

تحت الارضی پروانه استخراج برای مدت محدودی میدهند و این امر موجب تشویق کاوشهای جدید برای کشف معادن میشود در عین حال پیروی از این رویه دارای این مزیت است که معادن را که جزء ثروت اجتماعی بشمار میآورند برای مدت درازی از دست نمیدهند.

دارندگان پروانه استخراج و وضع آنها

دارندگان پروانه استخراج عموماً وضعی دارند که بطور اختصار در ذیل شرح داده میشود :

۱- پروانه استخراج با تصویبنامه اعطا میشود و گزارش امر با اطلاع و نظر شورای کل معادن از طرف وزیر مربوط داده میشود دولت در تعیین اشخاص آزاد است مگر در مورد معادن هیدرو کاربورد (نفت و مشتقات آن) که فقط دارندة پروانه انحصاری اکتشاف باید تعیین گردد.

۲- استخراج کننده برای مدتی کوتاه یعنی سه سال معین میشود و این مدت ممکن است دو مرتبه یا حکم وزیر تمدید یابد. در انقضای مدت ۹ سال پروانه جدیدی با تصویبنامه مصوب شورای دولتی و حداکثر برای مدت بیست و پنج سال ممکن است داده شود. در اینصورت شرکت دولت در منافع با شرایطی که در دفترچه مشخصات معلوم گردیده محقق است.

۳- پروانه استخراج را بدون اجازه مقامات مربوط نمیتوان بدیگری واگذار کرد. هر گاه پروانه استخراج را معطل گذارند یا کارها را مدت ششماه متوقف کنند یا هر گاه حقوق و عوارض دولت را نپردازند همچنین در موردی که دارندة پروانه از دستورهائی که برای استفاده بوجه شایسته و حفظ معدن داده میشود تخلف ورزد پروانه استخراج توسط حکم وزارتی مسترد میگردد.

۴- دارندة پروانه استخراج دارای حق انحصاری کاوش و تفحص میباشد و با پرداخت حقی معادل پنج درصد بهای مواد و مبلغی جزئی در هر هکتار مواد معدنی استخراج شده را در اختیار داشته و بهر مصرفی بخواهد میتواند برساند. دارندة پروانه از حق اشغال موقت اراضی استفاده مینماید لیکن باید قوانین و مقررات معدن را راجع بتأمین عمومی و نیز تأمین جانی کارگران مراعات کند.

۵- حق دارنده امتیاز بموجب قانون از نوع حقوق غیر منقول بوده لیکن قابل رهن نمیباشد (۱)

با وجود شباهتی که بین وضع امتیاز گیرندگان قانون ۱۹۱۹ و دارندگان پروانه استخراج موجود است این دو را نباید با یکدیگر اشتباه نمود. بخصوص مقررات قانون ۱۸۱۵ شامل حال دارنده پروانه نمیشود مگر آنکه در قانون ۱۹۲۷ صریحاً قید شده باشد.

استخراج معدن توسط دولت و موضوع ملی کردن

شرکت دولت و اشخاص حقوقی عمومی در استخراج معادن یا در منافع آن سالیان دراز است که این تمایل در کشور فرانسه پیدا شده که دولت و مقامات عمومی در بهره برداری از معادن و منافع آن شرکت داشته باشند چنانکه قانون ۱۹۱۹ از اینجهت قابل ملاحظه میباشد.

بموجب این قانون استخراج معادن را توسط دولت و اشخاص عمومی مجاز دانسته و شرکت آنها را در منافع هر گاه از حدودی تجاوز کند پیش بینی مینماید.

از طرفی قانون تصریح دارد بر اینکه استخراج کننده که توسط تصویبنامه امتیاز معین میشود ممکن است دولت استان یا شهرستان باشد و در اینصورت استخراج معدن ممکن است از ابتدای امر و یا پس از پایان یافتن امتیازی که با اشخاص عادی داده شده است توسط دولت یا اشخاص حقوقی دیگر مذکور در بالا بعمل آید از سوی دیگر چنانکه از مفاد قانون و دفترچه مشخصات نمونه بر میآید دولت سه ربع از قسمتی معادل ۲ الی ۷۵ درصد از منافع فوق العاده سالانه را دریافت میدارد.

ربع چهارم قسمت مذکور بکار کنان تعلق میگیرد باقیمانده منافع فوق العاده (۲) متعلق با استخراج کننده است.

دقت در این تقسیم بندی معلوم میسازد که دولت در تمام منافع شرکت نداشته و فقط در قسمتی که از نسبت معینی تجاوز کند سهم میگیرد و در واقع مقدمات قسمی از همکاری دولت و استخراج کننده ملاحظه میشود.

۱- دارندگان پروانه استخراج از بیش پرداختهای قابل استرداد دولت که در قوانین بعدی (قانون ۳۳ دسامبر ۱۹۴۱ و ۶ ژوئن ۱۹۴۲) پیش بینی شده استعاده مینمایند.

در این باره قانون ۲۳ ژانویه ۱۹۳۷ راجع بمعادن پتاس آلزاس (۱) قابل ذکر است که بموجب آن از آن ببعد فقط دولت میتواند امتیاز معادن املاح پتاس و سایر املاحی که با آن همراه است بدست آورد. کلیه معادنی که در خاک فرانسه یا الجزایر و مستعمرات فرانسه کشف شود مشمول این قانون خواهد بود.

معادن عبارت از بنگاههای عمومی دارای استقلال مالی میباشد.

قانون دیگری (قانون ۱۸ ژوئیه ۱۹۴۱) کشف و استخراج مواد نفتی (هیدروکربور) را در ایالت اکتین (۲) مخصوص دولت گردانیده است.

عمل استخراج توسط یک دستگاه دولتی مستقل و شرکتهای خصوصی که پیمانی با دولت بسته اند انجام میگردد.

ملی کردن معادن شمال و پادوکاله (۳)

مقررات دیگری (۴) راجع بمعادن ذغال شمال و پادوکاله پارا فراتر نهاده است از اینقرار که از تاریخ اول ژانویه ۱۹۴۵ بهره برداری شرکتهای صاحب امتیاز را بیک بنگاه عمومی دارای جنبه صنعتی و بازرگانی واگذار میکنند.

بنگاه مزبور دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی بوده و عنوان معادن ذغال ملی شمال و پادوکاله دارد. این بنگاه مأمور تصدی معادن ذغال سنگ بنفع ملت میباشد. اساسنامه و تشکیلات و سازمان آن در آن وقت قرار بود که قبل از اول ژانویه ۱۹۴۷ تهیه و تعیین شود.

تا وقتی که اساسنامه و سازمان معلوم شود بطور موقت معادن ذغال پیش گفته را بکنفرمدیرکل که سمت ریاست آنرا داشته و با تصویبنامه تعیین میشود اداره مینماید و چند نفر مدیر سمت معاونت ویرا دارند. همچنین شورائی بنام کمیته مشورتی مرکب از ۴۴ نفر وجود دارد که پنج نفر از آنها نماینده کارکنان و از طرف اتحادیه های کارکنان تعیین میشوند دو نفر نماینده شرکتهای بهره برداری پیشنهاد وزیر (وزیری که امور

۱- قانون ۲۰ اوت ۱۹۴۰ و فرمان ۲۳ ژانویه ۱۹۴۵ آنرا تغییر داده است.

۲- Aquitaine

۳- Pas-de-Calais

۴- فرمان ۱۳ دسامبر ۱۹۴۴ که فرمان ۱۱۲ اکتبر ۱۹۴۵ آنرا تغییر داده است.

معادن بدو محول است) همچنین نمایندگان از طرف مصرف کنندگان (۱) و نمایندگان هم از طرف دولت تعیین میشوند.

کمیته مشورتی يك کمیسیون دائمی تعیین میکند. رئیس هیئت مدیره امور بهره‌برداری را تصدی و اداره میکند. بعضی موارد است که کمیته مشورتی ملزم است نظر دهد. حوزه‌های زغال سنگ دارای همان حقوق هستند که سابقاً بشرکت‌های بهره‌بردار تعلق داشته و در واقع نسبت پیمان‌هایی که شرکتهای مزبور منعقد کرده جانشین آنها میشوند و نیز تعهدات و تعمیلاتی که بر عهده آن شرکتهای بود از آن بی‌عده بر عهده حوزه‌های مزبور میباشد.

حوزه‌های زغال سنگ ملی شده بمیزان دو میلیارد فرانک از خزانه داری فرانسه مساعدت دریافت میدارند و با موافقت وزیر مربوط میتوانند سهام وام منتشر کنند. وام دستگامهای ملی شده از تضمین دولت استفاده میکند. در امور مالی و محاسباتی از قواعد معمول در شرکتهای صنعتی و بازرگانی متابعت میکنند و تحت همان نظارت مالی و اقتصادی قرار میگیرند که در ادارات و بنگاههای عمومی مستقل دولتی معمول و مجری میباشد.

قسمتی از منافع که برای ذخیره تخصیص داده نشده باشد توسط فرمانی بین دولت، کارکنان و امور خیریه اجتماعی توزیع میگردد.

رژیم معادن سنگهای ساختمانی و حوزه‌های توری

قانون ۱۷ ژوئیه ۱۹۴۱

این قانون بمنظور توسعه استخراج کلیه مواد معدنی قواعد نوینی راجع بمعادن سنگهای ساختمانی و معادن توری وضع کرده است.

از بعضی جهات معادن نامبرده وضعی شبیه بمعادن تحت الارضی دارند ازینقرار:

۱- وقتی احتیاجات مصرف کنندگان ایجاب کند تصویبنامه‌های مصوب شورای ولتی بکار میافتد و توسط این تصویبنامه‌ها حدودی برای محوطه‌های معدن تعیین میکنند که در داخل آن تفحصات و کاوشهایی که برای کشف مواد معدنی سطح الارضی بعمل میآید

۱- بنگاهها و کارخانجات مصرف کننده زغال سنگ.

تحت همان قواعدی صورت میگیرد که مربوط بمعادن تحت الارضی میباشد .

۲- استخراج سنگهای معدنی اصولاً تابع میل و اراده صاحب زمین است. بالاینحال

هر گاه وزیر مسؤل امور معادن تشخیص دهد که استخراج این معادن برای نیازمندیهای مردم ضروری است میتواند بصاحب زمین رسماً اخطار نماید که برای استخراج اقدام کند . در صورتیکه نسبت باخطار پس از دو ماه وبدون عذر موجه اثری مترتب نگردد با تصویبنامه شورای دولتی میتوانند تصمیم اتخاذ نمایند که پروانه استخراج برای سنگهای ساختمانی باشخاص ثالث داده شود .

سنگهای ساختمانی هر گاه در حدود محوطه هائی باشد که تفحصات در آن تابع رژیم تفحصات در معادن تحت الارضی باشد با همان پروانه مذکور در بالا تفحصات انجام میگیرد .

۳ - پروانه استخراج سنگهای معدنی با حکم وزارتی صادر میشود و در آن مدت استخراج و صورت موادی را که میتوان استخراج کرد قید گردیده است . این پروانه را بدون اجازه مقامات نمیتوان بدیگری واگذار نمود . هر گاه پروانه مورد استفاده قرار نگیرد یا کارهای مربوط را مدت شش ماه متوقف سازند و یا آنکه مقررات و دستورهای اداری راجع بحفظ و استفاده از مواد معدنی را مراعات ننمایند پروانه توسط حکم وزارتی مسترد میگردد (۱) در اینحال پرداخت مبلغی بعنوان حق الارض بمالك زمین تعلق میگیرد.

دارنده پروانه میتواند از تأسیسات و کارهای قبلی استفاده کند بشرط آنکه حتی بصاحب زمین بپردازد . دارنده پروانه حق انحصاری استخراج مواد را دارد و حق او از نوع حقوق غیر منقول اما غیر قابل تفکیک و غیر قابل رهن میباشد .

۴- حوزهها ومعادن توری نیز تابع همین قواعد و رژیم میباشد و پروانه استخراج

در اینمورد بنام پروانه استخراج حوزههای توری نامیده میشود .

موضوع ملی کردن مؤسسات بزرگ اقتصادی ومعادن را از نظر حقوقی مادر قسمت مخصوص جداگانه شرح خواهیم داد.

۱- در انقضای مدت پروانه معدن در اختیار صاحب ملك قرار میگیرد.

مبانی حقوقی ملی کردن بعضی صنایع

بزرگ و مؤسسات

قبل از شروع بمطلب لازم است بطور مقدمه بذکر پاره‌ای توضیحات بپردازیم :

۱- تعریف ملی کردن در اصطلاح اروپائی آنست که فلان صنعت یا مؤسسه را که متعلق باشخاص و جنبه خصوصی دارد دولت از دست صاحبان آن خارج کرده مالکیت آنرا بخود اختصاص دهد و بهره برداری آنرا خود تصدی نماید و با این تعریف ملی با دولتی مرادف میشود بنابراینکه دولت مظهر ملت میباشد اما اینکه ما تذکر این امر بدیهی را در اینجا لازم دانستیم باین علت است که در کشور ما غالباً معانی دیگری بغلط از الفاظ منظور میدارند چنانکه در سالهای پس از واقعه شهر یور بعضی اشخاص از اوضاع هرج و مرج کشور خواستند استفاده کرده و کارخانه‌های دولتی را بنام ملی شدن با ثمن بخش خریداری و تصاحب نمایند . برای نیل باین مقصود پیشنهاد میکردند که دولت کارخانه‌ها را بعنوان ملی کردن بفروش رساند که در نتیجه مالکیت و تصدی این مؤسسات از دست دولت خارج شده متعلق با افراد و اشخاص گردد و چنانکه در فوق ذکر شد این کار درست عکس آن چیزی است که در کشورهای اروپائی معمول است .

نکته دیگر اینکه در ایران تا نیم قرن پیش حکومت مطلقه و استبدادی معمول بوده دولت و ملت مانند دو موجود متمایز از یکدیگر بنظر میآمده‌اند که منافع آنها با هم متضاد بوده‌است، در مدت نیم قرن حکومت ملی نیز یا حکومت مطلقه سابق در کار بوده که ظواهر و تشکیلات مشروطه را حفظ میکرده و با در دوره‌های غیر دیکتاتوری نیز غالب مفاسد و معایب مترتب بر حکومت استبدادی را عملاً دارا بوده‌است بنابراین مردم حق داشته‌اند که همواره دولت و ملت را مانند سابق دو موجود متضاد و متباین و حتی دشمن یکدیگر فرض کنند و این کیفیت نیز درست بعکس آن چیزی است که مردم مغرب زمین از معنای دولت و ملت درک مینمایند چنانکه از همین اصطلاح ملی شدن معلوم میگردد .

پس در نتیجه کارخانه‌هایی از قبیل حریر بافی چالوس و امثال آن که بنام دولتی نامیده میشود بمعنای فوق ملی و بعکس کارخانه‌های بافندگی اصفهان متعلق باشخاص یا شرکتها و مؤسساتی خصوصی و نقطه مقابل ملی میباشد .

۲- ملی کردن نفت در ایران بطور ساده عین و مشابه ملی کردن فلان صنعت در ممالک مغرب زمین نمیباشد و حقیقت اینستکه ملی کردن نفت در ایران ترکیبی است از چندین اصل و موضوع که جمع آمدن آن اصول با هم موجب قوت شده و استحکام کار را به مراتب زیادتر نموده است و برای روشن شدن ذهن ذیلاً یادآور میشویم :

الف - موضوع ملی کردن بهمان معنی و طریقه‌ای که در کشورهای سرمایه‌داری مغرب زمین معمول است باین معنی که استخراج و بهره‌برداری نفت از یک شرکت خصوصی منتزع و بجامعه یعنی دولت منتقل میگردد .

ب - این انتقال فقط نسبت با استخراج و بهره‌برداری است و مالکیت معادن همیشه متعلق بدولت بوده است . برای توضیح بیشتری کشور مکزیک را در نظر میگیریم که در ۱۹۳۸ صنایع نفت را ملی نمود در آن کشور معادن متعلق باشخاص بود که بهره‌برداری آنها بشرکتهای خارجی واگذار کرده بودند . برای ملی کردن نفت در مکزیک دو عمل انجام دادند :

اول اینکه ملکیت معادن را از دست اشخاص خارج کرده بجامعه که دولت نمایندگانشت واگذار کردند . دوم اینکه دولت بهره‌برداری نفت را از شرکت های خارجی منتزع کرده در تحت تصدی و اداره خود در آورد . در کشور ما فقط عمل دوم انجام گرفته که عبارت از استرداد بهره‌برداری از یک شرکت خارجی میباشد .

ج - چنانکه بعد هم ملاحظه خواهیم نمود این عمل يك طرفه مبتنی بر اصل حاکمیت ملت میباشد که بنا بملاحظه منافع و مصالح عمومی بسلب مالکیت خصوصی مبادرت میورزند .

د - در ملی کردن نفت ایران موضوع نقض قراردادی بین دو دولت در کار نبوده سروکار ایران با يك شرکت خصوصی و اگر مقداری از سهام این شرکت متعلق بدولت انگلستان بوده است بهیچوجه در اصل مسئله تغییری حاصل نمیگردد و بطور خلاصه طرف معامله ایران يك شرکت مانند يك فرد عادی بوده و با دولتی سروکار نداشته است .

ه - آنچه را که قرارداد ۱۹۳۳ میخوانند باطل و کان لم یکن میباشد چون دلایل کافی

و مقنع راجع باین موضوع در محافل رسمی و غیر رسمی مکرر گفته شده است تکرار آن در اینجا زاید بنظر میرسد. با ملاحظه این کیفیت بعقیده ما از سال ۱۹۳۳ تا تاریخ ملی شدن نفت در ایران عملیات شرکت نفت بر هیچگونه موازین حقوقی و قضائی استوار نبوده است. قرارداد مورد بحث را بعلت عیب و فساد ذاتی آن نمیتوان مبتنای حقوقی و قضائی اعمال شرکت فرض نمود و اعمال مزبور جز فعل و عمل صورت دیگری نداشته است. (۱) این امر موجب آنست که ملی کردن را تسهیل نماید بدلیل آنکه قراردادی در کار نبوده که لغوشده باشد و لغو آن موجبات مراجعه بدادگاه بین المللی را ایجاب نماید.

و- ملی کردن در مورد نفت ایران غیر از معنی مشترکی که با ملی کردن صنایع و مؤسسات در مغرب زمین دارد دارای یک معنای از نظر سیاسی نیز بوده از آنجهت که کار استخراج و بهره برداری نفت از یک شرکت خارجی استرداد گردیده و بخود ملت ایران انتقال یافته است.

مبتنای حقوقی

ملی کردن عبارت از طریقه ایست از سلب مالکیت خصوصی که برد و اصل مبتنی میباشد :

اول قادر نبودن رژیم مالکیت خصوصی برای اینکه بعضی فعالیتهای اقتصادی را با مقتضیات منافع عمومی وفق دهد. دوم اینکه مؤسساتی که بمنظور خدمات عمومی و ملی بهره برداری میشود و یا در عمل جنبه انحصاری پیدا میکند باید متعلق بجامعه گردد.

ملی شدن نوعی عدم اعتماد ب مالکیت شخصی است اما نه بهره گونه مالکیت خصوصی زیرا مالکیت مبتنی بر کار یا پس انداز از این قاعده بیرون است؛ در اینجا منظور مالکیت بوجه سرمایه داری است که قدرتهای بی نام اختیارات را در بنگاه بعنوان نظارت مالی در دست گرفته و از قدرت مالی و نفوذی که از آن حاصل میشود سوء استفاده مینمایند. چنین وضعی بنا بعقیده طرفداران ملی شدن با منافع عمومی سازگار نیست بدلائل ذیل :

الف - مصالح عامه را در نظر نگرفته و منافع عمومی را زیر پا میگذارند.

ب - بهره برداری با استفاده از طریقه های علمی جدید بعلت نبودن رقابت ممکن نمیگردد .

ج - چون کارهای اساسی کشور بدست قدرتهای مالی میافتد در قوه مقننه میتوانند اعمال نفوذ کرده و آنرا تحت فشار قرار دهند و بنابراین حاکمیت ملت در خطر میافتد . از دو اصل مذکور در فوق که ملی کردن روی آنها استوار میباشد بنابر اصل لزوم ملی کردن بعضی صنایع و مؤسسات محرز گردیده و اصل دوم این امور را موجه و مشروع مینماید . بطور کلی نظر اصلی در موضوع ملی کردن آنست که اموال و ثروتهایی که متعلق بملت است بآن بازگشت نماید .

شاید از نظر قضائی حق مالکیت ملت مثلاً نسبت بمواد معدنی یا قوه آب یا توزیع اعتبار و ساختن اتومبیل چندان مسلم نبوده و توجیه آن مشکل بنظر آید لیکن اصلی اجتماعی و غیر قابل تردید وجود دارد که عبارت از قدرت انکار ناکردنی و زائل نشدنی جامعه و مبنی بر آنست که مصالح و منافع همگانی اقتضا دارد که بعضی فعالیتها را هیئت اجتماعی خود تصدی نموده و یادر آنها نظارت داشته باشد . از ملاحظه منافع عمومی مفهومی در نظر گرفته میشود که کم و بیش در هر دو مورد فرق میکند : گاه حذف مالکیت شخصی موجب آنست که رفع احتیاج بوسیله مؤسسه بدین ترتیب بهتر ممکن میگردد .

مصرف کنندگان بعلت حال انحصاری ناگزیر بمراجعه و پرداخت قیمتی هستند که از طرف بنگاه بر آنها تحمیل میشود بطوری که مقداری از ثروت ملی بدون هیچگونه فایده برای جامعه بجیب مؤسسه میرود و این وضع زنده تر میشود هنگامیکه دولت بواسطه کافی نبودن درآمدهایش دست از انجام اعمال اصلی خود مانند تجدید ساختمان یا تجهیزات بهداشتی برمیدارد - در چنین موارد ملی کردن موجب آنست که منافع بنگاه بصندوق دولت میرود و در نتیجه وسیله تساوی افراد در مقابل مخارج عمومی میگردد و این حال نسبتی است که فلان مقدار از ثروت عمومی بجای آن که بجیب يك عده معین برود برای رفع نیازمندیهای جامعه تخصیص مییابد .

بطور خلاصه اساس ملی شدن منافع همگانی است و بر این اساس تعریف ملی کردن چنین میشود که بیک بنگاه یا مؤسسه و بطور کلی نوعی از فعالیت اقتصادی و غیر آن اساسنامه ای تحمیل گردد که بموجب آن تحت امر و اختیار مقامات سیاسی که نماینده منافع عموم هستند قرار گیرد .

علل و جهات ملی کردن بعضی مؤسسات سه نوع ملاحظات است که بسط دامنه تسلط دولت را روی برخی فعالیت‌های اقتصادی توجیه میکند از اینقرار :

۱- ملاحظات سیاسی - در ملی کردن يك مؤسسه ممکن است نظر دولت تأمین منفعی مخصوص بخود باشد و اینحال بمنظور تقویت امنیت (مانند انحصار دولت برای پست و تلگراف و تلفن) و یا ازدیاد قدرت دولت (ایجاد انحصار بمنظور در آمد مانند انحصار دخاریات) یا منظور مالی (مانند قانون ۱۹۳۷ فرانسه برای انحصار راه آهن بمنظور تقلیل تحمیلات آن از راه پر کردن کسر بودجه آن توسط خزانه دولت) یا برای تسهیل کار اداری دولت (چاپخانه ملی) بالاخره هنگامی است که دفاع ملی آنرا ایجاب مینماید (قانون ۱۹۳۶ فرانسه برای ملی کردن مهمات جنگی).

۲- ملاحظات اقتصادی - در اینحال منظور از ملی کردن ازدیاد تولید ثروت و استحصال بیشتری از بنگاه و یا توزیع عادلانه تری از محصولات و خدمات است در واقع ممکن است برای بهره برداری از ثروت‌های ملی یا طریقه‌های علمی طریقه ابتکار شخصی و رقابت آزاد با موانع برخورد نماید و در این مورد مثال صنعت تولید گاز را در کشور فرانسه میتوان ذکر کرد که برای تقطیر زغال سنگ عده زیادی کارخانه‌های کوچک ایجاد شده و استحصال هر يك بكمتر از يك تن میرسید در صورتیکه در کارخانه های بزرگ از ده تن منتج بود و این وضع دخالت دولت را ایجاب نمود و هر گاه این نظارت کافی بنظر برسد خود دولت متصدی اداره مؤسسه میشود چنانکه در فرانسه پس از جنگ اخیر توسط فرمان ۱۹۴۴ معادن زغال سنگ شمال و پادکاله را ملی کردند و نیز قانون ۱۹۴۶ نیروی برق و گاز را در آن کشور ملی کرده مثال دیگر: پس از جنگ ۱۸-۱۹۱۴ فرانسیویان با استفاده از پس اندازهای ملی بهره برداری ثروت‌های واگذاری از طرف آلمانها را دولتی کردند مانند معادن دولتی سارومعادن دولتی پتاس در الزاس و غیره.

۳- ملی کردن از نظر ملاحظات سوسیالیستی - که موضوع آن رفع احتیاجات تمنیات بعضی از طبقات ملت میباشد امروز همین عامل است که قطعیت دارد و اگر ملاحظات سیاسی یا اقتصادی را بکلی ریشه کن نکرده نقش عمده را در مواردی از ملی کردن که جدیداً انجام گرفته ایفا نموده است. بنابراین سزاوار است که با دقت بیشتری مورد مطالعه قرار گیرد.

ملی کردن وسیله اصلاحات اجتماعی - ملی کردن صنایع و بنگاهها وسیله اصلاحات اجتماعی میگردد خواه بطریق طرفداری از بعضی منافع مشروع که در رژیم سرمایه داری از آن غفلت میشود و خواه با تغییر وضع و سازمان مالکیت برای آنکه صورتی کاملاً نوین بهیئت اجتماع دهد. ملی کردن علاوه بر حمایت از منافع بعضی طبقات ممکن است بنفع مصرف کنندگان و نیز تولید کنندگان باشد چنانکه پس از جنگ اول جهانی در فرانسه توسعه مؤسسات اعتبار که بودجه دولت از آنها نگاهداری مینماید (بانک اعتبار ملی - اعتبار کشاورزی - بانک توده - بانک ملی برای تجارت خارجی) موجب شده است با شرایط مناسبی با وام گیرندگان معامله میکنند که برای مؤسسات خصوصی ممکن نمیباشد. در ایران اداره کل غله را میتوان ذکر کرد که علت تأسیس آن روز اول این بوده است که کشاورزان را از شر واسطه ها نجات بخشد تا بتوانند با شرایط بهتری جنس خود را بفروش رسانند و نیز مصرف کنندگان را از چنگال محتکران خلاص نماید.

صفت مشخصه کلیه این قبیل مؤسسه ها آنست که در ایجاد و اداره آنها تأمین احتیاجات اجتماعی مقدم بر نفع جوئی است. وقتی ملی کردن بخوبی معنای حقیقی خود را دارد که منظور از آن در بنگاه حذف مدیریت یا منافع سرمایه باشد. در فرانسه پس از استیلا تمام موارد ملی کردن روی این نظر بوده است چنانکه قانون ۱۹۴۴ که معادن زغال شمال و پادکاله را ملی کرده در مقدمه خود این نظر را صریحاً بیان مینماید و میگوید که مقصود افزایش استحصال معادن نبوده بلکه منظور مصالح اجتماعی میباشد.

۱- نظر اول اینست که زغال را از قواعد اقتصادی بازار برکنار نمایند و قیمت و توزیع آنرا نه بنا بر اصل رقابت بلکه بنا بر حوائج مردم تعیین نمایند در این مورد ملی کردن وسیله تغییر سازمان اجتماعی و اقتصادی کشور میباشد زیرا قانون عرضه و تقاضا و نفع را کنار میگذارد و توزیع ثروت را فقط روی اساس سودمندی اجتماعی اندازه گیری مینماید.

۲- نظر دوم واضعان فرمان فوق تغییر عمیق تری در نظام اجتماعی موجود میباشد

در حالی که قدرتهای مالی را که تصدی بنگاه را دارند حذف و بنگاه را از مالکیت آنها خارج میکنند بکار گران بگویند که نتیجه زحمات و کار آنها بجای آنکه بجیب عدهای سرمایه دار برود برای بهبود وضع عمومی کشور بکار میرود بنا بر تقدم منافع و مصالح عموم سلب مالکیت پیش میآید که بدانوسیله مالکیت خصوصی و وسائل تولید را حذف نموده و رژیم سرمایه داری را که در پر تو وجود آن آدم آدم را استثمار مینماید از میان بر میدارند. در کشوری مانند فرانسه که از جمله ممالک غربی و سرمایه داری محسوب میشود بنا بر نظری مشابه با نظر فوق بوده است که ثروتهای طبیعی و منابع اعتبار متعلق بملت را در دسترس خود ملت گذارده اند چنانکه با ملاحظه علل وجهات دیگری صنایع تولیدی و پخش قوه (قانون ۱۹۴۶) و مؤسسات بزرگ اعتباری را توسط قانون ۱۹۴۵ ملی کرده اند. مسیور ماده (۱) در گزارش خود بعنوان کمیسیون مجمع ملی در باب ملی کردن گاز و الکتریسته (۱۹۴۶) اعلام میدارد :

«ملی کردن موجب حذف عامل سرمایه دار در تصدی بنگاه میشود از این پس نظر انتفاعی از مؤسسه ندارند و برای ارتقاء کارگر محیطی مساعدتر و بهتر از این نمیتوان تصور نمود زیرا از این بپس بجای آنکه عنوان مستخدم شخصی داشته باشد خدمتگزار منافع عمومی بشمار می آید و باین ترتیب مساعی کارگر متوجه هدفی عالی تر میشود که قدر و قیمتی معنوی و اجتماعی دارا میباشد» .

در اینجا رژیم سرمایه داری را در مدنظر دارد که توسعه و بسط آن مالکیت را دارای قدرتی مینماید که افراد انسانی را بمثابه اشیاء و جمادات اسیر و در بند نگاه میدارد .

انتقال مالکیت برفع دولت

ملی کردن وسیله مجازات مالکیت بوجه سرمایه داری

از نظر قضائی ملی کردن عبارت از سلب مالکیت برفع دولت میباشد و حق آنستکه بگوئیم در نظریه درسی سلب مالکیت باید تصحیحاتی بعمل آید تا باین نوع جدید شامل شود آنچه در اینجا باید مورد توجه قرار گیرد آنستکه در ملی کردن نظری وجود دارد که در سلب مالکیت از نوع متعارفی و رسمی نیست و آن مجازاتی است که بمالك تحمیل میشود. این نظر که تأیید آن در تعیین مبالغ خسارات اهمیت دارد محتاج بتوضیحات

قبلی است نمونه و مثال ملی کردن بوجه مجازات در کشور فرانسه در مورد مؤسسه رنو (۱) میباشد از این قرار که بعلت فعالیت نامشروع عمالک مؤسسه مزبور بموجب فرمانی (در ۱۹۴۵) از اوسلب مالکیت نمودند بنابراین ملی کردن در این مورد با مصادره يك معنى داشت با این تفاوت که تعلق داشتن تقریباً تمام مؤسسه بیک نفر موجب سهولت در عمل میگردد؛ همچنین نظر بوضع ضد منافع ملی شرکتهای موتور گنم (۲) ورن (۳) بود که از طریق مجازات آنها را ملی کردند.

در شرکتهای اخیر تعدد صاحبان سهام موجب این بود که بین مدیران مسؤل و صاحبان سهام که بی گناه بودند فرق گذارند و برای صاحبان سهام حق خسارت قائل شوند، موارد فوق استثنائی و مربوط بزمان اشغال فرانسه بوده است در اینجا باید متذکر بود که موارد ملی کردن بعنوان مجازات منحصر بموارد پیش گفته نمیشد و مطالب قابل توجه اینست که نباید تصور نمود که تمام معایب و مفاسدی که همراه با سرمایه داری است فقط بنا بر تصادف و اتفاق بوده و بخود سرمایه داران ارتباطی ندارد و دولت که خود را جانشین سرمایه داران قرار میدهد لازم است این معنی را در نظر داشته باشد.

حاصل اینکه ملی کردن بعنوان مجازات بعلت اتهامی است که بر مالکیت بطریق سرمایه داری وارد میشود باین معنی که مسؤلیت مورد نظر فقط از جهت کافی نبودن وسائل فنی یا حاصل کار نبوده و مربوط بیره هم خوردگی تعادل اجتماعی میباشد. حال چون ملی کردن را بعنوان جبران بیعدالتی اجتماعی تلقی نماییم لازمه آن اینست که تمام خسارت وارد بعلت سلب مالکیت تعلق نگیرد زیرا کسانی که دعوی خسارت مینمایند نمیتوانند مدعی باشند که مالکیت ایشان خالی از هر گونه شایبه و غل و غش بوده است. آنچه محقق است وقتی ملی کردن را وسیله مجازات مالکیت بوجه سرمایه داری تلقی نماییم این نظر موجب تسهیل امر و برای دولت عمل سلب مالکیت ارزانتر تمام میشود اما نکته در اینجا است که باید این استدلال را با کمال احتیاط بکاربرد زیرا قطع نظر از اینکه مواجهه با مقاومت سخت صاحبان مؤسسه میگردد برخلاف اصل غیر قابل تجاوز بسودن حق مالکیت میباشد.

توضیح آنکه هر گاه سهامدار متوسطی را در نظر گیریم دارا بودن مقدار سهام کافی نیست برای اینکه او را در محافل مالی صاحب شأن و مقامی ساخته و ویرا در ردیف سرمایه-داران قلمداد نماید و وضع چنین شخصی در نتیجه پس انداز است که آن خود ثمره کار و صرفه جوئی و قابل تمجید میباشد. پس در موارد مجازات بخوبی باید متوجه این امر بود که چه اشخاصی سزاوار آن بوده و تحمل ضربت را باید بنمایند.

سلب مالکیت

هر چند که حقیقت امر ملی کردن مستلزم انتقال مالکیت برفع دولت نیست چنانکه میتوان تصور کرد که مؤسسه را بیک گروه تعاونی واگذار کنند که بین کارکنان و مصرف کنندگان شرکتی برقرار سازد.

در کشور فرانسه از زمان استخلاص آن کشور بعد در تمام مواردی که مبادرت بملی کردن نموده اند این عمل همراه با سلب مالکیت بوده است. سلب مالکیت در مورد ملی کردن با سلب مالکیت معمولی سنخیت دارد از طرفی بعلمت آنکه در هر دو مورد تصمیم از طرف دولت ناشی میشود؛ از طرف دیگر اینکه مجوز امر در هر صورت منافع عمومی میباشد که باید بثبوت برسد. بتعبیر دیگر ملی کردن نوعی بسط دامنه منافع عمومی است که در سلب مالکیت در موارد عادی ظاهر میشود و ملی کردن آنرا تأیید مینماید. (مانند سلب مالکیت در یک منطقه بعلمت بهداشت) وجه اشتراک دیگر از طریق تأیید اصل غرامت است باستثنای مواردی که ملی کردن بعلمت مجازات باشد.

سلب مالکیت در مورد ملی کردن دارای دو صفت مشخصه و مخصوص است:

۱- از نظر صورت دخالت مقامات قضائی مورد پیدا نمیکند؛ قانون گزار در مورد ملی شدن توسط قانونی مخصوص اموالی را که باید سلب مالکیت از آن بشود تعیین و قواعدی را که از روی آن مبلغ غرامت باید احتساب شود تعیین مینماید و در واقع جنبه سیاسی ملی کردن مجوز کنار گذاردن مقامات قضائی از طرف قانون گزار میباشد.

۲- اما از جهت موضوع در اینجا سلب مالکیت از اموال بخصوصی نبوده بلکه از تمام بنگاه و مؤسسه است. بنگاه فقط مجموعه ای از اموال بمعنای قضائی کلمه که با ما یملک ملازمه دارد نبوده و باید معنی و تعریف اقتصادی آنرا بیشتر در نظر گرفت چنانکه سهام

شرکت که در عرف معنی مایملک بر آن اطلاق میشود محققاً مشمول سلب مالکیت میگردد اما ممکن است حقوق دیگری نیز وجود داشته باشد (مانند علامت کارخانه، امتیاز بهره‌برداری شرکت در مؤسسات دیگر و غیره) که در این صورت قانونگذار باید اموال مادی و غیر مادی را که مشمول سلب مالکیت میشود تعیین و شماره نماید.

جبران غرامت

جز در موردی که ملی کردن عنوان کیفری و صورت صادره دارد در سایر موارد قانونگذار برای کسانی که خلع ید میشوند حق غرامت قائل است. بنابراین اصل مالکیت رعایت میشود با اینحال این نکته نیز در کار است که هر چند غرامت عادلانه بوده و قبلاً هم پرداخته شود بسبب دولت موجبات ترضیه خاطر را فراهم نمیسازد. هر گاه خلع ید مشروط پرداخت قبلی غرامت باشد انتقال بکنند صورت میگیرد و با لزوم انجام عمل سازگار نیست. در موردی که طریقه جبران غرامت قطعاً تعیین شده باشد یعنی در مورد صاحبان سهام بانکهای ملی شده تسلیم حق السهم یا سهامی که در مقابل داده میشود تقریباً در همانحالی که دولت تصرف مینماید صورت میگیرد. اما مبنای عدالت که با ملاحظه آن باید غرامت تعیین گردد بسته بافکار سیاسی و اجتماعی هر فرد میباشد و از اینجا میتوان باشکال موضوع پی برد.

ذیلاً برخی از اشکالاتی را که بر آورد غرامت در بردارد ذکر مینماییم:

۱- اشکالات مربوط به شیشی که موضوع سلب مالکیت است باین معنی که یک مؤسسه مانند اموال غیر منقول ارزش عینی و مادی نداشته بلکه ارزش حقیقی آن بستگی با عوامل معنوی و روانشناسی دارد که میزان آنرا بصعوبت میتوان با ارقام بیان کرد مانند تعیین ارزش اعتبار فلان مؤسسه در نظر مردم.

۲- چون در بازار اموال مشابه وجود نداشته و یا بسیار کم و نادر است بنابراین از روی عرضه و تقاضا نمیتوان میزان قیمت را تعیین نمود چنانکه ارزش یک داروخانه یا دفتر اسناد رسمی را از روی معاملات آن میتوان معلوم نمود. اما نرخ و قیمت بازار مؤسسات نیروی برق یا فلان بانک را چگونه میتوان معلوم داشت بخصوص آنکه تمام مؤسسات مشابه در یک حال بپزاری عرضه شود که سابقاً وجود نداشته است.

۳- هر گاه بخواهیم متکی بقیمت سهام یا سهمیه منافع شویم این طریق منصفانه

نیست مگر آنکه نرخ بورس آنها را تصحیح نمائیم و عواملی را که موجب اختلال آن گردیده بحساب آوریم مانند اینکه احتمال ملی کردن موجب ترس میگردد. وسعت دامنه تصحیح نرخ احتمالی تابع ملاحظات مختلف و متباین میباشد بنابراین بنابر این بنظر میآید که وقتی معلومات مثبت در دست نباشد فقط قانونگذار است که میتواند اگر مبلغ عددی هم ممکن نگردد لااقل طریقه تعیین میزان غرامت را تعیین نماید. این طریقه حل مسئله بیشتر جنبه سیاسی واجتماعی داشته و ملی کردن این صفت اجتماعی را محفوظ نگاه میدارد که میزان غرامت مالکان را که در راه منافع جامعه تحمل خسارت نموده اند بوجهی عادلانه در نظر میگیرد.

نتیجه

کشورهای سرمایه دار مغرب زمین مالکیت شخصی را مقدس ترین حقوق دانسته و تجاوز بآنها را بهیچوجه جایز نمیشمارند لیکن در عین حال منافع عمومی را مافوق منافع خصوصی قرار میدهند و سلب مالکیت را در مواردیکه نفع همگانی مقتضی باشد جایز میشمارند. بنابراین در مورد ملی کردن صنایع و مؤسسات که منافع عمومی آنها را ایجاب کند سلب مالکیت چه از اشخاص طبیعی و چه از اشخاص حقوقی (از قبیل شرکتها) کاملاً مشروع و موجه میگردد.

در صورتیکه حق مالکیت که محترم ترین حقوق محسوب میشود در قبال ملی کردن بدین منوال است نسبت بحق بهره برداری که بنابر قرارداد ایجاد شده باشد بطریق اولی از همین قرار عمل مینمایند. بنابراین بفرض آنکه در مورد شرکت نفت سابق قرارداد خالی از عیبی هم وجود میداشت بهیچوجه مانع از این نمیتوانست باشد که دولت بنابر رعایت منافع عموم از شرکت مزبور سلب حق نموده و با جبران خسارت در صورتی که وجود آن محقق میگردد خود عهده دار و منتصدی بهره برداری گردد و بعبارت دیگر بهره برداری نفت خود را ملی نماید.

بخش سوم
کارهای مربوط بقواعد عامه
یا
عام المنفعه

بخش سوم

کارهای مربوط به فواید عامه

یا

عام المنفعه

برای رفع نیاز مندیهای عامه و سروصورت دادن به خدماتهای همگانی مقامات عمومی ناگزیر با اجرای کارهایی در اراضی و املاک غیر منقول میباشند و این قبیل کارها بنام کارهای عام المنفعه نامیده میشود. علاوه بر این مقامات مزبور برای تهیه لوازم و تدارکات قراردادهای مرضی الطرفین خرید با اشخاص منعقد کرده و اشیاء منقول مورد نیاز مندی خود را بدست میآورند. در هر دو صورت مقامات عمومی از قواعد خاصی استفاده میکنند حال موضوعهای ذیل را يك يك مورد بررسی قرار میدهیم:

۱- معنای کارهای عام المنفعه بوجهی دقیقتر و طریقههای اجرای آن.

۲- قراردادهای مربوط به فواید عامه.

۳- قواعد و اصول کلی را که میتوان استخراج کرده و در نظر گرفت تا هنگامی که

ضمن اجرای قرارداد کارهای عام المنفعه و قایعی رخ دهد بتوان طبق قواعد و اصول مزبور عمل کرده اشکالات حادث را رفع کرد.

۴- رژیم راجع به قراردادهای خرید و تهیه لوازم و تدارکات.

فصل اول

کارهای عام المنفعه و اجرای آن

قبلاً لازم است مطالبی کلی راجع بکارهای عام المنفعه و کارکنان و اشخاصی که در آن شرکت میجویند و طریقه های گوناگون اجرای این قبیل کارها را معلوم نمایم.

۱- کلیات راجع بکارهای عام المنفعه تعریف

از آنجا که قواعد حقوقی خاصی نسبت بکارهای عمومی اعمال میشود تعریف دقیق کارهای مزبور اهمیت فوق العاده دارد لیکن این تعریف بهیچوجه از متن قانون بدست نمیآید و فقط رویه قضائی است که با تحولات تدریجی در طول زمان آنرا معلوم میسازد. در ابتدای امر از رویه قضائی چنین برمیآید که معنای کارهای عام المنفعه ارتباط زیادی با اموال عمومی دارد و کار عمومی عبارت از کاری بود که در اموال عمومی غیر منقول صورت پذیرد بعد این تعریف توسعه پیدا کرد و شامل کارهایی نیز گردید که در غیر منقولی خصوصی یعنی متعلق با افراد انجام شود در این صورت غیر منقول شخصی یا خصوصی بخدمت عمومی تخصیص داده میشود.

بعدها رویه قضائی مفهوم کارهای عمومی را گسترش داده گفتند کارهای عام المنفعه عبارت از کارهایی است که بحساب يك شخصیت حقوقی (عمومی) یا مقام عمومی در ملك عمومی و یا ملك خصوصی که برای فواید عامه تخصیص داده شده باشد اجرا گردد.

آخرین تعریفی که در حال فعلی مورد قبول است اینکه هر نوع کار ساختمانی یا تغییر و اصلاح یا حفظ و نگاهداری غیر منقول بمنظور فواید عامه و بحساب مقامات عمومی (شخصیت حقوقی عمومی) بعنوان کار عام المنفعه تلقی میشود. از این تعریف نتیجه میشود که چندین شرط لازم و در عین حال کافی است برای آنکه کار عام المنفعه وجود خارجی پیدا کند.

کارهای عام المنفعه باید بحساب يك شخصیت حقوقی (عمومی) انجام گیرد
 کارهای عام المنفعه باید الزاماً برای يك شخصیت حقوقی دارای جنبه عمومی صورت
 گیرد مانند دولت، استان، شهرستان و بنگاه عمومی. (۱) انجام کار ممکن است توسط نمایندگان
 و عاملان شخص حقوقی و یا توسط اشخاص عادی با طریقه پیمانکاری و یا امتیاز صورت گیرد.

کار عمومی باید روی غیر منقول باشد

کارهای عمومی باید مربوط بساختمان یا تغییر و اصلاح و حفظ و نگهداری يك
 غیر منقول باشد. اشیاء منقول فقط موضوع خرید لوازم و تدارکات ممکن است واقع شوند.
 توضیح آنکه :

۱- ملك غیر منقولی که مورد عمل برای کارهای عام المنفعه میشود لازم نیست
 بشخص حقوقی عمومی تعلق داشته باشد. کارهایی هم که روی غیر منقول متعلق باشخص
 معمولی بمنظور فواید عامه و بحساب يك شخصیت حقوقی عمومی انجام گیرد دارای صفت
 کار عام المنفعه میباشد.

۲- کاری که روی شیئی ملحق بزمین و یا منصوب بدان اجرا شود کار روی غیر منقول
 تلقی میشود مانند تأسیس و تعبیه خطوط تلگرافی یا قرار دادن کابلهای زیر دریائی یا نصب تیرهای
 تکیه گاه ترانسفرماتر برای توزیع برق، تهیه و نصب چادرها بمنظور پناهگاه و منزل. کارهایی
 را نیز که برای تغییر و اصلاح زمین انجام میدهند جزء کارهای عام المنفعه محسوب
 داشته اند مانند برگرداندن خاک گورستانهای قدیمی بمنظور استفاده عمومی از زمین آن (۲)

کار عمومی باید برای منظور همین باشد

ساختمان و تغییر و اصلاح غیر منقول باید برای منظور خدمت همگانی یا حاجت
 عامه و یا فایده عمومی باشد. راجع بکارهای مربوط بخدمات همگانی هیچگونه تردیدی
 وجود ندارد لیکن منظورهی دیگر ممکن است مورد اختلاف یا تردید واقع شود و
 چنانکه سابقاً ذکر شد رویه قضائی در کشور فرانسه بسوی تعریفی که گذشت تمایل یافته
 است چنانکه کارهای مربوط بحفظ و تعمیر کلیسائی که برای ادای مراسم و آداب مذهبی

۱- در کشور فرانسه مستعمرات نیز دارای شخصیت حقوقی بوده و کار عام المنفعه بحساب
 آنها ممکن است انجام شود.

۲- بریدن درخت یا شاخه‌هایی از آن در محلی که جزء ملحقات اموال عمومی باشد
 نیز کار عام المنفعه بشمار میرود لیکن نصب آشیانه متحرک هواپیما این صفت را ندارد.

کاتولیکی تخصیص داده شده و متعلق بشهری میباشد دارای صفت عام المنفعه دانسته‌اند زیرا که فایده عموم در آن منظور است .

نتیجه این نظر آنستکه نسبت بادهای خسارتی که بعلت عدم مراقبت در حفظ بنا بعمل آمده است انجمن ایالتی دارای صلاحیت رسیدگی میباشد .

اعلام فایده عمومی ضرورت ندارد

سه شرط فوق‌الذکر لازم و در عین حال کافی میباشد. برخلاف آنچه که سابقاً در فرانسه معمول بود بهیچوجه لازم نیست که قبل از شروع بکار فایده عمومی آن اعلام گردد . رویه قضائی در موارد عدیده این نظر وقاعده را اعمال کرده است مثلاً عملیاتی را که برای لوله کشی در زیر شارع عام پس از خرید یک چشمه از طرف شهری با تراضی انجام یافته است جزء کارهای عام المنفعه محسوب داشته‌اند .

۲- طریقه اجرای کارهای همگانی

طریقه‌های گوناگون اجرای کارهای عام المنفعه

کارهای مربوط بفواید عامه را سه طریق اجرا میکنند :
طریقه امانی، پیمانکاری یا مقاطعه و طریقه امتیاز.

با طریقه امانی اجرای کار توسط خود اداره (۱) و بوسیله کارمندان تابع آن اجرا میشود .

طریقه امانی دو قسم است :

امانی ساده و امانی ذینفع .

در طریقه امانی ساده کارکنان در مقابل انجام کار حقوق دریافت مینمایند. در طریقه

امانی ذینفع پاداشی که در ازاء کار داده میشود بنسبت هزینه‌های تعهد شده میباشد .

۱- منظور اداره منتسب بمقام عمومی ذیمدخل در اجرای کار عام المنفعه است و این مقام

گاه دولت و گاه مقامات عمومی مادون آن مانند شهرداری یا فرمانداری و یا استانداری میباشد بنگاههای عمومی و ادارات و بنگاههای مستقل نیز همین حال را دارند. بنا بر این کلمه «اداره» را که ما برای این منظور اصطلاح کرده و بعد مکرر بکار میبریم عبارت از اداره مربوط و منتسب بمقام عمومی و ذینفع میباشد اعم از اینکه اداره دولتی و یا اداره تابع شهرداری یا ادارات دیگر تابع اشخاص حقوقی مادون دولت باشد . «اداره» سمت نمایندگی وزارت متبوع یا هر شخص حقوقی عمومی دیگری را داشته اجرا و نظارت عملیات مربوط بکار فواید عامه را برعهده دارد .

در طریقه مقاطعه یا پیمانکاری شخصی بنام پیمانکار بموجب توافق در مقابل شخص حقوقی تعهد میکنند که کاری را با شرایط و قیمتی معین بانجام رسانند .
در طریقه امتیاز، دارنده امتیاز تعهد مینماید که کلیه امور مربوط بوجود آوردن یک خدمت عمومی را انجام دهد و آنرا روبراه نماید و برای مدت معینی اداره کار را در دست داشته از استفاده کنندگان حقی دریافت دارد .

در رویه قضائی جدید نوع دیگری از قرارداد کارهای عام المنفعه را نیز امتیاز مینامند که با امتیاز طبق تعریف بالا نزدیک و شباهت داشته لیکن با آن فرق دارد. در این نوع امتیاز کار انجام دادنی عبارت از برقرار کردن و راه انداختن بعضی تأسیسات میباشد لیکن این کار منتهی بایجاد خدمت عمومی نمیشود توضیح آنکه شخص عادی در مقابل شخص حقوقی تعهد میکند که کاری را بهزینه و مسؤلیت خود وبا قبول خطر آن بانجام رساند در مقابل حق خواهد داشت که برای مدتی معین از کار انجام شده بنحو بهره برداری استفاده نماید مثلاً ساختمان بنائی را بر عهده میگیرد و پس از اتمام تا مدتی بنا بر قرارداد از تمام یا قسمتی از درآمد آن استفاده میکند . چنانکه ملاحظه میشود در اینجا دیگر اداره کار توسط دارنده امتیاز در کار نیست زیرا خدمت عمومی وجود ندارد . در هر صورت این نوع قرارداد با پیمان کارهای عمومی فرق داشته و مشمول قواعد مربوط بدان نمیشود.

اهمیت نسبی طریقه های گوناگون

طریقه امانی برای انجام کارهای عمومی طریقه ای استثنائی است و در عمل بندرت آنرا بکار میبرند زیرا اداره نه دارای وسائل بوده و نه موجبات و استعداد کار را دارد . طریقه امتیاز را در مواردی بکار میبرند که بهره برداری از کار احتمال بعضی خطرات و خسارات دارد . معمولترین طریقه ها پیمانکاری است چنانکه در ذیل بشرح آن خواهیم پرداخت .

در ایران طریقه امانی سابقاً بیشتر معمول بوده و بتدریج جای خود را پیمانکاری میدهد بطور کلی انجام کار با این طریقه گرانتر تمام میشود و مدت بیشتری وقت لازم دارد زیرا بر رویهم کارکنان نفع شخصی در پیشرفت کار و یا صرفه جوئی در انجام آنرا ندارند علاوه بر این موجبات سوء استفاده و ابرای اشخاص بی بند و بار در بردارد .

اما امتیاز برخلاف آنچه که در کشورهای غربی معمول است در کشور ما بندرت

ملاحظه میشود و بسیار استثنائی میباشد و در مقام مقایسه با ممالک دیگر میتوان گفت که تقریباً معمول نیست. خدمات عمومی از قبیل لوله کشی آب و تهیه گاز و برق و وسائل توزیع آنها در شهرها و نیز وسائل حمل و نقل شهری از هر قبیل مانند اتوبوس و ترن زیرزمینی و سرویس تلفن عمومی است که بوسیله امتیاز در کشورهای غربی اداره میشود. علاوه بر این قبیل خدمات عمومی که مربوط به مراکز جمعیت مانند شهرها و قصبات میباشد موارد دیگری از امتیاز در این ممالک مشاهده میشود که مربوط به حوزه وسیعتری از کشور و یا تمام آنست مانند امتیاز تولید برق بوسیله آبشارها و سد های مصنوعی که ممکن است برای منطقه وسیعی تهیه برق نماید یا خطوط راه آهن سرتاسری و بطور کلی خطوط بزرگ راه آهن که ساختمان و بهره برداری از آن بطریق امتیاز واقع میشود. رادیو و رادیو تلویزیون را نیز میتوان موردهای دیگری از امتیاز خدماتهای همگانی در کشورهای غربی نام برد. یکنوع دیگر امتیاز استخراج و بهره برداری از معادن است که آن نیز مربوط به تمام کشور میباشد در ایران جز در مورد معادن و چند فقره امتیاز برق و تلفن امتیاز معمول نبوده و این موضوع موجبات وعللی دارد که شرح مبسوط آن از موضوع بحث ما خارج است. بطور اجمال فقدان وسائل مالی و از همه مهمتر نداشتن تأمین و علت های دیگر مانند بی قیدی و تساهل بعضی دولتها و حکومتها و غرضهای گوناگون موجب شده است که خدمات عمومی که ضروریات زندگی روزانه و تمدن جدید ایجاد آنها را ایجاب میکند و باید بطریق منظم و بدون وقفه موجبات رفاه عامه و رفع نیازمندی مردم را فراهم آورد اصلاً وجود نیافته و یا بطرزی ناقص و زیان آور عمل میکنند.

بهترین مثال برای نمودار ساختن مطلب شرکت تلفن سابق است که تا چند سال پیش امتیاز تأسیس و بهره برداری تلفن تهران را داشته و سوء اداره و حیف و میل در شرکت مزبور بجائی رسید که دولت مجبور شد شرکت تلفن را ملی نماید و امور آنرا در دست گیرد بطوریکه در حال فعلی سرویس تلفن مانند تلگراف و پست و راه آهن توسط دولت اداره و بهره برداری میشود.

کارمندان شاغل کارهای عام المنفعه

برای اداره و پیشرفت کارهای عمومی که بطور امانی انجام میشود و نیز برای نظارت و مراقبت در کارهایی که با طریقه پیمانکاری یا امتیاز صورت میگیرد اداره باشخاص و

کارمندان فنی مخصوص نیازمند میباشند. این قبیل اشخاص غیر از کارمندان معمولی و عادی ادارات دولتی بوده و باید دارای شرایط تحصیلی و مدارک فنی خاص باشند. کسانی که از نزدیک کارها را نظارت مینمایند باید دارای درجات تخصص علمی باشند. از نظر کارشناسان گوناگون اداره همواره استفاده میکند و اشخاص دارای تجربه و سوابق ممتد در کار خدماتهای گرانبها میتوانند بنمایند.

بطور کلی اشخاص و کارمندان مورد نظر در یکی از رشته های فنی، مالی و اداری باید دارای تخصص و خبر ویت باشند؛ پس از یک طرف بوجود مهندسان و از طرف دیگر با اشخاص فنی در رشته های مالی و اداری و حسابداری احتیاج میباشد. مهندسان خود در درجات مختلف هستند مانند مهندسان عالی مقام که دارای مقامات عالی عالی و سوابق عمل و تجربیات فراوان هستند، دیگر سر مهندسان و مهندسان و کمک مهندسان که غالباً در رشته مهندسی کار کرده و در آن تخصص پیدا میکنند.

در ایران مرکز کارهای عام المنفعه در درجه اول وزارت راه است که بنکاده راه آهن نیز جزء سازمان آن میباشد. ساختن راههای شوسه کشور کاری فوق العاده مهم است که متضمن ساختن پلها و تونلها، اسفالت کاری و غیره میباشد همچنین کشیدن خطوط راه آهن کاری عمده و معظم است. کارهایی از قبیل نقشه برداری تهیه پروژه ساختمانهای لازم و گوناگون و کارهای تسطیح از قبیل خاکریزی و خاک برداری، زیر سازی راه یاراه آهن، نصب ترانسها، ریل گذاری، ساختن پلها و تونلهای راه آهن و گذرگاههای آن (۱) اموری است که در نتیجه همکاری مهندسان متخصص و کارشناسان گوناگون باید انجام گیرد و مدیران لایق و با اطلاع لازم است که امور اداری و مالی را اداره کرده و کارها همواره تحت نظر هیئتها و شخصیتهای مهم باشد تا هم آهنگی لازم ایجاد گردیده و اشتباهات و خطاهای زیان آور روی ندهد.

کارهای عام المنفعه در درجه دوم استخراج و بهره برداری از معادن است که مربوط وزارت صنایع و معادن میباشد اما باید متوجه بود که عملیات مربوط با استخراج و بهره برداری از معادن نفت چون وضع خاصی دارد جزء وظایف وزارت صنایع و معادن نمیشود. در غیر این صورت وزارت نامبرده از حیث اهمیت کار و عملکرد با فاصله زیادی نسبت به وزارت راه درجه اول را حائز میشود.

مرکز مهم دیگری در کشور وجود دارد بنام سازمان برنامه که از جمله کارهای آن رشته‌های مربوط به فواید عمومی است (طبق تعریفی که سابقاً از کارهای عام المنفعه کردیم) از قبیل سدسازی، ساختمان اسکله و بندر، لوله کشی نفت (لوله کشی از نا بنهران که پایان کار آن نزدیک است) ساختن فرودگاهها و غیره. بعضی مؤسسات مستقل دولتی نیز وجود دارد که کارهای عام المنفعه انجام میدهند از این قبیل است بنگاه لوله کشی آب تهران و بنگاه مستقل آبیاری.

کارهای مربوط به فواید عامه از قبیل آنچه که در بالا بدانها اشاره شد مربوط به نیازمندیهای عمومی غیر نظامی (سیویل) میباشد و غیر از اینها کارهای دیگری از نوع کارهای عام المنفعه وجود دارد که مربوط به ساختمانهای نظامی و استحکامات از هر قبیل و بطور کلی کارهای دفاعی روی سطح زمین میباشد که اداره مهندسی آرتش انجام میدهد و تابع وزارت جنگ میباشد.

کارهای عمومی محدود و منحصر بدانچه در فوق گذشت نیست چنانکه اداره کل گمرک که مهمترین ادارات وزارت دارائی از حیث مقدار ورقم در آمد و عده کارمندان و شماره ادارات و شعبه های تابعه است برای انبار کالا و ادارات گمرکی و احتیاجات دیگر ساختمانهایی بنامیکند (۱).

کاخ وزارت دارائی که از سال ۱۳۱۸ آغاز شده و هنوز با تمام نرسیده است تحت نظر و مراقبت اداره مخصوصی بنام اداره ساختمان وزارت دارائی میباشد. در بانک ملی ایران دستگاه و اداره های برای ساختمانهای بانک موجود است که در مرکز و شهرستانها عملیات ساختمانی را نظارت مینماید. امور ساختمانی مزبور که مبالغ عمده و مهمی را بمصرف میرساند تمام بطور پیمانکاری انجام میپذیرد. کاخ مجلس سنا که در نیمه دوم سال ۱۳۳۴ شروع شده از حیث عظمت و وسعت سطح زیر بنا و بودجه هنگفتی که برای اتمام آن باید بمصرف رسد بی نظیر است. کاخ وزارت دادگستری که توسط مؤسسه اشکودا ساخته شده بنائی است باشکوه و عالی که نقشه آن از ابتدا صحیح و کامل بوده است و تمام پیش بینی های لازم در آن شده و نیازمندیهای گوناگون دستگاههای مربوط در آن در نظر گرفته شده است. ساختمانهای دانشگاه تهران نیز در زمره کارهای مربوط به فواید عامه بشمار میرود

۱- در دولت جدید که در فروردین ۱۳۳۶ روی کار آمده اداره کل گمرک و انحصارات (ادارات قند و شکر - دخانیات و غله و نان) تبدیل بوزارت گمرک و انحصارات گردیده است.