

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

١١١١٢



دانشکده حقوق و علوم سیاسی

پایان نامه کارشناسی ارشد در رشته حقوق عمومی

مطالعه همه‌پرسی در حقوق ایران، فرانسه و سوئیس

بوسیله:

محمد شریف‌زاده کرمانی

استاد راهنما:

دکتر نادر مردانی

کتابخانه مرکزی
دانشگاه شیراز

۱۳۸۵ / ۹ / ۲۷

۸۱۸۱۲

کتابخانه مرکزی
دانشگاه شیراز

«زمستان ۱۳۸۴»

به نام خدا

مطالعه همه‌پرسی در حقوق ایران، فرانسه و سوئیس

به وسیله:

محمد شریف‌زاده کرمانی

پایان نامه

ارائه شده به تحصیلات تکمیلی دانشگاه به عنوان بخشی از فعالیت‌های
تحصیلی لازم برای اخذ درجه کارشناسی ارشد

در رشته:

حقوق عمومی

از دانشگاه شیراز

شیراز

جمهوری اسلامی ایران

ارزیابی شده توسط کمیته پایان نامه با درجه: خوب

دکتر نادر مردانی، استادیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی (رئیس کمیته)

دکتر محمد امامی، دانشیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی

دکتر عباس تدینی، استادیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی

۱۴۱۱/۸

تقدیم به:

همه کسانی که مرا در رسیدن به این مرحله یاری نمودند:

«پدر و مادر عزیزم و اساتید گرامی»

سپاسگزاری:

از جناب آقای دکتر مردانی که مرا در تهیه و تدوین این

پایان نامه یاری نمودند تشکر و تقدیم می‌نمایم.

چکیده

مطالعه همه‌پرسی در حقوق ایران، فرانسه و سوئیس

بوسیله:

محمد شریف‌زاده کرمانی

امروزه حق تعیین سرنوشت مردم تقریباً از سوی همه حکومت‌ها به رسمیت شناخته شده است و این امر در حقوق ایران نیز در اصل ۵۶ پیش‌بینی گردیده است. همه‌پرسی به عنوان یکی از راهکارهای حقوقی، در موارد متعددی از سوی حکومت‌ها برای تعیین خواسته‌های مردم به کار گرفته می‌شود و این امر در اصل ۵۹ قانون اساسی ایران مطرح گردیده است. تلاش برای پاسخ به سؤالاتی در خصوص میزان کارآمدی همه‌پرسی در شناخت صحیح از خواسته‌های مردم، درک مبانی فکری و حقوقی همه‌پرسی، بررسی مبانی فکری و حقوقی همه‌پرسی، بررسی حقوق ایران در کنار حقوق کشورهای فرانسه و سوئیس بررسی مبانی فکری و حقوقی همه‌پرسی در هر کشور و بررسی و شناخت نقاط مثبت و منفی حقوق ایران درمقایسه با دو کشور دیگر از جمله اهداف این پژوهش می‌باشد. انتخاب کشورهای سوئیس و فرانسه به این علت می‌باشد که سوئیس، انواع مختلفی از همه‌پرسی را در حقوق خویش پیش‌بینی نموده و الگوی مناسبی برای حقوق ایران می‌باشد و فرانسه هم به علت شباهتی که در کل با حقوق ایران دارد می‌تواند به شناخت بهتر ما کمک نماید. در مجموع در این پژوهش تلاش شده با مطالعه حقوق سه کشور یاد شده، مسئله همه‌پرسی و سؤالاتی که در این خصوص وجود دارد بهتر و کامل‌تر پاسخ داده شود.

«فهرست مطالب»

مطالعه همه پرسی در حقوق ایران، فرانسه و سوئیس

۱	مقدمه و طرح پژوهش
۴	تاریخچه همه پرسی در ایران، فرانسه و سوئیس
۶	فصل اول: کلیات
۶	مبحث اول: مطالعه همه پرسی
۷	گفتار اول: تعریف همه پرسی
۸	گفتار دوم: انواع همه پرسی
۹	الف) همه پرسی اجباری و همه پرسی اختیاری
۱۰	ب) همه پرسی مشورتی و همه پرسی تصویبی
۱۲	ج) همه پرسی اساسی و همه پرسی تقنینی و همه پرسی معاهدات
۱۵	د) همه پرسی تأسیسی و پله بیست
۱۷	ه) همه پرسی ابتدایی و همه پرسی متقابل (وتو مردمی)
۱۸	و) ابتکار عام و همه پرسی
۱۹	ز) همه پرسی گزینش گری و همه پرسی آری-خیر
۲۰	مبحث دوم: انواع دموکراسی و ارتباط همه پرسی با آن
۲۱	گفتار اول: تعریف دموکراسی

۲۴	گفتار دوم: انواع دموکراسی
۲۵	الف) دموکراسی مستقیم و جایگاه همه پرسی در آن
۲۷	ب) دموکراسی غیر مستقیم و جایگاه همه پرسی در آن
۲۹	ج) دموکراسی نیمه مستقیم و جایگاه همه پرسی در آن
۳۱	مبحث سوم: جایگاه همه پرسی در حاکمیت
۳۳	گفتار اول: مفهوم حقوقی حاکمیت
۳۶	گفتار دوم: انواع حاکمیت
۳۶	الف) حاکمیت تئوکراتیک
۳۹	ب) حاکمیت دموکراتیک
۴۲	گفتار سوم: همه پرسی و حاکمیت تئوکراتیک
۴۳	گفتار چهارم: همه پرسی در حاکمیت دموکراتیک
۴۵	فصل دوم: اصول و مبانی همه پرسی، در حقوق ایران، فرانسه و سوئیس
۴۵	مبحث اول: مطالعه اصول و مبانی حاکمیت در ایران، فرانسه و سوئیس
۴۶	گفتار اول: مطالعه و بررسی نوع حاکمیت در ایران، فرانسه و سوئیس
۴۹	گفتار دوم: مطالعه نوع دموکراسی در حقوق ایران، فرانسه و سوئیس
۵۱	گفتار سوم: آشنایی نسبی با ساختار حکومت در حقوق ایران، فرانسه و سوئیس
۵۴	مبحث دوم: مطالعه مبانی و اصول همه پرسی در ایران، فرانسه و سوئیس
۵۴	گفتار اول: مطالعه مبانی همه پرسی و انواع آن در حقوق ایران، فرانسه و سوئیس
	سوئیس
۵۸	گفتار دوم: مطالعه مبانی همه پرسی و انواع آن در فرانسه

۶۰	گفتار سوم: مطالعه مبانی همه پرسی و انواع آن در سوئیس
۶۴	گفتار چهارم: مطالعه تطبیقی مبانی همه پرسی و انواع آن در ایران، فرانسه و سوئیس
۶۸	فصل سوم: بررسی مراحل همه پرسی در ایران، فرانسه و سوئیس
۶۸	مبحث اول: پیشنهاد همه پرسی
۶۸	گفتار اول: مقامات صالح برای پیشنهاد همه پرسی در حقوق ایران، فرانسه و سوئیس
۶۸	الف) مقامات صالح برای پیشنهاد همه پرسی در حقوق ایران
۷۰	ب) مقامات صالح برای پیشنهاد همه پرسی در حقوق فرانسه
۷۲	ج) مقامات صالح برای پیشنهاد همه پرسی در حقوق سوئیس
۷۴	د) مطالعه تطبیقی مقامات پیشنهاد دهنده همه پرسی در ایران، فرانسه و سوئیس
۷۶	گفتار دوم: ضرورت‌های رجوع به همه پرسی در حقوق ایران، فرانسه و سوئیس
۷۶	الف) ضرورت‌های رجوع به همه پرسی در حقوق ایران
۷۷	ب) ضرورت‌های رجوع به همه پرسی در حقوق فرانسه
۷۹	ج) ضرورت‌های رجوع به همه پرسی در حقوق سوئیس
۸۰	د) مطالعه تطبیقی ضرورت‌های رجوع به همه پرسی در حقوق ایران، فرانسه و سوئیس
۸۲	گفتار سوم: مطالعه جایگاه مردم در همه پرسی
۸۲	الف) مطالعه جایگاه مردم در همه پرسی در حقوق ایران
۸۳	ب) مطالعه جایگاه مردم در همه پرسی در حقوق فرانسه
۸۴	ج) مطالعه جایگاه مردم در همه پرسی در حقوق سوئیس

- ۸۶ (د) مطالعه تطبیقی جایگاه مردم در همه پرسی در حقوق ایران، فرانسه و سوئیس
- ۸۷ مبحث دوم: مطالعه شیوه‌های حقوقی تدوین مفاد همه پرسی و طرح سؤال در
حقوق ایران، فرانسه و سوئیس
- ۸۸ گفتار اول: مطالعه شیوه‌های حقوقی تدوین مفاد همه پرسی و طرح سؤال در
ایران
- ۹۰ گفتار دوم: مطالعه شیوه‌های حقوقی تدوین مفاد همه پرسی و طرح سؤال در
فرانسه
- ۹۱ گفتار سوم: مطالعه شیوه‌های حقوقی تدوین مفاد همه پرسی و طرح سؤال در
سوئیس
- ۹۲ گفتار چهارم: مطالعه تطبیقی مطالعه شیوه‌های حقوقی تدوین مفاد همه پرسی و
طرح سؤال در ایران، فرانسه و سوئیس
- ۹۵ مبحث سوم: بررسی مراجع قانونی نظارت و تصویب همه پرسی در حقوق ایران،
فرانسه و سوئیس
- ۹۵ گفتار اول: بررسی مراجع قانونی نظارت و تصویب همه پرسی در حقوق ایران
- ۹۷ گفتار دوم: بررسی مراجع قانونی نظارت و تصویب همه پرسی در فرانسه
- ۹۹ گفتار سوم: بررسی مراجع قانونی نظارت و تصویب همه پرسی در حقوق سوئیس
- ۱۰۲ گفتار چهارم: مطالعه تطبیقی بررسی مراجع قانونی نظارت و تصویب همه پرسی
در حقوق ایران، فرانسه و سوئیس
- ۱۰۵ مبحث چهارم: ساز و کارهای نظارت بر برگزاری همه پرسی در حقوق ایران،
فرانسه و سوئیس

مبحث پنجم: مطالعه شرایط شرکت در همه پرسی در حقوق ایران، فرانسه و ۱۰۷

سوئیس

۱۱۰

نتیجه گیری

۱۱۴

منابع و مأخذ

مقدمه و طرح پژوهش:

در عصر حاضر با توجه به تشکیل حکومت های مبتنی بر آراء مردم و نیز پیش بینی حق تعیین سرنوشت هر کشور و جامعه به دست مردم همان کشور در متن قانون اساسی اکثر کشورهای جهان از جمله ایران (اصل ۵۶ قانون اساسی) راههای مختلف حقوقی برای تعیین نظرات و خواسته های مردم و نحوه اعمال نظر ایشان پیش بینی گردیده است.

تشکیل مجالس قانونگذاری متشکل از نمایندگان منتخب مردم ، تعیین رئیس قوه مجریه (رییس جمهور) یا رئیس دولت (نخست وزیر) با آراء مردم ، و حتی در برخی کشورها انتخابی بودن روسای دادگستری ها و رئیس قوه قضائیه با رای مردم از جمله این روش های حقوقی می باشد این روش های حقوقی از جمله روش های دموکراسی غیر مستقیم محسوب می گردند.

اما روش حقوقی دیگری که ما در این پژوهش به آن خواهیم پرداخت همه پرسی می باشد که به عنوان یکی از روش های دموکراسی نیمه مستقیم مورد استفاده قرار می گیرد.

از همه پرسی معمولاً در موارد ضروری و تصمیم گیری های مهم استفاده می گردد زیرا بسیاری از علمای علم حقوق معتقدند نایبستی اظهار نظر در خصوص مسائل تخصصی را مرتباً به آراء عمومی ارجاع داد و این امر باید در مسائل مهم و محدود به رای مردم گذاشته شود.

به هر صورت ما در این پژوهش با بررسی مبانی حقوقی همه پرسی و مراحل حقوقی آن و بررسی و مطالعه حقوق کشورهای فرانسه و سوئیس در کنار حقوق ایران سعی نموده ایم این روش حقوقی را از جوانب گوناگون مورد بحث و بررسی قرار داده و ضمن شناخت دقیق آن به ابهامات پیرامون مسائل آن در ایران پاسخ داده و نقاط ضعف و قوت حقوق ایران را معرفی نماییم.

همه پرسى يکى از روش هاى دموکراتيک جهت تعيين خواست و اراده مردم مى باشد و به همين علت در اکثر نظام هاى دموکراتيک مورد استفاده قرار مى گيرد ايران نيز اگرچه به لحاظ مباني حکومتي تفاوتهايى با حکومت هاى دموکراتيک دارد اما همه پرسى را در حقوق اساسى خويش پيش بينى نموده است و آن را مورد استفاده قرار داده است.

مساله مورد توجه از انتخاب اين موضوع پاسخ به سؤالاتى مى باشد که مهمترين آن ها به اين ترتيب مى باشد:

(۱) آيا همه پرسى به عنوان يک روش حقوقى کارايى لازم را دارد ؟ و مى توان خواسته هاى

مردم و جامعه را با استفاده از اين روش به درستي تعيين نمود؟

(۲) مباني حقوقى و فکرى همه پرسى در کشورهاى مورد بحث چيست؟

(۳) روش هاى حقوقى و مراحل همه پرسى در کشورهاى مورد بحث به چه ترتيبى مى باشد؟

(۴) مزايا و نواقص حقوق اساسى ايران در کنار دو کشور ياد شده چه مى باشد؟

البته همانطور که ذکر شد سؤالات ديگرى نيز وجود دارد که در حين پژوهش مطرح

و پاسخ داده مى شود.

مساله مورد توجه از انتخاب اين دو کشور (سويس و فرانسه) به عنوان حقوق خارجى

مورد مطالعه چنين مى باشد که با توجه به تحقيقات مقدماتى که انجام داده ام فرانسه را

به علت شباهتى که به طور کلى در سيستم حقوقى خود با ايران دارد و سويس را به علت

روش هاى مختلف همه پرسى که در حقوق خويش پيش بينى کرده است انتخاب نموده ام.

تلاش خواهيم کرد در اين پژوهش ابتدا با ارائه تعاريف لازم از واژه هاى کليدى،

مفاهيم مورد نظر را که استفاده مى گردند روشن و شفاف نموده و سپس با بررسى مباني

حقوقى همه پرسى اصول مسئله را تبیین نموده و آنگاه پس از بررسى حقوق اساسى

کشورهاي ياد شده در زمينه همه پرسى، به بررسى تفاوتهاى حقوقى هر کشور با کشورهاي



دیگر پرداخته و آنگاه مزیتها و نواقص حقوق اساسی ایران را در این زمینه بحث و نقد
نماییم.

تاریخچه همه پرسی در ایران، فرانسه و سوئیس :

از آنجا که سیستم حکومت مردمی در ایران سابقه چندان طولانی ندارد، می توان کل همه پرسی های ایران که به مرحله اجرا رسیده است را در پنج همه پرسی خلاصه نمود. دو همه پرسی قبل از نظام جمهوری اسلامی که یکی برای منحل نمودن مجلس هفدهم توسط دکتر محمد مصدق برگزار گردید و دیگری همه پرسی بهمن ۱۳۴۱ معروف به انقلاب سفید بود که توسط محمد رضا شاه پهلوی صورت گرفت. پس از پیروزی انقلاب اسلامی نیز سه همه پرسی برگزار گردید همه پرسی تأسیسی جمهوری اسلامی که در دهم و یازدهم فروردین ماه ۱۳۵۸ صورت گرفت و سپس همه پرسی آذر ۱۳۵۸ و در نهایت آخرین همه پرسی ایران در سال ۱۳۶۸ و به منظور تجدید نظر در قانون اساسی جمهوری اسلامی صورت پذیرفت. کلیه همه پرسی های ذکر شده با موفقیت و با آراء مثبت مردم مواجه گردیدند. اما در فرانسه همه پرسی های بسیار بیشتری را پیش رو داریم ، همه پرسی های دوران ناپلئون بناپارت و همچنین همه پرسی های مکرری که ژنرال دوگل برگزار نمود که به ترتیب عبارت بودند از همه پرسی اساسی ۱۹۵۸ (جمهوری پنجم) و بعد از آن همه پرسی خود مختاری الجزایر در سال ۱۹۶۱ و استقلال الجزایر در ۱۹۶۲ و همه پرسی اساسی (تجدید نظر در نحوه انتخاب رئیس جمهور) در سال ۱۹۶۲ از جمله همه پرسی های برگزار شده در فرانسه بود که با موفقیت و با آراء مثبت مردم روبرو گردیدند.^۱ البته همه پرسیهای فرانسه محدود به این موارد نیست ، همه پرسی آوریل ۱۹۶۹ راجع به تقسیمات جدید منطقه ای در فرانسه و همه پرسی ۲۳ آوریل ۱۹۷۲ راجع به امضای عهد نامه عضویت برخی کشورها به جامعه اقتصادی اروپا و همه پرسی ۶ نوامبر ۱۹۸۸ و ۲۰ شپتامبر ۱۹۹۲ که به ترتیب ساختار کالدونی جدید فرانسه و امضای عهدنامه ماستریخت را شامل می شد

(۱) خدایی ، بهمن همه پرسی های رژیم شاه ، مرکز اسناد انقلاب اسلامی ، تهران ، ۱۳۸۱ ، ص ۶۱

در فرانسه برگزار گردید.^۲ آخرین همه پرسی ها در فرانسه را می توان یکی همه پرسی اساسی سال ۲۰۰۰ میلادی برای تقلیل دوره ریاست جمهوری از هفت سال به پنج سال دانست که با رای موافق مردم روبرو شد و دومی همه پرسی قانون اساسی اروپا بود که علی رغم همه تلاش های دوت فرانسه مردم به آن رای منفی دادند و این امر ضربه مهمی به روند تشکیل کشور متحد اروپایی وارد ساخت.

و اما در سوئیس که مهد همه پرسی های مختلف می باشد از سال ۱۸۴۵ تا سال ۱۹۴۵، ۱۳۹ بار از مردم سوئیس دعوت شد تا نظر خود را درباره اصلاحات قانون اساسی و یا نفع و زیان قوانین عادی فدرال ابراز دارند از این ۱۳۹ بار ۶۵ بار رای مردم مثبت و در جهت موافقت با اصلاحات با الغاء بوده و ۷۴ بار رای آنها منفی و در رد پیشنهادات بوده است.^۳

در فاصله زمانی میان سالهای ۱۹۵۰ تا ۱۹۸۰ نزدیک به ۱۵۰ رای گیری فدرال به عمل آمده است. شمار پیشنهادات ارائه شده توسط نمایندگان از آغاز سالهای ۱۹۵۰ به نحو فراوانی با افزایش روبرو بوده است و در سال ۱۹۸۲ دست کم ۵ پیشنهاد مردمی مطرح شده است.^۴

از همه پرسی های نسبتاً جدید در سوئیس را می توان دو همه پرسی اساسی ۱۹۹۹ و ۲۰۰۳ میلادی را نام برد که هر دو تصویب گردیده است، ضمناً بعید نیست که در همین زمان که در حال مطالعه این مطلب هستید همه پرسی جدیدی در سوئیس آماده برگزاری گردیده باشد.

۲) شیخ الاسلامی، محسن، نهادهای سیاسی، اداری و قضایی فرانسه، نشر میزان، تهران ۱۳۸۱، ص ۲۱-۲۰

۳) عالیخانی، محمد، حقوق اساسی، انتشارات دستان، تهران ۱۳۷۵، ص ۲۷۳

۴) فلاح، احمد رضا، سوئیس، انتشارات وزارت خارجه، تهران ۱۳۷۷، ص ۲۱۲

فصل اول : کلیات

با توجه به اینکه برای ورود به کارهای پژوهشی ابتدا بایستی بخشی از مفاهیم و کلمات کلیدی را مورد بحث و بررسی قرار دهیم در این فصل ما به بررسی مفهوم حقوقی همه پرسی پرداخته و به دنبال آن انواع همه پرسی را مورد بحث و بررسی قرار داده ایم.

از آنجا که همه پرسی نمادی از دموکراسی می باشد در ادامه فصل به شرح و مطالعه جایگاه حقوقی همه پرسی در دموکراسی پرداخته ام ضمن اینکه درخصوص خود دموکراسی نیز مطالبی را در مورد انواع دموکراسی های مستقیم ، غیر مستقیم و نیمه مستقیم بیان کرده و جایگاه همه پرسی را در همه آنها توضیح داده ایم.

همه پرسی و دموکراسی هر دو نماد و نشانه ای از حاکمیت می باشند و بنابراین بایستی حاکمیت را نیز از نظر معنا و مفهوم حقوقی آن مورد بررسی قرار داد بنابراین ما در آخرین بخش جایگاه حقوقی همه پرسی را در حاکمیت شرح داده ایم که عبارت است از حاکمیت دموکراتیک و تنوکراتیک .

به این ترتیب فصل اول به این مباحث اختصاص یافته است تا مفاهیم و کلمات کلیدی پژوهش از شفافیت کافی برخوردار باشد و مبانی تحقیق به اندازه کافی روشن باشد.

مبحث اول : مطالعه همه پرسی

در این مبحث به بررسی مفهوم حقوقی همه پرسی پرداخته ایم و درگفتار اول به تعریف و تبیین معنای همه پرسی پرداخته ایم و سپس درگفتار دوم انواع آن را توضیح داده ایم تا به این ترتیب تعریف کامل و دقیقی را از همه پرسی در دست داشته باشیم.

گفتار اول: تعریف همه پرسی

همه پرسی که در زبان فارسی درمقابل واژه رفراندوم وضع شده است تا اندازه زیادی خود بیانگر و معرف محتوایی است که قصد بیان آن را داشته است (پرسیدن از همه) اما درعین حال معنا و مفهوم حقوقی همه پرسی، با توجه به رشد و گسترش آن در طی سالیان پس از ابداع این روش فراتر از معنایی است که از کلمه همه پرسی فهمیده می شود. همه پرسی (رفراندوم) را برخی چنین تعریف کرده اند:

(عبارت است از مراجعه به آراء ملت در امور مربوط به قانونگذاری و غیر آن)^۵

(رای گیری از همه اعضای یک گروه یا افراد یک جامعه سیاسی، برای پذیرش یا عدم پذیرش سیاست یا طرحی معین)^۶

(همه پرسی یا رفراندوم، رای گیری مستقیم از همه اعضای تشکیل دهنده یک سازمان یا جامعه برای رد یا تصویب سیاستی است که رهبران یا نمایندگان پیشنهاد کرده اند)^۷

با توجه به تعریف های یاد شده همه پرسی در بستر حکومتی رشد می کند که به حق مردم در خصوص اظهار نظر و ابراز عقیده اعتقاد داشته باشد و در این صورت است که حاکمان جامعه به مردم این فرصت را می دهند که در خصوص مسائل پیش روی جامعه خصوصاً آن دسته از مسائلی که از اهمیت بیش تری برخوردار هستند به طور مستقیم اظهار نظر کنند.

همانطور که گفتیم همه پرسی در مقابل کلمه رفراندوم وضع شده است و واژه رفراندوم به معنی (مراجعه به) است. رفراندوم شیوه ای است که بدان وسیله با مراجعه مستقیم به مردم

۵- جعفری لنگرودی، محمد جعفر، ترمینولوژی حقوق، نشر بنیاد راستاد، چاپ احمدی، تهران، ۱۳۶۳، ص ۳۳۷

۶- آقا بخشی، علی، فرهنگ علوم سیاسی، مرکز اطلاعات و مدارک علمی ایران، تهران، ۱۳۷۵، ص ۳۶۰

۷- آشوری، داریوش، دانشنامه سیاسی، مروارید، تهران، ۱۳۷۶، ص ۳۲۷

عقیده عمومی را می توان معلوم کرد و روندی است که از آن نظر مردم در مورد اقدامی معمولی یا مربوط به قانون اساسی پرسیده می شود.^۸

با توجه به آنچه که گفتیم می توان در یک جمع بندی کلی همه پرسى را چنین تعريف نمود.

همه پرسى روشى حقوقى براى معلوم کردن و تعيين کردن خواسته هاى مردم در خصوص امرى معين از قبيل قانون گذارى عادى ، تصويب قانون اساسى ، تاسيس حکومت و از اين قبيل امورى است که با سرنوشت جامعه در ارتباط مى باشد.

گفتار دوم : انواع همه پرسى

همه پرسى را به صورت هاى مختلفى تقسيم بندى کرده و نام داده اند از قبيل همه پرسى اساسى و تقينى همه پرسى تاسيسى و همه پرسى پله بيست ، همه پرسى اجبارى و اختيارى و غيره

اين دسته بندى به واسطه نگاه از جنبه هاى مختلف به همه پرسى مى باشد به طور مثال از لحاظ اختياربرگزارى همه پرسى ، همه پرسى را به همه پرسى اجبارى و اختيارى تقسيم بندى کرده اند يا به لحاظ ماهوى همه پرسى را به همه پرسى اساسى يا تقينى تقسيم کرده اند و غيره که همه اين ها را در هريخش توضيح خواهيم داد.

ذكر اين نکته ضرورى است که برخى از شاخه هاى همه پرسى مثل و توى مردم (همه پرسى متقابل) ، پله بيست ، ابتكار عام ، گزينش گرى و در کتابهاى حقوقى جدا از همه پرسى وبه عنوان بخشى از دموکراسى مستقيم ذکر شده است. ما با توجه به اينکه قصد

۸ - عالم ، عبدالرحمن ، بنيادهای علم سياست ، نشرنى ، تهران ۱۳۸۲ ، ص ۲۱۶

داشته ایم آشنایی کاملتری با انواع نهادهای دموکراسی مستقیم پیدا نماییم این موارد را نیز مورد توجه قرار داده ایم.

الف) همه پرسی اجباری و همه پرسی اختیاری

این تقسیم بندی از جنبه میزان اختیار دربرگزار کردن همه پرسی ناشی می گردد.

در بسیاری کشورها برگزاری همه پرسی اختیاری است به طور مثال ، درایران در اصل ۵۹ قانون اساسی همه پرسی اختیاری است و رئیس جمهور و یا ۱۰۰ نفر از نمایندگان مجلس می توانند برخی امور مهم را به آراء عمومی واگذار نمایند.^۹

به طور کلی درهمه پرسی اختیاری ، قانون به مجلس قانونگذاری و یا دولت این اختیار را می دهد تا در زمانهایی که خود تشخیص می دهند امور مهم و سرنوشت ساز را به آراء عمومی پیشنهاد نمایند تا مردم خود در آن خصوص تصمیم گیری نمایند.

همه پرسی اختیاری را چنین هم تعریف کرده اند : رفراندوم اختیاری هنگامی است که قوه مقننه به اختیار خود قانونی را که تصویب کرده است را به معرض قضاوت عمومی می گذارد تا ملت درباره آن نفیا و اثباتاً اظهارنظر نماید.^{۱۰}

اما این تعریف چندان کامل و دقیق به نظر نمی رسد زیرا دربرخی موارد علاوه بر قوه مقننه ، قوه مجریه هم می تواند مسائلی را به آراء عمومی بگذارد ضمن اینکه فقط قوانین عادی نبایستی به همه پرسی گذاشته شوند و بسیاری مواقع قانون اساسی و یا طرح های مهم سیاسی ، اقتصادی هم به همه پرسی گذاشته می شوند.

اگر بخواهیم یک تعریف بهتر و دقیق تر ارائه دهیم می توانیم همه پرسی اختیاری را چنین

تعریف کنیم:

۹- قانون همه پرسی در جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۸/۴/۴ ، ماده ۳۶

۱۰- طباطبایی مومنی ، منوچهر ، حقوق اساسی ، نشر میزان ، تهران ، بهار ۱۳۸۰ ، ص ۷۲

هرگاه نهادهای صالح برای پیشنهاد همه پرسی در هر امری از قبیل قانون عادی ، قانون اساسی و مختار باشند که برطبق تصمیم خود و در صورت تمایل ، مسئله ای را به همه پرسی ارجاع دهند آن همه پرسی را همه پرسی اختیاری می نامند.

نوع مقابل این همه پرسی ، همه پرسی اجباری می باشد. همه پرسی اجباری به این معنا است که در صورت تحقق برخی شرایط خاص و یا در صورت پیش آمد برخی مسائل حقوقی مقامات مسئول موظف به برگزاری همه پرسی در خصوص آن شرایط حاضر و یا آن مسائل حقوقی می باشند معمولاً در تجدید نظر قانون اساسی اکثر کشورها پیش بینی شده که بنا به اهمیت مسئله بایستی این تغییرات بعد از تدوین به همه پرسی گذاشته شوند و آراء عمومی در این خصوص مورد سنجش قرارگیرد تا در صورت موافقت مردم تغییرات اعمال گردد البته این همه پرسی اجباری فقط در مورد قانون اساسی نیست و گاهی برخی قوانین عادی یا مسائل مهم سیاسی و همه بایستی اجباراً برای تصویب مردم به همه پرسی گذاشته شود. در ایران اصل ۱۷۷ قانون اساسی در خصوص تجدید نظر در قانون اساسی همه پرسی اجباری را پیش بینی نموده است. به این ترتیب می توان یک تعریف از همه پرسی اجباری ارائه نمود که همه پرسی اجباری آن نوعی از همه پرسی می باشد که در صورت محقق شدن برخی شرایط پیش بینی شده بایستی آن مسئله الزاماً به همه پرسی گذاشته شود.

ب) همه پرسی مشورتی و همه پرسی تصویبی

این تقسیم بندی از همه پرسی ، بر مبنای اثر حقوقی است که از نتیجه همه پرسی به دست می آید.

همه پرسی می تواند هم آخرین مرحله از مراحل حقوقی تصویب یک قانون عادی ، قانون اساسی یا طرح های مهم باشد و مردم با رای خود آن امر را تصویب کرده یا رد نمایند و یا

اینکه به عنوان یک راهنمایی و نظرخواهی باشد که قانونگذاران یا دولت مردان یک کشور دریابند نظر مردم نسبت به طرح پیشنهادی ایشان چیست. همه پرس‌پرسی‌ها در واقع آخرین مرحله حقوقی از یک روند و روش حقوقی می‌باشد که در آن مردم با شرکت در همه پرس‌پرسی با رای خود به تصویب یا رد پیشنهاد ارائه شده در همه پرس‌پرسی اقدام می‌نمایند. به زبان ساده تر می‌توان گفت در صورتیکه موافقت مردم با متن همه پرس‌پرسی شده به منزله تصویب و لازم‌الاجرا شدن قانون باشد آن را همه پرس‌پرسی تصویبی گویند.^{۱۱} همه پرس‌پرسی‌های تصویبی در بسیاری موارد در تدوین قوانین اساسی کشورها به کار گرفته می‌شود و آن بدین ترتیب است که دولت خود پیشنهادهای اصلاحی قانون اساسی را تهیه و سپس آن را به تصویب عمومی می‌گذارد تا در صورت تصویب ملت به عنوان اصلاحیه قانون اساسی پذیرفته شود قوانین اساسی جمهوری چهارم و پنجم فرانسه از این راه به تصویب رسیده است.^{۱۲} البته این مسئله را از جهت غلبه مثال زدیم و گر نه در برخی کشورها در خصوص امور مهم و حیاتی کشور یا حتی قانونگذاری عادی نیز همه پرس‌پرسی تصویبی پیش‌بینی گردیده است از جمله در ایران در اصل ۵۹ قانون اساسی در مسایل بسیار مهم سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی همه پرس‌پرسی تصویبی پیش‌بینی شده است یا در سویس در این کشور در برخی از کانتون‌ها، همچون زوریخ و برن که مجلس قانونگذاری دارند هر قانونی که به تصویب می‌رسد باید قبل از اجرا به آرای عمومی ارجاع داده شود و از طرف اکثر رای‌دهندگان پذیرفته شود.^{۱۳} اگر همه پرس‌پرسی پیش از شکل‌گیری قانون مورد استفاده واقع شود در این صورت به آن همه پرس‌پرسی مشورتی گویند در این حالت هرگاه به پرسش طرح شده آراء مثبت داده شود خود به تنهایی نمی‌تواند قاعده مورد

۱۱ - قاضی، ابوالفضل، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، نشر میزان و چاپ و انتشارات دانشگاه تهران، تهران، ۱۳۸۰، ص ۲۷۲

۱۲ - طباطبایی مومنی، منوچهر، همان، ص ۷۲

۱۳ - خدایی، بهمن، همان، پاییز ۸۱ ص ۴۱

نظر را به گونه استقرار یافته آن الزام آور سازد بلکه به صورت طرح یا لایحه باید توسط مراجع قانونگذاری به تصویب برسد.^{۱۴}

به این ترتیب همه پرسى مشورتى را مى توان نوعى نظر خواهى حکومت قبل از اتخاذ تصميم دانست که در آن دولت میزان مقبولیت طرح خود را در بین مردم مى سنجد تا اگر نظر منفى مردم را در آن خصوص معلوم شد از دنبال کردن آن دست بردارد البته از آنجا که نظر مردم در این خصوص تنها برای مشورت پرسیده مى شود و تاثیر تصویبى ندارد به نظر مى رسد دولت در صورتى که ضرورت ادامه طرح خود را احساس کند از لحاظ حقوقى منعى برای دنبال کردن و ادامه دادن به آن وجود ندارد.

نکته دیگرى که باید در خصوص همه پرسى تصویبى و مشورتى به آن اشاره کرد این است که همه پرسى تصویبى و مشورتى مى تواند اجبارى یا اختیارى باشد مثلاً بگوییم همه پرسى تصویبى اجبارى و یا همه پرسى مشورتى اختیارى.

ج) همه پرسى اساسى و همه پرسى تقنینى و همه پرسى معاهدات

این تقسیم بندى همه پرسى بر مبنای ماهیت و محتوای همه پرسى مى باشد که در صورتیکه محتوای همه پرسى برای قانونگذاری باشد همه پرسى تقنینى و در صورتیکه محتوای همه پرسى در خصوص قانون اساسى باشد همه پرسى اساسى و در صورتى که هدف تصویب یک معاهده با رای مردم باشد همه پرسى معاهدات نام مى گیرد.

همه پرسى تقنینى وقتى است که در مسایل مهم ، امر قانونگذاری به آراء عمومى گذاشته مى شود.^{۱۵} این امر معمولاً در زمانهایی صورت مى گیرد که طرح پیشنهادى به علت تاثیر

۱۴- قاضى ، ابوالفضل ، بایسته هاى حقوق اساسى ، نشر دادگستر ، تهران ، بهار ۱۳۷۷ ، ص ۱۳۵

۱۵- هاشمى ، سید محمد ، حقوق اساسى جمهورى اسلامى ایران ، جلد دوم ، نشر دادگستر ، تهران ، ۱۳۸۰ ، ص ۷۰

گذاری بسیاری که دارد و یا به لحاظ تغییرات عمده و مهمی که ایجاد می کند تا اندازه ای در زندگی افراد جامعه تاثیر گذار است که دولت یا مجلس ترجیح می دهد به جای اینکه خود در این خصوص تصمیم بگیرد تصمیم گیری را به مردم واگذار نماید تا ایشان که به مصالح خود آشناتر هستند در این مورد تصمیم گیری نمایند. اما آیا ارزش قوانین مصوب نمایندگان مردم با قوانینی که بوسیله آراء خود مردم تصویب می شود برابر است؟

نکته ای که جالب توجه است این است که از نظر ارزش سلسله مراتبی قانونی که توسط مردم در همه بررسی تصویب شود از دیدگاه حقوق هم ردیف و هم ارزش دیگر قوانینی است که مثلاً توسط مجلس نمایندگان تصویب شده باشد.^{۱۶} اما مسئله ای که نباید از آن غافل شد این است که ارزش روانی چنین قوانینی از آنجا که مستقیماً بوسیله مردم تصویب شده اند به حدی است که امکان فسخ و لغو آنها به راحتی وجود ندارد و دولت مردان بایستی در این خصوص احتیاط و پیش بینی لازم را بنمایند زیرا اقدام نسنجیده در لغو خواسته مردم می تواند محبوبیت و پایگاه اجتماعی ایشان را به شدت تضعیف نماید.

اما به طور کلی به نظر می رسد در رجوع به همه بررسی تقنینی باید دقت کرد زیرا امر قانونگذاری از ظرافت و پیچیدگی هایی برخوردار است که در مجموع واگذار کردن آن به توده مردم عادی نمی تواند در بلند مدت نتایج خوشایندی داشته باشد و معمولاً هم در سیستم قانونگذاری کشورها حتی با وجود پیش بینی همه بررسی تقنینی کمتر به آن رجوع می نمایند و نمایندگان منتخب مردم خود به خوبی می توانند خواسته های مردم را در قالب قوانین عملی سازند.

۱۶- خدایی، بهمن، همان، ص ۴۱

همه بررسی اساسی به این معنی است که وقتی موضوع همه بررسی تصویب قانون اساسی یک کشور باشد به این نوع آرای عمومی همه بررسی اساسی گویند.^{۱۷} ضمن اینکه همه بررسی اساسی برای تجدید نظر در قانون اساسی هم صورت می گیرد.^{۱۸}

این نوع همه بررسی را می توان یکی از رایج ترین انواع همه بررسی در کشورهای دنیا دانست از آنجا که قانون اساسی مهمترین سند حقوقی هر کشور است که قوای حاکم در کشور، شکل حکومت و حقوق ملت، آزادیهای عمومی، مطبوعات و رسانه های گروهی را تنظیم و تعیین می نماید معمولاً پس از طی مراحل تدوین و تنظیم آن تصویب آن را منوط به همه بررسی می نمایند که به همین جهت آن را همه بررسی اساسی نام نهاده اند ضمن اینکه اصلاح و تجدید نظر در قانون اساسی هم معمولاً در آخرین مرحله به تصویب مردم در همه بررسی ارجاع می گردد البته این قاعده مطلق نمی باشد اما به نظر می رسد اکثریت کشورها در نهایت مسئله را به همه بررسی اساسی ارجاع می دهند.

در حقوق برخی کشورها معاهدات نیز برای تصویب نهایی به همه بررسی ارجاع می گردند این نوع همه بررسی را همه بررسی معاهدات نام نهاده ایم. در واقع معاهدات بین المللی که از اهمیت زیادی نیز برخوردار هستند معمولاً به وسیله دولت ها و قوه مجریه منعقد می گردند ولی تصویب این معاهدات به عهده پارلمان کشور ها می باشد اما همانطور که گفتیم برخی کشورها علاوه بر این مراحل همه بررسی معاهدات را نیز به عنوان مرحله تکمیلی تصویب معاهده پیش بینی نموده اند بنا براین همه بررسی زمانی که در خصوص معاهدات مطرح باشد به عنوان همه بررسی معاهدات نامیده می شود.

آخرین نکته اینکه همه بررسی تقنینی و اساسی و معاهدات هم می توانند اجباری و یا اختیاری باشند و هم می توانند تصویبی یا مشورتی باشند.

۱۷- همان، ص ۴۳

۱۸- هاشمی، سید محمد، همان، ص ۷۱

د) همه پرسی تأسیسی و پله بیست :

همه پرسی تأسیسی برای برپا نمودن و پایی گذاری حکومت ها می باشد که معمولاً پس از انقلاب ها و جنبش های عمیق و گسترده اجتماعی برای تأسیس حکومت جدید و نوع آن مورد استفاده قرار می گیرد و در همین راستا پله بیست نیز به عنوان یکی از انواع روش های دموکراسی مستقیم از سوی حکام برای تأیید سیاست ها و برنامه های خویش مورد استفاده قرار می گیرد که البته اثر حقیقی آن تأیید ادامه حکومت سیاستمدار و حاکم آن کشور می باشد.

معمولاً پس از انقلاب در کشورها و یا تغییرات گسترده سیاسی - اجتماعی - فرهنگی یک کشور نوع حکومت سابق که دیگر مورد قبول مردم نیست بایستی تغییر کند و نوع جدیدی از حکومت جایگزین آن شود به طور مثال در ایران پس از سقوط نظام شاهنشاهی از آنجا که احساس می شد دیگر حکومت شاهنشاهی توان اداره کشور را ندارد همه پرسی تأسیسی در خصوص جمهوری اسلامی برگزار گردید تا مردم با رای آری یا خیر نسبت به این نظام اظهار نظر کنند. همه پرسی تأسیسی را می توان با همه پرسی اساسی در یک راستا ارزیابی کرد زیرا در بسیاری موارد تدوین قانون اساسی جدید نوع جدیدی از حکومت را هم به دنبال دارد و در نتیجه همه پرسی تأسیسی را می توان چنین تعریف نمود :

همه پرسی تأسیسی به همه پرسی گفته می شود که در آن مردم نظر خود را در خصوص نوع حکومتی که تمایل دارند در جامعه حاکم گردد بیان می کنند.

بیان این نکته نیز مهم است که نظر برخی اساتید^{۱۹} که همه پرسی تأسیسی را به جای همه پرسی اساسی به کار برده اند جای ایراد دارد زیرا تفاوت عمده ای بین همه پرسی تأسیسی و اساسی وجود دارد که همه پرسی تأسیسی برای ایجاد مشروعیت و تأسیس یک نظام

۱۹- جعفری لنگرودی، محمد جعفر، همان، ص ۳۳۷

حکومتی جدید استفاده می گردد(مثل همه پرسى ۱۲ و ۱۳ فروردین ۱۳۵۸ ایران) ولى همه پرسى اساسى براى تدوين قانون اساسى يا اصلاح آن برگزار مى گردد(مثل همه پرسى قانون اساسى ۱۳۵۸ در ایران) البته همانطور که در بالا هم گفتیم همه پرسى اساسى را زمانى که در قالب قانون اساسى یک نظام جدید را ایجاد مى کند مى توان همه پرسى اساسى و تاسیسی نام داد.

همه پرسى مقابل همه پرسى تاسیسی ، پله بیست مى باشد که یک واژه لاتین به معنای آرى است.^{۲۰}

گاهی مراجعه به آراء عمومى براى اخذ تایید و پشتیبانی مردم از مقام پرشش کننده و ابراز اعتماد مستقیم یا غیرمستقیم مردم نسبت به کسى است که مراجعه به آراء مردم را سازمان داده یعنى موضوع از حالت مشورت خاص یا تصویب غیر مشخص قانونى در مى گذرد و اعمال حاکمیت مستقیم مردم به اعلام اعتماد نسبت به رئیس مملکت یا شخصیت سیاسى پرشش کننده تغییر ماهیت مى دهد در این صورت اصطلاحاً به آن پله بیست مى گویند.^{۲۱}

در واقع پله بیست ابرازى است که به شخص مقتدر رژیم اجازه مى دهد تا از شهروندان خود در خواست کند که اعتماد خودشان را به وسیله رای به وی ابراز دارند.^{۲۲}

به هر شکل پله بیست که معنی آن هم کنایه از تشریفاتی بودن و غیرواقعی بودن آن دارد چندان مورد اقبال حقوقدانان نبوده و بواسطه سوء استفاده هایی که از آن مى گردد مورد انتقاد مى باشد و همانطور که مرحوم دکتر قاضی فرموده اند : (این شکل از همه پرسى در غالب مواقع به جای اینکه برای تقویت و تشدید دموکراسى باشد به منظور تحکیم موقعیت زمامداران

۲۰- عباسى ، بیژن ، شیوه های تدوين و تصویب قانون اساسى ، نشریه حقوق اساسى ، سال دوم ، شماره دوم ، تهران ، تابستان ۱۳۸۳ ، ص ۵۴

۲۱- قاضى ، ابوالفضل ، بایسته های حقوق اساسى ، همان ، ص ۱۳۶-۱۳۵

۲۲- عباسى ، بیژن ، همان ، ص ۵۴

و رهبران بویژه رئیس مملکت به کار می رود و چون در تاریخ دیده شده است که از آن به سود روسا و به زیان نهادهای دموکراتیک سوء استفاده شده است چندان مورد موافقت حقوقدانان نیست زیرا به جای اینکه ابزار دموکراسی شود وسیله دیکتاتوری واقع می گردد.^{۲۳}

این شیوه به ظاهر مردم سالار، برای نخستین بار در فرانسه و توسط کنسول اول بنپارت، پس از کودتای ۱۸ برومر (۹ نوامبر) ۱۷۹۹ با قانون اساسی سال هشتم جمهوری نمودار شد و جهت تصویب قانون اساسی سال دهم ۱۸۰۲، سال دوازدهم ۱۸۰۴ و سال ۱۸۱۵ برای تبدیل جمهوری به پادشاهی موروثی و سپس به امپراطوری استمرار یافت.^{۲۴}

در واقع پله بیست می تواند گستره ای از انواع همه پرسی تاسیسی، اساسی، تقنینی و باشد که مقام حکومتی که معمولاً از محبوبیت زیادی برخوردار است برای گرفتن پاسخ مثبت به مردم جامعه ارائه می کند. این همه پرسی معمولاً با تکیه بر احساسات زودگذر مردم برگزار می گردد و همانطور که قبلاً هم گفتیم ممکن است در نهایت منجر به از بین رفتن نهادهای دموکراتیک کشور گردد.

هـ) همه پرسی ابتدایی و همه پرسی متقابل (و تو مردمی)

مبنای تقسیم همه پرسی به ابتدایی و متقابل از این جنبه است که آیا همه پرسی ارائه شده یک همه پرسی مستقل است و طراحان نظر خود را به مردم ارائه نموده اند یا اینکه طرح یاد شده در مقابل طرحی است که ابتدا ارائه شده و طرح دوم در مقابل آن قرار دارد باید توجه داشت همه پرسی متقابل لزوماً در مقابل همه پرسی ابتدایی قرار نمی گیرد بلکه ممکن است همه پرسی متقابل در مقابل طرح مجلس یا قانونی باشد که به تصویب رسیده است.

۲۳- قاضی، ابوالفضل، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، همان، ص ۲۷۳

۲۴- عباسی، بیژن، همان، ص ۵۵

همه پرسى ابتدایى مى تواند اعم از همه پرسى تقنینى ، اساسى و باشد که ارائه مى گردد و همه پرسى متقابل درمقابل طرح ابتدائى ارائه مى گردد این شیوه که در سويس کاربرد دارد. همه پرسى متقابل که از آن به وتوى مردمى هم یاد شده است نوعى رفراندوم اختیاری است که شهروندان مخیرند تا نسبت به تصمیماتى که توسط فرمانروایان اخذ شده وحتى صورت قطعى به خود گرفته است مخالفت کنند مثلاً اگر قانونى بوسیله پارلمان وضع شد و مردم با آن موافق نبودند مى توانند از راه شکایت و انتقاد نسخ آن را بخواهند البته باید عده مشخصى از مردم دست به طرح شکایت بزنند یعنى عادتاً حد نصاب تعداد شکات توسط قانون معین است و اعتراض درمهلث مشخص قانونى انجام مى گیرد و گرنه قانون قطعیت و رسمیت یافته به اجرا در خواهد آمد.^{۲۵}

(و) ابتکار عام و همه پرسى:

ابتکار عام درکتاب حقوق به عنوان قسمتى جدا از همه پرسى طرح گردیده است ولى ما همانطور که درجای دیگر هم توضیح داده ایم ابتکار عام را هم در این پژوهش مورد بحث وبررسى قرار داده ایم تا آشنایى بهتری با انواع نهادهای دموکراسى مستقیم پیدا نماییم. همانطور که از عنوان برمی آید علت این تقسیم بندى برمبنای مرجع طرح و پیشنهاد آن مى باشد که به ابتکار عام (عام دراینجا به مفهوم مردم است) و همه پرسى تقسیم شده است. چنانکه دکتر قاضى هم اشاره کرده اند (فرق اساسى همه پرسى با ابتکار عام دراین است که درمورد نخست ابتکار انجام عمل با قوه مجریه است ولى درمورد دوم رای دهندگان مردم پیش قدم واقع مى شوند).^{۲۶}

۲۵- قاضى ، ابوالفضل ، حقوق اساسى و نهادهای سیاسى ، همان ، ص ۳۷۲

۲۶- قاضى ، ابوالفضل ، بایسته های حقوق اساسى ، همان ، ص ۱۳۷

به هر صورت برای اینکه در نهایت برداشت روشنی از ابتکار عام و همه پرسی داشته باشیم چنین توضیح می دهیم که در ابتکار عام مردم جامعه با توجه به شرایط قانونی پیش بینی شده که می تواند در زمینه های مختلفی چون قانون عادی (همه پرسی تقنینی) ، قانون اساسی (همه پرسی اساسی) و خود به ارائه یک همه پرسی پرداخته و آن را به دولت پیشنهاد کنند که در صورت وجود شرایط قانونی آن همه پرسی باید به صورت اجباری صورت گیرد.

اما در همه پرسی دولت اعم از پارلمان ، هیات دولت و سایر مقامات صالح به مردم طرحی را پیشنهاد می نمایند به طور مثال دولت می تواند مبتکر یک همه پرسی در خصوص قانون اساسی باشد یعنی همه پرسی اساسی که توسط نظام ابتکار گردیده است.

ز) همه پرسی گزینش گری (چند گزینه ای) و همه پرسی آری - خیر (دو گزینه ای)

مبنای تقسیم بندی را در این نوع همه پرسی می توان میزان و نحوه پاسخ گویی مردم به همه پرسی دانست. اگر همه پرسی تنها دو گزینه آری یا خیر را پیش روی رای دهندگان قرار دهد یعنی اینکه مردم حق دارند یا طرح یاد شده را بپذیرند و یا رد نمایند به آن همه پرسی آری - خیر و یا همه پرسی دو گزینه ای نام داده ایم اما در صورتی که سوال همه پرسی به نحوی باشد که مردم بتوانند چند انتخاب داشته باشند و جوابی غیر از بله و خیر به طرح همه پرسی بدهند آن را همه پرسی گزینش گری نام نهاده ایم.

یک نمونه از همه پرسی گزینش گری که اغلب بسیار کم مورد استفاده قرار می گیرد در مورد فرانسه است بعد از جنگ جهانی دوم یعنی بعد از رهایی فرانسه از یوغ اشغال آلمان هیتلری در فروردین سال ۱۹۴۵ پیش بینی شده بود که شهروندان این مملکت باید یکی از گزینه ها را برگزیده و به آن رای مثبت می دادند:

۱- بازگشت به قانون اساسی ۱۸۷۵ (جمهوری سوم)

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

۳- تاسیس مجلس موسسان با اختیارات مشخص و محدود درخصوص موضوعات معین.^{۲۷}

همه پرسی گزینش گری را هم اغلب جدا از همه پرسی وبه عنوان نهاد جداگانه ای از دموکراسی نیمه مستقیم نام برده اند درحالیکه همانطور که دربالا هم آورده ایم گزینش گری هم نوعی همه پرسی است که به مردم برای انتخاب فرصت و گزینه های بیش تری از همه پرسی دو گزینه ای آری خیر قرار می دهد ولی این دلیل نمی شود که گزینش گری را روشی متفاوت و جدا از همه پرسی تلقی کنیم.

درمجموع باید گفت آنچه متداول تر است همه پرسی دوگزینه ای آری - خیر است که بیش تر صورت می پذیرد و تعریف آن از اسم آن آشکار است و همه پرسی گزینش گری کمتر مورد استفاده قرار می گیرد و تنها تفاوت آن درهمین است که میزان انتخاب مردم را گسترش می دهد که ایراداتی به آن وارد است و ازجمله اینکه زمانی تعداد گزینه ها از ۲ عدد بیش تر باشد احتمال تقسیم آراء و به حد نصاب نرسیدن همه پرسی بیش تر می شود و یا حداقل به علت پایین آمدن میزان آراء توان اجرایی همه پرسی به لحاظ قدرت روانی و پذیرش آن درجامعه کاهش می یابد.

مبحث دوم : انواع دموکراسی و ارتباط همه پرسی با آن

همه پرسی یکی از مظاهر مردم سالاری می باشد که درصورت اجرای درست و واقعی آن جامعه برطبق خواست و نظر مردم اداره می شود. دموکراسی هم که به معنی حکومت مردم می باشد درپی اجرای نوعی از حکومت است

۲۷- قاضی ، ابوالفضل ، همان ، ص ۱۳۷

که در آن مردم اختیار سرنوشت خود و جامعه خویش را به عهده داشته باشند به این ترتیب نزدیکی و ارتباط دموکراسی با همه پرسی به خوبی معلوم می شود که درواقع همه پرسی یکی از سازوکارهایی است که در دموکراسی برای فهمیدن نظر مردم به کار گرفته می شود.

دراین مبحث سعی کرده ایم با بررسی دموکراسی جایگاه همه پرسی را در انواع دموکراسی شرح دهیم بنابراین ابتدا دموکراسی را تعریف کرده و انواع آن را توضیح داده ایم و سپس جایگاه همه پرسی را در آن توضیح داده ایم.

گفتار اول : تعریف دموکراسی :

دموکراسی یا حکومت همه مردم واژه ای است یونانی الاصل که از ترکیب دو جزء به وجود آمده است .

۱- مردم (Demos) ۲- حکومت و سلطنت (cratos) دریونان باستان دموس مفهومی بود محلی که جمعیت مذکر و آزاد یک کشور یا دولت شهر را مشخص می کرد. این جمعیت هم شامل نجبا و اشراف (aristoi) وهم مردم عادی (pleb) می شد که هسته مرکزی آن را شهرنشینان و کشاورزان روستاها به نام دمس (Dems) تشکیل می دادند.^{۲۸}

البته این دموکراسی در یونان ابتدایی ترین نوع دموکراسی بود و طبیعتاً هم دارای نواقصی بوده است وهم اینکه گذشت زمان وتغییر چهره کشورها و دولتها باعث شده تا در دموکراسیهای کنونی دیگر مرد بودن شرط شرکت در امر حکومت نباشد و زنان همانند مردان حق مساوی برای دخالت در اداره جامعه را داشته باشند و به عنوان شهروندی که هم حق انتخاب کردن دارد و هم حق انتخاب شدن ، در اداره جامعه شرکت کنند . محدودیت دیگری

۲۸- قاضی ، ابوالفضل . همان ، ص ۱۲۱

که وجود داشت این بود که شهروندان یونانی (آتنی) یعنی کسانی که از طبقه خاصی بودند حق شرکت در جلسات و تصمیم گرفتن داشتند و برده ها ، شهروندان غیرآتنی و طبقات خاصی از جامعه حق دخالت در حکومت را نداشتند در حالیکه دردموکراسی قرون جدید هم زنان حق شرکت در حکومت را دارند ، هم برده داری لغو شده و هم طبقه بندی جامعه از بین رفته است و هم اینکه تابعین یک کشور حق شرکت در حکومت را دارند ولو اینکه پدر و مادر ایشان تابع کشور دیگری باشند (البته استثناهایی در خصوص برخی مناصب حساس وجود دارد).

البته در دموکراسی های نوین دگرگونی های دیگری هم پدید آمده است. فکر مردم سالاری جدید دیگر مانند ایام باستان محدود به مشارکت افراد و شهروندان نمی شود بلکه از این پس اندیشه انسانی در بستر آزادیهای عمومی و حقوق فردی صورت بندی شده است. با گروسیوس اندیشه حقوق طبیعی و فطری در سرتاسر قاره اروپا ریشه دوانید با هابس و لاک جامعه و سیاست و حکومت مورد واریسی و بازبینی مجددی قرار گرفت ، با مونتسکیو ، روسو و دایره المعارف نویسان اصول پایه ای آزادی و نهادهای تحقق بخش آن در جامعه با شکل سیاسی ، حقوقی و جامعه شناختی آن مورد بحث و نقادی واقع شد.^{۲۹}

با این توضیحات دموکراسی جدید را به لحاظ حقوقی چنین می توان شرح داد که دموکراسی به آن نوع حکومتی گفته می شود که در آن با پیش بینی سازوکارهای قانونی زمینه حکومت مردم بر مردم فراهم می گردد و منبع و سرچشمه قدرت های گوناگون حاکم در جامعه همگی مستقیم یا غیرمستقیم از خواست و اراده مردم ناشی می گردد حکومت از آن مردم و برای مردم است و روش های کنونی در نظر گرفته شده همه در همین جهت وضع گردیده اند.

۲۹- قاضی ، ابوالفضل ، همان ، ص ۱۳۲-۱۲۴

ضمن اینکه برای اینکه حکومت دموکراسی دچار فساد و انحراف نگردد و از اهداف اصلی

خود دور نشود شرایطی را برای آن پیش بینی و پیشنهاد می نمایند:^{۳۰}

۱- **حق مشارکت همگانی:** به این معنی که مردم از هر طبقه و درجه بایستی بتوانند در امر

انتخاب شدن و انتخاب کردن از حقوق مساوی برخوردار باشند و هم حق شرکت در تصمیم گیری

ها را داشته باشند.

۲- **وجود آزادیها:** برای تحقق دموکراسی بایستی حقوق فردی و آزادیهای عمومی تضمین گردد

و رعایت شود زیرا بدون وجود آزادی اراده برای افراد دموکراسی معنایی نخواهد داشت این

آزادی باید در رفتار، گفتار و عقیده و سایر قسمتها رعایت گردد.

۳- **تسامح و تساهل و چندگانگی سیاسی:** یکی دیگر از شرایط تحقق دموکراسی توان تحمل

عقیده مخالف است همه باید درمقابل عقیده مقابل خود صبور بوده و با تسامح و تساهل با آن

برخورد نمایند. اگر افراد جامعه بخواهند درمقابل عقیده مخالف دست به خشونت و اعمال زور

برزند دیگر دموکراسی وجود نخواهد داشت.

۴- **حکومت اکثریت و احترام به اقلیت:**

طبیعتاً چون جامعه یکدست نیست، در دموکراسی برای اجرای تصمیمات آراء اکثریت را

ملاک نظر و عمل قرار می دهند و جامعه بر اساس نظر اکثریت اداره خواهد شد اما این نکته

اساسی وجود دارد که اقلیت نباید مورد تعرض قرار گیرد ضمن اینکه اقلیت باید به تصمیم

اکثریت جامعه گردن نهد. در واقع در اینجا یک رابطه دو طرفه شکل می گیرد اکثریت مجاز

نیست حقوق اقلیت را مورد تجاوز قرار دهد و اقلیت هم موظف است به قانون و تصمیم اکثریت

احترام گذاشته و آن را اجرا کند.

۳۰- قاضی، ابوالفضل، همان، ص ۱۳۲-۱۳۴

۵- اصل برابری : برابری یکی از ریشه ای ترین و ابتدایی ترین مفاهیمی است که دموکراسی بر آن بنا گذارده می شود. تا اصل برابری مورد پذیرش واقع نگردد همه حق اظهارنظر ، انتخاب کردن و انتخاب شدن نخواهند داشت و گروهی می توانند به بهانه برتر بودن خود را در برخی مقامات و جایگاه ها ثابت و غیر قابل تغییر نمایند که این امر در نهایت منجر به نابودی دموکراسی خواهد شد.

۶- توزیع خردمندانه قدرت : مردم سالاری و تمرکز قدرت به هیچ صورت قابل جمع نیستند دموکراسی تنها با حاکمیت مردم بر مردم تحقق پیدا می کند برای اینکه قدرت متمرکز نگردد و ریشه های استبداد در جان دموکراسی زنده نشوند بایستی اولاً قدرت در میان هیات حاکمه سرشکن شود و هر قدرت در مقابل قدرت دیگر قرار گیرد تا یکدیگر را مهار کنند ثانیاً وظایف نهادها از هم تفکیک شود تا نتوانند در امور یکدیگر دخالت کرده و یکی از این نهادها دیگری را تحت سیطره خود در آورد و ثالثاً بایستی مدت تصدی مشاغل سیاسی محدود باشد تا وسوسه ماندن در قدرت حکومت را مبدل به پادشاهی و نسازد.

گفتار دوم : انواع دموکراسی :

همانطور که قبلاً تعریف دموکراسی را گفتیم به طور خلاصه دموکراسی یعنی حکومت مردم بر مردم و این نوع از حکومت در حال حاضر در سه شکل قابل تصور است اول اینکه همه قوانین و تصمیمات مستقیماً توسط خود مردم تصویب گردند که به آن دموکراسی مستقیم گفته می شود برای این شیوه دموکراسی دو راه حل متصور است یکی اینکه مردم مرتباً در محلی اجتماع و نظر خود را بیان کنند و یا اینکه از همه پرسى به صورت مداوم استفاده گردد در این باره بیش تر توضیح خواهیم داد.

شکل دومی که می توان تصور کرد به این صورت می باشد که مردم با انتخاب نمایندگانی آنها را از جانب خود وکیل گردانند تا قوانین را تصویب کنند و تصمیمات را اتخاذ نمایند ، این شیوه که نمایندگان مردم به جای مردم عمل می کنند را دموکراسی نمایندگی سالار و یا دموکراسی غیر مستقیم نام نهاده اند.

سومین شکل دموکراسی این است که مردم ضمن اینکه نمایندگانی را برای تصویب قوانین و اتخاذ تصمیمات برمی گزینند برای خود این حق را محفوظ می دارند تا در زمانهایی که تصمیمات خاص و مهمی بایستی اتخاذ گردد خود آنها مستقیماً در این تصمیم گیری شرکت نمایند و نظر خود را ابراز دارند. همه بررسی ازشاخه های اصلی دموکراسی نیمه مستقیم می باشد که درخصوص این نوع از دموکراسی بیش تر توضیح خواهیم داد.

درقسمتهای بعد ضمن توضیح کامل تر و دقیق تر این سه شکل از دموکراسی ، جایگاه همه بررسی را نیز درآنها شرح خواهیم داد.

الف (دموکراسی مستقیم^{۳۱} و جایگاه همه بررسی درآن:

تعریف نسبتاً کاملی که می توان از دموکراسی مستقیم ارائه داد به شرح زیر است:

اگر همه شهروندان به طور مستقیم حاکمیت را اعمال کنند یا دست کم درانجام وظایف اصلی آن مستقیماً مباشرت داشته باشند به آن دموکراسی مستقیم گویند.^{۳۲}

همانطور که ازتعریف برمی آید دموکراسی مستقیم را تنها می توان درجوامع کوچک به اجرا گذاشت چرا که در وضعیت کنونی و با جمعیت میلیونی شهرهای بزرگ امکان جمع شدن مردم و تصمیم گیری ایشان وجود ندارد. البته با شکل گرفتن وسایل ارتباط جمعی چون تلفن ،

۳۱- Direct Democracy

۳۲- قاضی ، ابوالفضل . همان . ص ۱۳۳-۱۳۲

تلویزیون ، کامپیوتر و اینترنت و ماهواره می توان این بحث را جدی تر گرفت که آیا نمی شود دموکراسی مستقیم را احیاء کرد؟

نکته مورد نظر من (آنتونی آر بلاستر) بسیار ساده است تکنولوژی جدید مشارکت مستقیم مردم را در بحث ها و تصمیم گیری سیاسی به واقعیت علمی کاملاً ممکن تبدیل کرده است مطلوب بودن یا نبودن این واقعیت موضوع دیگری است.^{۳۳}

البته آنچه گفتیم در حال حاضر اجرا نمی شود و تنها در حدیک نظریه جدید می باشد.

نمونه این نوع دموکراسی در تاریخ دموکراسی شهرهای یونان و روم قدیم بود که ملت خود در آگورا یا فروم جمع شده قوانین را تصویب می کردند و درباره جنگ یا صلح تصمیم می گرفتند قضات را تعیین و درباره مسائل سیاسی اظهار نظر می کردند در روم قدیم در دوره هایی ، قضاوت درباره برخی جرایم به عهده خود مردم بود و در زمان آگوست و تiber، برخی قوانین از طرف خود مردم تصویب می شد ولی امروزه این نوع دموکراسی جز در کانتون های سویس مانند گلاریس ، اونتروالد و اینزل وجود ندارد در این کانتون ها در موارد معینی افراد برای تصویب قوانین و تعیین کارگزاران دولت و انتخاب نمایندگان مجالس فدرال اجتماع می کنند.^{۳۴}

راه دیگری که می توان برای دموکراسی مستقیم تصور کرد استفاده مداوم از همه پرسی می باشد این امر البته اگر چه در گذشته سخت و دور از ذهن می بود اکنون با تکنولوژیهای جدید مثل اینترنت و کامپیوتر قابل اجراست ولی مطلب مهم تر آن است که آیا توده مردم را می توان در همه تصمیم گیری های مهم واجد صلاحیت دانست؟

۳۳- آر بلاستر ، آنتونی ، دموکراسی ، مترجم حسن مرعوضی ، انتشارات آشیان ، تهران ۱۳۷۹ ، ص ۱۳۵

۳۴- طباطبایی ، منوچهر ، همان ، ص ۶۹-۷۰

پاسخ مثبت دادن کمی سخت به نظر می‌رسد و بهتر است که تا زمانی که اطمینان کافی از اینکه مردم می‌توانند درهمه مسائل اظهارنظر کنند را به دست نیاورده ایم از رجوع به این روش صرف نظر نماییم.

در حال استفاده از همه پرسی در دموکراسی مستقیم با توجه به اینکه در حال حاضر خود دموکراسی مستقیم هم کاربرد بسیار کمی دارد و تنها در برخی شهرهای بسیار کوچک به صورت اجتماع مردم صورت می‌گیرد چندان زیاد و قابل توجه نیست. در واقع دموکراسی مستقیم را در حال حاضر بیش تر یک تئوری باید قلمداد کرد که حتی در صورتیکه استفاده از آن ممکن باشد به علت تردیدهای جدی که در خصوص صلاحیت توده مردم برای اظهارنظر درهمه مسائل تخصصی وجود دارد کشورهای جهان رغبت چندان برای رجوع به آن نشان نمی‌دهند.

نکته‌ای که باید به این بحث افزود این است که طبیعتاً با توجه به اینکه مردم در دموکراسی مستقیم در مورد مسائل قانونگذاری خود تصمیم می‌گیرند دیگر در چنین وضعیتی مجلس قانونگذاری متشکل از نمایندگان مردم بی‌معناست و چنین رکنی وجود ندارد.

ب) دموکراسی غیرمستقیم^{۳۵} و جایگاه همه پرسی در آن :

همانطور که گفتیم دموکراسی مستقیم موانع بسیاری به لحاظ اجرایی و همچنین تئوری دارد به همین جهت در مقابل آن روشی ابداع گردید که به نام دموکراسی غیرمستقیم (نماینده سالار) خوانده شده است.

در این روش از آنجا که امکان حضور دائمی مردم برای تصمیم‌گیری در امور مختلف وجود ندارد و اگر هم وجود داشته باشد در خصوص درستی آن اطمینان لازم وجود ندارد مردم

نمایندگانی را از جانب خود انتخاب می کنند تا این نمایندگان از طرف ایشان تصمیمات لازم را اتخاذ نمایند.

در واقع در این دولتها مردم به طور غیرمستقیم توسط نمایندگان مورد اعتماد خود اراده دولت را تنظیم و بیان می دارند.^{۳۶}

بنابراین تعریفی که می توان از دموکراسی غیر مستقیم ارائه داد به ترتیب زیر است:

دموکراسی غیرمستقیم به حکومتی گفته می شود که در آن مردم اجرای حق حاکمیت خویش را به نمایندگان خود تفویض نموده اند تا آنها درخصوص مسائل و مواردی که نیاز به تصمیم گیری دارد از طرف مردم تصمیم گیری نمایند.

همانطور که گفتیم یکی از دلایل رجوع به دموکراسی غیر مستقیم علاوه بر مسئله مشکلات اجرایی دموکراسی مستقیم مسئله تئوری آن هم می باشد. مونتسکیو معتقد است که چون همه مردم استعداد و بینش سیاسی ندارند بهتر است که حکومت به نمایندگان منتخب آنها واگذار شود.^{۳۷}

راه اجرای دموکراسی غیرمستقیم انتخابات است و کسی درانتخابات پیروز می گردد که رای بالاتری به دست آورد دراینجاست که مشکلی درخصوص این نوع دموکراسی بروز می کند و آن هم حذف اندیشه ها و نمایندگانی است که رای کافی برای حضور درمجلس به دست نمی آورند به این ترتیب قسمتی از دیدگاههای افراد جامعه حذف می گردد. به همین دلیل مجلس نمایندگان نمی تواند یک تصویر جامع و کامل از جامعه وخواسته های آن باشد این یک ایراد نسبتاً مهم است که می توان به دموکراسی نمایندگی وارد ساخت.

شایان گفتن است که در دموکراسی نمایندگی احزاب نقش حیاتی دارند زیرا اراده مردم را سازمان می دهند و درمیان حکومت کنندگان و حکومت شوندگان به صورت مجرای

۳۶- عالم، عبدالرحمن، همان، ص ۳۰۰

۳۷- طباطبایی، منوچهر، همان، ص ۷۰

ارتباطی عمل می کنند به همین دلیل گفته اند که دموکراسی نمایندگی و احزاب سیاسی دوقلو هستند.^{۳۸}

نکته دیگری که بایستی گفت اینکه همانطور که قبلاً در شرایط دموکراسی آمد نمایندگان مردم به صورت مدت دار و ادواری برگزیده می شوند تا انحراف و فساد در آن رخ ندهد. با توجه به مجموعه آنچه بیان شد همه پرسى در دموکراسی غیر مستقیم نمی تواند جایگاهی داشته باشد چرا که این روش (دموکراسی غیرمستقیم) اصولاً در برابر دموکراسی مستقیم ابداع گردیده تا مشکلات و موانع آن برطرف گردد و نمایندگان مردم به جای ایشان تصمیم گیری نمایند و این قاعده مطلق وضع شده است یعنی هیچ راه حلی و راهکاری پیش بینی نگردیده تا مردم خود مستقیم بتوانند اراده خود را نشان دهند و به لحاظ تئوری و نظریه هم در دموکراسی نمایندگی سالار مردم به طور کامل اجرای حق حاکمیت را به نمایندگان خود تفویض نموده اند و جایی برای همه پرسى باز نگذاشته اند.

ج) دموکراسی نیمه مستقیم و جایگاه همه پرسى در آن:

با تجربه اندکی که در خصوص دموکراسی مستقیم وجود داشت و تجربه نسبتاً زیادی که در خصوص دموکراسی غیر مستقیم پدید آمد برای تکمیل سیستم حقوقی دموکراسی، راهی میانه انتخاب شده، به این ترتیب که ضمن حفظ نقش اصلی نمایندگان مردم برای تصمیم گیری و تصویب قوانین برای برخی امور مهم شرط ارجاع امر به همه پرسى گذاشته شد که این امر البته در سیستم حقوقی کشورهای مختلف به درجه های مختلف پیش بینی گردیده است. برای معرفی بهتر دموکراسی نیمه مستقیم می توان آن را این طور شرح داد که:

۳۸- عالم، عبدالرحمن، همان، ص ۳۰۱-۳۰۰

دموکراسی نیمه مستقیم ، حد وسط دموکراسی مستقیم و غیر مستقیم است در این رژیم در عین اینکه در کشور مجالسی برای وضع قوانین وجود دارد لکن در برخی موارد خود ملت نیز اختیار دارد از طریق پیشنهاد قانون (به مجلس مقننه) یا تصویب آن ، با مجلس همکاری و تشریک مساعی کند تا بدین ترتیب مزایای هر دو نوع دموکراسی با یکدیگر تلفیق گردد.^{۳۹}

در این سیستم اصل بر وجود مجالس مقنن و تصمیم گیری از سوی نمایندگان مردم است لکن به خود شهروندان نیز حق داده شده است طبق ضوابطی مستقیماً قدرت سیاسی و حاکمیت را اعمال کنند.^{۴۰}

همه پرسی در انواع مختلفی که شرح داده شد همان ضوابطی است که در این سیستم به کار گرفته شده تا مردم از طریق آن بتوانند برای سرنوشت خود تصمیم گرفته و خواسته های خود را به اجرا در آورند.

به این ترتیب ارتباط نزدیک همه پرسی را با دموکراسی نیمه مستقیم می توان درک کرد. همه پرسی در واقع جزئی از سیستم دموکراسی نیمه مستقیم به شمار می آید که بدون آن می توان گفت دموکراسی نیمه مستقیم اساساً شکل نمی گیرد و بوجود نمی آید.

وقتی که همه پرسی در قرن ۱۹ معرفی شد این انتظار می رفت که اثرات ابدایی به همراه داشته باشد . بنیانگذاران سویس مدرن پیش بینی می کردند که رای دهندگان تغییر را آغاز کنند اما مخالفان درست می گفتند و هم پرسی اغلب یک نتیجه تاخیر انگیز دارد. بهترین مثال رای زنان در سال ۱۹۷۱ ، پارلمان خیلی آسان تر از رای دهندگان مرد در حال تدارک اعطای حق رای به زنان بالغ بود. این مثال تا اندازه ای نمادین است تا نشان دهد چگونه همه پرسی اغلب زمان زیادی را می گیرد تا رای دهندگان سویسی را به پذیرش ایده جدید متقاعد کند.

۳۹- طباطبایی ، منوچهر ، همان ، ص ۷۱

۴۰- قاضی ، ابوالفضل ، بایسته های حقوق اساسی ، همان ، ص ۱۳۴

هدف از طرح مطلب این است که تذکر دهیم همه پرسى را نباید به عنوان یک ایده آل بی قید و شرط در نظر گرفت و در دموکراسى نیمه مستقیم بیش از اندازه به آن نقش داد زیرا همانطور که در مثال بالا هم آمده است در بسیاری موارد همه پرسى می تواند مانع اجرای طرح های نو و جدید شود و توده مردم از اجرای این طرحها جلوگیری می کنند. مثال جدیدتر آن را می توان همه پرسى قانون اساسى اروپا در فرانسه دانست علی رغم همه تلاش های دولت ، مردم فرانسه در این همه پرسى با رای منفى خود اتحادیه اروپا را با وضعیت سخت و بغرنجى رو به رو کردند.

به هر شکل بایستی در یک جمع بندى کلی چنین گفت که همه پرسى یکی از ارکان مهم شکل گیرى دموکراسى نیمه مستقیم است که بدون آن در واقع دموکراسى نیمه مستقیم نمى تواند بوجود آید . از طرفى افراط در مراجعه به همه پرسى همانطور که آمد می تواند مانع رشد جامعه در مقاطعى گردد بنابراین همه پرسى یک راهکار حقوقى در سیستم دموکراسى نیمه مستقیم می باشد که در موارد پیش بینى شده مورد استفاده قرار می گیرد تا حاکمیت توسط مردم در موارد ضرورى به صورت مستقیم اعمال گردد.

مبحث سوم : جایگاه همه پرسى در حاکمیت :

از آنجا که دموکراسى و همه پرسى هر دو نمادى از حاکمیت می باشند و در واقع حاکمیت ریشه و مبنایی برای دموکراسى محسوب می گردد در این جا لازم دیدیم که برای نگاه روشن تر به مبحث همه پرسى ، در خصوص حاکمیت و مبنای آن و سایر بحث های مربوط به آن توضیحاتی را بیان کنیم و آن را در حد همین کار پژوهشى مورد بحث و بررسی قرار دهیم چرا که دموکراسى یک زیرمجموعه از حاکمیت دموکراتیک می باشد که خود حاکمیت دموکراتیک هم بخشی از تقسیم بندى حاکمیت به حاکمیت تئوکراتیک و حاکمیت دموکراتیک است .

ابتدا توضیحاتی در خصوص نقش جامعه در شکل گیری حاکمیت می دهیم و سپس به بحث اصلی این مبحث می پردازیم.

حکومت و حاکمیت در بستر جامعه پدید می آید و رشد می کند و اشکال گوناگونی از آن به عرصه ظهور می رسند. جامعه به معنی اعم کلمه شامل انواع مختلف گروههای بشری از جمله خانواده، قبیله، روستا، شهر، کشور و نظایر اینها می باشد که انسان ها به دلایل مختلفی از جمله نیاز فطری به اجتماع یا به علت شرایط بهتر زندگی در گروه و سایر علتها به زندگی اجتماعی روی می آورد.

جوامع بدوی دارای شکل ساده و روابط ساده اجتماعی بین افراد خود می باشند و معمولاً شکل یک خانواده بزرگ را داشته اند قبیله ها و عشیره ها تقریباً همین وضعیت را داشته اند و پدر، پدربزرگ یا ریش سفید و بزرگ خاندان نوعی حاکمیت را بر سایر افراد قبیله و عشیره داشته است. اما با بزرگ تر شدن جامعه ها و پدید آمدن شهرها و کشورها جوامع پیشرفته ای بوجود می آیند که شکل آنها پیچیده و روابط آنها هم دارای پیچیدگی های خاصی است.

مفهوم جامعه زمانی صورت تحقق به خود می گیرد و مصداق خارجی می یابد که بین افراد و گروهها روابطی از گونه اجتماعی بوجود آید. روابط متقابل بین افراد و گروهها هر چه وسیع تر و شبکه آن پیچیده تر باشد انسجام جامعه بیش تر و سیر آن به سوی کمال بیش تر است. این روابط همیشه بر پایه تساوی طرفین رابطه (چه فرد با گروه و چه گروه با گروه) بنیان گذاری نشده اند بلکه در بیش تر اوقات بویژه در روابط ساده اجتماعی گونه ای، نابرابری به چشم می خورد.^{۴۱}

این نابرابری از سطح کوچک خانواده با قدرت و حاکمیت پدراغاز و در بالاترین حد یعنی در کل جامعه به قدرت و حاکمیت دولت و گروه حاکم ختم می شود. یکی از تقسیم بندیهای

۴۱- قاضی، ابوالفضل، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، همان، ص ۲۹۷

مهم جامعه به همین گروههای حاکم و فرمانبردار است. به هر شکل همانطور که در ابتدا گفتیم حاکمیت در بستر جامعه رشد می کند و تکامل می یابد در قسمتهای بعدی حاکمیت منشأ آن را مورد بررسی قرار می دهیم.

گفتار اول : مفهوم حقوقی حاکمیت :

واژه حاکمیت از واژه لاتینی (superanus) که به معنی برتر است گرفته شده است.^{۴۲}

واژه حاکمیت را چنین تعریف کرده اند:

حاکمیت عبارت از قدرت عالیه ای است که اولاً برکشور و مردم آن اقتدار و برتری بلامنازع دارد به ترتیبی که همگان در داخل کشور از آن اطاعت کنند و ثانیاً کشورهای دیگر آن را به رسمیت شناخته و مورد احترام قرار دهند.^{۴۳}

حاکمیت را عموماً از دو جنبه مورد بحث و تحلیل قرار داده اند یکی حاکمیت داخلی و دیگری حاکمیت خارجی . در حقوق ایام باستان نیز آثار نوعی بینش در مورد حاکمیت ملاحظه می شود که اگر آن را مورد تجزیه و تحلیل قرار دهیم دو جنبه مشخص را در آن به طور واضح می توانیم دید: استقلال و انحصار. استقلال در برابر نیروها و دولتهای خارجی و انحصار قدرت در رابطه با گروهها و افراد داخلی.^{۴۴}

در برداشت دیگری حاکمیت را این گونه هم تقسیم بندی کرده اند : ۱- حاکمیت برونی

یا حاکمیت دولت ۲- حاکمیت درونی یا حاکمیت در دولت.^{۴۵}

۴۲- عالم ، عبدالرحمن ، همان ، ص ۲۴۵

۴۳- هاشمی ، سید محمد، همان ، ص ۱

۴۴- قاضی ، ابوالفضل ، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی ، همان ، ص ۱۸۹

۴۵- قاضی ، ابوالفضل ، بایسته های حقوق اساسی ، همان ، ص ۷۲

حاکمیت برونی تعریفی برابر با تعریف استقلال دارد به این معنی که هرگونه وابستگی به دولتهای بیگانه و خارجی نفی می گردد و حاکمیت درونی به معنی انحصار است یعنی در داخل کشور قدرتی برتر از قدرت دولت وجود ندارد و احزاب ، ایالات و سایر اعضای جامعه تسلیم قدرت دولت هستند.

ژان بدن را نخستین حقوقدان اروپایی معرفی کرده اند که مفهوم و نظریه مدرن و جدید حاکمیت را در اذهان معرفی کرده ژان بدن آن را چنین تعریف کرد (قدرت برتر بدون محدودیت قانونی دولت بر شهروندان و اتباع).^{۴۶}

که البته این نظریه یک دولت اقتدارگر و بدون محدودیت را ترسیم می کند که در شرایط آشفستگی آن زمان قابل توجیه بود ، اما در حال حاضر این نظریه چندان مقبول نیست. اما آنچه مدنظر ماست یک شناخت و معرفی حقوقی از حاکمیت می باشد و بنابراین از این جهت هم در خصوص حاکمیت بایستی توضیحاتی را بدهیم.

حقوقدانانی نظیر لافه ریر و ژرژودل کوشیده اند حاکمیت را از دیدگاه حقوقی مورد بحث قرار دهند با ملاحظه نگرش های این گونه علمای حقوق می توان برای حاکمیت مشخصات زیر را قایل شد:

۱- قدرتی است حقوقی ۲- منشاء و مبدا است ۳- وجود آن منوط و مشروط به هنجارهای خارجی یا پیش هنجار دیگری نیست . ۴- برتر است.^{۴۷}

اینکه حاکمیت قدرتی است حقوقی ، یعنی اینکه حاکمیت زور و نیروی صرف نیست و موازین و قواعدی درخصوص آن وجود دارد و منشاء و مبدا بودن آن یعنی اینکه حاکمیت است که صلاحیت حکمرانان از آن ناشی می گردد و قواعد و مقررات از آن سرچشمه می گیرند

۴۶- عالم ، عبدالرحمن ، همان ، ص ۲۴۵

۴۷- قاضی ، ابوالفضل ، همان ، ص ۷۸-۷۹

و برتر بودن آن به این معناست که قواعد و هنجارهای دیگر بعد از آن قرار گرفته و در درجه دوم واقع می شوند.

البته این نحوه تلقی از حاکمیت می تواند به دولت های توتالیتر منجر شود زیرا بیش از حد مطلق گرایانه است و برای همین برای کنترل آن سعی شده جنبه های کنترلی و محدود کننده ای برای آن پیش بینی گردد.

اولین آن توسط گروسیوس، پوفندرف و بورلاماکی و سایر دوستانشان طرح شد؛ به این ترتیب که ضمن قبول اصل حاکمیت دولت ها، حقوق طبیعی را محدود کننده دانسته و اعتقاد داشتند قواعد حقوق طبیعی نظم برتری را نسبت به هرگونه نظم دیگر تجلی می بخشد.^{۴۸}

دومین آن توسط برگم و ایهرینگ پایه گذاری شد و ژلنیک به تکمیل آن پرداخت، دولت - کشورها براساس اراده ناشی از برتری و استقلال خود به محدودیت خویش می پردازند و در این مکانیسم خود محدودیتی، هیچ نیروی دیگری به جز نیروی خود دولتها مدخلیت ندارد. (اصل خود محدودیتی)^{۴۹}

اگر بخواهیم ساده تر تحلیل کنیم چنین مفهومی دارد، که همانطور که دولت ها حاکمیت مطلق دارند می توانند این حاکمیت مطلق را، خودشان به نحوی تعدیل و تحدید نمایند که البته انتقادی به آن وارد است و آن اینکه اگر دولت ها نخواهند دیگر هیچ چیز نمی تواند آن ها را وادار به پذیرش محدودیت ها کند و اگر بخواهند می توانند محدودیت ها را دوباره لغو کنند.

و سومین جنبه تحدید حاکمیت بوسیله حقوق بین الملل می باشد که کلسن و وردروس که جزء پایه گذاران مکتب هنجارگرایی بودند از این عقیده دفاع می کردند. طبق این نظریه ها دولت-کشور تابع موازین زیر است:

۴۸- قاضی، ابوالفضل، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، همان، ص ۱۹۸

۴۹- همان، ص ۱۹۹

- ۱- قواعد بین المللی که خود به رضا و رغبت پذیرفته است (قراردادها).
 - ۲- برخی قواعد بین الملل که ناشی از فرآیند ارادی نیست . (عرف بین المللی و اصول کلی حقوقی).
 - ۳- تصمیمات پاره ای از سازمانهای بین المللی که در اساس ، صلاحیت اخذ چنین تصمیماتی را داشته و دولتها به قراردادهای پایه ای آن پیوسته باشند.^{۵۰}
- به هر شکل این سه جنبه را می توان جنبه های تکمیلی دانست که سعی کرده اند ضمن تحدید حاکمیت دامنه های آن را روشن تر و دقیق تر سازند.

گفتار دوم : انواع حاکمیت

به نظر می رسد که می توانیم نظریات پیرامون منشاء حاکمیت را در دو دسته به طور کلی تقسیم کنیم که البته خود این دو گروه نیز دارای تقسیماتی می گردند. یک دسته به طرق مختلف منشاء حاکمیت را به خداوند و یا حداقل نیروهای ماوراء الطبیعه نسبت می دهند که این حاکمیت را (حاکمیت تئوکراتیک) نامیده اند و دسته دیگر منشاء حاکمیت را به مردم و جامعه نسبت می دهند که این حاکمیت را حاکمیت دموکراتیک نام نهاده اند.

الف: حاکمیت تئوکراتیک:

به نظر می رسد این نوع از حاکمیت ، قدیمی ترین اعتقاد در خصوص منشاء قدرت و حاکمیت باشد و اکثر حاکمان تلاش کرده اند تا به نوعی حکومت خود را به خداوند یا نیروهای ماوراء الطبیعه ارتباط دهند. این نحوه ارتباط را می توان در چند دسته طبقه بندی کرد که ترتیب آن به شرح ذیل می باشد.

۵۰- همان ، ص ۲۰۱-۲۰۰

فرمانروایی خدایی :

مطابق این نظریه که در دوران های باستانی رواج داشت عقیده براین بود که فرمانروایان از خداوندند و طبیعت خداوندی دارند.^{۵۱} مثلاً گاهی برخی از فرمانروایان خود ادعای خدایی کرده اند. خود را نماد و تجسم قدرت ماوراء الطبیعه دانسته ، لباس انسانی پوشیده و برپهنه زمین نزول کرده اند تا سرنوشت خلاق و حیات آن ها را به دست گرفته طبق دلخواه خود هدایت کنند (حکومت انسان - خدایی)، فراعنه مصر و برخی از سلاطین خاور نزدیک ویا امپراطوران باستانی رم خود را از مقوله خدایان می پنداشتند . امپراتور ژاپن تا سال ۱۹۴۷ یعنی خاتمه جنگ جهانی دوم در چشم مردم این سرزمین از چنین شانی برخوردار بود.^{۵۲}

فرمانروایی بنا بر گزینش خدا :

بعد از ظهور مسیحیت نظریه تئوکراتیک در شکل نخستین خود تغییر عمیق یافت و تعدیل شد. در این دوره دیگر گفتگو از طبیعت الهی فرمانروایان نیست بلکه عقیده براین است که فرمانروایان با سایر انسانها از لحاظ طبیعت فرقی ندارند جز اینکه آنها برگزیده خداوندند و قدرتی دارند که خداوند به آنها ارزانی داشته است.^{۵۳}

این شیوه تفکر در روش و منش پیامبران الهی و کتب الهی نیز وجود دارد. حاکمیت از آن خداست و پیامبران آمده اند تا قواعد و فرامین الهی را به مردم انتقال دهند و آنها را هدایت کنند. البته همه پیامبران خود حکومت را به دست نگرفته اند ولی برخی هم حکومت را

۵۱- همان . ص ۲۰۱-۲۰۰

۵۲- همان . ص ۶۱

۵۳- قاضی . ابوالفضل ، بایسته های حقوق اساسی ، همان ، ص ۷۵

دراختیار گرفته اند از جمله برخی پیامبران بنی اسرائیل و حکومت حضرت محمد (ص) در عربستان .

البته در بسیاری موارد حاکمان و پادشاهان برای مشروعیت داشتن تاج سلطنت و حکم فرمانروایی خود را از مقامات بالای مذهبی دریافت می کردند. مثلاً پادشاهان هخامنشی و ساسانی به گواهی اسناد تاریخی و سنگ نبشته ها ، برگزیده از سوی اهورامزدا و از ره گذر سازمانهای روحانی و مذهبی می باشند . سازمانهای کلیسایی و روحانی دیانت حضرت مسیح نیز به ویژه در قرون وسطی ضمن تشریفات معین مذهبی ، تاج سلاطین مسیحی را بر سر آنها می گذارند و آنان را متبرک می سازند تا امور این جهان را طبق اراده خداوند و موافق با مشی دین تمشیت دهند.^{۵۴}

در این نظریه در واقع دیگر حاکم ، خدا نیست بلکه برگزیده و منصوب از جانب خداست و عموماً هم علمای دین خاص آن جامعه ، تشخیص اینکه چه کسی منصوب از جانب خداوند است را برعهده داشتند و به این ترتیب همواره بین حاکمان و این دسته از علماء دین پیوندهایی برقرار بود.

فرمانروایی بنا به خواست و مشیت خدا :

از دو جهت می توان این نظریه را توضیح داد ؛ اول اینکه خداوند می تواند به انسان ها نوعی اختیار اعطا کند تا خود انسان ها بر سرنوشت خویش حاکم گردند و برای خود تصمیم بگیرند و دوم آنکه این نظریه را چنین تفسیر کرد که در این نظریه حاکم خدا نیست و برگزیده خداوند هم نیست اما از آنجا که خواست خداوند و اراده او در همه امور جریان دارد ، کسانی که

۵۴- طباطبایی . منوچهر ، همان ، ص ۶۲-۶۱

به قدرت دست یافته اند چه از طریق خواست مردم یا زور و غیره همگی از مشیت الهی و خواست خدا ناشی می گردد.

در این نظریه با آنکه قدرت نامحدودی برای فرمانروایان قائل است لکن آن را ، لزوماً همراه با جور و ظلم نمی داند زیرا طبق این نظریه چون فرمانروایان برگزیده خداوند هستند و خداوند عادل است لذا فرمانروایان مکلفند از فرمان خداوند خارج نشوند و از عدالت پیروی کنند.^{۵۵}

این نظریه برخلاف دو نظریه قبل می تواند منشاء دموکراسی باشد و در واقع به حکومت مردم نزدیک می گردد ، اگر چه درمنا با آن تفاوتهایی داشته باشد. براساس این نظریه انتخاب حاکم بوسیله مردم می تواند مشیت و خواست الهی باشد و به این ترتیب این مسئله می تواند براحتی همه دستاوردهای یک حکومت مردمی را در خود به نمایش گذارد زیرا بر طبق آن ، چه مردم از جانب خدا حق تعیین سرنوشت خویش را داشته باشند ، چه خواست مردم را جزیی از مشیت الهی بدانیم در هر دو صورت انسان ها می توانند از سازوکارهای دموکراتیک برای اداره جامعه خویش استفاده نمایند.

ب: حاکمیت دموکراتیک :

در این نظریه ، حاکمیت ، ریشه فرا زمینی و الهی ندارد. حاکمیت متعلق به گروه ، فرد یا افراد خاصی نیست حاکمیت متعلق به همه افراد جامعه است ، یعنی حاکمیت متعلق به انسان ها است البته می توان گفت در برداشت از مفهوم انسان ها و جامعه دو نوع برداشت بوجود آمده است ، یکی حاکمیت ملی و یا حاکمیت ملت و دیگری حاکمیت مردم. قبل از ورود به بحث حاکمیت ملی و حاکمیت مردم مختصری از گذشته حاکمیت دموکراتیک را شرح می دهیم:

۵۵- قاضی ، ابوالفضل ، بایسته های حقوق اساسی ، همان ، ص ۷۶

از ابتدای قرون وسطی اندیشمندانی نظیر سن توماس داکن و پیروانش که اکثراً از میان کاتولیک ها برخاسته بودند دست به وضع نظریه حاکمیتی زدند که به جای منشاء ماوراء الطبیعه ای ریشه انسانی داشت.^{۵۶}

بلازم الهی دان معروف کاتولیک در قرن هفدهم ضمن اثبات اصل برابری انسانها چنین می گرفت : دلیلی ندارد که در جمع انسانهای برابر یک بی جهت بر دیگران تسلط داشته باشد لذا قدرت و حاکمیت باید متعلق به همه خلایق باشد. در واقع این اندیشمندان با تکیه بر اینکه انسانها همه با هم مساوی هستند حاکمیت را متعلق به همه می دانستند و هیچ دلیلی را برای اینکه فرد یا گروهی بر دیگران ترجیح داده شود قانع کننده نمی دانستند . اما در تبیین اینکه چگونه باید این حق جمعی اعمال شود دچار اختلاف نظرهایی گردیدند و دانشمندان مختلف در این خصوص نظریات گوناگونی ارائه دادند که همانطور که گفته شد حاکمیت ملی و حاکمیت مردم نتیجه این تفاوت عقیده می باشد.

حاکمیت مردم :

این نظریه را که از قرارداد اجتماعی روسو نشأت گرفته است چنین شرح داده اند که فرد در جامعه صاحب یک سهم از حکومت است روسو خود مثال زده است که در جامعه ده هزار نفری هر فرد یک ده هزارم قدرت را دارد بنابراین در نتیجه این نظریه همه افراد جامعه در انتخاب حاکم و نقش دارند و حکومت براساس آراء عمومی شکل می گیرد.

ایرادی که بر این نظریه وارد آمده است این است که می گویند اگر بنا باشد هر فرد دارای جرئی از حاکمیت دولت باشد دیگر دولت حق ندارد کسی را به انجام امری مجبور سازد مگر اینکه خود او به این کار راضی باشد و در این صورت دولت کنفدراسیونی خواهد بود که برآن

۵۶- طباطبائی ، منوچهر ، همان ، ص ۶۲

قاعده اتفاق آراء حکومت می کند و این امر متناقض با حکومت اکثریت است که قانون پایه ای دموکراسی می باشد.^{۵۷}

به هر شکل برآیند کلی از حاکمیت مردم، یک حاکمیت تجزیه شده است که هر شخص و عضو جامعه حق دارد آن را به میزان سهم خویش اعمال کند. به علت برخی مشکلات نظری و عملی این نظریه درمقابل آن نظریه حاکمیت ملی مطرح گردید.

حاکمیت ملی :

درانقلاب کبیر فرانسه مجلس ملی این کشور برای مقابله با نتایجی که ازنظیه ژان ژاک روسو ناشی می شد ودست توده های وسیع را درانتخاب نمایندگان مجلس و در امر حکومت باز می گذاشت نظریه دیگری ابداع گرد که به نام نظریه حاکمیت ملی موسوم گردید.^{۵۸}

ملت موجودی واقعی تلقی گردید که متمایز از اعضای ترکیب کننده ملت و جمعیت یک کشور دربعد تاریخی، فرهنگی، ارزشی و آرمانی آن است. این ملت است که حاکمیت دارد نه افراد مردم. حاکمیت متعلق به این کلیت تقسیم ناپذیر و مجموعی است.^{۵۹} به این ترتیب حاکمیت ملت منجر به انتخاب نمایندگان ملت می گردد یعنی نمایندگان ملت درمقابل این مجموعه یکپارچه مسئول هستند و نه درمقابل تک تک افراد جامعه.

یکی ازمشکلات نظریه حاکمیت ملی این است که حاکمان به بهانه حقوق ملت می توانند حقوق فردی را زیر پا بگذارند و به بهانه منافع ملت، منافع فردی را پایمال کنند و به بهانه پاسخگویی به ملت ازپاسخگویی به افراد خودداری کنند.

۵۷- قاضی، ابوالفضل، بایسته های حقوق اساسی، همان، ص ۷۷-۷۶

۵۸- طباطبایی، منوچهر، همان، ص ۶۴

۵۹- قاضی، ابوالفضل، بایسته های حقوق اساسی، همان، ص ۷۸

گفتار سوم : همه پرسی در حاکمیت تئوکراتیک:

همانطور که قبلاً گفتیم در حاکمیت تئوکراتیک حاکم یا خداست یا منصوب خداست و یا به خواست و مشیت الهی به حکومت و قدرت دست یافته است و از طرفی همه پرسی روشی است که در آن از مردم در خصوص تصمیمات مهمی چون قانونگذاری ، تشکیل حکومت ، قانون اساسی و سوال می شود. از آنجا که حاکمیت تئوکراتیک معتقد است منشاء حکومت از ماوراء الطبیعه می باشد و مردم در پیدایش آن نقشی ندارند بنابراین همه پرسی هم در این حاکمیت جایگاه تعیین کننده و اساسی نخواهد داشت زیرا همه مسائل مهم یا توسط حاکم که خداوند است تعیین شده و یا شخص برگزیده و منصوب خدا از جانب او برای همه آنها راه حل و پیش بینی هایی را مقرر کرده است بنابراین دیگر نظرخواهی از مردم حداقل در مسائل اساسی و بسیار مهم معنی ندارد و اگر هم از مردم نظرخواهی شود در مسائل بسیار پیش پا افتاده و ساده است. تنها وجه از حاکمیت تئوکراتیک که می تواند برای همه پرسی جایگاه مهمی قائل شود ، بخش سوم آن است یعنی حاکمیت تئوکراتیکی که مبتنی بر مشیت و خواست الهی باشد و خواست مردم هم جزئی از مشیت الهی تلقی شود در این مرحله است که همه پرسی می تواند جایگاه واقعی خود را در این حاکمیت داشته باشد و در آن مورد استفاده قرار گیرد. در واقع اگر در این حاکمیت خواست مردم به طور جدی جزئی از مشیت الهی تلقی شود براحتی می تواند شکل یک حاکمیت دموکراتیک را بیابد که تنها به لحاظ مبنایی با آن تفاوت دارد. از آنجا که در این نوع از حاکمیت ، فرضی تصمیم مردم ، بیانگر خواست و مشیت الهی است بنابراین دخالت در شئون مختلف زندگی ایشان نیز بدون اشکال است زیرا ایشان در واقع خواست و مشیت الهی را به اجرا در می آورند بنابراین حق دارند در همه مسائلی که توان و استعداد اظهار نظر دارند به ایفاء نقش بپردازند و دخالت نمایند. بنابراین از آنچه آمد می توان چنین جمع بندی کرد ، از آنجا که همه پرسی نمادی از حق حاکمیت مردم می باشد نقش آن در حکومت های

تئوکراتیک یک نقش منفعل است که به آن اهمیت زیادی داده نمی شود اما در آن بخش از حاکمیت تئوکراتیکی که خواست و اراده مردم همه جزئی از مشیت و خواست الهی تلقی می شود با کمی روشن بینی می توان همه مظاهر یک حکومت دموکراتیک را بوجود آورد با این تفاوت که از لحاظ مبنایی در حکومت دموکراتیک حاکمیت حق مردم است و آنها را به اجرا در می آورند ولی در حاکمیت تئوکراتیک حاکمیت از آن خداست و اراده مردم چون بیانگر مشیت الهی است از این جهت به آن توجه می شود و به اجرا در می آید.

گفتار چهارم : همه پرسی در حاکمیت دموکراتیک :

مبنای حاکمیت در حاکمیت دموکراتیک انسان ها هستند و امری فرا زمینی و یا ماوراء الطبیعه در حق حاکمیت دخالت ندارد از طرفی همه پرسی راهکاری است برای اینکه نظر مردم را در مورد مسائل مهم و اساسی جامعه دانست و آن را اجرا کرد بنابراین می توان به خوبی نزدیکی این نوع از حاکمیت را با همه پرسی درک کرد.

برای اعمال حق حاکمیت بوسیله مردم یکی از راههای مهم و موثر همه پرسی می باشد که می تواند در حاکمیت دموکراتیک مورد استفاده قرار گیرد.

در نظریات مربوط به منشا حاکمیت ، بین حاکمیت ملی و حاکمیت مردم این تفاوت وجود دارد که در حاکمیت مردم هریک از افراد حق تعیین سرنوشت فردی و اجتماعی خویش را دارد (دموکراسی مستقیم) در حالیکه در حاکمیت ملی قدرت پکیارچه و متحد مجموعه افراد از طریق نمایندگی (دموکراسی غیرمستقیم) بر سرنوشت افراد فعلیت می یابد.^{۶۰}

البته در خصوص نظریات بالا باید گفت که تجربه هردو نظریه را تعدیل کرده است هم در حاکمیت دموکراتیک مردمی نمی توان فقط از دموکراسی مستقیم استفاده کرد و جمعیت زیاد

۶۰- هاشمی ، سید محمد ، همان ، ص ۴

، گستردگی کشورها ، مسائل روزمره مهم که مرتباً ایجاد می گردند و ... باعث شده در همه این کشورها سازوکار پارلمان وجود داشته باشد و هم در حکومت های دموکراتیک ملی هر چند گاه در خصوص مسائل مهم از خود ملت همه پرسى می شود.

برای تکمیل بحث باید چنین جمع بندی کرد که از آنجا که در حاکمیت دموکراتیک حاکمیت از آن مردم و حق مردم است ، مردم حق دارند که در خصوص سرنوشت خود تصمیم بگیرند علاوه بر راههایی که پیش بینی گردیده ، همچون انتخاب نمایندگان پارلمان ، رئیس دولت و همه پرسى هم روشی است که با استفاده از آن می توان اراده و خواست مردم را در خصوص مسائل مهم به اجرا درآورد بنابراین جایگاه حقوقی همه پرسى را به خوبی می توان درک کرد ، همه پرسى در حکومت های دموکراتیک یک روش حقوقی است که با پیش بینی استفاده از آن در موارد معین و به شکل های مختلف ، می توان نظر و خواست مردم را تعیین ، و به اجرا درآورد ، و از آن در این جهت بهره گرفت.

فصل دوم: اصول و مبانی همه پرسی، در حقوق ایران، فرانسه و

سوئیس:

در این فصل ما به طور خاص به حقوق ایران، فرانسه و سوئیس می پردازیم و مبانی همه پرسی را در این سه کشور از لحاظ حقوقی و فکری مورد بحث قرار می دهیم. ابتدا از آنجاکه همه پرسی نمادی از حاکمیت می باشد در خصوص اصول و مبانی حاکمیت در این سه کشور بحث کرده نوع حاکمیت، نوع دموکراسی و ساختار حکومت را در این سه کشور به اختصار بیان می نماییم تا با اطلاع کافی از زمینه و مبانی حکومت و حاکمیت در سه کشور ایران و فرانسه و سوئیس به مساله همه پرسی و مبانی فکری و حقوقی آن در سه کشور یادشده بپردازیم.

برای آسان تر شدن کار، ابتدا مبانی همه پرسی را در هر کشور به طور خلاصه شرح داده و سپس به مطالعه آن در هر سه کشور، می پردازیم و در نهایت انواع روش های همه پرسی، که در کشورهای مورد بحث وجود دارد را شرح می دهیم تا مقدمه ای باشد برای ورود به فصل سوم که در آن مراحل حقوقی همه پرسی در ایران و فرانسه و سوئیس را شرح خواهیم داد.

مبحث اول: مطالعه اصول و مبانی حاکمیت در ایران، فرانسه و سوئیس

در این مبحث در خصوص حاکمیت به لحاظ دموکراتیک و یا تئوکراتیک بودن و همچنین نوع دموکراسی به لحاظ مستقیم، غیرمستقیم و نیمه مستقیم بودن و ساختار حکومت در سه کشور ایران، فرانسه و سوئیس بحث خواهیم نمود.

گفتار اول: مطالعه و بررسی نوع حاکمیت در ایران، فرانسه و سویس

اصل ۵۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران را می توان نمودار کلی از نوع حاکمیت در این کشور دانست؛ در این اصل ضمن آنکه حاکمیت مطلق از آن خدا دانسته شده، ذکر گردیده که خداوند انسان را بر سرنوشت اجتماعی خویش حاکم ساخته است. در واقع با توجه به این اصل باید گفت حاکمیت در جمهوری اسلامی ایران حاکمیت تئوکراتیک است چرا که حاکمیت از آن انسان نیست بلکه حاکمیت مطلق از آن خداست و اوست که بر طبق خواست و مشیت خویش انسان را بر سرنوشت اجتماعی خود حاکم ساخته است. بنابراین حاکمیت در ایران یک حاکمیت تئوکراتیک از نوع سوم آن است یعنی حاکمیتی که در عین حال که انسان را منشا حاکمیت نمی داند و حاکمیت را از آن خدا می داند لکن با توجه به اینکه خواست و اراده انسان را جزئی از مشیت الهی می داند، می تواند با وجود تفاوت در مبنای اندیشه و تفکر، مظاهر یک حکومت دموکراتیک را به نمایش بگذارد، کما اینکه چنانچه بعد توضیح خواهیم داد در ایران علی رغم تئوکراتیک بودن حکومت بسیاری از مظاهر دموکراسی وجود دارد که همه یرسی هم یک مورد از این موارد می باشد.

در اینجا می توان به نظر برخی اساتید، در خصوص نوع حاکمیت در جمهوری اسلامی

ایران اشاره کرد:

دکتر سید محمد هاشمی^۱ حاکمیت در جمهوری اسلامی ایران را حاکمیتی با دو مبنا ارزیابی نموده اند که مبنای الهی آن حاکمیت مطلق است که خداوند دارد و در اصل ۵۶ یادآوری شده است و همچنین در بند اول اصل دوم قانون اساسی هم این مطلب ذکر شده است و اصل ولایت فقیه هم از ویژگی های آن می باشد و مبنای دوم حاکمیت را در ایران حاکمیت مردمی دانسته اند که هم در اصل ۵۶ از آن یاد شده و هم در اصل اول و ششم

۱- هاشمی، سید محمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران ج ۲، نشر داد گستر، ۱۳۸۰، ص ۵-۲

قانون اساسی به ترتیب ایجاد جمهوری اسلامی و اتکا امور کشور بر انتخاب ذکر شده است که همه این ها دلالت بر حاکمیت مردمی دارد.

به نظر آقای قاسم شعبانی^۲، حاکمیت در جمهوری اسلامی تعریف جامعی ندارد و سه مظهر از حاکمیت وجود دارد اول حاکمیت خداوند به صورت تکوینی دوم حاکمیت خداوند بر انسان به صورت تشریعی و سوم حاکمیت انسان بر سرنوشت خود، در نهایت ایشان نتیجه می گیرند که اگرچه اسلام و جمهوری اسلامی حاکمیت ملی را پذیرفته ولی آن را محدود در حوزه^۳ مکتب اسلام نموده است.

به نظر می رسد همانطور که در ابتدا نیز گفتیم حاکمیت دوگانه ای که به نظر می رسد در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران وجود دارد در واقع به این شکل است که ضمن پذیرش حاکمیت تئوکراتیک در جمهوری اسلامی ایران این حاکمیت تئوکراتیک از نوع سوم است یعنی حاکمیت تئوکراتیکی که حواست و اراده مردم جزئی از مشیت الهی است که خداوند آن را اعطا کرده و مردم را بر سرنوشت خود حاکم هستند و می توان در این نظام تمام مظاهر دموکراسی تنها با تفاوت در مبنای آن بوجود آورد.

اما در حقوق اساسی فرانسه وضعیت به گونه ای دیگر است و ابهام و تردیدی نیست که با توجه به مقدمه و اصول قانون اساسی این کشور حاکمیت پذیرفته شده در این کشور حاکمیت دموکراتیک به صورت بی قید و شرط می باشد.

در مقدمه قانون اساسی فرانسه چنین آمده است که مردم فرانسه بستگی خود را به حقوق بشر و (اصول حاکمیت ملی) مصرح در اعلامیه مورخ ۱۷۸۹ رسماً اعلام می دارند.^۳

همچنین در اصل سوم قانون اساسی این کشور آمده است: (حاکمیت ملی به مردم تعلق دارد که توسط نمایندگان یا از طریق همه پرسی اعمال می شود).^۴

۲- شعبانی، قاسم، حقوق اساسی و ساختار حکومت جمهوری اسلامی ایران، انتشارات اطلاعات، تهران ۱۳۷۳، ص ۵۳-۵۲

۳- بوشهری، جعفر، حقوق اساسی ج ۴، شرکت انتشار، تهران ۱۳۸۴، ص ۲۹-۲۱

بدنیست اصل سوم اعلامیه حقوق بشر ۱۷۸۹ را هم ذکر کنیم :

(پایه هر حاکمیتی در اصل بر ملت استوار است، هیچ شخص حقوقی یا حقیقی نمی تواند

هیچ اقتداری را که صریحاً از ملت ناشی نشده به مورد اجرا گذارد).^۵

از همین سه بخش به وضوح آشکار است که مبنای حاکمیت دموکراتیک در کشور و حقوق

اساسی فرانسه به عنوان یک اصل محکم و بدون شبهه پذیرفته شده است. اصولاً در کشور فرانسه

حاکمیت الهی به عنوان یک اصل انکار گردیده که البته این موارد از خصلت های دولتهای

لائیک و سکولار می باشد.

چنانچه در اصل دوم قانون اساسی فرانسه آمده است : (فرانسه، جمهوری است بخش

ناپذیر، (غیر مذهبی)، (دموکراتیک) و اجتماعی).^۶

بنابر آنچه گفته شده می توان چنین نتیجه گرفت که کشور فرانسه ضمن پذیرش اصول

جدایی دین از سیاست و بی طرفی مذهبی مبنای حاکمیت را از آن انسان می داند و به لحاظ

سیستم حکومتی یک حکومت دموکراتیک می باشد

در مورد سوئیس هم بایستی گفت در این کشور علی رغم برخی اشارات مذهبی در قانون

اساسی مانند مقدمه که اینطور شروع شده است (به نام خداوند قادر متعال)، ما مردم سوئیس

و ایالات از آنجا که مسئولیت های خود در برابر (آفریدگار جهان) آگاهیم و.....^۷

اما در مجموع در این کشور و در حقوق اساسی آن اصول حاکمیت دموکراتیک پذیرفته

شده است چرا که هم در مقدمه در تحکیم مبانی آزادی و دموکراسی تاکید شده است و هم در

اصل ۵ قانون اساسی اعمال حکومت متکی و محدود به قانون دانسته شده است و قانون هم آن

چیزی است که پارلمان تصویب می کند و یا از طریق همه پرسی وضع می گردد.

۴- همان ۵- همان ۶- همان ۷- همان ص ۱۵۵-۱۵۳

آنچه در مجموع بایستی به عنوان یک جمع بندی کلی ارائه نمود اینست که به لحاظ مبنای حاکمیت، فرانسه و سوئیس با یکدیگر اختلافی نداشته و هر دو کشور حاکمیت دموکراتیک را اصل و مبنای حقوق اساسی خویش قرار داده اند و در اصول قانون اساسی این کشور ها هم این مسئله ذکر گردیده است، اما در ایران وضعیت فرق می کند و این کشور مبنای حاکمیت تئوکراتیک را برای حکومت خویش برگزیده که البته با توجه به آنچه که قبلاً هم گفته ایم نوع حاکمیت تئوکراتیک در ایران به گونه ای است که همه مظاهر یک حکومت دموکراتیک مثل دولت، مجلس و سایر نهادهای انتخابی در ایران وجود دارد و تنها به لحاظ مبنایی دارای تفاوتی با فرانسه، سوئیس می باشد که در بخش های بعدی این مساله را بیش تر توضیح خواهیم داد.

گفتار دوم: مطالعه نوع دموکراسی در حقوق ایران، فرانسه و سوئیس

همانطور که قبلاً گفتیم دموکراسی به سه نوع، دموکراسی مستقیم و غیر مستقیم و نیمه مستقیم تقسیم می شود و در خصوص نوع دموکراسی موجود در کشورهای ایران، فرانسه و سوئیس باید گفت در خصوص ایران علی رغم اینکه حکومت ایران یک حکومت تئوکراتیک است بواسطه نوع این حکومت تئوکراتیک، مظاهر دموکراسی در آن وجود دارد و با تاملی در حقوق اساسی ایران می توان نکاتی را مورد اشاره قرار داد که عبارتند از اینکه در ایران با توجه به پیش بینی مجلس قانونگذاری در فصل شش قانون اساسی قانونگذاری از طریق نمایندگان مردم صورت می گیرد ضمن اینکه در اصل ۵۹ قانون اساسی هم به این امر اشاره شد. که در مسائل بسیار مهم اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی ممکن است اعمال قوه مقننه، از راه همه پرسی و مراجعه مستقیم به آراء مردم صورت گیرد. از این دو قسمت از قانون اساسی ایران می توان چنین نتیجه گرفت سیستم دموکراسی ایران از نوع دموکراسی نیمه مستقیم می باشد

چرا که ضمن پیش بینی مجلس قانونگذاری تشکیل شده از نمایندگان مردم راه همه پرسی نیز برای تصمیم گیری و اعمال قوه مقننه توسط مردم پیش بینی گردیده که این دو بیانگر سیستم دموکراسی نیمه مستقیم می باشد.

اما در حقوق فرانسه وضعیت مشابه ایران می باشد و در این کشور هم ضمن اینکه در عنوان چهارم قانون اساسی این کشور پارلمان پیش بینی گردیده است که وظیفه قانونگذاری را بر عهده دارد، در عین حال در اصل ۱۱ و ۸۴ قانون اساسی مسئله همه پرسی هم پیش بینی گردیده است که در خصوص آن بعداً مفصل صحبت خواهیم کرد. به هر حال آنچه که از مجموع این دو مسئله بر می آید این است که در حقوق اساسی فرانسه هم با پیش بینی مجلس قانونگذاری و هم رجوع به همه پرسی روش دموکراسی نیمه مستقیم پذیرفته شده است.

کشور سوئیس هم از لحاظ نوع دموکراسی با پیش بینی پارلمان در عنوان پنجم قانون اساسی^۸ خویش و پیش بینی مقررات وسیع همه پرسی در فصل دوم از عنوان چهارم قانون اساسی خویش به لحاظ دموکراسی نیمه مستقیم از دو کشور ایران و فرانسه کاملاً پیشی گرفته و در این باره موارد متعددی را پیش بینی کرده است.

آنچه مهم است اینکه در هر سه کشور ایران، فرانسه و سوئیس سیستم دموکراسی نیمه مستقیم برای حکومت برگزیده شده است و البته ذکر این نکته ضروری است که هر سه کشور برای تجدیدنظر قانون اساسی خویش هم رجوع به همه پرسی را پیش بینی کرده اند که در بخش های بعدی مفصلاً در این خصوص توضیح خواهیم داد به هر شکل آنچه مهم است اینکه دموکراسی نیمه مستقیم، سیستم حکومتی هر سه کشور مورد تحقیق ما می باشد.

گفتار سوم: آشنایی نسبی با ساختار حکومت در حقوق ایران، فرانسه و

سوئیس

هدف از این گفتار آشنایی مختصری با ساختار حکومتی ایران، فرانسه و سوئیس می باشد از آنجا که همه پرسی مراحل دارد که با بافت سیاسی کشورها در هم پیچیده است ضروری است که تا اندازه ای با ساختار کشورهای مورد بحث آشنا گردیم.

ایران و فرانسه دو کشور بسیط می باشند اما سوئیس از ساختار فدرال در حکومت برخوردار می باشد که این امر به سوئیس ویژگی هایی خاص بخشیده است، از طرف دیگر قوه مقننه در سوئیس و فرانسه مبتنی بر سیستم دو مجلسی می باشد اما در ایران سیستم قوه مقننه یک مجلسی است که البته با حضور مجمع تشخیص مصلحت نظام وضعیت خاصی پیدا کرده است. مجلس در ایران مظهر قانونگذاری است و شورای نگهبان موظف است کلیه مصوبات مجلس را با شرع و قانون اساسی تطبیق دهد و در صورت وجود مغایرت آنها را برای رفع اشکال به مجلس بازگرداند، از طرفی در مواردی که مجلس قانون وضع شده را ضروری و به مصلحت بداند می تواند با تصویب مجدد آن به همان صورت آن را به مجمع تشخیص مصلحت بفرستد تا آن مجمع که مرکب از جمعی از اعضا عالی رتبه نظام می باشد در خصوص قانون یاد شده و تصویب یا رد آن تصمیم گیری نماید.

در فرانسه پارلمان از مجلس ملی و سنا تشکیل شده است اعضاء مجلس ملی به طور مستقیم انتخاب می شوند ولی انتخاب سنا غیرمستقیم (دو درجه) است. سنا علاوه بر وظایف اصلی خود نماینده جوامع و سرزمین های مختلف جمهوری فرانسه است و فرانسویان مقیم خارج هم در آن نماینده دارند.^۹

۹- طباطبائی، منوچهر، حقوق اساسی، نشر میزان، تهران، بهار ۱۳۸۰، ص ۲۶۸

شورای قانون اساسی یکی از ارگانهای مهم جمهوری پنجم فرانسه است که عهده دار نظارت بر قانون اساسی و مراقبت در اجرای صحیح مقررات مربوط به انتخاب رئیس جمهور، نمایندگان مجلسین و همه پرسی ها است.^{۱۰}

اما در سوئیس هم پارلمان دو مجلسی است و مجلس نمایندگان متشکل از نمایندگان ملت سوئیس بدون توجه به عضویت کانتونی آنها است و مجلس سنا متشکل از نمایندگان کانتون های سوئیس می باشد.

در سوئیس نهاد نظارتی برای قانون اساسی دیوان عالی قضایی فدرال می باشد.^{۱۱}

اما قوه مجریه در ایران متشکل از رئیس جمهور و هیات وزیران است رئیس جمهور اگرچه با رای مستقیم مردم انتخاب می شود اما در مقابل مجلس مسئول است و هیات وزیران نیز همین مسئولیت را در مقابل مجلس دارند از طرف دیگر دولت حق پیشنهاد لوایح را به مجلس دارد و می توان وضعیتی نیمه ریاستی، نیمه پارلمانی را بر حقوق ایران حاکم دانست. فرانسه نیز به لحاظ قوه مجریه مشابهت هایی با ایران دارد البته در فرانسه قوه مجریه متشکل از رئیس جمهور، نخست وزیر و هیات وزیران می باشد که البته رئیس جمهور قدرت بیشتری از نخست وزیر دارد و با رای مستقیم مردم فرانسه انتخاب می گردد.

نظام حاکم بر جمهوری فرانسه نظام پارلمانی و ریاستی است. جمهوری فرانسه دارای نظامی پارلمانی است چرا که نمایندگان پارلمان اعم از مجلس ملی و مجلس سنا این کشور می توانند دولت را منحل نمایند و دارای نظامی ریاستی است به این دلیل که رئیس جمهور می تواند مجلس ملی را منحل نماید ولی پارلمان نمی تواند رئیس جمهور را عزل کرده و برکنار نماید.^{۱۲}

۱۰- همان . ص ۲۷۷

۱۱- بوشهری ، جعفر . همان . ص ۲۲۲

۱۲- شیخ الاسلامی ، محسن ، نهادهای سیاسی ، اداری ، قضائی فرانسه . نشر میزان ، تهران ۱۳۸۱ ، ص ۱۶

اما سویس به لحاظ قوه مجریه تفاوت عمده ای با ایران و فرانسه دارد، قدرت عالیه و مدیریت اجرایی سویس به عهده یک هیات هفت نفره سپرده شده که آن را (شورای فدرال)^{۱۳} می گویند. دومجلس فدرال یعنی مجلس نمایندگان و مجلس سنا برای مدت ۴ سال اعضای دولت فدرال را انتخاب می نمایند یکی از این اعضا به عنوان رئیس حکومت فدرال و دیگری به عنوان نایب رئیس فدرال انتخاب می گردند. البته به لحاظ آثار این انتخاب بایستی خاطرنشان کرد این دو عنوان تقریباً تشریفاتی است و تفاوت عمده ای بین اعضا دولت فدرال وجود ندارد. به طور کلی دولت فدرال یک نهاد کاملاً وابسته به مجلس فدرال می باشد که استقلال عمل چندانی ندارد.

اما قوه قضائیه در ایران وضعیت خاصی دارد این قوه دارای یک رئیس می باشد که از سوی مقام رهبری منصوب می گردد و در ضمن مقام دادستان کل کشور و رئیس دیوان عالی کشور نیز از دیگر ارکان این قوه می باشند. دیوان عالی ایران می تواند رئیس جمهور را محاکمه و تقاضای عزل وی را از رهبری بنماید.

در سویس و فرانسه دیوان عالی متشکل از جمعی از عالیترتبه ترین مقامات قضایی به عنوان نماد قوه قضائیه این کشورها مطرح می باشد در سویس مجلس فدرال اعضا دیوان عالی را انتخاب می نماید و در فرانسه رئیس جمهور اعضا دیوان عالی را منصوب می نماید.

در ایران علاوه بر ارکان یاد شده مقام رهبری نیز با اختیارات گسترده ای پیش بینی گردیده است. اختیاراتی همچون عزل و نصب فرماندهان نیروهای نظامی و انتظامی و عزل و نصب فقهای شورای نگهبان و عزل و نصب رئیس قوه قضائیه و... این بخش در مجموع آشنایی مختصر و محدودی از وضعیت و ساختار حکومت در کشورهای مورد بحث را به دست می دهد

۱۳ - به موجب قانون اساسی ۱۹۹۹ (دولت فدرال) نامیده شده است.

که در زمان بررسی مراحل حقوقی همه پرسى در کشورهاى یاد شده بیشتر با اهمیت این قسمت آشنا خواهیم شد.

مبحث دوم: مطالعه مبانى و اصول همه پرسى در ایران، فرانسه و سوئیس

در این مبحث به طور خاص به بررسی حقوق اساسى کشورهاى ایران، فرانسه و سوئیس مى پردازیم تا ضمن درک مبانى فکرى و حقوقى همه پرسى در هر کدام از آنها در نهایت با یک مطالعه تطبیقى تفاوت ها و شباهت ها را در این سه نظام حقوقى بررسی نماییم .

لزوم طرح مبناى فکرى - حقوقى همه پرسى در نظام حقوقى سه کشور یاد شده در این است که تا آشنایى كافى را با مبناى همه پرسى در این سه کشور نداشته باشیم نمى توانیم در فصل سوم مراحل همه پرسى را در این سه نظام به خوبى تبیین نماییم .

گفتار اول: مطالعه مبانى همه پرسى و انواع آن در حقوق ایران

به موجب اصول قانون اساسى تنها مرجع قانونگذار در ایران مجلس شورای اسلامى است که مى تواند برای جمیع امور کشور قانون وضع کند. مع هذا قانون اساسى برای ارج نهادن به حاکمیت ملى و دخالت اراده ملت در سرنوشت خویش مساله همه پرسى را مطرح نموده که براساس آن احاد ملت حق دارند در مسائل مهم و اساسى به طور مستقل و مستقیم تصمیم گیرى نمایند.^{۱۴}

۱۴ - شعبانى ، قاسم ، همان ، ص ۱۹۹

علاوه بر اینکه در مقدمه قانون اساسی از نقش مردم در پیروزی انقلاب و اهمیت خواست آن‌ها در پایه ریزی جمهوری اسلامی تاکید شده است، در اصول مختلف قانون اساسی مساله حق انتخاب و حق حاکمیت ملت طرح گردیده است از جمله در اصل شش قانون اساسی آمده (در جمهوری اسلامی ایران امور کشور باید به اتکاء آراء عمومی اداره شود از راه انتخاب: انتخابات رئیس جمهوری، نمایندگان مجلس اعضا شوراها و نظایر اینها، یا از راه همه پرسی در مواردی که در اصول دیگر این قانون معین می گردد).

همانطور که از اصل بر می آید در آن بر اینکه مردم نقش اصلی را در اداره امور کشور دارند تاکید شده و در واقع علاوه بر انتخاب مقامات حساس و مهم کشور مردم می توانند مستقیماً از راه همه پرسی نظر خود را برای اداره امور مهم کشور بیان نمایند ضمن اینکه در خصوص اصل ۵۶ قانون اساسی و مسئله حاکمیت مردم قبلاً توضیح داده ایم ذکر این مطلب جالب توجه است که فصل پنجم قانون اساسی چنین نامیده شده است (حق حاکمیت ملت و قوای ناشی از آن) و این عنوان می تواند تا اندازه زیادی گویای دیدگاه قانون اساسی نسبت به حق حاکمیت مردم باشد و مبنای فکری همه پرسی را در ایران به نمایش گذارد اما در واقع مهمترین اصل حقوقی همه پرسی در قانون اساسی ایران اصل ۵۹ قانون اساسی می باشد که در آن آمده است:

(در مسائل بسیار مهم اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی ممکن است اعمال قوه مقننه از راه همه پرسی و مراجعه مستقیم به آراء مردم صورت گیرد در خواست مراجعه به آراء عمومی باید به تصویب دو سوم مجموع نمایندگان مجلس برسد.

این اصل به نحوی تنظیم شده که امکان تفسیر موسعی از آن وجود دارد زیرا اولاً مقام درخواست همه پرسی در آن معین نشده است و می توان از مردم گرفته تا مقامات مختلف سیاسی را به عنوان درخواست کننده همه پرسی معرفی کرد ثانیاً با ذکر مسائل بسیار مهم

سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی گستره و سعی را برای رجوع به همه پرسى تعیین نموده است و انواع موضوعات را مى توان به همه پرسى ارجاع داد نکته اى که در اینجا مطرح مى گردد مسئله نظارت شورای نگهبان بر مصوبات مجلس مى باشد و همچنین صدور فرمان همه پرسى که از اختیارات مقام رهبرى مى باشد در خصوص این نکات در فصل بعدى بحث هاى مفصلى را خواهیم داشت. اما مسئله بعدى اصل ۱۷۷ قانون اساسى مى باشد که پس از توضیح مراحل تجدید نظر در قانون اساسى آورده است (مصوبات شورا پس از تأیید و امضای مقام معظم رهبرى باید از طریق مراجعه به آراء عمومى به تصویب اکثریت مطلق شرکت کنندگان در همه پرسى برسد).

اما انواع همه پرسى هاى موجود در حقوق ایران را مى توان به ترتیب ذیل بررسى کرد:

(۱) همه پرسى هاى ایران از لحاظ نوع و ماهیت همه پرسى به سه دسته تقسیم مى شوند اول و دوم همه پرسى تقنینى و معاهدات پیش بینى شده در اصل ۵۹، که همانطور که قبلاً توضیح داده ایم قابل تفسیر مى باشد و مى توان انواع همه پرسى را با تفسیر موسع از آن در حقوق ایران ایجاد نمود. اما با توجه به قانون فعلی همه پرسى ایران، باید گفت اصل ۵۹ تنها بیان گر همه پرسى تقنینى و معاهدات مى باشد. نوع بعدى، همه پرسى اساسى مى باشد که در اصل یکصد و هفتاد و هفت پیش بینى گردیده است و با تشریفات معینى صورت مى گیرد و برای تجدید نظر در قانون اساسى مورد استفاده قرار مى گیرد.

(۲) از لحاظ اختیاری و یا اجباری بودن همه پرسى هاى ایران باید گفت همه پرسى تقنینى و معاهدات در ایران اختیاری است زیرا هم پیشنهاد برگزاری همه پرسى تقنینى و معاهدات که از سوى رئیس جمهور و یا یکصد نماینده صورت مى گیرد و هم تصویب آن توسط مجلس کاملاً در حیطه اختیارات مقامات یاد شده مى باشد و هیچ اجباری برای پیشنهاد یا تصویب همه پرسى وجود ندارد اما در همه پرسى اساسى وضعیت به شکل دیگری است و اگرچه پیشنهاد آن

از سوی مقام رهبری اختیاری است اما برگزاری همه پرسی کاملاً اجباری است به محض تایید مصوبات شورای بازنگری قانون اساسی بوسیله مقام رهبری برگزاری همه پرسی اجباراً بایستی صورت گیرد و راه حل دیگری وجود ندارد.

۳) به جهت مشورتی یا تصویبی بودن همه پرسی ها در ایران باید گفت هر سه نوع همه پرسی موجود در حقوق ایران تصویبی می باشد به این معنا که هم همه پرسی تقنینی و معاهدات و هم همه پرسی اساسی در حقوق ایران اثر تصویبی داشته و اجرای مفاد همه پرسی در صورت تایید مردم الزامی و اجباری است.

۴) بررسی همه پرسی های ایران بیانگر این است که کلیه همه پرسی های پیش بینی شده در حقوق ایران همه پرسی متقابل یا وتوی مردمی پیش بینی نشده است و کلیه همه پرسی ها به صورت یک طرح ابتکاری و اولیه پیشنهاد می گردند و همه پرسی متقابل در مقابل یک همه پرسی دیگر و یا وتوی مردمی در حقوق ایران وجود ندارد.

۵) با بررسی حقوق اساسی ایران مشخص می گردد که در حقوق این کشور ابتکارعام در حقوق ایران وضع نگردیده البته در صورت تفسیر اصل ۵۹ می توان این نوع را در حقوق ایران پدید آورد اما در حال حاضر تنها همه پرسی در ایران پیش بینی گردیده است.

۶) در قانون همه پرسی ایران به طور صریح تنها یک نوع همه پرسی آری-خیر پیش بینی گردیده و از همه پرسی چند گزینه ای نامی به میان نیامده است و بنابراین شیوه همه پرسی در حقوق ایران به شکلی است که مردم یا رای مثبت خود را به طرح همه پرسی می دهند و یا رای منفی را، و راه حل یا گزینه دیگری برای انتخاب وجود ندارد.

گفتار دوم: مطالعه مبانی همه پرسی و انواع آن در حقوق فرانسه:

همانطور که قبلاً اشاره داشتیم مبانی حکومتی فرانسه بر اصول دموکراسی و حاکمیت مردم استوار گردیده و این کشور اصول و مبانی قانون اساسی خویش را بر این دو امر قرار داده است از جمله در اصل ۳ قانون اساسی این کشور آمده است: (حاکمیت ملی به مردم تعلق دارد که توسط نمایندگان یا از طریق همه پرسی اعمال می شود) مطابق قانون اساسی، فرانسه یک جمهوری غیر قابل تجزیه، غیر مذهبی، دموکراتیک و اجتماعی است (اصل اول) غیر قابل تجزیه یعنی اینکه سرزمین فرانسه، با استان ها و ایالات آن سوی دریا ها که عنصر خاکی و سرزمین دولت فرانسه را تشکیل می دهد قابل تقسیم و تجزیه نیست غیر مذهبی یعنی اینکه فرانسه یک دولت لاتیک است و نسبت به ادیان و مذاهب بی طرف می باشد، دموکراتیک یعنی حاکمیت متعلق به ملت بوده و تمام ارگان های سیاسی در کشور با رای همگانی مردم تعیین می شود و انتخابات تنها طریقه اعمال آن می باشد.^{۱۵}

انواع همه پرسی در فرانسه به شرح زیر می باشد:

(۱) همه پرسی های فرانسه از لحاظ نوع و ماهیت همه پرسی به سه دسته تقسیم می شود که اصل یا زده قانون اساسی بیانگر سه نوع همه پرسی می باشد یکی همه پرسی تقنینی که با شرایط خاصی پیشنهاد و در نهایت با فرمان رئیس جمهور برگزار می گردد و دیگری همه پرسی معاهدات می باشد که بر طبق آن عهدنامه های بین المللی با رعایت تشریفات برای تصویب به همه پرسی ارجاع می گردند و همه پرسی اساسی نیز از تفسیر آن پیش بینی گردیده است. اما اصل ۸۹ قانون اساسی فرانسه هم بیانگر همه پرسی اساسی می باشد که در حقوق فرانسه پیش بینی گردیده است و برای تصویب تجدید نظر در قانون اساسی مورد استفاده قرار می گیرد.

۲) از لحاظ اختیاری و اجباری بودن، هر سه نوع همه پرسى، همه پرسى هاى اختیاری می باشند زیرا در همه پرسى تقنینی رئیس جمهورى در قبول یا رد پیشنهاد همه پرسى مختار است و اجبارى برای پذیرفتن آن وجود ندارد، در همه پرسى معاهدات نیز وضعیت به همان شکل همه پرسى تقنینی می باشد و رئیس جمهور در پذیرش یا رد برگزارى همه پرسى مختار است و در نهایت همه پرسى اساسی می باشد که باز هم رئیس جمهور فرانسه در برگزارى همه پرسى اساسی و یا ارجاع آن به کنگره فرانسه برای تصویب تجدیدنظر در قانون اساسی مختار می باشد.

۳) به جهت مشورتی بودن یا تصویبی بودن همه پرسى ها در فرانسه باید گفت هر سه نوع همه پرسى یعنی همه پرسى تقنینی و همه پرسى معاهدات و همه پرسى اساسی، تصویبی می باشند به این معنا که تایید یا رد مردم اثر حقوقی مهمی دارد و آن اینکه نظر مردم نظر نهایی می باشد و تایید یا رد همه پرسى به معنی آخرین مرحله از تصویب یا عدم تصویب طرح می باشد و اجرای مفاد همه پرسى الزامی است. ضمن اینکه به موجب قانون همه پرسى هاى محلی، اینگونه همه پرسى ها در فرانسه اثر تصویبی نداشته و مشورتی هستند.

۴) بررسی همه پرسى هاى فرانسه بیانگر این است که کلیه همه پرسى هاى پیش بینی شده در فرانسه، همه پرسى ابتدایی می باشند و در حقوق فرانسه همه پرسى متقابل و یا وتوى مردمی وجود ندارد و کلیه همه پرسى ها به صورت طرح اولیه مطرح می گردند و حالت متقابل نداشته و یا وتوى مردمی وجود ندارد.

۵) بررسی حقوق فرانسه نشان می دهد ابتکار عام در حقوق این کشور وجود ندارد زیرا هر سه همه پرسى تقنینی، معاهدات و اساسی از سوى مقامات رسمى کشور فرانسه همچون هیات دولت، نخست وزیر و پارلمان فرانسه مطرح و پیشنهاد می گردند و ابتکار عام در حقوق این کشور وجود ندارد.

۶) در خصوص اینکه همه پرسى گزينش گرى (چندگزينه اى) و همه پرسى آرى-خير (دو گزينه اى) در حقوق فرانسه چه جاىگاهى دارد بايد گفت در حقوق فرانسه همه پرسى ها از نوع آرى-خير مى باشد يعنى مردم فرانسه در همه پرسى مى توانند نسبت به همه پرسى يا نظر مثبت بدهند و يا نظر منفى و البته در سابقه حقوق فرانسه همه پرسى گزينش گرى وجود داشته است، به طور مثال بعد از جنگ جهانى دوم يعنى بعد از رهايى فرانسه از يوغ اسغال آلمان هيتلري در همه پرسى سال ۱۹۴۵ پيش بينى شده بود كه شهروندان اين مملكت بايد يكي از گزينه ها را برگزيده و به آن راي مثبت مى دادند.

۱) بازگشت به قانون اساسى ۱۸۷۵ (جمهورى سوم)

۲) ايجاد مجلس موسسان با اختيارات كامل براى تدوين قانون اساسى جديد

۳) تاسيس مجلس موسسان با اختيارات مشخص و محدود در خصوص موضوعات معين.^{۱۶} كه اين مساله مى تواند در به كار گيرى اين نوع همه پرسى در فرانسه نوعى عرف و سابقه محسوب گردد.

گفتار سوم: مباني همه پرسى و انواع آن در سويس :

يكي از مختصات نهادهاي سياسى سويس حصلت ايده آل دموكراتيك بودن آن است دو لغت سويس و دموكراسى در واقع مترادف شده اند اساس قدرت سياسى در اين كشور بر اراده سياسى مردم استوار است و اراده مردم از پايين به بالا شكل مى گيرد.^{۱۷} يكي از مختصات برجسته دموكراسى سويس آيين قانونگذاري مستقيم است اين آيين دموكراتيك در حال حاضر خاص كشور سويس است.^{۱۸} مبنای فکری-حقوقی همه پرسى در سويس بر تفکر خالص

۱۶- قاضى ، ابوالفضل ، بایسته های حقوق اساسی نشر دادگستر ، تهران ، ۱۳۷۷ ، ص ۱۳۷

۱۷- عاليخانی ، محمد ، حقوق اساسی ، انتشارات دستان ، تهران ، ص ۲۵۲-۲۵۱

۱۸- همان ، ۲۷۱-۲۷۲

دموکراتیک در این کشور نهفته است چنانچه بخشی از مقدمه قانون اساسی این کشور می‌گوید (مصمیم در تحکیم مبانی آزادی و دموکراسی، در اتحاد و احترام به یکدیگر زندگانی کنیم، تنها کسانی آزاد خواهند زیست که آزادی خود را به کار بندند) این موارد نشان از تفکر اصیل دموکراتیک دارد که با پیش بینی نقش مستقیم مردم در وضع قانون به اشکال مختلف خود را به نمایش گذارده است. دموکراسی مستقیم در سوئیس جایگاه والایی دارد و این کشور به لحاظ به کارگیری مکرر و بسیار زیاد این روش به نوعی ضرب المثل در جهان تبدیل گردیده است و در مواقع همه پرسی استفاده از آن به شکل مداوم به نوعی فرهنگ اجتماعی تبدیل گردیده است.

به هر حال مردم سوئیس بپذیرش تفکر حاکمیت انسان بر انسان (دموکراتیک) پایه همه پرسی را نیز بر همین اساس در کشور خویش بنا گذاشته اند. مبانی حقوقی همه پرسی در سوئیس به طور نسبتاً گسترده ای در قانون اساسی این کشور مورد بحث قرار گرفته است. در واقع در این کشور یک فصل کامل به مسئله همه پرسی اختصاص داده شده است. فصل دوم از عنوان چهارم قانون اساسی سوئیس به طرح ها و لوایح عمومی و همه پرسی اختصاص پیدا کرده است این فصل از اصل ۱۳۸ شروع و به اصل ۱۴۲ خاتمه می یابد و در آن به طور کامل به انواع همه پرسی در سوئیس پرداخته شده است.

برای راحت تر بررسی کردن انواع همه پرسی های موجود در حقوق سوئیس آنها را در

چند دسته بیان می نماییم:

۱) همه پرسی های سوئیس از لحاظ نوع و ماهیت همه پرسی به سه دسته تقسیم می شود اول همه پرسی اساسی که این نوع همه پرسی در سوئیس خود به دو دسته همه پرسی اساسی (تجدید نظر در کل قانون اساسی) و همه پرسی اساسی (تجدید نظر در اجزا قانون اساسی) تقسیم می شود که هم مردم سوئیس و هم پارلمان سوئیس حق ابتکار این نوع همه

پرسی را دارند. دومین نوع همه پرسى در سويس همه پرسى معاهدات مى باشد که در حقوق اين کشور پيش بينى شده است و بر طبق آن عهدنامه هاى بين المللى که دولت سويس با ساير کشورها و يا با سازمان هاى بين المللى منعقد مى کند براى تصويب نهايى به همه پرسى ارجاع مى گردند، سومين نوع همه پرسى تقنينى مى باشد که بر طبق حقوق اساسى اين کشور قوانين فدرال که به تصويب پارلمان مى رسند طى تشريفاتى براى تصويب نهايى به همه پرسى ارجاع مى گردند. البته اين همه پرسى تقنينى از آنجا که به منظور مقابله با مصوبات مجلس هم به کار گرفته مى شود به نوعى و تو مردمى نيز محسوب مى شود که در جاى خود به آن مى پردازيم.

۲) به منظور بررسى اجبارى و يا اختيارى بودن همه پرسى ها در سويس بايد گفت که در قانون اساسى سويس دو اصل کاملاً به تقسيم همه پرسى ها، به اجبارى و اختصاص داده شده اند. همه پرسى هاى اجبارى به ترتيب شامل همه پرسى اساسى (اعم از تجديد نظر در کل يا اجزا قانون اساسى)، همه پرسى معاهدات (پيوستن سازمانهاى امنيت دسته جمعى و يا به جوامع فوق ملي) همه پرسى فوري که اعتبارى بيش از يكسال داشته و مجوز آن در قانون اساسى نباشد) مى گردد و همه پرسى هاى اختيارى در سويس عبارت است از همه پرسى تقنينى (قوانين عادى) و (قوانين فوري که اعتبار آن بيش از يكسال باشد) و همه پرسى معاهدات (مدت آن نامحدود باشد يا قابل فسخ نباشد) - پيوستن به سازمان بين المللى در آن پيش بينى شده باشد مربوط به يكسان سازى قوانين با ساير کشورها باشد).

۳) همه پرسى هاى سويس به جهت مشورتى يا تصويبي بودن همگى تصويبي هستند به اين معنا که همه پرسى هاى موجود در حقوق سويس براى تصويب نهايى مسئله مورد پرسش استفاده مى شوند و همه پرسى مشورتى در حقوق سويس پيش بينى نشده است.

۴) بررسی همه پرسى هاى سويس بيانگر اين نکته است كه در حقوق سويس همه پرسى ابتدائى وجود دارد. هم همه پرسى متقابل، البته همه پرسى هاى سويس همگى ابتدائى هستند به استثناء اجازه اى كه در قانون اساسى سويس^{۱۹} به پارلمان داده شده تا در مقابل طرح و لايحه مردم پيش نويس خلاف آن را ارائه نمايد. در واقع همه پرسى هاى معاهدات و تقنينى سويس ابتدائى هستند اما همه پرسى اساسى در سويس مى تواند با تصميم پارلمان به صورت متقابل نيز صورت بگيرد.

۵) بررسى حقوق سويس از نظر اينكه ابتكارعام نيز باشد يا همه پرسى نشان مى دهد هر دو نوع نهاد در حقوق سويس وجود دارند و مردم سويس حق دارند هم براى تجديدنظر در قانون اساسى و هم براى تصويب معاهدات و هم تصويب قوانين، همه پرسى هاى اساسى و معاهدات و تقنينى را ابتكار نمايند و از طرف ديگر همه پرسى ها نيز، شامل همه پرسى اساسى و معاهدات مى شود كه پارلمان سويس اجازه دارد موارد فوق را به همه پرسى ارجاع نمايد.

۶) در سويس همه پرسى دو گزينه اى غلبه بيشترى دارد و تقريباً اكثر همه پرسى ها در سويس دو گزينه اى است اما همه پرسى چند گزينه اى هم در حقوق سويس وجود دارد؛ در مواردى كه پارلمان سويس طرح متقابل ارائه مى نمايد يك گزينه ديگر هم به مردم پيشنهاد مى گردد به اين ترتيب كه بر طبق قانون عادى سويس^{۲۰} در صورتيكه شوراي فدرال (پارلمان فدرال) تصميم گيرد يك طرح متقابل ارائه نمايد، سه سؤال بايستى به راي دهندگان در ورقه راي همانند داده مى شود و هر شخصى كه اهليت راي دادن دارد بدون استثناء مى تواند اظهار نظر كند:

۱) او ابتكارعام را بر قانون رايح حاكم ترجيح داده است.

۲) او طرح متقابل را بر قانون رايح حاكم ترجيح داده است.

۱۹- بند ۵ اصل ۱۳۹ قانون اساسى سويس

۲۰- ماده ۷۶، قانون فدرال حقوق سياسى سويس

۳) هر کدام از دو طرح به قانون تبدیل شود در صورتیکه مردم و کانتون ها آن دو را بر قانون رایج حاکم ترجیح دهند.

گفتار چهارم: مطالعه تطبیقی مبانی همه پرسی و انواع آن در حقوق

ایران، فرانسه و سوئیس

آنچه که از بررسی حقوق سه کشور یاد شده برمی آید آن است که در خصوص انواع روشهای همه پرسی و مبانی فکری-حقوقی آن در این کشورها شباهت ها و تفاوت هایی وجود دارد.

به لحاظ مبانی فکری دو کشور سوئیس و فرانسه، با یکدیگر قرابت و نزدیکی بیشتری دارند به این ترتیب که با توجه به پذیرش حاکمیت دموکراتیک، همه پرسی در هر دو کشور بر اصل حق حاکمیت انسان ها بر انسان ها تنظیم و تدوین شده، همانطور که گفتیم از آن به مشابه یک حق و امتیاز یاد می شود و قانونگذاری که در این کشورها یک حق انسانی است در دو جنبه صورت می گیرد از جنبه پارلمانی و از جنبه دموکراسی مستقیم یا همه پرسی، به این ترتیب انسان ها واضع مقررات و قوانین هستند که یا خود آن را طرح و تصویب می کنند یا نمایندگانشان، اما در ایران با توجه به تئوکراتیک بودن مبانی حکومت، حکومت از آن خداست و کلیه اختیارات انسانها تفویضی از سوی اوست اما با توجه به اینکه حکومت تئوکراتیک ایران از نوع سوم آن است یعنی حکومتی که خواست و اراده مردم را جزئی از خواست و مشیت الهی تلقی می کند، به همین علت رای و نظر مردم اهمیت می یابد و همه پرسی نه به عنوان یک حق ذاتی مردم که به عنوان نوعی امتیاز و حق اعطا شده تلقی می گردد که براساس آن به مردم اختیار تعیین سرنوشت خویش اعطا گردیده است.

بنابراین تفاوت عمده حقوق اسلامی جمهوری اسلامی ایران با حقوق دموکراتیک دو کشور فرانسه و سوئیس بر سر این نکته است که در دو کشور فرانسه و سوئیس همه پرسى يك حق ذاتى برای انسان ها است که از حق قانونگذاری انسان ها برای خویش ناشى می گردد. در حالیکه همه پرسى در ایران يك حق تبعى بنا به حق قانونگذاری الهی است که آن را به مردم تفویض نموده و بنابر تفسیر خاصی می توان چنین بیان کرد که مردم هم در همان چار چوب قوانین الهی حق وضع قانون دارند.

بررسی تطبیقی انواع همه پرسى را در چند دسته جداگانه بررسی می کنیم:

(۱) در حقوق اساسی فرانسه و سوئیس و ایران به لحاظ ماهوی سه نوع همه پرسى وجود دارد همه پرسى اساسی و همه پرسى تقنینی و همه پرسى معاهدات، ضمن اینکه سوئیس يك ویژگی خاص دارد و آن اینکه همه پرسى اساسی در حقوق این کشور به دو دسته تقسیم شده است همه پرسى اساسی (تجدیدنظر در کل قانون اساسی) و همه پرسى اساسی (تجدیدنظر در اجزا قانون اساسی) به این ترتیب که برای برگزاری هر کدام از همه پرسى های اساسی سوئیس شرایط خاص و جداگانه ای پیش بینی شده است ولی در ایران و فرانسه همه پرسى اساسی چه برای تجدیدنظر در کار قانون اساسی و چه اجزا آن از شرایط یکسان برخوردار می باشد.

(۲) بررسی حقوق سه کشور از نظر اجباری و اختیاری بودن همه پرسى ها نشان می دهد در فرانسه بر خلاف ایران و سوئیس برگزاری همه پرسى ها کلاً اختیاری است و هیچ کدام از انواع همه پرسى های فرانسه اجباری نیستند اما در حقوق ایران برگزاری همه پرسى تقنینی اختیاری است اما برگزاری همه پرسى اساسی اجباری است و با تکمیل مراحل آن بایستی همه پرسى برگزار گردد. در سوئیس دو ماده جداگانه به معرفی همه پرسى های اختیاری و اجباری پرداخته اند که مفصل آن در بخش مربوط به سوئیس توضیح داده شده است.

۳) به جهت مشورتی و یا تصویبی بودن حقوق هر دو کشور ایران و سوئیس از برگزاری همه پرسى که تنها اثر مشورتی داشته باشد خودداری نموده و هم ایران و سوئیس همه پرسى های خویش را جهت تصویب مساله مورد سؤال به کار می گیرند و نظرمردم در همه پرسى های هر سه کشور به منزله تصویب نهایی امر می باشد. اما در فرانسه و در همه پرسى های محلی برای کسب مشورت اقدام به برگزاری همه پرسى می نمایند.

۴) ایران و فرانسه در حقوق خود همه پرسى متقابل را پیش بینی نکرده اند و تمام همه پرسى ها در این کشور به صورت طرح ابتدایی مطرح می گردند، اما حقوق سوئیس همه پرسى متقابل را نیز در حقوق اساسی خویش پیش بینی کرده است که البته موارد استفاده از آن چندان گسترده نیست و در همه پرسى اساسی به کار گرفته می شود.

۵) اما به لحاظ اینکه در این سه کشور (ابتکارعام) وجود دارد یا خیر؟ باید گفت حقوق ایران و فرانسه تنها همه پرسى را پیش بینی کرده اند و تمام همه پرسى ها در این کشور باید از سوی مقامات دولتی ابتکار گردند. (البته همانطور که قبلاً هم گفته ایم حقوق ایران ظرفیت پیش بینی ابتکارعام را در خود دارد). اما در سوئیس هر دو نوع پیش بینی شده اند، و در سوئیس ابتکارعام وجود دارد و مقامات دولتی (به طور خاص پارلمان سوئیس) حق ابتکار همه پرسى را دارند. ضمن اینکه در سوئیس به علت ساختار فدرالی کانتون ها هم حق ابتکار همه پرسى را دارند. به این معنا که هشت کانتون سوئیس می توانند تقاضای برگزاری همه پرسى را نمایند.^{۲۱}

۶) اما به لحاظ همه پرسى های دو گزینه ای یا چندگزینه ای در ایران، در مجموع تنها همه پرسى دو گزینه ای وجود دارد و همه پرسى چندگزینه ای در حقوق اساسی این کشور پیش بینی نشده است اما در حقوق سوئیس و فرانسه همه پرسى چندگزینه ای و دو گزینه ای وجود دارد اگرچه همه پرسى چندگزینه ای در سوئیس محدود می شود به طرح ها و پیش نویس های

۲۱- اصل ۱۴۱ قانون اساسی سوئیس

قانون اساسی که مجلس در مقابل آن طرح بدهد و گزینه سوم این است که آیا مردم هر کدام از این دو طرح را بر قانون فعلی ترجیح می دهند یا نه؟ در فرانسه کیفیت امر به نحوه تصویب همه پرسى بستگی دارد.

در یک نگاه کلی باید گفت در حقوق سه کشور گاهی اوقات ایران و فرانسه دارای شباهتهایی می باشند و گاهی ایران و سوئیس و گاه فرانسه و سوئیس و در واقع بسته به نوع همه پرسى حقوق سه کشور به یکدیگر نزدیک و یا دور می شود.

فصل سوم : بررسی مراحل همه پرسی در ایران، فرانسه و سوئیس

مبحث اول : پیشنهاد همه پرسی :

گفتار اول : مقامات صالح برای پیشنهاد همه پرسی در حقوق ایران، فرانسه

و سوئیس

الف) مقامات صالح برای پیشنهاد همه پرسی در حقوق ایران:

همانطور که قبلاً هم در این مورد بحث هایی شده است، در حقوق ایران می توان سه نوع همه پرسی را شناسایی نمود همه پرسی اساسی پیش بینی شده در اصل ۱۷۷ قانون اساسی و همه پرسی تقنینی و معاهدات مندرج در اصل ۵۹ قانون اساسی که البته اصل ۵۹ قانون اساسی دارای دامنه گسترده ای می باشد و می توان از آن تفسیر های متعددی به عمل آورد. اما در اصل یاد شده هیچ اشاره ای به مرجع و مقام پیشنهاد دهنده همه پرسی نگردیده است و به همین لحاظ قانونگذار ایران در قانون همه پرسی^۱ ماده ۳۶ آن ذکر نموده (همه پرسی به پیشنهاد رئیس جمهور یا یکصد نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی و تصویب حداقل دوسوم مجموع نمایندگان مجلس شورای اسلامی انجام خواهد شد).

به این ترتیب مقامات صالح برای پیشنهاد همه پرسی تقنینی و معاهدات در قانون اساسی ایران در دو قوه پیش بینی گردیده اند، در قوه مجریه رئیس جمهور به عنوان مقام صالح پیشنهاد همه پرسی معرفی گردیده است و در قوه مقننه یکصد نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی برای ارجاع امر به همه پرسی مقام صالح محسوب گردیده اند.

اما در خصوص همه پرسی قانون اساسی که در اصل ۱۷۷ پیش بینی گردیده است موارد ذیل را نباید دور از نظر داشت که اولاً همه پرسی اساسی در ایران اجباری است یعنی بر خلاف

۱ - قانون همه پرسی ایران مصوب ۱۳۶۸/۴/۴

همه پرسى اصل ۵۹ كه اختيارى و به اراده مقامات ياد شده همه پرسى برگزار مى گردد در خصوص اصل ۱۷۷ مطلب به اين شكل است كه همه پرسى اساسى اجباراً پس از طى مراحل ياد شده بايستى برگزار گردد و بنا بر اين نمى توان مقامى را مستقيماً به عنوان مقام صالح براى پيشنهاده همه پرسى اساسى در نظر گرفت، اما ذكر اين نکته ضرورى است كه از آنجا كه مقام رهبرى در خصوص اصل تجديد نظر در قانون اساسى ابتكار عمل را به دست دارد و ضمناً صدور فرمان همه پرسى پيش بينى شده در بند ۳ اصل ۱۱۰ مستقيماً براى همه پرسى اساسى پيش بينى گرديده است بنا بر اين مى توان چنين نتيجه گرفت، در خصوص همه پرسى اساسى اصل ۱۷۷ مقام رهبرى در ايران به طور غير مستقيم در طرح همه پرسى و به طور مستقيم در اجراى آن (صدور فرمان) نقش دارد. به اين ترتيب مى توان به طور خلاصه مقامات پيشنهاده دهنده همه پرسى در حقوق ايران را در سه مقام رئيس جمهور و مجلس (صدنفر نماينده) و همچنين مقام رهبرى (به شكل غير مستقيم) احصاء نمود. اما نکته جالب توجه بند ۳ اصل يكصد و دهم مى باشد كه صدور فرمان همه پرسى را در اختيار مقام رهبرى گذاشته است و به اين ترتيب بحثى كه در خصوص اصل ۵۹ مطرح مى گردد اين است كه آيا پس از پيشنهاده همه پرسى و تصويب آن در مجلس (چه از طريق شخص رئيس جمهور و چه از طريق يكصد نفر نماينده) نيازى به صدور فرمان همه پرسى از سوى رهبر مى باشد يا خير؟ زيرا بند ياد شده پس از اصلاحات سال ۱۳۶۸ به اختيارات رهبرى اضافه گرديده و به طور خاص شامل مسئله تجديد نظر در قانون اساسى مى باشد اما از عموميت كلام به نظر مى رسد كه بند، شامل اصل ۵۹ قانون اساسى نيز مى گردد، با توجه به اينكه تا كنون اصل ۵۹ قانون اساسى مورد استفاده قرار نگرفته، رويه عملى در خصوص اينكه آيا مقام رهبرى به جز فرمان همه پرسى اساسى فرمان همه پرسى تقنينى را نيز بايد صادر كند يا خير بوجود نيامده است و مسئله داراى ابهام مى باشد.

ب- مقامات صالح برای پیشنهاد همه پرسی در حقوق فرانسه:

همانطور که قبلاً بحث کردیم در حقوق فرانسه سه نوع همه پرسی پیش بینی گردیده است نوع اول و دوم آن همه پرسی تقنینی و همه پرسی معاهدات است که در اصل یازده حقوق اساسی فرانسه پیش بینی گردیده است و نوع دوم آن همه پرسی اساسی می باشد که در اصل ۸۹ قانون اساسی این کشور مطرح گردیده است.

در فرانسه در خصوص همه پرسی تقنینی و معاهدات با توجه به حقوق اساسی این کشور به نظر می رسد در خصوص اصل یازدهم یعنی همه پرسی تقنینی و معاهدات در فرانسه هیات دولت که نخست وزیر ریاست آن را بر عهده دارد یکی از مراجع پیشنهاد دهنده همه پرسی می باشد که البته شرطی هم در این خصوص منظور شده که بایستی پارلمان فرانسه در همان زمان اجلاسیه خود را برگزار نماید در کنار هیات دولت، پارلمان فرانسه که متشکل از دو مجلس سنا و ملی می باشد هم می تواند پیشنهاد همه پرسی را مطرح نماید که البته بایستی اولاً طرح همه پرسی از سوی هر دو مجلس به صورت مشترک و واحد طرح گردد و در ثانی طرح همه پرسی بایستی در روزنامه رسمی کشور فرانسه چاپ و منتشر گردیده شده باشد.

اما مسئله مهم این جاست که نقش رئیس جمهور در این مسئله چیست؟ اصل گفته است که (رئیس جمهور می تواند.....) لفظ (می تواند) حکایت از اختیار داشتن رئیس جمهور در پذیرش یا عدم پذیرش پیشنهاد دولت و پارلمان دارد و با این شکل در واقع می توان رئیس جمهور را صادرکننده فرمان همه پرسی در فرانسه دانست در واقع در فرانسه همه پرسی تقنینی و معاهدات از دو بخش تشکیل شده یکی مرجع پیشنهاد آن می باشد که دولت از یک طرف و پارلمان متشکل از دو مجلس سنا و ملی فرانسه از طرف دیگر مراجع پیشنهاد دهنده همه پرسی تقنینی و معاهدات و بخش دوم آن پذیرش و فرمان همه پرسی می باشد که در این خصوص رئیس جمهور صلاحیت آن را برعهده دارد اما نکته ای که وجود دارد این است که آیا

رئیس جمهور خود مستقلاً می تواند طرح همه پرسى را پیشنهاد کند بدون اینکه از سوى دولت یا پارلمان فرانسه لایحه و یا طرحى مطرح و پیشنهاد گردیده باشد؟

در باب اینکه رئیس جمهور می تواند مستقیماً و بدون دریافت پیشنهادى از دولت یا تصمیمى از پارلمان امرى را به آراءعمومى واگذار کند، حقوقدانان آن را خلاف ظاهر ماده ۱۱ می دانستند لیکن رئیس جمهور در سال ۱۹۶۲ ادعا کرد که ماده مذکور به او اختیار داده است که پیشنهاد نسخ یا تغییر یا تکمیل قانون اساسى را به رفراندوم بگذارد و در همان تاریخ انتخاب رئیس جمهور را به وسیله مردم به آراءعمومى احاله کرد.^۲

اما ویژگی های همه پرسى اساسى در حقوق فرانسه به این ترتیب است که متن اصل ۸۹ می گوید:

(تجدیدنظر در قانون اساسى، بوسیله رئیس جمهور، بنا به پیشنهاد نخست وزیر، یا بوسیله اعضا پارلمان طرح خواهد شد).

به این ترتیب مقامات صالح برای پیشنهاد تجدیدنظر قانون اساسى عبارتند از نخست وزیر و اعضا پارلمان و رئیس جمهور هم بنا به رویه عملى و تفسیرى که ژنرال دو گل از قانون اساسى فرانسه ارائه داده است، دیگر مقام صالح برای پیشنهاد همه پرسى قانون اساسى می باشد. البته نکات ذیل را نبایستى فراموش کرد که اولاً پیشنهاد نخست وزیر و پارلمان باید از طریق رئیس جمهور به همه پرسى ارجاع شود، یعنى اینکه در این نوع از همه پرسى هم رئیس جمهور صدور فرمان همه پرسى را به عهده دارد، ثانیاً (لایحه دولت یا طرح اعضا پارلمان برای تجدیدنظر باید بامتون یکسان به تصویب هر دو مجلس برسد)^۳ به این ترتیب اولاً لایحه دولت منوط به تصویب در پارلمان فرانسه می باشد همانطور که طرح اعضا پارلمان هم باید در

۲ - بوشهرى، جعفر، مسائل حقوق اساسى، گنج دانش، تهران ۱۳۷۶، ص ۲۱۰

۳ - شیخ الاسلامى، محسن، نهادهای سیاسى، ادارى و قضائى فرانسه، نشر میزان، تهران، بهار ۱۳۸۱، ص ۵۹

۴ - همان

هر دو مجلس به یک شکل به تصویب برسد ثالثاً در صورتی که رئیس جمهور بخواهد می تواند به جای ارجاع طرح و یا لایحه به همه پرسی آن را به کنگره که مجمع اعضا مجلس ملی و سنای فرانسه می باشد پیشنهاد نماید. شرط تصویب طرح و لایحه، موافقت $\frac{3}{5}$ اعضای کنگره می باشد بر اساس عرف پارلمانی تمامی اعضای مجلس ملی و مجلس سنا در کاخ ورسای برای برگزاری کنگره اجلاسیه مشترک خواهند داشت به این ترتیب کنگره متشکل از اعضای دو مجلس قانونگذار در سال ۱۹۹۶ با تجدید نظر در مفاد قانون اساسی ۱۹۵۸ به پارلمان اجازه داد تا در خصوص تهیه بودجه تامین اجتماعی حق انجام اصلاحات و اعمال نظر داشته باشد.^۴

ج) مقامات صالح برای پیشنهاد همه پرسی در حقوق سوئیس:

همانطور که گفتیم در سوئیس انواع مختلفی از همه پرسی پیش بینی گردیده است که بسته به نوع آنها مقامات صالح برای پیشنهاد همه پرسی در سوئیس متفاوت هستند. در خصوص همه پرسی اساسی در سوئیس همانطور که طرح شد همه پرسی اساسی در کل قانون اساسی و همه پرسی اساسی در اجزا قانون اساسی مطرح می باشد اما در خصوص همه پرسی اساسی در کل قانون اساسی مقامات صالح در حقوق اساسی سوئیس مراجع ذیل می باشند :

اولاً مجلس نمایندگان سوئیس که متشکل از ۲۰۰ نماینده منتخب مردم سوئیس بدون وابستگی کانتونی می باشد حق دارد در خصوص تجدیدنظر قانون اساسی سوئیس به طور کلی پیشنهاد دهنده برگزاری همه پرسی باشد مجوز این مسئله اصل ۱۹۳ قانون اساسی سوئیس می باشد که در بند اول خود متذکر این حق مجلس نمایندگان سوئیس گردیده است.

ثانیاً: مجلس سنای سوئیس که متشکل از ۴۶ نماینده منتخب مردم هر کانتون سوئیس می باشد که بیست کانتون هر کدام ۲ سناتور و شش نیمه کانتون هر کدام یک سناتور خواهند

داشت و این شعبه از پارلمان سوئیس هم حق پیشنهاد همه پرسی تجدیدنظر در کل قانون اساسی سوئیس را دارد که مجوز آن در بند اول از اصل ۱۹۳ قانون اساسی ذکر شده است.

ثالثاً: مجموعه دو شعبه پارلمان سوئیس یعنی هم مجلس نمایندگان و هم مجلس سنا می توانند طرح مشترکی را با هم تصویب نموده که به آن (مصوبه مجلس فدرال) نام داده شده است و آن را برای همه پرسی در کل قانون اساسی سوئیس پیشنهاد نمایند.

اما نوع دیگر همه پرسی اساسی در سوئیس همه پرسی اساسی را اجزا قانون اساسی می باشد که در این خصوص مقام صالح برای ارجاع امر به همه پرسی مصوبه مجلس فدرال می باشد به این معنی که هر دو شاخه از مجلس فدرال سوئیس یعنی مجلس نمایندگان و مجلس سنا این کشور بایستی با هم یک متن مشابه را تصویب نموده و آن را برای تصویب در همه پرسی به مردم سوئیس پیشنهاد نمایند.

در خصوص همه پرسی متقابل که در خصوص قانون اساسی مطرح می باشد مجلس فدرال حق دارد پیش نویس متقابل تنظیم و به مردم پیشنهاد نماید در این نوع همه پرسی اگرچه پیشنهاد اولیه ارجاع مسئله به همه پرسی از سوی مردم و یا سایر نهادها می باشد اما مجلس فدرال نقش تکمیلی را در صورت ارائه طرح پیش نویس مخالف بازی می کند.

اما نوع بعدی همه پرسی تقنینی می باشد که مقامات صالح برای طرح آن کانتون های سوئیس می باشند بر طبق اصل ۱۴۱ قانون اساسی سوئیس هرگاه هشت کانتون بخواهند می توانند قوانین فدرال را به همه پرسی ارجاع دهند این همه پرسی در واقع از ساختار فدرالی سوئیس ریشه می گیرد و به کانتونهای سوئیس این اجازه داده شده تا به عنوان واضع و پیشنهاد دهنده همه پرسی تقنینی تصمیم گیری نمایند و قانون مصوب مجلس فدرال را به همه پرسی ارجاع دهند. ضمن اینکه همین اختیار پیشنهاد همه پرسی در مورد قوانین فدرالی که اعلام شود فوریت دارند و اعتبار قانون از یکسال بیشتر باشد و عهدنامه های بین المللی

(با شرایط مقرر) برای کانتون های سوئیس پیش بینی گردیده است که در واقع نوع بعدی همه پرسى سوئیس می باشد که همه پرسى معاهدات نام دارد در خصوص همه پرسى معاهدات مجلس سوئیس نیز از دو جنبه به طرح همه پرسى معاهدات می پردازد که ترتیب آن به این صورت است که معاهداتی که در خصوص پیوستن به سازمان های امنیت جمعی یا جوامع فوق ملی باشد و به تصویب مجلس فدرال برسد اجباراً به همه پرسى گذاشته می شود و در سایر موارد مجالس فدرال خود به اختیار می تواند معاهدات را به همه پرسى ارجاع دهد.

(د) مطالعه تطبیقی مقامات پیشنهاد دهنده همه پرسى در ایران، فرانسه و

سوئیس :

در خصوص مقامات پیشنهاد دهنده همه پرسى در سه کشور یاد شده بایستی نکات زیر را متذکر شد:

(۱) پارلمان در هر سه کشور از جایگاه ارزشمندی برخوردار است در ایران مجلس در همه پرسى تقنینی می تواند از طریق یکصد نماینده پیشنهاد همه پرسى را مطرح نماید و البته در همه پرسى اساسی در شورای بازنگری ده نفر نماینده حضور دارند به همراه رئیس مجلس. که البته درصد قابل توجهی از شورای بازنگری را تشکیل می دهند در کشور فرانسه پارلمان متشکل از نمایندگان مجلس سنا و مجلس ملی حق دارد هم برای برگزاری همه پرسى تقنینی مندرج در اصل یازده پیشنهاد همه پرسى را مطرح نماید و هم در خصوص تجدیدنظر قانون اساسی اعضا پارلمان می توانند طرح همه پرسى را ارائه نمایند در سوئیس هم پارلمان جایگاه والایی دارد و هر کدام از شاخه های مجلس فدرال یعنی هم مجلس نمایندگان و مجلس سنا می توانند طرح همه پرسى اساسی (تجدیدنظر در کل قانون اساسی) را مطرح و پیشنهاد نمایند ضمن اینکه مصوبه مجلس فدرال (مجموع دومجلس سوئیس) می تواند برای پیشنهاد همه پرسى

اساسی(اعم از تجدیدنظر در کل و اجزا قانون اساسی)مورد استفاده قرارگیردضمن اینکه مجلس فدرال می تواند در مقابل طرح همه پرسی مردم طرح متقابل مطرح نماید.

۲) برخلاف پارلمان، قوه قضائیه از سه کشور نقشی در طرح و پیشنهاد همه پرسی ندارد در واقع هر سه کشور عدم دخالت قوه قضائیه را در همه پرسی پذیرفته اند البته این استثنا مطرح است که در حقوق ایران در شورای بازنگری قانون اساسی قوه قضائیه چهار نماینده دارد یکی رئیس قوه قضائیه و دیگر سه نماینده از قوه قضائیه که البته در مجموع شورا درصد بالایی را تشکیل نمی دهد.

۳) قوه مجریه نیز در کشورهای مورد بحث در زمره پیشنهاد دهندگان همه پرسی می باشد. البته کشور سوئیس بنا به خصلت پارلمان سالاری خویش قوه مجریه را از روند همه پرسی حذف کرده است اما در ایران رئیس جمهور هم به عنوان پیشنهاد دهنده همه پرسی تقنینی می تواند اثر گذار باشد و هم وی به همراه سه نفر از هیات دولت در شورای بازنگری قانون اساسی حضور دارند اگرچه درصد چندان بالایی را در اختیار ندارند، در فرانسه رئیس جمهور بنا به رویه ژنرال دوگل پیشنهاد دهنده همه پرسی اساسی می باشدضمن اینکه هیات دولت فرانسه می تواند پیشنهاد همه پرسی تقنینی را مطرح کند و نخست وزیر فرانسه هم می تواند پیشنهاد همه پرسی اساسی را مطرح نماید.

۴) سوئیس بنا به خصلت فدرالی خویش، کانتون ها را در پیشنهاد همه پرسی دخالت داده است و کانتون های سوئیس خصوصاً مجالس این کانتون ها نقش مهمی در طرح و پیشنهاد همه پرسی برعهده دارند در حالیکه ایران و فرانسه به علت شکل متمرکز قدرت از چنین وضعیتی برخوردار نیستند.

گفتار دوم: ضرورت‌های رجوع به همه پرسی در حقوق ایران، فرانسه و سویس:

(الف) ضرورت‌های رجوع به همه پرسی در حقوق ایران:

همانطور که قبلاً بحث شد همه پرسی در حقوق اساسی ایران به سه نوع منحصر می‌گردد
نوع اول و دوم همه پرسی تقنینی و معاهدات می‌باشد که در اصل ۵۹ قانون اساسی از آن یاد
شده است و نوع سوم همه پرسی اساسی می‌باشد که در اصل ۱۷۷ از آن یاد شده است.

اما ضرورت‌های رجوع به این دو نوع همه پرسی در قانون اساسی ایران چیست؟

در خصوص همه پرسی اصل ۵۹ چنین می‌گوید: (در مسائل بسیار مهم
اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی ممکن است اعمال قوه مقننه از راه همه پرسی و مراجعه
مستقیم به آراء مردم صورت گیرد).

بنابراین ضرورت‌های رجوع به همه پرسی در اصل ۵۹ به ترتیب ۱- مسائل بسیار مهم
اقتصادی ۲- مسائل بسیار مهم سیاسی ۳- مسائل بسیار مهم اجتماعی ۴- مسائل بسیار مهم
فرهنگی نام برده شده است اما اصل مزبور و مسائل مزبور بسیار کلی و بدون توضیحات
تکمیلی طرح گردیده است و در واقع اصل قابل تفسیر می‌باشد به نحوی که بسیاری مسائل
را می‌توان به همه پرسی ارجاع نمود و در دایره ضرورت‌های مورد نظر قانونگذار جای داد.

در مورد همه پرسی اساسی در ابتدای اصل ۱۷۷ چنین آمده:

(بازنگری در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در موارد ضروری به ترتیب زیر صورت
می‌گیرد).

به این شرح در اصل ۱۷۷ هم ضرورت‌های رجوع به همه پرسی اساسی نام برده نشده و
این احساس ضرورت به مقامات مربوطه واگذار شده تا خود در خصوص موارد و مصادیق آن
تصمیم بگیرند به این ترتیب حقوق اساسی ایران در هر دو مورد ضرورت‌های همه پرسی
تقنینی و اساسی کاملاً ساکت بوده و به نوعی دارای نقص می‌باشد البته از دیدگاه دیگر

می‌توان این عدم تعیین را نوعی آینده نگری دانست تا در هر زمان بتوان با ارائه تفسیرهای مناسب ضرورت‌های مختلف را در دل اصل جای داده و از گستردگی آن جهت آزادی عمل بیشتر مقامات برای برگزاری همه پرسی در مواقع لازم استفاده نمود، البته ذکر این نکته لازم است که در همه پرسی اساسی می‌توان یک ضرورت کلی را در نظر گرفت و آن عدم کارایی و موفقیت قانون اساسی در انجام وظیفه خود می‌باشد که ضرورت تجدید نظر در قانون اساسی و برگزاری همه پرسی اساسی را بوجود می‌آورد.

ب) ضرورت‌های رجوع به همه پرسی در حقوق فرانسه:

همه پرسی‌های فرانسه در دو زمینه مطرح می‌گردند، همه پرسی تقنینی و همه پرسی معاهدات و اساسی مربوط به اصل یازده قانون اساسی و همه پرسی اساسی تجدیدنظر در قانون اساسی فرانسه.

اما در خصوص ضرورت‌های رجوع به همه پرسی تقنینی و همه پرسی معاهدات وضعیت به این ترتیب است که لایحه دولتی در دو زمینه می‌تواند به همه پرسی واگذار گردد یکی سازماندهی قوای دولتی و دیگری انعقاد معاهدات بین المللی.^۴ در واقع اصل یازدهم مطلب را چنین بیان کرده (هر لایحه یا طرحی را که مربوط به سازمان مراجع عمومی یا متضمن تصویب پیمان اتحادیه یا اجازه تصویب نهایی عهدنامه ای بوده).

به این ترتیب قوانین مربوط به سازمان مراجع عمومی (دولتی) که در فرانسه به آنها قوانین ارگانیک گفته می‌شود به همه پرسی تقنینی گذارده می‌شوند ضمن اینکه عهد نامه های بین المللی نیز از دیگر مواردی است که در صورت ضرورت به همه پرسی ارجاع می‌گردد.

۵ - شیخ الاسلامی ، محسن ، حقوق عمومی ، نشر کوثر مهر، شیراز، ۱۳۸۰، ص ۶۶

معاهدات بین‌المللی هنگامی جهت انعقاد به همه پرس‌ی واگذار می‌گردد که بدون تعارض با مفاد قانون اساسی تنها با اراده نهادهای مصرح در قانون اساسی برخورد داشته باشد به عنوان مثال توسط ژرژ پمپیدو رئیس‌جمهور وقت فرانسه معاهده عضویت انگلستان و سایر کشورها به جامعه اقتصادی اروپا در ۲۳ آوریل ۱۹۷۲ با انجام رفراندوم و تصویب عمومی آن منعقد گردید.^۶

مثال دیگری که می‌توان بیان کرد مساله اخیر قانون اساسی اروپا است که برای تصویب به همه پرس‌ی ارجاع گردید ولی مردم فرانسه بارای خود از پذیرش و تصویب این قانون اساسی سرباز زدند. در خصوص قوانین مربوط به سازمان مراجع عمومی لایحه دولتی مبنی بر ساختار جدید استان کالدونی جدید واقع در قلمرو ماوراء بحار جمهوری فرانسه توسط شورای وزیران در تاریخ ۳۱ اوت ۱۹۸۸ به همه پرس‌ی واگذار شد و این همه پرس‌ی در تاریخ ۶ نوامبر ۱۹۸۸ انجام گردید.^۷

اما در فرانسه حیطه اصل مزبور با وضع قوانین جدید تا حدی گسترش یافته است و محدوده های جدیدی را در بر می‌گیرد قانون مصوب ۴ اوت ۱۹۹۵ مربوط به اصلاح قانون اساسی قلمرو جدیدی را برای امکان انجام همه پرس‌ی در فرانسه پیش‌بینی نموده است بر اساس این مصوبه رفرم و اصلاحات مربوط به سیاست های اقتصادی-اجتماعی متعلق به دولت را نیز می‌توان به همه پرس‌ی واگذار نمود.^۸

اما در فرانسه در خصوص ضرورت‌های رجوع به همه پرس‌ی اساسی مطلبی بیان نگردیده و نه در اصول قانون اساسی فرانسه و نه سایر منابع حقوق اساسی فرانسه مطلبی بیان نگردیده و در واقع تجدیدنظر در قانون اساسی و همه پرس‌ی مربوط به آن دارای قید و بند خاصی نیست و

۶- همان ۷- همان ۸- همان

ضرورت خاصی برای آن پیش بینی نشده و مقامات مسئول هر زمان به تشخیص خود همه
پرسی را لازم بدانند می توانند نسبت به طرح آن اقدام نمایند.

ج) ضرورت‌های رجوع به همه پرسى در حقوق سويس :

همانطور که گفتیم در سويس انواع مختلف همه پرسى وجود دارد که ضرورت‌های متعددی
رجوع به آنها را ایجاب می کند در خصوص همه پرسى های اساسی پیش بینی گردیده در
حقوق سويس به نظر می رسد ضرورت‌های خاصی مورد اشاره واقع نگردیده است و در این مورد
حقوق اساسی سويس دست مردم و دولت مردان سويس را در رجوع به همه پرسى اساسی در
هر مسئله ای باز گذاشته است .

اما در خصوص نوع دیگری از همه پرسى حقوق اساسی سويس ضرورت امر را پیش
بینی کرده است در مورد همه پرسى اجباری یکی از ضرورت‌های رجوع به آن مواردی است که
دولت سويس قصد پیوستن به سازمان های امنیت دسته جمعی یا قصد پیوستن به جوامع
فوق ملی را داشته باشد در واقع در این همه پرسى ضرورت رجوع همانطور که ذکر شد مساله
پیوند دولت سويس به سازمان‌هایی است که یا مربوط به امنیت جمعی چند کشور باشد و
یا مربوط به سازمان‌هایی که وضعیت چند ملیتی را بوجود می آورد باشد.

اما ضرورت دیگر پیش بینی شده در حقوق سويس در خصوص همه پرسى های تقنینی می
باشد بر طبق بند ج اصل ۱۴۰ قانون اساسی سويس (قوانین فدرال که اعلام شود فوریت
داشته مجوز آن در قانون اساسی نبوده و اعتبار آن از یکسال تجاوز کند اینگونه قوانین فدرال
باید ظرف یکسال پس از تصویب مجلس فدرال به رای گذارده شود) بنابراین ضرورت رجوع
در این همه پرسى تقنینی وضع قوانین فوری است که خارج از چارچوب قانون اساسی باشد و
اعتبار قانون بیش از یکسال باشد و هر کدام از شروط فوق در قانون فوق الذکر وجود نداشته

باشد اجباری در ارجاع آن به همه پرسى وجود ندارد. در مورد عهدنامه هاى بين المللى كه مردم و يا ايالات (كانتون) سويس قصد ارجاع آنها را به همه پرسى داشته باشند بايستى عهدنامه چند شرط داشته باشد اولاً مدت آن نامحدود يا عهدنامه قابل فسخ نباشد ثانياً پيوستن به سازمان بين المللى در آن پيش بينى شده باشد و ثالثاً مربوط به يكسان سازى قوانين با كشورهاي ديگر باشد.^۹ در صورت وجود اين شرايط مى توان آن ها را به همه پرسى ارجاع داد اما مجلس فدرال مى تواند و حق دارد در همه موارد، عهدنامه هاى بين المللى را به تشخيص خود به همه پرسى ارجاع دهد در خصوص قوانين فدرال عادى هيچ شرايط يا ضرورتى پيش بينى نشده و مردم يا كانتون ها مى توانند تقاضاى برگزارى همه پرسى را در خصوص آن قانون بنمايند.

د) مطالعه تطبيقى ضرورتهاى رجوع به همه پرسى در ايران، فرانسه و

سويس

براى مطالعه ضرورتهاى رجوع به همه پرسى هر نوع همه پرسى را جداگانه بحث مى نماييم.

(۱) همه پرسى تقنينى: در حقوق ايران به طور كلى به مسائل بسيار مهم سياسى، اقتصادى، فرهنگى و اجتماعى اشاره شده است و در واقع حيطه بسيار گسترده اى از مسائل ياد شده قابل ارجاع به همه پرسى مى باشد و در فرانسه مسائل قابل ارجاع به همه پرسى به طور جزئى و دقيق تر احصاء شده است يعنى مسائل حقوق عمومى (لوايح مربوط به سازمان مراجع عمومى و لوايح مربوط به پيمان اتحاديه)، كه البته تفسير همين دو مورد در حقوق فرانسه به اندازه اى وسيع مى باشد كه مسائل بسيار گسترده اى را در بر مى گيرد.

۹ - اصل ۱۴۱ قانون اساسى سويس

حقوق سویس مشابه ایران است از جهت اینکه یکی از موارد همه پرسی تقنینی کلیه قوانین فدرال می باشد که مردم می توانند تقاضای ارجاع این قوانین را به همه پرسی بنمایند حقوق سویس مشابه ایران است چون ضرورت رجوع کلی و فراگیر است. یک مورد از دیگر موارد همه پرسی قوانین فدرال فوری است.

(۲) همه پرسی اساسی: نکته قابل توجه در همه پرسی اساسی تشابهی است که هر سه کشور کاملاً ضرورت رجوع به همه پرسی اساسی را عام و مطلق گذاشته و هیچ گونه محدودیتی برای رجوع به همه پرسی اساسی پیش بینی نکرده اند البته هم ایران و هم فرانسه و هم سویس استثنایی را پیش بینی کرده اند حقوق ایران موارد ذیل را غیر قابل تجدیدنظر دانسته است اتکای امور به آرای عمومی، مذهب رسمی، اسلامی بودن نظام و اسلامی بودن قوانین و مقررات، پایه های ایمانی و اهداف جمهوری اسلامی و جمهوری بودن حکومت.^{۱۰}

در فرانسه در اصل ۸۹ قانون اساسی شکل جمهوری را غیر قابل تجدیدنظر دانسته و سویس در بند ۴ اصل ۱۹۳ ذکر کرده که مقررات لازم الاجرای حقوق بین المللی را نمی توان نقض کرد و در بند ۲ اصل ۱۹ برهمسانی موضوع در تجدیدنظر در اجزاء قانون اساسی تاکید نموده است.

(۳) همه پرسی معاهدات: وضعیت در همه پرسی معاهدات برای هر سه کشور صورت خاصی دارد. در ایران این همه پرسی در حقوق اساسی و اصل ۵۹ پیش بینی شده است و بنابراین ضرورت همه پرسی معاهدات همان ضرورت های همه پرسی تقنینی می باشد اما در فرانسه و سویس با کیفیت متفاوتی این همه پرسی پیش بینی شده است.

در فرانسه برای همه پرسی معاهدات شرط ایجابی وجود ندارد اما شرط سلبی پیش بینی شده و آن اینکه معاهدات بین المللی زمانی به همه پرسی ارجاع می گردند که با مفاد قانون

اساسی تعارض نداشته باشند اما در سویس شرط سلبی وجود ندارد ولی شرایط ایجابی پیش بینی شده است و آن اینکه معاهداتی که در خصوص پیوستن به سازمانهای امنیتی جمعی و یا جوامع فوق ملی باشند اجباراً باید به همه پرسى ارجاع گردند در واقع این ضرورتها همه پرسى معاهدات را اجبارى مى کند اما نوع دیگرى از ضرورتها در سویس به برگزارى همه پرسى اختیاری کمک مى کند یعنى آن دسته از معاهداتی که مدت آن نامحدود باشد یا نتوان آنها را فسخ کردو یا اینکه پیوستن به سازمان بین المللى در آن پیش بینی شده باشد و یا مربوط به یکسان سازی قوانین با سایر کشورها باشد مى تواند از سوى مردم یا کانتون ها در سویس به همه پرسى معاهدات ارجاع داده شود.

گفتار سوم: مطالعه جایگاه مردم در همه پرسى:

الف) مطالعه جایگاه مردم در همه پرسى در حقوق ایران:

در حقوق اساسی ایران در مورد همه پرسى و نقش مردم در آن مى توان دو بخش مجزا را در نظر گرفت اول نقش مردم در همه پرسى تقنینی و معاهدات و دوم نقش مردم در همه پرسى اساسی.

اما نقش مردم در همه پرسى تقنینی و معاهدات در حقوق فعلی ایران تقریباً فقط در همان حد دادن نظر نهایی است و مردم خود در طرح ابتکار عام یا تدوین مفاد آن نقش مستقیمی ندارند و قانون همه پرسى ایران مصوب ۱۳۶۸/۴/۴ نیز نقش مردم را در همان حد دادن رای نهایی به همه پرسى طرح شده پیش بینی کرده است اما اصل ۵۹ قانون اساسی که مستند قانونی همه پرسى تقنینی و معاهدات مى باشد دارای وسعت نظر و گستره بیشتری مى باشد در اصل فوق الذکر دونکته مطرح گردیده است اول ضرورتهاى رجوع به همه پرسى تقنینی و معاهدات و دوم تصویب امر بوسیله دو سوم نمایندگان مجلس، بنابراین در خصوص

مقامات صالح پیشنهاد همه پرسی و تدوین مفاد آن هیچ بحثی به میان نیامده است یعنی باتوجه به گستردگی اصل یاد شده می توان با تفسیر آن و وضع قانون مناسب به مردم هم نقش مناسبی در پیشنهاد و تدوین مفاد همه پرسی داد و قانون فعلی در واقع تفسیر نسبتاً مضیق و بسته ای از اصل مزبور می باشد. بنابراین نقش مردم در حقوق اساسی ایران در خصوص همه پرسی تقنینی می تواند گسترده تر و بیشتر از نقش فعلی ایشان باشد و این امر نیاز به اصلاح قانون وضع شده دارد.

اما در خصوص همه پرسی اساسی می توان گفت با توجه به تنظیم اصل ۱۷۷ و نحوه بیان آن جایی برای تفسیر باقی نمانده و نقش مردم در این همه پرسی تنها دادن آخرین رای و نظر در خصوص تصویب یا عدم تصویب آن می باشد اگرچه دادن رای به قبول یا رد همه پرسی چه در همه پرسی اساسی و چه همه پرسی تقنینی و معاهدات نقش کوچکی نیست، اما کوتاه بودن دست مردم از دادن پیشنهاد همه پرسی و یا عدم حضور ایشان در تدوین مفاد ابتکار عام به طور مستقیم می تواند تا اندازه ای از اجرای خواسته ها و نظرات مردم ممانعت نماید.

ب) مطالعه جایگاه مردم در همه پرسی در حقوق فرانسه:

در حقوق فرانسه سه نوع همه پرسی تقنینی و اساسی و معاهدات وجود دارد که البته تقریباً در هر سه آنها نقش مردم یکسان می باشد در همه پرسی اصل یازده قانون اساسی فرانسه پس از طی مراحل مربوط به همه پرسی نقش مردم دادن رای نهایی به تصویب یا عدم تصویب طرح همه پرسی می باشد در واقع مردم در اینجا نقش مرجع نهایی رد یا تصویب نظر دولت و یا مجلس فرانسه می باشند.

در خصوص اصل ۸۹ قانون اساسی فرانسه در خصوص همه پرسی اساسی نیز نقش مردم در تصویب یا رد نهایی همه پرسی می باشد.

بنابراین در حقوق فرانسه مردم در تدوین مفاد همه پرسی یا پیشنهاد همه پرسی به طور مستقیم نقش نداشته و تنها در رد یا تصویب نهایی همه پرسی اظهار نظر می نمایند که البته این امر نقش کوچکی نیز به حساب نمی آید و به هر حال به عنوان آخرین مرجع مردم می توانند برای منفی خود همه تلاشهای مراجع پیشنهاد دهنده یا تدوین کننده مفاد همه پرسی را بی اثر سازند.

سومین همه پرسی، همه پرسی معاهدات می باشد که در این همه پرسی نیز انعقاد معاهده و تدوین مفاد آن به عهده مقامات حکومت می باشد و مردم رای نهایی را برای تصویب یا رد معاهده خواهند داد.

ج) مطالعه جایگاه مردم در همه پرسی در حقوق سوئیس :

در کشور سوئیس مردم در همه مراحل همه پرسی به شیوه های مختلف دخالت داشته و حق دارند نسبت به طرح و تدوین مفاد ابتکار عام و تصویب آن اقدام نمایند. همه پرسی های سوئیس چندین نوع می باشند که در هر نوع آن نقش مردم به تناسب همه پرسی تفاوت دارد.

۱) در همه پرسی اساسی مواردی که پیشنهاد تجدیدنظر کلی در قانون اساسی گردد مردم سوئیس بر طبق بند اول اصل ۱۳۸ می توانند نقش پیشنهاد دهنده و همچنین تدوین کننده همه پرسی را بر عهده گیرند این بند می گوید (صد هزار نفر از شهروندان سوئسی که حق رای دارند می توانند تجدیدنظر در کل قانون اساسی فدرال را پیشنهاد کنند) بنابراین شهروندان سوئسی هم پیشنهاد تجدیدنظر را بر عهده دارند و هم به تبع آن می توانند مفاد ابتکار عام را تدوین نمایند ضمن اینکه بر طبق بند دوم همین اصل مردم سوئیس علاوه بر نقش طرح و تدوین ابتکار عام نقش تصویب طرح همه پرسی را هم به عهده دارند بنابراین نقش مردم سوئیس



در همه پرسی اساسی (تجدیدنظر در کل قانون اساسی) به ترتیب عبارت است از پیشنهاد ابتکار

عام، تدوین مفاد ابتکار عام و سوم تصویب نهایی همه پرسی با رای عمومی.

در مورد همه پرسی اساسی (تجدیدنظر در اجزا قانون اساسی) وضعیت تقریباً مشابه با همه

پرسی اساسی (تجدیدنظر در کل قانون اساسی) است یعنی یکصد هزار نفر از مردم سوئیس

می‌توانند پیشنهاد و تدوین طرح ابتکار عام را مطرح نمایند ضمن اینکه پس از طی مراحل

بعدی مردم سوئیس در خصوص تصویب یا عدم تصویب طرح همه پرسی اظهار خواهند نمود.

(۲) اما در خصوص همه پرسی های تقنینی نیز مردم سوئیس از جایگاه شایسته ای در حقوق

این کشور برخوردار می باشند. در اصل ۱۴۱ قانون اساسی سوئیس پیش بینی شده که ۵۰

هزار تن از مردم سوئیس حق دارند قوانین فدرال مصوب مجلس فدرال را به همه پرسی ارجاع

دهند علاوه بر این می تواند قوانین فدرالی که فوریت آن اعلام شده باشد و بیش از یکسال

اعتبار داشته باشند و همچنین تصویب نامه های فدرال که قانون اساسی یا عادی مقرر داشته

باشد را به همه پرسی ارجاع دهند در واقع نقش مردم سوئیس در این نوع همه پرسی تقنینی

تنها پیشنهاد همه پرسی می باشد و مفاد همه پرسی همان طرح قانونی یا تصویب نامه

می باشد و مردم نمی توانند در آن دخل و تصرفی نمایند.

(۳) همه پرسی معاهدات هم محتاج رای و نظر مردم سوئیس است در معاهداتی که شرایط

اجباری بودن همه پرسی فراهم باشد، رای مردم سوئیس تصویب کننده یا رد کننده معاهده

می باشد ولی در معاهداتی که شرایط خاصی داشته باشد (۱) مدت نامحدود یا قابل فسخ

نبودن (۲) پیوستن به سازمان بین المللی در آن پیش بینی شده باشد (۳) مربوط به یکسان سازی

قوانین با سایر کشورها (مردم سوئیس هم حق دارند آن معاهده را به همه پرسی ارجاع دهند،

ضمن اینکه خود مردم هم تصویب معاهده را بر عهده دارند ضمن اینکه در صورتیکه مجلس

سویس در صورتیکه از حق خود برای ارجاع معاهدات به همه پرسی استفاده کند آن معاهده باید به تصویب مردم برسد.

اما از آنجاکه در حقوق سویس ۱- مقامات حکومتی نیز حق طرح همه پرسی را دارند نقش مردم به تبع نحوه طرح تغییر می نماید هر زمان طرح و لایحه عمومی برای تجدید نظر در کل قانون اساسی فدرال و یا در اجزاء قانون اساسی فدرال از سوی هر یک از شعب پارلمان (مجلس نمایندگان، مجلس سنا) و یا پارلمان فدرال پیشنهاد گردد آنگاه این مردم هستند که نقش تصویب کننده نهایی همه پرسی را بر عهده دارند، همچنین در مواردی که به کانتون ها حق طرح و پیشنهاد همه پرسی داده شده است علاوه بر اینکه در برخی کانتون ها مردم کانتون می توانند طرح همه پرسی را طرح و به دولت کانتون پیشنهاد نمایند مردم سویس در نهایت تصویب کننده یا رد کننده طرح همه پرسی کانتون ها می باشند.

د) مطالعه تطبیقی جایگاه مردم در همه پرسی در حقوق ایران، فرانسه و

سویس:

به جهت نقش و جایگاه مردم در همه پرسی، ایران و فرانسه تا حد زیادی حقوقی مشابه یکدیگر دارند در حالیکه حقوق سویس وضعیت کاملاً متفاوتی را دارد.

۱) بر طبق حقوق فعلی ایران (تفسیر و قانونی که در مورد همه پرسی اصل ۵۹ وضع شده است) مردم هم در همه پرسی تقنینی و معاهدات و هم همه پرسی اساسی نقش تصویب کننده نهایی همه پرسی را بر عهده دارند این وضعیت دقیقاً در حقوق فرانسه وجود دارد یعنی نقش مردم در همه پرسی تقنینی و معاهدات اصل یازده و همه پرسی اساسی اصل هشتاد و نهم قانون اساسی فرانسه، تصویب کننده نهایی همه پرسی می باشد و در تهیه و تدوین همه پرسی و پیشنهاد آن هیچ نقشی برای مردم ایران و فرانسه پیش بینی نشده است البته ذکر این نکته

ضروری است که حقوق اساسی ایران دراصل ۵۹ کلی و مطلق می باشد و می توان از آن تفسیری به عمل آورد که مردم بتوانند در همه پرسى تقنینی هم به عنوان پیشنهاد کننده و هم تدوین کننده طرح ابتکار عام تاثیر گذار باشند.

۲) حقوق سوئیس وضعیت کاملاً متفاوتی دارد و مردم، هم حق طرح ابتکار عام تقنینی را برعهده دارند و هم ابتکارعام اساسی، ضمن اینکه تدوین محتوای ابتکارعام نیز برعهده خود ایشان می باشد مردم سوئیس می توانند عهدنامه های بین المللی و قوانین را هم به همه پرسى ارجاع دهند و مانع از تصویب آنها شوند. ضمن اینکه تصویب نهایی و شرکت در مرحله نهایی همه پرسى به طور کامل برعهده خود مردم سوئیس می باشد.

۳) به نظر می رسد که در زمینه نقش مردم کشورهای ایران و فرانسه باید از سوئیس الگوبرداری کرده و به مردم در زمینه حقوقشان درخصوص همه پرسى نقش بیشتر اعطا نمایند یکی از این نقش ها پیش بینی ابتکارعام در این دو کشور می باشد ضمن اینکه حق وتوی مردمی هم می تواند یکی دیگر از امتیازهایی باشد که دولتهای ایران و فرانسه به مردم اعطا نمایند.

مبحث دوم : مطالعه شیوه های حقوقی تدوین مفاد همه پرسى و طرح

سؤال در حقوق ایران، فرانسه و سوئیس

دراین مبحث به مطالعه نحوه تدوین مفاد همه پرسى، و سؤال آن در حقوق کشورهای مورد بحث می پردازیم و تلاش می کنیم تا شناخت کافی از حقوق هر کشور به دست آوریم.

گفتار اول: مطالعه شیوه های حقوقی تدوین مفاد همه پرسی و طرح سؤال

در ایران:

از آنجا که در ایران سه نوع همه پرسی تقنینی و معاهدات و همه پرسی اساسی وجود دارد در مورد هر کدام از این همه پرسی ها نحوه کار تفاوت دارد.

در خصوص همه پرسی اصل ۵۹ از آنجا که قانون اساسی صراحتاً در این خصوص مطلبی را طرح ننموده است بایستی به قانون همه پرسی ایران مراجعه کرد. بر طبق قانون مذکور رئیس جمهور و یکصد نماینده مجلس حق پیشنهاد همه پرسی را دارند و به نظر می رسد به تبع این حق پیشنهاد و تدوین مفاد همه پرسی و نحوه سؤال نیز در اختیار خود مقامات پیشنهادکننده می باشد معمولاً رئیس جمهور از طریق مشاوران و گروههای تحقیقی و کارشناسی که در اختیار دارد اقدام به تدوین مفاد همه پرسی نموده و نحوه طرح سؤال نیز بر همان اساس صورت می گیرد.

در خصوص نمایندگان مجلس نیز معمولاً از طریق جلسات مشترک و کمیسیون های مربوط به امر همه پرسی، تدوین و طرح سؤال طرح و بررسی می گردد مساله این جاست که از آنجا که تاکنون تجربه عملی چنین همه پرسی را در ایران نداشته ایم نمی توان با کمک از رویه عملی شرح و توضیح بیشتری در خصوص شیوه کار مطرح نمود.

در خصوص همه پرسی معاهدات نیز طبیعتاً تدوین مفاد بر عهده یک طرف نیست و معاهداتی که مورد توافق طرفین واقع می گردد می تواند برای تصویب به همه پرسی ارجاع گردد.

اما در خصوص همه پرسی اساسی در حقوق ایران مقررات نسبتاً کامل و مفصلی را مشاهده می نمایم از آنجا که مقام پیشنهاد کننده همه پرسی اساسی مقام رهبری می باشد مبتکر اصلی و تدوین کننده اولیه مفاد همه پرسی و طرح سؤال هم شخص ایشان می باشد که مطابق

اصل ۱۷۷ قانون اساسی بایستی پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام حکمی را خطاب به رئیس جمهور صادر و موارد اصلاح و متمیم قانون اساسی را به شورای بازنگری در قانون اساسی پیشنهاد نماید در خصوص مشورت با مجمع بایستی تذکر داد مشورت یاد شده تنها برای رهبری به عنوان کمک مطرح می باشد و هیچ نقش الزامی ندارد و بواقع رهبر تابع نظر مجمع نخواهد بود. به هر حال شورای بازنگری قانون اساسی وظیفه تکمیل و بررسی طرح رهبری را برای تجدیدنظر در قانون اساسی بر عهده دارد و ترکیب آن جمعی از اعضا عالیرتبه نظام می باشد که عبارتند از:

۱- اعضای شورای نگهبان

۲- روسای قوای سه گانه

۳- اعضای ثابت مجمع تشخیص مصلحت نظام

۴- پنج نفر از اعضای مجلس خبرگان رهبری

۵- ده نفر به انتخاب رهبری

۶- سه نفر از قوه قضائیه

۷- سه نفر از نمایندگان مجلس

۸- ده نفر از نمایندگان مجلس

۹- سه نفر از دانشگاهیان

این شورا پس از بحث و بررسی و تدوین مفاد همه پرسى بر اساس طرح اولیه پیشنهادی مقام رهبری مجدداً این طرح را به رهبری ارجاع می نماید تا در صورت موافقت مقام رهبری مسئله به همه پرسى گذارده شود، اما در صورت مخالفت مقام رهبری یک بار دیگر طرح به شورای بازنگری برگردانده می شود تا زمانی که هم شورای بازنگری و هم مقام رهبری بر سر یک متن واحد به توافق دست یابند.

بنابراین در طرح همه پرسی اساسی نقش اصلی و تاثیر گذار را مقام رهبری به عهده داشته و با درک و ضرورت تغییر و تدوین تغییرات و طرح سوال و همچنین نقش نهایی که در تایید مصوبات شورای بازنگری بر عهده دارد موقعیت حقوقی برتر را در همه پرسی اساسی دارد.

گفتار دوم: شیوه های حقوقی تدوین مفاد همه پرسی و طرح سئوال در

فرانسه:

در فرانسه سه نوع همه پرسی تقنینی و معاهدات و اساسی پیش بینی شده، است که در هر کدام وضعیت خاص و جداگانه ای وجود دارد.

در همه پرسی که در اصل یازده قانون اساسی فرانسه پیش بینی شده دو مرجع اصلی برای تدوین مفاد همه پرسی پیش بینی گردیده است مرجع اول هیات دولت فرانسه می باشد که البته به ریاست نخست وزیر پس از تدوین لایحه قانونی خویش، آن را جهت صدور فرمان همه پرسی به رئیس جمهور تقدیم می نماید بنابراین منبع اول تدوین همه پرسی تقنینی در فرانسه هیات دولت می باشد و مرجع دوم طرح مشترک مجلسین فرانسه می باشد به این ترتیب که دومجلس یا با تشکیل کمیسیون مشترک و یا با تصویب جداگانه یک طرح و پیشنهاد آن به مجلس دیگر سرانجام به یک متن واحد دست یابند و پس از چاپ و انتشار در روزنامه رسمی آن را به رئیس جمهور پیشنهاد نمایند، بنابراین مرجع دوم دو مجلس فرانسه می باشند که اقدام به تدوین مفاد همه پرسی می نمایند.

در خصوص همه پرسی اساسی وضعیت تا اندازه ای مشابه وضعیت همه پرسی تقنینی می باشد با این تفاوت که از آنجا که نخست وزیر وظیفه پیشنهاد طرح تجدیدنظر در قانون اساسی را بر عهده دارد طبیعتاً در تدوین مفاد همه پرسی و طرح سئوال آن نفوذ و قدرت

بیشتری را اعمال می کند و ضمناً طبق قانون اساسی رئیس جمهور نیز خود را صالح برای تدوین و طرح سؤال همه پرسی می داند و در سال ۱۹۶۸ برای واگذار نمودن انتخاب رئیس جمهور به آراء مستقیم مردم از همین اصل استفاده نمود و همه پرسی را برگزار نموده و با موافقت رای دهندگان فرانسوی نحوه انتخاب رئیس جمهور فرانسه را تغییر داد.

نمایندگان پارلمان فرانسه (اعم از نمایندگان مجلس ملی و مجلس سنا) گروه بعدی هستند که می توانند با طرح و تدوین مفاد همه پرسی اساسی آن را به پارلمان پیشنهاد نمایند طبیعتاً این کار از طریق تشکیل کمیسیون ها و جلسات مشترک صورت می گیرد تا متن واحد تدوین و به عنوان پیشنهاد همه پرسی به پارلمان فرستاده شود.

اما همه پرسی معاهدات اگرچه مشابه با همه پرسی تقنینی و در اصل یازدهم پیش بینی شده ولی طبیعتاً تدوین یک معاهده تنها با یک اراده ممکن نیست و معاهدات دو جانبه یا چند جانبه با سایر کشورها و یا سازمانهای بین المللی در نهایت منجر به تدوین یک معاهده مشترک می گردد، که در نهایت با طی شرایط خاص به همه پرسی ارجاع می گردد.

گفتار سوم: شیوه هایی حقوقی تدوین مفاد همه پرسی و طرح سؤال در

سوئیس:

در سوئیس با توجه به انواع مختلف همه پرسی که در حقوق این کشور پیش بینی شده مراجع تدوین و طرح سؤال همه پرسی متفاوت می باشند.

با توجه به بافت حزبی کشور سوئیس در مواردی که ابتکار عام مطرح باشد بار اصلی کار بر عهده احزاب می باشد تا با هماهنگ نمودن نظرات طرفداران خود مفاد ابتکار عام را تدوین نموده و به عنوان پیشنهاد مردم و با کسب حد نصاب لازم به مجلس فدرال این کشور

پیشنهاد نماید البته منعی وجود ندارد که از بین خود مردم به صورت خود جوش طرح همه پرسى مطرح گردد و وابستگى حزبى نداشته باشد.

بنابراین درکلیه ابتکارعام سوئیس، شامل اساسى (تجدیدنظر در کل قانون اساسى) (تجدید نظر در اجزاء قانون اساسى) و همه پرسى و تو مردمى که از سوى مردم مطرح مى گردند تدوین مفاد ابتکار عام بر عهده خود مردم مى باشد.

اما در خصوص همه پرسى هاى مطروحه از سوى پارلمان فدرال که شامل همه پرسى اساسى اعم از تجدیدنظر در کل قانون اساسى و یا اجزاء آن مى باشد و همچنین طرح هاى متقابلى که پارلمان در مقابل طرح همه پرسى ابتکارعام وضع مى کند کلاً در اختیار خود پارلمان مى باشد و خود نمایندگان مجالس سوئیس اقدام به تدوین و طرح سؤال احتمالى مى نمایند.

مورد بعد همه پرسى هاى است که از طریق کانتون ها مطرح مى گردد. ماده ۶۷ قانون فدرال درباره حقوق سیاسى مقرر داشته (به جز مواردی که قانون کانتون راه دیگری فراهم کرده) (پیش بینی کرده) پارلمان کانتون در خصوص رفتارندومى که بایستی درخواست شود تصمیم مى گیرد (این امر ناشی از ماهیت پارلمان سالار حکومت سوئیس مى باشد).

گفتار چهارم: مطالعه تطبیقى شیوه هاى حقوقى تدوین مفاد همه پرسى و

طرح سؤال در حقوق ایران، فرانسه و سوئیس:

تدوین همه پرسى با توجه به انواع مختلفى که دارد دارای روشهاى مختلفی نیز مى باشد که به ترتیب نوع آن به بررسی مى پردازیم.

(۱) همه پرسى تقنینی: روش تنظیم همه پرسى تقنینی در ایران و فرانسه مشابه مى باشد

به این ترتیب که مقامات صالح در ایران عبارت از رئیس جمهور و یا یکصد نفر نماینده مجالس

می باشند و در فرانسه مقامات صالح عبارتند از هیات دولت فرانسه و پارلمان فرانسه (دومجلس سنا و ملی) که پس از تدوین متن قانونی همه پرسى و طرح سؤال احتمالى، آن را برای انجام همه پرسى به مقامات بعدى مى سپارند بنابراین در ایران و فرانسه یک طرح دقیقاً به منظور ارجاع به همه پرسى تدوین مى گردد ولی در سوئیس وضعیت به شکل دیگری است همه پرسى تقنینى و توى مردمى در خصوص قوانین فدرال به این ترتیب است که قوانین فدرال عادى در صورتى به همه پرسى ارجاع مى گردند که حد نصاب لازم شهروندان سوئیس تقاضای این مساله را بنمایند. بنابراین قوانین عادى که بوسیله پارلمان سوئیس تصویب مى گردند لزوماً برای ارجاع به همه پرسى تدوین نمى گردند اما قوانین فدرالى که فوری اعلام شده باشند و مجوز آنها در قانون اساسى نباشد و بیش از یکسال اعتبار داشته باشند اجباراً به همه پرسى گذاشته مى شوند. البته این امر ظرف یکسال صورت خواهد گرفت.^{۱۱} بنابراین قوانین فوق در واقع برای ارجاع به همه پرسى تدوین مى گردند و پارلمان با آگاهی از ارجاع آنها به همه پرسى اقدام به تدوین این قوانین مى نماید.

۲) همه پرسى اساسى: تدوین همه پرسى اساسى در ایران وضعیتی متمایز از تدوین همه پرسى در فرانسه و سوئیس دارد. در ایران ابتدا مقام رهبرى طرح اولیه تجدیدنظر در قانون اساسى را مطرح مى نماید و آن را با طى تشریقاتی به شورای بازنگرى قانون اساسى ارجاع مى دهد که بررسى و تدوین اصلی مفاد همه پرسى در این شورا صورت مى گیرد و سپس پس از تایید مقام رهبرى به همه پرسى ارجاع مى شود در حالیکه در فرانسه نخست وزیر مى تواند خود اقدام به طرح و تدوین همه پرسى اساسى نماید ضمن اینکه اعضا پارلمان و رئیس جمهور فرانسه هم حق طرح و تدوین همه پرسى اساسى را دارند و در سوئیس که هم مردم و هم پارلمان مى توانند طرح همه پرسى اساسى در اجزا و کل قانون اساسى را طرح و تدوین

نمایند تفاوت مهمی که حقوق ایران در همه پرس‌های اساسی با دو کشور دیگر دارد در این است که مرجع پیشنهاد همه پرس‌های اساسی در ایران مقام رهبری است ولی تدوین‌گر اصلی همه پرس‌های شورای بازنگری می‌باشد در حالیکه در سوئیس و فرانسه خود مقامات پیشنهاد دهنده بایستی تدوین همه پرس‌ها را نیز صورت دهند.

۳) همه پرس‌های معاهدات: در حقوق ایران چنین همه پرس‌های پیش‌بینی‌گرفته‌ایست و همانند همه پرس‌های تقنینی می‌باشد. اما در حقوق فرانسه این همه پرس‌ها و ترتیب تدوین آن همانند همه پرس‌های تقنینی می‌باشد.

اما در سوئیس وضعیت دو گانه‌ای حاکم است به این ترتیب که معاهداتی که در خصوص پیوستن به سازمان‌های امنیت دسته‌جمعی یا جوامع فوق‌ملی باشد اجباراً به همه پرس‌های ارجاع می‌گردند اما عهدنامه‌هایی که مدت آن‌ها نامحدود بوده یا غیرقابل فسخ باشند و یا پیوستن به سازمان بین‌المللی در آن پیش‌بینی شده باشد و یا مربوط به یکسان‌سازی قوانین با سایر کشورها باشد در صورت تمایل مردم و با حد نصاب خاص به همه پرس‌های ارجاع می‌گردد.

نکته مهم در مورد همه پرس‌های معاهدات این است که علی‌الاصول انعقاد عهدنامه‌ها به صورت چند جانبه می‌باشد و به همین علت مفاد عهدنامه دقیقاً مطابق میل یک طرف تنظیم نمی‌گردد و در واقع همه پرس‌های معاهدات نمی‌تواند تدوین داشته باشد زیرا تدوین معاهده تنها در اختیار یک طرف نیست.

۴) به نظر می‌رسد با توجه به نبود ابتکارعام در ایران و فرانسه بهتر است این دو کشور نقش موثرتری برای مردم در طرح و تدوین مفاد ابتکارعام پیش‌بینی نمایند و منحصر کردن تدوین همه پرس‌های نهادهای حکومتی می‌تواند در بلندمدت مانع طرح خواسته‌های مردم شده و این امر عواقب ناخوشایندی برای این کشورها داشته باشد.

مبحث سوم: بررسی مراجع قانونی نظارت و تصویب همه پرسی در حقوق

ایران، فرانسه و سویس:

در این مبحث قصد داریم تا به بررسی مسئله نظارت و تصویب همه پرسی بپردازیم از آنجا که همه پرسی و رجوع به آراء مستقیم مردم چه با جواب مثبت روبرو شود و چه منفی، آثار و تبعات زیادی در جامعه دارد و مساله طرح شده را دیگر نمی توان براحتی مورد تجدید نظر قرار داد معمولاً در کشورها ساز و کاری برای نظارت بر همه پرسی وجود دارد تا در صورت تشخیص دادن این مساله که همه پرسی با اصول و مبانی حقوقی کشور و یا سایر مسائل مهم کشور در تعارض می باشد، با عدم تصویب محتوا یا عدم تصویب برگزاری همه پرسی مانع از طرح همه پرسی و تبعات آن گردند در این مبحث ما به بررسی ساز و کار تصویب همه پرسی در حقوق کشورهای یاد شده چه به جهت محتوای همه پرسی و چه برگزاری آن می پردازیم .

گفتار اول: بررسی مراجع قانونی نظارت و تصویب همه پرسی در حقوق ایران:

همانطور که قبلاً بحث شده است همه پرسی در ایران سه نوع است، همه پرسی تقنینی و معاهدات اصل ۵۹ و همه پرسی اساسی اصل ۱۷۷، که در هر کدام از این همه پرسی ها شیوه تصویب همه پرسی متفاوت می باشد .

در حقوق اساسی ایران مرجع تصویب همه پرسی تقنینی و معاهدات مجلس شورای اسلامی می باشد چرا که در همان اصل ۵۹ به صراحت آمده است که همه پرسی باید به تصویب $\frac{2}{3}$ نمایندگان مجلس شورای اسلامی برسد.

اما نکته ای که در حقوق اساسی ایران وجود دارد این است که آیا شورای نگهبان در خصوص تصویب همه پرسی می تواند به عنوان مرجع ناظر عمل کند و همانطور که مصوبات قانونی مجلس را با شرع و قانون اساسی تطبیق می دهد^{۱۲} این وظیفه را در خصوص طرح همه پرسی نیز به اجرا گذارد یا خیر؟

نکته ای که وجود دارد در این مساله است آیا این نظر که شورای نگهبان نظر خود را پس از انجام همه پرسی، و در صورت تایید همه پرسی در رای مردم اعلام نماید منطقی و قابل قبول است؟

این نظر، که شورای نگهبان بعد از اظهار نظر مردم رای خود را اعلام کند، چندان جالب توجه نیست چرا که نظر شورای نگهبان نسبت به همه پرسی منفی باشد تمام هزینه و وقتی که برای این مسئله شده به هدر می رود ضمن اینکه تبعات چنین مخالفتی با رای مستقیم مردم نیز سنگین می باشد و ضمن اینکه شورای نگهبان ناظر بر مصوبات مجلس می باشد و از نظارت بر آراء مستقیم مردم سخنی به میان نیامده است.

به نظر می رسد راه حل مسئله نظارت بر همه پرسی در حقوق ایران در گرو توجه به نکات زیر است:

۱- نظارت شورای نگهبان بر (مصوبات قانونی) مجلس است و ارجاع امری به همه پرسی از سوی مجلس مصوبه می باشد

۲- همه پرسی مقرر در اصل ۵۹، همه پرسی تقنینی است بنابراین اگر در قالب همه پرسی تقنینی مسئله ای خلاف قانون اساسی مطرح گردد در واقع نوعی تجدیدنظر در قانون اساسی که نیازمند رعایت مراحل خاص خود می باشد و از این طریق قابل اعمال نیست.

۱۲ - اصل ۹۴ قانون اساسی ایران

۳- با توجه به نوع حکومت ایران که یک حکومت تئوکراتیک می باشد و با توجه به اصل چهار و

اصل ۱۷۷ قانون اساسی، همه پرسى تقنینی مندرج در اصل ۵۹ نمی تواند دستاویزى برای

تصویب مسائل خلاف شرع قرار بگیرد.

بنابراین با توجه به آنچه ذکر شد در خصوص همه پرسى تقنینی اصل ۵۹، مرجع

تصویب محتوای همه پرسى، مجلس شورای اسلامی، و تایید آن شورای نگهبان و مقام رهبرى با

دراختیار داشتن حق صدور فرمان همه پرسى نظارت عالی خود را بر روند همه پرسى اعمال

می نماید و در واقع مقام رهبرى، تصویب برگزاری همه پرسى را برعهده دارد که به طور غیر

مستقیم در صورتیکه با محتوای همه پرسى موافقت نداشته از برگزاری همه پرسى جلوگیری

به عمل آورد.

در مورد همه پرسى اساسی اصل ۱۷۷ باید گفت تصویب محتوای اولیه همه پرسى را

مقام رهبرى برعهده دارد پس از اینکه شورای بازنگرى بررسى و مطالعات لازم را در طرح

اولیه انجام داد مقام رهبرى مجدداً نقش تصویب نهایی محتوای همه پرسى را برعهده دارد که

در صورت موافقت با محتوای نهایی همه پرسى و سنوال احتمالی، تصویب برگزاری همه پرسى

و صدور فرمان آن به طور کامل و بی قید و شرط برعهده مقام رهبرى می باشد.

گفتار دوم: مراجع قانونی تصویب و نظارت بر همه پرسى در فرانسه :

مراجع قانونی تصویب همه پرسى در فرانسه در همه پرسى تقنینی و همه پرسى اساسی

اصل ۸۹ متفاوت می باشند و البته تصویب همه پرسى نیز دویخش دارد، یکی مرجع تصویب

محتوای همه پرسى است و دیگر مرجع برگزاری همه پرسى که هر کدام را بایستی جدا گانه

بحث نمود .

درمورد همه پرسى تقينى و معاهدات اصل ياز دهم با توجه به حقوق اساسى فرانسه
چنين به نظر مى رسد كه رئيس جمهور در هر دو مورد تصويب محتوا و تصويب برگزارى همه
پرسى نقش اول را برعهده داشته باشد.

چرا كه اصل مزبور مقرر داشته (رئيس جمهورى تواند به در خواست دولت در زمانى كه
پارلمان اجلاسيه دارد يا به پيشنهاده مشترك هر دو مجلس كه در روزنامه رسمى چاپ و انتشار
يافته، هر لايحه يا طرحى را كه مربوط به سازمان مراجع عمومى، متضمن تصويب پيمان اتحاديه
يا اجازه تصويب نهايى عهد نامه اى بوده بدون آنكه مغايرتى با اين قانون اساسى داشته، موثر
در اجراى وظائف نهاد هاى موجود باشد به همه پرسى واگذار نمايد).

به اين ترتيب اصل مزبور همه تصويب محتوای هم پرسى را به رئيس جمهور واگذار
نموده تا شرايط مزبور در اصل را داشته باشد (لايحه و طرح مربوط به سازمان مراجع عمو مى
باشد و يا متضمن تصويب پيمان اتحاديه و تصويب نهايى عهد نامه و بدون مغايرت با قانون
اساسى باشد) و ارجاع طرح را به همه پرسى و تصويب و قبول برگزارى همه پرسى را به وى
تفويض نموده است. البته به نظر مى رسد در خصوص مغايرت مسئله مورد طرح با قانون
اساسى بايستى طرح به شورای قانون اساسى سپرده شود تا اين شورا در خصوص مغايرت يا
عدم مغايرت طرح با قانون اساسى اظهار نظر نمايد. زيرا قانون اساسى مقرر داشته (قوانين
بنيايى پيش از توشيح و آئين نامه هاى داخلى مجالس پارلمان، پيش از اجرا بايد به شورای
قانون اساسى تسليم شود تا نسبت به انطباق آنها با قانون اساسى حكم كند).^{۱۳}

اما در مورد نظارت بر قوانين توسط شورای قانون اساسى مى بايست قائل به تمايز بود.
شورای قانون اساسى نسبت به انطباق قوانين مصوب همه پرسى عمومى يا رفراندوم از اظهار

۱۳ - اصل ۶۱ قانون اساسى فرانسه

۱۴ - شيخ الاسلامى . محسن . حقوق عمومى . همان ، ص ۹۸-۹۷

نظر خود داری می نماید زیرا امر قانونگذاری با مراجعه به همه پرسى به حاکمیت مردم واگذار گردیده است.^{۱۴}

اما در خصوص همه پرسى اساسى وضعیت تقریباً شکل دیگری پیدا مى کند زیرا تجدیدنظر در قانون اساسى را دولت با لایحه اى و توسط نخست وزیر مطرح مى کند و یا توسط اعضاى پارلمان طرحى به تصویب مى رسد که در هر دو صورت طرح اعضاى پارلمان و لایحه دولت بایستى به تصویب پارلمان فرانسه (متشکل از مجلس ملى و سنا) برسد. بنابراین مرجع تصویب محتوای همه پرسى اساسى در فرانسه پارلمان فرانسه مى باشد اما مرجع تصویب برگزاری همه پرسى، رئیس جمهور فرانسه اختیارات تام دارد یعنی هم مى تواند طرح یا لایحه را به همه پرسى ارجاع دهد و هم اینکه آن را بدون ارجاع به همه پرسى به کنگره فرانسه جهت تصویب ارجاع دهد و از این جهت هیچ منع قانونى برای وی وجود ندارد.

در همه پرسى های اساسى که خود رئیس جمهور پیشنهاد مى نماید هم تصویب محتوا و هم برگزاری همه پرسى در اختیار خود او مى باشد در واقع پیشنهاد همه پرسى اساسى از سوى رئیس جمهور فرانسه به منزله تصویب آن نیز از سوى او مى باشد.

گفتار سوم: مراجع قانونى تصویب و نظارت بر همه پرسى در سوئیس :

از آنجا که همه پرسى در سوئیس انواع مختلفی دارد به تناسب هر کدام مرجع تصویب مضمون همه پرسى و برگزاری آن متفاوت مى باشد که هر کدام را جدا گانه و مورد به مورد بررسى مى نمائیم.

در همه پرسى اساسى ابتکارعام (تجدیدنظر در کار قانون اساسى) اگرچه در قانون اساسى مرجعى برای تصویب مضمون همه پرسى و برگزاری آن پیش بینى نشده اما پارلمان سوئیس حق دارد با بررسى مضمون همه پرسى نظر خود را در این خصوص بیان دارد و موافقت یا

عدم موافقت خود را اعلام نماید که البته این نظر نمی تواند انجام همه بررسی را با خللی مواجه کند بلکه تنها اثروروانی و تبلیغاتی دارد تا مردم از نظر مجلس آگاه شده و با توجه به آن در همه بررسی شرکت و اظهار نظر نمایند. البته در قانون عادی سوئیس^{۱۵} پیش بینی شده که پارلمان سوئیس در صورتیکه عنوان پیشنهاد گمراه کننده باشد یا اگر محتوای تبلیغاتی و تجاری داشته باشد و یا افشای اسرار خصوصی باشد یا تشویق به طغیان (شورش) باشد اقدام به اصلاح آن طرح می نماید. به هر شکل در خصوص همه بررسی اساسی ابتکارعام (تجدید نظر در کل قانون اساسی) مرجع تصویب محتوا و مضمون همه بررسی به شکلی که نظر آمرانه داشته باشد و حق حک و اصلاح طرح را (به جز استثناء یاد شده) داشته باشد وجود ندارد و در خصوص تصویب برگزاری همه بررسی به طور کلی در قانون فدرال سوئیس مقرر گردیده که دولت فدرال دستور سازماندهی انتخابات ملی را در صورت موافقت آمیز بودن درخواست همه بررسی صادر می کند.^{۱۶} که البته در صورت فراهم بودن شرایط، برگزاری همه بررسی الزامی است و دولت فدرال نمی تواند برگزاری همه بررسی را متوقف سازد.

اما در همه بررسی اساسی ابتکارعام (تجدید نظر در اجزاء قانون اساسی) تا اندازه ای وضعیت متفاوت است.

تصویب محتوای این همه بررسی بر عهده مجلس فدرال است و هر گاه در ظاهر طرح و لایحه عمومی اصل همسانی رعایت نگردیده باشد، مجلس فدرال تمام یا بخشی از طرح و لایحه عمومی را فاقد اعتبار اعلام خواهد کرد و همچنین در صورتیکه اصل همسانی در موضوع یا قواعد لازم الاتباع حقوق بین الملل رعایت نشده باشد.

بنا براین با توجه با آنچه گفتیم مجلس فدرال در این زمینه ها توانایی تصویب یا رد طرح و محتوای همه بررسی را دارد. اما اختیار دیگر مجلس فدرال بررسی همه بررسی و تأیید یا رد آن

۱۵ - بند دوم، ماده ۶۹، قانون فدرال حقوق سیاسی سوئیس

۱۶ - ماده ۵۹ ج ۱، قانون فدرال حقوق سیاسی سوئیس

است که البته در نهایت نظر پایانی را مردم سوئیس اعلام خواهند کرد و مجلس فدرال باید از تصمیم مردم تبعیت نماید.

در مورد همه همه پرسی اساسی (اعم از تجدیدنظر در کل قانون اساسی و یا اجزاء آن) که از سوی پارلمان سوئیس یا هر یک از مجلسین مطرح می گردد مرجع تدوین و تصویب خود پارلمان یا هر یک از دو مجلس می باشد و علاوه بر تدوین مضمون همه پرسی آن را به تصویب نیز می رسانند و نیاز به مرجع دیگری نیست البته در خصوص تصویب برگزاری همه پرسی قانون مقرر داشته که دولت فدرال بایستی تصمیم بگیرد که رای گیری عمومی برگزار شود.^{۱۷} بنابراین در مرحله اجرا تصمیم گیری بر عهده دولت فدرال است و تصویب برگزاری همه پرسی را این نهاد برعهده دارد.

در مورد همه پرسی تقنینی ابتکارعام و تصویب مضمون همه پرسی با توجه به اینکه قبلاً قانونی به تصویب رسیده و مردم تقاضای ارجاع آن را به همه پرسی می نمایند مضمون همه پرسی همان قانون یا عهد نامه ای می باشد که قبلاً تصویب شده و بنابراین مطلب جدیدی وجود ندارد که مورد تصویب قرار گیرد. البته پارلمان فدرال عنوان پیشنهاد را در صورت گمراه کننده بودن یا محتوای تبلیغی- تجاری داشتن و یا افشای اسرار خصوصی و یا تشویق به شورش مورد بررسی قرار می دهد و در صورت نیاز بخش هایی از آن را اصلاح می نماید ولی حق رد کلی مصوبه را ندارد و مردم در این خصوص تصمیم خواهند گرفت. ضمن اینکه دولت فدرال نیز تصویب برگزاری همه پرسی را برعهده دارد.

۱۷ - ماده ۵۸، قانون فدرال حقوق سیاسی سوئیس

گفتار چهارم: مطالعه تطبیقی مراجع قانونی نظارت و تصویب همه پرسی در

ایران، فرانسه و سوئیس

از بررسی مراجع نظارت و تصویب در سه کشور مورد بحث نکات ذیل را متذکر

می‌گردیم:

(۱) در حقوق هر سه کشور مجلس یکی از ارکان مهم نظارتی و تصویب همه پرسی می‌باشد

این امر در ایران در خصوص همه پرسی تقنینی صدق می‌کند چرا که محتوای همه

پرسی باید به تصویب دو سوم نمایندگان مجلس شورای اسلامی برسد. در خصوص

حقوق فرانسه باید گفت پارلمان فرانسه در تصویب همه پرسی اساسی نقش مهمی بر

عهده دارد و محتوای همه پرسی اساسی باید به تصویب پارلمان فرانسه برسد

(متن مشترکی در مجلس سنا و ملی فرانسه تصویب شود.) ضمن اینکه مجلس فرانسه

در صورتی که رئیس جمهور تشخیص دهد می‌تواند در یک جلسه مشترک به عنوان

کنگره فرانسه تشکیل شده و تصویب طرح تجدیدنظر بدون ارجاع به همه پرسی به

طور کامل به پارلمان محول می‌شود تا در صورتیکه $\frac{2}{3}$ کنگره به طرح رای مثبت دهد آن

طرح در خصوص تغییرات قانون اساسی اعمال گردد. در سوئیس هم پارلمان نقش مهمی

بر عهده دارد ضمن اینکه پارلمان سوئیس در مقابل طرح‌های همه پرسی ابتکار عام حق

دارد نظر خویش را اعلام نماید و حتی طرح متقابل مطرح کند در خصوص طرح‌های همه

پرسی اساسی (اعم از تجدیدنظر در اجزا و در کل قانون اساسی) که از سوی اعضای پارلمان

طرح می‌گردد تصویب محتوای طرح‌های یاد شده را بر عهده دارد همچنین همه پرسی

های تقنینی اعم از عادی و فوری و همه پرسی در خصوص عهد نامه‌ها همگی در واقع

مصوبات پارلمان سوئیس می‌باشند که بعداً از سوی مردم به همه پرسی ارجاع می‌گردند

و در واقع مصوبات پارلمان سوئیس می‌باشند ضمن اینکه پارلمان محتوای همه پرسی

های اساسی ابتکار عام را در صورتی که جنبه تجاری و تبلیغی داشته باشد اصلاح می‌نماید و ضمناً همه پرس‌های اساسی مربوط به اجزاء قانون اساسی را برای رعایت اصل همسانی مورد بررسی و تطبیق قرار می‌دهد و در صورت نیاز اصلاح و یا بی اعتبار اعلام می‌نماید.

۲) در حقوق فرانسه قوه مجریه به خصوص رئیس جمهور در همه پرس‌های تقنینی و معاهدات دارای اختیارات نسبتاً گسترده ای می باشد.

رئیس جمهور فرانسه چند وظیفه عمده را در همه پرس‌های تقنینی و معاهدات بر عهده دارد تصویب محتوای همه پرس‌های تقنینی و معاهدات و تطبیق آن با موارد یاد شده در اصل یازده، تصویب برگزاری همه پرس‌های تقنینی و معاهدات و صدور فرمان آن، اما در همه پرس‌های اساسی نقش رئیس جمهور کمتر می شود و تنها صدور فرمان برگزاری همه پرس‌های اساسی مطرح از سوی نخست وزیر و پارلمان را بر عهده دارد. ضمن اینکه همه پرس‌های اساسی پیشنهادی خود او نیز در واقع به سیله شخص وی مستقیماً به همه پرس‌های ارجاع می گردد و در واقع مرجع تصویب محتوا و برگزاری همه پرس‌های شخص رئیس جمهور می باشد.

اما در ایران و سوئیس قوه مجریه تا حدودی تنها مجری برگزاری همه پرس‌های می باشد و نقش چندانی در همه پرس‌های ندارد. در ایران در همه پرس‌های تقنینی قوه مجریه و رئیس جمهور هیچ نقشی در تصویب محتوا و تصویب برگزاری همه پرس‌های بر عهده ندارد و در همه پرس‌های اساسی نیز وضعیت تقریباً به همین ترتیب است با این تفاوت که در تصویب محتوا رئیس جمهور و سه نفر از هیات وزیران در شورای بازنگری قانون اساسی تا اندازه ای در تدوین محتوای همه پرس‌های نقش ایفا می کنند. اما در سوئیس دولت فدرال در تصویب محتوای همه پرس‌های به هیچ وجه نقشی ندارد اما در تصویب برگزاری همه پرس‌های دولت فدرال است که دستور سازماندهی انتخابات (همه پرس‌های) را صادر می کند و بنا بر این می تواند در صورت عدم رعایت مقدمات کار از انجام همه پرس‌های جلوگیری نماید. اما به طور کلی به جز فرانسه در ایران و

سوئیس قوه مجریه تا اندازه زیادی از داشتن قدرت حقوقی بی بهره هستند اگر چه تاثیر معنوی آنها را نباید نادیده گرفت.

(۳) قوه قضائیه نه در ایران و نه سوئیس و فرانسه در فرآیند تصویب محتوا و برگزاری همه پرسی نقشی ندارد همچنان که این قوه در فرآیند پیشنهاد همه پرسی هم در هر سه کشور نادیده گرفته شده است در واقع به نظر می رسد که قوه قضائیه بنا به ماهیت خاص خویش حل دعاوی و اختلافات را بر عهده دارد از دخالت در این امر باز داشته شده است. البته رئیس قوه قضائیه ایران و سه نماینده از این قوه در شورای بازنگری قانون اساسی حضور دارند اما این حضور اگر چه به لحاظ سیاسی و معنوی تاثیر گذار است اما تعداد این افراد در کل شورا چندان موثر و تاثیرگذار نیست و در واقع وزنه حقوقی به شمار نمی آید.

(۴) در حقوق ایران چند نکته وجود دارد یکی اینکه نقش مقام رهبری در فرآیند تصویب محتوا و برگزاری همه پرسی چه در همه پرسی تقنینی و همه پرسی اساسی می باشد و مقام رهبری در ایران نمی تواند به عنوان جزئی از قوای سه گانه محسوب گردد و نه بخشی از قوه قضائیه و نه مجریه و نه مقننه اگر چه در هر سه قوه تاثیر و نفوذ بسیار زیادی دارد و همچنین مقام رهبری در ایران هم نقش اجرایی دارد و هم نقش قضایی و هم قانونگذاری به هر ترتیب در همه پرسی تقنینی نقش رهبر صدور فرمان همه پرسی است که در واقع امر تصویب برگزاری همه پرسی بر عهده ایشان می باشد که این مساله در واقع قدرت اعمال نفوذ در محتوای همه پرسی را هم به رهبری اعطا می کند اما در همه پرسی اساسی رهبری نقش بسیار پر رنگ تری بر عهده دارد، تصویب محتوای اولیه همه پرسی و همچنین حضور ده نماینده از ایشان در شورای بازنگری قانون اساسی و همچنین صدور فرمان برگزاری همه پرسی بر عهده ایشان می باشد که در واقع این مقام را در ایران به عنوان تعیین کننده اصلی و تمام عیار همه پرسی اساسی و همچنین مقام برتر در

همه پرسی تقنینی معین می کند. چنین نقشی در کشورهای سوئیس و فرانسه تقریباً وجود دارد. در سوئیس پارلمان و در فرانسه رئیس جمهور از چنین مقام برتری برخوردار است.

(۵) در حقوق ایران شورای نگهبان نیز نظارت خود را طبق اصول قانون اساسی بر مصوبات مجلس از جمله تصویب همه پرسی ها اعمال می نماید.

مبحث چهارم: ساز و کارهای نظارت بر برگزاری همه پرسی در حقوق ایران، فرانسه و سوئیس :

به جهت اینکه مبحث چندان گسترده نیست از بحث تفصیلی جدا گانه راجع به هر کشور خودداری نموده و هر سه را با یکدیگر مطالعه می نمائیم.

اصولاً در همه کشورهای دنیا برای برگزاری انتخابات ها و یا مراجعه به آراء عمومی همچون همه پرسی دو نهاد پیش بینی گردیده اند که یکی وظیفه اجرای همه پرسی و مراحل اجرایی آن را برعهده دارد و دیگری ناظر بر اعمال اجرایی است تا تخلف و تقلبی صورت نپذیرد و آرای واقعی مردم محاسبه گردد.

نهاد اجرایی طبیعتاً در اکثر کشورها قوه مجریه است که از طریق وزارت خانه های مربوط و یا کمیته های اجرایی کار اجرای انتخابات و یا همه پرسی را بر عهده دارد در ایران وزارت کشور مجری انتخابات و همه پرسی محسوب می گردد چنانچه در قانون آمده (وزارت کشور مأمور اجرای قانون همه پرسی بوده و مسئول صحت جریان برگزاری آن است ...)^{۱۸} در فرانسه

۱۸- ماده ۱۱، قانون همه پرسی، مصوب ۱۳۶۸/۴/۴

۱۹- ماده ۵۹، قانون فدرال حقوق سیاسی سوئیس

و سوئیس نیز هیات دولت به ریاست نخست وزیر مسئولیت برگزاری انتخابات و همه پرسى را بر عهده دارد.

در فرانسه هیات دولت به ریاست نخست وزیر مسئولیت برگزاری انتخابات و همه پرسى را بر عهده دارد و در سوئیس به موجب قانون (در صورتیکه درخواست برای همه پرسى موفق باشد شورای فدرال (دولت فدرال) دستور سازماندهی انتخابات ملی را می دهد).^{۱۹}

اما نظارت بر اعمال اجرایی همه پرسى در هر کدام از کشور های مورد بحث وضعیت متفاوتی را شکل می دهد. در حقوق ایران نهاد نظارت بر انتخابات های گوناگون مانند مجلس و ریاست جمهوری و همچنین همه پرسى به طور کلی بر عهده شورایی مستقل از دولت و مجلس و قوه قضائیه گذاشته شده است و شورای نگهبان به موجب اصل ۹۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نظارت بر همه پرسى را بر عهده دارد ضمن اینکه ماده ۳ قانون همه پرسى نیز بر همین امر مجدداً تأکید نموده است.

در فرانسه نهادی به نام شورای قانون اساسی تأسیس گردیده است که وظایف و مسئولیت های مختلف و متعددی به شورای قانون اساسی محول گردیده است من جمله اینکه بر انتخابات ریاست جمهور و رفراندوم نظارت نموده و نتایج را اعلام می دارد.^{۲۰}

اصل ۶۰ قانون اساسی فرانسه هم همین امر را مقرر داشته و شورای قانون اساسی را برای نظارت بر همه پرسى صالح دانسته است.

در سوئیس وضعیت به صورت شفاف و صریح مشخص نگردیده بلکه در بند دوم ماده ۱۷۳ قانون اساسی این کشور ذکر گردیده در موضوعاتی که در حدود اقتدار حکومت فدرال باشد ولی مرجعی تعیین نگردیده است مجلس فدرال حق اقدام دارد و از آنجا که هیچ نهادی در حقوق اساسی سوئیس به عنوان ناظر بر برگزاری همه پرسى و انتخابات تعیین نگردیده طبیعتاً

۲۰- بوشهری، جعفر، مسائل حقوق اساسی، نشر گنج دانش، تهران ۱۳۷۶، ۲۱۸.

مجلس فدرال این وظیفه را بر عهده می گیرد ضمن اینکه اساس خصلت پارلمان سالاری در سوئیس به مجلس این کشور قدرت زیادی اعطا نموده است.

به این ترتیب در ایران و فرانسه نهاد نظارت جدای از قوای سه گانه کشور است و مستقل از هر سه قوه عمل می کند البته اعضای شورای نگهبان در ایران دوازده نفر است که اعضای حقوقدانان آن یعنی شش نفر را مجلس و قوه قضائیه مشترک انتخاب می نمایند و رهبر شش نفر روحانی یا فقیه را منصوب می نماید و در فرانسه شورای قانون اساسی ۹ عضو متغیر دارد که سه نفر را رئیس جمهور و سه نفر را رئیس مجلس سنا و سه نفر را رئیس مجلس ملی فرانسه انتخاب می نمایند که در واقع سهم پارلمان دو برابر سهم دولت است و دیوان عالی کشور فرانسه در این ترکیب نقشی ندارد ضمن اینکه روسای جمهور پیشین فرانسه هم در صورت تمایل عضو این شورا می گردند.

در سوئیس همانطور که گفته شد پارلمان سوئیس نظارت بر همه پرسى را بر عهده دارد که در واقع تنها سوئیس است که یک قوه به تنهایی نظارت دارد.

مبحث پنجم: مطالعه شرایط شرکت در همه پرسى در حقوق ایران ، فرانسه

و سوئیس

در هر نظام حقوقی شرایطی برای افراد شرکت کننده در انتخابات و یا همه پرسى ها پیش بینی گردیده است که کشور های مورد بحث نیز همین نکته را در حقوق خویش رعایت کرده و شرایطی برای برخورداری از حقوق سیاسی مطرح نموده اند . در حقوق ایران شرایط شرکت کنندگان در همه پرسى در سه بخش خلاصه می گردد:

اول شرط تابعیت، دوم شرط سنی و سوم شرط اهلیت عقلانی.^{۲۱}

در فرانسه^{۲۲} سه شرط اصلی و یک شرط فرعی وجود دارد. شرط اول تابعیت شرط دوم سن قانونی شرط سوم اهلیت تمتع و استیفاء حقوق مدنی و شرط فرعی آن نام نویسی در لیست انتخاباتی می باشد و در سوئیس هم سه شرط وجود دارد:

۱- تابعیت ۲- اهلیت ۳- سن^{۲۳}

اما به این ترتیب هر سه کشور یکی از شروط مشترک خود را در تابعیت قرار داده اند و هم ایران، فرانسه و سوئیس تبعه بودن را که از شرایطی که به افراد حق شرکت در همه پرسی را اعطا می کند قرار داده اند در خصوص شرط سنی در حقوق ایران ورود به ۱۶ سال (یعنی ۱۵ سال تمام شمسی) سن قانونی رای دادن در همه پرسی تعیین گردیده ولی سوئیس و فرانسه هر دو در سن ۱۸ سال مشترک هستند. ضمن اینکه در سابق فرانسه سن رای ۲۱ سال بود و قانونی که بلوغ انتخاباتی را از بیست و یک سال به هیجده سال کاهش داد ۵ ژوئیه ۱۹۷۴ به تصویب رسید این امر یکی از اقدامات انجام گرفته توسط والری ژیسکاردستن بود.^{۲۴}

در خصوص اهلیت حقوق ایران صرفاً به عدم جنون اشاره کرده به نظر می رسد تا اندازه ای ناقص و ساده انگارانه می باشد اما در فرانسه به دارا بودن قانونی حقوق مدنی و استیفاء آن اشاره شده و در سوئیس ذکر شده افرادی که به علت بیماری روانی یا قانونی تحت قیمومیت

۲۱- ماده ۱۴، قانون همه پرسی ایران

۲۲- شیخ الاسلامی، محسن، نهادهای سیاسی، اداری و قضایی فرانسه، همان، ص ۲۳

۲۳- اصل ۱۳۶ قانون اساسی سوئیس

۲۴- روسو، دومینک، آزادی سیاسی و حق رای در فرانسه، مترجم دکتر جواد تقی زاده، نشریه حقوق اساسی، سال دوم شماره دوم، تابستان ۸۳

نیستند. در مقایسه باید گفت به نظر می رسد سوئیس و فرانسه شرایط اهلیت را کامل تر و با دقت بیش تر تنظیم کرده اند .

نتیجه گیری:

برای نتیجه گیری بهتر از مجموع آنچه در این پژوهش طرح و بررسی گردید چند قسمت جداگانه را در نظر گرفته ایم.

الف: سوالی که در وهله اول باید پاسخ دهیم این است که آیا همه پرسشی راهکار حقوقی کارآمدی می باشد یا خیر؟ البته به جز مراحل حقوقی که طی می شود و نتایج حقوقی که به دست می آید ، آثار گسترده اجتماعی و فرهنگی و سیاسی همه پرسشی را نایبستی از نظر دور داشت ؛ اما از دیدگاه حقوقی ، همه پرسشی روشی است که اگر از آن درست و در شرایط مناسب استفاده گردد ، می تواند به خوبی بیانگر نظرات و خواسته های مردم یک جامعه باشد . البته بایستی این نکته را همواره به یاد داشت که گاه همه پرسشی می تواند وسیله خطرناکی در دست حاکمان محبوب باشد تا با سوء استفاده از اعتماد عمومی مردم به ایشان ، اقدام به کسب قدرت و ایجاد دیکتاتوری نمایند . (مانند پله بیست های دوران ناپلئون در فرانسه) ضمن اینکه گاه توده عادی مردم حاضر به پذیرش تغییرات جدید نیستند همانطور که قبلاً در خصوص کشور سوئیس و اعطا حق رای به زنان گفتیم این مسئله مدت ها به علت عدم پذیرش عمومی در همه پرسشی تصویب نمی گشت ، یا عدم پذیرش قانون اساسی اروپا در فرانسه در همه پرسشی سال ۲۰۰۵ ، بنابراین نباید در خصوص همه پرسشی دچار افراط یا تفریط شد و البته یک نکته مهم دیگر که نباید از نظر دور داشت سطح آگاهی و سواد عمومی جامعه می باشد ، همانطور که دیدیم در سوئیس همه پرسشی در اشکال مختلف برگزار می گردد و بواسطه فرهنگ سیاسی اجتماعی بالای مردم سوئیس این همه پرسشی ها کمتر به سوی دیکتاتوری و عوام گرایی سوق پیدا کرده است اما در فرانسه ناپلئونی این امر وقوع یافته است.

ب: سوالی که در مرحله دوم باید پاسخ دهیم این است که نقاط مثبت و منفی حقوق ایران در مقایسه با سوئیس و فرانسه چیست؟

اولین نکته ای که به نظر می رسد در بکار گیری همه پرسی های پیش بینی شده در حقوق ایران می باشد که از سال ۱۳۶۸ دیگر هیچ نوع همه پرسی در ایران برگزار نگردیده است و به نظر می رسد که بایستی در مسائل حساس و حیاتی بیشتر از رای و نظر مستقیم مردم بهره گیری کرد .

نکته دوم حق مردم برای ابتکار همه پرسی می باشد که تنها در حقوق سویس وجود دارد و نه ایران و نه فرانسه آن را در حقوق خویش پیش بینی ننموده اند و به نظر می رسد بهتر است هر دو کشور با الگو برداری صحیح از سویس این همه پرسی را هم وارد حقوق خویش نمایند.

نکته سوم که وابسته به مطلب قبل می باشد این است که در حقوق ایران و اصل ۵۹ قانون اساسی ظرفیت بسیار بالایی برای پیش بینی ابتکار عام وجود دارد که با تفسیر جدید از آن می توان قانون همه پرسی را تغییر داده و به مردم در این خصوص نقش بیشتری داد و بایستی توجه قانونگذار را به این امر جلب نمود.

نکته چهارم که می توان به آن اشاره کرد ضرورت های رجوع به همه پرسی است که در ایران با تعیین محدوده گسترده (مسائل بسیار مهم اقتصادی ، سیاسی، فرهنگی و اجتماعی) راه برای ارجاع هرگونه مساله ای به همه پرسی باز گذارده شده و در سویس هم تقریباً همین وضعیت وجود دارد و فرانسه ارجاع قوانین ارگانیک که مربوط به ساختار و نهادهای عمومی حکومت این کشور باشد را به همه پرسی مجاز دانسته است ، که در واقع ایجاد فضایی بازدر هر سه کشور می باشد که این امر از نکات مثبت حقوق سه کشور یاد شده می باشد.

نکته پنجم اینکه هم در ایران و هم فرانسه دو نهاد جدا از قوای سه گانه نظارت بر همه پرسی را بر عهده دارند (در ایران شورای نگهبان و در فرانسه شورای قانون اساسی) اما در سویس پارلمان نظارت بر همه پرسی ها را بر عهده دارد ، در واقع ایران و فرانسه بنا به خصلت

حکومت نیمه پارلمانی و نیمه ریاستی خویش هیچکدام از قوای سه گانه را بر دیگری ترجیح نداده اند اما در سوئیس بنا به خصلت پارلمان سالاری مجلسین این کشور بر همه پرسى نظارت دارند.

ج: یک سوال مهم دیگر وجود دارد و آن اینکه آیا همه پرسى یک حق فطرى و طبیعى برای مردم جامعه است که حتى در صورت پیش بینى نشدن در حقوق آن کشور مى تواند مورد استفاده قرار گیرد ، یا اینکه یک امر حقوقى است که در صورت پیش بینى آن در حقوق یک کشور قابل اجرا است و در غیر این صورت نمى توان از آن استفاده کرد؟

به نظر مى رسد برای تعیین اینکه آیا همه پرسى حقى فطرى یا حقوقى است باید انواع آن را مطالعه نمود و ریشه اى ترین نوع آن را معین نموده تا ببینیم آیا مى توان آن همه پرسى را فطرى دانست یا حیر؟ با تاملی در انواع همه پرسى از اساسى و تقنینى و معاهدات و همچنین همه پرسى هاى تاسیسی و پله بیست و ... به روشنى مى توان دریافت که همه پرسى هاى تاسیسی و اساسى و تقنینى از نظر اهمیت و ریشه اى بودن در مرتبه بالاترى از سایر همه پرسى ها قرار مى گیرند و در بین خود این همه پرسى ها ، همه پرسى تاسیسی در مرتبه اول و همه پرسى اساسى در مرتبه دوم قرار مى گیرد.

حکومت را چه با مبنای الهى و چه مبنای انسانى وابسته به خواست مردم بدانیم این امر که تاسیس و چارچوب بندى حکومت ، پایه اى ترین حق مردم است را نمى توان انکار نمود و بر هین اساس بایستى چنین نتیجه گیرى کرد که همه پرسى تاسیسی برای تعیین نوع حکومت و همه پرسى اساسى به عنوان تعیین چارچوب حکومت جزء حقوق فطرى و طبیعى مردم جوامع هستند و حتى در صورت عدم وجود مقررات در این دو زمینه مى توان این همه پرسى ها را مورد استفاده قرار داد . بر همین اساس بود که در ایران پس از سقوط نظام شاهنشاهى با وجود نبود حقوق خاصى سه همه پرسى مهم برگزار گردید ، همه پرسى تاسیسی

دهم و یازدهم فروردین که نوع حکومت به آراء عمومی ارجاع گردید و همه پرسی اساسی سال ۱۳۵۸ که قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به تصویب رسید و سپس همه پرسی اساسی برای تجدید نظر در قانون اساسی سال ۱۳۵۸ (که در آن راهی برای تجدید نظر در قانون اساسی پیش بینی نشده بود)، این سه همه پرسی با توجه به حق فطری مردم و بدون وجود قانون خاصی در این زمینه تدوین گردید و برگزار شد.

منابع و مأخذ:

کتاب:

- (۱) آربلاستر، انتونی، دموکراسی، مترجم حسن مرتضوی، انتشارات آشیان، تهران، ۱۳۷۹
- (۲) بوشهری، جعفر، حقوق اساسی، نشر دانشگاه تهران، ۱۳۵۴
- (۳) بوشهری، جعفر، حقوق اساسی ج ۴، شرکت انتشار، تهران، ۱۳۸۴
- (۴) بوشهری، جعفر، مسایل حقوق اساسی، نشر گنج دانش، ۱۳۷۶
- (۵) خدایی، بهمن، همه پرسى های رژیم شاه، تهران، مرکز اسناد انقلاب اسلامی، ۱۳۸۱
- (۶) شعبانی، قاسم، حقوق اساسی در ساختار حکومت جمهوری اسلامی ایران، نشر طلاعات، ۱۳۷۳
- (۷) شیخ الاسلامی، محسن، حقوق اساسی تطبیقی، نشر کوشا مهر ۱۳۸۰
- (۸) شیخ الاسلامی، محسن، حقوق عمومی (فرانسه)، نشر کوشا مهر ۱۳۸۰
- (۹) شیخ الاسلامی، محسن، نهادهای سیاسی، اداری و قضایی فرانسه، نشر میزان، تهران، ۱۳۸۱
- (۱۰) عالم، عبد الرحمن، بنیاد های علم سیاست، نشر نی، تهران، ۱۳۸۲
- (۱۱) عالیخانی، محمد، حقوق اساسی، نشر دستان، تهران، ۱۳۷۰
- (۱۲) فلاح، احمد رضا، سویس، انتشارات وزارت خارجه، تهران، ۱۳۷۷
- (۱۳) قاضی، ابوالفضل، با یسته های حقوق اساسی، تهران، نشر میزان، ۱۳۸۱
- (۱۴) قاضی، ابوالفضل، حقوق اساسی و نهاد های سیاسی، تهران، نشر دانشگاه تهران، ۱۳۷۰
- (۱۵) طباطبایی، منوچهر، حقوق اساسی و کلیات رژیم های مهم سیاسی، نشر میزان، ۱۳۸۰
- (۱۶) هاشمی، محمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، نشر دادگستر، ۱۳۸۱

مقاله:

- (۱) روسو، دومینیک، آزادی سیاسی و حق رای در فرانسه (مترجم دکتر جواد تقی زاده)، نشریه حقوق اساسی، سال دوم شماره دوم، تابستان ۱۳۸۳
- (۲) عباسی، بیژن، شیوه های تدوین و تصویب قانون اساسی، نشریه حقوق اساسی، سال دوم، شماره دوم، تابستان ۱۳۸۳

مرجع:

- (۱) آقا بخشی، علی، فرهنگ علوم سیاسی، مرکز اطلاعات و مدارک علمی ایران، تهران، ۱۳۷۵
- (۲) آشوری، داریوش، دانشنامه سیاسی، نشر مروارید، تهران، ۱۳۷۶
- (۳) جعفری لنگرودی، محمد جعفر، ترمینولوژی حقوق، نشر بنیاد استاد، چاپ احمدی، تهران، ۱۳۶۳

قانون:

- (۱) قانون اساسی ایران
- (۲) قانون اساسی سوئیس
- (۳) قانون اساسی فرانسه
- (۴) قانون همه پرسی در جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۸/ ۴/۴

Abstract

To study the referendum in the law of Iran, France and Switzerland

By: Mohammad Sharifzadeh Kermani

To day, the law for determine the fate of people is nearly recognized officially by all governments, and this point has also been anticipated in the law of Iran at rule 56. Referendum is applied as one of the legal guide lines by governments in many cases to determine man's wishes that has been discussed at rule 59 of constitutional law of Iran. The goal of this study is to answer some questions about the efficiency of referendum for a correct recognition of man's wishes, to understand legal and mental bases of referendum, to examine legal and mental bases of referendum, to study the law of Iran besides those of France and Switzerland, to examine legal and mental bases of referendum in each country and to eamine and recognize the positive and negative points of Iran laws in comparison with 2 other countries. The reason of selecting France and Switzerland is that Switzerland has anticipated different referendums in its laws and is a suitable pattern

for Iran laws and on the whole France can result in a better recognition for us because of its similarity to the laws of Iran. In general, we have tried.

To make clear referendum and answer the questions in this field better and more completely by the study of the above-mentioned countries' law in this research.

IN THE NAME OF GOD

**TO STUDY REFERENDUM LAWS
IRAN, FRANCE AND SWITZERLAND**

BY

MOHAMAD SHARIFZADE KERMANI

THESIS

SUBMITTED TO THE OFFICE OF VICE-CHANCELLOR

FOR GRADUTE STUDIES IN PARTIAL FULL FILMENT

OF THE REQUIREMENTS FOR THE DEGREE

MASTER OF SCIENCE (M.S)

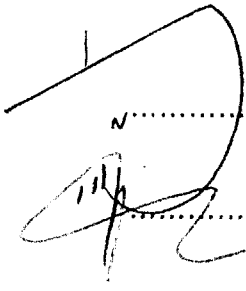
IN

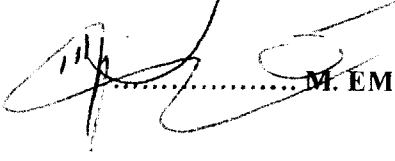
PUBLIC LAW

SHIRAZ UNIVERSITY

SHIRAZ, IRAN

EVALUATED AND APPROVED BY THE THESES COMMITTEE S: GOOD

..... **M. MARDANI Ph.D, ASSISTANT PROF INTERNATIONAL LAW**

..... **M. EMAMI Ph.D, ASSOCIATE PROF PUBLIC LAW**

..... **M. TADAYONI Ph.D ASSISTANT PROF INTERNATIONAL LAW**

January/2006



SHIRAZ UNIVERSITY
FACULTY OF LAW AND POLITICAL SCIENCES

M.S THESIS IN PUBLIC LAW

**TO STUDY REFERENDUM LAWS
IRAN, FRANCE AND SWITZERLAND**

BY

MOHAMAD SHARIFZADE KERMANI

SUPERVISED BY

M.MARDANI, Ph.D

۱۱/۱/۱۴

January/2006