

قانون اساسی وروندهای تدوین

بحث‌هایی پیرامون سازوکارها، شیوه‌ها و نیروهای موثر
در فرآیند تهیه قانون اساسی

آنا فروشتوفر و الکساندر هادسن

چکیده پژوهش‌هایی از: یان الستر، تام
گینزبرگ و همکاران، یش گای، جان
کری، هانا لرنر، ویوین هارت، تاد
آیزنستاد و کارل له‌وان، توفیق معبودی،
جیل کاترل، گی‌یرمو لارین، گابریل نِگرتو
و استفان وویت، دانلد هورویتز، سیلویا
سوتیو، آنا فروشتوفر و الکساندر هادسن



قانون اساسی و روندهای تدوین

بحث‌هایی پیرامون سازوکارها، شیوه‌ها و نیروهای موثر
در فرآیند تهیه قانون اساسی

دانشکده

ابتکاری برای گردآوری چکیده‌ی بحث‌های دانشگاهی و تجربه‌های جهانی درباره‌ی مسائل محلی
به کوشش: علیرضا اشراقی

دبیر اجرایی: کیانا کریمی
مشاوران: شهرزاد نوع‌دوست، رضا اکبری

مجموعه‌ی یازدهم:
قانون اساسی و روندهای تدوین
بحث‌هایی پیرامون سازوکارها، شیوه‌ها و نیروهای موثر در فرآیند تهیه قانون اساسی
دبیر مجموعه: آنا فروشتوفر و الکساندر هادسن

گزارشگر: شهرزاد نوع‌دوست
ویراستار فنی: فرمهر امیردوست



نشر آسو

ویرایش اول، تابستان ۱۴۰۳

صورت ارجاع به این مجموعه به انگلیسی:

Anna Fruhstorfer & Alexander Hudson (eds). *Constitution-Making: Players, Processes and Practices*. Vol 13, Nashr-e Aasoo, 2024.

تمامی حقوق این مجموعه متعلق به دانشکده است.
بازنشر و تکثیر این مجموعه یا بخشی از آن تنها با ذکر منبع و به صورت رایگان مجاز است.
استفاده از این مجموعه به قصد منفعت مالی و تجاری نه اخلاقی است و نه قانونی.

Licensed under the Creative Commons Attribution-NonCommercial- NoDerivs 3.0 Unported (CC BY-NC-ND 3.0)
Layout Design: SFD Design Communication

فهرست

- مقدمه: تدوین قانون اساسی و هنر مدیریت توقعات | ۱
- قوانین اساسی چطور تدوین می‌شوند؟ | ۷
- روند شکل‌گیری قانون اساسی چه اهمیتی دارد؟ | ۱۸
- ماهیت و دشواری‌های مجامع تدوین قانون اساسی | ۲۶
- چه اهمیتی دارد قانون اساسی چطور تهیه شود؟ | ۴۲
- طراحی بهینه مجمع نویسندگان قانون اساسی | ۵۰
- تعویق است راه نجات: تدوین قانون اساسی در جوامع عمیقاً متفرق | ۶۲
- تدوین قانون اساسی همچون یک روند | ۷۱
- گذار به دموکراسی: روند تهیه قانون اساسی از متن آن مهم‌تر است | ۸۵
- اکثریت به نفع اقلیت: تدوین مشارکتی قانون اساسی و محافظت از حقوق اقلیت | ۹۴
- قانون اساسی بدون مشارکت عمومی: مسیر خاص اندونزی به سوی دموکراسی | ۱۰۲
- جر و بحث در اتاق‌های در بسته مهم‌تر از میلیون‌ها لایک فیسبوک است | ۱۱۲
- جنسیت و تغییر قانون اساسی | ۱۲۲
- داستان غم‌انگیز شکست بازنگری قانون اساسی در کنیا | ۱۳۸
- چگونه قانون اساسی ننویسیم: شکست پیش‌نویس قانون اساسی جدید شیلی | ۱۵۲
- شکست کلی بهار عربی و موفقیت نسبی تونس | ۱۶۷

مقدمه

تدوین قانون اساسی و هنر مدیریت توقعات

آنا فروشتوفر و الکساندر هادسین

دکتر آنا فروشتوفر دانش‌آموخته‌ی علوم سیاسی با تمرکز بر قانون اساسی در دانشگاه هومبولت برلین است. او هم‌اکنون استاد علوم سیاسی در دانشگاه فرای برلین است.

دکتر الکساندر هادسین دانش‌آموخته‌ی رشته‌ی حکومت در دانشگاه آستین تگزاس است. او هم‌اکنون مشاور ارشد مؤسسه‌ی بین‌المللی دموکراسی و حمایت انتخاباتی (IDEA) در استکهلم سوئد است.

در سازمان‌دهی نهادهای سیاسی از طریق قانون اساسی، هیچ چیز اجتناب‌ناپذیری وجود ندارد. با وجود این، از قرن هجدهم میلادی تاکنون، این فناوری متن‌محور در سرتاسر جهان **رواج یافته است**، و امروزه تقریباً هر دولت مستقلی (و نیز بسیاری قلمروهای کوچک‌تر از دولت‌ها) حیات سیاسی و حقوق و وظایف شهروندی را با **اتکاء به قانون اساسی سامان می‌دهند**.

قوانین اساسی مقاصد مختلفی را برآورده می‌کنند؛ برخی شامل احکامی راجع به تاریخ و اهداف جامعه‌ی سیاسی‌ای هستند که آن قانون اساسی برش حاکم است، و برخی دیگر شامل فهرست‌های بلندی از رهنمودهایی هستند که باید راهنمای سیاست‌گذاری دولت‌ها باشد. تقریباً تمام قوانین اساسی قدرت نهادهای حکومتی را برقرار و حقوقی را که شهروندان می‌توانند خواستارش باشند فهرست می‌کنند - اغلب حقوق شهروندان در برابر حکومت را، ولی در برخی موارد **حقوق شهروندان در ارتباط با یکدیگر** را نیز می‌آورند. (در سپتامبر ۲۰۲۴ **کتاب خوبی از کریستینا بامبریک** منتشر می‌شود که به همین نکته‌ی اخیر می‌پردازد.)

ورای محتوای قانون اساسی، خود **روند تدوین آن نیز مهم است**. قوانین اساسی اغلب در مواقعی حیاتی (و بعضاً بی‌ثبات) تاریخ کشور شکل می‌گیرند یا بازتنظیم می‌شوند، و از این رو، همانطور که توفیق معبودی به درستی **اشاره می‌کند**، باید به‌جداً مراقب باشیم تا اطمینان یابیم که چنین روندهایی مشارکتی، فراگیر و توأم با امکان تأمل و مشورت با شهروندان باشند. نوشته‌هایی که در این مجموعه به طور خلاصه گزارش شده‌اند، مشخصاً به بازبینی این موضوع اختصاص دارند که روندهای تدوین قانون اساسی چرا اهمیت داشته‌اند و چه اهمیتی داشته‌اند، و این بازبینی‌ها می‌توانند برای دیگری که ممکن است بخواهند درگیر چنین فعالیت خطیری شوند، راهنمایی فراهم کند.

نخستین حوزه‌ی پژوهشی که در این مجموعه به آن پرداخته‌ایم **کنشگران سیاسی و منافعی است که در تدوین قانون اساسی دارند**، و اینکه چگونه این کنشگران و منافع‌شان تحولات چنین متنی را رقم می‌زنند. استدلال بخش عمده‌ی این مطالعات حاکی از آن است که روش تدوین قانون اساسی تأثیری

قوی بر پذیرفته شدن قانون اساسی و کارآمدی آن دارد و این پذیرفته شدن به نفع استقرار و قوام دموکراسی و برضد افول آن کار می کند .

یکی از تأثیرگذارترین آثار در این زمینه (دست کم از میان آثار انگلیسی‌زبان) **مقاله‌ی سال ۱۹۹۵ یان الستر** است. او در این مقاله ابتدا به دنبال این می‌رود که ببیند تعریف «قانون اساسی» چیست یا، به تعبیر دیگر، قانون اساسی چگونه فهمیده می‌شود. با این حال، مهم‌ترین دستاورد مقاله‌ی الستر کاوش نظام‌مند عوامل دخیل در روند تدوین قانون اساسی است (یعنی منافع، عواطف، و استدلال‌ها)، و نیز (بر همین اساس) توصیه‌هایی است که الستر در خصوص روند «بهینه»‌ی تدوین قانون اساسی ارائه می‌دهد. توصیه‌ی مشخص الستر این است که قوانین اساسی باید توسط مجامعی تدوین شوند که مختص همین کار تشکیل شده‌اند و این مجامع باید در دوره‌ی زمانی محدودی پیش‌نویس قانون اساسی را تدوین کنند و باید جلسات غیرعلنی برای بحث داشته باشند. الستر این نکته را در **مقاله‌ی سال ۲۰۱۲ خود مؤکد می‌کند**؛ او در این مقاله برای تأکید مجدد بر این نکته، بهترین تجربیات شکل‌دهی مجامع قانون اساسی را گرد آورده است .

محققان دیگری چون **یش گای**، **گینزبرگ و همکاران**، **کری**، و نیز **لرنر**، نیز به مانند الستر بر این نکته تأکید می‌کنند که فراگیربودن و مشارکتی‌بودن روند تدوین قانون اساسی و نهادهایی که قانون اساسی را تدوین می‌کنند در جهت مشروعیت‌یافتن این قانون، کارآیی متنی که تصویب می‌شود، و نهایتاً سهمی که این قانون در تثبیت نظام سیاسی خواهد داشت، حیاتی‌اند. این نویسندگان استدلال‌های نظری خود را بر موارد تجربی بسیار متفاوتی استوار کرده‌اند .

برای مثال، **لرنر**، به دشواری‌های تدوین قانون اساسی در جوامع دچار تفرقه می‌پردازد و راهبردهای کلیدی‌ای که به طور ضمنی ارائه می‌دهد شامل این

است که در چنین جوامعی رویکردی تدریجی به تدوین قانون اساسی در پیش بگیریم و در پیچیدگی‌ها تأمل کنیم و با آنها کنار بیاییم. چنین رویکردهایی امکان می‌دهد که مرهمی بر شقاق‌های عمیق درون چنین جوامعی فراهم آید و جامعه امکان تحول بیابد و نیز دیدگاه‌ها و عقاید مختلف در قانون اساسی گنجانده شوند. در حالی که اغلب فکر می‌کنیم قوانین اساسی و هنجارهای قانونی باید مستحکم باشند، لرنر زیبایی را در انعطاف‌پذیری آنها می‌یابد.

کای نیز بر اهمیت مجامع قانون اساسی در مقام نهادهایی فراگیر تأکید می‌کند و فراگیربودنشان را موجب بالارفتن مشروعیت و مقبولیت قانون اساسی جدید می‌داند، و ترکیب مشارکت مردمی، و نیز روندهای شکل‌گیری چنین مشارکتی و میزان آن را در سطح موفقیت قانون اساسی و ثبات نظام سیاسی‌ای که این قانون پی می‌ریزد، دخیل می‌داند. توصیه‌ی نهایی پژوهش توصیفی **کری** نیز این است که رسیدن به نتایج مثبت مستلزم برداشتن گام‌های دقیق در سازمان‌دهی فعالانی است که روندهای صوری تدوین قانون اساسی را شکل می‌دهند.

شاید غنی‌ترین بحث در مجموعه مقالات عالی‌ای که در اینجا گزیده و گزارش شده‌اند، گفتگویی است که میان شواهد تجربی و بحث‌های نظری هیجان‌انگیز، در خصوص روند مشارکتی و فراگیر تدوین قانون اساسی، شکل گرفته است. شش مقاله در این مجموعه نشان می‌دهند که درگیربودن در روندهای تدوین قانون اساسی با دموکراسی مستقیم چقدر مهم است. هیچ «دستورالعمل همگانی»‌ای در تمام این مقالات در کار نیست اما اگر کسی به دنبال ملاکی تجربی باشد، استدلال مشترکی در مقالات **آیزنستاد، له‌وان و معبودی، فروشتوفر و هادسن، هارت، هوروویتز، آیزنستاد و معبودی**، و نیز مقاله‌ی **گینزبرگ، ال‌کینز و بلانت**، می‌توان یافت که می‌گوید: طراحی شیوه‌ی تدوین قانون اساسی باید مبتنی بر سازوکارهای مشارکتی باشد که امکان گفتگو

و مذاکراتی را فراهم می‌کنند که از طریق آنها نسبت به مداخله‌ی معنی‌دار عمومی اطمینان حاصل می‌شود.

در آخر، مقوله‌ی شایان توجه دیگری که در این مجموعه‌مقالات آمده و به موضوعی نگران‌کننده می‌پردازد، مقالاتی حاوی این بصیرت کمیاب‌اند که از نبایدهای تدوین قانون اساسی می‌گویند. شاید این نوع مطالعات معمولاً مطلوب محققان نباشند اما باید گفت که مقالات **کاترل و گای** درباره‌ی کنیا، **لارین، نِگرتو و وویت** درباره‌ی شیلی، و نیز مقاله‌ی **معبودی** درباره بهار عربی، منابعی هستند حاوی توصیه‌هایی غنی و ظریف در این خصوص که چه چیزهایی روند تدوین قانون اساسی را بیش‌تر در معرض شکست، اعمال نفوذ نامطلوب سیاسی، یا ابتلاء به توهم و خودبزرگ‌بینی قرار می‌دهند.

جای شگفتی ندارد که بگوییم شفافیت در فرآیند تدوین قانون اساسی، برقرار کردن تعادل میان منافع مختلف، و میزان نفوذ بین‌المللی تأثیری عمده بر موفقیت روند تدوین قانون اساسی در تلاش برای برقراری دموکراسی دارند. چیزی که نویسندگان این مقالات در خصوص شکست روند تدوین قانون اساسی می‌گویند تأکید بر تقابل‌ها و پیچیدگی‌های درونی این روند است و، درعین‌حال، درس‌هایی نیز برای اصلاحات آینده‌ی قوانین اساسی فراهم آورده‌اند.

این نویسندگان بر مخاطرات فریبکاری سیاسی و شقاق‌های قومیتی تأکید می‌ورزند، ولی همچنین توجه را به دشواری‌های عملی و روندی‌ای جلب می‌کنند که زمانی پدید می‌آیند که روند تدوین قانون اساسی فاقد قواعد روشن باشد و سازوکارهای مناسب و کافی برای رسیدن به توافق در آن وجود نداشته باشد. اما علاوه بر این نکات (که دلایل قابل انتظاری برای شکست روند تدوین قانون اساسی هستند) ما فکر می‌کنیم مهم است که به اشتراک مهمی اشاره

کنیم که در پژوهش‌های ارائه شده وجود دارد: هنر مدیریت توقعات. تدوین قانون اساسی در خلاء اتفاق نمی‌افتد؛ کشمکش نیروهای سیاسی، میراث تاریخی، و کشمکش‌های فرهنگی را باید به‌دقت به تعادل برسانیم تا بتوانیم از دام‌هایی که گفتیم بر سر راه موفقیت این روند پهن شده‌اند، اجتناب کنیم.

یان الستر:

قوانین اساسی چطور تدوین می شوند؟

یان الستر استاد علوم سیاسی در دانشگاه کلمبیا است. این گزارش مختصری است از منبع زیر:

Elster, Jon. "Forces and Mechanisms in the Constitution-Making Process." *Duke Law Journal* 45, 1995.

قوانین اساسی به شکل کنونی‌شان از قرن هجدهم سابقه دارند، اما تا میانه‌ی دهه‌ی ۱۹۹۰ تقریباً هیچ تحقیق مستقلی راجع به این انجام نشده بود که فرایندهای تدوین قانون اساسی چگونه طی می‌شوند. تحقیق راجع به قوانین اساسی البته فراوان بود اما بیش‌تر این تحقیقات یا بر زمینه‌های تاریخی متمرکز بودند یا به وجوه مختلف محتوا.

یان الستر، استاد علوم سیاسی، برای اولین بار در [مقاله‌ای در سال ۱۹۹۵](#) به این موضوع پرداخت. الستر در این مقاله که گزارشی از آن را می‌خوانید با مطالعه‌ی روند شکل‌گیری قوانین اساسی در کشورهای غربی از زمان انقلاب فرانسه تا بعد از فروپاشی بلوک شرق، می‌کوشد عوامل مؤثر بر نحوه‌ی تدوین قوانین اساسی را دسته‌بندی و تبیین کند.

به این ترتیب، الستر سه مضمون پایه‌ای را در این مطالعه‌ی تاریخی دامنه‌دار میان همه‌ی قوانین اساسی مشترک می‌بیند و با استخراج آنها به تحلیلشان می‌پردازد: ایجاد قانون اساسی با «شرایط» یا «قید»هایی سروکار دارد که طی آن «افراد سازنده»ی قانون، طی «روندی تجمیعی» قانون را تدوین می‌کنند.

اما در این تنوعی که در گستره‌ی تاریخی چند قرن پدید آمده و در تمایز با دیگر قوانین، چه نوع قانونی را قانون اساسی می‌نامیم؟ اول اینکه، بسیاری از کشورها متون حقوقی‌ای دارند که عموماً خودشان به آن «قانون اساسی» می‌گویند؛ برخی از قوانین را هم می‌توان «اساسی» دانست چون به تنظیم مقولاتی می‌پردازند که مبنایی‌تر از بقیه‌ی مسائل هستند؛ و اینکه، تمایز قانون اساسی با قوانین عادی می‌تواند این باشد که روندی که برای بازبینی‌شان در نظر گرفته شده سفت‌وسخت‌تر و دقیق‌تر است.

همه‌ی کشورهای که قوانین اساسی دارند، تمامی این سه شرط را با هم جمع نکرده‌اند. برای مثال بعد از تشکیل دولت اسرائیل در سال ۱۹۴۸، بر سر لزوم نوشتن متنی به عنوان قانون اساسی توافق نشد، اما مجلس اسرائیل در عمل در طی سال‌ها قوانینی پایه‌ای را تصویب کرد که مسائل مهم و بنیادی کشور، از جمله نحوه‌ی کار خود مجلس را تنظیم می‌کنند و روندهایی برای بازبینی آنها در نظر گرفته شده که اجازه نمی‌دهد این قوانین را به‌سادگی و در مواقع اضطراری عوض کنند.

برخی کشورها «قوانین تنظیمی» (organic law) دارند که گرچه متعلق به متن قانون اساسی‌شان نیست ولی بازبینی آنها نیز نیاز به کسب اکثریت بالای پارلمانی دارد. از سوی دیگر، بخش‌هایی اساسی از حیات سیاسی در کشورهای مختلف از نظارت قانون اساسی خارج است. مثلاً در قانون اساسی بسیاری از

کشورها فقط کلیاتی راجع به انتخابات مجالس آمده؛ یا در قوانین اساسی اکثر کشورها چیزی راجع به اداره‌ی بانک مرکزی نمی‌یابیم.

موج‌های تدوین قانون اساسی

قانون اساسی‌هایی که جان الستر شکل‌گیری‌شان را بررسی کرده، متعلق به کشورهای غربی هستند. الستر روند تدوین این قوانین را از قرن هجدهم به بعد در هفت «موج» شکل‌گیری دسته‌بندی می‌کند و توضیح می‌دهد که، بنا به یافته‌های او، قوانین اساسی تقریباً همگی در هنگامه‌ی بحران‌ها نوشته شده‌اند. به این ترتیب، امواجی که برشمرده می‌شود با بحران‌های سیاسی عمده در غرب، از انقلاب فرانسه به بعد، منطبق‌اند.

اما چرا تعبیر «موج» را به کار می‌برد؟ چون این تحولات از کشوری به کشورهای دیگر سرایت کرده‌اند؟ الستر چند علت را برای این سرایت بر می‌شمارد. علت اول این است که وقایعی که در یک کشور اتفاق می‌افتند می‌توانند برای بقیه همچون «الگویی شناختی» عمل کنند. انقلاب ۱۸۴۸ در فرانسه به همین ترتیب **انقلاب‌های دیگری** را در همان سال در اروپا برانگیخت؛ یا تقسیم چکسلواکی به دو کشور در سال ۱۹۹۲ الهام‌بخش وقایع مشابه در بلوک شرق شد.

سازوکار دوم سرایت «ارتقاء باورها» است: یعنی رخدادی که در کشوری اتفاق می‌افتد به بقیه پیغام می‌دهد که اتفاق مشابه برای آنها هم ممکن است رخ دهد. الستر می‌گوید آمریکایی‌ها با همین نظریه در ویتنام مداخله‌ی نظامی کردند تا به کشورهای دیگر منطقه نشان دهند که اگر به کمونیسم بگروند با احتمال حمله مواجهند. وقتی شوروی در لهستان مداخله نکرد و جنبش

همبستگی این کشور پیشروی کرد، مبارزان کشورهای دیگر در بلوک شرق باور کردند که می‌توانند بدون ترس از مداخله‌ی نظامی شوروی پیش بروند.

قیدها

حال ببینیم قوانین اساسی چگونه تدوین می‌شوند. الستر می‌گوید وقتی مجمعی برای تدوین قانون اساسی تشکیل می‌شود، به شرط اینکه چنین مجمعی در کار باشد و مثلاً شخص حاکم متنی را ابلاغ نکرده باشد، دو نوع قید بر روند کار این مجمع قابل تشخیص است: نخست، قیدهای از بالا و دیگر، قیدهای از پایین. قیدهای از بالا پیش از اینکه مجمع شروع به کار کند برایش وضع می‌شوند و قیدهای از پایین همان مقررات و شرایطی‌اند که خود مجمع برای نحوه‌ی قانون‌گذاری اش وضع می‌کند.

مجامعی که قانون اساسی را وضع می‌کنند معمولاً به دو طریق ایجاد می‌شوند: یا فرد یا نهادی مجمع را منعقد می‌کند؛ یا سازوکاری برای انتخاب یا انتصاب قانون‌گذاران در کار است.

عامل بالادستی که مجمع را ایجاد می‌کند معمولاً به دنبال این است که قیدهایی را بر روند کار مجمع یا مفاد قانون اساسی وضع کند. از طرف دیگر، قیدهای از پایین ناشی از ملاحظات مربوط به تصویب قانون اساسی هستند؛ وقتی مجمع تدوین قانون اساسی بداند که تصویب نهایی سندی که تهیه می‌کند توسط نهاد دیگری (مانند همه‌پرسی عمومی، یا مجالس ایالتی) باید انجام شود، ملاحظات مربوط به آن نهاد را در نظر می‌گیرد.

الستر اشاره می‌کند که این تمایزگذاری میان قیدهای از بالا و قیدهای از پایین چندان محکم و واضح نیست؛ اما می‌تواند مفید باشد. او همچنین شرح می‌دهد که در طول تاریخ، با وجود اینکه مجامع تدوین قانون اساسی توسط

نهادهای دیگر به وجود آمده‌اند، و آن نهادها از پیش توصیه‌ها و قیدهایی مقرر کرده‌اند، اما در عمل بسیاری از آن مجامع به همه‌ی آن قیده‌ها پایبند نماندند.

توصیه‌ی مشخص‌الستر این است که قوانین اساسی باید توسط مجامعی تدوین شوند که مختص همین کار تشکیل شده‌اند و این مجامع باید در دوره‌ی زمانی محدودی پیش‌نویس قانون اساسی را تدوین کنند و باید جلسات غیرعلنی برای بحث داشته باشند.

منافع

کسانی که به هر ترتیب بر کرسی‌های تدوین قانون اساسی می‌نشینند از یک سو خود امیال و آرزوهایی دارند که می‌خواهند در قالب قانون متحققش کنند، و از سوی دیگر، معمولاً تصوراتی راجع به باورهای کسانی دارند که قرار است متن تدوین شده‌ی آنها را تصویب کنند، یا این قانون قرارست چهارچوب عمل آنها را معین کند.

الستر برای اینکه بتواند نقش‌انگیزه‌ها و باورهای تدوین‌کنندگان را روشن کند به تحلیل منافع، عواطف، و استدلال‌های آنها می‌پردازد. منافع تدوین‌کنندگان می‌تواند شامل منافع فردی، گروهی، یا نهادی آنها باشد. عواطف شامل عواطف ناگهانی و برانگیخته شده، و عواطف بادوام‌تر است. استدلال‌ها هم می‌توانند شامل ملاحظات بی‌طرفانه راجع به خیر عمومی و حقوق فردی باشد.

الستر می‌گوید هر چند به لحاظ تاریخی نمی‌توان منافع فردی را در تدوین مفاد قوانین اساسی چندان مؤثر دانست، ولی می‌توان مثال‌های قابل توجهی از تأثیرشان را در برخی قوانین اساسی یافت. مثلاً اشاره می‌کند که در تدوین قوانین اساسی بلغارستان و رومانی بعد از سقوط کمونیسم میل مقامات سابق

برای گریز از پیگرد قضایی در دوره‌ی بعدی باعث لحاظ برخی مواد و تبصره‌ها شد.

منافع گروهی معمولاً نقش قابل توجهی در تدوین قوانین اساسی داشته‌اند. برای مثال، الستر می‌گوید معمولاً وقتی پای تعیین نوع نظام انتخاباتی در قانون اساسی به میان می‌آید، احزاب یا گروه‌های کوچک طرفدار **نظام تناسبی** هستند و احزاب و گروه‌های بزرگ، طرفدار **نظام اکثریتی**. به همین ترتیب، احزابی که نامزد ریاست‌جمهوری قوی دارند، طرفدار اعطای قدرت بیش‌تر به رئیس‌جمهور هستند و، برعکس، احزابی که چنین نمایندگان نمی‌دارند نمی‌خواهند قدرت نهاد ریاست‌جمهوری زیاد باشد.

الستر اشاره می‌کند که وضع البته پیچیده‌تر از این است؛ احزاب حتی وقتی که به دنبال گنجاندن منافع گروهی خود در قانون اساسی هستند نیز استدلال‌های خود را برای ارائه به عموم بر اساس منافع عمومی و بی‌طرفانه طرح می‌کنند. با این حال، الستر هشدار می‌دهد که نباید تصور کرد هر استدلالی که با توسل به خیر عامه طرح شود لزوماً پوششی برای منافع گروهی یا فردی است. منافع عمومی بالاخره خواهندگان بسیاری دارند، وگرنه کسی به آنها متوسل نمی‌شد.

منافع نهادی وقتی در میان می‌آیند که نهاد تدوین‌کننده‌ی قانون اساسی، همان مجلس عام یا سنای کشور، یا نهاد دیگری از این دست باشد، و این نهاد بخواهد از موقعیتی که یافته استفاده کند و افزایش یا حفظ قدرت نهادی خود را در برابر دیگر نهادهای کشور (مجریه و قضاییه) در قانون بگنجانند.

الستر می‌گوید که پارلمان سال ۱۹۲۱ لهستان، و پارلمان ۱۹۴۶ فرانسه که در آن زمان مسئول تدوین قانون اساسی بودند، سعی کردند قدرتشان را در برابر قوای مجریه و قضاییه افزایش دهند. الستر می‌گوید همین منافع نهادی در تدوین

قوانین اساسی کشورهای اروپای شرقی که بعد از ۱۹۸۰ از کمونیسم برگشتند نقشی اساسی داشت؛ تقریباً در همه‌ی این کشورها همان مجالس اصلی مسئول تدوین قانون اساسی شده بودند.

به‌همین ترتیب، در کشورهایی که تدوین قوانین اساسی از مجرای تک‌مجلسی گذشته معمولاً **نظام تک‌مجلسی** هم در قانون اساسی در نظر گرفته شده و، بالعکس، در کشورهایی که تدوین قانون اساسی از روند دو‌مجلسی گذشته معمولاً **نظام دو‌مجلسی** در قانون در نظر گرفته شده است. همچنین، در کشورهایی که به رئیس‌جمهور وقت نقشی در تدوین قانون اساسی داده شده است، او از نقش خود برای تقویت نهاد ریاست‌جمهوری استفاده کرده. خلاصه این‌که، مجالس تدوین‌کننده‌ی قانون اساسی معمولاً برای خود نقش عمده‌ای در فرایند بازبینی احتمالی قانون در نظر می‌گیرند.

الستر بر نکته‌ی مهمی انگشت می‌گذارد. تکیه بر این منافع، و حتی تأثیرگذارترینشان یعنی منافع نهادی، نمی‌تواند همه‌ی مفاد قوانین اساسی را توضیح دهد. مثلاً نمی‌توان تأسیس نهاد «**دادگاه قانون اساسی**» را از این طریق توجیه کرد. دادگاه‌های قانون اساسی معمولاً هیچ نقشی در تدوین قوانین اساسی ندارند و، از این گذشته، در زمان تدوین قوانین اساسی اغلب وجود نداشته‌اند. به‌علاوه، این نهاد از ارکان قوه‌ی قضاییه به شمار می‌رود.

عواطف

الستر پیش از اینکه به نقش عواطف تدوین‌کنندگان قانون اساسی بپردازد، فرصت را مغتنم می‌شمارد و به عواطف کسانی می‌پردازد که قانون برایشان تدوین می‌شود. الستر در این زمینه به دو ملاحظه‌ی مهم اشاره می‌کند: اول این‌که، قانون اساسی باید نقش مهارکننده‌ی هیجانات مخرب را داشته باشد؛

یعنی قیدهایی درست کند که سدی در برابر فوران ناگهانی احساسات جمعی باشند که ممکن است به بنیادهای دموکراتیک جامعه و دولت آسیب بزنند، و نیز باید با در نظر گرفتن عواطف دیرپا در کشور، جلوی شرارت‌های خفته در دل فرهنگ را بگیرد.

الستر می‌گوید خیلی خوب است که تدوین‌کنندگان قانون اساسی بتوانند چنین مواردی را لحاظ کنند، اما اینکه آنها قیودی بر عواطف دیرپا و ناگهانی مردم خود وضع کنند، مستلزم این است که خود دستخوش عواطف شدید نباشند؛ نمی‌شود از مستی توقع داشت که همچون فردی هشیار برای زمان مستی خود تدبیر کند. از نظر الستر برخی قوانین اساسی تدوین‌شده پس از انقلاب‌ها، مشخصاً قانون اساسی ۱۷۹۱ فرانسه، مصداق چنین شور مستی‌ای بودند. به‌همین ترتیب، شایسته بود که در فرایند تدوین قانون اساسی بلغارستان پس از دوران کمونیستی در سال‌های ۱۹۹۰ و ۱۹۹۱، ملاحظات برای مصون داشتن اقلیت ترکِ مسلمان از ستم اکثریت بلغاری در نظر گرفته می‌شد، اما قانون اساسی‌ای که تدوین شد از بدترین قوانین اساسی اروپای شرقی در زمینه‌ی حقوق اقلیت‌ها بود.

استدلال

الستر همچنین به مثال‌های دیگری اشاره می‌کند که گروه‌های اکثریت بر میل و عواطف خود مهار زدند تا وضعیت سیاسی باثبات‌تری را پدید آورند: از نظر الستر، رویه‌ای که **واتسلاو هاول** و حامیان او در گنجاندن نظام تناسبی در قانون اساسی در پیش گرفتند، در حالی که آشکارا نظام اکثریتی به نفعشان تمام می‌شد، مصداق توسل به استدلال مبتنی بر خیر عمومی به‌رغم منافع گروهی بود. این مهارزدن بر منافع فردی، گروهی، و نهادی با اعتنا به این دوراندیشی و خیرخواهی ممکن می‌شود که: قانون اساسی ساختاری برای

آیندگان است و نه صرفاً وسیله‌ای برای ارضای خواست‌های تدوین‌کنندگان یا بازیگران فعلی صحنه‌ی سیاست.

تجمیع آرا و مسئله‌ی ترجیحات

روند رای‌گیری برای تدوین مفاد قانون اساسی اغلب چیزی است که خود مجمع تدوین‌کننده راجع به آن تصمیم می‌گیرد: اینکه رأی به طریق گروهی یا حزبی داده شود، یا نفرات رأی مستقل داشته باشند؛ اینکه هر ماده چه اکثریتی بیاورد که در قانون اساسی گنجانده شود؛ و اینکه رأی‌گیری‌ها چگونه اتفاق بیفتد (علنی، مخفی، ...)

از سوی دیگر، نمی‌توانیم فرض کنیم که نمایندگان مجمع قانون اساسی صرفاً بازگوکنندگان بی‌چون‌وچرای ترجیحات کسانی هستند که آنها را انتخاب کرده‌اند. همین که در مجالسی رأی‌گیری مخفی صورت می‌گیرد نشان می‌دهد که نمایندگان می‌خواهند امکان تغییر عقیده را برای خود محفوظ نگه‌دارند. نکته‌ی مرتبطی که از دیرباز در چنین مجامعی به آن توجه شده این است که بحث و تضارب آرای که در خود مجمع صورت می‌گیرد باید بتواند بر ترجیحاتی که نمایندگان با آنها پا به مجمع گذاشته‌اند مؤثر بیفتد.

ترجیحات اولیه‌ی نمایندگان به دو شیوه می‌توند تغییر کند: نخست، با اطلاعات درست و استدلال‌هایی که در جریان بحث‌های مجمع می‌شنوند؛ احتمال دیگری که وجود دارد قرارگرفتن در معرض فریب و بازنمایی نادرست است. نمایندگان ممکن است به دلایل مختلف در دفاع از ترجیحاتشان، مقدمه‌چینی‌ها و استدلال‌هایی بکنند که با مقدمات و استدلال‌های اصلی که پیش‌خودشان دارند متفاوت باشد و بخواهند با فریب دیگران را تحت تأثیر قرار دهند.

گستره‌ی هر کدام از این تأثیرها به این بستگی دارد که مباحث تا چه حد علنی یا مخفی دنبال می‌شود.

غیرعلنی بودن مباحثات، چنان که پیش از این هم اشاره شد، دو نوع تأثیر متفاوت دارد: از یک طرف، وقتی بحث‌ها علنی نباشد، چانه‌زنی بر سر منافع آسان‌تر است، و نمایندگان لازم نمی‌بینند چندان به استدلال‌های مربوط به منافع عمومی متوسل شوند؛ از سوی دیگر، غیرعلنی بودن مباحث چون امکان بازاندیشی و تجدید نظر را برای نمایندگان بیشتر فراهم می‌کند، می‌تواند کیفیت مباحثات را ارتقا دهد.

روند تجمیع آرا و رسیدن به توافق صرفاً با توسل به استدلال حاصل نمی‌شود؛ بده‌وبستان بر سر رأی به این یا آن ماده از مهم‌ترین اتفاق‌هایی است که در این زمینه بین نمایندگان و احزاب می‌افتد. در واقع، ما فقط با تضارب آرا سروکار نداریم، چانه‌زنی نقش بسیار مهمی در تدوین قانون اساسی دارد.

علاوه بر تلاش منطقی برای متقاعد کردن طرف‌های دیگر و بده‌وبستان رأی با آنها، طریق سومی هم برای رسیدن به «توافق» وجود دارد که همانا تهدید است؛ تهدید از سوی جناح‌های قدرتمند یا طرف‌هایی که امکان آسیب‌زدن به نمایندگان را دارند. این طرف‌ها می‌توانند قدرت‌های خارجی هم باشند. شیوه‌ی متداول این است که طرف‌ها همدیگر را تهدید می‌کنند که اگر در فلان مسئله مطابق میلشان رأی داده نشود، در مسئله‌ی دیگری راه را بر تصویب ماده مورد نظر طرف مقابل خواهند بست.

ناسازواره‌های تدوین قانون اساسی

معمولاً قرار یا انتظار این است که قانون اساسی‌ای که تدوین می‌شود تا آینده‌ای دراز و نامعلوم دست‌نخورده باقی بماند. اما شرط تنظیم چنین سندی

برخورداری از آرامش و داشتن زمان کافی است. با این حال، چنان که گفته شد، قوانین اساسی معمولاً در زمانه‌ی بحران تدوین شده‌اند و اصلاً وضعیت بحرانی بوده که نوشتن قانون اساسی جدید را ضروری کرده.

ناسازواری دوم از این واقعیت سرچشمه می‌گیرد که تا وقتی بحران قریب‌الوقوعی در چشم‌انداز نباشد، بعید است اراده‌ی عمومی برای تغییرات عمده‌ی قانون اساسی مجال بروز پیدا کند. تا کشور به نوعی به بن‌بست نرسیده باشد، دنبال تغییر اساسی‌ترین قوانین و رویه‌های خود نخواهد رفت.

به این ترتیب، قوانین اساسی که قرار است اسنادی برای ثبات و پایداری باشند، خود زاده‌ی بحران هستند، و اسنادی که قرار است راه حلی برای حفظ حقوق همه‌ی طرف‌ها در خود داشته باشند و آرامش به بار آورند، محصول شرایط پرکشمکشی برای به کرسی نشاندن انواع منافع فردی و گروهی و نهادی‌اند. توجه به همین شرایط برای کسانی که به قوانین اساسی آینده می‌اندیشند شرط ضروری است. با آگاهی به همین زمینه است که می‌توان به راه تقویت استدلال در برابر منافع رفت.

تام گینزبرگ، زاکاری الکینز و جاستین بلانت:

روند شکل‌گیری قانون اساسی چه اهمیتی دارد؟

تام گینزبرگ استاد حقوق بین‌الملل در دانشگاه شیکاگو، زاکاری الکینز استاد علوم سیاسی در دانشگاه آستین تگزاس و جاستین بلانت استاد علوم سیاسی در دانشگاه ایلینوی است. این گزارش مختصری است از منبع زیر:

Ginsburg, Tom, Zachary Elkins, and Justin Blount. "Does the Process of Constitution-Making Matter?" *Annual Review of Law and Social Science* (2009): 201-223.

شاید به نظر بیاید که شکل‌گیری قانون اساسی نادر است؛ اما طبق تخمینی سالیانه در جهان حدود ۴ تا ۵ قانون اساسی جایگزین خواهند شد، ۱۰ تا ۱۵ قانون اساسی تبصره خواهند خورد، و هر سال حدود ۲۰ پیش‌نویس قانون اساسی برای بررسی تهیه خواهند شد.

تام گینزبرگ، استاد حقوق بین‌الملل در دانشگاه شیکاگو، و همکارانش مطالعات مربوط به قانون اساسی‌های تدوین‌شده بعد از انقلاب فرانسه در سرتاسر جهان را تا سال ۲۰۰۵ بررسی کرده‌اند تا به طور خاص ببینند که چه رابطه‌ای میان روند شکل‌گیری قانون اساسی و نتیجه‌ی این روند برقرار بوده است.

عمده‌ی این تحقیق راجع به فرضیاتی است که در متون مربوط به قوانین اساسی به آن بر می‌خوریم. سوال این است که چه عواملی در روند شکل‌دهی به قانون بر نتیجه‌ی آن اثر دارد. به همین ترتیب، بخشی از بررسی این نویسندگان به همان بحث نقش انگیزه‌ها در شکل‌گیری قانون اساسی بر می‌گردد که در **مقاله‌ی اول این مجموعه از یان الستر** هم دیدیم.

نویسندگان برای اینکه الگوی تأثیرگذاری عوامل مختلف را استخراج کنند، داده‌های مربوط به روند شکل‌دهی به قانون اساسی را از سال ۱۷۸۹ تا ۲۰۰۵ در طرحی با عنوان «**طرح تطبیق قوانین اساسی**» گرد آورده‌اند. در این فاصله، ۸۰۶ قانون اساسی تدوین شده که نویسندگان توانسته‌اند اطلاعات ۴۶۰ مورد از آنها را استخراج کنند. بازیگران مختلفی ممکن است در شکل‌دهی به قوانین اساسی نقش داشته باشند: کمیسیون‌های تخصصی، قوه‌ی مقننه یا کمیته‌هایی در درون آن، قوه‌ی اجرائیه، قوه‌ی قضائیه، مجمع ملی، مجمعی از نخبگان، قانون‌گذاران فراملی، مجامع منتخب برای تدوین قانون اساسی، گروه‌های ذی‌نفع و سازمان‌های غیردولتی، و آرای عمومی.

از میان عوامل تأثیرگذاری که بر شمردیم، دست کم یکی از آنها در ۹۵ درصد از قوانین اساسی بررسی شده نقش داشته‌اند و در بیش‌تر این موارد، چند عامل در شکل‌دهی به قانون اساسی نقش داشته‌اند؛ در کم‌تر از یک‌پنجم این موارد فقط یک عامل در کار بوده است.

مشارکت عمومی

بی‌تردید یکی از وجوه مهم اختلاف روندهای شکل‌دهی به قوانین اساسی میزان مشارکت عمومی در آنهاست. یکی از شایع‌ترین اشکال این مشارکت عمومی همه‌پرسی بر سر متن نهایی قانون اساسی است.

دست کم پس از جنگ دوم جهانی، مشارکت عمومی در شکل‌دهی به قانون اساسی هم شکل مستقیم‌تری یافت و هم در مراحل مختلف آن بیش‌تر نفوذ کرد. یکی از وجوه این تحول، مشارکت عمومی در انتخاب کسانی بود که پیش‌نویس قانون اساسی را تدوین یا راجع به آن بحث می‌کردند؛ این افراد اعضای مجمع‌هایی بودند که مخصوصاً برای پرداختن به قانون اساسی انتخاب می‌شدند یا اعضای قوه‌ی مقننه معمول کشور بودند.

رجوع به آرای عمومی در مراحل قبل، هم‌زمان، یا پس از تدوین پیش‌نویس قانون هم رایج بوده است. مرحله‌ی تدوین قانون اساسی مرحله‌ای بسیار حساس است چون پس از آن تغییر در قانون با دشواری ممکن است رخ می‌دهد؛ اما رجوع به افکار و آرای عمومی در این مرحله هم چندان به آسانی صورت نمی‌گیرد و در برخی از موارد هم اصلاً مشورتی با آرای عمومی در مرحله‌ی تدوین رخ نداده است.

نقش عوامل خارجی

پرننگ‌ترین نقش عوامل خارجی بر شکل‌دهی به قوانین اساسی زمانی رخ می‌دهد که آن کشور تحت اشغال باشد. این قانون‌های اساسی که در زمان اشغال تدوین می‌شوند، مشروعیت چندان‌ی ندارند. نوع دیگری از این تأثیر، الگوبرداری از قوانین اساسی کشورهای دیگر است. نویسندگان دریافته‌اند که قوانین اساسی ایالات متحده‌ی آمریکا و فرانسه در زمره‌ی قوانینی هستند که بیش‌ترین الگوبرداری از آنها انجام شده است. مسئله‌ی زمان تدوین قوانین اساسی هم در میان یافته‌های نویسندگان جالب توجه است: طولانی‌ترین و کوتاه‌ترین روندها به کشورهایی تعلق دارند که دموکراتیک نیستند. به طور خاص، روندهای کوتاه فرصت بسیج عمومی را برای مداخله و مشارکت در این روند از میان می‌برند.

نکته‌ی مهم دیگری که محققان به آن رسیده‌اند این است که نحوه‌ی تدوین بخش‌های مختلف قانون اساسی می‌تواند تأثیر قابل توجهی بر نتیجه‌ی قانون اساسی داشته باشد: گاه تدوین بخش‌های مختلف به کمیته‌های داخل مجمع قانون اساسی سپرده می‌شود.

گرچه کلیت مجمع نماینده‌ی آرای کلیت ملت است، اما نحوه‌ی انتخاب کمیته‌ها می‌تواند به سوگیری‌هایی در متن بخش‌هایی از قانون موجب شود. به‌این ترتیب، شرایط متعددی هستند که می‌توانند بر ابعاد مختلف شکل‌دهی به قانون اساسی تأثیر بگذارند.

فرضیاتی راجع به روند تدوین قانون اساسی و نتایج آن

تقریباً تمامی آثاری که راجع به روند شکل‌دهی به قانون اساسی نوشته شده‌اند این فرض را پذیرفته‌اند که سیاست تدوین قانون اساسی تفاوت قابل توجهی با سیاست معمولی دارد. سیاست معمول تا حد زیادی بازی با قواعدی است که در ضمن قوانین اساسی وضع می‌شوند.

چون طراحان قانون اساسی از وضع فردای خود پس از تصویب قانون خبر ندارند، توقع می‌رود که به مصالح عمومی یا جمعی بیش از منافع فردی توجه داشته باشند. علاوه بر این، معمولاً گفته می‌شود که قوانین اساسی‌ای که در دوره‌های بحران شکل می‌گیرند، توجه بیش‌تری به رفاه عمومی داشته‌اند.

در **مقاله‌ی اول** دیدیم که یان الستر سه نوع انگیزه، یعنی استدلالی، عاطفی، و منفعتی را برشمرد که در طراحی قانون اساسی نقش بازی می‌کنند. الستر معتقد بود که باید میان این انگیزه‌ها تعادلی برقرار شود. نویسندگان بعدی روی این نکته تأکید کرده‌اند که بازیگران ممکن است انگیزه‌هایی قوی داشته باشند

اما نه به درستی می‌دانند چه اهدافی را باید دنبال کننده و نه می‌دانند چطور آنها را دنبال کنند.

به این ترتیب، «محاسبه‌ی نادرست» بازیگران راجع به اهداف و شیوه‌های رسیدن به آنها نقش قابل توجهی در سرانجام قانون اساسی دارد. پس قوانین اساسی صرفاً برآیندی از منافع نقش‌آفرینان در تدوین آنها نیستند.

فرضیات و شواهدی که روندها را به نتایج متصل می‌کنند

با این حال، این فرض که گروه‌هایی با منافع مختلف اقتصادی، قومی، و ایدئولوژیک در روند شکل‌دهی به قانون اساسی مقاصد خود را دنبال کنند و بخواهند موقعیت‌های آتی را که در قالب قانون اساسی تعریف می‌شود به دست بگیرند، فرضی قوی است.

نکته‌ی دیگری که مورد توجه بوده این است که وقتی قوه‌ی مقننه‌ی معمولی و جاری به کار تدوین قانون اساسی گماشته می‌شود، این مشکل پیش می‌آید که نمایندگان ممکن است منافع حوزه‌ی انتخابیه خود را بر مصالح کلی‌تر در تدوین قانون اساسی ترجیح دهند.

جالب است که داده‌های تجربی محققان این مقاله نشان می‌دهد که مجامع مستقلی که برای تدوین قانون اساسی تشکیل شده‌اند، به مجالس قانون‌گذاری اختیارات بیش‌تری داده‌اند تا مجالس معمول قانون‌گذاری که قانون اساسی تدوین کرده‌اند.

وقتی کار تدوین قانون اساسی به دست قوه‌ی مجریه می‌افتد، ملاحظات مربوط به دخالت منافع نهادی این قوه در تدوین قانون اساسی حتی جدی‌تر هم می‌شود. داده‌های تجربی نویسندگان نشان داده است که وقتی تمرکز کار

تدوین قانون اساسی به دست قوهی مجریه بوده، اختیارات کم‌تری به قوهی مقننه داده تا وقتی قانون اساسی را مجلس یا مجمع قانون‌گذاری تدوین کرده است.

نقش مشارکت و نظارت عمومی

راجع به مشارکت عمومی فرضیه‌های متعددی مطرح است. یکی از این فرضیات این است که مشارکت وسیع‌تر در طراحی قانون اساسی انسجام متن را تضعیف می‌کند. به این ترتیب، از دست رفتن انسجام ممکن است نتیجه‌ی کسب مشروعیت بیش‌تر باشد؛ اما این خطر هم هست که متن نامنسجم، کارایی زیادی نداشته باشد.

از سوی دیگر، تعدد نمایندگان می‌تواند به متن مفصل‌تری بینجامد که به موارد مشخص بیش‌تری بپردازد. با این حال، به گفته‌ی نویسندگان تا به حال هیچ تحقیق تطبیقی تجربی‌ای راجع به تأثیر عوامل مختلف بر انسجام متون قوانین اساسی صورت نگرفته است؛ تحقیقی هم وجود ندارد که بر پایه‌ی تجربی نشان دهد متون غیرمنسجم در میان قوانین اساسی موجود حاصل مشارکت بیش‌تر بوده‌اند.

از سوی دیگر نیز راجع به اینکه قوانین اساسی حاصل از روندهایی با مشارکت بالا نیز از حمایت مردمی گسترده‌تری برخوردارند، تحقیقات اندکی صورت گرفته است.

تحقیقات موردی راجع به روند تدوین قانون اساسی در برخی کشورهای آفریقایی (اوگاندا) نشان داده است کسانی که در روند مشارکتی قوی این قانون اساسی شرکت داشتند، در قیاس با دیگرانی که در این روند شرکت نکرده بودند، لزوماً حمایت بیش‌تری از قانون حاصل نداشتند.

بنا بر همین تحقیقات تجربی به نظر می‌رسد که عامل تعیین‌کننده در حمایت از قانون اساسی بیشتر این بوده است که فرد از جنبشی که منجر به تغییر قانون اساسی شد حمایت کرده باشد یا نه؛ نه اینکه در روند شکل‌دهی به خود قانون مشارکت داشت یا نه.

جنیفر ویندر که از محققان پرکار در حوزه‌ی قوانین اساسی است به این نتیجه رسیده است که هر قدر نهاد تدوین قانون اساسی بیش‌تر انتخابی بوده، در پنج سال پس از تصویب قانون، میزان خشونت در آن کشور کم‌تر بوده. وقتی این نهاد انتخابی بوده، میزان خشونت در ۴۲ درصد از موارد کاهش داشته و در ۳۵ درصد ثابت مانده است. وقتی نهاد انتصابی بوده است، خشونت در ۲۴ درصد از موارد کاهش داشته و در ۳۶ درصد ثابت مانده است.

همچنین، تحقیقات مختلف نشان می‌دهد که مشارکت مردمی در شکل‌دهی به قانون اساسی تأثیر مستقیم در دوام قوانین اساسی داشته‌اند. در روندهایی که اقلیت حق و تو داشته است، نهادهای حامی اقلیت‌ها و روندهای مربوط به استیناف قضایی بیش‌تر به قانون اساسی راه یافته‌اند. در نظر گرفتن مجالس دوگانه و حتی فدرالیسم نیز به همین ترتیب بوده است. اما در روندهایی که اکثریت حرف آخر را زده، این موارد کم‌تر بوده‌اند.

همچنین شواهد تجربی نشان داده‌اند که روندهایی با مشارکت بیش‌تر حقوق مترقی‌تر و دموکراسی با کیفیت‌تری را در قالب قانون اساسی جای داده‌اند. اگر این یافته‌ها را بتوان تعمیم داد، می‌توان گفت که در مواردی که پای همه‌پرسی برای تصویب قانون اساسی در میان است، قیود حقوقی متنوع‌تری در متن آن لحاظ می‌شود.

عامل	تعداد	درصد
مجمع قانون اساسی	۵۳	۱۲٪
مجمع مقننه‌ی قانون اساسی	۱۵	۳٪
قوه‌ی مقننه‌ی اساسی	۸۹	۱۹٪
قوه‌ی اجرایی	۴۰	۹٪
همه‌پرسی	۶	۱٪
مجمع قانون اساسی+قوه‌ی اجرایی	۴۲	۹٪
مجمع قانون اساسی+قوه‌ی مقننه	۰	۰٪
مجمع قانون اساسی+همه‌پرسی	۱۳	۳٪
مجمع مقننه‌ی قانون اساسی+قوه‌ی اجرایی	۹	۲٪
مجمع مقننه‌ی قانون اساسی+همه‌پرسی	۲	۱٪>
قوه‌ی مقننه‌ی اساسی+قوه‌ی اجرایی	۷۸	۱۷٪
قوه‌ی مقننه‌ی اساسی+همه‌پرسی	۹	۱٪
همه‌پرسی+قوه‌ی اجرایی	۵۷	۱۲٪
مجمع قانون اساسی+قوه‌ی اجرایی+قوه‌ی مقننه	۴	۱٪>
مجمع قانون اساسی+قوه‌ی اجرایی+همه‌پرسی	۳	۱٪>
مجمع قانون اساسی+قوه‌ی مقننه+همه‌پرسی	۱	۱٪>
قوه‌ی مقننه‌ی اساسی+قوه‌ی اجرایی+همه‌پرسی	۱۶	۴٪
مجمع قانون اساسی+قوه‌ی اجرایی+قوه‌ی مقننه+همه‌پرسی	۱	۱٪>
سایر موارد	۲۲	۵٪

سهم عوامل مختلف در تدوین قانون اساسی ۴۶۰ کشور

یش گای:

ماهیت و دشواری‌های مجامع تدوین قانون اساسی

یش گای استاد حقوق اساسی در دانشگاه هنگ‌کنگ است. این گزارش مختصری است از منبع زیر:

Ghai, Yash. "The Role of Constituent Assemblies in Constitution Making." *International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA)*. (2006): 2017-08.

در دهه‌های اخیر، نقش نهاد «مجمع قانون اساسی» (Constituent Assembly) در تهیه‌ی این قوانین افزایش یافته است؛ هر چند، حتی در همین یک قرن اخیر هم بارها دیده‌ایم، این گروه‌های فاتح یا شخص حاکم بوده‌اند که قوانین اساسی را تهیه و تنفیذ کرده‌اند.

مجامع تدوین قانون اساسی و روند تدوین قانون اساسی از این طریق تفاوتی بارز با دیگر نهادها و شکل‌های تدوین قانون اساسی توسط آنها دارد. اما خود این مجامع نیز ممکن است به لحاظ ترکیب و عملکرد جداً متمایز از یکدیگر باشند و این تمایزها روی حاصل کار این مجامع تأثیرات زیادی بگذارد.

یش پال گای، محقق کنیایی که به دلیل تحقیقات و مشارکتش در روند تدوین قوانین اساسی در چندین کشور در سطح بین‌الملل شهرت دارد، به تأثیر همین تمایزات پرداخته است.

اهمیت مجمع قانون اساسی

بازبینی قوانین اساسی یا تدوین قانون اساسی جدید معمولاً در نتیجه‌ی بحرانی سیاسی صورت می‌گیرد، و رسیدن به نقطه‌ای که عده‌ای بنشینند و بر سر قانون اساسی جدید حرف بزنند، نقطه‌ی فیصله‌ی درگیری‌ها شمرده می‌شود.

قوانین اساسی برای حل بحران‌ها و شکل‌دهی به ساختار جدید سیاسی و اجتماعی، هم به تعریف و تعیین وظایف نهادهای حکومتی می‌پردازند و هم به معین کردن نسبت جمعیت‌های مختلف با این نهادها.

گرچه رسیدن به نقطه‌ی شکل‌دهی به قانون اساسی، رسیدن به وضعیت فیصله‌دادن به بحران‌ها فرض شود، اما خود این روند به دلیل ماهیت شدیداً سیاسی‌اش می‌تواند موجب بروز اختلاف‌های جدی شود و حتی به نتیجه نرسد.

هدف این روند چیست؟

هدف مشخص تشکیل مجمع قانون اساسی این است که متن این قانون را تهیه کند. اما گای شرح می‌دهد که چون بازنگری در قانون اساسی و یا از نو نگاشتن قانون اساسی معمولاً ناشی از یک بحران است، روند تدوین آن نیز در جهت حل و فصل مسائلی است که به آن بحران انجامیده بودند.

به این ترتیب، اهداف روند شکل دهی به قانون اساسی سوای رسیدن به خود متن این‌ها هستند:

- برقراری آشتی میان گروه‌های درگیر
- تقویت وحدت ملی
- توانمند ساختن مردم؛ آماده کردنشان برای فعالیت در عرصه‌ی عمومی و تمرین محافظت از حقوقشان
- پردازش کردن اهداف و ارزش‌های ملی
- توسعه و ترویج برنامه‌ی تغییر و اصلاح
- ترویج آگاهی و احترام به قانون‌گرایی
- ارتقای مشروعیت نظام و قانون اساسی جدید

پس مسئله فقط متن نیست؛ روند تدوین قانون اساسی موقعیتی حساس است که ممکن است طوری طراحی شود که وحدت ملی را تقویت کند یا برعکس شکاف‌ها را تعمیق کند. تقویت وحدت ملی مستلزم این است که همه‌ی گروه‌های متنوع احساس کنند در این روند شرکت داشته‌اند؛ یعنی باید همه‌ی وجوه تنوع ملی، اعم از دینی و زبانی، در آن پذیرفته شود و این تنوع در این روند بازتاب یابد.

روند تدوین و قانون اساسی حاصل از آن باید سکوی پرش به آینده باشد. بنابراین، نباید به آن صرفاً چون روندی برای تنظیم چهارچوب حکومت نگاه کرد. شاید نتوان در نهایت همه‌ی ارزش‌ها و امیدهای ملی را در قانون اساسی گنجانند، اما روند تدوین قانون باید رو به انجام چنین کاری داشته باشد. روند تدوین قانون اساسی باید طوری طراحی شود که بحث‌هایی را در ابعاد ملی دامن بزند که به کشف و ابراز دغدغه‌های همه‌ی مردم مربوط می‌شوند، و نه

فقط نخبگانی که صدای بلندی دارند. این بحث ملی می‌تواند اثر جانبی و غیررسمی روند رسمی تدوین باشد.

مشارکت عمومی

بسیاری از اهداف بالا بدون مشارکت عمومی به دست نمی‌آیند. اما تحقق این مشارکت هم کاری است دشوار. تا همین گذشته‌ی نزدیک، «دموکراسی نمایندگی» بهترین راه برای مشارکت مردمی در روند قانون اساسی فرض می‌شد. امروزه، خصوصاً با توجه به سوءاستفاده‌هایی که نهادهای مختلف حاکمیتی در دهه‌های اخیر از حق حاکمیت مردم کرده‌اند و می‌کنند، بحث مشارکت مستقیم‌تر مردمی جدی‌تر شده است. یکی از دشواری‌های کشورهای مشارکتی که وارد روند دموکراسی‌سازی می‌شوند این است که توده‌ی مردم بر اثر عادت به نظم سلسله‌مراتبی پیشین تمایلی به مشارکت جدی در روندهای سیاسی ندارند. پس از جلب مشارکت، موانع جدی دیگری هم وجود دارد که باید برایشان آماده شد: فریب مردم توسط گروه‌های ذی‌نفع، قومی‌سازی عقاید، هیجان‌افکنی و عوام‌گرایی، از بین رفتن نقش متخصصان و مانع‌انداختن در راه رسیدن به اجماع.

برای غلبه بر این مشکلات باید ببینیم چطور می‌شود مردم را به لحاظ فکری و روانی برای مشارکت آماده کرد و با چه روش‌هایی می‌توان نظرات عمومی و گروه‌های خاص را گرد آورد، تحلیل و ارزیابی کرد، و به شکلی متناسب در کنار هم قرار داد. مشارکت مردمی روندی «یک‌باره» نیست؛ باید به طور پیوسته در مراحل مختلف تدوین پیش‌نویس و بعد از آن با تأمین شفافیت و صداقت ادامه داشته باشد و اعتماد مردم جلب شود تا تدوین قانون اساسی صرفاً سیاست‌ورزی‌ای کوتاه‌مدت و به قصد رسیدن به منافع گروهی و فردی خاص نباشد. در این مسیر، همان‌قدر که اتخاذ تدابیر برای ارتباط‌برقرارکردن میان

نهاد مسئول تدوین قانون اساسی و افکار عمومی مهم است، تدابیر و راهکارهای انجمن‌ها، اتحادیه‌ها احزاب و دیگر گروه‌های مردم‌بنیاد برای ترویج و پیشبرد بحث هم اهمیت دارد.

روند شکل دهی به قانون اساسی

گای می‌گوید از شیوه‌ی جلب مشارکت عمومی که بگذریم، روند شکل دهی به قانون اساسی دارای این اجزاست:

- توافق بر سر مجموعه‌ی گسترده‌ای از اهداف که باید در قالب متن قانون اساسی گنجانده شوند
- توافق بر سر نهادها و روال‌های شکل‌دادن به قانون اساسی
- آماده‌کردن مردم برای شرکت در این روند با ارائه‌ی آموزش‌های شهروندی و تاریخی و گزینه‌هایی که در قانون اساسی می‌تواند لحاظ شود
- نظرخواهی از مردم (از جمله تبعیدیان)
- نظرخواهی از متخصصان
- اطلاع‌رسانی در خصوص روندها و تجربیات مشابه
- تحلیل عقاید ابرازشده در جریان نظرخواهی‌ها
- به‌جریان‌انداختن بحث عمومی بر سر پیش‌نویس قانون اساسی
- آماده‌کردن نسخه‌ی نهایی
- تصویب قانونی نسخه‌ی نهایی
- برگزاری همه‌پرسی یا هر سازوکار دیگری برای تصدیق عمومی نسخه‌ی نهایی
- تنفیذ قانون اساسی که تصویب و تصدیق شده است
- اجرای قانون اساسی

کار مجمع قانون اساسی چیست؟

در موارد متعددی در قوانین اساسی موجود کشورها، تشکیل مجمع قانون اساسی برای بازبینی آن پیش‌بینی شده است. در برخی موارد هم که کشور در مرحله‌ی گسست کامل از قانون اساسی موجود است، باز تشکیل چنین مجمعی بنا به دلایل و سوابق مختلف در دستور کار قرار می‌گیرد.

در مواردی، مجامع قانون اساسی اختیارات وسیعی دارند؛ مثلاً می‌توانند پیش‌نویسی را ابتداءً ساکن تهیه کنند. گاهی هم برای آنها پیش‌نویس و دستور کاری از پیش تعیین می‌شود.

گاه با وجود نهادهای مستقر قدرت، مجمع تدوین قانون اساسی کلاً خارج از چهارچوب چنین نهادهایی انتخاب می‌شود. گاه متشکل از همین نهادهاست؛ مثل وقتی که مجلس موجود یک کشور یا ترکیبی از اعضای نهادهای موجود نقش مجمع را بر عهده گیرند (مانند بازبینی قانون اساسی در جمهوری اسلامی ایران) و گاه ترکیبی از هر دو حالت (مانند مجمع قانون اساسی کنیا که با ترکیبی از نمایندگان مجلس و نهادهای مدنی شکل گرفت).

گاه مجمع قانون اساسی اصلاً به این دلیل تشکیل می‌شود که نهاد مشروع یا کلاً هیچ نهادی وجود ندارد؛ مثل کامبوج پس از فروپاشی دولت خمر سرخ، یا تیمور شرقی پس از تأسیس.

مجامع قانون اساسی اغلب بر زمینه‌ی انقلابی تأسیس شده‌اند. این بدان معنی است که حکومت پیشین عامدانه نابود شده تا نظم نوینی جایگزین شود. در مواردی که قانون اساسی پس از استقلال از دولتی استعماری تدوین می‌شود، هم نیروهای محلی استقلال‌طلب و هم نیروهای دولت استعمارگر در تدوین

قانون اساسی نقش دارند. برای همین سرنوشت قانون اساسی در گروهی توازن قوا بین این دو نیرو است.

مثلاً در استقلال هند، این پارلمان بریتانیا بود که تشکیل مجمع قانون اساسی را تصویب کرد. برگزاری انتخابات سراسری برای تشکیل مجمع قانون دموکراسی برای تضمین دموکراتیک بودن آن ضروری بود.

اما بریتانیا از پیش خودمختاری بخش‌های مسلمان‌نشین را تصویب کرده بود. در عین حال، وقتی تصمیم برپایی مجمع قطعی شد، بریتانیا عملاً هند را به دو کشور تقسیم و در اوت ۱۹۴۷ آنجا را ترک کرد.

برخی به این دلیل هوادار تشکیل مجمع قانون اساسی هستند که آن را همه‌شمول‌تر از مجالس عادی و مظهر قوی‌تری برای حاکمیت ملی می‌بینند. با این همه، متأسفانه همه‌ی مجامع قانون اساسی به قدر کافی همه‌شمول یا مشارکتی نبوده‌اند؛ مجمع قانون اساسی کامبوج کلاً غیرعلنی برگزار شد و حزب اکثریت در تیمور شرقی پیش‌نویس خود را برای تصویب ارائه کرد و به سایر صداها نیز گوش نداد.

در بسیاری از موارد، فاصله‌ی آنچه رخ داده با شرایط آرمانی‌ای که در اینجا توصیف شد زیاد بوده است.

قوانین اساسی متعددی با هدایت گروه‌های پیروز تدوین شده‌اند و مشارکت عمومی چندانی در تدوین آنها صورت نگرفته؛ قوانین اساسی چندی به دلیل شرایط اضطراری به طور غیرعلنی بحث و تدوین شده‌اند؛ و در پاره‌ای موارد، بحث بر سر بندهایی از قوانین اساسی به گروه‌هایی خاص سپرده شده.

پیش از تشکیل مجمع

اینکه مجمع چگونه تشکیل شود، چه دستور کاری، و چه زمان‌بندی‌ای داشته باشد، مسائلی بسیار حساسند که می‌توانند موضوع بحث‌های شدید و طولانی باشند زیرا رضایت گروه‌های مختلف ذی‌نفع در تدوین قانون اساسی جدید تأمین نمی‌شود، مگر اینکه مطمئن شوند شرایط مطلوبشان برای تشکیل مجمع برآورده خواهد شد.

گای یادآور می‌شود که در کشور خود او، کنیا، مذاکرات برای زمینه‌سازی تشکیل مجمع قانون اساسی حدود یک دهه، و در آفریقای جنوبی و فیجی هر یک حدود سه سال به طول انجامید. گای می‌گوید:

مرحله‌ای مهم در شکل‌دهی به قانون اساسی، که اغلب از آن غفلت می‌شود یا از چشم می‌افتد، مرحله‌ای است که پیش از شروع روند رسمی تدوین قانون اساسی قرار دارد: وقتی که روند «کلید زده می‌شود»، گروه‌های مرتبط به بررسی روند تشویق می‌شوند، و چشم‌انداز و اهداف نهایی این بررسی و توافقات یا متون موقت به روالی می‌افتد که طی آن قانون اساسی نهایی پذیرفته می‌شود. این مرحله در تعیین تصمیماتی که در مراحل بعدی گرفته می‌شود، از جمله تصمیم راجع به جایگاه مجمع قانون اساسی، اهمیت تعیین‌کننده‌ای دارد.

در کشورهای آفریقایی، این مرحله با برگزاری «کنفرانس ملی» طی شد که در آن گروه بزرگی از سراسر کشور شرکت و راجع به چستی مجمع و وظایف صحبت کردند. در کشورهای اروپای شرقی پس از کمونیسم، اغلب این مرحله با برگزاری میزگردهایی میان هواداران تغییر و رهبران نظام پیشین طی شد.

مسئله‌ی ترتیبات دوران گذار در این میان بسیار مهم است. اینکه حکومت موقت چه ساختاری داشته باشد، روندهای اجرایی تشکیل مجمع چگونه طی شوند، و چقدر دربرگیرنده‌ی طرف‌ها و گروه‌های مختلف باشند، تعیین‌کننده‌ی ریخت و وضع مجمعی است که تشکیل می‌شود.

ترتیبات دوران گذار ممکن است چند مرحله‌ای باشند، اغلب چگونگی شکل‌گیری‌شان هم موضوع بحث و توافق است، و گاه بر مبنای قانون اساسی موجود تنظیم می‌شوند. البته چون معمولاً مشکل با خود قانون اساسی موجود و نظم مستقر بر پایه‌ی آن است، این اتکاء کامل نیست و با لحاظ شرایط و تبصره‌هایی صورت می‌گیرد. گاهی هم که نظم پیشین به کل فروپاشیده، برای ترتیبات دوران گذار نیاز به نهادهای جدیدی است.

ترتیبات دوران گذار از وجه دیگری هم مسئله‌ساز است: با این ترتیبات است که مجمع شکل می‌گیرد و نهایتاً قانون اساسی تنفیذ و اجرایی می‌شود؛ بنابراین، مشروعیت قانون اساسی به میزان مقبولیت این ترتیبات گره خورده است.

گای در مقایسه‌ای که میان دوران گذار از آپارتاید و دوران گذار پس از صدام حسین در عراق می‌کند، گذار از آپارتاید را گذار موفقیت‌آمیزتری می‌بیند و دلیلش را هم این می‌داند که شکل‌گیری و طی شدن ترتیبات دوران گذار در آفریقای جنوبی شفاف‌تر از عراق بود و روندهایش هم درون‌بنیاد بود و از کشوری دیگر (مثل آمریکای فاتح) گرفته نشد.

نکته‌ی مهم دیگری که گای در همین ارتباط بر آن تأکید می‌کند این است که ترتیبات دوران گذار نباید صرفاً موضوع مذاکره‌ی گروه‌های طرف نزاع باشد، بلکه اگر قرار به کسب مشروعیت قانون اساسی است، گروه‌های دیگر هم باید در آن شرکت داده شوند. همچنین این گفتگوها باید در شرایطی امن و آزاد برای همه‌ی طرف‌ها برگزار شود.

برای اینکه قانون اساسی مشروعیت داشته باشد، نباید روند شکل‌دهی به آن صرفاً مبتنی بر رأی یا مشارکت اکثریت باشد. بنابراین، برگزاری انتخابات برای مجمع به‌تنهایی ملاک مشروعیت نیست. همان‌طور که در عراق، گروه‌های سنی‌مذهب، که می‌دیدند در اقلیت قرار دارند، انتخابات را تحریم کردند. روند برای مشروعیت‌یافتن باید به سمت اجماع گسترده سوق داده شود.

از طرف دیگر، کنار گذاشتن انتخابات هم می‌تواند نقش ترتیبات دوران گذار را بر شکل‌گیری مجمع و نیز خود قانون اساسی بسیار پررنگ کند؛ اتفاقی که در افغانستان پس از اشغال آمریکا رخ داد.

به‌این ترتیب، گاهی اوقات توافقاتی که پیش از تشکیل مجمع میان گروه‌ها درباره‌ی شیوه‌ی کار مجمع و حتی راجع به برخی بندهای قانون اساسی آینده شکل می‌گیرد می‌تواند کشور را به اجماع نزدیک‌تر کند؛ مانند روندی که در آفریقای جنوبی طی شد.

وقتی پای گروه‌های مسلح و درگیری نظامی برای عبور از نظم پیشین در میان باشد، پیش‌نیاز برگزاری انتخابات منصفانه در هر مرحله‌ای برقراری آرامش است تا بحث و انتخابات قابل برگزاری باشد. بنابراین، برقراری آتش‌بس و حتی خلع سلاح گروه‌های مسلح می‌تواند از لوازم ترتیبات دوران گذار باشد.

تعیین اهداف برای قانون اساسی نیز مسئله‌ی مهمی است که در ترتیبات دوران گذار شکل می‌گیرد. رسیدن به لزوم تعیین قانون اساسی جدید معمولاً نتیجه‌ی مبارزه است، و آرمان‌های مبارزات معمولاً در شکل‌دهی به اهداف قانون نقش بازی می‌کنند. اما باز هم مهم است که گروه‌های مختلف با آرمان‌های متنوع مجال ابراز و طرح و بحث دیدگاه‌های خود را داشته باشند، و این صرفاً گروه‌های غالب دخیل در مبارزات نباشد که دیدگاه‌هایشان را به کرسی نشانند.

مسئله‌ی زمان‌بندی مراحل شکل‌دهی به قانون اساسی نیز بسیار حیاتی است. اغلب گروه‌ها، خصوصاً گروه‌های فرادست، سعی می‌کنند زمان‌بندی را به نحوی ترتیب دهند که خودشان بیش‌ترین نقش را در تعیین تکلیف قانون اساسی داشته باشند.

از طرف دیگر، وقتی سازمان‌های بین‌المللی روند گذار را ترتیب می‌دهند، معمولاً به دلیل شرایط نیروهای خارجی دست‌اندرکار، زمان‌بندی‌های فشرده‌ای برای طی مراحل تعیین می‌شود که گاه حتی قابل اجرا هم نیست، چه رسد به اینکه شرایط منصفانه را فراهم کند؛ مانند وضعی که در عراق پیش آمد.

ساختار و ترکیب مجمع

دوگانگی بین مجلس موجود قانون‌گذاری و مجمع می‌تواند موجب بروز تنش‌هایی شود. ولی این جدایی، همان‌طور که الستر در مقاله‌ی نخست این مجموعه توضیح داده است، تضمین می‌کند که نمایندگان مجلس در تدوین قانون اساسی منافع شخصی انتخاباتی خود را در اولویت قرار ندهند.

مسئله‌ی تعیین و تأیید صلاحیت اعضای منتخب مجمع نیز مسئله‌ای حیاتی است. ملاک‌های بسیار سخت‌گیرانه از مشارکت و تنوع اعضا می‌کاهند و، در نتیجه، از مشروعیت قانون اساسی هم کاسته می‌شود. هم این ملاک‌ها و هم شیوه‌ی برگزاری انتخابات اعضای مجمع باید تضمین کند که انتخاب نمایندگان به فراگیرترین شکل ممکن صورت می‌پذیرد.

به‌این‌ترتیب، شیوه‌ی برگزاری انتخابات مهم می‌شود و به باور بسیاری از صاحب‌نظران، شیوه‌ی نمایندگی تناسبی (proportional representation) شیوه‌ی مرجح است. اینکه حوزه‌ی انتخابیه چه باید باشد — مثلاً اینکه محلی باشد یا کشوری — در شرایط مختلف می‌تواند فرق کند.

پرسش مهم دیگر این است که آیا غلبه‌ی احزاب بر روند انتخابات مجمع مفید است؟ گای می‌گوید تجربه‌ی مشترک در کشورهای چندقومیتی نشان می‌دهد که احزاب به موتور اصلی انتخابات تبدیل شده و باقی دی‌نفعان اقتصادی و اجتماعی را به حاشیه رانده‌اند (مانند عراق) و جامعه را قطبی کرده‌اند. با این حال، وضعیت به اینکه خود احزاب تا چه حد دموکراتیک باشند هم بستگی دارد.

اما مجمع می‌تواند حقیقتاً ملی باشد و برای تحقق این امر باید به جز احزاب، به سایر گروه‌های ذی‌نفع هم امکان حضور در آن را داد.

مسئله‌ی حذف برخی گروه‌ها از مجامع قانون اساسی مسئله‌ای بحث‌برانگیز بوده است. در حالی که برخی از صاحب‌نظران معتقدند حذف نازی‌ها در آلمان و بعثی‌ها در عراق به دلیل سوابق جنایتکارانه‌شان کار درستی بود، برخی دیگر می‌گویند به نفع آینده‌ی بلندمدت کشور است که حتی این گروه‌ها هم حذف نشوند.

قوا و کارکردهای مجمع

خیلی از اوقات، محدوده‌ی عمل مجامع قانون اساسی در ترتیبات دوران‌گذار معین می‌شود؛ مثلاً پیش‌نویس اولیه‌ای برای بحث تهیه می‌شود یا شرح وظایفی معین می‌گردد. همواره اما مجامع به این محدودیت‌ها پایبند نمی‌مانند و از قدرت انتخابی بودن خود برای تجدید نظر در آنها استفاده می‌کنند.

با این همه، با توجه به فشار کار و زمان‌بندی مجمع، اغلب نوعی از تقسیم وظایف میان این نهاد و نهادهای همراه می‌تواند مفید باشد.

برای مثال، توقع نمی‌رود مجمع بتواند کار آموزش شهروندی را که دغدغه‌ای متأخر است به عهده بگیرد. این آموزش می‌تواند به تمهیدی برای جانداختن موضعی خاص تبدیل شود، ولی در عین حال می‌تواند به مشارکت مؤثرتر و مفیدتر شهروندان کمک کند.

برای اینکه مسئله‌ی سوگیری در آموزش‌های شهروندی حل شود، می‌توان همه‌ی گروه‌ها و سازمان‌ها را تشویق کرد که آموزش‌های مورد نظر خود را ارائه دهند و انحصار را از روی ارائه‌ی چنین برنامه‌هایی برداشت. همچنین می‌توان برای جلوگیری از تبلیغات غیر منصفانه علیه مواضع گروه‌های دیگر، مقرراتی برای تبلیغات و آموزش قائل شد.

در بسیاری از موارد، تهیه‌ی پیش‌نویس قانون اساسی‌ای که باید در مجمع مورد بحث قرار بگیرد توسط خود مجامع صورت گرفته است. امروزه گرایش غالب به این سو رفته که نهادی تخصصی وظیفه‌ی تهیه‌ی پیش‌نویس، نظارت بر آموزش‌های شهروندی، و فرایند درگیر کردن مردم در بحث راجع به پیش‌نویس را به عهده بگیرد و بعد پیش‌نویس آماده‌شده را به مجمع بدهد. حسن این روش آن است که تهیه‌ی پیش‌نویس می‌تواند از نفوذ احزاب دورتر بماند و مشارکت عمومی‌تر را تضمین کند.

شیوه‌ی انتخاب چنین کمیسیونی و میزان مشروعیتی که از آن برخوردار است تأثیری مستقیم بر روی کار مجمع دارد. گاهی می‌گوید از جمله مهم‌ترین مشکلاتی که این کمیسیون‌ها را بنا به تجربه تهدید کرده این است که در معرض فشار قوه‌ی اجرایی مستقر در دوران گذار بوده‌اند.

مشورت عمومی باید قبل از تهیه‌ی پیش‌نویس صورت بگیرد یا بعد از آن؟ روند مشورت‌خواهی از مردم پیش از اینکه پیش‌نویسی وجود داشته باشد ممکن است دشوار و وقت‌گیر باشد. در عین حال، وقتی پیش‌نویسی کاملاً آماده شده

باشد و به مشورت گذاشته شود، خصوصاً وقتی خود مجمع آن را آماده کرده باشد، انعطاف کمی برای پذیرش نقد و نظرها وجود دارد؛ مانند وضعی که در عراق به وجود آمد.

از این گذشته، وقتی با پیش‌نویسی کامل سروکار داشته باشیم، انتظار می‌رود متنی منسجم هم داشته باشیم؛ در حالی که، لحاظ کردن نقدها به جوانب مختلف آن باعث می‌شود انسجام متن از دست برود.

اما مجمع بنابر چه قواعدی قرارست کار کند؟ کار مجمع قاعداً مبتنی بر آیین‌نامه است. این آیین‌نامه را ممکن است نهادی پیش از تشکیل مجمع تنظیم کرده باشد، یا تنظیمش به خود مجمع واگذار شود. مجمع صلاحیت این کار را دارد و دشواری‌های جلب مشارکت عمومی برای تهیه آیین‌نامه هم در این روش مرتفع می‌شود. اما مشکلش این است که می‌تواند وقت قابل توجهی از مجمع بگیرد و این امر، خصوصاً در مواقعی که مجمع زمان‌بندی محدودی دارد، کار را دشوار می‌کند.

بهترین آیین‌نامه آن است که هر چه مختصرتر و روشن‌تر باشد و به دموکراتیک‌ماندن روند حل‌وفصل مسائل کمک کند.

شیوه‌ی رأی‌گیری برای مواد قانون اساسی و چگونگی تصویب مواد و متن‌نهایی از مسائل حساس و مورد مناقشه بوده است. در این روند مسائلی ممکن است پیش بیاید که در هر دو سوی‌شان دشواری‌هایی دارد و جان‌الستر در مقاله‌ی نخست این مجموعه به برخی از این دشواری‌ها پرداخته است؛ مثلاً اینکه باید مشخص شود که آیا رأی‌گیری و بحث‌ها باید مخفی باشد یا علنی، یا هرکس باید بتواند با نظر شخصی خود رأی بدهد یا با نظر به رأی حزب و انتخاب‌کنندگانش رأی بدهد.

از این گذشته، روند تصویب با این مسئله روبه‌روست که نتیجه‌ی نهایی چگونه باید تصویب شود؟ متن نهایی باید به مجلس قانون‌گذاری معمول برود؟ باید به فراندوم گذاشته شود؟ یا خود مجمع می‌تواند آن را نهایی کند؟ گزینه‌ی رأی مجلس به تجربه ددرساز بوده است؛ هم به دلیل رقابتی که بین دو نهاد وجود دارد و هم به این دلیل که مجلس گاه از صرف رأی‌دادن تخطی کرده و دست به تغییر متن برده است.

مسئله‌ی مهم دیگر این است که هر ماده‌ای باید بنا بر چه اکثریتی در مجمع تصویب شود؟ وقتی تفرق آرا در سطح جامعه زیاد باشد، گذاشتن نصاب بالا برای اکثریت مورد نیاز در تصویب مواد قانون اساسی می‌تواند مفید باشد و مواد تصویب شده را محکم کند. در عین حال، این کار می‌تواند مشکل‌ساز باشد؛ از این جهت که به دلیل وجود تفرقه‌ی مشابه در خود مجمع، مواد به‌سختی به تصویب برسند.

پس از مجمع

همه‌پرسی یا همان فراندوم نقش نمادین زیادی دارد و اگر به نحو موفقی اجرا شود می‌تواند مشروعیت متن پذیرفته‌شده را تا حد زیادی تضمین کند.

اما همه‌پرسی به‌عنوان راه مشارکت عمومی شیوه‌ی ضعیفی است؛ مشارکت اصلی در همان مراحل پیشین باید جلب شود. خصوصاً اگر همه‌پرسی اصلی‌ترین مرحله‌ی حضور مردم باشد، می‌توان گفت مشارکت عمومی چندانی در روند تدوین قانون اساسی صورت نگرفته است. اگر جامعه به لحاظ قومیتی چندپاره باشد، پررنگ‌شدن نقش همه‌پرسی عملاً نقش گروه‌های اقلیت را به حاشیه می‌برد. در حالی که بحث‌های عمومی در روند تدوین قانون می‌تواند به اقلیت‌های مختلف مجال بهتری برای طرح و پیشبرد دیدگاه‌هایشان بدهد.

وقتی قانون اساسی به هر طریق تصویب شد، مسئله‌ی اجرای آن باقی می‌ماند. اجرای قانون اساسی را می‌توان به نهادهایی سپرد که از دوران گذار مانده‌اند، یا نهادهایی که به واسطه‌ی همین قانون تأسیس شده‌اند. در هر دو صورت، تنازع منافع نهادی می‌تواند مانع از اجرای بندهای مختلف قانون اساسی شود.

یک راه حل این است که در خود قانون اساسی به موضوع تشکیل کمیسیونی برای اجرای آن پرداخته شود. همچنین، می‌توان به ترتیباتی برای درگیر کردن جامعه‌ی مدنی در اجرای مفاد قانون اساسی هم اندیشید تا به این ترتیب بر مشروعیت و نفوذ آن در بین جامعه هم افزوده شود.

آنچه در پایان می‌توان گفت این است که گرچه قانون اساسی برای حل مشکلات گذشته نوشته می‌شود، اما خود فرایند تهیه و اجرای آن بسیار دشوار است و هر تصمیمی در هر مرحله‌ای از این کار می‌تواند سرنوشت‌ساز باشد.

جان کری:

چه اهمیتی دارد قانون اساسی چطور تهیه شود؟

جان کری استاد علوم سیاسی و زمامداری در کالج دارتموث است. این گزارش مختصری است از منبع زیر:

Carey, John M. "Does It Matter How a Constitution Is Created?" *Is Democracy Exportable?*, edited by Zoltan Barany and Robert G. Moser, Cambridge University Press, 2009, p. 155.

چه اهمیتی دارد که قوانین اساسی چطور نوشته و تصویب شوند؟ قوانین اساسی‌ای که در دنیا نوشته شده‌اند تحقق چه آرمان‌هایی را در نظر دارند؟ و چه مشخصاتی در تهیه‌ی متن و روند تصویب آنها در تحقق این آرمان‌ها اثر داشته است؟

جان ایم کری استاد علوم سیاسی در کالج دارتموث برای پاسخ گفتن به این پرسش‌ها به بررسی داده‌های مربوط به ۶۷ قانون اساسی‌ای پرداخته که روند شکل‌گیری‌شان در فاصله‌ی سال‌های ۱۹۹۵ تا ۲۰۰۵ طی شده است. تمرکز بر قانون اساسی‌های اخیر به کری امکان می‌دهد که هم داده‌های بیشتر و

معتبرتری داشته باشد و هم نتایج تحقیقش برای کسانی که درگیر تحولات اخیر هستند بیش‌تر قابل توجه باشد.

کری ابتدا آرمان‌هایی را فهرست می‌کند که در اغلب متون علوم سیاسی تحقیقشان هدف قانون اساسی شمرده می‌شود. سپس به تعیین و استخراج ملاک‌هایی می‌پردازد که از طریق آنها مشخصات روند شکل‌گیری قانون اساسی را ارزیابی کمی کند.

در مرحله‌ی بعد، بررسی می‌کند که پس از گذشت سه تا پنج سال از تصویب قانون اساسی، وضعیت تحقق این آرمان‌ها در کشورهای مورد نظر چگونه بوده است. به این ترتیب، می‌تواند «همبستگی» میان عوامل دخیل در روند شکل‌دهی قانون اساسی را با وضعیت تحقق آرمان‌های مورد نظر بسنجد.

آرمان‌های قوانین اساسی

از میان آرمان‌هایی که برای قانون اساسی برمی‌شمرند، دموکراسی احتمالاً برجسته‌ترین است.

کری می‌گوید از بین ۶۷ قانون اساسی که در فاصله‌ی ۱۹۹۵ تا ۲۰۰۵ بررسی کرده، ۶۲ متن صراحتاً دموکراسی را آرمان خود شمرده‌اند. همچنین، ۷۶ درصد همه‌ی قوانین اساسی که از ۱۷۸۹ (انقلاب فرانسه) تا ۲۰۰۵ به تصویب رسیده‌اند به دموکراسی اشاره داشته‌اند.

اکثر متون دانشگاهی با موضوع قانون اساسی نیز تأکید دارند که هرچه روند شکل‌دهی به قانون اساسی دربرگیرندگی (inclusiveness) بیش‌تری داشته باشد، یعنی بخش‌های بیش‌تری از جامعه را دربرگیرد و دخیل کند، امکان

دموکراتیک‌تر شدن قانون اساسی و روند اداری کشور بر اساس آن نیز بیش‌تر خواهد بود.

تفکیک و تعادل میان قوا دیگر آرمان مورد نظر در قانون اساسی‌ها است. تفکیک و تعادل میان قوا باعث می‌شود هیچ عاملی در حکومت نتواند یکه‌تاز شود و، به‌رغم باقی‌قوای قانونی کشور، خواست خود را پیش‌برد. تفکیک و تعادل هم از منظر فایده‌باورانه مورد تأکید بوده است. تحلیل‌گران از یک‌سو معتقدند که این تفکیک و تعادل میان قوا رفاه شهروندان را بیش‌تر حفظ می‌کند و فاصله‌ی آنها را کم‌تر می‌کند، و از سوی دیگر معتقدند که این تفکیک امکان نقض حقوق شهروندی را نیز کاهش می‌دهد.

آرمان دیگر ثبات و دوام است: اگر قانون اساسی بتواند مبنای درست و مفیدی برای اداری کشور بگذارد، بهتر است که این مبنا دوام هم بیاورد. اما در عین حال، قانون اساسی خوب آن است که شعور نسل‌های بعدی و حق تعیین سرنوشتشان را هم لحاظ کند و راه را برای اصلاح توسط آیندگان باز بگذارد. وقتی پای تغییر قانون اساسی در آینده در میان می‌آید، استدلال همان‌طور که گفتیم بر سر رعایت حق نسل‌های بعدی است. اما کری به این نکته‌ی جالب اشاره می‌کند که بر اساس جامع‌ترین مطالعات انجام شده راجع به قوانین اساسی، میانه‌ی عمر قوانین اساسی ۸ سال و میانگین عمرشان ۱۶ سال بوده است که به‌وضوح کم‌تر از چیزی است که طول یک نسل (۲۵ سال) شمرده می‌شود.

فرضیه‌ها

کری سه فرضیه برای بررسی کمی خود بر می‌شمرد و به تحقیق راجع به آنها می‌پردازد.

فرض ۱: هرچه روند شکل‌دهی به قانون اساسی دربرگیرنده‌تر باشد، سیاستی که از آن نتیجه می‌شود دموکراتیک‌تر خواهد بود.

فرض ۲: هرچه روند شکل‌دهی به قانون اساسی در برگیرنده‌تر باشد، اقتدار دولت بعدی محدودتر خواهد بود.

فرض ۳: هرچه روند شکل‌دهی به قانون اساسی در برگیرنده‌تر باشد، قانون اساسی قوی‌تر و بنابراین بادوام‌تر خواهد بود.

داده‌ها

چنان‌که از این فرضیه‌ها پیداست، مهم‌ترین مشخصه‌ای که کوری می‌خواهد در قانون اساسی اندازه بگیرد همه‌شمول بودن آن است. راه کمی‌سازی این مشخصه به حساب آوردن عواملی است که کوری آنها را «عوامل نهادی» می‌خواند؛ در مراحل بعد، باید مشخصه‌های هر کدام از این عوامل را به حساب آورد، و نیز وجوه مختلف مشارکت عمومی از طریق همه‌پرسی‌ها. عوامل نهادی می‌توانند شامل شاه، مجمع قانون اساسی، مجمع منتخب دولتی یا جمع مردمی باشند که در همه‌پرسی شرکت دارند.

شیوه‌ی کمی‌سازی عوامل مختلفی در روند و نتیجه‌ی تدوین قانون اساسی دخیل‌اند از حوصله‌ی این گزارش خارج است و علاقمندان می‌توانند آن را در اصل مقاله بیابند؛ اما می‌توان به برخی وجوه آن اشاره کرد.

میزان دربرگیرنده‌بودن روند تهیه‌ی قانون اساسی بر اساس چند عامل سنجیده می‌شود: یکی از این عوامل تعداد بازیگرانی است که در این روند شرکت دارند، اعم از بازیگران فردی و جمعی؛ عامل دیگر انتخابی بودن یا نبودن این بازیگران است؛ و عامل مهم دیگر اینکه در کنار بقیه‌ی بازیگران، مجمع انتخابی قانون

اساسی هم وجود دارد یا نه. همچنین اینکه کدام بازیگر با ماهیت انتخابی یا غیرانتخابی، دارای حق وتو باشد نیز عاملی تعیین کننده است.

مثلاً قانون اساسی ای که توسط یک مجمع انتخابی تهیه شود، شورایی که حکومت آن را تعیین کرده تصویب کند، و شاه امضا و تنفیذش کند (بازیگران نهادی=۳، بازیگران نهادی انتخابی=۱، مجمع انتخابی=۱) دربرگیرنده تر از قانون اساسی ای است که شورای نظامیان حاکم تنظیمش کند و به همه پرسی گذاشته شود (بازیگران نهادی=۲، بازیگران نهادی انتخابی=۰، مجمع قانون اساسی=۰).

شاخص دیگر در شکل دهی به قانون اساسی، برگزاری همه پرسی مستقیم از شهروندان است. همه پرسی ممکن است اصلاً برگزار نشود، یا در شرایطی برگزار شود که دخالت نیروهای مخالفش آن را محدود کرده است، یا در امنیت و تحت نظارت مطبوعات و رسانه های آزاد و ناظران بین المللی برگزار شود.

عملکرد قانون اساسی

کری برای ارزیابی تأثیر قانون اساسی بر دموکراتیک شدن ساختار کشور (آرمان اول) و تأثیرش بر محدود شدن اقتدار دولت (آرمان دوم) به پایگاه داده های پالیسی چهار رجوع می کند که مشخصات حکومت های سیاسی را از ۱۸۰۰ تا ۲۰۱۰ گرد آورده است. او برای برآورد دموکراتیک شدن ساختار کشو و محدود شدن اقتدار دولت، به داده های هر کشور در این پایگاه در سه سال پس از تنفیذ قانون اساسی مورد بررسی اش رجوع می کند.

همچنین کری برای سنجش دوام قوانین اساسی به داده های «طرح تطبیقی قوانین اساسی» رجوع می کند. ملاک مورد نظر او این است که ببیند پنج سال پس از تنفیذ قانون اساسی الحاقیه ای به آن افزوده شده یا تغییری در آن صورت گرفته یا نه.

نتایج تحقیق

چنان که گفتیم، این بررسی میان عوامل مربوط به روند شکل‌دهی به قانون اساسی و نتیجه‌ی آن قرار است نشان دهد که هر کدام از فرضیه‌های سه‌گانه‌ای که راجع به تأثیر همه‌شمول‌بودن روند تهیه‌ی قانون اساسی آوردیم تا چه حد درست هستند.

کری می‌گوید بر اساس نتایجی که به دست آورده، روشن‌ترین الگو در داده‌هایی دیده می‌شود که به تعداد عاملان درگیر در فرایند تهیه‌ی قانون اساسی مربوط می‌شوند، و خصوصاً به تعداد بازیگرانی که به نحو دموکراتیک انتخاب شده‌اند و در مراحل مختلف تهیه‌ی متن تا تنفیذ دست‌اندرکارند.

هرچه تعداد بازیگران نهادی شرکت‌کننده در فرایند تهیه‌ی قانون اساسی بیش‌تر بوده، دموکراسی‌ای که از قانون اساسی متولد شده هم قوی‌تر بوده است. علاوه بر این، امکان بهبودیافتن وضع دموکراسی و محدودیت‌هایی که جامعه می‌تواند بر قوه‌ی اجرایی اعمال کند در حالتی که تعداد بازیگران نهادی کم‌تر بوده‌اند، اندک بوده است.

وقتی دست کم یکی از بازیگران تهیه‌ی قانون اساسی به نحو دموکراتیک انتخاب شده‌اند، سیاست بعد از تنفیذ قانون اساسی بسیار دموکراتیک‌تر از وقتی بوده که هیچ بازیگری به نحو دموکراتیک انتخاب نشده است. همچنین بهبود وضع دموکراسی در این حالت نیز آهسته ولی پیوسته بوده است. این الگو وقتی مجمع قانون اساسی انتخابی در کار بوده تکرار شده است.

در ارتباط با فرض دوم می‌توان گفت که همبستگی میان انتخاب آزادانه‌ی بازیگران نهادی و محدودیت‌هایی که در اعمال قدرت قوه‌ی اجرایی به وجود می‌آید، معنی‌دار نیست.

وقتی مجمع انتخابی قانون اساسی در تدوین قانون اساسی شرکت داشته، این روند تقریباً همیشه به حکومت‌هایی منجر شده است که در آنها قوه‌ی اجرایی تحت نظارت مؤثر سایر نهادها بوده است.

به‌همین ترتیب، در ارتباط با فرض سوم می‌توان گفت که همبستگی میان تعداد بازیگران نهادی و ثبات قانون اساسی، و نیز همبستگی میان مشارکت بازیگران نهادی که با رأی مردمی انتخاب شده بودند، با ثبات قانون اساسی پس از تنفیذ همبستگی چشمگیری دارد.

شاید دلیلش این باشد که هر چه فرایند تهیه‌ی قانون اساسی شمول بیشتری داشته، حس تعلق و تعهد بیشتری به شهروندان القا کرده است.

شاید هم به این دلیل باشد که وقتی فرآیند تهیه‌ی قانون اساسی شمول بیشتری داشته باشد، و در تدوینش عوامل نهادی متنوع، و بازیگران متعددی با علایق و سلاقی مختلف درگیر باشند، ملاحظاتی در قانون اساسی گنجانده می‌شوند که بهتر و بیشتر نظرات همه را جلب می‌کند و در نتیجه شانس کمتری برای ظهور بدیل‌های سیاسی دیگری در آینده وجود خواهد داشت.

در عین حال، ظاهراً همه‌پرسی‌ها در ارتقای این آرمان‌ها نقشی به وضوح شمار و ماهیت بازیگران نهادی نداشته‌اند. با داده‌هایی که در دست داریم، همه‌پرسی‌ها طبق هیچ الگوی واضحی با دموکراسی، دموکراسی‌سازی یا محدود کردن قوه‌ی مجریه همبستگی ندارند.

البته نتایج مربوط به همه‌ی فرضیه‌ها، وقتی همه‌پرسی‌ها آزادانه برگزار شده‌اند، در مقایسه‌ی با وقتی که شرایط منصفانه‌ای در برگزاری‌شان حاکم نبوده، بهتر بوده است؛ اما واقعیت آن است که چون در اینجا تعداد نمونه‌ی آماری بسیار اندک است چندان نمی‌توان از همبستگی حرف زد.

حال آیا نتایج تحقیق کری می‌تواند پندهایی برای هواداران دموکراسی در دوره‌ی تدوین قانون اساسی داشته باشد؟

گرچه به نظر می‌آید که صرف برگزاری همه‌پرسی تضمین‌کننده‌ی تحقق آرمان‌های قانون اساسی نباشد، اما همه‌پرسی‌ای که آزاد و منصفانه برگزار شود، خصوصاً وقتی مردم حمایت گسترده‌ای از منتخبان خود داشته باشند، تا حدی زیادی متضمن تحقق آرمان‌های قانون اساسی هست.

کری تحقیق خود را در کتاب *زولتان بازنی با عنوان آیا دموکراسی قابل صدور است؟* منتشر کرده و در انتهای مقاله‌اش با اتکاء به یافته‌های تحقیقش به بحث اصلی کتاب باز می‌گردد و با «صادرکنندگان دموکراسی» سخن می‌گوید: «محتوای قانون اساسی وابسته به کسانی است که بر کرسی‌های تدوین آن می‌نشینند و ترجیحات خود را وارد متن قانون می‌کنند.

دربرگیرنده‌بودن عاملان نهادی که در کار تهیه‌ی پیش‌نویس و مذاکره بر سر محتوای قانون اساسی هستند، با دموکراتیک‌شدن بیشتر و پیش‌روی بیشتر به سوی دموکراسی و دوام بیشتر قانون اساسی همبستگی دارد.

اگر صادرکنندگان دموکراسی بتوانند درسی از این تحقیق راجع به قوانین اساسی اخیر بیاموزند، این است که بر واردکردن بازیگران نهادی متعدد – خصوصاً آنهایی که در خود شمول بیشتری دارد – در فرایند رسمی‌ای که تهیه‌ی قانون اساسی را رقم می‌زند، تأکید داشته باشند.»

یان الِستِر:

طراحی بهینه مجمع نویسندگان قانون اساسی

یان الِستِر فیلسوف و نظریه‌پرداز سیاست و استاد علوم اجتماعی در دانشگاه کلمبیا است. این گزارش مختصری است از منبع زیر:

Elster, Jon. "The Optimal Design of a Constituent Assembly." *Collective Wisdom: Principles and Mechanisms*, edited by Hélène Landemore and Jon Elster, Cambridge University Press, 2012, pp. 148–172.

فرض کنید موفق شده باشیم از میان انواع روش‌ها برای تهیه و تدوین قانون اساسی، مجمع انتخابی نویسندگان قانون اساسی را بر پا کنیم: حال سؤال این است که این مجمع چگونه باید کار کند و چطور باید طراحی شود که بهترین نتیجه را در تدوین قانون اساسی داشته باشد؟

یان الِستِر، فیلسوف سیاسی که راجع به تجربیات و بایدها و نبایدهای تهیه و تدوین قانون اساسی تحقیقات زیادی کرده و اولین گزارش این مجموعه نیز به مقاله‌ای کلاسیک از او اختصاص داشت، در مقاله‌ی دیگری به همین موضوع پرداخته است؛ اکنون گزارشی از آن را می‌خوانید.

آمیزه‌ی منافع، عقلانیت، و عواطف

الستر تفکیک میان منافع، عقلانیت، و عواطف در مقام رانه‌های تصمیمات آدمیان را از فیلسوفان قرن هفدهمی فرانسوی وام گرفته است و این تفکیک را به طور مؤثری در تحلیل روند تهیه‌ی قانون اساسی به کار می‌برد.

در این تفکیک، منفعت‌جویی به معنای پیگیری تحقق امتیازات شخصی است: اعم از رسیدن به پول، قدرت، یا سعادت یا فراهم کردن رفاه فرزندان.

پیروی از عاطفه نیز مانند منفعت‌جویی امری شخصی است: چه به دنبال رفع گرسنگی باشیم، یا در پی ارضای جنسی، یا از سر خشم تصمیمی بگیریم.

در مقابل این دو، در این تفکیک عقلانی، عمل کردن به معنای ترجیح خیر عمومی بر مقاصد شخصی بر اساس استدلال‌های منطقی است. به این ترتیب، رفتار و تصمیم عقلانی مستلزم نوعی رعایت بی‌طرفی و دخالت‌ندادن منافع و عواطف‌اند.

وقتی تصمیم می‌گیریم فرزندانمان را با صرف هزینه‌ای گزاف به مدرسه‌ای خصوصی بفرستیم، در پی تحقق منافعمان هستیم؛ وقتی فرزندانمان را با وجود همه‌ی مشکلات به مدرسه‌ی دولتی می‌فرستیم و برای بقای این مدارس تلاش می‌کنیم، در حالی که پول شهریه‌ی مدرسه‌ی خصوصی را هم داریم، به فکر خیر عمومی هستیم.

تصمیم‌گیری برای قانون اساسی مستلزم قوی بودن عنصر عقلانی و مهار منافع و عواطف است: قانونی که قرار است تکلیف میلیون‌ها نفر را در آینده معلوم کند، نباید در بند منافع و عواطف یک بخش یا حتی کلیت نسل حاضر باشد.

از نظر الستر، عقلانیت در اینجا ترکیب انگیزه‌های بی‌طرفانه با باورهای منطقی است. برای شکل‌دهی به باورهای منطقی در مقام فرد، هم باید بتوانیم راهی بهینه برای گردآوردن اطلاعات داشته باشیم و هم روشی بهینه برای بررسی اطلاعات موجود. الستر می‌گوید وقتی با تصمیم‌گیری مجمع سروکار داشته باشیم، شرایط تصمیم‌گیری عقلانی تبدیل می‌شود به مذاکره‌ی بهینه و نمایندگی بهینه. چنین روندی قرار است فهم مجمع را از مسائل واقعی و کیفیت حل مسائل را از سوی آنها ارتقا دهد.

اما این ادعا که باید از عواطف تا جای ممکن پرهیز کرد، ادعایی مشکل‌ساز است. قوانین اساسی اغلب در زمانه‌ی بحران و بزنگاه‌های تاریخی مانند انقلاب‌ها تدوین می‌شوند، یعنی دوره‌هایی که عواطف جمعی قوی‌ای جریان دارند و سوبه‌هایی از آنها معطوف به ارتقای خیر عمومی و همبستگی جمعی است: به این ترتیب، همه‌ی عواطف لزوماً ناقض بی‌طرفی نیستند و می‌توانند به تدوین قانون اساسی‌ای بهتر کمک کنند.

چنین عواطفی البته از فضای عمومی حاکم بر جامعه می‌آیند و می‌توانند به مجمع هم سرایت کنند، ولی منشأشان خود مجمع نیست. با این حال، عواطف جمعی ممکن است تأثیرات مخربی هم داشته باشند؛ مثلاً روحیه‌ی غالب ممکن است باعث شود برخی نمایندگان از بیان نظرات خود بترسند و، به این ترتیب، گفتگوی جمعی عقیم بماند.

وظیفه‌ی مجمع قانون اساسی

مجمع قانون اساسی می‌تواند انواع مختلفی داشته باشد:

مجمع قانون اساسی موقت (constitutional convention) که فقط به منظور تدوین قانون اساسی تشکیل شده و پس از پایان کار منحل می‌شود.

مجلس مقننه‌ای که وکالتی (mandated constituent legislatures) قانون اساسی می‌نویسد؛ یعنی مردم مجلس قانون‌گذاری عادی را انتخاب می‌کنند و در مقطعی (معمولاً ضمن انتخابات) رأی می‌دهند که همین مجلس اجازه‌ی تدوین یا تغییر قانون اساسی را هم داشته باشد.

مجلس مقننه‌ای که خودش را به کار تدوین قانون اساسی (self-created constituent legislatures) می‌گمارد. در انقلاب‌ها پیش آمده است که مجلس موجود بدون اینکه از قبل از سوی رأی‌دهندگان چنین وظیفه‌ای یافته باشد، با مصوبه‌ای خود را به کار تدوین قانون اساسی بگمارد.

مجمع قانون اساسی‌ای که خود را تبدیل به مجلس قانون‌گذاری (self-created legislating assemblies) هم می‌کند. مجمع قانون اساسی هند در سال ۱۹۴۶ که پس از تدوین قانون اساسی هم با همان ترکیب و بدون انتخابات مجدد، به عنوان مجلس قانون‌گذاری، به کارش ادامه داد.

الستر سعی می‌کند با توسل به مثال‌های مختلف نشان دهد که مجمع قانون اساسی‌ای که منحصراً همین وظیفه را به عهده دارد، نهاد مناسب‌تری است: در این شکل و در صورت لزوم، غیرعلنی نگهداشتن مباحثات ممکن‌تر است و، از سوی دیگر، منافع نهادی دیگر در انگیزه‌های قانون‌گذاران تأثیر نمی‌گذارد.

بهترین تعداد نمایندگان مجمع چقدر است؟

از نظر الستر، پاسخ فراگیری به این سؤال وجود ندارد. تعداد بهینه به ابعاد و تنوع جمعیتی هر کشوری بستگی پیدا می‌کند. هر چه کشور بزرگ‌تر باشد و جمعیت متنوع‌تری داشته باشد، باید تعداد نمایندگان بیش‌تر باشد تا مطمئن شویم مجمع کلیت کشور را نمایندگی می‌کند.

به این ترتیب، باید برای مجمع یک حداقل جمعیتی فرض کرد تا جمعی از نمایندگان پرنفوذ نتوانند به راحتی عنان کار را در دست بگیرند.

از طرف دیگر، این استدلال هم جدی است که تعداد نمایندگان نباید خیلی هم زیاد باشد زیرا، به قول معروف، اگر همه‌ی افراد مجمعی پرتعداد به دانایی سقراط هم باشند، جمعیت زیاد باعث می‌شود تا مجمع به مجمعی پراشوب تبدیل شود.

از طرف دیگر، نمایندگان در مجامع خیلی بزرگ، خصوصاً کسانی که به ندرت دیده می‌شوند، انگیزه‌شان را برای اطلاع یافتن از امور و پیگیری جدی مباحث از دست می‌دهند و برخی از آنها به مفت‌سواری گرفتن از فعالیت و پیگیری بقیه روی می‌آورند و این موضوع روی کیفیت مباحث اثر منفی می‌گذارد.

به گمان الستر، مجمع کم جمعیت که پنجاه نفر یا کم‌تر از آن را در بر بگیرد، با خطر استیلا یافتن نخبگان قدرت مواجه است، و مجمع خیلی بزرگ که بالای صد نفر باشد، با خطر رواج یافتن مفت‌سواری مواجه است. البته الستر فکر می‌کند که ملاحظه‌ی داشتن نمایندگان متنوع جدی است و می‌تواند روی حد بالای تعداد نمایندگان تأثیر بگذارد.

مسئله‌ی مدت کار مجمع

آیا برای کار مجمع باید محدودیت زمانی قائل شد؟ الستر می‌گوید در اغلب موارد، گذاشتن چنین محدودیتی چندان عملی نیست چون مجامع قانون اساسی زیر بار محدودیت‌هایی از این دست، که نهادهای بالادست برایشان تعیین کرده‌اند، نمی‌روند. در عوض، وضعیت و وقایع بیرونی ممکن است روی مجمع فشار بگذارد که کارش را از حدی بیش‌تر طول ندهد.

اگر بخواهیم مذاکرات مجمع غیرعلنی باشد، کوتاه بودن زمان کار مجمع کم می‌کند که اخبار کم‌تری درز کند؛ همین‌طور اگر تعداد نمایندگان کم‌تر باشد، تدوین متن در زمانی کوتاه‌تر ممکن‌تر است. اگر خود متن هم طولانی و پر جزئیات نباشد، امکان نهایی کردنش در زمانی کوتاه‌تر بیشتر است.

کجا برای تشکیل مجمع مناسب است؟

اگر جلسات مجمع محرمانه باشند، چندان مهم نیست که کجا تشکیل شود؛ ولی اگر جلسات علنی باشند، باید در جایی برگزار شود که هم امکان حضور رسانه‌ها و بازدیدکنندگان باشد و هم این تدارکات در کار مجمع ایجاد اختلال نکند. همچنین دسترسی به نمایندگان نباید به گونه‌ای باشد که دیگران بتوانند تهدیدشان کنند یا به آنها رشوه دهند.

در بعضی مواقع، برای دور کردن مجامع قانون اساسی از آشوب‌ها و مداخلات، محل برگزاری مجمع را به شهرهای کوچک و دور از مراکز سیاسی برده‌اند: مانند مجمع سال ۱۹۱۹ آلمان که در شهر وایمار برگزار شد تا از آشوب‌های برلین دور باشد.

شیوهی بهینه‌ی انتخابات کدام است؟

شیوهی انتخابات برای هر نهادی متناسب با کارکرد آن است. وقتی مجلسی انتخاب می‌شود که قرار است دولتی از دل آن بیرون آید، شیوهی انتخاباتی‌ای ارجحیت دارد که بتواند تا حد ممکن به یک حزب اکثریت دهد تا انتخاب دولت میسر شود. الستر این شرط را «دولت‌پذیری» (governability) می‌نامد.

اما در مجمع قانون اساسی چنین اکثریتی اهمیت ندارد: مطلوب این است که بافت جامعه به‌تمامی در مجمع نماینده داشته باشد؛ پس باید شیوه‌ای اتخاذ

شود که بیش‌ترین تنوع موجود در میان نمایندگان مجمع بازتاب یابد. الستر به این شرط «نمایندگی‌پذیری» (representativeness) می‌گوید.

استدلال پشت شرط نمایندگی‌پذیری بر اساس حق افراد برای اثرگذاری بر انتخاب نمایندگان نیست، بلکه استدلال این است که جامعه به دانش‌های افراد متنوع نیاز دارد؛ مسئله بیش‌تر کارکرد است تا حق.

مسئله‌ی دانش مهم و مورد توجه رأی‌دهندگان هم بوده است: برای مثال، اکثریت واجدان کنونی حق رأی در برخی کشورها (مانند نروژ)، در مقاطعی، رأی داده‌اند که حداقل سن واجدان حق رأی برای انتخاب اعضای مجمع تدوین قانون اساسی بالاتر از حداقل سن معمول باشد. به‌این‌ترتیب، آنها تضمین کرده‌اند که در فرایند تشکیل مجمعی که کاری حساس‌تر دارد، انتخابات‌های پخته‌تری صورت بگیرد.

محرمانه‌بودن یا علنی‌بودن مذاکرات؟

راجع به لزوم محرمانه یا علنی‌بودن مذاکرات مجمع قانون اساسی استدلال‌های مختلفی وجود دارد. برخی معتقدند علنی‌بودن مذاکرات باعث می‌شود نمایندگان خود را در معرض نظارت مدام ببینند و، به‌این‌ترتیب، از دنبال کردن اغراض شخصی خودداری کنند.

از نظر الستر، این استدلال در خیلی جاها کار می‌کند؛ اما همچنین هشدار می‌دهد که شاید برای مجامع قانون اساسی چندان کارا نباشد زیرا نمایندگان چنین مجمعی یک‌بار و فقط برای همین کار انتخاب می‌شوند و ترسی ندارند از اینکه پیگیری اغراض شخصی مانع انتخاب مجددشان شود.

الستر می‌گوید نکته‌ی دیگری که باید به آن توجه داشت انواع علنی بودن است:

بازدیدکنندگان به تالارهای مجمع دسترسی داشته باشند؛

نطق نمایندگان منتشر شود؛

اسامی نمایندگان، که به طرح مشخصی رأی مثبت یا منفی می‌دهند،

منتشر شود؛

تعداد نمایندگان، که به طرح مشخصی رأی مثبت یا منفی می‌دهند،

منتشر شود.

هر کدام از اینها می‌تواند تأثیرات خاص خود را داشته باشد؛ اما الستر می‌گوید در کنار بازدارندگی‌هایی که از مزایای علنی بودن به حساب می‌آید، باید به یکی از مزایای مهم محرمانه بودن مذاکرات هم توجه کرد: محرمانه بودن فشار روانی را از روی نمایندگان بر می‌دارد و به آنها جرأت بیشتری برای ابراز نظر می‌دهد و می‌تواند کیفیت مذاکرات را ارتقا دهد.

بنابراین، الستر معتقد است که باید ترکیبی از محرمانه و علنی بودن برای کار مجمع در نظر گرفت که هر دو فایده تا جای ممکن حاصل شود.

تشکیلات داخل مجمع

سازمان داخلی مجمع قانون اساسی چگونه باید باشد و مباحثات چگونه باید سازمان داده شود؟ تصمیمات باید بر اساس اکثریت ساده گرفته شود یا اکثریت قوی؟ آراء باید محرمانه باشند یا علنی؟

بسیاری از مجامع قانون اساسی بر مبنای تقسیم کار بین کمیته‌های در بسته و صحن عمومی علنی سازمان داده می‌شوند. میان صحن عمومی و کمیته‌ها لاجرم اختلاف‌هایی بروز می‌کند و نیز رأی نهایی به مصوبات کمیته در صحن

علنی داده می‌شود. الستر این نگرانی را مطرح می‌کند که در صحن، سیاستمداران عوام‌گرا با توسل به احساسات عمومی نتایج کار تخصصی کمیته‌ها را ضایع کنند. به این ترتیب، ترجیح او بر این است که ترکیبی از کمیته‌های غیرعلنی و صحن غیرعلنی راجع به مواد قانون تصمیم‌گیری کند.

از نظر الستر، مجمعی که پشت درهای بسته تصمیم بگیرد و دور از احساسات قوی زمانه‌ی بحران باشد، که یکباره ممکن است برانگیخته شوند، کم‌تر تصمیمات ناگهانی می‌گیرد.

الستر می‌گوید اگر این اصل **ادموند برک** را در نظر بگیریم که مجمع «گردهمایی سفرای منافع متخاصم نیست، بلکه همایشی برای رأی‌زنی راجع به یک ملت، یک خیر، و یک کلیت است»، آنگاه می‌بینیم که قواعد بحث در مجمع قانون اساسی باید شبیه هر مجمع ملی دیگری باشد.

با این حال، الستر می‌گوید برای اینکه راجع به مسائل مهم حتماً بحث در بگیرد، می‌توان تمهیداتی اندیشید: مثلاً می‌توان نطق کردن از روی متن‌های ازپیش‌آماده را ممنوع کرد تا نمایندگان با هم صحبت کنند. از طرف دیگر، باید نطق کردن را از وظایف نمایندگان شمرد و برایشان وقت تعیین کرد، نه اینکه حرف‌زدن در مجمع را «حقی» دانست که می‌توانند از آن استفاده کنند.

این ملاحظات از آن روست که شیوه و لحن بحث در مجمع قانون اساسی باید با مجالس قانون‌گذاری عادی متفاوت باشد: در اینجا نمایندگان باید بر سر امور مشترک و خطاب به یکدیگر حرف بزنند، نه خطاب به شنوندگان یا کسانی که آنها را به نمایندگی برگزیده‌اند.

اما با چه اکثریتی باید برای مصوبات مجمع قانون اساسی رأی گرفت؟ استدلال می‌شود که وقتی قرار است این قانون تکلیف نسل‌های آینده را هم معلوم کند،

نباید مصوباتش با اکثریتی ساده تصویب شود: ممکن است اکثریتی نسبی شکل بگیرد که بیش‌تر بندهای قانون اساسی را رقم بزند؛ در حالی که، نسل‌های آینده برای تغییر دادن همین بندها باید در همه‌پرسی‌هایی شرکت کنند و برای تغییر هر بند نیاز به رأی اکثریت قوی داشته باشند. با این حال، الستر هشدار می‌دهد که برای رفع این مشکل نباید برعکس عمل کرد و راه تغییر مواد قانون اساسی را ساده کرد.

برگردیم به مسئله‌ی محرمانه یا علنی بودن آراء. در مجلس قانون‌گذاری معمولی رأی‌ها را علنی می‌گیرند تا مردم حوزه‌های انتخابیه بدانند نمایندگانشان چگونه رأی داده‌اند. اما عارضه‌ی جانبی علنی‌بودن آراء این است که نمایندگان می‌توانند بر سر مواد یا لوایح مختلف با هم معامله کنند. اگر فرض کنیم که به دلایل مختلف معامله بر سر رأی نامطلوب است، باید رأی‌دهی را محرمانه کنیم تا امکان وعده‌دادن بر سر معامله‌ی رأی هم از بین برود.

آیا روند تدوین باید به شکل ساعت شنی باشد؟

فکر پشت این مسئله این است که درگرفتن بحث عمومی در سطح جامعه مقدم بر تشکیل مجمع و پس از تشکیل آن مفید و لازم است.

وقتی قرار به تشکیل مجمع باشد، به‌راه‌افتادن بحث‌های ملی بر سر مسائل عمده‌ی قانون اساسی می‌تواند مردم را برای انتخاب نمایندگان به تصمیمات درست‌تر برساند.

همچنین لازم است متن تهیه و تصویب‌شده از سوی مجمع به همه‌پرسی گذاشته شود. این کار تضمین می‌کند که نمایندگان مجمع، حتی وقتی غیرعلنی تصمیم می‌گیرند، همواره در نظر داشته باشند که قانونی که شکل می‌دهند فرارست است در نهایت به تأیید قوی افکار عمومی برسد.

همه‌پرسی برای تصویب متن قانون اساسی تهیه‌شده توسط مجمع همچنین می‌تواند نقش تصحیح‌کننده‌ی خطاهای احتمالی مجمع و نمایندگانش را داشته باشد. اگر سیاستمداران حاضر در مجمع نتوانسته باشند ملاحظات عمومی را به‌درستی در قانون رعایت کنند، مردم در همه‌پرسی به آنها رأی منفی می‌دهند.

جمع‌بندی

الستر در این مقاله می‌کوشد نشان دهد برای اینکه کار تدوین قانون اساسی به‌خوبی انجام شود، روند تدوین آن باید شرایطی داشته باشد و این شرایط باید در طراحی روند کار مجمع در نظر گرفته شود. این شرایط در قالب چند ملاحظه‌ی عمده جای می‌گیرند:

اولین ملاحظه به حداقل رساندن نقش منفعت‌جویی در تصمیمات مجمع است. به این منظور، باید شرایطی فراهم کرد که با فرض نامطلوب‌دانستن معامله‌ی رأی، چانه‌زنی بر سر منافع متقابل، و موارد مشابه، بتوانیم آنها را کنار بگذاریم. مجمع باید روی مسائل اصلی طراحی قانون اساسی متمرکز باشد و نسبت به منافع فردی یا گروهی بی‌طرف بماند. مجمع باید محدودیت زمانی داشته باشد تا طرف‌های ذی‌نفع فرصت پیدا نکنند منافعشان را در قالب قانون اساسی بگنجانند. همچنین برای اینکه تداخل منافع نهادی پیش نیاید، مجمع قانون اساسی نباید در عین حال مجلس قانون‌گذاری هم باشد.

دومین ملاحظه مربوط به حداقلی کردن نقش عواطف است. برای اینکه فشار تماشاگران و مخاطبان را از روی نمایندگان برداریم، می‌توانیم مذاکرات مجمع را غیرعلنی برگزار کنیم، یا رأی را محرمانه بگیریم. تشکیل مجمع در مکانی دور از دسترس هم می‌تواند کارکرد مشابهی داشته باشد.

سومین ملاحظه مربوط به حداکثری کردن کیفیت شناختی مجمع است. برای اینکه گردآوری اطلاعات در مجمع بهینه باشد، انتخابات اعضای آن باید به نحوی سامان یابد که مطمئن شویم متنوع‌ترین ترکیب به مجمع راه می‌یابند تا دیدگاه‌های معرفتی و تجربیات زیسته‌ی متنوعی در آن حاضر باشند. برای بررسی بهینه‌ی اطلاعات، نباید نمایندگانی داشته باشیم که صرفاً از بقیه مفت‌سواری می‌گیرند و به این منظور، ابعاد مجمع نباید از حدی بزرگ‌تر باشد. قواعد بحث نیز باید به نحوی تنظیم شود که میان نمایندگان مبادله‌ی افکار صورت بگیرد، نه اینکه هر کس بیاید و حرف خود را بزند. و حرف‌زدن در مجمع باید وظیفه‌ی نماینده شمرده شود، و نه حق فردی او.

هانا لِرِنر:

تعویق است راه نجات: تدوین قانون اساسی در جوامع عمیقاً متفرق

هانا لِرِنر استاد علوم سیاسی در دانشگاه تل‌آویو است. این گزارش مختصری است از منبع زیر:

Lerner, Hanna. *Making Constitutions in Deeply Divided Societies*. Cambridge University Press, 2011.

گفتارهای حول تدوین قانون اساسی معمولاً فرایند تدوین این قانون را فرایندی «انقلابی» و برآمده از اجماع «ملت» یا «مردم» می‌دانند. اما وقتی واقعاً چنین اجماعی در کار نیست و احتمال پدید آمدنش هم نمی‌رود چه؟ فرایند قانون اساسی در جوامعی که دچار تفرقه و شکاف‌های جدی هستند چگونه طی می‌شود؟ آیا راهی بوده یا هست که این فرایند خود به نزع داخلی نینجامد؟

هانا لِرِنر استاد علوم سیاسی در دانشگاه تل‌آویو در کتابش، [تدوین قانون اساسی در جوامع عمیقاً متفرق](#)، به تحلیل نمونه‌های تاریخی‌ای می‌پردازد که

جوامعی با گروه‌های جمعیتی واجد ارزش‌هایی شدیداً متنازع، فرایند تدوین قانون اساسی را به نوعی به سلامت گذرانده‌اند.

«ما مردم» کیستیم؟

زمانی که لرنر کتابش را منتشر کرد (سال ۲۰۱۱)، حدود ۱۹۰ کشور قانون اساسی در حال اجرا داشته‌اند، و نیمی از این قوانین اساسی در سه دهه‌ی قبل از آن (یعنی از دهه‌ی ۱۹۸۰ به بعد) نوشته یا بازنویسی شده بودند.

بسیاری از این قوانین با این عبارت اول شخص مشهور آغاز می‌شود که «ما مردم کشور...»؛ عبارتی که قرار است نشان دهد مؤلف قانون چه کسی است.

با وجود این، در تحقیقات مربوط به تدوین قوانین اساسی به این پرسش کم‌تر پرداخته شده که هویت این «ما» چیست، و چه نقشی در تدوین قانون اساسی دارد. لرنر در پی این است که به همین موضوع بپردازد.

هویت این «ما»، خصوصاً در جوامعی که بر سر موضوعات دینی، قومیتی و زبانی به شدت دچار گسست هستند بسیار مسئله‌برانگیز می‌شود.

معمولاً تدوین قوانین اساسی را وسیله‌ای مناسب برای فرونشاندن تنش‌ها و ترویج دموکراسی در جوامع متفرق می‌دانند. با این حال، وقتی بر سر همان مواد و مفادی که باید در قانون اساسی گنجانده شوند اختلاف نظر جدی وجود داشته باشد، وارد شدن به روند تدوین قانون اساسی می‌تواند برای ثبات سیاسی و رسیدن به دموکراسی مخاطره‌برانگیز شود.

قوانین اساسی نقش مهمی در ابراز خواست‌ها و هنجارهای ملی دارند، و از همین رو، هویت دولت را معین و اهدافش را مشخص می‌کنند. اما این نقش بنیادگذارانه‌ی قوانین اساسی با هویت مردمی که تدوینش می‌کنند پیوند

دارد. و وقتی به فرایند تدوین قانون اساسی در جوامع متفرق می‌پردازیم، باید بپرسیم که آیا قانون اساسی آنها حقیقتاً به وسیله‌ی «مردم» تدوین می‌شود، یا به نام آنها؟ این پرسشی است که بسیاری از تحقیقاتی که تمرکزشان بر وجوه حقوقی و نهادی است، به آن نمی‌پردازند.

لرنر در عوض برای پرداختن به این مسئله بر وجوه بنیادین و نمادین فرایند تدوین قانون اساسی تمرکز می‌کند. او به بررسی سه مورد تاریخی می‌پردازد که در آنها جوامعی به شدت دچار تفرقه به تدوین قانون اساسی پرداخته‌اند.

لرنر می‌خواهد ببیند در این جوامع فاقد اجماع، نقش سیاسی روند تدوین قانون اساسی در شکل‌دهی به تعهدات و اهداف غایی این جوامع چه بوده است؟ آیا روند تدوین به تفرقه و تنش دامن زده یا توانسته آرامش به بار آورد؟ وقتی اجماعی بر سر مسائل بنیادین وجود ندارد، چطور ممکن است قانون اساسی‌ای نوشته شود و به اجرا گذاشته شود؟

کتاب از سوی دیگر به بررسی رابطه‌ی میان قوانین اساسی و هویت «مردم» می‌پردازد که فرض می‌شود تدوینش کرده‌اند.

در میان نظریه‌های سیاسی رایج، دو الگوی رقیب راجع به ارتباط میان قانون اساسی و هویت مردم تدوین‌کننده‌اش نظر داده‌اند. یکی الگوی ذات‌گرای «قانون اساسی ملی» است که قانون اساسی را تجسم ملت در مقام واحدی اجتماعی می‌داند که پیش از تدوین قانون اساسی نیز یکپارچه بوده است و قانون اساسی تدوین‌شده هم مشروعیت خود را از قدرت قانون‌گذاری همین مردم می‌گیرد.

و الگوی بدیل، الگوی «قانون اساسی لیبرال» است که می‌کوشد قوانین اساسی صوری را از هر عنصر هویتی‌ای تهی کند و جماعتی سیاسی را بر پایه‌ی روندهای دموکراتیک مشترکی که در قانون اساسی تجسم‌یافته شکل دهد.

در هر دو مورد، هویتی که قرار است با قانون اساسی حاصل شود، مستلزم حدی از اجماع مقدم بر تدوین قانون اساسی است؛ چه به شکل غلیظ یکپارچگی دینی و ملی و فرهنگی در الگوی قانون اساسی ملی و چه به شکل رقیق ارزش‌های سیاسی لیبرال مشترک در الگوی دیگر.

در جوامع به‌شدت متفرق، هیچ‌کدام از این دو شکل اجماع پیشینی در عمل موجود نیست. این جوامع بر سر اینکه «ما مردم» کیستیم و به چه باور داریم، اختلاف دارند و هیچ‌کدام از این دو الگو برایشان کارساز نیست.

تعویق و تدریج همچون راه نجات

همان‌طور که اشاره شد، لرنر به بررسی سه مورد تاریخی از این جوامع متفرق می‌پردازد که دست به تدوین قانون اساسی زدند: ایرلند در ۱۹۲۲؛ هند در ۱۹۴۷ تا ۱۹۵۰، و اسرائیل در ۱۹۴۸ تا ۱۹۵۰.

لرنر در بررسی این موارد نشان می‌دهد که راه حل این جوامع در مواجهه با مسائل مناقشه‌برانگیزی که به ماهیت دولت مربوط می‌شدند این بود که تصمیم‌های منازعه‌برانگیز را به تعویق بیندازند. هر کدام از این سه جامعه، به زعم لرنر، به طریق خود شیوه‌ای را پیش گرفتند که لرنر آن را «رویکرد تدریجی به تدوین قانون اساسی» (incremental approach to constitution making) می‌نامد.

رویکرد تدریجی، تصمیم‌گیری‌های اساسی را عقب می‌اندازد و، به این ترتیب، دیگر مانند دیدگاه رایج برهه‌ی تدوین قانون اساسی را «لحظه‌ی انقلابی» برای تعیین تکلیف با مبرم‌ترین مسائل نمی‌داند و در عوض روندی را به راه می‌اندازد که در آن قرار است مسائل نه در این لحظه، که به تدریج و بعداً حل شوند.

برای جلوگیری از نزاع‌هایی که ممکن است در زمان حال و در موقعیت حساس تدوین قانون اساسی شعله‌ور شوند، رویکرد تدریج و تعویق، بر خلاف دو رویکرد دیگر، در هویت مردم به دنبال یکپارچگی نمی‌گردد و هویتشان را همان چیزی در نظر می‌گیرد که در همان برهه هست: یعنی تفرقه و گسست.

جعبه‌ابزار رویکرد تدریجی به تدوین قانون اساسی شامل راهبردهایی است که لرنر در بررسی خود سه گونه از آنها را متناظر با هر یک از موارد تاریخی که بررسی کرده برمی‌شمرد: (۱) اجتناب از تصمیم‌گیری قاطع؛ (۲) استفاده از زبان حقوقی مبهم؛ و (۳) گنجاندن مواد متناقض یا مواد فی‌نفسه تناقض‌آمیز در قانون اساسی.

لرنر در فصول مختلف کتاب به طور جداگانه به بررسی روند تدوین قانون اساسی در هر یک از این موارد پرداخته و نشان داده که مسائل مورد نزاع در زمان تدوین قانون اساسی در هر کشور چه بود و رویکرد تدریجی در هر کشور چه شکلی به خود گرفت.

مصادیق تاریخی رویکرد تدریجی

در فاصله‌ی سال‌های ۱۹۴۸ تا ۱۹۵۰ پارلمان اسرائیل، **کنست**، کار تدوین قانون اساسی را هم بر عهده داشت. در آن زمان، اختلاف نظر شدیدی میان سکولارها و یهودیان مؤمن بر سر تعریف «دولت یهودی» در جریان بود.

لرنر به بحث‌هایی می‌پردازد که در فاصله‌ی سال‌های ۱۹۴۸ تا ۱۹۵۰ بر سر ماهیت دولت یهود در کنست در جریان بود و نشان می‌دهد که چگونه اعضای کنست به ترتیبی غیررسمی بر سر برخی موضوعات و دیدگاه‌های مربوط به موضوعات دینی رسیدند، اما سرانجام در مقام تدوین‌کنندگان قانون اساسی به این نتیجه رسیدند که برخی از مهم‌ترین این مسائل قابل تفاهم نیستند. همین درک باعث شد تصمیم مهمی بگیرند و در سال ۱۹۵۰ سرانجام فرایند تدوین قانون اساسی را کنار بگذارند و عطایش را به لقایش ببخشند.

لرنر اشاره می‌کند که جمعیت بیست درصدی اعراب غیریهودی اسرائیل از این فرایند برکنار بودند و موضوع تدوین قانون اساسی کلاً مسئله‌ای «یهودی» بود.

علاوه بر تحلیل بحث‌های مربوط به قانون اساسی، لرنر نشان می‌دهد که چگونه با متوقف و ناتمام ماندن روند تدوین این قانون، «دادگاه عالی اسرائیل» تبدیل به نهادی تعیین‌کننده شد که تاکنون بارها حل‌وفصل مشکلاتی که ماهیتاً به همان مسائل معوق مانده در قالب قانون اساسی مربوط می‌شدند، به این دادگاه ارجاع شده است.

روند تدوین قانون اساسی در هند در واقع از دسامبر ۱۹۴۶، یعنی هفت ماه پیش از جدایی پاکستان از هند، آغاز شد. تجزیه‌ی هند که بر پایه‌ی اختلاف مذهبی میان مسلمانان و هندوان رخ داد، از خونین‌ترین وقایع قرن بیستم به شمار می‌رود. ولی حتی پس از جدایی پاکستان، باز هم هند جامعه‌ای شدیداً چنددسته و متفرق ماند.

پس از جدایی پاکستان، روند بحث بر سر مفاد قانون اساسی از ۱۹۴۷ تا ۱۹۵۰ ادامه یافت. لرنر می‌گوید تدوین‌کنندگان قانون اساسی هند در این روند تصمیمات قاطع و روشنی در خصوص نهادهای حکومت هند گرفتند، اما در

مواجهه با مسائل بنیادین مربوط به تعریف ملیت هندی رویکردی تدریجی و تعویقی اتخاذ کردند.

بحث‌های شدیدی در طول این مدت بر سر حدود قوانین احوال شخصیه، یعنی بر سر اینکه مفاد چنین قانونی باید مستقل از دین افراد باشد یا نه، و نیز مسئله‌ی زبان ملی در جریان بود، اما در نهایت برای جلوگیری از بالاگرفتن نزاع بر سر امثال این مسائل، ترتیبات حقوقی مبهمی در این موارد در قانون اساسی گنجانده شد.

برای مثال، در قانون اساسی هند به لزوم تدوین قانون مدنی فراگیر اشاره شده است، اما در بخش‌هایی از همین قانون اساسی برای قانون مدنی احکام و ترتیباتی در نظر گرفته شده که در محاکم قضایی قابل اجرا نیستند.

بحث بر سر زبان ملی این‌گونه فیصله یافت که تصمیم گرفته شد حداکثر تا پانزده سال پس از تصویب قانون اساسی، دولت هند کمیته‌ای را برای حل این مسئله بگمارد و تا آن زمان زبان انگلیسی، در کنار زبان هندی و چهارده زبان رسمی دیگر، «برای همه‌ی مقاصد رسمی» به کار برود.

روند تدوین قانون اساسی ایرلند در سال ۱۹۲۲ در جریان بود: یعنی در هنگامه‌ی جنگی داخلی بین جمعیت کاتولیک‌مذهب در بیست‌وشش استان این کشور. این جنگ که حدود یک سال به طول کشید بیش از جنگ دوسال‌ونیمه علیه حاکمیت بریتانیا تلفات داشت.

شاید مهم‌ترین تفاوت تدوین این قانون اساسی با دو قانون اساسی پیشین این بود که مواد مشخصی در قانون اساسی ۱۹۲۲ ایرلند از سوی دولتی خارجی، یعنی بریتانیا، به رهبران سیاسی ایرلند تحمیل شد. با وجود این، قانون اساسی

مورد بحث در روندی دموکراتیک در «[دایل ایران](#)» (پارلمان دولت آزاد ایرلند) به تصویب رسید.

مناقشه‌های اساسی در فرایند تصویب این قانون بر سر معنای ملیت و ملی‌گرایی و حاکمیت ملی ایرلندی بود که در بحث بر سر مواد مختلف قانون اساسی بروز می‌کرد. در دو سوی این مناقشات، از یک سو کسانی قرار داشتند که خواهان استقلال ایرلند بودند و از سوی دیگر کسانی که خواهان تبعیت از بریتانیا بودند.

به این ترتیب، برای پرهیز از تبدیل این مناقشات به نزاع‌های خونین که تجربه‌اش پیش چشم بود، در قانون اساسی ۱۹۲۲ ایرلند ترتیبات متناقضی گنجانده شد که مسئله را فی‌المجلس ختم کرد؛ اما حل نکرد. حل این مسائل نهایتاً در «[پیمان جمعی نیک](#)» صورت گرفت؛ پیمانی که در سال ۱۹۹۸ راجع به سرنوشت ایرلند شمالی میان جمهوری ایرلند و دولت بریتانیا منعقد شد.

در زمانه‌ی شقاق کجاست راه نجات؟

روند تدوین قانون اساسی در هر سه کشور درگیر بحث‌های شدید بر سر هویت جامعه‌ی سیاسی این کشورها بود: آیا نباید دولت یهود را بر اساسی سکولار بفهمیم؟ اصل زیربنایی دولت هند باید یکپارچگی ملی باشد یا تنوع جماعتی؟ معنای ملیت و حاکمیت ملی ایرلندی چیست؟

به‌رغم تفاوت‌هایی که میان این کشورها وجود داشت، مباحثات قانون اساسی در هر سه جامعه به مسیر مشابهی رفت؛ طریقی که تدوین‌کنندگان را بر آن داشت که راهبردی تدریجی و تعویقی در قبال شدیدترین مسائل مورد مناقشه‌ی خود در پیش بگیرند.

لرنر می‌گوید تجربه‌ی این سه کشور نشان می‌دهد که داشتن صراحت و گرفتن تصمیمات قاطع و شفاف در موقعیت نزاع لاینحل می‌تواند اثری بی‌ثبات‌کننده داشته باشد.

با فهم همین معنی بود که تدوین‌کنندگان قانون اساسی در اسرائیل و هند و ایرلند از تلقی «انقلابی» بودن لحظه‌ی تدوین قانون اساسی فاصله گرفتند و رویکردی تدریجی و تعویقی اتخاذ کردند تا پر مناقشه‌ترین مسائل را از دایره‌ی حقوقی تدوین قانون اساسی بیرون بگذارند و به روند سیاسی بسپارند.

معماران قوانین اساسی در این جوامع ماهیت ریشه‌دار درگیری‌های داخلی خود را درک کردند و فهمیدند که در آن لحظه‌ی تاریخی، گروه‌های مختلف داخل در این جوامع بر سر هنجارها و ارزش‌هایشان عمیقاً آشتی‌ناپذیرند.

از همین رو بود که از تثبیت این یا آن دیدگاه هنجاری راجع به چیستی دولت خودداری کردند زیرا دریافتند هرگونه تلاشی از این دست می‌تواند به جای اینکه قانون اساسی را تبدیل به متنی برای همگرایی کند، خود تبدیل به چاشنی انفجار نزاع داخلی شود.

ویوین هارت:

تدوین قانون اساسی همچون یک رند

ویوین هارت استاد فقید علوم سیاسی و حقوق اساسی در دانشگاه هاروارد بود. این گزارش مختصری است از منبع زیر:

Hart, Vivien. *Democratic Constitution Making*. United States Institute of Peace, 2003.

آیا موقعیت تدوین قانون اساسی در جوامع دچار تفرقه، همواره موقعیتی خطیر است که در آن بیم لغزیدن کشور به آشوب می‌رود و برای پرهیز از نزاع بر سر چنددستگی‌ها باید مقولات مهم را به تعویق انداخت؟ **ویوین هارت**، پژوهشگر فقید علوم سیاسی و حقوق اساسی در دانشگاه هاروارد، در گزارشی که برای «**مؤسسه صلح ایالات متحده**» تهیه کرده است می‌گوید برهه‌ی تدوین قوانین اساسی در جهان کنونی می‌تواند فرصتی برای ارتقای دموکراتیک ملت‌ها هم باشد.

گزارش هارت به نقش تدوین قانون اساسی به عنوان یک «رند» (process) که جزئی از فرایند برقراری آشتی در جوامع دچار تفرقه است، می‌پردازد. در برخی

از این جوامع، روند تدوین مشارکتی قانون اساسی سخنگاهی برای رفع اختلاف‌ها و مذاکره بر سر مواضع نزاع پدید آورده و به بهبود آلام کمک کرده است.

هارت به بررسی چند روند تدوین قانون اساسی در دنیای معاصر می‌پردازد و بر اسناد بین‌المللی‌ای تکیه می‌کند که هنجارهای حقوق بشری را به حدی توسعه دادند که متضمن حق مشارکت در تدوین قانون اساسی نیز می‌شود.

سنت‌ها و نوآوری‌های تدوین قانون اساسی

عصر حاضر را می‌توان عصر تدوین قوانین اساسی خواند: حدود ۲۰۰ کشور قانون اساسی دارند که نزدیک به نیمی از این قانون اساسی‌ها از دهه‌ی ۱۹۸۰ به بعد نوشته یا بازنویسی شده است.

بسیاری از محققان علوم سیاسی قانون اساسی ایالات متحده را که در سال ۱۷۸۷ تصویب شد، نوعی قانون اساسی الگو می‌دانند، اما هارت می‌گوید بسیاری از قوانین اساسی که اخیراً نوشته شده‌اند و موضوعات شهروندی و حقوق بشر را لحاظ کرده‌اند، از نظر شیوه‌ی تدوین با این قانون اساسی تفاوت جدی دارند.

قانون اساسی ایالات متحده را گروهی از نخبگان دست‌چین‌شده نوشتند. از نظر ستایشگران این قانون اساسی، متنی که این گروه نخبگان تهیه کردند نمونه‌ی «اثر کامل»ی است که از همان قرن هجدهم بی‌تغییر باقیمانده است و جز اینکه متمم‌های محدودی بعداً به آن ملحق شد و تکمیلش کرد، اصول حل مسائل اجتماعی و روندهای فیصله‌ی مشکلات را در خود دارد.

اما قوانین اساسی‌هایی که اخیراً تدوین شده‌اند با تلاش‌های گسترده‌ای برای مشارکت دادن مردم عادی در روندهای پیش، هم‌هنگام، و پس از نهایی‌شدن متن همراه بوده‌اند.

الگوی جدید تدوین قانون اساسی شامل مراحل خاص خود است: مرحله‌ی نخست توافق مقدماتی راجع به اصول کلی است؛ بعد تصویب قانون اساسی موقت که فضایی برای بحث دموکراتیک باز می‌کند؛ سپس آموزش عمومی شهروندان و برنامه‌های وسیع رسانه‌ای برای آگاه کردن مردم راجع به چندوچون مسائل قانون اساسی؛ هم‌زمان ساخت و تضمین راه‌های ارتباطی مردم با نهاد تدوین قانون اساسی و برپایی سخنگاه‌های محلی که مردم در آن به تبادل نظر راجع به قانون اساسی بپردازند و نظراتشان را به نهاد یادشده منتقل کنند.

همچنین برگزاری انتخابات برای مجمع قانون اساسی؛ گشوده‌بودن کمیته‌های تهیه‌ی پیش‌نویس به روی عموم برای احراز شفافیت در تصمیم‌گیری؛ تأیید مواد قانون اساسی با ترکیبی از نمایندگان منتخب، وجود دادگاه قانون اساسی و برگزاری همه‌پرسی از مراحل و ملزومات الگوی جدید هستند.

هارت می‌گوید اتخاذ این ترتیبات کار تدوین قانون اساسی را ساده نکرده‌اند، موفقیتش را هم تضمین نکرده‌اند، بلکه فقط تدریجاً آن را با اقتضائات جدید سازگارتر کرده‌اند.

تدوین قانون اساسی در قرن بیست‌ویکم

جهان از اواخر قرن بیستم شاهد تنش‌هایی پرخشونت بود. خواست خودگردانی و جدایی‌طلبی، تمامیت ارضی و حاکمیت ملت‌دولت‌ها را از درون به خطر انداخت. این حق حاکمیت از بیرون نیز به واسطه‌ی پیمان‌های اقتصادی و سیاسی روزافزون و قدرت‌هایی که نفوذ جهانی دارند، تهدید شد.

از سوی دیگر، توسعه‌ی موفق اجتماعی و اقتصادی اهمیت سیاسی‌ای بیش‌ازپیش یافت تا جایی که **اعلامیه‌ی وین سازمان ملل در سال ۱۹۹۳** توسعه و سیاست‌های حقوق بشری را لازمه‌ی تحقق دموکراسی دانست.

در دهه‌های اخیر، گروه‌های به‌حاشیه‌رانده‌شده‌ی متعدد قومی، بومی، فقرا، و گروه‌های زبانی و نیز زنان در همه‌ی گروه‌های اجتماعی خواهان مشارکت سیاسی و سهم‌گرفتن از قدرت شده‌اند.

بحران‌های ملت‌دولت‌ها و مطالبات گروه‌های اجتماعی مختلف تنش‌ها و درگیری‌های متعددی را رقم زده است. ماهیت بسیاری از این نزاع‌های مدرن چنان است که به دشواری بتوان آنها را به طور قطعی فیصله داد.

در چنین شرایطی، یافتن راه‌هایی برای ادامه‌ی زندگی با وجود اختلاف‌های عمده هدفی فروتنانه‌تر از رسیدن به راه حل قطعی برای این اختلاف‌هاست.

این هدف‌گذاری فروتنانه با رویکرد سنتی تدوین قانون اساسی که دنبال راه حل دائمی و قطعی بود هم‌خوان نیست، حتی به نظر می‌آید جستن چنان راه حل محالی ممکن است بیش‌تر باعث تشدید یا تعمیق اختلافات شود.

شهروندانی که می‌بینند رسیدن به راه حل نهایی ممکن نیست، در عوض به دنبال این می‌روند که مطمئن شوند توزیع قدرت نابرابر موجود برای بلندمدت تثبیت نخواهد شد و امکان‌های مشارکت بیش‌تر و رسیدن به نتایج جدید از بین نخواهد رفت.

به این ترتیب، دیدگاه نوین به تدوین قانون اساسی به دنبال نوعی انعطاف است که با تلقی دیدگاه سنتی به قانون اساسی، راجع به امنیت و ثبات نمی‌خواند.

معمولاً فکر می‌کنیم قانون اساسی قراردادی است که نمایندگان که شایسته‌ی این کار هستند راجع به آن بحث می‌کنند، نتیجه می‌گیرند، تصویب می‌کنند، و به اجراش می‌گذارند.

در دیدگاه جدید، در عوض، روند تدوین قانون اساسی مکالمه‌ای فراگیرست میان طرف‌های درگیر و نگران که به روی مباحثه‌کنندگان جدید و طرح موضوعات تازه گشوده است؛ اعتقاد به «حق مشارکت در تدوین قانون اساسی» از دل همین رویکرد گفتگویی به قانون اساسی شکل می‌گیرد.

کسانی که معتقدند در جوامع مدرن فقط نخبگان و صاحب‌نظران باید راجع مسائل تخصصی که در قوانین اساسی مطرحند بحث کنند، با این فکر گفتگومحور مخالفند. ولی نکته این است که به زعم هارت، در حال حاضر این دیگر یعنی مخالفت کردن با دموکراسی، که کاری دشوار است.

روند تدوین نخبه‌محور قانون اساسی فاقد عنصر فرهنگی مشروعیت است؛ دموکراسی در اینجا در خود روند است و نه متنی که قرار است از این روند حاصل شود.

به این ترتیب، قانون اساسی دموکراتیک دیگر صرفاً متنی نیست که بر پایه‌ی آن دموکراسی مستقر می‌شود، بلکه خود روند تدوین باید دموکراتیک باشد. استدلال برای لزوم مشارکت عمومی در تدوین قانون اساسی این است که بدون داشتن حس «تعلق»ی که از مشارکت واقعی در تألیف قانون اساسی برمی‌آید، افکار عمومی عصر حاضر فهم، احترام، و حمایت کافی برای زندگی در چهارچوب قانون اساسی تدوین‌شده را نخواهند یافت.

اهمیت روند تدوین

اینکه روند تدوین قانون اساسی هم باید از همان شفافیتی برخوردار باشد که تصمیم‌گیری‌های سیاسی روز در حکومت‌های دموکراتیک قرارست داشته باشند، ابداع دهه‌های اخیرست.

دیدگاه قدیمی بازمانده از قرن هجدهم و میراث قانون اساسی ایالات متحده چنین شفافیتی را لازم نمی‌دانست و نهایتاً اجازه‌ی تجدید نظر و الحاق متمم به متن قانون اساسی را می‌داد. اما روند متمم‌نویسی بر قانون اساسی روندی دشوارست، و تفسیر هر متمم به اقتضای زمان نیز روندی دشوارتر.

به‌همین ترتیب، چنان که به لحاظ تاریخی دیده‌ایم، غیاب گروه‌های بومی، سیاهان، و زنان از فرایند تدوین قانون اساسی در آمریکا موجب پیدایش مشکلات مزمن سیاسی شده است.

رویکردی بدیل را می‌توان در تصمیم **دیوان عالی کانادا** در سال ۱۹۸۹ به **مسئله‌ی جدایی کبک** دید. دیوان عالی کانادا دموکراسی را اصل محوری قانون اساسی کانادا دانست و گفت که حقیقت در انحصار هیچ‌کسی نیست؛ بنابراین، گوش‌سپردن به صدای مخالف «وظیفه» است و باید این صداها را شنید حتی وقتی اصل پایه‌ای وحدت ملت در خطر قرار بگیرد.

رویکرد دادگاه عالی کانادا مصداقی است از دیدگاهی که تدوین قانون اساسی را یک «روند» در نظر می‌گیرد و نه لحظه‌ای تعیین‌کننده که یکبار برای همیشه رخ می‌هد.

وقتی قرار باشد تدوین قانون اساسی را به مثابه‌ی یک روند در دستور قرار دهیم، دیگر نمی‌توانیم به سیاست نخبگانی محدود بمانیم که متنی را پشت درهای بسته می‌نویسند.

حق مشارکت

هارت گوشزد می‌کند که مسئله‌ی مشارکت عمومی در تدوین قانون اساسی صرفاً امری «مفید» نیست، بلکه حقی است که اسناد بین‌المللی و برخی قوانین اساسی موجودیت آن را به رسمیت می‌شناسند. وجود اسناد بین‌المللی در این زمینه می‌تواند عامل مهمی در پشتیبانی از مردمی باشد که طالب چنین حقی هستند، و هارت نسبتاً به تفصیل به بحث در خصوص اسناد بین‌المللی ای می‌پردازد که می‌توان آنها را در راستای به‌رسمیت‌شناختن حق مشارکت عمومی در تدوین قانون اساسی تفسیر کرد.

هارت می‌گوید حق مشارکت در تدوین قانون اساسی را منطقاً می‌توان از معنای کلی «حق مشارکت» در [اعلامیه‌ی جهانی حقوق بشر](#) سازمان ملل (مصوب ۱۹۴۸) استنباط کرد. علاوه‌براین، بند ۲۵ «[میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی](#)» (مصوب ۱۹۶۶) به طور مشخص می‌گوید:

هر انسانی که عضو اجتماعی است باید حق و امکان داشته باشد که بدون اعمال هیچ یک از تبعیضات مذکور در ماده‌ی ۲ و بدون محدودیت غیر معقول:

الف. در اداره‌ی امور عمومی مستقیماً، یا به واسطه‌ی نمایندگان که آزادانه انتخاب می‌کند، مشارکت کند.

ب. در انتخابات دوره‌ای سالمی که برای اخذ آرای برابر عمومی و به طور مخفی برگزار می‌شود، حق رأی داشته باشد و خودش هم بتواند نامزد و انتخاب شود؛ انتخاباتی که در آن بیان آزادانه‌ی افکارش چه در مقام رأی‌دهنده و چه در مقام نامزد تضمین شده باشد.

ج. باید بتواند با حق برابر و طبق شرایط کلی به مشاغل عمومی کشور خود دست یابد.

بر اینها باید متون بعدی و خصوصاً آرای داوری تفسیری را که نهادهای سازمان ملل صادر کرده اند افزود. هارت می گوید این آرای تفسیری رفته رفته دامنه‌ی حق مشارکت سیاسی و حقوقی را که در سایه‌ی آن قرار می‌گیرند بسط داده‌اند؛ یعنی حق برابری سیاسی، آزادی بیان و تشکیل‌یابی، و حق داخل‌شمرده شدن در جامعه به نحو برابر با بقیه.

متن اول مورد اشاره‌ی هارت، رأی «[کمیته‌ی حقوق بشر سازمان ملل](#)» است که در سال ۱۹۹۱ در مقام داور رسیدگی به میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی و در «[دعوی مارشال علیه دولت کانادا](#)» صادر کرد.

رهبران قبیله‌ی میکما از دولت کانادا شکایت کرده بودند که عدم شرکت مستقیم آنها در مجموعه‌ای از کنفرانس‌های قانون اساسی حق تعیین سرنوشت و حق‌شان را برای مشارکت در مسائل عمومی که در ماده‌ی ۲۵ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی آمده، نقض کرده است.

کمیته‌ی حقوق بشر رأی داد که دعوی قبیله میکما ذیل ماده‌ی ۲۵ قابل بررسی است اما دولت کانادا این ماده را نقض نکرده: دولت کانادا بر اساس نظام دموکراتیک حزبی خود شیوه‌های مشارکت در روند قانون اساسی را به نحوی که شامل همه‌ی شهروندان باشد در نظر گرفته بود، و ماده‌ی ۲۵ به این معنی نیست که هر گروه کوچک یا بزرگی بخواهد بی‌واسطه در این روند مشارکت کند.

بنابراین، از یک سو کمیته می‌گفت که مشارکت در روند تدوین قانون اساسی حقی است که ذیل ماده‌ی ۲۵ قرار می‌گیرد، و از طرف دیگر می‌گفت در این مورد مشخص این حق نقض نشده است.

کمیته‌ی حقوق بشر همچنین در سال ۱۹۹۶ در **نظری عمومی** که راجع به ماده‌ی ۲۵ داد، گفت: «شهروندان با شرکت مستقیم در انتخاب یا تغییر قانون اساسی خود در امور عمومی مشارکت می‌کنند.» در اینجا هم البته شیوه‌ی مشارکت مشخص و مقید نشده، اما مشارکت در تدوین و تصویب قانون اساسی داخل در ماده‌ی ۲۵ شمرده شده است.

مشارکت عملی در تدوین قانون اساسی

هارت در گزارشش موارد متعددی از روندهای تدوین قانون اساسی از دهه‌ی ۱۹۸۰ به بعد را برمی‌شمرد که با مشارکت عمومی همراه بوده‌اند.

در ۱۹۸۶، مجمع ملی نیکاراگوئه از شهروندان راجع به پیش‌نویس قانون اساسی جدید نظرخواهی کرد و صدهزار نفر در گردهمایی‌های آزاد در این خصوص شرکت کردند و ۴۳۰۰ نظر برای مجمع ارسال شد.

در ۱۹۸۸، نویسندگان قانون اساسی اوگاندا و برزیل، پیش و پس از نگارش متن قانون اساسی از مردم نظرخواهی کردند.

در ۱۹۹۴، مجمع قانون اساسی آفریقای جنوبی ملتی را که نخستین بار بود از حق رأی برخوردار شده بود به مشارکت در روند تدوین قانون اساسی فراخواند: «اثر خود را گذاشتید، وقتش است که حرفتان را بزنید.» برآورد شده است که کارزار آگاه‌سازی مردم آفریقای جنوبی در خصوص قانون اساسی توانست به ۷۳ درصد جمعیت اطلاع‌رسانی کند و حدود دومیلیون نفر هم راجع به پیش‌نویس قانون اساسی نظر دادند. در اریتره، در فاصله‌ی سال‌های ۱۹۹۴ تا ۱۹۹۷، آموزش و نظرخواهی راجع به قانون اساسی در جریان بود: تلاش این بود که از طریق سرودن شعر و ترانه و اجرای نمایش به زبان‌های محلی و استفاده از رادیو، ملتی کم‌سواد را آگاه و در روند تدوین قانون اساسی درگیر کنند.

در سال ۲۰۰۲، اعضای کمیسیون تهیه‌ی پیش‌نویس قانون اساسی رواندا به همراه هزاران دستیار آموزش‌دیده به سرتاسر کشور سرزند و شش ماه را در ایالت‌های مختلف گذراندند تا راجع به قانون اساسی آموزش دهند و بحث در خصوص آن را وارد زندگی مردم کنند.

در این میان، قانون اساسی سال ۱۹۹۶ آفریقای جنوبی را الگویی برای روند نوین تدوین قانون اساسی شمرده‌اند؛ متنی که بخشی از تلاش موفق برای گذر از وضعیت تبعیض‌نژادی به جامعه‌ی دموکراتیک بود.

رسیدن به این متن از ۱۹۸۹ تا ۱۹۹۶ طول کشید. از ملاقات **نلسون ماندلا** و نخست‌وزیر **پی. دبلیو. بوت** در ۱۹۸۹ و توافق بر سر قانون اساسی موقت تا نخستین انتخابات غیرنژادی در ۱۹۹۴ تقریباً پنج سال طول کشید.

از ۱۹۹۰ تا ۱۹۹۴، دو طرف سابق منازعه در آفریقای جنوبی در جلسات عمومی و خصوصی به طور مرتب راجع به قانون اساسی مذاکره کردند: در ۱۹۹۰، توافق کردند که راجع به این موضوع مذاکره کنند؛ از ۱۹۹۱ تا ۱۹۹۲، بحثی طولانی بر سر شکل تدوین قانون اساسی داشتند؛ و در آوریل ۱۹۹۳، در این خصوص به توافق رسیدند.

در دسامبر ۱۹۹۳، بر سر قانون اساسی موقت و اصولی که شیوه‌ی کار تدوین قانون اساسی اصلی را معین می‌کرد، توافق کردند. و در آوریل ۱۹۹۴، اولین انتخابات غیرنژادی با مشارکت ۸۶ درصد دارندگان حق رأی برگزار شد و ماه بعد پارلمان جدید نخستین نشست خود را در مقام مجمع قانون اساسی برگزار کرد. از ۱۹۹۴ تا ۱۹۹۶ بود که روند تدوین قانون اساسی تبدیل به روندی فراگیر برای جذب مشارکت عمومی شد. تلاش‌های رسانه‌ای، از جمله برنامه‌ی تبلیغاتی در روزنامه‌ها، رادیو و تلویزیون، تابلوهای شهری، و بدنه‌ی اتوبوس‌ها، شکل گرفت.

مجمع قانون اساسی روزنامه‌ای منتشر می‌کرد که تیراژش به ۱۶۰ هزار می‌رسید. هم‌زمان، وب‌سایتی هم از سوی مجمع برای اطلاع‌رسانی درست شده بود. مجموع این تلاش‌ها به آگاهی‌رسانی به ۷۳ درصد از جمعیت منتهی شد.

از ۱۹۹۴ تا ۱۹۹۶، مجمع قانون اساسی دومیلیون پیشنهاد از افراد و گروه‌های حقوقی و انجمن‌های حرفه‌ای و سایر طرف‌های ذی‌نفع دریافت کرد.

با لحاظ کردن پیشنهادهای دریافتی در نوامبر سال ۱۹۹۵، نخستین پیش‌نویس قانون اساسی جدید منتشر شد که ۶۸ موضوع برای بحث بیش‌تر از آن کنار گذاشته شده بودند. در آوریل ۱۹۹۶، پیش‌نویس بازبینی‌شده‌ای منتشر شد، و متن نهایی در ماه می ۱۹۹۶ انتشار یافت.

از ژوئیه تا سپتامبر ۱۹۹۶، دادگاه قانون اساسی متن را بررسی کرد و سپس برای الحاق متمم‌هایی آن را به مجمع بازگرداند. متمم‌های مورد نظر در اکتبر همان سال افزوده شدند. در نوامبر، دادگاه قانون اساسی متن را تأیید نهایی کرد و در دسامبر، رئیس‌جمهور نلسون ماندلا آن را امضا کرد تا قانونی شود.

روند دیگری که قابل توجه است روند تدوین قانون اساسی در رواندا است که تمرکز زیادی روی آموزش و برانگیختن حساسیت مردمی در خصوص قانون اساسی، نظرخواهی از مردم راجع به محتوای قانون اساسی، و برگزاری همه‌پرسی برای تصویب قانون داشته است.

هارت می‌گوید روند دموکراتیک تدوین قانون اساسی در برقراری صلح سهم دارد زیرا چنان که بسیاری از ملت‌ها تجربه کرده‌اند، پیش‌نیاز هر صورت‌بندی سیاسی قابل دوامی که بدیل هراس‌ها و خشونت‌های پیشین باشد، این است که همه‌ی طرف‌ها راجع به اختلاف‌هایشان با دیگران صحبت کنند. بنابراین روند تدوین قانون اساسی که به مبرم‌ترین مسائل می‌پردازد باید با بحث

گسترده و صبورانه میان همه‌ی طرف‌ها همراه باشد. هارت یادآور می‌شود که مسئله‌ی اصلی در تدوین قانون اساسی توزیع قدرت است. بنابراین جای تعجب ندارد که آرمان‌گرایی ابداعات مشارکت‌جویانه‌ی نوین در موقع اجرا با حدی از واقع‌گرایی تعدیل شود: هم در آفریقای جنوبی و هم در رواندا، ابتدا نخبگان سیاسی بودند که روند را آغاز کردند و سپس امکان آموزش و مشارکت وسیع مردمی فراهم شد.

این وجه واقع‌گرایانه البته سویی تاریکی هم دارد: گاه نخبگان در قدرت از موقعیت خود تمام‌وکمال استفاده می‌کنند تا «مشارکت عمومی» در تدوین قانون اساسی را تبدیل به ظاهرسازی‌ای در جهت مشروعیت‌بخشیدن به تداوم حاکمیت انحصاری‌شان کنند. مانند اتفاقی که در سال ۱۹۹۷ در زیمبابوه افتاد و گرچه مجامع عمومی بحث بر سر قانون اساسی جدید برپا شد، اما حزب حاکم رئیس‌جمهور **رابرت موگابه** بر همه‌ی این مجامع سیطره داشت و اپوزیسیون راهی به گفتگوی عمومی نیافت.

زنان و تدوین قانون اساسی

هارت در گزارش خود به نقش‌آفرینی زنان در روندهای نوین تدوین قانون اساسی توجه کرده است.

زنان نیکاراگوئه در سال ۱۹۸۶ فعالیت چشمگیری در ماجراهای حول تدوین قانون اساسی داشتند. با اینکه به گفته‌ی برخی ناظران، پیش‌نویس اول این قانون ملاحظات قابل توجهی در خصوص حقوق زنان داشت، اما زنان در اعتراض به لحن پاره‌هایی از این قانون دست به تظاهرات و اعتراضات گسترده زدند و توانستند اصلاحات مورد نظرشان را به متن بیفزایند.

در اوگاندا، زنان طی روندی ده‌ساله بی‌وقفه برای اصلاح قانون اساسی بسیج شدند و حرکتشان چنان تأثیرگذار بود که قانون اساسی ۱۹۹۶ این کشور از لحاظ در نظر گرفتن حقوق زنان چشمگیر است.

در کامبوج، زنان با فرایند تدوین قانون اساسی سال ۱۹۹۲ زیر نظر سازمان ملل همراه شدند و همراهی‌شان نقش قابل توجهی در تدوین قانون اساسی پس از دوران پرخشوتی داشت که بر این کشور گذشته بود. نکته‌ی قابل توجه این است که در این زمان، به دلیل کشتارهای خمر سرخ و جنگ، زنان ۶۳ درصد جمعیت این کشور را تشکیل می‌دادند.

در روند تدوین قانون اساسی در آفریقای جنوبی پس از دوران تبعیض نژادی نیز زنان به واسطه‌ی حضورشان در احزاب مختلف، از جمله حزب کنگره‌ی ملی آفریقا، نقش قابل توجهی داشتند.

درس‌های تدوین قانون اساسی به مثابه‌ی روند

تدوین قانون اساسی در مقام «روند» در بهترین حالت می‌تواند فضایی برای بحث عمومی مؤثر ایجاد کند و در بدترین حالت، مثل زیمبابوه، می‌تواند سرپوشی بر تداوم و تثبیت اقتدارگرایی باشد.

مشارکت عمومی واقعی مستلزم همه‌شمول و فراگیر بودن، امنیت شخصی، آزادی بیان، و تشکلیابی است. جامعه‌ی مدنی قوی، آموزش مدنی، و وجود مجراهای مناسب برای برقراری ارتباط میان همه‌ی سطوح اجتماعی، به تحقق درست این روند کمک می‌کند.

گرچه تحقق بیشترین حد مشارکت در تمام مراحل امری آرمانی است، اما واقعیت‌های سیاسی روی زمین مانع تحقق این آرمان می‌شوند. با این حال، مهم است که تا حد امکان برای تحقق این آرمان بکوشیم.

شاید بعضی بگویند که تمام مراحل اولیه‌ی مقدمه‌چینی برای تدوین قانون اساسی آفریقای جنوبی به مذاکره میان نخبگان قدرت در دو طرف گذشت، اما باید این را هم در نظر داشت که بدون به‌دست‌آمدن حدی از اعتماد میان این نخبگان، مکالمه‌ی وسیع‌تر میان عموم مردم هم به‌دشواری ممکن می‌شد.

راه‌های مشارکت هم می‌توانند بسیار متنوع باشند. آنچه در آفریقای جنوبی گذشت با مرحله‌ی که در رواندا طی شد متفاوت بود، اما این تفاوت لزوماً به معنی بی‌اعتباربودن یکی از این دو روند نیست.

بی‌سوادی و داشتن زبانی غیر از زبان رسمی یا زبان اکثریت، تبدیل به عامل مهمی برای جداماندن فرد از روند تدوین قانون اساسی می‌شود. هر روند مشارکت‌جویانه‌ای باید این عوامل را در نظر داشته باشد.

تجاریبی که در گزارش هارت آمده است نشان می‌دهد که عمل به این روند به‌مراتب از حرف‌زدن راجع به آن دشوارتر است. اما امروز فکر تدوین قانون اساسی همچون مکالمه‌ای بی‌پایان میان همه‌ی اعضای جامعه‌ی سیاسی، و نه مذاکره‌ای صرفاً میان معدودی از نخبگان و متخصصان، دیگر به قلب نظریه‌ی سیاسی دموکراتیک راه یافته است.

تاد آیزنستاد، کارل لهوان و توفیق معبودی:

گذار به دموکراسی: روند تهیه قانون اساسی از متن آن مهم تر است

تاد آیزنستاد و کارل لهوان هر دو استاد علوم سیاسی در دانشگاه امریکن در واشنگتن دی سی هستند. توفیق معبودی استاد علوم سیاسی در دانشگاه لویولا شیکاگو است. این گزارش مختصری است از بخشی از منبع زیر:

Eisenstadt, Todd A., A. Carl LeVan, and Tofiq Maboudi. *Constituents before Assembly: Participation, Deliberation, and Representation in the Crafting of New Constitutions*. Cambridge University Press, 2017

اگر فراندوم برگزار شود و مردم به نظامی دموکراتیک و به قانون اساسی ای با ماده‌های مترقی رأی دهند، دیگر همه چیز درست می‌شود؟ لزوما چنین نیست. معمولا تصور می‌شود که یک قانون اساسی با متن و محتوایی خوب می‌تواند دموکراسی را تضمین کند، اما دموکراسی اتفاقا از دل فرایندی بر می‌آید که طی آن محتوای قانون اساسی تدوین می‌شود. به عبارت دیگر، دموکراسی پس از قانون اساسی شکل نمی‌گیرد، در حین تدوین این قانون است که شکل می‌گیرد و پایداری و سلامت آن تضمین می‌شود.

نیروهایی که خواهان دموکراسی با ثبات هستند باید بیش از اینکه روی روندهای صوری گذار به دموکراسی، مثل برگزاری رفراندوم، تمرکز کنند، به چگونگی نقش آفرینی مردم در مراحل مختلف این گذار و فرایند تدوین و تصویب قانون اساسی توجه کنند. هر چقدر این فرایند فراگیرتر باشد و با صبر و حوصله و با چانه‌زنی‌ها و گفتگوهای همه‌شمول طی شود، کیفیت و دوام دموکراسی هم بهتر و بیش‌تر می‌شود.

تاکنون رویکردهای غالب در علوم سیاسی در زمینه‌ی تحلیل قوانین اساسی، تمرکز خود را بر محتوای این قوانین، شرایطی که منجر به تصویب موفق آنها شده، و یا تأثیر این قوانین بر شکل‌گیری نهادهای بعدی مانند ریاستی یا پارلمانی‌شدن دولت گذاشته‌اند. اما **تاد آیزنستاد، کارل لهوان، و توفیق معبودی** نویسندگان کتاب **مؤسسان قبل از مجلس: نقش مشارکت، مباحثه و نمایندگی در شکل‌دهی به قانون اساسی**، از این رویکرد جدا شده‌اند و قصد کرده‌اند که در عوض روندهای مختلفی که به شکل‌گیری خودِ قوانین اساسی منجر می‌شود را بررسی کنند و بشناسند.

با توجه به اوضاع دنیا، موضوعی که کتاب به آن پرداخته جدی و ضروری است. قوانین اساسی این روزها با دو بحران مواجه هستند: نخست اینکه، در خیلی از کشورها، از جمله کشورهای دموکراتیک، نظمی که بر اساس قانون اساسی مستقر شده از پس حل مشکلات برنمی‌آید؛ دوم اینکه، این ترس وجود دارد که تلاش جنبش‌های مردمی برای تغییر یا جایگزین کردن همین قوانین اساسی ناکافی، منجر به وضعیتی بشود بدتر از آنچه که الان هست.

این ترس دوگانه را در حال حاضر می‌توان در بحث‌های پیرامون اتحادیه‌ی اروپا، اعضای آن و ملیت‌های درون کشورهای اروپایی دید و همین‌طور در مباحثاتی که در آمریکا حول متمم‌های قانون اساسی این کشور در جریان است، و نیز در

تحولات قوانین اساسی در آمریکای جنوبی و آفریقا. در همه‌ی این موارد، نیروهای دموکراسی‌خواه با این پرسش مواجهند که برای رسیدن به وضعیت بهتر چه باید کرد؟

در فاصله‌ی سال‌های ۱۹۷۴ تا ۲۰۱۴، ۱۱۹ کشور قانون اساسی خود را تغییر داده‌اند، بعضی چندین بار. در مجموع، ۱۴۴ مورد تغییر قانون اساسی در این فاصله اتفاق افتاده است. در ۷۷ مورد، با پذیرفتن قوانین اساسی جدید، شاخص دموکراسی در کشور بهبود یافت. اما در ۴۷ مورد دیگر، قانون اساسی جدید یا منجر به کاهش شاخص دموکراسی شد و یا اصلاً تغییر محسوسی به نسبت اوضاع پیشین ایجاد نکرد. پرسشی که نویسندگان به دنبال پاسخ‌گفتن به آن هستند این است که اگر قرار باشد قانون اساسی عوض شود، چه شرایطی باید فراهم شود که قانون‌های اساسی جدید وضعیت کشور را دموکراتیک‌تر کند؟

کتاب نشان می‌دهد که افزایش مشارکت مردمی در فرایند شکل‌دهی به قانون اساسی تأثیراتی قوی بر دموکراتیک‌تر شدن کشور دارد. یافته‌های این تحقیق برخلاف رویکرد رایج است که تصور می‌کند میزان دموکراتیک‌بودن هر کشور را محتوای قانون اساسی آن تعیین می‌کند. قانون اساسی تنها متنی برای قاعده‌مند کردن و هدایت منازعات سیاسی نیست، برعکس، خود قانون اساسی در فرایند سیاسی مدام مورد نزاع است.

عبارات تشکیل‌دهنده‌ی متن قانون اساسی از دل کنش و واکنش‌های سیاسی بیرون آمده‌اند؛ یعنی از بطن منازعاتی که پس از تصویب قانون اساسی هم ممکن است باز به نوعی ادامه یابند.

کتاب به ما نشان می‌دهد که به عوض محتوای قانون اساسی، باید به جنبش‌های دموکراتیکی توجه کنیم که مقدمه‌ی تغییر قانون اساسی بوده‌اند و طی دورانی هم که قانون اساسی شکل گرفته همچنان ادامه داشته‌اند.

در این کتاب الگوهای تدوین قوانین اساسی در کشورهای مختلفی که قانون اساسی آنها در بازه‌ی زمانی ۱۹۷۴ تا ۲۰۱۴ تغییر کرده با هم مقایسه شده و میان قانون اساسی‌های تحمیلی (Imposed) و مردمی (popular) تمایز گذاشته شده است.

با تحقیق درباره‌ی تغییرات قانون اساسی در این مدت، کتاب نشان می‌دهد که چه وقت تغییرات قانون اساسی به دموکریک‌تر شدن کشور منجر شده‌اند و چه وقت نشده‌اند. آیزنستاد و همکارانش تغییرات قانون اساسی در ۱۹۰ کشور را در فاصله‌ی سال‌های ۱۹۷۴ تا ۲۰۱۴ بررسی کرده‌اند. از این میان، ۱۱۹ کشور قوانین اساسی کاملاً جدیدی پیدا کردند. نویسندگان با این بررسی به این نتیجه‌ی مهم رسیده‌اند که «روند شکل‌گیری قانون اساسی وقتی که مشارکتی باشد - یعنی شهروندان به صورت شفاف، جدی و پرمایه و مستقیم در آن نقش داشته باشند - تأثیری پایدار و نظام‌مند بر شکل‌گیری دموکراسی پس از این تغییر دارد».

کتاب آیزنستاد و همکارانش تمرکز اصلی خود را بر این می‌گذارد که جنبش‌های مردمی و نحوه‌ی مشارکت یا برکنار ماندنشان در فرایند شکل‌گیری قوانین اساسی جدید را مطالعه کند، و به شیوه‌های مختلف تعامل میان شهروندان و نخبگان سیاسی توجه می‌کند. از جمله موضوعاتی که برای نویسندگان مهم بوده این است که ببینند در مباحثات و مذاکرات حول شکل‌گیری قوانین اساسی جدید، نقش و وزن طرف‌های مختلف گفتگو چه بوده است و نوع روابط میان دولت و جامعه چه تأثیری در تغییر قانون اساسی داشته. چیزی که برای نویسندگان بیش‌ترین اهمیت را داشته این بوده که بفهمند شهروندان و گروه‌های ذی‌نفع چه نقشی در برپاشدن و انعقاد مجامع تأسیسی قانون اساسی و تهیه‌ی پیش‌نویس‌های این قوانین و فرایند تصویب آنها داشته‌اند.

مراحل تهیهی قانون اساسی

مهم‌ترین چیز برای استقرار دموکراسی پس از گذار سیاسی، روند تهیهی قانون اساسی است و نه محتوای قانون اساسی. در این روند نیز، میزان و شکل مشارکت مردمی در تهیه یا تغییر قانون اساسی بیش‌ترین اهمیت را دارد: هر چه روند بیش‌تر مشارکتی (participatory) باشد، نتایج بهتر و ماندگارتری حاصل می‌شوند.

نویسندگان کتاب تهیهی قانون اساسی را به سه مرحله تقسیم می‌کنند: مرحله‌ی انعقاد (convening) مجلسی که باید قانون را تصویب کند، مرحله‌ی مباحثه (debating) و مرحله‌ی تصویب (ratification). با توجه به هر سه مرحله‌ی این تقسیم‌بندی، کتاب نافی رویکردهایی است که «بر همه‌پرسی (رفراندوم) تکیه می‌کنند و حتی با آن برخوردی احساساتی دارند؛ همه‌پرسی‌هایی که معمولاً فقط در آخرین مرحله یعنی «تصویب» رخ می‌دهند».

نویسندگان کتاب به جای تأکید بر همه‌پرسی، بر مشارکت مردمی در مرحله‌ی انعقاد مجلس قانون اساسی تأکید می‌کنند و می‌گویند مشارکت مردمی در انعقاد مجلس مؤسسان است که مبنای تعیین‌کننده‌ی دموکراتیک‌بودن قانون اساسی است؛ آنچه مهم است جنبش اجتماعی منتهی به شکل‌گیری مجلس مؤسسان است.

چیز دیگری که مهم است زمینه‌ی شکل‌گیری مجلس مؤسسان است: یعنی شرایط سیاسی پیش از شکل‌گیری چنین مجلسی؛ و به طور مشخص، اینکه وقتی قرار است مجلس مؤسسان تشکیل شود، چه حکومتی بر سر کار است؟ این حکومت ممکن است دموکراتیک، قائم به فرد، تک‌حزبی، نظامی، سلطنتی یا حکومت مختلط غیردموکراتیک باشد. شکل‌گیری هر کدام از سه مرحله‌ی

«انعقاد»، «مباحثه»، و «تصویب» قانون اساسی در این حکومت‌ها ممکن است «مردمی» باشد، از بالا «تحمیل» شود، یا مخلوطی از وضعیت مردمی و تحمیلی باشد.

وقتی زمینه‌ی سیاسی موجود و گزینه‌های مربوط به سه مرحله‌ی بالا را در نظر بگیریم، می‌بینیم که گذر به قانون اساسی جدید با چه شرایط پیچیده‌ای سروکار دارد. نویسندگان نشان می‌دهند که مشارکت مردمی در شکل‌گیری قانون اساسی در انواع حکومت‌ها رخ می‌دهد و در همه‌ی این انواع هم مؤثر است.

نویسندگان این نتیجه را با توسل به تحلیل‌های آماری توضیح می‌دهند، و به این منظور روند رسیدن به قانون اساسی را متغیری وابسته در نظر می‌گیرند و نوع حکومت، میزان گشایش سیاسی، قدرت اجرایی، و شاخص‌های اقتصادی و تنوع قومیتی را متغیرهای ثابت در نظر می‌گیرند. نویسندگان نشان می‌دهند که آنچه بیش از همه بر روند مشارکت مردمی اثر می‌گذارد، امکان حضور مردمی از طریق تظاهرات و اعتصاب‌ها، و همچنین امکان رأی‌دادن و انتخاب نمایندگانی از احزاب مخالف در روند رسیدن به مرحله‌ی انعقاد مجلس مؤسسان است.

حکومت‌های مستقر، اعم از نظام‌های اقتدارگرا و نیز جمهوری‌های دموکراتیک، معمولاً تغییرات قانون اساسی را به عنوان راهی برای کسب مشروعیت می‌بینند. کسب مشروعیت برای حکومت مستقر از این راه، در جاهایی بیش‌تر موفق است که مقامات می‌توانند مراحل سه‌گانه‌ی انعقاد، مباحثه، و تصویب را به مجرای مورد نظر خود هدایت کنند.

به این ترتیب، باید توجه داشت که حتی در مواردی که جنبش‌های مردمی موفق می‌شوند بحث‌هایی را پیش بکشند و به پیش ببرند، باز هم نقش بازیگران

سیاسی‌آشنایی که در ساختار قدرت نفوذ و امتیازاتی دارند در جهت‌دهی به بحث‌های مربوط به قانون اساسی تعیین‌کننده است.

نویسندگان در آخر کتاب با تکیه بر اطلاعات وسیعی که گرد آورده‌اند نشان می‌دهند که جنبش‌های مردمی برای اینکه بتوانند خواست‌های دموکراتیک خود را به کرسی بنشانند، در هیچ مرحله‌ای از شکل‌دهی به قانون اساسی نباید از حضور و فعالیت پا پس بکشند، و باید پس از تلاش برای شکل‌دهی به مجلس مؤسسان نیز به دنبال «مشارکت سازمان‌یافته برای طرح پیشنهادی مشخصی باشند که می‌خواهند در مجلس مؤسسان پیگیری شود.» اما پیشبرد چنین مشارکت سازمان‌یافته‌ای مستلزم وجود میانجی‌گری و میانجیان است.

از نظر نویسندگان کتاب «تنظیم پیش‌نویس‌های قانون اساسی از سوی مردم صرفاً کار جنبش‌های اجتماعی نیست؛ جنبش‌های اجتماعی در این رابطه باید با میانجی‌ها ائتلاف و به آنها اطمینان کنند؛» میانجی‌هایی از قبیل گروه‌های ذی‌نفع، احزاب سیاسی و سازمان‌های قانونی.

جنبش‌های اجتماعی ممکن است بتوانند به‌خوبی احساسات مردمی را بیان کنند، اما احتمالاً توانایی زیادی برای صورت‌بندی این احساسات در قالب‌بند‌های پیش‌نویس قانون اساسی ندارند. به عنوان مثال، نویسندگان نشان می‌دهند که اتحادیه‌های کارگری دیرپا و نهادهای حقوق بشری تونس با حضور وسیع در فرایندهای تهیه‌ی قانون اساسی پس از انقلاب، نقشی اساسی در دموکراتیک‌تر شدن این قانون بازی کردند، و همین مایه‌ی تمایز تونس با دیگر کشورهایی شد که در آنها هم بهار عربی رخ داد.

مشارکت فراگیر و همه‌جانبه‌ی مردمی در روند شکل‌دادن به قانون اساسی مهم است، و این اهمیت وقتی بیش‌تر می‌شود که از مراحل آغازین در کار باشد؛ سهم مردم در مرحله‌ی انعقاد مجلس مؤسسان مهم‌تر از مشارکت مردم در

تصویب است. هرچند، نویسندگان به این نکته هم واقفند که جنبش‌های مردمی معمولاً بر مرحله‌ی انعقاد تقدم دارند.

چنان که اشاره کردیم، بر خلاف توجه و تأکیدی که به همه‌پرسی به عنوان ابزار تغییر می‌شود، نویسندگان نشان می‌دهند که همه‌پرسی‌ها بیش‌تر تثبیت‌کننده‌ی عناصر آیینی و سطحی دموکراسی‌ها هستند تا فراهم‌آورنده‌ی محتوای دموکراتیک نظامی که در نتیجه‌ی همه‌پرسی تعیین می‌شود.

به قول نیکولاس هیسوم که نویسندگان به او ارجاع می‌دهند، همه‌پرسی‌ها «ابزارهای بی‌دقت و زمختی هستند که به وسیله‌ی آنها طرح‌هایی پیچیده در خصوص ساختارهای حکومتی و صورت‌بندی حقوق اساسی تأیید می‌شود. همیشه بعد از عمل انجام‌شده به همه‌پرسی‌ها رجوع می‌کنند تا تأیید بگیرند.»

مراحل مختلف در روند تهیه قانون اساسی			
تصویب	مباحثه	انعقاد	
برای تصویب قانون اساسی همه‌پرسی برگزار نمی‌شود، یا قانون اساسی صرفاً با فرمانی از سوی مجریان تصویب می‌شود.	هیچ‌گونه مشاوره‌ی معنی‌داری خارج از حلقه‌ی محدود و بسته‌ی تهیه‌کنندگان قانون اساسی انجام نمی‌شود. مذاکرات در خفا انجام می‌شود و یا به طور صوری جلوی دوربین نمایش داده می‌شود. جامعه و بازیگران مختلف سیاسی فرصتی برای ورود به بحث پیدا نمی‌کنند.	گروه‌ی از نخبگان کنترل کامل بر روندی را دارند که شفاف نیست: یا یک قوه‌ی اجرائیه، خود مستقیماً قانون اساسی را تهیه می‌کند، یا کمیته‌ای را منصوب می‌کند، و یا حزب حاکم در نقش چنین کمیته‌ای عمل می‌کند.	سطح مشارکت
تأثیر نخبگان حاکم زیاد است. قانون اساسی یا توسط خود مجلس مؤسسان مستقیماً تصویب می‌شود و یا یک همه‌پرسی انجام می‌شود که با مداخله‌های قابل توجهی همراه است.	تأثیرگذاری نخبگان حاکم در مذاکرات تهیه‌ی قانون اساسی زیاد است. ممکن است برخی بحث‌ها به صورت علنی باشند، ولی نتیجه‌ی بحث‌ها نمی‌تواند خلاف میل نخبگان حاکم باشد.	تأثیرگذاری نخبگان حاکم زیاد است و یک بدنه‌ی قانون‌گذاری از پیش وجود دارد، اما حاکمان مهار انتخاب نمایندگان مجلس مؤسسان و روند برگزاری انتخابات را در دست دارند.	حالت مختلط
همه‌پرسی عمومی، آزاد و منصفانه.	بحث عمومی است. جامعه‌ی مدنی به نحو آشکاری امکان مشارکت و تأثیرگذاری بر تهیه‌ی محتوای قانون اساسی را دارد.	نظرات و مطالبات جامعه‌ی مدنی به صورتی جدی و نظام‌مند تأثیر دارد، تشکیل مجلس مؤسسان با شفافیت بالا همراه است، و نمایندگان در روندی آزاد و منصفانه انتخاب می‌شوند.	مردمی

آنا فروشتوفر و الکساندر هادسن:

اکثریت به نفع اقلیت: تدوین مشارکتی قانون اساسی و محافظت از حقوق اقلیت

آنا فروشتوفر استاد علوم سیاسی در دانشگاه فرای برلین است. الکساندر هادسن پژوهشگر قانون اساسی و مشاور ارشد مؤسسه‌ی بین‌المللی دموکراسی و حمایت انتخاباتی (IDEA) در استکهلم سوئد است. این گزارش مختصری است از منبع زیر:

Fruhstorfer, Anna, and Alexander Hudson. "Majorities for Minorities: Participatory Constitution Making and the Protection of Minority Rights." *Political Research Quarterly*, Vol. 75, no. 1, 2022, pp. 103-117.

آیا مشارکت بیشتر در فرایند تدوین قانون اساسی به نفع محافظت از حقوق اقلیت است؟ این پرسشی است که **آنا فروشتوفر و الکساندر هادسن** به دنبال یافتن پاسخ آن هستند. در سال‌های اخیر میان محققان علوم سیاسی، روند تدوین قانون اساسی و اینکه چه نتایجی از آن حاصل می‌شود توجه زیادی برانگیخته اما راجع به تأثیر مشارکت عمومی در این روند بر چشم‌انداز احقاق یا تزییع حقوق اقلیت چیز زیادی نمی‌دانیم.

فروشتوفر و هادسن با بررسی حجم فراوانی از داده‌های گردآوری شده راجع به روند و مراحل تدوین قوانین اساسی در قرن بیستم و بیست‌ویکم، دریافته‌اند که انواع خاصی از تدوین مشارکتی قانون اساسی برای احقاق حقوق اقلیت‌ها مفید بوده است.

مشارکت خوب است یا نه؟

مشارکت سیاسی عمومی عبارت است از مداخله‌ی «شهروندان» در شکل‌گیری اراده‌ی سیاسی و نقش‌یافتن آنها در تصمیم‌گیری‌های سیاسی.

مشارکت عمومی در روند تدوین قانون اساسی یکی از مهم‌ترین مسائل گریبانگیر دموکراسی‌های لیبرال را پیش می‌کشد: چگونه می‌توان از حقوق و منافع اقلیت در برابر اکثریت محافظت کرد؟ در اینجا به طور مشخص پرسش این است که اگر اکثریت در روند تدوین قانون اساسی مشارکت کنند، این بدان معنی نیست که در جهت منافع خود و به‌رغم حقوق اقلیت عمل کنند؟

وقتی روند تدوین قانون اساسی مشارکت زیادی جلب کند، قانون اساسی مدون شده نیز از مشروعیت بالایی برخوردار می‌شود. محققان می‌گویند حکومت‌ها با آگاهی از این امر در پی استفاده‌ی گزینشی از عناصر مشارکتی در روند تدوین قانون اساسی برمی‌آیند تا به این ترتیب هم مقاصد خود را در قانون اساسی بگنجانند و هم مشروعیت کسب کنند.

درعین حال، هم آن مشارکت و هم آن مشروعیت ممکن است به ضرر اقلیت‌هایی تمام شود که بر اثر تسلط‌یافتن اکثریت بر روند تدوین قانون اساسی حقوقشان لحاظ نشده است.

بخشی از تحقیقات راجع به تدوین قوانین اساسی که روی «نحوه»ی تدوین متمرکز است، به تأثیر انواع مشارکت بر محتوای قوانین اساسی می‌پردازند.

مطالعه‌ی آنا فروشتوفر و الکساندر هادسن نیز به همین ترتیب با بررسی متون قوانین اساسی و بررسی نظام‌های برآمده از این متون سعی دارد بفهمد که چه نوع مشارکتی در تدوین قوانین اساسی به نفع حقوق اقلیت‌ها در چهارچوب ملی است.

حرف این دو محقق این است که هم شیوه و هم زمان‌بندی مداخله‌ی عمومی در تدوین قانون اساسی بر محافظت از حقوق اقلیت و میزان محافظت از این حقوق مؤثر است.

سیطره‌یافتن اکثریت بر فرایندهای سیاسی، ذاتاً خطر منتهی‌شدن به استبداد اکثریت را به همراه دارد. روندهای مشارکتی مبتنی بر دموکراسی مستقیم، که غلبه‌ی اکثریت را تضمین می‌کنند، می‌توانند فرایند مشارکتی تدوین قانون اساسی را به فرایندی در خدمت اکثریت و از آن بدتر در جهت تبعیض علیه اقلیت تبدیل کنند.

به‌رغم این بدبینی‌های موجه، نتایج تحقیقات فروشتوفر و هادسن نشان می‌دهد که مشارکت عمومی در حالت‌هایی می‌تواند به نفع اقلیت باشد.

آنها نشان می‌دهند که اگر مشارکت عمومی در ابتدایی‌ترین مراحل تدوین قانون اساسی رخ دهد (یعنی در مراحل شکل‌گیری مجمع قانون اساسی)، به نفع اقلیت است. اما اگر در مراحل اولیه صورت نپذیرد و به مراحل بعدی موکول شود، تأثیری بر حفظ حقوق اقلیت نخواهد داشت.

بنابراین، زمان‌بندی مشارکت عمومی در تدوین قانون اساسی تأثیری اکید بر حفظ حقوق اقلیت دارد.

سیاستمداران، چه در نظام‌های دموکراتیک و چه در نظام‌های اقتدارگرا، برای اینکه اصلاحات قانون اساسی مطلوبشان، مقبول عام به نظر بیاید، انواعی از مشارکت عمومی را پذیرفته‌اند و به‌خوبی از آنها برای تزئین تصمیمات خود استفاده می‌کنند. پس صرف وجود مشارکت در روند تدوین، تعیین‌کننده‌ی نتایج متنی و نظام‌مند قانون اساسی‌ای نیست که نوشته می‌شود.

مشارکت سیاسی در تدوین قانون اساسی شکل‌های مختلفی به خود می‌گیرد. در دهه‌های اخیر، مشورت‌گرفتن از عموم مردم، پیش از تهیه‌ی پیش‌نویس اولیه‌ی قانون اساسی، روندی رو به افزایش داشته است. باین‌حال، به لحاظ تاریخی، معمول‌ترین نوع مشارکت عمومی همان تأیید یا رد متن نهایی با همه‌پرسی بوده است.

در دهه‌های اخیر، به‌رغم شور و شوق فزاینده‌ای که در میان پژوهشگران و سازمان‌های بین‌المللی راجع به مشارکت عمومی در تدوین قانون اساسی وجود داشت، سطح متوسط مشارکت عمومی در تمام مراحل تقریباً ثابت مانده است.

تشخیص و تفکیک مراحل تدوین قانون اساسی به شیوه‌های مختلفی صورت می‌گیرد. محققان ما از الگویی استفاده می‌کنند که سه مرحله را در نظر می‌گیرد: شکل‌گیری مجمع قانون اساسی؛ بحث؛ و تصویب.

در هنگامه‌ی انقلاب‌ها، نخبگان سیاسی اغلب میل دارند نهاد قانون‌گذاری را، که در اختیارش گرفته‌اند، نهادی انقلابی معرفی کنند که از حد اعلای مشروعیت برخوردار است. همین نخبگان بعد از طی مراحل اولیه‌ی انتقال قدرت از گفتارهای عوام‌گرایانه برای حفظ سیطره‌ی خود بر روند انتقال و حفظ قدرت سود می‌جویند تا استقرار چهارچوبی اقتدارگرا به نفع خود را تضمین کنند.

در این مسیر، همراه کردن مردمی که به درستی از روند امور مطلع نیستند و سیطره‌ی گفتارهای عوامانه بر رسانه‌ها می‌تواند ابزاری مناسبی جهت تدوین قانون اساسی بر اساس منویات نخبگان باشد.

در جوامع قطبی‌شده، که سیاست در آنها بیش‌تر عرصه‌ی نزاع است تا میدان گفتگو و توافق، بحث بر سر نهادهای اساسی اجتماع می‌تواند به‌سادگی تبدیل به نزاع میان اکثریت و اقلیت شود، و اکثریت اغلب می‌کوشد دیدگاه‌های خود را در مباحث مجمع قانون اساسی غالب کنند.

مطالعات صورت‌گرفته

معبودی، آیزنستاد، و له‌وان تحقیق [گسترده‌ای](#) راجع به رابطه‌ی میان تدوین مشارکتی قانون اساسی و شکل‌گیری دموکراسی کرده‌اند که در [گزارش هشتم این مجموعه](#) به آن پرداخته‌ایم.

این تحقیق و داده‌های آن منبع اصلی فروشتوفر و هادسن در تحلیل آماری‌شان است. البته آن محققان رابطه‌ای میان محافظت از حقوق بشر و شکل و سطح دموکراسی در تحقیقشان پیدا نمی‌کنند.

همچنین، این تحقیق و تحقیق‌های دیگر در این زمینه نیز به تأثیر روند تدوین قانون اساسی بر لحاظ کردن حقوق اقلیت در قوانین اساسی نپرداخته‌اند. بنابراین، تحقیق فروشتوفر و هادسن مدعی است که اولین تحقیق در زمینه‌ی بررسی تأثیر روند تدوین قانون اساسی بر حقوق اقلیت‌هاست.

حقوق اقلیت را می‌توان در ارتباط با تجربه‌ی گروه‌های اقلیت از «الگوهای تبعیض و نابرابری در مقایسه با گروه‌های اجتماعی غالب» دانست.

محافظت از حقوق اقلیت دامنه‌ی وسیعی دارد که از استقرار نهادهایی که ضامن پیوستن این اقلیت‌ها به بدنه‌ی اصلی سیاست ملی هستند، تا دفاع از حقوق اقتصادی و سیاسی اقلیت‌ها در آن می‌گنجد.

روشن است که اکنون دیگر دفاع از «حقوق بشر» بخش لاینفک قوانین اساسی مدرن است، اما دفاع از افراد و اقلیت‌ها، در برابر اکثریت، جزئی ضروری از این قوانین نیست.

در همین ارتباط است که فروشتوفر و هادسن در تحقیقشان سه فرضیه را بررسی می‌کنند:

فرضیه‌ی اول: احتمال لحاظ کردن حقوق اقلیت در قانون اساسی با افزایش سطح مشارکت در روند تدوین بیش‌تر می‌شود.

فرضیه‌ی دوم: احتمال لحاظ شدن حقوق اقلیت با مشارکت عمومی در مرحله‌ی تشکیل مجمع قانون اساسی افزایش می‌یابد.

فرضیه‌ی سوم: احتمال لحاظ کردن حقوق اقلیت با مشارکت عمومی در مرحله‌ی تصویب قانون اساسی کاهش می‌یابد.

داده‌های این تحقیق عمدتاً از «مجموعه داده‌های قانون‌اساسی‌گرایی و دموکراسی» گرفته شده است که حاوی اطلاعات مفصلی راجع به سه مرحله‌ی مورد اشاره در تدوین قوانین اساسی در فاصله‌ی سال‌های ۱۹۷۴ تا ۲۰۱۴ است.

ماحصل تحقیق

آیا به طور کلی مشارکت بیش‌تر در تدوین قانون اساسی در جهت تأمین حقوق اقلیت است؟ فروشتوفر و هادسن می‌گویند که تحقیقشان نتوانسته نتیجه‌ای

قطعی راجع به این فرضیه داشته باشد: در حالت کلی نمی‌توانیم بگوییم که صرف مشارکت بیش‌تر به نفع یا به ضرر حقوق اقلیت است. اما بنا بر همین تحقیقات می‌توان گفت که هر دو هدف، یعنی داشتن مشارکت بیش‌تر و تأمین حقوق اقلیت، با هم قابل تحقق هستند؛ هرچند نمی‌توان بین آنها رابطه‌ی علی و معلولی برقرار کرد.

فروشتوفر و هادسن می‌گویند که تحقیقشان راجع به نقش دموکراسی مشارکتی و حفاظت از حقوق فردی و جمعی یافته‌های مهمی دارد.

نخست اینکه، در حالی که بیش‌تر متون مربوط به دموکراسی مشارکتی و حقوق اقلیت می‌گویند رابطه‌ی میان حفظ حقوق اقلیت و مشارکت اکثریت منفی است، و هم تحقیقات خود آنها هم نشان می‌دهد که عکس این موضوع در زمینه‌ی تدوین قانون اساسی می‌تواند درست باشد، فروشتوفر و هادسن به این نتیجه رسیده‌اند که رابطه‌ای نظام‌مند بین این دو وجود ندارد.

دوم اینکه، تمرکز فروشتوفر و هادسن بر عنصر زمان‌بندی نشان داده است که مرحله‌ی شکل‌گیری مجمع چقدر تعیین‌کننده است و نشان می‌دهد آنچه بر اثر مشارکت عموم مردم در این مرحله وارد روند تدوین قانون اساسی می‌شود، تعیین‌کننده است؛ در حالی که، آنچه در مراحل بعدی از مشارکت عمومی به روند تدوین می‌رسد اغلب جنبه‌ی تزئینی دارد.

از این می‌شود نتیجه گرفت که مشارکت عمومی درخور برنامه‌ریزی حساب‌شده‌تری از آن چیزی است که معمولاً برایش فراهم می‌شود. برای اینکه مشارکت تأثیر معناداری بر قانون اساسی داشته باشد (و فقط وسیله‌ی تأمین مشروعیت برای عده‌ای قافیه‌گردان نباشد)، باید از همان آغاز جزئی از روند شود.

مطالعه‌ی فروشتوفر و هادسن گامی مهم در جهت فهم پیوند میان مداخله‌ی عمومی در روند تدوین قانون اساسی و محافظت از حقوق اقلیت است. فروشتوفر و هادسن به طور مشخص نشان می‌دهند در حالی که این رابطه مشروط به قانون اساسی‌ای که قرار است جایگزین شود و سایر مشخصات روند تدوین قانون اساسی است، مشارکت می‌تواند تفاوتی جدی در این وجه از متن قانون اساسی ایجاد کند.

نتایج تحقیق فروشتوفر و هادسن می‌تواند به طور خاص مورد توجه ایرانیان هم قرار بگیرد: اگر زمانی بتوان قانون اساسی حاضر را با قانونی عادلانه‌تر جایگزین کرد، برای تضمین حقوق اقلیت‌های مختلف چه راهی باید پیمود؟

تحقیق حاضر می‌گوید اگر قرار بر تأمین حقوق گروه‌های مختلف مورد تبعیض باشد، باید راه‌های مطمئنی تعبیه کرد که آنها هم در شکل‌دادن به مجمع قانون اساسی نقش کافی داشته باشند، هم در روند بحث‌های مجمع، و هم نهایتاً در همه‌پرسی تصویب متن نهایی.

وگرنه محدود کردن مشارکت به انتخابی در ابتدا و همه‌پرسی‌ای در انتها به هیچ‌وجه تضمین‌کننده‌ی حقوق اقلیت‌ها نخواهد بود و برعکس می‌تواند صرفاً ابزاری باشد برای مشروعیت‌بخشیدن به گروه‌های غالبی که به هر ترتیب جریان تدوین قانون اساسی را از آن خود کرده‌اند. بنابراین، شعار «رفراندم»، به‌رغم ظاهر مترقی‌اش، می‌تواند شعاری خطرناک باشد.

دانلد هوروویتز:

قانون اساسی بدون مشارکت عمومی: مسیر خاص اندونزی به سوی دموکراسی

دانلد هوروویتز استاد حقوق و علوم سیاسی در دانشگاه دوک است. این گزارش مختصری است از منبع زیر:

Horowitz, Donald. *Constitutional Change and Democracy in Indonesia*.
Cambridge University Press, 2013.

چند دهه بعد از سقوط **سوهارتو**، دیکتاتور اندونزی، عموم محققان ماجرای گذار این کشور به دوران بعد از دیکتاتوری را دموکراسی‌سازی موفق می‌دانستند. به‌رغم اینکه در زمان تغییر حکومت سوهارتو در سال ۱۹۹۸، اوضاع نامساعد به نظر می‌رسد ولی کشور توانست از تجزیه‌شدن یا افتادن به دامان حکومت اقتدارگرای دیگری بپرهیزد، و در عوض جامعه‌ی سیاسی اندونزی از دیکتاتوری متکی به قدرت نظامی به دموکراسی انتخاباتی نسبتاً قابل قبولی تبدیل شده است.

دانلد هوروویتز استاد حقوق و علوم سیاسی دانشگاه دوک، در کتابش **تغییرات قانون اساسی و دموکراسی در اندونزی**، تحقیق نظام‌مندی از تحولات اندونزی

پس از ۱۹۹۸ به دست داده است که وقایع رخ داده در مسیر اصلاحات قانون اساسی این کشور را به ترتیب تاریخی بازگو و تحلیل کرده است.

در تجربه‌ی اندونزی، چنان که این کتاب هم نشان می‌دهد، این روند تقریباً بدون مشارکت شهروندان، به طور انفرادی یا در قالب جامعه‌ی مدنی، طی شد. آیا چنین روندی در تدوین قانون اساسی راهبردی درست است و به دموکراتیک‌تر شدن آن می‌انجامد؟ مسئله‌ی مهم مورد توجه هوروویتز در تحقیقش این است که آیا این کار درست بود؟ پاسخ او مثبت است. هوروویتز با توجه به شرایط اندونزی به این نتیجه رسیده که اگر کار با مشارکت عمومی طی می‌شد، روند اصلاحات به نتیجه نمی‌رسید. ببینیم او چه می‌گوید.

هوروویتز روند دموکراتیک‌شدن اندونزی را از همان ۱۹۹۸ تا زمانی که نوشتن کتاب را در ۲۰۱۲ به پایان برده دنبال کرده است. او با تمرکز بر روند غیر معمول تحولات اندونزی که بسیار تدریجی و کاملاً متکی بر نخبگان سیاسی (حاکم و اپوزیسیون) بود می‌گوید که رسیدن به دموکراسی در اندونزی دقیقاً به این دلیل ممکن شد که در آنجا بسیاری از توصیه‌های معمول برای طی این طریق را کنار گذاشتند.

پس از سقوط غیرمنتظره‌ی سوهارتو در ماه می ۱۹۹۸، مجموعه‌ای از رهبران نامتجانس سیاسی باقی ماندند که در نهایت توانستند با یکدیگر راهبردی غیرمعمول برای اصلاحات دموکراتیک در پیش بگیرند. مسیری که آنان برگزیدند سه ویژگی اصلی داشت.

ویژگی نخست این بود که حلقه‌ای بسته بر انجام اصلاحات غلبه یافتند. در واقع، در اندونزی پس از سوهارتو، مجمع مشخص و خاصی برای تدوین قانون اساسی انتخاب نشد که پیش‌نویسی تهیه کند و به بررسی و تصویب متن و متمم‌های قانون اساسی بپردازد و بعد، بر اساس قانون اساسی جدید برای

نهادهای حکومت تازه انتخابات برگزار کنند، بلکه پیش از تغییر قانون اساسی و در چهارچوب همان قانون اساسی قبلی، مجلس قانون گذاری جدیدی انتخاب کردند و وظیفه‌ی بازبینی قانون اساسی را به عهده‌اش گذاشتند. این کار بالقوه با خطراتی جدی مواجه بود اما در نهایت دموکراسی نسبتاً با ثباتی پدید آورد.

نقش اصلی و فعال در این روند را رهبران حکومت اقتدارگرای قبلی بازی کردند که حال در محیطی واقعاً رقابتی کار می‌کردند. این رهبران در کنار رهبران مخالفان حکومت سابق، که از طریق انتخابات به آنها پیوسته بودند، بدون اینکه به مجمع قانون اساسی یا کمیسیون‌های چنین مجمعی متوسل شوند، اصلاحات رادیکالی را در پشت درهای بسته‌ی مجلس قانون گذاری در قانون اساسی وارد کردند.

این نخبگان سیاسی نه فقط مجمع قانون اساسی تشکیل ندادند، بلکه با بدنه‌ی جامعه‌ی مدنی یا افکار عمومی هم مشورت چندانی نکردند. به این ترتیب، قانون اساسی‌ای که تدوین شد آشکارا ساخته‌ی سیاستمداران و محصول همدستی و همکاری آنان بود، بدون اینکه هیچ تأییدی از عموم گرفته باشند.

البته هوروویتز یادآور می‌شود که گرچه روند اصلاحات به دست حلقه‌ای محدود افتاد اما در ابتدا، و در مقطعی محدود چنین نبود. در نخستین ماه‌های پس از کناره‌گیری سوهارتو از قدرت، جامعه‌ی مدنی در حمایت از تغییرات مشخصی در قانون اساسی با قوت و صراحت صحبت کرد، و تا انتخابات سال ۱۹۹۹، دولت **بحارالدین یوسف حبیبی** که پس از سوهارتو بر سر کار آمده بود، بخشی از این خواست‌ها را پیش برد. اما پس از انتخابات، مهار این روند کاملاً به دست قانون‌گذاران منتخب افتاد که همان‌طور که گفتیم بسیاری از آنان زمامداران حکومت سابق بودند.

ویژگی دوم از نظر هوروویتز همین بود که در توالی مقاطع اصلاحات انتخابات را پیش از تغییر قانون اساسی جا دادند. از نظر هوروویتز با توجه به سابقه‌ی اقتدارگرایی در اندونزی این احتمال وجود داشت که اگر گروه جدیدی از صندوق انتخابات مشروعیت می‌گرفت، خود را محق می‌دانست که به همین مشروعیت تکیه کند و منویات خودش را پیش ببرد و دیگر مسیر رسیدن به لیبرال دموکراسی را طی نکند.

تقدم‌بخشیدن به برگزاری انتخابات اما تأثیر دیگری گذاشت: به این معنی که موجب پدیدآمدن روندی رقابتی شد که حتی بی‌میل‌ترین بازیگران به دموکراسی را هم واداشت برای جانماندن در این رقابت به روند دموکراتیک‌کردن کشور پیوندند. این انتخابات همچنین به قانون‌گذاران منتخب اقتدار کافی داد تا اصلاحات را به طور کامل دنبال کنند؛ و آنها هم، به زعم هوروویتز، چنین کردند.

ویژگی سوم این بود که اصلاح قانون اساسی طی چند سال و در روندی طولانی به انجام رسید. به این ترتیب که قانون اساسی پیشین را در چهار مرحله اصلاح و بازبینی کردند. نخستین مرحله از تصویب بازبینی‌های جدید در اکتبر ۱۹۹۹ انجام شد، و آخرین مرحله‌اش در اوت ۲۰۰۲. اما برخی از مهم‌ترین تغییرات سیاسی که این مجلس به انجام رساند، در قالب قانون اساسی نبود؛ بلکه در بدنه‌ی قوانین موضوعه‌ی مربوط به کار احزاب، برگزاری انتخابات، و تفویض اختیارات اجرایی مرکز به مناطق گنجانده شد.

می‌توان این اصلاحات را نیز نوعی بازبینی قانونی اساسی در خارج از متن رسمی آن دانست که به دلیل سادگی بیش‌تر در قوانین موضوعه گنجانده شدند. تصویب این نوع اصلاحات از همان ۱۹۹۹ تا ۲۰۰۴ به طول انجامید و در برخی موارد به دلیل لحاظ‌کردن برخی مصالح تا ۲۰۰۸ یا حتی بعد از آن هم به

تأخیر افتاد. به این ترتیب، می‌توان گفت که روند اصلاحات در اندونزی حدود یک دهه به طول انجامید.

بسیاری از کشورهای دیگر نیز اصلاحات قانون اساسی را از طریق حلقه‌ای بسته از سیاستمداران پیش برده‌اند، اما اندک کشورهایی بودند که مانند اندونزی کلاً مشارکت عمومی را از این روند کنار بگذارند. مجموع این خصوصیات است که از نظر هوروویتز روند خاص اصلاحات در اندونزی را رقم زده است.

دستاوردها و کاستی‌ها

رمز موفقیت این روند از نظر هوروویتز این است که در درجه‌ی اول توانستند برای اندونزی پرشکاف که متشکل از انواع قومیت‌ها و زبان‌ها و ادیان است، نظامی تعبیه کنند که به آن نظام «سیالیت چندقطبی» (multipolar fluidity) می‌گویند؛ نظامی که در آن امکان قطبی‌شدن جامعه را به حداقل رساند و احتمال نزاع گروه‌های اجتماعی بزرگ را کاهش داد.

مهم‌ترین رکن این نظام، برگزاری انتخابات مجلس قانون‌گذاری بر اساس **نظام تناسبی** حزبی (و نه **نظام اکثریتی**) بود، و برگزاری انتخابات قوه‌ی اجرایی بنا به قواعدی که هم ضامن لحاظ کردن تکثر آرای جامعه باشد و هم ضامن رأی اکثریت؛ این قواعد با وضع الزامات سفت‌وسخت برای نامزدهای قوه‌ی اجرایی محکم شد.

بازتاب نظام سیالیت چندقطبی در پایین‌بودن سطح وفاداری حزبی بوده است که چه در میان رأی‌دهندگان و چه در میان سیاستمداران دیده می‌شود؛ همچنین، در غیرمتمركزبودن نظام حزبی که هوروویتز، برخلاف بسیاری از محققان دیگر، آن را به عنوان موهبتی می‌داند که مایه‌ی حفظ دموکراسی در اندونزی شده است.

از نظر هوروویتز، بسته‌بودن حلقه‌ی کسانی که بر سر اصلاحات بحث کردند، توالی خاص مراحل روند که معمول نبود، و ماهیت بی‌شتاب اصلاحات اندونزی باعث شد قانون اساسی‌ای دموکراتیک برای کشور به دست آید، و از آن مهم‌تر اینکه کشور از خطرات قطبی‌شدن و شیوع خشونت قومی و دینی برکنار بماند. هوروویتز فکر می‌کند همین خصوصیات بود که باعث شد مداخله‌ی مقامات نظامی در سیاست مدنی از قبل دشوارتر شود.

هوروویتز می‌گوید که البته طی این روند هزینه‌هایی هم برای دموکراسی نوپای اندونزی داشت. اول اینکه، انتخابات زود هنگام و غلبه‌ی حلقه‌ی بسته‌ی سیاستمداران بر روند اصلاحات به بازماندگان حکومت دیکتاتوری سابق امکان ادامه‌ی کار داد: هم به‌طور شخصی و هم بعضاً با حفظ همان شیوه‌های پیشین. به همین دلیل، فساد جاافتاده ریشه‌کن نشد، عدالت هم راجع به بدکرداری‌های حکومت سابق چندان اجرا نشد، و برخی منش‌های قدیم که دموکراتیک هم نبودند ادامه یافتند.

با این همه، هوروویتز معتقد است که راهبرد اجراشده در اندونزی را باید بر این اساس داوری کرد که اگر راه دیگری می‌رفتند چه می‌شد؟

او فکر می‌کند اگر قرار بود اول تغییر قانون اساسی رخ دهد و بعد انتخابات مجلس قانون‌گذاری، بر اساس قانون اساسی جدید، برگزار شود، مستلزم این بود که بازیگران دموکراسی‌خواه بدون اینکه مشروعیت کافی داشته باشند بر مسند تغییر قانون اساسی می‌نشستند.

استدلال هوروویتز بر این پایه است که می‌گوید مخالفان پراکنده بودند و به دلیل همین پراکندگی قادر نبودند در انتخابات رأی بگیرند که برای کارهایی که می‌خواستند بکنند مشروعیت کافی به آنها بدهد؛ از این گذشته، بخشی از

مخالفان با همان حکومت سابق زدوبند داشتند، و لزوماً به شعارهایی که می‌دادند کاملاً وفادار نبودند.

اگر قرار می‌شد اصلاحاتی در قانون اساسی صورت گیرد که بر مشورت و مشارکت عمومی و جامعه‌ی مدنی گشوده بود، و این اصلاحات توسط نهادی پیش می‌رفت که مستقلاً برای اصلاح قانون اساسی برگزیده شده بود، قاعدتاً قانون اساسی جدید زودتر نوشته و تصویب می‌شد. اما از نظر هوروویتز، خطر دقیقاً در همین جا بود.

در حالی که بیشتر مخالفان سوهارتو به ساخت قانون اساسی‌ای متعهد بودند که در جهت برقراری لیبرال دموکراسی باشد، بخش مهمی از افکار عمومی اندونزیایی‌ها، به‌رغم مخالفت با سوهارتو، متقاعد نشده بود که نهادهای مملکتی و قانون اساسی قدیم باید تغییر کنند و بازسازی شوند.

در حقیقت، بخش مهمی از نخبگان سیاسی هنوز به قانون اساسی سال ۱۹۴۵ اندونزی معتقد بودند که سوهارتو بر اساس آن قدرت را قبضه کرده بود. به زعم هوروویتز، اگر به جای تغییرات رادیکال اما آهسته، تغییرات سریع و رادیکال صورت می‌گرفت، اختلاف نظر بر سر تغییر قانون اساسی به نزاعی آشکار می‌کشید و چنین نزاعی می‌توانست کلاً روند اصلاحات را مختل کند.

به‌این‌ترتیب، هوروویتز خصوصیت‌هایی را در نظام سیاسی اندونزی مثبت ارزیابی می‌کند که به‌طور معمول و در حالت کلی مقوم نظام‌های سیاسی، و به‌طور خاص مقوم دموکراسی‌ها به حساب نمی‌آیند.

هوروویتز به‌تفصیل به مباحثی می‌پردازد که در فاصله‌ی سال‌های ۱۹۹۹ تا ۲۰۰۲ در مجلس نمایندگان اندونزی در جریان بود و به چهار دور بازبینی قانون اساسی منجر شد. هوروویتز از اطلاعات فراوانی که از حوزه‌های مختلف گرد

آورده استفاده می‌کند تا تصویر روشنی بدهد از اینکه جریان قدرت در اندونزی چگونه است.

به این منظور، اهمیت بازیگران مختلف سیاسی را برای خواننده روشن می‌کند و نشان می‌دهد که به مرور زمان منزلت هر کدام چگونه تغییر یافته است.

او همچنین روایت خود را با مهارت به تحولات سیاسی وسیع‌تر اندونزی پیوند می‌زند و نشان می‌دهد که تحولاتی که در جریان بود چگونه بر مباحثات پارلمانی حول قانون اساسی تأثیر گذاشت. از این روست که هوروویتز می‌تواند تأثیر تحولات تاریخی زمینه‌ای را بر انتخاب‌هایی که بازیگران سیاسی در خصوص قانون اساسی داشتند، نشان دهد.

به این ترتیب، هوروویتز در کتابش نشان می‌دهد که نخبگان سیاسی چگونه به مرور نظام بعدی را ساختند و نشان می‌دهد که چطور نظامی که در نتیجه‌ی تأثیر تحولات مختلف در نهایت از دل مباحث قانون اساسی پدید آمد، با آنچه در ابتدا انتظار می‌رفت و تصور می‌شد متفاوت از آب درآمد.

یکی از روندهایی که در تدوین قانون اساسی جدید برای گذر از اقتدارگرایی به وضعیت دموکراتیک طی شد، روند تمرکززدایی از قدرت و تفویض اختیارات و مسئولیت‌های بیش‌تر به مناطق کشور بود.

اما از نظر هوروویتز، تمرکززدایی حوزه‌ای نبود که قانون‌گذاران اندونزی در آن توفیق قابل توجهی یافته باشند. در واقع، به زعم او، تدوین‌کنندگان قانون اساسی جدید اندونزی در مسیر تمرکززدایی بر برخی معیارهای حکومت خوب و دموکراتیک چشم پوشیدند.

برای مثال، هوروویتز نشان می‌دهد که چطور تفویض قدرت به نهادهای ایالتی، به مشکلاتی چون گسترش فساد، رواج خشونت قومی، و وضع مقررات تبعیض‌آمیز محلی انجامید.

دیدگاه هوروویتز راجع به احزاب و سیاست حزبی نیز تحت تأثیر درکی است که او از تجربه‌ی سیاسی اندونزی به دست آورده است. هوروویتز در حالت کلی معتقد است که عدم تمرکز حزبی واقعاً هم چیز بدی نیست. با این حال، پراکندگی و تکرر احزاب در اندونزی وضع خاصی پیدا کرده است. چنان که در اندونزی شرقی، این تکرر برخی اوقات چنان گسترده است که احزاب صرفاً فرد یا خاندانی را نمایندگی می‌کنند و نه جامعه در مقیاس وسیع آن را.

نقطه‌ضعف تکرر حزبی از همین جا می‌آید: وقتی پایگاه و بدنه‌ی احزاب چنان خرد و کوچک شود که صرفاً حامی منافع یا دیدگاه‌هایی بسیار خاص باشند، دیگری نمی‌تواند نقش میانجی یا عامل فعال در جلوگیری از بروز خشونت میان گروه‌های بزرگ اجتماعی را بازی کنند.

این حد از تکرر می‌تواند روندهای پارلمانی را بی‌معنی و سترون کند و، در عین حال، مانع از پیشرفت‌های منطقه‌ای شود. برای جلوگیری از چنین فسادى بود که پس از مدتی در اندونزی قوانین انتخابات را چنان تغییر دادند که احزاب بسیار کوچک را از انتخابات پارلمان‌های محلی کنار بگذارند؛ این کار نباید نقض حاکمیت محلی شمرده شود، بلکه باید آن را تغییری لازم در جهت اصلاح مشکلات حاکمیت پارلمانی دانست.

مباحث مربوط به اختلافات ادیان، ناشکیبایی مذهبی، فساد، و ضعف حکومت قانون در بحث‌های مربوط به تدوین قانون اساسی اندونزی پررنگ بودند.

هوروویتز به دقت به طرح این مشکلات در جامعه‌ی اندونزی پرداخته است، هر چند نگاهش با خوش‌بینی همراه است که فکر می‌کند این مسائل به تدریج و در طول زمان قابل حل هستند.

به‌همین ترتیب، هوروویتز ثبات و پرهیز از درگیری در روابط میان گروه‌های اجتماعی بزرگ را آنقدر مهم می‌داند که فکر می‌کند برای حفظ ثبات و پرهیز از خشونت، قدری فساد یا اجرای ناقص قانون در کوتاه‌مدت قابل تحمل است.

تاد آیزنستاد و توفیق معبودی:

جر و بحث در اتاق‌های دربسته مهم‌تر از میلیون‌ها لایک فیسبوک است

تاد آیزنستاد استاد علوم سیاسی در دانشگاه امریکن در واشنگتن دی‌سی و توفیق معبودی استاد علوم سیاسی در دانشگاه لویولا شیکاگو است. این گزارش مختصری است از منبع زیر:

Eisenstadt, Todd A., and Tofiq Maboudi. "Being There is Half the Battle: Group Inclusion, Constitution-Writing, and Democracy." *Comparative Political Studies*, Vol. 52, no. 13-14, 2019, pp. 2135-2170.

آیا «مشارکت» مردمی در مراحل مختلف تدوین یا اصلاح قانون اساسی به تنهایی ضامن دموکراتیک‌تر شدن نظام سیاسی جدید است؟ تجربیات تاریخی برجسته‌ای در قرن بیست‌ویکم، مانند تجربه‌ی مصر پس از بهار عربی و شیلی و ایسلند نشان می‌دهد که مشارکت گسترده‌ی مردمی لزوماً به دموکراسی نمی‌انجامد.

تاد آیزنستاد، استاد علوم سیاسی در دانشگاه امریکن در واشنگتن دی‌سی،
و توفیق معبودی، استاد علوم سیاسی در دانشگاه لویولا در شیکاگو، نشان

می‌دهند که شمول یا دخالت دادن گروه‌های ذی‌نفع در همه‌ی مراحل روند تدوین قانون اساسی برای دموکراتیک‌کردن قانون اساسی تأثیرگذارتر از مشارکت توده‌ای افراد بوده است.

این محققان که **پایگاه داده‌های دموکراسی و قانون اساسی** کشورهای جهان از دهه‌ی ۱۹۷۰ به بعد را گردآورده‌اند، با تکیه بر همین داده‌ها نشان می‌دهند که مشارکتی‌بودن روند تدوین، بدون شمول گروه‌های ذی‌نفع محکوم به شکست بوده است (مانند مصر در ۲۰۱۲). آنها درعین‌حال، نشان می‌دهند در مواردی که شمول فراگیری برای گروه‌هایی ذی‌نفع وجود داشته، حتی اگر سطح مشارکت مردمی پایین بوده (مانند تونس در ۲۰۱۴ و کلمبیا در ۱۹۹۱) باز هم قانون اساسی تدوین‌شده به لحاظ دموکراتیک در مقایسه با قبل بهتر بوده است.

تمرکز بر اهمیت مشارکت

تحقیقاتی که از نیمه‌ی دهه‌ی دوم قرن حاضر راجع به تدوین قوانین اساسی صورت گرفته نشان می‌دهد که مشارکت گسترده‌ی افراد و گروه‌ها در مراحل مختلف تدوین در اینکه قانون اساسی جدید سطح دموکراسی کشور را ارتقاء دهد تعیین‌کننده بوده است.

با این همه، سه مورد از گسترده‌ترین و نظام‌مندترین روندهای مشارکتی در تدوین قانون اساسی که تاکنون رخ داده‌اند، هر یک به نحوی به شکست انجامیدند: یعنی ایسلند در ۲۰۱۰، مصر در ۲۰۱۲، و شیلی در ۲۰۱۶.

در هر سه‌ی این موارد، با مشارکت چشمگیر مردمی در نظرخواهی‌های اینترنتی و بحث بر سر متن قانون اساسی یا مشارکت قابل توجه جامعه‌ی مدنی مواجه بودیم، اما هیچ‌یک به قانون اساسی پایدار و وضعیت سیاسی دموکراتیک‌تری نرسیدند.

آیزنستاد و معبودی می‌گویند پیداست مشکل این سه تجربه‌ی تاریخی این نبود که افراد کمی در روند آنها مشارکت و دخالت داشتند؛ برعکس هر سه مورد چنان که اشاره شد از مصداق‌های مشارکت بالای فردی هستند. مشکل در این سه مورد این بود که به‌رغم مشارکت فردی و توده‌ای بالا، نمایندگان گروه‌های ذی‌نفع مختلف در روند تدوین قانون اساسی شرکت داده نشدند. این دو محقق به این ترتیب میان دو مفهوم مشارکت مردمی (participation) و همه‌شمول بودن (inclusion) تفکیک قائل می‌شوند و نشان می‌دهند

حرف این محققان این نیست که مشارکت مردمی در روند تدوین قانون اساسی اهمیت ندارد. اتفاقاً بسیار مهم است، اما مشارکت مردمی به معنی مشارکت فردی شهروندان نباید باشد. بلکه این مشارکت مردمی باید از طریق نمایندگی صداها و گرایش‌ها مختلف و متنوع جامعه از طریق گروه‌های ذی‌نفع باشد. تدوین قانون اساسی زمانی واقعاً به متن و وضعیت سیاسی دموکراتیک و بادوامی می‌انجامد که این روند به نحوی سامان داده شود که گروه‌های ذی‌نفع بازتاب‌دهنده‌ی صدای افراد و مدافع منافع گروهی آنها باشند و در این روند به نحو معناداری مداخله داشته باشند و بر سرش چانه‌زنی کنند.

آیزنستاد و معبودی برای اینکه یافته‌های تجربی خود راجع به اهمیت کنشگری گروه‌های ذی‌نفع (interest group) را توضیح دهند از نظریه‌ی «دموکراسی رایزنانه» (deliberative democracy) استفاده می‌کنند.

دموکراسی رایزنانه: در سطح گروه و نه در سطح فرد

مشارکت از طریق رایزنی در تلقی جاافتاده‌ی آن به این معنی است که نمایندگانی از طرف مردم انتخاب شوند که در وهله‌ی نخست به خواست‌ها، منافع، و نیازهای گروهی که آنها را انتخاب کرده و قوف کامل داشته باشند و

در وهله‌ی دوم صرفاً به کار طرح موضع و رأی دادن به این یا آن موضع نپردازند، بلکه وارد روند زمان‌بر بحث بر سر چند و چون تحقق منافع رأی‌دهندگان خود با دیگر نمایندگان شوند که آنها نیز شأن و وضعیت مشابهی دارند.

دموکراسی رایزنانه در این تلقی معمول، همان‌طور که آیزنستاد و معبودی اشاره کرده‌اند، شکلی از مشارکت فردی است که نمایندگی نخبگان را بر نمایندگی افراد معمولی ترجیح می‌دهد. اما تأکید این نویسندگان بر این است که آنچه واقعاً مرجح است، حضور نمایندگان گروه‌های ذی‌نفع است، نه شکلی نخبه‌گرایانه از مشارکت فردی.

بنابراین آنها از نوع خاصی از دموکراسی رایزنانه دفاع می‌کنند که نمایندگان حاضر در روند تدوین قانون اساسی در مراحل مختلفش، نمایندگان آگاه و باکفایت گروه‌های ذی‌نفع باشند.

در این دموکراسی رایزنانه امید می‌رود که خواست‌ها و مطالبات گروه‌ها صرفاً به رأی گذاشته نشود بلکه با یکدیگر سنجیده شود و بتوان راهی برای مصالحه و وفق دادن منافع و خواست‌های گروه‌های مختلف برای رسیدن به راه‌حل‌های باثبات‌تر پیدا کرد. به علاوه، هر چه نمایندگان حاضر از گروه‌های متنوع‌تر و بیش‌تری باشند، صدای کلیت و مجموع جامعه در این بحث‌ها بیش‌تر و بهتر شنیده می‌شود و افراد بیش‌تری به حساب می‌آیند.

مشکل اکثر نظام‌های تصمیم‌گیری معمول (حتی نظام‌های انتخابی) این است که منافع عمومی با منافع فردی تنازع پیدا می‌کند و صرف مشارکت افراد تضمین نمی‌کند که افکار و خواست‌های ارائه‌شده به نحوی در قانون اساسی تجمیع شوند که ضامن حد وسط خواست‌های مشارکت‌کنندگان باشند.

آیزنستاد و معبودی می‌گویند در مراحل تدوین قانون اساسی در بسیاری از کشورها، صورت‌بندی منافع تا آن حد بسط نمی‌یابد که بتواند در قالب سیاست‌گذاری‌های واضح درآید، و اگر در تدوین قانون اساسی بتوان صورت‌بندی‌های محکمی از افکار و خواست‌های مردمی در قالب سیاست‌ها و سیاست‌گذاری‌های گنجانده‌شده در پیش‌نویس قانون اساسی ارائه داد، می‌توان به جلب حمایت عمومی گسترده از این متن امیدوار بود.

به‌این ترتیب، از نظر این دو محقق، مهم آن است که مدافعانی برای افکار و خواست‌های مردمی در تدوین قانون اساسی حضور داشته باشند که نمایندگان باکفایت گروه‌های ذی‌نفع به شمار روند؛ نه اینکه صرفاً تعداد هر چه بیش‌تری از مردم در روند تدوین شرکت داده شوند.

آیزنستاد و معبودی می‌گویند گاه حتی بهترین تلاش‌ها برای جلب مشارکت افراد در روند تدوین قانون اساسی هم نتایج خلاف انتظار داشته‌اند: برنامه‌ی آموزش شهروندی به عنوان مقدمه‌ای برای آگاه‌سازی شهروندان و جلب مشارکت آنها خصوصاً وقتی در انتخابات حکومت‌های اقتدارگرا صورت بگیرد می‌تواند باعث کاهش مشارکت شود؛ چون شهروندان به بی‌اثر بودن مشارکت خود بیش‌تر آگاه می‌شوند.

آیزنستاد و معبودی با تکیه بر داده‌های تجربی نشان می‌دهند که مشارکت فردی - از طریق رایزنی مستقیم با شهروندان یا در قالب جنبش‌های اجتماعی و یا از طریق نظام تجمیعی آراء - لزوماً به ارتقای سطح دموکراسی نمی‌انجامد.

این دو با ملاک‌های کمی به ارزیابی سطح دموکراسی در کشورها در فاصله‌ی زمانی ۳ تا ۱۰ سال پس از به‌اجرا گذاشتن قانون اساسی جدید پرداخته‌اند و آن را با میزان شمول گروه‌ها و سطح مشارکتی که در تدوین هر قانون اساسی بوده سنجیده‌اند.

شمول گروهی چطور در روند تدوین قانون اساسی نمایان می‌شود؟

آیزنستاد و معبودی، به پیروی از الستر، روند تدوین قانون اساسی را در نوشته‌ی پیشین خود به سه مرحله‌ی به سه مرحله‌ی انعقاد، مباحثه و تصویب تقسیم کرده‌اند و در اینجا نیز از همان تقسیم‌بندی استفاده می‌کنند.

بنا به ارزیابی آنان، اکثریت ۱۹۵ قانون اساسی که طی چهار دهه (از ۱۹۷۰) نوشته یا بازنویسی شده‌اند، در مراحل سه‌گانه‌ی مورد اشاره گروه‌های ذی‌نفع را به حساب نیاورده‌اند؛ یعنی یا رسماً مانع ورود آنها به روند شده‌اند یا به نحوی اوضاع را ترتیب داده‌اند که این گروه‌ها برخی مراحل را تحریم کرده‌اند یا از آن کنار کشیده‌اند.

از این میان، حدود ۶۴ درصد از روندهای مورد بررسی در مرحله‌ی شکل‌گیری شامل گروه‌های ذی‌نفع نبوده‌اند. حدود ۵۳ درصد نیز در مرحله‌ی رایزنی، و حدود ۵۷ درصد در مرحله‌ی تصویب گروه‌های ذی‌نفع را کنار گذاشته‌اند.

آیزنستاد و معبودی نشان می‌دهند که مشارکت و شمول در دوران پس از اجرای قانون اساسی نتایج مختلفی به لحاظ تأثیر دموکراتیک داشته‌اند.

این نتایج خصوصاً با تکیه بر مواردی نشان داده می‌شود که مشارکتی بوده‌اند ولی شامل گروه‌های ذی‌نفع نمی‌شده‌اند، و نیز بر اساس مواردی که برعکس شامل گروه‌های ذی‌نفع می‌شدند اما سطح مشارکت در آنها پایین بوده است.

تحقیق آیزنستاد و معبودی بر ۱۱۸ کشوری متمرکز است که از سال ۱۹۷۴ به بعد مجموعاً ۱۹۵ قانون اساسی ملی جدید در آنها به تصویب رسیده یا بازبینی شده است.

سنجش سطح دموکراسی در این کشورها (۳ تا ۱۰ سال پس از اجرای قانون اساسی جدید) بر اساس «شاخص چهارم جامعه‌ی سیاسی» انجام شده که پایگاه داده‌ای از وضعیت سیاسی همه‌ی کشورها در فاصله‌ی سال‌های ۱۹۴۶ تا ۲۰۱۳ است. بر اساس اطلاعات این پایگاه داده، شاخص جامعه‌ی سیاسی برای دموکراتیک‌بودن از ۱۰- تا ۱۰+ محاسبه می‌شود: منفی ده اقتدارگراترین، مثبت ده دموکراتیک‌ترین.

این دو محقق همچنین سطح مشارکت را در مراحل سه‌گانه‌ی مختلف سنجیده‌اند و آنها را در هر مرحله عددگذاری کرده‌اند: صفر (غیرمشارکتی)؛ یک (مختلط: مشارکت همراه با دخالت حکومت)؛ دو (مشارکتی). شاخص مشارکتی‌بودن مرحله‌ی شکل‌گیری انتخاب مستقیم اعضای مجمع تدوین قانون اساسی توسط رأی‌گیری عمومی است. شاخص مشارکتی‌بودن مرحله‌ی رایزنی مراجعه به افکار عمومی در مرحله‌ی تهیه متن است و شاخص مشارکتی‌بودن تصویب، برگزاری همه‌پرسی برای تصویب متن نهایی است.

اگر اعداد بالا را در هر سه مرحله در نظر بگیریم، مشارکتی‌بودن کلیت روند می‌تواند عددی بین صفر تا شش داشته باشد.

از بین کشورهای بررسی‌شده، اکثریت (یعنی ۱۰۴ کشور) سطحی «مختلط» در مشارکت عمومی در سه مرحله‌ی تدوین قوانین اساسی خود داشته‌اند. فقط ۱۶ کشور در هر سه مرحله «مشارکتی» بوده‌اند. از این ۱۶ کشور، در سال پیش از تصویب قانون اساسی جدید، ۹ کشور دیکتاتوری و ۷ کشور دموکراسی بوده‌اند. حدود ۶۵ درصد از موارد مشارکت «مختلط» و ۷۵ درصد موارد «غیرمشارکتی» نیز در سال پیش از تصویب قانون اساسی جدید حکومت اقتدارگرا داشته‌اند.

سه سال پس از تصویب قانون اساسی، شاخص جامعه‌ی سیاسی آن ۱۶ موردی که روند تدوین قانون اساسی‌شان در هر سه مرحله مشارکتی بود، ۵۶/۳ (در مقیاس بین ۱۰- تا ۱۰۰+) بوده است. برای روندهای با مشارکت مختلط این شاخص ۲۱/۰ و برای کشورهای غیرمشارکتی ۴۵/۱- بوده است.

حال به سراغ شاخص شمول برویم: به مانند شاخص مشارکت، این شاخص هم در هر سه مرحله بر اساس اعداد صفر تا دو تخصیص داده می‌شود: غیرشامل (صفر)؛ مختلط (یک)؛ و شامل (۲).

روند شکل‌گیری شامل وقتی است که نمایندگانی از همه‌ی گروه‌های ذی‌نفع عمده در تشکیل مجمع قانون اساسی نقش داشته باشند. روند رایزنی شامل وقتی است که نمایندگان همه‌ی گروه‌های ذی‌نفع عمده در بحث بر سر مواد قانون اساسی و تهیه‌ی متن آن حاضر باشند. و روند تصویب شامل، وقتی است که متن نهایی از طریق همه‌پرسی تصویب شود یا به رأی همه‌ی نمایندگان مجمع تدوین قانون اساسی گذاشته شود که شامل همه‌ی نمایندگان گروه‌های ذی‌نفع می‌شوند.

برخلاف مشارکت که اکثریت موارد تدوین در آن «مختلط» بودند، بر اساس شاخص‌های مربوط به شمول، اکثریت موارد (۱۱۰ مورد) «غیرشامل» بوده‌اند. همچنین در این میان روندهای تدوین شامل (۳۶) از روندهای تدوین مشارکتی (۱۶) بیش‌تر بوده است. از بین روندهای شامل، ۶۳ درصدشان یک سال پیش از تصویب، حکومت‌های دیکتاتوری داشته‌اند. حدود ۶۶ درصد موارد مختلط در زمینه‌ی شمول و ۷۱ درصد از غیرشامل‌ها نیز سال قبل از تصویب قانون اساسی جدید دیکتاتوری بوده‌اند.

سه سال بعد از تصویب قانون اساسی جدید، متوسط شاخص جامعه‌ی سیاسی برای ۳۶ مورد شامل، ۲۹/۵ (در مقیاس بین ۱۰- تا ۱۰+) بوده است؛ این شاخص برای موارد شمول مختلط ۹۷/۰ و برای موارد غیرشامل ۴۱/۲- بوده است.

مقایسه‌ی این شاخص‌ها نشان می‌دهد در حالی که روندهای تدوین مشارکتی قوانین اساسی بیش‌تر از روندهای شامل بوده‌اند، روندهای شامل در حکومت‌های اقتدارگرا بیش‌تر رخ داده‌اند تا در دموکراسی‌ها. این الگو نشان می‌دهد که نمی‌توان لزوماً از دموکراسی‌های مستقر انتظار داشت که روندهای به لحاظ دموکراتیک شامل‌تری را در پیش بگیرند.

همچنین این تحلیل نشان می‌دهد که روندهای شامل (inclusion) به طور متوسط دموکراسی‌های بهتری از روندهای مشارکتی (participation) به بار آورده‌اند. اتفاقاً بعضی از نظام‌های سیاسی دموکراتیک که پس از تدوین قانون اساسی جدید سربرآوردند و دوام هم داشته‌اند، نظیر پرتغال و اسپانیا و همچنین یونان، نیکاراگوئه و بلغارستان، چندان به مشارکت عام و گسترده‌ی مردمی توجه نداشتند، اما به جایش همه‌ی گروه‌های ذی‌نفع را در روند کار شامل کردند و تدوین قانون اساسی از خلال مذاکره و چانه‌زنی این گروه‌ها و نهایتاً توافق‌شان بر سر مفاد بود که به نتیجه رسید.

آیزنستاد و معبودی نتیجه می‌گیرند که وقتی در روند تدوین قانون اساسی گروه‌های ذی‌نفع به این نتیجه می‌رسند که به بازی گرفته نمی‌شوند و کنار گذاشته می‌شوند، مسائلی که طی روند تدوین قانون اساسی لاینحل باقی می‌ماند تبدیل به مشکلاتی می‌شود که مانع از بهبود دموکراتیک کشور خواهد شد.

یک قانون اساسی وقتی خوب و مفید است که وضع دموکراسی در کشور را بهبود بخشد. بهترین ترکیب برای رسیدن به یک دموکراسی پایدار ترکیبی است که مشارکت مردمی از طریق دخیل کردن همه‌ی گروه‌های ذی‌نفع (که نماینده‌ی انواع اقشار و گرایش‌ها هستند) در فرآیند تدوین قانون اساسی حاصل شود. این که نمایندگان اقشار مختلف مردم ساعت‌های متمادی پشت در بسته در اتاق‌های پر دود بنشینند و بر سر تک‌تک کلمات و جمله‌های قانون اساسی چانه بزنند بهتر است از میلیون‌ها لایک و اظهارنظر فردی که پای مطالب فیسبوک و دیگر شبکه‌های مجازی ثبت شود.

سیلویا سوتیو:

جنسیت و تغییر قانون اساسی

سیلویا سوتیو استاد یونیورسیتی کالج لندن است. این گزارش مختصری است از منابع زیر:

Suteu, Silvia. "Gender in Comparative Constitutional Change." *Routledge Handbook of Comparative Constitutional Change*. Routledge, 2020. 345-366.

Suteu, Silvia. "Women and Participatory Constitution-Making." *Constitutions and Gender*. Edward Elgar Publishing, 2017. 19-46.

در سال‌های اخیر، نقش مطالبات برابری خواهانه‌ی جنسیتی در تغییرات قانون اساسی چه بوده است؟ و نسبت میان روندهای مختلف تدوین قانون اساسی و تحقق حقوق برابر برای زنان را چگونه می‌توان ارزیابی کرد؟

در متن زیر ابتدا به گزارش مختصری از دو متن از [سیلویا سوتیو](#)، استاد یونیورسیتی کالج لندن، می‌پردازیم که در آنها در پی پاسخ به همین پرسش‌ها برآمده است. سپس خلاصه‌ای از پیشنهادهای ده‌گانه‌ی «[شبکه‌ی بین‌المللی فعالیت جامعه‌ی مدنی](#)» را می‌خوانیم که می‌خواهد راهکارهایی برای تضمین ارتقای حقوق زنان در تدوین قوانین اساسی جدید به دست دهد.

جنسیت در تغییر قانون اساسی

سوتیو در فصلی از *دستنامه‌ی تغییرات تطبیقی قوانین اساسی راتلج* به مسئله‌ی جنسیت پرداخته و می‌گوید به‌رغم تحقیقات گسترده‌ای که در سال‌های اخیر راجع به تغییر قانون اساسی صورت گرفته، مسئله‌ی نقش جنسیت، پرداختن به تبعیض‌ها، و برابری جنسیتی و حقوق زنان در تغییر قانون اساسی توجه چندانی نگرفته است.

او در این زمینه دو موضوع را مورد توجه یافته است: یکی مبارزه برای حقوق پایه‌ای زنان، از جمله بحث‌های مستمر برای گنجاندن حق سقط جنین و سهمیه‌های جنسیتی در قوانین اساسی؛ و حقوق اقلیت‌های جنسیتی، از جمله حق برابر ازدواج افراد تراجنسیتی.

برحسب زمینه‌ی ملی، مطالبات متنوعی ذیل حقوق زنان می‌گنجند: از برابری در خانواده تا حق ازدواج و طلاق و برابری در عرصه‌ی سیاسی و شهروندی، و نیز حق استفاده از فناوری‌های باروری جدید. با این حال، مبارزه برای برخورداری از حق زنان در سرتاسر جهان در سطوح متفاوتی در جریان است: کافی است به یاد آوریم که عربستان سعودی در سال ۲۰۱۸ به زنان حق رانندگی داد، و هم‌زمان سرکوب فعالان حقوق زنان را به‌شدت ادامه داد.

در بسیاری از کشورها زنان هنوز برای حقوق شهروندی کامل و به‌رسمیت شناختن برابری جنسیتی در فضای خصوصی و عمومی مبارزه می‌کنند و همین امر اهمیت تغییرات قوانین اساسی بر مبنای جنسیتی را نشان می‌دهد.

سوتیو می‌گوید دو مجموعه از حقوق زنان در سرتاسر جهان در دستور کار مانده‌اند: حق دسترسی برابر و امن به سقط جنین و مسئله‌ی سهمیه‌های

جنسیتی در سیاست. قوانین اساسی معمولاً در خصوص سقط جنین ساکتند و اگر هم چیزی بگویند، اغلب موضعی تند علیه آن می‌گیرند.

سه‌میهی انتخاباتی موضوعی است که حتی در میان فمینیست‌ها هم بر سرش اختلاف نظر وجود دارد. از یک سو استدلال می‌شود که برای اصلاح نمایندگی‌نشدن زنان در طول تاریخ اعطای سه‌میهی جنسیتی لازم است، از سوی دیگر کسانی می‌گویند دادن سه‌میه به مثابهی نقض اصل لیبرالی شایستگی است؛ برخی فمینیست‌ها هم بیم دارند که سه‌میه‌دادن در عمل همچون سقفی بر سر نمایندگی زنان شود و نه کفی برای آن.

مهم‌ترین حقی که در خصوص دگرباشان در سال‌های اخیر مورد بحث بوده است، حق ازدواج برابر است که در بحث‌های مربوط به اصلاح قانون اساسی هم موضوع اصلی راجع به دگرباشان جنسی بوده است. درعین‌حال، برخی از محققان فمینیست هم می‌گویند که ما باید در مواجهه با نهاد ازدواج بیش‌تر منتقد وجوه نابرابر و پدرسالار ممزوج در این نهاد باشیم. از سوی دیگر، حق ازدواج برابر دگرباشان در جاهایی که به لحاظ قانونی محقق شده هم واکنش‌های تندی در پی داشته که بعضاً بر تحقق دیگر حقوق دگرباشان تأثیر منفی گذاشته‌اند.

بحث دیگری که در اصلاحات قانون اساسی در همین ارتباط مطرح بوده، بحث هویت جنسیتی است و اینکه باید این هویت را در دوتایی «مذکر» و «مونث» دید و اینکه هویت جنسیتی را باید از بدو تولد تعیین کرد یا نه.

سوتیو با توجه به مثال‌هایی که در این متن می‌آورد نتیجه می‌گیرد که مبارزه برای برابری جنسیتی ممکن است سال‌ها طول بکشد و، درعین‌حال، پیشرفتی هم نداشته باشد. بسیاری از این مسائل – مانند سقط جنین و حقوق افراد تراجنسیتی – مستعد سیاسی‌شدن هستند؛ همانطور که در ایالات متحده اتفاق

افتاده است. در چنین مواردی، اصلاح قانون اساسی برای نیل به برابری جنسیتی دشوار خواهد بود.

سوتیو با توجه به بررسی موارد تغییر قانون اساسی در قرن بیستم و بیست و یکم می‌گوید احتمالاً بهترین موقعیت برای القای حساسیت جنسیتی به قانون اساسی زمانی است که قرار است متنی کاملاً جدید نوشته شود، نه در زمان تدوین الحاقیه‌ها یا اصلاح جزئی آن.

از سوی دیگر، قانون اساسی همواره در معرض تفسیر خواهد بود. معنایش این نیست که این متن در مبارزه برای برابری جنسیتی بی‌اهمیت است. برعکس، فمینیست‌ها خوب می‌دانند که گرچه رسیدن به قانون اساسی مطلوب به منزله‌ی پایان مبارزه‌شان در راه برابری جنسیتی نیست، اما چنین متنی می‌تواند مرجعی برای پیگیری مطالباتشان شود. مثلاً در آفریقای جنوبی، تمرکز فعالان حقوق زنان پس از تحقق نسبی خواسته‌هایشان در اصلاح قانون اساسی در زمینه‌ی مبارزه علیه خشونت جنسیتی و اصلاح قانون و خدمات برای قربانیان خشونت با اتکاء به قانون اساسی تداوم یافت.

سوتیو با توجه به تجربیات فعلی کشورهای مسلمان و تمرکزی که بر نقض حقوق زنان و جلوگیری از احقاق حقوقشان در کشورهای اسلامی در جریان است هشدار می‌دهد که نباید فکر کرد این مسائلی مختص کشورهای دارای اکثریت مسلمان است؛ مثال در نپال زنان به هیچ وجه از حقوق اولیه‌ی خود برخوردار نبوده‌اند.

نپال پس از طی روندی طولانی سرانجام در سال ۲۰۱۵ قانون اساسی جدیدی را تصویب کرد که در مقدمه‌ی آن گزاره‌هایی علیه تبعیض مبتنی بر جنسیت گنجانده شده است و ماده‌ی ۳۸ این قانون به طور خاص به حقوق زنان اشاره می‌کند. از جمله، بر حق مشارکت آنها در نهادهای عمومی تأکید شده است.

با این حال، نپال یکی از ۲۵ کشوری است که در آن مادران در انتقال ملیت به فرزندانشان با پدران برابر نیستند و یکی از بیش از ۵۰ کشوری است که در آن زنان با مردان برای انتقال تابعیت به همسرانشان برابر نیستند.

سوتیو می‌گوید اینکه فعالان حقوق زن بتوانند با اصلاحات حقوقی و قضایی به مطالبات خود دست یابند یا نه، «بسته به وضعیت هر کشوری متفاوت است»، اما اغلب برای تحقق پایه‌ای‌ترین حقوق، مانند رفع تبعیض از اقلیت‌های جنسیتی، نیاز به تغییر قانون اساسی داریم.

در این مسیر، گاه می‌توان با افزودن متمم‌هایی به قانون اساسی برخی از مطالبات را متحقق کرد. اما در وضعیت‌هایی که نابرابری‌های عمیقی حکمفرماست، اغلب کار دشوارتر است و نیاز به تغییرات جدی‌تر قانون اساسی است که خود آن مستلزم گذر از مراحل دشوار است.

سوتیو می‌گوید مطالعه تطبیقی موارد تغییرات قانون اساسی در ارتباط با پیگیری و تحقق حقوق زنان به ما هشدار می‌دهد که محتاط باشیم: تغییرات قانون اساسی به صورت خطی و در جهت تحقق برابری و رفع تبعیض صورت نمی‌گیرد و پیشرفت در یک جنبه لزوماً پیشرفت کلی را به همراه نمی‌آورد: در همین سال‌های اخیر، از یک سو با موجی از اصلاحات قانون اساسی در راستای به رسمیت شناختن ازدواج همجنس‌گرایان مواجه بوده‌ایم، و از سوی دیگر با موجی از همه‌پرسی‌ها در جهت ممنوع کردن آن.

همچنین شکست‌ها و پیروزی‌های زنان کشورهای مختلف در اصلاحات قانون اساسی نشان می‌دهد که هرچه زنان سازمان‌یافته‌تر بوده‌اند، القای حساسیت‌های جنسیتی و برابری به قانون اساسی در بزنگاه تغییر یا افزودن متمم به آن ممکن‌تر بوده است.

سوتیو می‌گوید مقوله‌ای چون سقط جنین در کشوری مانند آمریکا نه فقط بحثی شدیداً اخلاقی است، بلکه با موادی از قانون اساسی پیوند خورده است و هر تغییر حقوقی در رابطه با آن لاجرم به قانون اساسی مربوط خواهد شد. در چنین مواردی، اصلاحات نهایی لاجرم به قانون اساسی مربوط می‌شوند و بنابراین باید در نظر داشت که اصلاح قانون اساسی اصولاً رویه‌ای دشوار و دور از دسترس است. در مقابل، در جاهایی که قانون اساسی راجع به موضوعی ساکت است، پیشبرد مطالبات برابری خواهانه می‌تواند ساده‌تر صورت بگیرد.

از این گذشته، موارد بررسی بر این نکته‌ی از پیش‌روشن صحنه می‌گذارند که پیشبرد مطالبات برابری خواهانه با تغییر قانون اساسی به تنهایی به جایی نمی‌رسد و مستلزم تعبیه‌ی انواع مختلفی از رویه‌های حقوقی در سطح پایین‌تر و نهادهای دیگر برای محافظت از این حقوقند.

زنان و تدوین مشارکتی قانون اساسی

سوتیو در مقاله‌ی دیگرش می‌کوشد مزایا و مشکلات بالقوه‌ای را تشخیص دهد که مشارکت مردمی در تغییر قانون اساسی ممکن است برای مطالبات زنان در پی داشته باشد. به این منظور، به سه مورد از تغییرات قانون اساسی می‌پردازد: همه‌پرسی استقلال اسکاتلند در سال ۲۰۱۴، مجمع قانون اساسی ایرلند که از ۲۰۱۲ تا ۲۰۱۴ برقرار شد، و تجربه‌ی تدوین قانون اساسی تونس در سال‌های ۲۰۱۱ تا ۲۰۱۴.

همه‌پرسی استقلال اسکاتلند در ۲۰۱۴

در سال ۲۰۱۲، دولت‌های بریتانیا و اسکاتلند توافق کردند که همه‌پرسی استقلال اسکاتلند برگزار شود. در دو سالی که به این همه‌پرسی منتهی شد، بحث‌های

گسترده‌ای راجع به مزایا و معایب استقلال جریان پیدا کرد. میزان مشارکت در همه‌پرسی ۸۴ درصد واجدان شرایط بود که بالاترین نرخ مشارکت در انتخابات‌های سرتاسری در اسکاتلند تا آن روز به شمار می‌رفت.

در مراحل اولیه‌ی کارزارهای همه‌پرسی استقلال اسکاتلند، زنان مشارکت کمی داشتند. برخی مفسران علت آن را نبود اطلاعات در دسترس کافی و فقدان برنامه‌ی جدی در میان احزاب برای پیوند دادن مسئله‌ی استقلال با مسائل زنان ذکر کردند.

نظرسنجی‌ها نیز نشان می‌داد که زنان در مجموع به استقلال بدبین‌تر از مردان بودند و ظاهراً اصلی‌ترین مسئله هم ترس از پیامدهای اقتصادی جدایی از بریتانیا بود.

زنان سیاستمدار اسکاتلندی عمدتاً به دلیل پایبندی به انضباط حزبی دست به تشکیل چهارچوبی فراجزبی برای تمرکز بر پیوند مسائل زنان با همه‌پرسی استقلال نزدند. علاوه‌براین، رویکردهای مخالفان و موافقان استقلال به مسائل زنان در تبلیغات این همه‌پرسی نیز بسیار متفاوت بود.

طرفداران جدایی از فواید استقلال برای زنان سخن می‌گفتند: سهم برابر زنان در نیروی کار؛ نمایندگی برابر در هیئت مدیره‌ی شرکت‌ها؛ برداشتن قوانین تبعیض‌آمیز مالیاتی مربوط به زوج‌های مزدوج که به ضرر زنان بود... و قوانین حمایتی بیش‌تر برای نگهداری فرزندان، در صورت دستیابی به استقلال.

در برابر، مخالفان روی آینده‌ی مبهم جدایی از بریتانیا و پیامدهای ناخواسته و نامطلوب آن برای زنان و فرزندان‌شان تبلیغ می‌کردند. به‌این‌ترتیب، مخالفان جدایی بیش‌تر رأی‌دهندگان مرد را در بین زنان هدف گرفته بودند. این رویکرد

مخالفان اما مختص زنان نبود و در کل مشخصه‌ی کارزار انتخاباتی‌شان بود که روی تحذیر و ترساندن از جدایی تمرکز کرده بودند.

در مجموع، مستقل از نتیجه‌ی مشارکت بالا در این همه‌پرسی، دیده‌شدن زنان و سطح درگی‌رشدنشان در کارزارهای انتخاباتی باعث شد این انتظار به وجود بیاید که زنان بتوانند پس از همه‌پرسی، بر سیاست روز تأثیر بیشتری داشته باشند.

مجمع قانون اساسی ایرلند از ۲۰۱۲ تا ۲۰۱۴

دولت ایرلند در فاصله‌ی سال‌های ۲۰۱۲ تا ۲۰۱۴، مجمع قانون اساسی را برای بحث راجع به پیشنهاد‌های اصلاحی قانون اساسی تشکیل داد. مجمع ۱۰۰ عضو داشت. ۶۶ عضو، از طریق نوعی فرایند تصادفی از میان شهروندان واجد حق رأی تحت شرایطی برگزیده شدند که تضمین می‌کرد الگوی متناسب پراکندگی جغرافیایی و سهمیه‌ی جنسیتی و سنی رعایت می‌شود. ۳۳ عضو دیگر آن را احزاب حاضر در پارلمان بر حسب نسبت کرسی‌هایی که در اختیار داشتند برگزیدند. یک عضو هم به احزاب ایرلند شمالی اختصاص داده شد.

در عمل، در مجموع ۴۹ زن به مجمع راه یافتند: ۱۶ عضو به انتصاب احزاب، و ۳۳ تن به انتخاب تصادفی.

محققانی که در کار تنظیم روندهای مجمع دخیل بودند گفتند که تلاش کرده‌اند برابری جنسیتی نه فقط در ورود به مجمع تضمین شود، بلکه کوشیده‌اند که در روند داخلی مشارکت اعضاء و در ترکیب‌بندی گروه‌های بحث در داخل مجمع و تصمیم‌گیری‌های آن نیز برابری جنسیت تضمین شود.

قرار بود مجمع راجع به هشت موضوعی که برایش تعیین شده بود پیشنهاد دهد. دو موضوع از این بین به زنان مربوط می‌شد: «افزودن بندهایی به قانون اساسی که به نقش زنان در خانه و تشویق مشارکت بیش‌تر آنان در ساحت عمومی و سیاست مربوط می‌شد.»

مجمع در فوریه‌ی ۲۰۱۳، پرداختن به موضوعات مربوط به زنان را آغاز کرد و به این منظور به افکار عمومی، دانشگاهیان، و متخصصان حقوقی و گروه‌های ذینفع مراجعه کرد.

قانون اساسی ایرلند در دو بند به زنان پرداخته بود: «۴۱.۲.۱ دولت تصدیق می‌کند که زن با زندگی خانگی‌اش حمایتی از دولت می‌کند که بدون آن تحصیل خیر عمومی ناممکن است.»؛ و «۴۱.۲.۲ بنابراین دولت باید بکوشد اطمینان حاصل کند که مادران بنا به ضرورت اقتصادی مجبور به کاری نمی‌شوند که باعث غفلت از وظایف خانگی‌شان شود.»

منتقدان می‌گفتند این دو ماده در جهت حفظ حقوق زنان نیست بلکه آنان (و خصوصاً مادران) را به فضای خصوصی محدود، و در اشتغال دچار تبعیض می‌کند و بازنمای واقعیت‌های امروز جامعه‌ی ایرلند هم نیست.

در جلسات بزرگ و کوچکی راجع به این دو ماده تشکیل شد، بحث‌های فراوانی در بین گروه‌ها و افراد طرف مشورت در گرفت و نظرات متنوعی ابراز شد. در نهایت، ۸۸ درصد از اعضای مجمع به اصلاح ماده‌ی ۴۱.۲ و ۱۲ درصد به حذف کامل آن رأی دادند. تقریباً توافق کامل (۹۸ درصد) وجود داشت که این ماده جنسیت‌زدایی شود تا مراقبت‌کنندگان دیگر (از فرزندان) را هم در خانه در بر بگیرد. همچنین، ۶۲ درصد موافق بودند که ماده‌ی اصلاح‌شده‌ی مراقبت‌کنندگان بیرون خانه را هم در بر بگیرد.

بر سر اینکه دولت چه حدی از حمایت باید از مراقبت‌کنندگان بکند هیچ موضع مشخصی اتخاذ نشد.

اکثریت (۶۲ درصد) در خصوص مشارکت سیاسی و عمومی زنان رأی داد که ملاحظات مشخصی در جهت برابری جنسیتی به قانون اساسی افزوده شود. بر سر اینکه آیا در قانون اساسی باید برای دولت وظیفه‌ای ایجاد شود در جهت ارتقای مشارکت زنان مشخص شود، رأی‌گیری به جایی نرسید: ۴۹ درصد گفتند آری، ۵۰ درصد نه، و یک درصد ممتنع.

درعین‌حال، ۹۷ درصد گفتند که مایلند خارج از چهارچوب قانون اساسی شاهد اقدامات دولت برای بالابردن مشارکت عمومی و سیاسی زنان باشند. نهایتاً ۸۹ درصد نیز خواستار اصلاح جنسیتی زبان قانون اساسی شدند تا فراگیرتر شود.

دولت به‌ظاهر از این بخش از گزارش مجمع استقبال کرد. اما «وزیر دادگستری و برابری» دولت که مسئول پیگیری مصوبات مجمع بود گفت که مسؤله‌ی مراقبان نیاز به بررسی بیشتری دارد و، به‌این‌ترتیب، از تعیین وقت مشخص برای همه‌پرسی راجع به این اصلاح خودداری کرد. او راجع به اصلاح زبان قانون اساسی نیز موضع مشابهی گرفت. او همچنین گفت دولت می‌پذیرد که قانون اساسی نباید در جهت افزودن مشارکت زنان در حیات سیاسی و عمومی اصلاح شود، و، درعین‌حال، به شرح اقداماتی پرداخت که دولت خارج از چهارچوب اصلاح قانون اساسی برای ارتقای مشارکت زنان در پیش گرفته بود.

به‌این‌ترتیب، دولت جز حمایت لفظی از اصلاحات قانون اساسی در جهت افزایش حقوق و مشارکت زنان کاری نکرد: بررسی‌ای که در ژانویه‌ی ۲۰۱۶ انجام شد نشان داد که دولت ۴۱ درصد از توصیه‌های مجمع قانون اساسی، از جمله موضوعات مربوط به زنان را معوق و معلق گذاشته است.

روند تدوین قانون اساسی تونس از ۲۰۱۱ تا ۲۰۱۴

پس از کناره‌گیری دیکتاتور تونس **زین العابدین بن علی** و رویداد «انقلاب یاسمین» (۲۰۱۱)، قانون اساسی سال ۲۰۱۴ تونس در روندی طولانی و دشوار تدوین شد. گرچه انگیزه‌های آغازگر انقلاب ناراضی‌تی اقتصادی و خشونت پلیس بود، اما موضوع حقوق زنان نیز خیلی زود به میان آمد.

یکی از اولین صحنه‌های نبرد زنان برای حقوقشان انتخابات مجمع قانون اساسی بود که در اکتبر ۲۰۱۱ برگزار شد. در ماه مه ۲۰۱۱، قانونی به تصویب رسید که از احزاب سیاسی می‌خواست ۵۰ درصد از نامزدانی را که برای انتخابات مجمع قانون اساسی معرفی می‌کنند از میان زنان برگزینند.

بسیاری از احزاب به این مصوبه عمل نکردند، در حالی که حزب اسلام‌گرای **النهضة** عمل کرد. به این ترتیب، از میان ۴۹ زنی که به مجمع راه یافتند، ۴۲ تن متعلق به النهضة بودند و پیدا بود که این امر تأثیر قابل توجهی بر شکاف میان اسلام‌گرایان و سکولارها و بر وضعیت زنان خواهد گذاشت. این ۴۹ تن، ۲۴ درصد اعضای مجمع را تشکیل می‌دادند که به نسبت روندهای تدوین قانون اساسی پیشین تونس و نیز به نسبت پارلمان‌های کشورهای عربی تا آن زمان، عددی چشمگیر بود. با وجود اینکه نظرسنجی‌ها نشان می‌داد که اکثریت تونسی‌ها خواهان برگزاری همه‌پرسی برای تصویب قانون اساسی هستند، اما قرار بر این بود که همه‌پرسی فقط در صورتی برگزار شود که مجمع نتواند با اکثریت دوسوم، متن تدوین‌شده‌ی خود را تصویب کند.

پیش‌نویس‌ها در چند مرحله در اختیار عموم قرار گرفت. نخستین پیش‌نویس در اوت ۲۰۱۲ منتشر شد که چندان حقوق برابر جنسیتی را برآورده نمی‌کرد و باعث شد توجه افکار عمومی جلب شود و گروه‌های فعال برای شفافیت بیشتر روند تدوین قانون اساسی تلاش کنند. با انتشار پیش‌نویس دوم، این فعالیت‌ها

تشدید شد. طی دو ماه کارزار مستمر، اعضای مجمع دیدارهای متعددی با گروه‌ها و افراد تشکیل دادند، و تلویزیون تونس بخش بزرگی از مباحث مجمع را پخش کرد و سازمان ملل نیز خواهان گفتگوی میان اعضای مجمع و شهروندان و جامعه‌ی مدنی تونس شد.

برآورد شده است که حدود ۶ هزار شهروند، ۳۰۰ سازمان جامعه‌ی مدنی، و ۳۲۰ نماینده از دانشگاه‌ها مستقیماً نظراتشان را با اعضای مجمع در میان گذاشتند و این نظرات تأثیر مستقیمی بر موضوعاتی چون تضمین تفکیک قوا، حق رأی، درگیری دولت در مناسک مذهبی، و زبان قانون اساسی راجع به زنان داشت. از جمله پرحرارت‌ترین مقاطع تدوین قانون اساسی تونس زمانی بود که پیش‌نویس اول منتشر شد که در آن ماده‌ی ۲۸ به برابری زن و مرد مربوط می‌شد:

«دولت باید محافظت از حقوق زنان را تضمین کند و از این رو باید حامی منافع آنان در مقام شرکای حقیقی مردان در ساختن کشور و، به این ترتیب، حامی نقش مکملی باشد که در خانواده دارند.»

«دولت باید اتخاذ تدابیری را تضمین کند که ضامن فرصت‌های برابر میان مردان و زنان در قبول مسؤولیت‌های مختلف است. دولت باید رفع همه‌ی شکل‌های تبعیض و خشونت علیه زنان را تضمین کند.»

استفاده از عبارت‌های «شرکای حقیقی مردان» و «نقش مکمل» در خانواده فوراً از سوی فمینیست‌های تونس‌ی و ناظران بین‌المللی مورد انتقاد قرار گرفت. چند روز بعد، حدود هفت‌هزار نفر در اعتراض به ماده‌ی ۲۸ تظاهرات کردند و چهره‌های سرشناس خواهان اصلاح این عبارت‌ها شدند و سازمان‌های

بین‌المللی، از جمله سازمان ملل متحد، ابراز نگرانی کردند که این پیش‌نویس زنان را در جایگاهی فرودست نسبت به مردان قرار می‌دهد.

اعضای مجمع قانون اساسی که در تنظیم این ماده دست داشتند از خود دفاع کردند و گفتند ترجمه‌ی نادرست انگلیسی آن موجب بدفهمی شده و، علاوه بر این، ماده‌ی دیگری در قانون اساسی هست (ماده‌ی ۲۲) که ضامن برابری و رفع تبعیض است. اما ابهامی که در این ماده وجود داشت باعث می‌شد منتقدان بیم داشته باشند که روند تدوین قانون اساسی به ضرر حقوق زنان پیش می‌رود.

مجمع قانون اساسی بازخوردهای شهروندان و جامعه‌ی مدنی را از طریق سازوکاری که برای بحث روی پایگاه اینترنتی‌اش فراهم شده بود پیگیری کرد و دو روز هم به مذاکره‌ی مستقیم با سازمان‌های غیردولتی پرداخت. در نهایت، در ماده‌ی ۴۶ قانون اساسی‌ای که برای تونس تصویب شد زبان روشن‌تری برای دفاع از حقوق زنان و تضمین فرصت‌های برابر و موظف کردن دولت به دادن سهمیه به زنان در مجامع انتخاباتی و رفع خشونت علیه زنان به کار رفت.

به این ترتیب، به نظر می‌رسد ماجرای تدوین قانون اساسی تونس مورد موفقی از بسیج مدافعان حقوق زنان در برابر روند تدوین بوده که در آن احتمال نقض حقوق زنان می‌رفت. البته با توجه به حمایت عمومی از قوانین شریعت و نیز قانون احوال شخصیه‌ی قدیمی تونس، که شامل تبعیض علیه زنان می‌شد، مبارزه‌ی حقوقی و قانونی زنان تونسی باید خارج از چهارچوب تدوین قانون اساسی هم ادامه می‌یافت؛ این به غیر از اصلاحات وسیع‌تری است که باید در چهارچوب نظام قضایی و امنیتی و... صورت می‌گرفت.

آیا مشارکت دموکراتیک در تدوین قانون اساسی به نفع حقوق زنان است؟

تجربه‌ی همه‌پرسی استقلال اسکاتلند نشان داد لازمه‌ی موفقیت زنان در احقاق حقوقشان در چهارچوب تغییرات قانون اساسی، بسیج عمومی از پایین و اقدامات هماهنگ برای گنجاندن منافع زنان در برنامه‌های سیاست‌گذاری، و نیز تشویق مشارکت زنان به مثابه‌ی حقی دموکراتیک در هر روند تصمیم‌گیری است. تجربه‌ی مجمع بازبینی قانون اساسی ایرلند نشان داد که داوری راجع به تأثیر مشارکت دموکراتیک تغییر قانون اساسی در احقاق حقوق زنان، پیچیده است.

در سطح تصمیمات خود مجمع می‌توانیم قائل به موفقیت طرفداران برابری جنسیتی شویم، اما چون به دلیل برخورد دولت ایرلند، تقریباً هیچ‌یک از پیشنهاد‌های مجمع در ارتباط با حقوق زنان در خانواده و ارتقای مشارکت سیاسی‌شان به همه‌پرسی گذاشته نشد، نمی‌توانیم در این سطح قضاوتی داشته باشیم. معلوم هم نیست که اگر همه‌پرسی برگزار می‌شد، نتیجه‌ی آرای عمومی چه می‌شد. در تونس، فعالیت گروه‌های زنان نه فقط به اصلاح موادی منجر شد که مشخصاً در خصوص حقوق زنان بود، بلکه باعث شد حزب اسلام‌گرای النهضه که بزرگ‌ترین حزب مجمع بود، در موارد دیگری نیز از ارجاع به شریعت اسلامی کوتاه بیاید.

با این حال، برآورد موفقیت فعالیت‌های زنان در این فرایند قانون اساسی نیز ساده نیست: عوامل متعدد دیگری در کارند که باید محقق شوند تا قانون اساسی تونس صرفاً نقشی بر کاغذ نماند و حقوق دیده‌شده در آن در عمل محقق شود.

ده گام برای تضمین قانون اساسی ضامن برابری جنسیتی

«شبکه‌ی فعالیت بین‌المللی جوامع مدنی»، موسوم به «آیکن»، ده گام پیشنهاد کرده که با برداشتن آنها تدوین قانون اساسی محقق شود که بتواند به لحاظ جنسیتی ضامن برابری باشد. فرض این پیشنهادها بر این است که تغییر قانون اساسی در پی تحولات سیاسی در جامعه صورت می‌پذیرد:

آموزش شهروندی و مشاوره‌ی عمومی

۱- گروه‌های زنان و سازمان‌های جامعه‌ی مدنی را از همان ابتدای روند تغییر و تحول سیاسی بسیج کنید و به زنان راجع به اهداف و روندهای تدوین قانون اساسی آگاهی دهید و از مشارکتشان در نهادهای مربوط در همه‌ی مراحل اطمینان حاصل کنید.

۲- زنان را در تهیه‌ی برنامه‌ی آموزش عمومی‌ای بگنجانید که قرار است همگان را در خصوص منافع و روندهای تدوین قانون اساسی، و اهمیت لحاظ دیدگاه‌های حساس به جنسیت در قانون اساسی و میثاق اجتماعی کشور تعلیم دهد.

۳- رهبری و مشارکت زنان را در روندهای مشاوره‌ی عمومی همه‌شمول به رسمیت بشناسید؛ خصوصاً زنانی که سابقه‌ی فعالیت در روندهای برقراری صلح و سازش دارند. شهروندان از طریق کارسوق‌ها و گفتگوها می‌توانند به مجامع قانون اساسی پیشنهادهای خود را ارائه دهند.

۴- برای سازمان‌های زنان منابع مالی و اطلاعات روزآمد فراهم کنید تا بتوانند به طور مستمر در همه‌ی مراحل روند تدوین قانون اساسی حضور داشته باشند.

لحاظ حساسیت جنسیتی در سازوکارهای تدوین پیش‌نویس قانون اساسی

۵- برای اطمینان یافتن از روند همه‌شمول تدوین قانون اساسی، ترکیبی از سازوکارها را در نظر بگیرید: از جمله برقراری مشاوره‌ی عمومی، کمیسیون‌های حقوقی، گردهمایی‌های ملی، میزگردها، کمیسیون‌های قانون اساسی، کمیته‌های تهیه‌ی پیش‌نویس، و همه‌پرسی‌های عمومی.

نمایندگان محلی سازمان‌های زنان می‌توانند به اعضای مجمع تدوین قانون اساسی مشاوره‌های فنی بدهند و بر کار آنها نظارت کنند و به جامعه گزارش دهند.

۶- برای کسانی که قرار است نامزد عضویت مجمع تدوین قانون اساسی شوند معیارهایی روشن بگذارید تا از تخصص و سواد کافی برخوردار باشند. روند تدوین قانون اساسی باید روندی فنی و تخصصی باشد و عضویت در چنین مجمعی نباید بر حسب وابستگی‌های سیاسی تعیین شود.

۷- از رهبری زنان در نهادهای تدوین پیش‌نویس و همه‌ی کمیته‌های آن، خصوصاً مناصب کلیدی آن، اطمینان حاصل کنید؛ مثلاً با وضع سهمیه‌های حداقلی مشخص برای زنان. برای آنها آموزش‌های فنی فراهم کنید تا اطمینان حاصل شود موضوعات فنی و روند تدوین قانون اساسی ر به‌خوبی می‌فهمند و بازیگران اصلی را به‌درستی می‌شناسند. به‌طور خاص، توجه‌ها را به شکل‌های پنهان تبعیض که می‌توانند در قانون اساسی گنجانده شوند جلب کنید؛ خصوصاً در جاهایی که ممکن است دین منبع اصلی قانون‌گذاری تلقی شود.

۸- زنان را در خارج (و داخل) مجامع قانون اساسی و سایر نهادهایی که راجع به منافع مشترک تشکیل می‌شوند و برای اهداف عمومی منعقد می‌شوند، حمایت کنید. قدرت ائتلاف زنان می‌تواند بر سدها فائق آید، نتایج تدوین قانون اساسی را بهبود بخشد، و ضامن پاسخگویی تدوین‌کنندگان باشد. ائتلاف‌های مؤثر می‌توانند الگویی برای سیاست‌گذاران و برای شیوه‌ی همکاری و به‌دست‌آوردن اجماع راجع به مقولات حساس باشند.

متن و جوهره‌ی حساس به جنسیت

۹- از زبانی روشن استفاده کنید تا اطمینان یابید ملاحظاتی که برای حفاظت از زنان در برابر تبعیض در نظر گرفته شده‌اند به دلیل ابهام مخدوش نمی‌شوند.

۱۰- قانون اساسی را با معیارهای بین‌المللی هم‌راستا کنید، برابری حقوقی را در آن تصریح کنید، و در بخش‌های مختلف بر برابری جنسیت‌ها و اقلیت‌ها صحنه بگذارید؛ از جمله (ولی نه فقط) در مقدمه‌ی قانون اساسی برابری جنسیتی، تنوع، آزادی و عزت زنان، احترام، شمول، عدالت و مشارکت را تضمین کنید.

جیل کاترل و یش گای:

داستان غم‌انگیز شکست بازنگری قانون اساسی در کنیا

جیل کاترل، استاد بازنشسته‌ی حقوق و مشاور تدوین قانون اساسی است. یش گای استاد حقوق در دانشگاه هنگ‌کنگ است. این گزارش مختصری است از منبع زیر:

Cottrell, Jill and Yash Ghai. 2007. "Constitution Making and Democratization in Kenya (2000–2005)." *Democratization* 14 (1): 1–25.

جامعه‌ی مدنی کنیا از دهه‌ی ۱۹۹۰ با وجود فشار دیکتاتوری **دانیل آراب موی**، که تا آن زمان حدود بیست سال رئیس‌جمهور بود، نیروهایش را بسیج کرد تا حکومت اقتدارگرا را وادار به اصلاح قانون اساسی کند. نهایتاً موی که گویا از سرنوشت دیکتاتوری‌های دیگر در دنیا هراسان شده بود و زیر فشار حامیان بین‌المللی‌اش هم قرار داشت با آغاز روند بازنگری قانون اساسی موافقت کرد. اما، چنان که خواهیم دید، این روند با وجود مشارکت بالای جامعه، ناکام ماند. **جیل کاترل**، استاد بازنشسته‌ی حقوق دانشگاه نیجریه و مشاور تدوین قانون اساسی، و **یش گای** که رئیس «کمیته‌ی مستقل بررسی قانون اساسی کنیا» بود، می‌پرسند چه شد که مشارکت مردمی گسترده به نتیجه نرسید؟

آن‌ها در تلاش برای پاسخ به این سؤال شرح فشرده‌ای از آنچه در این روند گذشت ارائه کرده‌اند، که در اینجا می‌کوشیم گزارشی از این شرح فراهم کنیم.

زمینه و سابقه

کنیا در سال ۱۹۶۳ از بریتانیا استقلال یافت و در همان سال هم قانون اساسی آن نوشته شد. این قانون اساسی برای محافظت از حقوق بشر و دموکراسی طراحی شده بود و تفویض قدرت به ایالت‌ها در آن لحاظ شده بود.

اما ظرف چند سال با بازنگری‌هایی که در این قانون انجام شد، محتوای آزادی‌خواهانه و دموکراتیکش از میان رفت، تفویض قدرت به مناطق از آن حذف شد، و تبدیل به نظامی بسیار متمرکز، با قدرت فراوان در دست رئیس‌جمهور شد و بعد هم نظامی تک‌حزبی برقرار شد که قوانین سرکوبگرانه‌ی وحشتناکی داشت.

این نظام به شدت متکی به تاراج منابع عمومی توسط رئیس‌جمهور و اطرافیانش بود و اساساً با حامی‌پروری کار خود را می‌گرداند: آمیزه‌ای از حامی‌پروری، فساد شدید، و غارت منابع، زیر سایه‌ی نظام سرکوبگر پلیسی که هر معترضی را ساکت می‌کرد، وضعیت اقتصادی و رفاهی اکثریت جمعیت را روزه‌روز بدتر کرد.

بسیاری از جوامع محلی کنیا یا از تبعیض رنج می‌بردند یا مشکل امنیتی شمرده می‌شدند و متهم به تهدید علیه تمامیت ملی بودند و به همین دلیل زیر سرکوب می‌رفتند. به‌این‌ترتیب، مردم به طرق مختلف دسترسی‌شان را به نیازهای حیاتی‌شان از دست می‌دادند؛ خصوصاً که ابراز وفاداری به حکومت، و نه شایستگی، روزه‌روز بیشتر تبدیل به ملاک صعود در مناصب حکومتی می‌شد.

در این شرایط بود که از اواخر دهه‌ی ۱۹۸۰ روشنفکران و فعالان حقوق بشر فکر لزوم اصلاح را مطرح کردند. قبول این اصلاحات چه از سوی حکومت اقتدارگرایی که از دهه‌ی ۱۹۶۰ بر سر کار بود و چه از سوی مردمی که طی این مدت از حکومت بیگانه شده بودند دشوار بود.

با وجود این، حمایت از اصلاحات رفته‌رفته افزایش یافت؛ گرچه همه‌ی حامیان اصلاحات نیز انگیزه‌ی یکسانی نداشتند. به قول کاترل و گای، بسیاری از کسانی که زیر پرچم شعار حقوق بشر و دموکراسی گرد آمدند، سیاستمدارانی بودند که صرفاً می‌خواستند از آراپ موی و دارودسته‌اش خلاص شوند و خود سهمی در قدرت داشته باشند؛ دانیل آراپ موی و وابستگان سیاسی‌اش نیز کل این جنبش را صرفاً تلاشی برای سلب قدرت از خود می‌دیدند.

طی سال‌های سرکوب، فعالیت سیاسی عمدتاً از طریق سازمان‌های مردم‌نهاد (سمن‌ها = NGOs) و نیز در قالب اندیشکده‌ها صورت می‌گرفت. این اندیشکده‌ها مطالعاتی راجع به اصلاحات انتخاباتی، توزیع زمین، سازوکارهای مبارزه با فساد، ارتقای جایگاه زنان، کودکان و معلولان صورت دادند که بعد به کار کسانی آمد که به طور جدی به دنبال بازنگری در متن قانون اساسی بودند.

وقتی دولت بالاخره به آغاز روند بازنگری قانون اساسی تن داد، ابتدا همین سمن‌ها و اندیشکده‌ها و افراد متعلق به جامعه‌ی مدنی جلودار بودند، اما چندی که گذشت احزاب سیاسی توانستند کار را به دست بگیرند. مشکل این بود که دغدغه‌ی اصلاح قانون اساسی برای احزاب اصلاً اولویت نداشت و آنها به قصد رسیدن به مقاصد خود وارد این جریان شدند. از این گذشته، افت‌وخیز در وضع و سرنوشت گروه‌های مختلف نیز تأثیرات شدیدی بر نتیجه‌ی اصلاحات گذاشت.

جنبش اصلاح‌طلب بر شدت مبارزات خود افزود و طی دوره‌ی کوتاهی بعد از سال ۱۹۹۲ توانست حمایت گروه‌های مذهبی، احزاب مخالف، انجمن‌های حرفه‌ای، اتحادیه‌های کارگری، و طیف وسیعی از جامعه‌ی مدنی را به دست آورد.

جنبش اصلاحات توانست کمک مالی و حمایت جامعه‌ی دیپلماتیک بین‌المللی را به دست بیاورد و دیپلمات‌های حامی فعالان اصلاحات کوشیدند بین حکومت و رهبران اصلاح‌طلب وساطت کنند و فشار قابل ملاحظه‌ای بر رئیس‌جمهور موی بگذارند تا با روند بازنگری قانون اساسی موافقت کند.

جنگ سرد پایان یافته بود و غرب فکر می‌کرد دیگر لازم نیست به حمایت از دیکتاتورهای هم‌سو با خود در آفریقا و آسیا ادامه دهد. موی پذیرفت که با رهبران اصلاح‌طلب دیدار و آغاز روند بازنگری در قانون اساسی را اعلام کند.

اما کار آغاز خوبی نداشت. تظاهرات توده‌ای که در این اوضاع ملتهب به راه افتاد به خشونت و کشتار کشید و همین باعث شد که احزاب سیاسی مخالف (با حمایت رهبران دینی) از تلاش‌های جامعه‌ی مدنی کناره بگیرند و خود مستقیم با دولت وارد مذاکره و معامله شوند و برای پی‌گرفتن مباحثات مربوط به قانون اساسی سخنگاهی مختص خود راه بیندازند: «گروه پارلمانی بین‌حزبی» (Inter-Parties Parliamentary Group (IPPG)) این چنین تشکیل شد.

گروه پارلمانی بین‌حزبی پذیرفت که از طریق اقدامات پارلمانی پیش از انتخابات سرتاسری سال ۱۹۹۷، برخی اصلاحات را در قوانین انجام دهد. از جمله اصلاحاتی در قوانین محدودکننده‌ی حقوق و آزادی‌های شهروندی و سیاسی و آزادی تجمع و تشکل و بیان که با اتکاء به آنها سال‌ها هواداران اصلاح

را به زندان می‌انداختند. پارلمان همچنین «قانون بازنگری در قانون اساسی کنیا» (۱۹۹۷) را تصویب کرد.

در فاصله‌ی ژوئن تا اکتبر ۱۹۹۸، مذاکرات گسترده‌ای میان شمار بزرگی از افراد و گروه‌های ذی‌نفع و صاحب‌نظر در اصلاح قانون اساسی در مجموعه‌ای از کنفرانس‌های ملی صورت گرفت.

برای اینکه مشارکت مردمی در مرکز روند بازنگری قانون اساسی قرار گیرد، «قانون بازنگری» را اصلاح کردند. اما نتایج این اصلاح به‌دشواری‌های سیاسی انجامید چون احزاب سیاسی نمی‌توانستند بر اساس این قانون جدید بر سر نحوه‌ی نامزد کردن اعضاء برای شرکت در کمیسیون بازنگری به توافق برسند. کاترل و گای می‌گویند در آخر، اختلافی که میان احزاب باقی مانده بود و به شکست روند انجامید، تنها بر سر یک کرسی بود!

شکست احزاب سیاسی حاضر در پارلمان در تشکیل کمیسیون بازنگری قانون اساسی باعث شد گروه‌های مدنی روند بررسی خود را به رهبری گروه‌های مذهبی عمده آغاز کنند و «کمیسیون مردمی کنیا» را برای بازنگری در قانون اساسی تشکیل دهند. کمیسیون مردمی گرچه منابع مالی اندکی داشت و پارلمان هم حمایتش نمی‌کرد، پیگیر اجرای بن‌بند قانون بازنگری بود و می‌خواست دیدگاه‌های عموم در خصوص اصلاح قانون اساسی را گرد آورد.

در این میان، حکومت که جریان اوضاع را برای خود خطرناک دید، آغاز روند «رسمی» اجرای قانون بازنگری را اعلام کرد، و در این راه از یش گای خواست ریاست کمیسیون بازنگری را بپذیرد. کاترل و گای می‌گویند قبول این سمت از سوی او با این فرض بود که می‌تواند کمیسیون مردمی و احزاب مخالف حاضر در پارلمان را که خود نتوانسته بودند کمیسیونی تشکیل دهند و در عین حال این روند را هم تحریم کرده بودند، آشتی دهد.

فشار قدرتمند افکار عمومی و تلاش گای برای آشتی طرفین به نتیجه رسید و «کمیته‌ی واحد بازنگری قانون اساسی» در مارس ۲۰۰۱ تشکیل شد. به این ترتیب، «قانون بازنگری در قانون اساسی» بار دیگر اصلاح شد، و ده عضو از کمیسیون مردمی و دو عضو از احزاب حامی دولت به ۱۵ عضوی که در ابتدا برای این کمیسیون در نظر گرفته شده بودند افزوده شدند؛ به علاوه‌ی دادستان کل و دبیر کمیسیون که به عنوان اعضای حقوقی حضور داشتند.

روند بازنگری و قانون بازنگری

قانون بازنگری قانون اساسی کنیا بسیار پرجزئیات بود و نقشه‌ی راه دقیقی با جدول زمانی مشخص برای این کار تعیین کرده بود. قانون بازنگری تأکید داشت که کنیا ملتی است با تنوع فراوان در خاستگاه‌های قومی، دینی، فرهنگی، و سنتی و جغرافیایی.

هدف اصلی این قانون راه‌انداختن روند «مردمی» بازنگری قانون اساسی بود. این روند باید همه‌ی گروه‌های اجتماعی و اقتصادی و قومی، جنسیتی، دینی، سنی، شغلی، و افراد معلول را در بر می‌گرفت. مردم باید امکان می‌یافتند که در روند بازنگری فعالانه، آزادانه و مؤثر مشارکت کنند و به قصد تغییر نهادهای کشور به گفتگو پردازند.

تصمیمات کمیسیون باید تا حد امکان بر اساس اجماع گرفته می‌شد و اگر در موردی اجماع ممکن نمی‌شد، رأی اکثریت ملاک قرار می‌گرفت.

قرار بود این روند جلب مشارکت توسط «کمیسیون بازنگری قانون اساسی کنیا» (CKRC) انجام شود. اعضای کمیسیون توسط پارلمان به رئیس‌جمهور پیشنهاد می‌شدند و او باید آنها را تأیید می‌کرد. قرار بود کمیسیون نهادی مستقل متشکل از متخصصانی باشد که تنوع کشور را هم بازتاب می‌دهند.

تکلیف کمیسیون ارائه‌ی آموزش مدنی به مردم در مورد مسائل مربوط به قانون اساسی، جویاشدن نظرات مردم در مورد اصلاحات، و تهیه‌ی پیش‌نویس قانون اساسی برای بررسی در «کنفرانس ملی قانون اساسی» (NCC) بود.

کمیسیون باید انجمن‌های قانون اساسی (از رهبران منتخب محلی) را در هر یک از ۲۱۰ حوزه‌ی انتخابیه تشکیل می‌داد تا بحث‌های راجع به اصلاحات را ترتیب دهند و کمک کنند که کمیسیون با مردم محلی مشورت کند.

کنفرانس ملی قانون اساسی شامل تمام اعضای پارلمان بود، به علاوه‌ی سه نماینده‌ی منتخب از هر ناحیه، ۴۲ نماینده از احزاب سیاسی، و ۱۲۵ نماینده از گروه‌های مذهبی، زنان و جوانان، معلولان، اتحادیه‌های کارگری و سازمان‌های غیردولتی؛ مجموعاً ۶۲۹ نفر.

تا آن زمان نهادی که تا این حد جامعه را نمایندگی کند در کنیا شکل نگرفته بود. وظیفه‌ی کنفرانس ملی قانون اساسی بحث بر سر پیش‌نویس تهیه‌شده در کمیسیون، و در صورت لزوم اصلاح آن بود.

سرانجام قرار بود «مجمع ملی» (NA) بازنگری رسمی در قانون اساسی را به انجام برساند. قرار بود «کمیته‌ی منتخب پارلمانی» مجمع ملی را در انجام وظایف خود در بررسی قانون اساسی کمک کند. این کمیته که اپوزیسیون پس از ادغام دو فرآیند به آن ملحق شد، در برهه‌ای حساس از بررسی قانون اساسی نقش تعیین‌کننده و مخربی ایفا کرد. یعنی اعضایش به حمایت از مواضع حزبی خاص خود پرداختند، زمان برای رسیدگی به پیش‌نویس را تمدید کردند، و حتی کوشیدند از کنفرانس ملی مشروعیت‌زدایی کنند.

کنفرانس ملی و مجمع ملی مهم‌ترین نهادهای تصمیم‌گیر در بازنگری قانون اساسی بودند. کنفرانس ملی قرار بود بندهای پیش‌نویس قانون اساسی را با رأی

دوسوم کل اعضاء تصویب کند. اگر چنین رأیی حاصل نمی‌شد، بند مورد نظر باید به همه‌پرسی مردمی گذاشته می‌شد و کمیسیون بازنگری باید پیش از ارسال پیش‌نویس به مجمع ملی نتیجه‌ی همه‌پرسی را در آن لحاظ می‌کرد. مجمع ملی می‌توانست پیش‌نویس را رد یا تصویب کند اما نمی‌توانست آن را تغییر دهد.

همه‌پرسی ابزاری برای رفع اختلاف میان نمایندگان کنفرانس ملی بود، اما خوب به آن فکر نشده بود: اگر کنفرانس ملی به رأی دوسوم نمی‌رسید، به طور خودکار ماده‌ی مورد نظر به همه‌پرسی مردمی می‌رفت؛ اما هم توضیح اینکه مردم در خصوص هر ماده چه انتخاب‌هایی دارند دشوار بود و هم نحوه‌ی گنجاندن نتیجه‌ی همه‌پرسی در پیش‌نویس نامعلوم.

رئیس کمیسیون این مشکلات را به کمیته‌ی منتخب پارلمانی تذکر داد. تصمیم‌گرفته شد که رأی دوسوم حاضران (نه کل اعضاء) برای تصویب هر بند کافی باشد. درعین‌حال، اگر به این رأی نرسیدند برای ارسال آن بند به همه‌پرسی باز باید دوسوم حاضران رأی می‌دادند. این اصلاحات باعث شد در عمل در این مرحله همه‌پرسی برگزار نشود.

در تقسیم کار بین کنفرانس ملی و مجمع ملی، فرض عموم بر این بود که با تصویب پیش‌نویس در کنفرانس، که همه‌ی اعضای پارلمان هم در آن عضو بودند، تصویب آن توسط مجمع ملی صرفاً روالی صورتی خواهد بود. در حقیقت، قانون بازنگری نیز فقط یک هفته به مجمع ملی وقت داده بود که پس از دریافت رسمی پیش‌نویس مصوب کنفرانس آن را تصویب کند؛ اما در عمل اوضاع جور دیگری رقم خورد.

کمیسیون، پیش‌نویس تدوین‌شده و گزارش کار خود را در سپتامبر ۲۰۰۲ منتشر کرد. جلسه‌ی افتتاحیه‌ی کنفرانس ملی در ۲۷ اکتبر ۲۰۰۲ برگزار شد، اما

رئیس‌جمهوری آرآپ موی برای از کار انداختن روند بازنگری قانون اساسی از اختیارات خود استفاده کرد و پارلمان را منحل کرد: به این ترتیب، کنفرانس ملی که بدنه‌ی اصلی اعضای حقوقی‌اش را تمامی اعضای پارلمان تشکیل می‌دادند عملاً تا آوریل ۲۰۰۳ یعنی تشکیل پارلمان بعدی به تعلیق درآمد. نهایتاً کنفرانس پیش‌نویسی را در مارس ۲۰۰۴ تصویب کرد، اما بعد از آن هم باز قانون اساسی جدیدی به تصویب نرسید.

نقش نهادها و فعالان

کاترل و گای می‌گویند که کمیسیون (CKRC) به دستور کار خود مطابق قانون بازنگری وفادار ماند و در پیش‌نویسی که تهیه کرد آنچه را که از افکار عمومی با تلاش فراوان دریافت کرده بود، بازتاب داد. اما مشکل اینجا بود که گویی در میان سیاستمداران سابقه‌دار که در نهادهای مختلف متصدی بودند، هیچ‌کس باور نداشت که قرار است قانون اساسی جدیدی تدوین و اجرا شود. بسیاری از مردم نیز به‌رغم مشارکتشان همین باور را داشتند.

بنابراین، وقتی رئیس‌جمهور موی، دولت بعدی و نهادهای دیگر هر یک به سهم خود در کار تدوین قانون اساسی تأخیر انداختند، کسی تعجب نکرد و مقاومت شدیدی هم رخ نداد و احزاب سیاسی هم که عملاً خود از عوامل تأخیرها بودند واکنشی بسیار ناامیدکننده به این ماجرا داشتند.

کمیسیون کوشیده بود با تکیه بر رسانه‌ها، علاوه بر اعزام گروه‌های مختلف، به دورترین نقاط کشور دسترسی پیدا کند و کار خبررسانی و آموزش راجع به قانون اساسی و جلب مشارکت مردمی را پیش ببرد. کمیسیون برای رسانه‌ها مجموعه‌ای از دوره‌های آموزشی گذاشت تا به بهترین نحو کار تدوین قانون اساسی را پوشش دهند. همچنین در بیش‌تر طول دوره‌ی فعالیت خود

کنفرانس‌های خبری هفتگی برگزار کرد؛ همان‌طور که بعداً رئیس مجمع ملی هم هر روز کنفرانس خبری داشت.

رؤسای کمیسیون و مجمع به‌طور مرتب در نشریات مقاله می‌نوشتند تا روند پیشرفت کار را به اطلاع عموم برسانند. رئیس کمیسیون همچنین در گفتگوهای متعدد تلویزیونی حاضر شد و به بحث پرداخت. همچنین در رادیوی ملی برنامه‌های هفتگی به زبان‌های انگلیسی و سواحیلی راجع به مقولات و مواد مورد بحث در کمیسیون پخش می‌شد.

نظرسنجی‌ها نشان داد که کمیسیون در آگاهی‌رسانی به مردم موفق شده است و اکثریت قابل توجهی از کنیایی‌ها با روند بازنگری قانون اساسی و مسائل اجرایی آن آشنایی پیدا کرده بودند. همچنین از نظرسنجی‌ها بر می‌آمد که کنیایی‌ها با اشتیاق این روند را دنبال می‌کنند.

زنان در طول این روند فعالیت قابل ملاحظه‌ای داشتند و دستاوردهایشان هم قابل اعتنا بود؛ چنان‌که در نتیجه‌ی فعالیت‌هایشان متن قانون بازنگری واجد حساسیت جنسیتی شده بود. این تلاش‌ها همچنین باعث شد که برابری جنسیتی در بین اعضای کمیسیون در نظر گرفته شود و کلیت کمیسیون هم در مجموع پیشنهادهايش برابری جنسیتی را در نظر داشته باشد.

کاترل و گای می‌گویند دغدغه‌های زنان بیش‌تر متوجه نمایندگی‌یافتن در نهادهای انتخاباتی و یافتن حق مالکیت بر اراضی بود: اموری که پیش از آن محرومیتشان در آنها چشمگیر بود. کاترل و گای در عین حال اشاره می‌کنند که فشار لابی زنان باعث ایجاد مشکلاتی در روند تهیه‌ی پیش‌نویس قانون اساسی هم شد؛ برای مثال، تعداد کرسی‌هایی که کنفرانس ملی در پیش‌نویس خود در مجلس سنا به زنان اختصاص داده بود، بیش از کرسی‌هایی بود که به

نمایندگان خودگردانی‌های محلی اختصاص می‌داد و این، از نظر کاترل و گای، مغایر اساس این مجلس بود که قرار بود حافظ منافع دولت‌های محلی باشد.

از کمیسیون که بگذریم، کار در کنفرانس ملی خوب پیش نرفت. همان‌طور که اشاره کردیم، تشکیل کنفرانس با تأخیر و مشکل مواجه شد. بعد از تشکیل هم اختلافات میان احزاب و اختلافات درون بدنه‌ی حکومت در کنفرانس بازتاب یافت و مانع از پیشرفت کار شد.

نمایندگان کنفرانس گاه چنان روی موارد جزئی پافشاری می‌کردند که عملاً تصمیم‌گیری ناممکن می‌شد. کمیته‌های داخلی کنفرانس که برای بررسی تخصصی موضوعات تشکیل شده بود به ریاست اعضای صاحب‌نفوذ کنفرانس تشکیل شد؛ در حالی که کمیسیون پیشنهاد داده بود اداره‌ی این کمیته‌ها را در هر زمینه به متخصصان بسپارند. رؤسای کمیته‌ها در موارد متعدد یا به دلیل سوگیری سیاسی خود یا به دلیل ناآگاهی از موضوعات در کار بررسی اخلاص کردند. کنفرانس از نظر کاترل و گای نتوانست به محلی برای گفتگویی مثمرتر تبدیل شود.

شکست دادن اراده‌ی دموکراسی خواه

کاترل و گای می‌گویند بر اساس تجربه‌ی روند تدوین قانون اساسی کنیا می‌توان یک کتاب درسی نوشت با این موضوع که «چگونه می‌توان دموکراسی‌خواهی را شکست داد؟»

دولت دانیل آراپ موی میلی به پذیرش بازنگری در قانون اساسی نداشت ولی به این کار مجبور شد. آراپ موی هیچ علاقه‌ای به بازنگری قانون اساسی نداشت و از آن بیش‌تر هیچ علاقه‌ای به «روند مردمی» بازنگری نداشت، و با تمام توان خود کوشید جلوی آن بایستد.

موی پذیرفته بود که تا اواخر ۲۰۰۲ یا اوایل ۲۰۰۳ از مقام خود کناره‌گیری کند، اما امیدوار بود که حزیش، **کانو** (اتحاد ملی آفریقایی کنیا)، در انتخابات بعدی پیروز شود و کسی که مورد نظر خود اوست جانشینش شود.

مشهور بود که فرد مورد نظر آراپ موی، **اوهورو کنیانا** است (که نهایتاً از ۲۰۱۳ تا ۲۰۲۱ رئیس‌جمهور شد)، اما انتخابات ۲۰۰۳ را **موای کیباکی**، از مخالفان آراپ موی، برد و به ریاست‌جمهوری رسید.

دولت جدید گرچه سوار بر موج اشتیاق مردم برای اصلاح ساختار کشور به قدرت رسید، اما خیلی زود علاقه‌اش به تدوین قانون اساسی جدید را از دست داد. بسیاری از اعضای دولت جدید اعتبارشان را از مبارزات پیشین حقوق بشری خود و تلاش برای تدوین قانون اساسی‌ای جدید کسب کرده بودند، با این حال بسیاری نیز همان چهره‌های قدیمی حکومت پیشین بودند که علاقه‌ای به تغییر نداشتند.

وقتی دولت جدید به قدرت رسید، خیلی زود معلوم شد قانون اساسی‌ای که با وعده‌ی تغییرش روی کار آمده بود، زیاد هم برایشان بد نیست! در این دولت خصوصاً علاقه‌ی چندانی به کاستن از قدرت رئیس‌جمهور وجود نداشت و حتی نمی‌خواستند برای نامزد ریاست‌جمهوری محدودیت کبر سن گذاشته شود (کیباکی وقتی به قدرت رسید ۷۱ ساله بود).

از این گذشته، دولت جدید می‌خواست برخی اصلاحات ساختاری را مستقل از روند بازنگری در قانون اساسی و بنا به صلاح دید خود پیش ببرد. مثلاً در حالی که پیش‌نویس قانون اساسی به اصلاح ساختار قضایی اندیشیده بود و می‌خواست نهاد قضایی را از دولت مستقل کند، دولت جدید دست به اصلاحاتی شتابزده در نهاد قضایی زد که به خواست خودش نزدیک‌تر بود.

دولت جدید ساختارهایی برای مبارزه با فساد، برقراری آموزش ابتدای، تشکیل شورای مشورتی اجتماعی و اقتصادی و کمیسیون حقوق بشر، و نهادی برای رسیدگی به تصرفات غیرقانونی اراضی تشکیل داد. همه‌ی این موارد در پیش‌نویس قانون اساسی جدید در نظر گرفته شده بود، اما دولت جدید آنها را به شیوه‌ی مورد نظر خود انجام داد و اعتبار انجامشان را هم به خود نسبت داد. دولت جدید همچنین به استفاده از نهاد «حکومت ابالتی»، که در دولت قبلی تسلط حکومت مرکزی بر جمعیت‌های بومی مناطق را تضمین می‌کرد، ادامه داد. حتی وقتی برای الغای این نهاد همه‌پرسی برگزار شد و مردم به انحلالش رأی دادند، دولت جدید درصدد برآمد نهاد مشابهی را برای ادامه‌ی همان شیوه‌ی حکومتی ابداع کند.

به نظر می‌آید بسیاری از افراد در دولت جدید همچنان می‌خواستند فساد مالی گذشته را ادامه دهند. تا پیش از به‌قدرت‌رسیدن دولت جدید، همین سیاستمداران از هر ابزاری برای اخلاص در کار تک‌تک نهادهای دخیل در بازننگری قانون اساسی استفاده کردند؛ خصوصاً از طریق اعضای راه‌یافته به این نهادها که با سیاست قدیم پیوستگی داشتند. وقتی در نهایت پیش‌نویس قانون اساسی از سوی کنفرانس ملی آماده شد، مورد علاقه‌ی دولت نبود. دولت جدید خصوصاً مواد مربوط به نظام پارلمانی و برخی وجوه تفویض قدرت به دولت‌های محلی را نمی‌پسندید. در این مرحله، به نظر می‌رسید که دولت جدید حتی بدش نمی‌آید که همان قانون اساسی قدیم بی‌تغییر باقی بماند، اما می‌دانست که به مردم تعهد داده که روند بازننگری را دنبال کند و سرنوشتش در انتخابات سال ۲۰۰۷ نیز به انجام همین وعده وابسته بود.

وقتی کار تنظیم پیش‌نویس به پایان رسید، احزاب سیاسی جلسات متعددی با هم برگزار کردند تا برای تصویب پیش‌نویس در مجمع به توافق برسند، و در ژوئن ۲۰۰۴ اعلام کردند که توافقی حاصل شده. بر مبنای این توافق، پارلمان متممی

به قانون بازنگری الحاق کرد که مطابق آن خود پارلمان می‌توانست با اکثریت ۶۵ درصدی برخی بندهای «حساس» پیش‌نویس را تغییر دهد. رئیس‌جمهور وقت از امضای همین قانون هم خودداری کرد و گفت برای چنین تغییراتی باید اکثریت عادی پارلمانی کفایت کند و اکثریت ۶۵ درصدی لازم نیست. در نهایت این حرف، به‌رغم مخالفت دیگر احزاب، به کرسی نشست.

کار در ادامه به این صورت پیش رفت که پیش‌نویسی را که گفته شد مورد توافق احزاب است، یعنی تغییرات مورد نظر در آن اعمال شده، به پارلمان بردند و در یک نشست تصویب کردند؛ حتی روندی که برای بررسی قوانین معمولی طی می‌شد هم در این مورد رعایت نشد. بعد متن را به دادستان کل، **آموس ویکو**، دادند که او هم تغییرات خود را در آن اعمال کرد که از تغییرات مورد توافق احزاب هم فراتر می‌رفت. به دلیل همین تغییرات این متن به پیش‌نویس ویکو معروف شد. این پیش‌نویس را در ۲۱ نوامبر ۲۰۰۵ به همه‌پرسی گذاشتند؛ و مردم با رأی قاطع ردش کردند!

رأی «نه» مردم به‌وضوح به دورزدن «روند مردمی» بازنگری بود و از نظر کاترل و گای، از یک لحاظ پیروزی خواست دموکراتیک به شمار می‌رفت، اما آن‌ها متذکر می‌شوند که در عین حال متأسفانه همین رأی ترکیب و سوگیری آشکار قومیتی داشت و این یعنی هنوز روندهای بسیج سیاسی قدیم برقرار بود. اراده‌ی دموکراتیک معطوف به تغییر قانون اساسی هرچند در طی روند بازنگری، دستاوردهای مدنی قابل ملاحظه‌ای در زمینه‌ی جلب مشارکت مردمی و آگاهی‌بخشی داشت، اما در نهایت شکست خورد؛ شکستی تدریجی در برابر همدستی سیاستمدارانی که رقیب یکدیگر بودند اما قدرت را بی‌حساب می‌خواستند، و در برابر صاحب‌منصبانی که نمی‌توانستند از فساد چشم‌پوشند.

گی پرمو لارین، گابریل نگرتو و استفان وویت:

چگونه قانون اساسی ننویسیم: شکست پیش نویس قانون اساسی جدید شیلی

گی پرمو لارین استاد اقتصاد در دانشگاه شیلی در سانتیاگو، گابریل نگرتو استاد علوم سیاسی در دانشگاه پونتیفیکال کاتولیک در شیلی، و استفان وویت استاد حقوق و اقتصاد در دانشگاه هامبورگ آلمان است. این گزارش مختصری است از منبع زیر:

Larraín, Guillermo, Gabriel Negretto, and Stefan Voigt. "How Not to Write a Constitution: Lessons From Chile." *Public Choice*, vol. 194, no. 3, 2023, pp. 233-247.

رای دهندگان شیلیایی، در ۴ سپتامبر ۲۰۲۲، پیش نویس قانون اساسی را که مجمعی منتخب تهیه کرده بود با ۶۲ درصد رأی منفی رد کردند. با توجه به انتقادات گسترده از قانون اساسی ۱۹۸۰، و اینکه پیش نویس یادشده در روندی اجماعی و مشارکتی نوشته شد، به نظر می رسد نتیجه ی این همه پرسی با شرایط موجود در تناقض بوده است.

گی‌یرمو لارین، گابریل نِگرتو و استفن وویت نشان می‌دهند که تعامل میان قواعد حاکم و رویدادهای سیاسی باعث شد چنین اتفاقی رخ دهد. این سه عامل عبارت بودند از: سیطره‌ی نمایندگان مستقل (فاقد تعلق حزبی) بر مجمع تدوین قانون اساسی؛ عدم تناسب و ضعف حضور نمایندگان جناح راست در مجمع در مقایسه با وزن اجتماعی و سیاسی آن؛ و روند شدیداً تمرکززدایی شده و عمومی تهی‌ی پیش‌نویس.

پیش درآمد

در سال ۱۹۸۰، دارودسته‌ی ژنرال‌های کودتاچی حاکم بر شیلی به رهبری آگوستو پینوشه کمیسیونی را گماشت که پشت درهای بسته و بدون هیچ مشارکت مردمی، قانون اساسی نوشت. این قانون در همه‌پرسی‌ای که فاقد حداقل‌های لازم برای رأی‌گیری منصفانه بود به تصویب رسید. وقتی در دهه‌ی ۱۹۹۰ دموکراسی برقرار شد، این متن را چند بار اصلاح کردند تا از آن استبدادزدایی کنند. با این حال، برخی وجوه اصلی این قانون، از جمله حدود اختیارات رئیس‌جمهور، پا بر جا ماند.

در انتخابات ریاست‌جمهوری سال ۲۰۰۹، همه‌ی نامزدهای چپ و چپ‌میانه فکر اصلاحات عمده در قانون اساسی را مطرح کردند. در ۲۰۱۳، جنبشی مردمی شکل گرفت تا با علامت‌زدن برگه‌های رأی در انتخابات ریاست‌جمهوری پیش رو تمایل خود را به تغییر قانون اساسی نشان دهند.

میشله باشلت نامزد چپ‌گرا، که در نهایت این انتخابات را برد، وعده داد که قانون اساسی جدیدی از طریق نهادهای دموکراتیک و روندی مشارکتی تصویب شود. او روندی را برای اخذ نظر عمومی ترتیب داد و نهایتاً در اواخر دوره‌ی

ریاست جمهوری‌اش، پیش‌نویس قانون اساسی جدید را تقدیم پارلمان کرد. اما این روند که حمایت کافی احزاب را نداشت به سرانجام نرسید.

سیاستین پی‌نیرا نامزد راست‌گرا، که از ۲۰۱۸ تا ۲۰۲۲، (برای دومین بار) رئیس‌جمهور شد، با وجود وعده‌های دیگری که برای اصلاح داد و بعضاً عمل کرد، با تغییر قانون اساسی به کل مخالف بود و هم پیش‌نویس باشلت را کنار گذاشت و هم کل آن روند را تعطیل کرد.

در اکتبر ۲۰۱۹، دولت پی‌نیرا قیمت بلیط مترو را گران کرد. بلافاصله اعتراض و مقاومت شروع شد: ظرف یک هفته جمعیت بزرگی از جوانان و دانشجویان از پرداخت پول بلیط مترو خودداری کردند.

این اعتراضات ابتدا به همین کنش‌ها محدود بود و وجهی سیاسی نداشت. اما دیری نگذشت که تظاهرات خیابانی با خواسته‌هایی چون افزایش دستمزد، و بهبود وضع خدمات درمانی و آموزش عمومی آغاز شد. در بسیاری از شهرها تظاهرات به خشونت کشیده شد و کشور ناآرام شد، و دولت برای اولین بار پس از پایان دیکتاتوری پینوشه، حکومت نظامی برقرار کرد.

در نیمه‌ی نوامبر، رهبران احزاب طیف‌های مختلف حاضر در کنگره، جز حزب کمونیست و برخی احزاب کوچک چپ، به «توافق بر سر آشتی اجتماعی و قانون اساسی جدید» رسیدند. این توافقنامه خواهان برگزاری همه‌پرسی برای تغییر قانون اساسی بود که نهایتاً در اکتبر ۲۰۲۰ برگزار شد و در آن مردم به تغییر قانون اساسی و به نوع مجمعی که برای این تدوین قانون اساسی جدید در نظر داشتند رأی دادند.

مجمعی برای تغییر

قرار شد مجمع ۱۵۵ عضو داشته باشد که هم‌تعداد با اعضای مجلس سنای شیلی است. این اعضا باید در ۲۸ استان با روش انتخاباتی هونت برگزیده می‌شدند. مجمع حق نداشت ماهیت جمهوری شیلی و تفکیک قوای آن و نیز پیمان‌های بین‌المللی‌اش را تغییر دهد.

مواد قانون اساسی جدید باید با اکثریت اعضای مجمع به تصویب می‌رسید. اعضای مجمع همچنین تا یک سال پس از انقضای مأموریت مجمع از ورود به رقابت‌های انتخاباتی منع می‌شدند. مجمع باید مأموریت خود را ظرف ۹ ماه انجام می‌داد و در صورت نیاز به تمدید، این مدت تا نهایتاً ۱۲ ماه قابل تمدید بود. سپس پیش‌نویس مجمع باید در یک همه‌پرسی به رأی عموم مردم گذاشته می‌شد.

برخلاف همه‌پرسی ابتدایی که مردم داوطلبانه در آن شرکت کردند و به جایگزین کردن قانون اساسی رأی دادند، شرکت در همه‌پرسی دوم برای همه‌ی واجدان حق رأی اجباری شده بود.

قواعد دیگری که برای تشکیل مجمع وضع شد و به دنبال تحقق تکرر و برابری جنسیتی و نمایندگی غیرحزبی بود، بسیار تعیین‌کننده بود. نامزدهای مستقل می‌توانستند فهرست‌های خود را داشته باشند و با احزاب رقابت کنند. هر فهرستی ملزم بود اگر تعداد زوجی نامزد را معرفی می‌کند، حتماً شمار زنان و مردانش برابر باشند و اگر تعدادشان فرد بود حداکثر یک اختلاف مجاز بود.

قرار شد ۱۷ کرسی از ۱۵۵ کرسی سهمیه‌ی مردم بومی باشد (با رعایت همان قاعده برابری جنسیتی)، اما نحوه‌ی ثبت نام برای نامزدهای انتخاباتی باعث

شد بومیان در نهایت بیش‌تر از این ۱۷ کرسی داشته باشند و بیش از نسبت جمعیتی‌شان در مجمع نمایندگی شوند.

ترکیب و قواعد مجمع

در پی برگزاری انتخابات مجمع، که در ۱۵ و ۱۶ ماه مه ۲۰۲۱ صورت گرفت، مجمعی به وجود آمد که از نظر اجتماعی و فرهنگی متکثر بود و مردان و زنان کرسی‌های برابر داشتند و نمایندگان از گروه‌های بومی و نمایندگانی با پیشینه‌های تحصیلی و حرفه‌ای متنوع در آن عضو بودند و فقط ۹ نماینده‌ی فاقد هرگونه تحصیلات عالی به آن راه یافتند. شش نماینده‌ی سابق مجلس و نه مقام سابق قوه‌ی مجریه نیز به مجمع راه یافته بودند.

فهرست‌های نامزدهای مستقل ۴۰ درصد از کل آراء و ۴۸ (معادل ۳۱ درصد) کرسی‌ها را به دست آوردند. با این حال، تعداد نمایندگان غیرحزبی بسیار بیش‌تر بود چون ۳۹ نماینده‌ی مستقل هم از طریق فهرست‌های حزبی وارد مجمع شدند و ۱۷ نماینده‌ی بومی نیز مستقل از احزاب سیاسی بودند. یعنی تعداد کل نمایندگان مستقل معادل ۴-۱ نفر یعنی ۶۷ درصد مجمع بود.

ائتلاف راست میانه و راست (Vamos por Chile) بیش‌ترین رأی را به خود اختصاص داد و ۳۷ کرسی (۲۴ درصد) را به دست آورد.

ائتلاف چپ (Lista Apruebo Dignidad) نسبت به چپ میانه‌ی سنتی (Lista del Apruebo) که از سال ۱۹۹۰ تا ۲۰۱۰ بر شیلی حکومت می‌کرد، بهتر عمل کرد. آنها به‌ترتیب ۲۸ و ۲۵ کرسی به دست آوردند. در میان مستقل‌ها و لیست‌های مستقل که مجموعاً ۴۸ کرسی به دست آوردند، اکثریت قریب‌به‌اتفاق در چپ میانه یا طیف چپ ایدئولوژیک قرار داشتند.

برجسته‌ترین فهرست در میان آنها گروه چپ مرتبط با جنبش‌های درگیر در اعتراضات ۲۰۱۹ (Lista del Pueblo) بود که ۲۴ کرسی به دست آورد و پس از آن گروهی میانه‌روتر، (Independientes no Neutrales)، با ۱۱ کرسی قرار گرفت.

ترجیحات ایدئولوژیک نمایندگان بومی مختلط بود، اما باز هم اکثریتشان دیدگاه‌های چپ و میانه داشتند. در زمان انتخابات مجمع، در ماه مه ۲۰۲۱، مشخص نبود که آیا این تعادل ایدئولوژیک نشان‌دهنده‌ی یک تغییر پایدار به نفع چپ است یا نه. انتخابات بعدی نشان داد که این طور نیست.

سبب‌ترین پی‌نیرا به دلیل سیاست‌های اقتصادی و سوءمدیریتش از اواخر سال ۲۰۱۹ با حمایت اندک و مخالفت شدید روبه‌رو بود. در این شرایط بود که به انتخابات مجمع اصلاح قانون اساسی تن داد. اما احزاب راست میانه و راست که اصولاً مخالف تغییر قانون اساسی ۱۹۸۰ بودند، هیچ پیشنهادی برای بسیج رأی‌دهندگان نداشتند.

برگزاری همه‌پرسی اولیه برای تأیید تغییر قانون اساسی، با رأی‌گیری داوطلبانه برگزار شد و به این ترتیب، کسانی که بیش‌تر از وضعیت موجود ناراضی بودند، بیش‌تر در آن شرکت کردند؛ اما در مجموع، تنها ۵/۴۱ درصد از واجدان حق رأی در این همه‌پرسی شرکت کردند.

شش ماه پس از تشکیل مجمع قانون اساسی، در نوامبر ۲۰۲۱، انتخابات پارلمانی و ریاست‌جمهوری برگزار شد. در انتخابات پارلمانی، احزاب راست میانه و راست ۶/۳۶ درصد آراء و ۹/۴۳ درصد از کرسی‌های مجلس نمایندگان را به دست آوردند که نسبتی مشابه با ۷/۳۶ درصد آراء و ۴/۴۶ درصد در انتخابات قانونگذاری ۲۰۱۷ بود. در انتخابات ریاست‌جمهوری، **گابریل بوربچ**، نامزد چپ میانه، در نهایت در دور دوم انتخاب شد؛ اما در دور اول از **خوزه آنتونیو کاست** راست‌گرا عقب افتاده بود.

روال و نتایج این چند انتخابات را باید با توجه به قواعدی سنجید که بر اساس آن صورت می‌گرفتند؛ یعنی اصول ۱۳۰ و ۱۴۳ قانون اساسی حاضر و قواعدی که مجمع قانون اساسی برای کار خود وضع کرد. اصلی‌ترین قاعده‌ای که از ابتدا در روند گنجانده شد و بعداً در پیش‌نویس قانون اساسی و آیین‌نامه‌ی کاری مجمع هم قرار گرفت، این بود که اکثریت لازم برای تصویب هر موردی، اعم از مواد واحد یا کلیت طرح، رأی دوسوم رأی‌دهندگان باشد.

به همین ترتیب مقرر شد که پیش‌نویس باید با برگزاری همه‌پرسی که واجدان شرایط مکلف به شرکت در آن باشند، تأیید شود. ضوابطی که بعداً اضافه شدند اجازه می‌دادند که پیشنهادهای مردمی به مجمع ارائه شود و اعضای مجمع ملزم شدند در نواحی انتخابی خود حاضر شوند و با مردم جلسه بگذارند و حرفهایشان را بشنوند.

طبق اصل ۱۳۳ قانون اساسی، رئیس و نایب رئیس مجمع باید با اکثریت مطلق آرای اعضاء انتخاب می‌شدند. به این ترتیب، برخلاف رویه‌ی معمول نهادهای انتخاباتی، این دو سمت میان دو جناحی که بیش‌ترین رأی را داشتند تقسیم نشد. پس از انتخاب رئیس و نایب رئیس، پیشنهاد شد که هیئت رئیسه‌ی مجمع به هفت معاون رئیس افزایش یابد که همه‌ی آنها با همان روش اکثریت مطلق انتخاب شدند. همچنین قرار شد جلسات مجمع مستقیماً از طریق وسایل ارتباط جمعی مخابره شود.

کار تدوین مواد پیش‌نویس را میان هفت کمیته تقسیم کردند که به این موضوعات می‌پرداختند: نظام سیاسی، اصول قانون اساسی (شامل دو کمیته‌ی فرعی)، شکل دولت (شامل دو کمیته‌ی فرعی)، حقوق اساسی (شامل چهار کمیته‌ی فرعی)، الگوهای محیط‌زیستی و اقتصادی، نظام قضایی، و نظام آموزشی.

دو کمیته‌ی دیگر هم مخصوص مشارکت مردمی و حقوق بومیان درست شد. همه‌ی اعضای مجمع آزاد بودند کمیته‌های مطلوب خود را انتخاب کنند و عضو شوند. در این روند، مسئولیت‌های داخل کمیته‌ها نیز مانند مسئولیت‌های مجمع به تناسب وزن سیاسی گروه‌های مختلف تقسیم نشد.

قاعده‌ی رأی‌گیری در کمیته‌ها بر سر گنجاندن مواد در پیش‌نویس با قاعده‌ی صحن مجمع برای تصویبشان همخوان نبود: کمیته‌ها با اکثریت ساده کار می‌کردند، مجمع هر چیزی را با اکثریت حداقل دوسوم حاضران تصویب می‌کرد. هیچ آیین‌نامه‌ای هم برای کار کمیته‌ها یا تدوین پیش‌نویس کلی وجود نداشت. هر کمیته‌ای کار خودش را می‌کرد و گزارشش را به صحن می‌فرستاد تا تصویب شود.

اگر تصویب نمی‌شد، به کمیته بر می‌گشت تا نسخه‌ی جدیدی به صحن ببرد. ادغام گزارش کمیته‌های مختلف تنها در انتهای کار صورت گرفت یعنی وقتی گزارش همه مستقلاً در صحن تصویب شده بود. به این ترتیب، صحن مجمع هیچ‌گاه بر سر کلیت پیش‌نویس مذاکره نکرد.

تعاملات سیاسی

از انتهای سال ۲۰۲۱، کمیته‌های مجمع کار خود را شروع کردند. بین مارس و مه ۲۰۲۲، صحن مجمع در گردش کار پیچیده‌ای با کمیته‌ها به مصوباتشان رأی داد. پیش‌نویس حاصل در ژوئن آن سال تکمیل و در ۴ ژوئیه منتشر شد.

این پیش‌نویس با قانون اساسی موجود شباهت‌هایی داشت: ساختار حکومت در آن ریاستی بود، اما نوآوری‌هایی نیز داشت: ایجاد حقوق اجتماعی-اقتصادی جدید، نمایندگی بیشتر زنان و گروه‌های بومی در پارلمان، گنجاندن

سازوکارهای مشارکت مردمی، تضعیف اختیارات ریاست جمهوری و تمرکززدایی از قدرت دولت .

اما تغییرات دیگری بود که مناقشه برانگیز شد: اعطای حق سقط جنین، ایجاد دولتی چندملیتی با یک ایده‌ی مبهم از نظام‌های قضایی و حقوقی متفاوت برای مردم بومی و دیگر شهروندان شیلی؛ همچنین حمایت از حقوق مالکیت بالقوه ضعیف‌تر بود، و اینکه به اتحادیه‌ها حق داده می‌شد به هر دلیلی که صلاح بدانند اعتصاب کنند.

طبق نظرسنجی‌ها، تا وقتی گزارش‌های کمیته‌ها منتشر نشده بود، ۵۶ درصد از مردم با تصویب قانون اساسی جدید موافق بودند. با این حال، بین فوریه و مه ۲۰۲۲ که گزارش‌ها به صحن مجمع ارائه شد و اولین پیش‌نویس قانون اساسی در حال شکل‌گیری بود، حمایت از قانون اساسی جدید در نظرسنجی‌ها به ۳۵ درصد کاهش یافت. در همین حال، درصد افرادی که در نظرسنجی مایل به رد پیشنهاد بودند به طور پیوسته افزایش یافت. کاهش سطح اعتماد به مجمع نیز وضع مشابهی داشت و رد شدن پیش‌نویس در همه‌پرسی قابل پیش‌بینی بود.

لارین و نویسندگان همکارش می‌گویند تا قبل از اینکه پیش‌نویس تهیه شود، به نظر می‌آمد قواعد وضع‌شده برای انتخاب نمایندگان و تدوین پیش‌نویس مطلوبند چون می‌توانند به تقویت شمول اجتماعی و اجماع و مشارکت شهروندان منجر شوند؛ اما وقتی کار پیش رفت، معلوم شد این قواعد با رویدادها ترکیب مثر ثمری نداشته‌اند.

قواعدی که انتخاب اعضای مستقل را تسهیل می‌کرد، مجمعی از منفردان فاقد سازمان و رهبری ایجاد کرد که قادر به رسیدن به توافق و حفظش نبودند. نیاز به کسب دوسوم آراء در جلسه‌ی عمومی در نهایت باعث تعدیل رادیکال‌ترین پیشنهادهای ارائه‌شده در کمیته‌ها شد که با اکثریت ساده تصمیم می‌گرفتند.

با این حال، نمایندگی ضعیف گروه‌های سیاسی جناح راست و حذف آنها از مسئولیت‌های مهم مجمع باعث شد که ترجیحاتشان در پیش‌نویس نهایی لحاظ نشود و به‌این‌ترتیب، هم نمایندگان و هم بدنه‌ی رأی‌دهندگان راست‌گرا، که وز نشان را در انتخابات پارلمانی بعدی نشان دادند، با این پیش‌نویس بیگانه شدند.

مجمع غیر حزبی

پس از احیای دموکراسی در شیلی، احزاب سیاسی حمایت گسترده‌ای داشتند. بنا بر نظرسنجی‌های سازمان «ارزیابی جهانی ارزش‌ها»، از سال‌های ۱۹۸۹ تا ۱۹۹۳، پنجاه درصد از مردم شیلی به احزاب اعتماد داشتند. این حمایت از آن زمان افول کرده تا جایی که بین سال‌های ۲۰۱۷ و ۲۰۲۲ به ۶٪/۱۷ رسیده. برخی از قوانین انتخابات مجمع تدوین قانون اساسی نیز این وضعیت را تشدید کرد؛ بیش از همه قانون جواز رأی‌ادن به فهرست افراد مستقل.

اکثر مستقل‌ها فعالان متمرکز بر موضوعات واحد بودند: مثل محیط‌زیستی‌ها و فمینیست‌ها یا حامیان حقوق بومیان. آنها کفایت شرکت در بحث‌های دیگر یا حتی مذاکره و بده‌وبستان بر سر مواضع خود را نداشتند.

برخی نظریه‌پردازان انتخاب مستقلان را در مجامع قانون اساسی بهتر از انتخاب فهرست‌های حزبی می‌دانند، زیرا احزاب منافع خاصی ورای مجمع قانون اساسی دارند که ممکن است بر رفتار آنها در روند مجمع تأثیر بگذارد. اما، در عمل، انتخاب نمایندگان غیرحزبی، بی‌طرفی آنها را تضمین نمی‌کند؛ در عوض، ممکن است تمایل مستقل‌ها را برای تمرکز بر موضوعات واحدی تشدید کند که در طول مبارزات انتخاباتی برایش تبلیغ کرده‌اند.

قانون دیگری که تأثیر زیادی روی عملکرد مجمع داشت این بود که منتخبان مجمع نمی‌توانستند در انتخابات بعدی پارلمان نامزد شوند. این قانون با این انتظار وضع شده بود که اعضای مجمع در بند انتظارات کوتاه‌مدت رأی‌دهندگان حوزه‌های انتخابیه‌ی خود نباشند و بلندمدت‌تر فکر کنند و همچنین امکان بده‌وبستان بین آنها هم محدود شود. اما اعضای مجمع که نمی‌توانستند خود را در قالب قانون‌گذار بعدی تصور کنند، کوشیدند تا جای ممکن ترجیحاتشان را در قالب پیش‌نویس قانون اساسی بگنجانند و یکی از طولانی‌ترین پیش‌نویس‌های تاریخ قانون اساسی را نوشتند.

کنار گذاشتن جناح راست

همان‌طور که گفتیم، جناح راست توانست فقط ۲۴ درصد از کرسی‌های مجمع را کسب کند. اولین پیامد حضور ضعیف جناح راست این بود که چون رأی‌اش به حداقل ۳۳٪ به علاوه‌ی یک نمی‌رسید، نمی‌توانست در صحن جلوی تصویب پیشنهادهایی را بگیرد که با آنها مخالف بود. اگر جناح راست این اندازه رأی داشت، پیش‌نویس نهایی کم‌تر رادیکال می‌شد.

مشکلات درونی جناح راست هم مزید بر علت بود: جناح راست می‌توانست با میانه در رأی‌گیری بر سر مواردی ائتلاف کند؛ اما هر تلاشی از سوی اعضای میانه‌روتر راست برای رسیدن به ائتلافی حتی موقت باعث می‌شد تندروهای این جناح طردشان کنند و از همین رو، از خیرش می‌گذشتند.

انتخابات پارلمانی و ریاست‌جمهوری در پایان سال ۲۰۲۱ نشان داد که احزاب راست و راست میانه هنوز حامیان سنتی خود را دارند. بنابراین حذف آنها از شرکت مؤثر در مذاکرات مجمع منجر به واکنششان در برابر کلیت پیش‌نویس شد؛ واکنشی که خیلی قبل از تدوین پیش‌نویس نهایی شروع شد.

روند بی‌تمرکز تهیه‌ی پیش‌نویس

قانون دوسوم رأی برای تصویب هر ماده‌ی قانون اساسی در صحن مجمع برای تأمین اجماع وضع شده بود. اگر قانون اساسی را قرارداد اجتماعی الزام‌آور برای همه‌ی شهروندان بدانیم، تصویب آن با اکثریت ساده‌ی شهروندان درست به نظر نمی‌رسد؛ پس وضع قاعده‌ی اکثریت قوی منطقی است.

اما در مجمع قانون اساسی شیلی، از دو قاعده‌ی رأی‌گیری متفاوت استفاده شد: تصویب پیشنهادها در صحن مجمع مستلزم رأی دوسوم اعضاء بود، در حالی که در کمیته‌ها قانون اکثریت ساده کفایت می‌کرد. این دو قانون رأی‌گیری متفاوت ناسازگار بودند. این امر باعث شد پیشنهادهای رادیکال با اکثریت شکننده از کمیته‌ها به مجمع ارائه شوند؛ حتی زمانی که اعضای کمیته‌ها می‌دانستند بعید است در مجمع تصویب شوند.

پیشنهاد حذف مجلس سنا توسط کمیته‌ی نظام سیاسی، نمونه‌ی قابل توجهی از این موارد است. هنگامی که این کمیته در اواسط فوریه‌ی ۲۰۲۲ با ۱۳ در برابر ۱۲ رأی ایجاد نظام قانون‌گذاری تک‌مجلسی را تصویب کرد، آشکار بود که این پیشنهاد در صحن مجمع تصویب نمی‌شود. این ماده همراه با بسیاری موارد دیگر در صحن مجمع رد، و برای مذاکرات بیش‌تر به کمیته فرستاده شد. اما پیشنهاد اولیه‌ی تک‌مجلسی‌شدن، از همان ابتدا بحث را دوقطبی کرد و جهت‌گیری بحث‌های بعدی را رقم زد.

وقتی رد مکرر مفاد تصویب‌شده در کمیته‌ها توسط مجمع در پوشش مستقیم رسانه‌ای بازتاب پیدا کرد، تصویری آشفته از مجمعی نزد افکار عمومی شکل گرفت. وقتی مجمع بدون مذاکره‌ای کلی به تجمیع پیشنهادهای کمیته‌ها در قالب پیش‌نویس پرداخت، این تصور باز هم تشدید شد.

علنی بودن مذاکرات مجمع مطلوب بود چون مردم از بحث‌ها آگاه می‌شدند، اما گزارش لحظه‌به‌لحظه‌ی آن، تغییر نظر اعضای مجمع، و امکان دستیابی به مصالحه و اجماع در مورد پیش‌نویس را دشوار کرد. به نظر می‌رسد پخش مستقیم جلسات، به طور خاص به برخی نمایندگان مستقل انگیزه داد تا به حرکات نمایشی جهت جلب توجه عموم دست بزنند.

در طول جلسات، نماینده‌ای در مجمع لباس **پیکاچو** از شخصیت‌های انیمیشن ژاپنی پوکمون پوشید. زنی که تحت درمان سرطان سینه قرار گرفته بود، برهنه سخنرانی کرد. نماینده‌ای که خواننده و ترانه‌سرا بود نسخه‌ی اصلاح‌شده‌ی سرود ملی را برای نمایندگان اجرا کرد و... این کارها باعث شد اعتماد بسیاری از مردم به جدیت مجمع از میان برود.

در همه‌پرسی اجباری برای رد یا قبول پیش‌نویس، مشارکت به ۸۶/۸۵ درصد رسید و چنان که گفتیم، شرکت‌کنندگان با رأی قاطع پیش‌نویس را رد کردند. اما نظرسنجی‌های انجام شده‌ی بعدی حاکی از آن است که همچنان ۷۹ درصد از واجدان حق رأی موافق تغییر قانون اساسی هستند. یعنی شیلیایی‌ها هنوز قانون اساسی دیگری می‌خواهند؛ اما نه هر قانون دیگری. برای اکثریت رأی‌دهندگان، تغییرات گسترده در پیش‌نویس قانع‌کننده نبود و این یعنی مجمع در مأموریتش شکست خورد.

درس‌های شکست شیلی

لارین و نویسندگان همکارش در انتها کوشیده‌اند درس‌هایی را که می‌توان از شکست تهیه‌ی پیش‌نویس قانون اساسی شیلی گرفت، دسته‌بندی کنند:

(۱) احزاب معمولاً برنامه‌هایی دارند که ابعاد مختلف را پوشش می‌دهند بنابراین احزاب می‌توانند در بحث بر سر قانون اساسی که وجوه سیاسی مختلفی دارد

نمایندگان مناسبی باشند، خصوصاً که چهارچوب‌هایی برای مذاکره و توافق دارند. همچنین توقع می‌رود که احزاب در پارلمان‌های پس از مجمع هم نماینده داشته باشند، بنابراین در طول مذاکرات مجمع قانون اساسی، قاعدتاً پیامدهای تصمیمات خود را برای قانون‌گذاران آینده در نظر می‌گیرند و به اینکه پیش‌نویسشان در عمل قابل استفاده باشد توجه می‌کنند.

(۲) قانون تصویب مواد قانون اساسی با رأی حداقل دوسوم اعضای مجمع معقول بود. با این حال، در کنار حضور ضعیف راست و راست میانه، باعث شد آنها در عمل نتوانند جلوی هیچ مصوبه‌ای را بگیرند. شاید اگر انتخابات هیئت رئیسه به طریق دیگری برگزار می‌شد، دست کم راهی برای تقویت حضور نمایندگان راست در مجمع و اسبابی برای مذاکره ایجاد می‌شد.

(۳) اگرچه شفافیت مذاکرات مجمع قانون اساسی مطلوب است، اما این اهمیت نسبی است؛ چیزی که اهمیتی بسیار کم‌تر نیست، امکان مذاکره‌ی مؤثر و مصالحه میان نمایندگان است. بازتاب حداکثری رسانه‌ای ممکن است نمایندگان را در موقعیتی بگذارد که فکر کنند در صورت مصالحه آبرویشان به خطر می‌افتد.

(۴) به همین ترتیب، نمایندگان مستقل که فقط به دنبال تحقق مقاصد خاصی وارد مجمع شده‌اند، ممکن است در این فضای رسانه‌ای مجبور شوند چهره‌ای سازش‌ناپذیر از خود ارائه دهند، یا ممکن است از این فضا برای تبلیغات شخصی سوءاستفاده کنند.

(۵) تشکیل کمیته‌ها از طریق پیوستن داوطلبانه‌ی اعضای باعث شد فعالان با دستورکارهای تک‌بعدی به کمیته‌های مورد علاقه‌ی خود راه یابند، اما در عین حال، کم‌ترین توانایی هم برای چانه‌زنی نداشته باشند. این امر و مشکلاتی که پیش آورد باز هم اهمیت نقش احزاب را نشان می‌دهد.

۶) برای اینکه میان پیشنهادهای متناقض ناشی از کمیته‌های مختلف هماهنگی ایجاد شود و برای اینکه کل پیش‌نویس انسجام داشته باشد باید کمیته‌ای انجام این هماهنگی را به عهده بگیرد و صحن مجمع هم باید در آن نقش داشته باشد. در شیلی، لزوم وجود چنین کمیته‌ای دیر فهمیده شد و دیر هم تشکیل شد و مجمع هم نقش مؤثری در ایجاد انسجام پیش‌نویس نداشت.

۷) داشتن همه‌پرسی رد یا قبول تغییر قانون اساسی و پس از آن رد یا قبول پیش‌نویس تدوین‌شده کاملاً مطلوب است. اما قوانین رأی‌گیری در هر دو همه‌پرسی باید یکسان باشد. در شیلی، دو نوع مختلف از رأی‌دهندگان در همه‌پرسی اول (که شرکت در آن داوطلبانه بود) و همه‌پرسی نهایی (که شرکت در آن الزامی بود) رأی دادند و این باعث ناهماهنگی بین ترجیحات رأی‌دهندگان و قانون‌گذاران در ابتدا و در پایان فرآیند شد.

توفیق معبودی:

شکست کلی بهار عربی و موفقیت نسبی تونس

توفیق معبودی استاد علوم سیاسی در دانشگاه لویولا شیکاگو است. این گزارش مختصری است از منبع زیر:

Maboudi, Tofigh. *The "Fall" of the Arab Spring: Democracy's Challenges and Efforts to Reconstitute the Middle East*. Cambridge University Press, 2022.

انقلاب‌های بهار عربی منجر به موقعیتی منحصر به فرد برای بسیاری از مردم خاورمیانه و شمال آفریقا شد که برای نخستین بار در رقم‌زدن سرنوشت سیاسی خود دستی داشته باشند. اما چه چیزی باعث شد این قیام‌های پرشور با وجود مشارکت بالای مردمی و عقب‌نشینی اولیه‌ی مستبدان حاکم بر این کشورها، تقریباً همگی، به استثنای تونس، از رسیدن به دموکراسی باز بمانند؟

این پرسشی است که بسیاری از محققان بررسی‌اش کرده‌اند و در پاسخ به آن بر عوامل مختلفی انگشت گذاشته‌اند. توفیق معبودی، استاد علوم سیاسی دانشگاه لایولا، در کتاب اخیرش «سقوط» بهار عربی (۲۰۲۲) از زاویه‌ای تازه به این پرسش می‌پردازد.

معبودی می‌پرسد چه شد که اکثر این کشورها نتوانستند «قانون اساسی» دموکراتیک باثباتی تدوین کنند؛ و تونس چطور موفق به انجام این کار شد؟ (و در نتیجه‌ی انقلابش به نوعی دولت دموکراتیک دست یافت).

اهمیت قانون اساسی

معبودی یادآور می‌شود که از زمان انقلاب‌های بهار عربی، در یازده کشور، شاهد هفده رخداد سیاسی متمرکز بر قانون اساسی بوده‌ایم: در مراکش (۲۰۱۱)، سوریه (۲۰۱۲)، مصر (۲۰۱۲ و ۲۰۱۴) و تونس (۲۰۱۴) قوانین اساسی جدیدی تصویب شد؛ در لیبی (۲۰۱۷) و یمن (۲۰۱۵) روند اصلاح قانون اساسی به راه افتاد اما به تدوین متن جدید یا قبول آن نرسید؛ علاوه‌براین، شش کشور یعنی اردن (۲۰۱۱)، ۲۰۱۴، و ۲۰۱۶، عمان (۲۰۱۱)، بحرین (۲۰۱۲ و ۲۰۱۷)، عربستان سعودی (۲۰۱۳)، الجزایر (۲۰۱۶ و ۲۰۲۰) و مصر (این بار در ۲۰۱۹) قوانین خود را اصلاح کردند.

معبودی می‌گوید معترضان در مصر، تونس، الجزایر، و باقی کشورها برای اینکه به میثاق اجتماعی جدیدی برسند که آنها را از دیکتاتوری به دموکراسی برساند، به دنبال درمان دردهای سیاست عربی در قانون اساسی گشتند.

ناظران انقلاب‌های عربی، خصوصاً حاکمانی که مردم خود را فاقد درک سیاسی می‌دانستند، وقتی می‌دیدند معترضان با چه «مهارتی» در خصوص قانون اساسی حرف می‌زنند، تعجب می‌کردند. با همین مشاهده، رهبرانی که طی این قیام‌ها از سقوط جان به در بردند، برای آرام کردن معترضان به اصلاح قانون اساسی دست زدند.

با این حال، دو سالی از بهار عربی نگذشته بود که معلوم شد این اصلاحات تغییر مهمی در وضع موجود پدید نمی‌آورند. به جز تونس، طلب میثاق

اجتماعی نو در باقی کشورها ناکام ماند؛ اقتدارگرایی تثبیت شد، و امید برای رسیدن به حکومت دموکراتیک قانونی رنگ باخت.

معبودی می‌پرسد روند مذاکره بر سر قانون اساسی چه نقشی در تأسیس دموکراسی در تونس و شکست از رسیدن به دموکراسی در دیگر کشورها داشت؟

در سال‌های اخیر، برخی از محققان به این نتیجه رسیده‌اند که فرایند مشارکتی تدوین قانون اساسی علاوه بر اینکه می‌تواند مشروعیت قانون اساسی حاصل را بالا ببرد، موجب می‌شود متن دموکراتیک‌تری هم تهیه شود.

برخی از این مطالعات شواهد تجربی محکمی یافته‌اند که روند فراگیر تدوین قانون اساسی را به متن دموکراتیک مربوط می‌کنند، اما تحقیقات دیگر به وجود چنین پیوندی مشکوکند.

معبودی بر اساس نظریه‌های موجود در زمینه‌ی دموکراسی‌سازی، نهادهای سیاسی، و مقایسه‌ی قوانین اساسی و نظریه‌های مربوط به دموکراسی مشارکتی و دموکراسی رایزنانه، به توضیح نقش قوانین اساسی و روند تدوین قانون اساسی در تأسیس دموکراسی می‌پردازد.

او نشان می‌دهد دلایل معقولی داریم که بپذیریم روند دموکراتیک تدوین قانون اساسی، محتوای دموکراتیک آن را ارتقاء می‌دهد، و ارتقای محتوای دموکراتیک قانون اساسی، زمینه‌ساز دموکراتیک شدن دولت است.

معبودی مشخصاً استدلال می‌کند، و با شواهد تجربی تاریخی نشان می‌دهد، آن سازوکاری که در روند تدوین قانون اساسی به تأسیس دموکراسی منتهی می‌شود، مشارکت نهادی و سازمان‌یافته‌ی «سازمان‌های جامعه‌ی مدنی» در مذاکرات تدوین قانون اساسی جدید است.

نقش تدوین قانون اساسی در دموکراسی سازی

معبودی برای پیش‌برد این استدلال ابتدا در فصل اول کتاب به مفهوم‌پردازی روند تدوین دموکراتیک پیش‌نویس، قانون اساسی دموکراتیک، و تأسیس دموکراسی می‌پردازد. او همچنین به مفهوم‌پردازی قوانین اساسی و کارکردها و تغییرات قانون اساسی می‌پردازد.

سپس استدلال خود را که مبتنی بر سه گزاره است ارائه می‌دهد. گزاره‌ی نخست اینکه اگر مذاکرات قانون اساسی مسائل مهم اجتماعی، ایدئولوژیک و معضلات سیاسی را حل کنند، چشم‌انداز بهتری دارند که بتوانند پس از دوران گذار دموکراسی را مستقر کنند.

دوم اینکه، قوانین اساسی وقتی می‌توانند این مشکلات را به بهترین نحو حل کنند که روندی مشارکتی در پیش بگیرند؛ روندی که تا جای ممکن همه‌ی گروه‌های ذی‌نفع را در بر بگیرد.

سوم اینکه، واسطه‌ای که روند تدوین قانون اساسی را به حل این معضلات پیوند می‌دهد جامعه‌ی مدنی است. بدون درگیرشدن جامعه‌ی مدنی در رخداد تدوین قانون اساسی، قانون جدید از عهده‌ی تأسیس دموکراسی بر نمی‌آید.

به عبارت دیگر، حلقه‌ی مفقوده‌ای که روند تدوین قانون اساسی را به تأسیس موفق دموکراسی پیوند می‌دهد همانا جامعه‌ی مدنی مستقل و قوی است که می‌تواند مباحث حول قانون اساسی جدید را به راه بیندازد و شکل دهد.

معبودی در فصل دوم از مجموعه‌ی داده‌های مربوط به ۱۹۵ قانون اساسی که از سال ۱۹۷۴ تا ۲۰۱۵ از ۱۱۸ کشور گرد آمده و نیز مجموعه‌داده‌هایی که از ۱۸۶۱ تا ۲۰۲۰ در خصوص همه‌ی قوانین اساسی کشورهای خاورمیانه و شمال آفریقا

گردآوری شده، و خود او هم در گردآوری‌شان همکاری کرده، استفاده می‌کند تا تأثیر روند تدوین را بر محتوای دموکراتیک قوانین اساسی بررسی کند.

بنا بر برخی مطالعات اخیر، رابطه‌ی مثبتی میان مشارکت عمومی در روند تدوین قانون اساسی و رعایت حقوق اقلیت در این قانون وجود دارد. با این حال، مطالعه‌ای دیگر نشان می‌دهد که هویت گروه‌های حاضر در چانه‌زنی بر سر مواد قانون اساسی بیش از صرف مشارکت عمومی در دموکراتیک‌شدن این قانون تأثیر دارد.

معبودی در این فصل از کتابش نشان می‌دهد که هم سطح مشارکت افراد در ارتقای محتوای دموکراتیک و محافظت از حقوق مردم مؤثر است و هم حضور هر چه بیش‌تر گروه‌های ذی‌نفع تأثیر خود را دارد.

به این ترتیب، معبودی در این فصل میان سطح فردی مشارکت و دخیل‌بودن گروه‌ها در روند تدوین قانون اساسی تفاوت می‌گذارد و هر یک را رویه‌ی دموکراتیک متمایزی می‌داند. او بر اساس این تمایز و با تکیه بر شواهد آماری قوی نشان می‌دهد که هرچه روند تدوین گروه‌های بیش‌تری را در بر بگیرد، مواد دموکراتیک بیش‌تری در متن آن راه خواهند یافت. و در کل، هر دو این انواع مشارکت می‌توانند به نحوی دموکراتیک‌بودن قانون اساسی را بهبود بخشند.

معبودی در فصول ۳ تا ۶ کتاب از مطالعات موردی راجع به همه‌ی قوانین اساسی که اخیراً در جهان عرب اصلاح شده‌اند استفاده می‌کند تا سازوکاری علی‌برای الگوهای ملی مختلفی که در فصل ۲ پیدا کرده بود، شکل دهد.

مسیر واحد پیروزی و راه‌های متعدد شکست

فصل ۳ روی مسیر موفق به سوی دموکراسی تمرکز می‌کند و نشان می‌دهد که گذار موفق دموکراتیک در تونس به وسیله‌ی قانون اساسی‌ای ممکن شد که هم به مشکلات اجتماعی و ایدئولوژیک پرداخته بود و هم به حقوق بشر و تضادهای حل‌نشده‌ی سیاسی.

معبودی برای اینکه ببیند مشارکت عمومی در تدوین قانون اساسی تونس تا چه حد مؤثر و واقعی بوده است به سراغ پیشنهادهای مردمی می‌رود که برای مشورت‌دادن در تدوین قانون اساسی جدید تونس به مجمع تدوین قانون اساسی این کشور ارسال شده بود.

او با تحلیل آماری محتوای پیشنهادهای بیش از ۲۵۰۰ تن از شهروندان و تحلیل سه پیش‌نویس قانون اساسی نشان می‌دهد که ۴۳ درصد محتوای پیشنهادهای مردمی به پیش‌نویس آخر قانون اساسی تونس راه یافته‌اند.

نتایج تحلیل او همچنین معلوم می‌کند که پیشنهادهای مردمی که به حقوق و آزادی‌ها مربوط می‌شدند بیش‌تر احتمال داشت در قانون اساسی مؤثر بیفتند تا دیگر پیشنهادهای مردمی.

دریافت پیشنهادهای مردمی و نشستن سازمان‌های جامعه‌ی مدنی پای میز مذاکره بر سر مواد قانون اساسی دو اثر دارد: هر دو نوع مشارکت هم مشروعیت قانون اساسی تازه را افزایش می‌دهند و هم کیفیت دموکراتیک آن را بهبود می‌دهند.

سازمان‌های جامعه‌ی مدنی همچنین در شکل‌دادن به فضای بحث راجع به قانون اساسی در سطح وسیع‌تر جامعه نیز نقش دارند. این سازمان‌ها در حکم داور مستقل در خصوص قانون اساسی و بحث‌های سیاسی عمومی در سطح

جامعه نیز عمل می‌کنند. این سازمان‌ها همچنین فضایی در اختیار شهروندان می‌گذارند تا در روند تدوین قانون اساسی وارد شوند. اینها البته دستاوردهایی است که از طریق مشارکت عمومی فردی و توده‌ای ممکن نمی‌شود.

معبودی در این فصل نشان می‌دهد که تأسیس دولت دموکراتیک وقتی بیش‌تر در دسترس است که بحث‌های مربوط به قانون اساسی و مذاکرات بر سر مواد آن هم به نهادهای سیاسی دموکراتیک بپردازد و هم به مسائل اجتماعی و ایدئولوژیک.

پس از بررسی تجربه‌ی موفق تأسیس دموکراسی در فصل ۳، معبودی در فصول ۴ تا ۶ به مسیر شکست‌گذار به دموکراسی می‌پردازد. فصل ۴ بر روند تدوین قانون اساسی و مواردی متمرکز می‌شود که گروه‌های جامعه‌ی مدنی را از مذاکرات بیرون گذاشتند، یا در تدوین قانون اساسی ناکام ماندند یا دموکراسی را به انحراف کشاندند. معبودی این روندهای ناکامی و شکست را به چند نوع تقسیم می‌کند.

اولین نوع روندی که توانست خواست دموکراتیک‌کردن قانون اساسی را شکست دهد، روند «عوام‌گرایانه» بود. طی این روند، عموم مردم تا حد زیادی برای مشارکت در تدوین قانون اساسی بسیج شدند، اما لحاظ پیشنهادهای شهروندان در تهیه‌ی پیش‌نویس قانون تضمین نشده بود: یا به این دلیل که این روند گروه‌های مدنی را به بازی نمی‌گرفت، یا به این دلیل که سازمان‌های جامعه‌ی مدنی وجود نداشتند که هم مستقل باشند و هم سازمان‌دهی داشته باشند و بتوانند مجرای برای صدای شهروندان باشد که در روند تدوین شنیده شوند.

نوع دوم روندهای منجر به شکست، روند «ویترینی» بود. در این موارد حکومت‌های اقتدارگرایی که به شدت مورد حمله قرار گرفته بودند و در عین

حال نمی‌خواستند به دموکراسی تن دهند، اصلاحاتی را به راه انداختند که فقط در ظاهر دربرگیرنده‌ی گروه‌های ذی‌نفع یا مشارکتی بود. به این صورت که فقط به گروه کوچکی از مخالفان میانه‌رو اجازه دادند در اصلاحات قانون اساسی مشارکتی داشته باشند. این همان وضعی بود که در اردن (۲۰۱۱)، مراکش (۲۰۱۱)، مصر (۲۰۱۴) و الجزایر (۲۰۱۶) رخ داد.

سومین راه وارد آوردن شکست به خواست اصلاحات دموکراتیک، «بستن» روند تدوین قانون اساسی بود. در روندهای بسته، نه از عموم مردم نظرخواهی شد و نه سازمان‌های جامعه‌ی مدنی ذی‌نفع به فرایند مذاکرات بر سر قانون اساسی راه داده شدند. این موقعیت در مواردی پیش آمد که اقلیتی بر اکثریت حکم می‌راندند: مانند بحرین (۲۰۱۲) و سوریه (۲۰۱۲)؛ یا در مواردی که حکومت اقتدارگرای باثباتی وجود داشت که هیچ فشاری برای دموکراسی‌سازی بر آن وارد نمی‌شد، مانند عمان (۲۰۱۱) و عربستان سعودی (۲۰۱۳)؛ و یا موقعیتی که در آن اصلاح قانون اساسی صرفاً گامی در جهت تقویت دست‌اندازی بیش‌تر زمامداران بر قدرت بود، مانند مصر (۲۰۱۹).

آخرین نوع از مسیرهای منتهی به شکست شامل روندهای «متنازع» بودند، یعنی روندهای تدوین قانون اساسی که در کشورهایی طی شدند که شکاف‌های قومیتی و منطقه‌ای جدی در آنها حاکم بود. مانند یمن (۲۰۱۵) و لیبی (۲۰۱۷) که فرایند تدوین قانون اساسی در آنها صرفاً به شعله‌ورتر کردن نزاع‌های موجود منجر شد.

معبودی پس از برشمردن راه‌های شکست، در فصل پنجم کتاب به جامعه‌ی مدنی و نقش آن در تقویت دموکراسی در قانون اساسی می‌پردازد و نیز به شرایطی در جامعه‌ی مدنی که تهدیدی علیه موفقیت دموکراتیک کردن قانون اساسی به شمار می‌روند.

به این ترتیب، معبودی در این فصل نشان می‌دهد که در کشورهای خاورمیانه و شمال آفریقا در دوران بهار عربی، چگونه سازمان‌های جامعه‌ی مدنی توانستند نقشی نتیجه‌بخش در روند دموکراتیک کردن قانون اساسی بازی کنند.

همان‌طور که مورد اردن، مراکش، و الجزایر نشان می‌دهد، وقتی روند تدوین دربرگیرنده‌ی گروه‌های مختلف ذی‌نفع نباشد، سازمان‌های جامعه‌ی مدنی نمی‌توانند نقشی در دموکراتیک کردن قانون اساسی بازی کنند. معبودی در این فصل هم به عوامل درون جامعه‌ی مدنی می‌پردازد و هم به عوامل بیرونی که مانع این توفیق می‌شوند.

نخستین عامل درونی که مانع ایفای نقش دموکراسی‌سازی جامعه‌ی مدنی شد فقدان سازمان‌یافتگی یا توان سازمان‌دهی بود. در مصر (۲۰۱۲) فقدان تجربه‌ی سیاسی و مهارت‌های مذاکره و نیز نداشتن دستور کار منسجم باعث شد تلاش‌های سازمان‌های جامعه‌ی مدنی به جایی نرسد. دومین عامل درونی، فقدان مشروعیت یا وجاهت سازمان‌های جامعه‌ی مدنی نزد افکار عمومی بود.

معبودی به دو عامل بیرونی هم می‌پردازد که مانع ایفای نقش مؤثر سازمان‌های جامعه‌ی مدنی در دموکراسی‌سازی شدند. او ابتدا با رجوع به وقایع یمن و لیبی تأثیرات منفی نزاع‌های اجتماعی را بر کار جامعه‌ی مدنی نشان می‌دهد. سپس تأثیر منفی نیروهای غیردموکراتیک مانند نظامیان و یا مداخله‌ی بین‌المللی را بر نقش این سازمان‌ها نشان می‌دهد (موارد مصر و بحرین).

در لیبی و یمن، حکومت‌های اقتدارگرا سقوط کردند و روند مذاکره بر سر پیش‌نویس قانون اساسی در ابتدا مشارکتی و دربرگیرنده‌ی گروه‌های ذی‌نفع بود. اما در خلاء امنیتی پدیدآمده، نزاع‌های اجتماعی و قومی به تدریج بالا گرفت، مداخله‌ی خارجی هم آغاز شد، و رقابت‌های منطقه‌ای و گروهی تبدیل به نبرد مسلحانه شد. با آغاز نبردهای مسلحانه، سازمان‌های جامعه‌ی مدنی و

اقلیت‌ها نتوانستند در مذاکرات بمانند و ادامه‌ی تدوین متن پیش‌نویس‌های قانون اساسی هم به حل معضلات اجتماعی منجر نشد.

پنج راه برای شکست دادن دموکراسی خواهی

در ششمین فصل کتاب، معبودی به این می‌پردازد که محتوای قانون اساسی جدید چگونه می‌تواند مانع شکل‌گیری دموکراسی شود. او برای نشان‌دادن این موضوع بر پنج نوع از طراحی‌های غیردموکراتیک و غیراجماعی قانون اساسی متمرکز می‌شود که طی بهار عربی شکل گرفتند.

به این ترتیب، اول به قانون اساسی‌های جدیدی می‌پردازد که قدرت خودسرانه‌ی سلاطین را محدود نکردند (مراکش و بحرین). در این موارد متن قانون اساسی اصلاح‌شده وضوح کافی نداشت، یا حاوی بندهای متضاد بود، یا نهادهای موازی درست می‌کرد که راه را برای مداخلات بعدی از طریق تفسیرهای مستبدانه‌ی قانون اساسی باز می‌گذاشت.

به عنوان مثال، گرچه در کشورهایی چون الجزایر و مصر یکی از مهم‌ترین خواسته‌های معترضان راجع به محدود کردن طول دوره‌ی ریاست‌جمهوری در قوانین اساسی گنجانده شد، اما باز هم این قوانین غیردموکراتیک ماندند چون برای قدرت قوه‌ی اجرایی نظارت و تعدیل و محدودیت‌های لازم را در نظر نگرفتند.

معبودی می‌گوید سه نوع دیگر از مسیرهای منتهی به شکست در طراحی قانون اساسی در کشورهایی رخ دادند که به دلایل مختلف شکاف‌های عمیقی در آنها وجود داشت. این شکاف‌ها طی مذاکرات قانون اساسی دوباره سر باز کردند، و قانون اساسی‌ای که تدوین شد «غیراجماعی» ماند و نتوانست راه حلی برای رفع این اختلافات ارائه دهد.

اولین شکل این بود که در کشورهایی چون بحرین و سوریه که اقلیت در آن به‌رغم اکثریت حکم می‌راندند، قانون اساسی‌های جدید تقسیم قدرت را نهادینه نکردند.

دوم، در کشورهایی چون لیبی و یمن که نزاع‌ها و رقابت‌های منطقه‌ای حاد بود، تقسیم قدرت فدرالی و منطقه‌ای نتوانست مانع نزاع شود.

سوم، کشورهایی بودند که شکاف‌های ایدئولوژیک و هویتی در آنها بسیار عمیق بود (مانند مصر در ۲۰۱۲) و رویکرد اکثریتی که قدرت یافته بود (در اینجا اخوان المسلمین) این بود که خود را محق می‌دانست حداکثر استفاده را از قدرت نویافته‌اش ببرد و همین باعث شد رویکردی در تدوین قانون اساسی داشته باشد که دست کم نیمی از جامعه را با قانون اساسی جدید بیگانه کند و در نتیجه راه را بر گذار دموکراتیک ببندد.

وقتی جامعه‌ای مانند مصر دچار شکاف‌های ایدئولوژیک عمیق باشد، اینکه طرف اکثریت بتواند به اتکای رأی خود همه‌ی ترجیحاتش را در قانون اساسی بگنجاند، کاری که اخوان المسلمین کرد، می‌تواند شکاف‌ها را تعمیق کند. این رویکرد در تدوین قانون اساسی از راضی کردن بقیه‌ی گروه‌ها باز می‌ماند.

در عوض، چنان که برخی محققان مانند **لرنر** ترجیحش را نشان داده‌اند، باید رویکرد «تدریجی و تعویقی» را برگزید زیرا چنین رویکردی فقط با حضور مؤثر گروه‌های ذی‌نفع در مراحل مختلف تدوین قانون اساسی ممکن است. در تدوین قانون اساسی تونس، در بندهای مربوط به نقش اسلام در سیاست و جامعه عملاً همین اتفاق افتاد، و گروه‌های مختلف توانستند مانع از نوشتن بندهایی توسط اسلام‌گرایان شوند که به وضوح فرادستی آنها را تضمین می‌کرد و در عین حال توانستند از نزاع هم بپرهیزند.

کاستی‌های جامعه‌ی مدنی در طوفان حوادث بهار عربی

سازمان‌های جامعه‌ی مدنی در بهار عربی به‌رغم موفقیت اولیه‌شان در بسیج مردمی و شکل دادن به قیام، نتوانستند اصلاحاتی در جهت گذار به دموکراسی به وجود بیاورند و خیلی زود نیرو و حمایت مردمی خود را از دست دادند.

شکست سازمان‌های جامعه‌ی مدنی در رساندن قیام به نوعی لیبرال دموکراسی تا حدی به این دلیل بود که از اکثر مذاکرات قانون اساسی پس از بهار عربی کنار گذاشته شدند یا کناره گرفتند.

البته که کل این ناکامی محصول ضعف سازمان‌های جامعه‌ی مدنی بود؛ اما می‌توان ضعف‌های جامعه‌ی مدنی را که از عوامل ناکامی بودند برشمرد: نخست اینکه تشکیلات جامعه‌ی مدنی در بیشتر این کشورها فاقد توان سازمان‌دهی و ساختاری لازم برای این موقعیت بودند. به طور مشخص، یک ویژگی مشترک این سازمان‌ها که باعث ضعفشان می‌شد، ساختار افقی و غیرمتمرکزشان بود.

بسیاری از این تشکل‌ها از تلفیق گروه‌های کوچک‌تر با ایدئولوژی‌های مختلف ساخته شده بودند که در لحظه‌ی انقلاب خواست مشترک سرنگونی نظام کنار هم قرارشان داده بود. این وضعیت را در مصر به‌خوبی می‌شد دید. در مصر، این سازمان‌های جدید پس از موفقیت اولیه‌ای که داشتند، نتوانستند نقشی جدی در دوران گذار بازی کنند زیرا ساختار افقی و غیرمتمرکزشان توان کافی برای وارد شدن به مذاکرات جدی با ارتش و سیاستمداران کهنه‌کار را از آنها می‌گرفت.

فقدان تجربه‌ی سیاسی و نداشتن مهارت‌های مذاکره، نداشتن دستور کار سیاسی منسجم و واحد، بلاتکلیفی در خصوص اینکه چه نقشی می‌خواهند در

قدرت داشته باشند و نداشتن رابطه‌ی جدی و کافی با بدنه‌ی جامعه باعث شد مردمی که به خیابان می‌آمدند، پس از چندی از این سازمان‌ها دور شوند.

از سوی دیگر، سازمان‌های جامعه‌ی مدنی که شامل گروه‌های جاافتاده‌تری بودند که توان سازمان‌دهی هم داشتند، و جاهت عمومی نداشتند. اکثر اتحادیه‌های کارگری در این منطقه با دولت‌ها همکاری کرده بودند و مردم آنها را عامل دولت برای مهار جامعه می‌دانستند، نه صدای خودشان. سازمان‌های دیگری هم که مانند سازمان‌های حقوق بشری به دولت‌های اقتدارگرا وابسته نبودند، به منابع مالی خارجی وصل بودند.

سازمان‌های جامعه‌ی مدنی پیش از بهار عربی از حداقل حمایت و امنیت قانونی برخوردار نبودند، پس انتظاری هم نمی‌رفت که بتوانند قوی باشند. اما این سازمان‌های ضعیف که سازمان‌دهی و اقبال و وجاهت عمومی کافی نداشتند، باید در فضایی خصومت‌آمیز فعالیت می‌کردند که نزاع‌های اجتماعی و درگیری‌های نظامی و مداخله‌های بین‌المللی از مشخصاتش بود. در چنین فضایی، بسیاری از تشکل‌های جامعه‌ی مدنی کارکردهای حداقلی خود را هم نمی‌توانستند داشته باشند.

وقتی حکومت‌های اقتدارگرا یا نخبگان قدرتمند کوشیدند روند تدوین قوانین اساسی را که زیر فشار به آن تن داده بودند غیرمشارکتی کنند، گروه‌های مخالف عمده، شخصیت‌های سیاسی، و نمایندگان سازمان‌های جامعه‌ی مدنی یا اجازه‌ی شرکت در این روندها را نیافتند یا خودشان ترجیح دادند در این نمایش‌های تقلبی شرکت نکنند.

وقتی چانه‌زنی واقعی بین مخالفان و دولت صورت نگرفت، این اصلاحات قانون اساسی فقط به درد این خورد که دیکتاتورهای به‌دردسرافتاده، بدون اینکه آزادی سیاسی واقعی بدهند، راهی برای آرام کردن مردم بجویند.

در کشورهایی چون مصر و الجزایر که مردم خواهان پایان «ریاست‌جمهوری مادام‌العمر» بودند، زمامداران راهی نداشتند جز اینکه محدودیت دوره‌ی رئیس‌جمهور را وضع کنند. با این حال، روند بی‌مذاکره و بی‌مشارکت عمومی تدوین قانون اساسی برایشان راه‌هایی باقی گذاشت که این محدودیت را «غیر الزامی» تلقی کنند تا بتوانند هر قدر دلشان خواست بر تخت بنشینند.

در مقابل، روند تدوین قانون اساسی مشارکتی و دربرگیرنده‌ی گروه‌های ذی‌نفع در تونس به متنی رسید که مشکل «ریاست‌جمهوری مادام‌العمر» را حل کرد. اصل ۷۵ قانون اساسی جدید تونس نه فقط ریاست‌جمهوری را به دو دوره‌ی پنج‌ساله محدود می‌کند، بلکه هرگونه تجدید نظر در این اصل به قصد تغییر شمار سال‌ها و دوره‌های مجازشده برای رئیس‌جمهور را ممنوع می‌کند. همه‌ی گروه‌های سیاسی و سازمان‌های مدنی که در روند تدوین قانون اساسی تونس شرکت کردند حامی وضع این اصل بودند؛ و همین امر اهمیت نقششان را نشان می‌دهد.



دانشکده

DANESHKADEH.ORG