

## شیوه‌های بازنگری در قوانین اساسی

بیژن عباسی\*

استادیار گروه حقوق عمومی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

(تاریخ دریافت: ۱۳۸۵/۱۱/۱ - تاریخ تصویب: ۱۳۸۶/۴/۱۸)

### چکیده:

بازنگری قانون اساسی عبارت از اصلاح متن این قانون از راه حذف، الحاق و تغییر است و در اغلب قوانین اساسی حاوی قواعدی جهت تجدیدنظر در خود برای تولید هنجارهای نوین اساسی می‌باشند. در این قواعد می‌توان دید که چه شخص یا مقامی اختیار دارد در قانون اساسی بازنگری کند و برای این کار چگونه باید اقدام کند. تجدیدنظر در قانون اساسی که مستلزم به کارگیری قوه‌ی بازنگری است ما را بدین امر وا می‌دارد که تصدی این قوه را به برخی از قوای تاسیسی بسپاریم. قوه‌ی تجدیدنظر قوای است که در چارچوب مشخص در قانون اساسی فعالیت می‌کند؛ این چارچوب همان شیوه‌های بازنگری در قانون اساسی است. در قوانین اساسی انعطاف‌ناپذیر کشورهای مختلف، تنوع زیادی در روش‌های تجدیدنظر وجود دارد. بازنگری در قوانین اساسی انعطاف‌پذیر به آسانی و همانند قوانین عادی صورت می‌گیرد، ولی در قوانین اساسی انعطاف‌ناپذیر گاه با طی پنج مرحله انجام می‌شود: ۱- پیشنهاد بازنگری، ۲- تصمیم به بازنگری، ۳- تدوین بازنگری، ۴- تصویب بازنگری، ۵- اعلام رسمی بازنگری. برای اینکه قانون اساسی از گزند پیشامدها مصون بماند باید نه زیاد انعطاف‌ناپذیر و نه بسیار انعطاف‌پذیر باشد.

واژگان کلیدی:

قانون اساسی انعطاف‌پذیر- قانون اساسی انعطاف‌ناپذیر- مجلس مؤسسان- کنگره‌ی دو مجلس- همه پرسی

## درآمد:

پیش از بررسی شیوه‌های بازنگری قوانین اساسی باید مفهوم قوه‌ی بازنگری مورد کنکاش قرار گیرد. در یک تعریف ساده قوه‌ی بازنگری، قوه‌ی تجدیدنظر در قانون اساسی برابر روش‌ها و فرآیندهای پیش‌بینی شده توسط این قانون است. این بدان معنی است که این قوه تنها نهاد مقبول به لحاظ حقوقی برای بازبینی یک قانون اساسی نوشته است. باید خاطر نشان کنیم که این قوه همانند قوه‌ی موسس نخستین قدرت مانور زیادی ندارد زیرا همیشه تنگناهای کم و بیش مهمی توسط قوه‌ی موسس بر قوه‌ی بازنگری گذارده می‌شود.

تشخیص این قوه در کشورهایی که دارای قانون اساسی نوشته‌اند بسیار آسان است؛ اما در کشورهای دارای قانون اساسی عرفی وجود ندارد؟ روشن است که قواعد اساسی در چنین کشورهایی که عمدتاً بر رسوم سیاسی استوار هستند اغلب کمتر از قواعد اساسی کشورهای دارای قانون اساسی نوشته و قوه‌ی بازنگری از قبل پیش‌بینی شده نیاز به تجدید نظر دارند اما باید پذیرفت که در قانون اساسی عرفی نیز ممکن است با شیوه‌های بازنگری همانند کشورهای دارای قانون اساسی انعطاف‌پذیر بازبینی به عمل آید.

هرچند که قانون اساسی جهت اجرا برای مدتی طولانی به تصویب می‌رسد اما ممکن است با توجه به تکامل جامعه دچار تحلیل و فرسودگی شود. بنابراین باید مورد تجدیدنظر و اصلاح قرار گیرد و موسسان، روش‌های بازنگری جهت روزآمد کردن آن را در قانون اساسی بگنجانند.

برای اثبات ضرورت پیش‌بینی شیوه‌های بازنگری قانون اساسی دانیل آمسون به تاریخ اشاره می‌نماید. وی می‌گوید: «در یونان باستان لیکورگ خردمند ( Le sage Lycurgue ) (سخنران و سیاست‌مرد آن در سده‌ی چهارم پیش از میلاد)، از سوی اسپارتی‌ها مامور نگارش قانون اساسی برای اسپارت شد». اما پس از پایان تدوین این قانون، به اثر خود مشکوک گردید و تصمیم گرفت که به دلفی (Delphes) برود و با پیتی (Pythie)، هاتف معبد آپولون درباره خوب یا بد نوشته شدن قانون یاد شده مشورت کند. پیش از رفتن، مردم اسپارت را فراخواند و قصد خود مبنی بر رفتن به دلفس و مشورت با پیتی را با آنها در میان گذاشت و به آنها سوگند داد که تا بازگشتش به این قانون احترام گذارند و آن را اجرا کنند. لیکورگ پس از آگاهی یافتن از عالی بودن قانون اساسی‌اش توسط پیتی، به شاهکارش دلگرم شد و دیگر هرگز به اسپارت بازنگشت. بدین ترتیب مردم این شهر را به سوگند و قانون اساسی خود وفادار نگاه داشت و حق انجام هر گونه دگرگونی در آن را از آنها گرفت. (Amson (D.),1993,p.23)

اما امروزه این محک تجربه است که نشان می‌دهد یک قانون اساسی خوب است یا خیر. تدوین‌کنندگان یک قانون اساسی باید به تجدید نظر احتمالی اثر خود تصریح کرده، قوه‌ی بازنگری و چگونگی فعالیت آن را نیز پیش‌بینی کنند. ننگ‌جاندن امر تجدیدنظر در قانون اساسی در مواقع لازم سبب خواهد شد که حکومت‌گران برای همیشه مجبور به زندگی در چارچوب یک قانون اساسی باشند یا اینکه احتمالاً از طریق زور با انجام کودتا قانون اساسی را تغییر دهند. بنابراین قانون اساسی باید از طریق راه‌های قانونی مورد بازنگری قرار گیرد زیرا قانون اساسی بسیار انعطاف‌ناپذیر بهترین انگیزه برای کودتاست (Dollez (B.), 1998, p.43).

وجود قوه‌ی بازنگری برای پاسخ دادن به دو ضرورت است:

۱- هماهنگ سازی بنیان‌های دولت با واقعیت‌ها و نیازهای متغیر؛ ۲- پایداری نهادها؛ که در این‌باره شایسته است که آنها دم به دم و مکرراً دستخوش تغییر نشوند. به همین دلایل در قانون اساسی شیوه‌هایی برای هدایت قوه‌ی تجدید نظر گنجانده می‌شوند (Jeanneau B.), 1998, p. 94). جهت بازنگری در قانون اساسی معمولاً از روش‌های بسیار پیچیده و مشکل‌زا استفاده نمی‌کنند، زیرا ممکن است که تقریباً هیچ تجدیدنظری به سرانجام نرسد؛ بنابراین در این راه ناچار به توسل به قوای تاسیسی موجود هستیم. به عبارت دیگر باید برای برخی از قوای تاسیسی اختیار بازنگری در قانون اساسی و به کارگیری قوه‌ی تجدیدنظر را به رسمیت بشناسیم. بدین ترتیب می‌توان گفت که قوای تاسیسی صاحب و متصدی قوه‌ی بازنگری می‌باشند (Cadart (J.), 1994, p.141).

شیوه‌های بازنگری قوانین اساسی بسته به اینکه قانون اساسی انعطاف‌پذیر یا انعطاف‌ناپذیر باشد متفاوت است. پس از بررسی فایده‌ی عملی این تمایز، چگونگی تجدیدنظر در قانون اساسی را مطابق هر یک از این دو گونه قانون خواهیم دید.

### الف - تمایز قوانین اساسی انعطاف‌پذیر و انعطاف‌ناپذیر

معمولاً قوه‌ی بازنگری به نهادهای موجود در قانون اساسی که برای انجام فعالیت‌های مستمر در اداره‌ی امور دولت تأسیس گردیده‌اند، سپرده می‌شود. در چنین مواردی اغلب برای تجدیدنظر در قانون اساسی فرآیند خاصی لازم است.

قانون اساسی زمانی انعطاف‌ناپذیر است که تجدید نظر از آن جز با دخالت یک نهاد خاص و طی یک شیوه‌ی پیچیده و متفاوت از قوانین عادی امکان‌پذیر نباشد. هدف این شیوه تضمین برتری قانون اساسی بر دیگر قواعد داخلی و فراهم کردن اسباب نظارت مطابقت قوانین عادی با قانون اساسی است.

قوانین اساسی از این دست فراوان بوده و از پایان سده‌ی هیجدهم با تصویب قانون اساسی ایالات متحده آمریکا پدیدار و امروزه بسیار گسترش یافته‌اند.

قانون اساسی زمانی انعطاف‌پذیر است که تفاوتی به لحاظ شکلی میان آن و دیگر قوانین نباشد و اینکه بتواند بدون پیمودن یک فرآیند پیچیده به وسیله‌ی همان نهادها و همان شیوه‌ها مورد بازنگری قرار گیرد. استفاده از این شیوه، قانون اساسی را در سطح یک قانون عادی قرار می‌دهد و در نتیجه امر نظارت انطباق قوانین عادی با قانون اساسی را غیر ممکن می‌نماید.

در عمل نیز قوانین اساسی بسیار انعطاف‌پذیر مانند قانون اساسی بریتانیا یا قانون اساسی اعطایی سال ۱۸۱۴ فرانسه و قوانین اساسی بسیار انعطاف‌ناپذیر مانند قانون اساسی ۱۷۹۱ و قانون اساسی سال سوم انقلاب فرانسه (۱۷۹۵) وجود داشته‌اند.

گفتنی است که قانون اساسی انعطاف‌پذیر براحتی برای یک شخص این امکان را فراهم می‌کند که بدون وجود هیچ اشکال حقوقی، استبداد را در یک کشور حکمفرما سازد. برای نمونه بنیتو موسولینی توانست به آسانی قانون اساسی انعطاف‌پذیر ۱۸۴۸ ایتالیا را تغییر دهد (Mekhantar, (J.), 1997, p.133).

### ب - شیوه‌های بازنگری قوانین اساسی انعطاف‌ناپذیر

شیوه‌های بازنگری قوانین اساسی انعطاف‌ناپذیر بسته به پیچیدگی زیاد یا کم آنها متفاوت هستند. محدودیت‌ها و ممنوعیت‌های وضع شده بر قوه‌ی تجدید نظر از عناصر این انعطاف‌ناپذیری به شمار می‌آیند. افزون بر آن، ممکن است با توجه به شکل دولت در صورت فدرال بودن یا روش‌های مشارکت مردم در یک نظام مردم‌سالار، فرآیند بازنگری باز پیچیده‌تر شود. با توجه به نظام‌های مختلف سیاسی، تنوع زیادی در شیوه‌های تجدیدنظر در قوانین اساسی وجود دارد. با عنایت به عوامل گونه‌گون یادشده، به طور نمونه می‌توان چند روش بازنگری را برشمرد<sup>۱</sup>. در هر صورت، تجدیدنظر در قانون اساسی کلاً به پنج مرحله قابل دسته‌بندی است: ۱- پیشنهاد بازنگری، ۲- تصمیم به بازنگری، ۳- تدوین بازنگری، ۴- تصویب بازنگری، ۵- اعلام رسمی بازنگری.

<sup>۱</sup> هنگامی که قانون اساسی درباره‌ی روش بازنگری خاموش است می‌توان گفت که قوه‌ی موسس بر یکی از این سه باور بوده است: وی یا خواسته که قانون اساسی غیرقابل تجدیدنظر باشد؛ یا بازنگری به همان ترتیبی که برای تدوین و تصویب قانون اساسی صورت گرفته انجام گیرد و اصل «توازی شکل‌ها» (Parallélisme des formes) رعایت گردد. در این صورت، قوه‌ی تجدیدنظر و قوه‌ی موسس به یک نهاد تعلق خواهند داشت؛ یا اینکه بازنگری در قانون اساسی همانند تغییر در قوانین عادی باشد. که در این صورت، قوه‌ی تجدیدنظر و قوه‌ی مقننه در هم آمیخته خواهند شد. (Lascombe (M.), 2001, p. 265, voir également Fonteneau (M.), 1900, p. 118).

این دست نادراند. برخی از آنها عبارتند از قوانین اساسی ۱۷۹۹، ۱۸۱۴ و ۱۸۳۰ فرانسه و قوانین اساسی ۱۲۸۵ و ۱۳۵۷ ایران.

### ۱- پیشنهاد بازنگری

در قوانین اساسی انعطاف‌ناپذیر، نخستین مرحله در تجدیدنظر پیشنهاد لایحه یا طرح بازنگری است. به عبارت دیگر باید دانست چه مقاماتی یا کسانی صلاحیت پیشنهاد تجدیدنظر را دارند؟

در یک دولت یکپارچه پیشنهاد بازنگری ممکن است به تنهایی به قوه‌ی مجریه سپرده شود. این حق ممکن است منطقی به نظر برسد زیرا همین نهاد است که می‌تواند بهتر از دیگران تغییرات لازم در قانون اساسی را تشخیص دهد. در این باره می‌توان به این نمونه‌ها اشاره کرد: ماده‌ی ۵۶ سناتوس کنسولت<sup>۱</sup> یا قانون اساسی ۴ اوت ۱۸۰۲ فرانسه، سناتوس کنسولت سال دهم انقلاب یا سال ۱۸۰۴، قوانین اساسی سال ۱۸۵۲ (ماده‌ی ۳۱) و ۲۱ مه ۱۸۷۰ (ماده‌ی ۴۴) یا ماده ۸ قانون موقت اساسی ۲۵ فوریه ۱۸۷۵ این کشور، اصلاحیه‌ی قانون اساسی مشروطیت ایران در سال ۱۳۲۸ خ. و اصل ۱۷۷ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران؛ یا اینکه فقط به قوه‌ی مقننه یا به بخشی از آن داده شود. راه‌حل اخیر یا در نظام‌هایی که به قوه‌ی مجریه بدبین‌اند یا در نظام‌های دارای تفکیک مطلق قوا دیده می‌شوند مانند قوانین اساسی ۱۷۹۱، ۱۷۹۵، ۱۸۴۸، ماده‌ی ۹۰ قانون اساسی ۱۹۴۶ فرانسه و قانون اساسی ۱۷۸۷ ایالات متحده آمریکا. همچنین برابر قانون اساسی فیلیپین پیشنهاد تجدیدنظر با کنگره است. قانون اساسی ترکیه چنین حقی را فقط به یک سوم اعضای مجلس ملی واگذارده است (ماده‌ی ۱۷۵).

معمولاً برای رعایت اصل تفکیک قوا و در نظام‌های پارلمانی این حق به طور مشترک به دولت و اعضای دو مجلس داده می‌شود مثلاً در فرانسه از سال ۱۸۷۵<sup>۲</sup>، آلمان، ایتالیا، هلند، بلژیک، اسپانیا (مواد ۸۷ و ۱۶۶) و...

در فرانسه تجربه نشان داده است که هرچند اعضای دو مجلس از اختیار پیشنهاد بازنگری بسیار استفاده می‌کنند اما در عمل کمتر مورد توجه قرار گرفته و به فرجام می‌رسند و تقریباً همه‌ی پیشنهادهایی که به نتیجه می‌انجامند برخاسته از جانب دولت می‌باشند. (Chantebout (B.), 2004, p. 42)

در یک دولت با ساختار فدرال معمولاً حق پیشنهاد همزمان به نهادهای فدرال (مثلاً کنگره در ایالات متحده) و به همه‌ی ایالات عضو یا به شماری از آنها (درخواست دوسوم مجالس

<sup>۱</sup> (قانون مصوب مجلس سنای امپراتوری) Sénatus-consulte

<sup>۲</sup> برابر ماده‌ی ۸۹ قانون اساسی ۱۹۵۸ فرانسه، پیشنهاد بازنگری هم به رئیس‌جمهور به پیشنهاد نخست‌وزیر و هم به اعضای دو مجلس تعلق دارد. بنابراین رئیس کشور فرانسه در پیشنهاد بازنگری اختیار تام نداشته بلکه آن منوط به توافق با نخست‌وزیر است و در دوره‌ای که این دو مقام از یک حزب نباشند (دوران همزیستی *cohabitation*)، نخست‌وزیر به پیشنهاد تجدیدنظر و رئیس‌جمهور به موافقت با آن الزامی ندارد.

ایالات برابر قانون اساسی آمریکا) واگذار می‌شود (ماده ۵). بدین ترتیب در این کشور قوه‌ی مجریه حق پیشنهاد بازنگری را ندارد.

- به علاوه اگر در یک دولت فدرال یا غیر آن، شیوه‌های اعمال مردم‌سالاری مستقیم توسعه یافته باشد ممکن است تجدیدنظر به پیشنهاد مردم یا دست کم شمار قابل توجهی از شهروندان نیز صورت پذیرد. در این خصوص می‌توان به ماده‌ی ۱۲۰ و ۱۲۱ قانون اساسی ۱۸۷۴ و مواد ۱۳۸ و ۱۳۹ قانون اساسی ۱۸ آوریل ۱۹۹۹ سویس اشاره کرد. مواد اخیر مقرر می‌دارند که ۱۰۰۰۰۰ شهروند سوئیس می‌تواند تجدیدنظر جزئی یا کلی قانون اساسی را درخواست کند و این پیشنهاد نباید مغایر «قواعد آمره‌ی حقوق بین‌الملل» باشد. در قانون اساسی ۱۷۹۵ فرانسه، در قوانین اساسی برخی از ایالات متحده آمریکا، ایتالیا (ماده‌ی ۲۱ قانون اساسی ۲۷ دسامبر ۱۹۴۷)، لیختن اشتاین، کره‌ی جنوبی و اروگوئه نیز بازنگری به پیشنهاد مردم امکان‌پذیر است.

## ۲- تصمیم به بازنگری

هنگامی که پیشنهاد بازنگری به عمل آمد باید با تصمیم دیگری پیگیری شود. در این مرحله از فرآیند ممکن است قوانین اساسی تصمیم به بازنگری را به قوه‌ی مجریه یا مقننه سپرده باشند. در فرانسه از سال ۱۹۵۸ هنگامی که پیشنهاد بازنگری به صورت لایحه است حق تصمیم‌گیری درباره‌ی چگونگی انجام تجدیدنظر از راه کنگره‌ی دو مجلس یا از راه همه‌پرسی با رئیس‌جمهور است. در سال ۱۹۴۶ پیشنهاد و تصمیم به بازنگری با رأی اکثریت مجلس ملی صورت می‌گرفت (ماده‌ی ۹۰ قانون اساسی ۱۹۴۶). در سوئیس مرحله‌ی تصمیم به بازنگری پس از پیشنهاد مردمی با مجلس فدرال است (ماده‌ی ۱۳۹). در ایتالیا براساس ماده‌ی ۱۳۸ قانون اساسی پیگیری پیشنهاد بازنگری قانون اساسی همانند دیگر قوانین که توسط دولت، هر یک از اعضای دو مجلس یا ۵۰۰۰۰ شهروند صورت می‌گیرد با دو مجلس است.

در این مرحله ممکن است پرسشی پیش آید و آن اینکه آیا مرجع تصمیم‌گیری درباره پیگیری تجدیدنظر می‌تواند از ادامه‌ی سیر پیشنهاد بازنگری صورت گرفته توسط مقام دیگر جلوگیری کند؟ برای نمونه آیا کنگره‌ی آمریکا می‌تواند پس از پیشنهاد بازبینی در قانون اساسی توسط قانون‌گذاران دو سوم ایالت‌ها از دعوت کنوانسیون خودداری نماید؟ یا در مرحله‌ای که تجدیدنظر راه بیشتری پیموده، آیا رئیس‌جمهور فرانسه می‌تواند از ارجاع پیشنهاد بازنگری نمایندگان دو مجلس به همه‌پرسی خودداری کند؟ در این باره به نظر می‌رسد که کنگره‌ی آمریکا و رئیس‌جمهور فرانسه قدرت مانور نداشته بلکه برعکس آنها در پیشبرد فرآیند تجدیدنظر صلاحیتی تکلیفی دارند نه صلاحیتی اختیاری.

### ۳- تدوین بازنگری

مرحله‌ی سوم بازنگری، شور و مباحثه یا تدوین تجدیدنظر پیشنهادی است. برای حفظ استحکام حقوقی قانون اساسی مرحله‌ی تدوین بازنگری آن از قوانین عادی پیچیده‌تر است. انجام این مرحله گاهی به عهده‌ی دولت (قوانین اساسی امپراتوری اول و دوم فرانسه)، گاهی با مردم و معمولاً با مجلس است.<sup>۱</sup> پاره‌ای از اوقات تدوین بازنگری به وسیله‌ی مجلس ویژه‌ای و غالباً توسط مجالس عادی ولی با شیوه خاصی صورت می‌گیرد.

#### الف - تدوین به وسیله‌ی مجلس ویژه

مؤسسان یا تصویب کنندگان قانون اساسی گاهی معتقدند که برای بازنگری در قانون اساسی لازم است که اصل توازی شکل‌ها رعایت شود. بدین ترتیب اگر برای تدوین یک قانون اساسی باید مجلس ویژه‌ای تشکیل شود (مجلس مؤسسان) برخی از قوانین اساسی پیش‌بینی می‌کنند که تجدیدنظر در قانون اساسی را نیز باید لزوماً به مجلس ویژه‌ای حواله داد. این دیدگاه در قوانین اساسی ۱۷۹۱، ۱۷۹۵ و ۱۸۴۸ فرانسه پذیرفته شده بود. در عمل در هیچ‌یک از این موارد از این شیوه بهره جسته نشد.

در دوره‌ی معاصر از این شیوه بسیار پیچیده به ندرت استفاده می‌شود. اکنون در ایالات متحده به درخواست دو سوم مجالس ایالات، مجلس مؤسسان می‌تواند به تدوین تجدیدنظر بپردازد. در فیلیپین (ماده‌ی ۱۵)، گواتمالا (ماده‌ی ۲۶۹) و اروگوئه (ماده‌ی ۳۳۱) اصل تصویب بازنگری از طریق مجلس مؤسسان پیش‌بینی شده است. براساس اصلاحیه‌ی قانون اساسی مشروطیت ایران در سال ۱۳۲۸ خ. نیز تدوین تجدیدنظر برعهده‌ی مجلس مؤسسان بود.

#### ب - تدوین به وسیله‌ی مجالس عادی با شیوه‌ی خاص

امروزه اغلب تدوین بازنگری در صلاحیت مجالس عادی است. با این وجود در غیاب مجلس ویژه، انعطاف‌ناپذیری قانون اساسی مستلزم انجام تجدیدنظر با شیوه و اشکالی خاص و متفاوت از قوانین عادی است.

<sup>۱</sup> در این زمینه اصل ۱۷۷ قانون اساسی ج. ا. ایران، شیوه بدیعی را در نظر گرفته و مرحله‌ی تدوین را بر عهده‌ی شورای بازنگری قانون اساسی گذاشته است که متشکل است از 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 هیات وزیران ۷- ۹- سه نفر از قوه قضاییه ۸- ده نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی ۹- سه نفر از دانشگاهیان. مرحله‌ی تدوین بازنگری پس از امضای مصوبات این شورا توسط رهبری به پایان می‌رسد و مرحله‌ی تصویب با مردم از راه همه‌پرسی خواهد بود.

برای اینکه تجدیدنظر نه فقط با اراده‌ی انحصاری حزب سیاسی اکثریت بلکه با عزم ملت نیز هماهنگی داشته باشد، گاهی اوقات تدوین طرح بازنگری باید با انجام تشریفاتی همراه باشد (مثلاً با نشست هم‌زمان دو مجلس) یا اینکه با اکثریت ویژه‌ای به تصویب برسد:

۱- برخی از قوانین اساسی مقرر می‌دارند پارلمانی که بازنگری را پیشنهاد کرده، باید منحل گردد. در بلژیک رای به اعلامیه‌ی بازنگری توسط مجلس نمایندگان و سنا انحلال این دو مجلس را به دنبال دارد (ماده‌ی ۱۹۵ بند ۲). پس از انجام انتخابات و مشخص شدن نظر مردم، مجالس جدید به صورت قطعی به تجدیدنظر رای خواهند داد. در هلند (بند ۳ ماده‌ی ۱۳۷)، ایسلند، لوکزامبورگ (ماده‌ی ۱۱۴) و دانمارک (ماده‌ی ۸۸) نیز تدوین بازنگری انحلال خودکار پارلمان را در پی دارد. در اسپانیا نیز برای تجدیدنظر کلی قانون اساسی یا بازنگری در بخش یک، فصل دوم، (section 1 des titres I- II) انحلال دو مجلس (des Cortès) پیش‌بینی شده است (بند ۱ ماده‌ی ۱۶۸).

۲- در برخی از کشورها که دارای پارلمان دو مجلسی می‌باشند برای تضمین برابری دو مجلس در امر بازنگری، قانون اساسی مقرر می‌دارد که تجدیدنظر باید به طور یکسان به تصویب دو مجلس برسد. قانون اساسی آلمان در تدوین بازنگری، اختیاراتی برابر به بوندستاگ و بوندسرات می‌دهد. براساس بند ۲ ماده‌ی ۷۹ قانون اساسی این کشور، طرح تجدیدنظر در قانون اساسی باید با رای اکثریت دو سوم اعضای بوندستاگ و دو سوم اعضای بوندسرات به تصویب برسد. در ایالات متحده نیز برای تصویب بازنگری، باید رای اکثریت دو سوم هم در مجلس نمایندگان و هم در سنا حاصل آید.

در فرانسه از دوران جمهوری سوم (۱۸۷۵) مجالس عادی براساس روشی خاص درباره‌ی طرح یا لایحه‌ی بازنگری بررسی و شور کرده به آن رای می‌دهند. مطابق ماده‌ی ۸۹ قانون اساسی ۱۹۵۸ فرانسه مجلس ملی و سنا اختیار پیگیری پیشنهاد بازنگری (طرح یا لایحه) را دارند و آن باید به طور یکسان به تصویب دو مجلس برسد. بدین ترتیب هیچ تجدیدنظری در قانون اساسی از طریق ماده‌ی ۸۹ بی‌توافق دو مجلس عملی نخواهد شد.

مرحله‌ی توین بازنگری بدین علت در یک کشور مردم‌سالار مهم است که درباره‌ی بازنگری بحث و مشاوره و فواید و معایب آن سبک و سنگین می‌شود و ممکن است مواد پیشنهادی اصلاح گردد. نظر مخالف دو مجلس درباره‌ی پیشنهاد بازنگری می‌تواند منجر به رد آن شود. این حق وتوی اعطا شده به پارلمان این‌گونه توجیه می‌شود که نمایندگان مجلس که در واقع کارشناس مسایل سیاسی هستند بهتر از مردم می‌توانند پیامدهای یک تجدیدنظر در قانون اساسی را تشخیص دهند (Chantebout (B.), p.42).



۳- شرط دیگر در این مرحله از بازنگری انجام دو شور است. برای نمونه در ایتالیا، دانمارک، فنلاند، سوئد، ترکیه، برزیل، الجزایر، کلمبیا، نیکاراگوئه، پرو و تونس برای تدوین متن پیشنهاد بازنگری انجام دو شور پیاپی الزامی است.

براساس ماده‌ی ۱۳۸ قانون اساسی ایتالیا مواد مورد بازبینی قانون اساسی پس از دو شور پیاپی هر یک با فاصله‌ی سه ماه از یکدیگر توسط دو مجلس تصویب می‌گردند. در شور دوم، تجدیدنظر باید با رای اکثریت مطلق اعضای دو مجلس باشد.

برخی از قوانین اساسی پا را از این فراتر گذاشته، انجام سه شور را ضروری دانسته‌اند مانند قوانین اساسی کشورهای کنیا، کوبا، مالزی و اوگاندا. در این وادی، رکورد به کشور کاستاریکا تعلق دارد. قانون اساسی ۷ نوامبر ۱۹۴۹ این کشور انجام شش شور را پیش‌بینی کرده است (ماده‌ی ۱۹۵) (Gozler (K.), 1995, p. 129).

۴- گاهی اوقات پاره‌ای از قوانین اساسی مهلت‌های خاصی را در روند بازنگری پیش‌بینی می‌کند. قوانین اساسی قدیمی فرانسه نمونه‌هایی از این دست‌اند. برای مثال برابر قوانین اساسی ۱۷۹۱ و ۱۷۹۵ فرانسه پیشنهاد بازنگری باید در دو یا چند دوره‌ی قانون‌گذاری به طور متناوب به تصویب مجلس برسد. قانون اساسی ۱۷۹۱ مقرر می‌کرد که پیشنهاد تجدیدنظر باید به تصویب سه قانون‌گذار متوالی (سه دوره‌ی پیاپی مجلس قانون‌گذاری) برسد و فقط قانون‌گذار چهارم می‌توانست به صورت قطعی و نهایی قانون اساسی را بازنگری نماید (ماده‌ی ۲). همین‌طور ماده‌ی ۳۳۸ قانون اساسی ۱۷۹۵ این کشور مهلتی دست کم نه ساله را برای تدوین قطعی تجدیدنظر پیش‌بینی کرده بود. قانون اساسی ۱۸۴۸ این کشور نیز مهلتی نسبتاً طولانی برای تدوین یک بازنگری در نظر گرفته بود (ماده‌ی ۱۱۱). پیچیدگی و دشواری بیش از اندازه‌ی بازنگری در این سه متن منجر به بروز کودتا در سال‌های ۱۷۹۲، ۱۷۹۹ و ۱۸۵۱ و تغییر آنها گردید. قانون اساسی ۱۹۴۶ این کشور (ماده‌ی ۹۰) نیز برای تدوین پیشنهاد تجدیدنظر، مجلس ملی را مکلف به انجام دو شور جداگانه دست کم با سه ماه فاصله از یکدیگر می‌نمود.

نمونه‌های وجود این شرط اکنون فراوان‌اند: بند ۱ ماده‌ی ۱۳۸ قانون اساسی ۱۹۴۷ ایتالیا، فاصله‌ی میان دو شور را دست کم سه ماه مقرر داشته است. در تونس نیز ترتیب به همین گونه است. این مدت در الجزایر دو ماه است. قانون اساسی کره‌ی جنوبی مهلتی یک ماهه میان پیشنهاد و نخستین شور و نه میان دو شور را پیش‌بینی می‌کند.

۵ - بی‌شک مهمترین شرط در این مرحله، چگونگی رای اکثریت است. قوانین اساسی با توجه به اندازه‌ی انعطاف‌ناپذیری‌شان، اکثریت‌های گونه‌گونی را برای تدوین پیشنهاد بازنگری اشعار می‌دارند. این اکثریت ممکن است از اکثریت نسبی تا اکثریت چهار پنجم را شامل گردد.

در فرانسه تدوین با رای اکثریت نسبی، در ایتالیا (بند ۱ ماده ۱۳۸)، کامرون، الجزایر، مراکش، اکوادور، نیکاراگوئه، پرو و استرالیا با رای اکثریت مطلق اعضای پارلمان، در اسپانیا (بند ۱ ماده ۱۶۷) و ترکیه (ماده ۱۷۵) با رای اکثریت سه پنجم، در آلمان، اتریش، ایتالیا (بند ۳ ماده ۱۳۸)، اسپانیا (ماده ۱۶۸)، پرتغال (بند ۱ ماده ۲۸۶) و ترکیه (بند ۳ ماده ۱۷۵) با رای اکثریت دو سوم، در چاد، اتیوپی، ساحل عاج، فیلیپین و کنیا با رای اکثریت سه چهارم، در داهومه (*Dahomey*) و رواندا با رای اکثریت چهار پنجم است.

۶- شرط دیگر در این مرحله، لزوم حضور حد نصابی خاص از نمایندگان هنگام رای گیری در پارلمان است. برای نمونه قانون اساسی اتریش دست کم حضور نیمی از اعضای مجلس ملی (*Nationalrat*) را ضروری دانسته است (ماده ۴۴).

۷- در پاره‌ای از قوانین اساسی، شیوهی تجدیدنظر براساس موضوع بازنگری متفاوت می‌گردد. برای بازنگری کلی قانون اساسی یا برخی از مواد مهم این قانون، بعضی از قوانین اساسی روش خاصی را که به موجب آن، شرایط تدوین سخت‌تر می‌گردد پیش‌بینی می‌کنند. بدین لحاظ عموماً این قوانین برای تصویب تجدیدنظر اکثریتی بالاتر، رجوع به همه پرسی یا انحلال دو مجلس را مقرر می‌دارند. مثلاً در اسپانیا برای بازنگری کامل یا تجدیدنظر در بخش یک، فصل دوم، (section 1 des titres I- II) انحلال دو مجلس پیش‌بینی شده است (ماده ۱۶۸ بند ۱). قانون اساسی اتریش برای بازنگری کلی این قانون انجام همه پرسی را الزامی می‌داند (بند ۳ ماده ۴۴).

۸- در دولت‌های فدرال، ایالت‌ها در روند بازنگری قانون اساسی دولت فدرال نقش دارند. در ایالات متحده پس از تدوین پیشنهاد تجدیدنظر به وسیلهی کنگره، سه چهارم ایالات باید آن را تصویب کنند. همچنین در سوئیس، بازنگری در قانون اساسی نه تنها باید از راه همه پرسی تصویب شود بلکه باید به تصویب اغلب کانتون‌ها نیز برسد. مشارکت ایالات در فرآیند تجدیدنظر در قانون اساسی دولت فدرال از قواعد کلاسیک فدرالیسم است (*Ibid.*, p. 131).

۹- به علاوه در دولت‌های فدرال، برای پشتیبانی از ایالت‌ها شروطی شکلی پیش‌بینی شده است. برای نمونه، مطابق قانون اساسی ایالات متحده، «هیچ ایالتی بدون رضایتش نمی‌تواند از تساوی آرا در سنا محروم گردد» (ماده ۵). همچنین در استرالیا، بازنگری قانون اساسی در خصوص کاهش شمار کرسی‌های یک ایالت در هر یک از دو مجلس باید به وسیلهی مردم ایالت مربوطه تأیید گردد. در اتریش، تجدیدنظر در مواد قانون اساسی راجع به ترکیب و اختیارات شورای فدرال جز با رای مثبت نمایندگان دست کم چهار لندر در شورای فدرال به پیشنهاد بازنگری امکان‌پذیر نیست (بند ۴ ماده ۳۵). در هند، اصلاح اساسی درخصوص

موضوع روابط میان ایالات و دولت فدرال نیز باید مورد تصویب دست کم نیمی از ایالت‌ها قرار گیرد.

عموماً تدوین بازنگری به مجالس یا تنها به یکی از آنها سپرده می‌شود با این وجود، در مورد اخیر اگر تجدیدنظر مربوط به اساس مجلس دوم باشد اصولاً مجلس اخیر باید از ابتدای تدوین یا دست کم در مرحله تصویب بازنگری مشارکت کند (Mekhantar (J.), *op. cit.*, p. 134). نمونه‌ی عملی آن ماده‌ی ۹۰ قانون اساسی ۱۹۴۶ فرانسه بود که در آن حق مداخله‌ی شورای جمهوری (مجلس دوم) در فرآیند تجدیدنظر پیش‌بینی شده بود.

#### پ - تدوین به وسیله‌ی مردم

در موارد کمیابی ممکن است حق تدوین مواد مورد بازبینی مستقیماً به مردم واگذار شده باشد (ماده‌ی ۱۳۸ قانون اساسی سوئیس). در سوئیس مخالفت مجالس فدرال با پیشنهاد تجدیدنظر شهروندان و متن تدوین شده آن، باعث رد قطعی بازنگری نمی‌شود. در هر حال این پیشنهاد باید به همه‌پرسی گذاشته شود. اما مجالس می‌توانند طرح مخالف خود را نیز به طور هم‌زمان در این همه‌پرسی به رای بگذارند. در عمل ارائه‌ی طرح مخالف سبب پیدایش آشفتگی در صف طرفداران اصلاح قانون اساسی و معمولاً به رد آن منجر می‌گردد (Chantebout (B.), *op. cit.*, p. 43).

#### ۴ - تصویب بازنگری

برای دادن اعتباری بیشتر به بازنگری صورت گرفته، برخی از نظام‌ها مرحله‌ی مکملی به نام تصویب تجدیدنظر را پیش‌بینی می‌کنند.<sup>۱</sup> چهار روش در این خصوص وجود دارد: یا به مجلس موسسان، یا به نهادی که پیشنهاد بازنگری را تدوین کرده حق تصویب بازنگری هم داده می‌شود (قانون اساسی ۱۹۷۷ شوروی پیشین) یا اینکه پیشنهاد تدوین شده‌ی تجدیدنظر از طریق همه‌پرسی به مردم یا به رئیس کشور احاله می‌شود:

الف - از میان نهادهای ویژه‌ی تجدیدنظر می‌توان ابتدا از مجلس مؤسسان نام برد. در سده‌ی نوزدهم برای بازنگری انتخاب و تشکیل یک مجلس ویژه یک رویه بود. اکنون طبق قانون اساسی آمریکا یکی از روش‌های تصویب تجدیدنظر، تصویب مجالس مؤسسان سه چهارم ایالات است (ماده‌ی ۵).<sup>۲</sup>

<sup>۱</sup> قوانین اساسی که این مرحله‌ی مکمل را مقرر نموده‌اند در واقع تجدیدنظر پس از مرحله‌ی تدوین، پایان یافته تلقی شده، مراحل تدوین و تصویب یکی می‌گردد.

<sup>۲</sup> در این کشور بازنگری تنها با توافق سه چهارم ایالات امکان‌پذیر است و به دست آمدن چنین اکثریتی دشوار است. در این‌باره اغلب از بیست و هفتمین بازنگری در قانون اساسی این کشور مثال زده می‌شود که مطابق آن تغییر دستمزد نمایندگان

ب - گاهی برای پرهیز از تشکیل مجلس ویژه‌ی بازنگری، پیش از تصمیم‌گیری قطعی درباره‌ی تجدیدنظر به تجدید انتخاب دو مجلس عادی مبادرت می‌گردد؛ مجالسی که بدین‌گونه تجدید شده‌اند به طور هم‌زمان متصدی قوه‌ی موسس و قوه‌ی قانون‌گذاری می‌باشند. در بلژیک و هلند بدین‌گونه عمل می‌شود و همین‌طور در سوئیس به هنگام بازنگری کلی در قانون اساسی. یا به جای انتخاب این مجلس ویژه، برخی از قوانین اساسی پیش‌بینی کرده‌اند که مجلسی با اجتماع اعضای دو مجلس تشکیل گردد مثلاً در جمهوری سوم فرانسه برای تجدیدنظر در قانون اساسی، اعضای سنا و مجلس نمایندگان تحت عنوان مجلس ملی در کاخ ورسای جمع شده با اکثریت مطلق تصمیم می‌گرفتند.

اکنون به سبب اینکه به ندرت پیش می‌آید که موسسان لزوم توسل به مجلس موسسان جدیدی را پیش‌بینی کنند اغلب تصویب تجدیدنظر به یک نهاد ویژه و اندکی رسمی‌تر از مجلس قانون‌گذاری عادی واگذار می‌شود. در این باره می‌توان در جمهوری پنجم فرانسه به کنگره یعنی اجتماع مجلس سنا و مجلس ملی اشاره کرد. در این کشور کنگره‌ی دو مجلس، صلاحیت تصویب لوایح بازنگری را که به همه‌پرسی ارجاع نشده‌اند دارد.

پ - پس از جنگ جهانی نخست عموماً به دلیل اینکه برای تصویب قانون اساسی به مردم مراجعه شده است بازنگری آن نیز از راه همه‌پرسی صورت می‌گیرد: آنچه را که مردم ساخته‌اند می‌توانند آن را خراب یا در آن تجدیدنظر کنند (Chantebout (B.), *op.cit.*, p.43). بنابراین در قوانین اساسی تدوین شده در سده‌ی بیستم معمولاً پیش‌بینی شده است که بازنگری پس از مرحله‌ی تدوین توسط پارلمان یا نهادهای خاص باید به تأیید مردم نیز برسد. قوانین اساسی جمهوری‌های چهارم و پنجم فرانسه این امر را رعایت کرده‌اند.

همه‌پرسی ممکن است الزامی یا اختیاری باشد. در همه‌پرسی الزامی، انجام این امر به صورت خودکار صورت می‌گیرد و بدون نظر مردم تجدیدنظر قطعی نخواهد گردید. در کشورهایی که پیشینه‌ی همه‌پرسی وجود دارد، بازنگری در قانون اساسی منوط به مراجعه‌ی مستقیم به مردم از راه همه‌پرسی است مانند سوئیس (ماده‌ی ۱۳۹). در ایرلند (ماده‌ی ۴۶)، دانمارک (ماده‌ی ۸۸)، استرالیا (بند ۲ ماده‌ی ۱۲۸) پس از انجام مرحله‌ی تدوین توسط دو مجلس، تجدیدنظر باید به تصویب مردم برسد. در کشور ما نیز طبق اصل ۱۷۷ قانون اساسی، بازنگری بدون ارائه‌ی نظر ملت در طی یک همه‌پرسی اعتباری ندارد.

در همه‌پرسی اختیاری، همه‌پرسی به درخواست یکی از نهادهای سیاسی کشور یا با وجود شرایطی صورت می‌گیرد. همه‌پرسی ممکن است به درخواست رئیس کشور (ترکیه)، شماری

مجلس پیش از برگزاری انتخابات جدید مجلس نمایندگان ممنوع است. این تجدیدنظر در سال ۱۷۸۹ توسط مادیسون پیشنهاد و اکثریت فوق برای بازنگری در سال ۱۹۹۲ به دست آمد (De Guillenchmidt (M.), 2005, p. 46).

از نمایندگان مجلس (اتریش، ایتالیا و اسپانیا)، تعدادی از شهروندان (ایتالیا) یا اینکه به درخواست نهادهای منطقه‌ای (شوراهای منطقه در ایتالیا) محلی انجام گیرد.

هنگامی که بازنگری در امور جزئی صورت می‌گیرد ضرورت توصل به همه‌پرسی خطر اختلال در امر تجدیدنظر را به همراه دارد. برای نمونه برای تجدیدنظر در تاریخ گشایش نشست‌های پارلمانی نمی‌توان به همه‌پرسی مراجعه کرد. به همین دلیل قوانین اساسی در کنار شیوه‌ی عادی بازنگری از طریق همه‌پرسی روش ساده‌ای را نیز پیش‌بینی می‌کنند. مثلاً در جمهوری چهارم فرانسه زمانی که تجدیدنظر در مجلس ملی اکثریت دو سوم یا اکثریت سه پنجم در هر یک از دو مجلس را به دست می‌آورد دیگر همه‌پرسی برگزار نمی‌شد و بازنگری قطعی تلقی می‌گردید و اگر پیشنهاد بازنگری نه اکثریت سه پنجم اعضای هر یک از دو مجلس و نه اکثریت دو سوم مجلس ملی را به دست نیاورده باشد یا اینکه به دست آورده ولی بازنگری مربوط به شورای جمهوری (مجلس دوم) مورد تصویب این نهاد قرار نگرفته باشد باید تجدیدنظر به همه‌پرسی گذاشته شود. بنابراین شرایط رجوع به همه‌پرسی بسیار محدود بود. برعکس قانون اساسی ۱۹۵۸ این کشور برای همه‌پرسی چنین شرایطی را در نظر نگرفته است.

براساس ماده‌ی ۸۹ قانون اساسی این کشور تجدیدنظر جز با تایید مردم در یک همه‌پرسی امکان‌پذیر نیست. با این وجود رئیس‌جمهور می‌تواند به ارجاع لایحه و نه طرح بازنگری به کنگره‌ی دو مجلس تصمیم بگیرد. در این صورت اکثریت سه پنجم آرا برای تصویب یک تجدیدنظر ضروری است.

در ایتالیا نیز در صورتی همه‌پرسی انجام می‌شود که در طول سه ماه از انتشار بازنگری یا به وسیله‌ی یک پنجم اعضای یکی از دو مجلس یا توسط ۵۰۰۰۰۰ شهروند یا به وسیله‌ی پنج شورای استان درخواست گردد. در صورتی‌که قانون تجدیدنظر در شور دوم توسط هر یک از دو مجلس با رای اکثریت دو سوم مورد تصویب قرار گیرد دیگر نیازی به انجام همه‌پرسی نیست.

بنابراین در فرانسه و ایتالیا در همه‌ی موارد رجوع به همه‌پرسی برای تصویب بازنگری لازم نیست. در حالی‌که در سوئیس قطعیت بازنگری هم به اکثریت آرای مثبت مردم و هم به رای اکثر کانتون‌ها منوط است.

ت - برخی از قوانین اساسی حق تصویب تجدیدنظر را به رئیس کشور واگذار می‌کنند. این اختیار ممکن است به عنوان حق وتوی این مقام نیز تفسیر گردد زیرا این شخص می‌تواند به‌رغم پیشنهاد و تدوین بازنگری توسط نهادهای مختلف یا مردم، از تصویب آن جلوگیری کند:

۱- انعطاف‌پذیرترین شیوهی اجرای این حق عبارت از درخواست شور جدید است. در این صورت رئیس کشور می‌تواند با درخواست دومین شور از پارلمان یا هر نهاد دیگر تدوین، اعلام رسمی تجدیدنظر را به تاخیر بیندازد اما اگر پارلمان قانون بازنگری را از نو و با همان اکثریت (ماده‌ی ۴۴ و ۶۲ قانون اساسی تونس) یا با اکثریت بالاتری (ماده‌ی ۱۷۵ قانون اساسی ترکیه) به تصویب برساند رئیس کشور باید قانون را امضا کرده، انتشار دهد؛

۲- در پاره‌ای از کشورها، رئیس کشور می‌تواند در هر صورت از اعلام رسمی تجدیدنظر جلوگیری کند، در این صورت است که می‌توان از حق وتوی مطلق رئیس کشور در امر بازنگری سخن گفت.

برای مثال در کوبا و هند، قانون اساسی جز با تایید رئیس‌جمهور امکان‌پذیر نیست (ماده‌ی ۲۲۸ قانون اساسی ۱۹۵۹ کوبا و ماده‌ی ۳۶۸ قانون اساسی ۱۹۴۹ هند). در دولت‌های پادشاهی، شاه ممکن است از حق وتوی مطلق در تجدیدنظر برخوردار باشد. برای مثال، در ایران در دوره‌ی مشروطیت (براساس شیوه‌ی تجدیدنظر سال ۱۳۲۸ ه. خ) و اردن (ماده‌ی ۱۲۶ قانون اساسی) بدون رضایت شاه بازنگری ممکن نیست. از نظر تئوریک، در قوانین اساسی کشورهای سلطنتی اروپایی، در دانمارک (ماده‌ی ۸۸)، هلند (ماده‌ی ۱۳۹) و لوکزامبورگ (ماده‌ی ۱۱۴) تجدیدنظر باید به تصویب پادشاه برسد. روشن است که در این نظام‌های اروپایی، حق وتوی شاه تشریفاتی است.

## ۵- اعلام رسمی بازنگری

اعلام رسمی قوانین مصوب عبارت از امضا و انتشار رسمی آنهاست. مواد بازنگری شده‌ی قانون اساسی باید همانند قوانین عادی بطور رسمی اعلام گردند. اغلب این مرحله‌ی پایانی به عنوان یک حق تشریفاتی به رئیس کشور (رئیس‌جمهور یا شاه) واگذار می‌شود. اصل ۱۲۳ قانون اساسی ج. ا. ایران بدین امر تصریح دارد: «رئیس‌جمهور موظف است مصوبات مجلس و نتیجه همه‌پرسی پس از طی مراحل قانونی ابلاغ به وی امضا و برای اجرا در اختیار مسئولان بگذارد».

ماده‌ی ۱ قانون مدنی ایران نیز مقرر می‌دارد که مصوبات مجلس شورای اسلامی و نتیجه همه‌پرسی پس از طی مراحل قانونی به رئیس‌جمهور ابلاغ می‌شود. رئیس‌جمهور باید ظرف مدت پنج روز آن را امضا و به مجریان ابلاغ نماید و دستور انتشار آن را صادر کند و روزنامه رسمی موظف است ظرف مدت ۷۲ ساعت پس از ابلاغ منتشر نماید.

براساس ماده‌ی ۲۸۶ قانون اساسی پرتغال «رئیس‌جمهور حق خودداری از امضا و انتشار رسمی تجدیدنظر را ندارد». اما گفتنی است که در برزیل مقررات جالبی در این خصوص

وجود دارد. قانون اساسی ۵ اکتبر ۱۹۸۸ این کشور اعلام رسمی بازنگری را نه برعهده‌ی رئیس‌جمهور بلکه برعهده‌ی دفتر مجلس نمایندگان گذاشته است.

### پ - شیوه‌های ساده‌ی تجدیدنظر در قوانین اساسی انعطاف‌پذیر

در قوانین اساسی انعطاف‌پذیر بازنگری به پیمودن مراحل بالا نیازی ندارد و به لحاظ شکلی قانون اساسی با قوانین عادی تفاوت چندانی ندارد. در تجدیدنظر در قوانین اساسی انعطاف‌پذیر میان قانون اساسی عرفی و قانون اساسی نوشته تفاوت وجود دارد.

#### ۱ - بازنگری در قوانین اساسی عرفی انعطاف‌پذیر

در قوانین اساسی عرفی قواعد مربوط به حکومت و حقوق آزادی‌های ملت نه به صورت نوشته بلکه بر پایه‌ی رویه‌های الزام‌آور ناشی از رسوم و سنت‌ها به وجود آمده‌اند. قوانین اساسی عرفی تا پایان سده هجدهم وجود داشتند، سپس در همه‌ی کشورها جز انگلیس، قوانین اساسی نوشته جایگزین آنها شدند. همه‌ی قوانین اساسی عرفی لزوماً انعطاف‌پذیر نیستند. در نظام پیش از انقلاب ۱۷۸۹ فرانسه، قوانین بنیادین سلطنت جزء قوانین اساسی عرفی اما تجدیدنظر در آن منوط به دعوت مجلس طبقاتی و موافقت شاه بود. با این وجود غالباً قوانین اساسی عرفی انعطاف‌پذیر هستند. قانون اساسی عرفی بریتانیا به دلیل اینکه عرفی است هیچ روش خاصی را برای بازنگری خود معین نکرده است. به علت اینکه در این کشور اصل حاکمیت پارلمان حکمفرماست، این امر پذیرفته شده است که بازبینی در قانون اساسی با تصویب یک قانون عادی شدنی است. مجلس هر زمانی که بخواهد می‌تواند در قانون اساسی تجدیدنظر کند یا حتی آن را نادیده بگیرد (Mekhantar (J.), *op. cit.*, p.135). بنابراین اگر مجلس به قانونی مغایر با یکی از مقررات اساسی عرفی یا نوشته رای دهد، بدین معنی است که آن نهاد قصد تغییر یا نسخ آن مقرر را داشته است. بدین ترتیب در این کشور نسخ یا بازنگری حتی در یک قاعده‌ی اساسی نوشته بسیار آسان است.

به لحاظ حقوقی پذیرفتن این مساله که یک قانون ساده بتواند یک عرف بسیار ریشه‌دار را تغییر دهد شگفت‌انگیز به نظر می‌رسد، عقلانی‌تر آن است که تغییر یک عرف جز با ایجاد یک عرف مخالف جدید امکان‌پذیر نباشد. در عمل نیز مجلس وست مینستر (Westminster) در بریتانیا ترجیح می‌دهد که عرف‌های تازه به نسخ عرف‌های قدیمی پردازند (Chantebout (B.), p.41).

بریتانیا به اصل حاکمیت پارلمانی برای بازبینی در قانون اساسی خود پایبند است زیرا این اصل مزایای زیادی برای دولت این کشور به همراه دارد، ولی برخی از حقوق‌دانان این کشور خواستار درج عناصر انعطاف‌ناپذیر در شیوه‌ی تجدیدنظر در قانون اساسی شده‌اند. مثلاً به

نظر آلبرت دایسی (Albert Dicey) هیچ تغییر ژرفی در نظام حکومتی نباید انجام شود مگر اینکه پیش از آن به مردم فرصت قضاوت درباره‌ی بازنگری پیشنهادی از طریق یک انتخابات عمومی داده شود (Cité par Friedrich (C.-J), 1958, p.121).

در این کشور گاهی حزب دارای اکثریت در مجلس به منظور تجدیدنظر در قانون اساسی طی یک انتخابات عمومی برای کسب مجدد وکالت مجلس به مردم مراجعه می‌کند (Mekhantar (J.), *op.cit.*, p.135). برای نمونه در سال ۱۹۱۰ دولت لیبرال با اینکه دارای اکثریت در مجلس عوام بود جهت ارائه برنامه‌ی اصلاحات خود درباره‌ی مجلس اعیان به مردم، انتخابات عمومی برگزار کرد که منجر به تصویب قانون پارلمان (Parliament Act) مصوب سال ۱۹۱۱ گردید. با این وجود، حزب اکثریت در مجلس، بسیاری از بازنگری‌های مهم در قانون اساسی این کشور را بدون مراجعه‌ی قبلی به مردم انجام داده است. برای مثال پیش از پذیرش حق رای برای زنان در سال ۱۹۱۸ یا تأسیس دولت مستقل ایرلند در سال ۱۹۲۱ هیچ انتخابات عمومی برگزار نگردید.

## ۲- بازنگری در قوانین اساسی نوشته‌ی انعطاف‌پذیر

هرچند قوانین اساسی نوشته غالباً انعطاف‌ناپذیراند اما تاریخ حقوق اساسی نشان می‌دهد که شمار قابل توجهی از قوانین اساسی نوشته انعطاف‌پذیر نیز وجود دارند که تجدیدنظر در آنها با فرآیند آسانی صورت می‌گیرد. همان‌گونه که پیشتر گفتیم آسانی بازنگری در قوانین اساسی نوشته‌ی انعطاف‌پذیر، به راحتی موجب استقرار فاشیسم در ایتالیا گردید زیرا قانون اساسی ۱۸۴۸ این کشور هیچ روش خاصی برای تجدیدنظر پیش‌بینی نکرده بود. موسولینی از اصل عدم برتری قواعد اساسی بر قوانین عادی و انعطاف‌پذیری این قانون اساسی سود برد و نظامی استبدادی پایه‌ریزی کرد. این پیشینه، خطر قوانین اساسی نوشته‌ی انعطاف‌پذیر را به خوبی اثبات می‌کند.

از این رو ایتالیا با پیچیده کردن شیوه‌ی بازنگری در قانون اساسی ۱۹۴۷ خود از بروز چنین خطری جلوگیری کرد. براساس ماده‌ی ۱۳۸ قانون اساسی کنونی این کشور مواد مورد بازبینی اساسی توسط دو مجلس پس از دو شور پیاپی هر یک با فاصله‌ی سه ماه از یکدیگر تصویب می‌گردند. در شور دوم، تجدیدنظر باید با رأی اکثریت مطلق اعضای دو مجلس باشد. با این حال برای تایید بازنگری همه‌پرسی، الزامی نیست. در صورتی همه‌پرسی انجام می‌شود که در طول سه ماه از انتشار بازنگری یا به وسیله‌ی یک پنجم اعضای یکی از دو مجلس یا توسط ۵۰۰۰۰۰ شهروند یا به وسیله‌ی پنج شورای منطقه درخواست گردد. در صورتی که قانون



تجدیدنظر در شور دوم توسط هر یک از دو مجلس با رای اکثریت دو سوم مورد تصویب قرار گیرد دیگر نیازی به انجام همه‌پرسی نیست.

به نظر می‌رسد که آلمان از تاریخ بهتر درس گرفته باشد زیرا قانون بنیادی ۱۹۴۹ این کشور ممنوعیت‌های بسیاری برای بازنگری پیش‌بینی کرده است. هرچند که تجدیدنظر در قانون اساسی این کشور با رای اکثریت دو سوم اعضای بوندستاگ و دو سوم رای بوندسرات امکان‌پذیر است، اما این قانون به لحاظ شکلی تفاوت زیادی با قوانین عادی ندارد.

در مقایسه با دیگر کشورهای غربی، فرانسه بیشتر از دیگران دارای قوانین اساسی انعطاف‌ناپذیر بوده است. با این حال قوانین اساسی ۱۸۱۴ و ۱۸۳۰ این کشور هیچ شیوه‌ی خاصی برای تجدیدنظر پیش‌بینی نکرده و ممکن بود این قوانین مانند قوانین عادی تنها براساس توافق دو مجلس و شاه در معرض تغییر قرار گیرند. قانون اساسی ۱۸۷۵ این کشور را نیز می‌توان از جمله قوانین اساسی انعطاف‌پذیر تاریخ حقوق اساسی این کشور نام برد. تنها عنصر انعطاف‌ناپذیری این قانون که سبب تفاوت قانون بازنگری با قانون عادی می‌گشت مسأله‌ی تصویب قانون بازنگری از طریق نشست مشترک دو مجلس بود. به‌رغم انعطاف‌پذیری بسیار قانون اساسی جمهوری سوم (۱۸۷۵) ما شاهد بیشترین دوام آن در تاریخ حقوق اساسی فرانسه هستیم. این قانون در برابر بحران‌های متعدد از جمله جنگ جهانی نخست ایستادگی کرد و تغییر نیافت. اندیشه‌ی جمهوریت را نه تنها در قوانین تجدید نظر بلکه در وجدان جمعی این کشور گنجانده به نحوی که به‌رغم سرنگونی آن در دوران حکومت ویشی (۱۹۴۰-۱۹۴۵)، جمهوری همیشه در حس ملی مردم این سرزمین وجود داشته است (Ibid., p. 136). این امر سبب شد که پس از آزادی فرانسه از اشغال آلمان این شکل حکومت به آسانی در این کشور احیا گردد.

امروزه دو دولت دارای قانون اساسی نوشته‌ی انعطاف‌پذیر هستند: زلاندنو که در سال ۱۹۴۷ تصمیم گرفت که قانون اساسی خود را هم سطح قوانین عادی قرار دهد و چین که از سال ۱۹۷۵ برای مجلس خود حق بازنگری در قانون اساسی را بدون رعایت شرایط یا اکثریت خاصی به رسمیت شناخت (Chantebout (B.), *op.cit.*, p.41). قانون اساسی ۱۹۷۸ این کشور نیز انعطاف‌پذیر است.

### نتیجه:

بنابر آنچه گذشت باید خاطر نشان کرد که قانون اساسی هرچند برترین قاعده و در سلسله مراتب هنجارها در بالاترین رده قرار دارد ولی با توجه به تحولات و مقتضیات زمان و مشاهده‌ی ایرادها و کمبودهای آن باید قابل بازنگری باشد.

به علاوه تاریخ اثبات کرده است که انعطاف‌ناپذیری شدید یک قانون اساسی و تجدیدنظر بسیار پیچیده‌ی آن موجب بروز انقلاب و یا کودتا می‌گردد و انعطاف‌پذیری بسیار نیز در برابر زیاده‌طلبی قوای عمومی مانع حقوقی ایجاد نمی‌کند. بنابراین برای اینکه قانون اساسی از گزند پیشامدها مصون بماند باید نه زیاد انعطاف‌ناپذیر و نه بسیار انعطاف‌پذیر باشد و در این مورد باید حالت میانه و اعتدال رعایت گردد.

در امر بازنگری و مراحل آن نیز باید قوای عمومی (قوه‌ی قانون‌گذاری و قوه‌ی مجریه) دارای اختیارات برابر و مردم نیز از حق پیشنهاد تجدیدنظر یا تایید آن از راه همه‌پرسی برخوردار باشند. چنانچه در این زمینه نهاد یا قوه‌ای دارای صلاحیت و اختیارات بیشتری باشد می‌تواند جلوی بازنگری در قانون اساسی را گرفته یا نظم موجود در قانون را به سود خود دگرگون کند و در نتیجه به تفکیک و تعادل قوا آسیب وارد نماید.

#### منابع و مأخذ:

- 1- Amson (D.), (1993), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Les cours de droit.
- 2- Cadart (J.) (1990), *Institutions politiques et droit constitutionnel*, t. 1, Paris, Economica.
- 3- Chantebout (B.), (2004), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, A. Colin.
- 4- Dollez (B.), (1998), *Institutions politiques*, Paris, Litec, Coll. « objectif droit ».
- 5- Fontenwau (M.), (1900), *Du pouvoir de révision en France et de la révision constitutionnelle dans les constitutions françaises depuis 1789*, Thèse de droit, Caen.
- 6- Friedrich (C.-J), (1958), *La démocratie constitutionnelle*, Paris.
- 7- Gozler (K.), (1995), *Le pouvoir de révision constitutionnelle*, thèse de droit, Bordeaux IV.
- 8- DE Guillenchmidt (M.), (2005), *Droit constitutionnel et institutions Politiques*, Paris, Economica.
- 9- Jeanneau (B.), (1998) *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Dalloz.
- 10- Lascombe (M.), (2001), *Droit constitutionnel de la Ve République*, Paris, l'Harmattan, coll. « Logiques juridiques ».
- 11- Mekhantar (J.), (1997), *Droit politique et constitutionnel*, Paris, Esca, coll. « Droit public et sciences politiques ».