

بازنگری قانون اساسی؛ تاریخچه، ضرورت ها و فرایند شکل گیری تا قانونمندی

مصطفی ملکوتیان *

دانشیار گروه علوم سیاسی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

محمد مهدی باباپور

استادیار دانشکده الهیات و ادیان دانشگاه شهید بهشتی

(تاریخ دریافت: ۱۳۹۰/۰۹/۱۸ - تاریخ تصویب: ۱۳۹۰/۰۳/۱۹)

چکیده:

گرچه در پیش نویس قانون اساسی به موضوع بازنگری اشاره شد و در مذاکرات بررسی نهایی قانون اساسی نیز مورد بحث قرار گرفت اما به دلیل شرایط زمانی انقلاب، این اصل مورد تصویب قرار نگرفت. ده سال تجربه حکومت اسلامی (۶۸-۱۳۵۸) پاره‌ای اشکالات در قانون اساسی که ناشی از تعدد مراکز تصمیم‌گیری و وجود تشکیلات موازی در کشور در سطوح اجرایی، تقنینی و قضایی بود را آشکار کرد. امام خمینی(ره) با فرصت مقتضی بعد از جنگ فرمان بازنگری را صادر کردند که بدنبال آن تمرکز در ساختار مدیریتی کشور ایجاد شد و اصل بازنگری نیز به عنوان اصل ۱۷۷ جایگاه قانونی یافت.

واژگان کلیدی:

قانون اساسی، بازنگری، مصلحت، حکم حکومتی، ولایت مطلقه فقیه

مقدمه

به طور کلی در جوامع مختلف «قانون اساسی» به عنوان یک سند ملی و مورد قبول جامعه شناخته می‌شود. به علاوه بدلیل اهمیت، کلیت و عمومیت آن برای زمان های مختلف، این سند باید از استحکام کافی برخوردار باشد تا زمامداران به آسانی نتوانند آن را تغییر دهند. این در حالی است که قوانین عادی متناسب با شرایط گوناگون تغییر می‌کنند و اصلاح، نسخ و تغییر آنها از دشواری زیادی برخوردار نیست. از طرف دیگر، عدم امکان هر گونه تغییر در قانون اساسی ممکن است مخاطراتی در پی داشته باشد و گاه ملزم دانستن یک قانون برای نسل های مختلف و عدم انعطاف پذیری در مقابل برخی شرایط پدید آمده در اجتماع و عدم پذیرش نیازها و ضرورتها موجب ناکارایی و اختلال در امور نظام حکومتی می‌شود. از این رو، تعادل این دو امر سبب شده که عملاً با فرض قبول بازنگری، برای اصلاح، متمیم و تغییر در قانون اساسی شرایط و تمهیدات خاص و احیاناً تشریفات دشواری پیش بینی شود.

در این مقاله تلاش می‌شود تاریخچه «اصل بازنگری» در پیش‌نویس و قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸ بررسی و به این سئوالات پاسخ داده شود که چرا در مجلس بررسی نهایی پیش‌نویس قانون اساسی «اصل بازنگری» تصویب نشده است؟ و چه ضرورت‌هایی لزوم بازنگری در قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸ را فراهم کرده و این اصل چه فرایندی را از مرحله طرح و شکل‌گیری تا قانونمندی طی کرده است؟

الف- اصل بازنگری در پیش‌نویس و مذاکرات مجلس خبرگان قانون اساسی

اصل ۷۳ پیش‌نویس قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، به شرح زیر به امر تجدید نظر و بازنگری در قانون اساسی اختصاص داشت:

«هرگاه مجلس شورای ملی تجدید نظر یا تغییر در یک یا چند اصل از اصول قانون اساسی را لازم بداند می‌تواند با اکثریت دو سوم آراء 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 تجدید نظر در همان اصل یا اصول معین است و تصمیمات آن با دو سوم آراء معتبر می‌باشد. اصولی که در بخش کلیات قانون اساسی آمده از این حکم مستثناء است و قابل تجدید نظر نمی‌باشد» (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۶۹، ص ۱۷۳۲).

پیش از تشکیل مجلس خبرگان، مرحوم آیت الله مرعشی نجفی پیشنهاد کرده بود که «شورای نگهبان در قانون اساسی ابدی است و به هیچ عنوان قابل تغییر و تجدید نظر نخواهد بود». ایشان حتی معتقد بودند که «پس از عبارات اصل اسلامی بودن نظام حکومتی کشور، باید

اصل ۱۳ و مذهب رسمی کشور و شرایط ریاست جمهوری و ولایت فقیه و اصل شورای نگهبان با حدود و قیود آن و اصل ۶۶ پیش‌نویس و سایر اصولی که صریح از قرآن و سنت اتخاذ شده مشمول این اصل نیست و تغییر در این گونه مواد و اصول به منزله محاربه با خدا و رسول خدا و ائمه طاهرین علیهم السلام و نواب حضرت ولی عصر عجل الله فرجه می‌باشد» (آیت‌الله مرعشی نجفی، ۱۳۵۸، ص ۱۱).

در باره این اصل در جلسه ۶۳ مجلس خبرگان بررسی نهایی قانون اساسی، بحث به عمل آمد. متن مذاکرات نشان می‌دهد که مجلس خبرگان قانون اساسی وجود چنین اصلی را قبول داشته است. عده‌ای هم از متمم قانون اساسی سخن می‌گفتند. دکتر گلزاده غفوری گفت: «به نظر من باید متمم قانون اساسی را در نظر گرفت چون احتمالاً خیلی چیزها کم است و یک یا چند اصل متمم، قانون اساسی را در واقع تکمیل می‌کند».

عده‌ای نیز خواهان وجود این اصل بودند اما قیود و استثنائات دیگر را نیز مطرح کردند. مثلاً آقای جعفر سبحانی اشاره کرد که علاوه بر کلیات، خیلی از اصول دیگر نیز از جمله اصل ۲۷ قانون اساسی مبنی بر «حیثیت، جان، مال، حقوق، مسکن و شغل اشخاص از نظر تعرض مصون است» باید استثناء شود. برخی دیگر از افراد غیر از کلیات، اصل «مصوبات مجلس بدون حضور شورای نگهبان ارزش ندارد» را نیز استثناء کردند. دکتر آیت نیز پیشنهاد بدیعی داد و آن اینکه اصول باید به نحوی تغییر پیدا کند که مغایرت با کلیات نداشته باشد علاوه بر اینکه کلیات را نمی‌شود تغییر داد. و آقای فاتحی به استثناء بعضی از اصولی اشاره کرد که به نظر وی از کلیات هم مهم‌تر است. مثلاً اصل پنج و آقای بهشتی به ایشان گفت: «اصل پنج که جزء اصول کلیات است».

محمد رشیدیان از طرفداران وجود این اصل می‌گوید: «این اصل لازم است که باشد، زیرا ما معتقدیم که کار ما ممکن است نقص داشته باشد و مسلماً نقص خواهد داشت. برای اینکه نشان بدهیم که واقعاً ما تصمیمی نداریم و آماده پذیرش حق هستیم باید یک اصلی در این مورد باشد. منتها با این شرایط و این قیود لازم نیست، فقط نوشته شود به فراندوم بگذارند با فرمان رهبر».

در مقابل این دیدگاه که معتقد به وجود این اصل بود، دیدگاهی دیگر وجود داشت که که جو ملتهب سیاسی زمانه را می‌دید. آیت الله بهشتی می‌گوید: آیا «واقعاً این اصل به طور کلی ضرورت دارد که باشد؟ که نمایندگان پاسخ دادند: خیر. ایشان افزود: «اصولاً من خودم با بودنش مخالف هستم. البته نمی‌دانم که چه تعداد از دوستان با من همفکر باشند و به هر صورت من فکر می‌کنم هیچ لزومی ندارد و راه تجدید نظر را خود ملت می‌داند». وی اضافه کرد: «آقایان توجه ندارند! آقا! یک قانونی که اعتبار قانونی و حقوقی اش را از نظر موازین

حقوقی از یک مبنایی می‌گیرد، حالا این مبنا هر چه می‌خواهد باشد. این مبنا اگر مجلس موسسان است، مجلس موسسان؛ اگر فراندوم است، فراندوم؛ یک چیز که اعتبار قانونی خودش را از یک مبنایی می‌گیرد هیچوقت نمی‌تواند نفی‌کننده اعتبار همان مبنا برای نوبت بعدی باشد... اصلاً این محال است» حسینعلی رحمانی که بعنوان مخالف صحبت کرد، گفت: «این اصل لازم نیست».

این اصل در نهایت رد شد و مورد تصویب نمایندگان قرار نگرفت و لذا در قانون اساسی مصوب ۵۸ اصل بازنگری وجود نداشت (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۶۹، صص ۱۷۳۶-۱۷۳۲).

پس از تصویب قانون اساسی در دوازدهم آذر ۱۳۵۸، بدون درنگ زمره‌هایی مبتنی بر کمبودها و کاستی‌های قانون اساسی مطرح شد. در تاریخ ۵۸/۹/۱۰، یعنی روز قبل از رأگیری با این سخن که «بحث‌هایی پیرامون نارسایی‌های قانون اساسی وجود دارد که بحمدالله با نوبت امیدبخش رهبر انقلاب امام خمینی (ره)، این نارسایی‌ها در متممی که در نظر گرفته اند اصلاح و جبران خواهد شد» (روزنامه اطلاعات، ۱۳۵۸/۹/۱۰، ص ۱۲)؛ لزوم طرح اصلاحات قانون اساسی مورد تأیید قرار گرفت. در تاریخ ۵۸/۹/۱۳ در تبریز، گروهی از مردم این شهر به هواداری از آیت‌الله شریعتمداری برای اصلاح بعضی از مواد قانون اساسی دست به راهپیمایی زدند. در روز ۵۸/۹/۱۷ امام خمینی (ره) با شریعتمداری مذاکراتی را انجام دادند و در پاسخ به این پرسش که «آیا نتیجه مذاکره رضایت بخش بود؟ امام با لبخند گفت: نتیجه مذاکره ما همیشه موفقیت آمیز بوده و خواهد بود. آیت‌الله شریعتمداری نیز همین جمله را تکرار کرد (روزنامه اطلاعات، ۱۳۵۸/۹/۱۷، ص ۶). در همین روز، آیت‌الله بهشتی این گونه اظهار نظر کردند: «پس از تجربه اصل قانون، متمم باید باشد. این قانون باید اجرا شود. اگر در اثنای اجرای قانون احساس شد کمبودی هست، این کمبودها از راه صحیح به تصویب ملت می‌رسد. نه اینکه فردا برایش متمم درست کنیم، این معنی ندارد» (روزنامه اطلاعات، ۱۳۵۸/۹/۲۰، ص ۱).

در اول بهمن ۱۳۵۸ هم امام خمینی در مورد ترمیم اصل ۱۲ این طور نوشتند: بسمه تعالی «ترمیم این اصل و بعضی اصول دیگر که در متمم قانون اساسی نوشته می‌شود و تصویب آن در صلاحیت ملت است و به فراندوم گذاشته می‌شود، از نظر اینجانب بلامانع است» (صحیفه نور، ۱۳۷۱، ج ۱۲، ص ۲۴۷).

بنابراین از همان ابتدا لزوم وجود متمم، اصلاح و تجدید نظر و ترمیم بعضی اصول مورد پذیرش بود ولی در شیوه چگونگی آغاز و انجام آن ابهام وجود داشت. در مورد اینکه چرا شیوه بازنگری و تجدید نظر در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران ذکر نشد، چند دلیل آورده شده است:

- ۱- شرایط ناشی از عدم استقرار همه جانبه و کامل نظام؛
 ۲- چون قانون اساسی ابتدای بر اسلام و ولی فقیه دارد، خود ولی فقیه قادر به حل و فصل کارهاست؛

۳- ذکر نشدن اصل تجدید نظر بیانگراستحکام و قدرت و دوام قانون اساسی ماست؛
 ۴- مسکوت گذاشتن امر تجدید نظر، ناشی از این بود که قانون اساسی را از دستبرد هوی و هوس‌های گروه‌ها و خواسته‌های زودگذر و جریان‌های بحرانی آنی جامعه و تب و تاب‌های مقطعی دور نگهدارند. این سکوت ناآگاهانه نبوده و بیشتر به این واسطه بوده است که قانون اساسی به دست طوفان‌ها و بحران‌ها و هوی و هوس‌های گروه‌های مخالف سپرده نشود (جلال‌الدین مدنی، ۱۳۶۹، ج ۵، ص ۱۶۵).

گرچه دلایل فوق و شرایط زمانی انقلاب چنین ایجاب می‌کرد که در خصوص این موضوع سکوت شود و در واقع عدم اشاره غفلت از موضوع و یا بی‌توجهی به آن نبوده است؛ ولی در عین حال در چند اصل به طور ضمنی و اشاره‌ای گذرا و نیمه صریح به امر تجدید نظر شده است. در اصل ۱۳۲ آمده است: «در مدتی که وظایف رئیس جمهور بر عهده شورای موقت ریاست جمهوری است، دولت را نمی‌توان استیضاح کرد یا به آن رأی عدم اعتماد داد و نیز نمی‌توان برای تجدید نظر در قانون اساسی اقدام نمود» (عباسعلی عمید زنجانی، ۱۳۶۶، ج ۱، ص ۴۴۸).

از اشاراتی که اصول ۱۲، ۶، ۴ و ۵۹ در خود دارند نیز می‌توان اینگونه استنباط کرد که در قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸ با اینکه شیوه بازنگری ذکر نشده بود، ولی می‌شد به نوعی اقدام به بازنگری کرد. به عنوان مثال، اصل دوازدهم که دین رسمی ایران را اسلام و مذهب جعفری اثنی عشری را مذهب رسمی دانسته و متذکر شده بود که «این اصل الی الابد غیر قابل تغییر است» (صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، ۱۳۶۹، ج ۱، ص ۲۴۵). مفهوم مخالف آن این است که برخی اصول دیگر قابل تغییر هستند. اصل ششم نیز امور کشور را متکی به آراء عمومی دانسته و اصل ۵۹ ذکر کرده بود که درخواست مراجعه به آراء عمومی باید به تصویب دو سوم مجموع نمایندگان مجلس برسد. در اصل پنجاه و نهم نیز ذکر شده بود که در مسائل بسیار مهم اقتصادی، سیاسی و فرهنگی امکان مراجعه مستقیم به آراء عمومی از راه همه پرسی وجود دارد.

حال، طبق قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸ و به طرزی استنباطی می‌شد به دو شیوه برای تجدید نظر اقدام کرد:

- ۱- از مدلول سه اصل ۴، ۶ و ۵۹ این طور بدست می‌آید که هر گاه در مورد اطلاق یا عموم برخی از اصول قانون اساسی اشکالی پیش آید و شورای نگهبان طبق موازین اسلامی

لزوم تغییر چنین اطلاق و یا عمومی را تشخیص دهد، از طریق همه پرسی می توان آن را بطور مستقیم به آراء عمومی ارجاع داد. از آنجا که سنت و سیره جمهوری اسلامی ایران در تصویب قانون اساسی بر معیارهای اسلامی، استفاده از نهاد خبرگان بوده و کیفیت تصویب قانون اساسی معمولاً در نحوه تجدید نظر به عنوان یک عرف حقوقی منظور می شود؛ می توان از مجموع دلالت مقامی و سیاقی اصول قانون اساسی و عرف حقوق جمهوری اسلامی ایران چنین نتیجه گرفت که در موارد نیاز به تجدید نظر ابتدا متن آن بوسیله خبرگان تنظیم، بررسی، تدوین و سپس جهت تصویب نهایی به رفراندوم گذاشته می شود (عباسعلی عمید زنجانی، ۱۳۸۶، ص ۴۴۹).

۲- مجلس شورای اسلامی با اکثریت دو سوم مجموع نمایندگان پیشنهاد تجدید نظر بدهد و خود، اصول مورد تجدید نظر را اصلاح و متمم کند و پس از تأیید شورای نگهبان به آراء ملت بگذارد.

ب- ضرورت بازنگری در قانون اساسی ۱۳۵۸

قانون اساسی ۱۳۵۸ با درایت امام خمینی (ره) به سرعت تدوین شده به تصویب رسید و برخی از نهادهای سیاسی مقرر در این قانون حتی قبل از پایان نخستین سال انقلاب تأسیس شد. تردیدی نیست که به دلیل لزوم رعایت سرعت عمل در تدوین و تصویب چنین قانون بنیادین که تمامی امور و شوون جامعه بر پایه آن استوار می شود و نیز عدم تجربه حکومتی نیروهای انقلاب و شرایط خاص زمان انقلاب، این قانون نمی توانست بدون اشکال و ایراد باشد. از طرفی در عمل، اجرای قانون اساسی سال ۵۸ طی دهه اول انقلاب با اشکالاتی مواجه بود که مهم ترین آنها را می شد در امور مربوط به رهبری، ناهماهنگی قوه مجریه، شورایی بودن مدیریت قوه قضاییه و مسأله عدم توافق در قوه مقننه دید. این موارد کارایی سیستم سیاسی را تحت تأثیر قرار داده و به تنش های درون حاکمیت دامن می زد. در مجموع، تحولات و فراز و نشیب های اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و امنیتی که در طول این دهه برای نظام جمهوری اسلامی ایران به وجود آمد، به تدریج قوت ها و ضعف های قانون اساسی را آشکار و لزوم بازنگری و اصلاح آن را روشن تر کرد و برای کارآمدتر شدن نظام، برخی اصلاحات در ساختار سیاسی کشور ضرورت یافت. همانطور که در فرمان رهبر انقلاب حضرت امام خمینی (ره) به آن اشاره شده بود، بیشتر مسئولان و کارشناسان نظام حتی خود شخص امام (ره) با وقوف به نارسایی ها و تنگناهای قانونی به این نتیجه رسیده بودند که باید در فرصت مناسب اصلاحات لازم در ساختار قانون اساسی ۱۳۵۸ به عمل آید.

در دو سال آخر از ده ساله اول نظام اسلامی همواره مسأله بازنگری در قانون اساسی ضرورت جامعه اسلامی و انقلابی ایران تلقی می‌شد و تأخیر آن ممکن بود برای کشور و انقلاب آسیب‌های جدی وارد آورد. در نخستین جلسه شورای بازنگری قانون اساسی مقام معظم رهبری حضرت آیت‌الله سید علی خامنه‌ای به عنوان رئیس موقت جلسه در بیاناتی به دلایل ضرورت بازنگری قانون اساسی اشاره کردند. ایشان گفتند: «مسأله بازنگری به قانون اساسی یک امر متوقع و قهری است. چون:

اولاً، هر کاری ولو کامل و پخته انجام شده باشد به مرور در تجربه عملی نقایصش آشکار می‌شود و احتیاج به تکمیل دارد؛ ثانیاً، تدوین‌کنندگان قانون اساسی هر چند که در کار اداره کشور و سازماندهی نیروی اداری کشور هیچ تجربه‌ای نداشتند لکن با تجربه تلخ تمرکز همه نیروها و قدرت‌ها و امکانات در رژیم گذشته مواجه بودند و با آن تجربه با استناد به آن چنان تجربه قانون اساسی را تدوین کردند و جهت قانون اساسی را در بخش سازماندهی نیروها به سمت نوعی پراکندگی در وظایف و اختیارات قرار دادند که آثارش را در عمل مشاهده کردیم چه در قوه مجریه و چه در قوه قضائیه و چه در بخشی از بعضی از بخش‌های دیگر؛ ثالثاً، این نکته باید مورد توجه باشد که در طلیعه بازسازی کشور، کشور احتیاج دارد به مدیران قوی با قدرت تصمیم‌گیری و اختیارات وافیه و کافی و این هم به نوبه خود ایجاد می‌کند که ما قانون اساسی را مورد تجدید نظر و بازنگری قرار بدهیم» (صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، ۱۳۶۹، ج ۱، صص ۲ و ۳).

در این قسمت به توضیح اجمالی مهم‌ترین اشکالات عملی قانون اساسی ۵۸ که در حقیقت دلایل ضرورت بازنگری در قانون اساسی است، می‌پردازیم.

۱- مسأله رهبری

اصل ۱۰۷ قانون اساسی ۱۳۵۸ به طور صریح مرجعیت را از شرایط عمومی احراز صلاحیت رهبری به شمار آورده بود و بر اساس آن، کاندیداهای رهبری برای انتخاب به یکی از سه شیوه مندرج در این اصل باید قبلاً سمت مرجعیت داشته باشند. مشکل عمده در شرط مرجعیت آن بود که احتمال می‌رفت در زمان انتخاب رهبر جدید هیچ کدام از واجدان شرایط رهبری به مقام مرجعیت نرسیده یا خود تن به این سمت نداده باشند و عملاً مرجع تقلید محسوب نشوند. بنابراین، از یکسو قابلیت تداوم شرط مرجعیت به عنوان یکی از شرایط رهبری مورد تشکیک قرار گرفته بود و از سوی دیگر، شورایی بودن رهبری نیز با توجه به تجربه عملکرد مدیریت شورایی در کشور مورد انتقاد بود. نکته دیگر اینکه در بسیاری از قوانین اساسی دنیا، رئیس کشور که همان رئیس جمهور است، صلاحیت‌ها و اختیارات ویژه

دارد که می تواند با استفاده از آنها مدیریت بحران را بر عهده بگیرد و بدون اتلاف وقت، بحران ها را فرو نشانند. اما در قانون اساسی ۱۳۵۸ به شرایط بحران توجه خاصی مبذول نشده و حدود و وظایف و اختیارات فقط در شرایط عادی پیش بینی شده بود؛ هر چند در دوره رهبری امام (ره) در هر مشکل و تنگنایی که پیش می آمد، ایشان از مقام ولایت مطلقه خود برای حل بحران و معضلات نظام استفاده می کردند. چنانکه مقام معظم رهبری در جلسه چهلم شورای بازنگری قانون اساسی به آن اشاره کردند:

«آن چیزی که گره های کور این نظام را در طول این هشت سالی که ماها مسئول بودیم باز کرده همین ولایت مطلقه امر بوده و نه چیز دیگر. ما در جنگ، در مسائل اقتصادی، در زمینه مسایل پولی و بانکی، در زمینه های سیاسی در مسائل مربوط به خارج از کشور، آنجاهایی که کشش تشکیلات و سیستم آنقدر نبوده که بتواند کار را انجام بدهد ما از ولایت مطلقه امر استفاده کردیم یا دستور داده امام که این کار انجام بگیرد یا محول کردند به روسای سه قوه یا به یک جمعی» (همان، ص ۱۶۳۷).

به این دلایل در بازنگری قانون اساسی شرط مرجعیت و شورایی بودن رهبری حذف شد و اختیارات رهبری افزایش یافت.

۲- ناهماهنگی در قوه مجریه

بر اساس اصل ۶۰ قانون اساسی ۱۳۵۸، اعمال قوه مجریه جز در اموری که مستقیماً بر عهده رهبری گذارده شده بود، از طریق رئیس جمهور و دولت (نخست وزیر و وزراء) اعمال می شد به گونه ای که دو نهاد ریاست جمهوری و دولت مجزای از یکدیگر بودند. این دو نهاد، هم از لحاظ تفکیک و برخورد صلاحیت ها و هم از نظر سلسله مراتب مشکلاتی را به بار آورده بودند:

۱- رئیس جمهور بر اساس اصول ۱۱۴ و ۱۱۵ با رأی مستقیم مردم انتخاب می شد و مظهر حاکمیت ملی بود. اما علی رغم این موقعیت مردمی و مرتبت سیاسی، یعنی عالی ترین مقام رسمی کشور پس از رهبری و ریاست قوه مجریه بر اساس اصل ۱۱۳ در اداره این قوه نقش قابل توجه نداشت.

۲- نصب اعضای قوه مجریه منوط به موافقت و پیشنهاد رئیس جمهور بود اما همین که وی اعضای مزبور را به مجلس معرفی می کرد، کمترین اختیاری در امور آنان نداشت. در واقع، ریاست قوه مجریه عملاً از وی سلب شده و جز در مورد موافقت با عزل وزیر اختیار دیگر نداشت.

۳- نخست وزیر ریاست هیأت وزیران را بر عهده داشت و بر کار آنان نظارت می‌کرد. قانون اساسی این نظارت را از مقام مافوق آنان، یعنی رئیس جمهور سلب کرده بود و اعضای دولت، در انجام وظایف و امور خود، کاملاً مستقل از رئیس جمهور عمل می‌کردند. از سوی دیگر، چنانچه بین نخست وزیر و وزیران هماهنگی وجود نمی‌داشت، نخست وزیر در عزل و وزیر به تنهایی قادر به اقدام نبود؛ زیرا برای این عزل موافقت رئیس جمهور لازم بود. حال اگر وزیر با رئیس جمهور هماهنگ و با نخست وزیر ناهماهنگ می‌بود، نخست وزیر نمی‌توانست در انجام وظایف هیأت وزیران ایجاد هماهنگی کند.

۴- اعضا قوه مجریه فقط در مقابل مجلس مسئول بودند و مجلس بر کار آنها نظارت می‌کرد و رئیس جمهور به عنوان مقام مافوق، هیچ گونه قدرت مواخذه ای نداشت (محمد هاشمی، ۱۳۷۵، ج ۱، ص ۳۳).

بنابراین، قانون اساسی ۱۳۵۸ به دلیل تأکید بر عدم تمرکز ساختاری و توزیع نامناسب قدرت بین دو نهاد ریاست جمهوری و نخست وزیری، مشکلاتی را در مدیریت نظام به وجود آورده بود. به دلیل این اختلافات تا مدت‌ها برخی وزارتخانه‌های حساس فاقد وزیر بود و بوسیله سرپرست اداره می‌شد و در نهایت مجلس شورای اسلامی طی مصوبه ۶۲/۶/۸ قانون تصدی وزارتخانه‌های بی وزیر را اعلام کرد.

۳- ناکارآمدی نظام شورایی قوه قضائیه

در قانون اساسی ۱۳۵۸ اداره قوه قضائیه به صورت شورایی پیش بینی شده بود. تقسیم وظایف قوه قضائیه بین اعضای شورای عالی قضایی نیز از طریق قانون اساسی مجاز تلقی نمی‌شد. به این ترتیب، در دهه اول انقلاب، قوه قضائیه که یکی از ارکان نظام اسلامی است، به بن بست رسیده و انجام وظایف قضایی و از جمله تصمیم‌گیری‌ها در سطح کلان قضائی دچار معضل جدی شده و شورای عالی قضایی عملاً از بدنه نظام قضایی جدا و فلج شده بود. با سکوت قانون اساسی در مورد تعیین رئیس شورای عالی قضایی و اختیارات او، بیشترین رتق و فتق امور قضایی بوسیله رئیس دیوان عالی کشور که عالی‌ترین مقام قضایی شمرده می‌شد، انجام می‌گرفت که در واقع مصرح در قانون نبود. از سوی دیگر، بدون وجود مرکزی واحد برای تصمیم‌گیری‌ها، عملاً قوه قضائیه از کارآمدی بی بهره بود (عباسعلی عمید زنجانی، ۱۳۸۵، ص ۵۹۹).

۴- مسأله عدم توافق در قوه مقننه

در قوه مقننه نیز اختلاف بین مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان نشان می‌داد که ایجاد مرجعی فیصله دهنده به اختلاف این دو نهاد امری مهم و ضروری است. بر اساس اصول

قانون اساسی تمامی قوانین و مقررات باید بر اساس موازین اسلامی باشد و تشخیص این امر بر عهده فقهای شورای نگهبان است و از طرف دیگر مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می تواند قانون وضع کند. حاصل حق و تکلیف مزبور چنین بود که: مجلس شورای اسلامی نمی تواند قوانینی وضع کند که با اصول و احکام مذهب رسمی کشور یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد و تشخیص این امر بر عهده شورای نگهبان گذاشته شد. در جریان عمل، اصرار مجلس در بعضی از موارد به مقتضیات و مصالح و ایستادگی فقهاء شورای نگهبان بر نظر خود، مسائلی را در جامعه مطرح ساخت که گاهی در آن به دلیل شرایط روز موقتا «مصالح نظام» در مقابل «موازین شرعی» خودنمایی می کرد. این امر نهایتاً به صدور فرمان ۱۷ / ۱۱ / ۶۴ امام خمینی مبنی بر تشکیل «مجمع تشخیص مصلحت نظام» برای حل اختلاف آنها منجر شد (مجموعه قوانین و مقررات مربوط به مجمع تشخیص مصلحت نظام، ۱۳۷۱، صص ۳ و ۴). این مجمع که با توجه به اختیارات ولی فقیه از سوی امام جهت حل اختلاف مجلس و شورای نگهبان طراحی شد، باید شکل قانونی به خود گیرد و نهادمند شود و این امر ضرورت بازنگری در قانون اساسی را ایجاب می کرد. علاوه بر موارد فوق، دو مورد کلی دیگر نیز بازنگری در قانون اساسی را گوشزد می کرد:

۱- عدم آشنایی با معضلات اجرایی

از نکاتی که در فرمان حضرت امام در زمینه علل ضروری بازنگری به چشم می خورد، عدم شناخت دقیق معضلات اجرایی در زمان تدوین و تصویب قانون اساسی ۱۳۵۸ بود. حقیقت این بود که بیشتر دست اندرکاران انقلاب اسلامی تجربه اجرایی چندانی نداشتند و با اندیشه انقلابی پا به عرصه نظام سیاسی گذارده بودند. امام (ره) فرمود: «من نیز بنا بر احساس تکلیف شرعی و ملی خود از مدت ها قبل در فکر حل (معضلات قانون اساسی) بوده ام که جنگ و مسائل دیگر مانع از انجام آن می گردید» (صحیفه امام، ۱۳۶۸، ج ۲۱، ص ۳۶۳).

مقام معظم رهبری حضرت آیت الله خامنه ای نیز در سخنرانی خود در نخستین جلسه شورای بازنگری قانون اساسی به همین مسأله به عنوان یکی از دلایل ضرورت بازنگری اشاره داشت: «تدوین کنندگان قانون اساسی هر چند که در کار اداره کشور و سازماندهی نیروی اداری کشور هیچ تجربه ای نداشتند، لکن با تجربه تلخ تمرکز همه نیروها و قدرت ها و امکانات در رژیم گذشته مواجه بودند و با آن تجربه و به استناد به آن چنان تجربه، قانون اساسی را تدوین کردند و جهت قانون اساسی را در بخش سازماندهی نیروها به سمت نوعی پراکندگی در وظایف و اختیارات قرار دادند که آثارش را در عمل مشاهده کردیم چه در قوه مجریه و چه در قوه قضائیه و چه در بخشی از بعضی بخش های دیگر» (صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، ۱۳۶۹، ص ۳).

۲- ضرورت‌های دوره بازسازی

در سال ۱۳۶۸ که کشور بسیاری از موانع چون جنگ تحمیلی و توطئه‌های خارجی را پشت سر گذارده و وارد عرصه‌هایی جدید شده بود که سازندگی و نوسازی جامعه را ایجاب می‌کرد باید با ایجاد اصلاحات لازم در قانون اساسی راه توسعه کشور هموار شود. در پیام حضرت امام (ره) خطوط اصلی بازسازی و سازندگی کشور اینگونه اعلام شده بود: تقویت بنیه دفاعی، تقدم کشاورزی و احیای موات و مهار آبها، بازسازی مراکز صنعتی، توسعه مراکز علمی و تحقیقاتی، استفاده از نیروهای عظیم مردمی (اطلاعات سیاسی - اقتصادی، شماره ۲۲، شهریور سال ۱۳۶۷، ص ۵). بر اساس این ضرورت، مقام معظم رهبری در نخستین جلسه شورای بازنگری و در جایگاه ریاست موقت جلسه گفت: «اکنون این ضرورت در دوران بازسازی باید مورد توجه قرار گیرد که کشور به مدیران قوی با اختیارات کافی نیاز دارد و این هم به نوبه خود ایجاب می‌کند که قانون اساسی را مورد بازنگری و تجدید نظر قرار دهیم» (صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، ۱۳۶۹، ص ۳).

مجموعه این شرایط و عوامل، ضرورت بازنگری در قانون اساسی را ایجاب می‌کرد. با پایان یافتن جنگ هشت ساله، فرصت زمانی مناسب پدید آمد و فضای کشور آماده این امر شد. اما راه حلی که در متن قانون اساسی تصریح شده باشد، وجود نداشت و به نظر می‌رسید که رهبری انقلاب اسلامی باید با بهره‌وری از اختیارات ناشی از ولایت امر و محبوبیت و مقبولیت مردمی خود، دست به اقدام بزند تا گره ناگشوده باز و بن بست قانونی مرتفع شود. این امر زمانی محقق شد که دو نهاد مهم مملکتی در نامه‌ای به ایشان خواستار بازنگری در قانون اساسی شدند. در نامه ۱۳۶۸/۱/۲۷ تعداد زیادی از نمایندگان مجلس شورای اسلامی به محضر امام خمینی (ره) به چند مطلب مهم اشاره شده بود: قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نقاط قوت فراوان و آرمان‌های بلندی دارد، ولی دارای ایراداتی در زمینه‌های قوه قضائیه، قوه مجریه، مسأله رهبری و غیره می‌باشد که بدون اصلاح آنها اداره امور کشور با مشکلات جدی روبروست. این امر تجربه‌ای قطعی، روشن و واضح است و پشت سر گذاشتن یک دهه از انقلاب نیز زمان و وضع مناسبی است که چنانچه مصلحت می‌دانید گروهی را برای بازنگری تعیین تا پس از تأیید حضرت‌عالی به فرماندوم گذاشته شود (روزنامه جمهوری اسلامی، ۱۳۶۸/۲/۲۸، ص ۱۰).

پس از آن، اعضای شورای عالی قضایی هم نامه‌ای نوشته و در آن از رهبری انقلاب درخواست کردند برای تجدید نظر در قانون اساسی هیأتی را تعیین کنند. متن این نامه در تاریخ ۶۸/۱/۲۹ منتشر شد. در این نامه نیز چند نکته مهم وجود داشت: اکنون که تهیه متمم یا اصلاحیه برای قانون اساسی در جامعه مطرح است و تجربه ده ساله نشان داده است که بعضی

از اصول آن در فصول رهبری، قوه مجریه، قضائیه و مقننه نیاز مبرم به متمم یا اصلاحیه دارد، پیشنهاد می‌شود اگر حضرتعالی صلاح بدانید دستور بدهید تا هیأتی در این خصوص تعیین شود و سپس برای تصویب نهایی به آرای عمومی گذاشته شود.

امام خمینی (ره) در تاریخ ۶۸/۲/۴ فرمانی را در پاسخ به این درخواست خطاب به رئیس جمهوری اسلامی وقت صادر کرد که شامل دلایل ضرورت بازنگری، تعیین شیوه آن، ترکیب شورا، محدوده بازنگری و تعیین مدت برای اتمام کار بازنگری بود.

در ابتدای این نامه چنین آمده بود:

"از آنجا که پس از کسب ده سال تجربه عینی و عملی از اداره کشور اکثر مسئولان و دست اندرکاران و کارشناسان نظام مقدس جمهوری اسلامی ایران بر این عقیده اند 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 مسأله متمم قانون اساسی پس از یکی دو سال نیز مورد بحث محافل گوناگون بوده است و رفع نقایص آن یک ضرورت اجتناب ناپذیر جامعه اسلامی و انقلابی ماست و چه بسا تأخیر در آن بروز آفات و عواقب تلخ برای کشور و انقلاب گردد و من نیز بنا بر احساس تکلیف شرعی و ملی خود از مدت ها قبل در فکر حل آن بوده ام که جنگ و مسائلی دیگر مانع از انجام آن می گردید؛ اکنون که به یاری خداوند بزرگ و دعای خیر بقیه الله روحی له الفداء، نظام اسلامی ایران راه سازندگی و رشد و تعالی همه جانبه خود را در پیش گرفته است، هیأتی را برای رسیدگی به این امر مهم تعیین نمودم که پس از بررسی و تدوین و تصویب موارد و اصولی که ذکر می شود، تأیید آن را به آرای عمومی مردم شریف و عزیز ایران بگذارند."

امام سپس نام ۲۰ نفر از افراد از مجلس خبرگان، قوای مقننه، اجراییه و قضائیه و مجمع تشخیص مصلحت و افرادی دیگر را معین و لزوم اضافه شدن ۵ نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی به انتخاب مجلس را اعلام نموده محدوده مسائل مورد بحث را:

"۱- رهبری ۲- تمرکز در قوه مجریه ۳- تمرکز در مدیریت قوه قضائیه ۴- تمرکز در مدیریت صدا و سیما به صورتی که قوای سه گانه در آن نظارت داشته باشند ۵- تعداد نمایندگان مجلس شورای اسلامی ۶- مجمع تشخیص مصلحت برای حل معضلات نظام و مشورت رهبری به صورتی که قدرتی درعرض قوای دیگر نباشد ۷- راه بازنگری به قانون اساسی و ۸- تغییر نام مجلس شورای ملی به مجلس شورای اسلامی" معرفی نموده و مدت انجام این کار را حداکثر ۲ ماه اعلام می نمایند (صحیفه امام، ۱۳۶۸، ج ۲۱، ۳۶۳-۳۶۴).

به دنبال صدور پیام امام، مجلس شورای اسلامی بی‌درنگ پنج نفر از نمایندگان مجلس را انتخاب و به رئیس جمهوری اسلامی وقت که مأموریت اجرای فرمان را بر عهده داشت، معرفی کرد.

بدین ترتیب در ۶۸/۲/۶ مطابق با ۱۹ رمضان ۱۴۰۹ نخستین جلسه شورای بازنگری در محل ریاست جمهوری تشکیل شد. در همین جلسه، موضوعاتی مانند انتخاب هیأت رئیسه، تعیین کمیسیون‌ها، نام شورای بازنگری در قانون اساسی، زمان و محل تشکیل جلسات و آئین‌نامه داخلی شورا مطرح و مورد تصویب قرار گرفت. شورا دارای چهار کمیسیون رهبری، قوه مجریه، قوه قضائیه و سایر امور بود که موضوعات هشتمانه مزبور در متن فرمان را بین خود تقسیم کرده بودند. مطرح شدن مسأله تجدید نظر در قانون اساسی از سوی رهبر کبیر انقلاب اسلامی توجه جمع زیادی از شخصیت‌ها، استادان، حقوقدانان و صاحب نظران مختلف را به بررسی مجدد قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۵۸ جلب کرد که نشانه بارز این امر نظرات اصلاحی و پیشنهادات واصله به دبیرخانه شورای بازنگری بود. گسترده‌گی کار بازنگری، بررسی همه پیشنهادهای واصله به دبیرخانه و اعمال شیوه‌های دقیق بررسی موجب شد که شورا نتواند در مدت مقرر دو ماه کار خود را به پایان برساند. از این رو، با درخواست شورا و تأیید رهبری انقلاب مهلت مقرر تمدید و تا بیستم تیر ماه استمرار یافت. با رحلت قائد عظیم‌الشان انقلاب حضرت امام (ره) در اثنای کار شورای بازنگری در تاریخ ۶۸/۳/۱۴ وقفه اندکی در کار بازنگری ایجاد شد که به مناسبت عزای عمومی و انتخاب رهبر جدید از سوی خبرگان رهبری اجتناب ناپذیر بود. شورای بازنگری سرانجام در ۴۱ جلسه (از ۶۸/۲/۷ تا ۶۸/۴/۲۰) موضوعات مذکور در متن فرمان امام (ره) را بررسی و مجموعاً در ۴۶ اصل اصلاح و تغییر صورت داد و اصول ۱۷۶ (فصل سیزدهم - شورای عالی امنیت ملی) و ۱۷۷ (فصل چهاردهم - بازنگری قانون اساسی) نیز اضافه شد. بر اساس شیوه تعیین شده از سوی رهبر کبیر انقلاب باید متن تصویب شده بوسیله شورای بازنگری قانون اساسی به آرای عمومی عرضه و به تصویب ملت ایران برسد. متن قانون اساسی بر اساس اصلاحات شورای بازنگری با برگزاری همه‌پرسی در تاریخ ۶۸/۵/۶ مورد تصویب ملت قرار گرفت و این سومین همه‌پرسی نظام اسلامی بود که با ۹۷ درصد آرای ملت مواجه شد و نظام از این مرحله حساس نیز سرفراز بیرون آمده استحکام قانونی بیشتری کسب کرد.

در پایان به دلیل اهمیت مطلب، اصل بازنگری در قانون اساسی - اصل ۱۷۷ - عیناً نقل می‌شود:

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 رئیس جمهور موارد اصلاح یا متمیم قانون اساسی را به شورای بازنگری قانون اساسی با ترکیب زیر پیشنهاد می نماید:

۱- اعضای شورای نگهبان ۲- روسای قوای سه گانه ۳- اعضای ثابت مجمع تشخیص مصلحت نظام ۴- پنج نفر از اعضای مجلس خبرگان رهبری ۵- ده نفر به انتخاب مقام رهبری ۶- سه نفر از هیئت وزیران ۷- سه نفر از قوه قضائیه ۸- ده نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی ۹- سه نفر از دانشگاهیان

شیوه کار و کیفیت انتخاب و شرایط آن را قانون معین می کند. مصوبات شورا پس از تایید و امضای مقام رهبری باید از طریق مراجعه به آرای عمومی به تایید اکثریت مطلق شرکت کنندگان در همه پرسى برسد. رعایت ذیل اصل پنجاه و نهم در مورد همه پرسى «بازنگری در قانون اساسی» لازم نیست. محتوای اصل مربوط به اسلامی بودن نظام و ابتدای کلیه قوانین و مقررات براساس موازین اسلامی و پایه های ایمانی و اهداف جمهوری اسلامی ایران و جمهوری بودن حکومت و ولایت امر و امامت امت و نیز اداره امور کشور با اتکا به آرای عمومی و دین و مذهب رسمی ایران تغییر ناپذیر است.

نتیجه

در قانون اساسی ۱۳۵۸ به دلیل جو ملتهب سیاسی و حفظ قانون اساسی از دستبرد هوی و هوس های گروه ها و خواسته های زودگذر و جریان های انحرافی جامعه اصل بازنگری نیامد. ولی ده سال تجربه عینی و عملی اداره کشور، اشکالاتی را در اجرای آن قانون آشکار کرد که ضرورت تجدیدنظر و بازنگری در آنها را اقتضاء می کرد. مهم ترین آنها در موضوع رهبری، ناهماهنگی در قوه مجریه، ناکارآمدی نظام شورایی قوه قضائیه و عدم توافق در قوه مقننه بود. دو واقعیت دیگر یعنی عدم آشنایی با معضلات اجرایی در زمان تصویب قانون اساسی و ضرورت های دوره بازسازی نیز لزوم بازنگری را گوشزد می کرد. با فرمان امام خمینی (ره) و ایجاد تغییراتی در اصول رهبری (حذف شرط مرجعیت و شورای رهبری) و تمرکز در دو قوه مجریه (حذف پست نخست وزیری) و قضائیه (حذف شورای عالی قضائی) و ایجاد مجمع تشخیص مصلحت نظام و تصویب روش بازنگری در قانون اساسی و برخی تغییرات دیگر، این مشکلات حقوقی حل و فصل شده راه برای دست یابی به آرمان های انقلاب هموار شد.

منابع و مأخذ:

۱. صورت مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی، تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، (۱۳۶۴).
۲. روزنامه اطلاعات، (۵۸/۹/۱۰، ۵۸/۹/۱۷، ۵۸/۹/۲۰ و ۵۸/۹/۲۰).
۳. صحیفه نور (مجموعه اعلامیه‌ها و سخنرانی‌های امام خمینی)، تهران: مرکز مدارک فرهنگی انقلاب اسلامی، ۱۳۶۱، جلد ۱۲.
۴. مدنی، جلال‌الدین، (۱۳۶۶)، حقوق اساسی در جمهوری اسلامی ایران، تهران: سروش.
۵. هاشمی، محمد، (۱۳۷۴)، بررسی تطبیقی و موضوعی بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مجله تحقیقات حقوقی دانشگاه شهید بهشتی.
۶. عمید زنجانی، عباسعلی، (۱۳۸۵)، حقوق اساسی ایران، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
۷. اطلاعات سیاسی - اقتصادی، تهران: موسسه اطلاعات، ش ۲۲، شهریور ۱۳۶۷.
۸. روزنامه جمهوری اسلامی، (۶۸/۲/۲۸).
۹. صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی اداره تبلیغات و انتشارات، ۱۳۶۹.
۱۰. هاشمی، محمد، (۱۳۷۵)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، قم: مجتمع آموزش عالی قم.
۱۱. صحیفه امام (مجموعه اعلامیه‌ها و سخنرانی‌های امام خمینی (ره) (۱۳۷۸)، ج ۲۱.

از این نویسنده تاکنون مقالات زیر در همین مجله منتشر شده است:

«انقلاب: پیشینه نظری موضوع و پیشنهاد یک مدل راهنما»، شماره ۳۳؛ «انقلاب از آغاز تا فرجام؛ مروری بر ویژگی‌های هفتگانه مشترک انقلاب‌ها»، شماره ۵۷؛ «تأثیرات منطقه‌ای و جهانی انقلاب اسلامی ایران»، شماره ۶۱؛ «مقدمه‌ای بر جغرافیای سیاسی و اهمیت استراتژیک ایران»، شماره ۶۳؛ «انقلاب‌های رنگی» در آسیای مرکزی و قفقاز و تمایز آنها از انقلاب‌های واقعی»، شماره ۴، سال ۱۳۸۶؛ «امام خمینی (ره) و رویدادهای بزرگ ایران معاصر (پیش از انقلاب اسلامی)»، شماره ۳، سال ۸۷؛ «ورزش و سیاست»، شماره ۲، سال ۸۸؛ «ایدئولوژی و رهبری و تاثیر آن بر پیروزی سریع، ثبات پایدار و بازتاب جهانی انقلاب اسلامی ایران»، شماره ۲، سال ۸۹؛ «جامعیت و برتری اندیشه امام خمینی (ره) درباره ارکان دولت بر اندیشه (دولت مدرن)»، شماره ۱، سال ۹۰.