

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

تاریخ دریافت: ۱۳۹۶/۱۰/۳۰ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۶/۱۲/۰۸

صص ۳۸۳ - ۳۹۱

تأثیر مصلحت عمومی در مالکیت خصوصی

دکتر ابوالفضل جعفرقلیخانی^۱، امین اله صمدی^{۲*}

۱- استادیار گروه حقوق، واحد سیرجان، دانشگاه آزاد اسلامی، سیرجان، ایران

۲- پژوهشگر دوره‌ی دکترای حقوق عمومی واحد سیرجان، دانشگاه آزاد اسلامی، سیرجان، ایران

چکیده

جلب منفعت خصوصی بزرگترین انگیزه رفتاری انسان است و چون انسان‌ها ذاتاً اجتماعی و وابسته به یکدیگر هستند، ناگزیرند منافع فردی خود را در جمع جستجو کنند در نتیجه، هم زمان با جلب منافع فردی، حیات جمعی خود را نیز حفظ نموده و سامان می‌دهند. سامان دادن به حیات جمعی در عین حال که امکان عادلانه جلب منفعت را برای همه فراهم می‌کند، می‌تواند فعالیت‌های خصوصی افراد را محدود سازد. زیرا منافع عمومی همیشه با منافع خصوصی و فردی همسو نیست. هر حکومتی مکلف است امنیت منافع و مصالح عمومی و امکان همزیستی اشخاص تحت حاکمیت خود را تأمین نماید و برای رسیدن به این مقصود، قوانینی وضع می‌کند که ممکن است در ظاهر، با منافع فردی همسو نباشد. پس مجموعه قوانین و مقرراتی که هدف آن حفظ مصلحت عمومی است، ممکن است در حقوق خصوصی افراد اجتماع، محدودیت ایجاد نماید. در حقیقت، منافع عمومی مصلحت بزرگتری است که بدون در نظر گرفتن آن، منافع فردی نیز به مخاطره می‌افتد. فلسفه تشریح، مصلحت است و نه منفعت. اساس قانونگذاری در حقوق اسلام، رعایت مصالح و مفاسد است. در واقع، آنچه تحت عنوان مصالح عمومی مطرح می‌گردد توجه به منافع جمعی مردم است. مصلحت، تأمین هدف شارع و هدف شارع مواظبت از دین، حیات، عقل، نسل و اموال می‌باشد. به همین علت حکومت، با وضع قوانین و مقررات و برای حفظ مصلحت عمومی، مالکیت خصوصی را محدودتر، و در شیوه‌ی استفاده از اموال دخالت می‌نماید. در این جستار تکیه اصلی بحث نگارندگان، بررسی و تحلیل قوانینی است که به دولت حق تحدید و سلب مالکیت خصوصی افراد، به لحاظ حفظ منافع و مصالح عمومی، را داده است.

واژگان کلیدی: مالکیت، سلب مالکیت، منافع خصوصی، منافع عمومی، مصلحت عمومی، حکومت.

۱. مقدمه

در قدیم، مالکیت فردی را حقی مقدس می‌شمردند و قانونگذاران از تجاوز به آن بیم داشتند و سلب آن را، به ویژه بدون پرداخت قیمت عادلانه، مخالف حقوق فطری می‌دانستند. قانونگذار جدید در راه مصالح اجتماعی و برای حفظ منافع عمومی، در مواردی، تصرفات مالک را محدود و حتی سلب مالکیت را تجویز کرده است. (صفایی، ۱۳۸۹: ۱۷۶-۱۷۵) در قیمت گذاری اموال دخالت می‌کند، مالکان را وادار به واگذاری حق خود می‌کند. انتقال مال غیرمنقول به بیگانگان را مقید و مشروط می‌کند، در تعیین دستمزدها دخالت می‌کند، از فروش برخی از کالاها یا ورود آن‌ها به کشور یا خارج کردن آن‌ها از کشور ممانعت می‌کند، مانع تملک برخی از اموال می‌شود، از ورودی اتومبیل سواری به، محدوده‌ی خاصی از شهر جلوگیری می‌کند، در روابط مالک و مستاجر به نفع یکی از طرفین دخالت می‌کند، زمین مالکان را بین کشاورزان تقسیم می‌کند، در شهرسازی و ساختمان سازی محدودیت ایجاد می‌کند و بسیاری از اینگونه دخالت‌ها را در جهت حفظ منافع و مصالح عمومی در مالکیت خصوصی به عمل می‌آورد.

احدی از نویسندگان در این زمینه معتقدند: "در نظام مالکیت عادلانه، محدودیت‌هایی بر حق مالک وارد می‌شود. این محدودیت‌ها در صورتی که عادلانه و عاقلانه باشد، هم به نفع خود مالک می‌باشد، چون در نهایت فایده آن نصیب او هم می‌شود، و هم به نفع جامعه و باعث می‌شود مالکیت حیاتی معقول و مفید داشته باشد. بعلاوه، مالکیت فقط موجد حق نیست، بلکه موجد تعهد هم هست." (پیلوار، ۱۳۹۱: ۲۱) یکی دیگر از نویسندگان در این خصوص اضافه نمودند: "منافع عمومی در واقع مصلحت بزرگتری است که بدون در نظر گرفتن آن مصالح فردی نیز به مخاطره می‌افتد و از بین می‌رود." چنانچه گفته شد فلسفه تشریح، مصلحت است نه منفعت. به عبارت دیگر اساساً قانونگذاری در حقوق اسلام، رعایت مصالح و مفاصل است. (جعفری لنگرودی، ۱۳۹۱: ۳۴۳)

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز مالکیت مشروع مورد حمایت قرار گرفته است و حمایت از این نوع مالکیت از حقوق شهروندی محسوب می‌شود هر چند این حق یک حق مطلق و بی قید و شرط نیست. (دلیر، ۱۳۹۰: ۱۷) در این میان مالکیت اموال غیرمنقول به عنوان اموالی که تکثیرناپذیر و محدود هستند، همواره موضوع دیدگاه‌های گوناگون فلسفی و حکومتی بوده است. و به همین دلیل بیشتر مورد توجه و البته تعرض حکومت و یا سایر اشخاص می‌باشد. اما در بسیاری از موارد دولت و نهادهای عمومی به دلایل متفاوتی اقدام به تحدید و سلب مالکیت خصوصی از اموال نموده است. این اقدام اگرچه مغایر لزوم اصل حمایت از مالکیت خصوصی است ولی همواره توسط دولت‌ها توجیه شده است. مساله این است که با وجود این همه تاکید و پیش‌بینی سازوکارهای مختلف جهت حمایت از مالکیت خصوصی، آیا این حق ممتاز توسط دولت قابل تحدید و سلب است یا خیر؟ و در تعارض بین منفعت و مصلحت عمومی با مالکیت خصوصی کدام بر دیگری برتری دارد؟ چنانچه دولت چنین حقی را دارا است، این حق بر پایه‌های چه اصول و موازینی بنا شده است؟

۲. قانون روابط موجر و مستاجر

یکی از معروف‌ترین و مهم‌ترین قوانین محدوده‌کننده مالکیت قانونی است که تحت عنوان قانون روابط مالک و مستاجر، در خرداد سال ۱۳۳۹ تصویب گردید و بعدها در سال ۱۳۵۶ جای خود را به قانون «روابط موجر و مستاجر» داد. قبل از تصویب آن، تنها قانونی که روابط موجر و مستاجر را تنظیم می‌کرد، مقررات اجاره‌ی قانون مدنی بود. ماهیت حقوقی اجاره انتقال مالکیت منافع مال مورد اجاره از موجر به مستاجر است^۱ و چون منافع مال معمولاً به مرور زمان به دست می‌آید، شرط درستی عقد اجاره این است که دارای مدت معلوم باشد. نتیجتاً، بعد از پایان یافتن مدت اجاره ادامه تصرف مستأجر بدون اذن مالک یا بدون تجدید اجاره، از مصادیق اثبات ید بر مال غیر به شمار می‌رود. در سال ۱۳۳۹، قانونگذار به حمایت از

۱. ماده ۴۶۶ قانون مدنی در تعریف اجاره می‌گوید: «اجاره عقدی است که به موجب آن مستاجر مالک منافع عین

مستاجره می‌شود.»

مستأجران برخاست و قواعد اجاره را تغییر داد و در نقاطی که آن قانون قابل اجرا بود^۲ بعد از پایان مدت اجاره رابطه اجاری به حکم قانون ادامه می‌یافت و موجر حق خلع ید مستأجر را به جز در موارد خاصی از قبیل: عدم پرداخت اجاره بها، تعدی، تفریط و تغییر شغل نداشت. افزون بر آن، برای مستأجران اماکن کسب و پیشه و تجارت حقی به نام حق کسب، حق پیشه و حق تجارت به وجود آمد که موجر در بعضی موارد^۳، هنگام تخلیه باید ارزش ریالی آن را به مستأجر می‌پرداخت. (یوسف زاده، ۱۳۹۰: ۱۱۹) هر چند این قانون در سال ۱۳۷۶ با تصویب قانون روابط موجر و مستأجر جدید، نسخ شد ولی آثار به جا مانده از قانون قبلی هنوز باقی است یعنی قانون روابط موجر و مستأجر مصوب ۱۳۵۶ همچنان بر روابط اجاری نسبت به محل‌های کسب یا پیشه یا تجارت که در آن هنگام ایجاد شده‌اند، حاکم است.

۳. اصلاحات ارضی

محدودیت مهم دیگری که قانونگذار تقریباً هم زمان با قانون مالک و مستأجر، به آن دست یا زید، تصویب قانون اصلاحات ارضی بود. این قانون که در سال ۱۳۴۰ ظاهراً با هدف پایان دادن به نظام ارباب رعیتی «فئودالیسم» و به منظور تعدیل ثروت و علاقه‌مند ساختن کشاورزان به زمین‌های زراعتی در ایران، پیشنهاد شد (کاتوزیان، ۱۳۸۵: ۱۴۷) و با فرزندام تصویب گردید و به موجب آن حداکثری برای مالکیت فئودال‌ها تعیین شد و زمین‌های مازاد بر آن را براساس ضوابط همان قانون، توسط اداره‌ای به نام سازمان اصلاحات ارضی که بعدها به وزارت اصلاحات ارضی و تعاون روستایی تبدیل گردید، به کشاورزان منتقل شد. در ماده (۳) آیین‌نامه این قانون چنین مقرر شده است: «مالکین اراضی بایری که مشمول قوانین اصلاحات ارضی نمی‌باشند، موظف‌اند حداکثر ظرف مدت پنج سال از تاریخ تصویب این قانون، برای آبادانی و عمران آن اراضی شخصاً یا به هر نحو که مقتضی بدانند، اقدام کنند. پس از انقضای مدت آن قسمت از اراضی که بایر مانده بلاعوض به ملکیت دولت در می‌آید تا جهت انجام طرح‌های عمرانی مورد استفاده قرار گیرد. تشخیص وزارت کشاورزی در مورد عمران و آبادی اراضی مشمول این ماده طبق آیین‌نامه‌ای که به تصویب هیأت دولت خواهد رسید قطعی است.»

محدودیت‌هایی که به موجب قوانین مذکور در مالکیت ایجاد شده بود، تا سال ۱۳۴۸ ادامه یافت و به موجب قانون تقسیم و فروش املاک مورد اجاره به زارعین مستأجر پایان پذیرفت. به موجب قانون اخیر، مالکان موظف شدند ظرف دو ماه از تاریخ انتشار دومین آگهی وزارت اصلاحات ارضی و تعاون روستایی، آمادگی خود را برای فروش ملک مورد اجاره اعم از دایر و بایر به زارعین مستأجر و یا آمادگی خود را به تقسیم ملک با بهره مالکانه اعلام دارند.

مرحله اول اصلاحات ارضی در مهرماه ۱۳۴۳ به پایان رسید. (خلیل پورگرگانی، ۱۳۹۳: ۱۲۸) با وجود اینکه قانون اصلاحات ارضی قبل و بعد از انقلاب، مورد انتقاد قرار گرفت و مقررات مربوط به زمین‌های شهری و زمین‌های خارج از محدوده‌ی شهرها دستخوش تغییرات زیادی شد، حقوق ناشی از مقررات قانون اصلاحات ارضی برای کشاورزانی که مشمول آن قوانین شده بودند محفوظ باقی ماند.

۴. ضوابط شهر و شهرسازی و نیازهای عمومی

از محدودیت‌های دیگری که قانونگذار در مالکیت خصوصی ایجاد کرده، تعیین ضوابطی بر مالکان املاک شهری و برای تصرفات در املاک شهری است. تملک قهری املاک نه تنها در قوانین شهرداری پیش‌بینی شده، بلکه در سایر قوانین نیز آمده است. (کاتوزیان، ۱۳۸۵: ۱۴۵) که براساس قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴/۴/۱۱ و قانون نوسازی و عمران شهری مصوب ۱۳۴۷/۹/۷ و برخی قوانین دیگر از قبیل مقررات مربوط به تعیین کاربری اراضی و املاک، حفاظت از محیط زیست و انتقال اجباری اراضی مورد نیاز به دولت مقرر شده است. این محدودیت‌ها عمدتاً بر سه نوع است:

۲. این قانون و قانون روابط موجر و مستأجر مصوب ۱۳۵۶ در نقاطی قابل اجرا است که لزوم اجرای آن آگهی شده باشد. ر. ک. ماده ۳۱ قانون اخیر.

۳. برای مطالعه در خصوص این موارد ر. ک. ماده ۱۵ قانون موجر و مستأجر ۱۳۵۶.

۱-۴. الزام به واگذاری

شهرداری‌ها مجاز شده‌اند به منظور توسعه معابر، ایجاد مکان‌های مورد نیاز عموم، طرح‌های نوسازی، عمران، ایجاد تأسیسات شهری، توسعه و اصلاح و احداث معابر پس از تصویب شورای شهر، تهیه طرح و نقشه کامل و تأمین اعتبار، املاک مورد نیاز را با ترتیباتی که در قانون مقرر شده است، از مالکن بخرند و قانوناً مالکان موظف هستند املاک مورد نیاز شهرداری را به آن‌ها بفروشند. در واقع، ملزم بودن مالکان به فروش مال خود محدودیت است که در جهت مصالح عمومی بر آنان تحمیل شده است. همچنین به موجب قانونی که توسط شورای انقلاب تصویب شده است مالکان املاک ملزم شده‌اند در صورتی که ملک آنان مورد نیاز دولت باشد، آن را به قیمتی که توسط هیأت کارشناسی پیش‌بینی شده در آن قانون تعیین می‌شود، به دولت بفروشند.

۲-۴. کسب اجازه از شهرداری برای برخی از تصرفات در املاک

به موجب ماده (۱۰۰) قانون شهرداری، «مالکین اراضی و املاک واقع در محدوده شهر یا حریم آن باید قبل از هر اقدام عمرانی یا تفکیک اراضی و شروع ساختمان از شهرداری پروانه اخذ نمایند. شهرداری می‌تواند از عملیات ساختمانی ساختمان‌های بدون پروانه یا مخالف مفاد پروانه به وسیله مأمورین خود اعم از آنکه ساختمان در زمین محصور یا غیرمحصور واقع شده باشد، جلوگیری نماید.» با این ترتیب می‌بینیم که مالکان در محدوده هر شهری اجازه هرگونه تصرفی را در ملک خود ندارند و این تصرفات باید براساس ضوابط شهری و شهرسازی و با اجازه شهرداری یابند. (کاتوزیان، ۱۳۸۵: ۱۵۰) در خارج از محدوده‌ی شهرها نیز آیین‌نامه ویژه‌ای^۱ برای احداث بنا وجود دارد و وظایف شهرداری‌ها را فرمانداری‌ها و بخشدارهای انجام می‌دهند. همچنین مالکان مکلف هستند مقررات مربوط به استفاده از ملک خود را رعایت کنند مثلاً، اگر کاربری ملکی مسکونی اعلام شده باشد، نمی‌توانند در آن استفاده تجاری کنند یا اگر کاربری ملکی باغ اعلام شده باشد نمی‌توانند آن را به کاربری دیگری تغییر دهند.

۳-۴. نوسازی و عمران شهرها

به موجب ماده (۲) قانون نوسازی و عمران شهری مصوب ۱۳۴۷ شهرداری‌ها مکلف شده‌اند سالانه معادل پنج در هزار بهای املاک واقع در محدوده قانونی شهرها را از مالکان آن‌ها وصول و به مصرف نوسازی و عمران شهری برسانند. ترتیب قیمت گذاری املاک شهری و ترتیب وصول آن‌ها و نحوه اعتراض به قیمت گذاری املاک در تبصره‌های ماده (۲) و مواد (۳) الی (۱۵) همین قانون مشخص شده است. به دیگر سخن: قانون مقرر کرده که شهرداری از مالکان املاک شهری پول دریافت و این پول را صرف نوسازی شهر مانند تعریض کوچه و خیابان و غیره کند. بنابراین، مالکان نمی‌توانند بگویند ما نوسازی و عمران نمی‌خواهیم از پرداخت خودداری کنند.

۵. حفظ محیط زیست و گسترش فضای سبز

انسان و طبیعت عمده‌ترین عناصر موجود در فرآیند زیستن هستند. (بهرام سلطانی، ۱۳۶۵: ۱) محیط زیست فضای حیاتی ما می‌باشد که متأسفانه فعالیت‌های نسنجیده و بدون برنامه انسان آسیب فراوانی به آن وارد کرده و ادامه همین روند موجب خواهد شد که کره‌ی زمین به جای نامناسی برای زندگی نسل‌های آینده تبدیل شود. تاثیر متقابل بین انسان و طبیعت اساسی‌ترین عامل حفاظت یا تخریب محیط زیست به شمار می‌آید. (کریمی، ۱۳۹۵: ۱۴۷) در اثر هشدار دانشمندان و تلاش فعالان در عرصه محیط زیست، تاکنون سه همایش بین‌المللی برای یافتن راه کار برای کم کردن از این آسیب‌ها برگزار شده که آخرین آن در ۱۲ دسامبر ۲۰۱۵ در پاریس بود که کشورهای جهان پذیرفتند مصرف سوخت‌های فسیلی را که موجب تراکم گازهای گلخانه‌ای در جو می‌شود، به منظور جلوگیری از گرمتر شدن کره زمین، کاهش دهند. آثار این توافق عملاً به صورت تغییر شیوه استفاده از انرژی در زندگی عمومی و خصوصی ظاهر خواهد شد و به نوبه خود

۱. ر. ک. آیین‌نامه مربوط به استفاده از اراضی جهت احداث بنا و تأسیسات در خارج از محدوده قانونی و حریم شهرها مصوب ۱۳۵۵/۲/۲۷.

آثار حقوقی محدود کننده‌ی دیگری نیز بر جای خواهد گذاشت. از جمله عوامل تهدید کننده‌ی حیات از بین بردن فضای سبز است. فضای سبز تأمین و تضمین کننده‌ی حیات و تخریب فضای سبز و آثار مخرب ناشی از آن، عامل فجایع طبیعی و تهدید کننده‌ی حیات در کره‌ی زمین است که هم اکنون یک مسأله مرگ و زندگی و یک بحران بین‌المللی تلقی می‌شود به طوری که قانونگذاران و دولت‌ها را بر آن داشته که با وضع قوانین و انعقاد پیمان‌هایی، از آن ممانعت کنند.

در تاریخ باستانی ایران هیچ سندی که حاکی از مالکیت خصوصی بر جنگ باشد در دست نیست. (صفایی، ۱۳۸۹: ۱۸۳) اما از تاریخ اسلام و فقه اسلامی چنین برمی‌آید که جنگل‌ها و مراتع با عنوان انفال جزء اموال عمومی هستند. (خامنه‌ای، ۱۳۸۶: ۶۰) در کشور ما اهمیت وجود فضای سبز به اندازه‌ای است که قانونگذار برای حفظ و گسترش آن ناچار به دخالت شده و در تاریخ ۱۳۵۹/۳/۳ با تصویب لایحه قانونی حفظ و گسترش فضای سبز در شهرها، محدودیت‌های دیگری را از این حیث برای مالکیت پدید آورده است. در ماده (۱) این قانون چنین مقرر شده است: «به منظور حفظ و گسترش فضای سبز و جلوگیری از قطع بی رویه درختان، قطع هر نوع درخت در معابر، میادین، بزرگراه‌ها، پارک‌ها، باغات و محل‌هایی که به صورت باغ شناخته شوند، در محدوده‌ی قانونی و حریم شهرها بدون اجازه شهرداری ممنوع است.» همان طور که می‌بینیم، قانونگذار حتی برای مالکان خصوصی نیز این محدودیت و ممنوعیت را برقرار کرده و تا جایی پیش رفته که در ماده (۶) برای کسانی که برخلاف مقررات این قانون حتی در ملک خود، مبادرت به قطع درخت کنند، مجازات تعیین کرده^۱ و در مواردی که باغی به منظور خانه سازی از بین می‌رود، مقرر نموده است که زمین باغ به نفع شهرداری ضبط شود.

متون قانونی دیگری که به محدودیت مالکیت خصوصی مستقیماً ربطی ندارد ولی اهمیت فضای سبز را از دید قانونگذار ثابت می‌کند، قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۴۶/۵/۲۵ با اصلاحات بعدی است که برای اشخاصی که در جنگل تصرف غیرقانونی می‌کنند یا درختان جنگلی را قطع می‌کنند یا در جنگل‌ها اقدام به چراندن دام می‌کنند و یا جنگل را تبدیل به زمین زراعی می‌کنند مجازات در نظر گرفته است.^۲ همچنین به قانون حفظ و حمایت از منابع طبیعی و ذخائر جنگلی مصوب ۱۳۷۱ در این خصوص می‌توان اشاره کرد.

۶. مالکان اراضی

محدودیت دیگری که قانونگذار در مالکیت به وجود آورده، برای مالکان اراضی است. نخست در ۴/۵/۱۳۵۸ به موجب قانونی تحت عنوان: «لغو مالکیت اراضی موات شهری» ضمن تأکید بر اینکه طبق موازین اسلام زمین موات قابل تملک خصوصی نیست، دولت را مکلف نمود که در داخل محدوده‌ی قانونی شهرها به کسانی که در زمان نظام قبلی مالک اراضی موات شناخته می‌شدند، اخطار کند که تا مدت معینی نسبت به عمران و آبادی زمین‌های خود اقدام کنند در غیر این صورت، زمین به تصرف دولت در خواهد آمد. متعاقب این اقدام، در سال ۱۳۶۰ قانونگذار به موجب قانون اراضی شهری و در سال ۱۳۶۶ به موجب قانون زمین شهری، ضمن تأکید بر الغاء مالکیت صاحبان زمین‌های موات شهری^۱ که تا تاریخ ۱۳۵۸/۴/۵ احیاء نشده‌اند،

۱. ماده ۶- هر کس عالماً و عامداً و برخلاف مقررات این قانون مرتکب قطع یا موجبات از بین رفتن درختان مشمول آن قانون را فراهم سازد به حبس جنحه تا سه سال و پرداخت جزای نقدی برحسب نوع و محیط، سن درخت و موقعیت آن از یک هزار ریال تا یکصد هزار ریال محکوم خواهد شد.

۲. ر. ک. قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مواد ۴۲ الی ۴۷ نیز ماده ۵۵ همچنین، قانون حفظ و حمایت از منابع طبیعی و ذخائر جنگلی کشور مصوب ۱۳۷۱.

۱. زمین‌های موات خارج از محدوده شهرها نیز به موجب قانون مرجع تشخیص اراضی موات و ابطال استاد آ «مصوب ۶۵/۹/۳۰ به مالکیت دولت درآمد و به موجب تبصره ۱ همین قانون تشخیص موات بودن یا نبودن به هیات هفت نفری مستقر در وزارت کشاورزی محول شد.

کلیه اراضی بایر شهری را که مالک مشخصی نداشته باشند، در اختیار ولی فقیه قرار داد و مالکان زمین‌های بایر و دایر شهری را مکلف کرد که زمین‌های خود را در صورتی که برای اجرای طرح‌های عمومی شهری مورد نیاز باشد، به دولت بفروشند.

پاراگراف دوم ماده (۹) قانون زمین شهری چنین مقرر داشته است: «مالکان اراضی بایر و دایر شهری اعم از اشخاص حقیقی یا حقوقی و بنیادها و نهادها و ارگان‌های دولتی و غیر دولتی موظف‌اند زمین‌های مورد نیاز دولت یا شهرداری‌ها را که موضوع این قانون است به منظورهای ذیل با تقویم دولت به آن‌ها (دولت و شهرداری‌ها) بفروشند.

الف. تفکیک و فروش توسط وزارت مسکن و شهرسازی به افراد واجد شرایط و دریافت زمین جهت مسکن و یا اجرای طرح‌های ساختمان سازی مسکونی.

ب. ایجاد تأسیسات عمومی و عمرانی و اداری و اجرای طرح‌های مصوب شهری و عوض طرح‌های شهری حسب مورد، به وسیله وزارتخانه‌ها و شهرداری‌ها و موسسات و شرکت‌های دولتی و نهادها و موسساتی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است.

ج. حفاظت از میراث فرهنگی کشور.

افزون بر آن، محدودیت‌هایی نیز در مورد مساحت اراضی^۲ و تبدیل و تغییر کاربری، افزای، تقسیم و تفکیک زمین‌ها و باغ‌ها در همین قانون برای مالکان ایجاد شده است. (یوسف زاده، ۱۳۹۴: ۹۲)

در قانون دیگری که تحت عنوان «قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها» در تاریخ ۱۳۷۴/۳/۳۱ تصویب شده، در ماده (۱) چنین مقرر شده است: «به منظور حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها و تداوم و بهره‌وری آن‌ها از تاریخ تصویب این قانون تغییر کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها در خارج از محدوده‌ی قانونی شهرها و شهرک‌ها جز در موارد ضروری ممنوع می‌باشد.» و برای اینکه تشخیص ضرورت به مالک زمین محول نشود، در تبصره همین ماده تأکید شده: «تشخیص موارد ضرورت در هر استان به عهده هیأتی مرکب از: رئیس سازمان جهاد کشاورزی، مدیر امور اراضی، رئیس سازمان مسکن و شهرسازی، مدیرکل حفاظت محیط زیست آن استان و یک نفر نماینده استاندار است.» و برای تخلف از مقررات قانون مذکور، کیفر تعیین شده است (ماده ۱۰ اصلاحی) به عبارت دیگر: در چنین زمین‌هایی مالک حق ندارد به دلخواه حقوق مالکانه خود را اعمال کند. (یوسف زاده، ۱۳۹۴: ۹۳)

۷. مهندسی و معماری

براساس قواعد اولیه، از جمله اختیاراتی که هر مالکی نسبت به زمین خود دارد، این است که هر نوع ساختمانی را به دلخواه و به هر کیفیت در آن بسازد. کوچه و خیابان‌های بی نقشه و بی قواره و تنگ و تاریک و ساختمان‌های آسیب‌پذیر واقع در شهرها که در هر زمین‌لرزه با خاک یکسان می‌شوند، از آثار این آزادی است. ولی قبلاً در مقررات شهر و شهرسازی دیدیم که این اختیار از جهت مقررات شهری چه حدودی دارد. این محدودیت منحصر به رعایت مقررات شهری نیست بلکه قانونگذار از جهت فنی نیز در این کار دخالت و محدودیت ایجاد کرده است. می‌دانیم که کشور ما در روی کمر بند زلزله قرار دارد و دائماً در معرض خطر زلزله و صدمات و خسارات ناشی از آن است و تاکنون خسارات سهمگین و بعضاً غیر قابل جبرانی از این پدیده طبیعی را تجربه کرده است. چون یکی از مهمترین وظایف حکومت تأمین امنیت مردم است و امنیت منحصر به تهدید دشمن خارجی یا دشمنان داخلی نیست، قانونگذار از جهت استحکام بناها و به منظور جلوگیری از به وجود آمد فجایع انسانی ناشی از زلزله و هدر رفتن مصالح که به هر حال یک سرمایه به شمار می‌رود، مقرراتی تحت عنوان مقررات ملی ساختمان وضع کرده و رعایت ضوابط فنی و علمی دقیقی را در ساختمان سازی اجباری کرده که این مقررات جنبه امری دارد و همه کسانی را که به نحوی در احداث یک ساختمان دخیل هستند، اعم از مالک، مهندس معمار، مهندس مجری، مهندس محاسب و مهندس ناظر، مکلف به رعایت آن نموده است. یکی از وظایف مهندسانی که طبق تبصره (۷) ماده (۱۰۰) قانون

۲. ر.ک. به قانون قطب‌های کشاورزی.

شهرداری مسئولیت نظارت بر احداث ساختمان‌ها را به عهده می‌گیرند، این است که مقررات ملی ساختمان و کلیه ضوابطی را که در آیین‌نامه‌های مختلف برای استحکام بناها تعیین شده، مدنظر داشته باشند^۱ و قانونی نیز تحت عنوان قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان در تاریخ ۱۳۷۴/۱۲/۲۲ تصویب شده که امور مهندسان و معماران و مهندسی ساختمان را در سازمانی به نام سازمان نظام مهندسی ساختمان^۲ سامان می‌دهد^۳ و در ماده (۱۷) برای حصول اطمینان از رعایت این قانون، شورای انتظامی^۴ تاسیس شده که این شورا مجازات‌های انتظامی مقرر در ماده (۹۰) آیین‌نامه اجرائی را برای تخلفات مذکور در ماده (۹۱) آیین‌نامه یاد شده اعمال می‌کند^۵. بنابراین، در وضعیت کنونی مالک حق ندارد هر ساختمانی را با هر کیفیتی به دلخواه در ملک خود بسازد و مکلف است همه ضوابط فنی را رعایت کند.

۸. میراث فرهنگی

میراث فرهنگی دلائل عینی تحولات تمدن بشری و تجارب ملموس و محسوس انسان در طول تاریخ است که حفاظت از آن اهمیت بسیار دارد. (یوسف، ۱۳۹۴: ۹۳) اجمالاً، هر آنچه مصنوع دست انسان باشد، اعم از منقول و غیر منقول، به شرط داشتن بیش از صد سال قدمت، می‌تواند میراث فرهنگی باشد. در اینجا قصد ما توضیح بیشتر در ماهیت میراث فرهنگی نیست بلکه می‌خواهیم بدانیم قانونگذار چه محدودیت‌هایی نسبت به مالکیت اموالی که میراث فرهنگی شناخته می‌شوند، اعمال می‌کند؟

آن مقدار از میراث فرهنگی که مالک خصوصی ندارد از اموال عمومی محسوب می‌شود. مقدار دیگری از اینگونه اموال دارای مالک خصوصی است و قانون حفظ آثار ملی و نظام‌نامه اصلاحی قانون مذکور، از مالکان این گونه اموال سلب مالکیت نکرده ولی قانون راجع به حفظ آثار ملی مصوب ۱۳۰۹ به طور کلی، در خصوص میراث فرهنگی منقول و غیر منقول و ماده (۷) نظام‌نامه اصلاحی قانون مذکور در خصوص میراث فرهنگی غیر منقول و ماده (۱۶) همین قانون در مورد میراث فرهنگی منقول ضمن تأکید بر مالکیت صاحبان آن‌ها محدودیت‌های متعددی ایجاد کرده است. به عنوان مثال می‌توان به میراث فرهنگی دارای مالک خصوصی اشاره کرد که در ماده (۵) قانون راجع به حفظ آثار ملی مقرر داشته است: «اشخاصی که مالک یا متصرف مالی باشند که در فهرست آثار ملی ثبت شده باشد، می‌توانند حق مالکیت یا تصرف خود را حفظ کنند و لیکن نباید دولت را از اقداماتی که برای حفاظت آثار ملی لازم می‌داند، ممانعت نمایند. در صورتی که عملیات دولتی برای حفاظت مستلزم مخارجی شود، دولت از مالک مطالبه عوض نخواهد نمود و اقدامات مزبور مالکیت مالک را متزلزل نخواهد کرد.» در حقیقت اینگونه اموال علاوه بر مالک، تحت نظارت دولت (سازمان میراث فرهنگی) قرار می‌گیرند. البته قانونگذار به این مقدار محدودیت بسنده نکرده (کاتوزیان، ۱۳۸۵: ۱۵۳) و در ماده (۶) همین قانون اعمال زیر را نسبت به میراث فرهنگی جرم اعلام کرده است:

الف. منهدم کردن یا خرابی وارد آوردن به آثار ملی و مستور ساختن روی آن‌ها به اندود یا رنگ و یا رسم کردن نقوش و خطوط بر آن‌ها.
ب. اقدام به عملیاتی در مجاورت آثار ملی که سبب تزلزل بنیان یا تغییر صورت آن‌ها شود.
ج. تملک و معامله بدون اجازه دولت نسبت به مصالح و مواد متعلقه به اینیه مذکور در فهرست آثار ملی.

۱. تبصره ۷- مهندسان ناظر ساختمانی مکلفند نسبت به عملیات اجرائی ساختمانی که به مسوولیت آن‌ها احداث می‌گردد از لحاظ انطباق ساختمان با مشخصات مندرج در پروانه و نقشه‌ها و محاسبات فنی ضمیمه آن مستمرا نظارت کرده و در پایان کار مطابقت ساختمان با پروانه و نقشه و محاسبات فنی را گواهی نمایند.

۲. Iranian Organization for Engineering Order of Building.

۳. ر. ک. به اهداف این سازمان در ماده ۲ قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان مصوب ۱۳۷۴.

۴. Disciplinary Council.

۵. ر. ک. آیین‌نامه اجرائی قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان مصوب ۷۵/۱۱/۱۷.

افزون بر آن، قانونگذار برای خرید و فروش اینگونه اموال نیز شرایط ویژه‌ای تعیین کرده، مثلاً براساس پاراگراف آخر ماده (۱۶) نظام‌نامه: «هر کس یکی از آثار ملی منقول را بدون اطلاع وزیر معارف به فروش رساند، محکوم به اداء جرمیه مساوی با قیمت فروش مال خواهد شد. دولت می‌تواند با تأدیه قیمتی که خریدار پرداخته است مالک مال بشود و هرگاه ثابت شود خریدار از ثبت مال در فهرست آثار ملی اطلاع داشته است، مشارالیه نیز شریک جرم فروشنده محسوب و به همان مجازات محکوم خواهد شد مگر اینکه دولت را قبلاً از قصد خود مطلع کرده باشد.» همان طور که ملاحظه می‌کنید حقی که در این قانون برای تملک مال فروخته شده ایجاد شده است، از برخی جهات شباهت به حق شفعه دارد که از اسباب مالکیت می‌باشد. خارج کردن اینگونه آثار از کشور نیز بدون اجازه دولت ممنوع است.^۲

۹. مالکیت بیگانگان

از حقوق هر مالکی نسبت به مال خود این است که در مال خود تصرف حقوقی دلخواه را نماید یعنی مال خود را به هر کس که مایل باشد بفروشد، یا اجاره دهد و یا صلح کند و مانند این کارها ولی با توجه به مصالح ملی و امنیتی که قانونگذار مدنظر داشته است، فروش مال غیر منقول به اتباع بیگانه محدودیت‌هایی دارد. این محدودیت‌ها در آیین‌نامه‌ی استملاک اتباع خارجه مصوب ۱۳۲۸ مقرر شده است. به موجب ماده (۱) این آیین‌نامه: «اتباع خارجه که در ایران می‌خواهند ملکی برای محل سکونت یا صنعت یا کسب خود استملاک نمایند باید اظهارنامه‌ای مشتمل بر مشخصات زیر به اداره ثبت محل وقوع آن ملک بدهند تا برای تحصیل اجازه به اداره کل ثبت فرستاده شود...» در همین قانون برای بیگانه‌ای هم که با اجازه دولت مال غیر منقولی را خریده، محدودیت دیگری منظور شده است. در ادامه ماده (۱) در بند «ج» چنین مقرر شده است: «تقاضا کننده در تقاضای خود تعهد می‌نمایند که هرگاه بخواهد محل اقامت دائمی خود را خارج از ایران انتقال دهد، باید ملک مورد تقاضای استملاک را حداکثر تا شش ماه از تاریخ خروج از ایران به یکی از اتباع ایران یا خارجیانی که طبق مقررات اجازه تملک تحصیل نموده‌اند، انتقال دهد والا اداره ثبت مربوطه با اجازه اداره کل ثبت، ملک را طبق مقررات مربوط به مزایده املاک بیع شرطی، از طریق مزایده، به فروش رسانیده، وجه آن را پس از وضع هزینه‌ها و عوارض قانونی، به مالک خواهد پرداخت و هرگاه در مزایده خریداری پیدا نشد، اداره کل ثبت مراتب را یک مرتبه در روزنامه رسمی کشور اعلام نموده و پس از انقضای مدت شصت روز از تاریخ اعلام، ملک را به هر قیمتی که خریدار داشته باشد، به فروش رسانیده و وجه آن را به شرح مذکور در فوق به مالک خواهد پرداخت...» به طوری که می‌بینیم:

اولاً، تبعه بیگانه فقط حق دارد با شرایطی که گفته شد، برای سکونت یا کسب یا صنعت خود در ایران مالکیت مال غیر منقول تحصیل کنند و نه برای کاری دیگر از قبیل زراعت. ثانیاً، تبعه ایران نمی‌تواند مال غیر منقول خود را به غیر از اهداف مذکور به بیگانه بفروشد. به دیگر سخن هم ایرانی در انتقال مال غیرمنقول به خارجی محدودیت دارد و هم خارجی که صاحب مال غیر منقول در ایران است در اعمال حق مالکیت خود محدود است.

۱۰. قانون معادن

مطابق قانون مدنی، معادن واقع درهرملکی به صاحب آن تعلق دارد. ولی، قانون معادن مصوب ۱۳۳۶، برای حفظ ثروت ملی کشور، معادن را به سه طبقه تقسیم کرده است و تنها معادن مربوط به سنگ‌های ساختمانی و خاک رس و امثال آن را ملک صاحبان اراضی دانسته و بقیه معادن را در اختیار دولت قرارداده است. به اضافه، بهره‌برداری از معادن دسته اول نیز باید، با صدور پروانه از طرف اداره کل معادن، آغاز شود.

۱. ر. ک. بند ۴ ماده واحده لایحه قانونی راجع به جلوگیری از انجام اعمال حفاری‌های غیر مجاز و کاوش به قصد به دست آوردن اشیاء عتیقه و آثار تاریخی که ... مصوب ۵۸/۲/۱۸ شورای انقلاب.

۲. ر. ک. ماده ۴۷ نظام‌نامه.

۱. نتیجه گیری

مالکیت از جمله مهمترین حقوقی است که مورد حمایت اسناد بین‌المللی و قوانین اساسی و عادی کشورها قرار گرفته است. در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز مالکیت مشروع مورد حمایت قرار گرفته است و حمایت از این نوع مالکیت از حقوق شهروندی محسوب می‌شود. در این میان مالکیت اموال غیرمنقول به عنوان اموالی که تکثیرناپذیر و محدود هستند، همواره موضوع دیدگاه‌های گوناگون فلسفی و حکومتی بوده است. به همین دلیل بیشتر مورد توجه و البته تعرض حکومت و یا سایر اشخاص قرار گرفته است. در بسیاری از موارد دولت و نهادهای عمومی به دلایل متفاوتی اقدام به تحدید و سلب مالکیت خصوصی از اموال نموده است. این اقدام اگرچه مغایر لزوم اصل حمایت از مالکیت خصوصی است ولی همواره توسط دولت‌ها توجیه شده است. دولت‌ها در توجیه داشتن حق اعمال محدودیت و حتی سلب آن، به عنوان سطحی از حاکمیت کشور که به انجام خدمات عمومی و ایجاد منفعت عام و رعایت مصلحت جامعه می‌پردازد، استناد، و عمل خود را توجیه نموده و غایت و فلسفه تشریح و قانونگذاری را، مصلحت عمومی می‌داند نه منفعت شخصی. به عبارت دیگر اساس قانونگذاری در حقوق اسلام، رعایت مصالح و مفساد است. منافع و مصالح عمومی در واقع مصلحت بزرگتری است که بدون در نظر گرفتن آن مصالح فردی نیز به مخاطره می‌افتد و از بین می‌رود. شایان ذکر است با توجه به اعمال حاکمیتی دولت در حفظ نفع عمومی و همچنین برقراری نظم عمومی در جامعه، در تعارض بین منافع و مصالح عمومی با مالکیت خصوصی، منافع و مصلحت عمومی بر مالکیت خصوصی برتری خواهند داشت. زیرا در مصلحت عمومی نفع عموم مردم مطرح می‌شود لذا چاره‌ای جز برتری دادن منافع و مصالح عمومی بر منافع خصوصی اشخاص وجود ندارد.

لزوم احترام به مالکیت شخصی یکی از اصول اولیه حقوقی می‌باشد و قانونگذاران از تجاوز به آن بیم داشتند، تحدید و سلب آن را، به ویژه بدون پرداخت قیمت عادلانه، مخالف حقوق فطری می‌دانستند. در نظام مالکیت عادلانه، محدودیت‌هایی بر حق مالک وارد می‌شود. این محدودیت‌ها در صورتی که عادلانه و عاقلانه باشد، هم به نفع خود مالک است، چون در نهایت فایده آن به ایشان نیز می‌رسد، و هم به نفع جامعه بوده و باعث می‌شود مالکیت حیاتی معقول و مفید دارا شود. بعلاوه، مالکیت فقط موجد حق نیست، بلکه موجد تعهد هم هست. نقض حقوق مالکانه اشخاص در قبال منافع و مصالح عمومی، مستلزم اعمال ضمانت اجراهای مدنی نظیر الزام به جبران خسارت و در برخی از موارد ضمانت اجرای کیفری مانند حبس است. مطلب مهم دیگری که در اینجا باید مورد توجه قرار گیرد این است که اموالی که توسط دولت و یا نهادهای عمومی دیگر مورد تحدید و سلب مالکیت قرار می‌گیرند نیازمند به حفظ، نگهداری، اداره و بهره‌برداری دارند؛ در کلیه جوامع نهادها و دستگاه‌های اجرایی بدین منظور برابر قانون پیش‌بینی شده است. هر مقدر اختیارات و وظایف مقام‌ها و نهادها و سازمان‌های ایجاد شده به طور شفاف و دقیق در قوانین و مقررات مشخص باشد، حفاظت از اموال عمومی بیشتر تضمین و رعایت می‌شود. نظارت مستمر و مداوم از این نهادها و سازمان‌ها منجر به، شفافیت در عمل، پاسخگویی، کارایی و مسولیت‌پذیری آنان خواهد شد.

فهرست منابع

۱. بهرام سلطانی، کامبیز. (۱۳۶۵) مقدمه‌ای بر شناخت محیط زیست. تهران: مرکز نشر دانشگاهی.
۲. پیلوار، رحیم. (۱۳۹۱). فلسفه‌ی حق مالکیت. تهران: شرکت سهامی انتشار.
۳. جعفری لنگرودی، محمدجعفر. (۱۳۹۱) دانشنامه حقوق. تهران: گنج دانش.
۴. خلیل‌پور گانی، مجید. (۱۳۹۳). محدودیت‌های مالکیت. تهران: اتحاد.
۵. خامنه‌ای، سیدعلی. (۱۳۸۶). مالکیت عمومی. تهران: تک.
۶. دلیر، حمید. (۱۳۹۰). حقوق مصادره. تهران: میزان.
۷. صفایی، سیدحسین. (۱۳۸۹). حقوق مدنی اشخاص و اموال. تهران: میزان.
۸. کاتوزیان، ناصر. (۱۳۸۵). حقوق مدنی اموال و مالکیت. تهران: میزان.
۹. کریمی، محمدمهدی. (۱۳۹۵). مبانی فقهی اقتصاد اسلامی. تهران: شبک.
۱۰. یوسف زاده، مرتضی. (۱۳۹۰). حقوق مدنی ۶ عقود معین. تهران: شرکت انتشار.