

ارزش حقوقی مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی^۱

مجتبی واعظی^۲

چکیده

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران روند تجدید نظر در قانون اساسی به چند مرجع عمده از جمله رهبری، شورای نگهبان و مردم واگذار گردیده است. در این راستا پرسشی که قابل طرح به نظر می رسد، آن است که در مقام تفسیر اصول بازنگری شده و در تلاش جهت کشف اراده مقنن (تجدید نظر کننده) بایستی به کدامیک از مراجع مذکور به عنوان بازنگری کننده واقعی مراجعه کرد.

این مقاله بر آنست که با اندکی تأمل در نحوه انشای اصل ۱۷۷ قانون اساسی می توان دریافت که مقنن یا مقام بازنگری کننده در قانون اساسی همانا «مردم» است ولذا نظرات سایر مراجع مذکور در اصل ۱۷۷، در مقام تفسیر اصول بازنگری شده، صرفاً واجدارزش «قرینه» ای می باشد و منبع اول و اساسی در این خصوص اراده مردم در زمان بازنگری است.

کلیدواژه ها: قانون اساسی، تفسیر قانون اساسی، مردم، بازنگری قانون اساسی.

^۱ تاریخ دریافت: ۱۳۸۳/۸/۶

تاریخ پذیرش: ۱۳۸۳/۱۰/۳۰

^۲ دانشجوی دوره دکتری حقوق عمومی، دانشگاه اکس مارسی^۳ (پل سزان)، فرانسه

مقدمه:

هنگام برخورد با اجمال یا ابهام قانون عادی، قاضی یا هر مقام مفسر قانون، گزینه‌های مشخص و محدودی پیش روی دارد:

- ۱- می‌تواند از استناد بدان خوداری کند و آن را نادیده بگیرد!
- ۲- می‌تواند با استفاده از راهکارهای مختلف دست به رفع ابهام و اجمال زند یا به عبارت دقیق‌تر، آن را تفسیر کند.

گزینه اول یعنی نادیده انگاشتن قانون مجمل یا مبهم، تنها زمانی میسر است که قانون دیگری رساتر و روشنتر راجع به موضوع مطروحه موجود باشد و بدون هیچگونه مانع حقوقی (از جمله ایراد نسخ) بتوان بدان استناد نمود. اما در صورتی که چنین قانونی در دسترس مقام استناد کننده نباشد، نمی‌توان به بهانه اجمال یا ابهام قانون از تصمیم‌گیری خودداری نمود. اصل یکصد و شصت و هفتم قانون اساسی قضات را صراحتاً از استنکاف از رسیدگی به دعوی مطروحه به بهانه سکوت یا نقض یا اجمال یا تعارض قوانین مدونه، بر حذر داشته است. در مورد دستگاه‌های اجرایی، کلیه کارکنان و مدیران تفسیر عملی قانون را از طریق بخشنامه‌ها و آیین‌نامه‌ها در می‌یابند. لکن در هر حال عمل تفسیر در زمان تصویب آیین‌نامه‌ها و صدور بخشنامه توسط وزیر یا وزیران صورت می‌پذیرد. بدیهی است که در اینجا منظور از تفسیر، عملی است که به راحتی به ذهن هر آشنای با موازین حقوقی خطور می‌کند. در غیر این صورت چنانچه تفسیر به معنای خاص آن و مصداق اصل ۷۳ قانون اساسی باشد، صلاحیت آن صرفاً با مقام واضع قانون خواهد بود که غالباً مجلس شورای اسلامی است.^۱ در هر حال آنچه که در عمل دیده می‌شود گزینه اول یعنی نادیده انگاشتن قانون مجمل یا مبهم، نادر و غالباً غیرممکن است و در عمل، گزینه دوم یعنی تفسیر آن است که در عرصه اعمال حقوقی راهگشا می‌باشد.

بخش اول: تفسیر قانون

در مقام تفسیر قانون فنون معدودی در اختیار مفسر است:

- مراجعه به مبانی و منابع قانون مطروحه در نظام حقوقی جمهوری اسلامی: با عنایت به ابتدای غالب قوانین بر شریعت اسلامی و به طور خاص فقه شیعه، اصل ۱۶۷ قانون اساسی قاضی را در هنگام اجمال قانون به منابع معتبر اسلامی یا فتاوی معتبر ارجاع داده است.
- روح قانون و اراده مقنن: روح قانون به عنوان «اصول نظرهای علمی که پایه یک یا چند ماده قانون باشد»^۲ تعریف شده است با این وصف، بند اول یعنی مبانی و منابع نیز می‌تواند به عنوان مصادیق روح قانون قلمداد شود. در مورد «اراده مقنن» همانگونه که از ظاهر اصطلاح پیداست منظور قصد و اراده مقنن در انتخاب الفاظ قانون یا جهت کلی و فلسفه وضع آن در هنگام تفنین است که ممکن است مستقیماً و صراحتاً در یک ماده خاص نیامده باشد. بدیهی

^۱ رای تفصیل بیشتر در خصوص آیین نامه‌ها نک:

دکتر سید محمد هاشمی - حقوق اساسی جمهوری ایران (جلد دوم) - تهران انتشارات دانشگاه شهید بهشتی - چاپ اول - ۱۳۷۲ صفحه ۴۲۸

به بعد

^۲ جعفری لنگرودی، محمد جعفر - ترمینو لوژی حقوقی - ۳۲۸

است که کشف اراده مقنن نقش بسیار اساسی در فهم و تفسیر قانون داراست. برای وصول به این مهم، دوراهاکار کلی، مهم ومؤثر به نظر می آید:

۱- مراجعه به مواد دیگر همان مجموعه ای که ماده مورد نظر در آن واقع شده است یا توجه به مقدمه و یا سرفصل کلی مجموعه مذکور. به عنوان مثال پس از بازنگری سال ۱۳۶۸ در قانون اساسی اضافه شدن لفظ «مطلقه» در اصل پنجاه وهفتم، بحث پیرامون مبنای حاکمیت واختلاف در «الهی محض» یا «الهی - مردمی» بودن حاکمیت و یا «انتخابی» بودن یا «انتصابی» بودن ولایت وجایگاه آنها در قانون اساسی توجه بسیاری از صاحب نظران را به خود معطوف نمود. طرفداران حاکمیت مردمی ضمن استناد به موارد بسیار، از جمله به صراحت عنوان فصل پنجم قانون اساسی که از «حق حاکمیت ملت» سخن می گوید اشاره می کردند واز آن در اثبات ابتدای نظام جمهوری اسلامی بر حاکمیت ملی بهره برده اند.^۳

۲- عامل دیگر که به صورت روشنتری می تواند مبین اراده مقنن باشد مشروح مذاکرات مجلس است؛ در نظام حقوقی جمهوری اسلامی اعمال قوه مقننه از طریق مجلس شورای اسلامی صورت می پذیرد (اصل ۵۸). لذا مشروح مذاکرات مجلس مذکور به عنوان یکی از عناصر اصلی تفسیر و رفع ابهام از قانون عادی به حساب می آید. بر همین اساس است که اصل ۷۳ شرح وتفسیر قوانین عادی را در صلاحیت مجلس شورای اسلامی دانسته است. چنانچه کلیت مجلس را به عنوان شخص واحد تصور نماییم، مشروح مذاکرات در واقع «مجموعه فعالیت وتجزیه وتحلیلی است که در ذهن شخص مذکور تا تحقق قصد یک عمل واتخاذ تصمیم برانجام آن صورت می گیرد» و در مرحله بعد تصویب قانون، در واقع تجلی خارجی همان فعل وانفعال داخلی به حساب می آید. علیرغم دخالت نهادهای دیگر از جمله هیات دولت یا قوه قضاییه (در تنظیم یا پیشنهاد یک لایحه قانونی) و شورای نگهبان (در مطابقت قانون با شرع وقانون اساسی) در روند کلی وعمومی وتفنن، باز هم این مذاکرات مجلس مقنن است که عنصر اصلی شرح وتفسیر قانون به حساب می آید چرا که، به لحاظ نظری و عملی، این مجلس شورای اسلامی است که قانون را به طور خاص وضع می نماید ونهادهای مذکور دیگر صرفاً در حد پیشنهاد دهنده ویا کنترل کننده نقش دارند.

بخش دوم: فرآیند بازنگری در قانون اساسی

با لحاظ این مقدمات، پرسش اصلی موضوع این نوشتار قابل طرح است:

در مقام تفسیر اصول اصلاحی قانون اساسی آیا می توان با همان روش مذکور در قانون عادی، به مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی استناد کرد؟

به عبارت دیگر آیا ارزش حقوقی مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی در تفسیر اصول اصلاحی قانون اساسی همسان ارزش حقوقی مذاکرات مجلس شورای اسلامی (در تفسیر قانون عادی) است و می توان بدانها به عنوان روح قانون واراده مقنن استناد کرد؟

بدیهی است که در اینجا سخن از مقام صالح تفسیر اصول قانون اساسی نیست چرا که این امر به صراحت در اصل ۹۸ قانون اساسی بر عهده شورای نگهبان نهاده شده است. لکن پرسش آنست که حتی شورای نگهبان و یا هر مقام

^۳ برای تفصیل بیشتر در این خصوص نک، هاشمی، سید محمد، همان، ص ۸۴-۸۷

دیگر که به فراخور موقعیت علمی یا قانونی خود قصد تفسیر اصول اصلاحی را دارند چه منابع و روشهایی را در اختیار خود می بینند.

در اینجا، قبل از هر چیز، بازخوانی اصل ۱۷۷ قانون اساسی که تنها اصل ناظر بر جواز و چگونگی بازنگری در قانون اساسی است، ضروری به نظر می رسد:

«بازنگری در قانون اساسی جمهوری اسلامی، در موارد ضروری به ترتیب زیر انجام می گیرد:

مقام رهبری پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام طی حکمی خطاب به رئیس جمهور موارد اصلاح یا متمیم قانون اساسی را به شورای بازنگری قانون اساسی ... پیشنهاد می نماید ...

مصوبات شورا پس از تایید و امضای مقام رهبری باید از طریق مراجعه به آرای عمومی به تصویب اکثریت مطلق شرکت کنندگان در همه پرسی برسد».

همانگونه که ملاحظه می شود مراحل اصلی بازنگری به قرار ذیل است:

الف- طرح و تهیه موارد پیشنهادی اصلاح یا متمیم توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام و رهبری

ب- طرح و تصویب موارد در شورای بازنگری جهت ارایه به رهبری

ج- تایید و امضای رهبری جهت ارجاع به همه پرسی

د- تصویب نهایی در همه پرسی

ذیلاً به بررسی مختصر این مراحل می پردازیم:

الف- طرح و تهیه موارد پیشنهادی اصلاح یا متمیم توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام و رهبری

همراه آوردن مجمع تشخیص مصلحت نظام با مقام رهبری، نباید بدین معنا تلقی شود که مجمع دارای هویت و حیثیت حقوقی جداگانه از مقام رهبری (در مرحله بازنگری قانون اساسی) نیست. به هر حال همیشه امکان تعارض نظر مقام رهبری با نظر اکثریت مجمع هست و علیرغم شأن مشورتی مجمع، در صورت رد نظر نهایی آن توسط مقام رهبری، به نظر می رسد ارایه دلایل کافی در این خصوص ضروری باشد. بدیهی است بحث در این خصوص حاوی نکات فراوانی است که در حوصله این نوشتار نمی گنجد.

نکته دوم در این مرحله آنست که با توجه با اینکه ارزش نهایی مذاکرات مجمع و شورای بازنگری منوط به تایید رهبری است و قانون صراحت چندانی در خصوص تفکیک وظایف این دو ندارد این پرسش مطرح شود که تفاوت نقش این دو نهاد چیست.

با عنایت به سیاق اصل ۱۷۷ و مرحله زمانی طرح مسأله در هریک از این دو مرجع به نظر می رسد وظایف هریک رابه طور کلی بتوان به قرار ذیل تفکیک نمود:

۱- اظهار نظر در خصوص لزوم یا عدم لزوم بازنگری در قانون اساسی

۲- ارایه و پیشنهاد اصولی که بایستی مورد بازنگری قرار گیرد. هر گونه حذف یا اضافه تحت عناوین کلی (در صورت تایید لزوم بازنگری) در مرحله ای است که بر عهده مجمع تشخیص مصلحت نظام به عنوان بازوی مشورتی رهبر است. توضیح وظایف شورای بازنگری در واقع شرح مرحله دوم اصلی بازنگری است ؛

ب- طرح و تصویب اصول اصلاحی (یا تئیمیمی) در شورای بازنگری جهت ارایه به رهبری

شورا در واقع پیشنهاد رهبری را از طریق رئیس جمهور دریافت می نماید و ضمن بحث و بررسی روی تک تک پیشنهادات باید نسبت به جزئی و پیاده کردن آنها در اصول مربوطه و تهیه صورت نهایی هراصل پس از اصلاح اقدام نماید. قاعدتاً شورا با در نظر گرفتن اختیارات رهبری و مجمع، حق ردّ کلی پیشنهاد بازنگری را ندارد اما، از آنجا که بایستی مراقبت کند تا هریک از اصول جدید با سایر اصول در تعارض نباشد و نهایتاً یکپارچگی مجموعه قانون اساسی مخدوش نشود لذا، منطقاً بایستی این حق را به شورا داد که بتواند از پذیرش برخی اصلاحات خودداری نماید و در صورت لزوم به برخی اصلاحات جزئی در سایر اصول غیرپیشنهادهای دست یازد.

ج- تایید و امضای رهبری جهت ارجاع به همه پرسی

تایید و امضای رهبری در این مرحله، در واقع جهت حصول اطمینان از عمل شورا در چارچوب مورد نظر رهبری و رسیدگی به کلیه پیشنهادات مطروحه می باشد. چنانچه کلیه موارد یا برخی از جزئیات مورد تایید رهبری نباشد، از نظر قانونی مانعی در ارجاع مجدد امر به شورا به نظر نمی رسد. در هر حال بدیهی است که شورا صرفاً یک مشاور برای رهبری نمی باشد. برخلاف مجمع که رهبر علی الظاهر می توانست خلاف مشاوره آن عمل کند و در واقع عمل مجمع را نادیده بیندارد، در این مرحله هیچیک از پیشنهادات رهبری بدون تایید شورا نمی توانند به عنوان موضوع بازنگری به همه پرسی گذاشته شود. ترکیب شورا نیز که فقط بعضی از اعضای آن منصوب رهبری هستند از همین رهگذر قابل فهم است.

د- تصویب نهایی در همه پرسی

اهمیت بازنگری در قانون اساسی چندان کمتر از تصویب یک قانون اساسی جدید نیست. هر چند که در روند تصویب یک قانون اساسی جدید معمولاً یک نظام حقوقی و سیاسی جدید تاسیس می شود، در بازنگری، اصل نظام حفظ می گردد و تنها چند اصل و یا چند نهاد دچار تحول می شوند. لکن نباید فراموش کرد که همین تغییرات به ظاهر جزئی و محدود در چند اصل، ممکن است به تحولات جدی در نظام قبلی منجر شوند و ساختار یا محتوای جدیدی به وجود آورند.

به همین دلیل است که اصل ۱۷۷ همانند اغلب قوانین اساسی سایر کشورهای جهان^۴، قطعیت و تصویب بازنگری را با رعایت محدودیتهایی به همه پرسی و اتکا بر مراجعه مستقیم به آرای عمومی منوط کرده است.

^۴ از جمله نگاه کنید به اصل ۸۹ قانون اساسی ۱۹۵۸ فرانسه و آثار صاحب نظران حقوقی در این زمینه از جمله؛

بخش سوم: نقش ویژه مردم در بازنگری

با ترسیم مختصری که از مراحل چندگانه بازنگری در قانون اساسی جمهوری اسلامی به عمل آمد، اکنون شناخت ارزش حقوقی مذاکرات شورای بازنگری دشوار نیست. همانگونه که ملاحظه می شود فرآیند بازنگری همچون یک تقنین عادی قابل تقسیم به دو مرحله اصلی است:

۱- ابتکار قانون ۲- تصویب قانون

با چنین تفکیکی شک نمی توان داشت که سه مرحله اول یعنی پیشنهاد اصل بازنگری و اصول موضوع آن توسط رهبری و مجمع تشخیص مصلحت نظام، تصویب اصول اصلاحی و متمیمی در شورای بازنگری و نهایتاً تأیید و امضای رهبری، همه به مرحله «ابتکار قانون» تعلق دارد؛ چرا که بدون تأیید آنها در همه پرسی، همه اقدامات انجام شده فاقد هرگونه ارزش حقوقی است. حتی در صورت رد آنها در همه پرسی، نمی توان به استناد مراحل انجام شده به دنبال راه دیگری برای تصویب نهایی گشت. به عبارت دیگر قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تنها راه بازنگری در قانون اساسی را از طریق مراجعه به آرای عمومی دانسته و راهکار دومی در اختیار قوای عمومی نهاده است.^۵

با این توصیف، مرحله تصویب و وضع قانون به مفهوم خاص در واقع در مرحله همه پرسی محقق می شود. در نظامی مردم سالار که تصمیم گیری در آن مبتنی بر اراده عمومی جامعه است، امرغریبی نیست که یکی از حیاتی ترین موارد تصمیم گیری در کشور به اراده مستقیم شهروندان واگذار شود.

لذا در اینجا چنانچه قصد تشبیه روند قانونگذاری عادی با بازنگری قانون اساسی در کار باشد، مقامی که بیش از همه در مرحله بازنگری، قابل تطبیق بر مقام مجلس شورا در مرحله تقنین عادی است همانا «مردم» می باشد. در نتیجه چنانچه در این خصوص منظور، کشف اراده مقنن باشد، باید از اراده مردم در زمان همه پرسی سخن گفت.

با این تعبیر دونکته شایسته ذکر است:

الف- ممکن است گفته شود که اولاً مردم در بازنگری نقشی در ابتکار قانون نداشته اند و ثانیاً (برخلاف مورد مجلس شورای اسلامی) مردم حق تغییر در پیشنهاد قانون را ندارند و لذا صرفاً به گفتن «بله» یا «خیر» محدود شده اند. اصل این نقد پذیرفتنی است و نمی توان مقام مردم را در همه پرسی با مقام مجلس در قانونگذاری عادی کاملاً منطبق دانست مع هذا، نباید فراموش کرد که:

اولاً، چنانچه احزاب و سایر نهادهای مدنی در فضای برخوردار از آزادی و امنیت نسبی بتوانند به نقش واقعی خود عمل کنند و به عنوان نمایندگان افکار عمومی به تعامل مؤثر و مداوم با سران نظام دست بزنند بی شک، نقش (هرچند غیرمستقیم) مردم را در زمان «ابتکار» بازنگری قانون اساسی هم می توان دید. این امر قطعاً وضعی خیالی نیست و در یک نظام مردم سالار طبیعی شمرده می شود.

از سوی دیگر نقش ۱۶ نماینده مردم که عبارتند از ۵ عضو مجلس خبرگان و ۱۱ نماینده مجلس (رییس مجلس به علاوه ده نماینده دیگر) به علاوه سایر اعضای غیرانتصابی (سه نفر استاد دانشگاه) و ۶ حقوقدان منتخب مجلس را نباید به عنوان نمایندگان افکار عمومی در ترکیب شورای بازنگری فراموش کرد. هرچند که انتصابی بودن ما بقی اعضا لزوماً به معنای غفلت و معارضه آنها نسبت به افکار عمومی جامعه نیست.

^۵ برخلاف اصل ۸۹ قانون اساسی ۱۹۵۸ فرانسه که در صورت تصمیم رییس جمهور مبنی برارایه آن به پارلمان که به صورت اجلاس مشترک تشکیل جلسه می دهد (لایحه بازنگری) دیگر به آرای عمومی گذارده نخواهد شد.

ثانیاً، مردم را نباید کاملاً فاقد قدرت تغییر در مصوبه شورای بازنگری فرض کرد. چرا که آنان چنانچه از طرح پیشنهادی ناراضی باشند می توانند با رد آن در همه پرسی، عملاً موجبات بازبینی طرح و تغییرات بازنگری را فراهم آورند.

ثالثاً، با عنایت به سیاق اصل ۱۷۷ به نظر می رسد پیش بینی قدرت «تفکیک» برای مردم ضمن عدم تعارض با قانون، می تواند باعث ارتقا نقش مردم در مرحله همه پرسی گردد؛ به نحوی که به جای آن که همه اصول اصلاحی، یکجا به رای گیری نهاده شوند، برای تک تک اصول اصلاحی یا حداقل اصولی که رد یا قبول آنها تاثیری در سایر اصول ندارد، جداگانه اخذ رای شود. به طور مثال در سال ۱۳۶۸ نحوه اداره صدا و سیما یا قوه قضاییه تاثیری در سایر اصول اصلاحی مانند نحوه اداره دولت نداشت و اخذ رای جداگانه در خصوص آنها ممکن به نظر می رسید.

بخش چهارم: کشف اراده مقنن بازنگری

با پذیرش مقام مردم به عنوان مقنن تجدید نظر، این پرسش جدّاً قابل اعتناست که در صورت لزوم کشف اراده مقنن و گذشت سالها از تاریخ بازنگری، به کدام سند ثبت شده به عنوان دلیل حاکی از اراده مردم (مقنن) می توان مراجعه کرد. بدیهی است که در اینجا کار به راحتی مجلس شورای اسلامی نیست که مشروح مذاکرات آن به عنوان اسناد ضمیمه روزنامه رسمی انتشار عمومی می یابد. لکن باید پذیرفت که وقتی سخن از اراده مردم است نمی توان فقط به یک مرجع یا سند واحد مراجعه کرد. اما در مقابل، امر محالی هم پیش رو نیست؛ مراجعه به مقالات، بحثها و نظرسنجی های مطرح شده در مطبوعات، مناظرات و سخنرانیهای صاحب نظران حقوقی و سیاسی، مباحث مطروحه از ناحیه احزاب و سایر نهادهای مدنی می تواند کمک شایانی به کشف فضای حاکم بر جامعه و نهایتاً اراده واقعی مردم بکند. از سوی دیگر از آنجا که مردم از مشروح مذاکرات شورای بازنگری مطلع هستند و بر اساس تعاریف به عمل آمده از ناحیه اکثریت اعضای آن به مفاهیم مندرج در قانون بازنگری رای داده اند نیز می توان به عنوان قرینه ای بر نقش اراده مردم استناد کرد.

در هر حال دشواری و پیچیدگی کشف اراده مردم در این خصوص نمی تواند با ارزش انحصاری اراده سایر مراجع دخیل در بازنگری از جمله شورای بازنگری ملازمه داشته باشد. شورای مذکور صرفاً در مرحله ابتکار قانون بازنگری نقش دارد و مشروح مذاکرات آن نیز تبعاً باید تنها به عنوان «قرینه ای» در میان سایر قرائن حاکی از اراده مقنن (مردم) ارزیابی شود و نه بیش از آن.

از سوی دیگر لازم به نظر می رسد در مقام استناد به مذاکرات شورای بازنگری در خصوص هر اصل به نظر اکثریت شورا (نه فقط برخی از اعضا) که منجر به تصویب آن شده است، مراجعه شود. همچنین، بخش قابل استناد از نظرات و اظهارات اعضا عباراتی است که در متن مشروح مذاکرات ثبت گردیده، نه آنچه در ضمیر و ذهن اعضا موجود بوده یا در آثار علمی و یا سخنرانیهای آنان در خارج از شورا آمده و منجر به درج در متن بازنگری نشده است.