

اصلاحات قانون اساسی جمهوری آذربایجان: ضرورت یا موروثی کردن قدرت؟

سیدرضا میرمحمدی^x

مقدمه

۷- دادن مجبور برای تداوم دوره قانونگذاری مجلس تا زمان اتمام عملیات نظامی و شرایط جنگی کشور در ماده ۸۴
۸- تداوم دوره ریاست جمهوری در صورت عدم امکان برگزاری انتخابات به دلیل شرایط و موقعیت جنگی تا زمانی که شرایط و عملیات جنگی به پایان برسد (با مجوز ماده ۱،۱)
۹- دادن استقلال عمل بیشتر به شهرداری‌ها با اصلاح ماده ۱۴۶

ملاحظات

با دقت و تامل بیشتر در جزئیات موارد اصلاحی و تغییرات مورد نظر مجلس و دولت کنونی آذربایجان در قانون اساسی، نکات اساسی و مهمی که به ذهن متبادری می‌شود عبارتند از:

الف - به نظر می‌رسد بخش اعظم این تغییرات و اصلاحات، که در باره تامین حقوق، آزادی‌ها و احترام به اعتقادات شخصی شهروندان است، تحت تاثیر توصیه‌ها و القانات مجامع بین‌المللی و برخی از نهادهای اروپایی است که جمهوری آذربایجان در آنها عضویت دارد و هر از گاهی از ناحیه آنان به اتهام نقض برخی از حقوق و آزادی‌های اتباع و شهروندان خود زیر فشار قرار می‌گیرد.

در واقع دولت آذربایجان با انجام این اصلاحات در قانون اساسی، در صدد است تا به این نهادها و مجامع بین‌المللی پیام دهد که به دغدغه‌های آنان اهمیت می‌دهد و در پی تامین حقوق و آزادی‌های بیشتر برای اتباع و شهروندان خود است.

ب - علی‌رغم این، همه تغییرات و اصلاحات مورد نظر، تحت تاثیر تغییر بندهای ۱ و ۵ مواد ۸۴ و ۱،۱ قرار دارد و به نظر می‌رسد موارد دیگر، توجیه و پوششی برای تغییر و اصلاح این دو ماده است. برای روشن شدن و توضیح بیشتر مسئله متن قبلی و نیز اصلاحی این دو بند عیناً آورده می‌شود:

بند ۱ ماده ۸۴: «مدت صلاحیت قانونگذاری هر دوره از مجلس ۵ سال می‌باشد.» (۲)

این بند در متن اصلاحی حذف و به جای آن جمله زیر جایگزین شده است: «در شرایط جنگی و در نتیجه عملیات نظامی، در صورتی که امکان برگزاری انتخابات مجلس ملی وجود نداشته باشد، مدت دوره قانونگذاری مجلس تا زمان پایان شرایط جنگی و عملیات نظامی ادامه می‌یابد. تصمیم و

با تصویب مجلس، تائید دادگاه قانون اساسی و ابلاغ رئیس جمهور آذربایجان، قانون اساسی این کشور برای دومین بار پس از تدوین و تائید مردمی آن در همه پرسی نوامبر سال ۱۹۹۵م، اصلاح و بازنگری می‌شود. اولین تغییرات و اصلاحات مورد نظر در قانون اساسی این کشور پس از گذشت ۷ سال از عمر آن در تاریخ ۲۴ آگوست سال ۲۰۰۲م صورت گرفت که بر اساس تغییر و اصلاح به عمل آمده در ماده ۱،۵، زمینه‌های تصاحب پست نخست وزیری از سوی الهام علیف و نهایتاً رسیدن وی به ریاست جمهوری در انتخابات سال ۲۰۰۳م فراهم شد. بنا بر اعلام مراجع رسمی و منابع خبری جمهوری آذربایجان، ۱۸ ماه مارس برابر با ۲۸ اسفند ماه سال جاری، تاریخ برگزاری همه پرسی اصلاحات جدید قانون اساسی این کشور تعیین شده است.

مواد و مفاد اصلاحی

طبق متن پیش نویس منتشره‌ای که در تاریخ یاد شده به همه پرسی گذاشته خواهد شد، تغییرات و اصلاحاتی در ۲۹ ماده از مواد ۱۵۸ گانه قانون اساسی این کشور صورت خواهد گرفت. این مواد عبارتند از: (۱) ماده‌های ۱۲-۱۵-۱۷-۱۸-۱۹-۲۵-۲۹-۳۲-۳۹-۴۸-۵-۶۷-۷۱-۷۲-۷۵-۸۴-۸۸-۹۲-۹۵-۹۶-۱۰۱-۱۰۸-۱۰۹-۱۲۵-۱۲۹-۱۳-۱۳۱-۱۴۶- و ۱۴۹.

تغییرات و اصلاحات در نظر گرفته شده در این ۲۹ ماده، از تغییر، حذف یا اصلاح یک کلمه و عبارت گرفته تا حذف یک بند و نیز اضافه کردن چند جمله و بند را شامل می‌شود. محورها و موضوعات مهم و اصلی این اصلاحات عبارتند از:

۱- حمایت از حقوق کودکان با اضافه کردن ۴ بند به ماده ۱۷ و تغییر عنوان این ماده از «خانواده و دولت» به «خانواده، کودکان و دولت»

۲- تاکید بر حقوق برابر اتباع و شهروندان با اضافه کردن ۲ بند به ۳ بند قبلی ماده ۲۵

۳- حمایت از حق حیات شهروندان در یک محیط زیست سالم در ماده ۳۹

۴- تضمین آزادی اعتقاد دینی در ماده ۴۸

۵- حمایت از حقوق بازداشت شدگان، محبوسین و متهمان در ماده ۷۱

۶- تاکید بر تامین حقوق و آزادی انسانی و شهروندی در ماده ۷۱

قرار نهایی را در این باره، دادگاه قانون اساسی با درخواست (مراجعه) ارگانهای دولتی برگزار کننده انتخابات اتخاذ می‌کند.

بند ۵ ماده ۱۰۱: «هیچ کس نمی‌تواند بیش از دو دوره متوالی به عنوان رئیس جمهور آذربایجان انتخاب شود.» (۳)

در متن اصلاح شده ای که در تاریخ ۲۸ اسفند به همه پرسى گذاشته خواهد شد، این بند نیز مثل بند ۱ ماده ۸۴ حذف شده و به جای آن، جمله اصلاحی همان بند تکرار شده است. تنها با این تفاوت که به جای مجلس ملی و انتخابات آن، رئیس جمهور و انتخابات ریاست جمهوری قید شده است. متن اصلاحی این بند (بند ۵ ماده ۱۰۱) و جمله جایگزین شده نیز به شرح زیر است:

«اگر در شرایط جنگی و در نتیجه عملیات نظامی امکان برگزاری انتخابات ریاست جمهوری مقدور نباشد، مدت قانونی دوره صلاحیت رئیس جمهور تا پایان اتمام شرایط جنگی و عملیات نظامی ادامه می‌یابد. قرار نهایی در این خصوص را دادگاه قانون اساسی با درخواست و مراجعت ارگانهای دولتی برگزار کننده انتخابات اتخاذ می‌کند.»

نکته مهمی که در اصلاحیه هر دو بند فوق از مواد ۸۴ و ۱۰۱ قانون اساسی پیش بینی شده است، تطبیق شرایط موجود کشور با مقصود و مراد بندهای اصلاحی است که بر عهده دادگاه قانون اساسی گذاشته شده است و در ظاهر قضیه این نهاد باید تصمیم بگیرد که آیا شرایط کشور به بهانه وضعیت جنگی و اجرای عملیات نظامی برای برگزاری انتخابات مناسب است یا نه؟ اما با توجه به اینکه در جمهوری آذربایجان، کمیته برگزاری انتخابات، دادگاه قانون اساسی و حتی نمایندگان مجلس به اشکال مختلف قانونی و عرفی زیر نظر و یا تحت نفوذ رئیس جمهور قرار دارند، در این میان اوست که تصمیم گیرنده اصلی به حساب می‌آید.

گذشته از این، ملاحظات چند دیگری در باره این اقدام هیئت حاکمه جمهوری آذربایجان وجود دارد که در زیر به اهم آنها اشاره می‌شود.

۱- آگاهان و تحلیل گران مسائل سیاسی منطقه این اقدام دولت و مجلس جمهوری آذربایجان را نوعی زمینه سازی برای ماندگاری الهام علیف در قدرت پس از اتمام دومین دوره ریاست جمهوری اش قلمداد می‌کنند و بر این عقیده هستند که به بهانه قرار داشتن کشور در شرایط جنگی و حضور نیروهای ارمنستان در ۲۰ درصد از اراضی این کشور در نتیجه جنگ قره باغ، می‌توان برگزاری انتخابات را نا مقدور و دوره ریاست جمهوری را همچنان ادامه داد. این برداشت در مورد مدت دوره ۵ ساله قانونگذاری مجلس ملی این کشور نیز مصداق پیدا می‌کند.

۲- از آنجا که چند ماهی بیشتر از آغاز دومین دوره ریاست جمهوری الهام علیف نمی‌گذرد و او تا پیش از چهار سال، عهده دار این سمت خواهد بود. این اقدام دولت آذربایجان به اعمال اصلاحات مورد نظر در قانون اساسی،

نوعی تعجیل و شتاب زدگی در زمینه سازی برای ماندگاری وی در قدرت محسوب می‌شود. شاید دلیل این امر روشن نبودن چشم انداز اوضاع سیاسی منطقه قفقاز در افق آینده تفسیر شود و اینکه از نظر هیئت حاکمه آذربایجان بهتر است در مقطع کنونی که امکان این زمینه سازی‌ها وجود دارد دست به کار شده و تدابیر لازم اتخاذ شود.

۳- اصلاحات پیش بینی شده در مواد ۸۴ و ۱۰۱ قانون اساسی، ارتباط مستقیم و معنی داری می‌تواند با مناقشه قره باغ داشته باشد. این ارتباط معنی دار از دو منظر متفاوت قابل پرداختن است.

الف - برداشت اول اینکه این امر مقدمه ای برای ورود به مرحله تازه ای از وضعیت مرتبط با مناقشه قره باغ از دید رهبران آذربایجان است و آنان با تغییر بندهای ۱ و ۵ مواد ۸۴ و ۱۰۱ در صددند شرایط کشور را جنگی معرفی کرده و دست به اقداماتی برای تعیین تکلیف مناقشه کهنه شده قره باغ بزنند. ب - تلقی دوم این است که اگر هیئت حاکمه فعلی جمهوری آذربایجان و یا چهره‌های دیگری که دنبال ماندگاری هر چه بیشتر در قدرت و یا موروثی کردن آن هستند، به بهانه جنگی بودن شرایط کشور و عدم امکان برگزاری انتخابات و نیز با حل نکردن مناقشه و کش دادن عمدی آن، می‌توانند همچنان در راس قدرت بمانند و عرصه حکومت را برای دیگران خالی نکنند.

۴- اگر هیئت حاکمه جمهوری آذربایجان با هدف زمینه سازی برای باقی ماندن طولانی مدت در قدرت دست به این اصلاحات در قانون اساسی زده باشد - که تصویری غیر از این دشوار است - باید منتظر انتقادات زیادی از ناحیه سایر کشورها و نیز سازمان‌ها و مجامع بین‌المللی به اتهام نقض اصول دموکراسی باشد. چرا که این امر می‌تواند در حکم عدم پابندی به موازین پذیرفته شده و مورد احترام دموکراسی تلقی شود و ترجیح دادن منافع شخصی بر منافع ملی و عمومی کشور و مردم به حساب آید.

لازم به اضافه است که برخی از مقامات اروپایی در اظهاراتی اقدام به تغییر و اصلاح در قانون اساسی جمهوری آذربایجان را با عنایت به ملاحظات موجود تقبیه کرده و برداشتن چنین گامی را منفی ارزیابی کرده اند. برخی احزاب و گروههای داخلی آذربایجان نیز بویژه احزاب مخالف دولت، تغییر بندهای ۱ و ۵ مواد ۸۴ و ۱۰۱ را بر خلاف پابندی به موازین دموکراسی و با هدف موروثی کردن قدرت تعبیر کرده اند.

از سوی دیگر با توجه به اینکه دولت و مجلس جمهوری آذربایجان از سال ۱۹۹۴م تاکنون که آتش بس میان باکو و ایروان بر سر مناقشه قره باغ برقرار شده، در یک شرایط عمومی که امروز هم همان وضعیت حاکم است انتخابات متعددی را برگزار کرده اند، نمی‌توانند در مقطع مشابه فعلی، برگزاری انتخابات را نا مقدور و غیر ممکن اعلام نمایند. مگر اینکه شرایط را تا سال ۲۰۱۳، که دوره قانونی ریاست جمهور الهام علیف خاتمه می‌یابد

تغییر دهند. بطوری که مصداق بندهای مورد بحث پیش بینی شده در مواد ۸۴ و ۱۰۱ قانون اساسی تفسیر شود.

۵- نکته آخر اینکه اگر ضرورتی برای تغییر و اصلاح در قانون اساسی جمهوری آذربایجان وجود داشته باشد، از نظر مردم مسلمان و شیعه مذهب این کشور مفاد و بندهایی است که حقوق و آزادی‌های مسلمانی و شیعی آنان را به رسمیت نشناخته و حتی محدودیت‌های زیادی را نیز برای آنها در نظر نگرفته. مواد ۷ و ۱۸ از جمله این مواد هستند که نظامی لائیک و سکولار (۴) را برای مردمی که مسلمان و شیعه مذهبند تحمیل کرده، هویت و شناسنامه واقعی آنان را نادیده گرفته است.

* پژوهشگر موسسه مطالعات روسیه، آسیای مرکزی و قفقاز (ایراس)

پی‌نوشت‌ها:

۱- پایگاه اینترنتی خبرگزاری دولتی آذربایجان (www.azertac.gov.az)، ۲۶ دسامبر ۲۰۰۸

۲- قانون اساسی ج آذربایجان، انتشارات قانون، باکو، ۲۰۰۲، ماده ۸۴، بند ۱

۳- همان، ماده ۱۰۱، بند ۵

۴- همان، مواد ۷ و ۱۸

