

## تحلیلی بر مبنای حاکم بر مقررات راجع به اراضی ملی و تأثیر آن بر کارآمدی قوانین با رویکرد صیانت مداری

علی راستی<sup>۱</sup>

تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۳/۱۵

داود نصیران<sup>۲</sup>

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۴/۲۴

## چکیده

کارآمدی قوانین یکی از دغدغه‌های مهم مجالس قانونگذاری است که به عنوان یک ویژگی مهم تحقق آن تأثیری مستقیم در صیانت از اراضی ملی به دنبال دارد یکی از ادعاهای قابل طرح در عدم توفیق نسبت به این امر اثبات ناکارآمدی قوانین در این حوزه می‌باشد پرسش این است که رویکرد نوین در قوانین بر پایه اصل محدود نمودن اختیارات اعتراض اشخاص به اجرای مقررات ملی شدن جنگلها و مراتع به عنوان مبنای مستقل در جهت حفظ مالکیت دولت چه تفاوتی نسبت به رویکرد سنتی متضمن ایجاد فرصت‌های متعدد حق اعتراض در برقراری حقوق مالکانه اشخاص را دارد؟ بنظر می‌رسد نگاه نوین می‌تواند مبنای وضع و اجرای قواعدی قرارگیرد تا در پرتو آن بتوان در کارآمدی قوانین و تحقق هدف صیانت از اراضی ملی موفق گردید مزیت این رویکرد بر این است که به منظور کارآمد شدن قوانین در این حوزه امکان اعتراض به اجرای قانون ملی شدن جنگلها و مراتع کشور استثناء و حفظ مالکیت دولت به نمایندگی از عموم نسبت به منابع طبیعی به عنوان انفال اصل قرارگیرد بالطبع با پذیرش نگاه نو می‌توان قواعد را اصلاح و با اجرای آنها از زمینه سلب مالکیت و مالا آثار سوء بی رویه تخریب آن اراضی جلوگیری نمود مبنای این نگرش را می‌توان از اصل ۴۵ قانون اساسی کشف نمود

واژگان کلیدی: اراضی ملی، انفال، حفظ اراضی ملی، کارآمدی

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
 رتال جامع علوم انسانی

<sup>۱</sup> دانشجوی دکتری حقوق خصوصی، گروه حقوق، واحد نجف آباد، دانشگاه آزاد اسلامی، نجف آباد، ایران<sup>۲</sup> استادیار گروه حقوق، واحد نجف آباد، دانشگاه آزاد اسلامی، نجف آباد، ایران (نویسنده مسئول)

dawoodnassiran@yahoo.com

بعضی از نویسندگان حقوق عمل ملی شدن اراضی اشخاص را یکی از اعمال حاکمیتی دولت‌ها می‌دانند شمس ۹۴ ص ۲۴ یابه تعبیر دیگر اعمالی که دولت با ملاحظه منافع عمومی و به منظور تامین نیازهای همگانی ناشی از اعمال مقررات ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی به عنوان حاکم انجام می‌دهد و در واقع از حق حاکمیت خود بهره میگیرد کاتوزیان ۶۹ ص ۲۴ بالحاظ اوصاف اخیرالذکر قانون ملی شدن جنگلها و مراتع مورخ ۱۰/۲۷ / ۴۱ تصویب اراضی ملی شناسایی و ملاحظه آن منابع به موجب قانون با رعایت تشریفات لازمه و در راستای تحقق هدف اصلی که حمایت از مصالح و منافع عمومی جامعه بود صورت پذیرفت مع الوصف نگاه به سوابق تقنینی از سال ۴۱ به بعد بعضاً خلاف این امر و عدم تحقق هدف یادشده را نشان می‌دهد با این توضیح که با تصویب نامه مذکور عرصه و اعیانی کلیه جنگلها و مراتع بیشه های طبیعی و اراضی جنگلی کشور جزء اموال عمومی و متعلق به دولت اعلام گردید اسناد مالکیت افراد بی اعتبار و در نتیجه حفظ، احیاء و توسعه منابع مذکور و بهره برداری از آنها به عهده سازمان جنگلبانی قرار گرفت اما علیرغم اهمیت یادشده مقنن با توجیه رعایت مصالح و مقتضیات زمانی در مواقع مختلف و با وضع قوانین متعدد و بعضاً مغایر با فلسفه اصلی اصل غیر قابل تملک بودن اموال عمومی منجمله اراضی ملی و همچنین قطعی بودن نظریه تشخیص پس از انقضای مهال قانونی را با تخصیص مواجه نمود شمس همان ص ۵۷ با این توضیح که با تصویب قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجرای مقررات ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره برداری از جنگلها و مراتع کشور مصوب ۲۷ / ۶ / ۶۷ مقنن با ایجاد حق اعتراض مجدد اشخاص نسبت به آراء قطعی کمیسیون ماده ۵۶ و ملاحظه و در مراحل بعدی نیز تخصیص شعب ویژه جهت رسیدگی به دعاوی راجع به اعتراض به اجرای این قانون متاثر از مقررات تبصره ۳ ماده ۹ قانون موخرالتصویب افزایش بهره وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی مصوب ۲۳ / ۴ / ۸۹ در عمل تحدید یا سلب مالکیت عمومی دولت نسبت به اراضی ملی را رقم زد (همان، ص ۸۵) این پذیرش طولانی مدت حق اعتراض از سوی اشخاص نسبت به اجرای مقررات قانون ملی شدن جنگلها و مراتع در مراجع و کمیسیون های مختلف ان هم با وصف قطعیت مالکیت دولت موضوع کارآمدی قوانین در صیانت از اراضی ملی را با دور شدن از اهداف اولیه مورد تردید جدی قرار داده و این پرسش را مطرح مینماید که چگونه نگرانی در تقابل منافع محدود متکی بر مقتضیات زمانی با مصالح عام و فراگیر نهفته در نظام حقوق ملی شدن این دسته از اراضی را میتوان برطرف نمود و در نتیجه با نگرش جدید تحول دیگری در صیانت از اراضی و در نتیجه کارآمدی قوانین در این حوزه را به ارمغان آورد در اینکه بتوان مالکیت دولت نسبت به اراضی ملی اصل و اعتراض اشخاص را استثنا محسوب نمود هیچ متن صریحی در قوانین و مقررات نیامده و رویه تقنینی و قضایی نیز نافی چنین امری در عمل می باشد لیکن این امر به لحاظ تحلیلی بنظر از اصل ۴۵ قانون اساسی قابل کشف بوده لذا با استفاده از روش توصیفی و تحلیلی و با ابزار کتابخانه ای این موضوع مورد بررسی و تلاش بر اثبات ان شده است از اینرو در فصل نخست به ادبیات تحقیق شامل مفهوم ' ویژگی و مبانی کارآمدی قوانین در صیانت از اراضی ملی و در فصل دوم نیز آثار کارآمدی قوانین بر پایه رویکرد نوین و اثر ان در منع سلب یا تحدید مالکیت دولت مورد بررسی قرار میگیرد

فصل نخست ادبیات تحقیق) مفهوم ' ویژگی و مبانی کارآمدی قوانین در صیانت از اراضی ملی

مبحث اول: مفهوم و ویژگی کارآمدی

بند اول: مفهوم کارآمدی قوانین در اراضی ملی

اصطلاح کارآمدی بیشتر در سه قلمرو مدیریت، اقتصاد و سیاست کاربرد دارد در فرهنگ حقوقی و علوم سیاسی این اصطلاح به اثربخشی، نفوذ، قابلیت، معنا میشود در تعریف دیگر که با کارایی مترادف بوده اینگونه تعریف شده است قابلیت و توانایی رسیدن به هدف تعیین شده و مشخص میباشد کارآمدی به عنوان یکی از مهمترین شاخصه های عملکرد مثبت یک سیستم در جهت اهداف و برنامه های از پیش تعیین شده است در تعریف کارآمدی عقاید متفاوتی بین مولفین به چشم می خورد برخی آن را با واژه اثربخشی یکسان پنداشته اند که مراد از مفهوم کارآمدی معنی مشهور آن یعنی اثربخشی است که نتیجه رعایت الزامات و اصول حاکم بر قانون کارآمد و قانونگذاری کارآمد می باشد ( قدیری و برزگر، ۱۳۹۶، ص ۳)

در کنار توجه به ضرورت تصویب قوانین کارآمدی قوانین یکی از مقوله های مهم مجالس قانونگذاری است و قانون کارآمد به طور کلی به قانونی تعبیر شده که اساسا در دوره زمانی خود منطبق با نیازهای جامعه با اتکاء به یکسری از اصول و الزامات به اهداف عالی خود برسد ( انگ سوین ۹۸ ش ۷۰) رعایت این اصول، معیارها و ویژگی ها و مهمتر از آن پیامدهای عدم لحاظ این اصول در زمان قانونگذاری و بالطبع آثار آن از موضوعاتی است که قبل از پرداختن به هرگونه تحلیل و ارزیابی مقررات و بیان مبانی آن می بایست مورد توجه و بررسی قرارگیرد اهمیت پرداختن به این ویژگیها از آن جهت است که با گذشت نیم قرن از زمان تصویب مقررات راجع به ملی شدن جنگلها و مراتع فقدان ارزیابی از ضرورت تقنین بعضی از قوانین در این رابطه موجبات ناکارآمدی نظام قانونگذاری را فراهم کرده و روز بروز بردامنه امار تصرفات و تخریب غیرمجاز نسبت به اراضی ملی افزوده میشود که رجوع به سوابق اماري موجود در سازمان جنگلها و مراتع کشور مبین صدق این ادعا است

بند دوم: ویژگی های قانون کارآمد

از ویژگی های اساسی قانون کارآمد این است که در دوره زمانی خود علاوه بر انطباق با نیازهای جامعه با اتکاء به یکسری از اصول و الزامات همه شمول و عام و فراگیر بوده، حدود و ابعاد مشخص و ترسیم شده داشته باشد بنحوی باشد که با تفاسیر و تاویل های نادرست نتوان آن را از فلسفه و اهداف تقنینی خود منحرف نمود شفاف و مطابق با نیازهای جامعه بودن نیز از دیگر ویژگی های قانون کارآمد محسوب می شود ( خانی و دیگران، ۱۳۹۶، ص ۱۴) به همین دلیل تورم تقنینی، وجود قانون بد، نقایص فنی و نقص دوری از هدف از پیامدهای ناکارآمدی قانون محسوب گردیده اما از آنجائیکه میان کمیت و کیفیت که هر دو در بروز قوانین زیاد و ناقص نقش دارند رابطه ای مستقیم وجود دارد ( سوین انگ ترجمه و کیلیان ۱۹۸ ۱۳۸) اخیرا به ضرورت وجود کیفیت قانون بیشتر در جوامع پی برده شده است در حوزه اراضی ملی و با بررسی سیر قانونگذاری و تحولات تقنینی مربوطه ملاحظه میشود مقررات موضوعه در این رابطه اغلب فاقد این اهداف کیفی اند به کرات و با مصوبات جدید مورد نسخ و یا اصلاح قرار گرفته و در نتیجه ثبات

خود را از دست داده اند که این امر خود نوعی عدم قطعیت قانونی در وضع مقررات موضوعه را به همراه دارد (مویل، ۱۳۹۰، ص ۲۸۱) توجه به سیرقانونگذاری در حوزه اراضی ملی از سال ۴۱ به بعد و علی‌الخصوص بعد از وضع مقررات قانون اساسی و اصل ۴۵ که ازان به عنوان نگرش نوین تقنینی در این مقال یاد گردید خوددلیل و نشان بر تغییر رویکرد مقنن در این خصوص میباش لذا ایجاد کمیسیون ها و مراجع گوناگون در جهت رسیدگی به موضوعات مربوط به اراضی ملی و اعطا امهال قانونی در جهت اعتراض به نحوه تشخیص این اراضی اگرچه در ظاهر و به اعتبار اختیاراتی بوده که قوه مقننه در وضع قوانین دارا میباشد لیکن همانگونه که دولت ها میبایست اعمال حق حاکمیت خویش را منوط به رعایت اصول کلی منجمله عدم اسباب رساندن به منابع و ثروت های عمومی نمایند قوه مقننه و مجلس قانونگذاری نیز در تغییر قوانین میبایست اصول قانونگذاری که منع تورم تقنینی و عدم دورشدن از فلسفه اصلی را در پی دارد ملحوظ نظر قرار دهند

#### مبحث دوم: مبانی کارآمدی قوانین در صیانت از اراضی ملی

بند اول: ماهیت ملی شدن اراضی. قبل از بیان مبانی و رویکردهای حاکم و تاثیران بر اصل یا استثنا تلقی نمودن اعتراض به ملی شدن اراضی لازم است پیرامون ماهیت ملی شدن اراضی و نوع قوانین مربوطه به مطالبی اشاره شود

#### الف- قوانین ثابت و متغیر

گفته شد موضوع ملی شدن اراضی اشخاص در سال ۴۱ یکی از اعمال حاکمیتی بوده که با داعیه حفظ ثروت های عمومی مورد توجه نظام حقوقی کشور قرار گرفته اما اینکه ماهیت این امر مبتنی بر کدام دسته از قوانین قرار گرفته قوانین ثابت مستخرج از شریعت اسلامی یا قوانین متغیری که از سوی حاکم مورد توجه قانونگذار قرار گرفته الشریف مهدی ۹۹ ص ۷۶ بسیار مهم و آثار متفاوتی را از لحاظ حقوقی به دنبال دارد بدون تردید وجود دو سنخ قانون مختلف یا همان قانون ثابت و متغیر در نظام حقوقی ایران به اثبات رسیده است که قوانین ثابت از شریعت استخراج و در پرتو احکام شرع تفسیر و قوانین متغیر نیز در چارچوب موازین اسلامی شرعی و وضع آنها از سوی حاکم اسلامی یا مجلس قانون گذاری صورت می پذیرد الشریف همان ۷۷ اهمیت روشن شدن این امر که قوانین حاکم بر اراضی ملی اصولاً جزء کدام دسته از مقررات یاد شده بوده و انجام تغییرات متعدد بعد از آن نیز چه توجیه منطقی بدنبال داشته حائز اهمیت است از اینرو با بررسی آثار حقوقی متفاوت مترتب بر هر یک اهمیت وضع و نقش قوانین موخر التصویب بر قانون ملی شدن جنگل ها و مراتع کشور بر اسقاط، ایجاد، ابقاء حقوق متصوره له اشخاص یا دولت و مهمتر کارآمد یا ناکارآمد بودن آن قوانین در جهت تحقق حاکمیت قانون مبرهن می گردد از نقطه نظر دیگر نیز این پرسش همچنان مطرح خواهد شد که اگر عمل ملی شدن اراضی در سال ۴۱ به دلیل ضرورت صیانت از ثروت های عمومی آن هم با اراده حاکمیت و به صورت یک طرفه صورت پذیرفت و اراده مالکان تاثیری در آن نداشته اعطاء فرصت اعتراض به اشخاص نسبت به اجرا و اعمال مقررات آن هم به صورت نامحدود چه توجیه منطقی دارد مسلماً مقنن شرایط و ارکان و مشخصه هایی را نسبت

به این اراضی در امکان سلب یا تحدید مالکیت اشخاص مدنظر قرار داشته که اثبات فقدان آن شرایط بالطبع جواز حق اعتراض نسبت به اعمال قانون را به اشخاص تفویض می نماید پاسخ هرچه هست مسلماً این امر نمی بایست اصولاً مجوزی در عدم اعلام ختم اعمال مقررات و عملیات راجع به اجرای قانون در نیم قرن گذشته و برای زمان طولانی باشد پذیرش هر کدام از این دیدگاه ها و انطباق امر ملی شدن با مقررات و قوانین متغیر قانونگذاری و یا در نگاه مغایر دیگر انفال تلقی نمودن اراضی ملی مطابق اصل ۴۵ قانون اساسی متأثر از قوانین ثابت مستخرج از شریعت اسلامی موجب ایجاد اختلاف در برداشت و استدلال نسبت به مبانی و ماهیت و در نتیجه مقررات حاکم بر این اراضی و آثار آن خواهد شد قبل از اشاره به مبانی مورد نظر ضروری است در باب اصل تحدید یا سلب مالکیت و شیوه آن به مطالبی اشاره شود

ب: مشروعیت سلب و تحدید مالکیت در حقوق داخلی:

یکی از مبانی مهم در فقه اسلامی که زیربنای بسیاری از مقررات اسلامی قرار گرفته قاعده تسلیط است این قاعده از مبانی مهم در قانونگذاری کشور مانیز محسوب می شود قاعده تسلیط بیان کننده این معنی است که هر مالکی نسبت به مال خود تسلط کامل دارد و می تواند در آن هرگونه تصرفی اعم از مادی و حقوقی بکند و هیچ کس نمی تواند او را بدون مجوز شرعی از تصرفات منع کند همچنان که در آیات قرآن کریم می توان قاعده سلطنت را استنباط کرد از جمله آیات ۲ و ۴ و ۲۹ سوره نسا و آیه ۱۸۸ سوره بقره (شیرازی مکارم ۱۴۱۱ ق ص ۲۰) مالکیت در حقوق ایران یک حق محترم و غیر قابل نقض است اصل ۲۲ قانون اساسی ایران نیز بیان می دارد حیثیت، جان، مال، حقوق، مسکن و شغل اشخاص از تعرض مصون است مگر در مواردی که قانون تجویز کند در اصل ۴۷ قانون پیشگفت نیز تصریح می نماید مالکیت خصوصی که از طریق مشروع تحصیل شده محترم است قوانین حاکم بر آن را قانون معین می کند به همین دلیل شیوه های سلب مالکیت به سبب منفعت عمومی به اشکال گوناگون میباشد که می توان آن را به انتقالات اجباری همراه با غرامت و انتقالات اجباری بدون الزام به پرداخت غرامت دسته بندی نمود ولی این اصل بدون استثناء باقی نمانده است اولویت در خرید اراضی نیز یکی از این استثنائات است که با سلب مالکیت دو مفهوم حقوقی کاملاً متمایز به شمار می آیند زیرا برخلاف اولویت در خرید عملیات سلب مالکیت توسط دولت آغاز می شود و اراده مالکان تأثیری در ادامه و خاتمه آن ندارد (کامیار حقوق اداری سلب مالکیت ۹۴ ص ۷۶ در کنار انتقالات اجباری می توان به ملی شدن اراضی اشاره داشت قانون ملی شدن جنگلها و مراتع از جمله قوانین مهم در زمینه گسترش مالکیت های عمومی و کنترل ثروت های طبیعی به شمار می رود که شاید محرومیت اجباری حقوق مالکانه اشخاص نتیجه ظاهری این نگرش باشد لیکن در دیدگاه نوین مورد نظر در اصل ۴۵ قانون اساسی متأثر از نگاه فقهی بحث سلب مالکیت اجباری و به مفهوم اصطلاحی مورد نظر که الزاماً پرداخت غرامات را بدنبال داشته باشد به استثناء مواردی محدود که در قانون تصریح گردیده

اصولا مطرح نیست و به عقیده برخی از نویسندگان از انجائیکه قانون اساسی در سلسله مراتب منابع حقوقی و قوانین جاری و در عالی ترین جایگاه قرارداد با دقت در برخی از اصول این قانون میتوان مجوزهایی برای چنین اقداماتی از سوی دولت ان هم با تاسی از مبانی و اصول و قواعدی همچون قاعده ی ضرورت و لزوم رعایت مصلحت و اولویت منافع جامعه اسلامی یافت هر چند با توجه به کلی بودن قانون اساسی در هیچ یک از اصول ان به طور مستقیم و مشخص به مقوله تملک و سلب مالکیت توسط دولت پرداخته نشده است (ابراهیمی ۹۸ص ۶۵)

سوی این نگرش از لحاظ حقوق عرفی نیز اصل حاکمیت دولتها بر منابع طبیعی خود از جمله اصول به رسمیت شناخته شده و از اصول بنیادین در رابطه با محیط زیست است که جایگاه رفیعی در حقوق بین الملل خصوصاً در خصوص حفاظت از جنگلها ایفا میکند که تضاد اشکار با اقدامات متضمن سلب و تحدید مالکیت دولت نسبت به این منابع رابه همراه دارد من باب نمونه میتوان به کنوانسیون های مرتبط از جمله اعلامیه ژوهانسبورگ و کنوانسیون تغییرات اب و هوایی و تنوع بیولوژیکی و مبارزه با بیابان زدایی اشاره داشت که اهمیت حفاظت از این ثروت های عمومی را نشان می دهد (عاطفه میردیده ۹۹ص ۳۹) لذا ملاحظه می شود که اساساً سلب یا محدود نمودن مالکیت جز ضرورت های اجتماعی است که تحت شرایطی الزاماً در جامعه صورت می پذیرد لیکن اینکه این امر خسارت یا غراماتی را برای صاحبان این حقوق در پی داشته باشد بسته به شرایط متفاوت می باشد

بند دوم: مبانی دیدگاه حقوق سنتی در صیانت از اراضی ملی

بدون تردید نظام حقوقی ما قبل از هرچیز متأثر از نظریاتی است که از فقه اسلامی به درون حقوق ما راه یافته لیکن این امر به مفهوم نفی و عدم بهره گیری از دیگر مبانی و اصول غیر فقهی سایر مکاتب فکری در نظامهای حقوقی دیگر نمی باشد از اینرو اغلب حقوقدانان متأثر از این مکاتب در بیان دیدگاه های حقوقی خود علی الاصول به عدالت و نظم در وضع و اجرای قواعد حقوقی به طور کلی و نه مشخصاً اراضی ملی گرایش و توجه ویژه ای داشته به همین دلیل هدف حقوق را در ایجاد نظم و عدالت می دانند کاتوزیان فلسفه ۹۰ ص ۱۸۵ اگر این دیدگاه را در خصوص قوانین و مقررات ملی شدن جنگلها و مراتع آن هم در مکتب اصالت فرد مورد بررسی قرار دهیم ممکن است که این نتیجه حاصل شود که چون محدود کردن مالکیت مالک امری است نادر قاعده ای عادلانه است که امکان اعتراض اشخاص را به اجرای مقررات ملی شدن اراضی بنحوی فراهم نماید که در نتیجه ایجاد مالکیت آن اراضی له دولت استثناء و بقا مالکیت مالکین اصل تلقی گردد نه قاعده ای جامع نگر که به نفع منافع عمومی و سعادت اجتماع و باداعیه ایجاد نظم و عدالت اجتماعی منتج به صیانت از اراضی ملی گردد در این دیدگاه احترام مطلق به حقوق مالکانه سابق اشخاص عادلانه دانسته می شود

در نتیجه میبایست از هراقدامی که نتیجه آن سلب یا تحدید مالکیت خصوصی افراد را موجب گردد آن هم بادر نظر گرفتن ویژگیهای اساسی مالکیت وقواعد واصول حاکم بر آن به ویژه اصل تسلیط اجتناب گردد لذا بنظر این دیدگاه نمی تواند در تامین فلسفه وضع مقررات ملی شدن جنگلها و مراتع<sup>۴</sup> با مفهوم عدالت که در مکتب اصالت اجتماع ما را به ایجاد قاعده ای نوین هدایت می نماید کمک چندانی به ساخت قاعده مورد نظر ما نماید و بالطبع نمی تواند حامی در ساخت قاعده جامع در رویکرد نوین باشد که علاوه بر صیانت از اراضی به نفع منافع عمومی کارآمدی را نیز به ارمغان آورد ممکن است گفته شود که در مکتب اصالت فرد نیز اصول شناخته شده قانون اساسی<sup>۵</sup> قانون مدنی و فلسفه اسلام ضرورت حفظ مالکیت خصوصی اشخاص و احترام به آن حقوق را مورد تاکید قرار داده همچنانکه در اعلامیه جهانی حقوق بشر نیز به عنوان پایه و اساس حقوق انسانی به اهمیت حفظ مالکیت حقوقی افراد و ملت ها به عنوان غایت مطلوب و هدف نهایی اشاره گردیده در نتیجه تملک قهری اموال به هر جهت که تحدید و سلب مالکیت خصوصی اشخاص را شامل شود گردد منافی اصول تحت سیطره عدالت تلقی و به همین دلیل با سخت گیری بتوان مالکیت دولت را مرجح و اعتراض هر چند نامحدود را استثناء محسوب نمود

۱-توسل به مقوله عدالت در مکتب اصالت فرد برای توجیه مبانی سنتی

در فلسفه فرد گرایی دولت ها از طریق ایجاد محدودیت ها به سختی میتوانند به رفاه افراد کمک کنند و عقیده دارند در رابطه ای که بین منافع فرد و جامعه وجود دارد اگر منافع جامعه در نظر گرفته شود این امر باعث قربانی شدن منافع افراد می شود (کاظمی ۹۹ ص ۸۶) در این مکتب به لحاظ اصالت وجودی فرد برابری و تناسب سود و زیان مطرح و هدف قواعد حقوقی نیز تامین منافع وی بوده که وسیله اجرای آنها اجتماع میباشد لذا وضع و تصویب تمام قواعد حقوقی باید به سمت و سوی این غایت سوق داده شوند بنابراین در این مکتب با تاکید بر منافع فرد محدود کردن مالک امری است استثنایی و نادر (کاتوزیان ۹۶ ص ۴۵۴) لذا در وضع قوانین و مقررات ملی شدن جنگلها و مراتع نیز بیشتر شرط حفظ مالکیت سابق مالکین نسبت به اراضی ملی شده مدنظر بوده و قاعده ای عادلانه است که امکان اعتراض را بنحوی فراهم نماید که ملی شدن ارضی و ایجاد مالکیت آن له دولت استثناء و ابقاء مالکیت مالکین اصل تلقی گردد نه قاعده ای جامع نگر که به موجب آن به نفع منافع عموم منتج به صیانت از اراضی ملی گردد بنابراین واز انجائیکه در دیدگاه سنتی احترام به حقوق مالکانه سابق اشخاص عادلانه دانسته می شود این دیدگاه نمی تواند در تامین فلسفه وضع مقررات ملی شدن با مفهوم عدالت که در مکتب اصالت اجتماع ما را به ایجاد قاعده ای نوین هدایت می نماید مفید واقع شود در مکتب اصالت اجتماع که تامین منافع اجتماع و ایجاد نظم را از اهداف قواعد حقوق دانسته فردهیچگاه در برابر منافع عموم حق مطلق و از پیش تعیین شده ندارد (ابراهیمی ۹۸ ص ۱۸۴) بلکه حقوق مالک محدود به چیزی است که از مجموع قوانین و مقررات استنباط میشود در واقع مصلحت عمومی آن قدر در تعارض با حق مالکیت قرار میگیرد که باعث الغاء آن حق میشود از اینرو اگر قانونگذار به ملاحظه مصالحی حاکمیت و برتری حقوق عمومی را بر حقوق خصوصی ترجیح داد این اقدام به معنای سلب یا محدودیت حقوق خصوصی نبوده بلکه باید آن را اینه تمام نمای واقعیات

لازم در زندگی اجتماعی دانست و قانونگذار بالهام از این نظریه ممکن است به وضع مقرراتی دست زند که در تعارض حقوق عمومی و حقوق مالکانه برتری رابه حقوق عمومی دهد سنهوری ۹۸ ص ۵۵۵

## ۲- حفظ مالکیت خصوصی

مطابق با اصول ۲۲ و ۴۷ قانون اساسی مالکیت خصوصی افراد از احترام و جایگاه ویژه ای برخوردار است قانون اساسی نیز در این اصول از احترام به اموال مشروع یاد نموده است برخی معتقدند اصل منع سلب مالکیت مگر برای منافع عمومی ان هم با پرداخت بها عادلانه از اصول بنیادین و متکی بر موازین فقهی است ( محقق داماد ۸۳ ص ۲۷۷ ) باتعمق در اصول قانون اساسی ملاحظه میشود تعرض و سلب حق مالکیت هر چند با پرداخت بهای عادلانه اراضی تملک شده در این قانون مسکوت است لیکن در اینکه امکان تعرض به مالکیت اشخاص به حکم قانون و به دلیل ضرورت در تملک و در راستای منافع عمومی در نظایمهای حقوقی و حقوق اساسی کشورها با جبران از طریق پرداخت بها موجه گردیده تردیدی نیست ( امینی ۷۷ ص ۶۹ ) به همین دلیل در مقررات ماده ۳۰ قانون مدنی ملاحظه میشود که احترام به اموال و حفظ آن از ضروریات شمرده شده است همچنان که در فقه نیز تاکید زیادی بر حفظ مالکیت افراد گردیده بنابراین اعمال این قاعده در ظاهر همسو و هماهنگ با دیدگاه سنتی و بالطبع دوری از دیدگاه نوین مورد نظر است

### ۲-۱- اعلامیه جهانی حقوقی بشر و اهمیت حفظ مالکیت خصوصی افراد

در اعلامیه یاد شده که پایه و اساس حقوق انسانی افراد شمرده شده به مالکیت انسانها احترام گذاشته و از سوی دیگر توسعه و رفاه همگانی ملت هانیز غایت مطلوب و هدف نهایی آموزه های حقوق بشر می باشد در راستای نیل به این مقصود حق مردم به عنوان یک اصل کلی بر منابع طبیعی و ثروتهای ملی کشورشان مورد شناسایی و پذیرش نظام حقوق بین الملل واقع و دولت ها نیز به منظور تامین این منافع ملی و مصالح عمومی مبادرت به ملی کردن اموال خصوصی اشخاص می نمایند نیکزاد ۹۰ ص ۲۴ از آنجائیکه دیدگاه سنتی اصولا به دنبال حفظ حقوق مالکین سابق و سایر اصول تحت سیطره عدالت است در نتیجه با سخت گیری مالکیت دولت را می تواند اصل و اعتراض را استثناء بداند که این دیدگاه نسبت به هدف مورد نظر و صیانت از اراضی ملی علی الظاهر مثبت نیست

### ۲- تحقق نظم در کارآمدی قوانین

نظم به مفهوم ترتیب و هماهنگی به عنوان یکی از اهداف سنتی و بسیار مهم در حقوق و در روابط بین مردم و دولت ها است بنحوی که اگر این هدف مهم تحقق نمی یافت دولت ها نمی توانستند اجزای حقوق و آزادی های امروزی اشخاص را تضمین کنند در دیدگاه سنتی نظم در حقوق و به ویژه در چارچوب مقررات راجع به اراضی ملی به شیوه ای تعریف میگردد که بتواند همگام با منافع بنیادین افراد باشد از آنجائیکه مصالح و منافع بنیادین و کلی هر کشور نسبت به کشور دیگر متفاوت بوده مسیر و تکلیف نظم در قانون اساسی کشورها ( کاظمی تحلیل اقتصادی دعوی استرداد ورشکستگی ۹۹ ص ۱۷ ) متجلی گردیده در کشور ما با توجه به مقررات مربوط به اراضی ملی و تلقی این اموال به عنوان انفال مصرح در قانون اساسی مسلما نظم زمانی حاکم خواهد بود که مقررات فعلی به نحو احسن اجرا شود با



این وصف نظم در رویکرد سنتی نسبت به اراضی ملی برخلاف رویکرد نوین نمی تواند بعنوان هدفی مطمئن و مطرح و سازنده قاعده حقوقی مطرح شود.

بند سوم: مبانی دیدگاه نوین و آثار این رویکرد در قانون اساسی

گفته شد که وفق اصل ۴۵ قانون اساسی اراضی ملی به عنوان انفال تلقی و در واقع مفهوم قانون ملی شدن جنگلها و مراتع از قلمرو یک قانون عادی خارج گردید که این مهم مبین توجه نظام حقوقی کشور به اهمیتی بوده که برای این دسته از اموال قائل شد زیرا انفال اصولا و مطابق با نظر مشهور فقهای امامیه متعلق به امام ع و در زمان غیبت صرفا انتفاع و بهره برداری از آن اموال به شیعیان امام واگذار می شود (مدرس طباطبایی ۹۸ص ۶۵) به همین دلیل و در جواز تصرف و استفاده از انفال گفته شده که منافع این گروه از اموال متعلق حق عموم قرار گرفته ولی مالکیت واقعی آن متعلق به امام(ع) است نه مردم در واقع مفهوم این اموال با اموال عمومی بسیار نزدیک است قطع نظر از تفاوت این دو نوع تنها در نوع مالکیت و مالک استفاده از آنها تحت نظارت دولت انجام می پذیرد اثر این ویژگی میتواند نفی ایجاد حق مالکیت نسبت به این اموال برای اشخاص باشد در حقیقت انفال در عصر غیبت در اختیار ولی فقیه قرار میگیرد تا نحوه استفاده عموم را از آنها تعیین کند وجه اشتراک انفال و اموال عمومی نیز این است که هر دو متعلق حق عموم بوده لیکن حق همگان نسبت به انفال محدود به انتفاع از آن و اموال عمومی نیز به وسیله دولت و از جانب مردم اداره می شود در وجه افتراق نیز برخلاف اموال عمومی که متعلق به عموم مردم می باشد مالکیت انفال به هیچیک از اشخاص حقوقی حقوق عمومی و خصوصی و حتی اشخاص حقیقی یعنی مردم اختصاص ندارد تنها می توان از آنها استفاده کرد بدون آنکه مالکیت آن حقوق را به غیر منتقل نمود (کنعانی ۹۸ ص ۴۶) حال و از آنجائیکه در حقوق سنتی مالکیت خصوصی افراد از احترام ویژه ای برخوردار و قاعده مبتنی بر حفظ مالکیت است باید دید تصمیم واضعین قانون اساسی با رویکرد جدید به چه میزان در کارآمدی قوانین موثر واقع گردیده است که بتوان آن را نشان از شناخت و درک وسیع واضعین قانون اساسی از نهاد انفال دانست و براساس آن دولت را مکلف به رعایت مصالح عمومی در شیوه بهره برداری و استفاده از آن اموال نمود مع الوصف و با وجود تلقی ایندسته از اموال در قانون اساسی به عنوان انفال معلوم نیست. تغییر رویکرد ایجاد فرصت های متعدد قانونی در جهت امکان اعتراض به اجرای مقررات ملی شدن جنگلها و مراتع و در نتیجه اعاده وضع مالکیت اشخاص آن هم سالها بعد از تصویب قانون اساسی و تلقی انفال بر این اموال که خصیصه غیرمملک بودن رابه این اراضی می داد حقا چه دلیلی می تواند داشته باشد ایا تغییر نگرش مقنن عالمانه و بادرک صحیح از مصالح و مقتضیات زمانی و یا با نیم نگاهی به مالکیت شرعی و قانونی ساقط شده سابق اشخاص مبتنی

بر مبانی و اصل تسلیط که سلب مالکیت و حقوق مالکانه را خلاف اصل می داند صورت پذیرفته و یا اینگونه نبوده و کثرت قانونگذاری و تورم تقنینی و ملحوظ نظر قراردادن فلسفه اصلی از ملی نمودن اراضی موجب این تضاد گردیده زیرا تا قبل از تصویب ماده واحده قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجرای مقررات ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگلها و مراتع مصوب ۶۷ نسبت به اراضی که اعمال مقررات ماده ۵۶ ان قطعی شده بود مالکیت دولت نیز مسجل و قطعی از اینرو دولت مجاز در اخذ سندرسی مالکیت وفق مقررات ماده ۱۳ قانون ملی شدن جنگلها و ماده ۳۹ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگلها و مراتع نسبت به ایندسته اراضی بود لیکن علیرغم ایجاد نگرش فقهی مذکور مستخرج از قوانین ثابت شرع و تغییر و تبدیل نگاه حاکمیتی گذشته به سال ۴۱ که صرفاً از منظر رعایت مصالح عمومی و توجه به ثروت های طبیعی خدادادی اقدام ملی شدن صورت پذیرفته بود ایندسته اموال جز انفال محسوب گردید اما در سال ۶۷ نگرش جدید قانون مذکور تصویب که فرصت دوباره برای اعتراض اشخاص ایجاد گردید ممکن است بحث امکان اعتراض اشخاص موضوع عادی تلقی گردد لیکن نفس این امر یعنی تصدیق عدم مالکیت سابق دولت و انجام اقدامی مغایر و در تعارض آشکار با دیدگاه موجود در زمان تصویب قانون اساسی به عنوان عالی ترین و بنیادی ترین قانون کشور اما باتدقیق در مقررات موضوعه ملاحظه می نماید این موضوع به وضع قانون مذکور خاتمه نیافت بلکه در کنار این تغییر رویکرد با تصویب قوانین متعدد دیگر منجمله قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارفاق و امکان بررسی عکس های هوایی به سال ۴۶ بجای ۳۴ در جهت تشخیص وضع اراضی و به اعتباری سهل تر نمودن پذیرش اعتراض تغییر در نگرش مقنن در محدود نمودن زمینه سلب مالکیت اشخاص همچنان ادامه یافته است

فصل دوم: آثار کارآمدی قوانین بر پایه رویکرد نوین

مبحث نخست: رهیافت توجه به رویکرد سنتی یا نوین در رد اعتراض قبل از تصویب اصل ۴۵ قانون اساسی گفته شد این اراضی با اعمال حاکمیت دولت از مالکیت قانونی اشخاص منتزع گردید در صورتیکه به عقیده برخی از نویسندگان حقوق به موجب اصل ۴۵ این اراضی از ابتدا به عنوان انفال محسوب که بالطبع قابلیت نقل و انتقال را اصولاً نداشته و صرفنظر از آنچه به دلیل مقتضیات زمانی که در عمل محقق گردیده به عنوان ثروتهای غیرمصنوع بشر نمی توانسته به مالکیت اشخاص درآید تا بحث سلب یا تحدید مالکیت اشخاص متصرف نسبت به آن اراضی مطرح گردد این اراضی به طور مستقیم یا با واسطه از طرف دولت و وفق ماده ۲۶ قانون مدنی برای رفع نیازمندیهای عمومی اختصاص و به همین دلیل قابل تملک خصوصی نبوده به همین دلیل مالکیت دولت نسبت به اینگونه اموال نیز یک مالکیت به معنای واقعی به شمار نیامده بلکه نوعی مالکیت اداری و به تعبیر دیگر تصدی و تولید محسوب می شود که هدف از آن نیز تنها اداره

مال از جانب عموم است ( کاتوزیان ۹۶ ص ۱۶۵) لذا به عقیده برخی دیگر می بایست با اصلاحات لازمه در قوانین و مقررات از رویکرد گذشته فاصله گرفته شود و صرفاً به منظور رفع حوایج ضروری جامعه از این اموال به صورت مدیریت شده و با نظارت دولت مورد بهره برداری و از واگذاری و سلب مالکیت نسبت به آنها با وضع قوانین و مقررات مربوطه جلوگیری نمود تا اصل عملی تقدم منافع عمومی بر منافع خصوصی که نتیجه ای جز تحدید و سلب مالکیت خصوصی اشخاص را در پی ندارد محقق گردد ( کنعانی ۹۸ ص ۵۸) پرواضح است بروز این تعارض در تقدم منافع عمومی در برابر منافع اشخاص خود تبیین این رویکرد است که تفوق منافع عمومی بر منافع خصوصی غیرقابل انکار و مفید لیکن نمی توان به طور مطلق حقوق مکتسبه و مالکانه اشخاص نسبت به این اراضی خصوصاً اندسته اراضی که در زمان تصویب قانون ملی شدن جنگلها و مراتع احیا و در واقع دارای مالک خاص بوده را نادیده گرفت از اینرو روند ملی شدن و اجرای قانون نسبت به اراضی می بایست در یک قالب قانونی و با یک ساختار حقوقی صحیح صورت پذیرد تا حقوق مالکانه و مکتسبه سابق اشخاص نیز دیده شود

مبحث دوم) تاثیر رویکرد نوین در جلوگیری از تورم تقنینی و ایجاد قانون جامع  
بند نخست) جلوگیری از تورم تقنینی

کارآمدی قوانین نهادی حقوقی است بی توجهی به تورم قوانین و تصویب قوانین با کمیت زیاد و کیفیت کم، ابهام و تعارض در قوانین ( انگ. ۸۶ ص ۱۹۸) و مهمتر از آن پذیرش اعتراضات نامحدود اشخاص به اجرای مقررات ملی شدن چون عدم قطعیت مالکیت دولت را به ارمغان خواهد آورد در نتیجه اثر منفی بر روی وضع طبیعی و زیست محیطی ثروت های عمومی ایجاد و موجب محروم شدن حقوق شهروندان و عامه مردم در امکان بهره برداری به نحو شایسته و مدیریت شده از این مواهب خواهد شد پذیرش اعتراض به ملی شدن اراضی از سال ۴۱ تاکنون منتج به تغییر در وضع مالکیت این دسته از اراضی معایب بسیاری را در برداشته طرح این دعاوی در واقع به منظور بازگرداندن اموالی است که وفق مقررات ماده ۱ قانون ملی شدن جنگلها و مراتع ملی و قانون حفاظت و بهره برداری از جنگلها و مراتع کشور مالکیت خصوصی اشخاص از آن اراضی سلب و اسناد آنان ابطال گردیده طرح این دعاوی و اعتراضات به اجرای قانون در ظاهر ممکن است تحت تاثیر مبانی فلسفی سنتی از قبیل اجرای عدالت و حفظ مالکیت سابق اشخاص موجه تلقی گردد همانطور که در بیان ویژگی های ذاتی قانون گفته شده قانون باید در پی تامین عدالت باشد و نیز قانون تنها مجاز به تجویز آن چیزی است که عادلانه تلقی شود ۱۸ ص ۹۶ لیکن در شرح مبانی و رویکرد نوین دلایل خلاف این استدلال نیز ملاحظه گردید

بند دوم) ایجاد قانون جامع منابع طبیعی

صیانت از ثروت های طبیعی عمدتاً تحت نظارت مراجع متعددی منجمله سازمان جنگلها و مراتع قرار دارد بالطبع تداخل بحث مالکیت در خصوص این منابع با سایر وزارتخانه ها و مراجع دولتی زیان آور نیاز به تصویب قانون جامع و مانع دارد که از بعد حمایتی و مدیریتی ضمن ایجاد انسجام در تولید این اموال و پرهیز از موازی کاری از ایجاد ناکارآمدی قوانین در حوزه اجرایی جلوگیری نماید در رابطه با اراضی ملی که به عنوان نمونه در محدوده قانونی شهرها قرار دارند بعضاً با بحث اعلام موات آن اراضی روبرو می گردیم با این توضیح که وفق مقررات ماده ۱۲ قانون زمین شهری اگر اراضی موات تشخیص داده شود اعلام موات بودن کاشفیت دارد بر اینکه زمین مربوطه از ابتدا موات و فاقد سابقه احیاء بوده نه اینکه از زمان تصویب قانون زمین شهری به سال ۶۳ یا از تاریخ اعلام نظریه کمیسیون ماده ۱۲ آن اراضی موات شده باشد. برخلاف مقررات راجع به اراضی ملی نظریه تشخیص جنگلدار کاشف از آن است که از سال ۴۱ یعنی سال تصویب قانون ملی شدن جنگلها و مراتع اراضی ملی بوده به همین دلیل در بیان مشخصه های کارآمدی قوانین عدم ابهام و شفافیت از اصول لازم الاجرا و اجتناب ناپذیر قوانین ذکر شده یا در خصوص امکان یا عدم امکان وقف اراضی ملی و بعضاً وجود تداخل و تعارض در مقررات مربوط به ایندسته از اراضی می توان گفت علی القاعده اموالی که قابل تملک خصوصی نباشد قابل وقف نیز نمی باشند اگر به اصل مقررات ماده واحده قانون ابطال اسناد فروش و رقبات آب و اراضی موقوفه مصوب ۶۳ عنایت شود هیچگاه اشاره ای به مراتع موقوفه ای نگردیده لیکن مرجع تهیه و تصویب آییننامه آن قانون راساً و به تشخیص خود ماده ۱۰ را در آئین نامه مربوطه گنجانده است که خود از ایرادات قانونگذاری است زیرا مقام واضح آئین نامه صرفاً ترتیب اجرای قانون را بیان میکند و نمیتواند خود رأساً موجد حق ماهوی و یا نافی آن باشد (دکتر درویشی و ابراهیمی ۹۸ ص ۵۶) مطابق اصل ۴۵ قانون اساسی اموال عمومی و انفال در اختیار حکومت جمهوری اسلامی است تا حاکمیت بر طبق مصالح عامه نسبت به آن عمل نماید لذا وقف نسبت به اراضی که وضع طبیعی آن اموال اقتضاء و قابلیت تملک را ندارد و در زمره ثروت ملی و انفال است واجد ایراد می باشد به همین دلیل از اداره کل حقوقی دادگستری و در قالب نظریه مشورتی پرسش گردیده که با توجه به قانون ابطال اسناد فروش رقبات آب و اراضی موقوفه آیا مراتع و جنگلهایی که در اجرای مقررات ماده ۵۶ قانون جنگلها و مراتع ملی شده و در تملک دولت هستند مشمول مقررات قانون ابطال اسناد فروش رقبات آب و اراضی موقوفه میشود یا اینکه جزء انفال و در نتیجه خارج از مقررات قانون مذکور بوده که در نظریه مشورتی شماره ۲۱۲ / ۷ مورخ ۷۹ / ۲۹ آمده که لایحه قانون ملی شدن جنگلها مصوب ۴۱ و قانون حفاظت و بهره برداری از جنگلها و مراتع مصوب ۴۶ و اصلاحی آن مصوب ۴۸ جنگلها و مراتع کشور را ملی اعلام نموده و بهره برداری از آنها در اختیار دولت قرار داده و چون بر طبق اصل ۴۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران جنگلها و مراتع از انفال بوده و قابل تملک نیستند لذا موضوع سؤال از مقررات ماده واحده قانون ابطال اسناد فروشی رقبات آب و اراضی موقوفه مصوب ۶۳ خروج موضوعی دارد و با توجه به قاعده (( لا وقف الا فی ملک )) مقررات ماده واحده یادشده نمیتواند شامل انفال و اموال عمومی که قابل تملک نیست گردد تا بحث ابطال اسناد یا به نحو مذکور در ماده ۱۰ آیین نامه اجرای قانون مذکور عمل و این اموال در اختیار سازمان اوقاف و امور خیریه قرار گیرد استثناء بر مطالب یادشده نسبت به آن دسته

از اراضی ملی است که در حریم املاک موقوفه قرار داشته و وفق مقررات تبصره ۶ الحاقی ۱۹ / ۱۲ / ۸۰ به منظور استفاده مطلوب از مال موقوفه در حیطة تولیت اداره اوقاف میباشند لذا ملاحظه می شود بعضا وجود این تعارضات در قوانین متأثر از عدم وجود قانون جامع و بعضا نتیجه موازی کاری در تولیت این دسته از اموال می باشد

بند سوم) نقش قوانین و مقررات موضوعه در تخریب باصیانت از اراضی ملی

در مباحث گذشته به این موضوع اشاره گردید که هنگام قانونگذاری باید به فلسفه وضع قانون توجه شود تدقیق در بسیاری از قوانین موید آن است که نه تنها مقررات موضوعه باعث کاهش تخریب اراضی ملی نشده بلکه بعضا تصویب بعضی از قوانین خود در عمل تشویق کننده تجاوز و تخریب اراضی توسط اشخاص گردیده ملاحظه ماده ۳۴ قانون حفاظت و بهره برداری مصوب ۷۳ مبین آن است که مقنن به منظور کاهش پرونده ها مجوز واگذاری از طریق اجاره یا فروش اراضی ملی تصرف شده قبل از سال ۶۵ را صادر نموده که علیرغم واگذاری قابل توجهی از اراضی با اعمال مقررات مذکور همچنان روند تصرف اراضی ملی یا استمرار تخریب آن اراضی به امید تصویب قوانین مشابه به منظور سعی در حفظ ادله تصرف ادامه یافته که آمار های موجود در ادارات منابع طبیعی راجع به تعداد پرونده های متشکله مربوط به تصرف عدوانی و خلع ید مطروحه در محاکم قضایی خود دلیل بر صدق این ادعاست بنابراین در بیان بعضی از مصادیق ناسازگاری قوانین و آسیب ها عدم وجود قانون جامع منابع طبیعی، انتقال قطعی اراضی ملی، تغییر کاربری اراضی ملی را می توان مورد اشاره قرار داد عدم انتقال قطعی اراضی ملی خودمی تواند نوعی کارآمدی از قوانین را به ارمغان آورد خوشبختانه در تبصره ماده ۹ قانون اخیر التصویب افزایش بهروری بخش کشاورزی و منابع طبیعی انتقال قطعی مالکیت دولت و واگذاری اراضی ملی به اشخاصی که از تاریخ ابلاغ این قانون به بعد شروع به تشکیل پرونده درخواست اراضی می نمایند ممنوع بوده و قوانین مغایر لغو میگردد لیکن صدور سند مالکیت اعیانی احداثی پیش بینی شده در طرح مصوب آن هم پس از اجرای کامل طرح و تایید هیئت نظارت مندرج در قانون اصلاح ماده ۳۳ اصلاحی قانون حفاظت بهره برداری از جنگلها و مراتع کشور مصوب ۸۶/۶/۹ مجمع تشخیص مصلحت نظام بلامانع بوده و بهره برداری از اراضی مذکور به صورت اجاره با حق بهره برداری و یا حق انتفاع و در قالب طرح مصوب مجاز می باشد نتیجه این نگرش نوین مقنن در قانونگذاری نسبت به اراضی ملی با لحاظ اطلاق مقررات مذکور این امر است که با لغو اجازه انتقال قطعی بهره برداری از این اراضی را صرفا به صورت اجاره، با حق بهره برداری و با حق انتفاع و در قالب طرح مصوب مقنن مجاز دانسته است

مبحث سوم) ساز و کارهای قانونگذاری قضایی و اجرایی در کارآمدی وصیانت از اراضی

بند اول ساز و کارهای قانونگذاری

بررسی های فنی از سیر روند قانونگذاری و لحاظ مقدار اراضی ملی تخریب شده در سال های گذشته بویژه از زمان تصویب قوانین موخر بر وضع قانون ملی شدن جنگل ها و مراتع مارابه این واقع میسراند که اشفتمکی موجود در نتیجه تصویب بیش از حد قوانین در نظام قانون گذاری تورم تقنینی و افت کیفیت قوانین را به دنبال داشته و این تورم قانون گذاری محصول کثرت قوانین تشویق کننده تصرف غیر مجار اراضی و غیر کارشناسی عدم شناسایی صحیح نیازها و ضرورت ها دور شدن از اهداف اولیه در جهت صیانت از اراضی ملی با عدم تعیین مهلت برای اعتراض به ملی شدن اراضی که اسیب های ناشی از فراوانی و تورم قانون و قانون گذاری های پراکنده نظام حقوق اراضی ملی را مشحون از قوانینی نموده که چه بسا با یکدیگر سازگاری نداشته و در مواردی متعارض هستند که حذف علل و حرکت در جهت تنقیح ان از جمله طرق جلوگیری از ناکارآمدی ان میتواند محسوب شود (و کیلیان ۹۸ ص ۵۶) بنابراین اولین گام در جهت توفیق در صیانت این اراضی علاوه بر افزایش اهداف کیفی در قوانین افزایش مسئولیت دولت در بهره برداری مناسب از زمین و منطبق با منافع عمومی، و اتخاذ قوانین و مقررات مناسب علیه اشخاص متصرف این اراضی در حوزه قانونگذاری است در تشریح مبانی سستی و نوین اشاره گردید که تا قبل از تصویب قانون اساسی تدقیق در قوانین راجع به اراضی ملی دلالت بر این امر دارد که با ملاحظه مصالح و منافع اجتماعی حقوق مالکانه اشخاص نسبت به این دسته از اموال محدود گردیده و قانونگذار با الهام از اندیشه و نظریه اصالت اجتماع مبادرت به وضع قوانین در این خصوص نموده که اگر نظریه اصالت فرد قانونگذار را تحت الشعاع قراردادده بود این قوانین به حیثه وضع در نمی آمد با تصویب اصل ۴۵ قانون اساسی و بانگش فقهی این گرایش به رعایت مصالح عموم برجسته گردید هر چند که تغییرات ماهیتی بعدی این اصول خود محل تامل و نشان از تغییر مجدد رویکرد مقنن با ملحوظ نظر قراردادان اصول و قواعد حاکم بر حقوق مالکانه اشخاص را دارد

در ایران تعرض به اراضی عمومی عوامل متعدد حقوقی، اقتصادی، شهری، فرهنگی و اجتماعی دارد بنابراین هرگونه اقدام برای مقابله با این معضلات مستلزم بهره گیری از مطالعات تدوین و تنقیح قوانین و مقررات و مالا تصویب یک قانون جامع زمین می باشد

بندهوم سازوکارهای قضایی) تشکیل دادگاه های تخصصی زمین با حضور قضات آشنا به مسائل حقوق اراضی و منابع طبیعی رفع اطلاع دادرسی در رسیدگی به تخلفات و جرائم مربوط به اراضی، ایجاد تناسب میان جرائم ارتکابی و مجازاتهای پیش بینی شده توجه به نگرش اولیه قانونگذاری در ملی شدن اراضی واجد مشخصه های اراضی ملی و بکارگیری دقت لازم و فنی در رسیدگی به پروندهای قضایی مطروحه در انمراج میتواند موثر در ایجاد سازوکار مناسب قضایی تلقی گردد.

بندهوسوم سازوکارهای . انجام اقداماتی نظیر محدود کردن واگذاری ها و دقت در فرایند اجرایی نظارتی همچنین تقویت بانک اطلاعات زمین و پیشبرد طرح تهیه نقشه کاداستر اراضی ملی و کشاورزی و حل مشکل موازی کاری اخذ سند رسمی این اموال و

تشویق سازمانهای متصدی به ارزیابی و پایش ادواری منابع اراضی موسوی ۹۷ ص ۱۳ در راستای صیانت از ایندسته از اراضی می تواند موثر قرار گیرد

نتیجه گیری :

همانطور که در این نوشتار ملاحظه گردید توجه به رعایت حقوق مالکانه اشخاص و تاکید قوانین اسلامی بر این موضوع و در چارچوب اصل تسلیط امری است مسلم و بدیهی لیکن این حق مطلق نبوده و بعضا و در موارد تعارض حقوق عمومی بر حقوق خصوصی تقدم بر حقوق عمومی قرار گرفته به همین دلیل شاهد تحدید و سلب حق مالکیت اشخاص در موارد متعدد منجمله اراضی ملی می باشیم اراضی که به منظور حفظ ثروت های عمومی و طبیعی مردم و در سال ۴۱ ملی اعلام گردید با لحاظ دیدگاه فقهای اسلامی و باتاسی از آیات قران کریم بعد از انقلاب و به موجب مقررات قانون اساسی و وفق اصل ۴۵ قانون اساسی جز انفال محسوب گردید که نتیجه این نگرش و دیدگاه فقهی نیز مالاتقدم حقوق عمومی بر حقوق مالکانه افراد بوده است از اینرو سوای بحث ضرورت مدیریت در بهره برداری صحیح از این اموال هر نوع تعدیل و تصویب و تغییر قوانینی که منتج به انتقال و سلب و تحدید مالکیت دولت نسبت به این اموال شود علی القاعده محل ایراد و مغایر با فلسفه اصلی در ملی شدن این اراضی همچنین مغایر قواعد و اصولی بوده که حقوق عمومی را بر حقوق مالکانه اشخاص ترجیح می داده با تائید بر این نگرش می توان گفت تصویب قوانین موخر بر این اصول دایر بر سلب مالکیت دولت و غیر قطعی نمودن نظریات تشخیص تضمینات لازم صیانت از حقوق حاکم بر انفال رابه مخاطره انداخته و مردود است که مصادیقی از تعارض موجود حاصل از تصویب مقرراتی مغایر با نگرش فقهی مذکور به اثبات رسید لذا و از آنجائیکه امکان تحدید مالکیت اشخاص و در زمان ایجاد تعارض با مالکیت عمومی دارای مبانی از جمله مقررات قانون اساسی می باشد پیشنهاد محدود و استثنا شدن حق اعتراض اشخاص به اجرای مقررات ملی شدن و اصل تلقی نمودن حق مالکیت مکتسبه دولت با وضع قوانین جامع و تاسی از مقررات و مبانی روبرگرد نوین در مقابل رویکرد سنتی مصرح در این نوشتار موثر و مفید و همراه با رعایت سازوکارهای تقنینی قضایی و اجرایی می تواند باعث تحقق عدالت گردد در این راستا وحدت ملاک قرار گرفتن از مقررات ماده ۲۴ قانون ثبت اسناد و املاک در ایجاد زمینه عدم پذیرش اعتراضات اشخاص با انقضای مهال قانونی و همچنین نگاهی دقیق تر به جایگاه و ماهیت حقوقی و شرعی ایندسته از اموال که متمایز از اموال دولتی بوده مورد تاکید است

فهرست منابع

منابع فارسی

ابوالحمد، عبدالحمید، (۱۳۸۸) حقوق اداری، چاپ هشتم، تهران، انتشارات توس

الشریف، محمد مهدی، (۱۳۹۹)، منطق حقوق، چاپ پنجم، تهران، شرکت سهامی انتشار

اسکافی، نادر، (۱۳۹۵)، فرهنگ ثبتی، چاپ ششم، تهران، نشر دادگستر

انصاری، محمد جعفر، (۱۳۷۱)، درآمدی بر مبانی اقتصاد خرد با نگرش اسلامی، چاپ اول، تهران، انتشارات سمت  
بروجردی عبده، محمد، (۱۳۸۰)، حقوق مدنی، چاپ اول، انتشارات کتابخانه گنج دانش، تهران

جعفری لنگرودی، محمدجعفر، (۱۳۸۸)، حقوق اموال، چاپ هفتم، تهران، انتشارات گنج دانش

جعفری لنگرودی، محمدجعفر، (۱۳۸۷)، ترمینولوژی حقوق، چاپ نوزدهم، تهران، انتشارات گنج دانش

جوانشیر، کریم، (۱۳۷۸)، تاریخ علوم منابع طبیعی ایران، چاپ اول، تهران، سازمان تحقیقات، آموزش و ترویج کشاورزی

حسین مدرس طباطبایی، حسین، (۱۳۶۲)، زمین در فقه اسلامی، چاپ اول، تهران، دفتر نشر فرهنگ اسلامی

دادگر، یدالله، (۱۳۷۸)، مالیه عمومی و اقتصاد دولت، چاپ اول، تهران، نشر مؤسسه فرهنگی، هنری بشیر علم و ادب

دهخدا، علی اکبر، (۱۳۷۷)، لغت نامه دهخدا، چاپ دوم، تهران، انتشارات روزنه

راسخ، محمد، (۱۳۸۱)، حق و مصلحت، چاپ اول، تهران، نشر طرح نو

رشیدی حمید، (۱۳۷۸)، فرهنگ اصطلاحات آب و برق، چاپ اول، تهران، انتشارات دادگستر

شاهولی، منصور، (۱۳۷۸)، مجموعه مقالات اسلام و محیط زیست، چاپ اول، انتشارات سازمان محیط زیست، تهران

شمس، احمد، (۱۳۹۴)، نظام حقوقی حاکم بر اراضی ملی، چاپ ششم، تهران، نشر دادگستر

عدل، مصطفی (۱۳۷۳)، حقوق مدنی، چاپ اول، قزوین، انتشارات بحر العلوم

عشقی ملایری، بهروز، (۱۳۸۵)، مجموعه مقالات همایش ملی قرآن و علوم طبیعی، چاپ اول، انتشارات سخن گستر، تهران

عموزاده مهدیر جی، قدرت، (۱۳۹۴)، حق زارعانه در حقوق ایران، چاپ پنجم، تهران، نشر دادگستر



عمید، حسن، (۱۳۷۵)، فرهنگ عمید، چاپ سی ام، تهران، انتشارات امیرکبیر

قاضی شریعت پناهی، ابوالفضل، (۱۳۸۵)، بایسته های حقوق اساسی، چاپ ششم، تهران، انتشارات میزان

کاتوزیان، ناصر، (۱۳۸۳)، اموال و مالکیت، چاپ سی و چهارم، تهران، نشر میزان

کاتوزیان، ناصر، (۱۳۸۷)، قانون مدنی در نظم حقوقی کنونی، چاپ سی و چهارم، تهران، نشر میزان

کاتوزیان، ناصر، (۱۳۷۲)، مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران، چاپ بیست و دوم، تهران، شرکت سهامی انتشار

کاتوزیان، ناصر، (۱۳۶۹)، ضمان قهری و مسئولیت مدنی، چاپ چهارم، تهران، موسسه چاپ و انتشارات دانشگاه تهران

کاتوزیان، ناصر، (۱۳۹۰)، فلسفه حقوق، چاپ چهارم، تهران، شرکت سهامی انتشار

کامیار، غلامرضا، (۱۳۹۴)، حقوق اداری اموال سلب مالکیت به سبب منفعت عمومی (مطالعه تطبیقی ایران و فرانسه)، چاپ اول، تهران، مجمع علمی و فرهنگی مجد

کولا، ارهان، (۱۳۸۰)، اقتصاد منابع طبیعی، محیط زیست و سیاستگذاری ها، ترجمه سیاوش دهقانیان، چاپ اول، مشهد، نشر دانشگاه فردوسی

کنعانی، محمد طاهر، (۱۳۹۲)، تملک اموال عمومی و مباحث، چاپ دوم، تهران، نشر میزان

مبارکیان، عباس، (۱۳۸۶)، مجموعه قوانین و مقررات اراضی، تهران، انتشارات مجد

محسن شوکت فدایی و عباسعلی سندگل، (۱۳۷۸)، مقدمه ای بر دام و مرتع، چاپ اول، تهران، دفتر طرح و برنامه ریزی و هماهنگی امور پژوهشی

مدنی، سید جلال الدین، (۱۳۷۶)، حقوق مدنی، (مقدمات و کلیات - اموال و حقوق مالی وقف)، جلد اول، چاپ اول، انتشارات پایدار، تهران

مدنی، سید جلال الدین، (۱۳۸۶)، کلیات حقوق اساسی، چاپ سوم، تهران، انتشارات پایدار

مطهری، مرتضی، (۱۳۶۸)، عدل الهی، چاپ اول، انتشارات صدرا، تهران

میرمعزی، سید حسین، (۱۳۷۸) ، نظام اقتصادی اسلام مبانی فلسفی، چاپ اول، مؤسسه فرهنگی دانش و اندیشه معاصر، تهران

هاشمی، سید احمد علی؛ و تقی زاده، ابراهیم، (۱۳۹۵) ، حقوق اموال و مالکیت، چاپ چهارم، تهران، انتشارات مجد

#### مقاله

الماسی، نجادعلی؛ و حبیبی درگاه، بهنام، (۱۳۹۰) ، بررسی اصول حاکم بر قوانین کارآمد از منظر تحلیل اقتصادی حقوق، مجله حقوق خصوصی، پاییز و زمستان، دوره ۸، شماره ۲ (پیاپی ۱۹)، (از صفحه ۵ تا صفحه ۲۳)

انگ، سوین، (۱۳۸۶) ، تورم قانونگذاری و کیفیت قانون، ترجمه: حسن و کیلیان، مجله مجلس و راهبرد، سال سیزدهم، شماره ۵۴، (از صفحه ۱۹۰ تا ۲۱۰)

ایزدی خواه، نصرالله، و گرجی فرد، حمیدرضا، (۱۳۹۴) ، نقش ضمانت اجراهای حقوقی و کیفری در حمایت از محیط زیست با تاکید بر قانون حفاظت از جنگلها و مراتع، فصلنامه قضاوت، شماره ۸۲

حاجی پور، ابراهیم، (۱۳۹۳) ، بررسی حکم فقهی تحلیل انفال برای شیعیان، فصلنامه مشکات معرفت، سال اول، شماره ۱

حسینی، سید علی، (۱۳۸۱) ، بازشناسی مفهوم انفال و رابطه آن با مراتع در فقه و حقوق (قسمت اول)، فرهنگ جهاد، سال هشتم، شماره اول

خانی، وحید، و عبدی، مرتضی، و قربان پور، محمد، (۱۳۹۶) ، قانون کارآمد و الزامات قانونگذاری کارآمد، چهارمین همایش ملی حقوق ارزیابی کارآمدی قانون در نظام جمهوری اسلامی ایران، میبد

رودگرمی، پژمان، و عموزاده مهریزی، محمد تقی، چالشها و مشکلات قوانین و مقررات کشور در حفظ جنگلها و مراتع، مجله جنگل ایران، سال یازدهم، شماره ۱، (صفحات ۵۹ - ۴۳)

رودگرمی، پژمان؛ و عموزاده مهدیرجی، محمد تقی، (۱۳۹۷) ، بررسی قوانین و مقررات کشوری مرتبط با جنگلها و مراتع، نشریه علمی ترویجی مدیریت اراضی، دوره ۶، شماره ۲، (از صفحه ۱۵۳ تا صفحه ۱۶۷)

زرنگار، حمیدرضا، (۱۳۸۷) ، هم اندیشی راههای استقرار نظامهای بهره برداری در عرصه های قابل واگذاری (اول، یازدهم و هیجدهم تیرماه) ۱۳۸۷ وزارت جهادکشاورزی. معاونت آب و خاک و صنایع

صالحی شانجانی، پروین، (۱۳۸۴)، رویکرد حفاظتی به منابع ژنتیکی جنگل های شمال، مجله جنگل و مرتع، شماره ۶۸

عباسی، روح الله، (۱۳۹۵)، بررسی ناکارآمدی سیاست جنایی ایران در صیانت از اراضی ملی، اولین کنفرانس بین المللی مخاطرات طبیعی و بحران های زیست محیطی ایران، راهکارها و چالش ها

قدیر، علیرضا و برزگر، عبدالرضا، (۱۳۹۶)، قانون از کارآمدی تا تحقق، چهارمین همایش ملی حقوق ارزیابی کارآمدی قانون در نظام جمهوری اسلامی ایران، میبد، <https://civilica.com>

فدوی، سلیمان، (۱۳۸۹)، اختصاری در باب شناخت انواع اراضی، ماهنامه کانون، شماره ۱۱۱

گروه پژوهشهای حقوق عمومی، (۱۳۸۷)، نظام حقوقی مالکیت زمین در سایر کشورها و ارتباط آن با پدیده زمین خواری، اطلاع رسانی حقوقی، دوره جدید، سال ششم، شماره ۱۵ و ۱۶

لوئیس مدر، (۱۳۸۷)، ارزیابی تاثیرات: به سوی ارتقای کیفی قانونگذاری، ترجمه: حسن وکیلان، (مجموعه مقالات گفتارهایی در قانون و قانونگذاری)، منتشر شده توسط دفتر مطالعات حقوقی

محسنی شکور، محسن، (۱۳۹۶)، فلسفه قانون گذاری، ارتقای کیفیت قانون و هدف نهایی آن، چهارمین همایش ملی حقوق ارزیابی کارآمدی قانون در نظام جمهوری اسلامی ایران، میبد، <https://civilica.com>  
مرکز مالگیری، احمد؛ و وکیلان، حسن، (۱۳۹۵)، مقدمه ای بر فلسفه قانونگذاری: در تکاپوی ارتقای کیفیت قانون، نشریه پژوهش حقوق عمومی، دوره ۱۸، شماره ۵۱، (صفحه ۵۴ - ۲۹)

مشهدی، علی؛ و فریادی، مسعود، (۱۳۹۳)، نظام حقوقی مالکیت زمین در سایر کشورها و ارتباط آن با پدیده زمین خواری، گروه پژوهشهای حقوق عمومی، فصلنامه اطلاع رسانی حقوقی، دوره اول، شماره ۱۰

مصطفی، جعفری، (۱۳۷۱)، آشنایی با واژه های منابع طبیعی، شماره پانزدهم، نشریه جنگل و مرتع

مولای زاهدی، مزده سادات؛ و برزگر، عبدالرضا، (۱۳۹۶)، تورم قانونگذاری و رابطه آن با ناکارآمدی قانون و راهکارها، چهارمین همایش ملی حقوق ارزیابی کارآمدی قانون در نظام جمهوری اسلامی ایران، میبد،

<https://civilica.com>

مویل، کوئن جی، (۱۳۹۰)، ارتقای کارآمدی رویه های تقنینی پارلمان، ترجمه و تألیف حسن وکیلان، گفتارهایی در قانون و قانونگذاری، مجموعه مقالات، تهران، مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی

بابک درویشی و مهدی ابراهیمی؛ بررسی فرآیند حقوقی انتقال اراضی ملی به داخل محدوده و حریم شهر

منتظر، مهدی؛ مهدوی، فرزاد؛ و فدایی مقدم، عباس؛ (۱۳۹۵)، شیوه های رسیدگی در دعوی اعتراض به ملی شدن اراضی در فصلنامه تحقیقات حقوق حقوقی و کیفری شماره ۳۰

میرمحمدصادقی، حسین؛ و رجبعلی، اسلام، (۱۳۹۶)، تحلیل جرم زمین خواری از منظر حقوق کیفری ایران، مجله حقوقی دادگستری، سال هشتاد و یکم، شماره ۹۷

نامور، اسماعیل، و نامور، سوده، (۱۳۹۵)، معضلات و خلاءهای قانونی در قوانین منابع طبیعی، منتشر شده در همایش ملی حقوق سبز با تاکید بر چالشهای زیست محیطی مناطق شمالی کشور

#### پایان نامه

باژیان، غلامرضا، (۱۳۷۳)، بررسی چگونگی اعمال مدیریت در مراتع حریم روستا، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه شهید بهشتی، تهران

سماوی، محمدرضا، (۱۳۹۲)، تشخیص اراضی ملی از مستثنیات قانونی و اعتراض به آن، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه خوارزمی، تهران

مدنیان، غلامرضا، (۱۳۷۷)، حفاظت قانونی از منابع آبهای داخلی، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه شهید بهشتی مسعودی نیا، محمد، (۱۳۹۵)، رژیم حقوقی انفال و آیین ملی شدن اراضی، پردیس دانشگاهی دانشگاه ارومیه، پایان نامه جهت دریافت دکتری رشته فقه و حقوق اسلامی

#### منابع عربی

ابن قدامه، موفق الدین، ۱۴۰۳ (ق)، المغنی، چاپ افست، دار عالم الکتب، بیروت

الاصفهانی، ابو الحسن، (۱۳۹۱)، وسیله النجاه، چاپ سیزدهم؛ تهران، چاپخانه مهر

العاملی، محمدبن الحسن الحر، ۱۹۵۲ (م)، وسائل الشیعه، چاپ اول، دار احیاء التراث العربی، بیروت

انصاری، شیخ مرتضی، ۱۴۱۵ (ق)، کتاب الخمس، چاپ اول، کنگره شیخ اعظم انصاری، قم

جبعی عاملی، زین الدین (شہید ثانی)، ۱۴۱۳ (ق)، الروضہ البہیہ فی شرح اللعۃ الدمشقیہ، جلد ۱، چاپ اول، قم، موسسہ معارف اسلامی

حر عاملی، محمد، ۱۳۹۱ (ق)، وسائل الشیعۃ الی تحصیل مسائل الشریعۃ، تصحیح و تعلیق عبدالرحیم ربّانی

شیخ مفید، محمد بن نعمان، المقنعۃ فی الاصول والفروع، جلد ۱، چاپ اول، دفتر انتشارات اسلامی، قم، بیتا

شیرازی، جلد ۶، چاپ چہارم، انتشارات دارالتراث العربیہ، بیروت، باب ۱ از ابواب انفال

طباطبایی، سیدعلی، ۱۴۱۲ (ق)، ریاض المسائل، جلد ۵، چاپ اول، دفتر انتشارات اسلامی، قم

علام، محمد مہدی، ۱۴۲۷ (ق)، المذہب الاقتصادي بین الشیوعیہ، جلد ۱، چاپ اول، مطبعۃ الاموی، دمشق

مجلسی، محمدباقر، ۱۴۰۳ (ق)، بحار الانوار، چاپ اول، بیروت، مؤسسہ الوفاء

محقق الحلّی، جعفر بن الحسن، (بیتا)، شرایع الاسلام فی مسائل الحلال والحرام، تحقیق سید صادق شیرازی، جلد ۱، چاپ اول، انتشارات دارالہدی، قم

مقری فیومی، احمد بن محمد بن علی، مصباح المنیر، جلد ۱ باب النور

نجفی، محمدحسن، ۱۴۱۲ (ق)، جواهر الکلام فی شرح شرایع الإسلام، جلد ۱۶، چاپ اول، دارالاحیاء التراث العربی، بیروت

نوری، حسین، ۱۴۰۷ (ق)، مستدرک الوسائل، چاپ اول، بیروت، نشر مؤسسہ آل البيت لاحیاء التراث

منابع لاتین

۱ – Svein Eng Legislative inflation and the Quality of law in wintgens lec Legisprudence A

New Theoretical Approach to Legislation oxford Hart publishing ۲۰۰۲ pp ۶۵ ۷۹

۲ – Bryan A Garner Blacks law Dictionary standard ۹th Edition ۲۰۰۹