

و اختیارات رهبر در موارد شماره (۱) و (۲) اصل ۱۱۰ در شورای بازنگری قانون اساسی (۱۳۶۸) تعبیه شد و در نهایت به تصویب ملت ایران رسید؛ بنابراین می‌توان گفت هر چند «سیاست‌های کلی نظام» به‌عنوان یک نهاد حقوقی رسمی، پس از بازنگری در قانون اساسی پا به عرصه وجود گذاشته است، اما پیش از آن نیز سیاست‌گذاری کلان در مفهوم سیاست‌های کلی نظام به‌صورت متفرقه کم‌وبیش وجود داشته است. در نتیجه، می‌توان گفت که نهاد «سیاست‌های کلی نظام» مولود دفعی شورای بازنگری در قانون اساسی نبوده و در حقیقت، بستر حیات و اعتبار حقوقی این تأسیس، فراز و نشیب‌ها و تجربه ده ساله نظام جمهوری اسلامی است که در نهایت در شورای بازنگری، رسمیت یافته است.

یکی از آثار مهم ابلاغ این سیاست‌ها، تنظیم عمل قوای سه‌گانه و به‌طور خاص قوه قانون‌گذاری در راستای تأمین و تحقق مفاد سیاست‌های ابلاغی است؛ به عبارت دیگر، با تصویب این سیاست‌ها باید در بُعد ایجابی قوانین و مقررات متناسب با اجرای آن تهیه و به تصویب برسد و در بُعد سلبی، باید قوانین و مقررات پیشین که در مغایرت با سیاست‌های ابلاغی است، اصلاح و از آن لغو اثر شود؛ اما با گذشت بیش از دو دهه از ابلاغ اولین سیاست‌های کلی نظام (پس از اصلاح قانون اساسی) و تصویب عناوین متعدد و متنوع این سیاست‌ها، مشاهده می‌شود که همچنان قوانینی که در مغایرت با سیاست‌های ابلاغی هستند، از حیات و اعتبار حقوقی برخوردار بوده، مورد عمل مجریان قانون قرار می‌گیرد و در عین حال، مجلس شورای اسلامی برای اصلاح و لغو آن‌ها اقدامی نکرده است.

آسیب مهم این موضوع، بدون اثر ماندن سیاست‌های کلی نظام و عدم تحقق اصلاحات و منافع مورد انتظار از اجرای این سیاست‌هاست که باید چاره‌ای برای آن اندیشیده شود.

بنابراین ضروری است که این آسیب در نظام حقوقی به نحوی مرتفع شود؛ ولی تاکنون نه تنها در عرصه عملی، بلکه در عرصه نظری نیز توجه چندانی به این موضوع نشده است. اندک آثاری از حقوق دانان که به‌صورت گذرا به این موضوع توجه کرده‌اند، با نفی امکان نسخ قوانین توسط سیاست‌های کلی نظام بدون ارائه ادله مکفی و

قانع‌کننده و نیز بدون ارائه راهکار جایگزین برای بلاثر نماندن سیاست‌های کلی نظام، در عمل مشکلی از پیش روی نظام حقوقی برنداشته‌اند؛ و چه بسا می‌توان گفت گریه بر گره‌های موجود بر سر راه اجرای سیاست‌های کلی نظام افزوده‌اند.

۹۹ اندک آثاری از حقوق دانان که به‌صورت گذرا به این موضوع توجه کرده‌اند، با نفی امکان نسخ قوانین توسط سیاست‌های کلی نظام بدون ارائه ادله مکفی و قانع‌کننده و نیز بدون ارائه راهکار جایگزین برای بلاثر نماندن سیاست‌های کلی نظام، در عمل مشکلی از پیش روی نظام حقوقی برنداشته‌اند. ۶۶

تحلیل حقوقی امکان نسخ قوانین و مقررات توسط سیاست‌های کلی نظام

به نظر می‌رسد در خصوص ترتب اثر نسخ بر هنجار هم‌سطح توسط سیاست‌های کلی نظام (نسخ سیاست‌های پیشین توسط سیاست‌های ابلاغی جدید) چه به‌صورت صریح و چه به‌صورت ضمنی، اختلاف نظر خاصی وجود ندارد. یعنی با توجه به اینکه مرجع تعیین سیاست‌های کلی نظام، رهبری است؛ در نتیجه اصلاح یا نسخ این سیاست‌ها نیز با همین مقام خواهد بود و تا ابلاغ سیاست‌های جدید و نسخ مفاد سیاست‌های پیشین، سیاست‌های قبلی به قوت و اعتبار خود باقی خواهند بود.

در رابطه با ترتب اثر نسخ به‌واسطه سیاست‌های کلی نظام بر هنجارهای مادون به‌ویژه قوانین عادی اختلاف نظر وجود دارد. بنا بر نظر برخی، از آنجا که سیاست‌های کلی نظام، هنجار حقوقی نیستند و تنها زمانی که در قوانین منعکس شوند، به هنجار حقوقی تبدیل می‌شوند، تعیین سیاست‌های جدید، به‌خودی‌خود تأثیری بر نسخ قوانین سابق ندارد. همچنین از آنجا که تنها اثر حقوقی این سیاست‌ها، الزام سیاسی قوای سه‌گانه به تنظیم سیاست‌ها در قالب قوانین و مقررات است، اساساً منجر به نسخ قوانین و مقررات سابق نخواهد بود. زیرا تنها در صورتی که سه قوه ملزم به رعایت سیاست‌های کلی نظام در

سیاست‌گذاری‌های خود باشند، عدم رعایت این سیاست‌ها در قوانین و مقررات، به معنای باطل بودن خودبه‌خود قوانین و مقررات مغایر است. در پاسخ به این نظر و ادله مطرح‌شده، باید گفت شاکله استدلال این نظر، بر این پایه استوار شده است که اولاً سیاست‌های کلی نظام ماهیت هنجاری (در معنای حقوقی آن) ندارد؛ ثانیاً نسخ قوانین و مقررات مغایر توسط سیاست‌ها، فقط در فرض لزوم پیروی قوای سه‌گانه از این سیاست‌ها (ماهیت الزام‌آور سیاست‌ها) موجه می‌تواند باشد. از آنجا که قوا فقط به لحاظ سیاسی موظف به متابعت از این سیاست‌ها هستند و نیز این تکلیف سیاسی، به معنای الزام حقوقی قوا به پیروی از سیاست‌های کلی نظام نیست، بنابراین این سیاست‌ها اثری بر نسخ قوانین و مقررات نخواهند داشت. با این تبیین، رد این نظر بر اساس استدلال‌های مطرح‌شده در قسمت‌های پیشین روشن می‌شود؛ زیرا با اثبات ماهیت هنجاری سیاست‌ها و به‌تبع آن، لزوم تبعیت قوای سه‌گانه از آن، سنگ بنای استدلال یادشده مخدوش و غیرقابل قبول به نظر می‌رسد که از شرح و تفصیل بیشتر آن خودداری می‌شود.

در رابطه با ضمانت اجرای سیاست‌های کلی نظام نیز فقط این نکته را یادآور می‌شویم که حتی بر فرض اینکه ضمانت اجرای سیاست‌های کلی نظام، از نوع ضمانت اجرای سیاسی باشد، این موضوع معادل فقدان ضمانت اجرا برای این سیاست‌ها محسوب نمی‌شود؛ زیرا یکی از انواع ضمانت اجراها در عالم حقوق، به‌خصوص حقوق عمومی و به‌ویژه حقوق اساسی، ضمانت اجرای سیاسی است. اینکه اثربخشی این ضمانت اجرا در مقایسه با سایر ضمانت اجرای‌های حقوقی (همچون ضمانت اجرای کیفری و ...) چقدر است و از مطلوبیت کافی برخوردار است یا خیر، بحثی مستقل است که نمی‌تواند از اساس، این نوع از ضمانت اجرای به رسمیت شناخته‌شده در نظام‌های حقوقی از جمله قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران را زیر سؤال ببرد.

مشکلات و موانع عمل نسخ قوانین

بر اساس آنچه تاکنون بیان شد و با توجه به حاکمیت سیاست‌های کلی نظام بر قوانین و مقررات، اثر آن از باب «حکومت»، به قوانین و