

Government civil liability in the process of acquiring national lands

Abstract

The issue of land has always been one of the most important issues in the country. The nationalization of forest and rangeland lands is done to ensure the public interest and is considered an example of the exercise of sovereignty, and in the event of loss due to national action, the government is exempt from compensation. The present study seeks to answer this question. In cases where the government nationalizes non-national lands and exceptions of individuals against the law, can the government still be exempted from liability based on the right of sovereignty? In this article, after analyzing the actions of the government in the diagnostic practice of national lands, and critique of different opinions, we will come to the conclusion that the nationalization of exception lands, the realization of civil liability and government guarantees can not be doubted.

Keywords: National Territory - Public Interest - Execution of Sovereignty - Compensation - Civil Liability

مسئولیت مدنی دولت در روند تملک اراضی ملی

سلیمان اکبری^۱ تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۵/۱۹

میترا ضرابی^۲ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۷/۱۹

علیرضا حسنی^۳

چکیده

موضوع زمین همواره از موضوعات مهم در کشور بوده است. ملی نمودن اراضی جنگلی و مرتعی، برای تأمین منافع عمومی انجام می‌شود و مصداقی از اعمال حاکمیت محسوب می‌شود و در صورت ورود ضرر و زیان ناشی از عمل ملی، دولت از جبران خسارت معاف می‌باشد. پژوهش حاضر در پی پاسخ به این پرسش است که در مواردی که دولت برخلاف قانون، اراضی غیر ملی و مستثنیات اشخاص را ملی می‌نماید، آیا باز هم می‌توان به استناد حق حاکمیت، دولت را از مسئولیت معاف دانست؟ روش پژوهش حاضر مروری و اسنادی است که سعی شده است با بهره‌گیری از مقالات و کتب مربوطه به موضوع بنگردد. در این نوشتار پس از تحلیل اعمال حاکمیت در عمل تشخیصی اراضی ملی و نقد و بررسی آراء مختلف، به این نتیجه خواهیم رسید که در ملی نمودن اراضی مستثنیات، در تحقق مسئولیت مدنی و ضمان دولت تردید نمی‌توان کرد.

واژگان کلیدی: اراضی ملی-منافع عمومی-اعمال حاکمیت-جبران خسارت-مسئولیت مدنی دولت

^۱ دانشجوی دکتری حقوق، واحد سمنان، دانشگاه آزاد اسلامی، سمنان، ایران، solemanakbari1400@gmail.com

^۲ استادیار حقوق، واحد دماوند، دانشگاه آزاد اسلامی، دماوند، ایران (نویسنده مسئول)

^۳ استادیار گروه حقوق، واحد دامغان، دانشگاه آزاد اسلامی، دامغان، ایران a.hasani@damghaniau.ac.ir

در تاریخ تصویب قانون ملی شدن و سال های منتهی به آن با توجه به مشهود بودن علائم و آثار آن و نشانه های احیا و عمران و یا عدم آن، عمل تشخیص با دشواری همراه نبوده است، اما با گذشت زمان تعیین دقیق زمان تصرفات اشخاص و بررسی آثار احیا و عمران اراضی با مشکلات عدیده ای روبرو گردید و از طرفی تعیین مرز و محدوده جنگل و مرتع و شناسایی این اراضی از مستثنیات قانونی، با توجه به گستردگی و عدم وجود امکانات، امکان پذیر نبوده است، افزون بر این، تشخیص اراضی ملی از مستثنیات به هیئت یا کارگروهی متشکل از مهندسین جنگل و نقشه برداران اراضی واگذار نمی گردید و توسط یک کارمند(جنگل دار) با کروکی مأمور اداره منابع طبیعی انجام می شد و در نتیجه عمل تشخیص به نحو صحیح و حرفه ای منطبق با موازین قانونی معمول نمی گردید. «مأموران و کارکنان تشخیص اراضی نیز در زیر لوای اعمال حاکمیت و عدم جبران خسارت اشخاص با سوء استفاده از اختیارات بدون رعایت قانون، اراضی اشخاص را ملی اعلام کرده و به سادگی اراضی مالکانه اشخاص را ملی و مبادرت به صدور برگ تشخیص می نمودند و فراتر از این عمدتاً در سالهای اخیر بدون بررسی و بازبینی هر یک از متصرفات اشخاص کل پلاک ثبتی که مشتمل بر قطعات زیادی می شد را در جهت احتراز از هزینه های کارشناسی و نقشه برداری، ملی اعلام می نمایند.

نکته حائز اهمیت این که، برگ تشخیص به نحوه صحیح و قانونی به مالکین این قبیل از اراضی که عمدتاً در روستا ساکن و اطلاع از روزنامه محلی نیز جهت آنان دشوار بوده است، صورت نمی گرفت و مدت زمانی تشخیص تا اطلاع ذینفع و طرح دعوی سالیان زیادی به طول می انجامید و از طرفی با توجه به اینکه رسیدگی در پرونده محتاج به مهارت و اظهار نظر کارشناسی می باشد و عمدتاً با اعتراض، موضوع دعوی به هیأت کارشناسی تا ۵، ۷، ۹ نفر بعضاً ۱۱ نفره نیز ارجاع می گردد و در نتیجه خسارات دادرسی نیز هنگفت می باشد.

۲- دامنه مسئولیت مدنی دولت در روند ملی نمودن اراضی

آیا دولت در مورد خسارات ناشی از ملی نمودن اراضی به جهت اعمال حق حاکمیتی، مطلقاً از مسئولیت مدنی مبرا می باشد؟

هرچند ملی نمودن اراضی حائز شرایط و ویژگی های اعمال حاکمیت بوده و عمل حاکمیتی محسوب می گردد و در نتیجه مجبور به پرداخت خسارت بابت ضرر های ناشی از اقدامات مربوط به ملی کردن اراضی که به اشخاص وارد می گردد، نمی شود اما باید دانست که این

معافیت صرفاً ناظر به مواردی است که عمل تشخیص دولت در چهارچوب مقررات قانونی و قطعی باشد و در موردی که نظریه تشخیصی وی دایر بر ملی بودن اراضی اشخاص به موجب حکم قطعی ابطال گردیده است را در بر نمی گیرد و در این فرض اندک تردیدی در مسئولیت دولت روا نیست.

معافیت دولت از مسئولیت مدنی ناشی اعمال حاکمیتی را باید محدود به فرضی دانست که دولت در اجرای صحیح وظایف حاکمیتی خود منجر به زیان شهروندان گردد و اگر نتیجه‌ای غیر از این مد نظر باشد باعث می شود بسیاری از اعمال نامشروع دولت دست کم از لحاظ مدنی مباح جلوه کند (کاتوزیان الزام های خارج از قرارداد ، ضمان قهری صفحه ۵۷۰) در ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی معافیت دولت از پرداخت خسارات مقید بر این است که اولاً انجام عمل ضرورت داشته باشد ثانیاً مطابق قانون انجام شود بنابراین در صورت عدم ضرورت عمل و یا عدم انجام عمل مطابق قانون، دولت بلاشک مکلف به جبران خسارات ناشی از اعمال عمل حاکمیتی می باشد .

معافیت دولت از پرداخت خسارات ناشی از اعمال حاکمیتی مربوط به خسارات وارده ناشی از نفس اجرای عمل حاکمیتی است نه عواقب ناشی از بد اجرا کردن آن (رسول ملکوتی مسئولیت مدنی دولت صفحه ۲۲۰) چنانچه انجام عمل حاکمیتی توسط دولت منجر به سلب حق عینی یا دینی شهروندان نسبت به مالی یا شخصی گردد ، در این صورت تردیدی نیست که دولت ملزم به جبران زیان خواهد بود . چون از نظر قانون اسباب تحقق و سقوط تعهد به صورت شفاف احصا شده‌اند و انجام عمل حاکمیتی جزء مواردی نیست که بتواند حق عینی یا دینی را ساقط نماید. قسمت اخیر ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی نیز دولت را در نتیجه اجرای اعمال حاکمیتی ملزم به جبران خسارت ندانسته است در حالی که سلب یا اسقاط حق ، مرتبه ای بالاتر از نفس خسارت است و خصوصاً حق عینی مالکیت که کاملترین و بالاترین حق عینی است. (همان صفحه ۸۲) ضمن اینکه معافیت دولت از جبران خسارت اعمال حاکمیتی ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی در نتیجه ایجاد و تحقق نفس عمل حاکمیتی است اما بدیهی است که چنانچه در نتیجه سوء اجرا و مدیریت آن عمل حاکمیتی به شهروندان خسارت وارد شود ، دولت قطعاً ملزم به جبران خسارت خواهد بود. (همان صفحه ۸۳) همچنین معافیت دولت از جبران خسارت ناشی از اعمال حاکمیتی یک استثنا بر اصل حرمت مال اشخاص است که مبنای آن تامین مصالح برتر اجتماعی و ضرورت است بنابراین تا حد امکان

می‌بایست استثنا را مضیق تفسیر کرد و در حد ضرورت که علت موجهه این حکم استثنایی است را بی‌مورد گسترش نداد. (همان صفحه ۲۲۱)

احترام به حقوق مالکین موضوع این مقاله در دنیای کنونی مورد اقبال می‌باشد به طوری که در حقوق انگلستان آنچه به عنوان موضوع تملک قرار می‌گیرد؛ اموال واقعی است که شامل زمین و کلمه ای است که معنای وسیعی دارد و «زمین»، ملصقات آن میشود. در قانون انگلستان شامل منافع در زمین مانند حق ارتفاق، همچنین ساختمانها و سایر چیزهای ثابت روی زمین نیز میشود.

(Denyer- Green, B. (2014), Compulsory Purchase and Compensation, Tenth edition, Routledge)

قوانین در حوزه تملک املاک باید مطابق اصولی باشند که سازمانهای دولتی و عمومی، طبق آن، اقدام به تملک اراضی و املاک میکنند. اصول حاکم بر این قوانین عبارتند از:

الف- قواعد تملک باید محدودیت معقولی روی قدرت دولتها جهت تملک قهری زمین ایجاد کنند تا بدینوسیله جلوی سوء استفاده از قدرت و فساد را برای مراجع تملک کننده گرفته و به افراد جامعه اطمینان کافی در جهت حمایت از حقوقشان بدهند؛ همچنین قواعد مربوطه، باید سازوکارهای مناسبی در جهت اعتراض به تملک را فراهم سازند.

ب- قوانین باید تضمین کنند که زمینه پرداخت بهای متناسب با خسارات وارده به متأثرین از تملک، از سوی مراجع تملک کننده فراهم شود.

(Keith, Simon etc. all (2014), «Compensation following compulsory acquisition», FAO Land Tenure Studies.)

فرایند تملک قهری اراضی مردم توسط دولت در حقوق انگلستان:

۱- برنامه ریزی: ابتدا باید زمین مناسب برای نیاز عمومی توسط مرجع تملک تعیین و انتخاب شود. مکان دقیق و اندازه زمینی که قرار است تملک شود؛ مشخص و اطلاعات مربوطه جمع آوری شود.

۲- آگهی: برای اطلاع مالکان و ساکنانی که دولت قصد دارد زمینشان را تملک کند؛ آگهی منتشر میشود. نهاد تملک کننده باید در آگهی، هدف و روند تملک را شرح دهد. علاوه بر این، در آگهی، از افراد متأثر از طرح (مالکان و ساکنان) خواسته میشود که دیدگاه و نظرشان

درخصوص تملک، همچنین ادعاهای خود درخصوص خسارات ناشی از تملک زمین را ارائه کنند.

۳- تقویم و تسلیم ادعاها: مالکان و ساکنان، ادعاهایشان را تسلیم میکنند. نهاد تملک کننده به بررسی ادعاهای ارائه شده میپردازد و غرامت معادل و مناسب را برای زمین مورد تملک تعیین میکند. در این مرحله ممکن است مرجع تملک به مذاکره با افراد متأثر از طرح بپردازد.

۴- پرداخت غرامت: دولت به مردم به خاطر خسارات ناشی از تملک زمینشان غرامت می پردازد. این غرامت به دو گونه است: پرداخت پول و یا جایگزینی زمین دیگری به جای زمین تملک شده.

۵- تصرف و تملک: پس از پرداخت غرامت، دولت مجاز به تصرف فیزیکی زمین برای هدف مورد نظر است.

۶- تجدیدنظر: به مالکان و ساکنان فرصتی داده میشود تا به تملک قهری اعتراض کنند.

این اعتراض هم شامل اعتراض به تصمیم تملک زمین، هم اعتراض به فرآیند تملک و هم اعتراض به میزان غرامت میشود.

(Keith, Simon etc. all (2014), «Compensation following compulsory acquisition», FAO Land Tenure Studies.)

بنابراین همانطور که ملاحظه می شود اصل لزوم جبران خسارت در تملک اراضی در حقوق انگلستان کاملاً پذیرفته شده ولو این که دولت هیچگونه تقصیری در روند تملکات اراضی مرتکب نشده باشد. به عبارت بهتر حتی با وجود رعایت قوانین و مقررات در اعمال حاکمیتی لزوم جبران خسارت امری بدیهی است پس به طریق اولی وقتی که در موارد اعمال حاکمیتی قصور، تقصیر یا تخلفی صورت گیرد باید مرجع مجری را مسئول بدانیم فلذا بازهم این مهر تاییدی است بر مسئولیت دولت در تملکات ناروای اراضی ای که مستثنیات بودن آنها در محکمه ثابت می شود.

بر این اساس، در قانون اساسی آمریکا و فیلیپین آمده است: اموال خصوصی نباید برای استفاده عمومی بدون غرامت منصفانه گرفته شود.

ماده ۲۷ قانون زمین ۱۱۹۹۳ ویتنام نیز بیان می دارد: درجایی که ضرورت دارد، حکومت باید برای اهداف دفاع ملی، امنیت، نیازهای عمومی یا ملی؛ زمینی که باید استفاده شود را تصرف کند.

در برزیل هم دو هدف را برای توجیه تملک قهری مورد شناسایی قرار می‌دهند: ۱- فایده عمومی که بر اساس یک فهرست مشخص شده است؛ شامل: دفاع ملی، سلامت عمومی، ساختمانهای امور عمومی و منفعت اجتماعی.

برخی معتقدند که هرگاه دولت در راستای قانون ملی شدن جنگل‌ها و مراتع به اشتباه اراضی اشخاص را ملی اعلام نماید، موجب تحقق مسئولیت مدنی نخواهد شد؛ در نتیجه مالک مستحق اجرت المثل و یا به عبارتی منافع مستوفات و غیر مستوفات در زمان تصرف دولت نمی‌باشد.

۳/۲/۱- اصل تقدم نفع جمعی بر نفع فردی

در حوزه ی حقوق مالکانه، زمانی که موضوع خدمات عمومی یا منافع عمومی باشد بی‌تردید منافع شخصی افراد رنگ می‌بازد در این صورت مسئله تقدم نفع عمومی بر نفع خصوصی مطرح می‌شود به این ترتیب، اگرچه ملی نمودن اراضی با حقوق مالکانه مالک منافات دارد، اما چون در نتیجه ملی نمودن هدف و انگیزه دولت منافع جامعه می‌باشند و عقلاً نفع یک جامعه بر نفع یک فرد مقدم است، بنابراین دولت با فرض عدم رعایت تشریفات قانونی و اشتباه در نظریه تشخیصی، مسئول خسارات وارده به حقوق مالکانه اشخاص نخواهد بود.

ملی کردن اراضی در راستای قانون ملی شدن جنگلها و مراتع با ورود ضرر و زیان به متصرفین این قبیل اراضی همراه است. دولت در این گونه موارد از حق حاکمیت بهره می برد و از جبران خسارت خود را معاف می دارد، لیکن معافیت دولت در جبران خسارات وارده به اشخاص در فرض اثبات و اخذ حکم دایر بر ابطال نظریه تشخیصی و احراز مالکیت قطعی، با هیچ یک از اصول و قواعد حقوقی قابل توجیه نمی باشد. به استناد ادله ای که بیان گردید، باید گفت: دولت اصولاً زمانی از مسئولیت مدنی ناشی از اعمال حاکمیت در عمل ملی نمودن اراضی، معاف می باشد که عمل تشخیص وی دایر بر ملی بودن قطعی و منطبق با تعریف قانون گذار از اراضی ملی باشد و إلا در صورتی که دولت در تشخیص اراضی ملی از مستثنیات آگاهانه یا ناآگاهانه تخطی نماید و حقوق مالکانه اشخاص را مورد تعرض قرار دهد، موضوع به جهت عدم صدق اراضی ملی از شمول حق حاکمیتی خارج می باشد. پیش بینی شیوه های اعتراض به نظریه تشخیصی اداره منابع طبیعی در مراجع ذی صلاح خود گواه بر این است که معافیت دولت در جبران خسارات ناشی از ملی کردن به استناد اعمال حاکمیت، یک فرض قانونی بوده و واجد وصف قطعیت هم نیست لذا همواره امکان اثبات خلاف آن در محاکم وجود دارد. افزون بر این معافیت دولت به جبران خسارات وارده به استناد اعمال حاکمیت، محدود به مواردی است که اقدامات به عمل آمده طبق قانون باشد؛ در نتیجه با اثبات و احراز مالکیت ذی نفع در مراجع قضایی به موجب حکم نهایی، به استناد ادله ای که در مقاله بیان گردید در ضمان و مسئولیت مدنی ناشی از آن تردید نباید کرد و عمل دولت مشمول ضمانت اجراهای عامی می شود که برای تضمین جلوگیری از تعرض به مالکیت اشخاص در نظر گرفته شده است لذا با انطباق عمل ارتكابی با واقعه حقوقی غصب و یا استیفای ناروا اولاً منافع ملک به مالک تعلق دارد. دوم این که، مالک می تواند اراضی را پس بگیرد و در صورت تعدر رد آن، دولت مسئول قیمت روز آن است و نظر به تقصیر دولت در ملی نمودن اراضی مستثنیات خسارات دادرسی نیز متوجه وی می باشد.

منابع:

- ۱- (فصلنامه حقوق اداری (علمی - پژوهشی)، پائیز ۱۳۹۸ سال هفتم، شماره ۲۰ مرجع و فرایند تملک قهری اراضی در نظامهای حقوقی ایران و انگلستان، فرهنگ فقیه لاریجانی؛ مرتضی نجابت خواه؛ خدیجه خیراله پور)
- ۲- (بیژن عباسی، بررسی تطبیقی مسئولیت مدنی اداره، فصل نامه حقوق اداری، سال دوم- شماره ۵- پاییز ۱۳۹۳)
- ۳- (مهدی هداوند، حقوق اداری تطبیقی جلد اول، سال ۱۳۸۹، ۲۴۵ و ۸۱۲)

ب: انگلیسی

- 1-Keith, Simon etc. all (2014), «Compensation following (.compulsory acquisition», FAO Land Tenure Studies
- 2-(Keith, Simon etc. all (2014), «Compensation following compulsory acquisition», FAO Land Tenure Studies
- 3- (Denyer- Green, B. (2014), Compulsory Purchase and Compensation, Tenth edition, Routledge.