

فصلنامه حقوق اداری (علمی - پژوهشی)

سال ششم، شماره ۱۹، تابستان ۱۳۹۸

مبانی و منابع حقوقی واگذاری اراضی ملی به بخش خصوصی در

عرصه کشاورزی

خدیدجه مظفری^۱؛ ایرج حسینی صدرآبادی^۲؛ علیرضا ایزدی فرد^۳

تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۰۱/۲۹

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۰۵/۰۱

چکیده

در طول سالیان اخیر دولت از طریق وزارت جهاد کشاورزی و سازمان‌های تابعه آن، به‌انحاء مختلف اراضی ملی را به فعالان بخش خصوصی واگذار می‌نماید تا به اجرای طرح‌های مولد کشاورزی بپردازند. واگذاری به شکل مذکور، با توجه به ویژگی تجدیدناپذیری اراضی ملی، قواعد حاکم بر اموال عمومی و شیوه حفاظت از منابع طبیعی کشور این پرسش را به ذهن متبادر می‌سازد که واگذاری اراضی ملی تا چه میزان با مبانی حقوقی سازگار است؟ از میان سه نظر عمده شامل ممنوعیت واگذاری اراضی، امکان واگذاری مقید و مشروط و واگذاری بدون قید و شرط، قانون‌گذار ایران در حال حاضر تابع دیدگاهی است که قائل به «موجه بودن واگذاری معوض، مشروط به رعایت مصلحت عمومی جامعه» است. با این وصف، ابهام و درهم آمیختگی مبانی مختلف در مقاطع مختلف قانون‌گذاری دیده می‌شود. اصل چهل و پنجم قانون اساسی، اراضی ملی را در اختیار دولت قرار می‌دهد تا آن‌ها را با رعایت مصالح عمومی و بر اساس قانون اداره کند؛ لذا واگذاری اراضی در ایران در زمره اعمال حاکمیت قرار می‌گیرد. قوانین ناظر به واگذاری در وضعیت کنونی حقوق موضوعه ایران، به دو دسته «منابع قانونی واگذاری موقت» و «منابع قانونی واگذاری قطعی» قابل تقسیم است. دامنه اجرایی و عملکردی دسته نخست نسبت به دسته دوم به‌مراتب بیشتر است. واگذاری قطعی، با یک تحول قانونی، در سال ۱۳۸۹ برای مدتی کوتاه از حقوق ایران رخت بربست؛ اما بعد به‌موجب قانون و با تأسیس شرکت دولتی جدیدی تحت عنوان «شرکت شهرک‌های کشاورزی» این نوع واگذاری دوباره حیات و اعتبار حقوقی یافت. در حال حاضر واگذاری‌های قطعی اراضی ملی در عرصه کشاورزی صرفاً از طریق این شرکت صورت می‌پذیرد. تعدد قوانین و مقررات و اصلاح مکرر آن‌ها منجر به بی‌ثباتی و عدم شفافیت منابع قانونی واگذاری اراضی در ایران شده است.

واژگان کلیدی: اراضی ملی، واگذاری موقت، واگذاری قطعی، بهره‌برداری کشاورزی، شرکت شهرک‌های کشاورزی.

۱. استادیار گروه حقوق دانشگاه الزهرا (س)، تهران، ایران (نویسنده مسئول): kh.mozafari@alzahra.ac.ir

۲. استادیار گروه حقوق عمومی دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری، تهران، ایران.

۳. کارشناس ارشد حقوق خصوصی

مقدمه

امروزه ضرورت حفاظت از منابع ملی به‌ویژه اراضی جنگلی، مراتع، رودخانه‌ها و نظایر آن بر کسی پوشیده نیست. حیات نسل‌های امروز و آینده وابسته به حفظ منابع طبیعی و استفاده مناسب و بهینه از آن‌هاست. از سوی دیگر سطح وسیعی از اراضی فاقد مالک معین (نظیر اراضی ملی و موات) در سطح کشور بلااستفاده باقی‌مانده و قابلیت استفاده و بهره‌برداری باغی، زراعی، صنعتی و دیگر بهره‌برداری‌های مولد را دارد. تولیدکنندگان و فعالان اقتصادی مدت مدیدی برای تحصیل قطعه زمینی که بستر فعالیت تولیدی آن‌ها باشد، تلاش می‌نمایند؛ درحالی‌که دولت (در مفهوم عام) قادر است این اراضی را با راهکارهای قانونی در اختیار آنان قرار دهد تا ضمن کاهش هزینه تولید، شاخص‌های رشد اقتصادی، تولید ملی و آمار اشتغال کشور ارتقاء یابد. استفاده از این اراضی ممکن است به اشکال مختلف نظیر بهره‌برداری کشاورزی، بهره‌برداری صنعتی، ساخت‌وساز مسکن و مراکز تجاری- رفاهی، بهره‌برداری از معادن و امثال آن صورت پذیرد.

حفظ منابع طبیعی به‌عنوان ثروتی ملی اگرچه امری بدیهی به نظر می‌رسد؛ اما تلاش برای افزایش سطح زیر کشت باعث شده است بخشی از این منابع جهت استفاده کشاورزی واگذار گردد. این واگذاری‌ها بر مبنای قانون برنامه سوم توسعه انجام و در برنامه‌های بعدی نیز تجدید گردید؛ اما در ادامه واگذاری منابع طبیعی با تصویب قوانین جدیدی نظیر قانون افزایش بهره‌وری در بخش کشاورزی محدود شد (مظفری، ۱۳۹۵: ۲).

با توجه به وسعت این واگذاری‌ها و تغییر مکرر موضع قانون‌گذار در این زمینه، بررسی مبانی واگذاری و دلایل تغییرات در نظام حقوقی ایران ضروری به نظر می‌رسد. در یک نگاه کلی‌تر، اساساً این پرسش مطرح می‌گردد که آیا قانون‌گذار با تکیه بر مبانی مشخص حقوقی اقدام به قانون‌گذاری در این زمینه نموده است یا خیر؟ در ادامه برای شناخت هر چه بیشتر واگذاری‌ها باید بررسی شود که اقسام و ویژگی‌های آن چیست و در نهایت منابع قانونی این واگذاری‌ها چه قوانینی هستند؟

در این پژوهش تلاش شده است با مراجعه به نظرهای نویسندگان حقوقی و منابع قانونی مختلف، موضوع واگذاری اراضی به درستی تبیین شده و جنبه‌های مختلف آن مورد تحلیل حقوقی قرار گیرد. بر این اساس ابتدا مبانی واگذاری اراضی ملی به منظور بهره‌برداری‌های بخش خصوصی در عرصه کشاورزی مطالعه شده است. در ادامه، به اقسام واگذاری و ویژگی‌های آن و در نهایت به منابع قانونی انواع واگذاری اراضی در حقوق ایران پرداخته شده است.

۱. مبانی حقوقی واگذاری اراضی ملی: درهم‌آمیختگی مبانی

با بررسی مبانی حقوقی واگذاری اراضی ملی در حقوق ایران روشن می‌شود که این مقوله از فقدان مبنای مشخص یا درهم‌ریختگی مبانی مختلف رنج می‌برد. در مقطعی از زمان با کمترین محدودیت، اقدام به واگذاری اراضی صورت می‌پذیرد و مدتی بعد واگذاری به‌طور کلی محدود می‌شود. اندکی بعد، این محدودیت از میان برداشته می‌شود و بدین ترتیب این چرخه تکرار می‌شود. بر این اساس، تردیدی جدی در زمینه تبعیت نظام واگذاری اراضی از مبانی مشخص حقوقی ایجاد می‌شود.

از سوی دیگر، شناسایی اموال عمومی و ملی نیز با اختلاف نظر همراه است. بیشتر حقوقدانان ایرانی اموال عمومی به معنای عام را به دو دسته اموال یا مشترکات عمومی و اموال دولتی تقسیم نموده‌اند (کاتوزیان، ۱۳۸۷: ۸۶) اما درباره ماهیت، حق اعمالی نسبت به هر گروه از اموال اختلاف وجود دارد. گروهی حق اعمالی نسبت به اموال و مشترکات عمومی را حق نگهداری و ولایت می‌دانند و گروه دیگر این حق را مالکیت می‌دانند. در بین طرفداران نظریه مالکیت، برخی ملت و برخی دولت را مالک اموال عمومی انگاشته‌اند (کرمی، ۱۳۹۷: ۱۲۲). در واقع بیشتر اختلاف‌نظرها حول مسأله اموال دولتی بوده و در زمینه اموال عمومی نظیر اراضی ملی تردیدها در خصوص نظام حقوقی حاکم کمتر است. برای روشن شدن موضوع ابتدا دیدگاه‌های مختلف در زمینه واگذاری اراضی و سپس دیدگاه اعمال شده در نظام حقوقی فعلی بررسی قرار می‌شود.

۱-۱. دیدگاه‌های امکان واگذاری اراضی ملی

ماهیت نقش دولت در اداره اموال عمومی و به‌طور خاص در اداره اراضی ملی، به‌نوعی مدیریت یا مالکیت اداری تعبیر می‌شود. دولت در واقع مدیر مال است که باید آن را به نفع عموم اداره کند. این اداره شامل نگهداری، مراقبت و انتفاع مناسب از مال می‌گردد و چگونگی و جزئیات آن براساس حکم قانون معین می‌شود. اصل ۴۵ قانون اساسی نیز که انفال و ثروت‌های عمومی را در اختیار حکومت اسلامی می‌داند تا بر طبق مصالح عامه نسبت به آن‌ها عمل نماید، مؤید همین معناست. با توجه به این اصل، حکومت اسلامی نسبت به اراضی ملی صلاحیت تصمیم‌گیری دارد؛ اما آیا این تصمیم می‌تواند دایر بر انتقال مالکیت این اموال هم باشد؟ در این خصوص، سه دیدگاه عمده به شرح زیر قابل طرح است:

۱-۱-۱. دیدگاه ممنوعیت واگذاری اراضی ملی

بر اساس این دیدگاه که بر دو رکن «مال عمومی بودن اراضی ملی» و «مغایرت واگذاری اموال عمومی با غبطه مالکان یعنی عموم مردم» استوار است؛ زمین‌های ملی به‌هیچ‌وجه قابل واگذاری به بخش خصوصی نیست. البته دو نگرش متفاوت بر مبنای این دیدگاه وجود دارد:

الف. ممنوعیت هر نوع واگذاری

این دیدگاه به‌صورت سخت‌گیرانه دولت را از حق هرگونه واگذاری اعم از قطعی و موقت محروم می‌داند.

ب. ممنوعیت واگذاری قطعی

نگرش تعدیل‌شده‌تری هم وجود دارد که بر اساس آن دولت صرفاً از حق واگذاری قطعی محروم می‌گردد. در این نگرش یکی از اصول اولیه اداره اموال عمومی، عدم تملیک و تملک خصوصی آن‌هاست که به‌موجب این اصل، اختیار دولت به‌عنوان مدیر اموال عمومی، محدود به آن‌گونه تصرفات مادی و حقوقی می‌گردد که منتهی به خروج مال از مالکیت عمومی نشود؛ بنابراین این نگرش، دولت در خصوص اموال عمومی و از جمله اراضی ملی از یکی از

بارزترین امتیازات حق مالکیت که همانا حق اخراج از مالکیت می‌باشد، محروم است (شمس، ۱۳۹۴: ۱۶۱ و ۱۶۲).

در نقد دیدگاه نخست باید گفت که مقدمه‌ای نادرست، صاحبان این دیدگاه را به نتیجه‌ای نادرست رسانده است. توضیح اینکه بر مبنای این نظریه، واگذاری اموال عمومی خلاف مصلحت جامعه است و از آنجا که اراضی ملی نیز در زمره اموال عمومی است؛ پس واگذاری آن‌ها ممنوع است. در واقع مقدمه اول محل تردید و تأمل است؛ چراکه واگذاری اموال عمومی همواره خلاف مصلحت عمومی جامعه نیست.

برای مثال فرض می‌کنیم دولت بنا به تجویز مجلس، اراضی کویری لم یزرع یا اراضی صعب‌الزرع منطقه‌ای معین را به قیمت هر هکتار، پانصد میلیارد ریال به اشخاص ایرانی متقاضی بفروشد و یا به قیمت عادلانه‌ای اجاره دهد و یا با ایجاد شرایط رقابتی برابر و بدون رانت، برای رونق کشاورزی و اشتغال‌زایی بیشتر، اراضی ملی را به منظور کشاورزی به مبلغی کمتر از اجاره‌بهای عادلانه به اشخاص متقاضی اجاره دهد. آیا در فروض مذکور باز هم می‌توان واگذاری را خلاف مصلحت عمومی جامعه قلمداد کرد؟ پاسخ به این سؤال در فرض مضر نبودن تغییر در اراضی مذکور برای زیست‌بوم کشور بی‌تردید منفی است؛ از این رو با توجه به امکان واگذاری اراضی در عین رعایت صلاح جامعه و نسل‌های امروز و آینده، دیدگاه نخست قابل دفاع نیست. نباید با اتخاذ سیاست‌های مبتنی بر چنین دیدگاه‌هایی دولت و ملت را از بهره‌مندی از ظرفیت بخش خصوصی اقتصاد برای ارتقای تولید ملی، درآمد عمومی و افزایش چشمگیر فرصت‌های شغلی محروم نمود.

مفهوم مدرن اصل غیرقابل واگذاری بودن در طول قرن نوزدهم شکل گرفت. اصل مدرن پیش از هر چیز به دنبال حفظ کاربری مال ملی است. نزد بسیاری از فقهای امامیه این اصل به رسمیت شناخته شده و وجه تمایز اموال غیرخصوصی و خصوصی است. هرچند این موضوعات میان فقها محل اختلاف است (کرمی، ۱۳۹۷: ۲۲۹-۲۲۸)

۲-۱-۱. دیدگاه جواز واگذاری بی‌قید و شرط اراضی ملی

در توضیح این دیدگاه باید توجه داشت که اموال متنوعی که در اختیار ولی امر است به دو بخش تقسیم می‌شود:

الف. اموالی که مالکیت آن‌ها به سبب ادله شرعی در اختیار ولی امر و مقام امامت است مانند انفال و خمس؛

ب. اموالی که مالکیت آن‌ها به سبب ادله شرعی برای همه مسلمین است و ولی امر، امین آن اموال تعیین شده و آن‌ها را در موارد مناسب مصرف می‌کند؛ مانند زمین‌هایی که بدون جنگ فتح شده‌اند.

ظاهر ادله در مورد اموالی که ملک ولی امر قرار داده شده، آن است که او همچون دیگر مالکان در اموال خود تصرف می‌کند؛ اگرچه هدف اصلی از اینکه این اموال، ملک او قرار داده شده آن است که او برای تحقق وظایف ولایی و الهی خود اموالی در اختیار داشته باشد. در واقع علت غایی این مالکیت تحقق اهداف ولایت امر است (مؤمن، ۱۳۸۸: ۳۰).

مطابق این دیدگاه، از آنجا که اراضی ملی در گروه انفال قرار دارند، باید در اختیار معصوم (ع) یا در صورت غیبت ایشان در اختیار فقیه جامع‌الشرایط قرار داشته باشند تا مورد هرگونه تصرف مادی یا حقوقی که ایشان صلاح بدانند قرار گیرند؛ گرچه چنین تصرفی، تملیک به شخصی معین باشد. برخی این قاعده را منصرف از دوران غیبت امام عصر(عج) می‌دانند. به نظر می‌رسد با ملاحظه توأمان اصل‌های ۵ و ۴۵ قانون اساسی، از منظر قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران که به تأیید بزرگ‌ترین فقهای معاصر کشورمان نیز رسیده است، این دیدگاه در دوران غیبت حضرت ولی‌عصر (عج) مردود است و در فرض صحت، ویژه دوران حکومت نبی مکرم(ص) و ائمه اطهار(ع) است. به‌رحال قدر متیقن این است که دیدگاه قابلیت واگذاری بی‌قید و شرط اراضی ملی، مغایرت آشکاری با قسمت اخیر اصل ۴۵ قانون اساسی دارد که مقرر می‌دارد این اموال در اختیار حکومت اسلامی است تا بر طبق مصالح عامه نسبت به آن‌ها عمل نماید و تفصیل و ترتیب استفاده از هر کدام را قانون تعیین می‌نماید. ملاحظه می‌شود که قانون‌گذار شرط رعایت مصالح عامه را برای اختیار حکومت

اسلامی قرار داده است و چارچوب‌های قانونی نیز برای آن پیش‌بینی می‌نماید؛ در نتیجه این اصل راه واگذاری بی‌قید و شرط را بسته است.

۳-۱- دیدگاه جواز واگذاری معوض و مقید به مصالح عمومی

از این منظر، ماهیت اراضی ملی چه انفال باشد و چه نوعی مال عمومی با مفهومی مستقل از انفال، در احکام استفاده و بهره‌برداری از آن تفاوت چندانی وجود ندارد؛ چراکه در هر حال اراضی ملی باید در اختیار دولت قرار گیرد تا آن را با ملاحظه غبطه و مصلحت عمومی، مورد بهره‌برداری قرار دهد (شمس، ۱۳۹۴: ۱۶۳-۱۶۲-۵۳-۵۲-۴۰)

این دیدگاه که در مقایسه با دو دیدگاه قبلی، دیدگاهی بینابین و مختلط به نظر می‌رسد؛ بر این مبنا استوار است که تنها قید دولت در استفاده و بهره‌برداری از اموال عمومی از جمله اراضی ملی و هرگونه تصرف مادی و حقوقی در آن‌ها، رعایت غبطه و مصلحت عمومی جامعه است. از این رو اگر مصلحت عمومی، واگذاری اراضی ملی به بخش خصوصی را ایجاب نماید؛ واگذاری نه تنها مجاز و توجیه‌پذیر، بلکه حتی وظیفه دولت نیز خواهد بود. بنابراین اگر واگذاری قطعی یعنی واگذاری حق مالکیت اراضی ملی به بخش خصوصی، رایگان یا در ازای عوض نامتعادلی باشد غیرمجاز و ناموجه است؛ اما اگر در ازای عوض متعادلی اعم از کاری مفید برای جامعه یا وجه نقد باشد، مجاز خواهد بود. واگذاری موقت هم مادامی صحیح و مجاز است که در راستای مصالح عمومی باشد (شمس، ۱۳۹۴: ۱۵-۱۴).

- اینک سؤال قابل طرح این است که کدام مبنا از میان مبانی فوق‌الذکر، مبناي بهتر، کارآمدتر و عادلانه‌تری است؟

در پاسخ می‌توان مبناي اخیرالذکر (دیدگاه سوم) را ترجیح داد؛ چراکه در این دیدگاه، مبناي اعتبار واگذاری‌ها رعایت غبطه و مصلحت عمومی جامعه است و از سوی دیگر با اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران سازگار است.

۴-۱-۱. دیدگاه جاری در نظام حقوقی ایران

مروری مختصر بر قوانین متعدد در زمینه واگذاری اموال عمومی و ملی روشن می‌سازد که در نظام حقوقی ایران در مقاطع مختلف، دیدگاه‌های متفاوت مبنای قانون‌گذاری قرار گرفته است. مواد ۲۴ تا ۲۶ قانون مدنی، اصل غیرقابل واگذاری بودن اموال عمومی را به صورت مطلق پذیرفته است. در قانون اساسی مشروطه، اثری از این اصل دیده نمی‌شود؛ اما در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۸، این اصل صرفاً درباره اموال تاریخی یا نفایس ملی مطرح شده است (کرمی، ۱۳۹۷: ۲۲۹). از سوی دیگر به تصریح اصل ۴۵ قانون اساسی که بر تمامی قوانین عادی حاکم است؛ انفال و ثروت‌های عمومی از جمله اراضی ملی در اختیار حکومت اسلامی است؛ ولی اختیارات حکومت اسلامی به تصریح این اصل، مقید به رعایت مصالح عمومی جامعه است. در نتیجه جواز واگذاری مشروط مورد توجه قانون‌گذار بوده است.

در عین حال با بررسی قوانین و مقررات موضوعه روشن می‌شود که واگذاری اراضی ملی در نظام حقوقی ایران قدمتی بیش از ۶۰ سال دارد. تجویز و حتی در مواردی تکلیف دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط به اجرای هر دو نوع واگذاری (یعنی هم واگذاری قطعی و هم واگذاری موقت)، در قوانین و مقرراتی که قبل و پس از پیروزی انقلاب اسلامی تصویب شده‌اند، به وضوح و به کرات قابل مشاهده است. جالب آنکه برخلاف تصور رایج که واگذاری قطعی مالکیت اراضی ملی را پدیده‌ای نوظهور در نظام حقوقی ایران دانسته و آن را صرفاً نتیجه قانون‌گذاری‌های پس از انقلاب می‌داند^۱، این نوع از واگذاری حداقل قریب به شصت سال در کشورمان به تجویز قوانین و مقررات مختلف قابلیت اجرا داشته است. به عنوان مثال می‌توان به ماده ۸ قانون فروش خالصجات مصوب سال ۱۳۳۴ اشاره کرد که مقرر می‌دارد: «وزارت کشاورزی مجاز است به افراد و شرکت‌های ایرانی که بخواهند زمین‌های باتلاقی و

۱. برای مثال رک به: شمس، دکتر احمد، همان؛ ص ۱۶۷ (دکتر شمس در این صفحه از کتاب مذکور در ذیل مبحثی مربوط به واگذاری قطعی اراضی ملی، از «تبصره یک ماده واحده قانون الحاق دو تبصره به ماده ۳۲ آیین‌نامه اجرایی لایحه قانونی احیاء و واگذاری اراضی» مصوب ۱۳۶۸ مجلس شورای اسلامی به عنوان سنگ بنای تخلف از قواعد عمومی اداره و بهره‌برداری از اراضی ملی یاد می‌نماید).

کوپری را که مالک خاص نداشته باشند، دایر نمایند، با توجه به ممکنات مالی و فنی و مساحتی که حداکثر از هزار هکتار تجاوز ننماید، مجاناً و بر طبق شرایطی که در آیین‌نامه معین می‌شود واگذار نماید.» در این ماده صریحاً از امکان واگذاری رایگان اراضی ملی باتالاقی و کوپری، سخن به میان آمده است. در تصویب‌نامه قانونی ملی شدن جنگل‌ها مصوب ۱۳۴۱، قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۴۶ و نیز در قوانین مربوط به اصلاحات ارضی، نمونه‌های دیگری از تجویز واگذاری اراضی ملی در سال‌های پیش از پیروزی انقلاب قابل مشاهده است.

پس از پیروزی انقلاب اسلامی نیز این رویه ادامه پیدا کرد و قوانین متعددی واگذاری اراضی ملی را در قالب واگذاری موقت یا واگذاری قطعی پیش‌بینی و تجویز نمودند. بدین ترتیب واگذاری اراضی ملی اعم از موقت و قطعی با استناد به قوانین و مقررات مختلف، چندین دهه در نظام حقوقی ایران و در عرصه مدیریت اراضی کشور به حیات خود ادامه داد تا اینکه بالاخره انتقادات سازنده کارشناسان و متخصصان ذی‌ربط مبنی بر ناصواب و مفسده‌انگیز بودن واگذاری‌های قطعی اراضی ملی، ثمره خود را در عرصه قانون‌گذاری جلوه‌گر ساخت و با تصویب قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی مصوب ۱۳۸۹ به موجب تبصره ۲ ماده ۹ این قانون، این نوع از واگذاری ممنوع شد و به موجب همین تبصره، کلیه قوانین مغایر یعنی قوانینی که واگذاری قطعی اراضی ملی، دولتی و موات را به اشخاص حقیقی و حقوقی بخش خصوصی اقتصاد کشور تجویز می‌نمود، منسوخ گردید. به موجب این تبصره:

«با تصویب این قانون، انتقال قطعی مالکیت دولت در واگذاری اراضی ملی، دولتی و موات به متقاضیانی که از تاریخ ابلاغ این قانون^۱ به بعد شروع به تشکیل پرونده درخواست اراضی می‌نمایند ممنوع بوده و قوانین مغایر لغو می‌گردد؛^۲ ولی صدور سند مالکیت اعیانی

۱. به عبارت دیگر؛ از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون برای دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط
۲. در متن این تبصره قوانین مغایر لغو گردیده است و سخنی از آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های مغایر به میان نیامده است؛ اما باید توجه داشت که بنا به قیاس اولویت (به طریق اولی) و نیز با عنایت به قرینه قسمت اول این تبصره

احداثی پیش‌بینی شده در طرح مصوب و پس از اجرای کامل طرح و تأیید هیئت نظارت مندرج در قانون اصلاح ماده (۳۳) اصلاحی قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع کشور مصوب ۱۳۸۶/۴/۹ مجمع تشخیص مصلحت نظام، بلامانع بوده و بهره‌برداری از اراضی مذکور به صورت اجاره، حق بهره‌برداری و یا حق انتفاع و در قالب طرح مصوب، مجاز می‌باشد.» بدین ترتیب دیدگاه ممنوعیت واگذاری قطعی اراضی ملی برای نزدیک به یک دهه در نظام حقوقی ایران حاکم شد. مفاد این تبصره قانونی تا اوایل سال ۱۳۹۴ با همین اطلاق به حیات خود ادامه داد؛ اما با لازم‌الاجرا شدن قانون رفع موانع تولید و ارتقای نظام مالی کشور در اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۴ و به موجب بند ۲ ماده ۴۵ این قانون، «اصل عدم امکان واگذاری قطعی اراضی ملی، دولتی و موات» که ارمغان تبصره ۲ ماده ۹ قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی به حساب می‌آید، با استثنائاتی مواجه شد. به موجب بند ۲ ماده ۴۵ قانون رفع موانع تولید و ارتقای نظام مالی کشور: «واگذاری اراضی ملی و دولتی برای احداث شهرک‌های صنعتی، کشاورزی و خدمات گردشگری و مناطق ویژه اقتصادی مصوب و طرح‌های قابل واگذاری دولتی، با رعایت مقررات زیست‌محیطی، از شمول تبصره (۲) ماده (۹) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی مستثنی می‌شود».

به‌عنوان نتیجه می‌توان گفت که قانون‌گذار ایران در طول دوران پرفرازونشیب قانون‌گذاری خود در خصوص اموال عمومی و بالخصوص اراضی ملی (به‌طور مشخص از زمان تصویب ماده ۲۶ قانون مدنی در سال ۱۳۰۷ تاکنون)، پیروی از هر سه دیدگاهی که شرح آن گذشت را تجربه کرده است.

در حال حاضر از یک‌سو می‌توان گفت با عنایت به اصل ۴۵ قانون اساسی و نیز تبصره ۲ ماده ۹ قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی مصوب سال ۱۳۸۹ مجلس شورای اسلامی، نظام حقوقی ایران تابع دیدگاه سوم یعنی دیدگاه «جواز واگذاری معوض و مقید به مصالح عمومی» است. از سوی دیگر در تحلیلی متفاوت می‌توان بیان

مبنی بر ممنوعیت واگذاری قطعی، کلیه مقررات مغایر از جمله آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های مغایر، ملغی‌الآثر و از درجه اعتبار ساقط می‌باشند.

نمود که با عنایت به مواد قانونی فوق‌الذکر بر نظام حقوقی واگذاری اراضی ملی، «اصل عدم امکان واگذاری» حاکم است؛ لیکن این اصل با استثنائاتی مواجه شده است. استثنائات این اصل در باب واگذاری قطعی به موارد احصا شده در بند ۲ ماده ۴۵ قانون رفع موانع تولید و در باب واگذاری موقت نیز صرفاً به قوانین پراکنده‌ای که واگذاری‌های موقت را پیش‌بینی نموده‌اند، محدود می‌گردند.

با ملاحظه این وضعیت می‌توان گفت که قانون‌گذار به‌صورت دائم از یک دیدگاه به سود دیدگاه دیگر عدول نموده است و مجدداً به سمت آن تمایل پیدا کرده است. به همین دلیل از درهم‌ریختگی مبانی در نظام واگذاری اراضی ملی سخن گفته شد. همین امر ضرورت اتخاذ یک رویکرد مشخص را از سوی قانون‌گذار به‌صورت کلی و به‌عنوان محور اصلی در قانون‌گذاری روشن می‌نماید تا بر اساس این رویکرد از اصلاحات مکرر در قوانین و تغییر دائم مواضع قانون‌گذار در این حوزه پیشگیری به عمل آید.

۲-۱. اقسام و شاخصه‌های واگذاری اراضی ملی

شناسایی اقسام واگذاری و نیز ویژگی‌های آن می‌تواند به تبیین هرچه بیشتر وضعیت واگذاری اراضی یاری رساند.

۲-۱-۱. اقسام واگذاری

با دقت در قوانین و مقررات می‌توان دو نوع کلی واگذاری اراضی را از یکدیگر تفکیک نمود.

الف. واگذاری قطعی

مقنن اولین بار در سال ۱۳۶۸ با الحاق ۲ تبصره به ماده ۳۲ آیین‌نامه اجرایی لایحه اصلاحیه لایحه واگذاری، انتقال قطعی یا فروش اراضی ملی و دولتی را به قیمت روز برای اجرای طرح‌های غیرکشاورزی تصویب نمود و متعاقب آن قوانین متعدد^۱ واگذاری اراضی به مجریان

۱. قوانین بودجه سنواتی سال‌های ۱۳۷۳ تا ۱۳۷۸، قانون وصول برخی از درآمدهای دولت مصوب ۱۳۷۳، قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰، ماده ۲۲ قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۴ و قوانین برنامه پنج‌ساله سوم تا ششم.

طرح‌های کشاورزی و غیرکشاورزی را تجویز نمودند (خصرئی، ۱۳۹۷: ۷۸). این نوع واگذاری از حیث تبدیل مال عمومی به مال خصوصی واجد اهمیت است.

ب. واگذاری موقت

اقسام واگذاری‌های موقت اراضی ملی که در قوانین پیش‌بینی شده است را می‌توان به دو نوع انتقال مالکیت منافع (در قالب عقد اجاره) و واگذاری حق انتفاع یا بهره‌برداری تقسیم نمود. این نوع واگذاری‌ها ضمن حفظ اراضی به‌عنوان اموال عمومی، امکان استفاده و بهره‌برداری از آن‌ها را برای اشخاص فراهم می‌نماید.

لازم به ذکر است که واگذاری اراضی به اعتبار محل قرارگیری اراضی، طرف قرارداد واگذاری و نیز به اعتبار نوع طرحی که مستند واگذاری قرار می‌گیرد، قابل تقسیم‌بندی است (خصرئی، ۱۳۹۷: ۱۰۶ - ۹۴)

۲-۲-۱. شاخصه‌های واگذاری اراضی ملی

الف. حاکمیتی بودن

در قرن نوزدهم میلادی حقوق اداری مبتنی بر نظریه «قدرت عمومی» شکل می‌گیرد. قائلین به این نظر، فعالیت‌های دولت را به دو گروه فعالیت عمومی یا اقتدار و فعالیت مدیریت (تصدی) تقسیم می‌کردند. بر این اساس، قلمروی فعالیت خاص هر یک از حقوق اداری و حقوق خصوصی نیز مشخص می‌شود. فعالیت قدرت عمومی یا اعمال حاکمیتی، فعالیتی است که در آن ساختار دولت از طریق فرامین، ممنوعیت‌ها و مقررات یک‌جانبه عمل می‌کنند (کرمی: ۱۳۹۷: ۱۴۹). قانون‌گذار در ماده ۸ قانون مدیریت خدمات کشوری مستقیماً به تعریف اعمال حاکمیتی پرداخته و این مفهوم را صراحتاً چنین تعریف می‌نماید: «امور حاکمیتی آن دسته از اموری است که تحقق آن موجب اقتدار و حاکمیت کشور است و منافع آن بدون محدودیت شامل همه اقشار جامعه گردیده و بهره‌مندی از این نوع خدمات موجب محدودیت برای استفاده دیگران نمی‌شود از قبیل...» روشن است که واگذاری اراضی ملی عملی است که از سوی دولت و با استفاده از امکانات و اختیارات حاکمیتی تحقق پیدا می‌کند.

تعریف قانون از اعمال حاکمیتی با نوعی از ابهام و اجمال همراه است. نویسندگان حقوقی در جهت رفع این ابهام و اجمال و به دست دادن معیاری برای تمییز این دو گونه اعمال دولت از یکدیگر کوشیده‌اند، از جمله گفته شده است که «اعمال حاکمیت، اعمالی هستند که دولت با ملاحظه منافع عمومی و به منظور برآوردن نیازهای همگانی به‌عنوان حاکم انجام می‌دهد و مستقیماً از حق حاکمیت خود بهره می‌گیرد».

نباید فراموش کرد که تمامی اختیارات فوق‌العاده‌ای که به دولت اعطا شده برای تأمین منفعت عمومی است (کرمی، ۱۳۹۷: ۱۵۰). با عنایت به آنچه گفته شد و با توجه به اصل چهل و پنجم قانون اساسی، به نظر می‌رسد که عمل «واگذاری اراضی ملی» یکی از مصادیق «اعمال حاکمیت» است؛ هرچند که ممکن است در راستای تحقق این عمل حاکمیتی، اعمالی از نوع تصدی نیز انجام شود؛ چنانکه معمولاً برای واگذاری موقت اراضی ملی از انعقاد قرارداد اجاره استفاده می‌شود. در واقع هدف از واگذاری اراضی ملی جهت اجرای طرح‌های کشاورزی، دستیابی دولت به سود و منفعت به‌عنوان شخص خصوصی نیست؛ بلکه این امر در راستای گسترش و توسعه بخش کشاورزی و تبعات متعدد آن نظیر تأمین امنیت غذایی کشور، ایجاد اشتغال و ... صورت می‌پذیرد. اثر این تفکیک در روش تفسیر قرارداد در مقام بروز اختلاف، تعیین صلاحیت قضایی، امکان فسخ قرارداد از سوی طرفین، مسئولیت مدنی دولت و نظایر آن دیده می‌شود. به‌عنوان مثال با وجود ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی، دولت مسئول پرداخت خسارت‌های ناشی از اعمال حاکمیتی خود نخواهد بود. در عین حال نویسندگان حقوقی در جهت محدود نمودن دایره معافیت دولت از مسئولیت، در مقام تفسیر، این ماده را تعدیل نموده‌اند. (کاتوزیان، ۱۳۹۴: ۵۶۹) در سال‌های اخیر رویکرد قانون‌گذار در تفکیک میان اعمال تصدی و اعمال حاکمیتی و تأثیر آن بر مسئولیت مدنی مورد انتقاد جدی قرار گرفته است. (بیاتی، ۱۳۹۵: ۱) به بیان دیگر، معیار عمل حاکمیت، به‌عنوان معیار تعیین صلاحیت قضایی و معیار مسئولیت مدنی دولت در سیر تحولات حقوقی منسوخ شده و در حوزه‌های مسئولیت کیفری و سازمانی و استخدامی نیز علی‌رغم اعتبار قانونی معیار مذکور،

به علت ابهامات موجود در مفهوم و مصداق آن، در عمل فاقد کارایی حقوقی و قضایی بوده و اثر آن صرفاً در حوزه سیاست‌گذاری محدود می‌شود. (واعظی، ۱۳۹۴: ۱)

ب. معوض بودن

در حال حاضر واگذاری اراضی ملی در قالب اجرای طرح‌های مشخص و انعقاد یکی از عقود اجاره، حق انتفاع یا بیع و با پرداخت عوض انجام می‌پذیرد.

بر اساس ماده ۴ آیین‌نامه اجرایی ماده ۴۵ قانون رفع موانع تولید^۱ که در تاریخ ۱۳۹۵/۱۱/۲۴ به تصویب هیئت‌وزیران رسیده است، «قیمت‌گذاری اراضی در زمان انتقال قطعی حسب نوع فعالیت بر اساس قوانین و مقررات مربوط به نرخ کارشناسی روز محاسبه و اخذ می‌گردد.»^۲ بنابراین، واگذاری قطعی زمین‌های شهرک‌های کشاورزی بر اساس قیمت کارشناسی شده صورت می‌گیرد. لازم به ذکر است که در حال حاضر رویه عملی شرکت شهرک‌های کشاورزی همانند شرکت شهرک‌های صنعتی، واگذاری قطعی اراضی شهرک‌های کشاورزی در قالب قراردادهای «اجاره به شرط تملیک» است.^۳

۲. منابع قانونی واگذاری اراضی ملی: بی‌ثباتی و عدم شفافیت

منظور از «منابع واگذاری اراضی ملی» مجموعه قوانینی است که به نحوی واگذاری اراضی ملی را تجویز نموده و یا کیفیت واگذاری و شرایط آن را تبیین نموده‌اند. ذکر این نکته لازم است که پیش‌بینی واگذاری اراضی ملی بنا به صراحت قسمت اخیر اصل ۴۵ قانون اساسی صرفاً در صلاحیت قانون‌گذار است و منابع دیگر حقوق موضوعه از قبیل آیین‌نامه، دستورالعمل و بخشنامه نمی‌توانند این امر را تجویز نمایند؛ بنابراین تنها مستند معتبر حقوقی برای واگذاری اراضی ملی، قانون است. با ملاحظه انبوه قوانین مصوب در این زمینه،

۱ - مشهور به «آیین‌نامه اصلاحیه تبصره ۲ ماده ۹ قانون افزایش بهره‌وری»

۲ - در خصوص اراضی شهرک‌های صنعتی دولتی، تبصره ذیل همین ماده یعنی ماده ۴ آیین‌نامه موضوع بحث، قائل به استثناء شده و مبنای قیمت‌گذاری را صد در صد قیمت منطقه‌ای قرار داده است.

۳ - نک به آگهی‌های مربوط به فراخوان‌های سرمایه‌گذاری این شرکت در پایگاه اینترنتی شرکت به نشانی www.apcp.ir؛ بخش «فراخوان‌ها» (تاریخ مراجعه و استناد: ۱۳۹۶/۴/۲۶)

بی‌ثباتی و عدم شفافیت در قانون‌گذاری به نحو آشکاری دیده می‌شود. اصلاحیه‌های مکرر نسبت به قوانین و تغییرات دائمی با اصل ثبات قوانین در تعارض است. به‌محض آن‌که اندکی رویه‌های مشخص در خصوص یک قانون شکل می‌گیرند؛ قانون‌گذار اقدام به اصلاح قانون می‌نماید و بدین ترتیب مجریان، ناظران و مشمولان قانون دچار سردرگمی می‌شوند. در این نوشتار سعی شده است با تقسیم‌بندی‌های مختلف و بررسی قوانین، بخشی از این ابهامات رفع شود.

همان‌طور که پیش از این اشاره شد، واگذاری اراضی ملی از دو نوع قطعی (تملیک یا واگذاری دائمی) و موقت (واگذاری منفعت یا حق بهره‌برداری برای یک دوره زمانی محدود و معین) خارج نیست؛ بنابراین منابع واگذاری به این دو دسته کلی قابل تقسیم است. با این مقدمه، در این بخش از مقاله، نخست منابع واگذاری قطعی (که عمدتاً به تاریخ حقوقی کشور پیوسته‌اند و در حال حاضر قابلیت قانونی اجرا ندارند) و سپس منابع واگذاری موقت اراضی ملی را به‌صورت فهرست‌وار تبیین می‌نماییم و در ادامه به بررسی و تحلیل جمالی قوانین و مقررات ناظر به واگذاری موقت خواهیم پرداخت.

۱-۲. منابع قانونی واگذاری قطعی اراضی ملی

قوانین یاد شده زیر پس از جست‌وجوهای دقیق در قوانین و مقررات موضوعه به‌دست‌آمده است و قانون دیگری غیر از موارد زیر که دلالت بر تجویز واگذاری قطعی اراضی ملی و یا کیفیت و شرایط این نوع از واگذاری نماید، یافت نشد. لازم به ذکر است قوانین مذکور همگی ناظر بر واگذاری اراضی ملی در عرصه کشاورزی بوده و از قوانین مربوط به واگذاری قطعی در عرصه‌های دیگر (نظیر صنایع، معادن و مسکن) صرف‌نظر شده است. این قوانین را می‌توان به دو دسته قوانین منسوخ^۱ و معتبر تقسیم نمود.

۱. قانون فروش خالصجات مصوب ۱۳۳۴ (به‌طور خاص ماده ۸ آن ناظر به واگذاری اراضی باتلاقی و کویری) آیین‌نامه اجرایی قانون فروش خالصجات مصوب ۱۳۳۶ کمیسیون‌های دارایی و کشاورزی مشترک مجلسین (به‌ویژه مواد ۱۱ تا ۱۴ آن که ناظر به ماده ۸ قانون فروش خالصجات وضع گردیده‌اند).
قانون اصلاحات ارضی مصوب ۱۳۳۹/۲/۲۶ و اصلاحیه آن مصوب ۱۳۴۰

قوانین معتبر در حال حاضر ماده ۳۶ اصلاحی قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۵۴^۱ و بند ۲ ماده ۴۵ قانون رفع موانع تولید و ارتقاء نظام مالی کشور مصوب ۱۳۹۴ هستند.

در راستای ایجاد سازمان و شیوه‌های اجرایی مناسب برای تحقق واگذاری‌های موقت^۱ مطلوبی که به رونق کشاورزی، افزایش آمار اشتغال و ارتقای رفاه عمومی فعالان این حوزه منجر شود و همچنین به منظور احداث و توسعه زیرساخت‌های مجتمع‌های کشاورزی، دامی و شیلاتی، بند «ل» ماده ۱۹۴ قانون برنامه پنجم توسعه^۲ که ایجاد شرکت شهرک‌های کشاورزی^۳ را پیش‌بینی نموده است، از تصویب مجلس شورای اسلامی گذشت. طبق ماده ۶

قانون «الحاق دو تبصره به ماده ۳۲ آیین‌نامه اجرایی لایحه قانونی اصلاح لایحه قانونی واگذاری و احیاء اراضی در حکومت جمهوری اسلامی ایران» مصوب ۱۳۶۸

قانون اصلاح ماده ۳۴ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع و الحاق چند تبصره به آن مصوب ۱۳۷۳ مجمع تشخیص مصلحت نظام (به‌طور خاص ماده ۳۴ اصلاحی و تبصره ۵ ملحق شده به این ماده) مواد ۷۵ و ۸۴ قانون وصول برخی از درآمدهای دولت مصوب ۱۳۷۳/۱۲/۲۸

ماده ۱۰۸ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۹ ماده ۲۰ قانون برنامه چهارم توسعه که در واقع حکم ماده ۱۰۸ قانون برنامه سوم را تمدید و تنفیذ نموده است.

ماده ۱۱۰ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰

۱. به‌موجب این ماده: «به وزارت کشاورزی و منابع طبیعی اجازه داده می‌شود به اشخاص حقیقی که تا پایان سال ۱۳۵۲ به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم از سازمان‌های دولتی و وابسته به دولت و شرکت‌های تعاونی مربوط به آن‌ها زمین خریداری نموده و رقبه مورد معامله آن‌ها بعداً و طبق قانون ملی شدن جنگل‌ها و مراتع ملی تشخیص شده است به میزان مندرج در سند یا مدارک مربوط از مراتع غیرمشجر ملی شده همان شهرستان مجاناً واگذار نماید. در مواردی که مساحت مندرج در سند بیش از دو هزارمتر باشد فقط تا دو هزارمتر واگذار خواهد شد. در هر حال به مشمولین در هیچ مورد بیش از یک قطعه واگذار نخواهد شد. مفاد این بند شامل اراضی جنگلی و مراتع مشجر ملی شده نخواهد بود.»

۲. «دولت مکلف است به‌منظور بهبود وضعیت روستاها در زمینه سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، راهبری، نظارت و هماهنگی بین دستگاه‌های اجرایی، ارتقاء سطح درآمد و کیفیت زندگی روستائیان و کشاورزان و کاهش نابرابری‌های موجود بین جامعه روستایی، عشایری و جامعه شهری، حمایت لازم را از اقدامات زیر به عمل آورد:

ل- اقدام قانونی در جهت ایجاد شرکت شهرک‌های کشاورزی با اصلاح اساسنامه یکی از شرکت‌های مادر تخصصی موجود در چهارچوب سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی به‌منظور هدایت، راهبری و احداث و توسعه زیرساخت‌های مجتمع‌های کشاورزی، دامی و شیلاتی.»

۳. به‌تبع لازم‌الاجرا شدن قانون برنامه پنجم توسعه و به‌منظور اجرای حکم این قانون مبنی بر ایجاد شرکت شهرک‌های کشاورزی، اساسنامه شرکت شهرک‌های کشاورزی به پیشنهاد وزارت کشاورزی، در تاریخ ۱۳۹۰/۸/۲۹

اساسنامه شرکت مذکور، «موضوع فعالیت و وظایف شرکت طی ۷ بند تعیین شده است.^۱ نکته قابل تأمل اینکه پایگاه اینترنتی شرکت شهرک‌های کشاورزی به استناد همین ماده از اساسنامه، دو مورد دیگر را به وظایف احصاء شده فوق‌الذکر افزوده است؛^۲ درحالی‌که این دو مورد در ماده ۶ اساسنامه شرکت که به‌موجب روزنامه رسمی شماره ۱۹۷۰۶ به تاریخ ۱۳۹۱/۸/۶ منتشر گردیده است، دیده نمی‌شود.^۳ آن دو مورد ظاهراً افزوده شده به نحو مذکور، به شرح زیر است:

« ح - تأمین اراضی و واگذاری اراضی تحت اختیار شرکت شهرک‌های کشاورزی با رعایت قوانین و مقررات مربوطه.

به تصویب هیئت‌وزیران رسید. این اساسنامه در راستای رعایت مفاد اصل ۸۵ قانون اساسی طی نامه شماره ۴۶۷۵۳/۹۱۳۰ مورخ ۱۳۹۱/۲/۲۷ به تأیید شورای نگهبان رسیده و در قالب مصوبه شماره ۱۵۱۴۳۹ مورخ ۱۳۹۱/۸/۱ هیئت‌وزیران ابلاغ گردید. این شرکت عملاً فعالیت خود را با انتصاب هیئت‌مدیره در نیمه دوم سال ۱۳۹۲ آغاز کرد. پایگاه اینترنتی شرکت شهرک‌های کشاورزی به نشانی www.apcp.ir (تاریخ ۱۳۹۶/۴/۲۶)؛ بخش «درباره شرکت»

۱. الف - هدایت، راهبری و توسعه زیرساخت‌های شهرک‌های کشاورزی.

ب - اداره امور شهرک‌های کشاورزی و نظارت بر آن‌ها.

ج - برنامه‌ریزی، مطالعه، طراحی و احداث شهرک‌های کشاورزی.

د- حمایت و پشتیبانی از توسعه بازار و همکاری‌های فنی، اقتصادی و فناوری بین شهرک‌های کشاورزی با سایر بخش‌های ذی‌ربط.

ه - ایجاد زمینه‌های ارائه خدمات فنی، مالی، اداری، آموزشی و بازرگانی برای گسترش تأسیسات زیربنایی شهرک‌های کشاورزی و سایر خدمات موردنیاز.

و- هدایت و جذب سرمایه‌گذاری و کارآفرینی در شهرک‌های کشاورزی در چارچوب سیاست‌های وزارت جهاد کشاورزی.

ز- انجام سایر امور مربوط به رفع موانع و مشکلات احداث و توسعه شهرک‌های کشاورزی در چارچوب اساسنامه و با رعایت قوانین و مقررات مربوطه.»

۲- پایگاه اینترنتی شرکت شهرک‌های کشاورزی به نشانی www.apcp.ir؛ بخش «درباره شرکت» (تاریخ مراجعه و استناد: ۱۳۹۶/۴/۲۶)

۳- پایگاه اینترنتی روزنامه رسمی کشور به نشانی www.rnk.ir

ط - مشارکت با اشخاص حقیقی و حقوقی در احداث، توسعه و تکمیل زیرساخت‌های شهرک‌های کشاورزی»^۱.

در واقع در هیچ متن قانونی، صلاحیت‌های مذکور به شکل منعکس شده در پایگاه الکترونیک شرکت شهرک‌های کشاورزی برای این شرکت در نظر گرفته نشده است؛ لذا اقدام این شرکت جهت افزودن دو موضوع به فهرست موضوعات مذکور در اساسنامه اقدامی غیرقانونی است. اگرچه در عمل و بر اساس اصلاحات قانون افزایش بهره‌وری و نیز قانون رفع موانع تولید، این صلاحیت‌ها قابلیت توجیه قانونی دارند. در واقع اختیارات وزارت جهاد کشاورزی توسط شرکت شهرک‌های کشاورزی اعمال می‌شود؛ زیرا به موجب بند ۲ ماده ۴۵ قانون رفع موانع تولید که به «اصلاحیه تبصره ۲ ماده ۹ قانون افزایش بهره‌وری» شهرت یافته است: «واگذاری اراضی ملی و دولتی برای احداث شهرک‌های صنعتی، کشاورزی و خدمات گردشگری و مناطق ویژه اقتصادی مصوب و طرح‌های قابل واگذاری دولتی با رعایت مقررات زیست‌محیطی از شمول تبصره ۲ ماده ۹ قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی مستثنی می‌گردد...»

۲-۲. منابع واگذاری موقت اراضی ملی

برای واگذاری موقت اراضی ملی، قوانین متعدد و متنوعی در نظام حقوقی ما موجود است. این تعدد می‌تواند منشأ مشکلات مختلف در عرصه اجرا و نظارت بر اجرای قوانین باشد. قوانین معتبر فعلی که واگذاری موقت برای طرح‌های کشاورزی را اجازه می‌دهند به شرح ذیل است:

۲-۲-۱. تصویب‌نامه قانونی ملی شدن جنگل‌ها: سنگ بنای واگذاری موقت اراضی

این تصویب‌نامه که به قانون ملی شدن جنگل‌ها شهرت یافته، در دی‌ماه ۱۳۴۱ با هدف ملی نمودن جنگل‌ها و مراتع کشور به تصویب هیئت‌وزیران رسیده و در ماده یک آن؛ جنگل‌ها،

۱- پایگاه اینترنتی شرکت شهرک‌های کشاورزی به نشانی www.apcp.ir؛ بخش «درباره شرکت» (تاریخ مراجعه و استناد: ۱۳۹۶/۴/۲۶)

مراتع، اراضی جنگلی و بیشه‌های طبیعی کشور جزئی از اموال عمومی اعلام شده است. به‌موجب تبصره یک ذیل ماده ۲ این قانون، «سازمان جنگلبانی مجاز است بهره‌برداری از منابع فوق را رأساً عهده‌دار و یا با انعقاد قراردادهای لازم به عهده اشخاص واگذار کند».

به نظر می‌رسد سنگ بنای واگذاری موقت منابع طبیعی ملی، همین تبصره قانونی باشد؛ چراکه به سازمان جنگلبانی ایران که در حال حاضر سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور نام گرفته است، اختیار واگذاری حق بهره‌برداری از منابع طبیعی را از طریق انعقاد قرارداد با اشخاص غیردولتی و غیرعمومی اعطا نموده است.

سؤالی که در اینجا مطرح می‌گردد آن است که چگونه از تبصره مذکور به‌عنوان سنگ بنای واگذاری صرفاً موقت منابع طبیعی یاد می‌شود؛ درحالی‌که اختیار واگذاری حق بهره‌برداری مقید به قید موقت نشده است؟ در پاسخ می‌توان گفت که منابع طبیعی موضوع این قانون (جنگل‌ها، مراتع، اراضی جنگلی و بیشه‌های طبیعی) به‌موجب ماده یک همین قانون، جزء اموال عمومی محسوب می‌شوند و از سوی دیگر به‌موجب ماده ۲۶ قانون مدنی - که در سال ۱۳۰۷ یعنی حدود ۳۴ سال پیش از تصویب قانون ملی شدن جنگل‌ها به تصویب رسیده است - اموال عمومی قابل تملیک و تملک خصوصی نیستند؛ بنابراین واگذاری موضوع تبصره یک ماده ۲ قانون ملی شدن جنگل‌ها منصرف از واگذاری قطعی بوده و صرفاً ناظر به واگذاری موقت است. به‌عنوان یک قاعده کلی می‌توان گفت که هرگاه قانون‌گذار به واگذاری اراضی ملی حکم کند؛ چنانچه تصریح به تملیک و دائمی بودن ننموده باشد، به قرینه «عمومی بودن اراضی ملی از حیث نوع مال» و ماده ۲۶ قانون مدنی، منظور واگذاری موقت بوده و منصرف از واگذاری قطعی است. البته نتیجه استدلال مطرح شده با لازم‌الاجرا شدن قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی در سال ۱۳۸۹ بیش‌ازپیش تقویت شده است؛ چراکه به‌موجب تبصره مذکور، واگذاری حق مالکیت اراضی ملی در اختیار دولت اعم از بایر و موات به‌کلی ممنوع گردیده و صرفاً واگذاری موقت حق بهره‌برداری در قالب‌هایی نظیر اجاره و عقود موجد حق انتفاع مجاز اعلام شده است.

۲-۲-۲. قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع: شروع واگذاری‌های هدفمند فصل پنجم این قانون تحت عنوان «تبدیل و واگذاری» به تبیین شرایط و چارچوب‌های واگذاری موقت اراضی جنگلی و مراتع پرداخته است. مقررات این فصل، تبیین‌کننده شرایط و قیود واگذاری موقت «اراضی ملی شده»^۱ است. پیش‌ازین اشاره شد که قانون ملی شدن جنگل‌ها به‌طور مطلق به سازمان جنگلبانی اختیار داده بود که به واگذاری موقت حق بهره‌برداری اراضی ملی شده موضوع آن قانون بپردازد؛ درحالی‌که واضح است اعطای چنین اختیارات مطلق و بی‌قیدوشرطی تا چه اندازه برای یک جامعه اعم از دولت و ملت آن زیان‌بار است؛ بنابراین از زمان لازم‌الاجرا شدن قانون ملی شدن جنگل‌ها در سال ۱۳۴۱، صیانت از منافع جامعه، عدالت اجتماعی و ضرورت بستن راه وسیعی که با تبصره قانونی مذکور برای اعمال سلیقه و سوءاستفاده از اراضی ملی ایجاد شده بود اقتضای آن را داشت که قانونی جامع و کارشناسانه شرایط و قیود این واگذاری‌ها را تبیین نماید و اختیار مطلق و وسیع سازمان جنگلبانی را مقید نماید. بالاخره پس از حدود پنج سال تأخیر در پاسخگویی به این نیاز و ضرورت مهم اجتماعی، با تصویب قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع در سال ۱۳۴۶ و به‌موجب مقررات مشروحه در فصل پنجم آن، شرایط و قیود برای سازمان جنگلبانی در امر واگذاری موقت اراضی ملی شده مقرر گردید.

ماده ۳۳ اصلاحی این قانون -که اصلاحات آن در سال‌های ۱۳۷۳، ۱۳۸۶ و ۱۳۹۰ به تصویب مجمع تشخیص مصلحت نظام رسیده است- شیوه نظارت بر واگذاری‌ها، ترکیب، صلاحیت‌ها و نصاب تصمیم‌گیری هیئت‌های نظارت و نیز نحوه و مهلت اعتراض به تصمیمات این هیئت‌ها را پیش‌بینی نموده است و به‌این‌ترتیب ماده ۳۲ این قانون و تبصره ۱ ذیل آن را که مبین همین‌گونه مسائل بوده‌اند، به‌طور ضمنی نسخ کرده است.

۱- منظور از «اراضی ملی شده» در این پژوهش، زمین‌هایی است که به‌موجب تصویب‌نامه قانونی ملی شدن جنگل‌ها «ملی» یا به تعبیر تصویب‌نامه مذکور «عمومی» اعلام شده‌اند.

۳-۲-۲. اصلاحیه لایحه قانونی واگذاری و احیاء اراضی مصوب ۱۳۵۹/۱/۲۶ شورای انقلاب:
ورود مبانی فقهی

با پیروزی انقلاب اسلامی، قانون‌گذاری در زمینه اراضی نیز مبتنی بر آموزه‌های فقهی شکلی متفاوت به خود یافت. به تصریح بند ۲ از ماده ۶ این قانون، کلیه واگذاری‌های موضوع این قانون موقت است. واگذاری قطعی (تملیک اراضی ملی) در این قانون هیچ‌گونه مستندی ندارد. به موجب ماده ۱ این قانون، اراضی مورد نظر در این قانون به چهار دسته اراضی: موات و مراتع^۱، آباد شده^۲، بایر و دایر قابل تقسیم‌اند. بر اساس ماده ۲ این قانون، اراضی موات، مراتع و اراضی مصادره‌ای در اختیار حکومت اسلامی است و حکومت موظف است با رعایت مصالح جامعه و حدود نیاز و توانایی اشخاص، بهره‌برداری از آن‌ها را به افراد یا شرکت‌ها واگذار کند یا در مواردی که مصلحت جامعه ایجاب کند به کارهای عام‌المنفعه اختصاص دهد. با دقت در مواد این قانون می‌توان گفت که قانون‌گذار با تصویب آن در سال ۱۳۵۹ در واگذاری موقت مراتع از دو شرط مهم از شرایط بهره‌برداری عدول نموده است:

- شخصیت حقوقی داشتن بهره‌بردار (که در ماده ۳۱ قانون حفاظت و بهره‌برداری به این شرط تصریح شده بود).
- موضوع فعالیت بهره‌بردار: به موجب ماده ۲ قانون مورد بررسی صرفاً توانایی متقاضی، شرط واگذاری است؛ در حالی که طبق بندهای «الف» تا «د» ماده ۳۱ قانون حفاظت و بهره‌برداری، موضوع فعالیت شخص حقوقی متقاضی نیز موضوعیت داشته است.

کلیه قوانین مخالف با این قانون به موجب ماده ۸ ملغی الاثر گردیده است؛ لکن باید توجه داشت که اراضی موضوع این قانون صرفاً مراتع ملی، اراضی موات، بایر، دایر و مصادره‌ای واقع در محدوده روستاهاست و لذا اراضی غیر روستایی و انواع دیگر اراضی که در محدوده روستاها قرار دارند از قبیل جنگل‌ها و اراضی جنگلی مشمول این قانون نیستند و

۱. از این قانون و به‌ویژه این بند قانونی می‌توان استنتاج کرد که از نظر واضعان این قانون، مرتع در حکم زمین موات است.

۲. به اصطلاح رایج عرفی: «زمین‌های مصادره‌ای».

آنچه قوانین سابق در خصوص واگذاری موقت پیش‌بینی نموده، همچنان به قوت و اعتبار خود باقی است. به‌طور خلاصه می‌توان گفت که از مفاد این لایحه قانونی به‌ویژه ماده ۴ آن، این مطلب قابل استنباط است که ظاهراً اهداف شورای انقلاب از تصویب این قانون مشابه همان اهدافی است که از مطالعه قوانین و مقررات مربوط به اصلاحات ارضی به ذهن متبادر می‌شود.

۴-۲-۲. آیین‌نامه اجرایی اصلاحیه لایحه قانونی واگذاری و احیاء اراضی: هم‌تراز با قانون این آیین‌نامه اگرچه به‌ظاهر یک آیین‌نامه اجرایی است اما با توجه به اینکه پیش از تشکیل نخستین مجلس ملی پس از پیروزی انقلاب اسلامی و در دوران قانون‌گذاری شورای انقلاب به تصویب این شورا رسیده، از اعتبار قانون برخوردار است و لذا این آیین‌نامه در زمره قوانین مربوط به واگذاری موقت بررسی می‌شود؛ ضمن اینکه تبصره‌های الحاقی به ماده ۳۲ این آیین‌نامه اجرایی، توسط مجلس شورای اسلامی که مرجع قانون‌گذاری کشور است، به تصویب رسیده و بیانگر این مطلب است که از منظر قانون‌گذار نیز این آیین‌نامه از اعتبار قانون برخوردار است و مرجع صالح برای اصلاح یا الحاق به آن، قانون‌گذار است.

مواد ۳۱ و ۳۲ این آیین‌نامه اجرایی ناظر به واگذاری موقت اراضی ملی می‌باشند که در سال ۱۳۶۳ از سوی هیئت‌وزیران مورد اصلاح قرار گرفته‌اند. ماده ۳۲ این آیین‌نامه اجرایی ناظر به واگذاری اراضی ملی به دستگاه‌های دولتی، عمومی و مؤسسات عام‌المنفعه است. ماده ۳۱ اصلاحی هم به‌کلی گویی در خصوص اختیار وزارت کشاورزی مبنی بر واگذاری موقت اراضی ملی شده بسنده کرده و اختیار تعیین ضوابط و شرایط واگذاری از جمله تعیین میزان اجاره‌بها و همچنین نظارت بر اجرای طرح‌های مصوب را به این وزارتخانه محول کرده است. خوشبختانه این اطلاق و گستره وسیع اختیارات، پیش از تصویب این ماده توسط قوانین مقدم نظیر مواد ۳۱ تا ۴۰ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع، مقید و محدود گردیده است.

۲-۵-۲. قانون مرجع تشخیص اراضی موات و ابطال اسناد آن: مقدمه‌ای برای واگذاری بر اساس این قانون که مشتمل بر یک ماده واحده و پنج تبصره است، کلیه اسناد مربوط به غیردولت اعم از رسمی و غیررسمی که مربوط به اراضی موات واقع در خارج از محدوده استحفاظی شهرها باشند (به استثناء اراضی واگذار شده توسط مراجع ذیصلاح دولت جمهوری اسلامی ایران) باطل اعلام گردیده‌اند. به موجب همین ماده واحده این قبیل اراضی در اختیار دولت قرار می‌گیرند تا در جهت ارتقاء میزان تولید محصولات کشاورزی و صنعتی، ایجاد اشتغال، مصارف عام‌المنفعه، برطرف ساختن نیاز دستگاه‌های دولتی، نهادهای انقلاب اسلامی و شهرداری‌ها و همچنین ایجاد مسکن و واگذاری زمین برای کسانی که مسکن ندارند؛ حسب مورد بر اساس مقررات مربوطه اقدام نماید. ادارات ثبت اسناد نیز مکلف گردیده‌اند حسب اعلام هیئت‌های واگذاری زمین نسبت به ابطال سند آن‌ها و صدور سند به نام دولت جمهوری اسلامی ایران اقدام نمایند. لذا در جمع‌بندی می‌توان گفت که این قانون مجوز صریح و مستقیمی برای واگذاری اراضی ملی موات ارائه نکرده است و صرفاً مجوزی غیرمستقیم برای این امر تلقی می‌گردد.

آنچه به موجب این قانون تجویز گردیده است از قرار زیر است:

- شناسایی اراضی موات خارج از محدوده شهرها (توسط هیئت‌های هفت‌نفره)
- ابطال اسناد این زمین‌ها و صدور اسناد جدیدشان به نام دولت (به درخواست هیئت‌های هفت‌نفره و به مباشرت سازمان ثبت اسناد و املاک)
- بهره‌برداری از اراضی مذکور و عنداللزوم واگذاری آن‌ها پس از طی تشریفات فوق‌الذکر، تحت نظر هیئت‌های هفت‌نفره و با رعایت دیگر قوانین و مقررات.

نتیجه‌گیری

هر یک از دیدگاه‌های سه‌گانه در خصوص واگذاری اراضی ملی به بخش خصوصی، دلایل و رویکردهای خاص خود را دارند. به نظر می‌رسد قانون‌گذار ایران در تصویب قوانین در این حوزه به‌ویژه در برخی از مقاطع زمانی فاقد دیدگاه مشخص بوده و تنظیم قوانین بر مبنای روشنی استوار نشده است؛ لذا می‌توان ردپای نظریه‌های مختلف را در قوانین جستجو نمود.

لازم است قانون‌گذار ابتدا رویکرد خود را در خصوص نسبت حکومت با اموال عمومی از جمله اراضی ملی روشن نموده و بر اساس این نگرش کلی اقدام به اصلاح یا حفظ قوانین موجود بنماید. در این مسیر توجه به اهداف دوگانه حفظ منابع طبیعی و تسهیل فعالیت اقتصادی کشاورزی و به عبارت مختصرتر رعایت مصلحت جامعه ضروری است. در غیر این صورت، حیات نسل‌های امروز و آینده متأثر از سیاست‌گذاری‌های نادرست در معرض آسیب خواهد بود.

واگذار نمودن اراضی ملی به منظور اجرای طرح‌های کشاورزی - چه در قالب واگذاری قطعی و چه در قالب واگذاری موقت - در قوانین متعددی تجویز و گاهی بر دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط تکلیف گردیده است. خوشبختانه واگذاری‌های قطعی با تغییر رویکرد قانون‌گذار در سال ۱۳۸۹ سیر نزولی پیدا کرده و امری استثنایی تلقی می‌شود؛ لیکن واگذاری‌های موقت در چارچوب قوانین متعدد ادامه دارد. جهت ایجاد ثبات و شفافیت در این قوانین لازم است با اتخاذ رویکرد مشخص، رویه ثابت و مشخصی برای این نوع واگذاری‌ها در نظر گرفته شود و از افزایش دامنه قوانین خودداری به عمل آید.

محدودیت منابعی نظیر اراضی ملی و اهمیت تملک یا تصرف آن‌ها برای فعالیت‌های کشاورزی باعث شده است قانون‌گذار دغدغه‌ای همیشگی در خصوص چگونگی واگذاری این اراضی داشته باشد؛ لیکن مسیر مشخصی جهت هدفمند نمودن این امر تبیین نشده است. مراجعه به آرای فقهی در زمینه انفال که تحت حاکمیت ولی امر مسلمین است از یک‌سو و توجه به نظریه‌های نوین در حقوق سایر کشورها در خصوص اموال عمومی و اصول حاکم بر آن‌ها از سوی دیگر می‌تواند تا حد زیادی در رفع مشکلات کنونی مربوط به مبانی حقوقی و منابع قانونی واگذاری اراضی ملی در ایران راهگشا باشد.

منابع

- ۱- ایزدی فرد، علیرضا (۱۳۹۶)؛ واگذاری اراضی ملی به منظور بهره‌برداری کشاورزی و پیام‌های قضایی آن، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران شمال
- ۲- بیاتی، محمدحسین و احسان سامانی (۱۳۹۵)؛ «اعمال تصدی و حاکمیت و مسئولیت مدنی دولت»، دوفصلنامه حقوق عمومی عدالت، سال اول، شماره یک، صص ۶۲-۴۵.
- ۳- خصرئی، عادل (۱۳۹۷)؛ بررسی تحولات واگذاری اراضی ملی و دولتی در خارج از حریم شهرها در نظام حقوقی ایران، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه آزاد اسلامی واحد الکترونیکی
- ۴- شمس، احمد (۱۳۹۴)؛ نظام حقوقی اراضی ملی شده، چاپ ششم، تهران: نشر دادگستر
- ۵- کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۷)؛ دوره مقدماتی حقوق مدنی؛ اموال و مالکیت، چاپ بیست و چهارم، تهران: نشر میزان
- ۶- کاتوزیان، ناصر (۱۳۹۴)؛ ضمان قهری و مسئولیت مدنی، تهران: شرکت سهامی انتشار
- ۷- کرمی، حامد (۱۳۹۷)؛ حقوق اداری اموال، تهران: شرکت سهامی انتشار
- ۸- مظفری، خدیجه (۱۳۹۵)؛ «مقررات حقوقی قوانین برنامه در بخش کشاورزی، چالش‌ها و چشم‌اندازها»، همایش ملی نقد و بررسی قوانین برنامه پنج ساله از منظر حقوق اقتصادی، دانشگاه شهید بهشتی
- ۹- مؤمن قمی، محمد (۱۳۸۸)؛ «ولی امر و مالکیت اموال عمومی»، فصلنامه فقه اهل بیت، سال ۱۵ شماره ۶۰
- ۱۰- واعظی، سید مجتبی (۱۳۹۴)؛ «معیار عمل حاکمیت در حقوق اداری ایران»، مطالعات حقوقی دانشگاه شیراز، دوره هفت، شماره دو
- ۱۰- پایگاه اینترنتی مرکز پژوهش‌های مجلس: www.rc.majlis.ir
- ۱۱- پایگاه اینترنتی روزنامه رسمی کشور: www.rrk.ir
- پایگاه اینترنتی شرکت شهرک‌های کشاورزی: www.apcp.ir.