

امکان‌سنجی نقش‌آفرینی مردم در ابتکار بازننگری قانون اساسی؛ درنگی بر ظرفیت حقوق اساسی ایران

حامد نیکونهاد^{۱*}، سید عبدالسعید مدرس^۲

چکیده

قانون اساسی به‌عنوان والاترین میثاق اجتماعی توصیف می‌شود که تضمین کارآمدی آن در طول زمان، نیازمند پیش‌بینی سازوکار بازننگری در آن است. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، در اصل ۱۷۷ سازوکاری را برای بازننگری مقرر کرده که از نظر میزان نقش مردم در این فرایند شایان توجه است. انگیزه نگارش این نوشتار، پاسخ به این پرسش است که قانون اساسی جمهوری اسلامی برای نقش‌آفرینی مردم در ابتکار بازننگری در قانون اساسی چه ظرفیت‌هایی دارد؟ در پاسخ باید گفت ظاهر اصل ۱۷۷ صرفاً مقام رهبری را دارای صلاحیت ابتکار بازننگری می‌داند. با این حال، در این نوشتار به شیوه‌توصیفی و تحلیلی با بررسی مبانی مشارکت مردم در ابتکار بازننگری از منظر حقوق بنیادین و اصولی از قانون اساسی که دلالت بر حاکمیت مردم دارد و همچنین با انعکاس دیدگاه قانونگذار اساسی و با وفاداری و استناد به قانون اساسی فعلی، در جهت تقویت نقش مردم در ابتکار بازننگری قانون اساسی توسط نمایندگان مجلس شورای اسلامی یا رئیس‌جمهور گام برداشته شده است. یافته‌های پژوهش حاضر دال بر آن است که حق خداداد و سلب‌ناپذیر تعیین سرنوشت اجتماعی، تکلیف همگانی آحاد مردم در امر به معروف و نهی از منکر و به‌علاوه وظیفه امت مسلمان در ساخت جامعه اسلامی، ظرفیت حقوقی لازم برای افزایش نقش‌آفرینی مردم را فراهم کرده‌اند.

کلیدواژگان

ابتکار بازننگری، بازننگری قانون اساسی، پیشنهاد بازننگری، حق تعیین سرنوشت، حاکمیت مردم.

۱. استادیار گروه حقوق عمومی و بین‌الملل، دانشگاه قم، قم، ایران (نویسنده مسئول).

Email: hamednikoonahad@gmail.com

Email: saeid_70@yahoo.com

۲. فارغ‌التحصیل کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه قم، قم، ایران.

تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۰۲/۰۶، تاریخ پذیرش: ۱۳۹۷/۱۲/۲۰

مقدمه

در نظام‌های سیاسی امروزی، قانون اساسی دارای چنان قداست و اهمیتی است که از طرفی فرایند تصویب و اجرای آن و از سوی دیگر ترتیبات بازننگری در آن با دیگر قوانین موضوعه متفاوت است و به دلیل زیربنایی بودن آن، باید از کلیت، عمومیت و استحکام کافی برخوردار باشد تا به صورت قابل قبولی پاسخگوی اقتضائات متطور جامعه سیاسی در طول زمان باشد. افزون بر این، حضور مؤثر و سرنوشت‌ساز مردم در مراحل مختلف فرایند تصویب و اصلاح قانون اساسی، از وجوه فارق اصلی قانون اساسی از سایر قوانین است و این خود، بنیادین بودن قانون اساسی را تقویت می‌کند.

به منظور پاسداری از چنین میثاق پراهمیتی به مثابه یک سند بنیادین حقوقی و سیاسی، اغلب نظام‌های حقوق اساسی با در نظر گرفتن شرایط خاص و روند پیچیده بازننگری، مانع از اصلاحات مکرر، بی جا و کم‌اهمیت در قوانین اساسی شده‌اند؛ چراکه سهولت بازننگری در قانون اساسی از آنجا که موجب تزلزل در نهادهای سیاسی کشور و نظم حقوقی مستقر می‌شود، نگران‌کننده است و قانونی را که همواره و به راحتی مستعد تغییر و بازننگری باشد، نمی‌توان قانون «اساسی و بنیادین» دانست. از سوی دیگر، پیشرفت جامعه و تحولات گریزناپذیر و گوناگون اجتماعی، اقتصادی و سیاسی روابط و موضوعات جدیدی را مطرح می‌سازد که واقع بینی حقوقی و همگامی با تحولات مستلزم اصلاح، نسخ و تغییر قوانین سابق است و عدم امکان اصلاح قانون اساسی و الزام به آن برای تمامی نسل‌های یک جامعه در همه شرایط، موجب ناکارآمدی آن قانون و چه بسا از بین رفتن نظام حکومتی آن کشور شود. بنابراین پیش‌بینی امکان اصلاح قانون اساسی امری خردمندانه و مبتنی بر توجه به واقعیات است.

در نظام‌های گوناگون حقوق اساسی، فرایند بازننگری در قانون اساسی مراحل متعدد و متفاوتی دارد. اما به طور کلی، این فرایند با ابتکار بازننگری یا پیشنهاد رسمی اصلاح قانون اساسی، آغاز و در صورت تصویب یا تأیید پیشنهاد، نهاد صالح برای بازننگری در قانون اساسی تشکیل می‌شود. محصول نهاد بازننگر، بسته به مقررات قانون اساسی، برای تصویب نهایی به مقام صلاحیت‌دار و یا همه‌پرسی عمومی یا هر دو ارجاع می‌شود.

جمهوری اسلامی ایران به عنوان نظامی مکتبی-مردمی و مبتنی بر مردم‌سالاری دینی، از این قاعده مستثنا نیست. در این زمینه در اصل ۱۷۷ قانون اساسی به مسئله بازننگری و اصلاح و متمیم قانون اساسی و فرایند و محدودیت‌های آن اشاره شده است. اصل یادشده نقش مردم در بازننگری قانون اساسی را به مرحله تصویب یا رد نهایی مصوبات شورای بازننگری، که به تأیید و امضای مقام رهبری رسیده، منحصر کرده است و در خصوص سایر مراحل بازننگری مانند ابتکار بازننگری یا مشارکت در اصلاح یا ارائه پیشنهاد و پیش‌نویس سکوت کرده است. خاستگاه این

نوشتار امکان‌سنجی تعریف نقش مردم در ابتکار بازنگری براساس بنیاد مردمی بودن نظام است و پرسش اصلی چنین است که قانون اساسی جمهوری اسلامی برای نقش آفرینی مردم در مرحله ابتکار بازنگری در قانون اساسی چه ظرفیت‌هایی دارد؟

اهمیت موضوع مطرح شده از آن نظر است که با توجه به مقدمه و اصول متعدد قانون اساسی همچون اصول ۱، ۶، ۸، ۵۶ و ۵۷، مردم (ملت مسلمان ایران) به‌عنوان یکی از دو محور اصلی نظام جمهوری اسلامی بیان شده‌اند و مشارکت آنان در تعیین سرنوشت، نمایانگر جمهوریت نظام است.^۱ اما به‌نظر می‌رسد که نقش آفرینی و تأثیرگذاری مردم در تعیین سرنوشت و مشارکت در تصمیم‌گیری‌های کلان سیاسی اجتماعی در مرحله «ابتکار» بازنگری قانون اساسی، که مرحله بسیار تعیین‌کننده‌ای است، کم‌رنگ بوده و اقتضای مردمی بودن نظام در این بعد به‌صورت کامل رعایت نشده است.

تتبع نگارندگان حاکی از آن است که در خصوص ابتکار بازنگری در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و به‌ویژه تحلیل نقش مردم در آن، تا به حال نوشتار مستقلاً تألیف نشده است. اگرچه موضوع مذکور از آن جهت که تحت عنوان بازنگری در قانون اساسی است، محل بحث برخی کتب حقوق اساسی به‌نحو کلی بوده است و همچنین برخی مقالات به‌نحو مطالعه تطبیقی، مقایسه‌ای در خصوص بازنگری در قانون اساسی جمهوری اسلامی با دیگر کشورها و یا میان قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸ و قانون اساسی ۱۳۶۸ در خصوص مسئله بازنگری داشته‌اند،^۲ اما آنچه موجب تمایز این نوشتار از تألیفات پیشین بوده و مؤید نوآوری آن است، محور بودن مرحله «ابتکار بازنگری» در قانون اساسی جمهوری اسلامی و تحلیل و ارزیابی نقش مردم در آن مبتنی بر مبانی پذیرفته‌شده قانون اساسی جمهوری اسلامی بوده است.

بنابراین در این نوشتار به شیوه توصیفی و تحلیلی پس از تبیین مراحل بازنگری قانون اساسی در حقوق اساسی ایران و تبیین مفهوم ابتکار بازنگری و اهمیت مرحله مذکور در سرنوشت سیاسی مردم، به بررسی مبانی مشارکت مردم در ابتکار بازنگری از منظر حقوق بنیادین و مراد تدوین‌کنندگان قانون اساسی در این مورد پرداخته می‌شود. سرانجام با رویکردی تحلیلی، ظرفیت حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران در مورد سازوکار مشارکت مردم در ابتکار بازنگری قانون اساسی سنجیده می‌شود.

۱. پیوند میان «جمهوری بودن» و «اسلامی بودن» نظام سیاسی، هنر قانون اساسی جمهوری اسلامی است. مردم ایران، «آزادانه» و «آگاهانه» مکتب اسلام را به‌عنوان مبنای زندگی مشترک و جمعی خویش برگزیدند و پذیرفتند. بنابراین موازین اسلام، حاکم بر قانون اساسی و انتخاب‌های مردم و تصمیمات حاکمان است. از این رو حکومت، «اسلامی» است و چون مردم آن را خواسته‌اند، «جمهوری» است.

۲. برای نمونه ن.ک: عمید زنجانی، ۱۳۶۶، ج ۱: ۴۶۰-۴۵۵؛ هاشمی، ۱۳۷۴، ج ۱: ۶۸-۶۲.

۳. برای نمونه ن.ک: واعظی، ۱۳۸۳: ۱۸۹-۱۷۹؛ خلیلی، ۱۳۸۰: ۱۴۴-۱۱۱؛ هاشمی، ۱۳۶۹: ۲۲۸-۱۵۱.

مفهوم و اهمیت ابتکار بازننگری

براساس اصل ۱۷۷ «بازنگری در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، در موارد ضروری به ترتیب زیر انجام می‌گیرد. مقام رهبری پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام طی حکمی خطاب به رئیس‌جمهور موارد اصلاح یا متمیم قانون اساسی را به شورای بازننگری قانون اساسی با ترکیب زیر پیشنهاد می‌نماید ... مصوبات شورا پس از تأیید و امضای مقام رهبری باید از طریق مراجعه به آراء عمومی به تصویب اکثریت مطلق شرکت‌کنندگان در همه‌پرسی برسد...»

دقت در اصل ۱۷۷ و همچنین آنچه در بازننگری سال ۱۳۶۸ رخ داد، نشان می‌دهد که بازننگری در قانون اساسی متشکل از پنج مرحله است:

۱. تشخیص ضرورت بازننگری (ابتکار بازننگری)؛
۲. پیشنهاد موارد اصلاح یا متمیم به شورای بازننگری؛
۳. رسیدگی به موارد مذکور در شورای بازننگری و عنداللزوم تصویب آنها؛
۴. تأیید و امضای رهبر در صورت موافقت با مصوبات شورا؛
۵. برگزاری همه‌پرسی برای اعلام نظر نسبت به مصوبات شورای بازننگری.

از جملات صدر اصل مذکور می‌توان این‌گونه برداشت کرد که اولاً بازننگری در قانون اساسی تنها در موارد «ضروری» صورت می‌گیرد؛ ثانیاً تشخیص چنین ضرورتی ظاهراً تنها به‌عهده مقام رهبری است. بنابراین مرحله اول یعنی ابتکار بازننگری مختص مقام رهبری است. البته این اختصاص انحصاری قابل مناقشه است. تفسیر لفظی از اصل ۱۷۷ چنین انحصاری را نمی‌رساند. صدر اصل ۱۷۷ لزوم ضروری بودن اصلاح و متمیم قانون اساسی را برای آغاز فرایند بازننگری لازم دانسته است. اما در خصوص مقام تشخیص‌دهنده در عبارت نخست حکمی مقرر نشده است. در عبارت دوم در مقام بیان ادامه فرایند بازننگری (پس از تشخیص و احراز ضرورت) مقرر شده که شورای بازننگری تشکیل شود و موارد اصلاح و متمیم از سوی رهبر بدان شورا ابلاغ شود. از این‌رو از این عبارات نمی‌توان تشخیص ضرورت بازننگری در قانون اساسی را در صلاحیت انحصاری رهبر قلمداد کرد.

شایان ذکر است که برخی نویسندگان هنگام تبیین مراحل بازننگری دچار خلط مفهومی میان مفهوم ابتکار بازننگری با دیگر مفاهیم مشابه شده‌اند^۱ و عامه مردم را برای اقدام به ابتکار صالح دانسته‌اند. همچنین با دقت نظر در مشروح مذاکرات شورای بازننگری به‌نظر می‌رسد که برخی از اعضای شورای مذکور نیز در معنای ابتکار بازننگری دچار اشتباه شده و ابتکار بازننگری و پیشنهاد بازننگری را یکسان تلقی کرده‌اند.^۲ اما باید توجه داشت که ابتکار بازننگری به معنای

۱. برای نمونه ن.ک: خلیلی، ۱۳۸۰: ۱۲۹ - ۱۲۸.

۲. هاشمی رفسنجانی، صورت مشروح مذاکرات شورای بازننگری قانون اساسی، ۱۳۶۹، ج ۲: ۶۰۶.

صلاحیت مقام صلاحیت‌دار در صدور فرمان بازننگری و تشکیل شورای بازننگری است، به‌نحوی که با این فرمان و تشخیص، فرایند بازننگری الزاما آغاز می‌شود. این امر با توجه به اصل ۱۷۷ قانون اساسی مختص مقام رهبری است.

سؤالی که می‌توان مطرح کرد این است که وجه اهمیت مشارکت مردم در مرحله ابتکار بازننگری چیست؟ در پاسخ به پرسش مذکور دو مطلب قابل بیان است: نخست در جوامع امروزی، قانون اساسی مظهر و محصول اراده مردم است. اراده و خواست عمومی مردم پایه اصلی تشکیل حکومت قلمداد می‌شود^۱ و بررسی قوانین اساسی کشورهای مختلف نشان می‌دهد که در اکثریت قریب به اتفاق آنها اعلام شده که حاکمیت متعلق به مردم است (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۲: ۹). دوم آنکه حضور مردم در تمامی مراحل بازننگری در قانون اساسی به‌ویژه مرحله ابتکار آن و مشارکت سیاسی آنان در این امر کلیدی، لازمه مردم‌سالاری است. به دیگر سخن، هر میزان که مشارکت سیاسی مردم به‌عنوان صاحبان اصلی حکومت در مراحل مختلف بازننگری به‌ویژه ابتکار آن بیشتر باشد، می‌توان گفت آن حکومت به قواعد و اصول مردم‌سالاری نزدیک‌تر است. از سوی دیگر، بازننگری و ابتکار در آن، از جمله جنبه‌های حکومتی است که مشارکت مردم در آن ضروری است و بدون حضور مردم، حق تعیین سرنوشت که به معنای مشارکت سیاسی مردم در مقدرات خود است، و از اصول محوری هر نظام سیاسی مشروع و مردمی است، خدشه‌دار می‌شود. قانون اساسی به‌عنوان مهم‌ترین سند حقوقی هر نظام سیاسی از آن جهت که نگهبان و تضمین‌گر حقوق و آزادی‌های بنیادین شهروندان در برابر حکومت محسوب می‌شود، حائز اهمیت است و به همین سبب است که چه در مرحله تألیف آغازین آن قانون و تأسیس نظام جدید و چه در مرحله اصلاح و بازننگری در آن، مشارکت سیاسی مردم حیاتی و متوقع است. چنانچه مردم نتوانند آغازگر فرایند تغییر در قانون اساسی باشند، در حقیقت حق آنان در تعیین معنادار سرنوشت سیاسی به سطح رقیقی تنزل یافته است.

مبانی مشارکت مردم در ابتکار بازننگری قانون اساسی

در این قسمت به مبانی لزوم مشارکت مردم در ابتکار بازننگری از منظر حقوق بنیادین پرداخته می‌شود. در این خصوص می‌توان به حقوق بنیادین متعددی از جمله حق تعیین سرنوشت، حق حاکمیت مردم و مشارکت تکلیف‌محور اشاره کرد. از این‌رو ابتدا به مبانی مشارکت از منظر حق تعیین سرنوشت و مشارکت تکلیف‌بنیان و سپس از منظر تدوین‌کنندگان قانون اساسی به حق حاکمیت مردم و حق تعیین سرنوشت اشاره می‌شود.

۱. ن.ک: مقدمه قانون اساسی (ذیل عنوان شیوه حکومت در اسلام) و اصل ۱.

۱. لزوم مشارکت در پرتو حق تعیین سرنوشت

دارندگان اصلتی یا نیابتی قدرت عمومی موظفاند قدرت را در جهت ایجاد آثار مطلوب عمومی یعنی تأمین منافع عام به کار گیرند. در این چارچوب، قرارداد اجتماعی همانند یک قرارداد حقوقی، صرفاً برای طرف‌های متعاقد ایجاد حق و تکلیف می‌کند و بر این اساس، اهمیت تعیین سرنوشت در خلال روابط جمعی چنان است که نمی‌توان اصالت افراد در اعمال این حق را نادیده گرفت و یک نسل بتواند برای نسل‌های آتی (طرف‌های ثالث) سرنوشتی محتوم رقم زند (هاشمی، ۱۳۸۱: ۱۰). به عبارت دیگر، به‌رغم ارتباط طلبی انسان‌ها و علایق پیونددهنده جوامع انسانی و نسل‌ها، نمی‌توان آثار این قرارداد را با بزرگ‌نمایی این علایق و با پیش‌فرض وجود اذن نسل‌های آینده، قابل انتقال به وارث (نسل‌های آینده) دانست، بلکه حساسیت امر حداقل مستلزم و مقتضی وجود حق اساسی این نسل‌ها برای همساز کردن این بنیادها با اراده، خواست و انتظارات خود است^۱ (تیلا، ۱۳۸۴: ۷۴)

همان‌گونه که در ماده ۲۸ اعلامیه حقوق بشر و شهروندی سال ۱۷۹۳ فرانسه آمده است:^۲ «مردم پیوسته حق دارند قانون اساسی خود را مورد بازنگری قرار داده یا آن را اصلاح کرده یا کلاً تغییر دهند. هیچ نسلی نمی‌تواند نسل‌های بعد از خود را ملزم و تابع قوانین خود سازد». مشارکت مردم در ابتکار بازنگری در قانون اساسی، حق اساسی و بنیادین شهروندی است که با توجه به اهمیت قانون اساسی در شکل‌گیری پایه‌های نظم سیاسی و حقوقی، این حق، بنیادی‌تر از سایر حق‌های اساسی شهروندی است. به دیگر سخن، تنظیم و اصلاح قانون اساسی از آن جهت شایان توجه است که هدف از تألیف چنین قانونی پاسداری از حقوق بنیادین و آزادی‌های فردی ملت در برابر زمامداران است. چگونه می‌توان حقوق بنیادینی را که خود، اساس و منشأ تأسیس نظام جدید و تألیف قانون اساسی‌اند، در تغییر و بازنگری قانون اساسی نادیده انگاشت. برای مثال حق تعیین سرنوشت از مهم‌ترین این حقوق است که در اسناد بین‌المللی بارها بدان تصریح شده است.

حق تعیین سرنوشت^۳ اصطلاح جدیدی است که ابتدا فارغ از ورود آن در حوزه حقوق بشر، در روابط بین‌الملل و برای طرد استعمار و سلطه خارجی مطرح شد و به‌عنوان حق ملت‌ها شناخته شد. ورود این اصطلاح در اسناد حقوق بشری نخستین بار در میثاقین (میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی و میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی)

۱. توجه به این اراده‌ها در چارچوب کلی حکومت اراده، جزیی از مبانی اصلی قانون‌گرایی است. ر.ک: کاتوزیان، ۱۳۸۲: ۴۹۹-۴۹۸.

۲. ماده ۲۸ اعلامیه حقوق بشر و شهروندی در دیباچه قانون اساسی ۲۴ ژوئن ۱۷۹۳ قرار داده شده است. این دیباچه در واقع صورت جدید و تغییر یافته‌ای از اعلامیه مشهور سال ۱۷۸۹ است.

3. Right to Self determination

صورت گرفت. بند ۱ ماده ۱ هر دو میثاق به صراحت حق مذکور را برای همه ملت‌ها به رسمیت می‌شناسد و آزادی افراد در تعیین وضعیت سیاسی، اقتصادی و اجتماعی را از لوازم آن حق می‌داند. همچنین ماده ۲۵ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی به‌نحو مبسوط‌تری همه شهروندان را محق در اداره امور عمومی خواه مستقیم و خواه غیرمستقیم بیان می‌کند. اعلامیه حقوق بشر اسلامی قاهره نیز در بند «ب» ماده ۲۳ این حق را برای همه افراد انسانی شناخته و همانند دیگر اسناد اظهار می‌کند که اداره امور عمومی متکی به اراده مردم است (مهرپور، ۱۳۸۱: ۱۳۳-۱۲۹). بنابراین از دهه ۱۹۷۰ به بعد، حق تعیین سرنوشت با حقوق بشر و دموکراسی ارتباط نزدیکی برقرار کرده است، به‌نحوی که در ادبیات حقوق بین‌الملل در هزاره سوم از حق به نام دموکراسی یاد می‌شود که همان حق تعیین سرنوشت در قرائت مدرن آن است (امیدی، ۱۳۸۷: ۲۱). لکن باید توجه داشت که بارزترین تجلی حق تعیین سرنوشت در حوزه داخلی، حق بر مشارکت سیاسی است (قاری سیدفاطمی، ۱۳۸۲: ۱۳۰). بنابراین اساس قانون اساسی در پرتو حق تعیین سرنوشت توجیه‌پذیر است، حال آیا می‌توان این حق را که به معنای مشارکت سیاسی همگانی در امور حکومتی است، در مسئله بازنگری نادیده انگاشت؟

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران طبق بند ۶ اصل ۲ بر پایه احترام به کرامت و ارزش والای انسان و آزادی توأم با مسئولیت او در برابر خداوند و براساس اصول ۱، ۶ و ۵۶ و بند ۸ اصل ۳ بر پایه مردم‌سالاری پیریزی شده و این اصول باید به‌عنوان شاهین هدایت‌کننده، راهنمای هر نوع تفسیری از این میثاق ملی باشد. از طرف دیگر، با برداشت حق آزادی و تکلیف‌بنیان، ابتکار مردمی برای بازنگری قانون اساسی در شرایطی که به نظر شهروندان چنین امری ضرورت دارد، نه تنها حق آنها، بلکه «تکلیفی حقوقی» در قبال جامعه یا التزامی سیاسی و یا اخلاقی و اجتماعی در برابر سرنوشت جمعی است (کاتوزیان، ۱۳۸۲: ۱۳). مطابق صراحت و نص اصل ۵۶، حاکمیت مردم بر سرنوشت خویش ریشه در حاکمیت و اراده الهی دارد؛ یعنی خدا به مردم این حاکمیت را در حدود معینی داده است تا بر سرنوشت خودشان حاکم باشند. از این‌رو حدود «حاکمیت بر سرنوشت» را خدا تعیین کرده که در ساحت تکوینی، همان اختیار در برابر جبر یا تفویض است.

اگرچه در نگاه نخست ممکن است رابطه میان حق تعیین سرنوشت مقرر در اصل ۵۶ (هم او، انسان را بر سرنوشت اجتماعی خویش حاکم ساخته است) و بند ۸ اصل ۳ (مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خویش) از یک سو و بند ۱ اصل ۲ مبنی بر اختصاص حاکمیت به خداوند از سوی دیگر، تناقض‌آمیز به‌نظر برسد، اما با دقت در مفاد اصل ۵۶ روشن می‌شود که این اصل به‌خوبی میان این دو، پیوند منطقی و عقلانی برقرار کرده است. توضیح آنکه همان خداوندی که حاکم مطلق بر جهان و انسان است و

حاکمیت بالذات و بالاصاله به او اختصاص دارد، چنین اراده کرده و خواسته است که انسان‌ها بر سرنوشت اجتماعی خویش حاکم باشند و خود، آزادانه تصمیم‌گیری کنند.

به‌علاوه از آنجا که این حق حاکمیت بر سرنوشت «خداداد» است، هیچ فرد، گروه، طیف و قشری حق ندارد انسان مسلمان را از این حق محروم کند. مفاد ذیل اصل ۵۶، عدم امکان تحمیل حاکمیت گروهی خاص بر مقدرات مردم است و این خود، بیانگر حاکمیت مردم بر سرنوشت خویش است. به بیان دیگر، وقتی قانون اساسی مقرر می‌کند که هیچ گروهی نمی‌تواند از حاکمیت مردم سوءاستفاده کند و ملت این حق حاکمیت را در چارچوب اصول قانون اساسی محقق و اعمال می‌کند، دلالت التزامی به این نکته است که ملت حاکم بر سرنوشت خویش است. درج این نکته کلیدی در اصل ۵۶ که هیچ کس حق ندارد «حق حاکمیت انسان بر سرنوشت اجتماعی خود» را از او سلب کند، به معنای پذیرش حاکمیت تشریحی ملت بر سرنوشت خویش البته در حدود معین است. چه آنکه، اساساً حاکمیت تکوینی بر سرنوشت، امکان سلب شدن ندارد و چنین امری مستلزم تصرف در امور تکوینی است و این‌گونه تصرف از حدود اختیار دولت، قانونگذار و آحاد جامعه خارج است. بنابراین انسان به‌واسطه اراده و خواست خداوند، بر مقدرات فردی و اجتماعی خود حاکم است و همان مرجع اعطاکننده این امکان و حق، حدود و چارچوب این حق در عرصه اجتماعی را تعیین می‌کند.

۲. لزوم مشارکت تکلیف‌بنیان

لزوم مشارکت مردم در ابتکار بازنگری قانون اساسی را می‌توان با دقت در موازین مغفول قانون اساسی ایران یافت. بنا ساختن جامعه نمونه اسلامی براساس موازین اسلامی به‌منزله تکلیف مردم ایران به‌عنوان امت مسلمان، قرینه‌ای شفاف برای لزوم مشارکت مردم مسلمان در تکوین جامعه سیاسی اجتماعی است. ساختن جامعه نمونه‌ای که در آن ارزش‌های دینی و اخلاقی حاکم باشد، در شمار اهداف نظام حقوق اساسی شمرده شده است. در فراز پایانی مقدمه قانون اساسی با استناد به آیه ۱۴۳ سوره بقره^۱ چنین قید شده است: «پیروی از اصول چنین قانونی که آزادی و کرامت ابناء بشر را سرلوحه اهداف خود دانسته و راه رشد و تکامل انسان را می‌گشاید بر عهده همگان است و لازم است که امت مسلمان با انتخاب مسئولین کاردان و مؤمن و نظارت مستمر بر کار آنان به‌طور فعالانه در ساختن جامعه اسلامی مشارکت جویند به امید اینکه در بنای جامعه نمونه اسلامی (اسوه) که بتواند الگو و شهیدی بر همگی مردم جهان باشد موفق گردد».

برقراری جامعه اسلامی نمونه و به تعبیر قرآنی امت وسط، منوط به مشارکت همه مردم در

۱. «و كذلك جعلناكم أمة وسطا لتكونوا شهداء على الناس»

تعیین سرنوشت و پیروی از اصول قانون اساسی و نظارت مستمر بر عناصر حکومت است. تحقق جامعه نمونه وظیفه آحاد امت مسلمان است و همه در این مسیر مسئولیت دارند. در این خصوص قانون اساسی جلوه‌های گوناگون مشارکت و نظارت مردم در امور گوناگون مملکتی را نهادینه ساخته که نشان‌دهنده میانی ایمانی شکل‌گیری جامعه سیاسی ایران است. مشارکت تأثیرگذار و ایفای نقش فعال یکایک مردم در صحنه‌های گوناگون حیات سیاسی و اجتماعی، در اصول متنوعی از قانون اساسی جمهوری اسلامی و در قالب حق یا تکلیف تبیین شده است. نکته آنکه مقوله مشارکت مردم در عرصه سیاسی و اجتماعی، صرفاً حق‌بنیاد نیست، بلکه براساس نگرش دینی «مسئولیت‌محور» است. افزون‌بر این، مشارکت مردم در تعیین سرنوشت سیاسی اجتماعی خود، منحصر به حوزه حق‌های سیاسی و اجتماعی و حضور در انتخابات و انتخاب زمامداران عالی‌رتبه نیست. یکی از مؤلفه‌های محوری نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی، پیش‌بینی تکلیف دعوت به خیر و امر به معروف و نهی از منکر برای آحاد جامعه اسلامی به‌عنوان وظیفه همگانی است.^۱ مطابق اصل ۲۸ دعوت به خیر، امر به معروف و نهی از منکر، یک وظیفه اجتماعی و بر عهده همه مردم، نسبت به یکدیگر و نسبت به دولت، و بر عهده دولت نسبت به مردم تعریف شده است. این اصل به مفهوم مسئولیت مشترک آحاد جامعه نسبت به سرنوشت جمعی است. امر به معروف و نهی از منکر به مفهوم تأثیرگذاری بر سرنوشت جامعه است که حق بر تعیین سرنوشت را در دل دارد. چون انسان مسلمان حاکم بر سرنوشت اجتماعی خویش است، حق و تکلیف امر به معروف و نهی از منکر دارد. به دیگر سخن، لازمه ایفای تکلیف شرعی امر به معروف، حاکم بودن بر مقدرات اجتماعی است. بنابراین همان‌گونه که مردم براساس حق تعیین سرنوشت، حق تأسیس نظام جدید و تألیف قانون اساسی جدید را دارند، به همین ترتیب نیز می‌توانند در ابتکار بازنگری در قانون اساسی شرکت داشته باشند. حتی از منظری دیگر نه تنها مشارکت مردم، حق است، بلکه یک نوع تکلیف و وظیفه عمومی تلقی می‌شود. نفی امکان ابتکار بازنگری در سند بنیادین قانون اساسی از طریق مشارکت مردم، بدین معناست که مانعی حقوقی برای شهروندان در ایفای این تکلیف شرعی و اساسی مقرر شده باشد.

۱. ن.ک: عمیدزنجانی، ۱۴۲۱ ق، ج ۱: ۲۳۲-۲۲۷.

۲. «در جمهوری اسلامی ایران دعوت به خیر، امر به معروف و نهی از منکر وظیفه‌ای است همگانی و متقابل بر عهده مردم نسبت به یکدیگر، دولت نسبت به مردم و مردم نسبت به دولت. شرایط و حدود و کیفیت آن را قانون معین می‌کند. والمؤمنون و المؤمنات بعضهم اولیاء بعضی یأمرون بالمعروف و ینهون عن المنکر [سوره توبه آیه ۷۱]».

۳. لزوم مشارکت مردم در تعیین سرنوشت از منظر تدوین کنندگان قانون اساسی

در حقوق اساسی قانونگذار اساسی قوه‌ای است که در حالات خاص و استثنایی (مانند استعمارزدایی، انقلاب یا تشکیل دولت جدید) در یک کشور ظاهر می‌شود و به نمایندگی از مردم، به تصویب اساسی‌ترین قواعدی می‌پردازد که مناسبات سیاسی حاکمان و شهروندان را شکل می‌دهد (قاضی شریعت پناهی، ۱۳۸۳: ۴۸). این قوه در جمهوری اسلامی عبارت است از سه رکن مجلس بررسی نهایی قانون اساسی (۱۳۵۸) به‌عنوان تدوین‌کننده قانون اساسی، همه‌پرسی عمومی و تأیید ولی‌فقیه به‌منظور اعتبار مصوبات یادشده.

در این بند با کاوش در مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی ۱۳۵۸ دیدگاه‌های تدوین‌کنندگان قانون اساسی در خصوص لزوم مشارکت مردم در امور حکومتی بر مبنای حق حاکمیت مردم و حق تعیین سرنوشت بررسی می‌شود. از آنجا که مفاد اصول ۶، ۵۶ و ۵۷ قانون اساسی ۱۳۵۸ رابطه مستقیمی با موضوع این بند دارد، بر این اصول تمرکز می‌شود. براساس اصل ۵۶ «حاکمیت مطلق بر جهان و انسان از آن خداست و هم او، انسان را بر سرنوشت اجتماعی خویش حاکم ساخته است. هیچ‌کس نمی‌تواند این حق الهی را از انسان سلب کند یا در خدمت منافع فرد یا گروهی خاص قرار دهد و ملت این حق خداداد را از طرقتی که در اصول بعد می‌آید اعمال می‌کند».

مفاد اصل مذکور را می‌توان این‌گونه بیان کرد:

- حق حاکمیت بالذات متعلق به خداوند است.
- انسان بالعرض دارای حق حاکمیت است.
- حاکمیت انسان در طول حاکمیت خداوند است.
- خداوند انسان را مسلط بر تعیین سرنوشت خود قرار داده و به وی چنین حقی را اعطا کرده است (حق الهی).
- سلب یا به خدمت گرفتن حق خداداد تعیین سرنوشت و حق حاکمیت مردم از سوی فرد یا گروهی خاص مردود است.

پیش‌نویس اصل ۵۶ مقرر می‌داشت: «حق حاکمیت ملی که همان حق تعیین سرنوشت اجتماعی است، حقی است عمومی که خداوند به همه آحاد ملت داده تا مستقیماً یا از راه تعیین و انتخاب افراد واجد شرایط با رعایت کامل قوانین اعمال شود. هیچ فرد یا گروهی نمی‌تواند این حق الهی همگانی را به خود اختصاص بدهد یا در خدمت منافع اختصاصی خود یا گروهی معین قرار دهد» (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ج ۱: ۵۱۰).

از اظهارات متفاوت نمایندگان درباره این اصل، برمی‌آید که تصور یکسانی از معنا و مفهوم این اصل و مفاهیم به‌کاررفته در آن، بین نمایندگان نبوده و تفسیر متنوع آنان از «حاکمیت

ملی» و ارتباط آن با حاکمیت الهی شاهد بر این مطلب است. اینک نمونه‌هایی از تفسیر نمایندگان از حق حاکمیت ملی را بررسی می‌کنیم.

- «این اصل، مطلب پیچیده‌ای را بیان نمی‌کند، همان مطلبی است که ما بارها گفته‌ایم و برای آن استدلال کرده‌ایم. «ان الله لا یغیر ما بقوم حتی یغیر روا ما بأنفسهم»^۱ سرنوشت همه مردم به دست خودشان است و هر تغییری پیدا شود باید از ناحیه خودشان باشد» (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ج ۱: ۵۲۷).

- «حق حاکمیت ملی همان حق تعیین سرنوشت اجتماعی است. شما فقیه را قبول کردید و حتی دین اسلام را انتخاب کردید؛ چون می‌دانید از طرف خدای تعالی است ... بنابراین همه چیز حتی انتخاب دین و رهبر با انتخاب ملت است» (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ج ۱: ۵۱۲).

- «در گروه بررسی، ما عنوان کردیم که حق حاکمیت در جمهوری اسلامی از دو طریق قابل اعمال است، یک صورت عمومی است که بیان باشد از حق حاکمیت همه آحاد ملت و صورت دیگر اختصاصی است که حاکمیتی است تحت شرایطی خاص، خداوند متعال به افرادی معین اعطاء کرده است که این افراد همان مجتهدین جامع‌الشرایط و ولی فقیه می‌باشد» (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ج ۱: ۵۱۰).

نماینده دیگری در نطق خویش به صراحت از حق حاکمیت ملی و جمهوریت نظام سخن گفته که نمایانگر نظام مردم‌سالاری دینی است. ایشان بیان داشتند که بین مشروعیت و مقبولیت یک امر، منافاتی وجود ندارد. امکان دارد امری از منظر واقع و شرع، مشروع باشد، اما مورد اقبال مردم واقع نشود. همچنین ایشان شبهه مخالفت حاکمیت مردم با ولایت فقیه و هم‌عرض بودن این دو را به بیان ذیل رد کرد.

- «این ملت است که برمی‌گزینند و راه کج یا راه راست را انتخاب می‌کنند ... پس حق حاکمیت ملی برای عموم مردم است بدون اینکه اختصاص و ارتباط با جمعیت خاصی داشته باشد. همه مردم در سرنوشت و انتخاب راه خودشان اختیار دارند ... پس این اصل با ولایت فقیه منافاتی ندارد ... واقعیت این است که این اصل در طول ولایت فقیه است چون اگر فقیه بخواهد اعمال ولایت کند مستقیماً که اعمال ولایت نمی‌کند. به وسیله مردم اعمال خواهد کرد و این اعمال ولایت را ما می‌گوئیم "حاکمیت ملی". بنابراین مردم به دو شکل اعمال ولایت می‌کنند گاهی مستقیم و

گاهی غیرمستقیم. غیرمستقیمش همان است که اینجا آمده و مستقیمش آن است که به نام قوه ملت خواهد آمد» (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ج ۱: ۵۱۵).

مطابق با اصل ۶ قانون اساسی:

«در جمهوری اسلامی ایران، امور کشور باید به اتکای آرای عمومی اداره شود، از راه انتخابات: انتخابات رئیس جمهور، نمایندگان مجلس شورای ملی، اعضای شوراها و نظایر اینها یا از راه همه پرسی، در مواردی که در اصول دیگر این قانون معین می‌گردد.»
از آنجا که یکی از دلایل جمهوریت نظام جمهوری اسلامی ایران همین اصل و اتکای امور کشور بر آرای عمومی است، به همین سبب، دیدگاه نمایندگان در خصوص آرای عمومی و مشارکت آنان در امور حکومتی بیان می‌شود.

- «ضرورت اتکاء بر آرای عمومی، در مراحل مختلف ناشی از این است که بهترین نوع حکومت و اداره کشور، حکومت و مدیریتی است که قدرتش را از حمایت عموم بگیرد» (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ج ۱: ۳۶۰).

- «ولایت فقیه، هیچ منافاتی با پذیرفتن رأی مردم و دخالت دادن مردم ندارد ... پس از انقلاب‌ها آنچه که باعث انحراف حکومت‌ها شده، کناره‌گیری مردم از جریان امور بوده است. با کنار رفتن مردم حکومت‌ها آلوده شده‌اند؛ زیرا قدرت متمرکز شده و هزاران فساد به وجود آورده است. در اسلام تلاش بر این است که همه مردم در جریان امور باشند: «کلکم راع و کلکم مسئول عن رعیت» همه مسئول امور حکومتی و اجتماعی‌اند» (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ج ۱: ۳۶۲-۳۶۱).

- «این جمله (اتکای بر آرای عمومی) در قانون اساسی باید ذکر شود و تصریح بشود تا قانون اساسی ما شکل جمهوری را داشته باشد یعنی جمهوری بنایش بر آرای عمومی است» (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ج ۱: ۳۸۸).
اصل ۵۷ قانون اساسی ۱۳۵۸ مقرر می‌داشت:

«قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارت‌اند از: قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضائیه که زیر نظر ولایت امر و امامت امت بر طبق اصول آینده این قانون اعمال می‌گردند. این قوا مستقل از یکدیگرند و ارتباط میان آنها به عهده رئیس جمهور برقرار می‌گردد.»

هنگام تصویب این اصل، گروه بررسی‌کننده، اصل را به گونه‌ای دیگر تنظیم کردند که مقرر می‌داشت: «قوای حاکمه در کشور جمهوری اسلامی ایران عبارتند از: ۱- قوه ملت ۲- قوه مقننه ۳- قوه مجریه ۴- قوه قضائیه ۵- قوه رهبری و ارتباط میان آنها به وسیله قوه اخیر برقرار می‌گردد.»
- «حق حاکمیت از آن خالق است که به ملت داده و ملت می‌تواند بدون واسطه و

به صورت مستقیم، آن را اعمال کند... ایجاد قدرت احتیاج به سازمان ندارد، من هستم و سرنوشت خودم، ملت است و سرنوشت خودش، این حق حاکمیت را می‌تواند مستقیماً اجرا بکند، می‌تواند به واسطهٔ وکالت...» (ادارهٔ کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ج ۱: ۵۴۰-۵۳۹).

- «از آنجایی که قدرت ملت موضوعی نیست که احتیاج به بحث داشته باشد و آن طبعاً وجود دارد و منکر ندارد، بحثی که می‌شود راجع به ادارهٔ تشکیلات مملکت است. اگر چنانچه قدرت ملت را مسلم بگیرید، همچنان که در بعضی از اصول هم این مطلب مسلم گرفته شده است و بعداً هم مسلم گرفته خواهد شد و احتیاج به بحث ندارد...» (ادارهٔ کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ج ۱: ۵۴۰).
- «قوه ملت از دو طریق مستقیم و غیرمستقیم اعمال می‌شود، در قسمت اول از طریق امر به معروف و نهی از منکر و همه‌پرسی و دفاع عمومی و در قسمت دوم از طریق شرکت در انتخابات» (ادارهٔ کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ج ۱: ۵۴۰).

هرچند اصل پیشنهادی توسط گروه نتوانست اشکالات و ابهامات نمایندگان را مرتفع سازد و در نهایت با ۲۲ رأی مخالف و ۱۰ رأی ممتنع تصویب آن به روز دیگری موکول شد، لیکن اظهارات نمایندگان در خصوص حق حاکمیت ملی و قوهٔ ملت و جایگاه آن قوه در جمهوری اسلامی ایران شایان توجه بود.

بنابراین امعان نظر به این اصول و نظریات تدوین‌کنندگان قانون اساسی، مثبت این مطلب است که مردم در نظام جمهوری اسلامی ایران جایگاه اصیل دارند و حکمرانی حاکمان و حکومت آنان مستلزم مشارکت سیاسی مردم در تمامی جوانب حکومتی به‌ویژه بازنگری در قانون اساسی و مرحلهٔ ابتکار آن است.

ظرفیت‌سنجی قانون اساسی برای مشارکت مردمی در ابتکار بازنگری

اصل ۱۷۷ قانون اساسی به مسئلهٔ بازنگری در قانون اساسی اختصاص داده شده است. در این بند ابتدا نگاهی به مسئلهٔ ابتکار بازنگری در قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸ می‌اندازیم و پس از آن به بررسی جایگاه مردم در ابتکار بازنگری از منظر قانون اساسی ۱۳۶۸ و همچنین اعضای شورای بازنگری قانون اساسی می‌پردازیم. در آخر تحلیلی بر ظرفیت قانون اساسی کنونی به منظور مشارکت مردمی در ابتکار بازنگری قانون اساسی ارائه خواهیم داد.

۱. ابتکار بازنگری در قانون اساسی ۱۳۵۸

اصل ۱۴۸ پیش‌نویس قانون اساسی ناظر بر تجدیدنظر در قانون اساسی بود:

«هر گاه اکثریت نمایندگان مجلس شورای ملی یا رئیس‌جمهور به پیشنهاد هیأت وزیران لزوم تجدیدنظر در یک یا چند اصل از قانون اساسی را عنوان کنند، طرح یا لایحه تجدیدنظر از طرف مجلس یا هیأت وزیران تهیه و مورد بررسی مجلس شورای ملی واقع می‌شود. این متن پس از تصویب سه‌چهارم نمایندگان مجلس باید توسط فراندوم مورد تأیید ملت قرار گیرد. اصل اسلامی بودن نظام حکومتی کشور مشمول این مطلب نیست.»

مهم‌ترین نکات موجود در این اصل را بدین ترتیب می‌توان خلاصه کرد:

- ابتکار بازنگری در اختیار مجلس شورای ملی و همچنین رئیس‌جمهوری است.
- ابتکار بازنگری از سوی رئیس‌جمهور نیازمند پیشنهاد هیأت وزیران است.
- مجلس بازنگری‌کننده، همان مجلس شورای ملی است.
- قانون اساسی بازنگری‌شده پس از تصویب سه‌چهارم در مجلس شورای ملی باید به تصویب مردم می‌رسید.
- اسلامی بودن نظام قابل بازنگری نبود.

پس از بررسی‌های اولیه، گروه بررسی‌کننده این اصل تصمیم گرفت که اصلی دیگر را به‌جای اصل ۱۴۸ ارائه دهد که با شماره ۷۳/۱ به مجلس بررسی نهایی ارائه شد: «هر گاه مجلس شورای ملی تجدیدنظر یا تغییر در یک یا چند اصل معین از اصول قانون اساسی را لازم بداند می‌تواند با اکثریت دوسوم آرا و تأیید رهبری، تشکیل مجلس خبرگان را تصویب نماید. این مجلس مرکب از تعداد هفتاد نفر از حقوق‌دانان و مجتهدان در مسائل اسلامی است که از طرف مردم انتخاب می‌شوند و اختیارات آن محدود به تجدیدنظر در همان اصل یا اصول معین است و تصمیمات آن با دوسوم آرا معتبر می‌باشد. اصولی که در بخش کلیات قانون اساسی آمده از این حکم مستثنا است و قابل تجدیدنظر نمی‌باشد.»

از جمله مفاد این اصل پیشنهادی به این موارد می‌توان اشاره کرد:

- ابتکار بازنگری علاوه بر تصویب در مجلس شورای ملی نیازمند تأیید رهبری بود.
- مقام بازنگری‌کننده، مجلس خبرگان قانون اساسی متشکل از ۷۰ حقوقدان و مجتهد بود.
- اصول مندرج در کلیات قانون اساسی غیرقابل تجدیدنظر بود.

هم اصل ۱۴۸ پیش‌نویس قانون اساسی و هم اصل ۷۳/۱ گروه بررسی اصول که در جلسه

۶۳ مجلس بررسی نهایی، به بحث گذاشته شد، دو دیدگاه موافق و مخالف را در پی داشت:

الف) دیدگاه مخالفان

- «این اصل هیچ لزومی ندارد، راه تجدیدنظر را خود ملت می‌داند. اگر به جای یک اصل بیست اصل پیش‌بینی کردیم و گفتیم: این قانون اساسی قابل تغییر نیست، آیا بعداً نمی‌توانند با رفراندوم هم آن را تغییر دهند؟ می‌توانند؛ چون یک چیزی که اعتبار قانونی‌اش را از یک مبنایی می‌گیرد، هیچ وقت نمی‌تواند نفی‌کننده اعتبار همان مبنا برای نوبت بعدی باشد؛ این محال است. ما نمی‌توانیم برای آیندگان تکلیف معین کنیم، هر مکلفی خودش می‌داند» (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ج ۳: ۱۷۳۵).
- «پیش‌بینی تغییر قانون اساسی، از هم‌اکنون موجب تزلزل در قانون اساسی می‌شود» (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ج ۳: ۱۷۳۳)

ب) دیدگاه موافقان

- «چون ممکن است که کار ما نقص داشته باشد و مسلماً نقص خواهد داشت، برای اینکه نشان بدهیم که واقعا ما تصمیمی نداریم و آماده پذیرش حق هستیم باید یک اصلی در این مورد باشد» (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ج ۳: ۱۷۳۵).
- به نظر می‌رسد که علت مخالفت نمایندگان مخالف به‌ویژه آیت‌الله دکتر بهشتی (ره)، اذعان به وجود حق تعیین سرنوشت مردم و بدیهی دانستن این امر بود. در نهایت اصل مذکور با ۳۱ رأی مخالف، تصویب نشد (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ج ۳: ۱۷۳۶). در واقع، استدلال به غیرممکن بودن جلوگیری از بازنگری ملت در قانون اساسی و ممانعت از تزلزل در بنیاد قانون اساسی مانع از تصویب چنین اصلی در قانون اساسی ۵۸ شد. نکته مستنبط و ناظر بر موضوع مقاله آن است که دیدگاه مخالفان درج اصل بازنگری در قانون اساسی برتری یافت. مخالفان اصل، مخالف نفس بازنگری اساسی نبودند، بلکه حق مردم را در ابتکار بازنگری و تغییر قانون اساسی از طریق رفراندوم، مفروض و بدیهی می‌دانستند.

۲. ابتکار بازنگری در قانون اساسی ۱۳۶۸

با پایان یافتن جنگ تحمیلی و عادی شدن نسبی شرایط و آغاز بازسازی کشور، زمان آن رسیده بود که نقاط ضعف قانون اساسی ۱۳۵۸ برطرف شود. امام خمینی (ره) در پاسخ به درخواست جمعی از نمایندگان مجلس شورای اسلامی و همچنین اعضای شورای عالی قضایی در تاریخ ۶۸/۲/۴ طی نامه‌ای خطاب به رئیس‌جمهور وقت، براساس اختیارات ولایت فقیه مقرر در اصول ۵،

۵۷ و ۱۰۷ قانون اساسی با صدور نامه‌ای فرمان تشکیل شورای بازنگری را صادر کردند. فرمان مذکور متشکل از سه بخش اعضای شورا، محدوده مسائل مورد بحث و حداکثر مدت زمان برگزاری آن شورا بود که ایشان در قسمت دوم فرمان با بیان هشت مورد از جمله راه بازنگری در قانون اساسی محورهای مورد بحث در شورای مذکور را معین کردند (خمینی، ۱۳۷۸، ج ۲۱: ۳۶۳).

در خصوص مقام آغازگر بازنگری، پنج دیدگاه در شورای بازنگری مطرح شد:

۱. «هر کس احساس کرد اصلی از اصول قانون اساسی نیازمند بازنگری است، می‌تواند به رهبری پیشنهاد کند و رهبری پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت، موارد بازنگری را مشخص می‌کند» (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی اداره تبلیغات و انتشارات، ۱۳۶۹، ج ۲: ۵۸۸).

دیدگاه مذکور در خصوص «پیشنهاد» بازنگری است و اساساً ناظر بر مرحله ابتکار بازنگری نیست. همان‌گونه که بیان شد، پیشنهاد بازنگری با ابتکار بازنگری دارای تفاوت مفهومی است. ابتکار بازنگری دارای جنبه الزامی است که مقام صلاحیت‌دار با صدور فرمان بازنگری، بدون تأیید مقام یا نهاد دیگری، مجلس بازنگری را تشکیل می‌دهد. واضح و مبرهن است که پیشنهاد مذکور در این دیدگاه، مقام رهبری را ملزم به صدور فرمان بازنگری قانون اساسی نمی‌کند. در صورت نادیده پنداشتن تفاوت فوق، همچنین نبود سازوکار مشخص حقوقی به منظور اصلاح در مهم‌ترین میثاق حقوقی - سیاسی کشور، کمترین تالی فاسد حقوقی که می‌تواند در پی داشته باشد ایجاد هرج و مرج و بی‌نظمی در امور حکومتی است. افزون بر آن، موجب طرح سؤالات مهمی می‌شود از جمله اینکه چه میزان درخواست از رهبری برای مجاب شدن ایشان به منظور بازنگری کافی است؟ آیا هر شخصی از جامعه همچون استادان دانشگاهی، متخصصان و خبرگان در رشته‌های مختلف می‌توانند درخواست خود را به رهبری ارائه دهند یا صرفاً درخواست بازنگری از رهبری باید توسط سران سه قوه ارائه شود؟

۲. «اگر دولت یا قوه قضاییه، اصلی از اصول قانون اساسی را نیازمند بازنگری دانستند، در قالب لایحه‌ای به مجلس ارائه کنند یا اگر نمایندگان مجلس، چنین احساس کردند، در قالب طرح در مجلس مطرح کنند و پس از تصویب دوسوم اعضای مجلس، رهبری موارد آن را اعلام کند. بنابراین بدون تصویب مجلس، بازنگری ممکن نیست» (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی اداره تبلیغات و انتشارات، ۱۳۶۹، ج ۲: ۵۹۹).

معنای این روش آن است که اگر رهبری احساس کرد که قانون اساسی نیازمند تغییر است، رأساً نتواند اقدام کند و این به معنای بسته بودن دست رهبری است که با اصل ولایت فقیه در تضاد است. همچنین نادیده گرفتن حق رهبری است که براساس مصالح نظام تصمیم می‌گیرد (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی اداره تبلیغات و انتشارات، ۱۳۶۹، ج ۲: ۶۰۵ و ۷۹۶).

۳. دیدگاه دیگری برای رهایی از ایرادهای دیدگاه دوم پیشنهاد شد. بدین‌صورت که اگر رهبری بازننگری را لازم دانست، اعلام کند؛ ولی اگر قوه مجریه یا مجلس احساس نیاز کردند، باید از طریق مجلس آن را پیگیری کنند و بازننگری در قانون اساسی در مجلس تصویب شود (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی اداره تبلیغات و انتشارات، ۱۳۶۹، ج ۲: ۶۱۶).
 ۴. رهبری بازننگری را به مجلس و مجمع تشخیص مصلحت پیشنهاد می‌کند و در صورت تصویب آنها شورای بازننگری تشکیل می‌شود (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی اداره تبلیغات و انتشارات، ۱۳۶۹، ج ۲: ۵۹۷).
 ۵. مجمع تشخیص مصلحت، پس از بحث و بررسی و تصویب مواد، آنها را به رهبر پیشنهاد می‌کند و او طبق حکمی که به ریاست قوه مجریه، دستور تشکیل شورای بازننگری را صادر می‌کند (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی اداره تبلیغات و انتشارات، ۱۳۶۹، ج ۲: ۸۰۲).
- در نهایت از میان دیدگاه‌های پنج‌گانه یادشده، دیدگاه نخست که مصوبه کمیسیون بود، از تصویب شورا گذشت. به همین سبب می‌توان گفت با وجود همه اختلاف‌نظرها در خصوص مقام صلاحیت‌دار به‌منظور ابتکار بازننگری و پیشنهادهای مختلف اعضای شورای بازننگری، اتفاق نظر آنان بر این امر حاصل شد که هر شخصی می‌تواند «پیشنهاد» بازننگری به مقام رهبری ارسال کند، لیکن صرفاً مقام رهبری دارای صلاحیت ابتکار بازننگری در قانون اساسی است.

۳. ارزیابی نقش مردم در ابتکار بازننگری

نظام جمهوری اسلامی ایران از سویی نظامی مکتبی است که طبق اصول ۲، ۴ و ۵ قانون اساسی بر پایه احکام اسلامی و شریعت اسلام بنا نهاده شده و از سویی دیگر، طبق اصول ۶ و ۵۶ قانون اساسی نظامی مردمی و بر پایه حاکمیت مردم استوار است. به دیگر سخن، در ضمن اینکه نظامی الهی و مکتبی است، مردم نقش اصلی را ایفا می‌کنند. برای مثال آیه شریفه «ان الله لا یغیر ما بقوم حتی ینظروا ما بانفسهم» را می‌توان دلیل متقنی بر اثبات حق تعیین سرنوشت در نظام حقوقی- سیاسی اسلام دانست. همچنین آیات شریفه «و امرهم شوری بینهم»^۱ و «و شاورهم فی الامر»^۲ را که بیان‌کننده حق حاکمیت مردم و مشارکت سیاسی آنان در تدبیر امور جامعه است، می‌توان از جمله دیگر ادله دانست.

از سوی دیگر بنیانگذار جمهوری اسلامی حضرت امام خمینی (ره) به‌عنوان نمونه اتم و

۱. شوری: ۳۸.

۲. آل عمران: ۱۵۹.

اکمل فقاقت در زمینه حکومت اسلامی و رهبر انقلاب اسلامی و عالی‌ترین مقام رسمی که نظرهایشان ناظر راهنمای تدون قانون اساسی بوده^۱، در سخنرانی‌های متعدد خود در مورد حق تعیین سرنوشت چنین بیان داشتند: «هر کسی، هر جمعیتی، هر اجتماعی حق اولی‌اش این است که خودش انتخاب بکند یک چیزی را که راجع به مقدرات مملکت خودش است» (خمینی، ۱۳۷۸، ج ۴: ۴۹۲). «از حقوق اولیه هر ملتی است که باید سرنوشت و تعیین شکل و نوع حکومت خود را در دست داشته باشد» (خمینی، ۱۳۷۸، ج ۴: ۳۶۷). «ما فرض می‌کنیم که یک ملتی تمامشان رأی دادند که یک نفری سلطان باشد؛ بسیار خوب، این‌ها از باب اینکه مسلط بر سرنوشت خودشان هستند و مختار به سرنوشت خودشان هستند، رأی آن‌ها برای آن‌ها قابل عمل است. لکن اگر یک ملتی رأی دادند- و لو تمامشان- به اینکه اعقاب این سلطان هم سلطان باشد، این به چه حقی [است؟] ملت پنجاه سال پیش از این، سرنوشت ملت بعد را معین می‌کند؟ سرنوشت هر ملتی به دست خودش است ... ملت در صد سال پیش از این، صد و پنجاه سال پیش از این ملتی بوده، یک سرنوشتی داشته است و اختیاری داشته ولی او اختیار ما را نداشته است که سلطانی را بر ما مسلط کند» (خمینی، ۱۳۷۸، ج ۶: ۱۲).

بنابراین با عنایت به تمام موارد مذکور می‌توان این ادعا را موجه و قابل پذیرش دانست که حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران دارای ظرفیتی بیش از روند فعلی در خصوص ابتکار بازنگری است. جلوه‌های قانونی این ظرفیت را می‌توان این‌گونه بیان کرد که در اصل ۵۶ قانون اساسی، مردم حاکم بر سرنوشت اجتماعی خویش قلمداد می‌شوند و اساس حکومت را حاکمیت ملی تشکیل می‌دهد، در اصل ۶ بیان می‌شود که تمامی امور عمومی کشور متکی بر آرای مردم و مشارکت همه‌جانبه آنان در امور حکومتی است. در اصل ۸ نه‌تنها مردم را محق در نظارت بر اعمال دولت می‌داند، بلکه دعوت به خیر و امر به معروف و نهی از منکر را وظیفه‌ای همگانی قلمداد می‌کند. به دیگر سخن، مشارکت مردم در عرصه سیاسی و اجتماعی، صرفاً حق‌بنیاد تلقی نمی‌شود، بلکه براساس نگرش دینی مستنبط از اصل مذکور «مسئولیت‌محور» و به معنای مسئولیت مشترک آحاد جامعه نسبت به سرنوشت جمعی تبیین می‌شود. در اصل ۳ هنگام بیان وظایف دولت، طبق بند ۸ یکی از وظایف اساسی و مهم دولت، ایجاد و تأسیس زیرساخت‌های لازم به منظور مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خود تعریف می‌شود. از مجموع موارد مذکور می‌توان بر ظرفیت حقوق اساسی جهت مشارکت هرچه تمام‌تر مردم در امور عمومی، از جمله مهم‌ترین آنها یعنی ابتکار بازنگری استدلال کرد که قانونگذار عادی باید به منظور استفاده از این ظرفیت و تعیین سازوکار به منظور مشارکت مردم در این مهم چاره‌اندیشی کند.

۱. ن.ک: بند ۵ از نظر تفسیری شماره ۸۰/۲۱/۳۰۳۶ مورخ ۸۰/۱۰/۲۰ شورای نگهبان در مورد اصل ۸۶ قانون اساسی.

نتیجه‌گیری

مطابق ظاهر اصل ۱۷۷ تنها مقام رهبری است که دارای صلاحیت ابتکار عمل در خصوص بازننگری در قانون اساسی است؛ اگرچه از اصل ۱۷۷ استنباط نمی‌شود که تشخیص و احراز «ضرورت» بازننگری در قانون اساسی، در صلاحیت انحصاری رهبر است.

در این نوشتار تلاش شد با تفکیک روشن پیشنهاد بازننگری از ابتکار بازننگری، با بررسی مبانی مشارکت مردم در امور حکومتی در دو قالب «تکلیف‌مداری» و «حق تعیین سرنوشت» و همچنین انعکاس دیدگاه‌های تدوین‌کنندگان قانون اساسی در خصوص حق حاکمیت ملی، این نظر تقویت شود که مبانی قطعی حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، ظرفیت مشارکت فعالانه مردم در ابتکار بازننگری را داراست. در این زمینه می‌توان گفت هرچند اعضای شورای بازننگری ۱۳۶۸ در خصوص مقام آغازگر بازننگری، پیشنهادی را تصویب کردند که صرفاً مقام رهبری بدین‌منظور صلاحیت‌دار شناخته شده بود و با خلط مفهومی میان واژه «پیشنهاد» و «ابتکار» بازننگری، نتوانستند سازوکار مشخصی را به‌منظور مشارکت مردم در مرحله ابتکار بازننگری ارائه دهند، لیکن با استفاده از مناسبات به‌دست‌آمده از پیشنهاد مذکور (همه مردم می‌توانند پیشنهاد بازننگری را درخواست کنند)، این امر نتیجه می‌شود که مردم در تمام مراحل بازننگری حتی مرحله ابتکار آن، مشارکت دارند. اما باید در خصوص سازوکار آن در این مرحله چاره‌اندیشی شود.

افزون‌بر این با کنار هم قرار دادن اصل ۵۶ قانون اساسی (حاکمیت بر تعیین سرنوشت) و اصل ۶ (مشارکت عامه در اداره امور عمومی) و اصل ۸ (تکلیف همگانی امر به معروف و نهی از منکر) همچنین بند ۸ اصل ۳ که یکی از وظایف اساسی دولت را تلاش در جهت ایجاد زیرساخت‌های لازم به‌منظور مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خود قلمداد می‌کند، بیانات امام خمینی (ره) در خصوص حقوق بنیادین از جمله حق تعیین سرنوشت، و تکلیف آحاد مردم به ساختن جامعه نمونه اسلامی مقرر در مقدمه قانون اساسی، می‌توان ادعا کرد قانون اساسی کنونی دارای ظرفیتی بیش از آن است که صرفاً مقام رهبری دارای صلاحیت در ابتکار بازننگری باشد و مردم، با تنظیم سازوکار آن توسط قانونگذار عادی، به‌صورت غیرمستقیم و از طریق منتخبان خود می‌توانند در ابتکار بازننگری در قانون اساسی مشارکت داشته باشند. اگرچه با توجه به اصل ۱۰۷ قانون اساسی، رهبر منتخب غیرمستقیم و با واسطه مردم محسوب می‌شود، اما چون رئیس‌جمهور و نماینده مجلس شورای اسلامی با اداره جامعه و مشکلات جامعه تماس مستقیم دارند و با نواقص و کاستی‌های قانون اساسی آشناترند، باید برای این دو نهاد نیز در ابتکار بازننگری قانون اساسی نقش لحاظ کرد. به‌صورت مشخص پیشنهاد می‌شود صلاحیت ابتکار بازننگری به دو نهاد اعطا شود که هر دو

نهاد صلاحیت تشکیل شورای بازنگری را داشته باشند: الف) مقام رهبری پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت و ب) ۱۰۰ نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی و تصویب طرح آنان در مجلس یا رئیس‌جمهوری پس از تصویب لایحه وی در مجلس شورای اسلامی.

منابع

فارسی

الف) کتاب‌ها

۱. اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی (۱۳۶۴)، صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی قانون اساسی، ج ۳، چ اول، تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی.
۲. اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی اداره تبلیغات و انتشارات (۱۳۶۹)، صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، ج ۲، چ اول، تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی.
۳. خمینی، روح‌الله (۱۳۷۸)، صحیفه امام (مجموعه آثار امام خمینی (ره))، ج ۴، ۶ و ۲۱، چ اول، تهران: مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی.
۴. عمید زنجانی، عباسعلی. (۱۳۶۶). فقه سیاسی: حقوق اساسی و مبانی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. تهران: امیرکبیر. ج ۳.
۵. قاضی شریعت‌پناهی، سید ابوالفضل (۱۳۸۳)، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، چ دوازدهم، تهران: میزان.
۶. کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۲)، آزادی بیان، امر به معروف و نهی از منکر، تهران: دانشگاه تهران.

ب) مقالات

۶. امید، علی (۱۳۸۷)، «گسترش مفهومی حق تعیین سرنوشت از استقلال ملل تحت سلطه تا حق دموکراسی برای همه»، مجله حقوق، دوره ۳۸، ش ۲، صص ۱-۲۴.
۷. تیلا، پروانه (۱۳۸۴)، «تحلیل چارچوب نظری بازنگری در قانون اساسی»، مجله حقوق اساسی، ش ۵، صص ۵۳-۸۰.
۸. خلیلی، محسن (۱۳۸۰)، «نگاهی مقایسه‌ای به مسئله بازنگری قانون اساسی مجلس خبرگان ۱۳۵۸ و شورای بازنگری ۱۳۶۸»، پژوهشنامه متین، ش ۱۳، صص ۱۱۱-۱۴۴.
۹. قاری سید فاطمی، سید محمد (۱۳۸۲)، «حق تعیین سرنوشت و مسئله نظارت بر انتخابات:

امکان‌سنجی نقش آفرینی مردم در ابتکار بازننگری قانون اساسی... ۸۵۷

- نظارت تضمینی در مقابل نظارت تحدیدی»، *مجله مدرس علوم انسانی*، ش ۳۱، صص ۱۲۳-۱۴۰.
۱۰. هاشمی، سید محمد (۱۳۶۹)، «بررسی تطبیقی و موضوعی بازننگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، *تحقیقات حقوقی*، ش ۸، صص ۱۵۱-۲۲۸.
۱۱. ----- (۱۳۸۱)، «ابعاد حقوقی سیاست خارجی ایران»، *مرکز مطالعات عالی بین‌المللی*، ش ۲، صص ۱۰-۱۵.
۱۲. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۲)، «مروری اجمالی بر شیوه‌های بازننگری قانون اساسی در حقوق تطبیقی»، شماره مسلسل ۶۷۴۸، کد موضوعی ۴۱۰. فایل الکترونیکی است قابل دسترسی در این نشانی: <http://rc.majlis.ir/fa/report/show/730934>
۱۳. مهرپور، حسین (۱۳۸۱)، «حق تعیین سرنوشت از دیدگاه اسلام»، *مجله راهبرد*، ش ۲۴، صص ۱۲۳-۱۳۵.
۱۴. واعظی، مجتبی؛ فصلنامه حقوق اساسی «زمستان ۱۳۸۳ - شماره ۳، صص ۱۷۹ تا ۱۸۹».

ج) پایان‌نامه‌ها

۱۵. خلیلی، محسن (۱۳۷۲)، «بررسی تأثیر تحولات پس از پیروزی انقلاب اسلامی بر قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و چگونگی بازننگری آن»، تهران: دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، پایان‌نامه درسی دوره کارشناسی‌ارشد رشته علوم سیاسی.