فصلنامه حقوق اداری (علمی - پژوهشی)
سال هفتم، شماره ۲۰، پائیز ۱۳۹۸

مرجع و فرایند تملک قهری اراضی در نظام‌های حقوقی ایران و انگلستان

فرهنگ فقیه لاریجانی[۱]؛ مرتضی نجابت خواه[۲]؛ خدیجه خیراله پور[۳]

تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۰۲/۱۳
تاریخ پذیرش: ۱۳۹۷/۰۷/۰۴

چکیده

در نظام‌های حقوقی مدرن، دولت از قدرت تملّک قهری زمین، به منظور تأمین اهداف عمومی برخوردار است و قوانین؛ دامنه اختیارات مراجع دولتی را به منظور تأمین حقوق مالکان تعیین می‌کنند. سؤال این مقاله چنین است که تفاوت‌های دو نظام حقوقی ایران و انگلستان درخصوص مرجع و فرایند تملّک شامل چه مواردی می‌شود؛ در انگلستان فرایند تملّک شامل صدور دستورنامه خرید اجباری، اطلاع‌رسانی و آگهی و تایید دستورنامه خرید اجباری می شود؛ اما در ایران فرایند تملّک مشتمل بر وجود طرح مصوّب، تأمین اعتبار و اعلام رسمی وجود طرح از طریق آگهی عمومی و ابلاغ به مالک و تشریفات ثبتی است. این مقاله ضمن بررسی تملک در ایران و انگلستان، به این نتیجه می‌رسد که در فرایند تملّک املاک در ایران، برخلاف حقوق انگلستان، صاحبان حقوق در مورد شیوه تصویب طرح و محتوای آن، امکان اعتراض یا تقاضای تجدیدنظر ندارند و تصویب طرح‌های عمومی و عمرانی بدون مشارکت عمومی و کسب‌نظر از مالکانی صورت می‌پذیرد که از طرح متأثّر می‌شوند.

واژگان کلیدی: حق مالکیت، تملک قهری، طرح عمومی، حقوق اراضی و انگلستان.

۱. استادیار گروه حقوق دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه مازندران، بابلسر، (نویسنده مسئول)
Farhanglaw@yahoo. com
۲. دانشیار گروه حقوق دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه مازندران، بابلسر،
m. nejabatkhah@gmail. com،
۳. دانش آموخته کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه مازندران،
nik. haji@gmail. com

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-09-05]

[DOI: 10.29252/qjal.7.20.201]

مقدمه

در تمامی نظام‌های حقوقی مدرن، دولت از قدرت تملک قهری زمین، به‌منظور تأمین اهداف عمومی برخوردار است. اصل عدالت اداری و حکمرانی مطلوب اقتضا می‌کند که چنین قدرت‌هایی با قواعد حقوقی مصوب و رویه‌های منصفانه محدود شوند. در این زمینه، قوانین و مقررات باید دامنه اختیارات مقام‌های دولتی را به‌منظور کاهش زمینه‌های سوء استفاده از قدرت و تأمین حقوق مالکان به صورت شفاف تعیین کنند. در ایالات متحده آمریکا و انگلستان و سایر کشورهای نظام کامن‌لا، برای به‌کارگیری قدرت تملک قهری، سیاست‌های عمومی دقیقی تدوین شده است (Sinha , 2008:3). در ایران نیز تملک قهری اراضی و املاک، برای اجرای طرح‌های عمومی و دولتی، به‌ویژه در اجرای طرح‌های اصلاح و توسعه معابر در شهرها، سابقه‌ای صدساله دارد. در «قانون بلدیه» مصوب ۱۲۸۶، صراحتاً به قهری بودن تملک اراضی و املاک اشاره نشده است؛ اما «تعیین قواعد خرید آن‌چه برای ترتیب ابنیه و کوچه‌ها موافق نقشه‌ای که ممضی و مقبول شده»، از جمله وظایف انجمن بلدیه ذکر شده است؛ همچنین ماده سوم «قانون راجع به احداث و توسعه معابر و خیابانها» مصوب ۱۳۱۲، به قهری و اجباری بودن تملک اشاره می‌کند.[۱] «قانون توسعه معابر» مصوّب ۱۳۲۰ نیز اختیاراتی را پیش‌بینی کرده است که اجازه تملک قهری را به شهرداری‌ها می‌دهد.

هدف از نگارش این مقاله، مقایسه‌ای تطبیقی بین مرجع و نیز فرآیند قانونی تملک قهری اراضی برای اجرای طرح‌های عمومی و دولتی در انگلستان و ایران است. بررسی مرجع و سازمان تملک‌کننده در نظام‌های حقوقی دیگر، همچنین مطالعه تطبیقی فرآیند اداری و قانونی تملک، می‌تواند از نظر حقوقی و ساختاری برای نظام حقوقی ایران دستاورد داشته باشد و بستر آسیب‌شناسی حقوقی را در این خصوص فراهم کند. نظام حقوقی انگلستان به‌ویژه در زمینه اجرای طرح‌های عمومی، قدمت بسیار داشته و از بعضی جهات، خاص و متفاوت است؛ ضمن این‌که، قوانین و مقررات تملک املاک و اجرای طرح‌ها در ایران، عموماً متأثر از سایر نظام‌های حقوقی از جمله فرانسه و بلژیک است و مطالعه حقوق انگلستان می‌تواند برای اخذ ایده‌هایی متفاوت، راهگشا باشد. با این توضیح، سؤال اصلی این

۱. «بلدیه مکلف است هر مقدار از ملکی را که به موجب نقشه برای توسعه یا احداث شارع یا میدان لازم است به قیمت عادله از مالک خریداری نماید و مالک نیز باید آن را واگذار نماید.»

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-09-05]

[DOI: 10.29252/qjal.7.20.201]

پژوهش چنین است که تفاوت‌های دو نظام حقوقی و اداری ایـران و انگلسـتان درخصـوص مرجع و فرایند تملک شامل چه مواردی می‌شود؟ فرضیه مقاله این است که ضمن تشابه‌های مفهومی بین دو نظام حقوقی، فرایند تملک در آنها از نظـر مراحـل اجرایـی متفـاوت اسـت. روش‌شناسی این مقاله توصیفی و تحلیلی با اتکا بر مطالعه قوانین و مقررات و دکترین حاکم در هر دو نظام حقوقی است.

۱. مفهوم تملک قهری املاک

قـدرت حکومـت بـرای بـه ملکیـت درآوردن اجبـاری و بـدون رضـایتِ امـلاک خصوصـی شهروندان، برای تأمین منافع عمومی در ازای پرداخت غرامت، در کشورهای مختلـف تحـت عنـاوین متفـاوتی شناسـایی شـده اسـت. در آمریکـا و کانـادا از عنـوان " Eminent domain"، در انگلستان، نیوزیلند و ایرلند از "Compulsory purchase"، در استرالیا از"Compulsory acquisition"، در جنـــوب آفریقـــا از "Expropriation" (Chate,2011:323) و در ایران از اصطلاح «تملک قهری اراضی و امـلاک» اسـتفاده می‌شود. در بیشتر فرهنگ‌های حقوقی معتبر از جمله دیکشنری حقوقی بلک[1]، تملک قهـری به عنوان اختیاری برای اخـذ امـوال خصوصـی بـه‌منظـور اسـتفاده عمـومی توسـط دولـت، شهرداری‌ها، اشخاص یا شرکت‌های خصوصی که مجاز به اِعمال کارکردهای نهـاد عمـومی هستند، تعریف شده است (Black,1990:523).

تقریباً در نظام‌های حقوقی مختلف، تعریف واحدی از این مفهوم ارائه شـده اسـت. بـر اساس ماده ۱۰۳ قانون تملک اراضی ایالت نیویورک آمریکا: «تملک عبارت است از: هرگونه عمل راجع به اخذ مالکیت، حق یا منفعت موجود در رابطه با یک مال غیرمنقـول». در مـاده ۳۴ «قانون شهرسازی» کشور نروژ، تملک اراضی به مفهومی گسترده بدین‌گونه تعریف شده است: «تملک زمانی انجام می‌پذیرد که حق مالکیت زمین یا ساختمان و یا سایر اشیایی کـه به صورت دائمی به آن‌ها متصل هستند، به‌وسیله دولت به‌صورت الزامی در مقابل غرامتی که با ارزیابی قضایی تعیین می‌شود؛ تملک شود و یا زمانی که حق استفاده، حق ارتفاق، یا سـایر حقوق نسبت به مال غیرمنقول در مقابل غرامتی که با ارزیابی قضایی تعیین می‌شود، تملـک

1 . Black's Law Dictionary

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-09-05]

[DOI: 10.29252/qjal.7.20.201]

شود، تغییر یابد، منتقل شود یا پس گرفته شود.» در حقوق ایران نیز مطابق ماده یک لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی و عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸، تملک به عنوان انتقال مالکیت اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی نسبت به املاک و حقوق راجع به آن به مراجع عمومی مشمول قانون (که به‌طور اختصار دستگاه اجرایی نامیده می‌شوند) به صورت معوض و بنابر ضرورت و لزوم در جهت امور عمومی، عمرانی و نظامی تعریف شده است (ویژه و حجتی،۱۳۹۲: ۱۱۷).

بر این اساس، تملک از دیدگاه حقوق عمومی، عملی اداری است که طی آن مقام صلاحیت‌دار در چارچوب قانون جهت تأمین منافع عمومی، نسبت به انتقال مالکیت اموال غیرمنقول اشخاص به خود با پرداخت بها یا معوض آن، اقدام می‌کند. تملک قهری زمین تنها با مجوز قانونی اتفاق می‌افتد و مرجع یا نهادی که به زمین نیاز دارد باید ابتدائاً، اقتدار قانونی برای اعتبار بخشیدن به تملک را دارا باشد. در واقع به منظور کاهش فرصت سوءاستفاده از قدرت تملک قهری، قوانین و مقررات مربوطه باید به‌صورت شفاف، اشخاص صالح جهت اِعمال تملک را شناسایی کنند و مورد و موضوع تملک را نیز تعیین کنند. زمینی که به صورت قهری تملک می‌شود؛ تنها باید برای اهدافی استفاده شود که مرجع تملک مجاز به انجام آن است و این، شامل هر هدف فرعی یا ضمنی نیز می‌شود. برای مثال، زمینی که برای مقاصد حفاظت ساحلی تملک شده است؛ برای ایجاد یک تفرجگاه نمی‌تواند مورد استفاده قرار گیرد و یا زمینی که برای مقاصد خانه‌سازی تملک می‌شود، برای ساخت یک جاده با کارکرد مستقل از مسکن نمی‌تواند مورد استفاده قرار گیرد. نهادی که زمین را با استفاده از قدرت تملک قهری به دست آورده است؛ نمی‌تواند با قرارداد به استفاده از آن در راهی مغایر با هدف تملک زمین و طرح عمومی توافق کند؛ با این حال، در برخی نظام‌های حقوقی، امکان ایجاد موافقت‌نامه‌های محدود، به شرطی که مغایر با هدف زمین تملک نشده باشد، وجود دارد. البته در تمام این موارد، تنها در صورتی قدرت تملک قهری وجود دارد که تملک در جهت منافع عموم باشد(http://uk.practicallaw.com) .

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-09-05]

[DOI: 10.29252/qjal.7.20.201]

۲. مرجع تملک قهری در انگلستان و ایران

اصطلاح «مرجع تملک»(Acquiring authority) برای هر نهاد اِعمال‌کننده قدرت تملک قهری استفاده می‌شود. معمولاً مطابق قوانین، اختیار تملک قهری به ادارات دولتی، وزرا و نمایندگانی در سطح ملی، حکومت‌های محلی، اشخاص عمومی با وظایف قانونی مقرر همانند: شرکت‌های مسئول خدمات انرژی و آب یا اشخاص خصوصی حقوق عمومی اعطا می‌شود (Keith, 2014:11). اصل تملک قهری برای نهاد تملک‌کننده در انگلستان نیازمند مجوز پارلمان و البته تصویب وزیر مشخص شده در قانون مربوطه (و یا مجلس ملی در ولز) است. در عمل، بیشترین کاربران قدرت خرید اجباری، مقامات دولتی هستند. علاوه بر مقامات و ادارات دولتی، بسیاری از مقامات محلی و سایر نهادهای عمومی نیز به‌طور کلی قدرت برای تملک قهری زمین را دارند؛ اما چنین قدرتی محدود به اشخاصی با ماهیت عمومی نمی‌شود. امروزه به‌ویژه با خصوصی‌سازی صنایع ملی، بسیاری از شرکت‌های تجاری نیز صلاحیت خرید اجباری را دارند. (http://uk.practicallaw.com)

در ایران مطابق ماده ۱ «لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت»، «وزارتخانه‌ها یا موسسات و شرکت‌های دولتی یا وابسته به دولت، همچنین شهرداری‌ها و بانک‌ها و دانشگاه‌های دولتی و سازمان‌هایی که شمول قانون نسبت به آنها مستلزم ذکر نام باشد و از این پس «دستگاه اجرایی» نامیده می‌شوند»، اختیار تملک دارند. لازم به ذکر است که مطابق بند ۱۱ ماده ۲ «قانون برنامه و بودجه کشور» مصوب ۱۳۵۱ نیز دستگاه اجرایی تعریف شده است؛ و مطابق این بند، «مؤسسه عمومی عام‌المنفعه» در صورتی که عهده‌دار اجرای قسمتی از برنامه سالانه کشور شود، دستگاه اجرایی محسوب شده است. حتی با فرض این‌که موسسه عمومی عام‌المنفعه همان نهاد عمومی غیردولتی باشد؛ باز هم با توجه به ماده ۱ «لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک»، دستگاه‌های اجرایی‌ای که اختیار اجرای طرح و تملک به استناد لایحه قانونی مذکور را دارند، به‌صورت حصری شمرده شده‌اند و شامل مؤسسات عمومی عام‌المنفعه یا نهاد عمومی غیردولتی نمی‌شوند. البته «شهرداری‌ها» به‌طور جداگانه، تصریح شده‌اند و یکی از مهم‌ترین نهادهای تملک‌کننده در ایران هم به‌شمار می‌آیند. البته این از آن‌رو می‌تواند توجیه شود که در زمان تصویب لایحه قانونی (۱۳۵۸)، شهرداری‌ها

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-09-05]

[DOI: 10.29252/qjal.7.20.201]

ماهیتی دولتی داشته‌اند؛ اما باید خاطرنشان کرد که در قوانین بعدیِ تملک یعنی قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها مصوب سال ۱۳۶۷ و قانون نحوه تقویم ابنیه، املاک و اراضی مورد نیاز شهرداری‌ها مصوب سال ۱۳۷۰ نیز به‌طور صریح اختیار شهرداری‌ها در تملک قهری و به‌طور ضمنی اجرا و استناد به لایحه قانونی نحوه خرید و تملک ۱۳۵۸، تنفیذ شده است و در همین رابطه، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در رأی شماره ۱۷۶/۷ مورخ ۱۳۸۴/۱/۱۷ اعلام کرده است: «مقررات لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸ در مورد شهرداری‌ها نیز قابل اعمال است...».

از نظر برخی حقوقدانان، «با توجه به اینکه در لایحه قانونی عنوان «دستگاه اجرایی» ذکر شده است؛ پس مراجع صالح برای تملک فقط مراجع اجرایی‌اند؛ اما مراد از مراجع اجرایی، صرفاً مراجع وابسته به قوه مجریه نیست؛ بلکه هر مرجعی که صلاحیت ذاتی آن اجرای قانون باشد، در این طیف قرار می‌گیرد... با این توصیف، مؤسسات وابسته به مراجع قانون‌گذاری و قوه قضاییه نیز که صلاحیت اولیه آنها چیزی به غیر از قانون‌گذاری و حل و فصل اختلافات است نیز در گستره این لایحه قرار می‌گیرند و صالح برای تملک می‌باشند.» (زرگوش،۱۳۹۱: ۶۸- ۶۷)؛ اما به نظر می‌رسد با توجه به قید اجرایی، باید این نظر را بدین نحو اصلاح کرد که چنانچه مرجعی ذاتاً از نظر اداری، دارای ماهیت اجرایی نباشد؛ اما به‌موجب قانون، مسئول اجرای امری عمومی شود و برای اجرای طرح، موقتاً دستگاه اجرایی قلمداد شود و برای آن در بودجه مصوب، اعتبار تعیین شده باشد؛ می‌تواند به استناد لایحه مذکور اقدام به تملک قهری کند.

۳. موضوع تملک در انگلستان و ایران

فرایند تملک قهری نسبت به چه چیزی صورت می‌پذیرد و موضوع آن چیست؟ در حقوق انگلستان آنچه به عنوان موضوع تملک قرار می‌گیرد؛ اموال واقعی است که شامل زمین و ملصقات آن می‌شود. در قانون انگلستان، «زمین» کلمه‌ای است که معنای وسیعی دارد و شامل منافع در زمین مانند حق ارتفاق، همچنین ساختمان‌ها و سایر چیزهای ثابت روی زمین نیز می‌شود (Denyar- Green,2014: 150).

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-09-05]

[DOI: 10.29252/qjal.7.20.201]

مواد ۱، ۳، ۴، ۵، ۷، ۸، ۱۰ و ۱۱ لایحه قانونی نحوه خرید و تملک نیز حاکی از این است که آنچه در این لایحه، موضوع تملک قرار می‌گیرد، «مال و حقوق مالکانه» است؛ یعنی موضوع تملک، بر مفهوم حق مالکیت در معنای وسیع آن استوار است. موضوع مالکیت ممکن است عین باشد که مستند آن، کاربرد واژه‌های اراضی، ابنیه، مستحدثات و تأسیسات در مواد مختلف لایحه از جمله مواد ۱و ۳ و۴ است و نیز ممکن است که به استناد عبارت «سایر حقوق مربوط به اراضی مذکور» در ماده ۱ لایحه مذکور، مالکیت نسبت به منفعت باشد (زرگوش،۱۳۹۱: ۸۳). با توجه به اطلاق عبارت «حقوق مربوط به اراضی» و همچنین به استناد سایر مواد لایحه قانونی که اختیار تملک اراضی و ابنیه موقوفه را نیز اعطا کرده است؛ هر درجه‌ای از حق مالکانه نسبت به اراضی و ابنیه، می‌تواند به‌صورت قهری و با امتیازات قانونی، مورد تملک قرار گیرد.

با توجه به توضیحات بالا، به نظر می‌رسد که از نظر حقوقی، موضوع تملک قهری برای اجرای طرح‌های عمومی، در نظام حقوقی ایران و انگلستان، مشابه و یکسان است.

٤. فرآیند تملک در انگلستان و ایران

قوانین در حوزه تملک املاک باید مطابق اصولی باشند که سازمان‌های دولتی و عمومی، طبق آن، اقدام به تملک اراضی و املاک می‌کنند. اصول حاکم بر این قوانین عبارتند از این-که: الف- قواعد تملک باید محدودیت معقولی روی قدرت دولت‌ها جهت تملک قهری زمین ایجاد کنند تا بدین‌وسیله جلوی سوءاستفاده از قدرت و فساد را برای مراجع تملک-کننده گرفته و به افراد جامعه اطمینان کافی در جهت حمایت از حقوقشان بدهند؛ همچنین قواعد مربوطه، باید سازوکارهای مناسبی در جهت اعتراض به تملک را فراهم سازند. ب- قوانین باید تضمین کنند که زمینه پرداخت بهای متناسب با خسارات وارده به متأثرین از تملک از سوی مراجع تملک فراهم شود. اهمیت رعایت این اصول از آن‌روست که اگر فرآیند تملک قهری به‌درستی انجام نگیرد؛ ممکن است مشکلاتی همچون کاهش امنیت تصرفات (Tenure security)، چنانچه دولت در زمین‌های خصوصی، بدون قواعد و آیین‌های مقرر قانونی و یا بدون پرداخت غرامت کافی حقی برای خود قائل شود، کاهش سرمایه‌گذاری در اقتصاد و دلسرد شدن سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی، تضعیف بازار زمین (Land markets) در نتیجه تهدید امنیت تصرفات و کاهش انگیزه مردم برای نگه-

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-09-05]

[DOI: 10.29252/qjal.7.20.201]

داشتن املاکشان، ایجاد فرصت برای انحراف و سوء استفاده از قدرت و بـه زیرسـؤال رفـتن حقانیّت دولت، به تأخیر افتادن پروژه‌ها و افزایش هزینه‌ها را بـه‌بـار آورد (Keith, 7 -6 : 2014). بر این اساس، در قانون اساسی آمریکا و فیلیپین آمده است: «اموال خصوصی نباید برای استفاده عمومی بدون غرامت منصفانه گرفته شود». ماده ۲۷ قانون زمـین ۱۹۹۳[1] ویتنـام نیز بیان می‌دارد: «درجایی که ضرورت دارد، حکومت بایـد بـرای اهـداف دفـاع ملـی، امنیـت، نیازهای عمومی یا ملی؛ زمینی که باید استفاده شود را تصرف کند.» در برزیل هـم دو هـدف را برای توجیه تملک قهری مورد شناسایی قرار می‌دهند: ۱- فایده عمومی کـه بـر اسـاس یـک فهرست مشخص شده است؛ شامل: دفاع ملی، سلامت عمومی، ساختمان‌های امـور عمـومی و منفعت اجتماعی. ۲- یک راهبرد کلی که تملک جهت کمک به انجام کارکرد اجتماعی امـوال را مجاز می‌دارد (Prosterman and Hanstad, 1999: 236).

یک بررسی کلی در نظام‌های حقوقی مختلف نشان می‌دهد که از جمله اهداف مـورد نظر برای تملک قهری را می‌توان: کاربردهای حمل و نقلی شامل جاده‌ها، آبراه‌ها، بزرگراه-ها، راه‌آهن، پیاده‌روها، پل‌ها، اسکله‌ها، لنگرگـاه‌هـا و فرودگـاه‌هـا، سـاخت سـاختمان‌هـای عمومی شامل: مدارس، کتابخانه‌ها، بیمارستان‌ها، کارخانجـات، نهادهـای مـذهبی، مسـکن عمومی، پارک‌های عمومی و تفریحگاه‌ها، بوستان‌ها، باشـگاه‌هـای ورزشـی، گورسـتان‌هـا، صنایع عمومی شامل آب و فاضلاب، بـرق، گـاز، امـور آبیـاری و زهکشـی و آب انبارهـا، و اهداف پدافندی برشمرد (Mills, 2012: 2)؛ اگرچه نمـی‌تـوان ایـن اهـداف را در یـک فهرست انحصاری محدود کرد؛ زیرا محدوده نیازهای عمومی بسیار گسترده است و چه‌بسـا ممکن است دولت زمانی به تملک زمینی برای هدف عمومی خاصی کـه در زمـان تـدوین قانون مورد توجه نبود؛ نیاز پیدا کند. برای مثال، مـاده ۴۶۰۱ قـانون سـلب مالکیـت ۱۹۹۱ لهستان که اهداف ویژه‌ای را در جهت تملک زمین شناسایی کرده است؛ در بخـش پایـانی آورده است: «و سایر اهداف عمومی مشخص.» (Keith, 2014: 10).

1 . Land Law 1993

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-09-05]

[DOI: 10.29252/qjal.7.20.201]

فرآیند تملک قهری به‌طور کلی باید شامل مراحل زیر باشد:

۱- برنامه‌ریزی: ابتدا باید زمین مناسب برای نیاز عمومی توسط مرجع تملک تعیین و انتخاب شود. مکان دقیق و اندازه زمینی که قرار است تملک شود؛ مشخص و اطلاعات مربوطه جمع‌آوری شود.

۲- آگهی: برای اطلاع مالکان و ساکنانی که دولت قصد دارد زمینشان را تملک کند؛ آگهی منتشر می‌شود. نهاد تملک‌کننده باید در آگهی، هدف و روند تملک را شرح دهد. علاوه بر این، در آگهی، از افراد متأثر از طرح (مالکان و ساکنان) خواسته می‌شود که دیدگاه و نظرشان درخصوص تملک، همچنین ادعاهای خود درخصوص خسارات ناشی از تملک زمین را ارائه کنند.

۳- تقویم و تسلیم ادعاها: مالکان و ساکنان، ادعاهایشان را تسلیم می‌کنند. نهاد تملک‌کننده به بررسی ادعاهای ارائه شده می‌پردازد و غرامت معادل و مناسب را برای زمین مورد تملک تعیین می‌کند. در این مرحله ممکن است مرجع تملک به مذاکره با افراد متأثر از طرح بپردازد.

۴- پرداخت غرامت: دولت به مردم به خاطر خسارات ناشی از تملک زمینشان غرامت می‌پردازد. این غرامت به دو گونه است: پرداخت پول و یا جایگزینی زمین دیگری به جای زمین تملک شده.

۵- تصرف و تملک: پس از پرداخت غرامت، دولت مجاز به تصرف فیزیکی زمین برای هدف مورد نظر است.

۶- تجدیدنظر: به مالکان و ساکنان فرصتی داده می‌شود تا به تملک قهری اعتراض کنند؛ این اعتراض هم شامل اعتراض به تصمیم تملک زمین، هم اعتراض به فرآیند تملک و هم اعتراض به میزان غرامت می‌شود (Keith, 2014:14- 16).

۱- ٤. فرآیند تملک در انگلستان

در انگلستان، اصطلاح «خرید اجباری» (Compulsory Purchase) مربوط به فرآیندی است که بر اساس آن مالک زمین ممکن است مجبور به فروش زمین خود به نهادی که پارلمان قدرت خرید اجباری زمین را به او داده است، شود. مقررات قانونی

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-09-05]

[DOI: 10.29252/qjal.7.20.201]

درخصوص تملک قهری در انگلستان به قرن نوزدهم برمی‌گردد. مطابق این قوانین، فرآیند واحدی برای تملک وجود دارد که شامل موارد زیر می‌شود:

الف) صدور دستورنامه خرید اجباری (Compulsory purchase order (CPO: از قرن نوزدهم، «دستورنامه‌های خرید اجباری» به نهادهای عمومی این اجازه را داد تا زمین و اموال را بدون رضایت مالکانش تملک کنند. این دستورنامه‌ها به عنوان ابزاری که اجازه ساخت‌وساز و بهسازی بزرگراه‌ها، بازسازی مراکز شهر، ساخت پل، توسعه مسکن اجتماعی، اجرای طرح‌های عظیم حمل و نقل و سایر فعالیت‌های عام‌المنفعه را می‌دهد، استفاده می‌شود. نهادهای عمومی موظفند تا ثابت کنند که خرید ملک برای تکمیل طرحی که در جهت منافع عمومی است، ضروری است؛ بنابراین دستورنامه مذکور فقط در صورتی صادر می‌شود که فوریتی برای منفعت عمومی وجود داشته باشد.

(Department for communities and Local Government, 2015: 11).

برای صدور یک دستورنامه خرید اجباری و اساساً تملک قهری، در مرحله اول، نهاد تملک‌کننده (مرجع تملک) تصمیم می‌گیرد که زمینی برای هدفی خاص مورد نیاز است و مقدار زمین مورد نیاز را هم مشخص می‌کند؛ سپس با ارجاع به طرح یا هدف مربوطه، اقدام به تعیین زمینی که باید تملک شود، می‌کند. مرجع تملک با ارائه فرم درخواست اطلاعات به مالکین و هرکسی که در زمین منفعتی دارد، به جمع‌آوری اطلاعات برای شناسایی افراد متأثر از طرح، همچنین جزئیات منافع این افراد تملک می‌پردازد. عدم ارائه اطلاعات یا حتی اظهارات ساختگی، جرم محسوب می‌شود. پس از جمع‌آوری اطلاعات، مرجع تملک در فرمی معین بر اساس مقررات خرید اجباری زمین ۲۰۰۴، دستورنامه خرید اجباری را تنظیم خواهد کرد که محتوای اصلی آن شامل نام مرجع تملک و هدف مورد نظر برای تملک است؛ همچنین مرجع تملک باید برای توجیه دستورنامه خرید اجباری، اطلاعات لازم در مورد بودجه موجود برای تملک و اجرای طرح را ارائه کند.

(Department for communities and Local Government, 2015: 10- 12).

ب) اطلاع‌رسانی و آگهی (Notification and publicity): قبل از این‌که مرجع تملک، دستورنامه خرید اجباری را برای تأیید به مرجع تأییدکننده دستورنامه (وزیر) بفرستد؛ باید به اشخاص معینی اطلاع داده شود و اطلاع‌رسانی معینی در خصوص صدور

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-09-05]

[DOI: 10.29252/qjal.7.20.201]

دستورنامه انجام گیرد تا افراد واجد صلاحیت بتوانند به آن اعتراض کنند؛ این اعتراضات قبل از اتخاذ تصمیم از سوی وزیر درخصوص تأیید یا رد دستورنامه، رسیدگی خواهد شد. بر اساس بخش دوم قانون تملک زمین ۱۹۸۱، این اطلاع‌رسانی و آگهی بدین شرح خواهد بود:

۱) یک آگهی که شامل مشخصات ملک، هدف تملک و مکانی که در آن می‌توان تصویری از دستورنامه و طرح مورد نظر را دید و نیز مدت زمان اعتراض معترضان به وزیر تهیه می‌شود؛ این آگهی، باید به مدت دو هفته پی‌درپی در یک یا چند روزنامه محلی در محلی که دستورنامه تنظیم شده است، منتشر شود.

۲) یک آگهی با اطلاعات مشابه آگهی قبلی در موقعیت زمین مورد نظر دستورنامه، الصاق می‌شود.

۳) یک آگهی هم به صورت ابلاغیه فردی به هر فرد ذی‌نفع که شامل: مالک، مستاجر، مرتهن و متصرف زمینی که مشمول دستورنامه می‌شود و نیز هر شخص دیگری که ممکن است به هر دلیلی ادعای غرامت داشته باشد یا صاحب حقوقی در زمینی که تملک می‌شود، است یا ممکن است ارزش زمینش در اثر تملک کاهش یابد، باید ابلاغ شود؛ در این آگهی، توضیحاتی در مورد اثر و نتیجه دستورنامه و تعیین مدت زمانی که می‌توان اعتراض کرد، آمده است. (Denyar- Green, 2014: 91) .

مطابق بخش ۱۳ قانون دولت محلی (مقررات متفرقه) مصوّب ۱۹۷۶، زمانی که مرجع تملک می‌خواهد تا حقوقی در زمین به‌دست آورد؛ مانند حق ارتفاق برای زهکشی، این حقوق نیز باید در دستورنامه مشخص شود و به مالکان متأثر از طرح، اطلاع داده شود. زمانی که مقررات اطلاع‌رسانی و آگهی، توسط مرجع تملک انجام شد؛ دستورنامه به همراه یک گواهی مبنی بر این‌که فرآیند اطلاع‌رسانی انجام شده است، برای اعلام نظر، به وزیر ارائه می‌شود (Denyar- Green, 2014: 92) . اگر هیچ اعتراضی به دستورنامه صورت نگیرد و به نظر وزیر (مرجع تأیید) فرآیند مناسب برای انتشار آگهی‌ها رعایت شده باشد، وزیر در مورد ضرورت اجرای طرح تصمیم‌گیری می‌کند. او می‌تواند دستورنامه خرید اجباری را بدون هیچ‌گونه استماع دادرسی تایید، اصلاح و یا رد کند.

(Department for communities and Local Government, 2015:19)

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-09-05]

[DOI: 10.29252/qjal.7.20.201]

اما اگر اعتراضی صورت پذیرد؛ اولاً اعتراضی قابل بررسی است که از سوی شخص ذینفع باشد. ذینفع شخصی است که به او ابلاغیه فردی صدور دستورنامه ابلاغ شده است که شامل: مالک، مستاجر، مرتهن یا متصرّف زمینی می‌شود که داخل در دستورنامه خرید اجباری است و یا اشخاصی که ممکن است حق ادعای غرامت داشته باشند. طبق قانون جبران خسارت زمین ۱۹۷۳[1]، ممکن است اشخاص مجاور (به خاطر سرو صدا یا عوامل فیزیکی دیگر) یا طبق بخش ۱۰ قانون خرید اجباری ۱۹۶۵ (به دلیل دخالت در حق و حقوق زمینشان) و یا به دلیل این‌که ارزش زمینشان به دلیل اجرای طرح، کاهش می‌یابد، هم دارای حقوقی باشند. ثانیاً مطابق بخش۱۳ قانون تملک زمین ۱۹۸۱ اعتراض به دستور باید به‌صورت کتبی و در محدوده زمانی مشخص شده در آگهی‌های منتشره در روزنامه‌های محلی یا در اطلاعیه‌های فردی فوق‌الذکر، به وزیر ارائه شود.

(Department for Communities and Local Government, 2004:13)

این اعتراضات سه حالت دارند : الف) معترض با هدف دستورنامه موافق است، اما به دنبال اصلاحات جزئی برای کاهش تأثیر طرح بر مالکیتش است.

ب) معترض با هدف دستورنامه موافق است؛ اما نظرش بر این است که طرح باید در محل دیگری اجرا شود و به دنبال یک محل جایگزین و یا در مورد یک جاده جدید، به دنبال یک مسیر جایگزین است و حتی در مورد یک مسیر جایگزین برای یک جاده جدید، طبق قانون بزرگراه‌ها۱۹۸۰[2]، معترض پیشنهاد خود را به وزیر می‌فرستد.

ج) معترض به‌طور کامل با دستورنامه مخالف است و هدفش ممانعت مرجع تملک از اجرای طرح است.

معمولاً مرجع تملک به دنبال مذاکره با معترضان است. در واقع اگر اعتراض به‌گونه‌ای باشد که مرجع تملک بتواند بدون خدشه به طرح آن را اصلاح کند؛ اصلاح می‌کند تا از این طریق بتواند معترض را از اعتراض منصرف سازد.

Department for Communities and Local Government,) .2004:14- 15)

1 Land Compensation Act 1973
2 . Highways Act 1980

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-09-05]

[DOI: 10.29252/qjal.7.20.201]

در هر صورت اگر اعتراض وارد بود یا از آن صرف‌نظر نشد؛ دو راه برخورد با آن وجود دارد: الف) نمایندگی‌های مکتوب (Written representation) ب) تحقیق و رسیدگی (The Inquiry and Hearing). روش نمایندگی مکتوب طبق مقررات خرید اجباری مصوب ۲۰۰۴ اجرا می‌شود. این روش تنها در صورتی می‌تواند اعمال شود که معترض رضایت داشته باشد. جایی که همه معترضان به فرآیند نمایندگی مکتوب رضایت دارند؛ وزیر، تاریخی را برای شروع فرآیند مشخص می‌کند؛ سپس یک بازرس را برای رسیدگی تعیین می‌کند. به جای مرجع تملک و معترضان (یا نمایندگانشان) شخصی در برابر بازرس حاضر می‌شود و نظرهای مخالف و موافق طرفین دستورنامه را به صورت کتبی تشریح می‌کند. (Denyar- Green, 2014: 94) اگر معترض روش نمایندگی مکتوب را نپذیرد؛ در چنین شرایطی ممکن است وزیر جلسات تحقیق را برگزار کند. تحقیق با حضور بازرس تعیین‌شده از سوی وزیر و مطابق قواعد خرید اجباری سال ۲۰۰۷ [1] انجام می‌گیرد. در این روش قبل از شروع تحقیق، صادرکننده مجوز (وزیر) باید مرجع تملک و هر یک از معترضین را با فاصله پنج هفته از تاریخ آخرین اعتراض از تصمیمش بر انجام تحقیق، مطلع سازد. طبق قانون، باید جلسه قبل از تحقیق (Pre- inquiry Meeting) برگزار شود. معترض و مرجع تملک باید هرکدام بیانیه‌ای در مورد موضوع، در طول ۸ هفته آماده کنند. معمولاً تحقیق باید در ۲۲ هفته بعد از تاریخ مربوطه یا ۸ هفته بعد از جلسه پیش از تحقیق انجام گیرد؛ اما وزیر باید از ۴۲ روز قبل، اخطاریه مربوط به زمان و مکان برگزاری تحقیق را به طرفین (معترضین و مرجع تملک) اعلام کند. این اشخاص باید از تاریخ تحقیق مطلع باشند تا در جلسه تحقیق حاضر شوند. در جلسه تحقیق، مرجع تملک و معترضین قانونی این حق را دارند که مدارک و شواهد موجود را ارائه دهند. حال اگر دلایل مرجع تملک کافی و موجه نباشد؛ چنانچه بازرس بخواهد می‌تواند به مرجع تملک اجازه دهد که سایر مدارک و دلایل را جایگزین یا اضافه کند؛ در این صورت بازرس باید تحقیق را به وقت دیگری موکول کند و یا در غیر این صورت به هر یک از معترضین قانونی نیز فرصت کافی برای مطرح کردن اسناد یا دلایل جدید را بدهد. بعد از پایان تحقیق، بازرس گزارشی که شامل نتایج تحقیق و پیشنهادهای ممکن باشد را

1 . Compulsory Purchase (Inquiries Procedure) Rules 2007

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-09-05]

[DOI: 10.29252/qjal.7.20.201]

آماده می‌سازد و به وزیر ارائه می‌دهد؛ البته بازرس صرفاً می‌تواند پیشنهادها و توصیه‌های خود را ارائه دهد و قدرت تصمیم گیری ندارد. ((Denyar- Green, 2014: 95- 96)

پ) تأیید دستورنامه خرید اجباری: بعد از این‌که بازرس گزارش خود را به دنبال یک تحقیق و یا با استفاده از روش نمایندگی مکتوب ارائه داد؛ وزیر تصمیم می‌گیرد که دستورنامه خرید اجباری را تأیید، اصلاح و یا رد کند. زمانی که وزیر تصمیمش را گرفت؛ تصمیم را با ارائه دلایل به صورت کتبی به مرجع تملک و معترضان اعلام می‌کند و هرکسی می‌تواند یک نسخه از گزارش بازرس را داشته باشد. حال در صورتی که تصمیم وزیر، تأیید دستورنامه باشد؛ باید آگهی تأیید را آماده کند. در مدت ۶ هفته باید آگهی تأیید به اشخاص دارای سمت، مانند مالکان، مستأجران و متصرفان، ارائه و در محل زمین، موضوع تملک الصاق شود؛ همچنین در یک یا چند روزنامه محلی نیز منتشر شود. از تاریخ انتشار تأییدیه، مرجع تملک سه سال فرصت دارد تا از صلاحیت خرید اجباری استفاده کند. (Denyar- Green, 2014: 97)

ت) تملک زمین: به دنبال تأیید دستورنامه خرید اجباری، روش‌هایی برای مراجع تملک وجود دارد تا زمین را به‌دست آورند. این روش‌ها شامل: توافق، آگهی اعمال و به دنبال آن، آگهی ورود و اعلامیه واگذاری عمومی است.

۱) **توافق** (Agreement): زمانی که دستورنامه خرید اجباری تأیید شد؛ مرجع تملک تلاش می‌کند تا زمین را از طریق توافق و بدون نیاز به اعمال قدرت به‌دست آورد. (Department for Communities and Local Government, 2004:20)

۲) **آگهی مذاکره** (Notice to treat) و به دنبال آن آگهی ورود (Notice to Entry): مرجع تملک ممکن است زمین را با ارائه اسنادی با عنوان‌های: «آگهی مذاکره» و به دنبال آن «آگهی ورود» تملک کند. آگهی اعمال باید ظرف سه سال از تأیید دستورنامه خرید اجباری ارائه شود. این آگهی مشخص می‌کند که مرجع تملک برای تملک زمین و پرداخت غرامت، خواستار مذاکره است. دریافت‌کنندگان آگهی باید در مقام پاسخ، در فاصله ۲۱ روز از ارائه آگهی مذاکره، یک آگهی ادعای غرامت به مرجع تملک ارائه دهند. ارائه آگهی ادعای غرامت، به معنای موافقت مالک زمین موردنظر با تملک زمینش است و به این ترتیب، مالکیت و منافع زمین توسط مالک آن، به مرجع تملک منتقل می‌شود؛ اما اگر این اعلام ادعای غرامت در ظرف زمانی

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-09-05]

[DOI: 10.29252/qjal.7.20.201]

معین تسلیم نشود؛ مرجع تملک مجاز است تا موضوع غرامت را به دادگاه زمین ارجاع دهد و از آگهی مذاکره و پیشنهاد خرید صرف‌نظر کند. متعاقب آگهی مذاکره، مرجع تملک می‌تواند زمین را با ارائه آگهی ورود تملک کند. آگهی ورود باید تاریخی را مشخص کند (نباید کمتر از دو هفته باشد) که در آن تاریخ، مرجع تملک پیشنهاد ورود می‌دهد و زمین را تملک می‌کند. زمانی که مرجع تملک وارد زمین می‌شود، باید تا مدت سه سال از تاریخ ارائه آگهی مذاکره باشد. البته مرجع تملکی که از طریق آگهی مذاکره یا آگهی ورود، وارد زمین شده، هنوز تملک محقق نشده است و شرط تملک؛ پرداخت غرامت از طریق توافق طرفین یا حکم دادگاه زمین است (Denyar- Green, 2014: 138- 141).

۳) **اعلامیه واگذاری عمومی (General Vesting Declaration)**: اعلامیه واگذاری عمومی به عنوان جایگزینی برای آگهی مذاکره، متفاوت از آن است و تفاوت اصلی این روش چنین است که با استفاده از اعلامیه واگذاری عمومی در تاریخ معینی، حق تملک زمین، خود به‌خود به مرجع تملک انتقال می‌یابد (اما همان‌طور که قبلاً نیز اشاره شد، در جایی که از آگهی مذاکره استفاده می‌شود، مالکیت و منافع زمین، توسط مالک آن به مرجع تملک منتقل می‌شود.) مرجع تملک باید اعلامِ تصمیم درخصوص ایجاد یا اجرای اعلامیه واگذاری عمومی را در یک روزنامه محلی منتشر کند؛ همچنین به مالک، مستاجر و یا ساکن نیز ارائه دهد. در فاصله دو ماه از انتشار این آگهی، مرجع تملک، اعلامیه واگذاری عمومی را اجرا می‌کند؛ سپس آگهی دیگری نیز ارائه می‌شود که در آن بیان می‌شود: اعلامیه واگذاری عمومی اجرا شده است و تاریخ واگذاری زمین به مرجع تملک نیز اعلام می‌شود. این تاریخ، با عنوان «تاریخ واگذاری» نامیده می‌شود که حداقل باید ۲۸ روز باشد. در این تاریخ، زمین به مرجع تملک واگذار می‌شود و مرجع تملک، حق ورود به زمین و انجام تصرفات در آن را دارد. تاریخ واگذاری، ملاک ارزیابی غرامت است.

(Denyar- Green, 2014: 65)

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-09-05]

[DOI: 10.29252/qjal.7.20.201]

۲- ٤. فرایند تملک در ایران

در نظام حقوقی ایران، آغاز فرایند تملک و خرید قهری منوط به وجود طرح مصوب، تأمین اعتبار و اعلام رسمی وجود طرح از طریق آگهی عمومی و ابلاغ به مالک و تشریفات ثبتی است؛ اما برخلاف فرایند تملک در حقوق انگلستان، مالکان، شهروندان و صاحبان حقوق، در مورد شیوه تصویب طرح و محتوای آن، امکان اعتراض یا تقاضای تجدیدنظر ندارند؛ یعنی تصویب طرح‌های عمومی و عمرانی بدون مشارکت عمومی و کسب نظر از شهروندان یا مالکانی که از طرح متأثر می‌شوند، صورت می‌پذیرد. صرفاً طرح‌های شهری است که توسط شوراها بررسی و تأیید و برای تصویب نهایی به مرجع صالح ارسال می‌شود؛[۱] همچنین از نظر قضایی، طرح‌هایی که در مراجع قانونی مختلف به تصویب می‌رسند، به عنوان مقررات، در انطباق با قوانین و حدود صلاحیت آن مراجع و نیز در تطبیق با شرع، قابل رسیدگی و ابطال در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری هستند.[۲] مراحل فرایند قانونی تملک و اجرای آن در ایران شامل موارد زیر می‌شود:

۱-۲-٤ . وجود طرح مصوب: باید توجه داشت که طرح عمومی و عمرانی با طرح شهری با وجود اشتراک لفظ، تفاوت دارند. طبق بند ۱۰ ماده ۱ قانون برنامه و بودجه کشور مصوب ۱۳۵۱، طرح عمرانی، «مجموعه عملیات و خدمات مشخصی است که بر اساس مطالعات توجیهی فنی و اقتصادی یا اجتماعی که توسط دستگاه اجرایی انجام می‌شود؛ طی مدت معین و با اعتبار معین برای تحقق بخشیدن به هدف‌های برنامه عمرانی پنج‌ساله به صورت سرمایه‌گذاری ثابت شامل: هزینه‌های غیرثابت وابسته در دوره مطالعه و اجرا و یا مطالعات اجرا می‌گردد و تمام یا قسمتی از هزینه‌های اجرای آن از محل اعتبارات عمرانی تأمین می‌شود و به سه نوع انتفاعی و غیرانتفاعی و مطالعاتی تقسیم می‌گردد.» بنابراین در یک طرح اعم از عمرانی یا عمومی و یا نظامی حسب مورد باید اولاً: کلیه مراحل از شروع تا پایان، مشخص و معین شده باشد، ثانیاً: این مراحل براساس مطالعات و کارهای کارشناسی،

---

۱. به موجب بند ۳۴ الحاقی قانون تشکیلات، انتخابات و وظایف شوراها مصوّب ۱۳۸۲/۷/۶

۲. به عنوان مثال، ابطال بند ۳۰- ۱۶ ضوابط و مقررات طرح تفصیلی یکپارچه شهر تهران مصوب ۱۳۹۰/۱۲/۱ کمیسیون ماده ۵ شورای‌عالی شهرسازی و معماری ایران به موجب دادنامه ۶۲۸ مورخ ۹۶/۷/۴ و ابطال بند ۳- ۱ طرح تفصیلی اسلامشهر به لحاظ مغایرت با قانون و خروج از حدود اختیارات به موجب دادنامه ۱۴۴۳ مورخ ۹۵/۱۲/۲۴ هیات عمومی دیوان عدالت اداری.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-09-05]

[DOI: 10.29252/qjal.7.20.201]

برنامه‌ریزی شده باشد و با توجه به هدفی که در اجرای طرح دنبال می‌شود، توجیه‌پذیر باشد و ثالثاً: مدت آن مشخص و اعتبار آن نیز تعیین شده و به تصویب بالاترین مقام اجرایی رسیده باشد؛ در حالی که طرح مصوب شهری صرفاً نحوه استفاده از اراضی و منطقه‌بندی مربوطه و نوع کاربری‌ها و ضوابط حاکم بر ساخت‌وساز در آن را معین می‌کند (ویژه و حجتی،۱۳۹۲: ۱۲۴). در این خصوص باید به نظریه شماره ۴۰۲۹/ ۷ مورخ ۱۳۷۷/۶/۲۹ اداره حقوقی قوه قضاییه در پاسخ به این سؤال که «آیا وجود طرح به معنی تصویب طرح جامع یا هادی شهر است یا خیر؟»، توجه کرد. اداره حقوقی قوه قضاییه در نظریه مذکور چنین اظهار کرده است: «وجود طرح به معنی تصویب طرح جامع یا هادی نیست». «منظور از وجود طرح در نظریه فوق، طرح مصوب شهری نیست و مقصود از اجرای طرح، طرح عمرانی و تملک است.» (ویژه و حجتی،۱۳۹۲: ۱۲۵).

۲-۲-٤ . تأمین اعتبار: یکی از لوازم اساسی تصویب هر طرحی، پیش‌بینی منابع مالی مورد نیاز برای اجرای طرح است. در بخش پایانی ماده ۱ لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸ آمده است: برای اجرای طرح باید «اعتبار آن قبلاً به وسیله «دستگاه اجرایی» یا از طرف سازمان برنامه‌و بودجه تأمین شده باشد» و در این صورت، «دستگاه اجرایی» می‌تواند خریداری و تملک کند.[۱] طبق ماده ۱۸ قانون محاسبات عمومی، «تأمین اعتبار عبارت است از اختصاص دادن تمام یا قسمتی از اعتبار مصوب برای هزینه معین»؛ بنابراین «منظور از تأمین اعتبار آن است که می‌بایست مبلغی که باید صرف خرید ملک و پرداخت به اشخاص ذی‌حق شود، وجود داشته باشد.» (زرگوش،۱۳۹۱: ۱۴۴) درخصوص تأمین اعتبار دستگاه-

۱ . در آرای دیوان عدالت اداری نیز به مسأله تأمین اعتبار برای اجرای طرح اشاره شده است. از جمله در رأی شماره ۹۱۸ مورخ ۱۳۸۴/۴/۱۱ شعبه چهارم تجدیدنظر که برای اجرای قانون نحوه خرید سه شرط را لازم دانسته است: « برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی، نظامی باشد. ۲ـ مورد نیاز باشد. ۳ـ بودجه آن تأمین شده باشد. » علاوه بر این، ماده ۱۱ آیین‌نامه اجرایی قانون زمین شهری در رابطه با تملک زمین‌های بایر و دایر مقرر می‌دارد: « برای تملک زمین‌های بایر و دایر از سوی دولت و شهرداری‌ها و کلیه دستگاه‌هایی که طبق قانون حق خرید و تملک دارند رعایت ضوابط زیر ضروری است: ۱- دستگاه تملک‌کننده دارای طرح مصوب بوده و اعتبار خرید زمین نیز تأمین شده باشد. »

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-09-05]

[DOI: 10.29252/qjal.7.20.201]

های مشمول قانون محاسبات عمومی با توجه به اصل سالانه بودن بودجه[۱] باید اعتبار مربوط به تملک املاک هر سال در بودجه سال قبل در نظر گرفته شود (زرگوش،۱۳۹۱: ۱۴۵). در مورد شهرداری‌ها که مشمول قانون محاسبات عمومی نیستند نیز باید برنامه و عملیات اجرایی طرح به تصویب شورای شهر برسد و در بودجه سالانه شهرداری پیش‌بینی شود. طبق ذیل ماده ۶۸ قانون شهرداری اصلاحی ۱۳۴۵، بودجه عمرانی شهرداری در هر سال مالی باید حداقل ۴۰ درصد بودجه سالانه باشد.

۳-۲-٤ .اطلاع‌رسانی و اعلام رسمی طرح: یکی دیگر از مقدمات تملک و اجرای طرح، این است که مالک و صاحبان حقوق عینی املاک واقع در محدوده طرح از وجود طرح و فرآیند تملک آگاه شوند. تبصره ۲ ماده ۴، تبصره ۳ ماده ۵، همچنین ماده ۸ لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸ و نیز تبصره ۴ قانون نحوه تقویم ابنیه، املاک و اراضی مورد نیاز شهرداری‌ها مصوب۱۳۷۰ به لزوم «اعلام دستگاه اجرایی» اشاره کرده‌اند. بخش پایانی فراز اول ماده واحده قانون تعیین وضعیت املاک ۱۳۶۷ نیز «اعلام رسمی وجود طرح » را مطرح کرده است؛ به همین‌ترتیب، قانون حمایت از احیاء، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری مصوب ۱۳۸۹ مقرر داشته است که: «... طرح‌های مصوب به‌نحو مطلوب و مناسب به ساکنان و مالکان اطلاع رسانی .... شود...».

به باور برخی، اطلاع‌رسانی به مالکان، می‌تواند جلوه‌ای از اصل مشارکت و همچنین «حکمرانی خوب» توصیف شود (زرگوش، ۱۳۹۱: ۱۵۰)؛ اما آگاهی شهروندان و اطلاع اشخاص ذی‌حق از وجود طرح و فرایند اجرای آن، به مفهوم مشارکت عمومی نیست و صرفاً به منظور آگاهی شهروندان و نیز مالک یا ذی‌نفع متأثر از رأی از طرح است. طبق اصل مشارکت عمومی، شهروندان می‌بایست در کلیه تصمیمات اداری به‌ویژه تصمیماتی که بناست به‌طور مشخص حقوق خصوصی اشخاص و نیز سرنوشت اجتماعی شهروندان را تحت تأثیر قرار دهد، مشارکت داشته باشند. همان‌طور که بیان شد؛ در نظام حقوقی تملک

۱ . مطابق ماده ۱ قانون محاسبات عمومی کشور: «بودجه کل کشور برنامه مالی دولت است که برای یک سال مالی تهیه و حاوی پیش‌بینی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار و برآورد هزینه‌ها برای انجام عملیاتی که منجر به نیل سیاست‌ها و هدف‌های قانونی می‌شود، است.»

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-09-05]

[DOI: 10.29252/qjal.7.20.201]

املاک در انگلستان، شهروندان از امکان اعتراض به طرح به صورت مستقیم برخوردارند و در اصل طرح و فرایند آن مشارکت دارند؛ اما در ایران، صرفاً دستگاه اجرایی ملزم به اعلام رسمی طرح به مالک یا مالکین و صاحبان سایر حقوق قانونی از طریق ابلاغ کتبی، انتشار در یکی از روزنامه‌های کثیرالانتشار و آگهی در محل است.

باید توجه داشت که در ایران، اعلام رسمی وجود طرح فقط دو ثمره و اثر قانونی دارد: اول آن که برای مالک تکلیف ایجاد می‌کند که در فرایند تملک، با دستگاه تملک‌کننده، همکاری و تعامل داشته باشد و نهایتاً نسبت به انجام معامله و انتقال رسمی ملک اقدام کند. به هرحال، عدم اقدام مالک موجب توقّف عملیات تملک نمی‌شود.[۱] دوم این‌که برای دستگاه مجری طرح، این تکلیف را ایجاد می‌کند که با رعایت مواعد مقرر در قوانین، اقدام به تملک و پرداخت غرامت ملک کند. این در حالی است که مطابق قوانین انگلستان، همان‌طور که توضیح داده شد، شرط اعلام به عنوان یکی از مهمترین شروط تملک، حق اعتراض افرادِ تحت تأثیر طرح را نسبت به طرح موردنظر، فراهم می‌سازد. حقی که هیچ‌یک از قوانین تملک ایران برای متأثران از طرح قائل نشده‌اند.

٤-۲-٤ . تشخیص ضرورت اجرای طرح: یکی دیگر از مقدمات تملک و اجرای طرح در ایران، تشخیص ضرورت اجرای طرح مصوب از سوی بالاترین مقام اجرایی دستگاه اجرایی است. ماده ۲ لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای

---

۱. ماده ۸ لایحه قانونی نحوه خرید و تملک مصوب ۱۳۵۸: « تصرف اراضی، ابنیه و تأسیسات و خلع ید مالک قبل از انجام معامله و پرداخت قیمت ملک یا حقوق مالک مجاز نیست؛ مگر آنکه در اثر موانعی از قبیل: استنکاف مالک از انجام معامله، اختلاف مالکیت، مجهول بودن مالک، رهن یا بازداشت ملک، فوت مالک و غیره، انجام معامله قطعی ممکن نگردد؛ در این صورت به منظور جلوگیری از وقفه یا تأخیر در اجرای طرح به شرح زیر اقدام می‌شود: چنانچه مالک ظرف یک ماه از تاریخ اعلام دستگاه اجرایی به یکی از انحاء مقرر در تبصره ۲ ماده ۴ برای انجام معامله مراجعه نکند یا از انجام معامله به نحوی استنکاف نماید، مراتب برای بار دوم اعلام و پس از انقضاء ده روز مهلت مجدد، ارزش تقویمی ملک که طبق نظر هیأت کارشناسی مندرج در ماده ۴ یا تبصره ۲ آن تعیین شده است، به میزان و مساحت مورد تملک، به صندوق ثبت محل تودیع و دادستان محل یا نماینده وی سند انتقال را امضاء و ظرف یک ماه به تخلیه و خلع ید اقدام خواهد نمود و بهای ملک یا حقوق یا خسارات به میزان مالکیتی که در مراجع ذیربط احراز می‌گردد، از سوی اداره ثبت به ذیحق پرداخت و اسناد قبلی مالک حسب مورد، اصلاح یا ابطال و مازاد سپرده، طبق مقررات مربوط به صندوق دولت مسترد می‌شود. اداره ثبت محل موظف است بر اساس سند انتقال امضاء شده به وسیله دادستان یا نماینده وی، سند مالکیت جدیدی به میزان و مساحت اراضی، ابنیه و تاسیسات مورد تملک، به نام دستگاه اجرایی صادر و تسلیم نماید. »

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-09-05]

[DOI: 10.29252/qjal.7.20.201]

اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸ مقرر می‌دارد: «برنامه‌های مذکور در ماده یک شامل برنامه‌هایی است که اجرای به‌موقع آن برای امور عمومی و امنیتی دستگاه اجرایی لازم و ضروری باشد. ضرورت اجرای طرح باید به تأیید و تصویب بالاترین مقام اجرایی دستگاه اجرایی برسد.»؛ همچنین مطابق ماده واحده قانون تعیین وضعیت املاک ۱۳۶۷: «کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات، سازمان‌ها .... مکلف می‌باشند در طرح‌های عمومی یا عمرانی که ضرورت اجرای آن توسط وزیر یا بالاترین مقام دستگاه اجرایی با رعایت ضوابط مربوطه تصویب و اعلان شده باشد .... طبق قوانین مربوطه اقدام نمایند.» مطابق قوانین فوق، صرف وجود طرح نمی‌تواند توجیه‌کننده تملک باشد؛ بلکه می‌بایست ضرورت اجرای طرح نیز به تصویب وزیر یا بالاترین مقام دستگاه اجرایی رسیده باشد.

موضوع تهیه و تصویب طرح (وجود طرح مصوب) و تصویب ضرورت آن، دو مقوله متفاوت هستند؛ «چراکه برای اجرای هر برنامه‌ای اعم از عمومی، عمرانی و نظامی باید طرح مصوب وجود داشته باشد و این موضوع ضرورتاً با تملک پیوستگی ندارد.» (زرگوش،۱۳۹۱: ۱۲۹) ممکن است طرحی در مراجع صالح و قانونی به تصویب رسیده باشد؛ اما ضرورت اجرای آن مورد تشخیص واقع نشود.

بالاترین مقام اجرایی در وزارتخانه‌ها، وزیر است و در شهرداری‌ها، شهردار است.[۱] «در مورد شرکت‌های دولتی و نهادها و سایر دستگاه‌هایی که مجاز به تملک هستند، در هر مورد بایستی به اساسنامه قانونی و یا قانون تأسیس این سازمان‌ها مراجعه کرد.» (کامیار،۱۳۸۶: ۱۸۹). مطابق دادنامه شماره ۱۴۰۳ مورخ ۱۳۸۶/۱۱/۳۰ هیأت عمومی دیوان، تصرفات بیش از نیاز دستگاه، باطل اعلام شده است.[۲] در این رأی، شعبه یاد شده با استناد به ماده ۱ لایحه

---

۱. مطابق نظریه شماره ۴۷۸۲/۷ مورخ ۱۳۸۶/۸/۲۲اداره کل حقوقی قوه قضاییه

۲ . «. . . . در مانحن فیه شهرداری خارج از حدود نیاز خود برای تأمین زمین جهت برنامه‌های عمرانی اقدام به تملک نموده است؛ بدین معنی که خارج از حدود اراضی مورد نیاز شهرداری برای احداث اتوبان و غیر و از شمول مقررات قانونی استنادی خارج است و هر نوع تصرف و تملک در آن میزان که مورد نیاز برای اجرای برنامه‌های عمرانی نیست؛ مستلزم استفاده از مقررات دیگر و یا آنکه با توافق طرفین بر اساس مقررات قانونی می‌باشد. علی‌هذا نظر به اینکه شهرداری زائد بر میزان مورد نیاز را مستند به مقررات قانونی لایحه قانونی نحوه خرید و تملک مصوب ۱۳۵۸ تصرف و تملک نموده است، ضمن فسخ دادنامه شعبه بدوی حکم به ورود شکایت شاکی دائر بر ابطال اقدامات شهرداری نسبت به مازاد اراضی تملکی صادر و اعلام می‌گردد. »

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-09-05]

[DOI: 10.29252/qjal.7.20.201]

قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸ و با این استدلال که شهرداری بیش از میزان نیاز خود اقدام به تملک کرده است؛ رأی به بطلان تصرفاتی داد که بیشتر از میزان نیاز شهرداری بوده است.[۱]

این مرحله از فرایند تملک در ایران، مشابه «تأیید دستورنامه خرید» از سوی بالاترین مقام اجرایی دستگاه تملک‌کننده در حقوق انگلستان است؛ با این تفاوت که در حقوق انگلستان، این مرحله پس از اعمال حق اعتراض مالک به اساس طرح، محقق می‌شود؛ اما در حقوق ایران، تا این بخش از فرایند؛ مالک یا شخص متأثر از طرح، امکان اعتراض به اساس طرح را از طریق سازوکار اداری ندارد.

۵-۲-٤ .تشریفات ثبتی و تملک زمین: «اداره ثبت اسناد و املاک محل مکلف است محل وقوع و وضع ثبتی ملک را با توجه به نقشه ارائه شده، ظرف حداکثر ۱۵ روز از تاریخ استعلام پاسخ دهد.»[۲] طبق این تبصره، اداره ثبت مکلف است محل وقوع و وضع ثبتی ملک را در مهلت ۱۵ روز، از تاریخ استعلام دستگاه اجرایی تعیین کند. دستگاه اجرایی برای تملک محدوده موردنظر باید از اداره ثبت اسناد و املاک محل استعلام کند. این استعلام با هدف تعیین دقیق محل وقوع ملک و وضعیت ثبتی آن صورت می‌گیرد. در واقع دستگاه اجرایی در فرآیند تملک، نیازمند شناسایی مالک یا مالکان و تعیین دقیق محدوده املاک مورد نظر جهت تملک است و مطابق گواهی اداره ثبت هویت مالکان روشن می‌شود و محدوده دقیق

---

۱. «مصرحات حکم مقرر در ماده یک لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸ و همچنین مقررات قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها مصوب ۱۳۶۷ مبین جواز تملک اراضی و ابنیه اشخاص حقیقی یا حقوقی حقوق خصوصی در حد نیاز شهرداری در جهت اجرای برنامه‌های عمومی و عمرانی شهری بر اساس طرح‌ها و نقشه‌های مصوب مراجع و مقامات ذیصلاح است و تمسک به قوانین فوق‌الذکر به منظور تملک اراضی و ابنیه زائد بر آن که تابع احکام قانون مدنی است؛ وجاهت قانونی ندارد و نظر به اینکه ماده ۲۴ قانون نوسازی و عمران شهری مصوب ۱۳۴۷ با اصلاحیه بعدی و ماده ۸ لایحه قانونی فوق‌الاشعار منصرف از مورد است، بنابراین دادنامه‌های شماره ۱۸۰۸ و ۱۸۰۷ و ۱۸۰۶ مورخ ۱۳۸۲/۸/۱۳ شعبه ششم بدوی، شماره ۶۸۳ مورخ ۱۳۸۱/۵/۲۶ شعبه دوم تجدیدنظر، شماره ۹۱۸ مورخ ۱۳۸۴/۴/۱۱ ، شعبه چهارم تجدیدنظر مبنی بر ورود شکایت شاکیان به خواسته ابطال تملک اراضی خارج از محدوده طرح‌های مصوب موافق اصول و موازین قانونی است. این رأی به استناد بند ۲ ماده ۱۹ و ماده ۴۳ قانون دیوان عدالت اداری برای شعب دیوان و سایر مراجع ذی‌ربط در موارد مشابه لازم‌الاتباع است. »

۲. تبصره ۲ ماده ۲ لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-09-05]

[DOI: 10.29252/qjal.7.20.201]

املاک نیز معین می‌شود (بهشتیان،۱۳۹۰: ۲۳۱)؛ اما فرصت مقرر برای مرجع تملک، در ماده واحده اصلاحی ۱۳۸۰/۱/۲۲ قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداری‌ها، ۱۸ ماه است و مطابق رأی شماره ۴۸۹ مورخ ۱۳۸۵/۷/۲ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری: «در صورت عدم اجرای طرح مصوب در مهلت مقرر قانونی، طرح در مقام اعمال حقوق مالکانه منتفی و کأن‌لم‌یکن بوده و مفید استحقاق اشخاص به احداث حسب مورد بنای مسکونی، تجاری و یا اداری، بدون ذکر طرح و لزوم اجرای آن از طرف مالک است.»

مطابق قوانین تملک در ایران به‌ویژه لایحه قانونی نحوه خرید و تملک مصوب ۱۳۵۸، اساس تملک، توافق است و تملک و تصرف قهری ملک، صرفاً در موارد عدم پذیرش بهای تعیین شده از سوی ذی‌نفع و استنکاف یا اختلافات مالکیت، مجهول بودن مالک، رهن یا بازداشت ملک، فوت مالک و هر وضعیتی که انجام معامله قطعی ممکن نشود، مصداق می‌یابد.[۱] طبق تبصره ۲ ماده۳ لایحه مذکور، در صورت توافق بر روی بهای ملک، دستگاه تکلیف دارد ظرف ۳ ماه اقدام به خرید کند.

۵. نتیجه‌گیری

همان‌طور که تبیین شد مفهوم، مرجع و موضوع تملک قهری در نظام حقوقی ایران و انگلستان، دارای تشابه بوده و تفاوت حقوقی قابل ملاحظه‌ای وجود ندارد. گرچه از نظر اصطلاحی و ترمینولوژیک، دو نظام حقوقی از ادبیات متفاوتی استفاده می‌کنند؛ اما مفهوم و ماهیت وضعیت حقوقی آنها همچنان مشابه است. درخصوص مرجع تملک در حقوق انگلستان، رویکردی موسع وجود دارد که حتی شامل اشخاص خصوصی حقوق عمومی هم می‌شود؛ مانند پیمانکاران بخش عمومی یا برخی نهادهای صنفی و سازمان‌های غیردولتی که ماهیت خصوصی دارند؛ اما متصدی برخی از وظایف عمومی می‌شوند؛ ولی در ایران، مرجع و سازمان تملک‌کننده در دستگاه‌های اجرایی که غالباً زیرمجموعه قوه مجریه هستند، منحصر می‌شود. در مورد فرایند قانونی تملک قهری، در انگلستان این فرایند شامل: صدور

۱. ماده ۸ لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸ شورای انقلاب.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-09-05]

[DOI: 10.29252/qjal.7.20.201]

دستورنامه خرید اجباری، اطلاع‌رسانی و آگهی، تایید دستورنامه خرید اجباری و نهایتاً تملک زمین است؛ اما در حقوق ایران مشتمل بر وجود طرح مصوب، تأمین اعتبار و اعلام رسمی وجود طرح از طریق آگهی عمومی و ابلاغ به مالک و تشریفات ثبتی است. صرف‌نظر از تفاوت‌های مورد اشاره در مراحل تملک، تفاوت مبنایی دو نظام حقوقی در مفهوم طرح عمومی و عمرانی و امکان اعتراض به آن، مشخص می‌شود. در حقوق ایران، برخلاف حقوق انگلستان، شهروندان، مالکان و صاحبان حقوق در فرایند تصویب طرح مداخله ندارند؛ همچنین درخصوص شیوه تصویب طرح و محتوای آن، امکان اعتراض یا تقاضای تجدیدنظرخواهی ندارند. در نظام حقوقی ایران، برخلاف انگلستان، تصویب طرح‌های عمومی و عمرانی بدون مشارکت عمومی و کسب نظر از شهروندان و مالکانی که از طرح متأثر می‌شوند، صورت می‌پذیرد؛ این نتیجه‌گیری و مقایسه تطبیقی می‌تواند زمینه‌ای برای آسیب‌شناسی تملک اراضی و املاک در ایران قرار گیرد.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-09-05]

[DOI: 10.29252/qjal.7.20.201]

منابع فارسی

۱. بهشتیان، محسن (۱۳۹۰)؛ تملک اراضی توسط شهرداری‌ها: بررسی نظری و کاربردی نظم حاکم بر حقوق مالکانه در برابر طرح‌های عمومی شهرداری، تهران: انتشارات مجد.

۲. زرگوش، مشتاق (۱۳۹۱)؛ تملک املاک، شبه‌تملک‌ها و سلب مالکیت از سرمایه‌ها توسط دولت، تهران: نشر میزان.

۳. کامیار، غلامرضا (۱۳۸۶)؛ حقوق شهری و شهرسازی، تهران: انتشارات مجد.

۴. ویژه، محمدرضا و سیدمحمد شریف حجتی (۱۳۹۲)؛ «بررسی آثار عدم اجرای طرح های مصوب دولتی در مهلت مقرر قانونی بر اعتبار طرح و وضعیت اراضی واقع در آن ها»، فصلنامه مطالعات آرای قضایی« رأی»، دوره ۲، صفحات ۱۴۴- ۱۱۵ .

منابع انگلیسی

1. Chate, ch. (2011), «the oxford handbook of the Indian economy», oxford university press.

2. Campbell Black, H. (1990), Black's Law Dictionary, west publishing Company.

3. Denyer- Green, B. (2014), Compulsory Purchase and Compensation, Tenth edition, Routledge.

4. Department for Communities and Local Government (2004), Compulsory Purchase and Compensation (Compensation to Business Owners and Occupiers), Office of the Deputy Prime Minister: London.

5. Department for communities and Local Government (2015), Guidance on compulsory purchase process and The Crichel down Rules for the disposal of surplus land acquired by, or under the threat of, compulsion.OGL. London.

6. Keith, Simon etc. all (2014), «Compensation following compulsory acquisition», FAO Land Tenure Studies.

7. Prosterman, R. and Hanstad, T. (1999), Legal Impediments to Effective Rural Land Relations in Eastern Europe and central Asia, The World Bank.

8. Sinha, J. «Land Acquisition (A case of public acts and private ambition)», Outlook 9. Business, September 2008, Vol. 3, No. 19, pp. 29- 32. Published by Outlook Publishing.

9. Jonathan Mills, L (2012) «Compulsory Acquisition of Land and Compensation in Infrastructure Projects», PPP INSIGHTS. Vol. 1, issue 3.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-09-05]

[DOI: 10.29252/qjal.7.20.201]