

امکان سنجی جایگاه شهروندان در بازنگری قوانین اساسی مشروطه ایران، جمهوری اسلامی ایران و کنفدراسیون سوئیس

مهدی شهبازی^۱، امیر رضا افرنگ^۲

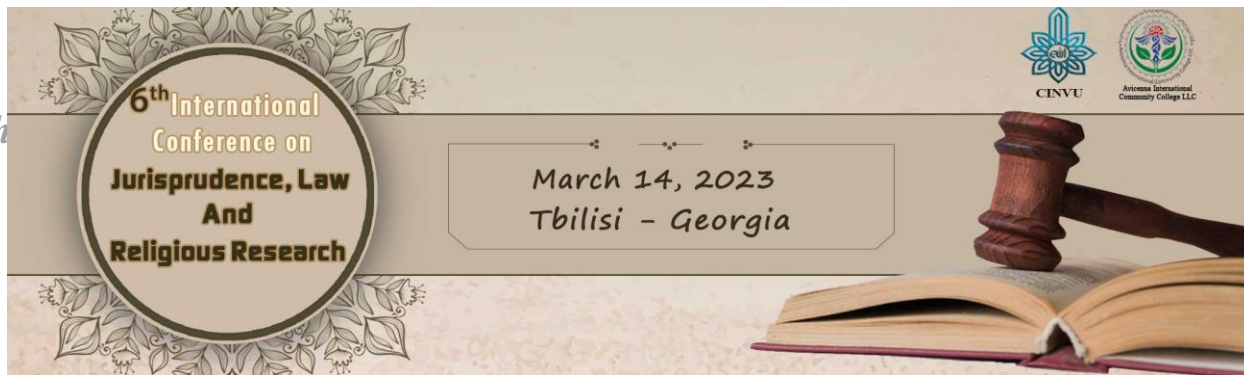
۱- دانش آموخته کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه تبریز (نویسنده مسئول)

۲- دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه تبریز

چکیده

قانون اساسی به عنوان سند عام بیانگر ساختار قدرت و آزادی‌های شهروندان، به منظور ایجاد رابطه‌ای مسالمت آمیز میان قدرت زمامداران و آزادی فرمانبران در جامعه سیاسی تصویب می‌شود. با این حال قانون اساسی به عنوان مخلوق بشری با گذشت زمان و با توجه به برخی ضرورت‌های جامعه نیازمند برخی اصلاحات و بازنگری‌ها در اصول آن، به منظور تامین خواسته‌های ملت (نه قدرت) می‌باشد؛ چه بسا ممکن است عدم بازنگری به اعتراضات و یا انقلاب مردمی بیانجامد. با این همه با توجه به مبانی فکری حاکم بر نظام سیاسی دولت-کشورها همواره نقش مشارکت شهروندان در امر بازنگری متفاوت است. به این منظور نگارندگان در این نوشته به مقایسه شیوه بازنگری در قانون اساسی مشروطه و جمهوری اسلامی ایران با قانون اساسی فدرال سوئیس می‌پردازند. تحقیق حاضر از طریق منابع کتابخانه‌ای و روش توصیفی-تحلیلی به بیان شیوه بازنگری و نقش شهروندان در بازنگری قانون اساسی می‌پردازد.

کلید واژه‌ها: قانون اساسی، بازنگری، شهروندان



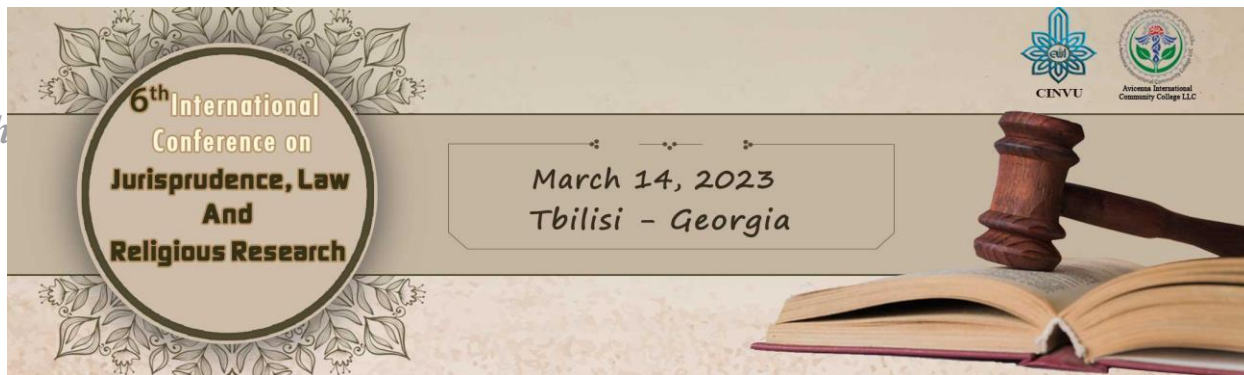
مقدمه

از زمان شکل گیری اولین جوامع بشری ضرورت و نیاز برای وجود قانون برای ایجاد نظم و برقراری عدالت وجود داشته است. در عصر یونان باستان اندیشه ی قانون برای دولت شهر های آن زمان توسط فیلسوفانی چون ارسطو تدوین و تبلیغ می شد. انسان همواره در طول تاریخ پر فراز و نشیب خود برای اداره ی جامعه به روش های مختلف به عمل قانونگذاری دست یازیده است . پس از طی دوران باستان و ورود به دوران جدید و شکل گیری دولت- کشور های مختلف و گسترش اندیشه قرارداد اجتماعی و حاکمیت قانون، سند عام و فراگیر به نام قانون اساسی برای اداره ی بهتر کشور ها تدوین و تصویب شد. در کشور سوئیس در قرن نوزدهم میلادی پس از جنگ های ناپلئونی و در کشور ایران در اوایل قرن بیستم پس از مبارزات آزادیخواهانه و مشروطه طلبانه ملت ایران صاحب قانون اساسی شدند. در طول قرن بیستم شاهد چندین بازنگری قانون اساسی در سوئیس و چندین بازنگری و یک انقلاب منجر به حذف قانون اساسی نخستین و جایگزینی با قانون اساسی جدید در ایران بوده ایم. با اینکه قانون اساسی هر کشوری مهم ترین سند حقوقی و مظهر اراده ی ملت آن کشور است؛ اما به مانند هر آن چه که آفریده ی دست بشر است خالی از اشکال و ابهام نیست و با تغییر و تحول در جامعه از جمله ارزش ها و نیازها و گذشت سالیان متمادی از تصویب آن ، ضرورتی اساسی جهت بازنگری مفاد آن چه به صورت جزئی و چه به صورت کلی احساس می شود. دو قانون اساسی ایران و سوئیس نیز از این امر مستثنی نیستند.

در این تحقیق نخست چارچوب کلی از پژوهش و مفاهیم اساسی تحقیق ارائه می شود سپس تاریخچه ای از بازنگری قانون اساسی در ایران دوره ی مشروطه و جمهوری اسلامی و کشور سوئیس مطرح می گردد و در ادامه در بخش پایانی شیوه و سازوکار بازنگری قانون اساسی در دو کشور ایران و سوئیس مورد بحث قرار می گیرد. چالش اساسی پیش روی محققان این پژوهش کمبود منابع و پراکندگی کتب و مقالات به زبان فارسی بود. همچنین روش تحقیق در این پژوهش به صورت کتابخانه ای و تحلیلی - توصیفی است. در این پژوهش سعی بر این است به پرسش هایی از قبیل: ۱. چه ساز و کاری برای بازنگری در قانون اساسی این کشور ها پیش بینی شده است؟ ۲. مردم در این روند بازنگری چه نقشی را ایفا می کنند؟ ۳. آیا امکان مشارکت شهروندان در بازنگری به صورت مستقیم در قانون اساسی ایران و سوئیس وجود دارد؟ ۴- آیا اصول غیر قابل بازنگری در قانون اساسی های مزبور پیش بینی شده است؟

تقسیم بندی قانون اساسی بر اساس چگونگی تقسیم آن

قانون اساسی را می توان از جهات مختلف تقسیم کرد آنچه فراخور موضوع این نوشته بود نگارندگان قانون اساسی را برحسب انعطاف پذیری و غیر انعطاف پذیری تقسیم کردند که ذیلاً به آن ها اشاره می شود.



۱- قانون اساسی انعطاف ناپذیر (سخت)

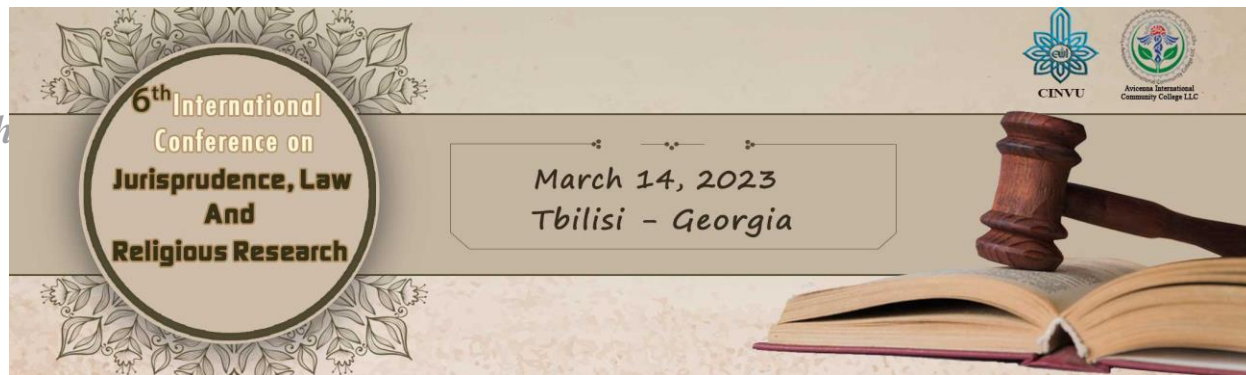
ملاک انعطاف ناپذیری قانون اساسی مربوط به چگونگی بازنگری آن است. در صورتی که بازنگری در قانون اساسی، بر خلاف قانون عادی به سهولت امکان پذیر نباشد، هر گونه تجدید نظر در آن نیازمند دخالت یک یا چند نهاد خاص و با انجام تشریفات پیچیده‌ای باشد، در این صورت قانون اساسی از خصلت انعطاف ناپذیری برخوردار است. همانطور که در قانون اساسی فعلی ایران، ابتکار بازنگری قانون اساسی با رهبری بعد از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام تفویض شده و در آخر نیز برای لازم الاجرائی نیازمند همه پرسی مردمی است.

۲- قانون اساسی انعطاف پذیر (نرم)

هنگامی که بتوان قانون اساسی را همانند قوانین عادی بدون نیاز به پیچیدگی و دخالت نهاد یا نهادهای دیگر مورد بازنگری قرار داد، در این صورت قانون اساسی خصلت انعطاف پذیری خواهد داشت. در این حالت قانون اساسی در سطحی برابر با قانون عادی بوده و لذا مفهوم سلسله مراتبی و برتریت قانون اساسی و نظارت آن بر دیگر قوانین عادی مطرح نخواهد بود. کشور انگلستان به علت ویژگی عرفی آن، دارای قانون اساسی انعطاف پذیر (نرم) می باشد.

علل و ضرورت بازنگری

قانون اساسی هر کشوری عالی ترین جلوه گاه اراده‌ی یک ملت است و با همه‌ی مزایا و مواهبی که دارا می باشد به هر روی سند و میثاقی بشری است و در هنگام تدوین و تصویب آن شرایط جامعه و ایده ها، آمال و آرزوهای ملت در آن ظهور پیدا می کند. گاهی به دلیل وضعیت خاص حاکم بر کشوری در زمان تدوین و تصویب آن همانند تولد ملت- کشوری جدید یا دولت‌های برآمده از انقلاب‌ها و یا جنگ‌ها ممکن است اصولی از حقوق ملت و مصالح عالی‌ه‌ی کشوری به دلیل شتابزدگی و بی تجربگی تدوین کنندگان به عمد یا به سهو در قانون اساسی ذکر نشود. گاهی اوقات دشوارترین کار در بازنگری قانون اساسی ایجاد اجماع در ضرورت به اجرای آن است که شامل اجماع برای نوع و روند تحقق بازنگری است. این توافق و اجماع برای بازنگری در قانون اساسی می تواند شامل راهکارهای متنوعی باشد. امر بازنگری قانون اساسی اساسا ملی است اما در مواردی سازمان ملل متحد هم در این موضوع ورود پیدا می کند؛ مانند کامبوج و تیمور شرقی. (Brandt et al, 2014, 44) همچنین با گذشت سالیان متمادی از تصویب قانون اساسی به هر حال جامعه با تغییرات و تحولات و حوادث گوناگونی رو به رو می شود؛ موضوعات جدیدی شکل می گیرند و حتی ممکن است اصولی از قانون اساسی بنا به شرایط روز به خودی خود متروک شوند و از کارآیی این سند و میثاق ملی کاسته شود. با این اوصاف ذکر شده هیئت حاکمه و جامعه می بایست خود را برای بازنگری و به روز رسانی قانون اساسی مهیا کنند. چه بسا در صورت عدم انعطاف حاکمیت برای بازنگری در قانون اساسی، امکان فروپاشی حاکمیت و شکل گیری حاکمیت جدید برخاسته از انقلاب مردمی وجود دارد.



تاریخچه بازنگری

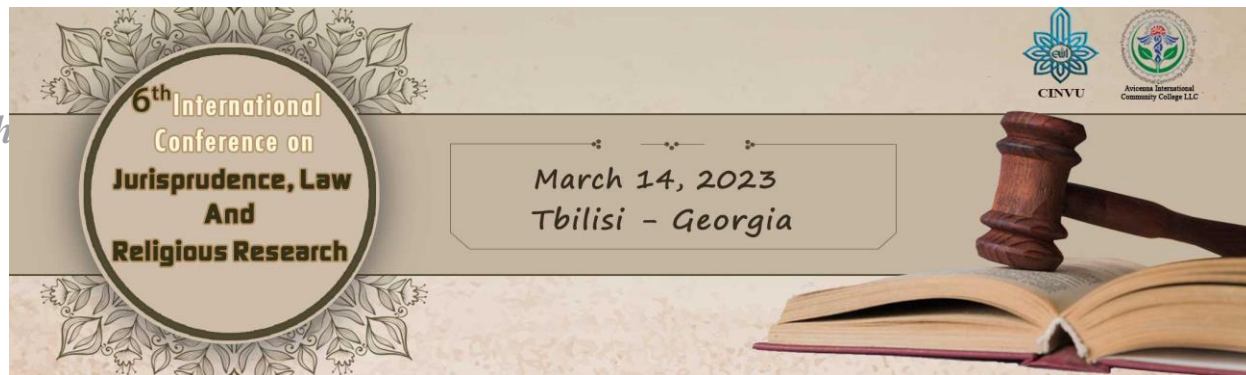
آشنایی با تاریخچه بازنگری زمینه های فکری روشنی را ایجاد می کند که همواره بازنگری در اصول قانون اساسی در جهت خواسته های حاکمیت است یا شهروندان؟ به این منظور نگارندگان به بیان تاریخچه بازنگری و اصول بازنگری شده در سه قانون اساسی مشروطه ایران، جمهوری اسلامی ایران و قانون اساسی فدرال پرداخته اند.

۱- قانون اساسی مشروطه

نخستین قانون اساسی کشور ایران، پس از روشنگری روشنفکران و مبارزات مردمی علیه نظام استبدادی قاجار منجر به صدور فرمان مشروطیت توسط مظفرالدین شاه قاجار در ۱۳ مرداد ۱۲۸۵ خورشیدی شد. لیکن بر خلاف فرمان مظفرالدین شاه، این قانون آن طور که باید «شایسته ملت و مملکت و شرع مقدس» نبود؛ چرا که متن مصوب نخستین قانون اساسی مشروطه تنها به بیان ترکیب اعضا مجلسین شورای ملی و سنا، مدت نمایندگی و وظایف و حدود و تکالیف مجلسین اختصاص داشت. و از مفاهیم نوین قانون اساسی همچون حقوق ملت، تفکیک قوا و وظایف سه قوه و هم چنین نحوه بازنگری و تجدید نظر قانون اساسی تهی بود تا آنکه با گذشت چند ماه، متمم قانون اساسی مشروطه جهت پر کردن خلاهای متن نخستین مصوب به تصویب رسید. آنچه حائز اهمیت است پس از تصویب متمم قانون اساسی مشروطه، هنوز اصلی به عنوان نحوه بازنگری قانون اساسی پیش بینی نشده بود تا آنکه در تاریخ ۱۳۲۸/۲/۱۸، اصلی به عنوان اصل الحاقی به متمم قانون اساسی اضافه و نحوه بازنگری قانون اساسی تعیین شد. شاید مجلس اول از هراس آنکه طرفداران محمد علی میرزا، با دستاویز قرار دادن بازنگری قانون اساسی آن را از محتوا تهی کرده و به نظام استبدادی پیشین بازگردند، دانسته سکوت کرده بودند.

مولفان این نوشته، بازنگری در قانون اساسی مشروطه را به دو مرحله تقسیم کرده اند:

نخستین مرحله مربوط به قبل از افزودن اصل الحاقی به قانون اساسی مشروطه قبل از تاریخ ۱۳۲۸/۲/۱۸ می باشد. مرحله اول مربوط به انتقال سلطنت از احمد شاه قاجار به رضا پهلوی بود، براین اساس مجلس شورای ملی، در نهم آبان ماه سال ۱۳۰۴ با تصویب ماده واحدی بنام «قانون انقراض سلطنت قاجاریه و تفویض حکومت موقتی به شخص آقای رضا پهلوی» این قانون که به خلع سلطنت قاجار مشهور است، اعلام می داشت به منظور سعادت ملت ایران، سلطنت قاجاریه منتقراض یافته و حکومتی موقت بر اساس قانون اساسی به شخص آقای رضا پهلوی واگذار شود، هم چنین تعیین تکلیف قطعی موکول به نظر مجلس موسسان بود که برای تغییر اصول ۳۶-۳۷-۳۸ و ۴۰ متمم قانون اساسی تشکیل می شد. به این ترتیب نخستین مرحله بازنگری قانون اساسی مشروطه، مبتنی بر شکل قانون اساسی انعطاف پذیر (نرم) بود که قانون عادی، اجازه تجدید نظر در قانون اساسی را می داد. یکی از ایرادات وارده بر بازنگری قانون اساسی مشروطه توسط مجلس موسسان در سال ۱۳۰۴ نوعی حرکت انقلابی بود؛ سبب تغییر سلطنت از سلسله قاجار به پهلوی شد. در حالیکه متن نخستین مصوب در اصل ۳۶ م.ق.ا.م



سلطنت را در اعقاب محمد علی شاه نسلأ به نسل برقرار کرده بود. با این حال به گفته همایون کاتوزیان گرچه مجلس موسساتی که بعداً سلسله پهلوی را برپا کرد آزادانه انتخاب نشده بود، اما از رده های بالای جامعه نمایندگی می کرد. (کاتوزیان، ۱۴۰۰؛ ۲۲۸)

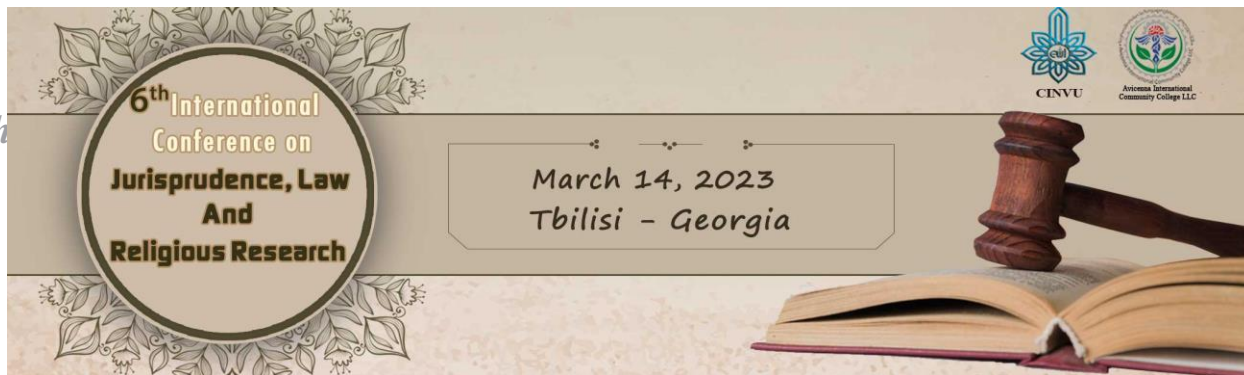
مرحله دوم بازنگری، مربوط به افزوده شدن اصل الحاقی در سال ۱۳۲۸ بود که پس از آن تغییرات گسترده ای هم در قانون اساسی مشروطه و متمم آن در سه مرحله زمانی متفاوت بود: نخستین مرحله بازنگری مربوط به اصلاحات ۱۳۲۸/۲/۱۸ بود که در پی آن اصل الحاقی به متمم قانون اساسی اضافه شد که در خصوص آیین بازنگری قانون اساسی بود. و دیگری در خصوص اصل ۴۸ ق.ا.م بود که در خصوص نحوه انحلال مجلس (مجلسین) توسط شاه و تصویب قانون در باب اختلاف بین دو مجلس تعیین و تکلیف می کرد.

دومین اصلاحات مربوط به مجلس شورای ملی در تاریخ ۱۳۳۶/۲/۲۶ اتفاق افتاد که بر این اساس اصلاحاتی در اصول ۷-۶-۵-۴ و ق.ا.م رخ داد. بر اساس این اصلاحات به ترتیب اصول تعداد نمایندگان از ۱۶۲ نفر به ۲۰۰ نفر افزایش یافت، مدت نمایندگی از دو سال به چهار سال تغییر یافت، انعقاد مجلس منوط به حضور دو ثلث اعضا شد، تغییری در خصوص عده حضور نمایندگان در خصوص شروع مذاکرات و تعداد اخذ رای و قبول آن اعمال شد و طبق اصل هشت اصلاح شده تغییراتی در خصوص مدت تعطیلی و زمان اشتغال مجلس به وجود آمد. اصلاح دیگر در باب اصل ۴۹ ق.ا.م بود به شخص شاه اجازه می داد در قوانین راجع به امور مالیه چنانچه تجدید نظری را لازم بداند برای رسیدگی مجدد به شورای ملی ارجاع نماید.

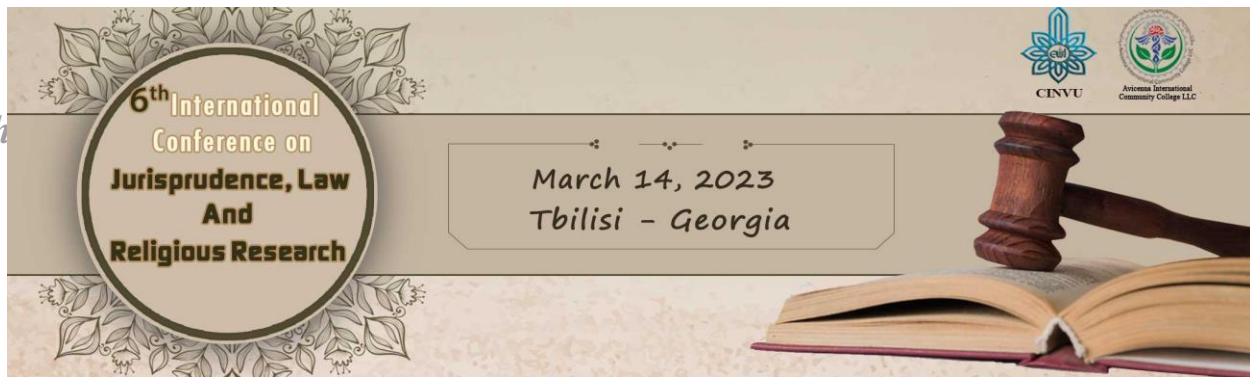
آخرین مرحله بازنگری در تاریخ ۱۳۴۶/۶/۱۸ بود که تغییراتی در اصول ۳۸-۴۱ و ۴۲ ق.ا.م ایجاد شد. بر این اساس تغییراتی در خصوص انتقال سلطنت و نائب السطنه در صورتی که ولیعهد به بیست سالگی نرسد رخ داد، هم چنین در صورت غیبت شاه یا مسافرت وی شاه می تواند برای اداره امور، شورایی انتخاب یا نائب السطنه تعیین کند تا با مشاوره شورای مزبور امور سلطنت را موقتاً انجام بدهند.

۲-۲ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

با وقوع انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷، قانون اساسی نظام پادشاهی مشروطه توسط انقلابیون کنار گذاشته شد و قانون اساسی جدیدی با عنوان قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران جایگزین سلف خود شد. در قانون اساسی جدید با حذف نهاد پادشاهی، ظهور نهاد رهبری (ولایت فقیه)، تشکیل شورای نگهبان از نظر شکلی و اسلامی سازی همه ی اصول آن را از نظر ماهوی شاهد هستیم. قانون اساسی جدید پیش نویس مصوب شورای انقلاب، در مجلس خبرگان قانون اساسی مطرح و به بحث گذاشته شد و در نهایت در تاریخ ۱۳۵۸/۸/۲۴ به تصویب نهایی این مجلس رسید؛ در ادامه طی اولین همه پرسی به تاریخ ۱۱ و ۱۲ آذرماه همان سال تبدیل به اولین قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران شد. موضوع مورد توجه در رابطه با



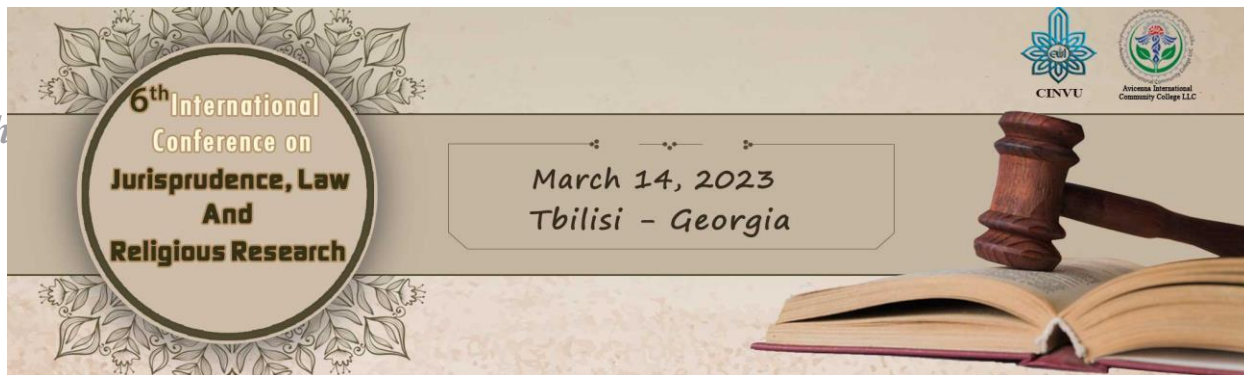
قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸ که در ۱۲ فصل و ۱۷۵ اصل تدوین شد، خلا و فقدان اصلی مخصوص و ویژه راجع به آئین بازننگری قانون اساسی در آن است، تکرار تاریخی عدم پیش‌بینی اصل بازننگری قانون اساسی در قانون اساسی مشروطه. با پژوهش در اسناد مربوط به مشروح مذاکرات مجلس خبرگان قانون اساسی سال ۱۳۵۸ مشخص شد که در متن پیش‌نویس اصل ۱۴۸ بیان می‌داشت: «هرگاه اکثریت نمایندگان مجلس شورای ملی یا رئیس‌جمهور به پیشنهاد هیات وزیران، لزوم تجدید نظر در یک یا چند اصل از قانون اساسی را عنوان کنند، طرح یا لایحه تجدید نظر از طرف مجلس یا هیات وزیران تهیه و مورد بررسی مجلس شورای ملی واقع می‌شود، این متن پس از تصویب سه چهارم نمایندگان مجلس باید توسط فرماندوم مورد تأیید ملت قرار گیرد. اصل اسلامی بودن نظام حکومتی مشمول این مطلب نیست.» (اداره تبلیغات و انتشارات مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۸؛ ۲۷۷) با این حال این اصل در مجلس خبرگان قانون اساسی مورد تصویب قرار نگرفت. در مورد اصل ۵۹ صرفاً رجوع به آرای عمومی از طریق همه‌پرسی در موضوعات و مسائل بسیار مهم سیاسی، اقتصادی و اجتماعی توسط اعضای مجلس خبرگان قانون اساسی مد نظر قرار گرفت. با گذشت حدود یک دهه و ضرورت در ایجاد تغییر در اصولی از قانون اساسی، در نامه‌ای از طرف آیت‌الله خمینی به رئیس‌جمهور وقت به تاریخ ۱۳۶۸/۲/۴ دستور شروع فرآیند بازننگری در قانون اساسی را صادر شد. در این نامه آیت‌الله خمینی یادآور شدند: «پس از کسب ده سال تجربه عینی و عملی از اداره کشور، اکثر مسئولین و دست‌اندرکاران و کارشناسان نظام مقدس جمهوری اسلامی ایران بر این عقیده‌اند که قانون اساسی با اینکه دارای نقاط قوت بسیار خوب و جاودانه است، دارای نقایص و اشکالاتی است که در تدوین و تصویب آن به علت جو ملتهب ابتدای پیروزی انقلاب و عدم شناخت دقیق معضلات اجرایی جامعه، کمتر به آن توجه شده است، ولی خوشبختانه مسئله متمیم قانون اساسی پس از یکی - دو سال نیز مورد بحث محافل گوناگون بوده است و رفع نقایص آن یک ضرورت اجتناب‌ناپذیر جامعه اسلامی و انقلابی ماست و چه بسا تأخیر در آن موجب بروز آفات و عواقب تلخ برای کشور و انقلاب گردد. و من نیز بنابر احساس تکلیف شرعی و ملی خود از مدت‌ها قبل در فکر حل آن بوده‌ام که جنگ و مسائل دیگر مانع از انجام آن می‌گردید.» (خمینی، ۱۳۸۵؛ ۳۶۳) پس از این نامه شورای بازننگری قانون اساسی به ریاست آیت‌الله مشکینی تشکیل شد که شامل ۲۰ نفر از افراد مذهبی و سیاسی به انتخاب رهبری و ۵ نفر منتخب از میان نمایندگان مجلس بود. این بار با اصلاحات صورت گرفته تعداد فصل‌ها از ۱۲ به ۱۴ و اصول از ۱۷۵ به ۱۷۷ افزایش پیدا کردند. ۳۹ اصل مورد اصلاح قرار گرفت و ۲ اصل جدید الحاق شد. از اصول اساسی الحاقی به متن، اصل ۱۷۶ در مورد تشکیل و وظایف و اختیارات شورای عالی امنیت ملی و اصل ۱۷۷ در خصوص بازننگری در قانون اساسی بود. در این اصل الحاقی به روشنی اختیار و مسئولیت ابتکار و شروع فرآیند بازننگری «همه‌پرسی اساسی» در قانون اساسی به مقام رهبری پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام واگذار شده است. حال آن که مطابق قانون اساسی سال ۱۳۵۸، طبق اصل ۵۹، ابتکار همه‌پرسی به مجلس شورای ملی محول شده بود. قانون اساسی در اصل ۶ اداره امور کشور را با استفاده از آرای عمومی از طریق



انتخابات‌های ملی و محلی یا همه‌پرسی بیان کرده است. اما مردم نقش مستقیمی در به جریان افتادن فرآیند همه‌پرسی ندارند. حتی در اصل ۵۹ همین قانون، مردم نقشی مستقیم در ابتکار آغاز فرآیند مراجعه به همه‌پرسی را ندارند و این نقش بر عهده نمایندگان مجلس گذارده شده است. راجع به مبنای قانون اساسی شروع فرآیند بازنگری قانون اساسی، نامه‌ی آیت‌الله خمینی اساس قرار گرفت. اهم تغییرات و اصلاحات بیشتر راجع به افزایش اختیارات ولایت فقیه مانند حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه و حل معضلات نظام و پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام، حذف شرط مرجعیت برای تصدی سمت رهبری، حذف شورای رهبری، حذف سمت نخست‌وزیری و انتقال بسیاری از وظایف و اختیارات به شخص رئیس‌جمهور، تغییر نام مجلس شورای ملی به مجلس شورای اسلامی، الحاق اصل ۱۷۶ تشکیل شورای عالی امنیت ملی، حذف شورای عالی قضائی و ... بود. به هر روی با پایان گرفتن جلسات هیئت بازنگری قانون اساسی، دومین همه‌پرسی قانون اساسی در دوران جمهوری اسلامی در تاریخ ۱۳۶۸/۵/۶ همزمان با انتخابات ریاست جمهوری برگزار شد و به تایید ملت ایران رسید.

۳- قانون اساسی فدرال سوئیس

کنفدراسیون سوئیس به عنوان مولود اتحاد دائمی سال ۱۲۹۱ "والداستاتن" تا انقلاب کبیر فرانسه صرفاً مجموعه‌ای سست بنیاد از جوامع روستایی و شهری بود. روابط بین ایالات کنفدراسیون قدیم را نه قانون اساسی، که تعدادی از قراردادهای اتحاد تنظیم می‌نمود. در ۱۲ آوریل سال ۱۷۹۸، در پی اشغال قلمرو کنفدراسیون قدیم از سوی ارتش فرانسه، قراردادهای مزبور جای خود را به قانون اساسی سوئیس که در پاریس و بر اساس نمونه جمهوری اول فرانسه تدوین شده بود، سپرد. در این قانون اساسی بازگشت به فدرالیسم، محدود بودن قدرت مرکزی در سیاست خارجی و حفظ نظم عمومی لحاظ شد. با این حال در سال ۱۸۴۵ هفت ایالت (کانتون) به علت عدم رضایت از سیاست‌های دولت فدرال «اتفاق قدیم»، از کنفدراسیون خارج شده و «اتفاق جدید» را تاسیس نمودند. این عمل سرآغاز جنگ داخلی بین اتفاق قدیم و جدید شد که در نهایت با پیروزی اتفاق قدیم در سال ۱۸۴۷ به پایان رسید. اما در کشاکش این جنگ اتفاق قدیم کمیسیون برای اصلاح در قانون اساسی تشکیل داد که به موجب آن در کشور سوئیس به جای اتفاق دول یک دولت متحده تشکیل می‌شد؛ در سال ۱۸۴۸ قانون اساسی جدید پس از ارجاع به آرا عمومی تصویب شد. در قانون اساسی سال ۱۸۴۸ برخلاف سلف خود یک دولت فدرال مقتدری با اختیارات گسترده‌ای در سیاست داخلی، اخذ مالیات و قانونگذاری روی کار آمد. تا سال ۱۸۶۴ اصولاً بحثی راجع به بازنگری قانون اساسی و لزوم تخصیص اصولی ویژه و مشخص به آن وجود نداشت. اولین تلاش‌ها در جهت بازنگری مقررات قانون اساسی در سال ۱۸۶۴ صورت گرفت و دو سال بعد، در سال ۱۸۶۶ از مردم و ایالت‌ها در خصوص طرح بازنگری به نحو توأمان نظرخواهی شد که فقط یکی از طرحها «طرح مقررات مربوط به یکسان‌سازی یهودیان و مسیحیان سوئیس در خصوص اقامت» به تصویب رسید. بیست سال پس از لازم‌الاجرا شدن

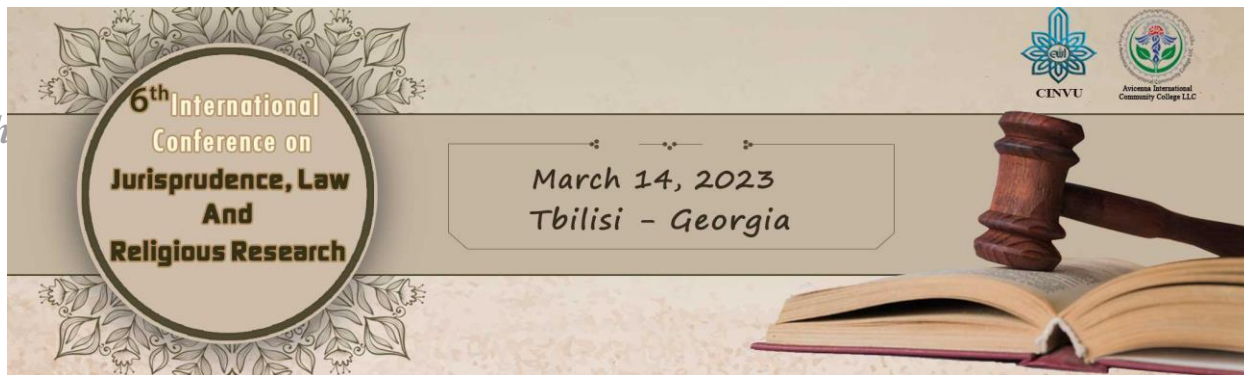


قانون اساسی بازنگری بنیادین مفاد آن الزامی می‌نمود. از سوی ایالت‌هایی که، در این اثنا، حقوق عمومی را گسترش داده بودند، سریعاً خواستار اصلاح قانون اساسی گردیدند و از سوی دیگر تحولات بین‌المللی به ویژه جنگ فرانسه و آلمان در سالهای ۱۸۷۰ و ۱۸۷۱، به وضوح نشان می‌داد که تقویت اختیارات قدرت مرکزی لازم است. لذا تلاش‌های عظیمی جهت بازنگری کلی قانون اساسی سال ۱۸۴۸ صورت گرفت. معذک اولین طرح در تاریخ ۱۲ ماه مه سال ۱۸۷۲ رد شد و دومین طرح ضمن تمایل کمتری به تمرکز بخشی، در ۱۹ آوریل سال ۱۸۷۴ امکان دستیابی به هدف را فراهم نمود. در تاریخ ۱۹ آوریل سال ۱۸۷۴ مجلس فدرال قانون اساسی را که کاملاً مورد بازنگری قرار گرفته بود، به اجرا گذاشت. از این تاریخ به بعد قانون اساسی هرگز به طور کامل بازنگری نشد؛ لیکن بازنگری‌های جزئی بسیاری آن را با شرایط موجود تطبیق داد. این قانون تا سال ۱۹۴۷ بیش از ۴۰ بار مورد تجدید نظر و بازنگری واقع گردید. قانون اساسی ۲۹ مه ۱۸۷۴ متشکل از یک مقدمه و ۱۹۱ اصل است که تعدادی از مقررات انتقالی با اعتبار محدود به این اصول افزوده می‌شود؛ مجموعه قانون اساسی فعلی، به سه فصل به شرح ذیل تقسیم می‌شود: مقررات کلی، ارکان فدرال و بازنگری قانون اساسی فدرال. این قانون اساسی تا سال ۱۹۹۹ پابرجا بود تا آن که در این سال با استناد به فصل دوم قانون اساسی مبنی بر حق مردم و ایالات بر ارائه طرح و لوایح جهت بازنگری در قانون اساسی فدرال، همه پرسی بازنگری قانون اساسی در تاریخ ۱۸ آوریل صورت گرفت و از سال ۲۰۰۰ اجرائی شد.

امروزه دولت-کشور فدرال سوئیس با دارا بودن نمونه خاصی از نظام حقوقی مبتنی بر تفوق و برتری پارلمان و امکان اجرای دموکراسی نیمه مستقیم و مستقیم در میان دول جهان متمایز است. گرچه امروزه مردم سالاری مستقیم تنها در سه کانتونکم جمعیت سوئیس وجود دارد؛ (عباسی، ۱۳۹۷؛ ۲۷۳) اما مردم سالاری نیمه مستقیم فعالانه در این کشور ادامه دارد و پارلمان یگانه قدرت برتر کشور فدرال سوئیس می‌باشد.

شیوه بازنگری

شیوه بازنگری قانون اساسی به سه مرحله ابتکار، تدوین و نهایی سازی تقسیم می‌شود. غایت نظام‌های مردم سالار می‌طلبد که امکان مشارکت مستقیم مردم در سه مرحله ابتکار، تدوین و نهایی سازی آن پیش بینی شود. گرچه رویه معمول قانون اساسی دولت-کشورهای مرفعی تنها مشارکت مستقیم مردم در مرحله نهایی سازی آن را پیش بینی کرده و در دو مرحله قبلی (ابتکار و تدوین) معطوف به اراده حاکمیت می‌باشد. شاید کشور سوئیس معدود دولت-کشوری است به شهروندان خود اجازه مشارکت مستقیم در هر سه مرحله ابتکار، تدوین و نهایی سازی را پیش بینی کرده است. همان طور که گفته شد رویه معمول به این صورت است که ابتکار و تدوین بازنگری قانون اساسی در ید قوه حاکمه است، گرچه ممکن است افکار عمومی جامعه مشوق ضرورت بازنگری در قانون اساسی باشد. مثلاً در فرانسه تجدید نظر قانون اساسی به وسیله رئیس جمهور، بنابه پیشنهاد نخست وزیر و یا به وسیله اعضای پارلمان مطرح می‌شود؛ در مرحله تدوین دولت لایحه یا

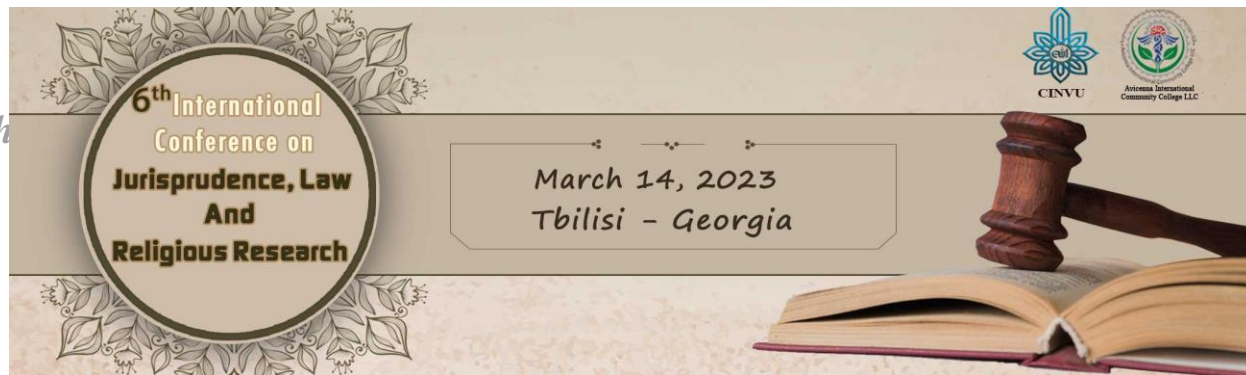


اعضای پارلمان طرح خود را باید با متن یکسان به تصویب هر دو مجلس برسانند و تنها در مرحله نهایی سازی اصل یا اصول بازننگری جهت لازم الاجرائی به همه پرسى مردمى گذاشته مى شود؛ با این حال حتى مى توان به درخواست رئیس جمهور تجدیدنظر پیشنهادی را به تصویب سه پنجم رای دهندگان کنگره رساند که در این صورت نیازی به همه پرسى مردمى نیست. در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران ابتکار بازننگری با رهبری پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلت نظام با تعیین موارد اصلاح یا متمیم قانون است؛ پس از آن شورای بازننگری به ترتیبی که در اصل ۱۷۷ بیان شده براساس موارد پیشنهادی مقام رهبری، اقدام به تدوین موارد اصلاحی یا متمیمی می کنند و در آخر مصوبات شورا پس از تایید و امضای مقام رهبری به آرای عمومی (همه پرسى) گذاشته مى شود.

لزوماً شیوه بازننگری قانون اساسی، مشروط به شروطی چون شرط زمانی، شرط موضوعی «خطوط قرمز بازننگری» و شرط خاص «ویژه» است. بر اساس شرط زمانی، خود قانون اساسی مدت زمانی برای بازننگری تعیین می کند؛ مثلاً در قانون اساسی ۱۷۹۱ فرانسه قید شده بود که هرگونه بازننگری مشروط به گذاشتن ده سال از تصویب قانون اساسی است. (قاضی، ۱۳۷۳؛ ۱۰۴) در کنار شرط زمانی، شرط موضوعی همان خطوط قرمز بازننگری پیش بینی شده است؛ مثلاً در فرانسه شکل جمهوری قابل بازننگری نیست یا به موجب بند آخر اصل ۱۷۷ ق.ا.ج.ا: «محتوای اصول مربوط به اسلامی بودن نظام و ابتدای کلیه قوانین و مقررات بر اساس موازین اسلامی و پایه های ایمانی و اهداف جمهوری اسلامی ایران و جمهوری بودن حکومت و ولایت امر و امامت امت و نیز اداره کشور با اتکا به آرای عمومی و دین و مذهب رسمی ایران تغییر ناپذیر است.» در آخر شرط خاص یا ویژه زمانی است که اصلاح قانون اساسی یا امکان پذیر نمی باشد یا به مصلحت کشور یا ملت نمی باشد، بطوری که به موجب ماده ۸۹ قانون اساسی فرانسه «هر موقع که تمامیت قلمرو در معرض خطر باشد، نمی توان به انجام تشریفات تجدیدنظر اقدام یا آن را دنبال نمود.»

۱- قانون اساسی مشروطه ایران

همانطور که پیشتر گفته شد به هنگام تصویب قانون اساسی مشروطه و متمم آن، هیچ اصلی در خصوص بازننگری قانون اساسی پیش بینی نشده بود تا آنکه در اردیبهشت ۱۳۲۸، برای دومین بار مجلس موسسان تشکیل و در خصوص شیوه بازننگری قانون اساسی، اصل الحاقی به تصویب رسید. به موجب اصل الحاقی «در هر موقعی که مجلس شورای ملی و مجلس سنا هر یک خواه مستقلاً خواه نظر به پیشنهاد دولت لزوم تجدیدنظر در یک یا چند اصل معین از قانون اساسی یا متمم آن را به اکثریت دو ثلث کلیه اعضای خود تصویب نمایند و اعلی حضرت همایون شاهنشاهی نیز نظر مجلسین را تایید فرمایند فرمان همایونی برای تشکیل مجلس موسسان و انتخاب اعضای آن صادر می شود.» براین اساس ابتکار بازننگری در اختیار پارلمان یا به پیشنهاد دولت در خصوص یک یا چند اصل از قانون اساسی یا متمم آن بود و باید پیشنهاد بازننگری به تصویب دوثلث اعضای دو مجلس می رسید و پس از آنکه شخص شاه آن را تایید می کرد فرمان تشکیل مجلس موسسان را صادر



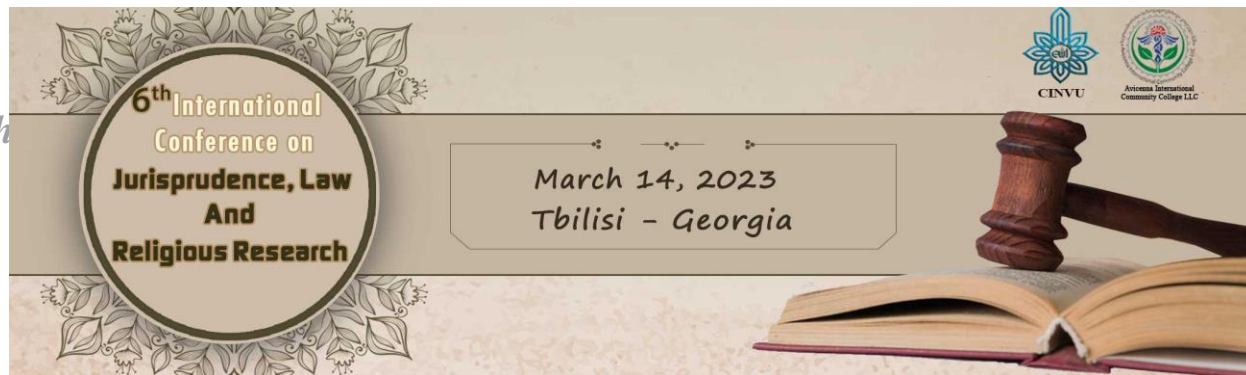
می‌نماید. مجلس موسسان توسط ملت انتخاب می‌شد و اعضای آن طبق اصل الحاقی «مرکب بود از عده‌ای که مساوی باشد با مجموع عده قانونی اعضای مجلس شورای ملی و مجلس سنا.» همچنین اختیار مجلس موسسان محدود به بازنگری در اصل یا اصول تعیین شده‌ای که به رای مجلسین و تایید شاه رسیده بود. همچنین تصمیمات مجلس موسسان پس از تصویب دو سوم اعضای آن و موافقت شاه لازم الاجرا می‌گشت. در قانون اساسی مشروطه برخلاف اصول دولت-کشورهای مردم سالار، شهروندان در هیچ یک از مراحل ابتکار، تدوین و تصویب نقش مستقیمی نداشته و تنها به انتخاب اعضا مجلس موسسان می‌پرداختند.

هم‌چنین در اصل الحاقی، شیوه خاص بازنگری را برای اصول چهار و پنج و شش و هفت و تفسیر مربوط به اصل هفتم و هشتم قانون اساسی و اصل چهل و نهم متمم آن با توجه به سابقه و قوانینی که نسبت به بعضی از این اصول وضع شده پیش بینی کرده بود. بر این اساس مجلس واحدی از اعضای مجلسین به تحت ریاست رئیس مجلس سنا تشکیل می‌شد و پس از تصویب دو سوم اعضای دو مجلس، به منظور لازم الاجرائی باید به تایید شاه می‌رسد. طبق اصل الحاقی، هیچ یک از اصول و متمم قانون اساسی که مربوط به دین اسلام و مذهب رسمی کشور که طریقه جعفری عشری بود و احکام آن و اصول مربوط به سلطنت مشروطه به عنوان خطوط قرمز بازنگری پیش بینی شده بود و این اصول الی الابد غیر قابل تغییر بودند.

۲- قانون اساسی جمهوری اسلامی

به هنگام تصویب قانون اساسی جمهوری اسلامی، همانند قانون اساسی مشروطه، هیچ اصلی در باب نحوه بازنگری قانون اساسی پیش بینی نشده بود؛ تا آنکه به خواست امام خمینی، طی نامه‌ای به رئیس جمهور وقت به منظور رفع نقائص و اشکالات قانون اساسی، شورای بازنگری تشکیل شد و یکی از نتایج این شورا تصویب اصل ۱۷۷ بود که در خصوص بازنگری قانون اساسی می‌باشد. طبق اصل فوق ابتکار بازنگری با مقام رهبری پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام است. مقام رهبری پس از تعیین موارد نیاز به اصلاح یا متمم قانون اساسی طی حکمی خطاب به رئیس جمهور دستور تشکیل شورای بازنگری را می‌دهد. اعضای شورای بازنگری طبق اصل ۱۷۷ مرکب است از: مقامات بلند پایه کشور، دانشگاهیان و ده نفر به انتخاب مقام رهبری. در خصوص ترکیب شورا اشکالی که همواره وجود دارد طبق بند سوم اصل ۱۷۷، اعضای ثابت مجمع تشخیص مصلحت نظام را به عنوان اعضای شورای بازنگری پیش بینی کرده است؛ در حالی که روسای قوای سه گانه و فقیهان شورای نگهبان نیز جزو شخصیت‌های حقوقی مجمع تشخیص مصلحت نظام هستند و همین شخصیت‌ها در بند ۱ و ۲ اصل ۱۷۷ ذکر شدند.

در مرحله تدوین بازنگری قانون اساسی مصوبات شورا باید به تایید رهبری رسیده تا در همه پرس‌رسی مردمی با رای اکثریت مطلق لازم الاجرا گردد. در قانون اساسی جمهوری اسلامی، بر خلاف قانون اساسی مشروطه انتخاب اعضای شورای



بازنگری در اختیار شهروندان نمی‌باشد. ولی آنچه شایان به ذکر است بر خلاف قانون اساسی پیشین، طبق رویه کشورهای مردم سالار، تصویب اصول بازنگری به طور مستقیم در اختیار شهروندان می‌باشد.

طبق بند آخر اصل ۱۷۷ «محتوای اصول مربوط به اسلامی بودن نظام و ابتدای کلیه قوانین و مقررات بر اساس موازین اسلامی و پایه‌های ایمانی و اهداف جمهوری اسلامی ایران و جمهوری بودن حکومت و ولایت امر و امامت امت و نیز اداره‌ی امور کشور با اتکا به آرای عمومی و دین و مذهب رسمی ایران تغییر ناپذیر است.»

۳- قانون اساسی فدرال سوئیس

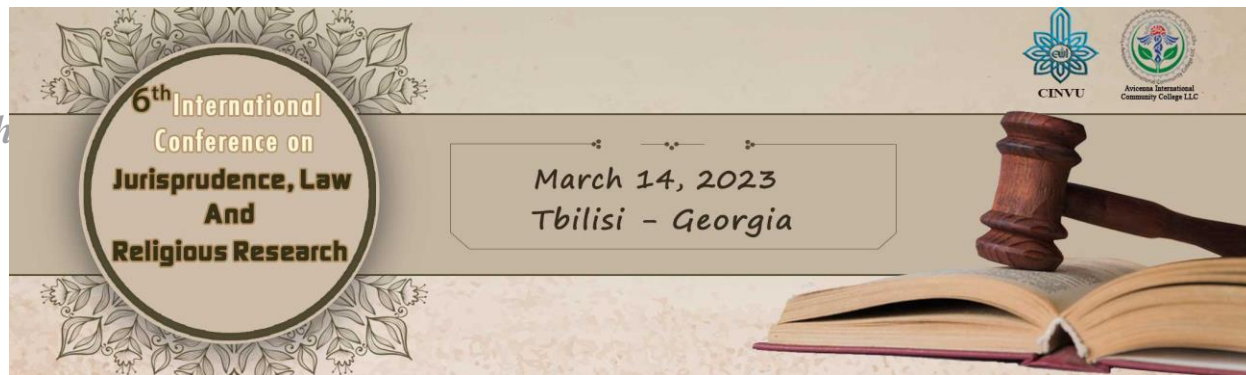
قانون اساسی فدرال سوئیس، امکان بازنگری کلی و جزئی اصول قانون اساسی را پیش بینی کرده است. بر این اساس بازنگری کلی، با ابتکار ۱۰۰۰۰۰ نفر از افرادی که واجد حق رای هستند، می‌تواند مسبب بازنگری کلی در قانون اساسی باشند. در این صورت این پیشنهاد به منظور تصویب باید به آرای مردمی گذاشته شود. (اصل ۱۳۸ ق.ا.ف.س) پس از آنکه مجلس فدرال دست به تدوین قانون اساسی زد، متن تدوین شده جهت لازم الاجرائی وفق بند ۱ اصل ۱۴۰ نیازمند اکثریت مردم و کانتون‌ها (یعنی ۱۲ تا از ۲۳ کانتون) است.

بازنگری جزئی یا موردی در قانون اساسی نیز با ابتکار ۱۰۰۰۰۰ نفر از شهروندانی که حق رای دارند صورت می‌گیرد و بازنگری جزئی به دو صورت پیشنهاد عام یا پیش نویس قانون می‌باشد. (اصل ۱۳۹ ق.ا.ف.س)

پیشنهاد عام: منظور این است یک موضوع کلی یا یک یا چند اصل مورد نظر بدون آنکه پیش نویسی توسط شهروندان ارائه گردد مورد بازنگری قرار گیرد. در این صورت مجلس فدرال باید متن تدوین شده را جهت لازم الاجرائی به تصویب اکثریت شهروندان و کانتون‌ها برساند. باید توجه داشت هرگاه مجلس فدرال طرح یا لایحه عمومی پیشنهاد شده را رد کند، در این صورت باید تنها به رای مردمی گذاشته شود و در صورتی که مردم موافق تصویب آن باشند، مجلس فدرال ملزم به تدوین پیش نویسی براساس پیشنهاد عام مردم هست.

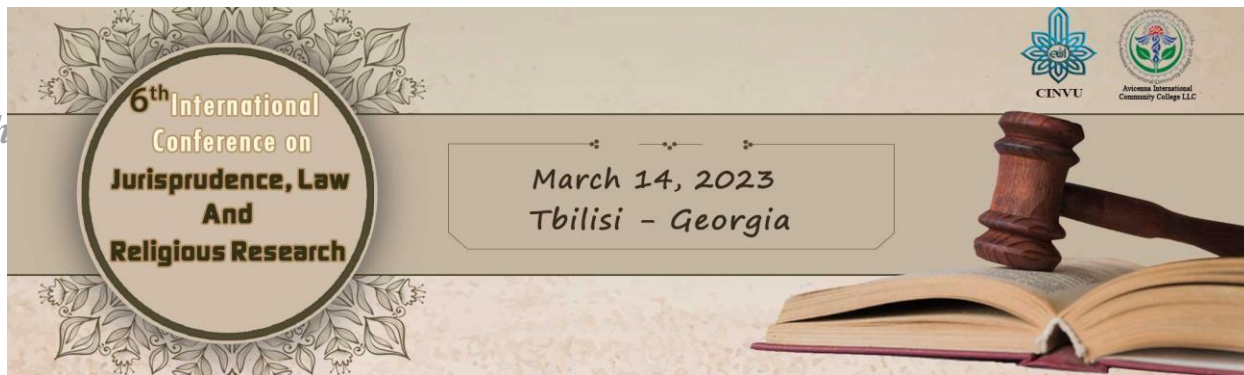
پیش نویس قانون: این حالت زمانی است که طرح پیشنهادی دقیقاً تدوین شده و حاوی اصول مرتبط بازنگری است. مجلس نیز اختیار تدوین پیش نویس خلاف پیش نویس فوق را دارد. در این شرایط در فراندوم عمومی مردم همزمان به هر دو پیش نویس رای خواهند داد که موافق کدام یک هستند. در صورتی که هر دو پیش نویس را ترجیح دهند، اگر یکی از آن‌ها به تصویب اکثریت مردم و دیگری به تصویب کانتون‌ها برسد هیچ کدام به اجرا گذاشته نمی‌شود.

در خصوص سازوکار ابتکار مردمی برای بازنگری، به این صورت است که این درخواست باید گواهی قابلیت به رای گذاشتن را توسط ادارات کانتون یا بخش را بگیرد. قبل از شروع به جمع آوری امضاها، دیوان فدرال لیست تهیه شده برای جمع آوری امضا را بررسی می‌کند که این لیست مطابق فرم توصیف شده قانون است، آیا این ابتکار حاوی تبلیغات تجاری یا شخصی نیست، یا متن انتشار شده در همه زبان‌ها به یک شکل است. (کتابچه موسسه بین المللی IDEA، ۱۴۰۰، ص: ۵۷) پس از



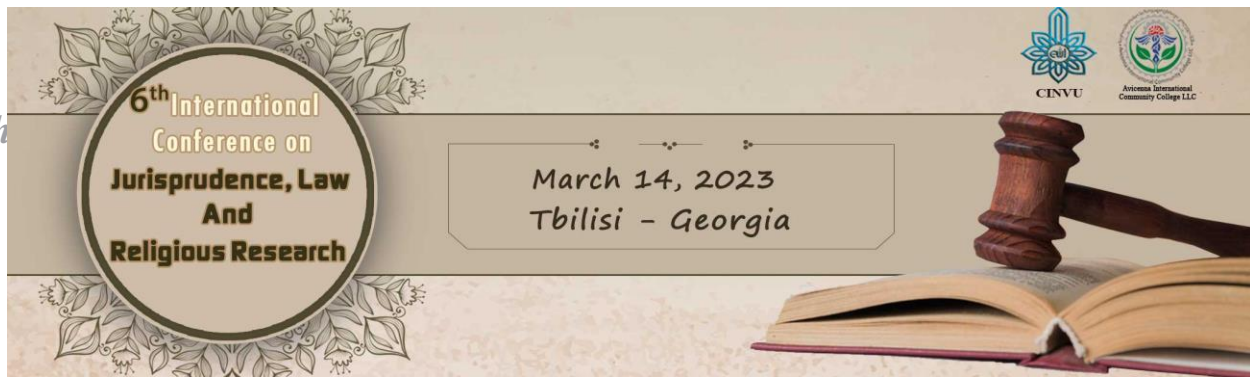
بررسی توسط دیوان فدرال، متن پیشنهادی همراه با ذکر نام نویسندگان آن «ابتکار دهندگان»، در روزنامه رسمی فدرال منتشر می‌شود. از روز انتشار ابتکار مردمی باید در مدت ۱۸ ماه به امضای ۱۰۰۰۰۰ نفر برسد. همچنین طبق بند ۳ اصل ۱۳۹ ابتکار مردمی بازنگری جزئی قانون اساسی نباید مغایر با قواعد الزام آور حقوق بین الملل و اصل همبستگی در وحدت شکلی و موضوعی باشد. البته تجربه نشان داده است که ابتکارات «چه در خصوص قانون اساسی و یا دیگر قوانین عادی» به ندرت به اکثریت همزمان شهروندان و کانتون‌ها می‌رسد. (Papadopoulos, 2007, 44)

همانطور که گفته شد در نظام حقوقی سوئیس ابتکار بازنگری و لازم الاجرای آن همواره در اختیار شهروندان بوده و حتی طبق قانون اساسی فدرال سوئیس امکان تدوین پیش نویس بازنگری را در کنار مجلس فدرال برای شهروندان پیش بینی کرده است. چنین امری بیانگر ویژگی خاص نظام حقوقی سوئیس است که مبتنی بر دموکراسی نیمه مستقیم هست. گرچه قانون اساسی سوئیس خطوط قرمزی برای بازنگری پیش بینی نکرده و امکان بازنگری کلی را نیز متصور شده است. لیکن با توجه به ویژگی‌های خاص تاریخی و برخی عرف‌های جامعه سخت بتوان اصول مربوط به فدرال بودن کشور، نظام مبتنی بر تفوق پارلمان، شیوه مشارکت مردم و ... را تغییر داد.



نتیجه گیری

قانون اساسی هر دولت-کشور یعنوان عالی ترین قانون آن جامعه سیاسی باید پاسخگوی خواسته های شهروندان باشد. از آنجایی که خواسته های شهروندان همواره با گذر زمان تغییر می کند؛ بنابراین همواره با گذشت زمان، قانون اساسی باید با توجه به خواسته های ملت و جلوگیری از ناکارآمدی برخی نهادهای سیاسی دچار بازبینی و بازنگری قرار گیرد. قانون اساسی مشروطه ایران، بعنوان نخستین قانون اساسی ایران زمین، چندین بار دچار بازنگری شد. بی شک مهم ترین آن، در سال ۱۳۰۴ شمسی با انتقال سلطنت از خاندان قاجار به پهلوی صورت گرفت. چه پیش از تصویب اصل الحاقی به متمم قانون اساسی و چه پس از آن شهروندان بعنوان خالقان قدرت، نقش مستقیمی در بازنگری قانون اساسی نداشتند و تنها به انتخاب اعضای مجلس موسسان می پرداختند. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، بعنوان قانون اساسی فعلی کشور ایران، هم چون قانون اساسی قبلی از دل انقلاب مردمی به وقوع پیوست. در این قانون اساسی چه پیش از الحاق اصل ۱۷۷ و چه پس از آن، شهروندان بعنوان خالقان قدرت در دو مرحله ابتکار و بازنگری حق مشارکت ندارند؛ چرا که شورای بازنگری پس از پیشنهاد رهبری تشکیل شده و به اصلاح قانون اساسی دست می زنند. و شهروندان تنها در مرحله تصویب در یک همه پرسی سراسری نظر خود را به صورت آری یا نه ابراز می کنند. نظام حقوقی سوئیس، بعنوان یک نظامی با ساختار فدرالی و مبتنی بر تفوق پارلمان بر دیگر قوا در قانون اساسی خود این امکان را فراهم کرده است، شهروندان با جمع آوری ۱۰۰۰۰۰ امضا مبتکر بازنگری قانون اساسی چه به صورت جزئی یا کلی و چه به صورت پیشنهاد عام یا پیش نویس باشند؛ در این صورت پارلمان ملزم به بازنگری قانون اساسی است. هم چنین در قانون اساسی سوئیس، هم چون قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تصویب بازنگری نیز در اختیار خود شهروندان است. همان طور که پیشتر گفته شد در صورتی که ابتکار بازنگری به صورت پیش نویس باشد، در واقع شهروندان خود در مرحله تدوین نیز مشارکت مستقیم دارند. در نتیجه قانون اساسی مشروطه با رویکرد مردم سالارانه نیمه مستقیم امکان مشارکت شهروندان را در هر سه مرحله ابتکار، تدوین و تصویب را پیش بینی کرده است. گرچه بازنگری قانون اساسی در برهه زمانی مقتضی می تواند سبب رفع بسیاری از نارضایتی ها و معضلات اجرایی و سیاسی جامعه بشود. لیکن همواره خطوط قرمزی برای بازنگری پیش بینی شده و در صورت بازنگری در آن اصول به معنای خودکشی آن قانون اساسی است. بر این اساس همواره بسیاری از قوانین اساسی دولت-کشورها برای بازنگری اصول غیرقابل تغییری را پیش بینی کردند؛ بر این اساس هر دو قانون اساسی مشروطه و جمهوری اسلامی ایران نیز از این قاعده مستثنی نیستند. گرچه قانون اساسی فدرال سوئیس، به بیان اصول غیر قابل بازنگری اشاره نکرده است ولی با توجه به برخی ویژگی های خاص تاریخی و برخی عرف های قوی و منسجم به سختی بتوان اصول مربوط به فدرال بودن، تفوق پارلمان بر دیگر قوا، شیوه مشارکت مردم و ... را تغییر داد.



منابع

(۱) فارسی

- اداره تبلیغات و انتشارات، راهنمای استفاده از صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهائی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (جلد ۴)، بی چا، تهران، نشر چاپخانه مجلس شورای اسلامی با همکاری سازمان انتشارات انقلاب اسلامی، ۱۳۶۸

- خمینی، روح الله، صحیفه امام (جلد ۲۱)، چاپ چهارم، تهران، نشر موسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی (ره)، ۱۳۸۵

- عباسی، بیژن، حقوق اساسی تطبیقی، چاپ دوم، تهران، نشر دادگستر، ۱۳۹۷

- قاضی، ابوالفضل، حقوق اساسی و نهاد های سیاسی، بی چا، تهران، نشر دانشگاه، تهران، ۱۳۷۳

- کاتوزیان، همایون، ایرانیان دوران باستان تا دوره معاصر، مترجم، شهیدی، حسین، چاپ نوزدهم، تهران، نشر مرکز، ۱۴۰۰

- کتابچه موسسه بین المللی IDEA، دموکراسی مستقیم، مترجم، حاج زاده، هادی، بوالحسنی، مصطفی، چاپ اول، تهران، نشر مجد، باز چاپ ۱۴۰۰

(۲) انگلیسی

- Brandt, Michele, Cottrell, Jill , Regan, Anthony, Constitution-making and reform, Options for the process, November 2011

- Papadopoulos Yannis , How dose direct democracy matter? The impact of referendum votes on politics and policy-making, University of Lausanne, December 2007