



گزارش کارشناسی

پرونده‌های دیوان عدالت اداری

در خصوص:

ابطال ذیل ماده (۶) آیین‌نامه نحوه واگذاری سهام
ترجیحی مصوب ۱۳۸۷/۱۱/۲۷ شورای عالی اجرای
سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی

کد گزارش: ۹۷۱۰۰۹۱

تاریخ انتشار: ۱۳۹۷/۱۱/۰۸

پژوهشکده شورای نگهبان

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

گزارش کارشناسی پرونده‌های استعلامی دیوان عدالت اداری

(امکان واگذاری سهام ترجیحی به غیرکارمندان در صورت عدم درخواست آنها در مهلت قانونی)

موضوع شکایت: ابطال ذیل ماده (۶) آیین‌نامه نحوه واگذاری سهام ترجیحی

مصوب ۱۳۸۷/۱۱/۲۷ شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی

شاکی: آقای احمدرضا جهان‌اندیش

طرف شکایت: شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی

جهت مغایرت شرعی: آیات و روایات

شماره و تاریخ نامه دیوان: ۱۴۱۶/۹۷ مورخ ۱۳۹۷/۰۸/۲۰

مقدمه

«آیین‌نامه نحوه واگذاری سهام ترجیحی» مصوب شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی است و شاکی نسبت به ذیل ماده (۶) آن معتقد به مغایرت با موازین شرعی و قانونی است. در ادامه پس از تبیین موضوع، ادله شاکی شرح و بررسی می‌شود.

تبیین موضوع

در قوانینی که موضوع واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی را مطرح کرده، معمولاً از «سهام ترجیحی» نیز سخن گفته شده است. بدین معنا که در واگذاری سهام شرکت‌های مذکور، برخی اشخاص برای در اختیار گرفتن بخشی از این سهام،

در اولویت قرار می‌گیرند و به این دسته از سهام، «سهام ترجیحی» گفته می‌شود. برهمن اساس ماده (۱۶) «قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران» مصوب ۱۳۷۹/۰۱/۱۷ با اصلاحات و الحاقات بعدی^۱، جزء «۸» بند «الف» ماده (۴۰) «قانون اجراء سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی»^۲ مصوب ۱۳۸۷ و ماده (۶۱) «قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۴-۱۳۹۰)» مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۲۵ با اصلاحات و الحاقات بعدی^۳ به این موضوع اشاره کرده‌اند، اما درخصوص جزئیات و‌گذاری سهام ترجیحی تعیین تکلیف نکرده و تهیه ضوابط این موضوع را به دولت و شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی واگذار شده است. شورای مزبور نیز مبتنی بر این صلاحیت اقدام به تصویب «آیین‌نامه نحوه و‌گذاری سهام ترجیحی» نموده است. در این آیین‌نامه، کارکنان و بازنشستگان شرکت‌های موضوع و‌گذاری در زمره اشخاصی محسوب شده‌اند که استحقاق دریافت سهام ترجیحی را خواهند داشت و

۱. ماده ۱۶- «... تبصره - اعطای سهام ترجیحی با اولویت به کارگران و کارکنان همان واحد مد نظر قرار می‌گیرد. اینارگران و سایر کارگران و کارکنان دولت در شرایط مساوی از اولویت برخوردارند. آیین‌نامه اجرایی این ماده به پیشنهاد هیأت عالی و‌گذاری به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید.» لازم به ذکر است این ماده در سال ۱۳۸۱ اصلاح و متن زیر جایگزین آن گردید: «به کارگران و کارکنان واحدهای مورد و‌گذاری، سهام ترجیحی اعطاء می‌گردد. همچنین دولت می‌تواند به سازمان‌ها و صندوق‌های بازنشستگی و کارکنان خود در ازای مطالبات آنان و با توافق آنها سهم واگذار کند. چگونگی و‌گذاری سهام مطابق آیین‌نامه‌ای خواهد بود که توسط هیأت عالی و‌گذاری پیشنهاد و به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید.»

۲. ماده ۴۰- وظایف و اختیارات هیأت و‌گذاری به شرح زیر است:

الف: ۱- ... ۸- تهیه آیین‌نامه نحوه و‌گذاری سهام ترجیحی به مدیران و کارکنان.

تبصره ۱- موارد فوق باید به تصویب شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی برسد.

۳. ماده ۶۱- «به کارگران و کارکنان واحدهای مورد و‌گذاری، فقط برای یک بار سهام ترجیحی اعطاء می‌گردد. دولت مجاز است به دستگاه‌های اجرائی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و ماده (۵) قانون محاسبات عمومی و صندوق‌های بازنشستگی و کارکنان خود در ازاء مطالبات آنان با توافق آنها سهم یا سایر اموال و دارائی‌ها را واگذار نماید. پرداخت مطالبات کارکنان دولت از طریق و‌گذاری سهام و بنگاه‌ها و اموال و دارائی‌ها به صندوق‌های بازنشستگی و تعاونی‌ها و دستگاه‌های اجرائی مذکور با رعایت تبصره (۱) ماده (۶) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) نیز مجاز است. دستگاه‌ها و صندوق‌های مذکور موظفند اموال و سهامی را که در اجرای این حکم تملک می‌نمایند به بخش خصوصی یا تعاونی برابر قوانین و مقررات به نحوی واگذار نمایند که در هیچ مورد فعالیت سرمایه‌گذاری آنها به صورت بنگاه‌داری نباشد.»

ضوابط مربوط به واگذاری چنین سهامی به کارکنان و بازنشستگان شرکت‌های دولتی بیان شده و گفته شده که برای اخذ این سهام، لازم است اشخاص مذکور تقاضای خود را در مهلت مشخصی ارائه نمایند و در صورتی که در این فرصت درخواست خود را مطرح نمایند، سازمان خصوصی‌سازی سهام مذکور را همانند سایر سهام، به فروش می‌رساند. مطابق ماده (۶) آئین‌نامه مذکور: «اشخاص واجد شرایط می‌بایستی حداکثر سی روز پس از تاریخ اولین آگهی عرضه سهام یا اعلام سازمان خصوصی‌سازی به بنگاه مشمول واگذاری، درخواست خود را مطابق ماده (۲) این آیین‌نامه به سازمان مذکور تسلیم نمایند. در غیر این صورت سازمان خصوصی‌سازی سهام مورد نظر را با شرایط سایر سهام بنگاه مورد واگذاری، به فروش می‌رساند.» حال شاکی حکم اخیر را مغایر موازین شرعی و قانونی می‌داند که در ادامه، ادله ارائه‌شده وی شرح و بررسی می‌شود.

شرح و بررسی

(الف) استدلال‌های شاکی:

شاکی در مقام تبیین ادله‌ی مغایرت این حکم از آیین‌نامه با موازین اسلامی به ادله‌ی زیر اشاره می‌نماید:

۱- مغایرت با آیات قرآن و روایات ائمه معصومین:

شاکی با استناد به آیاتی از قرآن کریم^۱ و روایاتی از ائمه‌ی معصومین (علیهم‌السلام)^۲ با

۱. همانند آیات زیر:

- ۱- آیه‌ی ۲۹ سوره مبارکه نساء: «يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لَا تَأْكُلُوا أَمْوَالَكُمْ بَيْنَكُمْ بِالْبَاطِلِ إِلَّا أَنْ تَكُونَ تِجَارَةً عَنْ تَرَاضٍ مِّنْكُمْ وَلَا تَقْتُلُوا أَنْفُسَكُمْ إِنَّ اللَّهَ كَانَ بِكُمْ رَحِيمًا»
- ۲- آیه ۹۰ سوره مبارکه نحل: «إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُ بِالْعَدْلِ وَالْإِحْسَانِ وَإِيتَاءِ ذِي الْقُرْبَىٰ وَيَنْهَىٰ عَنِ الْفَحْشَاءِ وَالْمُنْكَرِ وَالْبَغْيِ يَعِظُكُمْ لَعَلَّكُمْ تَذَكَّرُونَ»

۲. همانند روایات زیر:

←

موضوع لزوم رعایت حقوق مؤمنین به ویژه رعایت حقوق مالی آن‌ها، رعایت عدالت و لزوم جلوگیری از ورود ضرر به مسلمانان معتقد است عبارت «در غیر این صورت سازمان خصوصی سازی سهام مورد نظر را با شرایط سایر سهام بنگاه مورد واگذاری به فروش می‌رساند» در ماده ۶ آیین‌نامه مذکور واجد ایراد است، چراکه اولاً سهام ترجیحی متعلق به کارکنان و بازنشستگان بنگاه‌های قابل واگذاری است و لذا تجویز واگذاری آن به غیر، واگذاری حقوق افراد و موجب اضرار به آن‌ها و در نتیجه مغایر با حق الناس خواهد بود. ثانیاً از آن جهت که سهام بنگاه‌های دولتی قبل از واگذاری جزئی از اموال دولتی و بیت‌المال محسوب می‌شده و امکان خروج آن از بیت‌المال صرفاً برای مدیران، کارکنان و بازنشستگان در نظر گرفته شده است. ولی بر اساس عبارت ذیل ماده (۶) آیین‌نامه، سهام ترجیحی از بیت‌المال خارج می‌شود اما به دست اشخاص ذینفع و صاحبان حق نمی‌رسد و در نتیجه، موجب تضییع بیت‌المال می‌گردد.

۲- مغایرت با سیاست‌های کلی نظام:

شاکی مدعی است که عبارت ذیل ماده (۶) آیین‌نامه مذکور با عبارات متعددی از سیاست‌های کلی نظام ابلاغی مقام معظم رهبری مغایر است.^۱ توضیح آنکه: هدف از

→

۱- حدیث منقول از امام صادق (ع): «ما عبد الله بشئ افضل من اداء المومن»

۲- حدیث نبوی: «لا ضرر و لا ضرار فی الاسلام»

۳- حدیث منقول از امیرالمؤمنین علی (ع): «به خدا قسم، اگر هفت اقلیم را با آن چه زیر آسمان هاست، به من دهند تا خدا را نافرمانی کنم و پوست جویی را به ناحق از مورچه‌ای بگیرم، چنین نخواهم کرد.» (نهج البلاغه: خطبه‌ی ۲۲۴)

۱. از جمله‌ی این عبارات می‌توان به موارد زیر اشاره نمود:

- عبارت «ارتقاء کارآیی بنگاه‌های اقتصادی، و بهره‌وری منابع مادی و انسانی و فناوری» در صدر «سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی» و «توانمندسازی بخش‌های خصوصی و تعاونی بر ایفای فعالیت‌های گسترده و اداره بنگاه‌های اقتصادی بزرگ» و «نظارت و پشتیبانی مراجع ذیربط بعد از واگذاری برای تحقق اهداف واگذاری» که به عنوان الزامات واگذاری در بند (د) سیاست‌های مذکور آمده است.

- بند (۳۷) سیاست‌های کلی برنامه چهارم توسعه جمهوری اسلامی ایران مبنی بر «ایجاد سازوکار مناسب برای رشد بهره‌وری عوامل تولید (انرژی، سرمایه، نیروی کار، آب، خاک و ...» و «بند (۴۹) با عبارت «توجه و عنایت جدی بر

←

واگذاری سهام ترجیحی به مدیران، کارکنان و بازنشستگان بنگاه‌های قابل واگذاری که جزئی از عوامل تولید و منابع انسانی بنگاه می‌باشند، ایجاد سازوکارهای مناسب برای افزایش بهره‌وری است که از طریق تشویق و جذب نیروهای باتجربه و متخصص و در راستای ارتقای کارایی بنگاه‌های اقتصادی و رشد بهره‌وری منابع انسانی و توانمندسازی بخش‌های خصوصی انجام می‌گیرد. از سوی دیگر، فروش سهام ترجیحی متعلق به مدیران، کارکنان و بازنشستگان به دیگران، موجبات دلسردی و نارضایتی و در نتیجه کاهش بهره‌وری را فراهم می‌آورد و مانع تحقق اهداف طراحی شده برای سیاست‌های کلی نظام (درخصوص اصل ۴۴ قانون اساسی) می‌شود.^۱

(ب) بررسی موضوع:

در مقام تحلیل حقوقی شکایت، باید به بررسی این موضوع پرداخت که حدود صلاحیت «شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی» در تصویب «آیین‌نامه‌ی اجرایی نحوه‌ی واگذاری سهام ترجیحی» چگونه تعریف شده است. همانطور که در قسمت‌های قبل گفته شد، جزئیات مربوط به سهام ترجیحی در قوانین مشخص نشده و این امر به شورای مذکور محول شده است. این شورا نیز مبتنی بر

→

مشارکت عامه مردم در فعالیت‌های اقتصادی کشور و رعایت جهات زیر در امر واگذاری مؤسسات اقتصادی دولت به مردم
«...»

- بند (۳) سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی: «محور قراردادن رشد بهره‌وری در اقتصاد با تقویت عوامل تولید، توانمندسازی نیروی کار، تقویت رقابت‌پذیری اقتصاد، ایجاد بستر رقابت بین مناطق و استان‌ها و به‌کارگیری ظرفیت و قابلیت‌های متنوع در جغرافیای مزیت‌های مناطق کشور».

۱. لازم به ذکر است که بخشی از شکایت شاکی به موضوع نحوه‌ی واگذاری سهام ترجیحی شرکت پالایش نفت شیراز نسبت به بازنشستگان این شرکت اختصاص یافته است و شاکی مدعی شده که ضوابط مربوط به فراخوان و اطلاع‌رسانی عمومی مطابق با ضوابط مقرر در «آیین‌نامه نحوه واگذاری سهام ترجیحی» صورت نپذیرفته است. او برای این امر مدارک و مستنداتی را ارائه نموده و عدم رعایت ضوابط را مغایر با سیاست‌های کلی نظام و موازین اسلامی دانسته است. بررسی این موضوع از دایره‌ی موضوعی استعلام دیوان از فقهای شورای نگهبان خارج است و نتیجتاً این گزارش نیز به آن نمی‌پردازد.

این صلاحیت و بدون وجود محدودیت قانونی، اقدام به تصویب «آیین‌نامه نحوه واگذاری سهام ترجیحی» نموده است. بر همین اساس ماده (۱) این آیین‌نامه به مجاز بودن واگذاری سهام ترجیحی و نه تکلیفی بودن آن اشاره می‌کند و مقرر می‌دارد: «فروش ترجیحی و اقساطی حداکثر پنج درصد (۵٪) از سهام بنگاه‌های مشمول واگذاری به پیشنهاد سازمان خصوصی‌سازی و تصویب هیئت واگذاری به مدیران، کارکنان و بازنشستگان همان بنگاه و همچنین فروش اقساطی حداکثر پنج درصد (۵٪) از سهام بنگاه‌های مزبور به سایر مدیران با تجربه، متخصص و کارآمد براساس ضوابط این آیین‌نامه مجاز است.» ماده (۲) این آیین‌نامه نیز به «اولویت داشتن» مدیران، کارکنان و بازنشستگان در دریافت سهام بنگاه‌های مورد واگذاری اشاره دارد و نه «اختصاص این سهام» به این افراد. به بیان دیگر، قسمتی از سهام بنگاه‌ها به عنوان سهام ترجیحی مقرر شده و آماده واگذاری به مضمولان این موضوع می‌شود، ولی چنین نیست که اگر ایشان متقاضی این امر نباشند، بالاجبار باید این موضوع به آن‌ها تحمیل گردد. ماده (۶) آیین‌نامه در مقام تدوین سازوکار اجرایی نحوه اختصاص سهام ترجیحی با تعیین مهلت سی روزه پس از تاریخ اولین آگهی عرضه سهام یا اعلام سازمان خصوصی‌سازی به بنگاه مشمول واگذاری، برای افراد مشمول سهام ترجیحی، محدودیت زمانی مشخصی را در خصوص درخواست سهام تعیین کرده و بر این نکته تأکید می‌کند که در صورت عدم درخواست مضمولان سهام ترجیحی، سازمان خصوصی‌سازی سهام مورد نظر را با شرایط سهام بنگاه مورد واگذاری به فروش می‌رساند. بر این اساس، تعیین محدودیت زمانی برای استفاده و خریداری این سهام و امکان واگذاری این سهام به افراد فاقد اولویت در صورت عدم درخواست افراد دارای اولویت، مغایرتی با ضوابط حقوقی ندارد.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری:

شاکی در شکایت خود عبارت ذیل ماده (۶) «آیین‌نامه نحوه واگذاری سهام ترجیحی» مصوب شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی را مغایر با موازین شرعی و قانونی مبتنی بر لزوم احترام به حق‌الناس می‌داند. طبق ماده مذکور در صورتی که واجدان شرایط اخذ سهام ترجیحی در مهلت مقرر درخواست خود را مطرح نمایند، «سازمان خصوصی‌سازی سهام مورد نظر را با شرایط سهام بنگاه مورد واگذاری به فروش می‌رساند». به نظر می‌رسد که ایراد حقوقی بر این آیین‌نامه وارد نیست، چراکه قوانین در خصوص سهام ترجیحی صرفاً به بیان کلیات پرداخته و تعیین ضوابط و جزئیات موضوع را به آیین‌نامه اجرایی واگذار کرده‌اند و احکام مذکور در آیین‌نامه مربوطه نیز مبنی بر مجاز بودن اشخاص موضوع سهام ترجیحی به بهره‌مندی از چنین سهامی بوده و نه تکلیف به آن. همچنین مهلتی برای اشخاص مذکور مقرر شده و در صورت عدم درخواست آنها نیز از لحاظ منطقی برای سهام مذکور تعیین تکلیف شده است. به بیان دیگر، چنین نیست که سهام ترجیحی مطابق قانون و اصالتاً در مالکیت مشمولان چنین سهامی قرار گرفته باشد، بلکه برای ایشان اولویتی مشخص شده که در صورت عدم بهره‌مندی از آن، می‌توان سهام را از طریق معمول، به فروش رساند و از این جهت ایرادی در مصوبه دیده نمی‌شود.

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