



گزارش کارشناسی

پرونده‌های دیوان عدالت اداری

در خصوص:

درخواست ابطال ردیف‌های ۱، ۲، ۴، ۵ تصویب‌نامه شماره
۱۷۱۳۴۹/ت/۵۲۱۳۷ هـ مورخ ۱۳۹۴/۱۲/۲۶ هیأت
وزیران در خصوص اصلاح سهام واگذار شده برخی از
شرکت‌ها به سهام عدالت

کد گزارش: ۹۸۰۷۰۵۱

تاریخ انتشار: ۱۳۹۸/۰۷/۰۱

پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه گزارش

گزارش کارشناسی پرونده‌های دیوان عدالت

اداری

موضوع:

درخواست ابطال ردیف‌های ۱، ۲، ۴، ۵ تصویب‌نامه شماره
۱۷۱۳۴۹/ت/۵۲۱۳۷ هـ مورخ ۱۳۹۴/۱۲/۲۶ هیأت
وزیران در خصوص اصلاح سهام واگذار شده برخی از
شرکت‌ها به سهام عدالت

تهیه و تنظیم:

محسن ابوالحسنی

نظارت:

سیدمجتبی حسینی‌پور

پژوهشکده شورای نگهبان

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

گزارش کارشناسی پرونده‌های استعلامی دیوان عدالت اداری

(اصلاح سهام واگذارشده برخی از شرکت‌ها به سهام عدالت)

موضوع شکایت: درخواست ابطال ردیف‌های ۱، ۲، ۴، ۵ تصویب‌نامه شماره ۱۷۱۳۴۹/ت/۵۲۱۳۷ هـ مورخ ۱۳۹۴/۱۲/۲۶ هیأت وزیران در خصوص اصلاح سهام واگذارشده برخی از شرکت‌ها به سهام عدالت
شاکی: آقای احمدرضا جهان اندیش
طرف شکایت: هیأت وزیران
جهت مغایرت شرعی: آیات شریفه قرآن کریم و احادیث منقول از اهل بیت (علیهم‌السلام)

شماره و تاریخ نامه دیوان: ۹۷۰۳۹۳۸ - ۱۳۹۸/۲/۱۷

مقدمه

هیأت وزیران به موجب تصویب‌نامه شماره ۱۷۱۳۴۹/ت/۵۲۱۳۷ هـ مورخ ۱۳۹۴/۱۲/۲۶ میزان سهام واگذارشده برخی از شرکت‌ها به سهام عدالت را اصلاح کرده است که شاکی مدعی است این کاهش تخصیص سهام شرکت‌های دولتی به سهام عدالت، با آیات شریفه قرآن کریم، احادیث منقول از اهل بیت (علیهم‌السلام) و قوانین مغایر است که در ادامه پس از توضیح موضوع، به بیان ادله و بررسی آن‌ها خواهیم پرداخت.

شرح و بررسی

در سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران ابلاغی مقام معظم رهبری بر «گسترش مالکیت در سطح عموم مردم به‌منظور تأمین عدالت اجتماعی» و «تغییر نقش دولت از مالکیت و مدیریت مستقیم بنگاه به سیاست‌گذاری و هدایت و نظارت» و «جهت‌گیری خصوصی‌سازی در راستای افزایش کارایی و رقابت‌پذیری و گسترش مالکیت عمومی» اشاره شده است و در این راستا رهبر معظم انقلاب اسلامی در پاسخ به درخواست رئیس‌جمهور وقت در تاریخ ۱۳۸۵/۴/۱۲ با «فروش اقساطی تا ۵۰٪ از سهام قابل واگذاری ابلاغی در بند «ج» سیاست‌های کلی اصل ۴۴ در قالب شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی» به‌نحوی که اجرای طرح، موجب افزایش یا تداوم تصدی‌گری‌های دولت در شرکت‌های مشمول واگذاری نگردد، موافقت کردند.

قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی نیز در راستای گسترش مالکیت عمومی به‌منظور تأمین عدالت اجتماعی، به دولت اجازه داد تا چهل درصد مجموع ارزش سهام بنگاه‌های قابل واگذاری را با ضوابطی به اتباع ایرانی و از طریق شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی واگذار نماید؛ به‌نحوی که موجبات افزایش یا تداوم مالکیت و مدیریت دولت در شرکت‌های مشمول واگذاری فراهم نشود.^۱

۱. ماده ۳۴ - در اجراء سیاست گسترش مالکیت عمومی به‌منظور تأمین عدالت اجتماعی، دولت مجاز است تا چهل درصد (۴۰٪) مجموع ارزش سهام بنگاه‌های قابل واگذاری در هر بازار موضوع گروه دو ماده (۲) این قانون را با ضوابط ذیل به اتباع ایرانی مقیم داخل کشور واگذار نماید: ...

ماده ۳۶ - سازمان خصوصی‌سازی موظف است سهام موضوع ماده (۳۴) از هر بنگاه قابل واگذاری را مستقیماً بین

در این راستا، ستاد مرکزی توزیع سهام عدالت در مصوبات مختلف خود در سال‌های ۱۳۸۵ تا ۱۳۸۷ مقرر می‌دارد که «۴۰ درصد از سهام بانک ملت»، «۳۶/۹۳ درصد از سهام شرکت ملی صنایع مس ایران»، «۱۱ درصد از سهام شرکت پالایش نفت اصفهان» در سبد سهام عدالت قرار گیرد. همچنین هیأت وزیران به موجب تصویب‌نامه شماره ۱۰۶۳۱۹/ت/۳۶۲۵۴ هـ مورخ ۱۳۸۵/۸/۳۰ اقدام به قیمت‌گذاری سهام ۲۱ شرکت دولتی کرده است و در آن فهرست و میزان و روش قیمت‌گذاری سهام ۲۱ شرکت قابل واگذاری به سهام عدالت را تعیین کرده است.

اما هیأت وزیران با تصویب مصوبه مورد شکایت در خصوص «اصلاح سهام واگذار شده برخی از شرکت‌ها به سهام عدالت»، سهام اختصاص داده شده بانک ملت و شرکت ملی صنایع مس ایران به سهام عدالت را کاهش داده و سهام شرکت پالایش نفت اصفهان و ۲۱ شرکت دیگر را از سبد سهام عدالت خارج کرده است که شاکی حسب استدلال‌هایی که در ادامه بیان خواهد شد، مدعی مغایرت این تصویب‌نامه با موازین شرعی و قانونی شده است.

حال شاکی مدعی است کاهش میزان سهام اختصاص یافته به سبد سهام عدالت موجب اضرار به حقوق مردم و نقض «حق مالکیت» و «حقوق مکتسب» دریافت‌کنندگان سهام عدالت خواهد شد و برخلاف اصل و قاعده عدل و



شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی تقسیم کند. سهم هر یک از شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی متناسب با تعداد اعضاء تعاونی‌های شهرستانی هر استان تعیین خواهد شد.
ماده ۲۸ - دولت مکلف است سهام موضوع ماده (۳۴) را به‌گونه‌ای واگذار نماید که موجبات افزایش یا تداوم مالکیت و مدیریت دولت در شرکت‌های مشمول واگذاری را فراهم ننماید.

انصاف است و از این رو با آیات متعددی از قرآن کریم و روایات منقول از معصومین (علیهم‌السلام) که به حرمت مال مؤمن و لزوم احترام به مالکیت اشخاص اشاره دارد، مغایر است.

از سوی دیگر با توجه به این که خارج کردن همه یا بخشی از سهام این شرکت‌ها - که از جمله شرکت‌های سودآور نیز هستند - از سبد سهام عدالت، برخلاف عدالت اجتماعی است و در نتیجه این مصوبه با سیاست‌های کلی نظام که منظور از اجرای سیاست‌های کلی را «تأمین عدالت اجتماعی» دانسته، مغایر خواهد بود. همچنین این اقدام برخلاف جزء اول بند «ج» سیاست‌های کلی اصل ۴۴، موجب می‌شود نقش دولت نسبت به بخشی از سهام شرکت‌های مذکور از سیاست‌گذاری و هدایت و نظارت به مالکیت و مدیریت مستقیم بنگاه تغییر پیدا کند. از این رو با توجه به ابلاغ این سیاست‌ها از سوی ولی فقیه، مصوبه مورد شکایت برخلاف موازین شرع است.

در پاسخ معاونت حقوقی ریاست جمهوری به وجود شرطی در تبصره «۲» ماده (۳) قراردادهایی^۱ که با تمامی شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی در سال ۱۳۹۲ و قبل از تصویب‌نامه مورد اعتراض منعقد شده، اشاره کرده است که به موجب آن به دولت حق استرداد سهام عدالت از طریق حذف نام شرکت از فهرست بنگاه‌های واگذاری، داده شده و مصوبه دولت را شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی که طبق قانون انتقال گیرنده سهام عدالت بوده‌اند به‌عنوان

۱. در صورتی که به‌موجب تصویب‌نامه هیئت محترم وزیران نام شرکت یا شرکت‌هایی از فهرست بنگاه‌های واگذار شده حذف شود در حکم اصلاح این قرارداد بوده و خریدار و فروشنده آن را به‌عنوان اقاله قرارداد در خصوص شرکت مربوطه تلقی و به‌عنوان تفاسخ قرارداد محسوب نموده و جزء لاینفک این قرارداد است و برای خریدار و فروشنده لازم‌الاتباع است

اقاله و تفاسخ پذیرفته‌اند و آن را برای خریدار لازم‌الاتباع اعلام داشته‌اند و از این حیث نیز اعاده و استرداد سهام عدالت به‌مثابه اقاله و تراضی طرفین در فسخ قرارداد تلقی شده است که از منظر موازین شرعی و قانونی نیز بلااشکال و لازم‌الرعايه است.

همچنین مشتکی‌عنه در خصوص مغایرت این مصوبه با سیاست‌های کلی نظام، ضمن بیان اینکه سیاست‌های کلی نظام علی‌الاصول در مقام افتاء نیست، اعلام داشته است که به‌موجب بند «ج» سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، صرفاً اجازه واگذاری ۸۰ درصد سهام بنگاه‌های گروه ۲ به دولت داده شده است و در نتیجه مطابق سیاست یاد شده، مالکیت و مدیریت ۲۰ درصد سهام بازار این گروه همچنان در اختیار دولت باقی می‌ماند. علاوه بر این در تبصره «۱» بند «ب» ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی به دولت اختیار سرمایه‌گذاری و مدیریت و مالکیت تا ۲۰ درصد سهام بازار بنگاه‌های گروه مذکور به دولت داده شده است. توجه به این نکته نیز ضروری است که در قانون ۲۰ درصد سهم کل بازار و نه سهم هر بنگاه مورد حکم قرار گرفته است.

در تحلیل ادله شاکی و پاسخ‌های مشتکی‌عنه باید گفت در رابطه با ادعای شاکی در خصوص ضایع شدن حق مالکیت و از بین رفتن حق مکتسب مردم باید گفت تصویب هیأت دولت یا ستاد مربوطه در دولت برای توزیع سهام عدالت به معنای ایجاد مالکیت برای مردم نیست؛ بلکه تنها به‌منزله قرار گرفتن بخشی از سهام یک شرکت در فرآیند واگذاری از طریق سازوکارهای مربوطه به مردم در قالب سهام عدالت است که چه‌بسا این فرآیند چندین سال به طول

بینجامد و یا نهایتاً با تغییر دولت‌ها تغییراتی در مصادیق واگذاری یا نحوه آن صورت پذیرد؛ کما اینکه در بعضی از مصادیق مانحن‌فیه نیز با گذشت چند سال از مصوبه اولیه، واگذاری انجام نشده بوده و دولت مصوبه قبلی را ابطال کرده است. لذا انتقال مالکیت سهام این شرکت‌ها به مردم زمانی محقق می‌شود که برگه سهام شرکت به نام افراد صادر شود و تا پیش از آن صرف قرار گرفتن نام شرکت‌ها در لیست واگذاری، هیچ‌گونه مالکیتی برای افراد ایجاد نکرده و در نتیجه حق مکتسبی نیز برای آن‌ها ایجاد نخواهد کرد؛ چراکه دولت صرفاً جواز واگذاری را داشته و خود در برهه‌ای بعضی از این شرکت‌ها را به این موضوع اختصاص داده و بعداً به دلایل فنی و قبل از واگذاری، بخشی را از سبد واگذاری خارج کرده و بعضی دیگر را وارد خواهد کرد؛ اما چنانچه بعضی از مصادیق این شرکت‌ها در قالب سهام عدالت به مردم واگذار شده باشند و این واگذاری محقق شده باشد، طبیعتاً حقوق مالکانه مردم با استناد به مصوبه جدید هیأت وزیران قابل خدشه نخواهد بود.

در همین راستا بررسی شرکت‌هایی که سهام آن‌ها در مصوبه مورد شکایت، کاهش پیدا کرده است، گویای این است که فرض فوق در خصوص شرکت‌های موضوع این مصوبه موضوعیت ندارد؛ چرا که در خصوص بانک ملت اساساً واگذاری صورت نگرفته بوده است، در شرکت ملی صنایع مس ایران نیز تصریح شده است که با توجه به اینکه طی قرارداد سال ۱۳۸۶، ۲۰ درصد سهام واگذار شده است، در اینجا مصوبه هیأت وزیران، مقرر قبلی مبنی بر واگذاری ۳۰ درصد را به ۲۵ درصد پس از کسر ۵ درصد سهام ترجیحی اصلاح کرده است و در عمل، رویه اعمال شده را قانونی کرده است و در خصوص شرکت

پالایش نفت اصفهان نیز به این نکته تصریح شده است که به علت عدم تحقق و اجرای اختصاص واگذاری ۱۶ درصد از سهام این شرکت، بند یادشده حذف شده است.^۱

اما در خصوص ادعای شاکي در مورد مغایرت این مصوبه با سیاست‌های کلی نظام نیز باید گفت نمی‌توان کاهش یا افزایش سهام دولت در یک شرکت را به معنای ادامه تصدی‌گری دولت یا کاهش یا افزایش مالکیت دولت در اقتصاد و در نتیجه مغایرت با سیاست‌ها دانست چراکه سیاست‌های کلی نظام، مبین جهت‌گیری کلان اقتصاد است و در مجموع دولت باید با اتخاذ راهکارهایی به سمت اجرای سیاست‌ها پیش رود. در نتیجه نمی‌توان برای مثال کاهش سهم دولت در یک شرکت یا افزایش آن را، به صورت موردی خلاف سیاست‌ها تلقی کرد.

نکته قابل توجه در خصوص این مصوبه این‌که، شکایت از این مصوبه، قبلاً به دلیل مغایرت با قانون و عدم صلاحیت در دیوان عدالت اداری مطرح شده و هیأت تخصصی اقتصادی، مالی و اصناف دیوان، رأی به رد شکایت صادر کرده است.^۲

۱. البته توجه به این نکته نیز قابل توجه است که در حال حاضر بنا به گزارش پایگاه اطلاع‌رسانی سهام عدالت، شرکت ملی صنایع مس ایران و شرکت پالایش نفت اصفهان دو مورد از ۴۹ شرکت قطعی واگذار شده به طرح توزیع سهام عدالت است و به ترتیب ۳۷ و ۲۰ درصد از سهم آن متعلق به مشمولین سهام عدالت می‌باشد، اما مطابق با بررسی‌ها، واگذاری این میزان از سهام این شرکت‌ها به موجب مصوبات دیگر هیأت وزیران بوده است.

۲. با مذاقه در اوراق و محتوای پرونده، به موجب ماده (۳۴) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی اختیار واگذاری به دولت تجویز گردیده و کلیه اقدامات هیأت واگذاری و سازمان خصوصی و مصوبات هیأت وزیران در خصوص جایگزینی و جابه‌جایی سهام عدالت و بنگاه‌های مشمول و خروج یک بنگاه از سبد واگذاری و جایگزینی بنگاه دیگر در راستای اختیار قانونی بوده است نظر به این‌که در نهایت این مصوبات باید به تأیید شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی برسد تا واگذاری به نحو کامل صورت پذیرفته و مالکیت اشخاص و سهامداران محقق گردد، مصوبات مورد شکایت در اجرای حکم مقنن و شیوه‌های اجرایی آن بوده لذا خلاف قانون و خارج از اختیار نبوده و به استناد

جمع بندی:

مصوبه هیأت وزیران در خصوص کاهش میزان سهام واگذارشده برخی از شرکت‌ها به سهام عدالت، در صورتی که سهام این شرکت‌ها در زمان تصویب مصوبه به صورت قطعی به مضمولان سهام عدالت واگذار نشده بوده است، مغایرتی با موازین قانونی و سیاست‌های کلی نظام ندارد؛ لکن چنانچه این سهام به صورت قطعی واگذار شده باشد، لغو مالکیت سهامداران جدید، به موجب مصوبه هیأت وزیران وجهی نداشته و مغایر با موازین حقوقی و قانونی است و شرط مذکور در قرارداد نیز از نظر حقوقی، طرف قرارداد را در هر زمانی محق برای فسخ قرارداد نخواهد کرد و اساساً صحت شرط مذکور قابل تأمل جدی باشد.

→

بند «ب» ماده (۸۴) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ رأی به رد شکایت صادر و اعلام می‌کند.

امام خمینی (ره):

و از شورایی محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و
چه در نسل مابقی آینده، که با کمال دقت و قدرت و ظایف اسلامی و ملی خود
رایان و تحت تأثیر هیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و
قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه‌ای جلو گیری نمایند.

(سخن امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزهشکده شورای نگهبان

تهران، خیابان شهید سپهبد قرنی، کوچه خسرو، پلاک ۱۲