

ماهیت و جایگاه حقوقی پیام «تولید ملی، حمایت از کار و سرمایه ایرانی»

ابراهیم موسی زاده*

دانشیار گروه حقوق عمومی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

(تاریخ دریافت: ۱۳۹۱/۳/۱ - تاریخ تصویب: ۱۳۹۱/۹/۶)

چکیده

سیاست‌گذاری و تعیین اولویت برای تحقق اهداف مندرج در قانون اساسی، به‌ویژه اهداف آرمانی نظام جمهوری اسلامی ایران برای تأمین و تحقق «قسط و عدل»، «استقلال همه‌جانبه» و «همبستگی ملی» تصریح شده در جزء (ج) اصل دوم قانون اساسی، و براساس صراحت بند یک اصل ۱۱۰ همان قانون، از صلاحیت‌های رهبری می‌باشد. پیام‌های رهبری در آغاز سال نو فلسفه خاصی را دنبال می‌کنند که همان تأمین اهداف نظام جمهوری اسلامی ایران است و پیام موردبحث در مقاله نیز در واقع به دنبال تعیین استراتژی‌های اقتصادی نظام می‌باشد. بر این اساس، پیام رهبری را باید یک فرمان شرعی و دستور حقوقی تلقی کرد. از این منظر، پیام آغاز سال نو، امری دوسویه است که یک طرف آن به حاکمیت، و طرف دیگر آن متوجه ملت است و دولت و ملت می‌بایست نهایت سعی و تلاش خویش را در راستای تحقق این پیام به‌کار گیرند.

واژگان کلیدی

استقلال اقتصادی، امامت امت، تولید ملی، سیاست‌های کلی نظام، کار و سرمایه ایرانی، ولایت امر.

مقدمه

از سال ۱۳۷۳ تاکنون و هم‌زمان با آغاز سال نو، مقام معظم رهبری طی پیامی همگانی به نام‌گذاری سال‌ها اقدام نموده‌اند که پیام سال ۱۳۹۱ با عنوان «تولید ملی، حمایت از کار و سرمایه ایرانی» در ادامه پیام‌های چند سال اخیر یعنی پیام‌های «جهاد اقتصادی»، «همت مضاعف و کار مضاعف»، و «اصلاح الگوی مصرف» مطرح شده است. معمولاً با نام‌گذاری سال جدید، آثار و نوشته‌های متعددی در بررسی و واکاوی پیام‌ها و تبعات آن شکل می‌گیرد. هرچند که در سال‌های اخیر، بخش عمده این آثار به دلیل قالب و محتوای پیام‌ها، سمت و سوی اقتصادی دارند، اما می‌توان موضوع را از ابعاد دیگر به‌ویژه از منظر «دانش حقوقی» بررسی کرد. از دیدگاه حقوقی مهم‌ترین نکته‌ای که جای تحقیق و بررسی دارد، تبیین و تعیین جایگاه و ماهیت حقوقی این پیام‌ها می‌باشد. اینکه از منظر قانون اساسی و قوانین عادی این نام‌گذاری‌ها از چه جایگاهی برخوردارند؛ پیام‌های آغاز سال نو چه تکالیف و مسئولیت‌هایی برای قوای سه‌گانه و دستگاه‌های اجرایی ایجاد می‌کنند؛ و آیا مخاطب این پیام‌ها صرفاً دولت و حکومت است یا ملت را نیز شامل می‌شود و... .

در این نوشتار برآنیم پس از آشنایی اجمالی با مفهوم و مبانی عوامل و عناصر کلیدی پیام سال ۱۳۹۱، در راستای پاسخ به پرسش‌های مطرح‌شده به بررسی ماهیت و جایگاه حقوقی پیام سال ۱۳۹۱ بپردازیم.

۱. مفهوم‌شناسی

الف) استقلال اقتصادی

استقلال اقتصادی به معنی خودبستگی در راستای رفع نیازهای اساسی و جلوگیری از سلطه کشورهای دیگر بر اقتصاد بومی است. اهداف عالی هر نظام مستقل و خودکفا، بدون اقتصاد سالم و مستقل امکان‌پذیر نیست. در نظام سیاسی مبتنی بر موازین اسلامی، بیگانگان نباید بر مسلمانان تسلطی داشته باشند: «و لن یجعل... للکافرین علی المومنین سییلاً» (نساء/۱۴۱). این هدف وقتی میسر است که مسلمانان خودکفا باشند. مسلماً هر ملتی که از نظر اقتصادی محتاج و وابسته به دولت دیگر باشد، اسیر و برده اوست؛ چنان‌که حضرت علی (ع) می‌فرماید: «احتج الی من شئت تکن اسیره»، یعنی محتاج هر که شوی اسیرش خواهی شد (غررالحکم، ۱۳۸۳، ج ۲، ص ۵۸۴).

اصل دوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران یکی از آرمان‌های نظام را نفی سلطه‌پذیری معرفی کرده و تأمین و تحقق استقلال همه‌جانبه به‌ویژه استقلال اقتصادی را در سرلوحه برنامه‌ها و فعالیت‌های نظام قرار داده است. بنابراین کلیه سیاست‌گذاری‌ها، برنامه‌ریزی‌ها،

قانون‌گذاری‌ها و سازماندهی‌ها و تشکیلات باید به دنبال تحقق این اهداف و آرمانها باشد (عمید زنجانی، ۱۳۸۷، ص ۶۳).

در این راستا و برای دستیابی به استقلال اقتصادی پیش‌گفته در اصل دوم قانون اساسی و ریشه‌کن کردن فقر و محرومیت، دولت موظف است همه امکانات خود را برای امور زیر به کار گیرد:

۱. طرد کامل استعمار و جلوگیری از نفوذ اجانب (بند ۵ اصل ۳ قانون اساسی) و جلوگیری از سلطه اقتصادی بیگانه بر اقتصاد کشور (بند ۸ اصل ۴۳ قانون اساسی)؛
 ۲. تقویت روح بررسی و تتبع و ابتکار در تمام زمینه‌ها (بند ۴ اصل ۳ قانون اساسی) و استفاده از علوم و فنون و تربیت افراد ماهر (بند ۷ اصل ۴۳)؛
 ۳. پی‌ریزی اقتصاد صحیح و عادلانه بر طبق ضوابط اسلامی برای ایجاد رفاه و برطرف ساختن هر نوع محرومیت (بند ۱۲ اصل ۳ قانون اساسی)؛
 ۴. تأمین خودکفایی^۱ (بند ۱۳ اصل ۳ قانون اساسی)؛
 ۵. تأمین شرایط و امکانات کار برای همه و قرارداد و وسایل کار در اختیار همه کسانی که قادر به کارند (بند ۲ اصل ۴۳ قانون اساسی)؛
 ۶. حق کار و اشتغال (اصل ۲۸ قانون اساسی) و رعایت آزادی انتخاب شغل (بند ۴ اصل ۴۳ قانون اساسی)؛
 ۷. تأمین اجتماعی همگانی (اصل ۲۹ قانون اساسی) و تأمین نیازهای اساسی (بند ۱ اصل ۴۳ قانون اساسی)؛
 ۸. برآوردن نیازهای انسان در جریان رشد از طریق اقتصاد خانواده (اصل ۱۰ قانون اساسی) و تنظیم جامع برنامه اقتصادی کشور (بند ۳ اصل ۴۳ قانون اساسی)؛
 ۹. به کار انداختن انفال و ثروت‌های عمومی (اصل ۴۵ قانون اساسی)؛
 ۱۰. توزیع عادلانه منابع طبیعی و درآمدهای ملی (اصل ۴۸ قانون اساسی)؛
 ۱۱. استرداد ثروت‌های نامشروع (اصل ۴۹ قانون اساسی)؛
 ۱۲. حفاظت از محیط زیست و سرمایه‌های زیستی (اصل ۵۰ قانون اساسی).
- مسلم است با توجه به تنوع و تعدد وظایف یادشده، امکان تحقق همه موارد به صورت آنی و یکباره وجود نخواهد داشت؛ چراکه منابع مالی کشور همه نیازهای پیش‌گفته را به صورت

۱. خودکفایی مرحله‌ای فراتر از عدم وابستگی است. در فرهنگ قرآنی از نداشتن وابستگی به نفی سبیل (نساء ۱۴۱) تعبیر شده و از خودکفایی به «عدم رکون»: وَ لَا تَرْكُونُوا إِلَى الَّذِينَ ظَلَمُوا (هود/۱۱۳) و «عدم تولى»: لَا يَتَّخِذِ الْمُؤْمِنُونَ الْكَافِرِينَ أَوْلِيَاءَ (آل عمران/۲۸)؛ يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لَا تَتَوَلَّوْا قَوْمًا غَضِبَ اللَّهُ عَلَيْهِمْ قَدْ تَنَسَّوْا مِنَ الْآخِرَةِ كَمَا تَبِيسَ الْكُفَّارُ مِنَ أَصْحَابِ الْقُبُورِ (ممتحنه/۱۳) تعبیر گردیده است.

هم‌زمان کفایت نخواهد کرد، پس اولویت‌بندی در میان فعالیت‌های یادشده برحسب شرایط و مقتضیات خاص زمانی و مکانی از ضرورت‌های برنامه‌ریزی و راهبردهای کلان اقتصادی است.

ب) تولید

تولید، فعال‌ترین عامل درآمد و توسعه اقتصادی است که از مشارکت سرمایه و نیروی کار به‌وجود می‌آید. به عبارت دیگر، تولید که در یک جمله کوتاه به «ایجاد چیز سودمند» خلاصه می‌شود، از به‌کارگیری دو نوع سرمایه خدادادی و اندوخته انسان حاصل می‌گردد. بخشی از سرمایه‌های خدادادی در توانمندی‌های بالفعل و بالقوه خود انسان متجلی است: «واسیع علیکم نعمه ظاهره و باطنه» (لقمان/۲۰) و بخشی دیگر نیز در گوشه و کنار آفرینش و طبیعت در اختیار انسان قرار گرفته است: «و سخر لکم ما فی السموات و ما فی الارض جمیعاً» (جاثیه/۱۳).

از دیدگاه اسلام، تولید، بیشتر از سایر عناصر اقتصادی مورد توجه است. به فرآیندی که از سه عامل اصلی عناصر طبیعی (زمین، آب و خورشید) و سرمایه به‌وجود می‌آید، تولید گفته می‌شود و تعالیم اسلام چه در زمینه مقررات حقوقی و قواعد امره قانونی و چه در بعد اخلاقی و ارزش‌های انسانی شامل هر سه مرحله حساس فوق می‌باشد.

با توجه به تحولات اجتماعی، سیاسی و اقتصادی، دولت اسلامی می‌تواند تولید را به سمت اولویت‌های رفع مشکلات ناشی از تنگناها و بحران‌های اقتصادی و اجتماعی سوق دهد و رفاه و غنای یکسانی را در زمینه نیازهای مادی و معنوی برای همه ملت فراهم آورد. در کلام امام علی (ع)، «توفیر الفی» به عنوان یکی از وظایف دولت و یکی از چهار حقوق مردم، برعهده امام و رهبر (حکومت) است (نهج‌البلاغه، خطبه ۴۳)؛ یعنی تولید و تکثیر سرمایه‌های عمومی و منابع طبیعی که بیانگر توسعه در ابعاد اقتصادی است.

تولید به‌اندازه‌ای از دیدگاه اسلام اهمیت دارد که امیر مؤمنان علی (ع) می‌فرماید: «باید به عمران و آبادی، بیشتر از وصول مالیات بذل توجه کنی زیرا خراج و مالیات به دست نمی‌آید، مگر به عمرانی و آبادی...»^۱ (نهج‌البلاغه، ۱۳۸۳، ص ۴۱۲ «نامه ۵۳، بند ۸ فراز چهارم»).

البته یکی از راهکارهای حمایت از تولید، توجه به کیفیت کارهاست. این حقیقت به‌خوبی از آیات قرآن به‌دست می‌آید؛ اسلام همه جا اولویت و اهمیت را به «کیفیت عمل» داده است (مکارم، ۱۳۷۷، ج ۸ ص ۵۸).

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بر تولید صحیح و به‌دور از تبذیر (بند ۶ اصل ۴۳ قانون اساسی) و افزایش تولیدات برای دستیابی به خودکفایی و رهایی از وابستگی (بند ۹ اصل ۴۳) و نیز تشکیل مؤسسات تعاونی تولید تأکید می‌کند و حتی در زمان صلح، دولت را به

۱. و لیکن نظری فی عماره الارض ابلغ من نظری و استجلاب الخراج لأن ذلک لایدرك الا بالعماره.

استفاده از افراد و تجهیزات فنی ارتش در امر «تولید» مکلف می‌نماید (اصل ۱۴۷ قانون اساسی)، که همه اینها نشان از اهمیت فراوان تولید در نظام حقوقی کشور دارد.

ج) کار

درآمدهای حاصل از کار فردی یا دسته‌جمعی از مشروع‌ترین راههای مالکیت است که از طریق به‌کارگیری توانمندی‌های فکری، روانی و جسمانی انسان به شکل‌های مختلف ممکن می‌باشد. کار در حقیقت نوعی تجارت با سرمایه طبیعی و خدادادی انسان یعنی توانمندی‌های بالفعل و بالقوه سرشاری است که خالق متعال به هر فرد ارزانی داشته است. به‌کارگیری هر کدام از این توانمندی‌ها می‌تواند به‌نوعی اشتغال‌زا و با خلاقیتی فزاینده همراه باشد. برای بهره‌برداری درست از «کار»، دولت از باب حسبه و نظارت عمومی، مقررات لازم را در مورد شرایط آن و تنظیم مناسبات بین کار و سرمایه، وضع و اجرا می‌کند که بخش‌هایی از قانون اساسی و قانون کار و تأمین اجتماعی در این راستا می‌باشد (عمید زنجانی، ۱۳۸۳، ص ۲۶).

در روایات اسلامی، به مسئله تلاش و کار فوق‌العاده اهمیت داده شده است. امام صادق (ع) می‌فرماید: «الکاد علی عیاله کالمجاهد فی سبیل...» (حر عاملی، ۱۴۰۳، ج ۱۲، ص ۴۳)، یعنی کسی که برای خانواده خویش کار و تلاش می‌کند مانند مجاهدان راه خداست.

از نظر قرآن کریم عامل اصلی سعادت، کار و تلاش است: «کل نفس بما کسبت رهینه» (مدثر/۳۸) و بهره انسان تنها در گرو سعیش است: «و ان لیس للانسان الا ما سعی» (نجم/۳۹). در کتاب «وسایل الشیعه» بابی در زمینه تلاش و کوشش گشوده شده و احادیث متعددی در تشویق به «کار» و نکوهش «بیکاری» نقل گردیده است.

در ادبیات حقوقی از واژه «کار» بیشتر در قالب گفتمان «حق کار» بحث می‌شود. حق کار امتیازی است که در آن کارگر با امکاناتی که جامعه برای او فراهم می‌کند، بتواند مقابل «عارضه بیکاری» احساس امنیت خاطر نماید. سیاست‌گذاری کلی اشتغال، کاریابی و حمایت از جویندگان کار و آنهایی که توانایی کار دارند، مجموعه تدابیری است که دولت به عنوان خدمتگزار جامعه، ناگزیر از اتخاذ آن خواهد بود (هاشمی، ۱۳۸۴، ص ۴۷۳). برقراری رابطه منطقی و متعادل و هماهنگی بین نیازها، واحدها و نیروی انسانی، به عنوان یکی از اعمال حاکمیت، مستلزم سیاست‌گذاری‌های حکیمانه و مدبرانه است که سیاست «حمایت از کار» از جمله آنها است.

بند ۱۲ اصل سوم قانون اساسی «پی‌ریزی اقتصاد صحیح و عادلانه برای برطرف ساختن هر نوع محرومیت در زمینه... کار» را یکی از وظایف اساسی دولت مقرر کرده است. علاوه بر آن، اصل بیست و هشتم با اعلام حق داشتن شغل برای همه افراد، دولت را موظف نموده است «با

رعایت نیاز جامعه به مشاغل گوناگون برای همه افراد امکان اشتغال به کار و شرایط مساوی را برای احراز مشاغل ایجاد نماید».

قانون‌گذار اساسی در بند ۳ اصل چهل و سوم، ارضای این حق انسانی را با عنوان «تأمین شرایط و امکانات کار برای همه به‌منظور رسیدن به اشتغال کامل» در زمره ضوابط و اصول اقتصادی قانون اساسی، قرار داده است.

د) سرمایه

سرمایه و مال یکی از امور ضروری زندگی است و به تعبیر قرآن، سرمایه قوام و ستون زندگی است: «اموالکم التي جعل... لکم قیاماً» (نساء/۵) و نیز زینت زندگی دنیوی است: «المال و البنون زینه الحیوه الدنیا» (کهف/۴۰)

اسلام، ثروت و سرمایه‌ای را که از طریق مشروع به دست آمده باشد و در مسیر سود و منفعت اجتماع به کار گرفته شود، خیر و برکت می‌داند و به جای واژه «مال» از واژه «خیر» استفاده می‌کند: «کُتِبَ عَلَیْکُمْ إِذَا حَضَرَ أَحَدُکُمْ الْمَوْتُ إِنْ تَرَکَ خَیْرًا الْوَصِیَّةَ لِلْأَقْرَبِیْنَ وَ الْمَعْرُوفِ حَقًّا عَلَی الْمُتَّقِیْنَ» (بقره/۱۸۰) و بر افکار نادرست که ذات ثروت را چیز بدی می‌داند خط بطلان می‌کشد و نیز از زاهدنمایان منحرفی که روح اسلام را درک نکرده و زهد را با فقر مساوی می‌دانند و افکارشان سبب رکود جامعه اسلامی و پیشرفت استثمارگران می‌شود، بیزار است (مکارم، ۱۳۷۷، ج ۱، ص ۶۱۵). در دین مبین اسلام، سرمایه و اقتصاد سالم از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است و به هم ریختگی نظام اقتصادی، سرچشمه فساد وسیع معرفی شده است: «أَوْفُوا الْمِکْيَالَ وَالْمِیزَانَ بِالْقِسْطِ وَلَا تَبْخَسُوا النَّاسَ أَشْیَاءَهُمْ وَلَا تَعْتُوا فِی الْأَرْضِ مُفْسِدِیْنَ» (هود/۸۵). حضرت یوسف (ع) از میان تمام منصب‌ها، انگشت روی خزانهداری کشور باستانی مصر گذاشت: «اجعلنی علی خزائن» (یوسف/۵۵). در روایات اسلامی نیز اهمیت فوق‌العاده‌ای به این موضوع داده شده است؛ از جمله در حدیث معروف علی (ع)، یکی از دو پایه اصلی زندگی مادی و معنوی مردم (قوام الدین و الدنیا) مسائل اقتصادی قرار داده شده و پایه دیگر علم و دانش شمرده شده است (مکارم، ۱۳۷۷، ج ۱، ص ۱۳).

۲. ماهیت و جایگاه حقوقی پیام «تولید ملی، حمایت از کار و سرمایه ایرانی»

الف) پیام سالانه به منابه «سیاست کلی»

با توجه به جهت‌گیری اقتصادی پیام سال ۱۳۹۱ با هدف تأمین استقلال اقتصادی و نیل به خودکفایی و با عنایت به اینکه این پیام نیز در ادامه پیام‌های «جهاد اقتصادی - ۱۳۹۰»، «همت مضاعف و کار مضاعف - ۱۳۸۹» و «اصلاح الگوی مصرف - ۱۳۸۸» که همه در راستای تحقق

نظام اقتصادی سالم و شکوفایی ظرفیت‌های اقتصادی کشور است، بنابراین می‌توان مجموع این پیام‌ها را به عنوان «راهبردهای اقتصادی» نظام جمهوری اسلامی ایران تلقی کرد. در حوزه فقه سیاسی، منظور از سیاست اقتصادی یا راهبردهای اقتصادی در واقع بررسی سیاست‌های کلی و راهبردی است که دولت اسلامی را قادر به رهیابی اهداف اسلامی نموده، زمینه تحقق قسط و عدل را فراهم می‌آورد (عمید زنجانی، ۱۳۸۳، ص ۱۵). اقتصاد سیاسی در واقع مجموع موضع‌گیری دولت اسلامی در سطح عالی مدیریت (نظام امامت) در حوزه‌های قانونمندی نظام سیاسی و اقتصادی اسلام، حل بحران‌های اقتصادی و خط‌مشی‌های اجرایی اقتصادی می‌باشد. یعنی هدف این است که با توجه به شرایط خاص زمانی و مکانی و موقعیت‌های خاص، روش و راهبردی را پیشنهاد کند که در آن زمان و مکان مفروض اجرا شود. در نظام اسلامی این کار مربوط به امام و ولی فقیه است که می‌تواند در شرایط خاص، قوانین ثانوی و تدبیری مطابق با مصلحت جامعه و نیاز روز وضع کند (بی‌آزار شیرازی، ۱۳۶۳، ص ۱۶).

با نگاهی به فلسفه امامت و نقش آن در ساختار نظام جمهوری اسلامی ایران و با توجه به بند اول اصل ۱۱۰ قانون اساسی، سیاست‌های کلی نظام را رهبری و امامت امت تعیین می‌کند. سیاست‌های کلی نیز مجموعه‌ای از جهت‌گیری‌ها و راهبردهای کلان نظام برای تحقق آرمان‌ها و اهداف قانون اساسی در دوره زمانی مشخص می‌باشند (انصاری، ۱۳۸۵، ص ۱۸۵). سیاست‌گذاری برای تحقق یک آرمان است. در این حالت سیاست‌گذار برای دستیابی به هدفی آرمانی یا ارزشی، برنامه‌ای راهبردی تهیه و تدارک می‌بیند (Anderson, 1975, p63). سیاست‌های کلی (General Policy) در واقع مصوباتی است که به وسیله یک دسته از قوانین، برنامه‌ها و تصمیمات به مرحله اجرا گذاشته می‌شود. بنابراین در راستای اجرای سیاست‌های کلی، با مجموعه‌ای از قوانین، مقررات، تصمیمات و سیاست‌های خاص روبرو هستیم (زارعی، ۱۳۸۰، ص ۳۹۶).

ب) پیام‌های سالانه در دیگر کشورها

صدور پیام‌های سالانه و تعیین سیاست‌های کلی در حکومت‌ها و دولت‌ها، تنها اختصاص به کشور ما نداشته، بلکه این امر در دیگر کشورها و نظام‌های حقوقی و سیاسی نیز متداول بوده و هست. جلوگیری از اعمال و اجرای برنامه‌های متفرقه، زودگذر و متعارض و حرکت هدفمند کشور و حکومت در یک مسیر پایدار، دولت‌ها را به پیروی از سیاست‌های کلی مکلف کرده است. بنابراین تکلیف به تبعیت از سیاست‌های کلی، یک اصل عقلانی در تدبیر امور کشورهاست که به برخی از آنها اشاره می‌شود:

۱. فرانسه: به موجب اصل هجده قانون اساسی، رئیس‌جمهور با ارسال پیام به پارلمان و انگشت‌گذاشتن بر ضرورت‌ها و نیازهای اساسی، پارلمان را وامی‌دارد که قانون‌گذاری را بنابر خواسته‌های رئیس‌جمهور به‌جریان اندازد و نکته مهم اینکه در خصوص این ضرورت‌ها و سیاست‌ها نمی‌توان مباحثه کرد (بوشهری، ۱۳۸۴، ص ۳۴). اگر مصوبات پارلمان با سیاست‌های اعلام‌شده رئیس‌جمهور مغایر باشد، رئیس‌جمهور می‌تواند مجلس ملی را منحل نماید (اصل ۱۲ قانون اساسی فرانسه).

۲. آمریکا: در این کشور رئیس‌جمهور با ارسال پیام سالانه به کنگره، خطوط کلی تصمیم‌ها و مصوبات کنگره را ترسیم می‌کند و کنگره با قبول رهبری رئیس‌جمهور و اذعان به اینکه وی بهتر از هر مقام دیگر اولویت‌ها را تشخیص می‌دهد، در چهارچوب ترسیم‌شده وی گام برمی‌دارد (قاضی، ۱۳۸۳، ص ۵۷۷). اگر کنگره قانونی را وضع کند که مغایر با پیام سالانه رئیس‌جمهور باشد، وی حق دارد از توشیح آن قانون خودداری کرده، آن را وتو نماید (شق ۱ بند ۷ ماده (۱) قانون اساسی آمریکا).

۳. آلمان فدرال: در این کشور، صدراعظم، خطوط کلی سیاست عمومی را تعیین کرده، مسئول آن خواهد بود و هریک از وزیران فدرال در محدوده خطوط کلی یادشده، امور وزارتخانه خود را به استقلال و به مسئولیت خود رهبری خواهد کرد (اصل ۶۵ قانون اساسی آلمان فدرال).

بنابراین ملاحظه می‌شود که صدور پیام و تعیین سیاست‌های کلی در سایر کشورها و نظام‌های حقوقی، امری مسلم و غیرقابل انکار است.

ج) جایگاه حقوقی پیام‌های سالانه

هدف سیاست‌گذاری در قالب پیام‌های سالانه، در واقع مدیریت رابطه «کلان‌بخشی» می‌باشد (Dror, 1988, p264). در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران مطابق اصول ۵ و ۵۷ قانون اساسی، اعمال قوای سه‌گانه زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت است و از سوی دیگر بر اساس اصول ۶۰ و ۱۱۳ همان قانون، ریاست کشور و قوه مجریه برعهده رهبری می‌باشد؛ پس برای اینکه قوا هماهنگ عمل نمایند، به موجب بند یک اصل ۱۱۰ قانون اساسی، تعیین سیاست‌های کلی نظام برعهده رهبری گذارده شده است. «سیاست‌های کلی کشور در تمام ابعاد باید مشخص شود تا اینکه اگر قوه مجریه می‌خواهد تصمیم‌گیری کند از این سیاست‌های کلی انحراف نباشد. مجلس می‌خواهد قانون‌گذاری کند از آن سیاست‌های کلی انحراف نباشد آن کسی که صلاحیت دارد که سیاست کلی کشور را تعیین کند مقام ولایت فقیه است» (مشروح

مذاکرات، ۱۳۸۰، ص ۶۵۰). در واقع عنصر ولایت و امامت امت است که وجود این سیاست‌ها را توجیه کرده، ضروری می‌سازد (عمید زنجانی، ۱۳۸۷، ص ۲۵۵).

براین اساس، فرمان‌ها و پیام‌های سالانه رهبری با عنوان سیاست‌های کلی، راهنمای حرکت قوای سه‌گانه و سایر نیروهای مؤثر در جامعه به سمت اهداف آرمانی و اصول قانون اساسی می‌باشند. و کلیه تصمیمات مجریان و قوانین پایه در چارچوب و محدوده سیاست‌های کلی رهبر است؛ به‌ویژه اینکه رهبری پس از اعلام پیام در آغاز سال، در سخنرانی‌های بعدی به‌خصوص در دیدار با مسئولان نظام، بر پیگیری موضوع پیام و تبیین الزامات و آثار آن می‌پردازند و این خود دلیل روشنی است که پیام آغاز سال، جنبه نمادین ندارد. بنابراین همه قوا و دستگاه‌های حکومتی که به موجب اصل ۵۷ قانون اساسی زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت اعمال می‌شوند و از آنجا که رابطه مردم با رهبری براساس اصل پنجم همان قانون، در قالب نظام «امامت» و «امت» تنظیم و تبیین گردیده است، لذا همه مکلف به تبعیت و اطاعت از پیام‌های «رهبری» می‌باشند. از این لحاظ، پیام‌های سالانه رهبری به مثابه «سیاست‌های کلی نظام» مندرج در بند یک اصل ۱۱۰ قانون اساسی، برای تمامی قوا و نهادهای زیرمجموعه و همچنین مردم الزام‌آور بوده، تخطی از آن مسئولیت حقوقی و شرعی در پی دارد.

د) ادله فقهی الزام پیام‌های سالانه رهبری

یکی از اختیارات امامت، «ولایت اطاعت و فرمان‌بری» است. اطاعت و فرمان‌برداری در منطق اسلام نوعی پرستش و عبادت است. ولایت اطاعت به دلیل نیاز ایفای رسالت به آن، از جانب خدا به پیامبران تفویض گردید: «و ما ارسلنا من رسول الا لیطاع باذن ا...» (نساء/۶۴)؛ و قرآن اطاعت از پیامبر (ص) و اولوالامر را در طول اطاعت خدا به‌صورت فریضه‌ای اجتناب‌ناپذیر بیان می‌کند: «یا ایهاالذین آمنوا اطیعوا... و اطیعواالرسول و اولی الامر منکم» (نساء/۵۹).

حضرت علی (ع) فرمود: «و اما حقّ علیکم فالوفاء بالبیعه و النصیحه فی المشهد و المغیب و الاجابه حین ادعوکم و الطاعه حین آمرکم» (نهج‌البلاغه/خطبه ۳۴). اطاعت از امام در احکام اولیه، احکام ثانویه، احکام حکومتی و مصلحتی و اوامر عادی و عرفی و فرمان‌های شخصی که شامل همه مسائل اجتماعی، سیاسی، اقتصادی و فرهنگی، نظامی و روابط مورد نیاز جامعه اسلامی و امت می‌گردد، مفاد اطلاق کلیه آیاتی است که از پیامبر (ص) و جانشینان اولوالامر او فریضه الهی شمرده می‌شود، مانند: «انی لکم رسول امین فاتقوا... و اطیعون» (شعراء/۱۲۶-۱۲۵).

گفتنی است، کلیه موارد ولایت که برای پیامبر (ص) و امام (ع) ثابت است، از خصایص امامت و ولایت امر بوده و در مورد غیر امام معصوم یعنی ولی فقیه نیز صادق است (عمید زنجانی،

۱۳۷۷، ص ۳۲۸؛ چراکه مردم باید دعوت ولی فقیه را قبول و اجابت نمایند و آنچه را که وی می‌گوید پذیرا باشند. قرآن در این زمینه به صراحت می‌گوید:

«فلولا نفر من كل فرقة منهم طائفة ليتفقهوا في الدين و لينذروا قومهم اذا رجعوا اليهم لعلهم يحذرون» (توبه/۱۲۲)؛ یعنی از هر گروهی جمعی باید برای تفقه در دین رهسپار شوند تا به هنگام مراجعت، مردمشان را انذار نمایند که شاید بر حذر شوند.

بی‌شک اگر قبول و اجابت دعوت ولی فقیه و امام نیابی بر مردم واجب نباشد، وجوب دعوت و انذار برای آنان لغو و بی‌اثر خواهد بود. مفاد وارث، خلیفه و حجت بودن و دیگر تعبیرات که در روایات و آیات آمده، آن است که مردم دعوت ولی فقیه را بپذیرند و او را اجابت نمایند: «والاجابه حين ادعوكم» (نهج البلاغه/ خطبه ۳۴). گفتار ولی فقیه برای مسلمانان و جامعه اسلامی، حجت و سند است و دعوت از نظر اسلام، رسمی است و جامعه باید او را بپذیرد و دعوتش را اجابت نماید. دلیل حجت بودن پیامبر (ص) و لزوم قبول دعوت وی به دلایل عقلی است و همین ولایت در مورد امام معصوم (ع) به دلیل نقلی و دستور پیامبر (ص) است و در مورد ولی فقیه نیز نقلی و بنا به گفته امام علی (ع) و دستور صریح قرآن است (عمید زنجانی، ۱۳۷۷، ص ۳۵۵).

ه) عمومیت پیام‌های رهبری

براساس قاعده فقهی «اشتراک در مسئولیت و تکالیف»، پیام‌ها و رهنمودهای رهبری صرفاً ناظر به دولت نبوده، بلکه ملت را نیز شامل می‌شود. برخی از اوامر و نواهی شرعی و به طور کلی احکام شرع دارای مخاطب یا مخاطبان خاص است؛ مانند وجوب انذار که اختصاص به متفقه دارد و یا وجوب رعایت ادله اثبات دعوا که به قاضی مربوط می‌شود. اما بسیاری از احکام، عام بوده و شامل همه کسانی می‌شود که شرایط تکلیف عمومی را دارند؛ به این نوع واجبات، مطلق گفته می‌شود، مانند وجوب نماز و وفای به عهد که همگان در آن مشترک هستند. ماهیت حکم شرعی همواره تعمیم را ایجاب می‌کند؛ مگر آنکه صریحاً خلاف آن بیان شود. حکم شرعی به مثابه قانون است که به مجرد ابلاغ آن، برای همگان الزام‌آور می‌شود. البته لازمه اشتراک در تکلیف، یکسان بودن نحوه عمل و شیوه اجرا نیست، بلکه هر مکلفی به اقتضای توانایی و قابلیت خویش خطاب قرار داده می‌شود (عمید زنجانی، ۱۳۸۶، ص ۶۱).

هنگامی که حکمی در واقع‌ای از سوی شرع مقرر گردید، معنی آن کلیت و شمول است. استقرار احکام شرع نشان می‌دهد که اعم و اغلب در آنها تساوی در تکلیف و اشتراک در احکام است. و براساس قاعده «الظن يحلق الشيء بالاعم الاغلب» باید موارد مشکوک را بر آن حمل کرد (همان، ص ۶۳).

روایت نبوی (ص) همراه با تساوی و اشتراک در تکلیف است: «حکمی علی الواحد کحکمی علی الجماعه»، یعنی حکم من در خصوص یک فرد به معنی حکم به همه است (ابن ابی‌الجمهور، ۱۳۶۱، ج ۱، ص ۴۵۶).

بنابراین، خطاب‌های شرعی هرچند ظاهراً به شخص، اشخاص یا گروه خاصی اختصاص دارند، اما حکم مستفاد از آنها عام است و شامل همه مکلفان می‌شود. از این نظر مخاطب پیام‌های رهبری هم دولت و هم ملت است. البته تکالیف و مسئولیت‌های دولت و ملت در قبال پیام‌های رهبری یکسان نبوده، بلکه برحسب میزان توانایی‌ها، امکانات، جایگاه و عوامل دیگر، مسئولیت‌های آنان نیز متعدد و متنوع خواهد بود؛ هرچند که هر شخصی به اقتضای توانایی و قابلیت خویش، موضوع خطاب پیام قرار می‌گیرد.

به عبارت دیگر، هر شخصی اعم از مسئولان قوای سه‌گانه، رؤسا و وزرا و مسئولان دستگاه‌های اجرایی، مدیران ارشد، کارفرماها، کارمندان و کارگران و در کل همه مردم در تحقق پیام حمایت از تولید ملی و حمایت از کار و سرمایه ایرانی مسئولیت دارند، اما میزان مسئولیت هر شخص به میزان قابلیت‌ها و توانایی‌های او بستگی خواهد داشت. برای مثال مسئولیت ملت در اکتفا به کالاها و تولیدات داخلی؛ مسئولیت مراکز پژوهشی و تحقیقاتی در ارائه راهکارهای عملی برای تحقق تولید ملی؛ و نیز مسئولیت دولت در حمایت از کار، نیروی انسانی، سرمایه انسانی و ... می‌باشد.

نتیجه

۱. با توجه به تحولات اجتماعی، سیاسی، اقتصادی، دولت اسلامی باید سیاست‌گذاری‌های خویش را به سمت اولویت‌های رفع مشکلات ناشی از تنگناها و بحران‌ها سوق دهد تا رفاه و غنای یکسانی را در زمینه نیازهای مادی و معنوی برای همه ملت فراهم آورد.
۲. سیاست‌گذاری و تعیین اولویت برای تحقق اهداف مندرج در قانون اساسی برای تأمین «عدالت»، «استقلال» و «همبستگی»، از صلاحیت‌های رهبری می‌باشد.
۳. پیام «تولید ملی، حمایت از کار و سرمایه ایرانی» با هدف تعیین استراتژی یا راهبرد اقتصادی نظام جمهوری اسلامی ایران برای دستیابی به استقلال همه‌جانبه، عدالت و همبستگی ملی صادر شده است.
۴. تولید ملی صرفاً ناظر بر بخش‌های صنعتی نبوده و مسلماً همه‌جانبه و جامع‌الاطراف بوده است و همه بخش‌ها و ابعاد را دربرمی‌گیرد.

۵. پیام‌های رهبری در آغاز سال جدید به مثابه «فرمان شرعی» و «دستور حقوقی» می‌باشد و موضوعی دوسویه است که یک طرف آن ناظر به حاکمیت برای فرهنگ‌سازی، قانون‌گذاری و نظارت و اجرا می‌باشد و طرف دیگر مربوط به عموم شهروندان و ملت است.
۶. دولت و ملت می‌بایست نهایت سعی و تلاش خویش را در راستای تحقق این پیام به کار گیرند. مشارکت و حمایت‌های مردمی در ایفای این وظیفه خطیر دولت اسلامی، از وظایف اجتناب‌ناپذیری است که هر شهروند مسلمان ناگزیر باید در انجام آن با تمام توان بکوشد.

منابع و مأخذ

الف) فارسی

قرآن کریم

۱. آمدی، عبدالواحد بن محمد تمیمی (۱۳۶۶ش). *غررالحکم و دررالکلم*. چاپ اول، قم: دفتر تبلیغات اسلامی حوزه علمیه قم.
۲. ابن ابی‌الجمهور، محمد بن علی الاحسانی (۱۳۶۱ه.ش). *عوالی اللئالی العزیزیه فی الاحادیث الدینیّه*. ج ۱، چ اول، قم: مطبعة سیدالشهداء.
۳. انصاری، مجید (۱۳۸۵). *جایگاه سیاست‌های کلی در نظام قانون‌گذاری در ایران*. مجموعه مقالات همایش یکصدمین سال قانون‌گذاری، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۴. بوشهری، جعفر (۱۳۸۴). *حقوق اساسی*. ج ۴، چ اول، تهران: شرکت سهامی انتشار.
۵. بی‌آزار شیرازی، عبدالکریم (۱۳۶۳). *رساله نوین ۲ (مسائل اقتصادی تحریرالوسیله)*. چاپ اول، تهران: مؤسسه انجام کتاب.
۶. حر عاملی، محمد بن حسن (۱۴۰۳ق). *وسائل الشیعه الی تحصیل مسائل الشریعه*. تهران: دارالکتب الاسلامیه.
۷. دشتی، محمد (۱۳۸۳). *ترجمه نهج‌البلاغه*. چاپ بیست و چهارم، قم: مؤسسه فرهنگی تحقیقاتی امیرالمومنین.
۸. زارعی، محمدحسین، (۱۳۸۰). *کندوکاوی در جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام*. فصلنامه راهبرد، شماره ۲۰، تهران: مرکز تحقیقات استراتژیک مجمع تشخیص مصلحت نظام.
۹. عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۷۷). *فقه سیاسی (نظام سیاسی و رهبری در اسلام)*. ج ۲، چاپ چهارم، تهران: مؤسسه انتشارات امیرکبیر.
۱۰. عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۸۳). *فقه سیاسی (اقتصاد سیاسی)*. ج ۴، چاپ اول، تهران: مؤسسه انتشارات امیرکبیر.
۱۱. عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۸۶). *قواعد فقه بخش حقوق عمومی*. چاپ اول، تهران: سازمان سمت و مؤسسه مطالعات و تحقیقات علوم اسلامی.
۱۲. عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۸۷). *کلیات حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*. چاپ اول، تهران: مجمع علمی و فرهنگی مجد.
۱۳. عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۹۰). *دانشنامه فقه سیاسی*. ج ۱ و ۲، چاپ اول، تهران: مؤسسه چاپ و انتشارات دانشگاه تهران.
۱۴. قاضی، ابوالفضل (۱۳۸۳). *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی*. چاپ یازدهم، تهران: نشر میزان.
۱۵. *مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۰)*. ج دوم، تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی.
۱۶. مکارم شیرازی، ناصر و همکاران (۱۳۷۷). *تفسیر نمونه*. ج ۱، ۸، ۹، ۱۰ و ۱۱، چاپ سی و پنجم، تهران: دارالکتب الاسلامیه.

۱۷. هاشمی، سیدمحمد (۱۳۷۸). حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران (اصول و مبانی نظام). ج ۱، چاپ دوم، تهران: نشر دادگستر.
۱۸. هاشمی، سیدمحمد (۱۳۸۴). حقوق بشر و آزادی‌های اساسی. چاپ اول، تهران: نشر میزان.
۱۹. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
۲۰. قانون اساسی جمهوری فرانسه
۲۱. قانون اساسی جمهوری آلمان فدرال
۲۲. قانون اساسی ایالات متحده آمریکا.

ب) خارجی

1. Anderson, J.E (1975), **Public Policy Making**, New York: Praeger Publishers.
2. Dror, Yehekel, (1988), **Public Policy Making Re-examined**, San Francisco: Chandler.