

## همه‌پرسی تقنینی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران

هادی طحان نظیف\*

تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۰۹/۱۲

محمدسعید ممتازنیا\*\*

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۱۱/۲۳

### چکیده

یکی از مهم‌ترین و قدیمی‌ترین ابزارهای دموکراسی مستقیم در نظام‌های سیاسی دموکراتیک برگزاری همه‌پرسی است. پیرامون همه‌پرسی تقنینی که رایج‌ترین این ابزارهاست و در اصل ۵۹ قانون اساسی ایران نیز به رسمیت شناخته شده است ابهاماتی وجود دارد؛ از جمله مفهوم واژگان مندرج در این اصل، نقش نهادهای حاکمیتی مثل شورای نگهبان در برگزاری آن و جایگاه نتیجه همه‌پرسی در سلسله هنجارهای حقوقی کشور است. این تحقیق که به صورت توصیفی - تحلیلی انجام شده است بیان می‌دارد که امکان برگزاری همه‌پرسی تقنینی - تصویبی و تقنینی - مشورتی در نظام حقوقی ایران وجود دارد، نظارت شورای نگهبان بر آن قبل از برگزاری است و شورای مذکور صلاحیت اظهارنظر در مورد نتیجه همه‌پرسی را ندارد، همچنین می‌بایست در قانون عادی نوع همه‌پرسی بر اساس شرایط آن، ابتکار مردمی، نحوه تشخیص مسائل بسیار مهم توسط مردم تعیین شود و حد نصاب مناسب برای تصویب نتیجه همه‌پرسی و جایگاه آن در سلسله‌مراتب هنجارهای حقوقی معین گردد.

**واژگان کلیدی:** دموکراسی نیمه‌مستقیم، اصل ۵۹، ابتکار مردمی، همه‌پرسی تقنینی، شورای نگهبان، نظام حقوقی ایران.

---

\* استادیار، دانشکده معارف اسلامی و حقوق، دانشگاه امام صادق (علیه‌السلام)، تهران، ایران.

tahan@isu.ac.ir

\*\* دانشجوی دکتری، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران (نویسنده مسئول).

s.momtaz71@gmail.com

## مقدمه

یکی از مهم‌ترین ویژگی‌هایی که نظام دموکراتیک را از دیگر نظام‌ها متمایز می‌کند حق دخالت مستقیم مردم در تصمیم‌گیری‌های سیاسی است. اگرچه دموکراسی از جهات مختلف تقسیم‌بندی‌های مختلفی دارد؛ اما یکی از معروف‌ترین تقسیم‌بندی‌های دموکراسی از جهت میزان و شیوه مشارکت مردم در سرنوشت خویش است که طبق آن دموکراسی به سه دسته کلی تقسیم می‌شود (هاشمی، ۱۳۹۵، ص. ۲۲۹): دموکراسی مستقیم، غیرمستقیم و نیمه‌مستقیم.

• **دموکراسی مستقیم** شکلی از دموکراسی است که در آن شهروندان، خودشان و بدون هیچ واسطه‌ای اعمال قدرت سیاسی می‌کنند نه آنکه نمایندگان را از جانب خود برای وضع قوانین و دیگر امور مربوط به آن انتخاب کنند (لیپست، ۱۳۸۱، ص. ۶۹۷). در دموکراسی مستقیم تنها حکومت «برای مردم» نیست بلکه حکومت برای مردم و «توسط مردم» به معنای حقیقی کلمه می‌باشد. به این ترتیب که مردم به طور سنتی در روزی یا روزهایی خاص، برای اعمال اراده مستقیم خود گرد هم می‌آیند. امروزه دموکراسی مستقیم تنها در سه کانتون سوئیس یعنی آنتروالد، گلاریس و آپانزل<sup>۱</sup> (Gicquel, 1991, p. 342) وجود دارد و کم‌کم در حال فراموشی است.

• **دموکراسی غیرمستقیم** شکلی از دموکراسی است که در آن شهروندان به نمایندگان خود اجازه اعمال قدرت سیاسی را به نام خود (نمایندگان) می‌دهند (Lexique des termes juridiques, 2010, p. 246). اگر در شیوه دموکراسی مستقیم سخن از «حاکمیت مردم» به میان آورده می‌شد؛ دموکراسی غیرمستقیم باید خود را مرهون اندیشه «حاکمیت ملی» و اصلی‌ترین نظریه‌پرداز آن یعنی مونتسکیو<sup>۲</sup> بداند. او عقیده داشت که دموکراسی مستقیم تنها برای واحدهای سیاسی بسیار کوچک مناسب است، حال آنکه امپراتوری در واحدهای بزرگ کارایی بیشتری دارد، همچنین در جواب کسانی که عقیده داشتند دموکراسی به هر شکل و شرایطی از یک حکومت سلطنتی برتر است هشدار می‌داد که بزودی دارای یک «دولت توده‌ای» یا یک دولت استبدادی خواهند شد (مونتسکیو، ۱۳۷۰، صص. ۱۹۷-۲۰۰).

• **دموکراسی نیمه‌مستقیم** نیز نوعی از دموکراسی است که ترکیبی است از دموکراسی

نماینده‌گی و دموکراسی مستقیم. به این ترتیب که به طور عادی قدرت سیاسی توسط نمایندگان اعمال می‌شود اما شهروندان می‌توانند در برخی شرایط به صورت مستقیم در اعمال قدرت سیاسی دخالت کنند. به عبارت دیگر درست است که عموماً قانون توسط مجلس نمایندگان تصویب می‌شود، با این حال مردم گاهی می‌توانند قدرت تصمیم‌گیری را از نمایندگان بگیرند و خود به صورت مستقیم در امر سیاسی دخالت کنند (Jones and Scully, 2012, pp. 4-5). به راه‌های اعمال مستقیم قدرت سیاسی «ابزارهای دموکراسی مستقیم» در نظام‌های دموکراسی نیمه‌مستقیم می‌گویند (Chantebout, 1991, p. 211).

یکی از معروف‌ترین ابزارهای دخالت مردم در قدرت سیاسی یا همان ابزارهای دموکراسی مستقیم در نظام‌های با دموکراسی نیمه‌مستقیم همه‌پرسی تقنینی است (Qvortrup, 2014, p. 152). این همه‌پرسی اگرچه در اصل ۵۹ قانون اساسی ایران به رسمیت شناخته شده است و برگزاری آن می‌تواند گره‌گشای خیلی از تهافتات سیاسی و حقوقی در کشور باشد اما به دلیل نبود رویه و عدم اهتمام در تدقیق مفاهیم آن، این اصل دارای ابهامات بسیاری است. از جمله مواردی که می‌توان به آنها اشاره کرد مشخص شدن جایگاه قوانین مصوب از طریق همه‌پرسی و نقش نهاد شورای نگهبان در راستای نظارت بر سؤال همه‌پرسی است. واضح است که در صورت وجود ابهامات گسترده پیرامون همه‌پرسی تقنینی، برگزاری آن نظام حقوقی کشور را دچار چالش‌های نظری و عملی فراوانی خواهد کرد. خلأهای موجود می‌تواند راه را برای کسانی که سودای سوءاستفاده از قدرت و عوام‌فریبی در سر دارند را باز کند و رجوع مستقیم به آراء عمومی به ابزاری برای افزایش قدرت حاکمان و نه دخالت مردم در تعیین سرنوشت سیاسی و اجتماعی خود تبدیل شود. از این رو تا جایی که امکان دارد باید قواعد حقوقی از پیش تعیین شده‌ای وضع شود تا تمام اقدامات قبل و بعد از همه‌پرسی به صورت پیش‌بینی‌پذیر و در چارچوب حاکمیت قانون باشد تا راه را برای اعمال نفوذهای خودسرانه علیه حقوق و آزادی‌های مردم نبندد. وضع قواعد پیشینی برای پیش‌بینی‌پذیر کردن اعمال حاکمان میسر نخواهد بود مگر اینکه پژوهش‌های نظری جامعی پیرامون آنها صورت گیرد. نوشته حاضر در ۶ بخش به همه‌پرسی و انواع آن،

تدقیق در معنای واژگان اصل ۵۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی، مراحل برگزاری همه‌پرسی تقنینی در قوانین فعلی، جایگاه نتایج همه‌پرسی تقنینی در سلسله‌مراتب هنجارهای حقوقی، نقش شورای نگهبان در برگزاری همه‌پرسی تقنینی و در نهایت به بایسته‌های قانون برگزاری این نوع از همه‌پرسی در آینده پرداخته است. این پژوهش که به روش توصیفی - تحلیلی انجام شده است پس از مطالعه انواع همه‌پرسی در کشورهای مختلف و ساختار هنجارهای حقوقی در ایران به پرسش اصلی این پژوهش که همانا جایگاه همه‌پرسی تقنینی در نظام حقوقی ایران می‌باشد پرداخته است.

### ۱. همه‌پرسی و انواع آن

در نظام‌های دموکراتیک نیمه‌مستقیم ابزارهای مختلفی وجود دارند که از طریق آنها مردم می‌توانند در تصمیمات سیاسی نمایندگان خود دخالت کنند. از جمله این ابزارها می‌توان به ابتکار عام<sup>۳</sup>، ابتکار دستور جلسه<sup>۴</sup>، خلع مردمی<sup>۵</sup> و وتوی مردمی<sup>۶</sup> اشاره کرد. اما مهم‌ترین و قدیمی‌ترین ابزار دموکراسی مستقیم در نظام‌های دموکراسی نیمه‌مستقیم همه‌پرسی<sup>۷</sup> است که امروزه دوباره مورد توجه بسیاری از حقوق‌دانان قرار گرفته است (Qvortrup, 2018, p. 1). در ضرورت برگزاری همه‌پرسی دلایل زیادی بیان شده است؛ از جمله «مهم‌ترین ابزار سیاست‌گذاری (Shugart and Carey 1992, p. 66)» تا «تسهیل‌کننده فرایند گذار از دموکراسی نمایندگی به دموکراسی مستقیم (Bernard 2012, p. 199)». باری، همه‌پرسی از جهات مختلف تقسیم‌بندی‌های مختلفی دارد که در زیر به آنها اشاره خواهد شد:

#### ۱-۱. بر اساس موضوع

همه‌پرسی بر اساس موضوعی که به رأی مردم گذاشته می‌شود به سه دسته کلی تقسیم می‌شود:

##### ۱-۱-۱. همه‌پرسی اساسی<sup>۸</sup>

موضوع همه‌پرسی اساسی تصویب یا بازنگری در قانون اساسی می‌باشد. خواه این همه‌پرسی بخشی از قوه مؤسس اولیه باشد، خواه بخشی از قوه مؤسس ثانویه باشد. توضیح آنکه قوه مؤسس اولیه نهادی است که اولین قانون اساسی را پس از تشکیل یک

نظام سیاسی نوشته و تصویب می‌کند و قوه مؤسس ثانویه نهادی است که وظیفه بازنگری در قانون اساسی را بر عهده دارد (عباسی، ۱۳۸۳، ص. ۹۳). حال اگر بخشی از تصویب اولیه قانون اساسی یا بخشی از مراحل بازنگری قانون اساسی بر عهده همه‌پرسی باشد آن همه‌پرسی، اساسی است.

ناگفته نماند که لزوم برگزاری همه‌پرسی اساسی برمی‌گردد به نظریه‌ای که قانون اساسی را یک قرارداد اجتماعی می‌داند که هر گونه تغییری در آن نیازمند موافقت شهروندان است (Favoreu, 2009, p. 588).

#### ۱-۱-۲. همه‌پرسی تقنینی<sup>۹</sup>

موضوع همه‌پرسی تقنینی تصویب یا اصلاح قانون عادی است. در خیلی از کشورها یکی از راه‌های تصویب قانون عادی از طریق همه‌پرسی پیش‌بینی شده است. پس اگر متنی که به همه‌پرسی گذاشته می‌شود در جایگاه قانون عادی باشد آن همه‌پرسی یک همه‌پرسی تقنینی است (Chantebout, 1991, p. 99).

البته برخی از نویسندگان حقوق اساسی قید «تصویب» قانون عادی را برای همه‌پرسی تقنینی ضروری ندانسته‌اند و هر گونه نظرخواهی در مورد قانون عادی را همه‌پرسی تقنینی شمرده‌اند. لذا حتی اگر دولت در مورد تصویب یک قانون عادی از مردم مشورت بگیرد آن همه‌پرسی تقنینی - مشورتی است (Favoreu, 2009, p. 588). مقاله حاضر نیز همه‌پرسی تقنینی را در همین معنای اخیر به‌کار برده است؛ یعنی نظرخواهی از مردم در مورد قانون عادی چه آن نظرخواهی مشورتی باشد چه تصویبی.

#### ۱-۱-۳. همه‌پرسی سیاسی

همه‌پرسی سیاسی یک اصطلاح مجزای حقوقی و دارای تعریفی مستقل از دیگر همه‌پرسی‌هایی که به آنها پرداخته‌اند نیست و با مراجعه به کتب حقوق اساسی نمی‌توان آن را در کنار دیگر انواع همه‌پرسی مشاهده کرد. اما برخی نویسندگان حقوق اساسی در نوشته‌های خود از این واژه استفاده کرده‌اند: «همه‌پرسی سیاسی وقتی است که رئیس کشور برای اتخاذ تصمیم‌های سیاسی فوق‌العاده، با مراجعه به آراء مردم، اعتماد آنها را به خود جلب می‌کند» (هاشمی، ۱۳۹۴، ص. ۷۲). همان‌طور که می‌دانیم تعریف فوق

شبهات زیادی به مفهوم «پله‌بیسیت»<sup>۱۰</sup> یا «مردم‌خواست» دارد. باری، همه‌پرسی سیاسی نوعی از همه‌پرسی است که موضوع آن سیاست‌های کلی حاکمیت است که قوانین عادی محکوم به انطباق با آنها می‌باشند (De Vreese, 2007, p. 4). مثل انتقال صلاحیت‌ها و حقوق ملی به سازمان‌های بین‌المللی یا فراملی، تعارض بین ارکان حاکمیت و شبیه به این‌ها در حالی که پله‌بیسیت لزوماً اتخاذ تصمیم از سوی مردم در آن دیده نمی‌شود و صرفاً یک ابزار حمایت از رئیس کشور است (Chantebout, 1991, p. 434).

#### ۲-۱. بر اساس اختیار دولت در برگزاری

همه‌پرسی بر اساس اختیار دولت در برگزاری آن به دو دسته همه‌پرسی «اجباری»<sup>۱۱</sup> و «اختیاری»<sup>۱۲</sup> تقسیم می‌شود. اگر شرایط برگزاری همه‌پرسی در قانون ذکر شده باشد و دولت موظف باشد در صورت تحقق همه شرایط شروع به برگزاری همه‌پرسی کند؛ همه‌پرسی اجباری است.<sup>۱۳</sup> اما اگر قانون دولت را موظف به برگزاری همه‌پرسی نکرده باشد همه‌پرسی اختیاری است (مؤسسه بین‌المللی IDEA، ۱۳۹۱، ص. ۷۳).

#### ۳-۱. بر اساس گستره

اگر همه‌پرسی در تمام کشور برگزار شود همه‌پرسی ملی است اما اگر همه‌پرسی تنها در بخشی از سرزمین تحت حاکمیت برگزار شود همه‌پرسی محلی است. همه‌پرسی‌های محلی اغلب در کشورهای فدرال برگزار می‌شود و ساختار کشورهای تک‌بافت بیشتر با همه‌پرسی ملی سازگار است (عباسی، ۱۳۸۷، ص. ۲۳۴).

#### ۴-۱. بر اساس اعتبار نتیجه

اگر نتیجه همه‌پرسی برای همه قوا و دستگاه‌های ذی‌ربط الزام‌آور باشد همه‌پرسی «تصویبی»<sup>۱۴</sup> است اما اگر نتیجه همه‌پرسی برای نهادی الزام‌آور نباشد و به تبع جنبه مشورتی داشته باشد همه‌پرسی «مشورتی»<sup>۱۵</sup> است (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۹۳، ص. ۳۳۱).

## ۱-۵. بر اساس شکل سؤال

شکل سؤالی که از مردم پرسیده می‌شود همه‌پرسی‌ها را به سه دسته کلی تقسیم می‌کند. اگر شکل سؤال به صورت آری یا نه باشد همه‌پرسی «دو گزینه‌ای» است. اگر گزینه‌ها بیش از این باشد و مردم بتوانند به یکی از چند گزینه رأی دهند همه‌پرسی «گزینه‌گری<sup>۱۶</sup>» است (هاشمی، ۱۳۹۵: ۲۳۲) و اگر چند گزینه وجود داشته باشد و مردم بتوانند بر اساس اولویت به همه آنها رأی دهند همه‌پرسی «ترجیحی» است؛ مثل اصل آنچه که در ۱۲۱ قانون اساسی سوئیس پیش‌بینی شده است (Art. 121<sup>۱۷</sup>).

## ۲. همه‌پرسی تقنینی در اصل یکصد و پنجاه و نهم قانون اساسی ایران

قانون اساسی جمهوری اسلامی در اصل ۵۹ مقرر کرده است: «در مسائل بسیار مهم اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی ممکن است اعمال قوه مقننه از راه همه‌پرسی و مراجعه مستقیم به آراء مردم صورت گیرد. درخواست مراجعه به آراء عمومی باید به تصویب دوسوم مجموع نمایندگان مجلس برسد». در این بخش سعی شده است تا برخی از ابهامات پیرامون این اصل در پرتو حقوق اساسی ایران روشن شود.

### ۲-۱. اعمال قوه مقننه

مجالس قانون‌گذاری اساساً دو وظیفه کلی دارند؛ اول قانون‌گذاری و دوم نظارت (مدنی، ۱۳۹۳، صص. ۲۴۰-۱۶۱). برخی از حقوق‌دانان «اعمال قوه مقننه» را اعم از صلاحیت قانون‌گذاری و نظارت دانسته‌اند (پروین، ۱۳۸۹، ص. ۲۹)، بنا بر نظر ایشان منظور از ترکیب «قوه مقننه» در اصل ۵۸ و ۵۹ قانون اساسی قوه‌ای است در عرض قوه مجریه و قضاییه (معنای اصطلاحی)، آن‌طور که در نظریه تفکیک قوا مشهور است. اما برخی از حقوق‌دانان ترکیب «قوه مقننه» در این اصول را به معنای صرف صلاحیت قانون‌گذاری مجلس دانسته‌اند (معنای لغوی) که منصرف از صلاحیت نظارتی این مجلس می‌باشد (گرجی، ۱۳۸۹، ص. ۷). ریشه این اختلاف را باید در خود قانون اساسی دید. چرا که قانون اساسی این واژه را در هر دوی این معانی به کار برده است.<sup>۱۸</sup> با این حال به نظر می‌رسد که منظور از اعمال قوه مقننه در اصل ۵۹ صلاحیت قانون‌گذاری است و تمام وظایف مجلس شورای اسلامی را در بر نمی‌گیرد. این صلاحیت اعم است از تصویب نهایی قانون و ابتکار و مشورت قبل از تصویب آن.

## ۲-۲. مسائل بسیار مهم

صحبت از رجوع مستقیم به آراء عمومی در مسائل مهم از قدمت زیادی برخوردار است (Tacitus, 1970, p. 110). در قانون اساسی اغلب کشورها برای برگزاری همه‌پرسی قیودی وجود دارد که نشان‌دهنده استثنایی بودن تقنین از طریق همه‌پرسی در این کشورهاست. دلیل این امر دشواری‌ها و چالش‌های دموکراسی نیمه‌مستقیم است که پیش روی حاکمیت‌ها قرار دارد. مثلاً در کشور اسپانیا تصمیمات سیاسی‌ای که از «اهمیت ویژه‌ای» برخوردار باشند را می‌توان به همه‌پرسی مشورتی گذاشت.<sup>۱۹</sup> در قانون اساسی و قوانین عادی ایران هیچ معیاری برای تشخیص مسائل بسیار مهم وجود ندارد و به نظر می‌رسد که قانون اساسی تصمیم‌گیری در این رابطه را به مجلس شورای اسلامی سپرده است (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۴، ج ۳، ۱۷۹۵). البته برخی از حقوق‌دانان اشکالی در اینکه مصادیق مسائل بسیار مهم در قانون اساسی نیامده است ندیده‌اند؛ چرا که از نظر آنها درجه اهمیت مسائل اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی نسبی و وابسته به شرایط زمان و مکان است و مجلس باید تمیز این امر انعطاف‌پذیر را برعهده بگیرد. با وجود این اگر قانون اساسی چند نمونه از این مسائل بسیار مهم را ذکر می‌کرد برای رفع شبهه مفید بود (کاتوزیان، ۱۳۷۷، ج ۲، ص. ۹۰). در بخش ۳/۶ در مورد نحوه مطلوب تشخیص مسائل بسیار مهم سخن گفته خواهد شد.

## ۲-۳. مسائل اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی

اگرچه موضوعات ذکر شده در اصل ۵۹ قانون اساسی اغلب موضوعاتی که می‌توان در مورد آنها قانون‌گذاری کرد را در بر گرفته است اما از ذکر این مصادیق می‌توان نتیجه گرفت که در برخی از موضوعات از جمله موضوعات دفاعی، نظامی و امنیتی نمی‌توان به طور مستقیم به آراء عمومی مراجعه کرد (شعبانی، ۱۳۹۴، ص. ۱۳۱). علاوه بر محدودیت‌های موضوعی مذکور به نظر می‌رسد که سه دسته محدودیت دیگر نیز وجود دارد که نمی‌توان در مورد آنها نیز همه‌پرسی تقنینی برگزار کرد؛ اول موضوعاتی که مصادق مسائل بسیار مهم محسوب نمی‌شود؛ دوم موضوعاتی که مصادق اعمال قوه مقننه محسوب نمی‌شوند و سوم موضوعاتی که در قانون اساسی حدنصاب معین برای



تصویب آنها معین شده است<sup>۲۰</sup>، چرا که در مورد اخیر قانون اساسی مشخصاً مسیر تصویب قانون را منوط به گذشتن از ایستگاه مجلس دانسته است.<sup>۲۱</sup>

### ۳. فرایند برگزاری همه‌پرسی تقنینی

قانون همه‌پرسی جمهوری اسلامی ایران، مشتمل بر ۳۹ ماده و ۱۳ تبصره در جلسه علنی روز یکشنبه مورخ ۱۳۶۸/۴/۴ مجلس شورای اسلامی تصویب و در تاریخ ۱۳۶۸/۴/۶ به تأیید شورای نگهبان رسید. در زیر به فرایند برگزاری همه‌پرسی تقنینی با نگاهی به این قانون خواهیم پرداخت:

#### ۳-۱. ابتکار همه‌پرسی

مطابق ماده ۳۶ قانون همه‌پرسی: «همه‌پرسی به پیشنهاد رئیس‌جمهور یا یکصد نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی و تصویب حداقل دوسوم مجموع نمایندگان مجلس شورای اسلامی انجام خواهد شد».<sup>۲۲</sup> همان‌طور که پیداست در سکوت قانون اساسی، قانون همه‌پرسی ابتکار برگزاری همه‌پرسی را صرفاً برعهده دو نهاد حاکمیتی گذاشته است و مردم و یا هیچ نهاد مردمی حق ابتکار همه‌پرسی را ندارند که این می‌تواند اولین دلیل نهادگرایانه عدم برگزاری همه‌پرسی تقنینی تا به امروز در جمهوری اسلامی باشد.

#### ۳-۲. تصویب درخواست

تصویب درخواست همه‌پرسی با حد نصاب موافقت دوسوم مجموع نمایندگان امکان‌پذیر است. دومین دلیل نهادگرایانه عدم برگزاری همه‌پرسی تقنینی یقیناً بالا بودن حد نصاب تصویب برگزاری همه‌پرسی می‌باشد. توضیح آنکه برگزاری همه‌پرسی زمانی معنا دارد که گروهی از مردم یا نمایندگان که در اقلیت هستند اما در عین حال مدّعی‌اند که در صورت رجوع مستقیم به آراء عمومی اکثریت مردم نیز با آنها همراهی می‌کنند بتوانند، بدون وجود سدّ اکثریت مخالف در مجلس، به آراء عمومی مراجعه کنند. اما تصویب متنی که دوسوم مجموع نمایندگان احتمالاً با مفاد آن مخالفتی ندارند عملاً توسط خود مجلس صورت می‌گیرد و دیگر به همه‌پرسی گذاشته نمی‌شود و همان‌طور که برخی از اعضای مجلس خبرگان قانون اساسی صراحتاً بیان داشته‌اند اگر

هم متنی به همه‌پرسی گذاشته شود تنها برای تأیید نظر نمایندگان یا شانه خالی کردن مجلس در تصمیم‌گیری‌ها است و نه یک سؤال واقعی و دریافت جواب آن از مردم (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۴، ج ۳، ۱۷۹۲).

### ۳-۳. أخذ رأی

أخذ رأی وفق قانون همه‌پرسی دو گزینه‌ای (ماده ۱)، مستقیم<sup>۲۳</sup>، عمومی<sup>۲۴</sup> و با رأی مخفی است (ماده ۴). رأی‌دهندگان باید تابع ایران، عاقل و در آغاز سن ۱۶ سالگی<sup>۲۵</sup> باشند (ماده ۱۴). روز أخذ رأی باید در یکی از روزهای تعطیل رسمی باشد و مدت زمان آن ۱۰ ساعت و در صورت ضرورت، به تشخیص وزیر کشور، قابل تمدید است.

### ۳-۴. اعلام نظر شورای نگهبان

بنا بر اصل ۹۹ قانون اساسی: «شورای نگهبان نظارت بر... مراجعه به آراء عمومی و همه‌پرسی را برعهده دارد». نحوه اعمال این نظارت به تفصیل در قانون همه‌پرسی بیان شده است (ماده ۳) و در موارد سکوت، نحوه نظارت را به «قانون نظارت بر انتخابات ریاست جمهوری» ارجاع داده است (ماده ۳۵). آخرین مرحله نظارت شورای نگهبان بر برگزاری همه‌پرسی در ماده ۲۷ این قانون اخیرالذکر بیان شده است: «شورای نگهبان ظرف یک هفته و در صورت ضرورت حداکثر ده روز پس از دریافت نتیجه همه‌پرسی نظر قطعی خود را جهت امضاء به رئیس‌جمهور ارسال...» می‌نماید.

### ۳-۵. توشیح رئیس‌جمهور

ماده ۳۵ قانون همه‌پرسی با عنایت به اصل ۱۲۳ قانون اساسی بیان می‌دارد: «رئیس‌جمهور موظف است نتیجه همه‌پرسی را پس از طی مراحل قانونی و ابلاغ به وی حداکثر ظرف یک هفته امضاء کند و برای اجراء در اختیار مسئولان قرار دهد». در کنار این ماده باید به ماده ۱ قانون مدنی (اصلاحی ۱۳۷۰/۰۸/۱۴) نیز توجه کرد که وفق آن رئیس‌جمهور تنها ۵ روز برای امضای نتیجه همه‌پرسی مهلت دارد. بنابراین به نظر می‌رسد که الحاقیه قانون مدنی در صدد نسخ حکم قانون همه‌پرسی بوده و مهلت رئیس‌جمهور برای توشیح همین ۵ روز می‌باشد.

استنکاف رئیس‌جمهور از امضای نتیجه همه‌پرسی موجب مسئولیت او می‌باشد و وی متخلف از انجام یکی از تکالیف قانونی خود محسوب می‌شود. در این صورت، دیوان عالی کشور حق دارد او را به خاطر تخلف از وظایف قانونی محاکمه نماید و حتی عزلش را به مقام رهبری پیشنهاد کند (هاشمی، ۱۳۹۴، ص. ۱۵۷).

#### ۴. جایگاه قوانین مصوب از طریق همه‌پرسی تقنینی

همان‌طور که بیان شد همه‌پرسی تقنینی می‌تواند هم تصویبی باشد و هم مشورتی. در این مبحث به جایگاه نتیجه همه‌پرسی تقنینی در سلسله هنجار حقوقی در نظام حقوق اساسی ایران می‌پردازیم:

##### ۴-۱. همه‌پرسی تقنینی - تصویبی

در فرایند همه‌پرسی تقنینی - تصویبی نظرخواهی از مردم به مثابه مرحله آخر رأی‌گیری در مجلس شورای اسلامی است.<sup>۲۶</sup> بدین معنی که نتیجه همه‌پرسی یک قانون عادی تصویب شده است و باید به موقع اجرا درآید. اما سؤال اینجاست که آیا قانونی که از طریق همه‌پرسی به تصویب رسیده است همان ارزش قانونی را دارد که در مجلس تصویب می‌شود؟ یادآور می‌شود که قانونی که از طریق همه‌پرسی به تصویب رسیده، تصویب دوسوم از نمایندگان و رأی اکثریت مطلق<sup>۲۷</sup> شرکت‌کنندگان را دارد. با توجه به سابقه شرکت در همه‌پرسی و انتخابات باید گفت به احتمال قوی در ایران بیش از ۲۰ میلیون نفر، در صورت موافقت، به تصویب این قانون رأی خواهند داد.<sup>۲۸</sup>

اگر پاسخ به این سؤال آری است (اسماعیلی، ۱۳۸۲، ص. ۷)؛ یعنی قانون همه‌پرسی شده دقیقاً همان قانونی است که مجلس با اکثریت مطلق حاضرین خود تصویب می‌کند، پس باید پذیرفت که همان مجلس می‌تواند فردای تصویب همه‌پرسی آن قانون را نسخ و قانونی دیگر وضع کند. یا بالعکس اگر نتیجه همه‌پرسی پاسخ منفی مردم به متن همه‌پرسی شده باشد مجلس می‌تواند همان متن را بدون هیچ تغییری به تصویب برساند. دلیل ادعای این حقوق‌دانان آن است که اصولاً موضوع اصل ۵۸ و ۵۹ در مورد قانون‌گذاری عادی است و قانون اساسی هیچ ارزش بیشتری برای قانون مصوب همه‌پرسی نسبت به قانون مصوب مجلس قائل نشده است، و تنها تفاوت نحوه تصویب

این دو است و نه چیز دیگر.

اما به نظر می‌رسد که این استدلال برای اثبات آن مدعا کافی نیست. به دیگر سخن تصور اینکه قانونی قانون عادی است تصدیق نمی‌کند که تمام احکام قوانین عادی باید بر آن جاری شود. به نظر می‌رسد می‌توان قانونی را قانون عادی دانست اما در مرتبه‌ای بالاتر یا پایین‌تر از قوانین دیگر آن را جای داد. برای مثال اصل ۸۵ قانون اساسی تصویب برخی از قوانین را به دولت سپرده و در ذیل آن مقرر کرده است: «... مصوبات دولت نباید مخالف قوانین و مقررات عمومی کشور باشد و به منظور بررسی و اعلام عدم مغایرت آنها با قوانین مزبور باید ضمن ابلاغ برای اجراء به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی برسد». همان‌طور که پیداست قانون اساسی اگرچه اختیار تقنین را به دولت داده است و قانونی که دولت تصویب می‌کند نیز یک قانون عادی است (نه قانون اساسی و نه آیین‌نامه) اما این قانون عادی نباید با قوانین عادی تصویب شده در مجلس مغایر باشد. گو اینکه ارزش قانون عادی مصوب دولت پایین‌تر از قانون عادی مصوب مجلس است (ره‌پیک، ۱۳۸۹، ص. ۱۱).

در مورد قوانین مصوب موضوع صدر اصل ۱۱۲ قانون اساسی نیز شورای نگهبان در پاسخ به این سؤال که «آیا مصوبات مجمع قانون است و همه ویژگی‌های قوانین عادی باید در مورد آنها مراعات شود» در نظریه شماره تفسیری ۴۵۷۵ بیان داشته است: «... نسبت به سایر قوانین و مقررات دیگر کشور مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام حاکم است و در نظریه تفسیری شماره ۵۳۱۸ نیز گفته است: «هیچ‌یک از مراجع قانون‌گذاری حق رد و ابطال و نقض و فسخ مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام را ندارد اما در صورتی که مصوبه مجمع تشخیص مصلحت مربوط به اختلاف نظر شورای نگهبان و مجلس شورای اسلامی بوده مجلس پس از گذشت زمان معتدبه که تغییر مصلحت موجه باشد حق طرح و تصویب قانون مغایر را دارد (قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به همراه نظریات تفسیری و مشورتی، ۴۰۵)». از مجموع این نظرات کاملاً آشکار است که شورای نگهبان قائل است که قوانین مصوب مجمع قوانین عادی هستند اما با قیودی، از جمله اینکه کسی حق رد و ابطال و نقض و فسخ آنها را ندارد و این قوانین مصوب از طریق صدر اصل ۱۱۲ هستند که بر سایر قوانین حاکم‌اند. پس روشن است که قانون اساسی و مفسر آن در این موارد و موارد دیگری همچون

«قوانین برنامه» وجود سلسله‌مراتب یا بهتر بگوییم، وجود قوانین عادی با احکامی خاص را به رسمیت شناخته است. بنابراین می‌توان به قانون عادی مصوب همه‌پرسی نیز احکامی را اضافه کرد. با این توضیحات و با عنایت به فحوی اصول ۶ و ۵۶ قانون اساسی به نظر می‌رسد مجلس باید با محدودیت‌هایی قانونی برای نسخ متن به تصویب رسیده از طرق همه‌پرسی مواجه باشد، یا در مواردی که همه‌پرسی با مخالفت مردم مواجه می‌شود نیز مجلس به راحتی حق نداشته باشد لاقلاً تا مدت معتناهی، آن متن را به شور بگذارد.<sup>۲۹</sup>

#### ۴-۲. همه‌پرسی تقنینی - مشورتی

همه‌پرسی تقنینی - مشورتی بر خلاف همه‌پرسی تقنینی - تصویبی در قانون عادی همه‌پرسی وجود ندارد. در واقع آنچه قانون‌گذار ما به رسمیت شناخته است تصویب نهایی متن همه‌پرسی شده است. اما قانون اساسی هیچ منعی برای برگزاری همه‌پرسی تقنینی - مشورتی ندارد چرا که اعمال قوه مقننه مراحل دارد که یکی از آنها تصویب نهایی قانون می‌باشد، تصویب قانون مراحل دیگری نیز دارد که می‌توان در آنها نیز از مردم نظر خواست (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۹۳، ص. ۳۳۱).

همه‌پرسی مشورتی هیچ الزامی برای قوه مقننه در رعایت نتیجه آن ندارد. به این ترتیب متن مصوب مجلس به همه‌پرسی گذاشته می‌شود و در آن قید می‌شود که این همه‌پرسی در مورد این قانون عادی است اما صرفاً جنبه مشورتی دارد و مجلس شورای اسلامی موظف به تبعیت از نتیجه آن نمی‌باشد. در همه‌پرسی مشورتی نیز به این ترتیب می‌توان تک‌تک مواد را به همه‌پرسی گذاشت و در مورد آنها نظر مردم را جویا شد. این مواد می‌تواند هر کدام گزینه‌های مختلفی داشته باشند تا مردم بتوانند ترجیح خود را نیز بیان کنند. کاری که در مورد همه‌پرسی تصویبی به سختی بتوان انجام داد.

#### ۵. نقش شورای نگهبان در برگزاری همه‌پرسی تقنینی

نظارت شورای نگهبان بر همه‌پرسی از دو طریق اعمال می‌شود؛ اولاً نظارت بر اجرای همه‌پرسی موضوع اصل ۹۹ قانون اساسی؛ ثانیاً نظارت بر سؤال مورد همه‌پرسی که در قانون اساسی صراحتاً به آن اشاره نشده است مگر در نظریه تفسیری شماره ۸۱/۳۰/۴۱۰۴

مورخ ۱۳۸۱/۱۲/۲۵: «درخواست مراجعه به آراء عمومی موضوع اصل ۵۹ قانون اساسی از مصادیق مصوبات مجلس شورای اسلامی است و باید طبق اصل ۹۴ قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال شود». با توجه به این دو مستند قانونی و دکترین‌های موجود به بررسی نقش شورای نگهبان در فرایند همه‌پرسی خواهیم پرداخت.

#### ۱-۵. نظارت بر اجرای همه‌پرسی

بیان شد که اصل ۹۹ قانون اساسی و ماده ۳ قانون همه‌پرسی نظارت بر اجرای آن را بر عهده شورای نگهبان گذاشته است. وفق ماده ۳۷ قانون همه‌پرسی، شورای نگهبان طبق قانون نظارت بر انتخابات ریاست جمهوری بر همه‌پرسی نیز نظارت خواهد کرد. بر این اساس بند (الف) نظر شماره ۳۴۱ مورخ ۱۳۶۸/۳/۲۸ شورای نگهبان تنها خود را ناظر بر همه‌پرسی می‌داند و دخالت هر نهاد دیگری در نظارت بر همه‌پرسی را مخالف قانون اساسی تلقی کرده است.

طبق قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات ریاست جمهوری، شورای نگهبان از طریق تشکیل هیئت مرکزی (متشکل از پنج نفر از افراد مسلمان منتخب شورا) و هیئت نظارت منتخب محلی بر کلیه مراحل همه‌پرسی و اقدامات وزارت کشور و هیئت‌های اجرایی و صحت انتخابات نظارت دارد. شورای نگهبان ظرف یک هفته و در صورت ضرورت حداکثر ظرف مدت ۱۰ روز پس از دریافت نتیجه همه‌پرسی نظر قطعی خود را جهت امضاء به رئیس‌جمهور ارسال می‌دارد. این نظارت، نظارت استصوابی است، به این معنا که شرط تکمیل فرایند همه‌پرسی منوط به اعلام نظر و تصمیم شورای نگهبان بر صحت اجرای همه‌پرسی می‌باشد.

#### ۲-۵. نظارت بر سؤال همه‌پرسی

یکی از مناقشه‌برانگیزترین مسائل مربوط به همه‌پرسی نحوه نظارت شورای نگهبان بر متن یا سؤالی است که می‌خواهد به همه‌پرسی گذاشته شود. از یک طرف اصل ۴ قانون اساسی بر نظارت شرعی فقهای شورای نگهبان تصریح کرده است و از طرفی هیچ یک از اصول قانون اساسی صراحتاً به صلاحیت شورای نگهبان در مورد نظارت بر مصوبات همه‌پرسی اشاره نکرده‌اند. به همین دلیل حقوق‌دانان به بحث در موافقت و

مخالفت با نظارت شورای نگهبان بر سؤال یا نتیجه همه‌پرسی پرداخته‌اند. در اینجا به ادعا و استدلال‌های مخالفین و موافقین<sup>۳۰</sup> خواهیم پرداخت؛ لازم به ذکر است در بین موافقین نیز اختلاف بر سر پیشینی یا پسینی بودن این نظارت نیز وجود دارد که در ذیل استدلال‌های طرفین این اختلاف نیز مورد بررسی قرار خواهد گرفت:

### ۵-۲-۱. دلایل مخالفین

**دلیل اول** مخالفین تفسیر متفاوتی است که ایشان از اصل ۴ قانون اساسی دارند. از نظر آنها اصل ۴ اجمال<sup>۳۱</sup> دارد و اگر جمله‌ای مجمل شد از دلالت می‌افتد و برای کشف غرض و خواسته مقنن بایستی به اصول دیگر مراجعه کرد. این اصل دارای اهمال<sup>۳۲</sup> نیز هست؛ به تعبیر دیگر، مقصود قانون‌گذار در این قسمت از اصل چهارم و پیام کلی او همان اصل کلی «صلاحیت» فقهای شورای نگهبان برای تشخیص و تمیز است نه «حدود صلاحیت»، همان‌طور که از عنوان فصل اول که «اصول کلی» نام‌گذاری شده است نیز همین قصد و غرض برمی‌آید (حسینی خامنه‌ای، ۱۳۶۹، صص. ۱۵-۱۶). پس نتیجه می‌گیرند که هرگز نمی‌توان به اطلاق و عموم اصل ۴ استناد کرد و تنها باید اجمال این اصل را با دیگر اصول برطرف کرد و صلاحیت فقهای شورای نگهبان را در موارد مقرر در قانون اساسی دانست. حال از آنجا که هیچ‌جای قانون اساسی به نظارت شورای نگهبان بر نتیجه همه‌پرسی اشاره نشده است و از محتوای اصل ۹۳، ۹۴، ۹۵، ۹۶ و ۹۷ قانون استنباط می‌شود که تمامی سازوکار پیش‌بینی شده برای نظارت شورای نگهبان در امر تقنین، مربوط به بخش قانون‌گذاری از طریق مجلس است و ارتباطی به همه‌پرسی ندارد؛ از این‌رو شورای نگهبان حق اظهارنظر درباره مصوبه مجلس در ارجاع به همه‌پرسی را ندارد (شعبانی، ۱۳۹۴، ص. ۱۳۲).

**دلیل دوم** مخالفین از این قرار است که آنها اختیارات مجلس را به اختیارات تقنینی و اختیارات غیرتقنینی تقسیم می‌کنند و اختیارات غیرتقنینی را نیز به اختیارات غیرتقنینی نظارتی و اختیارات غیرتقنینی غیرنظارتی تقسیم می‌کنند (راسخ، ۱۳۹۵، صص. ۵۱-۵۲). از نظر ایشان شورای نگهبان تنها بر اختیارات تقنینی مجلس نظارت دارد چرا که در اصل ۴ از لزوم انطباق «قوانین و مقررات» با موازین اسلامی و احاله «تشخیص این امر» به شورای نگهبان سخن به میان آمده، اصل ۷۲ به تشخیص عدم مغایرت «قوانین»

با مذهب رسمی کشور یا قانون اساسی از سوی شورای نگهبان اشاره کرده، اصل ۸۵ از ضرورت عدم مغایرت «قانون‌گذاری» جزئی و موقت تفویض شده به کمیسیون‌ها بحث کرده و در آخر در اصل ۹۷ به «اظهار نظر» شورای نگهبان درباره «لایحه یا طرح قانونی در مجلس» تصریح شده است. پس وظیفه نظارت شورای نگهبان صرفاً محدود به «مصوبات قانون‌گذارانه»ی مجلس شورای اسلامی است و دیگر مصوبات را در بر نمی‌گیرد و روشن است که مصوبه مراجعه به آراء عمومی یک مصوبه تقنینی نیست و لذا لازم نیست به تأیید شورای نگهبان برسد (راسخ، ۱۳۹۵، صص. ۱۰۵-۱۰۸).

**دلیل سوم** مخالفین این است که تصمیم مجلس مبنی بر به همه‌پرسی گذاشتن یک مسئله، ماهیتاً در خصوص شرعی بودن یا نبودن و یا خلاف قانون اساسی بودن و نبودن، لا اقتضاء است، یعنی پرسش از مردم اساساً شرعی یا غیرشرعی محسوب نمی‌شود تا شورای نگهبان حق نظارت بر این پرسش را داشته باشد (شعبانی، ۱۳۹۴، ص. ۱۳۲).

**دلیل چهارم** اینکه نهاد شورای نگهبان اساساً ذیل قوه مقننه و فصل مربوط به آن شناخته شده و فلسفه وجودی آن را در اصل ۹۱، پاسداری از احکام اسلام و قانون اساسی عنوان کرده‌اند، به نظر می‌رسد مهم‌ترین رسالت شورای نگهبان نظارت بر امر قانون‌گذاری ناشی از مجلس شورای اسلامی باشد. لذا اعمال قوه مقننه، خواه از طریق مراجعه به همه‌پرسی که مربوط به بخش حاکمیت مستقیم ملت است و خواه از ناحیه رهبری که بر اساس اراده مردم به منظور تحقق حاکمیت اراده اولیای خاص و عام الهی صورت می‌گیرد، از شمول این رسالت و اختیارات خارج است (شعبانی، ۱۳۹۴، ص. ۱۳۲).

#### ۵-۲-۲. رد دلایل مخالفین

در رد دلیل اول باید گفت قانون مصوب از طریق همه‌پرسی یک قانون عادی است و اطلاق اصل ۴ قانون اساسی حقوق‌دانان را بر آن می‌دارد تا شورای نگهبان را پاسدار قانون اساسی و شرع در قوانین عادی مصوب همه‌پرسی بدانند، به دیگر سخن از لحاظ شرعی ممکن نیست قانونی تصویب و اجرا شود ولو به وسیله همه‌پرسی که مغایر موازین اسلامی باشد (مهرپور، ۱۳۹۲، ص. ۲۸۴). در مقابل دلیل دوم مخالفین نیز گفته شده است که نظارت شورای نگهبان بر تمام مصوبات مجلس اعم از تقنینی و غیر



تقنینی است. اصل ۹۱ قانون اساسی به طور عام به «عدم مغایرت مصوبات مجلس» با احکام اسلامی و قانون اساسی اشاره می‌کند و اصل ۹۳ اعتبار مجلس را، مگر در مورد تصویب اعتبارنامه نمایندگان و انتخاب شش نفر حقوق‌دانان عضو شورای نگهبان، به وجود این شورا موکول می‌کند. بالاخره، در اصل ۹۴ تصریح شده است که «کلیه مصوبات مجلس» باید به شورای نگهبان تسلیم شود. بر این اساس نتیجه‌گیری می‌شود که اطلاق و عموم موجود در اصول یادشده دال بر حکومت نظارت تقنینی شورای نگهبان بر همه مصوبات مجلس است (راسخ، ۱۳۹۵، ص. ۱۰۶). در رد دلیل سوم مخالفین باید گفت که سؤالی که در همه‌پرسی تقنینی از مردم می‌شود یک متن قانونی است که در آن شرعی بودن و غیرشرعی بودن مواد امکان وقوعی دارد و ابداً این متن نسبت به مسائل شرعی لااقتضاء نیست، نسبت به قانون اساسی که به طریق اولی این گونه است. در رد دلیل چهارم باید گفت صرف آوردن نام شورای نگهبان در فصل ششم قانون اساسی (قوه مقننه) به این معنی نیست که معنای «اعمال قوه مقننه» در اصل ۵۹ نیز همان نهاد تقنینی در جمهوری اسلامی است. توضیح آنکه «قوه مقننه» در اصل ۵۹ به معنای قانون‌گذاری است و نه نهادی در کنار قوای مجریه و قضاییه.

### ۵-۲-۳. دلایل موافقین

بخش اعظم دلایل موافقین در رد دلایل مخالفین بیان شد؛ به ترتیب موافقین ادعای اجمال اصل ۴ قانون اساسی را نمی‌پذیرند و به اطلاق اصل ۴ استناد می‌کنند، نظارت شورای نگهبان را اعم از مصوبات تقنینی و غیرتقنینی می‌دانند و اینان نیز به اطلاق واژه «مصوبات» در اصل ۹۱ قانون اساسی استناد می‌کنند. علاوه بر این موارد نیز موافقین به صورت مشروح مذاکرات بررسی نهایی قانون اساسی استناد می‌کنند: «شورای نگهبان باید تأیید کند که تقاضای رئیس‌جمهور بجاست» (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۴، ج ۳، ص. ۹۶۶). یا جای دیگر: «باید بررسی شود که این رفراندوم مطابق قانون اساسی هست، مخالفتی دارد یا ندارد و با شرع مخالفتی دارد یا ندارد» (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۴، ج ۳، ص. ۹۶۶) و نتیجه گرفته‌اند که «شورای نگهبان... می‌تواند پیشنهاد رفراندوم از طرف مجلس شورای ملی و ریاست جمهوری را

تأیید یا رد نماید» (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۴، ج ۳، ص. ۹۶۸). پس به نظر می‌رسد که نظارت شورای نگهبان در سؤال یا نتیجه همه‌پرسی اثبات شده است اما آیا این نظارت پسینی (بعد از برگزاری همه‌پرسی) است یا این نظارت پیشینی (قبل از برگزاری همه‌پرسی) است؟

#### الف) نظارت پسینی

نظارت پسینی شورای نگهبان در این رابطه به معنای نظارت شورای نگهبان بر نتیجه همه‌پرسی است. در این نگاه شورای نگهبان حق نظارت بر مصوبه مجلس مبنی بر برگزاری همه‌پرسی را ندارد، اما «از آنجا که همه‌پرسی برای اجرا و اعمال قوه قانون‌گذاری است و به این دلیل نتیجه همه‌پرسی در واقع قانون لازم‌الاجرای کشوری خواهد بود. این قانون در دایره قوانین و مقررات مذکور در اصول چهارم و هفتم و دوم قانون اساسی قرار می‌گیرد و از این رو باید مورد رسیدگی و نظارت شورای نگهبان قرار گیرد» (راسخ، ۱۳۹۵، ص. ۱۰۸).

لازم به یادآوری است که از نظر این گروه از حقوق‌دانان مصوبه مراجعه به آراء عمومی، قبل از برگزاری همه‌پرسی از آن رو نباید به شورای نگهبان فرستاده شود که اساساً این مصوبه، تقنینی نیست درحالی‌که شورای نگهبان فقط صلاحیت نظارت بر مصوبات تقنینی را دارد، برخلاف نتیجه همه‌پرسی که دیگر قانون است و شورای نگهبان باید بر آن نظارت کند.

#### ب) نظارت پیشینی

نظارت پیشینی در اینجا به معنای نظارت بر مصوبه مجلس قبل از برگزاری همه‌پرسی است. این نوع نظارت در کشورهای دیگر نیز مانند فرانسه، مشاهده می‌شود. در این کشور بر اساس اصل ۶۱ قانون اساسی شورای قانون اساسی می‌باید طرحی که قرار است به همه‌پرسی گذاشته شود را از نظر مطابقت با قانون اساسی بررسی کند و نظر خود را اعلام کند.<sup>۳۳</sup>

موافقین نظارت پیشینی سه دلیل اصلی برای ضرورت نظارت شورای نگهبان قبل از برگزاری همه‌پرسی دارند؛ اول آنکه اصل ۹۴ در مورد کلیه مصوبات مجلس سخن گفته است و نه فقط مصوبات تقنینی و از آنجا که مصوبات مجلس هم بدون تأیید

شورای نگهبان فاقد اعتبار است شورای نگهبان باید بر مصوبه همه‌پرسی نظارت کند (مهرپور، ۱۳۹۲، ص. ۲۸۵)؛ دوم آنکه در نظام اسلامی رجوع مستقیم به آراء عمومی در موضوعات غیرشرعی معنا ندارد و نمی‌توان در این موضوعات از مردم نظرخواهی کرد (حکمت‌نیا، ۱۳۸۲، ص. ۲۵۸)؛ دلیل سوم یک دلیل مصلحت‌اندیشانه است. توضیح آنکه بر فرض برگزاری همه‌پرسی و ابلاغ نتیجه آن به شورای نگهبان و اعلام نظر شورای نگهبان مبنی بر غیرشرعی بودن یا خلاف قانون اساسی بودن نتیجه همه‌پرسی این فرایند بسیار فرایند هزینه‌برداری است، چه به لحاظ مادی و چه به لحاظ توجیه افکار عمومی. تصمیم مقامات سیاسی مبنی بر عدم اجرای پیشنهادی که حمایت اکثریت شهروندان را کسب کرده، خطر سست شدن مشروعیت دموکراتیک این فرایند را در پی دارد (مؤسسه بین‌المللی IDEA، ۱۳۹۱، ص. ۹۳). پس بهتر است نظارت شورا قبل از برگزاری همه‌پرسی صورت بگیرد.

باری، با بررسی دلایل فوق، اعم از موافقین و مخالفین، می‌توان نتیجه گرفت که شورای نگهبان صلاحیت نظارت پیشینی بر متن به همه‌پرسی گذاشته شده را دارد. این نظارت اعم است از نظارت شرعی و نظارت قانونی. با این تفسیر شورای نگهبان صلاحیت دارد تا بررسی کند که متن به همه‌پرسی گذاشته شده در حوزه «تقنین» است یا اجرا، از «مسائل بسیار مهم» است یا خیر، فرایند ابتکار و تصویب آن در مجلس قانونی طی شده است یا نه و از این قبیل موضوعات.<sup>۳۴</sup>

## ۶. بایسته‌های قانون همه‌پرسی

قانون همه‌پرسی فعلی دچار نقص‌ها و کاستی‌های زیادی است که در صورت برگزاری همه‌پرسی سؤالات زیادی را بی‌پاسخ خواهد گذاشت. لذا ما در این مبحث به ارائه برخی پیشنهادها برای بهبود قانون همه‌پرسی تقنینی خواهیم پرداخت. شایان ذکر است که این پیشنهادها مبتنی بر قانون اساسی فعلی و با استفاده از ظرفیت‌های آن است.<sup>۳۵</sup>

### ۶-۱. تعیین نوع همه‌پرسی

قانون همه‌پرسی باید نوع همه‌پرسی را تعیین کند و به انواع آن از لحاظ «اعتبار نتیجه» رسمیت دهد. اگر همه‌پرسی جنبه مشورتی دارد در قانون همه‌پرسی احکام آن درج

شود؛ به این صورت که «بعد از برگزاری همه‌پرسی تقنینی - مشورتی متن نظرخواهی شده به مجلس شورای اسلامی فرستاده می‌شود تا این مجلس قانون نهایی را تصویب کند» و اگر همه‌پرسی تقنینی - تصویبی است نیز صراحتاً از «قانون» بودن متن و لازم‌الاجرا بودن آن پس امضای رئیس‌جمهور (با توجه به ماده ۱ قانون مدنی و تبصره آن) سخن گفته شود. اگر تعیین نوع همه‌پرسی بر اساس اعتبار نتیجه معین نشود، مقامات سیاسی ممکن است پیامدهای قانونی را بر اساس ملاحظات سیاسی و تاکتیکی تعدیل کنند (مؤسسه بین‌المللی IDEA، ۱۳۹۱، ص. ۹۳). در مورد نوع همه‌پرسی از لحاظ شکل سؤال نیز قانون همه‌پرسی، برخلاف قانون فعلی باید انواع پرسش در همه‌پرسی را به رسمیت بشناسد و بر اساس موضوع به همه‌پرسی گذاشته شده یکی از آنها را تأیید و احکام آن را بیان کند.

#### ۲-۶. ابتکار مردمی

یکی از بهترین راهکارهای آغاز فرایند همه‌پرسی درخواست مردم است. متأسفانه اما قانون همه‌پرسی سال ۱۳۶۸ ابتکار مردمی را به رسمیت نشناخته، درحالی‌که قانون اساسی هیچ مرجعی را برای ابتکار همه‌پرسی معرفی نکرده است. قانون اساسی خیلی هوشمندانه از واژه «درخواست همه‌پرسی» استفاده کرده است و نه طرح یا لایحه همه‌پرسی. همین نکته باعث می‌شود تا بتوان ابتکار همه‌پرسی توسط مردم را در قانون عادی همه‌پرسی گنجانند. این ابتکار که باید به امضای جمعیت معتناهی برسد به مجلس فرستاده می‌شود و مجلس نیز می‌تواند با تغییر و اصلاح مواد آن (در صورت لزوم) به تصویب دوسوم مجموع نمایندگان برساند و برگزاری همه‌پرسی را تصویب کند. اضافه کردن این راهکار می‌تواند به باز شدن مسیر دخالت مردم در امر حکومت کمک شایانی کند و تابوی برگزاری همه‌پرسی تقنینی در جمهوری اسلامی را از بین ببرد.

#### ۳-۶. نحوه تشخیص «مسائل بسیار مهم»

مفاهیمی که جزو باورهای انسان‌ها هستند تقسیم می‌شوند به مفاهیم عینی<sup>۳۶</sup> و مفاهیم ذهنی.<sup>۳۷</sup> مفاهیم عینی آن دسته از مفاهیم‌اند که ملاکی برای تشخیص درستی یا نادرستی آنها در عالم خارج وجود داشته باشد؛ مثلاً اگر کسی باور داشته باشد که وزن جسمی ۵

کیلوگرم است می‌توان صدق و کذب این باور را با تحقیق مشخص کرد. اما مفاهیم ذهنی آن دسته از مفاهیم‌اند که دلیلی برای درست یا غلط بودن آنها در عالم خارج وجود نداشته باشد؛ مثل اینکه کسی بگوید «آبی زیباترین رنگ دنیاست». معلوم است که برای زیبا بودن رنگ آبی نمی‌توان معیاری عینی مشخص کرد. با دانستن این تفکیک می‌توان گفت که حکومت‌ها در مورد مفاهیم عینی باید به سراغ کارشناسان برای کشف واقعیت خارجی بروند؛ مثل راه‌حل‌های اقتصاددانان برای خروج از بحران اقتصادی، چرا که حقیقت‌طلبی اقتضای این امر را دارد، و در مورد مفاهیم ذهنی باید به سراغ نظر اکثریت بروند؛ مثل تشخیص ارجحیت مسائل اقتصادی بر استقلال سیاسی در یک جامعه<sup>۳۸</sup>، چرا که عدالت‌طلبی اقتضای آن را دارد (ملکیان، ۱۳۹۳، صص. ۱۸-۲۳).

یکی از نکات مهم در مورد برگزاری همه‌پرسی نحوه تشخیص مسائل بسیار مهم است. همان‌طور که می‌دانیم مهم بودن یا مهم نبودن یک مسئله از زمره مفاهیم ذهنی است و هیچ معیار عینی نمی‌توان برای تشخیص یک امر مهم برای افراد تعیین کرد. بر اساس این نظریه، امور مهم و غیرمهم اموری هستند که درباره خوبی یا بدی آنها توافق و قرارداد وجود داشته باشد (راسخ، ۱۳۸۷، صص. ۲۵۷-۲۶۱). چیزی که برای برخی از مردم از مسائل حیاتی زندگی محسوب می‌شود ممکن است برای دیگرانی یک امر پیش پا افتاده باشد و بالعکس. بنابراین ارائه معیار عینی برای مهم بودن یک امر کار عبثی به نظر می‌رسد.

با توضیحات بالا می‌توان راه‌حل «عریضه جمع‌کردن<sup>۳۹</sup>» را برای تشخیص مهم بودن یک مسئله پیشنهاد داد. به این صورت که اگر تعداد معتناهی از مردم عریضه‌ای را امضا کردند که در آن به موضوع مهمی از مسائل مملکت اشاره شده بود قید مسئله مهم تأمین شده است و در صورت وجود قیود دیگر، می‌توان برگزاری همه‌پرسی را تصویب کرد. بنابراین اگر مجلس و دولت نیز خواهان برگزاری همه‌پرسی باشند باید قبلاً قید «مهم بودن» را از طریق امضای عریضه فراهم کرده باشند و به نظر خود اکتفا نکنند. این راه‌حل بسیار نزدیک به ابتکار دستور جلسه است که در کشورهای مختلف از آن استفاده می‌شود. لازم به ذکر است قانون اساسی نیز با این راه‌حل هیچ مخالفتی ندارد و می‌توان این معیار را در قانون عادی نیز جای داد.

#### ۶-۴. حد نصاب

در قانون همه‌پرسی فعلی حرفی از حد نصاب برای تصویب موضوع همه‌پرسی شده به میان نیامده است. البته دلیلی هم برای اینکار وجود نداشت چرا که تنها نوع همه‌پرسی به رسمیت شناخته شده در این قانون همه‌پرسی دو گزینه‌ای (آری یا نه) می‌باشد که معیار تصویب در این نوع همه‌پرسی اکثریت مطلق شرکت‌کنندگان است.

با این وجود برخی از کشورها حدنصابی برای شرکت‌کنندگان در همه‌پرسی مشخص می‌کنند که به آن عدد آستانه<sup>۴۰</sup> می‌گویند؛ به این معنی که اگر کمتر از این عدد در همه‌پرسی شرکت کنند نتیجه همه‌پرسی معتبر نخواهد بود. برای مثال، در ایتالیا لازم است که ۵۰ درصد از شهروندان در همه‌پرسی شرکت کنند تا نتیجه آن معتبر باشد. این عدد در کلمبیا ۲۵ درصد است و در لیتوانی بر اساس نوع همه‌پرسی این عدد متغیر است (مؤسسه بین‌المللی IDEA، ۱۳۹۱، ص. ۴۱). در برخی از کشورها نیز وجود اکثریت مضاعف<sup>۴۱</sup> یا اکثریت برتر<sup>۴۲</sup> نیز برای تصویب همه‌پرسی پیش‌بینی شده است.

شایسته است که در قانون همه‌پرسی جمهوری اسلامی نیز علاوه بر عدد آستانه درصدی هم به انواع اکثریت متناسب به نوع همه‌پرسی آن اختصاص داده شود. بدیهی است که همه‌پرسی تصویبی به تعداد آراء بیشتری نسبت به همه‌پرسی مشورتی نیاز دارد و در همه‌پرسی دوگزینه‌ای باید درصد آراء بیشتری در موافقت یا مخالفت وجود داشته باشد نسبت به همه‌پرسی گزینشگری.

#### نتیجه‌گیری

یکی از مهم‌ترین و قدیمی‌ترین ابزارهای دموکراسی مستقیم در نظام‌های دموکراسی نیمه‌مستقیم همه‌پرسی است. همه‌پرسی تقنینی که رایج‌ترین انواع همه‌پرسی است، در کشورهای مختلف برای مشورت در مورد قانون عادی یا تصویب آن به‌کار گرفته می‌شود. این نوع از همه‌پرسی که در اصل ۵۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی به رسمیت شناخته شده است تا به حال در ایران برگزار نشده است و به‌همین دلیل ابهامات فراوانی پیرامون آن وجود دارد. با این حال به نظر می‌رسد که در مورد تمام موضوعات غیر از موضوعات نظامی و امنیتی بتوان قانون عادی را از طریق همه‌پرسی تقنینی تصویب یا در مورد آن مشورت کرد. نحوه تشخیص «مسائل بسیار مهم» را نیز

باید برعهده مردم گذاشت که از طریق جمع عریضه امکان‌پذیر است. جایگاه نتیجه همه‌پرسی تقنینی - تصویبی در سلسله هنجارهای حقوقی در مرتبه قوانین عادی است اما از آنجا که قوانین عادی نیز دارای سلسله‌مراتب هستند قانون همه‌پرسی شده بالاتر از قانون مصوب مجلس قرار می‌گیرد. شورای نگهبان نیز از آنجا که بر تمام مصوبات مجلس نظارت دارد می‌بایست نظر خود درباره مصوبه همه‌پرسی را نیز اعلام دارد، این نظارت قبل از برگزاری همه‌پرسی صورت می‌گیرد و شورا صلاحیت اظهارنظر در مورد قانون به تصویب رسیده در همه‌پرسی را ندارد، به دیگر سخن نظارت شورای نگهبان بر سؤال همه‌پرسی تقنینی، پیشینی و بر فرایند آن استصوابی است.

قانون همه‌پرسی فعلی که دچار نقایص عدیده‌ای است نیز باید با به‌رسمیت شناختن همه انواع همه‌پرسی، فراهم‌آوردن راهکارهایی به‌منظور دخالت مردم در شروع همه‌پرسی (ابتکار مردمی) و بازکردن راه اظهارنظر مردم در مورد مسائل بسیار مهم موضوع اصل ۵۹ قانون اساسی، مشخص کردن موضوعاتی که در مورد آنها نمی‌توان همه‌پرسی برگزار کرد و در نهایت ارائه تعریفی دقیق از حد نصاب تصویب همه انواع همه‌پرسی تقنینی، به برگزاری دموکراتیک آن کمک کند.

## یادداشت‌ها

1. Unterwald, Glaris et Appenzell
  2. Montesquieu
  3. Initiative populaire
  4. Initiative d'agenda
  5. Révocation populaire
  6. Veto populaire
  7. Référendum
  8. Référendum constituant
  9. Référendum législatif
  10. Plébiscite
  11. Référendum obligatoire
  12. Référendum facultatif
۱۳. همه‌پرسی بازنگری قانون اساسی در فرانسه، استرالیا، دانمارک، ژاپن، اروگوئه و ایران یا تصویب معاهدات بین‌المللی در سوئیس از این قبیل‌اند.
14. Référendum de ratification
  15. Référendum de consultation
  16. Option
  17. Art.121: Constitution Fédérale de la Confédération Suisse: Lorsque l'Assemblée fédérale élabore un contre-projet, trois questions seront soumises aux électeurs sur le même bulletin de vote. Chaque électeur peut déclarer sans réserve:
    - 1- S'il préfère l'initiative populaire au régime en vigueur;
    - 2- S'il préfère le contre-projet au régime en vigueur;
    - 3- Lequel des deux textes devrait entrer en vigueur au cas où le peuple et les cantons préféreraient les deux textes au régime en vigueur.La majorité absolue est déterminée séparément pour chacune des questions. Les questions sans réponse ne sont pas prises en considération.
۱۸. برای مثال ن.ک به اصول ۵۷، ۵۸، ۱۶۰ و عنوان فصل ششم قانون اساسی.
19. Article 92 Constitution du Royaume d'Espagne: Les décisions politiques d'une importance spéciale pourront être soumises à tous les citoyens par la voie d'un référendum consultatif.
۲۰. ن.ک به اصول ۸۹، ۶۵، ۶۸، ۶۹ و ۷۸ قانون اساسی.
۲۱. دقت در این نکته می‌تواند مهم‌ترین تفاوت بین همه‌پرسی تقنینی و همه‌پرسی سیاسی در ایران را روشن کند.
۲۲. اصل ۱۲۳ قانون اساسی سابق (قبل از بازنگری ۱۳۶۸) ابتکار همه‌پرسی را صراحتاً بر عهده رئیس‌جمهور گذاشته بود.



۲۳. قید «مستقیم» بودن برای همه‌پرسی اساساً حشو زائد محسوب می‌شود چراکه تک‌مرحله‌ای بودن جزو ذات همه‌پرسی است و این انتخابات است که می‌تواند مستقیم باشد (مثل انتخاب رئیس‌جمهور در فرانسه) یا غیرمستقیم (مثل انتخاب رئیس‌جمهور در ایالات متحده آمریکا).
۲۴. به نظر می‌رسد که منظور از قید «عمومی» همان قید «همگانی» باشد به این معنی که هیچ‌گونه تبعیضی بر اساس جنس، نژاد، دین و ثروت برای شرکت در همه‌پرسی وجود ندارد.
۲۵. در حال حاضر سن شرکت در انتخابات حداقل ۱۸ سال تمام است اما شرکت در همه‌پرسی که می‌تواند به مراتب در سرنوشت کشور تأثیرگذارتر باشد ورود به ۱۶ سالگی است!
۲۶. این تعبیر با تسامح به کار برده شده است، رأی‌گیری نهایی در مجلس پایان کار نیست چرا که تأیید شورای نگهبان نیز لازم است اما در همه‌پرسی تصویبی رأی‌گیری از مردم، چنان‌که بعداً گفته خواهد شد، آخرین مرحله تصویب یک قانون است.
۲۷. قانون اساسی از حد نصاب تصویب نتیجه همه‌پرسی سخن نگفته است اما با توجه به ماده یک قانون همه‌پرسی که تنها دو گزینه پیش پای شهروندان گذاشته است لاجرم باید برای همه‌پرسی تقنینی - تصویبی حد نصاب ۵۰ به علاوه یک قائل شد.
۲۸. برای مثال ن.گ: [yon.ir/QGQkN](http://yon.ir/QGQkN)
۲۹. آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی در مورد طرح‌هایی که در خود مجلس رأی نمی‌آورند مقرر کرده است: «ماده ۱۳۳ الحاقی ۱۳۸۷- اگر طرحی مورد تصویب مجلس یا کمیسیون‌های موضوع اصل هشتاد و پنجم (۸۵) قانون اساسی واقع نشد بدون تغییر اساسی تا شش ماه دیگر نمی‌توان آن را مجدداً به مجلس پیشنهاد نمود مگر با تقاضای کتبی پنج‌جاه نفر نماینده و تصویب مجلس». پس به‌طریق اولی اگر قانونی در همه‌پرسی رأی نیابرد زمان طرح دوباره آن در مجلس باید قطعاً بیش از ۶ ماه باشد.
۳۰. در این میان تنها مرحوم دکتر کاتوزیان بودند که نظرشان نسبت به این موضوع تغییر کرد. ایشان در مقدمه علم حقوق بیان نموده بودند در مورد همه‌پرسی، نظارت و ممیزی شورای نگهبان لازم نیست و آنچه به تصویب مردم رسید قانون است و قابل اجرا و در واقع قانون اساسی نخواسته است مصوبات مستقیم مردم را در معرض ممیزی و کنترل شورای نگهبان قرار دهد (کاتوزیان، ۱۳۹۰: ۷۷). اما از چاپ دوازدهم به بعد (۱۳۶۹) به اصل ۴ قانون اساسی و مقتضای آن اشاره می‌کنند و می‌گویند بهتر است دولت (!) پیش از اجرای همه‌پرسی نظر شورای نگهبان را درباره طرح (!) خود جلب کند.

۳۱. در علم اصول گفته‌اند که اجمال دلیل با امارات و قرائن مؤید خارج از آن منافاتی ندارد و وجود اماره و شاهد، آن را از اجمال در نمی‌آورد.
۳۲. قضیه مهمله حکم و گزاره‌ای است که در آن عنایت به کلیت یا جزئیت گزاره (سور قضیه) نشده باشد و گوینده نخواهد از آن عموم یا خصوص استفاده کند بلکه قصد گوینده فقط اصل وقوع یا وجود چیزی باشد، نه خصوصیات تفصیلی آن.
33. Article 61: Les lois organiques, avant leur promulgation, les propositions de loi mentionnées à l'article 11 avant qu'elles ne soient soumises au référendum, et les règlements des assemblées parlementaires, avant leur mise en application, doivent être soumis au Conseil constitutionnel qui se prononce sur leur conformité à la Constitution.
۳۴. در مورد اینکه آیا همچنان فقهای شورای نگهبان، صلاحیت اظهار نظر شرعی موضوع اصل ۴ قانون اساسی را حتی بعد از تصویب قانون دارند یا خیر، بین حقوق دانان اختلاف نظر است که می‌تواند موضوع مقاله دیگری باشد.
۳۵. در صورتی که اگر صحبت از تغییر در خود قانون اساسی باشد می‌توان راهکارهای دیگری نیز برای بهبود وضعیت نظام همه‌پرسی در ایران ارائه داد؛ مثلاً حذف حد نصاب دوسوم برای مصوبه همه‌پرسی و اضافه کردن نقش دقیق شورای نگهبان در کلیه فرایندهای همه‌پرسی به قانون اساسی.
36. Objective
37. Subjective
۳۸. مثال یکی از اعضای مجلس خبرگان قانون اساسی برای ضرورت رجوع مستقیم به آراء عمومی در جلسه بررسی نهایی قانون اساسی (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۴، ح ۳، ۱۷۹۳).
39. pétition
40. Turnout quorum
41. Double majority
42. Super majority

#### کتابنامه

۱. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به همراه نظرات تفسیری، مشورتی و... شورای نگهبان (۱۳۹۶-۱۳۵۹). تهران: شورای نگهبان، پژوهشکده شورای نگهبان (۱۳۹۶).
۲. قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۹/۰۱/۲۰ با اصلاحات و الحاقات بعدی.
۳. قانون مدنی مصوب ۱۳۰۷/۰۲/۱۸ با اصلاحات و الحاقات بعدی.

۴. قانون همه‌پرسی در جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۸/۰۴/۰۴.
۵. اسماعیلی، محسن (۱۳۸۲). «همه‌پرسی و شورای نگهبان». روش‌شناسی علوم انسانی، (۳۶)، ۲۶-۳۸.
۶. پروین، خیرالله (۱۳۸۹). «دامنه قانون‌گذاری قوه مقننه و محدودیت‌های». پژوهشکده شورای نگهبان.
۷. حسینی خامنه‌ای، سید محمد (۱۳۶۹). «بخش تحقیق: اصل چهارم قانون اساسی». کانون وکلا، (۱۵۲ و ۱۵۳)، ۷-۴۲.
۸. حکمت‌نیا، محمود (۱۳۸۲). آرای عمومی (مبانی اعتبار و قلمرو). تهران: سازمان انتشارات پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی.
۹. راسخ، محمد (۱۳۸۷). حق و مصلحت؛ مقالاتی در فلسفه حقوق، فلسفه حق و فلسفه ارزش. تهران: طرح نو.
۱۰. راسخ، محمد (۱۳۹۵). نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی. تهران: دراک.
۱۱. ره‌پیک، سیامک (۱۳۸۹). «محدوده و قلمرو قانون‌گذاری و تفکیک آن از حوزه اجرا». تهران: پژوهشکده شورای نگهبان.
۱۲. شعبانی، قاسم (۱۳۹۴). حقوق اساسی و ساختار حکومت جمهوری اسلامی ایران. تهران: اطلاعات.
۱۳. صورت مشروح مذاکرات مجلس خبرگان قانون اساسی (۱۳۶۴). اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی.
۱۴. عباسی، بیژن (۱۳۸۳). «تمایز میان قوه مؤسس و قوای تأسیسی». حقوق اساسی، (۳)، ۹۱-۱۰۴.
۱۵. عباسی، بیژن (۱۳۸۷). «بررسی روش‌های اعمال مردم‌سالاری مستقیم و نیمه‌مستقیم». مطالعات حقوق خصوصی، (۲)، ۲۱۵-۲۳۶.
۱۶. قاضی شریعت‌پناهی، سیدابوالفضل (۱۳۹۳). حقوق اساسی و نهادهای سیاسی. تهران: میزان.
۱۷. کاتوزیان، ناصر (۱۳۷۷). فلسفه حقوق. تهران: شرکت سهامی انتشار.
۱۸. کاتوزیان، ناصر (۱۳۹۰). مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران. تهران: میزان.
۱۹. گرجی ازندریانی، علی‌اکبر (۱۳۸۹). «ویژگی‌های قانون ۱». پژوهشکده شورای نگهبان.

۲۰. لیپست، مارتین (۱۳۸۱). *دایرةالمعارف دموکراسی* (ترجمه امران فانی- و نورالله مرادی)، تهران: وزارت امور خارجه.
۲۱. مدنی، سیدجلال‌الدین (۱۳۹۳). *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی جمهوری اسلامی ایران*. تهران: پایدار.
۲۲. مرکز تحقیقات و کرسی حقوق بشر، صلح و دموکراسی یونسکو در دانشگاه شهید بهشتی (۱۳۹۱). *دموکراسی مستقیم: کتابچه مؤسسه بین‌المللی IDEA* (ترجمه مهدی حاج‌زاده و مصطفی بوالحسنی)، تهران: مجلد.
۲۳. ملکیان، مصطفی (۱۳۹۳). *تقدیر ما تدبیر ما*. تهران: نگاه معاصر.
۲۴. منتسکیو، شارل لوئی دو سکوندا (۱۳۷۰). *روح‌القوانین* (ترجمه علی‌اکبر مهتدی)، تهران: امیرکبیر.
۲۵. مهرپور، حسین (۱۳۹۲). *مختصر حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*. تهران: دادگستر.
۲۶. هاشمی، سیدمحمد (۱۳۹۴). *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*. تهران: میزان.
۲۷. هاشمی، سیدمحمد (۱۳۹۵). *حقوق اساسی و ساختارهای سیاسی*. تهران: میزان.
28. Bernard, L. (2012). *Campaign strategy in a direct democracy*. Basingstoke.
29. Chantebout, Bernard (1991). *Droit constitutionnel et science politique*. Paris, Dalloz.
30. *Constitution de la France*. 23 Juillet 2008.
31. *Constitution du Royaume d'Espagne*. 1978.
32. *Constitution Fédérale de la Confédération Suisse*. du 12 septembre 1848.
33. De Vreese Claes H. (2007). *The Dynamics of Referendum Campaigns An International Perspective*. Palgrave Macmillan.
34. Favoreu, Louis (2009). *Droit constitutionnel*. Paris, Dalloz.
35. Gicquel, Jean (1991). *Droit constitutionnel et institutions politiques*. Paris, LGDJ.
36. Jones, R.W. and Scully, R. (2012), *Wales Says Yes: Devolution and the 2011 Welsh Referendum, Cardiff*. University of Wales Press/Gwasg Prifysgol Cymru.
37. *Lexique des termes juridiques*. Paris: Dalloz, 2010.
38. Qvortrup, Matt (2014). *Referendums Around the World*. UK, Palgrave Macmillan.
39. Qvortrup, Matt (2018). *Referendums Around the World*. UK, Coventry University.
40. Shugart, M. S, and Carey, J. M. (1992). *Presidents and assemblies*. Cambridge, Cambridge University Press.
41. Tacitus, P. C. (1970). *The Agricola and Germania*. London: Penguin.