

انواع غرامت‌های سلب مالکیت و قواعد ارزیابی آن در حقوق ایران و انگلیس

* مهدی منتظری *

** سیدحسین صفایی **

*** عباس قاسمی حامد ***

**** منصور امینی ****

تاریخ تأیید: ۱۳۹۷/۹/۱۸

تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۳/۳۰

چکیده

سلب مالکیت به‌طور استثنایی و به شرط وجود منفعت عمومی و پرداخت غرامت، رواست. در این مکتوب نخست به بررسی انواع غرامت‌های قابل پرداخت به اشخاصی که از سلب مالکیت اثر پذیرفته‌اند می‌پردازیم. این غرامت برخلاف تصور رایج و رویه قضایی ایران تنها شامل قیمت ملک که مالک مستحق آن است، نمی‌گردد بلکه هرگونه خسارتی که به هر دارنده حقی وارد می‌شود را دربرمی‌گیرد. با این تفاوت که در حقوق ما زیان‌هایی که مستقیماً به دارنده حق می‌رسد، جبران‌شدنی می‌باشند ولی در انگلیس، زیان‌های غیرمستقیم (زیان به املاکی که در طرح واقع نشده ولی از طرح اثر پذیرفته‌اند) نیز قابل جبران‌اند. سپس از قواعد حاکم بر ارزیابی غرامت سخن به میان آمده است. بر خلاف حقوق انگلیس، این قواعد در حقوق ما شمارش نشده‌اند، اگرچه از قوانین ایران نیز می‌توان قواعد مشابهی را دریافت نمود. به کارگیری این قواعد از سوی دادگاه‌ها بسیار مهم است و از حیث انواع غرامت‌های قابل درخواست، می‌تواند تحولی در رویه قضایی ما بیافریند و از حقوق خصوصی در برابر سیاست‌های عمومی دفاع کند.

واژگان کلیدی: سلب مالکیت (خرید اجباری)، غرامت، مرجع تملک، بهای روز.

۷

حقوق اسلامی / سال ۱۶ / شماره ۶۱ / تابستان ۱۳۹۸

* دانشجوی دکتری حقوق خصوصی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران
(montazeri.mehdi12@gmail.com)

** استاد بازنشسته دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران / نویسنده مسئول
(hsafaii@ut.ac.ir)

*** استاد دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی (dr.gh.hamed@gmail.com)

**** دانشیار دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی (m_aminisbu.ac.ir)

مقدمه

مالکیت بالاترین حقی است که علم حقوق در مورد یک شی به یک شخص می‌دهد به گونه‌ای که هیچ شخص دیگری از آن برخوردار نیست یا به دیگر بیان این حق اختصاص به یک یا چند شخص معین (مالک یا مالکان) دارد. مالکیت ماهیتاً نامحدود است، اما در عمل این حق ممکن است به منظور رعایت حق دیگران یا موارد دیگر محدود گردد (Ropalje & Robert, 1997, p.915).

مالکیت در همه نظام‌های حقوقی محترم شمرده می‌شود و هیچ مرجع، مقام و شخصی نمی‌تواند مالکیت اشخاص را، جز در موارد استثنایی و قانونی، از ایشان سلب کند. در فقه اسلامی و حقوق ایران، اصل تسلیط، قاعده احترام، اصل ۲۲ قانون اساسی که مال اشخاص را مصون از تعرض می‌داند جز در مواردی که قانون تجویز کرده، اصل ۴۷ که مقرر می‌دارد «مالکیت شخصی که از او مشروع باشد، محترم است»، ماده ۳۰ قانون مدنی و... بیان گر اهمیت این حق است. در سنت حقوقی کامن‌لو نیز حساسیت زیادی در مورد مالکیت وجود دارد که منجر به ایجاد قاعده و فرضی محکم گردیده که بیان گر محدودیت اختیارات قانونی و امتیازات ویژه، در سلب مالکیت است. شاید این حساسیت بیش از همه در پنجمین اصلاح قانون اساسی آمریکا نمودار می‌گردد که مقرر می‌دارد: «هیچ شخصی را نمی‌توان از اموالش محروم کرد مگر بر پایه یک روند قانونی. همچنین اموال خصوصی را نمی‌توان بدون پراخت غرامت، برای بهره‌برداری عمومی تملک کرد» (Gray, 2002, p.6) در حقوق انگلیس نیز با تصویب قانون حقوق بشر ۱۹۹۸ (Human Rights Act 1998) مقررات کنوانسیون اروپایی حقوق بشر (Convention Rights) و ماده ۱ پروتکل ۱ آنکه سلب مالکیت را جز «به سبب نفع

۱. «ان الناس مسلطون علی اموالهم» این روایت معروف و مشهور، توسط علامه مجلسی در جلد دوم بحارالانوار از غوالی اللثالی نقل شده و اگرچه مرسل است اما با توجه به عمل اصحاب قدیم و جدید به آن واستناد جستن به آن در باب‌های گوناگون فقه، این سستی جبران شده است (مکارم الشیرازی، ۱۴۱۱ق، ص ۲۱).

۲. مفاد قاعده احترام که مستند بر حدیث «حرمة مال المسلم كحرمة دمه» می‌باشد، این است که مال در حریم مالک واقع شده به گونه‌ای که هیچ‌کس بدون اذن وی نمی‌تواند در آن تصرف کند و اگر تصرف نمود و مال را تلف کرد، ضامن است (امام خمینی، ۱۴۱۰ق، ص ۱۲۴).

عمومی و با رعایت شرایطی که به وسیله حقوق و اصول عمومی حقوق فرا ملی ارایه شده است» ممنوع می‌نماید، به حقوق این کشور راه یافت (ibid, p.4).

اما با وجود اهمیت مالکیت، گاه دولت و شهرداری‌ها و دیگر اشخاص عمومی در راستای اجرای طرح‌های عمومی و خدمات‌رسانی به مردم و شهروندان مجبور به سلب مالکیت اشخاص می‌شوند که این موارد و نیز شرایط و تشریفات سلب مالکیت را قانونگذار مشخص می‌کند. مفهوم سلب مالکیت یا -آن گونه که انگلیسیها می‌گویند- خرید اجباری^۱ این است که ادارات دولتی یا شهرداری‌ها و همچنین مؤسسات ملی که هدفشان رفع نیازمندی‌های عمومی است، بتوانند اموال غیرمنقول خصوصی (نظیر زمین و ساختمان) را در مقابل پرداخت بهای عادلانه به نیازمندی‌های عمومی (مثلاً توسعه و ایجاد معابر و بناهای عمومی) اختصاص دهند (صدرزاده افشار، ۱۳۵۲، ص ۵۴) همچنین در تعریف دیگری گفته شده که خرید اجباری «وضعیتی است که در آن، دولت، اختیاری قانونی برای خرید اموال خصوصی با قیمت منصفانه، در مواردی که قصد به‌کارگیری آن اموال برای رفع نیازمندی‌های عمومی را دارد، به دست می‌آورد» (Cambridge Business English Dictionary, 2011, p.158) در حقوق ما معمولاً به سلب مالکیت، تملک^۲ گفته می‌شود که با توجه به معنای اصطلاحی آن، چنین کاربردی دقیق نمی‌باشد. همچنین سازمان‌ها و نهادهایی که حق سلب مالکیت دارند، مرجع تملک نامیده می‌شوند. ماده ۱ لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک، از عنوان «دستگاه اجرایی» برای اشاره به این مراجع بهره گرفته است.

در حال حاضر لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای

۱. در حقوق انگلیس به جای عبارت سلب مالکیت (Expropriation) از عنوان خرید اجباری (Compulsory Purchase) استفاده می‌شود.

۲. تملک مصدر باب عربی تفعّل و به معنای قبول مالکیت است. همانند مالکیت، تملک نیز یا قهری است یا اختیاری. تملک قهری، یعنی مالک‌شدن بدون آنکه قصد مالکیت در میان باشد. موجبات این تملک عبارت‌اند از: ارث، وصیت تملیکی، وقف خاص، اخذ به شفعه و... تملک اختیاری یعنی مالک‌شدن چیزی با قصد تملک که این نوع تملک یا غیرعقدی است مثل صید حیوانات غیراهلی، احیای اراضی موات و... یا عقدی است و با بستن قرارداد تحقیق می‌پذیرد (گرجی، ۱۳۶۹، صص ۱۸-۲۰) بنابراین همان گونه که ملاحظه می‌شود واژه تملک برخلاف معنایی که امروزه در ادارات دولتی و شهرداری‌ها از آن برداشت می‌شود، مراد گرفتن اجباری اموال نمی‌باشد.

برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت (ل.ق.ن.خ.ت.)، قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها و قانون نحوه تقویم ابنیه، املاک و اراضی مورد نیاز شهرداری‌ها عهده دار بیان موارد و شرایط سلب مالکیت می‌باشند.

یکی از شرایط و ارکان اساسی سلب مالکیت، معامله با دارندگان حق - دربرگیرنده مالک و دیگر اشخاص ذی‌نفع - و پرداخت غرامت به ایشان است. ماده ۸ ل.ق.م.خ.ت، تصرف در ملک و خلع ید مالک، پیش از انجام معامله و دادن غرامت را ناروا و ممنوع دانسته است.^۱ ماده ۱۱ ل.ق.ن.خ.ت، نیز اجرای طرح را منوط به تامین اعتبار پیشینی آن از سوی دستگاه اجرایی یا سازمان برنامه و بودجه کرده است. افزون بر این، ماده واحده قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها مصوب ۱۳۶۷ نیز شهرداری و دستگاه‌های اجرایی را مکلف می‌نماید که «پس از اعلام رسمی وجود طرح، حداکثر ظرف مدت هجده ماه نسبت به انجام معامله قطعی و انتقال اسناد رسمی و پرداخت بها یا عوض آن طبق قوانین مربوطه اقدام نماید» بنابراین پیش از آنکه به دارندگان حق، غرامت پرداخت گردد، امکان سلب مالکیت وجود ندارد. در فرهنگ معین غرامت به معنای تاوان، آن چه ادایش لازم باشد و دادن مال به

۱. «تصرف اراضی، ابنیه و تأسیسات و خلع ید مالک قبل از انجام معامله و پرداخت قیمت ملک یا حقوق مالک مجاز نمی‌باشد مگر آن که در اثر موانعی از قبیل استنکاف مالک از انجام معامله، اختلاف مالکیت، مجهول بودن مالک، رهن یا بازداشت ملک، فوت مالک و غیره انجام معامله قطعی ممکن نگردد، در این صورت به منظور جلوگیری از وقفه یا تأخیر در اجرای طرح به شرح زیر اقدام می‌شود: چنانچه مالک ظرف یک ماه از تاریخ اعلام «دستگاه اجرایی» به یکی از انحاء مقرر در تبصره ۲ و ۴ برای انجام معامله مراجعه نکند یا از انجام معامله به نحوی استنکاف نماید مراتب برای بار دوم اعلام و پس از انقضاء ۱۵ روز مهلت مجدد، ارزش تقویمی ملک که طبق نظر هیئت کارشناسی مندرج در ماده ۴ یا تبصره ۲ آن تعیین شده است به میزان و مساحت مورد تملک به صندوق ثبت محل تودیع و دادستان محل یا نماینده وی سند انتقال را امضاء و ظرف یک ماه به تخلیه و خلع ید اقدام خواهد نمود و بهای ملک یا حقوق یا خسارات به میزان مالکیتی که در مراجع ذیربط احراز می‌گردد از سوی اداره ثبت به ذیحق پرداخت و اسناد قبلی مالک حسب مورد اصلاح یا ابطال و مازاد سپرده طبق مقررات مربوط به صندوق دولت مسترد می‌شود، اداره ثبت محل موظف است بر اساس سند انتقال امضاء شده وسیله دادستان یا نماینده وی سند مالکیت جدیدی به میزان و مساحت اراضی، ابنیه و تأسیسات مورد تملک به نام «دستگاه اجرایی» صادر و تسلیم نماید»

کراهت شناسانده می‌شود (معین، ۱۳۷۷، ص ۲۳۹۶) در اصطلاح حقوق نیز به معنی «جریمه نقدی و آن چه که بابت جبران خسارت داده می‌شود (اعم از نقدی و غیرنقدی) به‌کار می‌رود (لنگرودی، ۱۳۷۸، ص ۴۸۸) معادل این واژه در انگلیسی Compensation است که به جبران زیان، پرداخت خسارت و تلافی به‌گونه‌ای که طرف زیان‌دیده را در موقعیت پیش از ورود زیان قرار می‌دهد، معنی شده است (TheLawDictionary.org/compensation).

تاوان (غرامت) فقط بهای روز تقویم اراضی و ابنیه و تأسیسات و حقوق تلف شده نیست بلکه برابر مالی دیگر زیان‌هایی که به دارنده حق رسیده است نیز می‌باشد؛ بنابراین شامل بهای عرصه و اعیان، بهای حقوق از بین رفته و خسارت همه زیان‌های ناشی از سلب مالکیت می‌شود. در ماده ۳ لایحه قانونی نحوه خرید و تملک و تبصره‌های ذیل آن و همچنین در ماده ۴ در کنار پرداخت بها، از جبران خسارات وارده نیز سخن به‌میان آمده است. افزون بر این در ماده ۵ بر لزوم پرداخت بهای عادلانه و «خسارات مشابه» تأکید رفته است؛ بنابراین دادگاه‌ها نباید به پرداخت بهای روز به عنوان غرامت بسنده نمایند بلکه در صورت درخواست ذی‌نفع باید به جبران همه زیان‌ها، حکم کنند.

موضوع غرامت در فرآیند سلب مالکیت، اهمیت به‌سزایی دارد و در حقوق انگلیس کتاب و مقالات بسیاری درباره آن منتشر شده است. در حقوق ایران بررسی حقوقی سلب مالکیت ظاهراً با مقاله دکتر صدرزاده افشار با نام «سلب مالکیت به سبب منافع عمومی در حقوق فرانسه» در سال ۱۳۵۲ آغاز شد و پس از آن نیز مکتوباتی در این خصوص جامه طبع پوشید، اما در این آثار، موضوع غرامت، مورد بررسی دقیق قرار نگرفته است و ابهامات و کاستی‌های بسیاری پیرامون آن در رویه قضایی وجود دارد. همچنین دستاوردهای حقوق انگلیس در این زمینه تاکنون مورد توجه حقوقدانان ما قرار نگرفته است. در این مکتوب می‌کوشیم از راه بررسی تطبیقی موضوع با حقوق انگلیس، در رفع این کاستی‌ها گامی برداریم.

این نوشتار در دو بخش کلی سامان یافته است. در بخش نخست به بررسی مصادیق انواع غرامت‌هایی که اشخاص می‌توانند در فرآیند سلب مالکیت در حقوق هر دو

کشور، مطالبه کنند می‌پردازیم. در بخش دوم نیز می‌کوشیم تا قواعدی کلی پیرامون خسارت‌های قابل مطالبه و چگونگی ارزیابی آنها، از قوانین ایران استخراج نماییم تا در موارد ابهام راه‌گشا باشد. سپس این قواعد با قواعدی که در حقوق انگلیس توسط خود قانونگذار بیان شده است، مقایسه می‌گردد.

۱. انواع خسارت‌های قابل جبران

در حقوق انگلیس، از آنجا که سلب مالکیت بر ساخته قوانین موضوعه است و در کامن‌لو ریشه ندارد، حق دریافت تاوان هم مفهومی غیر کامن‌لویی است و از همین رو نمی‌توان چنین حقی را مفروض انگاشت بلکه تنها در موارد مصرح قانونی امکان پرداخت غرامت وجود دارد. به‌دیگر بیان خسارت‌های جبران پذیر باید در قانون شمارش شود و در موارد سکوت قانون، درخواست غرامت امکان‌پذیر نیست هر چند که زیان کلان باشد. در این کشور خسارت‌های قابل جبران عبارت‌اند از: بهای ملک ستانده شده (و حقوق مربوط به آن)؛ غرامت کاهش بها به علت چندپارگی (تبعض) ملک؛ خسارت در مواردی که ملکی ستانده نشده و زیان‌های حاصل از مزاحمت (Disturbance) (Plimmer, 2007, pp.146-147).

در حقوق ایران همان‌گونه که خواهیم دید قانونگذار با بیان قاعده‌ی دوم ارزیابی غرامت، خود را بی‌نیاز از بیان تک تک خسارت‌های قابل جبران دانسته است و باتوجه به عمومیت بیان قانونگذار در ماده ۳۰۳.ق.ن.خ.ت.، باید دستگاه‌های اجرایی را مکلف به جبران همه خسارت‌ها رسیده به شخصی که حق وی ستانده شده، دانست. باتوجه به مطالب بالا، در ادامه غرامت‌هایی که قابل درخواست است را با تفصیل بیشتری بررسی می‌کنیم.

۱-۱. بهای ملک و حقوق ملکی ستانده‌شده

از آنجا که مالکیت بالاترین رابطه میان شخص و یک شیء است، به‌طور طبیعی مالک زمین و ملک سزاوارترین فرد به دریافت غرامت است. مواد مختلف لایحه قانونی از جمله ماده ۳، بر این امر تأکید گذارده‌اند. مالک ممکن است مالک کل ملک یا عرصه

یا اعیان آن باشد.

حق مهمدیگری که ممکن است در ملک وجود داشته باشد، مالکیت منافع یا همان اجاره است. آیا دستگاه‌های دیگر باید به مستأجر غرامت بپردازند؟ برابر ماده ۴۹۶ قانون مدنی «عقد اجاره به واسطه تلف شدن عین مستأجره از تاریخ تلف باطل می‌شود» بنابراین گمان می‌رود از آنجاکه در صورت اجرای طرح، عقد اجاره به علت تلف مال یا در حکم تلف بودن آن منفسخ می‌گردد، با تخلیه زود هنگام ملک، مستأجر دیگر اجاره‌بهایی بابت مدت باقی مانده اجاره نمی‌پردازد و از این حیث زیانی به وی نمی‌رسد تا جبران شود. مگر آنکه مستأجر همه اجاره‌بها را یک باره پرداخت کرده باشد یا مبلغی را به نام ودیعه مسکن یا قرض الحسنه در زمان بستن قرارداد به موجر سپرده باشد. البته زیان‌های جانبی دیگری نیز وجود دارد که به دلیل سلب مالکیت به مستأجر تحمیل می‌گردد مانند هزینه‌های یافتن ملک جدید، پرداخت حق دلال، هزینه‌های جابه‌جایی. ولی از آنجاکه این زیان‌ها به مالک و دیگر اشخاص هم می‌رسد و مختص مستأجر نیست، زیر عنوان غرامت‌های ناشی از مزاحمت مورد بررسی قرار می‌گیرد.

در فرض سپردن مبلغ ودیعه یا پرداخت یک باره ی اجاره‌بها، همه مبلغ ودیعه یا آن بخش از اجاره‌بها که مربوط به زمان پس از تلف است باید به مستأجر بازگردد اما چه شخصی عهده‌دار بازگرداندن این مبلغ به مستأجر است؟ موجر یا مرجع تملک؟ در نگاه نخست ممکن است گمان رود که چون قانونگذار، مالک را سزاوار دریافت بهای روز ملک دانسته و این امر به معنای پرداخت بهای کل ملک بدون جدا کردن ارزش منافع آن یا حق مستأجر است، پس مستأجر برای دریافت حقوق خود صرفاً می‌تواند به موجر مراجعه کند. به دیگر بیان بهایی که به مالک پرداخت می‌شود در برگیرنده بهای منافع تلف شده آن نیز می‌باشد و به همین دلیل مستأجر نمی‌تواند خسارت خود را از مرجع تملک بخواهد.

اما چنین دیدگاهی پذیرفتنی نیست زیرا ماده ۵۰۵.ق.ن.خ.ت.، پرداخت «بهای عادلانه روز تقویم اراضی و ابنیه و تأسیسات و حقوق و خسارات مشابه» از سوی دستگاه اجرایی به ذی‌نفع را بایسته دانسته و مستأجر هم در شمار دارندگان حق در ملک است، پس باید حق مستأجر نیز ادا گردد. افزون بر این در پاره‌ای مصداق‌های خاص اجاره

همانند سرقتی در تبصره ۳ ماده ۵۵.ق.ن.خ.ت. و اعیانی موقوفه در تبصره ۴ همان قانون، قانونگذار دستگاه تملک کننده را مسئول پرداخت حقوق مستأجر (دارنده حق سرقتی و اعیانی) دانسته است.

همان گونه که در بحث قواعد ارزیابی تاوان (قاعده اول) خواهیم دید، برابر مواد ۳ و ۵۵.ق.ن.خ.ت.، افزون بر بهای ابنیه و اراضی، بهای هرگونه حقی که نسبت به ملک وجود دارد نیز باید پرداخت شود. از همین رو نه تنها حق مستأجر بلکه حقوق مرتهن، زارع (تبصره ۲ ماده ۵۵.ق.ن.خ.ت.)، دارنده حق ارتفاق، دارنده سرقتی و حق کسب و پیشه (تبصره ۳ ماده ۵۵.ق.ن.خ.ت.)، دارنده حق اعیانی (تبصره ۴ ماده ۵۵.ق.ن.خ.ت.) و دیگر ذی نفعان باید حفظ شود. بدین معنا که دستگاه اجرایی باید به این اشخاص غرامت بپردازد. البته باید توجه داشت که در هنگام جبران خسارت مالک، مبلغ پرداختی به دیگر ذی نفعان و دارندگان حق، از قیمت روز ملک که به مالک تادیه می گردد، کاسته خواهد شد. آشکار است که اگر دستگاه اجرایی به این تعهد خود در برابر سایر ذی نفعان عمل نکند، افزون بر امکان الزام آنها به جبران خسارت، ذی نفع می تواند به مالک نیز مراجعه نماید.

بنابراین در حقوق ایران، هر دارنده حقی بی آنکه نیازمند تصریح خاص قانونگذار به امکان درخواست غرامت برای آن حق باشد، می تواند از دستگاه اجرایی، تاوان بخواهد و در صورت ناکامی، به دادگاه مراجعه کند. البته مشروط بر آنکه این حق مشروع باشد.

باین حال قانونگذار به برخی از این حقوق اشاره کرده است. از جمله در تبصره ۲ ماده ۵۵.ق.ن.خ.ت. حقوق زارعانه را پذیرفته^۱ و دارنده را سزاوار تاوان دانسته است. حقوق زارعانه که با تعبیرهای دیگری همچون حق آب و گل، حق ریشه، دسترنج رعیتی و... نیز به آن اشاره می شود، عبارتست از حق ریشه و بهای شخم زدن و کود دادن و ارزش رنج بردن زارع در آباد کردن زمین زراعی (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۸، ج ۳،

۱. بسیاری فقیهان گرفتن پول یا عوض در برابر حق زارع را جز در موارد که به صورت شرط ضمن عقد در اجاره، مزارعه و.. ذکر شده باشد را نامشروع دانسته اند (ر.ک میرزایی، ۱۳۹۲، صص ۴۰۱-۴۰۲).

ص ۱۷۲۸) این حق به مستأجر زمین زراعی تعلق دارد و منشا آن اصلاحاتی است که مستأجر در مدت اجاره در زمین اجاره شده از نظر بهبود وضعیت آبیاری آن، جمع کردن سنگ و ریشه‌های درختان و همانند آن انجام داده است (قلی‌زاده منقوطای، ۱۳۹۶، ص ۴۹۴-۴۹۵) بنابراین زارع^۱ که خود مالکیتی بر زمین ندارد، دارای حق در زمین کشاورزی می‌باشد.

در خصوص سرقفلی نیز هرچند در لایحه قانونی به صراحت نامی از آن به میان نیامده، اما در تبصره ۳ ماده ۵ همان قانون به پرداخت تاوان حق کسب و پیشه و تجارت، تصریح شده است؛ بنابراین طبق دیدگاهی که این دو حق را یکسان می‌پندارد، دستگاه اجرایی مکلف به پرداخت بهای حق سرقفلی می‌باشد. البته برابر دیدگاهی که این دو حق را یکسان نمی‌بیند نیز، با توجه به قاعده کلی مذکور، تردیدی در بایستگی پرداخت تاوان به دارنده سرقفلی باقی نمی‌ماند.

در انگلیس برابر بند a بخش ۳۷ قانون غرامت املاک ۱۹۷۳ هرکسی از ملک خود در پی سلب مالکیت بی‌بهره گردد، مستحق دریافت تاوان است. ملک (Land) در حقوق انگلیس، افزون بر عرصه، دربرگیرنده حقوق مربوط به زمین و اعیانی حادثی در آن نیز می‌باشد؛ بنابراین علاوه بر مالکیت، دیگر حقوق مربوط به ملک نیز در صورت تلف باید جبران شود. یعنی همه اشخاصی که دارای حقی در ملک می‌باشند و ملزم به واگذاری آن حق به مرجع تملک‌اند، سزاوار دریافت تاوان هستند (Denyer-Green, 2014, p.194). آشکار است که در پی خرید اجباری، مالکیت در آن مال از بین می‌رود و مالک سزاوارترین فرد به دریافت خسارت است، اما افزون بر وی اشخاص دیگری که حقوق کمتری از مالک نسبت به مال دارند نیز متحمل زیان می‌گردند که باید جبران گردد. یکی از این اشخاص مستأجر (Tenant) است. برابر بخش ۲۰ قانون خرید اجباری ۱۹۶۵ (Compulsory Purchase Act 1965) اگر در فرآیند سلب مالکیت وی ناچار به

۱. برابر ماده ۱ قانون مربوط به اصلاحات ارضی ۱۳۳۸ که به تعریف اصطلاحات می‌پردازد، زارع کسی است که مالک زمین نیست و در زمین متعلق به دیگری کشاورزی می‌کند و مقداری از محصول را به صورت نقدی یا جنسی به دیگری می‌دهد. شایان ذکر است که کشاورز هم معنای زارع نیست و از نگاه این قانون، مالک زمین است و در زمین خود کشاورزی می‌کند.

تخلیه پیش از موعد ملک بشود، مستحق دریافت غرامت بابت مدت یا منافع باقی مانده، هرگونه امتیازی که نسبت به اجاره آینده از دست داده و هر تلف یا کاستی دیگر که پیامد سلب مالکیت است، می‌باشد.

مرتهن نیز در ملک ذی‌نفع است و مستحق دریافت تاوان می‌باشد. در عمل بهای زمین پیش‌تر به راهن پرداخت می‌شود تا با آزادسازی رهن، واگذاری آن به مرجع تملک را امکان‌پذیر سازد. اشخاصی که حق ارتفاق (Easement) و حق محدودیت واگذاری (Restrictive Covenants) در ملک همجوار تملک شده دارند نیز در صورتی که به این حقوق گزندی برسد، برابر بخش ۱۰ قانون خرید اجباری ۱۹۶۵ مستحق دریافت خسارتند، اما در قرارداد لیسانس (Licences) که برپایه آن مالک به لیسانسی اجازه بهره‌گیری از ملک یا اشغال آن برای رسیدن به هدفی خاص را می‌دهد، از آنجاکه حقی نسبت به ملک برای لیسانسی ایجاد نمی‌شود، وی سزاوار دریافت تاوان بر اساس قانون خرید اجباری ۱۹۶۵ نیست. این تصمیم در دعوایی که علیه شورای لندن مطرح گردیده بود (Frank Warr & Co Ltd v London County Council [1904])، گرفته شد. هرچند که با وجود این قاعده کلی در پاره‌ای موارد استثنایی، لیسانسی نیز مستحق دریافت خسارت است همانند خسارتی که به‌دلیل از دست دادن آن مکان، ایجاد گردیده است (Denyer-Green, 2014, pp.194-195).

۱-۲. غرامت کاهش بها به علت جدانشدگی (تبعض) ملک

برابر بخش ۷ قانون خرید اجباری ۱۹۶۵ انگلیس، هرگاه در پی قرارگیری بخشی از ملک در طرح، باقیمانده آن با کاهش قیمت روبه‌رو شود، زیان‌دیده حق درخواست غرامت دارد. برای دریافت چنین خسارتی ضروری نیست که قطعات جداشده در کنار یکدیگر قرار داشته باشد. همچنین بایسته نیست که نوع حق ذی‌نفع بر آنها یکسان باشد (برای نمونه ممکن است ذی‌نفع نسبت به یک قطعه مالکیت مطلق و نسبت به دیگری مالکیت بر منافع داشته باشد). باین حال برابر رایسی که در دعوای (Cowperessex v. Action Local Board/ 1889) صادر شد، این قطعات باید به‌گونه‌ای به همدیگر نزدیک باشند که تصرف در یکی موجب افزایش بهای هردو (یا همه) آنها گردد.

در فقه اسلامی باتوجه به قواعد لاضرر و اتلاف و تسبیب که در ذیل بند بعد به آنها اشاره خواهیم کرد، جبران این خسارات ضروری به نظر می‌رسد. در حقوق ایران نیز جبران چنین خسارتی ازسوی زیان‌دیده قابل درخواست است؛ زیرا برابر ماده ۳ ل.ق.ن.خ.ت. «خسارات وارده» و طبق ماده ۵ همان قانون «خسارات مشابه» مطالبه پذیرند (قاعده چهارم ارزیابی غرامت). یعنی هرگونه خسارتی که مستقیم به مالک و دیگر دارندگان حق برسد، باید جبران شود.

۳-۱. خسارت در مواردی که ملکی ستانده نشده است

در حقوق انگلیس بر اساس بخش اول قانون غرامت املاک (Land Compensation Act 1973/ part 1)، همسایگانی که قیمت ملک آنها [یا حقی که بر زمین یا در آن دارند] با اجرای طرح عمومی کاهش می‌یابد، بدون آنکه طرح در ملک آنها اجرا شده باشد یا به‌دیگریان از ایشان سلب مالکیت شده باشد، مستحق دریافت تاوان می‌باشد. چنین تاوانی بر پایه کاستی است که از عوامل فیزیکی همانند صدا، بو، لرزش، دود، نور غیر طبیعی، نفوذ مایعات یا اجسام به زمین، پدید می‌آید. با وجود این، از بین رفتن چشم‌انداز ملک نمی‌تواند موجب درخواست غرامت گردد (Barclay, 2010, pp.1&3) با این رویکرد در حقوق این کشور چنانچه احداث مترو، بزرگ راه، محل بازیافت زباله و... موجب لرزش، آلودگی صوتی، بوی نامطبوع و... در املاک همسایه شود، ذی‌نفع ملک مجاور با آنکه ملکی از وی تملک نشده است، حق درخواست و دریافت خسارت را دارد.

در حقوق ایران، ماده ۳ ل.ق.ن.خ.ت.، تنها مالک و دارنده حق را مستحق دریافت غرامت دانسته است؛ بنابراین باتوجه به مقررات ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی که پیش‌تر بررسی شد و دراین خصوص همچنان پابرجا و قابل اجراست، نمی‌توان شهرداری را به پرداخت غرامت به اشخاصی غیر از مالک و دارنده حق، یعنی اشخاصی که به صورت غیرمستقیم از طرح اثر می‌پذیرند، اجبار کرد. به‌دیگریان اولاً- ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی، بر جبران ناپذیر بودن خسارت‌های رسیده به اشخاص «درمورد اعمال حاکمیت دولت» که «برای تامین منافع اجتماعی طبق قانون به عمل آید»، دلالت

دارد؛ ثانیاً- مقررات خاص مربوط به پراخت غرامت در سلب مالکیت نیز دربرگیرنده خسارت‌های ثالث نمی‌باشد و فقط از جبران خسارت‌های اشخاصی که زمین، بنا، تأسیسات یا حق آنها در ملک ستانده شده، سخن به میان آمده و درمورد اشخاصی که به طور مستقیم ملک یا حق آنها تملک نشده، سکوت نموده است. در نتیجه هر چند به طور معمول همسایگان از اعلام و اجرای طرح اثرپذیر می‌شوند و در صورت کاهش بها با زیانی روبه‌رو می‌شوند که مسبب آن شهرداری بوده است، اما نمی‌توان شهرداری را ملزم به پرداخت غرامت به وی دانست. شایان ذکر است که در این جا نمی‌توان از قاعده لاضرر یاری خواست؛ زیرا در این موضوع نظر قانونگذار آشکار و گویا می‌باشد. باین حال پاره‌ای نویسندگان حقوقی بر این باورند که این گونه خسارات نیز در حقوق ما جبران پذیر است؛ برای نمونه وقتی که احداث خیابان موجب قرار گرفتن خانه‌ای در سطح پایین می‌شود، ارزش آن کاهش می‌یابد، همین طور مالک رستورانی که به دلیل چنین عملیاتی مشتریانش را از دست می‌دهد، مستحق غرامت است. همچنین اگر پروژه عمرانی، محیط خطرناکی را برای دسترسی به رستوران ایجاد کند (شیدفر، ۱۳۴۲، ص ۱۵۶/ به نقل از: کامیار، ۱۳۹۴، ص ۱۵۱). از نگاه فقهی نیز با استناد به قاعده لاضرر می‌توان اشخاصی که غیرمستقیم از طرح اثر می‌پذیرند را نیز سزاوار دریافت خسارت دانست. این قاعده که مفاد آن نفی حکم ضرری^۱ است، بیان می‌کند که هر حکمی که مستلزم ضرر باشد چه ضرر بر خود مکلف و چه غیر او، از صفحه تشریح برداشته می‌شود (موسوی بجنوردی، ۱۳۷۰، ص ۲۵۷). پس قاعده یادشده حکم ضرری را نسبت به هر شخصی اعم از آنکه به طور مستقیم ملک وی در طرح قرار می‌گیرد یا شخصی که به طور غیرمستقیم از آن اثر می‌پذیرد، نامشروع قلمداد می‌کند. همچنین بر اساس قاعده تسبیب^۲ که بیان می‌کند اگر کسی مال دیگری را به طور مستقیم تلف نکند ولی برای تلف، سبب سازی و تمهید مقدمه کند، باید در برابر زیان بار آمده، پاسخ‌گو باشد

۱. این دیدگاه توسط شیخ انصاری بیان شده است (انصاری، ۱۴۱۹، ج ۲، ص ۴۵۷) نظر عمده دیگری که درمورد مفاد این قاعده وجود دارد نظریه نهی است (شریعت اصفهانی، ۱۴۰۷، ص ۲۵) برای بررسی دیدگاه‌های گوناگون در این خصوص ر.ک (موسوی بجنوردی، ۱۳۷۰).

۲. در فقه اتلاف اعم از مستقیم و غیرمستقیم می‌باشد، اما قانون مدنی آن را مخصوص اتلاف مستقیم دانسته و اتلاف غیر مستقیم را زیر عنوان تسبیب بررسی می‌کند.

(کاتوزیان، ۱۳۸۶، ص ۱۵۹)، می‌توان مسئولیت دولت در پرداخت غرامت به این اشخاص را دریافت نمود^۱. صاحب جواهر می‌نویسد در خصوص مسئولیت بر اساس این قاعده هیچ اختلافی نیست و ممکن است بر آن اجماع شده باشد (نجفی، ۱۳۶۲، ج ۳۷، ص ۴۶). از همین رو نادیده انگاشتن زیان رسیده به اشخاص یادشده از سوی قانونگذار ایرانی قابل انتقاد است و بایسته است که باتوجه به بنیان‌های فقهی، به صراحت جبران خسارت اشخاص ثالث در پی اجرای طرح عمومی را بپذیرد.

۴-۱. زیان‌های حاصل از مزاحمت (Disturbance)

در حقوق انگلیس، آخرین قاعده از قواعد شش گانه، مندرج در بخش ۵ قانون غرامت املاک ۱۹۶۱ به این نوع خسارت که به متصرفان ملک پرداخت می‌گردد، اشاره می‌کند. قاعده ششم بیانگر بایستگی جبران تلف و هزینه‌هایی است که در پی اختلال و مزاحمت در تصرف، به متصرف تحمیل می‌شود (Vaughan & Smith, 2014, p.187). این خسارت که حاصل تخلیه اجباری است، متفاوت از بهای روز ملک و البته افزون بر آن می‌باشد (Plimmer, 2007, p.154).

مزاحمت عبارتست از هر عملی که موجب آزار، آشفته ساختن، مضطرب کردن یا نابسامانی دیگران گردد یا حالت عادی وی را از بین ببرد یا مانع تصرفات قانونی و اختصاصی اشخاص شود (TheLawDictionary.org). این غرامت در اسکاتلند برای پوشش دادن هزینه‌های جابه‌جایی و نقل مکان، به کسانی که مجبور به ترک خانه خود شده‌اند، پرداخت می‌گردد (<http://scotland.shelter.org.uk>) اما نباید گمان کرد که خسارت مذکور منحصر به هزینه‌های جابه‌جایی است بلکه اساساً نمی‌توان فهرست مشخصی از مصادیق این نوع خسارت ارائه کرد. پاره‌ای از دیگر مصادیق‌های آن عبارت‌اند از: خسارت سازگاری با مکان جدید و انطباق اثاثیه با آن، خسارت عدم نفع (Loss of Profits)، زیان و تلف حاصل از فروش اجباری سهام، از دست دادن اعتبار

۱. افزون بر قاعده اتلاف، فقیهانی که مفاد لاضرر را «نفی ضرر جبران نشده» یا «نهی اضرار به غیر» می‌دانند، می‌توانند از آن قاعده نیز برای اثبات مسئولیت زیان زننده بهره‌گیرند (کاتوزیان، ۱۳۸۶، ص ۱۵۴).

تجاری (Goodwill, Repeat Business)، هزینه‌های کارشناسی (Surveyors and Legal Fees) پرداخت دو اجاره‌بها برای دو ملک در زمان جابه‌جایی و... (Plimmer, 2007, p.156).

بر مبنای همین نوع غرامت، هزینه‌های متعارفی که در فرآیند سلب مالکیت، بابت کارشناسی و نقشه برداری و مشاوره حقوقی بر دوش مالک و دیگر اشخاصی که حق درخواست تاوان دارند، قرار می‌گیرد، باید ازسوی شوراهای محلی و دیگر مراجع تملک پرداخت گردد (Department for Communities and Local Government, 2011, p.9).

در حقوق ایران، همان‌گونه که خواهیم دید، برابر مواد ۳ و ۵ ل.ق.ن.خ.ت.، قاعده‌ای فراگیر مبنی بر پرداخت خسارت‌ها نسبت به اشخاصی که به‌طور مستقیم حقوق ملکی یا ملک خود را از دست داده‌اند - و نه اشخاص ثالث - وجود دارد (قاعده چهارم ارزیابی)؛ بنابراین برخلاف برخی برداشت‌های نادرست که غرامت را محدود به پرداخت بهای روز ملک می‌داند، در حقوق ایران نیز همه خسارات مستقیم باید جبران شود. این خسارت‌ها، منحصر به موارد خاصی نیست و از جمله برخی زیان‌های حاصل از مزاحمت، یعنی خساراتی که ازسوی دولت و شهرداری در راستای تخلیه اجباری به اشخاص رسیده باشد؛ مانند هزینه جابه‌جایی، هزینه ارزیابی و هزینه دادرسی را دربر می‌گیرد. البته در عمل، معمولاً چنین خساراتی به ذی‌نفع پرداخت نمی‌شود ولی باتوجه به قاعده یادشده، رویه عملی کنونی قابل انتقاد و نیازمند اصلاح است.

باین‌حال، درخصوص امکان جبران زیان حاصل از پرداخت اجاره‌بهایی که تا زمان دریافت غرامت، ازسوی دارنده حق برای سکونت، تجارت، اشتغال یا... تادیه می‌شود، تردید وجود دارد. از آنجاکه مراجع تملک بی‌درنگ تاوان اشخاص ذی‌نفع را نمی‌پردازند بلکه معمولاً، ذی‌نفع ماه‌ها یا سال‌ها چشم انتظار توافق یا صدور رأی دادگاه می‌ماند، در این دوره زمانی وی ممکن است ناگزیر از اجاره خانه، دفتر، مطب، مغازه یا... گردد، اما آیا شهرداری و دستگاه اجرایی باید این خسارت را نیز باید جبران کند؟ برای یافتن پاسخ ناگزیر از بیان چند مقدمه و سپس نتیجه‌گیری می‌باشیم. نخست. پرداخت چنین خسارتی (اجاره‌بها) زمانی مصداق می‌یابد که مرجع تملک بدون

پرداخت بهای ملک یا حق موجود در ملک، وارد آن شده و تصرف نماید؛ دوم. در صورت تصرف در ملک بدون پرداخت غرامت، مرجع تملک غاصب می‌باشد، زیرا بدون رعایت شرایط قانونی اقدام به تصرف در ملک اشخاص نموده و اثبات ید بر مال غیر بدون مجوز در حکم غصب است (ماده ۳۸۰ قانون مدنی). شایان ذکر است که برابر ماده ۸ ل.ق.ن.خ.ت.، پرداخت غرامت از شرایط سلب مالکیت است و تا پیش از پرداخت آن و تنظیم سند رسمی، مالکیت به دستگاه اجرایی منتقل نمی‌شود؛ سوم. در حقوق ما غاصب نسبت به منافع مال مغضوب ضامن است، حتی اگر از مال استفاده نکرده باشد (ماده ۳۲۰ قانون مدنی)؛ بنابراین در این فرض مرجع تملک باید بابت دوران غصب خود اجرت‌المثل^۱ بپردازد. چهارم. با پرداخت اجرت‌المثل خسارت دارنده حق جبران می‌شود و یک زیان را نمی‌توان بیش از یک بار جبران نمود؛ بنابراین می‌توان نتیجه گرفت که پرداخت اجاره‌بها در فاصله زمانی میان تصرف ملک تا پرداخت غرامت امکان‌پذیر نیست.

البته برخی دادگاه‌ها با پذیرش این استدلال که سلب مالکیت با تملک عملی صورت می‌پذیرد و همچنین تمام آن چه قانونگذار شهرداری و دولت را عهده دار پرداخت آن دانسته است، همان بهای روز ملک است و با پیش‌بینی پرداخت بهای روز در واقع همه زیان‌های مالک جبران شده قلمداد می‌شود، وی را حتی مستحق دریافت اجرت‌المثل، ندانسته‌اند.^۲ اما با توجه به استدلالی که بیان شد، نادرستی این دیدگاه

۱. در تشریح اجرت‌المثل یا بهره‌بها - این واژه در کتاب عقود معین جلد اول توسط دکتر کاتوزیان به‌کار گرفته شده است (کاتوزیان، ۱۳۸۴، ص ۴۰۷) - نوشته‌اند که «اگر کسی از مال دیگری منتفع شود و عین مال باقی باشد و برای مدتی که منتفع شده بین طرفین مال الاجاره‌ای تعیین نشده آن چه از بابت اجرت منافع استیفا شده باید به صاحب مال مزبور بدهد اجرت‌المثل نامیده می‌شود، خواه استیفاء مزبور با اذن مالک باشد یا بدون اذن او و در صورت اخیر اجرت‌المثل جنبه خسارت را نیز دارد. گاهی به معنای عوض المثل است» (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۸).

۲. در دادنامه شماره ۹۵۰۹۹۷۰۲۳۸۰۰۱۶۷۰ مورخ ۹۵/۱۱/۱۳ شعبه ۵۵ دادگاه تجدیدنظر استان تهران در راستای نقض دادنامه بدوی که مالک را برخوردار از اجرت‌المثل دانسته بود، بیان می‌شود: «... در خصوص شق دوم دادنامه تجدیدنظرخواسته مبنی بر مطالبه اجرت‌المثل با توجه به تاریخ تملک یا تصرفی که به تملک محسوب گردد بعبارت دیگر [با] تملک عملی ملک سلب مالکیت واقع شده و قانونگذار مالک را مستحق قیمت عادله روز دانسته است بنابراین دادگاه تجدیدنظرخواهی تجدیدنظرخواه را در این شق وارد تشخیص مستنداً به ماده ۱۹۷ و ۳۴۸ و ۳۵۸ قانون آئین دادرسی

آشکار می‌گردد.

از نگاه فقهی نیز اگرچه برخی فقیهان متصرف را تنها نسبت به عین مال مسئول می‌دانند، اما برخی دیگر براین باورند که در موارد تصرف بدون اذن ذی‌نفع یا شارع، به همان دلیل که شخص ضامن عین است، ضامن منافع نیز می‌باشد؛ زیرا ضامن منافع از آثار و لوازم ضامن عین است و با چیرگی بر عین، منفعت آن نیز زیر سلطه متصرف قرار می‌گیرد (آخوند خراسانی، ۱۴۰۶، ص ۳۴) در حال ضامن منافع مستوفات مورد پذیرش فقیهان امامیه است و حتی مشهور ضامن منافع غیر مستوفات را نیز پذیرفته است (محقق داماد، ۱۴۰۶، ص ۷۱ / مکارم شیرازی، ۱۴۱۱، ص ۲۴۱).

۲. ارزیابی غرامت

پرسش مهمی که در خصوص پرداخت غرامت باید پاسخ در خور بیابد این است که خسارت‌های قابل جبران، چگونه باید ارزیابی شود؟ برای یافتن پاسخ، مرجعی که در این خصوص تصمیم‌گیری می‌کند باید بداند بهای چه زمانی ملاک قرار می‌گیرد و چه قواعدی بر ارزیابی و جبران خسارت حاکم است. همچنین دانستن مبنای ارزیابی غرامت نیز مهم است زیرا در موارد سکوت قانون و همچنین در تفسیر دیدگاه قانونگذار، می‌توان از آن یاری خواست.

۲-۱. مبنای ارزیابی غرامت

قانونگذار انگلیس، در بخش ۷ قانون خرید اجباری ۱۹۶۵ (Compulsory Purchase Act 1965 Section 7) بر حق دریافت غرامت برای زمینی که تملک شده، تأکید گذارده

مدنی، دادنامه تجدیدنظرخواسته را نقض و حکم بر بیحقی خواهانهای بدوی را صادر...». همچنین در دادنامه شماره ۹۵۰۹۹۷۲۱۳۰۷۰۰۴۶۰ مورخ ۹۵/۴/۲ شعبه ۶۲ دادگاه تجدیدنظر استان تهران در رد استحقاق تجدیدنظرخواه به دریافت اجرت‌المثل چنین آمده است: «... قیمت روز اراضی وفق قانون نحوه تملک اموال مورد نیاز دولت و شهرداریها مشخص و بر همان مبنای حکم به محکومیت شهرداری اسلامشهر صادر گردیده است و این قیمت روز اراضی متنازع فیه شامل عین و منافع حال و سابق اراضی تصرف شده [می‌باشد] و پرداخت اجره المثل در قانون استنادی پیش‌بینی نشده و به مالکین اراضی تعلق نمی‌گیرد...».

است و مقررات مربوط به ارزیابی غرامت زمین سلب مالکیت شده در بخش ۵ قانون غرامت املاک ۱۹۶۱ بیان گردیده که به قواعد شش گانه معروف‌اند (Plimmer, 2008, p.147).

پرداخت تاوان زمین تملک شده در حقوق انگلیس بر اصل برابری اقتصادی (Principle of Equivalence) استوار است. این اصل بیان می‌کند که دارنده حق در زمینی که تملک شده است نباید در وضعیت مالی بدتر از شرایط پیش از سلب مالکیت یا وضعیتی بهتر از آن قرار گیرد (Department for Communities and Local Government, 2011, p.8).

این اصل اساسی در درازای سالیان ازسوی دادگاه‌ها ساخته و پرداخته شده است. هنگامی که سلب مالکیت صورت می‌پذیرد، دادگاه‌ها می‌کوشند تا خسارت‌های مالک به‌طور منصفانه و کامل جبران شود. باید بر این واقعیت تأکید نهاد که ملاک ارزیابی تاوان، ارزش آن نسبت به دارنده حقی است که مالش را از دست داده است و نه نسبت به مرجع تملک (Stebing v Metropolitan Bard of Work [1870]) (Vaughan & Smith, 2014, p.184). البته باید توجه داشت که اگرچه برابری مالی یک اصل کلی و معمول است، اما درپاره‌ای موارد خاص پارلمان تصمیم گرفته است که تاوان کمتر از معادل مالی باشد، همانند بخشودگی و تخفیف نسبت به خسارت پرداختی ازسوی مستأجر به موجر، بابت ملکی که برابر مقررات قانون به‌سازی اجاره داری ۱۹۶۷ (Leasholder Reform Act 1967) به اجبار از موجر خریداری می‌کند (Denyer-Green, 2014, p.75).

در حقوق ایران سخنی از مبنای ارزیابی تاوان به‌میان نیامده، اما گمان می‌رود درمورد تملکات اصل برابری اقتصادی قابل پذیرش است؛ زیرا هم بر پرداخت بهای روز ملک یا حقی که در ملک وجود دارد تأکید رفته (ماده واحده نحوه تقویم) و هم بر بی‌اثر بودن طرح بر ارزیابی بها (ماده ۵ ل.ق.ن.خ.ت.). به‌دیگر بیان پرداخت بهای روز ملک جبران‌کننده زیانی است که به دارنده حق رسیده و بی‌اثر بودن طرح در آن، از نابرابری اقتصادی جلوگیری می‌کند و مانع افزایش یا کاهش بهای استحقاقی ذی‌نفع نسبت به زیانی که به وی رسیده است، می‌گردد. در واقع باتوجه به مقررات یادشده زیان‌دیده از اجرای طرح، در موقعیت پیش از اجرای طرح قرار می‌گیرد.

۲-۲. ملاک زمانی ارزیابی

بیشتر اوقات فاصله زمانی زیادی میان تاریخی که مرجع تملک، وقوع ملک در طرح را آگهی می‌کند و تاریخی که تصرف و تملک انجام می‌شود، وجود دارد. از آنجاکه در درازای این مدت ممکن است بهای ملک افزایش یا کاهش یابد، زمان ارزیابی یا همان زمانی که قیمت ملک در آن ملاک تعیین خسارت است، بسیار مهم است.

در حقوق ایران، ذی‌نفع مستحق دریافت بهای روز ملک یا حق موجود در آن می‌باشد. در آغاز ماده واحده نحوه تقویم ابنیه، املاک و اراضی مورد نیاز شهرداری‌ها بیان گردیده که «در صورت عدم توافق بین شهرداری و مالک، قیمت ابنیه، املاک و اراضی بایستی به قیمت روز تقویم و پرداخت شود» در مور تملک دولت نیز برابر ماده ۵۰.ق.ن.خ.ت.، «ملاک تعیین قیمت عبارتست از بهای عادلانه روز تقویم اراضی و ابنیه و تأسیسات و حقوق و خسارات مشابه».

آشکار است که مقصود از بهای روز، قیمت روز تقویم و ارزیابی غرامت است و نه قیمت روز تملک. در ماده ۵۰.ق.ن.خ.ت. به لزوم ارزیابی بر اساس «بهای عادلانه روز تقویم» تصریح شده است. به دیگر سخن، بدون توجه به زمان تصرف (ورود) یا زمان قرارگیری ملک در طرح، دستگاه اجرایی مکلف به پرداخت بهای روز ارزیابی غرامت است. با این توضیح که اگر دستگاه اجرایی به تکلیف قانونی خود مبنی بر پرداخت بهای ملک پیش از سلب مالکیت عمل نماید، بهای روز تقویم، همان بهای زمان ورود و تصرف است، اما اگر به این تکلیف خود عمل نکند، هر زمان دیگری که ذی‌نفع بهای ملک را مطالبه نماید، بهای ارزیابی در همان روز ملاک خواهد بود؛ بنابراین در حقوق ایران اگر مالک تا سالیان دراز پس از اجرای طرح، بهای ملک یا حق خود را درخواست نکند، هرگاه به مرجع تملک یا دادگاه مراجعه نماید، مستحق دریافت بهای همان روز می‌باشد.

در حقوق انگلیس، زمان ارزیابی در بخش ۱۰۳ از قانون برنامه ریزی و خرید اجباری (Planning and Compulsory Purchase Act 2004) مصوب ۲۰۰۴ مشخص گردیده، که با آن چه در رویه قضایی و به خصوص با تصمیمی که مجلس اعیان در دعوی Association Birmingham Corporation v. West Midlands Baptist (trust)

[1970] پذیرفته شده است، سازگار می‌باشد. این زمان عبارتست از تاریخ ورود (Entry Date) مرجع تملک به زمین و تصرف در آن. البته اگر پیش از ورود به ملک، بهای آن ارزیابی شده باشد، همان تاریخ ملاک خواهد بود (Vaughan & Smith, 2014, p.185). با این حال، لرد نیکلاس در پرونده‌ای قضاوت کرده که نباید بر این قاعده پافشاری بسیار کرد، به گونه‌ای که نتیجه‌ای غیر منصفانه و غیر منطقی در پی داشته باشد. آنجاکه نابرابری زیادی میان قیمت روز املاک همجوار تملک نشده و بهای قابل پرداخت طبق این قاعده وجود داشته باشد، در بهره‌گیری از آن باید احتیاط کرد (Waters v. Welsh [2004] Development Agency).

بنابراین در کشور ما برای جبران زیان ناشی از سلب مالکیت، بهای روز درخواست و در انگلیس بهای روز ورود، پرداخت می‌گردد. در نگاه اول چنین می‌نماید که شیوه قانونگذار ما به عدالت نزدیک‌تر است و رأی لرد نیکلاس نیز که بیان می‌کند کاربست این قاعده نباید به گونه‌ای باشد که پیامدی غیرمنصفانه داشته باشد، ظاهراً تأییدگر این دیدگاه است. با این حال باید به این موضوع توجه داشت که در حقوق انگلیس که بهای زمان ورود، ملاک ارزیابی قرار می‌گیرد، دارنده نفع سزاوار دریافت بهره نیز می‌گردد. به این شرح که در این کشور با رعایت شرایطی پیش از پرداخت غرامت، ورود قانونی مرجع تملک به ملک پس از ارایه دو اخطار به نام اخطار مذاکره با ذی‌نفع در خصوص بهای ملک و اخطار ورود، امکان‌پذیر است. در این حالت ذی‌نفع، افزون بر تاوان، سزاوار دریافت بهره (Interest) تاوان نیز می‌گردد (Compulsory Purchase Act 1965 Section 11) پرداخت بهره از زمان ورود شروع و تا پرداخت تاوان ادامه می‌یابد (Carnwath et al, 2002, p.75). افزون بر این ذی‌نفع می‌تواند با فرستادن مکتوبی، پیش پرداخت تاوان را، از مرجع تملک مطالبه کند. در این صورت مرجع تملک مکلف است در مدت سه ماه از زمان دریافت درخواست، نود درصد مبلغ غرامت توافقی یا تخمینی - در صورت نبود توافق - را به وی بپردازد (Denyer-Green, 2014, p.156).

باید به این موضوع نیز توجه داشت که پرداخت بهای روز درخواست ممکن است باعث سو استفاده دارنده حق شود بدین صورت که تا سالیان دراز بهای ملک یا حق را مطالبه نماید و از این رو به دلیل افزایش بهای ملک، موجبات ضرر و زیان وی را فراهم

می‌آورد. راهکاری که در ماده ۸۸.ق.ن.خ.ت. پیش‌بینی شده است، یعنی سپردن بها به صندوق ثبت نیز ظاهراً مخصوص به موارد مذکور در آن ماده است و شامل فرضی که مرجع تملک به صورت غیرقانونی - نپرداختن تاوان پیش از تصرف ملک - تملک کرده باشد نمی‌شود.

داوری در مورد این که کدام روش بهتر است، به شرایط اقتصادی کشورها نیز بستگی دارد. به نظر می‌رسد در کشور ما که به‌طور معمول تورم بالایی دارد و پرداخت بهره با دشواری‌های قانونی و فقهی همراه است، در مجموع پرداخت بهای روز درخواست به نفع اشخاص خصوصی است.

۳. قواعد شناسایی و ارزیابی غرامت

در بخش پیش از انواع غرامت‌های قابل پرداخت به تفصیل سخن گفتیم، اما همان‌گونه که در آنجا یادآور شدیم، قواعدی کلی بر شناسایی و ارزیابی زیان‌های ناشی از سلب مالکیت حاکم است. این قواعد در حقوق برخی کشورها همچون انگلیس شمارش شده و از سوی دادگاه‌ها مورد بهره‌برداری قرار می‌گیرد. مزیت تدوین چنین قواعدی آن است که در موارد ابهام یا سکوت قانون می‌توان از آنها یاری جست و تکلیف موضوع را مشخص کرد. در حقوق ایران اما چنین قواعدی در رویه قضایی و دکترین حقوقی شناسایی نشده است و ما می‌کوشیم در این مکتوب با توجه به قوانین ایران، این قواعد کلی را استخراج نماییم و سپس با بررسی قواعد همانند در حقوق انگلیس، به مقایسه حقوق دو کشور می‌پردازیم.

۳-۱. حقوق ایران

با تأمل در قوانین ایران می‌توان دست‌کم چهار قاعده در خصوص شناسایی و ارزیابی خسارت ناشی از سلب مالکیت را دریافت کرد:

بهای همه حقوق مشروع ذی‌نفعان در ملک ستانده شده، باید ارزیابی و پرداخت گردد.

پرداخت بهای ملک یا حقوق موجود در آن به ذی‌نفع، مانع از پرداخت دیگر

خسارت‌ها به وی نمی‌گردد.

ارزیابی بها در مورد دولت بر پایه قیمت عادلانه و در مورد شهرداری‌ها بر مبنای قیمت روز می‌باشد.

ارزیابی بها، بدون توجه به تأثیر طرح صورت می‌پذیرد.

قاعده اول: در حقوق ایران ممکن است از مقررات قانون مسئولیت مدنی چنین دریافت شود که اصل بر عدم پرداخت غرامت از سوی مراجع تملک است، اما با توجه به توضیحی که در پی می‌آید، مقررات این قانون در مورد شخصی که ملک وی ستانده شده است، قابل اجرا نمی‌باشد.

برابر ماده ۱ قانون مسئولیت مدنی اشخاص نسبت به اعمال زیان بار غیرقانونی خود مسئولند و باید زیان ناشی از آن را جبران کنند.^۱ اما دستگاه اجرایی در سلب مالکیت اشخاص، اقدام غیرقانونی انجام نمی‌دهد تا مسئول جبران خسارت باشد بلکه طبق اجازه قانونگذار عمل می‌کند. همچنین ماده ۱۱ همان قانون،^۲ دولت و شهرداری‌ها را از پرداخت غرامت در مواردی که در مقام اعمال حاکمیت باشند و آن عمل برابر قانون و ضرورت برای منافع اجتماعی صورت پذیرد، معاف کرده است (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۷، ص ۱۵۵).

اعمال (کاربست) حاکمیت در برابر اعمال تصدی به کار برده می‌شود. در کاربست حاکمیت، دولت در مقام استفاده از حق حاکمیت و اقتدار ملی است، تنها نفع عموم را در نظر دارد و برای اجرای وظایف خود در نقش آمر و فرمانده ظاهر می‌شود. ولی در کاربست تصدی، دولت به کارهایی می‌پردازد که مردم نیز در روابط خصوصی انجام می‌دهند (کاتوزیان، ۱۳۸۶، ص ۵۶۹) بنابراین قانونگذار در قانون مسئولیت مدنی، دولت و شهرداری‌ها را نسبت به زیان‌هایی که در راستای نفع همگانی انجام می‌دهند از جمله

۱. «هرکس بدون مجوز قانونی عمدا یا در نتیجه بی‌احتیاطی به جان یا سلامتی یا مال یا آزادی یا حیثیت یا شهرت تجارتي یا به هر حق دیگری که به موجب قانون برای افراد ایجاد گردیده لطمه‌ای وارد نماید که موجب ضرر مادی یا معنوی دیگری شود مسئول جبران خسارت ناشی از عمل خود می‌باشد».

۲. «... در مورد اعمال حاکمیت دولت هرگاه اقداماتی که بر حسب ضرورت برای تامین منافع اجتماعی طبق قانون به عمل آید موجب ضرر دیگری شود، دولت مجبور به پرداخت خسارت نخواهد بود».

سلب مالکیت مسئول قلمداد نکرده است. البته تفکیک میان کاربست حاکمیت و تصدی در مسئولیت مدنی مورد انتقاد حقوقدانان قرار گرفته است (صفایی و رحیمی، ۱۳۹۳، ص ۳۳۱).

اما با عنایت به مقررات لایحه قانونی نحوه خرید و تملک، دولت و اشخاص عمومی مکلف به جبران خسارت شده‌اند، و از همین رو مقررات قانون مسئولیت مدنی نسبت به موارد تصریح شده در لایحه قانونی که در شمار موارد کاربست حاکمیت است، قابل اجرا نمی‌باشد. هرچند که نسبت به مواردی که در لایحه قانونی مورد تصریح قرار نگرفته است، همچنان پابرجا و قابل استناد است. ماده ۱۲.ق.ن.خ.ت. مقرر می‌دارد: «کلیه قوانین و مقرراتی که تا این تاریخ درمورد لایحه نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی و عمرانی و نظامی دولت تصویب شده و با این قانون مغایرت دارد از تاریخ تصویب این قانون ملغی‌الاثرباشد» بنابراین چنانچه در قوانین پیش از ۱۳۵۸/۱۱/۱۷، سلب مالکیت بدون پرداخت تاوان، شدنی بوده است، با تصویب این قانون، همه آن مقررات برچیده می‌گردد.

ماده ۳.ق.ن.خ.ت. مقرر می‌دارد: «بهای عادلانه اراضی، ابنیه، مستحدثات، تأسیسات و سایر حقوق و خسارات وارده از طریق توافق بین دستگاه اجرایی و مالک یا مالکین و صاحبان حقوق تعیین می‌گردد» همچنین ماده ۵.ق.ن.خ.ت.، پرداخت «بهای عادلانه روز تقویم اراضی و ابنیه و تأسیسات و حقوق و خسارات مشابه» از سوی دستگاه اجرایی به ذی‌نفع را ضروری دانسته است. از مواد یادشده چنین دریافت می‌شود که در فرآیند سلب مالکیت، هر گونه حقی که نسبت به ملک وجود دارد و هرگونه خسارتی که به اشخاص می‌رسد، باید جبران شود. قانونگذار در این مواد، قاعده کلی ضرورت ارزیابی و جبران همه حقوق مشروع ذی‌نفعان در ملک ستانده شده را بیان می‌کند. بنابراین افزون بر بهای ملک و پرداخت حقوق مالک، باید بهای هر حق دیگری نیز پرداخت شود. حق مستأجر، مرتهن و... از جمله این حقوق است. قانونگذار در لایحه قانونی به جبران برخی از این حقوق تصریح نموده که باتوجه به قاعده کلی دریافت شده، بیان این موارد از باب تمثیل است و نمی‌توان موارد جبران حق را منحصر به آنها دانست.

قاعده دوم: قاعده دیگری که از این مواد ۳ و ۵.ق.ن.خ.ت. استخراج می‌گردد، این

است که پرداخت بهای ملک یا حقوق موجود در آن به ذی‌نفع، مانع از پرداخت دیگر خسارت‌ها به وی نمی‌گردد. این قاعده بیان می‌کند که افزون بر پرداخت بهای ملک و حقوق، چنانچه خسارت‌های دیگری هم به ذی‌نفع رسیده باشد، باید جبران گردد؛ برای نمونه هزینه‌های جابه‌جایی و کوچ از مکانی که در طرح قرار گرفته به مکان جدید، هزینه‌های ثبتی خرید ملک جدید و... با توجه به عمومیت بیان قانونگذار در این مورد، باید دستگاه‌های اجرایی را مکلف به جبران همه خسارت‌های رسیده به شخصی که حق وی ستانده شده، دانست.

قاعده سوم: ماده ۳۱.ق.ن.خ.ت.، برای جبران خسارت ناشی از سلب مالکیت، دستگاه اجرایی را مکلف به پرداخت بهای عادلانه ملک و حقوق زیان‌دیده می‌کند، هرچند که تعریفی از قیمت عادلانه ارائه نمی‌دهد. این قاعده کلی دربرگیرنده تملک ازسوی شهرداری نیز بود، اما با گذشتن ماده واحده جدیدی در ۲۸ آبان ماه ۱۳۷۰ به نام قانون نحوه تقویم ابنیه، املاک و اراضی مورد نیاز شهرداری‌ها، از تصویب مجلس، شهرداری‌ها مکلف شدند در صورت نرسیدن به توافق با مالک، بهای روز ملک را به وی بپردازند. ارزیابی بهای روز توسط گروه سه نفره کارشناسی صورت می‌پذیرد. در تبصره ۷ این ماده واحده بیان شد که از زمان تصویب و اجرای این قانون، ماده ۴ و آن بخش از ماده ۵۱.ق.ن.خ.ت. که مربوط به نحوه تعیین قیمت عادلانه الزامی می‌باشد، درمورد شهرداری‌ها لغو می‌گردد.

اما آیا بهای عادلانه با بهای روز تفاوت دارد؟ گذراندن قانونی خاص برای چگونگی پرداخت بها توسط شهرداری و جدا کردن آن از دستگاه‌های اجرایی دیگر، به معنای ایجاد وضعیتی جدید است؛ بنابراین و با فرض دانا و حکیم بودن قانونگذار و پرهیز از وضع مقررات بی‌پهوده، باید پذیرفت که بهای عادلانه با بهای روز یکسان نیست. همچنین در برخی آرای دیوان عالی کشور بر لزوم محاسبه غرامت برابر این ماده واحده تأکید رفته و بی‌توجهی به آن از موارد نقض رأی دانسته شده است.^۱

۱. شعبه ۱۸ دیوان عالی کشور در دادنامه شماره ۱۸/۴۹۵/۷۳ مورخ ۷۳/۹/۳ چنین رأی داده است: «نسبت به دادنامه تجدیدنظر خواسته ایراد وارد است زیرا در صورتیکه زمین مورد ادعای خواهان قبلاً توسط شهرداری تصرف شده باشد بایستی برای تعیین بهای زمین و اعیانی و خسارت طبق مقررات

بهای عادلانه در پاره‌ای قوانین دیگر نیز، از جمله قانون مدنی (مواد ۱۶۷ و ۴۱۸ قانون مدنی) و روابط موجر و مستأجر (مواد ۳ و ۴ قانون روابط موجر و مستأجر ۱۳۵۶ و تبصره ۲ ماده ۶ قانون روابط موجر و مستأجر ۱۳۷۶)، به کار برده شده است بی‌آنکه معنای دقیق آن و تفاوت آن با بهای روز در این قوانین مشخص گردد. در تبصره ۱ ماده ۱ قانون مربوط به تملک زمین‌ها برای اجرای برنامه‌های شهرسازی، قیمت عادلانه این چنین تعریف می‌شود: «قیمت اراضی یک سال قبل از اعلام تصمیم دولت چنانچه این بها از بهای روز بیشتر باشد، قیمت عادلانه روز ملاک قرار خواهد گرفت بهای عادلانه بدون در نظر گرفتن منظور از خرید و تأثیر اجرای برنامه‌های شهرسازی و خانه سازی در قیمت‌ها خواهد بود». برخی پژوهشگران احتمال داده‌اند که قانونگذار باتوجه به مفاهیمی که در سابقه قانونگذاری در مورد تملک اراضی و املاک وجود داشته، این اصطلاح را به کار برده است. بر این مبنا بهای عادلانه عبارت است از قیمت اراضی یک سال قبل از تاریخ اعلام تصمیم دولت، چنانچه این بها از بهای روز بیشتر باشد قیمت عادلانه روز ملاک عمل قرار خواهد گرفت (کامیار، ۱۳۸۷، ص ۱۸۶).

پاره‌ای پژوهشگران ضمن تأکید بر تفاوت بهای عادلانه با قیمت روز در قانون روابط موجر و مستأجر، به کمتر بودن بهای عادلانه از بهای روز باور دارند. این موضوع در مورد تفاوت این دو نوع بها در مسئله سلب مالکیت نیز راست است؛ زیرا نوعاً در مواردی که قانونگذار حکم به پرداخت قیمت عادلانه می‌دهد، باتوجه به نوع و کاربری زمین، مالک را سزاوار دریافت درصدی اضافه از آن نیز می‌داند. درحالی‌که اگر قیمت عادلانه معادل بهای روز بود، پرداخت درصدی اضافه، توجیه منطقی نداشت.^۱

ماده ۴ قانون نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸/۱۱/۱۷ شورای انقلاب اسلامی عمل شود و در صورتیکه تصرف بعداً صورت گرفته باشد (از تاریخ تصویب قانون نحوه تقویم ابنیه املاک و اراضی مورد نیاز شهرداریها) طبق ماده واحده اخیرالذکر دادگاه می‌بایستی اقدام به تعیین بها می‌نمود لذا رسیدگی ناقص تشخیص داده می‌شود و مستنداً به مواد سه و بند ب ماده شش قانون تجدیدنظر آرا دادگاهها مصوب مرداد ۱۳۷۲ دادنامه تجدیدنظر خواسته نقض و رسیدگی مجدد به همان دادگاه صادر کننده حکم منقوض ارجاع می‌شود تا باتوجه به مراتب بالا رسیدگی و حکم مقتضی صادر نمایند» (پورسلیم بناب، ۱۳۸۷، ص ۲۵۴).

۱. برای نمونه می‌توان به تبصره ۱ ماده ۵ ل.ق.ن.خ.ت. اشاره کرد

بنابراین قانونگذار در رابطه با تاوان پرداختی ازسوی شهرداری راه منصفانه‌تری را برگزیده و البته عدالت و منطق حکم می‌کند که همین روش را درخصوص دیگر دستگاه‌های اجرایی نیز به‌کار گیرد. یکی از نتایج این بحث این است که در صورت درخواست بهای روز ازسوی ذی‌نفع نسبت به تملک دستگاه‌های اجرایی به‌جز شهرداری، دادگاه نباید به این خواسته ترتیب اثر بدهد، بلکه باید به پرداخت بهای عادلانه بسنده کند. ازدیگرسو چنانچه دارنده نفع، بهای عادلانه را از شهرداری مطالبه کند، دادگاه نمی‌تواند شهرداری را محکوم به پرداخت بهای روز نماید؛ چراکه در این صورت به بیش از خواسته خواهان رأی داده است.

قاعده چهارم: این قاعده که می‌توان آن را قاعده بها بدون طرح نیز نامید، در آغاز ماده ۵۰.ق.ن.خ.ت. بیان شده است: «ملاک تعیین قیمت عبارتست از بهای عادلانه روز تقویم اراضی و ابنیه و تأسیسات و حقوق و سایر خسارات مشابه واقع در حوزه عملیات طرح بدون در نظر گرفتن تأثیر طرح در قیمت آنها» بنابراین در تعیین بهای عادلانه، باید از افزایش یا کاهش ناشی از طرح می‌باشد، چشم‌پوشی کرد.

گمان می‌رود که مقصود قانونگذار از تأثیر طرح بر بهای ملک، هم اثرگذاری صرف وقوع ملک در طرح و هم اثرگذاری اجرای طرح، بر بهای آن است؛ بنابراین از آنجاکه تنها با اعلام طرح عمومی و حتی بدون اجرا و عملی شدن آن، بهای املاک قرار گرفته در طرح و زمینهای همسایه افزایش یا کاهش می‌یابد، در ارزیابی بها، باید از این نوسان قیمت چشم‌پوشی کرد. عدالت، انصاف، منطق و اصل برابری اقتصادی نیز این‌گونه حکم می‌کند. اصل برابری اقتصادی حکم می‌کند که زیان‌دیده از سلب مالکیت، در شرایط اقتصادی برابر با زمان پیش از استقرار ملک در طرح، قرار گیرد. اگرچه در حقوق ما برخلاف حقوق انگلیس، بر این اصل تأکید گذارد نشده و به آن استناد نمی‌گردد، ولی اصلی معقول و متعارف است که از پذیرش آن گریزی نیست.

اما آیا قاعده بها بدون طرح نسبت به شهرداری نیز به‌کار گرفته می‌شود؟ تردید از آنجا سرچشمه می‌گیرد که قانونگذار در تبصره ۷ قانون نحوه تقویم ابنیه، املاک و اراضی مورد نیاز شهرداری‌ها مصوب ۱۳۷۰، آن بخش از ماده ۵۰.ق.ن.خ.ت. را که در ارتباط با چگونگی تعیین قیمت عادلانه الزامی می‌باشد، نسبت به شهرداری‌ها لغو نموده

است. بر همین پایه، پاره‌ای نویسندگان گمان کرده‌اند که این قاعده درخصوص شهرداری کاربرد ندارد: «مقصود قانونگذار از وضع تبصره ۷ ماده واحده قانون نحوه تقویم این بوده است که مهم‌ترین معیار تعیین بهای عادلانه یعنی قیمت‌گذاری بدون در نظر گرفتن تأثیر طرح را در مورد شهرداری‌ها ملغی نماید؛ بنابراین می‌توان این‌گونه برداشت نمود که مقصود قانونگذار از قیمت روز، قیمت ملک واقع در طرح در وضعیت موجود با لحاظ تأثیر طرح در قیمت آن است» (انتظار یزدی، ۱۳۹۴، ص ۱۱۳).

چنین برداشتی هرچند ممکن است با ظاهر مواد یاد شده سازگار باشد، اما پذیرفتنی نیست؛ زیرا این تفسیر هم می‌تواند موجب زیان ناروا به برخی ذی‌نفعان شود و هم ممکن است باعث داراشدن بلاجهت پاره‌ای دارندگان حق گردد. چگونه می‌توان پذیرفت که قانونگذار شخصی را که ملکش در طرح عمومی قرار گرفته که موجب کاهش بهای آن می‌شود - مانند طرح فضای سبز یا تعریض خیابان - مستحق دریافت بهایی کمتر از قیمت واقعی دارایی‌اش بدانند؟ یا شخصی را که زمینش دارای ارزش چندانی نبوده به خاطر قرار گرفتن در طرحی که موجب مرغوبیت آن می‌شود؛ مانند طرح ساخت بنای درمانی، به‌طور ناگهانی سزاوار بهایی چند برابر ارزش واقعی آن زمین گرداند؟ اصل برابری اقتصادی و انصاف نیز چنین تفسیری را بر نمی‌تابد.

بنابراین آنچه با نگاه دقیق به تبصره ۷ مذکور دریافت می‌شود، لغو پرداخت بهای عادلانه یا افزودن درصدی به آن، در موارد مذکور در تبصره‌های ماده ۵ ل.ق.ن.خ.ت. (محل سکونت، حقوق زارعانه، سرقفلی و زمین‌های وقفی) نسبت به شهرداری و به جای آن پرداخت بهای روز در آن موارد می‌باشد. در واقع مقصود قانونگذار از تصویب ماده واحده نحوه تقویم، لغو بهای عادلانه در رابطه با شهرداری‌ها بوده است.

۲-۳. حقوق انگلیس

در این کشور شش قاعده اصلی^۱ برای ارزیابی بهای ملک ستانده شده وجود دارد که به قواعد شش گانه معروف است. این قواعد که در بخش ۵ قانون غرامت املاک

۱. در کنار این قواعد اصلی، قاعده‌های فرعی هم برای ارزیابی قیمت وجود دارد که به برخی از آنها اشاره می‌شود مانند قاعده بها بدون طرح.

۱۹۶۱ گنجانده شده‌اند، عبارت‌اند از:

۱. هیچ‌گونه غرامت اضافی به‌دلیل این که تملک اجباری است، پرداخت نمی‌گردد.
۲. تاوان بر پایه بهای بازار آزاد ارزیابی می‌شود، با این فرض که فروشنده راغب به فروش ملک خود می‌باشد.
۳. از هرگونه افزایش ارزش زمین، به‌دلیل استفاده خاصی از آنکه تنها برای خریدار قانونی (مرجع تملک) امکان‌پذیر است، چشم‌پوشی می‌گردد. هدف این قاعده جلوگیری از اجبار اشخاص قانونی به پرداخت مبلغ بیشتر به این دلیل که آنها تنها خریدار بالقوه‌اند، می‌باشد.
۴. هیچ‌گونه افزایشی در بها به‌دلیل بهره‌برداری غیرقانونی، پذیرفتنی نیست.
۵. در مواردی که تقاضا و بازای برای کاربری کنونی ملک وجود ندارد، ارزیابی بها ممکن است با قرار دادن در کاربری معادل آن صورت پذیرد، یعنی ارزیابی بر اساس قیمت متعارف زمین‌های همانند در مکان دیگر.

۶. ضرورت ارزیابی غرامت بر پایه بازار آزاد (قاعده دوم از قواعد شش‌گانه در حقوق انگلیس) مالک را از درخواست غرامت برای دیگر خسارت‌ها، باز نمی‌دارد (Plimmer, 2007, p.147/ Barclay, 2010, p.3).

به‌طور معمول مهم‌ترین قاعده در مورد غرامت این است که باید مطابق با قیمت بازار (Market Value) باشد، یعنی بهایی که در بازار آزاد پذیرفته شده است (Kalbro, 2007, p.5). در حقوق انگلیس این بها عبارتست از مبلغی که یک فروشنده مشتاق و نه مجبور، ملک یا حق خود را در برابر آن، به خریداری مشتاق و نه مجبور می‌فروشد (Office of the Valuer General, 2017, p.2/ <http://feedback@ovg.nsw.gov.au>).

چنین تفسیری از قیمت روز در پرونده *Gajapatiraju v revenue divisional officer* [1939]... ارایه شد. لرد رومر بیان کرد که تاوان باید باتوجه به قیمتی که یک فروشنده راغب به صورت متعارف از یک مشتری راغب در یافت می‌کند تعیین گردد. نگرانی فروشنده نسبت به از دست دادن زمین خود همانند نیاز فوری و اضطراب خریدار نباید سنجه ارزیابی بها قرار گیرد. نباید وضعیت هیچ یک از فروشنده و خریدار، زیر فشار و اجبار، ملاک ارزیابی قیمت باشد و همچنان که در عرف پذیرفته شده، نباید

قیمت مورد نظر فروشنده معیار قرار گیرد (Vaughan & Smith, 2014, p.185). در هنگام ارزیابی قیمت ملک از اثر طرح بر بهای آن چشم‌پوشی می‌گردد، یعنی باید قیمت ملک در بازار آزاد (Open Market Value)، بدون در نظر گرفتن و به حساب آوردن هرگونه کاهش یا افزایش بهای ناشی از طرح، برآورد شود (Department for Communities and Local Government, 2011, p.8). این اصل که به آن «قاعده بها بدون طرح» (No Schem Rule) گفته می‌شود، نخست در رویه قضایی ساخته و پرداخته شد و سپس به قانون غرامت ملک 1961 راه یافت (Vaughan & Smith, 2014, p.186). همچنین هرگونه افزایش بها که در نتیجه اقدامات مرجع تملک پیش از ورود به زمین و در راستای بهره‌برداری بهتر از آن برای طرحی که در آینده اجرا می‌شود و نیز افزایش بهایی که در پی استفاده غیرقانونی از زمین، به دست آمده است، در ارزیابی بها نادیده انگاشته می‌شود و مطالبه آن امکان‌پذیر نیست (Office of the Valuer General, 2017, p.2/). (<http://feedback@ovg.nsw.gov.au>).

از مقایسه قواعد حاکم بر ارزیابی بها در دو کشور مورد مطالعه درمی‌یابیم که اگرچه در ایران این قواعد از سوی قانونگذار، دکترین و دادگاه‌ها شمارش و سامان‌دهی نشده است، اما با دسته‌بندی که در این مکتوب پیش کشیدیم، آشکار می‌گردد که تقریباً قواعد مذکور، در حقوق ما نیز قابل اجراست.

ملاک ارزیابی قرار دادن بهای بازار آزاد، باتوجه به ماده واحده نحوه تقویم، در حقوق ایران در مورد شهرداری‌ها پذیرفته شده است. هرچند که در بخش پیشین دیدیم، زمانی که مبنا و ملاک تعیین قیمت بازار می‌باشد، در دو کشور متفاوت است. قاعده بها بدون طرح نیز در هر دو نظام حقوقی پذیرفته شده است. محدودنشدن غرامت به بهای ملک هم اگرچه عملاً در حقوق ما مغفول افتاده، اما در نظر و تئوری مورد پشتیبانی قانونگذار است. قواعد اول و سوم ارزیابی در حقوق انگلیس نیز در حقوق ما بدیهی است و به آن عمل می‌شود و قاعده ممنوعیت داراشدن بلاجهت و اکل مال به باطل، تأییدگر آن است.

نتیجه

گریز ناپذیری سلب مالکیت برای اجرای طرح‌های عمومی دستگاه‌های اجرایی، آشکار و مسلم است. با این حال، نباید گمان برد که شهرداری می‌تواند به این بهانه، حقوق خصوصی را نادیده انگارد بلکه باید همه زیان‌های رسیده به اشخاص را جبران کند. آنچه در راستای جبران این زیان‌ها به دارنده حق پرداخت می‌گردد غرامت یا تاوان نامیده می‌شود. تاوان فقط بهای روز تقویم اراضی و ابنیه و تأسیسات، نیست بلکه برابر مالی همه زیان‌هایی است که به دارنده حق رسیده است. در مواد لایحه قانونی نحوه خرید و تملک، در کنار پرداخت بها از جبران خسارات وارده و «خسارات مشابه» نیز سخن به میان آمده است. در بحث از انواع غرامت‌های قابل درخواست نیز دیدیم که همانند حقوق انگلیس خسارت‌های شخصی که به‌طور مستقیم از سلب مالکیت زیان می‌بیند باید پرداخت شود. با وجود این در رویه قضایی ما از این ظرفیت‌های قانونی بهره‌گیری نشده است و در آرای دادگاه‌ها، به‌طور معمول، دستگاه‌های اجرایی تنها به پرداخت بهای روز ملک یا حق محکوم می‌شوند و همان‌گونه که دیدیم حتی درخواست دریافت اجرت‌المثل از سوی دادگاه‌ها رد می‌شود. از همین رو ضروری است که دادگاه‌ها خود را با قانون همسو سازند.

پرداخت خسارت به اشخاص ثالث، یعنی اشخاصی که ملک یا حق ایشان از سوی دستگاه‌های اجرایی تملک نشده اما از اجرای طرح اثر پذیرفته‌اند، بر خلاف حقوق انگلیس در حقوق ما پذیرفته نگردیده است که تحمیل چنین زیانی به این اشخاص نارواست. پس قانونگذار باید با وضع قانون، زیان این اشخاص را نیز جبران‌شدنی بداند. البته لازمه پذیرش چنین حقی برای زیان دیدگان این است که در سوی مقابل بپذیریم، اگر در پی اجرای طرح بهای ملکی افزایش یابد، شخص منتفع نیز بابت چنین ارزش افزوده‌ای، مبلغی به دستگاه‌های اجرایی بپردازد.

منابع

۱. آخوند خراسانی، محمد کاظم بن حسین؛ حاشیه المکاسب؛ تهران: وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، ۱۴۰۶ق.
۲. انتظار یزدی، حسن رضا؛ «تأثیر طرح در قیمت گذاری املاک واقع در طرح های عمومی و عمرانی شهرداری»، وکیل مدافع: فصلنامه داخلی کانون وکلای دادگستری خراسان؛ ش ۱۴، پاییز ۱۳۹۴، ص ۱۰۷-۱۲۴.
۳. انصاری، مرتضی؛ فرائد الأصول؛ قم: مجمع الفکر الاسلامی، ۱۴۱۹ق.
۴. جعفری لنگرودی، محمدجعفر؛ مبسوط در ترمینولوژی حقوق؛ ج ۳، تهران: گنج دانش، ۱۳۷۸.
۵. خمینی، سیدروح الله؛ تهذیب الأصول: تقریرات؛ ج ۱، قم: انتشارات دارالفکر، ۱۳۷۸.
۶. شریعت اصفهانی، فتح الله بن محمد؛ قاعده لاضرر و لاضرار؛ ج ۱، بیروت: دارالأضواء، ۱۴۰۷ق.
۷. صدرزاده افشار، سیدمحسن؛ «سلب مالکیت به سبب منافع عمومی در حقوق فرانسه»، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران؛ پیش شماره، ۱۳۵۲، ص ۵۴-۸۳.
۸. صفایی، سیدحسین و حبیب الله رحیمی؛ مسئولیت مدنی (الزامات خارج از قرارداد)؛ ج ۷، تهران: انتشارات سمت، ۱۳۹۳.
۹. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر؛ حقوق اداری؛ تهران: انتشارات سمت، ۱۳۸۷.
۱۰. علیزاده خرازی، محمدمسعود؛ بررسی تحلیل روابط اقتصادی موجر و مستأجر؛ تهران: بنیاد حقوقی میزان، ۱۳۸۸.
۱۱. قلی زاده منقوطای، احد؛ «تحلیل چگونگی کارکرد حقوقی جایگزینی حق

- کسب، پیشه یا تجارت با حق سرقفلی»، فصلنامه مطالعات حقوق خصوصی؛ ش ۳، پاییز ۱۳۹۶، ص ۴۹۱-۵۱۰.
۱۲. کاتوزیان، ناصر؛ حقوق مدنی: الزام‌های خارج از قرارداد (ضمان قهری)؛ چ ۷، تهران: مؤسسه انتشارات و چاپ دانشگاه تهران، ۱۳۸۶.
۱۳. کاتوزیان، ناصر؛ عقود معین: معاملات معوض - عقود تملیکی؛ ج ۱، چ ۹، تهران: شرکت سهامی انتشار، ۱۳۸۴.
۱۴. کامیار، غلامرضا؛ حقوق اداری اموال سلب مالکیت به سبب منفعت عمومی: مطالعه تطبیقی (ایران و فرانسه)؛ چ ۱، تهران: انتشارات مجد، ۱۳۹۴.
۱۵. کامیار، غلامرضا؛ حقوق شهری و شهرسازی؛ چ ۳، تهران: انتشارات مجد، ۱۳۸۷.
۱۶. گرجی، ابوالقاسم؛ مقالات حقوقی؛ ج ۲، تهران: مؤسسه انتشارات و چاپ دانشگاه تهران، ۱۳۶۹.
۱۷. محقق داماد، سیدمصطفی؛ قواعد فقهی؛ ج ۱، چ ۱۲، تهران: مرکز نشر علوم اسلامی، ۱۴۰۶ق.
۱۸. معین، محمد؛ فرهنگ فارسی معین؛ ج ۲، چ ۲، تهران: مؤسسه انتشارات امیرکبیر، ۱۳۷۷.
۱۹. مکارم شیرازی، ناصر؛ القواعد الفقهية؛ ج ۲، چ ۳، قم: مدرسه امام امیرالمؤمنین علیه السلام، ۱۴۱۱ق.
۲۰. موسوی بجنوردی، سیدمحمد؛ قواعد فقهیه؛ چ ۳، تهران: مؤسسه چاپ و نشر عروج، ۱۳۷۹.
۲۱. میرزایی، علیرضا؛ تملک اراضی توسط دولت و شهرداری‌ها؛ چ ۳، تهران: انتشارات بهنامی، ۱۳۹۲.
۲۲. نجفی، محمدحسن؛ جواهرالکلام فی شرح شرائع الإسلام؛ چ ۷، بیروت: دار إحياء التراث العربی، ۱۳۶۲.
23. Barclay, Christoher; Compulsory purchase and compensation; London: house of common library, 2010.
24. Cambridge business English Dictionary; Cambridge University

- Press, 2011.
25. Carnwath, Lord Justice, Hugh Beale, Stuart Bridge, Martin Partington and, Alan Willkie; The Law Commission: Consultation Paper No 165 TOWARDS A COMPULSORY PURCHASE CODE: (1) COMPENSATION; London WC1N 2BQ, 2002
 26. Denyer-Green, Barry; Compulsory Purchase and Compensation; 10th Edition, London and New York: Routledge, 2014
 27. Department for Communities and Local Government; Compulsory Purchase and Compensation: Owners and Occupiers, booklet 4; London: Compensation to Residential Communities and Local Government Publications, 2011.
 28. Gray, Kevin; Land Law and Human Rights; William Publishing, 2002.
 29. Kalbro, Thomas; "Private Compulsory Acquisition and the Public Interest Requirement"; International Federation of Surveyors, Article of the Month, September 2007
 30. Plimmer, Frances; "Compulsory Purchase and Compensation: an over view of the system in England and Wales", Nordic Journal of Surveying and Real Estate Research, Special Series, Vol. 3, 2008
 31. Rapalje, Stewart & Robert I. Lawrence; A Dictionary of American and English Law: with Definition of the Technical Terms of the Common and Civil Law, The Law Book English Ltd. 1997
 32. Vaughan, David & Lucy Clements Smith; "An Introduction to

Compulsory Purchase Valuation Principles Spanning 150 Years", Journal of Building Survey, Appraisal & Valuation, Volume 3 Number 2, 2014

33. Office of the Valuer General; Compensation Following Compulsory Acquisition; 2017, at <<http://feedback@ovg.nsw.gov.au>>.