

Pathology of Iran's legislative criminal policy regarding the transfer of public lands

MohammadHadi Tavakolpour *

Abstract

Sometimes the type and the manner of handing over public lands by the legislator causes illegal possession or wrongful seizure of these public wealth. Therefore, it is necessary in the legal criminal policy to formulate policies that will reduce the extent of these abnormal behaviors by examining the current situation and also the causes and factors of the occurrence of these possessions. In this article, with a descriptive-analytical approach and through the review of relevant laws and regulations as well as library studies, is addressed this issue, based on the principles related to the possession of public lands, how the performance of the Iranian legislature in this regard is evaluated and what are the solutions to improve the current situation. The studies indicate the lack of comprehensive, targeted, coherent and effective policies by the legislator in this area. Considering the wide scope of the legislator's authority in the assignment of public lands and the confusion of laws in this regard, the existence of general policies of the system in the field of lands and its emphasis on the necessity of legislation in the framework of land use can reduce the rate of illegal possession of public lands.

Keywords: legislative criminal policy, public land, illegal possession, land conveyance, land grabbing.

* Assistant Professor, Department of Criminal Law and Criminology, Faculty of Judicial Law, University of Judicial Sciences and Administrative Services, Tehran, Iran (mh.tavakolpour@gmail.com).

آسیب‌شناسی سیاست جنایی تقنینی ایران پیرامون واگذاری اراضی عمومی

محمد‌هادی توکل پور*

چکیده

نوع و نحوه‌ی واگذاری اراضی عمومی توسط قانون‌گذار، گاه خود سبب وقوع تصرف غیر مجاز یا به‌ناحق این ثروت‌های عمومی می‌شود. لذا لازم است در سیاست جنایی تقنینی با بررسی وضعیت موجود و نیز علل و عوامل وقوع این تصرفات، سیاست‌هایی را تدوین کرد که از گستره‌ی این رفتارهای نابه‌هنجار بکاهد. در این نوشتار با رویکرد توصیفی-تحلیلی و از طریق بررسی قوانین و مقررات مربوطه و همچنین مطالعات کتابخانه‌ای به این مسئله پرداخته می‌شود که بر اساس مبانی مربوط به تصرف اراضی عمومی، عملکرد قانون‌گذار ایران در این خصوص به چه نحوی ارزیابی می‌شود و راهکارهای بهبود وضعیت کنونی، مشتمل بر چه مواردی است. بررسی‌های انجام‌شده حاکی از فقدان سیاست‌های جامع، هدفمند، منسجم و اثربخش توسط قانون‌گذار در این حوزه است. با توجه به گستره‌ی وسیع اختیار قانون‌گذار در واگذاری اراضی عمومی و آشفتگی قوانین در این خصوص، وجود سیاست‌های کلی نظام در حوزه اراضی و تأکید آن بر لزوم تقنین در چارچوب آمایش سرزمینی می‌تواند از میزان تصرفات غیر مجاز اراضی عمومی بکاهد.

کلیدواژگان: سیاست جنایی تقنینی، اراضی عمومی، تصرف غیرقانونی، واگذاری اراضی، زمین‌خواری.

* استادیار گروه حقوق جزا و جرم‌شناسی، دانشکده حقوق، دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری، تهران، ایران؛

mh.tavakolpour@gmail.com

تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۱۱/۲۰ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۰۲/۰۱

مقدمه

تصرف غیر مجاز اراضی عمومی^۱ یکی از جرائمی است که اثرات سوء فراوانی در حوزه‌های اقتصاد، مسکن، کشاورزی، محیط زیست و منابع طبیعی در پی دارد و امروزه با توجه به ارتکاب آن در گستره‌ی وسیع، یکی از دغدغه‌های اصلی جمهوری اسلامی ایران محسوب می‌شود. یکی از عوامل مهم در تصرفات ناعادلانه و غیر مجاز این اراضی، عملکرد قانون‌گذار ایران در نحوه واگذاری این اراضی است. نحوه واگذاری اراضی عمومی توسط قانون‌گذار گاه زمینه‌ساز وقوع تصرف غیر مجاز اراضی عمومی و گاه منجر به تصرف خلاف مصالح عامه‌ی این اراضی توسط برخی افراد شده است. بدین ترتیب که در برخی موارد عدم اتخاذ سیاست‌های جامع، هدفمند، کارا و کارآمد توسط قانون‌گذار در قوانین مربوط به حفاظت و بهره‌برداری از اراضی عمومی سبب شده است تا برخی افراد از آشفتگی‌های قانونی سوءاستفاده کرده و مرتکب تصرف غیر مجاز اراضی عمومی شوند. در برخی موارد نیز اگرچه واگذاری‌ها لباس قانونی به تن پوشیده است و به بیان دیگر، طبق ظاهر و شکل قانون، تصرف غیر قانونی صورت نپذیرفته است، ولی بر اساس مبانی مربوط به نحوه واگذاری اراضی عمومی، این‌گونه واگذاری‌ها بر خلاف مصالح عامه به نظر می‌رسند. در برخی موارد نیز متأسفانه قانون‌گذار خود به تصرفات غیر قانونی انجام گرفته، مشروعیت بخشیده است.

با توجه به مباحث مزبور وجود پاسخ‌های درخور به این پدیده‌ی نابه‌هنجار از سوی متولیان امر، ضروری می‌نماید که ساماندهی آن را باید در قلمروی سیاست جنایی دانست. سیاست جنایی عبارت است از «مجموعه روش‌هایی که به وسیله آن، بدنه اجتماعی (هیئت اجتماع)، پاسخ‌های خود را به پدیده مجرمانه سازمان‌دهی می‌کند.» (حسینی، ۱۳۸۳: ۱۴). این روش‌ها علاوه بر رفتارهای واکنشی بر رفتارهای کنشی و پیشگیرانه در مقابل جرم و انحراف نیز دلالت دارد (لازرژی، ۱۳۹۰: ۵۳). مفهوم سیاست جنایی، متأثر از تعریف مارک آنسل، از نظر کاربری، یک فن شناخته می‌شود و جنبه‌های گوناگون تقنینی، قضایی، اجرایی و مشارکتی به خود می‌گیرد (نجفی ابرندآبادی، ۱۳۷۸: ۵۱۵). سیاست جنایی قانونی یا تقنینی، ناظر بر فعالیت قانون‌گذار و مقررات در قالب قوانینی است که اصول اساسی و

۱- اراضی عمومی مشتمل بر کلیه اراضی غیر خصوصی است که در اختیار یا مالکیت یا حاکمیت حکومت قرار دارند؛ اعم از اینکه به صورت مستقیم توسط دستگاه‌های دولتی مورد بهره‌برداری قرار گیرند یا اینکه این دستگاه‌ها صرفاً وظیفه حراست و حفاظت از آنها را بر عهده داشته باشند. اقسام این اراضی را می‌توان اراضی انفال، مباحات، مشترکات عمومی، موات و بایر، موقوفه عمومی، خالصه، مجهول‌المالک، مسلوب‌المنفعه و ملی بر شمرده. جهت مشاهده جزئیات در این خصوص ر.ک توکل‌پور، محمدهادی (۱۳۹۶). سیاست‌گذاری جنایی جمهوری اسلامی ایران در قبال تصرف غیر مجاز اراضی عمومی، رساله دکتری حقوق جزا و جرم‌شناسی دانشگاه قم، مبحث دوم از فصل نخست.

برنامه‌های سیاست جنایی را تبیین و تشریح می‌کنند و بر تدابیر قانون‌گذار و مراجع رسمی تقنینی در مورد مبارزه با بزهکاری و کنترل جرم و انحراف تأکید می‌ورزند (نجفی ابرندآبادی، ۱۳۷۸: ۵۱۵).

تبیین سیاست جنایی تقنینی ایران در قبال واگذاری اراضی عمومی و همچنین ارزیابی اثربخشی آن متضمن بررسی برخی مسائل همچون **مبانی مربوط به تصرف اموال و اراضی عمومی** و همچنین **سنجش عملکرد قانون‌گذار ایران در این واگذاری‌ها** است که در این پژوهش در دو مبحث با رویکرد توصیفی-تحلیلی و از طریق بررسی قوانین مربوط و نیز مطالعات کتابخانه‌ای به آنها پرداخته می‌شود.

هر چند تاکنون پژوهش‌های درخوری^۱ در خصوص واگذاری اراضی انجام شده است ولی در این پژوهش‌ها به مبانی مربوط به تصرف اراضی عمومی و تحلیل عملکرد قانون‌گذار بر اساس آنها پرداخته نشده است که این پژوهش، عهده‌دار بررسی این امور خواهد بود.

۱- مبانی مربوط به تصرف اموال و اراضی عمومی

۱-۱- اصل غیر قابل واگذاری بودن اموال عمومی

یکی از مهمترین ارکانی که برای مالکیت عمومی ذکر می‌شود، اصل غیر قابل واگذاری بودن اموال عمومی است. ریشه این اصل را در دو موضوع می‌توان ملاحظه کرد. نخست طبیعت و ماهیت اموال عمومی که در جهان قدیم، طرفداران حقوق طبیعی معتقد بودند برخی اموال بر اساس طبیعت خود غیر قابل تملک خصوصی هستند و به بیان دیگر، قابل واگذاری به اشخاص نیستند. البته در دوره مدرن، اراده‌گرایان در اثر قدرت فناوری، هیچ شیئی را غیر قابل تملک ندانسته و بر این اساس، اصل غیر قابل واگذاری بودن اموال عمومی، ماهیت طبیعی خود را به مفهومی ارادی تغییر داد (کرمی، ۱۳۹۳: ۱۷۱).

علت دیگر این امر، جلوگیری از مداخله حاکمان صاحب قدرت در اموال عمومی و سوءاستفاده آنها از این اموال بود که بر اساس آن میان اموال عمومی و اموال شخص پادشاه تفکیک انجام می‌شد تا حاکم نتواند اموال عمومی را منتقل یا به فروش برساند. (کرمی، ۱۳۹۳: ۲۶) در این خصوص با توجه به اینکه اغلب حکومت‌های پادشاهی رو به افول گذاشته‌اند و مالکیت اموال عمومی از آن عموم ملت شده است، این اصل از حالت اطلاق خود خارج شده و به نمایندگان ملت این اجازه داده می‌شود تا در برخی موارد و با لحاظ برخی ضوابط، نسبت به واگذاری برخی اموال عمومی اقدام کنند.

۱- این قوانین به نقل از طیبی توکل، حسن (۱۳۹۴). نظام حقوقی و چارچوب‌های انتقال اموال غیر منقول دولتی، تهران: جنگل، جاودانه، ص ۲۰ بیان شده‌اند.

به عنوان مثال در فرانسه، حقوقدانان اخیراً به این نتیجه رسیده‌اند که اموال نهاد سلطنت به مالکیت ملت فرانسه درآمده و لذا هیچ‌گونه منعی برای اعمال حقوق مالکانه نسبت به این اموال از سوی نمایندگان ملت به نمایندگی از ملت وجود ندارد. طبق اصل ۳۴ قانون اساسی فرانسه، انتقال مالکیت عمومی به مالکیت خصوصی به موجب قانون امکان‌پذیر است. در حقوق آمریکا نیز دولت به معنای عام بر اموال عمومی مالکیت مطلق دارد و کنگره به نمایندگی از دولت آمریکا، حق اعمال مالکیت و واگذاری اموال عمومی را داراست (کنعانی، ۱۳۸۷: ۲۰۵).

در نظام حقوقی ایران، عدم قابلیت تملک خصوصی اموال عمومی در ماده ۲۶ قانون مدنی به تبعیت از ماده ۵۳۸ قانون اساسی فرانسه بیان شده است. در اصل ۸۳ قانون اساسی نیز تصریح شده است که «بناها و اموال دولتی که از نفایس ملی باشد قابل انتقال به غیر نیست مگر با تصویب مجلس شورای اسلامی آن هم در صورتی که از نفایس منحصر به فرد نباشد». بر این اساس، بناها و اموال دولتی که از نفایس ملی هستند ولی از نفایس ملی منحصر به فرد نیستند و به طریق اولی سایر بناها و اموال دولتی با تصویب مجلس شورای اسلامی قابل انتقال به غیر هستند. البته برخی را عقیده بر آن است که نمایندگان ملت به عنوان وکیل ملت باید مصلحت موکل را رعایت کنند و لذا برخی از اموال عمومی مانند آثار تاریخی، موزه‌ها، استحکامات نظامی و سایر اموالی که در ماده ۲۶ قانون مدنی به غیر قابل واگذاری بودن آنها تصریح شده است را حتی نمی‌توان با قانون‌گذاری و اگذار کرد (کنعانی، ۱۳۸۷: ۲۰۶).

افزون بر دلایلی که در خصوص امکان واگذاری اموال عمومی توسط نمایندگان ملت بیان شد، رویکردهای اقتصادی و الزامات مربوط به آن نیز در لزوم اعطای حق واگذاری اموال عمومی بسیار تأثیرگذار بوده است. «امروزه با شکست نظام‌های سوسیالیستی و تجربیات حاصل از مالکیت عمومی و دولتی آنها اثبات گردیده است که مالکیت خصوصی و خصوصی‌سازی بسیاری از فعالیت‌های اجتماعی و اقتصادی، ضرورتی انکارناپذیر است. مالکیت عمومی و دولتی در موارد غیر انتفاعی و عام‌المنفعه که مصالح و خدمات عمومی و عدالت اجتماعی ایجاب نماید و در مواردی که بخش خصوصی انگیزه یا توانایی کافی برای سرمایه‌گذاری در آن زمینه‌ها را ندارد، قطعاً بایسته و ضروری است. لیکن بسیاری از فعالیت‌های اقتصادی مستلزم آزادی اقتصادی، فضای رقابتی، پیروی از قوانین عرضه و تقاضا و قیمت بازار است. مدیریت دولتی در این قبیل امور، ناکارآمد بوده و مانع رشد و شکوفایی استعدادها و قابلیت‌های فردی و موجب سرکوب استعدادهای انسان می‌شود.» (کنعانی، ۱۳۸۷: ۲۵). اگرچه خصوصی‌سازی خود با ایراداتی همچون ایجاد ثروت‌های بادآورده برای طبقاتی از جامعه مواجه است (کنعانی، ۱۳۸۷: ۲۱) و البته می‌توان این ایرادات را با ایجاد تعادل میان مالکیت عمومی و خصوصی

برقرار کرد، ولی مزایای فراوانی که این امر در اقتصاد جامعه به دنبال خواهد داشت، ممکن دانستن واگذاری اموال عمومی را البته با ضوابط آن لازم می‌نمایاند. به بیان دیگر، اگرچه برای مالکیت دولت اسلامی، دلایلی همچون توزیع عادلانه ثروت، استفاده از درآمد منابع طبیعی و جلوگیری از نابسامانی‌های اقتصادی بیان می‌شود (کریمی و پورمند، ۱۳۹۰: ۶۱-۶۲) ولی واگذاری برخی از اموال عمومی در چارچوب مصالح جامعه و توزیع عادلانه ثروت با در نظر گرفتن شرایط اجتماعی و اقتصادی نه تنها از تولید دولت بر این اموال نخواهد کاست بلکه دولت را در تأمین مصالح جامعه، بیشتر یاری خواهد کرد.

دولتی بودن منابع طبیعی و تعلق انفال به امام بدین معنا نیست که این اموال از دسترس افراد نیازمند جامعه به دور باشد؛ بلکه در نقطه مقابل بدین معناست که این ثروت‌های آماده به دور از هرگونه تنگ‌نظری باید عاقلانه و با توجه به مصالح دراز مدت امت اسلامی در میان افراد قادر به کار و نیازمند توزیع شود و از سود آن می‌توان به‌عنوان مالیات برای هزینه‌های عمومی و دولتی استفاده کرد و نیز نتایجی همچون بالا بردن درآمد ملی، خودکفایی، رفع فقر و ایجاد اشتغال کامل را به انتظار نشست (خامنه‌ای، ۱۳۷۱: ۹۶). همچنانکه در قسمت بعد نیز اشاره خواهد شد، در اسلام، احیای برخی اراضی موجب ایجاد حق اختصاصی یا مالکیت برای حیازت‌کننده آنها خواهد بود. بر این اساس، دولت اسلامی می‌تواند بر اساس برخی معیارها، اراضی عمومی را تحت تصرف اشخاص درآورد.

اصل ۴۵ قانون اساسی نیز که بسیاری از مباحث اصلی را در مالکیت و اختیار دولت اسلامی می‌داند بدین معنا نیست که نتوان این اموال را واگذار کرد؛ بلکه این اصل به‌معنای تولید دولت بر اموال و عرصه‌های عمومی است که مانع از تصدی‌گری بخش خصوصی و انتقال جزئی اموال عمومی از طریق تصویب قوانین و مقررات نخواهد بود (کنعانی، ۱۳۸۷: ۳۰). تصریح این اصل به عبارت «تا بر طبق مصالح عامه نسبت به آنها اقدام نماید» نیز حاکی از آن است که اگر مصالح عامه، واگذاری را ایجاب کند، می‌توان نسبت به این امر اقدام کرد. البته در این واگذاری‌ها باید ضوابط و شرایط دقیقی را در نظر گرفت که خود موجب تضییع حقوق عامه نشود.

بر این اساس در حال حاضر اصل عدم قابلیت تملک اموال عمومی یا اصل غیر قابل واگذاری بودن اموال عمومی، استثنای «به‌موجب قانون» را به خود می‌بیند که بر اساس آن، قانون‌گذار می‌تواند با رعایت ضوابط لازم، نسبت به واگذاری اموال عمومی اقدام کند. به بیان دیگر در حال حاضر اصل بر عدم واگذاری اموال عمومی است، مگر در مواردی که قانون‌گذار خلاف آن را تشخیص دهد.

۲-۱- ممنوعیت تصرف برخی مباحات

اموالی که ملک اشخاص نمی‌باشد و افراد مردم می‌توانند آنها را مطابق مقررات مندرجه در این قانون و قوانین مخصوصه مربوطه به هریک از اقسام مختلفه آنها تملک کرده و یا از آنها استفاده کنند مباحات نامیده می‌شود، مثل اراضی موات یعنی زمین‌هایی که معطل افتاده و آبادی و کشت و زرع در آنها نباشد (قانون مدنی، ماده ۲۷). علیرغم حکم اباحه‌ای که برای حيازت برخی اموال وجود دارد، حکومت می‌تواند در تصرف مباحات، محدودیت‌هایی ایجاد کند. از لحاظ فقهی، دو دیدگاه در این خصوص وجود دارد که برخی، این امر را بر اساس احکام اولیه و برخی نیز احکام ثانویه را موجب پیدایش این حق برای حکومت می‌دانند.

مبنای این اختلاف نظر را می‌توان در ارتباط میان مباحات با انفال دانست. برخی که قائل به رابطه تباین میان انفال و مباحات هستند، با توجه به اینکه از باب حکم اولیه، تنها انفال را در مالکیت امام یا حکومت می‌دانند، اعمال محدودیت نسبت به تصرف در مباحات توسط حکومت را از باب حکم ثانوی امکان‌پذیر می‌دانند. بر این اساس، این محدودیت‌ها باید مقید به مصلحت جامعه، حالت ضرورت، قدر ضرورت و مادام‌المصلحه اتخاذ شود (صدر، ۱۳۷۹: ج ۱، ۴۲-۴۹).

برخی مباحات را یکی از اقسام انفال می‌دانند. بدین ترتیب که انفال را اعم از اموالی می‌دانند که تصرف در آن صرفاً با اذن امام میسر است (انفال به معنای خاص) و نیز اموالی که هرگونه تصرف در آنها از جانب امام برای عمومی مردم آزاد شمرده شده است (مباحات). به بیان دیگر، مباحات نیز از جمله‌ی اموال امام محسوب می‌شود که امام تصرف در آنها را با اذن کلی مجاز دانسته است. بر اساس این نظر، ایجاد محدودیت حکومت نسبت به تصرف در مباحات، از باب حکم اولی است و محدودیت‌های حکم ثانویه در آن وجود نخواهد داشت (خامنه‌ای، ۱۳۸۶: ۷۸-۷۷).

برخی نیز مالکیت امام بر انفال را ولایت در تصرف (مدیریت) دانسته و با عنایت به معیار «لا ربّ لها» که هم در انفال و هم مباحات وجود دارد، مباحات را مشمول مدیریت امام دانسته که ایشان با رعایت مصالح نسلی و بین نسلی در اعصار مختلف، بهره‌برداری از آنها را سامان می‌دهد. به بیان دیگر، ممکن است در مقطعی از زمان، اقتضای اوضاع و احوال به گونه‌ای باشد که یک مال در زمره انفال و مشمول قواعد حاکم بر آن باشد و در مقطعی دیگر، در زمره‌ی مباحات قرار داده شود. در واقع، انفال و مباحات ذاتی و از پیش تعیین شده‌ای وجود ندارد و همه چیز تابع اوضاع و احوال زمانی و مکانی است (سعدی، ۱۳۸۸: ۴۹). این رویکرد، قطع نظر از بحث مالکیت یا ولایت در تصرف امام بر اموال، مشابه با

رویکرد اخیر است که بر اساس آن، کلیه اموال و ثروت‌های عمومی در اختیار حاکم اسلامی است که حاکم اسلامی می‌تواند وفق مصالح، تصرف در آنها را مباح یا محدود سازد.

اثری که می‌توان در تفکیک میان انفال و مباحات مشاهده کرد، لزوم یا عدم لزوم کسب اذن از حکومت در موارد تصرف است؛ چنانکه یکی از فقهای معاصر در این خصوص بیان می‌دارند: «هر چند برخی از اساتید ما تفکیک انفال و مباحات را فاقد اثر عملی دانسته و آن را بحث نظری صرف به شمار می‌آورند (موسوی خویی، بی‌تا: ۳۶۳)، اما ثمره اصلی این تفکیک آن است که اگر مالی را از «انفال» به حساب آوریم، در زمان تشکیل حکومت اسلامی، متعلق به حکومت بوده و هرگونه تصرف در آن، بدون اذن حکومت، به حکم اولی ممنوع و موجب ضمان می‌باشد. اما اگر همان مال را از «مباحات» به شمار آوریم، تصرف در آن مستلزم کسب اذن حکومت اسلامی نیست، مگر حکومت بنابر حکم ثانوی تصرف در آن را منع کند.» (مکارم شیرازی، ۱۴۱۶: ۶۰۸).

صرف نظر از اختلاف نظرهای مزبور، آنچه در تمامی رویکردها بر آن اتفاق نظر است، امکان ایجاد محدودیت در تصرف مباحات از سوی حکومت اسلامی است. با توجه به اینکه ممکن است بسیاری از ثروت‌های عمومی در زمره‌ی مباحات قرار گیرند، رعایت عدالت و حقوق عامه مردم در خصوص توزیع عادلانه این ثروت‌ها ایجاب می‌سازد که حکومت نوعی کنترل و نظارت بر کیفیت حیزات‌ها، مقدار تملک‌ها و میزان تصرفات که احیاناً با تخریب نیز همراه است، اعمال کند (عمید زنجانی، ۱۳۸۳: ۳۱). این امر در خصوص زمین‌های متعلق به امت (بر اساس رویکرد وجود تمایز مالکیت عمومی و حکومتی)^۱ نیز وجود دارد. مثلاً در خصوص اراضی مفتوح‌العنوه که در مالکیت مشاع مردم است نیز اگر این مالکیت به معنای اباحه‌ی تصرف انفرادی دانسته شود، موجب مفاسد عظیمی خواهد شد و تخریب منابع طبیعی و انحصار برای افرادی معدود را فراهم خواهد ساخت. بنابراین از آنجاکه در حوزه و قلمرو فراخ باید به مستقلات عقلیه عمل کرد، برابر بنای عقلاء، اموال عمومی متعلق حق همه انسانها

۱- لایحه قانون فروش خالصجات مصوب ۱۳۳۴/۰۹/۲۰: ماده ۱- وزارت کشاورزی مکلف است بر طبق مقررات این قانون نسبت بفروش کلیه خالصجات اعم از قراء و مزارع و اراضی و قنوات دائر و بائر و مستغلات و ابنیه که ملک قطعی دولت باشد اقدام نماید باستثناء مراتع و جنگل‌های طبیعی و همچنین خالصجات و ابنیه و مستغلاتی که مورد احتیاج مؤسسات دولتی می‌باشد و فهرست آن به اطلاع کمیسیون‌های مربوطه مجلسین خواهد رسید. ...

ماده ۸- وزارت کشاورزی مجاز است به افراد و شرکت‌های ایرانی که بخواهند زمین‌های باتلاقی و کویری را که مالک خاص نداشته باشد دایر نمایند باتوجه به ممکنات مالی و فنی مساحتی که حداکثر از هزار هکتار تجاوز ننماید مجاناً و بر طبق شرایطی که در آیین‌نامه معین می‌شود واگذار نماید.

است و مالکیت خصوصی باید از طریق قانون گذاری و با اجازه‌ی حکومت و قدرت حاکم محقق شود (کنعانی، ۱۳۸۷: ۱۳۸).

قانون گذار ایران نیز با توجه به مقتضیات جامعه امروزی، تصرف در بسیاری از اموالی که طبق موازین فقهی در زمره‌ی مباحات قرار داشته‌اند را محدود کرده است. مقرر اصلی در خصوص این محدودیت را می‌توان در عالی‌ترین قانون جمهوری اسلامی ایران یعنی در اصل (۴۵) قانون اساسی مشاهده کرد که قانون گذار اساسی کلیه ثروت‌های عمومی را در اختیار حکومت قرار داده تا بر طبق مصالح عامه نسبت به آنها عمل کند.

در قوانین عادی نیز می‌توان چنین محدودیت‌هایی مشاهده کرد. به‌عنوان مثال محدودیت‌های قانونی برای تملک اراضی موات از طریق حیازت را می‌توان در لایحه قانونی ثبت اراضی موات اطراف تهران (۱۳۳۴)، ماده (۶) قانون اصلاحات ارضی (مصوب ۱۳۳۹)، ماده (۱) قانون لغو مالکیت اراضی شهری و کیفیت عمران آن (مصوب ۱۳۵۸)، قانون مرجع تشخیص اراضی موات و ابطال اسناد آن (مصوب ۱۳۶۵)، ماده (۵) قانون زمین شهری (مصوب ۱۳۶۶) و ماده واحده مصوب سال ۱۳۶۷ مجمع تشخیص مصلحت نظام در خصوص حل مشکل اراضی بایر مشاهده کرد.^۱ البته چنانکه در قسمت بعد اشاره می‌شود، احیا و تصرف اراضی موات نیازمند اذن حکومت است و اذن ابتدایی نسبت به آنها وجود ندارد ولی قانون گذار به صراحت در قوانین مزبور برای تصرف این اراضی، محدودیت‌هایی اعلام کرده است. در خصوص اراضی، اگرچه ممکن است برخی اراضی از جمله‌ی مباحات محسوب شوند، ولی تصرف در اراضی در کلام فقها متفاوت با سایر مباحات است که در قسمت بعد به بحث ضوابط مربوط به احیای اراضی پرداخته می‌شود.

۳-۱- لزوم اذن حکومت در احیا و تصرف اراضی

تصرف و تملک اراضی طبق دیدگاه کسانی که قائل به تمایز میان اراضی حکومتی و عمومی هستند، دارای احکام متفاوتی است. به‌عنوان مثال، شهید صدر که قائل به این رویکرد هستند در خصوص اراضی عمومی (مثل اراضی فتح شده که در حال فتح، آباد بوده‌اند)، با اشاره به نظر برخی فقها همچون شیخ طوسی و فقیه اصفهانی، این اراضی را ملک عام همه امت و وقف برای منافع عمومی دانسته و بر اساس آن بیان می‌دارند که هنگامی که این اراضی برای بهره‌وری به کشاورزان واگذار شود، کشاورز دارای حق شخصی در اصل زمین نخواهد بود؛ بلکه وی مستأجری است که زمین را کشت می‌کند و طبق

۱- «سازمان جنگل‌بانی مجاز است بهره‌برداری از منابع فوق را راساً عهده‌دار و یا با انعقاد قراردادهای لازم بعهده اشخاص واگذار کند.»

شروط پذیرفته شده در عقد، اجاره بها یا خراج می‌پردازد و هنگامی که زمان قرارداد به پایان رسد، ارتباط وی با زمین پایان می‌یابد و بهره‌وری و تصرف جز با تجدید عقد و هماهنگی مجدد با زمامدار مسلمانان امکان‌پذیر نیست. ایشان احیای این اراضی در صورتی که به حال خود رها شده و از حالت آبادی خارج شوند را جز با اذن زمامدار شرعی ممکن ندانسته و احیای با اذن را نیز بر خلاف احیای اراضی حکومتی، موجب ایجاد حق اختصاصی برای احیاکننده نمی‌دانند (صدر، ۱۳۷۹: ج ۲، ۱۰۳).

در خصوص احیای اراضی حکومتی و ایجاد حق مالکیت برای احیاکننده دو نظر فقهی وجود دارد. مشهور فقها معتقدند که احیای اراضی حکومتی، به شرط اذن امام، موجب انتقال مالکیت حکومتی به مالکیت خصوصی است (نجفی، ۱۴۰۴: ۹). در مقابل برخی فقها همچون شیخ طوسی (طوسی، ۱۳۸۷: ۲۹) و علامه بحر العلوم (بحرالعلوم، ۱۴۰۳: ۲۷۴) احیا را موجب تملک اصل زمین ندانسته، بلکه برای فرد احیاکننده، قائل به حق اولویت تصرف در زمین هستند و لذا پرداخت مالیات زمین را نیز لازم می‌دانند.

دلیل این اختلاف نظر را می‌توان در روایات مربوط به احیا و آیات و روایات مربوط به انفال و وجوب پرداخت خراج (طسق) مشاهده کرد. در خصوص احیا از آنجا که در کلام معصوم علیه‌السلام بیان شده است که «من احیی ارضاً فهی له» (طوسی، ۱۴۰۷: ۵۲۷)، این برداشت انجام می‌شود که با اذن حاکم شرعی، مالکیت این اموال به فرد احیا کننده منتقل می‌شود. در مقابل همانطور که قبلاً اشاره شد براساس آیات و روایات مربوط به انفال، اراضی انفال متعلق به امام است و همچنین برخی روایات مربوط به احیا همچون «من أحیی أرضاً من المؤمنین فهی له و علیه طسقتها» (حر عاملی، ۱۴۰۹: ۵۴۹) وجود دارند که به پرداخت خراج (طسق) تصریح کرده‌اند.

شهید صدر در این خصوص بیان می‌دارند که با توجه به لزوم پرداخت اجاره‌بهای این اراضی به حکومت، با احیای این اراضی، مالکیت خصوصی پدیدار نمی‌شود. «در حقیقت، زمین در مالکیت امام باقی می‌ماند و فرد از آن زمین دارای حقی می‌گردد که به او امکان می‌دهد تا از آن بهره‌وری نماید و دیگران را مانع می‌شود که زمین را از او بستانند. در برابر، امام برای وی اجاره‌بهایی تعیین می‌کند.» (صدر، ۱۳۷۹: ج ۲، ۱۱۶). ایشان بر این اساس، زمین‌های موات را ملک دولت می‌دانند که فرد احیاکننده نسبت به دیگران و نه دولت، حق اولویت دارد. بدین معنا که دولت می‌تواند بنا بر منافع عمومی، زمین احیاشده را از او بستاند. همچنین این حق اولویت بر اساس احیا شکل گرفته است و نه بر اساس خود زمین؛ بر این اساس چنانچه حیات آن از بین رود و زمین به حالت موات برگردد، این حق به صورت طبیعی از بین می‌رود (صدر، ۱۳۷۹: ج ۲، ۱۲۱-۱۲۲). بر این اساس، ایشان مالکیت زمین را

از آن حکومت دانسته ولی تلاش و کوشش فرد احیاگر را سبب ایجاد حق اختصاصی وی در زمین می‌دانند.

برخی نیز برای جمع آیات و روایات مزبور، مالکیت امام را غیر از مالکیت عادی و متعارف دانسته‌اند؛ بدین ترتیب که مالکیت امام از باب مالکیت دولتی و سلطه و اشراف امام به‌عنوان نماینده دولت اسلامی است و زمین‌های موات، ملک شخصی امام نیست. بر این اساس، اگرچه تملک آنها باید با اذن امام (دولت) باشد و دولت نیز در اعطای این اذن باید اصل توزیع عادلانه درآمد و ثروت را در نظر گیرد، ولی مالکیت این اموال قابل انتقال به غیر است (کنعانی، ۱۳۸۷: ۱۳۳-۱۳۴).

در جمع‌بندی این قسمت باید خاطر نشان شد با توجه به مباحث مزبور، تصرف اراضی عمومی منوط به اذن حکومت است و لذا هرگونه تصرف اراضی عمومی بدون اذن حکومت، تصرف غیر مجاز محسوب می‌شود. همچنین حکومت این اختیار را داراست تا این اراضی را تحت تصرف اشخاص در آورد. تنها نکته‌ی اختلافی در خصوص بحث مالکیت افراد بر این اراضی است که با توجه به وجود هر دو دیدگاه مزبور، به نظر می‌رسد حکومت منع شرعی برای انتقال مالکیت نداشته باشد. ولی همانطور که اشاره شد باید در انتقال مالکیت ضوابط دقیقی را معین کند تا هم توزیع عادلانه ثروت محقق شده باشد و هم استفاده از این اراضی در راستای مصالح عامه باشد. در خصوص نحوه‌ی واگذاری نیز در قسمت نخست این بند نیز اشاره شد که هرگونه واگذاری باید به موجب قانون صورت پذیرد.

۲- سنجش عملکرد قانون‌گذار ایران در حفاظت و بهره‌برداری از اراضی عمومی

۱-۲- تحولات تقنینی واگذاری اراضی عمومی

اگرچه قانون‌گذار در سال ۱۳۴۱ با تصویب لایحه قانونی ملی کردن جنگل‌ها، عرصه و اعیانی کلیه جنگل‌ها، مراتع و بیسه‌های طبیعی و اراضی جنگلی کشور را جزء اموال عمومی محسوب و متعلق به دولت دانست و حفاظت و احیا و توسعه‌ی آنها را بر عهده سازمان جنگل‌بانی ایران قرار داد و در سال ۱۳۴۶ نیز با تصویب قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع سعی در حفاظت از اراضی عمومی داشت ولی بعد از وقوع انقلاب اسلامی، برخی قوانین مربوط به واگذاری اراضی عمومی تصویب شده است که موجب خروج بسیاری از اراضی از قلمروی اموال عمومی شده است. البته قبل از انقلاب نیز برخی قوانین وجود داشته‌اند که واگذاری پاره‌ای از اراضی عمومی را مجاز دانسته بودند^۱ ولی عمده‌ی واگذاری‌ها را می‌توان منتسب به قوانین بعد از انقلاب دانست.

۱- قانون الحاق دو تبصره به ماده ۳۲ آئین‌نامه اجرائی لایحه قانونی اصلاح لایحه قانونی واگذاری و احیاء اراضی در حکومت جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۹/۲/۳۱ شورای انقلاب مصوب ۱۳۶۸/۱۱/۰۸ مجلس شورای اسلامی؛ ماده

بر خلاف نظری (گروه پژوهش‌های حقوق عمومی، ۱۳۷۸: ۵۷) که معتقد است ریشه پدیده زمین‌خواری را باید در تبصره ۱ ماده ۲ لایحه قانونی ملی کردن جنگل‌ها و مراتع^۱ جستجو کرد، به نظر می‌رسد که این ماده منصرف از واگذاری قطعی اراضی یا انتقال مالکیت به بخش خصوصی است. در این تبصره و نیز ماده ۲ آیین‌نامه اجرایی قانون ملی شدن جنگل‌ها مصوب ۱۳۴۲ و نیز ماده ۳ قانون حفاظت و بهره‌برداری، به بهره‌برداری از این اراضی اشاره شده است که «بدیهی است که اصطلاح بهره‌برداری مطابق طرح مصوب و تنظیم و صدور پروانه بهره‌برداری از مفهوم واگذاری قطعی منصرف می‌باشد... میزان سرمایه‌گذاری دولت نیز در شرکت‌هایی که به منظور بهره‌برداری‌های مذکور تأسیس می‌شود نباید از ۵۱ درصد سهام کمتر باشد و این خود مبین حفظ قدرت تصمیم‌گیری و نظارت دولت در استفاده از اراضی ملی می‌باشد.» (شمس، ۱۳۹۴: ۱۶۷).

قانون حفاظت و بهره‌برداری که در مواد ۳۱ تا ۴۱ خود به بحث واگذاری اراضی اشاره کرده بود، به جز در موارد استثنایی که همراه با ضوابط خاص و منطقی بود، انتقال دائم اراضی ملی را تجویز نکرده بود (شمس، ۱۳۹۴: ۱۶۷). در ابتدای انقلاب واگذاری اراضی عمومی به استناد لایحه قانونی اصلاح لایحه واگذاری و احیاء اراضی مصوب ۱۳۵۹/۲/۳۱ شورای انقلاب و مواد ۳۱ و ۳۲ آیین‌نامه اجرایی آن به صورت اجاره صورت می‌پذیرفت تا اینکه در سال ۱۳۶۸ با تصویب قانون الحاق دو تبصره به ماده ۳۲ این آیین‌نامه،^۲ انتقال دائمی این اراضی، امکان‌پذیر شد. این انتقال که هر چند با لزوم وجود برخی شرایط همراه بود ولی با توجه به گستردگی اراضی قابل انتقال آن در واقع شروعی بر خروج گسترده‌ی اراضی عمومی از سلطه‌ی مالکانه‌ی حکومت بود.^۳ سیاست انتقال دائمی اراضی عمومی به بخش خصوصی در مواد قانونی دیگر همچون ماده واحده قانون اصلاح ماده ۳۴ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۵۴/۳/۱۴ و الحاق چند تبصره به آن مصوب ۱۳۷۳/۰۷/۰۷ مجمع تشخیص

واحد- ... تبصره ۱- از تاریخ تصویب این قانون، عرصه و اعیانی کارگاه‌های صنعتی و تولیدی که به بهره‌برداری رسیده و پروانه بهره‌برداری آن از طرف وزارتخانه مربوطه صادر گردیده در صورت تمایل صاحب کارگاه، زمین واگذار شده بصورت اجاره‌ای، بطور قطعی با قیمت روز واگذار می‌شود.

۱- جهت مشاهده آمار و اطلاعات مربوط به اراضی واگذار شده تا سال ۱۳۷۳ بر اساس این قانون و انتقادات وارد بر نحوه واگذاری‌ها ر.ک: کندوکاو مجلس پیرامون واگذاری منابع ملی به اشخاص، گزارش تحقیق و تفحص مجلس درباره نحوه انتقال اراضی منابع ملی برای ساخت مسکن، (۱۳۷۴)، مجله مجلس و پژوهش، شماره ۱۷، صص ۱۵۵-۱۶۷.

۲- جهت مشاهده جزئیات نوع قرارداد واگذاری، اهداف آن، نوع کاربری آن و مرجع واگذاری این مواد قانونی ر.ک سالاری، مصطفی (۱۳۹۱). *تحصیل و تملک اراضی توسط دولت*، تهران: انتشارات دادگستر، صص ۱۴۹-۱۶۶.

۳- ممکن است در برخی موارد واگذاری‌ها مغایر با عدالت یا موجب تبعیض ناروا تشخیص داده شوند که در این موارد شورای نگهبان می‌تواند اعلام مغایرت کند.

مصلحت نظام، مواد ۷۵ و ۸۴ قانون وصول برخی درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین مصوب ۱۳۷۳/۱۲/۲۸، تبصره ۵۴ قوانین بودجه سال‌های ۱۳۷۳، ۱۳۷۴ و ۱۳۷۵، ماده ۱۰۸ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۹/۰۱/۱۷ و تنفیذ آن در ماده ۲۰ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۳/۰۶/۱۱ استمرار یافت.^۱

در میان قوانین مزبور، ماده واحده قانون اصلاح ماده ۳۴ قانون حفاظت و بهره‌برداری را می‌توان مقررهای دانست که قطع نظر از امکان واگذاری دائمی طبق آن، به‌نوعی به تصرفات غیر مجاز اراضی عمومی نیز مشروعیت بخشیده است. طبق این قانون وزارت جهاد سازندگی موظف شده بود که ظرف مدت سه سال (که در سال ۷۹ توسط مجلس تا پایان سال ۸۲ تمدید شد)، اراضی جنگلی جلگه‌ای شمال و مراتع ملی غیر مشجر کشور را که تا پایان سال ۱۳۶۵ بدون اخذ مجوز قانونی تبدیل به باغ زراعت آبی شده و یا برای طرح‌های تولید دام و آبزیان و سایر طرح‌های غیر کشاورزی مورد استفاده قرار گرفته‌اند براساس تشخیص کمیسیونی مرکب از نمایندگان جهاد سازندگی، کشاورزی و سازمان جنگل‌ها و مراتع کشور و فرمانداری به مسئولیت جهاد سازندگی و در قبال دریافت اجاره‌بها یا قیمت تعیین شده واگذار و یا به فروش برساند. این امر جدای از مشروعیت بخشی به عملکرد متصرفان غیر قانونی، در عمل موجب ناعدالتی نیز شده است؛ زیرا این اراضی به بهای ناچیزی به این افراد واگذار شده است و افرادی که بر خلاف قانون اقدام به تصرف نکرده بودند از این تسهیل قانونی محروم شده‌اند.

با توجه به انتقادات فراوانی که نسبت به واگذاری‌های مزبور و آثار زیانبار آنها از نظر سهولت تصرف غیر مجاز اراضی عمومی و تجری متصرفین آن وجود داشت (میرمحمدصادقی و رجبعلی، ۱۳۹۶: ۶۱؛ طهماسبی و دیگران، ۱۳۹۲: ۱۶۵)، قانون‌گذار با تصویب قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی مصوب ۱۳۸۹/۰۴/۲۳، واگذاری‌های قطعی یا دائمی را ممنوع اعلام کرد. طبق تبصره ۲ ماده ۹ این قانون «با تصویب این قانون، انتقال قطعی مالکیت دولت در واگذاری اراضی ملی، دولتی و موات به متقاضیانی که از تاریخ ابلاغ این قانون به بعد شروع به تشکیل پرونده درخواست اراضی می‌نمایند ممنوع بوده و قوانین مغایر لغو می‌گردد.» در مواد ۱۰ و ۱۲ این قانون نیز صرفاً به «قراردادهای

۱- تدوین سیاست‌های مربوط به زمین بدین معنا نیست که لزوماً باید با این عنوان و به‌طور مستقل این سیاست‌ها را تعیین کرد، بلکه می‌توان در خلال سیاست‌های کلی دیگر، مانند سیاست‌های کلی مربوط به محیط زیست یا منابع طبیعی، این سیاست‌ها را تعیین کرد.

اجاره، حق بهره‌برداری و حق انتفاع اراضی ملی و دولتی» تصریح شده بود که حاکی از عزم قانون‌گذار برای ممنوعیت واگذاری‌های قطعی این اراضی بود.

با وجود این، قانون‌گذار در سال ۱۳۹۴ با تصویب قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور، سیاست اتخاذی خود در سال ۱۳۸۹ مبنی بر ممنوعیت واگذاری‌های قطعی را خدشه‌دار کرد. طبق بند (۲) ماده (۴۵) این قانون «واگذاری اراضی ملی و دولتی برای احداث شهرک‌های صنعتی، کشاورزی و خدمات گردشگری و مناطق ویژه اقتصادی مصوب و طرح‌های قابل واگذاری دولتی، با رعایت مقررات زیست‌محیطی، از شمول تبصره (۲) ماده (۹) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی مستثنی می‌شود».

لازم به ذکر است بر اساس قانون لغو مالکیت اراضی موات و کیفیت عمران آنها مصوب ۱۳۵۸/۴/۵ و قانون زمین شهری مصوب ۱۳۶۶/۶/۲۲ نیز برای حل مشکل مسکن افراد، واگذاری برخی اراضی موات شهری، البته با مساحت مورد نیاز برای مسکن، پیش‌بینی شده بود.

۲-۲- ارزیابی نحوه‌ی واگذاری بر اساس مبانی مربوطه

بررسی تحولات تقنینی واگذاری اراضی عمومی و اتخاذ رویکردهای ضد و نقیض از سوی قانون‌گذار که در قسمت قبل بدان اشاره شد حاکی از فقدان سیاست منسجم و هدفمند در واگذاری اراضی عمومی از سوی قانون‌گذار ایران است. امری که از رهگذر آن، تصرفات غیر مجاز و یا خلاف مصالح عامه‌ی این اراضی را موجب شده است. واگذاری اراضی به شیوه دائمی یا موقت مسئله‌ای است که هنوز قانون‌گذار تکلیف خود را با آن مشخص نکرده است و هر از چندگاهی سیاستی را در قبال آن اتخاذ می‌کند. بدین ترتیب که قبل از انقلاب، واگذاری‌ها بیشتر به صورت اجاره‌ای و موقت بود؛ در ابتدای انقلاب بر واگذاری موقت و اجاره‌ای تأکید می‌شود و پس از آن به واگذاری قطعی تبدیل می‌شود. متعاقباً قانون‌گذار با توجه به تصرفات فراوان اراضی عمومی، در قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی به ممنوعیت انتقال قطعی حکم می‌دهد و کمتر از پنج سال با تصویب قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور، این سیاست خود را زیر پا می‌گذارد.

هر چند گسترش جمعیت کشور و نیاز مردم به زمین برای اسکان و اشتغال و لزوم ایجاد تأسیسات صنعتی، خدماتی، گردشگری و توسعه کشاورزی، واگذاری اراضی عمومی را اجتناب‌ناپذیر می‌کند ولی قانون‌گذار در نحوه‌ی واگذاری باید دارای مبانی و سیاست‌های مشخص باشد تا بهره‌برداری از این ثروت‌های عمومی بر اساس تقسیم و توزیع عادلانه و جلوگیری از انحصارطلبی و سودجویی صورت پذیرد. وضعیت کنونی قانون‌گذاری در قبال واگذاری اراضی عمومی، اگر ناشی از مناسبات سیاسی و

انتخاباتی دانسته نشود، حاکی از نبود دیدگاه کلان و راهبردی قانون‌گذار در قبال اراضی عمومی است. اگرچه اصل غیر قابل واگذاری بودن اموال عمومی از حالت اطلاق خود خارج شده است و نمایندگان مجلس می‌توانند به نمایندگی از ملت، اراضی عمومی را واگذار کنند و مانع شرعی نیز برای تجویز انتقال مالکیت قطعی و دائمی وجود ندارد، ولی قید مصالح عامه که در اصل (۴۵) قانون اساسی نیز بدان تصریح شده است باید مدّ نظر قانون‌گذار قرار گیرد.

به نظر می‌رسد در واگذاری اراضی عمومی به عنوان ثروت‌های متعلق به آحاد جامعه باید بر اساس آمایش سرزمین، اقدام به قانون‌گذاری کرد. آمایش سرزمین که ایجاد تعادل میان سه عنصر انسان، فضا و فعالیت است، به منظور توزیع فعالیت‌های اقتصادی، اجتماعی، جمعیتی و ظرفیت‌های آشکار و پنهان و با توجه به تحولات و دگرگونی‌های زمان و نیازها صورت می‌پذیرد. آمایش سرزمین عمدتاً با دیدی دراز مدت و در راستای بهره‌برداری بهینه از امکانات آن و همچنین هویدا کردن نقش و مسئولیت خاص هر منطقه بر اساس توانمندی‌ها و قابلیت‌های آن به‌طور هماهنگ با دیگر مناطق است (خنیفر، ۱۳۸۹: ۶-۷). بنابراین می‌توان با لحاظ شرایط اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، سیاسی و زیست محیطی مناطق مختلف کشور، کاربری اراضی عمومی را مشخص کرد و سپس در چارچوب آمایش انجام‌شده، نوع و نحوه واگذاری‌ها را مشخص کرد. به عنوان مثال چنانچه در آمایش سرزمینی، منطقه‌ای بر اساس مسائل زیست‌محیطی، پوشش جنگلی را اقتضا کند و به بیان دیگر غیر قابل واگذاری تشخیص داده شود، باید سازوکاری وجود داشته باشد که حتی با قانون‌گذاری نیز نتوان آن را واگذار کرد. البته چنانکه گذشت، در حال حاضر مجلس شورای اسلامی اختیار هرگونه واگذاری اراضی را داراست. این اختیار حتی در خصوص محدودیت‌های قانونی فعلی نیز وجود دارد. زیرا اگرچه در قوانین مختلف و به‌طور پراکنده محدودیت‌هایی برای واگذاری اراضی عمومی در نظر گرفته شده است (سالاری، ۱۳۹۱: ۱۶۷-۱۷۵) ولی این محدودیت‌ها نیز خود می‌توانند توسط قانون‌گذار تغییر یابند. بر این اساس لازم است سازوکاری طراحی شود تا از این چنین واگذاری‌ها جلوگیری شود.

همانطور که اشاره شد، با توجه به اختیاری که قانون‌گذار اساسی به مجلس داده است و همچنین با عنایت به عدم مغایرت شرعی واگذاری‌های اراضی، شورای نگهبان در عموم موارد^۱ نمی‌تواند این واگذاری‌ها را خلاف شرع یا قانون اساسی بداند. به نظر می‌رسد چاره کار را بتوان در تعیین سیاست‌های

۱- تدوین سیاست‌های مربوط به زمین بدین معنا نیست که لزوماً باید با این عنوان و به‌طور مستقل این سیاست‌ها را تعیین کرد، بلکه می‌توان در خلال سیاست‌های کلی دیگر، مانند سیاست‌های کلی مربوط به محیط زیست یا منابع طبیعی، این سیاست‌ها را تعیین کرد.

کلی نظام جستجو کرد. در این راستا می‌توان سیاست‌های کلی مربوط به زمین^۱ را بر اساس آمایش انجام گرفته، تدوین کرد یا در این سیاست‌ها، قانون‌گذار را ملزم به رعایت آمایش سرزمینی کرد. در این حالت شورای نگهبان می‌تواند بر اساس بند (۱) اصل (۱۱۰) قانون اساسی،^۱ قوانین مغایر با این سیاست‌های کلی را مغایر با این بند اعلام کند و از تصویب قوانین مغایر با ضوابط معین واگذاری اراضی جلوگیری کند.

نتیجه‌گیری

اراضی عمومی به‌عنوان یک ثروت عمومی که متعلق به عموم افراد جامعه و حتی نسل‌های بعدی است باید مطابق با مصالح عامه مورد استفاده و بهره‌برداری قرار گیرند. لزوم حفظ و حراست از این ثروت عمومی از یک سو و لزوم بهره‌برداری صحیح از آنها در راستای مصالح عامه مستلزم وجود ضوابطی دقیق و مبتنی بر مبانی مشخص است. بررسی قوانین مختلف ایران پیرامون واگذاری اراضی عمومی حاکی از فقدان سیاست منسجم و هدفمند توسط قانون‌گذار است که از این رهگذر، تصرفات غیر قانونی یا ناعادلانه‌ی اراضی را سبب شده است. بررسی مبانی مربوط به تصرف اراضی عمومی حاکی از بسط اختیار مجلس شورای اسلامی در نوع و نحوه‌ی واگذاری این اراضی است که با توجه به آشفتگی سیاستی قانون‌گذار در این خصوص لازم است سازوکاری برای انسجام قوانین مربوطه در چارچوبی منضبط طراحی شود. در این خصوص می‌توان در تعیین سیاست‌های کلی مربوط به زمین، سیاست‌های مربوط به واگذاری اراضی عمومی را بر اساس آمایش سرزمینی انجام گرفته مدّ نظر قرار داد و از آشفتگی‌های قانونی که زمینه‌ساز تصرف غیر مجاز یا نابه‌حق اراضی عمومی است، جلوگیری کرد.

۱- اصل یکصد و دهم: وظایف و اختیارات رهبر: ۱- تعیین سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام.

کتابنامه

۱. بحر العلوم، محمد بن محمد تقی (۱۴۰۳ ه.ق). *بلغه الفقیه*، جلد ۱، تهران: منشورات مکتبه الصادق.
۲. توکل پور، محمدهادی (۱۳۹۶). *سیاست‌گذاری جنایی جمهوری اسلامی ایران در قبال تصرف غیر مجاز اراضی عمومی*، رساله دکتری حقوق جزا و جرم‌شناسی دانشگاه قم.
۳. حرّ عاملی، محمد بن حسن (۱۴۰۹ ه.ق). *تفصیل وسائل الشیعه الی تحصیل مسائل الشریعه*، جلد ۹، قم: مؤسسه آل‌البیت علیهم‌السلام.
۴. حسینی، سید محمد (۱۳۸۳). *سیاست جنایی اسلام و جمهوری اسلامی ایران*، تهران: انتشارات سمت.
۵. خامنه‌ای، سید محمد (۱۳۷۱). *اقطاع و حقوق تقسیم اراضی دولتی*، تهران: انتشارات کیهان.
۶. خامنه‌ای، سید محمد (۱۳۸۶). *مالکیت عمومی*، تهران: انتشارات تولید کتاب.
۷. خنیفر، حسین، (۱۳۸۹)، «درآمدی بر مفهوم آمایش سرزمین و کاربردهای آن در ایران»، *مجله آمایش سرزمین*، صص ۲۶-۵.
۸. سالاری، مصطفی، (۱۳۹۱). *تحصیل و تملک اراضی توسط دولت*، تهران: انتشارات دادگستر.
۹. سعدی، حسینعلی (۱۳۸۸). *بررسی انفال در عصر غیبت با تکیه بر مسائل مستحدثت*، رساله دکتری فقه و مبانی حقوق اسلامی، تهران: دانشگاه امام صادق (ع).
۱۰. شمس، احمد (۱۳۹۴). *نظام حقوقی اراضی ملی‌شده*، تهران: انتشارات دادگستر.
۱۱. صدر، سیدمحمدباقر (۱۳۷۹). *اقتصاد ما*، جلد ۱، ترجمه ابوالقاسم حسینی ژرفا، قم: دارالصدر.
۱۲. طوسی، ابو جعفر، محمد بن حسن (۱۳۸۷ ه.ق). *المبسوط فی فقه الإمامیه*، جلد ۲، تهران: المکتبه المرتضویه لإحياء الآثار الجعفریه.
۱۳. طوسی، ابو جعفر، محمد بن حسن (۱۴۰۷ ه.ق). *الخلاف*، جلد ۳، قم: دفتر انتشارات اسلامی وابسته به جامعه مدرسین حوزه علمیه قم.

۱۵. طیبی توکل، حسن (۱۳۹۴). نظام حقوقی و چارچوب‌های انتقال اموال غیر منقول دولتی، تهران: جنگل، جاودانه.
۱۶. عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۸۳). فقه سیاسی (جلد چهارم: اقتصاد سیاسی)، تهران: امیرکبیر.
۱۷. کرمی، حامد، مبانی و اصول حاکم بر اموال اشخاص عموم در حقوق ایران و فرانسه، رساله دکتری پردیس فارابی دانشگاه تهران.
۱۸. کرمی، محمدمهدی؛ پورمند (نبی‌زاده) محمد (۱۳۹۰). مبانی فقهی اقتصاد اسلامی، تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت).
۱۹. کندوکاو و مجلس پیرامون واگذاری منابع ملی به اشخاص، گزارش تحقیق و تفحص مجلس درباره نحوه انتقال اراضی منابع ملی برای ساخت مسکن (۱۳۷۴). مجله مجلس و پژوهش، شماره ۱۷.
۲۰. کنعانی، محمدطاهر (۱۳۸۷). تملک اموال عمومی و مباحثات، تهران: نشر میزان.
۲۱. گروه پژوهش‌های حقوق عمومی (۱۳۷۸). نظام حقوقی مالکیت زمین در سایر کشورها و ارتباط آن با پدیده زمین‌خواری، فصلنامه اطلاع‌رسانی، شماره ۱۵ و ۱۶.
۲۲. لازرژ، کریستین (۱۳۹۰). درآمدی بر سیاست جنایی، ترجمه علی حسین نجفی ابرندآبادی، تهران: انتشارات میزان.
۲۳. مکارم شیرازی، ناصر (۱۴۱۶ ه.ق). أنوار الفقاهة - کتاب الخمس و الأنفال، قم: انتشارات مدرسه الإمام علی بن ابی طالب علیه السلام.
۲۴. موسوی خویی، سید ابوالقاسم (بی‌تا). المستند فی شرح العروة الوثقی، کتاب الخمس (ج ۳)، بی‌نا.
۲۵. میرمحمدصادقی، حسین، رجبعلی، اسلام (۱۳۹۶). تحلیل جرم زمین‌خواری از منظر حقوق کیفری ایران، مجله حقوقی دادگستری، شماره ۹۷.
۲۶. نجفی ابرندآبادی، علی حسین (۱۳۸۷). مباحثی در علوم جنایی (تقریرات درس جرم‌شناسی)، به کوشش شهرام ابراهیمی، تهران: دانشگاه شهید بهشتی.
۲۷. نجفی، محمد حسن (۱۴۰۴ ه.ق). جواهر الکلام فی شرح شرائع الإسلام، جلد ۳۸، لبنان/ بیروت: دار إحياء التراث العربی.