

بازشناسی فقهی - حقوقی مالکیت عمومی

از مالکیت دولتی با تأکید بر اصل ۴۴ قانون اساسی*

دریافت: ۹۶/۲/۳ تأیید: ۹۶/۹/۸ مصطفی منصوریان* و حسینعلی سعدی**

چکیده

یکی از مهمترین موضوعات در هر نظام اقتصادی، مسأله مالکیت و نوع رویکردی است که نسبت به آن وجود دارد؛ چراکه ساختار مالکیت است که چگونگی تولید، توزیع و مصرف را تحت تأثیر خود قرار داده و ضوابط و ملاک‌های هر حوزه را تحدید کرده و مشخص می‌سازد. از جمله چالش‌برانگیزترین مباحث این حوزه نیز مسأله انواع مالکیت است؛ اینکه فقه شیعه و به تبع آن نظام حقوقی ایران، سه نوع مالکیت خصوصی، دولتی و عمومی را به رسمیت شناخته یا اینکه مالکیت در اسلام و نظام حقوقی ایران دو گانه است و تنها دو نوع مالکیت خصوصی و عمومی وجود دارد. بر همین اساس نیز سؤال اصلی این پژوهش آن است که بیان کند موضوع مالکیت در قانون اساسی ایران بر مبنای چه رویکرد فقهی (مالکیت سه‌گانه یا دوگانه) تدوین شده است. بدین ترتیب، این پژوهش با رویکردی تحلیلی به واکاوی این مسأله می‌پردازد و ضمن بررسی دو دیدگاه اصلی فقه شیعه در خصوص انواع مالکیت، رویکرد پذیرفته‌شده در نظام حقوقی ایران را نسبت به این موضوع تبیین خواهد کرد. یافته‌ها بیانگر آن است که در فقه شیعه پذیرش مالکیت دوگانه (خصوصی و عمومی) با محظوری روبرو نیست. در نظام حقوقی ایران نیز حداقل در سطح قانون اساسی می‌توان قائل به پذیرش این رویکرد بود، اما این مسأله در سطح قوانین عادی و مقررات با ابهاماتی روبرو است.

واژگان کلیدی

مالکیت، مالکیت عمومی، مالکیت دولتی، اموال عمومی، اموال دولتی، اصل ۴۴ قانون اساسی،

اصل ۴۵ قانون اساسی

• این مقاله مستخرج از طرح پژوهشی با عنوان «شرح مبسوط اصل ۴۴ قانون اساسی» است که زیر نظر دکتر عباسعلی کدخدایی در پژوهشکده شورای نگهبان انجام شده و به چاپ رسیده است.

* پژوهشگر پژوهشکده شورای نگهبان و دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه امام صادق 7:

Mansourism@yahoo.com

** دانشیار دانشگاه امام صادق 7، استاد حوزه و رئیس دانشکده الهیات دانشگاه امام صادق 7: Sadi@isu.ac.ir

مقدمه

مالکیت، رابطه‌ای میان فرد و شیء مادی یا معنوی (مال) است که به موجب آن دارا و صاحب اختیار آن مال از حق استعمال، انتقال و بهره‌مندی برخوردار می‌شود (انصاری و طاهری، ۱۳۸۸، ج ۳، ص ۱۶۵۸). در این ارتباط به طور کلی، سه نوع مالکیت را از کلام فقها می‌توان استنباط نمود: ۱. مالکیت خصوصی. ۲. مالکیت مسلمین که از آن به عنوان «مالکیت عمومی» تعبیر شده است و ۳. مالکیت امام ۷ که به عنوان «مالکیت حکومت اسلامی یا دولت اسلامی» نیز یاد می‌شود.

اصل ۴۴ قانون اساسی مهمترین مقرره‌ای است که در بنیادی‌ترین سند سیاسی - حقوقی کشور به تبیین و ترسیم انواع مالکیت پرداخته است. این اصل، اگرچه در ابتدا صرفاً پایه‌های نظام اقتصادی را طرح کرده و به موضوع مالکیت اشاره‌ای ننموده است، اما در انتهای اصل، تصریح می‌کند که مالکیت در این سه بخش با شرایط مذکور در ذیل اصل، محترم و مورد حمایت قانون می‌باشد. بنابراین، با توجه به سه بخش مذکور، سه نوع مالکیت در بخش‌های دولتی، تعاونی و خصوصی قابل شناسایی است. همچنین در صدر اصل ۴۴ تصریح شده است که بخش دولتی، شامل کلیه صنایع بزرگ، صنایع مادر و نظایر اینها به صورت «مالکیت عمومی» و در اختیار دولت است و بدین ترتیب، به عنوانی دیگر از مالکیت؛ یعنی مالکیت عمومی اشاره شده است. بنابراین، «مالکیت در بخش دولتی»، «مالکیت عمومی»، «مالکیت در بخش تعاونی» و «مالکیت در بخش خصوصی» مواردی هستند که در این اصل اشاره شده و فهم مقصود نظام حقوقی ایران از این عناوین، نیازمند مذاقه و تحلیل است.

«مالکیت خصوصی»، مالکیتی است که شیء‌ای را به شخص یا اشخاص معینی اختصاص می‌دهد. اسلام، مالکیت خصوصی مباحات عمومی را بر اساس کار متناسب و لازم برای حیات^۱ آنها، مشروع و قانونی قلمداد کرده است (صدر، ۱۳۴۹ق، ج ۲، ص ۱۳۱). اموالی که ملک اشخاص نبوده و افراد می‌توانند آنها را مطابق مقررات مربوط تملک کرده و یا از آنها استفاده کنند، «مباحات» نامیده می‌شود (ماده ۲۷ قانون مدنی). ذیل اصل ۴۴ قانون اساسی نیز با ضوابط و شرایطی، مالکیت خصوصی را به رسمیت

شناخته است. در رابطه با «مالکیت در بخش تعاونی» نیز باید بیان داشت که چون تشکیل دهندگان و اداره‌کنندگان شرکت‌های تعاونی، اشخاص خصوصی هستند، مالکیت در این بخش نیز جزئی از مالکیت خصوصی به حساب می‌آید که البته این نوع مالکیت به صورت مشاع بوده و همه صاحبان سهم در آن، چه کم و چه زیاد، دارای یک رأی هستند (حسینی بهشتی، ۱۳۹۰، ص ۵۴-۵۵). به عبارت دیگر، از آنجا که مالکیت تعاونی اساساً در فقه شیعه وجود ندارد و این اصل تنها بدون اشاره به نوع مالکیت در بخش تعاونی، وجود مالکیت در آن را پذیرفته است، باید بیان داشت که این اصل نیز مالکیت خصوصی در بخش تعاونی را، البته به نحو اشاعه مد نظر قرار داده است.

جدای از بحث مالکیت خصوصی که هم در بخش خصوصی و هم در بخش تعاونی قابل ذکر است و در فقه شیعه نیز در رابطه با اصل آن اختلافی وجود ندارد و در اصول مختلف قانون اساسی نیز به رسمیت شناخته شده است،^۲ سؤال اصلی این پژوهش، تحلیل و استنباط نوع مالکیت در بخش دولتی است. به بیان دیگر، از این جهت که هر دو مالکیت دولتی و عمومی به بخش دولتی تعلق دارند، باید بررسی کرد که آیا هر دو نوع مالکیت بر یک مفهوم دلالت دارند و یا اینکه هر یک بر مفهوم مصادیق خاصی نظر دارند.

این مسأله از منظر فقهی نیز محل تأمل است و از همین روی نیز سؤال فرعی این مقاله تبیین رویکردهای فقهی در این ارتباط است که آیا فقه شیعه سه‌گونه مالکیت خصوصی، دولتی و عمومی را پذیرفته و یا اینکه به طور کلی بر دو مالکیت خصوصی و عمومی صحه گذاشته است؟ به عبارت دیگر، منظور فقها از مالکیت امام 7، مالکیت دولتی است که قسمی از مالکیت عمومی می‌باشد و یا اینکه مقصود ایشان امر دیگری بوده است؟ همچنین در فرض پذیرش سه‌گونه مالکیت مزبور، مالکیت امام 7 به چه معناست و چگونه از مالکیت خصوصی و مالکیت عمومی متمایز می‌شود؟

بنابراین، با توجه به آنکه تفکیک اموال دولتی و عمومی از یکدیگر - در اینکه آیا

این دو گونه اموال را باید از یکدیگر مجزا و تفکیک نمود و یا اینکه اساساً به لحاظ ماهوی تفاوتی با یکدیگر ندارند - هم در فقه شیعه و هم در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران امری قابل مناقشه و نیازمند تحلیل و واکاوی دقیق است، این نوشتار بر آن است تا با رویکردی تحلیلی و با مراجعه به آثار کتابخانه‌ای به بازشناسی این دو مالکیت از یکدیگر بپردازد. باید خاطر نشان ساخت که تفکیک درست در تقییح و تبیین مالک انفال و اموال دولتی و عمومی، تعیین ضابطه و ملاک مصرف اموال یادشده را تحت تأثیر قرار خواهد داد؛ چراکه اثر مهم این بازشناسی نیز آن است که ضوابط تصرف در این اموال در هر یک از دیدگاه‌های مزبور متفاوت خواهد بود. بر خلاف مالکیت دولتی، در مالکیت عمومی دولت تنها یک متولی است و به عنوان یک مالک عمل نمی‌کند. در واقع در این نوع مالکیت، مالک عموم شهروندان، حتی نسل‌های بعدی هستند (در ادامه، با تفصیل بیشتری به تبیین آثار و تبعات پذیرش هر یک از این دیدگاه‌ها پرداخته خواهد شد).

لازم به ذکر است، عمده آثاری که در حوزه انواع مالکیت به رشته تحریر درآمده‌اند، معطوف به تبیین رویکرد مالکیت سه‌گانه و پیامدهای حاصل از آن بوده‌اند؛ بطوری که کمتر فقیه یا اندیشمندی به رویکرد مالکیت دوگانه توجه داشته و سعی در تبیین و تحلیل آن برآمده است.^۳ آن دسته از آثاری که به رویکرد دوم پرداخته‌اند نیز آثاری فقهی بوده که به ارزیابی نظم حقوقی موجود و تحلیل قوانین و مقررات موجود نپرداخته‌اند.^۴ این در حالی است که این نوشتار، ضمن تلاش برای تبیین فقهی هر دو رویکرد، اثبات می‌کند که قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بر مبنای رویکرد مالکیت دوگانه تدوین شده و اداره هر آنچه را که مالکیت خصوصی نداشته باشد، در اختیار حکومت می‌داند.

بدین ترتیب، در راستای پاسخ به سؤال اصلی این پژوهش، در گام نخست به بررسی موضوع از منظر فقه شیعه می‌پردازیم و دیدگاه فقها را در این خصوص تبیین می‌کنیم؛ چراکه فقه شیعه، خاستگاه اصلی موضوع مالکیت در نظام حقوقی ایران است و قانونگذاران اساسی نیز در مقام تدوین و تصویب اصل ۴۴ قانون اساسی، نیل به اقتصاد

ناب اسلامی را مد نظر داشته‌اند.^۵ در گام بعد، موضوع را در پرتو اصل ۴۴ قانون اساسی بررسی خواهیم کرد. در این راستا با توجه به آنکه دستیابی به مراد و مقصود قانونگذار اساسی در فهم مفاد اصل، بسیار راهگشاست، در ابتدا مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی اصل ۴۴ قانون اساسی را تحلیل خواهیم کرد و سپس واکاوی حقوقی اصل را مد نظر قرار خواهیم داد. در ادامه با عنایت به اینکه در دیگر اسناد حقوقی؛ نظیر قوانین و مقررات عادی نیز به این موضوع پرداخته شده است، تلاش خواهیم نمود تا از این منظر هم به بررسی موضوع بپردازیم. نتیجه‌گیری و بیان نظر مختار نیز پایان این پژوهش را رقم خواهد زد.

۱. بازشناسی مالکیت عمومی از دولتی در فقه شیعه

در رابطه با نسبت مالکیت عمومی و مالکیت دولتی و تفاوت آنها با یکدیگر در فقه شیعه، دو رویکرد و نظرگاه قابل مشاهده است. بر مبنای یک رویکرد، مالکیت دولتی از مالکیت عمومی متفاوت بوده و در مقابل بر اساس رویکرد دیگر، مالکیت عمومی همان مالکیت دولتی است و تفاوتی در این رابطه وجود ندارد. پذیرش هر یک از این دیدگاه‌ها، آثار و تبعات متفاوتی را در شیوه تصرف اموال مزبور پدید می‌آورد. در ذیل تلاش خواهیم نمود تا این دو نظر و رویکرد و استدلال‌های هر یک به طور مستند تبیین شوند.

۱-۱. تفکیک بین مالکیت عمومی و مالکیت دولتی

فقیهانی که قائل به تفکیک بین مالکیت عمومی و مالکیت امام (دولت) هستند، به اختلاف تعبیر در لسان روایات استناد کرده‌اند؛ یعنی روایاتی را که به عنوان مثال به «...فهو لامام المسلمین» تصریح کرده‌اند را بر معنای مالکیت امام گرفته و روایاتی که به عنوان مثال به «...فهو لجميع المسلمین» تصریح کرده را به معنای مالکیت عمومی مسلمین در نظر گرفته‌اند. در واقع طبق این نظر «ملکیه الامام 7 أو الدولة»، متفاوت از «ملکیه جمیع (او عموم) المسلمین» می‌باشد و اولی به مالکیت دولتی و دومی به مالکیت عمومی اشاره می‌نماید (ایروانی، ۱۴۲۷ق، ج ۳، ص ۲۰۳-۱۸۳؛ عمید زنجانی،

۱۴۲۱ق، ج ۱، ص ۵۳۶).

به عنوان نمونه شهید صدر با بررسی برخی روایات، مالکیت عمومی را - البته در خصوص «اراضی خراجی و آباد» - مورد استنباط قرار داده‌اند (صدر، ۱۳۴۹ق، ج ۲، ص ۷۳-۶۹). از جمله این روایات می‌توان به نمونه ذیل اشاره داشت:

سُئِلَ أَبُو عَبْدِ اللَّهِ 7 عَنِ السَّوَادِ مَا مَنَزَلَتْهُ فَقَالَ: «هُوَ لِجَمِيعِ الْمُسْلِمِينَ لِمَنْ هُوَ الْيَوْمَ وَلِمَنْ يَدْخُلُ فِي الْإِسْلَامِ بَعْدَ الْيَوْمِ وَلِمَنْ لَمْ يُخْلَقْ بَعْدُ» (طوسی، ۱۳۹۰ق، ج ۳، ص ۱۰۹)؛ از امام صادق 7 از وضع اراضی عراق پرسیده شد، امام 7 پاسخ فرمودند: آنها به همه مسلمانان، مسلمانان حاضر و آنهایی که بعد می‌آیند، تعلق دارد.

شیخ طوسی نیز بر اساس همین روایت چنین فتوا می‌دهند که هر چیزی که از دارالحرب گرفته شود، اگر از منقولات باشد، از آن امام جامعه است و اگر غیر منقول باشد، به همه مسلمین تعلق دارد: «کلما یؤخذ فی دار الحرب یرج منه الخمس فیکون لأربابه، و الباقی علی ضربین: ما یمکن نقله الی دار الإسلام فهو للقائم خاصة، و ما لا یمکن نقله فهو لجمیع المسلمین» (طوسی، ۱۳۷۵ق، ص ۳۱۴). به عنوان نمونه‌ای دیگر می‌توان به این روایت اشاره نمود: «قَالَ: قُلْتُ لِأَبِي عَبْدِ اللَّهِ 7 كَيْفَ تَرَى فِي شِرَاءِ أَرْضِ الْخَرَاجِ قَالَ: «وَمَنْ يَبِيعُ ذَلِكَ وَهِيَ أَرْضُ الْمُسْلِمِينَ» (طوسی، ۱۳۹۰ق، ج ۳، ص ۱۱۰)؛ از امام صادق 7 در خصوص معامله زمین خراجی سؤال کرد، امام 7 فرمودند: چگونه می‌توان چیزی را که به عموم مسلمانان است، خرید و فروش کرد؟ تمامی این موارد بیانگر آن است که این نوع اموال متعلق حق عموم مردم بوده و مصرف آنها فقط باید در همین راستا باشد.

جدای از این روایات که ظهور در تعلق به عموم مسلمین دارند، قائلین به این تفکیک، پاره‌ای اموال دیگر؛ یعنی انفال را در تملک و اختیار دولت اسلامی قلمداد کرده‌اند (صدر، ۱۳۴۹ق، ج ۲، ص ۸۱). تمسک به آیه نخست سوره انفال «يَسْأَلُونَكَ عَنِ الْأَنْفَالِ قُلِ الْأَنْفَالُ لِلَّهِ وَالرَّسُولِ»؛ از تو در مورد انفال سؤال می‌کنند، بگو انفال از آن خدا و رسول است و برخی روایات دیگر مؤید این مسأله است. مقصود از انفال، کلیه اموالی

است که مالک شخصی برای آنها نیست و در یک مفهوم وسیع، تمام ثروت‌های طبیعی از قبیل جنگل‌ها و بیشه‌ها، کلیه اراضی آزاد؛ مانند زمین‌های موات و قله کوه‌ها و قعر دره‌ها؛ اموال منقولی که مالک ندارد، مانند دارایی‌های بازمانده از شخصی که وارث ندارد و اموالی که مالکان آن را به هر دلیل رها کرده‌اند و کلیه اموال پادشاهان کفر در سرزمین‌های فتح‌شده را شامل می‌شود (طباطبایی، ۱۳۸۹ق، ج ۹، ص ۴۱). نمونه‌ای از این دست روایات نیز کلامی از حضرت علی ۷ است که می‌فرمایند: «...ثُمَّ إِنَّ لِّلْقَائِمِ بِأُمُورِ الْمُسْلِمِينَ بَعْدَ ذَلِكَ الْأَنْفَالِ الَّتِي كَانَتْ لِرَسُولِ اللَّهِ ۙ» (مجلسی، ۱۴۰۳ق، ج ۹۰، ص ۴۶)؛ مقام اداره‌کننده امور مسلمانان، انفال را که در اختیار رسول خدا ۙ بوده، در اختیار خواهد داشت.

به هر ترتیب، هرچند در این دیدگاه مالکیت عمومی و مالکیت دولتی از لحاظ محتوای اجتماعی نظیر یکدیگرند، اما به لحاظ صوری و قالب حقوقی، میان این دو نوع مالکیت تفاوت وجود دارد و این اختلاف شکلی موجب می‌شود تا در شیوه بهره‌برداری و همچنین نقشی که در بنای جامعه اسلامی دارند، تفاوت‌هایی پدید آید (صدر، ۱۳۴۹ق، ج ۲، ص ۸۳).

اولاً: برخلاف اموال دولتی، اموال عمومی به تملک خصوصی در نمی‌آیند و صرفاً بهره‌برداری از آنها - در صورتی که منعی از سوی حکومت وجود نداشته باشد - بر اساس حیازت و انجام کار، مجاز شمرده می‌شود (همان). همچنین هرچند دولت اسلامی مالک این ثروت‌ها نیست، اما در همه موارد از حق نظارت برخوردار بوده و با وضع قوانین و مقررات لازم، چگونگی استفاده مردم از این منابع را انتظام می‌بخشد و در صورتی که اصل منبع در خطر نابودی و انقراض قرار گیرد با وضع قوانین، استفاده از آنها را محدود می‌نماید (کرمی و پورمند (نبی‌زاده)، ۱۳۹۰، ص ۶۳).

ثانیاً: درآمدهای ایجادشده از مالکیت عمومی باید به وسیله دولت یا ولی امر به مصارف جمعی و عمومی؛ مانند تأسیس بیمارستان‌ها، ترویج خدمات درمانی، تعمیم فرهنگ، احداث پل و سایر امور عام المنفعة برسد و نمی‌توان آن را برای تأمین نیازهای گروه خاصی از اجتماع - به صورت کمک نقدی یا دادن سوبسید به کالای مورد استفاده

آنان - اختصاص داد؛ حال آنکه اموال دولتی، علاوه بر آنکه می‌تواند به مصارف عمومی برسد، برای کمک به گروه‌های اجتماعی و فراهم کردن امکان اشتغال برای بیکاران نیز قابل مصرف است (صدر، ۱۳۴۹ق، ج ۲، ص ۸۴-۸۳؛ نمازی، ۱۳۸۹، ص ۳۴۶-۳۴۵).

ثالثاً: هیچکس نمی‌تواند بدون اذن دولت اسلامی در آنچه در مالکیت دولت اسلامی قرار دارد، تصرف نماید و این در حالی است که استفاده مردم از آنچه جزء اموال عمومی قرار دارد، چنانچه دولت بر طبق مصلحتی ممنوعیتی به وجود نیاورده باشد، بلا مانع می‌باشد (کرمی و پورمند (نبی‌زاده)، ۱۳۹۰، ص ۶۳).

۲-۱. یکسان‌انگاری مالکیت عمومی و مالکیت دولتی

امام خمینی ۱ در تبیین معنای روایات مربوط به انفال بر این عقیده‌اند که اختصاص این اموال به جمیع مردم به معنای مالکیت مشاعی مردم نمی‌باشد. در واقع، این اموال ملک هیچیک از افراد نیست و در جهت مصالح عموم مردم در همه اعصار مورد بهره‌برداری قرار می‌گیرند. مصلحت عموم نیز لزوماً بدین معنا نیست که تک‌تک افراد بتوانند از آنها استفاده نمایند، بلکه استفاده در مواردی مانند جهاد، دفاع، آبادکردن راه‌ها، تأسیس نیروگاه‌های برق و نظایر اینها را شامل می‌شود (امام خمینی، ۱۴۲۱ق، ج ۳، ص ۶۵). ایشان بر این باورند مواردی که در روایات به عنوان انفال و ملک امام ۷ نام برده شده، همه از باب ذکر مصادیق است و متفاهم از مجموع روایات آن است که آنچه مربوط به امام ۷ می‌باشد، عنوان واحدی است که منطبق بر موارد زیادی می‌شود و ملاک در همه یکی است و آن این است که هر چیزی (اعم از زمین و غیر زمین) که صاحب و مالکی نداشته باشد، برای والی است تا آن را در مصالح مسلمانان مصرف نماید و این بین دولت‌ها نیز متداول است (امام خمینی، بی‌تا، ج ۳، ص ۴۱).

بر همین اساس نیز برخی از فقها بر این نظر هستند که اموال به دو دسته تقسیم می‌شوند: نخست اموال شخصی که عرفاً و شرعاً متعلق به اشخاص است و دیگری اموال عمومی که متعلق به عموم جامعه است. اموال دسته دوم، ثروت‌های عمومی

جامعه است که خداوند برای استفاده عموم آفریده و امام 7 را به عنوان خلیفه خود در زمین مشخص فرموده که تحت سرپرستی و ولایت وی مورد استفاده قرار گیرند و این همان چیزی است که در تمام زمانها و کشورها متداول بوده است که ثروت‌های عمومی جامعه را - که مربوط به شخص و فرد خاصی نبوده و هیچکس به عنوان تلاش و کار خویش و یا میراث از دیگران مالکیتی بر آنها ندارد - در اختیار حاکم جامعه که نماینده مردم و نماد مجموعه افراد آن جامعه است قرار می‌داده‌اند. بر همین اساس، انفال؛ مانند اراضی موات، کوه‌ها، نیزارها، بیابان‌ها، دره‌ها، دریاها، معادن و نظایر اینها نیز تمام اموال عمومی جامعه است که تحت مالکیت شخص نبوده و در اختیار مقام رهبری امت اسلامی است (منتظری، ۱۴۰۹ق، ج ۱، ص ۲۰۸-۲۰۷ و ج ۷، ص ۲۹۲).

لازم به توضیح است در واقع، عدم وضوح مالکیت شخصیت حقوقی موجب شده است تا برخی از فقها به مسأله مالکیت امام یک نگاه شخصی داشته باشند و آن را قسیم مالکیت عمومی بدانند. به عبارت دیگر، علت تفکیک بین مالکیت دولتی و عمومی آن است که فقها، امامت را «حیثیت تعلیلیه» و متعلق به شخص امام دانسته‌اند، اما چنانچه امامت را «حیثیت تقییدیه» در نظر بگیریم^۶ و قائل شویم که شخصیت حقوقی امام مالک انفال است و ملک نیز در این مقام به معنای تدبیر و اداره است، تعارضی پدید نمی‌آید. بر این اساس، این روایات خود دال بر وحدت مالکیت امام و عمومی هستند و بنابراین، مالکیت امام از جنس مالکیت شخصی نیست و بلکه نوعی سلطه و تصرف است؛ یعنی امام بما هو امام، با شخصیت حقوقی خود مالک این اموال می‌شود و این همان مالکیت عمومی است که تحت تصرف و نظارت امام قرار می‌گیرد تا بر حسب مصالحی که تشخیص می‌دهد، مورد استفاده قرار دهد. بدین سان، تصرف و مدیریت انفال - و نه ملکیت آنها - از آن امام و حاکم اسلامی است و بین مالکیت امام و مالکیت عمومی هیچ تفاوتی نخواهد بود (سعدی، ۱۳۸۸، ص ۱۳۷-۱۳۶ و ۱۴۵).

طبق این نظر، در لسان روایات ائمه : به اموال متعلق به جامعه، «مال خدا»، «مال امام» و «مال مسلمین» نیز اطلاق شده است و همه آنها دربردارنده یک مفهوم می‌باشند. به عنوان نمونه در خطبه سوم «نهج البلاغه» آمده است: «و قام معه بنو امیة یخضمون

مال الله خضمة الابل نبتة الربيع؛ و بنی امیه با او [عثمان] بپاخاستند و اموال خدا را همانند شتر که گیاهان بهاری را می بلعد، می بلعیدند و بدین ترتیب، اموال عمومی را به خداوند نسبت داده است. نمونه‌ای از روایات که اموال عمومی را به پیامبر و امام 8 نسبت داده است نیز این است که امام صادق 7 در خصوص غنیمت فرمودند: «یخرج منه الخمس و یقسم ما بقى بین من قاتل علیه و ولّی ذل. و اما الفیء و الانفال فهو خالص لرسول الله 9» (مجلسی، ۱۴۰۳ق، ج ۹۳، ص ۱۹۳)؛ خمس را از آن جدا می‌کنند و مابقی را در میان رزمندگان و گردانندگان آن تقسیم می‌کنند و اما فیء و انفال، ویژه پیامبر خداست و یا فرمودند: «کلّ ارض خربة او شیء یكون للملوك فهو خالص للامام و لیس للناس فیها سهم» (طوسی، ۱۴۰۷ق، ج ۴، ص ۱۳۳)؛ هر زمین ویرانه یا چیزی که از آن پادشاهان است، ویژه امام است و مردم در آن سهمی ندارند. همچنین در خطبه ۲۳۲ نهج البلاغه در خطاب حضرت با «عبدالله بن زمعة» که مالی را از آن حضرت درخواست می‌کرد، آمده است: «انّ هذا المال لیس لی و لا لک و انّما هو فیء للمسلمین و جلب اسیافهم»؛ این مال نه از آن من و نه از آن توست، از همه مسلمانان است که دست‌آورد شمشیرهای آنهاست و بدین‌سان اموال عمومی را به همه مسلمانان نسبت داده است.

همچنین این دسته از فقها بر این نظر هستند که روایات مبنی بر اذن در احیای اراضی مانند «من احیا ارضا مواتا فهو له» (طوسی، ۱۴۰۷ق، ج ۷، ص ۱۵۲)؛ کسی که زمین مرده‌ای را احیا کند، از آن اوست. حکمی حکومتی و ولایی از سوی پیامبر خدا و ائمه از باب اعمال ولایت و حکومت بوده است (و نه ابلاغ یک حکم فقهی الهی) (منتظری، ۱۴۰۹ق، ج ۸، ص ۳۹-۳۷). بنابراین، نمی‌توان از این قبیل روایات، عمومی بودن این اموال (به معنای تعلق مالکیت این اموال به مردم) و مباح بودن حیازت آنها را استنباط نمود. به عبارت دیگر، تمام ثروت‌های عمومی از جمله مباحات و مشترکات در زمره انفال می‌باشند و پیامبر 9 به عنوان حاکم اسلامی که مدیریت انفال به دست اوست، بخشی از ثروت‌های جامعه را با حکم حکومتی خود به عنوان مباح و یا مشترک اعلام کرده است. در واقع چنانچه مصالح امت اقتضا کند، حاکم می‌تواند

تصرف در مباحات را نیز محدود و یا ممنوع اعلام کند. این مسأله به استناد حکم ثانوی نیز نیست که بگوییم اصل بر اباحه تصرف است و حاکم به لحاظ احکام ثانوی، آن را ممنوع می‌کند، بلکه اصل در ثروت‌های عمومی آن است که این ثروت‌ها در اختیار حاکم اسلامی است و حاکم، وفق مصالح آن را مباح یا محدود می‌سازد^۷ (سعیدی، ۱۳۸۸، ص ۸۹).

بنابراین، با تحلیل و جمع‌بندی همه ادله موجود و فضای صدور روایات تفکیک مالکیت دولتی (امام) و عمومی می‌توان اظهار داشت که دولت (امامت) مالک ثروت‌های انفال است که بر مبنای مالکیت خصوصی نیست و با اموال عمومی نیز یکسان می‌باشد. بدین‌سان، اگر تلقی مخالفت با مشهور نمی‌شد، قائل به دو مالکیت در اسلام می‌شدیم: یکی مالکیت خصوصی و دیگری مالکیت عمومی و چنانچه بخواهیم از این مسأله تنزل کنیم، بیان می‌داریم که مالکیت امام و مالکیت عمومی، وحدت حکمی دارند و هر دو، مالکیت عمومی حساب می‌شوند (همان، ص ۱۴۷).

بر این اساس، فرق اساسی آشکاری بین اموالی که ملک عموم مسلمانان بشمار رفته و اموالی که ملک امام یا دولت اسلامی تلقی شده‌اند، وجود ندارد؛ زیرا هر دو از اموال عمومی بوده و در اختیار حکومت قرار دارد که می‌تواند هر دو را واگذار کرده و حاصل آن را در جهت مصالح مسلمانان مصرف کند. از همین روی، شهید صدر در این رابطه بیان می‌دارند که مالکیت عمومی و دولتی از لحاظ محتوای اجتماعی نظیر یکدیگرند (صدر، ۱۳۴۹ق، ج ۲، ص ۸۳) و برخی دیگر نیز به وحدت بین اموال دولتی و عمومی متمایل شده‌اند (مهدوی کنی، ۱۳۷۹، ص ۱۵۴).

۲. واکاوی حقوقی مالکیت دولتی و عمومی

در مجموعه قوانین و مقررات موجود، تعبیر «مالکیت در بخش دولتی» و «مالکیت عمومی»، تنها در اصل ۴۴ قانون اساسی بکار رفته است؛ بدین‌سان که عبارت نخست بخش آخر این اصل تصریح کرده است: «...مالکیت در بخش‌های دولتی، تعاونی و خصوصی با شرایط مذکور در ذیل اصل، محترم و مورد حمایت قانون می‌باشد» و

عبارت دوم نیز در قسمت اخیر، صدر اصل آمده است: «...بخش دولتی شامل کلیه صنایع بزرگ، صنایع مادر و ... مانند اینهاست که به صورت «مالکیت عمومی» و در اختیار دولت است. این در حالی است که در اصول دیگر قانون اساسی، قوانین عادی و نیز مقررات از عبارت «اموال دولتی» و «اموال عمومی» استفاده شده است که می‌توان آنها را به ترتیب ناظر بر «مالکیت دولتی» و «مالکیت عمومی» دانست.

بر این اساس، به منظور فهم مقرون به صواب ماهیت موارد مزبور، در دو قسمت به بررسی موضوع می‌پردازیم. در قسمت نخست، تلاش خواهیم نمود تا به طور کلی و البته گذرا اصول مختلف قانون اساسی، قوانین عادی و مقررات را مورد اشاره قرار دهیم و سپس در قسمت دوم، با توجه به اهمیت و جایگاه اصل ۴۴ قانون اساسی که تنها اصلی است که به طور خاص در قانون اساسی به موضوع انواع مالکیت پرداخته و در رأس سلسله مراتب قوانین کشور قرار دارد، این اصل را تحلیل خواهیم کرد.

۲-۱. مالکیت دولتی و عمومی در پرتو اصول قانون اساسی، قوانین عادی و مقررات
همانطور که پیش‌تر بیان شد، در سایر اصول قانون اساسی به غیر از اصل ۴۴، قوانین عادی و مقررات از عبارات اموال دولتی و اموال عمومی استفاده شده است که می‌توان آنها را ناظر بر مالکیت دولتی و عمومی دانست؛ بدین ترتیب که مقصود از بکارگیری عبارت اموال دولتی، تعلق ملکیت آنها به دولت مد نظر باشد و منظور از اموال عمومی، آن دسته از اموالی باشد که ملکیت آنها به عموم مردم اختصاص دارد.

اصول ۸۳ قانون اساسی، بناها و اموال دولتی که از نفایس ملی باشد را جز در صورتی که از نفایس منحصر به فرد نباشند و مجلس شورای اسلامی اجازه دهد، قابل انتقال ندانسته است. اصل ۱۳۹ قانون اساسی نیز صلح دعاوی راجع به اموال عمومی و دولتی یا ارجاع آن به داوری در هر مورد را موکول به تصویب هیأت وزیران و اطلاع مجلس دانسته است ... همچنین اصل ۴۵ قانون اساسی از عنوان «ثروت‌های عمومی»

استفاده کرده و مقرر داشته است که:

انفال و ثروت‌های عمومی از قبیل زمین‌های موات یا رهاشده، معادن، دریاها، دریاچه، رودخانه‌ها و سایر آب‌های عمومی، کوه‌ها، دره‌ها، جنگل‌ها، نیزارها، بیشه‌های طبیعی، مراتعی که حریم نیست، ارث بدون وارث و اموال مجهول‌المالک و اموال عمومی که از غاصبین مسترد می‌شود، در اختیار حکومت اسلامی است تا بر طبق مصالح عامه نسبت به آنها عمل نماید. تفصیل و ترتیب استفاده از هر یک را قانون معین می‌کند.

اصل ۴۹ قانون اساسی نیز اموالی را که صاحبان آن مشخص نیست در حکم اموال عمومی قلمداد کرده و بیت‌المال را محل چنین اموالی عنوان کرده است:

دولت موظف است ثروت‌های ناشی از ربا، غصب، رشوه، اختلاس، سرقت، قمار، سوء استفاده از موقوفات، سوء استفاده از مقاطعه‌کاری‌ها و معاملات دولتی، فروش زمین‌های موات و مباحات اصلی، دائرکردن اماکن فساد و سایر موارد غیر مشروع را گرفته و به صاحب حق رد کند و در صورت معلوم‌نبودن او به بیت‌المال بدهد. این حکم باید با رسیدگی و تحقیق و ثبوت شرعی به وسیله دولت اجرا شود.

همین معنا در ماده ۲۵ قانون مدنی با عنوان «اموال مورد استفاده عموم» استفاده شده

است:

هیچکس نمی‌تواند اموالی را که مورد استفاده عموم است و مالک خاص ندارد، از قبیل پل‌ها و کاروان‌سراها و آب‌انبارهای عمومی و مدارس قدیمه و میدان‌گاه‌های عمومی تملک کند و همچنین است قنوات و چاه‌هایی که مورد استفاده عموم است.

به همین صورت، ماده ۲۶ همین قانون، عبارت «اموال دولتی» را بکار برده است:

اموال دولتی که معد است برای مصالح یا انتفاعات عمومی [...] و بالجمله آنچه که از اموال منقوله و غیر منقوله دولت به عنوان مصالح عمومی و منافع ملی در تحت تصرف دارد، قابل تملک خصوصی نیست و همچنین است

اموالی که موافق مصالح عمومی به ایالت یا ولایت یا ناحیه یا شهری اختصاص یافته باشد.^۸

با توجه به آنچه ذکر شد، می‌توان گفت اموال عمومی، اموالی هستند که مالک خاص نداشته یا قابل تملک خصوصی نیستند و دولت در این اموال در راستای مصالح عمومی تصرف دارد. اموال عمومی، همانطور که ملاحظه شد؛ هم شامل اموال منقول و هم غیر منقول می‌شوند که از قسم اول، تحت عنوان «وجوه عمومی» نیز می‌توان یاد کرد. ماده ۱۳ قانون محاسبات عمومی کشور در تعریف «وجوه عمومی» این چنین مقرر داشته است:

وجوه عمومی عبارت است از نقدینه‌های مربوط به وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی و نهادها و مؤسسات عمومی غیر دولتی و مؤسسات وابسته به سازمان‌های مذکور که متعلق حق افراد و مؤسسات خصوصی نیست و صرف نظر از نحوه و منشأ تحصیل آن منحصرأً برای مصارف عمومی به موجب قانون قابل دخل و تصرف می‌باشد.

در مجموع، در این خصوص می‌توان بیان داشت که ملاک تشخیص اموال عمومی، تخصیص آن به منافع جمعی یا عمومی است که به همین منظور نیز دو طریق برای تعیین مصادیق آن ارائه شده است: الف) طریق قانونی: به این مفهوم که قانون، انواع خاصی از اموال را عمومی تلقی کرده باشد که در فصل سوم قانون مدنی به برخی از این اموال تصریح شده است و ب) رجوع به طبیعت ذاتی اموال: بدین ترتیب که اموالی از قبیل راه‌ها و جاده‌ها، سواحل دریاها و نظایر اینها بطور ذاتی به گونه‌ای هستند که اشخاص نمی‌توانند آنها را تحت تملک خویش درآورند (انصاری و طاهری، ۱۳۸۸، ج ۳، ص ۶۵۱). بدین‌سان نیز مصادیق اموال عمومی را می‌توان به شرح ذیل احصا نمود:

۱. اموال عمومی زمینی یا وابسته به زمین از قبیل راه‌ها و خیابان‌ها. ۲. اموال عمومی دریایی از قبیل سواحل و سرزمین‌های ساحلی. ۳. اموال عمومی جنگی؛ مانند اسلحه و استحکامات نظامی و ناوهای جنگی. ۴. اموال عمومی عام‌المنفعه؛ مانند درمانگاه‌ها و مدارس.
۵. اموال عمومی رودخانه‌ای از قبیل رودها و جویبارها و ۶. ساختمان‌های دولتی

عمومی؛ مانند کتابخانه‌های عمومی و آثار تاریخی (همان).

در مقابل، «اموال دولتی» اموالی بشمار رفته‌اند که تصرف دولت و حکومت در آنها مالکانه است. ماده ۲ آیین‌نامه اصلاحی اموال دولتی (مصوب جلسه مورخ ۱۳۷۴/۹/۱ هیأت وزیران)، «اموال دولت» را اموالی دانسته است که توسط وزارتخانه‌ها یا مؤسسات دولتی خریداری می‌شود یا به هر طریق قانونی دیگر به تملک دولت درآمده یا در می‌آیند. این آیین‌نامه، اموال شرکت‌های دولتی را از شمول اموال دولت مستثنی کرده است. این در حالی است که شورای نگهبان در یکی از نظریات خود بیان داشته است که: «... اعضای شورای نگهبان به اتفاق آراء، اصل مذکور را شامل اموال شرکت‌های دولتی نیز می‌دانند» (نظریه شماره ۵۶۰۶ مورخ ۱۳۷۲/۹/۱۷ شورای نگهبان).

به هر ترتیب، بنا بر آنچه گذشت، حقوقدانان با توجه به قوانین و مقررات، میان دو دسته اموال عمومی و اموال دولتی تفکیک قائل شده‌اند. در مورد قسم اخیر، دولت تصرف مالکانه دارد و می‌تواند بر اساس قوانین و مقررات، آنها را به دیگری منتقل کند، اما در مورد قسم نخست، تصرف دولت از باب مصالح عمومی و منافع ملی است و این اموال قابل تملک خصوصی نیست (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۳، ص ۴۷-۴۶؛ کاتوزیان، ۱۳۸۸، ص ۶۸-۶۹). به عنوان نمونه‌ای از قوانینی که به عمومی‌بودن اموال اشاره کرده است، قانون ملی‌شدن جنگل‌ها و مراتع کشور، مصوب ۱۳۴۱ می‌باشد که ماده نخست آن، این چنین مقرر داشته است: «از تاریخ تصویب این تصویب‌نامه قانونی، عرصه و اعیانی کلیه جنگل‌ها و مراتع و بیشه‌های طبیعی و اراضی جنگلی کشور، جزء «اموال عمومی» محسوب و متعلق به دولت می‌باشند، ولو اینکه قبل از این تاریخ، افراد آن را متصرف شده و سند مالکیت گرفته باشند». ماده ۲ همین قانون نیز حفظ و احیا و توسعه منابع فوق و بهره‌برداری از آنها را به عهده سازمان جنگل‌بانی ایران قرار داده است.

همچنین در رابطه با «دولتی‌بودن اموال» می‌توان به ماده ۶۹ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت اشاره کرد که مطابق با آن:

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 آن وزارتخانه یا مؤسسه خریداری شده یا می‌شود، متعلق به دولت بوده و در اسناد مالکیتی 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 هیأت وزیران است. 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.

قوانینی همچون قانون آب و نحوه ملی شدن آن، مصوب ۱۳۴۷/۴/۲۷، قانون اراضی مستحدث و ساحلی، مصوب ۱۳۵۴/۴/۲۹، قانون لغو مالکیت اراضی موات شهری و کیفیت عمران آن، مصوب شورای انقلاب به تاریخ ۱۳۵۸/۴/۵، قانون نحوه واگذاری و احیای اراضی در حکومت جمهوری اسلامی ایران، مصوب شورای انقلاب در تاریخ ۱۳۵۸/۶/۲۵ و قانون زمین شهری، مصوب ۱۳۶۶/۶/۲۲ از جمله این قوانین می‌باشند که ضمن ارائه تعریف از مصادیقی چون اراضی دایر، اراضی بایر، اراضی موات، اراضی ساحلی، جنگل و بیشه طبیعی و مرتع، نوع مالکیت، بهره‌برداری از آنها، موارد قابل واگذاری و ممنوعیت‌ها، شرایط و ترتیب واگذاری‌ها را تعیین تکلیف نموده است.

۲-۲. مالکیت دولتی و عمومی در پرتو اصل ۴۴ قانون اساسی

در راستای تحلیل دقیق و صحیح از آنچه مراد قانونگذار اساسی در رابطه با انواع مالکیت در اصل ۴۴ بوده است، در گام نخست، موضوع را از این منظر بررسی کرده و با مراجعه به مشروح مذاکرات بررسی نهایی اصل ۴۴ قانون اساسی، درصدد نیل به این مهم برمی‌آییم. در ادامه نیز تحلیل حقوقی از این اصل را مطرح نظر قرار می‌دهیم.

۲-۲-۱. بررسی موضوع در مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی اصل ۴۴ قانون اساسی

پیش از آنکه به بررسی مشروح مذاکرات اصل ۴۴ پردازیم، بسیار مناسب است که نحوه تصویب این اصل را از منظر پیشنهاددهندگان آن مورد بررسی قرار دهیم؛ چنانکه این امر می‌تواند در درک مبانی حاکم بر این اصل راهگشا باشد.

پیرامون اصل ۴۴ قانون اساسی در جلسات ۵۵، ۵۶ و ۵۷ مجلس بررسی نهایی قانون اساسی در تاریخ هفتم، هشتم و نهم آبان سال ۱۳۵۸ مذاکراتی صورت پذیرفت که در ادامه توضیح داده می‌شود. این اصل در پیش‌نویس دولت موقت سابقه‌ای نداشت و نخستین بار توسط گروه مربوط به تدوین اصول اقتصادی و مالی قانون اساسی بدین شرح تنظیم شد: «نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران بر اساس سه بخش استوار است: دولتی، تعاونی و خصوصی. قلمرو و ضوابط هر یک را قانون معین می‌کند» (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ج ۳، ص ۱۵۲۳). این پیشنهاد در جلسه پنجاه و ششم به رأی گذاشته شد و تنها با ۳۱ رأی موافق همراه گردید و در نتیجه به تصویب نرسید (همان، ص ۱۵۵۱). در ادامه، پیشنهاد دیگری در خصوص اصل ۴۴ ارائه گردید و اصل مزبور را با تفصیل بیشتری مقرر داشت (همان، ص ۱۵۴۵) که متن فعلی قانون اساسی، کاملاً مشابه این پیشنهاد و در واقع برگرفته از آن می‌باشد.

به هر ترتیب، جدای از بحث مزبور، در خصوص قلمرو بخش دولتی که در متن تنظیمی به تفصیل اشاره شده بود، به استثنای برخی موارد جزئی، اشکال و تذکر عمده‌ای طرح نمی‌گردد و در واقع غالب نمایندگان بر پذیرش محدوده مزبور صحه می‌گذارند. در این رابطه تنها برخی نمایندگان با تمرکز در مالکیت دولتی مخالفت کرده و بیان می‌دارند که دارایی‌های ذکر شده در اصل ۴۴ به صورت مالکیت عمومی «در اختیار دولت» قرار دارند و مسأله تمرکز یا عدم تمرکز اصلاً نباید مطرح شود (همان، ص ۱۵۳۸).

برخی نیز با اشکال به اینکه متن تنظیمی، حوزه‌ای را برای فعالیت بخش خصوصی در نظر نگرفته است. با در نظر گرفتن فعالیت‌های بزرگ کشاورزی و دامداری و تجارت خارجی در قلمرو بخش دولتی مخالفت کرده و با امعان نظر بر شرعی بودن مالکیت

خصوصی، این گونه استدلال می‌نمایند که ممکن است دولت با سرمایه زیاد بتدریج تمام امور کشاورزی و دامداری را دست گرفته و به این ترتیب عملاً بخش خصوصی منحل شود و دولت، تمام امور را قبضه کند و به یک سوسیالیست تبدیل شود (همان، ص ۱۵۳۶-۱۵۳۳) که البته برخی نیز درج فعالیت‌های کشاورزی و دامداری در قلمرو بخش دولتی را به این صورت توجیه می‌نمایند که بخش خصوصی با سرمایه کم خود نمی‌تواند چنین واحدهای بزرگی را اداره کند و لذا این موارد علی‌القاعده باید در اختیار دولت باشند (همان، ص ۱۵۳۸).

همچنین است در رابطه با «بازرگانی خارجی» که نمایندگان با عنایت به اهمیت مسائل ارزی و تنظیم سیاست دولت، به لزوم واگذاری اختیار آن به دولت اعتقاد دارند و مواردی که در اختیار مردم قرار می‌گیرد را نیز با تعرفه‌های گمرکی و تنظیم مقررات سالیانه سهمیه و با نظارت دولت امکان‌پذیر می‌دانند^۹ (همان، ص ۱۵۳۷).

۲-۲-۲. تحلیل حقوقی

در اصل ۴۴، از بخش دولتی به عنوان یکی از پایه‌های نظام اقتصادی یاد شده که در آن به مداخله مستقیم دولت در اقتصاد اشاره شده است و منظور آنکه، دولت با در نظر گرفتن مصالح کلی و منافع جمعی، برخی از واحدهای عمده اقتصادی را تحت انحصار خود در می‌آورد و حتی اگر این واحدها در اختیار اشخاص خصوصی باشد از طریق ملی کردن، آنها را تصرف می‌کند (هاشمی، ۱۳۸۸، ج ۱، ص ۳۵۴). از همین روی نیز بخش عمده‌ای از اقتصاد کشور در اختیار بخش دولتی قرار گرفته و وزارتخانه‌ها، شرکت‌ها و مؤسسات دولتی از جمله دستگاه‌های اجرایی هستند که اداره امور بخش دولتی را به صورت مستقیم و یا غیر مستقیم بر عهده دارند.^{۱۰}

برخی از حقوقدانان بر این باورند که عبارت «به صورت مالکیت عمومی در اختیار دولت»، بدین معنا است که اموال مزبور، ملک دولت نبوده و دولت موظف است آنها را صرفاً در جهت مصالح عموم بکار گیرد (یزدی، ۱۳۷۵، ص ۳۶۹). در واقع همانطور که در تبیین فقهی موضوع بیان شد، از منظر قانونگذار اساسی، این اموال متعلق حق عموم

مردم بوده و دولت به عنوان نماینده مردم و بمنظور حفظ نظم و عدالت و جلوگیری از هرج و مرج و تضييع حقوق مردم، اداره این اموال را بر عهده دارد (منتظری، ۱۴۰۹ق، ج ۷، ص ۳۲۷-۳۲۶).

مسأله شایان توجه در فهم معنای واژه «دولت» در این اصل آنکه در نظام حقوقی ایران برخی از اموال بخش‌هایی چون شهرداری‌ها و یا نهادهایی که جنبه دولتی ندارند، خارج از حیطه اختیارات دولت به معنای قوای سه‌گانه یا قوه مجریه قرار دارند و این در حالی است که اصل ۴۵ قانون اساسی نیز از «ثروت‌های عمومی» نام برده و آنها را در اختیار «حکومت اسلامی» دانسته است و لذا بنظر می‌رسد که چنین اموالی خارج از تقسیم‌بندی اصل ۴۴ قرار گرفته‌اند. از همین روی، برای توجیه و تفسیر موضوع، لازم است واژه «دولت» در اصل ۴۴ را به معنای اعم؛ یعنی «حکومت» تلقی نماییم تا تقسیم‌بندی نظام اقتصادی به سه بخش دولتی و تعاونی و خصوصی جامع و مانع باشد (نجفی اسفاد و محسنی، ۱۳۸۶، ص ۴۲۰). بر همین اساس، این بخش اقتصادی را باید مشتمل بر دو قسم تلقی نمود: الف) بخش دولتی به معنای یکی از قوای سه‌گانه و ب) بخش عمومی به معنای حکومت.

توضیح آنکه در جمهوری اسلامی ایران، برخی از زمینه‌های قانونی همچون عدم تمرکز اداری (شوراها) موضوع اصل ۱۰۰ قانون اساسی، مشارکت‌های متعاون مردمی موضوع اصل ۲۹ قانون اساسی و برخی زمینه‌های انقلابی موجب پدیدآمدن مجموعه‌ای از واحدها و مؤسسات بزرگ اقتصادی به صورت مالکیت عمومی شده است که در حیطه اختیارات حکومت قرار داشته و دولت به معنای خاص کلمه در اداره آن نقش اداری مستقیم ندارد (هاشمی، ۱۳۸۸، ج ۱، ص ۳۶۴) که این واحدها و مؤسسات در نظام اقتصادی کشور از جایگاه مهمی برخوردار بوده و تحت عنوان «مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی» شناخته می‌شوند. ماده ۵ قانون محاسبات عمومی کشور، مصوب ۱۳۶۶/۶/۱ در این رابطه به تعریف مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی پرداخته و فهرست این قبیل مؤسسات و نهادهای را موقوف به پیشنهاد دولت و تصویب مجلس شورای اسلامی نموده است که ماده واحده قانون فهرست نهادهای و

مؤسسات عمومی غیر دولتی، مصوب ۱۳۷۳/۴/۱۹ نیز در همین راستا به تصویب رسیده است. مؤسسات اقتصادی تحت نظر مقام رهبری مشتمل بر بنیاد مستضعفان و جانبازان انقلاب اسلامی، کمیته امداد امام خمینی 1، بنیاد شهید انقلاب اسلامی، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی و بنیاد ۱۵ خرداد، شهرداری‌ها و مؤسسات تابعه و سازمان تأمین اجتماعی از جمله این مؤسسات و نهادها هستند که دارای ابعاد اقتصادی می‌باشند.

نتیجه‌گیری

در یک تقسیم‌بندی، اموال را می‌توان به سه دسته اموال خصوصی، اموال دولتی و اموال عمومی طبقه‌بندی نمود. بر این اساس، اموال عمومی، اموالی هستند که متعلق به عموم اعضای جامعه بوده و به گونه مستقیم در دسترس مردم قرار دارند، ولی بهره‌برداری مردم از آنها تابع نظامات ویژه قانونی و دولتی می‌باشد. بنابراین، این اموال قابل تملک خصوصی نیستند و دولت نیز به نمایندگی از مردم و در راستای حفظ مصالح عموم به اداره و صیانت از این اموال می‌پردازد. اموال دولتی نیز اموالی هستند که بطور مستقیم در دسترس عموم قرار نداشته و دولت خود به عنوان یک شخصیت حقوقی، دارای حق مالکیت است؛ البته به معنای مالکیت اداری یا حق تولیت؛ یعنی دولت در اداره این اموال صرفاً با موانع قانونی کمتری مواجه است و در هر صورت، مصالح عموم را باید در رابطه با این اموال در نظر بگیرد. مانند فروش سهام کارخانجات دولتی یا خودروهای فرسوده. در یک تقسیم‌بندی دیگر، اموال به دو دسته خصوصی و عمومی تقسیم می‌شوند و هر آنچه که مالک خصوصی نداشته باشد، به عنوان مال عمومی در نظر گرفته می‌شود. مالکیت این اموال عمومی در اختیار دولت است؛ بدین معنا که دولت در راستای مصالح و منافع مردم در این اموال تصرف کرده و ضوابط استفاده دیگران از این اموال را تعیین می‌کند.

هرچند در منظومه قوانین و مقررات نظام حقوقی ایران، موارد متعددی وجود

دارد که به اموال عمومی و اموال دولتی اشاره کرده‌اند، اما اصل ۴۴ قانون اساسی مهمترین مقررهای است که در رابطه با این نوع اموال و مالکیت آنها سخن گفته است. بر این اساس، با توجه به مشروح مذاکرات اصل ۴۴ در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی که در آن، تفکیک خاصی بین اموال عمومی و دولتی و یا مالکیت دولتی و مالکیت عمومی نشده است و نیز با عنایت به اینکه طرح پیشنهادی ابتدایی اصل ۴۴ از سوی آیه‌الله منتظری بوده است و این طرح نیز با اصلاحاتی جزئی به تصویب نهایی رسیده است و همچنین همانطور که در تبیین فقهی موضوع اشاره شد، ایشان در زمره فقهایی هستند که قائل به عدم تفکیک بین اموال دولتی و اموال عمومی هستند، می‌توان اظهار داشت که اصل ۴۴ قانون اساسی، تفاوت ماهوی خاصی را بین اموال دولتی و عمومی و در نتیجه مالکیت دولتی و عمومی مد نظر قرار نداده و بطور کلی، بهره‌برداری از این نوع اموال را در اختیار دولت (حکومت) دانسته است.

به عبارت دیگر، موضوع مالکیت دولتی یا عمومی مندرج در اصل ۴۴، اموالی هستند که برای استفاده تمام مردم آماده شده و یا بمنظور حفظ مصالح عمومی اختصاص یافته‌اند و دولت نیز از جهت ولایتی که بر عموم مردم دارد، می‌تواند آنها را اداره کند و به نمایندگی از مردم و در راستای صیانت از این اموال از آنها نگهداری و مواظبت به عمل آورد. اصل ۴۵ قانون اساسی نیز در همین راستا با اشاره به انفال و ثروت‌های عمومی و ذکر برخی از مصادیق، آنها را «در اختیار حکومت اسلامی» دانسته است تا مطابق با قانون که حسب مصالح عمومی تنظیم می‌شود، استفاده شوند. بدین ترتیب، آنچه در این خصوص مقرون به صواب بنظر می‌رسد، آن است که جدای از آنکه به لحاظ مبنایی کدام یک از نظر فقها را بپذیریم، باید اظهار نمود که هر دو مالکیت دولتی و عمومی به لحاظ ماهوی تفاوتی بنیادین با یکدیگر نداشته و همه اموالی که مالک خصوصی ندارند را می‌توان در زمره اموال عمومی بشمار آورد که مدیریت و تولیت آنها بر عهده دولت است تا بر اساس مصلحت مردم به حفظ و مصرف آنها مبادرت بنماید. در عین حال، باید خاطر نشان ساخت که رویه قانونگذار

اساسی در غیر از اصل ۴۴ قانون اساسی و نیز رویه قانونگذار عادی در قوانین عادی و حتی مقررات متفاوت بوده است. در واقع، در این موارد، همان رویکرد تفکیک بین اموال دولتی و عمومی؛ یعنی مالکیت دولتی و عمومی اخذ شده است و هر جا که طبق معیارهای مذکور، اموال مالک خاص نداشته یا قابل تملک خصوصی نباشند، جزء اموال عمومی تلقی شده و تصرف مالکانه دولت در آنها نیز ممنوع اعلام شده است؛ چراکه مسؤولیت دولت در این موارد، حفظ آنها در راستای مصلحت عموم دانسته شده است.

به هر ترتیب، شایسته است قوانین عادی و مقررات موجود بر مبنای رویکرد مالکیت دوگانه بازتنظیم شده و ضوابط مصرف آنها نیز بر همین اساس مشخص شود. البته باید توجه داشت، اگرچه مطالعه و استنباط ضوابط و معیارهای تصرف در اموال عمومی و دولتی امری بسیار مهم قلمداد می‌شوند، اما احصای دقیق آنها در آثار موجود صورت نپذیرفته است؛ امری که انجام آن نیازمند پژوهش مستقل دیگری بوده و دستیابی به آن می‌تواند از تصرف‌های غیر موجه و غیر قانونی بخش دولتی و بخش خصوصی جلوگیری کند.

یادداشت‌ها

۱. ماده ۱۴۶ قانون مدنی در تعریف «حیازت» این چنین مقرر داشته است: «مقصود از حیازت، تصرف و وضع ید است با مهیاکردن وسایل تصرف و استیلا».
۲. اصول ۴۶ و ۴۷ قانون اساسی نیز به مالکیت شخصی اشاره کرده که باز هم بر مالکیت خصوصی دلالت دارد.
۳. به عنوان نمونه، ر.ک: محمدمهدی کرمی و محمد پورمند(نپی‌زاده)، *دروس تمهیدیه فی الفقه الاستدلالی علی المذهب الجعفری*، «گزارش بررسی فقهی مالکیت نهادهای دولتی بر اموال عمومی»، ص ۶۳، ۱۳۹۰؛ ناصر کاتوزیان، *دوره مقدماتی حقوق مدنی: اموال و مالکیت*، ص ۶۹-۶۸.
۴. به عنوان نمونه ر.ک: حسینعلی سعدی، «بررسی انفال در عصر غیبت با تکیه بر مسائل مستحدث»، رساله دکتری گرایش فقه و حقوق، دانشکده الهیات دانشگاه امام صادق 7؛ ص ۱۴۷-۱۳۷؛ حسینعلی منتظری، *مبانی فقهی حکومت اسلامی*، ترجمه محمود صلواتی و ابوالشکور، ابوآل،

ج ۱، ص ۲۰۸-۲۰۷ و ج ۶، ص ۳۳۵ و ج ۷، ص ۳۲۶-۳۲۷ و ج ۸، ص ۳۹-۳۷.

۵. بر اساس همین دیدگاه، برخی از نمایندگان مجلس بررسی نهایی قانون اساسی در رابطه با اصل ۴۴ بر این مسأله تأکید می‌ورزند که باید نظام اقتصادی جدیدی در این اصل بنیان نهاده شود تا مشخص شود که اقتصاد جمهوری اسلامی به معنای ابطال نظام سرمایه‌داری گذشته و بنای نظام جدیدی است و از همین روی نیز تفاوت‌های نظام اقتصادی جدید با نظام اقتصادی زمان طاغوت باید در این اصل گنجانده شود (اداره کل امور فرهنگی (طاهری اصفهانی، ربانی شیرازی و حجتی کرمانی، ج ۳، ص ۱۵۴۵)؛ چنانکه حتی برخی نمایندگان این مجلس اصرار می‌ورزند بر اینکه «اصول مندرج در این فصل بر پایه اقتصاد اسلامی است که نظامی است مستقل و نه سرمایه‌داری و نه مارکسیستی» رأی‌گیری شود (اداره کل امور فرهنگی، حجتی کرمانی، ج ۳، ص ۱۵۶۳-۱۵۶۲). علاوه بر این، از جمله پیشنهادهایی که در رابطه با نحوه تدوین اصل ۴۴ قانون اساسی مطرح گردید، تبدیل اصل ۴۴ به دو اصل مجزاً بود؛ بدین ترتیب که در اصل نخست آن، ابتدای نظام اقتصادی جمهوری اسلامی بر پایه پذیرش عدالت اجتماعی و آزادی‌های فردی اعلام شود و در اصل دیگر، نظام سرمایه‌داری و فئودالی محکوم و مردود اعلام گردد (همان، ص ۱۵۴۵) که البته مورد موافقت اکثریت دوسوم نمایندگان که برای تصویب اصول قانون اساسی مورد نیاز بود، قرار نگرفت و رد شد.

۶. حیثیت تقییدیه و تعلیلیه دو اصطلاح در علم اصول فقه است. چنانچه صفتی دخیل در ثبوت حکمی برای یک موضوع باشد؛ به‌گونه‌ای که موضوع اصلی حکم، همان صفت باشد، به آن «حیثیت تقییدیه» گفته می‌شود و اگر آن صفت دخالتی در موضوعیت برای حکم نداشته باشد و موضوع اصلی، موصوف به آن صفت باشد، به آن «حیثیت تعلیلیه» اطلاق می‌گردد.

۷. برای توضیحات مفصل در این خصوص، ر.ک: حسینعلی سعدی، «بررسی انفال در عصر غیبت با تکیه بر مسائل مستحدثت»، رساله دکتری گرایش فقه و حقوق، دانشکده الهیات دانشگاه امام صادق ۷، ص ۱۴۷-۱۳۷.

۸. گفتنی است که تبصره ۶ ماده ۹۶ قانون شهرداری (مصوب ۱۳۴۵) مقرر داشته است: «اراضی کوچه‌های عمومی و میدان‌ها و پیاده‌روها و خیابان‌ها و بطور کلی معابر و بستر رودخانه‌ها و نهرها و مجاری فاضلاب شهرها و باغ‌های عمومی و گورستان‌های عمومی و درخت‌های معابر عمومی واقع در محدوده هر شهر که مورد استفاده عموم است، ملک عمومی محسوب و در مالکیت شهرداری است». این قانون؛ اگرچه به نسبت قانون مدنی، قانون خاص بوده و مخصص مقررات

معارض است، اما با توجه به مغایرت آن با اصل ۴۵ قانون اساسی می‌توان از نسخ‌شدن آن سخن گفت؛ چراکه عام مؤخر (اصل ۴۵ قانون اساسی) ناسخ خاص مقدم (ماده ۹۶ قانون شهرداری) است.

۹. مسأله لازم به ذکر در این خصوص آن است که در صدر اصل، حوزه گسترده‌ای به عنوان بخش دولتی عنوان شده است که واگذاری چنین قلمرویی از اختیارات به بخش دولتی، جدای از آنکه شائبه دولتی‌بودن نظام اقتصادی را موجب می‌شود، مشکلات بسیاری از جمله عدم کارایی را نیز در این بخش پدید می‌آورد. لذا شایسته آن بوده است که از نقش مالکیت و مدیریت مستقیم بخش دولتی در مواردی که این ضرورت وجود ندارد، کاسته می‌شد و بر نقش نظارتی آن افزوده می‌گشت؛ چنانکه در سیاست‌های کلی اصل ۴۴ نیز این امر واقع شد.

۱۰. برای دیدن تعاریف موارد مذکور، ر.ک: مواد ۱، ۲، ۴ و ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری، مصوب سال ۱۳۸۶/۷/۱۸.

منابع و مأخذ

۱. اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ج ۳، تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴.
۲. امام خمینی، سیدروح‌الله، کتاب البیع، ج ۳، تهران: مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی، بی‌تا.
۳. -----، کتاب البیع، ج ۳، تهران: مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی، ۱۴۲۱ق.
۴. انصاری، مسعود و طاهری، محمدعلی، مجموعه دانشنامه حقوق: دانشنامه حقوق خصوصی (۳)، ج ۳، تهران: انتشارات جنگل، ج ۳، ۱۳۸۸.
۵. ایروانی، باقر، دروس تمهیدیه فی الفقه الاستدلالی علی المذهب الجعفری، ج ۳، قم: بی‌نا، ج ۲، ۱۴۲۷ق.
۶. جعفری، لنگرودی، محمدجعفر، متوسط شرح حقوق مدنی: حقوق اموال، تهران: کتابخانه گنج دانش، ج ۳، ۱۳۷۳.
۷. حسینی بهشتی، سیدمحمد، جاودانه تاریخ؛ آشنایی با افکار و اندیشه‌های شهید مظلوم آیه‌الله

- بهشتی: گفتارها ۲، تهران: انتشارات روزنامه جمهوری اسلامی ایران، ج ۲، ۱۳۹۰.
۸. سعدی، حسینعلی، بررسی انفال در عصر غیبت با تکیه بر مسائل مستحدثت، تهران: دانشگاه امام صادق ۷، ۱۳۸۸.
 ۹. صدر، سید محمد باقر، اقتصاد ما (بررسی‌هایی درباره مکتب اقتصادی اسلام)، ترجمه ع. اسپهبدی، ج ۲، تهران: انتشارات اسلامی، ۱۳۴۹.
 ۱۰. طباطبایی، سید محمد حسین، تفسیر المیزان، ج ۹، تهران: دارالکتب الاسلامیه، ۱۳۸۹ق.
 ۱۱. طوسی، محمد بن الحسن، الإستبصار فیما اختلف من الأخبار، تحقیق حسن الموسوی خراسان، ج ۳، تهران: دارالکتب الاسلامیه، ۱۳۹۰ق.
 ۱۲. -----، الاقتصاد الهادی الی طریق الرشاد، تهران: مکتبه جامع چهلستون، ۱۳۷۵ق.
 ۱۳. -----، تهذیب الاحکام، تحقیق حسن موسوی خراسان، ج ۴، تهران: دارالکتب الاسلامیه، ج ۷ و ۴، ۱۴۰۷ق.
 ۱۴. عمید زنجانی، عباسعلی، فقه سیاسی، ج ۱، تهران: انتشارات امیرکبیر، ج ۴، ۱۴۲۱ق.
 ۱۵. کرمی، محمدمهدی و پورمند (نبی‌زاده)، محمد، مبانی فقهی اقتصاد اسلامی، تهران: پژوهشگاه حوزه و دانشگاه و سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت)، ج ۱۱، ۱۳۹۰.
 ۱۶. کاتوزیان، ناصر، دوره مقدماتی حقوق مدنی: اموال و مالکیت، تهران: نشر میزان، ۱۳۸۸.
 ۱۷. مجلسی، محمد باقر بن محمد تقی، بحار الأنوار الجامعة لدرر أخبار الأئمة الأطهار، ج ۹۳ و ۹۰، بیروت: دار إحياء التراث العربی، ج ۲، ۱۴۰۳ق.
 ۱۸. معاونت پژوهشی مرکز تحقیقات اسلامی مجلس شورای اسلامی، گزارش بررسی فقهی مالکیت نهادهای دولتی بر اموال عمومی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۳.
 ۱۹. منتظری، حسینعلی، مبانی فقهی حکومت اسلامی، ترجمه محمود صلواتی و ابوالشکور، ج ۱، ۶، ۷ و ۸، قم: مؤسسه کیهان، ۱۴۰۹ق.
 ۲۰. مهدوی کنی، محمدرضا، اصول و مبانی اقتصاد اسلامی در قرآن، تهران: دانشگاه امام صادق ۷، ۱۳۷۹.
 ۲۱. نجفی اسفاد، مرتضی و محسنی، فرید، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران (حقوق اساسی ۲):

شامل مبانی نظام، نهادهای سیاسی و شرح قانون اساسی، تهران: انتشارات بین‌المللی الهدی،
چ ۴، ۱۳۸۶.

۲۲. نمازی، حسین، نظام‌های اقتصادی، تهران: شرکت سهامی انتشار، چ ۶، ۱۳۸۹.

۲۳. هاشمی، سید محمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج ۱، تهران: نشر میزان، چ ۹،
۱۳۸۸.

۲۴. یزدی، محمد، قانون اساسی برای همه، تهران: امیر کبیر، ۱۳۷۵.