

Tent upon Ruins (On the Law of Development, Development Organizations, and Privatization)



Hassan Jafaritarbar

Associate Professor, Faculty of Law and
Political Science, University of Tehran,
Tehran, Iran
hjtabar@ut.ac.ir



Abstract

The Law of Establishment of the Development Organization (now known as the Development Law) enacted in 1967—a significant example of development legislation in Iran—can be compared to the Law on Implementation of the Policies of Article 44 of the Constitution passed forty years later in 2007 (the Privatization Law). While the Development Law sought to modernize Iran's economy and foster national prosperity, it introduced an innovative partnership model between the government and the private sector. This model relied on the purchase of private property to revitalize the economic capacities of the private sector itself—positioning the state as a collaborator rather than a competitor. Conversely, the Privatization Law prioritized the sale of public assets as a mechanism to promote social justice, shifting the state's role from partner to vendor.

Journal of Research and
Development in Public Law

Iranian Law and Legal Research
Institute

Vol. 1 | No. 2 | Fall 2024 and
Winter 2025
(Original Article)

<https://jrpl.illrc.ac.ir>

DOI:

<https://doi.org/10.22034/jrpl.2025.721656>

A fundamental difference between these two laws lies in their contractual nature. Partnership contracts, as envisioned by the Development Law, generate shared profits through cooperation, aligning the interests of both parties. In contrast, commutative contracts—such as those governing sales—often result in one party's gain at the expense of the other. The Development Law sought to leverage state authority in favor of citizens' economic empowerment, positioning the government as a stakeholder in the private sector's growth rather than an external force.

This distinction is particularly evident in property ownership. The Development Law allowed the government to acquire and retain companies to strengthen them (Article 5, Paragraph b), reinforcing their capacities before returning them to the private sector. Meanwhile, the Privatization Law sells off state-owned companies—often to buyers whose financial eligibility is not thoroughly vetted. This practice raises critical questions, as the government is not the owner of public property but merely its custodian on behalf of the people—especially regarding Iran's land and natural resources. Even when acting as a representative of the people, the state's authority does not equate to full ownership, but rather to a sovereign duty of stewardship.

Keywords: development, prosperity, partnership, privatization, land, state, ownership

Keywords: development, prosperity, mine, privatization, land, organization, state



خیمه بر خراب؛ در باب حقوق گسترش، سازمان‌های توسعه، و خصوصی سازی

دانشیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، تهران،
hjtabar@ut.ac.ir

ایران

حسن جعفری تبار



دانشگاه تهران، دانشکده حقوق و علوم سیاسی

پژوهش حقوق و توسعه در حقوق عمومی

دوفصلنامه تحقیق و توسعه در حقوق عمومی
پژوهشکده حقوق و قانون ایران

دوره ۱ | شماره ۲ | پاییز و زمستان ۱۴۰۳
(مقاله پژوهشی)

<https://jrpl.illrc.ac.ir>

DOI:

<https://doi.org/10.22034/jrpl.2025.721656>

چکیده

قانون تأسیس سازمان گسترش (اینک: قانون گسترش) در ۱۳۴۶ به عنوان برجسته‌ترین نمونه قانون توسعه در ایران با قانون اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی که چهل سال بعد در سال ۱۳۸۶ تصویب شده قابل قیاس است. قانون نخست که نگران توسعه و نوسازی ایران و در یک کلمه «آبادانی» آن بود قالب حقوقی این توسعه و آبادانی را به شکلی مبتکرانه مشارکت دولت با بخش خصوصی و «خرید اموال خصوصی» آنها برای کمک به بازسازی توان اقتصادی این بخش می‌دانست. قانون اجرای سیاست‌ها اما «فروش اموال عمومی» را بهترین قالب برای عدالت اجتماعی دانسته است. در قرارداد مشارکت دو طرف صرفاً با همکاری با یکدیگر به سود دست می‌یابند به خلاف قراردادهای مغایبه همچون بیع که سود یکی ضرورتاً به معنای ضرر دیگری است.

قانون گسترش قصد داشت تا اولاً، قدرت و اقتدار دولت در استخدام منافع اقتصادی شهروندان قرار گیرد و ثانیاً، دولت در کنار بخش خصوصی باشد نه در مقابلش. پس، اگر قانون گسترش شرکت‌ها را برای تقویتشان می‌خرید و حفظ می‌کرد (بند ب ماده ۵)، قانون خصوصی‌سازی آنها را می‌فروشد و در اختیار اشخاص می‌گذارد که دقیقاً معلوم نیست قدرت خرید خود را به طریق درست حقوقی به دست آورده باشند. از این گذشته، دولت هرگز مالک اموال عمومی نیست تا بتواند آنها را بفروشد؛ این اموال و به‌ویژه زمین و خاک ایران صرفاً در قلمرو حاکمیت ایران است نه در مالکیت دولت ایران. وانگهی، حتی اگر دولت بخواهد در اموال دولتی (نه عمومی) تصرف کند، ضرورتاً باید این کار را با نمایندگی یکی از ارکانش انجام دهد ولی نیابت یکی از نهادها برای مالکیت و تصرف زمین دولتی به این معنی نیست که زمین از آن نماینده است.

کلیدواژه‌ها: توسعه، گسترش، برابری، آزادی، آبادی، اموال عمومی، خصوصی‌سازی

مقدمه

جورج کارلین گمدین ظریف آمریکایی در یکی از طنزهای سرِ صحنه خود به این نکته اشاره کرده بود که هر آنچه در گذشته نامی کوتاه و روشن و بی‌تعارف داشت امروز به نامی دراز و مبهم و فریبنده تغییر یافته. پس، آنچه امروز «اختلال اضطراب پس از سانحه مُجر به روان-زخم»^۱ می‌نامند همان «موج گرفتگی»^۲ دیروز است، و «ترابری مورد مالکیت پیشین»^۳ همان «اتومبیل دست‌دوم»؛ «وضعیت جریان نقدینگی منفی»^۴ همان «ورشکستگی» است، و «ناهنجاری در یادگیری»^۵ همان «کُندذهنی»، و می‌توان اضافه کرد که «فروشگاه مواد پروتئینی» همان قصابی است، و «پیشرفت‌گرایی در ایالات متحده»^۶ همان «کمونیسم»؛ نامگذاری‌ای که احساسی از پُست‌مدرنیسم به مخاطب می‌دهد اما نه فقط حقیقتِ مسمی هرگز با تغییر اسم دگرگون نمی‌شود، ممکن است کارکردِ غالبِ این نام‌ها فریب عامدانه مخاطب نیز باشد. اکنون به نظر می‌رسد که لقب پُرمطراق «مصرف‌کننده» نیز در این روزها چیزی جز همان مشتری بی‌تعارفِ دیرینه نباشد، و اساساً بنا نبوده است که با تغییر این وصف چیزی در زندگی خریداران همیشگی حاصل شده باشد. شاید به همین دلیل بوده است که قانون‌گذارِ بالفعلِ ایران، که در تصویب قوانین خلافِ فهمِ عرفی غالباً بی‌تعارف عمل کرده، مصرف‌کننده را در ابتدای قانون حمایت از او همان خریدارِ خودمانی همیشگی‌اش تعریف کرده است و نشان داده که اگرچه مجبور بوده است ژستِ یک قانون‌گذارِ پسامدرن را بگیرد، اما جداً حوصله برخی ادا و اصول‌ها را ندارد و در نهایت مصرف‌کننده مورد حمایتش همان خریدار است با همان حقوقی که همیشه داشته و نداشته. کمینه اشکال این استعمالِ نابه‌جای لغات آن است که هدف از تدوین قانونی مثلاً با عنوان حمایت از مصرف‌کننده گم می‌شود علی‌الخصوص

1 Post-traumatic stress disorder

2 Shell shock

3 Previously owned transportation

4 Negative cash flow position

5 Learning disorder

6 Progressivism in the United States

وقتی قانون‌گذار حکیمش همان «خواجه عاقل» حافظ بوده باشد که تازه پس از تصویب قانون دریابد آنچه در حمایت از مصرف‌کننده بینوا وضع کرده تنها هنری که دارد فقط نفی حمایت از او بوده است.

شاید به درستی نتوان اثبات کرد اما بتوان حدس زد که این بی‌علاقگی به مصرف‌کننده برای قانون‌نویس شرعی ایرانی که گاه گرفتار شعارهای سوسیالیستی از نوع چینی و روسی آن نیز شده حاصل خود واژه مصرف باشد. اگر ایدئولوژی چپ‌اندیشان برای مبارزه با سرمایه‌داری تا دیروز مبارزه با تولید و ابزار آن بود، امروز این ایدئولوژی به مبارزه با مصرف و هر آنچه زاده آن است تغییر رُست داده، و اگر پیش از این مارکس بر امر «تولید» اندوهگین بود، اکنون ژان بودریار از «مصرف» متأسف است، و به هر حال برای انقلابیان چپ‌گرا همواره باید در این جهان چیزی برای بق زدن و پرتاب مشت به سوی آن وجود داشته باشد. البته آنان وانمود می‌کنند که این کار برای حمایت از مصرف‌کننده و حق انتخاب اوست، ولی بدیهی است نهایت احترامی که حقوق‌های تابع شعار عدالت اجتماعی و مبارزه با مصرف‌زدگی برای مصرف‌کننده قائل‌اند چیزی شبیه حق انتخابی است که اسلاونکا دراکولیچ در کتاب ارزشمند خود «کمونیسم رفت؛ ما ماندیم و حتی خندیدیم» به زیبایی آن را توصیف کرده. او به زنان ورشو اشاره می‌کند که همگی همیشه موی خود را به رنگ قرمز در می‌آوردند اما این کار نه نتیجه انتخاب شهروندان، بلکه تنها تحقیری بود برای آنان. البته زنان ورشو رنگ سرخ را خود از فروشگاه‌ها خریداری می‌کردند، اما این انتخاب فقط بدان دلیل بود که رنگی دیگر وجود نداشت تا آنان بتوانند بخزند به این دلیل ساده که دولت اجازه تولید و ورود هیچ رنگ دیگری را غیر از قرمز نداده بود. چرا دور برویم و به ورشو، و مگر حق انتخاب اتومبیل‌های بی‌کیفیت داخلی برای مشتریان کنونی ایرانی چیزی کم از آن حق انتخاب ورشویی‌ها در دهه شصت و هفتاد میلادی دارد؟ باری، آنگاه که طرفداران سوسیالیسم در نابودی تولید ثروت توفیق یافتند و دیگر چیزی برای عرضه به شهروندان‌شان نداشتند، به‌ناگزیر به مصرف‌آنان نیز حمله کردند تا شهروندانی که بر ویرانه آنان نشسته‌اند دیگر توقع هیچ چیز از آنان نداشته باشند. اما سیاستمداران و دولتیانی که باید نگران

آسایش مرد و زن^۱ باشند هرگز نباید آنان را به ریاضتی صوفیانه دعوت کنند، و حکمرانی که یکسره از کاهش اسراف از سوی مصرف‌کنندگان سخن می‌گوید باید بداند که وظیفه او اتفاقاً و صرفاً فراهم آوردن وسائل ازدیاد مصرف شهروندانش است؛ پرهیز از اسراف اما امری است اخلاقی که خود شهروندان باید درباره‌اش تصمیم بگیرند نه او.

وانگهی، باید اذعان کرد که گاه فقط مصرف است که برای جامعه‌ای خاص تنها راه خوشبختی است نه تولید. این روزها می‌توان این جمله را فراوان شنید که در علم اقتصاد نباید از اقتصاد اسلامی و ایرانی سخن گفت؛ اما وجه مغالطی این سخن آن است که اگرچه اقتصاد را هرگز نباید به وصف دینی متصف کرد، اقتصاد ایرانی بی‌گمان تزی است درست زیرا طرح اقتصاد در یک کشور خاص باید فقط مطابق شرایط ویژه آن ریخته شده باشد. پس شاید برای کشوری همچون ایران در شرایط زمانی خاص آن اتفاقاً این مصرف باشد که نماد تمدن است نه تولید، و خوشا ایرانیانی مصرف‌کننده که بتوانند از سر آسایش از میان هزاران نوع کالای وارداتی مختارانه انتخاب کنند، به جای آن که تولیدکنندگانی باشند که تولید سه عدد خلال دندان از بُریدن درختی تنومند و نیز دو عدد سنگِ نمای ساختمان از تراشیدن کوهی پرشکوه را جهش اقتصادی بشمرند:

وز خیالی گشته فردی پُرشکوه روی آورده به معدن‌های کوه

پس عجب نیست اگر روزگاری ایران پرآسایش‌ترین جامعه آسیایی شمرده می‌شد و شیلی مرفه‌ترین جامعه آمریکای جنوبی از آن رو که آنگاه که کشوری مقام درست مصرف‌کنندگی‌اش را شناخت، بی‌گمان جایگاه صحیح تولیدش را نیز یافته است. اما چه باید کرد که روشنفکر پُست‌مدرن که هرگز قدر این مرتبه را ندانسته بساط آن را با اصطلاحاتی دیگر همچون جامعه بی‌طبقه برمی‌چیند، و خرابه را بر گنج‌خانه ترجیح می‌دهد:

۱. اصطلاح آسایش را مایلم به جای واژه رفاه به کار ببرم هم از آن رو که رفاه (welfare) امروز بیشتر بار معنایی سوسیالیستی یافته، و هم از آن سبب که آسایش را سعدی در معنای خوشبختی مادی شهروندان به زیبایی به کار برده که به هیچ‌وجه ناظر به سعادت اخروی آنان نیست: خنک آن که آسایش مرد و زن، گزیند بر آسایش خویشتن.

که این کند که تو گردی به ضعفِ همت و رای؟

ز گنج‌خانه شده، خیمه بر خراب زده

افسوس که سرابِ عدالت و آزادی انسان را از آبِ آبادی لب‌خُشک می‌نهد، و شعارِ فریب کارانه «توزیع» و «برابری» وی را از دثارِ راستین «ثروت» و «توسعه» بازمی‌دارد. اما اگر بتوان ثروت را با جمع و ضربِ متزاید آن افزایش داد، دیگر هرگز به تقسیم و تفریق آن برای رسیدن به تساوی و تعادلی موهوم نیاز نیست، و آنجا که توسعه خوشبخت‌کننده است، چه حاجت به سعادتِ موعودِ توزیع سوسیالیستی است؟ در آن جامعه خوشبخت آن قدر برای همه هست که کسی مجال آن را نداشته باشد که دیگری را همچون خود فقیر بخواهد زیرا فقط کافی است ارادتی بنماید تا او نیز همچون دیگری به ثروت دست یابد؛ آنجا جامعه رشک‌هاست نه حسدها، و چه حق و تلخ گفت توماس ساول که: تاریخ قرن بیستم مملو از کشورهایی است که تلاش کردند ثروت را توزیع کنند اما در نهایت فقط به توزیع فقر دست یافتند.

بی‌گمان این فقط نیتِ توسعه‌آبادانی در کشور است که ثروت را برای آن به ارمغان می‌آورد، و نفس این تکاثر آنقدر ارزشمند هست که دیگر هیچ‌کس خود را محتاج به عدالتی نبیند که بخواهد چیزی را به او به بهانه توزیع لطف کند. اقتصاددانان متواضعانه در پی کارایی اند، و حقوق‌دانان به گراف در پی عدل. آنان سرگشته در جستجوی راهی برای افزایش حجم کیک اقتصادند، و اینان در به در در آرزوی پدیدآمدن فرشته‌ای در قامتِ موزع کیک. اما باید گفت کشوری که کیکِ ثروتش حجیم‌تر باشد، چشم به هیچ تقسیم عادلانه‌ای نخواهد داشت، از آن که تزایدِ ثروت در جامعه آزاد همگان را خواه‌ناخواه از خوانِ گسترده‌اش متنعم خواهد ساخت، و سرانجام حتی ریزه‌خوارانِ جامعه باز از برترین بورژوازی اجتماع عادلانه کمونیستی مرفه‌تر و خوشبخت‌تر خواهند بود؛ پس بگذار جامعه آزاد باشد و آباد تا کیک خود را از آن گونه که می‌خواهد بسازد، نه آن که به صد مذلت‌ناپارهای بی‌فائت بر سفره بی‌برکتِ خویش^۱ حاصل کند تا یا دزدِ شحنه‌شناس آن را به یک‌باره ببرد، یا خواجه حُکمران به تفاریقی به نام «توزیع و تساوی» بخورد و از هضم رابع بگذراند. آبادی بهتر است از آزادی

۱ و تنها دست‌آوردِ کشتار / نان‌پاره بی‌فائتِ سفره بی‌برکتِ ما بود (احمد شاملو: جخ امروز)

و آزادی بهتر از برابری. خوشا شهروندانی که حکمرانانشان دلنگران آبادانی کشورند نه پیروان شعارهای آزادی و برابری، و خوشا حکمرانی که شهروندانش را آزاد می‌خواهد نه برابر. شاید به همین دلیل است که و سپس، خوشا شهروندانی که نه، به طریق اولی، نگران عدالت و تساوی و تعادل. آن که شجاعانه در فکر آبادانی کشور خود است نیازی به تبلیغ آزادی و برابری ندارد، و بعد از آبادی اگر ارزشی وجود داشته باشد، آزادی است، و شاید به همین دلیل است که حتی آنان که در چاه بابل لیبرالیسم و سوسیالیسم معلق مانده‌اند خود را بیشتر دل‌نگران آزادی و ثروت نشان داده‌اند نه توزیع و تعادل. پس جان رالز، اصل اول خود را که ضامن آزادی است بر اصل دومش که آمیخته به شعار عدالت اجتماعی است تقدم بخشید، و کالدور و هیکس نیز که از جبران خسارت سخن می‌گویند هردو سرانجام چشم به کارایی داشتند نه عدالت، از آن سبب که در نظر ایشان ضرری که برای مدتی کوتاه بر کسی تحمیل شود بی‌گمان برای افزایش حجم کارایی مفیدتر است، آن گاه که البته بتوان آن را در مدتی بلندتر جبران کرد.

باری، حقوق در نهایت باید آبادی را به جای آزادی و برابری به عنوان شعار خویش برگزیند، و واژه ساده گسترش در قانون ۱۳۴۶ دقیقاً یادآور همین توسعه و آبادانی و آزادی است، گرچه اصطلاحاتی صوفیانه و روشنفکرانه همچون ریاضت و مقاومت و رفاه و عدالت اجتماعی و جهش و پیشرفت جانشینانی پُر دبدبه و مرموز برای بدبختی و شقاوت ایران شده‌اند. وانگهی، از گسترش تا گسترش فرقی است ژرف و راهی شگرف؛ گسترش در قانون سال ۱۳۴۶ معنایی ساده و روشن داشت: ترقی و توسعه؛ لیکن همین اصطلاح در عبارت دراز و شعارآلود ماده ۳۴ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی (گسترش مالکیت عمومی به منظور تأمین عدالت اجتماعی) فقط معنای تضییق و کاهش و رجعت به گذشته را تداعی می‌کند، از آن که گسترش در معنای توسعه در گرو بسط مالکیت‌های خصوصی است نه عمومی و آنگاه که مالکیت عمومی را گسترانیدی، مرد و زن را در تنگنا نهاده‌ای.

هنوز که هنوز است جدال سعدی با مدعی در گلستان هم‌چنان می‌تواند توجیهی عالی برای ستایش مفهوم «گسترش ثروت» و نکوهش «مضیقۀ فقر» باشد؛ حکایتی که

بیان‌کنندهٔ مجادلهٔ هواداران توسعه و پیروان ریاضت است: «یکی در صورتِ درویشان، نه در صفتِ ایشان، در محفلی نشسته و شُنعی در پیوسته، و دفترِ شکایت باز کرده و ذمّ توانگران آغاز... گفتم: ... پیداست که از معدۀ خالی چه قوّت آید و از دستِ تهی چه مروت، و از پای تشنه چه سیّر آید و از دستِ گُرسنه چه خیر؟ ... فراغت با فاقه نپیوندد، و جمعیت در تنگدستی صورت نیندد ... تا بدانی که مشغولِ کفاف از دولتِ عفاف محروم است، و مُلکِ فراغت زیرِ نگینِ رزقِ معلوم ... اغلب تهی‌دستان دامنِ عصمت به معصیت آلایند، و گرسنگان نان رُبایند ... چه مایه مستوران به علّت درویشی در عین فساد افتاده‌اند، و عَرَضِ گرامی به بادِ زشت‌نامی بر داده».

شاید من در این دیباچه از نهایتِ شب حرف زده باشم و از نهایت تاریکی، اما امیدوارم نگاهی به نخستین قانون توسعهٔ ایران و قیاس آن با آشفتگی‌ای که قانون متناظرش هم اکنون در ایران به پا کرده چراغی بوده باشد و دریچه‌ای تا از آن بتوان روزی دوباره به ازدحامِ کوچهٔ خوشبختِ ایران نگریست.^۱

قانون گسترش و توسعه در ایران:

قانون تأسیس سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران که در ۱۳۴۶/۰۴/۱۸ به تصویب مجلس شورای ملی و سپس در ۱۳۴۶/۰۴/۲۶ به تصویب مجلس سنا رسیده (روزنامهٔ رسمی، ش ۶۵۵۵) به عنوان برجسته‌ترین نمونهٔ قانون توسعه همچنان بر دو سازمان توسعه‌ای ایران قابل اعمال است: سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران (ایدرو) / سازمان گسترش) به دلیل همین قانون، و سازمان توسعهٔ معادن و صنایع معدنی ایران (ایمیدرو) / سازمان توسعه) به موجب قانون تمرکز امور صنعت و معدن و تشکیل وزارت صنایع و معادن (۱۳۷۹/۱۰/۰۶). قانون گسترش را شاید بتوان نمونه‌ای از قوانینی شمرد که برای یک مورد جزئی (سازمان گسترش) تصویب شده‌اند نه برای یک امر کلی همچون قوانین خاص ناظر به لغت نامه و مؤسسه دهخدا. با وجود این، به نظر می‌رسد آثار و برکات کلی این قانون

۱. من از نهایت شب حرف می‌زنم / من از نهایت تاریکی و از نهایت شب حرف می‌زنم / اگر به خانهٔ من آمدم، برای من ای مهربان چراغ بیاور / و یک دریچه / که از آن به ازدحامِ کوچهٔ خوشبخت بنگرم (فروغ فرخزاد: هدیه).

بسیار بیشتر از دایرهٔ جزئی سازمانی است که به موجب آن تأسیس شده است. مع الوصف، چهل سال بعد از آن قانونِ رو به توسعه هم‌اکنون ایران با تصویب قانون اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی در هشتم بهمن ماه ۱۳۸۶ در جهت عکس به سرعت در حال جهش به قهقراست. این مقاله بحثی است کوتاه دربارهٔ توسعه و نیز قانون گسترش و نسبت آن با قوانین متناظر آن در نظام حقوقی ایران به‌ویژه در پیوند با دو سازمانی که با این قوانین برای توسعهٔ صنعت (ایدریو) و معدن (ایمیدرو) ایجاد شده است. در این تحقیق برخی از مسائلی نیز که در دادگاه‌ها دربارهٔ اعمال این قوانین ایجاد شده است به صورتی موردی مطالعه شده‌اند.

سازمان گسترش در ایران در ادامهٔ فلسفهٔ خاص سیاسی اقتصادی ایران در دهه‌های چهل و پنجاه شمسی تأسیس شد که گاه اکنون به آن با برچسب گنگِ نئولیبرالیسم حمله می‌کنند (3: Trubek, 2006)؛ رویکردی که، به هر نامی بنامیمش، به ایران در دهه‌های ۱۳۴۰ و ۱۳۵۰ چهره‌ای کاملاً ممتاز بخشید که در عین مخالفت جدی با کمونیسم و سوسیالیسم، به شکلی مبتکرانه موافق ورود دولت در عرصهٔ عرضهٔ مهم‌ترین خدمات به ایرانیان بود. گرچه اقتصاددانانی چون موری راتبارد با شرکت‌گرایی دولت مخالف بودند، اما سازمان گسترش در ایران به یک گروه شرکت بزرگ (کونگلومریت)^۱ از نوع دولتی‌اش تبدیل شده بود که هدف غائی آن نه بهره‌وری شرکت‌های زیر مجموعه، بلکه بهره‌وری شهروندان ایران با یاری گرفتن از قدرت و اقتدار بی‌نظیر دولتشان در آن عهد بود؛ ابتکاری از ایران مشروطه که نشان می‌داد چگونه دولت می‌تواند همان ملت باشد، و به عکس^۲. سازمان دولتی گسترش، که در رأس گروهی از شرکت‌هاست که به تجارت مشغول‌اند، اگرچه از سود فعالیت خود بهره‌مند می‌شود، اما در نهایت همه فقط به توسعهٔ ایران یاری می‌رساند. پس، سازمان اگرچه یک گروه شرکت است، اما بنگاه در معنای مرسوم تجارت نیست. در تبصرهٔ ماده ۱۴۷ قانون مالیات‌های مستقیم (۱۳۶۶) مؤسسه به معنی بنگاه (=

1 conglomerate

۲. برای ارتباط گروه شرکت‌های بزرگ و نئولیبرالیسم ببینید مقالات این مجموعه را:

Jody Green and Sharif Youssef (2020) "Human Rights after Corporate Personhood, An Uneasy Merger?", University of Toronto Press.

متصدی در مفهوم ماده ۲ قانون تجارت) به کار رفته و هر شخص حقیقی یا حقوقی ای را در بر می گیرد که دارای دفترهای قانونی است. با این همه، سازمان های گسترش و توسعه را در ایران هم می توان و هم نمی توان یک بنگاه شمرد، زیرا بنگاه معنای تصدی گری تجارتي ای را تداعی می کند که در شأن دولت نیست گرچه دولت مشروطه آن روز بزرگترین یاور تاجران خصوصی ای بود که توسعه کشور را هدف فعالیت های خود قرار داده بودند. بدینسان، حتی اگر پیش از این نیز بنگاهی برای عمران و آبادی قراء و کشاورزی افتتاح شده بود (قانون بنگاه عمرانی کشور؛ ۱۳۳۴/۰۵/۱۱)، باید آن را از قبیل تشکیلات غیرتجارتی شمرد که بزرگترین خدمات تجارتي را به گسترندگان آبادانی در ایران عرضه می کرد. گفتنی است که در بند ۴ ماده یک قانون سیاست ها بنگاه عبارت است از واحد اقتصادی اعم از آن که دارای شخصیت حقوقی باشد و یا دارای شخصیت حقیقی. در بند ۱۸ ماده ۴ مقررات مربوط به حفظ داده های عمومی که در اتحادیه اروپا^۱ در سال ۲۰۱۶ منتشر شده است، بنگاه^۲ شخص حقوقی یا حقیقی ای دانسته شده که درگیر یک فعالیت اقتصادی است. اگر در تبصره ماده ۱۴۷ قانون مالیات های مستقیم نیز به جای مؤسسه بنگاه به کار می رفت، لفظ بنگاه می توانست حامل معنای شخص حقیقی نیز باشد به خلاف واژه مؤسسه. به عبارت دیگر، اضافه بنگاه به شخص حقیقی ای که مالک آن است عرفاً رایج است (= اضافه ملکی)، اما برای مؤسسه چنین اضافه ای مرسوم نیست؛ مؤسسه بیشتر به نام خود اضافه می شود (= اضافه بیانی) نه به نام دارنده آن.

باری، بیاییم و از شعارهای کلی دخالت کردن یا دخالت نکردن دولت در تجارت دست بشوییم. حقیقت آن است که نظام درست سیاسی و حقوقی در یک کشور آباد تجارت خصوصی آن را تقویت می کند بی آن که به خصوصی سازی تظاهر کند یا بخواهد از این نمذ برای خود کلاهی بدوزد؛ کاری که مشروطه ایرانی در اواخر دهه چهل مبتکرش بود. اما آن که خیمه بر خراب زده گرچه بر کرنای خصوصی سازی می دمد، آخرین رمق کشور را به نام رونق صرف هزینه های بی دلیل خود می کند و با چوب حراجی که به بهانه خصوصی سازی

1 EU General Data Protection Regulation

2 enterprise

بر دارائی‌های ایران می‌زند ایران فقط به صفت ویران نزدیک می‌سازد نه وصف آباد.^۱ شاید در قانون گسترش هیچ ذکری از نام مردم ایران و شهروند و مصرف‌کننده نباشد، اما بزرگترین خدمت به همینان که نامشان نیست در همین قانون ارائه شده؛ این همان نظریه «حذف و غیبت انسان» نزد نیکلاس لومان است که به بهترین شیوه در اینجا رخ داده است و نتیجه‌اش برجسته‌کردن خدمت بی‌ریای نهادها به همین انسان است (= فونکسیون) بی‌آن که به آن تظاهر شده باشد. قانون گسترش شاید برای نخستین بار نظریه راندل کوز را اجرا کرده بود وقتی با پذیرش زیانی مقطعی برای کشور (در خرید واحدهای زیان‌ده اقتصادی) به سودی بزرگتر و واقعی‌تر برای ایران نظر داشت بی‌آنکه وارد بازی‌های لفظی «خودخواهی» لیبرالیستی و «غیرخواهی» سوسیالیستی شود. دخالت دولت شاید در اقتصادهای دموکراتیک و لیبرال امری مطلوب نباشد، اما در حکومت‌های موناکی که پادشاه نقش پدرا نه برای کشور دارد کاملاً پذیرفتنی است و فقط همین است که حضور دولت را در توسعه کشورهای حاشیه خلیج فارس می‌تواند کاملاً توجیه کند. به عبارت دیگر، عمومی‌سازی در حاکمیت موناکی در نهایت منتهی به خصوصی‌سازی می‌شود، اما خصوصی‌سازی در حاکمیت‌های جمهوری به عمومی‌سازی و دولتی‌سازی‌های وحشتناک می‌انجامد؛ کاری که سازمان خصوصی‌سازی در ایران شدیداً در معرض آن است و باید از آن بپرهیزد. باید این را دانست که مرز میان دخالت بد و خوب دولت در اقتصاد در تصرف ابزار تولید است؛ اگر دولت بر ابزار تولید چنگ بیفکند، دخالتی ناروا کرده است اما اگر به اشخاص خصوصی مدد برساند تا هر چه بیشتر ابزار تولید را در اختیار داشته باشند، شایسته‌ترین کارها انجام شده است.

واژه گسترش که در این قانون به جای توسعه^۲ گذاشته شده در غالب موارد در ادبیات فارسی درباره توسعه و آبادانی به کار رفته است همچون گستردن خوان کرم در شعر سعدی، و گستردن فرش سبزه و خرمی در گلستان، و گسترش داد و امنیت در اشعار فردوسی و ناصر خسرو. در بند ۴ از ماده ۱ قانون تمرکز عبارت «گسترش، نوسازی و توسعه» به کار

۱. در مورد مبانی توسعه ببینید مقاله لی را در مجله حقوق بین الملل کورنل، سال ۲۰۱۷، ص ۴۲۰.

رفته و ظاهراً بین گسترش و توسعه تفاوت گذاشته است، هر چند این تفاوت روشن نیست. باری، دربارهٔ فلسفه توسعه و نوسازی سخن بسیار است اما به دو نکته باید در اینجا بسنده کرد: نخست آن که توسعه و نوسازی بی گمان از توابع مدرنیسم است (DAVIS, 222001)؛ و هرگونه تمایل به عنوان فریبدهٔ پسامدرنیسم چیزی جز بازگشت مرتجعانه به گذشته و ممانعت از توسعه و نوسازی کشور نیست، گرچه نام آن را پیشرفت^۱ و جهش^۲ و توسعه پایدار^۳ بنهند. دوم آن که تمام توسعه و نوسازی را در یک کلمه می توان خلاصه کرد و آن «آبادی» است. به نظر من فلسفه توسعه و نوسازی در این بیت فردوسی خلاصه می شود و هر فلسفه ای که با توسعه مخالف باشد جز ویرانی و بیداد ایران را نخواسته است:

هر آن بوم و بر کآن نه آباد بود تبه بود و ویران ز بیداد بود

بدینسان، ظلم و بی عدالتی دقیقاً مرادف با ویرانی و ناآبادی و عدم توسعه است. این بیت را فردوسی دربارهٔ یکی از شریف ترین پادشاهان اساطیری ایران کیخسرو (که گاه وی را با کوروش یکی دانسته اند) به کار برده؛ همو که هر جا در ایران ویرانی دید آباد کرد و در زمانه وی:

جهان شد پُر از خوبی و ایمنی ز بد بسته شد دست اهریمنی

باری، اگرچه قانون مکلف نیست هدف از تصویب خود را بیان کند، گاه این کار را در برخی قوانین انجام داده است چنان که در اینجا «گسترش و نوسازی صنایع و معادن کشور و...» هدفی دانسته شده که قانون برای رسیدن به آن وضع گردیده. ذکر چنین هدفی را در قوانین می توان گونه ای نادر از استدلال و توجیه قانون برای موجودیت خود برشمرد. به نظر می رسد تفسیر قانون و اساسنامه سازمان و همه قوانین مربوط دیگر و نیز اصول بازرگانی (ماده ۲) باید فقط در سایه گسترش و نوسازی انجام پذیرد، و هر تفسیری که به این دو نینجامد بی گمان نادرست است. اشاره به اصول بازرگانی در این قانون جالب است، و شاید یکی از نادر قوانینی است که با تفکیک درست میان «قواعد حقوقی» و «اصول

1 progress

2 Economic boom

3 Sustainable development

حقوقی» اجازه داده است که در مورد سازمان گسترش، هم «قواعد» قانون تجارت رعایت شوند و هم «اصول» آن. قواعد حقوقی^۱ را قانون‌گذار تصویب و نسخ می‌کند، اما اصول حقوقی^۲ که در تاریخ حقوق از سوی نظام‌های حقوقی به ضرورت پذیرفته شده‌اند، نه قابل وضع از سوی قانون‌گذار است و نه قابل نسخ. اصول بازرگانی را می‌توان در همان عرف‌ها و توپیک‌های حقوق تجارت یافت که گاه بخشی از آن را لکس مرکاتوریا^۳ نیز می‌نامند. برخی بر آن‌اند که کار نوسازی در سازمان گسترش به شرکت نوسازی صنایع ایران واگذار شده و با این واگذاری به بخش غیردولتی اکنون هدف نوسازی قانون گسترش معطل گردیده (شهسوار و مهتاب‌پور، ۱۳۹۶: ۲۹). چنین اتفاقی در سازمان توسعه معادن هنوز رخ نداده ولی به نظر می‌رسد حتی اگر شرکت نوسازی به بخش غیردولتی واگذار شده باشد، خدشه‌ای در نقش سازمان و تکلیف اساسی آن برای نوسازی ایران ایجاد نشود؛ زیرا اگرچه سازمان خصوصی‌سازی هنگام انتقال سهام شرکت‌های دولتی می‌تواند ارتقاء بهره‌وری و کارایی و سطح شرکت را با خریدار شرط کند (ماده ۲۵ قانون سیاست‌ها)، اما در نهایت این سازمان است که وظیفه نوسازی صنایع و معادن ایران را دارد نه یک شرکت خصوصی شده حتی اگر نامش شرکت نوسازی باشد. وانگهی، اگرچه اصطلاح نوسازی در نام سازمان توسعه معادن و صنایع معدنی ایران به تصریح به کار نرفته‌است، اما باید گفت سازمان توسعه نیز بی‌گمان باید به امر نوسازی بپردازد زیرا مشمول قانون گسترشی است که نوسازی در آن یکی از اهداف است. این هدف آن قدر مهم و روشن است که در قانون بودجه سال ۱۴۰۱ از سازمان توسعه سهواً با عنوان «سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران» یاد شده است (تبصره ۲-۵-۱).

معنای دولت:

در ماده نخست قانون گسترش به دولت اجازه داده شده است که برای گسترش و نوسازی صنایع و معادن کشور مؤسسه مستقلی به نام «سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران»

1 legal rules

2 legal principles

3 lex mercatoria

تأسیس کند. دولت^۱ در این ماده در معنی عام به کار رفته نه در معنی قوه مجریه. امروز به دولت در معنی عام آن حاکمیت گفته می‌شود اما بهترین عبارت برای القای معنای عام دولت دو واژه کشور و مُلک است. باید توجه داشت که حکومت‌داری (=حُکمرانی) با کشورداری (ملک‌رانی = مُلک) متفاوت است و مثلاً حکومت‌داری دولت گُره شمالی اگرچه بسیار موفق است، تردیدی نیست که کشورداری آن وحشتناک است. این بدان دلیل است که کشورداری و مُلک فقط با توسعه و آسایش حال شهروندان حاصل می‌آید، در حالی که حُکمرانی به هر وسیله و بیشتر با قید و بند و ظلم و جور و فقر ممکن است. پس اگرچه «مُلک» با ظلم باقی نمی‌ماند، «حُکم» بی‌ظلم به حُکم تاریخ بسی در معرض زوال است. باری، باید گفت که با تصویب این قانون این کشور ایران است که دارای سازمان گسترش و سازمان توسعه می‌شود نه قوه مجریه، و سرانجام این مردم ایران‌اند که باید اعضای سازمان قرار گیرند و از آن بهره‌مند شوند نه حُکمرانان. با وجود این، بدیهی است که وقتی باید امری در کشور اجرا شود، قوه مجریه باید آن را به پیش ببرد. به همین دلیل، در متن توشیح قانون گسترش به‌درستی به این دو امر اشاره شده است که اولاً، این قانون باید به موقع اجرا گذاشته شود و ثانیاً، تمامی هیئت دولت مأمور اجرای این قانون هستند. از این توشیح چنین برمی‌آید که سرانجام، همه اجزای ملک‌رانی در ایران باید این قانون را اجرا کنند، گرچه مسئول مستقیم اجرا هیئت دولت است. همچنین، فقط یک وزارت‌خانه خاص نیست که باید در اجرای این قانون بکوشد؛ توسعه وظیفه تمامی هیئت دولت و نهادها و وزارت‌خانه‌هاست که باید با سازمان گسترش در این امر همراهی کنند.

بدینسان اولاً، سازمان‌های گسترش و توسعه متعلق به کشور (= دولت در معنای عام) است نه به قوه مجریه و ثانیاً، این سازمان‌ها دارای شخصیت حقوقی‌اند؛ شخصیت حقوقی‌ای که محض ایجاد شدن به سازمان داده شده است و آن نیز تداوم شخصیت حقوقی دولت ایران (= به عنوان نماینده سیاسی کشور ایران) است. با این همه، شخصیت حقوقی دولت ایران همواره به معنی شخصیتی دارای اقتدار^۲ است؛ این بدان معنی است که مُلک ایران

1 state

2 authority

عبارت است از اُقنوم و ذاتی یگانه هر چند نهادهایی که از آن حاصل می‌شوند (وزارت‌خانه‌ها و سازمان‌ها و ...) متعدد باشند. معمولاً هیچگاه دولت ایران در حقوق داخلی طرح دعوا نمی‌کند و طرف دعوا نیز قرار نمی‌گیرد، بلکه این اندام‌های جزئی‌تر اوست که در دعوا دخالت می‌کنند. با وجود این، این اندام‌ها در نهایت بیش از یکی نیستند و همگی یک شخصیت واحد دارند. بدینسان، طرح دعوای شهروندان علیه دولت به صورت کلی فاقد اشکال حقوقی است، و این دعوا نباید به بهانه عدم توجه به یک ارگان خاص دولتی مورد ردّ قرار گیرد؛ چنین دعوایی متوجه یک‌یک نهادهای دولتی است و این دولت است که باید یکی از اجزاء خود را مأمور به پاسخگویی به این دعوا کند (محتوای اصل ۱۷۳ قانون اساسی).

توسعه و معدن:

قانون گسترش صلاحیت سازمان گسترش را در امر معدن نیز می‌پذیرد زیرا ماده نخست آن از «توسعه صنایع و معدن» سخن می‌گوید. منتها، با تأسیس سازمان توسعه و نوسازی معدن و صنایع معدنی ایران (مطابق ماده ۶ قانون تمرکز) امر توسعه از مسیر معدن در شأن سازمان توسعه قرار گرفته. برخی برآن اند که اگرچه سازمان گسترش و نوسازی صنایع عملاً دیگر در امر توسعه معدن کاری نمی‌کند، اما مانعی حقوقی برای ورود در امر معدن ندارد (نظم، ۲۵). با وجود این، می‌توان گفت با تصریح قانون تمرکز و نیز از جمع میان این قانون و قانون گسترش اکنون سازمان گسترش باید فقط در حوزه صنایع فعالیت کند، و سازمان توسعه فقط در حیطه معدن. ماده ۶ قانون تمرکز امور صنعت و معدن (۱۳۷۹/۱۰/۰۶) می‌گوید: «به منظور بررسی، تهیه و اجرای طرح‌های احداث، توسعه، تجهیز و نوسازی صنایع تولیدی متالورژی، استخراج و فرآوری مواد معدنی و اجرای طرح‌های اکتشافی، "سازمان توسعه و نوسازی معدن و صنایع معدنی ایران" تشکیل می‌گردد. «این سازمان طبق قانون تأسیس سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران مصوب ۱۳۴۶/۰۴/۲۶ و اساسنامه و مقررات آن اداره خواهد شد» (نیز ماده ۳۵ همین قانون رفع موانع). همچنین، برخی برآن اند که موضوع فعالیت سازمان توسعه و نوسازی معدن و صنایع معدنی محدود به اکتشاف فراوری معدنی و نوسازی صنایع معدنی است (شهسوار

و مهتاب‌پور، ۱۳۹۸: ۲۵). اما به نظر می‌رسد دلیلی برای این انحصار نیست، و توسعه معادن را باید فراتر از حوزه اکتشاف آنها برشمرد؛ زیرا نحوه بهره‌برداری، واگذاری و حفظ معادن و محیط زیست ایران برای نسل‌های آینده ایران را نیز باید جزو توسعه معادن محسوب کرد.

درباره این که چگونه معدن می‌تواند وسیله توسعه قرار گیرد سخن بسیار است (Engels and Dietz, 2017: 21) به ویژه که برخی آن را جزء صنایع آلوده^۱ دانسته‌اند؛ یعنی صنایعی که غیر از محصول اصلی^۲ که در نهایت از آنها حاصل می‌شود فراورده‌هایی تبعی^۳ نیز، در تعبیر مولوی، در پی دارند که مورد قصد تولید کننده نیست:

هر که کارِ قصدِ گندم بایندش کاه خود اندر تبع می‌آیدش

این فراورده‌های تبعی گاه منفی شمرده شده‌اند؛^۴ از آن سبب که از بین‌بردنشان هزینه‌هایی نامطلوب (= هزینه‌های کاهش^۵) به بار می‌آورد (Lodhia, 2018, 1). به هر حال، معادن نیز در بسیاری از قوانین توسعه در جهان وسیله توسعه قرار گرفته‌اند؛ اصل ۴۴ از معادن سخن گفته، و ماده ۲ قانون اصلاح قانون معادن (۱۳۹۰) نیز از اعمال حاکمیت دولت بر معادن کشور یاد کرده است. باید دانست که مطابق اصول حقوقی مالکیت، دولت مالک معادن نیست بلکه صرفاً تصرف آنها را در اختیار دارد گرچه ممکن است بتواند حق انتفاع از آنها را واگذار کند (جعفری‌تبار، ۱۳۹۶: ۱۳۰). با وجود این، هنوز پرسش‌هایی باقی است که باید در مورد پاسخشان تأمل کرد؛ مثلاً آیا شخصی که فروش و اجاره اجباری املاکی را پذیرفته که اجرای عملیات معدنی نیازمند تصرف آن است (ماده ۲۲ قانون معادن، ۱۳۷۷/۰۳/۲۳) مالک عین و منفعت آن می‌شود؟

1 dirty industries

2 product

3 byproducts

4 negative byproducts

5 abatement costs

توسعه و فن مدیریت:

صنعت در اینجا به معنی فن است و به‌درستی در برابر علم به کار رفته است. علم^۱ مجموعه گزاره‌هایی است که پس از عبارت «من می‌دانم که...»^۲ قرار می‌گیرد. فن اما از جنس جمله نیست بلکه ورزیدنی است؛ اعمالی که پس از عبارت «من می‌دانم چگونه...»^۳ به کار می‌رود. بدینسان، علم از این قبیل است: من می‌دانم که سرعت نور سیصد هزار کیلومتر در ثانیه است (= علم فیزیک). اما فن این گونه است: من می‌دانم که چگونه یک دستگاه موبایل بسازم (= مهارت = فن = حرفه = صنعت = craft). به همین دلیل، عبارت know-how در اصطلاح حقوقی و اقتصادی به معنی «دانش فنی» و تکنولوژیک است، و غالباً نیز توسعه نخست ناظر به فن است و سپس علم؛ توسعه‌ای که می‌تواند ثروت بیافریند و آن را در اختیار دانشمندان و عالمانش قرار دهد (ماده ۸ قانون گسترش).^۴

از سوی دیگر، «تهیه» امروز بیشتر در معنی تهیه کالا و تجهیزات به کار می‌رود^۵ ولی در این قانون به معنی کاملاً ادبی خود به کار رفته که همان تهیو (= تمهید) است، و بنابراین، به کار بردن عبارت «تهیه تربیت کادر مدیریت» در معنی آماده‌سازی این کادر کاملاً درست و ادیبانه است. جالب است که در نخستین نسخه‌ای که در مجلس شورای ملی به شور گذاشته شده (شهسوار و مهتاب‌پور، ۱۳۹۸: ۲۱) به‌درستی عبارت «تهیه تربیت» (= آماده‌سازی مقدمات تربیت مدیر) به کار رفته بوده نه «تهیه و تربیت» ولی این عبارت سرانجام با پیشنهاد یکی از نمایندگان به شکل انتقادپذیر امروزی تغییر یافته. اکنون و با توجه به اضافه‌شدن کلمه واو عطف بین تهیه و تربیت می‌توان تفسیری دیگر از این بند ارائه کرد، و «تهیه» کادر مدیریت را از «تربیت» این کادر متفاوت دانست: مدیران بالفعل را برای

1 science

2 I know that...

3 I know how...

۴ برای نسبت توسعه و علم حقوق ببینید: Tamanaha 2011: 241

5 supply

مدیریت باید بیشتر آماده ساخت، اما برای حل مشکل فقدان مدیران باید آنان را تربیت کرد.

سازمان می‌تواند برای تربیت کادر مدیریت به آموزش حرفه‌ای کشور نیز یاری برساند (ماده ۸ قانون گسترش)، و تربیت کادر مدیریت از سوی سازمان تعارضی با اهداف وزارت علوم از این جهت ندارد. تأمین نیروی انسانی متخصص و توسعه منابع انسانی در کشور از اهداف وزارت علوم برشمرده شده است (بند د ماده ۱ قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم؛ ۱۳۸۳/۰۵/۱۸) و قانون برای انسجام و جلوگیری از موازی‌کاری این اهداف را ظاهراً فقط در صلاحیت وزارت علوم قرار داده است. مع الوصف، سازمان می‌تواند با سرمایه‌گذاری‌های خود در امور آموزشی و فنی به وزارت آموزش و پرورش و وزارت علوم یاری برساند. این ادعا از دو جهت قابل توجیه است: اولاً، کمک سازمان‌های دولتی به دانشگاه‌های دولتی و آموزش و پرورش مجاز است (ماده ۵ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت درباره الحاق متنی به عنوان ماده ۷۱ مکرر به قانون محاسبات عمومی کشور). ثانیاً، قانون محاسبات عمومی کشور اساساً بر سازمان گسترش حاکم نیست (ماده ۲ قانون گسترش، و ماده ۵ قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور). ثالثاً، تأسیس مراکز حرفه‌ای لزوماً نباید در صلاحیت انحصاری دولت باشد و حتی اگر این انحصار قانونی نیز باشد از آنجا که شخصیت حقوقی دولت واحد است، این انحصار در صلاحیت دولت است نه یک وزارت خاص. با وجود این، کمک‌های سازمان به دانشگاه‌ها و مراکز فنی کشور بهترین راه توسعه است و به نظر می‌رسد ضرورتی نیست که سازمان خود بالاستقلال به تأسیس دانشسرا اقدام ورزد (برای نظر مخالف ببینید: شهسوار و مهتاب‌پور، ۱۳۹۸: ۳۲).

توسعه و مشارکت:

گرچه قراردادهای توسعه می‌توانند گوناگون باشند،

(Walrond and Kumr, 1986: 87)

قانون گسترش، توسعه را در ایران بیشتر در قالب حقوقی مشارکت ممکن دانسته است و این یکی از ابتکارات مهم این قانون است. عقد شرکت در قانون مدنی از قراردادهایی است

که دو طرف صرفاً با همکاری با یکدیگر به سود دست می‌یابند به خلاف قراردادهای مغایه همچون بیع و اجاره که سود یکی ضرورتاً به معنای ضرر دیگری است. قانون گسترش قصد داشت تا اولاً، قدرت و اقتدار دولت در استخدام منافع اقتصادی شهروندان قرار گیرد و ثانیاً، دولت در کنار بخش خصوصی باشد نه در مقابلش؛ بدینسان، سازمان گسترش سرمایه‌های معطل را می‌خرد و هم در امر سرمایه‌گذاری در عمران ایران و هم مطالعه و تحقیق (ماده ۸) به کار می‌برد. این قانون بهترین قالب حقوقی توسعه را قرارداد مشارکت با شهروندان دانسته است، به خلاف قانون سال ۸۶ که به فروش اموال دولت روی آورده. منظور از مشارکت نیز شرکت مدنی^۱ است که برای تمایز گذاشتن میان آن و شرکت تجاری گاه به جای آن از دو واژه «مشارکت» یا «شراکت» نیز استفاده می‌شود. آنچه امروز به عنوان joint venture نیز مشهور شده همان مشارکت مدنی است که البته ممکن است بدون شخصیت حقوقی (کنسرسیوم) باقی بماند، یا منتهی به تشکیل یک شخصیت حقوقی (شرکت تجاری) نیز بشود که به آن شرکت پروژه^۲ می‌گویند (JAENICKE, 1981: 23).

در صورتی که پس از قرارداد مشارکت^۳ شرکت تجاری نیز تأسیس شود، لزوماً مشارکت مدنی از بین نرفته مگر این که قرارداد مشارکت به صراحت میان دو طرف اقاله شود. مطابق یک عقیده رایج حقوقی حتی اگر مشارکت اقاله نشود ولی شرکای مشارکت مدنی تصریح کنند که در نتیجه تشکیل شرکت «تبدیل تعهد» اتفاق می‌افتد، باز مشارکت از بین می‌رود و تبدیل به شرکت تجاری می‌شود. اما این نظر قابل انتقاد است زیرا اولاً، تبدیل تعهد فقط پس از توافق روشن دو طرف بر این تبدیل حاصل می‌شود و الا، هر تغییری را نمی‌توان لزوماً تبدیل تعهد نامید. ثانیاً، در نتیجه تبدیل تعهد فقط یک تعهد معین از میان تعهدات متعدد قرارداد از بین می‌رود نه تمامی قرارداد. به عبارت دیگر، هر قرارداد مشارکت مدنی ممکن است مشتمل بر ده‌ها تعهد باشد که فقط یکی از آنها تشکیل شدن یا نشدن شرکت تجاری است. اکنون باید گفت همان‌طور که شرکت‌نامه در قانون تجارت از اساسنامه متفاوت است و این آن را از بین نمی‌برد (ماده ۱۴۲ قانون تجارت)، تشکیل شرکت تجاری نیز نمی‌تواند

1 partnership

2 project company

مشارکت مدنی را مُضمحل کند. شرکت‌نامه (= مشارکت‌نامه) قانون اساسی مشارکت و شرکت است، در حالی که اساسنامه فقط نوعی بخشنامه و دستورالعمل است که بیشتر برای اشخاص ثالث و نگاهی سریع به حدود شرکت به کار می‌آید. بدینسان، در هنگام تردید در حقوق صاحبان سهم‌الشرکه شرکت همواره باید اساسنامه در پرتو شرکت‌نامه تفسیر شود.

با این‌همه، شرکت در ماده نخست می‌تواند به معنی شرکت مدنی (= مشارکت) و شرکت تجاری هر دو باشد علی‌الخصوص که برای تشکیل شرکت تجاری بیشتر عبارت تأسیس به کار می‌رود. مشارکت دولت با هر شریکی دیگری غیر از خود چیزی جز ایجاد اشاعه در مالکیت میان خود و دیگر شرکا نیست (ماده ۵۷۱ قانون مدنی). با وجود این، دو نکته قابل تأمل است: نخست آنکه دولت مالک اموال عمومی نیست بلکه صرفاً متصرف آنهاست (جعفری‌تبار، ۱۳۹۶: ۱۵۹) و بنابراین مشارکت میان دولت و مردم را باید فقط به معنای اشاعه در حق انتفاع دانست نه اشاعه در اعیان و منافع. ثانیاً، دولت تا کجا می‌تواند دیگران را در صاحبیت خود بر انتفاع یا، بهتر بگوییم، در اختیار تصرف خود سهیم کند. ضمیر آنها در عبارت «و یا مشارکت در آنها» در ماده نخست قانون به شرکت‌ها بازمی‌گردد و مشارکت سازمان در شرکت‌هایی که خود آنها را افتتاح نکرده به سه شیوه ممکن است: الف) سازمان سهامدار این شرکت‌ها شود، ب) سازمان مدیر بیرونی این شرکت‌ها باشد (بند ب ماده ۵ قانون گسترش)، ج) با این شرکت‌ها قرارداد مشارکت مدنی منعقد کند (بند الف ماده ۵ قانون گسترش). شرکت مدنی البته با عقود دیگر قانون مدنی (غیر از عقد شرکت) نیز محقق می‌شود همچون بیع و اجاره؛ چنانکه سازمان با انتقال زمین به شخصی دیگر (به عنوان آورده) بخواهد در امر توسعه مشارکت کند. منتها باید دانست که اگر بیعی نیز صورت می‌پذیرد، اولاً باید با هدف مشارکت باشد تا هدف نهایی سازمان تحقق یابد و ثانیاً بسیاری از این بیع‌ها ممکن است قابل تحلیل به عقود دیگر باشند.

انحلال و فسخ مشارکت:

درباره قراردادهای مشارکتی که سازمان‌های توسعه برای توسعه منعقد می‌کنند گفته شد که هدف از این قراردادهای همکاری و تعامل است نه تقابل، به خلاف قرارداد بیع که سود

فروشنده و خریدار در برابر یکدیگر قرار گرفته و سود یکی از شریکان به معنی ضرر دیگر شرکاست. در قراردادهای مشارکت اما سود و ضرر یکی از شرکایی گمان به معنی نفع و زیان دیگری است و این بدان دلیل است که شرکت چیزی جز اجتماع حقوق چند شخص در یک امر نیست (ماده ۵۷۱ قانون مدنی). همچنین، از آنجا که هدف از انعقاد مشارکت توسعه کشور است، باید تلاش‌ها در جهت تحقق آن و ادامه مشارکت باشد نه انحلال آن به هر ترتیب ممکن. به عبارت دیگر، فسخ مانع توسعه فرضی‌ای است که بر مبنای آن قرارداد انعقاد یافته است، و باید آخرین چاره باشد و فقط برای جلوگیری از زیان کشور به آن توسل جسته شود. بدینسان، حقوق سازمان‌های توسعه‌ای در قراردادهای مشارکت باید به شیوه‌های مختلف قابل احقاق باشد و هر یک از این راهکارهای حقوقی باید پس از مشاوره با مشاوران اقتصادی اتخاذ گردد. باید توجه داشت که گاه شریکی که پول آورده با فسخ بیشتر به سود خود می‌رسد، اما شریکی که آورده غیر نقدی دارد ممکن است نفعش در تداوم مشارکت باشد. به همین دلیل است که عقد مضاربه که یک سوی آن سرمایه است جائز است و قابل فسخ از سوی شرکا، در حالی که عقد مزارعه که یک طرف آن زمین است و نیز عقد مساقات که یک طرف آن درخت است هر دو لازم و غیر قابل فسخ‌اند. بدینسان، نفع کشور در جمع مسائل حقوقی و اقتصادی است، و باید دید آیا تداوم رابطه حقوقی به نفع سازمان (مردم) است، یا فسخ آن به رغم آن که ممکن است منجر به پرداخت‌هایی از سوی سازمان شود. گاه سازمان می‌تواند از اذن خود به سرمایه‌گذاران برای تصرف در سهم پرداختی‌اش رجوع کند و آن را از دیگر مشارکان بخواهد. رجوع از اذن به این معنی است که مشارک هنوز مشارک است و عقد شرکت همچنان باقی است اما مدیر از این به بعد دیگر اذن در تصرف ندارد. این کار با طرح دعوی مطالبه سهم‌الشرکه رخ می‌دهد زیرا عقد مشارکت، دست کم نزد دکتور کاتوزیان، دارای دو بخش است و در یکی از آنها جائز است، و در دیگری لازم. به عبارت دیگر، با تحقق عقد مشارکت (= شرکت مدنی) دو اتفاق می‌افتد: اولاً، مشارکانی که به تصریح یا به تلویح به عنوان مدیر شرکت انتخاب شده‌اند اجازه تصرف در اموال دیگر شریکان را می‌یابند و ثانیاً، در اموالی که به عنوان مشارکت آورده‌اند «اشاعه» رخ می‌دهد. عقد شرکت در بخش مربوط به اذنی که شرکا به یکدیگر برای تصرف در اموال

می‌دهند (بخش نخست) جائز است (مواد ۵۷۸ و ۵۸۶ قانون مدنی)، ولی همین عقد را در بخش اشاعه (بخش دوم) لازم شمرده‌اند که فقط با تقسیم یا تلف کل مال شرکت از بین می‌رود (ماده ۵۸۷ قانون مدنی). البته باید دانست که متعاقب این دعوا برخی از خواندگان می‌توانند متقابلاً به طرح دعوای تقسیم علیه سازمان‌های گسترش و توسعه اقدام کنند به‌ویژه در صورتی که بخش‌های مهمی از اموال مشارکان با یکدیگر مزج شده باشد. دعوای تقسیم از آن جهت طرح می‌شود که مشارکان در نفع و ضرر به نسبت سهم خود شریک‌اند (ماده ۵۷۵ قانون مدنی) و بنابراین تکلیف این سود و زیان برای هریک از دو طرف باید پس از برهم خوردن اشاعه مشخص شود. سازمان نیز به نوبه خود حق دارد خواستار تقسیم اموال شرکت شود؛ روالی که البته زمان‌بر است و باید در اقتصادی بودن آن نیز تأمل کرد.

تشکیل شرکت دولتی:

امروز تشکیل شرکت دولتی^۱ از سوی سازمان‌های مشمول قانون گسترش فقط وقتی ممکن است که موضوع فعالیت آن جزو گروه یکم از ماده ۲ قانون سیاست‌ها نباشد. گروه یک از ماده ۲ این قانون نیز عبارت است از هر فعالیتی که موضوع آن جزو گروه دوم و سوم نباشد. قانون‌نویسی به این شیوه عدمی، احتمال ابهام را بسیار زیاد می‌کند زیرا به قول هادی سبزواری در امور عدمی نمی‌توان تمایزی قائل شد (لا میز فی الأعدام من حیث العدم)؛ فرقی نمی‌کند که بگوئیم در این اتاق یک زرافه نیست یا بگوئیم صد هزار زرافه نیست، ولی جمله دوم فقط به ابهام کلام افزوده است. ابهام این بخش از قانون سیاست‌ها نیز سبب شده است که سرانجام تشخیص این که در چه حوزه‌ای سازمان و یا اساساً دولت می‌تواند تشکیل شرکت دهد به حل یک معما شبیه شده باشد. با وجود این، در جمع این موارد عدمی و وجودی (در گروه ۲ و ۳ از ماده ۲ قانون سیاست‌ها و نیز اصل ۴۴ قانون اساسی) به نظر می‌رسد بتوان گفت سازمان و نیز دولت می‌توانند صرفاً شرکت‌هایی را تأسیس کنند که موضوع آنها لزوماً یکی از مواردی است که به صورت مالکیت عمومی است که در اختیار دولت است و به آنها در اصل ۴۴ قانون اساسی اشاره شده است؛ بنابراین،

1 government company

دولت، و به تبع آن سازمان، می‌توانند در امور زیر شرکت تأسیس کنند: صنایع بزرگ، صنایع مادر، بازرگانی خارجی، معادن بزرگ، بانکداری، بیمه، تأمین نیرو، سدها و شبکه‌های بزرگ آبرسانی، رادیو و تلویزیون، پست و تلگراف و تلفن، هواپیمایی، کشتیرانی، راه و راه‌آهن، تولیدات محرمانه نظامی، نفت و گاز، سازمان هواپیمایی، و سازمان بنادر و کشتیرانی. اصل ۴۴ قانون اساسی به تمام این موارد، غیر از پنج مورد اخیر (امور نظامی، نفتی، گازی، هواپیمایی، بنادر و کشتیرانی) اشاره کرده ولی با عبارت «و مانند اینها» نشان داده است که موارد مصرحه‌اش حصری نیست بلکه تمثیلی است و می‌تواند شامل مواردی دیگر نیز بشود. اکنون به نظر می‌رسد قانون سیاست‌ها در گروه سوم (از ماده ۲) تمایل به آن داشته که مصادیق «مانند اینها» را در اصل ۴۴ روشن کند ولی دوباره همه موضوعات اصل ۴۴ را تکرار کرده و البته پنج مورد دیگر را به آن افزوده: مسائل نظامی، نفت، گاز، هواپیمایی، و بنادر و کشتیرانی.

اداره سازمان‌های توسعه:

ماده ۶ قانون تمرکز تصریح کرده است که «اداره» سازمان توسعه معادن مشمول قانون سازمان گسترش است. این ماده می‌گوید: «به منظور بررسی، تهیه و اجرای طرح‌های احداث، توسعه، تجهیز و نوسازی صنایع تولیدی متالورژی، استخراج و فرآوری مواد معدنی و اجرای طرح‌های اکتشافی، "سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران" تشکیل می‌گردد. این سازمان طبق قانون تأسیس سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران مصوب ۱۳۴۶/۰۴/۲۶ و اساسنامه و مقررات آن اداره خواهد شد» (نیز ماده ۳۵ قانون رفع موانع). اما نباید از این تصریح چنین نتیجه گرفت که سازمان توسعه فقط در بخش اداره و مدیریت خود مشمول قانون گسترش است نه در همه امور خود. زیرا صدر ماده ۲ قانون گسترش دقیقاً به تبیین مفهوم «اداره» پرداخته و انتهای آن تحقق مفهوم «اداره» را در گرو تبعیت سازمان گسترش و کلیه شرکت‌های وابسته آن از تمامی مقررات پیش‌بینی شده در قانون گسترش قرار داده. اداره دارای دو معنی است: مدیریت، و گرداندن امور. در قانون تجارت عبارت اداره شرکت به معنی مدیریت شرکت است، اما اداره سازمان در قانون رفع موانع چیزی جز شیوه گرداندن تمام امور سازمان نیست. بدینسان، «اداره» سازمان همان

تمامیت وجودی سازمان است. دلیل واضح بر این ادعا تبصره ۶ ماده ۵۷ قانون رفع موانع است که باز اصطلاح اداره را به واژه مدیریت عطف کرده؛ امری که ثابت می‌کند این دو به یک معنی نیستند. آنگاه قانون لفظ اداره را به واژه امور اضافه کرده که مشخص است معنی آن «گرداندن و تمشیت امور» است. همچنین، ماده ۷ قانون چهارم برای القای مفهوم اداره از واژه «سازمان» استفاده کرده است، و عبارت «سازمان شرکت‌های دولتی» را به معنی شیوه گرداندن و تمشیت امور شرکت (= اداره آن) به کار برده. بدینسان، باید بر این باور بود که قانون تمرکز خواسته است همه امور سازمان توسعه را مشمول همه قانون گسترش قرار دهد و رساله به عبارت دیگر، هم اکنون سازمان توسعه معادن در امر «معدن» همه اختیارات سازمان گسترش را، که در قانون گسترش مذکور است، داراست.

با وجود این، سازمان توسعه مستقل از سازمان گسترش است. به عبارت دیگر، درست است که اداره سازمان توسعه معادن طبق قانون گسترش انجام می‌شود اما این بدان معنی نیست که سازمان توسعه یکی از توابع یا وابسته‌های سازمان گسترش است. زیرا اولاً، «معدن» در قانون گسترش قسیم «صنعت» است و ثانیاً، قانون تمرکز نیز وزارتخانه‌ای به اسم «صنایع و معادن» ایجاد کرده؛ این هر دو نشان‌دهنده آن است که همه جا معدن هم‌عرض صنعت شناخته شده است و بدینسان، سازمان توسعه معادن قسیم سازمان گسترش است نه قسمی از آن.

گفته شده است که با لایحه شورای انقلاب اکنون دیگر شورای عالی در عمل وجود ندارد (لایحه قانونی راجع به واگذاری کلیه وظایف و اختیارات شورای عالی و مدیر عامل سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران به هیئت عامل؛ صادرشده از شورای انقلاب ۱۳۵۸/۱۰/۱۲). قانون بودجه سال ۱۴۰۱ نیز شورای عالی را بدیل مجمع عمومی در شرکت‌های دولتی قرار داده زیرا از عبارت مجامع عمومی / شورای عالی استفاده کرده و علامت خط کج^۱ به‌طور معمول برای دو انتخاب به کار می‌رود (بند تبصره ۲). آئین‌نامه مربوط به این بخش از قانون نیز باز نقش شورای عالی را در ذیل مفهوم مجمع عمومی گم

1 slash

کرده است (آئین نامهٔ انتظام‌بخشی شرکت‌های دولتی (۷۷۸۹۸/ت ۵۹۶۴۸ ه - ۱۴۰۱/۰۵/۰۹).

برخی بر آن‌اند که مدیرعامل اکنون به رئیس هیئت عامل تغییر یافته و وی رکن ادارهٔ سازمان است (شهسوار و مهتاب‌پور، ۱۳۹۶: ۷۷)، و البته در رویه نیز همین قدرت برای رئیس هیئت عامل در نظر گرفته شده است. با وجود این، مصوبهٔ شورای انقلاب با سلب اختیار از مدیر عامل و اعطای آن به هیئت عامل ظاهراً به‌جَد خواسته است رئیس هیئت عامل صاحب هیچ اختیاری نباشد علی‌الخصوص که جایی دیگر نیز به این اشاره نشده که رئیس هیئت عامل بالاترین مرجع امور اجرایی سازمان است؛ کاری که شورای انقلاب در مورد مدیرعامل شرکت هواپیمایی ایران کرده است (مادهٔ ۱۷ لایحه قانونی راجع به اصلاح بعضی از مواد اساسنامه شرکت هواپیمایی ملی ایران مصوب ۱۳۴۷؛ ۱۳۵۸/۰۹/۲۱)؛ شرکتی که دارای مجمع عمومی، هیئت مدیره و بازرسان است (مادهٔ ۶ همان اساسنامه). با همین استدلال باید گفت انتساب اختیارات مدیرعامل سازمان در اساسنامه به رئیس هیئت عامل موجه به نظر نمی‌رسد. با وجود این، تحقق فلسفهٔ توسعه فقط با وجود یک شخص حقیقی به عنوان مدیر در رأس سازمان امکان‌پذیر است، و شوراهای جمعی مفهومی سوسیالیستی است که از نظرتاریخی و وجودی با بنیان توسعه مغایر است. بدینسان، راه چاره آن است که هم به اصول و هم به اصل قانون و اساسنامه بازگشت و با تردید در بنیاد اعتبار مصوبات شورای انقلاب، آن را فقط حاوی تغییر نام مدیر عامل به رئیس هیئت عامل دانست. با این‌همه، دستگاه‌های عریض و طویل نظارت در دستگاه‌های دولتی امروزه مانعی بر سر راه توسعه ایران قرار گرفته‌اند؛ به جای آن که در هنگامهٔ فساد مانع آن شوند، معرکهٔ خود را در جایی دیگر می‌گسترند و به بهانهٔ کنترل مدیران سدّ راه تصمیم فردی آنان برای تمشیت امور در موارد ضروری می‌شوند. شاید البته وجود این نظارت نیز ضروری است در جایی که آنان که مدیر شده‌اند اساساً شایستگی مدیریت نداشته‌اند.

همچنین، هیئت وزیران تصویب کرده است که انتصاب اعضای هیئت عامل، که پیش از این در مصوبهٔ شورای انقلاب در اختیار هیئت وزیران قرار گرفته بود، در اختیار مجمع

عمومی سازمان باشد (مصوبه ۷۹۳۱۰-۱۳۶۳/۰۹/۲۱)؛ امری که با اراده نخستین قانون بسیار مغایر است و نتیجه آن سستی جریان توسعه، در نخستین روایت قانون، هم مدیر عامل و هم اعضای شورای عالی به فرمان همایونی منصوب می‌شدند؛ امری که کاملاً ناظر به حساسیت این سمت و نقش آن در توسعه ایران بود. به همین دلیل است که باید گفت سازمان‌ها در طول وزارتخانه‌ها هستند نه در عرض آنها، و وابسته کردن سازمانی مستقل به یک وزارتخانه چیزی جز اعلام عدم استقلالش نیست. گفتنی است که ماده ۴ در برخی از چاپ‌های قانون گسترش به این صورت درج شده است: «سازمان طبق اساسنامه دارای مجمع عمومی، هیئت عامل، رئیس هیئت عامل و حسابرس (بازرس) خواهد بود. اعضای هیئت عامل به پیشنهاد وزیر صنایع و معادن و تصویب مجمع عمومی منصوب می‌گردند» (ببینید: شهسوار و مهتاب‌پور، ۱۳۹۶: ۱۴؛ و دفتر مرکزی، ۱۴۰۰: ۱۵). چنین متنی در هیچ مرجع قانونی هنوز تصویب نشده، و بی‌گمان متن قانون همچنان بدون هیچ نسخ و تغییری همان است که در قانون مصوب سال ۱۳۴۶ آمده. در استدلال برای چنین تغییری شگفت‌انگیز در نص قانون به لایحه قانونی راجع به واگذاری کلیه وظایف و اختیارات شورای عالی و مدیر عامل سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران به هیئت عامل (۱۳۵۸/۱۰/۱۲) استناد شده که شورای انقلاب آن را صادر کرده است. اما این لایحه را به‌سختی می‌توان ناسخ ماده ۴ قانون گسترش و جانشین آن دانست؛ این لایحه چنین است: «به وزارت صنایع و معادن اجازه داده می‌شود که کلیه وظایف و اختیارات شورای عالی و مدیر عامل سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران که به موجب اساسنامه به آنان تفویض شده است به هیئتی مرکب از هفت نفر به عنوان هیئت عامل واگذار نماید. اعضای هیئت با پیشنهاد وزیر صنایع و معادن و تصویب هیئت وزیران تعیین می‌شود. رئیس هیئت عامل سِمَتِ معاونتِ وزارتِ صنایع و معادن را خواهد داشت، و پنج نفر از اعضای هیئت به صورت موظف و تمام وقت انجام وظیفه خواهند کرد». این مصوبه اگر همچنان اعتبار داشته باشد، معنایی جز این ندارد که تصمیم‌گیرنده اصلی در سازمان از این سپس هیئت هفت نفره است نه شورای عالی و نه مدیر عامل. به عبارت دیگر، این لایحه نه اختیاری برای مدیر عامل گذاشته و نه مسئولیتی از او طلبیده؛ شخصی تشریفاتی که فقط مصوبات

هیئت هفت نفره را ابلاغ می‌کند و اگر چیزی را امضا می‌کند، صرفاً به نمایندگی از طرف هیئت عامل است. از عنوان لایحه نیز چیزی جز این تفسیر بر نمی‌آید، به‌ویژه که شورای انقلاب تلاش داشته است تا اثر فرمان همایونی را به هر نحو که شده ملغی کند. به نظر می‌رسد مطابق اصول، هیئت عامل در شرکت‌های دولتی نقش هیئت مدیره را بر عهده داشته باشد (مواد ۱۸ تا ۲۵ قانون بودجه ۱۴۰۱)، و مجمع عمومی نقش شورای عالی را. مع الوصف، تعارضی در قواعد حقوقی موجود درباره سازمان وجود دارد که بالاخره مشخص نمی‌کند آیا شورای عالی همان «مجمع عمومی» است (آنچنان که از قانون بودجه ۱۴۰۱ بر می‌آید)، یا «هیئت عامل» (آن چنان که از لایحه سال ۱۳۵۸ استنباط می‌شود).

سازمان و مؤسسه

سازمان در درجه نخست یک مؤسسه (= تأسیس) است. زیرا هر تأسیسی که انسان (= شخصیت حقیقی / طبیعی) می‌آفریند از دو حال بیرون نیست: یا «تأسیس» و نهادی اعتباری است (institution) که قابلیت داشتن شخصیت حقوقی را ندارد همچون دو نهاد بیع و ارث، و یا «مؤسسه» و تشکیلاتی است (institute) که قابلیت داشتن شخصیت حقوقی را نیز داراست؛ فرقی نمی‌کند که این مؤسسه فعالیت تجارتي داشته باشد (مثل شرکت‌های تجارتي) یا دارای چنین فعالیتی نباشد (مثل مؤسسه در معنای خاص آن؛ ماده ۵۸۳ و ۵۸۴ قانون تجارت). پس هر تشکیلاتی، اعم از شرکت و سازمان، ابتدا یک «مؤسسه» (در معنای عام) است و سپس، اگر این مؤسسه فعالیت تجارتي نداشته باشد، به آن مؤسسه (در معنای خاص) می‌گویند. روشن است که مؤسسه در معنای خاص آن دیگر شامل شرکت‌های تجارتي نمی‌شود. امروز مقصود از مؤسسه بیشتر همین معنای خاص است؛ تشکیلاتی که بیشتر با نام‌هایی مثل انجمن، کانون و بنگاه برای مقاصد غیر تجارتي تشکیل می‌شود همچون مقاصد علمی، ادبی یا امور خیریه (ماده ۱ و ۲ آئین نامه اصلاحی ثبت تشکیلات و مؤسسات غیرتجارتي؛ مصوب ۱۳۳۷). این مؤسسات خود بر دو گونه هستند: مؤسساتی که هدف از آنها جلب منفعت برای اعضای خود نباشد، و مؤسساتی که دارای چنین هدفی باشند مثل کانون‌های فنی و حقوقی. بدینسان، ممکن است مؤسسه‌ای غیرتجارتي برای اعضای خود جلب منفعت کند، و سازمان‌های گسترش و

توسعه می‌توانند از این قبیل مؤسسات تلقی شوند با این تفاوت که اعضای این سازمان‌ها آحاد شهروندان ایران‌اند، نه واحدها و توابع و مدیران آن سازمان‌ها. مؤسسات غیردولتی «از تاریخ ثبت» شخصیت حقوقی می‌یابند و مؤسسات دولتی «به محض ایجاد» و بدون احتیاج به ثبت دارای شخصیت حقوقی می‌شوند (ماده ۵۸۴ و ۵۸۷ قانون تجارت). بدینسان، سازمان گسترش و سازمان توسعه هردو مؤسساتی غیرتجارتی‌اند که به محض ایجاد شخصیت حقوقی یافته‌اند، اما چنانکه خواهیم گفت این شخصیت حقوقی از شخصیت حقوقی دولت جدا نیست.

نسبت سازمان‌های توسعه و وزارتخانه‌ها

دو سازمان توسعه‌ای مشمول قانون گسترش، قسیم وزارتخانه‌های دیگرند نه قسمی از آنها (ببینید شماره ۹ را). به عبارت دیگر، سازمان توسعه از فروع وزارت صمت نیست تا پیشنهاد وزیر اقتصاد در ماده ۳ قانون گسترش دخالت یک وزارت در وزارت دیگر تلقی شود و چنین پنداشته شود که اکنون وزارت صمت صلاحیت پیشنهاد مذکور در این ماده را دارد. بدینسان، همچنان که وزارت اقتصاد مسائل مالی همه وزارتخانه‌ها و نهادهای دولتی دیگر را می‌تواند بررسی کند و به هیئت دولت پیشنهاد دهد، انتقال سهام شرکت‌ها را نیز به سرمایه سازمان می‌تواند به دولت پیشنهاد کند. وزیر اقتصاد البته برای این کار از نظریات سایر وزیران نیز می‌تواند بهره‌مند شود.^۱ برخی نمایندگان در مذاکرات مجلس شورای ملی در سال ۱۳۴۶ پیش از تصویب این قانون به این نکته اشاره کرده‌اند که حقوق مدیران این سازمان نباید از حقوق وزیر بیشتر باشد در حالی که گاه حقوق ایشان بیش از نخست‌وزیر است. گروهی دیگر اما در همین مذاکرات چنین مخالفت کرده‌اند که شرط اداره یک واحد صنعتی مدیر است، و اشکالی در این نیست که به یک مدیر متخصص نایاب سه برابر حقوق یک نخست‌وزیر هم داده شود (شهسوار و مهتاب‌پور، ۱۳۹۶: ۸۰). این نشان می‌دهد که چگونه سازمان بنا بوده است چیزی در ردیف وزارتخانه‌ها باشد نه زیرمجموعه آنها. به هر

۱ برای نظر مخالف که خواستار اضافه شدن عبارت وزیر صنعت و معدن و تجارت به عبارت وزیر اقتصاد در این ماده است ببینید شهسوار و مهتاب‌پور، ۱۳۹۶: ۶۹.

ترتیب، اداره در قانون گسترش گاه به معنی مدیریت است چنانکه در مواد ۴۸، ۱۰۴، ۱۰۵ و ۱۴۴ قانون تجارت نیز اصطلاح اداره به همین معنی به کار رفته. در این صورت باید گفت فقط اداره سازمان است که در قالب شرکت سهامی صورت می‌پذیرد نه همه آن؛ این بدان معنی است که سازمان برای توسعه کشور احداث شده و محل انتفاع نیست، و قانون به هیچوجه این سازمان را مثل شرکت‌های تجاری برای امور تجاری قرار نداده‌است. بدینسان، درست است که سازمان در قالب شرکت اداره می‌شود، اما سرانجام شرکت نیست بلکه سازمان است. به عبارت دیگر، قانون گسترش سازمان را در قالب یک فرض حقوقی (legal fiction) در حکم شرکت سهامی قرار داده، درست همان‌طور که قانون مدنی تراکتور را در حکم غیرمنقول دانسته‌است (مفهوم ماده ۱۷ قانون مدنی). اما باید توجه داشت که تراکتور فقط از حیث صلاحیت محاکم در حکم غیرمنقول است، نه در همه امور. پس نباید گفت که چون تراکتور از حیث صلاحیت محاکم غیرمنقول است، نباید آن را از محلی به محل دیگر نقل کرد تا بتواند مشمول ماده ۱۲ قانون مدنی نیز قرار گیرد. در اینجا نیز سازمان فقط از نظر مدیریت در حکم شرکت سهامی است و شبیه به آن مدیریت (= اداره) می‌شود، اما این بدان معنا نیست که سازمان در همه احوال شرکت سهامی است. به نظر می‌رسد تبصره ماده ۳ قانون اجرای سیاست‌ها سازمان‌های توسعه‌ای را شرکت مادر تخصصی دانسته‌است. با این‌همه، حتی اگر منظور از شرکت مادر تخصصی خود سازمان باشد، باز باید آن را از قبیل فرض قانونی شمرد که فقط خواسته این نکته را القا کند که سازمان نسبت به شرکت‌های زیرمجموعه‌اش در حکم یک شرکت هولدینگ بزرگ است. به همین ترتیب است رئیس هیئت عامل سازمان توسعه که در حکم معاون وزیر قرار داده شده‌است؛ این معاون فقط از حیث تمثیلت روال اداری در حکم معاون وزیر است، نه از حیث سلسله مراتب اجرایی به شیوه‌ای که رئیس هیئت عامل از وزیر دستور بگیرد. البته باید اقرار کرد که همه این تلاش‌ها برای تفسیر درست قانون سرانجام در یک نظام درست حقوقی به کار خواهد آمد و گرنه، چیزی جز سعیی باطل نخواهد بود.

معنای واحد

واحد به معنی هر بخشی از سازمان است که به دلیل اختیارات مذکور در ماده ۵ قانون گسترش و برای تحقق خدمات سازمان تشکیل شده است، ولی شرکت تجاری نیست تا شخصیت مستقل داشته باشد. بنابراین، کارخانه‌ای که در اختیار سازمان توسعه است (مواد ۱ و ۵) واحدی است فاقد شخصیت حقوقی است که متعلق به شخصیت حقوقی این سازمان است. این که واحد با شرکت متفاوت است به خوبی از ماده ۳ قانون گسترش بر می‌آید؛ ماده‌ای که اجازه داده است تا واحدهای صنعتی و معدنی با شرایطی به شرکت تبدیل شوند. با وجود این، شعبه ۳۹ دادگاه تجدیدنظر استان اصفهان واحد را دارای شخصیت حقوقی مستقل از سازمان توسعه دانسته. در دادنامه این شعبه مجتمع سنگ آهن سنگان (که از واحدهای سازمان توسعه است) به استناد بند الف ماده ۵ قانون گسترش واحد خدماتی تلقی شده؛ واحدی که در ماده ۲ همین قانون دارای استقلال کامل است و به محض ایجاد و بدون احتیاج به ثبت دارای شخصیت حقوقی است. به همین دلیل دادگاه دادخواست سازمان توسعه را (به جای خود مجتمع سنگان) به دلیل فقدان سِمَت رد کرده است (دادنامه ۹۰۰۷۶۷-۱۳۹۹/۰۶/۲۵).

همچنین، به نظر می‌رسد برای تبدیل واحدها به شرکت سهامی باید روال قانون تجارت طی شود زیرا درست است که به محض ایجاد یک شخصیت حقوقی از سوی دولت آن نهاد واجد شخصیت حقوقی می‌شود اما این که به صورت شرکت سهامی باشد یا غیرسهامی امری است که مستلزم طی فرایند قانون تجارت است. از سوی دیگر، قانون گسترش در زمانی وضع شده است که هنوز شرکت‌های سهامی به عام و خاص تبدیل نشده بود، اما از آنجا که نظر کلی قانون تجارت از شرکت سهامی شرکت سهامی عام بوده است به نظر می‌رسد ضروری است که واحدهای مورد نظر در این ماده به شرکت سهامی عام تبدیل شوند تا مردم ایران مستقیماً در آن مشارکت داده شوند نه شرکت سهامی خاص که متشکل از چند شخص خاص حقیقی یا حقوقی است.

شرکت‌های تابعه و وابسته:

شرکت تابعه^۱ را شرکتی دانسته‌اند که بیش از ۵۰٪ سهام آن یا متعلق به سازمان باشد یا متعلق به شرکتی باشد که بیش از ۵۰٪ سهامش متعلق به سازمان است (بند الف از ماده ۱ آئین نامه اجرایی تبصره ۵۰ قانون بودجه ۱۳۶۴؛ ۱۳۶۴/۱۰/۰۴). در این صورت به سازمان یا شرکتی که بیش از ۵۰٪ سهام شرکت دیگر را دارا باشد اصطلاحاً شرکت مادر^۲ اطلاق می‌شود. اصطلاح «شرکت‌ها و مؤسسات تابعه و وابسته» در قانون بودجه سال ۱۴۰۱ نیز به کار رفته است (تبصره ۲-۵-۱) و ظاهراً تابعه در آن چیزی غیر از وابسته است. مع الوصف در همین منبع عبارتی نیز هست که یکسانی این دو مفهوم را می‌رساند زیرا مقرر داشته: «کلیه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته شامل... سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران و شرکت‌های تابعه...». با وجود این، در عرف تجارت بین‌الملل شرکت وابسته شرکتی است که کمتر از ۵۰٪ (و البته بیش از ۲۰٪) سهامش متعلق به شرکت مادر باشد. هیئت وزیران در یکی از مصوباتش هم شرکت تابعه و هم وابسته را هردو به معنی شرکتی دانسته بود که بیش از پنجاه درصد سهام یا سرمایه آن متعلق به دستگاه اجرایی مربوط باشد (جلسه ۱۳۸۰/۰۵/۱۰). این تعبیر قابل نقد بود زیرا نه فرقی میان مالکیت سهام و سرمایه گذاشته، و نه بین شرکت تابعه و وابسته.

بر بنیاد نظریه‌ای درباره گروه شرکت‌ها می‌توان گفت حتی شرکت‌های وابسته و تابعه سازمان که نسبت به یکدیگر استقلال شخصیتی دارند از برخی جهات آئین دادرسی باید همچنان در شخصیت کلی سازمان حل شوند. مثلاً در صورتی که یکی از این شرکت‌ها در طول دعوایی حضور داشته، سازمان نباید بتواند به بهانه عدم حضور در دعوا اعتراض ثالث کند زیرا حضور شرکت زیرمجموعه در دعوا به معنی حضور شرکت اصلی است، و به عکس. البته امروز نظر مخالف در دادگاه‌ها رایج‌تر است، و به هر دو شرکت اجازه می‌دهند که در صورت غیاب یکدیگر در دعوا به حکم صادر شده اعتراض ثالث کنند و، به عبارت دیگر، این دو را دو شرکت متمایز از نظر شخصیت حقوقی می‌دانند. با وجود این، این مطلب روشن نشده است که چرا اگر دیوان عدالت شرکت مادر را به استخدام شخصی محکوم

1 subsidiary company

2 parent company=holding company

کند، آن شرکت می‌تواند در مقام اجرای حکم به شرکت زیرمجموعه خود دستور دهد که وی را استخدام کند. به هر حال، تأسیس شرکت در شرکت امروزه وسیله‌ای برای برخی پنهان کاری‌ها شده است (نظریه خرق حجاب)، و به نظر می‌رسد ماده نخست قانون گسترش با بازی با الفاظ شرکت و مشارکت به طرزی شهودی خواسته است تا از این بازی‌ها بپرهیزد. درست است که شرکت در معنای کمپانی مفهومی است جدید، اما اصل آن در فهم مشترک مردم ریشه دارد. فهم عرفی بر آن است که وقتی دو نفر وارد مشارکت مدنی با یکدیگر می‌شوند، دیگر دو نفری شده‌اند که با فردیت یگانه سابق خود متفاوت‌اند. به همین دلیل است که قانون مدنی نیز از «مدیریت» شرکت سخن گفته و به گونه‌ای تلویحی به شرکت مدنی شخصیت حقوقی اعطا کرده. وانگهی، اگر وقف و ترکه را می‌توان واجد شخصیت حقوقی شمرد، چرا نتوان از شخصیت حقوقی شرکت مدنی سخن گفت به‌ویژه که قانون تجارت نیز به شرکت مدنی شخصیت حقوقی داده و آن را به وصف ایرانی متصف کرده (ماده ۲۲۰) با آن که این فقط شرکت‌های تجارتی‌اند که علی‌الاصول می‌توانند تابعیت داشته باشند.

تغییر قانون توسعه

از آنجا که امر توسعه برای ایران مهم محسوب می‌شده است، قانون خواسته است که قانونی خاص و قدرتمند در حوزه توسعه باشد و با هر قانون متأخری صریحاً یا ضمناً مورد نسخ یا تخصیص قرار نگیرد. بدینسان، مادام که نام سازمان و شرکت‌های تابعه و وابسته به شکل صریح در قانونی جدید ذکر نشود، مشمول آن قانون نمی‌شوند. مثلاً در سال ۱۳۶۶ تصویب، تغییر و اصلاح اساسنامه‌های مؤسسات تابعه وزارتخانه‌ها به پیشنهاد آن وزارت بر عهده هیئت وزیران قرار گرفت (قانون تعیین مرجع تصویب و یا اصلاح و تغییر اساسنامه شرکت‌ها و

مؤسسات تابعه وزارتخانه‌ها؛ ۱۳۶۶/۰۷/۲۲)، ولی سازمان‌های توسعه و گسترش و

شرکت‌های تابعه و وابسته نباید مشمول این قانون قرار گیرند زیرا ذکرى از آنها در این قانون نیست.^۱

جملهٔ اخیر در مادهٔ ۱ قانون گسترش با مادهٔ واحدهٔ لایحهٔ قانونی اصلاح مادهٔ ۱ قانون تأسیس سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران و مادهٔ ۳ اساسنامهٔ سازمان مزبور (تصمیم شورای انقلاب؛ ۱۳۵۸/۰۷/۲۴) اصلاح شده و صلاحیت تغییر و اصلاح اساسنامه با پیشنهاد مجمع عمومی سازمان به دولت داده شده است. مع الوصف، اصل ۸۵ قانون اساسی اختیار تصویب دائمی اساسنامهٔ سازمان‌ها را به مجلس و در صورت تفویض، به کمیسیون‌های ذیربط داده. به نظر می‌رسد اصلاح و تغییر اساسنامه‌ای که مجلس تصویب کرده است باید در صلاحیت مجلس بوده باشد نه هیئت وزیران، مگر آن که نفس تصویب اساسنامه نیز از همان آغاز به هیئت وزیران تفویض شده باشد. این جمله قبل از اصلاح به این صورت بود: «تغییر و یا اصلاح اساسنامه به پیشنهاد دولت با تصویب کمیسیون‌های مذکور به عمل خواهد آمد».

قراردادهای خارجی و توسعه

متمم قانون اساسی مشروطه دولت را مکلف می‌کرد که اجازهٔ قراردادی را که می‌خواهد با دولت خارجی منعقد کند از مجلس بگیرد (اصول ۲۴ و ۲۵). قانون گسترش ظاهراً دو مخالفت با این اصل دارد: اول آن که به دولت اختیار داده تا نخست قرارداد را با دولت خارجی امضا کند و سپس آن را به تصویب مجلس برساند. ثانیاً، قانون گسترش کافی دانسته که کمیسیون‌های داخلی مجلس این قرارداد را تصویب کنند نه خود مجلس. ایراد دوم به این شیوه قابل حل است که اگرچه قانون گسترش اجازهٔ کمیسیون را کافی دانسته، اما هیچ کمیسیونی در درون مجلس حق ندارد بی‌تصویب مجلس مستقلاً در این موارد نظر بدهد. ایراد اول نیز به این ترتیب قابل پاسخ است که قانون اساسی مشروطه صراحتی در این نداشت که اجازهٔ مجلس پیش از انعقاد قرارداد باشد یا پس از آن. در مذاکرات نمایندگان برای تصویب قانون گسترش (شهسوار و مهتاب‌پور، ۱۳۹۶: ۸۳) فلسفه‌ای مهم

۱ برای نظر دیگر ببینید: دفتر مرکزی، ۱۴۰۰: ۹.

برای امضای قرارداد پیش از تصویب مجلس بیان می‌شود و آن چنین است که در صورتی که مجلس قبل از هر چیز معلوم کند که از کدام کشور وام گرفته شود، آن کشور اعطای وام را منوط به استفاده از آن وام صرفاً برای انعقاد قرارداد با شرکت‌های تابع همان کشور خواهد کرد؛ امری که سبب می‌شود آن کشور خود را دارای امتیازی انحصاری و بی‌رقیب بداند، و کالا و خدماتش را به بالاترین قیمت به ایران عرضه کند. اما در صورتی که به دولت اجازه داده شود تا نخست بهترین و کاراترین کشور را برای عقد قرارداد بباید، هیچ دولت خارجی خود را بی‌رقیب نخواهد دید و البته پس از امضای قرارداد با آن دولت خارجی می‌توان آن را به تصویب مجلس نیز رساند. این استدلال هنوز نیز برهانی است قاطع؛ با وجود این، اکنون اصل یکصد و بیست و پنجم قانون اساسی تصریح کرده است که امضای قراردادهای دولت ایران با سایر دولت‌ها «پس از تصویب مجلس شورا»^۱ با رئیس جمهور یا نماینده قانونی اوست. ظاهر این اصل چنین است که نخست باید قرارداد در مجلس تصویب شود، و سپس از سوی دولت امضا شود. اما برای رعایت حکمتی که گذشت دولت می‌تواند با یافتن بهترین طرف‌های معامله قراردادی را به مصلحت مردم با وی امضا کند اما آن را معلق به اجازه مجلس سازد. این کار به‌طور معمول با درج شرط مقدم^۲ برای تأیید مجلس در آینده ممکن است؛ بدینسان، سازمان با مشاور خارجی قرارداد را امضا می‌کند ولی اجرای آن را معلق به اجازه مجلس می‌سازد. با درج این شرط قرارداد انشاء شده محسوب می‌شود گرچه مفاد آن (= مُنشأ) تا پیش از اجازه مجلس قابل تنفیذ و اجرا^۲ نیست. بدینسان، لفظ امضا در صدر اصل ۱۲۵ را باید به معنی تنفیذ گرفت نه امضا و انشای قرارداد، چنانکه در ماده ۴۵۰ قانون مدنی نیز درباره کلیات فسخ به همین معنی به کار رفته است. البته این تفسیر در جایی به کار خواهد آمد که دولت یا سازمان نه فقط دل در گرو منافع ایران داشته باشند، فراموش نیز نکنند که قراردادهایشان را حتماً به صورت معلق (و با درج شرط مقدم) امضا کنند. این بدان سبب است که امضای قرارداد منجّر هیچ دولت یا شرکت خارجی را به قبول

1 condition precedent

2 operable

تصمیم مجلس ایران متعهد نخواهد کرد، در حالی که دولت ایران همچنان متعهد به قرارداد خواهد بود.

وقتی در قراردادی بین‌المللی شرط نفوذ^۱ برای قرارداد در نظر می‌گیرند، این شرط همان شرط تعلیقی در حقوق ایران است. معنای این سخن آن است که اثر قرارداد معلق به وقوع شرایطی شده است که شرط نفوذ قرارداد نام گرفته اند (ماده ۱۸۹ قانون مدنی). تا زمان تحقق این شروط مقدم اگر چه قرارداد انشا و امضا شده، ولی هنوز به مرحله عملی و اجرایی شدن نرسیده و، به عبارت حقوقی، اثر قرارداد (=مُنشأ) هنوز ایجاد نگردیده. به نظر می‌رسد اخذ مجوز محیط زیست در قراردادهای بین‌المللی می‌تواند همواره یکی از شروط مقدم و تعلیقی قرارداد محسوب شود (ماده ۳۵۶ قانون مدنی). همچنین، می‌توان ابلاغ قرارداد را نیز در عرف قراردادهای پیمانکاری که تابع شرایط عمومی پیمان (مصوب سازمان برنامه و بودجه) هستند همان شرط تعلیقی در قانون مدنی دانست. این بدان معنی است که تا قرارداد ابلاغ نشده حتی اگر امضا شده باشد، هنوز معلق علیهِ آن حاصل نشده و بنابراین هنوز اجرایی نشده است.

به هر حال، باید در نظر داشت که هدف از قانون گسترش، توسعه «ایران» و فقط ایران است؛ این امر هم از عنوان قانون فهم می‌شود و هم از ماده نخست آن که در هر دو به «کشور ایران» اشاره شده است. همچنین، ماده ۷ این قانون به قانون جلب و حمایت سرمایه‌های خارجی در ایران (۱۳۳۴) اشاره کرده که ماده نخست این قانون نیز فقط از سرمایه‌هایی حمایت می‌کند که برای عمران و آبادی ایران وارد ایران می‌شوند. بدینسان، قراردادی که سازمان گسترش یا سازمان توسعه و نیز شرکت‌های آنها برای ساخت یک کارخانه در خارج از کشور منعقد می‌کنند بی‌گمان خلاف اهداف قانون گسترش است، مگر آن که تردیدی در سودآور بودن این فرایند برای ایران نباشد. ممکن است گفته شود یکی از راه‌های توسعه، فعالیت شرکت‌های زیرمجموعه سازمان گسترش صنایع و سازمان توسعه معادن در خارج از کشور است، زیرا این شرکت‌ها با ارائه خدمات و یا تهیه کالا برای ایران ارز می‌آورند. اما این استدلال لزوماً درست نیست، زیرا فرض بر آن است آنکه می‌خرد

1 enforcement

سود می‌کند ولی آن که می‌فروشد خطر می‌کند (مفهوم ماده ۳۸۷ قانون مدنی) و به همین دلیل گفته‌اند: بخر، و پشیمان باش؛ زیرا پشیمانی پس از خرید قابل جبران است، به خلاف پشیمانی پس از فروش. بدینسان، این واردات است که مستقیماً سبب توسعه می‌شود گرچه ممکن است صادرات نیز به صورت غیرمستقیم برای ایران ایجاد توسعه کند. نمی‌توان در جهان کشوری را یافت که بی‌واردات توسعه یافته باشد، اما می‌توان کشورهایی را یافت که بی‌صادرات و صرفاً با واردات توسعه یافته‌اند. پس اگر سازمان کالا یا خدمتی را به کشور خارجی بفروشد، آنچه وارد ایران می‌کند دقیقاً مابازاء و عوض آن است (ماده ۳۳۸ قانون مدنی) و این چیزی نیست که لزوماً توسعه کشور (از حیث این قانون) محسوب شود اگرچه ممکن است صادرات کالاها و خدمات مطابق قوانین دیگر برای ایران سودمند بیفتد و نتیجه ثانوی آنها توسعه ایران باشد. حتی اگر قراردادهای فروش خدمت در جهت توسعه کشور هم بوده باشند، به نظر می‌رسد که باید از سوی سازمان‌های گسترش و توسعه به صورت مشارکت منعقد شوند (ماده ۱ و بویژه ماده ۷ قانون تأسیس سازمان). سازمان یا باید شرکت تأسیس کند، و یا در امر توسعه با دیگر شرکت‌ها مشارکت ورزد. چنین ساختاری برای توسعه در قانون وجود ندارد که سازمان از کشور خارجی وجهی دریافت کند تا در آن چیزی بسازد (پیمانکاری به صورت کلید در دست).

خصوصی‌سازی و توسعه:

قوانین خصوصی‌سازی کنونی در ایران به شدت در ضدیت با قوانین گذشته ایران برای توسعه است. قانون گسترش به شرکت‌های خصوصی‌ای که در معرض خطرند مدد می‌رساند که به حیات خود ادامه دهند اما قوانین خصوصی‌سازی فعلی آخرین رمقی مانده در حیات اقتصادی ایران را به بدترین شکل هدر می‌دهند. اگر قانون گسترش شرکت‌ها را برای تقویتشان می‌خرید و حفظ می‌کرد (بند ب ماده ۵)، قانون خصوصی‌سازی آنها را می‌فروشد و نابود می‌کند. بدینسان، معلوم نیست چه چیزی خصوصی می‌شود، و آیا آن شرکتی که به عنوان شرکت خصوصی مالک اموال عمومی می‌شود واقعاً خصوصی بوده است یا فقط نقابی از خصوصی‌بودن بر چهره داشته. هنوز در مورد این فرایند به‌درستی باید اصطلاح "خصوصی‌سازی شدن" را به کار باید برد نه خصوصی شدن را؛ فرایندی که

هنوز چند و چون آن روشن نیست. وقتی می‌گوییم یک شرکت «خصوصی» شده است، اصول درست مربوط به حقوق خصوصی به ذهن متبادر می‌شود. اما وقتی می‌گویند این شرکت «خصوصی‌سازی» شده، هیچ چیز غیر از اصول بی‌اصولی در پس آن به ذهن نمی‌رسد.

با این‌همه، در یک تفسیر کاملاً صوری و فورمالیستی (= سیلوژیستیک) که پایبند به مَر قانون است می‌توان گفت فقط شرکت‌ها و بنگاه‌های دولتی هستند که باید خصوصی‌سازی شوند. تعریف شرکت و بنگاه نیز از این جهت معلوم است که باید سرانجام یا دارای شخصیت حقوقی باشند یا حقیقی و، بنابراین، طرح‌ها و مجتمع‌ها را نمی‌توان خصوصی‌سازی کرد. از سوی دیگر، اگر یک طرح یا مجتمع به طور صریح جزو دارایی یک شرکت قرار داده نشده باشد، نمی‌توان شرکت را مالک آن شمرد. با وجود این، در یک تفسیر آزادتر (= خطابی و ریتوریکال) می‌توان گفت قوانین خصوصی‌سازی ناظر به اصل ۴۴ قانون اساسی است و این اصل درباره نظام اقتصادی و بخش‌های مختلف آن اعم از صنعت و معدن و تجارت است که «به صورت مالکیت عمومی و در اختیار دولت است». برای این اصل اصلاً مهم نیست که آنچه در اختیار دولت است صورت شرکت یا بنگاه دارد، یا صورت واحد و مجتمع و کارخانه و معدن یا چیز دیگر. ماده ۲ قانون اجرای سیاست‌ها نیز درباره فعالیت‌های اقتصادی دولت است نه لزوماً فعالیتی که قالب شرکت یا بنگاه اقتصادی داشته باشد. بنابراین، وقتی قانون می‌خواهد یک فعالیت دولتی را خصوصی‌سازی کند، مقصودش همه نهادهای مرتبط به آن است خواه شخصیت حقوقی داشته باشند یا نداشته باشند، و خواه از حیث صوری شرکت باشند یا نباشند. مثلاً اگر قانون خواسته باشد که هر فعالیت اقتصادی پیرامون یک معدن طلای ایران را خصوصی‌سازی کند، ظاهراً شرکت بودن و مجتمع بودن آن برای قانون چندان مهم نبوده. بدینسان، خصوصی‌سازی کردن شرکت طلای الف دقیقاً خصوصی کردن هر فعالیت اقتصادی‌ای است که حول و حوش این معدن در حال جریان است. با این‌همه، به نظر می‌رسد طرح‌ها دست‌کم در قانون تأسیس سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران (مصوب ۱۳۴۶) همان واحدهای مذکور در بند الف ماده

۶ آن است که اگر هم فرایند انتقال در موردشان ایجاد شده باشد، سرانجام باید به خود سازمان توسعه واگذار شده باشند نه به شرکت خصوصی دیگر.

به نظر می‌رسد در صورتی که تردید ما در مبانی خصوصی سازی درست باشد، باید از تفسیر صوری بهره برد و مانع خصوصی سازی معدن طلائی شد که دلیلی معقول برای تملک محصول آن از سوی یک شخص خصوصی وجود ندارد. به عبارت دیگر، اگر بپذیریم که قصد قانون از کلیت خصوصی سازی‌ها و تملیک به نهادهای خصوصی دیگر از حیث مبانی حقوقی دارای اشکال است و ثروت ملی وسیله منفعت یک شخص خصوصی خاص شده، سازمان‌های توسعه می‌توانند با تفسیری کاملاً زبانی (= اِگزِزه) اراده قانون را به یک فورمالیته حقوقی محدود سازند و مدعی شوند: اولاً، فقط این «شرکت طلا» است که خصوصی سازی شده نه خود طرح و مجتمع طلا و ثانیاً، هنوز دلیلی استوار برای دخول طرح و مجتمع طلا در دارایی و سرمایه شرکت طلا (به عنوان آورده غیرنقدی) در دست نیست. به هر حال، تقریباً قابل فهم است که حقوق دانی که در استخدام سازمان توسعه است از حقوق این سازمان دفاع کند، و آن که در استخدام سازمان خصوصی سازی است حمایت‌های خود را صرف این سازمان سازد. اما دو سازمان دولتی (سازمان خصوصی سازی و سازمان توسعه) در نهایت نباید نیروی خود را در جدال با یکدیگر هرز ببرند تا مبادا در نهایت ثروت ملی دست خوش نابودی شود؛ هدف حفظ ثروت ایران برای ایران است نه حفظ منافع این یا آن سازمان خاص.

ارزیابی نشدن زمین در امر خصوصی سازی

نقطه بحرانی بسیاری از پرونده‌های خصوصی سازی کنونی مالکیت و تصرف زمین و حقوق ناشی از آن از سوی نهادهای دولتی است. مثلاً گاه دیده می‌شود که زمین متنازع‌فیه مطابق سند رسمی متعلق به دولت ایران است با نمایندگی یکی از طرح‌های دولتی معدنی که خود متعلق به یک سازمان توسعه دولتی است مثل ایمیدرو. با وجود این، از آنجا که این زمین پیش از این عملاً در تصرف شرکتی از آن سازمان دولتی بوده که هم اکنون آن شرکت خصوصی سازی شده (شرکت الف)، درباره مالکیت جدید آن زمین در دادگاه نزاع درمی‌گیرد. به عبارت دیگر، از آنجا که زمین اساساً متعلق به شرکت خصوصی سازی شده

نبوده، در دایره کارشناسی و ارزیابی وزارت اقتصاد نیز برای واگذاری قرار نگرفته است. پس، اکنون طرح و شرکت و سازمان توسعه و سازمان خصوصی‌سازی در دادگاه علیه یکدیگر طرح دعوا می‌کنند تا وضعیت مالکیت و تصرف زمین را به نفع خود روشن کنند. اما آنگاه که در قرارداد خصوصی‌سازی دقیق می‌شویم در می‌یابیم که آنچه واگذار شده فقط «سهام» متعلق به آن شرکت بوده نه زمین دولتی‌ای که در «اختیار» آن شرکت بوده. اکنون یک شرکت معدنی که خصوصی‌سازی شده متصرف زمینی است که همچنان دولتی است دست کم به این دلیل ساده که اگر چنین نبود، باید سند مالکیت به نام آن شرکت خصوصی‌سازی شده برگردانده می‌شد.

اما شگفت‌انگیزتر آن که به‌طور معمول مشخص نیست تصرف شرکت خصوصی‌سازی شده بر این زمین دولتی اساساً بر چه معیار حقوقی استوار بوده است و آیا پیش از این قراردادی مکتوب میان آن شرکت و سازمان دولتی‌ای که هولدینگ آن بوده منعقد شده بوده؟ ظاهراً از آنجا که هم شرکت خصوصی‌سازی شده، هم طرح، و هم زمین هر سه قبلاً متعلق به سازمان دولتی بوده، سازمان مادر لازم نمی‌دیده است که قراردادی برای تصرف شرکت زیرمجموعه خود بر این زمین با شرکت خود امضا کند. اما اجازه بدهید فرض کنیم که چون شرکت الف از همان آغاز شخصیت حقوقی مستقلی داشته، در همان زمان که متعلق به سازمان دولتی بوده با این سازمان قراردادی نسبت به این زمین امضا کرده بوده است. ولی حتی اگر چنین نیز شده باشد، این قرارداد چیزی بیش از انجام دادن عملیات مقاطعه‌کاری برای سازمان توسعه نبوده؛ به عبارت دیگر، تصرف شرکت الف بر این زمین صرفاً به نیابت از سازمان بوده است نه آن که برای شرکت الف حقی مستقل بر این زمین ایجاد شده باشد. پس هر کاری که شرکت الف بر این پهنه انجام داده نه برای خود که برای سازمان بوده است؛ امری که مانع آن است که شرکت الف بتواند ادعای تمام شدن کار و مالکیت بر زمین را مطابق مقررات اداری مرسوم برای تملک زمین داشته باشد.

از سوی دیگر، بسیار بعید به نظر می‌رسد که قرارداد فرضی و مُحتمَل میان سازمان و شرکت الف را بتوان از نوعی دیگر غیر از مقاطعه تفسیر کرد؛ اما حتی اگر چنین باشد و بتوان از وجود قرارداد اجاره برای واگذاری منافع، یا عقد حبس برای واگذاری حق انتفاع میان

سازمان و این شرکت نیز سراغ گرفت، باز هم حق مفروض شرکت الف بر این زمین هرگز به خریدار جدید منتقل نشده است زیرا گاه در قرارداد تمام حقوق و تعهدات شرکت الف به خریدار خصوصی واگذار نشده است؛ آنچه در نص این قراردادها میان سازمان خصوصی سازی و خریدار مورد انتقال قرار گرفته گاه فقط «سهام» شرکت الف بوده است نه حقوق آن شرکت بر زمین. فرق است میان سهام یک شرکت و اموال آن شرکت چنانکه در بند ۴ ماده ۶ قانون سیاست ها نیز آمده که دولت می تواند «سهام بنگاه ها و اموال و دارائی های خود و شرکت های دولتی» را بفروشد و بدهی های خود را از طریق پرداخت وجوه نقدی حاصل از این فروش تسویه کند. پس معلوم می شود که سهام بنگاه دولتی چیزی غیر از اموال دولتی همان بنگاه است چنانکه ماده ۲۱ قانون سیاست ها نیز دلیلی است دیگر بر آن که سهام شرکت چیزی غیر از دارائی آن است. پس خریدار با ورود در قرارداد خصوصی سازی هم اکنون فقط مالک «سهام» شرکت خصوصی سازی شده الف شده است نه مالک دارائی ها یا حقوقی که این شرکت داشته؛ مالک این حقوق خود شرکت الف است نه خریدار آن و، به عبارت دیگر، خریدار فقط از آن جهت که سهامدار آن شرکت است گونه ای حق غیرمالکانه بر این شرکت خواهد داشت.

با این همه، این پرسش جدی است که آیا ممکن است سرمایه یک شرکت به شرکتی دیگر واگذار شود بی آن که سهام شرکت اول به شرکت دوم منتقل شده باشد؟ مثلاً آیا ممکن است که سرمایه شرکت پ به شرکت ت واگذار شود در حالی که سهامداران قبلی شرکت پ همچنان مالک حقی بر سرمایه شرکت پ باشند که اکنون به شرکت ت واگذار گردیده؟ اگر پاسخ مثبت است، پذیرفته ایم که فرقی شگرف بین سرمایه و دارائی شرکت ها است. سرمایه یک شرکت چیزی است که شرکت با آن تأسیس می شود، در حالی که دارائی شرکت پس از تأسیس در تملک آن شرکت قرار می گیرد؛ دارائی ای که اگر در جریان فعالیت شرکت زیاد شد، آنگاه شرکت می تواند افزایش سرمایه بدهد. به همین دلیل است که شرکتی با سرمایه یک میلیاردی می تواند ملکی دو میلیاردی خریداری کند زیرا سرمایه شرکت غیر از دارائی آن است؛ دارائی مجموع سود و زیان یک شرکت است، و ممکن است شرکتی آنقدر سود کرده باشد که دارائی اش از سرمایه اش بیشتر شده باشد. اگر این فرض درست باشد، آنگاه

ممکن است شرکتی را نیز با سرمایه دو میلیاردی تصور کنیم که تمام دارائی‌اش فقط یک میلیارد است چنانکه این شرکت در عملکرد خود متضرر شده باشد در حالی که هنوز این ضرر تفریغ نشده؛ ضرری که اگر تفریغ می‌شد، باید ضرورتاً به کاهش سرمایه می‌انجامید. به ماجرای زمین بازگردیم؛ ظواهر برخی پرونده‌ها نشان می‌دهد که شرکتی مثل شرکت الف برای تصرف زمینی که همچنان در ید آن است هرگز قراردادی مکتوب با سازمان دولتی نداشته؛ نه قرارداد اجاره، نه واگذاری حق انتفاع، و نه حتی پیمانکاری. این شرکت فقط کارهایی را به دستور سازمان دولتی برای آن انجام داده و به تدریج از قبل آن نیز اجرت خود را برداشت کرده (ماده ۳۳۶ قانون مدنی). پس می‌توان گفت که نهایت رابطه قراردادی سازمان و شرکت الف درباره این زمین فقط گونه‌ای «اذن در انتفاع» از این زمین بوده است نه حق انتفاع از آن؛ اذنی که هر زمان قابل عدول است (ملاک ماده ۹۸ قانون مدنی) و، به عبارت دیگر، شرکت الف سرانجام نمی‌تواند مدعی حقی بر این زمین بوده باشد. تصور کنیم خانواده‌ای که مالک یک آپارتمان هستند شرکتی را تأسیس کرده‌اند و آن را در همین آپارتمان به شکل رایگان مستقر ساخته‌اند. اکنون اگر این شرکت به فروش رود، خریدار نمی‌تواند مدعی شود که شرکت را همراه با مقرّش خریداری کرده و آپارتمان نیز متعلق به اوست. باید توجه داشت که سازمان دولتی فقط زمانی از اذن خود عدول کرده که بتواند دلائلی را مبنی بر اعلام عدول خود در آن زمان ثابت کند والا، زمان عدول از اذن همان زمان تقدیم دادخواست به دادگاه خواهد بود. مع الوصف، به نظر می‌رسد بتوان گفت نفس انتقال اجباری شرکت الف از سازمان به خریدار خصوصی خود گونه‌ای عدول اجباری از اذن نیز هست و، به عبارت دیگر، اگر از قراردادهای اجباری می‌توان سخن گفت، سخن از ایقاعات اجباری نیز پُر بیراه نخواهد بود.

قراردادهای متعارض خصوصی‌سازی

گاه در پرونده‌های خصوصی‌سازی قراردادهایی متعارض و متعدد موجود است که قضیه را دشوارتر می‌کند، و ممکن است ادعای خریداران را بر مالکیتشان بر دارائی‌های شرکت الف موجه سازد؛ مثلاً در مثال بالا دیده شده است که در قرارداد متعارض دیگری که سازمان خصوصی‌سازی در تاریخی مقدّم بسته «اموال و دارائی‌ها و سهام» همان شرکت الف (نه

فقط سهام آن) به خریداری دیگر منتقل شده بوده است. اکنون در دادگاه وضعیت آن قرارداد پیشین و نسبتش با این قرارداد جدید و به عبارت دیگر، حقوق دو خریدار متعارض به جد محل تردید قرار گرفته: آیا می‌توان گفت که قرارداد مقدم با امضای قرارداد بعدی فسخ ضمنی و فعلی شده است؟ معمولاً اطراف دولتی و خصوصی از سازمان خصوصی‌سازی نیز به نهاد حل اختلاف شکایت می‌کنند شاید به این دلیل که دقیقاً نمی‌دانند ارادهٔ سازمان خصوصی‌سازی در این انتقال‌ها چه بوده است. با وجود این، چنین شکایاتی اگرچه شاید به روشن شدن ارادهٔ این سازمان برای تدوین قراردادهای تو در تو بتواند کمک کند، از نظر شخصیت حقوقی واحد دولت دارای ایراد است گرچه گزیری نیز از آن نیست و وقتی تمام روابط در فرایند خصوصی‌سازی اجباری است، سازمان خصوصی‌سازی هم باید در این میان صلیب خود را بر دوش بکشد.

ممکن است نظری بر آن باشد که قرارداد پیشین همچنان در مورد انتقال همه حقوق و تعهدات شرکت الف به خریدار نخست پابرجاست و با فرض وجود قطعی قرارداد اجاره و یا حق انتفاع می‌توان آن را چنین تفسیر کرد که کل حقوق و تعهدات ناشی از آن قراردادهای منتقل‌الیه جدید منتقل شده است (وحدت ملاک ماده ۴۹۸ قانون مدنی) به‌ویژه که در قرارداد تصریح می‌شود که هم‌زمان با انتقال سهام، کلیه اموال و دارائی‌ها و تعهدات و مطالبات قانونی نیز به انتقال‌گیرنده منتقل شده است. بنابراین، ممکن است نظری بر آن باشد که تصرف شرکت الف بر زمین متعلق به سازمان دولتی در این فرض حتی پس از انتقال شرکت به خریدار دوم همچنان تصرفی قانونی و قراردادی است، و سازمان دولتی فقط زمانی حق دارد زمین را از شرکت الف یا خریدار آن مطالبه کند که یا قرارداد تمام شده باشد یا دلیل قانونی دیگری وجود داشته باشد که سازمان را مجاز به انحلال عقد کند. با وجود این، اولاً قراردادی از نوع اجاره یا عقد حبس میان سازمان و شرکت الف موجود نیست. ثانیاً و با صرف نظر از این که در تحلیل نهایی برای سازمان تفاوتی نمی‌کند که مالک حق انتفاع بر زمینش شرکت الف باشد یا خریدار خصوصی آن شرکت، باید گفت: حتی اگر فرض کنیم که شرکت الف یا خریدار آن بر زمین سازمان حق انتفاع داشته‌اند و هنوز نیز دارند، این حق انتفاع ضرورتاً برای سازمان فقط وقتی الزام‌آور است که مدت‌دار

بوده باشد. به عبارت دیگر، مادام که مدت حق انتفاع تمام نشده، قرارداد حبس لازم است و هیچیک از دو طرف نمی‌توانند از آن عدول کنند. اما اگر واگذاری حق انتفاع مدت نداشته باشد، قرارداد از نوع حبس مطلق است که قراردادی است جائز و هر زمان سازمان می‌تواند از آن منصرف شود (ماده ۴۴ قانون مدنی). قرارداد اجاره نیز، در فرض ضعیف وجود، فقط وقتی صحیح است که دارای مدت باشد، و به نظر می‌رسد این مدت هم‌زمان با واگذاری به خریدار خصوصی قطعاً به سر آمده باشد.



مستحدثات و خصوصی سازی

از سوی دیگر، در صورت استحقاق سازمان‌های توسعه به خلع ید از زمین‌های تصرف شده از سوی شرکت‌های خصوصی سازی شده، دادگاه‌ها ممکن است حکم به قلع و قمع مستحدثات ایجاد شده در آن نیز بدهند؛ کاری که ممکن است در نهایت خسارتی برای کشور محسوب شود. با وجود این، به نظر می‌رسد فقط مستحدثاتی که شرکت الف از تاریخ عدول بر زمین احداث کرده یا در زمان حق انتفاعش بدون اجازه سازمان ساخته قابل قلع و قمع است و الا اعیانی‌ای که به اجازه سازمان دولتی توسط شرکت الف ساخته شده چون با هزینه خود سازمان بوده متعلق به اوست. با این همه، سازمان خصوصی سازی گاه ترجیح می‌دهد که اعیانی را ارزیابی و به خریدار خصوصی منتقل کند. بنابراین، به نظر می‌رسد که اکنون خریدار بتواند پس از تصرف سازمان بر عرصه و اعیان به حکم دادگاه، اجرت‌المثل ساختمان‌ها را از این سازمان مطالبه کند (ملاک ماده ۵۰۴ قانون مدنی). سازمان‌های دولتی نیز به نوبه خود می‌توانند در زمانی که زمین در تصرف شرکت الف بوده اجرت‌المثل زمین را از این شرکت بخواهد، و به نظر می‌رسد اجرت‌المثل زمینی که دارای اعیانی است باید بیشتر از اجرت‌المثل زمینی باشد که فاقد آن است؛ دعاوی تو در تو که ضرر نهایی‌اش سرانجام عدم توسعه ایران است.

صلاحیت هیئت داورِ خصوصی سازی

صلاحیت مرجع رسیدگی موضوعی جنجال‌برانگیز در پرونده‌های مربوط به توسعه، همچون مثال فوق، است. از آنجا که خواسته سازمان توسعه خلع ید شخصی است که اکنون غاصب زمین است، به نظر می‌رسد دعوا در صلاحیت دادگاه عمومی باشد نه در صلاحیت هیئت اختصاصی داورِ ماده ۳۰ قانون اجرای سیاست‌ها. دلیل این امر آن است که شکایت سازمان‌های توسعه نه از واگذاری بلکه از تصرفِ بلاجهت شرکت الف بر این زمین است. با وجود این، از آنجا که رسیدگی به هر شکایتی از هریک از تصمیم‌ها در امر واگذاری‌های قانون اجرای سیاست‌ها در صلاحیت آن هیئت داورِ است، با تفسیری موسع از این صلاحیت می‌توان گفت که این شکایت به هر حال از این تصمیم ناشی شده

است و اگر این تصمیم نبود، چنین تصرف ناحقی نیز وجود نداشت. پس این هیئت می‌تواند برای این رسیدگی نیز صالح باشد. طرح دعوا در هیئت داورى می‌تواند از این جهت نیز به رفع ابهام از قضیه بیشتر کمک کند که سازمان خصوصی‌سازی ممکن است در این مرجع تخصصی دلائلی جدید برای انتقال دارائی‌های دیگر شرکت به غیر از سهام در این هیئت نشان دهد و به هر حال باب گفتگوی بیشتر را فراهم آورد تا کشور کمتر خسارت ببیند.

به هر حال، تفسیر حقوق مردم آنقدر مهم است که بتوان هر مسئله‌ای را در این مورد در صلاحیت دادگاه عمومی دانست، نه در صلاحیت هیئت اختصاصی داورى ماده ۳۰ قانون اجرای سیاست‌ها. با وجود این، از آنجا که رسیدگی به هر شکایتی از هریک از تصمیم‌ها در امر واگذاری‌های قانون اجرای سیاست‌ها در صلاحیت آن هیئت داورى است، می‌توان نخست در آن مرجع طرح دعوا کرد تا اگر آن مرجع خود را صالح ندید، آنگاه به دادگاه عمومی رفت. اما از آنجا که به نظر نمی‌رسد هیئت داورى بخواهد متأملانه در این گونه مسائل وارد شود، ممکن است خود را صالح به رسیدگی بشمرد و سپس به خلاف قوانین مادر رأی صادر کند؛ کاری که به اعتبار امر مختوم می‌انجامد و دیگر فرصت طرح دعوا در دادگستری نیز برای سازمان توسعه از بین می‌رود. اما احتمال خطر در طرح دعوا در دادگستری کمتر است زیرا اگر دادگاهی آنقدر روشن‌بین باشد که خود را (نه هیئت را) برای رسیدگی به چنین مسأله مهمی صالح بداند، بسیار محتمل است که بخواهد قانون مادر را بر قانون فرزند ترجیح دهد. در صورتی نیز که دادگاه خود را صالح نشمرد، همچنان چیزی تغییر نکرده و آنگاه می‌توان به هیئت داورى رفت. در مورد سازمان توسعه معادن، فرض طرح موضوع در شورای عالی معادن نیز ممکن است (ماده ۱۲ قانون اصلاح قانون معادن) اما تصمیم این نهاد را که بیشتر اداری است نباید نهایی تلقی کرد و می‌توان همچنان در آن چالش روا داشت؛ چگونه این شوراهای عالی که نماد مدیریت سوسیالیستی و ناموفق کشورند می‌توانند سزاوار ایفای نقش محکمه در احقاق حق نیز باشند؟

قالب حقوقی واگذاری زمین

در مورد واگذاری زمین‌های معدنی در سازمان توسعه معادن (ایمیدرو) معمولاً از دو واگذاری زمین دولتی می‌توان سخن گفت: واگذاری به سازمان ایمیدرو، و واگذاری به شرکت‌هایی که با این سازمان وارد قرارداد می‌شوند. دربارهٔ واگذاری به ایمیدرو باید گفت اگر وزارت صمت پهنه معدن را با پروانه بهره‌برداری به ایمیدرو واگذار کرده است، قالب حقوقی این واگذاری عقدِ موجدِ حق انتفاع برای بهره‌بردار است. درست است که مطابق ماده ۱ و تبصره ۳ ماده ۱۰ قانون معادن پروانه بهره‌برداری مجوزی است که از سوی وزارت صمت صادر می‌شود، لیکن قبول این پروانه از سوی بهره‌بردار به معنی قبول واگذاری حق انتفاع از معدنی است که مالکیت آن ممکن است از آن دیگری باشد. به کار رفتن اصطلاح «حق انتفاع» در تبصره فوق‌الذکر نیز این تحلیل را تقویت می‌کند. گفتنی است پروانه‌های بهره‌برداری از معدن معمولاً تا ده سال اعتبار دارند، و سپس مدت بهره‌برداری می‌تواند تمدید شود. در مورد واگذاری به شرکت‌های طرف قرارداد باید گفت ایمیدرو (بهره‌بردار) معمولاً بخش‌هایی از این پهنه را در اجرای برخی از حقوق بهره‌برداری خود مطابق ضوابط حقوقی و قانون معادن طی چند قرارداد به تصرف شرکت‌های دیگر می‌دهد که این قراردادها را نیز می‌توان یا انتقال جزئی حق انتفاع یا نوعی قرارداد پیمان‌کاری دانست.

زمینی که پهنه معدن است گاه نه در مالکیت منابع طبیعی است، نه در مالکیت سازمان مسکن و شهرسازی، و نه در مالکیت هیچ نهاد خاص دولتی دیگر. به عبارت دیگر، حتی اگر نام سازمان ملی مسکن در سند صادرشده از سوی سازمان ثبت به عنوان مالک ذکر شده باشد، نمی‌توان آن را در «مالکیت» سازمان ملی مسکن دانست؛ این سازمان در این سند رسمی فقط دولت را در مالکیتش «نماینده» می‌کند نه این که خود آن را تملک کرده باشد. فراموش نباید کرد که بند ۱ ماده ۶ اساسنامه سازمان ملی زمین و مسکن موضوع این سازمان را «اعمال مالکیت دولت» نسبت به زمین‌های موات، دولتی، اراضی و زمین‌های ملی است، نه اعمال مالکیت خود بر آنها.

اگر آئین‌نامه اموال دولتی (۱۳۷۲) و آئین‌نامه مستندسازی اموال غیرمنقول (۱۳۸۰) را موقتاً در ذهن خود کنار بگذاریم، باید بگوییم هر معدن غیرخصوصی و نیز زمین

غیر خصوصی‌ای که چنین معدنی در آن یافت بشود جزو اموال عمومی‌ای است که فقط در «تصرف و تعلق» دولت قرار دارد. پس در این تردیدی وجود ندارد که زمین معدنی که در سندش نام سازمان زمین و مسکن ذکر شده در مالکیت این سازمان نیست و حتی اگر این زمین قبلاً جزو منابع طبیعی نیز بوده باشد، باید آن را زمینی ملی دانست که فقط «در اختیار» دولت است نه در مالکیت آن. ماده ۲ قانون معادن ۱۳۱۷ مقرر می‌داشت که اگر معدن در اراضی‌ای واقع شده باشد که مالک خاص ندارد، متعلق به دولت است. به نظر می‌رسد منظور از «تعلق» در این ماده تصرف و اختیار و، به عبارت دیگر، حاکمیت دولت بر زمین باشد و اگرچه صرفاً از تعلق «معدن» به دولت سخن گفته، ظاهراً به تعلق زمین آن نیز به دولت نظر داشته است. به رغم نسخ این ماده همچنان باید گفت در وضعیت حقوقی کنونی نیز حتی اگر زمین یک معدن خاص پیش از کشف معدن جزو موات و مباحات بوده یا جزو منابع طبیعی یا در تصرف هر نهاد دولتی دیگر، در هر حال در تسلط و حاکمیت و تعلق دولت قرار داشته نه در مالکیت آن. به عبارت دیگر، زمین اگر مالک خصوصی ندارد، در وهله نخست جزو اموال عمومی است نه جزو اموال دولتی. ماده ۱۱۳ قانون محاسبات عمومی نیز از همین تعلق یاد می‌کند و در هر حال به نظر می‌رسد همه جا منظور از تعلق زمین‌های ملی و موات و مباح به دولت «حاکمیت» دولت بر آن باشد نه مالکیت آن بر این زمین‌ها. قانون مدنی نیز هر جا از اموال عمومی سخن می‌گوید، هرگز از مالکیت دولت بر آنها یاد نکرده بلکه اشارات آن همواره به «تصرف» دولت بر این اموال است. در ماده ۲۶ قانون مدنی، که اتفاقاً در ذیل مبحث اموالی که مالک خاص ندارد آمده، معیار عام تشخیص اموال عمومی از اموال دولتی به صراحت «مصالح عمومی و منافع ملی» دانسته شده، و تمام سخن آن است که جایی که دولت مثل هر شهروند دیگر مالک یک زمین یا ساختمان می‌شود متفاوت است با جایی که دولت حاکمیت یک زمین یا ساختمان را به خاطر مصالح ملی و منافع عمومی در اختیار دارد. به عبارت دیگر، ممکن است دولت، آن هم بعداً اللّتیاً واللّتی، مالک ساختمان وزارتخانه خود در تهران شناخته شود، اما هرگز مالک کوه دماوند و تخت جمشید نیست؛ این هر دو در حاکمیت کشور ایران است، نه در مالکیت دولت ایران. ظاهراً در مورد برخی جزائر خلیج فارس چنین کاری انجام شده و برای آنها

سند مالکیت برای دولت صادر گردیده در حالی که ایران بر این جزائر مُلک دارد نه ملک. پس حتی اگر برخی قوانین به صراحت از مالکیت دولت بر اموال عمومی یاد کرده باشد، باید آن مالکیت را به معنای مجازی آن (= اختیار و تصرف، و در معنای حقوق عمومی آن: حاکمیت و مُلک) حمل کرد نه صرف مالکیت در معنای خاص آن.

نمایندگی نهادهای دولتی در مالکیت زمین

با وجود این، ماده ۲۶ آئین نامه اموال دولتی ۱۳۷۲ در یک حکم غیر حقوقی و غیر اصولی وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی را مکلف کرده است که ظرف دو سال از تاریخ تصویب آن آیین نامه برای صدور سند رسمی مالکیت نسبت به اموال غیرمنقول در اختیار خود به نام دولت اقدام کنند و نام وزارتخانه یا مؤسسه دولتی مربوط را نیز در آن سند قید کنند. سپس، ماده ۱ آئین نامه مستندسازی ۱۳۸۰ نیز از ثبت زمین به نام دولت و با نمایندگی یکی از نهادهای دولت یاد کرده است. به دنبال تکلیف این آئین نامه‌ها رسم بر آن شد که زمین در سازمان ثبت به نام دولت ثبت شود و یک نهاد مشخص دولتی نیز به عنوان نماینده دولت در این مالکیت در سند ذکر شود. بدینسان، اکنون ممکن است سند مالکیت زمینی که پهنه یک معدن خاص است به نام دولت ایران ولی با نمایندگی سازمان ملی زمین و مسکن یا سازمان ایמידرو ثبت گردد.

اما این زمین چه قبلاً در اختیار منابع طبیعی بوده باشد، یا در اختیار سازمان ملی زمین و مسکن، یا در اختیار سازمان ایמידرو در هر حال از نظرگاه حقوقی فقط متعلق به دولت است نه متعلق به منابع طبیعی، سازمان زمین و مسکن و یا سازمان ایמידرو. به عبارت دیگر، این نهادها فقط در این زمین می‌توانسته‌اند تصرف داشته باشند نه تملک. به این نکته نیز باید توجه داشت که این که چه نهادی دولت را در این مالکیت نمایندگی می‌کند نمی‌تواند واجد خصوصیت «نمایندگی» در معنای حقوقی‌اش باشد. به عبارت دیگر، اگر دولت ایران بخواهد در ملک خود تصرف کند، ضرورتاً باید این کار را با تصرف حقیقی یکی از ارکانش انجام دهد و الا چیزی به اسم دولت جدا از نهادهای دولتی وجود ندارد. با وجود این، نیابت یکی از نهادها برای مالکیت و تصرف مال دولتی به این معنی نیست که زمین از آن نماینده است. وانگهی، اثبات شیئی نفی ماعدا نمی‌کند و اثبات نمایندگی یک نهاد

دولتی برای این مالکیت هرگز به معنی نفی نمایندگی دیگر نهادهای دولتی نیست. درست است که سازمان ملی زمین و مسکن می‌تواند نماینده حقیقی دولت در تصرف زمین یک معدن باشد، اما این دلیل بر آن نیست که نهادهای دیگر دولتی چنین نمایندگی‌ای نداشته باشند. دولت ایران یک شخصیت حقوقی واحد دارد و هرگز به تعداد نهادهای دولتی متکثر نمی‌شود. مع الوصف، اگر یک نهاد را در سند مالکیت دولت برای تمشیت امر مالکیت نام می‌برند تا آن نهاد بتواند از طرف دولت در آن ملک دخل و تصرف کند، سبب آن نیست که هیچ نهاد دولتی دیگر حق مداخله در آن ملک را از سوی دولت نداشته باشد. هر نهاد دولتی (اعم از سازمان توسعه معادن یا سازمان ملی) می‌تواند دولت را در قراردادهای چنین ملکی نمایندگی کند گرچه نامش در سند به عنوان نماینده ذکر نشده باشد. دلیل درستی این نمایندگی حمایت از حقوق شهروندان است تا شهروندی که با هر رکنی از دولت وارد قرارداد شده، به این بهانه که طرفش نمایندگی نداشته، از حق خود محروم نشود؛ هر نهاد قانونی دولتی که قراردادی را با اشخاص خصوصی امضا کرده باشد، آن قرارداد را باید امضاشده از سوی دولت دانست و دولت را در آن متعهد و مسئول شمرد. معنای این تعهد و مسئولیت آن است که اولاً، هرگز دولت نمی‌تواند در معامله‌ای که یکی از نهادهایش آن را انجام داده مدعی معامله فضولی شود و ثانیاً، در چنین قراردادی در نهایت این دولت است که طرف اصلی قرارداد خواهد بود نه نماینده‌ای که بر آن متصرف است یا نماینده‌ای که قرارداد را امضا کرده است. حتی نماینده دولت در اینجا شبیه نماینده دیگر اشخاص حقیقی و حقوقی نیست، زیرا نماینده دولت وکیل دولت نیست؛ خود دولت است. فرض کنیم الف بدون نمایندگی داشتن از شرکت ب ملک این شرکت را برای خود معامله کند؛ این معامله فضولی است و البته برای این که نافذ باشد و برای الف ایجاد تعهد کند نیازمند اجازه شرکت ب است. اما اگر نهادی که دولت را در مالکیت زمین آن نمایندگی می‌کند زمین را به خودش انتقال دهد بی‌گمان معامله‌ای واقع نشده است زیرا نماینده دولت شخصیتی مستقل ندارد تا حقی برای آن جدای از دولت ایجاد شده باشد. او خود دولت است و گویی در نهایت دولت مال خود را به خود انتقال داده؛ کاری بیهوده که نمی‌تواند اثری در جهان حقوق داشته باشد.

وانگهی، معمولاً روابط حقوقی بعدی که در این گونه پرونده‌ها در دادگاه حاصل می‌شود نه به تبع مالکیت بر عین زمین، که به تبع تصاحب حق انتفاع از این زمین ایجاد می‌شود. به عبارت دیگر، اگر سازمان ایמידرو با شرکتی دیگر برای هر کاری بر روی زمین معدنی قرارداد دارد آن قرارداد به اعتبار حق انتفاع آن سازمان از این معدن بوده است نه به اعتبار مالکیتش بر زمین و معدن. با این‌همه، زمین معدن که پیش از صدور سند ثبتی جزو اموال عمومی بوده است اکنون ظاهراً با سند رسمی از آن دولت شده است؛ امری که به آن در بحث پیشین نقدی وارد کردیم. مطابق قانون معادن اگر ملک و معدنی متعلق به یک شخص خاص باشد، همواره یک شخص حقیقی یا حقوقی دیگر (دولتی یا غیردولتی) می‌تواند از آن بهره‌برداری معدنی کند (ماده ۲۲). اینک نیز ایמידرو که خود سازمانی دولتی است حق انتفاع از معدنی را به دست آورده که مالکیت بالفعل دولت (با تمام اما و اگرهایش) بر آن به هر حال مسلّم است. اکنون باید گفت اگر ایמידرو با یکی از شرکت‌هایی که بر روی زمین معدن فعالیت می‌کند قراردادی بسته، هم مالک زمین «دولت» است و هم بهره‌بردار از آن و اگر بهره‌بردار دولتی قراردادی با آن شرکت امضا کرده، این «دولت» است که با شخصی خصوصی قراردادی منعقد کرده است نه سازمان توسعه معادن؛ در چنین قراردادی نه فقط سازمان توسعه که حتی سازمان ملی زمین و مسکن و هر نهاد دولتی دیگر نیز متعهد است زیرا این «دولت» است که وارد قراردادی با شرکت خصوصی شده است با تمام ارکان و ارگان‌هایش.

اجاره زمین از سوی بهره‌بردار

هم مطابق قانون معادن و هم مطابق اصول حقوقی، بهره‌بردار معدن کاملاً حق دارد که برای بهره‌برداری از معدن، در حدود حقوق خود، هرگونه قراردادی را که لازم می‌بیند با دیگران منعقد کند و حتی حق بهره‌برداری خود را با شرایط خاص به دیگری منتقل کند. پس ممکن است که ایמידرو به عنوان بهره‌بردار پهنه معدن با کنسرسیومی متشکل از چند شرکت چند قرارداد برای انجام عملیات پیمانکاری و واگذاری بخش‌هایی از عملیات برداشت و حمل از معدن داشته باشد. نکته مهم آن است که اگرچه نام این قراردادها معمولاً اجاره گذاشته می‌شود، اما محتوای قرارداد هرگز از شکل ظاهری و عنوان آن تبعیت

نمی‌کند و این دادگاه است که نام این قرارداد را به صورتی قانونی تعیین خواهد کرد. مثلاً اگر کسی مال خود را به دیگری به صورت رایگان منتقل کند و نام آن را هم بیع بگذارد، دادگاه آن را به این دلیل که بیع باید معوض باشد ابطال نمی‌کند، بلکه نام آن را از بیع به هبه باز می‌گرداند و آن را قراردادی صحیح تلقی می‌کند.

اکنون باید گفت که قراردادهای اجاره میان سازمان توسعه معادن و شرکت‌های خصوصی برای فعالیت بر پهنه معادن نیز قراردادی است صحیح گرچه ممکن است در نام آن مناقشه روا داشته شود. ممکن است دادگاه حتی قرارداد اجاره بین ایمیدرو و دیگر شرکت‌ها را در نهایت درست دانسته باشد، اما بی‌گمان منظور از قرارداد اجاره در اینجا قرارداد واگذاری بخش‌هایی از حق انتفاع بهره‌بردار است زیرا سازمان معادن (ایمیدرو) در اینجا نه در مقام نماینده مالک منافع زمین، بلکه در مقام صاحب حق بهره‌برداری از زمین با شرکت وارد معامله شده است (ماده ۹ قانون معادن). پس اگر دو طرف نیز نام آن را اجاره منفعت گذاشته باشند، حقوق دانان می‌دانند که منظورشان واگذاری حق انتفاع است نه تملیک منافع. پس همان‌طور که در قرارداد اجاره مستأجر می‌تواند منافع را به نوبه خود به دیگری واگذار کند، در قرارداد واگذاری حق انتفاع نیز منتفع می‌تواند تمام یا بخش‌هایی از این انتفاع را به دیگری منتقل کند. قرارداد واگذاری حق انتفاع (= عقد حبس) همچون قرارداد اجاره قراردادی است مدت‌دار، لازم، و قابل انتقال. پس به صرف این که قرارداد انتفاع را اجاره نام نهاده باشند نباید آن را ابطال کرد و صحت و لزوم قراردادهای بهتر است همواره حفظ شود (ماده ۲۱۹ قانون مدنی). حتی اگر ناقدی بخواهد از حیث صورت قرارداد سخت‌گیری کند و به اساس آن خللی وارد آورد، همچنان این ایراد را نباید وارد دانست و باید به صحت این قرارداد پایبند بود زیرا «اجاره» بودن این قرارداد از نگاهی دیگر کاملاً موجه است. این بدان دلیل است که قرارداد میان ایمیدرو و شرکت‌های فرعی قابلیت تفسیر به گونه‌ای پیمانکاری و مقاطعه‌کاری را داراست، و هر قرارداد پیمانکاری نیز در سنت فقه و قانون مدنی سرانجام نوعی «اجاره اشخاص» است (ماده ۵۱۲ قانون مدنی).

با این همه، رسم شرکت‌های خصوصی آن شده است که در یک جا به قرارداد اجاره استناد کنند و اگر نفعشان در آن نباشد به ابطال آن بپردازند. به عبارت دیگر، آن گاه که به حکم

دادگاه دست پیمانکار خصوصی از تصرف بر معدنی کوتاه می‌شود که با اجازه سازمان معادن در اختیار داشته، او به انعقاد قرارداد با سازمان دولتی دیگری روی می‌آورد که در سند مالکیت به عنوان مالک زمین ذکر شده تا همچنان تصرف خود را بر زمین ادامه دهد. افزون بر این، خواهان حتی خواستار بطلان قراردادی نیز می‌شود که خود با سازمان ایמידرو داشته به این بهانه که زمین از آن سازمان دیگر است نه سازمانی که وی قبلاً با او وارد قرارداد شده بوده است. اما اگر دادگاه صحت قرارداد اجاره را پیش از این احراز کرده و حکم به تخلیه و خلع ید مستأجر داده، دعوای جدید شرکت خصوصی (برای ابطال قراردادش با ایמידرو به دلیل اجاره نبودن قرارداد) به گونه‌ای مشمول اعتبار امر قضاوت‌شده است و باید نسبت به آن مطابق بند ماده ۶ ماده ۸۴ قانون آئین دادرسی مدنی رفتار شود. این بدان دلیل است که سبب هر دو دعوای سابق و لاحق واحد است (قرارداد اجاره)، و طرح دعوای دوباره درباره بطلان همان قرارداد نقض قاعده اعتبار امر مختوم است. وانگهی، هیچکس نباید از عمل زیانبار خویش سود ببرد؛ چطور ممکن است که شرکت پیمانکار آنجا که از موهبت قرارداد اجاره برخوردار می‌شده آن را درست بداند، اما برای ادامه تصرف عدوانی‌اش بر زمین ناگهان به بطلان همان قرارداد متوسل شود؟ ضرب‌المثلی متعلق به تاریخ حقوق می‌گفت: *مَنِ اسْتَعْجَلَ الشَّيْءَ قَبْلَ آوَانِهِ، عُوقِبَ بِحِرْمَانِهِ*؛ آن که در بهره‌کشی از امری که نادرست است قبل از اثبات نادرستی‌اش ناشکیبایی و لحظه‌شماری کرده، پاداشش نباید چیزی جز محرومیت از وصول به نیت‌اش باشد. شرکت پیمانکار که منافی سرشار از قرارداد اجاره خود با سازمان دولتی برده، اکنون باید از نیل به ابطال نابجای آن قرارداد و، به تبع آن، تقاضای انتقال زمین به خود مطابق مقررات جاری سخت محروم بماند.

همچنین، درست است که شرکت پیمانکار قراردادی جدید با سازمان زمین و مسکن منعقد کرده اما این قرارداد نباید بتواند مانع توقف اجرای حکمی شود که همه مراتب قطعیت را گذرانده است. حتی به نظر می‌رسد که ایמידرو بتواند از باب مزاحمت و ممانعت از آن شرکت شکایت کند و آن را متصرف در اموال عمومی بشمرد (ماده ۱۹ و نیز تبصره ۲ و ۳ ماده ۹ قانون معادن). درست است که سازمان ملی مسکن نیز دولتی است اما مطابق ماده

۲۳ قانون معادن هرگونه اقدام و صدور مجوز به منظور اجرای طرح‌های عمرانی در داخل حریم محدوده‌های دارای پروانه توسط دستگاه‌های اجرایی دیگر موکول به کسب مجوز از وزارت صمت است.

خصوصی‌سازی معادن

گاه دیده شده است که سازمان خصوصی‌سازی سهام سازمان توسعه را در برخی شرکت‌های معدنی مثل مس (که گاه حدود ۸۰ درصد بوده است) در سازمان بورس به خریداران واگذار کرده است. سپس، سازمان توسعه مدعی شده است که چون در زمان این واگذاری‌ها ذکری از پروانه بهره‌برداری و یا ارزیابی قیمت ذخائر معدنی این معادن به میان نیامده، بنابراین پروانه بهره‌برداری این معادن هنوز برای اوست و باید به نام سازمان توسعه بازگردانده شود. از محتوای پرونده‌ها فهمیده نمی‌شود که پروانه‌های بهره‌برداری معادن سه‌گانه در زمان واگذاری از آن چه شخصی بوده و پس از واگذاری به نام چه شخصی در آمده است، اما نخست باید این موضوع را برای خود روشن کنیم که با خصوصی‌سازی شرکت‌ها چه اتفاقی دقیقاً برای پروانه‌های بهره‌برداری افتاده است؛ این پروانه‌ها به نام چه شخصی بوده و اکنون به نام کیست؟ مع الوصف، حتی تا پیش از روشن شدن این قضیه می‌توان چند فرض را مطرح کرد:

اگر پروانه بهره‌برداری به نام سازمان ایمیدرو بوده و هنوز نیز به نام این سازمان هست، طرح دعوا در هیئت داورى درست نیست. زیرا پروانه همچنان به نام سازمان است و اگر دیگری مشغول بهره‌برداری است، سازمان باید دعوایی به طرفیت متصرف این معادن در دادگاه عمومی طرح کند و خلع ید وی و نیز پرداخت حق انتفاع از این معادن را به نفع سازمان بخواهد. اما اگر پروانه‌ها به نام سازمان توسعه بوده و پس از ماجرای واگذاری و به دلیل همین واگذاری به نام شرکت مس درآمده، بی‌گمان این کار خطاست و باید اصلاح پروانه‌ها را از مرجع صالح خواست که همان هیئت داورى ماده ۳۰ است. البته اگر این تغییر بهره‌بردار به دلیلی غیر از خصوصی‌سازی اتفاق افتاده باشد، باید برای استرداد این حق به دادگاه عمومی رفت.

با وجود این، اگر پروانه‌ها به نام شرکت‌های مس بوده و هنوز نیز به نام همین شرکت‌هاست، دعوای سازمان توسعه علیه شرکت‌های معدنی مس در هیئت داورى برای تغییر بهره‌بردار معادن از نظرگاه حقوق شرکت‌ها بی‌وجه است. زیرا بر بنیاد ماده ۴ قانون سیاست‌ها دولت می‌تواند سهام بنگاه‌ها و اموال و دارائی‌های خود را در شرکت‌های دولتی بفروشد و هم اکنون نیز همین اتفاق افتاده و دولت (سازمان خصوصی‌سازی) سهام ۸۰ درصدی سازمان توسعه را در یک شرکت مس به دیگران واگذار کرده است. اما پروانه بهره‌برداری اساساً متعلق به سازمان توسعه نبوده تا هم اکنون این سازمان بخواهد مدعی آن باشد؛ این پروانه متعلق به شرکتی است که سازمان توسعه زمانی سهامدار عمده آن بوده یا، به عبارتی دیگر، «حقی خاص» بر آن شرکت داشته است نه آن که حق مالکانه بر سرمایه شرکت داشته باشد. برای توضیح این مطلب باید توجه داشت که هرگز سرمایه یک شرکت در قانون تجارت به سهام تبدیل نمی‌شود تا سهامدار آن بتواند ادعای مالکیت بر سرمایه شرکت را داشته باشد. به عبارت دیگر، سازمان توسعه در فرض مذکور در بند ۶ هرگز نمی‌تواند مدعی شود که معادن و حق بهره‌برداری از آنها که سرمایه شرکت مس بوده در واقع از آن او بوده است. پس نباید پنداشت که وقتی هشتاد درصد سهام شرکت مس متعلق به سازمان توسعه بوده، پس هشتاد درصد سرمایه این شرکت نیز از آن این سازمان بوده است. بدینسان، این استدلال درست نیست که گفته شود این «سرمایه» شرکت است که در قالب سهام در می‌آید؛ سهام شرکت فقط «مشخص‌کننده» سرمایه شرکت است نه خود سرمایه. ماده ۲۴ لایحه قانونی نیز سهم را قسمتی از سرمایه شرکت سهامی می‌شمرد که مشخص‌کننده میزان مشارکت و تعهدات و منافع صاحبش در آن شرکت است. بدینسان، سهامداران فقط حقی خاص بر سرمایه و منافع و مضار شرکت دارند ولی هرگز مالک مشاع آن سرمایه نیستند.

اکنون باید گفت با معامله سهام سازمان توسعه از سوی سازمان خصوصی‌سازی درست همین «حق خاص» سازمان توسعه بر سرمایه شرکت‌های مس است که به دیگران واگذار شده. پس، انتقال‌گیرندگان سهام سازمان توسعه در شرکت مس هم اکنون همان حقی را بر دارایی این شرکت (و از جمله پروانه‌های بهره‌برداری از معادن مس) دارا هستند که

سازمان توسعه پیش از واگذاری دارای همان حقوق بوده. با این‌همه، سازمان می‌تواند از هیئت داورى بخواهد که چون هنگام انتقال سهامش پروانه‌های بهره‌برداری ارزش‌گذاری نشده بوده، پس سهام او به ارزشی کمتر فروخته شده و بنابراین هیئت داورى باید خریداران را ملزم به پرداخت مازاد قیمت سهام (نه قیمت پروانه‌ها) بکند. منتها، طرح این دعوا نیز از جهاتی قابل نقد است: معمولاً در امیدنامه (که سندی است که تنظیمش برای ورود به بورس لازم است) به پروانه‌های بهره‌برداری متعلق به شرکت‌های مس اشاره شده، و این طور نبوده است که پروانه‌های بهره‌برداری کاملاً مورد غفلت قرار گرفته باشد. البته می‌توان مدعی شد که به رغم ذکر پروانه‌ها در امیدنامه از آنجا که قیمتی بر آنها نهاده نشده است، سهام شرکت مس به ارزش واقعی فروش نرفته و، بدینسان، سهامدار قبلی شاید بتواند اکنون مدعی مازاد ارزش سهام خود بشود. با وجود این، از آنجا که سهام در بورس به فروش رفته، اجبار خریداران بورسی به پرداخت مازاد را باید هم مطابق قواعد مدنی مربوط به غبن و هم مطابق قواعد بورس مورد بررسی قرار داد. همچنین، باید توجه داشت که این معامله را نه سازمان توسعه انجام داده، و نه ثمن آن به این سازمان داده شده؛ سازمان خصوصی‌سازی سهام سازمان توسعه را فروخته، و ثمن آن نیز بابت بدهی‌های دولت احتساب گردیده است. پس سازمان توسعه در نخستین نگاه (و با صرف نظر از شخصیت حقوقی واحد دولت) مسئولیتی در این باره ندارد؛ این سازمان فقط باید اموال خود را در شرکت‌های دیگر به وزارت دارائی معرفی می‌کرده است و اگر این کار انجام شده، از حیث رعایت ظواهر حقوق عمومی کافی است. به عبارت دیگر، اساساً پروانه‌ها متعلق به سازمان توسعه نبوده است که بخواهد از سوی سازمان توسعه مورد ذکر قرار گیرد. پس سازمان توسعه نه فروشنده است و نه خریدار و نه مالک حق بهره‌برداری و حتی اگر وزارت دارائی هنگام ارزیابی قیمت سهام ارزش پروانه‌ها را مورد لحاظ قرار نداده، سازمان دارای مسئولیتی نیست (بند الف ماده ۱۷). مطابق تبصره ۳ ماده ۱۷، این سازمان خصوصی‌سازی است که مسئول جبران خسارت خریداران زیان‌دیده از کتمان این وقایع است. با وجود این، اگرچه نیازی به طرح دعوا از سوی سازمان توسعه نیست، حسن نیت و شخصیت واحد حقوقی دولت ایجاب می‌کند که این عدم ارزیابی به وزارت اقتصاد اعلام شود. تمام این

مطالب در موردی نیز صادق است که پروانه‌های بهره‌برداری به نام شرکتی دیگر غیر از شرکت مس بوده باشد.

اما با صرف نظر از همه احتمالات مذکور باید گفت نقش سازمان توسعه در گسترش و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران ظاهراً نقشی است یگانه. سازمان توسعه نهادی در طول شرکت مس و هر شرکت معدنی دیگر است نه در عرض آنها و، به عبارت دیگر، اولویت در کلیه امور مربوط به معدن در کشور ایران نخست با سازمان توسعه است و سپس نوبت به شرکت‌های معدنی دیگر می‌رسد. این بدان دلیل است که سازمان توسعه می‌تواند علت وجودی شرکت‌های دولتی معدنی دیگر محسوب شود و هر شرکت معدنی دولتی دیگر معلول این سازمان (ماده ۶ قانون تمرکز امور صنعت و معدن). این ادعا وقتی مسجل می‌شود که بدانیم تنها سازمان توسعه است که به منظور گسترش معادن و صنایع معدنی قانوناً تأسیس شده (ماده ۱) و این دارائی‌های متعلق به دولت در شرکت‌های معدنی دیگر است که سرمایه این سازمان قرار گرفته است (ماده ۳). وانگهی، حتی اگر پروانه بهره‌برداری معادن مس نیز از آن شرکت مس باشد، باز به نظر می‌رسد این امر با تلاش‌های سازمان توسعه میسر گردیده. این چیزی است که از مطالعه قانون به نظر می‌رسد گرچه در عمل این سازمان خود را در عرض دیگر شرکت‌های دولتی می‌شمرد.

همچنین، باید دانست که مشارکت در شرکت‌های معدنی و خرید و فروش سهام آنها یکی از اختیارات سازمان‌های گسترش و توسعه از پنجاه و پنج سال پیش به این سو بوده و هست (ماده ۵). به عبارت دیگر، اگرچه قانون سیاست‌ها برای اولین بار مبدع فروش اجباری دارائی‌های دولت شده است، اما قانون گسترش چهل سال پیش از آن به سازمان گسترش و توسعه این اختیار را داده بود که برای گسترش صنایع و معادن در شرکت‌های دیگر مشارکت کند و یا سهام آنها را خریداری کند. به نظر می‌رسد که این مشارکت و خرید از نظر قانون تأسیس سازمان گسترش (مصوب ۱۳۴۶) نیز اجباری بوده است، و شرکت‌های طرف قرارداد مکلف به پذیرش آن بوده‌اند؛ نهادی حقوقی که امروز در اصطلاحات حقوق تجارت «تصاحب»^۱ نامیده می‌شود، و این قانون حتی پیش از قانون تصاحب امریکا (در

1 takeover

سال ۱۹۶۸) به این مفهوم اشاره کرده است. اما آیا برای مشروعیت تصاحب باید امکان آن در اساسنامه شرکت پیش‌بینی شده باشد؟ به نظر می‌رسد که باید هر شرکتی را اساساً محق به خرید و فروش سهام شرکت دیگر دانست حتی اگر اساسنامه شرکت به آن اشاره نکرده باشد. مع الوصف، برای نخستین بار در قانون تأسیس سازمان گسترش این حق برای سازمان گسترش به صراحت در نظر گرفته شده بوده گرچه فرق قانون تأسیس سازمان گسترش با قانون اجرای سیاست‌ها آن است که معاملات قانون گسترش برای توسعه و شکوفایی کشور انجام می‌شد، اما معاملات قانون سیاست‌ها برای پرداخت بدهی‌های معوقه دولت. به هر حال، به نظر می‌رسد سازمان توسعه معادن هم اکنون می‌تواند به عنوان متولی معادن نسبت به پروانه بهره‌برداری معادن مس همچنان به دلائل زیر مدعی باشد:

مطابق اصل ۴۵ قانون اساسی معادن جزو اموال عمومی است و ماده ۱۲ قانون معادن نیز تشخیص معادن بزرگ و نحوه بهره‌برداری از آنها رابه دولت وانهاده است. اکنون نیز دولت تشخیص داده است که پروانه‌های بهره‌برداری به نام سازمان توسعه تغییر یابد زیرا نمایندگان ویژه رئیس‌جمهور انتقال پروانه‌های بهره‌برداری را به نام سازمان توسعه ضروری دیده‌اند؛ تصمیمی که بر بنیاد اصل ۱۲۷ قانون اساسی در حکم تصمیم رئیس‌جمهور و هیئت وزیران است. با وجود این، «هیئت تطبیق مصوبات دولت با قانون» در مجلس این تصمیم را ابطال کرده است با این استدلال که انتقال پروانه از دارایی شرکت مس به سازمان توسعه بر خلاف ماده ۲۸۳ قانون مدنی است. ظاهراً منظور هیئت آن بوده است که فقط «طرفین معامله» هستند که می‌توانند آن معامله را مطابق ماده ۲۸۳ اقاله کنند؛ دو طرف معامله نیز در این قضیه سازمان خصوصی‌سازی و خریداران سهام در بورس بوده‌اند، نه سازمان توسعه و شرکت مس تا بخواهند آن را اکنون به هم بزنند. با وجود این، به نظر نمی‌رسد که تبعیت از تصمیمات این دو نهاد برای هیچ دادگاهی الزامی باشد، و هر دادگاه می‌تواند این تصمیمات را کاملاً غیر قانونی بداند. این بدان دلیل است که قانون بر تصمیم هیئت دولت اولویت دارد و ممکن است دادگاه به این نتیجه برسد که ماده ۱۲ قانون معادن با قانون اجرای سیاست‌ها هم اکنون دیگر نسخ‌ضمنی شده است. همچنین، اگر پروانه‌ها

به نام شرکت مس است، انتقال آنها به نام دیگری صرفاً با دستور هیئت دولت ممکن نیست و این «دادگاه» است که باید با استدلال‌های حقوقی این تغییر نام را انجام دهد. برای تحکیم این استدلال‌ها می‌توان گفت سازمان توسعه سازمانی است مستقل که به‌تنهایی موظف به تهیه و اجرای طرحهای احداث، توسعه، تجهیز و نوسازی صنایع تولیدی متالورژی، استخراج و فراوری مواد معدنی و اجرای طرحهای اکتشافی است و از این جهت باید نگران سرانجام پروانه‌های بهره‌برداری معادن کشور باشد (ماده ۶ قانون تمرکز). وانگهی، بیعی که از سوی سازمان خصوصی‌سازی واقع می‌شود یک بیع اجباری است که از سوی وزارت اقتصاد انجام می‌شود. اما از آنجا که تمام دولت دارای یک شخصیت حقوقی واحد است، باید گفت معامله به هر حال از سوی دولت واقع می‌شود نه این وزارتخانه یا آن سازمان خاص. مع الوصف، اگرچه دولت سرانجام خواسته است تا مطابق قانون اجرای سیاست‌ها اموال خود را به دیگری (= اشخاص خصوصی) بفروشد، اما اساساً دولت می‌تواند فقط «اموال خود» را بفروشد نه اموال عمومی را. مطابق نص ماده ۲۶ قانون مدنی ایران «آنچه از اموال منقول و غیرمنقول که دولت به عنوان مصالح عمومی و منافع ملی در تحت تصرف دارد قابل تملک خصوصی نیست». بدینسان، دولت نمی‌تواند معدن‌های بزرگ یا حتی پروانه‌های بهره‌برداری آنها را واگذار کند زیرا اساساً دولت مالک آنها نیست تا بتواند این مالکیت را به دیگری انتقال دهد. با وجود این، آنچه در قانون سیاست‌ها قابل واگذاری است شوربختانه بسیار گسترده است و عبارت است از: «حقوق و دارائی شرکت‌ها اعم از سهم و سهم‌الشرکه، حق تقدم ناشی از سهام و سهم‌الشرکه، حقوق مالکانه، حق بهره‌برداری و مدیریت، اموال منقول و غیرمنقول و....» (ماده ۸۶، تبصره ۱ از ماده ۳، و ماده ۱۷).

اکنون می‌توان در این چالش کرد که آیا تعارض یا تزاخمی میان قانون اجرای سیاست‌ها و قانون مدنی و حقوق اساسی ملت نیست؟ به نظر می‌رسد واقعاً تعارضی جدی میان این قوانین وجود داشته باشد، زیرا ماده ۲۶ قانون مدنی اموال منقول و غیرمنقول‌ای را که در تصرف دولت است قابل تملک خصوصی نمی‌شمرد، در حالی که قانون اجرای سیاست‌ها به‌راحتی آنها را قابل واگذاری دانسته است. از طرف دیگر، می‌توان در این تردید کرد که آیا

فرقی نیست بین موردی که سازمان توسعه خود سهامی را خریده با موردی که سهامی از سوی قانون به آن تخصیص داده شده؟ آیا سازمان خصوصی‌سازی هر دو را به یکسان می‌تواند بفروشد؟ ماده ۳ قانون تأسیس سازمان گسترش می‌گوید «سرمایه سازمان عبارت است از دارائی‌های متعلق به دولت در شرکت‌ها و موسسات صنعتی و معدنی که از طرف دولت به سازمان واگذار می‌گردد» و ماده ۵ همان قانون به سازمان اختیار خرید سهام دیگر شرکت‌ها را نیز داده. در یک نگاه به نظر می‌رسد که مطابق مواد ۸۶ و ۱۷ قانون اجرای سیاست‌ها فرقی میان این سهام‌ها نیست و همه به یکسان قابل واگذاری است. بدینسان، پرسش آن است که آیا واقعاً تعارضی در خود قوانین موضوعه درباره حق دولت در فروش اموال نیست؟

در نخستین پاسخ به این پرسش شاید گفته شود که حتماً این تعارض وجود نداشته زیرا اگر بود، شورای نگهبان، قانون متعارض را تأیید نمی‌کرد؛ وانگهی، آن که باید به تعارض یک قانون با قانون اساسی رسیدگی کند شورای نگهبان است نه دادگاه. با وجود این، حتی اگر تعارضی نیز در مرحله انشا و وضع قانون به نظر نرسد، بی‌گمان در مرحله اجرای قانون میان قانون عالی و تالی «تزامنی» سخت رخ می‌دهد. به عبارت دیگر، درست است که به نظر مراجعی که دست اندرکار وضع قانون‌اند ظاهراً تعارضی نبوده، اما قاضی می‌تواند بگوید که وی مکلف است هم قانون اساسی را اجرا کند و هم قانون مدنی را و هم قانون اجرای سیاست‌ها را؛ کاری که وی به دلیل تزامنی عملی آنها در این مورد خاص (انتقال پروانه‌های بهره‌برداری صنایع مس) نمی‌تواند با هم انجام دهد. او یا باید قوانین مادر را اجرا کند که اموال عمومی را قابل نقل و انتقال نشمرده، یا قانون سیاست‌ها را که در یک تفسیر به‌راحتی آن را اجازه داده. در هنگامه بروز تزامنی قاضی باید با تمسک به قاعده *الأهم فالأهم* اجرای قانون اساسی و قانون مدنی را بر اجرای قانون سیاست‌ها ترجیح دهد. با وجود این، اصل ۴۵ قانون اساسی آنقدر گسترده نوشته شده که یک قاضی بتواند مدعی شود اصلاً قانون سیاست‌ها نه تعارضی با آن دارد و نه تزامنی و اتفاقاً قانون عادی درست در اجرای قانون اساسی تصویب شده؛ زیرا انتهای این اصل اجازه داده است که حکومت هرگونه به مصلحت عامه دید از طریق تصویب قانون (ظاهراً حتی برای فروش اموال

عمومی) اقدام کند؛ تفسیری که از وجود مُشکلی در نمک خبر می‌دهد نه آنچه بر آن نمک می‌زنند. شاید نظری نیز بر آن باشد که اگرچه معادن بزرگ جزو اموال عمومی است و غیر قابل واگذاری، اما حق بهره‌برداری از آنها ممکن است به اشخاص خصوصی واگذار شود. اما این نظر از آن جهت قابل نقد است که حق انتفاع از معدن چیزی جز مالکیت و تصاحب بر حقوق ناشی از آن نیست و آن که حق انتفاع از آن را دارد شاید چیزی کم از مالکیت معدن را نداشته باشد. این درست شبیه حق کسب و پیشه و تجارت در قانون روابط موجر و مستأجر ۱۳۵۶ است که دارنده‌اش حقوقی بسیار بیشتر از مالک عین محل تجارتي را داراست. اگر معدن برای ملت ایران است، حق انتفاع از آن نیز باید برای ملت ایران باشد تا بتواند منافع مردم «ایران» را تأمین کند نه منافع یک شرکت خاص خصوصی را به‌ویژه اگر این شرکت خاص حق بهره‌برداری از معادن را بر بنیاد اصول حقوق رقابت نیز به دست نیاورده باشد.



نتیجه‌گیری

توسعه گسترش «آبادانی» در کشور است، و در ایرانی آباد همه ایرانیان باید بتوانند از مواهب کشور خود برخوردار باشند و در آن در آسایش بزند. قانون مدنی ایران در سال ۱۳۰۷ سخاوتمندانه به شهروندان ایران اجازه می‌داد تا با شیوه‌های معقول تملک در ماده ۲۹ مالک زمین و معدن و ثروت ایران بشوند به این دلیل درست و ساده که همه چیز در نهایت برای آسایش ایران و ایرانیان است. ایران در آن زمان به تازگی در پی قانون مند کردن روابط حقوقی شهروندان بود و از آنجا که خوشبختانه تاریخ حقوقش «مالکیت» را به رسمیت می‌شناخت، با پرهیزی هوشمندانه از روش نادرست کمونیسم که همسایه شمالی گرفتارش بود درست‌ترین راه‌های ممکن را برای توسعه کشور در پیش گرفت. چهل سال بعد و در تداوم هدف آبادی همراه با آزادی، این بار ایران برنامه‌هایی بلندمدت‌تر تدوین کرده بود تا ثروت‌های ملی هم برای آسایش و سرافرازی نسل حاضر ایرانیان استخدام شود، و هم برای نسل‌های آتی آن. یکی از قوانینی که با این هدف وضع شد به نظر من قانون تأسیس سازمان گسترش در سال ۱۳۴۶ است که هنوز نیز نام آن در صفحات کتاب قانون ایران باقی مانده است. چهل سال بعد از آن و در سال ۱۳۸۶ ایران سرانجام در دام چیزی افتاد که دهه‌ها از آن خردمندانه پرهیز کرده بود: عدالت اجتماعی. این بار برابری جای آبادی را گرفت، و شعار سوسیالیستی عدالت اجتماعی در قانون اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی به وضوح نقش بست. قانون سال ۴۶ آبادانی را در کمک دولت به بنگاه‌های اقتصادی در دو شکل حقوقی «مشارکت» و «خرید واحدهای اقتصادی از اشخاص خصوصی» ممکن می‌دانست. اما قانون ۸۶ که «فروش اموال عمومی» را بهترین قالب برای برابری و عدالت اجتماعی ادعایی‌اش دانسته، اموال عمومی‌ای را که اساساً متعلق به دولت نیست به حراج خریدارانی گذاشته که معلوم نیست تا چه اندازه واقعاً خصوصی‌اند. آشوبی در حقوق و اقتصاد ایران بیاست؛ اگرچه منابع ایران از منقول تا غیرمنقول سرانجام باید متعلق به ایرانیان باشد، اما روش حقوقی این تعلق با وضع قوانینی که به سستی می‌توان حکیمانه شمرد به شدت تیره است و محل سوءاستفاده بی‌وطنان قرار گرفته. باری، بار دیگر باید دادگاه‌ها به میان آیند و تعارض و تزاخم میان قانون اجرای سیاست‌ها و قانون مدنی و قانون گسترش و حقوق اساسی ملت را به گونه‌ای به تعادل و تراجیح برسانند که ایران در فردای آبادی‌اش کمترین خسارت‌ها را دیده باشد.

منابع و مأخذ

جعفری تبار، حسن (۱۳۹۶)، مُلک معنی در کنار (فلسفه حقوق مالکیت فکری)، تهران، نشر نگاه معاصر.

شهسوار، ساعد و مهتاب‌پور، محمدکاظم (۱۳۹۶)، قانون تأسیس و اساسنامه سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران در نظم حقوقی کنونی، تهران، نشر سازمان مدیریت صنعتی.

دفتر مرکزی حقوقی سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران (۱۴۰۰)، قانون تأسیس و اساسنامه منقح سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، چاپ اول، سازمان مدیریت صنعتی.

E DAVIS, KEVIN & TREBILCOCK, MICHAEL J. (2001), Legal reforms and development, Third World Quarterly, Vol 22, No 1.

Engels, Bettina and Dietz, Kristina (2017), Contested Extractivism, Society and the State (Struggles over Mining and Land), Palgrave Macmillan.

Green, Jody and Youssef, Sharif (2020), Human Rights after Corporate Personhood, An Uneasy Merger?, University of Toronto Press.

JAENICKE, GÜNTHER and SCHANZE, ERICH and HAUSER, WOLFGANG (1981), A JOINT VENTURE AGREEMENT FOR SEABED MINING, Springer-Science+Business Media, B.V.

Lee, Yong-Shik (2017), General Theory of Law and Development, Cornell International Law Journal, vol. 50, n. 3, Fall 2017.

Lodhia, Sumit K. (2018), *Mining and Sustainable Development*, Routledge.

Tamanaha, Brian Z (2011), The Primacy of Society and the Failures of Law and Development, Cornell International Law Journal, Vol. 44, Issue 2, Spring 2011.

Trubek, David M. and Santos, Alvaro (2006), The New Law and Economic Development (A Critical Appraisal), Cambridge University Press.

Walrond, Grantley w., and Kumar, Raj (1986), OPTIONS FOR DEVELOPING COUNTRIES IN MINING DEVELOPMENT, Palgrave Macmillan.