

گزارش پژوهشی



## شرح مبسوط قانون اساسی

عنوان پژوهش

## شرح اصل چهل و چهارم قانون اساسی

شماره مسلسل: ۱۳۹۴۰۰۶۴

تاریخ: ۱۳۹۴/۰۴/۰۶



## شناسنامه

عنوان:

شرح مبسوط قانون اساسی

شرح اصل چهل و چهارم قانون اساسی

مؤلف: مصطفی منصوریان

زیر نظر دکتر عباسعلی کدخدایی

معاونت پژوهشی

شماره مسلسل: ۱۳۹۴/۰۶/۰۴

تاریخ انتشار: ۱۳۹۴/۰۴/۰۶

پژوهشکده شورای نگهبان



## فهرست مطالب

۳	چکیده .....
۴	اصل چهل و چهارم .....
۴	مقدمه .....
۹	۱- مبانی فقهی - حقوقی اصل ۴۴ قانون اساسی .....
۹	۱-۱. نظام اقتصادی اسلام .....
۱۱	۲-۱. جایگاه دولت (حاکم اسلامی) در نظام اقتصادی اسلام .....
۱۴	۳-۱. انواع مالکیت .....
۱۴	۱-۳-۱. مالکیت خصوصی .....
۱۵	۲-۳-۱. مالکیت در بخش تعاونی .....
۱۵	۳-۳-۱. مالکیت عمومی و مالکیت دولتی .....
۱۵	۱-۳-۱. تفکیک بین مالکیت عمومی و دولتی .....
۱۷	۲-۳-۱. یکسان‌انگاری مالکیت عمومی و دولتی .....
۱۹	۳-۳-۱. تطبیق نظرات فقهی با اصل ۴۴ قانون اساسی .....
	۲- پیشینه اصل ۴۴ قانون اساسی در مجلس بررسی نهایی مشروح
۲۰	مذاکرات قانون اساسی سال ۱۳۵۸ .....
۲۲	۱-۲. فلسفه تنظیم اصل .....
۲۲	۲-۲. بخش دولتی .....
۲۴	۳-۲. بخش تعاونی .....
۲۵	۴-۲. بخش خصوصی .....
۲۶	۵-۲. تقیید و تحدید بخش‌های اقتصادی .....
۲۸	۳- شرح و تحلیل اصل ۴۴ قانون اساسی .....
۲۹	۱-۳. بخش دولتی .....
۲۹	۱-۱-۳. تحلیل چارچوب کلی بخش دولتی .....
۳۲	۲-۱-۳. مفهوم‌شناسی واژگان صدر اصل .....
۳۲	۱-۲-۱-۳. صنایع بزرگ و مادر .....
۳۴	۲-۲-۱-۳. بازرگانی خارجی .....
۳۸	۳-۲-۱-۳. معادن بزرگ .....
۴۰	۴-۲-۱-۳. بانکداری .....

- ۳-۱-۵. بیمه..... ۴۴
- ۳-۲-۶. نیرو، سدها و شبکه‌های بزرگ آب‌رسانی..... ۴۶
- ۳-۲-۷. رادیو و تلویزیون..... ۴۷
- ۳-۱-۸. پست و تلگراف و تلفن..... ۴۸
- ۳-۱-۹. هواپیمایی، کشتیرانی، راه و راه‌آهن..... ۵۳
- ۳-۲. بخش تعاونی..... ۵۶
- ۳-۳. بخش خصوصی..... ۶۲
- ۳-۴. ضوابط و محدودیت‌های حاکم بر بخش‌های اقتصادی..... ۶۶
- ۴- خصوصی سازی و ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی..... ۶۸
- ۴-۱. مروری بر تحولات مرتبط با اصل ۴۴ قانون اساسی..... ۷۰
- ۴-۲. نسبت‌سنجی سیاست‌های کلی ابلاغی با اصل ۴۴ قانون اساسی..... ۷۴
- ۵- مطالعه تطبیقی اصل ۴۴ قانون اساسی در قوانین اساسی کشورهای دیگر..... ۸۱
- ۵-۱. تحلیل کلی..... ۸۲
- ۵-۲. بررسی قوانین اساسی کشورهای اسلامی..... ۸۳
- ۵-۳. بررسی قوانین اساسی کشورهای غیر اسلامی..... ۸۶
۸۹. جمع‌بندی، نتیجه‌گیری و پیشنهادها..... ۸۹
۹۶. منابع و مأخذ..... ۹۶

## چکیده

اصل ۴۴ قانون اساسی در مقام بیان بخش‌های اقتصادی، ساختار اقتصادی کشور را ترسیم و اقسام مالکیت عمومی، خصوصی و تعاونی را پیش‌بینی نموده است. بررسی ابعاد مختلف این اصل از قبیل تحلیل معنا و ماهیت بخش‌های اقتصادی مزبور، دولتی بودن یا نبودن اقتصاد ایران، رابطه صدر اصل و ذیل آن و نیز واکاوی نسبت سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی با این اصل از جمله مسائلی است که این نوشتار با رویکردی توصیفی-تحلیلی درصدد پاسخگویی به آن‌ها می‌باشد و به عنوان مهمترین یافته‌های این پژوهش به نظر می‌رسد با امعان نظر به مبانی فقهی-حقوقی حاکم بر این اصل و همچنین مفاد ذیل اصل، نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران دولتی نبوده و ابلاغ سیاست‌های کلی مزبور نیز به منزله بازنگری در قانون اساسی به شمار نمی‌آید؛ چنانکه بررسی قوانین و مقررات مختلف در این حوزه و نظریات تفسیری شورای نگهبان که در مقام دادرسی اساسی به لحاظ مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با شرع و قانون اساسی صادر شده است نیز بر این مسئله دلالت می‌نماید.

## واژگان کلیدی

اصل ۴۴ قانون اساسی، بخش دولتی، بخش تعاونی، بخش خصوصی، مالکیت، سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی.

## اصل چهل و چهارم

نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران بر پایه سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی با برنامه‌ریزی منظم و صحیح استوار است.

بخش دولتی شامل کلیه 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 راه آهن و مانند اینها است که به صورت مالکیت عمومی و در اختیار دولت است.

بخش تعاونی شامل شرکت‌ها و مؤسسات تعاونی تولید و توزیع است که در شهر و روستا بر طبق ضوابط اسلامی تشکیل می‌شود.

بخش خصوصی شامل آن قسمت از کشاورزی، دامداری، صنعت، تجارت و خدمات می‌شود که مکمل فعالیت‌های اقتصادی دولتی و تعاونی است.

مالکیت در این سه بخش تا جایی که با اصول دیگر این فصل مطابق باشد و از محدوده قوانین اسلام خارج نشود و موجب رشد و توسعه اقتصادی کشور گردد و مایه زیان جامعه نشود مورد حمایت قانون جمهوری اسلامی است.

تفصیل ضوابط و قلمرو و شرایط هر سه بخش را قانون معین می‌کند.

### مقدمه

مسئله اقتصاد از جمله موضوعات حائز اهمیت زندگی فردی و اجتماعی انسان‌ها در تمامی اعصار بوده است. نظام مقدّس جمهوری اسلامی ایران نیز که باید بر اساس موازین و احکام اسلامی، نظام اقتصادی و برنامه‌ریزی مشخصی را در این خصوص تنظیم می‌نمود، در جریان تدوین قانون اساسی چارچوب، اهداف و اصول کلی مربوط به مسائل اقتصادی را توسط خبرگان منتخب ملت به تصویب رساند.

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با اختصاص فصل چهارم به «امور مالی و اقتصادی»، ساختار نظام اقتصادی، ارکان، اصول و ضوابط آن را مشخص کرده است که البته در مقدمه قانون اساسی نیز اشاره‌ای کلی و مختصر به این اهداف و ضوابط اقتصادی شده است. رفع نیازهای انسان در جریان رشد و تکامل او، تأمین استقلال اقتصادی جامعه، ریشه‌کن کردن فقر و محرومیت و نظائر این موارد از جمله این اصول و اهداف می‌باشند.

اصل ۴۴ قانون اساسی، نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران را بر پایه سه بخش

دولتی، تعاونی و خصوصی با برنامه‌ریزی منظم و صحیح استوار ساخته است. این اصل، بخش دولتی را مشتمل بر بسیاری از فعالیت‌های اقتصادی از قبیل صنایع مادر، صنایع بزرگ، بازرگانی خارجی، معادن بزرگ، بانکداری و مانند این موارد به صورت مالکیت عمومی و در اختیار دولت دانسته، بخش تعاونی را دربردارنده شرکت‌ها و مؤسسات تعاونی تولید و توزیع اعلام کرده و بخش خصوصی را نیز شامل آن قسمت از کشاورزی، دامداری، صنعت، تجارت و خدمات که مکمل دو بخش دیگر باشد، عنوان کرده است و تفصیل ضوابط، قلمرو و شرایط هر سه بخش را به قانونگذار عادی واگذار نموده است. از فراز نخست اصل چنین برداشت می‌شود که نظام اسلامی به دلیل اینکه فرد و جامعه را در کنار هم و با رعایت حقوق و خصیصه‌های هر دو مورد توجه قرار داده، اصالت را به یکی از آن‌ها اختصاص نداده است. بدین ترتیب برخلاف نظام اقتصادی سرمایه‌داری، مالکیت خصوصی و آزادی فردی را ملاک اساسی برنامه‌ریزی‌های اقتصادی ندانسته و همچنین برخلاف نظام اقتصادی سوسیالیستی، مالکیت اشتراکی و عمومی را تنها اصل زیربنایی اقتصادی تلقی ننموده است و در واقع با ارائه یک برنامه تلفیقی از هر دو بخش خصوصی و عمومی، درصد نیل به اهداف اقتصادی برآمده است.

شایان توجه آنکه در قرون اخیر، دیدگاه‌های متعدّد و متفاوتی در خصوص نقش دولت در اقتصاد مطرح شده است که البته پس از تجربه ناموفق سوسیالیسم به‌ویژه تجربه شوروی سابق، نظام‌های حقوقی به‌طور نسبتاً گسترده‌ای از دولتی بودن اقتصاد به خصوصی‌سازی و سپردن اقتصاد به بازار روی آورده‌اند. (علاءالدینی، ۱۳۹۱: ۳۲) در عین حال هرچند حضور گسترده دولت در فعالیت‌های اقتصادی بین اندیشمندان اقتصادی مورد نكوهش قرار گرفته است، اما بسیاری از مکاتب اقتصادی همچنان به‌نوعی به مداخله دولت در اقتصاد اعتقاد داشته و صرفاً محدوده این دخالت را محل مناقشه دانسته‌اند.<sup>(۱)</sup> از همین روی بررسی نظریه اسلام در این رابطه که مبنای تنظیم

۱. جدول ذیل دیدگاه مکاتب مختلف اقتصادی در مورد نوع و حوزه مداخله دولت به طور خلاصه و اجمالی تبیین می‌نماید:

ردیف	عنوان مکتب	حوزه مداخله دولت
۱	اتریش	به هیچ عنوان
۲	نئوکلاسیک‌های لیبرال	به هیچ عنوان

اصل ۴۴ نیز به حساب می‌آید، امری حائز اهمیت به شمار می‌رود که در همین راستا به طرح دیدگاه اسلام در خصوص مداخله حکومت در فعالیت‌های اقتصادی و انواع مالکیت پرداخته‌ایم.

مسئله دیگری که مناقشات بسیاری را موجب شده است آنکه، تنظیم اصل بدین ترتیب که بسیاری از فعالیت‌های اقتصادی به صورت مالکیت عمومی در اختیار دولت قرار گرفته و بخش خصوصی نیز به منزله مکمل فعالیت‌های اقتصادی دولتی و تعاونی به حساب آمده است، در نگاه نخست این شائبه را به ذهن متبادر می‌نماید که نظام اقتصادی کشور دولتی و مشابه نظام‌های اقتصادی سوسیالیستی است؛ حال آنکه مفاد ذیل اصل مبنی بر تحدید مالکیت در سه بخش مزبور با توجه به رشد و توسعه اقتصادی کشور، عدم زیان رساندن به جامعه، خارج نشدن از محدوده اسلام و نیز عدم مغایرت با دیگر اصول فصل چهارم قانون اساسی، امکان تفسیر و تأویل را باز گذاشته است؛ چنانکه امعان نظر به تأکید اصل ۴۳ بر «کارفرمای بزرگ مطلق نشدن دولت» و «رعایت ضرورت‌های حاکم بر برنامه‌ریزی عمومی اقتصاد کشور» به عنوان ضوابط اقتصاد جمهوری اسلامی ایران و همچنین عنایت به مبانی فقهی - حقوقی حاکم بر این اصل، ارائه تحلیل‌های دیگر را امکان‌پذیر ساخته است. از همین روی نیز تبیین مقصود و مُراد قانونگذار اساسی از بخش دولتی و بخش تعاونی، بررسی وجه تمایز بخش عمومی و بخش دولتی و ماهیت مالکیت دولت در زمره دیگر موضوعات اساسی این

→

هر کجا که رقابت به خطر افتد.	نئو لیبرال	۳
مالکیت عمومی انحصارهای طبیعی	کلاسیک	۴
سیاست‌های اقتصاد کلان در دوران کمبود تقاضای موثر	کینزی‌ها	۵
سیاست‌های اقتصاد کلان در صورت نیاز به این سیاست‌ها و برقراری مالیات در صورت وجود پیامدهای جنبی	نئو کلاسیک‌های رفاه	۶
جبران شکست‌های بازار از طریق نهادسازی (وضع قوانین، اعمال مقررات تنظیمی، ایجاد سازمان‌هایی در جهت حمایت از نهادهای سیاسی)	نهادگرایان	۷
برقراری مالکیت اجتماعی در همه جا	سوسیالیسم	۸

(حسینی و شفیعی، ۱۳۸۶: ۳۸؛ با تغییر)



نوشتار می‌باشند که در این نوشتار بررسی خواهند شد.

علاوه بر این موارد، ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ نیز از مسائل مهم در رابطه با این اصل می‌باشد؛ تصور سرمایه‌گذاران بخش خصوصی مبنی بر عدم توان رقابت با بخش‌های دولتی به دلیل تمکک دولت بر موارد صدر اصل، فربه شدن دولت، کاهش بهره‌وری، ردّ بسیاری از لوایح و طرح‌های مصوّب مجلس شورای اسلامی توسط شورای نگهبان به استناد مغایرت با اصل ۴۴، تداعی و استنباط اقتصاد دولتی از متن اصل ۴۴ توسط سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی و البته دیگر موانع رشد و توسعه اقتصادی (نظری علی‌آباد و عطایی، ۱۳۸۶: ۳۵) موجب گردید که سیاست‌های کلی اصل ۴۴ به منظور شتاب بخشیدن به رشد اقتصاد ملی، گسترش مالکیت در سطح عموم برای تأمین عدالت اجتماعی، ارتقای کارایی بنگاه‌های اقتصادی و بهره‌وری منابع مادی و انسانی و فناوری، افزایش رقابت‌پذیری در اقتصاد ملی، کاستن از بار مالی و مدیریتی دولت در تصدّی فعالیت‌های اقتصادی، افزایش سطح عمومی اشتغال و تشویق مردم به پس‌انداز و سرمایه‌گذاری و بهبود درآمد خانوارها (سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، ۱۳۸۴/۳/۱) ابلاغ گردد که این مهم نیز شائبه بازنگری و اصلاح قانون اساسی خارج از چارچوب اصل ۱۷۷ قانون اساسی را به وجود آورده است و بنابراین تبیین رابطه اصل ۴۴ قانون اساسی و سیاست‌های کلی ابلاغی مربوط به آن نیز از جمله موضوعات این نوشتار می‌باشد.

بدین ترتیب به منظور پاسخگویی به مسائل مذکور با رویکردی توصیفی-تحلیلی به تبیین و تشریح اصل ۴۴ قانون اساسی پرداخته و در چارچوب ذیل درصدد نیل به این مهم برمی‌آییم:

در ابتدا با توجه به اینکه مبانی اسلامی در تدوین این اصل نقش بسیار مهمی داشته و استنادات نمایندگان مجلس بررسی نهایی قانون اساسی نیز در بسیاری از موارد به این مبانی بوده است، پیش از بررسی مشروح مذاکرات نمایندگان در رابطه با این اصل، مبانی فقهی را مطرح نظر قرار می‌دهیم و به تبیین حدود مداخله دولت در اقتصاد و بررسی انواع مالکیت در آن از منظر اسلام می‌پردازیم. البته گفتنی است که در این رابطه صرفاً به تبیین چارچوب کلی مواردی که به طور مستقیم با اصل ۴۴ قانون اساسی در ارتباط می‌باشند، پرداخته‌ایم و به عبارت دیگر، در این نوشتار در مقام اثبات

موارد مزبور بر نیامده‌ایم و صرفاً به بیان اماره‌ها و مؤیداتی در این رابطه بسنده کرده‌ایم؛ چه اینکه موضوع این نوشتار نیز این مسئله نبوده و خود نیازمند پژوهش مستقل دیگری می‌باشد. در ادامه نیز به منظور کشف مُراد قانونگذار اساسی و فهم موضوعات و مسائلی که مدنظر ایشان بوده است، پیشینه اصل ۴۴ قانون اساسی را در مجلس بررسی نهایی مشروح مذاکرات قانون اساسی سال ۱۳۵۸ بررسی می‌نماییم.

بخش سوم این نوشتار نیز به تحلیل و واکاوی مفاد اصل اختصاص دارد. بدین‌منظور نخست به تبیین بخش دولتی می‌پردازیم که بیان معنا و مفهوم بخش دولتی و مفهوم‌شناسی واژگان صدر اصل مواردی هستند که در این قسمت مورد توجه قرار می‌گیرند. تبیین بخش‌های تعاونی و خصوصی و مفاد ذیل اصل نیز در این بخش بررسی می‌شوند. نکته لازم به ذکر در رابطه با این بخش اینکه سعی نگارنده در وهله اول بر این است که با توجه به آموزه‌های حقوقی موجود، نظرات مختلف را بررسی کرده و در ادامه با امعان نظر به نظریات تفسیری شورای نگهبان و نیز قوانین و مقررات موجود، به تبیین دقیق و مقرون به صواب موارد مذکور نائل آید، به طوری که از یک‌سو امکان تحلیل موضع قانونگذار و همچنین شورای نگهبان نسبت به موارد مندرج در اصل امکان‌پذیر شود و از سوی دیگر نیز وضعیت حقوقی و قانونی این موارد مخصوصاً پس از ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ مشخص شود.

بخش بعدی، بررسی سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی است که توسط مقام معظم رهبری ابلاغ شده‌اند. بدین‌منظور در گام نخست برای فهم وضعیت موجود، تحولاتی که در این رابطه به منصفه ظهور رسیده را اشاره می‌کنیم و در گام بعدی نیز صرفاً به تحلیل نسبت اصل ۴۴ قانون اساسی با سیاست‌های کلی ابلاغی خواهیم پرداخت. البته لازم به بیان است که بررسی آسیب‌شناسی سیاست‌های کلی اصل ۴۴، چالش‌های موجود در رابطه با سیاست‌ها، الزامات تحقق سیاست‌های مزبور و ... از جمله مواردی هستند که خارج از موضوع این نوشتار می‌باشند و نیاز به پژوهش مستقل و مفصل دیگری دارند.

بخش آخر نیز به مطالعه تطبیقی اصل مزبور در قوانین اساسی دیگر نظام‌های حقوقی اختصاص دارد که هدف از آن، ارائه تحلیلی جامع‌تر در رابطه با اصل ۴۴ قانون اساسی و نیز بررسی میزان و چگونگی مواجهه دیگر قوانین اساسی با موضوع

اصل ۴۴ یعنی بخش‌های اقتصادی و انواع مالکیت می‌باشد. در این رابطه با عنایت به تأثیر مبانی اسلامی در تنظیم اصل ۴۴، پس از ارائه تحلیلی کلی در این خصوص، با تفکیک بین کشورهای اسلامی و غیر اسلامی به این موضوع پرداخته و بدین‌سان در صدد امکان‌پذیر ساختن ارزیابی رویکردهای اسلامی و غیر اسلامی در این مسئله برمی‌آییم. در نهایت نیز به جمع‌بندی و نتیجه‌گیری از موارد مذکور پرداخته و پیشنهادهای اصلاحی را در رابطه با این اصل بیان می‌نماییم.

### ۱- مبانی فقهی - حقوقی اصل ۴۴ قانون اساسی

اصل ۴۴ قانون اساسی، پایه‌های نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران را بر سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی استوار ساخته و مالکیت در این سه بخش را با شرایط مذکور در اصل محترم و مورد حمایت قانون قلمداد کرده است. از همین روی در راستای تبیین مبانی فقهی - حقوقی این اصل، در گام نخست ماهیت نظام اقتصادی اسلام و مؤلفه‌های آن مدنظر قرار گرفته و در ادامه نیز به‌منظور تبیین مقرون به صواب بخش‌های اقتصادی در نظام اقتصادی اسلام، جایگاه دولت در اقتصاد و انواع مالکیت در اسلام را اشاره می‌نماییم.

#### ۱-۱. نظام اقتصادی اسلام

به طور کلی در علم اقتصاد، «نظام اقتصادی» یکی از مهمترین عناصر بنیان اقتصادی هر کشور است که در وضعیت معیشت، فرهنگ و پیشرفت جامعه نقش تعیین‌کننده‌ای دارد و پدیده‌هایی مانند فقر و ثروت، عدالت و بی‌عدالتی، کارایی و عدم کارایی به طور عمده تحت تأثیر و در چارچوب آن به وجود می‌آیند (نمازی، ۱۳۸۹: ۲۹) و مشتمل بر مجموعه‌ای از عناصر، قوانین، مقررات و نهادهای مرتبط با یکدیگر است که در صدد تأمین اهداف خاصی در حوزه اقتصاد می‌باشند. (موسایی، ۱۳۸۶: ۹۲)

در واقع، نظام اقتصادی دربردارنده روش‌ها و قالب‌های خاص هر جامعه و هر دوره زمانی می‌باشد و مجموعه‌ای هماهنگ از مبانی، اصول، اندیشه‌ها و مفاهیم اقتصادی سرچشمه گرفته از نوع نگرش به زندگی، هستی، انسان، آفریدگار و روابط بین آن‌ها را پدیدار می‌کند. (عباس‌حاجی، ۱۳۹۰: ۳۴ و موسایی، ۱۳۸۶: ۹۲)

«نظام اقتصادی اسلام» نیز مجموعه‌ای هماهنگ از عناصر و نهادهایی است که از

قابلیت تحقق عینی در جامعه برخوردار بوده و اسلام آن را بر اساس مبانی خاصی و به منظور دستیابی جامعه به اهداف معینی طراحی کرده است.<sup>(۱)</sup> (میرمعزی، ۱۳۷۷: ۲۰۰)

به عنوان نمونه یکی از مؤلفه‌های اصلی اقتصاد اسلامی، نوع نگرش اسلام به انسان و جایگاه او در جهان هستی می‌باشد که آیات قرآن نیز بر آن تأکید می‌نمایند: «وَلَقَدْ كَرَّمْنَا بَنِي آدَمَ وَحَمَلْنَاهُمْ فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ وَرَزَقْنَاهُمْ مِنَ الطَّيِّبَاتِ وَفَضَّلْنَاهُمْ عَلَيَّ كَثِيرًا مِمَّنْ خَلَقْنَا تَفْضِيلًا» و همانا ما انسان را گرامی داشتیم و آن‌ها در خشکی و دریا حمل کردیم و از انواع روزی‌های پاکیزه به آن‌ها روزی دادیم و آن‌ها را بر بسیاری از موجوداتی که خلق کرده‌ایم، برتری بخشیدیم.» (اسراء: ۷۰) و بنابراین مطابق با این دیدگاه، انسان خلیفه خداوند در زمین است و فراهم ساختن زمینه فعالیت‌های اقتصادی سالم و کسب درآمدهای مشروع و قانونی به منظور تأمین معیشت شرافت‌مندانه انسان‌ها از اهمیت فوق‌العاده‌ای برخوردار می‌باشد.

شایان توجه آنکه نظریه‌های حاکم بر نظام‌های اقتصادی موجود، محصول اندیشه متفکران و اقتصاددانان است که بسیاری از آن‌ها در طول زمان پس از نقد و تطور تکامل یافته و به صورت نظریه پذیرفته شده‌اند، اما نظریه‌هایی که نظام اقتصاد اسلام بر آن استوار است ریشه در قرآن کریم و آموزه‌های پیامبر اسلام صلی الله علیه و آله دارد و بر خلاف نظام‌های اقتصادی دیگر که «تکوین» یافته و ابداع شده‌اند، ساختمان نظری اقتصاد اسلامی پیش‌تر طرح‌ریزی شده و صرفاً نیاز به «اکتشاف» طرح حقیقی آن نظام وجود دارد. (صدر، ۱۳۴۹ق، ج ۲: ۲۶)

به عبارت دیگر، نظام اقتصادی اسلام به طور مشخص در منابع اسلامی اعم از آیات و روایات ارائه نشده و بلکه آنچه در این منابع قابل دستیابی است مجموعه‌ای از احکام، حقوق و مفاهیم می‌باشد که با دقت نظر در آن‌ها و یافتن رابطه تنگاتنگی که بین آن‌ها وجود دارد، می‌توان اصول کلی و نظریات اساسی مربوط به نظام اقتصادی اسلام را کشف کرد و از همین روی و بر مبنای «روش کشف اصول از طریق بررسی احکام و قوانین» اصول نظام اقتصاد اسلام قابل استنباط می‌باشند. (صدر، ۱۳۴۹ق، ج ۲:

۱. با ابتکار شهید آیت الله سید محمد باقر صدر (ره) در کتاب «اقتصادنا»، «مکتب اقتصادی اسلام» برای نخستین بار بیان شده است و پس از ایشان، صاحب‌نظران اقتصادی مسیر ایشان را ادامه داده‌اند. (کرمی و پورمند، ۱۳۹۰: ۱۱)

۲۷ و صدر، ۱۳۹۵ق: ۱۶۲) برقراری عدالت اقتصادی<sup>(۱)</sup>، توسعه اقتصادی و دستیابی به استقلال اقتصادی<sup>(۲)</sup>، ممنوعیت ربا در تبادلات اقتصادی<sup>(۳)</sup> و مواردی از این قبیل نیز از جمله اصول اقتصادی اسلام می‌باشند که در قوانین، مقررات و نهادهای نظام اقتصادی جلوه‌گر شده‌اند.

## ۲-۱. جایگاه دولت (حاکم اسلامی) در نظام اقتصادی اسلام

در مسئله ولایت و حکومت، اصل نخستین، آزادی افراد و عدم نفوذ و جواز حکم فردی نسبت به فرد دیگر می‌باشد (موسوی الخمینی، ۱۴۱۸ق: ۱۸)؛ چنانکه اصل عدم ولایت<sup>(۴)</sup> نیز بر این مسئله دلالت می‌نماید و مطابق با آن هیچ کس بر دیگری سرپرستی و حاکمیت ندارد. در عین حال در مقابل باید اظهار داشت که به حکم عقل و نیز آیات و روایات ثابت می‌شود که ولایت خداوند و کسانی که از جانب وی به

۱. آیاتی چون «... كَيْ لَا يَكُونَ دُولَةً بَيْنَ الْأَغْنِيَاءِ مِنْكُمْ...» تا این اموال در میان ثروتمندان شما دست به دست نگردد» (حشر: ۷) یا «لَقَدْ أَرْسَلْنَا رُسُلَنَا بِالْبَيِّنَاتِ وَأَنْزَلْنَا مَعَهُمُ الْكِتَابَ وَالْمِيزَانَ لِيَقُومَ النَّاسُ بِالْقِسْطِ» همانا رسولان خود را با دلایلی آشکار فرستادیم و با ایشان کتاب و میزان را نازل کردیم تا مردم قسط را اقامه نمایند» (حدید: ۲۵) از جمله آیاتی هستند که بر این مسئله دلالت می‌نمایند.

۲. در این رابطه احادیث و روایات بسیاری وجود دارند که به عنوان مثال، با تشویق به امر آبادانی و یا نكوهش راکد گذاشتن عوامل تولید و سرمایه‌ها و بهره‌برداری نکردن از آن‌ها، توسعه اقتصادی و نیل به استقلال در این زمینه را مورد سفارش خود قرار داده‌اند. به عنوان نمونه پیامبر اکرم صلی الله علیه و آله می‌فرماید: «من كانت له أرضٌ فليزرعها أو يمتحها أخواه: هر کس زمینی دارد از آن بهره‌برداری نماید و در غیر این صورت آن را به برادر خود واگذار کند.» (زمخشری، ۱۴۱۷، ج: ۱: ۳۰۲) یا امام صادق علیه السلام می‌فرماید: «مَا يَخْلَفُ الرَّجُلُ شَيْئًا أَشَدَّ عَلَيْهِ مِنَ الْمَالِ الصَّامِتِ كَيْفَ يَضَعُ بِهِ قَالَ يُجْعَلُ فِي الْحَائِطِ يَعْني فِي الْبُسْتَانِ أَوْ الدَّارِ: سخت‌ترین چیزی که شخص بعد از خود به جای می‌گذارد، مال راکد است. راوی سؤال می‌کند: پس با آن چه کند؟ امام می‌فرماید: آن را در ساختن بنایی، بستنی و یا خان‌های سرمایه‌گذاری کند.» (کلینی، ۱۴۰۷، ج: ۵: ۹۱).

۳. آیاتی چون «أَحَلَّ اللَّهُ الْبَيْعَ وَ حَرَّمَ الرِّبَا: خداوند بیع را حلال نمود و ربا را حرام کرد.» (بقره: ۲۷۵) صریحاً بر این مسئله دلالت می‌نمایند.

۴. اصل عدم ولایت: «لا ولاية لأحد على أحد»، نه به عنوان یک اصل مستقل و بلکه یکی از موارد جریان اصل استصحاب می‌باشد. به عبارت دیگر «ولایت یکی از امور مجعول (قراردادی) است و چون جعل ولایت نسبت به اشخاص مسبوق به عدم است، بنابراین به اقتضای استصحاب حکم به عدم ولایت می‌شود...» (بحرالعلوم، ۱۴۰۹، ج: ۳: ۲۱۴)

حکومت منصوب شده‌اند بر اصل نخستین مزبور مقدم است و از همین روی اطاعت از دستورات حکومتی ایشان که در مقام اعمال ولایت و حکومت بیان شده است نیز همانند اطاعت از دستورات خداوند تبارک و تعالی واجب و لازم است. (منتظری نجف‌آبادی، ۱۴۰۹ق، ج: ۱، ۱۱۱ و موسوی خمینی، ۱۴۱۸ق: ۱۸)

توضیح آنکه انسان به مقتضای طبیعت خویش موجودی اجتماعی است و تداوم زندگی برای وی، جز در سایهٔ تعاون و اجتماع میسر نیست. لازمهٔ تعاون و زندگی جمعی نیز برخورد افکار و مصالح افراد با یکدیگر است و بنابراین اولاً به قوانین و نظامی نیاز است که آزادی‌های افسارگسیخته را مهار و مصالح جامعه را مدنظر قرار دهد و ثانیاً به رهبر و حاکمی نیاز است که آن قوانین را اجرا و امور جامعه را تدبیر و مظالم را برطرف کند. بدین‌سان به‌طور طبیعی و از منظر عقل، پذیرش ولایت و حکومت برای جامعه - صرف نظر از نوع آن - الزامی و ضروری است. (منتظری نجف‌آبادی، ۱۴۰۹ق، ج: ۱، ۱۱۵)

قرآن کریم در این رابطه تصریح می‌دارد که «یا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَ أَطِيعُوا الرَّسُولَ وَ أُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ؛ ای کسانی که ایمان آورده‌اید از خدا فرمان ببرید و از رسول و صاحبان امر که از شما هستند اطاعت کنید.» (نساء: ۵۹) و بدین ترتیب وجوب اطاعت مردم از رسول اکرم صلی الله علیه و آله را از دو ناحیه مقرر داشته است: یک ناحیه، احکامی است که ایشان به وسیله وحی بیان می‌کند و ناحیه دیگر احکامی است که خود ایشان صادر نموده و منظور، احکام و آرای است که آن حضرت به مقتضای بر عهده داشتن زمام حکومت و قضاء و ولایتی که بر مردم داشته‌اند، صادر می‌کردند و آنچه اولی الامر نیز وظیفه دارند این است که رأی خود را در مواردی که ولایتشان در آن نافذ است ارائه دهند. (طباطبایی، ۱۳۷۴، ج: ۴، ۶۱۷)

بدین ترتیب می‌توان اظهار داشت که اصل ورود حاکم دولت اسلامی در اعمال ولایت و حکومت و از جمله فعالیت‌های اقتصادی امری مسلم می‌باشد (صدر، ۱۳۴۹ق، ج: ۲، ۳۱۶-۳۱۹)؛ چنانکه سیره پیامبر اکرم صلی الله علیه و آله نیز بر این مسئله دلالت می‌نماید؛ به عنوان نمونه نهی از در اختیار قرار ندادن آب مازاد بر احتیاج نخلستان و گیاه مازاد بر احتیاج دام که مسئله‌ای مباح می‌باشد، امری است که با توجه به نیاز شدید جامعه مدینه در آن روزگار به رشد محصولات کشاورزی و دامی مورد نهی ولی امر قرار گرفته است. (کلینی، ۱۴۰۷ق، ج: ۵، ۲۹۳-۲۹۴) مثال دیگر نهی از داد و ستد میوه

نرسیده است که پیامبر صلی الله علیه و آله در مقام ولی امر و برای جلوگیری از مفاسد و اختلافات جمعی آن را نهی نمود: «فَلَمَّا رَأَهُمْ لَا يَدْعُونَ الْخُصُومَةَ نَهَاهُمْ عَنْ ذَلِكَ الْبَيْعِ حَتَّىٰ تَبْلُغَ الثَّمَرَةُ وَ لَمْ يَحْرَمُهُ وَ لَكِنَّ فَعَلَ ذَلِكَ مِنْ أَجْلِ خُصُومَتِهِمْ...» و چون دید نمی‌تواند اختلافشان را کنار بگذارند، پیغمبر از انجام چنین معاملاتی قبل از رسیدن میوه نهی کرد ولی آن را تحریم نفرمود، بلکه این امر را به علت خصومت آن‌ها صادر نمود.<sup>(۱)</sup> (عاملی، ۱۴۰۹ق، ج ۱۸: ۲۱۰)

در خصوص قلمرو اختیارات حاکم و دولت اسلامی نیز باید اظهار داشت هر امری که به مصلحت فرد یا جامعه باشد (و تحقق آن بدون ولایت دولت به صورت نظارت یا ارشاد ممکن نباشد)، امام علیه السلام و یا ولی مسلمین در آن امر ولایت دارند.<sup>(۲)</sup> (موسوی الخمینی، ۱۴۲۶ق: ۹۹۲) به عبارت دیگر، همه اموری که متعلق به جامعه مسلمانان به عنوان جامعه است، به عهده حاکم مسلمانان می‌باشد؛ اموری نظیر: حفظ نظام مسلمانان، امنیت راه‌ها و شهرها، بازپس راندن دشمنان اسلام و تجهیز نیرو برای مقابله با آنان، تعلیم و تربیت عمومی، پیاداشتن سنت‌ها و از بین بردن بدعت‌ها و اقامه فرائض و شعائر خداوند در میان مردم، اجرای حدود و احکام الهی، از بین بردن درگیری‌ها و امر به معروف و نهی از منکر و گردآوری اموال عمومی و مالیات‌ها و حراست از ثروت‌های عمومی (انفال) و ذخائر و اموال ملی و مصرف آن در جایگاه‌های مورد نیاز، برقراری ارتباط با سایر جوامع و دولت‌ها و وظایف دیگری از این قبیل که متعلق به جامعه به عنوان جامعه است و مربوط به شخص و فرد خاصی نیست. خطاب‌هایی که در قرآن و سنت در ارتباط با این‌گونه امور وارد شده نیز نظر به همه جامعه دارد (به عنوان عام مجموعی)، نه اینکه متوجه تک‌تک افراد جامعه باشد (به صورت عام استغرافی) و بنابراین نهادی می‌تواند انجام این‌گونه وظایف را به عهده

۱. برای توضیحات بیشتر و مشاهده مثال‌های دیگر ر.ک به: مهدوی، اصغراقا (۱۳۸۹)، مبانی نقش زمان و مکان در استنباط احکام از دیدگاه امام خمینی (ره) و شهید صدر(ره) (بررسی مقایسه‌ای)، تهران: دانشگاه امام صادق علیه‌السلام، چاپ اول.

۲. «للامام علیه السلام و والی المسلمین ان یعمل ما هو صلاح للمسلمین من تثبیت سعر او صنع او حصر تجارة او غیرها مما هو دخیل فی النظام و صلاح للجماعة: از اختیارات امام علیه‌السلام و ولی مسلمین است که بر اساس مصالح مسلمانان در مورد تثبیت قیمت و صنعت و محدود نمودن تجارت و غیره از اموری که مربوط به مصلحت جامعه و نظام اجتماعی است، اقدام نماید.»

بگیرد که جامعه در وی متبلور باشد، یعنی حاکم اسلامی که از جانب خداوند یا از سوی مردم مشخص شده باشد. (منتظری نجف‌آبادی، ۱۴۰۹ق، ج ۳: ۶۴)

### ۳-۱. انواع مالکیت

مالکیت، رابطه‌ای میان فرد و شیء مادی یا معنوی (مال) می‌باشد که به موجب آن دارا و صاحب‌اختیار آن مال از حق استعمال، انتقال و بهره‌مندی برخوردار می‌شود. (انصاری و طاهری، ۱۳۸۸، ج ۳: ۱۶۵۸)

اصل ۴۴ قانون اساسی اگرچه در ابتدا صرفاً پایه‌های نظام اقتصادی را طرح کرده و به موضوع مالکیت اشاره‌ای ننموده، اما در انتهای اصل تصریح می‌نماید که مالکیت در این سه بخش با شرایط مذکور در ذیل اصل محترم و مورد حمایت قانون می‌باشد و بنابراین با توجه به سه بخش مذکور، سه نوع مالکیت دولتی، تعاونی و خصوصی را شناسایی کرده است. علاوه بر این، در صدر اصل تصریح شده است که بخش دولتی شامل کلیه صنایع بزرگ، صنایع مادر و نظائر اینها به صورت «مالکیت عمومی» و در اختیار دولت است و بدین ترتیب به نوعی دیگر از مالکیت یعنی مالکیت عمومی اشاره شده است که با عنایت به اینکه هر دو مالکیت دولتی و عمومی به بخش دولتی تعلق دارند، بازشناسی این دو مالکیت از یکدیگر نیز جزء موضوعاتی است که مستلزم بررسی و تحلیل می‌باشند. در ذیل به توضیح انواع مالکیت مورد نظر اصل ۴۴ پرداخته می‌شود:

#### ۳-۱-۱. مالکیت خصوصی

مالکیت خصوصی، مالکیتی است که شیئی را به شخص یا اشخاص معینی اختصاص می‌دهد و اسلام، مالکیت خصوصی مباحات عمومی را بر اساس کار متناسب و لازم برای حیات<sup>(۱)</sup> آنها، مشروع و قانونی قلمداد کرده است. (صدر، ۱۳۴۹ق، ج ۲: ۱۳۱) ذیل اصل ۴۴ نیز با شرایطی، مالکیت خصوصی را به رسمیت شناخته است و با توجه به اهمیت آن، در اصول ۴۶ و ۴۷ قانون اساسی نیز این مهم را مطمح نظر قرار داده است. اصل ۴۶ هرکس را مالک حاصل کسب و کار مشروع خود

۱. ماده ۱۴۶ قانون مدنی در تعریف «حیات» مقرر داشته است: «مقصود از حیات، تصرف و وضع ید است با مهیا کردن وسایل تصرف و استیلا».



دانسته و اصل ۴۷، مالکیت شخصی را که از راه مشروع باشد، محترم تلقی کرده است.

### ۱-۳-۲. مالکیت در بخش تعاونی

هرچند در اصل ۴۴ از بخش تعاونی به عنوان یکی از پایه‌های نظام اقتصاد جمهوری اسلامی نام برده شده است، اما مشخص است که در بخش تعاونی نیز مالکیت یا دولتی است و یا خصوصی (یعنی مالکیت تعاونی وجود ندارد) و این اصل نیز صرفاً مالکیت خصوصی را در بخش تعاونی مدنظر قرار داده است؛ یعنی از آن جهت که تشکیل‌دهندگان و اداره‌کنندگان شرکت‌های تعاونی اشخاص خصوصی هستند، مالکیت در این بخش نیز جزئی از مالکیت خصوصی به حساب می‌آید و این نوع مالکیت به صورت مشاع می‌باشد و بنابراین همه صاحبان سهم، چه کم و چه زیاد، دارای یک رأی می‌باشند. (حسینی بهشتی، ۱۳۹۰: ۵۴-۵۵)

### ۱-۳-۳. مالکیت عمومی و مالکیت دولتی

به لحاظ نظری در فقه و حقوق موضوعه اختلافاتی در رابطه با یکسان‌نگاری و یا تفکیک این دو نوع مالکیت از یکدیگر وجود دارد که در ذیل به توضیح این دو نظر پرداخته می‌شود:

#### ۱-۳-۳-۱. تفکیک بین مالکیت عمومی و دولتی

طبق این نظر «ملکیت الامام علیه السلام أو الدولة» متفاوت از «ملکیت جمیع (او عموم) المسلمین» می‌باشد و اولی به مالکیت دولتی و دومی به مالکیت عمومی اشاره می‌نماید. (ایروانی، ۱۴۲۷ق، ج ۳: ۱۸۳-۲۰۳) به عنوان نمونه شهید صدر (ره) با بررسی برخی روایات، مالکیت عمومی را - البته در خصوص «اراضی خراجی و آباد»- مورد استنباط قرار داده‌اند (صدر، ۱۳۴۹، ج ۲: ۶۹-۷۳) از جمله این روایات می‌توان به موارد ذیل اشاره داشت: «سُئِلَ أَبُو عَبْدِ اللَّهِ عَلَيْهِ السَّلَامُ عَنِ السَّوَادِ مَا مَنَزَلْتَهُ فَقَالَ هُوَ لِجَمِيعِ الْمُسْلِمِينَ لِمَنْ هُوَ الْيَوْمَ وَ لِمَنْ يَدْخُلُ فِي الْإِسْلَامِ بَعْدَ الْيَوْمِ وَ لِمَنْ لَمْ يَخْلُقْ بَعْدُ: از امام صادق علیه السلام از وضع اراضی عراق پرسیده شد، امام پاسخ فرمودند: آن‌ها به همه مسلمانان، مسلمانان حاضر و آن‌هایی که بعد می‌آیند، تعلق دارد.» (طوسی، ۱۳۹۰ق، ج ۳: ۱۰۹) و یا «قَالَ: قُلْتُ لِأَبِي عَبْدِ اللَّهِ ع كَيْفَ تَرَى فِي شِرَاءِ أَرْضِ الْخَرَاجِ قَالَ وَ مَنْ يَبِيعُ ذَلِكَ وَ هِيَ أَرْضُ الْمُسْلِمِينَ: از امام صادق علیه السلام در خصوص معامله زمین خراجی سؤال کرد. امام فرمودند: چگونه می‌توان چیزی را که به عموم مسلمانان است، خرید و فروش کرد؟» (طوسی، ۱۳۹۰ق،

ج ۳: ۱۱۰) که بیان‌گر آن است که این نوع اموال متعلق حق عموم مردم می‌باشند. امام خمینی (ره) نیز در تبیین معنای این روایات و این نوع مالکیت بر این عقیده‌اند که اختصاص این اموال به جمیع مردم به معنای مالکیت مشاعی مردم نمی‌باشد؛ در واقع، این اموال ملک هیچ یک از افراد نیست و در جهت مصالح عموم مردم در همه اعصار مورد بهره‌برداری قرار می‌گیرند؛ مصلحت عموم نیز لزوماً بدین معنی نیست که تک‌تک افراد بتوانند از آن‌ها استفاده نمایند، بلکه استفاده در مواردی مانند جهاد، دفاع، آبادکردن راه‌ها، تأسیس نیروگاه‌های برق و نظائر اینها را شامل می‌شود. (موسوی‌الخمينی، ۱۴۲۱ق، ج ۳: ۶۵)

از سوی دیگر نیز قائلین به این تفکیک، با تمسک به آیه نخست سوره انفال (يَسْتَلُونَكَ عَنِ الْأَنْفَالِ قُلِ الْأَنْفَالُ لِلَّهِ وَالرَّسُولِ: از تو در مورد انفال سؤال می‌کنند. بگو انفال از آن خدا و رسول است.) و برخی روایات، انفال - مشتمل بر مواردی مانند جنگل‌های طبیعی، دریاها، دریاچه‌ها و باتلاق‌ها، سواحل و کناره‌های دریاها، ارث بدون وارث و مواردی دیگر- را در تملک و اختیار دولت قلمداد کرده‌اند. (صدر، ۱۳۴۹، ج ۲: ۸۱) نمونه‌ای از این روایات، کلامی از حضرت علی علیه‌السلام است که می‌فرمایند: «...ثُمَّ إِنَّ لِقَائِمٍ بِأُمُورِ الْمُسْلِمِينَ بَعْدَ ذَلِكَ الْأَنْفَالِ الَّتِي كَانَتْ لِرَسُولِ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَآلِهِ: مقام اداره‌کننده امور مسلمانان، انفال را که در اختیار رسول خدا صلی الله علیه و آله بوده، در اختیار خواهد داشت.» (مجلسی، ۱۴۰۳ق، ج ۹۰: ۴۶)

بنابراین اگرچه مالکیت عمومی و مالکیت دولتی از لحاظ محتوای اجتماعی نظیر یکدیگرند، اما به لحاظ صوری و قالب حقوقی میان این دو نوع مالکیت تفاوت وجود دارد و این اختلاف شکلی موجب شده است تا در شیوه بهره‌برداری و همچنین نقشی که در بناء جامعه اسلامی دارند، تفاوت‌هایی پدید آید (صدر، ۱۳۴۹ق، ج ۲: ۸۳):

اولاً برخلاف اموال دولتی، اموال عمومی به تملک خصوصی در نمی‌آیند و صرفاً بهره‌برداری از آن‌ها - در صورتی که منعی از سوی حکومت وجود نداشته باشد- مجاز شمرده می‌شود. (صدر، ۱۳۴۹ق، ج ۲: ۸۳) همچنین لازم به ذکر است که هرچند دولت اسلامی مالک این ثروت‌ها نیست، اما در همه موارد از حق نظارت برخوردار بوده و با وضع قوانین و مقررات لازم، چگونگی استفاده مردم از این منابع را انتظام می‌بخشد و در صورتی که اصل منبع در خطر نابودی و انقراض قرار گیرد با وضع

قوانین استفاده از آن‌ها را محدود می‌نماید. (کرمی و پورمند، ۱۳۹۰: ۶۳)

ثانیاً درآمدهای ایجاد شده از مالکیت عمومی باید به وسیله دولت یا ولی امر به مصارف جمعی و عمومی مانند تأسیس بیمارستان‌ها، ترویج خدمات درمانی، تعمیم فرهنگ، احداث پل و سایر امور عام المنفعه برسد و نمی‌توان آن را برای تأمین نیازهای گروه خاصی از اجتماع - به صورت کمک نقدی یا دادن سوبسید به کالای مورد استفاده آنان - اختصاص داد؛ حال آنکه اموال دولتی علاوه بر آنکه می‌تواند به مصارف عمومی برسد، برای کمک به گروه‌های اجتماعی و فراهم کردن امکان اشتغال برای بیکاران نیز قابل مصرف است. (صدر، ۱۳۴۹ق، ج ۲: ۸۳-۸۴ و نمازی، ۱۳۸۹: ۳۴۵-۳۴۶)

ثالثاً هیچ‌کس نمی‌تواند بدون اذن دولت اسلامی در آنچه در مالکیت دولت اسلامی قرار دارد تصرف نماید و این در حالی است که استفاده مردم از آنچه جزء اموال عمومی قرار دارد، چنانچه دولت بر طبق مصلحتی ممنوعیتی به وجود نیاورده باشد، بلا مانع می‌باشد. (کرمی و پورمند، ۱۳۹۰: ۶۳)

### ۱-۳-۲. یکسان‌نگاری مالکیت عمومی و دولتی

برخی دیگر از فقها همچون آیت الله منتظری بر این نظرند که اموال به دو دسته تقسیم می‌شوند: نخست اموال شخصی که عرفاً و شرعاً متعلق به اشخاص است و دیگری اموال عمومی که متعلق به عموم جامعه است (منتظری نجف‌آبادی، ۱۴۰۹ق، ج ۷: ۲۹۲) اموال دسته دوم، ثروت‌های عمومی جامعه است که خداوند برای استفاده عموم آفریده و امام علیه السلام را به عنوان خلیفه خود در زمین مشخص فرموده که تحت سرپرستی و ولایت وی مورد استفاده قرار گیرند و این همان چیزی است که در تمام زمان‌ها و کشورها متداول بوده است که ثروت‌های عمومی جامعه را - که مربوط به شخص و فرد خاصی نبوده و هیچ‌کس به عنوان تلاش و کار خویش و یا میراث از دیگران مالکیتی بر آن‌ها ندارد- در اختیار حاکم جامعه که نماینده مردم و نماد مجموعه افراد آن جامعه است قرار می‌دهد. بر همین اساس انفال مانند اراضی موات، کوه‌ها، نزارها، بیابان‌ها، دره‌ها، دریاها، معادن و نظائر اینها نیز تمام اموال عمومی جامعه است که تحت مالکیت شخص نبوده و در اختیار مقام رهبری امت اسلامی است. (منتظری نجف‌آبادی، ۱۴۰۹ق، ج ۱: ۲۰۷-۲۰۸)

طبق این نظر در لسان روایات ائمه علیهم السلام به اموال متعلق به جامعه، «مال خدا»،

«مال امام» و «مال مسلمین» نیز اطلاق شده است و همه آن‌ها دربردارنده یک مفهوم می‌باشند. (منتظری نجف‌آبادی، ۱۴۰۹ق، ج ۶: ۳۳۵)

به عنوان نمونه در خطبه سوم نهج البلاغه آمده است: «وَقَامَ مَعَهُ بَنُو أُمِيَةِ يُخْضِمُونَ مَالَ اللَّهِ خِضْمَةَ الْإِبِلِ نَبْتَةَ الرَّبِيعِ» و بنی امیه با او [عثمان] بپاخاستند و اموال خدا را همانند شتر که گیاهان بهاری را می‌بلعد، می‌بلعیدند.» و بدین ترتیب اموال عمومی را به خداوند نسبت داده است. نمونه‌ای از روایات که اموال عمومی را به پیامبر صلی الله علیه و آله امام علیه السلام نسبت داده است نیز آنکه: امام صادق علیه السلام در خصوص غنیمت فرمودند که «يَخْرُجُ مِنْهُ الْحُمْسُ وَ يُقْسَمُ مَا بَقِيَ بَيْنَ مَنْ قَاتَلَ عَلَيْهِ وَ وَكَلَى ذَلِ. وَ أُمَّ الْفَيْءِ وَ الْإِنْفَالِ فَهُوَ خَالِصٌ لِرَسُولِ اللَّهِ (ص): خمس را از آن جدا می‌کنند و مابقی را در میان رزمندگان و گردانندگان آن تقسیم می‌کنند و اما فیء و انفال ویژه پیامبر خداست.» (مجلسی، ۱۴۰۳ق، ج ۹۳: ۱۹۳) و یا فرمودند: «كُلُّ أَرْضٍ خَرَبَةٍ أَوْ شَيْءٍ يَكُونُ لِلْمَلِكِ فَهُوَ خَالِصٌ لِلْإِمَامِ وَ لَيْسَ لِلنَّاسِ فِيهَا سَهْمٌ» هر زمین ویرانه یا چیزی که از آن پادشاهان است ویژه امام است و مردم در آن سهمی ندارند.» (طوسی، ۱۴۰۷ق، ج ۴: ۱۳۳) همچنین در خطبه ۲۳۲ نهج البلاغه در خطاب حضرت با عبدالله بن زعمه که مالی را از آن حضرت درخواست می‌کرد، آمده است: «إِنَّ هَذَا الْمَالَ لَيْسَ لِي وَ لَا لَكَ وَ أَمَّا هُوَ فَيُؤْتَى لِلْمُسْلِمِينَ وَ حَبْلُ أَسْبَافِهِمْ» این مال نه از آن من و نه از آن توست، از همه مسلمانان است که دست‌آورد شمشیرهای آن‌هاست.» و بدین‌سان اموال عمومی را به همه مسلمانان نسبت داده است.

بنابراین طبق این مبنا فرق اساسی آشکاری بین زمینی که ملک مسلمانان به عنوان اینکه مسلمانند و بین زمینی که ملک امام به عنوان امام است، وجود ندارد؛ زیرا هر دو از اموال عمومی بوده و در اختیار امام است که می‌تواند هر دو را واگذار نماید و حاصل آن را در مصالح مسلمانان مصرف کند. (منتظری نجف‌آبادی، ۱۴۰۹ق، ج ۶: ۳۶۴)

همچنین شایان توجه آنکه آیت الله منتظری بر این نظر است که روایات مبنی بر اذن در احیای اراضی مانند «مَنْ أَحْيَا أَرْضًا مَوَاتًا فَهُوَ لَهُ» کسی که زمین مرده‌ای را احیا کند، از آن اوست.» (طوسی، ۱۴۰۷ق، ج ۷: ۱۵۲) حکمی حکومتی و ولایی از سوی پیامبر خدا صلی الله علیه و آله و ائمه علیهم السلام از باب اعمال ولایت و حکومت بوده است (و نه ابلاغ یک حکم فقهی الهی). (منتظری نجف‌آبادی، ۱۴۰۹ق، ج ۸: ۳۷-۳۹) و بنابراین

نمی‌توان از این قبیل روایات، عمومی بودن این اموال (به معنای تعلق مالکیت این اموال به مردم) و مباح بودن حیازت آن‌ها را استنباط نمود. به عبارت دیگر، تمام ثروت‌های عمومی از جمله مباحات و مشترکات در زمره انفال می‌باشند و پیامبر صلی‌الله علیه و آله به عنوان حاکم اسلامی که مدیریت انفال به دست اوست، بخشی از ثروت‌های جامعه را با حکم حکومتی خود به عنوان مباح و یا مشترک اعلام کرده است. در واقع چنانچه مصالح امت اقتضا کند، حاکم می‌تواند تصرف در مباحات را نیز محدود و یا ممنوع اعلام کند؛ این مسئله به استناد حکم ثانوی نیز نیست که بگوییم اصل بر اباحه تصرف است و حاکم به لحاظ احکام ثانوی آن را ممنوع می‌کند، بلکه اصل در ثروت‌های عمومی آن است که این ثروت‌ها در اختیار حاکم اسلامی است و حاکم وفق مصالح آن را مباح یا محدود می‌سازد.<sup>(۱)</sup> (سعدی، ۱۳۸۸: ۱۹)

### ۱-۳-۳. تطبیق نظرات فقهی با اصل ۴۴ قانون اساسی

به نظر می‌رسد اصل ۴۴ قانون اساسی تفاوت خاصی را بین اموال دولتی و عمومی (و در نتیجه مالکیت دولتی و عمومی) مدنظر قرار نداده و بهره‌برداری از این نوع اموال را در اختیار دولت (حکومت) دانسته است. به عبارت دیگر موضوع مالکیت دولتی یا عمومی مندرج در اصل ۴۴، اموالی است که برای استفاده تمام مردم آماده شده و یا به منظور حفظ مصالح عمومی اختصاص یافته‌اند و دولت نیز از جهت ولایتی که بر عموم مردم دارد می‌تواند آن‌ها را اداره کند و به نمایندگی از مردم و در راستای صیانت از این اموال از آن‌ها نگهداری و مواظبت به عمل آورد. در تأیید این مسئله می‌توان به همخوانی این برداشت با نظر فقهی آیت الله منتظری توجه داشت؛ چنانکه پیش‌نویس تفصیلی ارائه شده در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی در خصوص اصل ۴۴ نیز توسط ایشان تنظیم شد و مورد بحث و بررسی نمایندگان مزبور قرار گرفت (اداره کل امور فرهنگی ۱۳۶۴، ج ۳: ۱۵۴۵) و در نهایت نیز به همین ترتیب به تصویب نهایی می‌رسد.

۱. برای توضیحات مفصل در این خصوص رک به: سعدی، حسینعلی (۱۳۸۸)، «بررسی انفال در عصر غیبت با تکیه بر مسائل مستحدثت»، رساله دکتری گرایش فقه و حقوق، دانشکده الهیات دانشگاه امام صادق علیه‌السلام.

اصل ۴۵ قانون اساسی<sup>(۱)</sup> نیز در همین راستا با اشاره به انفال و ثروت‌های عمومی و ذکر برخی از مصادیق، آن‌ها را «در اختیار حکومت اسلامی» دانسته است تا مطابق با قانون که حسب مصالح عمومی تنظیم می‌شود، استفاده شوند. از همین روی نیز دولت (حکومت) در موارد مختلف و متعددی به قانونگذاری پرداخته و نوع مالکیت، چگونگی تصرف، بهره‌برداری و نظائر اینها را مشخص نموده است. به عنوان مثال قانون آب و نحوه ملی شدن آن مصوب ۱۳۴۷/۴/۲۷، قانون اراضی مستحدث و ساحلی مصوب ۱۳۵۴/۴/۲۹، قانون لغو مالکیت اراضی موات شهری و کیفیت عمران آن مصوب شورای انقلاب به تاریخ ۱۳۵۸/۴/۵، قانون نحوه واگذاری و احیاء اراضی در حکومت جمهوری اسلامی ایران مصوب شورای انقلاب در تاریخ ۱۳۵۸/۶/۲۵ و قانون زمین شهری مصوب ۱۳۶۶/۶/۲۲ از جمله این قوانین می‌باشند که ضمن ارائه تعریف از مصادیقی چون اراضی دایر، اراضی بایر، اراضی موات، اراضی ساحلی، جنگل و بیشه طبیعی و مرتع، نوع مالکیت، بهره‌برداری از آن‌ها، موارد قابل واگذاری و ممنوعیت‌ها، شرایط و ترتیب واگذاری‌ها را تعیین تکلیف نموده است.

## ۲- پیشینه اصل ۴۴ قانون اساسی در مجلس بررسی نهایی مشروح مذاکرات قانون اساسی سال ۱۳۵۸

پیرامون اصل ۴۴ قانون اساسی در جلسات ۵۵، ۵۶ و ۵۷ مجلس بررسی نهایی قانون اساسی در تاریخ هفتم، هشتم و نهم آبان سال ۱۳۵۸ مذاکراتی صورت پذیرفت که ۵۷ تن از نمایندگان در این جلسات حضور داشته‌اند. این اصل در پیش‌نویس دولت موقت سابقه‌ای نداشت و نخستین بار توسط گروه مربوط به تدوین اصول اقتصادی و مالی قانون اساسی بدین شرح تنظیم شد: «نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران بر اساس سه بخش استوار است: دولتی، تعاونی و خصوصی. قلمرو و ضوابط هر

۱. اصل ۴۵ قانون اساسی: «انفال و ثروت‌های عمومی از قبیل زمین‌های موات یا رهاشده، معادن، دریاها، دریاچه‌ها، رودخانه‌ها و سایر آب‌های عمومی، کوه‌ها، دره‌ها، جنگل‌ها، نزارها، بیشه‌های طبیعی، مراعی که حریم نیست، ارث بدون وارث و اموال مجهول‌المالک و اموال عمومی که از غاصبین مسترد می‌شود، در اختیار حکومت اسلامی است تا بر طبق مصالح عامه نسبت به آن‌ها عمل نماید. تفصیل و ترتیب استفاده از هر یک را قانون معین می‌کند.»

یک را قانون معین می‌کند.» (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی (از این پس: اداره کل امور فرهنگی)، ۱۳۶۴، ج ۳: ۱۵۲۳) این پیشنهاد در جلسه پنجاه و ششم به رأی گذاشته می‌شود و با ۳۱ رأی موافق تصویب نگردید. (اداره کل امور فرهنگی، ۱۳۶۴، ج ۳: ۱۵۵۱)

علاوه بر این، پیشنهاد دیگری از سوی یکی از نمایندگان مجلس بررسی نهایی اصل ۴۴ ارائه گردید و اصل مزبور را با تفصیل بیشتری بدین‌سان مقرر داشت: «نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران بر پایه سه بخش: دولتی، تعاونی و خصوصی با برنامه‌ریزی منظم و صحیح استوار است.

۱- بخش دولتی شامل کلیه صنایع بزرگ و مادر و معادن بزرگ و فعالیت‌های بزرگ کشاورزی و دامداری و تجارت خارجی، بانک‌داری، بیمه، تأمین نیرو و آب‌رسانی و وسایل خطوط ارتباطی و مانند آن می‌شود که به صورت مالکیت عمومی در دست دولت متمرکز است.

۲- بخش تعاونی شامل شرکت‌های تعاونی تولید و توزیع می‌باشد. دولت موظف است نسبت به انفال و ثروت‌های عمومی مذکور در اصل ... حتی المقدور به صورت تعاونی عمل کند.

۳- بخش خصوصی شامل مالکیت آن دسته از صنایع، کشاورزی، دامداری، بازرگانی و خدمات می‌گردد که خارج از محدوده فعالیت بخش دولتی و تعاونی است. این بخش تا جایی که از محدوده قوانین اسلام خارج نشود و موجب رشد و توسعه اقتصادی کشور گردد و سبب ضرر و زیان اقتصادی جامعه نشود، مورد حمایت قانون جمهوری اسلامی می‌گردد.

تفصیل ضوابط و قلمرو هر سه بخش را قانون معین خواهد کرد.»<sup>(۱)</sup> (اداره کل امور فرهنگی (منتظری)، ۱۳۶۴، ج ۳: ۱۵۴۵)

در این رابطه در جلسه بررسی نهایی اصل مذکور، نکات و تذکراتی از سوی نمایندگان ارائه و طرح می‌گردد که اهم آن‌ها به شرح ذیل قابل بیان می‌باشند:

۱. همان‌طور که مشخص است آیت الله منتظری متن تفصیلی را تنظیم و ارائه نموده‌اند و در ادامه نیز در رأی‌گیری نهایی خود ایشان اصلاحاتی را بر متن مزبور وارد آورده و ارائه می‌نمایند.

## ۱-۲. فلسفه تنظیم اصل

در مجلس بررسی نهایی، فلسفه تنظیم اصل ۴۴ بدین صورت طرح می‌گردد که اقتصاد اسلامی، نه سرمایه‌داری غربی است و نه سوسیالیسم شرقی و نه تلفیقی از آن دو و اگر زیربنای اقتصاد اسلامی در این اصل معین نشود، ممکن است اقتصاد کشور از مسیر اسلامی آن منحرف شود. (اداره کل امور فرهنگی (مکارم شیرازی)، ۱۳۶۴، ج ۳: ۱۵۴۵ و ۱۵۴۷)

برخی از نمایندگان نیز بر این مسئله تأکید می‌ورزند که نظام اقتصادی جدیدی باید در این اصل بنیان نهاده شود تا مشخص شود که اقتصاد جمهوری اسلامی به معنای ابطال نظام سرمایه‌داری گذشته و بنای نظام جدیدی است و از همین روی نیز تفاوت‌های نظام اقتصادی جدید با نظام اقتصادی زمان طاغوت باید در این اصل گنجانده شود.<sup>(۱)</sup> (اداره کل امور فرهنگی (طاهری اصفهانی، ربانی شیرازی و حجتی کرمانی)، ۱۳۶۴، ج ۳: ۱۵۴۵)

همچنین از جمله پیشنهاداتی که در رابطه با نحوه تدوین اصل ۴۴ قانون اساسی مطرح گردید، تبدیل اصل ۴۴ به دو اصل مجزاً بود؛ بدین ترتیب که در اصل نخست آن، ابتدای نظام اقتصادی جمهوری اسلامی بر پایه پذیرش عدالت اجتماعی و آزادی‌های فردی اعلام شود و در اصل دیگر نظام سرمایه‌داری و فئودالی محکوم و مردود اعلام گردد (اداره کل امور فرهنگی (حجتی کرمانی)، ۱۳۶۴، ج ۳: ۱۵۴۵) که البته مورد موافقت اکثریت دوسوم نمایندگان که برای تصویب اصول قانون اساسی مورد نیاز بود، قرار نگرفت و رد شد.

## ۲-۲. بخش دولتی

در خصوص قلمرو بخش دولتی که در متن تنظیمی به تفصیل اشاره شده بود، به جز برخی موارد جزئی اشکال و تذکر عمده‌ای طرح نمی‌گردد و در واقع غالب نمایندگان بر پذیرش محدوده مزبور صحه می‌گذارند. در این رابطه برخی نمایندگان

۱. شایان ذکر است که به اصرار برخی از نمایندگان در تأکید بر اینکه «اصول مندرج در این فصل بر پایه اقتصاد اسلامی است که نظامی است مستقل و نه سرمایه‌داری و نه مارکسیستی» (اداره کل امور فرهنگی (حجتی کرمانی)، ۱۳۶۴، ج ۳: ۱۵۶۲ و ۱۵۶۳) این پیشنهاد به رأی گذاشته می‌شود که در نهایت با ۳۴ رأی مورد تصویب قرار نمی‌گیرد. (اداره کل امور فرهنگی، ۱۳۶۴، ج ۳: ۱۵۶۴)



با تمرکز در مالکیت دولتی مخالفت کرده و بیان می‌دارند که دارایی‌های ذکر شده در اصل ۴۴ به صورت مالکیت عمومی «در اختیار دولت» قرار دارند و مسأله تمرکز یا عدم تمرکز اصلاً نباید مطرح شود. (اداره کل امور فرهنگی (پرورس)، ۱۳۶۴، ج ۳: ۱۵۳۸)

برخی نیز با اشکال به اینکه متن تنظیمی حوزه‌ای را برای فعالیت بخش خصوصی در نظر نگرفته است، با در نظر گرفتن فعالیت‌های بزرگ کشاورزی و دامداری و تجارت خارجی در قلمرو بخش دولتی مخالفت کرده و با امعان نظر بر شرعی بودن مالکیت خصوصی، این گونه استدلال می‌نمایند که ممکن است دولت با سرمایه زیاد به تدریج تمام امور کشاورزی و دامداری را دست گرفته و به این ترتیب عملاً بخش خصوصی منحل شود و دولت، تمام امور را قبضه کند و به یک سوسیالیست تبدیل شود (اداره کل امور فرهنگی (منتظری، موسوی تبریزی، عضدی)، ۱۳۶۴، ج ۳: ۱۵۳۳-۱۵۳۶)

که البته برخی نیز درج فعالیت‌های کشاورزی و دامداری در قلمروی بخش دولتی را به این صورت توجیه می‌نمایند که بخش خصوصی با سرمایه کم خود نمی‌تواند چنین واحدهای بزرگی را اداره کند و لذا این موارد علی‌القاعده باید در اختیار دولت باشند. (اداره کل امور فرهنگی (دانش راد)، ۱۳۶۴، ج ۳: ۱۵۳۸) همچنین است در رابطه با «بازرگانی خارجی» که نمایندگان با عنایت به اهمیت مسائل ارزی و تنظیم سیاست دولت، به لزوم واگذاری اختیار آن به دولت اعتقاد دارند و مواردی که در اختیار مردم قرار می‌گیرد را نیز با تعرفه‌های گمرکی و تنظیم مقررات سالیانه سهمیه و با نظارت دولت امکان‌پذیر می‌دانند. (اداره کل امور فرهنگی (دانش راد)، ۱۳۶۴، ج ۳: ۱۵۳۷)

مسئله لازم به ذکر در این خصوص آن است که در صدر اصل حوزه گسترده‌ای به عنوان بخش دولتی عنوان شده است که واگذاری چنین قلمروی از اختیارات به بخش دولتی جدای از آنکه شائبه دولتی بودن نظام اقتصادی را موجب می‌شود، مشکلات بسیاری از جمله عدم کارایی را نیز در این بخش پدید می‌آورد. لذا شایسته آن بوده است که از نقش مالکیت و مدیریت مستقیم بخش دولتی در مواردی که این ضرورت وجود ندارد، کاسته می‌شد و بر نقش نظارتی آن افزوده می‌گشت؛ چنانکه در سیاست‌های کلی اصل ۴۴ نیز این امر واقع شد.

علاوه بر این، به نظر می‌رسد که درج مصادیق متعدّد در قلمرو بخش دولتی اساساً بر خلاف اقتضاء قانون‌گذاری در حوزه اقتصاد باشد؛ چنانکه امعان نظر بر شرایط و

برهه‌های زمانی مختلف، بایسته‌های متفاوتی را در این خصوص به وجود می‌آورد و از همین روی وظیفه قانون‌گذار عادی است که بر اساس اصول و کلیاتی که در این رابطه در قانون اساسی ذکر شده، مطابق با اقتضائات هر دوره به قانون‌گذاری و تعیین مصداق در این راستا مبادرت بورزد.

## ۲-۳. بخش تعاونی

در رابطه با بخش تعاونی برخی از اعضای مجلس بررسی نهایی بر این عقیده بوده‌اند که بخش تعاونی در این اصل ابهام دارد و ماهیت آن مشخص نیست و از همین روی، خواستار تبیین حدود و ثغور آن می‌شوند تا مانع سوء استفاده از این بخش شوند؛ (اداره کل امور فرهنگی (خامنه‌ای و هاشمی‌نژاد)، ۱۳۶۴، ج ۳: ۱۵۴۱ و ۱۵۴۳) مضاف بر اینکه در اصل مذکور در ابتدا قید شده بود که انفال و ثروت‌های عمومی نیز باید بدین صورت اداره شوند.

شهید بهشتی، نایب رئیس مجلس در تبیین اصطلاح تعاونی، آن را یک اصطلاح اقتصادی خاص عنوان می‌کند که از یک سو ناظر بر تعاونی اقتصادی می‌باشد (و نه تعاونی اعان‌های و خیریه‌ای که غیر انتفاعی است) و از سوی دیگر با شرکت‌های سهامی خاص و عام، شرکت‌های سهامی تضامنی و شرکت‌های سهامی با مسئولیت محدود که تعدادی سرمایه‌دار به تأسیس آن‌ها مبادرت می‌ورزند، ارتباطی ندارد. قدر مشترک این تعاونی‌های اقتصادی این است که انگیزه اقتصادی اشخاص را برانگیخته و آن‌ها را به سودآوری به نفع خود و دیگر افراد فعال در تعاونی مزبور متوجه می‌کنند، به‌گونه‌ای که به تمرکز ثروت نیز نینجامد (اداره کل امور فرهنگی (بهشتی)، ۱۳۶۴، ج ۳: ۱۵۲۵ و ۱۵۵۰) و نکته مهم در این واحدهای تعاونی نیز آن است که مالکیت سرمایه یا حق استفاده از سرمایه به عهده اشخاصی است که در آن تعاونی سهم می‌باشند.<sup>(۱)</sup>

۱. مثالی که شهید بهشتی در خصوص تعاونی اقتصادی می‌آورد اینک: «دولت زمین یا کارگاهی را در اختیار گروهی می‌گذارد و مقررات کار را نیز تبیین می‌کند و می‌گوید به‌طور جمعی روی آن کار بکنید و بازده کارتان نیز به خودتان متعلق خواهد بود.» (اداره کل امور فرهنگی، ۱۳۶۴، ج ۳: ۱۵۵۰) همچنین شهید بهشتی در بیان تفاوت بین بخش خصوصی و بخش تعاونی بیان می‌دارند که وقتی چند نفر سرمایه‌گذاری کرده و ضمن رعایت مقررات تعاونی خود نیز با آن مشغول به کار می‌شوند تعاونی است. اما وقتی افراد مزبور، یک نفر کارگر هم برای اداره کارشان بگیرند، دیگر تعاونی نیست. (اداره کل امور

(اداره کل امور فرهنگی (بهشتی)، ۱۳۶۴، ج ۳: ۱۵۵۸)

به هر ترتیب ماهیت بخش تعاونی در این اصل همچنان مبهم است؛ چرا که اگر دولت در این خصوص مداخله کند از نظر ماهیتی به نوعی دولتی خواهد بود و اگر اختیار در دست افراد خصوصی باشد، بخش خصوصی تلقی خواهد شد.

## ۲-۴. بخش خصوصی

از مواردی که در مجلس بررسی نهایی اصل ۴۴ مورد توجه نمایندگان قرار می‌گیرد، تذکراتی است که در رابطه با «مالکیت خصوصی» طرح می‌گردد. در این خصوص از یک سو برخی بر به‌کارگیری عبارت «مالکیت شخصی» به جای «مالکیت خصوصی» تأکید می‌ورزند و معتقدند که مالکیت شخصی مورد نظر نویسندگان اصل ۴۴ با خصوصیات آن‌ها در نظر داشتند، تفاوت‌هایی با مالکیت خصوصی که دیگران مطرح می‌کنند دارد و لذا پیشنهاد می‌نمایند که برای «احتیاط» به جای مالکیت خصوصی، مالکیت شخصی ذکر شود<sup>(۱)</sup> (اداره کل امور فرهنگی (هاشمی‌نژاد)، ۱۳۶۴، ج ۳: ۱۵۴۶) و از سوی دیگر نیز برخی از دیگر نمایندگان مالکیت شخصی را در عرض دیگر بخش‌ها عنوان کرده و درصدد اصلاح آن بر می‌آیند. (اداره کل امور فرهنگی (سبحانی و پرورش)، ۱۳۶۴، ج ۳: ۱۵۳۵ و ۱۵۳۸)

اما مسئله شایان توجه اینکه در اصل ۴۴ سخن از انواع فعالیت‌های اقتصادی بوده (نه اصل مالکیت و بیان حصر در آن) و از همین روی نیز نظام اقتصادی ایران را بر پایه سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی قرار داده و لذا بخش اقتصادی خصوصی با مالکیت خصوصی (شخصی) که در دیگر اصول قانون اساسی آمده است،<sup>(۲)</sup> منافاتی ندارد. (اداره کل امور فرهنگی (بهشتی و مکارم شیرازی)، ۱۳۶۴، ج ۳: ۱۵۳۸ و ۱۵۴۶)

→

فرهنگی، ۱۳۶۴، ج ۳: ۱۵۵۸)

۱. آقای هاشمی‌نژاد به این نکته نیز اشاره می‌دارند که آقایان روحانیون علاوه بر حساسیتی که درباره امکان سوء استفاده گروه‌های چپ از مباحث اسلامی دارند، باید «این احتیاط را به‌کار ببرند» که تعبیر قانون به‌گونه‌ای نباشد که در جو کنونی که بافتش سرمایه‌داری است، «روابط سرمایه‌داری گذشته تثبیت شود و از قانون سوء استفاده شود.» (اداره کل امور فرهنگی، ۱۳۶۴، ج ۳: ۱۵۴۸-۱۵۴۹)

۲. اصول ۴۶ و ۴۷ قانون اساسی.

از همین روی نیز در این اصل نیازی به اشاره به مالکیت خداوند نبوده است، چرا که مالکیت خداوند، مالکیت تکوینی است و با مالکیت تشریحی که اعتباری و قراردادی است، تفاوت دارد و علاوه بر این، اصل ۴۴ اساساً در مقام بیان بخش‌های اقتصادی می‌باشد و نه تبیین انواع مالکیت. (اداره کل امور فرهنگی (مکارم شیرازی)، ۱۳۶۴، ج ۳: ۱۵۴۶)

نکته شایان توجه در این خصوص آنکه، بخش خصوصی به عنوان مکمل دو بخش دیگر عنوان شده است و این در حالی است که تلاش برای دستیابی به حد مطلوب و ترکیب بهینه دخالت دولت و بازار موجب شده است سیاست خصوصی‌سازی به عنوان یکی از برنامه‌های اصلی اصلاح ساختار اقتصادی در کشورهای مختلف جهان به‌ویژه در اقتصاد ایران پی‌گیری شود و کشورهای مختلف عمده از توسعه یافته و در حال توسعه، برای رهایی از مشکلات شرکت‌های دولتی و افزایش کارایی، خصوصی‌سازی را به طور گسترده اجرا کنند.<sup>(۱)</sup>

## ۲-۵. تقیید و تحدید بخش‌های اقتصادی

در متن پیشنهادی اولیه، قیود ذیل اصل ۴۴ صرفاً در رابطه با بخش خصوصی طرح شده بودند که برخی از نمایندگان نیز تحدید بخش خصوصی با قیود مزبور را «جان‌مطلب» دانسته و از آن دفاع می‌نمودند و حتی به‌عنوان مدافعان وجود قیود و شروط ذیل اصل ۴۴ و لزوم محدودیت آن‌ها به فعالیت بخش خصوصی، خواستار افزودن قید چهارمی بر فعالیت بخش خصوصی به این شرح می‌شوند که «به نظام عدل اسلامی زیان وارد نیاورد.» (اداره کل امور فرهنگی (ربانی املشی)، ۱۳۶۴، ج ۳: ۱۵۳۲ و ۱۵۵۹) و یا «استقلال کشور را به خطر نیاندازد.» (اداره کل امور فرهنگی (پرورش)، ۱۳۶۴، ج ۳: ۱۵۳۹) که بدین ترتیب چنانچه فعالیت بخش خصوصی نظام اقتصادی را بر هم زند، حکومت مانع آن گردد.

در عین حال برخی دیگر از نمایندگان، قیود و شروط ذیل اصل را نه تنها بر بخش خصوصی بلکه به هر سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی وارد می‌دانند؛ ایشان در

۱. البته لازم به ذکر است که خصوصی‌سازی فرآیندی است که فی‌نفسه موضوعیت ندارد و لذا انجام این امر بدون توجه به اقتضات حاکم بر آن مطلوب نمی‌باشد. از همین روی بررسی دقیق و کارشناسانه قبل، حین و بعد از واگذاری‌ها توسط یک نهاد ناظر و ارزیابی مستمر این مهم از جمله الزامات نیل به اهداف خصوصی‌سازی می‌باشد.

این راستا مبنای محدودیت بخش خصوصی را اصل «لا ضرر و لا ضرار فی الاسلام»<sup>(۱)</sup> عنوان کرده و با توجه به اینکه دولت نیز می‌تواند موجب «اضرار جامعه» باشد، فعالیت آن را نیز مشروط به این قیود اعلام کردند و از همین روی حمایت قانون از فعالیت هر سه بخش را مقید به شروط سه‌گانه بیان می‌دارند. (اداره کل امور فرهنگی (موسوی تبریزی)، ۱۳۶۴، ج ۳: ۱۵۳۴)

همچنین یکی از نمایندگان مجلس بررسی نهایی اصل ۴۴ در این رابطه پیشنهاد می‌کند که چون در بعضی موارد ضرورت اقتضا می‌کند که مقام رهبری در حدود ولایت فقیه و بر حسب مصالح مسلمین تصرفاتی در هر یک از این سه بخش بنماید، در انتهای اصل اضافه شود: «مقام رهبری، در حدود ولایت فقیه بر حسب ضرورت و مصالح مسلمین در هر یک از سه بخش حق اظهار نظر و تصرف دارد.» (اداره کل امور فرهنگی (حیدری)، ۱۳۶۴، ج ۳: ۱۵۴۰) که در جواب به این پیشنهاد، پاسخ داده می‌شود که ذیل اصل قیودی آورده که مطابق با آن، تفصیل ضوابط و قلمرو و شرایط هر سه بخش توسط قانون معین می‌گردد که تصویب قانون نیز از طریق مجلس و با نظارت شورای نگهبان امکان‌پذیر می‌باشد (اداره کل امور فرهنگی (مکارم)، ۱۳۶۴، ج ۳: ۱۵۴۶) و لذا پیشنهاد مزبور با استقبال مواجه نمی‌گردد.

به هر ترتیب اصل ۴۴ قانون اساسی در نهایت به ترتیب کنونی تنظیم می‌گردد و با ۵۰ رأی موافق در برابر یک رأی مخالف و شش رأی ممتنع به تصویب می‌رسد. (اداره کل امور فرهنگی، ۱۳۶۴، ج ۳: ۱۵۶۸)

نکته‌ای که در پایان این بخش لازم به ذکر است آنکه، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در شرایط التهاب انقلابی و فضای حمایت از محرومان و مستضعفان و ضدیت با امپریالیسم و مبارزه با حاکمیت سرمایه‌داری و همه مظاهر تجمل و ثروت‌اندازی و دنیاپرستی به تصویب رسیده و اعضاء مجلس بررسی نهایی قانون

۱. در بیان حکم این قاعده، آراء و نظریات مختلفی از سوی صاحب‌نظران فقهی مطرح شده است؛ طبق یک نظر معنای قاعده مزبور این است که در حقوق و به طور عموم در فقه اسلامی، حکم ضرری وضع نشده و هر حکم که اصل وجود یا توسعه و استمرار آن مستلزم ضرر و ضرار بوده باشد در اسلام منتفی است و مطابق با نظری دیگر معنای قاعده اینکه ضرری که جبران نشود، در اسلام تجویز نشده است و به بیان دیگر، هر ضرری باید جبران گردد. (میرزایی، ۱۳۹۲: ۴۴)

اساسی از یک سو در خصوص طرد نظام سوسیالیستی و کاپیتالیستی رایج در اوایل انقلاب اسلامی ایران به صراحت موضع گرفته و از سوی دیگر نیز در صدد ارائه چارچوب نظام اقتصاد اسلامی بوده‌اند و با چنین رویکردی به بحث و تبادل نظر می‌پردازند.

در عین حال، شرایط نخستین پس از پیروزی انقلاب و فقدان شرایط برای واگذاری واحدهای مهم اقتصادی به بخش غیردولتی در موسّع در نظر گرفتن قلمرو اختیارات دولت در راستای صیانت از واحدهای صدر اصل ۴۴ و جلوگیری از نابودی آن‌ها کاملاً مؤثر بوده است و از همین روی در نظر تدوین کنندگان قانون اساسی به دلیل عدم آمادگی نظام اقتصادی در آزادسازی واحدهای اقتصادی مزبور، ورود مستقیم دولت امری اجتناب‌ناپذیر تلقی شده است.

با نگاهی ساختاری و منطقی به قانون اساسی نیز می‌توان دریافت که نه تنها اقتصاد دولتی به هیچ عنوان مطلوب فرض نشده، بلکه بر اینکه دولت به کارفرمای مطلق تبدیل نشود نیز تصریح شده است (اصل ۴۳ قانون اساسی). این امر در حالی است که در اصول ۴۶ و ۴۷ قانون اساسی نیز به صراحت اصل مالکیت شخصی محترم شمرده شده است. مضاف بر اینکه ذیل اصل ۴۴ نیز محدوده مالکیت در هر سه بخش نظام اقتصادی را مقید و محدود به تطابق با دیگر اصول فصل چهارم قانون اساسی، عدم خروج از دایره قوانین اسلام، عدم جلوگیری از رشد و توسعه اقتصادی کشور و عدم ورود زیان به کشور دانسته است.

بنابراین نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران با ارائه یک برنامه تلفیقی و مختلط از بخش‌های اقتصادی، در صدد نیل به اهداف اقتصادی خود برآمده است و دولتی قلمداد نمودن آن صرفاً با عنایت به صدر اصل ۴۴ قانون اساسی، امری مقرون به صواب به نظر نمی‌رسد.

### ۳- شرح و تحلیل اصل ۴۴ قانون اساسی

اصل ۴۴ قانون اساسی در مقام تبیین بخش‌های اقتصادی بر مبنای ضوابط اسلامی، ساختار اقتصادی کشور را ترسیم و اقسام مالکیت عمومی، خصوصی و تعاونی را

مورد پیش‌بینی قرار داده است که در این قسمت از مقاله به منظور تبیین و تشریح مفاد این اصل، در وهله نخست به تحلیل ماهیت بخش‌های اقتصادی و انواع مالکیت در آن‌ها پرداخته و سپس مفهوم مصادیق مندرج در هر یک را مورد بررسی قرار می‌دهیم:

### ۳-۱. بخش دولتی

در این اصل از بخش دولتی به عنوان یکی از پایه‌های نظام اقتصادی یاد شده که در آن به مداخله مستقیم دولت در اقتصاد اشاره شده است و منظور آنکه دولت با در نظر گرفتن مصالح کلی و منافع جمعی، برخی از واحدهای عمده اقتصادی را تحت انحصار خود در می‌آورد و حتی اگر این واحدها در اختیار اشخاص خصوصی باشد از طریق ملی کردن، آن‌ها را تصرف می‌کند. (هاشمی، ۱۳۸۸، ج ۱: ۳۵۴) از همین روی نیز، بخش عمده‌ای از اقتصاد کشور در اختیار بخش دولتی قرار گرفته و وزارتخانه‌ها، شرکت‌ها و مؤسسات دولتی از جمله دستگاه‌های اجرایی هستند که اداره امور بخش دولتی را به صورت مستقیم و یا غیرمستقیم برعهده دارند.<sup>(۱)</sup>

### ۳-۱-۱. تحلیل چارچوب کلی بخش دولتی

نکته نخست در این رابطه اینکه عبارت «به صورت مالکیت عمومی در اختیار دولت» بدین معنی است که اموال مزبور، ملک دولت نبوده و دولت موظف است آن‌ها را صرفاً در جهت مصالح عموم به کار گیرد. (یزدی، ۱۳۷۵: ۳۶۹) در واقع همان‌طور که در مبانی فقهی حقوقی اصل بیان شد از منظر قانونگذار اساسی، این اموال متعلق حق عموم مردم بوده و دولت به عنوان نماینده مردم و به منظور حفظ نظم و عدالت و جلوگیری از هرج و مرج و تضییع حقوق مردم اداره این اموال را بر عهده دارد. (منتظری نجف‌آبادی، ۱۴۰۹، ج ۷: ۳۲۶-۳۲۷)

عبارت «مانند اینها» در صدر اصل نیز غیر حصری بودن موارد مذکور را نشان می‌دهد و مبین آن است که هر مصداق دیگری که معیارهای حاکم بر موارد صدر اصل را در برداشته باشد، مشمول بخش دولتی قرار می‌گیرد و بنابراین وزارتخانه‌ها،

۱. برای دیدن تعاریف موارد مذکور، ر.ک به: مواد ۱، ۲، ۴ و ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب

سازمان‌ها و نهادهای مستقل دولتی<sup>(۱)</sup> جزء مواردی هستند که اگرچه خارج از موارد مصرح در صدر اصل هستند، اما در حیطه بخش دولتی قرار می‌گیرند. نکته قابل تأمل آنکه این شیوه نگارش ابهاماتی را موجب می‌شود و شایسته‌تر آن است که قانون‌گذار اساسی این چنین عبارت‌پردازی ننماید و از ایجاد ابهام جلوگیری نماید. به عنوان نمونه، تصویب‌نامه هیئت وزیران<sup>(۲)</sup> در خصوص انتقال شرکت توسعه و نگهداری اماکن ورزشی و باشگاه‌های فرهنگی ورزشی پیروزی (پرسپولیس) و استقلال از گروه (۱) بنگاه‌ها و فعالیت‌های اقتصادی موضوع ماده (۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی به گروه (۲)<sup>(۳)</sup> مورخ ۱۳۹۰/۷/۶ در این رابطه قابل تأمل است

۱. از جمله سازمان‌ها و نهادهای مستقل دولتی می‌توان به بانک مرکزی، بیمه مرکزی، سازمان انرژی اتمی، سازمان حفاظت محیط زیست، سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری، ستاد مبارزه با مواد مخدر، مرکز امور زنان و خانواده و معاونت‌ها و سایر بخش‌های نهاد ریاست جمهوری اشاره کرد.  
۲. هیئت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۹۰/۷/۶ به استناد اصل ۱۳۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تصویب نمود:

«با توجه به تشکیل وزارت ورزش و جوانان و ضرورت حفظ سهم بخش دولتی در ورزش، شرکت توسعه و نگهداری اماکن ورزشی و باشگاه‌های فرهنگی ورزشی پیروزی (پرسپولیس) و استقلال، موضوع ردیف‌های (۳۸۸)، (۳۸۹) و (۳۹۰) پیوست شماره (۳) تصویب‌نامه شماره ۱۱۵۳۲۰/ت/۴۳۱۸۱ ک مورخ ۱۳۸۸/۶/۷، از گروه (۱) بنگاه‌ها و فعالیت‌های اقتصادی موضوع ماده (۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی به گروه (۲) پیوست شماره (۲) تصویب‌نامه مذکور منتقل می‌گردد.»

۳. ماده ۲- فعالیت‌های اقتصادی در جمهوری اسلامی ایران شامل تولید، خرید و یا فروش کالاها و یا خدمات به سه گروه زیر تقسیم می‌شود:

گروه یک - تمامی فعالیت‌های اقتصادی به جز موارد مذکور در گروه دو و سه این ماده.  
گروه دو- فعالیت‌های اقتصادی مذکور در صدر اصل (۴۴) قانون اساسی به جز موارد مذکور در گروه سه این ماده.

گروه سه- فعالیت‌ها، مؤسسات و شرکت‌های مشمول این گروه عبارتند از:

- ۱) شبکه‌های مادر مخابراتی و امور واگذاری بسامد (فرکانس)،
- ۲) شبکه‌های اصلی تجزیه و مبادلات و مدیریت توزیع خدمات پایه پستی،
- ۳) تولیدات محرمانه یا ضروری نظامی، انتظامی و امنیتی به تشخیص فرماندهی کل نیروهای مسلح،
- ۴) شرکت ملی نفت ایران و شرکت‌های استخراج و تولید نفت خام و گاز،
- ۵) معادن نفت و گاز،
- ۶) بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، بانک ملی ایران، بانک سپه، بانک صنعت و معدن، بانک توسعه صادرات، بانک کشاورزی، بانک مسکن و بانک توسعه تعاون،



که دولت به دلیل فقدان معیار مشخص و عینی در خصوص موضوعات صدر اصل ۴۴ صرفاً بنا به صلاحدید خود «باشگاه‌داری ورزشی» را جزء موارد صدر اصل و در نتیجه در زمره گروه دوم قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ تلقی کرده است و این در حالی است که تا پیش از تصویب‌نامه مزبور، باشگاه‌داری ورزشی خارج از موارد صدر اصل به شمار رفته است. بنابراین مناسب‌تر آن است که به منظور جلوگیری از بروز ابهام و اقدامات سلیقه‌ای، این شیوه نگارش اصلاح شود و معیارها و ملاک‌های عینی به کار گرفته شوند.

مسئله شایان توجه در فهم معنای واژه «دولت» در این اصل آنکه در نظام حقوقی ایران برخی اموال نظیر پاره‌ای از اموال بخش‌هایی چون شهرداری‌ها و یا نهادهایی که جنبه دولتی ندارند، خارج از حیطه اختیارات دولت به معنای قوای سه‌گانه یا قوه مجریه قرار دارند و این در حالی است که اصل ۴۵ قانون اساسی نیز از «ثروت‌های عمومی» نام برده و آن‌ها را در اختیار «حکومت اسلامی» دانسته است و لذا چنین به نظر می‌رسد که چنین اموالی خارج از تقسیم‌بندی اصل ۴۴ قرار گرفته‌اند. از همین روی برای توجیه و تفسیر موضوع، لازم است واژه «دولت» در اصل ۴۴ را به معنای اعم یعنی «حکومت» تلقی نمائیم تا تقسیم‌بندی نظام اقتصادی به سه بخش دولتی و تعاونی و خصوصی جامع و مانع باشد. (نجفی اسفاد و محسنی، ۱۳۸۶: ۴۲۰) بر همین اساس این بخش اقتصادی را باید مشتمل بر دو قسم تلقی نمود: الف- بخش دولتی به معنای یکی از قوای سه‌گانه و ب- بخش عمومی به معنای حکومت.

توضیح آنکه در جمهوری اسلامی ایران، برخی از زمینه‌های قانونی همچون عدم تمرکز اداری (شوراها) موضوع اصل ۱۰۰ قانون اساسی، مشارکت‌های متعاون مردمی موضوع اصل ۲۹ قانون اساسی و برخی زمینه‌های انقلابی موجب پدیدآمدن

→

(۷) بیمه مرکزی و شرکت بیمه ایران،

(۸) شبکه‌های اصلی انتقال برق،

(۹) سازمان هواپیمایی کشوری و سازمان بنادر و کشتیرانی جمهوری اسلامی ایران،

(۱۰) سدها و شبکه‌های بزرگ آبرسانی،

(۱۱) رادیو و تلویزیون

مجموعه‌ای از واحدها و مؤسسات بزرگ اقتصادی به صورت مالکیت عمومی شده است که در حیطه اختیارات حکومت قرار داشته و دولت به معنای خاص کلمه در اداره آن نقش اداری مستقیم ندارد (هاشمی، ۱۳۸۸، ج ۱: ۳۶۴) که این واحدها و مؤسسات در نظام اقتصادی کشور از جایگاه مهمی برخوردار بوده و تحت عنوان «مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی» شناخته می‌شوند؛ ماده (۵) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶/۶/۱ در این رابطه به تعریف مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی پرداخته و فهرست این قبیل مؤسسات و نهادهای را موکول به پیشنهاد دولت و تصویب مجلس شورای اسلامی نموده است که ماده واحده قانون فهرست نهادهای و مؤسسات عمومی غیر دولتی مصوب ۱۳۷۳/۴/۱۹ نیز در همین راستا به تصویب رسیده است. شهرداری‌ها و مؤسسات تابعه و سازمان تأمین اجتماعی و نیز مؤسسات اقتصادی تحت نظر مقام رهبری مشتمل بر: بنیاد مستضعفان و جانبازان انقلاب اسلامی، کمیته امداد خمینی (ره)، بنیاد شهید انقلاب اسلامی، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی و بنیاد ۱۵ خرداد، از جمله این مؤسسات و نهادهای هستند که دارای ابعاد اقتصادی می‌باشند.

### ۳-۱-۲. مفهوم‌شناسی واژگان صدر اصل

در این قسمت از نوشتار، در وهله نخست سعی بر این است که با توجه به آموزه‌های حقوقی موجود، نظرات مختلف را مورد بررسی قرار داده و در ادامه با امعان نظر به نظریات تفسیری شورای نگهبان و نیز قوانین و مقررات موجود به تبیین دقیق و مقرون به صواب وضعیت کنونی موارد مذکور در صدر اصل ۴۴ قانون اساسی نائل آییم:

### ۳-۱-۲-۱. صنایع بزرگ و مادر

در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی منظور از صنایع بزرگ و مادر، صنایع اساسی ذکر می‌شود که نبض اقتصاد را دست گرفته‌اند (اداره کل فرهنگ (عضدی)، ۱۳۶۴، ج ۳: ۱۵۳۶) و به نظر می‌رسد صنایع بزرگ به گروهی از کارگاه‌های صنعتی اطلاق می‌شود که دارای سرمایه کلان، کارگاه‌های متعدد و کارگران فراوان باشد و صنایع مادر نیز به آن دسته از کارگاه‌های صنعتی اطلاق می‌گردد که بسیاری از صنایع دیگر بدان وابسته باشند (هاشمی، ۱۳۸۸، ج ۱: ۳۵۶) که مالکیت این صنایع به دلیل تأثیرگذاری و اهمیت بسیار زیاد آن‌ها در حیات اقتصادی کشور در اختیار دولت قرار

گرفته است.

قسمت اخیر اصل ۴۴ تفصیل ضوابط و قلمروی موارد مذکور در اصل را بر عهده قانونگذار عادی گذاشته است. در همین راستا، فصل دوم قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی که در تاریخ ۱۳۸۶/۱۱/۸ به تصویب مجلس رسیده است،<sup>(۱)</sup> به تبیین قلمروی فعالیت‌های هر یک از بخش‌های دولتی، تعاونی و خصوصی پرداخته و در ماده (۲) به این مهم تصریح نموده و تشخیص، انطباق و طبقه‌بندی فعالیت‌ها و بنگاه‌های اقتصادی مزبور با هر یک از سه گروه را منوط به پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی و تصویب هیأت وزیران دانسته است.<sup>(۲)</sup>

بر همین اساس، آیین‌نامه اجرایی تشخیص، انطباق و طبقه‌بندی فعالیت‌ها و بنگاه‌های اقتصادی با هر یک از سه گروه اقتصادی مصرح در ماده ۲ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی موضوع تصویب‌نامه شماره ۱۱۵۳۲۰/ت/۳۱۸۱ - ک مورخ ۱۳۸۸/۶/۷ کمیسیون موضوع اصل ۱۳۸ قانون اساسی به تصویب می‌رسد و در بند «الف» ماده (۲) مقرر می‌دارد:

«صنایع بزرگ و صنایع مادر شامل فعالیت‌ها، بنگاه‌ها و صنایعی است که به تشخیص هیأت واگذاری دارای حداقل یکی از ویژگی‌های زیر باشند:

۱- دارای سرمایه کلان (بیشتر از هزار میلیارد (۱/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال) باشند.

۲- دارای نیروی کار فراوان (بیشتر از دوهزار و پانصد نفر) باشند.

۳- دارای دانش فنی بالا (بخش خصوصی به تنهایی قادر به تأمین یا خرید این دانش نباشد) باشند.

۴- دارای ظرفیت تولید بالا (بیشتر از سی درصد نیاز کشور) باشند.

۱ لازم به ذکر است که این قانون در تاریخ ۱۳۸۷/۳/۲۵ از سوی مجمع تشخیص مصلحت نظام موافق با مصلحت نظام تشخیص داده می‌شود و به تأیید نهایی می‌رسد. همچنین بر اساس ماده واحده «قانون اصلاح قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران» مصوب ۱۳۸۹/۱۲/۱۱، عنوان قانون مذکور به قانون «اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی» اصلاح گردید.

۲ البته طبق ماده (۲) قانون مزبور، در مورد بند (۳) گروه سه، مصوبه هیأت وزیران باید به تصویب فرماندهی کل نیروهای مسلح نیز برسد.

۵- سایر صنایع به آن‌ها وابسته باشند (تولیدکننده مواد خام اولیه از مواد معدنی یا ذخایر زیرزمینی باشند).»

همچنین در این رابطه شایان ذکر است که شورای نگهبان در مقام نظارت بر مصوبات مجلس شورای اسلامی از حیث عدم مغایرت با شرع و قانون اساسی، مواردی را به استناد این بند مغایر قانون اساسی تشخیص داده است؛ نظریه شماره ۶۷۸۰ مورخ ۱۳۶۵/۷/۳ شورای نگهبان در خصوص لایحه بازپرداخت اوراق قرضه گسترش مالکیت واحدهای تولیدی مصوب ۱۳۶۵/۶/۱۸ مجلس شورای اسلامی<sup>(۱)</sup> و نظریه شماره ۸۳/۳۰/۷۴۶۶ مورخ ۱۳۸۳/۳/۳ شورای نگهبان در خصوص لایحه برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۳/۲/۱۳ مجلس در زمره این موارد می‌باشند<sup>(۲)</sup> که شورای نگهبان بدین ترتیب از خروج این صنایع از شمول بخش دولتی جلوگیری نموده است. رأی وحدت رویه شماره ۲۱۱/۶۹ مورخ ۱۳۶۹/۹/۲۰ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نیز از جمله مواردی است که با عنایت به این بند از اصل ۴۴ صادر شده است.<sup>(۳)</sup>

### ۳-۲-۱. بازرگانی خارجی

مبادلات کالاهای اقتصادی بین کشورها، بازرگانی خارجی نامیده می‌شود که به

۱. شورای نگهبان در نظریه خود، اطلاق ماده واحده مزبور که شامل فروش سهام مربوط به صنایع بزرگ هم می‌شود را مغایر بند اول اصل ۴۴ قانون اساسی شناخته است. (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۹ [ج]، ۴۴۵)

۲. شورای نگهبان در این راستا اطلاق جزء (۳) بند (و) ماده (۲۲) لایحه که تقویت شرکت‌های مادر تخصصی توسعه‌ای در جهت توسعه بخش غیردولتی ... تا سقف چهل و نه درصد (۴۹٪) را مدنظر قرار داده بود را از این جهت که شامل شرکت‌های بزرگ دولتی می‌شود و نیز واگذاری بهره‌برداری از صنعت نفت «میادین نفت و گاز، پالایش، پخش و...» به بخش غیردولتی مذکور در بند (الف) ماده (۲۶) لایحه را مغایر اصل ۴۴ قانون اساسی تلقی نمود.

۳. متن رأی بدین شرح است: «نظر بر اینکه به موجب اصل ۴۴ قانون اساسی بخش دولتی شامل کلیه صنایع بزرگ، صنایع مادر... قلمداد گردیده و با توجه به اینکه صنایع ماشین‌سازی اصولاً جزء صنایع بزرگ محسوب گردیده... و با عنایت به اینکه شرکت ایران خودرو نیز تحت پوشش سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران و متعلق به دولت جمهوری اسلامی ایران می‌باشد و بدین ترتیب مشمول واحدهای دولتی بوده ...، شکایت علیه آن شرکت به هر تقدیر در حیطه صلاحیت رسیدگی دیوان عدالت اداری خواهد بود.»

جهت تأثیر بر استقلال ملی و اعتبار بین‌المللی کشور، انگیزه نظارت و مداخله را برای دولت افزایش می‌دهد. (هاشمی، ۱۳۸۸، ج ۱: ۳۵۸) از همین روی نیز در جلسه بررسی نهایی اصل ۴۴ ضمن تأکید بر ضرورت دولتی قلمداد کردن این مهم، با این استدلال که تجارت خارجی صرفاً شامل واردات و صادرات بوده اما بازرگانی خارجی هم شامل سرمایه‌گذاری در کشور خارجی و هم پذیرش سرمایه‌گذاری خارجی می‌شود، تغییر عبارت «تجارت خارجی» که در متن ابتدایی درج شده بود به عبارت «بازرگانی خارجی» تقاضا می‌گردد<sup>(۱)</sup> (اداره کل فرهنگي (عضدی)، ۱۳۶۴، ج ۳: ۱۵۳۶) و مواردی که در اختیار مردم قرار می‌گیرند را نیز صرفاً با نظارت دولت میسر تلقی می‌نمایند (اداره کل فرهنگي (دانش راد)، ۱۳۶۴، ج ۳: ۱۵۳۷) و بدین ترتیب اصل ۴۴ «بازرگانی خارجی» را صریحاً به صورت مالکیت عمومی و در اختیار دولت عنوان می‌دارد.

قدر مسلم در این رابطه اینکه قانونگذار اساسی درصدد بوده از طریق کنترل بازرگانی خارجی از ورود کالاهای غیر ضروری و آنچه که در کشور تولید می‌شود یا تولید آن به سادگی امکان دارد جلوگیری نماید تا مسأله استقلال اقتصادی رعایت شود و بنابراین طبیعی است که تعیین مصادیق آن نیاز به کارشناسی دارد؛ در عین حال این مسئله بدین معنی نیست که هیچ کس نباید هیچ چیز به خارج کشور صادر یا به کشور وارد کند، چنانکه بدین معنی هم نیست که تمام صادرات و واردات باید فقط به دست دولت باشد و مردم حتی با نظارت دولت هم نتوانند چیزی را صادر یا وارد کنند. (یزدی، ۱۳۷۵: ۳۷۰)

البته به نظر می‌رسد که آنچه اصولاً از «بازرگانی خارجی» به عنوان یک فعالیت اقتصادی به ذهن متبادر می‌شود این است که هرگونه ورود و خروج کالا در کشور باید «توسط دولت» انجام گیرد که این مسئله، امری ناموجه جلوه می‌کند. در واقع، آنچه صحیح به نظر می‌رسد آن است که سیاست‌گذاری در خصوص روابط اقتصادی خارجی توسط دولت انجام پذیرد، اعم از اینکه دولت و یا غیردولت مجری واردات و صادرات باشد؛ بنابراین به نظر می‌رسد که عبارت این اصل از این حیث با ایراد ماهوی روبرو است. موضوع دولتی کردن بازرگانی خارجی در ایران سابقه‌ای نسبتاً طولانی داشته

۱. آقای ا. عضدی «Trade» و «Business» را به ترتیب معادل مفاهیم بازرگانی و تجارت مورد نظر خود عنوان می‌دارد. (اداره کل فرهنگي (عضدی)، ۱۳۶۴: ۱۵۳۶)

است؛ قانون واگذاری انحصار تجارت خارجی به دولت مصوب ۱۳۰۹/۱۲/۶ و متمم و اصلاحیه‌های قانونی آن مصوب ۱۳۰۹/۱۲/۱۷، ۱۳۱۱/۴/۱۹، ۱۳۲۰/۴/۱۵ و ۱۳۲۱/۲/۲۰، بازرگانی خارجی را در انحصار دولت قرار داده بود. به موجب ماده یک قانون مزبور: «تجارت خارجی ایران در انحصار دولت بوده و حق وارد کردن و صادر کردن کلیه محصولات طبیعی و صنعتی و تعیین میزان و شرایط ورود و حدود آن‌ها در حدود مقررات این قانون به دولت واگذار می‌شود.»

در راستای محقق ساختن قسمت اخیر اصل ۴۴ در بیان تفصیل و ضوابط قلمروی بازرگانی خارجی، مجلس با تصویب ماده واحده‌ای به تاریخ ۱۳۵۹/۱۲/۲۶ دولت را مکلف به تهیه لایحه در خصوص دولتی کردن بازرگانی خارجی می‌کند و در همین راستا، لایحه موردنظر در تاریخ ۱۳۶۱/۲/۲۱ تحت عنوان «دولتی کردن بازرگانی خارجی» به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد که البته از لحاظ موازین شرعی بدین ترتیب با ایرادات شورای نگهبان مواجه می‌گردد: «در مواردی که کل امور صادرات و واردات را راساً در اداره مستقیم و منحصر قرار داده است و همچنین در مواد مربوط به هماهنگی و نظارت بر امر توزیع، انطباق آن‌ها با موازین شرعی نظر به اینکه شامل غیر موارد ضرورت نیز می‌شود، به تأیید اکثریت فقهای شورا نرسید.»<sup>(۱)</sup> (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۹۰ [ب]: ۵۶۱) در راستای تأمین نظرات شورای نگهبان، مجلس نیز لایحه مزبور را در دو مرحله دیگر مورد اصلاح قرار می‌دهد که البته در هر مرحله مجدداً با ایرادات شورا از حیث عدم مطابقت با شرع روبرو می‌گردد و در نهایت این لایحه مسکوت مانده و به سرانجام نمی‌رسد. (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۹۰ [ب]: ۵۶۲-۵۶۶)

نکته قابل تأمل اینکه شورای نگهبان علی‌رغم تصریح اصل ۴۴ به دولتی بودن بازرگانی خارجی، از این اطلاق صرف نظر کرده و مشروعیت اداره مستقیم و منحصر بازرگانی خارجی توسط دولت را در موارد ضروری مجاز شمرده و بر نقش نظارتی دولت در این مهم تأکید می‌نماید<sup>(۲)</sup> (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۹۰ [ب]: ۵۶۳)؛

۱. نظریه شماره ۴۶۷۴ شورای نگهبان مورخ ۱۳۶۱/۳/۱۱.

۲. شورای نگهبان در این خصوص بیان داشته است: «نظر شورای نگهبان که عدم مشروعیت اداره مستقیم و منحصر بازرگانی خارجی به وسیله دولت در غیر موارد ضرورت است در اصلاحیه تأمین

امری که مطابق با اصل ۴ قانون اساسی نشانگر حکومت شرع بر اطلاق و عموم اصول قانون اساسی می‌باشد.

نظریه شماره ۹۷۱۷ مورخ ۱۳۶۲/۷/۲۱ شورای نگهبان در خصوص لایحه راجع به تأسیس شرکت‌های خاص پایانه و حمل بار در بنادر و مبادی ورودی کشور نیز در همین رابطه قابل تحلیل است؛ شورای نگهبان در این نظریه که در مقام دادرسی اساسی صادر نموده است، منحصر کردن اداره پایانه‌های بار (کارگزاری کالاهای وارداتی) به بخش دولتی را مغایر قانون اساسی و شرع قلمداد کرده است.<sup>(۱)</sup> در واقع با توجه به اینکه اصل ۴۴ در مقام بیان قلمروی بخش‌های اقتصادی بوده و صرفاً «بازرگانی خارجی» و - نه اداره کالاهای وارداتی - در حیطه بخش دولتی قرار گرفته، ایجاد چنین انحصاری مغایر قانون اساسی به حساب آمده است.

همچنین ماده ۲۳ قانون برنامه پنج‌ساله چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مصوب ۱۳۸۳/۶/۱۱ در زمره مواردی است که در این رابطه به قانون‌گذاری پرداخته و به منظور نوسازی و روان‌سازی تجارت، افزایش سهم کشور در تجارت بین‌الملل، توسعه صادرات کالاهای غیرنفتی و خدمات، تقویت توان رقابتی محصولات

→

نشده است. چنانچه مباشرت مستقیم و منحصر دولت در کل امور بازرگانی خارجی یا بخشی از آن ضرورت داشته باشد طبق فرمان حضرت امام مدظله باید به تصویب دو ثلث نمایندگان محترم باشد. لازم به ذکر است که از نظر فقها دولت نظارت بر کل امور صادرات و واردات خصوصاً کالاهایی که نقش اساسی در اقتصاد و سیاست و مصالح مهم جامعه دارد عهده‌دار است و در این رابطه می‌تواند مقدار اجناس صادراتی و وارداتی و نوع آن‌ها و تعیین کشور مبدأ و مقصد آن‌ها و منع ورود و صدور بعضی کالاها و محدودیت و ممنوعیت‌های متعارف دیگر را طبق قانون انجام دهد و حسن جریان بازرگانی خارجی را در ارتباط با مصالح عالی کشور و سیستم‌های اقتصادی جمهوری اسلامی تأمین نماید.» (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۹۰ [ب]: ۵۶۳)

۱. نظر شورای نگهبان بدین‌ترتیب بیان شده است: «با توجه به بند ۲ اصل ۴۳ قانون اساسی که دولت را از کارفرمای بزرگ شدن منع کرده و اینکه اصل ۴۴ قانون اساسی مواردی را که در بخش دولتی قرار می‌گیرد احصاء نموده و سایر موارد را در بخش‌های تعاونی و خصوصی قرار داده، منحصر کردن گارژداری و کالاهای وارداتی در مبادی ورودی کشور (اداره پایانه‌های بار) به دولت که موضوع این قانون است به اکثریت آراء مغایر با قانون اساسی شناخته شد. از لحاظ شرعی نیز مطابقت آن با موازین شرع و احکام اولیه به تأیید اکثریت فقهای شورای نگهبان نرسید.» (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۹۰ [ب]: ۶۲۳)

صادراتی کشور در بازارهای بین‌المللی و برای گسترش کاربرد فن‌آوری ارتباطات و اطلاعات در اقتصاد، بازرگانی و تجارت در قالب سند ملی بازرگانی کشور، تکالیفی را برای دولت برشمرده و در راستای رونق بخشیدن به تجارت خارجی بازرگاری و اصلاح مقررات صادرات و واردات، قانون امور گمرکی و قانون مناطق آزاد تجاری و صنعتی و نیز تدوین مقررات ضد بازاریشکنی (دامپینگ) را مقرر ساخته است. کاهش ردیف تعرفه‌ها مطابق با ماده ۱۱۵ قانون برنامه پنج‌ساله سوم توسعه مصوب ۱۳۷۹/۱/۱۷<sup>(۱)</sup> و تضمین حقوق سرمایه‌گذاران خارجی به موجب قانون تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی مصوب سال ۱۳۸۰/۱۲/۱۹ نیز از جمله مهمترین برنامه‌های آزادسازی در این خصوص بوده‌اند.

علاوه بر این، به موجب بند «ه» ماده (۲) آیین‌نامه اجرایی تشخیص، انطباق و طبقه‌بندی فعالیت‌ها و بنگاه‌های اقتصادی، «بازرگانی خارجی» جزء فعالیت‌ها و بنگاه‌های اقتصادی موضوع گروه دو ماده (۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی به شمار رفته که به موجب تبصره (۱) بند «ب» ماده (۳) قانون مذکور<sup>(۲)</sup>، دولت مجاز است به منظور حفظ سهم بهینه بخش دولتی در فعالیت‌های گروه دو ماده (۲) قانون با توجه به حفظ حاکمیت دولت، استقلال کشور، عدالت اجتماعی و رشد و توسعه اقتصادی به میزانی سرمایه‌گذاری نماید که سهم دولت از بیست درصد (۲۰٪) ارزش این فعالیت‌ها در بازار بیشتر نباشد.

### ۳-۱-۲-۳. معادن بزرگ

اصل ۴۴ قانون اساسی صرفاً «معادن بزرگ» را به صورت مالکیت عمومی و در اختیار دولت قلمداد کرده است و در عین حال اصل ۴۵، «معادن» را به طور مطلق در زمره انفال و ثروت‌های عمومی به حساب آورده و در اختیار حکومت اسلامی قرار

۱. ماده ۱۱۵- دولت موظف است برای رونق تجارت خارجی موانع غیر تعرفه‌ای و غیر فنی را با رعایت ممنوعیت‌های شرعی حذف و نسبت به تهیه برنامه زمان‌بندی اصلاح نرخ‌های معادل تعرفه و اعلام آن به صورت پیش‌آگهی و تعیین تعرفه‌های گمرکی اقدام کند.

۲. ماده ۳- قلمرو فعالیت‌های اقتصادی دولت به شرح زیر تعیین می‌شود: ...

ب - دولت مکلف است هشتاد درصد (۸۰٪) از ارزش مجموع سهام بنگاه‌های دولتی در هر فعالیت مشمول گروه دو ماده (۲) این قانون به استثناء راه و راه‌آهن را به بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی واگذار نماید.



داده است.<sup>(۱)</sup>

«معادن کوچک» نیز با امعان نظر بر اصل ۴۵ قانون اساسی در قلمروی بخش خصوصی قرار نگرفته و در واقع به تصریح اصل مزبور در اختیار حکومت اسلامی قرار دارد. در عین حال در خصوص اداره معادن کوچک برخی حقوقدانان با فرض اینکه دولت اخص از حکومت است، اختیار اداره آن‌ها را بر عهده مقام رهبری به عنوان عالی‌ترین مقام حکومت اسلامی دانسته‌اند. (هاشمی، ۱۳۸۸، ج ۱: ۳۵۷) اما به نظر می‌رسد با توجه به تصریح صدر اصل به وصف «بزرگ»، قانونگذار اساسی صرفاً به انحصار اداره این نوع معادن توسط بخش دولتی نظر داشته است و بنابراین با عنایت به اصل ۴۵ قانون اساسی، ضمن پذیرش مالکیت حکومت اسلامی بر معادن - چه کوچک و چه بزرگ-، امکان واگذاری معادن کوچک به بخش غیر دولتی را متصور دانسته است؛ به عبارت دیگر طبق اصول ۴۴ و ۴۵ قانون اساسی، امکان واگذاری اداره معادن کوچک به بخش غیر دولتی و این در حالی است که اداره معادن بزرگ الزاماً توسط بخش دولتی باید صورت پذیرد.

نظریه شماره ۷۸/۲۱/۵۸۵۸ مورخ ۱۳۷۸/۹/۳۰ شورای نگهبان در خصوص ماده ۱۱۶ لایحه برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مصوب ۱۳۷۸/۹/۷ نیز مؤید این نظر می‌باشد که در آن شورای نگهبان بهره‌برداری از معادن کوچک را پذیرفته و در عین حال، بهره‌برداری از معادن بزرگ را در انحصار دولت دانسته است.<sup>(۲)</sup>

۱. به ذکر است که در رابطه با شمول مفهوم انفال بر معادن در فقه اختلاف وجود دارد؛ برخی فقیهان قائلند به اینکه معادن جزء مباحات قرار داشته، گروهی آن را از انفال دانسته و برخی دیگر نیز با تفکیک بین معادن ظاهری و باطنی قائل به تفصیل شده‌اند. برای توضیحات بیشتر رک. به: منتظری نجف‌آبادی، ۱۴۰۹ق، ج ۷، ۳۷۹-۳۹۸.

۲. شورای نگهبان نظر خود را بدین صورت بیان داشته است که «اطلاق ماده ۱۱۶ در خصوص صدور پروانه بهره‌برداری که شامل معادن بزرگ هم می‌شود به نحوی که دولت را مسلوب‌الاختیار نماید، خلاف اصل ۴۴ قانون اساسی است.» (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۹۰ [ب]، ۱۱۲) ماده ۱۱۶ نیز به این ترتیب مقرر شده بود: «در اجرای ماده ۱۲ قانون معادن مصوب ۱۳۷۸/۳/۲۳ وزارت فلزات و معادن مجاز است نسبت به صدور پروانه بهره‌برداری برای سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی که فعالیت اکتشافی آن‌ها منتهی به اخذ گواهی کشف هر نوع معدن در محدوده وظایف وزارت مذکور می‌شود، اقدام کند.» که در واقع هر نوع معدن شامل معادن کوچک و بزرگ شده و شورا نیز به این مسئله ایراد می‌گیرد.

قانون معادن مصوب ۱۳۷۷/۳/۲۳ و اصلاحات بعدی آن<sup>(۱)</sup>، معادن را به طور کلی تابع ضوابط عمومی دانسته<sup>(۲)</sup> و اجرای اصول ۴۴ و ۴۵ قانون اساسی را به معنای اعمال حاکمیت دولت عنوان کرده است.<sup>(۳)</sup> بر اساس ماده ۱۲ قانون اصلاح موادی از قانون معادن و اصلاحات بعدی آن مصوب ۱۳۹۲/۸/۲۲، تشخیص و تعیین معادن بزرگ و نحوه بهره‌برداری از آن‌ها جزء وظایف و اختیارات شورای عالی معادن عنوان شده است. بند «ب» ماده (۲) آیین‌نامه اجرایی تشخیص، انطباق و طبقه‌بندی فعالیت‌ها و نگاه‌های اقتصادی نیز ویژگی‌های معادن بزرگ را مورد احصاء قرار داده است.

### ۳-۱-۲-۴. بانکداری

پس از پیروزی انقلاب اسلامی ایران، قانون ملی شدن بانک‌ها در تاریخ ۱۳۵۸/۳/۱۷ به تصویب شورای انقلاب رسید که به منظور حفظ حقوق و سرمایه‌های ملی، به کار انداختن چرخ‌های تولیدی کشور و تضمین سپرده‌ها و پس‌اندازهای مردم در بانک‌ها ضمن قبول اصل مالکیت مشروع مشروط، کلیه بانک‌های کشور را ملی اعلام کرد و در ادامه این سیاست نیز اصل ۴۴ قانون اساسی، بانکداری را به صورت مالکیت عمومی اعلام داشت و در اختیار دولت قرار داد. قانون عملیات بانکی بدون ربا (بهره) مصوب ۱۳۶۲/۶/۸، قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱/۴/۱۸ و قانون تنظیم بازار غیر متشکل پولی مصوب ۱۳۸۳/۱۰/۲۲ در زمره قوانینی قرار دارند که اهداف و وظایف نظام بانکی، شرایط تأسیس بانک و نحوه فعالیت آن‌ها و ترتیبات عملیات بانکی را تبیین کرده‌اند.

۱. این قانون تاکنون در دو مرحله به تاریخ‌های ۱۳۹۰/۸/۲۲ و ۱۳۹۲/۸/۲۲ اصلاح شده است.  
 ۲. قانون معادن مصوب سال ۱۳۶۲/۳/۱ ضابطه مالکیت سطح زمین را برگزیده بود و مقرر می‌داشت: معادن واقع در ارضی و املاک بخش خصوصی متعلق به مالک آن‌ها بوده و سایر معادن به لحاظ وقوع در زمین‌های عمومی متعلق به دولت است که در قانون جدید مصوب سال ۱۳۷۷ ضابطه مالکیت حذف گردید.  
 ۳. ماده ۲ قانون اصلاح قانون معادن مصوب ۱۳۹۰/۸/۲۲: در راستای اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی و نیز اصل (۴۵) قانون اساسی، مسؤولیت اعمال حاکمیت دولت بر معادن کشور و حفظ ذخایر معدنی و نیز صدور اجازه انجام فعالیت‌های معدنی مقرر در این قانون و نظارت بر امور مزبور و فراهم آوردن موجبات توسعه فعالیت‌های معدنی، دستیابی به ارزش افزوده مواد خام معدنی، توسعه صادرات مواد معدنی با ارزش افزوده، ایجاد اشتغال در این بخش و نیز افزایش سهم بخش معدن در توسعه اقتصادی و اجتماعی کشور به عهده وزارت صنعت، معدن و تجارت است. اعمال حاکمیت مذکور در این ماده مانع اعمال مالکیت اشخاص حقیقی و حقوقی در محدوده قوانین و مقررات نیست.

نظریه شماره ۷۸/۲۱/۵۸۵۸ مورخ ۱۳۷۸/۹/۳۰ شورای نگهبان در خصوص ماده ۱۰۰ لایحه برنامه سوم توسعه مصوب ۱۳۷۸/۹/۷<sup>(۱)</sup>، نظریه شماره ۷۸/۲۱/۶۳۳۷ مورخ ۱۳۷۸/۱۲/۱۵ شورای نگهبان در خصوص طرح اجازه تأسیس بانک تعاون مصوب ۱۳۷۸/۱۲/۳<sup>(۲)</sup> از جمله مواردی هستند که شورای نگهبان به دلیل مغایرت با این بند از اصل ۴۴ قانون اساسی صادر کرده و بدین ترتیب بر اداره آن‌ها صرفاً توسط بخش دولتی نظر داشته است.

البته قانون اجازه تأسیس بانک‌های غیر دولتی مصوب ۱۳۷۹/۱/۲۱<sup>(۳)</sup> در زمره قوانینی است که مجلس با استناد به ذیل اصل ۴۴ و تعیین ضوابط و شرایط تأسیس به تصویب رسانده و شورای نگهبان نیز بر آن مهر تأیید زده است؛<sup>(۴)</sup> شایان توجه آنکه این ماده واحده سیاست‌گذاری پولی، اعتباری و ارزی، چاپ اسکناس، ضرب سکه، حفظ ذخایر ارزی، نظارت بر بانک‌ها و صدور مجوز فعالیت بانکی را جهت اعمال حاکمیت همچنان در اختیار دولت تلقی کرده است. حکم این ماده واحده، دقیقاً از اصلاحیه مجلس در خصوص ماده ۱۰۰ لایحه برنامه سوم توسعه که در راستای تأمین

۱. ماده ۱۰۰ - به دولت اجازه داده می‌شود جهت افزایش شرایط رقابتی بازارهای مالی و تشویق پس‌انداز و سرمایه‌گذاری، زمینه فعالیت مجاز بانک‌های غیردولتی را فراهم آورد. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مسئول نظارت بر فعالیت بانک‌های غیردولتی است.

۲. ماده واحده - به دولت اجازه داده می‌شود در چارچوب قوانین پولی و بانکی کشور موجبات تشکیل بانک تعاون را به صورت غیردولتی (تعاونی یا سهامی) و از طریق سرمایه‌گذاری شرکت‌های تعاونی، اتحادیه‌های تعاونی و سایر تشکل‌های تعاونی فراهم نماید.

تبصره ۱ - بانک تعاون می‌تواند قسمتی از سرمایه خود را از طریق فروش سهام به مردم و اشخاص حقوقی خصوصی تأمین نماید مشروط بر آن که در هیچ مقطع زمانی سهام تعاونی‌ها کمتر از پنجاه و یک درصد (۵۱٪) سرمایه بانک نگردد.

۳. قانون اجازه تأسیس بانک‌های غیر دولتی در نتیجه اصلاح طرح اجازه تأسیس بانک تعاون و در راستای تأمین نظرات شورای نگهبان به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است و به عبارت دیگر، در راستای اصلاح طرح اجازه تأسیس بانک تعاون، عنوان و متن طرح به شرح مذکور تغییر کرده است. (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۵ [ب]: ۶۳۵-۶۳۷)

۴. ماده واحده - «به منظور افزایش شرایط رقابتی در بازارهای مالی و تشویق پس‌انداز و سرمایه‌گذاری و ایجاد زمینه رشد و توسعه اقتصادی کشور و جلوگیری از ضرر و زیان جامعه با توجه به ذیل اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی و در چارچوب ضوابط، قلمرو و شرایط تعیین شده در زیر اجازه تأسیس بانک توسط بخش غیر دولتی داده می‌شود: ...»

نظر شورا صورت پذیرفته، اخذ شده است.<sup>(۱)</sup>

همچنین شورای نگهبان در خصوص اینکه «آیا اصل ۴۴ قانون اساسی نسبت به مؤسسات اعتباری غیر بانکی اعمال می‌شود؟» نیز بدین ترتیب مبادرت به ارائه نظریه مشورتی شماره ۴۴۵۲ مورخ ۱۳۷۲/۱/۲۱ نموده است: «با توجه به تعریف مرقوم در متن نامه<sup>(۲)</sup>، مؤسسات اعتباری در صورتی که فعالیت خود را به عملیات بانکی توسعه ندهند در محدوده مذکور در نامه مغایر اصل ۴۴ نمی‌باشند» که این مؤسسات طبق بند «ه» ماده ۳۱ قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱/۴/۱۸ در عنوان خود از نام بانک استفاده نمی‌کنند، اما به تشخیص بانک مرکزی واسطه بین عرضه‌کنندگان و متقاضیان وجوه و اعتبار می‌باشند و عملیات آن‌ها در حجم و نحوه توزیع اعتبارات مؤثر است.

ماده (۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ بانک مرکزی، بانک ملی، بانک سپه، بانک صنعت و معدن، بانک توسعه صادرات ایران، بانک کشاورزی، بانک مسکن و بانک توسعه تعاون<sup>(۳)</sup> را در گروه سوم فعالیت‌های اقتصادی قرار داده است که طبق بند «ج» ماده (۳) قانون مذکور<sup>(۴)</sup> سرمایه‌گذاری، مالکیت و مدیریت آن‌ها منحصراً در اختیار دولت است. در عین حال نیز مطابق با بند «ج» آیین‌نامه اجرایی تشخیص،

۱. اصلاحیه این ماده ذیل ماده ۹۸ در قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی درج شده است که البته شورای نگهبان در این خصوص، تذکر اصلاح عبارتی نیز داده است. برای توضیحات بیشتر ر.ک به: (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۵ [ب]، ۶۳۷-۶۳۸)

۲. طبق تعریفی که در متن استفساریه از شورای نگهبان آمده است، مؤسسات اعتباری قادر به خلق پول نبوده و به آن‌ها اجازه افتتاح حساب جاری و صدور دسته چک داده نمی‌شود و چنانچه اجازه انتشار اسکناس، بانک مرکزی یک کشور را مؤسسه‌ای کاملاً متفاوت از بانک‌های دیگر می‌سازد، اجازه افتتاح حساب جاری نیز بانک را کاملاً از مؤسسات اعتباری غیر بانکی متفاوت و مجزا می‌نماید. (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۹: الف، ۲۸۳-۲۸۴)

۳. اساسنامه بانک توسعه تعاون (موضوع بند (و) ماده (۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی) به شماره ۹۷۹۱۴/ت ۴۱۴۸۴ هـ، در تاریخ ۱۳۸۸/۵/۱۳ به تصویب هیئت وزیران رسیده است و مطابق با ماده (۲) این اساسنامه به صورت شرکت دولتی در حمایت و اجرای برنامه‌های وزارت تعاون در تقویت تعاونی‌ها طبق مقررات این اساسنامه و قوانین پولی و بانکی کشور عمل می‌نماید.

۴. ماده ۳- قلمرو فعالیت‌های اقتصادی دولت به شرح زیر تعیین می‌شود:

... ج - سرمایه‌گذاری، مالکیت و مدیریت در فعالیت‌ها و بنگاه‌های مشمول گروه سه ماده (۲) این قانون منحصراً در اختیار دولت است.

انطباق و طبقه‌بندی فعالیت‌ها و بنگاه‌های اقتصادی... بانک‌های تجاری شامل بانک ملت، بانک تجارت، بانک صادرات ایران، بانک رفاه کارگران ایران و پست بانک ایران در زمره فعالیت‌ها و بنگاه‌های اقتصادی موضوع گروه دوم ماده (۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی قرار گرفته و وفق بند «ب» ماده (۳) این قانون<sup>(۱)</sup>، دولت مکلف است هشتاد درصد (۸۰٪) از ارزش مجموع سهام بنگاه‌های دولتی در آن‌ها را به بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی واگذار نماید. بدین‌سان برخی بانک‌ها مانند بانک مرکزی، ملی و... انحصاراً در اختیار دولت قرار داشته و برخی دیگر نیز مانند ملت، تجارت و... حوزه مشترک سرمایه‌گذاری دولتی (حداکثر تا بیست درصد) و غیر دولتی می‌باشند.

همچنین گفتنی است در همین رابطه در تاریخ ۱۳۹۱/۲/۱۹، قانون حذف نام پست بانک<sup>(۲)</sup> از فهرست شرکت‌های مشمول واگذاری قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ به تصویب رسیده و مقرر داشته است که: «واگذاری سهام شرکت پست بانک تا سقف چهل و نه درصد (۴۹٪) تا پایان برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵ ادامه می‌یابد. واگذاری باقیمانده سهام تا سقف هشتاد درصد (۸۰٪) پس از مهلت یاد شده، منوط به تداوم کلیه وظایف و مسئولیت‌های بانک مذکور در ارائه خدمات بانکی در مناطق کمتر توسعه یافته و روستایی توسط این بانک و یا محول شدن آن به حداقل یکی از بانک‌های دولتی است.»<sup>(۳)</sup>

۱. ب - دولت مکلف است هشتاد درصد (۸۰٪) از ارزش مجموع سهام بنگاه‌های دولتی در هر فعالیت مشمول گروه دو ماده (۲) این قانون به استثناء راه و راه‌آهن را به بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیر دولتی واگذار نماید.

۲. شرکت دولتی پست بانک وابسته به وزارت پست و تلگراف و تلفن مطابق با قانون تأسیس شرکت دولتی پست بانک مصوب ۱۳۷۴/۶/۲۱، به منظور گسترش خدمات پست مالی در شهرها و روستاهای کشور (موضوع بند ۴ ماده ۴ قانون تشکیل شرکت پست جمهوری اسلامی ایران - مصوب ۱۳۶۶)، کمک به سیستم و ایجاد تسهیلات بانکی تحول نظام اداری، بهبود حمل و نقل شهری و انجام نمایندگی در پرداخت و دریافت از طرف مردم و در نتیجه کاهش مسافرت‌های شهری و روستایی و هزینه‌های مربوط با رعایت مقررات اتحادیه جهانی پست تأسیس شده است...

۳. مصوبه نخستین مجلس که صرفاً به حذف نام پست بانک از شرکت‌های مشمول واگذاری تصریح کرده بود، به دلیل مغایرت با سیاست‌های کلی اصل ۴۴ توسط شورای نگهبان مغایر بند «۱» اصل ۱۱۰ قانون اساسی شناخته شد که با اصلاحیه مجلس به شکل کنونی، ایراد شورا نیز برطرف گردید.

## ۳-۱-۲-۵. بیمه

ماده نخست لایحه قانونی ملی شدن مؤسسات بیمه و مؤسسات اعتباری مصوب شورای انقلاب در تاریخ ۱۳۵۸/۸/۲ به منظور حفظ حقوق بیمه‌گذاران و گسترش صنعت بیمه در سراسر کشور و گماردن بیمه به خدمت مردم، کلیه مؤسسات بیمه کشور را ضمن قبول اصل مالکیت مشروع مشروط، ملی اعلام داشته و در ماده (۲)، پروانه فعالیت نمایندگی‌های مؤسسات بیمه خارجی در ایران را لغو می‌نماید؛ بر اساس همین رویکرد نیز صدر اصل ۴۴ بر دولتی بودن بیمه تصریح داشته و این مسئله در ماده (۲) قانون اداره امور شرکت‌های بیمه مصوب ۱۳۶۷/۹/۱۳ مورد تصریح قرار گرفته است.<sup>(۱)</sup> همچنین گفتنی است که مطابق با ماده (۱) قانون تأسیس بیمه و بیمه‌گری مصوب ۱۳۵۰/۳/۳۰، بیمه مرکزی ایران در راستای اعمال نظارت دولت بر فعالیت بیمه و نیز تنظیم، تعمیم و هدایت امر بیمه در ایران و حمایت بیمه‌گذاران و بیمه‌شدگان و صاحبان حقوق آن‌ها تأسیس شده است.

قابل تأمل آنکه شورای نگهبان در نظریه شماره ۷۸/۲/۵۸۵۸ مورخ ۱۳۷۸/۹/۳۰، ماده ۹۸ لایحه برنامه سوم توسعه مصوب ۱۳۷۸/۹/۷<sup>(۲)</sup> را از این جهت که «ضوابط، قلمرو و شرایط واگذاری بیمه ذکر نگردیده» خلاف اصل ۴۴ عنوان داشته و صرف استناد به ذیل اصل مذکور را رافع مغایرت با این اصل ندانست و مجلس نیز در نهایت به حذف این ماده مبادرت ورزید. (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۵ [ب]: ۵۹۹-۶۰۰) از همین روی به نظر می‌رسد چنانچه مجلس ضوابط، قلمرو و شرایط واگذاری را

→

(پژوهشکده شورای نگهبان: ۱۳۹۲: ۷۹۰-۷۹۲)

۱. ماده ۲- کلیه سهام شرکت‌های بیمه موضوع ماده (۱) این قانون متعلق به دولت می‌باشد ... در ماده (۱) این قانون نیز مقرر شده است که: «شرکت‌های بیمه ایران، آسیا و البرز و دانا به صورت سهامی اداره می‌شوند و مجاز به انجام انواع عملیات بیمه در بخشهای دولتی، تعاونی و خصوصی می‌باشند.» لازم به ذکر است که این ماده براساس قانون اصلاح ماده (۱) قانون اداره امور شرکت‌های بیمه که به صورت ماده واحده در جلسه علنی مورخ ۱۳۷۵/۱۰/۱۱ مجلس شورای اسلامی تصویب گشته، اصلاح شده است.
۲. ماده ۹۸- به دولت اجازه داده می‌شود با پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی نسبت به صدور مجوز ایجاد شرکت‌های بیمه غیردولتی و شرکت‌های بیمه انکایی با ساختار خصوصی و تعاونی در چارچوب قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران و بیمه‌گری اقدام و ضوابط و مقررات لازم را در این زمینه تعیین کند.

مورد تصریح قرار می‌داد، مغایر قانون اساسی شناخته نمی‌شد؛ امری که در رابطه با ماده ۱۰۰ لایحه مذکور تحقق می‌پذیرد و با توجه به ذیل اصل ۴۴ و در چارچوب ضوابط، قلمرو و شرایطی معین، اجازه تأسیس مؤسسه بیمه غیر دولتی را به اشخاص داخلی می‌دهد و در عین حال اعمال نظارت بر فعالیتهای بیمه‌ای و صدور مجوز فعالیت بیمه‌ای را به منظور اعمال حاکمیت همچنان در اختیار دولت قلمداد می‌نماید و بدین ترتیب مورد تأیید شورای نگهبان قرار می‌گیرد. همچنین شایان توجه است که مفاد این ماده در همین قالب، مبنای تصویب ماده واحده قانون تأسیس مؤسسات بیمه غیر دولتی در تاریخ ۱۳۸۰/۶/۶ نیز قرار گرفته است.<sup>(۱)</sup>

همچنین باید خاطر نشان ساخت که قلمروی فعالیت بیمه مرکزی و شرکت بیمه ایران در گروه سوم ماده (۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قرار گرفته است که مطابق با بند «ج» ماده (۳) قانون مذکور، سرمایه‌گذاری، مالکیت و مدیریت آن‌ها منحصرأ در اختیار دولت می‌باشد. همچنین به موجب بند «د» ماده (۲) آیین‌نامه اجرایی تشخیص، انطباق و طبقه‌بندی فعالیت‌ها و بنگاه‌های اقتصادی، شرکت‌های بیمه شامل بیمه البرز، بیمه آسیا و بیمه دانا جزء شرکت‌های گروه دوم ماده (۲) قانون اجرای

۱. ماده واحده - به منظور تعمیم و گسترش صنعت بیمه در کشور، افزایش رقابت و کارایی در بازار بیمه، افزایش رفاه عمومی و گسترش امنیت اجتماعی و اقتصادی، افزایش نقش بیمه در رشد و توسعه اقتصادی کشور و جلوگیری از ضرر و زیان جامعه با توجه به ذیل اصل چهل و چهارم قانون اساسی و در چارچوب ضوابط، قلمرو و شرایط تعیین شده زیر اجازه تأسیس مؤسسه بیمه غیر دولتی به اشخاص داخلی داده می‌شود:

- ۱- سیاستگذاری در صنعت بیمه، اعمال نظارت بر فعالیتهای بیمه‌ای و صدور مجوز فعالیت بیمه‌ای کماکان جهت اعمال حاکمیت در اختیار دولت جمهوری اسلامی ایران باقی خواهد بود.
- ۲- ضوابط مربوط به نحوه تأسیس و فعالیت مؤسسات بیمه داخلی از قبیل شرایط اخذ مجوز تأسیس و لغو آن، نحوه انتقال عملیات و ادغام، انحلال و ورشکستگی مؤسسات بیمه‌ای، محدوده فعالیت بیمه‌ای و بیمه اتکائی شامل انواع معاملات بیمه، حق بیمه و کارمزد مربوط به رشته‌های مختلف بیمه، میزان ذخایر فنی و اندوخته‌های قانونی و نحوه سرمایه‌گذاری آن‌ها بر اساس قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران و بیمه‌گری مصوب ۱۳۵۰/۳/۳۰ و اصلاحیه بعدی و قانون بیمه مصوب ۱۳۱۶/۲/۷ تعیین خواهد شد.
- ۳- حداقل سرمایه مؤسسات بیمه موضوع ماده (۳۶) قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران و بیمه‌گری مصوب ۱۳۵۰/۳/۳۰ برای مؤسسات بیمه غیردولتی با پیشنهاد بیمه مرکزی ایران و تأیید وزارت امور اقتصادی و دارائی و تصویب هیأت وزیران تعیین خواهد شد.

سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قرار گرفته‌اند و از همین روی نیز مطابق با بند «ب» ماده (۳) قانون مزبور، دولت مکلف است (۸۰٪) از ارزش مجموع سهام این شرکت‌ها را به بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی واگذار نماید.

### ۳-۲-۶. نیرو، سدها و شبکه‌های بزرگ آبرسانی

شبکه‌های اصلی انتقال برق، سدها و شبکه‌های بزرگ آبرسانی در گروه سوم از ماده (۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قرار گرفته‌اند و مطابق با بند «ج» ماده (۳) همین قانون سرمایه‌گذاری، مالکیت و مدیریت آن‌ها منحصراً در اختیار دولت می‌باشد.

ماده ۱۱۰ لایحه برنامه سوم توسعه نیز از جمله مواردی است که در این ارتباط وضع شده و به منظور تشویق سرمایه‌گذاران خصوصی و تعاونی (اعم از حقیقی و حقوقی) برای سرمایه‌گذاری در طرح‌های تأمین آب و ایجاد شبکه‌های آبیاری و زهکشی، واگذاری برخی طرح‌های سد و شبکه‌های آبیاری از سوی وزارت نیرو به سرمایه‌گذاران غیر دولتی را وفق شرایطی تجویز می‌نماید. شورای نگهبان نیز در نظریه شماره ۷۸/۲۱/۵۸۵۸ به تاریخ ۱۳۷۸/۹/۳۰ ماده مزبور را از این جهت که در آن به مقتضای مالکیت و حاکمیت دولت اشاره نشده است، واجد ابهام اعلام می‌دارد و تعیین ضوابط، قلمرو و شرایطی مانند تعیین محل احداث سد و چگونگی بهره‌برداری را در اجرای ذیل اصل ۴۴ بر عهده هیأت دولت عنوان می‌دارد (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۵ [ب]: ۵۹۳) و البته مجلس نیز در نهایت به حذف این ماده از لایحه مبادرت ورزید.

همچنین در همین راستا طرح تشویق سرمایه‌گذاری در طرح‌های آب کشور در تاریخ ۱۳۸۱/۳/۵ با در برداشتن مفاد ماده ۱۰۰ لایحه مزبور به تصویب مجلس می‌رسد<sup>(۱)</sup> و شورای نگهبان در نظریه شماره ۸۱/۳۰/۷۰۹ مورخ ۱۳۸۱/۳/۲۲ از این حیث که اطلاق آن شامل سدها و شبکه‌های بزرگ آبرسانی که باید به صورت مالکیت عمومی در

۱. ماده واحده - به منظور تشویق سرمایه‌گذاران خصوصی (حقیقی و حقوقی) و تعاونی برای سرمایه‌گذاری در طرح‌های تأمین آب و ایجاد شبکه‌های آبیاری و زهکشی و طرح‌های آب و خاک به وزارتخانه‌های نیرو و جهاد کشاورزی حسب مورد و در چارچوب وظایف قانونی، اجازه داده می‌شود که اجرای طرح‌های فوق‌الذکر که حداکثر سی درصد (۳۰٪) عملیات اجرایی آن‌ها خاتمه یافته و نیز طرح‌هایی که مطالعات مرحله دوم آن‌ها تصویب شده باشد را به سرمایه‌گذاران مزبور با شرایط زیر واگذار کنند....



اختیار دولت می‌شود، آن را مغایر با اصل ۴۴ عنوان می‌نماید و جالب آنکه این مصوبه پس از اعلام مغایرت شورای نگهبان مورد اصلاح قرار گرفته و بدون رفع ابهام مزبور مورد تأیید شورا قرار می‌گیرد.<sup>(۱)</sup> (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۹۱: ۲۵۶)

### ۳-۱-۲-۷. رادیو و تلویزیون

هرچند در روند تصویب اصل ۴۴ در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، برخی از نمایندگان به اداره رادیو و تلویزیون به طور خصوصی و توسط مردم نظر داشته‌اند (اداره کل امور فرهنگی (گلزاده غفوری)، ۱۳۶۴، ج ۳: ۱۵۴۹) اما در مقابل با بیان اینکه دستگاه‌های تبلیغاتی کشورهای سرمایه‌داری با پول آگهی‌ها و تبلیغات تجارتهای معرفی و اداره می‌شوند، با این مسئله مخالفت شده (اداره کل امور فرهنگی (بهشتی)، ۱۳۶۴، ج ۳: ۱۵۵۰) و در نهایت نیز همین نظر مورد تأیید نمایندگان مجلس بررسی نهایی می‌رسد و صدر اصل ۴۴ رادیو و تلویزیون را جزء فعالیت‌های حاکمیتی و اقتصادی بخش دولتی قلمداد می‌نماید.

در همین راستا نیز سرمایه‌گذاری، مالکیت و مدیریت رادیو و تلویزیون به موجب مواد (۲) و (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ منحصراً در اختیار دولت می‌باشد که شورای نگهبان نیز در همین رابطه، نظریه تفسیری شماره ۷۹/۲۱/۹۷۹ را در تاریخ ۱۳۷۹/۷/۱۰ بدین ترتیب مقرر داشته است: «مطابق نص صریح اصل ۴۴ در نظام جمهوری اسلامی ایران رادیو و تلویزیون دولتی است و تأسیس و راه اندازی شبکه‌های خصوصی رادیویی و تلویزیونی به هر نحو، مغایر این اصل می‌باشد. بدین جهت انتشار و پخش برنامه‌های صوتی و تصویری از طریق سیستم‌های فنی قابل انتشار فراگیر (همانند ماهواره، فرستنده، فیبرنوری و غیره) برای مردم در قالب امواج رادیویی و کابلی غیر از سازمان صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران خلاف اصل مذکور است.» (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۹ [الف]: ۲۱۵)

مسئله قابل تأمل آنکه هرچند شورای نگهبان در خصوص سایر موارد صدر اصل از جمله بیمه و بانکداری، امکان ورود بخش غیر دولتی را با توجه به ذیل اصل تأیید

۱. البته در انتهای بند «۴» اصلاحیه این ماده واحده صرفاً یک عبارت اضافه می‌گردد: «حقوقی که در نتیجه این سرمایه‌گذاری‌ها حاصل می‌شود ... در دوره بهره‌برداری در اختیار سرمایه‌گذار خواهد بود که طبق ضوابط از آن استفاده نماید.»

کرده است، اما در رابطه با رادیو و تلویزیون کاملاً مخالف ورود بخش غیر دولتی بوده است. در تحلیل عملکرد شورای نگهبان در این رابطه به نظر می‌رسد که در خصوص موارد صدر اصل - مندرج در شمول بخش دولتی - باید قائل به تفصیل شد؛ بدین ترتیب که امکان واگذاری برخی از موارد صدر به بخش غیر دولتی به جهت اهمیت و نقش محوری آن‌ها در اقتصاد کشور اساساً مورد پذیرش قرار نگرفته است؛ یعنی واگذاری این موارد همواره به گونه‌ای تلقی شده است که با ذیل اصل تطبیق نداشته و به عنوان مثال مایه زیان جامعه و یا مانع رشد و توسعه اقتصادی کشور به شمار رفته‌اند. چنانکه حتی پس از ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ نیز چنین بوده است و سرمایه‌گذاری، مالکیت و مدیریت در فعالیت‌ها و بنگاه‌های شبکه‌های مادر مخابراتی و امور واگذاری بسامد (فرکانس)، شبکه‌های اصلی تجزیه و مبادلات و مدیریت توزیع خدمات پایه پستی، تولیدات محرمانه یا ضروری نظامی، انتظامی و امنیتی، شرکت ملی نفت ایران و شرکت‌های استخراج و تولید نفت خام و گاز، معادن نفت و گاز، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، بانک ملی ایران، بانک سپه، بانک صنعت و معدن، بانک توسعه صادرات، بانک کشاورزی، بانک مسکن و بانک توسعه تعاون، بیمه مرکزی و شرکت بیمه ایران، شبکه‌های اصلی انتقال برق، سازمان هواپیمایی کشوری و سازمان بنادر و کشتیرانی جمهوری اسلامی ایران، سدها و شبکه‌های بزرگ آبرسانی و رادیو و تلویزیون منحصراً در اختیار دولت قلمداد شده است. (ماده ۲ و ۳ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴) این در حالی است که شورای نگهبان در موارد دیگر با رویکردی سخت‌گیرانه و یا توجه به ضوابط ذیل اصل واگذاری‌ها را مطابق اصل ۴۴ دانسته است.

ماده (۱) قانون ممنوعیت بکارگیری تجهیزات دریافت از ماهواره مصوب ۱۳۷۳/۱۱/۲۳ نیز ورود، توزیع و استفاده از تجهیزات دریافت از ماهواره را جز در مواردی که قانون تعیین نموده، ممنوع اعلام کرده است که در ماده (۶) این قانون، دستگاه‌های صدا و سیما، پست و تلگراف و تلفن و سازمان‌های وابسته از این مسئله مستثنی شده‌اند.

### ۳-۱-۲-۸. پست و تلگراف و تلفن

پست، تلگراف و تلفن از جمله وسایل ارتباطی هستند که پیش از پیروزی انقلاب

اسلامی و تصویب اصل ۴۴ نیز در انحصار دولت قرار داشته‌اند. در این رابطه، قانون ملی شدن ارتباط تلفنی در سراسر کشور مصوب ۱۳۳۱/۹/۲۵ کلیه امور مربوط به تلفن از جمله تأسیس و نگاهداری و بهره‌برداری آن را در سراسر کشور ملی اعلام نموده و همچنین قانون (اساسنامه) شرکت پست جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۷/۲/۴، شرکت پست را که در اجرای ماده یک قانون تشکیل آن مصوب ۱۳۶۶/۸/۳ تأسیس شد، شرکتی سهامی معرفی کرده که کلیه سهام آن متعلق به دولت بوده است. در عین حال پس از پیروزی انقلاب، قوانینی در حوزه وسائل ارتباطاتی به تصویب رسیده‌اند که امکان فعالیت بخش غیر دولتی را نیز امکان‌پذیر قلمداد کرده‌اند.

در همین راستا، ماده ۱۲۴ قانون برنامه سوم توسعه مصوب ۱۳۷۹/۱/۱۷، ایجاد و حفظ شبکه‌های مادر مخابراتی، تنظیم فضای فرکانسی کشور و تضمین استمرار ارائه خدمات پستی و مخابراتی را به منظور تحقق حاکمیت دولت بر عهده دولت دانسته و حسب مجوز هیأت وزیران با توجه به ذیل اصل ۴۴ به منظور جلوگیری از ضرر و زیان جامعه و تحقق رشد و توسعه اقتصادی کشور، اجازه فعالیت بخش غیر دولتی در قلمرو شبکه‌های غیر مادر بخش مخابرات، شبکه‌های مستقل و موازی پستی و مخابراتی را صادر نموده است. البته ذکر این نکته الزامی است که شورای نگهبان در وهله نخست متن مندرج در ماده مزبور در لایحه برنامه سوم را با این استدلال که «واگذاری آن به بخش خصوصی و تعاونی منتهی به خروج از حیطه اموال عمومی می‌گردد»، خلاف اصل ۴۴ بیان می‌دارد (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۵ [ب]: ۵۴۷) که در راستای تأمین نظر شورا، مجلس در اصلاحیه ماده مزبور به حاکمیت دولت تصریح نموده و چنین امری را با توجه به ذیل اصل ۴۴ قانون اساسی و به منظور جلوگیری از ضرر و زیان جامعه و تحقق رشد و توسعه اقتصادی کشور قابل تحقق بیان می‌نماید. شورای نگهبان نیز در رسیدگی مجدد خود چنین مطلبی را با توجه به در نظر گرفتن صدر و ذیل اصل ۴۴ با یکدیگر و بیان قلمرو و شرایط حاکم بر آن مورد پذیرش قرار می‌دهد و البته بر لزوم اجازه هیأت دولت در هر مورد نیز تصریح می‌نماید: «نظر به اینکه امور ذیل بند «الف» ماده ۱۲۹ مطابق اصل ۴۴ در حیطه اموال عمومی و در اختیار دولت است، خروج آن با لحاظ ذیل اصل نیز در هر مورد باید با مجوز دولت باشد؛ بنابراین چنانچه عبارت «مجوز هیأت دولت» جانشین عبارت مجوز

«وزارت پست و تلگراف» شود، ایراد رفع می‌گردد.» (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۵ [ب]: ۵۹۴) که با اصلاح مورد اخیر، اجازه فعالیت بخش غیردولتی در قلمرو شبکه‌های غیر مادر بخش مخابرات، شبکه‌های مستقل و موازی پستی و مخابراتی مطابق با اصل ۴۴ تشخیص داده می‌شود.

در همین راستا نیز به منظور اعمال حاکمیت بر طیف فرکانس و حفاظت از حقوق رادیویی کشور، تدوین ضوابط و استانداردها و نظارت بر حسن اجرای آن‌ها در بخش‌های مختلف ارتباطات پستی و مخابراتی نظیر خدمات جدید و متعارف پستی، مخابراتی، ارتباطات فضایی، ارتباطات رادیویی و همچنین سیاست‌گذاری در زمینه توسعه امکانات و خدمات ارتباطی مذکور مطابق با ماده (۲) قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات مصوب ۱۳۸۲/۹/۱۹، نام «وزارت پست و تلگراف و تلفن» به «وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات» تغییر یافته و کلیه وظایف، اختیارات و مسؤولیت‌های وزیر و وزارت پست و تلگراف و تلفن به وزیر و وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات تفویض می‌گردد<sup>(۱)</sup> که از جمله وظایف و اختیارات این وزارتخانه که در ماده (۳) قانون مزبور درج گردیده، می‌توان به موارد ذیل اشاره نمود:

- بند «ه»: صدور اجازه فعالیت به بخش غیردولتی در قلمرو شبکه‌های غیرمادر بخش مخابرات شبکه‌های مستقل و موازی پستی و مخابراتی با رعایت اصل ۴۴ و حسب مجوز هیأت وزیران.
- بند «ز»: نظارت کلان بر فعالیت‌های بخش غیردولتی در امور مربوط به مخابرات، پست، پست بانک، خدمات هوائی پیام و فناوری اطلاعات در چارچوب قوانین و مقررات و با رعایت اصل ۴۴.

۱ در جریان تغییر نام وزارتخانه، سه شرکت ارتباطات دیتا که در سال ۱۳۸۴ به «فناوری اطلاعات» تغییر نام داد، «زیر ساخت» و «ارتباطات سیار» در کنار شرکت مخابرات ایران تشکیل شد. در ادامه به دنبال اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و واگذاری شرکت مخابرات به بخش خصوصی در تابستان سال ۱۳۸۸ و جدا شدن این شرکت مادر تخصصی از مجموعه وزارت ارتباطات، شرکت فناوری اطلاعات و شرکت ارتباطات زیرساخت به‌عنوان نهادهای حاکمیتی در بدنه وزارت باقی ماند و شرکت ارتباطات سیار در کنار شرکت مخابرات ایران به بخش خصوصی واگذار شد.

- بند «ح»: صدور مجوز تأسیس و بهره‌برداری واحدهای ارائه خدمات پستی و مخابراتی و فناوری اطلاعات در سطح کشور در چارچوب قوانین و مقررات و با رعایت اصل ۴۴.

اما جالب توجه آنکه، نظریه شماره ۸۲/۳۰/۲۹۷۲ مورخ ۱۳۸۲/۲/۲۲ شورای نگهبان در رابطه با بندهای یادشده صادر شده است<sup>(۱)</sup> و در مرحله نخست، بندهای مزبور که بدون قیود «در چارچوب قوانین و مقررات و با رعایت اصل ۴۴ قانون اساسی» مقرر شده بودند را مغایر اصل ۴۴ قانون اساسی عنوان داشته و در ادامه با اضافه شدن قیود مزبور، ایراد شورا نیز رفع می‌گردد. (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۹۱: ۴۱۳)

پس از ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ نیز قلمروی انحصاری بخش دولتی که در گروه سوم ماده (۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ مورد اشاره قرار گرفته است، با امعان نظر به بندهای «الف» و «ب» آیین‌نامه تشخیص، انطباق و طبقه‌بندی فعالیت‌ها و بنگاه‌های اقتصادی به شرح ذیل قابل بیان می‌باشند:

**الف-** شبکه‌های مادر مخابراتی و امور واگذاری بسامد (فرکانس) شامل ایجاد، نگهداری، بهره‌برداری و توسعه شبکه‌های مادر مخابراتی کشور و تنظیم، مدیریت و کنترل فضای فرکانسی کشور، تدوین مقررات و تصویب ضوابط، جداول و معیارهای استفاده بهینه از فرکانس و مدارهای ماهواره‌ای و نظارت و حاکمیت بر طیف و جدول ملی فرکانس کشور که منحصراً در اختیار دولت (سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی<sup>(۲)</sup> و شرکت ارتباطات زیرساخت<sup>(۱)</sup>) است.

۱. نظریه شورای نگهبان در خصوص لایحه وظایف و اختیارات و تغییر نام وزارت پست و تلگراف و تلفن مصوب ۱۳۸۱/۱/۲۶: «در بند «ه» ماده «۳» اجازه نگهداری و بهره‌برداری شبکه‌های پستی و مخابراتی و در بند «و» ایجاد و اداره و بهره‌برداری از شبکه‌های پستی به بخش‌های تعاونی و خصوصی و بندهای «ح» ماده «۳» و بند «ب» ماده «۵» از جهت واگذاری به بخش غیر دولتی مغایر اصل ۴۴ شناخته شدند.» (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۹۰: [ب] ۱۲۵)

۲. سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی با استناد به ماده (۷) قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات مصوب ۱۳۸۲/۹/۱۹ از تجمیع معاونت امور مخابراتی وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات و اداره کل ارتباطات رادیویی، به منظور ایفای وظایف و اختیارات حاکمیتی، نظارتی و اجرایی در بخش تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی وابسته به وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات

ب- شبکه‌های اصلی تجزیه و مبادلات و مدیریت توزیع خدمات پایه پستی شامل وظایف و فعالیت‌های شرکت پست جمهوری اسلامی ایران است که باید به موجب تصویب‌نامه شماره ۱۳۴۵۶۷/ت/۳۹۰۸۸ هـ مورخ ۱۳۸۷/۸/۶ توسط وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات از این شرکت منتزع و به سازمان خدمات پست دولتی منتقل شود.

همچنین لازم به ذکر است که به منظور انتزاع و انتقال وظایف و فعالیت‌های شبکه‌های اصلی تجزیه و مبادلات و مدیریت توزیع خدمات پایه پستی از شرکت پست جمهوری اسلامی ایران، به موجب قانون تشکیل سازمان پست جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۰/۲/۴، «سازمان پست جمهوری اسلامی ایران» وابسته به وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات تشکیل می‌شود که طبق تبصره (۲) آن، کلیه وظایف تصدی‌گری حوزه فعالیت‌های پستی در کشور غیر از وظایف حاکمیتی سازمان یادشده مطابق با قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ انجام می‌شود.

مسئله دیگر در این رابطه اینکه اخیراً قانون اجازه تعیین و وصول حق امتیاز فعالیت بخش غیردولتی در زمینه پست و مخابرات در تاریخ ۱۳۹۲/۸/۱۹ به تصویب مجلس رسیده و در همین ارتباط نیز بر لزوم عدم ورود وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات به امور تصدی‌گری و غیر حاکمیتی که مطابق با چارچوب جزء (۶-۲) بند «الف» سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و مواد (۲) و (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل

→

تأسیس شده است. این سازمان یک نهاد مستقل قانونگذار و نظارتی است که نقش آن رقابتی کردن بازار ارائه خدمات مخابراتی و بالا رفتن کیفیت خدمات مربوطه می‌باشد.

۱. اساسنامه شرکت ارتباطات زیرساخت در جلسه مورخ ۱۳۸۳/۵/۱۴ هیئت وزیران بنا به پیشنهاد شماره ۱۰۰/۱۳۸۹۷ مورخ ۱۳۸۳/۵/۱۴ وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات و به استناد مواد (۲) و (۴) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران - مصوب ۱۳۷۹ و مصوبه شماره ۱۹۰۱/۷۶۰۱۶ مورخ ۱۳۸۲/۴/۲۴ شورای عالی اداری در اجرای بند «ب» ماده (۱) قانون مذکور به تصویب رسیده است که مطابق با ماده (۱) و (۳) این اساسنامه، شرکت ارتباطات زیرساخت، در قالب شرکت تابع شرکت مخابرات ایران (مادر تخصصی) و به منظور مدیریت، ساماندهی، ایجاد، توسعه، تأمین، نظارت، نگهداری و بهره‌برداری شبکه ارتباطات زیرساخت کشور و ارائه خدمات ارزش افزوده ساماندهی شده است.

۴۴ می‌باشد، تصریح نموده است.<sup>(۱)</sup>

### ۳-۱-۲-۹. هواپیمایی، کشتیرانی، راه و راه آهن

هواپیمایی، کشتیرانی، راه و راه آهن نیز از جمله مواردی بوده‌اند که پیش از انقلاب اسلامی در اختیار و انحصار دولت قرار داشته‌اند؛ قانون هواپیمایی کشوری مصوب ۱۳۲۸/۵/۱ و اصلاحات بعدی آن، قانون تأسیس شرکت هواپیمایی ملی ایران و مقررات بهره‌برداری هوایی کشوری مصوب ۱۳۴۵/۴/۱۴، قانون راجع به اجازه تأسیس سازمان بنادر و کشتیرانی مصوب ۱۳۳۹/۳/۲۲، قانون تشکیل شرکت سهامی راه آهن ایران مصوب ۱۳۵۵/۱۲/۱۶ و قانون تغییر نام وزارت راه به وزارت راه و ترابری و تجدید تشکیلات و تعیین وظایف آن مصوب ۱۳۵۳/۴/۲۴ در زمره قوانینی قرار دارند که بر این مهم تصریح نموده‌اند و بعد از پیروزی انقلاب نیز به همین ترتیب در اصل ۴۴ مقرر شده است.

در عین حال قوانین مختلفی در این رابطه به تصویب مجلس و تأیید شورای نگهبان رسیده‌اند که ضمن امعان نظر به اصل ۴۴، از انحصار کامل دولت نیز دست کشیده‌اند. در این رابطه می‌توان به ماده واحده قانون احداث پروژه‌های عمرانی بخش راه و ترابری از طریق مشارکت بانک‌ها و سایر منابع مالی و پولی کشور مصوب ۱۳۶۶/۸/۲۴ اشاره نمود که به وزارت راه و ترابری اجازه داده است به منظور «تأمین منابع مالی و اجرا، طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی بخش راه و ترابری را به شرکت و یا شرکت‌هایی که به همین منظور با مشارکت بانک‌های کشور و شرکت‌ها و مؤسسات و اشخاص حقیقی که طبق اساسنامه و قوانین مربوط مجاز به سرمایه‌گذاری و مشارکت می‌باشند و سایر منابع پولی و مالی کشور تأسیس می‌شوند، واگذار نماید.» و

۱. ماده واحده - در اجرای بند (ز) ماده (۳) قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات مصوب ۱۳۸۲/۹/۱۹ وزارتخانه مذکور مکلف است بابت فعالیت‌های ارائه خدمات پستی، مخابراتی، فناوری اطلاعات و صدور مجوز ایجاد شبکه‌های ارتباطات و فناوری اطلاعات با تصویب هیأت وزیران، مبالغی به عنوان حق امتیاز و حق سهم دولت و جریمه قانونی جبران عدم انجام تعهدات وصول و به حساب خزانه داری کل کشور واریز نماید ... صد در صد (۱۰۰٪) مبالغ مذکور در لوائح بودجه سالانه برای وزارتخانه یاد شده منظور می‌شود ... به نحوی که وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات در چارچوب جزء (۶- ۲) بند (الف) سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و مواد (۲) و (۳) قانون مربوط، خود عهده دار امور تصدی‌گری و غیرحاکمیتی نشود.

بدین ترتیب اجرای طرح‌های عمرانی با حق بهره‌برداری بخش خصوصی تا استهلاک هزینه‌های طرح و البته با حفظ مالکیت دولت برای مدت معینی که به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید، مورد پیش‌بینی قرار گرفته است.

همچنین بند «الف» متن نخستین مصوب مجلس در مورد ماده ۱۳۴ لایحه برنامه سوم توسعه مصوب ۱۳۷۸/۹/۷ مجلس<sup>(۱)</sup> در این خصوص قابل ذکر است که البته نظریه شماره ۷۸/۲۱/۵۸۵۸ مورخ ۱۳۷۸/۹/۳۰ شورای نگهبان در این رابطه، واگذاری سهام شرکت‌های هواپیمایی جمهوری اسلامی ایران و دیگر عناوین مذکور در این بند جز در خصوص شرکت‌های تابعه و شرکت ملی نفتکش به بخش غیر دولتی را به هر نسبت، خروج از حیطه اموال عمومی و خلاف اصل ۴۴ دانسته است. (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۵[ب]: ۵۴۷) مجلس نیز در راستای تأمین این نظر این عبارت را اضافه نموده است: «با توجه به اینکه امور هوانوردی و حمل و نقل هوایی (شامل ناوبری، نشست و برخاست) منحصراً در اختیار و در کنترل دولت (سازمان هواپیمایی کشوری) می‌باشد، با پیش‌بینی تمهیدات مناسب برای جلوگیری از ایجاد انحصار در بخش غیر دولتی و تضمین استمرار ارائه خدمات، به دولت اجازه داده می‌شود نسبت به واگذاری سهام شرکت‌های هواپیمایی جمهوری اسلامی ایران (حداکثر تا ۴۹٪)، هواپیمایی آسمان، هواپیمایی پیام، حمل و نقل هوایی نفت، خدمات هلیکوپتری (ساخته)، کشتیرانی جمهوری اسلامی ایران و شرکت‌های تابعه آن و شرکت ملی نفتکش ایران به بخش‌های تعاونی و خصوصی داخلی اقدام کند.» (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۵[ب]: ۵۷۶) و بدین ترتیب این ماده (البته به عنوان ماده ۱۲۹) به تأیید شورای نگهبان می‌رسد.

علاوه بر این، شورای نگهبان در نظریه شماره ۸۳/۳۰/۷۴۶۶ مورخ ۱۳۸۳/۳/۳، جزء (۵) بند «ج» ماده (۲۸) لایحه برنامه چهارم توسعه مصوب ۱۳۸۳/۲/۱۳<sup>(۲)</sup> را مغایر

۱. ماده ۱۳۴- به دولت اجازه داده می‌شود: بند «الف»- نسبت به واگذاری سهام شرکت‌های هواپیمایی جمهوری اسلامی ایران (حداکثر تا ۴۹٪)، هواپیمایی آسمان، هواپیمایی پیام، حمل و نقل هوایی نفت، خدمات هلیکوپتری (ساخته)، کشتیرانی جمهوری اسلامی ایران و شرکت‌های تابعه آن و شرکت ملی نفتکش ایران به بخش‌های تعاونی و خصوصی اقدام کند.

۲. ماده ۲۸- به منظور تقویت اقتصاد حمل و نقل ... دولت موظف است در چارچوب برنامه توسعه حمل و نقل کشور که به تصویب هیأت وزیران خواهند رسید، اهداف زیر را در برنامه چهارم توسعه محقق کند ... :



اصل ۴۴ عنوان کرده است (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۹۱: ۱۰۲۱) که در نهایت به شرح ذیل اصلاح شده و به تأیید شورای نگهبان می‌رسد: «با لحاظ حاکمیت و انحصار دولت بر امور هوانوردی و حمل و نقل هوایی شامل نشست و برخاست و پیش‌بینی تمهیدات مناسب برای جلوگیری از انحصار در بخش غیر دولتی و تضمین استمرار ارائه خدمات، دولت مجاز است سهام شرکت هواپیمایی جمهوری اسلامی را به نحوی که حداقل ۵۱٪ آن در مالکیت دولت باقی بماند و سهام شرکت ایران ایرتور را به بخش غیر دولتی واگذار نماید.» (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۹ [ب]: ۷۴۹)

مطابق با ماده (۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ نیز سازمان هواپیمایی کشوری، سازمان بنادر و کشتیرانی جمهوری اسلامی ایران در گروه سوم فعالیت‌های اقتصادی جای گرفته‌اند که سرمایه‌گذاری، مالکیت و مدیریت آن‌ها طبق ماده (۳) قانون مزبور منحصراً در اختیار دولت می‌باشد. مسأله لازم به توجه اینکه راه و راه‌آهن جزء گروه سوم ماده (۲) قرار نگرفته و در عین حال نیز مطابق با بند «ب» ماده (۳)، راه و راه‌آهن از حکم مقرر در این بند مبنی بر تکلیف دولت به واگذاری ۸۰٪ از ارزش مجموع سهام آن‌ها نیز استثناء شده است.

در این رابطه تبصره (۲) بند «ب» ماده (۲) بخش‌های غیر دولتی را مجاز به فعالیت در زمینه راه و راه‌آهن دانسته و تعیین سهم بهینه بخش‌های دولتی و غیردولتی را به آیین‌نامه‌ای که با پیشنهاد مشترک وزارت راه و ترابری و وزارت اموراتصادی و دارایی به تصویب شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ می‌رسد، منوط کرده است. در همین راستا، آیین‌نامه اجرایی سهم بهینه بخش‌های دولتی و غیر دولتی در فعالیت‌های راه و راه‌آهن به شماره ۶۳/۱/۱۱۰۷۶۸ مورخ ۱۳۸۸/۸/۴ به تصویب شورای مزبور می‌رسد و به این مهم می‌پردازد:

این آیین‌نامه، راه‌های عمومی کشور را در مالکیت دولت دانسته (ماده (۱)) و بر تکلیف دولت (وزارت راه و ترابری) به: احداث راه‌های عمومی کشور از طریق بخش غیر دولتی در چارچوب برنامه‌های توسعه‌ای کشور (ماده (۲))، نگهداری، ایمن‌سازی و



ج - ... جزء ۵ - واگذاری بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) سهام شرکت‌های هواپیمایی جمهوری اسلامی ایران و ایران ایرتور به بخش غیردولتی.

تعمیر، مرمت و بازسازی راه‌های عمومی کشور (ماده (۳))، واگذاری تمامی تأسیسات جانبی، رفاهی و پایانه‌های بار و مسافر که در مالکیت دولت هستند به بخش غیردولتی (تبصره (۲) ماده (۵)) و سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و تنظیم مقررات مربوط به احداث و بهره‌برداری از راه‌های عمومی کشور (ماده (۷)) تصریح نموده است. همچنین مطابق با ماده (۵) این آیین‌نامه هرگونه خدمات رفاهی جانبی نظیر احداث، بهره‌برداری و نگهداری از مجتمع‌های خدمات بین راه‌ها و پایانه‌های عمومی بار، مسافر و شهرک‌های حمل و نقلی و تیرپارک‌ها و باسکول‌ها توسط دولت از ابتدای سال ۱۳۸۹ ممنوع اعلام شده است. ماده (۶) آیین‌نامه نیز، نصب و بهره‌برداری از تابلوهای تبلیغاتی در حاشیه راه‌های عمومی را صرفاً توسط بخش غیر دولتی با اخذ مجوز از وزارت راه و ترابری (سازمان راهداری و حمل و نقل جاده‌ای) مجاز دانسته است.

در خصوص بخش راه‌آهن نیز باید اظهار داشت که مطابق با ماده (۹) آیین‌نامه، مالکیت تمام خطوط اصلی راه آهن و همچنین مالکیت ناوگان و ماشین آلات امداد ریلی را در اختیار دولت و غیر قابل انتقال به بخش غیردولتی تلقی شده است و در عین حال نیز فعالیت، احداث و سرمایه‌گذاری بخش غیردولتی در خطوط اصلی راه آهن امکان‌پذیر عنوان شده است. ماده (۸) آیین‌نامه، فهرست فعالیت‌های قابل واگذاری راه‌آهن به بخش غیردولتی را مورد احصاء قرار داده است.

### ۳-۲. بخش تعاونی

نهضت تعاون و اشکال مختلف آن در قرون ۱۶ و ۱۷ میلادی پس از انقلاب صنعتی و تحولات اقتصادی ناشی از آن در اروپا شکل گرفته است.<sup>(۱)</sup> در ایران علی‌رغم وجود مقررات قانون تجارت، زمینه لازم جهت تشکیل شرکت‌های تعاونی تا سال ۱۳۲۰ فراهم نشد. از این سال به بعد با توجه به جنگ جهانی و وضع نابسامان آن دهه، اندیشه تأسیس شرکت‌های تعاونی به عنوان راه نجات طبقه محروم اجتماع طرح گردید و با تصویب لایحه قانونی شرکت‌های تعاونی، امکان عملی ایجاد این شرکت‌ها

۱. برای توضیحات بیشتر در خصوص سیر تشکیل تعاونی‌ها و نظریات مربوط به آن رک به: ابراهیم‌زاده، عیسی و بریمانی، فرامرز (۱۳۸۴)، «بررسی تطبیقی تعاون و جایگاه آن در نظام‌های اقتصادی- اجتماعی»، تحقیقات جغرافیایی، شماره ۷۹، ۸۱-۱۰۶.

فراهیم گردید. (ابراهیم زاده و بریمانی، ۱۳۸۴: ۱۰۱ و ۱۰۳)

پس از انقلاب اسلامی نیز با عنایت به تأکیدات اسلام بر تعاون و مشارکت با یکدیگر و اهداف و دیدگاه‌های نظام جمهوری اسلامی ایران<sup>(۱)</sup>، جایگاه تعاونی بیش از پیش مورد توجه قرار گرفت و گسترش تعاون و تشکیل تعاونی‌ها به عنوان یکی از ضوابط تأمین استقلال اقتصادی جامعه، ریشه‌کن کردن فقر و محرومیت، برآوردن نیازهای انسان در جریان رشد و در یک کلام تحقق عدالت اقتصادی مدّ نظر قانونگذار اساسی قرار گرفت (بند (۲) اصل ۴۳ قانون اساسی) که البته این بند بیشتر در راستای اعطای وام به اشخاصی تنظیم شده است که به واسطه این وام‌های دولتی شرکت تعاونی به وجود آورند. (حسینی بهشتی، ۱۳۹۰: ۶۱) از همین روی نیز بخش تعاونی به عنوان یکی از بخش‌های اقتصادی کشور مطرح نظر قرار گرفته است.

ماهیت اقتصاد تعاونی از جمله مسائلی است که از دیرباز مورد مناقشه نظریه‌پردازان بوده است<sup>(۲)</sup> و این ابهام در مذاکرات مجلس بررسی نهایی اصل ۴۴ نیز آشکار می‌باشد. (اداره کل امور فرهنگی، ۱۳۶۴، ج ۳: ۱۵۴۱-۱۵۴۳) حتی شهید بهشتی (ره) نیز که در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی بیش از سایر نمایندگان به ارائه توضیح و تبیین در این ارتباط پرداختند، در خصوص ماهیت تعاونی این چنین بیان داشته‌اند: «در نظام تعاونی یا بگویید بخش تعاونی یا شیوه تعاونی، من هم فکر نمی‌کنم بشود بگوییم نظام تعاونی، شاید صحیح‌تر این باشد که بگوییم شیوه تعاونی.» (حسینی بهشتی، ۱۳۹۰: ۴۶)

به هر ترتیب، اصل ۴۴ بخش تعاونی را یکی از ارکان مستقل نظام اقتصادی کشور معرفی کرده است و در واقع، خبرگان قانون اساسی در پی آن بوده‌اند که ارزش‌های اسلامی را در نظام اقتصادی کشور ملحوظ دارند و ترتیبی اتخاذ نمایند که از تمرکز و تداول ثروت در دست افراد و گروه‌ها جلوگیری شود تا اکثریت جامعه به دور از هر گونه فشار اقتصادی قادر به ادامه زندگی عادلانه باشند. پیش‌بینی بخش تعاونی به

۱. برای توضیحات بیشتر در این خصوص ر.ک به: سرآبادانی، غلام‌رضا (۱۳۸۳)، «اقتصاد تعاونی در اسلام»، اقتصاد اسلامی، شماره ۱۴، ۱۰۵-۱۲۶.

۲. برای توضیحات بیشتر ر.ک به: یوسفی، احمدعلی (۱۳۸۹)، «بررسی تطبیقی اقتصاد تعاونی با اقتصاد سرمایه‌داری و اقتصاد اسلامی»، اقتصاد اسلامی، شماره ۳۷، ۲۹-۵۶.

عنوان دومین بخش اقتصادی و مقدم بر بخش خصوصی نیز بدین خاطر بوده است که حتی المقدور راه بر روی توسعه طلبی های بخش اخیر بسته شود، ضمن آنکه مطابق با بند (۲) اصل ۴۳ نیز از کارفرمای مطلق شدن دولت جلوگیری به عمل آید. ویژگی های اصلی این بخش نیز به شرح ذیل قابل بیان می باشند:

- ۱- جایگزین شدن همکاری به جای رقابت؛
  - ۲- از بین رفتن واسطه های غیر ضروری در زنجیره مبادلات محصولات؛
  - ۳- تابع سرمایه نبودن حق رأی؛ به عبارت دیگر هر عضوی فارغ از میزان سرمایه ای که دارد، دارای یک رأی می باشد و بدین ترتیب بر انسانی کردن روابط اقتصادی تأکید می گردد.<sup>(۱)</sup>
  - ۴- اشتغال در واحدهای تولیدی به عنوان شرط صاحب سهم بودن در تعاونی های تولید؛ یعنی صرفاً کسانی می توانند در تعاونی تولید صاحب سهم باشند یا بمانند که در آنجا کار می کنند. (حسینی بهشتی، ۱۳۹۰: ۴۷-۵۰)
- قسیم قرارداد بخش تعاونی با دو بخش دیگر نیز امری موجه به نظر می رسد که به دلیل اهتمام خاص قانونگذار به نتایج حاصل از این بخش صورت پذیرفته است، چراکه بخش تعاونی بستر مناسبی برای افرادی است که از توان مادی کافی برای فراهم آوردن ابزار تولید و امکانات لازم برخوردار نمی باشند و این افراد می توانند قدرت اقتصادی لازم را از طریق تجمیع سرمایه ها و تعاون و همکاری اشخاص با یکدیگر فراهم آورند (نجفی اسفاد و محسنی، ۱۳۸۶: ۴۲۲) و مقصود از آن، فعالیت های اقتصادی است که نه به اختیار دولت باشد و نه به اختیار شخص یا اشخاص معین، بلکه به وسیله شرکت های تعاونی انجام می پذیرد. (یزدی، ۱۳۷۵: ۳۷۱) بنابراین هرچند بخش تعاونی از حیث مالکیت از نوع مالکیت خصوصی همه اعضاء به نحو اشاعه می باشد - بدین معنی که صاحبان سهام در شرکت تعاونی در کل دارایی این شرکت ها سهیم هستند؛ در هر یک عدد خودکار، در هر برگ کاغذ، در هر ساختمان و...

۱. مطابق با ماده ۱۶ قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران، سرمایه تعاونی، اموال و دارایی هایی است که برای تأسیس تعاونی یا افزایش سرمایه قبلی در اختیار آن قرار می گیرد که به تصریح قسمت اخیر ماده ۱۹۴ قانون تجارت، در شرکت تعاونی تولید یا مصرف، هیچ یک از شرکاء نمی توانند در مجمع عمومی بیش از یک رای داشته باشند.

(حسینی بهشتی، ۱۳۹۰: ۵۸) -، اما در نظر گرفتن تفاوت ماهوی بین این بخش‌ها امکان‌پذیر بوده و قرار دادن سه بخش مذکور در عرض یکدیگر از حیث تعیین پایه‌های نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران و با توجه به اهمیت آن‌ها منطقی به نظر می‌رسد و قانونگذار اساسی بدین ترتیب درصدد رشد و توسعه بخش تعاونی به موازات دو بخش دیگر بوده است.

منظور از شرکت تعاونی نیز شرکت فقهی است و در اصطلاح به آن «شرکت عقدی» اطلاق می‌گردد که اشخاص حقیقی یا حقوقی، سرمایه‌ای را که متعلق به همه آن‌هاست به شکل مشترک به کار گرفته و با آن به تجارت و فعالیت اقتصادی می‌پردازند و سود حاصل را به نسبت سرمایه یا بر حسب قرارداد تقسیم می‌نمایند که البته «شرکت تعاونی» یک قرارداد مستقل عقلانی است<sup>(۱)</sup> و از آنجا که شارع آن را رد نکرده، صحیح است و اگر بعضی از خصوصیات آن خلاف شرع باشد، باید کنار گذاشته شود. (یزدی، ۱۳۷۵: ۳۷۱) اصل ۴۴ نیز از همین روی و به منظور جلوگیری از تأسیس برخی تعاونی‌ها که با اصول اسلامی تطبیق نمی‌کنند، تشکیل بخش تعاونی را در چارچوب «ضوابط اسلامی» پذیرفته است.

بند «۸» ماده (۱) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ شرکت تعاونی را شخصی حقوقی قلمداد کرده است که با رعایت قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۰ و موادی از قانون شرکت‌های تعاونی مصوب ۱۳۵۰ که نسخ نشده است و اصلاحات بعدی آن‌ها تشکیل شده باشد.

ماده (۱) قانون بخش تعاونی مصوب ۱۳۷۰/۶/۱۳<sup>(۲)</sup> نیز اهداف این بخش را ایجاد و تأمین شرایط کار برای همه، قرار دادن وسایل کار در اختیار کسانی که قادر به کارند اما وسایل کار ندارند، پیشگیری از تمرکز و تداول ثروت در دست افراد و گروه‌های

۱. به عنوان مثال، اصل عقد در شرکت فقهی جائز است اما شرکت تعاونی، شخصیت حقوقی ثبت شده برخوردار بوده و عقدی لازم می‌باشد و بر خلاف شرکت فقهی، با مرگ و جنون اعضاء دچار اشکال نمی‌شود.

۲. شایان توجه است که طرح قانونی بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران مورخ ۱۳۶۶/۲/۱۳ به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد که نهایتاً پس از چهار مرحله اصلاحی در راستای تأمین نظر شورای نگهبان در تاریخ ۱۳۷۰/۶/۱۳ به تصویب نهایی می‌رسد. برای توضیحات بیشتر ر.ک به: مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۹[ج]: ۶۱۷-۶۶۰.

خاص به منظور تحقق عدالت اجتماعی، جلوگیری از کارفرمای مطلق شدن دولت، قرار گرفتن مدیریت و سرمایه و منافع حاصله در اختیار نیروی کار و تشویق بهره‌برداری مستقیم از حاصل کار خود، پیشگیری از انحصار، احتکار، تورم و اضرار به غیر و توسعه و تحکیم مشارکت و تعاون عمومی بین همه مردم معرفی شده است.

همچنین از آن جهت که تشکیل دهندگان و اداره‌کنندگان شرکت‌های تعاونی اشخاص خصوصی هستند، مالکیت در این بخش نیز جزئی از مالکیت خصوصی به حساب می‌آید که البته این نوع مالکیت به صورت مشاع می‌باشد و بنابراین همه صاحبان سهم، چه کم و چه زیاد، دارای یک رأی می‌باشند. (حسینی بهشتی، ۱۳۹۰: ۵۴-۵۵)

البته دولت نیز می‌تواند در صورت لزوم از طریق تزیق سرمایه و اعتبار به این بخش یاری رساند ولی نمی‌تواند تمام یا قسمت عمده‌ای از سرمایه شرکت‌ها و مؤسسات تعاونی را تأمین نموده و اختیار سرمایه و مدیریت آن‌ها را بر عهده گیرد؛ امری که در نظریه شماره ۸۲۸۵ مورخ ۱۳۶۶/۳/۶ شورای نگهبان در خصوص طرح قانونی بخش تعاونی مصوب ۱۳۶۶/۲/۱۳ نیز به وضوح مورد تصریح قرار گرفته است.<sup>(۱)</sup> ماده (۳) قانون بخش تعاونی نیز در همین راستا مقرر داشته است که: «دولت موظف است با رعایت این قانون و در حد مقرر به گونه‌ای که زمینه اداره یا دخالت در اداره تعاونی‌ها یا کارفرمای مطلق شدن دولت فراهم نیاید با بخش تعاونی همکاری نموده و امکانات و تسهیلات لازم را با هماهنگی وزارت تعاون در اختیار آن‌ها قرار دهد.» همچنین در تبصره ماده ۱۷ قانون مزبور به این مسئله اشاره شده است که در مواردی که دستگاه‌های دولتی در تأسیس شرکت‌های تعاونی (حداکثر ۴۹٪ سرمایه) شریک می‌شوند، ظرف مدتی که با موافقت طرفین در ضمن عقد شرکت تعیین خواهد

۱. نظریه شورای نگهبان: «نظر به اینکه از بند (۲) اصل ۴۳ و تقسیم‌بندی اصل ۴۴ استفاده می‌شود که در تعاونی اختیار سرمایه و مدیریت در دست اعضاء است در حالی که طبق مفاد این قانون به ویژه مواد ۱۷، ۱۸، بندهای (۴) و (۵) ماده ۱۹ ذیل تبصره (۱) و تبصره‌های (۲) و (۳) ماده ۲۵ بند (۴) ماده ۲۶ تبصره ۱ و ۲ ماده ۳۳ و ماده ۴۶ دولت می‌تواند تمام یا قسمت عمده‌ای از سرمایه شرکت‌ها و مؤسسات تعاونی را تأمین نموده و در بسیاری از تصمیمات و برنامه‌ریزی‌ها دخالت داشته و حتی در سود حاصله نیز شریک باشد و ملاً زمام امور را در اکثر تعاونی‌ها علی‌الخصوص مؤسسات تعاونی در دست بگیرد، مواد و تبصره‌های مذکور و مغایر با مفهوم تعاون مورد نظر قانون اساسی است.» (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۹ [ج: ۶۲۶])

شد، سهم سرمایه‌گذاری دولت به تدریج بازپرداخت و صد درصد (۱۰۰٪) سرمایه به تعاونی تعلق خواهد گرفت.

لازم به ذکر است که با امعان نظر به اینکه روش‌ها و روند فعلی تأمین مالی تعاونی‌ها در ایران نمی‌توانست انتظارات را محقق سازد، با ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و افزایش سهم بخش تعاون به بیست و پنج درصد (۲۵٪) اقتصاد ملی تا پایان برنامه پنجم توسعه، تغییرات بنیادی در مدل سازمانی تعاونی و راهبرد تأمین مالی تعاونی‌ها ایجاد گردید و بسیاری از محدودیت‌های قانونی در تأمین مالی تعاونی‌ها برداشته شد و تعاونی‌ها مجاز به حضور در تمامی عرصه‌های فعالیت اقتصادی از جمله بانکداری و بیمه شدند.

فصل سوم قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ نیز سیاست‌های توسعه بخش تعاون را بیان کرده است و در ماده (۹) وظایف دولت را به منظور افزایش سهم بخش تعاون در اقتصاد کشور به بیست و پنج درصد (۲۵٪) تا پایان سال ۱۳۹۳ مورد شمارش قرار داده است؛ تنظیم سند توسعه بخش تعاون، کمک بلاعوض و پرداخت تسهیلات قرض‌الحسنه برای تأمین تمام یا بخشی از آورده شرکت‌های تعاونی، تخفیف حق بیمه سهم کارفرما برای اعضاء شاغل در هر تعاونی به میزان بیست درصد، تأسیس بانک توسعه تعاون و ... از جمله این موارد می‌باشند. علاوه بر این طبق ماده (۱۰) این قانون، کلیه شرکت‌ها و اتحادیه‌های تعاونی مجازند در بدو تأسیس یا هنگام افزایش سرمایه تا سقف چهل و نه درصد (۴۹٪) سهام خود را با امکان اعمال رأی حداکثر تا سی و پنج درصد (۳۵٪) کل آراء و تصدی کرسی‌های هیأت مدیره به همین نسبت به شرط عدم نقض حاکمیت اعضاء و رعایت سقف معین برای سهم و رأی هر سهام‌دار غیرعضو به اشخاص حقیقی یا حقوقی غیر عضو واگذار نمایند.

مطابق با اصل ۴۴، بخش تعاونی شامل شرکت‌ها و مؤسسات تعاونی تولید و توزیع است که در شهر و روستا بر طبق ضوابط اسلامی تشکیل می‌شوند؛ مطابق با ماده ۲۶ قانون بخش تعاونی، «تعاونی‌های تولید» شامل تعاونی‌هایی است که در امور مربوط به کشاورزی، دامداری، دامپروری، پرورش و صید ماهی، شیلات، صنعت، معدن، عمران شهری و روستایی و عشایری و نظایر اینها فعالیت می‌نمایند که در کلیه اولویت‌ها و حمایت‌های مربوط به تعاونی‌ها نیز از حق تقدّم برخوردار می‌باشند. طبق

ماده ۲۷ قانون مذکور نیز، «تعاونی‌های توزیع» عبارت‌اند از: تعاونی‌هایی که نیاز مشاغل تولیدی و یا مصرف‌کنندگان عضو خود را در چارچوب مصالح عمومی و به منظور کاهش هزینه‌ها و قیمت‌ها تأمین می‌نمایند. شورای نگهبان نیز در نظریه شماره ۸۲۸۵ مورخ ۱۳۶۶/۳/۶، ماده ۳۷ طرح قانونی بخش تعاونی که تعاونی را به سه رشته تولید و توزیع و خدمات تقسیم نموده بود را با توجه به اینکه در اصل ۴۴ منحصراً تعاونی‌های تولید و توزیع ذکر شده، مغایر قانون اساسی اعلام می‌دارد. (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۹-ج: [۶۲۷])

البته مطابق با اظهار نظر شهید بهشتی (ره) که مقرون به صواب به نظر می‌رسد، اینکه قانون اساسی به دو نوع تعاونی تولید و توزیع اشاره کرده از این حیث بوده که دو نوع مزبور اساس اقتصاد هستند و این دو عنوان کلی می‌توانند زیر مجموعه‌هایی را به خود اختصاص دهند. در واقع، اساس تعاونی‌ها این است که گاهی مانند تعاونی مصرف صرفاً پس از تولید و در «مرحله توزیع» وارد عرصه اقتصاد می‌شوند و گاهی مانند تعاونی مسکن صرفاً در «مرحله تولید» وارد عرصه اقتصاد می‌شوند و البته گاهی نیز در هر دو مرحله تولید و توزیع. (حسینی بهشتی، ۱۳۹۰: ۶۲) از همین روی نیز به نظر می‌رسد که ایراد شورا از این حیث بوده که ماده مزبور، خدمات را به منزله یک عنوان کلی - و نه به عنوان یکی از زیرمجموعه‌های تعاونی تولید و توزیع - به حساب آورده و بنابراین مغایر اصل ۴۴ قلمداد شده است.

مسئله شایان توجه دیگر آنکه در قوانین موضوعه هیچ تعریفی از «مؤسسه تعاونی» نشده است و به نظر می‌رسد شرکت و مؤسسه تعاونی در این اصل در یک معنا به کار رفته‌اند. در تأیید این مسئله نیز می‌توان به برخی مواد اشاره نمود که این دو موضوع را در کنار یکدیگر و بدون هیچ‌گونه تمایزی به کار برده‌اند؛ به عنوان نمونه ماده ۲۸ قانون بخش تعاونی مقرر داشته است: «شرکت‌ها و مؤسسات دولتی و وابسته به دولت و تعاونی‌ها موظفند در معاملات خود به تعاونی‌ها اولویت دهند.» این مسئله در تبصره ماده ۲۴ قانون مزبور نیز به همین صورت می‌باشد.

### ۳-۳. بخش خصوصی

بخش خصوصی بخشی از حیات اقتصادی جامعه که متشکل از تمامی آنچه خارج از دولت است، می‌باشد؛ این بخش شامل نهادهای متعددی از قبیل مؤسسات انتفاعی



و غیر انتفاعی، شرکت‌ها، بانک‌ها و هرگونه مؤسسه غیر دولتی و همچنین تمام افرادی که در استخدام دولت نیستند، می‌شود. (اسکندری، ۱۳۸۶: ۶۴) به عبارت دیگر، بخش خصوصی شامل آن دسته از افراد، گروه‌ها و واحدهای تجاری به معنای موسع کلمه - است که در عرصه بازار از یک سو خریدار- مصرف کننده و از سوی دیگر تولید کننده- فروشنده می‌باشند. (انصاری، ۱۳۸۱: ۹) در واقع بخش خصوصی، فعالیت‌های اقتصادی خارج از محدوده بخش عمومی و یا آن دسته از فعالیت‌های اقتصادی خارج از کنترل دولت است که این فعالیت‌ها معمولاً به هدف کسب سود صورت می‌گیرد. (اسکندری، ۱۳۸۶: ۶۵)

مطابق با اصل ۴۴، بخش خصوصی شامل آن قسمت از کشاورزی، دامداری، صنعت، تجارت و خدمات می‌شود که مکمل فعالیت‌های اقتصادی دولتی و تعاونی است و بدین ترتیب بخش خصوصی در همه قسمت‌های کشاورزی به معنی موسع آن، دامداری و انواع و اقسام صنعت و تجارت و خدمات می‌تواند سرمایه‌گذاری نماید و نقش خود را در گردش چرخ‌های اقتصاد کشور ایفاء نماید. (یزدی، ۱۳۷۵: ۳۷۳)

نکته شایان توجه اینکه قانونگذار اساسی بخش خصوصی را مکمل فعالیت‌های اقتصادی دولتی و تعاونی قلمداد کرده است، حال آنکه به نظر می‌رسد فعالیت‌های اقتصادی بخش دولتی باید مکمل فعالیت‌های بخش خصوصی و تعاونی باشد (مدنی، ۱۳۸۰: ۱۱۹-۱۲۰) و البته برخی این مسئله را به مثابه مالکیت خصوصی در کشورهای سوسیالیستی دانسته‌اند که در این کشورها سعی می‌شود حتی المقدور از گسترش مالکیت خصوصی حداکثر جلوگیری به عمل آید.<sup>(۱)</sup> (هاشمی، ۱۳۸۸، ج: ۱: ۳۷۶)

از همین روی نیز پاره‌ای از حقوقدانان بر این باورند که بخش خصوصی باید فعالیت‌های خود را به گونه‌ای گسترش و توسعه دهد که علاوه بر محدودیت‌های مذکور در اصل ۴۴، صرفاً به عنوان مکمل فعالیت‌های اقتصادی دولتی و تعاونی باشد، نه آنکه خود به‌طور مستقل و در عرض فعالیت‌های دولتی به هر میزان که مایل باشد به فعالیت بپردازد (شعبانی، ۱۳۸۶: ۲۳۶) و در مقابل، برخی دیگر نیز مقصود از قید «مکمل» را «مفهوم» آن دانسته‌اند، بدین معنی که بخش خصوصی در فعالیت‌های خود تا جایی آزاد است که بخش دولتی یا تعاونی را مختل نکند و بنابراین اگر یک صنعت،

۱. در قسمت مطالعه تطبیقی به نوع قانون‌گذاری دولت‌های سوسیالیست اشاره خواهد شد.

دامداری یا خدمت رابطه تکمیلی با فعالیت‌های دولتی و تعاونی نداشته باشد و رابطه تخریبی نیز نداشته باشد، قطعاً آزاد بوده و نمی‌توان از آن جلوگیری نمود که این مسئله با کلیات اسلام مخالفتی ندارد و قانونگذار اساسی نیز صرفاً چنین ترتیبی را سالم‌تر تلقی کرده است. (یزدی، ۱۳۷۵: ۳۷۱ و ۳۷۳)

مسئله قابل توجه دیگر، ضوابط قانونی حاکم بر بخش خصوصی می‌باشد؛ ضوابط حاکم بر بخش خصوصی از یک طرف باید حالت تشویقی و اطمینان‌بخش داشته باشد تا اشخاص خصوصی، همراه با انگیزه‌های لازم و توأم با اطمینان خاطر، استعداد‌های خود را به کار اندازند و از طرف دیگر، این ضوابط باید به گونه‌ای باشند که از تمرکز و تداول ثروت در دست افراد خاص جلوگیری نماید؛ چنانکه پدیداری افراد و گروه‌های بسیار ثروت‌مند و تمرکز و تداول ثروت در اختیار عده‌ای خاص، جامعه را با خطر سرمایه‌داری کلان رو به رو خواهد ساخت و مانع استقرار عدالت اجتماعی خواهد شد. (هاشمی، ۱۳۸۸، ج ۱: ۳۷۷) از همین روی نیز پاره‌ای از ضوابط حمایتی و یا محدود کننده بخش خصوصی مورد تصریح قانونگذار اساسی قرار گرفته است. به عنوان نمونه، اصول ۴۶ و ۴۷ قانون اساسی<sup>(۱)</sup> از جمله ضوابط حمایتی این بخش می‌باشند که اولاً مالکیت بر حاصل کسب و کار مشروع را به رسمیت شناخته و ثانیاً مالکیت شخصی که از راه مشروع باشد را محترم شمرده است. در عین حال نیز منع اضرار به غیر که در اصل ۴۰ مورد اشاره قرار گرفته است<sup>(۲)</sup> و منع احتکار، انحصار، ربا و دیگر معاملات باطل و حرام که در بند (۵) اصل ۴۳ قانون اساسی بیان شده‌اند از جمله ضوابط محدود کننده حاکم بر بخش خصوصی می‌باشد.

همچنین در رابطه با عملکرد مفسر رسمی قانون اساسی باید خاطر نشان ساخت که شورای نگهبان مصوبات مجلس را در موارد متعددی که به طور مطلق به تجویز

۱. اصل ۴۶ مقرر می‌دارد: «هر کس مالک حاصل کسب و کار مشروع خویش است و هیچ‌کس نمی‌تواند به عنوان مالکیت نسبت به کسب و کار خود امکان کسب و کار را از دیگری سلب کند.» اصل ۴۷ نیز بیان می‌دارد: «مالکیت شخصی که از راه مشروع باشد محترم است. ضوابط آن را قانون معین می‌کند.»

۲. اصل ۴۰ قانون اساسی: «هیچ‌کس نمی‌تواند اعمال حق خویش را وسیله اضرار به غیر یا تجاوز به منافع عمومی قرار دهد.»

خصوصی‌سازی پرداخته است، مغایر اصل ۴۴ اعلام داشته است؛ نظریه شماره ۸۳/۳۰/۷۴۶۶ مورخ ۱۳۸۳/۳/۳ شورای نگهبان در خصوص ماده (۷) لایحه برنامه چهارم توسعه مصوب ۱۳۸۳/۲/۱۳ مبنی بر «اتفاق در تجویز خصوصی‌سازی» از جمله این موارد می‌باشد.<sup>(۱)</sup> (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۹۱: ۱۰۲۰)

نمونه شایسته توجه دیگر، نظریه شماره ۸۴/۳۰/۱۴۸۴۲ مورخ ۱۳۸۴/۱۲/۲۴ شورای نگهبان در خصوص بند «د» تبصره (۸) لایحه بودجه سال ۱۳۸۵ مصوب ۱۳۸۴/۱۲/۲۳ مجلس شورای اسلامی<sup>(۲)</sup> می‌باشد که بر همین مبنا صادر شده و مجلس نیز در راستای تأمین نظر شورا به باقی ماندن پنجاهویک درصد (۵۱٪) سهام اموال مزبور در اختیار دولت تصریح می‌نماید و بدین ترتیب مورد تأیید شورا قرار می‌گیرد. (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۹ [ب]: ۲۶۲)

علاوه بر این، شورای نگهبان در مواردی، به طور کامل ورود بخش خصوصی را با این استدلال که ثروت مزبور در اختیار حکومت اسلامی است، مغایر این اصل تلقی کرده است؛ نظریه اخیر شورای نگهبان در خصوص منابع نفتی در ماده (۳) لایحه برنامه چهارم توسعه بر همین اساس صادر شده است.<sup>(۳)</sup>

۱. البته مجلس در راستای تأمین نظر شورا عبارت ذیل را به ماده مزبور اضافه می‌نماید و بدین ترتیب با مقید ساختن خصوصی‌سازی، مورد تأیید شورای نگهبان قرار می‌گیرد: «در چارچوب سیاست‌های کلی برنامه چهارم توسعه از جمله موارد مشمول در صدر اصل ۴۴ به منظور تداوم برنامه خصوصی‌سازی و توانمندسازی بخش غیر دولتی در توسعه کشور به دولت اجازه داده می‌شود ...» (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۹ [ب]: ۷۴۱)

۲. بند (د) تبصره ۸ - «دولت مکلف است به منظور پرداخت بدهی‌های قطعی خود به ... از طریق واگذاری اموال منقول و غیرمنقول دولت، سهام دولت در شرکت‌هایی نظیر بیمه، مخابرات، تلفن سیار، شرکت‌های پتروشیمی ...، شرکت کشتیرانی جمهوری اسلامی ایران، شرکت ملی صنایع مس ایران، سازمان توسعه و نوسازی صنایع معدنی ایران، شرکت ملی گاز ایران، فولاد مبارکه و فولاد خوزستان، شرکت سرمایه‌گذاری صنایع پتروشیمی ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، شرکت‌های سیمان و شرکت‌های نیروگاهی و سهام شرکت‌های مادر تخصصی و طرح‌های نیمه تمام تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، حداقل به میزان چهل درصد (۴۰٪) از سهام هر یک از شرکت‌های مذکور ... به شرح زیر واگذار نماید: ...»

۳. نظر شورای نگهبان: «ماده (۳) از این جهت که منابع نفتی، به طور کامل و مطلق در اختیار حکومت اسلامی است و شرکت دولتی می‌تواند متشکل از سهام مشترک بخش خصوصی و دولتی باشد مغایر اصل ۴۴ قانون اساسی شناخته شد.» (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۹۱: ۱۰۲۰) همچنین شایان ذکر

البته گفتنی است که شورای نگهبان، برخی مصوبات را مبنی بر واگذاری مواردی خارج از صدر اصل ۴۴ به دولت، مغایر اصل ۴۴ قلمداد کرده است. اعلام مغایرت شورای نگهبان در نظریه شماره ۳۵۴۱ مورخ ۱۳۶۴/۳/۶ در خصوص ماده (۱) لایحه تأسیس وزارت صنایع سنگین مصوب ۶۴/۳/۵ که آهنگری، ساخت و تولید وسائل و تجهیزات کارخانجات صنعتی، تجهیزات سازه‌های فلزی و نظائر اینها را مطابق با ترتیبات و سیاست‌هایی که وزارت صنایع سنگین معین می‌نماید دانسته است، در همین راستا صادر شده است. (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۹[ج]: ۱۳۸)

### ۴-۳. ضوابط و محدودیت‌های حاکم بر بخش‌های اقتصادی

ذیل اصل ۴۴، چهار شرط کلی را به شرح ذیل به عنوان ضوابط و محدودیت‌های حاکم بر بخش‌های اقتصادی کشور مقرر داشته است:

۱. با اصول دیگر این فصل (فصل چهارم قانون اساسی یعنی اصول ۴۳ تا ۵۵) مغایرت نداشته باشد.
۲. از محدوده قوانین اسلام خارج نشود.
۳. موجب رشد و توسعه اقتصادی کشور گردد.
۴. موجب زیان جامعه نشود.

به تصریح قانون اساسی، مالکیت در این سه بخش در صورتی مورد حمایت قانون جمهوری اسلامی ایران است که شروط مذکور رعایت شوند. باید خاطر نشان ساخت که تعیین ضوابط و شرایط مذکور، بیان‌گر آینده‌نگری قانونگذار اساسی و توجه ایشان به ضرورت‌ها و مقتضیات دوران بعدی بوده است؛ به عبارت دیگر، قانونگذار اساسی با عنایت به آنکه ممکن است در دوره‌های زمانی بعدی در خصوص حوزه‌های مالکیت و ورود بخش‌های مختلف به فعالیت‌های اقتصادی نیاز به تغییر و تحول باشد، ضوابط ذیل اصل را مدنظر قرار داده است. این مسئله از مشروح مذاکرات مجلس بررسی قانون اساسی در رابطه با اصل ۴۴ نیز کاملاً قابل برداشت است؛ چنانکه یکی از

→

است که این ماده در اصلاحات بعدی مجلس در راستای تأمین نظر شورای نگهبان حذف گردید. (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۹[ب]: ۷۴۱)

نمایندگان، وجود چنین قیود و ضوابطی را با استناد به اصل «لا ضرر و لا ضرار فی الاسلام» موجه دانسته و از همین روی نیز، حمایت قانون از فعالیت هر سه بخش را مقید به شروط مزبور بیان می‌دارد. (اداره کل امور فرهنگی (موسوی تبریزی)، ۱۳۶۴، ج ۳: ۱۵۳۴) همچنین در تأیید توجه قانونگذار اساسی به این مطلب، می‌توان به کلام یکی از دیگر نمایندگان توجه داشت که با استناد به اقتضای ضرورت اعمال تصرف در هر یک از بخش‌های سه‌گانه در بعضی موارد، پیشنهادی را در این خصوص بیان می‌دارند. (اداره کل امور فرهنگی (حیدری)، ۱۳۶۴، ج ۳: ۱۵۴۰)

بنابراین وجود شرایط و ضوابط ذیل اصل، امری کاملاً مغتنم و مبتنی بر توجه به ضرورت مطابقت فعالیت بخش‌های اقتصادی با مقتضیات هر دوره بوده است و چنانچه چنین ضوابطی در ذیل اصل ۴۴ درج نمی‌گشت، هر گونه تغییر در حدود مالکیت و فعالیت بخش‌های اقتصادی سه‌گانه، مستلزم اصلاح قانون اساسی از طریق اصل ۱۷۷ قانون اساسی بود.

بدین‌سان با توجه به مفاد و معیار ضوابط مذکور می‌توان اظهار داشت که سازماندهی سه بخش اصلی نظام اقتصادی کشور حداقل با رعایت محورهای اساسی ذیل صورت می‌پذیرد:

الف- سهم دولت در اقتصاد نباید به‌گونه‌ای باشد که موجب انحصار دولت در فعالیت‌های اقتصادی یا موجب بزرگی بیش از اندازه دولت به‌عنوان کارفرمای بزرگ مطلق شود.

ب- میزان سهم حضور هر یک از بخش‌های «دولتی»، «تعاونی» و «خصوصی» بر اساس ضرورت‌های حاکم بر اقتصاد کشور در هر یک از مراحل رشد و توسعه تبیین می‌شود.

همچنین لازم به ذکر است که هرچند در مجلس بررسی نهایی اصل ۴۴، پیشنهادهایی به منظور تعیین مرجع تشخیص ضوابط مذکور ارائه می‌گردد<sup>(۱)</sup>، اما قانون اساسی صراحتاً مرجع تشخیص این امر و تصمیم‌گیری و چگونگی اقدام در این خصوص را مشخص نکرده است که البته مقتضای عبارت ذیل اصل این است که قانونگذار با در نظر گرفتن اوضاع و احوال و تجربیات به عمل آمده و جلب نظر

۱. ر.ک به: قسمت پنجم از بخش دوم همین نوشتار.

صاحب‌نظران و کارشناسان با وضع قانون، تصمیم مقتضی را اتخاذ کند و محدوده را مشخص نماید و در صورت لزوم نیز تغییرات لازم را با معیارهای ذکر شده در ذیل اصل بدهد. (مه‌ریور، ۱۳۸۷: ۹۷)

ضوابط برشمرده شده در ذیل اصل بدین معناست که قانونگذار عادی ملزم است در هر مورد به بررسی و تطبیق شرایط مذکور بپردازد و در صورتی که نیل به مندرجات ذیل اصل را امکان‌پذیر تلقی ننماید، به عدم اجرای آن مسئله و تغییر حدود مالکیت مربوط به آن اقدام نماید. تصویب ماده واحده قانون تأسیس مؤسسات بیمه غیر دولتی به تاریخ ۱۳۸۰/۶/۶ نمونه‌ای است که در این راستا قابل تحلیل است؛ یعنی قانونگذار عادی به این نتیجه رسید که بیمه دولتی نمی‌تواند قیود و شرایط مندرج در ذیل اصل را محقق سازد و از همین روی و بر مبنای ذیل اصل به تجویز تأسیس مؤسسات بیمه غیر دولتی مبادرت نمود.

علاوه بر این، درج ضوابط مزبور در ذیل اصل می‌تواند به صدور حکم کلی انتزاعی نیز منجر شود و البته این مسئله به معنای آن نیست که قانونگذار اساسی امکان عملی بازنگری قانون اساسی را خارج از تشریفات مندرج در اصل ۱۷۷ قانون اساسی فراهم آورده است. بدین ترتیب که قانونگذار ممکن است به این نتیجه نائل آید که سرمایه‌گذاری، مالکیت و مدیریت انحصاری دولت در فعالیت‌ها و بنگاه‌های برخی موارد صدر اصل صرفاً می‌تواند شروط ذیل اصل را محقق سازد و از همین روی به عنوان یک حکم کلی مقرر نماید که غیر از مواردی خاص، بخش دولتی اجازه سرمایه‌گذاری، مالکیت و مدیریت مستقیم ندارد، چنانکه در ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی این حکم کلی آمده است.

#### ۴- خصوصی‌سازی و ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی

تلاش برای دستیابی به حدّ مطلوب و ترکیب بهینه دخالت دولت و بازار موجب شده است سیاست خصوصی‌سازی به عنوان یکی از برنامه‌های اصلی اصلاح ساختار اقتصادی در کشورهای مختلف جهان به‌ویژه در اقتصاد ایران پی‌گیری شود و کشورهای مختلف اعمّ از توسعه‌یافته و در حال توسعه، برای رهایی از مشکلات شرکت‌های دولتی و افزایش کارایی، خصوصی‌سازی را به‌طور گسترده اجرا کنند.

(محنت‌فر و جعفری صمیمی، ۱۳۸۷: ۸۶)

«خصوصی سازی» فرآیندی است که طی آن بخش عمومی یا دولت، دامنه فعالیت اقتصادی خود را محدود نموده و مالکیت یا مدیریت برخی از واحدهای اقتصادی تحت تملک خود را به سازوکار بازار محول می‌نماید. تأکید بر برنامه خصوصی سازی و کوچک شدن دولت عمدتاً بر این فرض استوار است که شرکت‌هایی که تحت مالکیت خصوصی هستند در شرایط رقابتی بازار، کاراتر از سازوکارهای غیر بازار عمل می‌کنند. (خداداد کاشی، ۱۳۸۸: ۲۶) در واقع اندیشه اصلی خصوصی سازی، حاکم کردن سازوکار بازار بر تصمیم‌های اقتصادی می‌باشد که نتیجه آن، ایجاد فضای رقابتی برای بنگاه‌های خصوصی بوده و از این طریق، کارایی بنگاه‌ها نسبت به بخش عمومی ارتقا می‌یابد. (علاء الدینی، ۱۳۹۱: ۳۳) به عبارت دیگر، ایده اصلی در خصوصی سازی این است که فضای رقابت و نظام حاکم بر بازار، فعالان تجاری خصوصی را مجبور می‌نماید که عملکرد بهتری نسبت به بخش عمومی داشته باشند و در تمام موارد هدف اصلی کاهش فعالیت بخش دولتی، انتقال مالکیت و کنترل اقتصادی، افزایش کارایی و کاهش قوانین و مقررات است. (متوسلی، ۱۳۸۷: ۱۸۷) به طور معمول دولت‌هایی که سیاست خصوصی سازی را پیش می‌گیرند دو دسته اقدامات را به مرحله اجرا می‌گذارند: نخست ایجاد و توسعه نهادهای بازار نظیر تأمین و گسترش حقوق مالکیت خصوصی و دیگری واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی است. اقدامات دسته اول بیشتر حالت زیربنایی دارد و در شمار فعالیت‌های بسترسازی و فراهم کردن شرایط مساعد برای تحرک بخش خصوصی و گسترش کارآفرینی ملی قرار می‌گیرد؛ حال آنکه اقدامات دسته دوم جنبه عملیاتی دارد و بازتاب تحقق عملی سیاست‌های خصوصی سازی و اقدامات دسته اول است. (محنت‌فر و جعفری صمیمی، ۱۳۸۷: ۸۶)

بدین ترتیب از سال ۱۹۸۰ میلادی در سطح جهان گرایش به خصوصی سازی افزایش چشم‌گیری یافته است و هم‌اکنون که ضرورت خصوصی سازی در ایران نیز آشکار گردیده است، حرکت‌های پرشتابی به منظور نیل به آن صورت پذیرفته است.<sup>(۱)</sup>

۱. بحث خصوصی سازی و رقابتی کردن بازار و رهایی از اقتصاد دولتی در جمهوری اسلامی ایران حدوداً ۲۰ سال است که در سطوح عالی مدیریتی کشور مطرح است، اما روند تحقق آن تا سال ۱۳۸۰ کم‌رنگ بوده و دولت‌ها دلیل این امر را مشکلات واگذاری واحدهای تولیدی تحت تصدی به خاطر ناکارایی بازار سرمایه، وجود مقررات دست و پاگیر، عدم تطبیق قانون مالیات‌ها با وضع کشور برای

در همین راستا و در جهت گسترش حیطه خصوصی سازی، کاهش تصدّی‌گری‌های دولت و واگذاری مدیریت واحدهای اقتصادی به بازار، سیاست‌های کلی اصل ۴۴ با توجه به ذیل این اصل ابلاغ گردید و طبق آن اکثر شرکت‌های بزرگ دولتی حتّی در زمینه‌هایی مثل برق، مخابرات، بیمه و نیز بانک‌ها که تا آن زمان در انحصار دولت بود، مشمول خصوصی سازی شدند.

#### ۱-۴. مروری بر تحولات مرتبط با اصل ۴۴ قانون اساسی

با عنایت به مطالب پیش‌گفته و ضرورت حضور فعال‌تر بخش خصوصی در اقتصاد ملی و نیز تسهیل یا فراهم نمودن زمینه واگذاری سهام بنگاه‌های دولتی کوچک و متناسب‌سازی اندازه دولت، دولت پس از خاتمه جنگ تحمیلی اقدام به تدوین و تصویب برنامه‌های بازسازی اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در قالب برنامه‌های پنج‌ساله اول و دوم توسعه (۱۳۶۸-۱۳۷۹) نمود؛ صدور تصویب‌نامه شماره ۵۲۸۳/ت/۱۰۹-هـ مورخ ۱۳۷۰/۳/۲۹ هیئت وزیران در راستای تحقّق اهداف و سیاست‌های برنامه اول توسعه<sup>(۱)</sup>، تصویب قانون نحوه واگذاری سهام دولتی و متعلق به ایثارگران و کارگران مورخ ۱۳۷۳/۵/۱۲ از جمله سازوکارهای قانونی در این رابطه می‌باشند. در ادامه نیز قانون برنامه سوم توسعه (۱۳۷۹-۱۳۸۳)، برنامه خصوصی سازی شرکت‌های دولتی را تحت عنوان «واگذاری سهام و مدیریت شرکت‌های دولتی» دنبال نمود<sup>(۲)</sup> و برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۴-۱۳۸۸) نیز با ۱۳ ماده مرتبط با خصوصی سازی (به علاوه تنفیذ فصل سوم قانون برنامه سوم توسعه)، انجام واگذاری‌های هدفمند را مدنظر قرار داد که

→

جذب سرمایه گذاری، انقباضی عمل کردن بانک‌ها، عدم نگرش صحیح بخش خصوصی به دولتی و انتظارات غیر معقول آن از دولت بیان نموده‌اند. (علاء الدینی، ۱۳۹۱: ۳۶)

۱. به موجب بند (۳) این تصویب‌نامه، دستورالعمل تخصیص ۳۳٪ از سهام قابل واگذاری صادر شد و فهرست برخی از شرکت‌های قابل واگذاری (۳۹۲ شرکت) اعلام گردید که البته صرفاً به واگذاری سهام متعلق به دولت و سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی اشاره کرده و به علت عدم وجود نهاد سیاست‌گذار و برنامه‌ریز جهت پیشبرد اهداف واگذاری سهام، تخصیص سهام به کندی صورت پذیرفت. (طباطبای یزدی و مافی، ۱۳۸۷: ۱۸۰-۱۸۱)

۲. فصل سوم و چهارم این قانون به طور خاص، «واگذاری سهام و مدیریت شرکت‌های دولتی» و «تنظیم انحصارات و رقابتی کردن فعالیت‌های اقتصادی» را تحت مواد ۹-۳۵ بیان کرده است.



البته با توجه به اینکه بخش غیر دولتی در حوزه‌های عمده‌ای از اقتصاد منع شده بود، تأثیر قابل توجهی در کاهش میزان و ضریب نفوذ و یا حضور دولت در اقتصاد به منته‌ظهور نرسید و در این مدت، بنگاه‌های عظیم اقتصادی همچنان تحت تملک دولت اداره می‌شدند.

از همین روی به موجب بند (۱) اصل ۱۱۰ قانون اساسی مبنی بر «تعیین سیاست‌های کلی نظام پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام» وفق دستور مقام معظم رهبری و به منظور تحقق موارد ذیل اصل ۴۴، باز تعریف اصل در دستور کار مجمع تشخیص مصلحت نظام قرار گرفت<sup>(۱)</sup> و در نهایت سیاست‌های کلی اصل ۴۴ «با توجه به ذیل اصل ۴۴ قانون اساسی و مفاد اصل ۴۳»، در قالب (۵) بند (بندهای «الف»، «ب»، «د» و «ه») در تاریخ ۱۳۸۴/۳/۱ و بند «ج» آن در تاریخ ۱۳۸۵/۴/۱۰ توسط مقام معظم رهبری و برای تحقق اهدافی به شرح زیر ابلاغ گردید:

شتاب بخشیدن به رشد اقتصادی ملی، گسترش مالکیت در سطح عموم مردم به منظور تأمین عدالت اجتماعی، ارتقاء کارآیی بنگاه‌های اقتصادی و بهره‌وری منابع مادی و انسانی و فن‌آوری، افزایش رقابت پذیری و سهم بخش خصوصی و تعاونی در اقتصاد ملی و افزایش سطح عمومی اشتغال و کاستن از بار مالی و مدیریتی دولت در تصدی فعالیت‌های اقتصادی. چارچوب کلی بندهای مزبور نیز به شرح ذیل قابل بیان می‌باشد:

**بند «الف»** به منظور توسعه بخش‌های غیر دولتی و جلوگیری از بزرگ شدن بخش دولتی در دو بخش تنظیم شده است که بخش اول ناظر بر فعالیت‌های اقتصادی

۱. نقطه آغاز تنظیم سیاست‌های کلی اصل ۴۴، دستور مقام معظم رهبری در تاریخ ۱۳۷۷/۱/۱۵ در خصوص تدوین و پیشنهاد سیاست‌های کلی نظام در مورد این اصل بوده است که پس از انجام اقدامات کارشناسی و بررسی‌های مقتضی، پیش‌نویس تهیه شده این سیاست‌ها در سه بند و در تاریخ ۱۳۸۰/۱۱/۶ به تصویب مجمع تشخیص مصلحت نظام رسید و جهت تأیید نهایی و ابلاغ، به دفتر مقام معظم رهبری ارسال شد. ایشان در پاسخ به این پیش‌نویس در تاریخ ۱۳۸۱/۱۱/۲۹ نکاتی (تأکید بر عدم نقض حاکمیت دولت بر همه موارد انتقال یافته، پیشنهاد سیاست‌های کلی برای توسعه بخش تعاونی و عدم فعالیت جدید دولت خارج از صدر اصل ۴۴) را اشاره می‌نمایند که کمیسیون اقتصاد کلان، بازرگانی و اداری مجمع با استناد به این رهنمودها و در راستای کامل کردن سیاست‌های کلی، متن مزبور را مجدداً مورد بررسی قرار داده و بدین ترتیب متن نهایی در تاریخ ۱۳۸۳/۹/۲۱ به تصویب مجمع تشخیص مصلحت نظام می‌رسد. (عطایی، ۱۳۸۹: ۱۷-۱۹)

خارج از موارد صدر اصل ۴۴ است که طبق آن دولت حق فعالیت جدید در این خصوص را ندارد (جز مواردی استثنایی که برای مدتی معین به تصویب مجلس می‌رسد) و از ابتدای برنامه پنج‌ساله چهارم توسعه نیز دولت موظف است سالانه بیست درصد (۲۰٪) از این فعالیت‌ها را واگذار نماید. بخش دوم این بند نیز ترتیب سرمایه‌گذاری و مالکیت و مدیریت در موارد صدر اصل ۴۴ را به شرح ذیل توسط بنگاه‌ها و نهادهای عمومی غیر دولتی و بخش‌های تعاونی و خصوصی بیان نموده است: صنایع بزرگ و صنایع مادر از جمله صنایع بزرگ پایین دستی نفت و گاز و معادن بزرگ به استثنای نفت و گاز، فعالیت بازرگانی خارجی در چارچوب سیاست‌های تجاری و ارزی کشور، بانکداری توسط بنگاه‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی و شرکت‌های تعاونی سهامی عام و شرکت‌های سهامی عام مشروط به تعیین سقف سهام هر یک از سهام‌داران با تصویب قانون، بیمه، تأمین نیرو شامل تولید و واردات برق برای مصارف داخلی و صادرات، کلیه امور پست و مخابرات به استثنای شبکه‌های مادر مخابراتی، امور واگذاری فرکانس و شبکه‌های اصلی تجزیه و مبادلات و مدیریت توزیع خدمات پایه پستی، راه و راه‌آهن، هواپیمایی و کشتیرانی (حمل و نقل هوایی و دریایی). البته در این بند مقرر شده است تا سهم بهینه بخش‌های دولتی و غیردولتی در فعالیت‌های صدر اصل ۴۴، با توجه به حفظ حاکمیت دولت و استقلال کشور و عدالت اجتماعی و رشد و توسعه اقتصادی طبق قانون تعیین شود.

**بند «ب»** با هدف تبیین سیاست‌های کلی بخش تعاونی، به افزایش سهم بخش تعاونی در اقتصاد کشور به ۲۵ درصد تا انتهای برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه، حمایت دولت از تشکیل و توسعه تعاونی‌ها و نیز ارتقای سطح آن‌ها در فعالیت‌های اقتصادی اشاره کرده است. بخشی از اهداف عدالت‌خواهانه نظام نظیر فقرزدایی در سه دهک پایین جامعه از طریق تأسیس تعاونی‌های فراگیر ملی<sup>(۱)</sup>، توانمندسازی تعاونی‌ها، حمایت‌های مالی و مالیاتی و تشکیل بانک توسعه تعاون در این بند مورد تأکید قرار گرفته است.

۱. طبق تعریف بند (۱۰) ماده (۱) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، شرکت تعاونی فراگیر ملی نوعی تعاونی متعارف یا سهامی عام است که برای فقرزدایی از سه دهک پائین درآمدی تشکیل می‌شود. عضویت سایر افراد در این تعاونی آزاد است ولی در بدو تشکیل حداقل هفتاد درصد (۷۰٪) اعضاء آن باید از سه دهک پائین درآمدی باشند.

**بند «ج»** با توجه به ضرورتِ مواردی چون: شتاب گرفتن رشد و توسعه اقتصادی کشور مبتنی بر اجرای عدالت اجتماعی و فقرزدائی در چارچوب چشم‌انداز ۲۰ ساله کشور، تغییر نقش دولت از مالکیت و مدیریت مستقیم بنگاه به سیاست‌گذاری و هدایت و نظارت و توانمندسازی بخش‌های خصوصی و تعاونی در اقتصاد و حمایت از آن به منظور رقابت کالاها در بازارهای بین‌المللی، جهت‌گیری خصوصی‌سازی را در راستای افزایش کارایی و رقابت‌پذیری و گسترش مالکیت عمومی تبیین نموده و بدین ترتیب سیاست‌های کلی توسعه بخش‌های غیردولتی از طریق واگذاری فعالیت‌ها و بنگاه‌های دولتی را بیان داشته است. ترتیب واگذاری هشتاد درصد (۸۰٪) از سهام بنگاه‌های دولتی مشمول صدر اصل ۴۴ به بخش‌های خصوصی، شرکت‌های تعاونی سهامی عام و بنگاه‌های عمومی غیر دولتی در این بند ذکر شده است که تفصیل این موارد پیشتر - در بخش دوم و ذیل هر یک از بندها- مورد بررسی قرار گرفت. الزام به استفاده از ساز و کار بورس در واگذاری و قیمت‌گذاری‌ها و ممانعت از افزایش یا تداوم تصدی‌گری‌های دولت در شرکت‌های مشمول واگذاری نیز از دیگر نکات قابل توجه در این رابطه می‌باشد.

**بند «د»** نیز سیاست‌های کلی واگذاری را مورد تأکید قرار داده و الزامات واگذاری و نحوه مصارف درآمدهای حاصله از آن‌ها را بیان داشته است؛ ایجاد خوداتکایی برای خانواده‌های مستضعف و محروم و تقویت تأمین اجتماعی، اختصاص سی درصد (۳۰٪) از درآمدهای حاصل از واگذاری به تعاونی‌های فراگیر ملی به منظور فقرزدایی و مشارکت شرکت‌های دولتی با بخش‌های غیر دولتی تا سقف ۴۹ درصد به منظور توسعه اقتصادی مناطق کم‌تر توسعه یافته از جمله این سیاست‌ها می‌باشد.

در نهایت نیز در **بند «ه»** به سیاست‌های کلی اعمال حاکمیت و پرهیز از انحصار اشاره شده است که بر تداوم اعمال حاکمیت عمومی دولت پس از ورود بخش‌های غیر دولتی از طریق سیاست‌گذاری و اجرای قوانین و مقررات و نظارت به‌ویژه در مورد اعمال موازین شرعی و قانونی در بانک‌های غیر دولتی و نیز جلوگیری از ایجاد انحصار توسط بنگاه‌های اقتصادی غیر دولتی از طریق تنظیم و تصویب قوانین و مقررات تأکید شده است.

همچنین لازم به ذکر است که در راستای اعمال و اجرای سیاست‌های مزبور،

لایحه اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در تاریخ ۱۳۸۶/۷/۲۲ به تصویب می‌رسد که با عنایت به ایرادات بسیار شورا به جهت مخالفت با قانون اساسی، لایحه مزبور در نهایت به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارجاع می‌گردد و در تاریخ ۱۳۸۷/۵/۱۵ تصویب می‌گردد<sup>(۱)</sup> و بدین ترتیب قلمروی فعالیت هر یک از بخش‌های دولتی، تعاونی و خصوصی و ضوابط واگذاری بخش دولتی به تفصیل بیان می‌گردد.

#### ۴-۲. نسبت‌سنجی سیاست‌های کلی ابلاغی با اصل ۴۴ قانون اساسی

یکی از مسائل چالش‌برانگیز در خصوص اصل ۴۴ و سیاست‌های ابلاغی مربوط به آن، تحلیل و بررسی روند مزبور از حیث مطابقت با قانون اساسی می‌باشد؛ توضیح بیشتر آنکه اصل ۱۷۷ قانون اساسی ترتیب و شرایط بازنگری اصول قانون اساسی را مورد تصریح قرار داده و سیاست‌های کلی اصل ۴۴ نیز خارج از ترتیبات مذکور در اصل ۱۷۷ و مطابق با بند (۱) اصل ۱۱۰ ابلاغ شده است که در نگاه نخست شائبه اصلاح قانون اساسی را به ذهن متبادر می‌سازد.

در واقع چنانچه قائل شویم که سیاست‌های مزبور، قانون اساسی را خارج از چارچوب اصل ۱۷۷ اصلاح نموده است، به طور قطع قانون اساسی نقض شده است؛ چنانکه برخی از حقوقدانان نیز بر این باورند و به ناسازگاری آشکار این سیاست‌ها با قانون اساسی نظر داده‌اند (قاسمی و ذکریایی، ۱۳۹۲: ۳۸-۳۹) و این در حالی است که سیاست‌های ابلاغی در مقام اصلاح قانون اساسی نبوده و بلکه به منزله روح حاکم بر قانونگذاری تلقی شده که در راستای تحقق اهداف و ارزش‌های قانون اساسی تعیین گشته‌اند. (اسماعیلی و منصوریان، ۱۳۹۱: ۱۵) از همین روی نیز فهم این مطلب که آیا سیاست‌های کلی اصل ۴۴، قانون اساسی را اصلاح نموده است یا خیر مستلزم بررسی ماهوی اصل ۴۴ و سیاست‌های مربوط به آن می‌باشد که ذیلاً مورد اشاره قرار می‌گیرد: به طور کلی در رابطه با اینکه «آیا مالکیت دولتی یا عمومی موضوع صدر اصل ۴۴

۱. برای توضیحات بیشتر رک. به: مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۹ [ب]: ۹۶۸-۱۰۱۹ و ۱۰۸۵-۱۰۸۹.

قابل انتقال به مالکیت خصوصی است یا خیر؟»، دو باور حقوقی در رویه قانونگذاری و تفسیر قانون اساسی به چشم می‌خورد:

**باور نخست** آنکه، فعالیت‌های موضوع صدر اصل ۴۴ چه از نظر وظایف و اختیارات و ساختار اقتصادی و چه از نظر مالکیت عمومی یا دولتی جزء بخش دولتی اقتصاد به شمار رفته و واگذاری آن به بخش غیر دولتی جایز نیست و حتی این بخش، حق سرمایه‌گذاری و فعالیت در موارد مزبور را نیز ندارد؛ چنانکه از برخی نظریات شورای نگهبان مانند نظریه تفسیری شماره ۷۹/۲۱/۹۷۹ مورخ ۱۳۷۹/۷/۱۰ در خصوص رادیو و تلویزیون نیز این چنین بر می‌آید. از جمله دلایلی که در این رابطه قابل بیان است آنکه:

- طبق تصریح اصل ۴۴، بخش خصوصی مکمل بخش دولتی و تعاونی عنوان شده است؛ اما در سیاست‌های کلی ابلاغی، بخش دولتی مکمل بخش خصوصی به شمار رفته است؛ چراکه سرمایه‌گذاری، مالکیت و مدیریت معدودی از فعالیت‌ها و بنگاه‌های صدر اصل صرفاً در انحصار دولت قرار گرفته و در مابقی موارد مزبور، دولت مکلف است (۸۰٪) از ارزش مجموع سهام بنگاه‌های دولتی در هر فعالیت (به استثناء راه و راه‌آهن) را به بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی واگذار نماید.
- چنانچه بدون سیاست‌های کلی اصل ۴۴ این امکان وجود داشت که موارد صدر اصل به بخش غیر دولتی واگذار شوند، چه نیازی به تدوین و ابلاغ این سیاست‌ها بوده است؟ بنابراین نفس ابلاغ چنین سیاست‌هایی بیان‌گر آن است که از اصل ۴۴ چنین برداشت و تفسیری امکان‌پذیر نبوده و این سیاست‌ها به اصلاح اصل منجر شده است.
- اینکه ذیل اصل ۴۴ تعیین ضوابط، قلمرو و شرایط هر سه بخش را به قانون واگذار کرده است، بدین معنی نیست که موارد صدر اصل به چه میزانی در اختیار بخش دولتی و تا چه حدی در اختیار سایر بخش‌ها باشند؛ در واقع قانونگذار اساسی تعیین اینکه صنایع بزرگ چه مواردی هستند، سد چیست، معادن بزرگ چه معادنی را شامل می‌شود و... را به قانونگذار عادی سپرده

است. بدین سان چنانچه قانونگذار عادی منظور از صنایع بزرگ را مشخص نماید، امکان تعیین میزان مالکیت عمومی در آن وجود ندارد، چراکه این موارد بر اساس اصل ۴۴ جزء بخش دولتی به حساب می‌آیند.

- برخی اظهارنظرات از سوی شورای نگهبان مانند انحصار رادیو و تلویزیون به دولت نیز مؤید آن است که منظور از تعیین ضوابط و قلمرو در ذیل اصل ۴۴، مسئله‌ای غیر از تعیین حدود دخالت دولت در این بخش‌ها بوده است و در واقع، قانونگذار اساسی تعریف و تبیین این موارد را مدّ نظر داشته است.

اما باور دوم که از نظر نگارنده مقرون به صواب به نظر می‌رسد آنکه، امکان مالکیت و فعالیت بخش غیر دولتی در موضوعات صدر اصل ۴۴ وجود داشته و بنابراین سیاست‌های کلی اصل ۴۴ با اصل مزبور مغایر به نظر نمی‌رسد. در واقع، پیرو چنین رویکردی است که قانونگذار در برنامه‌های پنج‌ساله اول تا چهارم توسعه و نیز دیگر قوانین و مقررات به تدریج چنین امکانی را فراهم آورده و در همین راستا برخی از فعالیت‌های صدر اصل ۴۴ عرصه فعالیت بخش خصوصی شده است. دلایل و مؤیدات ذیل در این رابطه قابل بیان می‌باشد:

- سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی متضمّن چارچوب وضع قوانین و مقررات و خط مشی مربوط به آن بوده و ملاک و معیاری مهم در تعیین اولویت وضع الزامات قانونی به شمار می‌روند. (اسماعیلی و منصوریان، ۱۳۹۱: ۶-۷) به بیان دیگر مقصود از ابلاغ سیاست‌ها آن بوده است که چارچوبی برای مجلس و شورای نگهبان در خصوص تبیین اصل ۴۴ مشخص شود تا بدین ترتیب تکلیف مجلس و شورای نگهبان در این خصوص مشخص شود؛ چنانکه به تصریح مقام رهبری نیز «سیاست‌های ابلاغی در چارچوب قانون اساسی نافذ است و تخطی از این قانون در اجرای سیاست‌های کلی پذیرفته نیست.» (سیاست‌های کلی جمهوری اسلامی در موضوعات امنیت اقتصادی، انرژی، منابع آب، بخش معدن، منابع طبیعی و بخش حمل و نقل، ۱۳۷۹/۱۱/۳)

- تصریح ذیل اصل مبنی بر آنکه «تفصیل ضوابط و قلمرو و شرایط هر سه بخش را قانون معین می‌کند»، ظهور در این مسئله دارد که صرف تعریف موارد صدر اصل به قانونگذار عادی واگذار نشده است. در واقع، قانونگذار اساسی درصدد بوده تا انواع مالکیت اشاره شده در اصل، منجر به زیان جامعه و عدم رشد و توسعه اقتصادی کشور نشود و به عبارت دیگر مالکیت را به صورت مشروط پذیرفته است.
- توجه به مراد قانونگذار اساسی نیز در این رابطه راهگشاست و بیان‌گر آن است که تصویب اصل بدین شکل که امکان تغییر حدود و قلمرو مالکیت بخش‌های سه‌گانه وجود داشته باشد، با توجه به دغدغه‌های نمایندگان به منظور صیانت از مصالح نظام و حفظ اهداف اقتصادی مندرج در قانون اساسی مانند تأمین استقلال اقتصادی جامعه، ریشه‌کن کردن فقر، جلوگیری از کارفرمای مطلق شدن دولت و نظائر اینها صورت پذیرفته است؛ چنانکه حتی یکی از نمایندگان مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، در این رابطه پیشنهاد می‌نماید که چون در بعضی موارد ضرورت اقتضا می‌کند که مقام رهبری در حدود ولایت فقیه و بر حسب مصالح مسلمین تصرفاتی در هر یک از این سه بخش بنماید، در انتهای اصل اضافه شود: «مقام رهبری، در حدود ولایت فقیه بر حسب ضرورت و مصالح مسلمین در هر یک از سه بخش حق اظهار نظر و تصرف دارد.» (اداره کل امور فرهنگی (حیدری)، ۱۳۶۴، ج ۳: ۱۵۴۰) که در جواب به این پیشنهاد، پاسخ داده می‌شود که ذیل اصل قیودی آورده که مطابق با آن تفصیل ضوابط و قلمرو و شرایط هر سه بخش توسط قانون معین می‌گردد که تصویب قانون نیز از طریق مجلس و با نظارت شورای نگهبان امکان‌پذیر می‌باشد (اداره کل امور فرهنگی (مکارم)، ۱۳۶۴، ج ۳: ۱۵۴۶) و از همین روی پیشنهاد مزبور با استقبال مواجه نمی‌گردد. به عبارت دیگر، حتی قانونگذار اساسی چنین دغدغه‌ای را داشته و سیال بودن این اصل را مدّ نظر قرار داده است.

- فعالیت‌های موضوع صدر اصل جزء وظایف دولت محسوب می‌شود و دولت نیز می‌تواند در راستای حسن انجام این وظایف از ظرفیت‌های بخش خصوصی یا تعاونی استفاده نماید. به عبارت دیگر، حکومت به عنوان نماینده جامعه مالکیت عمومی یا دولتی را که متعلق حق عموم است، در اختیار دارد و با توجه به تصریح ذیل اصل در بیان برخی قیود و شرایط، دولت می‌تواند به منظور اعمال حق مالکیت خود، در مواردی که مانعی در رشد و توسعه اقتصادی و مصالح عمومی کشور وجود دارد، موارد مذکور در صدر اصل را واگذار نماید. البته مشخص است که این واگذاری‌ها نباید به صورت استحاله مالکیت عمومی و تبدیل کامل عرصه‌های موضوع صدر اصل ۴۴ به مالکیت خصوصی شود (کنعانی، ۱۳۸۷: ۲۵۱-۲۵۳)؛ امری که در سیاست‌های کلی اصل ۴۴ نیز رعایت شده و همچنان مواردی در انحصار دولت باقی مانده است.

- عنایت به قوانین مختلف و البته نظریات تفسیری شورای نگهبان که به لحاظ مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با شرع و قانون اساسی صادر شده است نیز این ادعا را کاملاً تأیید می‌نماید؛ به عبارت دیگر، با توجه به اینکه شورای نگهبان «در چارچوب اصل ۴۴ و با عنایت به پذیرش مالکیت عمومی آن‌ها» برخی واگذاری‌ها از صدر اصل ۴۴ را به بخش غیر دولتی مورد پذیرش قرار داده است، مشخص می‌گردد که امکان واگذاری‌های مزبور پیش از ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ نیز وجود داشته است.

در واقع شورای نگهبان بر تفسیر منطقی اصل ۴۴ قانون اساسی نظر داشته و صدر و ذیل اصل را در کنار یکدیگر و به عنوان یک کلّ منسجم مدّ نظر قرار داده است و از همین روی، تصدّی دولتی را تا حدّی مورد احترام و حمایت دانسته که موجب رشد و شکوفایی اقتصاد کشور باشد. البته نکته شایان توجه آنکه شورای نگهبان در این راستا رویکردی سخت‌گیرانه داشته و پذیرش این مهم را با تصریح بر مالکیت دولت و به استناد ذیل اصل ۴۴ و



همچنین تعیین ضوابط، قلمرو و شرایط مربوط به آن مورد تأیید قرار داده است. چنانکه شورای نگهبان در اظهارنظر خود به شماره ۷۱۴۵ مورخ ۱۳۷۳/۹/۲ در خصوص لایحه برنامه پنج‌ساله دوم توسعه مصوب ۱۳۷۳/۸/۲۴ که به ادامه و تسریع واگذاری شرکت‌های دولتی و تحت پوشش دولت به بخش‌های خصوصی و تعاونی اشاره داشته، به لزوم رعایت اصل ۴۴ قانون اساسی تصریح نموده است. (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۵[الف]: ۶۲۳) نمونه دیگر، اظهارنظر شماره ۷۸/۲۱/۶۳۵۵ تاریخ ۱۳۷۸/۱۲/۲۱ شورای نگهبان در خصوص لایحه برنامه سوم است که به وضوح به این مهم اشاره کرده است:

«موادی از این قانون که با توجه به ذیل اصل ۴۴، سرمایه‌گذاری یا بهره‌برداری و نظایر اینها را برای بخش خصوصی (اعم از حقیقی و حقوقی) و یا تعاونی مجاز دانسته است، مطلق است و شامل بخش خصوصی (حقیقی و حقوقی) خارجی نیز می‌شود. با توجه به اینکه ذیل اصل ۴۴ خروج از اصل را مقید به تعیین ضوابط، قلمرو و شرایط کرده است، مجلس باید در هر یک از موارد مذکور در مواد برنامه صریحاً معین کند که واگذاری این موارد را به شخص حقیقی و حقوقی خارجی مفید یا مضر می‌داند.» (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۵[ب]: ۵۹۴)

- در تحلیل عملکرد شورای نگهبان در این رابطه نیز باید توجه داشت که شورا امکان واگذاری برخی از موارد صدر به بخش غیر دولتی را به جهت اهمیت و نقش محوری آن‌ها در اقتصاد کشور اساساً مورد پذیرش قرار نداده است؛ یعنی واگذاری این موارد همواره به گونه‌ای تلقی شده است که با ذیل اصل تطبیق نداشته و به عنوان مثال مایه زیان جامعه و یا مانع رشد و توسعه اقتصادی کشور به شمار رفته‌اند؛ چنانکه حتی پس از ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ نیز چنین بوده است و سرمایه‌گذاری، مالکیت و مدیریت در برخی فعالیت‌ها و بنگاهها منحصراً در اختیار دولت قلمداد شده است. این در حالی است که همان‌طور که بیان شد، شورای نگهبان در موارد دیگر با رویکردی

سخت‌گیرانه و یا توجه به ضوابط ذیل اصل واگذاری‌ها را مطابق اصل ۴۴ دانسته است.

مسئله قابل تأمل دیگر در این خصوص آنکه آیا شورای نگهبان طرح‌ها و لوایح را به لحاظ موضوعی و آثار اقتصادی تحلیل و ارزیابی کرده و در صورت وجود شرایط مذکور در ذیل اصل به اظهار نظر مبادرت نموده یا اینکه اساساً به این مسئله توجهی ننموده است؟

آنچه از عملکرد شورا در نظارت بر مصوبات مجلس در رابطه با موارد مذکور در اصل ۴۴ استنباط می‌گردد آنکه شورای نگهبان در نظارت خود، امکان تحقق شرایط مذکور در ذیل اصل را لحاظ نکرده است و صرفاً به بررسی این مهم پرداخته که مجلس در چارچوب اصل و با توجه به شرایط ذیل اصل قانونگذاری کرده باشد. به عنوان نمونه شورای نگهبان تاکنون مصوبه مجلس را به این دلیل که موجب رشد و توسعه کشور نمی‌گردد یا مایه زیان جامعه است، مغایر اصل ۴۴ عنوان ننموده و به عبارت دیگر شورای نگهبان به اینکه مجلس با توجه به ذیل اصل به قانونگذاری پرداخته باشد بسنده کرده و این تشخیص را معتبر دانسته است.

البته به نظر می‌رسد که ورود شورای نگهبان در بررسی شرایط ذیل اصل (مثلاً تشخیص اینکه مصوبه مجلس موجب رشد و توسعه کشور می‌گردد یا مایه زیان جامعه نیست) با مانعی روبرو نمی‌باشد؛ چنانکه شورای نگهبان در مواردی مشابه چنین کرده است. مثال آنکه شورای نگهبان وجود «ضرورت» را در مواردی که مجلس قانونگذاری طبق اصل ۸۵ قانون اساسی امری را به دلیل ضرورت به کمیسیون‌های داخلی خود تفویض می‌کند (قوانین آزمایشی)، بررسی کرده و موارد غیر ضروری را مغایر اصل ۸۵ بیان داشته است. به عنوان نمونه شورای نگهبان در اظهار نظر خود در مورخ ۱۳۹۱/۲/۲۴ در رابطه با «لایحه تجارت» این چنین عنوان کرده است: «نظر به اینکه طبق اصل ۸۵ مجلس نمی‌تواند اختیار قانونگذاری را به شخص یا هیأتی واگذار کند، فقط در موارد ضروری می‌تواند اختیار وضع بعضی از قوانین را به کمیسیون‌های داخلی خود تفویض نماید، با توجه به اینکه قانون تجارت فعلی قانون دائمی است و امور مربوطه به طور طبیعی و عادی جریان دارد و خلاء قانونی به نحو کلی که جبران آن ضروری باشد در این خصوص وجود ندارد و هیچ ضرورتی برای تصویب این

مصوبه در کمیسیون به صورت آزمایشی بدون جری مراحل عادی قانونگذاری نیست، علاوه بر وجود ابهامات و اشکالات عدیده در این مصوبه با عنایت به مراتب مذکوره تصویب آن توسط کمیسیون قضائی و حقوقی مجلس شورای اسلامی، مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی تشخیص داده شد. به فرض اینکه قانون موجود در برخی موارد احتیاج به تغییر و اصلاح یا تکمیل داشته باشد، باید به این نحو و به همان مقدار اکتفاء شود.» (پژوهشکده شورای نگهبان: ۱۳۹۲: ۸۲۲-۸۲۳)

بدین ترتیب با توجه به مفاد اصل ۴۳ که بر «کارفرمای بزرگ مطلقاً نشدن دولت» و «رعایت ضرورت‌های حاکم بر برنامه‌ریزی عمومی اقتصاد کشور» به عنوان ضوابط اقتصاد جمهوری اسلامی ایران تأکید می‌نماید و نیز ذیل اصل ۴۴ مبنی بر تحدید مالکیت در سه بخش مزبور با توجه به رشد و توسعه اقتصادی کشور و عدم زیان رساندن به جامعه، سیاست‌های کلی اصل ۴۴ نه در مقام اصلاح قانون اساسی و بلکه در مقام «اعلام چارچوب حاکم بر اصول ۴۳ و ۴۴ با عنایت به وضعیت موجود جامعه» توسط مقام معظم رهبری ابلاغ شده‌اند؛ چنانکه وضع قوانین و مقررات در این خصوص و تأیید آن‌ها توسط شورای نگهبان نیز بر عدم بازنگری اصل ۴۴ قانون اساسی دلالت می‌نماید و صرفاً مبین تلقی اصل ۴۴ با توجه به دیگر اصول قانون اساسی و البته ذیل آن می‌باشد.

## ۵- مطالعه تطبیقی اصل ۴۴ قانون اساسی در قوانین اساسی کشورهای دیگر

به منظور نیل به یک بررسی و تتبع نسبتاً جامع در خصوص چگونگی تبلور بخش‌های اقتصادی و حدود مداخله دولت در اقتصاد و نیز پذیرش انواع مالکیت در قوانین اساسی دیگر کشورها، با امعان نظر به اینکه این مسائل در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران ریشه در مبانی فقهی اسلامی داشته است، پس از ارائه تحلیلی کلی در خصوص نظام‌های اقتصادی و بخش‌های مربوط به آن در کشورهای مختلف، در وهله نخست بررسی قانون اساسی کشورهای اسلامی (کشورهایی که اکثریت جمعیت آن‌ها را مسلمانان تشکیل می‌دهند و یا دین رسمی در قانون اساسی آن کشور، اسلام معرفی شده است) مطمح نظر قرار خواهد گرفت تا بدین ترتیب تفاوت کشورهای اسلامی در این رابطه به طور خاص تبیین گردد و در ادامه نیز قوانین اساسی کشورهای غیر اسلامی مورد بررسی قرار خواهد گرفت که در همین راستا

سعی بر این خواهد بود که نمونه‌هایی از نظام‌های سوسیالیستی و لیبرال مورد اشاره قرار گیرند.

ذکر این نکته نیز الزامی است که در این قسمت چگونگی ظهور و بروز وضعیت بخش‌های اقتصادی و انواع مالکیت مورد قبول یک کشور صرفاً در قانون اساسی آن کشور مورد بررسی قرار خواهد گرفت و مقصود از این مطالعه تطبیقی نیز آن است که دریابیم دیگر کشورها در قانون اساسی خود چگونه و به چه میزان در خصوص بخش‌های اقتصادی خود و انواع مالکیت تصریح کرده‌اند؛ چنانکه بررسی نظام اقتصادی یک کشور و بخش‌های اقتصادی آن نیاز به پژوهش مستقل و مفصلی دارد که از اقتضاء این نوشتار خارج است. بدین ترتیب با مطالعه قوانین اساسی کشورهای دیگر می‌توان به ارزیابی شیوه اساسی‌سازی اصل ۴۴ پرداخت و در بازنگری احتمالی اصل مزبور، از این ارزیابی استفاده نمود.

## ۱-۵. تحلیل کلی

اگر مجموعه قوانین یک کشور را مورد مطالعه قرار دهیم، از نحوه روابط افراد با یکدیگر و نیز روابط آن‌ها با اموال می‌توان نوع نظام اقتصادی را به دست آورد<sup>(۱)</sup> که البته تفکیک نظام‌های اقتصادی از یکدیگر - صرفاً به لحاظ نظری - مقرون به صواب نیست؛ در واقع، اگرچه نظام‌های سوسیالیستی از ابتدا به منظور تمرکز برنامه‌ریزی به وسیله دولت و برقراری مالکیت جمعی و دولتی به وجود آمده و نظام‌های اقتصادی سرمایه‌داری نیز در بدو پیدایش بر اساس اصل عدم تمرکز و حتی عدم مداخله دولت و نامحدود بودن مالکیت خصوصی شکل گرفته‌اند، اما در عمل هیچ کشوری را نمی‌توان یافت که به صورت مطلق برنامه‌ریزی آن متمرکز یا غیر متمرکز بوده و یا

۱. به عنوان مثال اگر در قوانین کشوری آزادی‌های تقریباً نامحدودی برای مالکیت افراد بر ابزار تولید، سرمایه‌گذاری، تجارت، انتخاب شغل، استخدام کارگر و انعقاد قرارداد و ... به رسمیت شناخته شده باشد می‌توان به حکومت نظام سرمایه‌داری در آن کشور پی برد و در مقابل اگر مالکیت بر ابزار تولید به دولت اختصاص یافته و تعیین حدود وظایف و اختیارات سازمان‌های برنامه‌ریزی و نحوه نظارت آن‌ها بر واحدهای تولیدی و نحوه توزیع و قیمت‌گذاری کالا در دست دولت باشد و جایگاهی برای فعالیت اقتصادی بخش خصوصی در نظر گرفته نشده باشد، پی خواهیم برد که کشور مزبور دارای نظام اقتصاد سوسیالیستی می‌باشد.

فقط یک نوع مالکیت در آن وجود داشته باشد؛ مضاف بر اینکه نظام‌های اقتصادی نیز مانند موجودی زنده تغییر و تحول یافته و با یک نگرش ایستا نمی‌توان به تحلیل نظام‌های اقتصادی پرداخت. (نمازی، ۱۳۸۹: ۳۰۱-۳۰۲)

بر همین اساس نیز باید اظهار داشت که کشورهای مختلف به انحاء مختلفی به طرح نظام اقتصادی خود، بخش‌های آن و انواع مالکیت پرداخته‌اند. نکته شایان توجه اینکه غیر از معدودی از کشورها که بر پایه نظام سوسیالیستی ابتناء یافته‌اند و نظام برنامه‌ای را پذیرفته‌اند، حرکت کلی کشورها به سمت اقتصاد مبتنی بر بازار و رقابت و محدود کردن نقش دولت در فعالیت‌های اقتصادی و نظارتی نمودن جایگاه آن در نظام اقتصادی بوده است.<sup>(۱)</sup> تبیین بخش‌های اقتصادی و انواع مالکیت در قوانین اساسی دیگر کشورها به شرح ذیل قابل بیان می‌باشد:

## ۲-۵. بررسی قوانین اساسی کشورهای اسلامی

در غالب کشورهای اسلامی به بخش‌های اقتصادی کشور به طور صریح و خاص اشاره نشده است و در این رابطه در مواد مختلف صرفاً مواردی از قبیل مالکیت خصوصی، اقتصاد آزاد، اموال عمومی و نظائر اینها را به رسمیت شناخته شده‌اند. مضاف بر این مسئله، بر خلاف قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران که مصادیقی را برشمرده و اختیار آن‌ها را در صلاحیت حکومت عنوان کرده است، غالب قوانین اساسی کشورهای دیگر صرفاً به بیان کلیاتی مبادرت ورزیده‌اند که البته این قوانین در مقام بیان اموال عمومی یا ثروت‌های عمومی همچون اصل ۴۵ قانون اساسی ایران، مصادیقی را مورد تصریح قرار داده‌اند. در همین رابطه و در راستای نیل به فهم مقرون به صواب در خصوص وضعیت بخش‌های اقتصادی دیگر کشورها، موارد ذیل بدین ترتیب قابل بیان می‌باشند:

قانون اساسی «جمهوری یمن» اصلاحی ۱۹۹۴/۹/۲۹ میلادی از معدود کشورهایی است که ذیل یکی از مواد قانون اساسی به سه بخش دولتی، خصوصی و تعاونی تصریح کرده است و البته رقابت مشروع میان این بخش‌ها را یکی از اصول اقتصاد

۱. در خصوص اینکه آیا می‌توان نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران را با توجه به اصل ۴۴ قانون اساسی سوسیالیستی دانست یا خیر، در قسمت نتیجه‌گیری توضیح داده خواهد شد.

ملی دانسته است. طبق ماده ۷ این قانون، اقتصاد ملی بر پایه آزادی فعالیت اقتصادی و در جهت تأمین منفعت فرد و جامعه و تقویت استقلال ملی شکل گرفته است که الف- حمایت از مالکیت خصوصی و احترام به آن، ب- رقابت مشروع میان بخش‌های اقتصادی مذکور و ج- عدالت اجتماعی اسلامی به عنوان ارکان اقتصاد ملی جمهوری یمن معرفی شده‌اند. ماده ۱۰ این قانون نیز حمایت از تجارت خارجی، توسعه تجارت داخلی، تشویق سرمایه‌گذاری خصوصی، منع امتیاز انحصاری، صدور قوانین و مقررات در تضمین پشتیبانی از تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان و فراهم کردن کالاهای اساسی برای شهروندان را جزء وظایف دولت به شمار آورده است.

ماده ۳۳ قانون اساسی جدید «مصر» مصوب سال ۲۰۱۴ میلادی همچون قوانین اساسی سابق بر آن، سه نوع مالکیت خصوصی، تعاونی و عمومی را به رسمیت شناخته است که دولت موظف به حمایت از انواع این مالکیت‌ها می‌باشد و البته همان‌طور که بیان شد اشاره مستقیمی به بخش‌های نظام اقتصادی این کشور و مصادیق آن نشده است.

مواد ۱۳ و ۱۴ قانون اساسی سابق «سوریه» مصوب ۱۳/۳/۱۹۷۳ میلادی نیز با تصریح به سوسیالیستی بودن اقتصاد کشور، مالکیت سه‌گانه الف- ملی مشتمل بر منابع طبیعی و اموال عمومی، ب- عمومی مشتمل بر اموال سازمان‌های عمومی، واحدهای تولیدی و جمعیت‌های تعاونی و ج- خصوصی را به رسمیت شناخته بود. در عین حال، ماده ۱۳ قانون اساسی جدید سوریه مصوب ۲۷/۲/۲۰۱۲ میلادی، توسعه اقتصاد ملی را بر اساس فعالیت‌های اقتصادی دولتی و خصوصی استوار دانسته است که مطابق با آن حمایت از تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان، جلوگیری از انحصار و... نیز بر عهده دولت قرار گرفته است.

قانون اساسی جدید «جمهوری عراق» مصوب سال ۲۰۰۵ میلادی نیز ضمن به رسمیت شناختن مالکیت خصوصی و احترام به اموال عمومی در مواد ۲۳ و ۲۷، در ماده ۲۵ اصلاح اقتصاد عراق را وفق اصول اقتصادی جدید که سرمایه‌گذاری در همه منابع و تنوع بخشیدن به آن و نیز تشویق و توسعه بخش خصوصی را تضمین می‌نماید، مد نظر قرار داده است.

مواد ۴۶ و ۴۷ قانون اساسی «جمهوری ترکیه» مصوب سال ۱۹۸۲ میلادی بدون

اشاره به بخش‌های اقتصادی این کشور، امکان عمومی‌سازی اموال غیر منقول خصوصی و دولتی‌سازی بخش‌های خصوصی را در صورت اقتضاء منافع عمومی و پرداخت عوض بیان داشته است و در عین حال نیز در ماده ۱۷۱، اتخاذ تدابیر لازم در توسعه تعاونی‌ها را به منظور افزایش تولید و حمایت از مصرف‌کننده در صلاحیت دولت قرار داده است. ماده ۱۶۷ این قانون نیز بر کارکرد نظارتی دولت بر بازار و تنظیم تجارت خارجی تصریح کرده است. همچنین شایان توجه است که ماده ۱۳۲ قانون اساسی ترکیه، تأسیس و راه‌اندازی ایستگاه‌های رادیو و تلویزیون را در چارچوب شرایط مقرر در قانون آزاد دانسته و استقلال و بی‌طرفی برنامه‌های رادیو و تلویزیون را مورد اشاره قرار داده است.

در همین ارتباط ماده ۱۱ قانون اساسی «عمان» مصوب سال ۱۹۹۶ میلادی تحت عنوان «مبانی اقتصادی» صرفاً بر ابتناء اقتصاد ملی بر عدالت و اصول اقتصاد آزاد تصریح نموده و آزادی فعالیت اقتصادی را در چارچوب قانون، مصلحت عمومی و سلامت اقتصاد ملی مورد پذیرش قرار داده است؛ البته شایان ذکر است که ذیل این ماده نیز تمامی ثروت‌های طبیعی و عواید ناشی از آن‌ها را در ملکیت دولت دانسته و اعطای امتیاز و بهره‌برداری موردی زمین‌های عمومی را فقط به موجب قانون و برای مدت محدود و البته در راستای مصالح کشور مجاز قلمداد کرده است.

ماده ۲۰ قانون اساسی «کویت» مصوب سال ۱۹۶۲ میلادی، ماده ۱۰ قانون اساسی «بحرین» اصلاحی سال ۲۰۰۱ میلادی، ماده ۲۸ قانون اساسی «قطر» مصوب سال ۲۰۰۳ میلادی و ماده ۲۴ قانون اساسی «امارات متحده عربی» مصوب سال ۱۹۷۱ میلادی نیز صرفاً بر ابتناء اقتصاد ملی بر عدالت اجتماعی تصریح داشته و عامل استواری آن را همکاری عادلانه بین فعالیت‌های بخش عمومی و بخش خصوصی عنوان کرده‌اند.

همچنین شایان توجه است که قانون اساسی «لبنان» مصوب سال ۱۹۲۶ میلادی اساساً ماده‌ای را در این ارتباط به تصویب نرسانده و صرفاً در مقدمه قانون اساسی که با قانون بنیادین مصوب ۱۹۹۱/۹/۲۱ به قانون اساسی افزوده شده است، به آزاد بودن نظام اقتصادی و نیز تضمین ابتکارات فردی و مالکیت خصوصی تصریح نموده است. قانون اساسی «جمهوری افغانستان» مصوب سال ۲۰۰۴ میلادی نیز در ماده ۱۰،

سرمایه‌گذاری‌ها و فعالیت‌های خصوصی را مبتنی بر نظام اقتصاد بازار دانسته و دولت نیز موظف به تضمین تشویق و حمایت از آن‌ها می‌باشد. مطابق با ماده ۱۱ نیز امور مربوط به تجارت داخلی و خارجی، وفق ایجابات اقتصادی کشور و مصالح مردم توسط قانون تنظیم می‌گردد.

### ۳-۵. بررسی قوانین اساسی کشورهای غیر اسلامی

مطابق با ماده ۶ قانون اساسی «جمهوری خلق چین» مصوب سال ۱۹۸۲ میلادی، مالکیت همگانی ابزار تولید یعنی مالکیت همه خلق و مالکیت اشتراکی طبقه کارگر، اساس نظام اقتصاد سوسیالیست جمهوری خلق چین را تشکیل می‌دهد که از اصل «از هر کس به اندازه استعدادش» و «به هر کس مطابق کارش» پیروی می‌نماید و طبق ماده ۱۵ نیز دولت، اقتصاد برنامه‌ریزی شده را بر اساس مالکیت سوسیالیستی اعمال می‌نماید و رشد متناسب و هماهنگ اقتصاد ملی را از طریق برقراری موازنه کلی بین اقتصاد برنامه‌ریزی شده و اقتصاد بازار تأمین می‌کند.

در خصوص بخش‌های اقتصادی چین باید اظهار داشت که به تصریح ماده ۷ این قانون، اقتصاد دولتی بخشی از اقتصاد سوسیالیست است که تحت مالکیت همه خلق بوده و راهبری اقتصاد ملی را بر عهده دارد. اقتصاد تعاونی نیز وفق ماده ۸ قانون اساسی چین به عنوان دیگر بخش اقتصاد سوسیالیستی چین و تحت مالکیت اشتراکی طبقه کارگر معرفی شده است که جوامع روستایی و تعاونی‌های تولیدی فرآورده‌های کشاورزی از اشکال اقتصاد تعاونی می‌باشند و دولت موظف به حمایت، رشد و توسعه این بخش می‌باشد. در عین حال به موجب ماده ۱۱ این قانون، اقتصاد خصوصی شهری و روستایی کارگران که حدود آن را قانون معین می‌نماید، مکمل اقتصاد عمومی سوسیالیستی عنوان شده که دولت از حقوق و منافع قانونی این اقتصاد حمایت کرده و بر آن نظارت می‌نماید. همچنین گفتنی است که مطابق با ماده ۱۳ دولت از حق شهروندان برای مالکیت بر درآمدهایی که به صورت قانونی کسب کرده‌اند از قبیل پس‌اندازها، خانه‌ها و... حمایت می‌نماید.

قانون اساسی «اتحاد جماهیر شوروی» سابق مصوب سال ۱۹۲۲ میلادی نیز با تصریح به سوسیالیستی بودن نظام این کشور، مالکیت عمومی را به عنوان اصل و مالکیت خصوصی را به عنوان فرع مورد پذیرش قرار داده بود. طبق ماده ۱۱ این



قانون، مالکیت دولتی یعنی مالکیت مشترک مردم شوروی، شکل اصلی مالکیت سوسیالیستی بوده است و زمین، ذخایر زیرزمینی، آب و جنگل منحصراً به دولت تعلق داشته است. علاوه بر این وسایل اساسی تولید در صنایع و ساختمان و کشاورزی، ترابری، ارتباطات، بانک‌ها، دارایی مؤسسات عام المنفعه، شهرداری‌ها، بیشتر اماکن شهری و دارایی‌های دیگری که برای هدف‌های دولت ضروری شناخته می‌شدند به دولت تعلق داشتند. البته مالکیت شخصی نیز در این قانون اساسی به رسمیت شناخته شده بود و منشاء آن، درآمد حاصله از کار بیان شده بود که شامل وسایل مورد استفاده زندگی روزمره، اشیاء لازم برای مصارف شخصی و رفاهی، قطعات کوچک زمین، یک خانه مسکونی و پس‌اندازهای حاصله از کار بود.

این در حالی است که پس از فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی در سال ۱۹۹۱ میلادی، قانون اساسی «فدراسیون روسیه» مصوب سال ۱۹۹۳ میلادی بر پایه اقتصاد آزاد و مالکیت خصوصی شکل گرفت. بند (۱) ماده ۸ قانون اساسی روسیه یکپارچگی فضای اقتصادی، جریان آزاد کالا، خدمات و سرمایه و حمایت از فعالیت‌های رقابتی و آزادی فعالیت‌های اقتصادی را تضمین نموده و در بند (۲) نیز مالکیت خصوصی، دولتی، اجتماعی (تعاونی) و دیگر اشکال آن را مورد تأیید قرار داده است. مالکیت زمین و سایر منابع طبیعی نیز در ماده ۹ این قانون به صورت خصوصی، دولتی، اجتماعی و سایر اشکال مالکیت صحیح عنوان شده است. همچنین ماده ۳۵ این قانون، حمایت از مالکیت خصوصی به واسطه قانون را پذیرفته و سلب مالکیت را در برابر خسارت عادلانه و برای منافع عمومی مجاز شمرده است. علاوه بر این گفتنی است که ماده ۷۱ قانون اساسی روسیه در مقام احصاء اختیارات فدراسیون، مالکیت اموال دولتی فدرال و اداره آن، تعیین مبانی سیاست‌ها و برنامه‌های فدرال در زمینه توسعه اقتصادی فدراسیون روسیه، مبانی سیاست قیمت‌گذاری، خدمات اقتصادی فدرال از جمله بانک‌های فدرال و روابط اقتصادی خارجی فدراسیون را بیان نموده است.

در مقابل نظام اقتصادی ایالات متحده آمریکا، هرچند دارای نزدیک‌ترین نظام به الگوی نظام اقتصاد بازار آزاد یا بازار رقابتی است و از ویژگی‌های ساختار تصمیم‌گیری در آن، حجم زیاد مقررات در زمینه‌های اقتصادی است که برای ایجاد محدودیت در انحصارات طبیعی و نیز جلوگیری از تضعیف رقابت وضع شده است

(نمازی، ۱۳۸۹: ۳۲۰-۳۲۱)<sup>(۱)</sup>؛ اما در قانون اساسی این کشور مصوب سال ۱۷۸۸ میلادی تصریحی در رابطه با نظام اقتصادی این کشور و بخش‌های آن به چشم نمی‌خورد که البته تحلیل‌های اقتصادی بسیاری در این خصوص به رشته تحریر درآمده است.<sup>(۲)</sup>

در قانون اساسی «جمهوری پنجم فرانسه» مصوب سال ۱۹۵۸ میلادی صرفاً ماده ۳۴ به مسئله اقتصاد اشاره کرده است که مطابق با آن تأسیس انواع مؤسسات عمومی، ملی نمودن مؤسسات اقتصادی و صنعتی، انتقال مالکیت مؤسسات مزبور از بخش عمومی به بخش خصوصی و تفصیل نظام مالکیت از جمله مواردی هستند که در صلاحیت پارلمان قرار گرفته‌اند.

ماده ۷۳ قانون اساسی «جمهوری فدرال آلمان» مصوب سال ۱۹۴۹ میلادی، امور گمرکی و بازرگانی، معاهدات راجع به تجارت و کشتیرانی و آزادی حمل و نقل کالای تجارتي، راه‌آهن‌های فدرال و خطوط هوایی، سرویس‌های پستی و ارتباطات تلفنی و تلگرافی، حقوق مالکیت صنعتی و حق طبع و انتشار را منحصراً در اختیار فدراسیون عنوان کرده است. ماده ۷۴ این قانون نیز قانونگذاری در رابطه با امور اقتصادی، معادن، صنایع نیروی برق، فرآورده‌های صنعتی، تجارت، بانکداری، بورس و بیمه‌های خصوصی، انتقال زمین، منابع طبیعی، جلوگیری از سوء استفاده اختیارات اقتصادی، تشویق تولیدات کشاورزی و جنگل، حفاظت منابع غذایی، واردات و صادرات مواد کشاورزی و جنگلی، صید ماهی در دریای آزاد و آب‌های ساحلی و هر نوع ترتیب اقتصادی که تابع نظارت عمومی باشد را در زمره اختیارات مشترک دولت مرکزی و استان‌ها در نظر گرفته است. همچنین شایان توجه است که ماده ۱۴ قانون اساسی آلمان، سلب مالکیت را به منظور منافع عمومی و البته در قبال جبران خسارت عادلانه مجاز دانسته است. به موجب ماده ۱۵ نیز زمین و منابع تولید را طبق ماده

۱. نظام اقتصادی آمریکا از بیشترین قوانین ضد انحصار برخوردار است و دواير دولتي متعددي در جهت حفاظت از منافع مصرف‌کنندگان و محیط زیست فعال می‌باشند. (نمازی: ۱۳۸۹: ۳۲۱) قوانین ضد تراست از سال ۱۸۹۰ میلادی وضع شده‌اند.

۲. به عنوان مثال، رک به:

Beard, Charles A. (1913), **An Economic Interpretation of the Constitution of the United States**, New York: Macmillan Publishing Co, Inc Or Posner R. (1987), "The Constitution as an Economic Document," **George Washington Law Review**, vol 56. 4-38.

مذکور می‌توان به تملک عمومی درآورد. بنابراین اصل بر مالکیت خصوصی است و دولت برای تملک اموال عمومی باید همانند اموال خصوصی عمل نماید.

مطابق با ماده ۴۲ قانون اساسی «جمهوری ایتالیا» مصوب سال ۱۹۴۷ میلادی نیز مالکیت، عمومی یا خصوصی است و اموال اقتصادی، متعلق به دولت، سازمان‌ها و یا اشخاص حقیقی می‌باشند. مالکیت خصوصی به تصریح همین ماده به رسمیت شناخته شده و راه‌های کسب و انتفاع و نیز حدود آن به منظور تضمین نقش اجتماعی و در دسترس همگان قرار دادن آن توسط قانون تعیین می‌گردد. همچنین سلب مالکیت خصوصی صرفاً به منظور رعایت منافع عمومی و در مواردی که قانون پیش‌بینی می‌نماید و به شرط جبران خسارت امکان‌پذیر می‌باشد. علاوه بر این مسئله، وفق تصریح ماده ۴۱ این قانون، فعالیت اقتصادی خصوصی آزاد به شمار رفته است که البته نباید با مصالح اجتماعی مغایر باشد و یا موجب لطمه زدن به امنیت، آزادی و حیثیت افراد گردد که در همین راستا نیز قانون، برنامه‌ها و نظارت‌های مناسبی را مقرر می‌دارد تا فعالیت‌های اقتصادی بخش دولتی و خصوصی به سوی اهداف اجتماعی هدایت و هماهنگ شوند. همچنین گفتنی است که ماده ۴۵ قانون اساسی ایتالیا، نقش اجتماعی تعاونی که بر اساس همکاری متقابل باشد و هدف سودجویانه و شخصی را مد نظر قرار نداده باشد را به رسمیت شناخته و بدین ترتیب گسترش تعاونی از طریق قانون را مورد توجه قرار داده است.

### جمع‌بندی، نتیجه‌گیری و پیشنهادها

۱- اصل ۴۴ قانون اساسی، پایه‌ها و ارکان نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران را تحت تأثیر مکتب اقتصادی اسلام بر پایه سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی با برنامه‌ریزی منظم و صحیح استوار ساخته است. این اصل، بخش دولتی را مشتمل بر بسیاری از فعالیت‌های اقتصادی از قبیل صنایع مادر، صنایع بزرگ، بازرگانی خارجی، معادن بزرگ، بانکداری به صورت مالکیت عمومی و در اختیار دولت، بخش تعاونی را دربردارنده شرکت‌ها و مؤسسات تعاونی تولید و توزیع و بخش خصوصی را نیز شامل آن قسمت از کشاورزی، دامداری، صنعت، تجارت و خدمات که مکمل دو بخش دیگر باشد، عنوان

کرده و تفصیل ضوابط، قلمرو و شرایط هر سه بخش را به قانونگذار عادی واگذار نموده است.

۲- نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران تحت تأثیر مکتب اقتصادی اسلام و جهان‌بینی توحیدی حاکم بر آن و نگرش به فرد و جامعه شکل گرفته و بیشترین موفقیت را در ایجاد توازن میان منافع فرد و جامعه و برقرار کردن همسویی میان آن دو دانسته است که بر همین اساس، آزادی‌های فردی را در چارچوبی مشخص به رسمیت شناخته و وظایف گسترده‌ای را در این زمینه بر عهده دولت قرار داده است.

۳- به حکم عقل و نیز آیات و روایات ثابت می‌شود که ولایت خداوند و کسانی که از جانب وی به حکومت منصوب شده‌اند بر اصل نخستین عدم ولایت مقدم است و از همین روی اطاعت از دستورات حکومتی ایشان که در مقام اعمال ولایت و حکومت بیان شده است نیز همانند اطاعت از دستورات خداوند تبارک و تعالی واجب و لازم است. بنابراین اصل ورود حاکم دولت اسلامی در اعمال ولایت و حکومت و از جمله فعالیت‌های اقتصادی امری مسلم می‌باشد؛ چنانکه سیره پیامبر اکرم صلی الله علیه و آله نیز بر این مسئله دلالت می‌نماید. در خصوص قلمرو اختیارات حاکم و دولت اسلامی نیز باید اظهار داشت هر امری که به مصلحت فرد یا جامعه باشد (و تحقق آن بدون ولایت دولت به صورت نظارت یا ارشاد ممکن نباشد)، امام علیه السلام و یا ولی مسلمین در آن امر ولایت دارند.

۴- اصل ۴۴ قانون اساسی اگرچه در ابتدا صرفاً پایه‌های نظام اقتصادی را طرح کرده و به موضوع مالکیت اشاره‌ای ننموده، اما در انتهای اصل تصریح می‌نماید که مالکیت در این سه بخش با شرایط مذکور در ذیل اصل محترم و مورد حمایت قانون می‌باشد و بنابراین با توجه به سه بخش مذکور، سه نوع مالکیت در بخش‌های دولتی، تعاونی و خصوصی را شناسایی کرده است. علاوه بر این، در صدر اصل تصریح شده است که بخش دولتی شامل کلیه صنایع بزرگ، صنایع مادر و نظائر اینها به صورت «مالکیت عمومی» و در

اختیار دولت است و بدین ترتیب به نوعی دیگر از مالکیت یعنی مالکیت عمومی اشاره شده است.

۵- به لحاظ نظری در فقه و حقوق موضوعه در رابطه با یکسان‌انگاری و یا تفکیک دو نوع مالکیت عمومی و دولتی از یکدیگر اختلافاتی وجود دارد. به نظر می‌رسد اصل ۴۴ قانون اساسی تفاوت خاصی را بین اموال دولتی و عمومی (و در نتیجه مالکیت دولتی و عمومی) مدنظر قرار نداده و بهره‌برداری از این نوع اموال را در اختیار دولت (حکومت) دانسته است. به عبارت دیگر موضوع مالکیت دولتی یا عمومی مندرج در اصل ۴۴، اموالی است که برای استفاده تمام مردم آماده شده و یا به منظور حفظ مصالح عمومی اختصاص یافته‌اند و دولت نیز از جهت ولایتی که بر عموم مردم دارد می‌تواند آن‌ها را اداره کند و به نمایندگی از مردم و در راستای صیانت از این اموال از آن‌ها نگهداری و مواظبت به عمل آورد.

۶- جامع و مانع بودن تقسیم‌بندی نظام اقتصادی به سه بخش دولتی و تعاونی و خصوصی اقتضاء دارد تا واژه «دولت» در این اصل به معنای حکومت باشد، چرا که علاوه بر مداخله مستقیم دولت (به معنای یکی از قوا) در اقتصاد که از آن تحت عنوان بخش دولتی یاد شده است، مجموعه بزرگی از واحدهای عمدتاً فعال اقتصادی خارج از این بخش وجود دارند.

۷- بخش تعاونی که در جلسه بررسی نهایی قانون اساسی ابهام بسیاری نسبت به آن وجود داشته است، بستر مناسبی برای افرادی است که از توان مادی کافی برای فراهم آوردن ابزار تولید و امکانات لازم برخوردار نمی‌باشند و این افراد می‌توانند قدرت اقتصادی لازم را از طریق تجمیع سرمایه‌ها و تعاون و همکاری اشخاص با یکدیگر فراهم آورند. در واقع، خبرگان قانون اساسی در پی آن بوده‌اند که ارزش‌های اسلامی را در نظام اقتصادی کشور ملحوظ دارند و ترتیبی اتخاذ نمایند که از تمرکز و تداول ثروت در دست افراد و گروه‌ها جلوگیری شود تا اکثریت جامعه به دور از هر گونه فشار اقتصادی قادر به ادامه زندگی عادلانه باشند.

- ۸- قرار دادن بخش‌های دولتی، خصوصی و تعاونی در عرض یکدیگر از حیث تعیین پایه‌های نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران و با توجه به اهمیت آن‌ها منطقی به نظر می‌رسد و قانونگذار اساسی بدین ترتیب در صدد رشد و توسعه بخش تعاونی به موازات دو بخش دیگر بوده است.
- ۹- مالکیت در بخش تعاونی از آن جهت که تشکیل دهندگان و اداره کنندگان شرکت‌های تعاونی اشخاص خصوصی هستند، جزئی از مالکیت خصوصی به حساب می‌آید که البته این نوع مالکیت به صورت مشاع بوده و همه صاحبان سهم، چه کم و چه زیاد، دارای یک رأی می‌باشند.
- ۱۰- مکمل بودن بخش خصوصی برای بخش دولتی و تعاونی بدین مفهوم است که بخش خصوصی در فعالیت‌های خود تا جایی آزاد است که فعالیت در این دو بخش را مختل نکند و بنابراین اگر یک صنعت، دامداری یا خدمت رابطه تکمیلی با فعالیت‌های دولتی و تعاونی نداشته باشد و رابطه تخریبی نیز نداشته باشد، در فعالیت خود آزاد می‌باشد.
- ۱۱- سیاست‌های کلی اصل ۴۴ به منظور شتاب بخشیدن به رشد اقتصادی ملی، گسترش مالکیت در سطح عموم مردم برای تأمین عدالت اجتماعی، ارتقاء کارایی بنگاه‌های اقتصادی و بهره‌وری منابع مادی و انسانی و فناوری، افزایش رقابت‌پذیری و سهم بخش خصوصی و تعاونی در اقتصاد ملی و افزایش سطح عمومی اشتغال و کاستن از بار مالی و مدیریتی دولت در تصدّی فعالیت‌های اقتصادی توسط مقام معظم رهبری ابلاغ شده‌اند.
- ۱۲- اجازه فعالیت بخش خصوصی در عرصه‌های عمومی در راستای مقابله با رشد ناموزون دولت و جایگزین کردن فضای اقتصاد آزاد و رقابتی است که این غایت به معنای نفی مالکیت عمومی و عدم مداخله دولت نیست و به عبارت دیگر نمی‌توان بدین طریق تأسیسات زیربنایی و اموال مربوط به اعمال حاکمیت و فعالیت‌های حاکمیتی را از اختیار حکومت خارج نمود.
- ۱۳- سیاست‌های کلی اصل ۴۴ در مقام اصلاح قانون اساسی و در تعارض با اصل مزبور به نظر نمی‌رسند؛ از جمله دلایل و مؤیدات در این خصوص آنکه:

- سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی متضمن چارچوب وضع قوانین و مقررات و خط مشی مربوط به آن بوده و ملاک و معیاری مهم در تعیین اولویت وضع الزامات قانونی به شمار می‌روند و مقصود از ابلاغ سیاست‌ها نیز آن بوده است که چارچوبی برای مجلس و شورای نگهبان در خصوص تبیین اصل ۴۴ مشخص شود تا بدین ترتیب تکلیف مجلس و شورای نگهبان در این خصوص مشخص شود.
- تصریح ذیل اصل مبنی بر آنکه «تفصیل ضوابط و قلمرو و شرایط هر سه بخش را قانون معین می‌کند»، بیان‌گر آن است که قانونگذار اساسی درصدد بوده تا انواع مالکیت اشاره شده در اصل، منجر به زیان جامعه و عدم رشد و توسعه اقتصادی کشور نشود و به عبارت دیگر مالکیت را به صورت مشروط پذیرفته است.
- بررسی مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی اصل ۴۴ قانون اساسی نیز نشان می‌دهد که نمایندگان دغدغه صیانت از مصالح نظام و حفظ اهداف اقتصادی مندرج در قانون اساسی مانند تأمین استقلال اقتصادی جامعه، ریشه‌کن کردن فقر، جلوگیری از کارفرمای مطلق شدن دولت و نظائر اینها را داشته و از همین روی سیال بودن این اصل را مدنظر قرار داده‌اند.
- حکومت به عنوان نماینده جامعه مالکیت عمومی یا دولتی را که متعلق حق عموم است، در اختیار دارد و با توجه به تصریح ذیل اصل در بیان برخی قیود و شرایط، دولت می‌تواند به منظور اعمال حق مالکیت خود، در مواردی که مانعی در رشد و توسعه اقتصادی و مصالح عمومی کشور وجود دارد، موارد مذکور در صدر اصل را واگذار نماید.
- عنایت به قوانین مختلف و البته نظریات تفسیری شورای نگهبان که به لحاظ مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با شرع و قانون اساسی صادر شده است نیز این ادعا را کاملاً تأیید می‌نماید. در واقع شورای نگهبان بر تفسیر منطقی اصل ۴۴ قانون اساسی نظر داشته و صدر و ذیل اصل را در کنار یکدیگر و به عنوان یک کلّ منسجم مدّ نظر قرار داده است و از همین روی،

تصدی دولتی را تا حدی مورد احترام و حمایت دانسته که موجب رشد و شکوفایی اقتصاد کشور باشد.

۱۴- بررسی قوانین اساسی دیگر کشورها نشان می‌دهد که غالب کشورها درصدد بیان اصول و مبانی حاکم بر نظام اقتصادی خود برآمده‌اند و حرکت کلی عمده کشورها به سوی رقابت و اقتصاد مبتنی بر بازار آزاد بوده است. افزایش نقش نظارتی دولت‌ها نیز در تضمین حمایت از فعالیت‌های رقابتی و آزادی فعالیت‌های اقتصادی در این رابطه امری مشهود است.

۱۵- نسبت به این اصل اشکالات و ایراداتی به نظر می‌رسد؛ از جمله آنکه:

الف- در صدر اصل حوزه گسترده‌ای از اقتصاد به عنوان بخش دولتی عنوان شده است که واگذاری چنین قلمروی از اختیارات به بخش دولتی فارغ از اینکه شائبه دولتی بودن نظام اقتصادی را موجب می‌شود، مشکلات بسیاری از جمله عدم کارایی را نیز در این بخش پدید می‌آورد. لذا شایسته است که از نقش مالکیت و مدیریت مستقیم بخش دولتی در مواردی که این ضرورت وجود ندارد، کاسته و بر نقش نظارتی آن افزوده شود؛ چنانکه در سیاست‌های کلی اصل ۴۴ نیز چنین شده است.

ب- به نظر می‌رسد اساساً درج مصادیق متعدد در قلمرو بخش دولتی بر خلاف اقتضاء قانون‌گذاری در حوزه اقتصاد باشد؛ چنانکه امعان نظر بر شرایط و برهه‌های زمانی مختلف، بایسته‌های متفاوتی را در این خصوص به وجود می‌آورد و از همین روی وظیفه قانون‌گذار عادی است که بر اساس اصول و کلیاتی که در این رابطه در قانون اساسی ذکر شده، مطابق با اقتضائات هر دوره به قانون‌گذاری و تعیین مصداق در این راستا مبادرت بورزد.

ج- ماهیت بخش تعاونی در این اصل مبهم است؛ چرا که اگر دولت در این خصوص مداخله کند از نظر ماهیتی به نوعی دولتی خواهد بود و اگر اختیار در دست افراد خصوصی باشد، بخش خصوصی تلقی خواهد شد.

د- بخش خصوصی به عنوان مکمل دو بخش دیگر عنوان شده است و این در حالی است که تلاش برای دستیابی به حد مطلوب و ترکیب بهینه دخالت دولت و بازار موجب شده است سیاست خصوصی‌سازی به عنوان یکی از برنامه‌های اصلی اصلاح ساختار اقتصادی در کشورهای مختلف جهان به‌ویژه در اقتصاد ایران پی‌گیری شود و



کشورهای مختلف اعم از توسعه یافته و در حال توسعه، برای رهایی از مشکلات شرکت‌های دولتی و افزایش کارایی، خصوصی‌سازی را به‌طور گسترده اجرا کنند.<sup>(۱)</sup>

۱۶- بدین ترتیب پیشنهاد می‌گردد اصل ۴۴ قانون اساسی بدون اشاره به مصادیق، ضمن تبیین اهداف نظام اقتصادی از جمله رشد اقتصادی ملی، تضمین رقابت‌پذیری فعالیت‌های اقتصادی، عدالت اقتصادی یا مواردی از این دست، به ارائه ملاک‌ها و معیارهایی عینی در خصوص تعلق فعالیت‌ها و نگاه‌ها به هر یک از بخش‌های اقتصادی مزبور مبادرت ورزد. البته چنانچه تصویب چنین قانونی با رعایت ترتیبات خاصی همراه شود، بسیار مطلوب‌تر و مناسب‌تر به نظر می‌رسد و بدین ترتیب از اعمال نظرات شخصی و سلیقه‌ای نیز ممانعت بیشتری به عمل می‌آید.

۱. البته لازم به ذکر است که خصوصی‌سازی فرآیندی است که فی‌نفسه موضوعیت ندارد و لذا انجام این امر بدون توجه به اقتضانات حاکم بر آن مطلوب نمی‌باشد. از همین روی بررسی دقیق و کارشناسانه قبل، حین و بعد از واگذاری‌ها توسط یک نهاد ناظر و ارزیابی مستمر این مهم از جمله الزامات نیل به اهداف خصوصی‌سازی می‌باشد.

## منابع و مآخذ

## الف. منابع فارسی

۱. ابراهیم‌زاده، عیسی و بریمانی، فرامرز (۱۳۸۴)، «بررسی تطبیقی تعاون و جایگاه آن در نظام‌های اقتصادی-اجتماعی»، تحقیقات جغرافیایی، شماره ۷۹، ۸۱-۱۰۶.
۲. اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی (۱۳۶۴)، صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهائی قانون اساسی، تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، جلد سوم، چاپ اول.
۳. اسکندری، مرجان (۱۳۸۶)، چارچوب حقوقی و ساختاری خصوصی سازی در ایران، پایان‌نامه دوره کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی (ره).
۴. اسماعیلی، محسن و منصوریان، مصطفی (۱۳۹۱)، «درآمدی بر نقش مجلس شورای اسلامی در حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام»، فصلنامه بررسی‌های حقوق عمومی، سال اول، شماره ۲، ۱-۲۲.
۵. انصاری، شاهرخ (۱۳۸۱)، بودجه و بودجه ریزی دولتی در ایران، تهران: انتشارات یکان، چاپ دوم.
۶. انصاری، مسعود و طاهری، محمد علی (۱۳۸۸)، مجموعه دانشنامه حقوق: دانشنامه حقوق خصوصی (۳)، تهران: انتشارات جنگل، جاودانه، چاپ سوم، جلد سوم.
۷. پژوهشکده شورای نگهبان (۱۳۹۲)، مجموعه نظرات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی - دوره هشتم (خرداد ۱۳۸۷ تا خرداد ۱۳۹۱)، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان، چاپ اول.
۸. حسینی، شمس‌الدین و شفیعی، افسانه (۱۳۸۶)، «الزامات اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴»، مجلس و پژوهش، سال پانزدهم، شماره ۶۰، ۹-۳۹.
۹. حسینی بهشتی، سیدمحمد (۱۳۹۰)، جاودانه تاریخ: آشنایی با افکار و اندیشه‌های شهید مظلوم آیت الله بهشتی: گفتارها ۲، تهران: انتشارات روزنامه جمهوری اسلامی ایران، چاپ دوم.
۱۰. خداداد کاشی، فرهاد (۱۳۸۸)، «دیدگاه‌های مختلف در مورد مفهوم و نظریه رقابت و تطبیق آن با وضعیت رقابت در بخش صنعت ایران»، فصلنامه پژوهش‌ها و سیاست‌های اقتصادی، سال ۱۷، شماره ۵۱، ۲۵-۴۰.

۱۱. سرآبادانی، غلام‌رضا (۱۳۸۳)، «اقتصاد تعاونی در اسلام»، اقتصاد اسلامی، شماره ۱۴، ۱۰۵-۱۲۶.
۱۲. سعدی، حسینعلی (۱۳۸۸)، بررسی انفال در عصر غیبت با تکیه بر مسائل مستحدثت، رساله دکتری گرایش فقه و حقوق، دانشکده الهیات دانشگاه امام صادق علیه‌السلام.
۱۳. شعبانی، قاسم (۱۳۸۶)، حقوق اساسی و ساختار حکومت جمهوری اسلامی ایران، تهران: انتشارات اطلاعات، چاپ بیست و نهم.
۱۴. طباطبایی، سید محمدحسین (۱۳۷۴)، المیزان، ترجمه سید محمد باقر موسوی همدانی، قم: دفتر انتشارات اسلامی جامعه مدرسین حوزه علمیه قم، چاپ پنجم، جلد چهارم.
۱۵. طباطبایی یزدی، رؤیا و مافی، فرزانه (۱۳۸۷)، روش‌های اجرایی شدن سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، تهران: دفتر گسترش تولید علم (وابسته به معاونت پژوهشی دانشگاه آزاد اسلامی)، چاپ اول.
۱۶. صدر، سید محمد باقر (۱۳۴۹)، اقتصاد ما (بررسی‌هایی درباره مکتب اقتصادی اسلام)، ترجمه ع. اسپهبدی، تهران: انتشارات اسلامی، جلد دوم.
۱۷. عباس‌حاجی، جعفر (۱۳۹۰)، مکتب اقتصادی اسلام، ترجمه سید محمد کاظم رجایی رامشه و محمد مهدی کرمی، انتشارات مؤسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی (ره) و پژوهشگاه حوزه و دانشگاه، چاپ اول.
۱۸. عطایی، امید (۱۳۸۹)، مروری بر روند تهیه و تصویب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چاپ اول.
۱۹. علاء‌الدین، امیرعباس (۱۳۹۱)، حقوق رقابت (در آیین تحولات تقنینی)، تهران: انتشارات مجد، چاپ اول.
۲۰. قاسمی، داود و ذکریایی، راویه (۱۳۹۲)، خرید و فروش اموال دولتی و عمومی، تهران: نشر میزان، چاپ اول.
۲۱. قحف، منذر (۱۳۸۴)، «دین و اقتصاد: نظام اقتصادی اسلام و علم تحلیل اقتصاد اسلامی»، ترجمه سید حسین میرمعزی، اقتصاد اسلامی، شماره ۱۸، ۱۵۷-۱۷۸.
۲۲. کرمی، محمدمهدی و پورمند (نبی‌زاده)، محمد (۱۳۹۰)، مبانی فقهی اقتصاد اسلامی، پژوهشگاه حوزه و دانشگاه و سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت)، چاپ یازدهم.
۲۳. کنعانی، محمّد طاهر (۱۳۸۷)، تملک اموال عمومی و مباحث، تهران: نشر میزان، چاپ اول.

۲۴. متوسلی، محمد (۱۳۷۳)، *خصوصی سازی یا ترکیب مطلوب دولت و بازار*، تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی.
۲۵. محنت‌فر، یوسف و جعفری صمیمی، احمد (۱۳۸۷)، «بررسی خصوصی سازی و اصل ۴۴ قانون اساسی در اقتصاد ایران»، فصل‌نامه پژوهش‌ها و سیاست‌های اقتصادی، سال ۱۶، شماره ۴۸، ۸۵-۱۰۵.
۲۶. مدنی، سید جلال‌الدین (۱۳۸۰)، *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی جمهوری اسلامی ایران*، تهران: نشر پایدار، چاپ ششم.
۲۷. مرکز تحقیقات شورای نگهبان (۱۳۸۵) [الف]، *مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی (دوره چهارم) خرداد ۱۳۷۱ تا خرداد ۱۳۷۵*، تهران: انتشارات دادگستر، چاپ اول.
۲۸. \_\_\_\_\_ (۱۳۸۵) [ب]، *مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی (دوره پنجم) خرداد ۱۳۷۵ تا خرداد ۱۳۷۹*، تهران: انتشارات دادگستر، چاپ اول.
۲۹. \_\_\_\_\_ (۱۳۸۹) [الف]، *مجموعه نظرات تفسیری و مشورتی شورای نگهبان «در خصوص اصول قانون اساسی به انضمام استفساریه‌ها و تذکرات» ۱۳۵۹-۱۳۸۸*، تهران: مرکز تحقیقات شورای نگهبان، چاپ دوم، ویرایش اول.
۳۰. \_\_\_\_\_ (۱۳۸۹) [ب]، *مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی (دوره هفتم) خرداد ۱۳۸۳ تا خرداد ۱۳۸۷*، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، چاپ اول.
۳۱. \_\_\_\_\_ (۱۳۸۹) [ج]، *مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی (دوره دوم) خرداد ۱۳۶۳ تا خرداد ۱۳۶۷*، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، چاپ اول.
۳۲. \_\_\_\_\_ (۱۳۹۰) [الف]، *دادرسی اساسی در جمهوری اسلامی ایران: اصول قانون اساسی در پرتو نظریات شورای نگهبان (۱۳۸۹-۱۳۵۹)*، مجری طرح: موسی‌زاده و همکاران، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، چاپ اول.
۳۳. \_\_\_\_\_ (۱۳۹۰) [ب]، *مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی (دوره اول) خرداد ۱۳۵۹ تا خرداد ۱۳۶۳*، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، چاپ اول.

۳۴. (۱۳۹۱)، مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی (دوره ششم) خرداد ۱۳۷۹ تا خرداد ۱۳۸۳، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، چاپ اول.
۳۵. مطهری، مرتضی (۱۳۷۷)، مجموعه آثار شهید مطهری (ره)، قم: انتشارات صدرا، چاپ سیزدهم، جلد دوم.
۳۶. منتظری نجفآبادی، حسین علی (۱۴۰۹)، مبانی فقهی حکومت اسلامی، ترجمه صلواتی، محمود و شکوری، ابو آل، قم: مؤسسه کیهان، چاپ اول، جلد ۱، ۶، ۷ و ۸.
۳۷. موسایی، میثم (۱۳۸۶)، امام خمینی (ره)، دولت و اقتصاد، تهران: مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی (ره)، مؤسسه چاپ و نشر عروج، چاپ اول.
۳۸. مهدوی، اصغرآقا (۱۳۸۹)، مبانی نقش زمان و مکان در استنباط احکام از دیدگاه امام خمینی (ره) و شهید صدر (ره) (بررسی مقایسه‌ای)، تهران: دانشگاه امام صادق علیه السلام، چاپ اول.
۳۹. مهرپور، حسین (۱۳۸۷)، مختصر حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: انتشارات دادگستر، چاپ اول.
۴۰. میرمعزی، سید حسین (۱۳۷۷)، «ترسیم نظام اقتصادی اسلام بر اساس مکتب اقتصادی آن»، نامه مفید، شماره ۱۴، ۱۸۵-۲۱۸.
۴۱. نجفی اسفاد، مرتضی و محسنی، فرید (۱۳۸۶)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران (حقوق اساسی ۲): شامل مبانی نظام، نهادهای سیاسی و شرح قانون اساسی، تهران: فردا، انتشارات بین المللی الهدی، چاپ چهارم.
۴۲. نظری‌آباد، مریم و عطایی، امید (۱۳۸۶)، گزارش پژوهشی «تحلیلی بر سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و مقایسه لایحه قانونی اجرای این سیاست‌ها با مصوبات کمیسیون ویژه سیاست‌های کلی اصل ۴۴ مجلس شورای اسلامی»، دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۸۵۰۶.
۴۳. نمازی، حسین (۱۳۸۶)، نظام‌های اقتصادی، تهران: شرکت سهامی انتشار، چاپ ششم.
۴۴. هاشمی، سید محمد (۱۳۸۸)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: نشر میزان، جلد اول، چاپ نهم.
۴۵. یزدی، محمد (۱۳۷۵)، قانون اساسی برای همه، تهران: مؤسسه انتشارات امیر کبیر، چاپ اول.

۴۶. یوسفی، احمدعلی (۱۳۸۹)، «بررسی تطبیقی اقتصاد تعاونی با اقتصاد سرمایه‌داری و اقتصاد اسلامی»، اقتصاد اسلامی، شماره ۳۷، ۲۹-۵۶.

### ب. منابع عربی

۱. ایروانی، باقر (۱۴۲۷ق)، دروس تمهیدیة فی الفقه الاستدلالی علی المذهب الجعفری، قم: بی‌نام، ج ۳، چاپ دوم.
۲. بحر العلوم، محمد بن محمد تقی (۱۴۰۳ق)، بلغة الفقیه، تهران: منشورات مکتبه الصادق، چاپ چهارم.
۳. زمخشری، محمود بن عمر (۱۴۱۷ق)، الفایق فی غریب الحدیث، به تصحیح ابراهیم شمس‌الدین، بیروت: دارالکتب العلمیة، چاپ اول.
۴. صدر، محمدباقر (۱۳۹۵ق)، المعالم الاصول الجدیة، تهران: مکتبه النجاشی، چاپ دوم.
۵. طوسی، محمد بن الحسن (۱۳۹۰ق)، الإستبصار فیما اختلف من الأخبار، تحقیق حسن الموسوی خراسان، تهران: دارالکتب الإسلامیة، چاپ اول، جلد سوم.
۶. \_\_\_\_\_ (۱۴۰۷ق)، تهذیب الاحکام، تحقیق حسن الموسوی خراسان، تهران: دارالکتب الإسلامیة، چاپ چهارم، جلد چهارم.
۷. عاملی (شیخ حر عاملی)، محمد بن حسن (۱۴۰۹ق)، تفصیل وسائل الشیعة إلى تحصیل مسائل الشریعة، قم: مؤسسه آل‌البیت علیهم السلام، چاپ اول، جلد هیجدهم.
۸. کلینی، محمد بن یعقوب بن اسحاق (۱۴۰۷ق)، الکافی، به تصحیح علی‌اکبر غفاری و محمد آخوندی، تهران: دارالکتب الإسلامیة، چاپ چهارم، جلد پنجم.
۹. مجلسی، محمد باقر بن محمد تقی (۱۴۰۳ق)، بحار الأنوار الجامعة لدرر أخبار الأئمة الأطهار، بیروت: دار إحياء التراث العربی، چاپ دوم، جلد ۹۰ و ۹۳.
۱۰. موسوی‌الخمنی، روح‌الله (۱۴۱۸ق)، الاجتهاد و التقليد، تهران: مؤسسه تنظیم و نشر آثار الامام‌الخمنی (ره)، الطبعة الاولى.

.۱۱

\_\_\_\_\_ (۱۴۲۱ق)، کتاب البیع، تهران:  
مؤسسه تنظیم و نشر آثار الامام الخمينی (ره)، الطبعة الاولى.

.۱۲

\_\_\_\_\_ (۱۴۲۶ق)، تحرير الوسيلة،  
تهران: مؤسسه تنظیم و نشر آثار الامام الخمينی (ره)، الطبعة الثانية.

### ج. منابع انگلیسی

13. Beard, Charles A. (1913), **An Economic Interpretation of the Constitution of the United States**, New York: Macmillian Publishing Co, Inc.
14. Posner R. (1987), "The Constitution as an Economic Document," *George Washington Law Review*, vol 56. 4-38.

### د. قوانین اساسی (۱)

۱. قانون اساسی ایالات متحده آمریکا مصوب ۱۷۸۸/۶/۲۱ میلادی.
۲. قانون اساسی اتحاد جماهیر شوروی سابق مصوب ۱۹۲۲/۱۲/۳۰ میلادی.
۳. قانون اساسی لبنان مصوب ۱۹۲۶/۵/۱۹ میلادی.
۴. قانون اساسی جمهوری ایتالیا مصوب ۱۹۴۷/۱۲/۲۲ میلادی.
۵. قانون اساسی جمهوری فدرال آلمان مصوب ۱۹۴۹/۵/۸ میلادی.
۶. قانون اساسی جمهوری فرانسه مصوب ۱۹۵۸/۱۰/۴ میلادی.
۷. قانون اساسی کویت مصوب ۱۳۸۲/۶/۱۴ هجری قمری (۱۹۶۲/۱۱/۱۱ میلادی).
۸. قانون اساسی امارات متحده عربی مصوب ۱۳۹۱/۵/۲۵ هجری قمری (۱۹۷۱/۷/۱۸ میلادی).
۹. قانون اساسی جمهوری ترکیه مصوب ۱۹۸۲/۱۰/۱۸ میلادی اصلاحی مورخ ۲۰۱۰/۹/۱۲ میلادی.
۱۰. قانون اساسی جمهوری خلق چین مصوب ۱۹۸۲/۱۲/۴ میلادی.
۱۱. قانون اساسی روسیه مصوب ۱۹۹۳/۱۲/۱۲ میلادی.

۱. مواد قوانین اساسی مذکور برگرفته شده از مجموعه قوانین اساسی معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات ریاست جمهوری و مجموعه قوانین اساسی واحد پژوهشی مؤسسه فرهنگی نگاه بینه و انتشارات دنیای سبز می باشد.

۱۲. قانون اساسی جمهوری یمن مصوب ۱۶/۵/۱۹۹۱، اصلاحی ۲۹/۹/۱۹۹۴ میلادی.
۱۳. قانون اساسی عمان مصوب ۲۵/۱/۱۴۱۷ هجری قمری (۱۱/۶/۱۹۹۶ میلادی).
۱۴. قانون اساسی بحرین اصلاحی سال ۲۰۰۱ میلادی.
۱۵. قانون اساسی قطر مصوب ۲۹/۴/۲۰۰۳ میلادی.
۱۶. قانون اساسی جمهوری افغانستان مصوب ۲۶/۱/۲۰۰۴ میلادی.
۱۷. قانون اساسی جدید عراق مصوب ۲۰۰۵ میلادی.
۱۸. قانون اساسی سوریه مصوب ۲۷/۲/۲۰۱۲ میلادی.
۱۹. قانون اساسی مصر مصوب ۱۴ و ۱۵/۱/۲۰۱۴ میلادی.

### هـ. قوانین عادی و مقررات

۱. قانون مدنی مصوب ۱۸/۲/۱۳۰۷.
۲. قانون واگذاری انحصار تجارت خارجی به دولت مصوب ۶/۱۲/۱۳۰۹.
۳. قانون بیمه مصوب ۷/۲/۱۳۱۶.
۴. قانون هواپیمایی کشوری مصوب ۱/۵/۱۳۲۸.
۵. قانون ملی شدن ارتباط تلفنی در سراسر کشور مصوب ۲۵/۹/۱۳۳۱.
۶. قانون راجع به اجازه تأسیس سازمان بنادر و کشتیرانی مصوب ۲۲/۳/۱۳۳۹.
۷. قانون تأسیس شرکت هواپیمایی ملی ایران و مقررات بهره‌برداری هوایی کشوری مصوب ۱۴/۴/۱۳۴۵.
۸. قانون تأسیس بیمه و بیمه‌گری مصوب ۳۰/۳/۱۳۵۰.
۹. قانون تغییر نام وزارت راه به وزارت راه و ترابری و تجدید تشکیلات و تعیین وظایف آن مصوب ۲۴/۴/۱۳۵۳.
۱۰. قانون تشکیل شرکت سهامی راه‌آهن ایران مصوب ۱۶/۱۲/۱۳۵۵.
۱۱. قانون نحوه واگذاری و احیاء اراضی در حکومت جمهوری اسلامی ایران مصوب شورای انقلاب مورخ ۲۵/۶/۱۳۵۸.
۱۲. لایحه قانونی ملی شدن مؤسسات بیمه و مؤسسات اعتباری مصوب شورای انقلاب در تاریخ ۲/۸/۱۳۵۸.
۱۳. قانون عملیات بانکی بدون ربا (بهره) مصوب ۸/۶/۱۳۶۲.
۱۴. قانون محاسبات عمومی مصوب ۱/۶/۱۳۶۶.



۱۵. قانون احداث پروژه‌های عمرانی بخش راه و ترابری از طریق مشارکت بانک‌ها و سایر منابع مالی و پولی کشور مصوب ۱۳۶۶/۸/۲۴.
۱۶. قانون (اساسنامه) شرکت پست جمهوری اسلامی ایران ۱۳۶۷/۲/۴.
۱۷. قانون بخش تعاونی ایران مصوب سال ۱۳۷۰/۶/۱۳.
۱۸. قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیر دولتی مصوب ۱۳۷۳/۴/۱۹.
۱۹. قانون ممنوعیت بکارگیری تجهیزات دریافت از ماهواره مصوب ۱۳۷۳/۱۱/۲۳.
۲۰. قانون تأسیس شرکت دولتی پست بانک مصوب ۱۳۷۴/۶/۲۱.
۲۱. قانون معادن مصوب ۱۳۶۲/۳/۱ و ۱۳۷۷/۳/۲۳.
۲۲. قانون پنج‌ساله برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۹/۱/۱۷.
۲۳. قانون اجازه تأسیس بانکهای غیر دولتی ۱۳۷۹/۱/۲۱.
۲۴. آیین نامه نحوه تعیین و تشخیص معادن بزرگ و کوچک به شماره ۲۵۱۷۶- ت ۲۲۵۸۱ هـ مصوب ۱۳۷۹/۶/۲.
۲۵. قانون بودجه کل کشور مصوب سال ۱۳۸۰.
۲۶. قانون تأسیس مؤسسات بیمه غیر دولتی مصوب ۱۳۸۰/۶/۶.
۲۷. قانون تشویق سرمایه‌گذاری در طرح‌های آب کشور مصوب ۱۳۸۱/۵/۶.
۲۸. قانون پنج‌ساله برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام در تاریخ ۱۳۸۳/۶/۱۱.
۲۹. قانون تنظیم بازار غیر متشکل پولی مورخ ۱۳۸۳/۱۰/۲۲.
۳۰. قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۱۸.
۳۱. قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۸.
۳۲. اساسنامه بانک توسعه تعاون (موضوع بند (و) ماده (۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی) به شماره ۹۷۹۱۴/ت/۴۱۴۸۴ ها مصوب ۱۳۸۸/۵/۱۳.
۳۳. قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات مصوب ۱۳۸۲/۹/۱۹.

۳۴. آیین‌نامه اجرایی سهم بهینه بخش‌های دولتی و غیر دولتی در فعالیت‌های راه و راه آهن شماره ۶۳/۱/۱۱۰۷۶۸ مورخ ۱۳۸۸/۸/۴ مصوب شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی.
۳۵. قانون تشکیل سازمان پست جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۰/۲/۴.
۳۶. قانون حذف نام پست بانک از فهرست شرکت‌های مشمول واگذاری قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب ۱۳۹۱/۲/۱۹.
۳۷. قانون اجازه تعیین و وصول حق امتیاز فعالیت بخش غیردولتی در زمینه پست و مخابرات مصوب ۱۳۹۲/۸/۱۹.

امام خمینی (ره):

و از شورای محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و چه در نسل های آینده که با کمال دقت و قدرت و ظایف اسلامی و ملی خود را ایفا و تحت تاثیر هیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه ای جلوگیری نمایند.

(صحیفه امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزهشکده شورای نگهبان

آدرس: تهران، خیابان شهید سپهبد  
قرنی، کوچه خسرو، پلاک ۱۲  
صندوق پستی: ۱۴۶۳ - ۱۳۱۴۵  
تلفکس: ۰۲۱ - ۸۸۳۲۵۰۴۵  
info@shora-rc.ir  
www.shora-rc.ir