

حقوق حاکم بر اموال نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران

امین مختاری دستنائی*

حامد کرمی**

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۶/۶/۲۰

تاریخ دریافت: ۱۳۹۵/۱۰/۱۴

چکیده

نیروهای مسلح به عنوان یکی از مهم‌ترین نهادهای اعمال‌کننده حاکمیت، جایگاه ویژه‌ای در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران دارند؛ به نحوی که قانون اساسی اصولی چند را به این نهاد بسیار مهم اختصاص داده است. اما آنچه که معمولاً نادیده انگاشته می‌شود، بحث دارایی‌ها و اموال تحت تصرف این نیروهاست. در حقیقت از آن رو که نیروهای مسلح بخشی از دولت به مفهوم عام آن تلقی می‌شوند، به نظر می‌رسد که اموال تحت تصرف این نیروها نیز از حقوق و سازوکاری همچون سایر اموال متعلق به دولت برخوردار است. اما با بررسی قوانین و مقررات مربوط به اموال تحت تصرف نیروهای مسلح، تفاوت میان قواعد حاکم بر اموال تحت تصرف این نیروها و سایر اموال اشخاص عمومی مشخص می‌شود. در حقیقت، ماهیت اعمال نیروهای مسلح که همان اعمال حاکمیت است، باعث شده است تا بخش اعظم اموال تحت اختیار این نهادها، با توجه به حساسیت فعالیت‌ها که لاجرم متفاوت از کارکرد سایر دستگاه‌های دولتی است، نظام حقوقی مخصوص به خود را دارا باشند.

کلیدواژگان:

اموال دولتی، اموال عمومی، تصدی، حاکمیت، نیروهای مسلح.

* دانش‌آموخته کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکزی، (نویسنده مسئول)
aminmokhtary@yahoo.com

** استادیار دانشکده حقوق، دانشگاه شاهد.

hamed.karami@ut.ac.ir

مقدمه

از دیرباز، نیروهای مسلح در همه کشورهای به اشکال گوناگون وجود داشته و دارند. با توجه به اینکه مسئولیت نهایی اداره کشور به عهده ریاست کشور می‌باشد، فرماندهی نیروهای مسلح همواره در زمامداری متمرکز است. از این رو، امروزه در نظام‌های مبتنی بر تفکیک قوای سه‌گانه، جایگاه سازمانی این نیروها در قوه مجریه قرار دارد. در نظام جمهوری اسلامی ایران نیز فرماندهی کل نیروهای مسلح با رهبری است که در مقام ریاست کشور، آن را هدایت و کنترل می‌کند و شورای عالی امنیت ملی در محدوده قانون اساسی، سیاست‌های کلی نظام ابلاغی از سوی رهبری، سیاست‌های دفاعی-امنیتی کشور را تعیین و برای اجرا به نیروهای مسلح ابلاغ می‌نماید.^۱ براساس نظریه «قدرت عمومی»، نیروهای مسلح عهده‌دار یکی از اعمال حاکمیتی کشور، یعنی امور دفاعی، هستند و از دیگر سو، دفاع ملی یک «خدمت عمومی» است که نیروهای مسلح به‌عنوان 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. البته نیروهای مسلح اعمال تصدی و غیرخدمت عمومی، مانند تأمین مایحتاج و کالاهای مورد نیاز خود و کارکنان را نیز بر عهده دارند، اما در این زمینه تمایز ماهوی با سایر اجزای دولت نخواهند داشت و نیز وجهه غالب اعمال آنها را تشکیل نمی‌دهد. بنابراین، پژوهش حاضر عمدتاً به اموال نیروهای مسلح در زمینه امور دفاعی خواهد پرداخت و به دنبال تبیین نظام حقوقی اموال نیروهای مسلح خواهد بود.

در کنار جایگاه ویژه نیروهای مسلح، تبیین حقوقی نظام اموال نیروهای مسلح و تفاوت آن با سایر اموال عمومی از اهمیت زیادی برخوردار خواهد بود. از این رو، در ادامه به منظور بررسی وضعیت حقوقی اموال تحت تصرف نیروهای مسلح، ابتدا به بررسی مفهوم اموال عمومی (شماره ۱) و بعد از آن ماهیت حقوقی نیروهای مسلح (شماره ۲) و انواع اعمال آنان در قوانین می‌پردازیم (شماره ۳) و سپس با بررسی قوانین و مقررات موجود، ماهیت اموال تحت تصرف این نیروها را بررسی خواهیم کرد (شماره ۴).

۱. هاشمی، سیدمحمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، تهران: نشر میزان، ۱۳۸۵، ص. ۳۴۰.

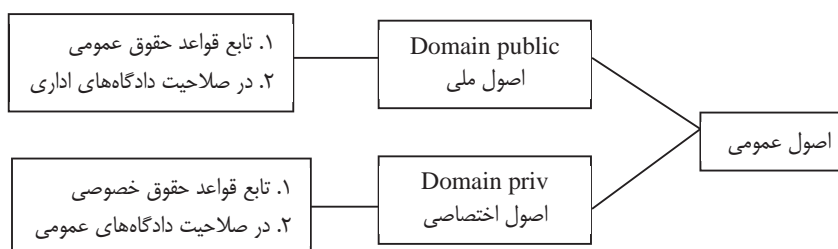
۱. مفهوم اموال عمومی

پیش از صحبت درباره ماهیت حقوقی تصرفات نیروهای مسلح در اموال تحت اختیار خود، ضروری است به مفهوم و ساختار اموال عمومی پرداخته شود، چراکه اموال نیروهای مسلح در معنایی عام، جزء اموال عمومی به حساب می‌آیند. مفهوم "Domaine" در حقوق فرانسه به مجموعه اموال دولت و سایر اشخاص عمومی اطلاق می‌شود. در این مجموعه اموال با دو اصطلاح "Domaine public" و "Domaine privé" مواجهیم که دو دسته اموال با قواعد و ضوابط خاص در اختیار اشخاص عمومی فرانسه هستند. نظام حقوقی حاکم و دادگاه‌های صالح در زمینه هر کدام از این اموال متفاوت است؛ دسته اول تابع قواعد حقوق عمومی و اختلافات مربوط به آن در صلاحیت دادگاه‌های اداری است، در حالی که قواعد حقوق خصوصی بر اموال دسته دوم حاکم است و دادگاه‌های عمومی (قضایی) به اختلافات آن رسیدگی می‌کند.^۱ این تمایز بنیادین میان اموال اشخاص عمومی مبتنی بر دوگانگی حقوقی فرانسه (عمومی - خصوصی) به وجود آمده است.

در واقع، اشخاص عمومی در زمینه اموال دسته اول در موضع برتر قرار دارند، حال آنکه اموال دسته دوم مانند سایر اشخاص خصوصی تابع قواعد مالکیت مدنی است. اهمیت اموال دسته اول که عمدتاً اموال طبیعی و زیرساخت‌ها و بناهای عمومی را شامل می‌شود، نیازمند حمایت ویژه قواعد حقوق عمومی است. نکته مشترک این دو گروه از اموال این است که جزء اموال عمومی و تحت سلطه اشخاص عمومی هستند. دوگانگی در اموال اشخاص عمومی همانند برخی نهادهای اقتباس شده از نظام حقوقی فرانسه وارد نظام حقوقی مدرن ایران نیز شده است. در حقوق ایران، از دو اصطلاح «اموال عمومی و اموال دولتی» به عنوان معادل استفاده شده است. به این ترتیب، اموال عمومی اموالی است که مورد استفاده عموم قرار می‌گیرد و اموال دولتی اموالی است که در اختیار دولت قرار دارد. اما به نظر می‌رسد این معادل‌سازی صحیح نیست، چراکه هنگام صحبت از اموال اشخاص عمومی، اصطلاح «اموال دولتی» برای اشخاص عمومی غیر از دولت، مانند مؤسسات عمومی غیردولتی، ناصحیح و غیردقیق است. البته در برخی از آثار حقوقی و نیز قانون آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها از اصطلاح «اموال عمومی و اموال اختصاصی» استفاده شده است که

۱. جلالی، محمد و حامد کرمی، «تمایز میان اموال اشخاص عمومی در حقوق فرانسه»، فصلنامه مطالعات حقوق تطبیقی، دوره ۵، پائیز و زمستان ۹۳، شماره ۲، ص. ۳۹.

به نظر در حقوق ایران قابل قبول است. اما در هر صورت این ترجمه و معادل سازی از حقوق فرانسه که در قوانین اساسی و عادی ایران صورت گرفته است، جامع و دقیق نیست؛ چراکه اموال دولتی نیز عمومی هستند و از سوی دیگر، اموال در اختیار اشخاص عمومی غیردولتی که در دسترس عموم نیستند، هم در چارچوب اصطلاح «اموال دولتی» نمی گنجند. از این رو، اصطلاح دوگانه «اموال ملی و اموال اختصاصی» اشخاص عمومی برای استفاده در مقابل اصطلاح حقوق فرانسه پیشنهاد می شود و در این پژوهش از آن استفاده خواهد شد. تصویر زیر نمایی کلی از اموال اشخاص عمومی را ارائه می دهد.



۲. ماهیت حقوقی نیروهای مسلح

در نظام جمهوری اسلامی ایران، نیروهای مسلح به ستاد فرماندهی کل قوا، ارتش، سپاه پاسداران انقلاب اسلامی و نیروی انتظامی و وزارت دفاع و سازمان های وابسته اطلاق می شود.^۱ اما نکته مهمی که باید به آن بپردازیم، این است که نیروهای مسلح در میان واحدهای سازمانی مختلفی که در نظام حقوقی جمهوری اسلامی وجود دارد، چه جایگاهی داشته و ماهیت حقوقی آن چگونه است.

بر اساس قانون مدیریت خدمات کشوری، به عنوان قانون مادر و مؤخر در زمینه ساختار اداری کشور، نیروهای نظامی سه گانه، شامل ارتش، سپاه و نیروی انتظامی، مؤسسه دولتی محسوب می گردند. در حقیقت این نهادها براساس ذیل ماده ۲ این قانون^۲ که کلیه نهادهای مذکور در

۱. ماده ۱ آیین نامه انضباطی نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۸۸/۷/۵.

۲. مؤسسه دولتی: واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون ایجاد شده یا می شود و با داشتن استقلال حقوقی، بخشی از وظایف و اموری را که برعهده یکی از قوای سه گانه و سایر مراجع قانونی می باشد، انجام می دهد. کلیه سازمان هایی که در قانون اساسی نامبرده شده است، در حکم مؤسسه دولتی شناخته می شود.

قانون اساسی را در حکم مؤسسه دولتی دانسته است، واحدهای سازمانی مشخصی هستند که به موجب قانون ایجاد شده‌اند و با داشتن استقلال حقوقی، بخشی از وظایف و اموری را که بر عهده یکی از قوای سه‌گانه که در اینجا قوه مجریه است و سایر مراجع قانونی که در اینجا رهبری است، انجام می‌دهند. ماده ۳ قانون محاسبات عمومی نیز مؤسسات دولتی را تحت نظر یکی از قوای سه‌گانه می‌داند. در توضیح می‌توان گفت: همان‌طور که پیشتر اشاره داشتیم، این نهادها یکی از وظایفی را که بر عهده قوه مجریه است، یعنی حفظ و حراست از مرزها و اعمال قدرت نظامی در مواقع ضرورت یا به تعبیری «دفاع ملی»، بر عهده دارند؛ لذا بخشی از قوه مجریه به‌عنوان یکی از قوای سه‌گانه می‌باشند. با این حال وضعیت خاص آنها و حساسیت نقش و جایگاهشان، قانون‌گذار را ناگزیر ساخته تا این نهادها را از هیئت دولت و رئیس‌جمهور منفک کند و با اعطای استقلالی نسبی به آنها و تحت فرماندهی رئیس کشور و رئیس قوه مجریه در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، یعنی رهبری، جایگاه آنها را به‌عنوان یک مؤسسه دولتی که اعمال حاکمیت^۱ می‌نماید، تبیین کند.

با وجود این، باید به خاطر داشت، یکی از ارکان نیروهای مسلح، وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح است که مطابق ماده ۱ قانون مدیریت خدمات کشوری، «واحد سازمانی مشخصی است که تحقق یک یا چند هدف از اهداف دولت را بر عهده دارد و به موجب قانون ایجاد شده و توسط وزیر اداره می‌گردد.»

ستاد فرماندهی کل قوا نیز ستاد فرماندهی معظم کل قوا در نیروهای مسلح است و معظم‌له را در اداره امور نیروهای مسلح یاری می‌کند.^۲ بنابراین، از آنجا که این ستاد یکی از نهادهای زیر نظر رهبری و باری‌دهنده وی در اداره و راهبری امور نظامی است و همچنین، از آن‌رو که این ستاد نیز یکی از نهادهایی است که در قانون اساسی از آن نام برده شده است (اصل یکصد و هفتاد و ششم قانون اساسی)، لذا می‌توان گفت که این ستاد نیز همچون نیروهای سه‌گانه مؤسسه دولتی محسوب می‌شود که اعمال حاکمیت می‌کند و وظایف ستادی نیروهای

۱. ماده ۸ قانون مدیریت خدمات کشوری: «امور حاکمیتی: آن دسته از اموری است که تحقق آن موجب اقتدار و حاکمیت کشور است و منافع آن بدون محدودیت شامل همه اقشار جامعه گردیده و بهره‌مندی از این نوع خدمات موجب محدودیت برای استفاده دیگران نمی‌شود. از قبیل: حفظ تمامیت ارضی کشور و ایجاد آمادگی دفاعی و دفاع ملی.»

۲. همان، ماده ۲۱.

مسلح را عهده‌دار است. در مجموع، با توجه به فلسفه تأسیس مؤسسات دولتی، باید آنان را در کنار وزارتخانه‌ها داخل در مفهوم دولت دانست. از این رو، قانون‌گذار همواره احکامی مشابه درباره این دو ساختار اعمال می‌دارد.

۳. تقسیم‌بندی اعمال نیروهای مسلح

اندیشه قدرت عمومی و نحوه اعمال آن یکی از مهم‌ترین مباحث حقوق اداری محسوب می‌شود.^۱ در حقیقت، این پرسش که حق اعمال قدرت عمومی که به‌خصوص در نیروهای نظامی متبلور می‌گردد، با چه کسی و چگونه است، نقش بی‌بدیلی در شکل‌گیری اندیشه‌های حقوق اداری، به‌خصوص اندیشه قدرت عمومی و متعاقب آن نضج یافتن مفاهیم «اعمال حاکمیت و تصدی»، ایفا کرده است. اعمال حاکمیت به اعمالی اطلاق می‌شد که از قدرت دولت یا قدرت عمومی نشئت می‌گرفت و اعمال تصدی اعمالی بود که در سیطره حقوق خصوصی قرار می‌گرفت.^۲ از این رو، اعمال قوای نظامی را در زمره اعمال حاکمیت دولت می‌دانند که در مقابل اعمال تصدی^۳ دولت قرار دارد.

در نظام قانون‌گذاری ایران، نخستین بار با تصویب «ماده واحده قانون تعیین مرجع دعاوی بین افراد و دولت» در اردیبهشت ۱۳۰۷، تقسیم اعمال دولت به حاکمیت و تصدی به‌طور ضمنی شناسایی شد. بررسی رویه قضایی در ایران نیز حاکی از آن است که تاکنون آرای قابل‌ذکری که به تبیین دقیق‌تر مرزهای مفهومی اعمال حاکمیت و تصدی کمک مؤثری بنماید،^۴ صادر نشده

۱. اندیشه قدرت عمومی کماکان در نظام حقوقی ما به‌عنوان مبنا شناخته می‌شود؛ به‌عنوان مثال، قانون مسئولیت مدنی، قانون مدیریت خدمات کشوری، قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی بر این مبنا استوارند.

۲. انصاری، ولی‌ا...، کلیات حقوق اداری، تهران: بنیاد حقوقی میزان، چاپ هشتم، ۱۳۸۹، ص ۷۵.

۳. اصطلاح اعمال حاکمیت و تصدی که از مجرای حقوق اداری فرانسه وارد ادبیات حقوقی کشور ایران شده است، ترجمه دو عبارت فرانسوی "acte d'autorite" و "acte de gestion" می‌باشد.

۴. 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- 24/7/48 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.

است و بدین لحاظ، به‌ویژه فقدان رأی وحدت رویه، هنوز به‌طور دقیق معلوم نیست که دادگاه‌ها چه اعمالی را در شمار اعمال حاکمیت تلقی می‌کنند. آخرین و مهم‌ترین مصوبه‌ای 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، برنامه‌ریزی، نظارت و غیره به کار رفته 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 کارشناسان کمتر تردیدی وجود دارد. در حقیقت، هرچند مفاهیم دیگر به مرور زمان، امکان تغییر جایگاه و حرکت از سمت امور حاکمیتی به امور تصدی و برعکس را تجربه می‌کنند، همچنان امور دفاعی - نظامی از آن دسته از اموری است که اعمال قدرت دولت در آن نقش اساسی ایفا کرده است و حتی اگر در دیگر مصادیق امور حاکمیتی بتوان شبهه‌ای ایجاد نمود، شاید کمترین خدشه به حاکمیتی بودن اعمال نیروهای مسلح وارد شود.

اینکه ماهیت اعمال نیروهای مسلح حاکمیتی است، بدین معنا نیست که این اشخاص فعالیت تصدی‌گرانه ندارند یا از انجام آن منع شده‌اند. بحث بر سر این است که وجهه غالب عملکرد این نیروها تأمین مستقیم منفعت عمومی از طریق تحقق «دفاع ملی» است. هم قوه مؤسس و هم قانون‌گذار عادی اجازه فعالیت تصدی را به نیروهای مسلح داده‌اند. اصل ۱۴۷ قانون اساسی به دولت اجازه داده است 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.^۱ بی‌تردید تجهیزات و نیروی انسانی در اختیار نیروهای مسلح سرمایه مهمی برای کشور محسوب می‌شوند که در زمان صلح، حتی با هدف درآمدزایی و تأمین بخشی از بودجه نیروهای مسلح می‌توان استفاده‌های فراوانی از آنها داشت. به‌عنوان 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 مشروط به حفظ توان رزمی و آمادگی دفاعی مأموریت اصلی نیروهای مسلح است. خدمات فنی و تخصصی

۱. اصل ۱۴۷؛ 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.

موضوع این قانون شامل خدمات مشاوره‌ای و مهندسی، نقشه‌برداری، آزمایشگاهی و نرم‌افزار خواهد بود. کلیه ابزار، تجهیزات و ماشین‌آلات، اعم از سنگین، نیمه‌سنگین 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 «اجاره‌بها به نرخ روز» در اختیار شرکت‌های موضوع این قانون قرار داده شود. کلیه وجوه دریافتی موضوع این قانون به خزانه‌داری کل واریز و معادل صد درصد آن برای خرید تجهیزات جایگزین و هزینه‌های بازسازی آنها به وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح تخصیص داده خواهد شد. همچنین از کلیه ساختمان‌هایی که مورد استفاده شرکت‌های موضوع این قانون می‌باشد، «اجاره‌بها مطابق نرخ روز» دریافت و به خزانه‌داری کل واریز خواهد شد. هزینه‌های ناشی از مصرف آب، برق، گاز، تلفن و نگهداری ساختمان‌ها و تأسیسات به عهده شرکت‌های بهره‌بردار خواهد بود و در صورت استفاده از جایگاه‌های سوخت‌رسانی مربوط به نیروهای مسلح و وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، بهای مواد مصرفی معادل قیمت روز دریافت و به خزانه‌داری کل واریز می‌گردد.

۴. تقسیم‌بندی اموال نیروهای مسلح

نیروهای مسلح به‌عنوان بخشی از مفهوم «اداره» دارای دو نوع عمل حاکمیتی و تصدی هستند. تمایز بین اعمال حاکمیتی و تصدی اداره اصلی‌ترین مبنای نظری شکل‌گیری دوگانگی میان اموال اشخاص عمومی است. هرچند این تفکیک یادگار دوره‌ای است که حقوق اداری متکی به ایده «قدرت عمومی»^۱ بود، در دوره تفوق مفهوم «خدمات عمومی»^۲ نیز تمایز میان اموال اداره تداوم یافته است. ورای 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، به‌عنوان 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 اصلی‌ترین مظاهر «امتیازات قدرت عمومی» است. حقوق دانان فرانسوی در ابتدای قرن نوزدهم میلادی با تفاسیر خود از قانون مدنی فرانسه، تمایز میان دو دسته اموال را به وجود آوردند. عامل

1. Puissance publique.

2. Service publique.

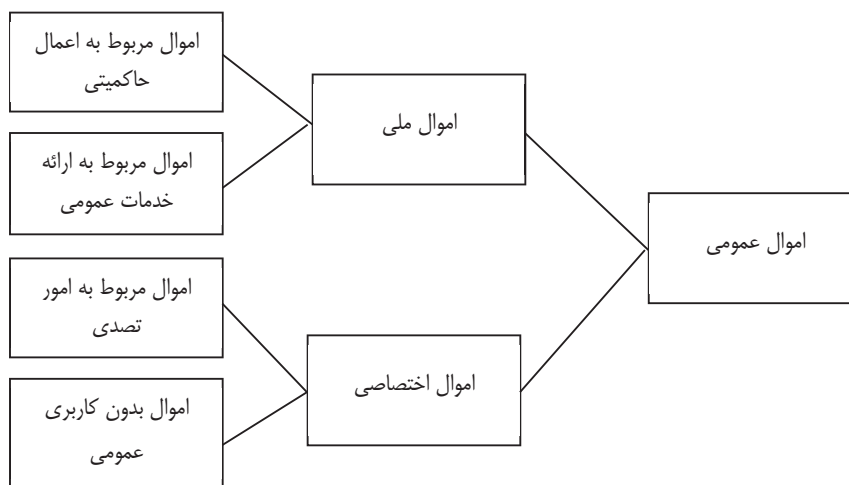
اصلی پیدایش این دکترین احساس فزاینده نسبت به ضرورت پذیرش یک نظام مغایر از حقوق مدنی^۱ برای اموال عمومی بود. نظامی که بتواند به صورت ویژه از این اموال در قالبی جدید، حفاظت مؤثر کند. بنابراین، اموال عمومی از قلمرو حقوق مدنی خارج و تابع قواعد حقوق عمومی شد.^۲ تا پیش از آن، به دلیل اینکه دولت را در قالب یک شخص مدنی (حقوقی حقوق خصوصی) می‌دیدند، او را مالک خصوصی تمام اموال خود می‌پنداشتند. به همین دلیل، تمایزی میان اموال تحت اختیار دولت وجود نداشت. اما به مرور، مفهوم شخصیت و مالکیت خصوصی پاسخگوی اقتضات و شرایط خاص اموال عمومی نبود. این اموال به دلیل اهمیت و جایگاه اقتصادی بالا محتاج حمایت و 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.

این تقسیم‌بندی میان اعمال اداره مبنای اصلی حقوق اداری شد و بر تمام اجزای آن تأثیر گذاشت. همان‌طور که فعالیت اداره را به دو دسته تقسیم نمود، در بحث استخدام عمومی نیز مستخدمین اداره را به دو گروه مستخدمین مشاغل حاکمیتی و مشاغل تصدی دسته‌بندی کرد. 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 تحکم‌آمیز 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؛ در حالی که 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 شکل‌گیری مفهوم اموال ملی شد که اداره از «امتیازات قدرت عمومی» برای حفاظت از آن بهره می‌برد.^۳

1. Exorbitante de droit civil.

۲. طباطبائی مومنی، منوچهر، **حقوق اداری**، تهران: انتشارات سمت، ۱۳۹۰، ص. ۳۰۵.

۳. همان ص. ۸.



۵. حقوق حاکم بر اموال ملی نیروهای مسلح

نیروهای مسلح با ماهیت حقوقی وزارتخانه یا مؤسسه دولتی اصالتاً 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.^۱ در این قانون، اموال نیروهای مسلح تعریف نشده است، ولی مفاد مواد ۱۰۶ به بعد قانون، حاوی نمونه‌ها و معیارهایی به منظور شناخت این اموال می‌باشد. هنگامی که از قواعد خاص حاکم بر اموال ملی صحبت می‌شود، در واقع ادعان می‌گردد که این قواعد بر اموال اختصاصی نیروهای مسلح حاکم نیست و تابع قواعد عام حاکم بر اموال عمومی می‌باشد. از این رو، و به دلیل اهمیت فراوان اموال ملی تحت تصرف نیروهای مسلح، صرفاً به این قواعد اشاره می‌گردد.

۵.۱. «اصل غیرقابل واگذار بودن اموال ملی» در نیروهای مسلح

در قانون محاسبات عمومی، همانند قانون مدنی، اموال به دو دسته کلی منقول و غیرمنقول تقسیم می‌شوند که دارای احکام خاص خود می‌باشند. در زمینه اموال منقول با دو گروه اموال

۱. ماده ۱۰۶ قانون محاسبات عمومی مسئولیت حراست و نگهداری از حساب اموال وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی را برعهده وزارت اقتصاد قرار داده است؛ حال آنکه در تبصره خود اسلحه و تجهیزات نیروهای مسلح را از این حکم مستثنا ساخته است.

منقول مصرفی و غیرمصرفی روبرو هستیم^۱. آنچه که اهمیت ویژه دارد و در راستای ارائه خدمات از سوی اشخاص عمومی مهم است، اموال منقول غیرمصرفی و اموال غیرمنقول می‌باشد که قانون محاسبات درباره آنها تعیین تکلیف می‌کند. بنابراین، اموال مصرفی و در حکم مصرفی تابع قواعد مدنی می‌باشند، مگر اینکه حکم خاصی درباره آن تصریح شود (مانند آیین‌نامه اموال دولتی). اسلحه‌ها، ماشین‌های جنگی (مانند تانک، کشتی جنگی یا هواپیمای جنگی) از اموال منقول غیرمصرفی و ابنیه و راه‌های نظامی و پادگان‌ها از اموال غیرمنقول نیروهای مسلح محسوب می‌شوند که هر دو دسته جزء اموال حاکمیتی می‌باشند.

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 غیرقابل واگذاری هستند و صرفاً در راستای ارائه آن عمل حاکمیتی که دارای نفع عام است، به کار گرفته می‌شوند؛ از همین رو، تابع قواعد حقوقی خاص حمایتی می‌باشند. در مقابل، اموال تصدی که مستقیماً به عموم مردم نفع‌رسانی نمی‌کنند، قابل واگذاری از سوی اشخاص عمومی و از نظر ماهوی تابع قواعد حقوق خصوصی هستند. به‌عنوان مثال، پادگان‌ها، اسلحه و مهمات نیروهای مسلح که برای تأمین دفاع ملی به کار گرفته می‌شوند و جزء اموال ملی به حساب می‌آیند، در مقابل مهمانسراها یا خانه‌های سازمانی نیروهای مسلح که مستقیماً توسط کارکنان آن مورد استفاده قرار می‌گیرند، جزء اموال اختصاصی نیروهای مسلح خواهند بود. از این رو، بر مبنای ماده ۱۱۵ قانون محاسبات عمومی، تأسیسات، استحکامات نظامی، کارخانجات اسلحه و مهمات‌سازی نیروهای مسلح غیرقابل واگذاری می‌باشند. 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 بازتقریر بخشی از این ماده است. در این ماده، قانون

۱. ماده ۴ آیین‌نامه اموال دولتی مصوب ۱۳۷۲ اموال منقول موضوع این آیین‌نامه 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.

مدنی علاوه بر اموال غیرمنقول غیرقابل واگذاری به اموال منقول غیرقابل واگذاری، مانند اسلحه و ماشین‌های جنگی اشاره کرده است.^۱ همچنین به‌عنوان تأکید در انتهای ماده، معیار تمایز اموال قابل‌واگذاری و غیرقابل‌واگذاری (اموال حاکمیتی و اموال تصدی) را به‌کارگیری 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 غیرقابل‌واگذاری است.

۵.۲. قواعد حاکم بر تملک اموال ملی نیروهای مسلح

بدون شک، معامله در مقام اعمال حاکمیت، دارای قواعدی جدای از قواعد عمومی قراردادهاست که به خصوص، نیروهای مسلح در مقام حفظ امنیت و با توجه به جایگاه حساس و خطیری که دارند، در موارد زیادی به استفاده از شرایط ویژه حاکمیتی و عدول از قواعد عمومی قراردادها مجبور می‌شوند. این محدودیت‌ها باعث می‌شود که خرید و فروش‌هایی که نیروهای مسلح انجام می‌دهند، همواره تحت ضوابط دقیقی قرار گیرد که تخطی از وظایف این نیروها و تجاوز به منافع عمومی را به حداقل برساند. خرید اموال توسط نیروهای مسلح شبیه قرارداد بیع مدنی است؛ اما از آنجاکه در این قرارداد، یک طرف بخشی از حاکمیت است، برای پاسداشت منافع عمومی در خرید و فروش این اموال و پیشگیری از هرگونه تبانی و همدستی و موردهای تخلف‌آمیز و جرم‌آلود دیگر، قانون‌گذار این نیروها را همچون قراردادهای اداری با برخی شرایط محدودکننده روبرو ساخته و به رعایت تشریفات و اداری کرده است؛ محدودیت‌های وارد بر این آزادی عمل ریشه در قوانین وضعی و مقررات اداری دارند، یا برخاسته از دستورهای مقام‌های بالادست‌اند. این محدودیت‌ها برای پاسداری از منافع عمومی در جلوگیری از فراهم‌سازی

۱. 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».

ناکارآمد و غیراقتصادی کالا می‌باشند و همچنین برای تضمین رفتار منصفانه و برابر با طرف احتمالی قرارداد و مانند آن^۱.

یکی از محدودیت‌های نیروهای مسلح در انعقاد قراردادها از رهگذر ماده ۷۹ قانون محاسبات عمومی کشور است؛ آنجا که به گفته قانون‌گذار، معامله‌های وزارتخانه‌ها و مؤسسه‌های دولتی، خواه خرید و فروش و خواه اجاره و پیمانکاری و اجرت کار (مگر در مواردی که مشمول مقررات استخدامی است)، باید حسب مورد از راه مناقصه یا مزایده صورت پذیرد. بنابراین، اصل در خرید و فروش اموال دولتی، از جمله اموال نیروهای مسلح، برگزاری مناقصه یا مزایده است. همان‌طور که گفتیم، برقراری این اصل برای پاسداشت مصلحت عمومی است، اما نه مطلق که نسبی است؛ یعنی نیاز نیست همواره این اصل به‌طور یکسان رعایت شود؛ چراکه برخی قراردادها اهمیت اقتصادی چندانی ندارند و برخی دیگر فوری و ضروری‌اند و در برخی، رعایت ملاحظه‌های سیاسی-امنیتی فرض است و در برخی نیز رعایت تشریفات قانونی، بایسته و معتبر^۲.

۵.۲.۱. معافیت از رعایت تشریفات مناقصه

در خصوص مقررات برگزاری مناقصات نیروهای مسلح، گردش کاری به تاریخ ۱۳۸۵/۵/۷ به محضر فرماندهی کل قوا تقدیم گردید. به موجب دستور مقام رهبری و به استناد تبصره بند «ب» ماده «۱» قانون برگزاری مناقصات مصوب سال ۱۳۸۳، اختیار تصویب مقررات برگزاری مناقصات نیروهای مسلح از ابتدای سال ۱۳۸۴ به ستاد کل اعطا گردید تا هم مقررات موقت اعتبار یابد و هم پس از اتمام کار بررسی، مقررات جدید از سوی ستاد کل ابلاغ و معتبر شمرده شود. با عنایت به مصوبه ایشان، متن «مقررات برگزاری مناقصات نیروهای مسلح» در ۱۴ صفحه و با مشارکت و همکاری کلیه سازمان‌های نیروهای مسلح و همچنین به منظور تعیین روش یکنواخت در برگزاری مناقصات نیروهای مسلح بر اساس مصوبه فرماندهی کل قوا در تاریخ ۱۳۸۶/۳/۲۷ و تبصره بند «ب» ماده ۱ قانون برگزاری مناقصات مصوب سال ۱۳۸۳ تهیه و ابلاغ گردید (بند الف، ماده ۱ مقررات برگزاری مناقصات نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران). بنابر

۱. هداوند، مهدی، حقوق اداری تطبیقی، جلد اول، تهران: انتشارات سمت، ۱۳۸۹، ص. ۴۱۵.

۲. انصاری، ولی‌الله، کلیات حقوق قرارداد های اداری، تهران: میزان، ۱۳۸۹، ص. ۱۱۷.

اجازه صادره، ملاک برگزاری مناقصات نیروهای مسلح از این تاریخ مقررات جدید در نظر گرفته شد و در صورت وجود هرگونه ابهام، از معاونت طرح و برنامه و بودجه این ستاد استعلام می‌گردد. بر اساس این مقررۀ جدید، ستاد کل نیروهای مسلح، ارتش جمهوری اسلامی ایران، سپاه پاسداران انقلاب اسلامی، وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران و نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران و کلیۀ واحدها و سازمان‌های تابعه و وابسته به آنها، از جمله دانشگاه‌ها، بنیادها، شرکت‌ها و سایر مؤسسات، موظف هستند مناقصات خود را با رعایت این مقررات انجام دهند (بند ب، ماده ۱).

بر پایه ملاحظه‌های گوناگون که منطقی نیز به نظر می‌رسند، نیازی نیست خرید برخی کالاهای موردنیاز نیروهای مسلح از راه برگزاری مناقصه صورت گیرد. برای مثال، ماده ۲۹ قانون برگزاری مناقصات در خصوص موارد عدم لزوم برگزاری مناقصه، به خریدهای محرمانه به تشخیص هیئت وزیران، البته با رعایت صرفه و صلاح کشور، اشاره می‌کند. بدون شک یکی از مهم‌ترین خریدهایی که همواره باید از نظر امنیتی به محرمانه‌ترین شکل ممکن صورت گیرد، خرید ادوات نظامی و وسایل آماده‌سازی نیروهای مسلح است. اما باید همواره پی‌جویی و رسیدگی شود تا مبادا گروهی از این امکان‌های قانونی که همه و همه در راستای پاسداشت منافع عمومی دیده شده‌اند، برای خرسندسازی خواسته‌های شخص خود بهره‌جویند، به‌ویژه آنکه تشخیص موضوع در برخی موارد، همچون خرید اموال منقولی که همانند ندارند، به مقام‌های اداری سپرده شده است^۱. بند هشتم ماده ۱ این مقررۀ نیز معاملات دارای طبقه‌بندی را با رعایت صرفه و صلاح نیروهای مسلح و با تأیید رئیس ستاد، وزیر یا فرمانده نیرو حسب مورد، از رعایت تشریفات مناقصه معاف می‌داند.

۵.۲.۲. تملک اراضی توسط نیروهای مسلح

یکی از مهم‌ترین مواردی که در آن نیروهای مسلح از برگزاری مناقصه معاف شده‌اند و دلیل آن نه فقط سادگی معاملات و پیش‌پاافتاده بودن قیمت‌ها نیست، بلکه اهمیت خرید و جنبه حاکمیتی داشتن آن است، خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های نظامی و به

۱. قاسمی، داود و راویه ذکریایی، خرید و فروش اموال دولتی و عمومی، تهران: میزان، ۱۳۹۰، ص. ۹۱.

موجب لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت، مصوب ۵۸/۱۱/۱۷ شورای انقلاب است.^۱

می‌دانیم که مالک نسبت به مایملک خود دارای حقوق مالکانه است؛ لذا تازمانی که مال در اختیار مالک آن قرار دارد و به دیگران منتقل نشده است، به مالک تعلق دارد و به‌همین خاطر می‌توان آن را به نوعی تصرف همیشگی یا دائمی دانست و اصل را بر آن گذاشت^۲. اما به موجب ماده (۱) این قانون، هرگاه برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی در وزارتخانه‌ها یا مؤسسات و شرکت‌های دولتی یا وابسته به دولت، همچنین شهرداری‌ها، بانک‌ها، دانشگاه‌های دولتی و سازمان‌هایی که شمول قانون ثبت به آنها مستلزم ذکر نام باشد، به اراضی، ابنیه، مستحقات، تأسیسات و سایر حقوق مربوط به اراضی مذکور متعلق به اشخاص حقیقی یا حقوقی نیاز داشته باشند و اعتبار آن قبلاً به وسیله دستگاه اجرایی یا از طرف سازمان برنامه و بودجه تأمین شده باشد، دستگاه اجرایی می‌تواند مورد نیاز را مستقیماً یا به وسیله هر سازمان خاصی که مقتضی بداند، بر طبق مقررات مندرج در این قانون خریداری و تملک کند و مالک نیز توان ایستادگی در برابر خواست دولت را ندارد. برای مثال، اگر کارشناسان نیروهای مسلح زمین مملوکی را مناسب برای اهداف نظامی نظیر ایجاد پادگان تشخیص دهند، بر اساس این قانون، قادر به تملک آن از طریق پرداخت بهای آن می‌باشند، اگرچه مالک زمین راضی به فروش آن نباشد.

به موجب این لایحه قانونی، اولاً قبل از خرید و تملک باید اعتبار طرح تأمین شده باشد؛ ثانیاً به موجب ماده ۲ ضرورت اجرای طرح، باید به تأیید بالاترین مقام اجرایی دستگاه تملک‌کننده رسیده باشد. دستگاه اجرایی موظف است برای اجرای طرح، حتی‌المقدور از اراضی ملی شده یا دولتی استفاده کند. وجود نداشتن این قبیل اراضی حسب مورد باید به تأیید وزارت کشاورزی و عمران روستایی یا سازمان عمران اراضی شهری در تهران و ادارات کل و شعب مربوط در استان‌ها رسیده باشد.^۳ با تصویب این لایحه، برخی از مواد قانون نوسازی و عمران شهری، از

۱. همان، ص. ۷۰.

۲. ولیدی، محمدصالح؛ قنبری، مجید، جرم تصرف غیر قانونی در وجوه و اموال دولتی و عمومی، فصلنامه حقوقی عدالت آراء، تابستان و پاییز ۱۳۸۵، شماره ۴ و ۵، ص. ۲۹.

۳. میرزائی، علیرضا، تملک اراضی توسط دولت و شهرداری‌ها، تهران: انتشارات بهنامی، چاپ دوم، ۱۳۸۸، ص. ۱۱۰.

جمله مواد ۲، ۲۴، ۲۵، ۲۷ که مربوط به رسیدگی به اعتراضات اشخاص نسبت به ارزیابی ملک و حقوق کسب و پیشه و میزان آن است، قابلیت اجرای خود را از دست داده‌اند.^۱

۵.۳. قواعد حاکم بر توقیف اموال نیروهای مسلح

مقررات مربوط به توقیف اموال منقول و غیرمنقول در مواد ۴۹ به بعد قانون اجرای احکام مدنی مصوب اول آبان ماه ۱۳۵۶ ذکر شده است. مطابق ماده ۴۹ این قانون، در صورتی که محکوم‌علیه در موعدهی که برای اجرای حکم مقرر است، مدلول حکم را طوعاً اجرا نکند و مالی هم از او تأمین و توقیف نشده باشد، محکوم‌له می‌تواند توقیف اموال محکوم‌علیه را درخواست کند. با توجه به قوانینی که بعد از این قانون به تصویب رسیده‌اند، پذیرش درخواست توقیف مشروط بر این است که اولاً مال مورد درخواست توقیف از مستثنیات دین نباشد (مواد ۵۲۴ و ۵۲۵ قانون آیین دادرسی مدنی)؛ ثانیاً اگر محکوم‌علیه دولت یا شهرداری است، قبول درخواست باید با رعایت ضوابط مخصوصی صورت پذیرد. حال، پرسش این است که با توجه به قانون اجرای احکام مدنی مصوب ۱۳۵۶ که در مواد ۴۹ به بعد به توقیف اموال پرداخته است، اگر در دعوی هریک از نیروهای مسلح محکوم‌علیه واقع شود، تکلیف توقیف اموال منقول و غیرمنقول متعلق به آن نیرو چیست؟

بر این اساس، قانون نحوه پرداخت محکوم‌به دولت و عدم تأمین و توقیف اموال دولتی مصوب ۱۳۶۵/۸/۱۵ طی ماده واحده‌ای مقرر می‌دارد: «وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی که درآمد و مخارج آنها در بودجه کل کشور منظور می‌گردد، مکلف‌اند وجوه مربوط به محکوم‌به دولت در مورد احکام قطعی دادگاه‌ها و اوراق لازم‌الاجرای 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 غیرمنقول وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی که اعتبار و بودجه لازم را برای پرداخت محکوم‌به ندارند تا

۱. حیدر نیا، دلخوش، تورج، «مراحل خرید و تملک اراضی و املاک به وسیله شهرداری‌ها»، مجله شهرداری‌ها، سال چهارم، ۱۳۸۷، شماره ۴۶، ص. ۴۱.

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 می‌باشد. چنانچه ثابت شود وزارتخانه و مؤسسات یادشده با وجود تأمین اعتبار از پرداخت محکوم به استتکاف نموده‌اند، مسئول یا مسئولین مستتکف و متخلف توسط محاکم صالحه به یک سال انفصال از خدمات دولتی محکوم خواهند شد و چنانچه متخلف به وسیله استتکاف سبب وارد شدن خسارت بر محکوم له شده باشد، ضامن خسارت وارده می‌باشد.»

با توجه به ماده‌واحدۀ یاد شده و برخلاف مواد ۴۹ و ۵۰ قانون اجرای احکام، توقیف اموال منقول و غیرمنقول نیروهای مسلح ممکن نیست و حکم این ماده‌واحدۀ 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 بپردازد، موجب اخلال در امور دفاعی و نهایتاً اخلال در اداره امور کشور خواهد شد. طبق اصل استمرار خدمات عمومی که از مهم ترین اصول حقوق اداری است، توقیف اموال نیروهای مسلح، سبب قطع ارائه خدمات عمومی می‌شود.^۱ البته این ماده‌واحدۀ مخصوص وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی است که درآمد و هزینه‌های آنها در بودجه کل کشور منظور گردیده است و شامل شرکت‌های دولتی، هرچند وابسته به نیروهای مسلح، نمی‌شود.^۲

لازم به ذکر است که عدم امکان توقیف اموال منقول و غیرمنقول نیروهای مسلح به‌طور 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. چنان که در نظریه مشورتی ۱۳۱۵-۹-۳-۶۷ مورخ ۱۳۶۷/۱۱/۶ اداره حقوقی قوه قضائیه آمده است: از مفهوم

۱. توجه دیگر این است که نمی‌توان علیه دولت اعمال اقتدار کرد. توقیف اموال از مصادیق اعمال اقتدار است که نمی‌توان علیه دولت که خود منشأ اقتدار است، اعمال شود.

۲. مردانی، نادر؛ رودی جانی، محمد مجتبی، **استثنائات وارده بر توقیف اموال در قانون اجرای احکام مدنی**، مجله کانون وکلا، ۱۳۸۵، ص. ۲۱۳.

مخالف ماده واحد 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 واحد پرداخت نشود اجرای دادگاه می‌تواند مطابق مقررات قانون اجرای احکام مدنی مصوب ۱۳۵۶ رفتار کند^۱. همچنین این ماده واحد 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 واحد استفاده نمی‌کند^۲.

۵.۴. قواعد حاکم بر تغییر بهره‌بردار و کاربری اموال نیروهای مسلح

ماده ۶۹ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مقرر می‌دارد: «کلیه اراضی، املاک و ابنیه‌ای که برای استفاده وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی از جمله مؤسساتی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام یا تصریح نام یا تابع مقررات و قوانین خاص است، به یکی از طرق قانونی تملک شده است و یا به نام آن وزارتخانه و مؤسسه خریداری شده یا می‌شود، متعلق به دولت بوده و در اسناد مالکیت آنها نام دولت جمهوری اسلامی ایران به عنوان مالک با حق استفاده وزارتخانه یا مؤسسه مربوط درج می‌گردد. تغییر دستگاه بهره‌بردار در هر مورد به عهده هیئت وزیران می‌باشد. کلیه اسناد، سوابق، مدارک موجود مرتبط با این اموال در اختیار وزارت امور اقتصادی و دارایی (اداره کل اموال دولتی) قرار می‌گیرد و در خصوص واگذاری حق استفاده از ساختمان‌های مازاد دستگاه‌های مذکور مطابق بند «ب» ماده (۸۹) این قانون اقدام خواهد شد.»

همان گونه که ملاحظه می‌شود، تصمیم‌گیری در خصوص تغییر دستگاه بهره‌بردار از اموال دولتی، از جمله اموال متعلق به نیروهای مسلح به عنوان مؤسسه دولتی، در صلاحیت تشخیصی هیئت وزیران نهاده شده است. تا آنجا که به عبارت پردازی‌های قانون مربوط است، قید «در هر مورد بر عهده هیئت وزیران است»، به روشنی نشان‌دهنده صلاحیت انحصاری این مرجع،

۱. شهری، غلامرضا، مجموعه نظرات مشورتی اداره حقوقی دادگستری، انتشارات روزنامه رسمی، چاپ دوم، ۱۳۷۰، ص. ۲۵۸.

۲. مدنی، سیدجلال، آیین دادرسی مدنی، چاپ سوم، تهران: انتشارات پایدار، چاپ پنجم، ۱۳۷۸، ص. ۱۰۲.

پیرامون موضوع است، بی‌آنکه این تصمیم‌گیری متوقف بر شناسایی نیازمندی دستگاه دارنده ملک و رضایت بالاترین مقام آن دستگاه شده باشد.^۱

از طرف دیگر، برابر ماده ۱۲۸ قانون برنامه چهارم توسعه، وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح مکلف است نسبت به انتقال پادگان‌های مراکز نظامی و کارخانجات بزرگ صنعتی و دفاعی از شهرهای بزرگ، به‌ویژه تهران، اقدام کند و به تصویب فرماندهی کل نیروهای مسلح برساند. این مقررات قانونی از نظر مصالح عمومی و حفظ جان و امنیت افراد غیرنظامی و رعایت اصل تفکیک بین اهداف نظامی و غیرنظامی امری معقول و منطقی و مطابق معیارهای حقوق بین‌الملل بشردوستانه است. بنابراین، با انتقال فیزیکی پادگان‌ها، عرصه و اعیان آنها نیز قابل تملک خصوصی خواهد بود. همچنین، به موجب ماده ۱۷۷ قانون برنامه سوم توسعه، تنفیذی ماده ۱۲۹ قانون برنامه چهارم، وزارت مذکور و نیروهای مسلح مکلف‌اند نسبت به فروش عرصه و اعیان پادگان‌ها و سایر اماکن که در محدوده خدمات شهری قرار می‌گیرد و تغییر کاربری و تفکیک از طریق مزایده اقدام نمایند. درآمد حاصله صرف احداث املاک جایگزین و خانه‌های سازمانی خواهد شد.^۲

در همین خصوص، قانون فروش و انتقال پادگان‌ها و سایر اماکن نیروهای مسلح به خارج از حریم شهرها که با عنوان لایحه الحاق یک تبصره به ماده (۱۷۷) تنفیذی قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، موضوع ماده (۱۲۹) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران - مصوب ۱۳۸۳ به مجلس شورای اسلامی تقدیم شده بود، در تاریخ ۱۳۸۸/۶/۱ به تصویب رسید.

بر مبنای این قانون، وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح و نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران مکلف‌اند با درخواست ستاد کل نیروهای مسلح، دولت یا شهرداری‌ها (از طریق وزارت کشور) و در صورت موافقت فرماندهی کل قوا نسبت به فروش (از طریق مزایده یا توافق) و انتقال پادگان‌ها و سایر اماکن تحت تملک از محدوده شهرها به خارج از حریم آنها با توافق

۱. زرگوش، مشتاق، تملک املاک، شبه تملک‌ها و سلب مالکیت از سرمایه‌ها توسط دولت، تهران: جنگل، ۱۳۹۱، ص. ۲۴۱.

۲. کنعانی، محمدطاهر، تملک اموال عمومی و مباحثات، تهران: نشر میزان، ۱۳۸۷، ص. ۳۰۰.

وزارت مسکن و شهرسازی یا شهرداری‌ها و یا سایر دستگاه‌های اجرایی اقدام نمایند. در خصوص اراضی وقفی نیز مطابق قوانین مربوطه عمل می‌شود.^۱

وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح یا نیروی مسلح مربوطه برای عرصه پادگان‌ها و سایر اماکن مشمول این قانون که پیش از تصویب این قانون فاقد سند و بدون معارض بوده‌اند، اقدام به اخذ سند مالکیت کنند و در صورت صدور سند مالکیت، مطابق این قانون عمل خواهد شد. ادارات ثبت اسناد و املاک و سایر مراجع ذی‌ربط موظف‌اند برابر مقررات مربوطه با درخواست وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح یا نیروهای مسلح برای صدور اسناد مذکور اقدام لازم را به عمل آورند.

همچنین، به وزارت مسکن و شهرسازی، شهرداری‌ها و سایر دستگاه‌های اجرایی اجازه داده می‌شود که با هماهنگی وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح و نیروهای مسلح کشور، عرصه و اعیان پادگان‌ها و سایر اماکن موضوع این قانون را به قیمت کارشناسی روز خریداری یا برای جابجایی توافق کنند.^۲

در همین راستا، وزارت جهاد کشاورزی مکلف است در موارد جابجایی موضوع این قانون، زمین مناسب موردنیاز به‌منظور احداث پادگان یا اماکن جایگزین و حریم آنها را مطابق معیارها و مقررات نیروهای مسلح واگذار نماید. منابع موردنیاز برای خرید عرصه‌های موضوع این قانون نیز هر ساله بنا به پیشنهاد وزارت مسکن و شهرسازی یا دستگاه اجرایی مربوطه، از محل اعتبار پیش‌بینی شده در قوانین بودجه سنواتی و تسهیلات اعتباری و بانکی یا فروش اوراق مشارکت تأمین می‌شود. همچنین، درآمد حاصل از فروش املاک مذکور و معاوضه، حسب مورد به منظور تأمین تمام یا بخشی از بهای خرید به حساب خزانه واریز می‌شود و صد درصد (۱۰۰٪) تخصیص

۱. البته اماکن نیروهای مقاومت بسیج، ناجا، وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح و سازمان‌های وابسته و تابعه آن و سپاه انصار) به جز پادگان‌های آموزشی، مراکز تولید سلاح و مهمات و زاغه‌های مهمات آنها) و مراکز علمی، پژوهشی، درمانی رفاهی و منازل مسکونی نیروهای مسلح و همچنین ستاد کل، ستادهای فرماندهی کل سپاه و ارتش و ستادهای نیروها از موضوع این ماده مستثنا می‌باشند. در موارد اختلافی نظر ستاد کل نیروهای مسلح حاکم است (تبصره ماده ۱).

۲. طرح شهرسازی اراضی مذکور به منظور تأمین سرانه کاربری‌های عمومی شهری مورد نیاز منطقه حداقل چهل درصد (۴۰٪) و نیز تأمین منابع مالی مورد نیاز برای انتقال مذکور، در اراضی کمتر از ده هکتار باید به تصویب کمیسیون ماده (۵) قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۲۲ و در اراضی با مساحت بیش از آن به تصویب شورای عالی شهرسازی و معماری ایران برسد (ماده ۳).

می‌یابد و در اختیار وزارت مسکن و شهرسازی یا دستگاه اجرایی قرار می‌گیرد. بازپرداخت اعتبارات دریافتی از منابع بانکی، از محل درآمد مذکور تأمین می‌شود.

با این حال، باید توجه داشت که وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح و نیروهای مسلح در هزینه‌کرد منابع حاصل از فروش پادگان‌ها آزاد نیستند و موظف‌اند درآمد حاصل از اجرای این قانون را به حساب خزانه که ردیف آن در قانون بودجه سالیانه پیش‌بینی می‌گردد، واریز کنند و به منظور احداث اماکن جایگزین در خارج از محدوده و حریم شهرها هزینه نمایند. این اعتبار صد درصد (۱۰۰٪) تخصیص یافته تلقی (ماده ۸) (و جزء درآمدهای اختصاصی نیروهای مسلح محسوب می‌شود).

۵.۵. عدم امکان صلح یا ارجاع دعاوی به داوری مربوط به اموال نیروهای مسلح

این اصل در حقوق فرانسه ریشه در دوره‌ای دارد که تمایز میان اعمال حاکمیتی و تصدی در حقوق اداری نظریه غالب بود؛ یعنی دعاوی مربوط به امور حاکمیتی از جمله دعاوی مربوط به اموال ملی قابلیت ارجاع به داوری را ندارند؛ در صورتی که اموال اختصاصی که در امور تصدی مورد استفاده قرار می‌گیرند، داوری‌پذیر هستند. مقتضیات اعمال تصدی مانند امور تجاری و صنعتی ایجاب می‌کند که این اختلافات به دور از تشریفات رسیدگی در دادگاه در مسیر سهل داوری قرار گیرد. دیدگاه دیگری معتقد است که به دلیل حمایت از اشخاص عمومی و اموال ایشان که حمایت از منافع عمومی را در پی دارد، دعاوی مربوط به کلیه اموال اشخاص عمومی، اعم از اموال ملی و اختصاصی، قابل ارجاع به داوری نیست.

اصل ۱۳۹ قانون اساسی در زمینه مذکور مطرح است. سابقه تاریخی و ذهنیت منفی نسبت به نهادهای بین‌المللی باعث شده است تا به‌طور کلی دعاوی مربوط به اموال اشخاص عمومی در عرصه بین‌المللی قابل صلح و ارجاع به داوری نباشد. قوه مؤسس به دنبال حمایت از اموال عمومی به دلیل اهمیت بالای آنهاست؛ به همین دلیل در این اصل تکیه اصلی بر «اموال» است نه «اشخاص». یعنی کلیه اموال عمومی و دولتی «و رای اینکه در اختیار چه شخص عمومی است، مشمول این اصل می‌باشد. البته چون همه اموال در یک سطح از اهمیت نیستند، مجوز ارجاع به داوری در مواردی از سوی هیئت وزیران و در موارد مهم با مجلس است.

۵.۶. نگهداری و حفاظت از اموال نیروهای مسلح

بر اساس ماده ۱۱۶ قانون محاسبات عمومی، مسئولیت حفظ و حراست و نگهداری حساب اموال منقول و غیرمنقول در اختیار نیروهای مسلح با وزارت امور اقتصادی و دارایی می‌باشد، اما تبصره این ماده اسلحه و مهمات و سایر تجهیزات نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران، اعم از نظامی و انتظامی، را از لحاظ رسیدگی و نظارت وزارت امور اقتصادی و دارایی از شمول حکم این ماده مستثنا کرده است و تابع مقررات مربوطه به خود می‌باشد. فهرست سایر تجهیزات موضوع این تبصره به پیشنهاد وزارتین دفاع و سپاه و تصویب شورای عالی دفاع (شورای عالی امنیت ملی) تعیین خواهد شد.

نتیجه‌گیری

نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران که طیف وسیع و گسترده‌ای از نهادها را دربرمی‌گیرند، بخشی از حکومت هستند که عهده‌دار اعمال حاکمیت در زمینه دفاع ملی می‌باشند. در حقوق اداری تمایز میان اعمال حکومت به «حاکمیتی- تصدی» براساس نظریه «قدرت عمومی» سبب شده است که اموال اشخاص عمومی نیز دارای ماهیتی دوگانه باشند. اموال عمومی که در اختیار اشخاص عمومی، از جمله دولت و مؤسسات دولتی و در این تحقیق نیروهای مسلح، قرار دارد، اگر در زمینه اعمال حاکمیتی از آنها استفاده شود، با عنوان اموال ملی و اگر در عرصه اعمال تصدی مورد بهره‌برداری قرارگیرند، به‌عنوان اموال اختصاصی شناخته می‌شوند. نیروهای مسلح در ایران به دلیل ماهیت حقوقی خود تابع قواعد عام مربوط به اموال عمومی، مانند قانون محاسبات، هستند و در مواردی به دلیل ماهیت امور دفاعی و امنیتی از قوانین و مقررات خاص پیروی می‌کنند. اموال ملی نیروهای مسلح، اعم از منقول و غیرمنقول که در راستای تأمین دفاع ملی به کار گرفته می‌شوند، غیرقابل واگذاری هستند و در زمینه تملک این اموال نیز به دلیل مقتضای کارکرد نیروهای مسلح از برخی تشریفات، مانند مناقصه معاف و در زمینه ماهوی، از جایگاه برتری در روابط با سایر اشخاص، اعم از عمومی و خصوصی، برخوردارند.

فهرست منابع

الف) منابع فارسی

کتاب

۱. ابوالحمد، عبدالحمید، حقوق اداری ایران، تهران: انتشارات طوس، ۱۳۸۳.
۲. انصاری، ولی‌الله، کلیات حقوق اداری، تهران: بنیاد حقوقی میزان، چاپ هشتم، ۱۳۸۹.
۳. انصاری، ولی‌الله، کلیات حقوق قراردادهای اداری، تهران: میزان، ۱۳۸۹.
۴. زرگوش، مشتاق، تملک املاک، شبه‌تملک‌ها و سلب مالکیت از سرمایه‌ها توسط دولت، تهران: میزان، ۱۳۹۱.
۵. زندی، محمدرضا، داوری، رویه قضایی دادگاه‌های تجدید نظر استان تهران در امور مدنی، تهران: جنگل، ۱۳۸۸.
۶. شهری، غلامرضا، مجموعه نظرات مشورتی اداره حقوقی دادگستری، انتشارات روزنامه رسمی، چاپ دوم، ۱۳۷۰.
۷. قاسمی، داود و راویه ذکریایی، خرید و فروش اموال دولتی و عمومی، تهران: میزان، ۱۳۹۰.
۸. قاضی شریعت پناهی، ابوالفضل، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، تهران: نشر میزان، ۱۳۸۸.
۹. کاکاوند، محمد، گزیده آرای داوری مرکز داوری اتاق ایران، تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی شهر دانش، ۱۳۸۹.
۱۰. کرمی، حامد، مبانی و اصول حاکم بر اموال اشخاص عمومی در حقوق ایران و فرانسه، رساله دکتری، دانشگاه تهران، ۱۳۹۳.
۱۱. کنعانی، محمدطاهر، تملک اموال عمومی و مباحثات، تهران: نشر میزان، ۱۳۸۷.
۱۲. میرزائی، علیرضا، تملک اراضی توسط دولت و شهرداری‌ها، تهران: انتشارات بهنامی، چاپ دوم، ۱۳۸۸.
۱۳. هاشمی، سید محمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، تهران: نشر میزان، چاپ دوازدهم، ۱۳۸۵.
۱۴. هداوند، مهدی، حقوق اداری تطبیقی، جلد اول، تهران: سمت، ۱۳۸۹.

مقاله

۱۵. جلالی، محمد و حامد کرمی، «تمایز میان اموال اشخاص عمومی در حقوق فرانسه»، فصلنامه مطالعات حقوق تطبیقی، دوره ۵، پاییز و زمستان ۱۳۹۳، شماره ۲.

۱۶. حیدرنبیا دلخوش، تورج، «مراحل خرید و تملک اراضی و املاک به وسیله شهرداری‌ها»، مجله شهرداری‌ها، سال چهارم، شماره ۴۶.
۱۷. مردانی، نادر؛ رودی جانی، محمد مجتبی، «استثنائات وارده بر توقیف اموال در قانون اجرای احکام مدنی»، مجله کانون وکلا، ۱۳۸۵.
۱۸. ولیدی، محمدصالح؛ قنبری، مجید، «جرم تصرف غیرقانونی در وجوه و اموال دولتی و عمومی»، فصلنامه حقوقی عدالت آراء، تابستان و پاییز ۱۳۸۵، شماره ۴ و ۵.