



10.48315/QGL.2025.498163.1179

فصلنامه «دولت و حقوق»، سال ششم، شماره چهارم (پیاپی ۲۲)، زمستان ۱۴۰۴، صص. ۸۱-۱۰۴

سازوکارهای حقوقی مرسوم و بالقوه حفاظت از اموال عمومی در ایران

محمد صادق فراهانی*

محمد حسن باقری خوزانی**

امین مهدی صحرانورد***

نوع مقاله: علمی- پژوهشی

چکیده

حفاظت از اموال عمومی، جلوه برجسته صیانت از منافع عمومی ملت‌ها و یکی از رسالت‌های ضروری و اجتناب‌ناپذیر دولت‌ها است. پژوهش پیش‌رو با بهره‌گیری از مطالعات کتابخانه‌ای و اتخاذ رویکردی تحلیلی- توصیفی در مقام پاسخ به این سوال که سازوکارهای حقوقی حفاظت از اموال عمومی کدام‌ها هستند، به این نتیجه دست یافته است که سازوکارهای حفاظت از اموال عمومی در نظام حقوقی ایران را در نگاهی کلان می‌توان به دو بخش «سازوکارهای مرسوم» و «سازوکارهای بالقوه» تقسیم کرد. «الزام دولت و موسسات عمومی به تحدید حدود اموال عمومی»، «الزام اشخاص عمومی به نگهداری کارآمد از اموال عمومی»، «برقراری حمایت‌های قانونی مالی از متولیان اموال عمومی»، «ممنوعیت صلح و داوری‌پذیری اموال اشخاص عمومی» از سازوکارهای جاری و مرسوم و «اعطای شخصیت حقوقی به اموال عمومی کاربری‌محور» برگرفته از فقه امامیه و «غیر قابل واگذاری بودن اموال عمومی»، «عدم جریان مرور زمان» و «منع توقیف اموال عمومی» منبعث از نظام حقوقی فرانسه، از ظرفیت‌ها و سازوکارهای حقوقی بالقوه حفاظت از اموال عمومی در ایران به‌شمار می‌روند که متناسب با اقتضائات زیست‌بوم حقوقی جمهوری اسلامی ایران می‌توانند مورد استفاده نهادهای هنجارگذار قرار گیرند.

واژگان کلیدی

اموال عمومی، تحدید حدود، داوری‌پذیری، شخصیت حقوقی اموال، مرور زمان.

* دکترای تخصصی حقوق عمومی و بین‌الملل، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران (نویسنده مسئول).

msfarahani72@ut.ac.ir

** دکترای تخصصی حقوق عمومی و پژوهشگر پژوهشکده شورای نگهبان، تهران، ایران.

mohamadhasan92@yahoo.com

*** دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق خصوصی، دانشگاه شاهد، تهران، ایران.

aminmahdisahranavard0@gmail.com

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۴/۰۷/۱۳

تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۱۰/۲۱

مقدمه

نقش اموال و ثروت‌های عمومی در ارائه خدمات مورد نیاز هر جامعه و تأمین منابع مالی حکومت‌ها بر کسی پوشیده نیست. حمایت دائمی و مستمر از این دسته ثروت‌های ملی که متعلق حق تمامی نسل‌ها به‌شمار می‌آیند، مستلزم تنظیم ضوابط و راهکارهای حقوقی است. راهکارهایی که تا کنون کم و بیش مورد استفاده نظام حقوقی ایران نیز قرار گرفته است. پژوهش پیش رو به دنبال تعیین چگونگی حفاظت از اموال عمومی با استفاده از راهکارهای حقوقی است. مبحث نخست این نوشتار به تبیین شیوه‌های مرسوم حفاظت از اموال عمومی که تا کنون مورد استفاده نظام حقوقی ایران قرار گرفته است می‌پردازد و مبحث دوم آن به ارزیابی ظرفیت‌های بالقوه حقوقی حفاظت از اموال عمومی خواهد پرداخت. علی‌رغم اهمیت این مسأله، تاکنون تنها یک پژوهش با عنوان «راهکارهای حقوقی حمایت از اموال عمومی» توسط حامد کرمی در این زمینه به نگارش درآمده که نویسنده در آن به ارزیابی سازوکارهای مرسوم و جاری حفاظت از اموال عمومی پرداخته است. از این رو ارزیابی ظرفیت‌های حقوقی حفاظت از اموال عمومی، وجه بداعت و نوآوری نوشتار حاضر محسوب می‌شود.

۱. شیوه‌های مرسوم حفاظت از اموال عمومی

در مبحث نخست از این نوشتار ذیل چهار قسمت «الزام دولت و مؤسسات عمومی به تحدید حدود اموال عمومی»، «الزام اشخاص عمومی به نگهداری کارآمد از اموال عمومی»، «برقراری حمایت‌های قانونی مالی از متولیان اموال عمومی» و «ممنوعیت صلح و داوری‌پذیری اموال اشخاص عمومی» به بررسی شیوه‌های مرسوم حفاظت از اموال عمومی در حقوق ایران می‌پردازیم.

۱-۱. الزام دولت و مؤسسات عمومی به تحدید حدود اموال عمومی

منظور از «تحدید حدود»، مشخص نمودن موقعیت حدود چهارگانه‌ی یک ملک است که به عنوان یکی از مراحل مقدماتی صدور سند مالکیت شناخته می‌شود. با تحدید حدود، فواصل ملک مدنظر با املاک مجاور مشخص خواهد شد و این امر نقش بسزایی در پیشگیری از تعدی و تعرض به اموال عمومی خواهد داشت. (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۸: ۹۲). در نظام حقوقی ایران ابتدا با تصویب ماده (۳۴) قانون ثبت اسناد و املاک در تاریخ ۱۳۰۲/۱/۲۱، ثبت املاک اشخاص عمومی بر خلاف املاک اشخاص خصوصی الزامی شد.^۱ هرچند دیری نپایید که با تصویب ماده (۹) قانون

۱. ماده (۳۴) قانون ثبت اسناد و املاک مصوب ۱۳۰۲/۱/۲۱: «ثبت املاک اختیاری است مگر در مورد نقل و انتقال خالصجات دولتی و اموال غیرمنقوله ایالات و ولایات و بلوکات و بلدی‌ها و یا نقل و انتقال املاک غیرمنقول که در حدود قوانین بین اتباع خارجه و یا اتباع ایران و خارجه واقع می‌شود.»

ثبت اسناد و املاک در تاریخ ۱۳۱۰/۱۲/۲۶ ثبت عمومی املاک به عنوان امری الزامی مورد توجه قرار گرفت.^۱ از سوی دیگر نیز امکان تقاضای ثبت و به تبع از آن تحدید حدود توسط اشخاص عمومی به صراحت در ماده (۳۲) این قانون به رسمیت شناخته شد.^۲ با این حال تا سال ۱۳۹۳، در حقوق ایران نسبت به امکان تحدید حدود یا به عبارتی ثبت اموال عمومی تردیدهایی وجود داشت. مستفاد از ماده (۳۲) قانون ثبت این بود که بدون تردید امکان ثبت اموال اختصاصی اشخاص عمومی وجود دارد و این اشخاص همانند اشخاص خصوصی می‌توانند اموال اختصاصی خود را به ثبت برسانند. چنان که مطابق با ماده (۴۷) آیین‌نامه‌ی مالی شهرداری‌ها، شهرداری مکلف است کلیه‌ی اموال غیرمنقول اختصاصی خود را طبق مقررات ثبت املاک به ثبت برساند (عباسی، ۱۳۹۵: ۱۳۸). با این حال سؤال اصلی این بود که آیا می‌توان مستند به ماده (۹) قانون ثبت، اموال عمومی را نیز تحت عملیات ثبت قرار داد؟ به عقیده‌ی برخی از حقوق‌دانان این امکان نسبت به همه اموال عمومی وجود داشت (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۸: ۲۲). هرچند در عمل به دلیل اینکه نسبت به برخی از آن‌ها همچون میادین و خیابان‌ها بیم تعدی و تجاوز وجود ندارد، این اقدام صورت نمی‌گرفت. برخی از حقوق‌دانان نیز امکان ثبت را فقط به اموال اختصاصی اشخاص عمومی محدود می‌دانستند (شهری، ۱۳۶۹: ۴۶).

تا پیش از تصویب قانون جامع حدنگار (کاداستر) مصوب ۱۳۹۳/۱۱/۱۲ همچنان این اختلاف نظر پابرجا بود تا اینکه مطابق ماده (۳) این قانون، تحدید حدود و تثبیت اسناد کلیه‌ی املاک و اراضی عمومی و خصوصی کشور از الزام قانونی برخوردار شد. با این حال حتی پیش از وضع قانون مذکور نیز این حکم درباره‌ی بسیاری از اموال عمومی به رسمیت شناخته شده بود، هرچند نسبت به عدم امکان ثبت برخی اموال عمومی نیز اشاراتی وجود داشت.^۳ از سوی دیگر ثبت اراضی مستحدث و ساحلی نیز به موجب ماده (۳) قانون اراضی مستحدث و ساحلی مصوب ۱۳۵۴/۴/۲۹ از الزام قانونی برخوردار بود. همچنین ماده (۳۹) قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع اصلاحی ۱۳۵۴/۳/۱۴ با رعایت قوانین و مقررات مربوطه به ثبت جنگل‌ها و مراتع توسط ادارات

۱. ماده (۹) قانون ثبت اسناد و املاک مصوب ۱۳۱۰/۱۲/۲۶: «قبل از اقدام به ثبت عمومی املاک هر ناحیه حدود ناحیه مزبور و اینکه املاک واقع در آن ناحیه باید به ثبت برسد به وسیله اعلان در جراید به اطلاع عموم خواهد رسید. اعلان مزبور در ظرف ۳۰ روز ۳ مرتبه منتشر می‌شود.»

۲. ماده (۳۲) قانون ثبت اسناد و املاک مصوب ۱۳۱۰/۱۲/۲۶: «تقاضای ثبت نسبت به املاک دولت به عهده مالیه محل و نسبت به املاک و مؤسسات بلدی و خیریه بر عهده رئیس مؤسسه ... است.»

۳. به عنوان نمونه ماده (۱۳۸) قانون ثبت نسبت به عدم قابلیت ثبت میادین و خیابان‌ها صراحت دارد: «اگر اراضی که قبلاً جزء شارع عام یا میدان‌های عمومی بوده و بدین جهت قابل ثبت نبوده است...»

ذی صلاح اشاره می‌داشت. تبصره (۱) ماده (۲) قانون توزیع عادلانه آب مصوب ۱۳۶۱/۱۲/۱۶ نیز مؤید همین موضوع است. آثار ملی و نقایس تاریخی نیز از جمله اموال عمومی بودند که ثبت و تحدید حدود آن‌ها واجد الزام قانونی بود. براساس بندهای (۶) و (۱۲) ماده (۳) قانون اساسنامه‌ی سازمان میراث فرهنگی کشور «ثبت آثار ارزشمند منقول و غیرمنقول فرهنگی- تاریخی کشور در فهرست آثار ملی و فهرست‌های ذی‌ربط» و «تعیین حریم بناها، مجموعه‌ها، محوطه‌ها و تپه‌های تاریخی ثبت شده» از جانب سازمان میراث فرهنگی و گردشگری ضروری است.

علاوه بر تحدید اموال عمومی، الزام قانونی اشخاص عمومی به نگهداری کارآمد از اموال عمومی به طرق مختلف، راهکار حقوقی دیگری جهت حفاظت از اموال عمومی است که در ادامه به بررسی آن خواهیم پرداخت.

۲-۱. الزام اشخاص عمومی به نگهداری کارآمد از اموال عمومی

دولت و اشخاص عمومی ملزم به نگهداری از اموال عمومی هستند. مالکان خصوصی اگر از مال خود نگهداری نکنند، نمی‌توان آن‌ها را ملزم به انجام این کار کرد و ضمانت اجرای قصور ایشان تنها زمانی مطرح است که این ترک فعل، منجر به ایراد خسارت به شخص ثالث شود و در این شرایط است که حکم به مسئولیت داده می‌شود. در رابطه با اموال عمومی نیز الزام به نگهداری زمانی موجب مسئولیت متولی و اداره‌کننده می‌شود که خسارت ناشی از عدم نگهداری به وجود آید.

حفاظت از اموال عمومی واقع در محدوده‌ی شهر، آماده و مهیا ساختن آن‌ها برای استفاده‌ی عموم و جلوگیری از تجاوز و تصرف اشخاص نسبت به آن‌ها اصولاً بر عهده‌ی شهرداری است مگر آنکه به موجب قانون، این وظیفه بر عهده‌ی نهاد دیگری قرار داده شده باشد. در نظام حقوقی ایران، شهرداری‌ها متولی تمام اقسام اموال عمومی محلی به‌شمار نمی‌آیند و وظیفه‌ی اداره و نگهداری برخی از مصادیق اموال عمومی در محدوده‌ی شهر بر عهده‌ی سایر نهادها است. ماده (۴۶) آیین‌نامه‌ی مالی شهرداری‌ها و ماده (۱) قانون حفظ و حراست از منابع آب‌های زیرزمینی کشور مصوب ۱۳۴۵/۳/۱ به همین موضوع اشاره دارد.

مواد (۳) تا (۱۷) قانون توزیع عادلانه آب مصوب ۱۳۶۱/۱۲/۱۶ به تفصیل وظایف وزارت نیرو در حفاظت از آب‌های سطحی و زیرزمینی پرداخته است. یکی دیگر از راهکارهای حفاظت از منابع آب کشور، برقراری الزام قانونی در جهت ممانعت و جلوگیری از آلودگی آن‌ها است. براساس آیین‌نامه‌ی جلوگیری از آلودگی آب مصوب ۱۳۷۳/۲/۱۶ سازمان حفاظت محیط‌زیست موظف است نسبت به شناسایی منابع مختلف مولد آلودگی آب، به طریق مقتضی اقدام نماید و با همکاری وزارتخانه‌های نیرو، جهاد کشاورزی، بهداشت و درمان و سایر وزارتخانه‌ها و

دستگاه‌های ذی‌ربط نسبت به بررسی و شناسایی کیفیت آب‌های ایران از لحاظ آلودگی اقدام کند.^۱ براساس این آیین‌نامه، تخلیه و پخش فاضلاب یا هر نوع ماده‌ی آلوده کننده به آب‌ها به میزان بیش از حد استاندارد ممنوع است.^۲

همچنین در رابطه با نگهداری کارآمد از فضای سبز شهری در ماده (۱) لایحه‌ی قانونی حفظ و گسترش فضای سبز در شهرها اصلاحی ۱۳۸/۴/۲۰، تاکید شده است.

ضوابط مربوط به اجرای این قانون به وسیله‌ی آیین‌نامه‌ای که به تصویب شورای عالی استان‌ها رسیده، مشخص شده است و وظایف و اختیاراتی بر عهده‌ی شهرداری‌ها قرار گرفته است. نکته‌ی شایان ذکر آنکه حفاظت و بهسازی آن دسته از فضای سبز واقع در محدوده‌ی شهرها که از آن به عنوان «پارک ملی»^۳، «آثار طبیعی ملی»^۴، «پناهگاه حیات وحش»^۵ و «منطقه‌ی حفاظت شده»^۶ یاد می‌شود بر عهده‌ی سازمان حفاظت محیط‌زیست است. همچنین وظیفه‌ی نگهداری کارآمد از

۱. مواد (۳) و (۴) آیین‌نامه‌ی اجرایی جلوگیری از آلودگی آب مصوب ۱۳۷۳/۲/۱۶.

۲. ماده (۱۴) آیین‌نامه‌ی اجرایی جلوگیری از آلودگی آب مصوب ۱۳۷۳/۲/۱۶.

۳. براساس ماده (۲) آیین‌نامه‌ی اجرایی قانون حفاظت و بهسازی محیط‌زیست مصوب ۱۳۵۴/۱۲/۳: «پارک ملی به محدوده‌ای از منابع طبیعی کشور اعم از جنگل و مرتع و بیشه‌های طبیعی و اراضی جنگلی و دشت و آب و کوهستان اطلاق می‌شود که نمایانگر نمونه‌های برجسته‌ای از مظاهر طبیعی ایران باشد و به منظور حفظ همیشگی وضع زندگی و طبیعی آن و همچنین ایجاد محیط مناسب برای تکثیر و پرورش جانوران وحشی و رشد رستنی‌ها در شرایط کاملاً طبیعی تحت حفاظت قرار می‌گیرد».

۴. براساس ماده (۳) آیین‌نامه‌ی اجرایی قانون حفاظت و بهسازی محیط‌زیست مصوب ۱۳۵۴/۱۲/۳: «آثار طبیعی ملی عبارت از پدیده‌های نمونه و نادر گیاهی یا حیوانی یا اشکال یا مناظر کم‌نظیر و کیفیات ویژه طبیعی زمین یا درختان کهنسال یادگار تاریخی می‌باشد که با منظور داشتن محدوده متناسبی تحت حفاظت قرار می‌گیرد».

۵. براساس ماده (۴) آیین‌نامه‌ی اجرایی قانون حفاظت و بهسازی محیط‌زیست اصلاحی ۱۳۷۴/۱/۳۰: «پناهگاه حیات وحش به محدوده‌ای از منابع طبیعی کشور اعم از جنگل و مرتع بیشه طبیعی و اراضی جنگلی و دشت و آب و کوهستان اطلاق می‌شود که دارای زیستگاه‌های طبیعی نمونه و شرایط اقلیمی خاص برای جانوران وحشی بوده و به منظور حفظ و یا احیاء این زیستگاه‌ها تحت حفاظت قرار می‌گیرد».

۶. براساس ماده (۵) آیین‌نامه‌ی اجرایی قانون حفاظت و بهسازی محیط‌زیست مصوب ۱۳۵۴/۱۲/۳: «منطقه‌ی حفاظت شده به محدوده‌ای از منابع طبیعی کشور اعم از جنگل و مرتع و دشت و آب و کوهستان اطلاق می‌شود که از لحاظ ضرورت حفظ و تکثیر نسل جانوران وحشی یا حفظ و یا احیاء رستنی‌ها و وضع طبیعی آن دارای اهمیت خاصی بوده و تحت حفاظت قرار می‌گیرد».

فضای سبز واقع در موقوفات نیز بر عهده‌ی متولیان یا بهره‌برداران از آن است.^۱ البته در این میان براساس ماده (۲۰) قانون حفاظت و بهسازی محیط‌زیست مصوب ۱۳۵۳/۳/۲۸ سازمان حفاظت محیط‌زیست می‌تواند با تصویب شورای عالی محیط‌زیست، قسمتی از وظایف و اختیارات خود نسبت به مواد (۱۱)،^۲ (۱۲)^۳ و (۱۳)^۴ قانون حفاظت و بهسازی محیط‌زیست را در محدوده‌ی شهرها به شهرداری‌ها محول کند.

لازم به ذکر است که وظایف شهرداری‌ها نسبت حمایت از فضای سبز شهری محدود به فضای سبز عمومی شهر نبوده و در مواردی به فضای سبز دارای مالک خصوصی نیز تسری یافته است. به عنوان مثال، شهرداری‌ها موظف‌اند به منظور حمایت از تداوم کاربری زراعی و باغ‌های واقع در محدوده‌ی قانونی شهرها که در طرح‌های جامع و تفصیلی دارای کاربری کشاورزی می‌باشند تسهیلات و خدمات شهری را مطابق تعرفه‌ی فضای سبز شهرداری‌ها در اختیار مالکان آنها قرار

۱. ماده (۱) قانون حفاظت و بهسازی محیط‌زیست مصوب ۱۳۵۳/۳/۲۸ و ماده (۴) آیین‌نامه‌ی قانون «اصلاح قانون حفظ و گسترش فضای سبز در شهرها مصوب سال ۱۳۵۹ شورای انقلاب» مصوب ۱۳۸۸/۵/۱۳ مجمع تشخیص مصلحت نظام مصوب ۱۳۸۹/۲/۱۵.

۲. ماده (۱۱) قانون حفاظت و بهسازی محیط‌زیست مصوب ۱۳۵۳/۳/۲۸: «سازمان با توجه به مقررات و ضوابط مندرج در آئین‌نامه‌های مذکور در ماده (۱۰) کارخانجات و کارگاه‌هایی که موجبات آلودگی محیط‌زیست را فراهم می‌نماید مشخص و مراتب را کتباً با ذکر دلایل برحسب مورد به صاحبان یا مسئولان آنها اخطار می‌نماید که ظرف مدت معینی نسبت به رفع موجبات آلودگی مبادرت یا از کار و فعالیت خودداری کنند. در صورتی که در مهلت مقرر اقدام ننمایند به دستور سازمان از کار و فعالیت آنها ممانعت به عمل خواهد آمد. در صورتی که اشخاص ذی‌نفع نسبت به اخطار یا دستور سازمان معترض باشند می‌توانند به دادگاه شهرستان محل شکایت نمایند دادگاه فوراً و خارج از نوبت به موضوع رسیدگی می‌کند و در صورتی که اعتراض را وارد تشخیص دهد رأی به ابطال اخطار یا رفع ممانعت خواهد داد. رأی دادگاه قطعی است.»

۳. ماده (۱۲) قانون حفاظت و بهسازی محیط‌زیست مصوب ۱۳۵۳/۳/۲۸: «صاحبان یا مسئولان کارخانجات و کارگاه‌های موضوع ماده (۱۱) مکلف‌اند به محض ابلاغ دستور سازمان، کار یا فعالیت ممنوع شده را متوقف و تعطیل نمایند. ادامه‌ی کار یا فعالیت مزبور منوط به اجازه‌ی سازمان یا رأی دادگاه صلاحیت‌دار خواهد بود. در صورت تخلف به حبس جنحه‌ای از شصت و یک روز تا یک سال و یا پرداخت جزای نقدی از پنج هزار و یک تا پنجاه هزار ریال یا به هر دو مجازات محکوم خواهند شد.»

۴. ماده (۱۳) قانون حفاظت و بهسازی محیط‌زیست مصوب ۱۳۵۳/۳/۲۸: «کسانی که از مقررات و ضوابط مذکور در آئین‌نامه‌های موضوع ماده (۱۰) تخلف نمایند بر حسب مورد که در آئین‌نامه‌های مزبور تعیین خواهد شد به جزای نقدی از پانصد ریال تا پنجاه هزار ریال محکوم خواهند شد.»

دهند.^۱ این نهاد عمومی غیردولتی در موارد خاص نیز مکلف به امدادسانی به سایر دستگاه‌های مسئول در این حوزه است. به عنوان مثال، تبصره ماده (۴۷) قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۴۶/۵/۲۵ همین موضوع را تاکید می‌کند.

نکته‌ی نهایی آنکه وظیفه نگهداری کارآمد از آثار ملی و نفایس تاریخی نیز از ابتدای برقراری نظام حقوق موضوعه در ایران مورد توجه قانون‌گذار قرار گرفته است. نخستین الزامات قانونی در حفاظت از این اموال در قانون راجع به حفظ آثار ملی مصوب ۱۳۰۹/۸/۱۲ مقرر شد. همچنین پس از انقلاب اسلامی و با تصویب ماده واحده لایحه قانونی راجع به جلوگیری از اعمال حفاری‌های غیرمجاز و کاوش به قصد به دست آوردن اشیای عتیقه در تاریخ ۱۳۵۸/۲/۱۸ انجام هرگونه عمل حفاری و کاوش به قصد به دست آوردن اشیای عتیقه و آثار تاریخی مطلقاً ممنوع شد. در ادامه و با تصویب بند (ج) ماده واحده قانون تشکیل سازمان میراث فرهنگی کشور در تاریخ ۱۳۶۴/۱۱/۱۰ بررسی، شناسایی و حفاظت از آثار ارزشمند منقول و غیرمنقول فرهنگی و تاریخی کشور نیز بر عهده‌ی سازمان مذکور^۲ قرار گرفت.

لازم به ذکر است که هم اکنون وظایف متعددی در راستای حفاظت از آثار فرهنگی و تاریخی در قانون اساسنامه‌ی سازمان میراث فرهنگی کشور مصوب ۱۳۶۷/۲/۱ بر عهده‌ی این سازمان قرار گرفته است.

برقراری حمایت‌های قانونی مالی از متولیان و اداره‌کنندگان اموال عمومی مشروط به اینکه نه در راستای حمایت از منافع اداره‌کننده، بلکه در راستای حفاظت از اموال عمومی برقرار شود، راهکار حقوقی دیگری است که هم اکنون نسبت به بخشی از اموال عمومی در نظام حقوقی ایران به کار گرفته شده است. در ادامه به بررسی و تبیین این موضوع خواهیم پرداخت.

۳-۱. برقراری حمایت‌های قانونی مالی از متولیان اموال عمومی

این راهکار را در پنج مبحث «معافیت‌های مالیاتی اداره‌کنندگان اموال عمومی»، «معافیت اداره‌کنندگان اموال عمومی از پرداخت هزینه‌ی دادرسی»، «معافیت اداره‌کنندگان اموال عمومی از پرداخت هزینه‌های ثبتی»، «تخصیص درآمد از محل اجرای قانون» و «تخصیص اعتبارات تشویقی» مورد اشاره قرار خواهیم داد.

۱. ماده (۹) قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها مصوب ۱۳۷۴/۳/۳۱.

۲. ناگفته نماند که به موجب ماده (۱) قانون تشکیل سازمان میراث فرهنگی و گردشگری مصوب ۱۳۸۲/۱۰/۲۳ کلیه‌ی اختیارات و وظایف سازمان میراث فرهنگی کشور به سازمان میراث فرهنگی و گردشگری انتقال یافت.

۴-۱. معافیت‌های مالیاتی اداره‌کنندگان اموال عمومی

معافیت اداره‌ها و سازمان‌های متولی اداره‌ی اموال عمومی از پرداخت مالیات و عوارض قانونی، می‌تواند به عنوان یک حمایت قانونی مالی تلقی شود. جهت اعمال چنین حمایتی است که ماده (۱۰) قانون تشکیل شرکت‌های آب و فاضلاب مصوب ۱۳۶۹/۱۰/۱۱ به معافیت شرکت‌های آب و فاضلاب از پرداخت هرنوع مالیات و عوارض اشاره دارد. همچنین ماده (۸۱) قانون مالیات‌های مستقیم اصلاحی ۱۳۸۰/۱۱/۲۷ مؤید این موضوع است.

۵-۱. معافیت اداره‌کنندگان اموال عمومی از پرداخت هزینه‌ی دادرسی

معافیت نهادهای اداره‌کننده‌ی اموال عمومی از پرداخت هزینه‌ی دادرسی را می‌توان یکی از عوامل اصلی حفظ و حراست از اموال عمومی در برابر تجاوزها و تعدیات احتمالی سایر اشخاص حقیقی و حقوقی نسبت به آن‌ها به‌شمار آورد. با این حال معافیت این نهادها از پرداخت هزینه‌ی دادرسی در نظام حقوقی ایران، همواره روند ثابتی را طی نکرده و به‌ویژه در سال‌های اخیر همواره محل بحث و مناقشه بوده است. نخستین بار ماده (۶۹۰) قانون آیین دادرسی مدنی مصوب ۱۳۱۸/۶/۲۵ مقرر می‌داشت: «... دولت و همچنین دادستان از تأدیه‌ی هزینه‌ی دادرسی معاف هستند.» هرچند در همان زمان نسبت به مفهوم و شمول «دولت» بر بعضی از سازمان‌ها و نهادها تردیدهایی وجود داشت،^۱ اما مراجع دادگستری با این مقرر مأنوس بودند و مشکل عمده‌ای در تفسیر و اجرای آن وجود نداشت (رفیعی، ۱۳۹۰: ۳۸). این روند ادامه داشت تا اینکه در سال ۱۳۷۹ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی به تصویب رسید و در آن، بر خلاف انتظار، هیچ سخنی از معافیت دولت به میان نیامد. این سکوت موجب بروز اختلافاتی در آرای محاکم شد. گروهی معافیت دولت از پرداخت هزینه‌ی دادرسی را امری روشن و عدم ذکر آن در قانون جدید را به دلیل بدهت آن می‌دانستند (شمس، ۱۳۸۱: ۶۲) و برخی دیگر با تأکید بر اینکه لغو ماده (۶۹۰) قانون سابق به وسیله‌ی ماده (۵۲۹) قانون جدید^۲ و عدم پیش‌بینی مقرره‌ای در آن، آگاهانه و مبتنی بر حکمت قانون‌گذار و در نظر گرفتن مصلحت بوده است، بر این باور بودند که

۱. جهت آشنایی با تفصیل این موضوع ر.ک: ابوالحمد، عبدالحمید، «پیرامون یک رأی وحدت رویه‌ی هیئت عمومی دیوان عالی کشور و مسأله‌ی شخصیت حقوقی دولت»، دانشکده‌ی حقوق و علوم سیاسی، شماره ۲۵، ۱۳۶۹، صفحه‌ی ۲ به بعد.

۲. ماده (۵۲۹) قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی مصوب ۱۳۷۹/۱/۲۱: «از تاریخ لازم‌الاجراء شدن این قانون، قانون آیین دادرسی مدنی مصوب سال ۱۳۱۸ و الحاقات و اصلاحات آن ... و سایر قوانین و مقررات در موارد مغایر ملغی می‌گردد.»

موضوع معافیت دولت از پرداخت هزینه دادرسی ملغی است (رفیعی، ۱۳۹۰: ۴۲). نهایتاً هیئت عمومی دیوان عالی کشور با صدور رأی وحدت رویه‌ای^۱ در سال ۱۳۸۰ دولت را مکلف به پرداخت هزینه دادرسی دانست. نکته‌ی شایان ذکر آنکه تا پیش از تصویب قانون جدید آیین دادرسی مدنی مصوب ۱۳۷۹ و در زمان حاکمیت قانون قدیم، برخی سازمان‌ها و نهادهای متولی اموال عمومی به موجب قوانینی خاص از پرداخت هزینه دادرسی معاف شده بودند. شرکت آب و فاضلاب (ماده ۳۲ قانون توزیع عادلانه آب مصوب ۱۳۶۱/۱۲/۱۶ و ماده ۱۰ قانون تشکیل شرکت‌های آب و فاضلاب مصوب ۱۳۶۹/۱۰/۱۱) و سازمان حج و اوقاف و امور خیریه (تبصره ماده ۹ قانون تشکیلات و اختیارات سازمان حج و اوقاف و امور خیریه مصوب ۱۳۶۳/۱۰/۲) دو نهاد برخوردار از این حمایت به حساب می‌آمدند. از همین رو، تصویب این قوانین خاص، طرح این پرسش را موجب می‌شد که با تصویب قانون جدید آیین دادرسی مدنی آیا قوانین خاص معاف‌کننده ملغی بوده یا همچنان از قوت قانونی برخوردار هستند؟ در این خصوص نیز دو دیدگاه وجود داشت:

عده‌ای بر این باور بودند که این قسم از قوانین، قانون خاص تلقی می‌شوند و عام لاحق (قانون جدید آیین دادرسی مدنی) ناسخ خاص سابق نیست؛ لذا معافیت نهادهای مزبور همچنان به قوت خود باقی است. گروه دیگر نیز معتقد بودند که قاعده‌ی «عام لاحق خاص سابق را نسخ نمی‌کند»،

۱. رأی وحدت رویه‌ی شماره ۶۵۲، مورخ ۱۳۸۰/۱/۲۸ هیئت عمومی دیوان عالی کشور: «به موجب تبصره (۳) ذیل ماده (۲۸) قانون تشکیل دادگاه‌های عمومی و انقلاب، متقاضی تجدیدنظر از آرای کیفری باید مبلغ ده هزار ریال بابت هزینه دادرسی بپردازد و چون بر طبق ماده (۵۲۹) قانون آیین دادرسی مدنی دادگاه‌های عمومی و انقلاب، ماده‌ی (۶۹۰) قانون آیین دادرسی مدنی در مورد معافیت دولت از پرداخت هزینه دادرسی نسخ شده است، علی‌هذا بانک ملی ایران موظف به تأدیه‌ی هزینه دادرسی می‌باشد.»

۲. «وزارت نیرو می‌تواند سازمان‌ها و شرکت‌های آب منطقه‌ای را به صورت شرکت‌های بازرگانی رأساً یا با مشارکت سازمان‌های دیگر دولتی یا شرکت‌هایی که با سرمایه‌ی دولت تشکیل شده‌اند ایجاد کند. اساسنامه‌ی این شرکت‌ها به پیشنهاد وزارت نیرو به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید و شرکت‌های مذکور از پرداخت ... هزینه دادرسی معاف خواهند بود.»

۳. «شرکت‌های آب و فاضلاب موضوع این قانون از پرداخت مالیات و هر نوع عوارض از جمله عوارض نوسازی و نظایر آن ... و هزینه دادرسی و هر نوع معافیتی که تاکنون دستگاه‌های مسئول آب و فاضلاب از آن بهره‌مند بوده‌اند برای مدت ۱۵ سال از تاریخ تشکیل معاف می‌باشند.»

۴. «در کلیه‌ی موارد مذکور در این ماده سازمان حج و اوقاف و امور خیریه، موقوفات عام، بقاع متبرکه، اماکن مذهبی اسلامی، مدارس علوم دینی و مؤسسات و بنیادهای خیریه از پرداخت مخارج و هزینه‌های دادرسی و ثبتی و اجرایی معاف می‌باشند.»

قاعده‌ی متفق‌به و قدرتمندی نیست و به‌طور کلی نمی‌توان ادعا کرد که عام هیچ‌گاه ناسخ خاص نمی‌شود. تشخیص نسخ ضمنی در این مورد بسته به تعبیری است که دادرس از نظر قانون‌گذار می‌کند (کاتوزیان، ۱۳۸۵: ۳۷۹) و از آنجا که قانون آیین دادرسی جدید در مقام بیان، معافیتی برای این نهادها قائل نشده است، هیچ شخص حقوقی از پرداخت هزینه‌ی دادرسی معاف نیست به استثنای مواردی که پس از تصویب قانون آیین دادرسی جدید به تصویب رسیده‌اند (زراعت، ۱۳۸۳: ۱۳۷۷).

این نظر که هم اکنون مقبولیت وسیعی یافته و کمتر مورد تردید واقع می‌شود، با تأمل در سایر قوانین و مقایسه‌ی آن‌ها با هم، متزلزل به نظر می‌رسد که در ادامه به شرح آن خواهیم پرداخت. تأملی کوتاه در قانون استفساریه‌ی تبصره ذیل ماده (۹) قانون تشکیلات و اختیارات سازمان حج و اوقاف و امور خیریه که کمی بیش از یک ماه پس از قانون آیین دادرسی مدنی جدید در تاریخ ۱۳۷۹/۲/۲۸ به تصویب رسیده است، می‌تواند در این باره راهگشا باشد. قانون استفساریه قانونی تفسیری است؛ قانون تفسیری تقنین جدید نیست، بلکه بخشی از یک فرآیند تقنینی است که قانون‌گذار با توسل به آن به تفسیر اراده‌ی پیشین خود می‌پردازد. به عبارت دیگر، مقنن در قانون تفسیری حق و تکلیف جدیدی ایجاد نمی‌کند، بلکه صرفاً مقرره‌ی سابق خود را تفسیر می‌نماید. چنان که عبارات قانون فوق نیز بیانگر این است که قانون‌گذار قصد تشریع قاعده‌ی جدیدی را ندارد. این استفساریه نتیجه‌ی قابل توجهی را در بر دارد. بدین توضیح که قانون‌گذار با وجود تصویب قانون جدید آیین دادرسی مدنی و نسخ قانون سابق و بالتبع ماده (۶۹۰) آن، ماده (۹) قانون تشکیلات و اختیارات سازمان حج و اوقاف و امور خیریه و تبصره‌ی ذیل آن را باقی و غیرمنسوخ اعلام نموده است. بر این اساس باید به این نتیجه قائل شد که قانون‌گذار با وجود لغو معافیت دولت از پرداخت هزینه‌ی دادرسی، معافیت نهادهایی که به موجب قوانین خاص تحصیل شده را باقی دانسته است.

ممکن است نسبت به این نظریه و استدلال آن ایرادات زیر مطرح شود:

الف) این قانون، صرفاً برای سازمان حج و اوقاف و امور خیریه و بقاع متبرکه از جمله بقعه‌ی متبرکه‌ی امام رضا (ع) و موقوفات آن معافیت از پرداخت هزینه‌ی دادرسی ایجاد کرده است. به این ایراد چنین پاسخ داده می‌شود که این قانون، قانونی تفسیری است و از مفاد و عبارات آن نیز بر می‌آید که قانون در مقام ایجاد مقرره‌ی جدیدی نیست، بلکه به تفسیر مقرره‌ی سابق می‌پردازد.

ب) این قانون تفسیری، قابل تسری به سایر نهادها و سازمان‌ها نیست. به عبارت دیگر، این که قانون‌گذار به بقای ماده (۹) مذکور و تبصره‌ی آن نظر داشته، دلیل بر این نیست که بقای دیگر

قوانین خاص را نیز اراده کرده است.

بر این ایراد نیز چنین خدشه می‌شود که تفاوتی میان تبصره ماده (۹) یاد شده و سایر قوانین خاص وجود ندارد. تمامی مقررات مزبور و تبصره ماده (۹) همگی خاص بوده و پیش از قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی مصوب ۱۳۷۹/۱/۲۸، تصویب و لازم‌الاجرا شده‌اند و هیچ‌یک از آن‌ها نیز واجد ویژگی خاصی نیستند. با تصویب قانون آیین دادرسی جدید، یا باید تمام این قوانین خاص ملغی شده باشند یا آنکه همگی به قوت خود باقی باشند. این که قانون‌گذار به‌طور ضمنی بقای ماده (۹) و تبصره‌ی ذیل آن را می‌پذیرد و راجع به سایر قوانین خاص موضع سکوت اختیار کرده است و همچنین این واقعیت که بر الغای هیچ مقرره‌ای تصریح ندارد، حکایت از بقای تمامی آن قوانین خاص دارد.

پ) مقصود قانون استفساریه، شمول تبصره ماده (۹) بر بقعه‌ی متبرکه‌ی حضرت امام رضا (ع) و موقوفات آن است، در نتیجه معافیت از پرداخت هزینه‌ی دادرسی، صرفاً به دعاوی مطرح شده پیش از لازم‌الاجرا شدن قانون آیین دادرسی مدنی جدید ناظر است.

این ایراد نیز به دو جهت قابل خدشه است: نخست آنکه در موضوع استفسار و قانون استفساریه قرینه‌ای وجود ندارد که سؤال‌کننده و قانون‌گذار صرفاً به دعاوی قبل نظر داشته باشند. اطلاق عبارات دلالت بر این مهم دارد که مقنن به معافیت سازمان حج و دیگر نهادها و سازمان‌ها حتی پس از تصویب قانون آیین دادرسی مدنی جدید نیز نظر داشته است. دیگر آن که چنان چه مقنن می‌خواست این قانون تفسیری را فقط برای اعلام معافیت سازمان حج و اوقاف و امور خیریه در دعاوی مطروحه‌ی پیش از تاریخ ۱۳۷۹/۱/۲۱ به تصویب برساند، به این موضوع مهم اشاره می‌کرد؛ زیرا این امر قابل پیش‌بینی بود که اطلاق عبارات، ممکن است تلقی بقای معافیت سازمان مذکور از پرداخت هزینه‌ی دادرسی تمام دعاوی را موجب شود.

ث) قانون‌گذار در زمان تصویب قانون استفساریه به عواقب و نتایج کار خود و استنباط احتمالی از این قانون توجه نداشته است. بنابراین نباید اراده‌ی ضمنی مقنن به بقای ماده (۹) مذکور را به دیگر قوانین خاص سرایت داد.

این ایراد نیز قابل خدشه است؛ چرا که با پذیرش این اشکال، قاعده‌ی «حکیم بودن قانون‌گذار» به فراموشی سپرده شده و نتیجه آن می‌شود که به هنگام مواجهه با دشواری، به آسانی به این گفته متوسل شویم که قانون‌گذار توجه نداشته یا جهات دیگر موضوع را فراموش کرده است. این امر اعتبار بیان قانون‌گذار را متزلزل می‌سازد. باید میان متون مختلف قانونی جمع کرده، نتایج اراده‌ی قانون‌گذار را با احترام پذیرفت.

حال روشن می‌شود که اگر به مفاد و نتایج قانون استفساریه‌ی مذکور توجه می‌شد، چه‌بسا رأی

شماره (۶۵۲) هیئت عمومی دیوان عالی کشور مورخ ۱۳۸۰/۱/۲۸ به گونه‌ی دیگری صادر می‌شد. اکنون که این رأی وحدت رویه حاکم است، چاره‌ای جز پذیرش حکم آن نیست. البته پس از صدور این رأی وحدت رویه و الزام دولت به پرداخت هزینه‌ی دادرسی و گذشت مدتی به تدریج برخی از نهادها و سازمان‌های متولی اموال عمومی با ارائه‌ی طرح‌ها و لوایح مختلف به مجلس شورای اسلامی تلاش نمودند معافیت‌هایی را برای عدم پرداخت هزینه‌ی دادرسی تحصیل نمایند. این قوانین در واقع استثنائاتی است که نسبت به لغو معافیت‌های دولت وارد شده که از آن جمله می‌توان به ماده (۱۰) قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه‌ی مسکن مصوب ۱۳۸۷/۲/۲۵ و ماده (۹) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی، مصوب ۱۳۸۹/۴/۲۳ اشاره کرد. با تصویب قانون بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور حراست از اموال عمومی از طریق معافیت اداره کنندگان آن‌ها از پرداخت هزینه‌ی دادرسی به حداکثر ممکن رسید هرچند حکم مزبور در قوانین بودجه‌ی سال‌های بعد تکرار نشد. در نهایت نیز تبصره (۱) ماده (۲) قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور اصلاحی ۱۳۹۳/۷/۱۵ به معافیت از پرداخت هزینه دادرسی در مواردی اشاره دارد.

۶-۱. معافیت اداره کنندگان اموال عمومی از پرداخت هزینه‌های ثبتی

قسم دیگر از حمایت‌های مالی قانونی از اداره کنندگان اموال عمومی را می‌توان معافیت آن‌ها از پرداخت هزینه‌های ثبتی به‌شمار آورد که در ادامه به تعدادی از آن‌ها اشاره می‌شود: مطابق با ماده (۱) قانون معافیت ادارات دولتی از پرداخت حق‌الثبت و نیم‌عشر اجرایی مصوب ۱۳۳۴/۵/۱۰ ادارات دولتی از پرداخت هرگونه حق‌الثبت بابت اراضی موات و خالصه معاف هستند، هرچند دولت موظف است هزینه‌ی مقدماتی ثبت این گونه املاک را بپردازد. همچنین به‌موجب ماده (۲۹) قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۴۶/۵/۲۵ در کلیه‌ی اقدامات ثبتی که نسبت به تملک منابع طبیعی ملی شده به عمل می‌آید، سازمان جنگل‌بانی از پرداخت عوارض ثبتی و حق‌الثبت و هرگونه الصاق تمبر معاف است. شرکت‌های متولی اداره‌ی امور آب نیز از پرداخت هزینه‌های ثبتی معاف هستند. ماده (۳۲) قانون توزیع عادلانه‌ی آب مصوب ۱۳۶۱/۱۲/۱۶ نیز موکد این امر است.

۷-۱. تخصیص درآمد از محل اجرای قانون

براساس ماده (۲۵) قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۴۶/۵/۲۵ «کلیه‌ی درآمدهای حاصله از اجرای قوانین جنگل‌ها و مراتع کشور، درآمد اختصاصی سازمان جنگل‌بانی ایران محسوب و نحوه‌ی مصرف آن در بودجه‌ی هر سال معلوم و مشخص می‌گردد.»

چنین مقرره‌ای سازمان جنگلبانی را تشویق می‌کند تا در اجرای مقررات، جدیت کامل را به خرج دهد؛ چراکه عواید حاصله، درآمد اختصاصی خود سازمان خواهد بود. از جمله‌ی این مقررات درآمدزا تبصره (۵) ماده (۱۴) قانون فوق است که صدور هیزم و زغال چوب از کشور را ممنوع کرده و ضمانت اجرای آن را ضبط عین جنس به نفع سازمان و جریمه‌ای معادل یک برابر بهای مکشوفه اعلام داشته است. بنابراین نفس اعمال جرایم قانونی موجب کسب درآمد مستقیم برای سازمان اداره‌کننده خواهد بود.

لازم به ذکر است که ماده (۲۸) قانون فوق محدودیتی ظاهری را برای این درآمدها پیش‌بینی کرده است که آن هم در واقع کمک به سازمان جنگلبانی است تا در پرداخت بدهی‌های خود دچار مشکل نشود. همچنین ماده (۴۰) قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع نیز وجوه حاصل از اجاره‌ی اراضی جنگلی و جلگه‌ای حوزه‌ی آستارا تا گیلداغی را درآمد اختصاصی سازمان قرار می‌دهد:

۸-۱. تخصیص اعتبارات تشویقی

تخصیص اعتبار جهت تشویق افراد و نهادها به حفاظت از اموال عمومی، دیگر راهکار حمایت قانونی مالی و حفاظت از این اموال به شمار می‌رود که تا کنون تنها نسبت به بخشی از اموال عمومی یعنی جنگل‌ها و فضای سبز مورد استفاده قرار گرفته است. هر چند همین یک مورد نیز با تصویب لایحه‌ی قانونی الغای قوانین در تاریخ ۱۳۵۸/۱۱/۱۳ صراحتاً نسخ شد، اما می‌توان امید داشت که در آینده مورد استفاده‌ی مقنن عادی در وضع قوانین حمایتی اموال عمومی قرار گیرد و احیا شود.

توضیح آنکه قانون حفظ و گسترش فضای سبز و جلوگیری از قطع بی‌رویه‌ی درختان مصوب ۱۳۵۲/۵/۱۱ به‌منظور تشویق کاشت درخت، جایزه‌ی کاشت و حفظ و مراقبت از درختان را براساس تبصره ۴ ماده ۴ و تبصره ۵ ماده ۵ پیش‌بینی نموده بود.

۹-۱. ممنوعیت صلح و داوری‌پذیری اموال اشخاص عمومی

هم‌اکنون در نظام حقوق موضوعه‌ی ایران طبق اصل ۱۳۹ قانون اساسی، ارجاع دعاوی مربوط به اموال عمومی به داوری و صلح آن‌ها امری خلاف قاعده و استثنایی تلقی شده و جز با رعایت شرایط تعیین شده‌ی قانونی امکان‌پذیر نیست. همچنین ماده (۴۵۷) قانون آیین دادرسی مدنی مصوب ۱۳۷۹ نیز به این موضوع اشاره دارد. برخی از حقوق‌دانان عدم امکان صلح و ارجاع به داوری را این‌گونه توجیه کرده‌اند که داوری‌پذیر نبودن اموال عمومی به این دلیل است که چون اشخاص عمومی مالک ثروت‌های عمومی نیستند و صرفاً وظیفه‌ی اداره و نگهداری آن‌ها را بر

عهده دارند، نمی‌توانند دعاوی مربوط به آنها را صلح نموده یا به داوری ارجاع دهند (مؤتمنی طباطبایی، ۱۳۹۲: ۲۷۲).

عده‌ای دیگر نیز که با توجه به سابقه‌ی این اصل در پیش‌نویس قانون اساسی، آن را مقتبس از نظام حقوقی فرانسه می‌دانند، معتقدند که تنها اشخاصی می‌توانند به داوری مراجعه نمایند که حق انتقال آزادانه‌ی اموال موضوع اختلاف را داشته باشند (کرمی، ۱۳۹۳: ۲۶۴) و از آنجا که دولت، فاقد چنین حقی است، لذا نمی‌تواند اختلافات راجع به اموال عمومی را به داوری ارجاع نماید (کریمی و پرتو، ۱۳۹۱: ۱۸۰).

به نظر می‌رسد سابقه‌ی تاریخی، ذهنیت منفی نسبت به نهادهای بین‌المللی و وادادگی دولت‌ها در تاریخ معاصر ایران باعث شده است تا دعاوی مربوط به اموال اشخاص عمومی در عرصه‌ی بین‌المللی به‌طور کلی قابل صلح و ارجاع به داوری نباشد. قوه‌ی مؤسس به دلیل اهمیت بالای اموال عمومی به دنبال حمایت از آن‌ها بوده و به همین دلیل کلیه‌ی اموال عمومی را فارغ از این که در اختیار کدام شخصیت حقوقی عمومی قرار داشته باشد، مشمول این اصل دانسته است. با این برداشت، ایده‌ی حمایت از اموال عمومی تقویت می‌شود اما از آنجا که همه‌ی اموال عمومی در یک سطح از اهمیت نیستند، مجوز ارجاع به داوری در مواردی توسط هیأت وزیران و در موارد مهم با تصویب مجلس صادر خواهد شد (عباسی، ۱۳۹۳: ۱۳۱). هرچند ملاک تعیین اهمیت «موارد مهم»، تا کنون در قوانین موضوعه به خوبی تبیین نشده است.

۲. ظرفیت‌های بالقوه حفاظت از اموال عمومی

پس از آشنایی با سازوکارهای مرسوم حفاظت از اموال عمومی در حقوق موضوعه ایران، در این قسمت به بررسی آن دسته از راهکارهای حقوقی بالقوه می‌پردازیم که می‌توان در آینده آن‌ها را در نظام حقوقی ایران به کار گرفت.

۲-۱. اعطای شخصیت حقوقی به اموال عمومی کاربری محور

یکی از راهکارهای حقوقی بالقوه حفاظت از اموال عمومی، به رسمیت شناختن شخصیت حقوقی نسبت به آن دسته از اموال عمومی است که از آن به عنوان «اموال عمومی کاربری محور» یاد می‌شود. اموالی که نه مانند «انفال» در مالکیت شخصیت حقوقی حکومت اسلامی قرار دارند و نه همچون مباحات، تملک آن‌ها توسط اشخاص امکان‌پذیر است. اداره این اموال که به‌صورت دائمی به هدفی عام یا غیرمحصور اختصاص یافته‌اند، در اختیار حکومت اسلامی است و مالکیت آن متعلق به شخصیت حقوقی خود این اموال است (فراهانی، ۱۳۹۹: ۱۹). کتابخانه‌ها، مدارس و موزه‌های عمومی، کاروان‌سراها، بازارها، گورستان‌ها، راه‌های ریلی، هوایی، دریایی و جاده‌ای

(بزرگراه‌ها، خیابان‌ها و میادین شهرها)، ملحقات آن‌ها (جوی فاضلاب، درختان راه‌های عمومی، تیر چراغ برق، ستون‌های تبلیغاتی، تیرک‌ها، دکل‌ها، وسایل راهنمایی و رانندگی و...)، وسایلی که برای امنیت و تسهیل استفاده از آن‌ها ایجاد شده است (ساختمان‌های بنادر، راه‌آهن‌ها و فرودگاه‌ها)، موقوفات و اموال مجهول‌المالک از آن جمله‌اند که هر یک به‌نحوی در برآورده ساختن نیازهای عمومی همچون نیاز به حمل و نقل، نیاز به آموزش، نیاز به سعادت و... ایفای نقش می‌کنند (فراهانی، ۱۳۹۹: ۳۵).

عمده آثار حقوقی اعطای شخصیت حقوقی به اموال عمومی کاربری‌محور را می‌توان در چهار دسته جای داد: کیفیت تعیین ناظر و اداره‌کننده‌ی آن‌ها (الف)، استقلال شخصیت حقوقی آن‌ها (ب)، استقلال دارایی‌شان (پ) و تعیین ماهیت رابطه‌ی حکومت و ارکان آن با این اموال (ت). در ادامه به بررسی هر یک از این آثار خواهیم پرداخت:

الف) کیفیت تعیین ناظر و اداره‌کننده

هر مال عمومی، پیش از اینکه به هدف مشخصی اختصاص یابد و واجد شخصیت حقوقی مستقل شود، موضوع مالکیت خصوصی یا مالکیت حکومت بوده است. هنگامی که این مال به هدف مشخصی اختصاص داده می‌شود و به عنوان یک شخصیت حقوقی مستقل، از محدوده‌ی مالکیت خصوصی یا مالکیت حکومت خارج می‌گردد، چون از یک سو رابطه‌ی آن با مالکان قبلی قطع شده و از سوی دیگر بدون برخورداری از یک متولی یا اداره‌کننده نمی‌تواند امور خود را پیش برد، مصداقی از امور حسبی^۱ است و تعیین متولی و اداره‌کننده‌ی آن بر عهده‌ی حاکم اسلامی خواهد بود. با این حال شارع مقدس جهت ترغیب اشخاص به اختصاص اموالشان به کاربری عمومی و رفع بخشی از نیازهای جامعه، این اختیار را برای آنها در نظر گرفته است که بتوانند متولی مال خود در آینده را تعیین کنند.

ب) استقلال شخصیت

به رسمیت شناخته شدن شخصیت حقوقی اموال عمومی منجر به استقلال حقوق، دارایی‌ها و تکالیف آن از سایر اشخاص حقیقی و حقوقی از جمله اداره‌کنندگان یا منتفعان از آن خواهد شد. آثار مختلفی بر این استقلال شخصیتی مترتب است. به عنوان مثال فوت اداره‌کننده یا منتفع باعث

۱. مقصود از امور حسبی در این قسمت مفهوم خاص آن می‌باشد که عبارت است از اموری که در شریعت متصدی خاص یا عامی برای آن تعیین نشده است (مراغی، سید میر عبد الفتاح بن علی حسینی (۱۴۱۷ق). *العناوین الفقهیه*، ج ۲، ایران، قم: دفتر انتشارات اسلامی وابسته به جامعه مدرسین حوزه علمیه قم، ص ۵۷۱؛ خویی، سید ابوالقاسم (۱۴۱۹ق). *التنقیح فی شرح العروة الوثقی*. ج الاجتهاد و التقليد، ایران، قم: لطفی، ص ۴۲۲).

توارث این اموال به ورثه‌ی ایشان نخواهد شد؛ چراکه اموال عمومی خود شخصیتی مستقل داشته و جزو دارایی اداره‌کننده یا منتفع به حساب نمی‌آیند. دیگر آن که استیفای بدهی شخصی منتفع یا اداره‌کننده از دارایی این شخصیت حقوقی امکان‌پذیر نیست و حکومت و مردم نمی‌توانند این اموال را وثیقه‌ی بدهی خود قرار دهند. به علاوه آن که منافع حاصل از دارایی‌های این شخصیت حقوقی مختص همان شخصیت است و اداره‌کننده یا منتفع مجاز به صرف آن در اموری خارج از هدف اختصاص یافته به شخصیت حقوقی نمی‌باشد. به عنوان نمونه شهید صدر مصرف منافع حاصل از اراضی مفتوح‌العنوه را منحصر در مصالح عامه‌ی مسلمانان که هدف اختصاص یافته به این دسته از اموال عمومی محسوب می‌شود، می‌داند.

همین وضعیت در رابطه با اموال موقوفه و تأکید بر مصرف منافع و درآمدهای آن در راستای هدف اختصاص یافته به آن به چشم می‌خورد و ماده (۶) قانون تشکیلات و اختیارات سازمان حج و اوقاف و امور خیریه مصوب ۱۳۶۳/۱۰/۲ نگرش پیشگیرانه‌ای جهت حفظ اموال موقوفه دارد.

پ) استقلال دارایی

دارایی شخصیت حقوقی، مفهومی مستقل از اجزای آن است؛ به گونه‌ای که با از بین رفتن اموال شخصیت حقوقی، اصل دارایی و به تبع آن اصل شخصیت حقوقی از بین نمی‌رود. لذا با تلف شدن مال عمومی یا از انتفاع افتادن آن، شخصیت حقوقی آن از بین نمی‌رود بلکه متولی و اداره‌کننده موظف است اموالی را جایگزین اموال قبلی کند تا در جهت تحقق هدف تعیین شده برای مال عمومی مورد استفاده قرار گیرد.^۱ به علاوه بر خلاف برخی از مقررات، تملک بلاعوض اموال عمومی از کار افتاده، توسط سایر اشخاص نیز امکان‌پذیر نیست؛^۲ چراکه این اموال همچنان در مالکیت شخصیت حقوقی سابق خود قرار دارند.

عدم تغییر مالکیت اموال عمومی در این حالت را می‌توان در کلام محقق بحرالعلوم به خوبی مشاهده کرد. ایشان درباره‌ی اراضی مفتوح‌العنوه‌ای که رونق و آبادانی خود را از دست داده‌اند نیز

۱. البته ماده (۶) قانون تشکیلات و اختیارات سازمان حج و اوقاف و امور خیریه مصوب ۱۳۶۳/۱۰/۲ در اقدامی پیشگیرانه جهت حفظ اموال موقوفه مقرر می‌دارد: «صرف درآمد موقوفات به منظور بقای عین آنها بر سایر مصارف مقدم است و متولی موظف است موجبات آبادانی رقبات موقوفه را در جهت بهره‌برداری صحیح از آنها به منظور اجرای نیات واقف فراهم آورد.»

۲. به عنوان مثال ماده (۴۶) آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها مصوب ۱۳۴۶/۴/۱۲ مقرر می‌دارد: «... در صورتی که بعضی از اموال عمومی شهر به نحوی تغییر حالت و موقعیت دهد که قابلیت استفاده عمومی از آن سلب گردد به تشخیص انجمن شهر جزء اموال اختصاصی شهرداری منظور و محسوب می‌شود.»

دقیقا به همین موضوع اشاره دارد. این در حالی است که در نظام حقوقی فرانسه و قوانین مقتبس از آن در نظام حقوقی ایران همچون ماده (۴۶) آیین‌نامه‌ی مالی شهرداری‌ها با از بین رفتن کاربری اموال عمومی، آن مال از دایره‌ی شمول اموال عمومی خارج خواهد شد.

ت) تعیین ماهیت رابطه‌ی حکومت با آن

با توجه به اینکه از یک سو امکان برقراری مالکیت تام و کامل دو شخص بر یک مال وجود ندارد و از سوی دیگر شخصیت حقوقی اموال عمومی مالک همان اموال به حساب می‌آید، ماهیت رابطه‌ی حقوقی حکومت نسبت به این اموال نه از جنس مالکیت که از نوع اداره و نگهداری است. لذا امکان اعمال هرگونه سلطه‌ی مالکانه نسبت به این اموال از جانب حکومت منتفی خواهد بود.

حال که با ظرفیت قابل توجه آموزه‌های فقهی امامیه در خصوص حفاظت از اموال عمومی و آثار به رسمیت شناختن آن آشنا شدیم، نوبت به بررسی ظرفیت‌های موجود در سایر نظام‌های حقوقی می‌رسد.

۳. ظرفیت‌های مبتنی بر تجارب سایر نظام‌های حقوقی

در این قسمت به بررسی آن دسته از اصول و قواعدی می‌پردازیم که در سایر نظام‌های حقوقی - به خصوص نظام حقوقی فرانسه جهت حفاظت از اموال عمومی به عنوان راهکاری حقوقی به رسمیت شناخته شده‌اند، همچنین به امکان‌سنجی برقراری آن‌ها در نظام حقوقی ایران خواهیم پرداخت.

۳-۱. غیر قابل واگذاری بودن اموال عمومی

امروزه در نظام حقوقی فرانسه مفهوم اصل غیرقابل واگذاری بودن اموال عمومی همچون عصر پادشاهی بر جلوگیری از اقدامات نادرست احتمالی حاکم نسبت به این اموال استوار نیست. شاهد این مدعا آن است که هم اکنون اصل مذکور بر اموال اختصاصی دولت و سایر اشخاص متولی اموال عمومی حاکم نیست.

در حقیقت مبنای کنونی اصل غیرقابل واگذاری بودن در این نظام حقوقی «حفظ کاربری ثروت‌های عمومی» است؛ چراکه به زعم ایشان کاربری ثروت عمومی جز با استمرار و باقی ماندن مالکیت کامل بر اموال عمومی و ممنوعیت واگذاری آن‌ها تضمین نمی‌شود.^۱ بر همین مبنا است که اولاً اموال اختصاصی اشخاص حقوقی حقوق عمومی که فاقد کاربری عمومی هستند، تابع این اصل به شمار نمی‌آیند و قابل واگذاری هستند؛ ثانیاً غیرقابل واگذاری

1. Gaudment. Ibid, P.297.

بودن اموال عمومی محدود به دوره‌ای است که کاربری عمومی مال همچنان برقرار باشد. بر این اساس واگذاری اموال عمومی در این نظام حقوقی از دو طریق امکان‌پذیر است: نخست آن که کاربری عمومی مال از بین رفته باشد و مال جزو اموال عمومی اختصاصی اداره‌کننده‌ی اموال عمومی به حساب آید و بدین وسیله امکان واگذاری آن فراهم شود. دیگر آن که نهاد اداره‌کننده‌ی این اموال، رأساً و با رعایت تشریفات قانونی، کاربری عمومی مال مورد نظر را تغییر دهد و از این طریق شرایط واگذاری آن را تأمین نماید (Waline, 1933: 343). با ارائه‌ی این توضیحات و آشنایی با مبانی این اصل، نوبت به امکان‌سنجی به رسمیت شناختن آن در نظام حقوقی ایران می‌رسد.

در نظام حقوقی ایران، ماهیت رابطه‌ی حکومت با دسته‌ی نخست از اموال عمومی یعنی انفال، رابطه‌ی یک شخصیت حقوقی با اموال تحت مالکیت آن است که در چهارچوب وظایف و صلاحیت‌های آن شخصیت حقوقی معنا می‌یابد و از همین روست که رابطه‌ی مالکیت مذکور مقید به رعایت مصالح عمومی شده است. (اصل ۴۵ قانون اساسی) بر این اساس، هیچ‌گاه ممنوعیت واگذاری این دسته از اموال عمومی نه در قوانین موضوعه و نه در آثار فقهی به عنوان یک «اصل» به رسمیت شناخته نشده است. البته ممکن است که مقنن با در نظر گرفتن شرایط و اوضاع و احوال وقت جامعه و جهت تأمین مصالح آن، محدودیت‌ها و استثنائاتی را چه به لحاظ موضوعی و چه به لحاظ زمانی در این زمینه وضع کند. چنانکه ضرورت حفاظت مضاعف از اراضی دولتی و موات موجب تا در سال ۱۳۸۹، تبصره (۲) ماده (۹) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی، انتقال قطعی مالکیت دولت در واگذاری اراضی ملی، دولتی و موات را به متقاضیانی که از تاریخ ابلاغ این قانون به بعد شروع به تشکیل پرونده‌ی درخواست اراضی نمایند، ممنوع کند. هر چند مصلحت دیگری به نام حمایت از تولید ملی و رفع موانع آن موجب شد تا قانون‌گذار با تصویب بند (۲) ماده (۴۵) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور در سال ۱۳۹۴ محدودیت مذکور را نیز به صورت مطلق باقی نگذارد.

اصل هشتاد و سوم قانون اساسی نیز بر همین مبنا تفسیر می‌شود. مفهوم مخالف جمله‌ی نخست این اصل آن است که بناها و اموال دولتی که از نفایس ملی نباشند، اصولاً قابل انتقال به غیر هستند. به عبارت دیگر بر خلاف نظر عده‌ای که با استناد به اصل مذکور، غیرقابل واگذاری بودن اموال عمومی را در حقوق ایران واجد ارزش قانون اساسی می‌دانند (کرمی، ۱۳۹۵: ۳)، اصل هشتاد و سوم قانون اساسی، اصل را بر قابلیت واگذاری این اموال نهاده است. با این حال نظر به سابقه‌ی تاریخی و ضرورت حفاظت مضاعف از نفایس ملی کشور، واگذاری این دسته از اموال را منوط به

تصویب مجلس شورای اسلامی نموده و تنها، نفایس ملی منحصر به فرد را غیرقابل واگذاری به شمار آورده است.

نکته‌ی شایان ذکر آن‌که تقید مالکیت حکومت بر انفال، به رعایت مصلحت عمومی جامعه موجب شده است تا قانون‌گذار، شرایط و تشریفات خاصی را جهت واگذاری عین یا منفعت این دسته از اموال در قوانین به رسمیت بشناسد. لزوم اخذ «پروانه‌ی اکتشاف» و «پروانه‌ی بهره‌برداری» حسب مورد جهت بهره‌برداری از منابع آب، معادن و جنگل‌ها از جمله‌ی این تشریفات قانونی به حساب می‌آیند.

در رابطه با دسته‌ی دیگر اموال عمومی یعنی اموال عمومی کاربری‌محور نیز روشن شد که ماهیت رابطه‌ی اشخاص اداره‌کننده‌ی این اموال با آن‌ها در نظام حقوقی کنونی متفاوت از آموزه‌های فقهی است. بدین صورت که در قوانین و مقررات جاری کشور، همان‌طور که در نظام حقوقی فرانسه نیز چنین است، ماهیت این رابطه، از نوع «مالکیت عمومی» است که به جهات مختلفی متفاوت از رابطه‌ی مالکیتی است که متولیان این اموال با اموال اختصاصی تحت مالکیت خود دارند. یکی از این تفاوت‌ها را می‌توان عدم امکان واگذاری و انتقال این اموال به سایر اشخاص به‌شمار آورد. بر همین اساس می‌توان ادعا کرد که اصل عدم واگذاری اموال عمومی کاربری‌محور در نظام حقوقی کنونی ایران به رسمیت شناخته شده است. البته از آنجا که نهاد اصلی متولی این دسته از اموال یعنی شهرداری، همواره با مشکلات و کمبودهای مالی گوناگون مواجه بوده است، امکان تملک اختصاصی این دسته از اموال در شرایطی که آن مال ویژگی کاربری عمومی خود را از دست داده باشد، وجود دارد. ماده (۴۶) آیین‌نامه‌ی مالی شهرداری‌ها مصوب ۱۳۴۶/۴/۱۲ در رابطه با اموال عمومی که توسط شهرداری اداره می‌شوند نیز به همین موضوع اشاره دارد. بر همین اساس شهرداری می‌تواند نسبت به واگذاری و انتقال آن به دیگران اقدام نماید.

همچنان که مشخص است، چنین رویکردی در رابطه با اموال عمومی کاربری‌محور، بیش از آن که در راستای حفاظت از این اموال باشد، سبب به خطر افتادن کاربری عمومی آن‌ها و عدم حفاظت شایسته از آن‌ها خواهد شد. مقایسه‌ی این رویکرد با رویکرد مبتنی بر آموزه‌های فقهی که در ماده (۶) قانون تشکیلات و اختیارات سازمان حج و اوقاف و امور خیریه مصوب ۱۳۶۳/۱۰/۲ انعکاس یافته است، به خوبی تفاوت سطح دغدغه‌ی این دو رویکرد را در حفاظت از اموال عمومی کاربری‌محور مشخص می‌سازد. بنابراین هرچند اصل عدم واگذاری در قوانین و مقررات موضوعه‌ی ایران نسبت به بخشی از اموال عمومی کاربری‌محور به رسمیت شناخته شده است اما در عمل، بیش از آن‌که در راستای حفاظت از این اموال باشد،

موجبات به خطر افتادن کاربری عمومی آنها و عدم حفاظت شایسته از آنها را در پی خواهد داشت.

از سوی دیگر می‌توان به رسمیت شناختن شخصیت حقوقی اموال عمومی کاربری‌محور در آموزه‌های فقهی امامیه را به عنوان مبنایی برای عدم واگذاری این دسته از اموال به‌شمار آورد. توضیح آنکه - چنان که گذشت - اموال موضوع این شخصیت حقوقی به برآورده ساختن یک نیاز و کاربری معین اختصاص یافته‌اند؛ از این رو هرگونه واگذاری آنها که سبب نقض این کاربری عمومی گردد یا برقراری سلطه‌ی خصوصی اشخاص نسبت به آنها را موجب شود، از آنجا که با فلسفه‌ی شکل‌گیری و مقتضای ذات اموال عمومی کاربری‌محور در تعارض است، ممنوع خواهد بود.

بر همین اساس، واگذاری این دسته از اموال، حکمی استثنایی بوده و تنها در جایی موضوعیت خواهد داشت که مال مذکور کاربری مدنظر را از دست بدهد یا خللی در برآورده ساختن نیاز عمومی مزبور ایجاد شود. در این حالت است که حکم به جواز واگذاری آن مال داده می‌شود. البته تفاوت این واگذاری با واگذاری مذکور در نظام حقوقی فرانسه و قوانین مقتبس از آن در این است که وجوه حاصل از فروش مال عمومی کاربری‌محور، مجدداً در راستای برآورده ساختن همان کاربری و نیاز عمومی پیشین هزینه خواهد شد. چنانچه ماده (۹۰) قانون مدنی همسو با آموزه‌های فقهی مقرر می‌دارد: «عین موقوفه در مورد جواز بیع به اقرب به غرض واقف تبدیل می‌شود.»

۳-۲. عدم جریان مرور زمان

مرور زمان در حقوق فرانسه از اسباب تملک به‌شمار می‌آید (ماده ۷۱۲ قانون مدنی فرانسه). بدین معنا که مالکیت اشخاص، نسبت به مالی، علاوه بر این که می‌تواند به سبب عقود، تعهدات، ارث و... حاصل شود، ممکن است به سبب مرور زمان باشد. در نتیجه اگر شخصی مال متعلق به غیر را تصرف نموده و برای مدتی که در قانون پیش‌بینی شده (حداکثر سی سال؛ ماده ۲۲۶۲ قانون مدنی فرانسه) در تصرف مالکانه‌ی خود نگه دارد و در این مدت علیه او اقدام قانونی نشود، پس از پایان مدت، مالک می‌گردد (شمس، ۱۳۸۱: ۱۴).

با دقت در این مطلب مشخص می‌شود که اصل «عدم جریان مرور زمان نسبت به اموال عمومی» ریشه در اصل «غیرقابل واگذاری بودن این اموال» دارد؛ چراکه مرور زمان در این نظام حقوقی، از اسباب تملک به حساب می‌آید و از آنجا که در اموال عمومی، اصل بر غیرقابل واگذاری بودن و عدم تملک این اموال است، مرور زمان نسبت به آنها جاری

نخواهد شد.

در نظام حقوقی ایران نیز ابتدا مواد (۷۳۱) تا (۷۶۹) قانون آیین دادرسی مدنی مصوب ۱۳۱۸/۶/۲۵ به مرور زمان اختصاص یافت و مطابق با آن «مرور زمان عبارت از گذشتن مدتی است که پس از آن، دعوا به شرط ایراد خوانده شنیده نمی‌شود».

پس از پیروزی انقلاب اسلامی، شورای نگهبان در نظر شماره ۷۲۵۷ مورخ ۱۳۶۱/۱۱/۲۷، مواد ۷۳۱ قانون [پیشین] آیین دادرسی مدنی به بعد را در مورد مرور زمان، مخالف موازین شرع دانست. بر همین اساس نیز قانون آیین دادرسی مدنی مصوب ۱۳۷۹/۱/۲۱ مرور زمان را به رسمیت نشناخت و استفاده از این ظرفیت به دلیل مغایرت آن با شرع، از نظام حقوقی کشور حذف شد.

همان‌طور که مشاهده می‌شود، در قانون پیشین آیین دادرسی مدنی نیز مرور زمان به کیفیتی که در نظام حقوقی فرانسه وجود دارد و موجب مالک شدن غاصب می‌گردد، مطرح نشده بود و تنها سبب عدم استماع دعوا به‌شمار می‌آمد. بر همین اساس حتی پیش از صدور نظر شورای نگهبان و نیز تصویب قانون جدید آیین دادرسی مدنی، نمی‌توان از عدم جریان مرور زمان نسبت به اموال عمومی به عنوان یک «اصل» در نظام حقوقی ایران یاد کرد، چراکه پیش از انقلاب اسلامی نیز مرور زمان در زمره‌ی اسباب تملک به‌شمار نیامده است تا به سبب غیرقابل تملک بودن اموال عمومی نسبت به آن‌ها جاری نشود.

۳-۳. منع توقیف اموال عمومی

اصل منع توقیف اموال عمومی در نظام حقوقی فرانسه، هر دو قسم «اموال اختصاصی» و «اموال عمومی» که در اختیار اشخاص عمومی قرار دارند را در بر می‌گیرد و به همین جهت سهم عمده‌ای در حفاظت از اموال عمومی دارد (Binczak.2000: 26).

آنچه که امروزه به عنوان اصل منع توقیف اموال عمومی در نظام حقوقی ایران از آن یاد می‌شود، بر پایه‌ی دو قانون «نحوه‌ی پرداخت محکوم‌به دولت و عدم تأمین و توقیف اموال دولتی مصوب ۱۳۶۵/۸/۱۵» و «قانون راجع به منع توقیف اموال منقول و غیرمنقول متعلق به شهرداری‌ها اصلاحی ۱۳۸۹/۵/۲۷» استوار است. دو نکته‌ی قابل توجه از مفاد قوانین فوق قابل برداشت است:

نخست آن‌که نمی‌توان از «منع توقیف اموال عمومی» در نظام حقوقی کنونی ایران، به عنوان یک «اصل» یاد کرد. آنچه که قانون‌گذار در دو قانون فوق به تصویب رسانده، محدودیتی است بر

اتفاق ماده (۳۴) قانون اجرای احکام مدنی^۱ در خصوص «فوریت اجرای احکام دادگستری» که براساس آن، محکوم علیه موظف است بدون تعلل و به فوریت، حکم را اجرا نماید؛ چنان که براساس این دو قانون و به شرط احراز شرایط یاد شده در آنها، رعایت اصل فوریت اجرای احکام، حسب مورد برای مدت یک یا یک و نیم سال مالی نسبت به محکوم به شهرداری‌ها و دولت به تعلیق در خواهد آمد اما پس از انقضای مدت مزبور، اموال آنها همچون سایر محکوم علیه‌های حقیقی و حقوقی قابل توقیف خواهد بود.

در حقیقت ضرورت استمرار خدمات عمومی و حمایت از اصلی‌ترین نهادهای ارائه‌دهنده‌ی آن سبب شده است قانون‌گذار امتیاز فوق را نسبت به نهادهای مذکور در نظر بگیرد، هرچند این ضرورت به حدی نیست که اموال آنها الی‌الابد غیرقابل توقیف باقی بماند و نهایتاً امکان توقیف آن وجود خواهد داشت.

نکته‌ی دیگر آن که هرچند می‌توان اطلاق مواد فوق را شامل هر دو قسم اموال عمومی و اختصاصی دولت و شهرداری‌ها به حساب آورد، اما از آنجا که مشخص شد رابطه‌ی این اشخاص نسبت به تمامی اموال تحت اختیار خود، از نوع «مالکیت» نبوده و نسبت به بخشی از آنها از نوع «اداره و نگهداری» است، قائل شدن به امکان توقیف تمامی آنها از جانب طلبکاران این نهادها با منطق حقوقی سازگار نیست. بر همین اساس باید موضوع دو ماده‌ی فوق را اموالی دانست که رابطه‌ی دولت و شهرداری‌ها نسبت به آنها از نوع مالکیت است.

نتیجه‌گیری

براساس یافته‌های نوشتار حاضر مشخص شد که علاوه بر سازوکارهای مرسوم حفاظت از اموال عمومی همچون «الزام دولت و موسسات عمومی به تحدید حدود اموال عمومی»، «الزام اشخاص عمومی به نگهداری کارآمد از اموال عمومی»، «ممنوعیت صلح و داوری‌پذیری اموال اشخاص عمومی» و «برقراری حمایت‌های قانونی مالی از متولیان اموال عمومی» همچون «معافیت‌های مالیاتی اداره‌کنندگان اموال عمومی»، «معافیت اداره‌کنندگان اموال عمومی از پرداخت هزینه‌ی دادرسی»، «معافیت اداره‌کنندگان اموال عمومی از پرداخت هزینه‌های ثبتی»، «تخصیص درآمد از محل اجرای قانون» و «تخصیص اعتبارات تشویقی» که تا کنون در سلسله مراتب هنجارهای نظام

۱. ماده (۳۴) قانون اجرای احکام مدنی مصوب ۱۳۵۶/۸/۱: «همین که اجرائیه به محکوم علیه ابلاغ شد محکوم علیه مکلف است ظرف ده روز مفاد آن را به موقع اجرا بگذارد یا ترتیبی برای پرداخت محکوم به بدهد یا مالی معرفی کند که اجرای حکم و استیفای محکوم به از آن میسر باشد و در صورتی که خود را قادر به اجرای مفاد اجرائیه نداند باید ظرف مهلت مزبور صورت جامع دارایی خود را به قسمت اجرا تسلیم کند و اگر مالی ندارد صریحاً اعلام نماید...»

حقوقی ایران نسبت به اموال عمومی به رسمیت شناخته شده‌اند، می‌توان از ظرفیت نوینی به نام «اعطای شخصیت حقوقی» به آن دسته از اموال عمومی که به صورت دائمی به تحقق هدفی عام یا غیرمحصور اختصاص یافته‌اند، بهره برد. به کارگیری این ظرفیت منبث از فقه امامیه سبب خواهد شد که با به رسمیت شناختن شخصیت حقوقی مستقل این اموال، آثار و تبعات حمایتی همچون «استقلال دارایی»، «استقلال شخصیت حقوقی»، «تعیین ناظر و اداره‌کننده» و «نفی سلطه مالکانه حکومت» به دنبال آید و نسبت به هر گونه تعدی بر اموال مذکور از سوی دولت و اشخاص حقیقی پیش‌گیری گردد.

همچنین مشخص شد از میان راهکارهای به کار گرفته شده در سایر نظام‌های حقوقی جهت حفاظت حقوقی از اموال عمومی، سازوکار «غیرقابل واگذاری بودن اموال عمومی» در نظام حقوقی ایران تنها نسبت به اموال عمومی کاربری محور قابل اعمال است و نسبت به انفال، به صورت یک «اصل» - چنانکه در نظام حقوقی فرانسه برقرار است - قابل اعمال نخواهد بود. همچنین مشخص شد که نمی‌توان از «عدم جریان مرور زمان» و «منع توقیف اموال عمومی» به عنوان یک «اصل» - چنانکه در نظام حقوقی فرانسه برقرار است - در نظام حقوقی ایران یاد کرد.

کتابنامه

- جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۷۸). حقوق ثبت. ج ۱، ایران، تهران: کتابخانه‌ی گنج دانش.
- رفیعی، احمد؛ یزدان‌شناس، علی (۱۳۹۰). معمای معافیت دولت از پرداخت هزینه‌ی دادرسی. مجله حقوقی دادگستری، ۷۳.
- زراعت، عباس (۱۳۸۳). قانون آیین دادرسی مدنی در نظم حقوقی ایران. ایران، تهران: انتشارات ققنوس.
- شمس، عبدالله (۱۳۸۱). آیین دادرسی مدنی. ج ۲، ایران، تهران: دراک.
- شهری، غلامرضا (۱۳۶۹). حقوق ثبت اسناد و املاک. ایران، تهران: سعید نو.
- عباسی، بیژن (۱۳۹۳). مبانی حقوق عمومی. ایران، تهران: نشر دادگستر.
- عباسی، بیژن (۱۳۹۵). حقوق اداری. ایران، تهران: نشر دادگستر.
- فراهانی، محمدصادق (۱۳۹۹). بازشناسی مفهوم «ثروت‌های عمومی» در اصل ۴۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. دانش حقوق عمومی، ۲۸ (۹).
- کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۵). فلسفه‌ی حقوق. ج ۲، ایران، تهران: شرکت سهامی انتشار.
- کرمی، حامد (۱۳۹۳). مبانی و اصول حقوقی حاکم بر اموال اشخاص عمومی در حقوق ایران و

فرانسه. رساله دکتری. دانشگاه تهران (دانشکده گان فارابی).

کرمی، حامد (۱۳۹۵). راهکارهای حقوقی حمایت از اموال عمومی. دانش حقوق عمومی، ۱۶.

کریمی، عباس؛ پرتو، حمیدرضا (۱۳۹۱). داوری‌پذیری دعاوی مربوط به اموال عمومی و دولتی. پژوهش حقوق عمومی، ۳۶.

مؤتمنی طباطبایی، منوچهر (۱۳۹۲). حقوق‌داری. ایران، تهران: سمت.

Waline, M. (1993). *Positivisme philosophique, juridique et sociologique*. Paris: Sirey.

Binczak, P. (2000). *Droit administratif des bien*. Paris: Gaullino.