

مبنا، ماهیت و تضمین محدودیت‌های بازنگری در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران^۱

سید حجت‌الله علم‌الهدی^{۱*}، مصطفی منصوریان^{۲**}

۱. دکتری حقوق عمومی دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات تهران، تهران، ایران

۲. دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه امام صادق (ع)، تهران، ایران

پدیرش: ۱۳۹۷/۲/۵

دریافت: ۱۳۹۶/۱۱/۱۴

چکیده

پیش‌بینی تشریفات پیچیده، دشوار و طولانی در فرایند بازنگری در قانون اساسی امری ضروری برای پاسداشت این قانون از تغییرات مکرر و سلیقه‌ای در تمامی نظام‌های سیاسی به‌شمار می‌رود. قانون اساسی ایران نیز افزون‌بر پیش‌بینی چنین سازوکاری در اصل ۱۷۷، در همین اصل و اصل ۱۳۲ محدودیت‌هایی را برای بازنگری در قانون اساسی مدنظر قرار داده است که تبیین و تحلیل جوانب مختلف این موارد امری مهم در بازنگری‌های احتمالی آینده به‌نظر می‌رسند. این نوشتار در پی آن است که با رویکردی تحلیلی به بررسی مبانی، ماهیت و کیفیت تضمین این محدودیت‌ها در منظومه‌ی حقوق اساسی ایران بپردازد. در این زمینه، اصل ۱۳۲ محدودیت‌هایی زمانی را به‌دلیل فقدان احتمالی ثبات نظام سیاسی پیش‌بینی کرده، و اصل ۱۷۷ نیز موضوعاتی را که پایه و بنیان نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران را تشکیل می‌دهند، مصون از تغییر عنوان کرده است که تضمین رعایت این شرایط و محدودیت‌ها در صلاحیت مقام رهبری قرار دارد.

واژگان کلیدی: بازنگری در قانون اساسی، بنیان نظام سیاسی تغییرناپذیری، محدودیت‌های زمانی، محدودیت‌های موضوعی، محدودیت‌های بازنگری.

^۱ این مقاله مستخرج از طرح پژوهشی است که با عنوان «شرح قانون اساسی» در سال ۱۳۹۷ در پژوهشکده شورای نگهبان با نظارت علمی آقای دکتر عباسعلی کدخدایی انجام شده است.

* E-mail: hojjatalamolhoda@gmail.com

E-mail: Mansourian@isu.ac.ir

** نویسنده‌ی مسئول

مقدمه

به‌طور معمول قانون اساسی در کشورهای مختلف عالی‌ترین سند حقوقی - سیاسی است که ثبات آن به‌طور مستقیم با استحکام نظام سیاسی رابطه دارد و بر همین اساس، صیانت و پاسداری از آن چه در مرحله‌ی قانونگذاری عادی، چه در مرحله‌ی اجرای قوانین اعم از قانون اساسی و قوانین عادی دیگر و چه در مرحله‌ی تلاش برای تغییر قانون اساسی در چارچوب نظم سیاسی و ساختارهای موجود امری حیاتی و بنیادین برای تمامی نظام‌های سیاسی به‌شمار رفته است. ضرورت صیانت از این میثاق ملی از یک سو، و توجه به لزوم تطبیق با اقتضائات زمانی و رفع مشکلات و سامان بخشیدن به قانون اساسی از سوی دیگر، موجب می‌شود که راه‌حلی بینابین و منعطف مدنظر قرار گیرد. بدین ترتیب که تغییر قانون اساسی در عمده‌ی نظام‌های سیاسی امکان‌پذیر قلمداد شده، البته اعمال آن مشروط به طی تشریفات خاص و پیچیده‌ای شده است.

این تشریفات در بسیاری از موارد مشتمل بر سازوکارهای بسیار سختگیرانه و طولانی است. انحصار ابتکار بازنگری در قانون اساسی به مقام یا مقام‌هایی خاص و محدود، بررسی تخصصی موضوعات پیشنهادی برای اصلاح توسط یک گروه یا کمیسیون خاص یا تصویب پیشنهادها پس از شورهای متعدد و با نصاب‌های رأی بالا و همچنین لزوم تأیید مردم در یک همه‌پرسی، از جمله مواردی هستند که در این زمینه به‌کار می‌روند. افزون بر این موارد قوانین اساسی در برخی مواقع و شرایط، شروع فرایند بازنگری در قانون اساسی یا اتمام آن را اساساً امکان‌پذیر ندانسته‌اند. اعلام تغییرناپذیری برخی موضوعات بنیادین و محور نظام سیاسی نیز از جمله محدودیت‌هایی است که ممکن است در یک قانون اساسی پیش‌بینی، و بدین‌سان از اساس و کیان آن نظام صیانت شود.

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز بر همین مبنا در دو اصل ۱۳۲ و ۱۷۷ محدودیت‌هایی را در مسیر بازنگری در این سند بنیادین ایجاد کرده است. اصل ۱۳۲، بازنگری در قانون اساسی را در شرایطی خاص ممنوع اعلام کرده است. به موجب این اصل، در مدتی که اختیارات و مسئولیت‌های رئیس‌جمهور بر عهده‌ی معاون اول یا فرد دیگری است که به موجب اصل ۱۳۱ قانون اساسی منصوب می‌شود، نمی‌توان برای تجدیدنظر در قانون اساسی یا امر همه‌پرسی اقدام کرد. به موجب اصل ۱۳۱ قانون اساسی نیز در صورت فوت، عزل، استعفا، غیبت یا بیماری بیش از دو ماه رئیس‌جمهور یا در موردی که مدت ریاست جمهوری پایان یافته و رئیس‌جمهور جدید بر اثر موانعی هنوز انتخاب نشده یا امور دیگری از این قبیل، معاون اول رئیس‌جمهور با موافقت رهبری اختیارات و مسئولیت‌های وی را بر عهده می‌گیرد ... و نیز

در صورتی که رئیس‌جمهور معاون اول نداشته باشد، مقام رهبری فرد دیگری را به جای او منصوب می‌کند. اصل ۱۷۷ نیز صرف‌نظر از آنکه فرایند طولانی و پیچیده‌ای را برای بازنگری در قانون اساسی پیش‌بینی کرده، موضوعاتی را به‌طور کلی مصون از بازنگری دانسته است. بر این اساس، این اصل «محتوای اصول مربوط به اسلامی بودن نظام و ابتدای کلیه قوانین و مقررات براساس موازین اسلامی»، «پایه‌های ایمانی و اهداف جمهوری اسلامی ایران»، «جمهوری بودن حکومت»، «ولایت امر و امامت امت»، «اداره‌ی امور کشور با اتکا به آرای عمومی» و «دین و مذهب رسمی ایران» را تغییرناپذیر عنوان کرده است.

در آثار موجود به‌طور مشخص به بررسی و تحلیل ابعاد و زوایای محدودیت‌های بازنگری در قانون اساسی ایران پرداخته نشده است. در این خصوص در برخی موارد تنها به بیان کلیاتی از مفهوم بازنگری در قانون اساسی (تیلا، ۱۳۸۴)، تبیین فرایند بازنگری در قانون اساسی مشروطه و جمهوری اسلامی ایران (خلیلی، ۱۳۷۹)، تبیین تاریخچه و بررسی مراحل بازنگری در قانون اساسی ایران (ملکوتیان و باباپور، ۱۳۹۰: ۳۰۵-۳۱۹؛ تقی‌زاده و فدایی جویباری، ۱۳۹۲: ۱۸۷-۲۱۲)، تغییرات و تمیفات بازنگری قانون اساسی ایران در سال ۶۸ (هاشمی، ۱۳۶۹: ۱۵۳-۲۲۶) و در پاره‌ای موارد نیز به تحلیل برخی موضوعات موردی در این فرایند که اختصاصی به ایران هم ندارد، مانند کلیاتی در خصوص اصول تغییرناپذیر قانون اساسی (بروکه، ۱۳۸۷: ۲۵۵-۲۸۰)، تأثیر تغییر نسل‌ها در لزوم تغییر قانون اساسی (کاویانی و حسینی، ۱۳۹۶: ۵-۲۲)، تغییر غیررسمی قانون اساسی (منصوریان و حبیب‌زاده، ۱۳۹۵) و سازوکار صیانت از موضوعات تغییرناپذیر (منصوریان و غمامی، ۱۳۹۴: ۱۱۱-۱۲۸) اکتفا شده است. این در حالی است که این مقاله اولاً به جمهوری اسلامی ایران اختصاص دارد و به‌صورت مشخص یک از موضوعات مهم آن یعنی محدودیت‌های بازنگری را از حیث مبنا، ماهیت و ضمانت‌های اجرایی را با رویکردی تحلیلی بررسی و ارزیابی می‌کند؛ امری که تاکنون صورت نگرفته و می‌تواند در تبیین جوانب مختلف این محدودیت‌ها در بازنگری‌های احتمالی قانون اساسی راهگشا باشد.

در این زمینه، پس از اشاره به مبنای انواع محدودیت‌هایی که در قانون اساسی ایران پیش‌بینی شده است، ماهیت و مفهوم هر یک از این محدودیت‌های تحلیل و در نهایت نیز شیوه‌ی تضمین این محدودیت‌ها بررسی می‌شود.

۱. مبنای پیش‌بینی محدودیت‌های بازنگری در قانون اساسی

همان‌طور که اشاره شد، دو اصل از قانون اساسی جمهوری اسلامی محدودیت‌هایی را برای بازنگری در این قانون مشخص کرده‌اند: یک اصل به محدودیت‌های اصل ۱۷۷ قانون اساسی و

اصل دیگر به محدودیت‌های اصل ۱۳۲ اختصاص دارد که در زیر هر یک بررسی می‌شود:

۱-۱. محدودیت‌های اصل ۱۳۲ قانون اساسی

فلسفه‌ی ممنوعیت بازنگری در شرایط فقدان رئیس‌جمهور چندان مشخص نیست. یک احتمال آن است که در چنین شرایطی، حکم مقام رهبری برای پیشنهاد موارد اصلاح یا متمیم بدون مخاطب است و از این رو، تا انتخاب رئیس‌جمهور جدید نمی‌توان نسبت به بازنگری در قانون اساسی اقدام کرد. اما این منطبق صحیح به نظر نمی‌رسد، چراکه اولاً مخاطب فرمان رهبری در بازنگری سال ۶۸ مشخص شد و این در حالی است که فرض مذکور در قانون اساسی سال ۵۸ نیز وجود داشته است؛ ثانیاً، نقش رئیس‌جمهور در فرایند بازنگری در قانون اساسی فرعی است و قائم به شخص رئیس‌جمهور به نظر نمی‌رسد. بنابراین، انجام این وظیفه از جانب مقامی دیگر - مثلاً معاون وی - یا از طریق دیگری با محظوری جدی روبه‌رو نیست. احتمال مناسب دیگری که در این زمینه قابل بیان است، عدم امکان بازنگری به دلیل شرایطی است که در فرض فقدان رئیس‌جمهور حاصل می‌شود؛ چه، ثبات نظام حقوقی در چنین دورانی ممکن است در معرض خطر قرار گیرد و از این رو، بهتر است اعمال فرایند مهمی مانند بازنگری در قانون اساسی به زمان دیگری موکول شود. در تأیید این احتمال می‌توان به مذاکرات شورای بازنگری سال ۶۸ نیز استناد جست که وضعیت کشور را غیرعادی عنوان می‌کنند (سخنان آقای میرحسین موسوی در: صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (جلسه بیست‌ونهم تا چهل‌ویکم)، ۱۳۸۰: ۱۰۷۲). البته قانون اساسی در زمینه‌ی سایر شرایطی که ثبات کشور در معرض تهدید قرار می‌گیرد، چنین محدودیتی را پیش‌بینی نکرده است. از این رو، شایسته آن بود که قانونگذار اساسی در مواردی مانند حالت جنگ و شرایط اضطراری نظیر آن نیز بازنگری در قانون اساسی را ممنوع اعلام می‌کرد. باید توجه داشت از آن‌جا که ممنوعیت بازنگری در قانون اساسی در شرایط اضطراری و بحرانی به تصریح قانونگذار اساسی در نیامده است، نمی‌توان در غیر از فرض فقدان رئیس‌جمهور، این مسئله را در مورد شرایط دیگر پذیرفت. در برخی قوانین اساسی کشورهای دیگر به‌طور کلی به این مسئله تصریح شده است. برای مثال، مطابق با ماده‌ی ۸۹ قانون اساسی جمهوری پنجم فرانسه، مادام که تمامیت ارضی کشور در معرض خطر است، نمی‌توان به بازنگری در قانون اساسی اقدام کرد یا آن را ادامه داد.

نکته‌ی دیگر در این خصوص آن است که اصل ۱۳۲ تنها به عدم امکان اقدام برای تجدیدنظر در قانون اساسی اشاره کرده و به فرضی که فرایند بازنگری در قانون اساسی شروع

شده است و در این حالت، یکی از موارد اصل ۱۳۲ مانند عزل، استعفا، غیبت یا بیماری بیش از دو ماه رئیس‌جمهور عارض می‌شود، نپرداخته است. در چنین فرضی، رعایت منطق اصل ۱۳۲ که پیشتر اشاره شد، مستلزم آن است که اتمام فرایند بازنگری در قانون اساسی منوط به رفع وضعیت پیش‌آمده باشد. از این رو، نمی‌توان با این ادعا که بازنگری در قانون اساسی شروع شده است، به برگزاری همه‌پرسی و نهایی کردن آن پرداخت.

شایان ذکر است که اصل ۶۸ قانون اساسی، به توقف انتخابات در زمان جنگ و اشغال نظامی کشور تصریح کرده است.^۱ انتخابات و همه‌پرسی نیز هر دو از جمله موارد مراجعه به آرای عمومی به‌شمار می‌روند.^۲ حال چنانچه از اصل ۶۸ ملاک گرفته شود که در زمان جنگ و اشغال نظامی امکان مراجعه به آرای عمومی وجود ندارد، می‌توان نتیجه گرفت که در چنین شرایطی، امکان برگزاری همه‌پرسی نیز وجود ندارد. بنابراین، با توجه به اینکه همه‌پرسی از جمله ملزومات فرایند بازنگری در قانون اساسی است، می‌توان گفت که در زمان جنگ و اشغال نظامی کشور امکان صدور دستور بازنگری در قانون اساسی، تشکیل شورای بازنگری و تأیید مصوبات شورای مزبور از جانب رهبر وجود دارد. اما مرحله‌ی نهایی فرایند بازنگری در این مدت امکان وقوع ندارد. به عبارت دیگر، برخلاف فرض فقدان رئیس‌جمهور که اقدام به تجدیدنظر (= بازنگری) در قانون اساسی ممنوع اعلام شده است، در خصوص موضوع اصل ۶۸ قانون اساسی یعنی حالت جنگ و اشغال نظامی، اقدام به بازنگری در قانون اساسی امکان‌پذیر است، اما اتمام این فرایند و اجرای مرحله‌ی نهایی آن منوط به پایان یافتن وضعیت‌های یادشده است.

۲-۱. محدودیت‌های ذیل اصل ۱۷۷ قانون اساسی

مبنای تغییرناپذیری موارد ذیل اصل، صیانت از کیان نظام سیاسی جمهوری اسلامی و تمامیت آن است. موارد مزبور در زمره‌ی اصول بنیادین حکومت و ارزش‌های اساسی حکمرانی‌اند که تغییر آن‌ها حتی از طریق بازنگری نیز امکان‌پذیر نیست؛ بدین علت که تغییرپذیری چنین بنیان‌هایی احساس وفاداری به نظام سیاسی و اجتماعی را کاهش می‌دهد و از آن طریق قدرتمندی، کارآمدی و پایایی نظام حاکم نیز مخدوش خواهد شد (خلیلی، ۱۳۷۹: ۱۳). به بیان دیگر، چنانچه در ارکان نظام مانند شکل حکومت، ارزش‌های حاکم بر جامعه، وحدت و تمامیت ارضی کشور تزلزلی ایجاد شود یا تغییراتی پدید آید، اصل نظام سیاسی در معرض فروپاشی قرار می‌گیرد و از همین روی به تغییرناپذیری آن‌ها تصریح شده است.

در تأیید این برداشت می‌توان به اظهارنظرهای اعضای شورای بازنگری در خصوص پیش‌بینی محدودیت‌های ذیل اصل ۱۷۷ نیز استناد جست. چنانکه در متن مصوب کمیسیون

چهارم شورای بازنگری سال ۶۸ پیشنهاد شده بود که محتوای اسلامی بودن و حاکمیت مقررات اسلامی تغییرناپذیر معرفی شوند تا بدین ترتیب، ماهیت قانون اساسی دچار تغییر و تحول نشود (سخنان آقای امامی کاشانی در: صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (جلسه پنزدهم تا بیست و هشتم)، ۱۳۸۱: ۵۸۸)؛ یعنی در برداشت شورای بازنگری، ماهیت نظام سیاسی ایران به طور مستقیم با اسلامیت آن ملازمه داشته است. البته در شورای بازنگری در این خصوص تنها یک نظر در مخالفت با اصل این مسئله اظهار می‌شود؛ اینکه شورای بازنگری فعلی مشروعیت خود را از رهبر به دست آورده و تنها موظف به بازنگری در هشت محور است و از این رو، مجاز نیست برخی اصول را تغییرناپذیر عنوان کند؛ چه، ممکن است رهبر بعدی دستور بازنگری را در این اصول تغییرناپذیر صادر کند. به بیان دیگر، امتیازی برای شورای بازنگری فعلی نسبت به آیندگان قابل تصور نیست؟ (سخنان آقای جنتی در: صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (جلسه پنزدهم تا بیست و هشتم)، ۱۳۸۱: ۸۱۲-۸۱۳). در رد این اظهارنظر، تنها پاسخی نقضی بیان می‌شود که اساساً غیرممکن است رهبر بعدی، اسلامی بودن نظام (و اتکا به آرای مردم) را از بین ببرد (سخنان آقای هاشمی رفسنجانی در: صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (جلسه پنزدهم تا بیست و هشتم)، ۱۳۸۱: ۸۱۳). بر همین اساس، دیگران نیز متعرض این سؤال نمی‌شوند و این موضوع بیش از این بررسی نمی‌شود. به هر ترتیب به نظر می‌رسد، پاسخ حلی این سؤال آن است که تعیین اصول و مفاد تغییرناپذیر نیز جزئی از محور کلی «راه بازنگری به قانون اساسی» بوده است و خارج از حیطه‌ی ابلاغی به ایشان به‌شمار نمی‌رود. از این رو، این مسئله نیز در صلاحیت‌های شورای بازنگری قرار داشته و با مانعی روبه‌رو نبوده است. بدین ترتیب، پس از طرح برخی پیشنهاد‌های اصلاحی در خصوص اصول و مفاد تغییرناپذیر، پیشنهاد جامعی به ترتیب ذیل ارائه می‌شود و در نهایت نیز به تصویب می‌رسد: «محتوای اصول مربوط به اسلامی بودن نظام، ابتدای کلیه قوانین و مقررات براساس 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 آراء عمومی و دین و مذهب رسمی ایران تغییرناپذیر است» (پیشنهاد آقای نجفقلی حبیبی در: صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (جلسه پنزدهم تا بیست و هشتم)، ۱۳۸۱: ۸۱۲ و ۸۱۴). البته ممکن است ادعا شود که تغییرناپذیر بودن برخی مفاد و موضوعات با تضمین تمام و کمال حق تعیین سرنوشت مردم مغایر است؛ زیرا در این صورت، نسل‌های بعدی ملزم خواهند بود که برخی

اصول اساسی و محوری مدنظر گذشتگان را بپذیرند و نسبت به آن وفادار باشند. به رسمیت شناختن این حق یا دست‌کم تأکید بر اهمیت چنین حقی را می‌توان در برخی فرمایش‌های بنیانگذار جمهوری اسلامی ایران، حضرت امام خمینی (ره) نیز یافت که حتی الزام شرعی و عقلی را از آن استنباط کرده‌اند. ایشان در یکی از فرمایشات خود چنین بیان داشته‌اند که: «من خودم را ملزم می‌دانم، یعنی ملزم شرعی می‌دانم، عقلی می‌دانم، که در یکوقتی که مردم ایران قیام کرده‌اند ... و همه با یک صدا می‌گویند ما شاه را نمی‌خواهیم، همه مسئول می‌شویم برای این ملت. و این ملت - هر ملتی - حق دارد خودش تعیین کند سرنوشت خودش را. این از حقوق بشر است که در اعلامیه حقوق بشر هم هست. هر کسی، هر ملتی خودش باید تعیین سرنوشت خودش را بکند، دیگران نباید بکنند» (خمینی، ۱۳۷۸، ج ۳: ۵۰۳؛ ج ۵: ۳-۵؛ ج ۴: ۵۱۵-۵۱۶). بررسی مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی سال ۵۸ در خصوص اصل مربوط به سازوکار اصلاح قانون اساسی نیز مبین آن است که برخی نمایندگان با استناد به این حق، بر عدم لزوم اختصاص سازوکار اصلاح قانون اساسی نظر داشته‌اند و اراده‌ی مردم برای اعمال چنین امری را وافی به مقصود تلقی کرده‌اند. برای نمونه شهید بهشتی (ره) در این خصوص تصریح می‌کنند که «... اصولاً من خودم با بودنش [اصل مربوط به بازنگری] مخالف هستم ... من فکر می‌کنم هیچ لزومی ندارد و راه تجدیدنظر را خود ملت می‌دانند... وقتی که الان قانونیت قانون اساسی با رفراندوم است، بنابراین راه همیشه باز است و احتیاج به اصل ندارد و می‌تواند در آینده به راحتی خودش راه تجدیدنظر را پیدا کند... مگر ما می‌توانیم برای آیندگان تکلیف معین کنیم؟ هر مکلفی خودش می‌داند ...» (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۴، ج ۳: ۱۷۳۵).

در این زمینه باید توجه داشت که تغییر اصول اساسی و بنیادین یک نظام حقوقی که ارکان اساسی تشکیل‌دهنده‌ی نظام سیاسی به‌شمار می‌روند، نه به معنای اصلاح و بازنگری در آن، بلکه به منزله‌ی «تدوین یک قانون اساسی جدید»^۳ بوده و نیل به این امر بدین معناست که یک نظام سیاسی جدید بر مبنای ارزش‌ها و بنیان‌های جدیدی شکل بگیرد. این مسئله - جدای از آنکه به لحاظ عقلی و منطقی درست یا نادرست باشد - بدین معناست که اصول و ارزش‌های قانون اساسی سابق به هر دلیلی در نظر مردم رنگ باخته و موجب شده است ایشان درصدد حاکم ساختن اصول و ارزش‌های نوینی برآیند. حال چنانچه امکان اصلاح و تغییر اصول و ارزش‌های بنیادین در همان میثاق ملی در نظر گرفته نشده باشد، تغییر مسالمت‌آمیز نظام سیاسی امکان‌پذیر نخواهد بود و این امر گریزی نخواهد داشت جز اعتراض و نافرمانی و توسل به زور. بر این اساس، موارد مورد صیانت در ذیل اصل ۱۷۷ نه تنها ساختار پایه‌ای قانون

اساسی، بلکه ارکان تشکیل‌دهنده‌ی نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران قلمداد می‌شوند که تغییر در آن‌ها ایجاد یک نظم جدید به‌شمار آمده است. برای مثال، چنانچه ابتدای قوانین و مقررات به موازین شرعی و اسلامی جای خود را در قانون اساسی از دست دهد و هیچ الزامی در این خصوص وجود نداشته باشد، طبعاً جمهوری اسلامی به نظام جمهوری (فاقد وصف اسلامی) تبدیل شده و این مسئله موجب تغییر اصول متعددی از قانون اساسی خواهد شد. به‌عنوان نمونه‌ای دیگر، چنانچه اتکای اداره‌ی کشور به مردم نفی شود، نظام جمهوری به نظامی غیرجمهوری تبدیل خواهد شد و در نتیجه، اصول متعددی دستخوش تغییر خواهند شد.

به هر ترتیب، رایج‌ترین رویکرد نظام‌های حقوقی در این خصوص نیز آن است که هرچند برای مردم قدرتی نامحدود در نظر می‌گیرند، اما معمولاً از ارائه‌ی سازوکاری رسمی برای اعمال این قدرت پرهیز می‌کنند (Colon-Rios, 2010, Vol 48: 233) در واقع، هیچ نظام حقوقی در پی قانونمند ساختن ابزار و شیوه‌ی براندازی خود نیست و از همین رو نیز، این امر نوعاً به سکوت برگزار می‌شود. به‌عبارت دیگر، هرچند می‌توان بر این نظر بود که اقتضای کامل حق تعیین سرنوشت، تصمیم‌گیری در خصوص نوع حکومت و ارزش‌ها را نیز شامل می‌شود، اما عمده‌ی نظام‌های حقوقی به‌منظور پرهیز از ارائه‌ی سازوکاری برای تغییر کامل خود اساساً متعرض چنین موضوعی نمی‌شوند. همچنین باید توجه داشت که تدوین و تصویب قانون اساسی جدید، امری غیرعادی و خارج از روال طبیعی است که به‌طور استثنایی و معمولاً در پاسخ به شرایط سیاسی غیرعادی مطرح نظر قرار می‌گیرد. این در حالی است که بازنگری در قانون اساسی، امری کاملاً منحصربه‌فرد همچون تدوین قانون اساسی جدید نیست، چراکه امر بازنگری در قانون اساسی همانند دیگر قوای تأسیسی حکومت، ریشه در متن قانون اساسی دارد و خارج از آن نیست. به‌عبارت دیگر، یکی از مندرجات قانون اساسی که توسط قوه‌ی مؤسس به‌وجود آمده، تعیین سازوکار اصلاح قانون اساسی در کنار تأسیس دیگر قوا و نهادهاست؛ یعنی هرچند بازنگری در قانون اساسی، اصلاح عالی‌ترین میثاق حقوقی - سیاسی کشور در رأس هرم مربوط به سلسله‌مراتب قوانین است، فرایند اعمال آن در همان چارچوب تعیین شده است. از همین روی نیز، قوانین اساسی به‌منظور متمایز ساختن فرایند بازنگری در قانون اساسی نسبت به قانونگذاری و اصلاح قوانین عادی به راهکارهایی ویژه متوسل می‌شوند؛ برای مثال نهادی را بدین‌منظور تأسیس می‌کنند که خارج از قوای تأسیسی موجود و برخوردار از هویتی متمایز و جدید است و به‌ترتیبی نیز امکان مشارکت اکثریت مردم را در آن پدید می‌آورند. از این‌رو، نهاد اختصاص‌یافته به اصلاح قانون اساسی دارای هویتی دوگانه است، یعنی نهاد مزبور از یک سو به قوه‌ی مؤسس وابسته است که اراده‌ی عموم را نمایندگی

می‌کند و از سوی دیگر، این نهاد هم‌عرض دیگر قوای مؤسس (قوای تأسیس‌یافته‌ای مانند مجلس قانونگذاری و هیأت وزیران) بوده که ناشی از قانون اساسی و برگرفته‌شده از آن است (Pozas-Loyo, 2011, vol. 89: 1807-1833, 1812). البته برخی حقوقدانان بر این باورند که در راستای احترام به حق تعیین سرنوشت مردم و نیز رعایت چارچوب حاکم بر قانون اساسی موجود، یعنی با عنایت به اینکه مردم باید بتوانند در ساخت سیاسی کشور خود سهیم باشند و نیز به‌منظور احترام به نظم حقوقی موجود، می‌توان مطابق با سازوکار رسمی پیش‌بینی‌شده در قانون اساسی به اصلاح اصول و موادی که به تبیین این محدودیت‌ها پرداخته است، مبادرت ورزید. چنانکه در بسیاری از قوانین اساسی نیز تنها به وجود برخی محدودیت‌ها اشاره شده و در خصوص غیرقابل تجدیدنظر بودن خود این اصول و مواد تصریحی وجود ندارد (ن.ک: فاورو و ودل، ۱۳۸۲: ۲۶۹-۲۷۲). برای مثال، ماده‌ی ۸۹ قانون اساسی فرانسه و اصل ۱۷۷ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران که محدودیت‌هایی موضوعی را در این خصوص بیان و موضوعاتی را تغییرناپذیر عنوان کرده‌اند، خود، تغییرناپذیر عنوان نشده‌اند. بنابراین، می‌توان به بازنگری در خود این اصول پرداخت و مفاد آن و محدودیت‌های مندرج در آن‌ها را تغییر داد. در عین حال، در پاسخ به این مسئله باید توجه داشت که محدودیت‌های اصلاح قانون اساسی بر دو قسم‌اند: گاهی محدودیت‌های بازنگری تنها به‌منظور پیچیده ساختن تغییر قانون اساسی و در راستای حفظ نظم و استحکام نظام سیاسی طراحی شده‌اند که در این صورت، اصلاح اصول ناظر بر اصلاح قانون اساسی با مانعی روبه‌رو نیست و فرض پیش‌گفته در مورد آن‌ها صادق است. اما گاهی محدودیت‌های بازنگری در قانون اساسی، ابتدای نظام سیاسی کشور بر ارزش‌ها و اصولی بنیادین را نشان می‌دهد که چارچوب نظام سیاسی را مشخص می‌کنند و به‌عنوان اصول فرا قانون اساسی شناخته می‌شوند. از همین روی، پذیرش تغییر در این محدودیت‌ها به دلالت التزامی به‌منزله‌ی پذیرش تغییر در اصل آن نظام سیاسی و ساخت یک قانون اساسی جدید و نه اصلاح بخشی از قانون اساسی موجود است. بنابراین، پذیرش استدلال مذکور در خصوص این نوع محدودیت‌ها مخدوش است؛ چه اینکه، تغییر چنین محدودیت‌هایی حاکمیت قانون اساسی فعلی را بر هم می‌زند و در فرایندی حقوقی، نظام سیاسی جدیدی را تأسیس می‌کند. این مسئله الزاماً ارتباطی با نوع مواجهه‌ی حقوقی قوانین اساسی با چنین ارزش‌های ندارد. به بیان دیگر، این امکان وجود دارد که یک قانون اساسی به ارزش اساسی مدنظر خود تصریح کرده باشد و سعی در حفظ آن کند یا اساساً چنین تصریحی وجود نداشته باشد، ولی همچنان به‌دلیل ماهیت بنیادین آن برای نظام سیاسی، صیانت از آن ضروری انگاشته شود (ن.ک: منصوریان و غمامی، ۱۳۹۴: ۱۱۶-۱۲۲).

۲. ماهیت محدودیت‌های بازنگری در قانون اساسی

اصل ۱۳۲ قانون اساسی، «محدودیتی زمانی» را برای تجدیدنظر در قانون اساسی پیش‌بینی کرده است. این دسته از محدودیت‌ها نیز از جمله مواردی هستند که برخی قوانین اساسی بدان تصریح می‌کنند و بازنگری در قانون اساسی را برای یک دوره‌ی موقت و خاص ممنوع می‌سازند. در واقع، صرف‌نظر از آنکه چه اصلاحاتی مدنظر باشند، قانونگذار اساسی در برخی شرایط که مبنای آن پیشتر ذکر شد، شروع فرایند بازنگری یا اتمام آن را ممنوع دانسته است. این در حالی است که ذیل اصل ۱۷۷، «محدودیت‌هایی موضوعی» را مطرح کرده است.

موارد ذیل اصل ۱۷۷، تمثیلی نبوده و حصری هستند، چراکه قانونگذار در مقام بیان به احصای موارد تغییرناپذیر، پرداخته است. باید توجه داشت که اساساً اینکه اصل ۱۷۷ قانون اساسی به تصریح درآمده، در راستای ممکن ساختن تغییر قانون اساسی بوده است، البته در ذیل همین اصل، برخی مفاد و مضامین تغییرناپذیر عنوان شده‌اند. افزون‌بر این، از ظاهر عبارت‌پردازی ذیل اصل ۱۷۷ نیز انحصار برداشت می‌شود؛ چه اینکه در این اصل از عباراتی مانند «از قبیل، مانند و ...» استفاده نشده است. مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی نیز مؤید این برداشت است. چه، در مذاکرات اعضای شورای بازنگری در خصوص حصری بودن یا تمثیلی بودن موارد مذکور بحث می‌شود و در نهایت، با تصریح به اینکه اصول تغییرناپذیر منحصر در همین مواردند، رأی‌گیری می‌شود و همین معنی نیز به تصویب اکثریت اعضای شورای بازنگری می‌رسد (صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (جلسه‌ی پانزدهم تا بیست‌وهشتم)، ۱۳۸۱: ۸۱۲-۸۱۴). البته ممکن است ادعا شود که موارد دیگری نیز مانند برخی حقوق و آزادی‌های سیاسی که در فصل سوم قانون اساسی تحت عنوان «حقوق ملت» به تصریح درآمده‌اند، باید تغییرناپذیر عنوان می‌شدند؛ چه اینکه، برخی از اعضای شورای بازنگری در سال ۶۸ بر این باور بودند و چنین پیشنهادی نیز داده‌اند.^۴ در این زمینه به نظر می‌رسد که هرچند تصریح به چنین مواردی با اشکال مواجه نیست و می‌توان بدین ترتیب بر آن‌ها تأکید بیشتری کرد، اما ضرورتی بر این مسئله احساس نمی‌شود. در واقع، معمول آن است که ارزش‌های بنیادین هر نظام حقوقی و ساختار پایه‌ای و ذاتی آن تغییرناپذیر عنوان شوند و انتظار نمی‌رود تا در خصوص هر امر مهم دیگری نیز چنین تصریحی شود. افزون‌بر عدم ضرورت این تصریح، باید توجه داشت که بسیاری از حقوق و آزادی‌های سیاسی مندرج در قانون اساسی مشروط به ضوابطی معتبر شناخته شده‌اند و پذیرش آن‌ها به‌طور مطلق نیست. برای نمونه، آزادی مطبوعات و نشریات مشروط به عدم اختلال به مبانی اسلام یا حقوق عمومی پذیرفته شده است (اصل ۲۴ قانون اساسی)؛ آزادی احزاب مقید

به رعایت اصول استقلال، آزادی، وحدت ملی، موازین اسلامی و اساس جمهوری اسلامی است (اصل ۲۶ قانون اساسی)؛ تشکیل اجتماعات و راه‌پیمایی‌ها بدون حمل سلاح و عدم اختلال به مبانی اسلام آزاد شناخته شده است (اصل ۲۷ قانون اساسی)؛ یا آزادی شغل مشروط به عدم مخالفت با اسلام، مصالح عمومی و حقوق دیگران است (اصل ۲۸ قانون اساسی). بر این اساس می‌توان گفت که محتوای اسلامی بودن نظام و ابتنای کلیه قوانین و مقررات بر اساس موازین اسلامی حاکم بر این حقوق و آزادی‌هاست و تصریح به تغییرناپذیری این حقوق مستلزم آن است که به چنین قیود و ضوابطی نیز اشاره شود که امری تکراری و زائد به نظر می‌رسد.

گفتنی است که قانونگذار اساسی، عبارت «محتوای اصول مربوط به ...» را عامدانه و با قصد خاص به کار برده است تا بدین ترتیب، نشان دهد که الفاظ و ظاهر اصول و شکل نگارش آن‌ها موضوعیت ندارند (سخنان آقای هاشمی رفسنجانی در: صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (جلسه‌ی پانزدهم تا بیست‌وهشتم)، ۱۳۸۱: ۸۰۷) و مهم، مفاد و مضامین اصول مربوط به موارد مذکور در ذیل اصل ۱۷۷ قانون اساسی است. البته باید توجه داشت که ذیل اصل ۱۷۷ افزون‌بر قید «محتوا»، قید «مربوط» را نیز به کار برده است و بر این اساس، در بررسی تغییرپذیری یا تغییرناپذیری اصول قانون اساسی به دو نکته باید توجه کرد:

نخست آنکه، شکل و طریق اعمال اصول مربوط به موارد ذیل اصل موضوعیت ندارد و باید به محتوا و مفاد آن‌ها عنایت داشت. برای مثال، یکی از طرقی که به منظور تأمین محتوای اصول مربوط به اسلامی بودن نظام و ابتنای کلیه قوانین و مقررات بر اساس موازین اسلامی در قانون اساسی پیش‌بینی شده، سازوکار نظارت شرعی فقهای شورای نگهبان است که در اصول ۴ و ۹۶ قانون اساسی اشاره شده‌اند. در این خصوص، ممکن است چنین شیوه‌ای مطلوب قلمداد نشود و از این‌رو، روش دیگری که این هدف را به‌گونه‌ی بهتری تأمین کند، پیش‌بینی شود. **دوم آنکه**، با توجه به اینکه این بند، محتوای «اصول مربوط» را مدنظر داشته، بنابراین، ضروری است تمامی اصول مرتبط با موارد ذیل اصل، بررسی شوند و به مفاد کلی آن‌ها توجه شود. بدین ترتیب، تغییر شکل اصول نیز تا حدی قابل پذیرش است که مجموعه‌ی آن اصول از محتوا خالی نشوند. به بیان دیگر، هرچند می‌توان شکل اصول را تغییر داد و حتی دخل و تصرف در محتوای آن‌ها را نیز امکان‌پذیر دانست، این مسئله نباید به‌گونه‌ای باشد که روح کلی حاکم بر این مجموعه اصول مخدوش شود. برای مثال، ذیل اصل ۱۷۷ بیان می‌دارد که محتوای اصول مربوط به «ولایت امر و امامت امت» تغییرناپذیر است. اصول ۵، ۵۷، ۱۰۷،

۱۱۰ و ۱۱۳ با این مسئله مرتبطاند. امعان نظر به مجموعه‌ی این اصول بیانگر آن است که ولی‌فقیه در نظام جمهوری اسلامی ایران هم دارای وظایف و اختیارات اجرایی است و هم از صلاحیت‌های نظارتی برخوردار است. بنابراین، هرچند می‌توان شکل این اعمال ولایت را تغییر داد یا حتی برخی وظایف و اختیارات ولی‌فقیه را کم و زیاد کرد، اما این اصول را نمی‌توان به‌گونه‌ای تغییر داد که یکی از دو حیطه‌ی اجرا یا نظارت از بین بروند. برای نمونه، جایگزینی احتمالی شورای رهبری به‌جای وضعیت کنونی امری مطابق قانون اساسی قلمداد می‌شود و در عین حال، انحصار نقش ولی‌فقیه به حوزه‌ی نظارت مغایر قانون اساسی تلقی می‌شود.

در ادامه هر یک از موارد مزبور تبیین و تحلیل شود:

۲-۱. اسلامیت نظام، پایه‌های ایمانی و اهداف جمهوری اسلامی ایران

در جمهوری اسلامی ایران که دین نقش بنیادین دارد و قانون نیز مظهر اراده‌ی الهی است، اراده‌ی شارع اهمیت والایی دارد و در واقع، قانون اساسی مشروعیت خود را از شرع اتخاذ کرده و قانونگذار با چنین اراده‌ای به وضع قانون اساسی پرداخته است. بر همین اساس نیز اصل ۴ قانون اساسی تصریح می‌کند که «کلیه‌ی قوانین و مقررات ... باید براساس موازین اسلامی باشد. این اصل بر اطلاق یا عموم همه‌ی اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات دیگر حاکم است ...».

بنابراین، عبارت «محتوای اصول مربوط به اسلامی بودن نظام و ابتنای کلیه‌ی قوانین و مقررات براساس موازین اسلامی» به‌طور مشخص بیانگر ماهیت نظام حقوقی ایران است که به‌عنوان پایه و اساس آن شناخته می‌شود و از این‌رو با چنین تأکیداتی در ذیل اصل ۱۷۷ به آن‌ها تصریح شده است. در اهمیت این مسئله حتی باید گفت که با توجه به تصریح اصل ۴ قانون اساسی، چنانچه اثبات شود که اطلاق یا عموم هر یک از محدودیت‌های ذیل اصل ۱۷۷ با موازین شرعی مغایرت دارند، بازنگری در آن‌ها با مانعی مواجه نخواهد بود.

مقصود از «پایه‌های ایمانی و اهداف جمهوری اسلامی ایران» نیز به‌طور مشخص مفاد مندرج در اصول ۲ و ۳ قانون اساسی است. البته هرچند عنوان کلی «محتوای اسلامی بودن حکومت»، این موارد را نیز در برمی‌گیرد، اعضای شورای بازنگری سال ۶۸ به‌منظور «تأکید بیشتر» و «تذکر مجدد» و به این دلیل که قانونگذار اساسی نخستین (مجلس بررسی نهایی قانون اساسی سال ۵۸) برای تنظیم این اصول تلاش‌ها و زحمتهای بسیاری کشیده، به تغییرناپذیری این موارد به‌طور مستقل تصریح کرده است (سخنان آقایان حبیبی و امامی کاشانی

در: صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (جلسه‌ی پانزدهم تا بیست‌وهشتم)، ۱۳۸۱: ۸۰۶ و ۸۱۰).

۲-۲. جمهوری بودن حکومت و اداره‌ی امور کشور به اتکای آرای عمومی

در شورای بازنگری سال ۶۸ به این نکته تصریح می‌شود که مضمون «مردمی بودن نظام»، «اتکا به آرای عمومی»، «حاکمیت ملت» و اینکه مردم در سرنوشت خود دخالت دارند، باید تغییرناپذیر عنوان شود (سخنان آقایان هاشمی رفسنجانی و حبیبی در: صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (جلسه‌ی پانزدهم تا بیست‌وهشتم)، ۱۳۸۱: ۸۰۵ و ۸۰۷). در همین زمینه نیز تأکید می‌شود که شکل نظام الزاماً باید جمهوری باشد. در واقع، در مقابل نظام «جمهوری»، نظام «سلطنتی» قرار دارد و از این رو شکل جمهوری نه تنها با اسلام سازگارتر است، بلکه اساساً غیر از شکل جمهوری نیز در نظام اسلامی امکان‌پذیر نیست (سخنان آقای عمید زنجانی در: صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (جلسه‌ی پانزدهم تا بیست‌وهشتم)، ۱۳۸۱: ۸۰۸). البته ممکن است ابهام پیش آید که قوام جمهوریت نظام در چه چیزی است و چه عناصری لازمه‌ی تحقق اتکا به آرای عمومی است. برای مثال ممکن است تردید شود که «آیا داشتن رئیس‌جمهور منتخب مردم از عناصر جمهوریت نظام است؟» یا اینکه «آیا اداره‌ی امور محلی به صورت متمرکز به جای اداره‌ی آن‌ها توسط شوراهای محلی منتخب مردم مغایر با «ابتنا بر آرای عمومی» است؟». در تحلیل این مسئله توجه به دو نکته ضروری است: نخست آنکه، به‌طور مشخص نظام سلطنتی و دیکتاتوری، جمهوری نیست و غیرمشروع شناخته می‌شود و از این رو، تغییر ساختار نظام فعلی به چنین نظامی به‌طور قطع ممنوع است. نکته‌ی دوم آنکه، به نظر می‌رسد مراد از جمهوری در نظام حقوقی ایران آن است که به‌طور کلی و در مجموع، نظام به آرای عمومی متکی باشد و مردم در این زمینه نقشی اساسی ایفا کنند. بر این اساس، هرچند اعمال برخی تغییرات در شکل و ساختار نظام امکان‌پذیر است، این موارد نباید در برآیند کلی مردمی بودن نظام را از بین ببرند. البته بدیهی است که این ملاک، کلی و کمی مبهم است و تشخیص آن بر عهده‌ی مقام ناظر یعنی مقام رهبری قرار دارد.

شایان ذکر است که چنین ابهامی در کشورهای دیگر نیز وجود دارد. برای مثال به موجب ماده‌ی ۸۹ قانون اساسی جمهوری پنجم فرانسه، جمهوریت حکومت قابل بازنگری نیست.^۵ از یک سو، از آن‌جا که اندیشه‌های استبدادی از دیرباز در فرانسه وجود داشته است و در دوره‌هایی نیز حتی پس از تحقق عملی شکل جمهوری در این کشور، نظام استبدادی مجدداً

احیا شده، یک برداشت آن است که تنها به منظور جلوگیری از احیای سلطنت، چنین تضمینی در قانون اساسی این کشور در نظر گرفته شده است. در عین حال، برداشت دیگر آن است که این ماده باید به طور موسع تفسیر شود، بنابراین، اصول دیگری همچون سکولاریسم، حاکمیت قانون و موارد دیگری از این دست نیز مشمول مفاد ماده ۸۹ قانون اساسی فرانسه هستند (Colon-Rios, 2010: 224).

۲-۳. ولایت امر و امامت امت

«ولایت امر و امامت امت» نیز در این بند به عنوان یکی از اصول تغییرناپذیر ذکر شده است. مخبر کمیسیون چهارم شورای بازنگری سال ۶۸ که تنظیم اصل پیشنهادی را بر عهده داشت و در ابتدا تنها عبارت «محتوای اسلامی بودن اصول» را پیشنهاد داده بود، در خصوص اضافه شدن اصل امامت و ولایت به موارد تغییرناپذیر قانون اساسی بیان می‌کند که ممکن است اصل ولایت فقیه در آینده به امور حسبیه تفسیر محدود شود و حکومت نیز جزء امور حسبیه قلمداد نشود؛ در عین حال، برای آنکه محتوای اسلامی اصول تغییر نکند، وجود یک مجتهد عادل در رأس نظام پیش‌بینی شود. از این رو، ایشان بر این نظر بودند که محتوای اسلامی بودن، عنوانی جامع است و ضرورتی برای تصریح به این موضوع وجود ندارد (سخنان آقای امامی کاشانی در: صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (جلسه پنزدهم تا بیست و هشتم)، ۱۳۸۱: ۸۱۰).

برخی از اعضای شورای بازنگری نیز اعتقاد داشتند که به دلیل اهمیتی که در این خصوص وجود دارد، به مسئله ولایت فقیه به عنوان یکی از مفاد غیرقابل تغییر تصریح شود. یعنی هر چند که پیش‌فرض ایشان آن بود که محتوای اسلامی بودن نظام، جدای از مسئله ولایت فقیه نیست و نمی‌توان نظامی را تصور کرد که اسلامی باشد و ولی فقیه در رأس آن نباشد، اما نباید به این عنوان عام اکتفا شود (سخنان آقایان طاهری عمید زنجانی و خرم‌آبادی در: صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (جلسه پنزدهم تا بیست و هشتم)، ۱۳۸۱: ۵۹۳، ۷۸۶ و ۵۹۵). البته برخی بر این باور بودند که محتوای اسلامی بودن نظام ظاهراً ملازمه‌ای با ولایت فقیه ندارد و از این رو، ولایت فقیه باید به تصریح درآید (سخنان آقای امینی در: صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (جلسه پنزدهم تا بیست و هشتم)، ۱۳۸۱: ۵۹۰). به هر ترتیب، همان‌طور که از مشروح مذاکرات به دست می‌آید که مقصود از این عبارت پردازی، صیانت از اصل ولایت فقیه بوده است، عنایت به مجموعه اصول قانون اساسی نیز مؤید این معناست که ولایت امر و امامت امت همان ولایت فقیه است؛ چه، اصل ۵ قانون اساسی^۶، ولایت امر و امامت امت را با

شرایطی بر عهده‌ی فقیه دانسته است. به تصریح اصل ۱۰۷ قانون اساسی نیز «رهبر منتخب خبرگان، ولایت امر و همه‌ی مسئولیت‌های ناشی از آن را بر عهده خواهد داشت». بنابراین، با عنایت به مشروح مذاکرات قانون اساسی و اصول قانون اساسی می‌توان گفت که مقصود شورای بازنگری از تغییرناپذیری ولایت امر و امامت امت، تغییرناپذیر بودن اصل ولایت فقیه بوده است. به بیان دیگر، در چارچوب قانون اساسی موجود، اصل ولایت فقیه - با توضیحاتی که در نکته‌ی نخستین اشاره شد- الی‌الابد تغییرناپذیر است. به بیان دیگر، قرائتی که از ولایت فقیه در شورای بازنگری سال ۶۸ و البته در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی وجود داشته، همان نظریه‌ی ولایت مطلقه‌ی فقیه است که حضرت امام خمینی (ره) بر آن قائل بودند. بنابراین، چه از نظر شورای بازنگری سال ۶۸ که این اصل را تنظیم کرد و چه، بر مبنای ذیل اصل ۱۷۷ که «محتوای اصول مربوط به ولایت امر و امامت امت» را تغییرناپذیر عنوان کرده است، باید بر این نظر بود که تغییر اصول مربوط به این موضوع تنها به‌حدی امکان‌پذیر است که مبنای اطلاق در ولایت فقیه مخدوش نشود.

۴-۲. مذهب رسمی کشور

مذهب رسمی ایران (جعفری اثنی‌عشری) اگرچه به تصریح اصل ۱۲ قانون اساسی «الی‌الابد غیرقابل تغییر» قلمداد شده، به‌منظور تأکید بیشتر و از بین بردن هر گونه تردید و شائبه در این خصوص در ذیل اصل ۱۷۷ نیز بر این مطلب تأکید شده است. برخی اعضای شورای بازنگری سال ۶۸ بر این باور بودند که چنانچه چنین تصریحی نشود، ممکن است ادعا شود که اصل مربوط به بازنگری بر اصل ۱۲ حاکم است و تغییر مذهب رسمی نیز منافاتی با عنوان کلی «محتوای اسلامی بودن حکومت» ندارد و ازاین‌رو، می‌توان مذهب جعفری اثنی‌عشری را به یکی از مذاهب اسلامی دیگر تغییر داد (سخنان آقای خزعلی در: صورت‌مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (جلسه‌ی پانزدهم تا بیست‌وهشتم)، ۱۳۸۱: ۵۹۳-۵۹۴). بر همین اساس، به‌منظور رفع هر گونه شبهه و ایراد چنین عبارتی ذیل اصل ۱۷۷ قانون اساسی آورده شده است.

۳. کیفیت تضمین محدودیت‌های بازنگری در قانون اساسی

به تصریح ذیل اصل ۱۷۷ قانون اساسی، مصوبات شورای بازنگری قانون اساسی باید در ابتدا به تأیید و امضای مقام رهبری برسند و پس از آن، به همه‌پرسی گذاشته شوند. مشروح مذاکرات شورای بازنگری سال ۶۸ در این خصوص بیانگر آن است که اعضا بر این باور

بوده‌اند که این تأیید و امضا، تشریفاتی و صوری نبوده و مصوبات شورا الزاماً از سوی مقام رهبری باید تأیید شوند (سخنان آقای آقایان امامی کاشانی (به‌عنوان مخبر کمیسیون چهارم)، میرحسین موسوی و آذری قمی در: صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (جلسه‌ی پانزدهم تا بیست و هشتم)، ۱۳۸۱: ۵۸۹، ۷۹۷ و ۸۰۲).^۷ به موجب این تصریح، در نظارت بر عدم مغایرت مصوبات شورای بازنگری با محدودیت‌های مندرج در اصل ۱۷۷ قانون اساسی، غیر از مقام رهبری، نهادهای دیگر همچون شورای نگهبان واجد صلاحیت نیستند؛ چه اینکه در قانون اساسی، چنین صلاحیتی برای شورای نگهبان پیش‌بینی نشده و علاوه بر این، اساساً به تصریح قانون اساسی، نظارت بر این مصوبات در صلاحیت مقام رهبری فرض شده است.

«تأیید و امضاء مقام رهبری» در اصل ۱۷۷ طور مطلق به‌کار برده شده و به حیثیت آن اشاره‌ای نشده است. بر این اساس، رهبر می‌تواند هم از حیث عدم مغایرت با موازین و احکام اسلامی، هم از حیث عدم مغایرت مصوبات با مواردی که در ذیل اصل ۱۷۷ تغییرناپذیر عنوان شده‌اند و هم از جهت صلاحدید و صوابدید شخصی به بررسی مصوبات شورای بازنگری بپردازد و آن‌ها را تأیید یا رد کند. جدای از منطوق اصل که به‌وضوح بر این مسئله دارد، در تأیید این مسئله می‌توان به مشروح مذاکرات شورای بازنگری سال ۶۸ نیز استناد جست. عمده‌ی تأکیدات اعضای شورای بازنگری در خصوص این بند بر این اساس بوده است که این «نظارت عالی» مانع از تصویب موارد مغایر اسلام و شرع خواهد بود و بدین ترتیب، از مهم‌ترین مسائلی که در نظر اعضای شورای بازنگری باید تغییرناپذیر قلمداد شود، صیانت می‌شود (سخنان آقای میرحسین موسوی در: صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (جلسه‌ی پانزدهم تا بیست‌وهشتم)، ۱۳۸۱: ۷۹۸). چه، با این استدلال که مصوبات شورا باید به تأیید رهبر برسند و ایشان بر مصوبات شورا نظارت دارند، این پیشنهاد که اعضای شورای بازنگری الزاماً کارشناس اسلامی باشند تا محتوای اسلامی اصول محفوظ بماند نیز رأی نمی‌آورد (سخنان آقای هاشمی رفسنجانی در خصوص پیشنهاد آقای مؤمن در: صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (جلسه‌ی پانزدهم تا بیست‌وهشتم)، ۱۳۸۱: ۸۲۳-۸۲۵). بر این اساس، به‌نظر می‌رسد که مقصود از پیش‌بینی چنین مقرره‌ای در خصوص مصوبات شورای بازنگری، تمهید «نوعی نظارت مطلق» از جانب رهبری بوده است که در صورت عدم تأیید و امضای ایشان، مصوبات این شورا قابل عرضه برای همه‌پرسی نخواهند بود و در صورت تأیید و امضای مقام رهبری، مشروعیت مصوبات شورای بازنگری تأمین می‌شود.

در خصوص نسبت دو واژه‌ی «تأیید» و «امضاء» در کنار یکدیگر نیز تفاوت حقوقی خاصی به‌نظر نمی‌رسد. در عین حال می‌توان «امضاء» را ناظر بر تشریفات شکلی «تأیید» قلمداد کرد. این مسئله می‌تواند بیانگر آن باشد که در ابتدا به لحاظ درونی، مقام رهبری متمایل به پذیرش یا تصمیم‌سازی در خصوص مصوبات ارجاعی برمی‌آید و سپس، صورت خارجی آن عینیت می‌یابد و محقق می‌شود. بر این اساس، «تأیید» ناظر بر حالت درونی پذیرش مصوبات است و مقصود از «امضاء»، صورت خارجی آن حالت درونی (تأیید) است. در تأیید این برداشت می‌توان به مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی در سال ۶۸ نیز استناد جست. یکی از اعضای این شورا با تصریح به نامفهوم‌ی این عبارت‌پردازی و تأکید بر آنکه «تأیید به معنای همان امضاء، اقرار و تثبیت است»، بیان می‌دارد که تنها فرض قابل تصور در این خصوص مربوط به جنبه‌ی تشریفاتی مسئله است؛ اینکه امضاء به مفهوم لغوی آن به‌کار رفته باشد و به جنبه‌ی اداری موضوع اشاره شده باشد (سخنان آقای عباسعلی عمیدزنجانی در: صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (جلسه‌ی پانزدهم تا بیست‌وهشتم)، ۱۳۸۱: ۵۹۳). به هر ترتیب، لزومی به این نوع عبارت‌پردازی نیست و می‌توان به کاربست تنها یکی از دو واژگان مذکور در خصوص نظارت مقام رهبری بسنده کرد.

نتیجه‌گیری

دو اصل ۱۳۲ و ۱۷۷ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران محدودیت‌هایی را برای بازنگری در این قانون پیش‌بینی کرده‌اند. اصل ۱۳۲ محدودیتی شکلی و زمانی، و اصل ۱۷۷ نیز محدودیت‌هایی موضوعی را در این زمینه مطرح کرده‌اند. اهم یافته‌های این مقاله که از تحلیل این دست محدودیت‌ها برداشت می‌شود، به شرح ذیل است:

۱. بر مبنای فلسفه‌ی ممنوعیت بازنگری در قانون اساسی در فرض فقدان رئیس‌جمهور که به نظر وضعیت غیرعادی کشور است، شایسته بود قانونگذار اساسی در مواردی مانند حالت جنگ و شرایط اضطراری نظیر آن نیز بازنگری در قانون اساسی را ممنوع اعلام می‌کرد.
۲. چنانچه فرایند بازنگری در قانون اساسی شروع شده باشد و در اثنای آن، یکی از فروض اصل ۱۳۲ محقق شود، اتمام فرایند بازنگری در قانون اساسی و برگزاری همه‌پرسی منوط به رفع وضعیت پیش‌آمده است.
۳. بر مبنای اصل ۶۸ قانون اساسی که در زمان جنگ و اشغال نظامی امکان مراجعه به آرای عمومی وجود ندارد، می‌توان ادعا کرد که در چنین شرایطی با عنایت به ملاک اصل مزبور امکان برگزاری همه‌پرسی نیز وجود ندارد.

۴. دلیل تغییرناپذیری دائمی موضوعات ذیل اصل ۱۷۷ آن است که موارد یادشده همگی بنیانها و ساختار پایه‌ای نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران به‌شمار می‌روند و تغییر در هر یک از آنها به معنای عدول از اهداف و غایات نظام سیاسی است. به بیان دیگر، تغییر در این موارد به منزله‌ی دگرگونی در ماهیت جمهوری اسلامی و البته ایجاد قانون اساسی جدید است. از همین روی، قانونگذار اساسی با علم به این مسئله سعی در حفظ و حراست از کیان نظام داشته است.
۵. اصل ۱۷۷ عبارت «محتوای اصول مربوط به ...» را عامدانه و با قصد خاص به‌کار برده است تا نشان دهد که الفاظ و ظاهر اصول و شکل نگارش آنها موضوعیت ندارند و مهم، مفاد و مضامین اصول مربوط به موارد مذکور در ذیل اصل ۱۷۷ قانون اساسی است.
۶. نظام سلطنتی و دیکتاتوری، بی‌شک جمهوری نیست و غیرمشروع شناخته می‌شود و از این رو بر مبنای ذیل اصل ۱۷۷، تغییر ساختار نظام فعلی به چنین نظامی به‌طور قطع ممنوع است. مراد از جمهوری در نظام حقوقی ایران آن است که به‌طور کلی و در مجموع، نظام به آرای عمومی متکی باشد و مردم در این زمینه نقشی اساسی را ایفا کنند. بر این اساس، هرچند اعمال برخی تغییرات در شکل و ساختار نظام امکان‌پذیر است، این موارد نباید در برابند کلی مردمی بودن نظام را از بین ببرند.
۷. از نظر شورای بازنگری سال ۶۸ که این اصل را تنظیم کرد و چه، بر مبنای ذیل اصل ۱۷۷ که «محتوای اصول مربوط به ولایت امر و امامت امت» را تغییرناپذیر عنوان کرده است، باید بر این نظر بود که تغییر اصول مربوط به این موضوع تنها به میزانی امکان‌پذیر است که مبنای اطلاق در ولایت فقیه مخدوش نشود.
۸. تأیید و امضای مصوبات شورای بازنگری توسط رهبری تشریفاتی و صوری نیست و مصوبات شورا الزاماً از سوی مقام رهبری باید تأیید شوند. به بیان دیگر، در نظارت بر عدم مغایرت مصوبات شورای بازنگری با محدودیت‌های مندرج در اصل ۱۷۷ قانون اساسی، غیر از مقام رهبری، نهادهای دیگر همچون شورای نگهبان واجد صلاحیت نیستند.
۹. رهبر می‌تواند هم از حیث عدم مغایرت با موازین و احکام اسلامی، هم از حیث عدم مغایرت مصوبات با مواردی که در ذیل اصل ۱۷۷ تغییرناپذیر عنوان شده‌اند و هم از جهت صلاحدید و صوابدید شخصی به بررسی مصوبات شورای بازنگری بپردازد و آنها را تأیید یا رد کند.
- در پایان باید توجه داشت که در این زمینه ممکن است ادعا شود که مردم می‌توانند بر مبنای حق تعیین سرنوشت خود «به هر دلیلی» درصدد تغییر بنیانهای نظام سیاسی - مندرج در

ذیل اصل ۱۷۷ - و ایجاد یک قانون اساسی جدید برآیند. این در حالی است که اعلام تغییرناپذیری دائمی این اصول و ارزش‌ها می‌تواند زمینه‌ی اقدامات غیرحقوقی و توسل به زور را موجب شود. در این زمینه به‌طور کلی می‌توان گفت که نظام‌های حقوقی معمولاً در پی قانونمند ساختن ابزار و شیوه‌ی براندازی خود برنمی‌آیند، ولی در عین حال، بررسی و پاسخ به این ادعا مستلزم پژوهش مستقل دیگری است.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

یادداشت‌ها

۱. اصل ۶۸ قانون اساسی: «در زمان جنگ و اشغال نظامی کشور به پیشنهاد رئیس‌جمهور و تصویب سه‌چهارم مجموع نمایندگان و تأیید شورای نگهبان از انتخابات نقاط اشغال‌شده یا تمامی مملکت برای مدت معینی متوقف می‌شود و در صورت عدم تشکیل مجلس جدید، مجلس سابق همچنان به‌کار خود ادامه خواهد داد.»
 ۲. اصل ۶ قانون اساسی: «در جمهوری اسلامی ایران امور کشور باید به اتکای آراء عمومی اداره شود؛ از راه انتخابات ... یا از راه همه‌پرسی ...»
 3. Re-Constitution.
 ۴. برای نمونه: «... در مورد مطلب آخر که راجع به چه چیزهایی تغییر پیدا نکند ضمن تأیید همین محتوای اسلامی بودن نظام و حاکمیت مقررات اسلام در جامعه به اعتقاد من چیزهای دیگری هم هست که به‌طور روشن باید بیان بشود که تغییری نمی‌کند. آزادی‌های مردم نمی‌تواند عوض بشود. آزادی سیاسی در این کشور نمی‌تواند محدودیت پیدا بکند، کسی نباید برای این حد بگذارد و آزادی احزاب نمی‌تواند مورد خدشه قرار بگیرد. ...» (سخنان آقای میرحسین موسوی در: صورت‌مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (جلسه‌ی پانزدهم تا بیست‌وهشتم)، ۱۳۸۱: ص ۶۰۰.
 ۵. طبق ماده‌ی ۸۹ قانون اساسی جمهوری پنجم فرانسه، صلاحیت پیشنهاد بازنگری در قانون اساسی به‌صورت مشترک به ۱- رئیس‌جمهور با پیشنهاد نخست‌وزیر و ۲- نمایندگان پارلمان (چه مجلس ملی و چه مجلس سنا) اعطا شده است. طرح یا پیشنهاد بازنگری به دو صورت ذیل تصویب می‌شود: الف- طرح یا پیشنهاد بازنگری در ابتدا به تصویب هر دو مجلس می‌رسد و سپس به همه‌پرسی عمومی گذاشته می‌شود. ب- طرح یا پیشنهاد بازنگری در صورت تصمیم و صلاح‌دید ریاست جمهوری و نیز مشروط به تصویب اکثریت سه‌پنجم مجلسین به همه‌پرسی عمومی گذاشته نمی‌شود. مطابق با قسمت اخیر ماده‌ی ۸۹ نیز بازنگری در خصوص اساس حکومت جمهوری به‌طور کلی امکان‌پذیر نیست. همچنین، مادام که تمامیت ارضی کشور در معرض خطر است، نمی‌توان اقدام به بازنگری و یا ادامه‌ی آن کرد. ن.ک:
- Article 89 de la Constitution du 4 octobre 1958 Modifié par LOI constitutionnelle n°2008-724 du 23 juillet... – art. 45; Available at: www.yon.ir/155L (Last Retrieved: 19 Jun 2016).
۶. اصل ۵ قانون اساسی: «در زمان غیبت حضرت ولی‌عصر (عجل الله تعالی فرجه)، در جمهوری اسلامی ایران ولایت امر و امامت امت بر عهده فقیه عادل و با تقوی، آگاه به زمان، شجاع، مدیر و مدبر است که طبق اصل یکصد و هفتم عهده‌دار آن می‌گردد.»
 ۷. البته کمیسیون مسئول تنظیم اصل ۱۷۷ در شورای بازنگری در خصوص اینکه شورا موظف به تأمین نظر رهبری باشد یا اینکه این شورا مستقل فرض شود، در ابتدا دچار ابهام و تردید بود: «کمیسیون، ما یک چیزی تصویب کردیم و فرستادیم این‌جا، ولی امیدمان این بود که این‌جا این

مسئله به‌طور جدی بحث شود که نهایتاً به هر حال این شورا، شورای مشورتی می‌شود؟ چون اگر گفتیم رهبر حق نقض این‌ها را دارد، به هر حال، ولو بعد از پنج باز رفت و برگشت آخر باید رهبر تصمیم را در مفاد را بگیرد، این معنایش این است که شورا مشورتی است، اگر گفتیم نه بالاخره یک جایی این را ببندیم آن شورا جدی‌تر می‌شود، مصوبه‌اش قابل اجرا می‌شود و شکل دیگری پیدا می‌کند. این یک اختلاف نظر محتوایی است. اگر آقایان روی این خصوص هم به ما پیشنهادی بدهند و در کمیسیون هم بیابند بحث کنند ممکن است آن شکل نهایی را ما بتوانیم تأمین بکنیم.» (سخنان آقای هاشمی رفسنجانی در: صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (جلسه‌ی پانزدهم تا بیست‌وهشتم)، ۱۳۸۱: ۶۰۷).



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

منابع

الف) فارسی

۱. خمینی، روح‌الله (۱۳۷۸)، صحیفه‌ی امام (مجموعه‌ی آثار امام خمینی (ره))، تهران: مؤسسه‌ی تنظیم و نشر آثار امام خمینی (ره)، ج اول، ج ۳.
۲. بروکه، سام (۱۳۸۷)، «ایجاد قانون اساسی و اصول تغییرناپذیر»، ترجمه‌ی مجتبی همتی، حقوق اساسی، سال هفتم، ش ۹، صص ۲۵۵-۲۸۰.
۳. تقی‌زاده، جواد و معصومه فدایی جویباری (۱۳۹۲)، «بررسی اصل ۱۷۷ قانون اساسی با تأکید بر مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی»، تحقیقات حقوقی، ش ۶۳، صص ۱۸۷-۲۱۲.
۴. تیلا، پروانه (۱۳۸۴)، «چارچوب نظری بازنگری در قانون اساسی»، مجله‌ی حقوق اساسی، ش ۵، صص ۵۳-۷۹.
۵. خلیلی، محسن (۱۳۷۹)، «مقایسه‌ی بازنگری در دو قانون اساسی مشروطیت و جمهوری اسلامی ایران»، پژوهشنامه‌ی متین، ش ۵ و ۶، صص ۱۳۱-۱۸۲.
۶. صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (جلسه‌ی ۵۱ تا ۶۷-آخر) (۱۳۶۴)، اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، تهران: چاپخانه‌ی مجلس شورای اسلامی، ج ۳.
۷. صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (جلسه‌ی پانزدهم تا بیست‌وهشتم) (۱۳۸۱)، اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، تهران: چاپخانه‌ی مجلس شورای اسلامی، ج ۳، چ دوم.
۸. صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (جلسه‌ی بیست‌ونهم تا چهل‌ویکم) (۱۳۸۰)، اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، تهران: چاپخانه‌ی مجلس شورای اسلامی، چ دوم، ج ۳.
۹. فاوورو، لوئی و ودل، ژرژ (۱۳۸۲)، «اصول فرا قانون اساسی و حاکمیت ملی (مناظره‌ی لویی فاوورو و ژرژ ودل)»، ترجمه‌ی علی‌اکبر گرجی، حقوق اساسی، ش ۱، صص ۲۳۹-۲۸۴.
۱۰. ملکوتیان، مصطفی و محمدمهدی باباپور (۱۳۹۰)، «بازنگری قانون اساسی: تاریخچه، ضرورت‌ها و فرایند شکل‌گیری تا قانونمندی»، فصلنامه‌ی سیاست، مجله‌ی دانشکده‌ی حقوق و علوم سیاسی، دوره‌ی ۴۱، ش ۳، صص ۳۰۵-۳۱۹.

۱۱. کاویانی، محمدهادی و محمدجواد حسینی (۱۳۹۶)، «بررسی ضرورت یا عدم ضرورت بازنگری قانون اساسی با پیدایش نسل‌های جدید»، اندیشمندان حقوق، ش ۱۲، صص ۵-۲۲.
۱۲. منصوریان، مصطفی و توکل حبیب‌زاده (۱۳۹۵)، «تحلیلی بر تغییر قانون اساسی خارج از تشریفات رسمی مصرح در آن»، فصلنامه‌ی دانش حقوق عمومی، دوره‌ی ۵، ش ۱۳، صص ۸۹-۱۰۷.
۱۳. _____ و سید محمد مهدی غمامی (۱۳۹۴)، «تضمین محدودیت‌های اصلاح قانون اساسی با تأمل بر آموزه‌ی محدودیت‌های ضمنی»، فصلنامه‌ی دانش حقوق عمومی، دوره‌ی ۴، ش ۱۱، صص ۱۱۱-۱۲۸.
۱۴. هاشمی، سید محمد (۱۳۶۹)، «بررسی تطبیقی و موضوعی بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، تحقیقات حقوقی، ش ۸، صص ۱۵۳-۲۲۶.

ب) انگلیسی

15. Colon-Rios, Joel (2010), "The Legitimacy of the Juridical: Constituent Power, Democracy, and the Limits of Constitutional Reform", Osgoode Hall Law Journal, Vol 48, No 2, 199-245.
16. Pozas-Loyo, Andrea and Ríos-Figueroa, Julio (2011), "The Politics of Amendment Processes", Texas Law Review, vol 89, 1807-1833.