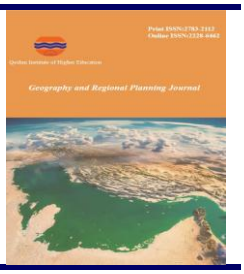
Iranian Association of Geopolitical

Geography and Regional Planning

ISSN (Print): 2783-2112 - ISSN (Online): 2228-6462

Homepage: https://www.jgeoqeshm.ir/



Rereading the Geo-Political Structure of Sovereignty and Popular Capacities in the Revision of the Constitution in Iran from the Constitutional Era to the Islamic Republic

Saeed Nasiri[1], Seyed Mojtaba Hosseini Al-Mousavi[2], Seyed Javad Mirghasemi[3]

1. Department of Public Law, CT.C., Islamic Azad University, Tehran, Iran. Email: saeednasiri@iau.ac.ir
2. Assistant Professor, Department of Law, Faculty of Humanities, University of Zanjan, Zanjan, Iran. Email: almousavi.mojtaba@znu.ac.ir
3. Department of Public Law, CT.C., Islamic Azad University, Tehran, Iran. Email: seyedjavadmirghasemi@iau.ac.ir

ARTICLE INFO

Article type:
Research Paper

Article history:
Received: August 1, 2026
Revised: September 3, 2026
Accepted: November 12, 2026
Published online: November 14, 2026

Keywords:
Constitutionalism
popular sovereignty
fundamental rights of Iran

Abstract

The Constitution, as the highest legal document, determines the framework of power and legitimacy, and its revision enables adaptation to social developments. This research, using a qualitative approach and analytical-comparative method, conducts a comparative review of the revision structure in Iran's two constitutions-the Constitutional Era (1906) and the Islamic Republic (1979 and the 1989 amendment)-and evaluates its relationship with popular sovereignty, emphasizing constitutionalist teachings.Findings show that the 1906 Constitution initially lacked any explicit revision mechanism; a silence rooted in the fear of reproducing tyranny, which created legal rigidity. This gap was partially filled in 1949 and 1957 with the establishment of the Constituent Assembly. In contrast, the 1979 Constitution, through Article 177, provides a specific revision mechanism, which was added during the 1989 revision. Both systems maintain a core of immutable principles. The main conclusion is that the revision structure in Iran, in both periods, faces two common structural obstacles: the dominance of an elitist political culture and the lack of institutionalized mechanisms for public dialogue before resorting to popular votes. Consequently, the people's will has appeared not as a constituent power or active partner in producing the revision text, but merely as a final ratifier..

How to cite: Nasiri, S., Hosseini Al-Mousavi, S. M. & Mirghasemi, S. J. (2026). Rereading the Geo-Political Structure of Sovereignty and Popular Capacities in the Revision of the Constitution in Iran from the Constitutional Era to the Islamic Republic. Geography and Regional Planning, 16(4),210-229. https://doi.org/10.22034/jgeoq.2026.594989.4517

© Author(s) retain the copyright and full publishing rights
Publisher: Qeshm Institute of Higher Education
DOI: https://doi.org/10.22034/jgeoq.2026.594989.4517

Introduction

A constitution occupies a foundational position in every legal system, establishing institutional arrangements, principles of governance, and the limits of public authority. Beyond defining power, it shapes the relationship between the state and political society and expresses the fundamental principles of the political order. Constitutional revision is significant because it enables institutions to respond to political, social, and economic change and address deficiencies. Yet revision is not merely a legal procedure; it brings together popular will, political power, democratic principles, and governmental continuity. Iran's Constitutional Revolution marked a turning point by recognizing the rule of law and limitations on power through a written constitution, although the 1906 Constitution initially provided no clear revision mechanism. The 1979 Constitution of the Islamic Republic later established a framework for governance, while Article 177, added in 1989, specified procedures for revision. This study comparatively examines these frameworks and asks how their structures enable or restrict popular sovereignty, arguing that meaningful reform requires a shift toward people-centered constitutional revision.

Methodology

This study adopts a qualitative approach and a comparative-analytical method. Data were collected through library and documentary research, examining the Constitutional Era Constitution, the Constitution of the Islamic Republic of Iran, the deliberations of the Revising Council, and relevant legal literature. Legal-institutional and comparative analyses were conducted using indicators such as revision procedures, institutional composition, presidential roles, unalterable principles, and public participation.

Results and Discussion

The findings reveal significant differences and continuities in the constitutional revision processes of Iran from the Constitutional Era to the Islamic Republic. The 1906 Constitution did not establish an explicit revision mechanism, reflecting concerns about the restoration of authoritarian rule and the fragile political circumstances of the Constitutional Revolution. This omission created legal rigidity and encouraged subsequent changes through alternative institutional arrangements. The establishment of the Constituent Assembly in 1949 partially addressed this gap; however, the Shah and parliamentary institutions retained substantial control over initiating and approving revisions, limiting direct popular influence. In contrast, Article 177 of the Islamic Republic Constitution provides a formal revision procedure, but concentrates the initiation of reform in the hands of the Leader and assigns drafting responsibilities to a council composed mainly of institutional representatives and selected experts. Although final approval requires a public referendum, citizens primarily perform a ratifying rather than deliberative role. Both constitutional systems also protect certain foundational principles from amendment, demonstrating the tension between constitutional stability and political transformation. Overall, the comparison indicates that institutional centralization, restricted public communication, and the limited roles of political parties and civil society have constrained popular sovereignty. Meaningful constitutional revision therefore requires broader public participation and inclusive political dialogue.

Conclusion

This study concludes that constitutional revision in Iran has been shaped by a persistent tension between institutional stability and popular sovereignty. The comparative examination of the Constitutional Era and the Islamic Republic demonstrates that, despite differences in their legal frameworks, both experiences have restricted the public's role in producing constitutional change. The 1906 Constitution contained no explicit revision procedure, a silence associated with fears of renewed despotism. The Constituent Assemblies established in later years partially addressed this rigidity, but revision remained dependent on political institutions and the Shah's authority. In the Islamic Republic, Article 177 provides a defined procedure and identifies unalterable principles; nevertheless, the Leader initiates the process and a council of institutional representatives prepares

amendments. Public participation is therefore concentrated mainly in the final referendum. The central finding is that a referendum, without prior opportunities for public deliberation, does not make constitutional revision fully people-centered. The dominance of elitist political culture and the absence of institutionalized public discourse have reduced citizens largely to final ratifiers rather than active participants in defining problems, proposing changes, criticizing drafts, and shaping the revised text. Accordingly, future reforms should establish transparent and inclusive channels for meaningful participation before a referendum. Political parties, civil associations, independent media, universities, and legal experts can help articulate social demands, facilitate informed debate, and connect public concerns with constitutional proposals. Their involvement should complement, rather than replace, the institutions responsible for revision. Ultimately, moving from sovereign-centered to people-centered revision requires treating society as an active partner throughout the process. Referendums should become instruments of multi-option consultation, not merely mechanisms for approving a completed text. Such an approach can strengthen legitimacy, preserve constitutional stability, and improve the capacity of the constitutional order to adapt to social change.

Ethical considerations

Following the principles of research ethics

The authors have observed the principles of ethics in conducting and publishing this scientific research, and this is confirmed by all of them.

Data Availability Statement

Data available on request from the authors.

Acknowledgements

First author: Preparation of samples, conducting experiments and collecting data, performing calculations, statistical analysis of data, analysis and interpretation of information and results, preparing a draft of the article

Second author: Preparation of samples, conducting experiments and collecting data, performing calculations, statistical analysis of data, analysis and interpretation of information and results, preparing a draft of the article

Ethical Considerations

The authors affirm that they have adhered to ethical research practices, avoiding plagiarism, misconduct, data fabrication or falsification, and have provided their consent for this article's publication.

Third author: Preparation of samples, conducting experiments and collecting data, performing calculations, statistical analysis of data, analysis and interpretation of information and results, preparing a draft of the article

Funding

This research was conducted without any financial support from Payam Noor University.

Conflict of Interest

The authors declare no conflict of interest



فصلنامه جغرافیا و برنامه ریزی منطقه ای

شاپا چاپی: ۶۴۶۲- ۲۲۲۸ شاپا الکترونیکی: ۲۱۱۲ -۲۷۸۳

Homepage: https://www.jgeoqeshm.ir/

انجمن ژئوپلیتیک ایران

بازخوانی ساختار جغرافیایی- سیاسی حاکمیت و ظرفیت‌های مردمی در بازنگری قانون اساسی در ایران از مشروطه تا جمهوری اسلامی

سعید نصیری[۱]، سید مجتبی حسینی الموسوی ✉ [۲]، سیدجواد میرقاسمی[۳]

۱ گروه حقوق عمومی، واحد تهران مرکزی، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران. رایانامه:saeednasiri@iau.ac.ir

۲ استادیار، گروه حقوق، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه زنجان، زنجان، ایران. رایانامه: almousavi.mojtaba@znu.ac.ir

۳ گروه حقوق عمومی، واحد تهران مرکزی، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران. رایانامه: seyedjavadmirghasemi@iau.ac.ir

اطلاعات مقاله

نوع مقاله: مقاله پژوهشی

تاریخ دریافت: ۱۴۰۵/۰۵/۱۰

تاریخ بازنگری: ۱۴۰۵/۰۶/۱۲

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۵/۰۸/۲۱

تاریخ انتشار: ۱۴۰۵/۰۸/۲۳

کلیدواژه ها:

مشروطیت

حاکمیت مردمی حقوق اساسی ایران

چکیده

قانون اساسی به‌عنوان عالی‌ترین سند حقوقی، چارچوب قدرت و مشروعیت نظام را تعیین می‌کند و «بازنگری در قانون اساسی» امکان انطباق آن با تحولات اجتماعی را فراهم می‌آورد. این پژوهش با رویکرد کیفی و روش تحلیلی-تطبیقی، به بازخوانی تطبیقی ساختار بازنگری در دو قانون اساسی مشروطه (۱۲۸۵) و جمهوری اسلامی ایران (۱۳۵۸ و اصلاحیه ۱۳۶۸) پرداخته و نسبت آن را با حاکمیت مردمی، با تأکید بر آموزه‌های مشروطیت، ارزیابی کرده است. یافته‌ها نشان می‌دهد قانون اساسی مشروطه در آغاز فاقد سازوکار صریح بازنگری بود؛ سکوتی که از هراس بازتولید استبداد نشأت می‌گرفت و صلبیتی حقوقی ایجاد کرد. این خلأ در سال‌های ۱۳۲۸ و ۱۳۳۶ با تأسیس مجلس مؤسسان تا حدی جبران شد. در مقابل، قانون اساسی جمهوری اسلامی در اصل ۱۷۷ سازوکاری مشخص برای بازنگری پیش‌بینی کرده که در بازنگری ۱۳۶۸ به آن الحاق شد. هر دو نظام دارای هسته‌ای از اصول غیرقابل‌تغییر (اصول ابدی) هستند. نتیجه‌گیری اصلی آنکه ساختار بازنگری در ایران، در هر دو دوره، با دو مانع ساختاری مشترک روبه‌رو بوده است: غلبه فرهنگ سیاسی نخبه‌گرایانه و فقدان سازوکارهای نهادینه‌شده برای گفت‌وگوی عمومی پیش از مراجعه به آرای عمومی. در نتیجه، اراده مردم در بیشتر موارد نه در مقام مؤسس یا شریک فعال در تولید متن بازنگری، بلکه در مقام تأییدکننده‌ی نهایی ظاهر شده است.

استناد: نصیری، سعید، حسینی الموسوی، سید مجتبی و میرقاسمی، سیدجواد. (۱۴۰۵). بازخوانی ساختار جغرافیایی- سیاسی حاکمیت و ظرفیت‌های مردمی در بازنگری قانون اساسی در ایران از مشروطه تا جمهوری اسلامی. جغرافیا و برنامه ریزی منطقه‌ای، ۱۶(۴)، ۲۱۰-۲۲۹. DOI: 10.22034/jgeoq.2026.594989.4517

CC BY SA

© نویسندگان.

ناشر: موسسه آموزش عالی قشم

مقدمه

قانون اساسی در هر نظام حقوقی جایگاهی بنیادین و تعیین‌کننده دارد، زیرا شالوده‌ای است که سامان نهادی، قواعد کلی حکمرانی و حدود اختیارات قوای عمومی را ترسیم می‌کند. این سند مادر، نه‌تنها ساختار قدرت و قلمرو صلاحیت‌های حاکمیتی را مشخص می‌سازد، بلکه نوع رابطه میان حاکمیت و جامعه سیاسی را نیز روشن می‌کند و از خلال اصول کلی خود، جهت‌گیری‌های بنیادین نظام را تثبیت می‌نماید (الهام، ۱۳۹۲: ۲۴). در این میان، «بازنگری در قانون اساسی» واجد جایگاهی ممتاز است؛ زیرا امکان انطباق ساختار حقوق عمومی با تحولات سیاسی، اجتماعی و اقتصادی، و همچنین اصلاح نارسایی‌های نهادی را فراهم می‌آورد. با این حال، فرایند بازنگری صرفاً یک سازوکار حقوقی نیست؛ بلکه میدان تلاقی اراده عمومی، قدرت سیاسی، اصول مردم‌سالاری و منطق استمرار حاکمیت است.

انقلاب مشروطه ایران (۱۲۸۵–۱۳۲۵ قمری/ ۱۹۰۶–۱۹۱۰ میلادی) نقطه عطفی در تاریخ حقوق عمومی ایران به شمار می‌آید. در این دوره، برای نخستین بار ایده «حاکمیت قانون» و «محدودیت قدرت» در قالب یک سند مکتوب و مدون به رسمیت شناخته شد. جنبش مشروطه که با اهداف تحدید استبداد، برپایی عدالتخانه و مشارکت مردم در تعیین سرنوشت خود شکل گرفته بود، به تدوین نخستین قانون اساسی ایران (۱۲۸۵) و سپس متمم آن (۱۲۸۵) انجامید. این قانون، هرچند در آغاز فاقد سازوکار روشنی برای بازنگری بود، اما بنیانی برای تحولات بعدی در حقوق اساسی ایران ایجاد کرد. با این حال، این سند بنیادین نیز مانند هر پدیده‌ای در طول زمان با چالش‌هایی مواجه شد که ضرورت اصلاح و بازنگری را آشکار ساخت (خلیلی، ۱۳۷۹: ۱۳۱).

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران که در سال ۱۳۵۸ تصویب شد، به‌عنوان سند بنیادین نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران، چارچوب جدیدی برای اداره امور کشور ترسیم کرد. یکی از ویژگی‌های مهم این قانون، وجود سازوکاری برای بازنگری در آن است. اصل ۱۷۷ قانون اساسی، که در بازنگری سال ۱۳۶۸ به قانون اضافه شد، چارچوب نهادی و مراحل بازنگری را مشخص کرده است (قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۸). با وجود آن‌که این اصل از یک‌سو بر نقش مجلس خبرگان نهادی با منشأ انتخاب مردمی تأکید دارد، از سوی دیگر ابتکار بازنگری و تأیید نهایی آن را به نهادهای غیرانتخابی واگذار کرده و دایره موضوعات قابل بازنگری را محدود نموده است. این ساختار موجب پیدایش چالش‌هایی شده است؛ از جمله پرسش درباره میزان مشارکت‌پذیری فرایند، حدود نقش مردم در تصمیمات بنیادین، نسبت میان ثبات قانون اساسی و ضرورت اصلاح تدریجی، و امکان بهره‌گیری از تجارب تطبیقی برای ارتقای مدل کنونی.

در سطح نظری، مسئله بازنگری قانون اساسی با دو مفهوم بنیادین «ثبات» و «تحول» گره خورده است. از یک‌سو، قانون اساسی به‌عنوان میثاق ملی باید از استحکام کافی برخوردار باشد تا در فراز و نشیب روزگار دوام یابد و از دستخوش شدن به گردباد حوادث سیاسی مصون بماند. از سوی دیگر، عدم امکان هرگونه تغییر در قانون اساسی ممکن است مخاطرات دیگری در پی داشته باشد؛ ملزم دانستن یک قانون برای نسل‌های مختلف و عدم انعطاف‌پذیری در مقابل برخی شرایط پدید آمده در اجتماع، موجب عدم کارایی و اختلال در امورات نظام حکومتی می‌گردد (نیک‌نهاد، ۱۳۹۹). این دوگانگی، ضرورت طراحی سازوکاری دقیق و متوازن برای بازنگری را آشکار می‌سازد.

پرسش اصلی این پژوهش آن است که ساختار بازنگری در قوانین اساسی ایران، از مشروطه تا جمهوری اسلامی، چگونه طراحی شده و این ساختار چه نسبتی با تحقق یا تحدید حاکمیت مردمی دارد؟ با تأکید بر آموزه‌های مشروطیت، این پژوهش درصدد است نشان دهد که بازنگری قانون اساسی در ایران، هم در دوره مشروطه و هم در جمهوری اسلامی، با موانع ساختاری مشابهی مواجه بوده و گذار از بازنگری حاکمیتی به بازنگری مردم‌محور، مستلزم بازاندیشی در نسبت میان تخصص حقوقی، تصمیم نخبگان و مشارکت عمومی ملت است.

اهمیت این پژوهش از آنجا ناشی می‌شود که بازنگری قانون اساسی، آزمونی برای بلوغ دموکراتیک جامعه و نظام سیاسی آن است. موفقیت در این آزمون، مستلزم عبور از موانع ساختاری و بهره‌برداری بهینه از فرصت‌های موجود، با محوریت اراده‌ی مردمی است. تحلیل‌های صورت‌گرفته نشان می‌دهد که بدون بازنگری در نگاه به نقش مردم در فرآیندهای سیاسی کلان، عملاً امکان تحقق مفهوم واقعی «حاکمیت مردمی» در قالب بازنگری قانون اساسی، با چالش‌های جدی مواجه خواهد بود.

مرور ادبیات پژوهش

مفاهیم بنیادین

قانون اساسی به‌عنوان سند بنیادین و تنظیم‌کننده روابط قدرت

قانون اساسی در هر نظام حقوقی جایگاهی بنیادین و تعیین‌کننده دارد، زیرا شالوده‌ای است که سامان نهادی، قواعد کلی حکمرانی و حدود اختیارات قوای عمومی را ترسیم می‌کند. این سند مادر، نه‌تنها ساختار قدرت و قلمرو صلاحیت‌های حاکمیتی را مشخص می‌سازد، بلکه نوع رابطه میان حاکمیت و جامعه سیاسی را نیز روشن می‌کند (الهام، ۱۳۹۲: ۲۴). نقش قانون اساسی در تنظیم روابط قدرت از آن جهت اهمیت دارد که این سند، نه‌تنها روابط شکلی میان نهادها را تعیین می‌کند، بلکه جهت‌گیری‌های ماهوی نظام سیاسی را نیز در قالب اصول کلیدی، حقوق بنیادین و حاکمیت قانون تجلی می‌دهد.

در خوانش تطبیقی، نظریه‌پردازان کلاسیک حقوق اساسی بر این باورند که قانون اساسی زمانی کارکرد واقعی خود را در تنظیم روابط قدرت نشان می‌دهد که توانایی تبدیل اقتدار سیاسی به نظم حقوقی را داشته باشد. در این برداشت، قانون اساسی نوعی «نهادساز» است، زیرا از خلال اصول و قواعد بنیادین، نه‌تنها ساختار قوا را تعیین می‌کند، بلکه ماهیت و حد و مرز اعمال قدرت را نیز مشخص می‌سازد (Schmitt, 2008: 41). در این چارچوب، قانون اساسی بیش از آنکه صرفاً مجموعه‌ای از قواعد باشد، نظامی است که بر مبنای آن توزیع قدرت، مشروعیت تصمیم‌گیری و پذیرش اجتماعی نظم سیاسی شکل می‌گیرد.

از نگاه نظریه‌پردازان داخلی، قانون اساسی افزون بر نقش شکلی خود در تعیین ارکان قدرت، حامل مفاهیم هنجاری و ارزشی است که بنیان حرکت نظام را می‌سازد و روابط قدرت را در چارچوب اصول ثابت هدایت می‌کند. این نگرش، قانون اساسی را نه سندی محدود به توزیع اختیارات، بلکه متنِ معیار در تبیین غایت نظام می‌داند (آراسته، ۱۳۹۲: ۸۹). در نتیجه، تنظیم روابط قدرت در چارچوب قانون اساسی تنها به معنای تحدید اختیارات نیست، بلکه به معنای هدایت قدرت به سمت اهدافی است که مشروعیت نظام سیاسی بر آن مبتنی شده است.

بازنگری قانون اساسی و جایگاه آن در نظام حقوق عمومی

بازنگری قانون اساسی در هر نظام حقوقی به معنای حرکت میان ثبات و تحول است؛ فرآیندی که در آن، ساختار قدرت و اصول بنیادین حاکمیت باید در عین حفظ انسجام، امکان تطبیق با شرایط جدید را نیز داشته باشند. اهمیت این مسئله از آن جهت است که قانون اساسی، به‌مثابه سند مادر، امکان تغییر را تنها در شرایطی می‌پذیرد که بنیان‌های هنجاری و ارزش‌های اساسی تحت تأثیر قرار نگیرند و ماهیت نظام از مسیر اصلی خود خارج نشود (الهام، ۱۳۹۲: ۱۳۱).

بازنگری، در نظام‌های مختلف، از دو منطق متفاوت پیروی می‌کند: منطق انعطاف و منطق صیانت. در منطق انعطاف، تشکیل نهادهای بازنگر و امکان تعدیل اصول پایدار، بخشی از سازوکارهای درونی قانون اساسی است؛ درحالی‌که در منطق صیانت، قانون اساسی به‌عنوان سندی واجد ثبات هنجاری، اجازه تغییر را تنها در شرایط بسیار استثنائی صادر می‌کند. در جمهوری اسلامی ایران ترکیبی از این دو منطق مشاهده می‌شود؛ به‌گونه‌ای که از یک‌سو برای اصول بنیادین، حصارهای سخت‌گیرانه‌ای مقرر شده، و از سوی دیگر نظام بازنگری ۱۳۶۸ نشان داد که قابلیت اصلاح ساختار قدرت و بازتعریف وظایف نهادها در موارد ضروری وجود دارد (انصاری، ۱۳۹۱: ۱۰۲).

بازنگری قانون اساسی همچنین تبلور اراده عمومی در معنای هنجاری آن است؛ یعنی اراده‌ای که نه الزاماً متکی بر همه‌پرسی روزمره، بلکه بر پایه ساختارهای حقوقی نهادینه‌شده شکل می‌گیرد. در این معنا، بازنگری تنها زمانی مشروع تلقی می‌شود که استمرار دولت و هویت نظام سیاسی را تضمین کند و از جایگزینی ارزش‌های بنیادی با سلایق سیاسی جلوگیری نماید. از این رو، بسیاری از نظریه‌پردازان معتقدند که بازنگری را باید ابزار بازسازی کارآمدی و پاسخگویی نهادها دانست، نه وسیله تغییر هویت ساختاری قانون اساسی (آراسته، ۱۳۹۲: ۲۱۷).

حاکمیت مردمی: مبانی حقوقی، فلسفی و عملیاتی

حاکمیت مردمی در نظام‌های حقوقی مدرن نه صرفاً یک اصل سیاسی، بلکه بنیان هنجاری ساختار حاکمیت به شمار می‌آید؛ اصلی که بر مبنای آن قدرت عمومی از اراده جمعی مردم ناشی می‌شود و تمامی نهادهای سیاسی، در چارچوب این منبع مشروعیت معنا

پیدا می‌کنند. این برداشت، ریشه در تحولاتی دارد که در گذار از دولت‌های مبتنی بر اقتدار سنتی به دولت‌های مبتنی بر مشارکت شکل گرفته و زمینه‌ای فراهم کرده است تا مردم در مقام صاحبان اصلی قدرت شناخته شوند (آراسته، ۱۳۹۲: ۵۸).

در چارچوب حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، قانون اساسی با تأکید بر نقش مستقیم ملت در اعمال حاکمیت، تلاش کرده است مفهوم مشروعیت را به اراده عمومی پیوند زند و آن را به صورت اصل بنیادین ساختار قدرت تثبیت کند. مبانی حقوقی حاکمیت مردمی در ایران از دل اصول متعدد قانون اساسی قابل استخراج است؛ اصولی که نقش مردم را در تعیین سرنوشت سیاسی خود به صورت هم‌زمان در دو سطح «اعمال مستقیم» و «اعمال غیرمستقیم» به رسمیت شناخته‌اند (انصاری، ۱۳۹۱: ۹۱).

با این حال، در نظام حقوق اساسی ایران، مفهوم حاکمیت مردمی با چالش‌های نظری و عملی مهمی مواجه است. از جمله، دوگانه حاکمیت الهی و حاکمیت مردمی که در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به‌صورت ویژه‌ای تلفیق شده است. اصل ۵۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران اعلام می‌دارد که «حاکمیت مطلق بر جهان و انسان از آن خداست و هم او انسان را بر سرنوشت اجتماعی خویش حاکم ساخته است». این اصل، تلفیقی از حاکمیت الهی و اراده مردمی را به‌عنوان مبنای مشروعیت نظام سیاسی معرفی می‌کند (Sadeghi, 2022).

نهادهای مدنی و احزاب سیاسی: ساختار و کارکرد در فرآیند بازنگری

نهادهای مدنی در نظام حقوقی معاصر جایگاهی فراتر از یک بازیگر اجتماعی دارند؛ آنها میانجی‌هایی هستند که کنش جمعی را از سطح پراکنده اجتماعی به سطح سازمان‌یافته و قابل بیان در عرصه عمومی ارتقا می‌دهند. اهمیت این نهادها در فرآیند بازنگری قانون اساسی از آنجا ناشی می‌شود که بازنگری، امری صرفاً حقوقی نیست و به مشارکت آگاهانه جامعه نیاز دارد، و نهادهای مدنی از طریق ظرفیت شبکه‌ای خود می‌توانند مطالبات اجتماعی را به زبان حقوق اساسی ترجمه کنند (کمالی، ۱۳۹۱: ۴۲).

احزاب سیاسی از لحاظ نظری، مسئولیت سازمان‌دهی مشارکت سیاسی و تبدیل آن به اراده عمومی نهادینه را بر عهده دارند. احزاب در فرآیند بازنگری قانون اساسی نقشی دوگانه ایفا می‌کنند: نخست، در سطح اجتماعی از طریق بسیج فکری و سیاسی شهروندان، و دوم، در سطح نهادی از طریق مشارکت در تدوین گفتمان حاکم بر بحث‌های بازنگری (احمدی، ۱۳۹۳: ۵۸). در دوره مشروطیت، انجمن‌های ایالتی و ولایتی و نیز احزاب نوپا، نقش مهمی در پویایی حیات مشروطه و نظارت بر اجرای قانون اساسی ایفا کردند.

چارچوب نظری پژوهش

نظریه حاکمیت و قدرت مؤسس

نظریه حاکمیت از مفاهیم بنیادین در حقوق اساسی است که به تبیین منشأ و حدود قدرت سیاسی می‌پردازد. در نظریه کلاسیک، حاکمیت به‌عنوان قدرت عالی، مطلق و غیرقابل تقسیم تعریف می‌شود (Bodin, 1576). با این حال، در دوران مدرن، مفهوم حاکمیت دستخوش تحول شده و به‌تدریج از قدرت شخصی به قدرت نهادی و از قدرت مطلق به قدرت مقید به قانون اساسی تغییر یافته است.

کارل اشمیت (Carl Schmitt) در نظریه خود، میان «قدرت مؤسس» (Constituent Power) و «قدرت مؤسس‌یافته» (Constituted Power) تفکیک قائل می‌شود. به‌زعم اشمیت، قدرت مؤسس، قدرت بنیادینی است که قانون اساسی را ایجاد می‌کند و پیش از قانون اساسی و خارج از آن وجود دارد. این قدرت متعلق به ملت است و نمی‌توان آن را به‌طور کامل در چارچوب قانون اساسی محدود ساخت (Schmitt, 2008: 112). در مقابل، قدرت مؤسس‌یافته، قدرتی است که در چارچوب قانون اساسی تعریف شده و تابع آن است. این تفکیک، درک بهتری از ماهیت بازنگری قانون اساسی ارائه می‌دهد.

در نظام حقوق اساسی ایران، این تفکیک با چالش‌های ویژه‌ای مواجه است. از یک‌سو، اصل ۵۶ قانون اساسی حاکمیت مطلق را از آن خداوند می‌داند و از سوی دیگر، مردم را حاکم بر سرنوشت اجتماعی خویش معرفی می‌کند. این دوگانگی، مفهوم «قدرت مؤسس» را در ایران با پیچیدگی‌های خاصی مواجه ساخته است. در عمل، بازنگری قانون اساسی در ایران بیش از آنکه مبتنی بر اراده مستقیم مردم (به‌عنوان صاحبان قدرت مؤسس) باشد، متکی بر نهادهای خاص و فرایندهای کنترل‌شده است (Nick Pay, 2019).

از منظر نظریه قدرت مؤسس، یکی از مهم‌ترین چالش‌های نظام حقوق اساسی ایران، تمایز میان «قدرت مؤسس» و «قدرت بازنگر» است. در حالی که در نظریه اشمیت، قدرت مؤسس متعلق به ملت است و می‌تواند در شرایط استثنایی برای بازتعریف بنیادین نظم سیاسی ظهور یابد، در نظام جمهوری اسلامی، فرایند بازنگری در چارچوب اصل ۱۷۷ تعریف شده که در آن، ابتکار بازنگری در اختیار مقام رهبری قرار دارد و مردم تنها در مرحله نهایی (همه‌پرسی) نقش تأییدی ایفا می‌کنند. این ساختار، عملاً قدرت مؤسس را به قدرت مؤسس‌یافته تقلیل می‌دهد و امکان تحقق کامل اراده عمومی را در بازتعریف بنیادین نظم سیاسی محدود می‌سازد.

نظریه مشروعیت و مشارکت سیاسی

نظریه‌های مشروعیت سیاسی به تبیین مبنای پذیرش و اطاعت از قدرت توسط شهروندان می‌پردازند. ماکس وبر (Max Weber) سه نوع مشروعیت سنتی، کاریزماتیک و قانونی-عقلانی را از یکدیگر متمایز می‌سازد. در نظام‌های مدرن، مشروعیت قانونی-عقلانی که مبتنی بر قواعد و رویه‌های حقوقی است، به‌عنوان مبنای اصلی مشروعیت شناخته می‌شود. در این چارچوب، مشارکت سیاسی شهروندان از طریق انتخابات و همه‌پرسی‌ها، به‌عنوان مبنای مشروعیت نظام‌های دموکراتیک تلقی می‌شود (Weber, 1978).

با این حال، در نظام حقوق اساسی ایران، مشروعیت سیاسی بر پایه تلفیقی از مشروعیت دینی و مردمی استوار است. اصل ۵ قانون اساسی، ولایت فقیه را به‌عنوان مبنای مشروعیت نظام معرفی می‌کند و اصل ۶ نیز اداره امور کشور را بر اساس آرای عمومی می‌داند. این تلفیق، نوعی «دوگانگی مشروعیت» ایجاد کرده است که در آن، نهادهای سیاسی هم‌زمان به دو منبع مشروعیت (دینی و مردمی) متکی هستند (Nick Pay, 2019).

نظریه مشارکت سیاسی نیز در تحلیل فرایند بازنگری قانون اساسی اهمیت بنیادین دارد. بر اساس نظریه‌های دموکراسی مشارکتی، مشارکت واقعی زمانی تحقق می‌یابد که شهروندان نه تنها در انتخاب نمایندگان، بلکه در تمامی مراحل تصمیم‌گیری، از جمله تدوین و اصلاح قوانین اساسی، نقش ایفا کنند (Pateman, 1970). از این منظر، یکی از مهم‌ترین شاخص‌های کیفیت مردم‌سالاری در هر نظام سیاسی، میزان مشارکت واقعی مردم در فرایند بازنگری قانون اساسی است.

نظریه قانون اساسی و محدودیت‌های بازنگری

یکی از مباحث بنیادین در نظریه قانون اساسی، مسئله «محدودیت‌های بازنگری» است. آیا قدرت بازنگری در قانون اساسی مطلق و نامحدود است یا اینکه برخی اصول و ارزش‌های بنیادین، فراتر از دسترس قدرت بازنگری قرار دارند؟ در پاسخ به این پرسش، نظریه‌های مختلفی شکل گرفته است.

نظریه «هسته سخت قانون اساسی» (Unconstitutional Constitutional Amendments) که توسط یانیف رزنی (Yaniv Roznai) توسعه یافته، بر این باور است که برخی اصول چنان بنیادین‌اند که حتی قدرت بازنگری نیز نمی‌تواند آنها را تغییر دهد. به‌زعم رزنی، اصلاحات قانون اساسی که به نابودی اصول بنیادین نظام بینجامد، نه‌تنها غیرقانونی، بلکه «غیرقانون‌اساسی» (Unconstitutional) تلقی می‌شوند (Roznai, 2017: 52). این نظریه، در نظام‌های حقوقی مختلف، از جمله آلمان (اصل تغییرناپذیری ساختار فدرال) و فرانسه (اصل جمهوری‌خواهی نظام)، کاربرد دارد.

در نظام حقوق اساسی ایران، اصل ۱۷۷ با تصریح بر غیرقابل‌تغییر بودن برخی اصول (اسلامی بودن نظام، جمهوری بودن حکومت، ولایت امر و امامت امت، و مذهب رسمی)، نوعی «هسته سخت» قانون اساسی را به رسمیت شناخته است. با این حال، این محدودیت‌ها از نظر نظری با پرسش‌های مهمی مواجه هستند: آیا این اصول واقعاً «ابدیت» دارند؟ آیا نسل‌های آینده حق دارند در تعیین این اصول تجدید نظر کنند؟ این پرسش‌ها، به‌ویژه در پرتو تجربه تاریخی مشروطه، که در آن اصولی همچون «سلطنت مشروطه» و «مذهب رسمی» به‌عنوان اصول ابدی معرفی شده بودند اما در عمل تغییر یافتند، اهمیت دوچندان پیدا می‌کنند (Noori, forthcoming).

چارچوب تحلیلی پژوهش (OSPC)

چارچوب تحلیلی این پژوهش بر اساس مدل OSPC (Organization-Situation-Public-Communication) استوار است. این مدل که توسط پارک و همکاران (۲۰۲۲) توسعه یافته، بر چهار عامل اصلی در تحلیل روابط عمومی و ارتباطات سازمانی تأکید

دارد: سازمان، وضعیت، عموم و ارتباطات. در این پژوهش، این مدل برای تحلیل ساختار بازنگری قانون اساسی در ایران به‌کار گرفته شده است:

- سازمان (Organization): نهادهای مسئول بازنگری قانون اساسی در ایران (مجلس مؤسسان در مشروطه، شورای بازنگری در جمهوری اسلامی) و ساختار قدرت حاکم بر آنها.
- وضعیت (Situation): زمینه سیاسی، تاریخی و اجتماعی که بازنگری در آن صورت گرفته است (دوره مشروطه، سال ۱۳۲۸، سال ۱۳۶۸ و...).
- عموم (Public): گروه‌های مختلف ذی‌نفع و تأثیرگذار در فرایند بازنگری (مردم، نهادهای مدنی، احزاب، نخبگان حقوقی و سیاسی).
- ارتباطات (Communication): شیوه‌های تعامل و گفت‌وگوی میان این گروه‌ها و نهادها در فرایند بازنگری (شفافیت، مشارکت عمومی، نقش رسانه‌ها).

این مدل به پژوهشگر امکان می‌دهد تا ساختار بازنگری را به‌صورت جامع و چندبعدی تحلیل کند و نسبت میان نهادهای رسمی و اراده عمومی را به‌خوبی به تصویر کشد.

روش‌شناسی پژوهش

رویکرد و روش پژوهش

پژوهش حاضر با رویکرد کیفی و روش تحلیلی–تطبیقی انجام شده است. انتخاب این رویکرد به‌دلیل ماهیت حقوقی–سیاسی موضوع و ضرورت بررسی عمیق و چندلایه‌ای پدیده مورد مطالعه بود. در این پژوهش، با استفاده از روش تطبیقی، ساختار بازنگری در دو قانون اساسی مشروطه و جمهوری اسلامی ایران مورد مقایسه و تحلیل قرار گرفته است.

جامعه مطالعه و روش گردآوری داده‌ها

جامعه مطالعه این پژوهش شامل متون قانون اساسی مشروطه (۱۲۸۵ و متمم آن)، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۵۸ و اصلاحیه ۱۳۶۸)، مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، و آثار حقوقی و سیاسی مرتبط با موضوع است. داده‌ها از طریق مطالعات کتابخانه‌ای و اسنادی گردآوری شده است. ابزار گردآوری داده‌ها شامل فیش‌برداری از منابع مکتوب (کتب، مقالات، اسناد تاریخی و حقوقی) و تحلیل محتوای اسناد قانونی است.

روش تحلیل داده‌ها

تحلیل داده‌ها با استفاده از روش تحلیل حقوقی–نهادی و مقایسه تطبیقی انجام شده است. در این روش، ابتدا متون قانونی و اسناد مرتبط با بازنگری در هر دو دوره مورد بررسی دقیق قرار گرفته و سپس بر اساس شاخص‌های تعیین‌شده (سازوکار ابتکار بازنگری، ترکیب نهاد بازنگری، نقش رئیس‌کشور، محدودیت‌های موضوعی، و جایگاه نهادهای مدنی) مورد مقایسه تطبیقی قرار گرفته‌اند.

شاخص‌های تحلیل

برای تحلیل تطبیقی ساختار بازنگری در دو دوره مشروطه و جمهوری اسلامی، شاخص‌های زیر در نظر گرفته شده است:

۱. سازوکار ابتکار بازنگری: چه کسی یا چه نهادی حق پیشنهاد بازنگری در قانون اساسی را دارد؟

۲. ترکیب نهاد بازنگری: نهاد مسئول بازنگری چگونه تشکیل می‌شود و ترکیب آن چیست؟

۳. نقش رئیس‌کشور در فرایند: رئیس‌کشور (شاه یا رهبر) چه نقشی در آغاز، هدایت و تأیید نهایی بازنگری دارد؟

۴. محدودیت‌های موضوعی (اصول ابدی): چه اصولی از شمول بازنگری خارج شده‌اند و این محدودیت‌ها چگونه تعیین شده‌اند؟

۵. جایگاه نهادهای مدنی و احزاب: نهادهای مدنی و احزاب سیاسی چه نقشی در فرایند بازنگری دارند؟

یافته‌های پژوهش

ساختار بازنگری در قانون اساسی مشروطه

سکوت قانون اساسی ۱۲۸۵ در قبال بازنگری و پیامدهای آن

قانون اساسی مشروطه (۱۲۸۵) در آغاز، فاقد هرگونه سازوکار صریح برای بازنگری بود. این سکوت، نه یک غفلت ساده، بلکه یک انتخاب آگاهانه در متنِ تجربه تاریخی مشروطه بود؛ انتخابی که در بستر هراس از بازتولید استبداد و نیز در پرتو منازعه میان نیروهای نوظهور قانون‌خواه و ساختار سلطنتی معنا پیدا می‌کرد (مجیدی و بلباسی، ۱۳۹۷: ۲۰۱-۲۲۳). تدوین‌کنندگان سند بنیادین، به‌جای آن‌که مسیر اصلاح رسمی و پیشینی برای تغییر قانون اساسی بگشایند، ترجیح دادند بر تثبیتِ مرزهای قدرت و مهارِ امکانِ بازگشت به خودکامگی تکیه کنند. نتیجه چنین رویکردی آن بود که قانون اساسی از حیث صورت حقوقی، واجد نوعی صلبیت شد، اما این صلبیت نه از طریق یک مکانیزم نهادمندِ بازنگری، بلکه از طریق فقدانِ پیش‌بینیِ همان سازوکار پدید آمد.

از منظر فلسفه سیاسی-حقوقی، این سکوت را باید در نسبت با مفهوم حاکمیت و بیم از جابه‌جایی مرکز ثقل قدرت تحلیل کرد. در فضایی که هنوز دولت مدرن به‌طور کامل استقرار نیافته بود و امکانِ تسلط دوباره نیروهای اقتدارگرا کاملاً منتفی به نظر نمی‌رسید، پیش‌بینی بازنگری می‌توانست به‌مثابه گشوده‌شدن درِ مکرر بر تغییرات بنیادی تلقی شود. از همین رو، سازندگان قانون اساسی ترجیح دادند به‌جای تدوین یک نظم انعطاف‌پذیر، نظمی نسبتاً ایستا ایجاد کنند تا از دست‌کاری‌های زودگذر سیاسی در امان بماند (خلیلی، ۱۳۷۹: ۱۳۱).

پیامد این سکوت در تاریخ حقوق اساسی ایران، در چند نوبت آشکار شد؛ به‌ویژه در اصلاحات و تغییراتی که در سال‌های ۱۳۰۴، ۱۳۲۸ و ۱۳۴۶ رخ داد و نشان داد که متن قانون اساسی مشروطه، علی‌رغم سکوت اولیه‌اش، در برابر دگرگونی‌های سیاسی کاملاً مقاوم نمانده است. این تغییرات گواه آن‌اند که در غیابِ سازوکار رسمی بازنگری، نظام سیاسی برای اعمال تحول به مسیرهای بدیل متوسل می‌شود؛ مسیرهایی که از حیث حقوقی، همواره با پرسش مشروعیت و حدود صلاحیت همراه‌اند. از همین منظر، سکوت نخستین قانون اساسی، عملاً به دو اثر متعارض انجامید: از یک‌سو، سند بنیادین را در برابر دست‌کاری‌های شتاب‌زده محافظت کرد؛ و از سوی دیگر، آن را در برابر نیازهای اصلاحیِ آینده فاقد انعطاف کافی ساخت (خلیلی، ۱۳۸۷: ۹۷).

تصویب اصل واحده الحاقی ۱۳۲۸ و تأسیس نهاد مجلس مؤسسان

مجلس مؤسسان دوم در سال ۱۳۲۸ را باید یکی از مهم‌ترین نقاط عطف در تاریخ تحول حقوق اساسی ایران دانست، زیرا این نهاد در نقطه‌ای از حیات قانون اساسی مشروطه پدیدار شد که مسئله بازنگری، دیگر صرفاً یک بحث نظری نبود، بلکه به ضرورت عملیِ بازآرایی مناسبات قدرت تبدیل شده بود. تحولات سیاسی پس از سوءقصد به محمدرضاشاه و نیز افزایش فشارهای ساختاری بر نظم سیاسی، زمینه‌ای فراهم ساخت تا اصل الحاقی جدیدی به نظام حقوق اساسی افزوده شود (مجیدی و بلباسی، ۱۳۹۷: ۲۰۱). بر اساس متن اصل الحاقی، اگر مجلس شورای ملی یا مجلس سنا با اکثریت دو سوم اعضا لزوم تجدیدنظر در یک یا چند اصل معین را تصویب می‌کردند و شاه نیز نظر آنان را تأیید می‌فرمود، فرمان همایونی برای تشکیل مجلس مؤسسان صادر می‌شد. این نحوه تنظیم، از منظر حقوق اساسی، بیانگر آن است که ابتکار عمل در بازنگری نه به ملت به‌طور مستقیم، بلکه به نهادهای واسط سیاسی واگذار شده بود؛ نهادهایی که در آن زمان، وزن اصلی قدرت را در ساختار مشروطه در اختیار داشتند (عباسی، ۱۳۸۶: ۱۰۷). بدین ترتیب، تشریفات بازنگری، اگرچه واجد صورت حقوقی بود، اما از حیث مبنای دموکراتیک، در سطحی محدود و واسطه‌ای باقی ماند.

یکی از وجوه مهم این اصل، شیوه ترکیب مجلس مؤسسان بود. اعضای این مجلس باید به تعداد برابر با مجموع نمایندگان مجلس شورای ملی و مجلس سنا انتخاب می‌شدند. این سازوکار از یک‌سو می‌کوشید برای تصمیم اصلاحی، وزن نهادی قابل توجهی فراهم آورد و از سوی دیگر، با تعیین جمعیتی متناسب و متکثر، شائبه تمرکز مطلق تصمیم در یک نهاد واحد را کاهش دهد. بااین‌حال، چون اختیار صدور فرمان تشکیل مجلس مؤسسان و نیز تأیید نهایی اصلاحات در دست شاه باقی می‌ماند، ساختار مزبور به‌جای آنکه یک نهاد مستقل بازنگری بسازد، بیشتر به صورت حلقه‌ای از هماهنگی میان قدرت سلطنتی و مجالس دوگانه عمل می‌کرد (خلیلی، ۱۳۷۹: ۱۳۱).

اصلاحات سال‌های ۱۳۲۸ و ۱۳۳۶؛ انحراف سازوکار بازنگری به سمت تقویت سلطنت و تحدید پارلمانتاریسم

در کنار اصل الحاقی مربوط به بازنگری، مجلس مؤسسان ۱۳۲۸ اصلاح اصل ۴۸ قانون اساسی را نیز به تصویب رساند و از این طریق، اختیار شاه در انحلال مجلس شورای ملی و مجلس سنا را توسعه داد. همین هم‌زمانی، تحلیل حقوقی این مجلس را پیچیده می‌کند؛ زیرا نشان می‌دهد که تأسیس سازوکار بازنگری با تقویت مستقیم موقعیت سلطنت همراه بوده است. اگر بازنگری قانون

اساسی در یک نظام مشروطه، وسیله‌ای برای تعادل‌بخشی میان نهادها تلقی شود، اصلاحات ۱۳۲۸ در جهت تمرکز بیشتر اقتدار در رأس هرم سیاسی حرکت کرد (عباسی، ۱۳۸۶: ۱۱۴).

در مقایسه با سازوکارهای بازنگری معاصر، یکی از تفاوت‌های اساسی اصل الحاقی ۱۳۲۸ در این است که موضوعات غیرقابل بازنگری نیز با منطق سیاسی ویژه‌ای تعریف شده بودند. در متن اصل الحاقی تصریح شده بود که مقررات آن شامل اصول مربوط به مذهب رسمی و سلطنت مشروطه نخواهد بود. این استثناها نشان می‌دهد که بازنگری از آغاز درون یک چارچوب ارزشی و قدرتی بسته طراحی شده بود و قرار نبود ماهیت بنیادی نظام سیاسی را در معرض اراده مؤسسان قرار دهد. در نظام‌های جدید نیز اصول تغییرناپذیر وجود دارد، اما مبنای نظری این محدودیت‌ها معمولاً بر حفاظت از هویت اساسی نظام و صیانت از اصول بنیادین حقوق عمومی استوار می‌شود؛ حال آنکه در مدل ۱۳۲۸، استثناها هم‌زمان کارکردی آشکار در حفظ محور سلطنت داشتند (خلیلی، ۱۳۸۰: ۱۱۸).

ساختار بازنگری در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

روند و چارچوب قانونی بازنگری (اصل ۱۷۷)

روند بازنگری قانون اساسی در جمهوری اسلامی ایران بر پایه قواعد محدودکننده و متمرکزی استوار است که عمدتاً در اصل ۱۷۷ و اصول مرتبط با ساختار حاکمیت انعکاس یافته‌اند. این چارچوب با هدف تثبیت هویت ایدئولوژیک نظام و جلوگیری از تغییرات شتاب‌زده طراحی شده است. بر این اساس، قانون‌گذار اساسی الگوی «بازنگری متکی بر نهادهای برگزیده» را برگزیده که در نظام‌های ایدئولوژیک، ابزاری برای حفظ ثبات سیاسی و کنترل نهادی تلقی می‌شود (فیرحی، ۱۳۹۳: ۷۵).

آغاز فرآیند بازنگری در اختیار رهبری قرار دارد و همین امر موجب شده است که تشخیص ضرورت اصلاحات بیش از آنکه متأثر از مطالبات اجتماعی باشد، تابع ملاحظات کلان حاکمیتی باشد. مطالعات تطبیقی نیز نشان می‌دهد که در بسیاری از نظام‌های مبتنی بر ایدئولوژی رسمی، ابتکار بازنگری در اختیار نهاد رهبری یا نهادهای مشابه قرار دارد تا از گشایش‌های پیش‌بینی‌نشده در ساختار قدرت جلوگیری شود (حسینی و محمدی، ۱۳۹۱: ۸۹).

مطابق اصل ۱۷۷، شورای بازنگری با ترکیبی از نمایندگان نهادهای رسمی و شخصیت‌های حقوقی تشکیل می‌شود. این شورا متشکل از اعضای شورای نگهبان، روسای قوای سه‌گانه، اعضای ثابت مجمع تشخیص مصلحت نظام، پنج نفر از اعضای مجلس خبرگان، ده نماینده منتخب رهبری، سه نماینده از هیئت وزیران، سه نماینده از قوه قضاییه، ده نماینده از مجلس شورای اسلامی و سه نفر از اساتید دانشگاه‌ها است. این ساختار با هدف جلوگیری از مداخله مستقیم نیروهای غیررسمی و کنترل فشارهای اجتماعی طراحی شده و در نتیجه، تصمیم‌گیری درباره اصلاحات در سطح نخبگان حاکم متمرکز می‌شود (قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۸: اصل ۱۷۷).

از حیث محتوایی نیز قانون اساسی میان اصول قابل بازنگری و اصول تغییرناپذیر تفکیک قائل شده است. اصولی همچون اسلامی بودن نظام، ابتنای کلیه قوانین بر موازین اسلامی، پایه‌های ایمانی نظام، جمهوری بودن حکومت، ولایت امر و امامت امت، و مذهب رسمی ایران (اسلام و مذهب جعفری اثنی عشری) در زمره بخش‌های مصون از بازنگری قرار دارند. این وضعیت اگرچه ثبات بلندمدت نظام را تضمین می‌کند، اما دامنه تحول ساختاری را محدود ساخته و بازنگری را بیشتر به اصلاحات شکلی و کارکردی سوق می‌دهد (زمانی، ۱۳۹۳: ۱۳۴).

تصویب نهایی اصلاحات از طریق همه‌پرسی عمومی و رأی اکثریت مطلق شرکت‌کنندگان صورت می‌گیرد. با وجود آنکه این مرحله تنها جلوه مشارکت مستقیم مردم است، نقش شهروندان در آن عمدتاً تأییدی است نه مشارکتی در فرآیند تولید اصلاحات. با این حال، همه‌پرسی می‌تواند تا حدی مانع انحصار کامل تصمیم‌گیری توسط نخبگان شود، هرچند میزان اثرگذاری آن وابسته به شرایط سیاسی، فضای رسانه‌ای و سطح آگاهی عمومی است (ابراهیمیان، ۱۳۹۱: ۲۳۲).

تاریخچه بازنگری‌های انجام‌شده

فرآیند بازنگری قانون اساسی در جمهوری اسلامی ایران ریشه در نگرش بنیان‌گذاران نظام نسبت به ضرورت انطباق قواعد بنیادین با تحولات سیاسی و اجتماعی دارد. نخستین نشانه‌های این رویکرد در مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی سال ۱۳۵۸

مشاهده می‌شود؛ جایی که برخی اعضا بر لزوم پیش‌بینی سازوکاری برای اصلاحات آینده تأکید کردند (اداره‌کل امور فرهنگی مجلس، ۱۳۶۴: ۲۱).

با پایان جنگ تحمیلی و آغاز دوران بازسازی، ضرورت بازآرایی ساختار اداره کشور و رفع تنگناهای حقوقی برجسته‌تر شد. در نتیجه، امام خمینی(ره) در سال ۱۳۶۷ فرمان تشکیل شورای بازنگری قانون اساسی را صادر کردند. شورای بازنگری با حضور مسئولان عالی‌رتبه، فقها و حقوقدانان برجسته مأمور شد تا در چارچوب اصول غیرقابل‌تغییر، اصلاحات لازم را تدوین کند. مهم‌ترین اصلاحات، حذف مقام نخست‌وزیری و تمرکز قوه مجریه در ریاست‌جمهوری بود که با هدف افزایش هماهنگی و کارآمدی اجرایی انجام گرفت (روحی، ۱۳۹۹: ۱۴۵).

شورای بازنگری ۴۶ مورد اصلاح و الحاق را تصویب کرد که پس از تأیید نهایی، در مرداد ۱۳۶۸ از طریق همه‌پرسی به تصویب مردم رسید. این اصلاحات، پایان مرحله نخست تجربه حکمرانی جمهوری اسلامی و آغاز دوره‌ای جدید در ساختار حقوق اساسی کشور بود (خلیلی، ۱۴۰۰: ۵۶). همچنین، جایگاه شوراها، نقش مردم و وظایف نهادهایی چون مجلس خبرگان و شورای نگهبان بازتعریف شد و این امر آثار مهمی بر توازن نهادی کشور برجای گذاشت (عمید زنجانی، ۱۳۹۱: ۲۲۱).

تحلیل تطبیقی نهادهای بازنگری

نسبت‌سنجی مجلس مؤسسان مشروطه با شورای بازنگری اصل ۱۷۷

برای فهم دقیق نسبت میان مجلس مؤسسان در نظام مشروطه و شورای بازنگری قانون اساسی در اصل ۱۷۷، باید به این نکته توجه کرد که هر دو نهاد در ظاهر برای مداخله در متن قانون اساسی و بازتنظیم ساختار بنیادین قدرت پیش‌بینی شده‌اند، اما از حیث مبنای مشروعیت، نحوه شکل‌گیری، ترکیب اعضا و میزان استقلال در تصمیم‌گیری، به دو منطق حقوق اساسی متفاوت تعلق دارند (خلیلی، ۱۳۷۹: ۱۳۱؛ عباسی، ۱۳۸۶: ۱۰۹).

نخستین محور این مقایسه به شیوه انتخاب، انتصاب و ترکیب اعضا بازمی‌گردد. در مجلس مؤسسان مشروطه، دست کم در سطح صوری، اصل بر آن بود که اعضا از طریق انتخاب از حوزه‌های انتخاباتی و به تعدادی متناسب با مجموع نمایندگان مجلس شورای ملی و مجلس سنا برگزیده شوند. این ویژگی در ظاهر می‌توانست نوعی اتصال میان نهاد بازنگری و اراده عمومی ایجاد کند، زیرا اعضای مرجع تجدیدنظر مستقیماً یا با واسطه‌ای محدود از سازوکار انتخاباتی برمی‌خاستند (مجیدی و بلباسی، ۱۳۹۷: ۲۱۰).

در برابر، ترکیب شورای بازنگری قانون اساسی در اصل ۱۷۷ بر پایه انتخاب مستقیم عمومی برای عضویت در خود شورا استوار نشده، بلکه بر مبنای عضویت اشخاص حقیقی و حقوقی مشخصی سامان یافته که یا به اعتبار سمت رسمی خود وارد شورا می‌شوند یا با حکم مقام رهبری تعیین می‌گردند. در این الگو، مردم در تعیین مستقیم اعضای شورای بازنگری نقش بلاواسطه ندارند و سهم عنصر انتخاب عمومی، عمدتاً به صورت غیرمستقیم و از رهگذر نهادهایی مانند مجلس شورای اسلامی یا مجلس خبرگان منعکس می‌شود (هاشمی، ۱۳۹۱: ۳۵۵).

محور دوم مقایسه، تفاوت در صلاحیت‌های تفنینی و استقلال تصمیم‌گیری در انشای اصول جدید است. مجلس مؤسسان مشروطه، از آنجا که به‌عنوان مرجعی فوق‌العاده برای تجدیدنظر در قانون اساسی تشکیل می‌شد، در محدوده موضوعاتی که به آن ارجاع می‌گردید، از صلاحیتی برخوردار بود که در ظاهر می‌توانست به بازنویسی یا اصلاح اصول قانون اساسی بینجامد. اما این صلاحیت از ابتدا در چارچوبی محدود و هدایت‌شده قرار داشت، زیرا آغاز فرایند بازنگری در گرو تصویب مجالس و تأیید شاه بود و نتیجه نهایی نیز بدون تنفیذ ساختار سلطنتی، واجد اثر کامل نمی‌شد (خلیلی، ۱۳۸۰: ۱۱۸).

در شورای بازنگری اصل ۱۷۷ نیز استقلال در انشای اصول جدید مطلق نیست، اما نوع محدودیت‌ها با مجلس مؤسسان مشروطه تفاوت دارد. در اینجا، بازنگری تنها پس از صدور فرمان رهبری و آن هم پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام آغاز می‌شود و شورا نیز فقط در محدوده موارد پیشنهادی حق اظهارنظر دارد. افزون بر این، برخی اصول و مبانی، مانند اسلامی بودن نظام، ابتنای کلیه قوانین بر موازین اسلامی، و ولایت امر و امامت امت، اساساً غیرقابل بازنگری اعلام شده‌اند (قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۸: اصل ۱۷۷).

تحول جایگاه رئیس‌کشور در فرآیند ابتکار و توشیح بازنگری

بررسی جایگاه رئیس‌کشور در فرآیند بازنگری قانون اساسی، یکی از دقیق‌ترین راه‌ها برای فهم منطق توزیع قدرت در دو نظام مشروطه و جمهوری اسلامی ایران است. در هر دو تجربه، رئیس‌کشور در نقطه‌ای حساس از فرایند بازنگری قرار گرفته، اما نوع این حضور، مبنای مشروعیت آن و دامنه اختیارات ناشی از آن یکسان نیست (هاشمی، ۱۳۹۱: ۳۵۶).

در حقوق اساسی مشروطه، موقعیت شاه در نقطه آغاز بر پایه اصل تحدید سلطنت استوار بود. انقلاب مشروطه با این اندیشه شکل گرفت که اراده سلطان نباید منشأ یگانه و بی‌قید قدرت عمومی باشد و اداره امور کشور باید در قالب قانون، مسئولیت دولت و نظارت مجلس سامان یابد. در چنین فضایی، سکوت قانون اساسی ۱۲۸۵ و متمم آن نسبت به سازوکار بازنگری را می‌توان نشانه‌ای از احتیاط عمیق مشروطه‌خواهان دانست؛ زیرا آنان از آن بیم داشتند که اگر امکان تجدیدنظر در قانون اساسی با سهولت در دست شاه یا نیروهای وابسته به دربار قرار گیرد، همان قانون اساسی که برای تحدید قدرت سلطنت پدید آمده بود، به ابزاری برای احیای اقتدار مطلقه تبدیل شود (مجیدی و بلباسی، ۱۳۹۷: ۲۰۵).

با این حال، ساختار حقوق اساسی مشروطه در عمل به گونه‌ای تحول یافت که شاه به تدریج از چارچوب محدود اولیه فاصله گرفت و در روند بازنگری نیز جایگاهی مؤثرتر به دست آورد. نقطه عطف این تحول را باید در اصلاحات ۱۳۲۸ و تأسیس سازوکار رسمی بازنگری جستجو کرد. بر اساس اصل الحاقی آن سال، ابتکار عملی که در ظاهر از مسیر تصویب دو سوم نمایندگان مجلس شورای ملی یا مجلس سنا عبور می‌کرد، بدون تأیید شاه به نتیجه نمی‌رسید و اساساً فرمان تشکیل مجلس مؤسسان نیز باید از سوی او صادر می‌شد (خلیلی، ۱۳۷۹: ۱۵۴).

در اصل ۱۷۷ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، نقش رئیس‌کشور با منطقی متفاوت اما با تمرکز بیشتر صورت‌بندی شده است. در اینجا رهبری نه در جایگاهی مشابه شاه مشروطه، بلکه به‌عنوان عالی‌ترین مقام نظام و محور پیونددهنده نهادهای اصلی حکومت در نظر گرفته می‌شود. به موجب این اصل، بازنگری در قانون اساسی پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام و تنها از طریق صدور فرمان رهبری آغاز می‌شود. این بدان معناست که حق ابتکار در بازنگری نه میان چند نهاد توزیع شده و نه در اختیار مجلس یا دولت به طور مستقل قرار گرفته، بلکه به صورت متمرکز در اختیار رهبری است (قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۸: اصل ۱۷۷).

حدود بازنگری‌پذیری و اصول غیرقابل تغییر (اصول ابدی)

بحث از اصول ابدی و فرادستوری در قانون اساسی مشروطه، از مهم‌ترین مباحثی است که نسبت میان بازنگری، حاکمیت ملی و حدود اراده سیاسی را روشن می‌کند. هرچند قانون اساسی ۱۲۸۵ و متمم آن در آغاز، سازوکار صریح و منسجمی برای بازنگری پیش‌بینی نکرده بودند، اما تحولات بعدی به ویژه در سال ۱۳۲۸ نشان داد که حتی در هنگام پذیرش اصل بازنگری نیز قانون‌گذار اساسی حاضر نبود همه اجزای نظم بنیادین را در معرض تغییر قرار دهد. به همین دلیل، ایده وجود برخی اصول برتر و مصون از تجدیدنظر، در نظام مشروطه ایران نه به صورت نظریه‌پردازی منسجم، بلکه در قالب استثناهای هنجاری و محدودیت‌های صریح بر مرجع بازنگری ظاهر شد (خلیلی، ۱۳۷۹: ۱۷۰).

در بند نخست، جایگاه مذهب رسمی در شمار اصول تغییرناپذیر اهمیت ویژه دارد. در منطق حقوق اساسی مشروطه، پیوند دولت با اسلام و به طور خاص رسمیت مذهب جعفری اثنی عشری، صرفاً یک انتخاب اداری یا حکومتی تلقی نمی‌شد، بلکه بخشی از هویت بنیادین نظم سیاسی و اجتماعی کشور به شمار می‌آمد. از این رو، هنگامی که در ماده واحده ۱۳۲۸ امکان بازنگری در برخی اصول قانون اساسی و متمم آن شناسایی شد، اصول مربوط به دین رسمی از دایره اصلاح کنار گذاشته شد (عباسی، ۱۳۸۶: ۱۱۹).

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز محدودیت‌های مشابهی وجود دارد. مطابق ذیل اصل ۱۷۷، محتوای اسلامی نظام، ابتنای کلیه قوانین و مقررات بر اساس موازین اسلامی، پایه‌های ایمانی و اهداف جمهوری اسلامی ایران، جمهوری بودن حکومت، ولایت امر و امامت امت، و نیز اداره امور کشور با اتکا به آرای عمومی و مذهب رسمی ایران، از جمله اموری هستند که تغییرناپذیر اعلام شده‌اند (قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۸: اصل ۱۷۷). این فهرست نشان می‌دهد که قانون‌گذار اساسی فقط از یک یا دو اصل منفرد حمایت نکرده، بلکه مجموعه‌ای از عناصر هویتی، ساختاری و ارزشی را در درون حصار ابدیت قرار داده است.

با این حال، مسئله اساسی در اینجا تعارض نظری میان ابدی اعلام شدن برخی اصول و حق نسل‌های بعدی در تعیین سرنوشت خود است. در نظریه‌های جدید حقوق اساسی، یکی از مبانی مشروعیت قانون اساسی آن است که هیچ نسل سیاسی حق ندارد اراده خود را به گونه‌ای برگشت‌ناپذیر بر نسل‌های آتی تحمیل کند؛ زیرا هر نسل باید بتواند درباره صورت‌بندی نظم سیاسی خویش تصمیم بگیرد. اصل ۱۷۷ در پاسخ عملی خود، حق تعیین سرنوشت را به رسمیت می‌شناسد، اما آن را درون محدوده‌ای اعمال‌پذیر می‌داند که پیشاپیش به وسیله قانون اساسی تعریف شده است (هاشمی، ۱۳۹۱: ۳۶۰).

موانع ساختاری مشترک در دو دوره مشروطه و جمهوری اسلامی

بررسی تطبیقی ادوار بازنگری در قانون اساسی ایران نشان می‌دهد که با وجود تفاوت‌های بنیادین میان نظام مشروطه و جمهوری اسلامی از حیث مبانی مشروعیت، ساختار قدرت و نهادهای رسمی، برخی موانع ساختاری در هر دو دوره به گونه‌ای مشابه تکرار شده‌اند و بر کیفیت مردم‌سالارانه فرایند بازنگری اثر گذاشته‌اند.

نخستین مانع مشترک، غلبه فرهنگ سیاسی نخبه‌گرایانه است که ابتکار، هدایت و تصمیم نهایی در باب اصلاحات اساسی را در انحصار حلقه‌های محدود قدرت قرار می‌دهد و اراده مستقیم توده‌ها را به مراحل پایانی و غالباً تا حد تأییدکننده تقلیل می‌دهد. در این الگو، تشخیص ضرورت بازنگری، تعیین حدود آن، انتخاب اشخاص صالح برای بررسی، و صورت‌بندی نهایی اصلاحات، عمدتاً در اختیار نخبگان حاکم یا نیروهای مسلط بر ساختار قدرت قرار می‌گیرد و جامعه تنها در مرحله‌ای محدود، و آن هم غالباً در مقام تأیید یا پذیرش، ظاهر می‌شود (بشیریه، ۱۳۷۸: ۱۱۲).

در بازنگری سال ۱۳۲۸، این نخبه‌گرایی سیاسی در بستری پدیدار شد که ساختار سلطنتی در پی تثبیت موقعیت خود و کنترل بیشتر بر آینده نظم مشروطه بود. مجلس مؤسسان دوم، هرچند در ظاهر با تشریفات حقوقی تشکیل شد، اما ترکیب، جهت‌گیری و کارکرد آن به نحوی بود که بیش از آنکه بازتاب گفت‌وگوی ملی درباره ضرورت و حدود اصلاح قانون اساسی باشد، ابزار حقوقی تحقق اراده سیاسی نخبگان نزدیک به دربار به شمار می‌رفت (عباسی، ۱۳۸۶: ۱۰۴).

در بازنگری سال ۱۳۶۸ نیز با وجود تفاوت کامل نظام سیاسی، الگوی نخبه‌گرایانه به شکلی دیگر استمرار یافت. در این مقطع، ابتکار بازنگری به موجب فرمان مقام رهبری آغاز شد و حدود موضوعات مورد اصلاح نیز در همان سطح عالی تعیین گردید. شورای بازنگری از اشخاصی تشکیل شد که همگی به نحوی در ساختار رسمی قدرت یا نهادهای اصلی نظام حضور داشتند و جامعه به صورت مستقیم در انتخاب آنان یا در تعیین دستور کار بازنگری دخالتی نداشت (هاشمی، ۱۳۹۱: ۴۱۷).

مانع ساختاری دوم، فقدان سازوکارهای نهادینه‌شده برای گفت‌وگوی عمومی پیش از مراجعه به آرای عمومی است؛ امری که موجب شده است رفراندوم، هرگاه به کار گرفته شده، غالباً به مرحله‌ای پایانی و تأییدی فروکاسته شود، نه به حلقه آخر یک فرایند گسترده مشورتی (deliberative). در نظریه‌های جدید حقوق اساسی، بازنگری صرفاً زمانی از پشتوانه مردم‌سالارانه عمیق برخوردار است که پیش از رأی‌گیری نهایی، جامعه فرصت یابد از طریق احزاب، رسانه‌ها، نهادهای مدنی، مجامع دانشگاهی، مناظرات عمومی و سازوکارهای رسمی مشورت، درباره ضرورت، حدود و پیامدهای تغییرات اساسی بحث کند (Habermas, 1996: 304).در دوره مشروطه، این فقدان تا حدی ناشی از نوپایی نهادهای عمومی و ضعف زیرساخت‌های جامعه مدنی بود. واقعیت آن است که حتی در همان حدود امکانات موجود نیز بازنگری‌های اساسی در فضایی شکل نگرفتند که بتوان آن را گفت‌وگوی ملی سازمان‌یافته نامید. مطبوعات، انجمن‌ها و محافل سیاسی در مواردی درباره مسائل کلان کشور سخن می‌گفتند، اما هیچ سازوکار رسمی و تضمین‌شده‌ای وجود نداشت که پیش از تغییر اصول اساسی، دیدگاه‌های عمومی را گردآوری و در متن نهایی بازتاب دهد (آدمیت، ۱۳۵۶: ۴۲۶).

در بازنگری ۱۳۶۸ نیز با اینکه ساختارهای حکومتی و رسانه‌ای بسیار گسترده‌تر از دوره مشروطه بود، باز هم فرایند گفت‌وگوی عمومی پیشینی به صورت نهادمند و مؤثر تحقق نیافت. شورای بازنگری در چهارچوبی محدود و تخصصی فعالیت کرد و مباحث آن به صورت گسترده در معرض مناقشه آزاد عمومی قرار نگرفت. جامعه نه امکان مشارکت مستقیم در انتخاب موضوعات بازنگری را داشت و نه فرصت کافی برای بررسی تفصیلی بدیل‌های مختلف حقوقی پیش از همه‌پرسی فراهم شد. به همین دلیل، مراجعه به آرای عمومی بیشتر به یک اعلام موافقت یا مخالفت کلی با بسته اصلاحات بدل شد، نه داوری سنجیده شهروندان درباره مفاد و پیامدهای هر تغییر (هاشمی، ۱۳۹۱: ۴۲۱).

بحث و نتیجه‌گیری

جمع‌بندی یافته‌ها

تحلیل تطبیقی ساختار بازنگری در دو قانون اساسی مشروطه و جمهوری اسلامی ایران نشان می‌دهد که با وجود تفاوت‌های بنیادین در مبانی مشروعیت و ساختار قدرت، هر دو نظام در مواجهه با مسئله بازنگری قانون اساسی با موانع ساختاری مشابهی روبه‌رو بوده‌اند. این موانع عبارت‌اند از: غلبه فرهنگ سیاسی نخبه‌گرایانه و فقدان سازوکارهای نهادینه‌شده برای گفت‌وگوی عمومی پیش از مراجعه به آرای عمومی.

قانون اساسی مشروطه در آغاز فاقد هرگونه سازوکار صریح برای بازنگری بود و این سکوت، که ناشی از هراس از بازتولید استبداد بود، صلبیتی حقوقی ایجاد کرد که در سال‌های بعد (۱۳۲۸ و ۱۳۳۶) با تأسیس نهاد مجلس مؤسسان، تا حدی جبران شد. با این حال، این سازوکار نیز به دلیل تمرکز ابتکار و تأیید نهایی در دست شاه، واجد ماهیتی عمدتاً از بالا به پایین بود و نقش مردم را به سطح تأییدکننده تقلیل داد.

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصل ۱۷۷ سازوکاری مشخص برای بازنگری پیش‌بینی کرده است. این سازوکار هرچند از حیث حقوقی منسجم‌تر و نهادینه‌تر از مدل مشروطه است، اما همچنان با چالش‌های جدی در زمینه مشارکت عمومی، شفافیت و استقلال نهادی مواجه است. تمرکز ابتکار بازنگری در دست مقام رهبری، ترکیب انتصابی شورای بازنگری، محدودیت‌های موضوعی (اصول ابدی)، و نقش تأییدی مردم در مرحله همه‌پرسی، همگی نشان‌دهنده غلبه منطق حاکمیتی بر منطق مشارکتی در فرایند بازنگری است.

پاسخ به سوالات پژوهش

سوال اصلی: ساختار بازنگری در قوانین اساسی ایران، از مشروطه تا جمهوری اسلامی، چگونه طراحی شده و این ساختار چه نسبتی با تحقق یا تحدید حاکمیت مردمی دارد؟

پاسخ: ساختار بازنگری در قوانین اساسی ایران، چه در مشروطه و چه در جمهوری اسلامی، بر پایه غلبه منطق حاکمیتی بر منطق مشارکتی طراحی شده است. در هر دو نظام، ابتکار بازنگری در دست بالاترین مقام کشور (شاه یا رهبر) قرار دارد و نقش مردم عمدتاً به مرحله تأیید نهایی (همه‌پرسی) محدود می‌شود. این ساختار، حاکمیت مردمی را از دو جهت تحدید می‌کند: نخست، با حذف نقش مستقیم مردم در تعیین ضرورت و محتوای اصلاحات؛ و دوم، با ایجاد محدودیت‌های موضوعی که برخی اصول بنیادین را از شمول بازنگری خارج می‌سازند. با این حال، ظرفیت‌هایی برای تقویت حاکمیت مردمی نیز وجود دارد که از جمله می‌توان به نقش غیرمستقیم مردم از طریق انتخاب نمایندگان (مجلس خبرگان در جمهوری اسلامی و مجلس شورای ملی در مشروطه) و امکان همه‌پرسی نهایی اشاره کرد.

سوالات فرعی:

۱. چه موانع و فرصت‌هایی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران برای مشارکت مؤثر مردم در فرآیند بازنگری وجود دارد؟

موانع اصلی عبارت‌اند از: تمرکز ابتکار بازنگری در دست رهبری، ترکیب انتصابی شورای بازنگری، محدودیت‌های موضوعی، و فقدان سازوکارهای شفافیت و مشارکت عمومی در مراحل مقدماتی. فرصت‌ها عبارت‌اند از: وجود نهادهای منتخب مردم (مجلس خبرگان)، امکان همه‌پرسی نهایی، و ظرفیت‌های موجود در قانون اساسی برای تفسیر موسع از مشارکت عمومی.

۲. نقش نهادهای مدنی و احزاب سیاسی در افزایش مشارکت مردم در فرآیند بازنگری چیست و چه محدودیت‌هایی بر فعالیت آن‌ها وجود دارد؟

نهادهای مدنی و احزاب سیاسی می‌توانند از طریق آگاهی‌بخشی، سازمان‌دهی افکار عمومی، تقویت مشارکت سیاسی و نظارت اجتماعی، نقش مؤثری در افزایش مشارکت مردم در فرآیند بازنگری ایفا کنند. در دوره مشروطه، انجمن‌های ایالتی و ولایتی و احزاب نوپا نقش مهمی در پویایی حیات مشروطه و نظارت بر اجرای قانون اساسی داشتند. با این حال، محدودیت‌های قانونی و ساختاری مانند ضعف نظام حزبی، فقدان جایگاه رسمی برای نهادهای مدنی در فرایند بازنگری، و محدودیت‌های رسانه‌ای، دامنه فعالیت آزادانه و اثرگذاری آن‌ها را کاهش می‌دهد.

۳. ساختار بازنگری در قوانین اساسی ایران به تقویت یا تحدید حاکمیت مردمی منجر می‌شود؟

ساختار فعلی بازنگری در ایران، هم در مشروطه و هم در جمهوری اسلامی، بیشتر به تحدید حاکمیت مردمی منجر می‌شود تا تقویت آن. تمرکز قدرت، عدم شفافیت، و غیبت سازوکارهای مشارکت عمومی، از جمله عواملی هستند که این تحدید را موجب می‌شوند. با این حال، فرصت‌های حقوقی نیز وجود دارند که در صورت اصلاح ساختار، می‌توانند به تقویت حاکمیت مردمی کمک کنند.

۴. قانون اساسی مطلوب از چه معیار و ملاک‌هایی برخوردار است؟

قانون اساسی مطلوب، سندی بنیادین است که ضمن تعیین ساختار و حدود اعمال قدرت، حقوق و آزادی‌های اساسی شهروندان را تضمین کرده و از ویژگی‌هایی چون شفافیت، جامعیت، قابلیت فهم عمومی، پاسخگویی، مردم‌سالاری و حمایت از حقوق بنیادین برخوردار باشد.

۵. تجدید نظر یا بازنگری مهم‌ترین سند سیاسی–حقوقی در یک نظام حقوقی مطلوب باید از چه مؤلفه‌هایی پیروی کند؟

بازنگری قانون اساسی در یک نظام حقوقی مطلوب باید بر پایه مؤلفه‌هایی همچون مشارکت فراگیر شهروندان، شفافیت فرآیند، حفظ حقوق اساسی، توجه به هویت ملی و دینی، بهره‌گیری از گفت‌وگوی عمومی و انطباق با نیازهای متحول جامعه انجام گیرد تا ضمن حفظ ثبات، امکان اصلاح و توسعه ساختار حقوق اساسی فراهم شود.

آموزه‌های مشروطه برای اصلاحات آینده

تأمل در تجربه تاریخی بازنگری قانون اساسی در ایران، از مشروطه تا جمهوری اسلامی، نشان می‌دهد که یکی از مهم‌ترین کاستی‌های مشترک این ادوار، غلبه منطق حاکمیتی بر منطق مشارکتی در تنظیم و تصویب اصلاحات اساسی بوده است. در این الگو، بازنگری نه به‌عنوان فرآیندی برای بازتولید اراده عمومی و بازگشایی گفت‌وگوی ملی درباره بنیادهای نظم سیاسی، بلکه بیشتر به منزله ابزاری برای تنظیم مجدد مناسبات قدرت از درون ساختار حاکم فهم شده است.

آموزه اصلی مشروطه در این زمینه آن است که قانون اساسی هنگامی می‌تواند از ثبات، مشروعیت و ظرفیت انطباق پایدار برخوردار شود که جامعه نه فقط در مقام تأییدکننده نهایی، بلکه در مقام شریک فعال در اندیشیدن، پیشنهاد دادن، نقد کردن و صورت‌بندی متن اصلاحی حضور داشته باشد. از این رو، گذار از بازنگری حاکمیتی به بازنگری مردم‌محور، صرفاً به معنای افزودن یک مرحله رأی‌گیری عمومی نیست، بلکه مستلزم دگرگونی در فلسفه بازنگری است؛ بدین معنا که قدرت مؤسس مشتق باید از انحصار نخبگان سیاسی بیرون آید و در شبکه‌ای از احزاب، نهادهای مدنی، محافل علمی، رسانه‌های آزاد و سازوکارهای گفت‌وگوی عمومی توزیع شود (هاشمی، ۱۳۹۱: ۴۲۸).

گذار از رفراندوم تأییدمحور به رفراندوم مشورتی و چندگزینه‌ای

یکی از مهم‌ترین نشانه‌های غلبه منطق حاکمیتی بر بازنگری قانون اساسی، اتکای بیش از حد به رفراندوم‌های تأییدمحور یا دوگزینه‌ای آری و نه است؛ رفراندوم‌هایی که در آنها شهروندان نه درباره بدیل‌های متنوع حقوقی، بلکه صرفاً درباره متنی واحد و از پیش تنظیم‌شده اظهار نظر می‌کنند. آسیب نخست این نوع رفراندوم آن است که پیچیدگی مسائل قانون اساسی را در قالب انتخابی ساده و دوقطبی فرو می‌کاهد (Dahl, 1989: 340).

آسیب دوم به نسبت میان همه‌پرسی و آزادی واقعی انتخاب مربوط می‌شود. در رفراندوم تأییدمحور، دستور کار، متن نهایی و چارچوب بحث همگی پیشاپیش توسط نهادهای قدرت تعیین می‌شود و مردم فقط در محدوده‌ای که دیگران ترسیم کرده‌اند حق اظهارنظر می‌یابند. در نتیجه، انتخاب عمومی بیش از آنکه آفریننده باشد، واکنشی است (Habermas, 1996: 446).

آسیب سوم آن است که رفراندوم‌های آری و نه، به‌ویژه در جوامعی که نهادهای میانجی ضعیف‌اند، مستعد تبدیل شدن به همه‌پرسی درباره منزلت سیاسی قدرت حاکم می‌شوند، نه داوری دقیق درباره متن اصلاحات. در چنین شرایطی، رأی‌دهندگان چه بسا بیش از آنکه مفاد حقوقی بازنگری را بسنجند، تحت تأثیر فضای سیاسی، اعتماد یا بی‌اعتمادی به مقامات، نگرانی‌های امنیتی، قطب‌بندی‌های ایدئولوژیک یا ملاحظات احساسی رأی دهند (Sunstein, 2001: 104).

بر همین اساس، گذار به بازنگری مردم‌محور مستلزم آن است که رفراندوم از صورت صرفاً تأییدی خارج و به ابزار مشورتی و چندگزینه‌ای نزدیک شود. رفراندوم مشورتی بدین معناست که پیش از نهایی شدن متن بازنگری، درباره برخی مسائل اساسی و

محل نزاع، نظر جامعه به صورت مستقیم و در قالب پرسش‌های مشخص اخذ شود تا نهاد تدوین‌کننده نتواند بدون توجه به ترجیحات عمومی، متن نهایی را یکجانبه تنظیم کند (Tierney, 2012: 214).

احیای نقش نهادهای میانجی (احزاب، انجمن‌های مدنی، رسانه‌های مستقل)

اگر یکی از ضعف‌های مشترک در تجربه‌های پیشین بازنگری، انحصار فرآیند تدوین در دست نخبگان حکومتی بوده است، راه برون‌رفت از آن در احیای نقش نهادهای میانجی، به ویژه احزاب و تشکل‌های صنفی و مدنی، نهفته است. قانون اساسی در معنای زنده خود، صرفاً سندی دولتی نیست، بلکه میثاقی اجتماعی است که باید بازتاب‌دهنده تعادل نسبی میان نیروها، مطالبات و نگرانی‌های موجود در جامعه باشد.

نخستین گام در این احیا، به رسمیت شناختن حق ابتکار مشورتی برای احزاب و نهادهای مدنی در موضوع بازنگری است. بدین معنا که این نهادها باید بتوانند به صورت رسمی پیشنهادهای اصلاحی خود را تدوین و ثبت کنند و این پیشنهادها در فرآیندی حقوقی، شفاف و الزام‌آور مورد بررسی قرار گیرد (Ackerman, 1991:266).

گام دوم، ایجاد مجاری نهادمند برای مشارکت این نهادها در فرآیند تهیه پیش‌نویس است. این مشارکت می‌تواند از طریق کمیسیون‌های مشورتی مستقل، جلسات استماع عمومی، انتشار فراخوان رسمی برای دریافت پیشنهادها، نشست‌های موضوعی میان نهادهای دولتی و تشکل‌های تخصصی، و الزام به پاسخگویی نهاد تدوین‌کننده نسبت به پیشنهادهای دریافت‌شده تحقق یابد (Landemore, 2020: 173).

گام سوم به تقویت درونی خود احزاب و نهادهای صنفی مدنی مربوط می‌شود، زیرا احیای نقش آنان در بازنگری بدون ارتقای ظرفیت کارشناسی، استقلال سازمانی و پیوند اجتماعی پایدار ممکن نیست. حزبی که فاقد برنامه، بدنه کارشناسی و سازوکار درون‌سازمانی برای تولید موضع حقوقی باشد، نمی‌تواند در فرآیند بازنگری نقشی مؤثر و مداوم ایفا کند (Diamond, 1999: 221).

پیشنهادهای سیاستی و پژوهشی

پیشنهادهای سیاستی:

۱. بازطراحی بخش‌هایی از اصل ۱۷۷ قانون اساسی، به‌ویژه در حوزه ابتکار بازنگری و نحوه تصویب نهایی، می‌تواند ساختار بازنگری را از حالت کاملاً تمرکزگرا به مدلی مشارکتی‌تر تبدیل کند. قانون‌گذاری باید بر افزایش نقش نهادهای منتخب مردم، تعریف الزامات شفافیت، انتشار عمومی مذاکرات و ایجاد سازوکار مشورت عمومی در مراحل تدوین و بررسی اصلاحات تأکید داشته باشد.

۲. بازنگری قوانین عادی مرتبط با نقش احزاب، نهادهای مدنی و رسانه‌ها به‌منظور کاهش موانعی که بر فعالیت آزاد، رقابتی و نظارتی این نهادها سایه انداخته است، ضروری است تا مشارکت عمومی در بازنگری جنبه عملی پیدا کند.

۳. ایجاد نظام نظارتی چندسطحی بر کیفیت اجرای بازنگری، مشابه سازوکارهای دادگاه‌های قانون اساسی در برخی نظام‌ها، می‌تواند تا حدودی به تقویت نقش مردم، افزایش پاسخگویی و کاهش انحصار فرایند کمک کند.

۴. تقویت نقش نهادهای میانجی (احزاب، نهادهای مدنی، رسانه‌های مستقل) در فرایند بازنگری از طریق ایجاد کمیسیون‌های مشورتی مستقل، جلسات استماع عمومی، و انتشار فراخوان رسمی برای دریافت پیشنهادها.

۵. تبدیل رفراندوم از ابزار تأیید صرف به ابزار مشورت چندگزینه‌ای و ایجاد امکان برگزاری رفراندوم‌های مشورتی پیش از نهایی شدن متن بازنگری.

پیشنهادهای پژوهشی:

۱. بررسی تطبیقی ساختار بازنگری قانون اساسی در ایران و سایر کشورهای اسلامی با تأکید بر مدل‌های مشارکتی و نقش نهادهای مدنی و احزاب.

۲. ارزیابی کمی اثربخشی سازوکارهای پیشنهادی برای افزایش مشارکت عمومی در فرایند بازنگری از طریق روش‌های تجربی و پیمایشی.

۳. مطالعه تجربه کشورهای موفق در زمینه بازنگری قانون اساسی با رویکرد مشارکتی و استخراج الگوهای قابل بومی‌سازی برای ایران.

۴. بررسی نقش فناوری‌های نوین ارتباطی در افزایش شفافیت و مشارکت عمومی در فرایند بازنگری قانون اساسی.

محدودیت‌های پژوهش

این پژوهش با محدودیت‌هایی مواجه بوده است که باید به‌صورت شفاف بیان شوند:

۱. محدودیت در دسترسی به منابع تاریخی: برخی اسناد مربوط به مذاکرات مجلس مؤسسان و شورای بازنگری به‌طور کامل در دسترس نبوده و امکان بررسی دقیق برخی جزئیات فرایند بازنگری را محدود کرده است.

۲. محدودیت در تحلیل تطبیقی کامل: با وجود تلاش برای بررسی تطبیقی ساختار بازنگری در دو دوره مشروطه و جمهوری اسلامی، تفاوت‌های بنیادین در مبانی مشروعیت و ساختار قدرت، امکان مقایسه کامل را با دشواری مواجه ساخته است.

۳. محدودیت زمانی: گستردگی موضوع و محدودیت‌های زمانی، امکان بررسی همه ابعاد بازنگری در هر دو دوره را فراهم نکرده است.

۴. محدودیت در تحلیل رویه‌های عملی: این پژوهش عمدتاً بر تحلیل متون قانونی و اسناد تاریخی متمرکز بوده و بررسی رویه‌های عملی بازنگری در هر دو دوره، نیازمند پژوهش‌های جداگانه‌ای است.

۵. محدودیت در تعمیم نتایج: نتایج این پژوهش عمدتاً مبتنی بر تحلیل حقوقی-نهادی دو دوره خاص است و ممکن است برای سایر دوره‌ها یا نظام‌های حقوقی قابل تعمیم کامل نباشد.

منابع

آدمیت، فریدون. (۱۳۵۶). اندیشه ترقی و حکومت قانون: عصر سپهسالار. تهران: انتشارات خوارزمی.

آراسته، علی‌اکبر. (۱۳۹۲). حقوق اساسی و شرح و نقد قانون اساسی ایران. تهران: انتشارات سمت.

ابراهیمیان، یرواند. (۱۳۹۱). ایران بین دو انقلاب (ترجمه احمد گل‌محمدی و محمدابراهیم فتاحی). تهران: نشر نی.

احمدی، نسیم. (۱۳۹۳). مبانی نظری احزاب سیاسی و مشارکت شهروندی. تهران: نشر میزان.

الهام، سید محمد. (۱۳۹۲). حکومت و دولت؛ ترجمه و تحلیل قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. تهران: مؤسسه اطلاعات، چاپ دوم.

انصاری، سید محمدرضا. (۱۳۹۱). حقوق اساسی تطبیقی. تهران: دانشگاه تهران.

بشیریه، حسین. (۱۳۷۸). مبانی علم سیاست. تهران: نشر نی.

بشیریه، حسین. (۱۳۹۷). دموکراسی و نوسازی سیاسی. تهران: نشر نی.

حسینی، علی و محمدی، رضا. (۱۳۹۱). بررسی تأثیر رسانه‌های جدید بر نگرش نسل جوان نسبت به مشارکت سیاسی. فصلنامه مطالعات سیاست فرهنگی، شماره ۹.

خلیلی، محسن. (۱۳۷۹). تاریخ حقوق اساسی ایران از مشروطه تا جمهوری اسلامی. تهران: نشر میزان.

خلیلی، محسن. (۱۳۸۰). نگاهی به تاریخ تحولات حقوق اساسی ایران. تهران: نشر مرکز.

خلیلی، محسن. (۱۳۸۷). جریان‌های حقوقی و سیاسی در ایران معاصر. تهران: نشر آگه.

خلیلی، محسن. (۱۴۰۰). نگاهی مقایسه‌ای به مسائل بازنگری قانون اساسی مجلس خبرگان ۱۳۵۸ و شورای بازنگری ۱۳۶۸. پژوهشنامه متین، شماره ۲۱.

روحی، محمدحسین. (۱۳۹۹). هنگام شایستگی و مسئله بازنگری قانون اساسی مجلس خبرگان ۱۳۵۸ و شورای بازنگری ۱۳۶۸. فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، دوره ۵، شماره ۲، صص ۱۴۰-۱۵۳.

زمان، علی. (۱۳۹۳). نقش بالندگی فرهنگی در سیاست عمومی. مطالعات ارتباطات اجتماعی، شماره ۱۴.

عباسی، محمود. (۱۳۸۶). تاریخ حقوق اساسی ایران. تهران: نشر دادگستر.

عمید زنجانی، عباسعلی. (۱۳۹۱). حقوق جزا و حقوق عمومی. تهران: دانشگاه تهران.

فیرحی، داود. (۱۳۹۳). فقه و سیاست در ایران معاصر. تهران: نشر نی.

کمالی، حسین. (۱۳۹۱). جامعه مدنی، دولت و نوسازی در ایران معاصر (ترجمه کمال پولادی). تهران: مرکز پژوهش‌های اسلامی و ایران.

مجیدی، علی‌اصغر و بلباسی، محمد. (۱۳۹۷). مجلس مؤسسان در تاریخ حقوق اساسی ایران. تهران: نشر میزان.

هاشمی، سید محمد. (۱۳۹۱). حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران. تهران: نشر میزان.

نیک‌نهاد، حامد و مدرس، سید عبدالحمید. (۱۳۹۹). امکان‌سنجی نقش‌آفرینی مردم در ابتکار بازنگری قانون اساسی؛ درنگی بر ظرفیت حقوق اساسی ایران. فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، دوره ۵، شماره ۲، صص ۵۵۷–۵۷۷، دانشگاه تهران.

اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی. (۱۳۶۴). صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی.

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۵۸ و اصلاحات تا سال ۱۳۶۸).

References

Adāmiat, F. (1977). *The Idea of Progress and Constitutional Government: The Sepahsalar Era*. Tehran: Kharazmi Publications. [In Persian]

Arāsteh, A. A. (2013). *Constitutional Law: An Explanation and Critique of the Constitution of Iran*. Tehran: SAMT Publications. [In Persian]

Abrahamian, Y. (2012). *Iran Between Two Revolutions* (A. Golmohammadi & M. E. Fattahi, Trans.). Tehran: Ney Publishing. [In Persian]

Ahmadi, N. (2014). *Theoretical Foundations of Political Parties and Citizen Participation*. Tehran: Mizan Publishing. [In Persian]

Elham, S. M. (2013). *Government and State: Translation and Analysis of the Constitution of the Islamic Republic of Iran* (2nd ed.). Tehran: Ettela'at Institute. [In Persian]

Ansari, S. M. R. (2012). *Comparative Constitutional Law*. Tehran: University of Tehran. [In Persian]

Bashiriyeh, H. (1999). *Foundations of Political Science*. Tehran: Ney Publishing. [In Persian]

Bashiriyeh, H. (2018). *Democracy and Political Modernization*. Tehran: Ney Publishing. [In Persian]

Hosseini, A., & Mohammadi, R. (2012). Examining the impact of new media on the attitudes of the younger generation toward political participation. *Quarterly Journal of Cultural Policy Studies*, (9). [In Persian]

Khalili, M. (2000). *The History of Constitutional Law in Iran from the Constitutional Revolution to the Islamic Republic*. Tehran: Mizan Publishing. [In Persian]

Khalili, M. (2001). *An Overview of the History of Constitutional Developments in Iran*. Tehran: Markaz Publishing. [In Persian]

Khalili, M. (2008). *Legal and Political Currents in Contemporary Iran*. Tehran: Agah Publishing. [In Persian]

Khalili, M. (2021). A comparative examination of constitutional revision issues in the 1979 Assembly of Experts and the 1989 Constitutional Revision Council. *Matin Research Journal*, (21). [In Persian]

Rouhi, M. H. (2020). The question of appropriateness and constitutional revision in the 1979 Assembly of Experts and the 1989 Constitutional Revision Council. *Quarterly Journal of Public Law Studies*, 5(2), 140–153. [In Persian]

Zaman, A. (2014). The role of cultural development in public policy. *Social Communication Studies*, (14). [In Persian]

Abbasi, M. (2007). *The History of Constitutional Law in Iran*. Tehran: Dadgostar Publishing. [In Persian]

Amid Zanjani, A. A. (2012). *Criminal Law and Public Law*. Tehran: University of Tehran. [In Persian]

Feyrahi, D. (2014). *Jurisprudence and Politics in Contemporary Iran*. Tehran: Ney Publishing. [In Persian]

Kamali, H. (2012). *Civil Society, the State, and Modernization in Contemporary Iran* (K. Puladi, Trans.). Tehran: Center for Islamic and Iranian Studies. [In Persian]

Majidi, A. A., & Balbasi, M. (2018). *The Constituent Assembly in the History of Constitutional Law in Iran*. Tehran: Mizan Publishing. [In Persian]

Hashemi, S. M. (2012). *Constitutional Law of the Islamic Republic of Iran*. Tehran: Mizan Publishing. [In Persian]

Niknahad, H., & Modarres, S. A. H. (2020). Assessing the possibility of public participation in initiating constitutional revision: A reflection on the capacities of Iran's constitutional law. *Quarterly Journal of Public Law Studies*, 5(2), 557–577, University of Tehran. [In Persian]

General Department of Cultural Affairs and Public Relations of the Islamic Consultative Assembly. (1985). *Detailed Proceedings of the Final Review of the Constitution of the Islamic Republic of Iran*. Tehran: General Department of Cultural Affairs and Public Relations of the Islamic Consultative Assembly. [In Persian]

Constitution of the Islamic Republic of Iran (1979, as amended through 1989). [In Persian]

Ackerman, B. (1991). We the People: Foundations. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Dahl, R. (1989). Democracy and Its Critics. New Haven: Yale University Press.

Diamond, L. (1999). Developing Democracy: Toward Consolidation. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Habermas, J. (1996). Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy. Cambridge, MA: MIT Press.

Landemore, H. (2020). Open Democracy: Reinventing Popular Rule for the Twenty-First Century. Princeton: Princeton University Press.

Nick Pay, V. (2019). Comparative Constitutionalism: Challenges of Constitutional Sovereignty in Iran and Iraq. Asian Journal of Middle Eastern and Islamic Studies, 13(1), 123-141.

Noori, S. M. (forthcoming). Open Constitution: The Dilemma of Constitutional Stability and Adaptability Iran's 1906 and 1979 Constitutions: A Case Study.

Pateman, C. (1970). Participation and Democratic Theory. Cambridge: Cambridge University Press.

Roznai, Y. (2017). Unconstitutional Constitutional Amendments: The Limits of Amendment Powers. Oxford: Oxford University Press.

Sadeghi, F. (2022). God as Sovereign; Sovereign as God: An Archeology of the Iranian Constitution. In M. K. Masud & H. Jalloul (Eds.), Sharia Law in the Twenty-First Century. London: World Scientific.

Schmitt, C. (2008). Constitutional Theory (J. Seitzer, Trans.). Durham: Duke University Press.

Sunstein, C. R. (2001). Designing Democracy: What Constitutions Do. Oxford: Oxford University Press.

Tierney, S. (2012). Constitutional Referendums: The Theory and Practice of Republican Deliberation. Oxford: Oxford University Press.

Weber, M. (1978). Economy and Society. Berkeley: University of California Press.