

چکیده

قانونگذار از سالیان دور اراضی مجاور دریا را ملی اعلام کرده و استفاده ی اختصاصی از آنها را تنها در موارد معدودی مورد تایید قرار داده است. اگرچه این حقیقت در اراضی شمال کشور چندان قابل تایید نیست. با این وجود دولت در جهت ارائه خدمات عمومی و منافع عام مردم، نیاز به ایجاد تاسیساتی در اراضی مجاور دریا دارد. تلاش در جهت ارائه راهکارهایی برای تثبیت مالکیت نهادهای دولتی بر این اراضی باید با شناخت ماهیت حقوق اموال عمومی در نظم حقوقی کنونی همراه باشد. بررسی تطبیقی این موضوع و همچنین ملاحظات عملی لازم می دارد که دفاع از تصرفات دولت بر اراضی ملی با توجه به اهمیت این اموال از منظر عمومی و خدماتی صورت گیرد. از همین رو دفاع از مالکیت دولت محدود به تصرفاتی است که نفع عمومی از آن حاصل گردد. اگر چه این تفکیک در نظام حقوقی کشور چندان پررنگ نیست، اما نبود رژیم حقوقی متفاوتی برای این دسته از اموال بسیار مضر است. در این تحقیق تلاش شده است که با تکیه بر این تمایز، اموال تحت تصرف نهادهای نظامی که به نحوی در وظیفه ی خطیر تامین امنیت و نگرانی از مرزها دخیل هستند، از هرگونه تعرض مصون بمانند.

کلمات کلیدی: اراضی ساحلی، اموال عمومی، استفاده اختصاصی، خدمت عمومی، اموال حاکمیتی

^۱ - کارشناسی ارشد حقوق - پژوهشگر مرکز تحقیقات کاربردی و آموزش معاونت حقوقی و امور مجلس ناجا

قانون مدنی در ماده ۱۴۰ حیازت مباحات را یکی از اسباب تملک دانسته است، یکی از موارد آن احیای موات است. قانونگذار در جهت جلوگیری از سواستفاده افراد، قوانین متعددی در این زمینه با هدف ضابطه مند کردن احیا اراضی وضع کرده است. در این راستا قانون اراضی مستحدث و ساحلی در سال ۱۳۵۴ به تصویب شورای ملی رسید و آیین نامه های متعددی در رابطه با این قانون توسط نهادهای دولتی وضع گردیده است. که آخرین آن مربوط به اصلاح ماده ۳ آیین نامه اجرایی تبصره ۲ ماده ۲ مورخ ۱۳۹۶/۰۲/۳۰ است که خود نشان از اهمیت این قانون دارد. برای رسیدن به طرح سوال در این پژوهش لازم است که در ابتدا مقدماتی را درباره ی این قانون ذکر کنیم. در ماده ۱ این قانون، اراضی مجاور دریا را به سه دسته تقسیم کرده است. اراضی مستحدث، اراضی ساحلی و حریم. اراضی مستحدث عبارتند از: زمین هایی که در نتیجه پایین رفتن سطح آب یا هر نوع جریان آب در کرانه ها دریا و دریاچه ها و جزایر یا در نتیجه پایین رفتن آب یا خشک شدن تالابها ظاهر و یا ایجاد می شود. این پایین رفتن، باید به صورت طبیعی باشد و خشک نمودن جهت استفاده را شامل نمی گردد (پیلوار، فرخی، ۱۳۹۷: ۳۱) در همین رابطه، قانون، اراضی ساحلی را پهنه ای دانسته "با عرض مشخص از اراضی مجاور دریا و دریاچه ها یا خلیج که حداقل از یک سو به کنار دریا یا دریاچه خلیج متصل باشد". و در آخر حریم را قسمتی از اراضی ساحلی و مستحدث تلقی کرده "که از یک طرف آن متصل به آب دریا یا دریاچه یا خلیج یا تالاب باشد". قانونگذار در ماده ۳ مالکیت اراضی مستحدث را دولتی دانسته است. و همین حکم را در ماده ۴ برای اراضی ساحلی در نظر گرفته است. اما در مورد حریم حکمی در مورد مالکیت نیآورده است. بلکه در ماده ۷ آن را قابل تملک خصوصی و تصرف خصوصی ندانسته است. که این معنی را القا می کند که این اراضی بر خلاف اراضی مستحدث و ساحلی، جز اموال عمومی هستند..

علی رغم صراحت ماده ۷ قانون اراضی مستحدث و ساحلی مصوب ۱۳۵۴ مبنی بر ممنوعیت ساخت و ساز در حریم ۶۰ متری دریا، در سواحل دریای خزر در استان های شمالی اعم از گلستان، گیلان و مازندران، شاهد حجم وسیع ساخت و ساز در حریم دریا هستیم. و حتی ماده ۶۳ قانون برنامه چهارم توسعه که دولت را موظف نمود که طرح آزاد سازی اراضی حریم را اجرایی کند، موفقیت چندانی نداشته است.

از سوی دیگر دولت برای انجام وظایف خود نیاز به ایجاد تاسیسات و اماکنی در اراضی مجاور دریا دارد. حال سوال این است که دولت با چه راهکارهایی می تواند مالکیت خود را در این اراضی، تثبیت کند. علی الخصوص اراضی حریم که نیروهای مسلح (ناجا) برای انجام وظایف امنیتی و مرزبانی خود نسبت به ایجاد تاسیسات اقدام نموده اند. براساس نظریه «قدرت عمومی»، نیروهای مسلح عهده دار یکی از اعمال حاکمیتی کشور، یعنی امور دفاعی، هستند و از دیگر سو، دفاع ملی یک «خدمت عمومی» است که نیروهای مسلح به عنوان بخشی از دولت به شهروندان ارائه میکنند. هر دوی این مبانی سبب میشود که اموال نیروهای مسلح در زمینه امور دفاعی در جایگاه خاص حقوقی قرار بگیرند و تابع قواعدی باشند که مقتضای اهمیت امور دفاعی است. به عبارتی برای دفاع از تصرفات و تاسیسات نیروهای مسلح باید به رژیم متفاوت از رژیم حقوق مدنی استناد کرد تا از هرگونه تعرض و ادعا که منجر به اخلاف در انجام خدمت دفاع ملی می شود، مصون داشته شوند.

به منظور رسیدن به این هدف، بررسی تطبیقی و مطالعه در نظام حقوقی فرانسه می تواند مفید فایده باشد به علاوه جستجو در قوانین مربوط به اموال نیروهای مسلح در پی بردن به قصد قانونگذار برای قایل شدن رژیمی خارج از حقوق مدنی نسبت به این اموال ضروری است. اما در ابتدا ذکر مقدماتی در باب قواعد و اصول استفاده از اموال ملی اجتناب ناپذیر می باشد.

۱- استفاده و محافظت از اراضی مجاور دریا

قانونگذار اراضی حریم دریا را ملی اعلام کرده است. در استفاده از اموال عمومی، اصل آزادی عموم مردم در است. این اصل از اصول بنیادین حقوق بشر است. قانونگذار حق نظارت خود را در این اموال در قالب یک نظام کیفردهنده نه پیشگیرانه اعمال می‌کند (چاپوس، ۲۰۰۱: ۳۷۴) در بند ۶ اصل ۲ قانون اساسی، به نحوی به این اصل اشاره شده است، به موجب آن هرگونه استفاده اختصاصی از اموال عمومی را امری استثنایی و تابع مجوز دانسته است.

نظر به اهمیت اموال عمومی، نظام های حقوقی، قواعد متعددی برای حفاظت از این اموال در برابر تمامی صدمات و لطماتی که می‌تواند کاربری آن را به خطر بیندازد، تدوین کردند. در برخی مواقع این خطر ناشی صدماتی است که از کوتاهی و قصور اداره پدید می‌آید، از همین رو قانونگذار اداره را ملزم به حفاظت از اموال عمومی می‌کند. گاهی این خطرها ناشی از اشخاص دیگر است که در آن اموال عمومی در برابر خطر تغییر مالکیت با اصل غیرقابل واگذاری بودن محافظت میشود و از سوی دیگر، در برابر خطر صدمات و تعدیات مادی و تصرف بدون عنوان با ضمانت اجراهای کیفری محافظت می‌شود.

مبنای اساسی اصل غیرقابل واگذاری بودن اموال عمومی "کاربری اموال عمومی و مقتضیات آن" است. به این معنی که کاربری اموال عمومی تنها بواسطه ی مالکیت کامل و تام اموال عمومی تضمین می‌شود. اصل اخیر به عنوان وجه تمایز میان اموال عمومی و اموال دولتی مطرح شده. اموال عمومی برخلاف اموال دولتی قابل واگذاری نیستند. (کرمی، ۱۳۹۳: ۱۷۱) در فقه امامیه اصل غیرقابل واگذاری بودن اموال عمومی تایید شده است و این اصل معیار تمییز اموال غیرخصوصی و خصوصی است. با این تفاوت که اموال دولتی اموال امام یا انفال، قابل واگذاری نیست، مگر با اذن امام، درحالیکه اموال عمومی (اموال مسلمانان) مطلقا قابل واگذاری نیست (منتظری، ۱۳۶۷: ۱۰۳). هرچند این موضوعات میان فقها محل اختلاف است. در حقوق ایران، مواد ۲۲ تا ۲۱ قانون مدنی اصل

غیرقابل واگذاری بودن اموال عمومی را به رسمیت شناخته. در قانون اساسی مشروطه اثری از این اصل دیده نمی‌شود، اما در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران این اصل تنها در مورد اموال تاریخی یا نفایس ملی مطرح شده.

لازم به ذکر است غیرقابل واگذار بودن، تمامی انحا و اشکال واگذاری اموال عمومی اعم از ارادی، مانند فروش و قهری مانند سلب مالکیت در برمی‌گیرد. تمامی آنها باطل هستند و حتی خریدار با حسن نیت (ناآگاه) ملزم به استرداد آنهاست. با این اوصاف دفاع از تصرفات نهادهای دولتی در این اراضی کار چندان ساده ای نیست. و نیاز به مبانی فکری و نظری و همین‌طور جستجو قوانین موضوعه دارد که در ادامه به آنها به این امور اشاره می‌کنیم.

۱-۱- تمایز میان اموال اشخاص حقوق عمومی (دولت) با توجه به کارکرد مطالعه در نظام حقوقی فرانسه

دولت و سایر اشخاص عمومی برای انجام وظایف و تعهدات خود اموال و تاسیسات بسیاری در اختیار دارند. بررسی حقوقی اموال مربوط به دولت در فرانسه از قرن نوزدهم آغاز شد. رویه قضایی و دکترین حقوق دانان تعاریفی از مالکیت عمومی و اموال عمومی ارائه داده اند، از آنجا که در متون قانونی تعریفی در این خصوص موجود نیست. از منظر تاریخی در فرانسه میان اموال اداره به عنوان مسوول مدیریت عمومی^۲ و مدیریت خصوصی^۳ تمایزی وجود نداشته است. به مرور تمایزی بنیادین میان دارایی‌های عمومی شکل گرفت و ثروت عمومی^۴ و ثروت خصوصی^۵ مبتنی بر دوگانگی حقوقی فرانسه (حقوق عمومی - حقوق خصوصی) به وجود آمد.

این مفهوم با شباهت‌ها و تفاوت‌هایی در نظام حقوقی ما با عنوان اموال عمومی و دولتی مطرح می‌شود. با توجه به ضرورت تامل پیرامون این اموال و از طرف دیگر مشخص نمودن مفهوم و حیطه‌ی اموال اشخاص عمومی از

^۲Gestion publique

^۳Gestion privé

^۴Le domaine public des personnes publiques

^۵Le domaine privé des personnes publiques

اشخاص خصوصی، به این موضوع به عنوان تجربه ی نظری و عملی کشور فرانسه می پردازیم. نیاز به یادآوری نیست که نظام حقوقی ما متأثر از نظام حقوقی این کشور است که این مسئله ضرورت این پژوهش را دو چندان می کند.

حقوق دانان فرانسوی با تفاسیر خود از قانون مدنی فرانسه، تفاوت میان دو دسته اموال را به وجود آوردند. علت اصلی پیدایش این دکتترین نیاز فزاینده نسبت به ایجاد یک رژیم حقوقی خارج از حقوق مدنی برای اموال عمومی بود، رژیمی که بتواند به طور موثر از این اموال در چارچوبی جدید محافظت کند و ثروت عمومی را حوزه ی حقوق مدنی خارج، تابع حقوق عمومی کند. (موتمنی، ۱۳۹۰: ۳۰۵) حقوقدانان به این منظور استدلال کرده اند که فعالیت قدرت عمومی یا اعمال حاکمیتی فعالیت است که در آن ساختار دولت از طریق فرمان ها، ممنوعیت ها و مقررات یک جانبه عمل می کنند. وجه بارز این حوزه اراده تحکم آمیز دولت است (گادمنت، ۲۰۱۴: ۳۳). این اراده انحصاری دولت به دنبال تامین نفع عام^۱ است. به عبارت دیگر، اداره تنها در جایی که به دنبال تحقق یک نفع عمومی است. از امتیازات قدرت عمومی خود استفاده می کند (لاگت، ۲۰۰۳: ۱۲۰۱). بنابراین، رژیم حقوقی حاکم در این زمینه حقوق اداری و مرجع خاص دادرسی حاکم بر آن ها نیز دادگاه های اداری هستند. به بیان برتملی: "هر جا که اداره اقدامات خود را بواسطه قدرت تحکم خود پیش می برد آن عمل خارج از حقوق عام است چرا که اقدامات این چنینی توسط افراد انجام نمی شود" (برسمی، ۱۹۳۳: ۱۰۰۸).

حتی در قانون اراضی مستحدث هم می توان نشانه هایی از تمایز را یافت. از آنجایی که در ماده ی ۸ اجازه داده است که تاسیساتی ضروری دولتی که جنبه ی اختصاصی نداشته باشد، در اراضی مجاور و حریم باقی بمانند. در واقع همه اموال دولتی را به یک نحو ملاحظه نکرده، بلکه دسته ای از این اموال که موجب نفع عمومی است و کل جامعه را تحت تاثیر قرار میدهد. از سایر اموال دولتی متمایز ساخته است.

هرچند این تفکیک یادگار دوره‌های است که حقوق اداری متکی به ایده "قدرت عمومی" بود، در دوره تفوق مفهوم "خدمات عمومی" نیز تمایز میان اموال اداره تداوم یافته است. و رای مباحث نظری، همواره اموالی، اعم از طبیعی و مصنوعی، وجود داشته است که با منافع جامعه ارتباط تنگاتنگ دارد و انتظار حمایت از آن از سوی دولت، به عنوان قدرت برتر برای سودرسانی به همه مطرح است. این ضرورت کارکردی فارغ از نوع فضای نظری حقوق اداری، تمایز میان اموال را استمرار بخشیده است. قواعد خاص حاکم بر اموال اداره یکی از اصلیتین مظاهر «امتیازات قدرت عمومی» است. دقیقاً همین مبنا درباره اموال اداره نیز به کار گرفته شد و تمایز بین «اموال ملی» و «اموال اختصاصی» در دل اموال اداره از قرن نوزدهم مطرح شد. اموال ملی اموالی است که تابع حقوق اداری است؛ یعنی اداره درباره آن جایگاه برتر و تحکم آمیز را دارد و اموال اختصاصی شامل اموالی است که اداره در زمینه آن همانند افراد عادی و در نتیجه تابع حقوق خصوصی است. در اموال ملی یک نفع عام مطرح است؛ درحالیکه در اموال اختصاصی، اداره به دنبال منافع خاص خود، از جمله منافع اقتصادی و مالی و نه منفعت عمومی است. ضرورت حمایت از اموالی که منفعت عمومی را تأمین میکنند، باعث شکل گیری مفهوم اموال ملی شد که اداره از امتیازات قدرت عمومی» برای حفاظت از آن بهره می برد. (موتمنی، ۱۳۹۰:

(۳۰۵)

۲-۱- معیار تمایز میان اموال اشخاص عمومی

در حقوق فرانسه برای تشخیص ثروت عمومی از ثروت اختصاصی سه معیار ارایه داده شده: الف) تعلق مال به شخص عمومی (مالکیت عمومی) ب) اختصاص آن به یک نفع عمومی ج) آمایش

برابر این ضوابط اموالی که در تملک شخص عمومی است و به یک استفاده عمومی یا خدمتی که عموم مردم را متاثر میکند و برای این آمایش شده، متعلق به ثروت عمومی است. در صورت نبود شرط اول، مال موردنظر از حوزه مالکیت عمومی خارج می شود و وارد مالکیت خصوصی می شود، اما با نبود شروط اول و سوم، مال در

قلمرو مالکیت عمومی باقی می ماند، اما وارد ثروت خصوصی شخص عمومی می شود. مجموعه قوانین مالکیت اشخاص عمومی مصوب سال ۲۰۰۶ میلادی این تعریف را با اندکی تغییر در ماده ۱-۲۱۱۱ پذیرفته است: "ثروت عمومی یک شخص عمومی مذکور ماده ۱ متشکل از اموالی است که به آنها تعلق دارد و مورد استفاده مستقیم عموم قرار می گیرند و یا به خدمت عمومی اختصاص می یابند به شرطی که آن ها به وسیله آمایش ضروری، منطبق با اهداف خاص این خدمت شده باشند". این تعریف که امروزه فراوان به آن استناد می شود، هم زمان معیارهای اختصاص به استفاده عموم و خدمات عمومی را لحاظ کرده، اما به عنوان یک عامل محدود کننده، ایده منطبق سازی ضروری یا آمایش را وارد این معیار کرده است. شرح مختصری از هر یک از این معیارها برای تعمیق بحث ضروری است.

۱-۲-۱- اصل مالکیت عمومی

برای اینکه یک مال را جزیی از ثروت عمومی تلقی کنیم باید در مالکیت شخص عمومی باشد. به عبارت دیگر، کافی است که مال متعلق به شخص خصوصی باشد تا از ملکیت عمومی خارج شود. مالکیت عمومی اولین شرط برای اجرای قواعد خاص ثروت عمومی است (بینزاک، ۲۰۰۰: ۱۶).

۱-۲-۲- شرط کاربری

از اموالی متعلق به اشخاص عمومی تنها آنهایی که نفع عمومی از آن حاصل می گردد، جز ثروت عمومی می شود، خواه عموم مردم مستقیم از آن استفاده کنند یا در راستای خدمت عمومی به آن نیاز باشد. پس از مالکیت عمومی، اختصاص به نفع عام دو نیم شرط اجرای قواعد ثروت عمومی است که این اموال را از ثروت خصوصی اشخاص عمومی جدا می کند.

۱-۲-۳- آمایش

آخرین معیاری که بر اساس آن ثروت عمومی از سایر اموال اشخاص عمومی جدا می شود، این است که این اموال آمایش شده باشند. آمایش امری ضروری است، خواه کاربری مال استفاده عموم باشد یا به نیازهای یک خدمت عمومی اختصاص یافته باشد. رویه قضایی فرانسه در تحولات خود به این نتیجه رسید که ضابطه کاربری کافی نیست، در نتیجه شرط تکمیلی به عنوان آمایش نیاز است. بنابراین قواعد خاص ثروت عمومی زمانی جاری می شود که کاربری عمومی مال با آمایش کامل شود. آمایش می بایست متناسب با استفاده و قابلیت های مال صورت گیرد و می تواند اعم از آماده سازی یا محافظت از مال باشد (بینزاک، ۲۰۰۰: ۲۶).

۲- تمایز در میان اموال دولتی در حقوق ایران با تاکید بر اموال نیروهای مسلح

نخستین بار در نظام قانونگذاری ایران، با تصویب «ماده واحده قانون تعیین مرجع دعاوی بین افراد و دولت در اردیبهشت ۱۳۰۷، تقسیم اعمال دولت به حاکمیت و تصدی به طور ضمنی مورد شناسایی قرار گرفت. بررسی رویه قضایی در ایران نیز حاکی از آن است که تاکنون آرای قابل ذکری که به تعیین مرزهای مفهومی اعمال حاکمیت و تصدی را کمک مؤثری کند صادر نشده. از همین رو به طور دقیق معلوم نیست که دادگاهها چه اعمالی را در شمار اعمال حاکمیت تلقی میکنند. آخرین مصوبه هایی که به بحث اعمال حاکمیتی و تصدی پرداخته، قانون مدیریت خدمات کشوری است که در ماده ۸ اقدام به ارائه تعریفی از امور حاکمیتی و تعیین مصادیق آن کرده است. در این مصوبه، امور و اعمال حاکمیتی مترادف با "سیاستگذاری، برنامه ریزی، نظارت و غیره" دانسته است. در مقابل، مفاهیم گنگ و چند پهلوی این ماده تنها، «حفظ تمامیت ارضی کشور و ایجاد آمادگی دفاعی و دفاع ملی»، از آن دسته از اموری است که در حاکمیتی بودن آن در میان تردید کمتری وجود

^۷ رأی هیئت عمومی دیوان عالی کشور در سال ۱۳۴۸ از موارد استثنایی در این زمینه بوده است که طبق آن تغییر تابعیت از اعمال حاکمیت دولت تلقی گردیده و در نتیجه رسیدگی به دادخواست ترک تابعیت فقط در صلاحیت هیئت وزیران اعلام شده است (رأی شماره ۱۲۱- ۴۸/۴/۲۴ هیئت عمومی دیوان عالی کشور). شایان ذکر است، چند رأی معدودی که در گذشته در خصوص اعمال حاکمیت دولت صادر شده است و در آنها شعب دیوان عالی کشور اعمالی مانند گرفتن عوارض گمرکی، انحصار تجارت خارجی، امور مربوط به مالیات و ضبط و جمعآوری و نگهداری اموال اتباع دولتهای بیگانه را از مصادیق اعمال حاکمیت شمردهاند، نوعاً ناظر بر تعیین مراجع صالح اداری و قضایی برای رسیدگی به این گونه دعاوی است.

دارد. در حقیقت، شاید مفاهیم دیگر به مرور زمان، امکان تغییر جایگاه و حرکت از سمت امور حاکمیتی به امور تصدی و برعکس را تجربه کنند، اما امور دفاعی - نظامی از مواردی است که اعمال قدرت دولت در آن نقش اساسی دارد و کمترین شبهه ای در حاکمیتی بودن این اعمال وارد می شود.

ماهیت حاکمیتی اعمال نیروهای مسلح منافاتی با فعالیت تصدی گرانه آنها ندارند. وجهه غالب عملکرد این نیروها تأمین مستقیم منفعت عمومی از طریق تحقق «دفاع ملی» است. قانون اساسی و قوانین عادی مجوز فعالیت تصدی را به نیروهای مسلح صادر کرده اند. اصل ۱۴۷ قانون اساسی به دولت اجازه داده که از تجهیزات ارتش در زمان صلح برای اموری مانند تولید و ساخت طرحهای عمرانی در کنار امور حاکمیتی، مانند آموزش، امداد و رفع محرومیت، استفاده کند. تجهیزات و نیروی انسانی در اختیار نیروهای مسلح سرمایه مهمی برای کشور محسوب میشوند که در زمان صلح، می توان استفاده های فراوانی از آنها داشت. به عنوان مثال، "قانون اجازه تشکیل شرکتهای عمرانی و خدمات فنی به وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح" مصوب ۱۳۷۳، اجازه انجام امور اقتصادی و سودآور را در قالب شرکت دولتی به وزارت دفاع داده است. این اجازه منوط به حفظ توان رزمی و آمادگی دفاعی مأموریت اصلی نیروهای مسلح است. خدمات فنی و تخصصی موضوع این قانون شامل خدمات مشاورهای و مهندسی، نقشه برداری، آزمایشگاهی و نرم افزار خواهد بود. کلیه ابزار، تجهیزات و ماشین آلات، اعم از سنگین، نیمه سنگین و سبک، مورد نیاز شرکتهای موضوع این قانون، ابتدا در اختیار شرکتی به نام «شرکت پشتیبانی» وابسته به وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح قرار خواهد گرفت تا حسب نیاز در قبال دریافت «اجاره بها به نرخ روز» در اختیار شرکتهای موضوع این قانون قرار داده شود. کلیه وجوه دریافتی موضوع این قانون به خزانه داری کل واریز و معادل صد درصد آن برای خرید تجهیزات جایگزین و هزینه بازسازی آنها به وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح تخصیص داده خواهد شد.

^۸ دولت باید در زمان صلح از افراد و تجهیزات فنی ارتش در کارهای امدادی، آموزشی، تولیدی، و جهادسازندگی، با رعایت کامل موازین عدل اسلامی استفاده کند، در حدی که به آمادگی رزمی آسیبی وارد نیاید.

همچنین از کلیه ساختمانهایی که مورد استفاده شرکت‌های موضوع این قانون می‌باشد، «اجاره بها مطابق نرخ روز» دریافت و به خزانه داری کل واریز خواهد شد. هزینه های ناشی از مصرف آب، برق، گاز، تلفن و نگهداری ساختمانها و تأسیسات به عهده شرکت‌های بهره بردار خواهد بود و در صورت استفاده از جایگاه های سوخت رسانی مربوط به نیروهای مسلح و وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، بهای مواد مصرفی معادل قیمت روز دریافت و به خزانه داری کل واریز میگردد.

۳- حقوق حاکم بر اموال ملی نیروهای مسلح

نیروهای مسلح با ماهیت حقوقی وزارتخانه یا مؤسسه دولتی اصولاً تابع قواعد عام مربوط به اموال دولتی، مانند قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶ هستند، مگر اینکه قانونگذار در مواردی نیروهای مسلح را از شمول این قوانین مستثنا کرده باشد. این قانون، تعریفی از اموال نیروهای مسلح ارائه نکرده است. ولی مفاد مواد ۱۰۶ به بعد قانون، حاوی نمونه ها و معیارهایی به منظور شناخت این اموال میباشد. هنگامیکه از قواعد خاص حاکم بر اموال ملی صحبت میشود، در واقع اذعان میگردد که این قواعد بر اموال اختصاصی نیروهای مسلح حاکم نیست و تابع قواعد عام حاکم بر اموال عمومی می‌باشد. از اینرو، و به دلیل اهمیت فراوان اموال ملی تحت تصرف نیروهای مسلح، صرفاً به این قواعد اشاره میگردد. و قواعدی را ذکر خواهیم کرد که دلالت بر عدم تبعیت اموال ملی نیروهای مسلح از مقررات عام حقوق مدنی دارد. در ابتدا به اصل غیرقابل واگذار بودن اموال ملی نیروهای مسلح به صورت عام سپس به اصل عدم امکان توقیف این اموال خواهیم پرداخت و در آخر به بررسی امر مقام معظم رهبری در مسئله خلع ید اراضی نیروهای مسلح می پردازیم که در پرونده های ناجا و در کل نیروهای مسلح بسیار موثر است و می تواند احکامی که بر مبنای اعمال قواعد حقوق مدنی بر علیه ناجا صادر شده، بشکند.

۱-۳- اصل غیرقابل واگذار بودن اموال ملی در نیروهای مسلح

قانون محاسبات عمومی، همانند قانون مدنی، اموال را به دو دسته کلی منقول و غیرمنقول تقسیم کرده که دارای احکام خاص خود هستند. در زمینه اموال منقول با دو گروه اموال منقول مصرفی و غیرمصرفی روبرو هستیم.^۹ آنچه که اهمیت ویژه ای دارد و در راستای ارائه خدمات از سوی اشخاص عمومی مهم است، اموال منقول غیرمصرفی و اموال غیرمنقول میباشد که قانون محاسبات در خصوص آنها تعیین تکلیف میکند. بنابراین، اموال مصرفی و در حکم مصرفی تابع قواعد مدنی میباشد، مگر اینکه حکم خاصی درباره آن تصریح شود (مانند آیین نامه اموال دولتی). اسلحه ها، ماشین های جنگی (مانند تانک، کشتی جنگی یا هواپیمای جنگی) از اموال منقول غیرمصرفی و ابنیه و راه های نظامی و پادگانها از اموال غیرمنقول نیروهای مسلح محسوب میشوند که هر دو دسته جزء اموال حاکمیتی میباشد.

مهمترین تمایز اموال حاکمیتی از تصدی در مسئله «قابلیت واگذاری» آنها از هر طریقی، اعم از ارادی مانند فروش، اجاره و غیرارادی مانند سلب مالکیت، است. اموال حاکمیتی قابل واگذاری نیستند و صرفاً در راستای ارائه آن عمل حاکمیتی که دارای نفع عام است، مورد استفاده قرار می گیرند؛ از همین رو، قواعد حقوقی خاصی از آنها حمایت می کند. در مقابل، اموال تصدی که مستقیماً به عموم مردم نفعی نمی رسانند، قابل واگذاری از سوی اشخاص عمومی و از نظر ماهوی تابع قواعد حقوق خصوصی هستند. به عنوان مثال، پادگان ها، اسلحه و مهمات نیروهای مسلح که برای تأمین دفاع ملی به کار گرفته میشوند و جزء اموال ملی به حساب می آیند، در مقابل مهمانسراها یا خانه های سازمانی نیروهای مسلح که مستقیماً توسط کارکنان آن مورد استفاده قرار میگیرند، جزء اموال اختصاصی نیروهای مسلح خواهند بود. ازاینرو، بر مبنای ماده ۱۱۵ قانون محاسبات عمومی، تأسیسات، استحکامات نظامی، کارخانجات اسلحه و مهماتسازی نیروهای مسلح غیرقابل واگذاری

^۹ ماده ۴ آیین نامه اموال دولتی مصوب ۱۳۷۲ اموال منقول موضوع این آیین نامه را به سه دسته تقسیم میکند: اموال منقول مصرفی، اموالی هستند که بر اثر استفاده، به صورت جزئی یا کلی از بین میروند. ۱. اموال منقول غیر مصرفی اموالی هستند که بدون تغییر محسوس و از دست دادن مشخصات اصلی بتوان به طور مکرر آنها را مورد استفاده قرار داد. ۲. اموال در حکم مصرفی اموالی هستند که در ظاهر با اموال غیرمصرفی مشابهت دارند، اما به لحاظ طبیعت و ماهیت یا ارزش کم، تنظیم حساب رأی آنها به صورت حساب اموال غیرمصرفی ضرورت ندارد.

هستند. هرچند این ماده درباره اموال غیرمنقول سخن میگوید، تبصره ماده ۱۱۲ قانون محاسبات برخی اموال منقول را نیز ممنوع اعلام کرده و مصادیق آن را به سایر قوانین ارجاع داده است. مهمترین متن قانونی در این زمینه ماده ۲۶ قانون مدنی است که ماده ۱۱۵ قانون محاسبات باز تقریر بخشی از این ماده است. در این ماده، قانون مدنی علاوه بر اموال غیرمنقول غیرقابل واگذاری به اموال منقول غیرقابل واگذاری، مانند اسلحه و ماشین های جنگی اشاره کرده است.^{۱۰} همچنین به عنوان تاکید در انتهای ماده، معیار تمایز اموال قابل واگذاری و غیرقابل واگذاری (اموال حاکمیتی و اموال تصدی) را به کارگیری این اموال منقول و غیرمنقول در راستای مصالح عمومی و منافع عمومی میداند که در اینجا منظور دفاع ملی است. بنابراین کلیه اموال منقول (غیرمصرفی) و غیرمنقول که در راستای تأمین دفاع و امنیت ملی از سوی نیروهای مسلح استفاده میشود، جزء اموال ملی (حاکمیتی) و غیرقابل واگذاری است.

۲-۳- قواعد حاکم بر توقیف اموال نیروهای مسلح

بر این اساس، قانون نحوه پرداخت محکومبه دولت و عدم تأمین و توقیف اموال دولتی مصوب ۱۳۶۵/۸/۱۵ طی ماده واحدهای مقرر میدارد: «وزارتخانه ها و مؤسسات دولتی که درآمد و مخارج آنها در بودجه کل کشور منظور میگردد، مکلف اند وجوه مربوط به محکوم به دولت در مورد احکام قطعی دادگاهها و اوراق لازم الاجرای ثبتی و دفاتر اسناد رسمی و یا اجرای دادگاهها و سایر مراجع قانونی را با رعایت مقررات از محل اعتبار مربوط به پرداخت تعهدات بودجه مصوب سالهای قبل منظور در قانون بودجه کل کشور و در صورت عدم وجود و عدم امکان تأمین از محلهای قانونی دیگر در بودجه سال بعد خود منظور و پرداخت نمایند، اجرای دادگستری و ادارات ثبت اسناد و املاک و سایر مراجع قانونی دیگر مجاز به توقیف اموال منقول و

^{۱۰} ماده ۲۶ قانون مدنی: «اموال دولتی که معد است برای مصالح یا انتفاعات عمومی مثل استحکامات و قلاع و خندقها و خاکریزهای نظامی و قورخانه و اسلحه و ذخیره و سفاین جنگی و همچنین اثاثیه و ابنیه و عمارات دولتی و سیمهای تلگرافی دولتی و موزهها و کتابخانههای عمومی و آثار تاریخی و امثال آنها و یا بالجمله آنچه که از اموال منقوله و غیرمنقوله که دولت بعنوان مصالح عمومی و منافع ملی در تحت تصرف دارد قابل تملک خصوصی نیست.

غیرمنقول وزارتخانه ها و مؤسسات دولتی که اعتبار و بودجه لازم را برای پرداخت محکوم به ندارند تا تصویب و ابلاغ بودجه یک سال و نیم بعد از سال صدور حکم نخواهند بود. ضمناً دولت از دادن هرگونه تأمین در زمان مذکور معاف است. چنانچه ثابت شود وزارتخانه و مؤسسات یادشده با وجود تأمین اعتبار از پرداخت محکوم به استنکاف نموده اند، مسئول یا مسئولین مستنکف و متخلف توسط محاکم صالحه به یک سال انفصال از خدمات دولتی محکوم خواهند شد و چنانچه متخلف به وسیله استنکاف سبب وارد شدن خسارت بر محکوم له شده باشد، ضامن خسارت وارده می باشد.»

با توجه به ماده واحده یاد شده و برخلاف مواد ۴۹ و ۵۰ قانون اجرای احکام، توقیف اموال منقول و غیرمنقول نیروهای مسلح ممکن نیست و حکم این ماده واحده مختص مقررات قانون اجرای احکام مدنی در این باب است. این امر به هیچ وجه به معنی تبعیض بین نیروهای مسلح و سایر اشخاص نیست، زیرا این نیروها به عنوان تأمین کننده بخشی از امور حاکمیتی، مقررات مخصوص به خود را میطلبند تا در راستای اداره بهتر امور دفاعی پیش بروند و اگر هرکسی بتواند با طرح دعوا علیه این رکن حاکمیتی کشور، به توقیف اموال منقول و غیرمنقول آن پردازد، موجب اختلال در امور دفاعی و نهایتاً اختلال در اداره امور کشور خواهد شد. مطابق اصل استمرار خدمات عمومی که از مهم ترین اصول حقوق اداری است، توقیف اموال نیروهای مسلح سبب قطع عملیات آنها خواهد شد. البته این ماده واحده مخصوص وزارتخانه ها و مؤسسات دولتی است که درآمد و هزینه های آنها در بودجه کل کشور منظور گردیده است و شامل شرکتهای دولتی، هرچند وابسته به نیروهای مسلح، نمی شود.

لازم به ذکر است که عدم امکان توقیف اموال منقول و غیرمنقول نیروهای مسلح به طور موقت است؛ یعنی فقط تا یک سال و نیم بعد از سال صدور حکم اجرا میشود. مثلاً اگر در سال ۱۳۹۴ حکمی علیه این نیروها صادر و متعاقب آن اجرائیه صادر شده است، در سال ۱۳۹۵ و نیمه اول سال ۱۳۹۶ اجرای احکام نمیتواند در

توقیف اموال اقدامی صورت دهد. چنانکه در نظریه مشورتی ۱۳۱۵-۹-۳-۶۷ مورخ ۱۳۶۷/۱۱/۶ اداره حقوقی قوه قضائیه آمده است: از مفهوم مخالف ماده واحده چنین استنباط میشود که چنانچه ظرف یک سال و نیم پس از انقضای سال صدور حکم علیه دولت، محکوم به مورد نظر به شرح مذکور در ماده واحده پرداخت نشود اجرای دادگاه میتواند مطابق مقررات قانون اجرای احکام مدنی مصوب ۱۳۵۶ رفتار کند. ماده واحده مربوط به زمانی است که محکوم به وجه نقد باشد، در غیر این صورت اگر محکوم به عین معین اعم از منقول و غیر منقول یا انجام عمل باشد، از مقررات عمومی پیروی میکند. بنابراین، اگر هریک از ارکان نیروهای مسلح محکوم به خلع ید از ملکی گردید، دیگر از مقررات این ماده واحده استفاده نمیکند.

۳-۳- امر مقام معظم رهبری در خصوص حکم خلع ید اراضی نظامی

در مواقعی که دادگاه حکم به خلع ید نیروهای مسلح از اراضی تحت تصرف خود می دهد؛ خواه با اثبات مالکیت خصوصی افراد یا از سوی نهادهای دولتی که متولی اداره اموال عمومی هستند. نمونه اینکه ناجا در اراضی مجاور دریا شمال کشور با احکام خلع ید متعددی مواجه شده است، در حالی که تاسیسات این نهاد در خدمت عمومی (مرزبانی) بوده است. در این خصوص مقام معظم رهبری، فرمانده نظامی را ملزم کرده است که حکم خلع ید را قبل از اجرا به ستادکل ارائه دهد و مطابق با دستور این نهاد رفتار کند. در آخر این حکم، معظم له فرموده اند: "اگر حرف حسابی و منطقی دارید که این مانع از این است که اجرای حکم را تقبل کنید این را بروید به فلانی بگویید بیایند از من مجوز بگیرند". این حکم را می بایست در قالب مباحث فوق تحلیل کرد که نظام اموال دولتی در خدمت منعت عمومی و در اینجا نیروهای مسلح خارج از قواعد مرسوم حقوق مدنی است. و حتی در جایی که عدم مالکیت این نیروها در دادگاه احراز شده، اما خلع ید و جابجایی از این اراضی سبب خدشه به توان رزمی آنها می شود، ملزم به اجرای حکم نیستند. به عبارتی این حکم مقام معظم رهبری در صدد بیان رژیم حقوقی متفاوت اموال دولتی است که در تامین منافع عموم مردم نقشی حیاتی دارند. در نتیجه آن قواعد

مرسوم حقوق مدنی بر این اموال حاکم نیست و نمی توان با اثبات مالکیت خصوصی و حتی مالکیت عمومی به آنها تعرض کرد.

این حکم علی الاصول در موضع بیان یک قاعده ی ماهویی است تا مجوزی برای عدم اجرای حکم. به موجب آن املاک مورد استفاده ی نیروهای مسلح که در انجام وظایف آنها برای تامین امنیت ضروری هستند و جابجایی آنها موجب خدشه به توان رزمی آنها می شود، به هیچ وجه قابل تعرض توسط اشخاص و سایر دستگاه های دولتی نیستند. تحلیل حکم مقام معظم رهبری از این زاویه ی می تواند مستمسک خوبی برای اعتراض به احکام صادره علیه نیروهای مسلح باشد. به موجب آن نه تنها می توان از اجرای آرا سرباز زد، بلکه رای را از منظر ماهوی و خلاف بین شرع مورد اعتراض قرار داد. و حتی اینکه می توان از این حکم به عنوان یک دفاع در دادرسی استفاده کرد. زیرا اگر به موجب این حکم می توان از اجرای حکم خلع ید به طور دائمی سرباز زد. قاضی رسیدگی کننده با احراز این حقیقت باید از صدور حکم به نفع خواهان خلع ید امتناع کند.

البته این حکم برای تطبیق با اصول دادرسی باید اندکی تغییر کند. الزام فرمانده نظامی به ارائه حکم به ستاد کل، وظیفه ای است که علی الاصول باید بر دوش قاضی رسیدگی کننده باشد. ستاد کل نیروهای مسلح در حکم کارشناس رسمی در هر پرونده خلع ید علیه نیروهای مسلح، بایستی نظر کارشناسی خود را راجع به آثار جابجایی بر توان رزمی نیرو به قاضی ارائه دهد. زیرا دخالت ستاد کل پس از صدور حکم قطعی زمینه ی اختلاف بین نهادهای نظامی و سایر اشخاص عمومی یا عادی را زیاد می کند. کما اینکه در پرونده های طرح شده این واقعیت قابل مشاهده هست.

نتیجه گیری

در حقوق فرانسه اراضی مورد استفاده دستگاه های دولتی بسته به نوع فعالیت آنها تحت رژیم حقوقی متفاوتی گیرند. نظام حقوقی اراضی که دولت در آنها فعالیت انجام می دهد که نفع آن به عموم مردم می رسد و هرگونه توقف در آنها باعث خلل در امور جاری مردم می شود، می بایست از رژیم سایر اموال جدا باشد. در حقوق داخلی لزوم رعایت این تفکیک در اموال مورد استفاده ی نیروهای مسلح و ناجا به شدت احساس می شود. تامین امنیت نفعی است که همه ی آحاد مردم را متاثر می کند. تلقی اینکه اشخاص خصوصی بتوانند با استناد به حقوق فردی و یا حتی منافع عمومی که به اندازه تامین امنیت ضروری نیست، این دستگاه ها را از انجام وظایف خود باز دارد، با هیچ منطق و دلیلی سازگار نیست. این حقیقت در حقوق فرانسه به صورت کامل و مبسوط مورد اشاره قرار گرفته است. عامل اصلی پیدایش این دکترین احساس نیاز فزاینده نسبت به ضرورت پذیرش یک نظام مغایر از حقوق مدنی برای اموال عمومی بود. نظامی که بتواند به صورت ویژه از این اموال در قالبی جدید، حفاظت موثر کند. بنابراین، اموال عمومی از قلمرو حقوق مدنی خارج و تابع حقوق عمومی شد. تا پیش از این، به دلیل اینکه دولت فرا در قالب یک شخص مدنی می دیدند، او را مالک خصوصی تمام اموال خود می پنداشتند. به همین دلیل، تمایزی میان اموال تحت اختیار دولت وجود نداشت. اما به مرور، مفهوم شخصیت و مالکیت خصوصی پاسخگوی اقتضائات و شرایط خاص اموال عمومی نبود. این اموال به دلیل اهمیت و جایگاه اقتصادی بالا محتاج حمایت نظارت بیشتر دولت در راستای منافع عمومی بودند. به همین سبب، این اموال تابع قواعد خاص حقوق عمومی قرار گرفتند و از سایر اموال دولت که تابع مالکیت خصوصی او بودند، متمایز شدند.

در موضوع تحقیق حاضر، نوع تصرفات دستگاه های عمومی و سازمان های دولتی در اراضی مجاور دریا به طور دقیق نمایانگر این تفکیک در اموال است. دسته ای از این تصرفات برای رفاه کارکنان این دستگاه ها پیش بینی شده و جنبه اختصاص دارد در نتیجه نفع عمومی از این تصرفات حاصل نمی شود. اما دسته ای دیگر از این

تصرفات در خدمت منافع عموم مردم است. بنابراین رژیم این تصرفات می بایست متفاوت از دسته‌ی اول باشد. ماده ۸ قانون اراضی مستحدث و ساحلی که مجوز بهره‌برداری را به تاسیساتی دولتی که جنبه‌ی اختصاصی و نفع عمومی دارند، می‌دهد به نوعی به همین تفکیک اشاره دارد. اما این قانون پشتیبانی محکمی از این تصرفات نمی‌کند. در این ماده صرفاً به مجوز بهره‌برداری اشاره شده، که از لحاظ حقوقی حق انتفاع محسوب می‌شود و می‌تواند بسته به اراده سازمان محیط زیست یا راه و ترابری ملغی شود. در نتیجه نمی‌تواند مستندی برای تثبیت مالکیت و یا تصرفات دولت محسوب شود. بر همین اساس باید بدنبال مبانی قوی تری بود. که امر مقام معظم رهبری در این خصوص بسیار راهگشااست و در مطابقت کامل با جریانات فکری و نظری است که قایل به رژیم حقوقی متفاوت اموال عمومی در خدمت منافع عموم هستند.

منابع و مواخذ

۱. پیلوار، رحیم، فرخی، سعیده، حقوق مالکیت اراضی و املاک مجاور آب‌های سطحی، تهران، شرکت سهامی انتشار، ۱۳۹۷
۲. موتمنی طباطبایی، منوچهر، حقوق اداری، تهران، سمت، ۱۳۹۰
۳. آیت الله منتظری؛ حسینعلی، مبانی فقهی حکومت اسلامی ترجمه و تقریر محمود صلواتی چاپ اول، تهران، موسسه کیهان، ۱۳۶۷
۴. کرمی، حامد، مبانی و اصول حاکم بر اموال اشخاص عمومی در حقوق ایران و فرانسه، رساله‌ی دکتری، دانشگاه تهران، پردیس فارابی. ۱۳۹۳

۱. Chapus R. Droit international général, Paris, Montchrestien, 2001

۲. Berthémeu, Traité de droit administratif, Paris, Rousseau, 1933

۳. Binczak, P, Droit administratif des bien, paris: Gaullinom, 2000

۴. Laget-annamayer, Occupation du domaine publique et intérêt général, Paris, AJDA, 2003