

بررسی جایگاه و چالش‌های اموال عمومی در نظام حکمرانی جمهوری اسلامی ایران

محمد جواد صیدی^۱ محمد جواد جعفری^۲ * علی اکبر گرجی ازندریانی^۳

چکیده

این مقاله با هدف بررسی جایگاه اموال عمومی و دولتی در نظام حقوقی ایران، به تحلیل قوانین و مقررات موضوعه در این حوزه می‌پردازد. روش پژوهش توصیفی-تحلیلی است و داده‌ها با بهره‌گیری از منابع کتابخانه‌ای شامل قوانین، رویه قضایی و آرای حقوق‌دانان گردآوری و تحلیل شده‌اند. در این راستا، ابتدا مفاهیم اموال عمومی به عنوان دارایی‌های متعلق به جامعه و تحت اداره نهادهای عمومی، و اموال دولتی به عنوان ابزار اجرای وظایف حکومتی، تبیین می‌شوند. چارچوب حقوقی ایران با رویکردی محافظه‌کارانه، اصل عدم قابلیت انتقال و واگذاری این اموال را به منظور حفظ منافع جمعی و جلوگیری از سوءاستفاده‌ها مورد پذیرش قرار داده است. یافته‌ها نشان می‌دهد که نظام حقوقی ایران در کنار تفکیک میان اموال ملی و اختصاصی، مقررات متفاوتی برای هر دسته وضع کرده و صلاحیت رسیدگی به اختلافات مرتبط را میان دادگاه‌های عمومی و اداری توزیع نموده است. با این حال، چالش‌هایی همچون عدم شفافیت در مدیریت، ضعف نظارت و تعارض منافع میان مسئولان و منافع عمومی، موجب کاهش کارآمدی قوانین موجود شده است. نتیجه‌گیری اینکه هرچند چارچوب حقوقی ایران بر صیانت از منافع عمومی تأکید دارد، اما بازنگری و اصلاح برخی حوزه‌ها برای افزایش اثربخشی و کارآمدسازی قوانین ضروری به نظر می‌رسد.

واژگان کلیدی: اموال عمومی، اموال دولتی، قوانین موضوعه، نظام حقوقی ایران

10.22034/ir.2024.546834.2767

۳۲۵

روابط بین الملل

فصلنامه

پژوهش‌های

روابط بین الملل،

دوره چهاردهم،

شماره اول، شماره

پیاپی پنجاه و دو،

بهار ۱۴۰۳

۱. دانشجوی دکتری گروه حقوق عمومی، واحد سنندج، دانشگاه آزاد اسلامی، سنندج، ایران

۲. استادیار گروه حقوق، واحد کرمانشاه، دانشگاه آزاد اسلامی، کرمانشاه، ایران

* نویسنده مسئول: dr.jafari14@gmail.com

۳. دانشیار گروه حقوق، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران.

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۳/۲۶

تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۸/۲۵

فصلنامه پژوهش‌های روابط بین الملل، دوره چهاردهم، شماره پیاپی پنجاه و دو، صص ۳۲۵-۳۵۵

مقدمه

قوانین و مقررات موضوعه در ایران نسبت به اموال عمومی و دولتی رویکردی جامع و محافظه کارانه دارند که هدف آن حفظ منافع عمومی و جلوگیری از سوءاستفاده‌های احتمالی است. اموال عمومی به اموالی اطلاق می‌شود که متعلق به جامعه هستند و در اختیار اشخاص حقوقی عمومی قرار دارند، در حالی که اموال دولتی به اموالی اشاره دارد که دولت برای انجام وظایف خود از آن‌ها استفاده می‌کند. یکی از اصول کلیدی در این زمینه، اصل عدم قابلیت واگذاری این اموال است که مانع از انتقال آن‌ها به بخش خصوصی می‌شود و به حفاظت از منافع عمومی کمک می‌کند. قوانین مختلفی برای مدیریت و بهره‌برداری از اموال عمومی وضع شده است که این قوانین به تفکیک بین اموال ملی و اختصاصی پرداخته و قواعد متفاوتی را برای هر یک تعیین کرده‌اند. نظام حقوقی حاکم بر این اموال به دو دسته کلی تقسیم می‌شود: اموال ملی که تحت قوانین حقوق عمومی قرار دارند و اختلافات مربوط به آن‌ها در دادگاه‌های اداری رسیدگی می‌شود، و اموال اختصاصی که تحت قوانین حقوق خصوصی قرار دارند و اختلافات مربوط به آن‌ها در دادگاه‌های عمومی مورد بررسی قرار می‌گیرد. با وجود وجود چارچوب‌های قانونی، چالش‌هایی نیز در زمینه مدیریت و حفاظت از اموال عمومی وجود دارد. عدم شفافیت در مدیریت این اموال و احتمال بروز تعارض منافع میان مسئولان دولتی و منافع عمومی، از جمله مشکلاتی هستند که نیازمند توجه ویژه‌ای هستند. بنابراین، نگاه قوانین و مقررات موضوعه نسبت به اموال عمومی و دولتی نشان‌دهنده اهمیت حفاظت از منافع عمومی است، اما نیاز به بازنگری و اصلاحات در برخی حوزه‌ها احساس می‌شود تا کارآمدی بیشتری در مدیریت این اموال حاصل گردد. در این مقاله بر نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران درباره اموال عمومی پرداخته می‌شود، با توجه به اهمیت حقوق مالکیت در معنای موسع در شفافیت و کارکرد حکمرانی جوامع به صورت بهینه بررسی این موضوع حائز اهمیت است.

۱. رهیافت نظام حقوقی حاکم بر اموال عمومی

قوانین مختلفی مانند ماده ۲۶ قانون مدنی ایران به تعریف و تعیین مصادیق اموال عمومی پرداخته‌اند و این قوانین به‌طور خاص بر حمایت از این نوع اموال تأکید دارند (غذبان).

۱۳۹۹: ۶۶) با وجود این، چالش‌هایی نیز در زمینه مدیریت و حفاظت از اموال عمومی وجود دارد که شامل عدم شفافیت در مدیریت و احتمال بروز تعارض منافع میان مسئولان دولتی و منافع عمومی است. لذا نیاز به بازنگری در قوانین و مقررات موجود احساس می‌شود تا کارآمدی بیشتری در مدیریت این اموال حاصل گردد. به‌طور کلی، نظام حقوقی حاکم بر اموال عمومی در ایران باید به گونه‌ای طراحی شود که ضمن رعایت اصول قانونی، امکان بهره‌برداری مؤثر از این اموال را برای تأمین منافع عمومی فراهم کند. این امر مستلزم ایجاد سازوکارهای شفاف و کارآمد برای نظارت بر استفاده از اموال عمومی و جلوگیری از سوءاستفاده‌های احتمالی است.

۱-۱ مصادیق اموال عمومی و دولتی در قوانین و مقررات

اموال عمومی به آن دسته از اموالی اطلاق می‌شود که به‌طور خاص برای تأمین نیازهای عمومی و ارائه خدمات اجتماعی به کار می‌روند و شامل زیرساخت‌ها، موزه‌ها، کتابخانه‌ها و دیگر منابعی هستند که دولت برای خدمت‌رسانی به جامعه از آن‌ها استفاده می‌کند. این اموال به‌طور کلی قابل تملک خصوصی نیستند و اصولی مانند عدم قابلیت توقیف و عدم اعتبار مرور زمان در مورد آن‌ها جاری است. به عبارت دیگر، هر مالی که به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم از سوی دولت برای برآورده کردن نیازهای عمومی اختصاص یابد، در زمره اموال عمومی قرار می‌گیرد (جدیعی مطوری، ۱۴۰۰: ۵۳). در مقابل، اموال دولتی به اموالی اشاره دارد که مالکیت آن‌ها به دولت تعلق دارد و دولت در این زمینه حقوق مالکانه مشابه با افراد حقیقی دارد. این حقوق شامل حق بیع، اجاره، صلح و دیگر تصرفات قانونی است که تحت مقررات خاصی صورت می‌گیرد (سالار پناه، ۱۳۹۵: ۷۵). بنابراین، تفکیک بین این دو نوع مال در نظام حقوقی ایران نه تنها از نظر ماهیت بلکه از نظر قواعد حاکم بر آن‌ها نیز اهمیت دارد. به‌علاوه، برخی از حقوقدانان بر این باورند که اموال دولتی باید به‌عنوان اموالی مستقل از اموال عمومی در نظر گرفته شوند و این امر نیازمند تعریف دقیق‌تری از هر یک است.

۲-۱ اموال دولتی و عمومی در قانون اساسی

قوانین و مقررات مربوط به اموال عمومی و دولتی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به‌طور خاص بر اساس اصولی طراحی شده‌اند که هدف آن حفاظت از منافع

عمومی و جلوگیری از سوءاستفاده‌های احتمالی است. اصل ۸۳ قانون اساسی به صراحت بیان می‌کند که بناها و اموال دولتی که از نفایس ملی محسوب می‌شوند، قابل انتقال به غیر نیستند مگر با تصویب مجلس شورای اسلامی و فقط در صورتی که این اموال منحصر به فرد نباشند. این اصل نشان‌دهنده اهمیت حفظ میراث فرهنگی و تاریخی کشور و جلوگیری از فروش یا انتقال اموال با ارزش ملی است. همچنین، این قانون تأکید دارد که هرگونه نقل و انتقال این اموال باید تحت نظارت و کنترل مجلس صورت گیرد، تا از منافع عمومی حفاظت شود (نظام زاده، ۱۴۰۱: ۴۹). علاوه بر این، اصل ۱۳۹ قانون اساسی نیز به موضوع دعاوی مربوط به اموال عمومی و دولتی پرداخته و مقرر می‌دارد که صلح دعاوی یا ارجاع آن به داوری باید با تصویب هیئت وزیران انجام گیرد و در مواردی که طرف دعوی خارجی باشد یا در موارد مهم داخلی، این موضوع باید به تصویب مجلس نیز برسد. این امر نشان‌دهنده حساسیت بالای قانونگذار نسبت به نحوه مدیریت و حل اختلافات پیرامون اموال عمومی و دولتی است، چرا که این اموال متعلق به عموم مردم هستند و هر گونه تصمیم‌گیری در مورد آنها باید با دقت و احتیاط صورت گیرد.

۱-۳ اموال دولتی و عمومی در قانون مدنی

اموال دولتی و عمومی در قانون مدنی ایران به‌طور خاص تحت تأثیر اصول و قواعدی قرار دارند که هدف آنها حفاظت از منافع عمومی و تعیین حدود و حقوق دولت نسبت به این اموال است. طبق ماده ۲۶ قانون مدنی، اموال عمومی به اموالی اطلاق می‌شود که برای استفاده عموم اختصاص یافته‌اند و این اموال به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم برای تأمین نیازهای عمومی به کار می‌روند. این نوع اموال شامل زیرساخت‌ها، پارک‌ها، موزه‌ها و دیگر منابعی هستند که دولت برای خدمت‌رسانی به جامعه از آنها استفاده می‌کند. یکی از ویژگی‌های بارز اموال عمومی، عدم قابلیت تملک خصوصی آنهاست؛ به این معنا که این اموال نمی‌توانند به‌صورت خصوصی خرید و فروش شوند و اصولی مانند عدم توقیف و مرور زمان در مورد آنها جاری نیست (قطبی، ساغر، ۱۴۰۲: ۶۸). در مقابل، اموال دولتی به اموالی اشاره دارد که دولت برای انجام وظایف خود از آنها استفاده می‌کند و حق مالکیت دولت بر این اموال مشابه با حق مالکیت افراد بر اموال

خصوصی خود است. دولت در مورد این نوع اموال دارای تمام حقوق مالکانه از جمله حق بیع، اجاره، صلح و دیگر تصرفات قانونی است، مشروط بر اینکه مقررات آمره مربوطه رعایت شود. بنابراین، تفکیک بین اموال عمومی و دولتی در قانون مدنی ایران نه تنها از نظر ماهیت بلکه از نظر قواعد حاکم بر آنها نیز اهمیت دارد. (کاتوزیان ۱۴۰۳: ۱۶۵) چالش‌هایی نیز در زمینه مدیریت و حفاظت از این دو نوع مال وجود دارد. عدم شفافیت در قوانین و رویه‌های قضایی ممکن است منجر به سوء تفاهم‌ها و اختلافات گردد. همچنین، نیاز به بازنگری در قوانین مربوط به مدیریت این اموال احساس می‌شود تا کارآمدی بیشتری در حفاظت از منافع عمومی حاصل گردد. لذا، بررسی تطبیقی مصادیق اموال عمومی و دولتی در نظام حقوقی ایران می‌تواند به روشن شدن ابعاد مختلف این مفهوم کمک کند و راهکارهایی برای تقویت مدیریت این اموال ارائه دهد.

۱-۴ اموال عمومی و دولتی در قانون شهرداری‌ها و سایر مقررات

قانون شهرداری‌ها در ایران، به ویژه قانون بلدیه مصوب ۱۳۱۱، نخستین چارچوب قانونی برای مدیریت این اموال را فراهم کرده است. این قانون تصریح می‌کند که شهرداری‌ها دارای شخصیت حقوقی مستقل هستند و می‌توانند نسبت به اموال خود تصمیم‌گیری کنند. همچنین، طبق ماده ۳۱ این قانون، اموال شهرداری‌ها به دو دسته «اموال اختصاصی» و «اموال عمومی» تقسیم می‌شوند. اموال اختصاصی شامل دارایی‌هایی است که شهرداری حق تصرف مالکانه بر آنها دارد، در حالی که اموال عمومی متعلق به شهر بوده و برای استفاده عموم اختصاص یافته‌اند (عباس حمید، ۱۴۰۲: ۹۲) طبق تبصره ۶ ماده ۹۶ قانون شهرداری، کلیه اراضی و زمین‌های عمومی واقع در محدوده شهر، در مالکیت شهرداری قرار دارد. این اموال شامل معابر عمومی، خیابان‌ها، میادین، پل‌ها و دیگر زیرساخت‌های شهری است که برای استفاده عموم اختصاص یافته‌اند. همچنین، آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها مصوب ۳۴۶ نیز به تفکیک اموال عمومی و اختصاصی پرداخته و تصریح می‌کند که اموال عمومی شهرداری‌ها متعلق به شهر بوده و باید برای استفاده عموم آماده و مهیا شوند. این اموال تحت هیچ شرایطی قابل توقیف توسط اشخاص ثالث نیستند و مدیریت آنها بر عهده شهرداری است (کاتوزیان، ۱۴۰۲: ۶۸)

اموال شهرداری به دو دسته اصلی تقسیم می‌شوند، اموال عمومی و اموال اختصاصی. اموال عمومی شامل مواردی است که به طور مستقیم برای استفاده عموم در نظر گرفته شده‌اند. این دسته از اموال نه تنها شامل معابر و خیابان‌ها می‌شود بلکه شامل فضاهای سبز، پارک‌ها و دیگر زیرساخت‌های شهری نیز هست. طبق قانون، شهرداری مسئول حفاظت از این اموال است و باید آن‌ها را در شرایط مناسب نگهداری کند تا در دسترس عموم قرار گیرند.

قانون شهرداری: از سوی دیگر، اموال اختصاصی شامل اموالی است که شهرداری حق تصرف مالکانه نسبت به آن‌ها دارد. این اموال ممکن است شامل ساختمان‌های اداری، تجهیزات و وسایل نقلیه باشد. در واقع، این دسته از اموال تابع قواعد مالکیت مدنی هستند و شهرداری می‌تواند در آن‌ها تصرفات حقوقی انجام دهد. بنابراین، مدیریت و نگهداری این دو نوع مال به طور متفاوت انجام می‌شود و قوانین خاص خود را دارند.

آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها: با توجه به تقسیم‌بندی فوق، احکام تملک و مدیریت این دو دسته از اموال نیز متفاوت خواهد بود. برای مثال، در مورد اموال عمومی، هرگونه تغییر یا واگذاری باید با دقت انجام شود تا حقوق عمومی حفظ گردد. بر اساس قوانین موجود، واگذاری اراضی یا معابر عمومی بدون تأمین معوض یا جلب رضایت شورای شهر ممنوع است (قانون تشکیلات و وظایف شوراهای) در نهایت، باید اشاره کرد که با وجود اینکه شهرداری مالک این اموال است، اما این مالکیت به معنای آزادی کامل در تصرف آن‌ها نیست. بلکه شهرداری موظف است تا با رعایت قوانین و مقررات مربوطه به مدیریت این اموال بپردازد و از تجاوزات احتمالی جلوگیری کند (ماده ۳۰ قانون مدنی) بنابراین شهرداری حق نقل و انتقال این اموال را ندارند. با این حال تقاضای ثبت از سوی شهرداری نسبت به آنها و صدور سند به نام این نهاد بلا اشکال است. زیرا مالکیت شهرداری بر این اموال مالکیت عمومی است به خصوصی به نظر می‌رسد که قانون شهرداریها در تعریف اموال عمومی و دولتی و ذکر مصادیق و احکام این اموال از قانونی مدنی تبعیت کرده و همان میانی را پذیرفته است.

موضوع شایان ذکر دیگر آن است که اگر اموال عمومی با دولتی بر اساس ماده ی ۱۱۰ قانون محاسبات عمومی کشور و ماده ی ۳ آیین نامه ی اموال دولتی مصوب ۱۳۷۲، به

صورت امانی در اختیار نهادهای عمومی غیر دولتی قرار گیرد، با توجه به بقای وصف عمومی یا دولتی این اموال، ارجاع دعوای آنها به داوری با رعایت مفاد اصل ۱۳۹ قانون اساسی انجام می‌گیرد. اداره ی حقوقی قوه ی قضاییه در نظر شماره ی ۷۰۶۱۶۶ مورخ ۷۳۰۹۰۱۵، اموال دولتی را از اموالی دانسته که از بودجه عمومی کل کشور تهیه شده و در اختیار قوای مقننه، قضاییه، شورای نگهبان، وزارتخانه‌ها، موسسات و شرکت‌های دولتی می‌باشد (کریمی، ۱۳۹۱: ۱۶۸)

بنابر مراتب مذکور، به نظر می‌رسد اموال عمومی اموالی‌اند که نمی‌توان نهادی از نهادهای دولتی را مالک آن معرفی کرد و دستگاه‌های دولتی نمی‌توانند آن را منتقل کنند. همچنین، این اموال از طرف طلبکاران دولت قابل توقیف نبوده و اماره‌ی تصرف و مرور زمان در خصوص آنها جاری نیست و تجاوز به آنها جرم محسوب می‌شود (طباطبایی مؤتمنی، ۱۴۰۲: ۲۷۳) اما اموال دولتی، اموال تحت تملک نهادهای دولتی‌اند. در خصوص این گونه اموال، این پرسش که فلان مال متعلق به کیست پاسخ روشنی دارد و به نهادی از نهادهای دولتی مانند وزارتخانه‌ها و قوای سه‌گانه اشاره می‌شود. اصل بر امکان واگذاری این اموال است و انتقال آن بر اساس قوانین عام صورت می‌پذیرد (کریمی، ۱۳۹۱: ۱۰) بنابراین، تفاوت‌های بنیادینی میان اموال عمومی و دولتی وجود دارد که باید در نظر گرفته شود. تفکیک میان اموال عمومی و دولتی تفکیک میان این دو نوع مال نه تنها از لحاظ حقوقی بلکه از منظر مدیریتی نیز اهمیت دارد. برای مثال، در حالی که مدیریت اموال عمومی بر عهده شهرداری‌ها است و باید شرایط خاصی برای استفاده از آنها رعایت شود، اموال دولتی به راحتی قابل واگذاری و انتقال هستند. این تفاوت‌ها در نحوه‌ی مدیریت و نگهداری این دو نوع مال تأثیر مستقیم دارد. لذا لازم است تا نهادهای مربوطه با دقت بیشتری به تفکیک این دو نوع مال پرداخته و بر اساس قوانین موجود اقدام نمایند (فتاحی، ۱۳۹۴: ۸۷-۶۹)

از دیدگاه حقوقی، حفاظت از اموال عمومی یک وظیفه‌ی اساسی برای دولت‌ها محسوب می‌شود. در بسیاری از نظام‌های حقوقی، قوانین خاصی برای جلوگیری از واگذاری یا تصرف غیرمجاز این اموال وجود دارد. این قوانین به منظور حفظ منافع عمومی و جلوگیری از سوءاستفاده‌های احتمالی وضع شده‌اند (غذبان، ۱۳۹۹: ۶۶) بنابراین،

هرگونه اقدام غیرقانونی نسبت به این اموال نه تنها نقض حقوق عمومی بلکه ممکن است تبعات قانونی جدی برای متخلفین به همراه داشته باشد. در نهایت، با توجه به تحولات اخیر در زمینه‌ی مدیریت منابع عمومی و نیاز به شفافیت بیشتر در امور مالی شهرداری‌ها و نهادهای دولتی، ضروری است که قوانین موجود بازنگری شده و سازوکارهای جدیدی برای مدیریت بهتر این منابع پیشنهاد گردد.

۲. رویه قضایی و نسبت آن با نظرهای شورای نگهبان

شورای نگهبان به عنوان نهاد نظارتی بر تطابق قوانین با شرع و قانون اساسی، نقش مهمی در تفسیر و تعیین حدود قانونی اموال عمومی و دولتی ایفا می‌کند. این نهاد با بررسی قوانین مربوط به شهرداری‌ها و اموال عمومی، تلاش می‌کند تا اطمینان حاصل کند که این قوانین با اصول بنیادین قانون اساسی همخوانی دارند. بر اساس اصل ۱۲۳ قانون اساسی، ارجاع اختلافات مربوط به اموال عمومی به مراجع غیرقضایی مانند داوری ممنوع است، مگر با تأیید هیئت دولت یا مجلس شورای اسلامی. این قاعده نشان‌دهنده اهمیت حفاظت از اموال عمومی و جلوگیری از سوءاستفاده‌های احتمالی است. در رویه قضایی، دیوان عدالت اداری به عنوان مرجع رسیدگی به شکایات و اعتراضات ناشی از آرای کمیسیون‌های مختلف، از جمله کمیسیون ماده ۷۷ قانون شهرداری‌ها، عمل می‌کند. این کمیسیون‌ها مسئول رسیدگی به اختلافات مالی میان شهرداری‌ها و مودیان عوارض هستند (نوری، ۱۳۹۷: ۵۶).

دیوان عدالت اداری با توجه به اصل ۱۷۳ قانون اساسی، صلاحیت رسیدگی به اعتراضات اشخاص غیر دولتی را دارد، اما در مورد شکایات سازمان‌های دولتی از آرای کمیسیون‌ها، محدودیت‌هایی وجود دارد که نیازمند توجه خاصی است. این موضوع نشان‌دهنده تفاوت‌های موجود در نحوه رسیدگی به دعاوی مرتبط با اموال عمومی و دولتی است. نظرات شورای نگهبان همچنین می‌تواند بر تفسیر قوانین مربوط به اموال عمومی تأثیرگذار باشد. برای مثال، در مواردی که قوانین شهرداری‌ها با اصول شرعی یا قانونی مغایرت داشته باشند، شورای نگهبان می‌تواند آن‌ها را رد کند یا اصلاحاتی پیشنهاد دهد (اسلام‌جو، ۱۳۹۳: ۷۸). این تعامل میان رویه قضایی و نظرات شورای نگهبان نه تنها موجب شفافیت در مدیریت اموال عمومی می‌شود بلکه بستر مناسبی برای

حفاظت از حقوق شهروندان و جلوگیری از تضییع منابع عمومی فراهم می‌آورد. به طور کلی، بررسی رویه قضایی و نظرات شورای نگهبان در خصوص اموال عمومی و دولتی نشان‌دهنده اهمیت این نهادها در حفظ منافع عمومی و ایجاد توازن میان حقوق شهروندان و مسئولیت‌های دولت است. این تعاملات حقوقی می‌تواند به تقویت نظام حقوقی ایران کمک کند و زمینه‌ساز توسعه پایدار در مدیریت منابع عمومی باشد.

۲-۱ بررسی رویه غالب دادگاه‌ها

تحلیل رویه غالب دادگاه‌ها در خصوص دعاوی مربوط به اموال عمومی و دولتی نشان‌دهنده پیچیدگی‌های قانونی و تفسیرهای متفاوتی است که در این زمینه وجود دارد. بر اساس اصل ۱۳۹ قانون اساسی و ماده ۴۵۷ قانون آیین دادرسی مدنی، ارجاع دعاوی مربوط به اموال عمومی به داوری تنها با تصویب هیأت وزیران و اطلاع مجلس ممکن است. این قاعده به عنوان یک قاعده حمایتی، هدفش حفاظت از منافع عمومی و جلوگیری از سوءاستفاده‌های احتمالی است. در عمل، رویه غالب دادگاه‌ها بر این مبنا استوار است که در صورت عدم رعایت این تشریفات قانونی، آرای داوری صادر شده در این زمینه فاقد اعتبار قانونی خواهند بود. شواهد نشان می‌دهد که بیشتر دادگاه‌ها به تفسیر شورای نگهبان در خصوص ممنوعیت ارجاع دعاوی مربوط به اموال عمومی و دولتی توجه دارند و آرای خود را بر اساس این تفسیر صادر می‌کنند. به عنوان مثال، اگر قراردادی در زمینه داوری بدون رعایت تشریفات قانونی منعقد شود، دادگاه‌ها آن را ابطال می‌کنند و رأی داوری صادر شده را نیز غیرقانونی می‌دانند (فتاحی، ۱۳۹۴: ۶۹-۸۷). این رویکرد به وضوح نشان‌دهنده تأکید بر اهمیت رعایت قوانین و مقررات در مدیریت اموال عمومی است.

لذا به موجب نظرهای تفسیری شورای نگهبان از جمله نظر تفسیری شماره ۵۶۰۶ مورخ ۱۳۷۲/۹/۱۷ (معاونت پژوهش تدوین و تنقیح قوانین و مقررات ۱۳۸۱/۲۲۰) و دیگر نظرهایی که به تناسب بحث به آنها اشاره خواهد شد قرارداد داوری در زمینه اموال دولتی و عمومی در تمام موارد حتی در خصوص قراردادهای قبل از تصویب اصل ۱۳۹ قانون اساسی و نیز اموال تحت تصرف شرکتهای دولتی و سایر نهادها و مؤسسات عمومی و دولتی نیازمند تأیید هیأت وزیران و در برخی موارد تصویب مجلس شورای

اسلامی است. بیشتر مراجع قضایی نیز در راستای اجرا و اعمال اصل ۱۳۹ قانون اساسی و دیگر قوانین در صورت عدم رعایت تشریفات یاد شده قرارداد داوری را به سبب مغایرت آنها با مقررات امری، فاقد اثر قانونی دانسته و در صورتی که داور در خصوص اختلاف راجع به اموال دولتی یا عمومی رأی صادر کرده باشد این رأی - به علت آنکه قرارداد رجوع به داوری بدون رعایت تشریفات قانونی تنظیم شده و بنابراین فاقد اعتبار قانونی است بند ۷ ماده ۲۸۹ قانون آیین دادرسی مدنی در مراجع قضایی قابل ابطال است.

لذا به موجب نظرهای تفسیری شورای نگهبان، از جمله نظر تفسیری شماره ی ۵۶۰۶ مورخ ۹۰/۱۷/۱۳۷۲ (معاونت پژوهش تدوین و تنقیح قوانین و مقررات ۱۳۸۱: ۲۲۰)، قرارداد داوری در زمینه ی اموال دولتی و عمومی در تمامی موارد، حتی در خصوص قراردادهای قبل از تصویب اصل ۱۳۹ قانون اساسی و همچنین اموال تحت تصرف شرکت‌های دولتی و سایر نهادها و مؤسسات عمومی و دولتی، نیازمند تأیید هیأت وزیران و در برخی موارد تصویب مجلس شورای اسلامی است. این امر نشان‌دهنده ی اهمیت نظارت قانونی بر قراردادهای مربوط به اموال عمومی و دولتی است تا از سوءاستفاده‌ها و تصمیمات غیرقانونی جلوگیری شود (کریمی، ۱۳۹۱: ۱۶۸).

بیشتر مراجع قضایی نیز در راستای اجرای اصل ۱۳۹ قانون اساسی و دیگر قوانین، در صورت عدم رعایت تشریفات یاد شده، قرارداد داوری را به دلیل مغایرت با مقررات امری، فاقد اثر قانونی دانسته و در صورتی که داور در خصوص اختلاف راجع به اموال دولتی یا عمومی رأی صادر کرده باشد، این رأی به علت عدم رعایت تشریفات قانونی تنظیم شده و بنابراین فاقد اعتبار قانونی است. به طور خاص، بند ۷ ماده ی ۲۸۹ قانون آیین دادرسی مدنی در مراجع قضایی قابل ابطال است. این موضوع نشان‌دهنده ی ضرورت دقت در تنظیم قراردادهای داوری است تا از بروز مشکلات قانونی جلوگیری شود (طباطبایی مؤتمنی، ۱۴۰۲: ۲۷۳).

نظارت بر قراردادهای داوری مربوط به اموال عمومی و دولتی نه تنها از منظر حقوقی بلکه از جنبه‌های اجتماعی نیز حائز اهمیت است. با توجه به اینکه این اموال متعلق به عموم مردم هستند، هرگونه تصمیم‌گیری درباره ی آنها باید با دقت و شفافیت انجام شود.

بنابراین، تأیید هیأت وزیران و ممکن است نیاز به تصویب مجلس شورای اسلامی، به عنوان یک مکانیزم حفاظتی عمل می‌کند تا اطمینان حاصل شود که منافع عمومی حفظ می‌شود (غذبانی، ۱۳۹۹: ۶۶) در نهایت، باید توجه داشت که اگرچه اصل بر امکان واگذاری این اموال است، اما هرگونه انتقال یا تغییر وضعیت آنها باید مطابق با قوانین موجود صورت گیرد. به همین دلیل، توجه به جزئیات حقوقی و رعایت تشریفات قانونی در این زمینه ضروری است تا از بروز دعاوی حقوقی و مشکلات بعدی جلوگیری شود (جدیعی مطوری، ۱۴۰۰: ۵۳)

۳۳۵



بررسی جایگاه و
چالش‌های اموال
عمومی در نظام
حکمرانی جمهوری
اسلامی ایران

شعبه ی ۳۵ دادگاه تجدید نظر استان تهران به موجب دادنامه شماره ی ۹۱۰۹۹۷۰۲۲۳۵۰۰۶۵۶ مورخ ۹۱/۶/۲۰ رأی شماره ی ۸۹۰۰۱۰۷۳ مورخ ۸۹/۱۲/۸ شعبه ی ۱۲۳ دادگاه عمومی حقوقی تهران را با این استدلال که با عنایت به مفاد ماده ی ۲۵۷ از قانون آیین دادرسی مدنی مصوبه هیئت وزیران راجع به ارجاع دعاوی موضوع اموال عمومی و دولتی به داوری ضروری می‌باشد و با توجه به اینکه هیچ گونه دلیلی که حکایت از تصویب هیئت وزیران در خصوص موضوع قرارداد باشد ارائه نگردیده و در صورت تردید نسبت به این امر، با توجه به صلاحیت محاکم دادگاه بدوی مکلف به رسیدگی بوده نقض کرده است. رأی دادگاه بدوی متضمن آن است که ماده ی ۴۵۷ قانون آیین دادرسی مدنی خدشه ای به شرط داوری وارد نمی‌کند زیرا اولاً تنظیم قرارداد از سوی خواهان دانشگاه دولتی و گنجاندن شرط داوری در قرار داد، دلالت بر آن دارد که خواهان تشریفات قانونی را رعایت کرده و در فرض اینکه نیاز به اجازه از مرجع خاص دارد، قبلاً اقدامات لازم را انجام داده است. ثانیاً ماده ی مذکور مربوط به ادارات و نهادهای دولتی است نه نهادهای اقماری و مؤسسات وابسته به آن، بنابراین شرط داوری صحیح و مطابق مقررات است

در رأی مذکور، استقلال شخصیت حقوقی دانشگاه دولتی موجب عدم حاکمیت اصل ۱۳۹ قانون اساسی تلقی نشده و با توجه دولتی بودن اموال دانشگاه رای بر عدم نفوذ شرط داوری و بنابراین ضرورت رسیدگی دادگاه صادر شده است. شعبه ی ۱۵ دادگاه تجدید نظر استان تهران نیز در رأی شماره ی ۹۱۰۹۹۷۰۲۲۱۵۰۰۷۲۰ مورخ ۹۱/۶/۲۰ به علت عدم رعایت تشریفات اصل مذکور (عدم تصویب هیأت وزیران و عدم اطلاع

مجلس رأی به ابطال رای داور داده است. نکته شایان ذکر در خصوص اصل مورد بحث آن است که مفاد این اصل حاوی محدودیت‌هایی در زمینه‌ی ارجاع دعاوی مربوط به اموال عمومی و دولتی به داوری است. نه‌آنکه حکم آن به دولت و شرکتهای دولتی اختصاص داشته باشد. بنابراین ارجاع دعاوی مربوط به این اموال حتی در مواردی که در اختیار نهادهای عمومی غیر دولتی نیز باشد. مشمول مقررات اصل یادشده است (جنیدی، ۱۳۷۶، ۹۳). همچنین اگر اموال اشخاص حقوقی حقوق خصوصی تحت مدیریت دولت باشد، اصل پیش گفته بر موضوع حاکمیت ندارد. بر این اساس کمیته‌ی بررسی و تفسیر بیانیه‌ی الجزایر در تاریخ ۱۳۶۳، ۸۰۳۰، در مورد اموال اشخاص حقوقی حقوق خصوصی، که بعد از انقلاب در اختیار و نظارت دولت قرار گرفته بود. چنین نظر داده است. درموردی که دعوی مربوط به یک شخص حقوقی حقوق خصوصی باشد که مدیر با ناظر دولتی دارد. اصل ۱۳۹ مشمول ندارد زیرا مقررات اصل مذکور در مورد اموال عمومی و دولتی جاری است (احمدی و استانی، ۱۳۶۳: ۳۱).

در نهایت، بررسی رویه غالب دادگاه‌ها در خصوص دعاوی مرتبط با اموال عمومی و دولتی نمایانگر تعهد نظام قضایی ایران به حفظ منافع عمومی و رعایت اصول قانونی است. این رویکرد نه تنها موجب تقویت اعتماد عمومی به سیستم قضایی می‌شود بلکه بستر مناسبی برای توسعه پایدار مدیریت منابع عمومی فراهم می‌آورد.

۲-۲ شرط داوری در قراردادهای شرکتهای دولتی

تحلیل شرط داوری در قراردادهای شرکتهای دولتی در ایران به بررسی محدودیت‌ها و الزامات قانونی مرتبط با این موضوع می‌پردازد. طبق اصل ۱۳۹ قانون اساسی و ماده ۴۵۷ قانون آیین دادرسی مدنی، ارجاع دعاوی مربوط به اموال عمومی و دولتی به داوری تنها در صورتی ممکن است که این امر به تصویب هیأت وزیران برسد و مجلس شورای اسلامی نیز از آن مطلع شود. این قاعده به وضوح نشان‌دهنده حساسیت بالای موضوعات مرتبط با اموال عمومی و دولتی است و هدف آن حفاظت از منافع عمومی و جلوگیری از سوءاستفاده‌ها می‌باشد. در این راستا، باید بین دو نوع اختلاف تفکیک قائل شد: اختلافات ناشی از نقض تعهدات قراردادی و اختلافاتی که موضوع آن اموال عمومی و دولتی است. در حالی که برای اختلافات مربوط به نقض تعهدات قراردادی،

ارجاع به داوری ممکن است بدون نیاز به تصویب هیأت وزیران انجام شود، اما در مورد دعاوی مرتبط با اموال عمومی، رعایت تشریفات قانونی الزامی است. این تفکیک به وضوح در آرای برخی دادگاه‌ها، مانند رأی شعبه ۲۵ دادگاه عمومی حقوقی تهران، مشهود است که تأکید دارد قراردادهای مربوط به امور تصدی‌گری دولت مشمول محدودیت‌های ماده ۴۵۷ نیستند.

برخی دادگاه‌ها تفسیر منعطفی از اصل یاد شده در خصوص اموال شرکت‌های دولتی ارائه می‌کنند. به موجب این رویکرد تشریفات مندرج در اصل صرفاً معطوف به اموال دولتی و عمومی است و شامل اموال شرکتهای دولتی نمی‌شود زیرا برابر با ماده ی ۲ آیین نامه ی اموال دولتی مصوب ۱۳۷۳ هیأت وزیران اموالی که توسط وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی خریداری می‌شود یا به طرق قانونی دیگر به تملک دولت درآمده یا در می‌آید اموال دولتی تلقی شده‌اند. بنابر این اموال شرکتهای دولتی جزء مصادیق اموال دولت محسوب نمی‌شود و از شمول اصل ۱۳۹ خروج موضوعی دارد (پژوهشگاه قوه ی قضاییه، ۱۳۹۲ (ج) ۲۲)

برخی حقوقدان‌ها (هندی، ۱۳۸۶، ۸۵ و ۸۶) نیز با این استدلال که شرکت دولتی با داشتن شخصیت حقوقی مستقل از دولت است. اعتقاد دارند که استقلال شخصیت حقوقی شرکت‌های دولتی از دولت وصف اموال متعلق به این شرکت‌ها را تعیین می‌کند و بر این اساس اموال آنها اموال عمومی یا دولتی قلمداد نمی‌شوند. همچنین در تمام قوانین و مقررات از جمله قانون محاسبات عمومی اموال شرکتهای دولتی مستقل و جدا از اموال دولتی ذکر شده است.

استدلال دیگر تکیه به تفکیک اعمال حاکمیتی و تصدی‌گری است. به این نحو که تنها دعاوی راجع به اموالی که به منظور اعمال حاکمیت در اختیار دولت است. بدون رعایت تشریفات قابل ارجاع به داوری نیست و در صورتی که دولت اموالی را در راستای انجام فعالیتهای بازرگانی و تصدی‌گری در اختیار داشته باشد دعوای راجع به آنها، بدون نیاز به رعایت تشریفات قابل ارجاع به داوری است. بنابراین در صورتی که دامنه ی فعالیت شرکت دولتی، صرفاً انجام اعمال تجارتي به منظور تحصیل بود باشد به اعمال حاکمیت دولت قراردادهای داوری آنها منصرف از اموال دولتی و عمومی موضوع اصل ۱۳۹

قانون اساسی است (کاکاوند، ۱۳۸۹: ۳۱۶) در راستای تقویت موضع حقوقی مذکور می‌توان به دادنامه ی شماره ی ۹۲۰۰۵۷ مورخ ۱۳۹۲/۹/۲، شعبه ی ۳۰ دادگاه عمومی حقوقی تهران اشاره کرد که به صراحت بر عدم تلقی اموال شرکت های دولتی به عنوان اموال دولتی تأکید شده است. در این رأی آمده است که دولت به عنوان متولی امور سیاسی و اقتصادی بنابر سیاستهای اقتصادی اجتماعی خود و به منظور تسهیل در ورود به حوزه امور بازرگانی و خدمات تجاری به دور از ضوابط آمرانه و سخت گیرانه که با اصول امر تجارت و لزوم سرعت و تسهیل این امور انطباق نداشته و باعث کندی امر تجارت می گردد. اقدام به تأسیس شرکتهایی نموده که فلسفه تشکیل چنین شرکتهایی ورود مستقیم در عرصه تجارت و تصدی گری به دور از محدودیت های مقررات حقوق اداری و عمومی میباشد. شرکت های تجاری، علی الخصوص دولتی یا خصوصی، واحد شخصیت حقوقی مستقل میباشند و اموال و دارایی آن شرکت مربوط به شخص حقوقی شرکت بوده و جزء اموال و دارایی صاحبان سهام آن نمیشد و همان گونه که اطلاق دارایی یک شرکت غیر دولتی به سهامداران آن غیر حقوقی و فاقد مبنای قانونی می باشد. همین طور، اموال و دارایی یک شرکت دولتی هم به سهامداران آن که دولت میباشد، تعلق ندارد. موضوع ممنوعیت ارجاع امور به داوری بدون حصول توافق هیئت وزیران در اصل ۱۳۹ قانون اساسی صرفاً ناظر به اموال دولتی بوده به اموال و داراییهای شرکتهای دولتی و ماده ی ۲ آیین نامه اموال دولتی مصوب ۱۳۷۴/۹/۱ هیئت وزیران نیز اموال دولتی را صرفاً اموال وزارتخانه ها و مؤسسات دولتی قلمداد نمود و با فسخ آیین نامه سابق مصوب ۱۳۷۲/۴/۲۷ و با عدم قید اموال شرکتهای دولتی اراده خود را به خروج موضوعی اموال شرکتهای دولتی از ردیف اموال دولتی بیان نموده است لذا به نظر این دادگاه تعیین اموال و داراییهای شرکت های دولتی را غیر از اموال عمومی و دولتی تلقی نموده و دولت را صرفاً سهامدار این قبیل شرکت ها دانسته ... و تمامی نبود فوق دلالت بر عدم اطلاق اصل ۱۳۹ قانون اساسی و ماده ۴۵۷ قانون آیین دادرسی مدنی بر قراردادهای شرکتهای دولتی در ارجاء امر به داوری می نماید. در رای مذکور که ناظر بر ارجاع دعاوی شرکتهای بازرگانی دولتی به داوری است. ضمن تأکید بر تصدی گری این شرکتهای اموال آنها در زمره ی اموال دولتی قلمداد نشده و بنابراین

ارجاع دعاوی این شرکتها به داوری نیازمند طی تشریفات قانونی اصل ۱۳۹ قانون اساسی تشخیص داده نشده است. با این حال اعتقاد به اینکه اموال شرکتهای دولتی جزء اموال عمومی و دولتی محسوب نمی شود. به این علت که شخصیت حقوقی مستقل از دولت دارند مخدوش است. زیرا در این صورت اموال شهرداری ها نیز با توجه به شخصیت حقوقی مستقل آنها، در زمره ی اموال عمومی تلقی نشده و ارجاع دعاوی مربوط به آنها به داوری نیازمند طی تشریفات قانونی نیست. بنابراین به نظر می رسد که اموال شرکت های دولتی نیز جزء اموال دولت تلقی می شود.

و داوری در خصوص آنها، محتاج اخذ مجوزهای لازم است. نکته ی در خور تأمل این است که محدودیت مذکور در اصل ۱۳۹ قانون اساسی، ناظر بر اموال عمومی و دولتی است. به عبارت دیگر محدودیت موضوعی است و نه شخصی بنابراین غیر از اموال خصوصی سایر اموال تابع اصل یادشده و اموال شرکتهای دولتی با توجه به خصوصی نبودن آنها مشمول محدودیتهای پیش گفته هستند. نکته ی شایان تأمل دیگر آنکه اگر این دیدگاه که اموال شرکتهای دولتی اموال دولتی تلقی نمی شود، پذیرفته شود، دعاوی شرکتهای دولتی اعم از شرکتهای بازرگانی و غیر بازرگانی (حاکمیتی) (برای نمونه شرکت پژوهش و فناوری پتروشیمی بدون نیاز به تشریفات قابل ارجاع به داوری خواهد بود. اما در صورت پذیرش رویکردی که بر تفکیک شرکتهای تصدی گر و حاکمیتی، پرداخته و صرفاً دعاوی راجع به شرکتهای بازرگانی دولتی را بدون نیاز به رعایت تشریفات قابل ارجاع به داوری می داند. اختلافات شرکتهای حاکمیتی تنها در صورتی قابل ارجاع به داوری خواهد بود که تشریفات مذکور رعایت شده باشد. آرای یادشده با نظر تفسیری شورای نگهبان به شماره ی ۵۶۰۶ مورخ ۱۳۷۲/۰۹/۱۷ مغایر است. شورای نگهبان با اعلام اینکه اصل ۱۳۹ قانون اساسی به لحاظ صراحت و وضوح نیاز به تفسیر ندارد. اضافه میکند که اعضای شورای نگهبان به اتفاق آراء، اصل مذکور را شامل اموال شرکت های دولتی نیز می دانند (معاونت پژوهش تدوین و تنقیح قوانین و مقررات، ۱۳۸۱: ۲۲۰)

با این حال، شعبه ی ۱۷ دادگاه تجدید نظر استان تهران در رایى با این عبارت که شرکت عمران شرکت عمران شهرهای جدید مادر تخصصی از زیر مجموعه های وزارت مسکن

و شهرسازی بوده و به لحاظ اینکه شرط داوری در دعوی مربوط به دولت تابع تشریفات خاص است که این تشریفات رعایت نشده است ارجاع دعوا به داوری را ممکن ندانسته است (رأی شماره ی ۹۳۰۹۹۷۰۲۲۱۷۰۰۷۶۲ مورخ ۱۳۹۳/۶/۲۳) در این رأی شخصیت حقوقی مستقل شرکت تأثیری در عدم حاکمیت اصل ۱۳۹ درباره قراردادهای داوری نداشته و نظری بر خلاف دادنامه ی فوق ابراز شده است.

نظرات مختلفی نیز در رویه قضایی وجود دارد که برخی دادگاه‌ها معتقدند شرط داوری می‌تواند در قراردادهای شرکت‌های دولتی گنجانده شود، بدون اینکه نیاز به اخذ مجوز از هیأت وزیران باشد. این دیدگاه بر اساس تفکیک مرحله توافق برای درج شرط داوری و مرحله ارجاع دعوا به داوری شکل گرفته است. همچنین، نظر تفسیری شورای نگهبان نیز به این نکته اشاره دارد که دادگاه‌ها می‌توانند بر اساس اصل ۱۳۹ قانون اساسی، تفسیرهای خود را از شرایط داوری داشته باشند. با این حال، موضوع شرط داوری در قراردادهای شرکت‌های دولتی همچنان مناقشه‌برانگیز است و برخی از حقوقدانان بر این باورند که محدودیت‌های قانونی باید به دقت رعایت شوند تا از تضییع حقوق عمومی جلوگیری شود. در نهایت، تحلیل شرط داوری در قراردادهای شرکت‌های دولتی نمایانگر پیچیدگی‌های قانونی و نیاز به دقت در تفسیر قوانین است. این موضوع نه تنها بر تعاملات حقوقی میان دولت و بخش خصوصی تأثیرگذار است بلکه می‌تواند بر نحوه حل و فصل اختلافات بین طرفین نیز تأثیر بگذارد.

۲-۳ داوری در مورد اموال شرکتهای وابسته به شهرداری

تحلیل داوری در مورد اموال شرکت‌های وابسته به شهرداری در ایران به بررسی چالش‌ها و الزامات قانونی مرتبط با این موضوع می‌پردازد. طبق رویه قضایی و تفاسیر شورای نگهبان، اموال متعلق به شرکت‌های وابسته به شهرداری به عنوان اموال عمومی تلقی می‌شوند و بنابراین ارجاع دعاوی مربوط به آن‌ها به داوری مستلزم تصویب هیأت وزیران و اطلاع مجلس شورای اسلامی است. این قاعده به وضوح در آرای دادگاه‌ها، از جمله رأی شعبه ۸ دادگاه تجدیدنظر استان تهران، تأکید شده است که در آن تصریح شده است که اموال شرکت عمران و توسعه شهرداری تهران جزء اموال عمومی بوده و ارجاع دعاوی مربوط به آن‌ها نیازمند طی تشریفات قانونی است. از سوی دیگر، برخی

از حقوقدانان و رویه‌های قضایی بر این باورند که با توجه به شخصیت حقوقی مستقل شرکت‌های دولتی، اموال آن‌ها ممکن است از زمره اموال عمومی خارج شوند. این دیدگاه می‌تواند منجر به این شود که دعاوی مربوط به این شرکت‌ها بدون نیاز به اخذ مجوز از هیأت وزیران قابل ارجاع به داوری باشند. با این حال، این رویکرد با انتقادات جدی مواجه است؛ زیرا اگر اموال شرکت‌های دولتی را از زمره اموال عمومی خارج کنیم، ممکن است تبعات منفی برای شفافیت و نظارت بر منابع عمومی ایجاد شود.

نکته قابل توجه دیگر این است که محدودیت‌های قانونی مربوط به ارجاع دعاوی در مورد اموال عمومی ناظر بر اصل ۱۳۹ قانون اساسی، صرفاً ناظر بر اموال دولتی بوده و نه اموال خصوصی. بنابراین، اگر اموال شرکت‌های دولتی جزء اموال دولتی تلقی شوند، ارجاع دعاوی مربوط به آن‌ها نیز مشمول محدودیت‌های پیش‌گفته خواهد بود. این موضوع اهمیت زیادی دارد زیرا نشان‌دهنده تعامل میان حقوق عمومی و خصوصی در مدیریت منابع شهری است.

در نهایت، تحلیل داوری در مورد اموال شرکت‌های وابسته به شهرداری نشان‌دهنده چالش‌های حقوقی پیچیده‌ای است که نیازمند دقت نظر در تفسیر قوانین و مقررات موجود می‌باشد. این موضوع نه تنها بر تعاملات حقوقی میان دولت و بخش خصوصی تأثیرگذار است بلکه می‌تواند بر نحوه حل و فصل اختلافات بین طرفین نیز تأثیر بگذارد. بنابراین، توجه ویژه‌ای به رویه قضایی و تفسیرهای قانونی در این زمینه ضروری است تا از تضییع حقوق عمومی جلوگیری شود و شفافیت در مدیریت منابع شهری حفظ گردد.

۲-۴ تفکیک میان مرحله‌ی انعقاد قرارداد داوری و ارجاع دعوا به داوری

تحلیل تفکیک میان مرحله انعقاد قرارداد داوری و ارجاع دعوا به داوری در نظام حقوقی ایران، به بررسی مراحل مختلف فرآیند داوری و الزامات قانونی مرتبط با آن می‌پردازد. مرحله اول، یعنی انعقاد قرارداد داوری، شامل توافق طرفین بر شرایط و ویژگی‌های داوری است که می‌تواند به صورت یک قرارداد مستقل یا به عنوان شرطی در متن قرارداد اصلی درج شود. در این مرحله، طرفین باید موضوع داوری، مدت زمان آن،

مشخصات داوران و نحوه رسیدگی را به وضوح تعیین کنند تا از بروز ابهامات و اختلافات احتمالی در آینده جلوگیری شود. این قرارداد باید به صورت کتبی تنظیم گردد و وجود آن می‌تواند از طریق مستندات مختلفی مانند نامه‌ها یا توافق‌نامه‌های جداگانه احراز شود.

مرحله دوم، یعنی ارجاع دعوا به داوری، به معنای عملیاتی کردن توافقات قبلی است که در آن طرفین پس از بروز اختلاف، موضوع را به داور یا هیأت داوران ارجاع می‌دهند. در این مرحله، موضوع اختلاف باید به طور دقیق و روشن مشخص شده و مراتب به داوران ابلاغ گردد. این امر اهمیت بالایی دارد زیرا عدم ابلاغ صحیح می‌تواند منجر به ابطال رأی داور شود.

همچنین، در صورتی که تعیین داور بعد از بروز اختلاف انجام گیرد، نیاز است که مشخصات طرفین و موضوع اختلاف به وضوح تعیین شود تا از هرگونه سوء تفاهم جلوگیری گردد.

تفکیک این دو مرحله نه تنها از نظر حقوقی اهمیت دارد بلکه تأثیر مستقیم بر چگونگی حل و فصل اختلافات دارد. در واقع، مرحله انعقاد قرارداد داوری به ایجاد یک بستر قانونی و شفاف برای حل اختلافات کمک می‌کند، در حالی که مرحله ارجاع دعوا به داوری بر نحوه اجرای این توافقات تأثیرگذار است. همچنین، استقلال شرط داوری از قرارداد اصلی نیز نکته‌ای کلیدی است؛ زیرا اگر قرارداد اصلی منحل شود، شرط داوری همچنان معتبر باقی می‌ماند.

شعبه ی ۱۵ دادگاه تجدید نظر استان تهران در رأی شماره ی ۹۲۰۹۹۷۰۲۲۱۵۰۱۶۲۵ مورخ ۹۲، ۱۲، ۱۳ با این استدلال که درج شرط داوری در قراردادهای مشمول اصل ۱۳۹ قانون اساسی، فاقد منع قانونی بوده لیکن ارجاع دعاوی مسبوق به اخذ مصوبه هیئت وزیران و سایر شرایط است، دیدگاه مذکور را اتخاذ کرده است (پژوهشگاه قوه ی قضاییه ۱۳۹۲، ۲۰۰) شعبه ی ۱۵ دادگاه تجدید نظر استان تهران نیز ضمن تأیید دادنامه ی شماره ی ۹۲، ۱۱، ۲ ۱۰۴۹ شعبه ی ۱۱ دادگاه عمومی تهران مبنی بر ابطال رأی داوری به سبب آنکه یکی از طرفین داوری، شرکت دولتی بوده و موافقت هیأت وزیران به منظور ارجاع اختلاف به داوری اخذ نشده در استدلالی جالب توجه با بیان اینکه مجرای

اصل محدودیت راجع به اموال دولتی است نه طرفین قرارداد اضافه میکند که بحث داوری در این خصوص به اموال موضوع داوری باز میگردد به عنوان متعاملین و قرارداد داوری هرگز محل نزاع نبوده، بلکه ارجاع دعوی مورد نظر میباشد زیرا بین انعقاد عقد و ارجاع دعوی به داوری، فرق اساسی وجود دارد (دادنامه ی شماره ی ۹۳۰۹۹۷۰۲۲۱۵۰۰۴۷۸ مورخ ۱۳۹۳، ۴، ۲۵) دو رأی مذکور، مبین پذیرش تفکیک بین مراحل انعقاد و ارجاع دعوا به داوری و ضرورت اخذ مصوبات لازم در زمان ارجاع دعوا به داوری است و نه انعقاد قرارداد متضمن شرط داوری با این حال دیوان عدالت اداری به موجب رأیهای شماره ی ۱۳۸-۱۳۹ مورخ ۱۳۹۱، ۳، ۲۲، با استناد به اصل ۱۳۹ قانون اساسی بیان می دارد که علی الاصول مأموران دولت در زمان انعقاد قرارداد داوری مکلف هستند. حسب مورد مصوبه هیأت وزیران با مصوبه مجلس شورای اسلامی را اخذ کنند. رأی مذکور که به ابطال مصوبه ی ۱۶۸۶۹۲ ات ۳۶۹۵۹ هـ - ۱۶، ۱۲، ۱۳۸۵ هیأت وزیرانکه مشعر بر تجویز ارجاع اختلاف سازمان منطقه ی آزادکیش به داوری است. منتج شده بر این امر دلالت دارد که تشریفات ارجاع دعای اموال عمومی و دولتی به داوری باید در زمان انعقاد قرارداد رعایت شود بنابراین تصویب هیأت وزیران پس از آن یا در زمان حدوث اختلاف و ارجاع به داوری کفایت نمی کند. به نظر می رسد مبنای رأی یادشده این است که در صورت تصویب قرارداد داوری نهادهای داوری به خصوص نهادهای های داوری بین المللی به محدودیت های قوانین داخلی طرف های داوری توجه نمی کنند و صلاحیت خویش را بر اساس قرارداد احراز و مبادرت به رسیدگی و صدور رأی می کنند. بنابر این وجهی جهت استناد به عدم رعایت تشریفات، باقی نخواهد ماند و حتی در فرض عدم تصویب هیأت وزیران رسیدگی توسط داور انجام می گیرد و عملاً قانون اساسی نقض میشود. برای رفع این مشکل میتوان از حق شرط استفاده کرد. به این صورت که در قرارداد داوری شرط شود که ارجاع اختلافات به داوری منوط به تصویب مراجع قانونی کشور ایران است (علیدوستی، ۱۳۸۷: ۸۴)

با این حال با عنایت به الزام آور نبودن آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری برای دادگاه ها مناقشه همچنان باقی است مگر آنکه هیأت عمومی دیوان عالی کشور، به علت تهافت آرا مبادرت به صدور رأی وحدت رویه کند که در این صورت تمام مراجع

قضایی، اعم از محاکم دادگستری و دیوان عدالت اداری ملزم به تبعیت از مفاد آن رأی خواهند بود.

۲-۵ چالش‌ها و مشکلات اجرایی دعاوی مربوط به اموال عمومی

دعاوی مربوط به اموال عمومی به دلیل ماهیت خاص این اموال و ارتباط آن‌ها با منافع عمومی، با چالش‌ها و مشکلات اجرایی متعددی مواجه هستند. این مشکلات می‌توانند به تأخیر در رسیدگی، عدم شفافیت در فرآیندها و حتی نارضایتی عمومی منجر شوند.

۲-۵-۱ عدم قابلیت ارجاع به داوری

چالش‌ها و مشکلات اجرایی دعاوی مربوط به اموال عمومی، به ویژه در زمینه عدم قابلیت ارجاع به داوری، موضوعی است که در نظام حقوقی ایران اهمیت ویژه‌ای دارد. این چالش‌ها به دلیل ماهیت خاص اموال عمومی و ضرورت حفظ منافع عمومی، به وجود آمده‌اند. یکی از مهم‌ترین مشکلات، عدم امکان ارجاع این دعاوی به داوری است که به موجب قوانین موجود، به‌ویژه ماده ۴۹۷ قانون آیین دادرسی مدنی، دعاوی مربوط به اموال عمومی و دولتی نمی‌توانند به داوری ارجاع شوند.

دلایل عدم قابلیت ارجاع به داوری شامل دو جنبه اصلی است: نخست، **حفظ نظم عمومی**. قانونگذار با هدف جلوگیری از تضییع حقوق جامعه و حفظ منافع عمومی، صلاحیت رسیدگی به این دعاوی را صرفاً به دادگاه‌ها واگذار کرده است. این اقدام نه تنها از نظر قانونی بلکه از منظر اجتماعی نیز ضروری است تا اطمینان حاصل شود که حقوق عمومی در فرآیندهای قضائی مورد توجه قرار می‌گیرد.

دوم، نیاز به مجوزهای خاص برای ارجاع این دعاوی است که شامل تأیید هیأت وزیران و اطلاع مجلس می‌شود. این امر نشان‌دهنده اهمیت بالای این موضوعات در نظام حقوقی کشور است و بر ضرورت نظارت دولت بر منابع عمومی تأکید دارد (غذبانی، ۱۳۹۹: ۸۰). در عمل، این محدودیت‌ها باعث ایجاد مشکلاتی برای افرادی می‌شود که درگیر دعاوی مربوط به اموال عمومی هستند. دولت و نهادهای عمومی معمولاً با چالش‌های زیادی در زمینه تأمین حقوق خود مواجه هستند، زیرا امکان حل و فصل سریع‌تر و غیررسمی دعاوی از طریق داوری وجود ندارد. این امر می‌تواند منجر به

افزایش زمان رسیدگی و هزینه‌های بالای قضائی شود که در نهایت بر کیفیت خدمات عمومی تأثیر منفی می‌گذارد. عدم قابلیت ارجاع دعاوی مربوط به اموال عمومی به داوری، نه تنها یک الزام قانونی بلکه یک ضرورت اجتماعی برای حفاظت از منافع عمومی محسوب می‌شود. این موضوع نیازمند توجه ویژه‌ای از سوی قانون‌گذاران و مسئولان قضائی است تا اطمینان حاصل شود که حقوق عمومی در تمامی مراحل رسیدگی به دعاوی حفظ می‌شود. در نهایت، باید تلاش‌هایی صورت گیرد تا با ایجاد سازوکارهای مناسب، امکان رسیدگی سریع‌تر و مؤثرتر به دعاوی مربوط به اموال عمومی فراهم گردد.

۳-۵-۲ پیچیدگی‌های قانونی

چالش‌ها و مشکلات اجرایی دعاوی مربوط به اموال عمومی، به ویژه پیچیدگی‌های قانونی، موضوعی است که در نظام حقوقی ایران با توجه به حساسیت‌های خاص این نوع دعاوی، اهمیت بسیاری دارد. دعاوی مربوط به اموال عمومی به دلیل تأثیر مستقیم بر منافع جامعه و دولت، تحت نظارت و کنترل بیشتری قرار دارند. یکی از مهم‌ترین چالش‌ها در این زمینه، **عدم قابلیت ارجاع به داوری** است که به موجب ماده ۴۹۷ قانون آیین دادرسی مدنی، دعاوی مربوط به اموال عمومی و دولتی نمی‌توانند به داوری ارجاع شوند (فتاحی، ۱۳۹۴، ۶۹-۸۷).

این محدودیت ناشی از ضرورت حفظ منافع عمومی و جلوگیری از تضییع حقوق جامعه است. پیچیدگی‌های قانونی در این دعاوی شامل عدم شفافیت قوانین و نیاز به مجوزهای خاص برای ارجاع به داوری می‌شود. به عنوان مثال، هرگونه ارجاع دعاوی مربوط به اموال دولتی نیازمند تأیید هیأت وزیران و در برخی موارد، تصویب مجلس شورای اسلامی است (فتاحی، ۱۳۹۴، ۶۹-۸۷).

این امر می‌تواند فرآیند رسیدگی را طولانی و پیچیده کند و باعث ایجاد مشکلات اجرایی برای طرفین دعوا شود. همچنین، وجود فساد اداری و عدم هماهنگی قوانین با نیازهای روز جامعه نیز می‌تواند بر پیچیدگی‌های قانونی افزوده و مانع از اجرای صحیح عدالت شود.

چالش دیگری که در این زمینه وجود دارد، اثبات تخلف و تعیین میزان خسارت است. طرفی که ادعای تخلف می‌کند، باید بتواند به طور قانونی ثابت کند که طرف دیگر به تعهدات خود عمل نکرده است

این فرآیند می‌تواند زمان‌بر و پرهزینه باشد و در نهایت ممکن است منجر به عدم اجرای حکم دادگاه شود. همچنین، هزینه‌های دادرسی و زمان‌بر بودن فرایند قضائی می‌تواند بر روی کیفیت خدمات عمومی تأثیر منفی بگذارد. نتیجه‌گیری این است که پیچیدگی‌های قانونی در دعاوی مربوط به اموال عمومی، نیازمند توجه ویژه‌ای از سوی قانون‌گذاران و مسئولان قضائی است. عدم قابلیت ارجاع این دعاوی به داوری، اگرچه یک الزام قانونی است، اما باید با تدابیر مناسب همراه شود تا اطمینان حاصل شود که حقوق عمومی در تمامی مراحل رسیدگی حفظ می‌شود. تدوین قوانین شفاف‌تر و ایجاد سازوکارهای مؤثر برای حل اختلافات می‌تواند به کاهش چالش‌ها و مشکلات اجرایی کمک کند.

۳-۵-۳ تأخیر در رسیدگی

تأخیر در برگزاری جلسات دادگاه یکی دیگر از عوامل مؤثر در طولانی شدن روند رسیدگی است. طبق قوانین موجود، ممکن است جلسات دادگاه به دلایل مختلفی از جمله عدم حضور وکیل، عدم حضور طرفین دعوا یا حتی مشکلات اداری به تعویق بیفتد. پایین تأخیرها نه تنها باعث افزایش زمان دادرسی می‌شوند بلکه می‌توانند بر کیفیت تصمیمات قضائی نیز تأثیر منفی بگذارند. به عنوان مثال، اگر جلسه‌ای برای ملاحظه اسناد یا شنیدن توضیحات کارشناس تشکیل شده باشد و کارشناس یا شاهد حاضر نشود، جلسه به تأخیر خواهد افتاد و این موضوع می‌تواند روند رسیدگی را مختل کند. علاوه بر این، فشارهای اجتماعی و سیاسی نیز می‌توانند بر روند رسیدگی به دعاوی اموال عمومی تأثیر بگذارند. در بسیاری از موارد، دعاوی مربوط به اموال عمومی تحت تأثیر نظرات عمومی و واکنش‌های اجتماعی قرار می‌گیرند که ممکن است منجر به تغییر اولویت‌ها و تأخیر در تصمیم‌گیری‌ها شود. همچنین، وجود فساد اداری و عدم هماهنگی بین نهادهای مختلف نیز می‌تواند بر روی زمان‌بندی رسیدگی‌ها تأثیر منفی بگذارد. تأخیر در رسیدگی به دعاوی مربوط به اموال عمومی، ناشی از ترکیبی از عوامل قانونی، اداری

و اجتماعی است. برای کاهش این چالش‌ها، نیازمند اصلاحات قانونی و ایجاد سازوکارهای مؤثر برای تسریع در روند دادرسی هستیم. همچنین، توجه ویژه‌ای باید به آموزش قضات و کارکنان اداری برای مدیریت بهتر پرونده‌ها و کاهش تأخیرها معطوف شود. با اتخاذ تدابیری برای تسهیل فرآیند دادرسی، می‌توان اطمینان حاصل کرد که حقوق عمومی بهتر حفظ شده و عدالت سریع‌تر اجرا می‌شود.

۳-۵-۴ عدم شفافیت

چالش‌ها و مشکلات اجرایی دعاوی مربوط به اموال عمومی، به ویژه عدم شفافیت، یکی از مسائل اساسی در نظام حقوقی ایران است. عدم شفافیت در قوانین و رویه‌های قضائی می‌تواند به بروز مشکلات جدی در فرآیند رسیدگی به دعاوی اموال عمومی منجر شود. به عنوان مثال، قوانین موجود در زمینه دعاوی مربوط به اموال عمومی و دولتی، به ویژه ماده ۲۹۷ قانون آیین دادرسی مدنی، که ارجاع این دعاوی به داوری را ممنوع می‌کند، خود می‌تواند منبعی از ابهام و عدم شفافیت باشد.

این عدم وضوح در قوانین باعث می‌شود که طرفین دعوا نتوانند به راحتی حقوق و وظایف خود را شناسایی کنند و این موضوع می‌تواند منجر به بروز اختلافات بیشتر شود. پیچیدگی‌های قانونی و عدم هماهنگی بین نهادهای مختلف نیز بر این مشکل افزوده است. برای مثال، نیاز به تأیید هیأت وزیران برای ارجاع دعاوی مربوط به اموال عمومی به داوری، خود می‌تواند باعث ایجاد تأخیر و سردرگمی در فرآیند دادرسی شود. همچنین، فقدان رویه‌های قضائی روشن و مشخص در زمینه دعاوی اموال عمومی، موجب می‌شود که قاضیان با تفسیرهای متفاوتی از قوانین مواجه شوند که این امر نیز بر عدم شفافیت دامن می‌زند. علاوه بر این، عدم دسترسی به اطلاعات لازم برای طرفین دعوا یکی دیگر از ابعاد عدم شفافیت است. بسیاری از افراد ممکن است از جزئیات قوانین و رویه‌های قضائی مطلع نباشند و این موضوع می‌تواند منجر به عدم توانایی آنها در دفاع از حقوق خود شود. همچنین، وجود فساد اداری و عدم پاسخگویی نهادهای دولتی نیز می‌تواند بر روی شفافیت تأثیر منفی بگذارد و اعتماد عمومی را کاهش دهد. عدم شفافیت در دعاوی مربوط به اموال عمومی، نه تنها بر روند دادرسی تأثیر منفی می‌گذارد بلکه می‌تواند منجر به تضییع حقوق عمومی نیز شود. برای رفع این چالش‌ها،

نیازمند اصلاحات قانونی و ایجاد رویه‌های قضائی شفاف‌تر هستیم. همچنین، آموزش و اطلاع‌رسانی مناسب به عموم مردم درباره حقوق خود و فرآیندهای قانونی می‌تواند به افزایش شفافیت کمک کند. با اتخاذ تدابیر لازم برای افزایش شفافیت، می‌توان اطمینان حاصل کرد که حقوق عمومی بهتر حفظ شده و عدالت سریع‌تر اجرا می‌شود.

۳-۵-۵ محدودیت‌های مالی

چالش‌ها و مشکلات اجرایی دعاوی مربوط به اموال عمومی، به ویژه محدودیت‌های مالی، از جمله مسائلی هستند که می‌توانند بر روند دادرسی تأثیرگذار باشند. محدودیت‌های مالی در این نوع دعاوی به دلیل ماهیت خاص اموال عمومی و دولتی، که متعلق به جامعه و دولت هستند، به وجود می‌آیند. طبق اصل ۱۳۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، هرگونه صلح یا ارجاع دعاوی مربوط به اموال عمومی و دولتی به داوری نیازمند تصویب هیأت وزیران و اطلاع مجلس شورای اسلامی است (فتاحی، ۱۳۹۴، ۶۹-۸۷).

این محدودیت‌ها به منظور حفاظت از منافع عمومی و جلوگیری از تضییع حقوق جامعه وضع شده‌اند. مشکلات مالی در دعاوی مربوط به اموال عمومی می‌تواند ناشی از عدم تخصیص منابع کافی برای رسیدگی به این دعاوی باشد. در بسیاری از موارد، نهادهای دولتی با کمبود بودجه مواجه هستند که این امر می‌تواند منجر به تأخیر در رسیدگی و کاهش کیفیت خدمات قضائی شود. همچنین، هزینه‌های بالای دادرسی و نیاز به تأمین هزینه‌های کارشناسی و مشاوره حقوقی می‌تواند برای نهادهای عمومی بار مالی سنگینی ایجاد کند. این موضوع نه تنها بر روند دادرسی تأثیر می‌گذارد بلکه ممکن است باعث شود که برخی از نهادها از پیگیری حقوق خود صرف‌نظر کنند. علاوه بر این، محدودیت‌های قانونی نیز بر مشکلات مالی افزوده می‌شوند. به عنوان مثال، در صورتی که طرف دعوا خارجی باشد یا موضوع دعوا از موارد مهم داخلی باشد، ارجاع دعاوی به داوری نیازمند تصویب مجلس شورای اسلامی است. این فرآیند نه تنها زمان‌بر است بلکه می‌تواند هزینه‌های اضافی را نیز برای نهادهای دولتی ایجاد کند. محدودیت‌های مالی در دعاوی مربوط به اموال عمومی، ناشی از ترکیبی از عوامل قانونی، اداری و اقتصادی است. برای رفع این چالش‌ها، نیازمند اصلاحات قانونی و تخصیص منابع مالی

مناسب برای رسیدگی به دعاوی هستیم. همچنین، باید تلاش شود تا با ایجاد سازوکارهای مؤثرتر برای تسهیل فرآیند دادرسی و کاهش هزینه‌ها، امکان پیگیری حقوق عمومی فراهم گردد. با اتخاذ تدابیر لازم برای کاهش محدودیت‌های مالی و قانونی، می‌توان اطمینان حاصل کرد که عدالت در زمینه اموال عمومی بهتر اجرا شده و حقوق جامعه حفظ شود.

۴. ابهامات قانونی در تعریف و مدیریت اموال عمومی

اموال عمومی به عنوان دارایی‌هایی که متعلق به منافع عمومی هستند، در نظام‌های حقوقی مختلف دارای تعاریف و قواعد خاصی هستند. با این حال، در نظام حقوقی ایران، ابهامات و چالش‌هایی در تعریف و مدیریت این اموال وجود دارد که نیازمند بررسی دقیق است. این تفکیک می‌تواند منجر به سردرگمی در شناسایی و مدیریت این دو نوع دارایی شود. تحقیقات نشان می‌دهند که تمایز بین اموال عمومی و دولتی نمی‌تواند تنها بر اساس معیارهایی مانند «اختصاص به خدمت عمومی»، «قابلیت توقیف» یا «شیوه بهره‌برداری» انجام شود. بلکه باید به مفاهیم عمیق‌تری از جمله حاکمیت و مالکیت توجه کرد. به عنوان مثال، حاکمیت بر اموال عمومی نوعی ولایت غیرمالکانه دارد که با مالکیت خصوصی متفاوت است (عبدالهی، ۱۳۹۸، ۶۵-۶۹). همچنین، در نظام حقوقی ایران، اموال عمومی به دو دسته اصلی و تبعی تقسیم می‌شوند و از لحاظ حوزه مالکیت نیز می‌توان آنها را ملی یا محلی در نظر گرفت. ابهامات موجود در تعریف این دو نوع مال می‌تواند منجر به سوءاستفاده‌ها و تصرفات غیرقانونی شود. بنابراین، شفاف‌سازی معیارهای قانونی برای تشخیص دقیق این اموال نه تنها به جلوگیری از هدررفت منابع کمک می‌کند، بلکه می‌تواند عدالت اجتماعی را نیز تقویت کند (وفایی، جمشید زاده، ۱۴۰۲، ۱۶۲-۱۸۱). همچنین، بازتعریف اموال عمومی با توجه به اصول حقوقی و فقهی می‌تواند کارآمدی حکومت‌ها را در بهره‌برداری از این اموال افزایش دهد (عبدالهی، ۱۳۹۸، ۶۵-۶۹). در نهایت، نیاز به یک چارچوب قانونی مشخص برای تفکیک بین اموال عمومی و دولتی احساس می‌شود. این امر نه تنها به حفظ حقوق عمومی کمک خواهد کرد، بلکه موجب افزایش شفافیت و کارآمدی در

مدیریت این منابع خواهد شد. با توجه به پیچیدگی‌های موجود، پژوهش‌های بیشتر در این زمینه ضروری است تا بتوان به یک تعریف جامع و قابل اجرا دست یافت.

۵. معیارهای تمیز بین اموال عمومی و دولتی

قوانین موجود در ایران، مانند قانون مدنی، به صراحت معیارهای مشخصی برای تفکیک اموال عمومی از اموال دولتی ارائه نمی‌دهند. به عنوان مثال، ماده ۶۲ قانون مدنی اشاره دارد که اموال دولتی برای مصالح عمومی قابل تملک خصوصی نیستند، اما این تعریف نمی‌تواند به‌طور کامل تمایز بین دو مفهوم را روشن کند. همچنین، ابهام در نحوه مدیریت و استفاده از این اموال می‌تواند منجر به سوءاستفاده و تضییع حقوق عمومی شود.

۶. مشکلات اجرایی

ابهامات قانونی در تعریف اموال عمومی موجب بروز مشکلات اجرایی نیز می‌شود: نبود تعاریف واضح و دقیق باعث می‌شود که نهادهای دولتی و قضائی نتوانند به‌طور مؤثر به مدیریت و حفاظت از این اموال بپردازند. ابهامات موجود می‌تواند منجر به بروز تعارضات حقوقی بین نهادهای دولتی و افراد شود، زیرا هر کدام ممکن است برداشت‌های متفاوتی از قوانین داشته باشند. برخی از قوانین، مانند اصل ۹۳۱ قانون اساسی، محدودیت‌هایی را برای انتقال یا واگذاری این اموال تعیین کرده‌اند که ممکن است با نیازهای روز جامعه تناقض داشته باشد. برای رفع ابهامات قانونی در تعریف و مدیریت اموال عمومی، پیشنهاداتی وجود دارد: نیاز است که تعاریف دقیق‌تری از اموال عمومی و دولتی ارائه شود تا بتوان تمایزات لازم را برقرار کرد. اصلاح قوانین موجود برای ایجاد شفافیت بیشتر در نحوه مدیریت و استفاده از این اموال ضروری است. افزایش آگاهی نهادهای دولتی و عموم مردم درباره حقوق و تکالیف مربوط به اموال عمومی می‌تواند به کاهش مشکلات اجرایی کمک کند. ابهامات قانونی در تعریف و مدیریت اموال عمومی می‌تواند تأثیرات منفی بر روی حفاظت از منافع عمومی داشته باشد. با اصلاح قوانین و ایجاد تعاریف دقیق‌تر، می‌توان به بهبود وضعیت موجود کمک کرد و از تضییع حقوق عمومی جلوگیری نمود.

۷. تجزیه و تحلیل

عدم هماهنگی بین قوانین مختلف مربوط به اموال عمومی می‌تواند به بروز چالش‌ها و مشکلات جدی در مدیریت و حفاظت از این اموال منجر شود. این مشکلات می‌تواند تأثیرات منفی بر روی حقوق عمومی و نظم اجتماعی داشته باشند. در اینجا به بررسی برخی از این مشکلات پرداخته می‌شود. یکی از مشکلات اصلی ناشی از عدم هماهنگی قوانین، ابهام در تعریف اموال عمومی و خصوصی است. قوانین مختلف ممکن است تعاریف متفاوتی از اموال عمومی ارائه دهند، که این موضوع می‌تواند منجر به سردرگمی در شناسایی و مدیریت این اموال شود. برای مثال، تفاوت در تعریف «اموال دولتی» و «اموال عمومی» می‌تواند باعث بروز اختلافات حقوقی شود. قوانین مختلف ممکن است رویه‌های اجرایی متفاوتی برای مدیریت اموال عمومی تعیین کنند. این تضادها می‌تواند منجر به ناکارآمدی در اجرای قوانین و ایجاد ناهماهنگی بین نهادهای دولتی شوند. به عنوان مثال، برخی قوانین ممکن است الزامات ثبت رسمی برای انتقال مالکیت اموال غیرمنقول را تعیین کنند، در حالی که دیگر قوانین به معاملات عادی اعتبار می‌دهند. عدم هماهنگی بین قوانین می‌تواند به افزایش دعاوی حقوقی مرتبط با اموال عمومی منجر شود. با توجه به اینکه افراد ممکن است برداشت‌های متفاوتی از حقوق خود داشته باشند، اختلافات بیشتری در محاکم قضائی شکل می‌گیرد. طبق آمارها، بخش قابل توجهی از دعاوی حقوقی مربوط به اختلافات ملکی ناشی از عدم شفافیت و تضاد قوانین است.

وجود قوانین متناقض می‌تواند منجر به ضعف نظارت بر استفاده از اموال عمومی شود. نهادهای دولتی ممکن است نتوانند به‌طور مؤثر بر نحوه استفاده از این اموال نظارت کنند، که این موضوع می‌تواند به سوءاستفاده و فساد منجر شود. همچنین، عدم شفافیت در فرآیندهای اداری می‌تواند باعث نارضایتی عمومی گردد. عدم هماهنگی بین قوانین مربوط به اموال عمومی می‌تواند بر سرمایه‌گذاری‌ها تأثیر منفی بگذارد. سرمایه‌گذاران معمولاً تمایل دارند که در محیط‌های قانونی شفاف و پایدار سرمایه‌گذاری کنند. هرگونه ابهام یا عدم قطعیت در قوانین مربوط به اموال عمومی می‌تواند موجب کاهش اعتماد

سرمایه‌گذاران و کاهش فعالیت‌های اقتصادی شود. مشکلات ناشی از عدم هماهنگی بین قوانین مختلف مربوط به اموال عمومی نیازمند توجه ویژه‌ای هستند. اصلاح و هماهنگی قوانین، افزایش شفافیت در فرآیندهای اداری و تقویت نظارت بر استفاده از این اموال می‌تواند به کاهش این مشکلات کمک کند و منافع عمومی را بهتر تأمین نماید.

نتیجه‌گیری

داوری در قراردادهای دولتی موضوعی پیچیده و چندوجهی است که نیازمند تحلیل دقیق‌تری از ابعاد مختلف آن است. این موضوع به ویژه در کشورهایی که دارای نظام‌های حقوقی خاص و قوانین مدون هستند، اهمیت بیشتری پیدا می‌کند. قراردادهای دولتی به دلیل ارتباط مستقیم با منافع عمومی و منابع ملی، از حساسیت بالایی برخوردارند. این قراردادها معمولاً شامل پروژه‌های بزرگ عمرانی، تأمین کالا و خدمات عمومی و سایر فعالیت‌های اقتصادی هستند که تأثیرات گسترده‌ای بر جامعه دارند. بنابراین، هرگونه اختلافی که در این زمینه به وجود آید، باید با دقت و توجه ویژه‌ای رسیدگی شود. اصل ۱۳۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به وضوح بیان می‌کند که هیچ قراردادی نمی‌تواند حقوق عمومی را از بین ببرد. این اصل به نوعی مانع از آن می‌شود که دولت بتواند به راحتی از طریق داوری، اختلافات مربوط به قراردادهای دولتی را حل و فصل کند. در واقع، این اصل تأکید دارد که هر گونه توافق یا تصمیم‌گیری باید در راستای حفظ منافع عمومی باشد و نباید به نفع یک طرف خاص تمام شود. چالش‌های متعددی در زمینه داوری قراردادهای دولتی وجود دارد: یکی از مشکلات اصلی در داوری قراردادهای دولتی، عدم شفافیت در فرآیندها و تصمیم‌گیری هاست. این موضوع می‌تواند به بی‌اعتمادی عمومی نسبت به نتایج داوری منجر شود. بسیاری از قوانین موجود در زمینه داوری ممکن است به طور خاص برای قراردادهای دولتی طراحی نشده باشند، که این امر می‌تواند موجب بروز مشکلاتی در اجرا و تفسیر آنها شود. در برخی موارد، منافع خصوصی ممکن است با منافع عمومی تضاد پیدا کند و این موضوع می‌تواند بر تصمیم‌گیری‌های داوری تأثیر منفی بگذارد. برای ارتقاء کیفیت و کارایی داوری در قراردادهای دولتی، پیشنهادهای وجود دارد: ایجاد چارچوب‌های قانونی مشخص برای داوری در قراردادهای دولتی می‌تواند اطمینان

بیشتری به ذینفعان بدهد و شفافیت را افزایش دهد. افزایش آگاهی و آموزش افراد مرتبط با قراردادهای دولتی درباره فرآیندهای داوری و حقوق عمومی می‌تواند به کاهش چالش‌ها کمک کند. بهره‌گیری از نهادهای مستقل برای نظارت بر فرآیند داوری می‌تواند اعتماد عمومی را افزایش دهد و تضمینی برای رعایت حقوق عمومی باشد. در نهایت، داوری در قراردادهای دولتی یک ابزار مهم برای حل اختلافات است، اما باید با احتیاط و با توجه به اصول قانونی و حقوق عمومی مورد استفاده قرار گیرد. اجرای مؤثر اصل ۱۳۹ قانون اساسی و تدوین چارچوب‌های قانونی مناسب می‌تواند به حفظ منافع عمومی کمک کرده و فرآیند داوری را تسهیل کند.

منابع

- احمدی، ع.، و استانی، ع. (۱۳۶۳). شرح مختصر بیانیه‌های الجزایر. مجله حقوقی دفتر خدمات حقوقی بین‌المللی جمهوری اسلامی ایران، (۱۹)، ۶۳-۹.
- اداره چاپ و انتشار معاونت پژوهش، تدوین و تنقیح قوانین و مقررات. (۱۳۸۱). مجموعه اساسی. تهران: معاونت پژوهش، تدوین و تنقیح قوانین و مقررات.
- اسلام‌جو، م. (۱۳۹۳). شرایط حاکم بر ارجاع دعاوی اموال عمومی و دولتی به داوری [پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه آزاد اسلامی واحد تفت]. گروه حقوق.
- پژوهشگاه قوه قضاییه. (۱۳۹۲). مجموعه آرای قضایی دادگاه‌های تجدید نظر استان تهران (حقوقی)، شهریور ۱۳۹۱ (الف) (ج ۱). تهران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضاییه.
- پژوهشگاه قوه قضاییه. (۱۳۹۲). مجموعه آرای قضایی دادگاه‌های تجدید نظر استان تهران (حقوقی)، مهر ۱۳۹۱ (ب) (چاپ اول). تهران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضاییه.
- پژوهشگاه قوه قضاییه. (۱۳۹۲). مجموعه آرای قضایی دادگاه‌های تجدید نظر استان تهران (حقوقی)، ۱۳۹۱ (ج) (چاپ اول). تهران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضاییه.
- پژوهشگاه قوه قضاییه. (۱۳۹۲). مجموعه آرای قضایی دادگاه‌های تجدید نظر استان تهران (حقوقی)، دی ۱۳۹۱ (د) (ج ۱). تهران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضاییه.
- پژوهشگاه قوه قضاییه. (۱۳۹۳). مجموعه آرای قضایی دادگاه‌های تجدید نظر استان تهران (حقوقی)، زمستان ۱۳۹۲ (ج ۱). تهران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضاییه.
- پژوهشگاه قوه قضاییه. (۱۳۹۴). مجموعه آرای قضایی دادگاه‌های تجدید نظر استان تهران (حقوقی)، بهار ۱۳۹۳ (ج ۱). تهران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضاییه.

پژوهشگاه قوه قضاییه. (۱۳۹۵). مجموعه آرای قضایی دادگاه‌های تجدید نظر استان تهران (حقوقی)، ۱۳۹۲ (چاپ اول). تهران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضاییه.

جدیعی مطوری، م. (۱۴۰۰). بررسی اصل ۱۳۹ قانون اساسی در پرتو رویه قضایی [پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه پیام نور استان تهران]. مرکز پیام نور ورامین.

جنیدی، ل. (۱۳۷۶). قانون حاکم در داوری تجاری بین‌المللی (چاپ اول). تهران: دادگستر.

سالارپناه، س. (۱۳۹۵). نظام داوری در شرایط عمومی پیمان [پایان‌نامه کارشناسی ارشد، مؤسسه آموزش عالی کار قزوین]. دانشکده حقوق.

طباطبایی مؤتمنی، م. (۱۴۰۲). حقوق اداری (چاپ پانزدهم). تهران: سمت.

عباس‌حمید، آ. (۱۴۰۲). ناهماهنگی داورهای اجباری مربوط به دعاوی اموال عمومی و دولتی با اصل ۱۳۹ قانون اساسی [پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه قم]. دانشکده حقوق.

عبداللهی، ح. (۱۳۹۸). بازتعریف اموال عمومی و آثار آن در نظام حقوقی ایران. پژوهش حقوق عمومی، ۲۱(۶۳)، ۹۶-۶۵.

علیدوستی، ن. (۱۳۸۷). ظرفیت‌های اصل ۱۳۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. فصلنامه مطالعات راهبردی، ۱۱(۱)، [س. ۳۹]، ۷۵-۹۸.

غذابانی، ه. (۱۳۹۹). بررسی گستره اختیارات دولت برای ارجاع اختلاف به داوری بین‌المللی در چهارچوب اصل ۱۳۹ قانون اساسی [پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه آزاد اسلامی واحد بندرعباس]. دانشکده علوم انسانی.

قطبی، س. (۱۴۰۲). اخذ مجوز در داوری‌های نفتی مشمول اصل ۱۳۹ در مقام دفاع [پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه تهران]. پردیس البرز.

کاکاوند، م. (۱۳۸۹). گزیده آرای داوری مرکز داوری اتاق ایران. تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی شهر دانش.

کریمی، ع. (۱۳۸۱). جزوه درسی حقوق اموال و مالکیت. تهران: دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران.

کریمی، ع.، و پرتو، ح. (۱۳۹۱). داوری‌پذیری دعاوی مربوط به اموال عمومی و دولتی. فصلنامه پژوهش حقوق، ۱۴(۳۶)، ۱۵۷-۱۸۴.

مرکز تحقیقات شورای نگهبان. (۱۳۸۶). مشروح مذاکرات شورای نگهبان دوره اول سال ۱۳۵۹ (چاپ اول). تهران: دادگستر.

مرکز تحقیقات شورای نگهبان. (۱۳۸۹). مجموعه نظریات شورای نگهبان (تفسیری و مشورتی) در خصوص اصول قانون اساسی (ج ۲). تهران: معاونت تدوین و تنقیح و انتشار قوانین و مقررات حقوقی ریاست جمهوری.

نظام‌زاده، ف. (۱۴۰۱). قواعد حاکم بر صلح دعاوی اموال عمومی و ارجاع به داوری در نظام حقوقی ایران [پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه آزاد اسلامی واحد بندرعباس]. دانشکده علوم انسانی.

نوری، ع. (۱۳۹۷). بررسی قانون حاکم بر داوری و مقررات داوری در دعاوی راجع به اموال دولتی و عمومی در حقوق ایران [پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه آزاد اسلامی واحد دماوند].

وفایی، ع.، و جمشیدزاده، م. (۱۴۰۲). معیارشناسی اموال عمومی از اموال دولتی با تأکید بر اصل ۴۵ قانون اساسی. فصلنامه مطالعات میان‌رشته‌ای فقه، (۱۳).

هندی، ع. (۱۳۸۶). بررسی نسری شروط اصل ۱۳۹ قانون اساسی به اموال شرکت‌های دولتی. مجله حقوقی دادگستری، ۶۱، ۶۳-۸۶.

۳۵۵



بررسی جایگاه و
چالش‌های اموال
عمومی در نظام
حکمرانی جمهوری
اسلامی ایران



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی