

فصلنامه علمی- پژوهشی علوم اجتماعی، دوره ۱۱، ویژه‌نامه پیشگیری از جرم و حقوق، زمستان ۱۳۹۶

تاریخ دریافت: ۱۳۹۶/۱۰/۱۲ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۶/۱۲/۰۳

صص ۵۰۳ - ۵۳۰

اداره اراضی سلب مالکیت شده

نصیر مشایخ گندس کلایی^۱، دکتر محمد راسخ^۲*

۱- دانش آموخته دوره دکترای تخصصی حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، واحد علوم تحقیقات دانشگاه

آزاد اسلامی، تهران، ایران

۲- استاد دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران

چکیده

اموالی که مورد سلب مالکیت از طرف دولت و یا نهادهای عمومی قرار می‌گیرند، نیاز به حفظ، نگهداری، اداره و بهره‌برداری دارند؛ با این اوصاف در کلیه جوامع، نهادهایی بدین منظور پیش‌بینی نموده‌اند و قوانین مختلف بر حسب مورد به مصادیق سلب مالکیت پرداخته و نهادهای اداره‌کننده‌ای برای آن‌ها تأسیس نموده است. اینگونه نهادها یکی از شاخصه‌های مهم و اصلی در خصوص این موضوع محسوب می‌گردند و هرچه قدر اختیارات و وظایف مقامات و سازمان‌های تعیین شده به طور شفاف و دقیق در قوانین و مقررات مشخص باشد حفاظت و احترام به اموال عمومی بیشتر تضمین و رعایت می‌گردد؛ به هر تقدیر، حفظ، نگهداری، اداره، بهره‌برداری و بر حسب مورد فروش این اموال نیاز به وجود نهادهایی دارد و کار ویژه چنین نهادهایی ضروری و پر اهمیت است چرا که بدون وجود آن‌ها متعاقباً، شاهد تلف، تخریب، سوءاستفاده و از بین رفتن اموال سلب مالکیت شده خواهیم بود. و بدین ترتیب نهادهای اداره‌کننده به یکی از مهمترین ارکان در این خصوص بدل می‌گردد که تأثیرات آن را در ابعاد مختلف باید ملحوظ نظر داشت. شایان ذکر است در این بخش صرفاً اداره آن اموالی که آثار سلب مالکیت از آن‌ها به طور مستمر به حال نیز تسری نموده بررسی شده است و بر این اساس

* نویسنده مسئول m-rasekh@sbu.ac.ir

نهادهایی که در حال حاضر به عنوان نهاد اداره کننده فعالیت می‌کنند مورد بحث قرار گرفته‌اند؛ از سوی دیگر در این پژوهش تکیه اصلی بحث نگارندگان بر مسئله اراضی و املاک می‌باشد؛ فلذا در ای مقاله به نهادهای اداره کننده از منظر اراضی و املاک خواهیم پرداخت.

واژگان کلیدی: سلب مالکیت، اراضی، نهادهای اداره کننده، مالکیت خصوصی.

مقدمه

مالکیت از جمله مهمترین حقوقی است که مورد حمایت اسناد بین‌المللی و قوانین اساسی و عادی کشورها قرار گرفته است. صرف نظر از برخی از دیدگاه‌ها و نظریات حاکمی که در پاره‌ای از کشورها مالکیت خصوصی را به رسمیت نشناخته و اعتبار نمی‌دهد، یکی از دغدغه‌های اصلی دولت‌ها و چگونگی تثبیت مالکیت افراد بر اراضی و اموال غیر منقول و نحوه حمایت از آن‌ها بطرق مختلف مدنی و کیفری بوده است. بنابراین لزوم احترام به مالکیت یکی از اصول اولیه حقوقی می‌باشد. نقض حقوق مالکانه اشخاص مستلزم اعمال ضمانت اجرای مدنی نظیر الزام به جبران خسارت و در برخی از موارد ضمانت اجرای کیفری مانند حبس است.

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز مالکیت مشروع مورد حمایت قرار گرفته شده است و حمایت از این نوع مالکیت از حقوق شهروند محسوب می‌شود. در این میان مالکیت اموال غیر منقول به عنوان اموالی که تکثیر ناپذیر و محدود هستند و همواره موضوع دیدگاه‌های گوناگون فلسفی و حکومتی بوده است. و به همین دلیل بیشتر مورد توجه و البته تعرض دولت و یا سایر اشخاص می‌باشد. اما در بسیاری از موارد دولت و نهادهای عمومی به دلایل متفاوتی اقدام به سلب مالکیت خصوصی از اموال نموده است. این اقدام اگرچه مغایر لزوم اصل حمایت از مالکیت خصوصی است همواره توسط دولت‌ها توجیه شده است. مسئله اینست که با وجود این همه تأکید و پیش‌بینی سازوکارهای مختلف جهت حمایت از مالکیت خصوصی آیا این حق ممتاز توسط دولت قابل سلب است و یا خیر. و چنانچه دولت چنین حقی را دارا است، این حق بر پایه‌های چه اصول و موازینی بنا شده است؟ و اداره اراضی سلب مالکیت شده به عهده چه شخصی یا اشخاصی است؟

۱. نهادهای دولتی

بخش عمده مراجع صلاحیتدار برای سلب مالکیت از اراضی خصوصی، دولت و ارگان‌های دولتی هستند که در برخی موارد به عنوان نهادهای اداره کننده این قسم از اراضی نیز محسوب می‌شوند و در

بعضی موارد دیگر نیز پس از سلب مالکیت در اختیار نهاد دولتی صالح اداره کننده که در قوانین پیش-بینی می‌گردد قرار داده می‌شوند.

۱-۱. سازمان جمع‌آوری و فروش اموال تملیکی

برای شروع بحث مورد نظر در خصوص سازمان جمع‌آوری و فروش اموال تملیکی نخست لازم است به موادی چند از این قانون اشاره‌ای داشته باشیم:

مطابق ماده یک قانون تأسیس سازمان جمع‌آوری و فروش اموال تملیکی و اساسنامه آن مصوب ۱۳۷۰/۱۰/۲۴: به منظور جمع‌آوری و نگهداری، اداره و فروش کالاهای متروکه دولتی و غیر دولتی و ضبطی و قاچاق قطعیت یافته و کالاهای قاچاق بلاصاحب و صاحب متواری و همچنین اموال منقول و غیر منقول (املاک و مستغلات) و حقوق مالی که بر اثر احکام و قرارهای قطعی مراجع ذیصلاح قضایی و یا تصمیمات مراجع صلاحیت‌دار اداری و صنفی به انحاء مختلف از قبیل ضبط، مصادره، استرداد، تملیک، جریمه و تعزیر مالی، صلح، هبه، و نیز سایر اموالی که در اجرای اصل چهل و نهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و سایر قوانین تملک و یا تصرف دولت درآمده و یا درمی‌آید سازمان جمع‌آوری و فروش اموال تملیکی که در این قانون سازمان نامیده می‌شود به صورت شرکت دولتی تشکیل و طبق این قانون و آیین‌نامه‌های آن و مقررات مربوط به شرکت‌های دولتی اداره می‌شود. در ادامه ماده ۲ این قانون مرقوم می‌دارد: کلیه اموال و حقوق مالی که تحت توقیف یا سرپرستی و یا مدیریت دولتی درآمده و یا به هر نحو به تصرف دولت درمی‌آید طبق این قانون در اختیار سازمان قرار می‌گیرد تا در جمع‌آوری و نگهداری و اداره آن اقدام نماید و فروش این قبیل اموال منوط به حکم قضایی یا قانون است. در ماده ۳ این قانون آمده است: اموال مجهول‌المالک، بلاصاحب (به استثناء اموال قاچاق بلاصاحب و صاحب متواری)، ارث بلاوارث و اموالی که از باب تخمیس، خروج از ذمه و اجرای اصل چهل و نهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و دیگر قوانین در اختیار ولی فقیه (حاکم) است با اذن کلی ایشان در اختیار سازمان قرار می‌گیرد تا به طور جداگانه حسب دستور معظم‌له در جهت نگهداری، اداره و فروش آن‌ها اقدام نماید. پرداخت هر نوع وجهی از محل عواید حاصل از فروش و نیز هرگونه تصرف در این اموال موقوف به اذن ولی فقیه یا نماینده خاص ایشان در تصرف این اموال خواهد بود.

در خصوص این ماده شایان ذکر است که رییس قوه قضاییه (صادق آملی لاریجانی) طی بخشنامه-ای (مورخ ۱۳۹۲/۳/۲۷ به شماره ۱۰۰ / ۱۵۶۵۸ / ۹۰۰۰) به مراجع قضایی سراسر کشور اعلام کرد که

ستاد اجرایی فرمان امام (ره) تنها نهاد مآذون در مورد اموال مربوط به ولی فقیه است. در ادامه فصل حاضر، راجع به این ستاد و وظایف آن سخن خواهیم گفت و در اینجا به متن این بخشنامه می‌پردازیم: متن بخشنامه به شرح زیر است:

با توجه به حکم مورخ ۶۸/۲/۶ حضرت امام (ره) و حکم مورخ ۱۳۶۸/۶/۱۶ مقام معظم رهبری و سایر احکام معظم له راجع به اموال در اختیار ولی فقیه، بدینوسیله مراتب ذیل جهت اقدام مقتضی به دادگاه‌ها و دادسراها اعلام می‌گردد:

۱- نظر به اینکه تاکنون اذنی از سوی مقام معظم رهبری مدظله العالی برای سازمان جمع‌آوری و فروش اموال تملیکی مذکور در ماده ۳ قانون تاسیس سازمان جمع‌آوری و فروش اموال تملیکی و اساسنامه آن مصوب ۱۳۷۰ داده نشده است، ستاد اجرایی فرمان امام (ره) به عنوان تنها نهاد مآذون در مورد اموال مربوط به ولی فقیه می‌باشد.

۲- اموال در اختیار ولی فقیه عبارتند از اموال مجهول‌المالک، بلاصاحب، ارث بلاوارث، کالاهای قاچاق بلاصاحب و صاحب متواری و اموال رسوب شده در مناطق آزاد و ویژه اقتصادی، اموال اعراضی، رها شده، اموال و املاک غائبین مفقودالاثار، اموالی که بابت تخمیس و خروج از ذمه و اجرای اصل ۴۹ قانون اساسی و دیگر قوانین در اختیار ولی فقیه است.

۳- دادگاه‌ها مکلفند در مورد اموال به جای مانده از محکومین پرونده‌های موضوع اصل ۴۹ قانون اساسی که حکم آن به نفع سایر نهادها صادر شده و لکن تاکنون نسبت به شناسایی، اعمال سرپرستی و تملک آن اقدام ننموده‌اند، رسیدگی و نسبت به صدور حکم تکمیلی به نفع ستاد اجرایی فرمان امام (ره) اقدام نمایند. نظارت بر حسن اجرای این بخشنامه بر عهده روسای کل دادگستری استان‌ها می‌باشد. (روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۹۲)

طبق آنچه در قانون تاسیس سازمان جمع‌آوری و فروش اموال تملیکی آمده است، سازمان دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی بوده و وابسته به وزارت امور اقتصادی و دارایی می‌باشد. (ماده ۴).

سازمان مکلف است وجوه حاصل از فروش اموال موضوع ماده (۱) این قانون را پس از احتساب ۱۰٪ در مورد اموال منقول و ۵٪ در مورد اموال غیر منقول بابت کارمزد فروش، حسب مورد به حساب‌های درآمد عمومی کشور واریز نماید، ۱۰٪ و ۵٪ مذکور به حساب تمرکز درآمد سازمان در خزانه منظور خواهد شد. (ماده ۹)

سازمان جمع‌آوری و فروش اموال تملیکی وظیفه تعیین تکلیف اموالی را که به انحای مختلف به تملک دولت در آمده که در بخش اموال منقول، کالاهای قاچاق، متروکه^۱ و ضبطی و در بخش اموال غیرمنقول اموال وثیقه‌ای و قضایی هستند را به عهده دارد و این اموال را در فرایند مزایده و با اخذ حکم از مراجع قضایی و ذی‌صلاح تعیین تکلیف می‌کند. البته وظایف سازمان تنها محدود به فروش اجناس قاچاق و اموال غیرمنقول نیست بلکه در زمینه‌های گوناگون مالی نیز می‌تواند نقش آفرین باشد.

سازمان اموال تملیکی، کالاهای غیراستاندارد و غیربهداشتی که عموماً به صورت قاچاق وارد کشور می‌شود و توسط نیروی انتظامی کشف و جهت تعیین تکلیف به این سازمان تحویل می‌شود را با رعایت ضوابط و اصول بهداشتی و زیست‌محیطی منهدم می‌کند. طبیعتاً نهادهای مربوطه کالاهای غیرقانونی و قاچاق را ضبط می‌کنند و در اختیار سازمان قرار می‌دهند. (سازمان جمع‌آوری و فروش اموال تملیکی، ۱۳۹۲: ۱۹)

اموال غیرمنقول که در اختیار سازمان اموال تملیکی قرار می‌گیرد پس از طی مراحل قضایی و دادگاه و یا امولی که از طریق مصادره به تملک دولت درمی‌آید توسط سازمان اموال تملیکی به فروش می‌رسد. در خصوص اموال وثیقه‌ای باید گفت، موضوع ضبط وثیقه به انضمام دستور دادستان (مطابق ماده ۲۳۰ قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲) دایر بر ضبط وثیقه باید به سازمان جمع‌آوری و فروش اموال تملیکی (ماده ۱ و ۲ قانون تأسیس سازمان جمع‌آوری و فروش اموال تملیکی) - که دارای نمایندگی در مراکز استان‌ها می‌باشد- ارسال شود تا برابر مواد قانون یاد شده نسبت به انتقال سند به نام دولت و فروش از طریق مزایده و تحصیل مبلغ اقدام گردد. البته راهکاری نیز توسط سازمان جمع‌آوری و فروش اموال تملیکی در این خصوص ارائه شده است؛ بدین نحو که مورد وثیقه طی اقساط چندین ماهه به خود وثیقه‌گذار واگذار شود تا موجبات تضرر بیش از حد وی فراهم نگردد. چنانچه قرار بر این باشد که طبق ضوابط این قانون، مورد وثیقه ضبط نشود، باز هم باید به مواد ۱۳۷ تا ۱۴۵ قانون اجرای احکام مدنی در خصوص فروش اموال غیرمنقول مراجعه گردد.

در مقام اجرای مفاد قانون آیین دادرسی کیفری در خصوص ضبط وثیقه به نفع دولت، اگر متهمی که وثیقه داده، در موقعی که حضور او لازم بوده بدون عذر مجوه حاضر نشود به دستور دادستان وثیقه

۱. منظور از کالای متروکه این است که گاهی شرکت‌های تجاری تولیدی و یا بازرگانان، کالاهایی را وارد کشور می‌کنند ولی به دلایل مختلف نمی‌توانند آن کالا را ترخیص کنند. این کالا در انبار گمرک می‌ماند و بعد از گذشت حدود ۴ ماه به کالای متروکه تبدیل می‌شود. یعنی اگر ظرف زمان مشخصی، وارد کننده نتواند کالای خود را ترخیص کند، کالا متروکه می‌شود و به انبار سازمان می‌آید و بعد از آن فرآیند فروش کالای متروکه آغاز می‌شود تا در نهایت به فروش برسد.

ضبط می‌شود. همچنین در صورت اباح واقعی اختاریه به وثیقه‌گذار و عدم تسلیم متهم ظرف مهلت قانونی از ناحیه او، وثیقه ضبط خواهد شد که پس از فروش مال مورد وثیقه، به میزان تأمین مأخوذه از وجه حاصل، ضرر و زیان مدعی خصوصی را پرداخت و زاید بر آن را به نفع دولت ضبط نماید.

در بادی امر ممکن است به ظاهر میان وظایف تعریف شده بین سازمان اموال تملیکی و ستاد اجرایی فرمان امام که در قسمت بعدی در خصوص آن توضیح خواهیم داد، تشابه دیده می‌شود. ولی با اندکی تأمل مسأله تشابه حل می‌گردد؛ در حقیقت میان این دو سازمان از نظر ماهیتی تفاوت وجود دارد. بعضی از اموال مثل اموال مجهول المالک و بلاصاحب و بدون وارث و یا اموالی که بابت خمس باید پرداخت شود و یا اموالی که مطابق اصل ۴۹ قانون اساسی مصادره می‌شود. از نظر شرعی در اختیار ولی فقیه است، و ستاد اجرایی متولی اداره این اموال است بنابراین متولی اموال در اختیار ولی فقیه ستاد اجرایی است. در بخشنامه رئیس قوه قضائیه فوق‌الاشعار این نکته ذکر شده است. لیکن بقیه اموال که در بالا ذکر شد (من جمله، در بخش اموال منقول، کالاهای قاچاق، متروکه و ضبطی و در بخش اموال غیرمنقول اموال وثیقه‌ای و قضایی) همه به سازمان جمع‌آوری و فروش اموال تملیکی منتقل می‌شود و براساس مقررات اقدام لازم درمورد این کالاها، صورت می‌گیرد.

موضوع بحث ما در اینجا مربوط به اراضی و املاک و به طور کلی اموال غیرمنقول است؛ لذا صلاحیت سازمان در بخش اموال غیرمنقول مربوط به اموال وثیقه‌ای و قضایی می‌باشد. اموال موضوع قراردادهای تأمین پس از قطعیت دستور دادستان مبنی بر ضبط به نفع دولت باید در اختیار سازمان جمع‌آوری و فروش اموال تملیکی قرار گیرد.

شایان ذکر است هرچند در قانون تأسیس سازمان جمع‌آوری و فروش اموال تملیکی، نگهداری، اداره و فروش اموال توقیفی جزء وظایف سازمان مذکور برشمرده شده است، اما متأسفانه در عمل موضوع اداره اموال چندان مورد توجه قرار نگرفته و به فراموشی سپرده شده است و فعالیت سازمان جمع‌آوری و فروش اموال تملیکی عمدتاً ناظر بر فروش اموال است. (دلیر، ۱۳۹۰: ۲۲۹)

۱-۲. نهاد دولتی مربوطه در تملک قهر

سلب مالکیت خصوصی از افراد تحت عنوان طرح‌های عمرانی و منفعت عام با مجری طرح و ارائه‌دهنده منفعت عام است. طبیعی است هیچ شخصی حقیقی و حقوقی قدرت سلب مالکیت افراد را نداشته و بایستی قدرت فائقه‌ای بر قدرت خود با داشتن حق حاکمیت و نمایندگی از طرف مردم باشد تا بتواند اصل مالکیت خصوصی را تغییر داده و مالک زمین را از حق تصرف و اعمال حق مالکیت

محروم کند. در کشور ایران، نهادهای دولتی و عمومی در اجرای طرح‌های عمومی و عمرانی خود با برخورداری و استفاده از اعمال حاکمیت تحت رعایت ضوابطی، به صورت یک‌جانبه و بدون در نظر گرفتن قصد و رضای مالکین، مبادرت به تصرف و تملک اراضی و املاک خصوصی می‌کنند. در متون قوانین خاص مثل قانون زمین شهری و لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸ مراجع صلاحیتدار دولتی در تملک مشخص گردیده است.

به موجب ماده ۱ لایحه قانونی اخیرالذکر، هرگاه برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی وزارتخانه‌ها یا مؤسسات و شرکت‌های دولتی یا وابسته به دولت و همچنین شهرداری‌ها و بانک‌ها و دانشگاه‌های دولتی و سازمان‌هایی که شمول قانون نسبت به آن‌ها مستلزم ذکر نام باشد و از این پس دستگاه اجرایی نامیده می‌شوند به اراضی، ابنیه، مستحدثات، تأسیسات و سایر حقوق مربوط به اراضی مذکور متعلق به اشخاص حقیقی یا حقوقی نیاز داشته باشند و اعتبار آن قبلاً به وسیله دستگاه اجرایی یا از طرف سازمان برنامه و بودجه تأمین شده باشد دستگاه اجرایی می‌تواند اراضی مورد نیاز را مستقیماً یا به وسیله هر سازمان خاصی که مقتضی بداند بر طبق مقررات مندرج در این قانون خریداری و تملک نماید.

در موضوع تملک قهری اراضی، مراجع صالح به تملک اراضی خصوصی، بالطبع نهاد اداره‌کننده این اراضی نیز می‌باشند. به عبارت دیگر وقتی نهاد دولتی یا عمومی اقدام به سلب مالکیت در جهت منفعت عام و اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی می‌نماید پس از انجام تشریفات مربوط به تملک قهری، خود این نهاد به عنوان نهاد اداره‌کننده اینگونه اراضی، دخل و تصرف در آن زمین را برعهده داشته تا در جهت اجرای برنامه‌ها و سیاست‌های دولتی و عمومی مورد نظر، گام بردارد.

مراجع دولتی صالح به تملک اراضی خصوصی، و اساساً نهادهای دولتی اداره‌کننده در خصوص اراضی موضوع تملک قهری با توجه به جمیع قوانینی که در این زمینه به تصویب رسیده، عبارت اند از: وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، شرکت‌های دولتی.

۱-۲-۱. وزارتخانه‌ها

وزارتخانه واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون به این عنوان شناخته شده و یا بشود.^۱ دولت به معنی خاص یعنی قوه مجریه توسط ریاست جمهوری و هیأت وزیران اداره می‌شود. از

۱. ماده ۲ قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶/۶/۱ با اصلاحات بعد .

نظر تشکیلات وزارتخانه و دستگاه‌های اداری و یا سازمان‌های مستقل تحت نظارت رئیس جمهور تشکیل می‌شود. وزیر در رأس وزارتخانه‌ها و به عنوان بالاترین مقام اجرایی و اداری است و گرچه هر وزارتخانه ادارات کل تابعه خود در استان‌ها دارد و در رأس ادارات کل رئیس کل بالاترین مقام اداری است منتهی مقام صالح برای تصویب طرح برای تملک اراضی خصوصی وزیر است و این اختیار و وظیفه قابل تفویض به معاونین و غیره نیست.

۱-۲-۲. مؤسسات دولتی

مؤسسه دولتی واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون ایجاد و زیر نظر یکی از قوای سه‌گانه اداره می‌شود و عنوان وزارتخانه را ندارد.^۲ بنابراین هر مؤسسه‌ای که به موجب قانون ایجاد و تحت نظارت یکی از قوای سه‌گانه باشد، دولتی اطلاق می‌گردد و داخل در مراجع صالح برای تملک اراضی شده که در ماده یک لایحه قانونی فوق‌الاشعار به آن اشاره شده است.

مؤسسه دولتی ممکن است وابسته به یکی از وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی دیگر باشد مانند سازمان میراث فرهنگی کشور که وابسته به وزارت فرهنگ و آموزش عالی کشور است^۳ یا سازمان حسابرسی که وابسته به وزارت امور اقتصادی و دارایی می‌باشد^۴ و البته ممکن است به وزارتخانه‌ها یا مؤسسات دولتی دیگر وابسته نباشد مثل سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران.^۵ در هر حال مؤسسه دولتی اعم از اینکه وابسته به وزارتخانه یا مؤسسه دولتی دیگر باشد یا نباشد دارای استقلال مالی و شخصیت حقوقی مستقل است و اداره آن طبق اساسنامه مصوب مجلس صورت می‌گیرد.

مؤسسات دولتی در لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی برای منفعت عام ذکر شده‌اند.

مؤسسات عمومی را می‌توان به اعتبار انتفاعی و غیر انتفاعی بودن آن‌ها تقسیم نمود:

مؤسسات عمومی انتفاعی اصولاً هدف خاصی را تعقیب می‌نمایند و هدف آن‌ها سودبری است. هدف اصلی و بنیادین و ذاتی هر مؤسسه انتفاعی، اصل انتفاع است و هرچند مؤسسات عمومی طالب سود و منفعت هستند اما این سود و نفع در نهایت عاید عموم مردم می‌گردد. از میان آن‌ها می‌توان به چندین مورد اشاره نمود: سازمان بنادر و کشتیرانی، شرکت سهامی ترابری زمینی، بانک‌ها و بیمه‌های

۲. ماده ۳ قانون محاسبات عمومی کشور.

۳. ماده واحده قانونی تشکیل سازمان میراث فرهنگی کشور مصوب ۱۳۶۴/۱۱/۱۰.

۴. ماده ۲ اساسنامه سازمان حسابرسی مصوب ۱۳۶۶/۶/۱۷.

۵. اساسنامه قانون سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۲/۷/۲۷.

دولتی و شرکت ملی نفت، گاز و ذوب آهن ایران، صنایع پتروشیمی و کود شیمیایی ایران، روزنامه رسمی کشور، شرکت‌های سهامی برق منطقه‌ای ایران.

اما مؤسسات عمومی غیرانتفاعی که به اسامی مختلفی چون بنگاه، سازمان، مؤسسه، انجمن، انستیتو، صندوق و بنیاد خوانده می‌شود از این قبیل هستند: سازمان حفاظت محیط زیست، سازمان نوسازی و توسعه و تجهیز مدارس کشور، مؤسسه کار و تأمین اجتماعی، انستیتو پاستور ایران، انجمن توانبخشی ایران، و... (انصاری، ۱۳۸۶: ۲۱۸ - ۲۱۹)

قسم دیگر مؤسسات عمومی می‌تواند به اعتبار نوع خدمت و تخصص باشد که از این منظر به این قبیل مؤسسات قابل تقسیم‌بندی هستند: مؤسسات عمومی آموزشی (همچون دانشگاه‌های دولتی)، مؤسسات عمومی بانکی و بیمه‌ای (همچون بانک مرکزی ایران، بانک ملی ایران، و بیمه مرکزی ایران و...) مؤسسات عمومی ارتباطی و خدماتی (همچون سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران)، مؤسسات عمومی تولید کننده و انتقال دهنده نیرو (همچون شرکت ملی گاز ایران) و ... (انصاری، ۱۳۸۶: ۲۲۱)

در لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی، از دانشگاه‌ها و بانک‌های دولتی نیز نام برده شده است، در خصوص دانشگاه‌های دولتی گفتنی است، دانشگاه‌های دولتی واحد آموزشی رایگان هستند که تحت نظارت وزارت علوم و آموزش عالی به ارائه خدمات عمومی آموزشی و تحقیقی می‌پردازند و اعتبار آنان از دولت است.

۱-۲-۳. شرکت‌های دولتی

شرکت دولتی واحد سازمانی مشخصی است که با اجازه قانون به صورت شرکت ایجاد می‌شود و یا به حکم قانون و یا دادگاه صالح ملی شده و یا مصادره شده و به عنوان شرکت دولتی شناخته شده باشد و بیش از ۵۰ درصد سرمایه آن متعلق به دولت باشد. هر شرکت تجاری که از طریق سرمایه-گذاری شرکت‌های دولتی ایجاد شود مادام که بیش از ۵۰ درصد سهام آن متعلق به شرکت‌های دولتی است شرکت دولتی تلقی می‌شود.^۱ ممکن است شرکت‌های دولتی نام دیگری غیر از شرکت بر خود داشته باشند. مثل سازمان زمین شهری یا سازمان غله و سازمان چای اما این سازمان‌ها از اعداد شرکت-

۱. ماده ۴ قانون محاسبات عمومی کشور ۱۳۶۶/۶/۱ و اصلاحات بعدی.

های دولتی خارج نمی‌شوند. چون شرکت دولتی بودن یک نهاد بنا به صراحت قانون محاسبات عمومی آن است که قانون آن را با این عنوان خوانده باشد. (بهرام حسن زاده، ۱۳۸۹: ۴۷۰)

از جمله قوانینی که به تملک قهری توسط دولت چه پیش از انقلاب و چه پس از آن اشاره داشته‌اند از این قبیل‌اند: لایحه قانونی تملک اراضی برای اجرای برنامه شهرسازی مصوب ۱۳۳۹، قانون سازمان برق ایران (راجع به خریداری و تصرف اراضی) مصوب ۱۳۴۶، قانون اصلاح قانون دعوی اشخاص علیه دولت راجع به املاک مصوب ۱۳۴۷/۹/۱۶، که به موجب آن خرید املاک اشخاص توسط وزارت جنگ به منظور ایجاد تأسیسات نظامی مجاز شناخته شده است. قانون تشکیل سازمان میراث فرهنگی مصوب ۱۳۶۴، قانون خرید اراضی، ابنیه و تأسیسات برای حفظ آثار تاریخی و باستانی مصوب ۱۳۴۷؛ طبق قانون اخیرالذکر وزارت فرهنگ و هنر (ارشاد) چنانچه احتیاج به خرید اراضی، ابنیه و تأسیسات متعلق به اشخاص و یا مؤسسات حقوقی داشته باشد. می‌تواند بر اساس این قانون اقدام به تملک و تصرف املاک و اراضی مزبور نماید. قانون پیشگیری و مبارزه با خطرات سیل مصوب ۱۳۴۳ قانون دیگری است که به منظور حفظ جان و مال مردم از خطرات سیل و تأمین بهداشت عمومی در مناطقی که به تشخیص وزارت کشور اعلام می‌شود و در جهت تملک آن اراضی تصویب شده است. قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست مصوب ۱۳۵۳ قانون دیگری برای مجوز تملک قهری توسط نهادهای دولتی محسوب می‌شود. اساسنامه شرکت‌های نفت مصوب ۱۳۵۳ نیز به تملک اراضی در صورت احتیاج شرکت به اراضی و مستحقات اشخاص سخن به میان آورده است. قانون تأسیس شرکت راه‌آهن شهری تهران و حومه مصوب ۱۳۵۴، مورد دیگری از مجوز نهادهای دولتی برای اخذ اراضی اشخاص می‌باشد. لایحه قانونی نحوه خرید اراضی و املاک مورد احتیاج دولت و شهرداری‌ها مصوب ۱۳۵۸/۹/۳، به موجب ماده یک این قانون: در مواردی که وزارت‌خانه‌ها و سازمان‌های دولتی یا وابسته به دولت یا شهرداری‌ها برای ایجاد یا توسعه مرافق عامه از قبیل توسعه یا احداث جاده، راه-آهن یا خیابان، توسعه معابر، لوله‌کشی آب و نفت و گاز، حفر نهر و غیره برای مصارف عمومی احتیاج به خرید اراضی و املاک اشخاص داشته باشد می‌توانند به ترتیب مقرر در این قانون با پرداخت قیمت عادلانه آن را تملک نمایند. قانون لغو مالکیت اراضی موات شهری و کیفیت عمران آن مصوب ۱۳۵۸/۴/۵ که در نهایت قسمت اعظم این قانون به وسیله قانون اراضی شهری مصوب ۱۳۶۰/۱۲/۲۷ منتفی گردید.

در قانون اراضی شهری مصوب ۱۳۶۱/۱۲/۲۷، اراضی شهری به سه دسته موات، بایر و دایر تقسیم شد که بر اساس آن اراضی موات در مالکیت دولت (وزارت مسکن و شهرسازی و سازمان زمین

شهری به عنوان عامل اجرایی) در می‌آید و در مورد زمین‌های بایر حق مالکیت به یک هزار متر مربع محدود شده و بقیه آن می‌بایست در اختیار دولت یا شهرداری‌ها قرار می‌گرفت. و بدین ترتیب برای اولین بار دخالت مستقیم دولت برای تصرف زمین شهری (آن هم برای تأمین مسکن) از پیرامون شهرها (اراضی موات) به داخل آن‌ها کشانده شد.

بنابراین اولین قانون در خصوص زمین موات و بایر پس از انقلاب، لایحه قانون لغو مالکیت اراضی موات شهری و کیفیت عمران آن مصوب ۱۳۵۸/۴/۵ بوده که پس از اصلاحیه مورخه ۱۳۵۸/۶/۵ منجر به تصویب قانون جامع اراضی شهری مصوب ۱۳۶۰/۱۲/۲۷ می‌شود. این قانون به صورت موقت و برای مدت ۵ سال وضع گردید و با انقضای آن مهلت، قانون زمین شهری مصوب ۱۳۶۶/۶/۲۲ به جای آن وضع شده است.

صرف نظر از تعاریف فقهی زمین‌های موات، و تقسیم‌بندی اراضی موات به موات شهری و خارج از شهر، می‌توان زمین موات را به « زمینی که به هیچ وجه سابقه احیاء و عمران نداشته است و به صورت طبیعی و دست نخورده باقی مانده» تعریف نموده که تعاریف قانونی مندرج در قانون نحوه واگذاری و احیاء اراضی و حکومت جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۸/۷/۴ و قانون اراضی شهری مصوب ۱۳۶۰/۱۲/۲۵ نیز منطبق به تعریف فوق است.

زمینی که سابقه احیاء و عمران داشته لیکن به علت قصور مالک و رها و معطل ماندن آن تبدیل به موات شده را اصطلاحاً زمین بایر یا موات عرضی می‌گویند که تحت شرایط خاصی مانند زمین موات ذاتی، در حقوق ایران از موارد سلب مالکیت محسوب می‌شود و طی آن مالکیت مالک سلب و به مالکیت دولت (عمومی) تبدیل می‌شود.

طبق قانون اراضی شهری مالکان اراضی بایر، حداکثر تا ۶۵۹ متر از اراضی خود را می‌توانند عمران نمایند و مازاد آن را می‌بایست طبق قیمت منطقه‌ای به سازمان زمین شهری بفروشند (تبصره ۲ ماده ۶ آن قانون) همچنین در قانون زمین شهری نیز صرف نظر از آنکه اراضی موات را متعلق به دولت دانسته و برای مالکین خصوصی حقی قائل نشده، نسبت به تملک اراضی دایر و بایر مورد نیاز شهرداری و دولت، پرداخت قیمت منطقه‌ای اراضی را ملاک عمل می‌داند (تبصره ۹ ماده ۹ آن قانون). به عبارت دیگر، در خصوص اراضی موات شهری و غیرشهری اصلاً قیمت و خسارتی به مالکیت خصوصی سلب شده پرداخت نمی‌شود و در مورد اراضی بایر و دایر چیزی جز ثمن بخش و قیمت منطقه‌ای (که قیمت دولتی املاک است) پرداخت نمی‌شود. در ادامه لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸/۱۱/۱۷ نیز به تملک

اراضی اشخاص خصوصی توسط دولت و نهادهای دولتی اشاره داشته است که در حاضر ملاک عمل است و در خصوص آن به طور مختصر سخن گفتیم.

نهایتاً قانون زمین شهری مصوب ۱۳۶۶/۶/۲۲ در زمینه تملک اراضی و املاک محدودیت مهمی را در اختیارات مالک و به نفع دولت حاصل کرده است؛ به موجب ماده ۹ این قانون وزارت مسکن و شهرسازی مکلف شد زمین‌های مورد نیاز برای امر مسکن و خدمات عمومی را به ترتیب از اراضی موات و دولتی و در صورت عدم تکافو از زمین‌های بایر و دایر شهری تأمین نماید و مالکان اراضی بایر و دایر شهری نیز موظف گردید که اراضی مورد نیاز دولت یا شهرداری‌ها را با تقویم دولت به آن‌ها بفروشد.

مقایسه قانون زمین شهری و لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی و عمرانی و نظامی دولت در بخش دوم این کتاب صورت پذیرفته است؛ فلذا از توضیح اضافی در این خصوص خودداری می‌کنیم.

قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها مصوب ۱۳۶۷/۸/۲۹، تبصره ۸۴ قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (تملك توسط وزارت مسکن و شهرسازی) کمیسیون هماهنگی تأمین فضاهاى عمومى استان در جهت رعایت تبصره ۸۴ قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی از دیگر قوانین و مقرراتی است که به تملک قهری توسط دولت اشاره داشته‌اند.

به هر تقدیر می‌توان گفت، اهداف دولت در خصوص سلب مالیکت به طور کلی در جهت منافع عمومی است و از این جهت ممکن است متنوع و گوناگون باشد. مثلاً ممکن است در جهت حفظ میراث فرهنگی و آثار باستانی باشد چنانچه در قانون خرید اراضی و ابنیه و تأسیسات برای حفظ آثار تاریخی و باستانی مصوب ۴۷/۹/۲۶ و همچنین ماده ۹ قانون زمین شهری و قانون تشکیل سازمان میراث فرهنگی مصوب ۶۴/۱۱/۱۰ اجازه تملک اراضی را در این گونه موارد قانونگذار به دولت داده است. همچنین ممکن است هدف‌هایی چون رفع مشکل مسکن، عمران و مسائل سیاسی و اقتصادی نیز داشته باشد چنانچه در قوانین مربوط به زمین شهری، قانون نوسازی و عمران شهری، مشاهده می‌کنیم و یا ممکن است در جهت سلامتی و بهداشت افراد جامعه باشد چنانچه در قانون پیشگیری و مبارزه با خطرات سیل و تأمین بهداشت عمومی ملاحظه می‌شود. (لعلی سراب، ۱۳۸۰: ۲۰ - ۲۱ سازمانی که قصد تملک زمینی را دارد ملزم به اجرای تشریفات است که عدم اجرای هر یک از آن تشریفات ممکن است بنابه شکایت ذینفع موجب ابطال کلیه عملیات خریداری و تملک گردد. بنابراین در

صورت رعایت تمامی تشریفات مقرر در قانون و پس از انجام معامله بین مالک و دستگاه اجرایی (و در فرض عدم توافق با مالک توسط اداره ثبت محل و براساس سند انتقال امضاء شده به وسیله دادستان یا نماینده وی) سند مالکیت جدیدی به میزان و مساحت اراضی، ابنیه و تأسیسات مورد تملک به نام دستگاه اجرایی صادر می‌شود.

دستگاه اجرایی تملک کننده، برحسب مورد، پس از انجام معامله و پرداخت قیمت ملک یا حقوق ملک (به استثنای مورد تملک فوری مذکور در ماده ۹ لایحه قانونی نحوه خرید و ...) حق تصرف در اراضی و ابنیه و ملک مورد تملک و خلع ید از مالک را داشته و به عنوان نهاد اداره کننده موضوع تملک شناخته می‌شود که باید اراضی سلب مالکیت شده را در راه منافع عمومی که هدف اصلی از سلب مالکیت بوده مورد بهره‌برداری قرار دهد.

۳-۱. سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور

به موجب ماده یک قانون ملی شدن جنگل‌های کشور مصوب ۱۳۴۱/۱۰/۲۷: «عرصه و اعیانی کلیه جنگل‌ها و مراتع و بیشه‌های طبیعی و اراضی جنگلی کشور جزء اموال عمومی محسوب و متعلق به دولت است ولو اینکه قبل از این تاریخ، افراد آن را متصرف شده و سند مالکیت گرفته باشند.» طبق ماده ۲ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۴۶: «حفظ و احیاء و اصلاح و توسعه و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع و بیشه‌های طبیعی و اراضی جنگلی ملی شده متعلق به دولت، به عهده سازمان جنگلبانی ایران نهاده شده است.» که سازمان جنگلبانی ایران (رئیس سازمان) نمایندگی دولت در مورد حقوق مالکیت مربوط به عرصه و اعیانی جنگل‌ها و مراتع و بیشه‌های طبیعی و اراضی جنگلی که ملک دولت بوده یا قانوناً به تملک دولت درآمده است را دارا بوده و همچنین نمایندگی دولت در مورد کلیه دعاوی مربوط به سازمان جنگلبانی و مراتع در مراجع اداری و قضایی و مؤسسات خصوصی را عهده‌دار می‌باشد. بند (سه ماده ۲۳ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع)

بنابراین، قبل از انقلاب اسلامی، اراضی جنگلی و مرتعی به موجب ماده یک قانون ملی شدن جنگل‌های کشور مصوب ۱۳۴۱ ملی اعلام و در زمره اموال عمومی قرار گرفتند یعنی اموالی که برای استفاده مستقیم تمام مردم آماده‌اند یا به منظور حفظ مصالح و منافع عمومی اختصاص داده شده‌اند. ماهیت نقش دولت در اداره اینگونه اموال به نوعی مدیریت یا مالکی تاداری تعبیر شده است و دولت در واقع مدیر مال است که باید آن را به نفع عموم اداره کند. این اداره شامل نگهداری، مراقبت و

انتفاع مناسب از مال می‌گردد که همیشه براساس حکم قانون معین می‌شود. ماده ۲۳ قانون مدنی در این خصوص مقرر می‌دارد: «استفاده از اموالی که مالک خاص ندارد مطابق قوانین مربوط به آن‌ها خواهد بود.» با توجه به این حکم کلی، ماده ۲ قانون ملی شدن جنگل‌های کشور، حفظ و احیاء و توسعه اراضی ملی و بهره‌برداری از آن‌ها را بر عهده سازمان جنگلبانی (در حال حاضر سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور) نهاده و چگونگی و جزئیات نحوه آن را نیز قانون حفاظت و بهره‌برداری تعیین کرده است.

یکی از اصول اولیه اداره اموال عمومی، عدم تملیک و تملک خصوصی آن‌هاست که به موجب این اصل اختیار دولت به عنوان مدیر اموال عمومی محدود به آنگونه تصرفات مادی و حقوقی می‌گردد که منتهی به خروج مال از مالکیت عمومی نشود. لذا می‌توان گفت به طور عمده هدف از اداره اراضی ملی، محافظت، احیاء و توسعه آن‌هاست.

لیکن پس از پیروزی انقلاب اسلامی در ایران و تحول نظام حقوقی و در پی تصویب قانون اساسی جمهوری اسلامی در طرز تلقی از اراضی ملی شده تغییری پدید آمد و منابع طبیعی مذکور در ماده یک قانون ملی شدن جنگل‌ها در زمره انفال یاد شدند. در اصل ۴۵ قانون اساسی به طور کلی از اموالی نام برده شده است که مالک خاص نداشته و از این حیث منطبق با تقسیم‌بندی قانون مدنی می‌باشد. مطابق قسمت انتهایی اصل مزبور، منابع طبیعی به معنای اعم و اراضی ملی شده به طور اخص در اختیار حکومت اسلامی است تا بر طبق مصالح عامه نسبت به آن‌ها عمل نماید. این عملکرد بر طبق مصلحت، ممکن است شامل فروش و واگذاری کامل و قطعی اینگونه اموال یعنی تملک خصوصی آن‌ها نیز باشد و این تغییری در خور ملاحظه و تحولی جدید در مفهوم اموال عمومی است. البته به نظر می‌رسد که عدم قابلیت تملک خصوصی اموال عمومی تا پیش از تصویب قانون اساسی جمهوری اسلامی هم مطلق نبوده است. زیرا اموال عمومی، اموالی هستند که آماده استفاده عموم بوده و یا برای مصالح عمومی اختصاص داده شده‌اند. بنابراین هرگاه دیگر نتوان از آن‌ها برای استفاده همگان بهره جست، قانونگذار می‌تواند این وصف را از آن‌ها سلب کند و پس از این سلب صفت است که قابل تملک خصوصی می‌شوند. به عنوان مثال به موجب ماده ۸ قانون راجع به اراضی کویری و باتلاقی، وزارت کشاورزی مجاز شده است به افراد و شرکت‌های ایرانی که بخواهند زمین‌های باتلاقی و کویری را که مالک خاص نداشته باشند دائر نمایند، با توجه به ممکنات مالی و فنی و مساحتی که حداکثر از هزار هکتار تجاوز ننماید مجاناً و بر طبق شرایطی که در آئین نامه معین می‌شود واگذار نماید در این ماده صریحاً از امکان واگذاری رایگان اموالی که مالک خاص ندارند یعنی اموال عمومی، سخن به میان

آمده است. واضع قانون اساسی نیز هنگامی که سخن از مصالح عامه به میان می‌آورد بر این معنا نظر دارد که تا وقتی انفال قابل استفاده عموم هستند و حوائج جمعی را برآورده می‌کنند، با توجه به ماده ۲۶ قانون مدنی نمی‌توان آن‌ها را به اشخاص خصوصی واگذار کرد. ولی هرگاه از حیث اینگونه انتفاع خارج شوند قانونگذار می‌تواند آن‌ها را از عداد اموال عمومی خارج ساخته و به افراد دیگر واگذار کند. (شمس، ۱۳۷۵: ۱۹۳ - ۱۹۵).

در این قسمت به طور خلاصه تاریخچه موجود در زمینه حفظ، اداره و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع را نقل می‌نماییم:

گفته شد سازمان جنگلبانی ایران، طبق قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع، وظیفه حفظ و احیا و اصلاح و توسعه و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع و... را برعهده داشت.

هدف و وظایف کلی سازمان جنگلبانی ایران به شرح زیر بود:

- ۱- اجرای قانون ملی شدن جنگل‌ها و مراتع مصوب سال ۱۳۴۱
- ۲- حفظ و حراست و اداره و بهره‌برداری صحیح از جنگل‌ها و مراتع
- ۳- ایجاد جنگل‌های مصنوعی و توسعه جنگل‌های موجود
- ۴- انجام بررسی‌های مربوط به فرسایش خاک و سایر وسایل مربوط به جنگل
- ۵- تعلیم و تربیت کادر لازم برای انجام وظایف محوله

قوانینی که از سال ۱۳۴۱ به تصویب رسید از جمله قانون ملی شدن جنگل‌ها و مراتع مصوب دیماه ۱۳۴۱، قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل و مراتع کشور مصوب مرداد ماه ۱۳۴۶، قانون اراضی مستحده و ساحلی مصوب مرداد ۱۳۴۶، قانون تشکیل شرکت‌های سهامی زراعی، قانون تقسیم و فروش املاک مورد اجاره به زارعین مستأجر، قانون بیمه‌های اجتماعی روستائیان و سایر قوانینی که از قبل به تصویب رسیده و مجری کلیه آن‌ها وزارت کشاورزی بود در سال ۱۳۴۶ حجم کاری زیادی را در وزارت کشاورزی ایجاد نمود که منجر به تشکیل چهار وزارتخانه گردید و بدلیل اهمیتی که برای بخش‌های مختلف منابع طبیعی ذکر می‌گردید یکی از این وزارتخانه‌ها وزارت منابع طبیعی بود.

پس از تصویب قانون تأسیس وزارت منابع طبیعی در سال ۱۳۴۶، تشکیلات وزارت مزبور در اردیبهشت ماه ۱۳۴۷ به تصویب رسید. به موجب ماده دو قانون تشکیل وزارت منابع طبیعی، سازمان جنگلبانی و موسسات تابعه آن با دارائی و بودجه و کارکنان مربوط به وزارت منابع طبیعی منتقل گردید که یکی از وظایف وزارت مرقوم، حفظ و حراست و اداره و بهره‌برداری صحیح از جنگل‌ها و مراتع بود. وزارت منابع طبیعی در اجرای قانون جدید تشکیلات و تعیین وظایف سازمان‌های وزارت

کشاورزی و منابع طبیعی و انحلال وزارت منابع طبیعی مصوب ۱۳۵۰/۱۱/۱۲ منحل گردید. برابر موادی از قوانین مزبور که به شرح زیر ذکر می‌گردد سازمان ۱۸۳

جنگل‌ها و مراتع کشور به صورت یک سازمان مستقل که رئیس آن تحت معاونت وزارت کشاورزی و منابع طبیعی قرار داشت تشکیل گردید. پس بمنظور انجام وظایف و مقررات مربوط به حفظ، حمایت و احیاء و توسعه و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع و اراضی جنگلی و بیشه‌های طبیعی و اراضی مستحده ساحلی و حفاظت آبخیزها، سازمانی بنام «سازمان جنگل‌ها و مراتع کشور» تشکیل شد. بر اساس ماده واحده قانون تفکیک وظایف وزارتخانه‌های کشاورزی و جهاد سازندگی مصوب ۶۹/۶/۱۱ کلیه امور مربوط به حفظ، احیاء، گسترش و بهره‌برداری از منابع طبیعی (جنگل، مرتع و شیلات، آبخیزداری)، کلیه امور دام و طیور و عمران روستایی، بهسازی، صنایع روستائی و آبرسانی روستاها بر عهده جهاد سازندگی قرار گرفته و بر اساس تبصره ۱ ماده واحده مذکور، موسسات و شرکت‌های تابعه و وابسته نیز بر اساس تفکیک وظایف فوق وابسته و تابع وزارتخانه‌های مزبور شدند. بدین ترتیب سازمان جنگل‌ها و مراتع در زیر مجموعه وزارت جهاد سازندگی قرار گرفت. این سازمان دارای شخصیت حقوقی و ذی‌حسابی مستقل و رئیس سازمان سمت معاونت وزارت جهاد سازندگی را دارا بود. در سال ۱۳۷۹ وزارتخانه‌های جهاد سازندگی و کشاورزی ادغام و وزارت جهاد کشاورزی را تشکیل دادند. بدین ترتیب رییس سازمان جنگل‌ها و مراتع کشور سمت معاون وزیر جهاد کشاورزی را عهده‌دار شد. همچنین طی مصوبه شورای عالی اداری در ۳ تیر ۱۳۸۱ وظایف مربوط به آبخیزداری از وزارت جهاد کشاورزی منفک و به سازمان جنگل‌ها و مراتع کشور واگذار شد و عنوان این سازمان به سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری تغییر یافت. سازمان در سال ۱۳۸۴ شاهد شروع بکار دو واحد مهم در ساختار خود بود. یکی آغاز فعالیت یگان حفاظت (یگان ویژه حفاظت از منابع طبیعی ایران) که مجوز تأسیس آن در سال ۱۳۸۲ صادر شده بود و دیگری تأسیس «حوزه نمایندگی ولی فقیه» که تحت نظر دفتر نمایندگی ولی فقیه در وزارت جهاد کشاورزی فعالیت خود را شروع کرد.

بر این اساس، سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور در حال حاضر عهده‌دار وظایف سازمان جنگلبانی ایران است که تحت نظر وزارت جهاد کشاورزی قرار داشته و و یکی از سازمانهای زیر مجموعه وزارت جهاد کشاورزی به شمار می‌رود، و دارای شخصیت حقوقی است. بنابراین اداره و بهره‌برداری از اراضی ملی شده بر عهده سازمان مرقوم می‌باشد.

شایان ذکر است، سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور می‌تواند عملیات بهره‌برداری از اراضی ملی شده را به بخش‌های خصوصی و یا دولتی واگذار نماید؛ در خصوص بخش خصوصی،

بهره‌برداری اساساً جهت تعلیف دام و یا اجرای طرح‌های گوناگون مطمح نظر است. و در مورد بخش-های دولتی، اصولاً طرح‌های عمومی و عمرانی دولت منجر به بهره‌برداری از اراضی ملی می‌گردد.

در تعلیف دام می‌دانیم که، دامپروری به عنوان یکی از منابع اقتصادی کشور، در انحصار دولت نبوده و غالباً دامداران در بخش خصوصی فعالیت داشته و چراگاه‌های عمده دامپروران، مراتع طبیعی (اراضی ملی شده) می‌باشد. لیکن قوانین مربوطه سعی دارند جهت حفظ و بهره‌برداری صحیح از این مراتع، نظارت هرچه بیشتر دولت را بر این نحوه بهره‌برداری تأمین کنند (شمس، ۱۳۷۵: ۲۱۰).

نوع دیگر بهره‌برداری در بخش خصوصی اجرای طرح‌های گوناگون می‌باشد. با این توضیح که به موجب ماده ۲ آئین‌نامه اجرایی قانون ملی شدن جنگل‌های کشور، سازمان جنگلبانی (در حال حاضر سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور) مجاز است اجرای طرح‌های جنگل‌داری را از طریق مزایده به اشخاص واجد صلاحیت واگذار نماید؛ بنابراین اشخاص متقاضی بهره‌برداری از جنگل باید طرح خود را به سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور ارائه داده و در صورت تصویب آن و توفیق در مزایده قرارداد لازم با آن‌ها منعقد خواهد شد. طرح‌هایی که برای بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع قابل قبول می‌باشد بسیار متنوع هستند. به طور مثال موضوع آن‌ها می‌تواند احداث مزرعه، باغ، جنگل و مرتع مصنوعی، مؤسسات دامپروری، ایجاد مراکز و تأسیسات تولید و پرورش ماهی و سایر آبیاریان، بهره‌برداری از معادن مذکور در قانون معادن که در اراضی ملی واقع می‌باشند، ایجاد شهرک و واحدهای مسکونی، تأسیس مجتمع‌های آموزشی و فرهنگی و مراکز بهداشتی و درمانی و اماکن ورزشی و تفریحی، سیاحتی و جهانگردی و باشد.^۱

واگذاری حق بهره‌برداری از اراضی ملی شده عموماً از طریق عقد اجاره صورت می‌پذیرد که این قرارداد با اشخاص حقیقی و حقوقی بخش خصوصی در دفترخانه اسناد رسمی تنظیم می‌شود و با سازمان‌ها و مؤسسات دولتی و وابسته به دولت با امضاء مجاز طرفین معامله منعقد می‌گردد.

بهره‌برداران از اراضی ملی شده باید در هر مورد ضوابط و شرایطی که سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور، با توجه به نوع طرح تعیین می‌کند، رعایت نموده و طرح مربوطه را وفق برنامه زمانبندی و در مواعد تعیین شده اجرا نمایند. در غیر اینصورت نسبت به فسخ قرارداد و خلع ید از

۱. رجوع کنید به: مواد ۳۱ و ۳۴ و ۳۷ قانون حفاظت و بهره‌برداری، مواد ۳۱ و ۳۲ آئین‌نامه اجرایی قانون نحوه واگذاری و احیاء اراضی، ماده ۳ قانون حفاظت و بهره‌برداری و تبصره ۴ آن و همچنین آئین‌نامه اجرایی آن، ماده ۲۹ دستورالعمل ضوابط و شرایط واگذاری حق بهره‌برداری از اراضی ملی و دولتی.

اراضی و تأسیسات طرح اقدام شده و از مجری سلب حق بهره‌برداری می‌گردد. (شمس، ۱۳۷۵: ص ۲۱۲)

طرح‌های عمومی و عمرانی دولت قسم دیگری از نوع بهره‌برداری از اراضی ملی شده می‌باشد؛ با این توضیح که دولت نیز برای اجرای طرح‌های عمومی که در جهت رفع نیازهای همگانی ضرورت دارد، ممکن است محتاج استفاده از اراضی ملی شود. صرف‌نظر از آنکه سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور نیز به تجویز ماده ۳ قانون حفاظت و بهره‌برداری می‌تواند رأساً یا با تأسیس شرکت و یا با مشارکت اشخاص حقیقی و یا حقوقی نسبت به بهره‌برداری از اراضی ملی شده اقدام کند. ماده ۳۱ قانون مزبور، اجازه واگذاری اراضی ملی شده را برای مصارف عامی که به مباشرت دولت انجام می‌شود با رعایت ضوابط و واگذاری اینگونه اراضی صادر کرده است. به علاوه ماده ۳۷ این قانون، نیز به وزارتخانه متصدی اراضی ملی، اجازه داده است که زمین مورد احتیاج وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، شهرداری‌ها، دانشگاه‌ها و مؤسسات عام‌المنفعه و ... برای رفع نیازمندی‌های مربوط به وظایف اصلی آن‌ها، از اراضی جنگلی جلگه‌ای و مراتع غیر مشجر به صورت رایگان یا اجاره تأمین کند.

پس از پیروزی انقلاب اسلامی، دستگاه‌های دولتی اراضی مورد نیاز خود را به تجویز لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸/۱۱/۷، تحصیل می‌نمایند.

به موجب ماده یک قانون یاد شده، هرگاه برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی وزارتخانه‌ها یا مؤسسات و شرکت‌های دولتی یا وابسته به دولت، همچنین شهرداری‌ها و بانک‌ها و دانشگاه‌های دولتی و ... به اراضی، ابنیه و مستحقات، تأسیسات و سایر حقوق مربوط به اراضی مذکور متعلق به اشخاص حقیقی یا حقوقی نیاز داشته باشند و ... دستگاه اجرایی می‌تواند اراضی مورد نیاز را مستقیماً یا به وسیله هر سازمان خاصی که مقتضی بداند بر طبق مقررات مندرج در این قانون خریداری و تملک نماید.

تبصره یک ماده ۲ همین قانون در ادامه می‌افزاید: «دستگاه اجرایی موظف است برای اجرای طرح حتی‌المقدور از اراضی ملی شده یا دولتی استفاده نماید....»

بدیهی است که نحوه استفاده دستگاه اجرایی از اراضی ملی شده در چارچوب ضوابط و مقررات مربوط به بهره‌برداری از اینگونه اراضی امکانپذیر است و پس از طی مراحل قانونی و با رعایت تشریفات راجع به واگذاری زمین مورد نیاز و متناسب با طرح در اختیار دستگاه اجرایی قرار داده می‌شود.

این نوع بهره‌برداری از اراضی ملی شده هم با توجه به جمیع مقررات مربوط، خصوصاً بند ج ماده ۹ آئین‌نامه اجرایی مواد ۳۱ و ۳۴ و ۳۷ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب ۳/۳۱/۱۳۵۵ که تعیین اجاره بهاء اراضی ملی موضوع طرح‌های سازمان‌های دولتی را به عهده وزارت کشاورزی و منابع طبیعی گذارده است، در قالب قرارداد اجاره صورت می‌پذیرد. (شمس، ۱۳۷۵: ۲۱۵)

۲. نهادهای عمومی

منظور از نهادهای عمومی در اینجا مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی هستند. که اداره برخی اراضی سلب مالکیت شده را بر عهده دارند و بر حسب مورد در کشور ایران و انگلیس سازمان‌های مختلفی را شامل می‌گردد و در خصوص کشور انگلیس به عنوان نهادهای غیر دولتی شناخته می‌شوند. که شرح آن در ذیل خواهد آمد:

در کشور ایران نهادهای عمومی غیر دولتی جهت اداره اراضی سلب مالکیت شده، دو قسم را شامل می‌گردد: ستاد اجرایی فرمان امام (ره) و شهرداری‌ها که در ادامه با این دو نهاد آشنا خواهیم گشت:

۲-۱. ستاد اجرایی فرمان امام (ره)

تشکیل دادگاه انقلاب به دستور امام خمینی (ره)، جهت مبارزه با ضد انقلاب‌ها و مجازات عاملان تعدی و سرکوب و تجاوز به مردم و مصادره اموال خاندان پهلوی و مرتبین به آن‌ها بوده است. مبنا و فلسفه وجودی دادگاه ویژه اصل ۴۹ (شعب ویژه دادگاه انقلاب) سلب مالکیت عرفی از متصرف مال نامشروع و استرداد آن به مالک واقعی و در صورت عدم شناسایی او، استرداد به حاکم حکومت اسلامی (مقام رهبری) بوده است. احیای تفکرات اسلامی در خصوص اموال در اختیار ولی فقیه، موجب شد که رسیدگی در چارچوب صلاحیت ذاتی و قانونی دادگاه ویژه اصل ۴۹، تبدیل به اجرای فرامین و احکام حکومتی مقام رهبری در خصوص اموال در اختیار ایشان شود که این احکام به علت صدور از ناحیه ایشان، طبق نظر قضات آن محاکم، بر قانون رسمی کشور ارجحیت داشته و مطاع می‌باشد.

لذا دادگاه ویژه اصل ۴۹، علاوه بر صلاحیت اصلی خود، مبادرت به سلب مالکیت از اشخاص بنابر احکام حکومتی صادره از طریق: احراز اعراض از مالکیت، خروج از ذمه و استیمان حکومت اسلامی

برای اقلیت‌های مذهبی رسمی و غیر رسمی، مطالبه خمس، حق سرپرستی عملی و غیر عملی و تملیک اموال به نفع نهادهای انقلابی از جمله ستاد اجرایی فرمان امام می‌نماید.

اجرای احکام قطعی یافته در دادگاه ویژه اصل ۴۹، با دستور دادگاه صادر کننده رأی، سابقاً برعهده دادسرا بود که با دستور دادستان اجرا می‌شد. بعد از حذف سیستم دادسرا از نظام قضایی در سال ۱۳۷۳، اجرای احکام در دادگاه انقلاب تشکیل گردید و تحت نظر قاضی اجرای احکام، احکام صادره اجرا می‌شد و در زمان کنونی نیز مطابق ماده ۲۶ آئین‌نامه نحوه اجرای پرونده‌های اصل ۴۹، حسب موضوع حکم صادره، که کیفری یا حقوقی است، مطابق قوانین آئین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور کیفری و مدنی، به دستور دادگاه صادر کننده حکم یا دادگاه جانشین آن، احکام کیفری توسط دادسرای عمومی و انقلاب مستقر در ساختمان دادگاه انقلاب تهران (دادسرای ناحیه ۲۰) و در شهرستان‌ها توسط دادسرای عمومی و انقلاب مربوطه و احکام حقوقی نیز در دایره اجرای احکام مدنی که عملاً همان دادیاری‌های اجرای احکام کیفری است، ارجاع و در آن‌ها اجرا می‌شود.

عملیات اجرایی احکام صادره مربوطه به اموال در اختیار ولی فقیه، توسط ستاد اجرایی فرمان امام تحت نظارت قاضی اجرای احکام صورت پذیرفته و چنانچه اجرای حکم مستلزم دخالت ضابطین دادگستری باشد یا دستور قضایی خاصی نیاز داشته باشد، حسب مقررات از سوی مرجع قضایی اقدام مقتضی به عمل می‌آید.^۱

احکام غیابی راجع به اموالی که در صلاحیت دادگاه ویژه اصل ۴۹ است، برخلاف قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی، (تبصره ۲ ماده ۳۰۶) بدون معرفی ضامن یا اخذ تأمین از ستاد اجرایی به موقع اجرا گذاشته می‌شود و در صورت مراجعه محکوم علیه و ثبوت استحقاق وی در مرجع قضایی، حقوق متعلقه از سوی ستاد اجرایی تأمین و تدارک می‌شود.^۲

در مواردی که حکم به مصادره یا تملیک به نفع ستاد اجرایی می‌شود و یا اینکه حکم به تحویل اموال به مالک صادر می‌شود، با درخواست ذینفع یا قائم مقام قانونی یا وکیل آنان، اجرای احکام ملزم است حداکثر ظرف دو ماه حسب مورد دستور تخلیه، رفع تصرف، خلع ید و ... صادر نماید.^۱ به نظر

۱. تبصره ۱ ماده ۲۶ آئین‌نامه نحوه رسیدگی به پرونده‌های موضوع اصل ۴۹ قانون اساسی مورخ ۱۳۷۹/۳/۱۰

۲. تبصره ۲ ماده ۲۶ آئین‌نامه فوق‌الذکر.

۱. ماده ۲۷ آئین‌نامه فوق‌الذکر.

می‌رسد عبارت صادر کند اشتباه است و اجرای احکام باید ظرف دو ماه دستور دادگاه را مبنی بر تخلیه و ... اجرا نماید. (کهرم، ۱۳۸۹: ۱۵۳-۱۵۴)

در خصوص چگونگی تشکیل ستاد اجرایی فرمان امام (ره) گفتنی است، در مورخ ۱۳۶۸/۲/۶ حضرت امام (ره) طی نامه‌ای خطاب به آقایان عسگر اولادی، مهدی کروی و حسن صانعی را به عنوان نمایندگان خود راجع به وجوه و اموال مجهول‌المالک، بلاصاحب، ارث بلاوارث و اموالی که بابت تخمیس و خروج از ذمه و اجرای اصل ۴۹ قانون اساسی و دیگر قوانین در اختیار ولی فقیه است نصب کردند و مقرر گردید نامبردگان از طرف ولی فقیه هرگونه صلاح می‌دانند در تمام ابعاد فروش، نگهداری و اداره اموال اختیار داشته باشند و نیز تاکید شد که کلیه درآمدهای حاصله در موارد مقرر شرعیه مصرف شود و در حد توان به بنیاد شهید، بنیاد ۱۵ خرداد، بنیاد مسکن، کمیته امداد، سازمان بهزیستی، طرح شهید رجائی و بنیاد جانبازان و موارد دیگر مورد نظر کمک و مساعدت شود.

با این دستور عملاً ستاد اجرایی فرمان حضرت امام (ره) تشکیل گردید و در واقع ستاد مرقوم به عنوان نهاد اجرایی اداره کننده اموال موضوع احکام شعب ویژه اصل ۴۹ در تمامی ابعاد فروش و نگهداری تعیین شد. نکته مهم که در فرمان حضرت امام (ره) آمده بود مصادیق احصاء شده صلاحیت رسیدگی شعب ویژه بود که علاوه بر موارد مقرر در اصل ۴۹، در خصوص اموال بلاصاحب، ارث بلاوارث، مجهول‌المالک، تخمیس و خروج از ذمه نیز می‌بایستی تعیین تکلیف گردیده و حکم لازم صادر می‌شد. (بهنام رودسری، ۱۳۸۷: ۷۳)

نقش فرامین و احکام حکومتی، در دادگاه ویژه پرننگ‌تر از قانون ظاهر می‌شود و بر این اساس دادگاه ویژه در خصوص اموال در اختیار ولی فقیه طبق فرمان امام به نفع ستاد اجرایی حکم به مصادره یا تملیک صادر می‌نماید. و بخشنامه رئیس قوه قضائیه^۱ در خصوص صلاحیت ستاد مرقوم که در قسمت سازمان اموال تملیکی ذکر شد حاکی از صلاحیت ستاد اجرایی در خصوص اموال مربوط به ولی فقیه بوده و تنها نهاد مآذون در این زمینه شناخته می‌شود. ستاد اجرایی فرمان امام (ره)، نهادی حکومتی و نه دولتی در ایران است که مطابق قوانین مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و به طور مستقیم زیر نظر مقام رهبری اداره می‌شود. و همچنان که گفته شد آغاز به کار این ستاد در سال ۱۳۶۸ طبق حکم حکومتی بوده است. این ستاد که به ویژه برای اجرای اصل ۴۹ قانون اساسی، و مصادره اموال وابستگان به رژیم سابق و به طور کلی نسبت به اموال در اختیار ولی فقیه تشکیل و مهلتی یکساله

برای اجرای اصل ۴۹ قانون اساسی معین شد، امروز پس از گذشت بیش از هفده سال، به فعالیت خود ادامه می‌دهد.

اصل ۴۹ قانون اساسی دربرگیرنده تکلیف قوای اجرائی کشور در قبال اموال و املاک رها شده و تشریح آن بخش از آن اموال که بایستی به نفع دولت جمهوری اسلامی ایران مصادره شوند، می‌باشد. به نحوی که به موجب آن اصل از قانون، دولت مکلف است ثروت‌های ناشی از ربا، غصب، رشوه، اختلاس، سرقت، قمار، سوءاستفاده از موقوفات، سوءاستفاده از پیمان‌کاری‌ها و معاملات دولتی، دایر کردن اماکن غیرمشروع و سایر موارد را گرفته و به صاحب حق رد کند و در صورت معلوم نبودن او، به بیت‌المال واگذار کند. این حکم باید با رسیدگی و تحقیق و ثبوت شرعی به وسیله دولت اجرا شود. در سال ۷۰ با صدور فرمان رهبری برای مصادره اموال وابستگان طاغوت، یهودیان و دیگر اقلیت‌های مهاجر و مسلمانان مهاجر، بدون وکیل یا نماینده برای سرپرستی اموال عملکرد ستاد شرایط ویژه‌ای پیدا کرد. البته گفتنی است، اصولاً ستاد اجرایی صرفاً به منظور اجرای اصل ۴۹ قانون اساسی تأسیس نشده بلکه برای تحقق بخشیدن به اصل ۴۵ قانون اساسی نیز به فرمان حضرت امام(ره) که اموال در اختیار ولی فقیه را تبیین و تحدید فرموده‌اند ایجاد شده است. اموال در اختیار ولی فقیه در اصل ۴۵ قانون اساسی و ماده ۲ قانون سازمان جمع‌آوری و فروش اموال تملیکی و ماده ۸ قانون زمین‌شهری و فراز اخیر اصل ۴۹ قانون اساسی و ماده ۸ قانون نحوه اجرای اصل ۴۹ قانون اساسی و مواد ۸۶۶ و ۱۷۱ و ۲۸ قانون مدنی و تبصره ۱ ماده ۵۹۵ قانون مجازات اسلامی و مواد قانون امور حسبی در مورد غیب (غائبین) و قصر احصا شده است. ستاد اجرایی در مورد اموال موضوع اصل ۴۵ قانون اساسی، من جمله اموال رها شده در زمان انقلاب و جنگ تحمیلی و اموالی که صاحبان آن‌ها از اموال اعراض نموده و یا پس از خروج از کشور وکیل یا ولی قهری یا ورثه یا نماینده‌ای در ایران نداشته و اداره اموال خود را به کسی محول نکرده‌اند را سرپرستی و اداره می‌کند. به هر تقدیر نهاد اداره‌کننده در خصوص اموال مشروع همچون اموال بلاوارث و نامشروع همچون اموال حاصل از جرایم مذکور در اصل ۴۹، که در اختیار ولی فقیه قرار دارد^۱، ستاد اجرایی فرمان امام می‌باشد که مسئولیت نگهداری، اداره و فروش آن‌ها را برعهده دارد.

۱. طبق بخشنامه ۱۳۹۲/۳/۲۷ رئیس قوه قضاییه اموال در اختیار ولی فقیه عبارتند از اموال مجهول‌المالک، بلاصاحب، ارث بلاوارث، کالاهای قاچاق بلاصاحب و صاحب متواری و اموال رسوب‌شده در مناطق آزاد و ویژه اقتصادی، اموال اعراضی، رها شده، اموال و املاک غائبین مفقودالثر، اموالی که بابت تخمیس و خروج از ذمه یا استیمان و اجرای اصل ۴۹ قانون اساسی و دیگر قوانین در اختیار ولی فقیه است.

بر اساس ماده ۶ آیین نامه نحوه رسیدگی به پرونده‌های موضوع اصل ۴۹ قانون اساسی مورخ ۱۳۷۹/۳/۱۰:

بخشی از مصادیق اموال مربوط به ولی فقیه عبارتند از:
اموال موضوع حکم حکومتی مورخ ۱۳۵۷/۱۲/۹ حضرت امام (ره).
اموالی که در اجرای اصل ۴۹ قانون اساسی و دیگر قوانین در اختیار ولی فقیه قرار می‌گیرد.
کلیه وجوه و اموال مجهول‌المالک بلاصاحب و ارث بلاوارث
اموالی که بابت تخمیس و خروج از ذمه در اختیار ولی فقیه قرار می‌گیرد
اموال افرادی که از کشور خارج و با گروه‌های محارب (گروه‌های یاغی، صهیونیست‌ها و جواسیس سازمان سیا و مانند آن‌ها) ارتباط دارند.

بصره - کالای قاچاق صاحب متواری و بلاصاحب در حکم اموال مجهول‌المالک می‌باشد.
در خصوص حکم حکومتی مورخ ۱۳۵۷/۱۲/۹ حضرت امام (ره) که در ماده ۶ آیین نامه فوق ذکر گردید لازم به ذکر است، چندین روز پس از پیروزی انقلاب اسلامی، بنیانگذار جمهوری اسلامی طی فرمان مورخ ۱۳۵۷/۱۲/۹ دستور مصادره تمام اموال منقول و غیر منقول خاندان پهلوی، شاخه‌ها و عمال و مربوطین به آن‌ها را به علت اختلاس از بیت‌المال، صادر نمودند تا به نفع مستمندان و کارگران و کارمندان ضعیف در ایجاد مسکن و کار و غیره صرف گردد؛ بر این اساس جزو اموال در اختیار ولی فقیه شناخته می‌شود.

۲-۲. شهرداری‌ها

شهرداری‌ها دارای شخصیت حقوقی مستقلی هستند،^۱ یعنی دارای وجود اعتباری و صلاحیت‌های ویژه، جدا و مستقل از اعضاء و مدیران و از این رو قطعاً دارای حقوق و تکالیف می‌باشند. یکی از نتایج این اصل آن است که شهرداری می‌تواند عنوان مالک داشته و از حق مالکیت برخوردار باشد. شهرداری‌ها با اهداف متعدد خدماتی و در جهت رفع نیازهای عمومی شهر با حفظ موجودیت خود به ویژه برای تأمین و حفظ فضای فیزیکی و فرهنگی زیست جمعی به تملک املاک مورد نیاز خویش اقدام می‌کند. (شکری، ۱۳۹۰: ۳)

۱. ماده ۳ قانون شهرداری‌ها مصوب ۱۳۳۴/۴/۱۱ و ماده ۵۸۷ قانون تجارت مصوب ۱۳۱۱/۲/۱۳ با اصلاحات بعدی.

تملکات عمومی شهرداری‌ها، مستقیم یا به طور غیرمستقیم به منظور استفاده عمومی صورت می‌گیرد. نمونه بارز تملکات عمومی شهرداری‌ها به هنگامی است که شهرداری به املاک اشخاص به ویژه اشخاص خصوصی جهت اجرای طرح‌های مصوب عمومی شهری نیاز داشته و لذا طبق قوانین به تملک آن‌ها می‌پردازد. که تصرف، تخریب، و بهره‌برداری از آن‌ها و به طور کلی اداره آن‌ها بر عهده همین نهاد شهرداری است که در جهت منافع عام و اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی موردنظر، آن‌ها را مورد استفاده قرار می‌دهد.

طبق بند ۳ ماده ۷۱ قانون نظارت بر حسن اجرای طرح‌های مصوب در امور شهرداری با شورای شهر است. در بند ۲۳ همین ماده نیز، نظارت بر اجرای طرح‌های مربوط به ایجاد و توسعه معابر، خیابان‌ها، میادین، و فضاهای سبز و تأسیسات عمومی شهر بر طبق مقررات موضوعه با شورای اسلامی شهر است.

از عمده وظایف شهرداری‌ها در راستای عمران و آبادانی شهر، مطابق بند یک ماده ۵۵ قانون شهرداری‌ها، ایجاد خیابان‌ها، کوچه‌ها، میدان‌ها و باغ‌های عمومی است. شهرداری‌ها با تصویب طرح‌های عمرانی در این راستا اقدام می‌نمایند. بنابراین از جمله طرح‌های شهرداری در جهت سلب حقوق مالکانه اشخاص مبتنی بر امور شهرسازی و عمرانی است که در جهت تحقق یکی از مهمترین وظایف شهرداری‌ها، یعنی نوسازی و عمران شهر (بند یک ماده ۵۵ ق شهرداری و ماده یک قانون نوسازی و عمران شهری) و ساخت و توسعه شهر بر اساس اصول و ضوابط منطقی، تهیه و اجرا می‌گردد. اجرای این قبیل طرح‌ها توسط شهرداری در بسیاری از موارد با حقوق مالکانه اشخاص برخورد دارد. (شکری، ۱۳۹۰: ۱۸).

تأمین حقوق مالکانه اشخاص توسط شهرداری در طرح‌های عمومی و عمرانی، چه از طریق توافق با دارنده حق و چه از طریق غیر توافقی و به طور کلی انجام تشریفات قانونی مربوط به موضوع، نتایجی برای شهرداری در پی داشته و حقوقی را برای او ایجاد می‌نماید. از جمله این حقوق این است که حقوق مالکانه به شهرداری به عنوان دستگاه مجری طرح منتقل می‌شود و اراضی مورد نظر باید به شهرداری تحویل گردد.

از ماده ۹ لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت، می‌توان استنباط نمود که در موارد انتقال حقوق مالکانه واقع در طرح‌های عمومی به شهرداری، قانونگذار علاوه بر اینکه تحویل را از آثار و لوازم تأمین حقوق مالکانه دانسته است، دارنده حق را مکلف به تنظیم سند رسمی انتقال نیز می‌داند. چنانچه صاحب حقوق مالکانه با

شهرداری در خصوص انتقال حقوق خود به توافق برسد علی‌القاعده به خواست و اراده خود نیز مبادرت به تنظیم سند رسمی به نفع شهرداری می‌کند و ضرورتی به اجبار ناقل برای تنظیم سند نیست، اما چنانچه ناقل از تنظیم سند و ایفای تعهد خود خودداری کند، شهرداری می‌تواند او را مجبور به تنظیم سند رسمی کند. چنین فرضی در چند حالت متصور است. یکی اینکه دارنده حق علیرغم انتقال حق خود به شهرداری به موجب قرارداد عادی، از تنظیم سند رسمی انتقال و رسمی نمودن انتقال خودداری نماید. دیگر اینکه دارنده حق، اساساً حاضر به واگذاری حقوق خود به شهرداری نباشد و طبعاً از تنظیم سند رسمی انتقال نیز خودداری کند و بالاخره اینکه دارنده حق به دلایلی همچون اختلاف در مالکیت و قادر به تنظیم سند رسمی انتقال به نفع شهرداری نباشد.

در ماده ۸ لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی، نحوه تنظیم سند رسمی به صورت اجباری در موارد استتکاف دارنده حق به واگذاری و نیز در موارد ناشی از اختلافات در مالکیت، رهن یا بازداشت بودن و غیره پیش‌بینی شده است، به این نحو که در چنین مواردی، دادستان یا نماینده او، اقدام به امضاء سند رسمی انتقال می‌نماید. بدیهی است که در این مورد، یعنی تنظیم سند رسمی توسط دادستان یا نماینده او، شهرداری باید مدارک لازم جهت تنظیم سند رسمی را مهیا و هزینه‌های لازم جهت تنظیم سند مثل حق‌الثبت و حق‌التحریر را نیز پرداخت کند.

اما در خصوص موردی که دارنده حق، مبادرت به امضاء قرارداد عادی نموده ولی از امضاء سند رسمی خودداری می‌کند باید گفت به دلیل اینکه راه‌حل ذکر شده در ماده ۸، راه‌حلی استثنایی و برخلاف قاعده است و لذا نمی‌توان به موارد دیگری که ذکر نگشته تعمیم داد. اصل و قاعده این است که در چنین مواردی، محکمه صالح باید به موضوع رسیدگی و با بررسی ماهیت ادعا، در صورتی که شهرداری را مستحق تنظیم سند رسمی دانست، حکم بر تنظیم سند رسمی صادر کند. (شکری، ۱۳۹۰: ۱۴۱ و ۱۴۲)

اما در خصوص تحویل اراضی مورد تملک که یکی از پیش‌شرط‌های امکان اداره و بهره‌برداری از آن توسط شهرداری در راستای اجرای طرح‌های مورد نظر، می‌باشد گفتنی است، در قراردادهای فی مابین شهرداری و دارندگان حقوق مالکانه، به صورت معمول، تحویل و تسلیم مورد معامله قبل از تنظیم سند رسمی یا همزمان با تنظیم سند صورت می‌گیرد اما اگر با وصف انتقال حقوق مالکانه به شهرداری، از تحویل مورد معامله خودداری شود و در موعد مقرر برای تحویل، تعهد به انجام نرسد شهرداری حق خواهد داشت که به محکمه صالحه رجوع و الزام مستتکف به ایفای تعهد را خواستار شود. اما چنانچه دارنده حق حاضر به همکاری با شهرداری در خصوص انتقال و تحویل حقوق خود

نگردد، و به طور کلی انتقال حقوق مالکانه بر اساس ماده ۸ لایحه قانونی و به صورت غیر توافقی صورت پذیرد، بر حس آنچه در این ماده مقرر شده، دادستان یا نماینده او، ظرف مدت یک ماه نسبت به تخلیه و خلع ید از مورد معامله اقدام خواهد نمود. (شکری، ۱۳۹۰: ۱۴۵)

از جمله قوانینی که به تملک قهری توسط شهرداری‌ها چه پیش از انقلاب و چه پس از آن اشاره داشته‌اند از این قبیل‌اند: قانون راجع به احداث و توسعه معابر و خیابان‌ها مصوب ۱۳۱۲ که در سال ۱۳۲۰ این قانون تحت عنوان قانون توسعه معابر اصلاح گردیده و به تصویب رسید. قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴، قانون نوسازی و عمران شهری مصوب ۱۳۴۷، ماده ۵۰ قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱، لایحه قانونی نحوه خرید اراضی و املاک مورد احتیاج دولت و شهرداری‌ها مصوب ۱۳۵۸/۹/۳، لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸/۱۱/۱۷، قانون اراضی شهری مصوب ۱۳۶۰/۱۲/۲۷، قانون زمین شهری مصوب ۱۳۶۶/۶/۲۲، قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها مصوب ۱۳۶۷/۸/۲۹، قانون نحوه تقویم ابنیه، املاک و اراضی مورد نیاز شهرداری‌ها مصوب ۱۳۷۰/۸/۲۸.

با ملاحظه سیر قانونگذاری در ایران در می‌یابیم که قانونگذار ما به کرات، اقدام به وضع قوانین جدید و جایگزینی آن‌ها با مقررات سابق و یا الحاق مواد یا حذف و اصلاح آن‌ها در خصوص تأمین حقوق مالکانه واقع در طرح‌های عمومی نموده است.

مهمترین قوانینی که نظم موجود را در ارتباط با تأمین حقوق مالکانه در زمان اجرای طرح توسط شهرداری رقم می‌زنند، یکی لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۸۵/۱۱/۱۷ و دیگری قانون نحوه تقویم ابنیه، املاک و اراضی مورد نیاز شهرداری‌ها مصوب ۱۳۷۰/۸/۲۸ می‌باشد.

قانون نحوه تقویم ابنیه، املاک و اراضی مورد نیاز شهرداری‌ها صرفاً در مورد شهرداری‌ها است و دیگر سازمان‌های دولتی در امر تملک کماکان از لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی استفاده می‌کنند.

به هر تقدیر بر طبق این قوانین، شهرداری‌ها در اجرای طرح‌های عمومی و عمرانی خود با برخورداری و استفاده از اعمال حاکمیت تحت رعایت ضوابطی، مبادرت به تملک املاک خصوصی اشخاص می‌کنند؛ که همین نهاد شهرداری نیز به عنوان نهاد اداره‌کننده اراضی تملک شده در راستای

اجرای طرح‌های عمومی مورد نظر، به حساب آمده و به عنوان دستگاه مجری طرح‌های عمومی و عمرانی در اراضی تملک شده دخیل و تصرف نموده و از آن‌ها بهره‌برداری می‌نماید.

در ایران می‌توان شهرداری‌ها و اعضای شورای شهر را به عنوان نهادهای عمومی غیردولتی، به عنوان سطحی از حکومت محلی تفسیر کرد. شهرداری‌ها مستقل از دولت هستند و به عنوان نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی شناخته می‌شوند لیکن به دلیل انجام وظایف خدمات عمومی و ایجاد منفعت عام، قانون این نهاد را جزء نهادهای عمومی دانسته و اختیار تملک اراضی و اداره آن‌ها برای اجرای طرح‌های مصوب خود را به وی داده است.

نتیجه‌گیری

مالکیت از جمله مهمترین حقوقی است که مورد حمایت اسناد بین‌المللی و قوانین اساسی و عادی کشورها قرار گرفته است. صرف نظر از برخی از دیدگاه‌ها و نظریات حاکمی که در پاره‌ای از کشورها مالکیت خصوصی را به رسمیت نشناخته و اعتبار نمی‌دهد، یکی از دغدغه‌های اصلی دولت‌ها و چگونگی تثبیت مالکیت افراد بر اراضی و اموال غیر منقول و نحوه حمایت از آن‌ها بطرق مختلف مدنی و کیفری بوده است. بنابراین لزوم احترام به مالکیت یکی از اصول اولیه حقوقی می‌باشد؛ نقض حقوق مالکانه اشخاص مستلزم اعمال ضمانت اجراهای مدنی نظیر الزام به جبران خسارت و در برخی از موارد ضمانت اجراهای کیفری مانند حبس است.

اموالی که مورد سلب مالکیت از طرف دولت و یا نهادهای عمومی قرار می‌گیرند، نیاز به حفظ، نگهداری، اداره و بهره‌برداری دارند؛ با این اوصاف در کلیه جوامع، نهادهایی بدین منظور پیش‌بینی نموده‌اند و قوانین مختلف بر حسب مورد به مصادیق سلب مالکیت پرداخته و نهادهای اداره‌کننده‌ای برای آن‌ها تأسیس نموده است. این‌گونه نهادها یکی از شاخصه‌های مهم و اصلی در خصوص این موضوع محسوب می‌گردند و هرچه قدر اختیارات و وظایف مقامات و سازمان‌های تعیین شده به طور شفاف و دقیق در قوانین و مقررات مشخص باشد حفاظت و احترام به اموال عمومی بیشتر تضمین و رعایت می‌گردد؛ به هر تقدیر، حفظ، نگهداری، اداره، بهره‌برداری و بر حسب مورد فروش این اموال نیاز به وجود نهادهایی دارد و کار ویژه چنین نهادهایی ضروری و پر اهمیت است چرا که بدون وجود آن‌ها متعاقباً، شاهد تلف، تخریب، سوءاستفاده و از بین رفتن اموال سلب مالکیت شده خواهیم بود. و بدین ترتیب نهادهای اداره‌کننده به یکی از مهمترین ارکان در این خصوص بدل می‌گردد که تأثیرات آن را در ابعاد مختلف باید ملحوظ نظر داشت.

فهرست منابع

- ۱- بهشتیان، سید محسن، روش تملک اراضی و تامین حقوق مالکانه اشخاص نسبت به املاک واقع در طرح‌های عمومی شهرداری، نشریه حقوقی عدالت آراء، شماره ۶ و ۷، زمستان ۸۵، بهار و تابستان ۱۳۸۶.
- ۲- بهنام رودسری، حسین، چگونگی رسیدگی به پرونده‌های موضوعی اصل ۴۹ قانون اساسی در دادگاه‌های انقلاب، نشریه حقوق «کانون وکلا»، شماره ۲۰۰ و ۲۰۱، بهار و تابستان ۱۳۸۷.
- ۳- پیلوار، رحیم، ضرورت دفاع از اموال خصوصی در برابر اخذ آن‌ها از سوی دولت برای نفع عمومی، نشریه مطالعات حقوق تطبیقی، دوره ۵، شماره ۱، بهار و تابستان ۱۳۹۳.
- ۴- پیلوار، رحیم، فلسفه حق مالکیت، نشر شرکت سهامی انتشار، چاپ اول، سال ۱۳۹۱.
- ۵- پیلوار، رحیم، فلسفه حق مالکیت، پایان‌نامه دوره دکتری حقوق خصوصی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، بهمن ۱۳۹۰.
- ۶- حسن زاده، بهرام، حقوق تحلیلی اراضی و املاک: اثبات، ثبت، تملک اراضی و املاک، تهران: نشر جنگل، خرداد ۱۳۸۹.
- ۷- دلیر، حمید، حقوق مصادره (بررسی تطبیقی مصادره، ضبط و استرداد اموال مرتبط با جرم در حقوق ایران و انگلستان و اسناد بین‌المللی)، تهران: نشر میزان، چاپ اول، بهار ۱۳۹۰.
- ۸- شکری، نادر، نظام حقوقی نحوه تملک املاک در شهرداری‌ها، تهران: نشر سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور (راه‌دان)، تابستان ۱۳۹۰.
- ۹- شمس، احمد، بررسی نظام حقوقی اراضی ملی شده، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق خصوصی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، سال ۱۳۷۵.
- ۱۰- شمس، احمد، نظام حقوقی اراضی ملی شده، تهران: نشر دادگستر، ۱۳۷۶.
- ۱۱- کهرم، کامران، سلب مالکیت در دادگاه ویژه اصل ۴۹، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشکده حقوق پردیس فارابی دانشگاه تهران، مهر ۱۳۸۹.
- ۱۲- موسی زاده، ابراهیم، مصطفی زاده، فهیم، نگاهی به مفهوم و مبانی حق بر حریم خصوصی در نظام حقوقی عرفی، نشریه بررسی‌های حقوق عمومی، سال اول، شماره ۲، زمستان ۱۳۹۱.