و بیعت مردم با او داشتیم روشن است که چنین مسایلی مهم‌تر از پذیرش ولایت فقیه در نظام اسلامی نیست، در حالی که این امر به عهده‌ی تصمیم و اراده عمومی مردم گذاشته شده است.^۱

همین طور بر اساس تحلیل و بررسی حقوقی نیز به نظر می‌رسد نتایج همه‌پرسی نیاز به تأیید و رد شورای نگهبان ندارد زیرا با تصویب اصل یکصد و هفتاد و هفتم که مقرر می‌دارد: «... رعایت ذیل اصل ۵۹ قانون اساسی (تصویب $\frac{2}{3}$ مجموع نمایندگان) در مورد همه‌پرسی بازنگری در قانون اساسی لازم نیست» چند نکته قابل استنباط است:

نکته اول این که یکی از مهم‌ترین موارد همه‌پرسی به طور مسلم همه‌پرسی در مورد قانون اساسی است و چون این امر مهم نیاز به تأیید شورای

^۱ - شعبانی، دکتر قاسم، پیشین، ص ۲۰۵.

نگهبان ندارد و آرای عمومی ملاک و مناط حجیت آن قرار گرفته است پس می‌توان گفت مراجعه به آرای عمومی و قبول نظر عامه در سایر مسایل نیز قابل قبول و منطقی باشد.

نکته دوم این که اگر بپذیریم نتیجه‌ی همه پرس‌ی درباره‌ی قانون اساسی لازم الاجرا است، هر چند مغایر با احکام اسلام باشد. پس یا باید عبارت «این اصل بر اطلاق یا عموم همه‌ی اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات دیگر حاکم است» در اصل ۴ را درباره‌ی موضوع فوق منتفی بدانیم که این با صراحت اصل ۴ قابل توجیه نیست. و یا این که بپذیریم که اصل ۴ اساساً شامل جمیع موارد و خصوصاً نتیجه همه پرس‌ی نخواهد بود. بلکه تنها ناظر بر مصوبات مجلس شورای اسلامی است. خصوصاً این که با توجه به صدر اصل ۹۱ که فلسفه وجودی شورای نگهبان را کنترل مصوبات مجلس و تشخیص عدم مغایرت آن‌ها با احکام اسلام و قانون اساسی بیان کرده است، به نظر می‌رسد که اظهار نظر شورای نگهبان درباره‌ی نتایج همه پرس‌ی جایگاهی نداشته باشد.

نکته سوم این که مستتب از اصل ۵۹ چنین است، که دو طریقه‌ی اعمال قوه‌ی مقننه پیش‌بینی شده است که یکی از آن دو، از طریق مصوبات مجلس و نهایتاً کنترل آن‌ها توسط شورای نگهبان می‌باشد و طریقه‌ی دوم توسط اراده‌ی مستقیم مردم به شیوه‌ی همه پرس‌ی و مراجعه به آرای عمومی می‌باشد.^۱

نکته چهارم، به نظر می‌رسد با تفکیک بین مصوبات از تصمیمات مجلس، بتوان گفت برخی از اقدامات مجلس نظیر رأی عدم اعتماد و عزل وزرا و تصمیماتی که مجلس مستقیماً اختیار اتخاذ آن‌ها را دارد و از جمله رأی به برگزاری همه پرس‌ی از تصمیمات مجلس به شمار می‌رود، که در این صورت

^۱ - <http://www.peiknet.com/page0/10d/>

مشمول حکم اصل ۹۴ قانون اساسی نخواهد بود. و در توجیه اصل ۵۹ باید گفت همان گونه که در نکته سوم اشاره کردیم، یکی از طرق اعمال قوه‌ی مقننه مراجعه به آرای عمومی بود. لیکن برای جلوگیری از این که هر کس و یا هر مرجعی تقاضای همه پرسى نکند، نویسندگان قانون اساسی مقرر داشته‌اند که درخواست مراجعه به آرای عمومی و همه پرسى تنها پس از تصویب $\frac{2}{3}$ مجموع نمایندگان مجلس قابل اجرا می‌باشد. و هیچ شخص دیگری حق درخواست همه پرسى را نخواهد داشت. و البته تنها در اصل ۱۷۷ به کلیت این اصل استثنا خورده و تنها در خصوص همه پرسى قانون اساسی تصویب $\frac{2}{3}$ نمایندگان مجلس را منتفی دانسته است.^۱

بنابراین شورای نگهبان نیز تنها از راه آیین ویژه‌ای که در قانون اساسی برای اعمال صلاحیت او پیش‌بینی شده و در همان حدود می‌تواند از اختیار مندرج در اصل چهارم، که ناظر بر اصول کلی است و شامل اصل ۵۹ نمی‌شود، استفاده کند.

مبحث دوم: همه پرسى و قوه‌ی مجریه

بند اول: همه پرسى و رهبر

بند ۳ اصل یکصد و ده صدور فرمان همه پرسى را از وظایف و اختیارات مقام رهبرى دانسته، همین طور اصل یکصد و هفتاد و هفتم قانون اساسی ایران مصوبات شورای بازنگرى قانون اساسی را در صورتی قابل ارجاع به آرای عمومی می‌داند که به تأیید و امضای مقام رهبرى رسیده باشد.

^۱- شعبانی، دکتر قاسم، پیشین، ص ۲۰۳

اصل پنجاه و نهم قانون اساسی و ماده ۳۶ قانون همه پرسی، درخواست مراجعه به آرای عمومی را به پیشنهاد رئیس جمهور یا یکصد نفر از نمایندگان و تصویب حداقل $\frac{2}{3}$ مجموع نمایندگان مجلس شورای اسلامی موکول کرده است. این در حالی است که بند ۳ اصل یکصد و ده فرمان همه پرسی را از اختیارات مقام رهبری می‌داند و اصل یکصد و هفتاد و هفت نقش رهبر را در همه پرسی بازنگری قانون اساسی اعلام می‌کند، برای رفع تعارض دو راه حل وجود دارد:

(الف) نظریه عمومیت اختیارات مقام رهبری

این گروه استدلال می‌کنند که قانون اساسی مطلقه بودن ولایت فقیه را مورد تأیید قرار داده چرا که اصل ۵۷ ق.ا. جمهوری اسلامی ایران بعد از بیان قوای سه گانه، بیان می‌کند که این قوا زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت ... اعمال می‌گردند. در واقع ولایت مطلقه فقیه در قانون اساسی ایران پذیرفته شده است. و اگر اصل ۱۱۰ وظایف و اختیاراتی را برای مقام رهبری بیان نموده از باب تمثیل بوده و با توجه به این که فرمان همه پرسی در بند ۲ اصل ۱۱۰ از اختیارات مقام رهبری بیان شده و در رفع تعارض این اصل اختیار رهبری را در جریان همه پرسی اصل ۵۹ ثابت می‌نماییم.^۱

(ب) نظریه خاص بودن اختیارات مقام رهبری

این دسته معتقدند درست است که اصل ۵۷ ولایت مطلقه فقیه را بیان می‌کند این بدان معنا نیست که رهبر نسبت به حقوق اساسی و حقوق ملت برتری دارد و ذیل اصل یکصد و هفتم هم در تأیید این امر است. مقرر می‌دارد

^۱ - عمید زنجانی، عباس علی، پیشین، ص ۳۰۳

که رهبر در برابر قانون با سایر افراد کشور مساوی است. به همین جهت رهبر در چهار چوب قانون اساسی قرار دارد و باید در این چهار چوب گام بردارد به همین خاطر اصل یکصد و ده ترتیب مطلقه بودن ولایت را بیان می‌کند. و ذکر اختیارات در این اصل جنبه حصری دارد نه تمثیلی.^۱

با توجه به ماهیت همه پرسی‌ها و بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی که به نوع همه پرسی اشاره نکرده است و با توجه به سایر قرائن باید قایل شد که:

۱- در مورد همه پرسی تقنینی با توجه به اصل ۵۹ و ماده ۳۶ قانون همه پرسی (که مراجعه به آرای عمومی را به پیشنهاد رئیس جمهور یا یکصد نفر از نمایندگان مجلس و تصویب $\frac{۲}{۳}$ مجموع نمایندگان مقید کردند) باید گفت که اختیار مقام رهبری شامل همه پرسی تقنینی نمی‌شود.

۲- در مورد همه پرسی اساسی چگونگی اجرای آن در اصل ۱۷۷ بر این شکل مطرح شد (مقام رهبری پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام، طی، حکمی خطاب به رئیس جمهور موارد اصلاح تتمیم یا بازنگری قانون اساسی را به شورای بازنگری قانون اساسی پیشنهاد می‌کند ... مصوبات شورا پس از تأیید و امضا تمام رهبری باید از طرف مراجعه به آرای عمومی به تصویب اکثریت مطلق شرکت کنندگان در همه پرسی برسد ...). معذا اختیار مقام رهبری شامل همه پرسی تأسیسی است.

اما باید خاطر نشان کرد که از آنجا که اعضای فقهای شورای نگهبان از طرف مقام رهبری انتخاب می‌شوند بدین طریق مقام رهبری می‌تواند نقش خود را در جریان همه پرسی تقنینی ایفا نماید. چرا که مصوبه مجلس در مورد ارجاع امر به همه پرسی باید تأیید شورای نگهبان برسد. و همین طور نظارت

^۱ - عمید زنجانی، عباس علی، پیشین، ص ۳۰۳

بر حسن اجرای همه پرسى بر عهده شورای نگهبان است، به همین دلایل مقام رهبرى بى ارتباط با اصل همه پرسى تقنینى نیست.

نکته دیگر در مورد جانشینى رهبرى است آیا در زمانى که رهبرى کشور بر عهده‌ی شورای موقت باشد مى‌توان به امر همه پرسى اقدام نمود یا خیر؟
اصل یکصد و یازده قانون اساسى مقرر مى‌دارد:

(... در صورت فوت، کناره‌گیرى یا عزل رهبر خبرگان موظفند در اسرع وقت نسبت به تعیین و معرفی رهبر جدید اقدام نمایند تا هنگام معرفی رهبر جدید شورایى مرکب از رئیس جمهور، رئیس قوه‌ی قضائیه و یکى از فقهای شورای نگهبان به انتخاب مجمع تشخیص مصلحت نظام همه وظایف رهبرى را به طور موقت بر عهده مى‌گیرد ... این شورا در خصوص وظایف بندهای ۱ و ۲ و ... اصل یکصد و ده پس از تصویب $\frac{2}{3}$ اعضاى مجمع تشخیص مصلحت نظام اقدام مى‌کند ...)

بنابراین در صورتى که رهبرى در اختیار شورای موقت باشد برای مراجعه به آرای عمومى جهت همه پرسى تقنینى (موضوع اصل ۵۹) هیچ گونه محدودیتى وجود ندارد ولى در مورد فرمان همه پرسى موضوع اصل ۱۷۷ (همه پرسى تأسیسى) پس از تصویب $\frac{2}{3}$ اعضاى مجمع تشخیص مصلحت نظام مى‌توان اقدام کرد.^۱

بند دوم: همه پرسى و رئیس جمهور

نتیجه همه پرسى (قانون) پس از تصویب ملت از طریق آرای عمومى به وجود مى‌آید و امضای رئیس جمهور آن را به صورت قاعده قابل اجرا در

^۱ - هاشمى، دکتر سید محمد، حقوق اساسى، پیشین، ص ۶۵ و ۶۶

می‌آورد زیرا فقط از این تاریخ است که مأموران قوه‌ی قضاییه و مجریه مکلف به رعایت آن می‌شوند.

اصل ۵۸ قانون اساسی مقرر می‌دارد: «اعمال قوه‌ی مقننه ... و مصوبات آن پس از طی مراحل که در اصول بعد می‌آید برای اجرا به قوه‌ی مجریه و قضاییه ابلاغ می‌گردد.»

قوه‌ی مقننه که در اینجا همان آرای عمومی است (اصل ۵۹) صلاحیت وضع قانون را دارد ولی نمی‌تواند آن را اجرا کند یا دستوری در این باب بدهد، پس رئیس‌جمهور باید به عنوان رئیس قوه‌ی مجریه فرمان اجرای آن را صادر کند تا قاعده‌ای را که اکثریت آرای عمومی به وجود آورده کامل و قابل اجرا شود.

معنی دیگر این امضا آن است که رئیس دولت اعلام می‌کند که قانون (نتیجه همه پرسش‌ها) طبق اصول قانون اساسی، به تصویب رسیده و از این پس همه باید از آن اطاعت کنند.

باید دانست که این امضا برای ریاست جمهوری اجباری است و او نمی‌تواند از صدور دستور اجرای آن خودداری کند.

اصل یکصد و بیست و سوم:

«رئیس‌جمهور موظف است ... یا نتیجه‌ی همه پرسش‌ها را پس از طی مراحل قانونی و ابلاغ به وی امضا و برای اجرا در اختیار مسئولان بگذارد.» البته این اجبار در صورتی است که نتیجه همه پرسش‌ها با رعایت تشریفات قانون اساسی تصویب شده باشد و بتوان بر آن نام قانون نهاد. رئیس‌جمهور موظف به امضای چنین قانونی است^۱ و می‌تواند از امضای مصوبات ناقص خودداری کند.

^۱ - کاتوزیان، دکتر ناصر، پیشین، (فلسفه حقوق)، ص ۸۰-۷۷ و مقدمه علم حقوق، پیشین، ص ۱۳۳.

ماده اول اصلاح موادی از قانون مدنی مصوب ۱۳۷۰/۸/۱۴ در مورد اجرای تکلیف رئیس جمهور مقرر می‌دارد:

«مصوبات مجلس شورای اسلامی و نتیجه‌ی همه پرسشی پس از طی مراحل قانونی به رئیس جمهور ابلاغ می‌شود، رئیس جمهور باید ظرف مدت ۵ روز آن را امضا و به مجریان ابلاغ نماید و دستور انتشار آن را صادر کند و روزنامه رسمی موظف است ظرف مدت ۷۲ ساعت مصوبه را چاپ و منتشر نماید.»

در حالی که ماده ۳۵ قانون همه پرسشی این مدت را یک هفته تعیین کرده است:

«رئیس جمهور موظف است نتیجه‌ی همه پرسشی را پس از طی مراحل قانونی و ابلاغ به وی حداکثر ظرف مدت یک هفته امضا کند و برای اجرا در اختیار مسئولان بگذارد.»

بین قانون مدنی و قانون همه پرسشی در خصوص مدت زمان الزام رئیس جمهور به امضا نتیجه همه پرسشی تعارض وجود دارد چرا که قانون مدنی مدت امضا نتیجه‌ی همه پرسشی را ۵ روز تعیین کرده ولی قانون همه پرسشی مدت را یک هفته قرار داده است ولی از آن جایی که قانون همه پرسشی در این زمینه خاص است هر چند که مقدم بر قانون مدنی است باید مدت زمان تعیین شده در قانون همه پرسشی یعنی (یک هفته) را ملاک قرار دهیم.

تبصره یک قانون مدنی مقرر می‌دارد:

«در صورت استتکاف رئیس جمهور از امضا یا ابلاغ به دولت در مدت مذکور در این ماده به دستور رئیس مجلس شورای اسلامی، روزنامه رسمی موظف است ظرف ۷۲ ساعت مصوبه را چاپ و منتشر کند.»

لازم به ذکر است که اصل ۱۲۳ قانون اساسی هیچ گونه ضمانت اجرایی در خصوص خود داری رئیس جمهور از امضای نتیجه‌ی همه پرسشی پیش بینی

نکرده است. ولی ماده ۱۵ قانون مدنی در تبصره‌ی خود مقرر می‌دارد: که هر گاه رئیس جمهور در ظرف مدت ۵ روز امضا نکند نتیجه‌ی همه پرسى به دستور رئیس مجلس در روزنامه رسمی چاپ و منتشر می‌شود. این نوع برخورد از جهتی تفسیر اصل ۱۲۲ و از جهت دیگر تکمیل موارد سکوت قانون اساسی است در حالی که مجلس مجاز به تکمیل یا تفسیر موارد سکوت قانون اساسی نیست.^۱

«خود داری رئیس جمهور از امضای نتیجه‌ی همه پرسى موجب مسئولیت رئیس جمهور می‌باشد و وی متخلف از انجام یکی از تکالیف قانونی خود محسوب می‌شود. در این صورت دیوان عالی کشور حق دارد وی را به خاطر تخلف از وظایف قانونی محاکمه و محکوم نماید و حتی عزلش را به مقام رهبری پیشنهاد کند.»^۲ (بند ۱۰ اصل ۱۱۰)

لازم به ذکر است که رئیس جمهور پس از امضا نتیجه‌ی همه پرسى، آن را به وزارت کشور اعلام و وزارت کشور از طریق رسانه‌های گروهی نتیجه‌ی نهایی را به اطلاع مردم خواهد رساند. (ماده ۲۷ قانون همه پرسى) به علاوه در همه پرسى تأسیسی (بازنگری قانون اساسی) رئیس جمهور مجری طرح همه پرسى می‌باشد (اصل ۱۷۷)

«مقام رهبری پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام طی حکمی خطاب به رئیس جمهور موارد اصلاح، متمم قانون اساسی را به شورای بازنگری قانون اساسی پیشنهاد می‌کند...»^۳

آیا در مدت کفالت ریاست جمهوری می‌توان برای تجدید نظر در قانون اساسی و همه پرسى اقدام نمود؟

طبق اصل ۱۳۲ پاره‌ای از امور در زمان جانشینی رئیس جمهور انجام ناشدنی است که از میان آنها می‌توان به دو مورد ذیل اشاره نمود:

^۱ - کاشانی، دکتر محمود، اندیشه‌هایی در حقوق امروز، انتشارات حقوق دان، چاپ اول، پاییز ۷۶، ص ۸۹

^۲ - هاشمی، دکتر سید محمد، پیشین، ص ۱۸۶

^۳ - اصل ۱۷۷.

الف) منع تجدید نظر در قانون اساسی.

ب) منع همه پرسی

الف) منع تجدید نظر در قانون اساسی

قانون اساسی چهار چوب همه‌ی قوانین و مقررات کشور است و با این هدف تصویب نشده که هر وقت خواستند در اصول آن تجدید نظر کنند، تغییر و اصلاح قانون اساسی دشواری‌های زیادی را به همراه دارد که حتی المقدور باید از تجدید نسبت به آن پرهیز کرد، تجدید نظر در قانون اساسی هم کار ساده‌ای نیست معمولاً قانون اساسی مقررات لازم را در مورد شرایط زمان تجدید نظر دارند. در بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی در سال ۱۳۶۸، تجدید نظر در قانون اساسی طبق آخرین اصل پیش بینی گردیده و شورای بازنگری به وسیله‌ی رئیس جمهور تشکیل می‌شود با این وصف در انتهای اصل ۱۳۲ منع تجدید نظر در قانون اساسی در زمان جانشین موقت پیشین بینی شده است یعنی با فرض این که ضرورتی برای تجدید نظر پیش آمد باید در زمانی غیر از زمان تصدی جانشین موقت ریاست جمهوری باشد.

ب) منع همه پرسی:

قانون اساسی همه پرسی را مثل مورد فوق در زمان جانشینی ریاست جمهوری جایز ندانسته و ممنوع نموده است. در واقع اقدام به همه پرسی و یا تجدید نظر در قانون اساسی، نیز از جمله اموری به شمار می‌رود که در مدت کوتاه کفالت، انجام آن ضروری نمی‌باشد. از طرفی دیگر، در این مدت جامعه در التهاب تعیین رئیس جمهور جدید به سر می‌برد و اوضاع و احوال حالت عادی لازم را برای امور مذکور (همه پرسی و تجدید نظر در قانون اساسی) نخواهد داشت.^۱

^۱ - هاشمی، دکتر سید محمد، پیشین، ص ۲۵۱

نتیجه‌گیری

از یونان باستان تا امروز از دموکراسی سخن بسیار رفته است اما استقبال عمومی از دموکراسی به عنوان شکلی از حکومت و سازماندهی زندگی سیاسی به کمتر از یکصد سال می‌رسد امروزه انواع رژیم‌های سیاسی اعم از رژیم‌های حکومتی نوعاً دموکراتیک و واقعاً دموکراتیک خودشان را دموکراتیک فرض می‌کنند. حتی بدسگالت‌ترین دولت‌ها هم ادعا دارند که قدرت حکومتی خود را در چارچوب قانون و اراده‌ی عمومی اعمال می‌کنند.

به هر تقدیر در رژیم‌های دموکراسی و مردم سالار مردم به عنوان صاحبان اصلی قدرت، حق حاکمیت بر سرنوشت خویش و مرجع تشخیص و تنفیذ مشروعیت تلقی می‌شوند و رعایت نظر و عقیده‌ی اراده‌ی عمومی در اعمال حاکمیت از شروط استمرار و تداوم قدرت در دست هیأت حاکمه‌ی منتخب مردم به شمار می‌آید پس مراجعه به آرای عمومی و نظر خواهی از آنان در مواقع لزوم از اهمیت فوق العاده‌ای برخوردار است. به ویژه در شرایط خاص که گاه رژیم‌ها مراجعه مستقیم به مردم را در پاسخگویی به پرسش بر شیوه‌های دیگر نظر خواهی ترجیح می‌دهند.

اگر چه پرسش از مردم و اعتنا به گزینش مردم در حکومت‌های پادشاهی ایران هیچ‌گاه باب نبوده است اما قدرت همیشه بر پا کرده مردم بر اریکه استبداد نشسته است. به همین دلیل نیز برای اولین بار در قانون اساسی مشروطیت بر ریشه گرفتن قوای مملکت از ملت اشاره شده است، اما در هیچ یک از اصول دیگر این قانون از مرجعیت ملت به عنوان مرجع سؤال کننده اشاره‌ای نشده است تا این که سر انجام قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به شکل تیز بینانه‌ای امکان مشارکت همه جانبه مردم را فراهم نموده است.

در بیشتر دموکراسی‌ها، وقتی تغییری در قانون اساسی یا قانونی که پی آمدهای مهم مرتبط با قانون و حقوق اساسی دارد پیشنهاد شده باشد مراجعه به همه پرسى ضرورى است و گاهى اکثریت خاص نیز ملاک قرار داده مى‌شود. بدین دلیل که قانون اساسی به همه مردم تعلق دارد نه به اعضا پارلمان یا حکومت وقت، تغییر در آن یا متعلقات آن مى‌باید مورد تصویب مردم قرار گیرد.

در اصل ۵۹ قانون اساسی آمده است در مسایل بسیار مهم اقتصادى، سیاسى، اجتماعى ممکن است اعمال قوهى مقننه از راه همه پرسى و مراجعه مستقیم به آرای مردم صورت گیرد و درخواست مراجعه به آرای عمومى باید به تصویب $\frac{2}{3}$ مجموع نمایندگان مجلس باشد. این اصل به صراحت در قانون اساسى مسأله همه پرسى مطرح مى‌کند.

منتها مسأله این است که اولاً مسایل بسیار مهم کدام است؟

ثانیاً این مسایل بسیار مهم از راه دیگر قابل حل هستند یا خیر؟

در این دو مسأله اختلاف وجود دارد و اگر نه اصل این که در قانون اساسى همه پرسى آمده است یا نه انکار ناپذیر است. از آنجایی که اجرای این اصل حق مسلم مردم، نمایندگان مجلس و رئیس جمهور است (طبق ماده ۳۶ قانون همه پرسى) ولى متأسفانه این حق مسلم و نمایندگان آنها تا به حال اعمال نشده و در ۲۰ سال گذشته حتى یک مورد همه پرسى راجع به مسایل مهم سیاسى و اقتصادى و یا فرهنگى نداشته‌ایم. در واقع همه پرسى یکی از اصول متروک و معوق مانده در قانون اساسى مى‌باشد.

موضوع دیگر آن است که در قانون اساسى نظارت بر رفتارندم بر عهده شورای نگهبان است و در خصوص موضوع انتخابات ممکن است اختلاف نظرهایی با شورای نگهبان به وجود بیاید. اگر شورای نگهبان مخالف با

برگزاری رفراندوم باشد از آنجایی که نظارت بر رفراندوم برعهده شورای نگهبان است (نظارت بر مصوبه مجلس درخصوص ارجاع امر به همه پرسى و نظارت در جریان اجرای همه پرسى) طبیعى است که از برگزاری رفراندوم ممانعت خواهد کرد.

بنابراین با بررسی اصول متعدد قانون اساسى از جمله اصول ۵۹ و ۱۱۰ و ۱۷۷ مشخص می‌گردد که از انواع سه گانه همه پرسى (تقنینى، تأسیسى و سیاسى) همه پرسى سیاسى در قانون اساسى ایران به رسمیت شناخته نشده و رفراندوم مذکور در اصل ۵۹ رفراندوم تقنینى و محدود به قانون اساسى است و اصل چهارم قانون اساسى بر این اصل حکومت ندارد و نظارت شورای نگهبان در دو مرحله است:

۱- نظارت بر مصوبه مجلس جهت ارجاع موضوع به همه پرسى.

۲- نظارت بر اجرای آن.

برخی موارد هم چون نتیجه‌ی رفراندوم، تأیید اعتبار نامه نمایندگان و عزل وزرا مصوبه‌ی مجلس نمی‌باشند و لذا لزومى به تأیید شورای نگهبان ندارد چرا که شورای نگهبان و مجلس وکیل مردم در قانون گذاری هستند و زمانى که مردم خود قصد قانون گذاری دارند دیگر نیازی به دخالت مجلس و شورای نگهبان نیست چون نتایج رفراندوم مصوبه مجلس نیست بلکه از مصوبات ملت است و مصوبات ملت را هیچ شورایى نمی‌تواند مورد نقی قرار دهد.

اول این که با توجه به این که شرایط انتخاب شوندهاى برای مجلس شورای اسلامى که باید متدین به دین اسلام (به جز اقلیت‌ها) و اعتقاد و التزام عملى به قانون اساسى جمهورى اسلامى ایران داشته باشند بعید به نظر می‌رسد که اکثریت $\frac{2}{3}$ آنان درخواست همه پرسى در مسأله‌ای را تصویب کنند که نتیجه‌ی آن مغایرت با موازین اسلام و قانون اساسى را به دنبال داشته

باشد. در ثانی از آنجایی که اکثریت قریب به اتفاق مردم جامعه ما مسلمان و پای بند به احکام اسلام و اصول قانون اساسی می‌باشند به نظر نمی‌رسد که به سادگی رأی به امری بدهند که مغایر با موازین اسلام و مقررات دینشان باشد.

سوم این که بر فرض این که نتیجه‌ی همه پرسى و آرای عمومی خلاف موازین اسلام و یا اصول قانون اساسی باشد دلیلی بر نادیده گرفتن آن نیست و مسئولیت و عواقب آن بر عهده‌ی رأی دهندگان است خصوصاً این که چنین مسائلی مهمتر از پذیرش ولایت فقیه در جمهوری اسلامی نیست در حالی که این امر بر عهده تصمیم و اراده‌ی عمومی گذاشته شده است.

نتیجه‌ی همه پرسى تقنینی از اعتباری بیشتر از سایر قوانین برخوردار نیست و به وسیله قانون مصوب مجلس قابل نسخ یا اصلاح می‌باشد. و نوع همه پرسى تأسیسی با فرمان مقام رهبری (بند ۳ اصل ۱۱۰ و صدر اصل ۱۷۷) انجام می‌شود این نوع همه پرسى دو مرحله‌ای است:

۱- تصویب اولیه توسط شورای بازنگری و تأیید و امضای مقام رهبری.

۲- عرضه به آرای عمومی از طریق همه پرسى.

تفاوت این دو نوع همه پرسى (تقنینی و تأسیسی) در این است که در همه پرسى تأسیسی اکثریت خاصی ملاک می‌باشد. اصل ۱۷۷ «مصوبات شورا ... باید از طریق مراجعه به آرای عمومی به تصویب اکثریت مطلق شرکت کنندگان در همه پرسى برسد» ولی در همه پرسى تقنینی اکثریت خاصی ملاک قرار نگرفته است. و در همه پرسى تأسیسی صدور فرمان همه پرسى با مقام رهبری است ولی در همه پرسى تقنینی مقام رهبری دخیل نمی‌باشد.

در جوامعی که مردم آن به توسعه‌ی سیاسی راه یافته‌اند و فرهنگ مردم سالاری بر جامعه حاکم شده است برگزاری همه پرسى و دیگر مصادیق دموکراسی امری سازنده و مطلوب است ولی در بیشتر کشورهای جهان سوم

که مردم به رشد و توسعه یافتگی سیاسی دست نیافته‌اند و فرهنگ اقتدار گرایی بر جامعه حاکم است نیازی به برگزاری همه پرسی نمی‌باشد در واقع به اجرا گذاشتن اصل همه پرسی جنبه ظاهری و نمادین خواهد داشت و آن نتیجه مورد نظر دستگاه حکومتی را در پی خواهد داشت.

در قانون همه پرسی مصوب سال ۱۳۶۸ ذکر شده که برگزاری همه پرسی به یکی از دو صورت آری یا خیر می‌باشد به همین جهت مردم نقشی در تدوین و انشای قانون ندارند صرفاً با بلی یا خیر موافقت و مخالفت خود را نسبت به قانون وضع شده از طرف مجلس اعلام می‌کنند تنها نقطه امید رشد و توسعه سیاسی مردم است اگر در جامعه‌ای رشد و توسعه سیاسی باشد، استفاده از نهاد همه پرسی همگام با دموکراسی است در غیر این صورت حکوت از آن به عنوان ابزاری برای رسیدن به اهداف و مقاصد شوم خود استفاده خواهد کرد. چرا که کیفیت و چگونگی طرح مسأله مورد پرسش از مردم و ترتیب برگزاری همه پرسی در نتیجه آن اثر فوق‌العاده دارد و همیشه قدرت حاکم می‌تواند با گزینش واژه‌ها و زمان مناسب آن گونه که می‌خواهد و امید دارد آرای مردم را در همه پرسی به سود خود متمایل کند.

منابع و مأخذ

۱- منابع فارسی

الف) کتب

- ۱- آقابخشی، علی، فرهنگ علوم سیاسی، تهران نشر تندر، ۱۳۶۳
- ۲- آشوری، داریوش، فرهنگ سیاسی، چاپ پنجم، تهران، مروارید، ۱۳۷۸
- ۳- ابوالحمد دکتر عبدالحمید، حقوق اداری ایران، تهران، انتشارات توس، چاپ دوم، ۱۳۷۶
- ۴- _____ مبانی سیاست (جامعه شناسی سیاسی)، انتشارات توس، چاپ پنجم، ۱۳۶۸
- ۵- امام خمینی، کتاب البیع، تهران، وزارت ارشاد اسلامی، ۱۳۶۵
- ۶- _____ ولایت فقیه، تهران، دفتر نشر فقیه، بی تا
- ۷- _____ صحیفه‌ی نور، تهران مرکز مدارک انقلاب اسلامی، جلد اول ۱۳۶۱
- ۸- افشار، ایرج، مصدق و مسایل حقوق و سیاست، چاپ اول، تهران، ۱۳۵۸
- ۹- ایرواند، آبراهامیان، ایران بین دو انقلاب، ترجمه احمد گل محمدی، محمد ابراهیم فتاحی، تهران نشر نی، ۱۳۷۷
- ۱۰- آبادیان، حسین، مبانی نظری حکومت مشروطه و مشروعه، تهران، نشر نی، ۱۳۷۴
- ۱۱- بشیریه، دکتر حسین، آموزش دانش سیاسی (مبانی علم سیاست نظری و تأسیسی) مؤسسه نگاه معاصر، چاپ سوم، ۱۳۸۲
- ۱۲- _____ موانع توسعه سیاسی در ایران
- ۱۳- _____ انقلاب و بسیج سیاسی، تهران، پگاه، ۱۳۷۲

- ۱۴- بوشهری، دکتر جعفر، حقوق اساسی، جلد دوم، چاپ دوم، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۵۲
- ۱۵- بیت‌هام، دیوید - بویل کوین، دموکراسی چیست، شهرام نقش تبریزی، تهران، ققنوس، ۱۳۷۶
- ۱۶- _____، پرسش و پاسخ در باب آزادی، دموکراسی و جامعه مدنی، ترجمه دکتر رضا زمانی، نشر ثالث، چاپ اول، ۱۳۷۷
- ۱۷- برزین، سعید، زندگی نامه سیاسی مهندس مهدی بازرگان، تهران، مرکز، ۱۳۷۴
- ۱۸- بهنام، جمشید، ایرانیان و اندیشه‌ی تجدد، تهران، فرزانه، ۱۳۷۵
- ۱۹- جعفری لنگرودی، دکتر محمد جعفر، ترمینولوژی حقوق، تهران، بنیاد راستاد، ۱۳۶۳
- ۲۰- پللو، روبرو، شهروند و دولت، ترجمه دکتر ابوالفضل قاضی، تهران، دانشگاه تهران، ۱۳۷۰
- ۲۱- روحانی، حمید، بررسی و تحلیل از نهضت امام خمینی، بی‌جا، بی‌تا، ۱۳۵۶
- ۲۲- رحیمی، مصطفی، اصول حکومت جمهوری، امیر کبیر، تهران، ۱۳۵۸
- ۲۳- روسو، ژان ژاک، قرار داد اجتماعی، ترجمه منوچهر کیا، گنجینه، چاپ سوم، تهران، ۱۳۵۸
- ۲۴- رجبی، محمد حسن، زندگی سیاسی امام خمینی، تهران مؤسسه فرهنگی قبله، ۱۳۷۴
- ۲۵- سپهر، ذبیح، ایران در دوران دکتر مصدق، ترجمه محمد رفیعی مهر آبادی، تهران، ۱۳۷۳
- ۲۶- سریع القلم، دکتر محمود، عقل و توسعه یافتگی، نشر سفیر، چاپ اول، تهران، ۱۳۷۲

- ۲۷- شعبانی، دکتر قاسم، حقوق اساسی و ساختار حکومت جمهوری اسلامی، چاپ اول، انتشارات اطلاعات، ۱۳۷۲
- ۲۸- صفار، محمد جواد، آشنایی با قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، چاپ اول، انتشارات اطلاعات، ۱۳۷۲
- ۲۹- طلوعی، محمود، فرهنگ جامع سیاسی، نشر علمی با همکاری سخن، چاپ اول، تهران، ۱۳۷۳
- ۳۰- عاملی، دکتر حشمت ا...، مبانی علم سیاست (دموکراسی و تحدید قدرت)، انتشارات پیک ایران، ۱۳۴۶
- ۳۱- علم، مصطفی، نفت، قدرت و اصول، ترجمه غلامحسین صالحیار، تهران، اطلاعات، ۱۳۷۱
- ۳۲- فاتح، مصطفی، پنجاه سال نفت ایران، تهران، پیام، چاپ دوم، ۱۳۵۸
- ۳۳- قاضی شریعت پناهی، دکتر ابوالفضل، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، جلد اول، چاپ ششم، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۷۵
- ۳۴- _____، بایسته‌های حقوق اساسی، نشر دادگستر، چاپ چهارم، بهار ۱۳۸۰
- ۳۵- قاسم زاده، دکتر قاسم، حقوق اساسی، دانشگاه تهران، چاپ اول، ۱۳۲۳
- ۳۶- قوام، دکتر عبدالعلی، توسعه سیاسی و تحول اداری، نشر قومس، تهران
- ۳۷- کاتوزیان، دکتر ناصر، مبانی حقوق عمومی، نشر دادگستر، چاپ اول، پاییز ۱۳۷۷
- ۳۸- _____، فلسفه حقوق، جلد دوم (منابع حقوق)، شرکت سهامی انتشار، چاپ اول، ۱۳۷۷
- ۳۹- _____، مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوق ایران، شرکت سهامی انتشار، چاپ بیست و دوم، ۱۳۷۶

- ۴۰- _____ و همکاران، آزادی اندیشه و بیان، انتشارات دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، بهار ۱۳۸۲
- ۴۱- کاتوزیان، همایون، اقتصاد بدون نفت، محمدرضا نفیسی و کامبیز عزیزی، تهران، نشر مرکز، ۱۳۶۸
- ۴۲- _____ مصدق و نبرد قدرت در ایران، ترجمه احمد تدین، تهران، رسا، چاپ دوم ۱۳۷۲
- ۴۳- کاشانی، دکتر محمود، اندیشه‌هایی در حقوق امروز، انتشارات حقوق‌دان، چاپ اول، پاییز ۱۳۷۶
- ۴۴- کدیور، رویارویی انقلاب اسلامی در ایران و آمریکا، تهران، اطلاعات، ۱۳۷۴
- ۴۵- کرنستون موریس، تحلیلی نوین از آزادی، ترجمه جلال الدین اعلم، تهران، امیرکبیر، ۱۳۷۰
- ۴۶- مدنی، دکتر سید جلال الدین، مبانی و کلیات علوم سیاسی، جلد اول، چاپ اول، انتشارات اسلام، ۱۳۷۲
- ۴۷- _____ تاریخ سیاسی معاصر ایران، جلد اول، قم، دفتر انتشارات اسلامی، ۱۳۶۱
- ۴۸- _____ حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد اول تا ششم، تهران، سروش، ۱۳۶۲
- ۴۹- معین، دکتر محمد، فرهنگ فارسی (یک جلدی)، چاپ چهارم، انتشارات سرایش، ۱۳۸۱
- ۵۰- مصدق، دکتر محمد، خاطرات و تألمات دکتر مصدق، تهران، علمی، ۱۳۷۰
- ۵۱- مطهری، مرتضی، پیرامون انقلاب اسلامی، انتشارات اسلامی، تهران، ۱۳۶۱

۵۲- نصیری، مصطفی، تفکیک قوی در جمهوری اسلامی ایران، چاپ اول، نشر

اجتماع، ۱۳۸۱

۵۳- وفادار، علی، حقوق اساسی و تحولات سیاسی، شروین، چاپ اول، تهران،

۱۳۷۴

۵۴- هاشمی، دکتر سید محمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد اول،

چاپ دوم، نشر دادگستر، ۱۳۷۸

۵۵- _____، حقوق اساسی (حاکمیت و نهادهای سیاسی) جلد

دوم، چاپ سوم، نشر دادگستر، ۱۳۷۷

۵۶- هلد، دیوید، مدل‌های دموکراسی، ترجمه عباس مخبر، روشن‌گران، تهران،

۱۳۶۹

ب) مقالات

۱- ارسطو، دکتر محمد جواد، جمهوریت و اسلامیت: تضاد یا توافق؟ مجله

حوزه و دانشگاه، سال نهم/ شماره ۳۶/ پاییز ۱۳۸۲

۲- امیر ارجمند، دکتر اردشیر، حاکمیت قانون: شرط تحقق حقوق بشر،

حاکمیت قانون و محاکمه عادلانه، چاپ دانمارک، ۲۰۰۳، ص ۸۳

۳- اسماعیلی، دکتر محسن، همه پرسى و شورای انقلاب، مجله حوزه و

دانشگاه، سال نهم شماره ۳۶/ پاییز ۱۳۸۲

۴- ایمانی، ناصر، رفتارندم و چرایی آن، نشریه رسالت، ۱۳۷۹/۱۲/۸

۵- فلاح مغاری، حجت، رفتارندم و قلمرو آن، نشریه نوروز، ۱۳۸۱/۴/۴

۶- تاجیک، مهناز، حاکمیت بر رفتارندم، نشریه سپیده

۷- مصمم، حمید، همه پرسى، رأى اعتماد به دولت و مجلس، نشریه دوران

امروز ۱۳۷۹/۹/۱۹

- ۸- هاشمی، دکتر سید محمد، حمایت‌ها و تضمینات حقوق بشر در حقوق داخلی و نظام بین‌المللی مجله تحقیقات حقوقی، دانشگاه شهید بهشتی، شماره ۲۸، پاییز و زمستان ۱۳۸۲
- ۹- زنجانی عمید، باید و نبایدها در قانون اساسی، مجله تخصصی دانشگاه علوم اسلامی رضوی، شماره ۶، سال دوم، زمستان ۱۳۸۱

ج) جزوات

- ۱- امیر ارجمند، دکتر اردشیر، تقریرات درس حقوق اداری (کارشناسی ارشد)، ۸۲ و ۱۳۸۱
- ۲- _____ جزوه‌ی حقوق اداری یک (کارشناسی)، انتشارات دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۸۱
- ۳- _____ جزوه‌ی حقوق اداری تطبیقی، انتشارات دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۸۱
- ۴- هاشمی، دکتر سید محمد، تقریرات درسی مبانی حقوق عمومی (کارشناسی ارشد) دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۸۲
- ۵- _____ تقریرات درس آزادی‌های عمومی، کارشناسی ارشد، دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۸۲

۲- منابع انگلیسی:

- 1- C.F. Strong, Modern political Consistutions (London: Sidgwick and Jackson, 1966), p. 229.
- 2- E. Hey, The Precautionary Concept in Environmental Policy and law, 1992, pp. 303-318.
- 3- <http://www.peiknet.com/page0/10d/>
- 4- Download from <http://www.unchr.ch/development/governance-01.html>.

۷۶۱۵۸
۱۳۹