

دیگران چگونه قانون اساسی خود را بازنگری می کنند؟

سید محمد آذین (دکتری حقوق دانشگاه تهران و وکیل پایه یک دادگستری)

آلمان

اصلاح قانون اساسی آلمان فدرال از طریق دو مجلس نمایندگان و سنای این کشور (بوندستاگ و بوندسرات) صورت می گیرد. نصاب تغییر در قانون اساسی، رای مثبت دست کم دو سوم نمایندگان هر دو مجلس است. البته در دو زمینه امکان تغییر در مفاد قانون اساسی این کشور وجود ندارد :

- (۱) "حیثیت انسان مصون از تعرض است و رعایت و حمایت آن بر عهده هیات حاکمه است" و هیچ اصلاحی در قانون اساسی نمی تواند ، این قاعده را محدود یا نسخ کند.
- (۲) جمهوری فدراتیو آلمان یک دولت دموکراتیک، فدرال و سوسیال است که در آن تفکیک قوا محترم داشته شده و ملت، به قدرت دولت مشروعیت می بخشد. تغییر شکل و ماهیت دموکراتیک حکومت آلمان با اصلاح در قانون اساسی امکان پذیر نیست. (اصول ۷۹، ۱ و ۲۰)

کانادا

اصلاح قانون اساسی کانادا به دو صورت امکان پذیر است :

- (۱) تصویب اصلاح در مجالی نمایندگان و سنای دولت مرکزی
- (۲) تصویب مجالس دست کم دو سوم استان هایی که کل جمعیت آنها بر اساس آخرین سرشماری ، حداقل نیمی از کل جمعیت کانادا باشد.

در نهایت، متن اصلاحیه قانون اساسی باید به مهر فرماندار کل کانادا ممهور گردد تا به بخشی از قانون اساسی بدل شود. از ظاهر اصل ۳۸ قانون اساسی مصوب ۱۹۸۲ این کشور چنین بر می آید که فرماندار حق دارد این اصلاحات را نپذیرد. با این حال در اصل ۴۸ همین قانون، شورای خبرگان سلطنتی ملکه در امور کانادا از فرماندار

کل خواسته است به محض تصویب اصلاحات در مجلسین فدرال، به صدور بیانیه پذیرش این اصلاحات مبادرت ورزد؛ امری که به امضای فرماندار جنبه تشریفاتی می دهد و توهم ایجاد شده از حکم اصل ۳۸ را از ذهن می زداید.

در موارد زیر علاوه بر اخذ نظر اکثریت دو مجلس فدرال، باید موافقت مجلس تمام استان ها نیز جلب شود تا تغییر در قانون اساسی ممکن شود :

(۱) مسئولیت ملکه، فرماندار کل و قائم مقام فرماندار کل؛

(۲) حق هر ایالت مبنی بر دارا بودن تعدادی نماینده در مجلس عوام حداقل به تعداد سناتورهایی که به وسیله آنها، به هنگام اجرای این بخش، صلاحیت نمایندگی ایالت محرز می شود؛

(۳) به کارگیری زبانهای فرانسه یا انگلیسی طبق اصل چهل و سوم؛

(۴) ترکیب دیوان عالی کانادا؛

(۵) اصلاح همین بخش (از قانون اساسی).

بنا به حکم اصل ۴۵ این قانون، پارلمان هر ایالت در اصلاح و تغییر در قانون اساسی خود دارای اختیارات کامل دانسته شده است.

در هریک از موارد فوق، چنانچه سنا در مهلت ۱۸۰ روزه پس از تصویب قطعنامه مجلس نمایندگان اقدام به تصویب بیانیه اصلاحات نکرده باشد و چنانچه مجلس نمایندگان پس از انقضاء مهلت، بیانیه دیگری در این زمینه تصویب کرده باشد، اصلاح قانون اساسی کانادا به موجب بیانیه مطروحه در اصول ۳۸، ۴۲ یا ۴۳ بدون مجوز سنا انجام می پذیرد. در محاسبه مهلت صد و هشتاد روزه مورد اشاره در بند (۱) مدتی که پارلمان در حال تعطیل یا انحلال است محاسبه نمی شود (اصل ۴۷).

هم چنین اصول قانون اساسی کانادا را که در اغلب استان ها مورد اجراست، فقط بیانیه فرماندار کل کانادا که مصوبات سنا، مجلس نمایندگان و مجلس قانونگذاری ایالات مورد نظر آن را مجاز شناخته و همچنین به مهر بزرگ کانادا ممهور شده باشد، می تواند در موارد زیر مورد تجدیدنظر قرار دهد:

(۱) تغییرات خطوط مرزی بین استانی؛

۲) اصلاحات قانون مربوط به کاربرد زبانهای فرانسه یا انگلیسی در یک استان.

اسپانیا

با در نظر گرفتن اصول ۱۶۶ و ۸۷ قانون اساسی اسپانیا، از دو طریق می توان درخواست اصلاح قانون اساسی را از مجلس نمایندگان و سنای اسپانیا صورت داد :

۱) پارلمان های دولت های زیرمجموعه دولت فدرال اسپانیا می توانند از دولت فدرال تدوین یک اصلاحیه را بخواهند. هم چنین خود این مجالس می توانند اصلاحیه مورد نظرشان را به هیات رئیسه کنگره فدرال ارائه دهند. در این صورت، حداکثر سه نماینده این پارلمان ها برای دفاع از لایحه اصلاحی به کنگره معرفی می شوند.

۲) امضای دست کم ۵۰۰ هزار نفر از مردم اسپانیا می تواند سبب ساز طرح اصلاح قانون اساسی در کنگره گردد. البته پیشنهادهای مردمی نمی تواند شامل اصلاح مقررات سازمانی، مالیاتی، بین المللی و عفو زندانیان باشد.

پیشنهادهای هر کدام از این دو صورت طرح شده باشد، باید به تصویب سه پنجم نمایندگان هر یک از دو مجلس فدرال برسد. در صورتی که توافق مابین مجلسین حاصل نشود، یک کمیسیون مرکب از نمایندگان و سناتورها به تعداد برابر تشکیل خواهد شد تا متن اصلاحیه را تهیه کرده و به تصویب مجلسین برساند. در صورتی که بازهم توافق حاصل نشود و اکثریت مطلق سناتورها به اصلاحیه رای مثبت داده باشند، کنگره نمایندگان می تواند با رای اکثریت دو سوم کل نمایندگان، اصلاحیه را تصویب نماید. در صورت تصویب اصلاحات و درخواست یک دهم نمایندگان هر یک از مجلسین، اصلاحیه مذکور در مدت پانزده روز پس از تصویب به همه پرسی گذارده خواهد شد.

ایالات متحده آمریکا

هرگاه دو سوم نمایندگان مجلس های نمایندگان و سنای فدرال ضروری تشخیص دهند، کنگره اصلاحاتی را برای قانون اساسی پیشنهاد خواهد داد، و یا بنا به درخواست مجلسین قانونگذاری دو سوم ایالت‌های مختلف، خواستار تشکیل مجمعی برای پیشنهاد اصلاحات خواهد گردید. در هر دو حالت، هرگاه پیشنهادها را مجلسین قانونگذاری سه چهارم ایالت‌های مختلف و یا مجامع سه چهارم ایالت‌ها تصویب نمایند، به عنوان بخشی از این قانون اساسی برای کلیه مقاصد و اهداف معتبر خواهد بود. هر یک از دو روش اصلاحی فوق (تصویب در مجالس یا مجامع) را کنگره می‌تواند پیشنهاد نماید. البته هیچ ایالتی بدون رضایت خود از حق رأی مساوی در سنا محروم نمی‌شود.

اما به نظر می‌رسد ماده ۷ قانون اساسی ایالات متحده بر روش پیشنهاد کنگره و تصویب مجالس قانونگذاری ایالت‌ها تأکید دارد و اصلاحات صورت گرفته از این طریق را لازم‌الاتباع می‌داند.

به موجب اصلاحیه نخست قانون اساسی امریکا مصوب ۱۷۹۱، کنگره در خصوص تعیین مذهب رسمی، یا منع پیروی آزادانه از آن، یا محدود ساختن آزادی بیان یا مطبوعات یا حق مردم برای برپایی اجتماعات آرام و دادخواهی از حکومت برای جبران خسارت، هیچ قانونی وضع نمی‌کند. با این وصف باید قانون اساسی این کشور را در این زمینه‌ها غیرقابل اصلاح دانست.

ایتالیا

بازنگری و اصلاح قانون اساسی از طریق پارلمان صورت می‌گیرد. هر یک از مجلسین نمایندگان و سنا در دو شور متوالی و با رعایت وقفه میان دو شور مذکور که حداقل باید مدت سه ماه به طول انجامد، در خصوص مورد تصمیم می‌گیرند. تصویب اصلاحات به موجب رای اکثریت مطلق اعضای هر یک از مجلسین در دومین مرحله رای گیری انجام می‌گیرد. این گونه تغییرات زمانی به همه پرسى عمومی گذارده می‌شود که سه ماه پس از انتشار آن، یک پنجم از اعضای یکی از مجلسین یا پانصد هزار نفر رای دهنده یا پنج شورای منطقه آن را درخواست کنند. البته در یک حالت همه پرسى ضرورتی نخواهد داشت :

"چنانچه قانون در دومین مرحله رای گیری به موجب رای اکثریت دو سوم از اعضای مجلسین به تصویب رسیده باشد، مورد همه پرسى قرار نخواهد گرفت" (ذیل اصل ۱۳۸).

با توجه به اصل ۱۳۹ قانون اساسی ایتالیا ، امکان بازنگری در همه اصول جز اصل مربوط به جمهوری بودن نظام حاکم وجود دارد.

مصر

بر اساس اصل ۱۸۹ قانون اساسی مصر اصلاحی ۱۹۸۰، رئیس جمهوری و نیز مجلس ملی می توانند اصلاح یک یا چند اصل قانون اساسی را مورد تقاضا قرار دهند. موادی که تقاضای اصلاح آن شده و دلایل توجیه کننده اصلاح باید در این تقاضا ذکر شود.

در موردی که تقاضا از جانب مجلس ملی باشد، باید به امضای دست کم یک سوم اعضا رسیده باشد. در همه موارد، مجلس باید در خصوص اصل ضرورت اصلاح، بحث و بررسی نموده و در نهایت تصمیم در این مورد به رای اکثریت نمایندگان خواهد بود. در صورتی که تقاضای اصلاح رد شود، اصلاح همان مواد خاص نمی تواند تا انقضای یک سال از تاریخ رد تقاضا ، مورد درخواست قرار گیرد. اگر ضرورت اصلاح در مجلس به تصویب برسد، مواد مورد بحث باید پس از دو ماه از تاریخ تصویب اصلاح ، جهت تصویب جزئیات مورد بررسی قرار گیرد. اگر مفاد بازنگری توسط دو سوم اعضای مجلس صورت گیرد، باید برای همه پرسى به عموم مردم ارجاع شود. در صورت تایید مردم، باید از تاریخ اعلام نتایج همه پرسى، تغییرات صورت گرفته مراعا داشته شود.

ژاپن

اصلاحات قانون اساسی توسط دو مجلس نمایندگان و سنا و با حداقل دو سوم آرای موافق اعضای هر یک از دو مجلس انجام و سپس در یک همه پرسى و یا در انتخاباتی که توسط مجلسین تعیین می گردد، به آرای عمومی گذارده می شود و تصویب آن مستلزم تایید اکثریت شرکت کنندگان می باشد. اصلاحاتی که به این ترتیب به تصویب برسند، توسط امپراتور، به نام مردم و به عنوان جز لاینفک قانون اساسی امضا و منتشر می شوند.

در اصل ۹۷ قانون اساسی ژاپن ابراز امیدواری شده که حقوق بنیادین بشر ، به عنوان نتیجه تلاش دیرینه انسان برای کسب آزادی، از تعرض نسل فعلی و نسل های آینده مصون بماند. بنابراین به نظر می رسد نمی توان اصولی از قانون اساسی ژاپن را که تضمین کننده این حقوق بنیادین است مورد تغییر و بازنگری قرار داد.

سوئیس

بازنگری کلی

قانون اساسی سوئیس معنی برای بازنگری کلی قانون اساسی ایجاد نکرده است.

هنگامی که یکی از دو مجلس فدرال، بازنگری کامل قانون اساسی را تصویب نماید و مجلس دیگر با آن موافق نباشد و هم چنین زمانی که ۱۰۰ هزار شهروند سوئیسی دارای حق رأی، خواستار بازنگری کامل شوند، در این صورت مسأله بازنگری کامل قانون اساسی، به آرای عمومی مردم سوئیس به صورت آری یا نه ارجاع می شود.

در صورتی که اکثریت شهروندان سوئیسی به تغییر در قانون اساسی رای مثبت دهند، مجالس منحل شده ، انتخابات پارلمانی برگزار می گردد و دو مجلس جدید کار بازنگری در قانون اساسی را بر عهده می گیرند.

بازنگری جزئی

بازنگری جزئی را می توان یا با پیروی از شیوه ابتکار عمومی از سوی مردم یا به شیوه ای که برای وضع مجموعه قوانین فدرال تصریح شده است، به عمل آورد.

شیوه ابتکار عمومی مبتنی بر تقاضای ۱۰۰ هزار شهروند سوئیسی دارای حق رأی است که خواستار تصویب اصلی جدید یا نسخ یا اصلاح اصول معینی از قانون اساسی هستند. در این شیوه چنانچه مقررات مختلف و متعددی جهت بازنگری یا الحاق به قانون اساسی فدرال پیشنهاد شوند، هر یک از این مواد باید موضوع درخواست اقدام جداگانه قرار گیرند.

درخواست اقدام می تواند به شکل پیشنهادی در قالب عبارات کلی، یا به صورت طرحی با ذکر جزئیات، ارائه گردد.

وقتی طرح ابتکار عمومی در قالب عبارات کلی باشد، مجالس فدرال در صورت تصویب آن، در جهت تعیین شده اصلاحات جزئی را به عمل می‌آورند و برای قبول یا رد مردم و ایالت‌ها آن را به رأی می‌گذارند. برعکس در صورتی که مجالس طرح را تصویب نکنند، مسأله بازنگری جزئی برای رأی‌گیری به مردم ارائه می‌گردد؛ چنانچه اکثریت شهروندان سوئیزی شرکت‌کننده در رأی‌گیری به اصلاحیه رأی مثبت دهند، در این صورت مجلس فدرال براساس تصمیم مردم اقدام به اصلاح می‌نماید.

هنگامی که طرح با شرح جزئیات پیشنهاد شود و مجلس فدرال آن را تصویب نماید، طرح مزبور برای قبول یا رد به مردم و ایالت‌ها ارائه می‌گردد. در صورت عدم توافق، مجلس فدرال خود طرح جداگانه‌ای تهیه نموده، یا می‌تواند به مردم توصیه کند طرح مزبور را رد کنند و طرح متقابل یا پیشنهاد رد شده خود را همراه با طرح ابتکار عمومی به رأی گذارد.

در صورتی که مجلس فدرال طرح متقابل را تدوین و پیشنهاد نمود، در برگه رأی سه سؤال برای رأی‌دهندگان مطرح می‌شود. هر رأی‌دهنده می‌تواند به طور کلی اعلام نماید که:

۱- آیا طرح ابتکار عمومی را بر قانون موجود ترجیح می‌دهد؟

۲- آیا طرح متقابل را بر قانون موجود ترجیح می‌دهد؟

۳- کدام یک از این دو متن، در صورتی که مردم و ایالت‌ها هر دو متن را بر قانون موجود ترجیح دهند، به اجرا درآید؟

هنگامی که طرح ابتکار عمومی و طرح متقابل هر دو به یک میزان مورد پذیرش واقع شوند نتیجه پاسخ‌های ارائه شده به سؤال سوم تعیین‌کننده است. متنی که در این سؤال بیشترین آرای رأی‌دهندگان و بیشترین آرای ایالت‌ها را به خود اختصاص دهد، به اجرا در می‌آید. در عوض، چنانچه یکی از متون در سؤال سوم بیشترین آرای رأی‌دهندگان و متن دیگر بیشترین آرای ایالت‌ها را به خود اختصاص دهد هیچ یک از متون به اجرا در نمی‌آیند.

قانون اساسی بازنگری شده، با بخش‌های بازنگری شده آن هنگامی لازم‌الاجرا می‌گردد که اکثریت شهروندان سوئیزی شرکت‌کننده در رأی‌گیری و اکثریت ایالت‌ها آن را پذیرفته باشند. نتیجه رأی‌گیری عمومی در هر ایالت به عنوان رأی آن ایالت به حساب می‌آید (اصول ۱۱۸ تا ۱۲۳).

سوریه

بر اساس اصل ۱۴۹، در سوریه دو مرجع حق پیشنهاد اصلاح قانون اساسی را دارند :

(۱) رئیس جمهور

(۲) یک سوم نمایندگان مجلس خلق

در هر دو صورت مجلس خلق پس از دریافت پیشنهاد اصلاح قانون اساسی، فوراً کمیته ویژه ای برای بحث و بررسی آن تشکیل خواهد داد. مجلس، پیشنهاد اصلاح را مورد شور و مذاکره قرار می دهد و چنانچه با رای سه چهارم اعضا به تصویب برسد و رئیس جمهور نیز موافقت نماید، اصلاحیه قطعی شده و در قانون اساسی اعمال می گردد. ظاهراً رای رئیس جمهور جنبه تشریفاتی نداشته و می تواند با مخالفت با تصمیم مجلس اصلاح قانون اساسی را ناممکن سازد.