

تفکیک قلمرو نظام مالکیت خصوصی و عمومی در معادن نفت و گاز از منظر حقوق اداری اموال و مبانی فقهی

شمسی فشخورانی^۱، طاهره سلیمی^۲، طاهره سادات نعیمی^۳

چکیده

مالکیت به معنای نسبت میان مالک و مملوک یا سلطه مالک بر مملوک در قالب نظام خصوصی و عمومی در حیطه انفال و منابع نفت و گاز از کاربردهای قابل توجه برای حفظ منابع و تأمین منافع عامه و شهروندان کشورهاست که به لحاظ ماهوی به شکل حقیقی و اعتباری در قالب بندی‌های عمومی، خصوصی و دولتی قابل تصور است. یکی از انواع مهم معادن، معادن نفت و گاز است که در خصوص مالکیت بر آن‌ها از جنبه عمومی و خصوصی، نظریه‌های مختلفی در فقه و نیز قوانین و دکترین حقوقی ارائه شده است. پژوهش حاضر با بررسی اسناد و مدارک فقهی و حقوقی به تبیین ساختاری نظام مالکیت خصوصی و عمومی در قالب معادن نفت و گاز بر اساس مبانی فقهی و حقوقی می‌پردازد. نتایج این پژوهش نشان می‌دهد که رویکرد فقهی و حتی قوانین در بدو امر، ترجیح مالکیت خصوصی بر عمومی است و با گذر زمان و تبدیل نفت و گاز به عنوان یکی از ثروت‌های ملی، مالکیت عمومی نسبت به آن‌ها حاکمیت دارد. از جنبه حقوق اداری و به ویژه حقوق اموال، معادن نفت و گاز جزء اموال عمومی محسوب می‌شوند و دولت نسبت به آن‌ها مالکیت دارد. در تعیین قواعد حاکم بر ثروت‌های عمومی می‌توان به نگرش فقیهان در تعیین ماهیت رابطه حکومت اسلامی و انفال توجه کرد. به طور کلی، رویکرد فقیهان در تعیین ماهیت رابطه حکومت اسلامی و انفال را می‌توان در مواردی از قبیل اولویت ذاتی یا مالکیت حقیقی شخص امام و اولویت نسبت تصرف امام قرار داد. روش تحقیق در این پژوهش از نوع توصیفی-تحلیلی است و در گردآوری منابع از روش کتاب‌خانه‌ای استفاده شده است.

واژگان کلیدی: مالکیت نفت و گاز، انفال، مالکیت عمومی، مالکیت دولتی، اصل ۴۵ قانون اساسی، حقوق اموال، حقوق اداری.

۱. دانشجوی دکتری گروه فقه و حقوق اسلامی، واحد یادگار امام خمینی (ره) شهری، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران، ایمیل: Fashkhorani22@yahoo.com

۲. استادیار گروه فقه و حقوق اسلامی، واحد یادگار امام خمینی (ره) شهری، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران، نویسنده مسئول. ایمیل: t.salimi313@yahoo.com

۳. استادیار گروه فقه و حقوق اسلامی، واحد اسلامشهر، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران، ایمیل: tsnaimi@gmail.com

مقدمه

سرمایه‌هایی مانند معادن زمینه‌های رشد و توسعه کشور را پدید می‌آورند. معادن قابلیت تنوع و تکثیر رو به رشد را در نفس تنظیم‌بندی و تقسیم‌بندی بین افراد یک کشور دارند. برای تدقیق در تنوع‌پذیری معادن نفت و گاز در حقوق موضوعه ایران به لحاظ تاریخی می‌توان گفت که در کشورهای اسلامی، منابع نفتی که در اراضی مباحه بیابان‌ها و کوهساران واقع بود، از طریق اقطاع واگذار می‌شد و عوایدی نصیب دیوان می‌گردید.

از سوی دیگر، به لحاظ فقهی و در قالب موضوعات مالی فقهی، «انفال و فیء» به عنوان دو منبع مالی حکومت اسلامی معرفی شده است. مصادیق انفال از جمله معادن زیرزمینی، منبع عمده درآمد است^۱ و امروزه، رقمی کلان از بودجه کل ایران را درآمد حاصل از فروش نفت تشکیل می‌دهد. مالکیت نفت، یکی از پراهمیت‌ترین مؤلفه‌های تعیین‌کننده در شیوه استفاده و بهره‌وری از این ثروت ملی است. از سوی دیگر، کشورهای مختلف، شیوه‌های متنوعی برای به‌کارگیری بهینه این منبع ملی و شیوه مالکیت آن در پیش گرفته‌اند. برخی از کشورها، نوع مالکیت نفت را بر پایه مالکیت زمین می‌دانند. از سوی دیگر، برخی از دیگر دولت‌ها، نفت را وابسته به حکمرانان جامعه می‌شمارند. برخی دیگر نیز نفت را ورای مالکیت هیئت حاکمه و متعلق به آحاد جامعه یعنی جزو اموال عمومی یا بیت‌المال می‌پندارند.

تاریخ نفت که یکی از مهم‌ترین حامل‌های انرژی است، از زمان کشف آن (کشف تجاری از طریق حفاری)، در ۱۵۰ سال پیش در پنسیلوانیای امریکا تا امروز، فراز و فرودهای فراوانی داشته است. این کالای معمولی اقتصادی در کم‌ترین زمان ممکن به کالای مهم و با ارزش اقتصادی تبدیل شد و به دلیل نقش بی‌بدیل آن در صنعت و تأمین انرژی جنبه سیاسی یافت و دیرزمانی است که از دید سیاستمداران به عنوان کالایی راهبردی و امنیتی مطرح است.^۲

۱. طوسی، ابوجعفر، تهذیب الاحکام (جلدهای ۳، ۴ و ۹)، تهران: دار الکتب الاسلامیه، ۱۴۰۷، ص ۳۲؛ عاملی، زین‌الدین بن علی (شهید ثانی)، مسالک الافهام الی تنقیح شرائع اسلام (جلد ۱ و ۱۲)، قم: مؤسسه المعارف الاسلامی، ۱۴۱۳، ص ۱۰۰.

۲. کاشانی، جواد، «وضعیت حقوقی منابع نفت و گاز واقع در مرز بین کشورها»، مجله حقوقی بین‌المللی، ۱۳۸۷، سال بیست و پنجم، شماره ۳۹، ص ۱۶۶.

برابر اصل ۴۵ قانون اساسی، معادن جزء انفال و ثروت‌های عمومی شمرده شده‌اند. مشهور فقیهان مانند شهید اول و ثانی عقیده بر مباح بودن معادن و عدم شمول انفال دارند. برابر این عقیده، معادن ظاهری قابل تملک خصوصی نیستند و هر کس می‌تواند به قدر حاجت خود از آن‌ها بهره‌برداری کند. با بررسی این قول مشهور، خود معدن ظاهری قابل تملک نیست و حیازت از آن حتی افزون بر نیاز شخصی، تملک محسوب می‌شود و حیازت‌کننده می‌تواند آن را در معرض بیع و شراء قرار دهد. با این حال، در خصوص معادن باطنی، با تملک زمین سطح آن یا حفاری، تملک محقق می‌شود و حفاری اگر به مرحله استخراج برسد، احیا و گرنه تحجیر محسوب می‌شود.^۱

حق مالکیت، یکی از برترین حقوقی است که یک شهروند دارد. مالکیت، تسلط بر یک مال است. از میان موضوعات مورد مالکیت، مالکیت بر منابع نفتی در درجه اول قرار می‌گیرد. اصل ۴۵ قانون اساسی و نیز قوانین نفتی، بر مالکیت ملت بر منابع تأکید داشته و آن‌ها را به عنوان انفال در اختیار ولی فقیه قرار داده‌اند. ولی فقیه این این وظیفه را تنفیذ کرده است و دولت به عنوان نماینده مردم، اجازه مدیریت و بهره‌برداری از آن را دارد.^۲ مالکیت عمومی نسبت به منابع نفت و گاز و تعلق این ثروت به عموم مردم یک کشور، منجر به آثار حقوقی اختصاصی شده است. اصل حاکمیت ملی بر منابع طبیعی، یکی از آثار مالکیت عمومی نسبت به منابع طبیعی نفت و گاز است.^۳ با عنایت به اهمیت اقتصادی در سیستم اداره کل کشور و میزان وابستگی اقتصادی یک کشور و یک سیستم حکومتی به سرمایه‌های مهم مانند انفال که معادن و گازها نیز از زیرمجموعه‌های آن محسوب می‌شوند، می‌توان بر این نکته تأکید ویژه ورزید که پژوهش‌های مرتبط با ساختار اداره این منابع و تبیین و تحلیل نوع نظام مالکیتی برای نفت و گاز به دلیل استراتژیک بودن این اموال اهمیت و ضرورتی انکارناپذیر دارد. درباره مسئله پژوهش حاضر، هیچ کتاب یا مقاله مستقلی تألیف نشده، ولی در مورد موضوعات مرتبط با مسئله حاضر، کتاب‌ها و مقاله‌هایی تألیف شده است که برخی از مهم‌ترین مورد‌ها را برمی‌شماریم.

۱. کنعانی، محمدطاهر، «حق بهره‌برداری از معادن»، فصل‌نامه حقوق، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، ۱۳۸۹، شماره ۳، ص ۲۷۹.

۲. بثری، سید محمدعلی و سینا رازقیان، «ترابط حقوق شهروندی و مبانی آن با حقوق نفت و گاز در ایران»، فصل‌نامه حقوق اسلامی، ۱۳۹۷، سال یازدهم، شماره ۵۸، ص ۱۴۲.

۳. شیروی، عبدالحسین، حقوق نفت و گاز، تهران: میزان، چاپ اول، ۱۳۹۳، ص ۱۷۲.

مسعود امانی و محسن اسماعیلی در پژوهش «مطالعه تطبیقی مالکیت نفت و گاز در نظام‌های ملی و حقوق بین‌الملل» به روند مالکیت برخی از کشورها و پی بردن آن‌ها به نقصان نظام حقوق حاکمیتی پرداخته‌اند که در واقع، چیزی جز اراده حاکمیت نیست. آنان به لزوم پرداخت غرامت مناسب با مالکیت بر اساس رعایت ضوابط حقوق بین‌الملل و قوانین دولتی اشاره کرده‌اند که حق مالکیت خود را اعمال کرده است.

محمد مؤمن قمی در پژوهش «ولی امر و مالکیت اموال عمومی و مالکیت انفال»، برای اثبات مالکیت ولی امر بر انفال به آیه اول سوره انفال و آیات هفتم و هشتم سوره حشر و برخی از روایات استدلال می‌کند و به این نتیجه می‌رسد که تمامی انفال متعلق به پیامبر است و بعد از او به امام یعنی نایب او خواهد رسید.

میرشهبیز شافع در پژوهش «مالکیت خصوصی بر منابع نفت و گاز در حقوق ایالات متحده آمریکا» بر این نکته تأکید کرده است که مالکیت خصوصی بر منابع هیدروکربنی در سیستم حقوقی ایالات متحده آمریکا از همان ابتدای استخراج این منابع پذیرفته شد و شیوه مالکیت آن را بررسی کرده است.

قاسم خادم رضوی و پوریا راستگو در پژوهش «رابطه مالکیت خصوصی بر منابع نفتی در فقه امامیه و حقوق آمریکا» به تحلیل رژیم مالکیت بر نفت و گاز و پذیرش نظریه‌های موجود در این خصوص و اهمیت آن به لحاظ آثار مترتب بر آن پرداخته‌اند. نظریه‌های موجود را در مقایسه با نظریه نظام مالکیت خصوصی و پذیرش آن بررسی کرده‌اند.

با این حال، چون هیچ یک از پژوهش‌های یادشده به مباحث مربوط به نظام مالکیتی نفت و گاز و تحلیل و تبیین رژیم فقهی انفال در معادن و آثار و توابع آن به صورت تفصیلی و تحلیلی نپرداخته‌اند، تحقیق حاضر به عنوان یکی از نخستین تحقیقات درباره این موضوع می‌تواند برای پژوهش در مورد این مسئله و ارائه راهکارهایی مفید گام بردارد.

محدوده پژوهش حاضر، بررسی پدیدارشناسی نظام مالکیت خصوصی و عمومی در معادن نفت و گاز با تأکید بر مبانی فقهی و حقوقی درباره این موضوع است. پرسش اصلی پژوهش، بررسی نوع مالکیت دولت نسبت به معادن نفت و گاز و تحلیل رابطه مالکیت دولت با این موارد است. بنا بر این، ضمن پردازش پیشینه پژوهش به مهم‌ترین خاستگاه‌های نظام‌مندی مالکیت در معادن نفت

و گاز و تبیین بافتی مالکیت‌های دولتی و عمومی به اولویت‌گذاری مالکیت بر انفال در حیطه‌های ذاتی، نسبی و حکومتی به پدیداری نظام یادشده در این سرمایه‌ها می‌پردازد. روش تحقیق از نوع توصیفی-تحلیلی است و در گردآوری منابع از روش کتاب‌خانه‌ای استفاده شده است.

گفتار اول: تاریخچه فقهی و حقوقی مالکیت معادن نفت و گاز

در خصوص مالکیت خصوصی یا عمومی بر منابع نفت و گاز، نظریه‌های مختلفی در فقه ارائه شده است و این موضوع در حقوق موضوعه نیز تغییرات و تحولاتی را از دوره قاجار تا کنون پشت سر گذرانده است که در این گفتار بررسی می‌کنیم.

بند اول: تحولات فقهی درباره مالکیت نفت و گاز

قول فقیهان مبنی بر این که معادن جزء انفال است، قوی‌تر است. علاوه بر ادله‌ای که قائلین به این قول ارائه کرده‌اند، باید گفت از چون معادن ارزش و منافع فراوانی دارند، با قواعد و هدف اسلام سازگاری ندارد که این منابع به آسانی و بدون هیچ سازوکاری به ملکیت خصوصی درآیند. وقتی خداوند، فیء را از تصرف مردم خارج می‌کند و به پیامبرش می‌دهد، چگونه ممکن است اختیار این اموال را به آسانی به مردم بدهد تا هرگونه خواستند در آن تصرف کنند. امام خمینی در «تحریر الوسیله»، قائل به تبعیت مالکیت معادن از مالکیت اراضی یا همان قول دوم شده است. با این حال، در پاسخ به سؤال شورای نگهبان، قول انفال بودن معادن را اختیار می‌کند و در پاسخ به استفتای شورای نگهبان در مورد مالکیت استخراج معادن می‌نویسد: «اصل مسئله تبعیت اعماق زمین و نیز هوا نسبت به املاک شخصی تا حدود احتیاجات عرفی است»^۱.

در فقه شیعه، نظریه‌های گوناگونی در زمینه مالکیت منابع معدنی مطرح شده است که در چهار گروه قابل دسته‌بندی است. از منظر گروهی از فقیهان، مالکیت منابع معدنی، تابع مالکیت زمین است و صاحب زمین حق بهره‌برداری از آن‌ها را دارد. گروه دوم بر این باورند که معادن به طور مطلق در شمار مشترکات عامه هستند که عموم جامعه در بهره‌برداری از آن حق مشترک دارند و هر کس به

۱. نیازی، قدرت‌الله و کریم کوخایی‌زاده، «مالکیت معدن از منظر فقهای امامیه با رویکردی بر دیدگاه امام خمینی (ره)»، پژوهش‌نامه متین، ۱۳۹۶، سال نوزدهم، شماره ۷۶، ص ۱۵۶.

قدر نیاز خود، حق دارد از آن‌ها برداشت کند و نمی‌توان آن را به اقطاع واگذار کرد. گروه سوم، معادن را اعم از ظاهری و باطنی، داخل در انفال می‌دانند که ملک امام شمرده می‌شود. البته در خصوص مالکیت امام نسبت به انفال نیز این‌گونه تفسیر شده است که منظور، مالکیت شخصی امام نیست، بلکه این مالکیت، قائم به منصب امامت است. گروه چهارم در خصوص مالکیت معادن، قائل به تفکیک میان معادن ظاهری و باطنی شده‌اند، با این توضیح که معادن ظاهری جزء مشترکات عامه هستند، اما معادن باطنی جزء انفال^۱.

در فقه امامیه، مالکیت خصوصی بر معادن به صورت نظریه‌ای مستقل بیان نشده است، بلکه از نظریه تفصیل و به نحو روشن‌تر از آن، قسمتی از نظریه تفصیل که مقرر می‌دارد اگر معادن در ملک شخصی واقع شده باشند، معدن، ملک صاحب زمین است، استنباط می‌شود. مطابق این نظریه، معادنی که در زمین‌های شخصی واقع شده‌اند، بالتبع در ملکیت صاحب زمین قرار می‌گیرد. بنا بر این، همه مسلمانان می‌توانند از این معادن برداشت کنند. بنا بر آن چه بیان شد، نظریه مالکیت خصوصی بر منابع نفتی به عنوان مصداقی از معادن باطنی در فقه امامیه شناسایی شده است و عده‌ای از این فقیهان مانند سیدمحمدکاظم طباطبایی یزدی به این مالکیت خصوصی اشاره کرده‌اند. وی در تبیین رابطه مالکیت خصوصی می‌نویسد: «اگر معدن در زمینی باشد که مالک دارد، پس معدن برای مالک آن زمین می‌باشد»^۲.

بند دوم: تحولات قانونی مالکیت نفت و گاز از دوره قاجار تا دوره معاصر

کشورها طبق نظام سیاسی و اقتصادی خود، قوانین و حقوقی را برای شناسایی مالکیت، استخراج، بهره‌برداری و فروش منابع نفت و گاز وضع و طبق آن عمل می‌کنند. شکل‌گیری حقوق نفت در ایران با اعطای امتیازنامه‌ها آغاز شد. اولین قراردادی که از اعطای امتیاز نفت نام برده، امتیازنامه ۱۸۴۶ به نام توری از اتباع انگلستان است و پس از آن، در دوره قاجار، اعطای این امتیازنامه‌ها ادامه یافت.^۳

۱. بهمنی، محمدعلی و محمدآرین، «مالکیت عمومی بر منابع نفتی و تأثیر آن بر انتخاب الگوی قراردادی در حوزه بالادستی صنعت نفت و گاز»، مطالعات حقوق انرژی، ۱۳۹۷، دوره چهارم، شماره ۱، ص ۹.

۲. خادم رضوی، قاسم و پوریا راست‌گو خیابوی، «رابطه مالکیت خصوصی بر منابع نفتی در فقه امامیه و حقوق امریکا»، پژوهش‌های حقوقی، ۱۳۹۹، شماره ۴۴، ص ۲۷۸.

۳. پاک‌دامن، رضا، حقوق نفت ایران، تهران: خرسندی، چاپ اول، ۱۳۹۴، ص ۶۷.

از این امتیازنامه‌ها استنباط می‌شود که در ایران، مالکیت خصوصی بر معادن وجود داشته، ولی معادنی که در زمین‌های بلاصاحب و موات قرار داشتند و منابع نفت، در اختیار دولت بودند و پادشاه به صورت مستقیم یا با نمایندگی از طرف دولت شاهنشاهی در آن دخل و تصرف می‌کرد. نخستین اقدام مجلس شورای ملی بعد از لغو امتیاز داری، وضع قانون «ممنوعیت دولت از مذاکره و عقد قرارداد راجع به امتیاز نفت با خارجی» بود که در ۱۱ آذر ۱۳۲۳ به تصویب رسید و ۳ سال بعد در ۲۹ مهر ۱۳۲۶، در مصوبه‌ای، واگذاری هر نوع امتیاز استخراج نفت و مشتقات آن‌ها به خارجی‌ها و ایجاد هر نوع شرکت برای این منظور را مطلقاً ممنوع اعلام کرد. این قانون، نقطه شروع ملی شدن نفت در مجلس چهاردهم و پایه مالکیت دولتی شد که تمام اختیارات منابع نفت بر عهده دولت گذاشته شود.

پس از ملی شدن صنعت نفت، با کودتای ۲۸ مرداد ۱۳۳۲، صنعت نفت در بلا تکلیفی قرار گرفت تا این‌که اولین قانون مستقل در زمینه نفت، تصویب قانون تفحص و اکتشاف و استخراج نفت در سراسر کشور و فلات قاره در تیر ۱۳۳۶ توسط مجلس شورای ملی بود. نظام قانونی ایران در سال ۱۳۳۶، شاهد پیدایش نخستین قانون نفت بود، ولی این قانون هیچ‌گونه مقرره‌ای در زمینه مالکیت منابع نفتی نداشت. ضعف موجود در این قانون در سال ۱۳۵۳ جبران گردید و به موجب بند یک ماده ۳ قانون نفت مصوب ۱۳۵۳، سرانجام مالکیت عمومی بر منابع نفتی ایران به رسمیت شناخته شد.^۱ قانون نفت مصوب ۱۳۵۳، قانونی منضبط و جامع است و در بند ۱ از ماده ۳ و ماده ۱۹ این قانون آمده است: «منابع نفتی و صنعت نفت ایران، ملی است و اعمال حق مالکیت ملت ایران نسبت به منابع نفتی ایران در زمینه اکتشاف، توسعه، تولید، بهره‌برداری و پخش نفت در سراسر کشور و فلات قاره منحصرأً به عهده شرکت ملی نفت ایران است».^۲

در سه اصل از اصول قانون اساسی، مقرراتی در خصوص معادن وضع شده است که شامل معادن نفت نیز می‌شود. بر اساس اصل ۴۴ قانون اساسی، مالکیت معادن بزرگ، از جمله معادن نفت و گاز تحت شمول بخش دولتی و به صورت مالکیت عمومی و در اختیار دولت است. از این اصول استنباط می‌شود که منابع نفتی متعلق به عموم مردم و در مالکیت عموم است، ولی پس

۱. بهمنی و آرین، پیشین، ص ۱۳.

۲. صانعی سبزواری، مهدی، «ولایت و مالکیت بر منابع نفت و گاز از دیدگاه فقه و حقوق با تأکید بر قوانین جمهوری اسلامی ایران»، مجله گفت‌وگو، ۱۳۹۸، سال سوم، شماره ۵، ص ۸۴.

از استخراج و به اصطلاح در سرچاه، در شمار اموال عمومی دولتی است. مفاد مندرج در قانون اساسی، در قانون نفت مصوب ۱۳۶۶ تکرار شد، ولی آثار این تغییر ماهیت قانونی در رویه‌های بعدی چندان نمود محسوسی نداشت؛ زیرا در صورتی که این منابع جزء انفال باشد، به نیابت از امام در اختیار ولی فقیه است. این در حالی است که بعد از انقلاب و حتی بعد از تصویب قانون سال ۱۳۶۶، درآمدهای نفتی باز هم به حساب درآمدهای عمومی دولت واریز شد و به نظر می‌رسد شیوه فعلی برداشت از مخازن نفتی و نگاه درآمدی به آن در هیچ جای فقه اسلامی سابقه ندارد.^۱ با توجه به مفاد اصل ۴۵ قانون اساسی و ماده ۲ قانون نفت می‌توان گفت که نظام مالکیت عمومی بر منابع نفتی که به موجب قانون نفت سال ۱۳۵۳ در صنعت نفت ایران نمود یافته بود، بعد از انقلاب اسلامی نیز تاکنون تداوم داشته، با این تفاوت که مالکیت عمومی بعد از انقلاب در لباس فقهی در صنعت نفت اعمال شده است.^۲

در قانون نفت سال ۱۳۹۱ نیز منابع نفتی جزء انفال و ثروت‌های عمومی بیان شده و اعمال حق مالکیت و حاکمیت بر منابع به نمایندگی از حکومت اسلامی بر عهده وزارت نفت است و برای نظارت بر اعمال حق حاکمیت، هیئت نظارت بر منابع نفتی بر اساس ماده ۳ این قانون تشکیل خواهد شد. بنا بر این، در نظام حقوقی ایران، اولاً مخازن نفت و گاز از اموال عمومی است. ثانیاً دولت هیچ گونه حق مالکیتی بر این اموال ندارد. ثالثاً دولت صرفاً متصدی اداره این اموال است. رابعاً این اموال قابل تملک خصوصی نیست.^۳

گفتار دوم: خاستگاه‌های نظام‌مندی مالکیت در معادن نفت و گاز

خاستگاه به معنای مجموعه‌ای است که اسباب پدیداری نظام مالکیت در معادن نفت و گاز می‌شوند و در سه حیطه خصوصی، عمومی و دولتی ساختار می‌یابند. تفصیل هر یک از این موارد و در نتیجه، کاربست آن در معادن نفت و گاز بر اساس مبانی فقهی و حقوقی در این موارد نمود می‌یابد:

۱. صانعی، پیشین، ص ۸۷.

۲. بهمنی و آرین، پیشین، ص ۱۳.

۳. موسی‌زاده، ابراهیم و نسیم برخی، «بررسی تطبیقی مالکیت معادن نفت و گاز در ایران و کشورهای حوزه نفتا»، مطالعات حقوق انرژی، ۱۳۹۹، دوره ششم، شماره ۱، ص ۲۲۰.

بند اول: مالکیت خصوصی

به لحاظ پذیرش یک مقوله قابل اجرا در قالب یک سیستم منظم، مقوله مالکیت خصوصی در نظام اقتصاد اسلامی چنان مورد توجه و احترام قرار گرفته که در قرآن کریم، حکم بریدن دست سارق یعنی متجاوز به حریم این نوع مالکیت صادر شده است؛^۱ یعنی کسی که با بی‌احترامی به حق مالکیت به تصرف در شیء اقدام کرده است، مجازات می‌شود. از سوی دیگر، لجام‌گسیختگی این مالکیت سبب طغیان و سرکشی فرد^۲ و نیز فقر و اختلاف طبقاتی شدید می‌گردد.

در حقیقت، نظام‌هایی که مالکیت خصوصی در منابع نفت را نمی‌پذیرند، به دو گروه تقسیم می‌شوند. گروه اول، کشورهایی هستند که به طور سنتی، این منابع را متعلق به حاکم یا پادشاه کشور می‌دانستند و در جهان امروز، آن را متعلق به دولت یا هیئت حاکمه می‌دانند. در این کشورها، دولت به عنوان مالک می‌تواند این منابع را به افراد دیگر واگذار کند یا حق بهره‌برداری از آن را به موجب پروانه، امتیازنامه یا قرارداد به دیگران بدهد. گروه دوم، کشورهایی هستند که منابع نفت را متعلق به ملت می‌شمارند و مالکیت خصوصی یا دولتی را نسبت به نفت درجا منتفی می‌دانند. در این نظام‌ها، دولت، شرایط بهره‌برداری از این منابع را مشخص می‌کند و منابع نفت پس از برداشت به ملکیت افراد درخواهد آمد. به طور کلی، می‌توان گفت که در هر دو دسته از این کشورها، افراد نمی‌توانند رأساً نسبت به بهره‌برداری از منابع نفت اقدام کنند و برای این کار حتماً باید از پیش مجوز بگیرند.^۳

بند دوم: مالکیت عمومی

مالکیت عمومی، مخصوص اموالی است که هیچ فرد خاصی، مالک آن‌ها نیست تا بتواند به صورت دل‌خواه در آن تصرف کند، بلکه ملک همه مسلمانان است؛ خواه آنان که در قید حیاتند و خواه آنان که هنوز به دنیا نیامده‌اند.^۴ در مالکیت عمومی، اجازه تصرف و بهره‌برداری عموم مردم (اعم از مسلمان و غیر مسلمان که تابعیت دولت اسلامی را دارند) در ثروت‌های عمومی با نظارت مستقیم دولت است.

۱. مائده: ۲۸.

۲. علق: ۶.

۳. همان، ص ۲۱۵.

۴. حقانی زنجانی، حسین، تحقیقی درباره انفال یا ثروت‌های عمومی، تهران: معاونت پژوهشی دانشگاه الزهراء، ۱۳۷۴، ص ۳۴.

به همین سبب، تحت نظارت ولی امر مسلمانان قرار می‌گیرد تا به گونه‌ای مناسب به افراد، واگذار شود و درآمد حاصل از آن‌ها به صورت ملک عموم مسلمانان، در راه‌هایی صرف گردد که نفع آن، عاید عموم مسلمانان شود. یکی از فلسفه‌های وجودی که برای این نوع مالکیت مطرح شده، احترام به مصالح آیندگان است؛ زیرا اگر ملکی جزء اموال عمومی باشد، دغدغه این‌که مسلمانان آینده نیز در آن سهیم هستند، مالک را به استفاده از ملک به اندازه رفع نیاز و نگه‌داری از آن برای آیندگان ملزم می‌کند.^۱

بند سوم: مالکیت دولتی

مقصود از «مالکیت دولتی»، «مالکیت حکومت اسلامی» با «مالکیت امام» است. در حقیقت، این نوع مالکیت به نوعی مالکیت منصب امامت و رهبر امت اسلامی است که شامل مالکیت شخص امام نمی‌گردد؛ چون این نوع مالکیت از امامی به امام دیگر منتقل می‌شود، نه به وارثان او. از دیدگاه اسلام، در رأس دولت، شخصیت امام معصوم یا ولی فقیه قرار می‌گیرد.^۲

با توجه به ریشه لغوی کلمه «انفال» (به معنای زیادی هر چیزی) و کلمه «فیء» (به معنای بازگشت) می‌توان استنباط کرد که انفال از آن رو شامل این اموال می‌شود که مازاد بر حقوق فردی مسلمانان است و دست تصرف افراد از آن به دور و کوتاه است و باید در اختیار مقام امامت و رهبری قرار گیرد. از آن رو که ناروا در تصرف دیگران قرار گرفته است و باید به موضع اصلی و ذاتی خویش بازگردد، «فیء» نام گرفته است.^۳

شأن نزول «آیه انفال» و «آیه فیء»، دلالت این آیات را بر مالکیت رسول به صورت مالکیت دولتی تأیید می‌کند. پس می‌توان بر این نکته تأکید ورزید که انفال شامل زمین‌های موات، جنگل‌ها، مراتع، غنایم جنگی، مالیات‌ها و درآمدهای ناشی از اموال و مؤسسه‌های دولتی است. مالکیت دولت بر این امور سبب جلوگیری از نزاع‌های اجتماعی و انحصار قشر ثروتمند می‌شود. دولت با در اختیار داشتن این گونه ثروت‌ها می‌تواند قشر محروم جامعه را برخوردار سازد و آن‌ها را به سطح متوسط برساند.

۱. آفانظری، حسن، مبنای اقتصاد اسلامی، تهران: سمت و دفتر همکاری حوزه و دانشگاه، چاپ اول، ۱۳۷۲، ص ۱۰۹.

۲. سبحانی، جعفر، محاضرات فی الالهیات (جلد ۲)، قم: مؤسسه النشر الاسلامی، ۱۴۱۴، ص ۵۱.

۳. موسوی خامنه‌ای، سید علی، بیانات در اجتماع مردم بجنورد، تهران: پایگاه دفتر حفظ و نشر آثار حضرت آیت‌الله خامنه‌ای، ۱۳۹۱، ص ۴۲.

بند چهارم: تبیین مالکیت دولتی و تطبیق آن با نظام مالکیت اسلامی

در مالکیت دولتی، مالک، دولت است و با توجه به عنوان اعتباری که دارد، دارای حق تصرف است، اما در مالکیت عمومی، مردم، مالک هستند و دولت از سوی آن‌ها جانشینی و نیابت دارد که با توجه به مصلحت عمومی در آن تصرف کند. البته در این عرصه، وظایفی برای دولت معین شده است. این مالکیت به گونه‌ای نیست که قابل تفکیک باشد و هر کسی بتواند سهم خویش را جدا کند. یکی دیگر از تفاوت‌های بین این دو مالکیت آن است که در مالکیت عمومی، درآمدهای ایجادشده از ثروت‌ها باید به وسیله دولت یا ولی امر، به مصارف جمعی مثل ساختمان بیمارستان، راه، پل و نظیر آن برسد.^۱ هم‌چنین به جز موارد استثنایی که توازن جامعه ایجاد می‌کند، نمی‌توان آن را برای تأمین نیازهای گروه خاصی از اجتماع، به صورت کمک نقدی اختصاص داد. این در حالی است که ثروت‌های دولتی، افزون بر آن که می‌تواند به مصارف عمومی برسد، برای کمک به گروه‌های اجتماعی قابل مصرف است.^۲

تئوری مصلحت حیات جمعی یا مصلحت مردم که مصلحت عمومی را منفعت همگانی و مشترک تمام اعضای جامعه می‌داند در میان متفکران شیعی از اقبال ویژه‌ای برخوردار است. بر اساس این دیدگاه، حاکم باید منفعت مردم را معیار و ملاک قرار دهد و بر مبنای مصلحت آنان عمل نماید.^۳

درباره مقایسه مالکیت عمومی و دولتی با مالکیت خصوصی نیز باید گفت در نظام اقتصاد اسلامی، منشأ مالکیت به مالکیت تکوینی پروردگار بازمی‌گردد و یکی از مظاهر مالکیت تکوینی پروردگار، مالکیت اعتباری یا تشریعی اوست. ارتباط تنگاتنگ بین مالکیت حقیقی تکوینی پروردگار و مالکیت تشریعی خداوند اقتضا می‌کند که مالکیت تشریعی وی نیز مطلق و مستقل باشد؛ یعنی خداوند در جعل و وضع مالکیت اعتباری، اولی و احق است. به همین سبب، فردی که به توحید اعتقاد دارد، لزوماً با قبول سلطه و مالکیت تکوینی و تشریعی خداوند، تمام اعتبارات وضع شده از

۱. آقانظری، پیشین، ص ۱۱۵.

۲. صدر، سید محمدباقر، اقتصادنا، قم: دفتر تبلیغات اسلامی، ۱۴۱۷، ص ۲۵۹.

۳. بالوی، مهدی و همکاران، حکم حکومتی و مصلحت عمومی، فصلنامه پژوهش‌های نوین حقوق اداری، سال دوم، شماره دوم، ۱۳۹۹، ص ۵۶.

سوی وی یعنی احکام و قوانین شرعی را می پذیرد و او را در حوزه اعتباریات، ذی حق می داند.

درباره جایگاه مالکیت عمومی و دولتی در جهان بینی اسلامی می توان گفت که این نوع جایگاه، زمانی آشکارتر می شود که به نظریه قرآنی «استخلاف انسان» توجه شود. استخلاف به لحاظ لغوی یعنی جانشینی انسان در تصرفی که نسبت به مخلوقات و هستی در کره زمین دارد. استخلاف انسان بر روی زمین و تفویض مالکیت عین یا منفعت موجود در آن به وی، در شکل ها و ساختارهای گوناگون انجام می شود. یکی از آن ساختارها و حیطه ها، واگذار کردن ثروت های طبیعی و غیر آن به مقام ولایت و سلسله مراتب نزولی ولایت تشریحی برای صرف در مصالح و منافع عموم مردم است. پیامبر یا امام معصوم که مصداق اتم و اکمل جانشینی پروردگارند، این شایستگی را دارند که تصرف این اموال را برای کسب مصالح عمومی هدایت کنند.

گفتار سوم: تبیین نظام حقوقی حاکم بر معادن نفت و گاز از نظر حقوق اموال

با عنایت به این که معادن نفت و گاز در حقیقت، مال هستند، تشخیص نوع مالکیت این اموال برای شناسایی نظام حقوقی حاکم بر آن ها اهمیت دارد. پس ابتدا به تعریف اموال عمومی و سپس تبیین نظام حقوقی حاکم بر معادن نفت و گاز از نظر حقوق اموال می پردازیم.

بند اول: تعریف اموال عمومی

اموال عمومی در حقوق اداری به مجموعه اموال دولت و دیگر اشخاص عمومی اطلاق می شود. در این مجموعه اموال با دو دسته اموال «ملی و اختصاصی» با قواعد و ضوابط خاص مواجه هستیم که در اختیار اشخاص عمومی هستند. نظام حقوقی حاکم و دادگاه های صالح در زمینه هر کدام از این اموال متفاوت است. دسته اول، تابع قواعد حقوق عمومی و اختلافات مربوط به آن در صلاحیت دادگاه های اداری است، در حالی که قواعد حقوق خصوصی بر اموال دسته دوم حاکم است و دادگاه های عمومی به اختلافات آن رسیدگی می کنند.^۱

در واقع، اشخاص عمومی در زمینه اموال در موضع برتر قرار دارند. حال آن که دسته دوم اموال مانند دیگر اشخاص خصوصی تابع قواعد مالکیت مدنی است. دسته اول که عمدتاً اموال طبیعی

۱. جلالی، محمد و حامد کرمی، «تمایز میان اموال اشخاص عمومی در حقوق فرانسه»، حقوق تطبیقی دانشگاه تهران،

۱۳۹۳، دوره پنجم، شماره ۲، ص ۳۹.

و زیرساخت‌ها و ابنیه عمومی را شامل می‌شود، نیازمند حمایت ویژه قواعد حقوق عمومی و تحت سلطه اشخاص عمومی هستند.

در حقوق ایران از دو اصطلاح «اموال عمومی و اموال دولتی» به عنوان برابرنهاد استفاده شده است. به این ترتیب، اموال عمومی، اموالی است که عموم مردم از آن استفاده می‌کنند. اموال دولتی، اموالی است که در اختیار دولت قرار دارد. به نظر می‌رسد این معادل سازی صحیح نباشد؛ چون هنگام صحبت از اموال اشخاص عمومی، اصطلاح «اموال دولتی» برای اشخاص عمومی غیر از دولت (مانند مؤسسات عمومی غیر دولتی)، صحیح و دقیق نیست. البته در برخی از آثار حقوقی و نیز قانون آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها، مصوب ۱۳۴۶، از اصطلاح «اموال عمومی و اموال اختصاصی» استفاده شده که در حقوق ایران قابل قبول است.^۱

یکی از ویژگی‌های مال، قابل تملک بودن آن است. به عبارتی دیگر، اشخاص می‌توانند اموال را از طریق قانونی تملک کنند و پس از تملک مطابق ماده ۳۰ قانون مدنی، مالک حق هرگونه تصرفی را دارد. در مقابل مالکیت اشخاص حقیقی، دولت‌ها نیز می‌توانند به اعتبار شخصیت مستقل و حقوقی خویش به تملک اموال اقدام کنند و این تملک اصولاً دارای همان آثاری است که اموال تحت مالکیت اشخاص حقیقی دارند.

برای تشخیص اموال عمومی، معیارهایی ارائه شده است که یکی از آن‌ها، معیار «اختصاص مال برای استفاده عموم» است. تخصیص شیء برای استفاده عموم یا اختصاص یافتن به منافع جمعی موجب می‌شود که مال در زمره اموال قرار گیرد. نحوه تخصیص در اموال مختلف، متفاوت است. در اموال عمومی، دولت، اموال خود را به نفع مردم اختصاص می‌دهد. تلفیق حق مالکیت دولت و حق انتفاع مردم، مفهومی را ایجاد می‌کند که آن را مالکیت عمومی می‌نامند.^۲

مطابق این نظر، مبادله کالاها و تضمین حقوق اموال و اجرای قرارداد در نظام جمعی و عمومی، بهتر و کاراتر از نظام فردی و خصوصی سازماندهی می‌شود و هزینه‌های معاملات بازار کاهش می‌یابد.^۳

۱. کرمی، حامد و داوود مجبی، «تحلیل اصل ۱۳۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مبتنی بر ماهیت اموال عمومی»، فصل‌نامه دانش حقوق عمومی، ۱۳۹۷، سال هفتم، شماره ۲۲، ص ۱۰۵.

۲. کنعانی، محمدطاهر، تملک اموال عمومی و مباحثات، تهران: میزان، چاپ دوم، ۱۳۹۲، ص ۱۹۱.

۳. طجربلو، رضا، بررسی تئوری‌های حاکم بر مقررات دولتی در حقوق عمومی اقتصادی، فصلنامه پژوهش‌های نوین حقوق

در نظام حقوقی فرانسه به مجموع اموال منقول و غیر منقولی که در اختیار دولت قرار می‌گیرد، اموال در اختیار دولت گفته می‌شود. بخشی از این اموال که به اموال عمومی شهرت یافته، به استفاده عموم یا خدمات عمومی اختصاص می‌یابد و از مقررات حقوق عمومی پیروی می‌کند و بخش دیگری که به آن اموال خصوصی دولت یا اموال دولتی گفته می‌شود، تا حدود زیادی تابع مقررات حقوق خصوصی است.^۱ اموال دولتی، اموالی هستند که در راستای خدمات عمومی به عنوان یک مال، تحت لوای دولت است و قابلیت تملک آن، نه از نظر مدیریتی، بلکه از باب رفع نیاز عمومی است و بیش‌تر به مفهوم حقوق خصوصی مال نزدیک است.^۲

در نظام حقوقی ایران، بر خلاف حقوق فرانسه، در هیچ قانونی، تعریف دقیق و جامعی از اموال عمومی ارائه نشده و رویه قضایی نیز در خصوص تشخیص این اموال ساکت است. با توجه به شفاف نبودن قوانین، نویسندگان حقوقی نیز معیارهایی برای تشخیص اموال عمومی ذکر کرده‌اند. برخی از آن‌ها، معیارهایی چون طریق قانونی (به این مفهوم که قانون، انواع خاصی از اموال را جزء اموال عمومی تلقی کرده باشد)، رجوع به طبیعت ذاتی اموال و معیار عدم تملک خصوصی را بیان کرده‌اند.^۳ این ضابطه در مورد بسیاری از اموال موضوع اصل‌های ۴۴ و ۴۵ قانون اساسی که به طور مستقیم یا با واسطه مورد استفاده عموم نیست، مانند معادن صدق نمی‌کند و باید دید این اموال، عمومی هستند یا دولتی.

در پاسخ می‌توان گفت اصول ۴۴ و ۴۵ قانون اساسی، خود، ضابطه مستقلی برای تفکیک اموال عمومی هستند. در این اصول و قوانین اجرایی این اصول، اموال یادشده در آن‌ها به عنوان مالکیت عمومی توصیف شده‌اند و بنا به حکم صریح قانون باید آن‌ها را جزء اموال عمومی دانست. در مورد اموال موضوع اصل ۴۵ قانون اساسی، ضابطه طبیعت مال نیز صدق می‌کند. پیش از تصویب این

اداری، سال چهارم، شماره ۱۳، ۱۴۰۱، ص ۱۹۹

۱. رضایی‌زاده، محمدجواد و مهدی بابایی، «نظریه مربوط به ماهیت حقوقی اموال»، فصل‌نامه حقوق اداری، ۱۳۹۷، شماره ۱۶، ص ۵.

۲. دشتی، تقی و شهاب حایری اصفهانی، «داوری در دعاوی دولتی با نگاهی تحول‌گرایانه به اصل ۱۳۹ قانون اساسی»، فصل‌نامه پژوهش‌های نوین حقوق اداری، ۱۳۹۹، سال دوم، شماره ۲، ص ۱۴۴.

۳. انصاری، مسعود و محمدعلی طاهری، دانش‌نامه حقوق خصوصی (جلد ۳)، تهران: محراب فکر، ۱۳۸۴، ص ۱۶۵۲.

اصل، این اموال از مباحات بود، ولی در حال حاضر، به دلیل خارج شدن از زمره مباحات، بنا به طبیعتشان باید آن‌ها را جزء اموال عمومی دانست. پس این اموال در زمره مباحات نیستند و قابل تملک خصوصی نخواهند بود.^۱

بند دوم: حاکمیت دولت؛ مبنای مالکیت دولت

با وجود تفاوت رویکردهای اقتصادی در موضوع مالکیت، سخن گفتن از انواع مالکیت، منحصر به نظام اقتصادی و حقوقی خاصی نیست و نمی‌توان به صورت مطلق، نافی وجود مالکیت عمومی یا خصوصی در برخی نظام‌ها شد. آن‌چه گروه‌های ذی‌نفع را در انواع نظام‌های اقتصادی و حقوقی با مشکل مواجه می‌سازد، ابهام و تداخل در عنوان‌های حقوقی مرتبط است، به ویژه اگر این عناوین از یک سو دارای تشابه و از سوی دیگر، واجد نقاط افتراق باشند. مفهوم اموال عمومی از جمله این نمونه‌هاست که ترسیم دایره شمول آن در نظام حقوقی ایران با توجه به دیگر مفاهیم مشابه مانند «اموال دولتی» و «اموال شرکت‌های دولتی» ضروری است. پس از ملی شدن صنعت نفت ایران و حتی قبل از آن، ملی شدن در ذهن دولت مردان و دیگر اقدار جامعه تقریباً مترادف با دولتی شدن تلقی می‌شد. در این میان، حقوق دانان، بیش‌تر ذیل عنوان‌هایی مانند اموال و مالکیت و گاهی در خلال شرح و تفصیل قانون مدنی، موضوعات حقوق اداری و هنگام بررسی اموال عمومی مانند نفت، به بیان مراد خود از اموال عمومی و دولتی و دیگر مفاهیم مشابه پرداخته‌اند.^۲

در دوره مدرن، نظریه نگه‌داری از اموال عمومی توسط دولت، نوعی واکنش به اتفاقات سیاسی و حقوقی این عصر است. از نظر سیاسی، لیبرال‌ها با توجه به تجربه تلخ دوره نظام‌های سلطنتی که در آن، پادشاه از اموال عمومی سوء استفاده می‌کرد، با مالکیت دولت بر این اموال مخالف بودند. از سوی دیگر، بی‌اعتمادی بیش‌تر نویسندگان قرن نوزدهم به اندیشه‌های تهدیدکننده لیبرالیسم مانند مارکسیسم و سوسیالیسم که به مخالفت با مالکیت خصوصی برخاسته بودند، موجب شد تا واکنشی منفی نسبت به مفهوم مالکیت عمومی شکل بگیرد. نظریه‌های مخالف مالکیت عمومی، در مبنای

۱. آجری آیسک، عاطفه، «بررسی حقوقی قابلیت خصوصی‌سازی اموال عمومی (مطالعه تطبیقی حقوق ایران و فرانسه)»، فصل‌نامه پژوهش بازرگانی، ۱۳۹۵، شماره ۷۸، ص ۱۹۵.

۲. عبداللهی، حسین، «بازتعریف اموال عمومی و آثار آن در نظام حقوقی ایران»، فصل‌نامه پژوهش حقوق عمومی، ۱۳۹۸، سال بیست و یکم، شماره ۶۳، ص ۶۸.

خود، مختلف، اما در این مسئله، متحد بودند که اداره، نقش یک «ژاندارم و راهدار» دارد و در واقع، دولت و دیگر اشخاص، قابلیت تملک اموال عمومی را ندارند و صرفاً مجاز به نگاهداری از آن‌ها هستند. در این زمینه، برخی حقوق دانان، مبنای نظریه نگاهداری را حق حاکمیت دولت دانسته‌اند. این بیان در برخی از قوانین مانند قانون نفت مصوب، سال ۱۳۶۶، با اصلاحات ۱۳۹۰ به صراحت آمده است. در بند هفدهم ماده ۱ این قانون، مواردی جزء امور حاکمیتی صنعت نفت ذکر شده است: «اعمال حق مالکیت و مالکیت عمومی از طرف جمهوری اسلامی ایران بر منابع نفتی و سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، هدایت و راهبری و نظارت عالیه بر اقدامات اجرایی در صنعت نفت.» یعنی نفت از اموال عمومی و تابع مالکیت عمومی ملی است. چون دولت بر تمام سرزمین حاکمیت دارد، بر این اموال نیز حاکمیت خواهد داشت و آن را به وسیله اقتدار خود اداره می‌کند. ماده ۲ این قانون به این مسئله تصریح دارد: «کلیه منابع نفتی جزء انفال و ثروت‌های عمومی است. اعمال حق مالکیت و مالکیت عمومی بر منابع مذکور به نمایندگی از طرف حکومت اسلامی بر عهده وزارت نفت است.» این ماده، تبیین‌کننده اصل ۴۵ قانون اساسی درباره نفت به عنوان یکی از معادن است و به صورت جزئی، مقام مسئول در زمینه نفت حکومت اسلامی را وزارت نفت معرفی کرده است.^۱

گفتار سوم: اولویت‌گذاری مالکیت بر انفال و منابع نفت و گاز در قواعد کلی حاکم بر ثروت‌های عمومی

تعیین قواعد حاکم بر ثروت‌های عمومی، بیش از هر چیز به تعیین ماهیت رابطه حکومت اسلامی با این ثروت‌ها بستگی دارد. در تعیین قواعد حاکم بر ثروت‌های عمومی می‌توان به نگرش فقیهان در تعیین ماهیت رابطه حکومت اسلامی و انفال توجه کرد. به طور کلی، رویکرد فقیهان در تعیین ماهیت رابطه حکومت اسلامی و انفال را می‌توان در سه دسته قرار داد:

بند اول: اولویت ذاتی یا مالکیت حقیقی شخص امام

به طور کلی، آن دسته از فقیهان که به طور مطلق، حکم به ممنوعیت تصرف در انفال داده‌اند،

۱. کرمی، حامد و سید علی‌رضا میربد، «ولایت دولت بر اموال عمومی از منظر حقوق اداری و فقه امامیه»، فصل‌نامه حقوق اداری، ۱۳۹۹، سال هفتم، شماره ۲۲، ص ۲۱۲.

مالکیت شخصیت حقیقی امام را بر این اموال پذیرفته‌اند. از نظر ایشان، صاحب اختیار انفال در هر عصری، امام زنده همان عصر است. پس نمی‌توان در دوران غیبت با استناد به اخباری که از سوی ائمه پیشین صادر شده است و بر تحلیل انفال برای اشخاص دلالت دارد، حکم جواز تصرف در انفال را صادر کرد؛ زیرا در دوران غیبت، حق تصرف در این اموال، متعلق به امام عصر (عج) است و جواز تصرف باید از سوی خود ایشان صادر شود. به عبارت دیگر، این اموال در دوره غیبت، مالک دیگری پیدا کرده است که حتی با پذیرش روایات و ادله تحلیل از سوی ائمه پیشین، اذن امام عصر (عج) - که هم اکنون مالک این اموال است - لازم خواهد بود.^۱

بر اساس این دیدگاه فقهی، تصرف در انفال در عصر غیبت برای عموم اشخاص ممنوع است؛ زیرا اولاً صاحب اختیار انفال در هر عصری، امام زنده همان عصر است. در دوران غیبت، جواز تصرف باید از سوی امام زمان (عج) صادر شود که تاکنون صادر نشده است. ثانیاً چون این اموال متعلق به شخصیت حقیقی هر امام است، با به امامت رسیدن امام بعدی، مالکیت این اموال به وراثت او از جمله شخصیت حقیقی او انتقال می‌یابد. به همین دلیل، ادله تحلیل از جانب ائمه پیشین، موجب جواز تصرف در انفال در زمان امام بعدی نمی‌شود.

این رویکرد که بر تعلق اموال حکومتی به شخصیت حقیقی امام دلالت دارد، چندان مقبول فقیهان نیافتاد و نقدهایی بر آن صورت گرفت؛ چون تصور ملکیت شخصی امام بر این اموال با مذاق شارع و روح فقه اسلامی هماهنگ نیست. در حقیقت، دایره انفال آن قدر گسترده است که قرار دادن همه این اموال به عنوان ملک شخصی فردی موجب تجمع ثروت در دست افراد معدودی می‌گردد و این امر با روح قرآن منافات دارد که بیان می‌دارد: «كَيْ لَا يَكُونَ دُولَةً بَيْنَ الْأَغْنِيَاءِ مِنْكُمْ؛ تا (این اموال عظیم) در میان ثروتمندان شما دست به دست نگردد.» به علاوه این که ممنوعیت تصرف در انفال به طور مطلق هم عملاً موجب تعطیلی حکم الهی در مورد انفال می‌شود و هم توالی فاسدی چون معطل ماندن ثروت عظیم انفال، استفاده نکردن از آن در راه برطرف کردن مشکلات و نیازهای مسلمانان، ایجاد زمینه تعدی و دست‌درازی دیگران در این اموال و محروم کردن حکومت صالح و مؤمنان از این ثروت الهی عظیم را در پی دارد.

۱. امین فرد، محمد و زینب مشکانی، «تأثیر حکومت سیاسی بر حکم فقهی استفاده از انفال در دوران غیبت»، فصل‌نامه حکومت اسلامی، ۱۳۹۳، شماره ۶۹، ص ۴۱.

بند دوم: اولویت نسبی تصرف امام

این دیدگاه، انفال را ملک شخصیت حقیقی امام به حساب نمی‌آورد. اساساً «شخصیت» را منحصر در شخصیت حقیقی می‌داند و شخصیت حقوقی حکومت و مالکیت آن را به رسمیت نمی‌شناسد. پس معتقد است که تنها «اولویت در تصرف» اموال حکومتی برای امام قرار داده شده است. از دیدگاه این گروه، وحدت سیاق در آیه انفال بر این مطلب دلالت می‌کند که اختصاص یادشده برای خداوند و رسولش نسبت به انفال یکسان باشد. ظاهر «لام» مندرج در آیه برای خدا و رسولش، معنای واحدی است. پس هر معنایی که از «لام» اختصاص در مورد خداوند اراده شده، در مورد رسول خدا (ص) نیز اراده شده است.

البته فقیهان معاصر ایراد گرفته‌اند که اولویتی که برای رسول خدا (ص) و امام ثابت شده، به معنای آن است که ایشان حق دارند در این اموال تصرف کنند و در هر مصلحتی که مناسب دیدند، به مصرف برسانند. این معنا از اولویت همانند مالکیت اعتباری خداوند بر اموال یادشده، معقول و پذیرفتنی نیست؛ چون خداوند به صورت مباشر، در هیچ یک از این اموال تصرف نمی‌کند. این در حالی است که معنای ولایت امر در این اموال آن است که ولی به صورت مباشر، اولویت در تصرف این اموال را داشته باشد. بنا بر این، هر دو معنای «اولویت در تصرف» و «مالکیت اعتباری» در لزوم تفکیک در معنای «لام» مشترکند.^۱

بند سوم: مالکیت حکومتی به معنای مالکیت شخصیت حقوقی حکومت

قائلان به این دیدگاه بر خلاف دیدگاه نخست، مالکیت شخصیت حقیقی امام نسبت به انفال را منتفی می‌دانند. هم‌چنین در نظری مغایر با دیدگاه دوم، حق حکومت نسبت به این اموال را از جنس «مالکیت» می‌شمارند. از نظر ایشان، مسلم است که اموال ذکرشده مانند خمس و انفال، در شریعت، «ملک» شمرده شده است، ولی مالک آن‌ها، شخص حقیقی رسول خدا (ص) و امام نیست، بلکه این‌ها اموالی عمومی هستند که مقام امامت و حکومت، مالک آن‌هاست و چون امام، قائم به امور جامعه است، موظف است آن را در مصالح عموم مردم صرف کند.

۱. موسوی خمینی، سید روح‌الله، کتاب البیع (جلد ۲)، تهران: مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی (ره)، ۱۳۸۷، ص ۶۶۲.

بی‌تردید، می‌توان در دوران حضور معصوم نیز مالکیت عمومی را به گونه‌ای در نظر بگیریم که در صورت حضور امام معصوم، امامت، حق آن حضرت است، ولی لفظ «امام» به ائمه دوازده‌گانه شیعه اختصاص ندارد و حتی عنوان یادشده به آن اشاره ندارد. مطابق با روایات، مراد از «امام»، همان حاکم واجد شرایط در زمان خویش است و انفال نیز اموال شخصی او نیست، بلکه برای منصب امامت و حکومت است؛ یعنی ملک «شخصیت حقوقی» حکومت به حساب می‌آید. افزون بر این، عنوان «مالکیت»، عنوانی مشخص همراه با یک امر اعتباری است و می‌توان آن را برای مقام و حیثیت نیز اعتبار کرد، همان گونه که امروزه بسیاری از اموال، ملک دولت و حکومت به شمار می‌آید.^۱

در عرصه عملی نیز بخش عمده‌ای از منابع مالی حکومت به وسیله انفال تأمین می‌شود؛ چه از طریق واگذاری عین که از آن به «واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای» یاد می‌شود و چه از طریق واگذاری منافع یا حق انتفاع انفال که بخش عمده‌ای از «درآمدهای حاصل از مالکیت دولت» را تشکیل می‌دهد. برای مثال، می‌توان به وابستگی بیش از شصت درصدی بودجه کشور به منابع نفت و گاز (از مصادیق انفال) اشاره کرد.^۲

به نظر می‌رسد در شرایط فعلی، معادن چه متعلق به امام یا عموم مردم باشد، دولت می‌تواند برای توزیع عادلانه ثروت، در خصوص استخراج آن‌ها قانون‌گذاری کند؛ چون با فرض تعلق به امام، حکومت اسلامی طبق قانون اساسی، جانشین امام است و انفال نیز با در نظر گرفتن حق عموم، با اذن حاکم قابل حیات است. در صورت تعلق معادن به عموم مردم، حکومت به نمایندگی از سوی مردم برای حسن اداره آن‌ها، حق قانون‌گذاری دارد؛ چون بنای عقلا، خود از مصادر تشریح است و چون شارع هم جزء عقلاست، برای رفع تزاخم بین مصالح فرد و جامعه، چنین حکمی را بایسته مسلمانان می‌داند.

بر همین اساس، به موجب ماده ۱۴ الحاقی قانون نفت، مصوب ۱۳۹۰/۳/۲۲، همه درآمدهای حاصل از فروش نفت خام، گاز طبیعی و میعانات گازی در چارچوب قانون برنامه، پس از کسر پرداخت‌های بیع متقابل، به طور مستقیم به خزانه‌داری کل کشور نزد بانک مرکزی واریز می‌شود.

۱. منتظری نجف‌آبادی، حسین علی، مبانی فقهی حکومت اسلامی (جلد ۷)، قم: کیهان، ۱۴۰۹، ص ۲۵۷.

۲. رستمی، ولی، مالیه عمومی، تهران: میزان، ۱۳۹۵، ص ۵۷.

بنا بر این، با عنایت به ارتباط حکومت با مقوله انفال می‌توان گفت که ماهیت رابطه حکومت با انفال، هم‌چون مالکیت یک شخصیت حقوقی با اموال خویش در حیطه صلاحیت‌ها و وظایف آن است و آثار چنین رابطه‌ای را در پی دارد.

نتیجه‌گیری

از لحاظ فقهی، معادن جزء انفال محسوب می‌شوند که در اختیار حکومت اسلامی قرار دارند. معادن نفت و گاز نیز جزء این موارد هستند. بر اساس اصل ۴۵ قانون اساسی، مالکیت معادن نفت و گاز در اختیار دولت است و با وجود صبغه موجود در نظام حقوقی ایران در قبل از انقلاب اسلامی مبنی بر پذیرش مالکیت خصوصی، امروز معادن نفت و گاز در زمره اموال عمومی قرار دارند و نظام حقوقی حاکم بر آن‌ها تابع حقوق عمومی است. با توجه به نبود تعریف دقیق و روشن از اموال عمومی و دولتی و تفکیک دقیق میان آن‌ها، مالکیت دولت بر معادن نفت و گاز از نوع مالکیت عمومی است و این معادن در زمره اموال عمومی قرار دارند که دولت در اعمال حق حاکمیت، مدیریت و بهره‌برداری از این معادن را در دستور کار خود قرار می‌دهد.

یافته‌های حاصل از پژوهش حاضر عبارتند از:

۱. نظام مالکیت خصوصی، مجموعه‌ای منسجم و برگرفته از روابط اعتباری یکی از امور تکوینی است که اشیا یا موقعیت‌ها و ثروت‌هایی را مختص به افراد و نه عموم می‌سازد.
۲. لزوم و وجوب پرداخت مواردی مانند خمس و انفاق و صدقه یا زکات، حاکی از مقبولیت و به رسمیت شناختن مالکیت خصوصی است و در منطق دین اسلام برای آن، حدود و ثغور خاصی معین شده است.
۳. پدیداری نظام مالکیت خصوصی اقتضا می‌کند که متعرضان به حریم و تعدی‌گران محدوده آن مجازات حدی یا تعزیری می‌شوند.
۴. نظام مالکیت عمومی افزون بر مالکیت خصوصی به گونه‌ای است که مالکان را عموم یا اقشار جامعه می‌داند و استفاده از آن را حق عامه معرفی می‌کند. در نتیجه، می‌توان گفت که وجود این نوع نظام مالکیت در کنار نظام مالکیت خصوصی موجبات تعادل در نظام اقتصادی یک کشور را فراهم می‌آورد.

۵. به موازات نظام مالکیت خصوصی و عمومی، وجود و رسوخ مالکیت دولتی و تعهد و تسلط آن به مقوله انفال، عرصه‌ای دیگر از توسعه اقتصادی در کشورهاست که زمینه پیشرفت را فراهم می‌آورد و دولت‌ها را در اجرای سیاست‌گذاری‌های خرد و کلان یاری می‌رساند، چنان‌که انفال نیز چنین رویکردی دارد.

۶. منشأ پدیداری مالکیت در نظام اقتصاد اسلامی به مالکیت پروردگار برمی‌گردد و مالکیت‌های منشعب از آن به گونه‌ای اعتباری یا تشریحی هستند و در طول مالکیت اصلی قرار گرفته‌اند. مقوله انفال و ثروت‌های عمومی منشعب از آن و معادن ارزشمندی مانند نفت و گاز در اولویت ذاتی یا مالکیت حقیقی حاکم اسلامی قرار می‌گیرند. پس با توجه به عدالت‌محوری او، در سیاست‌های تقسیم ثروت‌ها به صورت عادلانه و منصفانه به آحاد جامعه می‌تواند مؤثر باشد.

فهرست منابع

۱. فارسی

الف) کتاب

۱. آقانظری، حسن، **مبانی اقتصاد اسلامی**، تهران: سمت و دفتر همکاری حوزه و دانشگاه، چاپ اول، ۱۳۷۲.
۲. انصاری، مسعود و محمدعلی طاهری، **دانش نامه حقوق خصوصی (جلد ۳)**، تهران: محراب فکر، ۱۳۸۴.
۳. پاک دامن، رضا، **حقوق نفت ایران**، تهران: خرسندی، چاپ اول، ۱۳۹۴.
۴. حقانی زنجانی، حسین، **تحقیقی درباره انفال یا ثروت های عمومی**، تهران: معاونت پژوهشی دانشگاه الزهراء، ۱۳۷۴.
۵. رستمی، ولی، **مالیه عمومی**، تهران: میزان، ۱۳۹۵.
۶. شیروی، عبدالحسین، **حقوق نفت و گاز**، تهران: میزان، چاپ اول، ۱۳۹۳.
۷. کنعانی، محمدطاهر، **تملك اموال عمومی و مباحات**، تهران: میزان، چاپ دوم، ۱۳۹۲.
۸. منتظری نجف آبادی، حسین علی، **مبانی فقهی حکومت اسلامی (جلد ۷)**، قم: کیهان، ۱۴۰۹.
۹. موسوی خامنه‌ای، سید علی، **بیانات در اجتماع مردم بجنورد**، تهران: پایگاه دفتر حفظ و نشر آثار حضرت آیت الله خامنه‌ای، ۱۳۹۱.

ب) مقاله

۱. آجری آپسک، عاطفه، «**بررسی حقوقی قابلیت خصوصی سازی اموال عمومی (مطالعه تطبیقی حقوق ایران و فرانسه)**»، فصل نامه پژوهش بازرگانی، ۱۳۹۵، شماره ۷۸.
۲. امین فرد، محمد و زینب مشکانی، «**تأثیر حکومت سیاسی بر حکم فقهی استفاده از انفال در دوران غیبت**»، فصل نامه حکومت اسلامی، ۱۳۹۳، شماره ۶۹.
۳. بالوی، مهدی و همکاران، **حکم حکومتی و مصلحت عمومی**، فصلنامه پژوهش های نوین

حقوق اداری، سال دوم، شماره دوم، ۱۳۹۹

۴. بهمنی، محمدعلی و محمد آرین، «مالکیت عمومی بر منابع نفتی و تأثیر آن بر انتخاب الگوی قراردادی در حوزه بالادستی صنعت نفت و گاز»، مطالعات حقوق انرژی، ۱۳۹۷، دوره چهارم، شماره ۱.
۵. جلالی، محمد و حامد کرمی، «تمایز میان اموال اشخاص عمومی در حقوق فرانسه»، حقوق تطبیقی دانشگاه تهران، ۱۳۹۳، دوره پنجم، شماره ۲.
۶. خادم رضوی، قاسم و پوریا راست‌گو خیاوی، «رابطه مالکیت خصوصی بر منابع نفتی در فقه امامیه و حقوق امریکا»، پژوهش‌های حقوقی، ۱۳۹۹، شماره ۴۴.
۷. دشتی، تقی و شهاب حایری اصفهانی، «داوری در دعاوی دولتی با نگاهی تحول‌گرایانه به اصل ۱۳۹ قانون اساسی»، فصل‌نامه پژوهش‌های نوین حقوق اداری، ۱۳۹۹، سال دوم، شماره ۲.
۸. رضایی‌زاده، محمدجواد و مهدی بابایی، «نظریه مربوط به ماهیت حقوقی اموال»، فصل‌نامه حقوق اداری، ۱۳۹۷، شماره ۱۶.
۹. صانعی سبزواری، مهدی، «ولایت و مالکیت بر منابع نفت و گاز از دیدگاه فقه و حقوق با تأکید بر قوانین جمهوری اسلامی ایران»، مجله‌گفت‌مان فقه حکومتی، ۱۳۹۸، سال سوم، شماره ۵.
۱۰. طجرلو، رضا، بررسی تئوری‌های حاکم بر مقررات دولتی در حقوق عمومی اقتصادی، فصل‌نامه پژوهش‌های نوین حقوق اداری، سال چهارم، شماره ۱۳، ۱۴۰۱.
۱۱. عبداللهی، حسین، «بازتعریف اموال عمومی و آثار آن در نظام حقوقی ایران»، فصل‌نامه پژوهش حقوق عمومی، ۱۳۹۸، سال بیست و یکم، شماره ۶۳.
۱۲. کاشانی، جواد، «وضعیت حقوقی منابع نفت و گاز واقع در مرز بین کشورها»، مجله حقوقی بین‌المللی، ۱۳۸۷، سال بیست و پنجم، شماره ۳۹.
۱۳. کرمی، حامد و داوود محبی، «تحلیل اصل ۱۳۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مبتنی بر ماهیت اموال عمومی»، فصل‌نامه دانش حقوق عمومی، ۱۳۹۷، سال هفتم، شماره ۲۲.
۱۴. کرمی، حامد و سید علی‌رضا میربد، «ولایت دولت بر اموال عمومی از منظر حقوق اداری و فقه

- امامیه»، فصل نامه حقوق اداری، ۱۳۹۹، سال هفتم، شماره ۲۲.
۱۵. کنعانی، محمدطاهر، «حق بهره‌برداری از معادن»، فصل نامه حقوق، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، ۱۳۸۹، شماره ۳.
۱۶. موسی زاده، ابراهیم و نسیم برخی، «بررسی تطبیقی مالکیت معادن نفت و گاز در ایران و کشورهای حوزه نفتا»، مطالعات حقوق انرژی، ۱۳۹۹، دوره ششم، شماره ۱.
۱۷. نیازی، قدرت‌الله و کریم کوخایی زاده، «مالکیت معدن از منظر فقهای امامیه با رویکردی بر دیدگاه امام خمینی (ره)»، پژوهش نامه متین، ۱۳۹۶، سال نوزدهم، شماره ۷۶.
۱۸. یثربی، سید محمدعلی و سینا رازقیان، «ترابط حقوق شهروندی و مبانی آن با حقوق نفت و گاز در ایران»، فصل نامه حقوق اسلامی، ۱۳۹۷، سال یازدهم، شماره ۵۸.

۲. عربی

۱. سبحانی، جعفر، محاضرات فی الالهیات (جلد ۲)، قم: مؤسسه النشر الاسلامی، ۱۴۱۴.
۲. صدر، سید محمدباقر، اقتصادنا، قم: دفتر تبلیغات اسلامی، ۱۴۱۷.
۳. طوسی، ابوجعفر، تهذیب الاحکام (جلدهای ۳، ۴ و ۹)، تهران: دار الکتب الاسلامیه، ۱۴۰۷.
۴. عاملی، زین الدین بن علی (شهید ثانی)، مسالک الافهام الی تنقیح شرائع اسلام (جلد ۱ و ۱۲)، قم: مؤسسه المعارف الاسلامی، ۱۴۱۳.
۵. موسوی خمینی، سید روح‌الله، کتاب البیع (جلد ۲)، تهران: مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی (ره)، ۱۳۸۷.

Phenomenology of private and public ownership system in oil and gas mines with emphasis on jurisprudence and legal foundations

Shamsi Fashkhorani¹

Tahereh Salimi²

Tahereh Sadat Naimi³

Abstract

Ownership means the relationship between the owner and the mamluk or the mastery of the owner over the mamluk in the form of private and public system and in the scope of Anfal and oil and gas resources, it is one of the practical and significant issues to preserve the resources and ensure the public interest of the countries. In terms of substance, ownership is divided into real and credit and in public, private and government formats. The present study, by examining jurisprudential and legal documents, explains the structure and context of the private and public ownership system in the form of oil and gas mines based on jurisprudential and legal foundations. In determining the rules governing public wealth, one can pay attention to the attitude of jurists in determining the nature of the relationship between the Islamic government and Anfal, and in general, the approach of the jurists in determining the nature of the relationship between the Islamic government and Anfal can be seen in cases such as: (intrinsic priority or ownership) He gave priority to the imam's real person, the possession of the imam, etc.

Keywords: Oil and gas ownership – Enfal – Public ownership – State ownership – Origins of ownership

1. PhD student, Department of jurisprudence and fundamentals of law, Yadegar-e- Imam Khomeini (RAH) Shahre Rey Branch, Islamic Azad University , Tehran, Iran, email: Fashkhorani22@yahoo.com

2. Assistant Professor, Department of jurisprudence and fundamentals of law, Yadegar-e- Imam Khomeini (RAH) Shahre Rey Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran, email: t.salimi313@yahoo.com

3. Assistant Professor, Department of Jurisprudence and Law, Islamshahr Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran, email: tsnaimi@gmail.com