



بررسی فقهی و حقوقی اراضی موات

لیلا اسدی - مدرس

ماهیت عدم النفع از این جهت که آیا ضرر محسوب می‌گردد یا خیر، می‌پردازیم.

کلیدواژه‌ها:

اراضی، موات، بایر، احیا، مالکیت

چکیده:

زمینهای موات در فقه جزء انفال بوده از اموال دولتی محسوب می‌شوند؛ طبق روایت «من أحيى أرضاً مواتاً فهي له» هرکس حق احیاء و تملک آنها را دارد، اما شرایط زمان و افزایش جمعیت ایجاب می‌کند که این اذن کلی بر احیاء از عامه سلب شود تا حکومت بتواند نیازهای جامعه را در تهیه مسکن مناسب برای آنها حل نماید. لذا قانونگذار با اذن ولی فقیه حق استفاده از احکام ثانویه برای تصویب موادی متناسب با مقتضیات و شرایط زمان را برای خود قائل شده است؛ اما احکام ثانویه استثناء بر احکام اولیه است و نیز قاعده «الناس مسلطون علی أموالهم» ایجاب می‌کند که حق مالکیت ایجاد شده بر زمینهای موات که در اثر احیاء به دست آمده محترم شمرده شود؛ لذا خاصیت تخصیصی احکام ثانویه نسبت به احکام اولیه صرفاً محدود به مکان و زمان است و نه بیش از آن.

در شرع مقدس اسلام، حرمت مال مسلمان همانند خون او پاس داشته می‌شود و مطابق قاعده «لا ضرر و لا ضرار فی الاسلام» هرگونه ضرر و زیان وارد به حال باید توسط مسبب آن جبران گردد.

ماده ۹ قانون آیین دادرسی دادگاههای عمومی و املاک در امور کیفری مصوب ۲۸ شهریور ۱۳۷۸، انواع ضرر و زیانهای ناشی از جرم را بدین شرح طبقه‌بندی نموده است:

۱- ضرر و زیان مادی که در نتیجه ارتکاب جرم حاصل می‌شود.

۲- منافعی که ممکن الحصول است اما در اثر ارتکاب جرم، مدعی خصوصی از آن محروم می‌گردد.

آنچه در این مقاله مورد بررسی قرار می‌گیرد، نوع دوم ضرر و زیان مندرج در ماده فوق یعنی منافع ممکن الحصول است که در فقه از آن به «عدم النفع» تعبیر شده است. بدین منظور بدو تعاریفی از عدم النفع ارائه می‌دهیم و سپس از تفاوت آن با تفویت منفعت عین سخن گفته، اقسام آن را ذکر می‌کنیم و در خاتمه به

مفهوم و تعریف موات

موات در لغت به معنی بیجان و مرده است^۱ و زمین موات اصطلاحاً زمینی است که عمران و آبادی در آن نباشد. در تعریف موات در فقه و قانون تفاوتی مشاهده می‌گردد. فقها عموماً موات را زمینی دانسته‌اند که به عللی بیکار افتاده باشد. امام خمینی علیه السلام در تعریف موات فرموده‌اند: «موات زمین معطلی است که انتفاعی از آن برده نمی‌شود یا به جهت قطع شدن آب آن یا برای استیلاء آنها یا ماسه‌ها یا شوره نمک یا سنگها بر آن یا به جهت بیشه شدن و پیچیده شدن نی و درختها در آن یا به جهت غیر اینها»^۲ عبارت «به جهت غیر اینها» در تعریف فوق نشان می‌دهد که علل معطل ماندن زمین حصری نیست و معطل ماندن زمین به هر جهتی، آن را در شمول تعریف موات قرار می‌دهد.

شهید ثانی در شرح لمعه مشابه این

(۱) فرهنگ فارسی عمید، عمید، ذیل موات

(۲) تحریر الوسیله، موسوی خمینی، ج ۳، ص ۳۴۴

املاکی که



به ثبت نرسیده است،

یا حتی در صورت ثبت،

وجود اعیانی عمداً یا سهواً

در سند مالکیت قید نشده

باشد، باید موات محسوب

گردد و در ردیف اموال

دولتی قرار داده شود.

زمین موات



اصلی بر طبق روایت مشهور

«من احيى أرضاً مواتاً فهي له»

ملک کس است که آن

را احیا می‌کند.

۱۳۵۸/۴/۵ که تنها چند ماه بعد از انقلاب اسلامی به تصویب رسید (و شاید به دلیل همین شتاب در تدوین آن دارای نقایصی شد) تعریفی از «موات» ارائه نکرده و آن را به آیین نامه اجرایی واگذار کرده است. ماده ۲ آیین نامه مذکور که توسط وزارت مسکن و شهرسازی تدوین شده در تعریف موات چنین مقرر داشته است: «زمین موات زمینی است که معطل مانده و عمران و آبادی در آن به عمل

مثل زمین مندرسی که دارای آثار نهرها و مانند اینهاست و قریه‌های مخروبی که آثار آبادانی آن باقی مانده است.»^۲

در خصوص تعریف موات در قانون، ابتدا به تعریف قانون مادر، یعنی قانون مدنی ایران می‌پردازیم. ماده ۲۷ قانون فوق در تعریف موات چنین مقرر داشته است: «املاکی که ملک اشخاص نمی‌باشند و افراد مردم می‌توانند آنها را مطابق مقررات مندرجه در این قانون و قوانین مخصوصه مربوط به هر یک از اقسام مختلفه آنها تملک کرده و یا از آنها استفاده کنند مباحات نامیده می‌شود؛ مثل اراضی موات یعنی زمینهایی که معطل افتاده و کشت و زرع در آنها نباشد.» ایراد وارد بر این تعریف آن است که از نظر قانون مدنی، زمینی که امروز بیکار باشد و در آن کشت و زرع نباشد، موات است؛ در حالی که بهتر است گفته شود «زمینی که در آن کشت و زرع نبوده باشد»، یعنی از گذشته در آن کشت و زرع نبوده و حالا هم نیست. از طرفی عمران و احیا تنها شامل کشت و زرع نیست و هر نوع عملی که آن را از حالت معطل در آورد، احیا محسوب می‌گردد؛^۳ مانند احداث اعیانی. قانون مدنی در بیان حکم مالکیت بر زمین موات از فقه متابعت نموده و مالکیت آن را در صورت احیا برای احیاکننده شناخته است.

در قوانینی که بعد از انقلاب اسلامی در خصوص زمینهای موات و مقررات حاکم بر آن به تصویب رسید، تعاریف متفاوتی از موات داده شد. قانون لغو مالکیت اراضی موات شهری مصوب

تعریف را ارائه کرده، با این تفاوت که قید «و امثالها» را نیاورده است. این مطلب را نباید دلیلی بر حصری دانستن علل تعطیل زمین دانست: «زمین موات زمینی است که از آن استفاده نمی‌شود و به جهت بیکار ماندن آن یا به سبب نیاز شدن آن یا بریده شدن آب از آن یا فرو رفتن آب و مستولی شدن به آن.»^۱

در فقه، زمین موات به دو نوع تقسیم شده است: ۱- زمین موات اصلی یا بالاصاله و آن زمینی است که سابقه عمران و آبادی نداشته باشد. باید توجه داشت نداشتن سابقه عمران به این معنا نیست که آن زمین هیچگاه آباد نبوده باشد، بلکه ممکن است روزگاری آباد بوده باشد اما ما از آن اطلاع نداشته باشیم، بنابراین شاید بهتر است بگوییم زمین موات اصلی، زمینی است که سابقه احیای آن معلوم نباشد؛ ۲- زمین موات عارضی که عبارت است از زمینی که سابقه احیا داشته و صفت موات بعد از حیات بر آن عارض شده باشد، در واقع زمین موات عارضی زمینی است که ما از سابقه احیای آن اطلاع داشته باشیم.

امام خمینی علیه السلام در اقسام زمین موات چنین آورده‌اند: «موات بر دو قسم است: اول موات اصلی و آن زمینی است که به ملک و احیا مسبوق نباشد، اگر چه احراز آن غالباً، بلکه بطور کلی مشکل و شاید ممنوع است و زمینی که مسبوق بودن آن به احیا معلوم نباشد، ملحق به آن می‌باشد. دوم موات عارضی است و آن زمینی است که خرابی و موات بعد از حیات و آباد بودنش بر آن عارض شود

۱) الروضة البهیة فی شرح لمعة الدمشقیة : شهید

ثانی، ج ۲، ص ۱۶۵

۲) تحریر الوسیله، موسوی خمینی، ج ۳، ص ۳۲۵

۳) قرینولوژی حقوق، جعفری لنگرودی، ص ۱۷

نیامده باشد.» ادامه ماده مصادیقی برای احیا بر می‌شمارد و آنچه که جای ایراد است، در احصاء همین مصادیق است. بند یک ماده مقرر داشته زمینی که قبلاً به صورت خانه بوده و این نکته در سند مالکیت زمین قید شده باشد، احیا شده محسوب می‌شود و در نتیجه موات نمی‌باشد. بنا به مفهوم مخالف این بند، املاکی که به ثبت نرسیده است، یا حتی در صورت ثبت، وجود اعیانی عمداً یا سهواً در سند مالکیت قید نشده باشد، باید موات محسوب گردد و در ردیف اموال دولتی قرار داده شود. در بند دو این ماده نیز یکی دیگر از مصادیق احیا آورده

زمینهای موات

مسلماً جزء اموال خصوصی

نیست و در ردیف انفال

قرار می‌گیرد. انفال

اموالی است که به موجب

مقررات شرعیه متعلق

به شخص اول اسلام (پیامبر ﷺ)،

امام ﷺ و در حال حاضر

ولی فقیه) می‌باشد.

شده و آن عبارت است از زمینی که قبلاً ساختمان بوده و بعدها ساختمان خراب شد، اما بقایای آن مشهود است. در این صورت معادل چهار برابر مساحت زیر بنای ساختمان، احیا شده محسوب می‌گردد. معلوم نیست قانونگذار بر چه مبنایی چهار برابر مساحت را احیا شده به

حساب آورده است؟ از طرف دیگر، این مصداق زمین بایر در واقع همان اصطلاح «موات عارضی» در فقه می‌باشد.

در این ماده، هفت مصداق دیگر برای احیا زمین موات بر شمرده، که همگی مورد اشکال است، اما برای اطالۀ کلام از ذکر آنها خودداری می‌شود.

پس از قانون سال ۱۳۵۸ ماده ۳ قانون اراضی شهری مصوب ۱۳۶۰ در تعریف اراضی موات چنین مقرر داشته است: «اراضی موات شهری زمینهایی است که سابقه عمران و احیا نداشته باشد.» این تعریف نیز تنها زمین موات بالاصاله را مورد توجه قرار داده است؛ زیرا شرط موات را نداشتن سابقه آبادانی دانسته و به این ترتیب همانند قانون لغو مالکیت اراضی موات شهری، زمینهای بایر را نیز داخل در مصادیق زمین موات آورده است. همچنین با ذکر عبارت «نداشتن سابقه آبادانی» مشکلی را که در تعریف قانون مدنی از زمینهای موات وجود داشته، برطرف ساخته، بدین ترتیب تنها وضعیت کنونی زمین را مد نظر قرار نداده است.

قانون زمین شهری نیز که در سال ۱۳۶۶ به تصویب رسید، بر تعریف موات در قانون اراضی شهری تأکید کرد که از تکرار خودداری می‌شود.

قابل ذکر است که اصطلاح «موات عارضی» در فقه، منطبق با مفهوم «زمین بایر» در قوانین مصوب بعد از انقلاب اسلامی می‌باشد. بنابراین در قوانین مدون تنها یک نوع زمین موات داریم و آن عبارت است از زمینی که سابقه عمران

و احیا نداشته باشد؛ به عبارت بهتر، زمینی است که ما از سابقه عمران آن اطلاع نداریم و راهی برای احراز آن نمی‌باشد. اما تعریف فقهی «زمین موات» دربرگیرنده زمین بایر نیز می‌باشد، چه سابقه احیا داشته باشد و چه نداشته باشد.

مالکیت زمین موات: زمینهای موات

مسلماً جزء اموال خصوصی نیست و در ردیف انفال قرار می‌گیرد. انفال اموالی است که به موجب مقررات شرعیه متعلق به شخص اول اسلام (پیامبر ﷺ)، امام ﷺ و در حال حاضر ولی فقیه) می‌باشد؛ زمینهای موات نیز از انفال می‌باشند. حضرت امام خمینی ﷺ در تعریف موات بیان می‌دارند: «انفال چیزهایی است که امام ﷺ بخصوص به خاطر منصب امامتش، مستحق آن می‌باشد؛ همانطور که به دلیل ریاست الهی و امامتی که پیغمبر ﷺ داشت، انفال متعلق به او بود. انفال چند چیز است... زمین مواتی که مورد استفاده نیست مگر اینکه آباد و اصلاح شود...»^۱

همچنان که در تعریف موات بین متون فقهی و قوانین موضوعه اختلاف نظر وجود دارد از جهت احکام مربوط به مالکیت نیز این تفاوت به چشم می‌خورد. در خصوص مالکیت زمین موات، در فقه، باید گفت زمین موات اصلی بر طبق روایت مشهور «من أحيى أرضاً مواتاً فهي له» ملک کسی است که آن را احیا می‌کند. در مالکیت زمین موات عارضی، باید این اراضی را به دو نوع تقسیم کرد: اول زمینی

که مالک از آن اعراض کرده است، مثل قرائی که ساکنان آن کوچ کرده باشند. دوم زمینی که مجهول المالك است؛ یعنی ممکن است مالک داشته باشد ولی مالک آن شناخته شده نیست. نوع اول موات عارضی بی تردید از انفال است و هر فردی می‌تواند آن را احیا کند، همچنان که در خصوص زمین موات بالاصاله گفته شد. البته در لزوم اذن امام علیه السلام در احیا اراضی فوق، اختلاف نظر است و صاحب جواهر اقوی را بر اخذ اذن امام علیه السلام دانسته است.^۱ در نوع دوم زمینهای موات عارضی، که همان اراضی مجهول المالك می‌باشد، گفته شده اذن امام در احیا لازم است. حضرت امام خمینی رحمته الله علیه در خصوص مالکیت اراضی موات چنین اظهار داشته‌اند: «و اما قسم دوم، احوط آن است که با آن معامله مجهول المالك شود به اینکه از صاحب آن جستجو گردد و بعد از یأس از صاحبش، عین آن را از حاکم شرع بخرد و ثمن آن صرف فقرا شود و یا اینکه آن را از حاکم شرع در مقابل اجرت معینی اجازه می‌کند یا در صورت انتفاع از آن، اجرت المثل آن تقدیر می‌شود و وجه الاجاره به فقرا صدقه داده می‌شود و احوط آن است که از حاکم شرع طلب اذن نماید.»^۲

در بررسی مالکیت زمینهای موات در قوانین موضوعه باید ابتدا به قوانین قبل از پیروزی انقلاب پرداخت. ماده ۲۷ قانون مدنی مالکیت اراضی موات را برای احیا کننده آن قرار داده است؛ بدین صورت که در تعریف مباحات، آن را املاکی دانسته که ملک اشخاص نیست و افراد مردم

می‌توانند آنها را مطابق مقررات مندرج در این قانون و قوانین مربوط تملک کرده یا از آنها استفاده کنند. همچنین زمین موات را از مصادیق مباحات به شمار آورده است.

همچنانکه مشاهده می‌شود احکام قانون مدنی ایران در خصوص مالکیت زمینهای موات عیناً از فقه برگرفته شده است.

قانون ثبت اراضی موات شهر تهران مصوب ۱۳۳۴ نیز در بیان مسأله مالکیت اراضی موات مقرر داشته بود که از تاریخ

در قوانین مدون

تنها یک نوع زمین موات

داریم و آن عبارت است از

زمینس که سابقه

عمران و احیا نداشته باشد؛

به عبارت بهتر،

زمینس است که ما از

سابقه عمران آن اطلاع نداریم

و راهس برای احراز آن

نمی‌باشد.

لازم الاجرا شدن این قانون، تقاضاهای ثبت در خصوص اراضی بایر بلاصاحب و موات در حومه تهران واقع در محدوده‌های ذکر شده در قانون فوق‌الذکر از هیچکس پذیرفته نخواهد شد و دولت مکلف به ثبت اراضی موات به نام خود است. طبق این قانون، فقط اراضی موات ثبت نشده متعلق به دولت می‌شد و

مالکیت افراد بر اراضی موات ثبت شده همچنان محترم شمرده می‌شد.

قانون ثبت اراضی موات شهر تهران ضابطه‌ای غیر منطقی بر تفکیک زمینهای موات متعلق به دولت از زمینهای مواتی که ملک اشخاص محسوب می‌شود، قرار داده بود و آن ثبت ملک بود. ثبت اراضی و املاک در تشخیص حق مالکیت دارای اثر مهمی است، اما قدرت ایجاد مالکیت ندارد؛ زیرا چه بسا افرادی که مالک املاک و اراضی می‌باشند، اما هنوز آن را به ثبت نرسانده‌اند. لذا واگذار کردن سرنوشت اراضی موات به ثبت آنها تا زمان قبل از لازم الاجرا شدن یک قانون بسیار غیر عقلایی است.

پس از پیروزی انقلاب اسلامی، ابتدا ماده یک قانون لغو مالکیت اراضی شهری (مصوب ۱۳۵۸) دولت را مکلف کرد که در داخل محدوده قانونی شهرها در هر منطقه به کسانی که طبق موازین و قوانین رژیم سابق مالک اراضی موات شناخته می‌شوند، اعلام نمایند که ظرف مدت معینی در عمران و آبادی این اراضی اقدام نمایند و اگر در مهلتی که دولت مقرر کرده، احیا صورت نگیرد، این اراضی بدون حق اولویت، بلا عوض به تصرف دولت در خواهد آمد. همچنین تبصره یک این ماده به کسانی که فاقد خانه شخصی برای سکونت بوده دارای زمینی هستند که طبق این قانون، موات محسوب می‌شود، مدت سه سال مهلت داده است که یک

(۱) جواهر الکلام، نجفی، ج ۱۳، ص ۲۷۵-۲۷۶

(۲) تحریر الوسیله، موسوی خمینی، ج ۳، ص ۳۴۷

قطعه زمین کوچک را عمران نمایند تا بدین صورت از ثبت زمین به نام دولت جلوگیری شود.

همچنان که ملاحظه می‌شود، قانون لغو مالکیت اراضی شهری، ابتدا مالکیت افراد را در خصوص اراضی موات لغو نکرد، بلکه این مالکیت را بطور معلق مقرر داشته و مشروط به احیای آن در مهلت معین نموده است. تعیین مهلت احیا، مساحت قابل احیا و رفع ابهامات دیگر این قانون به آیین نامه اجرایی آن، که توسط وزارت مسکن و شهرسازی تنظیم گشت، ارجاع شد که درباره آن سخن خواهیم گفت.

متعاقباً ماده پنج قانون اراضی شهری، مالکیت کلیه اراضی موات را به دولت داد و اسناد و مدارک مالکیت گذشته را فاقد ارزش قانونی دانست و تنها واگذاری اراضی موات را به افراد پس از تاریخ ۱۳۵۷/۱۱/۲۲ موجد حق مالکیت دانست. البته ماده ۱۶ این قانون یک مورد را از حکم کلی ماده ۵ استثنا ساخت و آن مربوط به اشخاصی است که طبق مدارک مالکیت رسمی از زمینهای موات شهری دارا بوده و از طرفی مسکن مناسب نداشته باشند که در این صورت در حد نصاب ماده ۸، یعنی حداکثر تا هزار متر مربع از زمین را در اختیار آنها گذاشته تا عمران و احیا نمایند. در صورت عدم احیا در مهلت مقرر، حق مذکور ساقط و زمین به دولت واگذار می‌گردد. تبصره ماده فوق، سند مالکیت عادی را نیز که مورد تأیید مراجع ذی صلاح قرار گرفته است، مشمول حکم ماده کرده است.

ماده ۶ قانون زمین شهری مصوب ۱۳۶۶ در خصوص مالکیت زمینهای موات چنین مقرر می‌دارد: «کلیه زمینهای موات شهری اعم از آنکه در اختیار اشخاص یا بنیادها و نهادهای انقلابی دولتی یا غیر دولتی باشد، در اختیار دولت جمهوری اسلامی است و اسناد و مدارک مالکیت گذشته ارزش قانونی ندارد...» البته ماده هفت قانون زمین شهری نیز مانند قانون اراضی شهری با شرایط ذیل حق تملک اراضی موات را برای افراد حقیقی قائل شده است:

(۱) داشتن مدارک مالکیت؛ (۲) عدم برخورداری از مزایای مواد ۶ یا ۸ قانون اراضی شهری؛ (۳) نداشتن مسکن مناسب؛ (۴) حد نصاب حداکثر هزار متر مربع؛ (۵) احیای زمین در مدت مناسب. همچنانکه ملاحظه شد در قانون زمین شهری شرط داشتن سند مالکیت رسمی مورد لحاظ قرار نگرفته است.

با بررسی قوانین مصوبه مشاهده می‌گردد قانون مدنی از جهت بیان حکم مالکیت زمینهای موات، از متون فقهی پیروی کرده احیای زمین موات را سبب ایجاد مالکیت می‌داند. اما در قوانین دیگر شرط احیا بطور کلی نادیده گرفته شده و با قرار دادن معیار ثبت زمین حکمی کاملاً مغایر با شرع قرار داده شده و اجرای تشریفات بر ضوابط ترجیح داده شده است. در قوانین مصوب بعد از انقلاب اسلامی، مالکیت زمینهای موات در وهله اول برای دولت قرار داده شده، لیکن با تحقق شرایطی، حق احیا را برای افراد نیز محفوظ داشته است.

در نقد و بررسی قوانین مصوب بعد از پیروزی انقلاب اسلامی و بیان ویژگیهای آن ابتدا باید به قانون لغو مالکیت اراضی موات شهری مصوب ۱۳۵۸ پرداخت. این قانون به دلیل جو انقلابی حاکم بر جامعه که تسریع در تغییر قوانین خلاف شرع را لازم می‌دانست، به سرعت تصویب شد و به دلیل همین ویژگی از کلیت برخوردار است، به گونه‌ای که وارد ماهیت امر نشده و جزئیات را موکول به تنظیم آیین نامه‌ای از سوی وزارت مسکن و شهرسازی کرده است. تصویب قانون با چنین کلیتی به نظر صحیح نمی‌آید، اما با توجه به طرز تفکر موجود در اوایل پیروزی انقلاب اسلامی مبنی بر اینکه مردم می‌توانند زمینی را که مالک آن خداست، تصاحب نمایند و نیز با توجه به هرج و مرجهای ناشی از غارت زمینها توسط افرادی سودجو، لزوم تصویب چنین قانونی به چشم می‌خورد. از طرفی این قانون نسبت به حقوق مکتسبه مالکان از انعطاف برخوردار بود و بر خلاف نام خود، مالکیت اراضی موات را لغو نکرد، بلکه با قرار دادن مهلت برای احیای اراضی، افراد را ترغیب به احیای زمینهای مواتی که در ملکیت داشتند، ساخت.

ویژگی دیگر این قانون، عدم عمومیت آن نسبت به کلیه اراضی موات است؛ با این توضیح که محدوده شمول این قانون طبق تصریح ماده یک فقط اراضی موات داخل محدوده قانونی ۲۵ مسأله شهرها و در نقاطی که محدوده قانونی وجود ندارد، محدوده‌ای است که از طرف وزارت مسکن و شهرسازی

تعیین و اعلام شده است.

در نقد قانون فوق باید گفت تعریف اراضی موات در این قانون آنچنان بی ضابطه و بر خلاف معیارهای شرعی و منطقی است که زمان حاکمیت آن با ایراد شورای نگهبان در مورخ ۱۳۵۹/۱۱/۱۴ به پایان رسید: «... با توجه به تعریف آیین‌نامه مذکور که شامل اراضی بایر مسبوق به احیا، مثل اراضی زراعتی و باغها نیز می‌شود، و در بعضی مواردی نیز که استثناء شده قیودی که در آیین‌نامه اخذ شده، غیر شرعی به نظر می‌رسد، مشمول آیین‌نامه مذکور نسبت به زمینهای بایر مسبوق به احیا، غیر شرعی و خلاف قانون اساسی و غیر قابل اجرا تشخیص داده شد...»^۱

قانون لغو مالکیت اراضی موات شهری عملاً تغییری در وضع موجود ایجاد نکرد؛ زیرا به مالکان این اراضی فرصت داد تا در خصوص عمران ملک خویش اقدام کنند و بدون قرار دادن حد نصاب جهت احیاء، به مالکان هر مقدار زمین موات اجازه داد تا ظرف مهلت معین که می‌خواست در آیین‌نامه اجرایی ذکر شود، زمین خود را احیاء نمایند. البته در تبصره ماده یک، مهلت سه سال عمران را استثنائاً برای اشخاصی قرار داد که قطعه زمین کوچکی دارند و فاقد منزل مسکونی هستند.

همچنانکه گفته شد، این قانون به علت وسعت نظر زیاد و عدم ایجاد منفعتی برای دولت، در مورخ ۵۸/۶/۵ با تصویب اصلاحیه و در مورخ ۵۹/۴/۲۵ با الحاق لایحه‌ای اصلاح شد؛ بدین

صورت که حکم مذکور در تبصره ماده یک تأیید شد اما ماده یک بطور کلی لغو گردید. بنابراین، زمینهایی که مساحت آنها زاید به حد نیاز مالک بود و یا مالک آن دارای منزل مسکونی بود و نیازی به منزل شخصی نداشت، بلافاصله به تملک دولت درمی‌آمد و اگر مالک فاقد خانه مسکونی بود، می‌توانست ملک را ظرف سه سال احیاء نماید. توجه به حقوق مالکانه افراد یکی از برجستگیهای این قانون است اما قانونگذار در پیمودن این راه تفریط کرد و به کلیه اشخاصی که مناصب مالی و سیاسی در رژیم گذشته داشته و از این طریق موفق به ثبت اراضی موات زیادی به نام خود شده بودند نیز حق احیاء داد؛ البته اصلاحیه وارد بر این قانون نقص فوق را رفع کرد.

قانون اراضی شهری در سال ۱۳۶۰ با ۱۷ ماده و ۱۴ تبصره با هدف اجرای اصول ۳۱، ۴۳، ۴۵ و ۴۷ قانون اساسی در جهت تأمین نیازهای عموم به مسکن و همچنین جلوگیری از ایجاد بازار بورس روی زمین و حرکت در جهت مصالح کلی اقتصاد کشور، یعنی سوق سرمایه‌ها به بخشهای تولیدی زیربنایی (بخش کشاورزی و صنعتی) به تصویب رسید. از آنجا که محدود نمودن حقوق افراد در زمینه اراضی موات با توجه به روایت «من احيى أرضاً مواتاً فهي له» و اذن کلی در احیا، خلاف مبانی فقهی است، لذا ماده یک این قانون مبنای تصویب آن را مجوزی دانسته که حضرت امام خمینی علیه السلام در مورخ ۱۳۶۰/۷/۱۹ صادر نمودند. حضرت امام در پاسخ به استفتای

رئیس مجلس شورای اسلامی وقت فرمودند: «آنچه در حفظ نظام جمهوری اسلامی دخالت دارد که فعل یا ترک آن موجب اختلال نظام می‌شود و آنچه ضرورت دارد که ترک یا فعل آن مستلزم فساد است و آنچه فعل یا ترک آن مستلزم حرج است، پس از تشخیص موضوع به وسیله اکثریت وکلای مجلس شورای اسلامی با تصریح به موقت بودن آن،



ثبت اراضی و

**املاک در تشخیص دق مالکیت
دارای اثر مهمی است،**

اما قدرت ایجاد مالکیت

ندارد؛ زیرا چه بسا

افرادى که مالک املاک و

اراضی می‌باشند، اما

هنوز آن را به ثبت

نرسانده‌اند.

مادام که موضوع محقق است و پس از رفع موضع خود به خود لغو می‌شوند، مجازند در تصویب و اجرای آن، و باید تصریح شود که [اگر] هریک از متصدیان اجرا از حدود مقرر تجاوز نمود، مجرم شناخته می‌شود و تعقیب قانونی و تعزیر شرعی می‌شود.»

با توجه به فتوای بنیانگذار جمهوری اسلامی ایران باید گفت که قانون اراضی

(۱) مجموعه نظریات شورای نگهبان، مهرپور، ج ۳،

زمینهایی که مساحت آنها زاید به حد نیاز مالک بود و یا مالک آن دارای منزل مسکونی بود و نیازی به منزل شخصی نداشت، بلافاصله به تملک دولت درمی آمد و اگر مالک فاقد خانه مسکونی بود، می توانست ملک را ظرف سه سال احیاء نماید.

البته قید «مناسب» در این قانون نسبی و مبهم است و این سؤال را مطرح می سازد که آیا می توان به شخصی که دارای مسکن است اما آن مسکن برای وی مناسب نیست و مطابق شأن او شمرده نمی شود، اجازه احیاء و تملک اراضی موات داد.

تبصره ماده شش به کسانی که قبل از تصویب قانون لغو مالکیت اراضی موات شهری (۱۳۵۸/۴/۵) با اسناد عادی دارای زمین بودند و در مهلهای تعیین شده قبلی از طرف مراجع مربوط تشکیل پرونده داده اند، در صورتی که تاریخ تنظیم سند عادی و صحت معامله از طرف مراجع ذیصلاح قضایی تأیید گردد، اجازه عمران داده است.

همچنانکه گفته شد، عمر قانون اراضی شهری محدود به پنج سال، یعنی تا تاریخ ۱۳۶۶/۲/۸ بود و از این تاریخ تا زمان تصویب قانون زمین شهری (۱۳۶۶/۶/۲۲) خلأ قانونی وجود داشت.

شهری بر خلاف احکام اولیه اسلام و بر طبق حکم ولی فقیه در خصوص استفاده از احکام ثانویه به تصویب رسیده است، لذا قانون فوق موقت و محدود به زمان ضرورت می باشد. به همین دلیل مدت اجرای قانون برای پنج سال و محدوده مکانی آن سراسر کشور تعیین شد. البته این قانون عام نبود و فقط شامل اراضی موات شهری می شد.^۱ و برخلاف قانون لغو مالکیت اراضی شهری وارد جزئیات شده و تا حدی از کلی گویی دوری جسته است.

ویژگی دیگر این قانون، بنیاد نهادن «کمیسیون تشخیص» می باشد که وظیفه تشخیص اراضی موات و عمران آنها را برعهده دارد. اعضای کمیسیون فوق با حکم وزرای دادگستری، مسکن و شهرسازی و شهردار محل تعیین می شوند و جلسات کمیسیون با حضور کلیه اعضا رسمیت می یابد و احکام آن با اکثریت آراء به تصویب می رسد.

قانون اراضی شهری با ایجاد روبه ای منطقی در تعیین مالکیت اراضی موات در ماده پنج بطور کلی زمینهای موات شهری را متعلق به دولت دانسته و مدارک مالکیت قبلی را اعم از سند رسمی و عادی از اعتبار انداخته است؛ سپس برای حفظ حقوق افراد در ماده ۶ به کسانی که طبق مدارک مالکیت رسمی زمینهای موات شهری را در اختیار دارند، اجازه داده است که حداکثر تا هزار متر مربع را طبق ضوابط مسکن و شهرسازی در ماده هشت قانون فوق، عمران و احیا نمایند، مشروط بر آنکه مسکن مناسبی نداشته باشند.

قانون زمین شهری از بسیاری جهات شبیه قانون اراضی شهری است. این قانون نیز در مرحله اول، مالکیت زمینهای موات را برای دولت شناخته است (ماده ۶) و به عنوان استثناء به کسانی که طبق مدارک مالکیت، از زمینهای موات شهری در اختیار دارند، اجازه داده تا هزار متر زمین در اختیار داشته باشند به شرط اینکه اولاً: مدارک مالکیت داشته باشند، ثانیاً: از مزایای مواد ۶ و ۸ قانون سابق بهره مند نشده باشند، ثالثاً: مسکن مناسب نداشته باشند و رابعاً قطعه یا قطعاتی حداکثر تا هزار متر را در مدت مقرر احیاء نمایند.

در خصوص شرط مدرک مالکیت، باید گفت طبق تبصره ماده هفت، کسانی که قبل از تصویب قانون لغو مالکیت اراضی موات شهری با سند عادی دارای زمین موات بوده اند و در مهلهای مقرر تشکیل پرونده داده اند یا صحت سند آنها مورد تأیید مراجع ذیصلاح قضایی قرار گرفته، اجازه عمران دارند.

همچنانکه در قانون اراضی شهری دیده شد، در این قانون نیز تشخیص عمران و نوع زمین به عهده کمیسیون تشخیص است و تفاوت این دو قانون در مهلت اعتراض است که از ده روز در قانون اراضی شهری، به سه ماه در قانون زمین شهری تغییر یافته و در جهت نفع مالکان عمل شده است. تبصره ۱ ماده ۱۲، اعتراض به تشخیص وزارت مسکن را در

۱) ماده ۲ قانون اراضی شهری: «اراضی شهری زمینهایی است که در محدوده قانونی شهرها و شهرکها قرار گرفته است.»

بیان می‌کند. تفاوت ماده ۱۴۸ قانون ثبت با ماده ۷ قانون زمین شهری در این است که اولاً: در ماده هفت حکم مذکور لازم نیست زمین موات عمران شده باشد و هرگاه ملک شخصی موات اعلام شود، در صورت نداشتن مسکن مناسب، حق دارد آن را احیاء کند، اما ماده ۱۴۸ در مواردی کاربرد دارد که حکم به موات بودن زمین داده شده و در آن ساخت و ساز شده

۱) دستور العمل اجرایی مواد یک و چهارده آیین‌نامه اجرایی قانون زمین شهری: «به منظور تشخیص عمران و احیاء و تأسیسات مناسب و تعیین نوع زمین دایر و تمیز بایر از موات و اجرای وظایف قانونی و رسیدگی به استعلامات واصله از ناحیه مراجع ذیربط در مراکز استانها و نیز شهرها و مناطقی (مجموعه شهرها) که ضرورت اقتضای تشکیل کمیسیونهای متعددی را بنماید، کمیسیونهای سه نفره مرکب از نمایندگان وزارت مسکن و شهرسازی با حکم وزیر مسکن و شهرسازی تشکیل می‌گردد تا نسبت به بررسی وضعیت اراضی با رعایت قانون زمین شهری و آیین‌نامه اجرایی و مفاد این دستور العمل رسیدگیهای لازم معمول و اظهار نظر نماید.» طبق ماده ۳ دستورالعمل فوق اخذ نظریه کتبی واحد مربوط مبنی بر عدم صدور گواهی عمران موضوع قانون لغو مالکیت اراضی موات شهری و عدم اظهار نظر کمیسیونهای تشخیص موضوع ماده ۱۲ قانون اراضی شهری در خصوص بلاک مورد استعلام به لحاظ معتبر بودن گواهیهای عمران صادره و نظریات کمیسیونهای تشخیص موضوع ماده ۱۲ قانون شهری ارجاع مجدد اینگونه پرونده‌ها به کمیسیون مجاز نمی‌باشد.

هرگاه ملک

شخصی در اراضی دولت

یا شهرداری واقع شده

باشد، صرف‌نظر از

اینکه شخص مدرک مالکیت

داشته باشد یا خیر

موضوع به هیأت حل اختلاف

که در هر حوزه ثبتی تشکیل

می‌شود، احاله می‌گردد.

ویژگی دیگر

این قانون، بنیاد نهادن

«کمیسیون تشخیص»

می‌باشد که وظیفه تشخیص

اراضی موات و عمران

آنها را بر عهده دارد.

باشد و زمین مورد تصرف بیش از ۲۵۰ متر نباشد، رأی به انتقال ملک به قیمت منطقه‌ای می‌دهد والا در خصوص مازاد ۲۵۰ متر به قیمت عادلانه روز رأی خواهد داد. و اگر متقاضی، واحد مسکونی دیگری داشته باشد رأی به انتقال عرصه به قیمت عادلانه روز می‌دهد.»

تفاوت کمیسیون تشخیص وزارت مسکن و هیأت حل اختلاف سازمان ثبت این است که در اولی تشخیص داده می‌شود که آیا زمین موات می‌باشد یا خیر، و در دومی بعد از رأی کمیسیون تشخیص به موات بودن زمین، حکم را

دادگاه، مانع از اجرای مواد این قانون نمی‌داند و این ایرادی است که باید تصحیح گردد؛ زیرا بهتر است تصمیم کمیسیون بعد از قطعی شدن اجرا شود تا از اجرای عملیات بیهوده، اطاله وقت و بودجه و همچنین ورود خسارت در اثر اجرای حکم غیر قطعی جلوگیری به عمل آید.^۱

یکی از نکات قابل توجه در این قانون، دخالت حوزه‌های ثبتی در اجراء است. بنابراین قانون، حوزه‌های ثبتی موظف شدند در صورتی که حکم بر موات بودن زمین صادر شود، اسناد قبلی را باطل و به نام دولت سند صادر نمایند. از طرف دیگر هرگاه ملک شخصی در اراضی دولت یا شهرداری واقع شده باشد، صرف‌نظر از اینکه شخص مدرک مالکیت داشته باشد یا خیر موضوع به هیأت حل اختلاف که در هر حوزه ثبتی تشکیل می‌شود، احاله می‌گردد. ماده ۱۴۸ اصلاحی مصوب ۱۳۷۰/۶/۲۱ قانون ثبت در این مورد مقرر می‌دارد که «در هر حوزه ثبتی هیأت‌های حل اختلاف تشکیل شده و اعضای آن یکی از قضات دادگستری به انتخاب رئیس قوه قضائیه، رئیس ثبت یا قائم مقام وی و یک نفر خبره ثبتی به انتخاب رئیس سازمان ثبت اسناد و املاک...» - تبصره ۳ همین ماده - وظیفه هیأت حل اختلاف را چنین بیان می‌دارد: «در مورد آن دسته از متقاضیانی که اعیان آنها در اراضی موات یا شهرداری ایجاد شده است، هیأت پس از دعوت از نماینده مرجع ذیربط و احراز واقع چنانچه متقاضی فاقد واحد مسکونی

استحفاظی آن مصوب ۱۳۵۹/۱/۶، قانون مرجع تشخیص اراضی موات و ابطال اسناد آن مصوب ۱۳۶۵/۹/۳۰، آیین نامه اجرایی آن مصوب ۱۳۶۶/۷/۸ و غیره. آنچه در این مقاله مورد بررسی قرار گرفت، قوانینی بود که خطوط اصلی را ترسیم کرده و از این جهت دارای اهمیت بسیاری در تمیز زمینهای موات و احکام مالکیت حاکم بر آنان می باشند. از آنجا که مبنای صدور موادی از قانون همانطور که در تبصره ۱۱ ماده ۹ قانون زمین شهری ذکر گردیده است، إذن ولی فقیه (حضرت امام خمینی علیه السلام) بوده و محدوده مکانی و زمانی آن مشخص گردیده بود و با عنایت به اتمام مهلت اجرای ماده ۹ قانون زمین شهری سایر مواد قانون فوق در خصوص زمینهای موات همچنان قابل اجرا می باشد.

زمان احیاء محاسبه کرد نه قیمت عادله روزی که ماده ۱۴۸ اجرا می شود. از طرفی اجرای ماده ۱۴۸ قانون ثبت در خصوص ملک، پس از تقاضای مالک اعیانی، مدت زیادی حتی بیش از ده سال طول می کشد و در این مدت علاوه بر اینکه مالک از اجرای حقوق مالکانه خود بر زمین، از جمله تجدید ساخت و ساز و نقل و انتقال محروم است، بعد از رسیدگی به پرونده در حوزه ثبتی نیز ضرر بزرگ دیگری به او وارد می شود که همان تقویم قیمت مازاد بر ۲۵۰ متر بر اساس بهای معاملاتی روز می باشد. در پایان لازم به ذکر است در خصوص اراضی موات، قوانینی بیش از آنچه در این مختصر ذکر گردید، به تصویب رسیده است؛ از جمله لایحه قانونی راجع به لغو مالکیت اراضی موات واقع بین محدوده ۲۵ ساله قانونی شهر تهران و حریم

باشد. ثانیاً: حد نصاب جهت احیاء در ماده ۷، قانون زمین شهری تا هزار متر مربع است اما در ماده ۱۴۸ حد نصاب ۲۵۰ متر ذکر شده است. ثالثاً: طبق ماده ۷ زمین بطور مجانی به فرد داده می شود، اما در ماده ۱۴۸ لازم است که فرد قیمت منطقه ای را به دولت بپردازد تا مالک شود. رابعاً: ماده ۷ قانون زمین شهری حق تملک بیش از هزار متر را نداده است، اما طبق ماده ۱۴۸ شخص می تواند اضافه بر ۲۵۰ متر را بدون محدودیت، تا هر مقدار که در زمین اعیانی احداث کرده، مالک شود، با این تفاوت که بهای اضافه بر ۲۵۰ متر را باید به قیمت عادله روز بپردازد. ایرادی که بر ماده ۱۴۸ قانون ثبت وارد است قید «قیمت عادله روز یا ارزش معاملاتی روز» می باشد. از آنجا که حق مالکیت فرد به زمین موات با احیاء ایجاد می شود؛ باید قیمت را بر اساس بهای

منابع:

- تحریر الوسیله: روح الله الموسوی الخمینی علیه السلام، دفتر انتشارات اسلامی، ۱۳۶۸، چاپ اول
- ترمینولوژی حقوق: محمد جعفر جعفری لنگرودی، نشر گنج دانش، ۱۳۶۸، چاپ چهارم
- جواهر الکلام: حسن نجفی، لبنان - بیروت، مؤسسة المرتضی العالمیه، ۱۲۶۶ هـ
- حقوق مدنی: حسن امامی، کتابفروشی اسلامیة، ۱۳۶۸، چاپ هفتم
- الروضة البهیة فی شرح اللمعة الدمشقیة: شهید ثانی، انتشارات دانشگاه تهران، آذر ۱۳۷۲
- فرهنگ فارسی عمید: حسن عمید، نشر سپهر، ۱۳۶۶، چاپ ۲۲
- قانون اراضی شهری، مصوب ۱۳۶۰
- قانون ثبت
- قانون ثبت اراضی موات شهر تهران، مصوب ۱۳۴۴
- قانون زمین شهری، مصوب ۱۳۶۶
- قانون لغو مالکیت اراضی شهری، مصوب ۱۳۵۸
- قانون مدنی
- مجموعه نظریات شورای نگهبان: مهرپور، نشر کیهان، پاییز ۱۳۷۱، چاپ اول