

واکاوی معیار جبران عادلانه در تملک املاک خصوصی جهت استفاده عمومی توسط دولت؛^۱

محمد حسنونند*

مهدی حسنونند**

چکیده

متنی که نگارندگان مبادرت به ترجمه آن نموده‌اند مربوط به یکی از آراء قضایی دادگاه‌های آمریکا در ارتباط با سلب مالکیت املاک خصوصی توسط دولت می‌باشد. این رأی صادره در سال ۱۹۷۹، جزء مهم‌ترین آراء در زمینه تملک عمومی است. مطالب استنادی در رأی مزبور، برگرفته از مواد اصلاحیه پنجم قانون اساسی آمریکا راجع به لزوم جبران عادلانه می‌باشد. از جمله مطالب مستند در رأی مزبور، بعضی اصطلاحات حقوقی موجود در موضوع سلب مالکیت از املاک خصوصی توسط دولت است که در خصوص مفاهیمی همچون جبران عادلانه، بهای عادلانه بازار، بهای تأسیسات جایگزین و منافع عمومی بحث شده است. با توجه به اهمیت موضوع سلب مالکیت و مبتنی به بودن آن در نظام حقوقی ایران، مترجم، ترجمه اصطلاحات حقوقی به دقیق‌ترین شکل ممکن را هدف قرار داده است.

کلیدواژه‌ها:

سلب مالکیت، جبران عادلانه، بهای عادلانه بازار، بهای تأسیسات جایگزین.

۱. ترجمه رأی صادره از دیوان عالی ایالات متحده آمریکا

*دکتری حقوق عمومی دانشگاه شهید بهشتی، قاضی دیوان عدالت اداری o_hasanvand@sbu.ac.ir

** دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق عمومی

پیش‌گفتار مترجم

«حق مالکیت»^۱ به‌عنوان یکی از مصادیق حقوق بنیادین بشر، نهادی است برای حمایت و حفاظت از شخصیت انسانی شهروندان. این نهاد، دست‌رنج شهروندان را که در قالب «املاک» ایشان متجلی شده است، درمقابل تجاوزات خودسرانه دیگران مورد حمایت و اعانت قرار می‌دهد. دیگران می‌توانند بر سایر شهروندان یا «مقامات عمومی»^۲ ناظر باشند. پرواضح است که این صیانت در مقابل دست‌اندازی مقامات عمومی اهمیت بیشتری می‌یابد؛ زیرا اقتدارات ناشی از قدرت عمومی آنها را در وضعیتی نابرابر و برتر نسبت به شهروندان قرار می‌دهد و احتمال تخطی را بیشتر می‌کند.

از زمان تشکیل دولت مدرن که به‌منظور اداره امور عمومی به آن تمسک بسته‌ایم، اقتضائاتی به‌وجود آمد که بی‌توجهی به آن اقتضائات نیز ارتکاب نقیض وجود دولت است؛ زیرا فلسفه تشکیل دولت، اداره امور عمومی است و اداره امور عمومی به‌ناچار اقتضائاتی را می‌طلبد که باید به آنها تن داد. بدون وجود این اقتضائات و آگاهی به لزوم مرتفع کردن آنها، هیچ عقل سلیمی به ایجاد یک نهاد مقتدر و محدودکننده به نام دولت به‌عنوان یک شر ضرور، تن نمی‌داد. اعمال قدرت تملک یک‌طرفه املاک خصوصی جهت استفاده عمومی^۳ یکی از نقاط تعارض دو نهاد «حق» و «مصلحت» است. از طرفی اقتضائات و مصالح ناشی از «استفاده عمومی» تملک و تصرف بخشی از اموال شهروندان را می‌طلبد و از طرف دیگر، شهروند در پرتو «حق مالکیت» ادعای حفظ اموال خود را در سر می‌پروراند.

زمانی که سیر «امور عمومی» و «ضرورت عمومی» که در راستای «منفعت و خیر عمومی» مورد محاسبه قرار گرفته است، منتهی به اتخاذ تصمیم (قانونی یا قضایی) مبنی بر تملک املاک متعلق به شهروندان در راستای استفاده عمومی می‌شود و در همین راستا عملیات «تملك» صورت می‌گیرد و بحث درخصوص چگونگی و میزان پرداخت مابه‌ازای املاک شهروندان سر می‌گیرد. فرآیند اعمال

1. Property Right
2. Public Authorities
3. Eminent Domain

قدرت تملک قاهرانه در نهایت، مختوم به «جبران عادلانه»^۱ خواهد شد و این تکلیفی است که قانون‌گذار اساسی برای حکمرانان مقرر کرده است.

هرچند تمایل و تلاش نهاد عمومی به خاتمه دادن به فرآیند قیمت‌گذاری از طریق مذاکره و توافق طرفینی است، اما این موضوع همواره به‌وقوع نخواهد پیوست. اختلاف‌نظرهای اساسی طرفین که بیشتر از عدم رضایت باطنی مالک در از دست دادن ملک ناشی می‌شود، منتهی به شکست یا عدم شکل‌گیری مذاکرات خواهد شد. در این صورت چاره‌ای جز مداخله دستگاه قضایی به موضوع جهت پایان دادن به اختلاف و تعیین قاطعانه میزان جبران عادلانه نخواهد بود.

به هر حال، قانون اساسی ایالات متحده، تملک اراضی شهروندان را با شروطی و طی فرآیند خاصی پذیرفته است. این فرآیند نهایتاً به پرداخت «غرامت»^۲ به مالک در ازای ملک از دست‌رفته‌اش می‌انجامد. انتخاب این فرآیند و نتیجه، هیچ‌گاه دربردارنده این ادعا نیست که جبران عادلانه مابه‌ازای کامل و تمام ملک مالک است، بلکه چنین موضعی بیانگر آن است که این راه تاکنون آزموده شده و بهتر از سایر راهکارهای رقیب توانسته است جایگاه خود را به‌عنوان یک شر ضرور تثبیت کند. البته این راهکار تثبیت‌شده همواره در معرض نقد و بازرزیابی قرار داشته است و قیودی به آن افزوده یا از آن کاسته شده است.

چالش اصلی در فرآیند جبران عادلانه در ایالات متحده آمریکا این است که محتوای اصلی جبران عادلانه را «بهای عادلانه بازار»^۳ تشکیل می‌دهد. هرچند تمامی صاحب‌نظران در حقوق املاک ایالات متحده به تبع قانون آن کشور، بهای عادلانه بازار را مبلغ متعارف که در داد و ستد زمین در یک معامله کاملاً ارادی، نقداً مبادله می‌شود تعریف کرده‌اند؛ اما باید در نظر گرفت که این امر صرفاً مربوط به تلاش نهادهای ارزیاب و محاکم قضایی است که بخواهند چنین وضعیتی را تصور کنند، درحالی‌که در واقعیت امر هیچ‌گاه این‌گونه نیست. بهای عادلانه بازار، بسیاری از منافع را که ملک برای مالک خود داشته است، جبران نخواهد کرد. دلبستگی

1. Just Compensation
2. Compensation
3. Market Value

عاطفی شخص به ملک، معافیت‌های قانونی که در زمان ساخت از آن بهره‌مند بوده، ارزش انحصاری یک ملک برای مالک خود بخشی از مواردی است که به‌عنوان ارزش‌های غیرقابل انتقال توسط معیار بهای عادلانه جبران نخواهد شد؛ لذا این معیار همواره مورد چالش جدی از سوی مالکین، قضات و حقوق‌دانان واقع شده است و در موارد متعددی تلاش فراوانی صورت گرفته تا معیارهای جدیدی به‌وجود آید که به اصول انصاف و برابری در مقابل هزینه‌های عمومی نزدیک‌تر بوده و بخش بیشتری از زیان مالک را جبران نماید. رأی ترجمه‌شده نمونه‌ای از تلاش مالک برای دریافت غرامات کامل‌تر و نیز چالش قضات در این خصوص را نشان می‌دهد.

مشخصات رأی^۱

تاریخ دادخواست: ۲۷ مارس ۱۹۷۹

تاریخ صدور رأی: ۱۴ می ۱۹۷۹

مرجع رسیدگی: دیوان عالی ایالات متحده آمریکا

شماره رأی: ۴۸۸-۷۸

نام پرونده: دعوی دولت ایالات متحده آمریکا راجع به تملک ۵۶۴/۵۴ هکتار زمین (۱۹۷۹)

خوانده: شورای کلیسای لوتری پنسیلوانیای جنوب شرقی

ارجاع پرونده: از شعبه سوم دادگاه استیناف ایالات متحده

خلاصه پرونده

دولت دادخواستی را به خواسته «تملک»^۲ یک قطعه زمین متعلق به سازمانی

1. Case Identification

United States v. 564.54 Acres of Land

441 U.S. 506 (1979)

U.S. Supreme Court

United States v. 564.54 Acres of Land, 441 U.S. 506 (1979)

United States v. 564.54 Acres of Land

No. 78-488

Argued March 27, 1979

Decided May 14, 1979

441 U.S. 506

CERTIORARI TO THE UNITED STATES COURT OF APPEALS FOR THE THIRD CIRCUIT

2. Acquire

خصوصی و غیرانتفاعی که در آن اردوهای تابستانی برگزار می‌نمود، مطرح کرد. خواننده دعوی در دادگاه درخواست دولت مبنی بر تملک زمین در ازای پرداخت بهای منصفانه بازار^۱ را نپذیرفت و درمقابل درخواست نمود دولت بهای ایجاد فعالیت جایگزین فعالیت قبلی در تأسیسات جدید را بپردازد. بنا به حکم «دادگاه بخش»^۲ پرداخت غرامت زمین تملک‌شده توسط دولت با معیار «بهای تأسیسات جایگزین»^۳ فقط در خصوص مالکین دولتی قابل پذیرش است و خواننده، تنها استحقاق دریافت بهای عادلانه بازار را به‌عنوان قیمت زمین خود دارد. این رأی، مورد اعتراض خواننده قرار گرفت و سرانجام، «دادگاه استیناف»^۴ رأی بدوی را نقض و پرونده را اعاده نمود با این استدلال که مالکین مؤسسه خصوصی غیرانتفاعی در صورتی که هیچ «بازار آماده‌ای»^۵ برای ملک تصرفی وجود نداشته باشد و تأسیسات موجود «منطقاً با هدف رفاه عمومی ضروری»^۶ باشد می‌توانند بهای ایجاد تأسیسات جایگزین را دریافت نمایند. پس از اعاده پرونده به دادگاه این بار هم هیئت‌منصفه استحقاق خواننده به دریافت بهای تأسیسات جایگزین را نپذیرفت و خواننده را فقط مستحق دریافت بهای عادلانه بازاری ملک دانست. پس از اعتراض مجدد، دادگاه استیناف بار دیگر حکم را، نقض و استدلال نمود به علت اظهارات اشتباه هیئت‌منصفه راجع به «شرط ضرورت منطقی»^۷ محاکمه‌ای جدید ضروری است.

رأی

استحقاق خواننده به دریافت بهای عادلانه بازاری ملک خود، به‌جای هزینه ایجاد تأسیسات جایگزین، با اصول رعایت انصاف تصریح‌شده در بند جبران عادلانه اصلاحیه پنجم^۸ منطبق می‌باشد.

(الف) با توجه به مضمون بند^۹ جبران عادلانه^۱ در اصلاحیه پنجم، دادگاه به این نتیجه

1. fair Market

2. District Court

3. Substitute facilities

منظور از بهای تأسیسات جایگزین هزینه‌ای است که مالک جهت اعاده به وضع سابق یا ایجاد تأسیساتی معادل تأسیسات پیشین خود نیاز دارد.

4. Court of Appeals

5. Ready Market

6. Reasonably Necessary to Public Welfare

7. reasonable necessity

8. Just Compensation Clause of the Fifth Amendment

9. Clause

رسیده است که صاحب ملکی که مورد تملک عمومی قرار می‌گیرد باید از لحاظ مالی در وضعیتی قرار بگیرد که به اندازه زمان قبل از تملک ملکش مطلوب باشد.^۲ اما اعاده وضعیت مالک به وضع سابق به‌طور تام و حقیقی ناممکن است؛ زیرا شخص مالک در ارزیابی ارزش حقیقی املاک خاص با مشکلات عملی جدی‌ای روبه‌روست؛ بنابراین، دادگاه ناگزیر به مفهوم ارزش عادلانه بازار رجوع خواهد کرد؛ یعنی بهایی که یک خریدار واقعی نقداً به یک فروشنده مصمم در زمان دادوستد پرداخت خواهد نمود، ولو این معیار تمام ارزش‌هایی را که مالک ممکن است از ملک خود به دست آورد دربرنگیرد. تنها زمانی تعیین بهای منصفانه بازار دشوار خواهد بود که نیاز به سایر معیارهای جبران عادلانه احساس شود.^۳

(ب) درمورد جاری، شرایطی وجود ندارد که مستلزم تعلیق و توقف مقررات عادی راجعه به جبران عادلانه باشد. ملک خوانده از یک ارزش بازاری^۴ برخوردار است که به‌سهولت قابل محاسبه است و به صرف اینکه مبلغ ارزیابی شده مانع استمرار استفاده خوانده می‌شود نمی‌توان گفت ناعادلانه است. پیش‌تر، دادگاه به این نظریه معتقد بود که ارزش‌های غیرقابل انتقال ناشی از نیاز منحصر به فرد مالک به ملک، قابل جبران نیست. این دو موضع که آیا کمپ موجود منطقاً برای رفاه عمومی ضروری است یا خیر و اینکه خوانده یک سازمان غیرانتفاعی است، در اصل موضوع تأثیری ندارد؛ چون هیچ قانون یا الزام عملی‌ای، خوانده را به ادامه فعالیت کمپ ملزم نمی‌کند و اینکه کمپ ممکن است منافع اجتماعی داشته باشد تضمینی نمی‌دهد که غرامت متفاوتی به مالک آن نسبت به سایر مالکین خصوصی پرداخت شود. جبران عادلانه صرفاً در پی جبران خسارات وارده به مالک است و نه اجتماع. آنجا که غرامت معین در قبال ارزش استفاده از ملک برای خواننده، از اصل جبران خسارت فاصله می‌گیرد نیازمند یک معیار مؤثر به‌منظور ارزیابی توجیه، خواهد بود. قاضی «مارشال» نظریه دادگاه را قرائت نمود مبنی بر این محتوا که سایر اعضای دادگاه بجز قاضی «پاول» - که در اتخاذ تصمیم درمورد پرونده از شرکت در آن ابا کرده بود - با وی هم‌عقیده بودند. قاضی «وایت» در مقام موافق، استدلال دیگری مطرح نمود.

چالش اصلی در این دعوی تعیین معیار صحیح جبران در موردی است که دولت، ملک متعلق به یک نهاد خصوصی غیرانتفاعی را که در جهت اهداف عمومی^۵ مورد استفاده بوده، تصرف می‌کند. ما باید تصمیم بگیریم که آیا بند جبران عادلانه از اصلاحیه پنجم، دولت را به پرداخت بهای جایگزینی تأسیسات جدید ملزم می‌داند یا به تأدیه بهای عادلانه بازار؟

1. Just Compensation

۲. نک: پرونده شکایت اولسون علیه دولت ایالات متحده.

۳. نک: پرونده شکایت ایالات متحده علیه شرکت تردینگ کامودیتیز.

4. Fair Market Value

5. Public Purpose

۱. خواننده، شورای کلیسای لوتری پنسیلوانیای جنوب شرقی، سه کمپ تابستانی با اهداف غیرانتفاعی در مسیر «رودخانه دلاور»^۱ را تحت بهره‌برداری دارد. در ژوئن ۱۹۷۰، دولت ایالات متحده دادخواستی به‌منظور تصرف و تملک زمین خواننده جهت ایجاد یک پروژه تفریحات عمومی تقدیم می‌کند. دولت در دادگاه پیشنهاد کرد که مبلغ ۴۸۵۴۰۰ دلار بابت بهای عادلانه بازار ملک به خواننده پرداخت شود. خواننده این پیشنهاد را رد و مبلغی معادل ۵/۸ میلیون دلار به‌عنوان بهای جایگزینی تأسیسات قبلی را مطالبه نمود و دلیل اصلی مخالفت وی این بود که تأسیسات جدید مشمول مقررات مالی سخت و دشواری خواهد بود که تأسیسات فعلی طبق قانون حاکم از آن معاف بود.

دادگاه بخش، در رسیدگی بدوی بر آن نظر بود که «بهای تأسیسات جایگزین» تنها در خصوص مالکین دولتی قابل پرداخت است؛ بنابراین، خواننده صرفاً استحقاق دریافت بهای عادلانه بازاری ملک خود را دارد. در پی درخواست تجدیدنظر، شعبه ۳ دادگاه استیناف رأی را، نقض و پرونده را برای رسیدگی مجدد اعاده نمود و با استناد به تصمیمات دیگر محاکم استیناف در موارد مشابه استدلال کرد که در تصرفات ملک متعلق به دولت‌های ایالتی یا زیرمجموعه‌های آنها، بند جبران عادلانه از اصلاحیه پنجم در صورتی که فعالیت‌های انجام‌شده برای استفاده عموم ادامه یابد دولت را به پرداخت هزینه ایجاد تأسیسات جایگزین ملزم می‌نماید. از آنجا که اصلاحیه پنجم صراحتاً به ملک خصوصی و نه عمومی اشاره می‌کند، دادگاه تصریح کرد که مقامات نمی‌توانند «تعهدی بیشتر از الزام جبران خسارت» را نسبت به صاحبان خصوصی اعمال نمایند. بر این اساس، دادگاه استیناف، استانداردهای حاکم بر تملک املاک دارای استفاده عمومی را تشریح نمود. بدین ترتیب که مالکین خصوصی املاک با کاربری غیرانتفاعی به شرطی مستحق دریافت بهای ایجاد تأسیسات جایگزین، هستند که اولاً، هیچ «بازار آماده‌ای» برای ملک تصرفی وجود نداشته باشد؛ ثانیاً، وجود آن تأسیسات «منطقاً برای رفاه عمومی ضرورت» داشته باشد. این پرونده برای رسیدگی در این مورد که آیا ملک

خواننده این سنجه‌ها را گذرانده یا خیر، به دادگاه بخش اعاده گردید. بعد از یک محاکمه ده روزه، دادگاه بخش به هیئت‌منصفه دستور داد تا سنجه‌های استحقاق دریافت بهای تأسیسات جایگزین را در پرونده لحاظ کند. دادگاه به‌طور خاص اظهار داشت در صورتی هیچ «بازار آماده‌ای» برای تأسیسات خواننده وجود ندارد که «ارزش عادلانه بازار ملک متصرفی به‌طور قابل ملاحظه‌ای کمتر از هزینه ساخت تأسیسات جایگزین باشد. همچنین یک ملک در صورتی «منطقاً برای رفاه عمومی ضروری» است که «یک نیاز یا هدف جامعه را تأمین نماید». هیئت‌منصفه دریافت که خواننده، مستحق دریافت غرامت تأسیسات جایگزین نمی‌باشد و بعد از بررسی شواهد اضافی، مجدداً به پرداخت مبلغ ۷۴۰/۰۰۰ دلار بابت ارزش عادلانه بازار ملک حکم صادر نمود.

تجدیدنظر دیگری از رأی صورت گرفت. «هرچند که دادگاه دریافت دستورالعمل هیئت‌منصفه در خصوص بازار آماده، اساساً خطا نیست اما با تفسیر دادگاه بخش درباره مفهوم ضرورت منطقی وجود تأسیسات موافق نیستیم. طبق نظریه دادگاه استیناف، این شرط در صورتی محقق می‌شود که «منفعتی را که تأسیسات موجود برای جامعه فراهم آورده در صورت سلب مالکیت، این منفعت استمرار نیابد»؛ درحالی‌که استدلال هیئت‌منصفه، به جای «منفعت عمومی»، براساس مفهوم «ضرورت وجود» شکل گرفته بود؛ بنابراین، دادگاه به این نتیجه رسید که یک محاکمه جدید لازم است. عضو سوم دادگاه به‌عنوان نظر مخالف (اقلیت) اذعان داشت که دادگاه بخش به اصولی که قبلاً و صراحتاً در نظریه قضایی اظهار شده، وفادار بوده است. ما حکم دادیم و اکنون باز می‌گردانیم.

الف

با توجه به مضمون بند جبران عادلانه در اصلاحیه پنجم، این دادگاه درصدد برآمد تا مالک ملک تملک‌شده «از نظر مالی در وضعیتی به‌خوبی وضعیت پیش از تملک باقی بماند،^۱ اما اصل جبران عادلانه اختیار و قدرت تام و واقعی اعاده

۱. نک: پرونده شکایت اولسون علیه ایالات متحده (۱۹۳۴).

وضعیت سابق را نداده است. به دلیل مشکلات عملی جدی در ارزیابی ارزش شخصی املاک متعلق به شخص در زمان و مکان مشخص، ما نیاز به تعریف یک قاعده هم‌سان و نسبتاً هدفمند برای موارد مشابه هستیم،^۱ لذا دادگاه مفهوم ارزش عادلانه بازار را به کار گرفته است تا ضرر و زیان مالک ملک تصرفی را تعیین کند. طبق این استاندارد، مالک مستحق است تا «آنچه را که یک خریدار واقعی نقداً در زمان تملک به فروشنده مصمم خواهد پرداخت»^۲ دریافت کند.^۳

گرچه استاندارد ارزش بازار برای تعیین غرامت لازم جهت راضی کردن مالک، یک ابزار مفید و در اکثر موارد کاراست اما این معیار لزوماً تمام ارزشی را که یک ملک ممکن است برای مالکش داشته باشد جبران نمی‌کند؛ لذا معتقدیم ارزش عادلانه بازار، ارزش ویژه ملک را برای مالکی که به لحاظ قدمت سکونت با آن ملک سازگاری یافته است شامل نمی‌شود.^۴ همان‌طور که قاضی «فرانکفورت» در دادگاه رسیدگی به شکایت شرکت لباسشویی «کیمبال» علیه دولت ایالات متحده (۱۹۴۹) نوشته: «ارزش ملک برای هر شخص، از نیازها و تمایلات درونی وی سرچشمه می‌گیرد؛ بنابراین، ارزش ملک برای مالک ممکن است از ارزش آن برای تصرف‌کننده بسیار متفاوت باشد. با این حال، بسیاری از اموال یک تقاضای عمومی دارند که به آنها ارزشی قابل انتقال از یک مالک به مالک دیگر می‌دهد. برخلاف معیارهای شخصی و متغیر که براساس ارزش ملک برای مالک آن سنجیده می‌شود، معیار نوعی ارزش قابل تقویم به اعتبار خارجی است که برای مالک ملک تصرف‌شده، یک معیار منصفانه جهت جبران عادلانه غرامتِ ضرر و زیان متحمل‌شده محسوب می‌شود اما چنانچه جامعه را متعهد به جبران تام و حقیقی همه خسارت وارده به شخصی که ملک وی در جهت منفعت عمومی تملک شده است بدانیم این معیار، برخی غرامات از جمله ارزش‌های غیرقابل انتقالی همچون

۱. نک: پرونده‌های شکایت ایالات متحده علیه میلر (۱۹۴۳)؛ ایالات متحده علیه کورس (۱۹۴۹).

2. what a willing buyer would pay in cash to a willing seller

۳. نک: شکایت ایالات متحده علیه میلر؛ همچنین شکایت نیویورک علیه سیج (۱۹۱۵)؛ ایالات متحده

علیه شرکت برق و نیروی ویرجینیا (۱۹۶۱)؛ شکایت شرکت باربری و انبارداری کشاورزان آلموتا علیه ایالات متحده (۱۹۷۳).

۴. نک: شکایات ایالات متحده علیه میلر؛ ایالات متحده علیه کورس.

دلبستگی مالک به ملک خویش و یا ارزش منحصر به فرد ملک برای متصرف را جبران نخواهد کرد. مانند خسارات ناشی از اعمال قدرت پلیسی که به عنوان بخشی از هزینه‌های مشترک شهروندی از آن یاد می‌شود.^۱ کوتاه‌سخن آنکه مفهوم ارزش عادلانه بازار برای ایجاد یک توازن منصفانه بین مصلحت عمومی و زیان مالک^۲ در جریان تملک قاهرانه املاک اشخاص توسط دولت انتخاب شده است.^۳

علی‌رغم اینکه اصل جبران عادلانه براساس ارزش بازاری تا حد زیادی کارا به نظر می‌رسد. گاهی اوقات بنا به شرایطی، این معیار مناسب نخواهد بود لذا دادگاه مزبور بهای عادلانه را تنها معیار جبران عادلانه نمی‌داند. همان‌طور که در شکایت «ایالات متحده علیه شرکت کامودیتیز تریدینگ (۱۹۵۰)» اذعان شد «وقتی یافتن ارزش بازار، بسیار دشوار باشد یا زمانی که کاربرد آن به بی‌عدالتی نسبت به مالک یا جامعه منجر گردد، دادگاه‌ها درصد خواهند بود تا سایر استانداردها را به کار برند... هر شرایطی که تحت آن، دو شرط اساسی یادشده تحقق یابد، همواره چالش اصلی آنجاست که: چه سنج‌های باید در فرآیند جبران عادلانه برگزیده شود که غرامات تعیین شده، هم برای مالک و عموم جامعه توأمان عادلانه تلقی شود؟^۴ به این ترتیب، ما باید مشخص نماییم آیا کاربرد سنج ارزش عادلانه بازار در اینجا غیر عملی خواهد بود یا خیر؟ و یا این محاسبه براساس معیار بهای عادلانه بازار به آن حد از اصل عادلانه بودن جبران فاصله می‌گیرد که نقض بند جبران عادلانه اصلاحیه پنجم را موجه نماید؟

ب

مواردی که در آنها تعیین ارزش بازار دشوار است به‌طور کلی مربوط به آن دسته از املاکی است که به‌ندرت معامله می‌شوند؛ به‌گونه‌ای که نمی‌توان پیش‌بینی نمود: آیا قیمت‌های پرداخت‌شده در معاملات سابق در خصوص این ملک نیز تکرار

1. See: L. Orgel, Valuation Under the Law of Eminent Domain § 14 (2d ed.1953)

2. balance between the public's need and the claimant's loss

۳. نک: پرونده شکایت ایالات متحده علیه شرکت کشتیرانی تورنتو، همیلتون و بافالو (۱۹۴۹)؛ همچنین شکایت ایالات متحده از جانب شرکت تی وی ای علیه پاولسون (۱۹۴۳).

۴. نک: شکایت ایالات متحده علیه کورس؛ ایالات متحده علیه شرکت کشتیرانی تورنتو، همیلتون و بافالو؛

ایالات متحده علیه میلر.

خواهد شد یا خیر؟^۱ برای مثال، این حالت می‌تواند در خصوص تأسیسات عمومی نظیر جاده‌ها یا شبکه‌های فاضلاب صدق کند، اما ملک متعلق به خواننده مشمول این مقوله نمی‌شود. بازاری نه‌چندان فعال برای کمپ‌ها وجود داشت. بررسی کارشناسی دولت، از فروش حداقل یازده ملک با شرایط مشابه در مناطق همجوار حکایت دارد و پیش‌بینی می‌شد که کمپ متعلق به خواننده می‌توانست ظرف شش ماه تا یک سال بعد از عرضه به فروش برسد. درحقیقت، کارشناس منتخب خواننده اعلام کرد که توانسته بهای بازاری کمپ در زمان تملک را ارزیابی نماید. دادگاه استیناف به‌طور ضمنی اذعان نمود که ارزش بازاری ملک با کاربری غیرانتفاعی معمولاً قابل محاسبه است، چون کاربرد ضابطه «بازار آماده» توسط دادگاه، محاسبه ارزش عادلانه بازار را ممکن می‌سازد لذا بدیهی است که ارزش بازاری ملک خواننده به‌سهولت قابل تقویم بوده است. تنها مسئله مجهول این است که: آیا چنین معیاری از اصل جبران عادلانه عدول خواهد کرد یا خیر؟ و یا می‌تواند همه خسارات مالک را به‌نحو حقیقی و عادلانه جبران نماید؟

خواننده مدعی شد ارزش ملک در استمرار فعالیت فعلی آن است و پرداخت ارزش بازاری به‌هیچ‌وجه عادلانه نخواهد بود چون تأسیسات فعلی در هنگام ساخت، از معافیت مالیاتی برخوردار بوده که در حال حاضر فارغ از چنین معافیتی است و احداث مجدد همان تأسیسات، هزینه به‌مراتب بیشتری را به وی تحمیل می‌کند و درواقع پرداخت ارزش بازاری ملک، امکان ادامه فعالیت کمپ در محل جدید را غیرممکن می‌سازد. بنابراین، چنین استدراکی ضرر و زیان خواننده را جبران نخواهد کرد و در مقابل غرامات وی کافی نخواهد بود.

به‌طور معمول ملکی که برای استفاده انحصاری مالک طراحی و ساخته شده است ارزش بازاری آن به‌گونه‌ای نیست که تمامی غرامات مالک را جبران نماید و اعاده وضع سابق را برای وی میسر کند؛ برای نمونه، چنین وضعیتی اغلب زمانی رخ می‌دهد که یک خانه قدیمی و فرسوده مطابق علایق شخصی مالک به‌طور منحصربه‌فرد ساخته شده باشد. یا در مواردی که ملکی مانند کمپ خواننده، در زمان احداث از اجرای برخی مقررات که در حال حاضر لازم‌الاجرا هستند معاف

۱. نک: شکایت ایالات متحده علیه شرکت کشتیرانی تورنتو، همپلتون و بافالو و ایالات متحده علیه میلر).

بوده است. همچنین دادگاه قبلاً تعیین کرده است که ارزش‌های غیرقابل انتقال ناشی از نیاز منحصر به فرد مالک به ملک قابل جبران نیست و این خودداری از جبران کل غرامت، اصلاحیه پنجم را نقض نمی‌کند.

ما نمی‌توانیم تشخیص دهیم چرا در اینجا باید یک نتیجه متفاوت حاصل گردد. اینکه خواننده یک سازمان غیرانتفاعی است ممکن است مبنایی برای تمایز آن از شرکت‌های تجاری قرار گیرد، چون استفاده‌هایی که ملک تجاری دارد اغلب می‌تواند بر حسب درآمدهای حاصله سرمایه‌گذاری شده ارزش‌گذاری شود، اما هیچ دلیلی وجود ندارد که با خواننده در مقایسه با دیگر مالکین خانه‌های خصوصی و نیز مالکین املاک غیرانتفاعی به‌نحو متفاوتی رفتار شود؛ نه درآمد حاصل از اموال خود را دریافت می‌نماید و نه آن را برای اهداف سرمایه‌گذاری پس‌انداز می‌کند. اگر بند جبران عادلانه، به دولت اجازه دهد که به سازمان‌های غیرانتفاعی یارانه پرداخت شود، پیشنهادی که به نظر ما غیرقابل قبول است، وضعیت غیرانتفاعی خواننده، ما را ملزم نمی‌کند تا سنج‌های غیر از معیار ارزش منصفانه بازار را انتخاب نماییم.

موضوع دیگر و غیرمرتبط در این باره آن است که آیا کمپ‌های متعلق به خواننده منطقیاً برای رفاه عمومی ضروری بودند یا خیر؟ در تصرف ملک متعلق به مؤسسات عمومی، دادگاه‌های تالی استاندارد ضرورت منطقی را اعمال کرده‌اند تا مشخص کنند آیا آن مؤسسه تعهد دارد تا خدمات مورد نظر مداومت و استمرار یابد؟^۱ در فرآیند جبران عادلانه در مقابل تملک عمومی تفاوتی ندارد که این الزام بر حسب قانون اجباری باشد یا از یک ضرورت منطقی ناشی شود؛ در موارد فوق دادگاه استدلال نموده که «با تحقق شرط ضرورت منطقی استمرار فعالیت تنها رأی به پرداخت هزینه ایجاد تأسیسات جایگزین می‌تواند جبران عادلانه تلقی گردد».

اعتبار مبنای این استدلال در خصوص مؤسسات عمومی هرچه باشد در پرونده جاری کمکی نخواهد کرد چون صرف‌نظر از ارزش اجتماعی فعالیت کمپ، خواننده هیچ الزام قانونی به استمرار فعالیت آن یا ایجاد تأسیسات جایگزین، ندارد و وی (خواننده) به‌عنوان یک سازمان خصوصی، آزاد است تا منابع خود را در خدمت

۱. نک: پرونده شکایت ایالات متحده علیه اداره خیابان‌ها، کوچه‌ها و گذرگاه‌های عمومی در استوتزویل

(۱۹۷۶)، شکایت ایالات متحده علیه ملک معینی در بخش منهتن (۱۹۶۸).

اهداف سازمانی خود تخصیص دهد که ممکن است مطابق با نیازهای جامعه باشد یا نباشد. صدور رأی به پرداخت هزینه تأسیسات جایگزین بر پایه این نظریه که خواننده به فعالیت کمپ جهت تأمین یک منفعت عمومی ادامه دهد در واقع پرداخت مال بادآورده‌ای به وی تلقی می‌شود که شاید هرگز صرف ایجاد تأسیسات جایگزین نشود یا پس از مدتی تأسیسات مذکور فروخته شده یا به یک فعالیت انتفاعی تغییر کاربری دهد.

سرانجام اینکه، انتفاع اجتماع از استمرار فعالیت کمپ تضمینی نمی‌دهد تا غرامتی متفاوت از دیگر مالکین خصوصی به خواننده پرداخت گردد. توقف فعالیت کمپ ممکن است باعث از دست رفتن منفعت آن برای بخشی از جامعه گردد اما نمی‌توان استدلال دادگاه تجدیدنظر را پذیرفت مبنی بر آنکه این زیان مربوط به یک نهاد خصوصی باشد. دادگاه یادآور شد: «اما کسانی که علاقه‌مند به ادامه وجود امکانات هستند طبق گفته شورای عمومی، عموم مردم‌اند».

با این حال، اصل راهنمای جبران عادلانه این است که به مالک ملک تصرفی «باید بابت کل خسارت وارد شده غرامت پرداخت شود، اما استحقاق بیشتر از آن را ندارد»^۱. خواننده، ملک خود را به وکالت از عموم در اختیار نداشته است؛ بنابراین، استحقاق آن را ندارد که بابت ضرر و زیان وارده به عموم جامعه غرامت بگیرد. همچنین بسیاری از مالکین ملک‌شان را به‌نحوی استفاده می‌کنند که نفعی به جامعه برسد، لذا هیچ منطق درستی وجود ندارد که بتوان این امر را تنها عامل در جبران عادلانه سلب مالکیت ملک متعلق به سازمان‌های غیرانتفاعی در نظر گرفت. وابسته نمودن معیار جبران عادلانه به تحلیل ذهنی هیئت‌منصفه از این موضوع که آیا استفاده خاصی «به نفع» جامعه بوده است، با تلاش‌های دادگاه برای توسعه استانداردهای ارزیابی عینی و ملموس در تعارض قرار می‌گیرد.

در مجموع می‌توان گفت در پرونده جاری، شرایطی که مستلزم تعلیق مقررات عادی برای تعیین غرامت عادلانه باشد، وجود ندارد. خواننده مانند دیگر مالکین خصوصی استحقاق دریافت غرامات برای ارزش‌های غیرقابل انتقال ناشی از

۱. نک: پرونده اولسون علیه ایالات متحده.

نیاز شخصی او به ملک را ندارد. صرفاً زمانی که چنین رأیی از اصل جبران غرامت فاصله می‌گیرد ضرورت یک معیار ارزشیابی کارآمد توجیه می‌گردد. پرداخت ارزش عادلانه بازار به خواننده بابت سلب مالکیت وی از ملکش «با اصول بنیادین برابری و انصاف سازگار است»^۱.

بدین ترتیب حکم دادگاه استیناف بازگردانده شد بی‌آنکه قاضی پاول در رسیدگی یا تصمیم‌گیری در این پرونده مشارکت داشته باشد.

طبق اصلاحیه پنجم قانون اساسی در قسمت مربوط، «هیچ ملک خصوصی‌ای نباید بدون جبران عادلانه خسارت جهت استفاده عمومی تملک گردد»^۲.

این دادگاه تناسب جبران هزینه‌های ایجاد تأسیسات جایگزین را برای مالکین عمومی ملک تملک‌شده را تصویب نکرده است. هر چند دادگاه استیناف در پرونده شکایت «براون علیه ایالات متحده (۱۹۲۳)» بیان داشت که آن پرونده «که در آن معیار هزینه تأسیسات جایگزین برای محاسبه غرامات عادلانه ابداع شد» صرفاً در خصوص حدود اختیار دولت در تملک یک‌طرفه اراضی خصوصی اظهار نظر کرده است و نه تعیین معیار ارزیابی غرامت طبق اصلاحیه پنجم، لذا در پرتو برداشت ما از پرونده مذکور، در خصوص معیار مناسب جبران عادلانه برای ملک با مالکیت دولتی هیچ نظری بیان نمی‌کنیم.

با این حال، دادگاه استیناف درصدد برآمد تا ضابطه بازار آماده را شفاف سازد با این عقیده که «صرف‌نظر از اینکه آیا شورای کلیسای لوتری پنسیلوانیای جنوب شرقی می‌توانست کمپها را بفروشد یا خیر و گذشته از اینکه کمپها ارزش عادلانه بازار داشتند یا خیر، این شرط... در صورتی تحقق می‌یابد که شورای کلیسا نمی‌توانسته تأسیسات کمپها را در بازار به قیمتی تقریباً معادل با ارزش عادلانه بازاری آنها جایگزین کند»^۳.

۱. نک: شکایت ایالات متحده علیه فولر (۱۹۷۳) طبق تبصره جبران عادلانه.

۲. نک: ایالات متحده علیه ملک معینی در ناحیه منهتن (۱۹۶۸)؛ ایالات متحده علیه هیئت آموزش مینرال کانتی (۱۹۵۸)؛ واشینگتن علیه ایالات متحده (۱۹۵۴)؛ فورت ورث علیه ایالات متحده (۱۹۵۱).

۳. نک: پرونده‌های شکایات شرکت دریانوردی مونونگالا علیه ایالات متحده (۱۸۹۳)؛ ایالات متحده علیه میلر (۱۹۴۳)؛ ایالات متحده علیه شرکت برق و نیروی ویرجینیا (۱۹۶۱)؛ ایالات متحده علیه رینولدز (۱۹۷۰)؛ شرکت بالبر و انبارداری کشاورزان آلموتا علیه ایالات متحده (۱۹۷۳).

استاندارد دقیق در خصوص ارقام آماده فروش ارزش تجاری آنهاست، چون ارزش چنین کالایی معمولاً آن چیزی است که کالا می‌تواند در بازار فرمان بدهد.^۱ مطمئناً چالش دیگر در این پرونده‌ها آن بود که آیا ارزش بازاری تعیین شده مازاد بر غرامت لازم برای پرداخت به مالکین ملک متصرفی است یا خیر؟ اما «این اصل - همان‌طور که در نظریه ارزش تجاری کالاها مطرح شد - باید در هر دو جهت عمل کند». در دادرسی‌های ارزیابی موضوع، تجدیدنظرخواهی بدون خدشه به رأی پرونده رد شد. (بلانشت علیه اتحادیه راه آهن ۱۹۷۷).

تشخیص هیئت‌منصفه مبنی بر اینکه کمپ‌ها دارای ارزش بازاری معادل ۷۴۰/۰۰۰ دلار هستند این مسئله را حل نمی‌کند که آیا به‌واقع ارزش قابل اطمینان است یا خیر؟ پاسخ این سؤال منوط به این پرسش است که در پرونده می‌توان به شواهد قابل قبولی در تأیید استدلال هیئت‌منصفه در خصوص مناسب بودن بهای عادلانه بازار دست یافت؟ چنین پرسشی در دادگاه استیناف نیز مطرح می‌شود تا کفایت شواهد ارائه‌شده به هیئت‌منصفه در تأیید نظریه ارزش بازاری را ارزیابی نماید. و در مورد اخیر، مسئله این خواهد بود که آیا شواهد ارائه‌شده به هیئت‌منصفه فی‌الواقع به‌نحوی بوده است که منطقیاً به این نظر منتهی گردد؟

قاضی وایت به‌عنوان موافق اظهار داشت: «دادگاه، این ادعا را رد می‌کند که معیار غرامت در مورد کمپ‌های متعلق به یک شرکت خصوصی غیرانتقاعی، قیمت تأسیسات معوض باشد نه ارزش عادلانه بازار ملک متصرفی. و من کاملاً با آن هم‌داستانم. دکترین تأسیسات معوض نه‌تنها به ارزش عادلانه بازار مربوط نمی‌شود و نیز به این امر که ارزش عادلانه به‌راحتی قابل ارزیابی است یا خیر وابسته نیست، بلکه مستلزم آن است که بدون نیاز به جبران اضافی بیش از ارزش بازار، مالک امکان جایگزینی املاک تصرف‌شده را داشته باشد. این اصل در مواردی اعمال می‌شود که تأسیسات عمومی تصرف شده باشد مبنی بر این فرض اساسی که مالک ملک متصرفی تحت نوعی الزام است تا به ارائه خدماتی که در ملک تملیکی ارائه می‌شده ادامه دهد، اما آنچه در پرده ابهام است اینکه: جایگزین نمودن تأسیسات متصرفی

۱. نک: پرونده ایالات متحده علیه شرکت کشتیرانی تورنتو، همیلتون و بافالو (۱۹۴۹).

با پرداخت غرامتی بیشتر از ارزش بازار چگونه توجیه می‌گردد؟ بدیهی است جایگزین کردن تأسیسات قدیمی با جدید بیش از پرداخت بهای تأسیسات قدیمی هزینه‌ای دربر خواهد داشت، اما تأسیسات جدید فی‌نفسه ارزشمندتر و با عمر طولانی‌تری خواهد بود. این مطلب در خصوص تملیک هر تأسیساتی صدق می‌کند، خواه تعهدی برای استمرار فعالیت آن وجود داشته باشد، خواه نباشد و اینکه ماده، جبران عادلانه کمک‌هزینه‌هایی را برای پروژه‌های خصوصی یا عمومی تضمین می‌نماید برخاسته از ناآگاهی من بوده است. بدین نحو، اگر مقررات سخت‌گیرانه‌تر ساختمان‌سازی یا سایر مقررات، هزینه جایگزینی را بالا ببرد، منطقی است که فرض کنیم موافقت خودبه‌خود، مالک را از مزایای خاص برخوردار خواهد نمود. به این ترتیب لازم نیست تملک توسط متصرف تأمین مالی شود. ممکن است الزام مالک ملک متصرفی مستمر و مداوم خدمات عمومی ارائه‌شده، به کاهش ارزش سرمایه وی بیانجامد درحالی‌که مالک می‌توانست با استفاده از وجه دریافت‌شده به‌عنوان ارزش بازاری سرمایه‌گذاری‌هایی انجام دهد که به‌مراتب سود خالص بیشتری برای وی نسبت به حالت پرداخت هزینه تأسیسات جایگزین به ارمغان بیاورد، اما قانون جاری که این الزام را تحمیل می‌کند، متضمن یک قضاوت سیاسی است که پروژه‌های جایگزین نباید در اختیار مالک ملک متصرفی قرار گیرند، چه قادر به بهره‌مندی منفعت بیشتری از آنها باشند و چه نباشند، ولو به‌واسطه اعمال محدودیت‌های قانونی نسبت به انتخاب‌های مالک ملک متصرفی زیان‌تصادفی به وی تحمیل شود. اینکه تصور شود چنین ضرر و زیانی با غرامات مازاد دریافت‌شده جهت تأسیسات معوض برابری خواهد کرد، صرفاً یک حدس و گمان است. بر این باورم که پرداخت غرامت بیشتر به مالک ملک متصرفی که تحت الزام قانونی قرار دارد، چیزی بیش از یک پاداش ویژه نیست که در ازای استفاده‌های انحصاری در ملک توسط مالک ملک متصرفی صورت گرفته یا به‌دلیل ارزش‌های انحصاری که ملک داراست، غرامتی مازاد بر ارزش بازاری به وی پرداخت می‌شود؛ لذا من با دادگاه هم‌عقیده‌ام در مواردی که مالک ملک تصرف‌شده یک نهاد خصوصی باشد، تبصره جبران عادلانه مستلزم پرداخت قیمت تأسیسات معوض نخواهد بود حتی

اگر بتوان گفت چنین مالکی به لحاظی متعهد است که ملک را جایگزین کند یا اینکه ضمانتی وجود دارد تا جامعه در استمرار فعالیت سهمی در استفاده از آن داشته باشد. و نیز در این مورد، فراوان تردید دارم که حتی در صورت سلب مالکیت از ملک عمومی تبصره جبران عادلانه باید به شیوه دیگری تفسیر و اجرا شود، فارغ از اینکه فعالیت فعلی ملک باید در جای دیگر استمرار یابد یا خیر؟ اما آن مسئله‌ای نیست که اکنون به دادگاه ارجاع شده باشد؛ بنابراین به‌طور ویژه برای روز دیگر کنار نهاده می‌شود»^۱

از معیار بهای تأسیسات جایگزین که در این پرونده توسط دادگاه استیناف پیشنهاد شد چنین برمی‌آید که به‌جای هزینه‌های جایگزینی، پرداخت هزینه‌های بازسازی را مدنظر دارد. همان‌طور که در پرونده ایالات متحده علیه ملک معینی در ناحیه «منهتن» اشاره شده است دادگاه‌های اعمال‌کننده معیار تأسیسات معوض، در این خصوص که کاهش بهاء باید از قیمت تأسیسات جدید کسر گردد یا خیر، مواضع مختلفی در پیش گرفتند.

دادگاه اعلام می‌کند که خوانده «تحت هیچ الزام قانونی یا عملی نیست تا کمپ‌ها را جایگزین کند...». اگرچه خوانده که مشمول قانون ۱۹۷۲ شرکت‌های غیرانتفاعی پنسیلوانیاست، ظاهراً به‌طور قانونی مجبور نیست تا کمپ‌های خود را جایگزین نماید اما دیگر بنگاه‌های خصوصی غیرانتفاعی ممکن است به‌دلیل تصریح در اساسنامه داخلی خود در قبال اموالی که به‌صورت هدیه دریافت نموده‌اند یا تحت قوانین ایالتی به‌منظور استمرار تأمین مالی تأسیسات یا وظایف خاص خود تحت این الزام قرار گیرند. درواقع، سازمان‌های خصوصی با کارکرد انتفاعی ممکن است تحت قرارداد یا اجبار قانونی دیگری باشند تا تأسیسات متصرفی را جایگزین کنند.

به‌منظور تصمیم‌گیری در این مورد که آیا اجبار به جایگزین کردن، مستلزم رأی به تصرف به قیمتی بیشتر از ارزش بازار است یا خیر، ظاهراً با این امر که فواید مالکیتی از آن چه کسی خواهد بود نامرتب است، خواه این مؤسسات «عمومی»

1. National Conference of Commissioners on Uniform State Laws, Uniform Eminent Domain Code, § 1004(b).

باشند خواه «خصوصی». البته به فرض صحیح و مناسب بودن این تفسیر درباره بند جبران عادلانه، کنگره می‌تواند قانونی در مورد تملک عمومی اراضی خصوصی تصویب کند که معیار تأسیسات جایگزین را انتخاب نماید.