

نقش، آثار و حدود منفعت عمومی در سلب مالکیت توسط دولت در حقوق ایران و انگلیس

مهدی منتظری^۱

سعید کرمی^۲

چکیده

سلب مالکیت از اشخاص، امری نارواست و تنها با رعایت شرایط خاص، تملک املاک و اراضی برای اجرای برنامه‌های عمومی امکان‌پذیر است. در حقوق کنونی کشورهای مختلف، اعمال اختیار سلب مالکیت توسط مراجعی که حق تملک دارند، به وجود نفع عمومی در طرح مورد نظر و پرداخت غرامت پیشینی بستگی دارد. لزوم وجود منفعت عمومی برای سلب مالکیت را می‌توان یکی از اصول کلی حقوقی دانست که بدون آن، سلب مالکیت نامشروع است. در حقوق ایران ظاهراً به این اصل تصریح نشده است، اما چون قانون‌گذار این امر را تنها برای اجرای برنامه‌ها و اهداف عمومی امکان‌پذیر کرده است، تردیدی در پذیرش آن باقی نمی‌ماند و ضمانت اجرای آن نیز امکان ابطال تملکات دولت خواهد بود. در حقوق انگلیس با توجه به پروتکل اول کنوانسیون اروپایی حقوق بشر و رویه قضایی، منفعت عمومی باید در طرح‌های تملک (سی پی او) رعایت شود و با عنایت به اصل منع خروج از صلاحیت قانونی، مراجع تملک نمی‌توانند بدون وجود منفعت عمومی، از قدرت خرید اجباری بهره‌گیرند. هم‌چنین در هر دو کشور، استفاده از منفعت عمومی برای خرید اجباری، افسارگسیخته نیست، بلکه این امر به موارد ضروری محدود شده است.

واژگان کلیدی: سلب مالکیت، منفعت عمومی، طرح عمومی، ضرورت، خروج از اختیارات قانونی.

۱. دکترای حقوق خصوصی، دانشگاه علوم و تحقیقات تهران، (نویسنده مسئول)، montazeri.mehdi12@gmail.com

۲. استادیار دانشگاه پیام نور، تهران، ایران، karami.t54@pnu.ac.or

مقدمه

دولت و شهرداری‌ها در راستای اجرای برخی از وظایف قانونی خود به اراضی و املاک نیاز دارند. سدسازی، ایجاد نیروگاه برق، احداث پروژه‌های ملی و محلی، خیابان و جاده‌کشی و ساخت فرودگاه، اموری هستند که باید در اراضی گسترده اجرا شوند. در بسیاری از موارد، اشخاص عمومی برای اجرای این تکالیف و برنامه‌های خود، زمین کافی در اختیار ندارند و در عین حال، اجرای این برنامه‌ها نیز ضروری است و نمی‌توان به دلیل کمبود اراضی، آن را تعطیل کرد. از همین رو، قانون‌گذار به طور استثنایی، اجازه سلب مالکیت از اشخاص را می‌دهد.

در خصوص تملک املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، مباحث متعددی در مورد شرایط و آثار آن، غرامت و خسارت‌های قابل مطالبه، زمان پرداخت غرامت و چگونگی محاسبه آن، نحوه طرح دعوا برای مطالبه خسارت، نقش طرح و منفعت عمومی در سلب مالکیت، ضمانت اجرای رعایت نشدن شرایط سلب مالکیت، تعارض حقوق خصوصی و منفعت عمومی در تملکات دولت قابل طرح است. برخی نویسندگان به بعضی از این مسائل توجه کرده‌اند، ولی این آثار کافی نیست و قوانین، دکتترین و رویه قضایی ایران به برخی از مسائل اساسی و مباحث جدید در این عرصه نپرداخته است. ضعف حقوق ایران در این حوزه موجب بی‌توجهی به حقوق اشخاص خصوصی در روند سلب مالکیت و توسعه بیش از حد اختیارات دولت و شهرداری‌ها در تملک اموال اشخاص گردیده است.

نکته‌ای که این مقاله به آن توجه خاص دارد، شرط اساسی منفعت عمومی در تملک اموال توسط نهادهای قانونی است. این شرط اگر چه با توجه به مطالب پیش رو، پذیرشی گسترده در جهان دارد

۱. کامیار، غلامرضا، حقوق اداری اموال سلب مالکیت به سبب منفعت عمومی: مطالعه تطبیقی (ایران و فرانسه)، چاپ اول، تهران: مجد، ۱۳۹۴؛ کامیار، غلامرضا، حقوق شهری و شهرداری، چاپ هشتم، تهران: مجد، ۱۳۹۵؛ میرزایی، علی‌رضا، تملک اراضی توسط دولت و شهرداری‌ها، چاپ سوم، تهران: بهنامی، ۱۳۹۲؛ بهشتیان، سید محسن، تملک اراضی توسط شهرداری‌ها، چاپ سوم، تهران: مجد، ۱۳۹۴؛ گواهی، زهرا و مریم ثقفی، «مبانی فقهی - حقوقی سلب مالکیت توسط دولت»، فصل‌نامه اقتصاد و بانکداری اسلامی، شماره ۱۵، ۱۳۹۵، صص ۴۵-۲۳؛ منتظری، مهدی، سید حسین صفایی، منصور امینی و عباس قاسمی حامد، «انواع غرامت‌های سلب مالکیت و قواعد ارزیابی آن در حقوق ایران و انگلیس»، فصل‌نامه حقوق اسلامی، دوره شانزدهم، شماره ۶۱، ۱۳۹۸، صص ۳۹-۷.

و در برخی اسناد حقوق بشری^۱ بر آن تأکید رفته است و می‌توان آن را در شمار اصول کلی حقوقی^۲ قلمداد کرد، با عنایت به شیوه نگارش لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت،^۳ مصوب ۱۳۵۸/۱۱/۱۷ شورای انقلاب جمهوری اسلامی ایران، مورد توجه حقوق دانان و رویه قضایی قرار نگرفته و در نتیجه به آثار ناشی از پذیرش آن پرداخته نشده است. در مکتوبات موجود با آن که شرایط متعددی برای سلب مالکیت توسط دولت برشمرده شده، اما به این شرط اساسی اشاره‌ای نرفته است.^۴ حتی برخی حقوق دانان که به موضوع منفعت عمومی در تملک در حقوق فرانسه توجه داشته‌اند، گمان برده‌اند که «طراحان لایحه قانونی نحوه خرید و تملک مصوب ۱۳۵۸ از نظریه «ضرورت» به جای «منفعت عمومی» استفاده کرده‌اند»^۵ و «در حقوق ایران، مشروعیت تملک به نفع دولت ناشی از ضرورت است».^۶ علاوه بر این، بررسی این مقاله به صورت تطبیقی با حقوق انگلیس است که در ایران به ندرت به آن توجه شده است. این در حالی است که انگلیس، رویه قضایی و قوانین مفصل و کارآمدی در حوزه تملک یا خرید اجباری دارد و می‌تواند به غنای حقوقی کشور ما در این زمینه یاری رساند.

پس در نوشتار پیش رو، به روش تحلیلی و تطبیقی به بررسی لزوم و چگونگی رعایت منفعت عمومی در سلب مالکیت در حقوق ایران و انگلیس می‌پردازیم. پرسش‌های اصلی این است که آیا با وجود

1. European Convention on Human Rights, Protocol No 1, Article: "Every natural or legal person is entitled to the peaceful enjoyment of his possessions. No one shall be deprived of his possessions except in the public interest and subject to the conditions provided for by law and by the general principles of international law".

۲. اصول کلی حقوقی به آن دسته از قواعد و اصولی اطلاق می‌شود که جنبه عام دارند و کشورهای گوناگون آن را شناسایی کرده‌اند. در ماده ۲۸ اساس نامه دیوان بین‌المللی دادگستری، اصول کلی حقوقی به عنوان یکی از منابع حقوق بین‌الملل شناسایی شده است. نک: شیروی، عبدالحسین، حقوق نفت و گاز، چاپ چهارم، تهران: میزان، ۱۳۹۷، ص ۱۰۵؛ شیروی، عبدالحسین، حقوق تجارت بین‌الملل، چاپ یازدهم، تهران: سمت، ۱۳۹۸، ص ۴۵.

۳. از این پس از عنوان «لایحه قانون نحوه خرید و تملک» برای اشاره به این قانون استفاده می‌کنیم.

۴. کامیار، غلامرضا، حقوق شهری و شهرسازی، چاپ هشتم، تهران: مجد، ۱۳۹۵، ص ۲۲۸؛ میرزایی، علی‌رضا، تملک اراضی توسط دولت و شهرداری‌ها، چاپ سوم، تهران: بهنامی، ۱۳۹۲، ص ۲۲۲.

۵. کامیار، غلامرضا، حقوق اداری اموال سلب مالکیت به سبب منفعت عمومی: مطالعه تطبیقی (ایران و فرانسه)، چاپ اول، تهران: مجد، ۱۳۹۴، ص ۹۲.

۶. همان، ص ۹۰.

تصریح نشدن به لزوم رعایت منفعت عمومی در قوانین ناظر به تملک املاک توسط دستگاه‌های اجرایی در حقوق ایران می‌توان این شرط را ضروری دانست؟ آیا عنصر منفعت عمومی در خرید اجباری در حقوق انگلیس نیز ضروری است و در قوانین و حقوق این کشور به آن تأکید شده است؟ ضمانت اجرای رعایت نکردن منفعت عمومی در تملک اموال مردم چیست؟ حدود بهره‌گیری دولت از اختیار قانونی تملک تا کجاست؟

گفتار اول. مفاهیم و کلیات

تعریف برخی اصطلاحات و توضیح اصل ناروایی سلب مالکیت در حقوق هر دو کشور، برای فهم مطالب اصلی گریزناپذیر است که به اختصار می‌آید

بند اول. مفهوم سلب مالکیت

«سلب مالکیت» در معنای عام خود یعنی از بین بردن حق مالکیت یک شخص نسبت به یک شیء. این مفهوم می‌تواند شامل ساقط کردن این حق بدون پرداخت بهای آن باشد، مانند مصادره و ضبط اموال یا ساقط کردن مالکیت در برابر پرداخت غرامت باشد، مانند تملک اراضی در راستای اجرای برنامه‌های عمومی دولت. سلب مالکیت به معنای دوم را می‌توان سلب مالکیت به معنای خاص دانست که «فرآیند اداری و قضایی است که به موجب آن، دولت و شهرداری‌ها برای تأمین منافع عمومی با رعایت تشریفات قانونی در قبال غرامت عادلانه و پیش از تصرف، افراد را ملزم به انتقال حقوق مالکانه می‌نماید.»^۱ هم‌چنین می‌توان آن را قدرت دولت برای کسب حقوق خصوصی در املاک بدون رضایت مالک یا متصرف آن در راستای نفع عمومی معرفی کرد. این قدرت به شکل‌های متفاوت در اختیار دولت‌های برخاسته از ملت‌های مدرن قرار می‌گیرد و به کارگیری آن برای توسعه اجتماعی و اقتصادی و حفاظت از محیط زیست طبیعی ضروری است.^۲

در حقوق انگلیس، برای اشاره به سلب مالکیت به معنای خاص از عبارت «compulsory purchase» به

۱. همان، ص ۱۵.

2. Keith, Simon, McAuslan, Patrick, Knight, Rachael, Jonathon Lindsay, Munro-Faure, Paul, Palmer, David, **Compulsory acquisition of land and compensation**, FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO), 2008, p. 5.

معنای «خرید اجباری» استفاده می‌شود. واژه «compulsory acquisition» نیز به همین منظور به کار می‌رود. در حقوق آمریکا، برای اشاره به این مفهوم از اصطلاح «eminent domain» یاری می‌گیرند.^۱ علاوه بر انگلیس، در ولز، ایرلند، اسکاتلند و نیوزلند نیز عبارت «compulsory purchase» به کار گرفته می‌شود.^۲ در ادبیات اداری ایران برای اشاره به سلب مالکیت به معنای خاص، به پیروی از لایحه قانونی نحوه خرید و تملک از عبارت «تملک» استفاده می‌شود. تملک در حقوق ایران، مصداق‌های بسیاری دارد که در ماده ۱۴۰ قانون مدنی به برخی مصداقیق آن اشاره شده است. هیچ یک از موارد مندرج در آن ماده، دربرگیرنده تملکی نیست که به اجبار از سوی دولت و اشخاص عمومی صورت می‌پذیرد. قانون‌گذار ایران در کنار عبارت «تملک»، کلمه «خرید» را نیز به کار گرفته که حاکی از لزوم تملک از راه خرید است و در صورت رضایت نداشتن مالک، به خرید اجبار می‌شود. از همین رو، کاربرد عبارت «خرید اجباری» در حقوق ما نیز درست به نظر می‌رسد. به هر حال، در این پژوهش از همه این واژگان به یک معنا بهره می‌گیریم.

بند دوم. مفهوم منفعت عمومی در سلب مالکیت

منفعت عمومی، امری است که پاسخ‌گوی یکی از دغدغه‌های مشروع عموم باشد.^۳ اگر چه تعریف منفعت عمومی، کار دشواری به نظر نمی‌رسد، ولی در میان حقوق دانان، تعریف یکسانی از آن ارائه نشده است و اختلاف نظرهایی در آن وجود دارد. در مبحث سلب مالکیت به نظر می‌رسد با این دشواری روبه‌رو نیستیم و همین که سلب مالکیت موجب رسیدن به اهداف عمومی باشد، شرط وجود منفعت عمومی رعایت شده است. به دیگر بیان، لزومی ندارد که برای توجیه منفعت عمومی به مشقت افتاد یا در تفسیر منفعت عمومی گرفتار اختلاف نظرها در خصوص معنای این اصطلاح شد. دادگاه اروپایی حقوق بشر نیز در پرونده [1986] James v. United Kingdom government تفسیری گسترده از مفهوم منفعت عمومی به دست می‌دهد که با این دیدگاه سازگار است.

عبارت «برنامه‌ها و اهداف عمومی» که در قوانین راجع به سلب مالکیت تکرار شده است، دربردارنده

1. Cambridge business English dictionary, 2011, p. 158.

2. www.extranet.kenan-flagler.unc.edu/kics/ORIG%20shared%20eminent%20Domain.pdf.

3. Office of the Ombudsman, 2017, p.4).

همان مفهوم منفعت عمومی است. در واقع، به طور معمول، در قوانین اساسی و عادی ملی به این موضوع که سلب مالکیت باید برای «اهداف عمومی»،^۱ «استفاده عمومی»^۲ یا «منفعت عمومی»^۳ صورت بگیرد، اشاره می‌شود. این واژگان که اشتراک معنایی بسیاری دارند، در برخی مباحث حقوقی،^۴ دارای معانی متفاوت هستند و در برخی مباحث دیگر، معنای یکسانی دارند یا اختلاف معنایی آن‌ها بسیار مبهم است.^۵ بنابراین، می‌توان گفت که در گفتار سلب مالکیت، مقصود از منفعت عمومی، همگانی بودن هدف یا برنامه است که برای رسیدن به آن، تملک صورت می‌پذیرد

بند سوم. اصل ناروایی سلب مالکیت

در حقوق انگلیس، گرفتن هر چیزی از دیگری بدون اجازه وی، سرقت^۶ محسوب می‌شود و در دادگاه قابل مجازات است. پس کامن‌لا، سلب مالکیت را مجاز نمی‌داند. با وجود این، پارلمان تنها در مواردی خاص، سلب مالکیت را قانون‌مند کرده است.^۷ برای این که یک نهاد یا مرجع اجازه سلب مالکیت بیابد، ضروری است که پارلمان، تملک زمین، استفاده از اجبار، روش تملک، هدف تملک و قطعه زمینی را که باید تملک شود، تأیید کند. برخی موردهای یادشده در قوانین عمومی^۸ مختلف پیش‌بینی شده‌اند. برای نمونه، تملک، استفاده از اجبار و هدف از آن در قانون خانه‌سازی^۹ و روش

1. Public purposes

2. Public uses

3. Public interest

4. jurisdictions

5. Mills Lindsay, Jonathan, "Compulsory Acquisition of Land and Compensation in Infrastructure Projects", PPP insights, Vol. 1, Issue3, 2012, p.2.

6. theft

7. Plimmer, Frances, "Compulsory Purchase and Compensation: an overview of the system in England and Wales", Nordic Journal of Surveying and Real Estate Research, Special Series, 2008, Vol. 3, p.144.

8. Public General Act. Local and Personal Act. برخلاف لازم‌الاجراست، بر خلاف
که مقررات آن اشخاص حقیقی یا حقوقی معین و محلی را دربرمی‌گیرد. (Law.ox.ac.uk/legal-research-mooting-skills-) (programme/legislation)

9. Housing Act 1988.

تملك در قانون خرید اجباری^۱ پیش‌بینی شده است.^۲

در حقوق ایران نیز اصل بر ناروایی سلب مالکیت است. اصل ۲۲ قانون اساسی،^۳ اموال اشخاص را جز در مواردی که قانون مشخص کرده، مصون از تعرض دانسته است. ماده ۳۱ قانون مدنی بیان می‌کند که «هیچ مالی را از تصرف صاحب آن نمی‌توان بیرون کرد، مگر به حکم قانون». در فقه نیز بر اساس قاعده احترام،^۴ اموال مسلمان محترم و غیر قابل تجاوز است. هم‌چنین اصل تسلیط^۵ به اشخاص، اجازه هر گونه تصرفی در اموالشان را می‌دهد. با این حال، همان گونه که از مواد قانونی یاد شده آشکار می‌گردد، در موارد استثنایی، سلب مالکیت رواست. یکی از این موارد، تملک املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی است. قانون عام و اصلی که مقررات و شرایط تملک را مشخص کرده، لایحه قانونی نحوه خرید و تملک است.

گفتار دوم. نقش و آثار منفعت عمومی در سلب مالکیت

در مبحث پیشین دیدیم که سلب مالکیت از اشخاص، جز در مواردی که قانون‌گذار مجاز دانسته است، امکان‌پذیر نیست. قانون‌گذار نیز باید اصول مسلم حقوقی و اصول بنیادینی را که در قانون اساسی بیان شده است، مبنای تصمیم‌گیری قرار دهد. با نگاهی به قوانین کشورهای مختلف می‌توان به این اصل حقوقی دست یافت که تنها در صورتی امکان سلب مالکیت وجود دارد که منفعت عمومی در میان باشد، مشروط بر آن که حقوق اشخاص متأثر از طرح رعایت گردد. در

1. Compulsory Purchase Act 1965.

2. Plimmer, op. cit, p. 144.

۳. اصل ۲۲ قانون اساسی: «حیثیت، جان، مال، حقوق، مسکن و شغل اشخاص از تعرض مصون است، مگر در مواردی که قانون تجویز می‌کند».

۴. این قاعده که در حدیث «حرمه مال المسلم کحرمه دمه» ریشه دارد، حاکی از آن است که اموال، منافع و اعمال مشروع متعلق به انسان نباید بدون اجازه از اختیار وی خارج شوند و بدون رضایت او در آن‌ها تصرف گردد. این اصل مورد پذیرش همه عقلا از دین دار و بی‌دین است و این که در شرع بر حرمت مال مسلم تأکید شده است، در راستای امضای همین بنای عقلاست. (مکارم الشیرازی، ناصر، القواعد الفقهیه (المجلد الثانی)، الطبعة الثالثة، قم: مدرسه الامام امیرالمؤمنین، ۱۴۱۱ق، ص ۲۱۸)

۵. الناس مسلطون علی اموالهم.

واقع، استثنای اصل ناروایی سلب مالکیت، منفعت عمومی است. قوانین ناظر بر سلب مالکیت در کشورهای مختلف، متفاوت است، اما اصل بنیادین آن در همه کشورها این است که اگر تصرف اراضی برای تحقق هدفی عمومی، ضروری باشد، دولت می‌تواند مالکان را به فروش زمین خود مجبور کند و در عوض به آنان، غرامتی متناسب بپردازد.^۱ در حقوق ایران و انگلیس نیز این امر صادق است. در ادامه این بخش، جایگاه حقوقی منفعت عمومی در تملکات و آثار پذیرش این اصل و ضمانت اجرای رعایت نکردن آن را بررسی می‌کنیم.

بند اول. شرط منفعت عمومی در تملک

در حقوق انگلیس بر مشروط بودن خرید اجباری به وجود منفعت عمومی تصریح شده است. کنوانسیون اروپایی حقوق بشر که مقررات آن با تصویب قانون حقوق بشر^۲ ۱۹۹۸ به حقوق انگلیس راه یافت، در ماده ۱ پروتکل ۱ بیان می‌کند که «هر شخص حقیقی و حقوقی حق بهره‌برداری صلح‌آمیز از دارایی‌های خود را دارد. هیچ کس را نمی‌توان از دارایی‌اش محروم کرد، مگر آن که منفعت عمومی در میان باشد که در این صورت نیز رعایت شرایطی که قانون و اصول کلی حقوق بین‌الملل می‌دهد، ضروری است.» با توجه به قانون یادشده، در انگلیس باید در حد امکان، قوانین سابق در راستای مطابقت با آن کنوانسیون اصلاح شوند. افزون بر این اقدامات، همه مراجع عمومی^۳ نیز باید هم‌راستا با کنوانسیون یادشده باشند.^۴ بنابراین، آشکار است که در این کشور، خرید اجباری یا همان تملک، تنها در صورتی قابل توجیه است که منفعت عمومی وجود داشته باشد.

در رأیی که در یکی از دعاوی حقوقی این کشور صادر شده، بر نقش کلیدی وجود منفعت عمومی برای سلب مالکیت تأکید رفته و حتی این امر را یک اصل از حقوق اساسی انگلیس قلمداد کرده است. این رأی در سال ۱۹۸۲ در پرونده [1982] *priest v. secretary of state for wales* صادر شد. در این

1. Holtslag-Broekhof, Sanne, "Exploring the valuation of compulsory purchase compensation", Journal of European Real Estate Research, July 2018 2001, p.1.

2. Human rights Act 1998

3. Public authority

4. Gray, Kevin, *Land Law and Human Rights*, Willian Publishing, 2002, p. 3.

پرونده، لرد دنینگ ام آر بیان کرد: «واضح است که هیچ وزیر یا مقام عمومی نمی‌تواند سلب مالکیت کند، مگر آن‌که چنین اختیاری از سوی پارلمان به وی ارائه شده باشد. پارلمان نیز «فقط» یا «باید فقط» زمانی چنین اختیاری را اعطا کند که برای منفعت عمومی ضروری باشد... من این موضوع را که نمی‌توان هیچ شهروندی را از ملک خود از طریق قدرت عمومی محروم کرد، مگر آن‌که پارلمان چنین اجازه‌ای داده باشد و البته منفعت عمومی نیز در آن وجود داشته باشد، به عنوان یکی از اصول حقوق اساسی مان محسوب می‌کنم. چنان‌چه هر گونه شکی در این خصوص وجود داشته باشد، توازن به سود شهروندان به هم می‌خورد.^۲ از همین رو، در حقوق انگلیس، طرح سلب مالکیت، تنها زمانی قابل ارائه است که دلیلی قانع‌کننده مبنی بر منفعت عمومی وجود داشته باشد.^۳

در حقوق ایران، همان‌گونه که از عنوان قانون حاکم بر تملکات، «لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت» مشخص است، امتیازات و شرایط مقرر در آن برای اهداف عمومی وضع شده است. علاوه بر این، در ماده ۱ این قانون بیان می‌شود که «هر گاه برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی وزارت خانه‌ها یا مؤسسات و شرکت‌های دولتی یا وابسته به دولت، هم‌چنین شهرداری‌ها و... به اراضی، ابنیه، مستحدثات، تأسیسات و سایر حقوق مربوط به اراضی مذکور متعلق به اشخاص حقیقی یا حقوقی نیاز داشته باشند و اعتبار آن قبلاً وسیله «دستگاه اجرایی» یا از طرف سازمان برنامه و بودجه تأمین شده باشد، دستگاه اجرایی می‌تواند مورد نیاز را مستقیماً یا به وسیله هر سازمان خاصی که مقتضی بداند، بر طبق مقررات مندرج در این قانون خریداری و تملک نماید». آشکار است که قانون‌گذار صرفاً در مواردی که نفع عمومی در میان باشد، سلب مالکیت را روا دانسته است و جز برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی، سلب مالکیت امکان‌پذیر نیست.

1. Lord Denning M.R

2. www.swarb.co.uk/prest-v-secretary-of-stste-for-wahes-ca-1982/&uk.practicallaw.com/books/9781847667465/diva-champtner03.

3. Department for Levelling Up, Housing and Communities and Ministry of Housing, Communities & Local Government, Guidance on Compulsory purchase process and The Crichel Down Rules, London, 2019, p.6.

بند دوم. مصادیق منفعت عمومی در سلب مالکیت

در خصوص مصادیق هدف عمومی یا منفعت عمومی در سلب مالکیت، تفاوت‌های زیادی در قوانین داخلی کشورها دیده می‌شود. در برخی کشورها، فهرستی از موارد تملک اراضی وجود دارد. این فهرست معمولاً شامل انتقال (مانند معابر، بزرگراه، راه آهن، فرودگاه، پل و کانال)؛ ساختمان‌های عمومی (مانند مدرسه، کتاب‌خانه، بیمارستان، کارخانه، اماکن عمومی، کارخانه و خانه‌های عمومی)؛ تأسیسات عمومی (آب، برق، گاز، آبیاری و تخلیه)، پارک و باغ عمومی، زمین بازی، تأسیسات ورزشی و گورستان و اهداف دفاعی است. برعکس، در برخی دیگر از کشورها، چنین فهرستی ارائه نمی‌شود و مجال بیش‌تری برای اعمال نظر و تفسیر وجود دارد.^۱ در حقوق ایران، مصادیق مشخصی برای اعمال حق سلب مالکیت مشخص نشده است و دستگاه‌های اجرایی یادشده در لایحه قانونی نحوه خرید و تملک، برای اجرای «برنامه‌های عمومی، عمرانی^۲ و نظامی» خود که دارای منفعت عمومی باشد، با رعایت شرایط مندرج در این لایحه قانونی از این حق برخوردارند.

در حقوق انگلیس در پرونده James v. United kingdom government [1986] خواهان کوشید قانون اصلاح اجاره‌داری ۱۹۶۷ را با این استدلال بی اعتبار کند که جز در موارد وجود نفع عمومی نمی‌توان مالکیت خصوصی را سلب کرد. دادگاه اروپایی حقوق بشر، تفسیری گسترده از مفهوم نفع عمومی ارائه کرد. بر اساس استدلال این دادگاه، قانون‌گذار، اختیارات گسترده در به‌کارگیری سیاست‌های اجتماعی و اقتصادی دارد و مجلس از این حق برخوردار است که تشخیص دهد بی‌عدالتی‌های اجتماعی وجود دارد که باید توسط قانون ۱۹۶۷ اصلاح شود. از همین رو، برخی نویسندگان بیان کرده‌اند که مفهوم «منفعت عمومی» در کنوانسیون اروپایی حقوق بشر بسیار گسترده است و به

1. Mills Lindsay, op.cit., p.2.

۲. در بند ۱۰ ماده ۱ قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۱۰، طرح عمرانی تعریف شده است که همین تعریف نیز نشان از گستردگی مصادیق آن دارد: «منظور، مجموعه عملیات و خدمات مشخصی است که بر اساس مطالعات توجیهی فنی و اقتصادی یا اجتماعی که توسط دستگاه اجرایی انجام می‌شود، طی مدت معین و با اعتبار معین، برای تحقق بخشیدن به هدف‌های برنامه عمرانی پنج‌ساله به صورت سرمایه‌گذاری ثابت، شامل هزینه‌های غیر ثابت و وابسته در دوره مطالعه و اجرا و یا مطالعات اجرا می‌گردد و تمام یا قسمتی از هزینه‌های اجرای آن از محل اعتبارات عمرانی تأمین می‌شود و به سه نوع انتفاعی، غیر انتفاعی و مطالعاتی تقسیم می‌شود...».

3. Leasehold Reform Act 1967

طور کلی، این امر در اختیار مجلس است تا اهدافی را که برای رسیدن به آن می‌توان از قدرت خرید اجباری بهره‌گرفت، تعیین کند.^۱

بند سوم. استفاده اشخاص خصوصی از سلب مالکیت

ممکن است چنین به نظر برسد که با توجه به لزوم رعایت منفعت عمومی، اشخاص خصوصی نباید از حق سلب مالکیت برخوردار باشند. با این وجود، در حقوق انگلیس گاه اشخاص خصوصی از این قدرت قانونی برخوردار شده‌اند. در راستای خصوصی‌سازی، برخی پیمان‌کاران در صنعت گاز و برق که اشخاص خصوصی قلمداد می‌شوند، از این اختیار بهره‌مند گردیده‌اند. این موارد قبلاً در اختیار دولت بود، اما قانون گاز ۱۹۸۶ و قانون برق ۱۹۸۹ به این پیمان‌کاران، قدرت خرید اجباری داد.^۲ هم‌چنین قدرت سلب مالکیت و حق عبور لوله‌های فاضلاب از اراضی به شرکت‌های جدید داده شد. برای نمونه، این حق در قانون صنعت آب ۱۹۹۱ مطرح شد. می‌توان چنین فرض کرد که قانون‌گذار این موارد را در راستای منافع عمومی پذیرفته است.^۳

در حقوق ایران، اگر چه لایحه قانونی نحوه خرید و تملک، قدرت سلب مالکیت را به دستگاه‌های اجرایی یادشده در ماده ۱ آن قانون اعطا کرده است که همگی در زمان تصویب قانون در شمار اشخاص عمومی بوده‌اند، اما در قانون تشکیل شرکت‌های آب و فاضلاب مصوب ۱۳۶۹ به این شرکت‌ها که برابر ماده ۳ همان قانون اصل بر خصوصی بودن آن‌هاست و تشکیل آن‌ها به صورت دولتی جنبه استثنایی دارد،^۴ حق تملک واگذار شده است و از امتیازات لایحه قانونی نحوه خرید و

1. Denyer-green, Barry, **Compulsory Purchase and Compensation**, 10th Edition, London and New York: Routledge, 2014, p.76.

2. Pierce, carlos and young, Robert, "statutory undertakers compulsory powers", practice & law magazine, 21 june 2014, p.76.

3. Denyer-Green, op.cit., p. 75.

۴. «شرکت‌های موضوع این قانون دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی بوده و به صورت بازگانی، طبق مقررات این قانون و قانون تجارت اداره خواهند شد. تبصره - در صورتی که بنا به تشخیص وزارت نیرو، تشکیل و اداره این شرکت‌ها در شرایط و مناطق خاص به صورت غیر دولتی ممکن نباشد، با تصویب هیئت وزیران، شرکت به صورت دولتی تشکیل و اداره می‌شود.»

تملك بهره‌مندند.^۱ علاوه بر این، بسیاری از بانک‌ها که پیش‌تر دولتی بودند و لایحه قانونی قدرت سلب مالکیت را به آن‌ها واگذار کرده است، اکنون خصوصی شده‌اند و وضعیت امکان تداوم و استمرار برخورداری آن‌ها از امتیازات لایحه قانونی مشخص نیست.

در مجموع، با این‌که منفعت عمومی، هدف یا یکی از اهداف سلب مالکیت است و برای رسیدن به آن ضرورتی ندارد که مرجع تملك‌کننده، دولتی یا عمومی باشد، اما قانون‌گذار ایرانی جز در موارد نادر، وجود چنین حقی را برای اشخاص خصوصی به رسمیت نشناخته است. بنابراین، چون این حق، امری استثنایی است و جز در موارد تصریح قانونی، هیچ شخصی از آن برخوردار نخواهد بود، نمی‌توان قدرت سلب مالکیت را به اشخاص خصوصی اعطا کرد.

بند چهارم. طرح‌های مصوب سلب مالکیت و منفعت عمومی

یکی از شرایط سلب مالکیت، وجود طرح عمومی است. طرح عمومی، خود، نماد رعایت منفعت عمومی است یا دست‌کم باید چنین باشد. در حقوق هر دو کشور مورد مطالعه، وجود طرح عمومی برای تملك ضروری است. در حقوق ایران، برنامه‌هایی که برای انجام آن‌ها، دولت و شهرداری‌ها نیازمند اراضی مردمند، در صورتی که دارای اهداف و منافع عمومی باشند، باید جامه طرحی مصوب را به خود بپوشند. ماده ۲ لایحه یادشده در این باره بیان می‌کند: «برنامه‌های مذکور در ماده یک شامل برنامه‌هایی است که اجرای آن به موقع برای امور عمومی و امنیتی دستگاه اجرایی ضروری باشد. ضرورت اجرای طرح باید به تأیید و تصویب بالاترین مقام اجرایی «دستگاه اجرایی» برسد.» بنابراین، در حقوق ایران سلب مالکیت، نیازمند وجود طرحی است که به تصویب مراجع قانونی رسیده باشد و تملك بدون وجود چنین طرحی، تخلف از مقررات قانونی خواهد بود.

طرح تصویبی برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی علاوه بر این‌که باید مطابق قوانین

۱. ماده ۴ این قانون مقرر می‌دارد: «با تشکیل شرکت‌های موضوع این قانون، هر یک از شرکت‌ها و مؤسسات و واحدهایی که در حال حاضر، امر تقسیم و توزیع آب شهری و جمع‌آوری و دفع فاضلاب و بهره‌برداری از آن را به عهده دارند، منحل و کلیه تأسیسات، ماشین‌آلات، ابنیه و هر نوع مایملک و حقوق آن‌ها با رعایت مقررات مربوط تملك می‌گردد.» هم‌چنین ماده ۱۴ آن بیان می‌کند که «شرکت‌های آب و فاضلاب موضوع این قانون برای اجرای طرح‌های عمرانی خود می‌توانند از لایحه قانونی نحوه خرید و تملك اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت و قوانین دیگری که در زمینه خرید و تملك اراضی برای اجرای برنامه‌های عمومی دولت تصویب می‌شود، استفاده کنند.»

و مقررات و اصول شهرسازی باشد، دربردارنده منفعت عمومی هم است. از همین رو، به این طرح، طرح عمومی گفته می‌شود. عمومی بودن اهداف این طرح و لزوم هم‌سو بودن آن با منافع عمومی به درستی از ماده یادشده دریافت می‌گردد؛ زیرا این ماده، برنامه‌ها و موضوع طرح را عمومی و امنیتی دانسته است. بنابراین، طرح عمومی، خود، تضمین‌کننده منفعت عمومی است.

با این حال، طرح‌های یادشده باید به رعایت منافع اشخاص خصوصی نیز توجه کنند. به دیگر بیان، طرح‌های ناظر بر سلب مالکیت، از یک سو، تضمین‌کننده منفعت عمومی و از دیگر سو، ایجادکننده توازن میان حقوق اشخاص خصوصی و منفعت عمومی است. به این شرح که اگر مراجع عمومی که دارای اقتدار لازم برای سلب مالکیت هستند، بدون ضابطه و صرفاً به این دلیل که تملک اراضی و املاک دارای منفعت عمومی است، املاک اشخاص را از مالکیتشان خارج کنند. این امر حقوق اشخاص ثالث را به شدت تهدید و تحدید می‌کند که با اصل تسلیط، قاعده احترام، اصول قانون اساسی و اصول حقوقی مندرج در قوانین عادی در تعارض است. تهیه طرحی که هدف سلب مالکیت را مشخص و ضرورت آن را تبیین و قطعه زمین موضوع تملک را مشخص کند، از تصرف بی‌ضابطه و دخالت بی‌قاعده در اموال اشخاص خصوصی جلوگیری می‌کند. افزون بر این، طرح‌های عمومی به تصویب نهادهای بالادستی نیز می‌رسد که این نهادها باید رعایت قوانین و ورود کم‌ترین میزان خسارت به حقوق اشخاص را در تصویب طرح‌ها، معیار تصمیم‌گیری قرار دهند. بنابراین، طرح‌های عمومی با برقراری توازن میان حقوق عمومی و خصوصی هم از معطل ماندن برنامه‌های عمومی که دارای نفع همگانی است، جلوگیری می‌کند و هم تصرف و تملک اموال خصوصی را به موارد ضروری محدود می‌سازد.

در حقوق انگلیس نیز تملک، نیازمند طرحی است که به اختصار، سی پی او^۱ نامیده می‌شود و می‌توان آن را به «دستور سلب مالکیت» ترجمه کرد. این دستور، هدف سلب مالکیت و قطعه زمین موضوع تملک را مشخص می‌کند^۲ و توسط نهادی که قصد تملک دارد، تهیه و تنظیم می‌گردد و به وزیر مربوط در دولت ارائه می‌شود. سی پی او بر پایه یک قانون عمومی پارلمان استوار است و در

1. CPO: compulsory purchase order

2. Plimmer, op.cit., p.145.

پی گرفتن اختیار لازم برای تملک زمینی خاص، برابر یکی از اهداف گسترده مندرج در قانون عمومی است.^۱ مقررات مربوط به آن، در بخش II قانون تملک املاک^۲ ۱۹۸۱ بیان شده و قانون برنامه ریزی و سلب مالکیت،^۳ مصوب ۲۰۰۴ اصلاحاتی در این خصوص ایجاد کرده است.^۴

ارائه سی پی او، نیازمند تعیین هدف، بررسی مساحت و حدود زمین مورد نیاز و اموال اثرپذیر از طرح است. پس از آن، گزارشی دربرگیرنده هدف طرح، ویژگی های زمین و معرفی اشخاص ذی نفع تهیه می گردد. افشای این گزارش برخلاف دیگر اشخاص، برای مراجع و شوراهای محلی ضروری است.^۵ طرح پیشنهادی باید به اطلاع عموم برسد. به همین دلیل، در روزنامه محلی منتشر و آگهی آن در محل اجرای طرح یا نزدیکی آن نیز نصب می گردد. در این آگهی اعلان می شود که ذی نفعان در مهلتی مشخص، حق اعتراض^۶ دارند. پس از گذشت مهلت اعتراض، طرح برای تصویب نزد مقام مربوط فرستاده می شود.^۷ سی پی او صرفاً باید در مواردی ارائه گردد که دلیلی قانع کننده مبنی بر منفعت عمومی وجود داشته باشد.^۸

همان گونه که آشکار است، در حقوق انگلیس، سی پی او به وضوح توصیف گردیده و شیوه ارائه، اعتراض و تصویب آن به طور مشروح بیان شده است. در حقوق ایران با وجود تصریح به وجود طرح مصوب، قانون گذار به تبیین و تشریح آن نپرداخته است. از همین رو، نویسندگان حقوقی، نظرهای مختلفی در تعریف آن ارائه کرده اند. برخی بر این باورند که بر اساس اصالت ظهور، مقصود از طرح

1. Ibid.

2. Acquisition of Land 1981

3. Planning and Compulsory Purchase, 2004

4. Denyer-Green, op.cit., p. 87.

5. Department for Communities and Local Government, Compulsory Purchase and Compensation: Compulsory Purchase Procedure, booklet 1, London: Communities and Local Government Publications, 2004, pp. 9-10).

6. objection

7. Department for Communities and Local Government, op.cit., p.13.

8. Department for Levelling Up, Housing and Communities, op.cit., p.6.

مصوب همان طرح‌های مصوب شهری است.^۱ برخی هم تأکید می‌کنند که طرح مصوب پایه سلب مالکیت به طرح‌های سه‌گانه شهری محدود نمی‌شود، بلکه هر نوع طرح عمرانی را دربرمی‌گیرد که مراحل قانونی تصویب و تأیید آن سپری شده باشد و یک نیاز عمومی را برطرف کند و اعتبار آن تأمین شده باشد.^۲ در نظریه مشورتی شماره ۷/۴۰۲۹ مورخ ۱۳۷۷/۶/۲۹ آن اداره حقوقی نیز در پاسخ به این پرسش که وجود طرح به معنی طرح جامع یا هادی شهر است یا خیر، بیان می‌گردد که وجود طرح به معنای تصویب طرح جامع یا هادی نیست، ولی به معنی آن است که سازمان مربوط با استفاده از وجود طرح، محل مورد نیاز خود را تملک و برای اجرای طرح اقدام کند.^۳

به نظر می‌رسد با عنایت به توضیحاتی که گذشت، باید پذیرفت که مقصود از طرح مصوب در قوانین سلب مالکیت ایران نیز همانند انگلیس، طرحی است که هدف سلب مالکیت و مشخصات و حدود زمین و املاکی را بیان می‌کند که باید تملک شود. هدف سلب مالکیت ممکن است در قالب تعیین کاربری ملک مشخص شود. برای نمونه، کاربری فضای سبز برای یک زمین مشخص معلوم می‌کند که هدف، ایجاد پارک عمومی است. بدیهی است این هدف باید دارای منفعت عمومی باشد. گفتنی است اصل قانونی بودن سلب مالکیت و شرایط آن در طرح‌های مصوب پایه‌گذاری نمی‌شود، بلکه این موضوع در قوانین مجلس به ویژه لایحه قانونی نحوه خرید و تملک تشریح شده است و دستگاه‌های اجرایی نیازمند تصویب طرحی جداگانه در این خصوص نیستند. آنچه تصویب طرح را گریزناپذیر می‌سازد، بیان هدف و ضرورت تملک و تعیین موقعیت و مشخصات دقیق ملک یا املاکی است که در مسیر تملک قرار می‌گیرند.

در عمل، چون در طرح‌های تفصیلی و جامع شهری، کاربری زمین‌های مختلف مشخص شده است و زمین‌هایی که برای اجرای برنامه‌های عمومی در نظر گرفته می‌شوند، مشخص می‌گردند، در بسیاری از موارد، طرح‌های شهری مبنای سلب مالکیت قرار می‌گیرند؛ زیرا هم هدف از پیش‌بینی این کاربری‌های عمومی و هم حدود اراضی قرارگرفته در آن کاربری در این طرح‌ها مشخص می‌گردد.

۱. میرزایی، پیشین، ص ۳۳۰.

۲. کامیار، پیشین، ص ۱۱۴.

۳. میرزایی، پیشین، ص ۳۳۰.

بند پنجم. ضمانت اجرای سلب مالکیت بدون منفعت عمومی و طرح مصوب

با توجه به آن چه تاکنون بیان گردید، آشکار می‌گردد که دولت و دستگاه‌های مجاز به سلب مالکیت، در صورتی می‌توانند از این اختیار قانونی استفاده کنند که منفعت عمومی در میان باشد و دست‌یابی به این منفعت عمومی در قالب طرحی عمومی به تصویب رسیده باشد. بنابراین، برای سلب مالکیت، یکی از شرایط قانونی، وجود طرح مصوب است. البته طرحی که منطبق با منفعت عمومی باشد و نه در مقابل آن. به همین دلیل، در صورت نبود طرح مصوب یا در صورتی که طرح برخلاف منافع عمومی باشد، تملک اراضی و املاک از سوی دستگاه اجرایی، غیر قانونی و بی اعتبار است.

در حقوق انگلیس، دکتربین خروج از اختیارات قانونی^۱ پذیرفته شده است. نهادهایی که توسط مجلس ایجاد شده‌اند، باید در چارچوب اختیارات قانونی عمل کنند. اقداماتی که تجاوز از صلاحیت آن نهاد باشد، خروج از اختیارات قانونی است و از طریق دادگاه می‌توان از آن جلوگیری کرد. وزیر نیز مشمول این اصل می‌گردد. او صرفاً باید در چارچوب قوانین عمل کند و هرگاه تشخیص امری به صلاح دید وی گذاشته شده است، نباید از چنین اختیاری سوء استفاده کند یا برخلاف هدف قانون‌گذار اقدام کند.^۲ بنابراین، نهادهایی که برای تملک، نیازمند مجوز قانونی هستند و بدون وجود چنین مجوزی، حتی اگر مالک راضی باشد و به فروش ملک خود اجبار نگردد، سلب مالکیت از آن، خروج از اختیارات قانونی و نامشروع است.^۳

این دکتربین، مبنای بازنگری قضایی^۴ است که نوعی اعتراض قانونی است که به طور معمول در برابر فعل یا ترک فعل یک نهاد عمومی مطرح می‌گردد. در انگلستان، ولز و ایرلند شمالی، نظارت قضایی معمولاً در دادگاه عالی^۵ آغاز می‌شود و از رهگذر آن می‌توان به تصمیمی اعتراض کرد که برای مثال با تخلف از قانون گرفته شده است.^۶ بر این اساس، در انگلیس برابر بخش ۲۳ و ۲۴ قانون تملک اراضی

1. Ultra vires doctrine

2. Denyer-Green, op.cit., p.78.

3. Ibid, p.79.

4. Judicial review

5. High Court

6. Cowie, Graeme, Dawson, Joanna, *The Government's judicial review reforms and the Judicial Review and Courts*

۱۹۸۱، هر شخصی که از سی پی او متضرر گردد و قصد بی اعتبار کردن آن را داشته باشد، می تواند پس از تصویب آن نیز تا شش هفته، درخواست خود را به دادگاه عالی ارائه دهد. در صورت موفقیت خواهان، دادگاه سی پی او را منحل می کند.^۱

در حقوق انگلیس، حق اعتراض به سی پی او، حتی قبل از تأیید وزیر نیز پیش بینی شده است. مالک، مستأجر و متصرف ملک، حق اعتراض به طرح را دارند. هم چنین به فراخور طرح، اشخاص دیگری نیز از چنین حقی بهره مندند. برای نمونه، اگر زمین از آثار ملی یا فرهنگی باشد، اداره میراث فرهنگی یا اگر زمین، پارک ملی باشد، مرجع مربوط نیز می تواند نسبت به طرح اعتراض کند.^۲ اگر ذی نفع، اعتراض خود را ارائه دهد و آن را استرداد نکند، وزیر مربوط باید به صورت قانونی به این اعتراض رسیدگی کند و تصمیم بگیرد.^۳ علت چنین اعتراضی ممکن است رعایت نکردن تشریفات قانونی مانند آگهی و انتشار سی پی او، ضروری نبودن اجرای طرح و رعایت نکردن الزامات کنوانسیون حقوق بشر باشد. الزامات این کنوانسیون دربرگیرنده منفعت عمومی، تناسب میان هدف و روش خرید اجباری و تناسب میان حقوق مردم و دولت است.^۴

در حقوق ایران نیز رویه قضایی بر لزوم وجود طرح عمومی به منظور سلب مالکیت اشخاص تأکید کرده و ضمانت اجرای تخلف از این شرط قانونی، ابطال تملک دانسته شده است. دادنامه شماره ۱۴۰۳ مورخ ۱۳۸۶/۱۱/۳۰ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری بیان می کند که حکم مقرر در ماده یک لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و هم چنین مقررات قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح های دولتی و شهرداری ها، مصوب ۱۳۶۷ مبین جواز تملک اراضی و ابنیه اشخاص حقیقی یا حقوقی حقوق خصوصی در حد نیاز شهرداری برای اجرای برنامه های عمومی و عمرانی شهری بر اساس طرح ها و نقشه های مصوب مراجع و مقامات صلاحیت دار است. تمسک به قوانین یادشده

Bill, Commons Library Research Briefing, House of Common Library, 20 April 2022, p.17.

1. www.legislation.gov.uk/ukpga/1981/67/section/23.

2. Bowman, gohn, CPO: **powers, procedures and pitfalls**, 2013: www.fieldfisher.com/publications/2013/5/cpo-powers-procedures-and-pitfalls.

3. Barclay, christoher, **Compulsory purchase and compensation**, London: house of common library, 2010, p. 2.

4. Denyer-Green, op.cit., pp. 89 & 385.

برای تملک اراضی و ابنیه زاید بر آن که تابع احکام قانون مدنی است، وجاهت قانونی ندارد. از همین رو، این هیئت، ابطال تملک اراضی خارج از محدوده طرح‌های مصوب را موافق اصول و موازین قانونی قلمداد کرده است.

شعبه هفتم دیوان عدالت اداری نیز در دادنامه شماره ۱۹۶۳ مورخ ۱۳۸۳/۱۱/۴ با این استدلال که «مستفاد از لایحه قانونی نحوه خرید و تملک این است که تملک اراضی، مستلزم اجتماع شرایط مصرّحه (به منظور اجرای برنامه‌های عمومی و عمرانی،... نیاز داشتن، تأمین بودجه، ضرورت اجرای طرح، تصویب بالاترین مقام اجرایی، حتی‌المقدور استفاده از اراضی ملی شده یا دولتی، عدم وجود این قبیل اراضی و...) قانونی می‌باشد و در پرونده مورد رسیدگی، تمامی شرایط منظور نظر قانون‌گذار از جمله ضرورت اجرای طرح و تصویب بالاترین مقام اجرایی، استفاده از اراضی ملی شده یا دولتی و عدم وجود این قبیل اراضی که حسب مورد باید به تأیید وزارت کشاورزی و عمران روستایی یا سازمان عمران اراضی شهری برسد، رعایت نشده است، حکم به ابطال مصوبه شهرداری مشهد مبنی بر تملک یک قطعه صادر می‌نماید. این حکم برابر دادنامه شماره ۸۷۷ مورخ ۱۳۸۴/۶/۱۹ شعبه دوازدهم تجدیدنظر دیوان عدالت اداری تأیید می‌گردد».

با این حال، نباید گمان کرد که تنها تملکات بدون طرح مصوب است که از نگاه قانون‌گذار قابل ابطال است، بلکه حتی اگر سلب مالکیت مستند به طرح عمومی مصوب باشد، اما در آن طرح به منفعت عمومی توجه نشده باشد، آن طرح و تملک متکی بر آن نیز قابلیت ابطال دارد. برای نمونه، اگر احداث بیمارستان در خیابانی با تراکم زیاد جمعیتی باعث ایجاد ترافیک سنگین خودروها و گسترش آلودگی‌های عفونی گردد، هم به زیان بیمارانی است که باید به سرعت به بیمارستان برسند و هم شهروندانی که در آن محله ساکنند. همین‌طور احداث فرودگاه، ایستگاه راه آهن، نیروگاه برق و نظیر آن در مراکز مسکونی شهر، باعث به هم ریختگی نظم شهر و سلب آسایش شهروندان می‌گردد. بنابراین، به نظر نگارنده، احداث این مراکز در مکان‌های نامناسب، حتی اگر در چارچوب طرحی مصوب باشد، با توجه به این‌که نفع عمومی در آن متصور نیست، غیر قانونی است و طرح مربوط قابل ابطال است. در چنین مواردی، هر چند در حقوق کشور ما به حق اعتراض به طرح‌های سلب مالکیت به صورت خاص تصریح نشده است، اما عموماً قانونی و اصول و قواعد حقوقی در خصوص وجود چنین حقی،

هیچ‌گونه تردیدی باقی نمی‌گذارد. به این شرح که در اصل یک‌صد و هفتاد و سوم قانون اساسی، تأسیس مرجعی قضایی به نام دیوان عدالت اداری پیش‌بینی شده است که به شکایت‌ها و دادخواهی و اعتراض مردم نسبت به مأموران یا واحدهای یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آن‌ها رسیدگی می‌کند. در همین راستا، بند ۱ - الف ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین رسیدگی دیوان عدالت اداری، مصوب ۱۳۹۲، آن دیوان را مرجع صالح به رسیدگی به شکایت و اعتراض اشخاص خصوصی از تصمیمات دولت و شهرداری و مؤسسه‌های وابسته به آن‌ها معرفی می‌کند و در بند ۱ ماده ۱۲ همان قانون، دیوان را عهده‌دار «رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری‌ها و مؤسسات عمومی غیر دولتی در مواردی که مقررات مذکور به علت مخالفت با شرع یا قانون و یا عدم صلاحیت مرجع مربوط یا تجاوز یا سوء استفاده از اختیارات یا تخلف در اجرای قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایفی که موجب تضییع حقوق افراد می‌شود»، دانسته است. بنابراین، آشکار است که اشخاص می‌توانند از طرح‌های عمومی مصوبی که در آن، شرایط قانونی و اصول مسلم حقوقی از جمله منفعت عمومی رعایت نشده است، به دیوان یادشده شکایت برند. این مواد قانونی به درستی بر این امر دلالت دارند و قانون‌گذار را از تصویب قانون خاص نسبت به طرح‌های مصوب سلب مالکیت بی‌نیاز می‌سازد.

گفتار سوم. نقش ضرورت در تحدید سلب مالکیت

همان‌گونه که پیش‌تر بیان شد، گمان می‌رود که در مبحث سلب مالکیت نمی‌توان تفاوتی میان واژگان «منفعت عمومی»، «اهداف عمومی» و «استفاده عمومی» گذاشت و برای مثال، داشتن هدف عمومی در احداث یک بزرگراه یا خیابان را از منفعت عمومی آن جدا دانست. در واقع، وقتی هدف عمومی در اجرای یک طرح وجود دارد، آن طرح دارای منفعت عمومی نیز هست. به دیگر بیان، در حقوق ایران، هر چند کلمه منفعت عمومی در این قانون به کار گرفته نشده است، ولی برنامه‌هایی که برای اجرای آن‌ها، سلب مالکیت تجویز شده است؛ یعنی «برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی»، همگی اهداف و استفاده و منافع عمومی دارد. از همین رو، اگر چه در ماده ۲ لایحه قانونی نحوه خرید و تملک بر وجود «ضرورت» برای اجرای طرح تملک تأکید شده است،^۱ اما نباید گمان کرد

۱. «برنامه‌های مذکور در ماده ۱ شامل برنامه‌هایی است که اجرای به موقع آن برای امور عمومی و امنیتی «دستگاه

که قانون‌گذار به جای بهره‌گرفتن از نظریه منفعت عمومی، سلب مالکیت را مبتنی بر نظریه ضرورت دانسته است. اساساً برای سلب مالکیت، وجود هر دو شرط منفعت عمومی و ضرورت اجرای طرح باید احراز گردد. در واقع، این دو مفهوم، جای‌گزین یکدیگر نیستند که مجبور شویم یکی را برگزینیم و دیگری را فروگذاریم، بلکه از وجود هر دو شرط به صورت هم‌زمان و در کنار یکدیگر، گریزی نیست. برخی صاحب‌نظران حقوق شهری، ظاهراً با این پیش‌فرض که «ضرورت» و «منفعت عمومی» در مبحث سلب مالکیت، جای‌گزین یکدیگرند و قانون‌گذار باید یکی را برگزیند، در توجیه کاربرد کلمه «ضرورت» در لایحه قانونی نحوه خرید و تملک به دشواری افتاده‌اند. از همین رو بیان کرده‌اند که مبنای تملکات، احتیاج و منفعت عمومی است و تفسیر محدود از مفهوم ضرورت با مبانی حقوقی توسعه‌نا سازگار است. بر پایه این دیدگاه، طرح‌های عمرانی از قبیل جاده‌ها و راه آهن موقت نیستند و نمی‌توان برای آن‌ها محدوده زمانی تعیین کرد. بنابراین، اگر چه لایحه قانونی نحوه خرید و تملک از «ضرورت» سخن می‌گوید، اما گریزی از معادل‌انگاری آن با منافع همگانی نیست.^۱ با توضیحی که ارائه شد، آشکار می‌گردد نه تنها پذیرش شرط ضرورت، در تعارض با لزوم رعایت منفعت عمومی نیست، بلکه این دو شرط در کنار یکدیگر، از یک سو به پاسداشت حقوق عمومی و از سوی دیگر، به حداقل رساندن سلب مالکیت اشخاص خصوصی می‌انجامد.

در ماده ۲ لایحه قانونی نحوه خرید و تملک مقرر گردیده است که «برنامه‌های مذکور در ماده یک شامل برنامه‌هایی است که اجرای به‌موقع آن برای امور عمومی و امنیتی دستگاه اجرایی ضروری باشد. ضرورت اجرای طرح باید به تأیید و تصویب بالاترین مقام اجرایی «دستگاه اجرایی» برسد.» بنابراین، به تصریح این ماده قانونی، ضرورت اجرای طرح نیز برای سلب مالکیت ضروری است. در واقع، علاوه بر این که شرط سلب مالکیت، وجود منفعت عمومی است که در قالب طرح‌های عمومی بازتاب می‌یابد، اجرای طرح نیز باید ضرورت داشته باشد تا عنصر ضرورت از به‌کارگیری افسارگسیخته منفعت عمومی برای تملک املاک اشخاص خصوصی بکاهد.

ممکن است عملیات و طرح‌های بسیاری دارای منفعت عمومی باشد، اما نباید استناد به وجود

۱. کامیار، پیشین، ص ۹۱.

منفعت عمومی، بهانه‌ای برای ستاندن املاک مردم از ایشان گردد. از همین رو، وجود منفعت عمومی به تنهایی برای سلب مالکیت کافی نیست، بلکه باید ضرورت آن نیز احراز گردد. شرط ضرورت، مانعی بر سر راه استفاده نادرست از مفهوم منفعت عمومی است و از حقوق اشخاص خصوصی در برابر دولت و نهادهای عمومی پشتیبانی می‌کند که از قدرت سلب مالکیت برخوردارند. برای نمونه، هر چند تعریض خیابان یا ایجاد فضای سبز می‌تواند دارای منفعت عمومی باشد، اما اگر انجام این امور در محله‌ای کم‌تردد با تراکم پایین جمعیتی ضروری نباشد، نمی‌توان به دلیل منفعت عمومی، ملک اشخاص را از ایشان ستاند.

در حقوق انگلیس نیز مرجع تملک هنگام تهیه سی پی او باید اطمینان یابد هدفی که برای آن سلب مالکیت می‌کند، توجیه‌کننده دخالت در حقوق بشر ذی‌نفعان است.^۱ این مهم نشانگر نامحدود بودن اختیار سلب مالکیت به سبب منفعت عمومی است. در واقع، منفعت عمومی باید دارای چنان اهمیتی باشد که اختلال در حق انسانی برخورداری از حقوق مالکانه را توجیه‌پذیر کند.

نتیجه‌گیری

وجود منفعت عمومی در سلب مالکیت، موضوعی است که به صورت گسترده در کشورهای مختلف پذیرفته شده است و می‌توان آن را در شمار اصول کلی حقوقی قلمداد کرد. در حقوق انگلیس نیز بر اساس رویه قضایی و کنوانسیون اروپایی حقوق بشر، این اصل پذیرفته شده است. در حقوق ایران، قانون‌گذار به لزوم وجود منفعت عمومی در تملکات تصریح نکرده، اما چون سلب مالکیت به معنای خاص یا خرید اجباری را تنها برای اجرای برنامه‌های عمومی پذیرفته است، باید رعایت این شرط را ضروری دانست. افزون بر این، رویه قضایی ایران نیز پذیرفته است که تملک بدون وجود طرح عمومی مشروع نیست و به شرحی که گذشت، منفعت عمومی، رکن مهم طرح‌هایی است که مبنای سلب مالکیت قرار می‌گیرند.

با این حال، در حقوق ایران به این موضوع بسیار مهم و حتی بدیهی در حقوق سلب مالکیت و رویه قضایی کم‌تر توجه شده است و در طرح‌های شهری نیز گاه اهمیت خود را از دست می‌دهد که این امر سبب ورود زیان‌های بسیار به نظم شهری و آسایش و رفاه شهروندان گردیده است. از جمله موارد

1. Department for Levelling Up, Housing and Communities, op.cit., p.6.

غفلت مراجع تصویب‌کننده طرح از منافع عمومی می‌توان به رعایت نکردن عرض مناسب در معابر شهری، ایجاد تأسیسات عمومی در نقاط نامناسب شهری مانند مناطق پرتردد، احداث تأسیسات درمانی و بیمارستانی در نقاط پرجمعیت مسکونی و تخصیص مکان‌های نامناسب برای جمع‌آوری و دفع پسماندهای شهری اشاره کرد که موجب پدید آمدن دشواری‌ها و بحران‌های شهری می‌گردد.

بنابراین، مراجع تهیه‌کننده طرح‌های عمومی باید بر رعایت «منفعت عمومی» در طرح‌های شهری به عنوان یک اصل اساسی توجه کنند. طرح‌های شهری اصولاً بر پایه منفعت عمومی تنظیم می‌شوند و بر این اساس، قانون و رویه قضایی، وجود طرح عمومی مصوب را برای تملک اموال اشخاص ضروری دانسته است. با این حال، هرگاه این مراجع از رعایت این اصل خودداری یا غفلت کنند، مراجع قضایی نیز می‌توانند نسبت به ابطال این طرح‌ها تصمیم بگیرند. در حقوق انگلیس، در صورت رعایت نکردن تشریفات و بایسته‌های قانونی برای خرید اجباری املاک توسط نهادهای تملک‌کننده از جمله وجود طرح یا منفعت عمومی، این امر مشمول «قاعده خروج از اختیارات قانونی» و در دادگاه قابل رسیدگی است. هم‌چنین در این کشور، افراد ذی‌نفع پیش از تصویب سی‌پی او می‌توانند اعتراض خود را نسبت به آن مطرح کنند که باید بررسی شود. پس از تصویب آن نیز امکان اعتراض در دادگاه عالی فراهم است.

در حقوق ایران به این حق اشخاص در خصوص تملکات دولت تصریح نگردیده است، اما با عنایت به عموماًت قانونی، طرح تصویبی در صورت رعایت نشدن منفعت عمومی قابل ابطال است. بنابراین، چون در عمل، برخی از طرح‌های عمومی با منفعت شهروندان در تعارض است و ایشان را به دشواری می‌افکند، این اشخاص می‌توانند ابطال این طرح‌ها را از دیوان عدالت اداری درخواست کنند. البته بر خلاف انگلیس در حقوق ایران، حقی برای طرح اعتراض از سوی اشخاص خصوصی در دوره بررسی و تصویب طرح پیش‌بینی نشده است که یکی از کاستی‌های قانون ایران است و پیشنهاد می‌گردد که قانون‌گذار به منظور تضمین رعایت منافع عمومی در طرح‌های شهری، بستر قانونی برای مشارکت شهروندان در بررسی و تصویب این طرح‌ها فراهم آورد و نهادهای تملک‌را به گرفتن نظرهای مردم در شکل‌گیری طرح و بررسی اعتراض ایشان ملتزم کند.

نکته مهم دیگری که از بررسی‌های این پژوهش حاصل می‌شود، وجود شرط ضرورت در کنار منفعت

عمومی است. در واقع، اگر چه در ماده ۲ لایحه قانونی نحوه خرید و تملک، بر وجود «ضرورت» برای اجرای طرح تملک تأکید شده است، اما نباید گمان کرد که قانون‌گذار به جای بهره‌گرفتن از نظریه منفعت عمومی، سلب مالکیت را مبتنی بر نظریه ضرورت دانسته است. اساساً برای سلب مالکیت، وجود هر دو شرط منفعت عمومی و ضرورت اجرای طرح باید احراز گردد. این دو مفهوم جای‌گزین یکدیگر نیستند که مجبور شویم یکی را برگزینیم و دیگری را فرو گذاریم، بلکه از وجود هر دو شرط به صورت هم‌زمان و در کنار یکدیگر، گریزی نیست. پذیرش این دیدگاه در حقوق ایران می‌تواند موجب تحولی گسترده در بررسی تصرفات و تملکات دولت گردد و از بهره‌گیری ناروای دولت از این اختیار قانونی و تضييع حقوق اشخاص خصوصی به بهانه منفعت عمومی جلوگیری کند. علاوه بر این، با توجه به اصل ناروایی سلب مالکیت که در حقوق هر دو کشور بررسی شد، تخلف مراجع تملک از شروط منفعت عمومی و ضرورت غیر قانونی است.



فهرست منابع

۱. فارسی

الف) کتاب

۱. بهشتیان، سید محسن، تملک اراضی توسط شهرداری‌ها، چاپ سوم، تهران: مجد، ۱۳۹۴.
۲. شیروی، عبدالحسین، حقوق تجارت بین‌الملل، چاپ یازدهم، تهران: سمت، ۱۳۹۸.
۳. شیروی، عبدالحسین، حقوق نفت و گاز، چاپ چهارم، تهران: میزان، ۱۳۹۷.
۴. کامیار، غلامرضا، حقوق اداری اموال سلب مالکیت به سبب منفعت عمومی: مطالعه تطبیقی (ایران و فرانسه)، چاپ اول، تهران: مجد، ۱۳۹۴.
۵. کامیار، غلامرضا، حقوق شهری و شهرسازی، چاپ سوم، تهران: مجد، ۱۳۸۷.
۶. کامیار، غلامرضا، حقوق شهری و شهرسازی، چاپ هشتم، تهران: مجد، ۱۳۹۵.
۷. میرزایی، علی‌رضا، تملک اراضی توسط دولت و شهرداری‌ها، چاپ سوم، تهران: بهنامی، ۱۳۹۲.

ب) مقاله

۱. گواهی، زهرا و مریم ثقفی، «مبانی فقهی - حقوقی سلب مالکیت توسط دولت»، فصل‌نامه اقتصاد و بانکداری اسلامی، شماره ۱۵، ۱۳۹۵، صص ۲۳-۴۵.
۲. منتظری، مهدی، سید حسین صفایی، منصور امینی و عباس قاسمی حامد، «انواع غرامت‌های سلب مالکیت و قواعد ارزیابی آن در حقوق ایران و انگلیس»، فصل‌نامه حقوق اسلامی، دوره شانزدهم، شماره ۶۱، ۱۳۹۸، صص ۳۹-۷.

۲. عربی

۱. مکارم‌الشیرازی، ناصر، القواعد الفقهیه (المجلد الثانی)، الطبعة الثالثة، قم: مدرسه الامام امیرالمؤمنین، ۱۴۱۱ق.

3. Latin source

A) Book

1. Barclay, christoher, **Compulsory purchase and compensation**, London: house of common library, 2010.
2. **Cambridge business English dictionary**, 2011.
3. Cowie, Graeme, Dawson, Joanna, **The Government's judicial review reforms and the Judicial Review and Courts Bill**, Commons Library Research Briefing, House of Common Library, 20 April 2022.
4. Denyer-green, Barry, **Compulsory Purchase and Compensation**, 10th Editon, London and New York: Routledge, 2014.
5. Department for Communities and Local Government, **Compulsory Purchase and Compensation: Compulsory Purchase Procedure**, booklet 1, London: Communities and Local Government Publications, 2004.
6. Department for Levelling Up, **Housing and Communities and Ministry of Housing, Communities & Local Government**, Guidance on Compulsory purchase process and The Crichel Down Rules, London, 2019.
7. Gray, Kevin, **Land Law and Human Rights**, Willian Publishing, 2002.
8. Keith, Simon, McAuslan, Patrick, Knight, Rachael, Jonathon Lindsay, Munro-Faure, Paul, Palmer, David, **Compulsory acquisition of land and compensation**, FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO), 2008.

B) Article

1. Mills Lindsay, Jonathan, “**Compulsory Acquisition of Land and Compensation in Infrastructure Projects**”, PPP insights, Vol. 1, Issue 3, 2012.

2. Pierce, Carlos and Young, Robert, “**statutory undertakers compulsory powers**”, practice & law magazine, 21 June 2014, 76–77.
3. Plimmer, Frances, “**Compulsory Purchase and Compensation: an overview of the system in England and Wales**”, Nordic Journal of Surveying and Real Estate Research, Special Series, 2008, Vol. 3, 144–163.
4. Holtslag–Broekhof, Sanne, “**Exploring the valuation of compulsory purchase compensation**”, Journal of European Real Estate Research, July 2018.

C) Website

1. Bowman, Gohn, CPO: powers, procedures and pitfalls, 2013: www.fieldfisher.com/publications/2013/5/cpo-powers-procedures-and-pitfalls.
2. www.legislation.gov.uk/ukpga/1981/67/section/23.
3. www.Law.ox.ac.uk/legal-research-mooting-skills-programme/legislation.
4. www.extranet.kenan-flagler.unc.edu/kics/ORIG%20shared%20eminent%20Domain.pdf
5. Office of the Ombudsman, 2017: www.ombudsman.parliament.nz/system/paperclip/document_files/document_files/1991/original/public_interest_june.2017.pdf?1498081531.
6. www.swarb.co.uk/prest-v-secretary-of-stste-for-wahes-ca-1982/.
7. www.uk.practicallaw.com/books/9781847667465/diva-champter03.

The role, effects and limits of public interest in compulsory purchase by the government in Iranian and English law

Mehdi Montazeri¹

Said Karami²

Abstract

Although taking property from individuals without their consent is illegal, but it is possible to acquire property and land for the implementation of public programs only by observing certain conditions. In the current laws of different countries, the exercise of expropriation by authorities which have the right to compulsory purchase depends on the existence of public interest in the project in question and the payment of previous compensation. The necessity of public interest for compulsory purchase can be considered as one of the general legal principles without it expropriation is illegal. In Iranian law, although apparently this principle is not specified, but since the legislator has made this possible only for the implementation of public purposes and programs, there is no doubt in its acceptance and the guarantee of its implementation is the possibility of revocation of acquisitions. In English law, according to Protocol I of the European Convention on Human Rights and Judicial Procedure, the public interest must be respected in the acquisition plans (CPO) and due to the doctrine of ultra vires, acquisition authorities cannot, without the existence of public interest, Take advantage of the compulsory purchasing power. Also, in both countries, the use of public interest for compulsory purchase is not limitless and this depends on the existence of necessity.

Keywords: Compulsory Purchase, Public interest, CPO, Necessity, Ultra vires.

1. private law PHD ,sciences and researches, university of tehran, montazeri.mehdi12@gmail.com

2. Assistant Professor Payam Noor University, Tehran, Iran, karami.t54@pnu.ac.or