

## گستره صلاحیت مقام رهبری در صدور فرمان همه‌پرسی (موضوع بند ۳ اصل ۱۱۰ قانون اساسی)

هادی طحان نظیف<sup>۱\*</sup>، علی بهادری جهرمی<sup>۲\*\*</sup>، کمال کدخدامرادی<sup>۳\*\*\*</sup>

۱. استادیار گروه حقوق عمومی و بین‌الملل دانشگاه امام صادق (ع)، تهران، ایران

۲. استادیار گروه حقوق عمومی دانشکده حقوق دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران

۳. دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه امام صادق (ع)، تهران، ایران

تاریخ دریافت: ۹۸/۸/۸ تاریخ پذیرش: ۹۹/۳/۱۱

### چکیده

در اصل ۶ قانون اساسی، یکی از شیوه‌های اداره کشور، مراجعه به آرای عمومی و برگزاری همه‌پرسی معرفی شده است. در همین زمینه، بند ۳ اصل ۱۱۰ قانون اساسی یکی از وظایف و اختیارات مقام رهبری را صدور «فرمان همه‌پرسی» برشمرده است. ابهامات این بند سبب شده است تا شمول صلاحیت مقام رهبری در خصوص صدور فرمان همه‌پرسی تقنینی موضوع اصل ۵۹ قانون اساسی محل تأمل و اختلاف نظر باشد. از همین رو سؤال اصلی این پژوهش به تحلیل شمول صلاحیت مقام رهبری در صدور فرمان همه‌پرسی اختصاص یافته است. پژوهش حاضر در قالبی توصیفی-تحلیلی و با استفاده از داده‌های کتابخانه‌ای بر این باور است که مستند به مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی و ادله حقوقی و همچنین با تمسک به اطلاق عبارت بند ۳ اصل ۱۱۰ قانون اساسی، محدود دانستن این صلاحیت مقام رهبری به صدور فرمان همه‌پرسی بازنگری در قانون اساسی صحیح نیست و شمول این صلاحیت، همه‌پرسی تقنینی موضوع اصل ۵۹ قانون اساسی را هم در برمی‌گیرد.

واژگان کلیدی: بند ۳ اصل ۱۱۰، فرمان همه‌پرسی، مقام رهبری، همه‌پرسی، همه‌پرسی تقنینی، همه‌پرسی اساسی.

\* Email: Tahan@isu.ac.ir

\*\* Email: A.bahadori.j@modares.ac.ir

\*\*\* Email: Kadkhodamoradi@gmail.com

## **Scope of the Authority of the Supreme Leader in Issuing a Referendum Order (Paragraph 3 of the Article 110 of the Constitution)**

**Hadi Tahan Nazif<sup>1\*</sup> & Ali Bahadori Jahromi;<sup>2\*\*</sup> & Kamal Kadkhodamoradi<sup>3\*\*\*</sup>**

1-Assistant Professor, Department of International and Public Law, Imam Sadiq University, Tehran, Iran.\

2-Assistant Professor, Department of Public Law, Faculty of Law, Tarbiat Modarres University, Tehran, Iran.

3- PH. D Student of Public Law, Imam Sadiq University, Tehran, Iran.

### **Abstract**

According to the Article 6 of the Constitution, one of the methods of governing the country is to refer to public opinion and hold a referendum. In this regard, paragraph 3 of the Article 110 of the Constitution states that one of the duties and powers of the Supreme Leader is to issue a "referendum order". The ambiguities of this paragraph have led to some debates and disagreements regarding the inclusion of the authority of the Supreme Leader in the issuance of the legislative referendum order as the subject of the Article 59 of the Constitution. Therefore, the main question of this research is dedicated to the analysis of the competence of the Supreme Leader in issuing a referendum order. The present study, through a descriptive-analytical form and using library data, based on the detailed negotiations of the Constitutional Review Council and the legal reasoning, as well as adherence to the paragraph 3 of the Article 110 of the Constitution, believes that the authority of the Supreme Leader is not limited just to issue a referendum order on Constitutional revision, but includes the legislative referendum set forth in the Article 59 of the Constitution.

### **Keywords**

Paragraph 3 of the Article 110, Referendum Order Leadership Authority, Referendum, Legislative Referendum, Constitutional Referendum..

---

\* **Email:** Tahan@isu.ac.ir

\*\* **Email:** A.bahadori.j@modares.ac.ir

\*\*\* **Email:** Kadkhodamoradi@gmail.com

Corresponding Author

## مقدمه

در اصل ۵۶ قانون اساسی بر حق حاکمیت مردم در تعیین سرنوشت اجتماعی خویش در چارچوب شریعت الهی تصریح شده است. بر مبنای شناسایی چنین حقی برای مردم، به موجب بند ۸ اصل ۳ قانون اساسی، دولت جمهوری اسلامی ایران موظف شده است تا زمینه مشارکت عامه مردم را در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی فراهم سازد. در راستای تحقق اصول مذکور، در اصل ۶ قانون اساسی بر ضرورت اداره کشور با اتکا به آرای عمومی تصریح شده و برای این منظور دو شیوه پیش‌بینی شده است؛ یکی از شیوه‌های اداره کشور با اتکا به آرای عمومی که در این اصل بیان شده، استفاده از نهاد حقوقی «همه‌پرسی» است که البته تعیین موارد استفاده از آن به اصول دیگر قانون اساسی احاله شده است.

با بررسی اصول قانون اساسی درمی‌یابیم که دو نوع همه‌پرسی در اصول قانون اساسی شناسایی شده است: ۱. همه‌پرسی تقنینی مندرج در اصل ۵۹ قانون اساسی و ۲. همه‌پرسی اساسی مندرج در اصل ۱۷۷ قانون اساسی. در جریان بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸، بند ۳ اصل ۱۱۰ قانون اساسی به این اصل اضافه شد و در قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸ این صلاحیت در شمار وظایف و اختیارات مقام رهبری تصریح نشده بود. اضافه شدن صلاحیت صدور فرمان همه‌پرسی به اصل ۱۱۰ قانون اساسی و الحاق همزمان آن با الحاق اصل ۱۷۷ قانون اساسی (ترتیبات بازنگری در قانون اساسی)، سبب بروز اختلاف‌نظرهایی بین حقوقدانان در خصوص شمول و گستره این صلاحیت شده است. برخی حقوقدانان الحاق همزمان عبارت بند ۳ اصل ۱۱۰ و اصل ۱۷۷ قانون اساسی را قرینه‌ای مبنی بر شمول حکم بند ۳ اصل ۱۱۰ نسبت به همه‌پرسی بازنگری قانون اساسی قلمداد کرده و شمول حکم این بند را منصرف از همه‌پرسی تقنینی دانسته‌اند (هاشمی، ۱۳۹۳: ۷۲). در مقابل، برخی دیگر با استناد به اطلاق بند ۳، این صلاحیت مقام رهبری را شامل هر نوع همه‌پرسی اعم از همه‌پرسی تقنینی یا اصلاح قانون اساسی دانسته‌اند (محسنی، ۱۳۹۵: ۱۴۰؛ مهرپور، ۱۳۹۰: ۱۳۰).

بنابر اختلاف‌نظرهای مذکور، بررسی گستره و شمول صلاحیت مقام رهبری در صدور فرمان همه‌پرسی از موضوعات نیازمند تأمل و بررسی است که فارغ از دستاوردهای نظری آن برای نظام حقوقی، مبین این مطلب است که اعمال قوه مقننه از طریق همه‌پرسی پس از تصویب مجلس و تأیید شورای نگهبان مفید الزام ارجاع مصوبه به همه‌پرسی نیست و بر همین اساس در نظام جمهوری اسلامی ایران، اعمال قوه مقننه از طریق همه‌پرسی نیازمند فرایند دیگری نیز است و آن صدور فرمان همه‌پرسی توسط مقام رهبری است.

این پژوهش در قالب توصیفی-تحلیلی در پی تحلیل گستره صلاحیت مقام رهبری در صدور فرمان همه‌پرسی و پاسخگویی به این پرسش اصلی است که آیا صلاحیت مقام رهبری در صدور فرمان همه‌پرسی، شامل همه‌پرسی موضوع اصل ۵۹ قانون اساسی می‌شود یا خیر؟ فرضیه نویسندگان این تحقیق آن است که مبتنی بر مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، اطلاق بند ۳ اصل ۱۱۰ قانون اساسی و با استناد به ادله حقوقی دیگر، شمول صلاحیت مقام رهبری علاوه بر صلاحیت صدور فرمان همه‌پرسی بازنگری در قانون اساسی، صلاحیت صدور فرمان همه‌پرسی تقنینی را در برمی‌گیرد.

بنابر بررسی انجام‌گرفته، هرچند در برخی کتاب‌های حقوق اساسی به اجمال و گذرا بر شمول یا عدم شمول صلاحیت مقام رهبری در صدور فرمان همه‌پرسی تقنینی پرداخته شده، اما تاکنون مبتنی بر فرضیه این تحقیق مبنی بر پذیرش شمول صلاحیت مقام رهبری در صدور فرمان همه‌پرسی موضوع اصل ۵۹، ادله مخالفان این فرضیه، به صورت منسجم و با عطف توجه به مباحث مطرح‌شده در مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی تحلیل و بررسی نشده است. افزون بر این، سایر استناداتی که ممکن است از مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی مبنی بر عدم شمول صلاحیت مقام رهبری در صدور فرمان همه‌پرسی تقنینی مورد استناد قرار گیرد نیز تبیین و تحلیل شده است.

به‌منظور پاسخگویی به پرسش اصلی پژوهش، ابتدا مفهوم همه‌پرسی و انواع آن در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران و مفهوم اصطلاح «فرمان همه‌پرسی در بند ۳ اصل ۱۱۰» تبیین می‌شود، سپس مبانی موجهه واگذاری صلاحیت صدور فرمان همه‌پرسی به مقام رهبری مطالعه و در نهایت شمول صلاحیت مقام رهبری در صدور فرمان همه‌پرسی تقنینی تحلیل و بررسی می‌شود.

## ۱. مفهوم‌شناسی

اولین گام ضروری در این پژوهش، تبیینی از مفاهیم موردنظر از واژگان کلیدی آن است تا از این طریق فهم مشترکی میان نویسندگان و خواننده ایجاد شود. از همین رو، در ادامه به واکاوی مفهوم «همه‌پرسی» و انواع آن و تبیین مفهوم اصطلاح «فرمان همه‌پرسی در بند ۳ اصل ۱۱۰» پرداخته می‌شود.

### ۱-۱. مفهوم همه‌پرسی و انواع آن در نظام جمهوری اسلامی ایران

واژه «همه‌پرسی» معادل واژه انگلیسی «رفراندوم» است. از نظر اصطلاحی اندیشمندان حقوقی و سیاسی تعاریف متعددی از این مفهوم ارائه کرده‌اند. برخی همه‌پرسی را به «معنای مراجعه به

آرای ملت در امور مربوط به قانون‌گذاری و غیر آن» تعریف کرده‌اند (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۷: ۳۳۷). برخی دیگر همه‌پرسی را به معنای «رجوع به آرای عمومی و مشورت گرفتن مستقیم از مردم در مورد وضع قانون یا تغییر و اصلاح آن و همچنین کسب نظر شهروندان در خصوص مسائل مهم مملکتی» قلمداد کرده‌اند (قاضی، ۱۳۸۸: ۱۲۷). برخی دیگر همه‌پرسی را «رأی‌گیری مستقیم از همه اعضای تشکیل‌دهنده یک سازمان یا جامعه برای رد یا تصویب سیاستی که رهبران یا نمایندگان پیشنهاد کرده‌اند» (آشوری، ۱۳۸۷: ۳۲۷)، تعریف کرده‌اند. در تعریفی دیگر نیز همه‌پرسی مراجعه مستقیم به عموم شهروندان یک کشور برای دریافت بدون واسطه پاسخ آنان به پرسشی خاص دانسته شده است که این پرسش می‌تواند در مورد قوانین (اساسی یا عادی) یا در مورد موضوعی بسیار مهم باشد که همراهی افکار عمومی در اجرای آن اهمیتی ویژه دارد (اسماعیلی، ۱۳۸۲: ۲۷).

همان‌طور که در تعاریف مذکور مشاهده می‌شود، برداشت‌هایی در تعریف همه‌پرسی بیان شده است که در مجموع با استناد به تعاریف مذکور و وجوه اشتراک و اختلاف آن‌ها و در مقام تعریف همه‌پرسی به‌عنوان یکی از اشکال اعمال مردم‌سالاری مستقیم در نظام‌های مردم‌سالار نیمه‌مستقیم می‌توان همه‌پرسی را به‌عنوان یک نهاد حقوقی - سیاسی این‌گونه تعریف کرد: همه‌پرسی از شیوه‌های مراجعه مستقیم به آرای عمومی است که توسط نهادهای حاکم در کشور از طریق نظرخواهی مستقیم از مردم درباره پذیرش یا رد موضوعی خاص صورت می‌گیرد.

همه‌پرسی را می‌توان از نظرگاه‌های مختلفی دسته‌بندی کرد. همه‌پرسی از نظر میزان اعتبار نتیجه آن به دو گونه‌ی «مشورتی» و «تصویبی» تقسیم می‌شود. در صورتی که همه‌پرسی پیش از شکل‌گیری قانون، برای اخذ نظر مردم استفاده شود، به آن «همه‌پرسی مشورتی» گویند. در این حالت هرگاه به سؤال طرح‌شده رأی مثبت داده شود، خود به‌تنهایی نمی‌تواند قاعده موردنظر را به گونه استقرار یافته آن الزام‌آور سازد، بلکه به‌صورت طرح یا لایحه باید توسط مراجع قانون‌گذاری به تصویب برسد. در صورتی که اکثریت شهروندان به متن قانونی رأی دهند و آن را تصویب کنند و بدون تصویب مؤخر مجلس آن را لازم‌الاجرا نمایند، به آن «همه‌پرسی تصویبی» می‌گویند (قاضی، ۱۳۸۸: ۱۲۷).

همه‌پرسی از منظر اختیار دولت در برگزاری آن نیز به دو نوع «اختیاری» و «اجباری» تقسیم می‌شود. همه‌پرسی اختیاری هنگامی است که قوه مقننه به اختیار خود، قانونی را که تصویب کرده است، به معرض قضاوت عمومی می‌گذارد تا ملت درباره آن نفیاً و اثباتاً اظهار نظر کند (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۸۶: ۷۲). به تعبیر دقیق‌تر در همه‌پرسی اختیاری، قانون به مجلس

قانون‌گذاری یا دولت این اختیار را می‌دهد تا در امور مهم و سرنوشت‌ساز به آرای عمومی مراجعه کنند تا مردم در آن خصوص تصمیم‌گیری کنند. در مقابل همه‌پرسی اجباری هنگامی معنادار می‌شود که مطابق قانون اساسی، قانون مصوب پارلمان یا بعضی امور باید به همه‌پرسی گذاشته شود تا ملت درباره آن اظهارنظر کنند (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۸۶: ۷۲).

همه‌پرسی از نظر موضوعی که به همه‌پرسی گذاشته می‌شود نیز به دو صورت «همه‌پرسی تقنینی» و «همه‌پرسی اساسی» قابل دسته‌بندی است. موضوع همه‌پرسی تقنینی تصویب یا اصلاح قانون عادی است. به عبارت دیگر، همه‌پرسی تقنینی هنگامی صورت می‌گیرد که در مسائل مهم، امر قانون‌گذاری به آرای عمومی گذاشته شود (هاشمی، ۱۳۹۳: ۷۲). موضوع همه‌پرسی اساسی تصویب، اصلاح یا تجدیدنظر در قانون اساسی است (خدایی، ۱۳۸۱: ۴۳؛ هاشمی، ۱۳۹۳: ۷۱).

از منظر نحوه طرح سؤال نیز همه‌پرسی، به صورت «دوگزینه‌ای» مطرح می‌شود و مردم از میان آن دو گزینه، یکی از آن‌ها را انتخاب می‌کنند (هاشمی، ۱۳۹۰: ۲۳۲-۲۳۳).

با توجه به دسته‌بندی‌های مختلف مطرح‌شده و بنابر تشریفات همه‌پرسی موضوع اصل ۵۹ که در قانون همه‌پرسی مصوب ۱۳۶۸/۴/۴ آمده است، همه‌پرسی مذکور در این اصل را می‌توان همه‌پرسی «تقنینی»، «تصویبی»، «اختیاری» و «دوگزینه‌ای» به‌شمار آورد. توضیح آنکه اولاً طبق اصل ۵۹ قانون اساسی که یکی از طرق اعمال قوه مقننه را از طریق همه‌پرسی و مراجعه مستقیم به آرای عمومی دانسته است، می‌توان گفت که موضوع این نوع همه‌پرسی، تقنینی است؛ ثانیاً از آن‌جا که بعد از تصویب درخواست همه‌پرسی توسط دوسوم مجموع نمایندگان و تأیید شورای نگهبان، رأی مردم، سبب تصویب نهایی مصوبه مجلس می‌شود، می‌توان گفت که این نوع همه‌پرسی تصویبی است؛ ثالثاً با توجه به آنکه مسیر اصلی قانون‌گذاری در اصل ۵۸ از طریق مجلس شورای اسلامی مشخص می‌شود و در اصل ۵۹ نیز بیان شده که اعمال قوه مقننه «ممکن است» از راه همه‌پرسی صورت پذیرد، این نوع همه‌پرسی، اختیاری است و مراجع صلاحیت‌دار به‌منظور ارائه درخواست برگزاری این همه‌پرسی تکلیفی در برگزاری آن ندارند؛ رابعاً شکل طرح سؤال به رسمیت شناخته‌شده در قانون همه‌پرسی روش دوگزینه‌ای (آری یا نه) است.

از طرف دیگر در مقام تطبیق همه‌پرسی بازننگری در قانون اساسی با گونه‌های مختلف همه‌پرسی ذکرشده، باید گفت که همه‌پرسی بازننگری در قانون اساسی یک همه‌پرسی «تصویبی»، «دوگزینه‌ای» و «اجباری» است. توضیح آنکه، اولاً با توجه به اینکه پس از تصویب موضوعات بازننگری در قانون اساسی در شورای بازننگری و تأیید و امضای مقام رهبری،

برگزاری همه‌پرسی و رأی مثبت اکثریت مطلق شرکت‌کنندگان، این مصوبه، تصویب شده قلمداد می‌شود، از این رو می‌توان گفت که این نوع همه‌پرسی تصویبی است؛ ثانیاً شکل طرح سؤال به رسمیت شناخته شده در قانون همه‌پرسی، روش دوگزینه‌ای (آری یا نه) است؛ ثالثاً از آنجا که در اصل ۱۷۷ قانون اساسی یکی از مراحل تحقق بازنگری در قانون اساسی، برگزاری همه‌پرسی دانسته شده، از این رو در صورت تحقق سایر شرایط مذکور در این اصل، برگزاری همه‌پرسی، اجباری است.

### ۱-۲. مفهوم «فرمان همه‌پرسی» در بند ۳ اصل ۱۱۰ قانون اساسی

پس از روشن شدن مفهوم اصطلاح همه‌پرسی، موضوعی که ضرورت دارد تبیین شود و در تحلیل گستره صلاحیت مقام رهبری در صدور فرمان همه‌پرسی اثرگذار است، مفهوم اصطلاح «فرمان همه‌پرسی» است. در توضیح این مفهوم باید گفت که تبیین مفهوم فرمان همه‌پرسی تابعی از مفهوم همه‌پرسی است. بنابراین همان‌طور که در بند قبل مشخص شد، وجه مشترک همه تعاریف ارائه شده از مفهوم همه‌پرسی و تعریف مختار ارائه شده از این مفهوم، مراجعه مستقیم به آرای عمومی است که این مراجعه در مرحله رأی‌گیری متعین می‌گردد. بر همین اساس، از آنجا که اصطلاح همه‌پرسی معادل با رجوع به آرای عمومی است، از همین رو، ظهور فرمان همه‌پرسی نیز معادل با فرمان مرحله رأی‌گیری قلمداد می‌شود. در تأیید این مطلب می‌توان به نسبت مفهومی اصطلاح «همه‌پرسی» با اصطلاح «مراجعه مستقیم به آرای مردم» اشاره کرد که به نظر می‌رسد قانون‌گذار اساسی، مفهوم واحدی از این دو اصطلاح را در نظر داشته است و از نظر وی این دو مفهوم بر معنای یکسانی دلالت می‌کنند؛ به گونه‌ای که در اصول ۵۹، ۹۹ و ۱۷۷ قانون اساسی که قانون‌گذار مفهوم «همه‌پرسی» و «مراجعه به آرای عمومی» را در کنار یکدیگر به کار برده، از مفهوم مراجعه مستقیم به آرای عمومی، مفهوم همه‌پرسی را اراده کرده است (فتاحی، ۱۳۹۷: ۳۲-۳۳؛ منصوریان، ۱۳۹۷: ۱۴۳). در تأیید این برداشت می‌توان به پرسش یکی از اعضای جلسه شورای بازنگری قانون اساسی مبنی بر متفاوت بودن یا یکسان بودن مفاهیم همه‌پرسی و مراجعه به آرای عمومی اشاره کرد (صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۸۰، ج ۳: ۱۴۶۰) که در پاسخ به این پرسش، بیان شده است که عطف مفهوم همه‌پرسی به مفهوم مراجعه به آرای عمومی از باب «عطف تفسیری» است (صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۸۰، ج ۳: ۱۴۶۰)، بدین معنا که مقصود از مراجعه به آرای عمومی همان همه‌پرسی است و هیچ تفاوتی با یکدیگر ندارند. البته شایان ذکر است که برخلاف اصل ۹۹ قانون اساسی، در اصل ۵۹، مفهوم مراجعه مستقیم به آرای عمومی به مفهوم

همه‌پرسی عطف شده که می‌توان این عطف را از باب «عطف عام بر خاص» تلقی کرد که البته تفاوتی در قصد قانون‌گذار از افاده معنایی یکسان این دو مفهوم با یکدیگر نمی‌کند. در مقابل این نگاه ممکن است با مقایسه مفهوم انتخابات به‌مثابه مجموعه عملیاتی که همه فرایندهای گزینش‌گری و اقدامات اجرایی انتخابات از مرحله تهیه مقدمات برگزاری انتخابات، ثبت‌نام و بررسی صلاحیت‌ها، تبلیغات، اخذ رأی و شمارش آرا تا صدور اعتبارنامه منتخبان را در برمی‌گیرد (راسخ، ۱۳۹۰: ۱۰۳)، گفته شود که صدور دستور آغاز انتخابات معادل با صدور فرمان آغاز فرایند انتخابات است که اولین مرحله از مراحل انتخابات محسوب می‌شود و بر همین اساس این‌گونه نتیجه‌گیری شود که صدور فرمان همه‌پرسی در بند ۳ اصل ۱۱۰ معادل با صدور فرمان آغاز فرایند بازنگری بوده که این صلاحیت نیز در صدر اصل ۱۷۷ قانون اساسی برای مقام رهبری پیش‌بینی شده است. بنابراین هدف اعضای شورای بازنگری از الحاق بند ۳ اصل ۱۱۰، پیش‌بینی صلاحیت جدیدی برای مقام رهبری نبوده است، بلکه آن‌ها به دنبال شناسایی رسمی اقدام حضرت امام خمینی (ره) به‌منظور صدور فرمان آغاز فرایند بازنگری بوده‌اند که به این صلاحیت نیز در صدر اصل ۱۷۷ قانون اساسی تصریح شده است (ابریشمی‌راد و نیکونهاد، ۱۳۹۹: ۳۹۷-۴۰۲). در واقع مطابق این فرض، صدور فرمان همه‌پرسی توسط مقام رهبری، در اصل ۱۷۷ قانون اساسی به‌مثابه صدور فرمان آغاز فرایند بازنگری در قانون اساسی قلمداد می‌شود (ابریشمی‌راد و نیکونهاد، ۱۳۹۹: ۳۸۵-۳۹۱). این در حالی است که موضوع بازنگری مطرح در اصل ۱۷۷ قانون اساسی، فرایندی متشکل از چندین مرحله مانند تشخیص ضرورت بازنگری، ابتکار بازنگری، تصویب موارد اصلاح یا متمیم قانون اساسی در شورای بازنگری و تأیید و امضای مصوبات شورای بازنگری توسط مقام رهبری است که در این میان، مرحله همه‌پرسی و رأی‌گیری نیز آخرین مرحله فرایند بازنگری محسوب می‌شود و در عرض دیگر مراحل قرار دارد و برگزاری آن نیز مستلزم صدور فرمان همه‌پرسی توسط مقام رهبری است. از طرف دیگر، موضوع قانون‌گذاری اصل ۵۹ قانون اساسی نیز به‌مثابه یک فرایند، از مراحل مختلفی همچون ابتکار همه‌پرسی تقنینی، تصویب درخواست مراجعه به آرای عمومی، نظارت شورای نگهبان بر مصوبه همه‌پرسی تقنینی و غیره تشکیل شده است که در این میان، همه‌پرسی و رأی‌گیری آخرین جزء فرایند قانون‌گذاری است که به عقیده نویسندگان این مقاله برگزاری آن منوط به صدور فرمان همه‌پرسی توسط مقام رهبری است. بنابراین، این مطلب که گفته شود فرمان همه‌پرسی شروع فرایند بازنگری قانون اساسی در اصل ۱۷۷ قانون اساسی (ابریشمی‌راد و نیکونهاد، ۱۳۹۹: ۴۰۲) و شروع فرایند قانون‌گذاری در اصل ۵۹ است، صحیح نیست. البته لازم است به این نکته توجه شود که



برگزاری مرحله همه‌پرسی و مراجعه به آرای عمومی در نظام جمهوری اسلامی ایران یک مرحله فرایندمحور است که برگزاری آن پس از صدور فرمان همه‌پرسی از چند مرحله مانند تعیین و اعلام تاریخ برگزاری همه‌پرسی توسط وزارت کشور ضمن با هماهنگی شورای نگهبان، تشکیل هیأت‌های اجرایی، تعیین تعداد و محل استقرار شعب ثبت‌نام و اخذ رأی، انتشار آگهی همه‌پرسی و نظارت بر همه‌پرسی تشکیل شده است. بنابراین در مقام جمع‌بندی این بند می‌توان گفت که صدور فرمان برگزاری همه‌پرسی معادل صدور فرمان مراجعه به رأی مردم (رأی‌گیری) است که این مرحله خود از مجموعه مراحل لازم برای اجرای این مراجعه تشکیل شده است.

با تبیین مفهوم مدنظر از فرمان همه‌پرسی ذکر این نکته لازم است که صلاحیت مقام رهبری در صدور فرمان همه‌پرسی برخلاف نظر برخی حقوقدانان، صلاحیت تشریفاتی نیست. برخی بر این عقیده‌اند با توجه به اینکه در اصل ۵۹ قانون اساسی درخواست همه‌پرسی به تصویب دوسوم مجموع نمایندگان موکول شده و در ماده ۳۶ قانون همه‌پرسی نیز انجام همه‌پرسی به تصویب نمایندگان واگذار شده است، از این رو این همه‌پرسی با ابتکار و رأی مجلس انجام می‌گیرد و در نتیجه در این فرایند، صدور فرمان همه‌پرسی توسط مقام رهبری به عنوان یک مرحله‌ی تشریفاتی تلقی می‌شود (غمامی، ۱۳۹۰: ۲۲۶). اما در مقابل نگاه مذکور باید گفت که تصویب ارجاع موضوع به همه‌پرسی توسط مجلس شورای اسلامی با صدور فرمان همه‌پرسی توسط مقام رهبری دو مرحله متفاوت از یکدیگر و مکمل فرایند تقنین از طریق همه‌پرسی هستند، به گونه‌ای که تصویب مجلس، شرط تمام‌کننده فرایند ارجاع به همه‌پرسی نیست، بلکه برگزاری همه‌پرسی نیازمند صدور فرمان برگزاری همه‌پرسی توسط مقام رهبری است که البته این صلاحیت در زمره اختیارات مقام رهبری قرار دارد. در این فرض، به عقیده نویسندگان، به صرف تصویب دوسوم نمایندگان مجلس در ارجاع یک مسئله بسیار مهم به همه‌پرسی و تأیید آن توسط شورای نگهبان، لزوماً موضوع به همه‌پرسی ارجاع نخواهد شد؛ بلکه مقام رهبری در صورت صلاحدید فرمان همه‌پرسی را صادر خواهد کرد.

## ۲. مبانی صلاحیت مقام رهبری در صدور فرمان همه‌پرسی

پس از تبیین مفهوم و انواع همه‌پرسی در نظام جمهوری اسلامی ایران، آنچه محل تأمل به نظر می‌رسد، تبیین مبانی و موجهات سپردن صلاحیت صدور فرمان همه‌پرسی به مقام رهبری است. در تبیین این مطلب باید گفت که مبتنی بر مبانی نظام جمهوری اسلامی ایران و اقتضای نظریه ولایت مطلقه فقیه مصرح در اصل ۵۷ قانون اساسی می‌توان گفت که بنابر دیدگاه مشهور فقها، ولایت برای فقیه در حوزه امور عمومی به نحو اطلاق جعل شده است و عموم

مسائل و موضوعات متعلق به مصالح و منافع عمومی جامعه اسلامی را در برمی‌گیرد (خمینی، ۱۴۱۸ق: ۱۸). بر این اساس در دسته‌بندی امور عمومی جامعه به سه دسته تقنینی، اجرایی و قضایی، تمامی این شئون سه‌گانه و سایر نظامات و مناسبات حکومتی در چارچوب نظریه ولایت مطلقه فقیه در شمول شئون و ذیل ولایت ولی فقیه قرار می‌گیرد (خمینی، ۱۳۷۴: ۳۳-۳۵؛ معرفت، ۱۳۸۹: ۱۳۱). بر این اساس، هرچند مشروعیت اعمال قوای سه‌گانه و سایر نظامات و مناسبات حکومتی، از طریق تنفیذ قانون اساسی توسط ولی فقیه تأمین شده است، اما گفتنی است که مشروعیت بخشی در موضوع بحث حاضر - مشروعیت بخشی به برگزاری همه‌پرسی - باید به مثابه «یک فرایند» در نظر گرفته شود، به گونه‌ای که با انجام هر یک از مراحل این فرایند، بخشی از مسیر مشروعیت بخشی به همه‌پرسی تأمین می‌شود. مبتنی بر نگاه فرایندمحور به مشروعیت بخشی به همه‌پرسی، امضا و تنفیذ قانون اساسی که در آن، مفاد اصول مربوط به قوه مقننه و مفاد اصل مربوط به بازنگری در قانون اساسی تنظیم شده، اولین مرحله از فرایند مشروعیت بخشی محسوب می‌شود و بدین ترتیب مشروع بودن برگزاری همه‌پرسی نیازمند وجود مرحله دیگری در تکمیل این فرایند است و آن صدور فرمان همه‌پرسی توسط مقام رهبری است. نتیجه آنکه، تردیدی در تسری مشروعیت به ارکان نظام با اجرای قانون اساسی ممضای ولی فقیه وجود ندارد، اما این مطلب در خصوص مشروع بودن برگزاری انواع همه‌پرسی تمام نیست و یکی از مراحل و ارکان این تسری مشروعیت در خصوص برگزاری همه‌پرسی، صدور فرمان همه‌پرسی توسط مقام رهبری است.

از طرف دیگر، علمای حقوق معتقدند که در مراجعه به آرای عمومی از طریق همه‌پرسی، اتخاذ تصمیم بر مدار گرایش‌های هیجانی، زودگذر و تحت تأثیر نطق و خطابه و روان‌شناسی شتاب‌آلود مردم صورت می‌پذیرد (قاضی، ۱۳۸۱: ۳۳۲). بر همین اساس و به منظور جلوگیری از وقوع تصمیم‌گیری‌های هیجانی و زودگذر اجتماعی، صدور فرمان برگزاری همه‌پرسی در اغلب نظام‌های حقوقی در صلاحیت رؤسای کشورها قرار داده می‌شود و از آن‌جا که در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران نیز صلاحیت صدور فرمان همه‌پرسی فراتر از امور اجرایی حوزه ریاست جمهوری است، از این‌رو این کارویژه در صلاحیت مقام رهبری قرار گرفته است (عمید زنجانی، ۱۳۸۵: ۷۸۷) و بر همین اساس برگزاری همه‌پرسی تقنینی و بازنگری در قانون اساسی با فرمان همه‌پرسی توسط مقام رهبری با الگوهای موجود در کشورهای مختلف تناسب بیشتری دارد.

### ۳. تحلیل شمول صلاحیت مقام رهبری در صدور فرمان همه‌پرسی

با مشخص شدن مفهوم اصطلاح فرمان همه‌پرسی و مبانی واگذاری این صلاحیت به مقام رهبری، آنچه محل تأمل به نظر می‌رسد، تبیین و تحلیل شمول صلاحیت مقام رهبری در

صدور فرمان همه‌پرسی موضوع اصل ۵۹ قانون اساسی و پاسخگویی به این پرسش است که مقام رهبری علاوه بر صلاحیت صدور فرمان همه‌پرسی بازنگری در قانون اساسی که قدر متیقن این صلاحیت مقام رهبری است، آیا صلاحیت صدور فرمان همه‌پرسی تقنینی را بر عهده دارد یا خیر؟

در پاسخ به پرسش مذکور برخی حقوقدانان با استناد به الحاق همزمان بند ۳ اصل ۱۱۰ قانون اساسی با اصل ۱۷۷ قانون اساسی و با عنایت به اینکه در ماده ۳۶ قانون همه‌پرسی درخواست برگزاری همه‌پرسی محدود به درخواست رئیس‌جمهور یا صد نفر از نمایندگان مجلس شده، صلاحیت مندرج در بند ۳ اصل ۱۱۰ را منصرف از همه‌پرسی موضوع اصل ۵۹ قانون اساسی دانسته و در مقام اثبات مدعیات خویش دلایلی را مطرح کرده‌اند (رستمی، ۱۳۸۷: ۱۹۳؛ هاشمی، ۱۳۹۳: ۷۳).

این گروه معتقدند با توجه به اینکه از یک سو در اصل ۵۹ قانون اساسی از اصطلاح «درخواست مراجعه به آرای عمومی» استفاده شده و از سوی دیگر در ماده ۳۶ قانون همه‌پرسی، درخواست مذکور فقط محدود به پیشنهاد رئیس‌جمهور یا صد تن از نمایندگان مجلس شورای اسلامی دانسته شده است، از این رو شناسایی صلاحیت صدور فرمان همه‌پرسی توسط مقام رهبری در مورد این نوع همه‌پرسی با صلاحیت رئیس‌جمهور یا صد نفر از نمایندگان مجلس در تعارض قرار دارد و در نتیجه اختیار رهبر شامل همه‌پرسی تقنینی موضوع اصل ۵۹ قانون اساسی نمی‌شود (هاشمی، ۱۳۹۳: ۷۳).

در مقابل نگاه مزبور و در مقام تبیین شمول صلاحیت صدور فرمان همه‌پرسی نسبت به همه‌پرسی موضوع اصل ۵۹ قانون اساسی باید بیان گفت که این نظر که صدور فرمان همه‌پرسی توسط مقام رهبری را معارض با پیشنهاد رئیس‌جمهور یا صد نفر از نمایندگان می‌داند، صحیح به نظر نمی‌رسد، چراکه این نظر پیشنهاد رئیس‌جمهور یا صد نفر از نمایندگان مجلس جهت ارجاع مصوبه مجلس به همه‌پرسی را به‌مثابه صدور فرمان همه‌پرسی تصور کرده و بر همین اساس حکم به تعارض میان صلاحیت مندرج در بند ۳ اصل ۱۱۰ و مقامات صالح جهت پیشنهاد رجوع به همه‌پرسی داده است؛ این در حالی است که ابتکار درخواست و پیشنهاد رئیس‌جمهور یا صد نماینده مجلس، موضوع متعلق همه‌پرسی نیست که با فرمان همه‌پرسی در تعارض قرار گیرد، بلکه خود، به موضوع دیگری یعنی به تصویب و تقنین یک مسئله بسیار مهم از طریق همه‌پرسی تعلق دارد که همه‌پرسی نیز از عناصر تقنین به‌شمار می‌آید. توضیح آنکه تقنین از طریق همه‌پرسی فرایندی است که خود از عناصر و اجزای متفاوتی تشکیل شده است که در میان این عناصر، رجوع به همه‌پرسی و رأی‌گیری آخرین

جزء این فرایند محسوب می‌شود و در کنار سایر عناصر این فرایند یعنی درخواست رئیس‌جمهور یا صد نفر از نمایندگان و تصویب توسط حداقل دوسوم مجموع نمایندگان مجلس و تأیید شورای نگهبان قرار دارد. بر همین مبنا باید گفت که درخواست تقنین مصوبه‌ای از طریق همه‌پرسی با صدور فرمان همه‌پرسی دو مرحله مجزا هستند، به گونه‌ای که درخواست یا پیشنهاد توسط رئیس‌جمهور یا صد نماینده ناظر بر تصویب یک مصوبه از طریق همه‌پرسی و رجوع به آرای عمومی است و صدور فرمان همه‌پرسی در بند ۳ اصل ۱۱۰، ناظر بر مرحله رأی‌گیری و فرایند اجرایی همه‌پرسی تقنینی در مسائل بسیار مهم است. در نتیجه باید بیان گفت که این دو جزء با یکدیگر تعارضی ندارند و هر یک جزئی از اجزای فرایند تقنین از طریق همه‌پرسی را تشکیل می‌دهند و معنادار می‌کنند.

در پاسخ به این نظر که الحاق همزمان عبارت بند ۳ اصل ۱۱۰ و اصل ۱۷۷ قانون اساسی را قرینه‌ای مبنی بر شمول حکم بند ۳ اصل ۱۱۰ نسبت به همه‌پرسی بازنگری قانون اساسی قلمداد کرده و شمول حکم این بند را منصرف از همه‌پرسی تقنینی دانسته‌اند، باید گفت که: اولاً قانون‌گذار اساسی در فرایند بازنگری قانون اساسی از وجود دو نوع همه‌پرسی در قانون اساسی اطلاع داشته است و چنانچه می‌خواست صلاحیت مقام رهبری را مقید به اصل ۱۷۷ قانون اساسی کند، باید به صراحت ذکر می‌کرد؛ چراکه امکان برداشت اطلاق از عبارت همه‌پرسی در اصل ۱۱۰ وجود داشت.

ثانیاً توضیح مخبر کمیسیون رهبری در خصوص صلاحیت صدور فرمان همه‌پرسی برای مقام رهبری با بیان این جمله «مسئله صدور فرمان همه‌پرسی که مرجعی باید باشد که دستور بدهد که همه‌پرسی انجام بشود، کما اینکه در مسئله بازنگری در قانون اساسی آقایان عنایت فرموده بودند این هم از اختیارات مقام رهبری دانسته شد» (صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۸۰: ج ۲: ۶۵۱)، گویای آن است که این کمیسیون درصدد شناسایی مرجعی برای صدور فرمان همه‌پرسی به طور مطلق برآمده و لذا با استناد به عبارت «کما اینکه در مسئله بازنگری در قانون اساسی...» نمی‌توان به این مطلب قائل شد که نظر ایشان صرفاً ناظر بر همه‌پرسی بازنگری در قانون اساسی بوده است، بلکه ایشان در ادامه بیان لزوم وجود مرجعی جهت صدور فرمان همه‌پرسی، از باب بیان نمونه چنین صلاحیتی برای مقام رهبری با استفاده از عبارت «کما اینکه... این هم از اختیارات مقام رهبری دانسته شد» به مسئله بازنگری در قانون اساسی و صلاحیت این مقام در صدور فرمان همه‌پرسی به منظور ارجاع مصوبه شورای بازنگری به همه‌پرسی اشاره کردند و در مقام نفی شمول صلاحیت صدور فرمان همه‌پرسی نسبت به همه‌پرسی تقنینی نبودند. ممکن است در خصوص این عبارت مخبر کمیسیون رهبری

در مذاکرات شورای بازنگری مربوط به صلاحیت‌های مقام رهبری مبنی بر «کما اینکه در مسئله بازنگری در قانون اساسی آقایان عنایت فرموده بودند این هم از اختیارات مقام رهبری دانسته شد»، این ایراد مطرح شود که در جلسه گفت‌وگو در خصوص مسئله بازنگری در قانون اساسی (جلسه قبل)، هیچ‌گونه مطلبی در خصوص فرمان همه‌پرسی در بازنگری قانون اساسی توسط اعضای جلسه مطرح نشده است و بر همین اساس، این مطلب منخبر کمیسیون رهبری که به‌عنوان نمونه به عنایت آقایان به آن مذاکرات در خصوص فرمان همه‌پرسی اشاره می‌کنند، دقیق و صحیح نیست. در پاسخ باید بیان گفت که این مطلب صحیح به نظر نمی‌رسد، چراکه در جلسه مربوط به تصویب اصل بازنگری در قانون اساسی، یکی از نمایندگان در مقام اظهار نظر در خصوص موضوع بازنگری در قانون اساسی به لزوم صدور فرمان همه‌پرسی توسط مقام رهبری جهت مراجعه به همه‌پرسی اشاره کرده‌اند (صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۸۰، ج ۳: ۱۶۸۷).

ثالثاً افزون‌بر دلایل مذکور، مبتنی بر رویکرد تفسیری لفظ‌گرایانه از عبارت بند ۳ اصل ۱۱۰ قانون اساسی، می‌توان با لحاظ شرایط مقدمات حکمت در علم اصول، به اطلاق این عبارت تمسک جست و قائل به شمول این صلاحیت به همه‌پرسی تقنینی شد؛ توضیح آنکه در علم اصول برای تمسک به اطلاق عبارات، شرایطی مشتمل بر در مقام بیان بودن گوینده و نبود قرائن صارفه و مقیده و امکان اطلاق‌گیری از عبارت تحت عنوان «مقدمات حکمت» بیان شده است که در صورت وجود این شرایط می‌توان به اطلاق یک عبارت تمسک کرد. در مقام تطبیق صلاحیت مندرج در عبارت بند ۳ اصل ۱۱۰ با شرایط مقدمات حکمت می‌توان گفت که اولاً قانون‌گذار اساسی در مقام بیان بوده و هنگام اساسی‌سازی صلاحیت صدور فرمان همه‌پرسی، در خود عبارت بند ۳ اصل ۱۱۰ هیچ‌گونه قید و قرینه‌ای مبنی بر انصراف این صلاحیت به همه‌پرسی بازنگری قانون اساسی در نظر نگرفته، ثانیاً در اصل ۱۷۷ قانون اساسی نیز به فرمان همه‌پرسی تصریحی نشده تا صلاحیت صدور فرمان همه‌پرسی منحصر در این اصل تلقی شود و صرفاً به لزوم برگزاری همه‌پرسی تأکید شده و بر همین اساس، قرینه‌ای مبنی بر تقیید صلاحیت صدور فرمان همه‌پرسی به این اصل و انصراف از اصل ۵۹ قانون اساسی وجود ندارد، از این رو نمی‌توان این صلاحیت را محدود به یک نوع همه‌پرسی دانست، بلکه این صلاحیت را می‌بایست شامل هر دو نوع همه‌پرسی مذکور در قانون اساسی اعم از همه‌پرسی تقنینی یا بازنگری در قانون اساسی قلمداد کرد (محسنی، ۱۳۹۵: ۴؛ مهرپور، ۱۳۹۰: ۱۳۰).

ممکن است گفته شود که از مذاکرات شورای بازنگری مربوط به تصویب اصل ۱۷۷ قانون اساسی که در آن به شناسایی لزوم عرضه مصوبات شورای بازنگری به همه‌پرسی پرداخته شده

و برخی از اعضای این شورا نیز به لزوم صدور فرمان همه‌پرسی توسط مقام رهبری اشاره کرده‌اند، این مطلب به دست می‌آید که صلاحیت صدور فرمان همه‌پرسی مندرج در بند ۳ اصل ۱۱۰ قانون اساسی صرفاً ناظر بر موضوع همه‌پرسی بازننگری در قانون اساسی است و همه‌پرسی تقنینی را در بر نمی‌گیرد. اما در پاسخ باید گفت که اولاً اعضای شورای بازننگری در موارد مذکور که به پیشنهاد وجود فرمان همه‌پرسی پرداختند، دنبال این بوده‌اند که از این طریق شبهه شمول ذیل اصل ۵۹ قانون اساسی مبنی بر لزوم تصویب مصوبه شورای بازننگری توسط دوسوم مجموع نمایندگان مجلس را رفع کنند و در مقام بیان انحصار فرمان همه‌پرسی به همه‌پرسی بازننگری قانون اساسی و نفی شمول آن به همه‌پرسی تقنینی نبوده‌اند. برای مثال یکی از نمایندگان در این خصوص می‌فرماید: «در هر حال این ابهام وجود دارد که آیا همه‌پرسی که مربوط به بازننگری در قانون اساسی هم هست بعد از این تصویب در شورای بازننگری قانون اساسی یا پس از تأیید مقام رهبری بایستی به تصویب دوسوم آراء مجلس برسد و بعد به همه‌پرسی گذاشته بشود یا نه؟ این ابهام وجود دارد» (صورت مشروح مذاکرات شورای بازننگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۸۰، ج ۳: ۱۶۸۵). به‌منظور تأکید بر این مطلب، نماینده دیگری مطرح می‌کند «اشکال این است که الآن نظریه‌ای در مجلس هست خیلی از نمایندگان چنین نظریه دارند که هرگونه همه‌پرسی را باید مجلس شورای اسلامی با دوسوم تصویب کند. این نظریه وجود دارد. اولاً اینجا تصریح بشود که این مشمول آن اصل نیست. این باید بشود، به هر حال شبهه‌ای در ذهن افراد هست. (صورت مشروح مذاکرات شورای بازننگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۸۰، ج ۳: ۱۶۸۶). در نهایت به‌منظور تأمین این نظرها، عبارت «رعایت ذیل اصل ۵۹ در بازننگری قانون اساسی لازم نیست»، مطرح می‌شود و با کسب رأی اکثریت به تصویب می‌رسد.

ثانیاً نمی‌توان به این استناد که در مشروح مذاکرات اصل ۱۷۷ قانون اساسی تنها بر لزوم ارجاع مصوبات شورای بازننگری به همه‌پرسی تأکید شده و هیچ‌گونه اشاره‌ای به همه‌پرسی تقنینی نشده است و هیچ‌گونه اصلاحاتی هم در خصوص مفاد اصل ۵۹ در مورد پیش‌بینی صدور فرمان همه‌پرسی برای مقام رهبری انجام نگرفته است، صلاحیت صدور فرمان همه‌پرسی را محدود به همه‌پرسی بازننگری در قانون اساسی دانست، چراکه همان‌طور که در اصل ۱۷۷ قانون اساسی به مرجع صدور فرمان همه‌پرسی اشاره نشده و مستند به بند ۳ اصل ۱۱۰ قانون اساسی می‌توان به صلاحیت مقام رهبری در این زمینه پی برد، در اصل ۵۹ قانون اساسی نیز مرجع صدور فرمان همه‌پرسی بیان نشده است و اطلاق بند ۳ اصل ۱۱۰ این نوع همه‌پرسی را هم شامل می‌شود. با وجود این در قوانین اساسی برخی کشورها بر شمول فرمان همه‌پرسی نسبت

به تمامی همه‌پرسی‌های مصرح در قانون اساسی تصریح شده است. به‌طور مثال بخش ۶۲ قانون اساسی اسپانیا در مقام بیان صلاحیت برگزاری همه‌پرسی برای مقام پادشاه، بر عام‌الشمول بودن صدور فرمان همه‌پرسی به هرگونه همه‌پرسی شناسایی شده در قانون اساسی این کشور با عبارت‌پردازی «اعلام همه‌پرسی در موضوعات پیش‌بینی شده در قانون اساسی» تصریح شده است. همچنین ماده ۸۷ قانون اساسی ایتالیا در این زمینه مقرر می‌دارد: «... - برگزاری همه‌پرسی را در مواردی که در قانون اساسی مقرر گردیده است، پیشنهاد می‌کند.»

### نتیجه‌گیری

با توجه به مطالب بیان‌شده، الحاق همزمان صلاحیت صدور فرمان همه‌پرسی موضوع بند ۳ اصل ۱۱۰ قانون اساسی با اصل ۱۷۷ این قانون در سال ۱۳۶۸، برخلاف نظر برخی حقوقدانان که معتقد به شمول این صلاحیت به همه‌پرسی بازنگری قانون اساسی و انصراف آن از همه‌پرسی تقنینی موضوع اصل ۵۹ قانون اساسی‌اند، صلاحیت مقام رهبری در صدور فرمان همه‌پرسی علاوه بر صلاحیت صدور فرمان همه‌پرسی بازنگری در قانون اساسی، مشمول صلاحیت صدور فرمان همه‌پرسی تقنینی نیز می‌شود. در تأیید این ادعا، مبتنی بر مبانی حقوقی موجهه واگذاری صلاحیت صدور فرمان همه‌پرسی به رؤسای کشورها و در نظام جمهوری اسلامی ایران به مقام رهبری به‌منظور جلوگیری از وقوع تصمیم‌گیری‌های هیجانی و زودگذر اجتماعی و با عنایت به مبانی نظریه ولایت مطلقه فقیه این مطلب به‌دست آمد که با توجه به آنکه اعمال قوه مقننه از طریق همه‌پرسی از شئون ولی فقیه و اعمال آن مستلزم تأیید مقام رهبری است، از این‌رو قانون‌گذاری از طریق برگزاری همه‌پرسی و رجوع به آرای عمومی منوط به تأیید مقام رهبری در قالب صدور فرمان برگزاری همه‌پرسی خواهد بود.

از طرف دیگر برخلاف این نظر برخی حقوقدانان که الحاق همزمان بند ۳ اصل ۱۱۰ با اصل ۱۷۷ را قرینه‌ای مبنی بر انصراف صلاحیت صدور فرمان همه‌پرسی از همه‌پرسی تقنینی می‌دانند، این مطلب به‌دست آمد که چنانچه قانون‌گذار اساسی در مقام تحدید صلاحیت مقام رهبری به همه‌پرسی موضوع اصل ۱۷۷ قانون اساسی می‌بود، می‌بایست به‌صراحت به تصریح آن می‌پرداخت، درحالی‌که از وجود دو نوع همه‌پرسی در قانون اساسی اطلاع داشته و هیچ‌گونه تصریحی مبنی بر انصراف این صلاحیت از همه‌پرسی تقنینی و انحصار این صلاحیت به همه‌پرسی بازنگری قانون اساسی نداشته است. به‌علاوه بررسی مشروح مذاکرات شورای بازنگری مؤید آن است که کمیسیون رهبری با شناسایی این صلاحیت برای مقام رهبری، در مقام شناسایی مقامی برای صدور فرمان همه‌پرسی به‌طور مطلق بوده و در مقام نفی

شمول صلاحیت صدور فرمان همه‌پرسی نسبت به همه‌پرسی تقنینی نبوده است. افزون بر این، اطلاق عبارت بند ۳ اصل ۱۱۰ قانون اساسی و قابلیت تمسک به آن، مثبت آن است که صلاحیت صدور فرمان همه‌پرسی هر دو نوع همه‌پرسی شناسایی شده در قانون اساسی را در برمی‌گیرد.

از طرف دیگر برخلاف این ادعا که صدور فرمان همه‌پرسی توسط مقام رهبری معارض با پیشنهاد رئیس‌جمهور یا صد نفر از نمایندگان دانسته شده و حکم به انصراف صلاحیت مقام رهبری از همه‌پرسی تقنینی داده شده است، مشخص شد که ابتکار درخواست و پیشنهاد رئیس‌جمهور یا صد نماینده مجلس، موضوع متعلق همه‌پرسی نیست که با فرمان همه‌پرسی در تعارض قرار گیرد، بلکه خود، به موضوع دیگری یعنی به تصویب و تقنین یک مسئله بسیار مهم از طریق همه‌پرسی و رجوع به آرای عمومی تعلق دارد و صدور فرمان همه‌پرسی در بند ۳ اصل ۱۱۰، ناظر بر مرحله رأی‌گیری و فرایند اجرایی همه‌پرسی تقنینی در مسائل بسیار مهم است. از این رو این دو جزء بایکدیگر تعارضی ندارند و هر یک جزئی از اجزای فرایند تقنین از طریق همه‌پرسی را تشکیل می‌دهند و معنادار می‌کنند. بنابراین شمول صلاحیت مقام رهبری در صدور فرمان همه‌پرسی هر دو نوع همه‌پرسی تقنینی و بازنگری در قانون اساسی را در برمی‌گیرد.



## یادداشت‌ها

۱. اصل ۵۹ قانون اساسی: «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.»
۲. اصل ۹۹ قانون اساسی: «شورای نگهبان نظارت بر انتخابات مجلس خبرگان رهبری، ریاست جمهوری، مجلس شورای اسلامی و مراجعه به آراء عمومی و همه‌پرسی را بر عهده دارد.»
۳. اصل ۱۷۷ قانون اساسی: «... مصوبات شورا پس از تأیید و امضای مقام رهبری باید از طریق مراجعه به آراء عمومی به تصویب اکثریت مطلق شرکت‌کنندگان در همه‌پرسی برسد...»
۴. «سؤال من این است که این «مراجعه به آراء عمومی و همه‌پرسی» این دو تا است یا یکی است؟ اگر دو تا است فرقی چیست؟ چطور شده که ذکر شده؟»
۵. «آراء عمومی و همه‌پرسی عطف تفسیر است.»
۶. اصل ۱۷۷ قانون اساسی: «مصوبات شورا پس از تأیید و امضای مقام رهبری باید از طریق مراجعه به آراء عمومی به تصویب اکثریت مطلق شرکت‌کنندگان در همه‌پرسی برسد.»
۷. صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ج ۳، ص ۱۶۸۹.
۸. صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ج ۳، ص ۱۶۸۹.
9. Part c of Section 62 of Spanish Constitution, (1978, )It is incumbent upon the King:  
c) To call for a referendum in the cases provided for in the Constitution., Available at: [http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist\\_Normas/Norm/const\\_espa\\_texto\\_ingles\\_0.pdf](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm/const_espa_texto_ingles_0.pdf)
10. Art 87 of the Constitution of the Italian Republic (1947), The President shall: call a general referendum in the cases provided for by the Constitution, Available at: [https://www.constituteproject.org/constitution/Italy\\_2012.pdf?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/Italy_2012.pdf?lang=en)

## منابع

### الف: فارسی

۱. ابریشمی‌راد، محمدمامین و حامد نیکونهاد (۱۳۹۹)، «تفسیری قصدگرایانه از صلاحیت مقام رهبری در صدور فرمان همه‌پرسی؛ موضوع بند ۳ اصل ۱۱۰ قانون اساسی»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، دوره ۲۱، ش ۶۶.
۲. اسماعیلی، محسن (۱۳۸۲)، «همه‌پرسی و شورای نگهبان»، فصلنامه روش‌شناسی علوم انسانی.
۳. آشوری، داریوش (۱۳۸۷)، دانشنامه سیاسی (فرهنگ اصطلاحات و مکتب‌های سیاسی)، تهران: مروارید.
۴. جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۸۷)، ترمینولوژی حقوق، تهران: انتشارات گنج دانش.
۵. خدایی، بهمن (۱۳۸۱)، همه‌پرسی رژیم‌های شاه، تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی.
۶. خمینی، روح‌الله (۱۳۷۴)، شئون و اختیارات ولی‌فقیه؛ ترجمه مبحث ولایت فقیه از کتاب البیع، ترجمه جعفر کیوانی، بازبینی و ویرایش مرتضی شفیعی شکیب، تهران: انتشارات پژوهشگاه علوم و فرهنگ اسلامی.
۷. ----- (۱۴۱۸ق)، الاجتهاد و التقليد، تهران: مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی (ره).
۸. راسخ، محمد (۱۳۹۰)، نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی، تهران: دراک.
۹. رستمی، ولی (۱۳۸۷)، «مشارکت مردم در قانون‌گذاری جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه حقوق، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دوره ۳۸، ش ۱.
۱۰. صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۰)، تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ج ۲ و ۳.
۱۱. صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۴)، تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ج اول، ج ۳.
۱۲. طباطبائی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۶)، حقوق اساسی، تهران: میزان، چ دوازدهم.
۱۳. عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۸۵)، حقوق اساسی ایران، تهران: موسسه انتشارات و چاپ دانشگاه تهران، چ اول.
۱۴. غمامی، سید محمدمهدی (۱۳۹۰)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی، چ اول.
۱۵. فتاحی، علی (۱۳۹۷)، شورای نگهبان: نظارت بر انتخابات، تبیین و تحلیل صلاحیت شورای نگهبان در نظارت بر انتخابات و بررسی شبهات پیرامون آن، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان.

۱۶. قاضی، ابوالفضل (۱۳۸۸)، *بایسته‌های حقوق اساسی*، تهران: میزان.
۱۷. ----- (۱۳۸۱)، *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی*، تهران: میزان، چ یازدهم.
۱۸. محسنی، فرید (۱۳۹۵)، *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، تهران: دانشگاه امام صادق (ع)، چ اول.
۱۹. معرفت، محمدهادی (۱۳۸۹)، *ولایت فقیه*، قم: مؤسسه فرهنگی تمهید.
۲۰. منصوریان، مصطفی (۱۳۹۷)، *شرح قانون اساسی، فصل چهاردهم - بازنگری در قانون اساسی اصل ۱۷۷*، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان.
۲۱. مهرپور، حسین (۱۳۹۱)، *مختصر حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، تهران: دادگستر، چ سوم.
۲۲. هاشمی، سید محمد (۱۳۹۰)، *حقوق اساسی و ساختارهای سیاسی*، تهران: میزان.
- (۱۳۹۳)، *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، تهران: دادگستر.

ب: لاتین

1. the Constitution of the Spanish (1978), Available at:
2. [http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist\\_Normas/Norm/const\\_espa\\_texto\\_ingles\\_0.pdf](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm/const_espa_texto_ingles_0.pdf)
3. the Constitution of the Italian Republic (1947), Available at:
4. [https://www.constituteproject.org/constitution/Italy\\_2012.pdf?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/Italy_2012.pdf?lang=en)