

مولد سازی اموال و فروش اموال دولت در نظام حقوقی ایران

صادق مرادی

پژوهشگر دکتری حقوق و مدرس دانشگاه شیراز، شیراز، ایران.
Moradi.email@yahoo.com

حمیدرضا کسرائیان

دانش آموخته کارشناسی رشته حقوق، شیراز، ایران.
Kasraeian3888@gmail.com

مروارید امانی

دانش آموخته کارشناسی رشته حقوق، شیراز، ایران.
Morvariid.amanii@gmail.com

چکیده:

در پی آشکار شدن ناکارآمدی اقتصاد دولتی، خصوصی سازی به یکی از ابزارهای مهم دولت ها جهت اجرای برنامه های اقتصادی و اجتماعی، به ویژه در دهه های اخیر مبدل شده و همچنین به عنوان یکی از مباحث مهم اقتصادی ایران در سال های اخیر مطرح بوده است. بی تردید شناخت جنبه های حقوقی خصوصی سازی در کنار جنبه های اقتصادی، در موفقیت آن نقشی تعیین کننده دارد. با توجه به این که اموال عمومی ذاتا غیرقابل انتقال به شمار می آیند، این سؤال مطرح می شود که آیا امکان واگذاری و خصوصی سازی این اموال وجود دارد؟ مقاله حاضر براساس روش تحلیلی - تطبیقی و بر پایه مطالعات کتابخانه ای و تحلیل حقوق ایران درصدد پاسخگویی به سؤال اخیر برآمده است. مهم ترین دستاورد پژوهش پیش رو آن است که اگرچه قانون اساسی ایران، بخش عظیمی از فعالیت های اقتصادی را در زمره مالکیت عمومی قرار داده و اصل بر عدم انتقال اموال عمومی می باشد، اما واگذاری این اموال به موجب قانون عادی تحقق می گردد. همچنین، با توجه به اینکه بررسی قابلیت خصوصی سازی اموال عمومی، مستلزم شناخت این اموال می باشد، اهمیت تحلیل تعاریف موجود از اموال عمومی در نظام حقوقی ایران غیرقابل انکار است؛ چرا که اموال عمومی ثروت ملی یک کشور محسوب می شوند و به تمامی نسل ها تعلق دارند. ارزش اقتصادی این اموال در درجه ی نخست نیازمند حمایت و نگهداری ویژه از این اموال می باشد. برای جلوگیری از دست اندازی های اشخاص خصوصی به اموال عمومی و جلوگیری از تعدیات دولت و اشخاص عمومی نسبت به این اموال، راهکارهای متعددی مانند استفاده از فناوری های نوین، تقویت نهادهای نظارتی و... اندیشیده شده است؛ در این میان، یکی از مهم ترین شیوه های موجود جهت برطرف کردن چنین معضلاتی، راهکارهای حقوقی به شمار می آیند. حقوق ایران با اینکه در بسیاری از موارد بستر حقوقی لازم برای حمایت از اموال عمومی را دارد، در برخی عرصه ها دچار فقدان یا نقص قانونی می باشد. ظرفیت های قانونی برای حمایت از اموال عمومی به نحو کارآمدی باید به کار گرفته شوند و در صورت وجود خلأ یا نقصان قانونی، ضروری است با استفاده از تجارب سایر کشورها اقدامات تقنینی مناسب صورت پذیرد. در پژوهش حاضر، شیوه های حقوقی موجود در حقوق ایران جهت حفاظت از اموال عمومی بررسی و وضعیت نظام حقوقی ایران در این زمینه تبیین می گردد.

واژگان کلیدی: اموال عمومی، اموال دولتی، خصوصی سازی، حمایت از اموال عمومی.

مقدمه

اشخاص عمومی و دولت به عنوان بارزترین نمونه آن، همانند اشخاص خصوصی برای انجام امور خود و ارائه‌ی خدمات عمومی و عمل به تعهدات قانونی، باید اموالی را در اختیار داشته باشند. دولت به دلیل حاکمیت بر کشور، اموال گوناگون و پرارزشی را در مالکیت خود دارد. تصرفات و سلطه‌ی دولت بر این اموال باید به شکل منظم، هدفمند و منطقی باشد؛ به این جهت که هم بهره‌برداری صحیح از آن‌ها را تسهیل نماید و هم مانع استفاده‌ی ناصحیح و بروز فساد در این زمینه گردد. اعمال اقتدار دولت به شکل انحصاری، در کنار تسلط بی‌ضابطه بر اموال عمومی، آثار خسارت‌باری برای یک جامعه به همراه خواهد داشت که مهم‌ترین آن قربانی شدن «منفعت عمومی» می‌باشد. در همین راستا، دغدغه‌ی حقوقدانان وارسته در تمامی دوره‌ها و سرزمین‌ها، ایجاد هماهنگی و تعادل میان استفاده‌ی درست از اموال عمومی برای تأمین منافع عمومی در عین جلوگیری از تصرفات نادرست در آن‌ها بوده است. برای اموال عمومی می‌توان دو معنای عام و خاص در نظر گرفت: در معنای عام، اموال عمومی کلیه‌ی اموال غیرخصوصی را شامل می‌شود و در معنای خاص، شامل بخشی از اموال غیرخصوصی است که به ملت تعلق دارد و در برابر اموال دولتی قرار می‌گیرد. این اموال در مالکیت دولت نمی‌باشند و تصرفات دولت در آنها مالکانه نخواهد بود، بلکه صرفاً به نگهداری و بهره‌برداری از آن‌ها محدود می‌شود. در این تحقیق منظور از اموال عمومی معنای خاص آن می‌باشد. «اموال عمومی» (یا ملی) متشکل از اموال طبیعی مانند کوه‌ها، جنگل‌ها، آب‌ها و... بوده و اموال مصنوعی در منفعترسانی مستقیم به مردم یا به تعبیری در راستای ارائه‌ی خدمات عمومی استفاده می‌شود، مانند راه و راه‌آهن، ابنیه‌ی مراکز عمومی، بنادر و... سایر اموالی که جزء این دو دسته اموال نبوده (اموال طبیعی و اموال به‌کاررفته در ارائه‌ی خدمات عمومی) و در مالکیت و تصرف دولت می‌باشند، با عنوان «اموال دولتی» (یا اموال اختصاصی دولت) شناخته می‌شوند. آشکار است که اموال عمومی، سرمایه‌ی عظیمی برای کشور به شمار می‌آیند و همین امر سبب می‌گردد که حمایت از این اموال ضرورت مضاعف پیدا کند. قواعد حقوق خصوصی در زمینه‌ی اموال، چنان که مبتنی بر آزادی اراده و برابری اشخاص می‌باشد، جوابگوی اقتضائات حمایت از اموال عمومی نیست. به همین جهت، در حقوق اداری برای حمایت بیشتر از اموال عمومی، علاوه بر قواعد حقوق خصوصی، قواعد خاصی پیش‌بینی شده است.

به برخی اصول و قواعد حمایت از اموال عمومی به‌صورت گذرا در کتاب‌ها و مقالات گوناگون پرداخته شده است، اما تحقیقی جامع با این عنوان سابقه‌ی نشر ندارد. به جهت بررسی بهتر این امر، راهکارهای حقوقی آن را در دو دسته شامل «قواعد حمایت‌کننده از اموال عمومی در برابر تعدیات» و «قواعد حاکم بر استفاده از اموال عمومی» مورد تدقیق قرار گرفته است. تعاریف متفاوتی از خصوصی‌سازی وجود دارد که در یکی از آنها، خصوصی‌سازی مجموعه اقداماتی بیان شده که در قالب آن، در سطوح و زمینه‌های گوناگون، کنترل، مالکیت و یا مدیریت از بخش عمومی (دولت) خارج و به بخش خصوص سپرده می‌شود و به این ترتیب، مکانیسم بازار، حیات دوباره یافته و دولت تنها مقررات و مکانیسم نظارتی خود را حفظ می‌کند، بدون آن‌که دخالت مستقیم در بازار و اقتصاد داشته باشد. پرسش اساسی که مطرح می‌شود آن است که آیا در فرآیند خصوصی‌سازی فقط اموال دولتی قابل‌انتقال اند یا اموال عمومی هم قابلیت واگذاری به بخش خصوصی را دارند؟ اهمیت این موضوع آنجا عیان می‌گردد که اصل ۴۴ قانون اساسی، بسیاری از فعالیت‌های مهم اقتصادی را در قلمرو مالکیت عمومی و در اختیار دولت قرار داده است. علی‌رغم تفاوت رویکردهای اقتصادی در موضوع مالکیت (Christman -1944:40-53)، اما سخن به میان آوردن از انواع مالکیت، منحصر به نظام اقتصادی-خصوصی خاصی نمی‌باشد و نمی‌توان به صورت مطلق، نافی وجود مالکیت عمومی و یا خصوصی در برخی نظام‌ها شد. به عنوان نمونه حتی در

آنچه نظام اقتصادی کاپیتالیستی شمرده می‌شود نیز مالکیت خصوصی به طریق متفاوتی محدود شده و تفاوت آن با نظام سوسیالیستی را در میزان و هدف اعمال محدودیت‌ها باید جست‌وجو کرد (Christman-1944: 55). حال آنچه گروه‌های ذی‌نفع را در انواع نظام‌های اقتصادی-حقوقی با مشکل مواجه می‌سازد، ابهام و تداخل در عناوین حقوقی مرتبط می‌باشد؛ به ویژه اگر این عناوین از یک سوء‌دارای تشابهات و از سوی دیگر، واجد نقاط افتراق باشند. مفهوم «اموال عمومی» از جمله این نمونه‌ها به شمار می‌آید که ترسیم دایره شمول آن در نظام حقوقی ایران با توجه به دیگر مفاهیم مشابه مانند: «اموال دولتی»، «اموال شرکت‌های دولتی» و... ضروری می‌باشد. بدیهی است آثار این موضوع، محصور به حوزه مطالعات بنیادین نمی‌باشد و نتایج علمی فراوانی را به ویژه در حوزه اقتصادی داشته و دارد. برای نمونه، پس از ملی شدن صنعت نفت ایران و حتی پیش از آن، ملی شدن در ذهن دولتمردان و سایر اقدار، تقریباً مترادف با دولتی شدن تلقی می‌شد و نداشتن تعریف قانونی در این باب، یکی از علل اصلی دولتی شدن صنعت نفت ایران و بالتبع آن، اقتصاد ایران از اوایل دهه ۱۳۲۰ محسوب می‌گردد. چنین پیش‌فرضی در ابتدای دهه ۱۳۴۰ اقتصاد ایران را پیش از پیش، دولتی نمود. برای مثال، در اصل دوم انقلاب سفید شاه، ملی شدن جنگل‌ها و مراتع، منجر به قرارگرفتن این منابع در اموال دولتی گشت (شکوهی، ۱۳۸۷: ۵). لازم به ذکر است مالکیت از دو جزء و عنصر «مال» و «مالک» شکل گرفته است. مال، موضوع مالکیت می‌باشد و مالکیت نیز یک رابطه اعتباری است که بین مال و مالک شکل می‌گیرد و این سه عنصر نباید با یکدیگر خلط نماید (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۰: ۴۵). اموال عمومی به معنای عام، تمام اموالی را در بر می‌گیرد که در ید حکومت‌هاست که برخی حقوقدانان از آن به عنوان «اموال عمومی به معنای عام» یاد می‌کنند. اموال عمومی به معنای خاص نیز در نقطه مقابل برخی اموال بویژه اموال دولتی قرار می‌گیرد (کاتوزیان، ۱۳۹۲: ۶۷-۸۵). پژوهش پیش‌رو در سه مبحث «شناسایی اموال دولتی و عمومی»، «ضرورت تمیز اموال عمومی به معنای خاص از اموال دولتی» و «قواعد حمایتی اموال عمومی» در صدد پاسخگویی به پرسش مطرح شده و نیل به اهداف مذکور برمی‌آید.

روش تحقیق:

پژوهش حاضر با رویکرد تحلیل محتوای کیفی به مرور منابع مرتبط با مولد سازی اموال و فروش اموال دولت در نظام حقوقی ایران پرداخته است. داده‌های پژوهش مبتنی بر روش گردآوری کتابخانه‌ای است که با استفاده از کتب، مقالات و مراجعه به پایگاه‌های اینترنتی گردآوری و در راستای ارائه راهکارهای اجرایی، بررسی و دسته‌بندی شده است.

مبحث اول: شناسایی اموال دولتی و عمومی

دولت برای انجام خدمات عمومی و اجرای وظایف خود، اموال گوناگونی در اختیار داشته و به تناسب موارد، از هر یک استفاده خاصی می‌نماید. اموالی که در اختیار دولت می‌باشند (اموال دولتی در معنای عام)، به دو دسته اموال اختصاصی (اموال دولتی در معنای خاص) و اموال عمومی قابل تقسیم هستند. شایان ذکر است اموال عمومی در مقابل اموال دولتی قرار نمی‌گیرد؛ زیرا همان‌طور که دولت اموال عمومی را در کنار اموال اختصاصی خود، در اختیار دارد، نهادهای دیگر نظیر شهرداری هم دارای اموال عمومی و اموال اختصاصی هستند. اگر دولت به معنای حکومت و نهادهای آن در نظر گرفته شود، در این صورت قرار دادن اموال دولتی در مقابل اموال عمومی واجد وجهت منطقی نخواهد بود. آنچه به موضوع قراردادهای خصوصی‌سازی مرتبط می‌باشد، اموال عمومی و اختصاصی دولت می‌باشد که در ادامه به بررسی آن خواهیم پرداخت.

گفتار اول: اموال دولتی

در حقوق ایران، اصل ۸۳ قانون اساسی از واژه «اموال دولتی» استفاده کرده و مطابق آن: «بناها و اموالی دولتی که از نفایس ملی باشد قابل انتقال به غیر نیست مگر با تصویب مجلس شورای اسلامی، آن هم در صورتی که از نفایس منحصر به فرد نباشد». مفهوم مخالف اصل اخیر چنین می‌باشد: اموال دولتی که از نفایس ملی نباشد قابل انتقال به غیر می‌باشد. بنابراین، ویژگی قابل انتقال بودن اموال دولتی از این اصل قابل استنباط است. اموال دولتی موضوع اصل همان می‌باشد که ملک دولت محسوب می‌شود؛ یعنی اموالی که تحت مالکیت دستگاه‌های دولتی قرار داشته و اصل بر امکان واگذاری آن‌ها قلمداد می‌شود. همچنین ماده ۲۶ قانون مدنی بیان می‌کند که اموال دولتی قابل تملک خصوصی نیست؛ به این معنا که مالکیت آن قابل انتقال به اشخاص خصوصی نیست. از این رو می‌توان گفت که در این ماده، اموال دولتی در معنای عام آن (که شامل اموال عمومی نیز می‌شود) به کار گرفته شده است. اگرچه اموال دولتی در قانون محاسبات عمومی تعریف نشده است ولی از مواد این قانون (مواد ۱۰۶ به بعد)، مهم‌ترین ویژگی اموال دولتی — تصرف مالکانه دولت — قابل استنباط می‌باشد. دولت صرف نظر از این که می‌تواند به صورت انحصاری از این دسته اموال استفاده کرده و استفاده عموم را منع کند، قادر است نسبت به انتقال مالکیت این گونه اموال نیز اقدام کند (کریمی، عباس؛ پرتو، حمیدرضا). براساس ماده ۲ آیین‌نامه اموال دولتی مصوب ۱۳۷۲، «اموال دولت اموالی است که توسط وزارتخانه‌ها، مؤسسات و یا شرکتهای دولتی خریداری می‌شود یا به هر طریق قانونی دیگر به تملک دولت درآمده یا درمی‌آیند». بر این اساس، معیار دولتی بودن اموال، تملک آن توسط دولت می‌باشد. در مواد بعدی به قابل انتقال بودن اموال دولتی اشاره شده است. در تصویب‌نامه شماره ۱۱۲۹۰۷/ت۳۸۳۳۹ ه مورخ ۸۶/۷/۱۶، هیأت وزیران بنا به پیشنهاد سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری و به استناد اصل ۱۳۸ قانون اساسی تصویب نمود: «اموال فرهنگی، تاریخی منقول زیرحاکمی جزء اموال عمومی و مالکیت آن‌ها متعلق به دولت جمهوری اسلامی ایران است». در این تصویب‌نامه مرز بین اموال عمومی و دولتی رعایت نشده است و اموال مذکور را هم جزء اموال عمومی و هم جزء اموال دولتی قلمداد کرده است؛ مگر این که گفته شود تصویب‌نامه مذکور در مقام تمیز اموال دولتی از اموال عمومی نبوده است و مقصود، اعلام عدم امکان تملک خصوصی اموال مذکور می‌باشد (کریمی، عباس؛ پرتو، حمیدرضا). همچنین برای رفع این تناقض می‌توان گفت با توجه به این که اصطلاح اموال دولتی دارای دو مفهوم عام و خاص بوده و در معنای عام خود شامل اموال عمومی نیز می‌باشد، لذا در تصویب‌نامه مذکور، دولت در معنای عام خود بیان شده است (کاتوزیان، ۱۳۷۶). در نهایت می‌توان بیان کرد اموال دولتی در معنای خاص، اموالی هستند که تحت مالکیت دستگاه‌های دولتی می‌باشد و عناصر مالکیت خصوصی مانند مطلق بودن، انحصاری بودن و دائمی بودن را دارد و دولت بر طبق اصل اطلاق مالکیت، حق اخراج از مالکیت آن اموال را دارد؛ لذا اصل بر امکان واگذاری آن در جریان خصوصی‌سازی می‌باشد.

گفتار دوم: اموال عمومی

در حقوق ایران، اموال دولتی در معنای عام به دو دسته تقسیم می‌گردد: نخست، اموالی که ملک دولت می‌باشد و با این که قوانین تصرفات دولت را در این اموال تا اندازه‌ای محدود کرده است، ولی حق دولت بر این اموال (اموال دولتی به معنای خاص) شبیه به حق مالکیت اشخاص خصوصی می‌باشد و برابر قوانین و مقررات، دولت حق فروش، اجاره، واگذاری با حفظ مالکیت و تغییر دستگاه بهره‌بردار آن اموال را دارد. دولت این گونه اموال اختصاصی را به نام خود ثبت می‌کند؛ کما این که شهرداری‌ها و سایر نهادهای عمومی هم اموال اختصاصی را به نام خود ثبت می‌کنند. اموال دولتی ممکن است به هر طریقی به دست آید؛ شامل ملی شدن، خرید اموال برای دولت، اخراج ملک از مالکیت اشخاص به نفع عموم، تصاحب ترکه بدون وارث، هبه و وصیت به نفع دولت و یا سایر معاملاتی که دولت در مقام تصدی‌گری انجام می‌دهد (داراب پور، ۱۳۹۱: ص ۵۷).

دوم، اموال و مشترکات عمومی که برای استفاده مستقیم تمام مردم می‌باشد و یا اختصاص به حفظ مصالح عمومی داده شده و دولت، تنها از جهت ولایتی که بر عموم دارد، توانایی اداره آن را دارد؛ مانند پل‌ها، موزه‌ها و معابر عمومی (کاتوزیان، ۱۳۷۶: ص ۶۵). در این نوع اموال، عموم شهروندان مالک هستند و این امر نه تنها شهروندان موجود بلکه نسل‌های بعدی را نیز شامل می‌گردد. در این نوع مالکیت (مالکیت عمومی)، سودآوری، معیاری الزامی برای عملکرد موفق نمی‌باشد؛ زیرا معیارها را اصول شهروندی از قبیل برابری، استفاده عادلانه مشترک از منافع عمومی و پایداری منابع (به طوری که نسل‌های بعدی هم بتوانند از آن استفاده برابر کنند) تعیین می‌کنند. به عبارت دیگر این اموال متعلق به دولت به معنای کشور و ملت (معنای عام دولت) می‌باشد و دولت به معنای خاص (قوه مجریه) وظیفه نگهداری و مدیریت آن را بر طبق قوانین دارد. دسته نخست، اموال دولتی به معنای خاص (اموال اختصاصی دولت) و گروه دوم اموال عمومی نامیده می‌شود.

گفتار سوم: قابلیت واگذاری اموال دولتی و عمومی

در اموال دولتی، آنچنان که بیان شد، مالکیت دولت همانند مالکیت خصوصی بوده و حق مالکیت دولت، مالکیت مطلق و انحصاری است. دولت به عنوان یک شخصیت حقوقی مالک اموال خود می‌باشد، لذا می‌تواند بدون نیاز به مجوز قانونی هرگونه اعمال حق مالکانه را بنماید. اگر چه قانونگذار تشریفات و محدودیت‌هایی در نحوه اعمال مالکیت دولت وضع نموده، اما اصل بر اختیار مالکانه دولت بوده، آنچنان که اصول ۴۴ و ۴۵ قانون اساسی بسیاری از فعالیت‌ها و دارایی‌های اقتصادی (اعم از مصنوعی و طبیعی) را در زمره مالکیت عمومی و در اختیار دولت قرار داده است. در نظام حقوقی ایران، عدم امکان تملک خصوصی اموال عمومی در ماده ۲۶ قانون مدنی به تبعیت از ماده ۵۳۸ منسوخ قانون مدنی فرانسه ذکر شده است. همچنین، به موجب اصل ۸۳ قانون اساسی بناها و اموال دولتی که از نفایس ملی باشند، قابل انتقال به غیر نمی‌باشد مگر با تصویب مجلس شورای اسلامی، آن هم در صورتی که از نفایس منحصره فرد قلمداد نشود. نتیجه این که صرفاً نفایس ملی منحصره فرد (حتی با تصویب مجلس) قابل واگذاری نمی‌باشد، اما سایر نفایس ملی که منحصره فرد نباشند، با تصویب مجلس قابل واگذاری است. انتقال مالکیت سایر اموال عمومی به مالکیت خصوصی، از نظر حقوقی همواره مورد بحث و مناقشه بوده است. برخی معتقدند آن دسته از اموال عمومی که طبق قانون اساسی در حوزه مالکیت دولتی (عمومی) قرار گرفته، غیرقابل انتقال به بخش خصوصی می‌باشد؛ زیرا تبدیل عرصه‌های مذکور به مالکیت خصوصی خلاف قانون اساسی به حساب می‌آید و از آن جا که قوانین عادی نباید مخالف قانون اساسی باشند، به موجب قانون عادی نیز چنین امری امکان پذیر نمی‌باشد (کنعانی، ۱۳۸۷: ص ۲۰۵). عقیده دیگر آن است که مالکیت عمومی به معنای مالکیت دولتی عام بوده و از شئون مالکیت، حق واگذاری به غیر است. بنابراین، نمایندگان ملت به نمایندگی و وکالت از مردم حق اعمال مالکیت بر آنها را دارند و از آنجا که وکیل باید مصلحت موکل را رعایت کند، برخی اموال عمومی مانند آثار تاریخی، موزه‌ها، استحکامات نظامی و سایر اموالی که در ماده ۲۶ قانون مدنی تصریح شده، قابل واگذاری و تملک خصوصی نمی‌باشد؛ اما سایر اموال عمومی که براساس مصالح عمومی مورد استفاده مستقیم و بالواسطه مردم نیستند یا تغییر ماهیت می‌دهند، براساس حکم قانون قابل واگذاری اند. این عقیده، مطابق نظر پذیرفته شده در حقوق فرانسه می‌باشد. بنابراین، اموال عمومی قابل واگذاری نیستند مگر این که نص خاص قانون آن را در قلمرو اموال اختصاصی دولت قرار دهد و به این ترتیب، واگذاری آن تجویز گردد (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۳: ص ۴۷). با استقراء در مواد قوانینی همچون قانون زمین شهری، قانون شهرداری‌ها، قانون توزیع عادلانه آب و قانون معادن مشخص می‌گردد که انتقال مالکیت اموال عمومی به مالکیت خصوصی، در موارد بسیاری و البته طبق شرایطی که در خود این قوانین آمده، مجاز قلمداد شده است. برای مثال مطابق ماده ۳ قانون توزیع عادلانه آب مصوب ۱۳۶۱، مالکیت خصوصی در مواردی مجاز و براساس مجوز قانونی، آب و مجرای آن و چاه‌ها قابلیت تملک خصوصی دارند. همچنین می‌توان از قانون زمین شهری مصوب ۱۳۶۶/۰۶/۲۲ نمونه‌ای عنوان کرد که اراضی

موات شهری را قابل تملک خصوصی به حساب می‌آورد؛ لیکن برای واگذاری مالکیت عمومی به مالکیت خصوصی علاوه بر مجوز قانونی، باید احیاء و عمران نیز صورت گیرد (مواد ۶ و ۷). به علاوه، ماده ۷ قانون نحوه واگذاری و احیاء اراضی در حکومت جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۸/۶/۲۵، واگذاری اراضی مرتع و جلگه‌ای پراکنده و محاط در مزارع را به کلیه اشخاص خصوصی مجاز دانسته است. از سوی دیگر، اصل ۴۴ قانون اساسی قیودی دارد که شامل هر سه بخش دولتی «عمومی»، «تعاونی» و «خصوصی» می‌باشد و آن مصلحت عمومی و رشد و توسعه اقتصادی کشور است. بنابراین، اگر مالکیت عمومی برخلاف مصلحت عمومی و جلوگیری از رشد اقتصادی استمرار یابد، مورد حمایت قانون نخواهد بود. از این رو، با مشخص شدن عدم کارایی اقتصاد دولتی و جهان‌شمول شدن پدیده خصوصی‌سازی، واگذاری اموال عمومی به بخش خصوصی در سطح وسیع مورد پذیرش نخبگان و مسئولان کشور قرار گرفت و قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی به تصویب رسید. تصویب این قانون با این نظر که اموال عمومی به موجب قانون، قابل واگذاری‌اند، سازگار می‌باشد. نکته اساسی آن است که استراتژی خصوصی‌سازی اموال عمومی باید به گونه‌ای باشد که زیربناهای مالکیت عمومی و امور امنیتی و حیاتی به بخش خصوصی واگذار نشود و در اختیار دولت باقی بماند؛ زیرا انتقال کلی مالکیت و تبدیل کامل عرصه عمومی به خصوصی، هم خلاف قانون اساسی می‌باشد و هم این که خصوصی‌سازی به معنای حذف کامل دولت از فعالیت‌های اقتصادی نیست؛ بلکه دولت باید در عرصه‌هایی که بخش خصوصی توان یا انگیزه کافی برای فعالیت ندارد، وارد عمل شود. اما به نظر می‌رسد قانونگذار ایران برخلاف قانونگذار فرانسه رویکردی محدود در تعیین اموال قابل واگذاری داشته و همچنان حجم وسیعی از فعالیت‌های اقتصادی را غیرقابل واگذاری قلمداد می‌کند. برای مثال در زمینه خصوصی‌سازی بانک‌ها اولاً بسیاری از بانک‌ها (بانک مرکزی، بانک ملی ایران، بانک سپه، بانک صنعت و معدن، بانک توسعه صادرات، بانک کشاورزی، بانک مسکن و بانک توسعه تعاون) غیرقابل واگذاری هستند. ثانیاً در مورد بانک‌هایی که قابل واگذاری می‌باشند، نیز محدودیت‌هایی برای تملک سهام وجود دارد؛ سقف مجاز تملک سهام بانک‌ها برای اشخاص حقوقی، ۱۰ درصد و برای اشخاص حقیقی، ۵ درصد می‌باشد (ماده ۵ قانون اجرای اصل ۴۴). در حالی که اثبات شده است هرچه پراکندگی مالکیت سهام بیشتر باشد، عملکرد ضعیف کنترل شرکت توسط مالکان بیشتر و در نتیجه کارایی کمتر می‌باشد. اما اگر مالکیت سهام توسط تعداد کمی از اشخاص خصوصی باشد (تمرکز مالکیت) این افراد اطلاعات دقیق‌تری راجع به جزئیات عملکرد شرکت داشته و در نتیجه آسان‌تر شرکت را راهبری می‌کنند (باقری و شوشی نسب، ۱۳۹۰: صص ۹-۸). از این رو، بهتر آن که قانونگذار به اصلاح قانون در جهت افزایش اموال قابل واگذاری و حذف این محدودیت‌ها بپردازد.

مبحث دوم: ضرورت تمیز اموال عمومی به معنای خاص از اموال دولتی

نکته حائز اهمیت در بررسی ماهیت «اموال عمومی»، تعیین مرز این عنوان با دیگر عناوین مرتبط می‌باشد که اولین و مهم‌ترین آن «اموال دولتی» خواهد بود. در این بخش، آرای مطرح پیرامون ضرورت تمیز این دو نوع از اموال، مورد نقد و بررسی قرار گرفته و در پی اثبات این مدعی می‌باشیم. در فضای تحلیل حقوقی، حقوقدانان متعددی به بیان تعریف، ویژگی‌ها، احکام و قواعد حاکم و وجوه تمایز «اموال عمومی از دولتی» همت گماشته‌اند. مطابق یک دیدگاه، موارد استفاده اموال عمومی به دو صورت می‌باشد: الف) پارهای از آن‌ها به صورت مستقیم و بی واسطه در دسترس مردم قرار گرفته است و هر کس با رعایت نظامات مخصوص، می‌تواند استفاده مطلوب را انجام دهد مانند: پل‌ها، باغ‌ها، کاروانسراها و راه‌آهن و سیم‌های تلفن و تلگراف که به یکی از خدمات عمومی اختصاص یافته‌اند و تنها بنگاه خاصی حق بهره‌برداری از آن را دارد همانند: راه‌آهن و سیم‌های تلفن و تلگراف که از مشترکات عمومی است و به سود عموم مردم مورد استفاده قرار می‌گیرد. نتیجه‌گیری چنین رویکردی آن است که تمام اموالی که به طور مستقیم یا با واسطه از طرف دولت برای رفع نیازمندی‌های عمومی اختصاص یافته‌اند، از اموال عمومی می‌باشند و سایر اموال دولتی، ملک دولت (اموال دولتی)

تلقى می‌شوند (کاتوزیان، ۱۳۹۲: ۸۵-۶۷). دیدگاه دیگر به فلسفه انتقال ناپذیری (عدم امکان توقیف) اموال عمومی توجه نموده است؛ زیرا انتقال ناپذیری را ناشی از «مصرف آن‌ها و هدفی که به آن اختصاص یافته» می‌داند. چنانچه قانون، هدف را تغییر دهد، مال عمومی نیز وصفی را که مانع از انتقال می‌باشد از دست داده و قابل فروش می‌شود (کاتوزیان، ۱۳۹۲: ۹۱). استنباطی که از این نظر می‌شود آن است که انتقال ناپذیری را باید به عنوان یک «اصل» و نه یک «وصف» تلقی نمود؛ بدین معنا که در صورت سکوت مقنن، اصل بر عدم قابلیت انتقال و در نتیجه عدم امکان توقیف اموال عمومی می‌باشد؛ اما با تصریح مقنن به این قابلیت، امکان توقیف این اموال نیز میسر خواهد شد. نظر به ضرورت تفکیک اموال دولتی و عمومی، به عقیده برخی از فقها، هر چند این دو مالکیت از لحاظ محتوای اجتماعی نظیر یکدیگرند اما تفاوت شکلی، منجر به تفاوت در «شیوه بهره‌برداری» از آن‌ها می‌شود؛ چرا که اموال عمومی را باید به مصارف عمومی و نه مصارف گروهی خاص مانند کمک نقدی یا دادن سوبسید به کالای مورد استفاده آنان اختصاص داد؛ در حالیکه اموال دولتی علاوه بر آن که می‌تواند به مصارف عمومی اختصاص یابد، برای کمک به گروه‌های اجتماعی و فراهم کردن امکان اشتغال برای بیکاران نیز قابل مصرف می‌باشد (صدر، ۱۳۵۰: ۸۸-۸۹).

گفتار اول: رابطه حکومت و اموال عمومی

اصولاً در باب تعیین نوع رابطه «حکومت» و «اموال عمومی به معنای خاص» حداقل دو نظر وجود دارد: برخی دولت را نسبت به اموال عمومی، «مدیر، متصدی یا حتی دارای حق ارتفاق» می‌دانند. در نظام حقوقی فرانسه نیز برخی معتقدند بین دولت و اموال عمومی، رابطه مالکیت مطرح نمی‌باشد بلکه باید آن را نوعی تسلط در راستای تحقق منافع عمومی تلقی نمود. چرا که *Domaine* یک مفهوم رومی است و به نظام مالی اطلاق می‌گردد؛ آنچنان که بیش از آن که با مالک در ارتباط باشد، با هدف و مقصود مورد استفاده مرتبط می‌باشد و از ویژگی‌های اموال عمومی، عدم امکان تملک خصوصی است. در حالیکه، به عقیده برخی دیگر، یکی از ارکان حق مالکیت، حق اخراج از مالکیت می‌باشد. رومی‌ها حق مالکیت را شامل حق استعمال، حق استثمار و حق اخراج از مالکیت قلمداد کرده‌اند (*Berthelemy*, ۱۹۳۳: ۴۷۷). تعیین «رابطه مالکیت» بین دولت و اموال عمومی با «غیرقابل تملک خصوصی دانستن اموال عمومی» ناسازگار می‌باشد (*Hauriau*, ۱۹۹۹: ۷۱۳)؛ حال آنکه بیشتر نویسندگان کنونی عقیده دارند که باید حق دولت را مالکیت محدود قلمداد نمود که صرفاً در حدود قوانین اعمال می‌شود و هوریو آن را «مالکیت اداری» شمرده است. طبق این نظر، آنچه از اموال دولتی که به خدمت عمومی اختصاص یافته در زمره اموال عمومی می‌باشد و دیگر اموال، ملک خصوصی دولت است. اولین دلیل در خصوص محدود دانستن حق مالکیت دولت، «فهم چپستی مالکیت و محقق دانستن آن در رابطه بین اموال عمومی با حاکمیت» است. اصولاً «عناصر مالکیت» در رابطه فوق محقق است؛ چرا که در مفهوم «حاکمیت» ایجاد و اعمال قدرت عمومی بر یک قلمرو معین (*Cotula*, ۲۰۱۷: ۲۲۴) و قدرت برتر فرماندهی یا امکان اعمال اراده‌ای فوق اراده‌های دیگر (قاضی، ۱۳۹۰: ۷۱) نهفته است؛ لذا این قدرت عمومی و برتر، در راستای اعمال اراده فائده خود در موضوع اموال عمومی، ضرورتاً باید از «حق استعمال»، «حق استثمار» و «حق اخراج از مالکیت» برخوردار باشد که این نتیجه طبیعی اعمال حاکمیت و به معنای «مالک» بودن او در این موضوع می‌باشد و انعکاس این موضوع را می‌توان در اصل ۷۱ قانون اساسی نیز مشاهده نمود. آنچه از این امر استنباط می‌گردد، «مشکک بودن مفهوم مالکیت» می‌باشد. اصولاً مالکیت اعتباری، امری مشکک است و طبق نظر فلاسفه، احتمال وجودی شدن آن ضعف دارد (گرگی، ۱۳۶۹: ۱۰-۱۱). لذا همانگونه که نمی‌توان سلطه‌ای که صرفاً مالکیت اعتباری را ایجاد می‌نماید، مالکیت ندانست، «محدود شدن مالک در ضوابط اعمال مالکیت» و «در چارچوب قوانین درآمدن اجرای این حق» را نیز نمی‌توان نافی رابطه مالکیت به حساب آورد، چرا که این سطح و درجه نیز سطحی از اعمال سلطه و مالکیت می‌باشد. بر همین مبنا می‌توان مدعی شد که هر چند تصرف دولت نسبت به اموال عمومی در چارچوب قوانین و ضوابطی مشخص و معین است، اما نمی‌تواند دلیلی بر آن باشد

که ماهیت این رابطه و سلطه را «مالکیت» قلمداد نکنیم و تبعاً دولت را «مالک» به حساب نیاوریم. رابطه حکومت با اموال دولتی و اموال عمومی یکسان می‌باشد و حکومت از یک میزان حق مالکیت بر هر دو برخوردار است.

گفتار دوم: نسبت اموال عمومی با اموال درآمدهای شرکت‌های دولتی

«اموال و درآمدهای شرکت‌های دولتی» از دیگر مفاهیمی است که دارای قرابت با اموال عمومی بوده و طبیعتاً ارائه تعریفی جامع از اموال عمومی، نیازمند تعیین تکلیف این دسته از دارایی‌ها می‌باشد. در برخی نظرات شاهد تفکیک «اموال و درآمدهای شرکت‌های دولتی» از اموال دولتی و عمومی هستیم. این رویکرد در وهله اول، با استناد به قوانین و مقررات گوناگون، رویه قضایی ایران (رای وحدت رویه هیأت عمومی دیوان عالی کشور) و همچنین فعالیت ویژه شرکت‌های دولتی که همان فعالیت تجاری است، اقدام به «تفکیک شخصیت حقوقی شرکت دولتی از دولت» نموده سپس بر مبنای این تفکیک قائل به «تفاوت اموال عمومی» شده است و با لحاظ عدم وجود نظر تفسیری شورای نگهبان در این مورد، مستند به ماده ۱۰ قانون محاسبات عمومی، درآمد شرکت‌های دولتی را مجزا از درآمد عمومی اعلام نموده و در اصل ۱۳۹ قانون اساسی نیز اموال عمومی و دولتی را شامل اموال شرکت‌های دولتی قلمداد نموده است (هندی، ۱۳۸۶: ۸۶-۶۳). هر چند تفکیک «اموال و درآمدهای شرکت‌های دولتی» از «اموال عمومی» قابل توجیه می‌باشد اما دلایل تفکیک این اموال از «اموال عمومی به معنای عام» از اتقان کافی برخوردار نبوده و نظر تفسیری شورای نگهبان در این مورد صراحت دارد و به علاوه ویژگی‌های شرکت‌های دولتی، با خصیصه‌های اصلی اموال عمومی، مطابق بوده و بنابراین باید شرکت‌های دولتی را ذیل اموال عمومی به معنای عام و منفک از اموال دولتی قلمداد نمود.

گفتار سوم: احکام حاکم بر اموال عمومی و دولتی

از جمله اجزای کلیدی هر تعریف را تعیین قواعد حاکم بر موضوع تشکیل می‌دهد. در این خصوص، آنچه در اختیار دولت است، از قلمرو حقوق مدنی خارج و تابع قواعد و احکام حقوق عمومی می‌باشد. دیگری اموال خصوصی دولت است که تابع قانون مدنی و بازرگانی است جز اینکه در برخی موارد از لحاظ نظارت عمومی به موجب قانون محاسبات عمومی و آیین‌نامه معاملات دولتی و آیین‌نامه اموال عمومی مورخ ۱۳۷۲/۷/۱۸ هیئت وزیران، محدودیت‌هایی بر آن‌ها وارد شده است. در هر صورت، شاخص و ملاک تمیز اموال عمومی و دولتی، صرفاً قوانین و مقررات را شامل می‌شود (طباطبایی مومنی، ۱۳۷۹: ۳۰۷-۳۱۱). از جمله گونه‌های متعدد خدمات عمومی، خدمات اداری می‌باشد. این خدمات که تعریف و تبیین آن‌ها به دلیل تنوع زیاد، دشوار است به صورت سلبی و منفی تعریف شده و شامل خدماتی می‌باشد که موضوع فعالیت آن‌ها صنعتی و بازرگانی نبوده بلکه خدمات عمومی عمده‌ای را شامل می‌گردد که گاهی آن‌ها را خدمات عمومی به معنای دقیق کلمه نامیده‌اند. از سوی دیگر، خدمات عمومی صنعتی و بازرگانی، خدماتی هستند که جنبه اقتصادی داشته و مربوط به تولید و مبادله کالا و خدمات است. معمولاً حقوق قابل اجرا برای این دسته از خدمات عمومی، حقوق خصوصی می‌باشد ولی بخشی از آن‌ها کم و بیش پیرو حقوق عمومی است (عباسی، ۱۳۸۹: ۱۶۴-۱۶۵). از «احکام حاکم بر انواع قراردادهای دستگاه‌های اجرایی» نیز می‌توان قواعد حاکم بر اموال دولتی را استخراج نمود. قرارداد اداری، قراردادی می‌باشد که به وسیله یکی از سازمان‌های اداری از یک سوء و اشخاص حقیقی یا حقوقی از سوی دیگر با هدف انجام یک عمل یا خدمت مربوط به نفع عمومی بر طبق احکام خاص (نوعاً ترجیحی با امتیازی) منعقد می‌شود (انصاری، ۱۳۹۰: ۳۲). از این رو چنانچه قرارداد دستگاه اجرایی، شروط قرارداد اداری فوق را داشته باشد، اموال دولتی موضوع آن قرارداد، مشمول احکام خاص (قواعد ترجیحی حقوق عمومی) می‌گردد و تنها در صورت عدم وجود شرایط قرارداد اداری (قراردادهای موسوم به غیراداری)، اموال دولتی موضوع آن، تابع احکام حقوق مدنی و بازرگانی قرار می‌گیرد.

مبحث سوم: قواعد حمایتی اموال عمومی

حفاظت از اموال عمومی جنبه‌های گوناگونی دارد. این اموال باید در برابر تمامی صدمات و لطماتی که می‌تواند کاربری آن را به خطر اندازد، محافظت گردد. گاهی این حمایت در مواجهه با خطر صدمات مادی ناشی از قصور اداره می‌باشد؛ به همین دلیل اداره ملزم به حفاظت از اموال عمومی گشته است. همچنین در مواردی این خطرناکی ناشی از اشخاص دیگر می‌باشد که در این حالت، اموال عمومی در برابر خطر تغییر مالکیت با اصل غیرقابل واگذاری بودن محافظت می‌گردد. از سوی دیگر، اموال عمومی در برابر خطر صدمات و تعدیات مادی و تصرفات بدون عنوان با ضمانت اجراهای کیفی محافظت می‌شود؛ امری که نظارت بر حفاظت از اموال عمومی را ایجاب می‌نماید.

گفتار اول: قابل واگذاری نبودن اموال عمومی

اصل غیرقابل واگذاری بودن در نظام‌های پادشاهی برای جلوگیری از اقدامات نادرست احتمالی حاکم در خصوص این اموال مطرح شد. مبنای بنیادین این اصل «کاربری» اموال عمومی و مقتضیات آن می‌باشد. به گونه‌ای باید به مسئله نگرینست که کاربری اموال عمومی جز با ابقاء مالکیت کامل و تام اموال عمومی قابل تضمین نمی‌باشد. مفهوم مدرن اصل غیرقابل واگذاری بودن در طول قرن نوزدهم در اروپا شکل گرفت و به‌عنوان وجه تمایز میان اموال عمومی و اموال دولتی مطرح شد؛ بدین شکل که اموال عمومی برخلاف اموال دولتی قابل واگذاری نمی‌باشند. می‌توان اصل غیرقابل واگذار بودن اموال عمومی را اصلی بنیادین در نظام‌های حقوقی پیشرفته‌ی دنیا به حساب آورد (کرمی، ۱۳۹۳: ۱۷۸). در فقه امامیه اصل غیرقابل واگذاری بودن اموال عمومی به رسمیت شناخته شده و این اصل وجه تمایز اموال غیرخصوصی و خصوصی می‌باشد؛ با این تفاوت که اموال دولتی یا انفال، قابل واگذاری نیست، مگر با اذن حکومت اسلامی، درحالی‌که اموال عمومی، به صورت مطلق غیرقابل واگذاری می‌باشد (منتظری، ۱۳۸۶: ۳۰۵). هرچند این موضوعات میان فقها محل اختلاف است، اما نظریه‌ی مشهور، نظریه‌ای است که شرح آن رفت (کرمی، ۱۳۹۳: ۸۹). در حقوق ایران، مواد ۲۴ تا ۲۶ قانون مدنی اصل غیرقابل واگذاری بودن اموال عمومی را به‌صورت مطلق پذیرفته است. در قانون اساسی مشروطه اثری از این اصل دیده نمی‌شود، اما در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۸ این اصل صرفاً درباره‌ی اموال تاریخی یا نفایس ملی مطرح شده است. براساس اصل ۸۳ قانون مذکور اصل غیرقابل واگذاری بودن نفایس منحصر به فرد ملی مطرح شده و سایر اموال نفیس ملی با اجازه‌ی قانونگذار قابل واگذاری می‌باشد. به تعبیری اصل غیرقابل واگذاری بودن در این زمینه ارزش قانونی دارد. تمامی واگذاری‌های اموال عمومی در قالب بیع، اجاره یا هر روش دیگر باید مبتنی بر اجازه‌ی قانونگذار باشد. در این زمینه قوانین متعددی وجود دارد؛ همانند «قانون واگذاری زمین‌های بایر و دایر که بعد از انقلاب به‌صورت کشت موقت در اختیار کشاورزان قرار گرفته است» (مصوب ۱۳۶۵)، «قانون نحوه واگذاری و احیای اراضی در حکومت جمهوری اسلامی ایران» (مصوب ۱۳۵۸)، «لایحه‌ی قانونی راجع به نحوه‌ی واگذاری اماکن و میادین و غرفه‌ها به منظور ایجاد تسهیل در تهیه و توزیع میوه و تره‌بار فرآورده‌های کشاورزی» (مصوب ۱۳۵۸)، «قانون زمین شهری» (مصوب ۱۳۶۶). در این زمینه تحولی نوین روی داده است بدین شکل که براساس تبصره‌ی ۲ ماده‌ی ۳ قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی (مصوب ۱۳۸۹) واگذاری منابع طبیعی به‌صورت کلی ممنوع شد. بر این اساس از تاریخ تصویب این قانون هیچ یک از منابع طبیعی قابل واگذاری نمی‌باشد و قوانین مغایر با این مقرر به صراحت نسخ شده‌است: «تبصره‌ی ۲- با تصویب این قانون، انتقال قطعی مالکیت دولت در واگذاری اراضی ملی، دولتی و موات به متقاضیانی که از تاریخ ابلاغ این قانون به بعد شروع به تشکیل پرونده درخواست اراضی می‌نمایند ممنوع بوده و قوانین مغایر لغو می‌گردد». اما قانونگذار در چرخشی زود هنگام از اراده‌ی مطلق خود درباره‌ی واگذاری این اراضی بازگشت و در بند ۱ ماده ۴۵ «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» واگذاری اراضی ملی و دولتی را برای ساخت شهرک‌های صنعتی و کشاورزی، خدمات گردشگری

و مناطق آزاد اقتصادی مجاز قلمداد نمود. صرف‌نظر از مشکل بنیادین، این مقاله عدم ثبات در قانونگذاری در مدت زمان اندک را توجیه‌پذیر نمی‌داند. یکی از راه‌های اصلی حمایت از اموال عمومی همین اصل می‌باشد و باید در خصوص کلیه‌ی اموال عمومی اجرا شود. اصل غیرقابل واگذاری بودن اموال عمومی سه مرحله را طی کرده است. در عصر حکومت‌های پادشاهی این اصل به صورت مطلق اعمال می‌شد. اموال عمومی در این دوره مطلقاً قابل واگذاری نبود. با شکل‌گیری حکومت‌های مردم‌سالار، این اصل ماهیت نسبی به خود گرفت. مفهوم ملت که مالک جدید اموال عمومی شده بود، می‌توانست از طریق نمایندگان خود در پارلمان اجازه‌ی واگذاری برخی اموال عمومی را بدهد. به تعبیر دیگر، کلیه‌ی اموال عمومی غیرقابل واگذاری می‌باشد، مگر با اجازه‌ی پارلمان. در این صورت دولت رأساً نمی‌تواند اموال عمومی تحت تصرف خود را واگذار کند و برای هر گونه تغییر و تحول در این زمینه باید از پارلمان و به‌عنوان نماد اراده‌ی ملی کسب مجوز کند (کرمی، ۱۳۹۳: ۱۹۰).

بخش اول: آثار اصل غیرقابل واگذاری بودن اموال عمومی

در صورت پذیرش اصل قابل واگذاری نبودن اموال عمومی باید به آثار آن نیز ملتزم بود؛ امری که در قوانین و دکترین حقوقی ایران بدان پرداخته نشده است. غیرقابل واگذار بودن شامل تمامی اشکال واگذاری اموال عمومی اعم از واگذاری ارادی، مانند فروش و واگذاری قهری مانند سلب مالکیت می‌گردد. این واگذاری‌ها باطل هستند و خریدار با حسن نیت ملزم به استرداد آن‌هاست. ناسازگاری نظام حقوقی حاکم بر اموال عمومی و نظام مالکیت مشترک از آثار اصل غیرقابل واگذاری بودن می‌باشد. مالکیت مشترک مستلزم وضعیتی است که با اصل غیرقابل واگذاری بودن در تضاد است. به همین دلیل به اموال عمومی اجازه‌ی ورود به مالکیتی مشترک داده نمی‌شود. اگر شخص عمومی اقدام به خرید بخشی از یک مال مشترک نماید و سپس کاربری آن را به منفعت عمومی اختصاص دهد، در این صورت نیز نظام حقوقی حاکم بر اموال عمومی بر آن مال حاکم نخواهد بود تا با نظام مالکیت مشترک تقابلی داشته باشد. این قواعد عمومی تنها زمانی که مالکیت کامل شخص عمومی وجود داشته باشد، حکم‌فرماست. ناسازگاری نظام حقوقی حاکم بر اموال عمومی و نظام مالکیت مشترک از آثار اصل غیرقابل واگذاری بودن می‌باشد. مالکیت مشترک مستلزم وضعیتی است که با اصل غیرقابل واگذاری بودن در تضاد می‌باشد. به همین دلیل به اموال عمومی اجازه‌ی ورود به مالکیتی مشترک داده نمی‌شود. اگر شخص عمومی اقدام به خرید بخشی از یک مال مشترک کند و سپس کاربری آن را به منفعت عمومی اختصاص دهد، در این صورت نیز نظام حقوقی حاکم بر اموال عمومی بر آن مال حاکم نخواهد بود تا با نظام مالکیت مشترک تقابلی داشته باشد. این قواعد عمومی تنها زمانی که مالکیت کامل شخص عمومی وجود داشته باشد، حکم‌فرما می‌باشد. غیر قابل توقیف بودن هر چند مختص اموال عمومی نبوده و بر اموال دولتی نیز حاکم می‌باشد، سهم عمده‌ای در حفاظت از اموال عمومی ایفا می‌نماید. برای این اصل مبانی متعددی ذکر شده است: نخست اینکه این اصل از آثار اصل غیرقابل واگذاری بودن و در راستای حمایت از کاربری اموال عمومی می‌باشد. استمرار کاربری اموال عمومی مانع توقیف آنها توسط اشخاص دیگر می‌گردد (Binczak, ۲۰۰۰: ۲۶). تأمین منافع عمومی که از طریق اموال عمومی صورت می‌گیرد، آن چنان حائز اهمیت می‌باشد که منفعت دیگران در توقیف این اموال را نادیده می‌گیرد. این مبنا مبتنی بر پذیرش فرض مالکیت اشخاص عمومی بر اموال عمومی است. در مقابل، گروهی که مخالف مالکیت اداره بر اموال عمومی می‌باشند، در توجیه اصل غیرقابل توقیف بودن اموال عمومی به این نکته پرداخته‌اند که چون این اموال ملک اشخاص عمومی نمی‌باشد، پس قابل توقیف نیز نیستند، زیرا بازداشت مالی که قابل تملک نمی‌باشد، کاری بی‌پهلو و مقدمه‌ای بی‌نتیجه و بی‌هدف است. از سوی دیگر، برخی حقوقدانان به دلیل مشترک بودن این اصل نسبت به اموال عمومی و اختصاصی اشخاص عمومی به این توجیه استناد کرده‌اند که استفاده از قوه‌ی قاهره نسبت به اداره امکان‌پذیر نمی‌باشد (Gaudemet, ۲۰۰۲: ۱۴۶). این اصل در حقوق ایران در «قانون نحوه‌ی پرداخت محکوم به دولت و عدم تأمین و توقیف اموال دولتی» (مصوب ۱۳۶۵) و «قانون راجع به منع

توقیف اموال منقول و غیرمنقول متعلق به شهرداری‌ها» (مصوب ۱۳۶۱) پذیرفته شده است. قانون نخست اشعار دارد: «اجرای دادگستری و ادارات ثبت اسناد و املاک و سایر مراجع قانونی دیگر مجاز به توقیف اموال منقول و غیرمنقول وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی که اعتبار و بودجه لازم را جهت پرداخت محکوم‌به ندارند تا بودجه ابلاغ تصویب و یک سال و نیم بعد از سال صدور حکم نخواهند بود». قانون اخیر بیان می‌دارد: «وجوه و اموال منقول و غیرمنقول متعلق به شهرداری‌ها اعم از اینکه در بانک‌ها و یا در تصرف شهرداری و یا نزد اشخاص ثالث و به صورت ضمانت‌نامه به نام شهرداری باشد، قبل از صدور حکم قطعی قابل تأمین و توقف و برداشت نمی‌باشد». شایان یادآوری است که این قاعده در مورد هر دو دسته اموال عمومی و دولتی قابل اعمال است. این اصل ریشه در دوره‌ای دارد که تمایز میان اعمال حاکمیتی و تصدی در حقوق اداری نظریه‌ی غالب بود؛ بدین معنا که دعاوی مربوط به امور حاکمیتی از جمله دعاوی مربوط به اموال عمومی قابلیت ارجاع به داوری را ندارند، در صورتی که اموال دولتی که در امور تصدی استفاده شوند، داوری می‌پذیرند. مقتضیات اعمال تصدی مانند امور تجاری و صنعتی ایجاب می‌نماید که به دور از تشریفات رسیدگی در دادگاه، این اختلافات در مسیر سهل داوری قرار گیرند. در حقوق ایران اصل ۱۳۹ قانون اساسی در مورد اخیر مطرح می‌گردد. سابقه‌ی تاریخی و ذهنیت منفی در خصوص نهادهای بین‌المللی موجب شده است تا به‌طور کلی دعاوی مربوط به اموال اشخاص عمومی در عرصه‌ی بین‌المللی قابل صلح و ارجاع به داوری نباشند. قوه‌ی مؤسس در پی حمایت از اموال عمومی به‌دلیل اهمیت بالای آنها می‌باشد؛ به همین دلیل در این اصل، بر «اموال» تأکید می‌گردد و نه «اشخاص»؛ یعنی کلیه‌ی اموال «عمومی و دولتی» فارغ از اینکه در اختیار چه شخص عمومی است، مشمول این اصل می‌باشند.

بخش دوم: الزام دولت به تحدید حدود اموال عمومی

منظور از تحدید حدود، مشخص کردن موقعیت حدود چهارگانه‌ی یک ملک می‌باشد که یکی از مراحل مقدماتی صدور سند مالکیت به‌شمار می‌رود. با تحدید حدود، فواصل ملک مدنظر با املاک مجاور مشخص خواهد شد (لنگرودی، ۱۳۷۸: ۹۲). هر مالکی باید محدوده‌ی مال خود را بشناسد تا بر اساس آن، گستره‌ی حقوق و تکالیف ناشی از مالکیت را مشخص نماید. اشخاص عمومی نیز از این امر مستثنا نمی‌باشند. در حقوق فرانسه شخص عمومی الزاماً باید محدوده‌ی اموال عمومی خود را در رابطه با اموال اشخاص عمومی و خصوصی دیگر و نیز با اموال اختصاصی خود مشخص نماید. برخلاف اشخاص خصوصی، تحدید حدود اموال، برای اشخاص عمومی از قرن نوزدهم یک تکلیف حقوقی می‌باشد (Gaudemet, ۲۰۰۲: ۲۷۵). در حقوق ایران در خصوص امکان تحدید حدود یا به‌عبارتی ثبت اموال عمومی تردیدهایی وجود دارد. درباره‌ی اموال اختصاصی (اموال دولتی) اشخاص عمومی اما تردیدی نیست. این اشخاص همانند اشخاص خصوصی می‌توانند اموال اختصاصی خود را به ثبت برسانند (مستفاد از ماده‌ی ۳۲ قانون ثبت)؛ اما آیا می‌توان مستند به ماده‌ی ۹ قانون ثبت، اموال عمومی را نیز تحت عملیات ثبت قرار داد؟ به عقیده‌ی برخی حقوقدانان این امکان در مورد همه‌ی اموال عمومی وجود دارد (لنگرودی، ۱۳۷۸: ۲۲)؛ اما در عمل به‌دلیل اینکه نسبت به برخی از آن‌ها بیم تعدی و تجاوز می‌رود، این اتفاق صورت نمی‌گیرد (مانند میادین و خیابان‌ها)؛ اما برخی حقوقدانان امکان ثبت را فقط به اموال اختصاصی اشخاص عمومی محدود می‌دانند (شهری، ۱۳۶۹: ۴۶). با بررسی قوانین و مقررات، نادرستی نظر اخیر نمایان می‌گردد؛ چرا که در موارد گوناگون، ثبت اموال عمومی مانند اراضی موات و مستحذات پذیرفته شده است. قدر متیقن مسئله اخیر پذیرش حکم مزبور در رابطه با تعدادی از اموال عمومی می‌باشد. اما شاید بتوان پا را فراتر نهاد و ادعای الزامی بودن تحدید حدود و ثبت کلیه‌ی اموال عمومی غیرمنقول را مطرح نمود، مگر مواردی که به تصریح قانون قابل ثبت نباشند (مانند میادین و شوارع براساس ماده‌ی ۱۳۸ قانون ثبت)؛ چرا که عموم و اطلاق ماده‌ی ۹ قانون ثبت شامل اموال عمومی نیز می‌باشد که براساس آن ثبت عمومی کلیه‌ی اموال غیرمنقول در ایران الزامی است. از سوی دیگر هدف از تحدید حدود و ثبت اموال که صیانت از حقوق مالکان و نظام دادن به امور املاک می‌باشد،

در زمینه‌ی اموال عمومی هم صدق می‌کند و حتی به دلیل اهمیت و ارزش اقتصادی آن‌ها و احتمال تعرض اشخاص به این اموال، تحدید حدود و ثبت آن‌ها اهمیت فراوانی دارد. هم‌چنین می‌توان میان تعیین حدود و ثبت ملک تمایز قائل شد و براساس مواد قانون ثبت، کلیه‌ی اموال غیرمنقول عمومی را قابل تحدید حدود دانست، اما مواردی را قابل ثبت و صدور سند به حساب نیاورد. با پذیرش امکان ثبت اموال عمومی و صدور سند مالکیت برای اشخاص عمومی باید درباره‌ی ثمره‌ی این عمل نیز سخن گفت. شایان ذکر است با توجه به اصل غیرقابل واگذاری بودن اموال عمومی، این اموال در پی صدور سند مالکیت، ماهیت خود را از دست نمی‌دهند و قابل واگذاری نمی‌شوند، بلکه هدف از تحدید حدود و صدور سند مالکیت، حفاظت و صیانت از این اموال می‌باشد. تحدید حدود و صدور سند برای اموال عمومی، هرگونه واگذاری در آینده را مبتنی بر اجازه‌ی قانونگذار می‌نماید. در حقوق ایران به صراحت در خصوص نحوه و روند تحدید حدود اموال عمومی صحبت نشده است، اما از برخی متون قانونی مانند ماده ۱۵ قانون ثبت می‌توان دریافت که تحدید حدود اموال عمومی اصالتاً مبتنی بر روند اداری و یکجانبه می‌باشد.

بخش سوم: الزام دولت به نگهداری کارآمد از اموال عمومی

دولت و اشخاص عمومی ملزم به نگهداری از اموال عمومی می‌باشند. این الزام اموال عمومی را در برابر قصور احتمالی خود اداره حفظ می‌نماید. این الزام بر عهده‌ی شخص عمومی مالک می‌باشد و در مواردی دارای ضمانت اجراهای خاص حقوق اداری است. درباره‌ی مالک خصوصی اگر این شخص از مال خود نگهداری نکند، نمی‌توان او را به این کار ملزم نمود و ضمانت اجرای قصور او تنها زمانی مطرح می‌شود که این ترک فعل او به خسارت به شخص ثالث منجر گردد که در این شرایط، مسئول می‌باشد. درباره‌ی اموال عمومی هم، الزام به نگهداری زمانی موجب مسئولیت اداره می‌گردد که خسارت ناشی از عدم نگهداری، به وجود آید؛ مضاف بر این، الزام به نگهداری یک «فرآیند اداری» را در پی دارد که به دولت اجازه می‌دهد علاوه بر نظارت سلسله‌مراتبی خود بر مقامات متمرکز، مقامات عدم متمرکز را مجبور به اجرای الزاماتشان در زمینه‌ی نگهداری از اموال عمومی تحت اختیار خود کند. ماده‌ی ۱۰۴ قانون محاسبات عمومی (مصوب ۱۳۶۶) در یک حکم کلی، حفظ و حراست از اموال دولت از جمله اموال عمومی و اختصاصی را با وزارتخانه یا مؤسسه دولتی می‌داند که مال را در اختیار دارد. براساس ماده‌ی ۱۱۰ قانون محاسبات عمومی (مصوب ۱۳۶۶) اشخاص عمومی که اموال دولتی اعم از اموال عمومی را به صورت امانی در اختیار دارند و به عبارتی کاربر محسوب می‌شوند، مسئول نگهداری از آن‌ها می‌باشند. هم‌چنین ماده‌ی ۱۰۶ قانون، مسئولیت حفاظت از اموال غیرمنقول اشخاص عمومی مذکور در ماده را بر عهده آنان نهاده است. هم‌چنین، ماده ۴۶ قانون آیین‌نامه‌ی مالی شهرداری‌ها (مصوب ۱۳۴۶) حفاظت از اموال عمومی شهرداری و آماده و مهیا ساختن آن برای استفاده‌ی عموم و جلوگیری از تجاوز و تصرف اشخاص نسبت به آن‌ها را به عهده شهرداری گذاشته است. ماده‌ی ۳۰ آیین‌نامه‌ی اموال دولتی (مصوب ۱۳۷۲)، وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی را ملزم به تهیه دستورالعمل مربوط به کیفیت حفظ و نگهداری صحیح آن دسته از اموال دولتی در اختیار خود (که مستلزم رعایت ضوابط و شرایط خاصی می‌باشند) با هماهنگی وزارت امور اقتصادی و دارایی و براساس اصول و موازین مربوط نموده است. در همین راستا نیز اشخاص عمومی در حقوق ایران در راستای نگهداری از اموال عمومی از پرداخت هزینه‌های دادرسی در دعاوی مربوط به اموال عمومی معاف هستند (ماده‌ی ۶۹۰ قانون آیین دادرسی مدنی).

بخش چهارم: ممنوعیت ایجاد حقوق ارتفاقی بر اموال عمومی

مجاورت اموال عمومی و مالکان مجاور، حقوق ارتفاقی متقابلی را برای هر یک از مالکان به وجود می‌آورد که باید به نفع دیگری آن را انجام دهند. حال پرسش قابل طرح آن است که چه رابطه‌ای میان این حقوق ارتفاقی و حقوق ارتفاقی همسایگان در حقوق مدنی وجود دارد؟ اصولاً دو دسته حقوق ارتفاقی مطرح است: «حقوق ارتفاقی اداری» که قانون آن را ایجاد می‌نماید و «حقوق ارتفاقی

مدنی» که تابع اراده و قرارداد طرفین می‌باشد. دیگر تفاوت عمده‌ی حقوق ارتفاقی اداری و مدنی آن است که حقوق ارتفاقی اداری می‌تواند مبتنی بر الزام به انجام امری هم باشد. بر این اساس حقوق ارتفاقی اداری را براساس ماهیت آثار به سه دسته حقوق ارتفاقی منفی، حقوق ارتفاقی منفعل و حقوق ارتفاقی فعال تقسیم نموده‌اند. حقوق منفی حقوقی می‌باشد که ممنوعیت‌هایی را برای مالک در انجام برخی حقوق مالکانه‌ی خود به وجود می‌آورد، یعنی مبتنی بر ترک فعل می‌باشد؛ مانند حق ارتفاقی زراعت که کشت و زرع را در محدوده‌ی راه‌ها و راه‌آهن‌ها ممنوع می‌سازد. یا «حق ارتفاقی ساماندهی» که مشتمل بر ممنوعیت ساخت و ساز در زمین‌های مجاور جاده‌هایی می‌باشد که در طرح تعریض آن ملزم به عقب‌نشینی می‌باشند. حقوق ارتفاقی منفعل، حقوقی‌اند که بر مالکان اراضی تحمیل می‌شوند، در صورتی که حق مالکیت آنها اجازه‌ی رد آن اعمال را می‌دهد؛ مانند حق ارتفاقی عبور عابران از زمین‌های خصوصی همسایه‌ی رود یا دریا. حقوق ارتفاقی فعال بارزترین نوع حقوق ارتفاقی اداری است که مالکان خصوصی را ملزم به انجام عمل یا ساخت و ساز در اموال خود، علی‌رغم خواست و میل‌شان می‌نماید. این همان الزام به فعلی می‌باشد که در حقوق ارتفاقی مدنی ناشناخته است، مانند الزام به پر کردن چاه‌ها تا فاصله‌ی صد متری گورستان یا الزام به کوتاه کردن دیوار مجاور جاده یا تعویض آن با نرده برای رؤیت‌پذیری بیشتر و دید بهتر خودروهای عبوری (Debbasch, ۱۹۹۹: ۱۴۶).

بخش پنجم: حمایت کیفری از اموال عمومی

پلیس اداری یکی از وظایف سنتی و مهم دولت می‌باشد که در آن دولت بدون دخالت در امور مردم صرفاً بر این امر نظارت می‌نماید که فعالیت‌های افراد به تعدی و تجاوز نینجامد. در این زمینه اداره می‌تواند قواعد عام یا شخصی وضع کند تا فعالیت‌های عمومی مورد نظر را سامان دهد. این فعالیت دولت موجب صدور قواعد کیفری به معنای خاص (انتظامی) می‌شود که حقوق و یا آزادی‌های افراد را تضییع می‌نماید. پلیس اداری به دو مفهوم عمومی و اختصاصی تقسیم می‌گردد (مؤتمنی طباطبایی، ۱۳۹۰: ۲۲۴). پلیس عمومی فقط در پی تأمین امنیت عمومی، آسایش عمومی، بهداشت عمومی و اخلاق حسنه می‌باشد، در صورتی که پلیس اختصاصی با قواعد خاص در زمینه‌ی معینی فعالیت می‌کند؛ مانند پلیس آب، پلیس برق، پلیس ساختمان و پلیس حفاظت از اموال عمومی. اصل حمایت کیفری، از ممیزات انحصاری و خاص اموال عمومی است که بر اساس آن مجازات کیفری با هدف حمایت از تمامیت مادی اموال عمومی صورت می‌گیرد. مالکیت خصوصی از این حمایت برخوردار نمی‌باشد، بلکه قواعد کیفری عام بر آن حاکم است. در حقوق فرانسه، ضمانت اجراهای کیفری تحت عنوان «تخلفات مربوط به راه‌های ارتباطی» از اموال عمومی حمایت می‌نماید. این ضمانت اجرا به صورت خاص ناشی از آیین‌نامه‌های نظارتی است که در این خصوص اداره، صلاحیت وضع آن را دارد. «پلیس حفاظت از اموال عمومی» مبتنی بر صلاحیتی می‌باشد که مقامات اداری برای استفاده از شیوه‌های پلیسی دارند. به عبارتی حق وضع تدابیر پیشگیرانه با ضمانت اجرای کیفری برای حفاظت مادی از اموال عمومی، بخشی از «پلیس اداری» می‌باشد (Chapus R., ۲۰۰۱: ۳۹۷). در حقوق ایران هر چند مقامات پلیس اداری به صورت اختصاصی به موضوع حفاظت از اموال عمومی می‌پردازند (مانند محیط-بانان سازمان محیط زیست یا پلیس راه‌آهن)، اما اختیار وضع مجازات کیفری در این زمینه را از طریق وضع آیین‌نامه ندارند. اما این به معنای فقدان حمایت کیفری از اموال عمومی نمی‌باشد؛ بلکه در قوانین متعدد در خصوص اموال عمومی مانند منابع طبیعی و راه‌ها و راه‌آهن، مجازات‌های قانونی برای حمایت از تمامیت مادی و کاربری اموال عمومی وضع شده است. منحصر از قانون مجازات اسلامی که قاعده‌ی عام در این زمینه می‌باشد، مطابق ماده‌ی ۶ قانون ایمنی راه‌ها و راه‌آهن، اقدام به هر گونه عملیاتی که موجب خرابی جاده گردد، هم چنین ایجاد هر گونه مستحذات یا درختکاری یا زراعت یا اقدام به حفاری در حریم قانونی آزاد راه و راه‌های اصلی و فرعی و راه‌آهن، بدون اجازه‌ی وزارت راه ممنوع است. براساس ماده‌ی ۷ این قانون ریختن زباله، نخاله، مصالح ساختمانی، روغن موتور و نظایر آن یا نصب و استقرار تابلو یا هر شیء دیگر در راه‌ها و راه‌آهن و حریم قانونی آن‌ها در داخل یا خارج از محدوده‌ی

قانونی شهرها و هم‌چنین هر گونه عملیات که موجب اخلاف در امر تردد وسایل نقلیه می‌شود و نیز ایجاد راه دسترسی ممنوع است و مرتکبان این جرایم علاوه بر جبران خسارت وارده به حبس از سه ماه تا دو سال محکوم می‌شوند و چنانچه تخریبی صورت نگرفته باشد، مرتکب یا مرتکبان حسب مورد ضمن رفع موانع و رفع تجاوز و جبران خسارت وارده به یک تا شش ماه حبس یا پرداخت جزای نقدی از پانصد هزار تا پنج میلیون ریال محکوم خواهند شد.

گفتار دوم: قواعد حاکم بر استفاده از اموال عمومی

از اموال عمومی استفاده‌های متعددی صورت می‌پذیرد. این استفاده‌ها را می‌توان به دو دسته‌ی کلی استفاده‌ی مشترک (یا جمعی) و استفاده‌ی اختصاصی تقسیم نمود. هر یک از استفاده‌ها بنابر اقتضای خود تابع قواعد خاصی می‌باشند. «استفاده‌ی مشترک» توسط عموم مردم، مشترک و بدون هویت مشخص کاربر صورت می‌گیرد؛ مانند استفاده از راه‌های عمومی، رودخانه‌ها و سواحل دریا. «استفاده‌ی اختصاصی» به صورت اختصاص و انحصار بخشی از مال عمومی به یک کاربر خصوصی با هویت مشخص می‌باشد، مانند نصب کیوسک روزنامه‌فروشی در خیابان یا واگذاری یک قبر در گورستان عمومی. در ادامه راهکارهایی در هر یک از انواع استفاده از اموال عمومی (استفاده‌ی مشترک و اختصاصی) که به جلوگیری از بروز فساد در این زمینه منجر خواهد شد، بیان می‌گردد:

بخش اول: آزادی عموم در استفاده مشترک از اموال عمومی

اصل آزادی استفاده از اموال عمومی، اصلی بنیادین منشعب از حقوق بشر می‌باشد؛ از آن جمله آزادی رفت و آمد در راه‌ها. استفاده از راه‌ها، جاده‌ها، پارک‌ها، میادین و دیگر اماکن عمومی، تابع اصل آزادی است و اداره تنها در چارچوب یک نظام کیفردهنده (و نه پیشگیرانه) حق نظارت خود را اعمال می‌نماید. اصولاً، استفاده جمعی از اموال عمومی تابع هیچ‌گونه کسب اجازه یا محدودیتی نمی‌باشد. این اصل در بیشتر موارد به واسطه‌ی پیشرفت‌های تمدنی و مقتضیات نظم حاصل از آن محدود شده است (R Chapus, ۲۰۰۱: ۳۷۶). اصل آزادی به‌عنوان اصلی بنیادین در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران پذیرفته شده است (بند شش اصل دو قانون اساسی). بدین ترتیب مطابق مفهوم اصل مذکور، هر گونه استفاده‌ی اختصاصی از اموال عمومی، امری استثنایی و تابع مجوز خواهد بود.

بخش دوم: برابری عموم در استفاده‌ی مشترک از اموال عمومی

برابری اصلی عمومی و پذیرفته‌شده در قوانین اساسی، در قالب اصل برابری در مقابل قانون می‌باشد (اصول ۱۹ و ۲۰). در زمینه‌ی استفاده از اموال عمومی، برخی حقوقدانان «اصل برابری در دسترسی به اموال عمومی» را مطرح کرده‌اند (Debbasch, ۱۹۹۹: ۱۷۷). این اصل در اصل چهارم و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در زمینه‌ی اموال طبیعی تصریح شده است که در بهره‌برداری از منابع طبیعی و استفاده از درآمدهای ملی در سطح استان‌ها و توزیع فعالیت‌های اقتصادی میان استان‌ها و مناطق مختلف کشور، نباید تبعیض در کار باشد؛ به طوری که در هر منطقه فراخور نیازها و استعداد رشد خود، سرمایه و امکانات لازم در دسترس باشد. برای مثال در راه‌های عمومی باید حقوق، محدودیت و عوارض برابر، برای استفاده‌کنندگان وجود داشته باشد. البته این به معنای مشابهت این قواعد نمی‌باشد، بلکه می‌توان براساس شرایط استفاده‌کنندگان، قواعد مختلفی را وضع نمود؛ مانند تقسیم راه‌ها برای سواره و پیاده و میان سواره براساس نوع، اندازه و وزن خودرو. پس اصل برابری، مانع وضع قواعد متناسب با ماهیت استفاده و استفاده‌کننده نمی‌باشد (R Chapus, ۲۰۰۱: ۳۸۰).

بخش سوم: رایگان بودن استفاده‌ی مشترک از اموال عمومی

از نظر بیشتر حقوقدانان رایگان بودن در کنار اصول آزادی و برابری، اصل سنتی حاکم بر استفاده از اموال عمومی می‌باشد. اما در تعریف کلاسیک از این اصل، برای آن استثنائات متعدد و مهمی ذکر می‌گردد؛ مانند توقف همراه با پرداخت هزینه و ایجاد بزرگراه‌های

دارای عوارض و دیگر ابنیه‌ی دارای عوارض، مانند تونل‌ها و پل‌ها در راه‌های عمومی. امروزه وضع عوارض بر توقف خودروها در راه‌های عمومی امری پذیرفته‌شده توسط قانون است. توجیهاتی که در این زمینه، یعنی نقض اصل مجانی بودن مطرح می‌باشد، مبتنی بر ارائه‌ی خدمت خاصی به استفاده‌کنندگان است؛ به تعبیری، عوارض دریافتی فقط به سبب ارائه‌ی خدمت عمومی پارکینگ می‌باشد یا این که عوارض دریافتی ابزاری برای حل مشکلات مربوط به توقفگاه است (Foulquier, 2011: 232). بنابراین این اصل را باید این گونه معنا کرد که اصل بر مجانی بودن استفاده از اموال عمومی می‌باشد، مگر آن که نصوص قانونی به صراحت آن را نقض کنند. در نهایت می‌توان گفت مجانی بودن رفت و آمد و در معنای عام، مجانی بودن استفاده از اموال عمومی، تنها زمانی برای دولت الزامی می‌باشد که لازمه‌ی اجرای آزادی عمومی باشد که به صورت کامل توسط قانون یا قانون اساسی پذیرفته شده است.

بخش چهارم: اخذ مجوز برای استفاده‌ی اختصاصی از اموال عمومی

اصل وجود مجوز برای تصرف اختصاصی در اموال عمومی به عنوان یک قاعده‌ی کلی مورد پذیرش می‌باشد. هر نوع تصرف به هر شکل، محتاج کسب این مجوز است. ویژگی شخصی این مجوز آن است که براساس شرایط و هویت خاص متقاضی صادر می‌گردد و قابل انتقال به غیر نیست، مگر با رضایت اداره که این امر به نوعی صدور مجوز جدید از جانب اداره می‌باشد. مجوز تصرف به دو طریق، عمل یک‌جانبه یا قراردادی صورت می‌گیرد؛ بنابراین باید صریح نیز باشد. براساس اصلی کلاسیک در حقوق فرانسه که بر اساس آن تصرفات در اموال عمومی با قرارداد حقوق خصوصی امکانپذیر نمی‌باشد، ماهیت این قراردادها اداری بوده و کلیه‌ی دعاوی مربوط به این قرارداد در صلاحیت دادگاه‌های اداری فرانسه می‌باشد (R. Chapus, 2001: 389). قواعد حاکم بر مجوز تصرف و قرارداد تصرف در اموال عمومی از قواعد مشابهی تبعیت می‌کنند. هرچند در زمینه‌ی قراردادی بودن تفاوت‌هایی دارند. برای مثال هر دو موقتی و زمانمند هستند. اداره می‌تواند پیش از موعد قرارداد، بدان خاتمه دهد و به صورت یک‌جانبه آن را فسخ نماید. فرد پیمانکار برخلاف فرد دارای مجوز تصرف، حق دارد در موارد بروز خسارت، درخواست جبران خسارت از اداره نماید. در قوانین و مقررات ایران، موارد متعددی در خصوص اخذ جهت استفاده‌ی اختصاصی از اموال عمومی مشاهده می‌گردد: «پروانه‌ی مصرف آب» یا «مجوز حفر چاه» یا «مجوز هر گونه تصرف در منابع آبی» مواردی می‌باشند که در قانون توزیع عادلانه‌ی آب (مصوب ۱۳۶۱) بیان شده است. «پروانه‌ی اکتشاف» یا «پروانه‌ی بهره‌برداری» در قانون معادن ۱۳۷۷، «پروانه‌ی بهره‌برداری از جنگل در قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع» (مصوب ۱۳۴۶) نیز از جمله‌ی این موارد می‌باشد. در همین راستا، قانون حفاظت و بهره‌برداری از منابع آبی جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۷۴) در ماده‌ی شش خود بیان می‌دارد: «هیچ شخص حقیقی یا حقوقی نمی‌تواند بدون کسب پروانه معتبر مبادرت به بهره‌برداری آبیان در آب‌های موضوع ماده‌ی دو این قانون نماید». این رویه باید در زمینه‌ی کلیه‌ی اموال عمومی اعم از طبیعی یا مصنوعی اجرا گردد.

بخش پنجم: پرداخت هزینه در استفاده‌ی اختصاصی از اموال عمومی

هر گونه استفاده‌ی اختصاصی از اموال عمومی باید در ازای پرداخت هزینه از جانب استفاده‌کننده صورت گیرد؛ یعنی واگذاری استفاده‌ی اختصاصی از یک مال عمومی به صورت رایگان امکان‌پذیر نمی‌باشد؛ تفاوتی ندارد که استفاده‌ی اختصاصی در قالب مجوز یا قرارداد باشد. هزینه‌ی مذکور همواره باید از پیش تعیین شده باشد و قابل جایگزینی با تعهدی دیگر نمی‌باشد. البته ماهیت شبه‌مالیاتی و یک‌جانبه‌ی آن این اجازه را به اداره می‌دهد که همواره بتواند مبلغ آن را تغییر دهد. همچنین براساس اصل برابری این هزینه باید میان کلیه‌ی استفاده‌کنندگان برابر باشد. در صورتی که استفاده‌ی اختصاصی از اموال عمومی منحصرأ در راستای تأمین یک منفعت عمومی باشد، می‌توان هزینه را حذف نمود. حقوق دولتی، حق الارض، بهره‌ی مالکانه و عوارض، عناوینی می‌باشند که در قوانین و مقررات ایران برای هزینه‌ای که از متصرف اختصاصی اموال عمومی اخذ می‌شود، به کار رفته است. ماده‌ی ۱۵ قانون حفاظت

و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع، سازمان جنگل‌بانی را موظف به اخذ عوارض مشروح در قانون برای هر متر مکعب درخت، از متقاضیان بهره‌برداری از درختان جنگلی که در جنگل‌ها یا مراتع مشجر یا بیشه‌های طبیعی یا اراضی جنگلی یا توده‌های جنگلی یا باغات و اراضی زراعتی واقع در مناطق جنگلی به طور طبیعی روییده‌اند، می‌نماید. «قانون احداث پروژه‌های عمرانی بخش راه و ترابری از طریق مشارکت بانک‌ها و سایر منابع مالی و پولی کشور» (مصوب ۱۳۶۶) به وزارت راه و ترابری اجازه می‌دهد، تأمین منابع مالی و اجرای طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی بخش راه و ترابری را به شرکت یا شرکت‌هایی که به همین منظور با مشارکت بانک‌های کشور و شرکت‌ها و مؤسسات و اشخاص حقیقی واگذار نماید. وزارت راه و ترابری مکلف است در قبال سرمایه‌گذاری پروژه‌ها و طرح‌های موضوع این قانون منافع بهره‌برداری از آن‌ها را تا استهلاک هزینه‌های طرح با حفظ مالکیت دولت برای مدت معینی که به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید، به شرکت مربوط واگذار کند. در نمونه‌ای دیگر، ماده ۱۴ قانون معادن (مصوب ۱۳۷۷)، دارنده‌ی پروانه‌ی بهره‌برداری را مکلف به پرداخت درصدی از بهای ماده‌ی معدنی، به عنوان حقوق دولتی و به صورت سالانه به وزارت معادن و فلزات می‌کند.

بخش ششم: موقت بودن استفاده اختصاصی از اموال عمومی

مجوز تصرف در اموال عمومی برای یک دوره‌ی معین و موقت می‌باشد و در صورت قراردادی بودن، قابلیت فسخ در هر زمانی به نفع اموال عمومی مورد تصرف را دارد. این اصلی ثابت و مشترک برای کلیه‌ی تصرفات در اموال عمومی می‌باشد. اصل موقتی بودن به‌خوبی بیانگر این مسئله است که نگرانی‌ها در خصوص حفظ اموال عمومی موجب وضع چنین جایگاه برتری شده است. سازگاری تصرفات متصرف در مال عمومی نه تنها هنگام صدور مجوز ابتدایی توسط اداره بررسی می‌گردد، بلکه در طول مدت تصرف نیز ادامه خواهد داشت. اگر مشخص شود که استفاده‌ی کنونی با مجوز ابتدایی صادره از جانب اداره منطبق نمی‌باشد، اداره بدان پایان خواهد داد، چراکه اداره همواره باید اموال عمومی را در اختیار خود داشته باشد. اداره می‌تواند آزادانه مجوزهایی را که به پایان رسیده است، تجدید نکند. همچنین می‌تواند مجوزهایی را که هنوز به پایان نرسیده است، مسترد، فسخ یا باطل نماید. این اعمال می‌تواند به عنوان ضمانت اجرا یا با هدف منفعت عمومی صورت پذیرد. مجوزهای یک‌جانبه برای متصرف حق مکتسبی به‌وجود نمی‌آورد و همواره ناپایدار و قابل فسخ می‌باشد. از دیگر سو، اداره حق فسخ یک‌جانبه قراردادهای تصرف در اموال عمومی را دارد. بنابراین شروط ممنوع کننده‌ی حق فسخ، باطل هستند. اگر اداره متوسل به اقدام غیرقانونی فسخ یا ابطال مجوز پیش از موعد شود، متصرف خلع ید شده حق خواهد داشت که طلب جبران خسارت نماید (کرمی، ۱۳۹۳: ۲۰۴). زمانمند و موقتی بودن استفاده‌ی اختصاصی از اموال عمومی در متون قانونی متعددی بیان شده و در مواردی عدم رعایت آن دارای ضمانت کیفری می‌باشد. ماده‌ی ۷ «قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۴۶ و اصلاحات بعدی» بیان می‌دارد: «در پروانه بهره‌برداری مشخصات و نحوه و مدت بهره‌برداری ذکر می‌شود تخلف از شرایط مندرج در پروانه به منزله‌ی بهره‌برداری بدون پروانه بوده و مرتکب به مجازات مقرر در این قانون خواهد رسید». ماده‌ی ۱۴ همین قانون، مدت قراردادهایی را که سازمان جنگل‌بانی برای اجرای طرح‌های جنگلداری با اشخاص حقیقی یا حقوقی منعقد می‌سازد، حداکثر سی سال، از تاریخ عقد قرارداد ذکر می‌نماید. «لایحه قانونی اصلاح لایحه قانون نحوه واگذاری و احیاء اراضی در حکومت جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۸/۶/۲۵» و «لایحه قانونی مربوط به واگذاری زمین به کشاورزان مصوب ۱۳۵۸/۱۲/۸» یکی از وظایف هیأت هفت نفره‌ی واگذاری زمین، مذکور در این قانون را واگذاری زمین برای مدت معین (چند ساله) با توجه به شرایط خاص منطقه اعلام می‌کند. تبصره‌ی سه ماده ۱۰ قانون معادن (مصوب ۱۳۷۷) پروانه‌ی بهره‌برداری را سندی رسمی و لازم الاجرا که حاوی مدت بهره‌برداری براساس شناسنامه‌ی معدن و طرح بهره‌برداری مصوب باشد، قلمداد می‌کند. از نظر

این قانون مدت هر دوره بهره‌برداری با توجه به شرایط مذکور در قانون، حداکثر ۲۵ سال با حق اولویت تمدید برای دارنده‌ی پروانه تعیین می‌شود.

بخش هفتم: رقابت‌پذیری استفاده از اموال عمومی

از اصول مدرن حاکم بر استفاده از اموال عمومی، اصل رعایت حقوق رقابت می‌باشد. هنگامی که اداره مجوز تصرف اختصاصی را برای شخصی صادر می‌کند، نباید دارنده‌ی مجوز را در موقعیتی مخالف با حقوق رقابت قرار دهد. برای نمونه متصرف به سبب مجوز خود نباید در موقعیت سلطه قرار گیرد و سوءاستفاده کرده یا در یک تباری مشارکت نماید. حقوق رقابت در مورد اداره نیز قابل ذکر است. همچنین هنگامی که اداره قرارداد واگذاری خدمات عمومی را منعقد می‌کند، باید قواعد رقابت را رعایت نماید (Binczak, 2000: ۷۶). هرچند مفهوم حقوقی رقابت در ایران مفهومی جدید می‌باشد، اما جایگاه خود را در قوانین و مقررات یافته است. مهم‌ترین آن، قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی می‌باشد که فصل نهم را به «تسهیل رقابت و منع انحصار» اختصاص داده است. هدف این قانون ایجاد فضای رقابت و جلوگیری از شکل‌گیری انحصار، به‌ویژه در واگذاری اموال عمومی و دولتی به بخش غیردولتی و استفاده از آنهاست. به همین دلیل در ماده‌ی ۴۳ قانون اخیرالذکر، تمامی اشخاص حقیقی و حقوقی بخش‌های عمومی، دولتی، تعاونی و خصوصی مشمول مواد این فصل گشته‌اند. در مواد متعدد فصل نهم این هدف پیگیری شده است. شورای رقابت و مرکز ملی رقابت به‌عنوان یک مؤسسه‌ی دولتی مستقل زیر نظر ریاست جمهوری وظیفه‌ی ایجاد و حفظ رقابت در این عرصه را بر عهده دارد. ماده‌ی ۴۵ این قانون اعمالی را که به اخلال در رقابت منجر می‌شود، برشمرده و ممنوع اعلام کرده است؛ مانند قیمت‌گذاری تبعیض‌آمیز، تبعیض در شرایط معامله و سوء استفاده از وضعیت اقتصادی مسلط. این موارد باید در واگذاری اموال عمومی نیز مدنظر اشخاص عمومی قرار گیرد. ماده‌ی ۴۷ این قانون به سبب تأکید مجدد بیان می‌دارد: «هیچ شخصی حقیقی یا حقوقی نباید سرمایه یا سهام شرکت‌ها یا بنگاه‌های دیگر را به‌نحوی تملک کند که موجب اخلال در رقابت در یک و یا چند بازار گردد». شورای رقابت در راستای انجام وظایف خود و ایجاد و حفظ رقابت در بازار، از اختیارات و ضمانت اجراهای فراوانی مانند فسخ قراردادهای واگذاری تا تعیین جریمه‌ی نقدی برای متخلفان برخوردار می‌باشد (ماده‌ی ۶۱). در امتداد بسط این مفهوم، بند ۳ ماده‌ی ۷ «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» (مصوب ۱۳۹۴) رعایت شرایط رقابتی برای واگذاری طرح‌های دولتی را ضروری قلمداد کرده است.

بخش هشتم: رعایت اصول زیست محیطی در استفاده از اموال عمومی

دغدغه‌ی حفاظت از محیط زیست در جهان به قرن پیش باز می‌گردد. کشورهایی که صنعتی شدن را زودتر تجربه کرده‌اند، این مشکل را بیشتر و پیشتر از سر گذرانده‌اند. رعایت اصول محیط زیست طبیعی و انسانی از دهه‌ی چهارم شمس‌ی وارد عرصه‌ی عمومی ایران شد. برای اولین بار آیین‌نامه جلوگیری از آلودگی هوا در سال ۱۳۵۴ تصویب شد که در ماده‌ی ۳۸ خود، وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی ذی‌ربط و شهرداری‌ها را برای ایجاد هر گونه شهر و شهرک و مجتمع‌های مسکونی و صنعتی، همچنین بررسی و تصویب نقشه‌ی جامع شهرها مکلف به کسب نظر سازمان محیط زیست از لحاظ پیش‌بینی ضوابط و مقررات مربوط به حفاظت و بهسازی محیط زیست نمود. ماده دو «آیین‌نامه‌ی جلوگیری از آلودگی آب (مصوب ۱۳۷۳)» اقدام به هر عملی را که به موجبات آلودگی آب را فراهم آورد، ممنوع ساخته است. «قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا (مصوب ۱۳۷۴)» به منظور تحقق اصل ۵۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و به منظور پاکسازی و حفاظت هوا از آلودگی‌ها، در ماده یک کلیه‌ی دستگاه‌ها و مؤسسات و کلیه‌ی اشخاص حقیقی و حقوقی را موظف به رعایت مقررات و سیاست‌های مقرر در این قانون می‌نماید و در ماده دو اقدام به هر عملی که موجبات آلودگی هوا را فراهم سازد، ممنوع اعلام می‌کند. ماده‌ی ۱۳ این قانون صدور مجوز احداث و راه‌اندازی کارخانه‌ها

و نیروگاه‌ها را موکول به استعمال از سازمان محیط زیست می‌نماید. «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» در تبصره‌ی یک ماده‌ی ۱۲ و بند یک ماده ۴۵، رعایت مقررات زیست محیطی و دارا بودن توجیه زیست محیطی را در واگذاری طرح‌های دولتی بیان نموده است. در مجموع عموم و اطلاق این قوانین هر گونه استفاده از اموال عمومی مانند واگذاری این اموال و تصرفات در آن را توسط اشخاص شامل می‌شود. محیط زیست از گذشته رکن اصلی اموال عمومی می‌باشد، به همین دلیل حمایت و حفاظت از آن به عنوان یک اصل حقوقی ضرورتی اجتناب‌ناپذیر قلمداد می‌گردد.

نتیجه گیری

اموال عمومی ملک همه مردم یک سرزمین و در مالکیت کشور به معنای عام می‌باشند و دولت به نمایندگی از مردم، حق اداره آن‌ها را داراست. حال این حق اداره چه مالکیت اداری نامیده شود و یا حق تولید و اشراف، از نظر عملی تفاوت چندانی ندارد. این اموال به‌طور کلی از قلمرو اموال خصوصی دولت (اموال دولتی در معنای خاص) خارج بوده و شامل دو دسته اموال مصنوعی و اموال طبیعی می‌باشد. به لحاظ حمایت از اموال عمومی، اصل بر عدم واگذاری و تملک خصوصی اموال عمومی است و دولت به‌عنوان شخص حقوقی (دولت به معنای خاص) حق واگذاری این اموال به بخش خصوصی را ندارد، مگر آن‌که از طرف عموم مردم و مجلس قانونگذاری به نمایندگی از ملت حق واگذاری داشته باشد. واگذاری مزبور نیز از طرف نهاد قانونگذاری که به واسطه بهره‌مندی از اکثریت آراء کشور دارای جایگاه مردمی و مشروعیت نهادی است، توصیه‌پذیر است. با توجه به این‌که اصول ۴۴ و ۴۵ قانون اساسی و نیز قوانین عادی، بسیاری از اموال و عرصه‌های اقتصادی را در حیطه مالکیت عمومی و در اختیار دولت قرار داده‌اند، این امر، فعالیت‌های بخش خصوصی را محدود و دولت را به یک انحصارگر بزرگ تبدیل نموده است. مشخص شدن عدم کارایی اقتصاد دولتی و اندیشه اقتصاد رقابتی و آزاد، قانونگذار را بر آن داشت تا امکان واگذاری اموال عمومی به بخش خصوصی را در قوانین بگنجاند. اگرچه استراتژی خصوصی‌سازی اموال عمومی باید به‌گونه‌ای باشد که زیربنای مالکیت عمومی به بخش خصوصی واگذار نشده و در اختیار دولت باقی بماند، اما این انتقاد بر آن وارد است که قانونگذار ایران برخلاف قانونگذار فرانسه رویکردی محدود در تعیین اموال قابل واگذاری داشته و همچنان حجم وسیعی از فعالیت‌های اقتصادی را غیرقابل واگذاری می‌داند. از این‌رو، جهت محقق ساختن خصوصی‌سازی واقعی، اصلاح قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در جهت افزایش اموال قابل واگذاری و خصوصی‌سازی پیشنهاد می‌گردد. تنها با چنین دیدگاهی نسبت به اموال عمومی، برخی الزامات قانونی مانند: «تکلیف دولت به واگذاری برخی از مصادیق صدر اصل ۴۴ قانون اساسی به بخش خصوصی و تعاونی» دارای توجیه حقوقی خواهد شد. چرا که به تصریح اصل مذکور، این اموال به صورت «مالکیت عمومی» در اختیار دولت قرار دارد و مقنن اقدام به انتقال این اموال به بخش غیر دولتی نموده است؛ تصرفی که نماد اعمال حق مالکانه حکومت و نه مدیریت صرف بر اموال عمومی و همچنین اعمال نظارت بیشتر بر اموال شرکت‌های دولتی است؛ چرا که درصدد تفکیک «اموال شرکت‌های دولتی» از «اموال عمومی» بوده تا مانع تسری اصل ۱۳۹ قانون اساسی (صلح دعاوی یا ارجاع به دعاوی) به اموال این شرکت‌ها شود. جلوگیری از نابسامانی در اداره اموال عمومی ناشی از به رسمیت شناختن عنوان «مباحات» می‌باشد. التزام به «مبانی حقوقی» در کنار احترام به «نظم اقتصادی» اقتضا دارد هر آنچه که مالیت دارد و جزء اموال خصوصی نمی‌باشد، در زمره اموال عمومی و تحت مدیریت حکومت قرار گیرد و نمی‌بایست تحت عنوان مباحات، تصرف بی‌ضابطه مردم نسبت به این اموال را تجویز نمود. مرزبندی بین دایره اموال عمومی و دولتی، مانع از تکرار «دولتی دانستن اموال عمومی» خواهد شد. به عنوان نمونه چنانچه قراردادهای واگذاری دارایی‌ها به بخش خصوصی موضوع گروه دو ماده ۲ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی به دلایلی مانند: «عدم رعایت تعهدات» فسخ گردد، این اموال نباید مجدداً به عنوان اموال دولتی شناخته

شوند بلکه لازم است به سرعت در فرآیند واگذاری مجدد به بخش‌های غیردولتی قرار گیرند. مجموعه قواعد نشأت گرفته از حقوق عمومی که وظیفه‌ی حمایت از کاربری عمومی اموال عمومی را دارد، شامل اصولی در زمینه‌ی تملک، واگذاری، نگهداری و استفاده از اموال عمومی می‌باشد. در مجموع این قواعد متفاوت از قواعد حقوق اموال مدنی است و در چارچوب حقوق اداری، یک «حقوق اموال» خاص را ایجاد می‌نماید. اصل غیرقابل واگذاری بودن، اصل غیرقابل توقیف بودن و اصول حاکم بر استفاده از اموال عمومی مانند اصل آزادی، اصل برابری و اصل مجانی بودن، از اجزای این نظام حقوقی‌اند که در پی حمایت از منافع عمومی در این زمینه می‌باشد. اموال عمومی از سه جنبه مورد حمایت قرار می‌گیرند: در برابر تعرضات استفاده‌کنندگان از آن (کاربران)، در مقابل تفریط خود اداره و در نهایت تعرضات اشخاص ثالث مانند مالکان مجاور اموال عمومی. برای نمونه، اصل حمایت کیفری از اموال عمومی آن‌ها را در مقابل استفاده‌کنندگان مصون می‌دارد. اصل الزام به تحدید حدود اموال عمومی و اصل عدم امکان تأسیس حقوق ارتفاعی بر اموال عمومی، مانع تعرضات مجاوران این اموال می‌باشد و اصول غیرقابل واگذاری بودن و الزام به نگهداری از اموال عمومی، این اموال را در مقابل تعدی و تفریط خود اداره محفوظ می‌دارد. الزامی کردن این راهکارها در قالب قانون ضرورتی اجتناب‌ناپذیر برای رفع تعرضات و خودسری‌ها نسبت به ثروت ملی می‌باشد. نظام حقوقی کشور ما در زمینه‌ی اموال عمومی از نابسامانی و عدم شفافیت رنج می‌برد که این مسئله زمینه‌ی بروز مفاسد را تقویت کرده است. درباره‌ی حمایت از اموال عمومی نیازمند تأسیس یا تنقیح قانون مشهود می‌باشد. پیشنهاد می‌شود در چارچوب یک قانون جامع در زمینه‌ی اموال عمومی، ساماندهی مناسب در خصوص اموال عمومی تحت اختیار اشخاص عمومی اعم از دولت، مؤسسات دولتی و عمومی و شرکت‌های دولتی صورت پذیرد. لذا با لحاظ قرابت موضوع این پژوهش هرگونه اقدام جهت فروش اموال دولت در صورتی مشروع است که مراتب و شرایط مشروح موضوع مقاله در آن مطمح نظر باشد.

منابع:

منابع فارسی:

- شکوہی، محمد رضا، (۱۳۹۲)، ساختار سازماندهی و توصیفی از قراردادهای در صنعت نفت ایران، تهران: دانشگاه امام صادق (ع).
جعفری لنگرودی، محمدجعفر، (۱۳۷۰)، حقوق اموال، تهران: گنج دانش.
کاتوزیان، ناصر، (۱۳۹۲)، اموال و مالکیت، تهران: میزان.
کریمی، عباس؛ پرتو، حمیدرضا؛ داوری‌پذیری اختلافات راجع به اموال عمومی و دولتی، قابل دسترس در:
<http://www.h-partow.com/ContentDetails.aspx?Typeid=219>
کاتوزیان، ناصر (۱۳۷۶)، اموال و مالکیت، تهران: نشر دادگستر.
داراب پور، مهرباب (۱۳۹۱)، حقوق اموال و مالکیت، تهران: انتشارات جنگل.
کنعانی، محمدطاهر (۱۳۸۷)، تملک اموال عمومی و مباحثات، تهران: میزان.
جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۷۳)، حقوق اموال، تهران: انتشارات گنج دانش.
هندی، سیداصغر، (۱۳۸۶)، بررسی تسری شروط اصل ۱۳۹ قانون اساسی به اموال شرکت‌های دولتی، مجله حقوقی دادگستری، زمستان، شماره‌های ۷۱، ۶۱.
طباطبایی موتمنی، منوچهر، (۱۳۷۹)، حقوق اداری، تهران: سمت.
عباسی، بیژن، (۱۳۸۹)، حقوق اداری، تهران: دادگستر.
انصاری، ولی‌الله، (۱۳۹۰)، کلیات حقوق اداری، تهران: میزان.



نهمین کنفرانس بین‌المللی و ملی مطالعات مدیریت، حسابداری و حقوق
۲۹ و ۳۰ آذر ۱۴۰۲ | دانشگاه تهران

- قاضی، سید ابوالفضل، (۱۳۹۰)، *بایسته‌های حقوق اساسی*، تهران: میزان.
- گرچی، ابوالقاسم، (۱۳۶۹)، *مقالات حقوقی*، تهران: دانشگاه تهران.
- باقری، محمود؛ شوشی نسب، نفیسه (۱۳۹۰)، *محدودیت‌های تملک سهام بانک‌ها در ایران با مطالعه تطبیقی*، پژوهش‌های حقوق تطبیقی، دوره ۱۵، ش ۲، صص ۱-۲۰.
- جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۷۸)، *حقوق ثبت*، تهران: کتابخانه‌ی گنج دانش، جلد ۱.
- شهری، غلامرضا (۱۳۶۹)، *حقوق ثبت اسناد و املاک*، تهران: سعید نو.
- کرمی، حامد (۱۳۹۳)، *مبانی و اصول حاکم بر اموال اشخاص عمومی در حقوق ایران و فرانسه*، رساله‌ی دکتری، دانشگاه تهران، پردیس فارابی.
- منتظری، حسینعلی (۱۳۸۶)، *مبانی فقهی حکومت اسلامی*، قم: سرایی، ج ۷.

منابع لاتین:

- Christman, John, (1994), *The Myth of Property: Toward an Egalitarian Theory*, New York: Oxford University Press.
- Cotula, Lorenzo, (2017), “*Land, Property and Sovereignty in International Law*”, *Cardozo Journal of International & Comparative Law*; Spring, Vol. 25, Issue 2.
- Debbasch, C. (1999), *Droit administratif des biens*, Paris: PUF.
- Foulquier, N. (2011), *Droit administratif des biens*, Paris: Lexisnexis.
- Chapus, R. (2001), *Droit administratif général, Paris*: Montchrestien. Vol. 2.
- Binczak, P. (2000), *Droit administratif des biens*, Paris: Gaullino.
- Gaudemet, Y. (2002), *Droit administratif des biens*, Paris: L.G.D.J.