

فصلنامه حقوق اداری

سال هشتم، پاییز ۱۳۹۹، شماره ۲۴

علل عدم شناسایی و مستندسازی اموال غیرمنقول دولتی در بستر حقوق اداری

حسن خسروی^۱؛ حسن طیبی توکل^۲

تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۱۱/۲۴

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۰۴/۱۰

چکیده

شناسایی و مستندسازی اموال غیرمنقول علاوه بر حفظ و حراست در نگهداری، امکان نظارت‌پذیری، توزیع عادلانه، استفاده مطلوب و مصونیت از تعدی و تعرض به آنها را در پی دارد. مسأله مورد مطالعه این است که دولت در شناسایی، تثبیت مالکیت و صدور اسناد مالکیت این اموال با وجود تکالیف قانونی، ناموفق بوده است. امروزه اثر ملموس عدم‌شناسایی اموال دولتی، فراتر از بستر حقوق اداری، به حوزه‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی نیز تسری یافته است و شاید بنای آن در همین بستر باشد. هدف مقاله، بررسی علل عدم‌شناسایی و مستندسازی اموال غیرمنقول دولتی و ارائه راهکار سازنده و مؤثر برای ارتقای وضع موجود به شکل مطلوب است. مقاله با رویکرد توصیفی-تحلیلی، آثار قوانین و مقررات، نقش ساختارها و سایر عوامل دخیل در شناسایی و مستندسازی اموال غیرمنقول را تبیین می‌کند. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که دستگاه‌های بهره‌بردار یا نمایندگان دولت (اشخاص عمومی) برای استیفای حقوق و اعمال مالکیت دولت بر اموال دولتی باید اقدام مجدانه نمایند و نسبت به اصلاح برخی قوانین و مقررات موضوعه و در مواردی، اصلاح ساختارها و فرآیندها، گام اساسی بردارند تا اموال دولت به طور کامل شناسایی، ثبت و مستندسازی گردد.

واژه‌های کلیدی: اموال غیرمنقول، اموال دولتی، حقوق اداری، عدم شناسایی، مستندسازی.

۱. دانشیار حقوق عمومی، دانشگاه پیام نور، تهران، ایران (نویسنده مسئول). hkh.be82@yahoo.com

۲. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد تهران مرکز، تهران، ایران.

tayebi.hassan@yahoo.com

مقدمه

اموال دولتی از اهمیت ویژه‌ای در حوزه حقوق اداری برخوردارند. شکل‌گیری نظام حقوقی دوگانه (عمومی-خصوصی) با پیدایش مفاهیم بنیادین حقوق اداری نظیر مفاهیم اداره، اشخاص عمومی، قدرت عمومی، خدمات عمومی، منفعت عمومی و سپس مفاهیم مدرن حقوق اداری نظیر اعمال حاکمیتی و تصدی‌گری دولت، همگی با ابزاری به نام اموال درآمیخته و به تدریج منجر به تحول در شیوه مدیریت اموال اداره شده است. سیر این تحول در نظام‌های حقوقی مختلف با شکل‌گیری اشخاص عمومی و اعمال قدرت عمومی دولت‌ها برای ارائه خدمات عمومی با استفاده از اموال، منجر به شکل‌گیری قواعد و دادرسی خاص اداری در این حوزه شده است. حرکت نظام‌های حقوقی به این سمت، با تأثیرپذیری از سایر تکالیف دولت‌ها در حوزه مباحث اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی بوده است. دهها سال جنگ تصنعی بین طرفداران مالکیت عمومی و خصوصی‌سازی در غرب؛ کیفیت حکمرانی بر دارایی‌های عمومی دولت و میزان ارزش‌آفرینی آنها را برای مالکان روشن می‌کند. (دتر و فولستر، ۱۳۹۶: ۲۲) در این نگرش‌ها، ثروت عمومی حاصل جمع دارایی‌های عمومی در مالکیت دولت تعریف می‌شود که اموال عمومی و دولتی خارج از حیطه این مباحث نیست. اثر شناسایی و ثبت اموال دولتی با رویکرد نوین می‌تواند مبنای تغییر در وضعیت بازتعریف مالکیت عمومی و دولتی و حرکت به سمت ارزش‌آفرینی دارایی‌های دولت در راستای توسعه اقتصادی کشورها در آینده گردد.

در جمهوری اسلامی ایران، علاوه بر آنچه در شرع مقدس در خصوص احترام به مالکیت اشخاص و تبیین وضعیت انفال آمده، در اصول ۴۴، ۴۵، ۸۳ و ۱۳۹ قانون اساسی، موضوع اموال دولتی مطرح شده است. اصل ۸۳ قانون اساسی، صریح‌ترین حکم را درباره امکان انتقال بناها و اموال دولتی بیان می‌کند. اموال غیرمنقول دولتی که به روش‌های قانونی مختلفی وارد ساختار دولت می‌شوند؛ طبق مواد ۹ و ۲۲ قانون ثبت اسناد و املاک کشور مصوب ۱۳۱۰ باید تثبیت مالکیت گردند. صدور سند مالکیت نسبت به اموال دولتی مطابق ماده ۳۲ قانون مذکور و ماده (۶۹) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت باید به نام دولت به عنوان مالک صورت گیرد.

هدف این پژوهش، توجه به مفاهیم و ضرورت شناسایی اموال غیرمنقول دولتی در بستر حقوق اداری، ذکر علل و آثار عدم شناسایی و مستندسازی اموال دولت با رویکرد حرکت به سمت حکمرانی مطلوب و استفاده از اموال در حوزه اقتصادی است. موضوع پژوهش با رویکردهای حقوق عمومی و با روش توصیفی-تحلیلی پردازش می‌شود و در پی پاسخ به این پرسش است که چرا اموال غیرمنقول دولتی شناسایی نشده

علل عدم شناسایی و مستندسازی اموال غیرمنقول دولتی در بستر حقوق اداری ۷۵

و در جهت تثبیت مالکیت دولت و مستندسازی آنها اقدام مؤثری صورت نگرفته است؟ فرض بر این است که بین ابهام در مفهوم اموال دولتی و اموال عمومی، سیال بودن مرز آنها و ساختار نظام اداری با عدم شناسایی و مستندسازی اموال دولتی؛ رابطه معناداری وجود دارد؛ از این رو، سعی شده است به عوامل دخیل در عدم شناسایی و مستندسازی اموال غیرمنقول دولتی در بستر حقوق اداری پرداخته شود.

۱. تشکیک در مفهوم اموال دولتی، اموال عمومی (ثروت عمومی یا اموال ملی) و معیارهای تمایز بین آنها

دولت‌ها به اعتبار شخصیت مستقل و حقوقی خود به تملک اموال اقدام می‌کنند و این تملک اصولاً دارای همان آثاری است که اموال تحت مالکیت اشخاص حقیقی دارند. در مقابل دو تعبیر اموال خصوصی و اموال دولتی، مفهوم سومی از مال تحت عنوان اموال عمومی وجود دارد (عباسی و معصومی، ۱۳۹۸: ۱۴۶). در نظام حقوقی ایران، تعریفی از اموال دولتی و اموال عمومی نیامده و صرفاً به ذکر مصادیق و گاه ویژگی‌ها اکتفا شده است. اصول ۴۴، ۴۵، ۸۳ و ۱۳۹ قانون اساسی ظاهراً وجود دو دسته اموال عمومی و دولتی را به رسمیت شناخته است؛ اما معیاری برای شناسایی و تمایز آنها ارائه نکرده است (کریمی، ۱۳۹۷: ۱۷۷). معیار تمایز اموال عمومی و دولتی از نظر قانون مدنی، «کاربری عمومی» آنهاست که همانند حقوق فرانسه شامل: اختصاص به استفاده مستقیم عموم و اختصاص به ارائه خدمات عمومی و سایر اموال جز اموال دولتی است (کریمی، ۱۳۹۷: ۱۸۱)؛ اما در بسیاری از موارد، معیار؛ اشخاص عمومی هستند. در اصل ۸۳ قانون اساسی، منظور از اموال دولتی به قرینه «نفایس ملی»، اموال عمومی به معنای عام است؛ یعنی اموال متعلق به دولت به دو دسته قابل واگذاری (اموال دولتی) و غیرقابل واگذاری (اموال عمومی یا ملی) تقسیم می‌شوند که بیان‌کننده دوگانه اموال عمومی و دولتی (کریمی، ۱۳۹۷: ۱۷۸)، قوانین مالی و محاسباتی از جمله قانون محاسبات عمومی کشور و قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) نیز بدون ارائه تعریف، معیارهایی جهت شناخت اموال دولتی دارند. مهم‌ترین ویژگی اموال دولتی در این قوانین، تصرف مالکانه دولت است. مطابق ماده (۱۱۴) قانون محاسبات عمومی کشور: «کلیه اموال غیرمنقول وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی متعلق به دولت است و حفظ و حراست آنها با وزارتخانه یا مؤسسه دولتی است که مال را در اختیار دارد...». دولت می‌تواند به صورت انحصاری از طریق وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی از این اموال استفاده کند و استفاده عموم را منع نماید؛ همچنین می‌تواند نسبت به انتقال مالکیت یا واگذاری حق استفاده از این اموال اقدام کند. طبق ماده (۲) آیین‌نامه اموال دولتی؛ اموالی که توسط وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی خریداری شده و یا به هر طریق قانونی دیگر به تملک دولت درآمده یا در می‌آیند؛ اموال

دولتی می‌باشد. به موجب تصویب‌نامه شماره ۱۱۲۹۰۷/ت/۳۸۳۳۹ هـ - مورخ ۸۶/۷/۱۶ اموال فرهنگی و تاریخی منقول زیرخاکی، به عنوان اموال ملی به دولت ایران تعلق دارد. به موجب رأی شماره ۲۴۶۶ مورخ ۱۳۹۸/۰۸/۲۸ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری؛ از آنجایی که دانشگاه صنعتی شریف دولتی بوده و تمامی املاک و اموال غیرمنقول متعلق به آن اعم از آنکه به نام دانشگاه ثبت شده یا به نام دولت و در اختیار دانشگاه باشد، جزو اموال دولتی محسوب می‌شوند. اداره حقوقی قوه قضاییه در نظریه شماره ۷/۶۱۶۶ مورخ ۷۳/۹/۱۵، اموال دولتی را اموالی دانسته که: «از بودجه عمومی کل کشور تهیه شده و در اختیار قوای مقننه، قضاییه، شورای نگهبان، وزارتخانه‌ها، موسسات و شرکتهای دولتی می‌باشد». آنچه محرز است اینکه طبق مقررات مالی و محاسباتی، مالکیت اموال دولتی با دولت است.

واژه «دولت» در عبارت اموال دولتی، گاه در مفهوم وسیع آن شامل «حاکمیت» و گاهی به صورت محدود و مضیق به «قوه مجریه» و به طور اخص به مفهوم «وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی» به کار رفته است. برای تشخیص دامنه شمول دولت در اموال دولت، ضابطه دقیقی در دست نیست. شاید نوع رفتار دولت در استفاده و برخورد با اموال در اختیار و تبعیت از یک قانون خاص بهترین ضابطه باشد؛ مقصود، نوع استفاده‌ای است که دولت برای مال در نظر می‌گیرد (کاتوزیان، ۱۳۹۲: ۷۳). این امر متاثر از ذات حقوق اداری است. حقوق اداری متکی بر یک سلسله واقعیات است که به صورت موردی به هم وصل شده و به شکل قاعده درآمده است (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۷۵: ۲۵). این دامنه سیال دولت در اموال دولتی در کنار واژه اموال عمومی، پیچیدگی را بیشتر می‌کند. شاید نوع کاربری مال هم مطمئن‌ترین روش در شناسایی نباشد. برای نمونه، می‌توان به اموال موضوع ماده ۲۶ قانون مدنی یعنی اموالی را که ملک دولت بوده، ولی برای مصارف و اهداف عمومی اختصاص یافته است، اشاره کرد. تحولات مربوط به ماهیت صلاحیت اعمالی دولت بر اموال عمومی باعث شده است قانونگذار به سمت مالکیت دولت و اشخاص عمومی حرکت کند. البته ناگفته نماند در کنار واژه اموال دولتی؛ ثروت عمومی، ثروت مملکت، ثروت ملی، ثروت طبیعی و اموال عمومی هم در قوانین موضوعه از جمله اصل ۴۵ قانون اساسی، قانون تشکیل ایالات و ولایات و دستورالعمل حکام - ۱۲۸۶، قانون حفاظت از منابع آبی جمهوری اسلامی ایران - ۱۳۷۴، قانون نفت - ۱۳۶۶، قانون آب و نحوه ملی شدن آن - ۱۳۴۷، قانون نحوه واگذاری و احیای اراضی در حکومت جمهوری اسلامی ایران - ۱۳۵۸ و دادنامه نامه‌های شماره ۱۴۹ مورخ ۱۳۸۲/۴/۱۵ و ۲۶۹ مورخ ۱۳۸۶/۲/۲۴ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری (موضوع ابطال بندهای ۲ و ۳ ماده ۲۴ و ماده ۲۴ آیین‌نامه اجرایی قانون توزیع عادلانه آب) به کار رفته است که قدر متیقن برای اطلاق اموال دولت و اشخاص عمومی مصداق دارند.

علل عدم شناسایی و مستندسازی اموال غیرمنقول دولتی در بستر حقوق اداری ۷۷

در نظریات شورای نگهبان از جمله نظریه شماره ۸۰/۲۱/۳۲۰۰ مورخ ۱۳۸۰/۱۱/۶ در خصوص فروش ساختمان‌های نیمه‌تمام و موجود در مناطق شهری و میزان اجاره‌بها و نحوه واگذاری ساختمان‌های مذکور بدون ضابطه مشخص را مصرف ثروت‌های عمومی در مواردی برخلاف مصالح عامه و مغایر اصل ۵۴ قانون اساسی شناخته است. در نظریه شماره ۴۱۳۱ مورخ ۱۳۷۱/۱۰/۲۲ شورای نگهبان در پاسخ به استعلام دادسرای عمومی جیرفت، معادن را جزو اموال عمومی و در اختیار دولت دانسته است. به نظر می‌رسد، بررسی اموال اداره در کشور فرانسه که به نوعی نظام حقوقی ما متأثر از نظام حقوقی این کشور است بتواند در معیار تمییز واژه‌ها کمک کند. در فرانسه، بررسی حقوقی اموال اداره از قرن نوزدهم و توسط دکترین حقوق اداری آغاز شد. در متون قانونی، اثری از تعریف مالکیت عمومی و اموال عمومی وجود نداشته و میان اموال اداره به عنوان متولی مدیریت عمومی و مدیریت خصوصی تمایزی نبوده است (جلالی و کرمی، ۱۳۹۳: ۳۱۸). به مرور، تمایزی بنیادین میان دارایی‌های عمومی شکل گرفت و «ثروت عمومی» و «ثروت خصوصی» مبتنی بر دوگانگی حقوق فرانسه (عمومی-خصوصی) به وجود آمد. این مفهوم با شباهت‌ها و تفاوت‌هایی در نظام حقوقی ما تحت عنوان اموال عمومی و دولتی مطرح می‌شود. (مؤتمنی طباطبایی، ۱۳۹۰: ۳۰۵) در نظام حقوقی فرانسه، سه معیار مشخص برای اموال مذکور بر شمرده می‌شود؛ اصل تعلق مالکیت به شخص عمومی، اصل استفاده مستقیم مردم به صورت کاربری عمومی و اصل آمایش یعنی اختصاص مال و منطبق‌سازی آن برای منفعت یا خدمت عمومی؛ بنابراین، اگر مالی برای خدمت عمومی، منفعت عمومی یا استفاده عمومی نباشد در مالکیت اختصاصی دولت قرار می‌گیرد. در حقوق کلاسیک فرانسه، دولت مالک اموال ملی (ثروت عمومی) نبود؛ بلکه حق نظارت و اداره آنها را داشت؛ اما اینکه اداره، مالک این اموال است و حق مالکیت بر آنها دارد، امروزه با قانون مالکیت عمومی به رسمیت شناخته شده است (کرمی، ۱۳۹۷: ۱۵۸). نکته دارای اهمیت اینکه تعیین و تغییر کاربری اموال غیرمنقول در صلاحیت دولت است که با اختیارات عمومی چنانچه تشخیص دهد مالی در راستای خدمت عمومی یا منفعت عمومی نیست؛ آن را تغییر کاربری می‌دهد تا مورد استفاده اقتصادی قرار گیرد. در حقوق فرانسه، اموال اشخاص عمومی دو قسم است: اموال ملی (ثروت عمومی) اشخاص عمومی که در چارچوب حقوق اداری بر اصول؛ غیرقابل واگذاری بودن، عدم شمول مرور زمان، غیرقابل توقیف بودن، برابری، آزادی و مجانی بودن استفاده متکی است و اموال اختصاصی (ثروت خصوصی) اشخاص عمومی که متشکل از اموالی است که متعلق به اشخاص عمومی است و در قالب تعریف اموال ملی یا ثروت عمومی نمی‌گنجد و جزو اموال اختصاصی مورد استفاده مالی و اقتصادی اداره است؛ مانند: ساختمان‌های

اداری، اراضی، جنگل‌ها و اموال تغییر کاربری شده اموال ملی و اموال تملیکی. در دوره کلاسیک حقوق فرانسه؛ شناسایی اموال عمومی، متکی به ماهیت و طبیعت اموال بود؛ یعنی اگر مالی به طور طبیعی قابل تملک نباشد، ملی (عمومی) است و دولت حق نظارت و اداره آن را داشت (جلالی و کرمی، ۱۳۹۳: ۳۲۶)؛ اما از قرن بیستم، مفهوم کاربری عمومی، معیار شناسایی اموال ملی یا ثروت عمومی است. این ویژگی ناشی از ماهیت اموال نیست؛ بلکه تابع اراده قدرت عمومی است که برای برخی اموال، کاربری خاص تعریف می‌کند و اداره، مالک این اموال است و حق مالکیت بر آنها را دارد (جلالی و کرمی، ۱۳۹۳: ۳۲۶). این رویکرد در راستای ارزشمندی‌سازی اقتصادی اموال است. در این نگاه، دولت به دنبال درآمدزا کردن اموال به عنوان سرمایه جمعی کشور است؛ بنابراین، امروزه حق مالکیت دولت بر آنها به رسمیت شناخته شده است.

در نظام حقوقی ایران برخی از نویسندگان عقیده دارند قانون مدنی معیار «عدم مالکیت خصوصی» را پذیرفته است؛ یعنی هر مالی که مالک خاصی نداشته باشد مال ملی (ثروت عمومی) است؛ از این رو، اموالی که مالک خاص داشته باشد، جزء اموال اختصاصی است؛ همچنین طریق قانونی و رجوع به طبیعت ذاتی مال یعنی با قانون به ملی بودن یک مال تصریح نماید یا مثل برخی از اموال مانند راه‌ها و جاده‌ها، ذاتاً قابلیت تملک خصوصی ندارند (انصاری و طاهری، ۱۳۸۴: ۶۵۱). عقیده دیگری مبتنی بر تفسیر مواد قانون مدنی علاوه بر طبیعت اموال، نحوه مصرف دولت از این اموال را به عنوان معیار اموال ملی دانسته است؛ بدین صورت که پاره‌ای از این اموال به صورت مستقیم و بی‌واسطه در دسترس عموم است و دولت می‌تواند این اموال را برای مدت محدود به اشخاص معین واگذار کند. دسته دیگر، اموالی است که به یکی از خدمات عمومی اختصاص یافته و تنها بنگاه خاصی حق بهره‌برداری از آن را دارد، مانند راه‌آهن و تلفن. هر دو دسته این اموال، اموال عمومی است و سایر اموال دولتی، ملک دولت محسوب می‌شود. (کاتوزیان، ۱۳۹۲: ۶۶) برخی نیز معتقدند باید اموال ملی را در کنار اموال دولتی و عمومی، دسته جدیدی تشکیل داد و به این مهم در قانون‌گذاری آینده توجه کرد (کریمی و پرتو، ۱۳۹۱: ۱۷۹). هرچند قانون مدنی، جایگاه مهمی در این مسأله دارد؛ اما قوانین دیگری مانند قانون محاسبات عمومی کشور (مواد ۱۰۶، ۱۱۲، ۱۱۴، ۱۱۵)، قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (ماده ۶۹) و قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی (مواد ۲، ۳ و ۴)، احکامی را مقرر می‌کنند که می‌تواند به عنوان معیارهای تمییز اموال عمومی، ملی و اختصاصی تلقی شود. قانون محاسبات عمومی کشور و قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت بر مالکیت دولت تأکید نموده و قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ با گروه‌بندی اموال و

علل عدم شناسایی و مستندسازی اموال غیرمنقول دولتی در بستر حقوق اداری ۷۹

سهام در بنگاه‌های اقتصادی، معیار مالکیت عمومی را کامل کرده و بر اساس آن می‌توان اموالی را ملی دانست که در مالکیت انحصاری دولت و اشخاص عمومی بوده و غیرقابل واگذاری است و سایر اموال در مالکیت اختصاصی خواهد بود. بر اساس تبصره ۱ بند ج ماده ۳ و بند ج ماده ۴ قانون مذکور، دولت می‌تواند حق بهره‌برداری از اموال گروه سوم را با حفظ مالکیت دولت به بخش غیردولتی واگذار نماید که مبین تأکید قانون‌گذار بر ابتدای مالکیت عمومی بر شخص دارنده آن است، نه نوع کاربری مال. با توضیحات یادشده، آنچه مسلم است، مالکیت دولت بر اموال ملی (ثروت عمومی یا اموال عمومی) و اموال اختصاصی پذیرفته شده است.

به دلیل وجود نداشتن نظام حقوقی شفاف، مفاهیم اموال دولتی و اموال عمومی (ثروت عمومی یا اموال ملی)، دچار رویه‌های متناقض در قانون‌گذاری، شیوه‌های اجرایی و برخورد قضایی شده است. از منظر منطق حقوقی باید اذعان نمود عبارت اموال دولتی دارای دو معنای خاص و عام است. اموال دولتی در معنای عام شامل اموال قوه مجریه و دولت به معنای عام یا حکومت می‌گردد و در معنای خاص، تنها شامل قوه مجریه می‌گردد (عباسی و معصومی، ۱۳۹۸: ۱۵۲)؛ اما با تکیه بر اصل مالکیت در اسناد صادره بر اساس قوانین موضوعه، فارغ از نوع واژه‌های اموال ملی، اموال عمومی و اموال اختصاصی و متولیان اداره آنها، مالکیت از آن دولت جمهوری اسلامی ایران است و حکم کلی اموال دولتی بر آن مصداق دارد. علاوه بر تشکیک در مبانی و مفاهیم، تشکیک در انتقال مالکیت اموال غیرمنقول دولتی مطرح است. مطابق اصل ۸۳ قانون اساسی: «بناها و اموال دولتی که از نفایس ملی باشد، قابل انتقال به غیر نیست؛ مگر با تصویب مجلس شورای اسلامی، آن هم در صورتی که از نفایس منحصر به نباشد». در قوانین، تعریفی از نفایس ملی نشده و این امر، شناسایی آن را مشکل کرده است؛ اما طبق مشروح مذاکرات تدوین‌کنندگان قانون اساسی، چیزی که نفیس بوده و متجلی فرهنگ مملکت باشد، جزء نفایس ملی است؛ یعنی باید یک ارزش فرهنگی برای کشور داشته باشد تا بگویند: «که از نفایس ملی باشد»^۱. بنابر اصل (۸۳) قانون اساسی، بناها و اموالی دولتی که از نفایس ملی نباشد، قابل انتقال به غیر است و غیرقابل انتقال بودن، استثناء است. مطابق ماده (۱۱۵) قانون محاسبات عمومی کشور، فروش تأسیسات و استحکامات نظامی و کارخانجات اسلحه‌سازی و مهمات‌سازی، آثار و بناهای تاریخی و اموال غیرمنقولی که در رابطه با مصالح و منافع ملی در تصرف دولت باشد، ممنوع است. علاوه بر موارد فروش، واگذاری

۱. مشروح مذاکرات مجلس تدوین قانون اساسی، جلسه سی و سوم و چهار

اراضی در مناطق چهارگانه تحت حفاظت سازمان محیط زیست موضوع ماده (۳) قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست مصوب ۱۳۵۳ (پارک ملی، آثار طبیعی ملی، پناهگاه حیات وحش، منطقه حفاظت شده)، همچنین به موجب ماده (۲) آیین نامه اجرایی لایحه قانونی اصلاح لایحه قانونی واگذاری و احیاء اراضی در حکومت جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۹/۲/۳۱ شورای انقلاب، واگذاری جنگل‌ها و بیشه‌های طبیعی، مراتع عمومی از حریم روستاها، نهالستان‌های عمومی، پارک‌های جنگلی و جنگل‌های دست‌کاشت عمومی، حریم قانونی تأسیسات دولتی و سرانجام، راه‌های مسیر کوچ ایل‌نشین‌ها و حریم مربوط به آنها مطلقاً ممنوع و نقل و انتقال آن به طریق اولی، غیرممکن خواهد بود.

۲. عدم تثبیت مالکیت و مستندسازی

هدف از شناسایی اموال دولتی و تثبیت مالکیت اموال غیرمنقول، صیانت از تعرض، تصرف عدوانی، زمین‌خواری و... است. حق مالکیتی که به موجب اصول (۲۲) و (۴۷) قانون اساسی محترم شمرده، باید از تعرض مصون باشد. دولت برای پیشگیری از هرگونه تعرض به این حق و صیانت از آن، باید تثبیت مالکیت نموده و نظارت کافی داشته باشد. «نظارت ضمانت، اجرای دولت قانونمدار است که باعث تحدید قدرت و رعایت سلسله مراتب می‌شود.» (گرگی‌زندریانی، ۱۳۸۸: ۲۹۴). نظارت مالی بر اموال دولتی طبق قانون محاسبات عمومی کشور از طریق وزارت امور اقتصادی و دارایی، با تمرکز حساب و کنترل این اموال صورت می‌گیرد. وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی ضمن حفظ و حراست و استفاده باید حساب آن را ارائه کند (دهگان و دیگران، ۱۳۹۰: ۲۵۸-۲۳۳) ارائه حساب اموال غیرمنقول، مستلزم ارائه سند مالکیت است. به صراحت ماده ۳۲ قانون ثبت اسناد و املاک کشور مصوب ۱۳۱۰ «تقاضای ثبت نسبت به املاک دولت به‌عهدده مالیه محل و نسبت به املاک مؤسسات بلدی و خیریه بر عهده رئیس مؤسسه... است». برخی حقوقدانان عقیده دارند این امکان نسبت به همه اموال ملی وجود دارد (جعفری‌لنگرودی، ۱۳۷۸: ۲۲)؛ اما برخی امکان ثبت را صرفاً محدود به اموال اختصاصی اشخاص عمومی دانسته‌اند (شهری، ۱۳۶۹: ۴۶). منطوق کلی ماده ۹ قانون ثبت مبنی بر ثبت کلیه اموال غیرمنقول، می‌تواند مبنای ثبت کلیه اموال ملی (عمومی) و اختصاصی دولت باشد. به موجب ماده ۴۱ آیین‌نامه قانون ثبت املاک اصلاحی ۱۳۸۰ نسبت به املاکی که مالک خاص ندارد، مانند: طرق و شوارع، اراضی و جبال موات و مباحه، نیزار، بیشه‌ها، مراتع و جنگل‌ها، قبرستان‌های عمومی، بستر مسیل‌ها، آب رودخانه‌ها، نهرهای منشعب از آنها، انهار طبیعی و... از افراد درخواست ثبت پذیرفته نخواهد شد؛ بنابراین، باید توسط دولت درخواست ثبت گردد. گرچه طبق ماده ۳۲ قانون ثبت املاک دولت به تقاضای مالیه محل انجام می‌شد؛ اما متعاقباً، قوانین دستگاه مسئول

علل عدم شناسایی و مستندسازی اموال غیرمنقول دولتی در بستر حقوق اداری ۸۱

واگذاری یا بهره‌برداری، موظف به تقاضای ثبت و تحدید حدود نمود؛ از جمله مطابق ماده ۲۹ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۴۶ سازمان جنگلبانی. به‌موجب ماده ۲ قانون ملی‌کردن جنگل‌ها و مراتع؛ وزارت کشاورزی، بر اساس قانون اراضی مستحدثات و ساحلی مصوب ۱۳۵۴ وزارت کشاورزی و منابع طبیعی و بر اساس ماده ۳ قانون جامع حدنگار کشور (کاداستر) مصوب ۱۳۹۳، کلیه اراضی کشور اعم از دولتی و غیردولتی با استفاده از سامانه حدنگار توسط سازمان ثبت با همکاری دستگاه‌ها تحدید حدود می‌شود و مبنای صدور سند قرار می‌گیرد. با تثبیت مالکیت دولت نسبت به اموال، اعم از اموال ملی (عمومی) یا اختصاصی، اسناد مالکیت به نام دولت ایران صادر و اصل اسناد مالکیت مطابق ماده ۶۹ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و ماده ۱۲۳ قانون محاسبات عمومی کشور و آیین‌نامه اموال دولتی به وزارت امور اقتصادی و دارایی ارسال می‌شود تا در مخازن دولت نگهداری شود. مستندسازی یکی از مصادیق حقوق عمومی است که قانون‌گذار با تصویب ماده (۶۹) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، آن را وارد نظام حقوقی کشورمان نمود. آیین‌نامه مستندسازی و تعیین بهره‌بردار اموال غیرمنقول دستگاه‌های اجرایی، گام مهم در شناسایی و حرکت مؤثری در تثبیت مالکیت اموال غیرمنقول دولتی بود که قبلاً مطابق ماده (۲۶) آیین‌نامه اموال دولتی شروع شده بود. نقش مؤثرتر وزارت امور اقتصادی و دارایی در روند مستندسازی با معرفی بهره‌بردار املاک دولتی به ادارات ثبت اسناد و املاک کشور از طریق گواهی بند (د) ماده (۲۶) آیین‌نامه مذکور صورت می‌گیرد. به‌موجب تبصره (۹) ماده (۶۹)، ادارات ثبت اسناد و املاک کشور مکلفند؛ اسناد اراضی و املاک دولتی را بر اساس قانون مذکور و یا اعلام وزارت امور اقتصادی و دارایی و بدون نیاز به اخذ نظر سازمان متصرف و یا سازمانی که اسناد مالکیت را در اختیار دارد؛ اصلاح و سند جدید به‌نام دولت جمهوری اسلامی ایران با نمایندگی دستگاه بهره‌بردار صادر نمایند. با صدور سند جدید، اسناد قبلی از درجه اعتبار ساقط شد.

۳. علل عدم شناسایی و مستندسازی اموال غیرمنقول دولتی

۳-۱. شناور و سیال بودن مرز اموال عمومی (انفال) و اموال دولتی

با نگاهی به اصول ۴۴ و ۴۵ قانون اساسی، ما با واژه‌های اموال دولتی، مالکیت عمومی انفال، ثروت‌های عمومی و اموال عمومی درگیر هستیم. قرابت بین برخی از این واژه‌ها به‌ویژه انفال و اموال عمومی و مالکیت عموم مشهودتر است. مطابق آیه اول سوره انفال، مالکیت انفال متعلق به خدا و رسول (ص) است؛ سپس در مالکیت منصب امامت (نه خود امام) قرار گرفته و این اموال در اختیار امام قرار می‌گیرد. اصل

مالکیت حقیقی از آن خداوند است و مالکیت بشر امری اعتباری است. آیه مذکور با اشاره به مسأله مالکیت، مصادیق انفال را بیان نمی‌کند؛ بنابراین، مصادیق انفال به‌موجب آیه حصری نیست. در تشخیص مصادیق انفال میان فقها اختلاف نظر وجود دارد. این اختلاف نظر در برداشت از روایات است. شیخ طوسی در مبسوط، انفال را هفت مورد و محقق حلی در شرایع، آن را پنج قسم منحصر می‌کند (حبیبی و نجارزاده، ۱۳۸۸: ۷۰). برخی محققین نیز مصادیق انفال را هفت (عمید زنجانی، ۱۳۸۳: ۴۴)، برخی یازده (شمس، ۱۳۸۶: ۵۰) و عده‌ای آن را دوازده مورد (خامنه‌ای، ۱۳۷۰: ۷۵) ذکر کرده‌اند. حضرت امام خمینی در مورد ملاک تشخیص مصادیق انفال آورده‌اند. مواردی که در روایات به عنوان انفال و ملک امام (ع) نام برده شده است همه از باب ذکر مصادیق آن هستند و متفاهم از مجموع روایات، این است که آنچه مربوط به امام (ع) هست، عنوان واحدی است که منطبق بر مواردی زیادی می‌شود و ملاک در همه یکی و آن این است که هر چیزی (اعم از زمین و غیرزمین) که صاحب و مالکی نداشته باشد، برای والی است تا آن را در مصالح مسلمانان مصرف نماید و این بین دولت‌ها نیز متداول است (امام خمینی، ۱۳۶۸: ۲۵)؛ بنابراین، ملاک ممیزه انفال با سایر اموال دولت «مالک خاص نداشتن» است. بسیاری از مصادیقی که در اصل ۴۵ قانون اساسی ذکر شده، در زمره انفال است. اینکه انفال در قوانین و مقررات موضوعه با همان مفهوم به‌کار گرفته شده است یا خیر، جای بررسی دارد. در فقه شیعه، مقصود از انفال؛ کلیه اموال عمومی است؛ اینکه در اموال عمومی، مالکیت را متعلق به عمومی می‌دانیم مفهومی است که نیست که همه افراد نسبت به این اموال، حقی واقعی دارند؛ بلکه به این معناست که استفاده از این اموال باید در راستای مصالح عمومی باشد (حبیبی و نجارزاده، ۱۳۸۸: ۶۴). اصطلاح اموال عمومی در حقوق موضوعه، انفال در حقوق اسلام است؛ چه اینکه اذن امام در حقوق اسلام، همان تصویب قانون‌گذار در حقوق موضوعه است (حبیبی و نجارزاده، ۱۳۸۸: ۶۵). از نظر فقهی، مقصود از مالکیت امام؛ مالکیت به عنوان منصب ریاست حکومت و مترادف با مفهوم پیشرفته مالکیت عمومی است. (کنعانی، ۱۳۸۷: ۳۴۱). برخی نیز گفته‌اند: «اموال عمومی از این جهت انفال گفته می‌شود که مالکیت خاص نداشته و از اضافات در جامعه است (شمس، ۱۳۸۶: ۵۷). با توجه به حکم مندرج در اصل ۴۵ قانون اساسی، مفهوم این گروه اموال با اموال عمومی بسیار نزدیک شده است؛ زیرا قطع نظر از اینکه تفاوت این دو نوع، مالکیت و مالک آن است؛ استفاده از آنها تحت نظارت دولت انجام می‌پذیرد و حتی می‌توان گفت از دیدگاه این اصل، انفال و اموال عمومی یکسان انگاشته شده‌اند (شمس، ۱۳۸۶: ۳۹).

علل عدم شناسایی و مستندسازی اموال غیرمنقول دولتی در بستر حقوق اداری ۸۳

شاخص‌های انفال و اموال عمومی شامل: ۱- مالک خاص نداشتن و ممنوعیت تملک خصوصی (طبق مواد ۲۶-۲۴ قانون مدنی اموال عمومی، قابل تملک خصوصی نبوده و ادعای مالکیت از سوی اشخاص خصوصی در مورد این اموال قابل پذیرش نبوده و مسموع نیست). ۲- اداره شدن توسط حکومت اسلامی یا دولت: «در مورد مالکیت دولت، در میان فقها دو نظریه وجود دارد؛ یک نظریه این است که دولت هم مثل فرد می‌تواند مالک و ثروت داشته باشد و تمام احکامی که برای شخص مالک هست در مورد دولت هم می‌تواند وجود داشته باشد. بعضی دیگر قائل به شخصیت حقوقی نیستند؛ بلکه فقط به شخصیت حقیقی اعتقاد دارند؛ آنها معتقدند دولت صلاحیت مالکیت ندارد و حتی از راه مشروع هم، نمی‌تواند مالک بشود؛ بنابراین، اموالی که در دست دولت است، خودش مالک آن نیست؛ زیرا، دولت یا هر موسسه عمومی، وجود حقیقی ندارد، وجود دولت، اعتباری است و مالکیت هم وجودش، اعتباری است». (مطهری، ۱۳۶۸: ۴۴). گروهی از حقوقدانان معتقدند؛ دولت حق و امتیاز نگهداری از این اموال را دارد و این امتیازی است که مردم با رأی خود در اختیار دولت قرار می‌دهند. این امتیاز، ارزش مالی ندارد و دولت حق واگذاری این امتیاز را به دیگری ندارد و از لحاظ اقتصادی، قابل مبادله نیست. به نظر برخی، این دو نظر به هم نزدیک است و این نظرها تنها از جهت علمی مطرح است و فایده عملی ندارد». (صفائی، ۱۳۸۹: ۱۴۲) ۳- اختصاص شیء برای استفاده عموم است. با لحاظ این شاخص‌ها، اموال عمومی در اختیار دولت است و سند مالکیت آن به نام دولت صادر می‌گردد. این تشابه با وجود رابطه نسبیّت عموم و خصوص من وجه بین این اموال، ید دولت را تبدیل وضعیت آنها به نوع دیگر باز می‌گذارد که نوعاً سیال و شناور بودن این مرز را بارزتر می‌کند. رابطه دولت با اموال دولتی و اموال عمومی به لحاظ مالکیت یکسان است و بر هر دو مال، حق مالکیت یکسان دارد و بر اساس اصل اقتدار دولت؛ این اختیار را دارد تا نسبت به تبدیل وضعیت اموال عمومی و تغییر کاربری اقدام کند؛ پس مرز انفال یا اموال عمومی با اموالی که دولت آن را برای کاربری خود اختصاص می‌دهد، سیال است و دولت بر مبنای قانون می‌تواند بخشی از انفال و اموال عمومی را که مورد استفاده عموم نیست به اموال اختصاصی تبدیل و مورد بهره‌برداری قرار دهد.

۲-۳. اشخاص عمومی و تشکیک در ماهیت دارندگان حق مالکیت بر اموال دولتی و عمومی

درباره دارندگان حق مالکیت بر اموال عمومی و دولتی نیز اختلاف است. در خصوص شخصیت حقوقی دولت برای اعمال مالکیت بر اموال عمومی و دولتی در قوانین، تصریحی نشده است. در نظام حقوقی ایران، مفهوم دولت به لحاظ شمول آن به وزارتخانه‌ها و نهادهای وابسته که شخصیت حقوقی مستقل و جدا از دولت ندارند، به‌عنوان یک امر بدیهی پذیرفته شده است؛ بنابراین، وزارتخانه‌ها همانند شخصیت

واحد دولت به حساب می‌آیند و بر این اساس، در اینکه دولت (وزارتخانه‌ها)، مالک اموال عمومی و دولتی می‌شود، تردیدی نیست. بخش دیگری از ساختارهای مؤسسات عمومی، مؤسسات دولتی هستند که در ماده ۳ قانون محاسبات عمومی کشور و ماده ۲ قانون مدیریت خدمات کشوری به واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون ایجاد شده یا می‌شود و با داشتن استقلال حقوقی، بخشی از وظایف و اموری را که بر عهده یکی از قوای سه‌گانه و سایر مراجع قانونی است و انجام می‌دهد، تعریف شده است. گرچه این مؤسسات، شخصیت مستقل از وزارت پیدا می‌کنند؛ اما در عمل، طبق قوانین موضوعه نظیر قانون محاسبات عمومی کشور (مواد ۱۱۴ و ۱۱۵) و قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (ماده ۶۹)، هیچ تفاوتی با وزارتخانه‌ها ندارند و تمام اموال عمومی و دولتی در اختیار آنها، متعلق به دولت است. شرکت‌های دولتی که در مواد ۴ قانون محاسبات عمومی کشور و ۴ قانون مدیریت خدمات کشوری تعریف شدند؛ دارای شخصیت حقوقی و به تبع آن دارای استقلال مالی هستند؛ اما شورای نگهبان بر اساس نظریه شماره ۵۶۰۶ در جلسه مورخ ۱۳۷۱/۹/۱۷ در پاسخ به استفساریه وزارت جهاد کشاورزی درباره اصل ۱۳۹ قانون اساسی مقرر نمود: «اصل ۱۳۹ قانون اساسی به لحاظ صراحت و وضوح نیازی به تفسیر ندارد و اعضای شورای نگهبان به اتفاق آراء، اصل مذکور را شامل اموال شرکت‌های دولتی نیز می‌دانند.»؛ بنابراین، با امان نظر در گروه‌بندی فعالیت‌های اقتصادی دولت در مواد ۲، ۳ و ۴ قانون سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و مذاقه در مفهوم تبصره ۲ ماده ۶۹ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، می‌توان به این نتیجه رسید که اموال شرکت‌های دولتی به اموال عمومی و دولتی در اختیار شرکت که مالکیت آنها متعلق به دولت هست و اموال اختصاصی در مالکیت شرکت که تابع مقررات تجاری است، تقسیم می‌شود.

اداره حقوقی قوه قضاییه در نظریه شماره ۷/۶۱۶۶ مورخ ۷۳/۹/۱۵، اموال دولتی را، اموالی دانست که از بودجه عمومی کل کشور تهیه شده و در اختیار قواست؛ درحالی که دادنامه شماره ۹۲۰۰۵۷ مورخ ۱۳۹۲/۹/۲ صادره از شعبه ۳۰ دادگاه عمومی حقوقی تهران به صراحت بر عدم تلقی اموال شرکت‌های دولتی به عنوان اموال دولتی تأکید دارد. در این رأی، «شرکت‌های تجاری، علی‌الخصوص دولتی یا خصوصی، واجد شخصیت حقوقی مستقل می‌باشند و اموال و دارایی‌های آن شرکت مربوط به شخص حقوقی شرکت بوده و جزء اموال و دارایی صاحبان سهام آن نمی‌باشد». (قتاحی، ۱۳۹۴: ۷۷).

از دیگر ساختارهای عدم تمرکز فنی در ماده ۵ قانون محاسبات و ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری تعریف شده مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی است. این مؤسسات با وجود استقلال شخصیت حقوقی، تکالیفی در ارائه خدمات عمومی با استفاده از اموال عمومی دارند؛ بنابراین، بر اساس ماده ۱۱۳ قانون

علل عدم شناسایی و مستندسازی اموال غیرمنقول دولتی در بستر حقوق اداری ۸۵

محاسبات عمومی کشور، این مؤسسات به عنوان مجری طرح‌های عمرانی دولت یا بر اساس مواد ۱۲۰ قانون محاسبات عمومی کشور و تبصره ۵ ماده ۶۹ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (اموال عمومی و یا اختصاصی دولت) را به صورت امانی یا موقت برای استفاده در اختیار داشته باشند؛ از جمله این مؤسسات، شهرداری است. گرچه شهرداری و شوراهای شهر و روستا به لحاظ تقسیم‌بندی در نظام‌های حقوقی به عنوان نهادهای عدم‌تمرکز سرزمینی و دارای شخصیت مستقل شناخته می‌شوند؛ اما در نظام حقوقی ایران، شهرداری‌ها به عنوان مؤسسه‌های عمومی غیردولتی می‌توانند اموال عمومی و اختصاصی داشته باشند و نسبت به اخذ سند مالکیت و تبدیل وضعیت آنها اقدام کنند. همین امر منجر به عدم شناسایی اموال دولتی و عمومی می‌شود.

۳-۳. عدم اعمال مالکیت دولت توسط بهره‌بردار

اصولاً در باب تعیین نوع رابطه حکومت و اموال عمومی، حداقل دو نظریه وجود دارد: برخی دولت را نسبت به اموال عمومی؛ مدیر، متصدی یا دارای حق ارتفاق می‌دانند (عبدالهی، ۱۳۹۸: ۷۱). «دولت نسبت به اموال عمومی، ولایت دارد و مالک نیست». (عدل، ۱۳۷۳: ۵۵). اموال عمومی، اموالی است که برای مصالح عموم مردم و برای استفاده آحاد مردم اختصاص داده شده‌اند مانند پل‌ها، موزه‌ها و معابر و دولت تنها مدیریت این اموال را برعهده دارد. به عبارتی دقیق‌تر، اموال عمومی برخلاف دو نوع دیگر اموال که تحت مالکیت اختصاصی اشخاص اعم از حقوقی و حقیقی هستند، مالک خاص ندارند (رستمی و معصومی، ۱۳۹۷: ۷۰). برخی دیگر معتقدند؛ آنچه از اموال دولتی که به خدمت عمومی اختصاص یافته، در زمره اموال عمومی است و دیگر اموال، ملک خصوصی دولت است (کاتوزیان، ۱۳۹۲: ۷۱). صرف‌نظر از آثار ماهیتی دو نظریه، تحدید حدود و ثبت مالکیت اموال مذکور مهم است و باید ثبت مالکیت این اموال به نام دولت ایران صورت گیرد. پس از ثبت مالکیت دولت، استیفای حق مالکانه دولت نسبت به اموال عمومی و دولتی مهم است. مالکیت اموال عمومی و دولتی، هر دو متعلق به دولت است. حکومت‌ها بالقوه امکان اعمال مالکیت را دارا هستند و به تعبیری، هر دوی اموال عمومی و دولتی، دارای مالک (به معنای دقیق این مفهوم و نه مدیر و متصدی) هستند و نمی‌توان ملاک مذکور را وجه فارق دو نوع مالکیت دانست (عبدالهی، ۱۳۹۸: ۷۲). طبق قوانین اموال عمومی به نام دولت جمهوری اسلامی ایران با نمایندگی دستگاه‌های متولی (سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور و سازمان ملی زمین و مسکن) و اموال اختصاصی دولتی به نام دولت ایران با حق استفاده یا بهره‌برداری اشخاص عمومی استفاده‌کننده ثبت می‌شود. این اشخاص، ذی‌نفع در بهره‌برداری و استفاده از اموال هستند که به حد استقرار سازمان اکتفا

می‌کنند و اهمیتی برای تثبیت مالکیت دولت قائل نیستند. گرچه مکلف به حفظ، نگهداری و حراست از مال با اعمال مالکیت دولت و استیفای آن هستند. اغلب سازمان‌ها، وزارت امور اقتصادی و دارایی را جمع‌دار اموال و مسئول استیفای حق مالکیت دولت می‌دانند؛ در حالی که این وزارت، مسئول کنترل و نظارت بر اموال دولتی است. فرهنگ حاکم بر مدیریت اموال دولتی به نحوی است که در مواردی، دستگاه بهره‌بردار یا مسئولیتی در قبال اموال دولتی حس نمی‌کنند و یا مال دولتی را در مالکیت خود می‌داند؛ طوری که واگذاری اموال دولتی از یک سازمان به سازمان دیگر، به منزله از دست دادن اموال دستگاه تلقی و به‌عنوان نقطه ضعف کارنامه مدیریتی یک مقام مسئول دولتی محسوب می‌شود.

۴-۳. ساختار توزیع ناکارآمد امکانات با توسیع اموال

میل به خرید اموال و تصور قدرت بیشتر سازمان در توسعه دارایی در کنار شرایط سهل خرید (طبق بند ب ماده ۲۹ قانون برگزاری مناقصات مصوب ۱۳۸۳ با تشخیص و مسئولیت وزیر یا بالاترین مقام دستگاه اجرایی و یا مقامات مجاز از طرف آنها، بدون الزام به برگزاری مناقصه با اختیارات ناشی از ماده ۵۳ قانون محاسبات عمومی کشور در مسئولیت تشخیص و دستور پرداخت منابع مالی و اختیار تشخیص و پیشنهاد واگذاری حق استفاده و فروش اموال، منجر به تجمیع و رسوب اموال و دارایی در دستگاه‌ها گردیده است. دستگاه با پیش‌بینی و جذب اعتبار بدون محدودیت، اقدام به تملک و خرید می‌کند. تلقی بر این است که اگر مدیری، مال بیشتری را تحصیل و دامنه اموالی سازمان را توسعه دهد، موفق‌تر و یا آن سازمان قوی‌تر است. این انباشت اموال مازاد ناشی از توزیع ناکارآمد امکانات، منابع مالی، نبود ضوابط مشخصی برای تخصیص منابع، سنجش نیاز واقعی سازمان به اموال و اختیار قانونی مدیران در تحصیل نامحدود اموال؛ مبین عدم وجود عدالت توزیعی است که به دلیل کثرت، منجر به عدم شناسایی شده است. علاوه بر خرید، موارد زیر نیز منجر به تجمیع اموال نزد دستگاه‌ها و توسعه دارایی می‌شود:

۴-۳-۱. سلب مالکیت به نفع دولت:

سلب مالکیت به نفع دولت به چند طریق انجام می‌گیرد: الف. ملی کردن ب. مصادره ج. تملک برای اجرای طرح‌های عمرانی و د. توقیف و سلب مالکیت برای وصول مطالبات.

۴-۳-۲. هبه و صلح به دولت (امور خیریه و عام‌المنفعه):

هبه و یا صلح توسط اشخاص حقیقی و حقوقی به دولت معمولاً در قالب یکی از عقود معین تحت عنوان هبه و یا صلح صورت می‌گیرد. در قوانین و مقررات فعلی، دولت مجاز به صلح اموال در مالکیت خود

علل عدم شناسایی و مستندسازی اموال غیرمنقول دولتی در بستر حقوق اداری ۸۷

نیست؛ اما می‌تواند به عنوان متصالح، مال‌الصلح را بپذیرد. اموال اگر به صورت اراضی و املاکی باشد که به دولت یا دستگاه‌های اجرایی صلح شده باشد؛ شرایط و مندرجات صلح‌نامه، ملاک تعیین و تغییر بهره‌بردار یا واگذاری استفاده از اراضی و املاک مزبور خواهد بود. طبق ماده (۵) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، هدایایی که به صورت غیرنقدی به وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی اهداء می‌گردد، مشمول مقررات اموال دولتی است.

۳-۵. عدم شفافیت در وضعیت اموال دولتی در اختیار برخی اشخاص عمومی

برخی از اراضی و املاک دولتی به منظور انجام مأموریت‌ها و ایفای وظایف از دوران گذشته برای استفاده شرکت‌های دولتی و سایر مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی در اختیار آنها قرار گرفته است. در بسیاری از طرح‌های عمرانی، عرصه مورد نیاز از منابع ملی و دولتی در اختیار شرکت دولتی قرار گرفته و اینک یا شرکت دولتی به بخش خصوصی واگذار شده است و تبدیل وضعیت داده‌اند (مثل شرکت‌های آب و فاضلاب شهری) و یا اینکه عرصه دولتی همچنان در اختیار شرکت باقی است؛ بدون اینکه شناسایی، تثبیت مالکیت و مستندسازی شود. این اموال باید پس از رفع نیاز به استناد تبصره (۲) ماده (۶۹) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، به دولت اعاده گردد. بسیاری از این املاک از بیم بازگشت به دولت، مستندسازی نشده است. گاهی قوانین ماهیت حقوقی شرکت یا سازمان دولتی را مؤسسه غیردولتی تغییر داده، در حالی که وضعیت اموال دولتی در اختیار، به صورت دقیق روشن نشده است و اینک پس از چندین سال، امکان شناسایی برای دولت وجود ندارد؛ حتی متولی استیفای حق دولت هم مشخص نیست.

۳-۶. نبود مدیریت متمرکز و بانک اطلاعات جامع از اموال دولتی

در راستای تحقق دولت الکترونیک، ایجاد سامانه و بانک جامع می‌تواند گام بلندی در شناسایی اموال دولتی و تثبیت مالکیت آنها داشته باشد. ایجاد بانک اطلاعاتی جامع از اراضی و املاک دولتی در اجرای تبصره ۱۰ ماده ۶۹ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب سال ۱۳۸۰، همچنین راه‌اندازی سامانه جامع اموال دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری برابر مصوبه شماره ۴۴۸۹۷/ت/۱۱۰۰۹ ن مورخ ۸۹/۵/۱۹ هیأت وزیران و بند پ ماده ۱۰ قانون برنامه ششم توسعه، به وزارت امور اقتصادی و دارایی تکلیف شده و سامانه جامع اموال دستگاه‌های اجرایی (سادا) ایجاد شده است که تکمیل آن، منوط به همکاری دستگاه‌هاست. قطعاً عدم همکاری در ارائه این اطلاعات، بر عدم شناسایی اموال غیرمنقول دولتی مؤثر است. نکته دیگر، متمرکز نمودن اعمال مالکیت دولت نسبت به

اموال غیرمنقول مازاد در یک ساختار منسجم است. از اموال دولتی شناسایی شده مازاد باید به نحوی استفاده گردد که منجر به پویایی آنها شود؛ از حالت رکود و انجماد خارج و اموال دولت بهره‌ور گردد؛ به طوری که مولد شود. در بسیاری از کشورها از جمله فنلاند، اتریش، سوئد، بریتانیا، سنگاپور و کره جنوبی، ساختارهای مدیریت شده مستقل تحت عناوین صندوق ثروت ملی و سازمان مدیریت دارایی‌های دولت ایجاد شده‌اند که با حفظ مالکیت دولت درصد تأمین درآمد از اداره صحیح اموال غیرمنقول دولتی هستند که این امر، مستلزم شناسایی کامل و تهیه فهرستی یکپارچه از اموال و دارایی‌های دولت و متمرکز نمودن این اطلاعات است. نبود بانک اطلاعات از اموال عمومی و دولتی غیر وابسته به سیستم سنتی و دستی، منجر به کتمان اموال نزد دستگاه‌ها و عدم تحویل و ارائه مستندات گردیده است؛ در مواردی هم، کارکنان و مدیران به‌خاطر بیم از دست‌دادن اقتدار خویش و یا از دست‌دادن اموال مازاد از ارائه آنها خودداری می‌کنند که باعث عدم شناسایی می‌شود. بهترین روش تقویت مدیریت شایسته و دموکراسی؛ یکپارچه-سازی دارایی‌های عمومی زیر نظر یک نهاد واحد است (دتر و فولستر، ۱۳۹۶: ۴۰).

۳-۷. موانع مربوط به حوزه ثبت رسمی املاک دولتی

انجام عملیات اجرایی و فنی پذیرش اظهارنامه ثبتی؛ تحدید حدود، پلاک‌کوبی و استقرار کاداستر توسط سازمان ثبت اسناد و املاک، از علل عدم شناسایی و ثبت املاک دولتی است. بررسی تطبیقی کشورها نشان می‌دهد که عمدتاً این وظیفه با قوه مجریه (وزارت اقتصاد در امارات متحده عربی، وزارت صنعت و تجارت در یمن، وزارت صنعت، انرژی و گردشگری در اسپانیا و وزارت اقتصاد و دارایی فرانسه) و سازمان ثبت اسناد و املاک با صدور سند، به مالکیت اشخاص، اعتبار حقوقی بخشیده است و مالکیت مالک را تثبیت می‌کند. قانون جامع حدنگار (کاداستر) کشور مصوب ۱۳۹۳/۱۱/۱۲، سازمان را مکلف کرد ظرف مدت ۵ سال؛ کلیه املاک و اراضی کشور را به‌صورت نقشه و اسناد مالکیت در نظام جامع حدنگار ثبت کند؛ ولی با انقضای مهلت مقرر، حداقل در بخش اراضی و املاک دولتی و عمومی، این امر محقق نشده است. بحث اجباری نبودن ثبت رسمی املاک را هم باید به مباحث فوق اضافه نمود. این موارد نیز منجر به عدم تثبیت مالکیت و شناسایی اموال دولتی شده است.

۳-۸. مشکلات مالی مستندسازی

در شرایط جاری، وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی؛ آمادگی پرداخت هزینه‌های مستندسازی را که شامل: پرداخت هزینه‌های استعمال ثبتی، نقشه‌برداری، عملیات تفکیکی و سایر هزینه‌های مرتبط است، ندارند.

علل عدم شناسایی و مستندسازی اموال غیرمنقول دولتی در بستر حقوق اداری ۸۹

گرچه وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی بر اساس قانون: «معافیت ادارات دولتی از پرداخت حق الثبت و نیم عشر اجرایی» مصوب ۱۳۳۴ از پرداخت هزینه‌های مقدماتی ثبت املاک و مطابق قانون «معافیت وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی از پرداخت هزینه‌های ثبتی» مصوب ۱۳۹۸/۲/۲۴ از پرداخت هزینه‌های انتقال، ثبت و صدور اسناد مالکیت معافند؛ اما این معافیت شامل: هزینه‌های کارشناسی، نقشه‌برداری، استعلام ثبتی، حق‌التحریر و انتقال به بخش غیردولتی، همچنین مستندسازی از جمله: تهیه نقشه و نقشه‌برداری، تفکیک و افراز و... نمی‌شود؛ حتی اگر نقشه‌های حدنگار در سامانه کاداستر موجود باشد؛ طبق ماده ۱۵ قانون حدنگار، ارائه نقشه، منوط به وصول هزینه شده است. این هزینه‌ها برای دستگاه‌هایی که اموال غیرمنقول فراوانی مانند مدارس در اختیار دارند، بسیار زیاد است و همین امر، تمایل به مستندسازی را به شدت کاهش داده است.

نتیجه‌گیری

یکی از مهم‌ترین مباحث حقوق عمومی در بستر حقوق اداری، بحث اموال دولتی است. مصونیت اموال دولتی در معنای عام آن شامل اموال عمومی (انفال) و یا اختصاصی که ابزار کاربست اقتدار دولت و ارائه خدمات عمومی است، بسیار اهمیت دارد. با توجه به محدود بودن ذاتی این منابع، باید آن را مسئولانه اداره کرد. مصون ماندن اموال دولتی از تعرض و تصرف و... مستلزم شناسایی و سپس تثبیت مالکیت دولت، یعنی مستندسازی آنها با صدور سند مالکیت به نام دولت جمهوری اسلامی ایران است. طبقاً مالکیت دولت نیز مشمول اصل (۴۷) قانون اساسی بوده و محترم است. برخلاف تکالیف قانونی و مقرراتی، متأسفانه با گذشت قریب به چهار دهه از انقلاب اسلامی؛ اموال غیرمنقول دولتی شناسایی و مستندسازی نشده است. در پاسخ به سؤال اصلی، دلایل متعددی وجود دارد، مهم‌ترین آنها؛ شناور و سیال بودن مرز اموال عمومی و دولتی (به دلیل اینکه هر دوی این اموال در دست دولت بوده و سند مالکیت هر دو، به نام دولت صادر شده است و به سهولت، قابلیت تبدیل وضعیت دارد)، تشکیک میان دارندگان حق مالکیت نسبت به اموال عمومی و اختصاصی دولت، ناکارآمدی نظام توزیع امکانات دولتی، نامشخص بودن تکلیف اموال دولتی در اختیار برخی اشخاص عمومی، تعدد مراجع تصمیم‌گیری با تنوع قوانین حاکم بر اموال، نبود بانک اطلاعات جامع، اجباری‌نشدن و در اولویت‌نبودن ثبت املاک دولتی کشور، نبود مدیریت یکپارچه و پاسخگو و مشکلات تأمین هزینه شناسایی و مستندسازی اموال غیرمنقول از عوامل و موانع مهم شناسایی‌نشدن و مستندسازی اموال دولتی است. علاوه بر آنها، می‌توان به عدم تفویض اختیار به مدیران دولتی، بیم از دست دادن مال در صورت شناسایی به‌عنوان مال مازاد، تغییر مدیران و تکلیف نداشتن در پاسخگویی و یا نبود

حس اخلاقی در تقید به شناسایی اموال دولت و عدم بهره‌گیری از مشارکت مردمی در شناسایی اموال غیرمنقول دولتی اشاره کرد. موارد ذکر شده، فرضیه پژوهش را اثبات می‌کنند که میان این عوامل به عنوان متغیرهای وابسته، رابطه‌ای معناداری با عدم‌شناسایی و مستندسازی اموال غیرمنقول دولتی به عنوان متغیر مستقل وجود دارد.

راهبرد پیشنهادی این پژوهش برای رفع موانع و تحقق اهداف مورد انتظار این است که دولت باید با ایجاد ساختاری مناسب، زمینه شناسایی اموال غیرمنقول دولتی و مستندسازی آنها را به نام دولت جمهوری اسلامی ایران فراهم و با پیشنهاد اصلاح قوانین، زمینه مدیریت یکپارچه برای بهینه‌سازی استفاده مطلوب از اموال دولتی در بستر حقوق عمومی این وضعیت را به شکل مطلوب هدایت کند. امید است مباحث این مقاله، توجه به حفظ اموال دولت را به عنوان یک فرهنگ عمومی فراگیر، مورد احترام و قابل پذیرش همگانی و به‌طور خاص برای اقدام مؤثر مسئولان ایجاد نموده باشد.



منابع

۱. امامی، سیدحسین (۱۳۸۶). حقوق مدنی، جلد اول، چاپ شانزدهم. تهران: انتشارات اسلامی.
۲. انصاری، مسعود و طاهری، محمدعلی (۱۳۸۴). دانشنامه حقوق خصوصی، جلد اول، تهران: انتشارات محراب.
۳. جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۸۸). حقوق اموال، چاپ ششم. تهران: انتشارات گنج دانش.
۴. جلالی، محمد و کرمی، حامد (۱۳۹۳). «تمایز میان اموال اشخاص عمومی در حقوق فرانسه»، مطالعات حقوق تطبیقی، دوره ۵، شماره ۲.
۵. حبیبی، محمدحسن و نجارزاده هنجنی، مجید (۱۳۸۸). «ملاک تمییز انفال و نسبت آن با سایر عناوین مالکیت عمومی»، مجله حقوق خصوصی، سال ششم، شماره ۱۵.
۶. خامنه‌ای، سیدمحمد (۱۳۷۰). مالکیت عمومی، چاپ دوم. تهران: شرکت انتشارات علمی و فرهنگی.
۷. دتر، داگ و فولستر، استفان (۱۳۹۶). ثروت عمومی ملل، ترجمه جعفر خیرخواهان. تهران: انتشارات معاونت امور اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی.
۸. دهخدا، علی اکبر (۱۳۵۲). لغتنامه دهخدا. تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
۹. دهگان، محمود؛ الماسی، حسن و رحمدل، منوچهر (۱۳۹۰). «تأثیر عملکرد اداره کل اموال دولتی و اوراق بهادار بر حفظ و حراست از اموال منقول دستگاه‌های اجرایی». فصلنامه مدیریت کسب و کار، سال دوم، شماره ۹.
۱۰. رستمی، ولی و معصومی، مسعود (۱۳۹۷). «تأملی بر تمایز اموال عمومی از سایر اموال و آثار مترتب بر آن، اندیشه‌های حقوق عمومی»، سال هشتم، شماره ۱۴.
۱۱. شمس، احمد (۱۳۸۶). نظام حقوقی اراضی ملی شده، چاپ سوم، تهران: نشر دادگستر.
۱۲. شهری، غلامرضا (۱۳۶۹). حقوق ثبت اسناد و املاک، چاپ دوم. تهران: انتشارات جهاد دانشگاهی.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

۱۳. صدر، محمد باقر (۱۳۷۵). اقتصاد ما، جلد اول، قم: دفتر تبلیغات اسلامی حوزه علمیه قم.
۱۴. صفایی، سیدحسین (۱۳۸۹). دوره مقدماتی حقوق مدنی، جلد اول، تهران: نشر میزان.
۱۵. عبداللهی، حسین (۱۳۹۸). «باز تعریف اموال عمومی و آثار آن در نظام حقوقی ایران». فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، سال بیست و یکم، شماره ۶۳.
۱۶. فتاحی، مهدی (۱۳۹۴). «نسبت بین نظریه‌های تفسیری شورای نگهبان و رویه قضایی درباره داوری راجع به اموال عمومی و دولتی». دانش حقوق عمومی، سال چهارم، شماره ۱۱.
۱۷. قاضی شریعت‌پناهی، ابوالفضل (۱۳۷۵). گفتارهایی در حقوق عمومی، چاپ دوم، تهران: نشر دادگستر.
۱۸. کاتوزیان، ناصر (۱۳۹۲). اموال و مالکیت، چاپ سی‌وهشتم، تهران: نشر میزان.
۱۹. کریمی، عباس و پرتو، حمیدرضا (۱۳۹۱). «داوری‌پذیری دعاوی مربوط به اموال عمومی و دولتی». پژوهش حقوق، سال چهاردهم، شماره ۳۶.
۲۰. کلینی، ابوجعفر محمد بن یعقوب (۱۳۶۹). اصول کافی، جلد ۴، قم: انتشارات کتابفروشی علمیه اسلامیة.
۲۱. کنعانی، محمدطاهر (۱۳۸۷). تملک اموال عمومی و مباحثات، تهران: نشر میزان.
۲۲. گرجی‌زندریانی، علی‌اکبر (۱۳۸۸). در تکاپوی حقوق اساسی، چاپ دوم، تهران: انتشارات جنگل.
۲۳. عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۸۳). فقه سیاسی، جلد چهارم، تهران: انتشارات امیرکبیر.
۲۴. مجاب، سیدحمید (۱۳۷۸). اموال عمومی و اموال دولتی، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه شهید بهشتی.
۲۵. مدنی، سیدجلال‌الدین (۱۳۷۲). حقوق مدنی، جلد اول، تهران: انتشارات پایدار.
۲۶. مطهری، مرتضی (۱۳۶۸). نظری بر نظام اقتصادی اسلام، تهران: انتشارات صدرا.
۲۷. معین، محمد (۱۳۸۲). فرهنگ فارسی، جلد دوم، انتشارات زرین.
۲۸. مؤتمنی طباطبایی، منوچهر (۱۳۹۰). حقوق اداری، چاپ نوزدهم، تهران: انتشارات سمت.
۲۹. موسوی‌الخمنی، روح‌الله (۱۳۶۸). کتاب البیع، جلد ۱ و ۲، چاپ چهارم، قم: اسماعیلیان.
۳۰. هندی، سیداصغر (۱۳۹۰). «تسری شروط اصل ۱۳۹ قانون اساسی به اموال شرکت‌های دولتی»، مجله حقوقی دادگستری، شماره ۶۱.