

فصلنامه حقوق اداری (علمی - پژوهشی)

سال ششم، شماره ۱۸، بهار ۱۳۹۸

جایگاه اموال دولتی در نظام حقوق ایران

بیژن عباسی^۱؛ مسعود معصومی^۲

تاریخ دریافت: ۱۳۹۵/۱۰/۲۰

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۵/۱۲/۰۲

چکیده

در نتیجه گسترش نقش دولت‌ها در مسئولیت‌پذیری که نتیجه ایدئولوژی سیاسی و افکار اقتصادی حاکم بر جامعه، منجر به افزایش نقش دولت‌ها در عصر جدید با رویکرد دولت - رفاه اجتماعی شد. در نتیجه، دولت برای ارائه خدمات عمومی و انجام وظایف قانونی خود دو گونه اموال در اختیار دارد: اموال عمومی و دولتی. در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، اموال دولتی تعریف نشده، در مقابل در قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶، مواد ۱۰۶ به بعد حاوی نکته‌ها و معیارهایی است که در جهت احراز مؤلفه‌هایی برای تعیین اموال دولتی از سایر اموال مفید می‌نماید؛ اما در ماده ۲ آیین‌نامه اموال دولتی مصوب ۱۳۷۲ امالی که صد در صد آن توسط دولت خریداری شده یا به تملک آن درآمده یا درمی‌آیند، اموال دولتی می‌داند؛ بنابراین، این سؤالات پیش می‌آید که آیا می‌توان تمایزی بین اموال دولتی به معنای عام و خاص قائل شویم؟ با حذف عبارت شرکت‌های دولتی در ماده ۲ آیین‌نامه اموال دولتی مصوب ۱۳۷۴ باید قائل به تمایز اموال شرکت‌های دولتی از سایر اموال دولت بود؟ آیا اموال دولتی قابلیت تملک دارند؟ معیارهای تفکیک اموال دولتی از سایر اموال کدام‌اند؟ در این مقاله تلاش شده با توجه به عدم تفکیک بین اموال دولتی و سایر اموال، ملاکی برای تشخیص، تعیین و ضابطه‌ای برای شناسایی این اموال به صورت عملی مورد شناسایی قرار گیرد؛ بنابراین، هدف از این تحقیق بررسی و شناسایی اموال دولتی است و در راستای آن، پیشنهادهایی در مورد نحوه تفکیک این اموال از سایر اموال داده می‌شود.

واژگان کلیدی: اموال دولتی، قانون محاسبات، آیین‌نامه اموال دولتی، دولت، شرکت‌های دولتی.

۱. دانشیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، تهران، ایران؛ babbasi@ut.ac.ir

۲. دانش آموخته کارشناسی ارشد حقوق دادرسی اداری دانشگاه علوم قضایی، (نویسنده مسئول)؛

masoomi.masood@yahoo.com

مقدمه

یکی از ویژگی‌های مال، قابل تملک بودن آن است؛ به عبارتی اشخاص می‌توانند اموال را از طریق قانونی تملک کنند و پس از تملک مطابق ماده ۳۰ ق.م. مالک حق هرگونه تصرفی را دارد، در مقابل مالکیت اشخاص حقیقی، دولت‌ها نیز می‌توانند به اعتبار شخصیت مستقل و حقوقی خویش به تملک اموال اقدام کنند و این تملک اصولاً دارای همان آثاری است که اموال تحت مالکیت اشخاص حقیقی دارند. در مقابل دو تعبیر اموال خصوصی و اموال دولتی مفهوم عمومی نیز از مال تحت عنوان اموال عمومی وجود دارد.

بر همین مبنا، اموال را می‌توان به اموالی که به تملک افراد درمی‌آید و اموالی که تملک پذیر نیستند یا بر اساس قواعد و احکام خاص تملک پذیرند؛ طبقه‌بندی نمود. دسته دوم خود دو قسمت‌اند: دسته اول که مالک آن دولت است که یک‌نهاد دولتی یا عمومی حق مالکیتی بر آن دارد همچون حق اشخاص بر اموال خود، اگرچه قوانین گوناگون حق مالکیت دولت نسبت به اموال دولتی را محدود کرده‌اند؛ و دسته دوم اموال عمومی است و متعلق به مردم، اما مردم حق مالکیتی بر آن ندارند و می‌توانند از آن بهره‌برداری مستقیم کنند. به این اموال مشترکات عمومی نیز گویند (قاسمی و ذکریایی، ۱۳۹۲: ۲۸). این اموال همان املاک عامه و اموال مسلمین دانسته شده و اموال شخص اداری چون دولت و شهرداری از مصادیق آن اعلام شده است. (مهاجری، ۱۳۸۰: ۲۷۱)

در حقوق موضوعه جمهوری اسلامی ایران، در مورد اموال و مالکیت دولتی، قوانین گوناگونی از جمله قانون اساسی، قانون مدنی، قانون محاسبات عمومی، قانون برگزاری مناقصات، مقررات، رویه‌های قضایی و ... وجود دارد؛ با توجه به دخالت روزافزون دولت‌ها در امور اقتصادی و اجتماعی و نحوه گستره دخالت آن‌ها در این امور، توجه به اموالی که متعلق به دولت می‌باشد نیاز به بررسی دقیقی دارد؛ در این راستا، دولت‌ها، در به‌کارگیری این اموال، همیشه باید نفع عمومی را مدنظر قرار دهند بنابراین، رعایت این حق از طریق قوانین شفاف و کارآمد که مانع و جامع باشد نیازمند می‌باشد.

ما نخست به اقسام مال (۱) سپس به مفهوم اموال دولتی و نحوه تحصیل آن (۲) می‌پردازیم.

۱. اقسام مال

با توجه به تعاریف مال، مال به اموال خصوصی، دولتی و عمومی تقسیم می‌شود و در این مبحث به تعاریف این اموال می‌پردازیم.

۱-۱. اموال خصوصی

مالکیت خصوصی عبارت است از: مالی که مربوط به شخص یا اشخاص معینی باشد و این مالکیت حقی است که به موجب قانون به افراد داده شده است؛ و بر اساس ماده ۳۰ ق.م: هر مالکی نسبت به مایملک خود حق همه گونه تصرف و انتفاع دارد، مگر در مواردی که قانون استثناء کرده است. در این ماده، از حق استفاده مشروع و قانونی نام برده شده است و بر این مبنای مالک حق نقل و انتقال و اسقاط این حق را دارد و بر مبنای حاکمیت اراده آزاد، مالک حق هرگونه تصرف مالکانه را در ملک خود دارد؛ پس هر کس مالک مالی باشد حق هرگونه سلطه و اختیار بر آن دارد لذا منافع و ثمرات هر مال هم به تبع عین مال متعلق به صاحب آن می‌باشد (حقی میاندهی، ۱۳۸۳: ۱۷۵). این قاعده که در زبان حقوقی ما تسلیط نامیده می‌شود، محدود بر این است که تصرف و انتفاع به زیان همسایه نباشد، یا در اندازه متعارف و برای رفع حاجت و رفع ضرر از مالک باشد (ماده ۱۳۲ ق.م:؛ یعنی هر جا که قاعده تسلیط یا لاضرر تزامم پیدا کند، لاضرر حکومت دارد. (کاتوزیان، ۱۳۸۰: ۴۶)

مالکیت خصوصی هم بر اساس میزان سلطه انحصاری مالک بر مالش شدت و ضعف دارد (پیلوار، ۱۳۹۲: ۱۰۲)؛ برای مثال می‌توان به مالکیت فرد بر پیراهن را با مالکیت بر مزرعه و مالکیت بر اموال میراث فرهنگی نام برد. در مالکیت فرد بر پیراهن، مالک، حق هرگونه تصرف را در پیراهن خود دارد و بدون اینکه حصری و مانعی در نقل و انتقال، استفاده، اعراض و ... در آن وجود داشته باشد؛ اما در مورد مالکیت شخص بر مزرعه با محدودیت‌هایی روبرو است؛ برای مثال برای بهره‌برداری از چاه آب مزروعی، باید مطابق ماده ۳ قانون توزیع عادلانه آب مصوب ۱۳۶۱ باشد یا در نقل و انتقال آن، مشمول تشریفات خاص ثبتی است (مواد ۲۲، ۴۶ و ۴۷ قانون ثبت) یا مقررات خاص جهاد کشاورزی منطقه خود در نوع کاشت محصول‌های مجاز را رعایت کند؛ اما در مورد مالکیت خصوصی بر آثار ملی می‌توان به ماده ۹ قانون راجع به حفظ آثار ملی مصوب ۱۳۰۹ رجوع کنیم که بر این اساس، اگر مالک اموال ملی را در اختیار دارد می‌تواند آن را در تصرف خود باقی گذارد؛ اما این مالکیت محدود است و حق معدوم کردن آن را ندارد و همچنین در صورت انتقال، تحت شرایطی ملزم به انتقال به دولت است و در اینجا سلطه مالک بر مال محدود می‌باشد.

فرهنگ حقوقی بلک‌لا، وقتی مالک بیشترین قدرت در اختیارات را داشته باشد، چنین مالکیتی را "perfect" یا "full" یا "complete" به معنی کامل می‌نامد هریس، چنین مالکیتی را "full blooded" می‌نامد که ترجمه تحت‌اللفظی آن «از نژاد اصل» می‌شود. اونوره هم مالکیت تام را "full ownership" می‌نامد. (پیلوار، ۱۳۹۲: ۱۰۳) در مقابل، هریس ضعیف‌ترین درجه مالکیت را "full property" (مالکیت محض) می‌نامد. (Honore, 1978, p 163)

۲-۱. اموال عمومی

اموال یا مشترکات عمومی به اموالی گفته می‌شود که جهت مصلحت عموم مردم و برای استفاده آحاد مردم اختصاص داده شده‌اند مانند: پل‌ها، موزه‌ها و معابر و دولت تنها مدیریت این اموال را بر عهده دارند؛ به عبارتی دقیق‌تر اموال عمومی برخلاف دو نوع دیگر اموال که تحت مالکیت اختصاصی اشخاص اعم از حقوقی یا حقیقی هستند، دارای مالک خاص نیستند. ویژگی همه اموال عمومی چه آن‌هایی که از ابتدا عمومی بوده‌اند و چه آن‌هایی که به ناحق خصوصی شده و دیگر بار عمومی شده و چه اموالی که برهه‌ای خصوصی بوده‌اند؛ اما بنا به دلایلی مشروع مانند ملی شدن، به اموال عمومی بازگشته‌اند (پیلوار، ۱۳۹۲: ۱۰۱). آن است که استفاده اموال عمومی برای استفاده کننده ایجاد حق تقدم می‌کند و اموال عمومی موضوع ماده ۲۵ و ۲۶ ق.م نیز دارای این خصیصه هستند که برای استفاده عموم بوده و دولت در جهت منافع عمومی و مصالح عمومی در اختیار دارد (قسمت پایانی ماده ۲۶). (کریمی و پرتو، ۱۳۹۲: ۲۱۷)

اموال عمومی آنچه که معد است برای مصالح و منافع و یا انتفاع عموم، قابل تملک خصوصی نیست بلکه همه مردم از آن برخوردار می‌شوند. (هندی، ۱۳۸۶: ۶۷) در حقیقت در معنای دقیق کلمه به اموالی اطلاق می‌گردد که یا از قبیل راه و جاده بوده که سابقه مالکیت آن مشخص نیست و یا آنکه از قبیل پارک و میدان بوده که از طرف دولت جهت استفاده عموم مردم اختصاص می‌یابد. پس نهر طبیعی جزء اموال ملی است برخلاف نهری که دست انسان احداث می‌گردد و می‌توان گفت که اموال ملی نیز باید در کنار اموال دولتی و اموال عمومی، دسته جدیدی را تشکیل داده و این مهم در قانونگذاری آینده مورد توجه قرار گیرد. (کریمی و پرتو، ۱۳۹۱: ۱۷۹)

مطابق تعریفی که در قانون مدنی آمده، اموال عمومی به اموالی اطلاق می‌شود که به حکم قانون برای اداره خدمات عمومی اختصاص یافته‌اند، مانند راه آهن‌ها، بنادر و اسکله‌ها،

استحکامات نظامی، کارخانجات مهمات سازی (ماده ۲۶ ق.م) یا اموالی هستند که مستقیماً مورد استفاده عمومند، مانند راه‌ها و خیابان‌ها، پارک‌ها و گردشگاه‌های عمومی، آرشیو ملی، ابنیه و آثار تاریخی (مواد ۲۴ و ۲۵ ق.م). (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۲: ۳۰۷)

در حقوق جمهوری اسلامی ایران، در ماده ۱ قانون توزیع عادلانه آب‌ها مصوب ۱۳۶۱، منابع آب از مشترکات بوده و در اختیار حکومت اسلامی است و طبق مصالح عامه از آن‌ها بهره‌برداری می‌شود.

ماده ۴۵ آیین‌نامه امور مالی شهرداری‌ها، مصوب ۱۳۴۶، بیان می‌دارد: «اموال شهرداری‌ها اعم از منقول یا غیرمنقول بر دو نوع تقسیم می‌شود: اموال اختصاصی و اموال عمومی. اموال اختصاصی شهرداری اموالی است که شهرداری حق تصرف مالکانه نسبت به آن‌ها دارد، از قبیل اراضی و ابنیه و اثاثیه و نظایر آن. اموال عمومی شهرداری اموالی است که متعلق به شهر بوده و برای استفاده عموم اختصاص یافته است، مانند معابر عمومی و خیابان‌ها، میادین و ...» در این ماده تفکیک بین اموال مختص دولت و اموال عمومی در حوزه عملکرد شهرداری به صورت آشکارا مشخص شده و قانونگذار با تفکیک این دو اموال، از انتساب این اموال به شهرداری اجتناب کرده است؛ بنابراین، اموالی که دولت و نهادهای عمومی برای پاسداشت حقوق و منافع عمومی اداره می‌کنند مشترکات عمومی نام دارند و قانون مدنی نیز در فصل سوم از آن‌ها یاد می‌کند. (کاتوزیان، ۱۳۸۸: ۶۴)

عبارت اموال عمومی در اصول ۴۵ و ۱۳۹ قانون اساسی آورده شده و همچنین در مواد ۲۳، ۲۴ و ۲۵ قانون مدنی در مورد اموال عمومی از اموالی که مالک خاص ندارند و مورد استفاده عموم قرار می‌گیرند استفاده شده؛ منتها در ماده ۲۵ ق.م به نمونه‌هایی از اموال عمومی اشاره نموده است. بر همین مبنا، می‌توان اموال عمومی را اموالی دانست که در مالکیت مشاع عموم مردم می‌باشد و تبعاً تمامی افراد کشور می‌توانند از آن استفاده کنند و تنها دولت حق نظارت و مدیریت بر آن‌ها را در جهت حسن استفاده عموم مردم دارد. مواد ۲۳ تا ۲۸ ق.م در رابطه با اموال عمومی است. اموالی که مطابق با این مواد می‌توان جزو اموال عمومی قلمداد نمود عبارت است از: طرق، شوارع، کوچه‌هایی که آخر آن‌ها مسدود نیست، پل‌ها و کاروان‌سراها و آب انبارهای عمومی و مدارس قدیمی و میدان‌گاه‌های عمومی، موزه‌ها و کتابخانه‌های عمومی، آثار تاریخی، از آنچه اموال عمومی منقول و غیرمنقول که دولت به عنوان مصالح عمومی و منافع ملی در اختیار دارد (مانند اراضی ملی شده و اراضی موات)، همچنین اموالی که موافق مصالح به ایالت ولایات و شهرها اختصاص یافته‌اند. اراضی موات و مباحات طبق ماده ۲۷ ق.م جزو اموال عمومی هستند (محمد زاده اصل، ۱۳۷۹: ۱۵۱).

مستنداً به مواد ۲۴ و ۲۵ قانون مدنی بایست اشاره نمود که اموال عمومی قابل تملک خصوصی نمی‌باشند، همچنین این اموال قابل انتقال به افراد نبوده مگر بعد از طی تشریفات و مناسبات قانونی مقتضی. (صفایی، ۱۳۸۵: ۱۶۰)

بنابراین مالکیت افراد بر این اموال یک حق مطلق نیست؛ زیرا که اموال خصوصی در تملک افراد، برای افراد یک حق مطلق ایجاد می‌کند و افراد می‌توانند بر اساس این حق، هر نوع تصرفی را در مال خود انجام دهند، مگر در مواردی که قانونگذار استثناء قائل شده باشد در صورتی که اموال عمومی متعلق به عموم می‌باشد و یک حق محدود ایجاد می‌کند؛ زیرا با آن که گفته می‌شود این اموال متعلق به جامعه است ولی مال کسی نیست، بنابراین، افراد نمی‌توانند آن تصرفی در این اموال انجام دهند که در اموال خود انجام می‌دهند تا جایی که دولت و اشخاص حقوق عمومی نیز که به نام جامعه این اموال را در اختیار دارند در مالکیت آن‌ها محدودیت وجود دارد. تا جایی که در اصل ۲۲ قانون اساسی مشروطه امکان انتقال قسمتی از عایدات یا دارایی دولت را موقوف به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌نمود و همچنین در ماده ۷۹ تا ۸۸ قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶/۶/۱، قانون برگزاری مناقصات مصوب ۱۳۸۳/۱۱/۳ و آیین‌نامه معاملات دولتی مصوب ۱۳۴۹/۱۲/۲۷ تشریفات انتقال این اموال از طریق برگزاری مزایده مشخص شده است.

۳-۱. اموال دولتی

ابتدا، فلسفه ایجاد مالکیت دولتی، نگرانی فقدان مالکیت بوده است؛ اما این فقدان مالکیت دولتی، می‌توانست باعث ایجاد انحصاری قدرت خصوصی شود که به دغدغه‌های اجتماعی وجهی نهد؛ از این رو در بیشتر کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه (به استثنای کشورهای با رویکرد کمونیستی) بخش‌های دیگری مانند بانکداری، انرژی، حمل و نقل و صنایع فولاد دولتی شدند.

تا اواخر سده هیجدهم در فرانسه تفکیک بین اموال دولتی و خصوصی وجود نداشت و مالکیت همه اموال با پادشاه بود و این مباحث تفکیک اموال عمومی و دولتی در حقوق اداری فرانسه در مباحثی تحت عنوان اموال دولتی خود را نمایان کرد که اموال دولتی را به اموال خصوصی دولتی و اموال عمومی دولتی تقسیم می‌نمود و در فرمان مولن (Moulins) که در مورد آسیاب‌هاست همه اموال متعلق به پادشاه می‌داند و این فرمان در سال ۱۹۶۶ میلادی صادر شد که بر اساس این فرمان، امکان واگذاری اموال عمومی وجود ندارد.

در سال‌های حدود ۱۹۸۰ میلادی عده‌ای بر این عقیده بودند که مالکیت دولتی به شکل کنونی بسیار ناکارآمد است و ادله ایشان بر این قرار بود که مالکیت دولتی به واسطه استخدام‌های بیش از حد، وجود نیروی مازاد، دستمزد بالا، تولید محصولات و خدمات کم کیفیت، فقدان نوآوری و تبعاً تلفات زیاد اقتصادی، موجب ناکارآمدی این نوع مالکیت شده است. از این رو، بسیاری از کشورها به خصوصی‌سازی روی آوردند.

در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، عبارت اموال دولتی در اصول ۸۳ و ۱۳۹ قانون اساسی و ماده ۲۶ قانون مدنی و همچنین ماده ۴۵۷ ق.آ.د.م آمده است. منتها در هیچ یک از این قوانین اموال دولتی تعریف نشده است؛ در مقابل، در قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶، مواد ۱۰۶ به بعد حاوی نکته‌ها و معیارهایی است که در جهت احراز مؤلفه‌هایی برای تعیین اموال دولتی از سایر اموال مفید می‌نماید. با مذاقه در این مواد، می‌توان معیار شناسایی اموال دولتی را بدین نحو شرح داد: اموال دولتی اموالی است که اولاً دولت نسبت به آن‌ها تصرف مالکانه دارد؛ ثانیاً این اموال از طرف دولت قابل انتقال به غیر تحت نظامات عمومی می‌باشد.

تعریفی که می‌توان در باب اموال دولتی ارائه نمود بدین شرح است: اموال منقول و غیرمنقول متعلق به دولت که به منظور استفاده در اختیار وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی می‌باشد. (سهیلی پور، ۱۳۹۳: ۱۰) البته این تعریف ارائه شده جامع نیست و برای مثال ماده ۱۱۳ قانون محاسبات عمومی آمده: «کلیه اموال و دارایی‌های منقول و غیرمنقولی که از محل اعتبارات طرح‌های عمرانی (سرمایه‌گذاری ثابت) برای اجرای طرح‌های مزبور خریداری و یا بر اثر اجرای این طرح‌ها ایجاد و یا تملک می‌شود اعم از این که دستگاه اجرایی طرح، وزارتخانه یا مؤسسه دولتی یا شرکت دولتی و یا مؤسسه و نهاد عمومی غیردولتی باشد تا زمانی که اجرای طرح‌های مربوط خاتمه نیافته است متعلق به دولت است و حفظ و حراست آن‌ها با دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط می‌باشد و ...»

چنانچه از مفاد این ماده و تبصره آن برمی‌آید اموال و دارایی‌های منقول و غیرمنقول که از محل اعتبارات عمرانی دولت خریداری یا ایجاد یا تملک می‌شود، در جریان اجرای طرح، حتی اگر دستگاه مجری طرح وزارتخانه یا مؤسسه دولتی نبوده بلکه شرکت دولتی یا مؤسسه و نهاد عمومی غیردولتی باشد متعلق به دولت است و بعد از اجرای طرح حتی باوجود آنکه اصل آن از محل اعتبارات دولتی فراهم شده، در موردی که مجری طرح شرکت دولتی یا مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی هستند، به حساب اموال و دارایی‌های دستگاه مسئول بهره‌برداری طرح منظور خواهد شد. (قطمیری، ۱۳۸۷: ۱۱۲)

مفاد ماده واحده قانون اجازه واگذاری و فروش اراضی و ساختمان‌های دولتی مصوب اسفندماه ۱۳۴۷ و هم چنین ماده واحده قانون فروش خانه‌های سازمانی مصوب ۱۳۶۵ مؤید همین معنا است.

در تعریف اموال دولتی، این پرسش پیش می‌آید که منظور از دولت به معنای عام آن و هر یک از سه قوه می‌باشد یا تنها قوه مجریه مدنظر است؟ در هیچ یک از متون قانونی، به تفکیک فوق اشاره نشده است لذا از منظر منطق حقوقی باید اذعان کرد عبارت اموال دولتی دارای دو معنای خاص و عام می‌باشد. اموال دولتی در معنای عام هم شامل اموال قوه مجریه و هم شامل دولت به معنای عام یا حکومت می‌گردد؛ و در مقابل عبارت اموال دولتی به معنای خاص، تنها شامل اموال قوه مجریه می‌گردد. از این رو در جواب این پرسش که فلان مال متعلق به کیست؟ می‌توان به روشنی پاسخ داد که متعلق به یکی از نهادهای دولتی مانند وزارتخانه‌ها است. در مقابل، اموال دولتی مربوط به حکومت را نمی‌توان متعلق به یک نهاد خاص دانست؛ به عنوان مثال در ماده ۱ قانون توزیع عادلانه آب مصوب ۱۳۶۱، منابع آب از مشترکات بوده و در اختیار حکومت اسلامی است و طبق مصالح عامه از آن‌ها بهره‌برداری می‌شود.

۲. مفهوم اموال دولتی و نحوه تحصیل آن

در این مبحث به دنبال تشریح مفهوم اموال دولتی هستیم، در ابتدا به شناخت مفهوم دولت و تبیین حدود و ثغور آن می‌پردازیم بعد از آن، اموال دولتی را از نظر مفهوم و مبنای این اموال مورد مذاقه قرار داده و همچنین رابطه اموال شرکت‌های دولتی با این اموال می‌پردازیم و در پایان، راه‌های تحصیل این اموال را مورد بررسی قرار می‌دهیم.

۲-۱. مفهوم دولت

دولت، جامعه سیاسی سازمان یافته و نهادبندی شده‌ای است که از سایر جوامع بشر متمایز بوده و شخصیت حقوقی مشخص و متمایز از عناصر ترکیبی خود دارد. در حقیقت، سایر نهادهای سیاسی از آن ناشی شده‌اند و در قالب این مفهوم وسیع جای دارند (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۸۹: ۵۲) یا به تعبیری دیگر، دولت عبارت است از یک عده از مردم که در قلمرو معینی سکونت داشته و مطیع یک قدرت عالی می‌باشند (قاسم زاده، ۱۳۸۵: ۳۸) و به قول ژرژ سل: «اولین رد پای دولت در جایی می‌توان یافت که یک جامعه مستقر و متراکم از افراد و اجتماعات تشکیل شده باشد.» به نظر لئون

دوگی: «دولت به یک جامعه ی انسانی در سرزمین معین اطلاق می‌شود که در آن دو طبقه متمایز فرمانروایان و فرمانبرداران وجود داشته باشد.» (هاشمی، ۱۳۹۰: ۷۴) در به‌کارگیری مفهوم دولت، در بعضی مواقع به معنای آن (کشور) و در بعضی موارد، معنای خاص آن (قوه مجریه) به کار می‌برند. پس در مورد مالکیت بر اموال در مورد دولت، آیا ثنویت در مالکیت وجود دارد؟ در صورت بودن چند معنای دولت، آیا چندین مالک وجود دارد؟ یا اینکه اموال عمومی متعلق به دولت در مفهوم عام و اموال دولتی متعلق به دولت به معنای خاص می‌باشد؟ برای پاسخ به این سؤالات مفهوم دولت به معنای عام و خاص در حقوق عمومی را مورد مذاقه قرار می‌دهیم.

۱-۱-۲. دولت به معنای عام

دولت، به معنای کلیتی متمایز و شخصیتی مستقل و مجموعی است که بیشتر، موضوع حقوق بین‌الملل عمومی و حقوق عمومی داخلی واقع می‌شود و موجودیتی مشخص و متمایز از عناصر ترکیبی خود دارد (قاضی شریعت پناهی، ۱۳۸۳: ۱۳۰). قواعد حقوقی، نهادهای مختلف به ویژه نهادهای سیاسی و همچنین رژیم‌ها (حکومت‌ها) همه و همه از عناصر ساختاری این جامعه سیاسی‌اند. (همان، ص ۵۴) دولت در معنای عام آن، به معنای هیأت و نهاد حاکمه است و شامل تمام سازمان‌ها اداری، قضایی و قانونگذاری می‌شود. در اینجا، دولت معادل واژه state می‌باشد و با واژه حکومت متفاوت است و این در حالی است که در ادبیات حقوقی ما، دولت و حکومت را مترادف هم می‌دانند.

کشور، کامل‌ترین سازمان متشکل سیاسی، مهم‌ترین عضو جامعه بین‌المللی و به منزله یک نهاد حقوقی، عضو اصلی و اولیه و منظم و مقتدر جامعه بین‌المللی است و عامل برقراری روابط بین‌المللی و در نتیجه، شخص اصلی و تابع اساسی حقوق بین‌الملل است. در حقوق داخلی، کشورها به خودی خود یا به مناسبات روابطی که با افراد دارند، بررسی می‌شوند، در صورتی که در حقوق بین‌الملل، هر کشور فقط از نظر روابط و مناسباتی که با سایر کشورها و شخصیت بین‌المللی دارد، مورد توجه است (ضیایی بیگدلی، ۱۳۹۰: ۱۸۳). در اصطلاح حقوق اساسی دولت به معنای جامعه سیاسی یا ملی یا «دولت - ملت» به همان مفهوم حقوق بین‌الملل بکار می‌رود و به معنای محدود کلمه به قدرت سیاسی نیز اطلاق می‌شود. قدرت سیاسی و حاکمیت نیز هر چند معنای محدودتری از دولت دارد، ولی باز هم دولت به معنای اعم کلمه و شامل دستگاه حکومتی و قوای سه‌گانه است و در مقابل مقامات محلی به کار برده می‌شود. دولت در معنای عام با مفاهیم قدرت سیاسی، ملت، نژاد، تاریخ، سرزمین و

مدت تمایل به زندگی مشترک، فضای حیاتی نشو نما می ملت، میهن و کشور آمیخته شده است. (کنعانی، ۱۳۹۲: ۱۷۴)

۲-۱-۲. دولت به معنای خاص

گاهی واژه دولت به معنای جبهه فرمانروایان (هیأت حاکم، نهادهای فرمانروا، متصدیان سیاسی) یک کشور در برابر «حکومت شوندگان»، «ملت»، «مردم» و «شهروندان» بکار می‌رود. در این وجه، مفهوم دولت بر کلیه کارگزاران و نهادهایی اطلاق می‌شود که بر فرمانبران حکومت می‌کنند. مفهوم دولت در این برداشت، در برابر مفهوم مردم و ملت قرار می‌گیرد. (قاضی شریعت پناهی، ۱۳۸۹: ۵۴) یا به تعریفی دیگر، دولت در معنای خاص، به شخصیت حقوقی حقوق داخلی گفته می‌شود که طرف حقوق و تکالیف قرار می‌گیرد و اعمال حقوقی انجام می‌دهد دائن و مدیون می‌شود (کنعانی، ۱۳۹۲: ۱۷۴). دولت دارای شخصیت حقوقی مستقل است و کلیه وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و ادارات همگی جزئی از شخصیت حقوقی دولت هستند و هر کدام شخصیت حقوقی مستقل از دولت ندارند، بلکه تشکیلات و ارکان دولت هستند. (البته مؤسسات دولتی، شرکت‌های دولتی و مؤسسات عمومی غیردولتی بر اساس مواد ۲ تا ۴ قانون مدیریت خدمات کشوری دارای شخصیت حقوقی مستقل هستند.)

وزارتخانه‌ها دارای شخصیت حقوقی مستقل نیستند، بلکه شخصیت حقوقی آن‌ها، در پیکره شخصیت حقوقی واحد دولت قرار می‌گیرد و به اعتبار جزئی از دولت بودن، دارای شخصیت حقوقی هستند؛ یعنی به اعتبار شخصیت حقوقی دولت، طرف دعوا قرار می‌گیرند (معصومی، ۱۳۹۳: ۲۷). در این مفهوم شامل وزارتخانه‌ها و دفاتر و نهادهای دولتی است که شخصیت واحد دارد ولی مؤسسات مستقل و دولتی خود شخصیت حقوقی مستقل از دولت دارند مانند دانشگاه تهران و به‌طور کلی دانشگاه‌ها طبق ماده ۶ قانون اهداف و تشکیلات وزارت علوم و تحقیقات و فناوری، شخصیت حقوق مستقل دارند. برابر مواد ۱، ۲، ۳، ۱۰۶، ۱۱۳، ۱۱۴، ۱۱۵ و ۱۱۷ قانون محاسبات مقصود از دولت، وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی است. (کنعانی، ۱۳۹۲: ۱۷۴)

به طور کلی، در دولت در بعضی جاها، به معنای عام آن، یعنی ملت یا کشور به کار رفته و در بعضی موارد در معنای اعمال حاکمیت به کار رفته است. در قانون اساسی ۲۴ بار از واژه دولت و ۲۹ بار از واژه کشور به کار رفته است. (نقذی، ۱۳۷۰: ۱۸) که در اصل‌های ۱، ۴۴، ۵۳ و ۸۲ قانون اساسی، کلمه دولت به معنای عام آن یعنی کشور به کار رفته است و در اصول دیگر مانند، ۲۱، ۲۸، ۲۹، ۳۰، ۵۳ و ۸۲ قانون اساسی به معنای خاص آن یعنی قوه

مجریه است؛ و در اصول ۴۴، ۴۵ و ۱۳۹ قانون اساسی به صراحت به تفکیک اموال عمومی و دولتی پرداخته و این تمایز را از این اصول می‌توان پی برد.

۳-۱-۲. دولت به معنای اخص

گاهی دولت در معنای لایه سیاسی قوه مجریه یا مقام‌های بالا دست سیاسی مانند نخست وزیر یا رئیس جمهور یا وزیران به کار می‌رود در اینجا واژه دولت اشاره به هیأت وزیران (Cabinet/Council of ministers/Government) دارد که بر پایه قانون و شرح وظیفه‌های اجرایی خود در برابر نمایندگان مردم پاسخگوی عملکردهای خود باشد و اگر نتواند نگاه درست اکثریت نمایندگان را جلب و جذب کند، از کار برکنار می‌شود (قاضی شریعت پناهی، ۱۳۸۹: ۵۲). دولت در این معنا یک شخصیت حقوقی است که در برابر دیگر شخصیت‌های حقوق عمومی چون قوه قضایی و قوه قانونگذاری جای می‌گیرد و حقوق و تکالیفی دارد و دست به کارهای حقوقی گوناگونی می‌زند. برابر اصل «یگانگی شخصیت حقوقی دولت» سازمان‌ها، اداره‌ها وزارتخانه‌ها همگی بخشی از شخصیت حقوقی دولت به شمار می‌روند و دارای شخصیت حقوقی جداگانه‌ای نیستند. (موسی زاده، ۱۳۹۲: ۷۷)

۲-۲. مفهوم اموال دولتی

دولت مجموعه‌ای سازمان‌ها و نهادهای اعمال کننده و کارگزار قدرت سیاسی است. در حقوق عمومی که از قوای حاکم بر مملکت و تنظیم روابط آن‌ها با مردم بحث می‌کند، دولت مجموعه‌ای از قوای عالی بر کشور است که به اراده ملت زمام امور اساسی و حیاتی مملکت را در دست دارد و حفظ تمامیت ارضی و امنیت داخلی و خارجی و تأمین عدالت فردی و اجتماعی و حقوق اساسی ملت از اهم وظایف آن است و در ممالک آزاد جهان که استقلال و تفکیک قوای حاکم به رسمیت شناخته شده است، شامل هر سه قوه مقننه، مجریه و قضاییه می‌شود. سازمان‌ها و مؤسسات دولتی عنوانی عام و کلی است که کلیه واحدهای دولتی به اسم و عنوان و با هر نوع ماهیت حقوقی و اقسام گوناگون وظایف و مسئولیت‌های مربوط از مصادیق آن می‌باشد. (صدرالحفاظی، ۱۳۷۲: ۱۲۴ - ۱۲۳)

عبارت «دولتی»^۱ وصفی است که به موجب آن چیزی (وجوه و اموال) به عالی‌ترین نوع قدرت مرتبط می‌شود. (قنبری، ۱۳۸۹: ۳۲) و دولت برای نیل به اهداف خود، نیاز به بهره‌برداری و استفاده از این اموال دارد. دولت نیز به عنوان بزرگ‌ترین شخصیت حقوقی

دارای اموالی است که فلسفه مالکیت دولت بر اموال را می‌توان در خدمت رسانی و رفاه عمومی دانست و به تبع هر چه قدر دست دولت در تملکات و دارا بودن اموال بازتر باشد بالطبع آن، امکان رسیدن به این اهداف بیشتر محقق خواهد شد.

با توجه به مطالب بالا و اینکه در قوانین ما، مرز مشخصی در تعریف اموال عمومی و دولتی ترسیم نکرده‌اند و به تبع آن، حقوقدانان نیز در تعاریف و تفاسیر متفاوتی از این اموال ارائه کرده‌اند.

دکتر لنگرودی در تعریف اموال دولتی بیان می‌دارند: اموالی که ملک اشخاص حقیقی یا حقوقی نباشد، مانند اراضی موات، میدان‌های عمومی و کتابخانه‌های عمومی. پاره‌ای از این اموال قابل تملک خصوصی است و پاره‌ای نه؛ مانند میدان‌های عمومی. (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۸: ۶۴۳) همچنین در ترمینولوژی حقوق، اموال دولتی را این گونه تعریف کرده‌اند: اموال دولتی عبارت است از هر نوع مال منقول و غیرمنقول که در تصرف مالکانه دولت باشد. (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۵: ۸۲) دکتر کاتوزیان در تعریف اموال دولتی بیان می‌دارند که اموال دولتی به معنی عام را می‌توان به دو دسته تقسیم کرد و این تقسیم در اموال شهرداری‌ها به خوبی روشن است:

۱. اموالی که ملک دولت است: مؤسسات عمومی حق مالکیتی مانند سایر اشخاص بر این اموال دارند. با اینکه قوانین تصرفات دولت را در این اشیاء نیز تا اندازه‌ای محدود کرده است، ولی حق دولت بر اموال دولتی به معنای خاص شبیه حق مالکیت افراد بر سایر اموال است.

۲. اموال و مشترکات عمومی که برای استفاده مستقیم تمام مردم آماده است، یا اختصاص به حفظ مصالح عمومی داده شده و دولت، تنها از جهت ولایتی که بر عموم دارد، می‌تواند آن را اداره کند: مانند پل‌ها، موزه‌ها و معابر عمومی. در واقع، تنها این دسته از اشیاء دارای مالک خاص نیست و سایر اموال دولتی مالک معین دارد. برای مثال، کشتی‌های تجاری، اموالی که دولت‌ها اختصاص به تشکیل بانک‌ها و شرکت‌های خصوصی داده‌اند و ترکه بدون وارث و جنگل‌ها و زمین‌های موات اطراف شهر، مال دولت محسوب می‌شود. (کاتوزیان، ۱۳۸۸: ص ۶۹-۶۸)

دکتر منوچهر طباطبایی مؤتمنی اموال دولتی را این گونه تعریف می‌کنند: به آن دسته از اموالی که دولت یا یک‌نهاد عمومی بر آن حق مالکیتی همانند حق اشخاص بر اموال خود دارند، اموال دولتی می‌گویند. (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۲: ۲۷۴) برخی دیگر از نویسندگان اموال دولتی را این گونه تعریف کرده‌اند: اموال دولتی به اموالی اطلاق می‌شود که طبق قوانین و مقررات در اختیار دولت قرار دارد و به جهت انجام وظایف و یا اعمال حاکمیت تصدی از آن‌ها استفاده می‌نماید. (امینی و گودرزی، ۱۳۸۸: ۲۹)

در مورد تعریف اموال دولتی^۱، در ماده ۲ آیین‌نامه اموال دولتی مصوب ۱۳۷۲/۴/۲۷ هیأت وزیران و اصلاحیه مربوطه به شماره ۱۰۸۶۳ / ت ۱۵۰۸۱ مورخ ۱۳۷۴/۹/۵ بیان می‌دارد: «اموال دولتی: اموالی هستند که توسط وزارتخانه‌ها و مؤسسات و یا شرکت‌های دولتی که خریداری می‌شود و یا به طریق قانونی دیگر به تملک دولت درآمده یا درمی‌آیند.» این مصوبه به‌موجب مصوبه ۱۷۷۴۲/ت ۳۷۲ ه مورخ ۱۳۷۳/۱۰/۷ بدین صورت اصلاح شد که بعد از عبارت «شرکت دولتی» عبارت «صد در صد سهام آن متعلق به دولت است.» اضافه شود. در اینجا، بیشتر به بیان تحصیل اموال دولتی پرداخته است و از توصیف ماهیت آن غفلت نموده اما با اندکی تأمل به نظر می‌رسد که این تعریف در مقام بیان وجه ممیزه اموال دولتی از سایر اموال بوده و در این مقام اقدام به توصیف نحوه تحصیل و چگونگی تملک اموال نموده است (نعمت زاده، ۱۳۸۵: ۴۵). در این مورد، اداره حقوقی قوه قضاییه اموال دولتی را این چنین تعریف کرده است: «اموال دولتی عبارت است از اموالی است که از بودجه عمومی کل کشور استفاده می‌گردد و در اختیار قوای سه‌گانه و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شورای نگهبان قرار می‌گیرد»^۲ در این نظریه با تعریف کلی از اموال دولتی معیاری صحیحی به ما دست نمی‌دهد و با عنایت به تصویب مصوبه شماره ۱۰۸۶۳ / ت ۱۵۰۸۱ ه مورخ ۱۳۷۴/۹/۱ هیأت وزیران که اموال شرکت‌های دولتی از اموال دولتی خارج نموده است و با توجه به اینکه در آیین‌نامه اموال دولتی جزء اموال دولتی تلقی شده است؛ و علت خروج اموال شرکت‌های دولتی از اموال عمومی، تفاوت در وظایف آن دو می‌باشد. وظایف دولت اصولاً حاکمیتی است در صورتی که وظایف شرکت‌های دولتی تصدی‌گری می‌باشد و همچنین شخصیت حقوقی مستقل این شرکت‌ها در مقابل دولت، باعث استقلال، اموال شرکت‌های دولتی از اموال دولت می‌شود. لذا از منظر حقوقی باید اذعان کرد عبارت اموال دولتی دارای دو معنای خاص و عام می‌باشد. اموال دولتی در معنای عام هم شامل اموال قوه مجریه و هم شامل دولت به معنای عام یا حکومت می‌گردد؛ و در مقابل عبارت اموال دولتی به معنای خاص، تنها شامل اموال قوه مجریه می‌گردد.

۲-۳. مبنای اموال دولتی

منظور از مبنا، پیدا کردن چرایی و چیستی نسبت به این موضوع است که علت تامه وجودی این اموال چیست؟ پس بر همین اساس، این موضوع را مورد بررسی قرار می‌دهیم؛ به نظر

1. Governmental properties

۲. نظریه شماره: ۷/۶۱۶۶ مورخ ۱۳۷۳/۹/۱۵

می‌رسد مبنای اموال دولتی، افزایش وظایف و نقش دولت و دخالت دولت‌ها در ارائه خدمات عمومی است. در مفهوم کلاسیک دولت، نظریه دولت - ژاندارم که نقشی منفعل برای دولت قائل بود وظیفه آن را حفظ نظم در جامعه و انجام خدمات محدود می‌دانست، ولی مفهوم جدید دولت، دولت - رفاه اجتماعی است که نقشی فعال در برآوردن حفظ نظم عمومی و تأمین خدمات عمومی دارد (معصومی، ۱۳۹۳: ۱۶). بر همین مبنای، اولین نظریه‌ای که شکل گرفت نظریه قدرت عمومی بود که به دوران استبداد برمی‌گردد و اراده دولت بر اراده افراد ملت برتری مطلق داشت تا اینکه در قرن نوزدهم در فرانسه خدمات عمومی مطرح شد؛ بنابراین، تا قرن ۱۹ میلادی عمده وظایف دولت‌ها مربوط به امور حاکمیتی بود؛ اما در اواخر سده نوزدهم و اوایل سده بیستم تعریف جدیدی از دولت ارائه شد و صلاحیت‌ها وظایف آن علاوه بر امور حاکمیتی شامل امور اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی گردید. بر همین اساس، هم دولت‌ها موظف شدند مجموعه‌ای از خدمات را ارائه نمایند. در همین راستا برای تسهیل خدمات دولت، اموال دولتی ایجاد شد زیرا هر چه قدر دست دولت در استفاده از اموال وجوه بازتر باشد بالطبع امکان خدمت‌رسانی نیز بیشتر است. (قنبری، ۱۳۸۹: ۳۲)

با توجه به اینکه، امروزه دولت‌ها وظایف عدیده‌ای دارند و به این اعمال، وظایف سیاسی دولت ملحق شده است و در عصر حاضر دولت نمی‌تواند نسبت به مؤلفه‌های اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی بی تفاوت باشد؛ زیرا وضعیت دنیای سیاست با این حوزه‌ها گره خورده است و بر همین اساس، توسعه و مداخله دولت‌ها همواره معلول ایدئولوژی سیاسی و افکار اقتصادی حاکم بر هر جامعه‌ای می‌باشد و افزایش نقش و دخالت دولت‌ها در عصر جدید به علت مقتضیات در دولت‌های رفاه اجتماعی است. بنابراین، ضرورت‌های مرتبط با نفع عمومی و تأمین نیازهای عمومی اقتضا می‌کند که دولت به ارائه خدمات عمومی بپردازد و اقتضای پرداختن به این امور، مستلزم داشتن ابزار پولی و مالی برای دولت می‌باشد. لذا دولت به اموالی نیاز دارد که در این فعالیت‌ها گام بردارد. در نتیجه، حجم این اموال بستگی به نقش و دخالت دولت در ارائه این گونه خدمات دارد هر چه قدر دامنه این فعالیت‌ها گسترده‌تر باشد نیاز به اموال برای ارائه خدمات بیشتر خواهد بود و بالعکس.

۴-۲. اموال شرکت‌های دولتی

بر اساس ماده ۱۳ ق.م.ع.ک: «وجوه عمومی عبارت است از نقدینه‌های مربوط به وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی و مؤسسات وابسته به سازمان‌های مذکور که متعلق به حق افراد و مؤسسات خصوصی نیست و صرف نظر از نحوه و منشاء تحصیل آن منحصرأً برای مصارف عمومی به موجب قانون قابل دخل و تصرف می‌باشد.»

در ماده اسمی از اموال عمومی بیان نشده؛ اما درآمد وجوه عمومی ذکر شده، اگر بپذیریم که وجوه عمومی جزئی از اموال عمومی است؛ این نتیجه حاصل می‌گردد که مقصود از وجوه یا اموال عمومی، اموالی‌اند که یا تحت مالکیت دولت‌اند یا اینکه اداره آن بر عهده دولت می‌باشد. مبنای این گفته آن است که نقدینگی مؤسسات عمومی غیردولتی ملک دولت نمی‌باشد، ولی جزء وجوه عمومی قید شده است. البته در مقابل می‌توان گفت که لفظ وجوه عمومی قید شده است؛ یعنی وجوه دولتی وجوه مربوط به اموال عمومی، دلیل این نظر آن است که در ماده فوق، وجوه متعلق به مؤسسات عمومی غیردولتی نیز جزء وجوه عمومی آمده است. (کریمی و پرتو، ۱۳۹۲: ۲۳۴)

همچنین در فصل پنجم قانون محاسبات عمومی کشور، از اموال دولتی نام برده شده است؛ در اینجا، دولت به معنای کشور است و شامل اموال عمومی نیز می‌شود. با توجه به این قانون، اموال دولتی را منقول و غیرمنقول دانسته است. در ماده ۱۱۴ ق.م.ع.ک در مورد اموال غیرمنقول دولتی می‌گوید: «کلیه اموال غیرمنقول وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی متعلق به دولت است و حفظ و حراست آن‌ها با وزارتخانه یا مؤسسه دولتی است که مال را در اختیار دارد.» در این ماده عبارت «اموال غیرمنقول وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی» نام برده است و به نظر نمی‌رسد که فقط منظور قوه مجریه باشد، در اینجا لفظ دولت به معنای قوه مجریه نیست بلکه معادل کشور است و کلیه قوای سه گانه را دربرمی‌گیرد. بنابراین، می‌توان از مفاد این ماده پی برد که اموال غیرمنقول وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی، متعلق به دولت است و نه وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی؛ زیرا که دارای شخصیت حقوقی نمی‌باشند و به عنوان یک شخصیت واحد، به نام دولت جمع شده‌اند؛ و به اعتبار مالکیت دولت، نه به اعتبار خودشان، از این اموال استفاده می‌کنند. پس اموالی که در دست دولت است در صورتی که عمومی باشد مسئولیت حفظ و نگهداری آن را بر عهده دارند؛ اموال وزارتخانه‌ها، اموال دولت محسوب می‌شوند وزارتخانه‌ها نمی‌توانند علیه دولت (قوه مجریه) طرح دعوی کنند؛ بنابراین، وزارتخانه‌ها دارای شخصیت حقوقی مستقل نیستند، بلکه

شخصیت حقوقی آن‌ها در پیکره شخصیت حقوقی واحد دولت قرار می‌گیرد و به اعتبار جزئی از دولت بودن دارای شخصیت حقوقی هستند. (امامی و استوار سنگری، ۱۳۸۹: ۵۱)

در این ماده فقط اموال شرکت‌های دولتی مستثنی شده است؛ اما نظریه شورای نگهبان، درخصوص اصل ۱۳۹ قانون اساسی در پی سؤالی که وزیر جهاد کشاورزی از شورای نگهبان درخواست کردند، حائز اهمیت است: «به سبب نظرات و تفاسیر متفاوتی که از اصل ۱۳۹ قانون اساسی به عمل آمده و با عنایت به اینکه اصل نود و هشتم تفسیر این قانون را به عهده آن شورای محترم قرار داده و نظر شورای محترم نگهبان می‌تواند به بحث‌های مختلف و برخوردهای قانونی متفاوت که دامنگیر شرکت‌های وابسته به این وزارت نیز شده خاتمه دهد؛ مستدعی است نظر آن شورای محترم را در خصوص اصل مزبور دائر بر اینکه اموال دولت به معنی اخص بیان گردیده یا شامل شرکت‌های دولتی نیز اعلام فرمایید.» شورای نگهبان در شماره ۴۱۷۹/ص ۱۰/ و مورخ ۱۳۷۲/۹/۷ اعلام کردند: «اصل یکصد و سی و نهم قانون اساسی به لحاظ صراحت و وضوح نیازی به تفسیر ندارد و اعضای شورای نگهبان به اتفاق آرای مذکور را شامل اموال شرکت‌های دولتی نیز می‌دانند.» اما اداره حقوقی قوه قضاییه در نظریه شماره ۷/۶۱۶۶ به تاریخ ۷۳/۹/۱۵، اموال دولتی را از اموالی دانسته که «از بودجه عمومی کل کشور تهیه شده و در اختیار قوای مقننه، قضاییه، شورای نگهبان، وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی می‌باشد.» ولی با عنایت به تصویب مصوبه شماره ۱۰۸۶۳/ت ۱۵۰۸۱ ه مورخ ۱۳۷۴/۹/۱ هیأت وزیران، اموال شرکت‌های دولتی از اموال دولتی خارج شد و با توجه به اینکه در آیین‌نامه اموال دولتی آن را جزء اموال دولتی دانسته بود؛ به عبارت دیگر در ماده ۲ آیین‌نامه اموال دولتی مصوب ۱۳۷۴ عبارت شرکت‌های دولتی حذف گردید که حاکی از نظر دولت و تأیید آن توسط قوه مقننه مبنی بر تفاوت میان اموال دولت و شرکت‌های دولتی و عدم تسری تعریف اموال دولتی بر اموال شرکت‌های دولتی اطلاق ماده است. (سیف‌الدینی بناد کوکی، ۱۳۹۳: ۴۰)

به استناد ماده ۱۲۲ ق.م.ع.ک، در خصوص نحوه رسیدگی، نظارت و تمرکز حساب اموال منقول و غیرمنقول دولت می‌باشد که در این قانون، به روشنی اموال شرکت‌های دولتی از اموال دولت تفکیک نموده است. آنچه در این تعریف مهم است، به تملک دولت در آمدن می‌باشد. اموال شرکت‌های دولتی به تملک دولت در نمی‌آید، بلکه در تصرف و تملک شرکت‌های دولتی است و تنها سود شرکت‌های دولتی، به خزانه دولت واریز می‌شود. (سیف‌الدینی بناد کوکی، ۱۳۹۳: ۴۰)

۲-۵. راه‌های تحصیل اموال دولتی

بر اساس ماده ۱۰ قانون مدنی، در قراردادهای حقوق خصوصی، اصل آزادی قراردادهای حاکم است که بنا بر این ماده، اصل حاکمیت اراده در زمینه انعقاد، آثار و اجرای قراردادهای مجری است؛ بنابراین، با توجه به اصل آزادی قراردادهای، افراد در انتخاب طرف معامله مختار بوده و شروط منعقد در عقد را بر این اساس گسترش می‌دهند؛ اما در حقوق عمومی، دولت برای انتخاب طرف معامله از این اختیار برخوردار نیست و برای انتخاب طرف معامله، رعایت تشریفات قانونی و خاصی الزامی است؛ در ماده ۷۹ قانون محاسبات عمومی کشور، معاملات وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی اعم از خرید و فروش و اجاره و استجاره و پیمانکاری و اجرت کار و غیره (به استثنای مواردی که مشمول مقررات استخدامی می‌شود) باید حسب مورد از طریق مناقصه یا مزایده انجام شود. همچنین با توجه به ماده ۱ قانون برگزاری مناقصات مصوب ۱۳۸۳/۱۱/۳، قوای سه‌گانه جمهوری اسلامی ایران اعم از وزارتخانه، سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت، بانک‌ها و مؤسسات اعتباری دولتی، شرکت‌های بیمه دولتی، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و ... موظف‌اند در برگزاری مناقصه، مقررات این قانون را رعایت کنند؛ همچنین در آیین‌نامه معاملات دولتی مصوب ۱۳۴۹/۱۲/۲۷، تعیین نصاب معاملات (معاملات جزئی، معاملات متوسط، معاملات عمده) و نحوه برگزاری مناقصه و مزایده مشخص شده است.

۲-۶. معیار تفکیک اموال دولتی از سایر اموال

دولت دو دسته اموال را در اختیار دارد: اموال عمومی و اموال دولتی. دولت بر اموال عمومی نظارت و مدیریت دارد؛ اما نسبت به اموال اختصاصی خود، حق هر گونه بهره‌برداری را دارد؛ برای اینکه بتوانیم اموال دولتی از اموال عمومی را بازشناسیم باید دست به شناسایی اموال عمومی زبیم تا این اموال، از اموال مختص دولت جدا شوند؛ بنابراین، برای تمایز اموال عمومی از اموال دولتی، پنج معیار می‌توانیم شناسایی کنیم:

الف. معیار تعلق مال به شخص حقوقی حقوق عمومی: بر مبنای این معیار، در صورتی مال جزء اموال عمومی محسوب می‌شود که متعلق به عموم و مشمول قواعد حقوقی حقوق عمومی باشد؛ بنابراین، اموالی را که نمی‌توان به مالکیت خصوصی درآورد و ذاتاً قابل تملک خصوصی بر آن صدق نمی‌کند می‌توان اموال عمومی دانست. بر همین مبنای اموالی که متعلق به مؤسسه یا بنگاه خصوصی است و نیز مؤسسات و بنگاه‌هایی که از امتیاز فعالیت در بخش‌های عمومی استفاده می‌کنند جزء اموال عمومی محسوب نمی‌شود.

ب. معیار اختصاص مال برای استفاده عموم: در این معیار، شی اختصاص به عموم دارد و منافع جمعی بر این معیار حاکم است و مالی در زمره این اموال قرار می‌گیرد که برای استفاده عموم باشد و انحصاری نباشد.

ج. معیار خدمت عمومی: خدمات عمومی اموری هستند که به جهت رفع نیازها و تأمین منافع عمومی ضرورت دارد. بر اساس همین معیارها، اموال عمومی باید از اموالی باشد که خدمت عمومی و منفعت عمومی داشته باشد تا بتواند جزو اموال عمومی محسوب شود و در این راستا، چه بخش خصوصی و چه بخش عمومی می‌توانند کارایی داشته باشند.

د. معیار قانونگذاری: به نظر آخرین معیاری که برای که برای تمایز اموال عمومی از اموال دولتی می‌توان مورد شناسایی قرار داد، عمل قانونگذاری است که از سوی قانونگذار انجام می‌شود؛ بنابراین، مجلس شورای اسلامی به عنوان رکنی که حق قانونگذاری دارد می‌تواند از طریق قانونگذاری، اموال عمومی را مورد شناسایی قرار دهد مانند شناسایی موزه‌ها و کتاب‌خانه‌ها و ...

ه. معیار رجوع به ذات و طبیعت مال: بعضی از اموال به ذات و سرشت خود اموال عمومی محسوب می‌شوند و نیازی به اینکه کسی آنها را اموال عمومی بنامد نیست، مانند راه‌ها، رودخانه‌ها، دریاها، کوه‌ها و ... بنابراین اموالی که در اختیار دولت می‌باشد، اگر از اموال عمومی نباشد، اموال دولتی محسوب می‌شود و دولت به عنوان یک شخصیت حقوقی مستقل، حق هرگونه بهره‌برداری و تصرف از آن را دارد.

نتیجه‌گیری

در پایان به منظور ارائه راهکار و ضابطه‌ای در خصوص تشخیص اموال دولتی از عمومی باید اذعان داشت که اموال دولتی از منظر حقوقی دارای دو معنای خاص و عام است: اموال دولتی در معنای عام شامل اموال قوه مجریه و هم شامل دولت به معنای عام یا حکومت می‌گردد؛ و در مقابل عبارت اموال دولتی به معنای خاص، تنها شامل اموال قوه مجریه می‌گردد. لازم به توضیح که به موجب مواد ۱۰۶ به بعد قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶، اموال دولتی، اموالی هستند که دولت نسبت به آن‌ها تصرف مالکانه دارد و این اموال از طرف دولت قابل انتقال به غیر تحت نظامات عمومی می‌باشد.

شورای نگهبان، اموال اصل یکصد و سی و نهم قانون اساسی (اموال دولتی) را شامل اموال شرکت‌های دولتی دانست؛ اما مطابق ماده ۲ آیین‌نامه اموال دولتی مصوب ۱۳۷۲، در تعریف اموال دولتی مقرر می‌دارد: «اموالی هستند که توسط وزارتخانه‌ها و مؤسسات و یا

شرکت دولتی خریداری می‌شود و یا به طریق قانونی دیگر به تملک دولت درآمده یا درمی‌آیند.» در این خصوص، اداره حقوقی قوه قضاییه، در تعریف اموال دولتی اشعار می‌دارد: «اموال دولتی عبارت است از اموالی است که از بودجه عمومی کل کشور استفاده می‌گردد و در اختیار قوای سه‌گانه و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شورای نگهبان قرار می‌گیرد.» با عنایت به مصوبه شماره ۱۰۸۶۳/ت/۱۵۰۸۱ ه مورخ ۱۳۷۴/۹/۱ هیأت وزیران، ایراداتی به نظریه اداره حقوقی قوه قضاییه وارد است. چرا که به موجب این مصوبه، اموال شرکت‌های دولتی از اموال دولتی خارج شده و در آیین‌نامه اموال دولتی، جزء اموال دولتی تلقی شده است؛ به عبارتی دیگر، در ماده ۲ آیین‌نامه اموال دولتی، عبارت شرکت‌های دولتی حذف گردید که حاکی از نظر دولت و تأیید آن توسط قوه مقننه مبنی بر تفاوت میان اموال دولتی و شرکت‌های دولتی است و و علت خروج اموال شرکت‌های دولتی از اموال عمومی، تفاوت در وظایف آن دو می‌باشد که وظایف دولت اصولاً حاکمیتی است در صورتی که وظایف شرکت‌های دولتی تصدی‌گری می‌باشد و همچنین شخصیت حقوقی مستقل این شرکت‌ها در مقابل دولت است.

لازم به توضیح است که به استناد ماده ۱۲۲ قانون محاسبات عمومی کشور، در خصوص نحوه رسیدگی، نظارت و تمرکز حساب اموال منقول و غیرمنقول دولت می‌باشد، اموال شرکت‌های دولتی از اموال دولت تفکیک شده است و نکته حائز اهمیت این است که اموال شرکت‌های دولتی به تملک دولت در نمی‌آید، بلکه در تصرف و تملک شرکت‌های دولتی است و تنها سود شرکت‌های دولتی است که به خزانه دولت واریز می‌گردد. در نتیجه، با توجه به اینکه، دولت اموال عمومی و دولتی در اختیار دارد، برای شناسایی اموال عمومی از اموال دولتی، پنج معیار برای شناسایی اموال عمومی از اموال دولتی ارائه می‌دهیم و سایر اموالی که در اختیار دولت است، اموال دولتی محسوب می‌شوند:

الف. معیار تعلق مال به شخص حقوقی حقوق عمومی: بر مبنای این معیار، در صورتی که اموال متعلق به عموم و شخص حقوقی عمومی باشد جزو اموال عمومی محسوب می‌شود.

ب. معیار اختصاص مال برای استفاده عموم: در این معیار، شی اختصاص به عموم دارد و منافع جمعی بر این معیار حاکم است و استفاده شخصی ملاکی برای این اموال نیست.

ج. معیار خدمت عمومی: بر اساس این معیار، اموالی جزو اموال عمومی است که دارای خدمت عمومی یا منفعت عمومی باشد.

د. معیار قانونگذاری: در این معیار، قانونگذار، اموالی را مورد شناسایی قرار داده و آن اموال را جزو اموال عمومی می‌داند.

ه. معیار رجوع به ذات و طبیعت مال: بعضی از اموال مانند راه‌ها، رودخانه‌ها، دریاچه‌ها و ... به ذات و طبیعت خود اموال عمومی هستند.

فهرست منابع

الف. کتاب‌ها

- امامی، حسن (۱۳۶۴): حقوق مدنی، جلد ۱، چاپ پنجم، تهران: انتشارات اسلامیة.
- امامی، محمد و کورش استوار سنگری (۱۳۸۹): حقوق اداری، جلد ۱، چاپ هفدهم، تهران: نشر میزان.
- امامی، محمد و کورش استوار سنگری (۱۳۹۱): حقوق اداری، جلد ۲، چاپ اول، تهران: نشر میزان.
- انصاری، ولی الله (۱۳۹۰): کلیات حقوق قراردادهای اداری، چاپ پنجم، تهران: انتشارات حقوقدان.
- باریکلو، علیرضا (۱۳۸۸): اموال و حقوق مالی، چاپ اول، تهران: انتشارات سمت.
- پیلوار، رحیم (۱۳۹۲): فلسفه حق مالکیت، چاپ دوم، تهران: شرکت سهامی انتشار.
- شمس، احمد (۱۳۹۲): نظام حقوقی اراضی ملی شده، تهران: نشر دادگستر.
- جعفری لنگرودی، محمد جعفر (۱۳۸۵): ترمینولوژی حقوق، چاپ شانزدهم، تهران: انتشارات گنج دانش.
- جعفری لنگرودی، محمد جعفر (۱۳۷۸): مبسوط در ترمینولوژی، جلد ۱، چاپ اول، تهران: گنج دانش.
- صدر الحافظی، سید نصرالله (۱۳۷۲): نظارت قضایی بر اعمال دولت، تهران: انتشارات شهریار.
- صفایی، سید حسین (۱۳۸۵): حقوق مدنی اشخاص و اموال، جلد یک، چاپ پنجم، تهران: نشر میزان.
- ضیایی بیگدلی، محمدرضا (۱۳۹۰): حقوق بین‌الملل عمومی، چاپ چهارم، تهران: کتابخانه گنج دانش.
- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۹۲): حقوق اداری، چاپ نوزدهم، تهران: انتشارات سمت.
- عباسی، بیژن (۱۳۹۰): حقوق اداری، چاپ دوم، تهران: نشر دادگستر.
- فخرالمحققین (ابن علامه) (۱۳۸۷ ه.ق): الفوائد فی شرح اشکالات قواعد، چاپ اول، قم: المطبعة العلمیه قم.
- قاسم زاده، قاسم (۱۳۸۵): مسئولیت مدنی، چاپ اول، تهران: انتشارات میزان.
- قاسمی، داوود، زکریایی، راوی (۱۳۹۲): خرید و فروش اموال دولتی و عمومی، چاپ اول، تهران: نشر میزان.
- قاضی شریعت پناهی، ابوالفضل (۱۳۸۹): بایسته‌های حقوق اساسی، چاپ سی و نهم، تهران: نشر میزان.
- قاضی شریعت پناهی، ابوالفضل (۱۳۸۳): حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، چاپ دوازدهم، تهران: نشر میزان.
- قنبری، مجید (۱۳۸۹): تصرف غیرقانونی در وجوه و اموال دولتی و عمومی، چاپ دوم، تهران: نشر نوآور.
- عاملی، ثانی شهید، زین الدین بن علی (۱۴۱۰ ه.ق): الروضة البهیة فی شرح اللمعة الدمشقیة، احیاء التراث العربی، جلد سه، چاپ اول، قم: کتابفروشی دآوری.
- کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۸): اموال و مالکیت، چاپ بیست و هفتم، تهران: نشر میزان.
- کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۰): قانون مدنی در نظم کنونی، چاپ پنجم، تهران: نشر دادگستر.
- کریمی، عباس، پرتو، حمیدرضا (۱۳۹۲): حقوق دآوری داخلی، چاپ دوم، تهران: انتشارات دادگستر.
- کنعانی، محمد طاهر (۱۳۹۲): تملک اموال عمومی و مباحات، چاپ دوم، تهران: نشر میزان.
- محمدزاده اصل، حیدر (۱۳۷۹): دآوری در حقوق ایران، چاپ نخست، تهران: نشر ققنوس.

۱۶۶ فصلنامه علمی پژوهشی حقوق اداری، سال ششم، شماره ۱۸، بهار ۱۳۹۸

معصومی، مسعود (۱۳۹۳)؛ درسنامه حقوق اداری، چاپ اول، تهران: انتشارات مجد.
مقتدر، هوشنگ (۱۳۷۲)؛ حقوق بین‌الملل عمومی، تهران: انتشارات وزارت امور خارجه.
موسی زاده، رضا (۱۳۹۲)؛ حقوق اداری ۱-۲ کلیات و ایران، چاپ پانزدهم، تهران: نشر میزان.
مهاجری، علی (۱۳۸۰)؛ مشروح قانون آیین دادرسی مدنی در دادگاه‌های عمومی و انقلاب، جلد ۳، چاپ اول، تهران: انتشارات گنج دانش.

ب. مقاله‌ها

بروجردی، محمد (۱۳۸۸)؛ «بحث در موضوعات حقوقی در اموال»، مجله مجموعه حقوقی، ش ۳۰، از ۱۱۵ _ ۱۳۹
کریمی، عباس، پرتو، حمیدرضا (بهار ۱۳۹۱)؛ «داوری پذیری دعاوی مربوط به اموال عمومی و دولتی»، فصل‌نامه پژوهش حقوق، سال چهاردهم، ش ۳۶، از ۱۵۷ _ ۱۸۴
هندی، اصغر (زمستان ۱۳۸۶)؛ «بررسی شروط اصل ۱۳۹ قانون اساسی به اموال شرکت‌های دولتی»، مجله حقوقی دادگستر، ش ۶۱، از ۶۳ _ ۸۶

ج. پایان‌نامه

حقی میاندهی، آمنه (۱۳۸۳)؛ اموال عمومی در فقه اسلامی، پایان‌نامه کارشناسی ارشد فقه و مبانی حقوق اسلامی، دانشگاه آزاد اسلامی لاهیجان.
سپهیلی پور، سحر (۱۳۹۳)؛ داوری راجع به دعاوی مربوط به اموال عمومی و دولتی موضوع اصل ۱۳۹ قانون اساسی، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه شهید بهشتی.
سیف‌الدینی بناد کوکی، سمیه (۱۳۹۳)؛ معیار تفکیک اموال دولتی از اموال عمومی و آثار مترتب بر آن، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه شیراز.
قطمیری، امیر رضا (۱۳۸۷)؛ شرط داوری در دعاوی راجع به اموال عمومی و دولتی، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد مرکز.
نقدی، قنبر (۱۳۷۰)؛ اموال عمومی در حقوق ایران با تکیه بر اموال عمومی کشور به مفهوم خاص، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه تهران.