

درآمدی بر مالکیت و مدیریت اراضی دولتی در حقوق ایران و فرانسه

ابوالفضل درویشوند*

سیدمحمدحمید حسینی یزدی**

سمیرا هراتی قوی***

نوع مقاله: علمی - پژوهشی

چکیده

مالکیت و مدیریت اراضی دولتی از موضوعات مهم حقوق عمومی به‌شمار می‌آید؛ زیرا نحوه تنظیم این حوزه با تعیین حدود اختیارات دولت و صیانت از منافع ارتباط مستقیم دارد. با این وجود، همچنان پرسش‌هایی درباره مبانی حقوقی مالکیت دولت بر اراضی و نیز کارآمدی سازوکارهای مدیریتی و نظارتی آن مطرح است. مسئله اصلی این پژوهش بررسی پیامدهای تفاوت در مبانی حقوقی و الگوهای نهادی مدیریت اراضی دولتی در ایران و فرانسه برای انسجام و کارآمدی این نظام‌ها است. روش تحقیق، تحلیلی - تطبیقی است و با اتکا به منابع قانونی و چارچوب‌های حقوقی حاکم بر مالکیت و اداره اراضی دولتی، دو کشور را مورد بررسی قرار می‌دهد. در نظام حقوقی ایران، جایگاه مفهوم انفال و نقش مجموعه‌ای از قوانین متعدد در تبیین مالکیت و مدیریت اراضی دولتی دیده می‌شود؛ قوانینی که هر یک بخشی از این حوزه را تنظیم کرده‌اند و در مجموع چارچوب حقوقی خاصی را شکل داده‌اند. در مقابل، در نظام حقوقی فرانسه، تفکیک نسبتاً روشن میان اموال عمومی و اموال خصوصی دولت و نیز تمرکز نهادی در اداره این اموال، به عنوان مؤلفه‌های اصلی ساختار حقوقی مورد توجه قرار گرفته است. بررسی تطبیقی نشان می‌دهد که در نظام حقوقی ایران، تعدد مقررات و پراکندگی نهادهای مسئول می‌تواند به تداخل صلاحیت‌ها و پیچیدگی در فرآیندهای مدیریتی و نظارتی بینجامد. در مقابل، در حقوق فرانسه انسجام مفهومی در طبقه‌بندی اموال دولتی و وجود سازوکارهای مدیریتی متمرکز، زمینه شکل‌گیری نظامی نسبتاً هماهنگ‌تر برای اداره این اراضی را فراهم کرده است. هرچند این نظام نیز در برابر فشارهای ناشی از توسعه شهری و افزایش تقاضا برای زمین با چالش‌هایی روبه‌رو است. در مجموع، این پژوهش با تحلیل تطبیقی مبانی حقوقی و ساختارهای نهادی مدیریت اراضی دولتی می‌کوشد چارچوبی مفهومی برای ارزیابی وضعیت موجود در حقوق ایران ارائه دهد و از خلال این مقایسه، زمینه‌ای برای بازاندیشی در شیوه‌های تنظیم‌گری و تقویت هماهنگی نهادی در این حوزه فراهم آورد.

واژگان کلیدی

اراضی دولتی، انفال، اموال عمومی، حقوق اداری، مدیریت اراضی، حقوق تطبیقی.

* استادیار گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران. a.darvishvand@modares.ac.ir

** استادیار حقوق عمومی گروه حقوق بین‌الملل، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه خوارزمی، تهران، ایران
(نویسنده مسئول) h.hosseiniyazdi@khu.ac.ir

*** استادیار گروه حقوق، دانشکده علوم انسانی، واحد شهرقدس، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران.
dr.samiraharati@iau.ac.ir

تاریخ دریافت: ۱۴۰۴/۱۰/۲۸ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۵/۰۲/۲۴

مقدمه

مسئله مالکیت و مدیریت اراضی دولتی از جمله موضوعات بنیادین در حقوق عمومی است که به طور مستقیم با نحوه اعمال حاکمیت دولت، تأمین منافع عمومی و صیانت از منابع طبیعی و اراضی ملی ارتباط دارد. اراضی دولتی به عنوان عنوانی عام و تحلیلی تعریف می شود که ناظر بر کلیه اراضی است که یا به موجب قانون در مالکیت دولت جمهوری اسلامی ایران قرار گرفته اند، یا در چارچوب اختیارات حاکمیتی و اداری دولت، تحت مدیریت، تصرف یا نظارت مستقیم نهادهای عمومی قرار دارند. بر این اساس، اراضی دولتی صرفاً به زمین هایی که سند مالکیت آنها به نام دولت صادر شده محدود نمی شود، بلکه شامل اراضی ای نیز می گردد که به حکم قانون در زمره ثروت های عمومی یا انفال قرار گرفته و اداره آنها به دولت سپرده شده است. تحقق عنوان اراضی دولتی مستلزم احراز یکی از این سه وضعیت است: تعلق مالکیت رسمی به دولت یا اشخاص حقوقی عمومی؛ قرار گرفتن زمین در زمره انفال یا اموال عمومی به موجب قانون اساسی یا قوانین عادی؛ واگذاری صلاحیت اداره و بهره برداری از زمین به دولت در چارچوب قوانین خاص، ولو آن که مالکیت خصوصی آن به طور کامل زایل نشده باشد. این تعریف، امکان تفکیک میان مالکیت دولت و اداره یا مدیریت دولتی را فراهم می سازد و از خلط مفهومی میان تصرف اداری و مالکیت حقوقی جلوگیری می کند. بر این مبنا، اراضی دولتی مفهومی تحلیلی و حقوق عمومی محور است که باید آن را در نسبت با قواعد حاکم بر انفال، اموال عمومی، اراضی ملی، اراضی موات و مقررات تملک برای منافع عمومی فهم کرد، نه صرفاً در معنای عرفی زمین های متعلق به دولت. چنین تعریفی امکان بررسی دقیق تر حدود اختیارات دولت، نحوه اعمال حاکمیت و سازوکارهای نظارتی در این حوزه را فراهم می آورد.

اراضی دولتی، اعم از اراضی ملی، منابع طبیعی و اموال غیرمنقول در اختیار دولت، نه صرفاً دارایی های عمومی، که ابزارهای تحقق سیاست های کلان اقتصادی، اجتماعی و زیست محیطی محسوب می شوند. با وجود این اهمیت، مفهوم، حدود و شیوه های مدیریت این اراضی در بسیاری از نظام های حقوقی از جمله ایران همچنان با ابهام های نظری و چالش های عملی مواجه است. در حقوق ایران، مالکیت اراضی دولتی متأثر از مبانی فقهی به ویژه مفهوم انفال و حقوق عمومی بوده و این مبانی در طول دهه های گذشته در قالب مجموعه ای از قوانین و مقررات تقنین شده است. مقرراتی که هر یک بخشی از وضعیت حقوقی اراضی ملی، جنگل ها و مراتع، اراضی شهری یا اموال تملیکی دولت را تنظیم می کنند. با این حال، پراکندگی تقنینی و کثرت مراجع متولی، تداخل وظایف دستگاه های اجرایی و اختلاف نظر در تشخیص مالکیت و بهره برداری از اراضی،

عدم ثبت اطلاعات اراضی، املاک و سایر اموال غیرمنقول از جمله انفال و اموال تملیکی از سوی دستگاه‌های اجرایی در سامانه جامع اموال دستگاه‌های اجرایی (سادا) سبب شده است که مدیریت این اراضی در سطح اجرا با تعارض‌های نهادی و کاهش کارآمدی روبه‌رو شود. این وضعیت، ضرورت بازنگری در مبانی نظری و ساختارهای حقوقی حاکم بر اراضی دولتی را بیش از پیش آشکار می‌سازد.

در مقابل، نظام حقوقی فرانسه با ریشه‌های مدنی و حقوق عمومی مستحکم، ساختاری نسبتاً منسجم و یکپارچه برای مالکیت و مدیریت اراضی دولتی ایجاد کرده است. در این نظام، اراضی دولتی به دو بخش اراضی عمومی^۱ و اراضی خصوصی دولت^۲ تقسیم شده‌اند که هر یک با قواعد و مقررات خاص خود مدیریت می‌شوند. اصل غیرقابل انتقال بودن اراضی عمومی^۳ و تأکید بر شفافیت و منافع جمعی، پایه‌های مهم نظام حقوقی فرانسه در این زمینه هستند (6CE, 21 décembre 2012, Commune de Douai). علاوه بر این، وجود نهادهای تخصصی، فناوری‌های پیشرفته نقشه‌برداری و سامانه‌های اطلاعات جغرافیایی و رویه قضایی منسجم موجب شده است که مدیریت اراضی دولتی در فرانسه با کمترین تعارضات و بیشترین هماهنگی انجام شود. با این حال، حتی در این نظام نیز فشارهای ناشی از توسعه شهری، نیازهای زیرساختی و تحولات اقتصادی، چالش‌هایی در مدیریت پایدار اراضی عمومی ایجاد کرده است.

مطالعه تطبیقی این دو نظام حقوقی می‌تواند زمینه‌ای برای شناخت دقیق‌تر نقاط قوت و ضعف هر یک فراهم آورد. مقایسه مبانی حقوقی مالکیت دولت، نحوه طبقه‌بندی اراضی و شیوه‌های

1. *Domaine public* Le domaine public désigne l'ensemble des biens appartenant à une personne publique comme l'État, les collectivités territoriales ou les établissements publics qui sont affectés à l'usage direct du public ou à un service public et qui sont inaliénables et imprescriptibles.

اراضی عمومی به مجموع اموالی اطلاق می‌شود که متعلق به یک شخص حقوقی عمومی مانند دولت، شهرداری‌ها یا مؤسسات عمومی هستند و برای استفاده مستقیم عموم مردم یا برای انجام خدمات عمومی اختصاص یافته‌اند. این اموال غیرقابل انتقال و غیرقابل تملک از طریق مرور زمان هستند.

2. *Domaine Privé* Le domaine privé regroupe l'ensemble des biens appartenant à une personne publique comme l'État ou une collectivité territoriale qui ne sont pas affectés à l'usage direct du public ni à un service public. Ces biens sont soumis au droit privé et peuvent être vendus, loués ou acquis comme les biens d'un particulier.

اراضی خصوصی دولت به مجموعه اموالی گفته می‌شود که متعلق به اشخاص حقوقی عمومی مانند دولت یا شهرداری‌ها هستند، اما برای استفاده مستقیم عموم مردم یا برای خدمات عمومی اختصاص نیافته‌اند. این اموال تابع حقوق خصوصی‌اند و مانند اموال اشخاص حقیقی می‌توان آن‌ها را خرید، فروخت یا اجاره داد.

3. *Inaliénabilité*

مدیریتی حاکم بر آن‌ها در ایران و فرانسه، امکان تحلیل بهتر سازوکارهای حکمرانی اراضی دولتی را فراهم می‌سازد. چنین مطالعه‌ای می‌تواند به شناسایی ظرفیت‌های اصلاحی در نظام حقوقی ایران کمک کند و زمینه بهره‌گیری از برخی تجربیات موفق سایر نظام‌های حقوقی را فراهم آورد. در عین حال، این مقایسه باید با توجه به تفاوت‌های ساختاری، تاریخی و نهادی دو کشور انجام شود تا از تعمیم‌های ساده‌انگارانه پرهیز گردد. در این چارچوب، پرسش اصلی پژوهش آن است که ساختار حقوقی و نهادی حاکم بر مالکیت و مدیریت اراضی دولتی در حقوق ایران و فرانسه چه تفاوت‌ها و شباهت‌هایی دارد و این تفاوت‌ها چه تأثیری بر میزان انسجام و کارآمدی نظام حکمرانی اراضی دولتی در دو کشور می‌گذارد. در پرتو این پرسش، دو پرسش فرعی نیز قابل طرح است: نخست آنکه مبانی نظری مالکیت اراضی دولتی در حقوق ایران - با تأکید بر مفهوم انفال و مقررات متعدد مرتبط - در مقایسه با تفکیک اراضی عمومی و اراضی خصوصی دولت در حقوق فرانسه چه پیامدهایی برای تعیین حدود اختیارات دولت دارد؛ دوم آن که سازوکارهای نهادی و مدیریتی حاکم بر ثبت، بهره‌برداری و نظارت بر اراضی دولتی در دو کشور چگونه سازمان‌دهی شده‌اند و این سازمان‌دهی چه تأثیری بر بروز یا کاهش تعارضات نهادی دارد. با توجه به نقش استراتژیک اراضی دولتی در تأمین منافع عمومی، حفاظت از منابع طبیعی و تحقق توسعه پایدار، ضروری است که نظام حقوقی و مدیریتی این حوزه به صورت مستمر مورد بازنگری، اصلاح و به‌روزرسانی قرار گیرد. پژوهش حاضر با هدف پاسخ‌گویی به پرسش‌های بنیادین حقوقی در زمینه ماهیت، حدود و سازوکارهای مدیریت اراضی دولتی در ایران و فرانسه و نیز تبیین کارآمدترین شیوه‌های سازمانی، می‌کوشد چشم‌اندازی نوین برای بهبود حکمرانی اراضی و ارتقای کارآمدی و پایداری آن ارائه دهد. اهمیت این پژوهش از آنجا ناشی می‌شود که اراضی دولتی نقشی تعیین‌کننده در تحقق منافع عمومی، حفاظت از منابع طبیعی و پیشبرد توسعه پایدار دارند و هرگونه ابهام یا ناکارآمدی در نظام حقوقی حاکم بر آن‌ها، پیامدهای گسترده‌ای در عرصه‌های حقوقی، اقتصادی و زیست‌محیطی به دنبال خواهد داشت. از این رو، بررسی تطبیقی رویکردهای ایران و فرانسه می‌تواند به شناسایی کاستی‌ها، تقویت انسجام نهادی و ارائه راهکارهایی برای ارتقای حکمرانی اراضی دولتی در حقوق ایران کمک کند.

در سال‌های اخیر، موضوع مالکیت، شناسایی، مستندسازی و بهره‌برداری از اموال و اراضی دولتی مورد توجه برخی پژوهش‌های حقوقی قرار گرفته است. در این زمینه، خسروی و طیبی توکل در مقاله‌ای با عنوان علل عدم شناسایی و مستندسازی اموال غیرمنقول دولتی در بستر حقوق اداری با رویکرد تحلیلی - توصیفی و در قالب مقاله علمی پژوهشی، به بررسی موانع حقوقی و اداری شناسایی و ثبت اموال غیرمنقول دولتی پرداخته و چالش‌هایی نظیر ضعف هماهنگی نهادی و

خلاهای اجرایی را تحلیل کرده‌اند. همچنین، حبیب‌نژاد، کرمی و میربد در مقاله علمی پژوهشی بایسته‌های مولدسازی اموال در اختیار دولت در پرتو نظام حقوقی ایران، با تمرکز بر سیاست‌های اقتصادی و حقوق عمومی، الزامات حقوقی و نهادی مولدسازی اموال دولتی را مورد بررسی قرار داده‌اند، بی‌آنکه به صورت مستقل به ساختار مدیریت و تعارضات نهادی در حوزه اراضی دولتی بپردازند. در حوزه تألیف کتاب، علیرضا مشهدی‌زاده در کتاب حقوق اراضی ملی، با رویکردی توصیفی و تحلیلی، چارچوب‌های حقوقی اراضی ملی، مبانی فقهی و قوانین مرتبط با ملی شدن اراضی را تبیین کرده که تمرکز اصلی آن بر ماهیت حقوقی و رژیم مالکیت اراضی ملی است. افزون بر این، دکتر حامد کرمی در کتاب حقوق اداری اموال عمومی به بررسی مفاهیم، اصول و سازوکارهای اداره اموال عمومی از منظر حقوق اداری پرداخته و مبانی نظری مدیریت اموال عمومی را تشریح کرده است.

با وجود ارزشمندی این آثار، بررسی آن‌ها نشان می‌دهد که تاکنون مطالعات جامع و تطبیقی که به طور هم‌زمان به ماهیت مالکیت و سازوکارهای مدیریت اراضی دولتی در حقوق ایران و فرانسه بپردازد و تعارضات نهادی و شیوه‌های سازمانی کارآمد را در چارچوب حقوق عمومی تحلیل کند، انجام نشده است. بر این اساس، پرسش اصلی پژوهش آن است که ساختار حقوقی و نهادی حاکم بر مالکیت و مدیریت اراضی دولتی در حقوق ایران و فرانسه چه تفاوت‌ها و شباهت‌هایی دارد و کدام سازوکارهای حقوقی و نهادی نظام فرانسه قابل اقتباس برای بهبود حکمرانی اراضی دولتی در ایران است؟ بر همین مبنا فرضیه این پژوهش آن است که هرچه تفکیک مفهومی انواع اموال دولتی شفاف‌تر و ساختار نهادی مدیریت آن‌ها منسجم‌تر باشد، سطح تعارضات اجرایی کاهش یافته و کارآمدی حکمرانی اراضی دولتی افزایش می‌یابد؛ از این رو به نظر می‌رسد انسجام ساختاری نظام حقوقی فرانسه در این حوزه، در مقایسه با پراکندگی مقررات و تعدد مراجع در حقوق ایران، زمینه هماهنگی نهادی بیشتری را فراهم کرده است. فلذا مقاله حاضر نه در مقام ارائه تحلیلی جامع و نهایی، بلکه به عنوان درآمدی بر بحث مالکیت و مدیریت اراضی دولتی می‌کوشد با طرح مباحث بنیادین و مقایسه‌ای در حقوق ایران و فرانسه، دریچه‌ای به سوی واکاوی عمیق‌تر این حوزه بگشاید و فتح بابی برای پژوهش‌های آتی در زمینه سامان‌دهی حقوقی و مدیریتی اراضی دولتی فراهم آورد.

۱. مفهوم اراضی دولتی و تحولات آن در ایران و فرانسه

در نظام حقوقی ایران، اراضی دولتی تعریف نشده است. اموال دولتی نیز که مفهومی عام‌تر از اراضی دولتی است، علی‌رغم این که در اصول ۸۳ و ۱۳۹ قانون اساسی، ماده ۲۶ قانون مدنی و ماده

۴۵۷ قانون آیین دادرسی مدنی آمده، اما تعریف نشده است. تنها در ماده ۲ آیین نامه اموال دولتی مصوب ۱۳۷۲ اموالی که صددرصد آن توسط دولت خریداری شده یا به تملک دولت درمی آید اموال دولتی شناخته شده‌اند. در ادبیات حقوق عمومی، با دو مفهوم «اراضی دولتی» و «اراضی عمومی» مواجه هستیم. برای درک بهتر مفهوم اراضی دولتی بررسی نسبت بین دو مفهوم اخیر ضروری است.

با یک مبنا اراضی که تحت تملک خصوصی در نمی آیند را می توان به دو دسته تقسیم کرد: قسم اول، اراضی هستند که مالک آن دولت است و دولت بر آن ها حق مالکیت دارد و قسم دوم، اراضی عمومی هستند که جهت بهره برداری و متعلق به عموم مردم هستند ولی مردم حق مالکیتی بر آن ندارند که به آن ها مشترکات عمومی هم گفته می شود (قاسمی و زکریایی، ۱۳۸۲: ۲۸).

ماده ۱۰۶ به بعد قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶ واجد معیارهایی است که جهت تبیین مفهوم اراضی دولتی قابل استفاده است. مستفاد از این مواد، اراضی دولتی را می توان اراضی نامید که دولت نسبت به آن ها تصرف مالکانه دارد و قابل نقل و انتقال به غیر تحت نظامات عمومی است. منشأ تصرف مالکانه دولت نیز اعم از خرید یا اجرای طرح های تملک دارایی های سرمایه ای است. این مفهوم از اراضی دولتی را می توان مفهوم خاص اراضی دولتی در نظر گرفت.

اراضی عمومی نیز جزو مشترکات عمومی بوده و به اراضی گفته می شود که جهت بهره برداری آحاد مردم قرار داده شده است؛ مانند بوستان ها، معابر و مانند آن ها. تفاوت این قبیل اموال غیرمنقول با اراضی دولتی به معنای خاص آن است که این اراضی مالک خاصی ندارند و قواعد مالکیت بر آن ها جاری نمی شود و مالکیت دولت بر آنها صرفاً از باب تولیت و مدیریت است (پیلوار، ۱۳۹۲: ۱۰۱). تعلق اموال عمومی (اراضی عمومی) به مصالح عامه و دخالت دولت در آن ها از باب تولیت و مدیریت از مفاد ماده ۲۶ قانون مدنی قابل استنتاج است. ماده مذکور این اموال را به عنوان مصالح عمومی تحت تصرف دولت می داند.

همان طور که پیشتر گفته شد، اراضی دولتی به معنای خاص و با اراضی عمومی متفاوت هستند اما نقطه شباهت آن ها استیلاي دولت بر آن ها است؛ با این تفاوت که در اولی، مبنا استیلاي مالکیت و حق اعمال آن است و در دومی، مبنا استیلاي تولیت و مسئولیت اداره آن ها.

با جمع بین دو مفهوم قبلی با مفهوم دیگری به نام اراضی دولتی در معنای اعم مواجه می شویم که موضوع این مقاله است و از این پس اراضی دولتی را در معنای اعم در نظر می گیریم. با این وصف، اراضی دولتی به زمین هایی اطلاق می شود که مالکیت مدیریت آن ها به نحوی در اختیار دولت قرار دارد و دولت نسبت به آن ها در مقام یک مالک خصوصی ظاهر نمی شود، بلکه نقش حاکمیتی و تنظیم گرانه ایفا می کند. بنابراین اراضی دولتی صرفاً منحصر به املاکی که در دفتر

املاک به نام دولت ثبت شده‌اند نیست، بلکه در معنای موسّع می‌تواند شامل طیفی از اراضی باشد که به موجب قانون در قلمرو اختیار دولت قرار گرفته‌اند؛ از جمله بخشی از اراضی ملی و اراضی با ماهیت عمومی که حفاظت، بهره‌برداری و هرگونه تغییر وضعیت حقوقی آن‌ها تابع ضوابط خاص و تشریفات اداری است. نسبت میان اراضی عمومی و اراضی دولتی خاص یکسان نیست؛ اراضی عمومی بیشتر ناظر به کارکرد و هدف اختصاص زمین به نفع جامعه است، در حالی که اراضی دولتی به وضعیت مالکیت یا اداره و صلاحیت دولت نسبت به زمین اشاره دارد. با این حال، اراضی عمومی در عمل در حوزه مدیریت دولت قرار می‌گیرد و دولت، موظف به صیانت از آن‌ها در چارچوب قواعد حقوق عمومی است (عبداللهی، ۱۳۹۸: ۷۸).

گرچه نظام حقوقی ایران در تعریف اراضی دولتی به معنای عام اقدام جدی نداشته است، اما ماده ۴۵ آیین نامه مالی شهرداری‌ها مصوب ۱۳۴۵ کمیسیون مشترک مجلسین تقسیم‌بندی فوق را پذیرفته و اموال غیرمنقول شهرداری‌ها را به اختصاصی و عمومی تقسیم‌بندی کرده است. اموال غیرمنقول اختصاصی همان است که دولت و شهرداری بر آن مالکیت دارد و اموال غیرمنقول عمومی همان است که دولت از باب ولایت بر عموم آن را اداره می‌کند (کاتوزیان، ۱۳۸۸: ۶۸).

اکنون که مفهوم مختار مقاله از «اراضی دولتی» روشن شد، لازم است به دو مفهوم مقوم آن نیز بپردازیم. اراضی دولتی به معنای خاص را باید در ماده ۶۹ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰ جست‌وجو کرد. در این ماده، کلیه اراضی که جهت استفاده دستگاه‌های اجرایی خریداری شده یا به یکی از طرق قانونی تملک می‌شود، اراضی دولتی نامیده شده‌اند که مالکیت آن‌ها با دولت است. علاوه بر این ماده ۱۱۳ قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶ نیز اموال غیرمنقول دولتی را که از محل اعتبارات طرح‌های عمرانی (سرمایه‌گذاری ثابت) برای اجرای طرح‌های مزبور خریداری یا بر اثر اجرای این طرح‌ها ایجاد یا تملک می‌شود، متعلق به دولت دانسته است. همچنین از ماده ۲ آیین‌نامه اموال دولتی مصوب ۱۳۷۲ هیأت وزیران می‌توان استنباط کرد که اراضی دولتی، اموال غیرمنقولی هستند که توسط دولت خریداری می‌شود یا به هر طریق قانونی دیگر به تملک دولت درآمده یا در می‌آیند.

اراضی عمومی در حقوق ایران بر پایه دو دسته مهم از اموال غیرمنقول عمومی یعنی اراضی ملی و اراضی موات شکل گرفته است؛ دو نهادی که هرچند ریشه‌های تاریخی و مبانی فقهی و قانونی متفاوتی دارند، اما در نهایت در زمره املاکی قرار می‌گیرند که در مالکیت دولت یا تحت حاکمیت عمومی دولت قرار گرفته و اشخاص خصوصی حق تصرف و تملک نسبت به آن‌ها ندارند (عباسی، ۱۴۰۴: ۱۲۰)؛ مگر اینکه به حکم قانون باشد. نخستین و بنیادی‌ترین گروه از این اراضی، اراضی ملی یا منابع طبیعی است. طبق ماده ۱ قانون ملی شدن جنگل‌ها مصوب

۱۳۴۱/۱۰/۲۷ کلیه جنگل‌ها، مراتع، بیشه‌زارها و اراضی مشابه که در وضعیت طبیعی باقی مانده و محصول عمل طبیعت‌اند، البته بعداً به‌موجب لایحه قانونی نحوه احیاء اراضی تلویحاً اراضی دیگری که طبیعی نیستند، مثل جنگل‌های دست‌کاشت هم جزو اراضی منابع طبیعی و به‌عنوان ثروت ملی شناخته شده و با سلب مالکیت خصوصی، در زمره اموال عمومی قرار گرفته‌اند (مشهدی‌زاده، ۱۴۰۲: ۳۵).

در این راستا، وفق بند ۱ ماده ۶ اساسنامه سازمان ملی زمین و مسکن، املاک و اراضی عمومی در صورتی که در شهر و حریم شهر واقع شده باشند، تحت تولیت وزارت راه و شهرسازی (سازمان ملی زمین و مسکن) و در صورتی که خارج از شهر باشند، تحت تولیت وزارت جهاد کشاورزی (سازمان منابع طبیعی کشور) قرار می‌گیرند. این اموال با انتقال به مالکیت دولت، تحت تولیت سازمان جنگل‌ها و مراتع قرار دارند و هر گونه دخل و تصرف انسانی در آن‌ها بدون مجوز قانونی ممنوع است. در برابر این گروه، اراضی عادی شامل زمین‌های دایر کشاورزی و املاک اشخاص قرار می‌گیرند که در مالکیت خصوصی بوده و از شمول اراضی ملی خارج‌اند. هدف از تفکیک این دو گروه، تعیین حدود دقیق مالکیت عمومی و خصوصی و تضمین صیانت از منابع طبیعی بوده است. با این حال، تجربه اجرای مقررات ملی شدن، نشان داد که صرف تمرکز مالکیت در دولت تضمین‌کننده صیانت و بهره‌وری نیست. قانون‌گذار با این فرض عمل کرده بود که سلب مالکیت خصوصی و انتقال آن به دولت، خودبه‌خود موجب حفاظت از جنگل‌ها و مراتع خواهد شد؛ در حالی که گذر زمان آشکار کرد که مدیریت کارشناسی، یکپارچه و مؤثر نقش تعیین‌کننده‌تری از مالکیت در صیانت دارد. از همین رو، مفهوم اراضی دولتی در ایران تنها ناظر به مالکیت نیست، بلکه به‌نحو بنیادین با ایده حاکمیت و مدیریت عمومی بر منابع طبیعی پیوند خورده است (عارف‌زاده، ۱۳۹۸: ۲۲).

گروه دوم از اراضی که بخش مهمی از اموال عمومی را تشکیل می‌دهد، اراضی موات است. بر اساس ماده ۳ قانون زمین شهری مصوب ۱۳۶۶ زمین موات شهری، زمینی است که سابقه عمران و احیا نداشته باشد. همچنین طبق ماده ۸ قانون مذکور اراضی بایر شهری که صاحب مشخصی نداشته باشد، قسم دیگری از اراضی است که مالکیت آن در اختیار ولی فقیه قرار گرفته است. ماده ۲۷ قانون مدنی، موات را زمینی می‌داند که معطل و بلااستفاده باشد، اما بهتر است گفته شود زمین موات زمینی است که از گذشته تاکنون عمران و احیا نشده باشد؛ زیرا ملاک، صرف وضعیت کنونی نیست، بلکه عدم سابقه آبادانی است. از سوی دیگر، احیا فقط به کشت و زرع محدود نمی‌شود بلکه هر عملی که زمین را از حالت معطل خارج کند از جمله احداث اعیانی، احیا محسوب می‌گردد. قانون مدنی با پیروی از فقه، مالکیت موات را پس از احیا برای احیاکننده

شناخته، اما قوانین بعد از انقلاب اسلامی مسیر دیگری را پیمودند. نخستین قانون پس از انقلاب، یعنی قانون لغو مالکیت اراضی موات شهری مصوب ۱۳۵۸، تعریفی از موات ارائه نکرد و آن را به آیین‌نامه اجرایی سپرد که خود مشکلات جدی ایجاد کرد. قانون زمین شهری ۱۳۶۰ و سپس ۱۳۶۶ این ابهامات را تا حدی اصلاح کرد و با تأکید بر نداشتن سابقه احیا، مشکل نگاه صرفاً شکلی قانون مدنی به وضعیت کنونی زمین را برطرف ساخت (راستی، نصیران نجف‌آبادی و سلطانی، ۱۴۰۲: ۲۴).

با این وجود، نقطه عطف تحول در مدیریت اراضی دولتی را می‌توان تصویب قانون ملی شدن جنگل‌ها و مراتع در سال ۱۳۴۱ دانست که مالکیت دولت بر این منابع طبیعی را به‌طور رسمی تثبیت کرد و محدودیت‌های جدی در زمینه تغییر کاربری و بهره‌برداری از آن‌ها وضع کرد. این قانون نه تنها مالکیت اراضی جنگلی و مراتع را به‌عنوان اموال عمومی و ملی به رسمیت شناخت، بلکه با ایجاد چارچوب قانونی مستحکم، زمینه حفاظت از این منابع ارزشمند را فراهم ساخت که اهمیت آن در حفظ تعادل اکولوژیکی و تأمین امنیت زیست‌محیطی کشور غیرقابل انکار است. پس از پیروزی انقلاب اسلامی نیز این روند به لحاظ فقهی و حقوقی تعمیق یافت و با تأکید بر اصولی مانند اصل ۴۵ قانون اساسی، اراضی موات و منابع طبیعی رسماً به‌عنوان اموال عمومی که متعلق به همه مردم است و دولت به‌عنوان متولی حفظ آن‌ها شناخته می‌شود، تثبیت شد. این اصل به‌عنوان یک رکن بنیادین، نقش مهمی در تدوین قوانین و مقررات بعدی در خصوص مالکیت و مدیریت اراضی دولتی ایفا کرده، چارچوبی کلان برای سیاست‌گذاری‌های ملی فراهم ساخته است. افزون بر این، ماده ۶۹ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت نیز با مشخص کردن چارچوب‌های عملیاتی برای تملک، استفاده و واگذاری اراضی، سعی در کاهش تعارضات و افزایش شفافیت در مدیریت این اراضی داشته است (نصرآبادی، چیت-سازیان و یآوری، ۱۳۹۹: ۵۵۴).

مصادیق دیگری، تحت عنوان اراضی مستحدثه و ساحلی نیز وجود دارد؛ این اراضی که بنا بر تعریف مندرج در ماده ۲ قانون توزیع عادلانه آب (مصوب ۱۳۶۱) در اثر پایین‌رفتن سطح آب دریاها و دریاچه‌ها یا خشک‌شدن مرداب‌ها و باتلاق‌ها ایجاد شده‌اند یا در نوار ساحلی قرار دارند، در زمره اموال تحت حاکمیت دولت قرار می‌گیرند و به تبع آن هرگونه تصرف، ایجاد اعیانی یا بهره‌برداری از آن‌ها، منوط به موافقت و اخذ مجوز است.

در نتیجه این تحولات، می‌توان گفت مفهوم اراضی عمومی در حقوق ایران، در بستر تحولات تاریخی و فقهی پیچیده‌ای شکل گرفته که ریشه در نظام‌های سیاسی، اجتماعی و فرهنگی کشور دارد و در طول زمان دچار دگرگونی‌های مهمی شده است. این اراضی شامل

اراضی ملی و اراضی موات با وجود تفاوت‌های مفهومی و تاریخی همگی در یک نقطه مشترک‌اند: این اراضی قابل تملک خصوصی نیستند مگر طبق استثنائات قانونی و در قلمرو اموال عمومی یا اموال دولتی قرار می‌گیرند. تفاوت بنیادین میان آن‌ها نیز در مبنای دولت‌مند شدنشان است؛ اراضی ملی به حکم قانون و به‌عنوان ثروت طبیعی مردم به دولت منتقل شده‌اند، در حالی که اراضی موات اصولاً زمین‌های بدون مالک‌اند که یا قابل تملک برای احیاکننده بوده یا با قوانین خاص به مالکیت یا اختیار دولت درآمده‌اند. در واقع، مالکیت اراضی را نمی‌توان صرفاً به‌عنوان اموال مادی دید، بلکه باید آن‌ها را به‌عنوان سرمایه‌هایی کلیدی در اقتصاد ملی، محیط زیست و امنیت کشور تلقی کرد. با آغاز تحولات، توجه به ساماندهی مالکیت زمین‌ها افزایش یافت و قوانین ابتدایی در حوزه ثبت اسناد و املاک وضع شدند که زمینه‌ساز تثبیت مالکیت دولت بر اراضی موات و منابع طبیعی گردیدند. این روند تحولی با تصویب قانون ثبت اسناد و املاک در سال ۱۳۰۸ شدت یافت و امکان تعیین مالکیت رسمی و مستند فراهم آمد که گامی بزرگ در جهت جلوگیری از تصرفات غیرمجاز و افزایش شفافیت در مدیریت اراضی محسوب می‌شود (کاشانی، ۱۳۸۹: ۲۱۰).

نظام حقوقی فرانسه در زمینه اراضی دولتی بر پایه یک دوگانه تاریخی و بسیار منسجم استوار است: مالکیت عمومی^۱ و اراضی خصوصی دولت و سایر اشخاص عمومی. این تقسیم‌بندی که ریشه‌های آن به حقوق اداری سده نوزدهم و آرای شورای دولتی^۲ برمی‌گردد، به تدریج در قرن

1. L'inaliénabilité est un principe juridique selon lequel un bien ne peut pas être vendu, donné, échangé ni transmis que ce soit à titre gratuit ou onéreux. Ce principe s'applique notamment aux biens du domaine public, qui sont protégés contre toute forme de cession.

غیرقابل انتقال بودن غیرقابل فروش بودن یک اصل حقوقی است که بر اساس آن یک مال قابل فروش، واگذاری، مبادله یا انتقال به دیگران نیست؛ چه به‌صورت رایگان و چه در قبال دریافت وجه این اصل به‌ویژه در مورد اراضی عمومی به‌کار می‌رود تا از انتقال آن‌ها به اشخاص خصوصی جلوگیری شود

۲. آرای مهم شورای دولتی فرانسه و دیوان حل اختلاف نقش اساسی در شکل‌گیری و تکامل رژیم حقوقی اموال عمومی و نحوه مدیریت دارایی‌های عمومی ایفا کرده‌اند. از جمله رأی مشهور Société Le Béton (1956) که در آن شورای دولتی معیار مهمی برای شناسایی اموال عمومی ارائه و اعلام نمود که صرف تعلق مال به شخص حقوق عمومی برای قرار گرفتن آن در قلمرو domaine public کافی نیست، بلکه لازم است مال مزبور به یک خدمت عمومی اختصاص یافته و برای انجام آن خدمت تجهیز شده باشد. این رویکرد بعدها در رویه قضایی و تقنین اداری فرانسه تثبیت شد. در ادامه، رأی Établissements Campanon-Rey (1961) در تبیین ماهیت روابط حقوقی در چارچوب خدمات عمومی صنعتی و تجاری اهمیت یافت و نشان داد که در برخی فعالیت‌های اقتصادی دولت، روابط قراردادی ممکن است تابع حقوق خصوصی باشد؛ امری که به روشن‌تر

بیستم تثبیت شد و نهایتاً با تصویب کد عمومی مالکیت اشخاص عمومی به ساختاری نظام‌مند و جامع تبدیل گردید (Builta, 1994: 123). اراضی و اموال مشمول اراضی عمومی، اموالی‌اند که یا بنا بر ماهیت ذاتی خود متعلق به همه جامعه تلقی شده و به کاربری عمومی اختصاص یافته‌اند یا به موجب تصمیم رسمی مقام عمومی به بهره‌برداری جمعی واگذار شده‌اند (5CE, 3 novembre 1997, Société Million et Marais). ویژگی‌های بنیادین این دسته شامل عدم قابلیت نقل و انتقال، عدم امکان توقیف، مصونیت در برابر تملک خصوصی و لزوم حفظ پیوستگی کاربری عمومی است. در مقابل، اراضی خصوصی دولت اموالی هستند که هرچند در مالکیت اشخاص عمومی می‌مانند، اما از نظر حقوقی همانند اموال خصوصی اداره شده، قابلیت انتقال، اجاره، بهره‌برداری اقتصادی یا اجرای طرح‌های درآمدزا بر آن‌ها وجود دارد و تابع قواعد حقوق خصوصی‌اند (Bruylant Proudhon, 2024: 156).

تحول مهم در اندیشه حقوق عمومی فرانسه آن است که معیار تشخیص اراضی عمومی مالکیت

شدن مرز میان حقوق اداری و حقوق خصوصی در مدیریت فعالیت‌ها و اموال عمومی کمک کرد. در همین راستا، رأی تاریخی (1921) Société commerciale de l'Ouest africain (Bac d'Eloka) که از سوی دیوان حل اختلاف صادر شد، مبنای نظری تمایز میان خدمات عمومی اداری SPA خدمات عمومی صنعتی و تجاری SPIC را بنیان نهاد و بدین ترتیب نشان داد که فعالیت‌های اقتصادی دولت لزوماً تابع رژیم کلاسیک حقوق اداری نیستند. تحولات بعدی رویه قضایی نیز به تقویت اصول حاکم بر اموال عمومی انجامید؛ به گونه‌ای که شورای دولتی در رأی (1985) Association Eurolat بر اصل غیرقابل انتقال بودن و لزوم حفظ کاربری عمومی اموال عمومی تأکید کرد و ایجاد حقوق خصوصی مغایر با ماهیت این اموال را محدود ساخت.

از سوی دیگر، رأی (1994) Compagnie d'assurances La Préservatrice Foncière با رد امکان اعمال نظام مالکیت مشترک خصوصی بر اموال عمومی، بر تمایز بنیادین میان رژیم حقوقی اموال عمومی و اموال خصوصی تأکید نمود. در ادامه این روند، رأی (1997) Société Million et Marais اهمیت قواعد رقابت را در اقدامات و قراردادهای اداری مطرح کرد و اعلام داشت که مقامات اداری در مدیریت اموال و منابع عمومی نیز باید اصول رقابت اقتصادی را رعایت کنند. سرانجام، رأی (2012) Commune de Douai با تبیین وضعیت «اموال بازگشتی» در قراردادهای واگذاری خدمات عمومی، مقرر داشت اموالی که برای ارائه خدمت عمومی ضروری‌اند اگر توسط بهره‌بردار خصوصی ایجاد شده باشند، در پایان قرارداد به شخص حقوق عمومی بازمی‌گردند. مجموع این آرا نشان می‌دهد که حقوق اداری فرانسه از طریق رویه قضایی، نظامی منسجم برای شناسایی، حفاظت و مدیریت اموال عمومی ایجاد کرده است که در آن اصولی مانند تخصیص به خدمت عمومی، حفظ کاربری عمومی، رعایت رقابت و تضمین تداوم خدمات عمومی نقش محوری دارند.

نیست، بلکه اختصاص به استفاده عمومی یا تخصیص به خدمات عمومی دارد؛ به این معنا که ممکن است دولت مالک ملک باشد، اما تا زمانی که کاربری آن برای عموم یا برای اجرای خدمات عمومی تثبیت نشده، جزو اراضی عمومی محسوب نشود. این تحول که در آرای شورای دولتی فرانسه طی قرن بیستم گسترش یافت، دولت و شهرداری‌ها را ملزم کرد که برای خروج یک مال از اراضی عمومی و انتقال آن به اراضی خصوصی، تشریفات دقیق و رسمی از طبقه‌بندی خارج‌سازی را طی کنند (9CE, 19 janvier 2011, Société Prest'air)^۱. فلسفه این تشریفات آن است که اراضی عمومی بخشی از میراث جمعی و حافظ منافع پایدار جامعه‌اند و خروج آن‌ها از این وضعیت تنها در صورتی مجاز است که کاربری عمومی متروک شده و هیچ منفعت عمومی قابل دفاعی در استمرار آن باقی نمانده باشد (Bousquet, 2014: 215). از جهت تحولی، حقوق فرانسه مسیری تدریجی از تملک سلطه‌گرایانه دولت در قرون گذشته به مدیریت عقلانی، تخصصی و مبتنی بر منافع عمومی را تجربه کرده است. در سده نوزدهم، دولت فرانسه بر اراضی عمومی عمدتاً با منطق سیطره مالکانه رفتار می‌کرد، اما در قرن بیستم و به‌ویژه پس از تصویب مقررات جدید، اراضی عمومی جزئی از میراث عمومی تلقی شدند و قواعد حمایتی مانند ممنوعیت نقل و انتقال و ممنوعیت تغییر ماهیت کاربری عمومی در چارچوب حقوق اداری تثبیت گردید. امروزه، اصل بر این است که اراضی عمومی باید حفظ شود و تنها در موارد استثنایی و با استدلال حقوقی کافی امکان خروج اموال از این قلمرو وجود دارد (Bruylant Proudhon, 2024: 156).

بنابراین مفهوم اراضی دولتی در فرانسه نه صرفاً بیانگر مالکیت دولت، که نشان‌دهنده یک نظام حقوقی چندلایه است که در آن اراضی عمومی به‌عنوان سرمایه جمعی، غیرقابل واگذاری و تابع اصول سخت‌گیرانه حمایتی‌اند؛ در حالی که اراضی خصوصی دولت امکان مشارکت در توسعه اقتصادی و برنامه‌ریزی شهری را فراهم می‌کنند. همین تفکیک دقیق، همراه با نظام یکپارچه ثبت و مدیریت اراضی، سبب شده است که حقوق فرانسه یکی از کارآمدترین الگوهای جهانی در زمینه تنظیم مالکیت و مدیریت اراضی عمومی تلقی شود و در مباحث تطبیقی با حقوق ایران نیز نمونه‌ای

1. Code général de la propriété des personnes publiques (CG3P)

(قانون کلی مالکیت اشخاص عمومی) - مصوب ۲۰۰۶

این قانون منبع محوری حقوق اموال دولتی در فرانسه است و کلیه اموال متعلق به:

دولت État

شهرداری‌ها communes

استان‌ها و مناطق départements / régions

مؤسسات عمومی établissements publics

قابل تحلیل و مقایسه به شمار آید. همچنین ساختار مالکیت و مدیریت اراضی دولتی بر اساس تقسیم‌بندی شکل گرفته است. برخی اراضی متعلق به عموم مردم بوده و دارای قواعد ویژه‌ای است که انتقال مالکیت آن را ممنوع می‌سازد. اصول جدایی‌ناپذیری و غیرقابل توصیف بودن، اصولی است که به منظور حفظ منافع عمومی و جلوگیری از بهره‌برداری‌های نامناسب تنظیم شده‌اند و تحت نظارت دقیق نهادهای دولتی و قضایی قرار دارد.^۱ اگرچه این اراضی متعلق به دولت هستند، اما قوانین املاک خصوصی درباره آن‌ها اعمال می‌شود که زمینه‌ای برای فروش، اجاره یا واگذاری موقت فراهم می‌کند.

در نظام حقوقی فرانسه، جایگاه اراضی دولتی به‌طور بنیادین بر اساس قوانین حقوق مدنی و عمومی شکل گرفته است که تاریخچه آن به قرون وسطی بازمی‌گردد. اما تحولاتی که این مفهوم در دوره‌های مدرن به خود دیده، نشان‌دهنده تداوم تلاش برای تنظیم دقیق مالکیت و بهره‌برداری از منابع عمومی است. تاریخچه شکل‌گیری این تقسیم‌بندی اراضی عمومی و اراضی خصوصی دولت به دوره‌های پیش از انقلاب فرانسه بازمی‌گردد (Detter & Fölster, 2015: 256)؛ زمانی که املاک و اراضی تحت کنترل پادشاهان و اشراف قرار داشت و بهره‌برداری از آن‌ها عمدتاً بر اساس منافع فردی و طبقاتی انجام می‌گرفت. پس از انقلاب فرانسه، با تأسیس نظام جمهوری و تدوین قوانین مدرن، دولت فرانسه به دنبال ایجاد چارچوبی شفاف و کارآمد برای مالکیت و اداره اراضی عمومی برآمد. این تلاش‌ها در قانون‌گذاری‌های متعددی، از جمله قانون سال ۱۹۲۶ و اصلاحات بعدی آن تجلی یافت که به‌طور ویژه به تعریف اراضی دولتی و تنظیم مقررات مربوط به آن پرداخت (Yolka, 1997: 109).

۲. مالکیت اراضی دولتی در حقوق ایران و فرانسه

مالکیت اراضی دولتی در حقوق ایران بر بنیانی دوگانه استوار است: از یک‌سو، مبانی فقهی انفال که ماهیت این اموال را عمومی و متعلق به جامعه می‌داند و از سوی دیگر مجموعه‌ای گسترده، پراکنده و متداخل از قوانین که نحوه اداره، واگذاری، بهره‌برداری و کنترل این

1. code général de la propriété des personnes publiques , Articles L2111-1 to L2111-2 Article L2111-1

Fait partie du domaine public d'une personne publique un bien lui appartenant qui est:

1° soit affecté à l'usage direct du public;

2° soit affecté à un service public, pourvu qu'il fasse l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public.

Article L2111-2 Font également partie du domaine public, lorsqu'ils répondent aux conditions définies à l'article L. 2111-1, les biens des personnes publiques qui font l'objet d'un droit d'occupation privatif accordé par l'autorité compétente.

اراضی را تنظیم می‌کند. با وجود آن که ادبیات حقوقی غالباً بر مفهوم مالکیت دولت تمرکز کرده، در عمل آنچه تعیین‌کننده کارآمدی نظام اراضی دولتی است، نظام مدیریت و سازوکارهای اداره این اراضی است؛ نظامی که دولت را در جایگاه مالک قرار می‌دهد و آنچه اهمیت می‌یابد، شیوه اعمال امانت‌داری در مواجهه با منابع طبیعی، اراضی ملی و اموال عمومی است (خسروی، ۱۳۹۹: ۸۶). اصل ۴۵ قانون اساسی که منابع طبیعی و انفال را در اختیار حکومت اسلامی قرار می‌دهد، مبنای نظری مهمی برای فهم ماهیت مدیریت اراضی دولتی است. این اصل دولت را مالک خصوصی نمی‌شناسد، بلکه او را نماینده منافع جامعه می‌داند. بنابراین هرگونه تصرف، واگذاری، تغییر کاربری یا بهره‌برداری از اراضی دولتی، نیازمند آن است که در چارچوب مصالح عمومی توجیه شود. همین مبنا در حقوق ایران سبب شده است که قوانین ناظر بر اراضی دولتی، بیش از آنکه به مالکیت توجه داشته باشند، به تنظیم صلاحیت، نظارت، کنترل و مسئولیت دستگاه‌های اجرایی بپردازند. قانون ملی شدن جنگل‌ها و مراتع و به تبع آن قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع، با ملی اعلام کردن بخش عمده منابع طبیعی، مبنای مالکیت عمومی دولت بر این اراضی را تثبیت کرده‌اند. این رویکرد که ریشه در مفاهیمی چون انفال و اصل ۴۵ قانون اساسی دارد، مالکیت جنگل‌ها، مراتع و بیشه‌های طبیعی را از اشخاص سلب و به دولت منتقل می‌کند. در حوزه شهری نیز قانون زمین شهری با شناسایی اراضی موات و بلاصاحب واقع در محدوده شهرها به عنوان املاک دولتی، چارچوب متفاوتی از مالکیت عمومی ایجاد کرده است. بدین ترتیب، حقوق ایران با تفکیک میان اراضی طبیعی و اراضی شهری، رژیم‌های مالکیتی متعددی را به رسمیت شناخته است که هر یک بر مبنای اهداف خاص قانون‌گذار شکل گرفته‌اند (کاشانی، ۱۳۸۹: ۲۱۰). در ماده ۶۹ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، یکی از مهم‌ترین قواعد مربوط به اداره اموال دولت است. این ماده با تفکیک میان مالکیت دولت و حق بهره‌برداری دستگاه‌ها، سازوکار مدیریتی مشخصی ایجاد می‌کند. دستگاه‌های اجرایی مالک اموال نیستند و حق آن‌ها محدود به استفاده و بهره‌برداری و اجرای وظایف قانونی است؛ بدین ترتیب، دولت در معنای عام، مالک واحد اموال دولتی است و نهادهای اجرایی تنها به عنوان کاربران اداری شناخته می‌شوند. این مدل مدیریتی، موجب شفافیت مالکیت و جلوگیری از ثبت اموال دولتی به نام دستگاه‌ها یا اشخاص شده است (شمس، ۱۴۰۱: ۱۰۹).

در نظام حقوقی فرانسه، به عنوان یکی از پیشرفته‌ترین نظام‌های مدنی، تقسیم‌بندی مشخص و دقیقی برای مالکیت اراضی دولتی وجود دارد که آن را به دو بخش اصلی اراضی عمومی و اراضی خصوصی دولت تفکیک می‌کند. این تفکیک نه تنها در قوانین مدنی، که در قانون جامع

اراضی عمومی فرانسه^۱ به صورت کاملاً شفاف تعیین شده است. اراضی عمومی شامل اموالی است که به طور مستقیم برای تأمین منافع عمومی مورد استفاده قرار می گیرند و به همین دلیل، مقررات ویژه‌ای برای حفاظت از آنها اعمال می شود (ICE, 19 octobre 1956, Société Le Béton). این اموال قابل فروش، انتقال یا هرگونه تصرف خصوصی نیستند، مگر در موارد استثنایی و با رعایت قوانین خاص.^۲ در این حوزه، دولت فرانسه نقش پاسدار حقوق عمومی و حفظ منافع جامعه را ایفا می کند و هرگونه بهره‌برداری از این اراضی باید با مجوزهای مشخص و تحت نظارت دقیق باشد. این رویکرد، به حفظ شفافیت، جلوگیری از تضییع حقوق عمومی و تضمین بهره‌برداری پایدار از منابع عمومی کمک شایانی می کند (Ferholz & Ferholz, 2007: 189). از سوی دیگر، اموال خصوصی دولت شامل اموالی است که هرچند در مالکیت دولت قرار دارند، اما تابع قوانین عمومی نیستند و مانند اموال خصوصی به حساب می آیند. این دسته از اموال قابلیت فروش، اجاره، یا انتقال به اشخاص حقیقی یا حقوقی را دارا بوده و دولت می تواند آنها را به منظور تحقق اهداف بهره‌برداری کند. البته این مالکیت خصوصی نیز با نظارت قانونی همراه است تا از سوء استفاده و تضییع حقوق عمومی جلوگیری شود (-Établissements Campanon, 13 avril 1961, 3CE, Rey). ساختار حقوقی فرانسه امکان به کارگیری فناوری‌های نوین برای ثبت و نظارت بر اموال دولتی را فراهم ساخته که موجب افزایش دقت در تعیین مالکیت و کاهش فساد اداری شده است. علاوه بر این، نقش نهادهای قضایی و اداری در حفظ حقوق عمومی و کنترل فعالیت‌های دولت در مدیریت اراضی، نقشی حیاتی دارد که بر اساس قوانین سختگیرانه و رویه‌های قضایی منسجم اجرا می شود (Yernault, Guy, 2013: 210).

۳. مدیریت و بهره‌برداری از اراضی در حقوق ایران و فرانسه

مدیریت و بهره‌برداری از اراضی دولتی در ایران مجموعه‌ای چندلایه و گسترده از مقررات، نهادها و سازوکارهای اجرایی است که در عین برخورداری از پشتوانه قانونی قابل توجه، به دلیل پراکندگی نهادی و تعدد شیوه‌های واگذاری و بهره‌برداری، با چالش‌های ساختاری مواجه است. در مرکز این ساختار، ماده ۶۹ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت قرار دارد که چارچوب اصلی مالکیت و تخصیص اراضی دولتی را تعیین می کند و مقرر می دارد کلیه اراضی و املاک دستگاه‌های اجرایی ملک دولت بوده و دستگاه‌ها تنها حق استفاده و

1. Code général de la propriété des personnes publiques

۲. فرآیند déclassement یکی از سخت‌گیرانه‌ترین سازوکارهای حقوق عمومی فرانسه است و هرگونه انتقال، فروش یا تغییر کاربری بدون طی این تشریفات، در رویه قضایی شورای دولتی کاملاً باطل است.

بهره‌برداری دارند؛ حقی که تغییر آن منوط به تصویب هیئت وزیران و طی تشریفات قانونی است. اجرای این ماده از طریق ماده ۷ (اصلاحی ۱۳۸۹/۰۲/۲۹) برای نظارت بر حسن اجرای مقررات این آیین‌نامه و نیز حل اختلاف بین دستگاه‌های دولتی در خصوص استفاده از ساختمان‌ها، تأسیسات و اراضی وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی (در حدود مقرر در تبصره (۸) ماده (۶۹) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت) کمیسیونی مرکب از نمایندگان تام‌الاختیار وزرای امور اقتصادی و دارایی، مسکن و شهرسازی، جهاد کشاورزی، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و نماینده تام‌الاختیار وزرا یا بالاترین مقام اجرایی دستگاه‌های طرف اختلاف و با مسئولیت معاونت حقوقی و امور مجلس رئیس جمهور تشکیل می‌گردد و وظیفه اصلی آن شناسایی، مستندسازی، تعیین تکلیف بهره‌برداری، رفع تعارضات ثبتی و ایجاد بانک اطلاعاتی یکپارچه برای اراضی دولتی است. این کمیسیون با بهره‌گیری از اسناد ثبتی، نقشه‌های هوایی، نقشه‌های توپوگرافی و گزارش‌های کارشناسی، گام مهمی در تثبیت مالکیت دولت و اصلاح وضعیت بهره‌برداری برداشته و مبنای اجرایی ماده ۶۹ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و آیین‌نامه‌های مرتبط با آن را فراهم کرده است. در کنار این سازوکار، در نظام مدیریت اراضی دولتی ایران، دو دسته نهاد نقش‌آفرینی می‌کنند: نخست، دستگاه‌های متولی اراضی ملی و منابع طبیعی همچون سازمان ملی زمین و مسکن و سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری کشور که به عنوان نمایندگان دولت در حفاظت، احیا و تعیین کاربری اراضی فعالیت دارند؛ دوم، دستگاه‌های بهره‌بردار مانند وزارت آموزش و پرورش، وزارت بهداشت، وزارت دفاع، وزارت راه و شهرسازی و سایر وزارتخانه‌ها که اراضی دولتی برای اجرای مأموریت‌هایشان در اختیار آن‌ها قرار می‌گیرد (احمدی، ۱۴۰۴: ۷۹).

از سوی دیگر طرق متعدد واگذاری و تخصیص اراضی، موجب پیچیدگی و در برخی موارد تداخل صلاحیت‌ها شده است. علاوه بر ماده ۶۹ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت^۱، ماده

۱. ماده ۶۹ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت:

کلیه اراضی، املاک و ابنیه‌ای که برای استفاده وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی از جمله موسساتی که شمول قانون بر آن‌ها مستلزم ذکر نام یا تصریح نام یا تابع مقررات و قوانین خاص است به یکی از طرق قانونی تملک شده است و یا به نام آن وزارتخانه، موسسه خریداری شده یا می‌شود متعلق به دولت بوده و در اسناد مالکیت آنها نام دولت جمهوری اسلامی ایران به عنوان مالک با حق استفاده وزارتخانه یا موسسه مربوط درج می‌گردد. تغییر دستگاه بهره‌بردار در هر مورد به عهده هیات وزیران می‌باشد. کلیه اسناد، سوابق، مدارک موجود مرتبط با این اموال در

۳۱ و ۳۲ آیین‌نامه اجرایی قانون احیای اراضی^۱، بند ب ماده ۸۹ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت^۲ در مورد اراضی در اختیار دستگاه‌ها، ماده ۱۰۰ همان قانون^۳ در مورد نحوه واگذاری اراضی برای طرح‌های عمومی، ماده ۲۵ قانون جهش تولید مسکن^۴ و واگذاری اراضی برای مسکن،

اختیار وزارت امور اقتصادی و دارایی (اداره کل اموال دولتی) قرار می‌گیرد و در خصوص واگذاری حق استفاده از ساختمان‌های مازاد دستگاه‌های مذکور مطابق بند (ب) ماده (۸۹) این قانون اقدام خواهد شد.

۱. ماده ۳۱ آیین‌نامه اجرایی لایحه قانونی اصلاح لایحه قانونی نحوه و احیاء واگذاری زمین: به منظور کمک در امر کشاورزی (با توجه به تعریف مذکور در بند ۱ ماده یک این آیین‌نامه) وزارت کشاورزی مجاز است طرح‌های اشخاص حقیقی یا حقوقی ایرانی را مورد بررسی قرار دهد و در صورت تصویب راساً نسبت به واگذاری اراضی متناسب با طرح مصوبه از اراضی ملی شده یا دولتی از طریق اجاره یا طرق دیگر اقدام نماید موقعیت و مساحت و اجاره‌بها و سایر شرایط مربوط در هر مورد به وسیله کارشناسان منتخب وزارت مذکور و متناسب با طرح مصوب تعیین خواهد گردید. وزارت کشاورزی بر اجرای طرح‌های مذکور نظارت خواهد داشت و وجوه حاصله را بخزانة دولت واریز خواهد کرد.

ماده ۳۲ آیین‌نامه اجرایی لایحه قانونی اصلاح لایحه قانونی نحوه و احیاء واگذاری زمین: اراضی مورد احتیاج وزارتخانه‌ها و سازمانها و شرکتهای دولتی و موسسات خیریه و عام‌المنفعه بر اساس طرح‌های مصوب سازمانهای مربوطه به وسیله وزارت کشاورزی بررسی و از زمینهای ملی شده یا دولتی اختصاص و با شرایط متناسب با طرح از طریق اجاره یا طرق دیگر به ترتیب مذکور در ماده ۳۱ راساً توسط وزارت مذکور واگذار خواهد شد.

۲. ماده ۸۹ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت: به وزارتخانه‌ها و موسسات دولتی اجازه داده می‌شود: ب - حق استفاده از ساختمان‌های مازاد بر نیاز دستگاه‌های وابسته به وزارتخانه‌ها، موسسات و سازمانهای دولتی در مرکز به پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و تصویب هیات وزیران در استانها به پیشنهاد استاندار یا رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان و تصویب شورای برنامه‌ریزی بلاعوض به دستگاه‌های دولتی نیازمند واگذار گردد.

۳. ماده ۱۰۰ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت: به وزارت راه و شهرسازی (سازمان ملی زمین و مسکن) اجازه داده می‌شود نسبت به واگذاری اراضی دولتی با کاربری عمومی (آموزشی، ورزشی، بهداشتی و فرهنگی) به سازمان دولتی ذیربط به قیمت تمام‌شده و به بخش غیردولتی به قیمت کارشناسی روز به صورت اجاره به شرط تملیک (حداکثر بیست ساله) اقدام نماید.

۴. ماده ۲۵ قانون جهش تولید مسکن: وزارت راه و شهرسازی مکلف است با همکاری وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح امکان اجرای این قانون را در طرح (پروژه)‌های مسکن کارکنان و بازنشستگان نیروهای مسلح فراهم نماید.

و مقررات مربوط به قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت، ماده ۷ و ۸ آئین نامه نحوه استفاده از زمین و منابع ملی در مناطق آزاد تجاری- صنعتی^۱ هر یک مکانیسم (سازوکار) خاصی برای واگذاری اراضی پیش‌بینی کرده‌اند. علاوه بر آن، سازمان منابع طبیعی نیز بخشی از اراضی ملی و مراتع را در قالب اجاره، طرح‌های مرتع‌داری، طرح‌های زراعت چوب، طرح‌های واگذاری صنایع تبدیلی و سایر قراردادها به اشخاص حقیقی و حقوقی واگذار می‌کند. این تکرر مقررات و نهادهای تصمیم‌گیر، اگرچه در نگاه نخست نشان‌دهنده انعطاف‌پذیری قانونگذار برای تأمین نیازهای متنوع توسعه‌ای است، اما در عمل باعث پراکندگی رویه‌ها، فقدان انسجام مدیریتی، تعارض صلاحیت‌ها و دشواری در نظارت مؤثر بر بهره‌برداری شده است (سالاری، ۱۴۰۲: ۱۹۰).

نکته مهم دیگر در مدیریت اراضی دولتی، ماهیت حق بهره‌برداری است که در قوانین ایران به صورت محدود و مشروط تعریف شده تا از سوءاستفاده و انتقالات غیرقانونی جلوگیری کند. دستگاه‌های بهره‌بردار مجاز به انتقال، فروش یا تغییر کاربری اراضی نیستند، مگر در چارچوب مصوبات هیئت وزیران یا سازوکارهای مقرر در قوانین مذکور. این محدودیت‌ها در کنار ضرورت حفظ حقوق نسل‌های آینده، مهم‌ترین دلیل سخت‌گیری در واگذاری اراضی ملی، جنگل‌ها و مراتع محسوب می‌شود. به علاوه در نظام حقوقی ایران، واژه‌ای که طی سالیان اخیر توانسته به گونه‌ای محسوس بخشی از مفهوم عام مدیریت اموال و دارایی را در قالب هدف‌مندی راهبری کند، مولدسازی است. مولد در مقام اسم فاعل، به زاینده‌گی و تولیدکنندگی معنا می‌شود و در معنای واژگانی، مولدسازی فرآیند ایجاد یا تولید چیزی است که قابلیت زایش یا تولید دیگری را دارا است. مولدسازی دارایی‌ها، بنا بر تعریف اصطلاحی، به معنای انجمادزایی از اموال و

تبصره ۱- نحوه اجرای این ماده به موجب دستورالعملی است که توسط وزارتخانه‌های راه و شهرسازی و دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح تهیه و ابلاغ می‌شود.

تبصره ۲- نیروهای مسلح می‌توانند از اراضی در اختیار مازاد بر نیاز خود و با رعایت مقررات مربوط، برای اجرای این ماده استفاده نمایند.

۱. ماده ۷- آئین‌نامه نحوه استفاده از زمین و منابع ملی در مناطق آزاد تجاری- صنعتی کلیه دیون و حقوق و تکالیف سازمان ملی زمین و مسکن و سازمان جنگل‌ها و مراتع و واحدهایی که شمول این مقررات مستلزم ذکر نام آنهاست در امور اراضی منابع طبیعی در هر منطقه به عهده سازمان محول می‌شود.

ماده ۸ (اصلاحی ۱۳۹۶، ۰۴، ۰۴)- استفاده از زمین صرفاً در چارچوب طرح جامع منطقه آزاد که به تصویب شورای عالی مناطق آزاد تجاری- صنعتی و ویژه اقتصادی می‌رسد امکان‌پذیر است. نحوه استفاده از اراضی دولتی با رعایت ماده (۲۴) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری- صنعتی جمهوری اسلامی ایران - مصوب ۱۳۷۲ - و در مورد اراضی غیردولتی در چارچوب قوانین و مقررات ذریبط انجام خواهد شد.

دارایی‌ها، حداکثرسازی ارزش آن‌ها و دستیابی به بیشترین بازده از محل اداره این دارایی‌ها است. بدین سان روشن می‌شود که تمرکز در این عرصه بر معیارهای کیفی، ایجاد ارزش افزوده و سنجش و نظارت بر عملکرد دارایی‌ها قرار دارد. در آیین‌نامه اجرایی مولدسازی دارایی‌های دولت، مولدسازی به هرگونه اقدامی اعم از فروش به اجاره، معاوضه، تهاتر، مشارکت، بهره‌برداری، اوراق بهادارسازی و اقدامات مشابه که با طرفیت بخش اطلاق شده است (حبیب‌نژاد، کرمی و میربد، ۱۴۰۴: ۱۲). طرح و اجرای سیاست‌های موسوم به مولدسازی اموال در اختیار دولت در سال‌های اخیر، خود با چالش‌هایی در نسبت با نظام حقوقی مدیریت اراضی دولتی همراه بوده است. از یک سو، تمرکز این سیاست بر افزایش کارایی اقتصادی و ارزش‌افزایی دارایی‌های دولتی، و از سوی دیگر، ساختار سنتی و حفاظتی مدیریت اراضی ملی، جنگل‌ها و مراتع که بر حفظ مالکیت عمومی و محدودسازی حق بهره‌برداری استوار است، نوعی تنش مفهومی و اجرایی ایجاد کرده است. این تعارض به‌ویژه در مواردی بروز می‌یابد که بدون تعیین دقیق جایگاه حقوقی مولدسازی در سلسله‌مراتب قوانین و بدون هماهنگی کامل با نهادهای متولی مدیریت اراضی، تصمیماتی در خصوص واگذاری، تغییر کاربری یا فروش دارایی‌های دولتی اتخاذ می‌شود؛ امری که می‌تواند به تضعیف انسجام نهادی، ایجاد ابهام در صلاحیت دستگاه‌ها و اختلال در نظام یکپارچه مدیریت اراضی بینجامد.

با وجود این چارچوب حقوقی نسبتاً جامع، چالش‌هایی چون فقدان بانک اطلاعاتی یکپارچه، ضعف هماهنگی نهادی، تفسیرهای متفاوت از قوانین، کمبود نظارت میدانی و تعدد مراجع تصمیم‌گیر، همچنان کارآمدی مدیریت اراضی دولتی را کاهش می‌دهد. در نتیجه، نظام موجود بیش از هر چیز نیازمند اصلاحات ساختاری، تجمیع مقررات پراکنده، ایجاد یک مرجع واحد برای سیاست‌گذاری و بهره‌گیری از فناوری‌های نوین برای شناسایی، ثبت و نظارت بر اراضی است تا بتواند از ظرفیت‌های گسترده اراضی دولتی در جهت توسعه ملی استفاده کند (خسروی و طیبی توکل، ۱۳۹۹: ۸۷). علاوه بر آن، مدیریت اراضی شهری بر اساس قانون زمین شهری، عمدتاً در صلاحیت وزارت راه و شهرسازی و سازمان ملی زمین و مسکن قرار گرفته و بر کنترل کاربری، تنظیم واگذاری و مهار سوداگری زمین متمرکز است. این تفاوت‌ها نشان می‌دهد که حقوق ایران از یک نظام مدیریتی واحد و یکپارچه در حوزه اراضی دولتی تبعیت نمی‌کند، بلکه با چند نظام مدیریتی موازی مواجه است که متناسب با نوع زمین و اهداف قانون‌گذار طراحی شده‌اند.

قوانین یادشده، الگوی متفاوتی از اداره اراضی دولتی در نظام حقوقی ایران ایجاد کرده‌اند. در اراضی طبیعی، وظایف تشخیص، ثبت، حفاظت، احیا و بهره‌برداری به‌طور متمرکز به سازمان

جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری واگذار شده است که بیان‌گر مدل مدیریتی مبتنی بر تمرکز تصمیم‌گیری در یک نهاد تخصصی است. با این حال، در عمل تداخل صلاحیت این سازمان با نهادهایی همچون سازمان ثبت اسناد، استانداری‌ها و دستگاه‌های واگذارکننده، موجب بروز اختلافات گسترده‌ای نظیر تعارض اسناد، زمین‌خواری و بهره‌برداری غیرمجاز شده و کارآمدی این مدل مدیریتی را با چالش مواجه ساخته است. در کنار این مقررات، قوانین دیگری مانند قانون واگذاری و احیای اراضی، قانون تعیین تکلیف وضعیت اراضی فاقد سند، لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای طرح‌های عمومی و آیین‌نامه‌های متعدد شورای عالی شهرسازی و منابع طبیعی نیز هر یک بر بخشی از مدیریت اراضی دولتی تأثیر می‌گذارند. این گستردگی و پراکندگی قانونی، تصویری از نظام مدیریتی ایران را ترسیم می‌کند که چندپاره، جزیره‌ای و گاه فاقد هماهنگی است. نتیجه چنین ساختاری، ظهور تعارضات مکرر میان دستگاه‌ها، کندی در مدیریت منابع، افزایش اختلافات ثبتی و قضایی، بروز پدیده‌های زمین‌خواری و ناتوانی در اعمال سیاست‌های توسعه‌ای مبتنی بر بهره‌برداری بهینه از اراضی است (راستی، نصیران نجف‌آبادی و سلطانی، ۱۴۰۲: ۲۴۵).

بنابراین، گرچه نظام حقوقی ایران چارچوب کافی برای شناسایی اراضی دولتی دارد، اما نقطه ضعف اصلی در مدیریت نهفته است. نبود یک نظام واحد مدیریتی، موازی‌کاری نهادها، پراکندگی مقررات و فقدان مرجع نهایی تصمیم‌گیری، مانع تحقق مدیریت پایدار، شفاف و کارآمد اراضی دولتی شده است. از این رو، اصلاح ساختاری با محوریت یکپارچه‌سازی مدیریت، سامان‌دهی وظایف نهادی و تدوین قانون جامع اراضی دولتی امری ضروری برای تضمین بهره‌برداری بهینه و حفظ منافع نسل‌های آینده محسوب می‌شود (رسولی آسیاب، ایزدی‌فر و زارعی، ۱۴۰۱: ۲۵).

در نظام حقوقی فرانسه، مدیریت اراضی دولتی از نظام منسجم و پیشرفته‌ای برخوردار است که به واسطه تقسیم‌بندی دقیق اراضی عمومی و خصوصی و بهره‌گیری از فناوری‌های نوین، کارآمدی قابل توجهی دارد. نهادهای عمومی مختلف، از جمله وزارت محیط زیست، دفاتر مالیاتی و سازمان‌های محلی، مسئولیت مدیریت، حفاظت و بهره‌برداری از اراضی را به صورت هماهنگ بر عهده دارند. از جمله ویژگی‌های نظام مدیریتی فرانسه، وجود سامانه‌های جامع اطلاعات جغرافیایی و بانک‌های اطلاعاتی دقیق است که امکان رصد لحظه‌ای وضعیت اراضی، ثبت تغییرات مالکیتی و پیشگیری از تصرفات غیرمجاز را فراهم می‌آورد. همچنین وجود سازوکارهای قانونی سختگیرانه، نظیر ممنوعیت فروش یا تغییر کاربری بدون مجوز رسمی در حوزه اراضی عمومی تضمینی برای حفاظت از منابع عمومی محسوب می‌شود. علاوه بر بخش

عمومی، شرکت‌ها و نهادهای خصوصی نیز در چارچوب قوانین مشخص و تحت نظارت نهادهای دولتی می‌توانند در بهره‌برداری از اراضی دولتی خصوصی شده مشارکت داشته باشند. این نهادها غالباً در قالب قراردادهای اجاره، مشارکت در پروژه‌های عمرانی یا بهره‌برداری اقتصادی فعالیت می‌کنند. چنین رویکردی، ضمن حفظ منافع عمومی، به بهبود بهره‌وری اقتصادی منابع زمینی نیز کمک می‌کند. این نظام با تأکید بر شفافیت، کارآمدی و پاسخگویی، نه تنها از تخلفات احتمالی جلوگیری می‌کند بلکه به جلب اعتماد عمومی نیز کمک می‌کند. دستگاه‌های نظارتی و قضایی، نقشی کلیدی در تضمین اجرای دقیق قوانین و رسیدگی به دعاوی مربوط به اراضی دولتی دارند که از طریق رویه‌های قضایی منسجم و قوانین خاص، تسهیل شده است (8CE, 8 avril 1994, Compagnie d'assurances La Préservatrice Foncière). در مجموع، ساختار مدیریت اراضی دولتی در فرانسه با بهره‌گیری از فناوری، نظام حقوقی مشخص و هماهنگی نهادی، نمونه‌ای موفق و قابل الگوبرداری برای سایر نظام‌های حقوقی محسوب می‌شود (Bousquet, 2014: 216).

۴. چالش‌ها و راهکارهای بهبود مدیریت اراضی دولتی در ایران و فرانسه

۴-۱. چالش‌های نهادی و مدیریتی

در ایران، تعارضات حقوقی و پراکندگی وظایف میان دستگاه‌های متولی و بهره‌بردار، یکی از اصلی‌ترین چالش‌های مدیریت اراضی دولتی به‌شمار می‌رود. سازمان ملی زمین و مسکن، سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری کشور، وزارت راه و شهرسازی و سایر وزارتخانه‌ها به‌صورت هم‌زمان در حوزه تصرف، بهره‌برداری و واگذاری اراضی دولتی مداخله دارند، بی‌آنکه حدود صلاحیت و ترتب حقوقی اقدامات آن‌ها به‌طور شفاف تعیین شده باشد. به‌عنوان نمونه، یک دستگاه اجرایی برای تصرف و بهره‌برداری از اراضی دولتی می‌تواند حسب مورد به ماده ۶۹ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت استناد کرده یا از طریق سازمان ملی زمین و مسکن اقدام کند، یا همان درخواست را تحت عنوان اراضی ملی از مسیر سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری پیگیری نماید. این امکان انتخاب مسیر حقوقی متفاوت برای یک موضوع واحد، نشان‌دهنده فقدان یک نظام یکپارچه مدیریت اراضی و موجب بروز تعارض مالکیتی، کندی تصمیم‌گیری و افزایش اختلافات میان دستگاه‌های اجرایی شده است. افزون بر این، نبود هماهنگی مؤثر میان نهادهای متولی سبب سردرگمی در اجرای تصمیمات، تأخیر در تخصیص و بهره‌برداری از اراضی و کاهش بهره‌وری مدیریت می‌شود. همچنین، نبود بانک اطلاعاتی جامع و مستندسازی ناقص اراضی دولتی، زمینه را برای تصرفات

غیرقانونی، تعارض اسناد و افزایش هزینه‌های دادرسی و اطاله رسیدگی‌های قضایی فراهم کرده و بار مالی و زمانی قابل توجهی را بر دولت تحمیل می‌کند.

در اهداف دولت الکترونیک ایجاد سامانه و بانک جامع می‌تواند گامی در جهت شناسایی اموال دولتی و تثبیت مالکیت معنوی باشد. ایجاد سامانه اطلاعاتی جامع از اموال دولتی و املاک دولتی در اجرای تبصره ۱۰ ماده ۱۰ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت در سال ۱۳۸۰، همچنین راه‌اندازی سامانه اطلاعاتی جامع اموال دولتی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری برابر با مصوبه شماره ۱۱۰۰۹ تا ۴۴۸۹۷، در خصوص بودجه موضوع ماده ۱۰ قانون برنامه ششم توسعه، به وزارت امور اقتصادی و دارایی تکلیف شده و سامانه اطلاعاتی جامع اموال دولتی (سادا) ایجاد شده است (خسروی و طیبی توکل، ۱۳۹۹، ۸۷). همچنین در بند الف ماده ۱۶ قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران، دستگاه‌های اجرایی ملزم به ثبت اطلاعات اراضی، املاک و سایر اموال غیرمنقول از جمله انفال و اموال تملیکی که به‌عنوان مالک، بهره‌بردار، متولی و نماینده دولت در اختیار دارند اعم از اینکه مورد بهره‌برداری بوده یا متولی واگذاری باشند (دارای سند مالکیت یا فاقد سند مالکیت، اجاره‌ای، وقفی و حقوق و امتیازات مرتبط با اموال غیرمنقول از جمله حق انتفاع، حق ارتفاق و حق سرقفلی) در سامانه جامع اموال دستگاه‌های اجرایی (سادا) شده‌اند. علی‌رغم الزام قانون‌گذار به ثبت اطلاعات ملک در سامانه و عدم اجرای آن توسط دستگاه‌های اجرایی منجر به نبود بانک اطلاعات از اموال عمومی و دولتی غیروابسته به سیستم سنتی و دستی و کتمان آن اموال نزد دستگاه‌ها و عدم تحویل و ارائه مستندات گردیده است؛ در مواردی هم کارکنان و مدیران به‌خاطر بیم از دست دادن اقتدار خویش یا از دست دادن اموال مازاد از ارائه آن‌ها خودداری می‌کنند که باعث عدم شناسایی می‌شود. بهترین روش تقویت مدیریت شایسته و دموکراسی، یکپارچه‌سازی دارایی‌های عمومی زیر نظر یک نهاد واحد است (Detter & Fölster, 2015: 40). در مقابل، در نظام حقوقی فرانسه، هرچند فشارهای ناشی از توسعه شهری و تغییر کاربری اراضی عمومی چالشی جدی محسوب می‌شود، اما انسجام نهادی، تعیین شفاف صلاحیت‌ها و نظارت متمرکز سبب شده است که تعارض میان بهره‌برداری اقتصادی و حفاظت از منابع عمومی در چارچوبی قابل کنترل و پیش‌بینی‌پذیر مدیریت شود.

علاوه بر آن، رویه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در ایران نشان می‌دهد که بخش مهمی از منازعات مربوط به اراضی دولتی، نه صرفاً ناظر بر مالکیت، که معطوف به حدود صلاحیت مراجع اجرایی در واگذاری، تغییر کاربری، بهره‌برداری و تشخیص ماهیت حقوقی اراضی است.

آرایایی مانند دادنامه شماره ۹۴۰ هیأت عمومی در ابطال برخی مواد مصوبه سازمان ملی زمین و مسکن، دادنامه شماره ۵۶۶^۲ در ابطال تصمیم اداری مرتبط با اموال دولتی و نیز دادنامه شماره ۷۸۱^۳ در تمایز وقف و انفال، بیان گر آن است که دیوان عدالت اداری از طریق نظارت بر مشروعیت تصمیمات اداری، نقش مهمی در صیانت از اراضی و اموال عمومی ایفا می کند. با این حال، تکرر مراجع متولی و پراکندگی مقررات موجب شده است که مدیریت اراضی دولتی در ایران بیش از آن که بر یک ساختار نهادی منسجم استوار باشد، در معرض تعارض صلاحیت ها و اختلاف در تشخیص وصف حقوقی زمین قرار می گیرد؛ امری که مقایسه آن با نظام حقوقی فرانسه، بر اهمیت انسجام مفهومی و نهادی در این حوزه می افزاید.

۴-۲. چالش های قانونی

یکی از مهم ترین چالش های مدیریت اراضی دولتی در ایران، تعدد و پراکندگی قوانین و مقررات و عدم تعیین نسبت حقوقی روشن میان آنها است. افزون بر ماده ۶۹ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، مقررات متعددی از جمله مواد ۳۱ و ۳۲ آیین نامه اجرایی احیای اراضی، بند ب ماده ۸۹ و ماده ۱۰۰ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، ماده ۲۵ قانون جهش تولید و تأمین مسکن و نیز مقررات قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت، هر یک سازوکارهایی برای واگذاری و بهره برداری از اراضی دولتی پیش بینی کرده اند که در عمل گاه به صورت موازی و بدون تقدم و تأخر مشخص به کار گرفته می شوند. به عنوان نمونه، نسبت میان ماده ۶۹ و ماده ۱۰۰ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت به طور شفاف تبیین نشده است؛ به نحوی که در رویه اجرایی، دستگاه های مختلف حسب مصلحت یا سهولت اجرایی، برای واگذاری یا بهره برداری از اراضی دولتی به هر یک از این دو ماده استناد می کنند، بی آنکه معیار روشنی برای تفکیک قلمرو و تقدم آنها وجود داشته باشد. به همین ترتیب، در حوزه تملک اراضی برای اجرای طرح های عمومی و عمرانی، روابط میان لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و قانون تملک اراضی برای اجرای طرح های عمومی و عمرانی به طور دقیق مشخص نشده و در عمل، بنا به شرایط پرونده یا نظر دستگاه مجری، از

۱. رأی شماره ۹۴۰ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مورخ ۱۳۹۹/۰۷/۲۹ درخصوص ابطال مواد ۱۳، ۱۴ و ۱۵

مصوبه مجمع عمومی سازمان ملی زمین و مسکن

۲. رأی شماره ۵۶۶ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مورخ ۱۳۹۴/۰۵/۲۵ درخصوص ابطال نامه شماره

۱۰۸۲۵/۵۱ - ۱۳۹۱/۶/۲۹ اداره کل اموال دولتی و اوراق بهادار وزارت امور اقتصادی و دارایی

۳. رأی شماره ۷۸۱ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مورخ ۱۳۹۱/۱۰/۲۵ درخصوص اختلاف وقف و انفال

هر یک از این مقررات استفاده می‌شود. این وضعیت نه تنها تصمیم‌گیری منسجم و پیش‌بینی‌پذیر را دشوار می‌سازد، بلکه موجب کاهش بهره‌وری، افزایش تعارضات نهادی، اطاله فرآیندهای اداری و بروز پیامدهای منفی اقتصادی و زیست‌محیطی می‌شود. در مقابل، در نظام حقوقی فرانسه، شفافیت قوانین، تعیین دقیق قلمرو صلاحیت‌ها و فرآیندهای مشخص واگذاری اراضی دولتی، همراه با امکان واگذاری محدود و کنترل‌شده به بخش خصوصی تحت نظارت مؤثر، موجب افزایش بهره‌وری اقتصادی و کاهش چشم‌گیر تعارضات نهادی شده است.

۴-۳. راهکارهای بهبود مدیریت اراضی دولتی

برای ارتقای کارایی نظام مدیریت اراضی دولتی در ایران، ضروری است کمیسیون مستندسازی اموال غیرمنقول دستگاه‌های اجرایی با ایجاد بانک اطلاعاتی جامع، اتصال برخط دستگاه‌های عضو و استفاده از فناوری‌های نوین اطلاعات جغرافیایی، مقدمات افزایش شفافیت و کاهش تعارضات فراهم شود. اصلاح قوانین متعارض و به‌روزرسانی مقررات قدیمی، ایجاد سازوکارهای قانونی و نهادی برای انسجام مدیریتی، آموزش تخصصی مدیران و کارشناسان حوزه اراضی و تقویت همکاری بین‌بخشی، از دیگر اقدامات کلیدی محسوب می‌شود. علاوه بر این، استفاده از تجربه فرانسه در تلفیق فناوری و ساختار حقوقی، تشویق بهره‌برداری اقتصادی کنترل‌شده در چارچوب حفظ منافع عمومی و امکان مشارکت محدود و نظارت‌شده بخش خصوصی، می‌تواند ضمن حفظ منابع طبیعی و منافع عمومی، بهره‌وری اقتصادی و کارایی مدیریت را افزایش دهد. در نهایت، ترکیب اصلاحات حقوقی، ارتقای زیرساخت‌های فناوری و تقویت منابع انسانی متخصص، مسیر دستیابی به مدیریت یکپارچه، شفاف و پایدار اراضی دولتی را هموار خواهد کرد (7TC, 22 janvier 1921, Société commerciale de l'Ouest africain (Bac d'Eloka).

نتیجه‌گیری

بررسی تطبیقی ساختار حقوقی و اجرایی مالکیت و مدیریت اراضی دولتی در دو نظام حقوقی ایران و فرانسه، نشان می‌دهد که نظام حقوقی ایران با وجود برخورداری از پشتوانه‌های غنی قانونی و فقهی، همچنان با چالش‌هایی جدی در حوزه تبیین دقیق مدیریت و مالکیت، بهره‌برداری بهینه و ساماندهی شفاف اراضی دولتی روبه‌رو است. نبود یک سامانه اطلاعاتی فراگیر، ضعف در هماهنگی‌های بین‌نهادی و تعارض صلاحیت‌های مدیریتی، زمینه‌ساز تشتت در سیاست‌گذاری و اجرا شده است. از جمله مهم‌ترین اقدامات انجام‌شده برای غلبه بر این مشکلات، تشکیل کمیسیون مستندسازی و تعیین تکلیف اموال غیرمنقول دستگاه‌های اجرایی است. این کمیسیون با مأموریت

مشخص در زمینه شناسایی، ثبت و تثبیت مالکیت دولت نسبت به اموال غیرمنقول، تلاش کرده تا ضمن جلوگیری از واگذاری‌های غیرقانونی یا متعارض، دولت را در بهره‌برداری هدفمندتر از اراضی خود یاری دهد. تبصره‌های ذیل این ماده نیز به صراحت تأکید می‌کنند که دستگاه‌های اجرایی مکلف‌اند اموال غیرمنقول خود را در سامانه وزارت امور اقتصادی و دارایی ثبت و مستند کنند و هیچ نهادی بدون طی مراحل تشریفات قانونی و مصوبه هیات وزیران نمی‌تواند تصرف یا واگذاری جدیدی صورت دهد. در همین راستا، آیین‌نامه مستندسازی اموال غیرمنقول دستگاه‌های اجرایی با هدف تعیین فرآیند شفاف، گام به گام و متقن برای تخصیص اراضی ملی و دولتی تهیه شد و توانسته است بخشی از خلأهای رویه‌ای را جبران کند. همچنین، آیین‌نامه‌هایی تنظیم شده در پی حفظ کارآمدی دستگاه‌های اجرایی در ارائه خدمات عمومی بدون انسداد حقوقی در عملکرد آن‌ها است. با این حال، تحلیل روند اجرای این مقررات نشان می‌دهد که به‌رغم طراحی چارچوب‌های قانونی نسبتاً مناسب، اجرای ناقص، ضعف در نظارت و عدم انسجام میان سامانه‌های اطلاعاتی مختلف، همچنان مانعی جدی بر سر راه تحقق حکمرانی کارآمد در حوزه اراضی دولتی است. از این حیث، بهره‌گیری از تجربیات حقوق فرانسه که بر مبنای تفکیک صریح اراضی عمومی از خصوصی، اعمال حاکمیت دقیق و استفاده از فناوری‌های نوین در رصد، مدیریت و واگذاری اراضی عمومی استوار است می‌تواند الگویی الهام‌بخش برای ارتقای نظام فعلی ایران تلقی شود.

پیشنهاد می‌شود که اولاً، سامانه جامع و واحدی برای ثبت، مستندسازی و مدیریت اراضی دولتی تحت نظارت مستقیم وزارت امور اقتصادی و دارایی به‌عنوان امین اموال ایجاد شود که کلیه دستگاه‌ها ملزم به همکاری و به‌روزرسانی مستمر آن باشند. ثانیاً، کمیسیون مستندسازی به نهادی فرابخشی با اختیارات اجرایی لازم و ضمانت اجرای مؤثر ارتقا یابد تا صرفاً به یک مرجع هماهنگ‌کننده بدون قدرت اجرایی تبدیل نشود. ثالثاً، آیین‌نامه‌های حل اختلاف با اصلاح و توسعه دامنه اجرایی خود، سازوکاری اجباری و الزام‌آور برای حل و فصل اختلافات بین دستگاهی ایجاد کنند، نه صرفاً توصیه‌ای یا مشورتی. در نهایت، آنچه مسلم است، این که مالکیت و مدیریت اراضی دولتی صرفاً یک موضوع اداری یا ثبتی نیست، بلکه قلب تپنده حکمرانی عمومی و توسعه ملی است. غفلت از آن، نه تنها منجر به هدر رفت منابع ملی می‌شود، بلکه اعتماد عمومی نسبت به کارآمدی دولت و عدالت در بهره‌برداری از منابع عمومی را نیز به شدت خدشه‌دار خواهد کرد. بنابراین، تلفیق سازوکارهای بومی با آموزه‌های تطبیقی و به‌کارگیری ظرفیت‌های فناوری، تنها راه نجات در مسیر استقرار یک نظام شفاف، پاسخ‌گو و کارآمد در عرصه اراضی دولتی خواهد بود.

کتابنامه

- صالح‌احمدی، سعید (۱۴۰۴). حقوق اراضی در نظم حقوقی کنونی، ایران، تهران: انتشارات آوا.
- اعظمی قره‌تپه، معصومه (۱۳۹۹). *تملک اراضی توسط دولت در حقوق ایران و فرانسه*. پایان‌نامه کارشناسی‌ارشد، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد بهشهر.
- باقری نصرآبادی، محسن؛ چیت‌سازیان، علیرضا؛ یآوری، وحید (۱۴۰۱). بررسی تطبیقی نظام حکمرانی مراتع در ایران قبل و بعد از مصوبه ملی شدن مراتع. *مجله پژوهش‌های جغرافیایی انسانی*، ۵۴ (۲).
- بشیری، عباس و همکاران، (۱۴۰۱). *حقوق کاربردی املاک و اراضی*. ایران، تهران: جنگل.
- پیلوار، رحیم (۱۳۹۲). *فلسفه حق مالکیت*. ایران، تهران: شرکت سهامی انتشار.
- جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۸۰). *ترمینولوژی حقوق*. ایران، تهران: گنج دانش.
- حبیب‌نژاد، سید احمد؛ کرمی، حامد؛ میرید، سید علیرضا (۱۴۰۴). *بایسته‌های مولدسازی اموال در اختیار دولت در پرتو نظام حقوقی ایران، فصلنامه حقوق اداری*، ۱۲ (۴۳).
- حجتیان، محبوبه (۱۴۰۲). *تبیین مفاهیم کاربردی و قانونی منطبق بر ملی شدن اراضی*. ایران، تهران: انتشارات کلیدپژوه.
- خسروی، حسن؛ طیبی توکل، حسن (۱۳۹۹). *علل عدم شناسایی و مستندسازی اموال غیرمنقول دولتی در بستر حقوق اداری. فصلنامه حقوق اداری*، ۸ (۲۴).
- راستی، علی؛ نصیران نجف‌آبادی، داوود؛ سلطانی، رضا (۱۴۰۲). *بررسی راهبردی صیانت از اراضی ملی و دولتی در ساختار اداری*. پژوهش‌های نوین حقوق اداری، ۶ (۱۸).
- رسولی آسیاب، حسین؛ ایزدی‌فر، علی‌اکبر؛ زارعی، محمدمهدی (۱۴۰۱). *بررسی فقهی و حقوقی نحوه تشخیص و اعمال حاکمیت دولت جمهوری اسلامی ایران بر اراضی موات*. *مطالعات فقه و حقوق اسلامی*، ۳۷.
- سالاری، مصطفی (۱۴۰۲). *تحصیل و تملک اراضی توسط دولت*. ایران، تهران: دادگستر.
- شمس، احمد (۱۴۰۱). *نظام حقوقی اراضی ملی‌شده*. ایران، تهران: دادگستر.
- عباسی، بیژن؛ معصومی، مسعود (۱۳۹۸). *جایگاه اموال دولتی در نظام حقوق ایران. فصلنامه حقوق اداری*، ۶ (۱۸).
- عباسی، بیژن (۱۴۰۴). *حقوق اداری*. ایران، تهران: انتشارات دادگستر.
- عبداللهی، حسین (۱۳۹۸). *بازتعریف اموال عمومی و آثار آن در نظام حقوقی ایران*. پژوهش حقوق عمومی، ۲۱ (۶۳).
- قاسمی، داود؛ زکریایی، راوی (۱۳۹۲). *خرید و فروش اموال دولتی و عمومی*. ایران، تهران: نشر

میزان.

کاتوریان، ناصر (۱۳۸۸). *اموال و مالکیت*، ایران، تهران: انتشارات میزان.

کاشانی، جواد (۱۳۸۹). چگونگی رفع اختلاف بین دستگاه‌های اجرایی. ویژه‌نامه هفته پژوهش، ۱۲ (۳۰).

کرمی، حامد (۱۳۹۷). *حقوق اداری اموال عمومی*. ایران، تهران: شرکت سهامی انتشار.

مشهدی‌زاده، علیرضا (۱۴۰۲). *حقوق اراضی ملی*. ایران، تهران: انتشارات میزان.

یزدان‌پناه‌فرد، غلامرضا (۱۳۹۱). قانونی تشخیص اراضی موات، بایر و دایر. ایران، تهران: انتشارات کوشامهر.

M Duparc, Pierre (1973). *Histoire de la propriété foncière en France*, Éditions Annales de l'École pratique des hautes études

Aschan-Leygonie, Christina (2019). *Les systèmes d'information géographique*, Éditions ARMAND COLIN

Philippe Yolka (1997). *La propriété publique*, édition L.G.D.J

Yernault dimitri, Guy vanthemsche (2013). *L'Etat et la propriété. Le droit public économique par son histoire*, édition

Bruylant Proudhon Pierre-Joseph (2024). *Qu'est-ce que la propriété ?*, Éditions Payot, p. 145

Bousquet, Jérémy (2014). *Droit de la propriété des personnes publiques*, Éditions universite de Nimes

Australian Government Department of Finance (2018). *Asset management framework*. Canberra: Australian Government Publishing Service.

Built, H. C. (1994). *Asset management*. In BOMI Institute, *Fundamentals of real property administration*. Arnold, Maryland: Building Owners and Managers Institute International.

Detter, D., & Fölster, S. (2015). *The public wealth of nations*. London: Palgrave Macmillan.

Ferholz, F., & Ferholz, R. M. (2007). *A toolkit for municipal asset management*. Research Triangle Park, NC: RTI International.

Government Functional Standard. (2021). London: HM Government, Cabinet Office.

HM Government, Cabinet Office. (2016). *The state of the estate in 2014–2015*. London: Cabinet Office

Jurispedances

CE, 19 octobre 1956, Société Le Béton

CE, 13 avril 1961, Établissements Campanon-Rey

CE, 6 mai 1985, Association Eurolat

CE, 3 novembre 1997, Société Million et Marais

CE, 21 décembre 2012, Commune de Douai

TC, 22 janvier 1921, Société commerciale de l'Ouest africain (Bac d'Eloka)

CE, 8 avril 1994, Compagnie d'assurances La Préservatrice Foncière