

قانون دوره گذار ایران: پلی حقوقی میان فروپاشی نظم موجود، جنگ و آینده‌ای دموکراتیک

به قلم: عباس شجاعی^۱، نیره انصاری^۲، کیهان جعفرشقای^۳

بحران چندوجهی امروز ایران

ایران در یکی از پرمخاطره‌ترین مقاطع تاریخ معاصر خود ایستاده است. دهه‌ها استبداد دینی، بی‌توجهی به خرد حکمرانی، سرکوب سازمان‌یافته آزادی‌ها، تبعیض ساختاری علیه زنان و اقلیت‌ها و فرسودن منابع انسانی و طبیعی، مشروعیت نظم موجود را فرسوده و کشور را در میانه جنگی تمام‌عیار قرار داده است. هم‌زمان، تعارض‌ها و ناتوانی اپوزیسیون در شکل‌دهی ائتلاف‌های قابل اتکا و ارائه برنامه‌ای روشن و ساختار جایگزین معتبر، جامعه را بی‌صدا گذاشته و میدان را برای ورود پول، رسانه و نفوذ بیگانگان و تشدید انشقاق در جامعه باز کرده است.

جامعه‌ای جوان، متکثر و سیاست‌دیده که تا دیروز در قالب جنبش «زن، زندگی، آزادی» و دیگر خیزش‌ها، شکل‌های تازه‌ای از همبستگی و مقاومت مدنی را می‌آزمود و گسترده‌ترین بسیج اجتماعی پس از ۱۳۵۷ را رقم زده بود، در فاصله‌ای کوتاه با تعارض عمیق و ناهماهنگی میان نیروهای اجتماعی و سیاسی روبه‌رو شده است. در چنین وضعیتی، بسیاری از تحلیل‌ها و گزارش‌های مستقل بر یک نکته هشداردهنده تأکید می‌کنند: حتی حملات گسترده نظامی و فروپاشی بخشی از ظرفیت‌های حاکمیت، به تنهایی نه نظام سیاسی موجود را خودکار سرنگون می‌کند و نه گذار دموکراتیک می‌آفریند؛ بلکه به راحتی می‌تواند به سوی ترکیبی از اقتدارگرایی نظامی، جنگ داخلی، تقویت ملیشیاها، شکاف‌های قومی-سرزمینی و مداخله عمیق‌تر قدرت‌های خارجی لغزش کند.

دریچه‌ای که به سرعت تنگ می‌شود: ضرورت توافق ملی

صحنه فاجعه‌بار امروز، حاصل انباشت خطاهای تصمیم‌گیری در همه سطوح است و می‌رود تا عاملیت و اراده ملی را مقهور و مملوک اراده بیگانه سازد و زخم‌هایی عمیق بر پیکر مردم و فرهنگ ما بر جای بگذارد. با این‌همه، هنوز دریچه‌ای برای گریز از این سرنوشت دشوار باز است اگرچه این دریچه به سرعت در حال تنگ شدن است و ضروری است که نیروهای سیاسی، مدنی، صنفی، جوامع اتنیکی و کارگزاران حاکمیت سابق، پیش از فروپاشی کامل اراده ملی و زیرساخت‌های کشور، به توافقی مؤثر برای عبور از بحران، توقف جنگ و آغاز گفت‌وگوی جدی داخلی و خارجی دست یابند.

در چنین زمینه‌ای است که «قانون دوره گذار ایران (قانون اساسی موقت)» معنا می‌یابد، متن که مبتنی بر مبانی تئوریک مستحکم و تجربه‌های تطبیق یافته دیگر جوامع، زمینه ساز توافق شود. متن حاضر، از طرف یک مجموعه تخصصی و فراسیاسی، کوششی است ساختارمند در این راستا. این متن نه داعیه برتری دارد، نه قانون اساسی دائمی ایران است؛ بلکه طرحی حقوقی-نهادی برای اداره دوره‌ای محدود میان فروپاشی یا کناررفتن نظم کنونی - حتی در بستر جنگ و مداخله خارجی

^۱ دکتر عباس شجاعی، فوق دکتری پژوهش و ارزیابی پی‌آیندها و پژوهشگر حقوق اساسی

^۲ دکتر نیره انصاری، حقوق‌دان، متخصص حقوق بین‌الملل عمومی، حقوق اروپا و عدالت انتقالی و مدافع حقوق بشر است.

^۳ دکتر کیهان جعفرشقای، دکتری تاریخ و پژوهشگر حقوق عمومی

– و استقرار قانون اساسی جدید است. این قانون، پلی موقت طراحی می‌کند که هدفش جلوگیری از هرج‌ومرج، مهار بازتولید اقتدارگرایی، کاهش خطر جنگ داخلی و تجزیه‌ی محتمل و ایجاد بستر گفت‌وگوی دموکراتیک درباره‌ی نظم آینده است.

ذی‌نفعان اصلی و منافع متقابل در قانون دوره گذار

این قانون موقت، خروجی امن از وضعیت کنونی به‌سوی آینده‌ای قابل‌مشارکت برای همه‌ی بازیگران پیشنهاد می‌کند:

- برای مردم سرافراز ایران، این قانون می‌کوشد نشان دهد که ترکیب رفاه، آزادی، استقلال و سربلندی در جهان، اگر بر پایه‌ی قواعد حقوقی شفاف و خواست آگاهانه‌ی مردم بنا شود، نه رؤیا، که مسیری عملی و در دسترس است.
- برای اپوزیسیون در همه‌ی طیف‌ها – جمهوری‌خواهان و مشروطه‌خواهان، عدالت‌محوران و آزادی‌محوران و دیگر گرایش‌ها – «زمین بازی» منصفانه‌ای تعریف می‌کند: قواعد رقابت سیاسی روشن است، حقوق بنیادین تضمین شده است و حفظ ایران و تمامیت سرزمینی، چارچوب مشترک همه‌ی رقابت‌هاست؛ هیچ جریان داخلی و هیچ حامی خارجی نمی‌تواند با اتکا به خشونت یا مداخله‌ی پنهان، قواعد را به سود خود بازنویسی کند.
- برای زنان و دیگر نیروهای جامعه‌ی مدنی و صنفی – اتحادیه‌های کارگری، انجمن‌های صنفی، حقوق بشر، دانشجویی و حرفه‌ای، فعالان محیط زیست و اقلیتهای دینی – مسیری واضح به‌سوی مشارکت در قدرت دموکراتیک آینده ترسیم می‌کند: از طریق کرسی‌های مشخص در شورای ملی موقت، نهادهای مشورتی و نظارتی و تضمین آزادی تشکل و اعتراض، صدای آنان از حاشیه به مرکز تصمیم‌گیری منتقل می‌شود.
- برای گروه‌ها و جوامع اثنی‌کی و زبانی، اطمینان می‌دهد که در آینده‌ی دموکراتیک، سهمی واقعی در قدرت سیاسی، اداره‌ی محلی، زبان و فرهنگ و توسعه‌ی منطقه‌ای خواهند داشت؛ و در عین حال، از بدل‌شدن زیست آنان به میدان جنگ نیابتی یا سناریوهای تجزیه‌طلبانه جلوگیری می‌کند.
- برای دیاسپورای ایران، چشم‌اندازی از آینده‌ای یکپارچه ارائه می‌کند؛ آینده‌ای که در آن، سرمایه و تجربه‌ی ایرانیان خارج از کشور به‌جای تغذیه‌ی سناریوهای جنگ و گسست، در خدمت بازسازی نهادی، توسعه‌ی پایدار، پیوند دوباره‌ی داخل و خارج و تولید ثروت قرار گیرد.
- برای نیروهای نظامی و امنیتی، مسیری برای گذار از وضعیت کنونی فراهم می‌کند که در آن، مسئولیت فردی آمران و عاملان اصلی جنایت و سرکوب پیگیری می‌شود، اما بدنه‌ی حرفه‌ای از انتقام‌گیری جمعی، فروپاشی زندگی شغلی و نامنی مطلق مصون می‌ماند و امکان ادغام دوباره در ساختارهای دفاعی، انتظامی یا غیرنظامی پالایش‌شده را می‌یابد.
- برای روحانیون و بدنه‌ی نظام حاکم. برای بسیاری از روحانیون و بدنه‌ی نظام حاکم که با بحران مشروعیت و کارآمدی مواجه شده‌اند، این قانون امکان خروج از قدرت حکومتی و بازگشت به زیست طبیعی در جامعه‌ی مدنی و عرصه‌ی دینی و فرهنگی را فراهم می‌کند؛ با تأکید بر پاسخ‌گویی و رسیدگی حقوقی به تخلفات، اما بدون کشاندن کل یک قشر به چرخه‌ی انتقام و حذف.
- و برای دولت‌ها و نیروهای خارجی – هرچند مخاطب اصلی این متن مردم ایران‌اند – نشان می‌دهد که تداوم جنگ و فرسایش زیرساخت‌های ایران، زخمی می‌آفریند که در حافظه‌ی ایرانیان برای دهه‌ها باقی می‌ماند و هر نوع رابطه‌ی سازنده‌ی آینده را دشوار می‌کند؛ در مقابل، حمایت از تثبیت یک چارچوب حقوقی داخلی برای گذار دموکراتیک، تنها راه نزدیک

به واقعیت برای خروج مسئولانه از بحران، پرهیز از درگیر شدن در یک باتلاق بی‌انتهای، و حفظ امکان همکاری مثبت و شراکت در آینده است.

ویژگی‌های تمایزبخش قانون دوره گذار

این قانون چند ویژگی تمایزبخش دارد. نخست آنکه سناریوهای مختلف آغاز دوره گذار - از فروپاشی درونی و گذار مذاکره‌شده تا مداخله خارجی - در متن به رسمیت شناخته شده‌اند، اما نقش هر نیروی خارجی صراحتاً به نقشی محدود، موقت و غیرتصمیم‌گیر در سطح نهایی فروکاسته شده است. مبنای مشروعیت سیاسی دوره گذار، رأی شهروندان و سازوکارهای شفاف داخلی است، نه انتصاب قدرت‌های بیرونی.

دوم آنکه از پیش شکل نهایی حکومت را تعیین نمی‌کند: نه جمهوری را بر سلطنت ترجیح می‌دهد و نه فدرالیسم را بر تمرکزگرایی؛ بلکه نسبت به این مناقشات «بی‌طرف مشروط» است. شرط آن ساده اما سخت است: هر مدلی که در آینده انتخاب می‌شود، باید با حداقل‌های غیرقابل تعلیق حقوق بشر، حاکمیت ملت، جدایی نهاد دین از نظام سیاسی و حقوقی، برابری جنسیتی و منع تبعیض ساختاری سازگار باشد. به این معنا، گرایش‌های مختلف می‌توانند در چارچوب این قانون رقابت کنند، اما هیچ‌یک نمی‌تواند حقوق بنیادین را قربانی پروژه خود کند؛ و هیچ ائتلاف خارجی‌ای نمی‌تواند زیر عنوان «نجات ایران»، مدلی را تحمیل کند که این حداقل‌ها را نقض می‌کند.

سوم آنکه این قانون، تجربه‌های گذار در دیگر کشورها - از آفریقای جنوبی و آلمان پس از جنگ، تا آمریکای لاتین، اروپای شرقی و برخی گذارهای منطقه‌ای اخیر - را با شرایط خاص ایران، تنوع اتنیکی‌زبانی، خطر مداخله خارجی و وضعیت جنگی امروز منطبق می‌کند. هدف، استفاده نفاذانه از تجربه‌های آزموده‌شده، پرهیز از تکرار خطاهای پرهزینه و طراحی پلی است که شانس رساندن ایران از بحران کنونی - چه در قالب جنگ، چه در قالب فروپاشی تدریجی - به نظمی دموکراتیک و پایدار را بیشینه کند.

چهارم آنکه این قانون آگاهانه بر شانه ادبیات انباشته «طراحی قانون اساسی و حقوق اساسی تطبیقی» ایستاده است. شیوه‌نامه تدوین قانون دوره گذار - که این متن بر پایه آن نوشته شده - خود را در امتداد کار نهادهایی مانند International IDEA و ادبیات تخصصی و ترمینولوژی حقوقی دو دهه اخیر درباره طراحی قانون اساسی و حقوق انتقالی قرار می‌دهد؛ از راهنماهای عملی برای قانون‌نویسی در شرایط گذار تا پژوهش‌های دانشگاهی در حوزه «طراحی قانون اساسی مقایسه‌ای» (تام گینزبورگ، دونالد لوتز، روزالیند دیکسون، دیوید لاندو، اریک آلستون و دیگران). این منابع مجموعه‌ای از معیارها، هشدارها و الگوهای سنجیده‌شده ارائه می‌کنند: از پرهیز از «قانون‌گرایی سوءاستفاده‌گر» و استحاله حقوق اساسی در خدمت اقتدارگرایی، تا تضمین مشارکت معنادار گروه‌های مختلف در روند گذار در جوامع متکثر و پرشکاف.

طراحی نهادی برای مهار ریسک‌های خاص گذار در ایران

در این قانون، نهادها و قواعد طوری کنار هم چیده شده‌اند که مهم‌ترین خطرهای خاص ایران در دوره گذار را کم کنند. هدف آنست که هم شکاف‌های قومی، مذهبی، منطقه‌ای و طبقاتی منجر به درگیری و تجزیه نشود، و هم بحران حاصل از تداخل دین و دولت و کشمکش‌های ایدئولوژیک مدیریت و حل شود. طراحی این قانون تلاش می‌کند مشارکت گروه‌های مختلف اجتماعی در تصمیم‌گیری را ممکن کند، بدون این که دست هیچ جریان یا منطقه‌ای را برای یکه‌تازی و حذف دیگران باز بگذارد؛ به عبارت دیگر، هم «نمایندگی» را جدی می‌گیرد و هم «مهار قدرت» را.

در کنار این، سازوکارهای پیش‌بینی‌شده برای رسیدگی به گذشته، پاسخ‌گو کردن آمران اصلی جنایت و تنظیم رابطه جامعه با نیروهای مسلح، به‌دنبال شکستن چرخه انتقام و ناامنی دائمی است؛ یعنی به قربانیان پیام می‌دهد که حق و خواستشان برای عدالت گم نمیشود و به‌بدنه نیروهای امنیتی و اداری اطمینان می‌دهد که قرار نیست به‌طور جمعی قربانی شوند. محدود کردن پول و حمایت سیاسی دولت‌های خارجی و شفاف کردن منابع مالی و تصمیم‌گیری، هم در همین جهت است: این که میدان سیاست، تا حد ممکن، از «نبرد نیابتی قدرت‌های بیرونی» فاصله بگیرد و به صحنه‌ای تبدیل شود که در آن خود شهروندان ایران، با همه اختلاف‌ها، درباره آینده مشترک‌شان تصمیم می‌گیرند.

فرایند تدوین، ماهیت باز متن و دعوت به مشارکت

این متن محصول کار جمعی «همکاری قانون اساسی» است و از بازخوردهای حقوقدانان، متخصصین عدالت انتقالی فعالان حقوق زنان، دانشگاهیان، کنشگران مدنی، فعالان حقوق بشر، فعالان محیط زیست و سیاست‌ورزان از طیف‌های فکری مختلف بهره برده است. با این حال، نه داعیه انحصار دارد و نه قصد تنگ کردن میدان برای دیگر کوشش‌ها؛ برعکس، آگاهانه به‌عنوان متنی «باز» عرضه می‌شود که باید موضوع نقد عمومی، مشورت تخصصی و به‌روزرسانی مستمر قرار گیرد و می‌تواند به‌عنوان نسخه‌ی پایه گروه‌ها و شبکه‌های دیگر برای تدوین نسخه‌های پیشنهادی خود از قانون دوره‌گذار باشد.

هدف از انتشار این مقاله و متن پیشنهادی قانون در این مقطع، از یک سو در دسترس قراردادن راهی روشن و قابل تعامل برای تمامی بازیگران داخلی و خارجی جهت خروج کم‌آسیب از بحران به سوی آینده‌ای مثبت و همکارانه است، و از سوی دیگر، طرح شفاف منطق و فلسفه طراحی این قانون: چرا به قانون دوره‌گذار نیاز داریم؟ چرا این قانون مستقل از قانون اساسی آینده طراحی شده و بر ادبیات تطبیقی و شیوه‌نامه تخصصی تدوین تکیه دارد؟ چرا دوره‌گذار زمان‌بندی نسبتاً سخت اما واقع‌بینانه‌ای دارد؟ چرا ترکیب شورای ملی موقت چنین طراحی شده است؟ چرا جدایی نهاد دین و نظام سیاسی و حقوقی، عدالت انتقالی، سازمان‌دهی نیروهای مسلح و حق مقاومت مدنی در متن آمده است؟ چگونه سناریوهای جنگ، فروپاشی، تداوم اقتدارگرایی و مداخله خارجی در طراحی قانون بازتاب یافته‌اند؟ و چرا برخی حوزه‌های حساس عمداً به تصمیم‌گیری شهروندان در قانون اساسی دائمی واگذار شده‌اند؟

در اینجا از شبکه‌های زنان، جوانان، کارگران، معلمان، دانشجویان، کنشگران حقوق بشر، تشکل‌های صنفی، فعالان قومی-زبانی، چهره‌های فرهنگی و علمی و نیروهای سیاسی گوناگون - در داخل و خارج کشور - دعوت می‌کنیم که این متن را به موضوع گفت‌وگوی جمعی خود تبدیل کنند؛ آن را بخوانند، نقد کنند و درباره قوت‌ها و ضعف‌هایش بحث کنند. اگر این پیشنهاد را مفید و قابل استفاده می‌دانند، می‌توانند آن را به زبان و ادبیات خود برای مخاطبان و پایگاه اجتماعی‌شان توضیح دهند و به فهم‌پذیرتر کردنش کمک کنند؛ و اگر با بخشی یا کلیت آن موافق نیستند، نقدها و پیشنهادهای مشخص خود را مطرح کنند و در صورت تمایل، بر پایه همین چارچوب و با استفاده از این متن و شیوه‌نامه، نسخه‌های اصلاح‌شده یا بدیل خود را برای قانون دوره‌گذار تنظیم و عرضه کنند.

در ادامه فرایند تکمیل این طرح، در مقالات بعدی و نیز از طریق پلتفرم «همکاری قانون اساسی»، به این پرسش‌ها گام‌به‌گام پاسخ خواهیم داد، به الهام‌های تطبیقی اشاره می‌کنیم، نسبت این قانون با ارزشهای صحیح برای تدوین قانون، منشور اصول پیشینی و شیوه‌نامه تدوین قانون دوره‌گذار را روشن می‌سازیم و نشان می‌دهیم که چگونه می‌توان از این متن به‌عنوان نقطه شروع برای گذار منصفانه از نظام کنونی بهره گرفت؛ گفت‌وگویی که اگر امروز آغاز نشود، فردا ممکن است زیر فشار بحران، جنگ و خشونت، دیگر مجال عقلانی و دموکراتیک برای آن باقی نماند.

مطالعه آخرین نگارش متن و راه‌های ارتباط و مشارکت

آخرین ویرایش «قانون دوره گذار ایران (قانون اساسی موقت)» همواره از طریق وبسایت «همکاری قانون اساسی» در دسترس است. نسخه قابل دانلود [متن کامل](#)، [خلاصه مهمترین مفاهیم و جنبه ها](#) و توضیحات تکمیلی را می‌توانید در این آدرس ببینید و در تالار گفت‌وگوی اختصاصی آن، نقدها و پیشنهادهای خود را با ما و دیگران در میان بگذارید:

www.ghanoonasasi.org/wiki?name=iran_interim_constitution

شرح خلاصه این قانون را در آدرس زیر ببینید:

http://www.ghanoonasasi.org/wiki?name=iran_interim_const_summary

برای پیگیری به‌روزرسانی‌ها، گفت‌وگوها و یادداشت‌های بعدی در مورد این طرح، می‌توانید از کانال‌ها و شبکه‌های زیر استفاده کنید:

کانال تلگرام «فردای ما با قانون»: t.me/FardaBaGhanoon
صفحه فیس‌بوک «همکاری قانون اساسی»: www.facebook.com/ghanoonasasi.org
صفحه اینستاگرام: www.instagram.com/ghanoonasasi.iocci

برای تماس مستقیم با تیم «همکاری قانون اساسی» و ارسال پرسش‌ها، نقدها و پیشنهادهای مکتوب خود، می‌توانید از این نشانی ایمیل استفاده کنید: hamkari@ghanoonasasi.org