

Transfer of State Buildings and Property: An Analysis of Article 83 of [the Iranian] Constitution

(Type of Paper: Research Article)

Mohammad Mazhari*

Abstract

Under Article 83 of the Iranian Constitution, the transfer of governmental buildings and properties is subject to special conditions and regulations such as: the principle of non-transferability of government buildings and properties including national treasures as well as the absolute non-transferability of “unique national treasures”. It can be argued that the idea underpinning the said principles is linked to the cultural, economic, and moral values of Iran. As such, the rather stringent approach of the constitutional legislator in Article 83 seems reasonable. Nonetheless, lack of a clear definition of governmental buildings and structures, specially the so-called “unique national treasures”, puts the issue of transferring such buildings and structures in a vague frame and makes it quite challenging. The present study, by focusing on Article 83 of the Iranian Constitution, intends to explain the rules on transfer of government buildings and properties in the Iranian legal system.

Keywords

government property, public property, unique objects, Article 83 of the Constitution.

* Assistant Professor, Department of Law, Faculty of Law, University of Tabriz, Tabriz, Iran.
Email: m.mazhari@tabrizu.ac.ir

Received: July 29, 2019 - Accepted: February 17, 2020



This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International, which permits others to download this work, share it with others and Adapt the material for any purpose.

تحلیلی بر انتقال بناها و اموال؛ موضوع اصل ۸۳ قانون اساسی

(نوع مقاله: علمی - پژوهشی)

محمد مظهري*

چکیده

تبيين چارچوب انتقال بناها و اموال دولتي در قالب اصل ۸۳ قانون اساسي ايران، تابع شرايط و ضوابط ويژه‌اي از جمله اصل عدم انتقال ابتدائي بناها و اموال دولتي مشمول نفايس ملي، تصويب مجلس شوراي اسلامي و اصل عدم انتقال مطلق نفايس ملي منحصر به فرد است. در اين خصوص مي‌توان گفت تفكر حاكم بر اصل يادشده به نوعي با مباني و ارزش‌هاي هويتي، فرهنگي، هنري، قومي، اقتصادي و اجتماعي پيوند خورده است، از اين رو استثنائات و سختگيري‌هاي قانونگذار اساسي را در اصل يادشده موجه مي‌سازد. با وجود اين نبود قانون عادي در اين خصوص و عدم تعريف ويژه‌اي از بناها و اموال دولتي به ويژه شاخصه نفايس ملي و همچنين منحصر به فرديت، مسئله انتقال بناها و اموال دولتي را به نظر در چارچوبي نامشخص و چالش برانگيز قرار مي‌دهد. از بعدي ديگر، يكي از امتيازهاي حقوق عمومي كه به دولت و دستگاه‌هاي دولتي واگذار شده است، اختيار سلب مالكيته به نفع عموم و تبديل آن به اموال دولتي است. در اين خصوص سلب مالكيته زماني معنا پيدا مي‌كند كه ميان نيازهاي عمومي و منافع اشخاص، تعارض ايجاد شود و عملياتي اداري است. از اين رو در نوشتار حاضر با توجه و تأكيد بر اصل ۸۳ قانون اساسي، در پي تبیین شرایط و ضوابط انتقال بناها و اموال دولتي در نظام حقوقی ایران هستیم.

کلیدواژگان

اموال دولتي، اموال عمومي، نفايس منحصر به فرد، اصل ۸۳ قانون اساسي.

مقدمه

دولت‌ها با طی کردن مراحل مختلف از حالت دولت‌های مدیریتی^۱ و منفعل در عرصه تأمین رفاه عمومی^۲ به عرصه دولت‌هایی فعال در زمینه خدمات و تأمین منافع عمومی^۳ یعنی دولت رفاه^۴ گام نهادند، با نصب‌العین قرار دادن منافع عمومی همه شهروندان جامعه در سرلوحه وظایف خود، در مسیر تأمین این خدمات در قبال یکایک شهروندان جامعه پیش رفتند و به همین دلیل، نیاز روزافزونی به منابعی که بتواند امکان ارائه هرچه بهتر این اهداف را میسر سازد، احساس شد. بنابراین یکی از این منابع بسیار ارزشمند که در اختیار دولت قرار دارد، اموال دولتی^۵ است (Gaus, 2012: 25). همان‌گونه که اشخاص حقیقی و حقوقی حقوق خصوصی برای کار و ادامه فعالیت خود به اموالی نیاز دارند که نیازمندی‌هایشان را برطرف سازد، دولت (به معنای عام کلمه) نیز از این قاعده مستثنا نیست و برای تأمین منافع عمومی به اموالی نیاز دارد که شکل حقوقی خاصی داشته و از قوانین عام حقوق مدنی و تجاری فاصله گرفته باشد. این اموال در اصطلاح «اموال دولتی» نام گرفته‌اند و تابع قواعد و احکام حقوق عمومی‌اند (فاروق عبدالحمید، بی‌تا: ۳-۵)، لیکن برخی اموال دولتی همانند بناها و آثار تاریخی، جزء نفایس ملی محسوب می‌شوند که متعلق به ملت هستند و استفاده از آنها به تمامی شهروندان اختصاص دارد و چگونگی اداره آنها با ابتکار دولت به‌عنوان امین و نماینده مردم مشخص می‌شود. از این‌رو مالکیت آنها به‌صورت عمومی خواهد بود و هر گونه استفاده از این اموال باید با رعایت حقوق مردم و حفظ فرهنگ و تمدن و ارزش‌های جامعه باشد (خسروی، ۱۳۹۱: ۱۷۳). در راستای چنین محدودیت‌هایی، قانون اساسی ایران نیز مبتنی بر انگاره‌های پیشینی خود مقرراتی را بر اینیه و نفایس ملی معین کرده است. بدین‌سان، در اصل ۸۳ آمده است: «بناها و اموال دولتی که از نفایس ملی باشد قابل انتقال به غیر نیست...». اما ممکن است به‌منظور تقلیل نقش مداخله‌گرانه دولت و توسعه بخش خصوصی، گسترش رقابت و بهبود کارایی، کسب درآمد مالی جهت خزانه دولت، حداقل کردن بوروکراسی اداری، کاهش انحصارات دولتی، تقلیل هزینه‌های حفظ و نگهداری بناها و غیره، انتقال بناها و اموال دولتی که از نفایس ملی محسوب می‌شوند، به غیر لازم باشد، از این‌رو اصل ۸۳ قانون اساسی مقرر می‌دارد: «... مگر با تصویب مجلس شورای اسلامی آن هم در صورتی که از نفایس منحصر به فرد نباشد». بنابراین با شرایطی که در اصل مذکور آمده است، بناها و اموال دولتی می‌تواند قابل انتقال به غیر باشد. با توجه به شمای مذکور در نوشتار حاضر با روش توصیفی - تحلیلی و جمع‌آوری اطلاعات کتابخانه‌ای به بررسی اصل ۸۳

1. Moderating governments
 2. Public welfare
 3. public interest
 4. The welfare state
 5. public property

قانون اساسی ایران و تشریفات انتقال اموال، ابنیه و نفایس ملی پرداخته خواهد شد. شایان ذکر است، مطالعه اصل ۸۳ قانون اساسی در میان حقوقدانان معاصر مورد توجه چندانی واقع نشده و در آثار مکتوبه عدّه قلیلی از نویسندگان، جز اشاره کوتاه و تعریف مختصر و کلی، تحلیل و کار تخصصی در این زمینه مشاهده نمی‌شود. اما مطالب موجود در خصوص تعریف اموال دولتی و دیگر مطالب مرتبط با موضوع پژوهش حاضر که به صورت پراکنده و محدود به طور مستقل یا در ضمن کتاب‌های مختلف حقوقی موجود بوده، در پژوهش حاضر مورد توجه قرار گرفته است. پاسخ به این پرسش که اموال و بناهای دولتی چیست؟ و فرایند انتقال آنان به غیر چگونه است؟ به بحث و بررسی نیاز دارد و سراسر تحقیق در پاسخ به پرسش اصلی بر محور این فرضیه استوار است که «چارچوب تعریف و آیین انتقال اموال موضوع اصل ۸۳ قانون اساسی با اموال دیگر متفاوت و حسب مورد براساس مصوبه مجلس شورای اسلامی تعیین می‌شود». بیشترین توجه، به آن صرف شد که تحلیل جامعی از اصل ۸۳ قانون اساسی به عمل آید.

پیشینه اصل ۸۳ قانون اساسی

در پیش‌نویس قانون اساسی، اصل ۶۴ (۸۳ فعلی) این‌گونه تدوین و مطرح شد: «بناها و اموالی دولتی که از نفایس ملی باشد قابل انتقال به غیر نیست مگر با تصویب مجلس شورای اسلامی آن هم در صورتی که از نفایس منحصربه‌فرد نباشد». پس از مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، اصل مذکور بدون هیچ‌گونه تغییری با ۵۶ رأی موافق، ۶ رأی ممتنع و بدون رأی مخالفی از ۶۲ رأی مأخوذه، به تصویب رسید (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۶۹: ۸۹۱-۸۹۰).

نکته‌ای که باید مورد توجه قرار گیرد این است که قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران از قانون اساسی مشروطیت (۱۲۸۵) و قانون اساسی جمهوری پنجم فرانسه (۱۹۵۸) الگوبرداری شده است؛ ولی در هیچ‌یک از این قوانین اساسی، نمی‌توان اصلی مشابه اصل ۸۳ یافت. از این رو می‌توان گفت اصل مذکور ابتکاری است. در بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸، ضرورتی برای اصلاح این اصل احساس نشد و هیچ‌گونه تغییری نیافت.

مبانی اصل ۸۳ قانون اساسی در زمینه بناها و اموال دولتی

میراث مشترک بشریت همانند حق بر محیط زیست، حق بر توسعه و حق بر صلح از مصادیق حقوق نسل سوم بشر به‌شمار می‌رود. ویژگی اساسی این نسل از حقوق بشر این است که حفظ و نگهداری از مصادیق آن نیازمند تلاش و همکاری همه عوامل اجتماعی یعنی افراد، دولت‌ها، انجمن‌های عمومی و خصوصی و جامعه بین‌المللی است و به همین دلیل، حقوق جای‌گرفته در

این نسل، به عنوان حقوق همبستگی یا حقوق جمعی نیز شناخته می‌شوند. به منظور ارائه تعریفی از مفهوم میراث مشترک بشریت می‌توان گفت: «میراث مشترک بشریت ثروتی مشترک است که نسل حاضر در ایجاد آن نقشی نداشته، بلکه از گذشتگان به جای مانده است و می‌بایست تقسیم منافع آن به طور عادلانه و به نفع بشریت انجام گیرد». واژه بشریت نیز بر این موضوع دلالت دارد که استفاده از این منابع باید به گونه‌ای باشد که نسل‌های آینده نیز از آن محروم نمانند. میراث مشترک بشریت، خود شامل مصادیق متعددی همچون فضای ماورای جو، بستر دریا، کف اقیانوس، زیر بستر آنها، مناطق قطبی، ژنوم انسانی، تنوع فرهنگی، گونه‌های مهاجر و حیات وحش و ... است. یکی دیگر از مصادیق این مفهوم، میراث باستانی و تاریخی است که در قالب بناها و اموالی که به عنوان نفایس ملی شناخته می‌شوند، تعریف می‌گردند (صلح‌چی، ۱۳۸۲: ۸۴۸). با توجه به سخنان برخی نمایندگان مجلس بررسی نهایی قانون اساسی در جریان تصویب اصل ۸۳ قانون اساسی، به نظر می‌رسد بتوان گفت که گنجاندن اصل مذکور در قانون اساسی، در واکنش به انتقال بی‌ضابطه اموال و اشیای نفیس تاریخی و باستانی به سایر کشورها در زمان رژیم سابق و پیش از آن و به عبارت مختصر، سابقه و ذهنیت تاریخی تنظیم‌کنندگان اصل مذکور بوده است. شهید بهشتی نایب‌رئیس مجلس، در بررسی نهایی قانون اساسی در این خصوص و در پاسخ به سخنان آقای ربانی املشی مبنی بر عدم وجود ایراد در انتقال اموال و اشیای تاریخی به سایر کشورها چنین اظهار می‌کند: «... مسئله این است که در طول تجربه گذشته، در طول این مدت اسنادی از علوم اسلامی ما و آثار هنری و صنعتی و فرهنگی ما ربوده شده که دوستان در برابر هر نوع روزنه بودن، حق دارند حساس باشند؛ چون بعضی چیزهایش را واقعاً محال است که به این مملکت بازگردانیم و چون این‌گونه مسائل ثروت‌های یک نسل نیست بلکه ثروت نسل‌هاست، این است که یک مقدار مراقبت در آن فکر نمی‌کنم ضروری داشته باشد» (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۴، ج ۲: ۸۵۹).

از این رو یکی از موضوعات مهم در مباحث مربوط به بناها و اموال دولتی موضوع مبانی و ارزش آن است؛ چراکه تمام آنچه در خصوص حفظ بناها و اموال دولتی انجام می‌گیرد، اعم از شناسایی، حفاظت و ... همه، به سبب ارزشی است که در بناها و اموال (آثار تاریخی - فرهنگی) مستتر است، اما مهم‌ترین مبانی حفاظت از بناها و اموال دولتی عبارت است از: مبانی هویتی، ارزش‌های هنری یا فنی، کم‌نظیر بودن، مبانی اقتصادی، مبانی کاربردی و مبانی آموزشی^۱. نکته شایان توجه اینکه ممکن است تصور شود که حفظ و نگهداری از اموال و بناهای تاریخی مربوط به شاهان گذشته، که مستلزم صرف هزینه‌های کلان از بودجه عمومی کشور

است، توجیهی ندارد و از آنجا که اموال و ائینیه مذکور به حاکمان و مستبدانی متعلق‌اند که در طول حیات خود چه بسا استفاده مناسبی نیز از آنها نکرده‌اند، بنابراین ضرورت اقتضا می‌کند که اموال و ائینیه مذکور نابود شده یا حداقل به حال خود رها شوند (کمی مانند تفکر طالبان در تخریب بناهای تاریخی افغانستان). پندار مذکور صحیح نمی‌نماید؛ چراکه یکی از فواید و آثار مثبت نگاهداری و حفاظت از اموال و ائینیه مورد اشاره، موضوع عبرت گرفتن از سرگذشت کسانی است که این اموال متعلق به آنها بوده و در آن بناها سکنا گزیده بودند. موضوع مذکور به‌حدی اهمیت دارد که قرآن کریم نیز در آیات متعددی به آن پرداخته و انسان‌ها را به پند و عبرت گرفتن از سرگذشت پیشینیان دعوت کرده است. شاید به‌نظر برسد که تخریب و نابود کردن کاخ‌ها و ائینیه مربوط به پادشاهان و حاکمان ظالم گذشته که محل حکمرانی و صدور احکام ظالمانه از سوی ایشان به‌شمار می‌رفته، لازم و ضروری است که این هم‌تفکری است نادرست؛ چراکه صرف‌نظر از اینکه از جانب ائمه اطهار (ع) دستور یا توصیه‌ای مبنی بر لزوم تخریب این‌گونه بناها صادر نشده است، در رویه عملی ایشان نیز مؤیدی مبنی بر ضرورت تخریب بناهای مذکور، یافت نمی‌شود. برای مثال در روایتی نقل شده است که حضرت علی (ع) در مسافرت به مدائن، در ایوان مدائن توقف کرد و در آن مکان نماز به‌جای آورد. مرحوم شیخ عباس قمی (رحمه‌الله علیه) ضمن نقل روایت مذکور، یکی از تکالیف افرادی را که به این مکان مسافرت می‌کنند، به‌جای آوردن نماز از باب اقتدا به حضرت علی (ع) می‌داند. علاوه‌بر این، در روایتی در باب ۸۰ کتاب شریف بحار/الانوار با عنوان «باب التفکیر و الإعتبار و الاعتاظ بالعبر»، چنین نقل شده است که در مسیر حرکت حضرت علی (ع) برای نبرد با سپاه شام به فرماندهی معاویه بن ابی سفیان، سپاه آن حضرت از مجاورت شهر مدائن عبور کرد. یکی از سپاهیان ایشان با دیدن ایوان مدائن شعری بر زبان جاری کرد. آن حضرت از وی پرسید چرا به‌جای این شعر، آیاتی از قرآن کریم را قرائت نکردی؟ آن حضرت سپس این آیات را قرائت فرمود: «چه بسیار باغ و بستان‌ها و چشمه‌های آب و کشت و زرع‌ها و مقام و منزل‌های عالی رها کردند و رفتند و ناز و نعمت وافر که در آن غرق بودند و از همه چشم پوشیدند. این چنین بود و ما آن ناز و نعمت‌ها را از قوم گذشته ارث به قوم دیگر دادیم و بر مرگ گذشتگان هیچ چشم آسمان و زمین نگریست و بر هلاکشان مهلت ندادند». آن حضرت سپس در سخنانی که معنایی به‌جز لزوم عبرت‌پذیری و پندآموزی از سرنوشت حاکمان ساکن در منطقه مدائن نمی‌تواند داشته باشد، فرمود: «به‌راستی که اینان وارث بودند، پس ارث گذار شدند؛ نعمت را شکر نکردند، در نتیجه دنیای آنها بر اثر معصیت از دستشان گرفته شد. از ناسپاسی نسبت به نعمت بهره‌بیزید، که عذاب بر شما نازل خواهد شد. به‌نظر می‌رسد این پندار که آثار و ائینیه تاریخی مربوط به گذشتگان (حال با هر توجیهی) می‌بایست تخریب و نابود شود، صحیح نباشد؛ چراکه یکی از ثمرات نگاهداری و حفاظت از این‌گونه آثار، بررسی معماری به‌کاررفته در آنهاست که در برخی

موارد خیره‌کننده و حیرت‌برانگیز است. بدیهی است اهمیت موضوع تحول معماری در طول سالیان و بلکه قرون مختلف، نکته‌ای است که نمی‌توان به‌آسانی آن را نادیده گرفت و حکم به تخریب بناهایی که از این حیث ارزش فراوانی دارند، کرد. افزون بر این، به‌نظر می‌رسد تغییر کاربری ابنیه و ساختمان‌های به‌جای‌مانده از دوران گذشته راه‌حلی مناسب‌تر و به‌صرفه‌تر از تخریب و نابود کردن آنها باشد؛ چراکه بناها و ساختمان‌های مذکور با صرف هزینه‌های بسیار ساخته شده و تخریب آنها علاوه بر نابودی سرمایه‌ای کلان، استفاده بهینه از آنها را در موارد مختلفی که به رفاه عمومی انجامیده و مقتضای گسترده‌ی جوامع و افزایش جمعیت است، ناممکن می‌سازد (تقی‌زاده، ۱۳۹۷: ۱۳-۱۱).

مفهوم اموال دولتی

یکی از مفاهیم مهم و چالش‌برانگیز اصل ۸۳ مفهوم اصطلاح «اموال دولتی» است. تبیین دقیق معنای اموال دولتی و حد و مرز آن به‌منظور تحلیل شرایط انتقال اموال موضوع این اصل مهم می‌نماید. اموال دولتی از نظر لغوی یک ترکیب اضافی مرکب از دو کلمه «اموال» و «دولتی» است. اموال جمع کلمه مال است که تعریف آن همواره با ابهام و چالش‌های فراوانی روبه‌رو بوده است. با این حال برخی حقوقدانان (شهیدی، ۱۳۷۷: ۲۶) مال را بر مبنای «مفید بودن» و اینکه نیاز مادی و معنوی انسان را تأمین کند، تعریف کرده‌اند. دسته‌ای دیگر (کاتوزیان، ۱۳۸۹: ۴۱) مال را از دیدگاه «قابلیت اختصاص» به فرد و اینکه بتواند در اختیار انسان قرار گیرد، تعریف کرده‌اند. برخی دیگر نیز معتقدند برای تعریف مال باید دو مبنای مفید بودن و قابلیت اختصاص داشتن را با هم در نظر گرفت (هاشمی و تقی‌زاده، ۱۳۹۴: ۱۶-۱۵). با توجه به آنچه گفته شد، تعریف مال مفهومی نسبی دارد و باید معیارهای بسیاری برای آن در نظر گرفت، اگرچه تعریف عرفی آن هم می‌تواند ملاک عمل قرار گیرد. اما واژه دیگر این ترکیب «دولت» است. بر دولت در اصطلاح حقوق عمومی معانی مختلفی بار شده است؛ به‌کارگیری هریک از این معانی به اوضاع احوال خاص بستگی دارد.

قانون اساسی، تعریف خاصی از اموال دولتی ارائه نکرده، فقط در اصول ۱۳۸ و ۸۳ قانون اساسی از واژه اموال دولتی استفاده کرده است. مطابق اصل ۸۳ «بناها و اموال دولتی که از نفایس ملی باشد قابل انتقال به غیر نیست مگر با تصویب مجلس شورای اسلامی آن هم در صورتی که از نفایس منحصر به فرد نباشد». مفهوم مخالف این چنین است: اموال دولتی که از نفایس ملی نباشد قابل انتقال به غیر است. بدین ترتیب قانون اساسی نیز بر امکان انتقال اموال دولتی در قالب نفایس ملی تأکید دارد. از این عبارت نتیجه دیگری نیز حاصل می‌شود: «برخی اموال دولتی مانند نفایس ملی قابل انتقال به غیر نیست».

در قانون اساسی افزون بر اصل ۸۳، در اصل ۱۳۹ نیز، ترکیب اموال دولتی به کار رفته است. این اصل مقرر می‌دارد: «صلح دعاوی راجع به اموال عمومی و دولتی یا ارجاع آن به داوری در هر مورد، موکول به تصویب هیات وزیران است و باید به اطلاع مجلس برسد. در مواردی که طرف دعوی خارجی باشد و در موارد مهم داخلی باید به تصویب مجلس نیز برسد. موارد مهم را قانون تعیین می‌کند». آنچه در خصوص اصل ۱۳۹ شایان توجه است قرار گرفتن دو واژه اموال دولتی و اموال عمومی در یک اصل در کنار یکدیگر است. در اصل ۸۳ تنها از واژه اموال دولتی استفاده شده است، این در حالی است که موضوع اصل ۸۳ و سخن گفتن از بناها و نفایس ملی این فرض را تقویت می‌کند که اموال دولتی در این اصل به خوبی ایفای مقصود نمی‌کند. بنابراین لزوم شرح و توضیح تمایز دو مفهوم اموال دولتی و اموال عمومی بیش از پیش لازم می‌نماید. از این رو به منظور تبیین این موضوع مراجعه به قوانین عادی ضروری است.

در قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶، اموال دولتی یا عمومی تعریف نشده است؛ ولی مفاد مواد ۱۰۶ به بعد این قانون حاوی نمونه‌ها و معیارهایی به منظور شناخت اموال دولتی است. با توجه به مواد ۱۱۰، ۱۱۲ و ۱۱۴ قانون محاسبات عمومی مهم‌ترین ویژگی اموال دولتی، صرف نظر از آنکه دولت می‌تواند به صورت انحصاری از این دسته اموال بهره‌برداری و استفاده عموم را از آنها منع کند، امکان انتقال مالکیت اموال دولتی بر اساس قوانین عام است.

افزون بر قوانین مذکور در چندین ماده واحد مختلف به اموال دولتی اشاره شده است. ماده واحد «قانون اجازه واگذاری و فروش اراضی و ساختمان‌های دولتی مصوب ۱۳۴۷» مقرر می‌دارد: به دولت اجازه داده می‌شود اراضی و ساختمان‌های متعلق به خود را که مورد نیاز وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی نباشد طبق مقررات به فروش رساند و وجوه حاصل را در حساب مخصوصی نزد خزانه‌داری کلی متمرکز نماید». ماده واحد «قانون فروش خانه‌های سازمانی مصوب ۱۳۶۵» چنین است: «دولت موظف است خانه‌های سازمانی در حال بهره‌برداری یا ناتمام خود را در مرکز استان‌های برخوردار و شهرهای بزرگ که استفاده از آنها را ضروری نمی‌داند و همچنین خانه‌های سازمانی فرسوده که نگهداری از آنها به صرفه و صلاح دولت تشخیص داده نمی‌شود و از محل اعتبارات دولتی ساخته شده حسب مورد فروخته و یا پیش‌فروش نموده و درآمد حاصله را به خزانه واریز نمایند». مطابق دو قانون اخیر دولت می‌تواند برخی از اموالی را که مورد نیاز وی نیستند، بفروشد و وجه آن را به حساب خزانه واریز کند. بدان معنا که دولت بر این اموال ید مالکانه دارد و می‌تواند آنها را به اشخاص خصوصی نیز واگذار کند.

افزون بر قوانین عادی در آیین‌نامه‌های داخلی نیز حسب مورد از اموال دولتی و عمومی بحث شده است. مطابق ماده ۲ آیین‌نامه اموال دولتی مصوب ۱۳۷۲: «اموال دولتی اموالی است که توسط وزارتخانه‌ها، مؤسسات و یا شرکت‌های دولتی خریداری می‌شود یا به هر طریق قانونی دیگر به تملک دولت درآمده یا درمی‌آیند». در این آیین‌نامه از لفظ اموال عمومی استفاده

نشده، ولی در خصوص اموال دولتی معیار روشنی مقرر داشته است. براساس ماده ۲ مذکور، معیار دولتی بودن اموال، تملک آن توسط دولت است. در مواد بعدی آیین‌نامه به امکان انتقال اموال نیز اشاره شده است. تصویب‌نامه شماره ۱۱۲۹۰۷/ت/۳۸۳۳۹ - مورخ ۱۶/۷/۸۶ در خصوص تعلق اموال فرهنگی تاریخی منقول زیر خاکی به دولت مقرر می‌دارد: «اموال فرهنگی و تاریخی منقول زیر خاکی جزء اموال عمومی و مالکیت آنها متعلق به دولت جمهوری اسلامی ایران است». در این تصویب‌نامه مرز بین اموال عمومی و دولتی مشخص نشده است. برخی بر این باورند مقصود قانونگذار تأکید بر عدم امکان تملک اموال مذکور توسط دولت بوده و تصویب‌نامه مذکور در مقام بیان تعریف اموال عمومی و دولتی نبوده است (کاتوزیان، ۱۳۸۹: ۶۸). در این مورد، اداره حقوقی قوه قضائیه اموال دولتی را این‌چنین تعریف کرده است: «اموال دولتی عبارت است از اموالی است که از بودجه عمومی کل کشور استفاده می‌گردد و در اختیار قوای سه‌گانه و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شورای نگهبان قرار می‌گیرد». در این نظریه با تعریف کلی از اموال دولتی معیاری صحیحی به دست ما نمی‌دهد و با عنایت به تصویب مصوبه شماره ۱۰۸۶۳/ت/۱۵۰۸۱ ه مورخ ۱۳۷۴/۹/۱ هیأت وزیران که اموال شرکت‌های دولتی از اموال دولتی خارج کرده است و با توجه به اینکه در آیین‌نامه اموال دولتی جزء اموال دولتی تلقی شده است؛ و علت خروج اموال شرکت‌های دولتی از اموال عمومی، تفاوت در وظایف آن دو است. وظایف دولت اصولاً حاکمیتی است، در صورتی‌که وظایف شرکت‌های دولتی تصدی‌گری است. همچنین شخصیت حقوقی مستقل این شرکت‌ها در مقابل دولت، موجب استقلال، اموال شرکت‌های دولتی از اموال دولت می‌شود. از این‌رو از منظر حقوقی باید اذعان کرد عبارت اموال دولتی دارای دو معنای خاص و عام است. اموال دولتی در معنای عام هم شامل اموال قوه مجریه و هم شامل دولت به معنای عام یا حکومت می‌شود؛ در مقابل عبارت اموال دولتی به معنای خاص، تنها شامل اموال قوه مجریه می‌شود (عباسی، ۱۳۹۸: ۱۵۷).

شایان ذکر است، با توجه به اینکه اموالی را که بتوان آنها را جزء نفایس ملی محسوب کرد، قطعه منحصر در اموال دولتی به مفهوم خاص آن نیست و شامل مواردی غیر از آن نیز می‌شود، بی‌شک به‌کار رفتن اصطلاح اموال دولتی در اصل ۸۳ تنها در صورتی توجیه‌پذیر است که شمول آن بر مواردی به‌جز اموال وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی باورپذیر باشد. افزون‌بر این می‌توان به این موضوع نیز اشاره کرد که مراد و منظور نمایندگان مجلس در بررسی نهایی قانون اساسی نیز قطعاً معنای مضیق اموال دولتی و لزوم تصویب مجلس در جریان انتقال این‌گونه اموال نبوده است؛ چراکه نمایندگان در مثال‌های خود برای نفایس ملی به مواردی همچون بناهای تاریخی، مشترکات عمومی و تپه‌ها اشاره کرده‌اند که به‌طور حتم خارج از مفهوم اموال دولتی‌اند. این همه در حالی است که مطابق آیین‌نامه اموال دولتی مصوب ۱۳۷۲ هیأت وزیران اموال دولت، اموالی است که توسط وزارتخانه‌ها، مؤسسات یا شرکت‌های

دولتی خریداری می‌شود یا به هر طریق قانونی دیگر به تملک دولت درآمده یا درمی‌آیند. با این توصیف روشن می‌شود که برداشت عام از اصطلاح «اموال دولتی» به گونه‌ای که شامل اموال عمومی نیز شود، امکان‌پذیر نبوده و بدین ترتیب، اصل ۸۳ با ایراد بزرگی روبه‌روست و آن اینکه شامل برخی نفایس ملی که جزء اموال دولتی نیستند، نمی‌شو. از این رو ممکن است ادعا شود که قید «دولتی» در اصل ۸۳ قانون اساسی معنای عامی دارد و در مقابل قید شخصی یا خصوصی قرار نمی‌گیرد. به عبارت دیگر، مراد از عبارت «بناها و اموال دولتی» در اصل ۸۳ قانون اساسی، شامل هر گونه بنا و مالی است خواه مالک آن دولت باشد یا اشخاص حقیقی یا اشخاص حقوقی حقوق خصوصی. در نقد این ادعا باید گفت صرف‌نظر از اینکه در نظر گرفتن چنین معنایی برای واژه «دولتی» برخلاف معنایی است که در علم حقوق از این واژه صورت گرفته است، با مجموعه مذاکرات صورت‌گرفته میان نمایندگان مجلس بررسی نهایی قانون اساسی در جریان تصویب اصل‌مذکور نیز تطابق و هماهنگی ندارد؛ چراکه برخی نمایندگان به حصر موضوع اصل ۸۳ به بناها و اموال دولتی و عدم ذکر اموال و بناهای متعلق به افراد اشاره کرده و شهید بهشتی نایب‌رئیس مجلس مذکور، ضمن پذیرفتن این اظهارات، بیان مقررات مربوط به اموال و بناهایی که در مالکیت افراد قرار دارد را به قانون عادی احاله می‌دهد. حال اگر واژه «دولتی» مفهومی عام و گسترده می‌داشت (همان‌گونه که اشاره شد)، احاله موضوع بناها و اموال شخصی و تبیین مقررات مربوط به آنها به قانون عادی، معنایی نمی‌داشت (تقی‌زاده، ۱۳۹۷: ۱۶-۱۵).

شرایط انتقال اموال دولتی

موضوع انتقال بناها و اموال دولتی به دیگران، اساساً موضوعی اجرایی است، نه تقنینی و به همین دلیل، به طور طبیعی موضوع مذکور نیاز به اخذ مجوز از مجلس شورای اسلامی ندارد؛ اما با توجه به اهمیت فوق‌العاده نفایس ملی در معرفی هویت یک ملت و لزوم حفظ و نگهداری از آثار مذکور، انتقال بناها و اموالی که به‌عنوان مصادیق نفایس ملی شناخته می‌شوند، می‌بایست لزوماً با تصویب مجلس و موافقت این نهاد صورت گیرد. با این حال همان‌طور که گفته شد، انتقال بناها و اموال دولتی از سنخ مسائل اجرایی است و به همین دلیل، به‌نظر می‌رسد مجلس شورای اسلامی (هرچند از امکان وضع قانون در عموم مسائل کشور برخوردار باشد)، مجاز به ارائه طرح مبنی بر الزام دولت به انتقال و فروش بناها و اموال متعلق به خود، خواه جزء نفایس ملی محسوب شوند یا خیر، نباشد. به عبارت دیگر، ابتکار عمل در رابطه با انتقال نفایس ملی صرفاً در اختیار دولت است و تنها دولت می‌تواند با ارائه لایحه به مجلس، درخواست موافقت مجلس با انتقال نفایس ملی را مطرح سازد. این یکی از آثار نظارتی دانستن مصوبه مجلس در این زمینه است. در هر حال اصل ۸۳ قانون اساسی، شرایط و ضوابطی را مقرر داشته است که

انتقال بناها و اموال دولتی، تنها با در نظر گرفتن این شرایط تحقق می‌یابد. انتقال بناها و اموال دولتی تحت نظارت استصوابی مجلس است و این نظارت با موضع‌گیری‌های صریح قانون اساسی در اصول مختلف و از جمله اصل ۸۳، شرایط خاصی را می‌طلبد که به اعتقاد ما، هریک از این شرایط در هر مرتبه، مکمل شرایط و ضوابط بعدی محسوب می‌شود؛ از این‌رو در قسمت پیش‌رو به واکاوی بیشتر این شرایط پرداخته می‌شود:

۱. شروط اولیه پیش از انتقال

در اصل ۸۳ قانون اساسی اصل عدم انتقال نفایس ملی، عدم شمول مال دولتی در نفایس ملی، منحصربه‌فرد نبودن مال دولتی از شروط اولیه نقل و انتقال بناها و اموال دولتی هستند که در ادامه بررسی می‌شوند.

۱.۱. اصل عدم انتقال نفایس ملی

با توجه به آنچه گفته شد، بناها و اموال دولتی در قالب نفایس ملی، میراث فرهنگی کشور محسوب می‌شود. اصل ۸۳ قانون اساسی ابتدائاً انتقال بناها و اموال دولتی را که جزو نفایس ملی باشند، ممنوع می‌داند. به بیان دیگر، از دیدگاه قانون اساسی اصل بر ممنوعیت انتقال اموال مذکور است و برخی از اعضای مجلس بررسی نهایی قانون اساسی همین مفهوم را در اصل اولیه پیشنهاد کرده بودند (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۶۴: ۱۷۰۵-۱۷۰۴). از این‌رو هیچ مرجع، نهاد یا مقامی حق واگذاری و انتقال بناها و اموال دولتی منحصربه‌فرد را ندارد و انتقال یک مسئله استثنایی بوده و تنها با فراهم بودن شرایط بعدی در اصل ۸۳ قابل طرح است. اصل یادشده با بیان ممنوعیت ابتدایی انتقال به غیر، سپس با ذکر کلمه «مگر» در ادامه جمله، اصل را به دو قسمت تقسیم کرده و با بیان ضوابطی که در ادامه نام‌برده است، انتقال را به محدوده خاصی هدایت کرده تا سایر اصول قانون اساسی همچون اصل ۹ که هیچ فرد، گروه و مقامی را مجاز به کمترین خدشه‌ای به استقلال و تمامیت ارضی ایران ندانسته... بار دیگر در ذهن تداعی سازد و احتیاط و تأکید فراوان قانون اساسی را بر استقلال و تمامیت ارضی، نشان دهد، زیرا انتقال بناها و اموال دولتی همان‌طور که در قسمت مبانی اصل ۸۳ مطرح شد، به نوعی با استقلال، وحدت و تمامیت ارضی کشور مرتبط است. از سوی دیگر، به نظر انتقال اموال مذکور تشریفات خاصی را می‌طلبد، از جمله انتقال بناها و اموال دولتی به اشخاص بیگانه به واسطه انعقاد قرارداد یا معاهده میان دو کشور صورت می‌گیرد، که لزوم مراعات قیود مقرر در اصل ۱۵۳ در زمینه ممنوعیت انعقاد هر گونه قرارداد که موجب سلطه بیگانه بر منابع طبیعی و فرهنگی، هنری از جمله انتقال اموال دولتی را لازم می‌نماید. در

مجموع موضع‌گیری اصل ۸۳ حالتی استثنایی است که تنها با فراهم شدن شرایط خاص پیش‌بینی شده در اصل محقق شده و بدون آن، ممنوعیت مطلق در اصل مطرح می‌شود. در این زمینه ماده ۱۱۵ قانون دیوان محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶ نیز مقرر می‌دارد: «فروش اموال غیرمنقول وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی که مازاد بر نیاز تشخیص داده می‌شود به استثنای اموال غیرمنقول مشروحه زیر [جایز است]:

۱. ۲. اموال غیرمنقول غیرمنقولی که از نفایس ملی باشد. ... ۳- آثار و بناهای تاریخی ۴-

اموال غیرمنقول که در رابطه با مصالح و منافع ملی در تصرف دولت باشد که فروش آنها ممنوع می‌باشد». شایان ذکر است در ماده مذکور برخلاف اصل ۸۳ قانون اساسی، اصل بر فروش اموال در نظر گرفته شده است، اما با توجه به اینکه مستثنیات ماده از مصادیق اصل ۸۳ قانون اساسی است؛ وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی اجازه فروش آنها را ندارند و تعیین تکلیف آنها حسب مورد باید از مجرای اصل ۸۳ روشن شود که در ادامه بدان خواهیم پرداخت.

۱. ۲. عدم شمول مال دولتی در نفایس ملی

شرط اولیه برای انتقال اموال دولتی در اصل ۸۳ قانون اساسی آن است که از جمله «نفایس ملی نباشد». به عبارت دیگر، اموال دولتی که از نفایس ملی باشند، اصولاً قابل انتقال و واگذاری به غیر نیستند. بنابراین یکی از شروط اصلی انتقال بناها و اموال دولتی این است که نفایس ملی نباشد. تاکنون از سوی قانونگذار تعریف یا شاخص‌های تمییز بناها یا اموالی جز نفایس ملی با غیر آن، ارائه نشده است؛ البته به موجب ماده ۱۱۴ برنامه چهارم توسعه که به تمایز میان نفایس ملی و غیر آن اشاره دارد. در سال ۱۳۸۷ آیین‌نامه‌ای با عنوان تشخیص نفایس ملی مطرح شد که باید به تأیید رئیس‌جمهور وقت می‌رسید، اما چنین امری صورت نگرفت و در همان سال‌ها به دست فراموشی سپرده شد. بنابراین همچنان کمیته‌ای از ۱۷ صاحب‌نظر مطرح میراث فرهنگی به بررسی و تمایز این بناها می‌پردازند. نفایس ملی از دو واژه، نفایس به اضافه ملی تشکیل شده است.

نفایس به معنای جمع نفیسه؛ چیزهای گرانبها، نفیس و باارزش است و ملی نیز آنچه مربوط به یک ملت و قوم و جمع کثیری از افراد سکنه یک کشور باشد. برای مثال می‌توان گفت بناهای تاریخی که در مناطق کشور و در میان اقوام گوناگون پراکنده شده‌اند، مانند نقش رستم، تخت جمشید، طاق‌بستان، قلعه بابک که در شهرهای شیراز، کرمانشاه و تبریز وجود دارند، همه جزء نفایس ملی به حساب می‌آیند یا ممکن است افزون بر ارزش تاریخی دارای ارزش اقتصادی باشند. برای مثال اسکله‌های کشتیرانی در سواحل شمال و جنوب ایران جزء اموال دولتی و از نفایس ملی با ارزش اقتصادی محسوب می‌شوند یا در برخی مواقع ممکن است

دارای ارزش اجتماعی و فرهنگی باشند، مانند سالن‌های تئاتر، فرهنگسراها و سالن‌های سینما و... بنابراین می‌توان گفت هر بنا و اموال دولتی که گرانبها و مربوط به یک ملت باشد، از جمله نفایس ملی محسوب می‌شود. نکته جالبی که باید در تبیین مفهوم «نفایس» به آن اشاره کرد، اینکه هر چند برخی آثار که به‌عنوان نفایس ملی شناخته می‌شوند، آثاری تاریخی و باستانی‌اند، اما چنین نیست که صرفاً چنین آثاری به‌عنوان مصادیق نفایس ملی قابل شناسایی باشند. ملاک و معیاری که می‌توان به‌عنوان نفیس بودن یک اثر ذکر کرد، ارزشی است که آن اثر را از سایر آثار متمایز می‌سازد؛ حال ممکن است ارزش مذکور ارزشی تاریخی باشد یا غیرتاریخی. با این توصیف حتی می‌توان آثاری را که مربوط به عصر حاضر و محصول اراده و اندیشه نسل معاصر باشند، شایسته عنوان «نفایس» دانست. با این توصیف، آثاری را که ارزش‌هایی مانند ارزش فرهنگی، مذهبی، ملی، علمی و فناوری داشته باشند، می‌توان نفیسه محسوب کرد. بنابراین، رابطه میان نفایس ملی با آثار تاریخی و باستانی، رابطه عموم و خصوص من وجه است؛ بدین بیان که هر اثر تاریخی را نمی‌توان به‌عنوان نفیسه‌ای ملی پذیرفت و هر نفیسه ملی را نیز نمی‌توان به‌عنوان اثری تاریخی در نظر گرفت، بلکه برخی از آثار تاریخی جزء نفایس ملی به‌شمار می‌آیند و برخی از نفایس ملی نیز، اثری تاریخی محسوب می‌شوند.

۳.۱. منحصربه‌فرد نبودن مال دولتی

شرط ثانویه برای انتقال نفایس ملی دولتی آن است که منحصربه‌فرد نباشد، به بیان دیگر چنانچه اموال دولتی در قالب نفایس ملی منحصربه‌فرد باشد، قابل انتقال به غیر نیست. در واقع اصل ۸۳ قانون اساسی انتقال بناها و اموال دولتی به غیر را منوط به این می‌داند که از نفایس منحصربه‌فرد نباشد. در قوانین و مقررات ایران تعریفی از این اصطلاح نشده است. کلمه منحصربه‌فرد معادل واژه «unique» در زبان انگلیسی است. در واقع می‌توان گفت بناها و اموال منحصربه‌فرد آنهایی هستند که در نوع خود تنها یکی از آنها وجود دارد و بی‌همتا و بی‌مانند تلقی می‌شوند. در این زمینه بناهایی چون ارگ بم، چغازنبیل، میدان نقش جهان و... جزء اموال منحصربه‌فرد شناخته می‌شود. از طرف دیگر، اموالی چون کوه نور و دریای نور از جمله اموال منحصربه‌فرد شناخته می‌شوند. در تأیید این نظر صحبت‌های شهید بهشتی نایب‌رئیس مجلس بررسی نهایی قانون اساسی شایان توجه است. ایشان در خصوص واژه منحصربه‌فرد توضیح می‌دهند: «پیرامون جواز انتقال نفایس ملی به موزه‌های معروف دنیا جهت معرفی فرهنگ ایرانی - اسلامی، صرفاً نفایسی را قابل انتقال می‌داند که دارای چندین نمونه باشند، به‌گونه‌ای که پس از انتقال یکی از این نمونه‌ها به خارج از کشور، سایر نمونه‌ها در داخل کشور باقی باشد» (پیشین، صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۳ و ۱۳۸).

متأسفانه همان‌طور که گفته شد، در قوانین ایران تعریفی از دو اصطلاح مهم نفایس ملی و

منحصربه‌فرد نشده است؛ عدم تعریف و تبیین دقیق مؤلفه‌های آنها می‌تواند زمینه سوء استفاده متولیان آنها را به راحتی فراهم کند (هاشمی، ۱۳۸۶: ۲۵۸). نکته‌ای که در اینجا باید بدان اشاره شود این است که انتقال بناها و اموال دولتی در صورتی قابلیت انتقال به غیر را ندارد که نفایس ملی منحصربه‌فرد باشد. بنابراین اگر بنا یا اموال دولتی از جمله نفایس منحصربه‌فردی باشد که نظایر آن وجود دارد، در صورت تحقق سایر شرایط قابل انتقال به غیر خواهد بود.

یک چالش جدی که در خصوص اصل ۸۳ قانون اساسی قابل اشاره است، مربوط به آثاری است که اگرچه نفیس و ذی‌قیمت‌اند، لیکن با فرهنگ دینی و شیون اسلامی در تضاد و تعارض‌اند. بدین ترتیب، سؤال و ابهامی که می‌تواند در اینجا مطرح شود این است که آیا باید این‌گونه آثار را محو و نابود کرد یا آنها را غیرقابل نمایش اعلام کرد و به مکانی دور از انظار عمومی منتقل ساخت یا اینکه آنها را به‌نحوی به سایر کشورها انتقال داد تا در آن کشورها مورد بازدید قرار گیرند؟ به هر ترتیب، شورای نگهبان در خصوص فروش برخی آثار باستانی غیرقابل نمایش، این‌گونه اظهارنظر می‌کند: «در بند الحاقی یک تبصره ۷، اطلاق تجویز فروش بخشی از آثار غیرقابل نمایش موجود، چون شامل مواردی که فروش آن مستلزم انجام اعمال حرامی از قبیل اشاعه فحشا و منافی عفت می‌باشد، از این جهت خلاف موازین شرع شناخته شد...». شورای نگهبان در بند الحاقی ۱ تبصره ۷ چنین ادامه می‌دهد: «... به وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی اجازه داده می‌شود، بخشی از آثار غیرقابل نمایش موجود را، از طریق مزایده به فروش برساند و وجوه حاصل را به حساب درآمد عمومی کشور نزد خزانه‌داری کل واریز و معادل آن را صرف خرید آثار ملی و فرهنگی موجود داخلی و خارجی نماید» (تقی‌زاده، ۱۳۹۷: ۳۱).

یکی از ایرادات دیگری که می‌توان به اصل ۸۳ قانون اساسی وارد کرد این است که قانونگذار اساسی در این قانون صرفاً به بناها و اموال دولتی اشاره کرده و به بناها و اموالی که تحت مالکیت اشخاص حقیقی یا اشخاص حقوقی حقوق خصوصی قرار دارند، اشاره‌ای نداشته است. در این خصوص شهید بهشتی نایب‌رئیس مجلس بررسی نهایی قانون اساسی در جواب سؤال آقای فاتحی یکی از نمایندگان مجلس خبرگان در این زمینه، از تکلیف قانون اساسی در خصوص بیان کلیات و تبیین جزئیات موضوع مذکور در قوانین عادی سخن می‌گوید (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۴، ج ۲: ۱۸۹۰-۱۸۸۹). این در حالی است که به نظر می‌رسد لزوم اشاره قانونگذار اساسی به اموال و بناهایی که در دست اشخاص به‌جز دولت قرار داشته و حفظ آنها ضروری است، موضوعی است که نمی‌توان تبیین آن را به قانون عادی احاله کرد. با این حال قوانین عادی نیز تضمینات مناسبی به‌منظور حفاظت از آثار تاریخی و باستانی و نیز رعایت حق مالکان حقیقی و حقوقی در پیش گرفته‌اند. برای نمونه، قانون در خصوص حفظ آثار ملی مصوب ۱۳۰۹/۰۸/۱۲ در ماده ۵ خود ضمن احترام به حق مالکیت اشخاص نسبت به آثاری که در فهرست آثار ملی ثبت شده

باشند، پرداخت هزینه مربوط به تعمیر آثار مذکور و حفاظت از آنها را بر عهده دولت دانسته و مقرر می‌دارد: «اشخاصی که مالک یا متصرف مالی باشند که در فهرست آثار ملی ثبت شده باشد، می‌توانند حق مالکیت یا تصرف خود را حفظ کنند ولیکن نباید دولت را از اقداماتی که برای حفاظت آثار ملی لازم می‌داند ممانعت نمایند. در صورتی که عملیات دولت برای حفاظت مستلزم مخارجی شود، دولت از مالک مطالبه عوض نخواهد نمود و اقدامات مزبور مالکیت مالک را متزلزل نخواهد کرد». افزون بر این، قانون خرید اراضی و ابنیه و تأسیسات برای حفظ آثار باستانی و تاریخی مصوب ۱۳۴۰/۰۶/۲۹ در ماده ۱ خود موارد خرید آثار تاریخی و باستانی را محصور کرده و آورده است: «هر گاه برای حفظ آثار تاریخی و باستانی و تعمیر و مرمت آنها و همچنین بهتر نمایاندن آثار مزبور و انجام عملیات حفاری و بررسی‌های باستانی احتیاج به خرید اراضی و ابنیه و تأسیسات متعلق به افراد یا مؤسسات خصوصی باشد، وزارت فرهنگ و هنر طبق مفاد این قانون عمل می‌کند». در ماده ۲ این قانون و در جهت حفظ حقوق مالکین آثار فوق، به لزوم وجود توافق در زمینه خرید این آثار اشاره شده است. لیکن ماده ۳ این قانون به تفصیل به احتمال عدم دستیابی به توافق در خرید این گونه آثار و راهکار مناسب در چنین موردی که ضامن حقوق مالکین باشد، پرداخته است. ماده مذکور که براساس لایحه قانونی اصلاح ماده ۳ قانون خرید اراضی و ابنیه و تأسیسات برای حفظ آثار تاریخی و باستانی مصوب شورای انقلاب در تاریخ ۱۳۵۸/۰۸/۲۶ اصلاح شده، چنین مقرر کرده است: «هر گاه نسبت به بهای اراضی و ابنیه و تأسیسات بین وزارت فرهنگ و آموزش عالی و مالک یا مالکان توافق حاصل نشود، بهای اراضی و ابنیه و تأسیسات مذکور، به وسیله هیأتی مرکب از وزیر کشور، دادستان کل، رئیس سازمان ثبت اسناد و املاک یا نمایندگان آنها با توجه به نظر کارشناس تعیین خواهد شد و در استان‌ها، این هیأت مرکب خواهد بود از استاندار، رئیس دادگستری استان و مدیر کل ثبت اسناد استان. تصمیم این هیأت‌ها قطعی است و در این مورد علاوه بر قیمت تعیین شده، پنج درصد نیز اضافه پرداخت خواهد شد و هر گاه مالک در ملک مورد معامله ساکن باشد، علاوه بر پنج درصد فوق، ده درصد دیگر به قیمت تعیین شده افزوده خواهد شد و هر گاه محل اعاشه او منحصر به درآمد آن ملک باشد، پانزده درصد دیگر به قیمت تعیین شده از این بابت، به او پرداخت خواهد گردید».

۲. شروط ثانویه انتقال اموال دولتی

در خصوص انتقال اموال دولتی در قالب نفایس ملی، مسئله بااهمیت، شرایط و تشریفات انتقال اموال موضوع اصل ۸۳ است. در این حالت سه فرض می‌تواند مطرح شود:

۱.۲. در مورد بناها و اموال دولتی که تکلیف آن در قوانین بودجه و محاسبات

عمومی معین شده است:

دولت (قوة مجریه) مرکز اصلی تعیین و هدایت سیاست‌های اجرایی کشور محسوب می‌شود و بیشترین حجم امور را در زمینه‌های مختلف و در یک شبکه وسیع و گسترده بر عهده دارد، به همین سبب، برآورد دخل و خرج و تدوین لایحه بودجه در توانایی اوست. سازمان تخصصی برنامه و بودجه که مجهز به تمام امکانات برای برآورد درآمدها و هزینه‌هاست، زیر نظر رئیس‌جمهور قرار دارد و هماهنگ‌کننده برنامه و بودجه دولت و سایر دستگاه‌های عمومی است. بدین سبب است که اصل ۵۲ قانون اساسی دولت را مسئول تهیه بودجه سالانه براساس قانون محاسبات عمومی کرده است. دولت در برنامه‌های خود علاوه بر بودجه وزارتخانه‌ها و سازمان‌های وابسته، بودجه سایر مؤسسات عمومی را وصول و پس از هماهنگی لازم و تصویب هیأت دولت به صورت لایحه تقدیم مجلس می‌کند (هاشمی، ۱۳۸۶: ۲۰۳).

در این زمینه مطابق مادتهای ۱۱۲ و ۱۱۵ قانون محاسبات عمومی اموال منقول و غیرمنقولی که جز آثار و ابنیه تاریخی انحصاری و منحصربه‌فرد وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی نباشد و در معرض اسقاط یا مازاد بر نیاز تشخیص داده شود و مورد نیاز سایر وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی نباشد، قابل انتقال (فروش) است. در این صورت فروش و انتقال آنها با اطلاع قبلی وزارت امور اقتصادی و دارایی و اجازه بالاترین مقام دستگاه اجرایی ذی‌ربط با رعایت مقررات مربوط به معاملات دولتی مجاز است. هنگام تدوین بودجه کل کشور موضوع فروش آن مال مطرح می‌شود و پس از تصویب لایحه در هیأت دولت به مجلس ارسال می‌شود. لایحه پس از بررسی در کمیسیون برنامه و بودجه و تصویب در صحن مجلس به قانون تبدیل می‌شود. پس از این وزارتخانه یا مؤسسه دولتی باید مطابق با آیین‌نامه معاملات دولتی آن مال را در شرایط مقرر شده در قانون به فروش رساند. بدین ترتیب که وفق ماده ۷۹ قانون محاسبات عمومی معاملات وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی اعم از فروش و اجاره و استجاره و پیمانکاری و اجرت کار و غیره (به استثنای مواردی که مشمول مقررات استخدامی می‌شود) باید برحسب مورد از طریق مزایده انجام گیرد.

۲.۲. اموال یا بناهای دولتی که منحصربه‌فرد است

چنین بناهایی وجه فراملی دارد و جزو آثار منحصربه‌فرد کشور است؛ بدین سبب علاوه بر آنکه از اعتبار مالی بالایی برخوردار است، از نظر فرهنگی و اجتماعی حفظ و نگهداری آنها ضروری و فروش آنها مطلقاً ممنوع است، و حتی مجلس حق تصویب فروش و انتقال آنها را به غیر ندارد. از این رو از این حیث مقررات فرایند انتقال اموال سالبه انتفاع موضوع است. به بیان دیگر، وجه

ممنوعیت مطلق انتقال و فروش این اموال، یگانه بودن، منحصر به فرد بودن و بی نظیر بودن است و هیچ نهاد، مقام و ... هر چند صلاحیتدار مانند مجلس شورای اسلامی از چنین حقی برخوردار نیست که بتواند اموال دولتی در قالب نفایس ملی منحصر به فرد و بی نظیر همچون ارگ بم، تخت جمشید و طاق بستان را در معرض فروش و انتقال به غیر قرار دهد.

۲.۳. شیوه انتقال بناها و اموال دولتی غیر منحصر به فرد

همان گونه که اشاره شد، نفایس ملی به علت قدمت تاریخی و برخورداری از ارزش های فرهنگی، به طور معمول از جذابیت های بالایی برخوردارند و به همین سبب در ردیف اعتبارات کشور و پشتوانه ملی به حساب می آیند. از این رو نقل و انتقال آنها شایسته نیست، اما اگر ضرورت اقتضا کرد، فروش یا نقل و انتقال آنها به غیر، به شرط آنکه منحصر به فرد نباشد، با اجازه مجلس جایز است. اما نکته جالب در خصوص اصل ۸۳ قانون اساسی اینجاست که تاکنون قانون تکمیلی در خصوص این اصل تدوین و تصویب نشده است. حتی در ماده ۲۱۲ آیین نامه داخلی مجلس صرفاً به تکرار اصل ۸۳ پرداخته شده است. از این رو نظام حقوقی ایران با فقدان مقرر قانونی در این زمینه مواجه است. حال که قانونگذار برای انتقال اموال دولتی تشریفات قانونی خاصی را تبیین نکرده است، نظر به اهمیت انتقال اموال دولتی موضوع اصل ۸۳ به طریق اولی به تشریفات قانونی و چه بسا شرایطی به مراتب دشوارتر از اموالی که در بودجه سالانه فروش آنها مقرر می شود، نیازمندیم.

قانونگذار به صورت سلبی در ماده ۱۱۵ قانون مذکور به نکات ریزی در خصوص تشریفات انتقال این دسته از اموال اشاره کرده است، بدین ترتیب که فروش اموال غیر منقول وزارتخانه ها و مؤسسات دولتی که مازاد بر نیاز تشخیص داده شود، به استثنای اموال غیر منقول مشروح زیر: ۱. اموال غیر منقولی که از نفایس ملی باشد. ... ۳. آثار و بناهای تاریخی ۴. اموال غیر منقول که در رابطه با مصالح و منافع ملی در تصرف دولت باشد که فروش آنها ممنوع است بنا به پیشنهاد وزیر مربوطه با تصویب هیأت وزیران و با رعایت سایر مقررات مربوط مجاز می باشد و جوه حاصل از فروش این قبیل اموال باید به حساب درآمد عمومی کشور واریز شود. بنابراین فقدان قانون در این زمینه و رفع این شبهه و حل آن ما را با این فرضیه مواجه می سازد که جزییات انتقال نفایس ملی به دست مجلس سپرده شده است و در هر مورد موکول به مصوبه مجلس می باشد. اما با توجه به عمومات قضیه مراحل زیر می تواند در انتقال اموال دولتی موضوع اصل ۸۳ لازم الاجرا باشد:

۲.۳.۱. تنظیم مقدمات توسط قوه مجریه

موضوعی که در خصوص اصل ۸۳ متبادر به ذهن می شود این است که آیا پیشنهاد انتقال اموال

موضوع اصل ۸۳ فقط از جانب دولت امکان‌پذیر است یا اینکه مجلس نیز به‌عنوان مرجع مبدأ می‌تواند مصوبه‌ای در این خصوص در صحن علنی مطرح کند؟ در پاسخ می‌توان گفت نظر به صراحت اصل ۱۷۴ منشأ مصوبات مجلس یا لایحه دولت است یا طرح نمایندگان مجلس. با توجه به اینکه در اصل ۸۳ قرینه‌ای بر انحصار این موضوع توسط دولت مشاهده نمی‌شود، می‌توان گفت ابتکار عمل در این مورد نیز می‌تواند در دست نمایندگان قرار گیرد. بنابراین نمایندگان نیز با توجه به اینکه با خواست و نیاز جامعه آشنایی دارند، ممکن است ضرورت انتقال اموال موضوع اصل ۸۳ را برای کشور احساس کرده و با طرح موضوع در مجلس تمایل خود را ابراز کنند و تصویب آن را خواستار شوند. در تأیید این مطلب اصل ۷۴ قانون اساسی مقرر می‌دارد: «طرح‌های قانونی - از جمله انتقال اموال موضوع اصل ۸۳) به پیشنهاد حداقل پانزده نفر از نمایندگان، در مجلس شورای اسلامی قابل طرح است». اما نمی‌توان این امر را انکار کرد که دولت به‌دلیل تولید اموال موضوع این اصل از اطلاعات بیشتری در این خصوص برخوردار است، پس بدون شک می‌تواند نقش پررنگ‌تری نسبت به مجلس در این خصوص ایفا کند. به بیان دیگر، قوه مجریه، در مقام اجرا، با نیازها و چالش‌های موجود بیشتر سروکار دارد. به همین سبب با تشخیص ضرورت‌های قانونی مبادرت به تهیه و تدوین لوایح و طرح‌های کارآمدتر می‌کند.

اما نکته‌ای که در اینجا باید بدان اشاره شود، این است که طرح‌های ارائه‌شده از طرف نمایندگان نوعاً به‌عنوان یک خواست و نیاز ملی مطرح می‌شود. اما در بیشتر موارد، این طرح‌ها فاقد تمهیدات لازم اجرایی و احتمالاً خارج از توانایی دولت است و در نتیجه، در اجرا با مشکلات فراوانی مواجه می‌شود. این اشکالات وقتی به‌صورت جدی خود را نمایان می‌سازند که مصوبات قانونی حاوی تکالیف مالی سنگین و مالایطاق برای دولت باشد. به همین سبب قانونگذار اساسی با بیان اینکه «طرح‌های قانونی و پیشنهادهای و اصلاحاتی که نمایندگان در خصوص لوایح قانونی عنوان می‌کنند و به تقلیل درآمدهای عمومی یا افزایش هزینه‌های عمومی می‌انجامد، در صورتی قابل طرح در مجلس است که در آن طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید نیز معلوم شده باشد». در حقیقت برای نمایندگان ایجاد محدودیت کرده است، تا از عنوان کردن طرح‌های حساب‌نشده خودداری شود. به‌نظر می‌رسد نکته مذکور در مورد طرح‌های مربوط به اصل ۸۳ نمی‌تواند مرتبط باشد، چراکه طرح مربوط به اصل ۸۳ مورد افزایش درآمدهای دولت - با فرض اینکه انتقال معوض است - خواهد شد و طبیعتاً هزینه‌های عمومی که در جهت حفظ و نگهداری مال صرف می‌شود نیز کاهش پیدا می‌کند. از این رو با توجه به خوانش اصل ۸۳ محدودیت اصل ۷۵ در خصوص طرح‌های مربوط به اصل ۸۳

۱. «لوايح قانونی پس از تصویب هیأت وزیران به مجلس تقدیم می‌شود و طرح‌های قانونی به پیشنهاد حداقل پانزده نفر از نمایندگان، در مجلس شورای اسلامی قابل طرح است».

نمی‌تواند قابل تصور باشد. در پایان این قسمت شایان ذکر است که شاید بزرگ‌ترین مشکل در زمینه اصل ۸۳، فقدان قانون عادی در این زمینه باشد، زیرا حتی اگر انتقال اموال دولتی از جهاتی موجبات کاهش هزینه‌های عمومی برای حفظ و نگهداری آنها شود، امام از جهاتی ممکن است احساسات قومی، مذهبی و... جمع‌کنندگی از شهروندانی را که به اموال و بناهای دارای ارزش تاریخی و مذهبی تعلق خاطر دارند، تحریک کند و در پی آن اعتماد عمومی مردم نسبت به دولت خدشه‌دار شود؛ از این رو بهتر است راه‌حلی در قالب یک قانون منحصر به فرد برای اصل مذکور اندیشیده شود.

۲.۳.۲. انتقال گیرنده داخلی باشد: شیوه انتقال اموال دولتی به انتقال گیرنده داخلی

واژه غیر در اصل ۸۳ قانون اساسی عمومیت دارد و شامل تمامی اشخاص اعم از حقیقی و حقوقی و اعم از اینکه در داخل کشور یا خارج از آن باشند و حتی دولت‌های دیگر نیز می‌شود. بنابراین در صورتی که شرط مذکور در اصل ۸۳ قانون اساسی رعایت شود، انتقال نفایس ملی به هریک از نامبردگان فاقد اشکال خواهد بود. این در حالی است که با توجه به اظهارات نمایندگان مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، به نظر می‌رسد ایشان موضوع انتقال نفایس ملی را تنها به کشورهای دیگر در نظر داشته‌اند. از این رو واژه «غیر» در اصل ۸۳ قانون اساسی اطلاق دارد و شامل تمامی اشخاص حقیقی و حقوقی خواه تابعیت ایران را دارا باشند یا نباشند، می‌شود. مدعای مذکور را می‌توان با مراجعه به نظرهای شورای نگهبان نیز اثبات کرد. برای مثال شورای نگهبان در نظر شماره ۷۴۶۶/۳۰/۸۳ خود مورخ ۱۳۸۳/۰۳/۰۳ در خصوص لایحه برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۳/۰۲/۱۳ مجلس شورای اسلامی، واگذاری تأسیسات، خدمات یا بهره‌برداری از هر گونه مهمان‌سرا، زائرسرا، مجتمع مسکونی، رفاهی، درمانی، فضاهای ورزشی و تفریحی و نظایر آن را به بخش غیردولتی (که مصادیق آن تحت عنوان کلی اشخاص حقوقی جای می‌گیرند) مورد ایراد قرار داد. شورای نگهبان در نظر خود چنین استدلال کرد: «اطلاق بند ز ماده ۱۴۸ از این جهت که شامل نفایس ملی می‌شود، مغایر اصل ۸۳ قانون اساسی شناخته شد». شورای نگهبان در نظر دیگری به شماره ۷۵۸/۲۱/۷۹ مورخ ۱۳۷۹/۰۶/۰۲ در خصوص لایحه موافقت‌نامه علمی و آموزشی بین جمهوری اسلامی ایران و دولت کویت مصوب ۱۳۷۹/۰۵/۲۳ مجلس شورای اسلامی، تبادل کتاب‌ها، اسناد و نسخه‌های خطی قدیمی میان دانشگاه‌ها و مراکز تحقیقات علمی دو کشور را که مصادیقی از اشخاص حقوقی داخلی و خارجی به‌شمار می‌روند، با این استدلال که موارد مورد اشاره شامل نفایس ملی نیز می‌شوند، با ایراد مواجه ساخت. افزون‌بر این، در برخی از نظرهای شورای نگهبان می‌توان برداشت عام این شورا از واژه «غیر» را به‌گونه‌ای که شامل اشخاص حقیقی و حقوقی داخلی و خارجی می‌شود، مشاهده کرد. برای

نمونه، این شورا در نظری به شماره ۳۰/۸۱ مورخ ۱۳۸۱/۱۲/۰۶ در خصوص لایحه بودجه ۱۳۸۲ کل کشور مصوب ۱۳۸۹/۱۱/۱۷ مجلس شورای اسلامی، با تصریح به این مطلب که آثار غیر قابل نمایش موجود که به وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی اجازه فروش آنها داده شده، شامل نفایس ملی نیز می‌شوند، با لایحه مزبور مخالفت کرد. از این رو در اصل ۸۳ به صورت عام از انتقال اموال موضوع این اصل سخن گفته شده است و قرینه‌ای دال بر انحصار انتقال به اشخاص خارجی یا داخلی وجود ندارد. از طرف دیگر ضابطه‌ای در این زمینه در دست نیست که مطابق آن انتقال گیرنده، ویژگی‌ها و مشخصات آن و شرایط انتقال گیرنده در آن مشخص و ابهامات مسئله یادشده رفع شود. از این رو می‌توان گفت انتقال موضوع اصل ۸۳ می‌تواند به یک شخص حقیقی یا شخص حقوقی اعم از حقوق خصوصی یا عمومی داخلی و خارجی باشد و محدودیتی در این مورد وجود ندارد، چراکه عمومیت اصل یادشده و عدم تقیید آن توسط قانون عادی تداعی کننده همین امر است. از این رو، تمامی اشخاص حقیقی و حقوقی در حقوق عمومی و خصوصی می‌توانند در جایگاه انتقال گیرنده قرار داشته باشند. با توجه به آنچه گفته شد، احتمالات یادشده را در صورت زیر بررسی می‌شود:

۲.۳.۳. انتقال گیرنده خارجی (دولت یا شخص خصوصی) باشد

اگر انتقال گیرنده موضوع اصل ۸۳ قانون اساسی دولت خارجی یا نهادی ذی ربط باشد، در این صورت فرایند انتقال بناها و اموال دولتی از طریق معاهدات بین‌المللی میان کشورها صورت می‌گیرد و اگر انتقال گیرنده از اشخاص حقیقی یا حقوق خصوصی باشد، قرارداد منعقد خواهد شد. به همین دلیل هر گونه نقل و انتقال بناها و اموال دولتی در چارچوب معاهده یا قرارداد انجام می‌گیرد.

الف) انعقاد معاهده یا قرارداد

همان‌طور که مذکور افتاد، نقل و انتقال اموال موضوع اصل ۸۳ قانون اساسی، با منافع و ثروت ملی کشور مرتبط است و از طرف دیگر، موضع‌گیری صریح قانون اساسی در اصل ۱۵۳ در زمینه ممنوعیت انعقاد هر گونه قرارداد که موجب سلطه بیگانگان بر منابع طبیعی، اقتصادی، فرهنگی، نظامی و دیگر شئون کشور شود و همچنین عدم اعتنای اصل ۷۷ قانون اساسی به دسته‌بندی مذکور در زمینه معاهدات و قراردادهای بین‌المللی و لزوم تصویب مطلق معاهدات توسط مجلس، بیانگر قوت مدعای مذکور است. از این رو ابتدا باید در خصوص انتقال بناها و اموال دولتی میان کشور ایران و کشورهای انتقال گیرنده، مذاکره صورت گیرد و این وظیفه به دلیل صلاحیت فنی قوه مجریه و در اختیار داشتن وزارتخانه‌های صلاحیت‌دار و کارشناسان متخصص از جمله وزارتین امور خارجه و اقتصاد و دارایی، صورت می‌پذیرد تا با رایزنی و مذاکره با مقامات صلاحیت‌دار کشور مقابل، زمینه تدوین و انعقاد معاهده انتقال بناها و اموال دولتی را

با توجه به شرایط مندرج در قوانین اساسی و دیگر قوانین دو کشور، فراهم آورند (زهی، ۱۳۹۱: ۶۵). هرچند قانون اساسی و به‌ویژه اصول ۷۷ و ۱۲۵، به‌صراحت به فرایند مذاکره و تدوین قراردادهای و معاهدات از جمله معاهدات انتقال بناها و اموال دولتی، اشاره‌ای نکرده‌اند، از آنجا که قوه مجریه ایران ویژگی‌هایی از نظام نیمه‌ریاستی را نیز با خود به‌همراه دارد، از این‌رو انعقاد معاهدات و برقراری روابط خارجی با سایر دول، از جمله وظایف قوه مجریه تلقی می‌شود و نظارت و تصویب مجلس، پس از پیشنهاد معاهده انتقال بناها و اموال دولتی به‌صورت لایحه از طرف هیئت‌وزیران، اجرایی می‌شود. شایان ذکر است در صورتی که شخص خارجی یک شخص حقیقی یا حقوق خصوصی باشد نیاز به انعقاد معاهده نیست و قرارداد منعقد می‌شود.

ب) تصویب لایحه / معاهده در هیأت وزیران و ارسال آن به مجلس

اصل ۸۳ قانون اساسی هیچ‌گونه تصریحی در خصوص لزوم تقدیم لایحه انتقال بناها و اموال دولتی از سوی هیأت وزیران و تقدیم آن به مجلس ندارد. اما نظر به اینکه از یک سو، مسئله انتقال بناها و اموال دولتی به اشخاص خارجی از طریق انعقاد معاهده با کشور دیگر صورت پذیرفته و به موجب اصل ۷۷ قانون اساسی تمامی عهدنامه‌ها، معاهدات و ... باید به تصویب مجلس برسد و هم بر انعقاد معاهدات بین‌المللی و هم بر مسئله انتقال بناها و اموال دولتی، نظارت استصوابی دارد و اصولاً زمینه انعقاد معاهده انتقال بناها و اموال دولتی به ابتکار قوه مجریه منعقد و تدوین شده است، لذا معاهده باید به‌صورت لایحه از طرف هیأت وزیران به مجلس تقدیم گردد تا هم درباره معاهده بحث و بررسی صورت گیرد و هم نظارت استصوابی پیش‌بینی شده برای آن، محقق شود. بنابراین لایحه انتقال بناها و اموال دولتی، در هیأت وزیران تصویب شده و به موجب اصل ۷۴، به امضای مشترک رئیس‌جمهور و وزیر مسئول می‌رسد و چنانچه وزیر مسئول نداشته باشد، امضای رئیس‌جمهور کافی است (ماده ۱۳۵ آیین‌نامه داخلی). پس از آن باید در جلسه علنی مجلس توسط وزیر مربوطه یا نماینده دولت تقدیم گردد و در موقع طرح آن نیز باید وزیر مربوطه یا یکی از وزرا به‌تناسب موضوع در مجلس حاضر باشد (ماده ۱۳۶ آیین‌نامه داخلی) که در مورد انتقال بناها و اموال دولتی، ممکن است وزیر امور خارجه یا وزیر امور اقتصاد و دارایی... با توجه به انعقاد قرارداد یا توافق‌نامه توسط هریک از آنها با کشور دیگر، پس از تقدیم لایحه به مجلس، برای طرح آن حاضر گردد. ماده ۱۸۳ آیین‌نامه داخلی در این زمینه مقرر داشته است: «بر اساس ... هشتادوسوم (۸۳) ... قانون اساسی، اقدامات دولت در ۳- فروش بناها و اموال دولتی و نفایس ملی به استثنای نفایس ملی منحصربه‌فرد که در هر صورت قابل فروش نخواهد بود». نکته شایان ذکر در این ماده آن است که مجلس هم به نظارت استصوابی خود بر عهدنامه‌ها نظر داشته و هم نظارت استصوابی بر انتقال بناها و اموال دولتی را در قالب نظارت بر عهدنامه‌ها و ... ذکر کرده است. از این‌رو این امر، نشان از تأکید

قانونگذار به مفهوم اصل ۱۵۳ در خصوص ممنوعیت قراردادهایی دارد که موجب سلطه بیگانه بر منابع طبیعی و ... می‌شود. شایان توجه است در صورتی که شخص طرف قرارداد از جمله اشخاص حقوقی حقوق خصوصی باشد، با توجه به نظریه شورای نگهبان (نظریه شماره ۳۹۰۳-۱۳۶۰/۸/۷ معاهده بین‌المللی محسوب نمی‌شود (مهرپور، ۱۳۸۷: ۴۱) و نیاز به تصویب مجلس ندارد. به نظر می‌رسد با توجه به اصل ۸۳ قانون اساسی و به دلیل اهمیت اموال و بناهای مذکور همانند اصل ۱۳۹ قانون اساسی بهتر می‌بود که در هر مورد که طرف خارجی گیرنده انتقال باشد، باید به تصویب مجلس می‌رسید.

۴.۲. بررسی در کمیسیون و تصویب در مجلس شورای اسلامی

تصویب نمایندگان مجلس در خصوص انتقال بناها و اموال دولتی که از نفایس ملی نباشند و اگر از نفایس ملی باشند منحصر به فرد نباشند، آخرین شرطی است که اصل ۸۳ قانون اساسی لازمه این امر دانسته و در واقع مهر تأیید لازم برای بررسی لایحه انتقال به غیر در صحن مجلس به شمار می‌آید. اما در پاسخ به اینکه چرا انتقال این اموال نیاز به رضایت مجلس دارد، باید گفت دولت متولی اموال دولتی است، پس به‌عنوان مالک و طی تشریفات انتقال اموال دولتی نمی‌تواند به انتقال آنها بپردازد. از سوی دیگر، دموکراسی نیمه‌مستقیم این حق را به نمایندگان مردم اعطا می‌کند که به‌عنوان نماینده و به‌جای آنها در مسائل کلان تصمیم‌گیری کنند، به عبارت دیگر، اخذ رضایت از تک‌تک افراد ملت به‌عنوان مالکان اموال و ابنیه موضوع اصل ۸۳ امکان‌پذیر نیست، به همین دلیل مجلس به نمایندگی از مردم در این مورد تصمیم‌گیری می‌کند. اما پس از اینکه نمایندگان مجلس به تصویب یک طرح یا لایحه در خصوص انتقال اموال موضوع اصل ۸۳ تشکیل جلسه دادند، نحوه شور نصاب آرا و مواردی از این دست از اهمیت برخوردار است. ماده ۱۸۳ آیین‌نامه داخلی مجلس در خصوص لزوم تصویب اموال موضوع اصل ۸۳ بیان می‌دارد: «براساس اصول هشتادم (۸۰)، هشتاد و دوم (۸۲)، هشتاد و سوم (۸۳) و یکصد و نهم (۱۳۹) قانون اساسی، اقدامات دولت در موارد ذیل قبلاً باید به تصویب مجلس برسد: گرفتن و دادن وام یا کمک‌های بلاعوض داخلی و خارجی، استخدام کارشناسان خارجی در موارد ضروری، فروش بناها و اموال دولتی و نفایس ملی به استثنای نفایس ملی منحصر به فرد که در هر صورت قابل فروش نخواهد بود. صلح دعاوی راجع به اموال عمومی و دولتی یا ارجاع آن به داور که طرف دعوی خارجی باشد و همچنین در موارد مهم داخلی در تمام موارد مذکور، دولت موظف است متن تفصیلی آنها را همراه با لایحه قانونی تقدیم مجلس نماید تا به صورت یک شوری مورد رسیدگی قرار گیرد، بدین ترتیب که پس از گزارش کمیسیون مربوط و صحبت دو مخالف و دو موافق در کلیات و جزئیات (هر کدام به مدت پانزده دقیقه) برای تصویب به رأی گذاشته می‌شود».

بنابراین رسیدگی به انتقال اموال عمومی (دولتی) به صورت یک شوری خواهد بود و براساس آیین نامه داخلی مجلس نصاب خاصی برای تصویب اموال عمومی به شرطی که جزو نفایس ملی نباشد، مقرر نشده است، از این رو با نصاب اکثریت مطلق آرا خواهد بود. اما این سؤال می تواند مطرح شود که لایحه یا طرح مربوط به اصل ۸۳ در کدام کمیسیون تخصصی مجلس شورای اسلامی مطرح می شود؟ در پاسخ می توان گفت از طرف کمیسیون فرهنگی مجلس شورای اسلامی می تواند مطرح شود، چراکه همان طور که اشاره شد، موضوع اصل ۸۳ مربوط به آثار تاریخی و فرهنگی است و پر بیراه نیست که لایحه و طرح مربوط به اصل مذکور در کمیسیون فرهنگی که طبق ماده ۴۳ آیین نامه داخلی مجلس از اصلی ترین وظایف آن در محدوده فرهنگ و هنر است، باشد. از طرف دیگر، موضوع اصل ۸۳ کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی است که یکی از کمیسیون های تخصصی مجلس شورای اسلامی است می تواند صالح به رسیدگی باشد.

کمیسیون مذکور مطابق ماده ۳۹ آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی برای انجام وظایف محوله در محدوده برنامه، بودجه، نظارت برنامه و بودجه و دیوان محاسبات و امور مالی مجلس و آمار و خدمات عمومی فنی مطابق ضوابط این آیین نامه تشکیل می شود. بنابراین از آنجا که اصل انتقال اموال دولتی موضوع اصل ۸۳ می تواند بار مالی داشته باشد، طبیعتاً در این کمیسیون مطرح شود.

مطابق بند ۳ ماده ۱۸۳ آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، «فروش بناها و اموال دولتی و نفایس ملی به استثنای نفایس ملی منحصربه فرد که در هر صورت قابل فروش نخواهد بود»، باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد. به بیان دیگر، بند مذکور تنها از لزوم تصویب مجلس در مورد فروش نفایس ملی سخن به میان آورده، در حالی که اصل ۸۳ قانون اساسی از واژه «انتقال» در رابطه با موارد فوق یاد کرده است و واضح به نظر می رسد که واژه مذکور دارای مفهومی عام است که یکی از مصادیق آن فروش (انتقال) عین و منفعت به ضمیمه یکدیگر است. با این اوصاف، نظر به اینکه بند ۳ ماده ۱۸۳ آیین نامه داخلی مجلس دایره مفهومی اصل ۸۳ قانون اساسی را محدود کرده است، خالی از اشکال به نظر نمی رسد.

نکته جالب دیگر اینکه با توجه به وجود برخی نهادها که مصوبات آنها در حکم قانون است و با عنایت به متن اصل ۸۳ قانون اساسی، مجلس شورای اسلامی در زمینه تصویب انتقال نفایس به دیگران، از صلاحیت انحصاری برخوردار نیست. در توضیح این ادعا می توان گفت نظر به عدم تبیین صلاحیت انحصاری مجلس شورای اسلامی در انتقال نفایس ملی از سوی قانونگذار اساسی در اصل ۸۳، مشخص است، برخی نهادها همانند شورای عالی انقلاب فرهنگی که مصوباتشان در حکم قانون بوده، بتوانند در این زمینه دارای مصوبه باشند و بدین ترتیب اختیار مجلس شورای اسلامی را در این زمینه تحت تأثیر قرار دهند (تقی زاده، ۱۳۹۷: ۲۹). البته با عنایت به فرهنگی

بودن موضوع اصل ۸۳ و اهمیت و تأثیر انتقال نفایس ملی به دیگران و با توجه به لزوم تمرکز تصمیم‌گیری در موضوعات فرهنگی در شورای عالی انقلاب فرهنگی، پیشنهاد می‌شود که صلاحیت تصمیم‌گیری در مورد موضوع اصل ۸۳ به‌جای مجلس شورای اسلامی به شورای عالی انقلاب فرهنگی واگذار شود. پیشنهاد دیگر در این خصوص این است که هر دو نهاد در این موضوع دخیل باشند و موضوع اصل ۸۳ هم به تصویب مجلس شورای اسلامی و هم به تصویب شورای عالی انقلاب فرهنگی برسد.

به‌نظر می‌رسد با پذیرفتن این فرض که دولت در خصوص اموال موضوع اصل ۸۳ صرفاً نقش متولی را بر عهده دارد، انتقال از یک مؤسسه دولتی به مؤسسه دولتی دیگر نیاز به رعایت اصل ۸۳ نباشد. با وحدت ملاک از نظریه تفسیری اصل ۱۸۰ قانون اساسی که مقرر می‌دارد: «اخذ و پرداخت وام و کمک‌های یک دستگاه دولتی به دستگاه دیگر دولتی مشمول اصل هشتم (۸۰) قانون اساسی نمی‌باشد. ولی با توجه به اصل پنجاه‌ودوم (۵۲) اگر منتهی به تغییری در ارقام بودجه شود تابع مراتب مقرر در قانون می‌باشد». در اصل ۸۳ به‌نظر می‌رسد نیاز به رعایت تشریفات مقرر در اصل ۸۳ در خصوص انتقال اموال از یک دستگاه به دستگاه اجرایی دیگر نباشد، اما در زمینه ضمانت اجرای انتقال بناها و اموال دولتی موضوع اصل ۸۳ بدون تصویب مجلس شورای اسلامی به رأی دیوان عدالت اداری می‌توان استناد کرد:

سازمان بازرسی کل کشور، در دادخواستی با موضوع شکایت و خواسته ابطال بند ۳ مصوبه مورخ ۱۳۷۳/۷/۳ شورای میراث فرهنگی از آنجا که اصل موضوع واگذاری مدیریت و بهره‌برداری از اماکن تاریخی و فرهنگی منحصر به فرد مانند مجموعه‌های فردوسی و نادری به بخش خصوصی و نیز نحوه واگذاری اماکن یادشده محل سؤال و تردید بود، لذا مجوزها و توجیهات مربوطه مطالبه شد، بدین ترتیب که مدیریت میراث فرهنگی خراسان در پاسخ، انجام معاملات یادشده را مستند به صورت جلسه مورخ ۱۳۷۳/۷/۳ شورای سازمان میراث فرهنگی کشور اعلام داشت. براساس مدارک موجود در تاریخ ۱۳۷۳/۱/۸ وزیر وقت فرهنگ و ارشاد اسلامی با ارسال نامه‌ای خطاب به محضر مقام رهبری معروض داشته، به استحضار عالی می‌رساند:

در مجموع اموالی که در اختیار سازمان میراث فرهنگی کشور قرار دارد مقادیر معتنا بهی اموال مکرر، خارجی یا فاقد ارزش‌های فرهنگی تاریخی وجود دارد که از حیث وظایف قانونی آن سازمان، مازاد بر نیاز تلقی می‌شود، و درحالی که نگهداری آن‌ها جز خسارت مالی نتیجه‌ای ندارد، امکان فروش یا مبادله قانونی آنها هم نیست. قبل از طی سیر قانونی و به‌منظور روشن شدن خط‌مشی کل در این باب، استدعا دارد اجازه فرمایید آن دسته از اموال در اختیار این

۱. گرفتن و دادن وام و یا کمک‌های بدون عوض داخلی و خارجی از طرف دولت باید با تصویب مجلس شورای اسلامی باشد.

سازمان که جزو نفایس ملی، منحصر به فرد و دارای ارزش‌های ویژه فرهنگی تاریخی محسوب نمی‌شود با رعایت این شرایط معاوضه یا مبادعه شود. ۱. تشخیص کارشناسی اموالی که فاقد ارزش فرهنگی است بر عهده شورای سازمان میراث فرهنگی کشور باشد. ۲. تشخیص مصلحت نحوه اقدام بر عهده شورای سازمان میراث فرهنگی کشور که به ریاست رئیس‌جمهور تشکیل می‌شود باشد. ۳. معاملات یادشده با رعایت غبطه و صلاح دولت، خارج از شمول مقررات ناظر بر معاملات دولتی انجام شود و وجوه حاصل را سازمان میراث فرهنگی کشور اخذ و در حساب خاص نزد خزانه نگهداری کند تا حسب درخواست سازمان به منظور استرداد اموال فرهنگی تاریخی ایران موجود در خارج از کشور و تعمیر و تعمیق فعالیت‌های پژوهشی برای حفظ و احیاء و معرفی میراث فرهنگی و تحکیم هویت ملی - اسلامی جامعه هزینه شود.

متعاقباً دفتر مقام رهبری در پاسخ شماره ۱/۸۵۵۷/م مورخ ۱۳۷۳/۳/۱۸ اعلام داشته‌اند: نامه جنابعالی در خصوص پیشنهاد معاوضه یا مبادعه اموال در اختیار میراث فرهنگی با رعایت شرایط مطروحه به استحضار مقام رهبری رسید فرمودند: «با هر سه پیشنهاد موافقم». در پی استعلام و پاسخ مذکور جلسه شورای سازمان میراث فرهنگی کشور در تاریخ ۱۳۷۳/۷/۳ تشکیل شده و به شرح زیر تصمیماتی اتخاذ کرده است، ... ۳. سازمان میراث فرهنگی کشور می‌تواند خانه‌ها و اماکن فرهنگی تاریخی در اختیار خود را به بخش دولتی، بخش عمومی غیردولتی و بخش خصوصی از طریق انعقاد قرارداد اجاره یا فروش واگذار کند. فروش املاک دولتی که در اختیار سازمان قرار دارد، منوط به پیشنهاد وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی و تصویب شورای سازمان می‌باشد...». از آنجا که با توجه به متن نامه وزیر وقت فرهنگ و ارشاد اسلامی عنوان مقام رهبری و حدود اجازه ایشان، همچنین مفاد صورت جلسه مورخ ۱۳۷۳/۷/۳ شورای سازمان میراث فرهنگی کشور تصویب واگذاری مجموعه‌های تاریخی و فرهنگی کشور از جمله مجموعه‌های توس و نادری در مشهد به بخش خصوصی، خارج از حدود اذن رهبر انقلاب و حدود اختیارات قانونی آن شورا به نظر می‌رسد، مدیر دفتر امور حقوقی و بین‌المللی سازمان میراث فرهنگی کشور در پاسخ به شکایت مذکور طی نامه شماره ۱/۲/۲۹۸۷ مورخ ۹/۱۶/۱۳۸۱ اعلام داشته‌اند: از جمله شروط پیشنهادی وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی برای لحاظ در امر مبادعه یا معاوضه اموال موضوع گزارش، تشخیص مصلحت نحوه اقدام در خصوص مورد از سوی شورای سازمان میراث فرهنگی کشور بوده است. شورای مذکور براساس ماده ۵ قانون اساسنامه سازمان میراث فرهنگی کشور، مصوب ۱۳۶۷ مجلس شورای اسلامی در ۱۳۷۳/۷/۳ تشکیل و به استناد موافقت مقام رهبری با تقاضای وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی و با توجه به اینکه تشخیص مصلحت نحوه اقدام از سوی معظم له به شورای مذکور واگذار شده بود، نحوه اقدام در خصوص مورد را تصویب و ابلاغ کرده است. با توجه به اینکه عبارت «اموال» در تقاضای وزیر وقت فرهنگ و ارشاد اسلامی به‌طور مطلق ذکر شده است و قیودی از

قبیل «فقدان ارزش فرهنگی و تاریخی و تکراری» که بعد از عبارت اموال در متن گزارش مذکور است، اصولاً شامل اموال منقول و غیرمنقول می‌شود و با توجه به اینکه براساس بند ۲ از گزارش وزیر وقت فرهنگ و ارشاد اسلامی که مورد موافقت مقام رهبری قرار گرفته است، تشخیص مصلحت اقدام به شورای سازمان به ریاست رئیس جمهوری واگذار و شورای مذکور عبارت اموال را ناظر بر هر دو طبقه اموال منقول و غیرمنقول تشخیص و نحوه اقدام در هر مورد را معین کرده است. هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ مذکور به ریاست حجت‌الاسلام‌المسلمین دری نجف‌آبادی و با حضور رؤسای شعب بدوی و رؤسا و مستشاران شعب تجدیدنظر تشکیل می‌شود و پس از بحث و بررسی و انجام مشاوره با اکثریت آرا به شرح آتی مبادرت به صدور رأی می‌کند. رأی هیأت عمومی نظر به اصل ۸۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران که مقرر داشته بناها و اموال دولتی که از نفایس ملی باشد قابل انتقال به غیر نیست مگر با تصویب مجلس شورای اسلامی آن هم در صورتی که از نفایس منحصره فرد نباشد. و با عنایت به اینکه موافقت مقام رهبری به شرح نامه ۱/۸۵۵۷/م مورخ ۱۳۷۳/۳/۱۸ متضمن اذن معظم‌له با معاوضه یا مبیعه اموال مکرر، خارجی یا فاقد ارزش‌های فرهنگی تاریخی مازاد بر نیاز با رعایت شرایط و قیود مذکور در نامه شماره ۳/۱/۴۸/م مورخ ۱۳۷۳/۱/۸ وزیر وقت فرهنگ و ارشاد اسلامی است، بند ۳ مصوبه مورخ ۱۳۷۳/۷/۳ شورای میراث فرهنگی که به موجب آن اجاره یا فروش خانه‌ها و اماکن فرهنگی - تاریخی در اختیار آن سازمان را علی‌الطلاق و بدون هر قید و شرطی به بخش دولتی، بخش عمومی غیردولتی و بخش خصوصی مجاز اعلام داشته است، مغایر قانون و خارج از قلمرو اذن مقام رهبری و حدود اختیارات قوه مجریه در وضع مقررات دولتی تشخیص داده می‌شود و مستنداً به قسمت دوم ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری ابطال می‌گردد.^۱

همان‌طور که اشاره شد، مطابق اصل ۸۳ قانون اساسی، بناها و اموال دولتی که جزء نفایس ملی محسوب شوند، تنها با تصویب مجلس قابل انتقال به غیر خواهند بود. نکته مهم در خصوص اصل مذکور اینکه مشخص نیست واژه انتقال، علاوه بر عین موردنظر شامل انتقال منافع آن نیز می‌شود یا خیر. به بیان روشن‌تر، در اصل ۸۳ مشخص نشده که افزون بر فروش بناها و اموال دولتی که ظهور در انتقال مالکیت اعیان و منافع آنها به خریدار دارد، آیا می‌توان در قالب عقدی همانند اجاره، صرفاً منافع مربوط به یکی از بناها یا اموال دولتی را به شخص یا دولتی واگذار کرد؛ به‌گونه‌ای که آن شخص یا دولت، صرفاً مالک منافع آن بنا یا مال مذکور شود؟ پاسخ به این پرسش از آن‌رو اهمیت دارد که در مباحث حقوقی، انتقال اعم است از انتقال اعیان و منافع به ضمیمه یکدیگر یا صرفاً انتقال منافع. در این خصوص می‌توان به ماده ۱ قانون مجازات در زمینه انتقال مال غیر مصوب ۱۳۰۸/۰۱/۰۵ مجلس شورای ملی اشاره کرد که بر

۱. <https://cp.divan-edalat.ir/aho-detail/6572>.

شمول واژه «انتقال» به هر دو معنای مذکور دلالت دارد. در این ماده آمده است: «کسی که مال غیر را با علم به اینکه مال غیر است به نحوی از انحاء عیناً یا منفعت بدون مجوز قانونی به دیگری منتقل کند، کلاه‌بردار محسوب و مطابق ماده ۲۳۸ قانون عمومی محکوم می‌شود». برخی اندیشمندان علم حقوق هرچند به شمول مفهوم انتقال نسبت به انتقال اعیان و منافع نسبت به یکدیگر و صرف انتقال منافع تصریح نکرده‌اند، از تعریفی که در خصوص مفهوم مذکور ارائه کرده‌اند، شمول مذکور قابل برداشت است. در یکی از تعاریفات ایشان از انتقال که به همراه تقسیم این مفهوم ذکر شده، چنین آمده است: «زوال مالکیت مالک نسبت به مال (یا اموال) معین به نفع مالک جدید که ید وی متلقای از مالک نخستین است. انتقال دو قسم است:

الف) انتقال مسبوق به نقل مانند بیع. ب- انتقال غیر مسبوق به نقل مانند انتقال ترکه به ورثه متوفی. معمولاً اولی را نقل و دومی را انتقال می‌گویند» (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۷: ۲۸۸). با توجه به عبارت ایشان می‌توان چنین استدلال کرد که مالکیت شخص مالک هم نسبت به اعیان و منافع یک مال و هم نسبت به صرف منافع آن مال قابل تحقق است و از آنجا که زوال مالکیت در هر یک از دو فرض بالا امکان پذیر خواهد بود، بنابراین انتقال صرف منافع یک مال نیز باورپذیر خواهد بود. در تعریف دیگری از ایشان در خصوص انتقال آمده است: «انتقال در علم حقوق عبارت است از زوال حقی از موضعی به موضع دیگر مانند حق مالک مبیع که به موجب عقد بیع زائل می‌شود و به مشتری تعلق می‌گیرد (= انتقال ارادی) و زوال حق از متوفی و تعلق آن به ورثه (= انتقال قهری). دیون و مطالبات هم انتقال پذیرند» (جعفری لنگرودی، ۱۳۹۰: ۱۴۹). در این تعریف نیز هرچند به شمول انتقال نسبت به دو صورت بالا اشاره نشده است، اما از آنجا که انتقال مساوی با زوال حق دانسته شده و حق نیز هم به صرف منافع تعلق گرفته و هم به اعیان به صورت ضمیمه با منافع، بنابراین زوال منفعت یکی از اموال از موضعی به موضع دیگر، قابل تحقق خواهد بود. افزون بر این با توجه به اینکه در گفتار فوق انتقال در دیون و مطالبات نیز پذیرفته شده است، این نکته روشن می‌شود که در تحقق مفهوم انتقال، عینی بودن و ملموس بودن مورد انتقال لازم نیست (تقی‌زاده، ۱۳۹۷: ۱۹).

یکی از ایراداتی که می‌توان به اصل ۸۳ قانون اساسی وارد کرد این است که به نظر می‌رسد نفایس ملی که اختیار تصمیم‌گیری در خصوص انتقال آنها به دیگران، به دولت و مجلس شورای اسلامی سپرده شده است، جزء انفال است و می‌بایست در اختیار حکومت اسلامی قرار گیرد تا در جهت تأمین مصالح عامه به کار گرفته شوند. اصل ۴۵ قانون اساسی در خصوص مواردی که مشمول عنوان انفال قرار می‌گیرند و نیز نحوه تصمیم‌گیری در خصوص آنها مقرر می‌دارد: «انفال و ثروت‌های عمومی از قبیل زمین‌های موات یا رهاشده، معادن، دریاها، دریاچه‌ها، رودخانه‌ها و سایر آب‌های عمومی، کوه‌ها، دره‌ها، جنگل‌ها، نیزارها، بی‌شبه‌های طبیعی، مراتعی که حریم نیست،

ارث بدون وارث، و اموال مجهول‌المالک و اموال عمومی که از غاصبین مسترد می‌شود، در اختیار حکومت اسلامی است تا بر طبق مصالح عامه نسبت به آنها عمل نماید». با توجه به اصل ۴۵ قانون اساسی و آنچه گفته شد، سپردن موضوع انتقال نفایس ملی به مجلس شورای اسلامی و تصمیم‌گیری این نهاد در مورد نفایس مذکور بی وجه به‌نظر می‌رسد.

۲.۵. تأیید شورای نگهبان

مطابق اصل ۹۴ تمامی مصوبات مجلس شورای اسلامی باید به شورای نگهبان فرستاده شود تا از نظر انطباق با موازین اسلام و قانون بررسی شود، در این زمینه مصوبه انتقال اموال دولتی نیز مشابه همه مصوبات مجلس باید برای شورای نگهبان ارسال شود تا از نظر انطباق با موازین اسلام و قانون اساسی، آن را بررسی کند تا در صورت مغایرت آن را دوباره به مجلس بازگرداند. در واقع این امر شرط دیگری در فرایند انتقال اموال و بناهای دولتی به حساب می‌آید. افزون‌بر این نهاد، می‌توان نهاد دیگری را نیز در قانون اساسی متصور شد؛ که در صورت ایجاد اختلاف میان شورای نگهبان و مجلس شورای اسلامی در خصوص مصوبه انتقال اموال دولتی نقش آن برجسته می‌شود. به بیان دیگر، در صورتی که شورای نگهبان مصوبه اصلاح انتقال اموال و بناهای دولتی را مورد ایراد قرار دهد و دوباره برای تجدیدنظر به مجلس بازگرداند و مجلس هم طبق نظر شورای نگهبان به اصلاح مجدد آن مبادرت ورزد، اما شورای نگهبان باز هم ایرادات را تکرار کند و آن را خلاف موازین شرع یا قانون اساسی بداند، اما مجلس با در نظر گرفتن مصلحت نظام در مصوبه انتقال اموال و بناهای دولتی، نظر شورای نگهبان را تأمین نکند، در این صورت به موجب اصل ۱۱۲ قانون اساسی، مصوبه به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارجاع می‌شود. تفاسیر شورای نگهبان نیز در این زمینه می‌تواند بر ابهامات مسئله و پیچیدگی آن بیفزاید. بر مبنای نظر تفسیری شماره ۵۳۱۸ مورخ ۲۴/۷/۱۳۷۲ شورای نگهبان، در صورتی که مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام مربوط به اختلاف نظر شورای نگهبان و مجلس شورای اسلامی (مثلاً در مورد انتقال اموال و بناهای دولتی) باشد، مجلس پس از گذشت زمان معتدبه که تغییر مصلحت موجه باشد، حق طرح و تصویب قانون مغایر را دارد (مهرپور، ۱۳۸۷: ۲۷۳). این مسئله باز هم بر پیچیدگی و طولانی شدن فرایند تصویب انتقال اموال و بناهای دولتی خواهد افزود. به عبارت دیگر اگر مجلس بر مصلحت نظام اصرار داشته و شورا مصوبه را خلاف موازین شرع و قانون اساسی دانسته و مجمع نظر مجلس را در مورد مصلحت نظام تأیید کند، نیازی به طرح دوباره مصلحت و تصویب قانون مغایر با قانون تأییدشده از طرف مجمع و حتی ارجاع اولیه به مجمع وجود ندارد، از طرف دیگر، این تفسیر با بیان جمله «تغییر مصلحت موجه باشد» اجازه تشخیص مصلحت را به مجلس می‌دهد؛ یعنی مجلس هر زمان که تشخیص دهد مصلحت دیگری اقتضا شده، می‌تواند قانون مغایر را طرح و تصویب کند. این امر می‌تواند مصوبه انتقال

اموال دولتی یا قراردادی را که برای انتقال آن به غیر بسته شده است، در معرض تزلزل و بی ثباتی قرار دهد و در واقع نظام قانونگذاری کشور را که باید ثبات و استحکام قانونی لازم را داشته باشد، با خطر بی ثباتی مواجه سازد و وجهه سیاسی و قانونی نظام را تهدید کند. بنابراین اعتقاد بر این است که در زمینه انتقال اموال و بناهای دولتی و در مواردی که تمام شرایط و ضوابط مصرح در اصل ۸۳ رعایت شده، قانونگذار باید زمینه تصویب قانونی مجزا را در راستای شرایط اصل مذکور فراهم آورد. به بیان دیگر، تصویب قانون عادی در زمینه انتقال اموال دولتی در قالب نفایس ملی توسط مجلس شورای اسلامی و ذکر جزئیات و تفصیلات مربوط به آن، بسیار ضروری و حائز اهمیت است.

نتیجه و پیشنهادها

مبنا و هدف از تصویب اصل ۸۳ قانون اساسی و درج آن در قانون اساسی، حمایت از میراث فرهنگی و آثار باستانی بوده است. با این حال به نظر می‌رسد تنظیم اصل مذکور به صورتی که در قانون اساسی وجود دارد، خالی از اشکال نباشد؛ چراکه اولاً صرفاً ابنیه و اموالی که جزء نفایس ملی است و در اختیار دولت قرار دارد، مشمول حکم مقرر در این اصل شده است؛ این در حالی است که بخشی از نفایس ملی و آثار تاریخی در اختیار اشخاص حقیقی است که انتقال آنها به اشخاص یا کشورهای دیگر دور از ذهن نیست، اما متأسفانه به منظور حفظ و نگهداری از این میراث ارزشمند، اصل مذکور خالی از هر گونه الزامی است. ثانیاً به نظر می‌رسد یکی از نکات مهمی که قانونگذار اساسی در جریان تنظیم اصل ۸۳ از آن غفلت کرده، موضوع آسیب‌رسانی به آثار و مفاخر ملی است. بدیهی است هر چند انتقال بی ضابطه نفایس ملی یکی از آسیب‌های جدی است که در اصل ۸۳ برای رفع آن چاره‌ای اندیشیده شده است، اما پیش از آن و مهم‌تر از آن، موضوع لزوم حفاظت و نگهداری از اموال و ابنیه تاریخی و باستانی و ضرورت برخورد با اشخاص حقیقی و حقوقی است که به اموال و ابنیه مذکور آسیب وارد می‌کنند که متأسفانه این موضوع نیز در اصل مذکور مورد بی توجهی قرار گرفته و حتی اشاره‌ای نیز بدان نشده است. ثالثاً اصل ۸۳ قانون اساسی یکی از اصول مندرج در قانون اساسی است که پس از پیروزی انقلاب و در جریان تدوین قانون اساسی از سوی مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، در این قانون درج شد. با این حال، تنظیم‌کنندگان اصل مذکور، موضوع این اصل را صرفاً به ابنیه و اموال مربوط به دوره اسلامی اختصاص نداده و به طور مطلق، از ضرورت تصویب مجلس شورای اسلامی در خصوص انتقال ابنیه و اموال دولتی سخن گفته‌اند. دقت در این نکته که حاکی از تلفیق فرهنگ ایرانی-اسلامی است، نشان‌دهنده این حقیقت است که همت و عزم نظام جمهوری اسلامی بر آن است تا از تمامی نفایس ملی خود، خواه مربوط به دوره اسلامی یا پیش

از آن باشد، حمایت به عمل آورد. اما یکی از موضوعات مهمی که اصل ۸۳ قانون اساسی اشاره ای به آن نکرده، لزوم حفاظت از آثار باستانی و تاریخی و ضرورت برخورد با اشخاص حقیقی و حقوقی است که به ابنیه و اموال تاریخی کشور آسیب وارد می‌کنند. با این توصیف، پیشنهاد می‌شود در بازنگری اصل مذکور به این موضوع توجه شده و نسبت به اصلاح اصل مزبور از این حیث، اقدام شود.

چهارم: در هر حال با توجه به آنچه گذشت، در خصوص انتقال اموال موضوع اصل ۸۳ سه فرض می‌تواند مطرح شود: فرض اول، بناها و اموال دولتی‌اند که تکلیف آنها در قوانین بودجه مشخص است، از این رو برای این مورد تصویب مجلس لازم نیست. فرض دوم، بناها و اموالی هستند که از لحاظ تاریخی و ملی جز نفایس ملی محسوب می‌شوند و قابل انتقال به غیر نیستند، اما در حالت ضرورت و در صورتی که منحصربه‌فرد نباشند، با تصویب مجلس قابل انتقال به غیر هستند. فرض سوم، بناها و اموالی که منحصربه‌فردند و از نفایس ملی محسوب می‌شوند و در هیچ حالتی قابل انتقال به غیر محسوب نمی‌شوند. همچنین از آنجا که اصطلاح «نفایس ملی» تا پیش از جای گرفتن در اصل ۸۳ قانون اساسی، در متون حقوقی به کار نرفته و از این رو مفهوم این واژه تا اندازه‌ای مجهول است، پیشنهاد می‌شود در بازنگری اصل مذکور، از واژه مناسب‌تری برای تبیین ارزش ابنیه و اموال مورد بحث در این اصل استفاده شود یا اینکه حداقل، ملاک و ضابطه‌ای برای نفیس تلقی شدن ابنیه و اموال مورد اشاره در این اصل معرفی شود.

منابع

۱. فارسی

الف) کتاب‌ها

۱. جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۸۰)، *حقوق اموال*، تهران: کتابخانه گنج دانش.
۲. ----- (۱۳۸۷)، ترمینولوژی حقوق، تهران: کتابخانه گنج دانش.
۳. ----- (۱۳۹۰)، *وسیط در ترمینولوژی حقوق*، تهران: کتابخانه گنج دانش.
۴. خسروی، حسن (۱۳۹۱)، *حقوق اساسی ۲*، چ ششم، تهران: پیام نور.
۵. شعبانی، قاسم (۱۳۹۲)، *حقوق اساسی و ساختار حکومت جمهوری اسلامی ایران*، چ چهل‌ونهم، تهران: اطلاعات.
۶. شهیدی، مهدی (۱۳۷۷)، *تشکیل قراردادهای و تعهدات*، چ اول، تهران: حقوقدان.
۷. طباطبایی مومنی، منوچهر (۱۳۸۶)، *حقوق اداری*، چ سیزدهم، تهران: سمت.
۸. عدل، مصطفی (۱۳۸۵)، *حقوق مدنی*، چ دوم، قزوین: طه.

۹. کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۹)، *اموال و مالکیت*، تهران: میزان.
۱۰. کریمی، عباس (۱۳۸۱)، *جزوه درسی اموال و مالکیت*، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، تهران.
۱۱. مهرپور، حسین (۱۳۸۷)، *نظریات تفسیری شورای نگهبان*، چ اول، تهران: مرکز استراتژیک شورای نگهبان.
۱۲. هاشمی، احمدعلی؛ تقی‌زاده، ابراهیم (۱۳۹۴)، *حقوق اموال و مالکیت*، تهران: مجد.
۱۳. هاشمی، سید محمد (۱۳۸۶)، *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران (حاکمیت و نهادهای سیاسی)*، ج ۲، چ چهاردهم، تهران: میزان.

ب) مقالات

۱۴. تقی‌زاده، احمد (۱۳۹۷)، «سلسله جلسات بازخوانی مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی سال ۱۳۵۸»، پژوهشکده شورای نگهبان.
۱۵. جلالی، محمد (۱۳۹۳)، «تمایز میان اموال اشخاص عمومی در حقوق فرانسه»، نشریه حقوق تطبیقی، ش ۲.
۱۶. درگاهی، رامین؛ صلحچی، محمدعلی (۱۳۸۲)، «بررسی ماهیت حقوق همبستگی: حقوق جمعی یا مردمی»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، ش ۴۸.
۱۷. عباسی، بیژن (۱۳۹۸)، «جایگاه اموال دولتی در نظام حقوقی ایران»، فصلنامه حقوق داری، سال ششم، ش ۱۸.
۱۸. فرانکیونی، فرانچسکو (۱۳۸۸) «در فراسوی حقوق معاهدات: پدیداری حقوق عرفی جدیدی در حمایت از میراث فرهنگی»، ترجمه علیرضا ابراهیم گل و فرزانه آقاشاهی، مجله حقوقی بین‌المللی، ش ۴۸، بهار و تابستان.

ج) اسناد

۱۹. زهی، نقی؛ محمدی، تراب؛ رضازاده، حسن (۱۳۹۱)، *مجموعه قوانین و مقررات میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری*، تبریز، پارلا.
۲۰. صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی (۱۳۶۴)، ج ۳، چ اول، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی.

د) سایت‌های اینترنتی

21. <http://jamejamonline.ir/online/671365791993114146> (۲۵/۱۱/۹۷:مراجعه: ۲۵/۱۱/۹۷).

2. <https://cp.divan-edalat.ir/aho-detail/6572>. (تاریخ مراجعه: ۲۵/۱۱/۹۷).

۲. انگلیسی

A) Documents

1. Detailed minutes of the parliamentary deliberations on the final review of the constitution, (1985), Vol. 3, First Edition, General Department of Cultural Affairs and Public Relations of the Islamic Consultative Assembly.

۳. فرانسوی

A) Books

1. Binczak, P. (2010), *Droit administrative des bien*, Paris, Gaullino.
2. *Code Civil Francais*, (2009), troisieme édition, Paris, Dalloz.
3. Gaudemet, Y. (2014), *Traite de droit administrative*, Paris, L.G.D.J.