

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



دانشگاه تهران

مجتمع آموزش عالی قم

پایان نامه

برای دریافت درجه کارشناسی ارشد حقوق عمومی
سلب مالکیت در جهت منافع عمومی با پرداخت خسارات

۱۳۸۱ / ۵ / ۲۵

استاد راهنما:

دکتر عزت‌الله عراقی

روزان اطلاعات در آمار علمی ایران
تیمت آمار

استاد مشاور:

آقای رحمت الهی

نگارش:

علیمردان عظیمی

پائیز ۱۳۸۰

۴۱۵۴۲



تقدیم به :

به همسر و فرزندانم اسوه‌های صبر و بردباری که در راه
کسب علم و دانش من از هیچ کوششی دریغ ننمودند.



فهرست مطالب

صفحه	عنوان
۱	مقدمه
۴	فصل اول: کلیات
۴	مبحث اول: مفهوم مالکیت
۱۳	مبحث دوم: اقسام مالکیت
۲۰	مبحث سوم: مفهوم مصالح عمومی
۲۲	مبحث چهارم: اهمیت مالکیت از دیدگاه حقوقی
۲۷	مبحث پنجم: مفهوم سلب مالکیت و اقسام آن
۳۸	فصل دوم: روش سلب مالکیت
۳۸	مبحث اول: ملی کردن
۴۰	گفتار اول: مفهوم ملی کردن
۴۲	الف - بررسی مقررات مربوط به ملی کردن در حقوق ایران
۴۷	ب - بررسی مفهوم ملی کردن از دیدگاه حقوق بین الملل
۵۱	گفتار دوم: وجه ممیزه ملی کردن با دیگر روشهای سلب مالکیت
۵۲	مبحث دوم: مصادره اموال
۵۴	گفتار اول: مفهوم مصادره اموال
۶۰	گفتار دوم: اهداف و آثار ناشی از مصادره اموال
۶۰	الف: اهداف مصادره اموال
۶۳	ب: آثار ناشی از مصادره اموال

مبحث سوم: سلب مالکیت به منظور عمران، شهرسازی، تأمین مسکن بعنوان یکی	
از موارد منافع عمومی.....	۶۴
گفتار اول: سلب مالکیت جهت امور عمرانی و شهرسازی.....	۶۷
گفتار دوم: سلب مالکیت به منظور تأمین مسکن.....	۷۶
فصل سوم: جبران خسارت در موارد سلب مالکیت.....	۸۱
مبحث اول: پرداخت خسارات در موارد ملی کردن.....	۸۱
گفتار اول: پرداخت خسارات در حقوق داخلی.....	۸۲
گفتار دوم: پرداخت خسارات در حقوق بین الملل.....	۸۷
الف- روش پرداخت خسارت.....	۸۹
ب - تشریفات پرداخت خسارت.....	۹۲
ج - آراء داوری بین المللی.....	۹۵
مبحث دوم: پرداخت خسارت در موارد سلب مالکیت به منظور امور عمران و	
شهرسازی و تأمین مسکن.....	۹۷
گفتار اول - روش تعیین خسارت.....	۹۹
گفتار دوم - نحوه تعیین خسارات.....	۱۰۱
گفتار سوم طرق پرداخت قیمت.....	۱۰۴
نتیجه گیری.....	۱۰۷
فهرست منابع.....	۱۱۱

مقدمه

مالکیت کامل‌ترین حق عینی است و در قوانین اساسی کشورها به عنوان مهمترین حق طبیعی انسانها شناخته شده است، اما به لحاظ تکامل و پیشرفت کارکردهای دولت و احتیاجات عمومی دچار محدودیت‌های عدیده‌ای شده است، بنابراین، دیگر نمی‌توان حق مالکیت را به صورت مطلق برای اشخاص فرض نمود.

با توجه به اینکه در کنار مالکیت خصوصی، مالکیت دولتی و عمومی نیز به وجود آمده است، لذا از آنجا که مالکیت خصوصی یکی از حقوق اولیه و فطری انسان و در حقوق و قوانین اساسی اکثر کشورهای جهان مورد حمایت قرار گرفته است و از طرفی احتیاجات عمومی و برتری آن بر حقوق فردی در اکثر نظامهای حقوق در هنگام تعارض بین آن دو پذیرفته شده است. لذا بنظر می‌رسد که این برتری و تسلط نباید بصورت سهل و بدون رعایت قوانین و مقررات انجام گیرد زیرا حق مالکیت از حقوق اولیه و طبیعی بشر است و در صورت ضرورت جهت سلب آن می‌بایستی دقت لازم بعمل آید و نیاز است اذهان و افکار عمومی بدان آگاه باشند که چرا و چگونه می‌شود که مالکیت فردی در بعضی از موارد مورد تعرض توسط اراده عمومی قرار می‌گیرد. در این رساله صرفاً طرق و مکانیسم‌های قانونی سلب مالکیت را از قبیل ملی کردن، مصادره اموال و سلب مالکیت به منظور عمران، شهرسازی و تأمین مسکن، مورد بحث قرار می‌دهیم.

مسئله پرداخت خسارت پس از سلب مالکیت هر چند از مباحث اقتصادی است، ولی پس از انتقال مالکیت خصوصی به دولت، پرداخت خسارت و روش‌های تعیین قیمت آن حائز اهمیت است که سعی شده است به اختصار و صرفاً از جهت ارتباط موضوع مورد بررسی قرار گیرد.

در این رساله سعی بر تعیین مکانیسم‌های سلب مالکیت و ماهیت حقوقی آنهاست و اهمیت تحقیق نیز از همین جا ناشی می‌شود که چرا در حال حاضر مالکیت‌های خصوصی به مناسبت‌های مختلف به نفع مالکیت‌های عمومی و دولتی محدود می‌شود؟ به ناچار باید بررسی شود که مجوز این محدودیت‌ها چیست و این که چه مکانیسم‌هایی در این رابطه اعمال می‌شود.

مشکلات عمده‌ای که نگارنده در نگارش تحقیق حاضر با آن روبرو بوده، از جمله کمبود منابع قابل استفاده و احیاناً مبهم نمودن بعضی از آنها، نتوانست انگیزه تبیین موضوع مهم سلب مالکیت را که در حال حاضر بسیار متداول می‌باشد، از بین ببرد. فلذا اینک در این راه چه مقدار توفیق یافته است، باید علماء و اساتید عظام درخصوص آن قضاوت نمایند.

این تحقیق نیز همانند بسیاری از تحقیقات هرچند از نقص و ایراد مصون نمی‌باشد، ولی به هر حال گامی است در جهت بررسی مسائلی که بعضاً در عین مبتلا به بودن جامعه، چندان مورد توجه قرار نگرفته‌اند.

تحقیق حاضر در سه فصل تنظیم گردیده است. فصل اول اختصاص به بیان کلیات دارد، چرا که ورود به بحث اصلی تحقیق مستلزم درک مفهوم کلی تحقیق، از قبیل: مفهوم مالکیت، انواع مالکیت، مفهوم منافع عمومی، اهمیت مالکیت و سلب مالکیت می‌باشد. همچنین مفهوم و اقسام سلب مالکیت نیز در ذیل مبحث سلب مالکیت مورد بررسی قرار گرفته است.

فصل دوم که در واقع عمده بحث تحقیق را در بر می‌گیرد، مربوط به روش‌های سلب مالکیت می‌باشد. در مبحث اول، بارزترین روش سلب مالکیت که عبارت است از: ملی

کردن مورد بررسی قرار گرفته است و در این راستا، مفهوم ملی کردن و مقررات مربوط به آن اعم از حقوق داخلی و حقوق بین‌الملل و سپس وجه ممیزه ملی کردن با مکانیسم‌های دیگر سلب مالکیت مورد توجه قرار گرفته است.

مصادره اموال و سلب مالکیت به منظور عمران، شهرسازی و تأمین مسکن از مباحث دیگری است که بیان‌کننده روشهای سلب مالکیت می‌باشد. از جهت این که هر یک از روش‌های سلب مالکیت مستلزم توضیحاتی است، مفهوم، اهداف و آثار ناشی از مصادره اموال و گونه‌های سلب مالکیت به منظور عمران و شهرسازی توضیح داده شده است.

فصل پایانی این تحقیق، اختصاص به جبران خسارت در موارد سلب مالکیت دارد، چراکه بالاخره جبران خسارت در موارد سلب مالکیت شیوه‌ای رایج و متداول می‌باشد و این امر اختصاص به رعایت قیمت عادلانه در این مکانیسم‌ها دارد، از طرفی با توجه به این که عمده‌ترین موارد پرداخت خسارات در روش‌های ملی کردن و سلب مالکیت به منظور عمران، شهرسازی و تأمین مسکن متداول است، ابتدا در مبحث اول، پرداخت خسارات در موارد ملی کردن و سپس در مبحث دوم، پرداخت خسارات در موارد سلب مالکیت به منظور امور عمرانی و شهرسازی بررسی شده است و نهایتاً نتیجه‌گیری از جمیع مطالب تحقیق به عمل آمده است.

روش ما در تدوین این رساله، مراجعه مستقیم به منابع کتابخانه‌ای بوده است. در استفاده از منابع، ابتدائاً مطالب مربوطه به دقت مطالعه و آنگاه آنچه قابل استفاده بودند، یادداشت می‌شدند و سپس یادداشت‌ها مورد تجزیه و تحلیل قرار می‌گرفتند.

مبحث اول: مفهوم مالکیت

حقوقدانان به ارائه تعاریفی از مالکیت پرداخته‌اند. در حقوق داخلی چنانچه از مفهوم ماده ۳۰ ق م «هر مالکی نسبت به مایملک خود حق همه‌گونه تصرف و انتفاع دارد مگر در مواردی که قانون استثناء کرده باشد) مستفاد می‌گردد، مالکیت حقی است که شخصی نسبت به عین خارجی دارد و می‌تواند هرگونه انتفاع از آن ببرد و هرگونه تصرف در آن بنماید مگر آنکه قانون استثناء نموده باشد. تعریفی که قانون مدنی از مالکیت ارائه نموده است. درخصوص مالکیت فردی است که هر یک از افراد جامعه می‌توانند آن را دارا باشند. در فقه اسلامی مالکیت معنای وسیعی پیدا می‌کند به طوری‌که از تسلط شخصی به شیء یک نوع علاقه و رابطه ایجاد می‌شود. که اگر این رابطه مطلق باشد و یا به عبارت دیگر تسلط شخصی بر شیء از همه جهات باشد به ملک تعبیر شده است. بنابراین در اصطلاح فقهی ملک عبارت است از «تسلط شخصی بر شیء من جمع جهات»^(۱) البته همانطور که در اوصاف مالکیت توضیح داده خواهد شد در فقه اسلامی نیز مطلق بودن مالکیت مورد تحدید قرار گرفته است.

لذا مالکیت را عبارت از رابطه‌ای دانسته‌اند که بین شخصی و چیز مادی متصور شده است و قانون آن را معتبر شناخته و به مالک حق می‌دهد که انتفاعات ممکنه را از آن ببرد و کسی نتواند از آن جلوگیری نماید.^(۲) در تعاریفی که ارائه گردید، شاهد وجه مشترکی

۱. موسی جوان، مبانی حقوق، ج ۲، ص ۱۵۱

۲. حسن امامی، حقوق مدنی، ج ۱، انتشارات اسلامی، ج ۸، ص ۳۵.

می‌باشیم و آن این است که حق مالکیت از حقوق مالی است و حق مالی را چنین تعریف کرده‌اند «امتیازی است که حقوق هر کشوری به منظور تأمین نیازهای مادی اشخاص به آنها می‌دهد»^(۱) و از این جهت که حق مالکیت در رابطه به شخص و شیء ایجاد می‌گردد. بنابراین یک حق عینی است. ولی باید توجه داشت اگرچه در حق عینی دو رکن وجود دارد. یعنی عین و مالک اما اصولاً مالکیت زمانی مفهوم دارد که در رابطه با دیگران باشد یا به عبارت دیگر اجتماع به این حق احترام بگذارد.

در حقوق خارجی نیز مالکیت به این صورت تعریف شده است: عبارت است از رابطه حقوق بین شخصی و یک موضوع حق اعم از اینکه این حق واقعی باشد (حق نسبت به اموال غیرمنقول مانند زمین یا حق نسبت به اموال منقول مانند حیوانات) و یا اعتباری باشد نظیر سهام.^(۲) ژان ژاک دوسو می‌گوید «مالکیت پایه سعادت طبیعت و فطرت اولی بشر است و بشر در تمام جهات باید تابع طبیعت شود. در حالت طبیعی افراد دارای حقوق مساوی هستند مالکیت شخصی و مقررات و قیود. منشأ تمام گرفتاریها و محرومیت‌ها می‌شود اگر بخواهیم اولین جنایت کاری که منشأ تمام جنایت‌ها شده است. پیدا کنیم، باید بگوییم اولین کسی که قطعه زمین را محصور نموده و اطراف آن را میخ‌کوب کرده و عنوان ملک من روی آن گذارد. تمام قوانین بدبخت‌کننده و قیدها از این جا شروع شده است و کسی که عنوان «ملک من» را القاء کند و این حصار میخ‌کوب را از میان بردارد.

۱. ناصر کاتوزیان، مقدمه علم حقوق، تهران، انتشارات اقبال، ج ۶، سال ۱۳۶۴، ص ۱۷۶

2. David M. Walker the oxford companion of law USA NewYork. Oxford university press P.201 ownership

The legal relationship between a person and an object of rights. Whether corporeal limmavable e.g. and movable e.g. animals or incorporeal e.g.

بزرگترین خدمتگزار اجتماع است.^(۱)

در تعاریف ارائه گردید از سوی علمای حقوق که هر کدام با بینش خاص به تعریف مالکیت پرداخته‌اند پی می‌بریم که در حق مالکیت با چهار عامل روبرو هستیم.

عامل اول: مالک یا صاحب حق است که دارای سلطه نسبت به شیء می‌باشد و می‌تواند آن را بطور مستقیم و بی‌واسطه اجرا کند. و در واقع اختیار استعمال کامل از شیء را دارد.

عامل دوم: رابطه حقوقی، که قانون آن را معتبر شناخته و به صورت حمایت از حق مالکیت نمایانگر شده است.

عامل سوم: «موضوع حق» که مالک نسبت به آن سلطه دارد. و عامل چهارم: دیگران و یا به عبارتی مالکیت زمانی مفهوم دارد که در رابطه با دیگران باشد و اجتماع به این حق احترام گذارد.

اما با توجه به پیشرفت تفکرات ملی شدن اموال و منابع و محدود شدن حق مالکیت فردی در برابر قوای عمومی شاید بهترین تعریف از مالکیت این باشد.

«مالکیت حقی است دائمی که به موجب آن شخص می‌تواند در حدود قوانین تصرف در مالی را به خود اختصاص دهد و از تمام منافع آن استفاده کند»^(۲) قانون مدنی حق مالکیت را تعریف نکرده است ولی از اوصاف و آثاری که برای آن استنباط می‌شود. به

۱. ژان ژاک روسو، قرارداد اجتماعی، ترجمه زیرک‌زاده نهران، انتشارات ادیب، ص ۶۰-۵۶

۲. ناصر کاتوزیان، اموال و مالکیت، انتشارات دادگستر، ص ۱۰۶

اجمال می‌توان تعریف حق مالکیت را به دست آورد. مرسوم است که گفته شود مالکیت دارای سه وصف است.

۱- مطلق بودن ، ۲- انحصاری بودن ، ۳- دائمی بودن

۱) مطلق بودن

به موجب ماده ۳۰ ق.م: «هر مالکی نسبت به مایملک خود حق همه‌گونه تصرف و انتفاع دارد، مگر در مواردی که قانون استثناء کرده باشد». پس، مالک حق همه‌گونه تصرف را در ملک خود دارد و استثناءً این قاعده باید در قوانین مطرح باشد. در حقوق کنونی این استثناءها چندان فراوان است که به دشواری می‌توان از اطلاق حق مالکیت سخن گفت. واقع‌بینی ایجاب می‌کند که، بجای اطلاق حق، از قید قانون در ماهیت آن یاد کرد. و می‌توان گفت «حقی که به مالک اختیار انتفاع و تصرف را در حدود قوانین می‌دهد». با وجود این، هنوز هم از اصل «تسلیط» برای بیان اختیار مالک با احترام یاد می‌شود، در اصل ۴۷ قانون اساسی می‌خوانیم:

«مالکیت شخصی را که از راه مشروع باشد محترم است. ضوابط آن را قانون معین می‌کند» و در اصل ۴۴، پس از تعیین سه بخش دولتی و تعاونی و خصوصی در نظام اقتصادی، درباره مالکیت چنین آمده است:

«مالکیت در این سه بخش، تا جایی که با اصول دیگر این فصل مطابق باشد و از محدوده قوانین اسلام خارج نشود و موجب رشد و توسعه اقتصادی کشور گردد و مایه زیان جامعه نشود مورد حمایت قانون جمهوری اسلامی است.

قیدهای اصل ۴۴ بخوبی نشان می‌دهد که اطلاق حق مالکیت به قوت خود باقی نمانده است بلکه وسیله‌ای است برای حفظ منافع عمومی و تنها در صورتی مورد حمایت قرار می‌گیرد که شیوهٔ اکتساب را برای آن در مسیر هدفهای قانونگذار باشد. در این مفهوم تازه، آخرین مرز آزادی مالک این است که «مایهٔ زیان جامعه نشود».

این قید در اصل ۴۰ همان قانون در چگونگی اجرا، حق مالکیت نیز دیده می‌شود. در این اصل آمده است. «هیچ کس نمی‌تواند اعمال حق خویش را وسیلهٔ اضرار به غیر یا تجاوز به منافع عمومی قرار دهد» این اصل سوءاستفاده از حق مالکیت را منع می‌کند و انتفاع و تصرف مالک را محدود به رفتاری متعارف می‌سازد؛ رفتاری که نه تنها آلوده به «قصد اضرار» نیست، معقول و متعارف است نه وسیلهٔ اضرار به بیان دیگر، حق مالکیت در مرحلهٔ ایجاد فردی و در مرحلهٔ اجراء اجتماعی است.

بدین ترتیب، اصل ۴۴ دست قانونگذار عادی را در تمیز آنچه «مایهٔ زیان جامعه است» باز می‌گذارد و اصل ۴۰ به قاضی نیز اختیار می‌دهد که چهارچوب اختیار مالک را به منظور پرهیز از «اضرار به دیگران و منافع عمومی» معین کند.

در حقوق اسلام نیز، برخلاف حقوق رومیان، هیچ‌گاه سخن از اطلاق حق مالکیت نیست اخلاق مذهبی ثروت را امانت خداوند نزد انسان می‌داند تا به نیکی آن را اداره کند و روز و اسبین حساب این اداره به مالک اصلی داده شود. اضرار به دیگران مجاز نیست، هر چند به نام اجرای حق باشد (لاضرر و لااضرار فی الاسلام) و هر جا اصل تسلیط با قاعده «لاضرر» برخورد کند، حکومت با قاعدهٔ لاضرر است تا انگیزهٔ غیرخواهی بر خودخواهی

چیره باشد. قانون اساسی میراث چنین تعلیماتی است و روح حقوقی ما در بخش مالکیت باید منزه از خشونت‌های سرمایه‌داری شود.

۲) انحصاری بودن

نتیجه طبیعی اطلاق اختیار مالک و لزوم رعایت احترام آن از طرف تمام مردم، انحصاری بودن حق مالکیت است؛ مالک می‌تواند هر تصرفی را که مایل باشد در مال خود بکند. و مانع از تصرف و انتفاع دیگران نیز بشود. مالکیت در مرحله ایجاد حق فردی است و قانون از این حق در برابر تجاوز دیگران حمایت می‌کند.

ماده ۳۱ قانون مدنی در همین زمینه مقرر می‌دارد «هیچ مالی را از تصرف صاحب آن نمی‌توان بیرون کرد، مگر به حکم قانون و مواد ۳۰۸ به بعد غاصب را به رد عین ملک و منافع آن مکلف می‌کند و مسئولیت تلف عین و توابع آن را برعهده او می‌نهد. قوانین کیفری نیز تجاوز به ملک دیگران و دزدی و تصرف عدوانی و به زور را مجازات می‌کند. با وجود این، انحصاری بودن مالکیت خصوصی نیز به مفهوم گذشته خود باقی نمانده و از جهات گوناگون محدود شده است.

قانون به سود عموم به مالکان حق ارتفاق تحمیل کرده است. تا مؤسسه عمومی بتواند سیم‌های برق و تلفن و لوله‌های گاز را در محل‌های مناسب قرار دهد. حتی دولت و شهرداریها می‌توانند ملک مورد نیاز خود را تملک کنند یا زمین بایر را آباد کردن و تملک به دیگران بدهند.

در روابط خصوصی نیز، گاهی حمایت از گروههای نیازمند و اجرای عدالت اجتماعی، دولت را وادار به مداخله کرده است. چنانکه مستأجر محل کسب و پیشه می‌تواند پس از پایان مدت اجاره نیز مالک را به تجدید اجاره ناگزیر کند؛ و مستأجر محل سکونت می‌توانست به استناد داشتن «عسر و حرج» از تخلیه ملک خودداری نماید (قانون روابط موجر مستأجر ۱۳۵۶ و ۱۳۶۲).

قراردادهای خصوصی مالک با دیگران نیز حق انحصاری او را محدود می‌سازد. «منتفع» و «صاحب حق ارتفاق» می‌تواند از مالی که به دیگران تعلق دارد استفاده کند و مانع از تصرف مزاحم یا ممنوع‌کننده مالک شود. بطور خلاصه از بین رفتن اطلاق اختیار مالک و محدود شدن سلطه او به وصف انحصاری و فردی مالکیت نیز صدمه می‌زند. و آن را در خدمت منافع عموم قرار می‌دهد.

۳) دائمی بودن

این وصف در هیچ یک از مواد قانون مدنی تصریح نشده و، حتی در مورد مالکیت منافع نیز، شرط مدت الزامی است؛ چنانکه ماده ۴۸۶ می‌گوید: «در اجاره اشیاء، مدت اجاره باید معین باشد، والا اجاره باطل است» ولی باید دانست که گذشته از این مورد، حق مالکیت دائمی است و طبیعت آن با موقتی بودن منافات دارد. چنانکه در قانون مدنی نیز با مرگ مالک از بین نمی‌رود. و فقط ممکن است به یکی از اسباب انتقال به دیگری واگذار شود. از وصف (دائمی بودن حق مالکیت) دو نتیجه‌گوناگون گرفته شده و مطالعه آنها نشان