

حقوق عامه و واگذاری بنگاه‌های دولتی؛ تأملاتی انتقادی ناظر به رویه دادستان‌ها

ولی رستمی*

حامد نیکونهاد**

محمد مهدی همتی فقیه***

چکیده

از جمله وظایف بسیار مهم قوه قضاییه به استناد بند ۲ اصل ۱۵۶ قانون اساسی، احیای حقوق عامه است. مفهوم حقوق عامه از گستردگی خاصی برخوردار است و هر موضوعی حسب مورد دارای ابعادی از حقوق عامه است. امر واگذاری بنگاه‌های دولتی نیز از این قبیل موضوعات است که واجد ابعاد حقوق عامه است و دادستان به‌عنوان متولی احیای حقوق عامه در این زمینه عهده‌دار وظایفی است. هدف نگارش این مقاله واکاوی ابعاد مختلف واگذاری بنگاه‌های دولتی است که با حقوق عامه مرتبط است. در این بین آسیب‌شناسی از نحوه ورود این مقام در راستای احیای حقوق عامه و پیشنهادهایی جهت رفع آن‌ها نیز ارائه می‌شود. از جمله این پیشنهادات می‌توان به اصلاح ماده ۳۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و گنجاندن دادستان در ترکیب هیئت واگذاری، دریافت شمار بنگاه‌های دولتی قابل واگذاری در محدوده حوزه قضایی از سازمان خصوصی‌سازی و رصد مستمر تغییرات آن‌ها اشاره کرد.

واژگان کلیدی: خصوصی‌سازی، دادستان، حقوق عامه، واگذاری بنگاه‌های

دولتی، اصل ۴۴.

vrostami@ut.ac.ir

hamednikoonhad@gmail.com

hemmati_m@atu.ac.ir

*استاد گروه حقوق عمومی دانشگاه تهران، تهران، ایران

**استادیار گروه حقوق عمومی دانشگاه قم، قم، ایران

***دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق عمومی و پژوهشگر پژوهشگاه قوه قضاییه، تهران، ایران

مقدمه

با استناد به بند ۲ اصل ۱۵۶ قانون اساسی یکی از وظایف قوه قضاییه احیای حقوق عامه است. این حقوق ابعاد مختلفی دارد و یکی از آن‌ها بعد اقتصادی است. یکی از این حقوق عامه ناظر به این نکته است که تخصیص امکانات به صورت عادلانه انجام شود و در این بین ناکارآمدی‌ها و بی‌عدالتی‌ها موجب ایجاد تفاوت‌های ناب‌جا نشود. با روشن شدن ناکارآمدی مداخلات حداکثری دولتی (مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضاییه، ۱۳۹۲: ۷۵)، سیاست‌هایی در راستای تحدید و تعدیل این مداخلات در کشورهای مختلف اتخاذ شده که یکی از مهم‌ترین این سیاست‌ها، سیاست خصوصی‌سازی یا تعدیل ساختاری بود.

در حقیقت یکی از مظاهر مداخله دولت در اقتصاد، مدیریت و مالکیت بنگاه‌های دولتی است و برای رفع این ناکارآمدی‌ها لازم است دولت‌ها از نقش بنگاه‌داری خود عقب‌نشینی کنند. در تعریف خصوصی‌سازی آمده است: «فروش واحدهای تولیدی و تجاری بخش دولتی به افراد و اشخاص بخش خصوصی» (گلریز، ۱۳۶۸: ۴۲۳). در راستای حرکت کشور برای نیل به این هدف، سیاست‌های کلی اصل ۴۴ در سال ۱۳۸۴ از جانب رهبر انقلاب ابلاغ شد که یکی از وجوه اصلی آن، واگذاری بنگاه‌های دولتی به بخش‌های خصوصی و تعاونی بود. در این راستا هدف‌گذاری‌هایی نیز صورت گرفته بود؛ از جمله این که پرونده واگذاری‌ها باید در آخرین سال برنامه چهارم توسعه یعنی سال ۱۳۹۳^۱ بسته شود یا تا همین زمان بخش تعاونی به‌عنوان یکی از سه بخش اصلی اقتصاد ایران به گواه اصل ۴۴ قانون اساسی، حائز سهم ۲۵ درصدی از اقتصاد کشور باشد. هم‌اکنون و با گذشت هفت سال از این زمان، هنوز اهداف یادشده به نحو مطلوب و قابل توجهی محقق نشده است.

یکی از مجریان اصلی این سیاست‌ها قوه قضاییه است که به گواه قوانین مربوطه^۲ در این امر نقش‌آفرینی پررنگ دارد. یکی از مهم‌ترین ارکان قوه قضاییه

۱. ماده ۱۴ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ مصوب ۱۳۸۶ مجلس شورای اسلامی

۲. از جمله تبصره ۱۲ ماده ۷، ماده ۳۲ و تبصره آن، ماده ۴۱، ماده ۵۳، تبصره ۲ ماده ۵۹، تبصره ۱ ماده ۶۰ ماده

۶۴ و بند ج ماده ۹۱ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب ۱۳۸۶ با اصلاحات بعدی.

این موارد حاکی از نقش قابل توجه قوه در زمینه اجرای سیاست‌ها و قوانین مربوطه است.

که می‌تواند نقش فعال در این زمینه داشته باشد دادستانی است. این حوزه چنانچه در بخش اول مورد بررسی قرار می‌گیرد، واجد ابعاد حقوق عامه است و دادستان باتوجه به وظایفی که در مواد ۲۲^۱ و ۲۹۰^۲ قانون آیین دادرسی کیفری برشمرده شده نمی‌تواند نسبت به این حوزه بی‌تفاوت باشد.

با این مقدمه، در بخش اول به امر واگذاری‌ها و ارتباط آن با حقوق عامه اشاره می‌شود. سپس در بخش دوم، آسیب‌های نقش‌آفرینی دادستان‌ها - به‌عنوان نقش‌آفرین محوری - در احیای حقوق عامه در امر واگذاری‌ها برشمرده شده و در پایان پیشنهادهایی در این راستا ارائه می‌شود. در اثنای مباحث نوع ورود دادستان‌ها در پرونده‌های بحث‌برانگیز واگذاری به‌صورت مستند مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۱. واگذاری بنگاه‌های دولتی و حقوق عامه

یکی از مظاهر حقوق عامه، خدمات عمومی است که به‌واسطه بنگاه‌های دولتی ارائه می‌شود. در بخش‌های مختلف قانون اساسی، خط مشی ارائه این خدمات مورد اشاره قرار گرفته است؛ از جمله این موارد می‌توان به بندهای ۹ و ۱۲ اصل سوم و بند ۱ اصل چهل و سوم اشاره نمود. البته محصول بنگاهداری دولتی تنها ارائه کالا و خدمات عمومی نیست و در مواردی کالا یا خدماتی ارائه می‌شود که جنبه عمومی ندارد. ناظر به بحث واگذاری بخش‌های دولتی ارائه‌دهنده خدمات عمومی به این نکته اکتفا می‌شود که در کارآمدی مدیریت بخش خصوصی بر این حوزه‌ها و ارائه مطلوب خدمات عمومی توسط این بخش اقتصادی تردید بسیار است. اما روی سخن بیشتر ناظر به واگذاری بنگاه‌هایی است که کالاها و خدماتی غیر از موارد فوق ارائه می‌دهند.^۳

۱. ماده ۲۲ قانون آیین دادرسی کیفری: «به منظور ... حفظ حقوق عمومی و اقامه دعوی لازم در این مورد ... در حوزه قضایی هر شهرستان و در معیت دادگاه‌های آن حوزه، دادرسی عمومی و انقلاب و همچنین در معیت دادگاه‌های نظامی استان، دادرسی نظامی تشکیل می‌شود.»

۲. ماده ۲۹۰ قانون آیین دادرسی کیفری: «دادستان کل کشور مکلف است در جرائم راجع به اموال، منافع و مصالح ملی و خسارت وارده به حقوق عمومی که نیاز به طرح دعوی دارد از طریق مراجع ذیصلاح داخلی، خارجی و یا بین‌المللی پیگیری و نظارت نماید.»

۳. برای ملاحظه دیدگاه موافقین واگذاری بخش‌های ارائه‌دهنده خدمات عمومی ن.ک به:

رحمت‌اللهی، حسین و نجارزاده هنجنی، مجید (۱۳۹۵): مبانی لزوم اعمال حاکمیت دولت بر بنگاه‌های خصوصی شده متولی خدمات عمومی، دوفصلنامه حقوق اداری، شماره ۱۱

۱.۱. ناکارآمدی مدیریت دولتی

یکی از جنبه‌های ارتباط واگذاری بنگاه‌ها با حقوق عامه - چنانچه در مقدمه نیز ذکر شد- ناکارآمدی مدیریت دولتی در این بنگاه‌هاست که در دو صورت حقوق عامه را تحت الشعاع قرار می‌دهد. فرض اول صورتی است که بازار انحصاری است و ناگفته پیداست که در صورت انحصاری بودن بنگاه، واگذاری آن به بخش خصوصی به تداوم انحصار انجامیده و نمی‌توان انتظار بهبود عملکرد بنگاه را داشت.^۱ فرض دیگر مواردی است که هرچند بنگاه دولتی قدرت انحصاری در بازار ندارد، زیان‌ده بوده و تداوم فعالیت بنگاه مستلزم صرف هزینه‌های گزاف از منابع دولتی خواهد بود. در این صورت نیز ادامه مدیریت دولتی خساراتی را به منابع عمومی تحمیل می‌کند. به این ترتیب نه تنها در مواردی واگذاری ناسالم می‌تواند حقوق عامه را نقض کند، بلکه واگذار نشدن بنگاه دولتی و تداوم مدیریت دولتی نیز می‌تواند حقوق عامه را در معرض نقض قرار دهد. از این رو لازم است تدابیری در جهت واگذاری سالم بنگاه‌ها به بخش غیردولتی اتخاذ کرد.

۱.۲. درآمدهای ناشی از واگذاری

دیگر جنبه ارتباط واگذاری بنگاه‌های دولتی و حقوق عامه در بحث درآمدهای ناشی از واگذاری است. ماده ۲۹ قانون اجرای سیاست‌های اصل ۴۴، به محل جمع‌آوری وجوه حاصل از واگذاری‌ها و محل مصرف آن‌ها اشاره می‌کند. علی‌الخصوص در مورد بندهای ۱ الی ۵ این ماده^۲ می‌توان به وضوح ابعاد مرتبط با

۱. این موضوع بیش از همه بخش‌های ارائه‌دهنده خدمات عمومی حقوق عامه را تحت‌الشعاع قرار می‌دهد.

۲. ماده ۲۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴: «باتوجه به بند (د) سیاست‌های کلی، وجوه حاصل از واگذاری‌های موضوع این قانون از جمله شرکت‌های مادر تخصصی و عملیاتی به حساب خاصی نزد خزانه‌داری کل کشور واریز و در موارد زیر مصرف می‌شود:

۱- ایجاد خوداتکائی برای خانواده‌های مستضعف و محروم و تقویت تأمین اجتماعی،

۲- اختصاص سی درصد (۳۰٪) از درآمدهای حاصل از واگذاری به تعاونی‌های فراگیر ملی به منظور فقرزدایی، شامل تخفیف‌های موضوع ماده (۳۴) این قانون،

۳- ایجاد زیربنای اقتصادی با اولویت مناطق کمتر توسعه‌یافته،

۴- اعطاء تسهیلات (وجوه اداره شده) برای تقویت تعاونی‌ها و نوسازی و بهسازی بنگاه‌های اقتصادی غیردولتی با اولویت بنگاه‌های واگذار شده و نیز برای سرمایه‌گذاری بخش‌های غیردولتی در توسعه مناطق کمتر توسعه‌یافته و تقویت منابع بانک توسعه تعاون،

۵- مشارکت شرکت‌های دولتی با بخش‌های غیردولتی تا سقف چهل و نه (۴۹٪) به منظور توسعه

حقوق عامه را مشاهده کرد. از سوی دیگر حتی می‌توان حقوق تعاونی‌های فراگیر ملی موضوع بند ۲ این ماده را به نوعی حقوق عامه تلقی کرد.^۱ به گواه آمار یکی از عمده علل اختلافات ناشی از واگذاری به قیمت‌گذاری بنگاه‌های در معرض واگذاری مربوط می‌شود.^۲

۱.۳. حقوق مصرف‌کنندگان

جنبه دیگری که می‌تواند به لحاظ حقوق عامه قابل توجه باشد حقوق مصرف‌کنندگان است. زمانی که مدیریت دولتی راهبر بنگاه اقتصادی باشد، اغلب کارایی بنگاه اقتصادی آن چنان که می‌بایست نیست و طبیعتاً کمیت و کیفیت چندان نمی‌تواند در خور مصرف‌کنندگان باشد. این معضل می‌تواند در جریان واگذاری و در صورت بی‌توجهی به اهلیت طرف واگذاری ادامه یابد.^۳ چنانچه مفهوم حقوق عامه را با مسامحه بدیل منفعت عمومی قرار دهیم، در نظام‌های حقوقی کشورهای دیگر مواردی وجود دارد که در آن حقوق مصرف‌کنندگان به‌عنوان منفعت عمومی شناخته شده است. همچون قانون خدمت دادستانی^۴ کشور مجارستان که در مقام پیش‌بینی مواردی که دادستان می‌تواند در آن موارد اقامه دعوا کند، در بند ۵ قسمت ۲۷ حقوق مصرف‌کنندگان را به‌عنوان یکی از حوزه‌هایی که دادستان در آن ورود می‌کند برشمرده است. در حقیقت حقوق مصرف‌کنندگان را به‌عنوان یکی از مصادیق منفعت عامه تلقی کرده است (مرادی برلیان، ۱۳۹۷: ۴).

۱.۴. امنیت شغلی و سرمایه‌گذاری

حقوق عامه از نظرگاهی دیگر تحت تأثیر خصوصی‌سازی است و آن زمانی است که وضعیت شغلی کارکنان بنگاه‌های واگذاری در معرض خطر قرار می‌گیرد.

اقتصادی مناطق کمتر توسعه‌یافته

۶- ...»

۱. بند الف ماده ۱ دستورالعمل نظارت و پیگیری حقوق عامه مصوب ۱۳۹۷ ریاست قوه قضاییه

۲. نقطه نظرات معاون حقوقی و امور مجلس وقت قوه قضاییه در شورای گفتگوی دولت و بخش خصوصی

قابل دسترسی در (۱۱ مهرماه ۱۴۰۰):

<http://ppdc.ir/fa/allnews/mainsession/250-1399-10-10-05-30-24.html>

۳. دعوی ناظر به اهلیت طرف واگذاری نیز از جمله علل عمده طرح اختلافات ناشی از واگذاری هاست. ن. ک. به:

همان.

توضیح آن که به موجب بند ۳ ماده ۱۶ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، طرف‌های واگذاری تعهداتی نسبت به کارکنان بنگاه‌های واگذار شده دارند و از جمله این که هیئت واگذاری می‌بایست تعداد کارکنان شرکت قابل واگذاری را در قرارداد واگذاری قید کند. مضافاً این شرط که تا مدت پنج سال مدیران شرکت پس از واگذاری نمی‌توانند این تعداد را کاهش دهند نیز باید در قرارداد یادشده تصریح شود. فقدان نظارت بر انجام این تعهدات، کارکنان مشغول در این بنگاه‌ها را در معرض محرومیت از شغل قرار می‌دهد. این موضوع مغایر با دیدگاه قانون‌گذار اساسی مستنبط از بند ۱۲ اصل ۳ و اصل ۲۸ است.

علاوه بر موارد فوق امنیت سرمایه‌گذاری را می‌توان دیگر جنبه ارتباط واگذاری‌ها و حقوق عامه تلقی کرد. توقف‌های گاه و بیگاه واگذاری‌ها هر چند عموماً در راستای احیای حقوق عامه است، اما در مواردی چند می‌تواند امنیت سرمایه‌گذاری را مخدوش کرده و گروهی از سرمایه‌گذاران را از ورود به جریان واگذاری‌ها منصرف کند.

۲. آسیب‌شناسی نقش آفرینی دادستان‌ها در امر واگذاری در آینه دستور

دادستانی یکی از ارکان قوه قضاییه محسوب می‌شود که با ملاحظه مواد ۲۲ (ناظر به دادستان‌های سراسر کشور اعم از دادستان کل کشور و دادستان شهرستان‌ها) و ۲۹۰ (ناظر به دادستان کل کشور) قانون آیین دادرسی کیفری، نقش پررنگی در راستای حفظ و احیای حقوق عامه دارد. با ملاحظه ابعاد مرتبط با حقوق عامه در بحث واگذاری‌ها، دادستان مکلف است در این موضوع نیز ورود داشته باشد. رویه دادستان‌ها در بحث احیای حقوق عامه در واگذاری‌ها گویای نوعی مشکلاتی است که می‌توان با رفع آن‌ها پیشرفت قابل توجهی در جریان اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ مشاهده کرد. در ادامه آسیب‌های احشاشده در رویه دادستان‌ها در بحث واگذاری تشریح می‌شود.

۲.۱. نقش آفرینی منفعلانه دادستان‌ها در امر واگذاری

رصد فعالیت‌های دادستان‌ها در امر واگذاری حاکی از نوعی انفعال است. به این صورت که دادستان‌ها این امور را به صورت فعالانه پیگیری نکرده و ورود آن‌ها به دنبال گزارش‌هایی است که به این مرجع واصل می‌شود. مؤیدات این ادعا در

ادامه مورد اشاره قرار می‌گیرد. این در حالی است که بنگاه‌های قابل واگذاری و واگذارشده در هر حوزه قضایی محدود است و نظارت بر جریان واگذاری و همچنین ایفای تعهدات قراردادی طرف‌های واگذاری با استفاده از ظرفیت‌های بازرسان کل استانی و همچنین ضابطان قضایی ناممکن نیست.

در توضیح نکته بالا باید گفت دادستان ظرفیت‌های مختلفی در این راستا دارد. از جمله ضابطان قضایی که به موجب ماده ۲۸ قانون آیین دادرسی کیفری^۱، تحت نظارت و تعلیمات دادستان در کشف جرم و جمع آوری ادله وقوع آن فعالیت می‌کنند. ناگفته پیداست ضابطان قضایی در انجام وظیفه کشف جرم می‌بایست دامنه رصد خود را گسترش دهند. سازمان بازرسی و بازرسان کل استانی نیز ظرفیت دیگری هستند که دادستان می‌تواند از آن‌ها استفاده کرده و در صورتی که گزارش این نهاد حاکی از وقوع جرم یا تخلف ناقص حقوق عامه در جریان واگذاری‌ها بود، موضوع را از مراجع صالح قضایی یا اداری پیگیری کنند و در غیر این صورت اگر گزارش‌ها از قریب‌الوقوع بودن ارتکاب جرم یا نقض حقوق عامه حکایت می‌کرد، از تدابیر هشدار^۲ خود استفاده کند.

در مواردی مشاهده شده که مدتی قبل از واگذاری بنگاه دولتی، مدیریت بنگاه سودی حداقلی عاید آن می‌کند اما زمانی که سخن از واگذاری به میان می‌آید به ناگاه وضعیت بنگاه تا سرحد ورشکستگی سقوط می‌کند. در این موارد تردیدی نیست که عناصری در دستگاه‌های اجرایی قصد دارند وضعیت را به گونه‌ای تغییر دهند که هم واگذاری بنگاه دولتی و قیمت‌گذاری آن در این وضعیت را از سویی، و

۱. ماده ۲۸ قانون آیین دادرسی کیفری: «ضابطان دادگستری مأموران هستند که تحت نظارت و تعلیمات دادستان در کشف جرم، حفظ آثار و علائم و جمع‌آوری ادله وقوع جرم، شناسایی، یافتن و جلوگیری از فرار و مخفی شدن متهم، تحقیقات مقدماتی، ابلاغ اوراق و اجرای تصمیمات قضایی، به موجب قانون اقدام می‌کنند.»

۲. چنانچه دادستان بندرعباس در مورد واگذاری شرکت تن ماهی بندرعباس از تدابیر هشدار خود استفاده کرده و فرایند واگذاری را متوقف کرد. البته این شرکت از جمله بنگاه‌های دولتی مشمول واگذاری‌های موضوع سیاست‌های کلی اصل ۴۴ نبوده و تنها مصداق تدابیر هشدار دادستان ذکر می‌شود. رک به:

نامه دادستان بندرعباس به شماره ۳۰۰/۸۹۲۹/۹۰۳۳ مورخ ۱۳۹۹/۰۶/۲۷ خطاب به مدیرعامل صندوق بازنشستگی کشور

هم تداوم مدیریت دولتی بر بنگاه از سوی دیگر را به موجبی برای نقض حقوق عامه مبدل کنند. مثال بارز این موضوع در مورد بنگاه کشت و صنعت مغان به وقوع پیوست که ورود منفعلانه دادستان در این زمینه، کامیابی متخلفان را در پی داشت. با این توضیح که مطابق گزارش‌ها و بررسی صورت‌های مالی این شرکت در بازه زمانی سال‌های ۱۳۹۰-۱۳۹۴ حاکی از سودده بودن آن است. این در حالیست که با آغاز فرایند واگذاری، این شرکت زیان‌ده شده و این موضوع مانع واگذاری شرکت در بازار اوراق بهادار شد.^۱ این در حالیست که دادستان می‌تواند با به‌کارگیری ضابطان و همچنین تعامل با بازرس کل استان، از طریق گزارش‌گیری علی‌الخصوص در زمانی که فرایند واگذاری آغاز می‌شود، از زیان‌ده شدن بنگاه مربوطه جلوگیری کند. این جلوگیری چنان‌که گفته شد می‌تواند جنبه پیشگیرانه یا تعقیبی داشته باشد.

البته نگاه منفعلانه دادستان‌ها رویه غالب نیست و می‌توان مواردی یافت که دادستان در آن به‌صورت فعالانه و مفصل ورود کرده و وضعیت بنگاه را مرحله به مرحله با مکاتبات و اقدامات مقتضی پیگیری کرده است. مثال بارز این مهم پرونده واگذاری شرکت آذراب و هپکو است؛ در پرونده واگذاری آذراب دادستان لحظه به لحظه وقایع شرکت را رصد کرده و مکاتبات با مسئولان ذی‌ربط استانی و کشوری را مدنظر قرار داده است. از جمله این اقدامات نامه‌نگاری دادستان این شهرستان مربوطه با دادستان کل کشور و تقاضای اتخاذ تدابیر لازم است.^۲ این رویه فعالانه در مورد پرونده هپکو نیز صادق است. با این توضیح که رصد فعالانه موضوع از جانب دادستان موجب شد این مقام در برخی موارد جزئی اما مؤثر ورود نماید. چنانچه در مورد دستور مدیرکل دفتر مقررات صادرات و واردات وزارت صمت^۳ مبنی بر تجویز واردات ماشین‌آلات سنگین واکنش نشان داده و جهت پیگیری‌های

۱. ن. ک. به:

<http://mshrgh.ir/1127663>

۲. نامه شماره ۹۰۱۲/۱۶۸۴۵/۳۰۰۵ در تاریخ ۱۳۹۹/۱۱/۱۵ دادستان وقت شهرستان اراک خطاب به دادستان کل کشور

۳. نامه شماره ۱۸۲۱۴۶ مورخه ۱۳۹۸/۰۷/۰۶ مدیرکل دفتر مقررات صادرات و واردات وزارت صمت خطاب به رؤسای سازمان‌های صنعت و معدن استان‌ها

بعدی به دادستان کل کشور ارجاع داده است.^۱

ناگفته نماند رویه اخیر برخی دادستان‌ها هرچند مثبت به نظر می‌رسد اما روی دیگری نیز دارد که چندان مثبت نیست. توضیح آن که ورود مفصل و مجدانه دادستان‌ها و رصد دقیق و آن به آن وقایع تنها در صورتی انجام می‌شود که اتفاقات شرکت تبدیل به یک بحران امنیتی شود؛ بحران‌های از جنس اعتراضات و تعصبات کارگران، بست‌نشینی آن‌ها و مانند آن که ضریب رسانه‌ای نیز داشته و موجب طرح هر چه بیشتر موضوع در فضای عمومی کشور شده است. تا جایی که در مورد خاص واگذاری شرکت هیکو معاونت قضایی دادستانی کل کشور گزارشی مفصل و همه‌جانبه تهیه می‌کند. این در حالیست که در موارد دیگر که مشکلات امنیتی چندان‌ی به دنبال نداشته یا اعتراضات و اشکال مختلف آن به غلظت برخی پرونده‌ها به‌وقوع نپیوسته است، دادستان ورودی نه چندان فعال در این زمینه داشته است.

فقدان نگاه پیش‌گیرانه دادستان احتمال وقوع واگذاری‌های ناسالم را افزایش می‌دهد. سرنوشت عموم واگذاری‌های ناسالم فسخ قرارداد واگذاری است. فسخ قرارداد واگذاری هرچند از ورود خسارات بیشتر جلوگیری می‌کند اما هزینه‌های دیگری را متعاقب خود به دنبال دارد. فارغ از هزینه‌های معنوی، هزینه‌های مادی وارده قابل چشم‌پوشی نیست. هزینه‌های واگذاری اولیه، هزینه‌های فیصله اختلافات و بازگشت بنگاه واگذارشده به بخش دولتی و آماده‌سازی مجدد آن برای تجدید واگذاری از آن جمله‌اند. این در حالیست که دادستان می‌تواند با نقش‌آفرینی فعال خود مبتنی بر موازین قانونی از هدررفت آن‌ها جلوگیری کند.

۲.۲. تفسیر مضیق از حقوق عامه در امر واگذاری و مطلوبیت تداوم مدیریت دولتی

مدیریت دولتی ناکارآمد بر بنگاه اقتصادی به همان اندازه که واگذاری ناسالم و متخلفانه زیانبار است، خساراتی را بیت‌المال تحمیل می‌کند. دیگر ایراد مشاهده‌شده در این زمینه اکتفا کردن دادستان‌ها به صدور دستور توقف واگذاری یا پیگیری فسخ قرارداد واگذاری در مراجع ذی‌صلاح است؛ بی‌توجه به این نکته که تداوم مدیریت دولتی نیز آثار زیان‌باری را به حقوق عامه تحمیل می‌کند. پس از

۱. نامه شماره ۳۰۵/۱۷۳۹۴/۹۰۱۲ در تاریخ ۱۳۹۸/۷/۲۲ دادستان وقت شهرستان اراک خطاب به

فسخ واگذاری و سیطرهٔ مجدد مدیریت دولتی بر این بنگاه، به زعم دادستان این بازگشت مطلوبیت دارد و عدم‌النفعی که به واسطهٔ تعلل در واگذاری بنگاه دولتی می‌توانست عاید بنگاه شده و پویایی اقتصادی را به دنبال داشته باشد، منظور نظر قرار نمی‌گیرد. در حقیقت رویکرد دادستانی نسبت به صیانت از حقوق عامه، رویکردی مضیق است و اقتضای این رویکرد مضیق عدم واگذاری بنگاه دولتی به بخش غیردولتی اعم از خصوصی و تعاونی است. کمتر موردی مشاهده شده است که همچون پروندهٔ واگذاری فولاد میبد، دادستان علاوه بر پیگیری توقف واگذاری، مساعی خود را در جهت ارائهٔ پیشنهادهای ناظر به آماده‌سازی و واگذاری بنگاه یادشده صرف کند.^۱ هرچند رویکرد دادستان به امر واگذاری در این مورد قابل تحسین است اما خالی از اشکال نیست. ایراد وارد بر مفاد این نامه این است که پیشنهادی ارائه می‌شود که چندان با موازین قانونی همخوانی ندارد^۲ و ناگفته پیداست که پیشنهادهای دادستان نباید از مرزهای قانونی فراتر رود.

نباید از این نکته غفلت کرد که هرچند ابزارهای سلبی در دسترس دادستانی جهت جلوگیری از واگذاری یا توقف فرایند آن چه در مقام پیشگیری از وقوع جرم و نقض حقوق عامه و چه در مقام تعقیب جرم ارتكابی می‌تواند مؤثر باشد اما در راستای سوق دادن مقامات به سمت تمهید مقدمات واگذاری و الزام وی، جز برخی ظرفیت‌های غیررسمی تقریباً هیچ ابزار مؤثر و تضمین شده‌ای وجود ندارد.

۲.۳. فقدان نظارت کافی بر متولیان واگذاری در فرض لزوم اقامه دعوا و کوتاهی

این مقامات

در بحث واگذاری بر رفتار مقامات و مراجع مسئول نظارت کافی صورت نمی‌گیرد. ماده ۲۹۰ قانون آیین دادرسی کیفری این‌گونه اشعار می‌دارد: «دادستان کل کشور مکلف است در جرائم راجع به اموال و منافع و مصالح ملی و خسارت

۱. نامه شماره ۹۰۳۰/۶۵۴۳۰۰۵ در تاریخ ۱۴۰۰/۰۲/۱۹ دادستان یزد خطاب به معاون قضایی دادستان کل کشور

۲. در این نامه پیشنهاد شده ایمیدرو، شرکت فولاد میبد را طی انعقاد قرارداد به یکی از طرف‌های خصوصی واگذار نماید و در صورت مطلوب بودن مدیریت طرف واگذاری نسبت به قطعیت واگذاری از طریق سازمان خصوصی‌سازی اقدام کند. این در حالیست که واگذاری در این فرض و از ابتدا به‌موجب بند ج ماده ۱۷ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ تنها از طریق سازمان خصوصی‌سازی امکان‌پذیر است.

وارد به حقوق عمومی که نیاز به طرح دعوا دارد از طریق مراجع ذیصلاح داخلی، خارجی و یا بین‌المللی پیگیری و نظارت نماید.» یکی از این مراجع سازمان خصوصی‌سازی است که به گواه بند ۲ ماده ۴ اساسنامه مصوب ۱۳۸۸، این سازمان به‌عنوان یکی از طرف‌های قرارداد واگذاری، مسئول پیگیری وضعیت بنگاه‌های قابل واگذاری و واگذار شده است. همچنین به موجب بندهای ۹ و ۱۰ الحاقی این اساسنامه در سال ۱۳۹۶، وظایف نظارت بر اجرای دقیق مفاد قراردادهای مربوط به واگذاری و نظارت و پشتیبانی بعد از واگذاری برای تحقق اهداف واگذاری نیز به این سازمان محول شد.

با توصیف فوق می‌توان مواردی متصور شد که سازمان خصوصی‌سازی در جریان اقامه دعوی در هیئت داوری علیه طرف‌های واگذاری تعلل می‌کند یا بعضاً اقداماتی انجام داده اما متعاقباً عقب‌نشینی می‌کند. چنانچه در پرونده کشت و صنعت مغان، سازمان خصوصی‌سازی ابتدائاً در هیئت داوری علیه طرف واگذاری اقامه دعوا کرد اما تحت فشار مقامات عالی اجرایی، در اقدامی دیگر درخواست استرداد لایحه خود را به هیئت داوری تقدیم کرد.^۱ در این موارد این وظیفه دادستان کل کشور است که حسب ماده ۲۹۰ قانون آیین دادرسی کیفری، موضوع را از طریق مربوطه پیگیری کند. باتوجه به این که قانون‌گذار صلاحیت یادشده را تنها به دادستان کل کشور داده شده و از طرفی چنین صلاحیتی را برای دادستان‌های شهرستان پیش‌بینی نکرده، دادستان‌های شهرستان‌ها در این موارد باید در هماهنگی کامل با دادستان کل کشور، موضوع را دنبال نمایند. تبصره ماده ۴ دستورالعمل نظارت و پیگیری حقوق عامه^۲ ابلاغی ۱۳۹۷ نیز بر این نکته تأکید دارد.

مصادق دیگری از بی‌توجهی نسبت به وظیفه مندرج در ماده ۲۹۰ قانون آیین دادرسی کیفری، پرونده شرکت هپکو است. در پرونده هپکو سازمان خصوصی‌سازی با تأخیری یک ساله نسبت به اقامه دعوا در هیئت داوری علیه طرف واگذاری اقدام

۱. همان

۲. تبصره ماده ۴ دستورالعمل نظارت و پیگیری حقوق عامه ۱۳۹۷: «دادستان‌های سراسر کشور موظفند در ارتباط با موارد مذکور در ماده ۲۹۰ قانون مذکور مراتب را جهت اقدام مقتضی به دادستان کل کشور اعلام کنند.»

کرده است. همچنین هیئت داوری نیز با تأخیری دو ساله نسبت به صدور رأی اقدام کرد.^۱ این در حالیست که در صورت رصد فعالانه موضوع از سوی دادستان، اقامه دعوا و رسیدگی بدون فوت وقت انجام می شد. البته لازم به ذکر است در این زمان قانون آیین دادرسی دادگاه های عمومی و انقلاب در امور کیفری ۱۳۷۸ حاکم بود و سخنی از دادرها و وظایف آنها در این قانون به میان نیامده بود. اما برای اثبات وظیفه دادستان در این زمینه می توان به بند الف ماده ۳ قانون تشکیل دادگاه های عمومی و انقلاب اصلاحی سال ۱۳۸۱ اشاره کرد که از «اقامه دعوا از حنبه... حفظ حقوق عمومی...» به عنوان یکی از وظایف دادستان یاد کرده است (سلیمی و بخشی زاده، ۱۳۹۳: ۳۳).

در مورد ماده ۲۹۰ قانون آیین دادرسی کیفری لازم به ذکر است به این ماده انتقاداتی وارد است؛ از جمله این که مشخص نیست چه ابزارهایی در دست دادستانی کل است تا این وظیفه قانونی را به سرانجام برساند. این که در انجام این وظیفه مکاتبه با مقامات مسئول و اطلاع آنها از نقض حقوق عامه کافی است یا این که قالب دیگری در این راستا لازم است. لذا علی رغم وجود نقایص در این ماده قانونی، انتظار می رود اقلأ با استفاده از هشدارها، مرجع مربوطه را به انجام وظایف ذی ربط وادار کند.

نتیجه

در این بخش در راستای تقویت نقش آفرینی دادستان ها به عنوان محور احیای حقوق عامه در جریان واگذاری ها راهکارهای قانونی و رویه ای پیشنهاد می شود. یکی از راهکارهای قانونی افزودن دادستان کل کشور یا نماینده وی به اعضای هیئت واگذاری به عنوان عضو با حق رأی از طریق اصلاح ماده ۳۹ قانون اجرای سیاست های اصل ۴۴ است. لازم به ذکر است این موضوع در جریان تصویب لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور نیز مد نظر بوده و ذیل یکی از پیوست های این لایحه^۲ پیش بینی شده بود. علی رغم دائمی بودن مفاد این بند، اما با توجه به موقتی

۱. گزارش سازمان بازرسی کل کشور به شماره ۷۹۱۰۱ به تاریخ ۱۳۹۷/۰۴/۱۳ خطاب به وزیر وقت امور اقتصادی و دارایی

۲. بند ۵۰ بخش نهم پیوست قانون بودجه ۱۳۹۹ کل کشور

بودن قانون بودجه کل کشور با انقضای مدت اجرای این قانون، مفاد یادشده نیز منقضی می‌شوند. از این رو لازم است این مهم از طریق اصلاح ماده ۳۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ انجام شود. هرچند در حال حاضر نیز دادستان به جلسات هیئت واگذاری دعوت می‌شود اما حضور رسمی این مقام و نقش آفرینی جدی‌تر آن در اتخاذ تصمیمات هیئت واگذاری می‌تواند به تقویت نقش دادستانی در این زمینه کمک کند.

راهکارهای رویه‌ای که می‌توان در راستای هدف یادشده ارائه داد به شرح زیر پیشنهاد می‌شود:

- دادستان‌ها با استعلام از سازمان خصوصی‌سازی لیست بنگاه‌های دولتی موجود در حوزه قضایی خود و وضعیت هریک از لحاظ قابلیت واگذاری را دریافت نمایند.
- اتخاذ رویکرد فعالانه توسط دادستان‌ها نسبت به امر واگذاری بنگاه‌های دولتی در محدوده حوزه قضایی خود. باتوجه به این که بازه زمانی واگذاری‌ها و بنگاه‌های قابل واگذاری محدود است و تلاش‌های دادستانی در این زمینه دائمی نیست. دادستان‌ها در این موارد می‌توانند با بهره‌گیری از ظرفیت ضابطان دادگستری، سازمان بازرسی کل کشور و بازرسان کل استان دایره رصد خود را در مراحل قبل، حین و بعد از واگذاری توسعه دهند و در صورت قریب‌الوقوع بودن ارتکاب جرم یا نقض حقوق عامه، تدابیر پیشگیرانه خود اعم از تذکر و هشدار را اتخاذ نمایند. همچنین در صورت مقتضی اعم از تعقیب جرم یا تخلف از مراجع مربوطه و طرح دعوای حقوقی ناظر به جبران خسارات وارده به حقوق عامه، در این زمینه نقش آفرینی نمایند.
- ارتباط کامل با دادستانی کل کشور در اجرای ماده ۲۹۰ قانون آیین دادرسی کیفری و در راستای نظارت بر انجام وظایف سازمان خصوصی‌سازی و ایفای تعهدات قراردادی طرف‌های واگذاری؛ توضیح آن که در مواردی نهادهایی همچون سازمان خصوصی‌سازی عهده‌دار وظایفی هستند از جمله این که بر بنگاه‌های واگذارشده از لحاظ تحقق اهداف

واگذاری یا اجرای مفاد قرارداد واگذاری نظارت کند^۱. در این موارد اقتضات نظارت اقامه دعوی مربوط در مراجع صالحه است. دادستان‌ها می‌توانند با رصد دقیق انجام وظایف سازمان خصوصی‌سازی در حوزه قضایی خود و هماهنگی با دادستانی کل می‌توانند در راستای اجرای ماده ۲۹۰ قانون آیین دادرسی نقش‌آفرینی کنند.

- استفاده از ظرفیت سازمان بازرسی در ارائه پیشنهادهای لازم‌الاجرا (موضوع ماده ۱۰ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور)؛ با این توضیح که به موجب ماده ۱۰ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، اجرای پیشنهادات مندرج در گزارش‌های بازرسی سازمان بازرسی الزامی است. با ملاحظه این نکته دادستان می‌تواند با تعامل با سازمان بازرسی و ضمن اخذ نظرات کارشناسی آن سازمان، از ظرفیت پیشنهادات لازم‌الاجرای آن نهاد نیز بهره‌مند شوند.

منابع

- سلیمی، صادق و بخشی زاده اهری، امین (۱۳۹۳)، ت‌حلیل ماده به ماده قانون آیین دادرسی کیفری ۱۳۹۲ در مقایسه با قوانین سابق، چاپ دوم، تهران: انتشارات جاودانه.
- گلریز، حسن (۱۳۶۸)، فرهنگ توصیفی لغات و اصطلاحات علوم اقتصادی، چاپ اول، تهران: انتشارات مرکز آموزش بانکداری.
- مرادی برلیان، مهدی (۱۳۹۷): درآمدی بر وظیفه حمایت و تضمین منافع عمومی توسط نهاد دادستانی در قوانین کشورهای منتخب، گزارش پژوهشی، تهران: پژوهشگاه قوه قضائیه.
- مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضائیه (۱۳۹۲)، بررسی تطبیقی نقش قوه قضائیه در سرمایه‌گذاری، رقابت و خصوصی‌سازی، تهران: انتشارات مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضائیه.