

تأملی بر مراجع صلاحیت‌دار و آیین شکلی سلب مالکیت اراضی در حقوق ایران و فرانسه

* مسعود لعلی سراب

** محمد مظهري

*** علی حاجی‌پور کندرود

چکیده

در نظام‌های حقوقی مدرن، دولت از قدرت تملک اراضی به منظور تأمین بخشی از اهداف عمومی، برخوردار است و قوانین، دامنه‌ی اختیارات مراجع دولتی را به منظور تأمین حقوق مالکانه تعیین می‌کنند. در این راستا سؤال اصلی مقاله‌ی پیش رو این است که مراجع صلاحیت‌دار در فرایند سلب مالکیت در حقوق ایران و فرانسه کدام‌اند و روند سلب مالکیت در این دو کشور با لحاظ منافع عمومی به چه ترتیبی است؟ نتایج پژوهش حاضر حاکی از آن است که در فرانسه عملیات سلب مالکیت توسط نهادهای دوگانه‌ی اداری و قضایی و طی دو مرحله‌ی اداری و قضایی انجام می‌شود؛ مقامات اداری آن را آغاز و دادرسان و قضایی ویژه‌ی تملکات دادگستری با صدور قرار انتقال مالکیت و حکم به پرداخت غرامت به آن پایان می‌دهند. اما در نظام حقوقی ایران اختیارات دستگاه‌های اجرایی وسیع و نقش دادگستری محدود می‌باشد و قضایی سلب مالکیت در نظام قضایی ایران ناشناخته است. با این حال مداخله‌ی دادستان به عنوان حافظ منافع عمومی در مرحله‌ی انتقال املاک اجباری می‌باشد. به علاوه در فرایند تملک املاک در ایران، برخلاف فرانسه صاحبان حقوق در مورد شیوه‌ی تصویب طرح و محتوای آن، امکان اعتراض یا تقاضای تجدیدنظر ندارند و تصویب طرح‌های عمومی و عمرانی بدون مشارکت عمومی و کسب نظر از مالکانی که از طرح متأثر می‌شوند، صورت می‌پذیرد.

کلیدواژه‌ها: چالش‌ها، حق مالکیت، سلب مالکیت، منافع عمومی.

*. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق، الهیات و علوم سیاسی، واحد تبریز، دانشگاه آزاد اسلامی،

masoud.lalisarabi@gmail.com

تبریز، ایران (نویسنده مسئول)

m.mazhari@tabrizu.ac.ir

** استادیار دانشگاه تبریز، تبریز، ایران

*** استادیار، گروه حقوق، واحد ارومیه، دانشگاه آزاد اسلامی، ارومیه، ایران

Hajipour62@yahoo.com

مقدمه

از جمله حقوقی که بر طبق موازین شرعی دارای احترام مطلق است و به استناد آیات قرآن کریم، روایات و سیره مورد بحث بوده، حق مالکیت است. از حق مالکیت در کتاب‌های فقهی تحت عنوان «قاعده احترام» یاد شده است. به علاوه این حق در قانون اساسی و قوانین عادی از شأن و منزلتی بالا برخوردار می‌باشد. منشأ تاریخی مقوله‌ی احترام به مالکیت از تدوین منشور کبیر ۱۲۲۵ میلادی در انگلستان است. مهم‌ترین بخش این سند مربوط به ماده ۲۹ منشور مزبور^۱ است که پایه‌ی بنیادین بحث احترام به مالکیت در بسیاری از کشورها می‌باشد. این میراث حقوق عرفی انگلستان در سال‌های بعد وارد اعلامیه حقوق بشر و شهروند فرانسه گردید؛ لذا در این سند به استثنای منافع عمومی بر احترام به حق مالکیت و منع سلب آن تأکید شد.^۲ پیامد پیشرفت‌های بعد از انقلاب فرانسه از جمله نیاز به صنعتی شدن منجر به فراهم شدن زمینه‌های پذیرش مالکیت به عنوان یک حق مطلق گردید.^۳ تنها اصولی که در قانون اساسی فرانسه با وجود تغییرات عمده تا به حال ثابت مانده، مباحث مربوط به حقوق ملت که همان مواد هدفه‌گانه اعلامیه حقوق بشر و شهروند ۱۷۸۹ می‌باشند، است. در بخش اول ماده ۱۷ اعلامیه مزبور آمده است: «حق مالکیت حقی است غیرقابل تجاوز و مقدس ...» از سوی دیگر ضرورت‌های زندگی اجتماعی، قانون‌گذار را بر آن داشته تا در مواردی به واسطه‌ی قدرت حاکمه خویش (قدرت عمومی) و در راستای حفظ منافع و مصالح جمعی و به منظور تسهیل امکان اداره‌ی امور جامعه به تحدید و حتی سلب مالکیت خصوصی مبادرت ورزد. در این میان، نظر به این‌که بررسی مراجع و سازمان‌های تملک‌کننده در نظام‌های حقوقی دیگر و همچنین مطالعه تطبیقی فرایند اداری و قانونی مربوط به آن می‌تواند از نظر حقوقی و ساختاری برای نظام حقوقی ایران دستاوردهایی داشته و بستر آسیب‌شناسی حقوقی را در این خصوص فراهم کند، بر این اساس، هدف از نگارش مقاله‌ی پیش رو رویکردی بر مراجع صلاحیت‌دار و نیز فرایند قانونی سلب مالکیت در پرتو اصول حاکم بر تأمین منافع عمومی در حقوق فرانسه و ایران است. در این راستا، سؤال اصلی مقاله‌ی پیش رو این است که مراجع صلاحیت‌دار در فرایند سلب مالکیت در حقوق ایران و فرانسه کدام‌اند و روند سلب مالکیت در این دو کشور با

۱. متن ماده ۲۹ چنین است: «هیچ مرد آزادی توقیف یا بازداشت یا تبعید نمی‌شود و یا از آزادی و دارایی‌های خود محروم نخواهد شد مگر به موجب دادرسی عادلانه یا به موجب قانون»

2-Sullivan E. D. and Ward, J. "A Brief History of the Takings. Coste (Alphonse)," de L'indemnité d'expropriationb
thèse, soutenue en 1899 à la Faculté Droitde paris, 2013

3-Van Banning, T. R. *The Human Right to Property*, Intersentia, 2001: 135 .

لحاظ منافع عمومی به چه ترتیبی است؟ فرضیه‌ی نویسندگان این است که در فرانسه عملیات سلب مالکیت توسط نهادهای دوگانه‌ی اداری و قضایی و طی دو مرحله‌ی اداری و قضایی انجام می‌شود؛ اما در نظام حقوقی ایران اختیارات دستگاه‌های اجرایی وسیع و نقش دادگستری محدود می‌باشد. سازمان‌دهی مقاله نیز به این ترتیب است که پس از اشاره‌ی کوتاه به مفهوم سلب مالکیت و موضوع آن در مقدمه‌ی حاضر، مراجع صلاحیت‌دار و آیین شکلی سلب مالکیت در ایران و فرانسه طی دو گفتار بعدی مورد بحث قرار خواهد گرفت.

زمانی که میان نیازها و منافع عمومی و منافع اشخاص تعارض پیدا شود سلب مالکیت تحقق می‌پذیرد. بر اساس منطق منافع عمومی، سلب مالکیت به معنای تخصیص اموال غیرمنقول به نیازمندی‌های عمومی در عوض پرداخت بهای عادلانه با هدف رفع نیازمندی‌های عمومی توسط ادارات دولتی یا شهرداری‌ها و همچنین مؤسسات دولتی می‌باشد. در اصل پانزدهم متمم قانون اساسی مشروطیت ایران منبعت از اصل ۱۱ قانون اساسی ۱۸۳۱ بلژیک و ماده ۱۷ اعلامیه حقوق بشر و شهروند فرانسه، سلب مالکیت صرفاً به جهت منافع عمومی وارد گردید. این اصل در پیش‌نویس اول و دوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز مطرح گردیده بود ولیکن در کمیسیون بررسی اصول مربوط به حقوق ملت مجلس خبرگان حذف شد.^۱ به نظر می‌رسد دغدغه‌ی تنظیم‌کنندگان قانون اساسی در مجلس خبرگان به دلیل اطلاق قاعده‌ی احترام در متون فقهی و عدم ورود استثنایی تحت عنوان «تأمین منافع عمومی با پرداخت غرامت عادلانه» بوده و به همین جهت از پذیرش قید «تأمین منافع عمومی» در اصل پانزدهم قانون اساسی مشروطیت نیز استنکاف گردید. اما تهیه‌کنندگان متمم قانون اساسی بر این امر واقف بودند که برای تأمین نیازهای ضروری همچون احداث شوارع و معابر راهی به غیر از پذیرش این استثنا نیست. در اصل پانزدهم متمم قانون اساسی مشروطیت از قید «مجوز شرعی» برای جمع این دو نظر استفاده شد تا منع قانونی برای احداث معابر و شوارع وجود نداشته باشد. دو دهه بعد از تصویب قانون اساسی مشروطیت در هنگام تدوین قانونی مدنی از پیش‌بینی ماده‌ای تحت عنوان سلب مالکیت برای منافع عمومی خودداری شد. این در حالی است که این امر در ماده ۵۴۵ قانون مدنی فرانسه مصوب ۱۸۰۴ م.^۲ پیش‌بینی شده است؛^۳ بنابراین به جهت اهمیت موضوع اصل احترام به مالکیت،

۱. با توجه به این‌که اصل ۴۱ پیش‌نویس دوم (سلب مالکیت برای منافع عمومی با پرداخت قیمت عادلانه) در گروه سه حذف شده و در دستور قرار نگرفت، در مشروح مذاکرات تصویب قانون اساسی مطلبی در مورد علت حذف آن وجود ندارد.

۲. هیچ‌کس را نمی‌توان مجبور نمود ملکش را واگذار نماید مگر این‌که این واگذاری به سبب منفعت عمومی باشد و این مشروط به پرداخت غرامت عادلانه و قبلی است» بدین ترتیب قانون مدنی فرانسه اصطلاح منفعت عمومی را جایگزین ضرورت عمومی نمود.

۳. امینی، منصور و سید صادق کاشانی، احترام به حق مالکیت در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، فصلنامه تحقیقات حقوقی، پاییز ۱۳۹۶، دوره ۲۰، شماره ۷۹، ص ۱۷۲.

بحث سلب مالکیت در قوانین عادی و اساسی جمهوری اسلامی ایران به صورت صریح قید نگردیده است. البته قید انتهای اصل ۲۲ قانون اساسی که مقرر می‌دارد: «حیثیت، جان، مال، حقوق، مسکن و شغل اشخاص از تعرض مصون است مگر در مواردی که قانون تجویز کند» به دو گونه قابل تفسیر است؛ تفسیر اول بر این امر معتقد است که استثنا محدود به موازین شرعی بوده و تفسیر دوم بیان می‌دارد که این استثنا محدود به سلب مالکیت برای منافع عمومی پس از پرداخت بهای عادلانه است. یکی از علمای حقوق معتقد است که: «با توجه به این که در اصول پانزده الی هفده متمم قانون اساسی مشروطیت حقوق بنیادین ملت در احترام به مالکیت شهروندان تصریح گردیده بود، بنابراین استثنای ذیل اصل ۲۲ قانون اساسی باید منحصرأ در محدوده سلب مالکیت برای منافع عمومی تفسیر شود»^۱ با گسترش شهرنشینی و ضرورت توسعه‌ی معابر و احداث ساختمان‌های عام‌المنفعه به نظر می‌رسد که در اصلاحات قانون اساسی بایستی به صورت صریح موضوع سلب مالکیت برای منافع عمومی تصریح گردد.

در رابطه با موضوع سلب مالکیت نیز لازم به ذکر است که ماده قانونی ۱۱-۱۱ مجموعه قوانین سلب مالکیت فرانسه، سلب مالکیت را صرفاً درباره‌ی تمام یا قسمتی از اموال غیرمنقول و حقوق عینی غیرمنقول پیش‌بینی می‌کند. با این حال در برخی از موارد استثنایی موضوع سلب مالکیت می‌تواند اموال منقول نیز باشد. اموال غیرمنقول ممکن است به اشخاص خصوصی یا عمومی تعلق داشته باشند. در اصل هر مال غیرمنقول طبیعی خواه در آن ساخت‌وساز شده باشد یا نه، می‌تواند موضوع سلب مالکیت قرار گیرد (ماده ۵۱۸ قانون مدنی فرانسه). سلب مالکیت می‌تواند دربرگیرنده‌ی تمام یا قسمتی از بنا باشد (بند ۱ ماده ۱۱۰ مجموعه قوانین سلب مالکیت). در صورت جزئی بودن سلب مالکیت تفکیک ممکن است به صورت عمودی (از زیرزمین تا انبار زیرشیرانی)^۲ یا افقی انجام شود که در این حالت هر قسمتی (سطح زمین،^۳ زیرزمین،^۴ اعماق^۵ یا بالاترین نقاط ساختمان^۶) می‌تواند

۱. کاشانی، سید محمود، گفتگو با نگارنده پیرامون اصل ۲۲ قانون اساسی، تهران: بهار، ۱۳۹۵.

2-Le grenier.

3-La surface du sol.

4-Le sous-sol.

5-LetréFonds.

6-Les superstructures.

مستقلاً مورد سلب مالکیت واقع شود. در این زمینه ماده ۵۵۲ قانون مدنی فرانسه بیان می‌دارد که: «مالکیت زمین شامل فضای بالای زمین و اعماق آن می‌شود.»^۱

در پاسخ به این پرسش که آیا می‌توان اموال غیرمنقول تبعی را هم مشمول سلب مالکیت دانست، راه‌حل‌های گوناگونی مطرح شده‌اند. در اصل سلب مالکیت این دسته از اموال ممکن نیست؛ مگر آن که جزء مال به حساب آیند یا نتوان آن‌ها را بدون آسیب‌زدن به ارزششان جابه‌جا کرد و در مورد اموال غیرمنقول اشخاص عمومی نیز اصولاً اموال داخل در قلمرو خصوصی اشخاص عمومی فرانسوی را می‌توان سلب مالکیت کرد؛ اما در مورد قلمرو عمومی قاعده‌ی غیرقابل‌واگذار بودن دارایی عمومی^۲ مغایر آن است که بتوان متعلقات قلمرو عمومی را سلب مالکیت کرد. این قاعده بسیار قدیمی از قرن ۱۹ م. به بعد در رویه‌های قضایی شورای دولتی و دیوان عالی کشور هم مورد تأیید قرار گرفته است. برای وارد کردن استثنا به این قاعده دو راهکار وجود دارد؛ نخست این که قانون‌گذار مداخله کرده و استثنایی بر این قاعده وارد کند. دومین راهکار نظریه‌ی تحویل قلمروهاست؛^۳ مطابق این نظریه مقامات عمومی می‌توانند به صورت قطعی اما بدون انتقال مالکیت، انتفاع یک مال را به شخص عمومی دیگری اختصاص دهند (تغییر اختصاص مال یک نهاد عمومی به یک نهاد عمومی دیگر). در این حالت نهاد عمومی اول مستحق دریافت یک خسارت تعیین‌شده توسط قاضی اداری خواهد بود.^۴

بر اساس بند ۱ ماده قانونی ۱۱ مجموعه قوانین سلب مالکیت می‌توان حقوق واقعی غیرمنقول را سلب مالکیت نمود. این حقوق ابتدائاً شامل حقوق واقعی ناشی از مال غیرمنقول مانند حق انتفاع^۵ (رقبی،^۶ عمری و سکنی)،^۷ ارتفاق^۸ (از قبیل حق العبور،^۹ حق المجری،^{۱۰}

1-La propriété du sol emporte la propriété du dessus et du dessous Le propriétaire peut faire au-dessus TouTes les plantations

2-La règle de l'in aliénabilité du domaine public.

3-La servitude vue .

۴. گرجی ازندریانی، علی‌اکبر، فرزانه حجازی و محمدامین یوسفی، **حقوق سلب مالکیت (تملك اراضی)**، تهران: انتشارات جنگل، ۱۳۹۵.

5-Le droit de usage .

6-Le droit emphytéose .

7-Le droit de habitation .

8-Le servitude de voisinage.

9-Le servitude de Passage .

حق المیزان، گذاشتن ناودان)، حق رؤیت^۱ (مانند گذاشتن پنجره رو به ملک دیگری) و حق بهره‌برداری از معادن (مواد ۳۶ و ۵۵ مجموعه قوانین معادن فرانسه) می‌باشند. اصولاً از اموال منقول نمی‌توان سلب مالکیت کرد؛ با وجود این آیین‌نامه ۳۰ اکتبر ۱۹۳۵ فرانسه یک مورد اجازه سلب مالکیت امتیازنامه‌های اختراعات مربوط به دفاع ملی را صادر می‌کرد.

تهیه‌کنندگان قانون مدنی ایران با استفاده از قانون مدنی فرانسه اموال را به دو گروه منقول و غیرمنقول تقسیم کردند. حسب مواد ۱، ۳، ۴، ۵، ۷، ۸، ۱۰ و ۱۱ لایحه قانونی نحوه‌ی خرید و تملک نیز حاکی از این است که آنچه در این لایحه موضوع تملک قرار می‌گیرد «مال و حقوق مالکانه» است؛ یعنی موضوع تملک بر مفهوم حق مالکیت در معنای وسیع آن استوار است. موضوع مالکیت ممکن است عین باشد که مستند آن کاربرد واژه‌های اراضی، ابنیه، مستحدثات و تأسیسات در مواد مختلف لایحه از جمله مواد ۱، ۳ و ۴ است و نیز ممکن است که به استناد عبارت «سایر حقوق مربوط به اراضی مذکور» در ماده ۱ لایحه مذکور، مالکیت نسبت به منفعت باشد.

گفتار یکم. مراجع صلاحیت دار سلب مالکیت در فرانسه و ایران

تصمیم‌گیران و مجریان عملیات سلب مالکیت در حقوق فرانسه به دو گروه مجزا تقسیم می‌شوند. در مقابل سیستم حقوقی ایران از نظریه‌ی وحدت مداخله‌گران در این فرایند پیروی می‌کند. در حقوق فرانسه امتیاز سلب مالکیت در انحصار دولت است. نهادهای عمومی محلی، مؤسسات عمومی و حتی اشخاص خصوصی مأمور به خدمات عمومی از نتیجه‌ی این اقدام حاکمیتی بهره‌مند می‌شوند. این اشخاص گاهی مأموریت‌های عمومی از قبیل ایجاد اماکن ورزشی، تأسیس مراکز ارتباطی، شهرسازی و مشارکت در احیای بافت‌های فرسوده شهری را بر عهده می‌گیرند. نمایندگان دولت اسناد و مدارک مربوط به فرایند سلب مالکیت را تأیید و به قاضی ویژه‌ی تملکات ارائه می‌نمایند. رویه‌ی قضایی، مداخله‌ی دولت در روند تملکات را تأیید کرده است. از سال ۱۹۸۲ م. معماری قدرت بر اساس نظریه‌ی تمرکززدایی^۲ تغییر کرد و سبب کاهش اختیارات دولت در قلمرو محلی شد. هم‌اکنون شهرها، شهرستان‌ها و استان‌ها به عنوان سازمان‌های شناخته‌شده‌ی محلی از امتیاز سلب مالکیت بهره‌مند

1-Le servitude de vue.

2-De'mocratie proximité.

می‌شوند. در مقابل مناطق شهرداری و حوزه‌های انتخاباتی شخصیت حقوقی مستقل ندارند و مجاز به خرید اجباری املاک اشخاص برای رفع نیازمندی‌های عمومی نمی‌باشند.^۱

سازمان‌های عمومی نیز از جمله گروه‌هایی هستند که از امتیاز سلب مالکیت بهره‌مند می‌شوند. شورای دولتی حق برخورداری از این امتیاز را برای همه سازمان‌های عمومی، اداری، علمی، فرهنگی، سرزمینی، اتحادیه شهری صنعتی و تجاری جهت طرح‌های مصوب از امتیاز سلب مالکیت جهت تأمین املاک و اراضی مورد نیاز به رسمیت شناخته است.^۲ در گذشته تا سال ۱۹۴۰ م. قوانین خاص صلاحیت سلب مالکیت را به اشخاص دارای وابستگی تنگاتنگ به خدمات عمومی اعطا کرده بودند؛ زیرا فرض بر آن بود که این‌ها به نام و به حساب اداره اقدام می‌کنند. این حکم به ویژه درباره‌ی پیمانکاران ساخت‌وسازها و خدمات عمومی، پیمانکاران معادن، توزیع انرژی برقی، تولید انرژی آبی و به طور کلی پیمانکاران عمومی صادق بود. در مرحله‌ی بعد فرض دخالت اشخاص خصوصی به نام و به حساب واحد محلی از بین رفت. این حکم به مناسبت شناسایی صلاحیت سلب مالکیت برای شرکت‌های مختلط شهرسازی و آمایش سرزمینی^۳ مانند شرکت ب-ژن-لانگدک،^۴ شرکت‌های مختلط و شرکت‌های کاملاً خصوصی راه‌سازی مطرح شد.^۵ در نهایت شورای دولتی بدون استناد به هیچ قانون خاصی در رأی ۱۷ ژانویه ۱۹۷۳ م. درباره‌ی صندوق استانی تأمین اجتماعی پذیرفت که یک شخص خصوصی هم می‌تواند به سلب مالکیت پردازد.^۶

وفق ماده «۱» لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت در جمهوری اسلامی ایران، «وزارتخانه‌ها یا مؤسسات و شرکت‌های دولتی یا وابسته به دولت، همچنین شهرداری‌ها و بانک‌ها و دانشگاه‌های دولتی و سازمان‌هایی که شمول قانون نسبت به آن‌ها مستلزم ذکر نام باشد» و در این قانون دستگاه اجرایی نامیده شده‌اند، اختیار تملک دارند. لازم به ذکر است که مطابق

1-Auby, J.M, Bon, P., Auby, J.B and Terneye, P. "Droiti administratif des biens," 5e éd, Paris: Dalloz, 2013

۲. کامیار، غلامرضا، حقوق اداری اموال سلب مالکیت به سبب منفعت عمومی مطالعه تطبیقی (ایران و فرانسه)، تهران: مجمع علمی و فرهنگی مجد، ۱۳۹۴.

3-sociétés mixtes d'aménagement du territoire et d'urbansime (SMATU)

4-societe du Bas-Rhone-Languedoc .

۵. قانون ۱۹ آوریل ۱۹۵۵ و مصوبه ۱۲ مه ۱۹۷۰.

6-Conseil d'Etat, 1/4 SSR, du 17 janvier 1973, 74821, publié au recueil Lebon, 38 .

ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ با اصلاحات بعدی دستگاه اجرایی تعریف شده است و طبق آن مؤسسات یا نهادهای عمومی غیردولتی نیز دستگاه اجرایی محسوب شده است که مطابق با ماده ۳ همان قانون مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی واحد سازمانی مشخصی است که دارای استقلال حقوقی است و با تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد شده یا می‌شود و بیش از پنجاه درصد بودجه‌ی سالانه‌ی آن از محل منابع غیردولتی تأمین گردد و عهده‌دار وظایف و خدماتی است که جنبه‌ی عمومی دارد. با توجه به ماده «۱» لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک دستگاه‌های اجرایی که اختیار اجرای طرح و تملک به استناد لایحه قانونی مذکور را دارند، به صورت حصری شمرده شده‌اند و شامل مؤسسات یا نهادهای عمومی غیردولتی نمی‌شوند. البته شهرداری‌ها به طور جداگانه تصریح شده‌اند و یکی از مهم‌ترین نهادهای تملک‌کننده در ایران به شمار می‌آیند؛ از این رو می‌توان چنین گفت که در زمان تصویب لایحه قانونی (۱۳۵۸) شهرداری‌ها ماهیتی دولتی داشته‌اند، اما باید خاطر نشان کرد که در قوانین بعدی تملک یعنی قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها مصوب سال ۱۳۶۷ و قانون نحوه تقویم ابنیه، املاک و اراضی مورد نیاز شهرداری‌ها مصوب سال ۱۳۷۰ نیز به طور صریح اختیار شهرداری‌ها در تملک به طور ضمنی، اجرا و استناد به لایحه قانونی نحوه خرید و تملک ۱۳۵۸ تنفیذ شده است و در همین رابطه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در رأی شماره ۱۷۶/۷ مورخه ۱۳۸۴/۰۱/۱۷ اعلام کرده است: «مقررات لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸ در مورد شهرداری‌ها نیز قابل اعمال است ...» از نظر برخی حقوقدانان با توجه به این که در لایحه قانونی عنوان «دستگاه اجرایی» ذکر شده است، پس مراجع صالح برای تملک فقط مراجع اجرایی‌اند، اما مراد از مراجع اجرایی صرفاً مراجع وابسته به قوه مجریه نیست؛ بلکه هر مرجعی که صلاحیت ذاتی آن اجرای قانون باشد در این طیف قرار می‌گیرد. با این توصیف مؤسسات وابسته به مراجع قانون‌گذاری و قوه قضائیه نیز که صلاحیت اولیه آن‌ها چیزی به غیر از قانون‌گذاری و حل‌وفصل اختلافات است نیز در گستره‌ی این لایحه قرار می‌گیرند و صالح برای تملک می‌باشند.^۱ اما به نظر می‌رسد با توجه به قید اجرایی باید این نظر را بدین نحو اصلاح کرد که چنانچه مرجعی ذاتاً از نظر اداری دارای ماهیت اجرایی نباشد، اما به موجب قانون مسئول اجرای امری عمومی شود و برای اجرای طرح موقتاً دستگاه اجرایی قلمداد شود و برای آن در بودجه‌ی مصوب اعتبار تعیین شده بود، می‌تواند به استناد لایحه‌ی مذکور اقدام به تملک کند. با این وجود اشخاص خصوصی و برخی اشخاص

۱. زرگوش، مشتاق، تملک املاک و شبه تملک‌ها و سلب مالکیت از سرمایه‌ها توسط دولت، تهران: نشر میزان، ۱۳۹۱.

عمومی در فهرست تملک‌کنندگان قرار ندارند؛ دانشگاه آزاد، بانک‌های خصوصی، موقوفات و اتحادیه‌های صنفی برای رفع نیازمندی‌های ملکی مشمول قواعد عام قانون مدنی هستند.

گفتار دوم. آیین دادرسی سلب مالکیت در فرانسه و ایران

تفاوت‌های دو سیستم حقوقی ایران و فرانسه در مرحله‌ی اداری تملکات قابل توجه است. در کشور فرانسه اعلامیه‌ی منفعت عمومی و تعیین اموال واقع در محدوده‌ی طرح با مداخله‌ی مقامات اداری انجام می‌پذیرد. آنان از شهروندان نظرخواهی می‌کنند و سرانجام پیرامون «نفع همگانی» پروژه اظهارنظر می‌کنند. پس از این مرحله فرماندار املاک و اراضی مورد نیاز دولت و شهرداری‌ها را با دقت معین و پرونده را به دفتر قاضی ویژه‌ی تملکات ارسال می‌کند. قاضی در مورد انتقال مالکیت و تقویم غرامت تصمیم‌گیری می‌کند.

نظام حقوقی ایران با مفهوم اعلامیه منفعت عمومی بیگانه است. مقامات عالی اجرایی یا اداری در سطح ملی یا محلی در مورد اجرای طرح‌های عمومی تصمیم‌گیری می‌کنند و نقش شهروندان در فرایند برنامه‌ریزی شهری و توسعه عمرانی کشور کم‌اهمیت است.

یک بررسی کلی در نظام‌های حقوقی مختلف خصوصاً دو نظام مورد بحث نشان می‌دهد که از جمله اهداف مورد نظر برای تملک قهری را می‌توان کاربردهای حمل‌ونقلی شامل جاده‌ها، آبراه‌ها، بزرگراه‌ها، راه‌آهن، پیاده‌رو، پل، اسکله، لنگرگاه‌ها و فرودگاه‌ها، ساخت ساختمان‌های عمومی شامل مدارس، کتابخانه‌ها، بیمارستان‌ها، کارخانجات، نهادهای مذهبی، مسکن عمومی، پارک‌های عمومی و تفریحگاه‌ها، بوستان‌ها، باشگاه‌های ورزشی، گورستان‌ها و صنایع عمومی شامل آب و فاضلاب، برق، گاز، امور آبیاری و زهکشی و آبنبارها و اهداف پدافندی برشمرد.

بند یکم. آیین دادرسی سلب مالکیت در فرانسه

در حقوق فرانسه عملیات سلب مالکیت از دو مرحله‌ی اداری و قضایی تشکیل می‌شود. مقامات اداری آن را آغاز و دادرسان دادگستری با صدور قرار انتقال مالکیت و حکم پرداخت غرامت به آن پایان می‌دهند. اولین کاری که در مرحله‌ی اداری سلب مالکیت انجام می‌شود، درخواست مقام سالب مالکیت از فرماندار برای آغاز جریان سلب مالکیت است و این

1-Expropriation.

درخواست از سوی وزیر یا مرجع تصمیم‌گیرنده‌ی نهادهای محلی مانند شورای استان، شورای شهر و یا در قالب مصوبه هیئت مدیره مؤسسات عمومی یا مجامع عمومی شرکت‌ها یا اشخاص خصوصی دیگر انجام می‌گیرد. مرحله‌ی اداری فرایند سلب مالکیت به ترتیب شامل این اقدامات است: تشکیل پرونده‌ی تحقیق برای تعیین منفعت عمومی، انجام تحقیق و جمع‌آوری نظرات مشورتی، صدور اعلامیه‌ی منفعت عمومی و در نهایت تحقیق برای تعیین اجزا و مالکان مال و صدور حکم واگذاری مال. در این کشور مشارکت مردم در فرایند سلب مالکیت و تهیه‌ی برنامه‌های عمرانی مورد توجه سیاستمداران قرار می‌گیرد و قوانین شفاف‌ی در این باره تدوین شده است. مطابق قوانین و مقررات پروسه‌ی مربوط به سلب مالکیت شامل موارد زیر می‌شود:

الف) تشکیل پرونده: پرونده گویای اهداف دولت و شهرداری از خرید و تملک املاک و اراضی مردم و ترسیم موقعیت آن بر روی نقشه‌ها می‌باشد که الزاماً شامل گزارشی توجیهی،^۱ نقشه‌ی محل و نقشه‌ی کلی ساخت‌وسازها، مشخصات اصلی عملیات طراحی شده، ارزیابی خلاصه‌ی هزینه‌ها و بعضاً ارزیابی تأثیرات اجرای طرح و ارزیابی طرح‌های بزرگ زیرساخت حمل‌ونقل می‌باشد. سپس فرماندار پس از تعیین کمیسر تحقیق^۲ تصمیم آغاز نظرخواهی عمومی را صادر می‌کند که نامبرده مسئول سازمان‌دهی مشارکت عمومی در پروسه‌ی سلب مالکیت است که در خاتمه‌ی نظرخواهی همگانی گزارش جریان تحقیق را تهیه، به پیشنهادها و مخالفت‌های احتمالی آنان اشاره و سرانجام نظریه‌ی مستدل خود را اعلام می‌کنند. مقامات اداری ملزم به پیروی از نظریه‌ی کمیسر تحقیق نیستند. با این وجود نظریه‌ی وی در تصمیم‌گیری قاضی مؤثر خواهد بود.

ب) اعلامیه منفعت عمومی: اعلامیه عملی است که اداره به واسطه‌ی آن رسماً برخورداری عملیات تملک طراحی شده از نفع و فایده عمومی را به اطلاع عموم می‌رساند. مطابق دستورالعمل سال ۱۹۵۸ م. صدور اعلامیه منفعت عمومی همواره در صلاحیت مقامات اجرایی است. این مقامات در مواد قانونی ۲-۱۱ و آیین‌نامه ۲-۱۱ قانون سلب مالکیت فرانسه فهرست شده‌اند. هم‌اکنون اعلامیه مذکور در قالب مصوبه شورای دولتی تصمیم وزیر یا استاندار صادر می‌شود. رئیس‌جمهور و معاون اول ایشان اختیارات ویژه‌ای در مورد عملیات سلب مالکیت ندارند.^۳ اعلامیه باید حاکی از بیان سلب مالکیت باشد و صدور آن به متقاضی سلب

1-Notice explicative.

2-Commissaire en qu éteu .

۳. گرجی ازندریانی، علی‌اکبر، فرزانه حجازی و محمدامین یوسفی، **حقوق سلب مالکیت (تملك اراضی)**، تهران: انتشارات جنگل، ۱۳۹۵، ص ۶۱.

مالکیت این اجازه را می‌دهد که درخواست خود را پیگیری کند. از سوی دیگر مهلت لازم برای سلب مالکیت در اعلامیه مشخص می‌شود. حداکثر مهلت قانونی این فرایند ۵ سال بوده مگر این‌که سلب مالکیت برای امور شهرسازی و شهرداری باشد که در این صورت این مهلت تا ۵ سال دیگر قابل تمدید است. با صدور اعلامیه ملک همچنان تا پایان دادرسی و صدور حکم در تصرف مالک بوده و از ملکیت وی خارج نمی‌شود.

ج) املاک انتقال‌پذیر: املاک واقع در منطقه‌ی اجرای طرح بر اساس یک سلسله اقدامات حقوقی فنی تعیین می‌شود که از آن تحت عنوان «تحقیق مقدماتی بر تصمیم اراضی انتقال‌پذیر»^۱ یاد می‌شود. پس از خاتمه‌ی این مرحله با تصمیم فرماندار، اراضی و املاک مورد نیاز دولت مشخص شده و پرونده امر در اختیار قاضی و دادرس سلب مالکیت قرار می‌گیرد.

نقش دادرس از دو جهت محدود است؛ نخست این‌که رسیدگی ترافعی در کار نیست؛ زیرا حکم دادگاه مبنی بر انتقال مالکیت، یک عمل یک‌جانبه از سوی دادرس است که در طی هشت روز از تاریخ دریافت پرونده انجام شده و نیازی به ابلاغ یا حضور طرفین نمی‌باشد و ثانیاً دادرس به محض دریافت پرونده باید از کامل بودن آن و وجود همه‌ی کپی برابر اصل‌های مذکور در ماده ۱-۱۲ قانون سلب مالکیت اطمینان حاصل نماید. اصل جدایی قوای مجریه و قضایی او را از نظارت بر قانونی و صحیح و بجا بودن عملیات اداری منع می‌کند.

د) رأی سلب مالکیت: رأی سلب مالکیت را باید قاضی صالح صادر کند. همچنین رأی به صورت فردی به مالک ابلاغ شده و سپس آگهی مرسوم راجع به املاک در خصوص آن صورت گیرد. دادرس باید رعایت کامل و بدون ایراد کلیه‌ی مراحل تشریفات اداری را در فرایند سلب مالکیت در رأی گواهی نماید. پس از آن باید مشخصات اموال تملک‌شده را فهرست نموده و هویت طرفین را مشخص کند. منظور از طرفین، مالکان و ذی‌نفعان از عملیات سلب مالکیت هستند. اثر رأی اولاً انتقال مالکیت به مقام سالب مالکیت است. اثر بعدی این است که مقام سالب مالکیت، حق تصرف مال را به شرط پیش‌پرداخت مبلغ غرامت به دست می‌آورد و مطابق یکی از آرای جدید، رأی سلب مالکیت به‌خودی‌خود متضمن حکم تخلیه بوده و برای توسل به ضابطین قضایی نیازی به مراجعه به دادگاه و گرفتن حکم تخلیه‌ی جداگانه نیست.^۱

1-Enquête Préalable a l'arrêté de cessibilité.

2-Conseil d'Etat, Section, du 18 mai 1990, 64387, ville de Nice, AJDA, 1990, p. 564 et 524 .

ه) دعاوی ناشی از مرحله‌ی اداری فرایند سلب مالکیت: دو شکایت از مرحله‌ی اداری به دادگاه امکان پذیر است؛ یکی شکایت نسبت به قانونی بودن فرایند درخواست ابطال تصمیم به استناد خروج از حدود اختیارات و دیگری «شکایت رسیدگی کامل»^۱ یعنی مطالبه جبران خسارت وارده.

و) مرجع صالح: در مورد دعاوی ابطال به استناد خروج از حدود اختیارات، از آن جایی که سلب مالکیت یکی از امتیازات قدرت عمومی است، قاضی اداری، صالح برای رسیدگی است ولی باید دید که آیا شکایت تنها نسبت به یکی از دو تصمیم (اعلامیه منفعت عمومی و حکم واگذاری) است یا هر دوی آنها. در فرض اول یعنی شکایت از یکی از دو تصمیم اگر از حکم واگذاری شکایت شده باشد، همیشه صلاحیت با دادگاه اداری واقع در محل استقرار املاک است. همین طور است اگر شکایت از اعلامیه منفعت عمومی صادره با حکم فرماندار یا وزیر انجام شده باشد. در مورد تجدیدنظرخواهی نیز دادگاه‌های تجدیدنظر صالح به رسیدگی از این احکام هستند. چنانچه اعلامیه منفعت عمومی در قالب مصوبه شورای دولتی صادر شده باشد، شورای دولتی صالح برای رسیدگی بوده و رأی صادره قطعی خواهد بود. در فرض دوم چنانچه نزد شورای دولتی طرح دعوا و هم‌زمان ابطال هر دو اعلامیه منفعت عمومی و حکم واگذاری خواسته شده باشد ولی حکم واگذاری دچار هیچ ایراد و خدشه‌ای نباشد، شورای دولتی برای رسیدگی به هر دو تصمیم صالح است؛ زیرا دو عمل به این ترتیب به یکدیگر مرتبط هستند.

ی) مرحله قضایی: در حقوق فرانسه قاضی ویژه تملکات در محدوده‌ی درخواست دولت مبنی بر سلب مالکیت به سبب منفعت عمومی اظهارنظر می‌کند؛ به عبارت دیگر حقوق مالکانه به موجب یک قرار قضایی به دولت منتقل می‌شود ولیکن ارزیابی اموال غیرمنقول و تعیین میزان غرامت‌ها با مداخله‌ی قاضی متخصص در املاک تحقق می‌گردد. نظام حقوقی ایران با مفهوم قرار سلب مالکیت آشنا نیست؛ بر اساس نظریه‌ی کارشناسان غرامت‌ها برآورد می‌شود و مالکیت در ایران با مداخله‌ی نماینده‌ی دادستان و سردفتر اسناد رسمی منتقل می‌شود.

عملیات سلب مالکیت منجر به آزادسازی اراضی مورد نیاز دولت و شهرداری می‌گردد. دو شیوه برای رسیدن به این مقصود وجود دارد: توافق دوستانه و انتقال اجباری. در اولی مالکان برای انجام یک توافق دوستانه دعوت می‌شوند؛ به این ترتیب راه آسان و کوتاهی

1-Recours de plein contentieux.

برای خرید املاک به دو شیوه‌ی گوناگون گشوده می‌شود؛ روش اول تنظیم اسناد در دفترخانه اسناد رسمی^۱ و روش دوم تنظیم اسناد در اداره که حسن این مرحله معافیت از هزینه‌های نقل و انتقال اسناد و نیز حق‌الزحمه سردفتر است، اما در صورت عدم توافق در انتقال املاک مورد نیاز دولت و شهرداری قاضی ویژه‌ی سلب مالکیت مداخله می‌کند. او برای مدت ۳ سال از میان قضات شاغل در حوزه‌ی قضایی استان برگزیده می‌شود. صدور حکم تعیین غرامت و قرار قضایی سلب مالکیت در صلاحیت انحصاری اوست. سردفتر اسناد رسمی در فرایند انتقال اجباری نقش چندان مهمی ندارد و حضور او به موارد کاملاً استثنایی محدود می‌شود. این رأی پژوهش‌پذیر است. اداره، مالک و کمیسر دولت می‌توانند از آن تجدیدنظرخواهی کنند. حکم دادگاه پس از تأیید نهایی قطعی لازم‌الاجرا می‌شود. قاضی سلب مالکیت متصرفان را اخراج^۲ و ملک را به نمایندگان اداره تحویل می‌دهد. عملیات تملک اگرچه با آزادسازی اراضی و املاک واقع در محدوده‌ی طرح‌های عمومی پایان می‌پذیرد، لکن زمان پرداخت غرامت در دو سیستم حقوقی ایران و فرانسه یکسان نیست. قانون تملکات ایران با تکیه بر حقوقی جمعی نظریه‌ی تصرف پیش از تملک را به صورت استثنایی تجویز می‌کند.

ز) تفسیر وسیع منافع عمومی به وسیله‌ی رویه‌ی قضایی: در دادگاه‌های اداری برای منافع عمومی طیف وسیعی از مفهومی‌ها را با توجه به معنای مجرد بدان اختصاص و توسعه داده‌اند. در آئین دادرسی مدنی نیز با توجه به نظر اغلب علما و دانشمندان حقوق مبنای فلسفی و قضایی سعی شده که مفهوم آن در طیف گسترده‌ای گرفته شود و شامل کلیه‌ی اموال خصوصی باشد تا همیشه نفع اجتماع رعایت شود.

شورای دولتی نیز برای تأیید این نظریات چندین فقره از اقدامات سلب مالکیت مانند سلب مالکیت برای تأسیس ساختمان زمین ورزشی، ساختمان امور تربیتی و کارآموزی، خانه برای سکونت رئیس دفتر شهربانی، ساختمان کارخانه ملی هواپیماسازی قاره‌پیما، گردشگاه و تفریحگاه دانش‌آموزان و ایجاد میدان اسبدوانی را که نفع جامعه در آن مورد نظر بوده، تأیید کرده است که همه‌ی این کارها موجب توسعه و عمران منطقه می‌گردد.

1-Acte notarie .

2-Art. L231-1, available at

[/https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000041586868](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000041586868)

Art. R231-1 du c. Etpro, available at ;

https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000025938853.

ادارات دولتی نیز امکان این را دارند تا با استفاده از اختیارات قانونی خود از املاک مردم به نفع شخص ثالث تقاضای سلب مالکیت کنند؛ به شرط آن که شخص مذکور بتواند از آن به نفع مردم استفاده کند.

برای اینکه سلب مالکیت در غیر از موارد معین شده اعمال نشود و از آن سوءاستفاده نگردد، شورای دولتی احکام دادگاه‌های سلب مالکیت را با دقت کنترل می‌کنند تا فقط سلب مالکیت در جهت منافع جامعه عملی شود؛ به عنوان مثال شورای دولتی احکام صادره از دادگاه‌ها را در موارد ذیل ابطال کرده است:

* در مواردی که هدف از سلب مالکیت صرفاً به نفع یک یا چند نفر باشد ولو این که شخصی یا اشخاص مذکور به امور عام‌المنفعه اشتغال داشته باشد.

* در مواردی که سلب مالکیت صرفاً برای منافع مالی مؤسسه‌ی درخواست‌کننده صورت گیرد.

* در مواردی که سلب مالکیت فقط برای عدم اجرای احکام بوده و تصمیمات دادگاه در زمین مربوطه باشد.

تغییرات ایجادشده در زمینه‌ی مفهوم سلب مالکیت باعث افزایش انواع اشخاص حقوق عمومی که از آن بهره می‌برند، شده است. این اشخاص هم خود می‌توانند از آن استفاده کنند و هم اشخاص ثالث می‌توانند از آن استفاده کنند.

سلب مالکیت در واقع نوعی از تجاوز و تعدی به املاک مردم است و این امر از این جهت اهمیت دارد که اصولاً سلب مالکیت در اختیار دولت و ادارات دولتی گذاشته شده است. با این وجود در موارد خاصی به دلیل مصالح جامعه به اشخاص حقوقی خصوصی و افراد مردم نیز اجازه داده‌اند که از آن استفاده کنند. این اشخاص عبارت‌اند از:

۱- اشخاص حقوقی عمومی: علاوه بر دولت و ادارات دولتی، هر یک از مؤسسات عمومی نیز می‌توانند از مزایای آن بهره‌مند گردند.

این حق قبل از جنگ دوم جهانی مختص دولت و ادارات دولتی بوده و مؤسسات عمومی بدون اجازه حق تقاضای آن را نداشتند. چون تقاضای مذکور با افزایش مواجه شده بود؛ بنابراین تصویب‌نامه ۱۹۵۸ صادر گردید که در ماده ۲ آن صراحتاً به مؤسسات عمومی اجازه

داده شده که در صورت نیاز مستقیماً از دادگاه درخواست کنند. حق سلب مالکیت در طول زمان توسعه پیدا کرد و رویه‌ی قضایی آن را به مؤسسات عمومی استان‌ها و شهرستان‌ها و بخش‌ها نیز مرتبط کرد که از آن جمله می‌توان به صندوق ملی تأمین اجتماعی اشاره کرد.

درخواست سلب مالکیت در تصویب‌نامه ۱۲ ژوئیه ۱۹۶۷ برای پیشکاری دارایی چند استان نیز شناخته شد و پیشکاری‌هایی همانند استانداری نیز توانستند سلب مالکیت را مستقیم برای خود و یا به طور غیرمستقیم برای ادارات کشوری و یا لشکری درخواست نمایند.

۲- اشخاص حقوقی حقوق خصوصی: تا حدودی که فعالیت این اشخاص سبب انتفاع جامعه شود، می‌توانند از سلب مالکیت بهره‌مند شوند. این اشخاص عبارت‌اند از مقاطعه‌کاران کارهای دولتی و کارهای عمومی، مقاطعه‌کاران معادن و آبشارها به منظور استفاده از انرژی برق و عده‌ای دیگر از اشخاص حقوقی و مؤسسات مختلفی که دارای حق سلب مالکیت‌اند. درخواست سلب مالکیت به وسیله‌ی اشخاص حقوقی حقوق خصوصی اولین شکل آن است که در آرای صادره از دادگاه‌ها نیز به وفور بدان اشاره شده است.

بند دوم. آیین دادرسی سلب مالکیت در ایران

در مقابل نظام حقوقی فرانسه در نظام حقوقی ایران فرایند سلب مالکیت از یک مرحله‌ی اداری تشکیل می‌شود؛ به گونه‌ای که اختیارات دستگاه‌های اجرایی وسیع و نقش دادگستری محدود می‌باشد و قاضی سلب مالکیت در نظام قضایی ایران ناشناخته است. لکن مداخله‌ی دادستان به عنوان حافظ منافع عمومی در مرحله‌ی انتقال اجباری املاک الزامی می‌باشد. توافقات دوستانه با حضور نماینده اداره و مالک در دفترخانه اسناد رسمی صورت می‌گیرد. مقامات اداری ایرانی، برخلاف هم‌تایان فرانسوی، اجازه‌ی تنظیم سند رسمی انتقال را ندارند. مراحل فرایند قانونی تملک و اجرای آن در نظام حقوقی ایران شامل موارد ذیل می‌شود:

الف. وجود طرح مصوب

باید توجه داشت که طرح عمومی و عمرانی با طرح شهری با وجود اشتراک لفظ تفاوت دارند. طبق بند ۱۰ ماده یک قانون برنامه‌بودجه کشور مصوب ۱۳۵۱ «طرح عمرانی مجموعه عملیات و خدمات مشخصی است که بر اساس مطالعات توجیهی فنی و اقتصادی

یا اجتماعی که توسط دستگاه اجرایی انجام می‌شود، طی مدت معین و با اعتبار معین برای تحقق بخشیدن به هدف‌های برنامه عمرانی پنج‌ساله به صورت سرمایه‌گذاری ثابت شامل هزینه‌های غیرثابت وابسته در دوره مطالعه و اجرا و یا مطالعات اجرا می‌گردد و تمام یا قسمتی از هزینه‌های اجرای آن از محل اعتبارات عمرانی تأمین می‌شود و به سه نوع انتفاعی و غیرانتفاعی و مطالعاتی تقسیم می‌گردد؛ بنابراین در یک طرح اعم از عمرانی یا عمومی و یا نظامی حسب مورد باید اولاً کلیه‌ی مراحل از شروع تا پایان مشخص و معین شده باشد. ثانیاً این مراحل بر اساس مطالعات کارشناسی برنامه‌ریزی شده باشد و با توجه به هدفی که در اجرای طرح دنبال می‌شود توجیه‌پذیر باشد و ثالثاً مدت آن مشخص و اعتبار آن نیز تعیین شده و به تأیید بالاترین مقام اجرایی رسیده باشد. در حالی که طرح مصوب شهری صرفاً نحوه‌ی استفاده از اراضی و منطقه‌بندی مربوطه و نوع کاربری‌ها و ضوابط حاکم بر ساخت‌وساز در آن را معین می‌کند. در این خصوص باید به نظریه‌ی شماره ۷/۴۰۲۹ مورخ ۱۳۷۷/۰۶/۲۹ اداره حقوقی قوه قضاییه در پاسخ به این سؤال که «آیا وجود طرح به معنی تصویب طرح جامع یا هادی شهر است یا خیر؟» توجه کرد. اداره حقوقی در نظریه‌ی مذکور چنین اظهار کرده است: «وجود طرح به معنی تصویب طرح جامع یا هادی نیست.» منظور از وجود طرح در نظریه‌ی فوق طرح مصوب شهری نیست و مقصود از اجرای طرح، طرح عمرانی و تملک است.

ب. تأمین اعتبار

یکی از لوازم اساسی تصویب طرح، پیش‌بینی و تخصیص منابع مالی مکفی برای اجرای طرح است. در بخش پایانی ماده «۱» لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸ آمده است: «برای اجرای طرح باید اعتبار آن قبلاً به وسیله‌ی دستگاه اجرایی یا از طرف سازمان برنامه‌بودجه تأمین شده باشد» و در این صورت دستگاه اجرایی می‌تواند خریداری و تملک کند.^۱ طبق ماده ۱۸ قانون محاسبات عمومی «تأمین اعتبار عبارت است از اختصاص دادن تمام یا قسمتی از اعتبار مصوب برای هزینه معین»؛ بنابراین منظور از تأمین اعتبار آن است که می‌بایست مبلغی که باید صرف خرید ملک و پرداخت به اشخاص ذی‌حق شود، وجود داشته باشد. در خصوص تأمین اعتبار دستگاه‌های مشمول قانون محاسبات عمومی با توجه به اصل سالانه بودن بودجه^۲ باید اعتبار مربوط به تملک املاک هر سال در بودجه‌ی سال قبل در

۱. در رأی دیوان عدالت اداری نیز به مسئله‌ی تأمین اعتبار برای اجرای طرح اشاره شده است. از جمله رأی شماره ۹۱۸ مورخه ۱۳۸۴/۰۴/۱۱ شعبه چهارم تجدیدنظر و نیز ماده ۱۱ آئین‌نامه اجرایی قانون زمین شهری.
۲. اصل ۵۲ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ماده ۱ قانون محاسبات عمومی کشور.

نظر گرفته شود. در مورد شهرداری‌ها که مشمول قانون محاسبات عمومی نیستند نیز باید برنامه و عملیات اجرایی طرح به تصویب شورای شهر برسد و در بودجه‌ی سالانه شهرداری پیش‌بینی شود.

پ. اطلاع‌رسانی و اعلام رسمی طرح

یکی دیگر از مقدمات تملک و اجرای طرح این است که مالک و صاحبان حقوق عینی املاک واقع در محدوده‌ی طرح از وجود طرح و فرایند تملک آگاه شوند. تبصره ۲ ماده ۴، تبصره ۳ ماده ۵ و همچنین ماده ۸ لایحه قانونی نحوه‌ی خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸ و نیز تبصره ۴ قانون نحوه تقویم ابنیه، املاک و اراضی مورد نیاز شهرداری‌ها مصوب ۱۳۷۰ به لزوم «اعلام دستگاه اجرایی» اشاره کرده‌اند. بخش پایانی فراز اول ماده واحده قانون تعیین وضعیت املاک ۱۳۶۷ نیز «اعلام رسمی وجود طرح» را مطرح کرده است. به همین ترتیب به قانون حمایت از احیا، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری مصوب ۱۳۸۹ مقرر داشته است که: «... طرح‌های مصوب به نحو مطلوب و مناسب به ساکنان و مالکان اطلاع‌رسانی ... شود ...» به باور برخی اطلاع‌رسانی به مالکان می‌تواند جلوه‌ای از اصل مشارکت و همچنین «حکمرانی خوب» توصیف شود اما آگاهی شهروندان و اطلاع اشخاص ذی‌حق از وجود طرح و فرایند اجرای آن به مفهوم مشارکت عمومی نیست و صرفاً به منظور آگاهی شهروندان و نیز مالک یا ذی‌نفع متأثر از رأی از طرح است. طبق اصل مشارکت عمومی کلیه‌ی شهروندان بایستی در تصمیمات اداری مرتبط با حقوق خصوصی اشخاص و نیز در مواردی که سرنوشت اجتماعی شهروندان را تحت تأثیر قرار می‌دهد، مشارکت داشته باشند. همان‌طور که بیان شد در نظام حقوقی فرانسه شهروندان به طور مستقیم در اصل طرح و فرایند آن مشارکت دارند اما در ایران صرفاً دستگاه اجرایی ملزم به اعلام رسمی طرح به اشخاص یا مالکین و صاحبان سایر حقوق قانونی از طریق ابلاغ کتبی، انتشار در یکی از روزنامه‌های کثیرالانتشار و آگاهی در محل است. باید توجه داشت که در ایران اعلام رسمی وجود طرح فقط دو ثمره و اثر قانونی دارد؛ اول آن که برای مالک تکلیف ایجاد می‌کند که در فرایند تملک با دستگاه تملک‌کننده همکاری و تعامل داشته باشد و نهایتاً نسبت به انجام معامله و انتقال رسمی ملک اقدام کند. به هر حال عدم اقدام مالک موجب توقف عملیات تملک نمی‌شود.^۱ دوم این که برای دستگاه مجری طرح این تکلیف را ایجاد می‌کند که با رعایت مواعد مقرر در قوانین اقدام به تملک و پرداخت غرامت ملک کند. این در حالی است که مطابق قوانین

۱. ماده ۸ لایحه قانونی نحوه خرید و تملک مصوب ۱۳۵۸.

فرانسه شرط اعلام به عنوان یکی از اصلی‌ترین شروط تملک حق اعتراض افراد تحت تأثیر طرح را نسبت به طرح مورد نظر فراهم می‌سازد؛ حقی که هیچ یک از قوانین نظام حقوقی تملک در ایران برای متأثران از طرح قائل نشده‌اند.

ت. تشخیص ضرورت اجرای طرح

یکی دیگر از مقدمات تملک و اجرای طرح در ایران، تشخیص ضرورت اجرای طرح مصوب از سوی بالاترین مقام اجرایی دستگاه اجرایی است. ماده ۲ لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸ مقرر می‌دارد: «برنامه‌های مذکور در ماده یک شامل برنامه‌هایی است که اجرای به موقع آن برای امور عمومی و امنیتی دستگاه اجرایی لازم و ضروری باشد. ضرورت اجرای طرح باید به تأیید و تصویب بالاترین مقام اجرایی دستگاه اجرایی برسد.» همچنین مطابق واحده قانون تعیین وضعیت املاک ۱۳۶۷: «کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات، سازمان‌ها ... مکلف می‌باشند در طرح‌های عمومی یا عمرانی که ضرورت اجرای آن توسط وزیر یا بالاترین مقام دستگاه اجرایی با رعایت ضوابط مربوطه تصویب و اعلان شده باشد ... طبق قوانین مربوطه اقدام نمایند.» مطابق قوانین فوق صرف وجود طرح نمی‌تواند توجیه‌کننده تملک باشد؛ بلکه می‌بایست ضرورت اجرای طرح نیز به تصویب وزیر یا بالاترین مقام دستگاه اجرایی رسیده باشد. مطابق دادنامه شماره ۱۴۰۳ مورخ ۱۳۸۶/۱۱/۳۰ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، تصرفات بیش از نیاز دستگاه باطل اعلام شده است. در این رأی، شعبه‌ی یادشده با استناد به ماده ۱ لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت ۱۳۵۸ و با این استدلال که شهرداری بیش از میزان نیاز خود اقدام به تملک کرده است، رأی به بطلان تصرفاتی داد که بیشتر از میزان نیاز شهرداری بوده است.

ث. تشریفات ثبتی و تملک زمین

«اداره‌ی ثبت اسناد و املاک محل مکلف است محل وقوع و وضع ثبتی ملک را با توجه به نقشه‌ی ارائه‌شده ظرف حداکثر ۱۵ روز از تاریخ استعلام پاسخ دهد.»^۱ طبق این تبصره اداره‌ی ثبت مکلف است محل وقوع و وضع ثبتی ملک را در مهلت ۱۵ روز از تاریخ استعلام دستگاه اجرایی تعیین کند. این استعلام با هدف تعیین دقیق محل وقوع ملک و وضعیت

۱. تبصره ۲ ماده ۲ لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸.

ثبتی آن صورت می‌گیرد. در واقع دستگاه اجرایی در فرایند تملک نیازمند شناسایی مالک یا مالکان و تعیین دقیق محدوده‌ی املاک مورد نظر جهت تملک است و مطابق گواهی اداری ثبت هویت مالکان روشن می‌شود و محدوده‌ی دقیق املاک نیز معین می‌شود.^۱ اما فرصت مقرر برای مرجع تملک در ماده واحد اصلاحی ۸۰/۰۱/۲۲ قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها، ۱۸ ماه است و مطابق رأی شماره ۴۸۹ مورخ ۱۳۸۵/۰۷/۰۲ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری: «در صورت عدم اجرای طرح مصوب در مهلت مقرر قانونی، طرح در مقام اعمال حقوق مالکانه منتفی و کان لم یکن بوده و مفید استحقاق اشخاص به احداث حسب مورد بنای مسکونی، تجاری و یا اداری بدون ذکر طرح و لزوم اجرای آن از طرف مالک است.» مطابق قوانین تملک در ایران به ویژه لایحه قانونی نحوه‌ی خرید و تملک مصوب ۱۳۵۸ اساس تملک توافق است و تملک و تصرف قهری ملک صرفاً در موارد عدم پذیرش بهای تعیین شده از سوی ذی‌نفع و استنکاف یا اختلافات مالکیت، مجهول بودن مالک، رهن یا بازداشت ملک، فوت مالک و هر وضعیتی که انجام معامله قطعی ممکن نشود، مصداق می‌یابد. طبق تبصره ۲ ماده ۳ لایحه مذکور در صورت توافق بر روی بهای ملک دستگاه تکلیف دارد ظرف ۳ ماه اقدام بر خرید کند؛ اما در انتقال اجباری حقوق مالکانه اشخاص در قبال یک غرامت عادلانه و به شرط وجود یک طرح مصوب ساقط می‌شود. مالک و دولت در فرایند سلب مالکیت در موقعیت برابر قرار ندارند و در مقابل یک دادرسی بی‌طرف قرار نمی‌گیرند. آنان از یک دادرسی توافقی بی‌بهره هستند. هر یک از دستگاه‌های اجرایی به صورت مستقل و مستقیم به دفتر دادستانی شهرستان محل وقوع ملک مراجعه و درخواست سلب مالکیت را تسلیم می‌نمایند. دادستان مستندات مربوطه را از نظر شکلی بررسی می‌کند. او حق تشخیص مقامات اداری را ارزیابی نمی‌کند ولی باید از وجود تضمینات قانونی که به نفع مالکان برقرار شده، مطمئن شود. نماینده‌ی دادستان پس از این مرحله به دفترخانه‌ی اسناد رسمی معرفی و سند قطعی انتقال را امضا می‌کند، مالکیت به این ترتیب منتقل می‌شود. حقوق مالکانه به موجب ماده ۸ قانون نحوه‌ی خرید و تملک مصوب ۱۳۵۸ به عنوان غرامت که در صندوق ثبت تودیع شده است، قابل دریافت است. افزون بر آن چنانچه مدعی عدم رعایت تشریفات و تضییع حق باشند، مجاز خواهند بود نزد دیوان عدالت اداری دادخواهی کنند. به موجب رأی شماره ۸۵۱ مورخ ۱۳۸۷/۱۲/۱۱ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، دیوان در رسیدگی به شکایت از تملکاتی که زیر نظر دادستان انجام می‌شود، صلاحیت رسیدگی دارد. بنا بر تفسیر قضات این مرجع امضای

۱. بهشتیان، سید محسن، بررسی نظم حاکم بر حقوق مالکانه در برابر طرح‌های عمومی شهرداری، تهران: انتشارات مجد، ۱۳۹۰.

سند انتقال توسط نماینده دادستان، اقدام اداری محسوب می‌شود. در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، تودیع غرامت پیش از انتقال مالکیت صورت می‌گیرد. در سیستم حقوقی فرانسه حکم به پرداخت غرامت پس از صدور قرار قضایی سلب مالکیت انجام می‌شود.

ج. شیوه ارزیابی غرامت

یکی از اصلی‌ترین مباحث در حوزه تملک از سوی دولت و شهرداری‌ها مسئله‌ی جبران خسارت ناشی از سلب مالکیت است که در نظام حقوقی ایران نیز مورد تأکید قرار گرفته است.

جهت توجیه و تبیین ضرورت معرفی و شناسایی اصل جبران خسارت در موضوع مهم حقوقی سلب مالکیت از سوی اقتدار عمومی می‌توان به دو پارادایم مهم اقتصادی (مانند محدود شدن دامنه‌ی طرح‌های تملکی به نیازهای اساسی، جلوگیری از کاهش انگیزه‌ی کسب‌وکار در جامعه و رکود اقتصادی) و حقوقی (مانند اصل عدالت و انصاف، یکسان بودن همه‌ی اقشار جامعه در قبال هزینه‌های عمومی) اشاره نمود. در حکمرانی خوب ضرورت ایجاب می‌کند که خسارت اشخاص زیان‌دیده از اعمال نهادهای دولتی و عمومی به نحو کافی و به موقع جبران شود و این به عنوان یکی از ویژگی‌های حقوق اداری مدرن محسوب می‌شود. مع الوصف هیچ تردیدی در پرداخت خسارت در قبال اقدامات تملکی وجود ندارد و آنچه مورد اجماع و تأیید اکثر حقوقدانان می‌باشد، توجه به شاخص‌ها، معیارها و مقررات مربوط به جبران خسارت است. در پرداخت جبران خسارت ناشی از تملکات قانونی دولت و شهرداری‌ها از یک طرف، مهم‌ترین اقدام این است که سازمان‌های مربوطه املاک مورد نیاز خود را با مناسب‌ترین قیمت تملک کرده و از طرفی، لازم است نسبت به تأثیر سوءاعلام طرح‌ها و برنامه‌های عمومی بر تورم قیمت خط‌مشی‌گذاری مناسب اتخاذ گردد. نیز اشخاصی که از آن‌ها سلب مالکیت شده باید بتوانند به سهولت خسارات مربوطه را به طور کامل دریافت نمایند.

در این میان، دادرسان ایرانی نقش چندان مهمی در ارزیابی املاک مورد نیاز دولت و شهرداری ندارند. کارشناسان رسمی دادگستری بازیگران اصلی فرایند سلب مالکیت به سبب منافع عمومی به شمار می‌آیند. دستگاه اجرایی به منظور ارزیابی املاک به مالک اعلام می‌کند که کارشناس مورد نظر خود را به صورت کتبی انتخاب و معرفی نماید. ابلاغ به صورت نامه‌ی اداری، انتشار مراتب در روزنامه کثیرالانتشار یا آگهی در محل انجام می‌پذیرد. کارشناس منتخب مالک، دستگاه اجرایی و مرضی‌الطرفین اعضای هیئت کارشناسی را تشکیل

می‌دهند که توسط کارشناسان رسمی دادگستری و کانون مشاوران قوه قضائیه انجام می‌شود. اعتبار نظریه‌ی کارشناسی بر اساس تبصره ماده ۱۹ قانون کارشناسان رسمی محدود به یک دوره‌ی شش‌ماهه است. رأی اکثریت هیئت کارشناسی قطعی و لازم‌الاجرا است؛ اما در صورت مجهول بودن مالک، عدم تکمیل تشریفات ثبتی، عدم صدور سند مالکیت یا اختلاف در آن، فوت مالک و سایر موارد مشابه ظرف ۱۵ روز پس از مراجعه‌ی دستگاه اجرایی و به نیابت از مالک دادگاه اقدام به تعیین کارشناس می‌نماید. هیئت کارشناس ظرف یک ماه نظریه‌ی خود را به دفتر دادگاه اعلام می‌نمایند. دادرسی دستور ابلاغ آن را صادر و پرونده بایگانی می‌شود. این تصمیم قطعی و غیرقابل‌اعتراض است.

در رویه‌ی قضایی ایران، در زمینه‌ی صلاحیت دادگاه در مقابل هیئت کارشناسی اختلاف نظرهایی وجود دارد. عده‌ای قائل بر استثنای صلاحیت دادگاه در رسیدگی به موضوع هستند. در پرونده کلاسه شماره ۸۷۰۹۹۸۱۳۱۴۳۰۰۷۳۹ شعبه دهم دادگاه تجدیدنظر استان گیلان، به موجب دادنامه شماره ۸۷۰۹۹۷۱۳۱۴۳۰۱۲۳۲ مورخ ۱۳۸۷/۱۱/۲۹ بیان داشته است که: «موضوع تجدیدنظر خواسته مطالبه بهای املاک مورد تصرف شهرداری در اجرای مقررات قانون نحوه تقویم ابنیه و ... می‌باشد که شهرداری در سال ۶۹ قبل از تصویب قانون مذکور ... تصرف و تملک نموده است ... که قیمت عادلانه روز توسط هیئتی مرکب از ۳ نفر کارشناسان رسمی دادگستری مورد وثوق ... تعیین خواهد شد و رأی اکثریت قطعی و لازم‌الاجراست. فلذا طرح موضوع در قالب تقدیم دادخواست فاقد محمل قانونی است؛ زیرا مقنن با تصویب قانون خاص، موضوع را از شمول قانون عام خارج کرده است اقتضاء داشت ریاست محترم دادگستری در قالب دستور اداری نه قضایی در اجرای مقررات ماده واحده ... اقدام می‌نمود.»

در عین حال اگرچه برخی صلاحیت دادگاه را نفی نمی‌نمایند، رعایت ترتیبات قوانین تملک را از حیث ترکیب و تعداد کارشناسان، لازم دانسته و عده‌ای دیگر لازم نمی‌دانند، به همین جهت در دادنامه شماره ۹۴ مورخ ۱۳۹۳/۰۲/۰۶ صادره از شعبه سوم دادگاه عمومی حقوقی شهریار، ضمن اعلام صلاحیت دادگاه نسبت به تعیین کارشناس اقدام شد.

در مورد صلاحیت هیئت کارشناسی باید به این نکته توجه داشت که هیئت به جهت فقدان وصف قضایی رسیدگی آن، نمی‌تواند در اصل سبب استحقاق ورود نماید و صلاحیت آن صرفاً در ارزیابی است؛ بنابراین کارشناسان حتی در مورد تطبیق اسناد مالکیت با ملک موضوع تملک نیز صلاحیت رسیدگی ندارند؛ زیرا چنین موضوعی دارای وجه قضایی است.

ابهام دیگر در مورد صلاحیت هیئت کارشناسی در زمان و شیوه‌ی ورود هیئت است. ظاهر متن ل.ق.ن.خ دلالت بر آن دارد که فقط دستگاه اجرایی می‌تواند از این شیوه جهت ارزیابی ملک استفاده نماید و امری تکلیفی برای وی نیست. وضعیت فعلی مربوط به دعاوی مطالبه‌ی بهای املاک نیز ناشی از همین تخییر است؛ زیرا در بسیاری از موارد بدون به کار گرفتن این مرجع، صاحبان حقوق مبادرت به طرح دعوا در دادگاه می‌نمایند و در عمل مرجع مذکور کارایی خود را از دست می‌دهد. قانون‌گذار می‌تواند با قرار دادن عضو قضایی در هیئت مذکور و ایجاد صلاحیت مستقل برای چنین مرجعی، علاوه بر جلوگیری از این وضعیت سبب کاهش ورود پرونده به مراجع قضایی گردد.

نتیجه گیری

مالکیت در دو رژیم حقوقی ایران و فرانسه، حقی غیرقابل تعرض، محترم، مطلق و دائمی است. حقوق مالکانه در مواجهه با قدرت عمومی سزاوار بیشترین و قوی‌ترین حمایت‌های قانونی است. دو کشور ایران و فرانسه برای رسیدن به چنین هدفی از شیوه‌های قانونی بهره می‌گیرند. از جمله تأمین حقوق ذی‌نفعان در مراحل رسیدگی اداری و قضایی و برخورداری آنان از غرامت‌های عادلانه و امتیازات تبعی. اگرچه جایگاه مالکیت در قانون اساسی هر دو کشور برجسته است، لکن برای تأمین منافع عمومی قلمرو آن محدود است. عملیات سلب مالکیت، رزمگاه منافع عمومی و مالکیت خصوصی است. ضرورت عمومی و مفاهیمی از قبیل منافع کشور، نفع جمعی، نظم عمومی، امنیت ملی و عمومی بر مالکیت خصوصی اثر گذاشته و از این دیدگاه نیز قلمرو آن را محدود کرده است.

در حقوق فرانسه، مقامات اداری اجازه سلب مالکیت از اشخاص را ندارند. قاضی اداری عملکرد آنان را ارزیابی و از انحراف قدرت جلوگیری می‌کند. قاضی دادگستری مسئولیت پراهمیت انتقال مالکیت از شخص حقیقی به حقوقی را بر عهده دارد. همچنین املاک واقع در محدوده‌ی طرح را ارزیابی و دولت را ملزم به پرداخت تمامی غرامت وارده می‌نماید. دادخواهی با مداخله دو گروه از قضات اداری و قضایی به درستی تضمین می‌شود. نظام قضایی فرانسه تحت تأثیر دادگاه اروپایی حقوق بشر که بر دیدگاه‌های دیوان عالی و شورای دولتی این کشور اثرگذار است، به سوی تقویت مالکیت خصوصی گام برداشته است. این در حالی است که اختیارات مقامات اداری در نظام حقوقی ایران بسیار گسترده بوده و در مقابل اختیارات دادرسان دادگاه‌ها چندان گسترده نیست و دادستان به عنوان حافظ منافع عمومی در مراحل ویژه‌ای از عملیات سلب مالکیت فراخوانده می‌شود. به علاوه نظام کنونی جمهوری اسلامی ایران به دلیل حمایت قضایی ناکافی از مالکیت خصوصی در مقابل قوه عمومی، نقش فرعی قضای دادگستری در رابطه تعیین غرامات و انتقال حق مالکیت، قدرت فوق‌العاده کارشناسان، قاعده‌مند نبودن تصمیمات و بیگانگی با مفهوم منفعت عمومی تا حدود زیادی ناکارآمد است که این وضعیت نیازمند بازنگری و اصلاح است. در این میان، برای بهبود نظام حقوقی ایران و غنای آن می‌توان از قوانین، رویه‌ی قضایی و دکترین فرانسه بهره برد. پذیرش نظریه‌ی دوگانگی مراحل سلب مالکیت و دموکراسی محلی به مانند آنچه در فرانسه اجرایی شده است، اعتماد عمومی به قوه حاکمه را افزایش و حقوق فردی و اجتماعی را تقویت خواهد کرد. لذا زمان آن فرا رسیده تا در ایران آیین رسیدگی به تملکات بازنگری شود و نظر همگانی در اجرای طرح‌های بزرگ ملی و محلی برآورده شود. قانون‌گذار در راستای تقویت حقوق شهرنشین می‌تواند برنامه‌ریزی شهری را بر مبنای مردم‌سالاری بنا کند و «گفتگو» را جایگزین «اقتدار» نماید.

فهرست منابع

منابع فارسی

الف. کتابها

۱. بهشتیان، سید محسن، بررسی نظم حاکم بر حقوق مالکانه در برابر طرح‌های عمومی شهرداری، تهران: انتشارات مجد، ۱۳۹۰.
۲. زرگوش، مشتاق، تملك املاك و شبه تملكها و سلب مالکیت از سرمایه‌ها توسط دولت، تهران: نشر میزان، ۱۳۹۱.
۳. کامیار، غلامرضا، حقوق اداری اموال سلب مالکیت به سبب منفعت عمومی مطالعه تطبیقی (ایران و فرانسه)، تهران: مجمع علمی و فرهنگی مجد، ۱۳۹۴.
۴. گرجی ازندریانی، علی‌اکبر، فرزانه حجازی و محمدامین یوسفی، حقوق سلب مالکیت (تملك اراضی)، تهران: انتشارات جنگل، ۱۳۹۵.
۵. کاشانی، سید محمود، گفتگو با نگارنده پیرامون اصل ۲۲ قانون اساسی، تهران: بهار، ۱۳۹۵.

ب. مقاله

۶. امینی، منصور و سید صادق کاشانی، احترام به حق مالکیت در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، فصلنامه تحقیقات حقوقی، پاییز ۱۳۹۶، دوره ۲۰، شماره ۷۹، صص ۱۷۱-۱۹۳.

منابع انگلیسی

- 7-Van Banning, T. R. *The Human Right to Property*, Intersentia, 2001
- 8-Auby, J.M, Bon, P., Auby, J.B and Terneye, P. "Droiti adminstratif des biens," 5e éd, Paris: Dalloz, 2013
- 9-Sullivan E. D. and Ward, J. "A BrieF History of the Takings. Coște (Alphonse)," de L'indemnité d'expropriationb thèse, soutenue en 1899 á la Faculté Droitde paris, 2013
- 10-Conseil d'Etat, 1/4 SSR, du 17 janvier 1973, 74821, publié au recueil Lebon
- 11-Conseil d'Etat, Section, du 18 mai 1990, 64387, ville de Nice, AJDA, 1990
- 12-Art. L231-1, available at https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000041586868
- 13-Art. R231-1 du c. Etpro, available at https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000025938853

A reflection on the competent authorities and the formal procedure of land expropriation in Iranian and French law

Masoud Lali sarab *

Mohammad Mazhari **

Ali Hajipour Kondroud***

Abstract:

In modern legal systems, the state has the power to own land in order to achieve part of the public purpose, and laws determine the scope of authority of government authorities to secure property rights. In this regard, the main question of the present article is what are the competent authorities in the process of expropriation in the law of Iran and France and what is the process of expropriation in these two countries in terms of public interest? The results of the present study indicate that in France, expropriation operations are carried out by dual administrative and judicial institutions in two stages: administrative and judicial. The administrative authorities begin it, and the judges and the special judge of judicial possessions end it by issuing a transfer of ownership and an order to pay compensation. But in the Iranian legal system, the powers of the executive branch are vast and the role of the judiciary is limited, and the expropriation judge in the Iranian judicial system is unknown. However, the intervention of the prosecutor as the guardian of the public interest in the stage of transfer of property is mandatory. In addition, in the process of acquiring property in Iran, unlike in France, right holders do not have the opportunity to object or request an appeal regarding the method of approving the plan and its content.

Keywords: challenges, expropriation, property rights, public interest, justice.

1-ph.D student of public law ,Faculty of Theology and Political Science, Islamic Azad University
Tabriz, Iran (Corresponding Author) masoud.lalisarabi@gmail.com

2-Assistant Professor, University of Tabriz

m.mazhari@tabrizu.ac.ir

3-Assistant Professor of Law, Urmia Branch, Islamic Azad University, Urmia, Iran

hajipour62@yahoo.com