

نقش و جایگاه مردم در حکومت: سیر تحول و تکامل مفهوم از قانون اساسی مشروطه تا قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

dr.dabirnia.alireza@gmail.com

علیرضا دبیرنیا / استادیار دانشگاه قم

zb.zahrabidar@gmail.com

زهرا بیدار / دانشجوی دوره دکتری حقوق عمومی دانشگاه قم

دریافت: ۱۳۹۷/۱۰/۲۳ - پذیرش: ۱۳۹۸/۰۵/۱۳

چکیده

شکل جدید رابطه حقوق و سیاست در گفتمان جهان معاصر، انسان را به عنوان دارنده حق‌ها و آزادی‌ها در کانون توجه قرار داده است. در این گفتمان، حق «تعیین سرنوشت» از مهم‌ترین حق‌های بنیادین به شمار می‌رود که بر اساس آن، افراد هر جامعه حق تصمیم‌گیری و تعیین سرنوشت فردی و اجتماعی خود را دارا هستند. از آن رو که تمام حق‌ها نیازمند تضمین و حمایت در قوانین بوده و قانون اساسی در سلسله مراتب هنجارهای حقوقی، به عنوان بالاترین و مهم‌ترین هنجار، نقش تعیین‌کننده‌ای در تضمین این حق‌ها می‌تواند داشته باشد. نوشتار حاضر بر آن است تا با مطالعه تطبیقی، سیر تحول مفهوم، مبانی و شیوه‌های تضمین نقش و جایگاه مردم در حکومت را، به عنوان یکی از حقوق بنیادین در قانون اساسی مشروطه و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران ارزیابی کند. بررسی‌های انجام شده نشان می‌دهد یکی از نتایج انقلاب مشروطه شناسایی نقش مردم برای نخستین بار و تلاش در جهت تضمین آن بوده است؛ سرآغازی که در روند تکاملی خود و در جریان انقلاب اسلامی ایران، به نحو کامل‌تری به ثمر نشست و دغدغه تضمین آن در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران عینیت قابل توجهی پیدا کرد.

کلیدواژه‌ها: حقوق و آزادی‌های اساسی، حق تعیین سرنوشت، قانون اساسی مشروطه، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

حق «تعیین سرنوشت» تا قبل از انقلاب مشروطه، به عنوان یکی از حقوق بنیادین، هیچ جایگاهی نداشت. در اندیشه متفکران عصر روشنگری، مفاهیمی چون «قدرت سیاسی» متحول شد و کارآمدی نظام سیاسی رابطه‌ای مستقیم با شناسایی نقش و جایگاه مردم در حکومت پیدا کرد (فلاور، ۲۰۰۹، ص ۸۵). همزمان با انقلاب فرانسه، امانوئل سی یس مفهوم دقیق‌تری از نقش مردم، تحت عنوان «قدرت مؤسس» ارائه داد. «قدرت مؤسس» در واقع، به این اصل اشاره دارد که اجرا کننده قدرت سیاسی مردم‌اند. مردم به منزله اعمال کننده قدرت سیاسی شناخته می‌شوند؛ آن هم نه صرفاً به مثابه یک اصل اعتقادی، بلکه به منزله موضوع عمل سیاسی (لاکلین، ۱۳۹۱، ص ۲۳۵). قدرت مؤسس، که در بالاترین جایگاه و سلسله مراتب قرار گرفته است موجب تشکیل قدرت سیاسی می‌گردد و محصول این قدرت سیاسی در قالب قانون اساسی و نهادهای سیاسی و حقوقی نمود می‌یابد. قانون اساسی به عنوان زاینده قدرت مؤسس باید تمام جنبه‌های این قدرت را به همراه داشته باشد و منعکس کننده جلوه‌های حضور مردم در تعیین سرنوشت خود است. بدین روی، ضروری است قانون اساسی ضمانت اجرایی برای تضمین این حق در نظر بگیرد. در واقع، سایر حق‌ها زمانی می‌توانند محل استناد و بهره‌برداری قرار گیرند که حق‌های بنیادین، مانند حق تعیین سرنوشت شناسایی شده باشد (بتیز و گودین، ۲۰۰۹، ص ۴).

حق بنیادین «تعیین سرنوشت» در سیر تاریخی خود موجی از انقلاب‌ها در کشورهای گوناگون صادر کرد. مردم درصدد برآمدند تا نظام‌های استبدادی، سلطنتی و پادشاهی را، که تا آن زمان تبعیت بی‌چون و چرا از آنها به عنوان امری بدیهی تلقی می‌شد، سرنگون و نظام سیاسی جدیدی ایجاد کنند. یا نظام‌های موجود را محدود به قانون ساخته، خود به عنوان منشأ قدرت سیاسی قرار گیرند (کارت، ۲۰۱۴، ص ۳۶۰). این پدیده‌ای بود که در قرون ۱۷ و ۱۸ در اروپا به وقوع پیوست. در این زمان، که غرب در حال تجربه کردن عصر روشنگری و آغاز ورود به دنیای صنعتی بود، ایران درگیر عصر رکود سیاسی، اجتماعی، مدنی و فرهنگی بود. از دوران پادشاهی ناصرالدین شاه تغییر و تحولات شگرفی اتفاق افتاد که تغییرات ساختاری شاکله نظام سیاسی سنتی ایران را به چالش کشید. در ابتدای قرن بیستم، استبداد قاجاری مورد هجوم اعتراضات مردمی قرار گرفت. اعتراضات در برابر تعرض و نفوذ بیگانگان بود که با قتل چهارمین شاه قاجار، ناصرالدین شاه، راه برای ایجاد یک جنبش انقلابی هموار شد؛ جنبشی که به دنبال محدود کردن قدرت و قانون‌گرایی بود (اصلان‌زاده، ۱۳۹۳، ص ۸۶).

این جنبش، که در تاریخ معاصر ایران با عنوان «انقلاب مشروطه»، «جنبش مشروطه» یا «مشروطیت» بررسی می‌شود، اساساً نوعی کنش جمعی به نسبت خشونت بار برای تغییر نظم سیاسی مستقر بود. در واقع، مشروطه‌خواهان ایران مانند مشروطه‌خواهان دیگر کشورهای جهان، از نظم سیاسی موجود کم و بیش ناراضی بودند و می‌خواستند نظم سیاسی جدید، یا به بیان دقیق‌تر، الگوی جدیدی از کسب و اعمال قدرت سیاسی تأسیس کنند تا قدرت سیاسی در خدمت مردم قرار گیرد (گل‌محمدی، ۱۳۹۲، ص ۲۴). در واقع، مردم در جریان انقلاب مشروطه به دنبال بازتعریف «قدرت سیاسی» بودند که یکی از وجوه این بازتعریف، ناظر به منبع و منشأ قدرت سیاسی بود. مشروطه‌خواهان

کوشیدند قدرت سیاسی را به صورت روشن تری تعریف کنند و منشأ این قدرت را مشخص نمایند. بر این اساس، قدرت سیاسی به تک تک افراد جامعه ایران تعلق گرفت، به گونه‌ای که هیچ شخص حقیقی و حقوقی نمی‌توانست مدعی مالکیت آن شود؛ امری که در متمم قانون اساسی مشروطه به وضوح به چشم می‌خورد.

با وجود این و علی‌رغم شکل‌گیری نظام مشروطه و استقرار قانون اساسی، به‌نظر می‌رسد مفاهیم و اندیشه‌های مردم‌سالارانه در عمل توفیق چندانی نیافت و قیام همگانی دومین انقلاب مردم ایران علیه نظام استبدادی را رقم زد. این امر زمینه‌ساز شکل‌گیری مفهوم نوینی از «نقش مردم» و حق تعیین سرنوشت در اندیشه قانونگذار اساسی شد. برای درک فراز و نشیب‌های اجتماعی در جامعه ایران و تحولات ناشی از آن در حوزه حقوق اساسی، بررسی سیر تحول مفهوم جایگاه مردم و راه‌های تضمین آن در دو قانون اساسی برآمده از انقلاب‌های قرن اخیر در ایران ضروری است. در این زمینه، سؤالاتی قابل طرح است؛ از جمله اینکه مفهوم «حق حاکمیت مردم» چیست؟ و سیر تحول آن در اندیشه قانونگذار اساسی از انقلاب مشروطه تا انقلاب اسلامی، چه دگرگونی‌هایی را پشت سر گذاشته است؟ در قوانین اساسی برآمده از دو انقلاب یاد شده، حق حاکمیت مردم چگونه بازتاب یافته است؟ و از منظر تطبیقی، راه‌های تضمین این حق چگونه ارزیابی می‌شود؟ آیا می‌توان سیر تحول این مفهوم را یک روند تکامل اساسی در جهت بازشناسی حقوق بنیادین قلمداد نمود؟

به‌نظر می‌رسد قانونگذار اساسی در سیر حرکت متعالی خود، بر مدار حقوق بنیادین گام قابل توجهی به جلو برداشته و در اصولی درخشان از قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، با ادبیاتی رسا نقش مردم را به رسمیت شناخته و مردم را در جایگاه واقعی خود، یعنی دارندگان اصیل قدرت سیاسی تلقی نموده است؛ جایگاهی که در گفتمان «حق - بنیاد» امروز از آن به عنوان حق خودمختاری و حاکمیت بر منابع و ثروت‌های طبیعی یاد می‌شود (شورو، ۲۰۱۳، ص ۹۵-۱۰۲). حق حاکمیت مردم همانند تمامی حقوق دیگر، نیاز به تضمین دارد و ضروری است در قانون اساسی به عنوان سند رسمی تأسیس نظام سیاسی و حقوقی، ابزارها و راه‌های حمایت از آن به رسمیت شناخته شده و مد نظر قرار گیرد. مسئله اصلی پژوهش حاضر بررسی سیر تحول، جایگاه و فراز و نشیب‌های تضمین جایگاه مردم از قانون اساسی مشروطه تا قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران است. بدین منظور، با بهره‌گیری از روش «مطالعه کتابخانه‌ای» و با مراجعه به متون و اسناد حقوقی - تاریخی، مطالب در سه بخش ارائه می‌شود: ابتدا تعریفی از «جایگاه مردم» ارائه می‌گردد، سپس اصل مربوط نقش مردم در قانون اساسی مشروطه و قانون اساسی جمهوری اسلامی بررسی خواهد شد، و در نهایت، راه‌های تضمین این حق در دو قانون مذکور به صورت تطبیقی مقایسه می‌گردد.

جایگاه مردم در حکومت

«حاکمیت» شاخص‌ترین موضوع در حقوق اساسی کشورها و پاسخگوی بسیاری از پرسش‌های بنیادین در قوانین اساسی است (ایوانس، ۲۰۱۳، ص ۱۹). این مفهوم کلیدی - در واقع - مشخص‌کننده وضعیت دیگر اصول و بنیان‌های یک قانون اساسی و تنظیم‌گر روابط آنهاست. «حاکمیت» به عنوان یکی از عناصر تشکیل‌دهنده دولت

کشور، عبارت است از: قدرت برتر فرمان‌دهی؛ امکان اعمال اراده‌ای فوق اراده‌های دیگر؛ نیرویی خودجوش که از نیرویی دیگر بر نمی‌خیزد؛ و قدرت دیگری برابر با آن وجود ندارد. این قدرت در مقابل اعمال اراده و اجرای اقتدارش مانعی نمی‌پذیرد و از هیچ قدرت دیگری تبعیت نمی‌کند. هرگونه صلاحیتی ناشی از اوست، لیکن صلاحیت‌های او فی نفسه است. حاکمیت مانند مرکز تولید اقتدار، به هر یک از دستگاه‌های فرمانروا صلاحیت عملکرد یا اعمال اراده می‌بخشد (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۸۸، ص ۷۱).

از جمله سؤالات مطرح شده درخصوص حاکمیت، بحث دربارهٔ مبدأ و منشأ آن است. در طول تاریخ، دو نظریهٔ مهم در باب منشأ حاکمیت ارائه شده است: یکی نظریهٔ «تئوکراتیک» و دیگری نظریهٔ «دموکراتیک». براساس نظریهٔ اول، قدرت حاصل نیرویی ماورالطبیعه و یا خارج از ارادهٔ بشری است، و طبق نظریهٔ دوم، قدرت برآمده از ملت و مردم و از درون گروه انسانی است (ریلی، ۲۰۰۷، ص ۷۹۹ - ۸۴۸).

علاوه بر آن، لازم است برداشت دیگری را که از این مفهوم وجود دارد ملاحظه کنیم؛ برداشتی از حاکمیت که در فهم عبارت «حاکمیت مردم» به عنوان کلیدواژه به ما کمک می‌کند. حاکمیت را این‌بار از دیدگاه حقوقی و سیاسی باید بررسی کنیم. از این منظر، حاکمیت از یک سو، بازتابی از رابطهٔ سیاسی مردم و دولت است، و از سوی دیگر، گوهر و ذات دولت مدرن. در برداشت حقوقی از حاکمیت، تمرکز بر جنبه‌های نهادی و صلاحیت دولت است؛ صلاحیتی که به دولت داده شده و دولت براساس نظام حقوق اساسی، این صلاحیت‌ها را به نهادهای تقنینی، اجرایی و قضایی واگذار کرده است. با این حال، حاکمیت افزون بر صلاحیت قانونی، نمایانگر رابطه‌ای بنیادین و سیاسی میان مردم و ساختار نهادی قدرت دولت نیز هست. این جنبه از حاکمیت بیش از صلاحیت، به ظرفیت توجه دارد؛ ظرفیت مردم در غلبه بر منازعه و تعارض اجتماعی از طریق برقراری حس وحدت سیاسی. در این رویکرد، به ظرفیت مردم در تأسیس، ابطال، تغییر و اصلاح اشکال حکومت اشاره شده و سی‌سی این نوع حاکمیت را «قدرت مؤسس» نامیده است. حاکمیت در برداشت سیاسی مبنای اولیه، این باور است که صاحبان قدرت رسمی این قدرت را نه به سبب حق ذاتی‌شان، بلکه براساس حقی که متعلق به دیگران است، اعمال می‌کنند و ارادهٔ مشترک مردم به امانت به آنها تفویض شده است (لاگلین، ۱۳۹۱، ص ۷۶).

بنابراین، «حاکمیت» در برداشت سیاسی، با «حق حاکمیت مردم» ارتباط پیدا می‌کند، به گونه‌ای که حتی نیاز به ترکیب واژهٔ «حاکمیت» با مردم نیز وجود ندارد، و خود این واژه به تنهایی این مفهوم را منتقل می‌کند. اکنون چگونگی بازتاب مفهوم «حق حاکمیت مردم» در قانون اساسی مشروطه و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران را بررسی می‌کنیم.

بررسی جایگاه مردم در قانون اساسی مشروطه و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

با بررسی قانون اساسی مشروطه، هیچ ردیابی از اصلی که به طور شفاف حاکمیت مردم را به رسمیت شناخته باشد به چشم نمی‌خورد، و به نظر می‌رسد در این متن، مظاهری از حاکمیت مردم وجود دارد، بدون آنکه خود این اصل

به طور صریح بیان شده باشد. ایراداتی از این دست در قانون اساسی مصوب دی ماه ۱۳۸۵، که با عجله و بدون دقت و درنظر گرفتن ماهیت نهضت و خواسته‌های ملت فقط در زمینه مسائل مجلس و تبیین قوه مقننه، تدوین و تصویب شده بود، جمعی را بر آن داشت که موضوع متمم قانون اساسی را مطرح و مجلس را به اقدام اساسی در این زمینه وادار کنند (عمید زنجانی، ۱۳۸۷، ص ۲۴).

از جمله موضوعاتی که در متمم قانون اساسی مشروطه مطرح شد، حقوق ملت و بیان منبع و منشأ قدرت سیاسی بود. اصل بیست و ششم متمم قانون اساسی مشروطه اشعار می‌دارد: «قوای مملکت ناشی از ملت است. طریقه استعمال آن قوا را قانون اساسی معین می‌نماید.» بنابر این اصل، قدرت سیاسی یا همان منبع اعمال اقتدار اصالتاً به ملت ایران یا تک‌تک افراد جامعه ایران تعلق گرفت. از جمله اصول دیگری که در متمم قانون اساسی مشروطه به حاکمیت مردم اشاره دارد، اصل سی و پنجم است. براساس این اصل، «سلطنت و دیعه‌ای است که به عنوان موهبت الهی از طرف ملت به شخص پادشاه تفویض شده است». این اصل نیز به این امر اشاره دارد که منشأ قدرت سلطنت اساساً متعلق به تک‌تک افراد جامعه است و این قدرت از سوی مردم به پادشاه به امانت داده شده است.

اما در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ردپای حاکمیت مردم در مقدمه آن در بحث شیوه‌های حکومت اسلام بدین شکل بیان شده است: «قانون اساسی زمینه مشارکت در تمام مراحل تصمیم‌گیری سیاسی و سرنوشت‌ساز را برای همه افراد جامعه فراهم می‌سازد تا در مسیر تکامل انسان هر فردی خود دست‌اندرکار و مسئول رشد و ارتقا و رهبری گردد». به نظر می‌رسد این عبارت به طور ضمنی، اصل «حاکمیت مردم» را پذیرفته و در جهت تضمین و اجرای عملی آن، زمینه‌هایی را فراهم ساخته است.

حاکمیت مردم، اما به صورت بسیار روشن و با بیانی به مراتب منسجم‌تر از متمم قانون اساسی مشروطه، در اصل پنجاه و ششم قانون آمده است: «حاکمیت مطلق بر جهان و انسان از آن خداست، و هم او انسان را بر سرنوشت اجتماعی خویش حاکم ساخته است. هیچ‌کس نمی‌تواند این حق الهی را از انسان سلب کند یا در خدمت منافع فرد یا گروهی قرار دهد. ملت این حق خداداد را از طوقی که در اصول بعد می‌آید، اعمال می‌کند». در واقع، این اصل را به تسامح می‌توان نوعی نوزایی در تاریخ حقوق اساسی ایران قلمداد کرد؛ زیرا برای اولین بار، قانون اساسی با عبارتی رسا، حق حاکمیت را به انسان اختصاص داده و به هیچ فرد و جایگاهی غیر از مردم واگذار نشده است؛ یعنی مردم در جایگاه ریاست بر کشور قرار دارند (دبیرنیا، ۱۳۹۵- الف، ص ۱۲۵). اصل پنجاه و ششم قانون اساسی از جمله اصول شاخص قانون اساسی است که دغدغه اصلی تدوین آن را تشکیل می‌دهد. در این اصل، مردم در جایگاه ایجادکنندگان قدرت سیاسی مشروع قرار گرفته‌اند و اساساً حق حاکمیت تنها متعلق به آنان است. این اصل در تفسیر تمام اصول دیگر قانون اساسی همواره باید مد نظر قرار گیرد.

هم در متمم قانون اساسی مشروطه و هم در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران شیوه‌های اجرای حق حاکمیت مردم، به عنوان یکی از حقوق بنیادین به دیگر اصول ارجاع شده است. در قسمت بعد، راه‌های تضمین این حق را در قوانین مذکور بررسی می‌کنیم.

بررسی راه‌های تضمین جایگاه مردم در قانون اساسی مشروطه و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
اعلام شیوه‌های تضمین و اعمال جایگاه مردم در قوانین اساسی، حتی از شناسایی این مفهوم اهمیت بیشتری دارد. با بررسی متمم قانون اساسی مشروطه و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مشخص می‌گردد در اصول این قانون، دغدغه تضمین حق حاکمیت مردم وجود داشته است. راه‌های تضمین حق حاکمیت مردم را می‌توان در پنج دسته بررسی کرد: اعمال حاکمیت توسط مردم، نمایندگی، تضمین حقوق و آزادی‌ها، مبارزه با استبداد و بازنگری در قانون اساسی. در ادامه، به تفصیل آنها را بررسی و به مصادیق آنها در قوانین مذکور اشاره خواهیم نمود:

۱. انتخابات

بهترین روش برای تضمین هر حقی، اعمال آن توسط صاحب حق است. این موضوع در خصوص حق حاکمیت مردم نیز مصداق دارد. با وجود این، عمدتاً به سبب گستردگی جوامع امروز، در عمل کمتر از این شیوه استقبال می‌شود. در اصول ششم و پنجاه و نهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، در اداره امور عمومی و قانون‌گذاری، شیوه «همه‌پرسی» پیش‌بینی شده است. بنابراین، امکان اعمال مستقیم حاکمیت از سوی مردم در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران فراهم شده است؛ امری که برای آن مابازایی در قانون اساسی مشروطه یافت نمی‌شود. همه‌پرسی در واقع رجوع به آراء عمومی و به مشورت گرفتن مستقیم مردم در خصوص وضع قانون یا تغییر و اصلاح آن و همچنین کسب نظر شهروندان در باب مسائل مهم مملکتی است (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۸۸، ص ۱۲۷). ضروری است این راه‌کار و شیوه اعمال آن در قانون اساسی کشور پیش‌بینی شود تا بتوان از آن بهره جست.

۲. نمایندگی

«حکومت به نمایندگی» را در جوامع امروزی باید به منزله روشی نگرینست که مردم با استفاده از آن قادر به حکومت بر خود خواهند بود. در مفهوم «حاکمیت مردم»، مردم به عنوان منبع و منشأ، مقدم بر هر چیزی هستند و حاکمیت آنها اساس حکمرانی به‌شمار می‌رود. این اصل ضروری قابل تصور است که مردم به عنوان قدرت تأسیس کننده، در خارج از ساختارهای حقوقی و سیاسی مستقر هستند و به عنوان مبنای مشروعیت‌بخشی به قدرت سیاسی تلقی می‌گردند. در واقع، سیاست برای مدیریت منازعاتی پدید آمده است که راه‌حلی قطعی برای آنها متصور نیست. به دیگر عبارت، در قلمرو سیاست حقیقت محصول باور و نظر است، و واقعیت سیاسی از راه‌گزینش باورهای عرضه شده در جامعه به واسطه نمایندگی محقق می‌شود. از این‌رو، نماینده‌گرایی در بنیاد هر نوع تعامل سیاسی وجود دارد و سیاست به‌طور کلی، از رهگذر هنر نمایندگی عمل می‌نماید (لاگلین، ۱۳۹۳، ص ۳۳۴).

از نظر تاریخی، شکل‌گیری نهادهای دولتی با ماهیت نمایندگی به تدریج، زمینه استقرار حکمرانی مبتنی بر نمایندگی را فراهم آورده است (کاستینگ لیون و وارن، ۲۰۰۶، ص ۳). سازمان‌دهی کارآمد تعارض و منازعه، حکومت به نمایندگی را به برترین شکل حکومت تبدیل ساخته است، به‌گونه‌ای که باید گفت: قدرت سیاسی در معنای نوین خود، از طریق نمایندگی شکل می‌گیرد و در چارچوب آن اعمال می‌شود. دموکراسی نمایندگی، نه یک جایگزین معیوب برای دموکراسی مستقیم، بلکه راهی برای مردمسالاری است (اوربیناتی، ۲۰۰۶، ص ۲۳۲).

در نظام‌های دموکراتیک امروزی، حضور مستمر مردم در اداره امور کشور و تعیین سرنوشت فردی و اجتماعی خویش، مهم‌ترین هدف به شمار می‌آید تا مردم بتوانند منافع خویش را دنبال کنند، و به همین منظور، نظام دموکراسی با نظام نمایندگی درهم تنیده شده است و ساختاری واحد را به نمایش می‌گذارد. استمرار حق حاکمیت مردم مستلزم استمرار نظام نمایندگی در تمامی شئون حکومت است و «نهاد مؤسس به عنوان عینیت قدرت مؤسس و یا تجسم روح یک ملت» در جایگاه خالق نظام دموکراتیک قرار دارد (دبیرنیا، ۱۳۹۵ - ب، ص ۱۷۸).

در کشور ما، نظام نمایندگی با تشکیل «مجلس مؤسسان» شکل گرفت. این مجلس، که قانون اساسی را تدوین کرد، نظام نمایندگی را به عنوان تنها نظام معتبر به رسمیت شناخت و تمام بنیان‌ها را بر نمایندگی مبتنی ساخت. بنابراین، هر آنچه که از رهگذر مجلس مؤسسان و قانون اساسی ایجاد می‌شود، ویژگی نمایندگی دارد. نظام نمایندگی ضرورتاً به معنای نهادهای و مقامات انتخابی نیست، بلکه نهادهای و مقامات غیرانتخابی نیز در قالب نمایندگی قرار می‌گیرند.

از آن رو که دغدغه مردم در تدوین قانون اساسی مشروطه گشایش مجلس قانون‌گذاری بود، موضوع نمایندگی در اصل دوم این قانون بازتاب یافت. براساس این اصل، مجلس شورای ملی نماینده قاطبه اهالی مملکت ایران دانسته شده است. اصل بعدی مجلس شورای ملی را متشکل از اعضای می‌داند که در تهران و ایالات توسط مردم انتخاب می‌گردند. براین اساس، ملاحظه می‌گردد که مجلس شورای ملی، که به تعبیر اصل اول «مؤسس» و «مقرر» است، نماینده مردم ایران بوده و اعضای آن توسط مردم انتخاب می‌شوند. این مجلس حق قانون‌گذاری در عموم مسائل مملکت را با در نظر گرفتن صلاح ملک و ملت داشته است. پیش از این، قانون‌گذاری در ایران وجود نداشت و - در واقع - اصل یاد شده نخستین بار این موضوع را به رسمیت شناخت. نکته‌ای که نباید از آن غافل بود این است که اساساً بحث نمایندگی بدون وضع قانون معنا ندارد و با توانایی و حق قانون‌گذاری است که نمایندگی معنای واقعی خود را پیدا می‌کند.

در متمم قانون اساسی مشروطه، بحث نمایندگی و تعلق حاکمیت به مردم به عنوان دارندگان اصلی قدرت سیاسی با وضوح بیشتری در اصول سی و پنجم و سی و ششم آمده است. بر اساس این دو اصل، حاکمیت (سلطنت) متعلق به مردم است که به صورت امانت از طریق مجلس مؤسسان به پادشاه داده شده است.

اصل نمایندگی در قانون اساسی ایران جایگاه رفیعی دارد، به گونه‌ای که می‌توان آن را یکی از مبانی این قانون برشمرد و بر آن بود که بدون گذار از سیستم نمایندگی هیچ قدرت سیاسی معتبری نمی‌تواند شکل بگیرد. این اصل در مقدمه قانون اساسی با عباراتی چون «سپردن سرنوشت مردم به دست خودشان» و «ایجاد زمینه مشارکت در تمام مراحل تصمیم‌گیری‌های سیاسی و سرنوشت ساز برای همه افراد اجتماع» ظهور یافته است. ارجاع بعدی در بند هشتم از اصل سوم صورت گرفته و بر اساس آن، دولت مکلف گردیده است همه امکانات خود را برای تحقق مشارکت عامه در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خویش به کار گیرد. استمرار این رویکرد در اصل ششم نمود ویژه‌ای یافته که مطابق آن تشکیل هرگونه قدرت سیاسی منوط به آراء مردم و از طریق انتخابات عمومی است.

به موجب این اصل، باید اذعان نمود که هر قدرتی در چارچوب نظام نمایندگی تأمین و اعمال نشود فاقد اعتبار است و نمی‌تواند واجد آثار سیاسی - حقوقی گردد. پذیرش اصل «نمایندگی» در بستر مفاهیم و اصول بنیادی دیگری همچون شکل‌گیری و تکوین حکومت در تمام اجزای آن با رأی مردم در سرآغاز قانون اساسی (اصل اول)، غیر قابل سلب بودن آزادی‌ها حتی به موجب قانون (اصل نهم) و تعلق حق الهی و طبیعی تعیین سرنوشت به مردم (اصل پنجاه و ششم) مؤید این حقیقت است که براساس میثاق اساسی حکمرانی، رابطه حقوقی - سیاسی مردم به عنوان اصیل و صاحبان اصلی قدرت و کارگزاران به عنوان عامل و پیش‌کار مردم، همواره باید حفظ شود.

۳. تضمین حقوق و آزادی‌ها

انقلاب حق با پیروزی قدرت اجتماعی بر قدرت سیاسی و پی‌ریزی نظام سیاسی بر بنیاد فرد صاحب حق شکل گرفته است. این گفتمان، که به ویژه پس از جنگ جهانی دوم در سیاست و حقوق رواج پیدا کرده است، نیروی خود را از تغییری عمیق در برداشت انسان از رابطه سیاسی «دولت - شهروند» دریافت می‌کند (پریماس، ۱۹۹۹، ص ۱۷۹). در واقع، دیدگاه‌های متأثر از حقوق طبیعی بر اندیشه حقوق عمومی مدرن، به‌ویژه پس از انقلاب‌های آمریکا و فرانسه، تأثیری مهم گذارده و از این طریق، وارد گفتمان حقوقی شده است؛ رخدادی که با موضوعه‌سازی یا نهادینه کردن برداشت از قانون به مثابه تجلی حقوق بنیادین، شکلی جدید به رابطه حقوق و سیاست بخشیده است (اکرمان، ۱۹۹۱، ص ۲۰۰ - ۲۱۴).

متأثر از این تحولات، بیشتر نظم‌های حقوقی در جوامع امروزی بر یک ساختار سلسله مراتبی مبتنی بر ارجحیت قانون اساسی بنا شده و قانون اساسی در ماهیت خود، نظامی است که جوهر آن را حقوق و آزادی‌های بنیادین تشکیل می‌دهد. از این رو، می‌توان گفت: حقوق و آزادی‌های بنیادین هسته مرکزی تمام مناسبات حکمرانی را به خود اختصاص می‌دهد که نه تنها رابطه افراد و گروه‌ها را با یکدیگر و با دولت تنظیم می‌کند، بلکه در تمام ساختارهای دولتی، تصمیم‌سازی‌ها و تصمیم‌گیری‌ها، فرآیندهای نظارتی، و به طور کلی، در تمام نمودهای اعمال قدرت سیاسی بازتاب یافته، مؤثر واقع می‌شود. به همین دلیل در بیشتر قوانین اساسی مدرن، اعلامیه حق‌ها بخشی جدایی‌ناپذیر به شمار می‌رود.

از آن رو که حاکمیت مردم یا به تعبیر دیگر، حق تعیین سرنوشت یکی از حقوق بنیادین به شمار می‌آید، تضمین حقوق و آزادی‌ها یکی از راه‌های تضمین این حق است و در این میان، نقش قوه قضاییه به عنوان حافظ حقوق و آزادی‌ها، دارای اهمیت است. از سوی دیگر، پیش‌بینی برخی از حق‌ها، مانند آزادی بیان و آزادی مطبوعات در تضمین حق حاکمیت مردم مؤثر است، و این اجازه را به صاحبان اصلی حق حاکمیت می‌دهد که انتقادات و نظرات خود را ابراز کنند.

در قانون اساسی مشروطه، هیچ اصلی به موضوع حقوق و آزادی‌های بنیادین و تضمین آنها اختصاص نیافته است. گویی قانون‌گذاران وقت دغدغه‌ای در این خصوص نداشته‌اند. به نظر می‌رسد این امر از یک سو، ناشی از عجله و شتاب‌زدگی در تدوین متن قانون بوده است، و از سوی دیگر، نتیجه فقدان ادبیات غنی حقوق بنیادین در

زمان تصویب قانون. اما در متمم قانون اساسی، بخشی به نام «حقوق ملت ایران» وجود دارد که اصول هشتم تا بیست و پنجم را به خود اختصاص می‌دهد. اولین اصل از این بخش (اصل هشتم) اهالی مملکت ایران را در مقابل قانون دولتی متساوی‌الحقوق دانسته، در اصل بعدی جان، مال، مسکن و شرف (آبروی) افراد را از تعرض مصون می‌داند. در اصل یازدهم این قانون، حق دادخواهی برای افراد به رسمیت شناخته شده است. آزادی مطبوعات در اصل بیستم، و آزادی اجتماعات در اصل بیست و یکم این قانون از جمله حقوقی است که در جهت تضمین حق حاکمیت مردم می‌توان به آنها اشاره نمود. در این قانون، قوه قضاییه به عنوان حافظ حقوق و آزادی‌های عمومی معرفی نشده و مسئله تضمین حقوق عمومی مغفول مانده است.

در مقابل، فصل سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به حقوق ملت اختصاص یافته است. برخورداری از حقوق مساوی بدون تبعیض در رنگ، زبان، نژاد و مانند آن (اصل نوزدهم)، مورد حمایت بودن این حقوق (اصل بیستم) و مصون بودن جان، مال، حقوق، مسکن و شغل اشخاص از تعرض (اصل بیست و دوم) در ابتدای این فصل آورده شده است. اصل بیست و چهارم این قانون به نوعی آزادی مطبوعات و نشریات را با قید «مخل نبودن به مبانی اسلام و حقوق عمومی» به رسمیت شناخته است. آزادی احزاب، جمعیت‌ها، انجمن‌های سیاسی و صنفی، انجمن‌های اسلامی و اقلیت‌های دینی در اصل بیست و ششم، و آزادی تشکلات در اصل بیست و هفتم این قانون آمده است. دادخواهی به عنوان حق مسلم افراد (اصل سی و چهارم) از جمله حقوقی است که همگی در جهت تضمین حق حاکمیت مردم مؤثر است. علاوه بر شناسایی حق‌ها و آزادی‌ها، پیش‌بینی سازوکار تضمین و حمایت از آنها نیز درخور توجه است. در مقدمه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مسئله «قضا» در رابطه با پاس‌داری از حقوق مردم امری حیاتی دانسته شده، و در اصل یکصد و پنجاه و ششم، قوه قضاییه به عنوان قوه‌ای مستقل، پشتیبان حقوق فردی و اجتماعی به شمار آمده که از جمله وظایف آن، احیای حقوق عامه و گسترش عدل و آزادی‌های مشروع است.

۴. مبارزه با استبداد

تمرکز قدرت و استبداد از جمله موضوعاتی است که چاره‌اندیشی در خصوص آن از مقدمات تضمین حق حاکمیت مردم است. در صورت تمرکز قدرت در دست فرد یا گروهی خاص، حق حاکمیت مردم خدشه‌دار می‌شود؛ زیرا اساساً قدرت متعلق به مردم است. شاید بتوان گفت: مهم‌ترین مانع برای حق تعیین سرنوشت، استبداد و انحصار قدرت است (سالوا، ۲۰۰۵، ص ۳۶ - ۷۱). در مقدمه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، نفی هرگونه استبداد فکری و اجتماعی و انحصار اقتصادی و گسستن نظام استبدادی و سپردن سرنوشت مردم به دست خودشان، از جمله اهداف و وظایف قانون اساسی در نظر گرفته شده است. به طور کلی، راه کار مبارزه با این استبداد و انحصار به دو بخش تقسیم می‌گردد: ۱. تفکیک قوا؛ ۲. محدود و مشخص بودن اختیارات مقامات به موجب قانون.

تفکیک قوا در اصل بیست و هفتم متمم قانون اساسی مشروطه و در اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به چشم می‌خورد. دومین راه رفع استبداد، محدود و مشخص بودن اختیارات مقامات در قانون است. قانون اساسی به عنوان میثاق میان مردم تنظیم، و بر همین اساس، اختیارات مردم صرفاً در چهارچوب یک قرارداد اجتماعی معین (قانون اساسی) به حکومت تفویض شده است. شناسایی اختیارات اضافی برای کارگزاران مستلزم رجوع مجدد به مردم و اخذ اجازه از آنان است (دبیرنیا، ۱۳۹۵- ج، ص ۱۳۱). اصل بیست و هشتم و بیست و نهم قانون اساسی مشروطه، وزرا را محدود به قانون کرده و ضمانت اجرای تخلف از آن را بیان نموده است. در متمم قانون اساسی مشروطه، وظایف نمایندگان مجلس، پادشاه، محاکم و... آورده شده است. نکته‌ای که باید به آن توجه کرد این است که در اصل ۵۷ متمم قانون اساسی مشروطه بیان شده است: «اختیارات و اقتدارات سلطنتی فقط همان است که در قوانین مشروطیت حاضره تصریح شده»؛ اما در اصل ۴۴ این قانون، شخص پادشاه از مسئولیت مبرا شده که این امر نقض غرض اصل پیش گفته است. در مقابل وظایف و اختیارات رهبر، رئیس جمهور، نمایندگان و... در اصول متعدد قانون اساسی جمهوری اسلامی مشخص شده و همه این افراد در مقابل قانون، مساوی و مکلف به پاسخگویی به شکل‌های گوناگون هستند.

۵. بازنگری در قانون اساسی

پس از پذیرش حق بنیادین «حاکمیت مردم» به عنوان سازندگان «قدرت مؤسس»، که توانایی ایجاد مجلس مؤسسان و از خلال آن تدوین قانون اساسی و ساخت نهادهای حقوقی و سیاسی را به عنوان صلاحیت اصلی و ذاتی دارد، صلاحیت تبعی و فرعی دیگری نیز برای مردم ایجاد می‌شود که ناشی از ویژگی تأسیس‌کنندگی نهاد مؤسس است و تحت عنوان «صلاحیت اصلاح قانون اساسی» از آن یاد می‌شود (دبیرنیا، ۱۳۹۵ - ب، ص ۱۹۱). اصل بر این است که تمام قوانین اساسی دموکراتیک باید از این قابلیت برخوردار باشند که توسط مردم به عنوان خالقان قانون اساسی تغییر کنند. این قابلیت نشان‌دهنده قدرت فراساختاری قوه مؤسس است. مردمی که قانون اساسی را تدوین کرده‌اند هرگز نباید در چارچوب این سند محصور شوند و درست مانند نسل سازنده نخستین باید بتوانند عقیده خود را به صورت تغییر این سند نشان دهند. روش تغییر و اصلاح قانون اساسی با توجه به عواملی همچون دموکراتیک بودن یا نبودن نظام حقوقی متفاوت است. گاه این حق در خود قانون اساسی برای مردم پیش‌بینی و سازوکارهای آن نیز تبیین می‌شود، و گاه رویه‌های عرفی زمینه اصلاح این میثاق اساسی را فراهم می‌آورد (بیسو، ۲۰۱۵، ص ۸۷ - ۶۹)، هرچند پیش‌بینی نکردن این حق مانعی برای اعمال آن ایجاد نمی‌کند؛ زیرا قانون اساسی به عنوان محصول قدرت مؤسس نمی‌تواند صلاحیت خالق را محدود سازد. باید اذعان نمود تغییر قانون اساسی در عمل و رویه مردم، امری است که به وفور اتفاق می‌افتد و گاه ممکن است به تغییر نظام سیاسی نیز منجر شود.

هیچ یک از اصول قانون اساسی مشروطه و متمم آن به بحث بازنگری قانون اساسی نپرداخته است، هر چند مردم ایران در بهمن ۱۳۵۷ تغییر و بازنگری عملی قانون اساسی را انجام دادند که منجر به تغییر نظام سیاسی و شناسایی حق بر انقلاب شد. در عین حال، به حق «بازنگری در قانون اساسی ۱۳۵۸» نیز اشاره نشده بود؛ زیرا برخی معتقد بودند: پیش‌بینی اصل بازنگری لزومی ندارد (ورعی، ۱۳۸۵، ص ۱۰۱۷). بدین روی، با اکثریت تعداد مخالفان اصل مربوط به بازنگری رأی نیاورد. در بازنگری ۱۳۶۸ اصل ۱۷۷ قانون اساسی به بازنگری اختصاص یافته و کم و کیف این بازنگری نیز تبیین شده است.

نکته‌ای که باید به آن توجه کرد تفسیری است که با توجه به تحولات یاد شده و سیر تصویب اصل بازنگری، باید از اصل ۱۷۷ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران یاد نمود. اساساً آنچه به عنوان اصول تغییرناپذیر در انتهای این اصل آمده مطلقاً ناظر به مردم نیست؛ زیرا همان‌گونه که پیش‌تر اشاره شد، قانون اساسی نمی‌تواند اراده مردم را محدود کند و هر نسل با داشتن حق تعیین سرنوشت، می‌تواند برای خود تصمیم بگیرد.

نتیجه‌گیری

با عنایت به موارد فوق، می‌توان گفت: جایگاه و نقش مردم در قانون اساسی مشروطه (متمم قانون اساسی) و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به رسمیت شناخته شده، با این تفاوت که بیان قانون اساسی کنونی به مراتب پخته‌تر و کامل‌تر است و حق «تعیین سرنوشت» را براساس آموزه‌های متعدد اسلام، به خود مردم واگذار ساخته، و با تأکید بر اینکه این حق الهی و خدادادی است، هیچ‌کس نمی‌تواند این حق را از او سلب نماید. باید توجه داشت علی‌رغم تصویب قانون اساسی مشروطه و متمم آن و شناسایی حقوق و آزادی‌هایی برای ملت ایران در این قانون، با توجه به مقدس انگاشتن مقام سلطنت در اصول متعدد، می‌توان گفت: نبود فرهنگ دموکراتیک و وجود روحیه رعیت‌پنداری، موجب گردید این حق جنبه عملی نیابد و برای مردم ایران درونی نشود.

مبانی تضمین این حق را می‌توان در پنج قسمت بررسی کرد:

۱. اعمال این حق توسط خود مردم از طریق مشارکت مستقیم؛ مانند همه‌پرسی؛
۲. پذیرش اینکه تمام ارکان و نهادها و مقامات نماینده مردم هستند و باید خواسته‌ها و تمایلات مردم را منعکس سازند؛

۳. تضمین حقوق و آزادی‌ها؛

۴. مبارزه با استبداد؛

۵. امکان بازنگری و اصلاح قانون اساسی.

با بررسی‌های صورت گرفته، مشخص می‌گردد علاوه بر خود این حق، که در قانون اساسی جمهوری اسلامی به طور کامل‌تر بیان شده، مبانی تضمین این حق نیز در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به مراتب، مستحکم‌تر و با سازوکارهای متفاوتی تضمین گردیده است.

منابع

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

قانون اساسی مشروطه

- اصلان زاده، مهدی، ۱۳۹۳، «زمینه‌های تحولات فکری جنبش مشروطه‌خواهی در ایران»، *مطالعات جامعه‌شناختی ایران*، سال چهارم، ش ۱۳، ص ۸۵-۱۱۱.
- دیرنیا، علیرضا، ۱۳۹۵، «تحلیلی بر مفهوم نمایندگی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، *پژوهش‌های تطبیقی حقوق اسلام و غرب*، دوره سوم، ش ۱، ص ۱۱۵-۱۳۴.
- _____، ۱۳۹۵، «حاکمیت مردم در اندیشه سیاسی غرب و اسلام»، *پژوهش‌های تطبیقی حقوق اسلام و غرب*، دوره سوم، ش ۳، ص ۲۵-۵۰.
- _____، ۱۳۹۵، *قدرت مؤسس* (کاوشی در مبانی حقوق اساسی مدرن)، چ دوم، تهران، شهر دانش.
- عمیدزنجانی، عباسعلی، ۱۳۸۷، *کلیات حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، چ سوم، تهران، مجد.
- قاضی شریعت‌پناهی، ابوالفضل، ۱۳۸۸، *بایسته‌های حقوق اساسی*، چ سی و ششم، تهران، میزان.
- گل محمدی، احمد، ۱۳۹۲، «انقلاب مشروطه و بازتعریف قدرت سیاسی»، *تاریخ‌نگری و تاریخ‌نگاری* (دانشگاه الزهراء ع)، سال بیست و سوم، ش ۱۲، ص ۱۸۲-۲۰۱.
- لاکلین، مارتین، ۱۳۹۳، *مبانی حقوق عمومی*، ترجمه محمد راسخ، چ دوم، تهران، نشر نی.
- ورعی، سیدجواد، ۱۳۸۵، *مبانی و مستندات قانون اساسی به روایت قانونگذار*، تهران، دبیرخانه مجلس خبرگان رهبری.
- هاشمی، سیدمحمد، ۱۳۹۵، *حقوق اساسی و ساختارهای سیاسی*، چ سوم، تهران، میزان.
- Ackerman, Bruce, 1991, *We The People*, London, Cambridge, Massachusetts.
- Betiz, Charles. R, Goodin, Robert. E, 2009, *Global Basic Rights*, New York, Oxford University Press.
- Besso, Michael, 2005, “*Constitutional Amendment Procedures and the Informal Political Construction of Constitutions*”, *The Journal of Politics*, 67(1), p.69-87.
- Castiglione, Dario, Warren, Mark E (2006), *Rethinking Democratic Representation*, Vancouver: Centre for the Study of Democratic Institutions University of British Columbia.
- Campbell black, H., 1891, *Black law dictionary*, 10th edition, Oxford Press..
- Evans, Julie and Genovese, Ann and Reilly Alexander and Wolfe, Patrick, 2003, *Sovereignty: Frontiers of Possibility*, University of Hawai'i Press.
- Fleiner, Thomas and Basta Fleiner, 2009, *Constitutional Democracy in a Multicultural and Globalized World*, Germany, Springer Press.
- Kurt, Selim, 2014, “*The Revolutions of 1848 and its Reflections to modern political mentality*”, *journal of history school*, 7 (18), p. 359-376.
- Primus, Richard, 1999, *American language of rights*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Riley, Angela, 2007, “*Sovereignty and Illiberalism*”, *California Law Review*, 95(3), p. 799-848.
- Salevao, Iutisone, 2005, *Rule of Law, Legitimate Governance & Development in the Pacific*, Sydney, ANU press.
- Schrijver, Nicolaas, 2013, *Self-determination of peoples and sovereignty over natural wealth and resources*, New york, United Nation Press.
- Urbinati, Nadia, 2006, *Representative Democracy Principles and Genealogy*, Chicago, The University of Chicago Press.