



A Critique of the Housing Production Leap Act with Emphasis on Its Implementation Regarding University Properties and Lands in Light of Judicial Procedure

Mahin Sobhani* 

Assistant Professor, Department of Law,
University of Guilan, Rasht, Iran

Alireza Bazri 

LLM, Criminal Law and Criminology,
University of Guilan, Rasht, Iran

Zahra Sobhani 

LLM, Public Law, University of Mazandaran,
Babolsar, Iran

1. Introduction

According to Article (31) of the Constitution of the Islamic Republic of Iran, access to adequate housing is the right of every Iranian individual and family; the government is obliged to make this right a reality, with priority given to those in greater need, particularly villagers and laborers. Based on this constitutional principle, securing access to housing has been a major concern of Iranian governments since the Islamic Revolution. Nevertheless, this goal

* Corresponding Author: M_sobhani@guilan.ac.ir

How to Cite: Sobhani, M., Bazri, A & Sobhani, A, "A Critique of the Housing Production Leap Act with Emphasis on Its Implementation Regarding University Properties and Lands in Light of Judicial Procedure", The Quarterly Journal of Public Law Research, Vol. 27, No. 88, (2025), 41-72.
Doi: [10.22054/QJPL.2024.78893.2982](https://doi.org/10.22054/QJPL.2024.78893.2982)

has not yet been fully achieved. The right to housing (or the right to shelter) is recognized as an economic, social, and cultural right under Article (25) of the Universal Declaration of Human Rights and Article (11) of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Some national constitutions, such as those of South Africa and Nigeria, explicitly affirm the right to housing as a fundamental right. In contrast, legal systems such as that of the United States largely omit such recognition, with the exception of a single state.

This divergence reflects a broader debate over the nature and scope of the right to housing as a human right. Consequently, it cannot be treated as entirely analogous to civil and political rights, or even to other economic, social, and cultural rights. In Iran, the fulfillment of the right to housing—declared as one of the key commitments of the Thirteenth Administration—led to the enactment of the Housing Production Leap Act in 2021 (1400 S.H.). Under Article (10), executive bodies are obliged to transfer—free of charge—the lands under their control that fall within the scope of Article (6) of the Law on the Regulation and Support of Housing Production and Supply.

These lands must be transferred in the name of the government and for the benefit of the Ministry of Roads and Urban Development. The obligations set forth in Articles (6) and (10) extend to all ministries, government institutions and agencies, as well as companies wholly owned by the state. Based on these provisions, the Ministry of Roads and Urban Development, relying on its own interpretation, has also moved to apply the law to lands administered by public universities. In this respect, several key questions arise: notwithstanding Paragraph (a) of Article (49) of the Fourth Development Plan Act; Article (10) of the Law on the Goals, Duties, and Structure of the Ministry of

Science, Research, and Technology; Paragraph (b) of Article (20) of the Fifth Development Plan Act; and Article (1) of the Law on the Permanent Provisions of the Country's Development Plans, should universities be regarded as governmental entities subject to this obligation? Moreover, given the reference to the lands under the control of the government, does this not suggest a distinction between proprietary (private) property, on the one hand, and public property allocated by the state to executive bodies, on the other? Finally, can the government impose the obligation of free transfer even with respect to the proprietary assets of such entities?

2. Literature Review

Some scholarly works have examined the legal status of property held by Iranian universities or discussed the concept of the right to housing. For example, Tabatabai-Hesari and Safizade (2021) discussed the issue in their article titled "Public, Private or Governmental Nature of Public universities' Real Estate in Jurisprudence of Administrative Court of Justice." Moreover, in "The Justiciability of the Right to Housing in International Human Rights Law and the Iranian Legal System," Moshrefjavadi et al. (2022) dealt with the right to housing in international and national laws. Contrary to the previous research, the present study is broader in scope and represents a novel contribution to the existing literature.

3. Materials and Methods

This article employed a descriptive–analytical method, drawing upon relevant legislation, judicial precedents, and existing legal doctrines, to address the aforementioned questions and clarify the

ambiguities surrounding the laws. To this end, it first examined the objective and mechanism of implementing the Housing Production Leap Act, which mandates the free allocation of state-owned land to the Ministry of Roads and Urban Development for the purpose of housing construction. Accordingly, it was necessary to determine the legal nature of the lands in question. The study then turned to the specific legal framework governing public universities and analyzed the implementation challenges associated with university-owned property. Particular attention was given to judicial practice, especially rulings issued by the General Court of Fuman and the Court of Appeals of Guilan Province concerning the properties of the University of Guilan.

4. Results and Discussion

The primary mechanism envisioned for implementing the Housing Production Leap Act involves the free transfer of land owned by governmental entities to the Ministry of Roads and Urban Development, with the aim of redistributing these lands to households lacking adequate housing. From the outset, however, the law's lack of clarity gave rise to significant ambiguities regarding its enforcement. Chief among these is the obligation of free transfer, which appears to conflict with the provisions of the Public Accounts Act. According to that Act, any transfer of state-owned immovable property must be approved by the Cabinet and must involve compensation; gratuitous transfers are explicitly prohibited. Furthermore, the Iranian legal system's interpretation of the right to housing appears to diverge substantially from the core principles underlying this human right.

The right to housing entails not only protection from arbitrary government interference but also the government's obligation to prevent third-party intrusions into individuals' homes. However, imposing a duty on a government experiencing severe budgetary deficits to transfer land or housing to individuals for free is neither economically rational nor consistent with human rights principles. Given the government's limited resources, it remains unclear how such valuable assets could be allocated—even through discounted or installment-based schemes—especially when the criteria for identifying eligible beneficiaries are themselves ambiguous.

5. Conclusion

A major criticism of the Housing Production Leap Act concerns its application to lands held by public universities. Many of these lands were not allocated by the government, but were instead donated or transferred by private benefactors for specific educational purposes. Empowered with broad authority under the Act, the Ministry of Roads and Urban Development has, in numerous cases, proceeded to expropriate university lands across the country merely upon request and without conducting any proper site assessments. This approach stands in stark contrast to two rulings issued by the General Board of the Administrative Justice Court in 2021, which explicitly affirmed that university boards of trustees have full legal authority over the transfer and management of property owned by universities. Accordingly, the decisions rendered by Chamber Two of the General Court of Fuman and Chamber Seven of the Guilan Province Court of Appeals—which invalidated the actions of the local Roads and Urban Development Office regarding an eight-hectare plot donated to the University of Guilan—are fully consistent with the principle

of financial autonomy of public universities over their proprietary assets.

Keywords: Right to Housing, Housing Production Leap Act, Board of Trustees, Lands under the Control of the Government, Proprietary Assets.





نقدی بر قانون جهش تولید مسکن با تاکید بر اجرای قانون در خصوص املاک و اراضی دانشگاه‌ها در پرتو رویه قضایی

استادیار گروه حقوق بین‌الملل دانشگاه گیلان، رشت، ایران

مهرین سبحانی * 

دانش‌آموخته کارشناسی ارشد حقوق جزا و جرم‌شناسی دانشگاه گیلان، رشت، ایران

علیرضا بذری 

دانش‌آموخته کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه مازندران، بابلسر، ایران

زهره سبحانی 

چکیده

به دلیل به رسمیت شناخته شدن حق بر مسکن در قانون اساسی ایران، خانه‌دار کردن مردم یکی از وعده‌های دولت سیزدهم بود که منجر به تصویب قانون جهش تولید مسکن شد. به موجب ماده ۱۰ این قانون، کلیه دستگاه‌های دولتی مکلفند اراضی در اختیار خود که در چهارچوب مکان‌یابی موضوع ماده (۶) قانون ساماندهی قرار می‌گیرند را به رایگان به نام دولت یا نمایندگی وزارت راه و شهرسازی نمایند. این موضوع منجر به سلب مالکیت از اراضی تحت اختیار دانشگاه‌های دولتی در سرتاسر کشور به نام جهش تولید مسکن شده است و اختلافات حقوقی عمده‌ای را بین دانشگاه‌ها و وزارت راه و شهرسازی ایجاد نموده است. حال پرسش این است که آیا وزارت راه و شهرسازی می‌تواند تمام اراضی تحت اختیار دانشگاه‌های دولتی را با هدف جهش تولید مسکن به رایگان تملک نماید؟ این مقاله با بررسی ماهیت قانون جهش و سایر قوانین و اسناد و رویه قضایی کشور به این نتیجه می‌رسد که اراضی تحت اختیار دانشگاه‌های دولتی که به صورت هیأت امنایی اداره می‌شوند، به دو دسته املاک عمومی و اختصاصی تقسیم می‌شوند. در نتیجه حتی اگر این حق را برای تملک رایگان اراضی عمومی دانشگاه‌ها برای وزارت راه و شهرسازی به رسمیت بشناسیم، این وزارت نمی‌تواند این قانون را نسبت به اموال اختصاصی دانشگاه‌ها اعمال نماید.

واژگان کلیدی: حق بر مسکن، قانون جهش تولید مسکن، قانون ساماندهی و حمایت از

تولید و عرضه مسکن، هیأت امناء، اراضی در اختیار دولت، اموال اختصاصی.

مقدمه

به موجب اصل ۳۱ قانون اساسی: «داشتن مسکن متناسب با نیاز، حق هر فرد و خانواده ایرانی است. دولت موظف است با رعایت اولویت برای آنها که نیازمندترند بخصوص روستائینان و کارگران زمینه اجرای این اصل را فراهم کند». با توجه به این اصل قانون اساسی از ابتدای انقلاب اسلامی، یکی از دغدغه‌های مهم دولت‌ها تامین مسکن برای خانوارهای ایرانی بوده است که تاکنون نیز به نظر می‌رسد این مهم محقق نشده است. حق بر مسکن (حق بر پناهگاه)^۱ به عنوان یک حق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در اعلامیه جهانی حقوق بشر و میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی به رسمیت شناخته شده است.^۲ در این زمینه قوانین اساسی برخی کشورها مانند قانون اساسی آفریقای جنوبی^۳ و نیجریه^۴ به حق بر مسکن به عنوان یک حق اساسی تصریح نموده و در مقابل در برخی کشورها مانند نظام حقوقی آمریکا به جز در یک ایالت به چنین حقی اشاره نشده است.^۵ به عبارت دیگر در ماهیت و قلمرو این حق به عنوان یک حق بشری اختلاف نظر

1. Right to Housing (Right to Shelter).

۲. به موجب ماده ۲۵ اعلامیه جهانی حقوق بشر: «هر شخصی حق بر بهره‌مندی از یک استاندارد زندگی متناسب برای سلامتی، خوشبختی خود و خانواده‌اش شامل غذا، پوشاک، مسکن و مراقبت‌های پزشکی و خدمات اجتماعی ضروری، و حق بر امنیت در صورت بیکاری، بیماری، ناتوانی جسمی، فوت، سالمندی یا سایر کاستی‌ها و کمبودهای زندگی به دلیل شرایط خارج از کنترلش را دارد».

به موجب ماده ۱۱ میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی: «دولت‌های عضو متعهد شده‌اند که حق هر شخصی در بهره‌مندی از استانداردهای متناسب زندگی برای خود و خانواده‌اش از جمله غذای مناسب، پوشاک و مسکن و بهبود مستمر شرایط زندگی را به رسمیت بشناسند».

۳. قانون اساسی آفریقای جنوبی مقرر می‌دارد که دولت تعهد به احترام، حمایت و شناسایی حق بر مسکن مناسب را دارد. در فرانسه، حق بر مسکن مناسب برای اولین بار در قانون ۱۹۹۰ به رسمیت شناخته شد که به موجب آن تضمین یک محل اقامت، تکلیفی برای کل ملت است. قانون منع تخلیه اجباری فرانسه در ۱۹۹۸ هم حق بر مسکن مناسب را به رسمیت شناخته است. با این وجود در تمام این قوانین، دولت تعهدی به ارائه مسکن به هر شهروند ندارد، بلکه تکلیف به احترام و حمایت از مالکیت افراد نسبت به محل اقامتشان را دارد.

4. Akintunde Kabir Otubu, Fundamental Right to Property and Right to Housing in Nigeria- A Discourse, (2011), Acta Universitatis Danubius, Juridica, Vol. 7.

5. CESCR General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing (Art. 11 (1) of the Covenant) He Right to Adequate Housing (Art.11 (1)), Adopted at the Sixth

وجود دارد؛ در نتیجه نمی‌توان حق بر مسکن را معادل و همانند سایر حق‌های مدنی و سیاسی و حتی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی قلمداد نمود.^۱

طرح خانه‌دار کردن مردم و ساخت چهار میلیون واحد مسکونی در طول چهار سال، توسط دولت سیزدهم از جمله وعده‌هایی بود که اقشار فاقد مسکن را امیدوار به خانه‌دار شدن کرد. بر این اساس در شهریورماه سال ۱۴۰۰ «قانون جهش تولید مسکن» (زین پس قانون جهش) بعد از تایید شورای نگهبان برای اجرا ابلاغ می‌گردد. همانگونه که ماده یک این قانون اعلام می‌دارد: دولت موظف است نیاز سالانه مسکن کشور را بر اساس اعلام وزارت راه و شهرسازی مستند به مطالعات «طرح جامع مسکن»، در مناطق شهری و روستایی تأمین نماید و به نحوی برنامه‌ریزی و اقدام کند تا در چهارسال نخست اجرای این قانون، سالانه به‌طور متوسط حداقل یک میلیون واحد مسکونی در کشور برای متقاضیان واجد شرایط بر اساس قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن مصوب ۱۳۸۷ (زین پس قانون ساماندهی) و آیین‌نامه‌های مربوطه عرضه گردد.^۲ پرسش این است که آیا منظور از تکلیف مقرر در اصل ۳۱ قانون اساسی، تکلیف دولت به انتقال مالکیت مسکن متناسب به اقشار نیازمند در جامعه است؟ یا اینکه همانگونه که در اسناد حقوق بشری تصریح و تفسیر شده است، منظور فراهم کردن زمینه اجرای این حق از سوی دولت از طریق فراهم آوردن زیرساخت‌های لازم است؟

در این راستا ماده ۱۰ قانون فوق اعلام می‌دارد که برای تأمین اراضی موردنیاز جهت ساخت مسکن دستگاه‌های دولتی موظف هستند که اراضی در اختیار خود را به وزارت راه و شهرسازی به‌طور رایگان واگذار نمایند. به موجب ماده ۱۰: «کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات و دستگاه‌های دولتی و همچنین شرکت‌هایی که صددرصد (۱۰۰٪) سرمایه و سهام آن‌ها متعلق به دولت می‌باشد، مکلفند نسبت به واگذاری و تحویل رایگان اراضی در

Session of the Committee on Economic Social and Cultural Rights, on 13 December 1991 (Contained in Document E/1992/23) para. 3, 4, 8.

1. Otubu, op. cit., Vol. 7.

۲. گروه اقتصادی الف، «ایرادات اجرای قانون جهش تولید مسکن از نظر مرکز پژوهش‌های مجلس»، منتشر شده در

۲۰ شهریور ۱۴۰۱، دسترسی یافته در ۱۴ شهریور ۱۴۰۴ در:

<https://www.alef.ir/news/4010620121.html>.

اختیار خود که در چهارچوب مکان‌یابی موضوع ماده (۶) قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن قرار می‌گیرند (به استثنای اراضی تبصره (۲) ماده (۹) این قانون)^۱، ظرف دو ماه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون بنا به درخواست وزارت راه و شهرسازی اقدام نمایند. ادارات ثبت اسناد و املاک مکلفند پس از اعلام وزارتخانه یادشده ظرف یک ماه نسبت به تفکیک و ثبت انتقال ملک در دفتر املاک و صدور سند مالکیت به نام دولت با نمایندگی وزارت راه و شهرسازی اقدام نمایند.»

ماده‌ای بسیار بحث‌برانگیز که گرچه فلسفه وجودی آن اجبار نهادهای دولتی به واگذاری اراضی در اختیار بلااستفاده می‌باشد، اما در متن ماده بدان تصریح نشده است و گویا تکلیف شده که صرف تحقق ماده ۶ قانون ساماندهی، واگذاری اراضی در اختیار دولت به‌طور رایگان صورت پذیرد. حال سوالی که در اینجا ایجاد می‌گردد این است که منظور از اراضی در اختیار دولت چیست؟

به موجب ماده ۶ قانون ساماندهی: «وزارت مسکن و شهرسازی موظف است نسبت به مطالعه و مکان‌یابی برای تأمین اراضی مورد نیاز در قالب انواع طرح‌های توسعه شهری به‌صورت متصل (با اولویت توسعه درونی)، منفصل (ایجاد مجتمع‌های مسکونی، شهرک‌ها و شهرهای جدید) و همچنین توسعه سکونت‌گاه‌های موجود در پهنه سرزمین با رعایت ضوابط و مقررات شهرسازی اقدام نماید. کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی که صددرصد (۱۰۰٪) سرمایه و سهام آن‌ها متعلق به دولت می‌باشد مکلفند نسبت به واگذاری رایگان اراضی در اختیار خود که در چهارچوب مکان‌یابی‌های موضوع این قانون واقع می‌گردند به استثنای مناطق چهارگانه تحت مدیریت سازمان حفاظت محیط زیست به وزارت مسکن و شهرسازی حسب درخواست وزارتخانه مذکور با فوریت اقدام نمایند.»

۱. به موجب تبصره ۲ ماده ۹: «راضی کشاورزی حاصلخیز (درجه ۱ و ۲)، جنگل‌های طبیعی و دست‌کاشت، بیشه‌های طبیعی، نهالستان‌ها، پارک‌ها و ذخیره‌گاه‌های جنگلی و مرتعی، عرصه‌های ذخیره ژنتیکی، ایستگاه‌های تولید بذر، حوضه‌های آبخیز زوجی، محدوده ایستگاه‌های پایش و اندازه‌گیری آبخیزداری، بستر و حریم رودخانه‌ها و انهار، چراگاه‌ها و راه‌های مسیر کوچ ایل‌نشین‌ها و مناطق چهارگانه محیط زیستی نمی‌تواند برای ساخت مسکن مورد استفاده قرار گیرد.»

نکته دیگر که در هر دو مواد ۶ و ۱۰ عیناً تکرار شده آن است که مخاطب این تکلیف کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات و دستگاه‌های دولتی و همچنین شرکت‌هایی هستند که صددرصد (۱۰۰٪) سرمایه و سهام آنان متعلق به دولت است. بر همین اساس، وزارت مسکن و شهرسازی اجرای این قانون را در خصوص اراضی در اختیار دانشگاه‌ها نیز در دستور کار قرار داده است. به موجب قسمت اخیر ماده ۶، آغاز این فرایند بنا به درخواست و تشخیص وزارت راه و شهرسازی خواهد بود. سوال دیگری که در اینجا مطرح می‌شود این است که آیا علی‌رغم وجود بند الف ماده ۴۹ قانون برنامه چهارم^۱، ماده ۱۰ قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، بند ب ماده ۲۰ قانون برنامه پنجم و ماده ۱ قانون احکام دائمی توسعه کشور، دانشگاه‌ها نیز در زمره دستگاه‌های دولتی قرار می‌گیرند؟ با توجه به عبارت اراضی در اختیار دولت، آیا این امر به معنای تفکیک اموال اختصاصی از یک طرف و اموال عمومی که از سوی دولت در اختیار دستگاه بهره‌بردار قرار می‌گیرد، نیست؟ آیا دولت تکلیف به واگذاری رایگان را نسبت به اموال اختصاصی دستگاه بهره‌بردار هم می‌تواند تحمیل نماید؟

۱. ماده ۴۹ - «دولت موظف است برای زمینه‌سازی و تربیت نیروی انسانی متخصص و متعهد، دانش‌مدار، خلاق و کارآفرین، منطبق با نیازهای نهضت نرم‌افزاری با هدف توسعه کمی و کیفی، از ابتدای برنامه چهارم اقدامات ذیل را در مأموریت‌ها و ساختار دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی برای پاسخگویی به نیازهای بخش‌های مختلف کشور به‌انجام برساند: الف - دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی دولتی و همچنین فرهنگستان‌های تخصصی که دارای مجوز از شورای گسترش آموزش عالی وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و سایر مراجع قانونی‌ذی‌ربط می‌باشند صرفاً بر اساس آیین‌نامه‌ها و مقررات اداری، مالی، استخدامی و تشکیلاتی خاص، مصوب هیأت‌های امنای مربوط که به تأیید وزرای علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی حسب مورد می‌رسد، بدون الزام به رعایت قانون محاسبات عمومی، قانون استخدام کشوری و سایر قوانین و مقررات عمومی اداری و مالی و استخدامی اداره خواهند شد و تا زمانی که آیین‌نامه‌ها و مقررات مورد نیاز به تصویب هیأت‌امناء نرسیده است طبق مقررات سابق عمل خواهد شد. اعتبارات هزینه‌ای از محل بودجه عمومی دولت بر اساس قیمت تمام شده به دستگاه‌های اجرایی یادشده اختصاص می‌یابد. اعتبارات هزینه‌ای، تملک دارائی‌های سرمایه‌ای و اختصاصی این مؤسسات، کمک تلقی شده و پس از پرداخت به هزینه قطعی منظور می‌گردد. سهم دولت در هزینه‌های آموزش عالی بخش دولتی بر مبنای هزینه سرانه تعیین و نسبت آن به بودجه عمومی دولت بر اساس رشد پوشش جمعیت دانشجویی در مقایسه با عدد مشابه در برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران افزایش می‌یابد...».

این مقاله با استفاده از روش تحلیل محتوا و با استناد به قوانین و رویه قضایی و دکترین موجود سعی در پاسخگویی به سوالات فوق و رفع ابهام‌های ناشی از قانون فوق دارد. بدین منظور ابتدا به هدف و چگونگی اجرای این قانون برای ساخت و تولید مسکن با استفاده از اراضی دولتی که به‌طور رایگان در اختیار وزارت راه و شهرسازی قرار می‌گیرد، می‌پردازد. بدین منظور لازم است ماهیت اراضی مذکور تبیین گردند و سپس با استناد به قوانین اختصاصی ناظر بر وضعیت خاص دانشگاه‌ها به چالش‌های اجرایی آن در رابطه با اموال اختصاصی دانشگاه‌ها با استناد به رویه قضایی اشاره می‌شود.

۱. هدف و نحوه اجرای قانون جهش تولید مسکن

در قسمت اول ابتدا ضمن تشریح هدف قانون جهش تولید مسکن به نحوه اجرا و ابهامات اجرایی این قانون پرداخته می‌شود.

۱-۱. هدف قانون جهش تولید مسکن

قانون جهش تولید مسکن با هدف خانه‌دار شدن جمعیت فاقد مسکن در ایران و در راستای شتاب‌دهی به اجرای قانون ساماندهی و اجرای اصل ۳۱ قانون اساسی در تحقق حق بر مسکن به تصویب رسید. به موجب ماده ۱ قانون ساماندهی: «به منظور تأمین مسکن و سهولت دسترسی فاقدین مسکن به‌ویژه گروه‌های کم‌درآمد به خانه مناسب، ارتقای کیفی و کمی مسکن تولیدی کشور، حمایت از سرمایه‌گذاری در امر تولید مسکن با استفاده از فناوری‌های نوین و تولید صنعتی مسکن، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده شهری و سکونتگاه‌های غیررسمی و مقاوم‌سازی واحدهای مسکونی موجود، دولت موظف است از طریق حمایت‌های لازم از قبیل تأمین زمین مناسب و کاهش یا حذف بهای زمین از قیمت تمام‌شده مسکن، تأمین تسهیلات بانکی ارزان قیمت، اعمال معافیت‌های مالیاتی و تأمین سایر نهاده‌های مورد نیاز بخش مسکن در چهارچوب مفاد این قانون، تدوین نظامات و مقررات ملی ساخت و ساز و اعمال نظارت بر تحقق آن‌ها و افزایش ظرفیت سرمایه‌گذاری در بخش تولید و عرضه مسکن با هدف تأمین مسکن برای فاقدین مسکن (برای هر خانوار

یک‌بار) با رعایت مقررات ملی ساختمان و الگوی مصرف مسکن و اصول شهرسازی و معماری اقدام نماید.»

این ماده بیانگر این است که دولت در صدد است با حذف قیمت زمین و صرفاً با دریافت بهای اعیانی آن هم از طرق مشخص شده در ماده ۲ قانون ساماندهی نسبت به انتقال مالکیت مسکن به اقشار کم درآمد فاقد مسکن اقدام نماید. راه اجرایی آن هم از طریق واگذاری رایگان اراضی تحت مالکیت دستگاه‌های دولتی مندرج در مواد ۴ و ۶ قانون ساماندهی به بنیاد مسکن و یا وزارت راه و شهرسازی حسب محل وقوع اراضی در روستا و شهر است. این در حالی است که در تفسیر ماهیت حق بر مسکن اختلاف نظر شدید وجود دارد. به موجب تفسیر کمیته حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، حق بر مسکن در کامل‌ترین شکل ممکن در ماده ۱۱ میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی به رسمیت شناخته شده است، اما فحواً این حق در کشورهای مختلف جهان به اشکال متفاوتی مورد لحاظ قرار گرفته است. حق بر مسکن متناسب از دو قسمت مسکن و متناسب تشکیل شده است. بنابراین تحقق این حق صرفاً با وجود یک سرپناه محقق نمی‌گردد، بلکه باید این مسکن، متناسب نیز باشد. مسکن متناسب به معنای داشتن امنیت، فضا، حریم خصوصی، بهداشت کافی و دسترسی به زیرساخت‌های اساسی و محل مناسب است. در نتیجه عوامل اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، محیط زیستی هم در تحقق متناسب بودن مسکن دخیل هستند. از جمله این عوامل، امنیت حقوقی در دوره سکنی و انتفاع از مسکن است به‌طوری که شخص مقیم در آن مسکن اعم از اجاره‌ای، مالکانه، تعاونی، استقرار اضطراری و... را در برابر هرگونه اخراج و تخلیه اجباری حمایت می‌نماید. همچنین هزینه‌های تامین مسکن باید با توجه به سایر هزینه‌های تامین کالاهای اساسی برای اشخاص مقرون به‌صرفه باشد. در این راستا دولت‌ها باید تسهیلاتی را در اختیار افراد کم‌برخوردار برای بهره‌مندی از مسکن قرار دهند.^۱

در نتیجه کمیته حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، حق بر مسکن را به معنای تکلیف دولت به انتقال مالکیت مسکن نمی‌داند، بلکه آن را مشتمل بر آزادی‌هایی از جمله حمایت

1. CESCR General Comment No. 4, op.cit.

در برابر خلع ید، اخراج^۱ و تخریب خودسرانه خانه فرد، حق بر عدم ورود خودسرانه به خانه، حق بر انتخاب محل اقامت و حق بر دسترسی برابر و بدون تبعیض به مسکن مناسب و ... می‌داند^۲ که همگی حاکی از تکالیف دولت‌ها به عدم مداخله و در نهایت مداخله به شکل نهی از انجام برخی اعمال می‌باشد.^۳ در کنار این سند، سایر اسناد بین‌المللی هم مانند

۱. موضوع اخراج اجباری از مسکن در اسناد بین‌المللی متعددی مانند کنفرانس بین‌المللی در پناهگاه‌های انسانی، در استراتژی جهانی برای پناهگاه‌ها تا سال ۲۰۰۰ توسط مجمع عمومی سازمان ملل، در دستورالعمل ۲۱، در دستورالعمل اقامتگاه‌ها، همچنین در تفسیر کمیسیون حقوق بشر مورد توجه قرار گرفته است و به‌عنوان یکی از تخلقات فاحش حقوق بشر نیز شناخته شده است. اصطلاح اخراج اجباری به معنای اخراج خودسرانه و غیرقانونی است و منجر به نقض حقوق مدنی و سیاسی از جمله حق حیات، حق بر امنیت شخصی، حق بر عدم مداخله و حق بر مالکیت می‌شود. با این وجود برخی از مصادیق اخراج مانند تخلیه به دلیل عدم پرداخت اجاره‌بها از مصادیق اخراج قانونی محسوب می‌شوند. ارائه حمایت قانونی شکلی مناسب و حق بر دادخواهی در برابر اخراج از شرایط قانونی بودن اخراج است:

۱- فرصتی برای مذاکره با اشخاص موضوع اخراج؛ ۲- ابلاغ مناسب و متعارف به اشخاص قبل از اجرای اخراج، ۳- ارائه اطلاعات درباره اخراج و هدف آن و ارائه زمان معقول و ۴- در نظر گرفتن تمام اشخاص موضوع اخراج و ...

CESCR General comment 7. The Right to Adequate Housing (Art.11.1): Forced Evictions: 20/05/97, (Sixteenth Session, 1997), para. 2-4, 11. 15.

۲. آن دسته از ادعاها که مستقیماً با ارزش ذاتی و شخص بودن انسان مرتبط هستند، حق به معنای صحیح کلمه هستند و به‌درستی عنوان حق را با خود حمل می‌کنند و باید به تمام طرق مشروع از آن دفاع نمود. بهترین سبک دفاع وارد نمودن آن در نظام حقوقی داخلی یک کشور است. بسیاری از حقوق اجتماعی و اقتصادی مانند حق بر مسکن که از مصادیق حق ادعاها هستند و اجرای آن‌ها بار سنگینی بر دوش دولت می‌گذارد قابل طبقه‌بندی با عنوان ادعاهای مناقشه‌بردار هستند و بسیاری از آن‌ها از نظر برخی بدون مذاقه کافی و فارغ از توجه به شرایط کشورها در قوانین اساسی آن‌ها مانند ایران آمده است. بر اساس بند ۱ ماده ۱۱ میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، درست است که می‌توان حق هر فرد بر غذا، پوشاک و مسکن را به‌عنوان ادعاهای فراهم‌کننده حداقل منابع لازم برای زندگی، حق به معنای درست کلمه به حساب آورد، لکن ادعای تضمین آن در جامع‌ترین و کامل‌ترین شکل ممکن توسط حکومت در بسیاری از موارد اساساً امکان‌پذیر نیست و حتی در صورت امکان‌پذیر بودن هم نمی‌توان گفت تمامی موارد مذکور برای حفظ عناصر شخصیت انسان ضروری هستند. محمد راسخ، «تئوری حق و حقوق بشر بین‌الملل»، مجله تحقیقات حقوقی، دوره ۸، شماره ۴۱، (۱۳۸۴)، صص ۶۱ و ۶۸.

تا زمانی که حق بر مسکن را مانند حق بر حریم شخصی به منزله تعهدات دولت مبنی بر احترام به حوزه شخصی حمایت شده و تعهد به عدم مداخله در آن و تعهد به مداخله در نهی از اقدامات تضییع‌کننده این حق بدانیم می‌توان از این حق به‌عنوان یک حق ادعای پذیرفته شده دفاع نمود.

۳. برای نمونه رجوع شود به پرونده شکایت I.D.G علیه اسپانیا که در آن دولت اسپانیا به دلیل نقض تعهد به اطلاع‌رسانی برای اجرای حقوق مرتین نسبت به راهن محکوم به اعاده وضع سابق قبل از عملیات اجرایی بانک شد. بنابراین حتی در

کنوانسیون رفع کلیه اشکال تبعیض نژادی ۱۱۹۵، کنوانسیون حقوق کودک ۱۹۸۹ و ماده ۲۱ کنوانسیون مربوط به وضع پناهندگان ۱۹۵۱ هم به طرق مختلف به این حق اشاره کرده‌اند.^۱ به نظر می‌رسد که اصل ۳۱ قانون اساسی ایران هم حق بر مسکن به معنای مذکور در قانون جهش و ساماندهی را به رسمیت نمی‌شناسد.

انتقاد مهمی که از سوی مرکز پژوهش‌های مجلس نیز به قانون جهش وارد آمده است، مشخص نبودن مشمولین این قانون است. معیارهای تعیین شده در ماده یک قانون ساماندهی و آیین‌نامه آن نیز از کارآمدی لازم در تعیین مشمولین قانون برخوردار نیست. به عنوان مثال بر اساس بررسی‌های بودجه خانوار، بیش از ۴۰ درصد خانوارهای شهری سه‌دهک پایین درآمدی، مالک واحد مسکونی بوده و این افراد مشمول سیاست حمایتی نخواهند شد و در مقابل، افراد حاضر در دهک‌های بالای درآمدی صرفاً به دلیل مالک نبودن و عدم استفاده از تسهیلات دولتی مسکن و توانایی پرداخت اقساط تسهیلات موضوع این طرح، مشمول این سیاست خواهند شد. بهره‌مندی یا عدم بهره‌مندی از حمایت‌های موضوع این طرح می‌تواند موجب جابه‌جایی شدید دهک درآمدی افراد شود. در شرایط کنونی در بسیاری از شهرهای جدید درصد قابل توجهی از واحدهای مسکونی ساخته شده طی یک دهه گذشته به سبب فقدان تقاضا که بخش عمده آن ناشی از عدم تامین اشتغال پایدار در این سکونتگاه‌ها و همچنین هزینه‌های سنگین رفت و آمد روزانه به شهر اصلی است، در زمره خانه‌های خالی جای می‌گیرند.^۲

خلع ید قانونی هم، حقوق قانونی شخص باید رعایت گردد. برای اطلاع بیشتر رجوع شود به: زهرا مشرف‌جوادی، سیدقاسم زمانی و زهرا ابراهیمی، «قابلیت دادخواهی حق مسکن در نظام بین‌المللی حقوق بشر و حقوق ایران»، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، دوره ۵۲، شماره ۳، (۱۴۰۲)، صص ۱۱۷۵-۱۱۷۱.

۱. زهرا مشرف‌جوادی، سیدقاسم زمانی و زهرا ابراهیمی، همان، ص ۱۱۶۹.

۲. اظهارنظر کارشناسی درباره «طرح دو فوریتی جهش تولید و تامین مسکن»، دوره یازدهم، سال اول، معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی دفاتر: مطالعات زیربنایی مطالعات اقتصادی، مالیه عمومی و توسعه مدیریت، شماره مسلسل ۱۷۱۶۸-۲۵۰۱، تاریخ انتشار ۱۳۹۹/۶/۲۶، بندهای ۶، ۷ و ۸.

۲-۱. نحوه اجرای قانون جهش تولید مسکن

به منظور اجرایی شدن مواد ۴ و ۶ قانون ساماندهی، بنیاد مسکن حسب مورد مکلف است که قبل از تملک اراضی نسبت به انجام مطالعات امکان‌سنجی و شناسایی اراضی مستعد توسعه کالبدی روستاها، نسبت به انجام طراحی و تفکیک اراضی واقع در محدوده روستاها اقدام نماید و وزارت راه و شهرسازی موظف است نسبت به مطالعه و مکان‌یابی برای تأمین اراضی مورد نیاز در قالب انواع طرح‌های توسعه شهری به صورت متصل (با اولویت توسعه درونی)، منفصل (ایجاد مجتمع‌های مسکونی، شهرک‌ها و شهرهای جدید) و همچنین توسعه سکونت‌گاه‌های موجود در پهنه سرزمین با رعایت ضوابط و مقررات شهرسازی اقدام نماید. بنابراین این تکلیف در وهله اول به عهده این دو نهاد است که قبل از انجام هر اقدامی ابتدا طرح توجیهی خود را همراه با مطالعات لازم برای تفکیک اراضی در روستا و یا تهیه طرح‌های توسعه شهری با رعایت ضوابط و مقررات شهرسازی تهیه نماید.

موضوعی که در عملکرد این دو نهاد به‌ویژه وزارت راه و شهرسازی مغفول مانده است و این وزارت به استناد قانون جهش و قانون مولدسازی اموال دولت صرفاً بعد از شناسایی اراضی متعلق به نهادهای دولتی حتی پلاک‌های ثبتی متفاوت موجود در سایت اصلی نهاد دولتی به‌ویژه دانشگاه‌ها اقدام به سلب مالکیت از نهاد دولتی بهره‌بردار و تملک آن به نام وزارت راه و شهرسازی می‌نمایند. این در حالی است که حق بر مسکن، مستلزم تعهداتی برای دولت‌هاست که یکی از این تعهدات در اجرای اصل ۳۱ قانون اساسی ایران و میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی تعهد به مکان‌یابی مناسب مسکنی است که برای خانواده‌های کم‌درآمد در نظر گرفته شده است. از آنجا که یکی از مؤلفه‌های حق بر مسکن متناسب، دسترسی به خدمات و زیرساخت‌های شهری است که دولت در اجرای پروژه‌های پیشین مسکن مانند طرح مسکن مهر نیز از آن غافل مانده و در اجرای قانون جهش نیز همچنان مورد بی‌توجهی است. همان‌گونه که در طرح مسکن مهر نیز اثبات گردید

زمین‌های اختصاصی به پروژه‌ها اغلب در خارج از شهرها و فاقد امکانات و خدمات شهری است که رغبتی برای ساخت این زمین‌ها ایجاد نکرد.^۱

با این وجود، عملکرد کنونی وزارت راه و شهرسازی و معاونت مسکن و ساختمان در اجرای قانون جهش تولید مسکن، با وجود تمامی تلاش‌ها و حمایت‌های همه‌جانبه مجلس و دولت، کند و عقب‌تر از برنامه است. آمارهای ارائه شده در خصوص فرایند ساخت مسکن، ناظر به تأمین زمین است و فرایند تأمین زمین در قانون جهش نیز نگران‌کننده و شائبه برانگیز است. عمده ایراد وارده به دلیل مکان‌یابی و جانمایی نامطلوب اکثر پروژه‌ها به‌ویژه در شهرهای جدید و عدم عرضه در محل تقاضا است. تجربه توسعه مسکن در شهرهای جدید در مقیاس انبوه، مشکل مسکن را حل نکرده و این موضوع باعث شده است که بر سهم مستاجران و خانه‌های خالی اضافه گردد و بیشترین سوداگری مسکن را در پی داشته باشد.^۲

همچنین با عنایت به تحولات جمعیتی روستاها در دو دهه اخیر که با رشد منفی جمعیت و مهاجرتی روبه‌رو بوده‌اند و در مواردی هم که روستاها به سبب ماهیت خوابگاهی در جوار کلانشهرها با افزایش تقاضای ساخت و ساز مسکونی مواجه هستند، این تردید وجود دارد تا با مشمولیت تمامی روستاها برای واگذاری اراضی واقع در محدوده طرح هادی، تغییر کاربری اراضی، سوداگری زمین و حاشیه‌نشینی در این روستاها تشدید شود. در این میان مشمولیت روستاهایی که در مناطق ییلاقی و گردشگرپذیر واقع هستند نیز می‌تواند تبعات ناگوار تخریب اراضی زراعی و باغ‌ها و دست‌اندازی به محدوده‌های آسیب‌پذیر و توسعه ویلاسازی را در پی داشته باشد. عدم دقت لازم در تأمین مسکن در بستر نوسازی شهری بافت‌های فرسوده و بهره‌مندی از ظرفیت بالای این بافت‌ها با وجود زیرساخت‌های

۱. یعقوب کمائی‌زاده و محمدرضا رضایی، «تحلیلی بر معیارها و ضوابط مکان‌یابی فضاهای مسکونی با تأکید بر طرح مسکن مهر»، اولین همایش ملی شهرسازی و معماری در گذر زمان، (۱۳۹۲)، صص ۱۶-۴.

۲. گروه اقتصادی الف، «ایرادات اجرای قانون جهش تولید مسکن از نظر مرکز پژوهش‌های مجلس»، منتشر شده در ۲۰ شهریور ۱۴۰۱، دسترسی یافته در ۱۴ شهریور ۱۴۰۴ در: <https://www.alef.ir/news/4010620121.html>.

آماده آن از دیگر نقاط ضعف این طرح است.^۱ موضوعی که قبلاً در اجرای طرح مسکن مهر نیز به عنوان یکی از انتقادهای این طرح گوشزد شده بود. این که مکان‌یابی مسکن مهر به جای تاکید بر نوسازی بافت فرسوده که هزینه‌های به مراتب کمتری برای دولت به همراه دارند به زمین‌های حاشیه کلان‌شهرها و یا ایجاد شهرک‌های مسکونی جدید اختصاص یافته که افزایش هزینه تامین زیرساخت‌های آن ۹ برابر بافت قدیم است و علاوه بر آن عملاً منجر به ایجاد حاشیه‌نشینی جدید این‌بار از سوی دولت خواهد شد که برای نمونه می‌توان به دو سایت ایجاد مسکن مهر در دو شهر گرگان و یزد اشاره نمود.^۲

در حالی که در الزامات آمایش سرزمینی در تحقق قانون جهش، برنامه مسکن حمایتی باید به گونه‌ای طراحی گردد که موجب نگاهداشت جمعیت مناطق مهاجرفرست شهری و روستایی باشد. در ایران کلان‌شهرها و استان‌های شمالی و استان‌های تهران، البرز و قم استان‌های مهاجرپذیر تلقی می‌شوند.^۳ علی‌رغم تمام این الزامات، قانون جهش تولید مسکن به صورت مطلق درباره تکلیف واگذاری رایگان تمام اراضی در اختیار نهادهای دولتی در تمام نقاط کشور سخن رانده است. مشکلی که در استان‌های شمالی کشور منجر به اختلافات حقوقی عدیده بین دستگاه‌های دولتی و وزارت راه و شهرسازی شده است. برای نمونه می‌توان به اقدامات این وزارت در سلب مالکیت دانشگاه گیلان از زمین هشت هکتاری هبه شده اختصاصی واقع در جاده ماسوله به‌عنوان یکی از جاذبه‌های گردشگری کشور در راستای قانون جهش اشاره نمود.^۴

یکی از دلایل مشکل اخیر در این است که قوانین مذکور صرفاً به اراضی در اختیار نهادهای دولتی تصریح نموده‌اند و هیچ اشاره‌ای به استفاده، عدم استفاده یا قابلیت استفاده

۱. روزنامه فرهیختگان، «۱۵ ایراد اساسی به طرح جهش تولید مسکن مجلس»، منتشر شده در ۱۳۹۹/۰۷/۰۶، دسترسی یافته در ۱۴ شهریور ۱۴۰۴ در: <https://B2n.ir/DailyFarhikhtegan>.

۲. یعقوب کمائی‌زاده و محمدرضا رضایی، پیشین، صص ۹ و ۱۰.

۳. علی فرنام، «الزامات آمایش سرزمینی در تحقق قانون جهش تولید مسکن»، مرکز پژوهش‌های مجلس، اردیبهشت، شماره مسلسل ۱۸۲۰۶، کد: ۲۵۰، (۱۴۰۱)، صص ۱۱ و ۲۰.

۴. برای اطلاعات بیشتر رجوع شود به: دادنامه شماره ۱۴۰۲۳۴۳۹۰۰۰۶۵۰۲۹۰۸ شعبه دوم دادگاه عمومی حقوقی شهرستان فومن، ۱۴۰۲/۱۰/۱۹.

و کاربری آن ننموده‌اند. نکته دیگر، تملک این اراضی توسط وزارت راه و شهرسازی و نامشخص بودن فرآیند انتقال آن به اقشار کم‌درآمد یعنی بخش خصوصی است. گرچه ماده ۲ قانون ساماندهی به طرق مختلف واگذاری اشاره نموده است. به موجب این ماده: «به دولت اجازه داده می‌شود نسبت به واگذاری زمین تحت تملک خود با اعمال تخفیف، تقسیط یا واگذاری حق بهره‌برداری به صورت اجاره‌ای ارزان قیمت در قالب برنامه‌های ذیل اقدام نماید: ۱- حمایت از تولید و عرضه مسکن اجاره‌ای توسط بخش غیردولتی متناسب با مدت بهره‌برداری از واحد مسکونی به صورت اجاره‌ای، ۲- حمایت از تولید و عرضه مسکن برای گروه‌های کم‌درآمد اعضای تعاونی‌های مسکن یا تحت پوشش نهادهای متولی این گروه‌ها یا خیرین مسکن‌ساز یا سایر تشکلهای غیردولتی مرتبط، ۳- حمایت از تولید و عرضه مسکن (اجاره و اجاره به شرط تملیک) از طریق نهادهای غیردولتی، دستگاه‌های متولی گروه‌های کم‌درآمد و خیرین و واقفین مسکن‌ساز، ۴- حمایت از تولید انبوه و عرضه مسکن توسط بخش غیردولتی با استفاده از فناوری‌های نوین و رعایت الگوی مصرف مسکن، ۵- حمایت از سرمایه‌گذاری‌های داخلی و خارجی در اجرای طرح‌های تولید مسکن، ۶- حمایت از احداث مجموعه‌های مسکونی خاص اقشار کم‌درآمد و محروم توسط بنیاد مسکن انقلاب اسلامی و خیرین مسکن‌ساز (با معرفی بنیاد مسکن انقلاب اسلامی)، ۷- حمایت از بهسازی و نوسازی و تولید و عرضه مسکن در بافت‌های فرسوده شهری و سکونتگاه‌های غیررسمی توسط بخش غیردولتی و ۸- حمایت از کیفیت ساخت و ساز واحدهای مسکونی از طریق پرداخت بخشی از هزینه‌های بیمه کیفیت.»

با توجه به سکوت و ابهام قانون جهش در نحوه واگذاری از یک طرف و تکلیف به واگذاری رایگان اراضی تحت اختیار دولت از طرف دیگر بحث دیگری که مطرح خواهد شد، ماهیت اراضی در اختیار دولت است که آیا دولت مجاز است تمام انواع اراضی در اختیار خود را به طور رایگان یا با اعمال تخفیف و تقسیط به بخش خصوصی واگذار نماید؛ بخش خصوصی که ماهیت آن هم در این قانون شفاف نشده است که به طور مسلم این عدم شفافیت می‌تواند موجبات فساد را فراهم آورد.

۲. ماهیت اراضی در اختیار دولت

دولت برای انجام خدمات عمومی و اجرای وظایف خود، اموال گوناگونی در اختیار داشته و به تناسب موارد، از هر یک استفاده خاصی می‌کند. اموالی که در اختیار دولت است (اموال دولتی در معنای عام) به دو دسته اموال اختصاصی (اموال دولتی در معنای خاص) و اموال عمومی تقسیم می‌شود. به این ترتیب اموال عمومی در برابر اموال دولتی قرار نمی‌گیرد. همانگونه که دولت در کنار اموال اختصاصی خود اموال عمومی در اختیار دارد، نهادهای دیگر مانند شهرداری هم اموال عمومی و اموال اختصاصی دارند.^۱

در نظام حقوقی فرانسه، به مجموع اموال منقول و غیرمنقولی که در اختیار دولت قرار دارد، اموال در اختیار دولت گفته می‌شود. بخشی از این اموال که به اموال عمومی شهرت یافته است به استفاده عموم و یا خدمات عمومی اختصاص یافته است و از مقررات حقوق عمومی پیروی می‌کند و بخشی دیگر که به آن اموال خصوصی دولت یا اموال دولتی گفته می‌شود تا حدود زیادی تابع مقررات حقوق خصوصی است.^۲ به موجب قانون جامع اموال اشخاص عمومی مصوب ۲۰۰۶ نظام حقوقی فرانسه: «آن دسته از اموال یک شخص عمومی که به استفاده مستقیم عمومی یا به یک خدمت عمومی اختصاص داده شده است» تعریف شده است. در نظام حقوقی ایران به نظر می‌رسد که به موجب ماده ۲۶ قانون مدنی نیز چنین ضابطه‌ای برای تشخیص اموال عمومی پذیرفته شده است و مهم‌ترین اثر آن عدم قابلیت تملک خصوصی اموال عمومی در ماده ۲۶ قانون مدنی است که به موجب اصل ۸۳ قانون اساسی واگذاری آن صرفاً با تصویب مجلس امکان‌پذیر است.^۳

درباره اموال دولتی در معنای خاص گرچه در نظام حقوقی ایران تعریف نشده است، اما از مواد ۱۰۶ به بعد قانون محاسبات عمومی و آیین‌نامه اموال دولتی مصوب ۱۳۷۲ می‌توان به ویژگی‌های اموال دولتی در نظام حقوقی ایران دست یافت. دولت با تصرف

۱. مواد ۴۵ و ۴۶ آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها مصوب ۱۳۴۶.

۲. محمدجواد رضایی زاده و مهدی بابایی، «نظریه‌های مربوط به ماهیت حقوق اموال عمومی»، فصلنامه حقوق اداری، دوره ۶، شماره ۱۶، (۱۳۹۷)، ص ۴۰.

۳. عاطفه آجری آیسک، «بررسی حقوقی قابلیت خصوصی‌سازی اموال عمومی (مطالعه تطبیقی حقوق ایران و فرانسه)»، فصلنامه پژوهشنامه بازرگانی، دوره ۲۰، شماره ۷۸، (۱۳۹۵)، ص ۱۹۰.

مالکانه خود نسبت به این اموال علاوه بر این که می‌تواند به‌طور انحصاری از این اموال استفاده نماید و استفاده عموم را منع کند، می‌تواند نسبت به انتقال این گونه اموال نیز اقدام نماید.^۱

بنابراین قانون جهش بدون در نظر داشتن چنین تفکیکی به تکلیف واگذاری رایگان اموال در اختیار دولت (اعم از اموال عمومی و اموال دولتی) تصریح نموده است. صرف نظر از موضوع محدودیت‌های واگذاری اموال عمومی، این تکلیف می‌تواند با مواد ۱۱۴ و ۱۱۵ قانون محاسبات عمومی ناظر بر نحوه واگذاری اموال دولتی در تعارض باشد. به موجب ماده ۱۱۴ قانون محاسبات عمومی کشور: «کلیه اموال غیرمنقول وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی متعلق به دولت است و حفظ و حراست آن‌ها با وزارتخانه یا مؤسسه دولتی است که مال را در اختیار دارد. وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی می‌توانند با تصویب هیأت وزیران حق استفاده از اموال مزبور را که در اختیار دارند به یکدیگر واگذار کنند.» و به موجب ماده ۱۱۵ قانون محاسبات عمومی کشور: «فروش اموال غیرمنقول وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی که مازاد بر نیاز تشخیص داده می‌شود به استثناء اموال غیرمنقول مشروحه زیر ... که فروش آن‌ها ممنوع می‌باشد بنا به پیشنهاد وزیر مربوط با تصویب هیأت وزیران و با رعایت سایر مقررات مربوط مجاز می‌باشد. وجوه حاصل از فروش این قبیل اموال باید به حساب درآمد عمومی کشور واریز شود.» در نتیجه به موجب ماده ۱۱۵ قانون محاسبات عمومی فروش اموال غیرمنقول وزارتخانه که مازاد بر نیاز تشخیص داده می‌شود باید بنا بر پیشنهاد وزیر مربوط و با تصویب هیأت وزیران باشد و انتقال رایگان آن نیز منع قانونی دارد.

حال با توجه به اینکه به موجب قانون جهش و قانون ساماندهی، این انتقال باید به‌صورت رایگان از طرف نهاد دولتی بهره‌بردار به بنیاد مسکن و وزارت راه و شهرسازی حسب مورد صورت گیرد که تشخیص ضرورت آن نه با درخواست وزیر مربوط بلکه با درخواست بنیاد مسکن و یا وزارت راه و شهرسازی است و این دو نیز باید به موجب مواد ۱ و ۲ قانون ساماندهی با حذف بهای زمین و یا واگذاری زمین تحت تملک دولت از طریق

۱. همان، صص ۱۸۴-۱۸۲.

تخفیف و تقصیر اقدام نمایند، آیا قوانین جهش و ساماندهی با قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶ در تعارض نیستند؟ آیا می‌توان در رفع این تعارض قانون مؤخر جهش تولید مسکن را ناسخ قانون محاسبات عمومی دانست؟ موضوعی که محل اختلاف شدید بین نهادهای دولتی و وزارت راه و شهرسازی است.

یکی از انتقادهای اصلی به این دو قانون، واگذاری رایگان اراضی مازاد از سوی دستگاه بهره‌بردار به بنیاد مسکن و یا وزارت راه و شهرسازی حسب مورد است. این در حالی است که یکی از راهکارهای تامین بخشی از کسری بودجه دولت، مولدسازی دارایی‌های دولت است، اما در قانون جهش تولید مسکن از این رویکرد برای جبران کسری بودجه یا حداقل تامین بار مالی اجرای همین قانون نیز استفاده نشده است.^۱ تعیین وظایف مختلف برای دستگاه‌های اجرایی بدون تامین منابع مورد نیاز برای آن، ورود غیردقیق در مسائلی مانند قیمت‌گذاری و ایجاد زمینه فساد، ورود غیردقیق به موضوعات حوزه پولی و بانکی و ارائه اختیارات غیرمتعارف به وزارت راه و شهرسازی در مواد مختلف طرح، نشان‌دهنده یک‌جانبه‌گرایی در این قانون است که می‌تواند در حوزه‌های مختلف آثار و پیامدهای نامناسبی را به دنبال داشته باشد.^۲ موضوعی که همراه با سرریز شدن جمعیت در استان‌های مهاجرپذیر توأم با افزایش قیمت زمین، می‌تواند سوداگری و فساد گسترده را به دنبال داشته باشد.^۳ این که اراضی دولتی به صورت رایگان در اختیار وزارت راه و شهرسازی قرار گیرد و هیچ فرآیند مشخص و شفاف برای قیمت‌گذاری و انتقال مالکیت به بخش خصوصی وجود نداشته باشد، آیا راه را برای فساد گسترده باز نمی‌نماید؟ حق بر مسکن مقرر در اسناد حقوق بشری نیز با توجه به منابع محدود دولت‌ها به هیچ وجه به معنای تکلیف دولت به تامین مسکن رایگان برای شهروندان نیست.

۱. روزنامه فرهیختگان، «۱۵ ایراد اساسی به طرح جهش تولید مسکن مجلس»، منتشر شده در ۱۳۹۹/۰۷/۰۶، دسترسی یافته در ۱۴ شهریور ۱۴۰۴ در: <https://B2n.ir/DailyFarhikhtegan>.

۲. همان.

۳. علی فرمان، پیشین، ص ۲۲.

لازم به یادآوری است که در قانون محاسبات عمومی از فروش اموال غیرمنقول مازاد سخن رفته است و قانون مولدسازی نیز مؤید این امر است که اموال غیرمنقولی که مازاد است به فروش خواهد رفت و قاعدتاً تشخیص مازاد بودن اموال بر عهده مالک یا بهره‌بردار املاک دولتی است. حال اگر دولت را مالک کلیه اموال در اختیار وزارتخانه‌ها و موسسات دولتی بدانیم و برای بهره‌بردار حقی قائل نباشیم، مشکلی نیست. اما اگر همانگونه که در متن قوانین جهش و ساماندهی اشاره شده است، دولت را صرفاً مالک اموالی دانست که از طرف دولت در اختیار وزارتخانه‌ها و موسسات عمومی قرار گرفته است، چالش مربوط به تفکیک اموال عمومی و اختصاصی دانشگاه‌ها در اینجا به وضوح نمایان خواهد شد. تفکیکی که در آرای اخیر دیوان عدالت اداری، دادگاه عمومی شهرستان فومن و دادگاه تجدیدنظر استان گیلان نیز به صراحت مورد تأیید قرار گرفته است.

۳. تعارض قانون جهش تولید مسکن با قوانین اختصاصی دانشگاه‌ها

۳-۱. جایگاه هیات‌های امنا در دانشگاه‌ها

قانون جهش و قانون ساماندهی بیش از همه، در ارتباط با اراضی و املاک دانشگاه‌های دولتی می‌تواند منجر به ایجاد چالش‌های حقوقی جدی شود. از آنجا که به موجب ماده ۱ قانون احکام دائمی توسعه کشور: «دانشگاه‌ها، مراکز و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی و فرهنگستان‌ها و پارک‌های علم و فناوری که دارای مجوز از شورای گسترش آموزش عالی وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و سایر مراجع قانونی ذی‌ربط می‌باشند، بدون رعایت قوانین و مقررات عمومی حاکم بر دستگاه‌های دولتی به‌ویژه قانون محاسبات عمومی کشور، قانون مدیریت خدمات کشوری، قانون برگزاری مناقصات و اصلاحات و الحاقات بعدی آنها و فقط در چهارچوب مصوبات و آیین نامه‌های مالی، معاملاتی، اداری، استخدامی و تشکیلاتی مصوب هیأت امنا که حسب مورد به تأیید وزیران علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و در مورد فرهنگستان‌ها به تأیید رئیس جمهور و در مورد دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی و تحقیقاتی وابسته به نیروهای مسلح به تأیید رئیس ستاد کل نیروهای مسلح

می‌رسد، عمل می‌کنند.» به موجب این ماده دانشگاه‌های دولتی و سایر مراکز نامبرده در ماده ۱ قانون مذکور از شمول مقررات عمومی حاکم بر دستگاه‌های دولتی به‌ویژه قانون محاسبات عمومی کشور خارج هستند و در چهارچوب آیین‌نامه‌های مالی و معاملاتی مصوب هیأت امنای خود عمل می‌نمایند.

در رابطه با جایگاه هیأت امنای به موجب ماده مذکور اختلاف نظر وجود دارد. آیا این ماده به معنای آن است که دانشگاه‌ها شخصیت حقوقی مستقل دارند و اعضای هیأت امنای به نمایندگی اداره امور شخص حقوقی را بر عهده دارند؟ در واقع رابطه اشخاص حقیقی اداره‌کننده دانشگاه و شخص حقوقی دانشگاه به چه صورت است؟ با وجود نظریه‌های مختلفی که در این حوزه حاکم است به نظر می‌رسد نظریه نمایندگی ارگانیک به بهترین شکل بیانگر چنین رابطه‌ای است. بر اساس این نظریه؛ شخص حقیقی اداره‌کننده، شخص حقوقی رکنی از شخص حقوقی است و هر تصرفی که شخص حقوقی می‌تواند در امور خود کند، آن‌ها نیز می‌توانند انجام دهند. به همین دلیل اداره‌کنندگان شخص حقوقی، حق انواع تصرف و نقل و انتقال در اموال شخص حقوقی را دارد مشروط به این که این اقدامات در محدوده صلاحیت شخص حقوقی باشد. به این ترتیب هیأت امنای نمی‌تواند فراتر از صلاحیت تعیین شده اقدام نماید.^۱

هیأت‌های امنای^۲ در رأس ساختار سازمانی دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی، مسئولیت‌های مهم و حساسی را بر عهده دارند: هدایت نهاد جهت رسیدن به اهدافش. هیأت‌های امنای نمایندگان دانشگاه‌ها در تحقق اهدافشان هستند. آن‌ها نماینده دانشگاه در جمع‌آوری، هزینه‌کرد و نقل و انتقال اموال دانشگاه در راستای اهداف آموزشی دانشگاه هستند.^۳

۱. ولی رستمی و فاطمه افشاری، «بررسی چالش‌های فقهی حقوقی وقف اموال دانشگاه آزاد اسلامی»، مطالعات حقوق خصوصی، دوره ۴۸، شماره ۱، (۱۳۹۷)، ص ۴۳.

۲. برخی منشأ پیدایش هیأت‌های امنای در اداره دانشگاه‌ها برای اداره یک منفعت عمومی را منتج از افکار الکسیس دو توکویل (Alexis de Tocqueville) می‌دانند.

Mark Oster, Higher Education; Board Guidebook, Grant Thornton, (2016), p. 3.

3. Ibid., p. 6.

مروری بر پیشینه وظایف هیات‌های امنا در چند دانشگاه معتبر در سرتاسر جهان بیانگر این است که وظایف حمایت از استقلال دانشگاه، تامین منابع کافی و مدیریت منابع برای اطمینان از اداره بهینه دانشگاه بر عهده هیات‌های امنای دانشگاه‌ها گذاشته شده است. برای نمونه می‌توان به حدود اختیارات و تکالیف هیات ریسه دانشگاه ایالتی واشنگتن اشاره نمود که در آن به صراحت به اختیار کامل هیات ریسه دانشگاه در کنترل کامل اموال دانشگاه به انحاء مختلف، مدیریت همه اموال متعلق به دانشگاه و قبول هدایا، املاک اعم از منقول و غیرمنقول به اشکال مختلف برای استفاده دانشگاه تصریح شده است.^۱ اختیارات و وظایف مشابهی هم برای هیات امنای دانشگاه ایالتی کالیفرنیا در اداره امور مالی و اموال این دانشگاه وجود دارد.^۲ در ایران از ابتدای تشکیل دانشگاه تهران، اختیارات اداره آن به شورای دانشگاه سپرده شد. سپس دانشگاه شهید بهشتی در سال ۱۳۳۹ به‌عنوان اولین دانشگاه، هیات امنا را به‌عنوان رکن اول دانشگاه به رسمیت شناخت.^۳

ایفای این مسئولیت‌های خطیر نیازمند اختیارات لازم و کافی هستند. موضوعی که طبق قانون تشکیل هیات‌های امنای دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی و پژوهشی، وظایف چهارده‌گانه بر عهده هیات‌های امنا دانشگاه‌های وابسته به وزارت علوم و وزارت بهداشت قرار داده شده است. از جمله این وظایف تصویب بودجه، تصویب حساب‌ها و ترازنامه سالانه دانشگاه، تصویب وصول درآمدهای اختصاصی و کوشش برای جلب کمک‌های بخش خصوصی و تصویب آیین‌نامه‌های مالی و معاملاتی با تایید وزارت متبوع است^۴ که همگی بیانگر استقلال مالی دانشگاه در برابر دولت است.

1. Washington State University, "General Powers", Published at: <https://regents.wsu.edu/general-powers/>, Accessed on September 5, (2025).

2. The California State University (CSU), "About the Board of Trustees", Published at: <https://www.calstate.edu/csu-system/board-of-trustees/Pages/about-the-bot.aspx> Accessed on September 5, 2025.

۳. اذن‌الله آذرگشب و همکاران، «کارکردهای هیات‌های امنای دانشگاه‌های دولتی وابسته به وزارت علوم، تحقیقات و فناوری در طی سال‌های ۱۳۸۵-۱۳۷۰»، فصلنامه پژوهش و برنامه‌ریزی در آموزش عالی، دوره ۱۳، شماره ۴۶، (۱۳۸۶)، ص ۳.

۴. مطالعه تطبیقی نشان داد که اختیارات و وظایف هیات‌های امنای دانشگاه‌های ایران در مقایسه با دانشگاه‌های معتبر به‌ویژه دانشگاه‌های آمریکا بسیار محدودتر است. اذن‌الله آذرگشب و همکاران، «بررسی وظائف هیات‌های امنا و نقش

۲-۳. تفکیک اموال دانشگاه‌ها

با توجه به جایگاه هیات‌های امنای دانشگاه‌های دولتی سراسر کشور، تمام دانشگاه‌های دولتی کشور دارای آیین‌نامه مالی و معاملاتی مصوب هیات امنای دانشگاه خود هستند^۱ که در تمام آن‌ها یک ماده مشترک ناظر بر فرآیند قانونی فروش اموال غیرمنقول دانشگاه وجود دارد. برای نمونه به موجب ماده ۶۰ آیین‌نامه مالی و معاملاتی دانشگاه صنعتی شریف مصوب هیات امنای این دانشگاه: «تبدیل به احسن نمودن اموال غیرمنقول مازاد بر نیاز دانشگاه به استثنای اموال غیرمنقولی که از نفایس و آثار ملی و بناهای تاریخی است از طریق فروش اموال مذکور صرفاً با تصویب هیات امنای مجاز است. وجوه حاصل از فروش اینگونه اموال به حساب درآمد اختصاصی دانشگاه واریز می‌شود.» عیناً این ماده در آیین‌نامه‌های مالی و معاملاتی سایر دانشگاه‌های دولتی کشور از جمله دانشگاه فردوسی مشهد، دانشگاه علامه طباطبائی، دانشگاه گیلان و امثالهم^۲ تکرار شده است. چنین صراحتی حاکی از آن است که اموال غیرمنقول دانشگاه‌های دولتی از شمول مواد ۱۱۴ و ۱۱۵ قانون محاسبات عمومی کشور خارج شده و تابع مصوبات هیات امنای دانشگاه قرار گرفته‌اند. با این وجود رای هیات عمومی دیوان عدالت اداری در دادنامه شماره ۲۴۶۶ در خصوص ابطال ماده ۶۰ آیین‌نامه مالی و معاملاتی دانشگاه شریف حاکی از نظری خلاف این امر است.

آن در استقلال دانشگاه‌های دولتی وابسته به وزارت علوم، تحقیقات و فناوری از دیدگاه اعضای هیات‌های امنای و شوارهای دانشگاه، گام‌های توسعه در آموزش پزشکی، مرکز مطالعات و توسعه آموزش پزشکی، دوره ۴، شماره ۱ (۱۳۸۶)، ص ۲۰.

۱. کثرت مصوبات مرتبط با آیین‌نامه‌های مالی و معاملاتی دانشگاه‌ها با میانگین ۱/۲۷ مصوبه در طی ۱۵ سال نشان می‌دهد که این حیطه نیز از مسائل محوری مورد توجه هیات‌های امنای بوده و در رتبه دوم بعد از امور اعضای هیات علمی قرار دارد. اذن الله آذرگشپ و همکاران، «کارکردهای هیئت‌های امنای دانشگاه‌های دولتی وابسته به وزارت علوم، تحقیقات و فناوری در طی سال‌های ۱۳۸۵-۱۳۷۰»، فصلنامه پژوهش و برنامه‌ریزی در آموزش عالی، دوره ۱۳، شماره ۴۶، (۱۳۸۶)، ص ۱۴.

۲. آیین‌نامه مالی و معاملاتی دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی، پژوهشی و فناوری، مرکز هیئت‌های امنای و هیئت‌های ممیزه وزارت علوم، تحقیقات و فناوری (۱۳۹۴).

به موجب این دادنامه: «... از آنجایی که دانشگاه صنعتی شریف دولتی بوده و تمامی املاک و اموال غیرمنقول متعلق به آن اعم از آنکه به نام دانشگاه ثبت شده یا به نام دولت و در اختیار دانشگاه باشد^۱ جزء اموال دولتی محسوب می‌شوند که فروش آن‌ها توسط دانشگاه ممنوع و از مصادیق فروش مال غیر محسوب می‌شود، لذا مصوبه مورد شکایت خارج از اختیارات هیات امناء و مخالف با قانون وضع شده و مستند به بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ ابطال می‌شود.» به این ترتیب به موجب این دادنامه به طور مطلق تمام اموال غیرمنقول دانشگاه‌های دولتی از نظر دیوان عدالت در زمره اموال دولتی محسوب می‌شوند و تابع نظام حقوقی اموال دولتی و به عبارتی مواد ۱۱۴ و ۱۱۵ قانون محاسبات عمومی هستند.^۲

دادنامه اخیر به شدت مورد انتقاد واقع شده است از آنجا که به صراحت خلاف ماده ۱ قانون احکام دائمی توسعه کشور است و نتیجه ضمنی آن نسخ و نادیده گرفتن ماده مذکور و در عین حال مهم‌ترین مانع در راه استقلال مالی دانشگاه‌ها است که طی تحقیقی نداشتن استقلال مالی، وجود قوانین معارض با ماده ۴۹ و عدم کفایت اختیارات هیات‌های امناء به عنوان مهم‌ترین موانع استقلال دانشگاه‌ها و عملیاتی کردن ماده ۴۹ قانون برنامه چهارم توسعه یاد شده است.^۳ شاید به همین علت بود که هیات عمومی دیوان عدالت اداری در دو دادنامه مشابه در سال ۱۴۰۲ به طور ضمنی از دادنامه اخیر عدول کرده و در آن به

۱. یکی از موانع عمده استقلال مالی دانشگاه‌ها عدم ارائه اختیارات مالی مناسب به آنها از سوی دولت‌هاست که انگیزه آنان را برای کسب درآمدهای اختصاصی پایین آورده است. به طوری که اغلب دانشگاه‌ها به سمت بودجه عمومی به عنوان بلوکی از کمک‌های مالی دولت حرکت می‌نمایند و این کمک‌های مالی نیز در قبال ارائه اطلاعات لازم بر اساس معیارهای عملکرد (مانند نظارت دیوان محاسبات در نظام حقوقی ایران نسبت به امور مالی دانشگاه‌های کشور) صورت می‌گیرد که از استقلال دانشگاه می‌کاهد. برای اطلاعات بیشتر ر.ک به: سعید غیاثی ندوشن و ابراهیم خلیلی، «نقش و جایگاه دولت در استقلال دانشگاه»، فصلنامه دولت‌پژوهی، دوره ۴، شماره ۱۴، (۱۳۹۷)، ص ۲۱۰.

۲. نسرین طباطبائی حصار و سروش صفی‌زاده، «عمومی، خصوصی یا دولتی بودن اموال غیرمنقول دانشگاه‌های دولتی در پرتو رویه قضایی دیوان عدالت اداری»، مجله پژوهش‌های حقوقی، دوره ۲۱، شماره ۴۹، (۱۴۰۱)، صص ۳۶۰-۳۶۱.

۳. اذن الله آذرگش و همکاران، «بررسی وظایف هیات‌های امناء و نقش آن در استقلال دانشگاه‌های دولتی وابسته به وزارت علوم، تحقیقات و فناوری از دیدگاه اعضای هیات‌های امناء و شوارهای دانشگاه»، گام‌های توسعه در آموزش پزشکی، مرکز مطالعات و توسعه آموزش پزشکی، دوره ۴، شماره ۱، (۱۳۸۶)، صص ۲۴ و ۲۹.

تفکیک اموال دانشگاه‌ها اذعان نموده است. دادنامه ۷۴۷ هیات عمومی دیوان عدالت اداری با موضوع ابطال اطلاق ماده ۶۰ آیین‌نامه مالی و معاملاتی دانشگاه زابل مصوب ۱۴۰۲/۰۴/۲۱ اذعان می‌دارد:

«اولاً بر مبنای ماده ۶۹ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب سال ۱۳۸۰ مقرر شده است که: «کلیه اراضی، املاک و ابنیه‌ای که برای استفاده وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی از جمله مؤسساتی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام یا تصریح نام یا تابع مقررات و قوانین خاص است، به یکی از طرق قانونی تملک شده است و یا به نام آن وزارتخانه، مؤسسه خریداری شده یا می‌شود، متعلق به دولت بوده و در اسناد مالکیت آنها نام دولت جمهوری اسلامی ایران به عنوان مالک با حق استفاده وزارتخانه یا مؤسسه مربوط درج می‌گردد. تغییر دستگاه بهره‌بردار در هر مورد به عهده هیأت وزیران می‌باشد...»؛ ثانیاً بر اساس بند «ب» ماده ۲۰ قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب سال ۱۳۸۹ که مفاد آن در ماده ۱ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب سال ۱۳۹۵ نیز تکرار و تنفیذ شده است: «دانشگاه‌ها، ... بدون الزام به رعایت قوانین و مقررات عمومی حاکم بر دستگاه‌های دولتی به‌ویژه قانون محاسبات عمومی، قانون مدیریت خدمات کشوری، قانون برگزاری مناقصات و اصلاحات و الحاقات بعدی آنها و فقط در چهارچوب مصوبات و آیین‌نامه‌های مالی، معاملاتی و اداری - استخدای - تشکیلاتی مصوب هیأت امنا که حسب مورد به تأیید وزرای علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و در مورد فرهنگستان‌ها به تأیید رئیس جمهور می‌رسد، عمل می‌نمایند...»؛ ثالثاً دسته‌ای از اموال دانشگاه‌ها متعلق به دولت است و صرفاً بهره‌برداری از آن در اختیار دانشگاه قرار دارد و فروش این اموال نیز با رعایت تشریفات قانونی مربوطه امکان‌پذیر است و دسته دیگر از اموال دانشگاه‌ها، مشمول ماده ۵۷ آیین‌نامه مالی و معاملاتی اموال متعلق به دانشگاه و در تملک آن بوده و در فروش آنها نیز ضوابط مقرر در بند ب ماده ۲۰ قانون برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران دائر بر اختیار هیأت‌های امنا در تصویب امور مالی، معاملاتی، اداری، استخدای و تشکیلاتی بدون متابعت از قوانین و مقررات عمومی حاکم بر دستگاه‌های دولتی، مجری است. بنا به

مراتب فوق و با توجه به اینکه مفاد ماده ۶۰ آیین نامه مالی و معاملاتی دانشگاه زابل که در تاریخ ۱۷/۶/۱۳۹۴ به تصویب هیأت امنای این دانشگاه رسیده، شامل هر دو دسته از اموال مذکور می شود، اطلاق این ماده و تبصره ۱ ذیل آن با اصلاحات و الحاقات بعدی، در حدی که متضمن فروش اموال متعلق به دولت بدون کسب مجوز از هیأت وزیران است، خلاف قانون و خارج از حدود اختیار بوده و مستند به بند ۱ ماده ۱۲ و مواد ۱۳ و ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ از تاریخ تصویب ابطال می شود.^۱

متن دادنامه فوق عیناً در دادنامه دیگری در همان تاریخ به شماره ۱۴۰۱۰۹۹۷۰۹۰۵۸۱۰۷۴۸ درباره ابطال اطلاق ماده ۶۰ آیین نامه مالی و معاملاتی دانشگاه شهید چمران اهواز نیز تکرار می شود.^۲ دادنامه های صادره که حاکی از آخرین تفسیر در باب نظام حقوقی حاکم بر اموال دانشگاه های دولتی است، بین اموال اختصاصی دانشگاه مشمول ماده ۵۷ آیین نامه مالی و معاملاتی دانشگاه های دولتی و اموال عمومی دانشگاه ها که متعلق به دولت است و صرفاً بهره برداری از آن در اختیار دانشگاه هاست، تفکیک قائل می شوند.

به موجب ماده ۵۷ آیین نامه مالی و معاملاتی دانشگاه ها: «اموال موسسه عبارت است از کلیه دارایی های ثابت مشهود و نامشهود و غیرنقدی شامل اجناس، اشیا اعم از نفیس و غیرنفیس و کالاهایی که به صورت منقول و غیرمنقول و در انواع مصرفی و غیرمصرفی در تملک موسسه است و مسئولیت حفظ و حراست از آن ها به طور کلی به عهده موسسه و نگهداری حساب اموال غیرمنقول و منقول مصرفی به عهده مدیر امور مالی است.»

۱. رای شماره ۷۴۷ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری با موضوع ابطال اطلاق ماده ۶۰ آیین نامه مالی و معاملاتی دانشگاه زابل و تبصره ۱ ذیل آن با اصلاحات و الحاقات بعدی در حدی که متضمن فروش اموال متعلق به دولت بدون کسب مجوز از هیأت وزیران است از تاریخ تصویب مصوب ۲۱/۰۴/۱۴۰۱.

۲. رای شماره ۷۴۸ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری با موضوع ابطال اطلاق ماده ۶۰ آیین نامه مالی و معاملاتی دانشگاه شهید چمران اهواز و تبصره ۱ ذیل آن با اصلاحات و الحاقات بعدی در حدی که متضمن فروش اموال متعلق به دولت بدون کسب مجوز از هیأت وزیران است از تاریخ تصویب مصوب ۲۱/۰۴/۱۴۰۱.

به نظر می‌رسد که دیوان عدالت اداری در این دو دادنامه تفسیر جدیدی از ماده ۵۷ آیین‌نامه ارائه نموده است و اموال اختصاصی موسسه را محدود به اموالی نموده است که در تملک موسسه است و بدون اینکه معیاری در امکان تمایز این اموال از اموال عمومی موسسه ارائه نماید، اموال عمومی موسسه را خارج از ماده ۵۷ و اموالی می‌داند که دانشگاه صرفاً بهره‌بردار آن است و در تملک دولت است. از نظر دیوان، اموال اخیر از نظام حقوقی اموال دولتی تبعیت می‌نمایند و اموال اختصاصی از نظام حقوقی مقرر در ماده ۱ قانون احکام دائمی توسعه کشور و ماده ۶۰ آیین‌نامه مالی و معاملاتی دانشگاه‌ها که صرفاً با تصویب هیات امنا قابل فروش هستند. در حالی که اموال عمومی دولت باید با تصویب هیات وزیران و طبق مواد ۱۱۴ و ۱۱۵ قانون محاسبات عمومی کشور به فروش برسند.

بنابراین برخلاف نظر قبل از صدور دادنامه‌های سال ۱۴۰۱ دیوان عدالت که تلقی ماهیت خصوصی اموال دانشگاه‌ها را مردود می‌دانست،^۱ به نظر می‌رسد که حداقل درباره اموال اختصاصی دانشگاه‌ها می‌توان به استناد این دو رای اخیر از این استدلال دفاع نمود. اما در حال حاضر مشکل، ارائه معیاری برای تفکیک این دو دسته اموال از یکدیگر است. به‌ویژه اینکه در فرآیند صدور اسناد تکبرگ مالکیتی دانشگاه‌ها در نظام ثبتی کشور صرفاً سه نوع سند تک‌برگ خصوصی (رنگ زرد)، دولتی (رنگ بنفش) و اموال وقفی وجود دارد و برای تمام املاک دانشگاه‌ها به جز وقف؛ بدون تفکیک اموال اختصاصی و اموال عمومی، سند تکبرگ (رنگ بنفش) صادر می‌گردد که در این اسناد نام مالک دولت و نام دستگاه بهره‌بردار دانشگاه نامیده می‌شود. این در حالی است که حداقل در بخش آموزش، بسیاری از املاک دانشگاه‌ها حاصل مشارکت و هبه خیرین می‌باشد که نه از طرف دولت بلکه از طرف خیرین به دانشگاه‌ها واگذار شده است.

به موجب ماده ۶۹ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت: «کلیه اراضی، املاک و ابنیه‌ای که برای استفاده وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی از جمله مؤسساتی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام یا تصریح نام یا تابع مقررات و قوانین خاص است به یکی از طرق قانونی تملک شده است و یا به نام آن وزارتخانه، مؤسسه خریداری شده یا می‌شود متعلق

۱. نسرین طباطبائی حساری و سروش صفی زاده، پیشین، ص ۳۶۵.

به دولت بوده و در اسناد مالکیت آنها نام دولت جمهوری اسلامی ایران به عنوان مالک با حق استفاده وزارتخانه یا مؤسسه مربوط درج می گردد. تغییر دستگاه بهره‌بردار در هر مورد به عهده هیأت وزیران می باشد. کلیه اسناد، سوابق، مدارک موجود مرتبط با این اموال در اختیار وزارت امور اقتصادی و دارایی (اداره کل اموال دولتی) قرار می گیرد...».

این ماده نیز در جهت تایید آن است که نظام حقوقی حاکم بر اموال دانشگاه‌ها، نظام حقوقی اموال دولتی است که البته مورد انتقاد قرار گرفته است. استقلال دانشگاه موضوعی است که از بدو تاسیس دانشگاه‌های غربی با مبارزه علیه کلیساها و اقتدار مقامات دولتی مورد توجه بوده است و از صرف استقلال فکری به استقلال سازمانی تبدیل شده است. دانشگاهی دارای استقلال سازمانی است که در مورد مقررات داخلی دانشگاه و اداره آن، مدیریت منابع مالی، کسب درآمد، استخدام کارکنان و هیات علمی، تعیین شرایط برای دوره‌های آموزشی، اهداف آموزش و پژوهش از آزادی عمل برخوردار باشد.^۱ عامل بسیار تاثیرگذار که استقلال دانشگاه را محدود می کند، تامین سهم بزرگی از بودجه دانشگاه توسط دولت است و بسیاری از حکومت‌ها برای پرداخت یارانه‌ها، شرایط خاصی را بهانه پاسخگویی می نمایند که عملاً استقلال دانشگاه توسط دولت و نه توسط خودش تعیین می شود.^۲ شخصیت حقوقی مستقل دانشگاه تا حد زیادی به توانایی و اهلیت دانشگاه در تملک اموال غیرمنقول بستگی دارد؛ بنابراین این ادعا نیازمند آن است که دانشگاه‌ها بتوانند اموال در اختیار خود را در راستای اهداف خود مدیریت نمایند. در این راستا اعمال رژیم مالکیت دولتی نسبت به اموال دانشگاه نه تنها باعث می شود که دانشگاه‌ها بخشی از منابع تحت اختیار خود را در جهت حفاظت از حق بهره‌برداری و ممانعت از خلع ید از اموال مذکور توسط دولت صرف نمایند؛^۳ بلکه بیم بازپس گیری این اراضی، عدم امنیت

۱. اذن الله آذرگشپ، بررسی کارکردهای هیات‌های امان و نقش آن در استقلال دانشگاه‌های دولتی وابسته به وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، رساله دکتری، تهران، دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۸۶، ۳۹ به نقل از سعید غیائی ندوشن و ابراهیم خلیلی، پیشین، ص ۱۹۳.

۲. سعید غیائی ندوشن و ابراهیم خلیلی، همان، ص ۱۹۲.

۳. رابرت کوتر و تامس یولن، حقوق و اقتصاد، ترجمه یدالله دادگر و حامده اخوان هزاوه (تهران: انتشارات پژوهشکده اقتصاد دانشگاه تربیت مدرس و انتشارات نور علم، ۱۳۹۲) صص ۱۰۸-۱۰۹.

و آرامش روانی سیاست‌گذاران دانشگاهی نسبت به اموال غیرمنقول تحت تصرف دانشگاه را در پی دارد. موضوعی که قدرت اجرای سیاست‌های بلندمدت آن‌ها را از بین می‌برد.^۱ به منظور انتخاب رژیم مالکیت خصوصی یا عمومی بر منابع، محققان حقوق و اقتصاد از تقسیم‌بندی کالاهای عمومی و خصوصی استفاده می‌نمایند. بین این دو کالا، دو تمایز عمده وجود دارد. در حالی که در مصرف کالای خصوصی یک نوع رقابت وجود دارد و مصرف یکی مانع از استفاده دیگری می‌شود، کالای عمومی واجد این خصیصه است که منع افراد از آن کالا تقریباً امکان‌پذیر نیست و همه یا اغلب افراد اجتماع از آن می‌توانند استفاده نمایند. تمایز دیگر در آن است که اجرای حقوق مالکیت برای کالاهای خصوصی بسیار ارزان است و مالک می‌تواند با هزینه پایین‌تری مانع استفاده دیگران از آن کالا شود. در حالی که این امر در کالاهای عمومی مانند جنگل‌ها و پارک‌ها برای مالک به راحتی امکان‌پذیر نیست. کارآیی مستلزم آن است که کالاهای خصوصی به صورت خصوصی و کالاهای عمومی به صورت عمومی تملک شوند. به عبارت دیگر کالاهای خصوصی توسط فردی اداره^۲ شود که بیشترین ارزش را برای آن قائل است. هر کالا به طرفی برسد که بیشترین ارزش را برای آن قائل است. با توجه به دلایل فوق، یکی از مشکلات اقتصادی آن است که برخی از کالاهای خصوصی به صورت عمومی تملک می‌شوند. مالکیت عمومی یک کالای خصوصی منجر به تخصیص نادرست آن می‌شود. منظور از تخصیص نادرست کالا آن است که توسط فردی غیر از کسی که بیشترین ارزش را برای آن کالا قائل است، استفاده یا مصرف می‌شود. مشکل از آنجا ناشی می‌شود که بیشتر فعالیت‌های دولت به کالاهای خصوصی مربوط می‌شود که باید نظام بازار در آن مداخله نماید.

۳-۳. راهکار قضایی در حل بهینه تعارض

با تصویب قانون جهش، ابتکار عمل و استقلال مالی و کارآیی اموال دانشگاه‌ها آماج حمله قرار گرفته است. دو مورد از شاخص‌های استقلال مالی دانشگاه؛ قابلیت حفظ بودجه‌های

۱. سعید غیاثی ندوشن و ابراهیم خلیلی، پیشین، ص ۲۰۱.

۲. سیدمرتضی نعیمی، درآمدی به رویکرد تحلیل اقتصادی حقوق، چاپ اول (تهران: نشر میزان، ۱۳۹۸) صص ۳۲۷-۳۲۵.

مازاد و توانایی داشتن و نقل و انتقال املاک دانشگاه است^۱ که با توجه به طبقه‌بندی نظام حاکم بر اسناد مالکیت اموال غیرمنقول در کشور و قانون جهش این دو شاخص نقض شده‌اند. بسیاری از اراضی دانشگاه‌های دولتی کشور حتی اراضی هبه شده توسط خیرین، به استناد این قانون توسط وزارت راه و شهرسازی حتی بدون رعایت مقدمات قانونی از دانشگاه‌ها سلب مالکیت شده است. در این راستا رای صادره از دادگاه بدوی فومن به شماره ۱۴۰۲۳۴۳۹۰۰۰۶۵۰۲۹۰۸، تایید شده در دادگاه تجدیدنظر استان گیلان^۲ که در پی شکایت دانشگاه گیلان علیه اقدامات اجرایی وزارت راه و شهرسازی در راستای قانون جهش نسبت به زمین هشت هکتاری هبه شده از یک خیر به این دانشگاه جهت اختصاصی استفاده آموزشی در تاریخ ۱۴۰۲/۱۰/۱۹ صادر شده است،^۳ می‌تواند گام مثبتی جهت ضرورت نظام‌مند شدن نظام حقوقی حاکم بر اموال دانشگاه‌ها و تضمین استقلال مالی دانشگاه‌ها با توجه به مصوبات هیات امنای دانشگاه‌ها باشد.

به موجب دادخواست دانشگاه گیلان به طرفیت اداره راه و شهرسازی و اداره ثبت اسناد و املاک شهرستان فومن و اداره مسکن و شهرسازی به خواسته: ۱- ابطال کلیه اقدامات اعم از تنظیم صورتجلسه انتقال و یا اجرای لغو مالکیت و غیره اداره ثبت شهرستان فومن در راستای ماده ۱۰ قانون جهش تولید مسکن نسبت به پلاک ثبتی ۱۵ از ۸۹ مجزی از بخش یک بخش ۲۴ گیلان، ۲- ابطال صورتجلسه انتقال تنظیمی توسط اداره ثبت اسناد و املاک شهرستان فومن در راستای ماده ۱۰ قانون جهش تولید مسکن نسبت به پلاک ثبتی ۱۵ از ۸۹ مجزی از بخش یک بخش ۲۴ گیلان و ۳- اعاده وضعیت پلاک ثبتی ۱۵ از ۸۹ مجزی از بخش یک بخش ۲۴ گیلان به حالت قبل از فعل و انفعالات فوق در راستای ماده ۱۰ قانون جهش تولید مسکن از طریق صدور سند تکبرگ برای دانشگاه گیلان، با این توضیح که دانشگاه گیلان به موجب سند رسمی شماره ۶۹۰۱ صفحه ۶۵، مالک پلاک ثبتی ۱۵ از ۸۹ مجزی از یک بخش ۲۴ گیلان در قریه پیش حصار فومن می‌باشد که اداره

۱. سعید غیاثی ندوشن و ابراهیم خلیلی، پیشین، (۱۳۹۷)، ص ۲۰۱.

۲. دادنامه شماره ۱۴۰۳۴۳۹۰۰۰۰۳۴۵۳۸۰ شعبه هفتم دادگاه تجدیدنظر استان گیلان، ۱۴۰۳/۰۱/۲۸.

۳. دادنامه شماره ۱۴۰۲۳۴۳۹۰۰۰۶۵۰۲۹۰۸ شعبه دوم دادگاه عمومی حقوقی شهرستان فومن، ۱۴۰۲/۱۰/۱۹.

راه و شهرسازی اخیراً به استناد ماده ۱۰ قانون جهش تولید مسکن طی نامه‌ای از اداره ثبت فومن تقاضای انتقال پلاک مذکور به اداره خود را داشته است که اداره ثبت فومن طی اقداماتی من جمله تنظیم صورتجلسه واگذاری قصد تنظیم سند برای اداره راه و شهرسازی نموده است.

دادگاه بدوی فومن نیز اظهار می‌دارد که مستفاد از دو رای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره‌های ۱۴۰۱۰۹۹۷۰۹۰۵۸۱۰۷۴۷ و ۱۴۰۱۰۹۹۷۰۹۰۵۸۱۰۷۴۸ جملگی مورخ ۲۱/۰۴/۱۴۰۱ اموال دانشگاه‌ها به دو دسته اموال اختصاصی دانشگاه (اموال متعلق به دانشگاه و در تملک آن) و اموال عمومی دولتی (یعنی اموالی که صرفاً در اختیار دانشگاه گیلان قرار دارد و مالک دولت می‌باشد و دانشگاه صرفاً بهره‌بردار است) تقسیم می‌گردد. حال با توجه به اینکه وفق نظر کارشناسی و مندرجات سند مالکیت (مالک دانشگاه گیلان)، ملک مورد نزاع در ردیف اموال اختصاصی دانشگاه گیلان قرار گرفته است و هبه شده از سوی مرحوم رحیم نصراله‌زاده می‌باشد و در ردیف اموال واگذار شده دولت به دانشگاه نیست و قانونگذار در ابتدای ماده ۱۰ قانون جهش تولید مسکن اشاره به اموال تحت اختیار دانشگاه گیلان (اموال عمومی دولتی) دارد. لذا ماده ۱۰ اصلاً ناظر و حاکم بر ملک مورد نزاع نمی‌گردد. همچنین وفق ماده ۱۰ قانون جهش تولید مسکن، ملک مورد نزاع برای تملک اداره راه و شهرسازی می‌بایست در چارچوب طرح مکان‌یابی اداره موصوف وفق ماده ۶ قانون ساماندهی قرار بگیرد. حال باید مشخص گردد وفق قواعد و ضوابط شهرسازی، امکان اختصاص ملک مورد نزاع در قالب مکان‌یابی برای ساخت مسکن وجود دارد یا خیر؟ وفق نظر کارشناسی و تحقیقات به عمل آمده نه تنها هیچگونه طرح مطالعاتی و مکان‌یابی توسط اداره راه و شهرسازی قبل از تملک تهیه نگردیده است، اساساً وفق ضوابط و مقررات شهرسازی، چون ملک مورد نزاع بر اساس اسناد مورخ ۹/۶/۱۳۷۷، ۱۲/۳/۱۳۹۳ و ۲۰/۳/۱۳۹۳ دارای طرح و کاربری دانشکده گردشگری می‌باشد، امکان مکان‌یابی ملک مورد نزاع برای تولید مسکن امکان‌پذیر نمی‌باشد و اساساً تهیه چنین طرح مکان‌یابی برای تولید مسکن از سوی اداره راه و شهرسازی سالبه به انتفای موضوع است. لهذا این مرجع با استدلال‌های فوق دعوای خواهان را محمول بر صحت دانسته و حکم به

ابطال کلیه اقدامات و عملیات اجرایی ثبت اعم از ابطال صورتجلسه انتقال و یا هرگونه اقدامی که تا قبل صدور پیش‌نویس سند در راستای ماده ۱۰ قانون جهش تولید مسکن راجع به پلاک ثبتی ۱۵ از ۸۹ مفروز از یک بخش ۲۴ گیلان به عمل آمده است و همچنین حکم به اعاده وضعیت به حالت قبل از فعل و انفعالات به موجب ماده ۱۰ قانون جهش تولید مسکن صادر و اعلام می‌دارد.

همچنین دادگاه تجدیدنظر استان در تایید رای صادره اعلام می‌دارد که به موجب هبه‌نامه، این زمین به دانشگاه گیلان هبه شده است تا متب در زمین موهوبه مجتمع دانشگاهی احداث نماید؛ این بدان معناست که واهب، مال خود را به این قید که به مصرف موردنظر او برسد، هبه کرده است. لذا با توجه به مواد ۲۱۹، ۲۲۰ و ۷۹۵ قانون مدنی و قاعده «المؤمنون عند شروطهم» متب متعهد است که مال را به مصرف موردنظر واهب برساند. بنابراین ملک مورد نزاع از املاک مازاد دولت محسوب نمی‌شود و منصرف از ماده ۱۰ قانون جهش است. در نتیجه تملک آن از سوی دولت در اجرای قانون جهش نامشروع است.

نتیجه‌گیری

حق بر مسکن حقی است که در اسناد حقوق بشری از جمله میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی بدان تصریح شده است و دولت ایران به‌عنوان یکی از اعضای این میثاق در اصل ۳۱ قانون اساسی خود نیز بدان تصریح نموده است. از ابتدای انقلاب اسلامی با توجه به فحوی این اصل، همواره تلاش‌های دولت‌های مستقر بر این بوده که زمینه اجرای این اصل را از طریق دخالت دولت در بازار مسکن فراهم آورند. یکی از شیوه‌هایی که در دو دهه اخیر در ایران برای تحقق این اصل به کار گرفته شده، تلاش دولت جهت انتقال مالکیت مسکن به اقشار کم‌درآمد جامعه است که ابتدا در قالب مسکن مهر و سپس در قالب قانون جهش تولید جهت اجرایی نمودن قانون ساماندهی بوده است.

عمده راه اجرایی قانون جهش، انتقال رایگان مالکیت اراضی تحت اختیار نهادهای دولتی به وزارت راه و شهرسازی برای انتقال این اراضی به خانوارهای فاقد مسکن بوده

است. مشکلی که از همان ابتدای تصویب این قانون مبهم ایجاد گردید، نحوه اجرای این قانون بود که در پی عدم شفافیت در متن قانون ایجاد گردید. اول از همه تکلیف به انتقال رایگان، مشکل تعارض این قانون با قانون محاسبات عمومی را ایجاد می‌کرد که به موجب قانون اخیر هرگونه انتقال مالکیت اموال غیرمنقول دولتی باید با تصویب هیات وزیران و معوض باشد و انتقال رایگان آن ممنوع است.

دوم اینکه به نظر می‌رسد درک نظام حقوقی ایران از حق بر مسکن با آنچه که فحوای این حق بشری است، تا حد زیادی نادرست باشد. تضمین حق بر مسکن از طریق عدم مداخله خودسرانه دولت و مداخله دولت برای جلوگیری از اقدامات خودسرانه دیگران در مسکن و سرپناه افراد بشر است. اینکه دولتی که با کسری شدید بودجه مواجه است مکلف به انتقال رایگان مالکیت مسکن به افراد باشد، با هیچ منطق اقتصادی و حقوق بشری سازگار نیست. چراکه با توجه به منابع محدود دولت، نحوه تخصیص این دارایی ارزشمند آن‌هم با تخفیف و تقسیط به جامعه هدف نامشخص، معلوم نیست. این که آیا عدم مالکیت مسکن می‌تواند منجر به نقض کرامت ذاتی انسان گردد هم محل سوال است. اینکه آیا حق بر مسکن ضرورتاً و منحصرأ از طریق انتقال مالکیت مسکن محقق می‌گردد هم، چالش دیگر این سیاست است.

اما انتقاد عمده نسبت به قانون جهش ورود آن به اراضی تحت اختیار دانشگاه‌های دولتی است؛ دانشگاه‌هایی که بسیاری از اراضی تحت اختیارشان نه واگذاری دولت بلکه واگذاری از سوی خیرینی است که این اراضی را جهت اهداف اختصاصی آموزشی به دانشگاه‌ها، صلح و یا هبه نموده‌اند. با اختیار مطلق که قانون جهش به وزارت راه و شهرسازی اعطا نموده، این وزارت حتی بدون اقدام به مطالعات مکان‌یابی به صرف درخواست، بسیاری از اراضی دانشگاه‌های دولتی سراسر کشور را سلب مالکیت نموده است. این در حالی است که دو رای هیات عمومی دیوان عدالت اداری در سال ۱۴۰۰ نسبت به جایگاه هیات امنای دانشگاه‌ها به اموال اختصاصی دانشگاه‌ها به صراحت اظهارنظر نموده و هیات‌های امنای دانشگاه‌ها را ذی‌صلاح در نقل و انتقال این اموال می‌دانند. به این ترتیب دادنامه‌های صادره از شعبه دوم دادگاه عمومی فومن و شعبه هفتم دادگاه تجدیدنظر استان

گیلان در ابطال اقدامات اداره راه و شهرسازی نسبت به زمین هشت هکتاری هبه شده به دانشگاه گیلان کاملاً در راستای تضمین استقلال مالی دانشگاه‌ها نسبت به اموال اختصاصی خود می‌باشد.

امید است که دولت با اصلاحات دقیق قانون جهش، سازوکار اجرایی این قانون را برای تحقق هدف اولیه مدنظر به مجلس ارائه نماید. یکی از این پیشنهادها این است که ارکان اجرای قانون شامل تأمین مالی، مدل مشارکت، نحوه تأمین و تخصیص زمین و فرایند شناسایی و غربالگری متقاضیان بازنگری شود، ضمن آنکه بسته‌های حمایتی مؤثر و هدفمند برای مستاجران در دستور کار قرار گیرد. همچنین سیاست مکان‌یابی و توزیع و تخصیص نیز بازنگری شود و تسهیل صدور پروانه ساختمانی، توسعه ساخت‌وساز شخصی و خصوصی و خودمالکی و نوسازی حداکثری در بافت فرسوده در اولویت اقدام قرار گیرد.

تعارض منافع

تعارض منافع وجود ندارد.

ORCID

Mahin Sobhani



<https://orcid.org/0000-0002-5871-6242>

Alireza Bazri



<https://orcid.org/0009-0008-6235-4468>

Zahra Sobhani



<https://orcid.org/0009-0005-0319-8926>

فهرست منابع

کتاب‌ها

- رابرت کوتر و تامس یولن، حقوق و اقتصاد، ترجمه یدالله دادگر و حامده اخوان هزاوه (تهران: انتشارات، پژوهشکده اقتصاد دانشگاه تربیت مدرس و انتشارات نور علم، ۱۳۹۲).
- نعیمی، سید مرتضی، درآمدی به رویکرد تحلیل اقتصادی حقوق، چاپ اول (تهران: نشر میزان، ۱۳۹۸).

مقاله‌ها

- آذرگشپ، اذن الله و همکاران، «بررسی وظایف هیات‌های امانا و نقش آن در استقلال دانشگاه‌های دولتی وابسته به وزارت علوم، تحقیقات و فناوری از دیدگاه اعضای هیات‌های امانا و شوارهای دانشگاه»، گام‌های توسعه در آموزش پزشکی، مرکز مطالعات و توسعه آموزش پزشکی، دوره ۴، شماره ۱، (۱۳۸۶).
- آذرگشپ، اذن الله و همکاران، «کارکردهای هیئت‌های امانای دانشگاه‌های دولتی وابسته به وزارت علوم، تحقیقات و فناوری در طی سال‌های ۱۳۸۵-۱۳۷۰»، فصلنامه پژوهش و برنامه‌ریزی در آموزش عالی، دوره ۱۳، شماره ۴، (۱۳۸۶).
- آجری آیسک، عاطفه، «بررسی حقوقی قابلیت خصوصی سازی اموال عمومی (مطالعه تطبیقی حقوق ایران و فرانسه)»، فصلنامه پژوهشنامه بازرگانی، دوره ۲۰، شماره ۷۸، (۱۳۹۵).
- راسخ، محمد، «تئوری حق و حقوق بشر بین‌الملل»، مجله تحقیقات حقوقی، دوره ۸، شماره ۴۱، (۱۳۸۴).
- رستمی، ولی و فاطمه افشاری، «بررسی چالش‌های فقهی حقوقی وقف اموال دانشگاه آزاد اسلامی»، مطالعات حقوق خصوصی، دوره ۴۸، شماره ۱، (۱۳۹۷).
- رضایی زاده، محمدجواد و مهدی بابایی، «نظریه‌های مربوط به ماهیت حقوق اموال عمومی»، فصلنامه حقوق اداری، دوره ۶، شماره ۱۶، (۱۳۹۷).
- طباطبائی حصاری، نسرین و سروش صفی زاده، «عمومی، خصوصی یا دولتی بودن اموال غیرمنقول دانشگاه‌های دولتی در بوته رویه قضایی دیوان عدالت اداری»، مجله پژوهش‌های حقوقی، دوره ۲۱، شماره ۴۹، (۱۴۰۱).
- غیائی ندوشن، سعید و ابراهیم خلیلی، «نقش و جایگاه دولت در استقلال دانشگاه»، فصلنامه دولت‌پژوهی، دوره ۴، شماره ۱۴، (۱۳۹۷).
- کمائی زاده، یعقوب و محمدرضا رضایی، «تحلیلی بر معیارها و ضوابط مکان‌یابی فضاهای مسکونی با تاکید بر طرح مسکن مهر»، اولین همایش ملی شهرسازی و معماری در گذر زمان، (۱۳۹۲).
- مشرف جوادی، زهرا و سیدقاسم زمانی و زهرا ابراهیمی، «قابلیت دادخواهی حق مسکن در نظام بین‌المللی حقوق بشر و حقوق ایران»، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، دوره ۵۲، شماره ۳، (۱۴۰۲).

اسناد

- اظهار نظر کارشناسی درباره «طرح دو فوریتی جهش تولید و تأمین مسکن»، دوره یازدهم، سال اول، معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی دفاتر: مطالعات زیربنایی مطالعات اقتصادی، مالیه عمومی و توسعه مدیریت، شماره مسلسل ۱۷۱۶۸-۲۵۰-۱، تاریخ انتشار ۱۳۹۹/۶/۲۶.
- فرنام، علی مرکز پژوهش‌های مجلس، الزامات آمایش سرزمینی در تحقق قانون جهش تولید مسکن، اردیبهشت، شماره مسلسل ۱۸۲۰۶، کد: ۲۵۰، (۱۴۰۱).
- آیین‌نامه مالی و معاملاتی دانشگاه‌ها و موسسات آموزش عالی، پژوهشی و فناوری، مرکز هیئت‌های امنا و هیئت‌های ممیزه وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، (۱۳۹۴).

آرای قضایی

- رأی شماره ۷۴۷ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری با موضوع ابطال اطلاق ماده ۶۰ آیین‌نامه مالی و معاملاتی دانشگاه زابل و تبصره ۱ ذیل آن با اصلاحات و الحاقات بعدی در حدی که متضمن فروش اموال متعلق به دولت بدون کسب مجوز از هیأت وزیران است از تاریخ تصویب، (۱۴۰۱/۰۴/۲۱).
- رأی شماره ۷۴۸ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری با موضوع ابطال اطلاق ماده ۶۰ آیین‌نامه مالی و معاملاتی دانشگاه شهید چمران اهواز و تبصره ۱ ذیل آن با اصلاحات و الحاقات بعدی در حدی که متضمن فروش اموال متعلق به دولت بدون کسب مجوز از هیأت وزیران است از تاریخ تصویب، (۱۴۰۱/۰۴/۲۱).
- دادنامه شماره ۱۴۰۲۳۴۳۹۰۰۰۶۵۰۲۹۰۸ شعبه دوم دادگاه عمومی حقوقی شهرستان فومن، (۱۴۰۲/۱۰/۱۹).
- دادنامه شماره ۱۴۰۳۳۴۳۹۰۰۰۳۴۵۳۸۰ شعبه هفتم دادگاه تجدیدنظر استان گیلان، (۱۴۰۳/۰۱/۲۸).

Referencess

Article

- Otubu, Akintunde Kabir, “Fundamental Right to Property and Right to Housing in Nigeria- A Discourse”, *Acta Universitatis Danubius, Juridica*, Vol. 7, No. 3, (2011).

Documents

- CESCR General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing (Art. 11 (1) of the Covenant) he right to adequate housing (Art.11 (1)). Adopted at the Sixth Session of the Committee on Economic Social and Cultural Rights, on 13 December 1991 (Contained in Document E/1992/23).
- CESCR General comment 7. The Right to Adequate Housing (Art.11.1): Forced Evictions: 20/05/97, (Sixteenth Session, 1997).
- Financial and Transaction Regulations of Universities and Higher Education, Research and Technology Institutes, 2014, Center of Boards of Trustees and Auditing Boards of the Ministry of Science, Research and Technology.
- Grant Thornton. Higher Education Board Guidebook, (2016), <https://www.grantthornton.com/content/dam/grantthornton/website/assets/content-page-files/nfp/pdfs/2016/higher-ed-board-guide/higher-ed-board-guide.pdf>.
- RCW 28B.30. General Powers, <https://regents.wsu.edu/general-powers> (2/16/2024), [https:// www. calstate. edu/ cs- system/ board- of- trustees/Pages/about-the-bot.aspx](https://www.calstate.edu/cs-system/board-of-trustees/Pages/about-the-bot.aspx) (2/16/2024).

In Persian

Books

- Cooter, Robert, Ulen, Thomas, *Law & Economics*, Translated by Yadollah Dadgar, Hamed Akhavan (Tehran: Tarbiat Modares University Press, 2010). [In Persian]
- Naeemi, S. M, *An Introduction to the Approach of Economic Analysis of Law* (Tehran: Mizan Legal Foundation, 2019). [In Persian]

Articles

- Azargashb, Eznollah et al., “An Evaluation of Boards of Trustees: Functions in Public Universities Affiliated to Ministry of Science, Research, and Technology (1991-2006)”, *Quarterly Journal of Research and Planning in Higher Education*, Vol. 13, Issue. 4, Serial Number. 46, (2008). [In Persian]
- Azargashb, Eznollah et al., “Investigating the Duties of the Boards of Trustees and Their Role in the Independence of Public Universities Affiliated with the Ministry of Science, Research and Technology from the Perspective of Members of the Boards of Trustees and University Councils”, *Development Steps in Medical Education*, Center for Medical Education Studies and Development, Vol. 4. Issue. 1, (2007). [In Persian]
- Ajori Ayask, Atefeh, “Legal Survey on Capability of Privatization of Public Domain (Comparative Study of Iran and France)”, *Iranian Journal of Trade Studies Quarterly (IJTC)*, Institute for Trade Studies and Research, Vol. 20, Issue. 78, Serial Number 78, July (2016), Pages 210-179. DoI: 20.1001.1.17350794.1395.20.78.7.6. [In Persian]

- Rasekh, Mohammad, “Theory of Right and International Human Rights”, Legal Research Quarterly, Vol. 8, Issue. 41, (2005). [In Persian]
- Rostami, Vali & Fatemeh Afshari, “Research on the Legal and Theology Challenges of the Islamic Azad University Waqf Property”, Private Law Studies Quarterly, Vol. 48, Issue. 1, April (2018), DoI: 10.22059/JLQ.2018.127880.1006634. [In Persian]
- Rezaei Zadeh, Mohammad Javad & Mahdi Babayee, “Theories on Judicial Nature of Public Properties”, Administrative Law, Vol. 6. Issue. 16, 12- (2018). [In Persian]
- Tabatabai Hesari, Nasrin & Soroush Safizade, “Being "Public, Private or Government" of the of Public Universities’ Real Estate in Jurisprudence of Administrative Court of Justice”, Journal of Legal Research, Vol. 21, Issue. 49, (2021), pages. 345-373, DoI: 10. 48300/ JLR. 2021. 277397. 1622. [In Persian]
- Ghiasi Nodooshan, Saeed & Ebrahim Khalili, “Government and University Autonomy”, State Studies, Vol. 4, Issue. 14, Serial Number 14, (2018), <https://doi.org/10.22054/tssq.2018.9078>. [In Persian]
- Komaizadeh, Yaqoub & Mohammadreza Rezaei, “Analysis of Criteria for Locating Residential Spaces with an Emphasis on the Mehr Housing Project”, The First National Conference on Urban Planning and Architecture over Time, (2012). [In Persian]
- Moshrefjavadi, Zahra & Seyed Ghasem Zamani & Zahra Ebrahimi, “The Justiciability of the Right to Housing in International Human Rights law and the Iranian Legal System”, Public Law Studies Quarterly, Vol. 52, Issue. 3, October (2022), <https://doi.org/10.22059/jpls.2019.280846.2006>. [In Persian]

Documents

- Expert Opinion on the “Two-urgent Plan for the Leap in Production and Housing Supply”, 11th Period, First Year, Deputy of Infrastructure Research and Production Affairs Offices: Infrastructure Studies of Economic Studies, Public Finance and Management Development, Serial Number 25017168-1, Publication date 6/26. [In Persian]
- Farnam, Ali, Majlis Research Center, Requirements of Land Use in Realizing the Law of Leap in Housing Production, Serial Number 18206, code: 250, April (2022). [In Persian]

Cases

- Decree No. 747 of the General Board of the Court of Administrative Justice on the issue of revoking the application of Article 60 of the Financial and Transaction Regulations of Zabul University and Note 1 below, with subsequent amendments and additions to the extent that it involves the sale of property belonging to the government without obtaining permission from the Council of Ministers, from the date of Approval 04/21/2022. [In Persian]
- Decree No. 748 of the General Board of the Court of Administrative Justice on the issue of revoking the application of Article 60 of the Financial and Transaction Regulations of Shahid Chamran University of Ahvaz and Note 1 below with subsequent amendments and additions to the extent that it involves the sale of property belonging to the government without obtaining permission from the Board of Ministers from the date of Approval 04/21/2022. [In Persian]

- Judgment No. 140234390006502908, Second Chamber of Fuman Public Civil Court, 10/19/2024. [In Persian]
- Judgment No. 140334390000345380, Seventh Appeal Chamber of Guilan Court, 28/01/2024. [In Persian]



استناد به این مقاله: سبحانی، مهین، بذری، علیرضا و سبحانی، زهرا، «نقدی بر قانون جهش تولید مسکن با تأکید بر اجرای قانون در خصوص املاک و اراضی دانشگاه‌ها در پرتو رویه قضایی»، پژوهش حقوق عمومی، دوره ۲۷، شماره ۸۸ (۱۴۰۴)، ۴۱-۸۴.

Doi: 10.22054/QJPL.2024.78893.2982



The Quarterly Journal of Public Law Research is licensed under a Creative Commons Attribution-Non Commercial 4.0 International License