

تغییر قانون اساسی و پیامدهای آن

عبدالله شهبازی

مقاله حاضر در فضایی نگاشته شد که دوره دوم ریاست جمهوری آقای علی اکبر هاشمی رفسنجانی به پایان می‌رسید و انتخابات جدید ریاست جمهوری در راه بود. در آن زمان نظریه تغییر قانون اساسی به منظور تداوم ریاست جمهوری آقای رفسنجانی هواداران متنفدی داشت که به صراحت نظر خود را بیان می‌کردند. این مقاله اولین مطلبی بود که در نشریات آن روز در مخالفت با تغییر قانون اساسی منتشر شد و در روزنامه کار و کارگر (شنبه ۲۴ شهریور ۱۳۷۵، ص ۱۰) به چاپ رسید.

زمانی که آقای دکتر عطاء الله مهاجرانی بحث تغییر قانون اساسی را به منظور تداوم ریاست جمهوری کنونی پیش کشید، این نظر زود هنگام می‌نمود و لذا با واکنش سخت برخی محافل سیاسی مواجه شد و بی‌دفاع ماند. واکنش‌ها به گونه‌ای بود که تصور می‌رفت بر این بحث مهم نقطه پایان نهاده شده. لیکن امروزه شاهد سربزکشدن این بحث، و این بار نه از سوی یک فرد، که از سوی برخی کانون‌های متنفذ سیاسی هستیم. این پدیده بار دیگر ثابت می‌کند که >

درواقع، در آن زمان هنوز آرایش نیروهای سیاسی به گونه‌ای نبود که بتوان ضرورت یا عدم ضرورت این بحث را کاملاً احساس نمود، ولی امروزه به نظر می‌رسد که با پیدایش سایه‌روشنی از احتمالات آتی و پیامدهای آن، برخی کانون‌های سیاسی معقول‌ترین و معتدل‌ترین راهی که می‌تواند تداوم فرآیند رشد جامعه ما را تحقق بخشد در تداوم ریاست جمهوری کنونی یافته‌اند و برای تأمین این امر تغییر قانون اساسی را ضرور شناخته‌اند.

این کانون‌های سیاسی، به‌رغم وحدت نظر در اصل تداوم ریاست‌جمهوری کنونی، یکدست نیستند. مهم‌ترین شخصیت‌هایی که تاکنون این دیدگاه را بیان داشته‌اند بیشتر به دو اصل "مصلحت حفظ اقتدار مدیریت اجرایی نظام" و "ضرورت تداوم فرآیند سازندگی و عدم گسست در آن" نظر داشته‌اند؛ هرچند که بعضاً تداوم بی‌چون و چرای برخی سیاست‌های کنونی را نمی‌پسندند. در سوی دیگر کسانی قرار دارند که تداوم تام و تمام وضع موجود را می‌خواهند و هرگونه دگرگونی در مدیریت اجرایی کشور را مخلاً این تداوم می‌نمایانند. مدافعین این نظر را بیش‌تر می‌توان در میان لایه‌های بالایی و میانین قدرت اجرایی کنونی یافت.

مطرح شدن این نظر، بار دیگر واکنش‌هایی را برانگیخت و دیدگاه مقابلی را شکل داد که قانون اساسی را میثاق ملی می‌انگارد که نباید به خاطر تداوم حضور یک فرد در رأس قوه مجریه آن را سست کرد. این نگرش به کانون‌های سیاسی متنوعی تعلق دارد که بعضاً در اهداف سیاسی از تفاوت‌های جدی برخوردارند. آنان در اصل عدم نیاز به تغییر قانون اساسی وحدت نظر یافته‌اند، هرچند حداقل سه نامزد متفاوت را برای تصدی مقام ریاست‌جمهوری مدنظر دارند.

با توجه به اهمیت مسئله، برخی کنکاش‌های نظری را در زمینه تغییر قانون اساسی در معرض داوری قرار می‌دهیم:

۱- این تصویری کاملاً خطاست اگر گمان بریم که کناره‌گیری از مقام ریاست‌جمهوری به معنای کناره‌گیری یک شخصیت موثر از حیات سیاسی و عدم تأثیرگذاری او بر فرآیند اجتماعی است. در شرایط معینی فرد، صرف‌نظر از تصدی این یا آن سمت رسمی، می‌تواند نه تنها پدیدآورنده و هدایت‌کننده یک جریان متنفذ باشد، بلکه حتی به تنهایی نیز فضای سیاسی را از خود متأثر کند. نمونه دن شیائوپینگ در چین و برخی شخصیت‌ها و احزاب سیاسی در دو کشور همسایه، پاکستان و ترکیه، گویای این امر است.

این پدیده را در جامعه انگلستان سده بیستم مورد بررسی قرار می‌دهیم: وینستون چرچیل، چهره نامدار سیاسی جهان در سده بیستم، نمونه بارزی است که نقش شخصیت‌های برجسته را در حیات سیاسی یک ملت، به‌رغم سمت رسمی آنان، نشان می‌دهد. چرچیل در دوران جنگ جهانی دوم، در سال‌های ۱۹۴۰-۱۹۴۵، زمام دولت بریتانیا را به دست گرفت و در پایان جنگ در اثر شکست فاحش حزب او از حزب کارگر مجبور به کناره‌گیری از قدرت شد. او به عنوان رهبر اپوزیسیون محافظه‌کار به فعالیت سیاسی ادامه داد و در این دوران تاریخ ۶ جلدی جنگ دوم جهانی را نگاشت.

با دگرگونی فضای سیاسی داخلی، در اکتبر ۱۹۵۱، در ۷۷ سالگی، بار دیگر در رأس دولت انگلیس قرار گرفت و تا هشتاد سالگی در این مسند قرار داشت. در ۱۹۵۵ بار دیگر دولت او سقوط کرد ولی تا سال ۱۹۶۴، چند ماه پیش از مرگ، به عنوان نماینده مجلس عوام در صحنه سیاست حضور داشت. در تاریخ بریتانیا در سده بیستم نمونه‌های متعددی از این پدیده می‌توان یافت: رمزی مکدونالد (رهبر حزب کارگر) در ۱۹۲۴ به نخست‌وزیری رسید و مدت کوتاهی بعد سقوط کرد. ولی وی در سال‌های ۱۹۲۹-۱۹۳۵ دو دوره متوالی ریاست قوه مجریه را به دست گرفت. استانی بالدوین، از حزب محافظه‌کار، در سال ۱۹۲۳ به قدرت رسید ولی مدت کوتاهی بعد سقوط کرد ولی باز به قدرت رسید. او در سال‌های بحرانی ۱۹۲۴-۱۹۲۹ نخست‌وزیر انگلیس بود، و سپس در سال‌های ۱۹۳۵-۱۹۳۷ مجدداً در رأس دولت قرار گرفت. و در دوران اخیر، هارولد ویلسون، نخست‌وزیر سال‌های ۱۹۶۴-۱۹۷۰، مجدداً در سال‌های ۱۹۷۴-۱۹۷۶ زمام دولت را به دست داشت.

۲- شاید یکی از دغدغه‌هایی که مبنای نظری تحدید دوران ریاست‌جمهوری در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران قرار گرفت، نگرانی از ابقای طولانی قدرت در دست افراد معین و بدینسان شکل‌گیری یک گروه بسته ذینفوذ بود؛ گروهی که به تدریج شئون سیاسی و اقتصادی جامعه را در دست خود گیرد و با بهره‌مندی از امکانات دولتی به یک طبقه جدید بدل شود. این اصل ملهم از تجربه کشورهای بود که تا آن زمان فرآیند انقلاب سیاسی را از سر گذرانیده بودند.

تجربه بسیاری از انقلاب‌های معاصر تا آن زمان نشان می‌داد که در یک فرآیند کوتاه یا طولانی کسانی که اهرم‌های قدرت سیاسی و اجرایی را در جریان انقلاب به دست می‌گرفتند، به تدریج خود به یک گروه بسته، به یک کاست حکومتگر، بدل می‌شدند. پیوند مدیران سیاسی با دیوان‌سالاری دولتی و برخورداری ایشان از امتیازات خاص حکومتگران به تدریج زمینه‌های پیدایش یک طبقه جدید را می‌آفرید و اینان، با بهره‌گیری از اهرم‌های مؤثری که در دست داشتند، در پی حفظ و "جاودان" ساختن وضع موجود بر می‌آمدند. در جامعه‌شناسی سیاسی گاه از این گروه به عنوان بورژوازی بوروکراتیک یاد می‌شود؛ یعنی گروه صاحب ثروتی که از قبل دیوان‌سالاری دولتی ارتزاق می‌کند و منافع او در حفظ و ابقا این اقتدار است. این فرآیند در انقلاب روسیه منجر به پیدایش طبقه ممتاز و حکومت‌گری شد که به نومانکلاتورا شهرت یافت؛ یعنی گروه اجتماعی خاص و بسته‌ای که، صرفنظر از لیاقت و کارایی، همواره در فهرست تصدی مشاغل عالی اداری قرار داشت.

این امر مختص روسیه شوروی نبود. در انقلاب‌های کشورهای جهان سوم، که

تجربه آنان فراروی خبرگان هوشمند انقلاب ما بود، نیز این فرآیند استحاله نظام‌های انقلابی، صرف‌نظر از ماهیت این یا آن انقلاب، دیده می‌شد: جمال عبدالناصر بارها از طبقه جدیدی که پس از کودتای افسران آزاد در مصر رشد کرده بود سخن گفت. و می‌دانیم که این گروه ممتاز و مقتدر جدید در شالوده صعود انور سادات و در غلطیدن تام و تمام مصر به دامان غرب قرار گرفت. ژان سور کانال، آفریقاشناس فرانسوی، این فرآیند را در گینه پس از استقلال چنین می‌دید: <در گینه، مانند هر جای دیگر، پس از استقلال یک بورژوازی جدید سریعاً رشد کرد که در نظر وی رسیدن به مقامات عالی تنها یک معنا داشت: نشستن بر جای استعمارگران بیرون رانده شده.> سمیر امین نیز بارها از نقش <بوروکراسی جدید دولتی> در انحراف اهداف انقلاب‌های کشورهای جهان سوم سخن گفته است. زمانی که دولت انقلابی تانزانیا، در منشور معروف آروشا، عضویت صاحبان مشاغل عالی دولتی و اجرایی در هیئت مدیره مؤسسات اقتصادی خصوصی را ممنوع کرد و مقرر داشت که ایشان حق دریافت بیش از یک حقوق، بیش از یک خانه و مشارکت در فعالیت‌های اقتصادی خصوصی را ندارند به این تجربه نظر داشت. و زمانی که سکوتوره، رهبر گینه، مشارکت مسئولین دولتی و حزبی در مؤسسات صنعتی و تجاری خصوصی را ممنوع اعلام کرد و این‌گونه اقدامات را <اعمالی که ناقض اخلاق و تنزه انقلابی> است نامید، قطعاً شاهد رشد این پدیده و نگران خطرات آن برای سرنوشت جامعه خود بود.

بنابراین، تداوم طولانی اهرم‌های مدیریت اجرایی در دست یک گروه معین هر چند دارای محاسنی است، که نباید آن را نادیده گرفت، ولی دارای مخاطراتی نیز هست که باید در محاسبات سیاسی ملحوظ شود. یافتن چنان مکانیسمی که بتواند هم تداوم تجربه مدیریت را تأمین کند و هم پیامدهای منفی شکل‌گیری یک "الیت" بسته و تبدیل آن به یک "گروه نفوذ" حاکم بر جامعه را از میان بردارد هنری است که باید یک نظام سیاسی زنده و پویا از آن برخوردار باشد. طبیعی است زمانی که از این تجربه سخن می‌گوییم به این یا آن شخصیت سیاسی معین نظر نداریم. وارستگی و فسادناپذیری شخصیت‌های سیاسی، هر قدر بدان باور داشته باشیم، نمی‌تواند و نباید مبنای قاعده و اصل قرار گیرد.

۳- صرف‌نظر از شایستگی و وارستگی این یا آن فرد، به عنوان یک اصل باید پذیرفت که تمدید دوران ریاست‌جمهوری می‌تواند سنتی شود برای تغییرات پسین در قانون اساسی به منظور تداوم حضور دائمی یک فرد در رأس هرم قوه مجریه؛ و این احتمالی است که نباید ناچیز انگاشته شود. در برخی انقلاب‌ها، که از شخصیت‌های سیاسی برجسته برخوردار بودند، این فرآیند- که در آغاز با نیت بهره‌مندی هر چه بیشتر

از نعمت چهره‌های منحصر به فرد و صالح انقلابی بود- به پیدایش پدیده‌های ناخوشایندی چون ریاست‌جمهوری مادام‌العمر انجامید. در تبیین این اصل نباید به شخصیت خاص این یا آن رجل منزه و صالح نظر داشت، بلکه باید پی‌ریزی یک سنت را دید که در شرایط خاصی می‌تواند مورد بهره‌برداری ناصالحان قرار گیرد. زمانی که دکتر محمد مصدق، ظاهراً برای تحقق یک هدف پسندیده (کوتاه کردن دست دربار از تحریکات علیه دولت او) طرح انحلال مجلس هفدهم از طریق رفراندوم را مطرح ساخت، یکی از مخالفین سرسخت او آیت‌الله کاشانی بود. کاشانی، علاوه بر انتقاداتی که بر عملکرد مصدق داشت، نفس بدعت‌گذاری در قانون از طریق رفراندوم را ناپسند می‌دانست و آن را حربه‌ای می‌شمرد که هرکس می‌تواند از آن به سود خویش بهره جوید. دیدیم که چنین شد و قریب به یک دهه بعد محمدرضا پهلوی از حربه رفراندوم برای تحقق "انقلاب سفید" خود بهره برد.

۱۶ شهریورماه ۱۳۷۵