

نشریه علمی - پژوهشی فقه و حقوق اسلامی، سال دهم، شماره هجدهم، بهار و تابستان ۹۸، صفحات ۲۵-۴۹

تاریخ پذیرش نهایی: ۹۸/۰۸/۱۳

تاریخ دریافت: ۹۸/۰۲/۲۱

اصول حاکم بر جبران خسارت در تملک قانونی املاک از سوی دولت و شهرداری‌ها

سیداحمد حبیب‌نژاد^۱

رحیم پیلوار^۲

روشنک صابری^۳

چکیده

اصل جبران خسارت یکی از ضروری‌ترین و بنیادی‌ترین اصول در تملک قانونی دولت و شهرداری‌ها، نقش عمده‌ای در تأمین حق مالکیت خصوصی دارد. بدیهی است سلب مالکیت برای اجرای برنامه‌های عمومی از یک طرف، بایستی کمترین هزینه را به بودجه عمومی وارد نماید و از طرف دیگر با کمترین ضرر به افراد جامعه صورت پذیرد. ضعف و نارسایی قوانین، نظام اجرایی و گاه قضایی، مسائل و مشکلات عملی بسیاری را در این زمینه موجب شده که شناسایی اصول جبران خسارت در نظام سلب مالکیت و التزام به آن در چارچوب قوانین، مقررات و رویه‌های اجرایی و قضایی مربوطه ضروری و راهگشا است. نخست، اصل مشارکت که با شرکت دادن ذی‌نفعان در تعیین میزان غرامت، بر اولویت توسل به روش توافقی تأکید دارد. دوم، اصل تسریع که پرداخت غرامت قبل از تملک و همچنین پرداخت آن در مهلت معقول و مناسب را لازم می‌داند. سوم، اصل تعادل که در جهت بهینه‌سازی محاسبه غرامت است. و در نهایت اصل دادرسی ویژه که در صورت عدم توافق، احتساب غرامت را در صلاحیت مراجع قضایی تخصصی وا می‌نهد. ارائه معیارهای مطلوب اصل جبران خسارت و روش‌های کارآمد آن گامی به سوی بهبود نظام جبران خسارت در سلب مالکیت‌ها شمرده می‌شود که کمتر به آن‌ها توجه شده است و می‌توان از این اصول در تقنین، تفسیر و اجرای مربوط به حوزه سلب مالکیت بهره گرفت.

واژگان کلیدی: برنامه‌های عمومی، تملک املاک، جبران خسارت، حق مالکیت خصوصی.

۱. استادیار گروه حقوق عمومی و بین‌الملل پردیس فارابی دانشگاه تهران، تهران، ایران (نویسنده مسئول) a.habibnezhad@ut.ac.ir

۲. استادیار گروه حقوق خصوصی پردیس فارابی دانشگاه تهران، تهران، ایران rahimpilvar@ut.ac.ir

۳. دانشجوی دکتری حقوق عمومی پردیس فارابی دانشگاه تهران، تهران، ایران r_saberi@ut.ac.ir

مقدمه

یکی از مهم‌ترین و پیچیده‌ترین موضوعات در حوزه تملک املاک از سوی دولت و شهرداری‌ها، مسئله جبران خسارت ناشی از سلب مالکیت است. تأیید اصل لزوم جبران خسارت از سوی عقل و بنای عقلا و همچنین پشتوانه قاعده لاضرر برای این اصل (کاتوزیان، ۱۳۸۵، ۱، ۱۵۶؛ خادم سربخش، ۱۳۹۲، ۲۸-۲۷) موجب اهمیت آن در نظام سلب مالکیت می‌گردد. به این ترتیب، اصل جبران خسارت به‌عنوان یکی از اصول حقوق عمومی، اداری و اقتصادی در این جستار مورد واکاوی قرار خواهد گرفت.

امروزه دولت مظهر عدالت و حافظ حق و انصاف است و در حقوق اداری مدرن، جبران خسارت اشخاص زیان‌دیده از اعمال نهادهای دولتی و عمومی به‌نحو کافی و به‌موقع از ویژگی‌های اداره خوب تلقی می‌شود (عطریان، ۱۳۹۶، ۲۸۱). الزام نهاد سالب مالکیت به پرداخت غرامت، از تصاحب املاک خصوصی جز در موارد ضروری و استفاده عمومی جلوگیری به‌عمل آورده است، همچنین پرداخت غرامت، به مالکان انگیزه‌ای برای بهبود و جلوگیری از رکود اقتصادی خواهد داد (Bruce, 1995, Vol.1,103). دکتین حقوق عمومی در کنار حفظ منافع و مصالح عمومی، به اصل برابری همگان در مقابل هزینه‌های عمومی توجه داشته است. در این میان رعایت اصل عدالت و انصاف نیز ایجاب می‌کند تا دولت خساراتی را که بر اثر اعمال عمومی همچون سلب مالکیت به اشخاص وارد می‌شود، جبران نماید؛ ولو این اقدامات به حکم قانون صورت گرفته و مرتکب تقصیر و نقض قانونی نشده باشد.

همچنین توجیهات اصل جبران خسارت در برابر سلب مالکیت قانونی^۱، بر مبانی مختلفی از جمله فرضیات رایج در نظام مالکیت خصوصی بر حق مکتسب استوار است؛ به این معنی که اقدامات مربوط به سلب مالکیت نباید موجب از بین رفتن حقی شود که مالکان به‌واسطه

۱. شایان ذکر است، از آنجا که سلب مالکیت به‌منظور مصلحتی عمومی و قهری است و مشروط به رضایت مالک خصوصی نیست، بنابراین عوض یا ارزش مال به دلیل تحمیل زیان وارده به مالک پرداخت می‌شود و با ثمن متفاوت است؛ به این ترتیب، اطلاق عنوان خسارت و غرامت برای آن صحیح‌تر است.

مالکیتشان تحصیل کرده‌اند؛ چراکه سلب مالکیت موجب انتقال مالکیت است، نه زایل‌کننده حق مکتسبی که مالک داشته است (Grayson, 1989, 373-376). به این ترتیب، تنها با جبران خسارت می‌توان چنین حقی را پاس داشت. همچنین باید افزود که طبق قاعده دارا شدن غیرعادلانه، عدم پرداخت غرامت یا پرداخت غرامت ناچیز، موجب دارا شدن ناعادلانه می‌شود. استناد به این قاعده در سلب مالکیت قانونی از جهت پرداخت خسارت است تا با جبران آن دارا شدن در این امر، موجه و عادلانه تلقی شود.

در این میان وظیفه حقوق این است تا از یک طرف، ضرورت‌های جامعه را لحاظ کند و از طرف دیگر، دولت و جامعه را به جبران خسارت مالک ملزم گرداند. هر تفسیری غیر از این، نه تنها غیرعادلانه و خلاف مبنای لزوم جبران خسارت است، بلکه امکان سوءاستفاده نهادهای عمومی را در سلب مالکیت از املاک اشخاص فراهم و روابط ذات‌البینی آن‌ها را متأثر می‌سازد (پیلوار، ۱۳۹۳، ۴۴). از این رو، قانون‌گذار ایرانی با درک این مطالب در نظام سلب مالکیت، جبران آن را تصریح نموده است و دیوان عدالت اداری نیز در آرای متعددی بر ضرورت پرداخت بهای املاک خصوصی که در جهت اجرای طرح‌های عمرانی مورد تملک قرار می‌گیرند، تأکید می‌کند؛ از جمله، رأی وحدت رویه شماره ۴ مورخ ۲۳ فروردین ۱۳۸۹ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، مبین لزوم جبران خسارت در برابر اقدامات تملکی دستگاه‌های اجرایی است.^۱

لیکن باید گفت، گاه با توجه به نقص قوانین موجود و یا تخلف مقامات عمومی، ممکن است بسیاری از زیان‌ها جبران نشود و یا کمتر از ارزش واقعی ملک بوده و حتی گاهی اقامه دادرسی نیز در تأمین اصل جبران خسارت نتواند مثمر ثمر باشد؛ هرچند بعضاً مالک به دلیل بالا بودن هزینه پیگیری قضایی از بُعد زمانی و مالی، در صدد اقامه دعوی و جبران واقعی خسارت خویش بر نمی‌آید و حقوق مالکیت وی نقض می‌شود.

۱. در این خصوص همچنین ر.ک. رأی شماره ه ۷۸/۲۹۵ مورخ ۹ تیر ۱۳۸۰ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری؛ رأی شماره ه ۷۹/۲۶ مورخ ۱۲ تیر ۱۳۸۰ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری؛ رأی شماره ۱۸۳ مورخ ۱۲ تیر ۱۳۹۱ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری؛ رأی شماره ۲۱۳۶ مورخ ۲۶ اسفند ۱۳۹۷ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری؛ رأی شماره ۱۴۶، ۱۴۷، ۱۴۸ مورخ ۵ تیر ۱۳۸۴ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری؛ رأی شماره ۴۶۰ مورخ ۲۲ آذر ۱۳۸۳ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری؛ رأی شماره ۱۱۴ مورخ ۲۰ شهریور ۱۳۷۶ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری؛ رأی شماره ۳۸۶ و ۳۸۷ مورخ ۲۴ بهمن ۱۳۷۸ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری؛ رأی شماره ۱۳۵۷ مورخ ۱۶ بهمن ۱۳۸۶ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.

به هر صورت، رعایت اصل جبران خسارت یکی از مقدمات ضروری برای تملک قهری به‌شمار می‌آید. لیکن در این میان پرسش اصلی آن است که رعایت چه اصولی برای جبران خسارت در برابر تملکات قانونی املاک از سوی دولت و شهرداری‌ها ضروری است؟ در این راستا شناسایی و رعایت ضروریات و اصول خاص حاکم بر جبران خسارت در برابر اقدامات تملکی می‌تواند در تدوین نظامی مطلوب و شایسته در این خصوص راهگشا باشد. از این‌رو، ارزیابی ضروریات و ارائه معیارهای مطلوب اصل جبران خسارت و روش‌های کارآمد آن برای پیاده‌سازی در نظام انتقال مالکیت املاک خصوصی به دولت و نهادهای عمومی لازم می‌نماید.

۱. اصل مشارکت

اجتماع انسانی بر پایه مشارکت اشخاص، استوار است. در این راستا اصل مشارکت به‌عنوان یکی از عناصر حکمرانی خوب در بستر اجتماع شکل گرفته است. مشارکت فرایندی است که اشخاص در تصمیمات و تدابیر عمومی که مؤثر بر وضعیت آنان است شرکت می‌کنند. یکی از سطوح اصل مشارکت، مشورت کردن و درگیر کردن است؛ در این سطح از مشارکت که یک ارتباط دوطرفه است، ضمن دریافت پیشنهاد برای تصمیم‌های مربوطه، ذی‌نفعان در فرایند تصمیم‌گیری نهاد مربوطه نیز به‌طور مؤثر درگیر می‌شوند (Waheduzzaman, 2010, 12). به این ترتیب، اصل مشارکت در جبران خسارت ناشی از تملک املاک از سوی دستگاه‌های اجرایی نیز می‌تواند قابل تسری باشد که مبتنی بر مشارکت و توافق دوجانبه نهاد سالب مالکیت و مالکان در تعیین میزان غرامت است.^۱

در جبران خسارت از سوی نهاد سالب مالکیت، باید مشارکت و توافق با مالک نسبت به قیمت و غرامت ناشی از سلب مالکیت، اولویت و ارجحیت داشته باشد؛ چراکه با توجه به رضایت طرفین، منافع و حقوق آن‌ها را به نحو مطلوب‌تری تأمین نموده، منصفانه‌ترین و عادلانه‌ترین قیمت است.

۱. در اینجا منظور از مشارکت و توافق، درحقیقت توافق بر قیمت و جبران خسارت است، نه بر اصل تملک؛ چراکه تملک، قاهرانه و با اعمال حاکمیت صورت می‌پذیرد.

از آنجا که در علم اقتصاد، املاک کالای ناهمگون شمرده می‌شوند و قطعه زمینی خاص در دستان مالک معمولاً برای او ارزش خاصی دارد که بالاتر از ارزش بازار است، توسل به روش‌های غیرتوافقی به کشش ارزش به سمت دولت منجر شده، غالباً غرامت پرداختی از ارزش مالک^۱ کمتر بوده که به نوعی مالیات‌گیری خودسرانه است. از طرف دیگر، روش توافقی به شفاف شدن و کشف قیمت‌ها می‌انجامد، لذا در صورت رجوع به روش غیرتوافقی برای سایر املاک مشمول در طرح، می‌توان از قیمت توافقی به‌عنوان یک معیار بهره جست. افزون بر این به دلیل شفاف شدن قیمت‌ها، توافقی‌های میان مالکان و دستگاه‌های اجرایی آسان‌تر شده، نیازی به طی مراحل طولانی تملک از طریق غیرتوافقی نیست و روند سریع پروژه‌ها را در پی دارد و به این ترتیب، منفعتی دوسویه برای مالک و دستگاه اجرایی دربر خواهد داشت. همچنین مطلوب قانون‌گذار، یعنی رعایت حقوق اشخاص با تعیین قیمت عادلانه و رعایت قاعده تسلیط و لاضرر، برآورده خواهد شد (علیزاده خرازی، ۱۳۹۱، ۵۴-۴۸). علاوه بر این، عدم اقامه دعوی احتمالی از سوی مالک و ایجاد خلل در برنامه دولت، از دیگر علل مقبولیت این روش است.

با عطف به این رجحان، نهادهای تملک‌کننده تا حد ممکن باید برای تأمین حقوق مالکانه از روش توافق و مشارکت استفاده کرده، در انجام آن مساعی لازم را به‌کار گیرند. در این زمینه، قوانین مربوط به تملک در ایران از جمله لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک مصوب ۱۳۵۸ش (ماده ۳)، توافق مالک^۲ و دستگاه اجرایی را به‌عنوان اولین شیوه تملک املاک مورد توجه قرار داده‌اند و در صورت عدم توافق بین دستگاه اجرایی و مالک، بهای عادلانه از طریق هیئت کارشناسان تعیین می‌شود.

۱. (برای مطالعه در زمینه ارزش مالک، ر.ک. علیزاده خرازی، ۱۳۹۱، ۵۴-۵۳ و ۴۸) به‌طور اجمال هزینه‌هایی را که مالک برای رفع نیاز شخصی یا علاقه شخصی در آن انجام داده یا خود در آن سکنا داشته یا ملک ممر اعاشه او باشد یا خود به فعالیت اقتصادی یا مشارکت در فعالیت اقتصادی در ملک پرداخته یا مشتریان خاصی به دلایل و انگیزه‌های خاص به مالک مراجعه نمایند و... منجر به تعیین ارزش خاص از سوی مالک می‌شود؛ نمونه ارزش مالک، تغییرات حاصله در ملک به دلیل همسان ساختن آن برای مالکی است که دچار معلولیت است.

۲. شایان ذکر است غرامت پرداختی فقط در حق مالک نیست و در صورت وجود صاحبان حقوق و ذی‌نفعان دیگر همچون مستأجران باید خسارت وارده به آنان را نیز محاسبه و پرداخت نمود. لیکن در اینجا به دلیل اینکه عمدتاً خسارت پرداختی به مالک و تأمین حقوق وی مبتلا به است، صرفاً از شخص مالک نام برده و به دلیل رعایت اختصار از پرداختن به سایر صاحبان حق خودداری می‌شود.

با وجود تجویزات پیش گفته، نمایندگان دستگاه‌های تملک‌کننده رغبتی به شیوه توافقی ندارند؛ شاید بتوان یکی از دلایل آن را تسهیل در روند سلب مالکیت بیان نمود که به هر صورت به نقض حقوق افراد منجر می‌شود. چه بسا در مواردی این مقامات به منظور ایجاد سهولت در روند سلب مالکیت با استفاده از اهرم ماده ۹ لایحه قانونی که تملک فوری و به دور از تشریفات لازم (از جمله پرداخت پیشینی خسارت) را تجویز کرده است، مالک را به توافق طبق منویات و خواسته‌های خود مجبور نماید. چنین سوءاستفاده‌ای از قوانین که رنگ و بوی تهدید مالکان را دارد، روش توافقی مرقوم در قانون را زیر پا گذارده، مالک را بین دوراهی توافق و یا تملک ملکش با توسل به ماده ۹ یعنی تملک فوری (تخلیه و تخریب و...) قرار می‌دهد که در هر دو صورت حق مالکیت افراد را خدشه‌دار می‌سازد.

بنابراین گاه مقامات سالب مالکیت، یا به روش توافقی پایبند نبوده، توجه جدی به آن ندارند یا در راستای دستیابی به توافق طبق خواسته‌های خود شرایط لازم برای توافق را فراهم نمی‌سازند و یا به روش‌های مختلف در صددند که مالکان را در وضعیتی قرار دهند که مجبور شوند به خواسته‌های دستگاه اجرایی، به‌ویژه قیمت تعیین‌شده از طرف نهاد تملک‌کننده تن در دهند و چنانچه با مقاومتی در این خصوص مواجه شوند، سعی می‌کنند به اهرم‌های قانونی که معمولاً به تأمین عادلانه حقوق مالکانه نمی‌انجامد، متوسل شوند (قریب، ۱۳۸۰، ۶۸).

به هر صورت باید گفت برای ایجاد نظام مطلوب در سلب مالکیت عمومی باید به ضروریات و اصول مربوط به جبران خسارت، از جمله اصل مشارکت که همانا برتری و تقدم شیوه توافقی است، مقید بود. با توجه به این مطلب و عطف به اینکه در قوانین مربوطه روش توافقی تأمین حقوق مالکانه پیش از روش‌های غیرتوافقی آن پیش‌بینی شده، رعایت نکردن آن با اشکالات قانونی مواجه است. باین حال متأسفانه در قوانین یادشده در این خصوص ضمانت اجرایی از جهت صحت یا بطلان اقدام مربوطه وجود ندارد؛ از این‌رو، تعیین ضمانت اجرا از سوی قانون‌گذار در این زمینه به ایجاد نظام مطلوب کمک می‌کند تا از یک سو، حق مالکیت شهروندان تضمین گردد و از سوی دیگر، قواعد و مقررات حقوقی قابلیت اجرای مناسب در بستر اجتماع را به‌دست آورند. علاوه بر شناسایی وضعیت حقوقی این اقدام

غیرقانونی در قوانین، برخورد جدی با مقامات خاطی می‌تواند راهگشای نظام مطلوب باشد. از طرف دیگر با مداخله مراجع قضایی در تعیین خسارت و عدم ارجاع امر به کارشناس که در اغلب موارد تأمین‌کننده منافع دستگاه اجرایی و خدشه‌دار شدن حقوق مالکیت افراد در ارزیابی املاک است، می‌توان ابزار مناسبی برای جلوگیری از سوءاستفاده مقامات سالب مالکیت در توسل به روش غیرتوافقی را فراهم آورد. از طرفی، ایجاد نظامی که در آن مشارکت شهروندان جنبه عینی به خود گرفته و مقامات نتوانند به راحتی از آن شانه خالی کنند مورد نیاز است. در این راستا شفاف‌سازی فرایند مربوط به روش توافقی می‌تواند با تدوین صورت‌جلسه از مشروح مذاکرات که به امضای مالکان و نمایندگان مجاز دستگاه مربوطه رسیده و شامل نتیجه و در برخی موارد، حاوی دلایل نیز باشد، از راه تقنین این مهم در قوانین مربوطه و اصلاح رویه‌های موجود، مفید واقع شده، تضمین‌کننده اصل مشارکت باشد. لازمه این امر شناخت و آگاهی شهروندان از حقوق خویش بوده است تا در صورت نقض آن، از روش‌های قضایی یا غیرقضایی در جهت احقاق حقوق خویش برآیند. همچنین لازم است با ایجاد معیارهای مربوط به ضرورت تملک فوری که در ماده ۹ لایحه قانونی آمده است، حدود و ثغور اعمال آن در قوانین حاکم مشخص شود تا مقامات اجرایی با توسل به تملک فوری و تهدید مالک نتوانند آنان را مجبور به توافق در جهت منویات خویش نمایند.

۲. اصل تسریع

توجه به اصل تسریع به عنوان یکی از اصول راهبردی در جبران خسارت می‌تواند اثربخش و کارساز باشد. منظور از اصل تسریع در پرداخت خسارت، رعایت سرعت در ادای این تکلیف به ذی‌نفع است تا در این زمینه متحمل ضرر و خسران نشود. این اصل، خود شامل دو اصل بنیادین است؛ اصل پیشینی بودن جبران خسارت و اصل رعایت مهلت معقول در جبران خسارت.

پرداخت غرامت ناشی از سلب مالکیت باید به صورت پیشینی یعنی مقدم بر تملک و تصرف و همچنین فوری یعنی بدون تأخیر از مهلت معین صورت گیرد. به این ترتیب، دستگاه اجرایی اصولاً نباید قبل از پرداخت خسارت در فاصله زمانی معقول و مناسب املاک

را تصرف نماید. لذا کلیه خسارات وارد بر صاحبان حق از جمله مالک باید پیش از تصرف ملک و در مدت زمانی که نباید طولانی و خارج از مواعد باشد، پرداخت گردد (Barry, 2013, 203-211). رعایت این امر در تحقق اداره خوب نقش بسزایی دارد. تصمیمات و آرای مبنی بر جبران خسارت تا حد ممکن باید با تخصیص اعتبار مناسب و به موقع سریعاً اجرا شود (عطریان، همان، ۲۹۶). در این راستا باید اطمینان حاصل شود که مقام عمومی برای سلب مالکیت اعتبار و بودجه کافی دارد تا کمبود یا نبود آن، مانع انجام تکلیف پرداخت بها نشود.

۱.۲. اصل پیشینی بودن جبران خسارت

در قوانین ایران پرداخت پیشینی و مقدماتی خسارت ناشی از سلب مالکیت پیش‌بینی شده است و برابر ماده ۸ لایحه قانونی، نهادهای سالب مالکیت قبل از پرداخت غرامت، مجاز به تصرف و تملک نیستند. لیکن ماده ۹ لایحه قانونی که به تصرف قبل از پرداخت خسارت در صورت ضرورت فوری بودن تملک پرداخته، اشعار بر این دارد که نهاد سالب مالکیت مجاز به تصرف در حقوق مالکانه قبل از پرداخت غرامت آن است. اگرچه بهره‌گیری از این ماده صرفاً در موارد فوری تحت سلسله شرایط قانونی، آن هم به تشخیص بالاترین مقام دستگاه اجرایی امکان‌پذیر است، لیکن باید گفت به دلیل سوءاستفاده‌هایی که از این ماده می‌شود، تملکاتی را که می‌تواند به صورت عادی انجام گیرد با توجیهاتی به نام تملک فوری به انجام می‌رسانند. بنابراین ماده ۹ لایحه قانونی عملاً بیش از آنکه هدف قانون‌گذار از وضع آن را تأمین نماید، به راه‌گزینی برای عدم پرداخت خسارت پیشینی از سوی نهاد تملک‌کننده و همچنین اهرم فشاری بر مالکان میدل گشته تا به رضایت در برابر خواسته‌های نهاد مربوطه مجبور شوند و در نتیجه تجویز ماده ۸ مبنی بر پرداخت پیشینی عملاً از قابلیت اجرایی اسقاط گردد.

افزون بر این، در تبصره ماده ۹ مقرر شده است که در صورت عدم پرداخت بها ظرف مدت سه ماه از تصرف، مالک می‌تواند به دادگاه صالحه مراجعه کند و در واقع درگیر روند قضایی شود. به این ترتیب، هرچند پس از تصرف و سپری شدن سه ماه از تاریخ آن، حق اقامه دعوی برای مالک در نظر گرفته شده است، لیکن پیش‌بینی امکان تملک فوری بدون

ارائه ضابطه‌ای برای آن و عدم پرداخت پیشینی خسارت از یک سو، موجب رفتارهای سلیقه‌ای و سوءاستفاده مقامات شده، تأمین حقوق مالکیت افراد را با مخاطراتی همراه می‌سازد و از سویی دیگر با امتناع از پرداخت خسارت از جانب نهاد مربوطه، مالک را پس از سه ماه انتظار، درگیر روند قضایی برای احقاق حق می‌نماید. روشن است چنین فرایندی زمینه تخطی از مقررات، از جمله لزوم تأدیه در مهلت سه ماهه را برای نهاد تملک‌کننده فراهم می‌سازد، چون عملاً تنها اهرم مالک، اقامه دعوا برای مطالبه خسارت است که حاصل آن بعد از هزینه‌های زمانی و مالی برای وی، صرفاً پرداخت غرامت از سوی اداره خواهد بود؛ امری که از همان ابتدا می‌بایست انجام می‌پذیرفت. از سویی دیگر، تعیین مهلت سه ماهه با توجه به تورم جامعه امروز در زمینه املاک ناقض حقوق مالکانه افراد است و آن‌ها را قربانی تورم ناشی از فاصله زمانی تقویم خسارت و پرداخت آن می‌نماید؛ به خصوص در صورتی که ملک مورد تملک یگانه دارایی مالک باشد.

به هر صورت به نظر می‌رسد برای دستیابی به نظام مطلوب می‌توان در قوانین مربوطه زمان پرداخت خسارت را حتی در موارد ضرورت تملک فوری با توجه به شرط تأمین اعتبار در تملکات، به قبل از تصرف بازشناسی نمود و با تعیین ضمانت اجرای مؤثر و اعمال یک سری تدابیر، پرداخت خسارت پس از تصرف را در برخی شرایط استثنایی و خاص محدود کرد. قانون‌گذار در قوانین تملک به وجود برخی شرایط خاص و استثنایی از این دست امان نظر داشته و وضع ماده ۹ در همین راستا صورت گرفته است، لیکن نبود معیارها و ضوابط مناسب و شفاف برای این مقرره، زمینه‌ساز سوءاستفاده از آن شده است.

شایان ذکر است با توجه به لزوم وجود اعتبار به‌عنوان یکی از شرایط روی آوردن به اجرای طرح از سوی دستگاه اجرایی، اصولاً امکان پرداخت پیشینی حتی در موارد فوری نیز با اصلاح مقررات دست‌وپاگیر و تشریفات غیرضروری و زائد وجود دارد. با این وصف با دسته‌بندی تملکات در سه نوع تملک عادی، فوری و اضطراری و نیز تعیین و شفاف‌سازی عملیات و موقعیت‌های مربوط به آن‌ها و درحقیقت ارائه ضابطه برای آن‌ها در قالب قوانین مربوطه، می‌توان در جهت تأمین حقوق مالکانه موفق عمل کرد؛ با این توضیح که عملیات عادی و فوری با پرداخت پیشینی خسارت امکان‌پذیر بوده، عطف به شدت و حدت ضرورت

فوری بودن آن می‌توان به فرایند آن سرعت بخشید (بنابراین تفاوت حالت عادی با فوری در پیشینی یا پسینی بودن پرداخت خسارت نیست، بلکه در کاهش مواعد مقرر برای تملک عادی است). فرایند فوری معمولاً مرتبط است با بعضی عملیات خاص مثل اصلاح مسیرهای ترافیکی موجود که فوریت آن محرز گردد، لیکن در شرایط اضطراری که معمولاً به موقعیت‌های خاص همچون جنگ و بلایای طبیعی و امور مرتبط با دفاع ملی و امنیت ملی و مسائلی از این دست ارتباط می‌گیرد، می‌توان از این قاعده (اصل پیشینی بودن جبران خسارت) با وجود شرایطی مشخص عدول نمود. فایده این روش این است که اصولاً دستگاه سلب مالکیت بعداً به دلیل عدم اعتبار و ... نمی‌تواند پرداخت غرامت را به تعویق انداخته، از طرفی این امر می‌تواند مانعی برای تملکات پیش از تأمین اعتبار باشد.

۲.۲. اصل رعایت مهلت معقول در جبران خسارت

منظور از اصل رعایت مهلت معقول یا فوری بودن پرداخت غرامت این است که پرداخت باید در اولین مهلت ممکن صورت پذیرد (3-23, Recommendation CM/Rec(2007)7). به این ترتیب، تصمیمات در جهت جبران خسارت ناشی از سلب مالکیت باید در مهلت معقول و مناسب اجرا گردد و اگر به صورت دعوی طرح شد، تصمیمات قضایی علیه نهاد سلب مالکیت برای جبران خسارت باید در مهلت معقول و مناسب اجرا شود. این مقرره موجب می‌شود که پرداخت غرامت دچار اطاله بیش از حد نشود، و گرنه به دلیل تورم احتمالی و افزایش قیمت املاک به اضرار مالک منجر شده، سرگردانی وی در نقل مکان و سکونت مجدد را نیز موجب می‌شود. اجرای این مهم باید از طریق پیش‌بینی اعتبارات لازم برای هر دستگاه اجرایی در قوانین بودجه (در راستای اختیار سلب مالکیت) انجام شود.

قانون‌گذار در لایحه قانونی (تبصره ۲ ماده ۳)، مهلت سه ماهه پس از توافق در قیمت یا تاریخ مندرج در گزارش کارشناسی مبنی بر تعیین غرامت را برای پرداخت خسارت و تصرف ملک ذکر کرده تا تأثیرات تغییر قیمت را که اکثراً افزایشی است، کاهش دهد و از زیان مالکان جلوگیری نماید (علیزاده خرازی، ۱۳۹۰، ۳۸) و از این نظر (پیش‌بینی مهلت) قابل تقدیر است. لیکن به نظر می‌رسد با توجه به تورم در بازار املاک در سال‌های گذشته مهلت سه ماهه نیز خالی از ضرر برای مالک نیست؛ به خصوص اگر مالک به دنبال خرید ملک جایگزین باشد (علیزاده خرازی، ۱۳۹۱، ۴۶).

در خصوص مهلت سه ماهه در حالات تملک فوری که البته از نظر نگارندگان در این موارد نیز باید ملتزم به پرداخت پیشینی خسارت بود؛ لیکن اگر از آن به تملک اضطراری تعبیر نماییم و معتقد به امکان پرداخت خسارت پس از تصرف ملک باشیم، در این صورت نیز بایستی در قوانین مهلتی معقول و مناسب را برای پرداخت غرامت پس از تصرف پیش‌بینی نمود تا مالک قربانی تورم نشود.

در حقوق ایران جهت اجرای تصمیمات قضایی برای سلب مالکیت قانونی^۱ مهلتی تعیین نشده است و پس از صدور تصمیم مبنی بر پرداخت غرامت، حکم به توقیف عملیات اجرایی تا زمان پرداخت خسارت داده می‌شود (تبصره ماده ۹). به این ترتیب، تعیین دقیق زمان پرداخت خسارت ممکن نیست و دستگاه اجرایی تا هر زمان که بخواهد می‌تواند آن را به تعویق اندازد که این امر به گسستگی امور عمومی و نقض اصل استمرار خدمات عمومی به دلیل توقف طولانی مدت عملیات اجرایی منجر می‌شود. پیش‌بینی ضمانت اجرای توقیف عملیات اجرایی نیز عملاً فایده‌ای برای مالک ندارد، چراکه در بیشتر موارد پس از تصرف، تخریب آن صورت می‌پذیرد؛ لذا بهتر است در چارچوب قوانین مربوطه، برای اجرای حکم نیز موعدی معقول و مناسب همراه با دستور توقیف عملیات اجرایی در نظر گرفته شود. شایان ذکر است مطابق قانون نحوه پرداخت محکوم‌به دولت و عدم توقیف اموال دولتی و قانون منع توقیف اموال منقول و غیرمنقول متعلق به شهرداری‌ها، دستگاه اجرایی ملزم است در صورت عدم نقدینگی کافی، از بودجه سال آتی خود غرامت را تأمین کند. شاید در نگاه نخست، این زمان به‌عنوان مهلتی برای تصمیمات قضایی مبنی بر پرداخت غرامت تلقی شود، لیکن با توجه به اینکه مدت زمان یک سال و یا بیشتر برای جبران این خسارت به دلیل نوسانات اقتصادی مدت زمانی طولانی بوده، متضمن اصل فوری بودن پرداخت خسارت نیست، به ضرر مالک منجر گشته، نمی‌توان از آن به‌عنوان مهلتی معقول و مناسب یاد کرد.

به هر صورت، افزون بر وضع مهلت معقول و مناسب، باید از سوی قانون‌گذار ضمانت

۱. این مقرر در خصوص تملکات فوری است که قانون‌گذار اجازه تصرف قبل از پرداخت خسارت را داده است. بدیهی است تصرف ملک قبل از پرداخت خسارت در تملک عادی مشمول تملکات غیرقانونی شده و خارج از بحث جستار حاضر است.

اجراهای مؤثری برای جلوگیری از تأخیر در پرداخت نیز پیش‌بینی گردد. از جمله اینکه برخورد با مقامات خاطی مورد تقنین قرار گرفته، همچنین امکان مطالبه خسارت تأخیر تأدیه همراه با اصل غرامت در صورت عدم پرداخت در بازه زمانی مشخص و به‌طور کلی تأخیر از موعد مقرر قانونی در قوانین ثبت شود. توانایی مالک در مطالبه خسارت تأخیر تأدیه از یک طرف به‌عنوان اهرمی برای پرداخت به‌موقع و از طرفی دیگر مانعی برای تضرر وی در صورت تورم محسوب می‌شود. همچنین در صورت گذشت زمان نسبتاً طولانی از تاریخ حکم قطعی تعیین خسارت، اگر وجه معین پرداخت یا تودیع نگردد و افزایش قیمت در بازار املاک به‌وجود آمده باشد، می‌توان برای مالک امکان درخواست ارزیابی مجدد خسارت را در قوانین مرتبط مورد شناسایی قرار داد. سرانجام برای تأمین اصل فوری و پیش‌بینی‌بودن پرداخت غرامت، باید تخصیص اعتبارات به این امر صورت گیرد. بنابراین توجه به مسئله اعتبار موجود و تأمین آن در اصل جبران خسارت لازم و ضروری است. در این راستا لازم است از ایجاد مقررات دست‌وپاگیر و تشریفات زائد مرتبط با تأمین اعتبار و پرداخت خسارت جلوگیری کرد.

۳. اصل تعادل^۱

لزوم جبران خسارت ناشی از تملکات دستگاه‌های اجرایی و مهم‌تر از آن، جبران کارآمد خسارت، واقعیتی است که نمی‌توان آن را نادیده انگاشت. به این ترتیب در مرحله ارزیابی خسارت، برخی اصول بنیادین راهنمای مراجع ذی‌صلاح در تقویم غرامت است. «اصل

۱. شایان ذکر است در برخی منابع حقوقی اصل تعادل در پرداخت خسارت ملازم با اصل جبران کامل خسارت به‌کار رفته و به یک معنی تعریف شده‌اند. لیکن ترجیح نگارنده در این جستار، به‌کارگیری عبارت اصل تعادل است؛ توضیح آنکه به‌موجب اصل جبران کامل خسارت، چنانچه هرگونه زیان ناروا صرف نظر از نوع آن - چه مالی باشد و چه معنوی، چه جانی و چه بدنی - به کسی وارد آید، زیان‌زننده مکلف به جبران کلیه خسارات وارده است (رک. خادم سربخش، همان، ۲۲). لیکن در خصوص خسارات ناشی از تملک املاک، اعتقاد نگارنده بر عدم قابلیت جبران خسارات معنوی و غیرمستقیم است؛ لذا اصل تعادل را فارغ از خسارات معنوی و غیرمستقیم ناشی از تملک و صرفاً از جانب خسارات مادی و مستقیم مورد تأکید قرار می‌دهد. همچنین باید افزود، ظاهراً هیچ‌یک از قوانین و مقررات حقوقی در ایران اشاره‌ای به لزوم جبران کلیه خسارات نداشته، قانونی دال بر این اصل وجود ندارد. در هر قانون به‌بخشی از خسارات قابل جبران اشاره شده و استنتاج این اصل نتیجه نظریه‌پردازی دکترین بوده است (رک. بابایی، ۱۳۸۴، ۱۷۹-۱۴۸).

تبادل میان خسارت و جبران» یا « اصل برابری میان خسارت و زیان» به‌عنوان یکی از اصول حاکم بر تقویم غرامت، داعیه تدارک خسارت فرد را به گونه‌ای دارد که از خسارت وارده جز یک خاطره ناگوار برجای نماند. این اصل به‌عنوان شیوه ارزیابی غرامت، نظام مطلوبی است که می‌تواند راهکاری مناسب در زمینه احتساب خسارت ارائه دهد (قسمتی تبریزی، ۱۳۹۴، ۱۳۵).

به‌موجب اصل تعادل، جبران باید معادل خسارت وارده باشد؛ به‌گونه‌ای که از یک طرف به کاهش و نقیصه در دارایی زیان‌دیده منجر نگردد و از طرف دیگر، موجب دارا شدن بلاوجه وی نیز نشود؛ یعنی جبران خسارت با میزان خسارات وارده به‌طور دقیق منطبق باشد. به این ترتیب، هرچند طبق اصل یادشده باید تمام خسارات وارده به صاحبان حق جبران گردد، اما درمقابل این تنها خسارات وارده ناشی از تملکات است که باید جبران شود و نباید موجب تحصیل ثروت بلاوجه از سوی مالک از محل اعتبارات عمومی گردد؛ به این ترتیب، تأمین جبران خسارت - نه کمتر و نه بیشتر - مد نظر اصل تعادل در پرداخت خسارت است و لازم است قانون‌گذار مطابق این اصل فرایندهای عادلانه را برای تعیین ارزش‌گذاری و جبران خسارت در قوانین تضمین نماید (Munro-Faure, 2008, 23-24). این امر می‌تواند مانع سوداگری و بالارفتن بی‌جهت قیمت املاک از طریق تعیین قیمت کافی و مناسب گردد.

به این ترتیب، بر اساس اصل تعادل که در برخی نظام‌های حقوقی از جمله فرانسه به‌عنوان اصل بنیادین حقوقی حاکم بر ارزیابی خسارات مورد پذیرش قرار گرفته و البته به حکم عقل و شرع نیز مورد تأیید است، پرداخت غرامت باید تا به آن حد باشد که خسارت وارده را کاملاً جبران کند و تعادل و توازن از کفرفته زیان‌دیده را دوباره برقرار سازد و فرد را حتی‌المقدور در موقعیتی مشابه موقعیت وی در قبل از خسارت وارده قرار دهد. با این وصف، در راستای تحقق هرچه بیشتر عدالت و انصاف، امر جبران خسارت از محدودیت‌های زیادی رها شده و سبب حمایت هرچه بیشتر از صاحبان حق و جبران کامل خسارات وارده بر آنان شده است (خادم سربخش، همان، ۲۱ و ۲۲، ۲۷ و ۲۸).

بدین‌سان عطف به اصل تعادل، دستگاه اجرایی سالب مالکیت، نه‌تنها موظف به پرداخت

بهای عادلانه ملک به مالکان است، بلکه به جبران خسارات ناشی از تملک نیز مکلف است؛ به این معنی که اجرای نظام سلب و انتقال مالکیت ممکن است باعث ایراد خسارت و ضررهایی جدا از غرامت پرداختی به عنوان معوض ملک گردد که در نظام سلب مالکیت می‌بایست تأمین کامل این خسارت‌ها را تضمین نمود. به این ترتیب با استناد به اصل تعادل، در تعیین و احتساب خسارت لازم است غرامت‌های اصلی (غرامت ناشی از تقویم و ارزیابی ملک) و غرامت‌های جانبی (همچون غرامت ناشی از هزینه جابه‌جایی و نقل مکان، توقف محل کسب و کار) مورد حکم قرار گیرد (Auby, 2016, 639-640). لذا برای اینکه جبران خسارت مؤثر، کافی و کامل باشد، می‌بایست تمامی زیان‌های مستقیم و مادی ناشی از سلب مالکیت را دربر گیرد. شروط پیش‌گفته از جهت کامل و تام بودن جبران خسارت، تضمین حقوق مالکانه و از جهت ایجاد قیود «خسارت مستقیم و نه غیرمستقیم» - یعنی وجود رابطه سببیت بین تملک و ورود خسارت- و نیز «مادی و نه معنوی» - یعنی قابل تقویم به وجه رایج- (Bon, 1989, 1020)، رعایت مصلحت عمومی و حفاظت از اموال عمومی و عدم ایجاد ثروت بلاوجه از محل بودجه عمومی را برای مالک در پی دارد.

بنابراین برای برقراری اصل تعادل و برابری در جبران خسارت، می‌بایست ارزش‌گذاری شامل ارزش بازار ملک و سایر خسارات جانبی بوده، نباید صرفاً بر پرداخت بهای ملک متوقف گردد، بلکه لازم است جبران خسارت به‌گونه‌ای باشد که فرد را در موقعیت همسان قبل از تملک قرار دهد. در این راستا علاوه بر نقش قانون‌گذار در تعمیق این اصل، مرجعی که چنین وظیفه خطیری برعهده وی گذاشته شده است باید از طریق آموزش‌های لازم به فاکتورهای پیش‌گفته در تعیین میزان خسارت توجه کامل نماید (Mangioni, 2014, 11-12).

در نظام حقوقی ایران می‌توان به‌وفور مواردی را یافت که نهادهای سالب نه‌تنها به کامل و کافی بودن میزان خسارت پرداختی واقعی نهاده‌اند، بلکه فراتر از آن به تملک رایگان املاک و اراضی مبادرت جسته‌اند؛ برای نمونه می‌توان به دستورالعمل شماره ۱۷۷۴ مورخ ۱۸ دی ۱۳۸۰ شورای اسلامی شهر کرمان و مصوبه شماره ۱۳۰ مورخ ۱۳ اسفند ۱۳۶۸ کمیسیون ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی اشاره کرد. موجودیت

تصمیم‌ها و مصوبه‌هایی از این دست، دال بر نبود سیستم منسجم، قاطع و کارآمد در خصوص جبران خسارت است. در موارد یادشده اگرچه دیوان عدالت اداری رأیی عادلانه و موافق با اصول حقوق اداری صادر کرده است^۱، لیکن جای خالی استناد صریح دیوان به اصل لزوم جبران خسارت و توجه به برابری افراد در تحمل هزینه‌های عمومی به‌روشنی دیده می‌شود. مصادیق این برخورد ناعادلانه را در اسناد تقنینی هم می‌توان یافت؛ برای نمونه، تبصره ۶ ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها که مالکان را موظف می‌کند در هنگام نوسازی، بره‌های اصلاحی را رعایت کنند. بنابراین مالک موظف به رعایت مفاد پروانه و طرح مصوب است که به مساحت قبلی ملک اصلاحی خورده است و از این بابت هیچ حقوق و جبران خسارتی به مالک تعلق نمی‌گیرد.

سابقه قانون‌گذاری پرداخت عوض ناقص (ارزش منطقه‌ای املاک) نیز در ایران متعدد است: تملک با قیمت ارزش معاملاتی یا قیمت منطقه‌ای از نوع سختگیرانه و غیرمنصفانه أخذ املاک و پرداخت خسارت است که دولت علی‌رغم تصویب دو دوره پنج‌ساله قانون اراضی شهری و قانون زمین شهری (ارزش معاملاتی به‌عنوان عوض املاک) با استفاده از احکام ثانویه، در برابر سلب مالکیت از املاک به‌کار گرفت، ولی درنهایت به علت غیرمنصفانه بودن این اقدام، ناگزیر از آن صرف نظر کرد (علیزاده خرازی، ۱۳۹۱، ۵۳) و نیز نظیر مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام در خصوص تعیین تکلیف اراضی واگذاری دولت و نهادها مصوب ۱۳۷۰ش که در برخی فروض (بند «الف» ماده واحده)، پرداخت قیمت منطقه‌ای را به‌جای قیمت روز پیش‌بینی کرده است.

با بررسی قوانین و مقررات راجع به تملک املاک خصوصی، پنج اصطلاح درباره ارزیابی بهای این املاک به‌چشم می‌خورد که عبارت‌اند از: بهای عادلانه، بهای عادلانه روز، بهای روز، قیمت کارشناسی و قیمت منطقه‌ای. تشتت قوانین در تفرق ارزیابی جبران خسارت، عدم انسجام و وحدت و روشن بودن آن در موارد بسیاری ابهامات گسترده‌ای را موجب و باعث نقض حقوق مالکیت اشخاص می‌شود. بنابراین قانون‌گذار می‌بایست در جبران خسارت از

۱. نک: رأی شماره ۱۴۶، ۱۴۷، ۱۴۸ مورخ ۵ تیر ۱۳۸۴ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری؛ رأی شماره ۴۶۰ مورخ ۲۲ آذر ۱۳۸۳ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.

شیوه نسبتاً منسجم و واحدی بهره گیرد. بهای عادلانه روز یادشده در ماده ۵ لایحه قانونی، و قیمت روز ذکرشده در ماده واحده قانون نحوه تقویم، پرکاربردترین معیار برای تعیین خسارت است که قانون گذار به منظور تثبیت پیش بینی نموده است.

با عنایت به مباحث علم اقتصاد، غرامت کافی و مناسب یعنی قیمت عادلانه بازار یا ارزش واقعی ملک. به این ترتیب، در ارزش گذاری خسارت باید به محاسبه ارزش روز و فعلی ملک توجه کرد که عبارت است از میانگین قیمت بازار یا قیمت روز در معاملات (Rea, 1997, Vol.1, p.117-118).

به نظر می رسد، رویکرد حقوقی قیمت گذاری مناسب و کافی در عرصه تملکات به عنوان غرامت اصلی این است که مالک بتواند با پول دریافتی، ملکی مشابه با ملک خود را در همان منطقه یا منطقه فرضی خریداری نماید که به عدالت نزدیک باشد و نفع مردم و دستگاه حاکمیت در آن لحاظ شود (انتظار یزدی، ۱۳۹۴، ۱۱۲-۱۱۱) و با توجه به مشروح مذاکرات مجلس در تصویب قانون نحوه تقویم ابنیه، اراضی و املاک مورد نیاز شهرداری ها مصوب ۱۳۷۰ش، چنین امکانی بدون در نظر گرفتن تأثیر مثبت طرح در قیمت گذاری ناشدنی است. همچنین برگرفته از تبصره ۷ قانون نحوه تقویم، قانون گذار قیمت گذاری بدون در نظر گرفتن تأثیر طرح را در مورد شهرداری ها ملغی نموده است. گرچه اقدام قانون گذار در این قانون، شایسته و درخور تقدیر است، باین حال، این مقرر صرفاً در مورد شهرداری ها ملاک عمل است و عدم لحاظ تأثیر مثبت طرح در قیمت گذاری املاک در مورد سایر دستگاه های اجرایی به قوت خود باقی است؛ به این ترتیب به منظور رفع این تبعیض ناروا بایستی در مورد همه نهادهای بخش عمومی، یعنی دولت و نهادهای عمومی، به تأثیر مثبت طرح در قیمت گذاری معتقد بود. چراکه در آغاز امر، ارزش افزوده ناشی از اجرای طرح ها، حق مالکان املاک بهره مند شده از این ارزش افزوده بوده است. دوم اینکه این ارزش افزوده نمی تواند مشمول عنوان داراشدن غیر عادلانه تلقی شود. سوم آنکه شورای نگهبان در جریان تصویب قانون حمایت از احیا، بهسازی و نوسازی بافت های فرسوده عبارت «بدون در نظر گرفتن تأثیر مثبت طرح» را که در طرح یادشده آمده، خلاف شرع اعلام نموده است.

در نهایت در تبیین دلایل و توجیهات عدم لحاظ تأثیر منفی طرح در قیمت گذاری املاک

تملیکی می‌توان به مواردی اشاره کرد: نخست اینکه با لحاظ تأثیر منفی اجرای طرح‌ها به مالکان ضرر وارد می‌آید و بر مبنای قاعده لاضرر، هیچ ضرری نباید بی‌جبران باقی بماند. دوم آنکه شورای نگهبان عدم لحاظ تأثیر طرح را در صورتی که موجب افزایش قیمت مسکن شود، خلاف شرع اعلام نموده، اما در خصوص اثر منفی طرح در قیمت‌ها نفیاً یا اثباتاً اظهار نظر نکرده است. به نظر می‌رسد این امر به آن سبب بوده که شورای نگهبان به مورد غالب نظر داشته که تأثیر طرح باعث افزایش قیمت‌ها می‌شود و اعلام کرده است که این افزایش باید به نفع مالک در قیمت‌گذاری لحاظ شود (همان، ۱۲۴-۱۰۷).

در خصوص غرامت‌های جانبی باید گفت، هرچند قانون‌گذار در لایحه قانونی از عباراتی همچون پرداخت سایر خسارات وارده (ماده ۳ و ۴ و ۵) استفاده کرده است، لیکن به دلیل روشن نبودن گستره و مصادیق مورد نظر قانون‌گذار، عملاً در جریان تملکات خسارتی جبران نشده باقی می‌ماند؛ از این رو شایسته است با شفاف‌سازی خسارت‌های جانبی در قانون به‌طور ویژه به این امر توجه شود.

بنابر توضیحات پیش‌گفته با استناد به اصل تعادل، باید در چارچوب اصلاح قوانین و رویه‌های موجود، قیمت روز بازار به‌علاوه درصدی برای ارزش‌های قانونی مالک و عنداللزوم سایر خسارت‌های جانبی از جمله هزینه‌های خرید ملک از قبیل مالیات و هزینه دفترخانه مقرر گردد. به این ترتیب، غرامت کامل و معادل خسارت عبارت است از قیمتی که علاوه بر خرید ملک مشابه، حقوق و خسارات ناشی از ارزش مالک و سایر خسارات را نیز شامل بشود، بدون اینکه موجب دارا شدن ناموجه مالک از فعل سلب مالکیت و غرامت گردد. بنابراین آنچه به‌عنوان جبران خسارت تخصیص می‌یابد تنها معادل خسارت وارده است؛ این دیدگاه تأمین‌کننده قاعده لاضرر بوده، به عدالت و انصاف نزدیک‌تر است. در این راستا تقنین قوانین شایسته همسو با این امر و تغییر رویه‌های حاکم مطابق آن ضروری می‌نماید.

۴. اصل دادرسی ویژه

در حقوق ایران، اگر مالک و نهاد سالب مالکیت در خصوص میزان غرامت به توافق نرسند، راهکاری با عنوان روش غیرتوافقی در قوانین پیش‌بینی شده است. این روش از آن

جهت که ابتکار عمل بدون نظارت قضایی در دست کارشناسان^۱ قرار می‌گیرد، و همچنین متضمن قطعیت نظر کارشناسان است، تضمینی کافی برای حفاظت از حقوق مالکانه نیست. در روش موجود، کارشناس صرفاً به قیمت و ارزش ملک توجه دارد و در خصوص سایر جنبه‌های این جریان، نه تخصص و نه قدرت بررسی دارد. همچنین در برخی موارد، تباخی مقامات دستگاه اجرایی با ارزیاب برای تعیین غرامت کمتر از ارزش واقعی و تعیین سقف قیمت متصور است. افزون بر این، قطعیت نظر کارشناسان امری منطقی نیست و ممکن است تصمیمی خلاف واقع به ضرر دستگاه اجرایی یا مالک أخذ نموده یا مرتکب اشتباه گردند. چنین حالاتی گویای نارسایی‌های نظام فعلی است. به این ترتیب به نظر می‌رسد، قوانین فعلی نیازمند تعدیل به نحوی هستند که بر جریان تملک املاک و تعیین میزان غرامت، نوعی نظارت قضایی وجود داشته باشد تا در پرتو این نظارت، از خودسری‌ها و خودکامگی‌های احتمالی متصدیان امر جلوگیری شود. مسلماً این نظارت نباید به نحوی باشد که باعث اطاله و کندی جریان تملک حقوق مالکانه شود. از طرف دیگر، باید از سوی مراجع قضایی تخصصی انجام شود تا هم باعث حمایت از حقوق مالکانه و هم تضمین نفع عمومی گردد (بهشتیان، ۱۳۸۵، ۱۲۰-۱۱۹؛ سالاری، ۱۳۹۱، ۲۳۳).

همچنین در پرداخت ۱۵ درصد حق سکونت و ممر^۲ اعاشه (تبصره ۱ ماده ۵ لایحه قانونی)، تشخیص اینکه ملک محل سکونت یا ممر^۳ اعاشه مالک است، با دستگاه اجرایی بوده، در صورت بروز اختلاف، تشخیص نهایی با دادگاه صالحه محل وقوع ملک است. از لحاظ حقوقی اینکه نهاد سالب مالکیت در مورد لوازم تعیین قیمت بتواند اظهار نظر کند، محل ایراد است؛ چراکه دستگاه اجرایی طبیعتاً به دنبال کم کردن قیمت است. بنابراین چنانچه از همان ابتدا این امور را به مرجع قضایی محول نماییم، رسیدگی دچار اطاله و اطباب نمی‌شود.

بدین‌سان، از آنجا که مقامات قضایی برای ایجاد امنیت حقوقی و قضایی اشخاص، قابل اعتمادترین مراجع و مقامات ذی‌صلاح برای تعیین میزان خسارت به‌شمار می‌آیند، شایسته

۱. هیئت کارشناسان متشکل از کارشناس منتخب مالک، کارشناس منتخب دستگاه اجرایی و کارشناس مرضی‌الطرفین است و اگر در خصوص تعیین کارشناس سوم مشکلی به‌میان آید، دادگاه محل وقوع ملک، وی را تعیین می‌کند.

است قانون‌گذار در صورت عدم توافق، مراجع قضایی را عهده‌دار این وظیفهٔ خطیر قرار دهد (Gaudemet, 2008, 1, 415)؛ همان‌طور که در کشورهای مطرح همچون فرانسه دادگاه‌ها و قضاوت تخصصی دارای چنین صلاحیتی هستند. ولی از آنجا که برآورد خسارت‌های مورد بحث، متمایز از تعیین سایر خسارت‌های معمول است، مطلوب خواهد بود تا برای تحقق عدالت، میزان غرامت از سوی دادگاه تخصصی و ویژه برای این امر تعیین شود. ساختار و صلاحیت چنین دادگاه‌هایی باید دارای ویژگی‌های ارزنده‌ای باشد تا بتوان از ضرورت وجود آن برای تعیین میزان خسارت دفاع کرد.

به‌عنوان اولین ویژگی می‌توان به تعلق آن به نظام دادرسی عمومی و نه اداری اشاره کرد؛ چراکه به لحاظ ماهوی عموماً دادگاه‌های عمومی عهده‌دار تعیین میزان خسارت بوده و برای رسیدگی و بررسی آن صالح‌اند. همچنین دادرسی اداری دربارهٔ درستی یا نادرستی به‌کارگیری قدرت عمومی از سوی مقامات اداری اظهار نظر می‌کند، لیکن امور ترافعی از قلمرو صلاحیت وی بیرون است و دادگاه‌های عمومی - حقوقی دادگستری می‌بایست در خصوص امر ترافعی جبران خسارت صلاحیت اظهار نظر داشته باشند. لیکن خصیصه‌ای که موجب شأن برتر و شایستگی وجود این مراجع می‌شود، تخصصی بودن آن است که سبب کاهش اطالۀ دادرسی و تسریع رسیدگی در تعیین غرامت می‌گردد. منظور از تخصصی بودن مراجع تعیین غرامت، محدود کردن صلاحیت قضاوت آن به مواردی خاص از جمله تعیین میزان غرامت اصلی یا همان معوض ملک و همچنین تشخیص و تعیین خسارت‌های جانبی در نتیجهٔ سلب مالکیت است. در این راستا لازم است تا قضاوت با آموزش تخصصی و لازم در حوزهٔ مربوطه، به صورت تخصصی به موضوعات پردازند و با بازار املاک آشنایی داشته باشند تا با آگاهی نسبت به ارزش املاک، به اجرای قوانین و مقررات مربوط به سلب مالکیت در مورد نحوهٔ تقویم و ارزیابی املاک به نحو احسن مبادرت ورزند (Ibid, 416).

با این حال، تخصص یادشده نباید مانع استفاده از دیدگاه‌های کارشناسان بازار املاک و نظریات دستگاه اجرایی سالب مالکیت و مالکان گردد. بنابراین با عطف به حق استماع و حق دفاع در حقوق اداری و نظام قضایی، طرفین نیز لازم است امکان ارائهٔ پیشنهادها (میزان خسارت پیشنهادی)، استدلال‌ها و مستندات خود به دادگاه یادشده را داشته باشند.

ترکیب و ساختار پیش‌گفته از جهات مختلفی دارای اهمیت است: اول اینکه با أخذ توضیحات از نماینده بخش عمومی می‌توان از تعیین خسارات هنگفت و بیش از حد و تبعات مالی منفی سلب مالکیت جلوگیری به عمل آورد؛ چراکه غایت اصلی ایفای نقش وی در دادگاه یادشده در زمینه تعیین غرامت، مقابله با تعیین خسارات نامعقول، نامتعارف و نامناسب است. در گام بعدی با أخذ توضیحات مالک می‌توان میزان و انواع خسارت‌های وارده را شناسایی و در تعیین غرامت لحاظ کرد. همچنین به دلیل افزایش بی‌دلیل قیمت زمین در اثر اعلام پروژه‌های عمومی، میزان غرامت صادره که به مأخذ محاسبه نرخ و ارزش در جامعه تبدیل می‌شود، تأثیرات جدی و عمیق در بازار املاک دارد که به لحاظ اقتصادی منافع جامعه را تحت تأثیر قرار می‌دهد؛ به همین دلیل، وجود قضاات متخصص که بتوانند با رعایت همه‌جانبه موضوع تعیین نمایند، مسئله مبتلابه و حیاتی در زمان حاضر است.

ویژگی مطلوب دیگر برای دادگاه‌های سلب مالکیت در زمینه تعیین غرامت، امکان تجدیدنظرخواهی از آرای صادره این دادگاه‌ها است (Ibid, 418)؛ تا دستگاه اجرایی بتواند به‌منظور تأمین منافع عمومی و حفاظت از اموال عمومی، از تعیین مبالغ هنگفت و بیش از حد جلوگیری به عمل آورده، مالکان نیز برای تأمین منافع خصوصی خویش بتوانند نسبت به آرای صادره اعتراض کنند. لیکن نظر به اصل جبران خسارت پیشینی، امکان تجدیدنظرخواهی ممکن است به اطلاع در روند سلب مالکیت بینجامد که در این زمینه می‌توان با تقسیم‌بندی میزان فوریت و اهمیت تعجیل در اجرای طرح، از طولانی بودن جریان امر کاست. بنابراین، در خصوص زمان پرداخت و تصرف ملک می‌توان به دو گونه رفتار کرد: در تملک عادی چنانچه از رأی دادگاه بدوی تجدیدنظرخواهی به عمل آید، پس از صدور حکم تجدیدنظر، نهاد سالب مالکیت می‌تواند نسبت به پرداخت اقدام و ملک را تصرف نماید. لیکن در تملک فوری، با حکم دادگاه بدوی می‌تواند مبلغ تعیین‌شده یا درصد بالایی از مبلغ مرقوم در حکم بدوی را به مالک پرداخت یا در صندوق تودیع نموده، ملک را به تملک خود درآورد و پس از تعیین قطعی خسارت در صورت لزوم و برحسب مورد، مابقی پرداخت یا بازگردانده شود. اما در فرایند اضطراری، تصرف ملک می‌تواند با تصویب بالاترین

مقام دستگاه اجرایی صورت پذیرد و غرامت در مهلت معقول و مناسب به روش توافقی یا غیرتوافقی (از سوی دادگاه تخصصی) تعیین و پس از تصرف پرداخت گردد.

درنهایت، عطف به ضرورت تسریع رسیدگی، با پیش‌بینی سازوکارهای مناسب و راهبردی در قوانین مربوطه باید از اطاله روند جبران خسارت جلوگیری به عمل آید، چراکه تطویل مراحل قضایی مربوط به تعیین خسارت، منافع عمومی را تحت تأثیر قرار می‌دهد؛ با این توضیح که دستگاه اجرایی مربوطه نمی‌تواند قبل از پرداخت خسارت به تملک املاک بپردازد و این امر مستلزم تعیین آن از جانب دادگاه است. دیگر اینکه تطویل در این امر موجب سرگردانی مالکان شده، در صورت اطاله در اجرای حکم تعیین خسارت، از تورم در بازار املاک متضرر می‌شوند. یکی از مؤلفه‌هایی که می‌تواند در تسریع روند جبران خسارت مفید واقع شود، پیش‌بینی مواعد معین (واجد ضمانت اجرا و دارای تبعات) برای هر کدام از مراحل مربوط به تعیین و پرداخت خسارت از سوی قانون‌گذار است. افزون بر آن، مهلت و مواعد رسیدگی در دادگاه باید برای سه نوع تملک متفاوت و دارای بُرد زمانی مناسب و کوتاه و حسب مورد خارج از نوبت در نظر گرفته شود. بدین‌سان پیش‌بینی ضوابط یادشده در قوانین از سوی قانون‌گذار و اصلاح رویه‌های موجود برحسب آن، گام مهمی در جهت رفع کاستی‌های موجود به‌شمار می‌آید.

نتیجه

تملك املاک خصوصی از سوی دولت و شهرداری‌ها برای اجرای برنامه‌های عمومی یکی از چالش‌برانگیزترین مباحث در حقوق کنونی است. در این خصوص، پرداخت خسارت از دیدگاه حقوقی از اساسی‌ترین شرایط مشروعیت سلب مالکیت شمرده می‌شود؛ امری که همه حقوق‌دانان و اندیشمندان آن را پذیرفته‌اند و در نظام حقوقی سلب و انتقال مالکیت به بخش عمومی در ایران نیز مورد شناسایی واقع شده است. مبانی اقتصادی همچون جلوگیری از کاهش انگیزه کسب و کار در جامعه و رکود اقتصادی، محدود شدن دامنه طرح‌های تملکی به امور ضروری، و مبانی حقوقی از جمله اصل عدالت و انصاف، برابری همه در تحمل هزینه‌های عمومی و حق مکتسب، ضرورت شناسایی اصل جبران خسارت در سلب مالکیت از سوی اقتدار عمومی را توجیه می‌نماید. به این ترتیب در ضرورت پرداخت

خسارت در قبال اقدامات تملکی، شکی نیست و آنچه اهمیت دارد، استانداردها یا ضوابط مربوط به جبران خسارت در این موارد است.

در پرداخت غرامت ناشی از تملکات قانونی دولت و شهرداری‌ها از یک طرف، مهم است که نهادهای مربوطه املاک موردنیاز خود را با کمترین و مناسب‌ترین قیمت به‌دست آورند و از طرفی، لازم است جلوی افزایش قیمت املاک در اثر اعلام طرح‌ها و برنامه‌های عمومی گرفته شود. از طرف دیگر، اشخاصی که از آن‌ها سلب مالکیت می‌شود باید بتوانند خسارت کامل و کافی دریافت کرده، در این روش نباید به دلیل اطالۀ روند جبران خسارت، از تورم در بازار املاک متضرر شوند. اصل جبران خسارت با ارائه ضروریات، ملزومات و معیارهایی برای تملک املاک خصوصی، درحقیقت مصالحه و سازشی میان تعارضات پیش‌گفته برقرار می‌سازد.

بدین‌سان نخست، مطابق اصل مشارکت، توافق با مالک و مشارکت وی نسبت به قیمت و غرامت ناشی از سلب مالکیت، بهترین روش تملک بوده و با توجه به رضایت طرفین، قیمت توافقی منصفانه‌ترین و عادلانه‌ترین قیمت است. کشف و شفاف‌تر شدن قیمت‌ها، جلوگیری از اطالۀ فرایند سلب مالکیت، تأمین حقوق و منافع هر دو طرف، ازجمله مزایای گرایش به این رویکرد است. علی‌رغم پیش‌بینی روش توافقی در قوانین ایران، در نظام اجرایی کشور تقیّد عملی به اصل مشارکت نادر است؛ ازاین‌رو مستلزم تعیین ضمانت اجرا در قوانین مربوطه، ازجمله شناسایی وضعیت حقوقی اقدام (از حیث صحت یا بطلان)، شفاف‌سازی فرایندهای روش توافقی و مشارکت در چارچوب قوانین و مقررات است تا همسو با تقنین قوانین کارآمد، رویه حاکم در این خصوص اصلاح شود.

مؤلفه دوم که با عنوان اصل تسریع در پرداخت خسارت معرفی شده، متضمن دو اصل پیشینی‌بودن و رعایت مهلت معقول است؛ به این ترتیب، بر ممنوعیت تملک قبل از پرداخت خسارت و همچنین پرداخت در فاصله زمانی معقول و مناسب از سوی دستگاه اجرایی اشاره دارد. این مؤلفه با توجه به ضعف و نارسایی قوانین و نظام اجرایی و قضایی در کشور به‌راحتی می‌تواند خدشه‌دار شود. اهتمام در پذیرش پیشینی‌بودن پرداخت خسارت و مضیق نمودن دایره تصرف قبل از پرداخت خسارت به موارد استثنایی و خاص و ویژه در چارچوب

قوانین مربوطه، تخصیص اعتبار مناسب و به موقع برای برنامه‌های عمومی، وضع قوانین نسبت به امکان مطالبه خسارت تأخیر تأدیه همراه با اصل غرامت در صورت تأخیر دستگاه‌های اجرایی از مهلت مناسب پیش‌بینی شده در قانون، حذف مقررات دست‌وپاگیر و تشریفات زائد و غیرضروری، تسریع در روند پرداخت خسارت از طریق تغییر و اصلاح رویه‌های حاکم، راهکارهایی در جهت التزام به اصل پیش‌گفته است.

مؤلفه سوم، ارزیابی و احتساب غرامت پرداختی را با توجه به اصل تعادل مد نظر قرار داده است. با بررسی‌های صورت‌گرفته تملک رایگان یا با عوض ناقص و نامتناسب یا منظور نکردن خسارت‌های جانبی که در نظام حقوقی ایران سابقه متعددی دارد، به نقض حقوق مالکانه منجر شده، خلاف اصل تسلیط و قاعده لاضرر است. در این راستا قانون‌گذار باید از طریق اصلاح قوانین، پرداخت کامل غرامت را مورد تقنین قرار دهد؛ به‌گونه‌ای که تمامی خسارت‌های مستقیم و مادی ناشی از غرامت اصلی (معوض ملک) و غرامت جانبی را به صورت کامل پوشش داده، از طرف دیگر موجب بهره‌مندی بیش از استحقاق مالک از بودجه عمومی نشود. بدیهی است تغییر و اصلاح رویه‌های موجود نیز از طریق تقنین قوانین و مقررات شایسته و متابعت از آنها امکان‌پذیر است. تأمین حقوق مالکیت، هدر رفتن بودجه عمومی و ممانعت از تثبیت قیمت‌های بالا و سوداگری در این زمینه از طریق تعیین قیمت متناسب (نه کمتر و نه بیشتر)، اهمیت مؤلفه اخیر را نشان می‌دهد.

سرانجام، مطابق مؤلفه دادرسی ویژه، ارزیابی نگارندگان سپردن صلاحیت تعیین خسارت در روش غیرتوافقی به دادگاه و دادرسی تخصصی از طریق اصلاح قوانین در این جهت است؛ به‌گونه‌ای که امکان تجدیدنظرخواهی از آرای این مراجع نیز در قوانین مربوطه پیش‌بینی شود. در نظام فعلی ایران روش غیرتوافقی از سوی هیئت کارشناسان و به صورت نظر قطعی انجام می‌پذیرد که به نظر می‌رسد تأمین‌کننده نظام مطلوب در این زمینه نیست. حفاظت از حقوق مالکانه از طریق تعیین غرامت عادلانه و منصفانه، حمایت از منافع عمومی از راه مقابله با تعیین خسارات نامعقول و نامتعارف و درنهایت پیشگیری از افزایش بی‌جهت قیمت زمین در اثر اعلام برنامه‌های عمومی از طریق ایجاد تعادل منطقی میان منویات متعارض در موضوع حاضر و تعیین غرامت همراه با بررسی همه‌جانبه موضوع، از جمله فواید سپردن امر قضاوت به مراجع تخصصی در این زمینه است.

منابع و مأخذ

الف) فارسی

۱. انتظار یزدی، حسن‌رضا (۱۳۹۴)، «تأثیر طرح در قیمت‌گذاری املاک واقع در طرح‌های عمومی و عمرانی شهرداری»، *فصلنامه کانون وکلای دادگستری خراسان* (وکیل مدافع)، دوره پنجم، شماره ۱۴.
۲. بابایی، ایرج (۱۳۸۴)، «نقد اصل قابلیت جبران کلیه خسارات در حقوق مسئولیت مدنی ایران»، *نشریه پژوهش حقوق عمومی*، شماره ۱۵ و ۱۶.
۳. بهشتیان، سید محسن (۱۳۸۵)، «روش تملک اراضی و تأمین حقوق مالکانه اشخاص نسبت به املاک واقع در طرح‌های عمومی شهرداری»، *نشریه حقوقی عدالت آراء*، شماره ۶ و ۷.
۴. پیلوار، رحیم (۱۳۹۳)، «ضرورت دفاع از اموال خصوصی در برابر اخذ آن‌ها از سوی دولت برای نفع عمومی (همراه با مطالعه تطبیقی)»، *نشریه مطالعات حقوق تطبیقی*، دوره پنجم، شماره ۱.
۵. خادم سربخش، مهدی و سلطانی‌نژاد، هدایت‌الله (۱۳۹۲)، «اصل قابلیت جبران کلیه خسارات، نشریه مبانی فقهی حقوق اسلامی»، سال ششم، شماره ۱۲.
۶. سالاری، مصطفی (۱۳۹۱)، *تحصیل و تملک اراضی توسط دولت*، چاپ دوم، تهران: انتشارات دادگستر.
۷. عطریان، فرامرز (۱۳۹۶)، *حقوق اداری تطبیقی، اداره خوب، مطالعه تطبیقی نظام حقوقی ایران و اتحادیه اروپا*، چاپ اول، تهران: نشر میزان.
۸. علیزاده خرازی، محمدمسعود (۱۳۹۰)، «بررسی قیمت عادلانه و تملک دستگاه‌های اجرایی»، *نشریه قضاوت*، شماره ۷۲ و ۷۳.
۹. علیزاده خرازی، محمدمسعود (۱۳۹۱)، «تحلیل تملک دولتی و قیمت عادلانه آن»، *نشریه قضاوت*، شماره ۷۵ و ۷۶.
۱۰. قریب، فریدون (۱۳۸۰)، *بررسی تطبیقی نظام‌های شهرداری (هلند، نروژ، فنلاند، سوئد و دانمارک)*، چاپ اول، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
۱۱. قسمتی تبریزی، علی (۱۳۹۴)، «اصل جبران کامل زیان»، *نشریه مطالعات فقه و حقوق اسلامی*، سال هفتم، شماره ۱۳.
۱۲. کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۵)، *حقوق مدنی: الزامات خارج از قرارداد (ضمان قهری)*، جلد اول، چاپ پنجم، تهران: مؤسسه چاپ و انتشارات دانشگاه تهران.



ب) خارجی

13. Auby, Jean-Marie. Bon, Pierre. Auby, Jean-Bernard. Terneyre, Philippe. (2016), *Droit administratif des biens*, Edition 7e éd, Publisher: Paris: Dalloz.
14. Barry Denyer-Green. (2013), *Compulsory Purchase and Compensation*, Edition 10, Publisher: Estates Gazette.
15. Bon, Pierre. (1989), *Le statut constitutionnel du droit de propriété*, (à propos de la décision du Conseil constitutionnel n° 89-256 DC du 25juillet 1989 sur l'expropriation d'extrême urgence) Revue Française de Droit Administratif.
16. Bruce, Chapman. (1995), *Economic analysis of law, Vol.1, First Edition*, Publisher: Faculty of Law, University of Toronto..
17. Gaudemet, Yves. (2008), *Traité de droit administratif*, vol 1, Edition 13e éd. Publisher Paris : LGDJ.
18. Grayson P. Hanes J. Randall Minchew. (1989), "*On Vested Rights to Land Use and Development*", Washington and Lee University School of Law Scholarly Commons.
19. Mangioni, Vince. (2014), "*REFINING PRINCIPLES OF COMPENSATION IN LAND ACQUISITION FOR URBAN RENEWAL*", Publisher: PRRES Conference, UNIVERSITY OF TECHNOLOGY, SYDNEY.
20. Munro-Faure, Paul. (2008), "*Compulsory acquisition of land and compensation*", Publisher: Electronic publishing policy and support Branch Communication division, FAO Land Tenure Studies.
21. Rea, Samuel A. (1997), "*Readings and materials for economic analysis of law*", Vol 1, Publisher [Toronto] Law and Economics Programme, Faculty of Law, University of Toronto.
22. Recommendation CM/Rec. (2007), 7 of the Committee of Ministers to member states on good administration.
23. Waheduzzaman, *People's Participation for Good Governance: A Study of Rural Development Programs in Bangladesh*, Victoria University, Faculty of Business and Law, PhD thesis, Submitted in fulfilment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy, March (2010).