

قاعده عدم امکان توقیف اموال عمومی و دولتی در ایران؛ رویکردی انتقادی - تطبیقی

مسلم آقایی طوق^۱ - حسین لطفی^۲

تاریخ دریافت: ۱۳۹۵/۴/۱۲ - تاریخ پذیرش: ۱۳۹۵/۸/۱۷

چکیده

قاعده عدم امکان توقیفی از قواعد حمایتی درباره اموال عمومی و دولتی است. حفظ اموال و نیز لزوم تداوم خدمات عمومی به عنوان مبنای اصلی این قاعده به شمار می‌روند. در دهه ۱۳۶۰ دو قانون در این ارتباط به تصویب رسیده است و با این وجود در عناوین این دو قانون از عبارات «منع توقیف» و «عدم توقیف» استفاده شده است ولی در متن آنها تعویق توقیف مطرح شده است، نه منع یا عدم توقیف. همچنین این دو قانون از نظر گستره سازمانی تنها شامل وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و شهرداری‌ها می‌شود و بدین ترتیب قسمت بزرگی از نهادهای عمومی که گاه وظایف عمومی بر دوش آنها می‌باشد، از دایره شمول این دو قانون حمایتی خارج است. در عوض، قانونگذار در دو قانون یاد شده به جای تحت شمول قرار دادن دایره گسترده‌تری از نهادهای عمومی که دارای وظایف قانونی و عمومی هستند، تمامی اموال منقول و غیرمنقول وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و شهرداری‌ها را مشمول حمایت خود قرار داده است. حال آنکه چنین اطلاقی باعث می‌شود اموالی از نهادهای دولتی که نیازی به آنها نیست و یا توقیف آنها خللی در تداوم خدمات عمومی وارد نمی‌کند نیز مشمول این حمایت قرار گیرند و حتی دادخواهی افراد و اعتبار آرای قضایی بی‌جهت مخدوش شود. در این پژوهش با بررسی تطبیقی نشان داده شده است که حفظ اموال، تداوم خدمات عمومی و در عین حال حفظ اعتبار آرای قضایی نیازمند اصلاح در قوانین مربوط است.

واژگان کلیدی: حقوق اداری، اموال عمومی، اموال دولتی، عدم امکان توقیف، خدمات عمومی.

۱. مقدمه

به طور معمول، هدف شاکی یا خواهان از اقامه دعوا یا تنظیم شکایت نزد نهادهای قضایی، صرفاً اخذ رأی قضایی نیست بلکه هدف، اجرای مفاد آن نسبت به محکوم علیه است. به موجب ماده ۳۴ قانون اجرای احکام مدنی به مجرد ابلاغ اجرائیه به محکوم علیه؛ وی مکلف است ظرف ده روز مفاد آنرا به موقع اجرا گذارد و اگر مفاد حکم را اجرا نکرد محکوم علیه می تواند مستنداً به ماده ۴۹ همان قانون، توقیف اموال محکوم علیه، معادل محکوم به را درخواست کند و به موجب ماده ۵۰ قانون یاد شده مأمور اجرا؛ باید پس از درخواست توقیف، بلافاصله اقدام به توقیف اموال محکوم علیه کند (مردانی و رودیجانی، ۱۳۸۵: ۲۱۰؛ مردانی و قهرمان، ۱۳۹۰: ۱۵۳). علاوه بر این، نهادهای مختلف اداری همچون ثبت گاه با استفاده از اقتدار عمومی، بدون آنکه نیازی به رجوع به دادگاه داشته باشند، مفاد اسناد و اوراق رسمی را علیه اشخاص مختلف اجرا می کنند. برای مثال، «مدلول کلیه اسناد رسمی یعنی اسناد ثبت شده در دفاتر اسناد رسمی راجع به دیون و سایر اموال منقول و معاملات املاک ثبت شده، مستقلاً و بدون احتیاج به حکم دادگاه لازم الاجرا است و عموم ضابطان دادگستری و تمام قوای دولتی مکلف هستند در مواقعی که از طرف مأموران اجرا به آنها مراجعه می شود، در اجرای مفاد ورقه اجرائیه اقدام کنند» (شهری، ۱۳۹۳: ۱۹۷).

به هر حال موضوع برخی از احکام، مالی است و در صورت استنکاف محکوم علیه، دولت (در معنای عام) با توسل به اقتدار عمومی و با توقیف اموال، وی را ملزم به اجرای حکم می کند. البته در این میان، استثنائاتی نسبت به قاعده توقیف اموال برای اجرای احکام^۱ در حقوق مشاهده می شود که موارد عمده آن در ماده ۲۴ قانون نحوه اجرای محکومیت های مالی مصوب ۱۳۹۴ مجمع تشخیص مصلحت نظام، ذیل عنوان مستثنیات دین^۲ احصا شده است. علاوه بر مستثنیات دین که بیشتر در حوزه حقوق خصوصی جریان دارد، مفهوم دیگری تحت عنوان قاعده عدم امکان توقیف^۳ اموال عمومی و دولتی وجود دارد که از حقوق عمومی نشأت گرفته است و موانعی را پیش روی اجرای احکام فرامی نهد.

قاعده عدم امکان توقیف یکی از قواعد چندگانه حمایتی در حقوق اداری اموال است که هم نسبت به اموال عمومی اعمال می شود و هم نسبت به اموال دولتی (De Laubadère et Gaudemet, 1998: 34; Auby et Bon, 2003: 17; Kolongele Eberande, 2014: 18). به نظر می رسد شناسایی

1. Attachment/Saisie/Embargo.

2. Exempt property.

3. L'insaisissabilité/ Inembargabilidad.

این قاعده دو هدف عمده را دنبال می‌کند: ۱- حمایت از دولت به خاطر کارویژه‌هایی که برعهده دارد و ۲- حفظ اموال عمومی به خاطر ارزش و اهمیت خاص آنها. اهمیت این قاعده به حدی است که برخی از قوانین اساسی آنرا مورد شناسایی قرار داده‌اند. برای مثال، بند ۱ اصل ۱۳۲ قانون اساسی اسپانیا مصوب ۱۹۷۸ (Puigpelar, 1999: 122) و اصل ۶۳ قانون اساسی کلمبیا (Alzate Rios, 2011: 255)، عدم امکان توقیف اموال عمومی را در کنار دو قاعده حمایتی دیگر یعنی عدم امکان واگذاری و نیز عدم شمول مرور زمان قرار می‌دهد. اصل ۳۳۹ قانون اساسی بولیوی نیز اموال دولت را به مثابه اموال متعلق به ملت غیرقابل توقیف اعلام می‌کند. البته در این میان، برخی کشورها همچون آفریقای جنوبی به خاطر حمایت از حق مالکیت و نیز حق دادخواهی افراد و حق دسترسی به نظام قضایی مؤثر، این قاعده را مورد پذیرش قرار نداده‌اند.

در نظام حقوقی ایران، قاعده عدم امکان توقیف به طور بسیار کمرنگ مورد شناسایی واقع شده است. قانون راجع به منع توقیف اموال منقول و غیرمنقول متعلق به شهرداری‌ها مصوب ۱۳۶۱ و قانون نحوه پرداخت محکوم‌به دولت و عدم تأمین و توقیف اموال دولتی مصوب ۱۳۶۵/۸/۱۵، نخستین قوانینی هستند که در دهه ۱۳۶۰ به تصویب قانونگذار رسیده و به این مسأله پرداخته‌اند. طبق قانون مصوب ۱۳۶۱، وجوه و اموال منقول و غیرمنقول متعلق به شهرداری‌ها اعم از اینکه در تصرف شهرداری و یا نزد اشخاص ثالث و به صورت ضمانت‌نامه به نام شهرداری باشد، قبل از صدور حکم قطعی؛ قابل تأمین و توقیف و برداشت نمی‌باشد. قانون مصوب ۱۳۶۵ نیز ضمن الزام وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی به پرداخت وجوه مربوط به محکوم‌به دولت در مورد احکام قطعی دادگاه‌ها و اوراق لازم‌الاجرای ثبتی و دفاتر اسناد رسمی و یا اجرای دادگاه‌ها، توقیف اموال منقول و غیرمنقول وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی را که اعتبار و بودجه لازم جهت پرداخت محکوم‌به ندارند تا تصویب و ابلاغ بودجه یکسال و نیم بعد از سال صدور حکم ممنوع اعلام کرده و در ادامه دولت را از دادن هرگونه تأمین در زمان مزبور معاف می‌دارد. البته این دو قانون مربوط به زمانی است که محکوم‌به وجه نقد باشد. در غیر این صورت، اگر محکوم‌به عین معین اعم از منقول و غیرمنقول یا انجام عمل باشد، از مقررات عمومی پیروی می‌کند؛ بنابراین، اگر وزارتخانه‌ای محکوم به خلع ید از ملکی شد، دیگر از مقررات این ماده واحده استفاده نمی‌کند (مردانی و رودیجانی، ۱۳۸۵: ۲۱۳؛ مردانی و قهرمان، ۱۳۹۰: ۱۵۶).

به هر حال این دو قانون از زوایای مختلفی قابل بحث و بررسی است و از زمانی که تصویب

شده‌اند، مسائل مختلفی پیرامون آنها مطرح شده است. هرچند برخی با کم‌توجهی به مبنای حقوق اداری این قاعده، وضع چنین قوانینی را در نتیجه شرایط جنگی کشور و قرارگرفتن در وضعیت تحریم دانسته‌اند (دهه ۱۳۶۰)، ولی روشن است که چنین قاعده‌ای در شمار قابل توجهی از نظام‌های حقوقی شناسایی شده است و می‌توان با استفاده از تجربیات تقنینی، کاستی‌های نظام توقیف اموال دولتی و عمومی در ایران را تا حدودی بررسی و برطرف کرد. به هر حال قاعده عدم امکان توقیف اموال عمومی و دولتی در ایران هم از جهت شمول سازمانی، هم از جهت شمول موضوعی و هم از جهت سازوکار اتخاذ شده که در نهایت به توقیف اموال منتهی می‌شود، مورد ایراد و اشکال است.

این پژوهش با اتخاذ روشی تحلیلی- تطبیقی درصدد است آسیب‌های قاعده مزبور را در ایران در سه حوزه فوق بررسی کند. در این زمینه باوجود اهمیت و آثار متعددی که در پی دارد، نوشته‌های چندانی وجود ندارد. مردانی و رودیجانی یکی از نخستین مقالات را در این زمینه نوشته و منع توقیف اموال دولت و شهرداری‌ها را به‌عنوان یکی از استثناهای موجود و قابل توجیه در زمینه اجرای احکام مورد توجه قرار داده‌اند (مردانی و رودیجانی، ۱۳۸۵). رستمی و سپهری نیز طی مقاله‌ای رویکرد نه‌چندان همدلانه خود نسبت به قاعده عدم توقیف اموال دولت را شرح و بسط داده‌اند (رستمی و سپهری، ۱۳۸۹). رفیعی (۱۳۹۰) و پاهکیده (۱۳۹۲) آثار مفصل‌تری در این زمینه دارند و به شرح جزئیات مربوط به توقیف اموال دولت و شهرداری پرداخته‌اند. اغلب نویسندگان کتاب‌های اجرای احکام مدنی از کنار این موضوع عبور کرده و آنرا مورد توجه قرار نداده‌اند و تنها معدودی از این دست از کتاب‌ها به این مسأله پرداخته‌اند (نک. مهاجری، ۱۳۹۲). نگاهی به این آثار نشان می‌دهد که مسائلی که این نوشتار به آنها پرداخته است، مورد دغدغه آنها نبوده و بویژه رویکرد تطبیقی در هیچ یک از این آثار مشاهده نمی‌شود.

به هر روی، در راستای واکاوی تطبیقی برخی از مسائل مربوط به سازمان‌ها و موضوعات مشمول قاعده عدم توقیف و نیز بررسی انتقادی زوایایی از فرایند توقیف اموال دولت و شهرداری‌ها، مطالب این نوشتار در چهار بند ارائه شده است. در بند اول، مبانی نظری قاعده عدم امکان توقیف (اموال عمومی و دولتی) مورد بررسی واقع شده است. دستاوردهای این بند در بندهای دیگر این پژوهش به خصوص بندهای دوم و سوم مورد استفاده قرار می‌گیرد. بند دوم به بررسی انتقادی حوزه شمول سازمانی و بند سوم به مطالعه حوزه شمول موضوعی این قانون اختصاص یافته است. در این

دو بند، با استفاده از مبانی نظری و نیز با تکیه بر دستاوردهای مطالعه تطبیقی، دامنه شمول این قانون چه از نظر سازمانی و چه از نظر موضوعی مورد واکاوی قرار گرفته است. در نهایت، در بند چهارم سازوکارهای اتخاذ شده در هر دو قانون که در نهایت ممکن است منجر به توقیف اموال دولت و شهرداری شود، مورد بررسی انتقادی واقع شده است.

۲. مبانی نظری قاعده عدم امکان توقیف

نظام‌های مختلف حقوقی قاعده عدم امکان توقیف اموال عمومی و دولتی را مورد شناسایی قرار داده‌اند. برای مثال، در نظام حقوقی فرانسه، بیش از یک قرن پیش، دیوان حل اختلاف (میان دیوان عالی و شورای دولتی) در رأی مورخ ۹ دسامبر ۱۸۸۹ در دعوی Assoc. Syndicale du Canal de Gignac اعلام کرد که انجمن‌های مالکان دارای ویژگی‌های اصلی یک مؤسسه عمومی هستند و در نتیجه، اجرای احکام مدنی علیه آنها با همان شیوه‌های معمول امکان‌پذیر نمی‌باشد (Long, Weil et al., 2005: 45). اهمیت این امر به حدی است که در ۲۱ دسامبر ۱۹۸۷ شعبه اول مدنی دیوان عالی این کشور در رأی Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) c/ Société Llyod continental برای نخستین بار این قاعده را جزء اصول کلی حقوق قلمداد کرد (De Laubadère et Gaudemet, 1998: 34; Auby et Bon, 2003: 17). در حال حاضر، ماده ۱-۲۳۱۱ (بخش قوانین) قانون جامع اموال اشخاص عمومی فرانسه^۱، اموال متعلق به اشخاص حقوق عمومی را غیرقابل توقیف قلمداد کرده است. ماده ۱۴۱۲ مکرر قانون دادگستری بلژیک (الحاقی ۱۹۹۴)، ماده ۴۷۷ قانون مدنی اروگوئه (مصوب ۱۸۶۸)، ماده ۲۳۷ قانون مدنی و تجارت آرژانتین (مصوب ۲۰۱۴)، ماده ۶۸۴ قانون آیین دادرسی مدنی کلمبیا، مواد ۲۲ و ۲۹ قانون اموال دولت و شهرداری‌های مکزیک^۲ (مصوب ۱۹۹۹)، ماده ۷۱۶ قانون آیین دادرسی مدنی پاراگوئه (مصوب ۱۹۸۸)، ماده ۹ قانون ارگانیک اموال عمومی ونزوئلا^۳ (مصوب ۲۰۱۲)، ماده ۳۴۳ قانون آیین دادرسی مدنی نیکاراگوئه، ماده ۸۷ قانون مدنی مصر (مصوب ۱۹۴۸)، ماده ۷۱ قانون مدنی عراق (مصوب ۱۹۵۱)، ماده ۲۳ قانون مدنی کویت (مصوب ۱۹۸۰)، ماده ۶۳۶ قانون اجرای احکام مدنی و اداری الجزائر (مصوب ۲۰۰۸)، ماده ۳ قانون مربوط به اصول حاکم بر وضعیت اراضی ماداگاسکار (مصوب ۲۰۰۵)^۴ ماده ۲ بخشنامه تعیین نظام اموال عمومی و دولتی (ابلاغی رئیس جمهور کامرون

1. Code Général de la Propriété des Personnes Publiques
2. Ley de bienes del estado de mexico y de sus municipios
3. Ley organica de bienes publicos
4. Loi fixant les principes régissant les statuts des terres.

مورخ (۱۹۷۴)^۱ و ماده ۲ بخشنامه تعیین شرایط و چارچوب تصرف اموال عمومی (ابلاغی رئیس جمهور بنین مورخ ۲۰۱۵)^۲ نیز اموال متعلق به دولت را غیرقابل توقیف اعلام کرده‌اند.

به لحاظ نظری، مبانی مختلفی له و علیه این قاعده ذکر شده است. یکی از نویسندگان، شش دلیل را به‌عنوان دلایل موافقان این قاعده ذکر کرده است (رفیعی، ۱۳۹۰: ۲۵-۲۴). آلوارادو اسکوییل اصول سه‌گانه تفکیک قوا، قانونی‌بودن بودجه و نیز تداوم خدمات عمومی را به‌عنوان مبانی این قاعده معرفی کرده است (Alvarado Esquivel, 2008: 252). برخی نیز مخالفت خود را با پذیرش چنین قاعده‌ای اعلام کرده‌اند. رفیعی پس از بیان این مطلب که تصویب قانون مربوط به منع توقیف اموال دولت در شرایط جنگ و تحریم‌ها صورت گرفته است؛ اظهار می‌دارد «النهاییه اعتقاد بر این است که این قانون در حال حاضر فلسفه وجودی خود را از دست داده است و مقنن بایستی درصدد اصلاح یا نسخ این مقرر برآید و آنرا عطف به ماسبق نماید تا به عدالت نزدیک‌تر شود...» (رفیعی، ۱۳۹۰: ۱۲۲-۱۲۱). رستمی و سپهری نیز وجود چنین مقرراتی را خلاف اصول قانون اجرای احکام مدنی دانسته و طولانی‌شدن جریان دادرسی، تأخیر در اجرای حکم و کاهش اعتبار احکام قضایی را در زمره آثار نامطلوب این قاعده برشمرده‌اند (رستمی و سپهری، ۱۳۸۹: ۱۶۰؛ پاهکیده، ۱۳۹۲: ۱۲۷). آنان با تأکید بر این امر که قوانین مربوط به عدم توقیف اموال دولت و شهرداری‌ها در زمانی تصویب شده‌اند که کشور درگیر جنگ ناخواسته و دفاع بوده است، بر این باورند که «قوانین مزبور در شرایط عادی وضع نگردیده و زائیده اوضاع و احوال خاصی بوده‌اند و بر این اساس در اجرای آنها نباید گشاده‌دستی به خرج داد» (رستمی و سپهری، ۱۳۸۹: ۱۶۷). البته این دو نویسنده در بخشی از مقاله خود قوانین دوگانه مربوط به منع توقیف اموال دولت و شهرداری‌ها را به‌واسطه تصویب قانون محاسبات عمومی (مصوب ۱۳۶۶) و قانون نحوه اجرای محکومیت‌های مالی (مصوب ۱۳۷۷) منسوخ تلقی کرده‌اند که به نظر نمی‌رسد چندان قابل پذیرش باشد (رستمی و سپهری، ۱۳۸۹: ۱۶۹-۱۶۸). به هر حال به نظر می‌رسد هدف از شناسایی قاعده عدم امکان توقیف در حقوق اداری اموال در وهله نخست؛ حفظ برخی اموال و در وهله بعد، حمایت از دولت و نهادهای عمومی در ارائه صحیح خدمات عمومی و ایفای وظایف قانونی است. بدیهی است هر قاعده‌ای می‌تواند در کنار آثار مطلوب، یک‌سری آثار نامطلوب نیز داشته باشد ولی این امر نمی‌تواند لزوماً باعث طرح و رد آن قاعده شود.

1. Ordonnance fixant le régime domanial.

2. Decret Portant Conditions et modalités d'occupation du domaine public.

۳. حفظ اموال

هدف از شناسایی قاعده عدم امکان توقیف، در برخی موارد، جلوگیری از اتلاف اموال اعم از عمومی و دولتی است. البته این هدف بیشتر در رابطه با اموال عمومی و پیامد منطقی قاعده عدم امکان واگذاری اموال عمومی^۱ است (Gordillo, 1967: 362; Almerco, 2004: 37). در حقیقت، از آنجا که اموال عمومی غیرقابل واگذاری هستند، توقیف آنها نیز پذیرفتنی نیست، چرا که توقیف با هدف واگذاری و نقل و انتقال بعدی صورت می‌پذیرد و تنها در مورد اموالی مورد پذیرش است که نقل و انتقال آنها امکان‌پذیر باشد؛ بنابراین، با فرض اینکه این دست از اموال غیرقابل فروش و تملک خصوصی باشند، توقیف آنها در اجرای احکام مدنی منفعت و حاصلی در پی نخواهد داشت (García y López, 2006: 5). در همین راستا، می‌توان به بند ۱ اصل ۱۳۲ قانون اساسی اسپانیا مصوب ۱۹۷۸- و اکثر قوانین فوق‌الذکر- اشاره کرد که عدم امکان توقیف اموال عمومی را در کنار دو قاعده حمایتی دیگر یعنی عدم امکان واگذاری و نیز عدم شمول مرور زمان قرار می‌دهد (Puigpelar, 1999: 122). البته حتی در صورت عدم تصریح نیز مفاد این قاعده از قاعده عدم امکان واگذاری قابل استنباط است. بر همین اساس، برخی از نظریه‌پردازان حقوق اداری پرو، اصل ۷۳ قانون اساسی این کشور را که صرفاً به دو قاعده امکان واگذاری و عدم شمول مرور زمان نسبت به اموال عمومی اشاره کرده است، به طور خودکار متضمن قاعده عدم امکان توقیف نیز دانسته‌اند (Murillo, 2005: s934). دادگاه قانون اساسی این کشور نیز در نظریه مورخ ۲۹ ژانویه ۲۰۰۴ ماده ۲ قانون شماره ۲۶۷۵۶ را که اموال عمومی را قابل توقیف دانسته بود، مغایر با قانون اساسی دانسته است (Murillo, 2005: 934).

به هر حال اهمیت این قاعده بیشتر در ارتباط با اموال عمومی است، چرا که برخی از این اموال به طور کلی یا جزئی تجدیدنشاندنی هستند (مانند میراث فرهنگی) و یا دارای ویژگی‌های خاصی هستند که ماهیتاً آنها را از اموال دولتی جدا می‌سازد (مانند جاده‌ها). به همین خاطر در برخی از نظام‌های قانونگذاری عدم امکان توقیف اموال عمومی مورد تأکید قانونگذار اساسی قرار گرفته است ولی تصمیم‌گیری در خصوص امکان یا عدم امکان توقیف اموال دولتی به قانونگذار عادی واگذار شده است. برای مثال، اصل ۱۳۲ قانون اساسی اسپانیا مصوب ۱۹۷۸ ضمن شناسایی عدم امکان توقیف اموال عمومی (بند ۱ اصل مزبور)، امکان یا عدم امکان توقیف اموال دولتی را به پارلمان این کشور واگذار کرده است (Puigpelar, 1999: 122). حتی در برخی قوانین اساسی،

1. Inalienabilé/Inalienabilidad.

برخی از مصادیق اموال عمومی به خاطر اهمیت ویژه‌ای که دارند، به طور خاص مشمول قاعده عدم امکان توقیف شناخته شده‌اند. برای مثال، بند ۴ اصل ۳۷۹ قانون اساسی / اکوادور مصوب ۲۰۰۸، اصول ۶۳ و ۷۲ قانون اساسی کلمبیا مصوب ۱۹۹۱، اصل ۶۴ قانون اساسی جمهوری دومینیک مصوب ۲۰۱۰ و اصل ۹۹ قانون اساسی ونزوئلا مصوب ۱۹۹۹ میراث فرهنگی کشور را غیرقابل توقیف اعلام کرده‌اند. همچنین، اصل ۱۵ قانون اساسی جمهوری دومینیک مصوب ۲۰۱۰ درباره آب چنین مقرر کرده است: «آب یک مال ملی راهبردی است که مورد استفاده عموم و غیرقابل انتقال، غیرقابل مرور زمان و غیرقابل توقیف بوده و برای حیات اساسی است...» بدین ترتیب، گاه خود مال تا حدی ارزشمند است که توقیف‌پذیری و انتقال‌پذیری آن می‌تواند آنرا در مخاطره قرار دهد و به همین خاطر، مورد حمایت قانونگذار قرار می‌گیرد.

۴. تداوم خدمات عمومی

هدف شاکی یا خواهان از اقامه دعوا یا تنظیم شکایت نزد نهادهای قضایی، صرفاً اخذ رأی قضایی نیست و اجرای مفاد آن نسبت به محکوم‌علیه از اهمیت اساسی برخوردار است؛ بنابراین، قانونگذار به محکوم‌له این حق را داده است که اجرای حکم علیه محکوم‌علیه را از دادگاه تقاضا کند و در صورت امتناع وی، می‌توان معادل محکوم‌به را از اموال ممتنع توقیف کرد. با این حال، در برخی موارد قانونگذار به خاطر عوامل توجیه‌کننده همچون عسر و حرج و یا ایجاد مشقت برای افراد، توقیف برخی از اموال محکوم‌علیه را ممنوع کرده است. بدین ترتیب، استثنائاتی نسبت به قاعده توقیف اموال برای اجرای احکام در حقوق مشاهده می‌شود که در ماده ۲۴ قانون نحوه اجرای محکومیت‌های مالی مصوب ۱۳۹۴ مجمع تشخیص مصلحت نظام، موارد آن با عنوان مستثنیات دین به شرح زیر احصا شده است:

الف- منزل مسکونی که عرفاً در شأن محکوم‌علیه در حالت اعسار او باشد؛

ب- اثاثیه مورد نیاز زندگی که برای رفع حوائج ضروری محکوم‌علیه و افراد تحت تکفل وی لازم است؛

پ- آذوقه موجود به قدر احتیاج محکوم‌علیه و افراد تحت تکفل وی برای مدتی که عرفاً آذوقه ذخیره می‌شود؛

ت- کتب و ابزار علمی و تحقیقاتی برای اهل علم و تحقیق متناسب با شأن آنها؛

ث- وسایل و ابزار کار کسبه، پیشه‌وران، کشاورزان و سایر اشخاص که برای امرار معاش ضروری آنها و افراد تحت تکفلشان لازم است؛

ج- تلفن مورد نیاز مدیون؛

چ- مبلغی که در ضمن عقد اجاره به موجر پرداخت می‌شود، مشروط بر اینکه پرداخت اجاره بها بدون آن موجب عسر و حرج شود و عین مستأجره مورد نیاز مدیون بوده و بالاتر از شأن او نباشد. دقت در موارد فوق نشان می‌دهد که فلسفه و مبنای نظری عدم امکان توقیف اموال مذکور، این است که محکوم‌علیه با پرداخت محکوم‌به دچار عسر و حرج نشده و امکان امرار معاش خود را از دست ندهد و درواقع، «همانطور که اکثریت فقها فتوا داده‌اند ضابطه اصلی در تشخیص مستثنیات دین احتیاج مدیون است» (مردانی و رودیجانی، ۱۳۸۵: ۲۱۷). همین فلسفه به نحو گسترده‌تر و بارزتری در حوزه حقوق عمومی نسبت به اموال عمومی و دولتی نیز حاکم است، چرا که توقیف اموالی که دولت در اختیار دارد نهاد مزبور را در ارائه خدمات عمومی و مدیریت صحیح امور اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی، دفاعی و غیره دچار مشقت و سختی می‌سازد به نحوی که گاه توقیف اموال باعث تعطیلی امور عمومی (مغایر با اصل تداوم خدمات عمومی) و اختلال در امور اداری (مغایر با حسن جریان امور) می‌شود (Batselé, Mortier et Scarcez, 2010: 440). این مهم در خصوص اموال دولتی از اهمیت بیشتری برخوردار است، چرا که این اموال برخلاف اموال عمومی همچون میراث فرهنگی لزوماً دارای ویژگی‌های خاصی نیستند، بلکه اموالی هستند که به خاطر کاربرد و کارکردشان، مورد نیاز دولت و نهادهای عمومی هستند مانند ساختمان‌ها و تجهیزاتی که در اختیار دولت و نهادهای عمومی است و دولت برای ایفای وظایف خود ناگزیر باید از آنها استفاده کند و «اگر هر کسی بتواند با طرح دعوا علیه دولت به توقیف اموال منقول و غیرمنقول دولتی پردازد، موجب اختلال در امور دولتی و نهایتاً اختلال در اداره امور کشور خواهد شد» (مردانی و رودیجانی، ۱۳۸۵: ۲۱۳). برای مثال، ماشین‌ها و وسایلی که سازمان آتش‌نشانی برای اطفای حریق و یا مقابله با حوادث دیگر در اختیار دارد، از اهمیت بسیار زیادی برخوردار است و توقیف آنها می‌تواند خطرات جدی در پی داشته باشد و عملکرد سازمان مزبور را به شدت تحت تأثیر قرار دهد.

البته اعمال قاعده عدم امکان توقیف در خصوص مطلق اموال متعلق به دولت حداقل با دو اصل از اصول اساسی یا اصول کلی حقوق که در اکثر کشورها مورد توجه واقع شده است، در تعارض

است. نخستین اصل، حق دادخواهی یا حق دسترسی به دادگاه تأثیرگذار^۱ است که در اصل ۳۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مورد شناسایی واقع شده است. به علاوه، اسناد بین‌المللی و قوانین اساسی کشورهای متعددی این حق را به‌عنوان یکی از حقوق بنیادین پذیرفته‌اند، مانند ماده ۴۷ منشور حقوق بنیادین اتحادیه اروپا (مصوب ۲۰۰۰)، اصل ۲۴ قانون اساسی اسپانیا، اصل ۶۹ قانون اساسی جمهوری دومینیک و اصل ۲۶ قانون اساسی ونزوئلا. هدف از شناسایی حق دسترسی به دادگاه تأثیرگذار، امکان اجرای آرای صادره توسط دادگاه‌ها است (Hutchinson, 2007: 159). اصل دوم، حق مالکیت است که با فرض عدم امکان اجرای احکام مالی علیه دولت به‌طور مطلق، با استثنای بزرگی مواجه می‌شود. به همین خاطر، در برخی از کشورها، در ارتباط با نوع اموالی که مشمول این حمایت قرار می‌گیرند، سخت‌گیری‌هایی اعمال شده است که در بند ششم از این نوشتار مورد بررسی قرار گرفته است.

۵. گستره سازمانی قاعده عدم امکان توقیف

قانون محاسبات عمومی و قانون مدیریت خدمات کشوری، دستگاه‌های اجرایی کشور را به چهار دسته تقسیم می‌کنند: وزارتخانه، مؤسسه دولتی، شرکت دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی (نک. ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری). براساس تعریف ماده ۱ قانون مدیریت خدمات کشوری، وزارتخانه واحد سازمانی مشخصی است که تحقق یک یا چند هدف از اهداف دولت را برعهده دارد و به‌موجب قانون ایجاد شده یا می‌شود و توسط وزیر اداره می‌شود. مؤسسه دولتی نیز وفق ماده ۲ از همین قانون، واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون ایجاد شده یا می‌شود و با داشتن استقلال حقوقی، بخشی از وظایف و اموری را که برعهده یکی از قوای سه‌گانه و سایر مراجع قانونی می‌باشد، انجام می‌دهد. این قانون، کلیه سازمان‌های مندرج در قانون اساسی را در حکم مؤسسه دولتی قلمداد کرده است. مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی نیز همچون وزارتخانه و مؤسسه دولتی واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون ایجاد شده یا می‌شود و ضمن برخورداری از استقلال حقوقی، بیش از پنجاه درصد بودجه سالانه آن از محل منابع غیردولتی تأمین می‌شود و عهده‌دار وظایف و خدماتی است که جنبه عمومی دارد (ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری). شرکت دولتی نیز بنگاهی اقتصادی است که برای انجام قسمتی از تصدی‌های دولت به موجب قانون یا از طریق حکم دادگاه صالح و یا سرمایه‌گذاری وزارتخانه‌ها،

1. Right to an Effective Remedy/Derecho a la tutela judicial efectiva.

مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی ایجاد می‌شود مشروط بر اینکه بیش از پنجاه درصد سرمایه و سهام آن متعلق به دولت باشد (ماده ۴ قانون مدیریت خدمات کشوری).

گستره سازمانی قاعده عدم امکان توقیف اموال در حقوق اداری اموال در ایران تنها شامل وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و نیز شهرداری‌ها است که یکی از مصادیق عمده نهادهای عمومی غیردولتی است (بند ۱ ماده واحده قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۳). ماده واحده قانون نحوه پرداخت محکوم به دولت و عدم تأمین و توقیف اموال دولتی مصوب ۱۳۶۵ «منحصراً شامل وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی است. شرکت‌های دولتی، تولیدی‌های وابسته به نهادهای دولتی، کلیه سازمان‌هایی که دارای استقلال مالی و حقوقی هستند، نظیر سازمان آب تهران، هلال احمر، بانک‌های ملی شده، شرکت مخابرات، اداره کل خدمات درمانی، نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی موضوع ماده ۵ قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶ [و ماده ۴ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶] نظیر کمیته امداد امام خمینی، بنیاد شهید انقلاب اسلامی، بنیاد ۱۵ خرداد، بنیاد امور مهاجرین جنگ تحمیلی و امثال آنها مشمول قانون فوق‌الذکر نیستند»^۱ علاوه بر وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی، در مورد اموال متعلق به شهرداری‌ها نیز قاعده عدم امکان توقیف اعمال می‌شود. قانون راجع به منع توقیف اموال منقول و غیرمنقول متعلق به شهرداری‌ها مصوب ۱۳۶۱ که در سال ۱۳۸۹ اصلاح شده است، در این باره مقررات روشنی دارد ولی حمایت از این اموال، تا حدودی کم‌رنگ‌تر است. طبق این ماده واحده، وجوه و اموال منقول و غیرمنقول متعلق به شهرداری‌ها اعم از اینکه در تصرف شهرداری و یا نزد اشخاص ثالث و به صورت ضمانت‌نامه به نام شهرداری باشد، قبل از صدور حکم قطعی قابل تأمین و توقیف و برداشت نمی‌باشد.

به هر روی در حال حاضر، شرکت‌های دولتی و مؤسسات عمومی غیردولتی (به استثنای شهرداری) دو طیف وسیع نهادهایی هستند که مشمول قاعده عدم امکان توقیف اموال نمی‌شوند؛ اما عدم شمول قاعده عدم امکان توقیف اموال به اموال نهادهای مزبور چندان موجه به نظر نمی‌رسد و همواره مورد چالش‌های نظری و عملی زیادی بوده است. یک بررسی گذرا در نظرات مشورتی معاونت حقوقی ریاست جمهوری در پاسخ استعلام‌های مکرر برخی از نهادهای عمومی غیردولتی و شرکت‌های دولتی^۲ نشان می‌دهد که این دست از نهادها به خاطر مشکلاتی که در عمل به خاطر

۱. نظریه مشورتی اداره حقوقی قوه قضاییه، شماره ۲۴۶۶/۷ مورخ ۱۳۷۱/۴/۲۳.

۲. مانند نظریات شماره ۹۰۴۳/۱۲۸۴۱۳ مورخ ۱۳/۸/۱۳۸۸ و شماره ۲۹۹/۱۳۰۶۷۷ مورخ ۲۵/۱۱/۱۳۸۵ و شماره ۱۳۳۶۵/۳۵۷۰۹ مورخ ۲۰/۲/۱۳۹۰ دایر بر عدم تسری قانون عدم توقیف به شرکت‌های دولتی.

توقیف اموال یا حساب‌شان با آن مواجه هستند، همواره به دنبال پیدا کردن راه حلی برای این مشکل می‌باشند. در واقع، شمار قابل ملاحظه‌ای از این نهادها با حکم قانونگذار ایجاد شده‌اند و وظایفی که بر عهده دارند یا «وظایف و خدماتی است که جنبه عمومی دارد» (مؤسسات عمومی غیردولتی - ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری) و یا برای انجام قسمتی از تصدی‌های دولت ایجاد شده‌اند که «به موجب سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری، جزو وظایف دولت محسوب می‌گردد» (شرکت‌های دولتی - ماده ۴ قانون مدیریت خدمات کشوری). بدیهی است توقیف اموالی که این نهادها در اختیار دارند، در برخی موارد می‌تواند موجب اختلال در انجام اموری شود که بر اساس قانون یا سایر اسناد قانونی همچون اساسنامه بر عهده این نهادها واگذار شده است و از این طریق نهادهای مزبور با چالش‌های عملی روبرو شوند. این در حالی است که حتی برخی از نویسندگان در پرتو مفاهیمی همچون حق بر سلامت و حق بر حیات، از عدم امکان توقیف اموال برخی از نهادها مانند بیمارستان‌ها و اورژانس‌ها دفاع کرده‌اند (Alzate Rios, 2011: 284-287).

در تاریخ ۷ مرداد ۱۳۹۱ لایحه‌ای از طرف دولت در ارتباط با اصلاح قانون نحوه پرداخت محکوم‌به دولت و عدم تأمین و توقیف اموال دولتی (مصوب ۱۳۶۵) به مجلس ارائه شد که مفاد این قاعده حمایتی را به دستگاه‌های اجرایی زیرمجموعه قوه مجریه نیز گسترش می‌داد. به موجب این لایحه، عبارت «وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی» به عبارت «دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری زیرمجموعه قوه مجریه» اصلاح شد. این لایحه هرچند مورد تصویب واقع نشد، ولی دارای ایراداتی بود. از جمله اینکه محدود ساختن دستگاه‌های اجرایی به دستگاه‌های زیرمجموعه قوه مجریه توجیه مناسبی نمی‌توانست داشته باشد. همچنین گسترش قاعده عدم امکان توقیف اموال دولتی به تمامی دستگاه‌های اجرایی (زیرمجموعه قوه مجریه) دامنه شمول این قاعده را بسیار فراخ می‌کند. بویژه اینکه تسری این حمایت‌ها به تمامی شرکت‌های دولتی که غالباً با اهداف تجاری تشکیل می‌شوند و حتی الامکان باید بر اساس قواعد تجاری فعالیت کنند، فاقد توجیه مناسبی است. با این حال با تدوین نامناسب لایحه مزبور و عدم تصویب آن، نمی‌توان در لزوم گسترش دامنه شمول قاعده عدم امکان توقیف اموال به برخی دیگر از دستگاه‌های اجرایی (علاوه بر وزارتخانه‌ها و مؤسسه‌های دولتی و شهرداری‌ها) تردید کرد. به خصوص شرکت‌های دولتی که صددرصد سهام آنها متعلق به دولت است (مانند شرکت

فرودگاه‌های کشور) و نیز برخی از مؤسسات عمومی غیردولتی که در راستای انجام وظایف عمومی ایجاد شده‌اند، مانند هلال احمر، گزینه مناسبی برای ورود به چتر حمایتی این قاعده هستند.

نگاهی به حقوق تطبیقی نشان می‌دهد که برای تعیین گستره سازمانی قاعده عدم امکان توقیف، بیش از آنکه به جنس سازمان نگریسته شود به کارویژه آن توجه می‌شود. در صورتی که اهداف سازمان در راستای ارائه خدمات عمومی و یا منافع عمومی باشد، علی‌الاصول مشمول قاعده عدم توقیف اموال قرار می‌گیرد. برای مثال در حقوق اداری فرانسه، اصل مشمول قاعده عدم توقیف بر اموال شرکت‌های دولتی مورد پذیرش واقع شده است ولی درباره حدود و گستره این امر تردیدهایی مطرح شده است. شعبه اول مدنی دیوان عالی فرانسه در تاریخ ۲۱ دسامبر ۱۹۸۷ در دعوای معروف Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) c/ Société Llyod continental، ضمن شناسایی قاعده عدم امکان توقیف اموال متعلق به اشخاص عمومی به‌عنوان یکی از اصول کلی حقوق، اعلام کرد که «درخصوص اموال متعلق به اشخاص عمومی، حتی آنهایی که دارای فعالیت‌های صنعتی و تجاری هستند، اصل غیرقابل توقیف بودن اموال جلوی اجرای احکام مدنی را می‌گیرد»؛ اما رویکرد برخی از نویسندگان حقوق اداری فرانسه این است که مشمول قاعده عدم امکان توقیف اموال نسبت به اشخاصی از حقوق عمومی که خدمات صنعتی و تجاری ارائه می‌کنند، در برخی موارد به زیان رشد و توسعه خود این نهادها است و باید از شدت این قاعده تا حدودی کاست. ماده ۱۴۱۲ مکرر قانون دادگستری بلژیک^۱ الحاقی ۳۰ ژوئن ۱۹۹۴ نیز در همین ارتباط مقرر می‌دارد اموال متعلق به دولت، مناطق، استان‌ها، شهرستان‌ها، شهرها، نهادهای مسئول منافع عمومی و به طور کلی، اموال متعلق به تمامی اشخاص حقوقی عمومی غیرقابل توقیف هستند؛ که البته ضوابط آن در بند آتی مورد اشاره واقع شده است.

۶. گستره موضوعی قاعده عدم امکان توقیف

نگاهی به قوانین اصلی در این زمینه بویژه قانون نحوه پرداخت محکوم‌به دولت و عدم تأمین و توقیف اموال دولتی مصوب ۱۳۶۵ نشان می‌دهد که حداقل دو ایراد عمده از دیدگاه موضوعی به نظام قانونی قاعده عدم امکان توقیف اموال دولتی وارد است: **ایراد اول** به عدم توجه به وضعیت خاص اموال عمومی مربوط می‌شود. هرچند در ماهیت اموال عمومی اختلاف نظر وجود دارد، اما

1. Code judiciaire.

مستفاد از مواد ۲۴ تا ۲۶ قانون مدنی، اموال عمومی به اموالی اطلاق می‌شود که به حکم قانون برای اداره خدمات عمومی اختصاص یافته‌اند مانند راه‌آهن و یا اموالی هستند که مستقیماً مورد استفاده عموم هستند، مانند راه‌ها و خیابان‌ها (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۰: ۳۰۷)، یا به‌طور ویژه جهت ارائه خدمات عمومی مورد نیاز هستند، مانند خطوط راه‌آهن و یا ارزش و اهمیت فرهنگی خاصی دارند مانند میراث فرهنگی. برعکس، اموال دولتی یا اموال خصوصی دولت مواردی هستند که دولت مالک آنها محسوب می‌شود و فاقد ویژگی‌های مذکور درباره اموال عمومی هستند، مانند زمین‌های فروشی دولت، فرآورده‌های کانی، اوراق قرضه مشارکت و یا وجوه عمومی (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۰: ۳۰۸).

به نظر می‌رسد ماده ۲ آیین‌نامه اموال دولتی مصوب ۱۳۷۲ در تعریف مفهوم اموال دولت، هم اموال عمومی و هم اموال دولتی را مدنظر قرار داده است. طبق این ماده، «اموال دولت اموالی است که توسط وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی که صددرصد سهام آنها متعلق به دولت است خریداری می‌شود یا به هر طریق قانونی دیگر به تملک دولت درآمده یا در می‌آیند».^۱ این ماده، صرفنظر از ایرادات انشایی و مفهومی آن، در پرتو ماده ۱۱۵ قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶ ناظر بر اموال عمومی و دولتی است، چرا که ماده مذکور؛ فروش برخی از اموال را ممنوع اعلام کرده است و دقت در مصادیق آن نشان می‌دهد که اکثر آنها جزو اموال عمومی هستند.

درواقع، نه در قانون نحوه پرداخت محکوم‌به دولت و نه در قانون راجع به منع توقیف اموال منقول و غیرمنقول متعلق به شهرداری‌ها به اموال عمومی اشاره نشده است. در صورتی که قانونگذار با ذکر اموال دولتی، اموال عمومی را نیز مدنظر قرار داده باشد- که با توجه به مطالب فوق به نظر می‌رسد چنین باشد- تالی فاسد آن امکان توقیف این دست از اموال است، چراکه در بند چهارم این پژوهش ذکر شده است، طبق قانون نحوه پرداخت محکوم‌به دولت و عدم تأمین و توقیف اموال دولتی مصوب ۱۳۶۵، اجرای دادگستری و ادارات ثبت اسناد و املاک و سایر مراجع قانونی تنها تا تصویب و ابلاغ بودجه تا یکسال و نیم بعد از سال صدور حکم، مجاز به توقیف اموال منقول و غیرمنقول وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی که اعتبار و بودجه لازم را جهت پرداخت محکوم‌به ندارند، نیستند. در غیر این صورت، اگر در مهلت مقرر اقدام مناسبی از سوی وزارتخانه یا مؤسسه دولتی صورت نگیرد، توقیف اموال امکان‌پذیر است: «از مفهوم مخالف ماده

۱. در مصوبه مورخ ۱۳۷۲/۴/۲۷ هیأت وزیران راجع به اموال دولتی، اموال شرکت‌های دولتی نیز در شمار اموال دولت محسوب شده بود. اما به موجب مصوبه مورخ ۱۳۷۴/۹/۱ اموال شرکت‌های مزبور از شمول اموال دولتی خارج شد.

واحد قانون نحوه پرداخت محکوم به دولت مصوب ۱۳۶۵/۸/۱۵ چنین استنباط می شود که چنانچه ظرف یک سال و نیم پس از انقضای سال صدور حکم علیه دولت، محکوم به مورد نظر به شرح مذکور در ماده واحد مزبور پرداخت نشود، اجرای دادگاه می تواند مطابق مقررات قانون اجرای احکام مدنی مصوب سال ۱۳۵۶ رفتار کند.^۱ در چنین صورتی، از آنجا که در صورت عدم پرداخت نهایی محکوم به توسط محکوم علیه (دولت و یا شهرداری ها) با وجود مهلت قانونی، توقیف اموال متعلق به آنها امکان پذیر می باشد، اموال عمومی در مخاطره قرار می گیرند. برای مثال، اموالی که در موزه ها به عنوان بخشی از میراث فرهنگی کشور نگهداری می شوند و یا پادگان نظامی، در معرض توقیف قرار می گیرند. از طرف دیگر، اگر بپذیریم که قانونگذار به عمد درباره امکان یا عدم امکان توقیف اموال عمومی سکوت کرده است، این سکوت قابل توجیه نیست، زیرا قانون دیگری وجود ندارد که از اموال عمومی در برابر توقیف حمایت کند. در صورتی نیز اگر قانونگذار از ذکر اموال منقول و غیرمنقول وزارتخانه ها و مؤسسات دولتی، اموال عمومی را مدنظر قرار نداده باشد، این سکوت - با توجه به عدم وجود قانون مشابه ناظر بر عدم توقیف اموال عمومی - قابل توجیه نیست و اموال عمومی در معرض توقیف خواهند بود.

ایراد دوم به شمول عدم امکان توقیف به تمامی اموال منقول و غیرمنقول وزارتخانه ها و مؤسسات دولتی بازمی گردد. قانون نحوه پرداخت محکوم به دولت و عدم تأمین و توقیف اموال دولتی مصوب ۱۳۶۵/۸/۱۵ اموال منقول و غیرمنقول وزارتخانه ها و مؤسسات دولتی را علی الاطلاق مشمول این قاعده قلمداد کرده است. طبق بخشی از این ماده واحد، «اجرای دادگستری و ادارات ثبت اسناد و املاک و سایر مراجع قانونی دیگر مجاز به توقیف اموال منقول و غیرمنقول وزارتخانه ها و مؤسسات دولتی که اعتبار و بودجه لازم را جهت پرداخت محکوم به ندارند تا تصویب و ابلاغ بودجه یکسال و نیم بعد از سال صدور حکم نخواهند بود». براساس تبصره ماده ۲ آیین نامه اموال دولتی مصوب ۱۳۷۲، تعاریف اموال منقول و غیرمنقول دولتی منطبق با تعاریف قانون مدنی است که در مواد ۱۱ تا ۲۲ ذکر شده اند. بر این اساس، تمامی اموال وزارتخانه ها و مؤسسات دولتی اعم از اراضی و املاک، اوراق بهادار، ساختمان، تجهیزات و موجودی انبار و غیره مشمول حمایت قانونی در برابر توقیف قرار گرفته اند. به نظر می رسد این اطلاق مناسب نیست، چرا که اولاً چندان با حق دادخواهی افراد در معنای دسترسی آنها به آرای قضایی قابل اجرا، سازگار نیست. ثانیاً با توجه به فلسفه پذیرش قاعده عدم امکان توقیف اموال دولتی و عمومی، لزومی ندارد که تمامی اموال وزارتخانه ها و مؤسسات

۱. نظریه مشورتی اداره حقوقی قوه قضائیه به شماره ۵۶۶۵/۷ مورخ ۱۳۷۴/۹/۸.

دولتی مشمول این قاعده قرار گیرند. به بیان دیگر تصمیم‌گیری در خصوص اموال دولتی و عمومی مشمول قاعده عدم امکان توقیف؛ آنچه مهم است جمع بین الزامات مربوط به حق دادخواهی افراد از یک سو و لزوم حفظ اموال عمومی و یا تداوم خدمات عمومی از سوی دیگر است. در این خصوص نگاهی به نظام توقیف اموال دولتی در ایران نشان می‌دهد که چنین جمعی به خوبی صورت نگرفته است، چرا که مطلق اموال دولتی غیرقابل توقیف قلمداد شده است. به عبارت دیگر، قانونگذار باید بتواند میان دو الزام یعنی حق دادخواهی مؤثر و حمایت از اموال عمومی و تداوم خدمات عمومی موازنه برقرار سازد. قانونگذار ایران این موازنه را بدین طریق برقرار کرده است که در یک بازه زمانی مشخص (گذشت هجده ماه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن حکم یا رأی برای اموال دولتی و یا تا زمان قطعیت حکم برای اموال شهرداری‌ها) کفه حمایت از اموال عمومی و تداوم خدمات عمومی بر کفه حق دادخواهی اشخاص سنگینی می‌کند اما پس از گذشت بازه زمانی مزبور جهت سنگینی کفه‌ها تغییر می‌یابد.

بررسی در حقوق تطبیقی نشان می‌دهد که برخی از نظام‌های حقوقی تلاش کرده‌اند بین این دو الزام، جمع کنند. در حقوق اداری اسپانیا هر چند غیرقابل توقیف بودن اموال عمومی در اصل ۱۳۲ قانون اساسی این کشور مورد اشاره واقع شده است، ولی امروزه تاحدودی از اهمیت آن به نفع حقوق شهروندی کاسته شده است. براساس نظریه شماره ۱۶۶ مورخ ۱۵ جولای ۱۹۹۸ دادگاه قانون اساسی این کشور، هر چند قانون اساسی غیرقابل توقیف بودن برخی از اموال را پذیرفته است، ولی اعمال این قاعده همواره باید در پرتو سایر ارزش‌ها و اصولی که در قانون اساسی شناسایی شده است، صورت پذیرد که یکی از آنها، اعتبار احکام قضایی و قابل اجرا بودن آنها است که در اصل ۲۴ قانون اساسی در راستای حمایت از حقوق شهروندان ذکر شده است. بدین ترتیب، هر چند ماده ۱۸ قانون اموال دولت به طور مطلق بیان می‌کند که هیچ دادگاهی حق ندارد حکم توقیف اموال و یا صدور اجرائیه علیه اموال و حقوق مالی دولت صادر کند، بند ۳ ماده ۳۰ قانون شماره ۳۳ مصوب ۳ نوامبر ۲۰۰۳ بر این اطلاق قید مهمی وارد کرده است: «هیچ دادگاه و هیچ نهاد اجرایی حق ندارد حکم به توقیف اموال و یا صدور اجرائیه علیه اموال و حقوق مالی دولت صادر کند اگر این اموال به طور اساسی به یک خدمت یا وظیفه عمومی اختصاص یافته باشند...» (Gómez-Acebo y Pombo Abogados, 2012: 80)؛ بنابراین، در مواردی که اموال دولت «به طور اساسی به یک خدمت یا وظیفه عمومی» اختصاص نیافته باشد، توقیف آنها امکان‌پذیر است.

قانونگذار بلژیک نیز اموال دولتی و عمومی را به طور مطلق مشمول حمایت قرار نداده و جزئیات بیشتری در این باره ذکر کرده است. ماده ۱۴۱۲ مکرر قانون د/دگستری بلژیک الحاقی ۳۰ ژوئن ۱۹۹۴ در همین ارتباط مقرر می‌دارد؛ اموال متعلق به دولت، مناطق، استان‌ها، شهرستان‌ها، شهرها، نهادهای مسئول منافع عمومی و به طور کلی، اموال متعلق به تمامی اشخاص حقوقی عمومی غیر قابل توقیف هستند. با این وجود، اموال مزبور در موارد زیر قابل توقیف هستند:

«بند ۱- اموالی که اشخاص حقوق عمومی امکان توقیف آنها را اعلام کنند. این اعلامیه باید توسط نهادهای صالح صادر شده و نزد اشخاصی که ماده ۴۲ اعلام می‌کند، تودیع شود. پادشاه شرایط تودیع این اعلامیه‌ها را مشخص خواهد کرد.

بند ۲- در صورت عدم وجود چنین اعلامیه‌ای و یا در مواردی که اموال معرفی شده در اعلامیه پاسخگوی طلب طلبکاران نباشد، اموالی که به طور مشخص مورد نیاز اشخاص حقوق عمومی برای انجام وظایف خود نیست و یا برای تداوم خدمات عمومی ضروری نیست، قابل توقیف می‌باشد.

اشخاص حقوقی عمومی که اموالشان طبق بند ۲ مورد توقیف واقع شده است می‌توانند اعتراض کنند. آنها می‌توانند به طلبکار پیشنهاد کنند که اموال دیگری را توقیف کند. پذیرش این پیشنهاد هنگامی الزامی است که اموال پیشنهادی در قلمرو بلژیک بوده و پاسخگوی کل طلب باشند» (Batselé, Mortier et Scarcez, 2010: 441).

قانونگذار آفریقای جنوبی به نحو بارزتری از حدت و شدت قاعده عدم امکان توقیف اموال متعلق به دولت کاسته است و اصل را بر قابل توقیف بودن اموال منقول نهادهای اداری گذاشته است. در واقع، قانون مسئولیت دولت مصوب ۱۹۵۷ با اصلاحات بعدی (به خصوص اصلاحیه سال ۲۰۱۱) امکان توقیف اموال منقول و حساب‌های نهادهای مختلف دولت را به عنوان یک اصل مورد پذیرش واقع داده است و عدم امکان توقیف را در بند ۷ ماده ۳، تنها به عنوان یک استثنا قلمداد کرده است. طبق این بند، اداره محکوم علیه تنها زمانی می‌تواند از توقیف و فروش اینگونه اموال و یا اجرای احکام جلوگیری کند که این امر به شدت در روند ارائه خدمات اداره مزبور خلل وارد کند و یا حیات سیاسی و امنیت عمومی کشور را به خطر اندازد.^۱

بنابراین، به نظر می‌رسد قانونگذار ایران نیز باید با درج قیودی خاص، اطلاق اموال منقول و غیرمنقول دولت را مقید کند تا ضمن حمایت از حق دادخواهی افراد و ارتقای اعتبار آرای قضایی

1. State Liability Act, 20 March 1957, S.3 (7) b.

و سایر اسناد لازم‌الاجرا، تنها از اموالی حمایت کند که برای عملکرد اداره لازم است - مانند ساختمان مورد استفاده برای آموزش دانش آموزان - و یا حفظ آنها وظیفه دولت تلقی می‌شود - مانند اموالی که در موزه نگهداری می‌شود.

بند چهارم - تعویق توقیف به جای عدم امکان توقیف

علیرغم اینکه در عنوان قانون نحوه پرداخت محکوم به دولت و عدم تأمین و توقیف اموال دولتی (مصوب ۱۳۶۵) و قانون راجع به منع توقیف اموال منقول و غیرمنقول متعلق به شهرداری‌ها (مصوب ۱۳۶۱) به عدم تأمین و توقیف و یا منع توقیف اشاره شده است، اما توجه در مفاد قانون نشان می‌دهد که رویکرد قانونگذار نه منع توقیف بلکه تعویق توقیف بوده است (رفیعی، ۱۳۹۰: ۲۱). در مورد اموال وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی، اجرای دادگستری و ادارات ثبت اسناد و املاک و سایر مراجع قانونی دیگر تنها تا یکسال و نیم بعد از سال صدور حکم مجاز به توقیف اموال منقول و غیرمنقول متعلق به نهادهای مزبور نیستند. در مورد اموال شهرداری‌ها، بازه زمانی این تعویق نیز بسیار کمتر است و آنرا موکول به قطعیت احکام کرده است، چرا که وجوه و اموال منقول و غیرمنقول متعلق به شهرداری‌ها اعم از اینکه در تصرف شهرداری و یا نزد اشخاص ثالث و به صورت ضمانت‌نامه به نام شهرداری باشد، قبل از صدور حکم قطعی قابل تأمین و توقف و برداشت نمی‌باشد و بنابراین، پس از قطعیت یافتن حکم، قابل توقیف است.

اگر هر یک از مبانی دوگانه قاعده عدم امکان توقیف اموال عمومی و دولتی را مدنظر قرار دهیم، امکان توقیف این اموال با گذشت هجده ماه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن حکم یا رأی (اموال دولتی) و یا قطعیت حکم (اموال شهرداری‌ها) مغایر با فلسفه شناسایی این قاعده است. اگر مبنای نخست را در نظر بگیریم، ضرورت حفظ اموال عمومی - برای مثال میراث فرهنگی - را به سختی می‌توان از طریق تعویق در توقیف رعایت کرد. آیا نظر قانونگذار بر این قرار گرفته است که اموال عمومی مانند جنگل و ساحل دریا - البته در فرضی که مشمول دو قانون مورد بحث باشند - پس از گذشت هجده ماه قابل توقیف هستند؟ براساس مبنای دوم نیز که بیشتر در ارتباط با اموال دولتی است، آیا می‌توان پذیرفت که با گذشت مهلت مقرر شده در قانون و یا با قطعیت حکم، می‌توان اموال دولت را حتی در مواردی که برای اجرای وظایف عمومی به شدت مورد نیاز هستند، مبادرت کرد؟ برای مثال، آیا اراده قانونگذار بر این استوار شده است که در صورت سپری شدن یکسال و نیم از سال صدور حکم علیه دولت و عدم مبادرت به پرداخت محکوم به،

می‌توان ساختمان مرکزی یک وزارتخانه و یا امکانات و تجهیزات اداری آنرا توقیف کرد؟ به نظر می‌رسد، قانونگذار باید درخصوص اموال عمومی و اموال دولتی قائل به تفصیل شود. اموال عمومی همچون موزه‌ها، راه‌ها و رودخانه‌ها تا زمانی که وصف عمومی خود را حفظ کرده‌اند، مطلقاً غیرقابل توقیف^۱ هستند (Navarro, 2005: 185) و گذشت زمان یا قطعیت احکام نمی‌تواند به امکان توقیف آنها منتهی شود، چرا که حفظ بسیاری از اموال عمومی به‌عنوان یک امر ضروری شناخته می‌شود و بی‌توجهی به این امر می‌تواند به پیامدهای نامطلوبی همچون از بین رفتن جنگل‌ها و مراتع بیانجامد. از طرف دیگر، برخی دیگر از اموال عمومی مانند راه‌ها، پل‌ها و پارک‌ها مورد استفاده مستقیم مردم است و وظیفه اصلی دولت مراقبت از آنها است. به نظر نمی‌رسد، صرف تعویق در توقیف آنها راهبرد مناسبی برای حفظ و نگهداری این قبیل از اموال عمومی باشد.

هرچند شاید بتوان اموال عمومی را مطلقاً مشمول قاعده عدم امکان توقیف دانست ولی درباره اموال دولتی این اطلاق ضروری نیست. اموال دولتی اموالی هستند که دولت برای انجام وظایفی که برعهده دارد از آنها بهره می‌برد و علاوه بر این، در برخی موارد به مثابه صرف دارایی دولت و یا گاه مازاد بر نیاز تلقی می‌شوند. این دست از اموال در مواردی که برای ایفای وظایف دولت نقش دارند- مانند تجهیزات مورد استفاده روزمره کارمندان یک اداره- غیرقابل توقیف هستند؛ اما در مواردی که اداره به آنها نیاز اساسی ندارد و یا حتی مازاد بر نیاز هستند، عدم امکان توقیف آنها قابل دفاع و موجه نیست و به ضرر دولت است. درواقع، عدم امکان توقیف اموال دولتی- که نقش اساسی در ارائه خدمات عمومی ندارند- باعث می‌شود که دولت نتواند استقراض کند و یا با سرمایه‌گذاران وارد تعامل شود، چرا که در این صورت، دولت نمی‌تواند به اعتبار اموالی که در اختیار دارد، اعتماد طرف مقابل را کسب کند. در همین راستا برخی از نویسندگان حقوق اداری در فرانسه، رأی شعبه اول دیوان عالی این کشور در سال ۱۹۸۷ در دعوی پیش‌گفته BRGM را که در آن، قاعده عدم امکان توقیف اموال دولت جزء اصول کلی حقوق شناسایی شده بود، مورد انتقاد قرار داده‌اند و اعمال مطلق آن نسبت به اموال خصوصی دولت (اموال دولتی) را به ضرر دولت دانسته‌اند (Gaudemet et Deruy, 2004). در همین راستا می‌توان تاحدودی از رویکرد قانون راجع به منع توقیف اموال منقول و غیرمنقول متعلق به شهرداری‌ها مصوب ۱۳۶۱ دفاع کرد که در آن وثایق شهرداری نزد بانک‌ها و مؤسسات اعتباری از شمول حکم قانون مستثنا شده است. درواقع، از آنجا که شهرداری‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های وابسته به آنها می‌توانند

1. Inembargabilidad absoluta de los bienes públicos.

به منظور استفاده از تسهیلات بانکی، سند املاک اختصاصی خود را به عنوان وثیقه در رهن بانک قرار دهند، طبق تبصره ۱ این ماده واحده؛ بانک‌ها و مؤسسات اعتباری پرداخت کننده تسهیلات به شهرداری‌ها و سازمان‌های وابسته می‌توانند مطالبات خود را از محل وثایق تسهیلات پرداختی وصول کنند.

۷. نتیجه‌گیری

قاعده عدم امکان توقیف اموال عمومی و دولتی یکی از چندین قاعده‌ای است که برای حمایت از این دست از اموال در حقوق اداری کشورهای مختلف مورد شناسایی واقع شده است. مبنای اصلی این قاعده در وهله نخست حفظ اموال به خصوص اموال عمومی است و در وهله بعد، حفظ تداوم خدمات عمومی و حمایت از نهادهای عمومی در ایفای وظایف قانونی‌شان در این زمینه است. این قاعده تا آنجا اهمیت دارد که قوانین اساسی برخی از کشورها آنرا مورد شناسایی قرار داده‌اند و دیوان عالی فرانسه نیز آنرا جزء اصول کلی حقوق قلمداد کرده است. در حقوق جمهوری اسلامی ایران در دهه ۱۳۶۰ دو قانون در این ارتباط به تصویب رسید: قانون راجع به منع توقیف اموال منقول و غیرمنقول متعلق به شهرداری‌ها مصوب ۱۳۶۱ و قانون نحوه پرداخت محکوم به دولت و عدم تأمین و توقیف اموال دولتی مصوب ۱۳۶۵. حضور قاعده عدم امکان توقیف در این دو قانون بسیار کمرنگ است و در واقع، با وجود اینکه در عناوین این دو قانون از عبارات «منع توقیف» و «عدم توقیف» استفاده شده ولی در متن آنها تعویق توقیف مطرح شده است نه منع یا عدم توقیف. این امر به خصوص در ارتباط با اموال عمومی همچون اموال متعلق به میراث تاریخی و فرهنگی کشور به هیچ وجه قابل پذیرش نیست و می‌تواند آثار سوء زیادی در پی داشته باشد.

همچنین این دو قانون از نظر گستره سازمانی تنها شامل وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و شهرداری‌ها می‌شود و بدین ترتیب قسمت بزرگی از نهادهای عمومی که گاه وظایف عمومی بر دوش آنها است، از دایره شمول این دو قانون حمایتی خارج است. این امر به خصوص در باره برخی مؤسسات عمومی غیردولتی همچون هلال احمر که وظایف عمومی برعهده دارند، می‌تواند موجب اختلال در امور شود. در عوض، قانونگذار در دو قانون یاد شده به جای تحت شمول قرار دادن دایره گسترده‌تری از نهادهای عمومی که دارای وظایف قانونی و عمومی

هستند، تمامی اموال منقول و غیرمنقول وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و شهرداری‌ها را مشمول حمایت خود قرار داده است. حال آنکه چنین اطلاقی باعث می‌شود اموالی از نهادهای دولتی که نیازی به آنها نیست و یا توقیف آنها خللی در تداوم خدمات عمومی وارد نمی‌کند نیز مشمول این حمایت قرار گیرند و حق دادخواهی افراد و اعتبار آرای قضایی بی‌جهت مخدوش شود.

اصلاح قوانین مربوط به این حوزه نیازمند یک تلاش علمی است که در آن تجربیات کشورهای دیگر مدنظر قرار گیرد و فلسفه بنیادین قاعده مورد توجه قرار گیرد. در واقع، پرداختن به مسائل اصلی چه اموال و چه سازمان‌هایی باید مورد حمایت قرار گیرد؟ ماهیت این حمایت چیست؟ که در این خصوص وجود دارد، نیازمند فهمی ژرف از ماهیت اموال عمومی و دولتی و کارکرد هر یک از آنها است. بی‌تردید، نمی‌توان این دو نوع از اموال را یکی دانست و مشمول یک نوع حمایت قرار داد. همچنانکه نمی‌توان همه مصادیق دستگاه‌های اجرایی - اعم از وزارتخانه، مؤسسه دولتی، مؤسسه عمومی غیردولتی و شرکت دولتی - را به یک اندازه مشمول حمایت قرار داد. ارائه پاسخ صحیح به این مسائل، بیش از هر چیز نیازمند بررسی‌های علمی و سنجش آثار و پیامدهای هر یک از الگوهای پیشنهادی برای حمایت از اموال عمومی و دولتی در مقابل توقیف است.

منابع

الف) فارسی

کتاب‌ها

- پاهکیده، امین، (۱۳۹۲)، *تشریفات ویژه رسیدگی به دعاوی دولت در آیین دادرسی مدنی ایران*، تهران: جنگل.
- رفیعی، علی، (۱۳۹۰)، *اجرای احکام مدنی علیه دولت*، تهران: فکرسازان.
- شهری، غلامرضا، (۱۳۹۳)، *حقوق ثبت اسناد و املاک*، چاپ چهلیم، تهران: جهاد دانشگاهی.
- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، (۱۳۹۰)، *حقوق اداری*، چاپ شانزدهم، تهران: سمت.
- مردانی، نادر و محمد قهرمان، (۱۳۹۰)، *اجرای احکام مدنی و احکام و اسناد لازم‌الاجرای خارجی در ایران*، تهران: میزان.
- مهاجری، علی، (۱۳۹۲)، *شرح جامع قانون اجرای احکام مدنی*، جلد اول، چاپ هفتم، تهران: فکرسازان.

مقاله‌ها

- رستمی، ولی و کیومرث سپهری، (۱۳۸۹)، «اجرای احکام مدنی علیه اشخاص حقوقی حقوق عمومی؛ موانع و راهکارها»، *حقوق*، دوره ۴۰، شماره ۲.
- مردانی، نادر و محمدمجتبی رودی جانی، (۱۳۸۵)، «استثنائات وارده بر توقیف اموال در قانون اجرای احکام مدنی»، *مجله کانون وکلا*، شماره ۱۹۲ و ۱۹۳.

B- French

Books

-Auby, Jean Marie; Bon, Pierre et Jean Bernard Auby, (2003), *Droit administratif des biens*, 4^eéd. Dalloz.

-Batselé, Didier; Mortier, Tony et Martine Scarcez, (2010), *Manuel de droit administratif*, Bruxelles: Bruylant.

-De Laubadère et Yves Gaudemet, (1998), *Traité de droit administratif*, tome 2, 11^eéd. L.G.D.J.

-Long M., Weil P., Braibant G., Delvolvé P. et B. Genevois, (2005), *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, 15^e éd., Dalloz.

Articles

–Kolongele Eberande, Désiré-Cashmir, (2014), “Immunité d’exécution, obstacle à l’exécution forcée en droit OHADA contre les entreprises et personnes publiques?”, *Revue Juridique et Politique des États Francophones*, Vol.68, N.2.

Report

–Gaudemet, Yves et Laurent Deruy, (2004), *Rapport de groupe de travail consacré à la valorisation des biens publics, L’institut de la gestion déléguée*, Disponible en: <http://www.fondationigd.org/files/pdf/La%20valorisation%20des%20proprietes%20publiques%206.pdf>.

C- Spanish

Books

–Almerco, Sara Ccopa, (2004), *El Dominio Publico; Su Desafectacion*, Pontificia Universidad Católica del Perú.

–Alzate Rios, Luis Carlos, (2011), *Temas de Derecho Procesal Administrativo Contemporáneo*, Universidad La Gran Colombia.

–García, Esteban Corral y José Antonio López, (2006), *Reglamento de Bienes de las Entidades Locales*, 3.^a Edición, Madrid: Wolters Kluwer España.

–Gordillo, Agustín A, (1967), *Derecho Administrativo de la Economía*, Vol.1, Ediciones Macchi, Universidad La Gran Colombia.

–Murillo, Roberto Jiménez, (2005), *La Constitución Comentada; Análisis Artículo por Artículo*, Editado por Walter Gutierrez, Gaceta Jurídica.

–Navarro, Fernando Martos, (2005), *Grupo B de Administración General de la Generalitat Valenciana*, Vol.1, Sevilla: Editorial Mad.

Articles

–Alvarado Esquivel, Miguel de Jesús, (2008), “Puntos Críticos en la Ejecución de las Sentencias de Amparo”, *La Ciencia del Derecho Procesal Constitucional; Estudios en Homenaje a Héctor Fix- Zamudio*, Vol.5. Universidad Nacional Autónoma de México.

–Gómez-Acebo y Pombo Abogados, (2012), “¿Embargabilidad ó Inembargabilidad de los Bienes Patrimoniales?” *Revista de Estudios Locales*, Núm.147.

–Hutchinson, Tomás, (2007), “La Ejecución de Sentencias Contra el Estado en Argentina,” en: Jorge Fernández Ruiz (coord.), *Contencioso Administrativo, Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, México: Universidad Nacional Autónoma de México.

–Puigpelar, Oriol Mir, (1999), “El Fin de la Inembargabilidad de los Bienes Patrimoniales de las Administraciones Públicas?”, *Autonomies*, Núm. 25.

