

# آثار حقوقی و اقتصادی تصمیمات کمیسیون رفع تداخلات قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور

ابوالفضل دنکوب<sup>۱</sup>

دکتری حقوق خصوصی و استادیار گروه حقوق  
دانشگاه آزاد اسلامی واحد گرگان

محمد غلامعلی زاده

دکتری حقوق خصوصی و استادیار گروه حقوق  
دانشگاه پیام نور گرگان

حمیدرضا اسمعیلی

دکتری حقوق خصوصی و استادیار گروه حقوق  
دانشگاه آزاد اسلامی واحد گرگان

غلام عباس نظر خانی

دانشجوی دکتری حقوق خصوصی

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۰۳/۰۱

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۰۷/۲۳

## چکیده

به موجب ماده ۵۴ قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقا نظام مالی کشور و آئین نامه های مربوطه، تکلیف قانونی مربوط به رفع تداخلات ناشی از اجرای قوانین موازی در حوزه اراضی، بر عهده کمیسیونی تحت عنوان «کمیسیون رفع تداخلات» می باشد. این کمیسیون به تازگی در راستای رشد و توسعه اقتصادی و رفع هم پوشانی قوانین و اصلاح اسناد به ویژه اسناد مالکیت، از سوی قانونگذار پیش بینی شده است. به

\* - نوع مقاله: پژوهشی

<sup>۱</sup> - نویسنده مسئول dankoub@gmail.com

DOI: 10.22067/LOWECON.2022.70471.1055

موجب مقرر مدکور، سازمان‌های ذیربط موظف خواهند بود ضمن رفع تداخلات و اختلافاتی که میان دولت و اشخاص در این زمینه به وجود آمده است؛ نسبت به تثبیت مالکیت اراضی اشخاص حقیقی و حقوقی حقوق عمومی و خصوصی اتخاذ تصمیم نمایند. همچنین انتظار می‌رود با تثبیت نوعیت و به تبع آن مالکیت، ضمن قضازدایی و کاهش دعاوی مرتبط، موانع حقوقی بر سر راه تولید مرتفع و بستر مناسب برای رشد و توسعه اقتصادی فراهم گردد.

علاوه بر این، با توجه به کارکرد قانون یادشده به خوبی دریافت می‌شود که اصولاً قانونگذار در صدد بوده است تا با ایجاد انگیزه از جهت مالکیت خصوصی، بنگاه‌های تولیدی را در مسیر رشد و تولید داخلی ترغیب نماید؛ تا از این طریق، با ایجاد اشتغال مولد به بهبود رفاه اجتماعی یاری رساند و هزینه‌های ناشی از اختلاف بر سر مالکیت اراضی را کاهش داده و به حداقل ممکن برساند. البته، در راستای تحقق این اهداف نباید به هیچ عنوان از نقش بنیادین مدیریت کارآمد زمین و استقرار مالکیت به عنوان یکی از پایه‌های اساسی تولید، غافل شد.

در هر حال، به نظر نگارندگان اجرای صحیح چنین قانونی علاوه بر تثبیت مالکیت اشخاص و کاهش هزینه‌های ناشی از اختلاف بر سر مالکیت می‌تواند به عنوان ابزار مؤثری در زمینه‌ی رشد تولید و رونق اقتصادی مورد استفاده قرار گیرد. با وجود این، در حال حاضر به دلیل فقدان اطلاعات راجع به تصمیمات کمیسیون‌های موازی و نبود سوابق تجمیع شده نرم‌افزاری و وجود نقاط ضعف در رابطه با تصمیمات کمیسیون از جمله عدم قطعیت تصمیم و اداری بودن آن و نحوه عمل بر اساس سازوکارهای اجرایی سنتی، در تحقق اهداف مذکور تا میزان قابل توجهی تردید وجود دارد.

**واژگان کلیدی:** اراضی موات، مالکیت دولت، تداخلات، اراضی ملی، مالکیت خصوصی.

## مقدمه

در ماده ۵۴ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور نهادی پیش‌بینی گردیده است که طبق ظاهر، هدف از وضع آن رفع تداخلات در اجرای قوانین موازی در اراضی ملی، غیر ملی، موات و مستثنیات می‌باشد. مسئولیت و تکلیف اجرای این امر قانونی به عهده وزارت جهاد کشاورزی نهاده شده است. مطابق ماده مذکور، آئین نامه اجرایی مصوب هیأت وزیران، مورخ ۱۳۹۴/۴/۲۱ و شیوه‌نامه مصوب وزارت جهاد کشاورزی مورخ ۱۳۹۷/۵/۷، کمیسیونی متشکل از هفت عضو تشکیل شد که به موجب بند (ب) ماده ۱ آئین‌نامه یادشده رفع تداخلات به معنای رفع هم‌پوشانی قوانین و مقررات موازی (تثبیت نوعیت) و اصلاح سوابق، نقشه

ها و کلیه‌ی دفاتر و اسناد از جمله اسناد مالکیت در عرصه‌های مورد تداخل وظیفه اصلی کمیسیون مذکور می‌باشد. آنچه مسلم است این است که با نگاهی به پیشینه‌ی قوانین حوزه‌ی اراضی این نکته استنباط می‌گردد که در طول سالیان متمادی و حداقل از هفتاد سال پیش تا کنون، قوانین متعددی در باب تشخیص نوعیت اراضی (اعم از ملی، غیر ملی، مستثنیات، موات، بایر و دایر) به تصویب رسیده است. در بسیاری از موارد، دستگاه‌های متولی اجرای این قوانین در اقدامی کاملاً موازی نسبت به یک قطعه زمین تشخیص‌ها و مقررات متفاوتی را اعمال نموده‌اند که عملاً باعث سردرگمی و نابسامانی در مالکیت اشخاص و حتی دولت گردیده است.

به عنوان نمونه، بخش قابل توجهی از اراضی که در اجرای مراحل مختلف قانون اصلاحات اراضی از سوی دولت به اشخاص واگذار گردیده، در اقدامی موازی از سوی سازمان جنگل‌ها و مراتع کشور ملی اعلام و یا از سوی هیات‌های هفت نفره در قانون مرجع تشخیص اراضی موات و ابطال اسناد آن مصوب ۱۳۶۵ موات تشخیص داده شده است. نتیجه اجرای قانون یاد شده در دوره‌ی اصلاحات اراضی باعث ایجاد حق مالکیت و بالعکس، نتیجه اجرای قوانین متأخر (ملی و موات) باعث سلب مالکیت اشخاص گردیده است. با این اوصاف، به نظر می‌رسد هدف قانونگذار از تأسیس کمیسیون رفع تداخلات اصلاح این رویه نادرست و تعیین تکلیف نهایی نوعیت و مالکیت اراضی می‌باشد.

بر اساس آنچه که گفته شد، قانون‌گذار به این نتیجه رسیده است که یکی از موانع تولید، اجرا قوانین موازی است و در صدد آن است تا با رفع تداخلات ناشی از اجرای قوانین موازی، به برطرف شدن موانع تولید کمک نماید. در این خصوص با توجه به اینکه تداخلات در اجرای قوانین، مرتبط با اراضی می‌باشد که ارتباط مستقیمی با تولید کالا و محصولات دارد؛ به بررسی پیامدهای ناشی از اجرای قوانین موازی در جلوگیری از رشد تولید و بهبود اقتصاد پرداخته شده است و سپس کارکردهای حقوقی و اقتصادی کمیسیون رفع تداخلات مورد بررسی قرار گرفته است.

کارکردهای مذکور از این جهت واجد اهمیت می‌باشد که چنانچه رفع تداخلات در مقام اجرای قانون به درستی صورت پذیرد؛ می‌تواند بستری مناسب برای رشد تولید و بهبود اقتصاد فراهم نماید. چنانچه شاخص‌های اقتصادی پس از اجرای قانون دلالت بر این نماید که اقتصاد رویه‌ی رو به رشدی دارد؛ آنگاه می‌توان گفت که آثار قانون در حوزه‌ی اجرا ظهور و بروز پیدا

نموده است. بر این اساس، آنچه مشخص است این است که تثبیت مالکیت اشخاص حقوق خصوصی که در اثر کارکرد صحیح قانون به ثمر می‌نشیند، زمینه را برای تولید بیشتر کالاها و خدمات فراهم خواهد نمود. علاوه بر آن، چنانچه مالکیت دولت نیز تثبیت گردد؛ قطعاً باعث کاهش هزینه‌های تولید از یک سو و رونق سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی از سوی دیگر، خواهد شد.

در این مقاله، در مبحث اول به بررسی انواع تداخلات ناشی از اجرای قوانین موازی در اراضی در چهار گفتار پرداخته شده است. در گفتار اول، قانون زمین شهری که یکی از قوانین مهم و تأثیرگذار در حوزه‌ی اراضی و بویژه تشخیص نوعیت می‌باشد؛ مورد بررسی قرار گرفته است. در گفتار دوم قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگلها و مراتع به لحاظ تشخیص ملی بودن اراضی که بعضاً در مالکیت اشخاص بوده‌اند؛ پرداخته شده است. گفتار سوم نیز به بررسی قانون لغو مالکیت اراضی موات شهری و کیفیت عمران آن مصوب ۱۳۵۸ اختصاص یافته است که از قوانین مصوب پس از انقلاب می‌باشد. سرانجام در گفتار چهارم سایر قوانین مورد مطالعه قرار گرفته است، که خود متشکل از سه بند ۱- قانون اراضی مستحدث ساحلی ۲- قانون راجع به اراضی دولت، اوقاف و بانکها ۳- قانون اراضی شهری می‌باشد. مبحث دوم، تحت عنوان ماهیت و آثار تصمیمات کمیسیون رفع تداخلات، به این موضوع پرداخته است که اصولاً تصمیم کمیسیون چه ماهیت و آثاری دارد؟ در مبحث سوم نیز کارکردهای حقوقی و اقتصادی کمیسیون رفع تداخلات مورد مطالعه قرار گرفته است.

### مبحث اول: انواع تداخلات ناشی از اجرای قوانین موازی در اراضی

با بررسی مفاد قانون این نکته استنباط خواهد شد که اساساً قانونگذار به سبب تداخل حوزه اجرایی قوانینی که قبلاً در این خصوص به تصویب رسیده بودند، به دنبال این است که تعارض قوانین موجود را کاهش دهد؛ به نحوی که میزان کارایی قوانین مزبور به حداکثر برسد. در این رابطه، یکی از وظایفی که به طور قانونی به کمیسیون محول گردیده است، تعیین تکلیف نوعیت زمین و انتخاب یک نوعیت از میان چند نوعیت و تثبیت آن می‌باشد. بنابراین، در این بخش به جهت لزوم آشنایی با انواع نوعیت اراضی در قوانین مختلف و تداخل آن در حوزه اراضی، برخی قوانین مرتبط را به طور مختصر مورد بررسی قرار داده‌ایم.

**گفتار اول: قانون زمین شهری**

قانونگذار در مواد ۳، ۴ و ۵ قانون زمین شهری مصوب سال ۱۳۶۶، به تعریف این اراضی پرداخته است. به موجب ماده ۳ این قانون اراضی موات شهری به زمین‌هایی اطلاق می‌گردد که سابقه‌ی عمران و احیا نداشته باشد. سپس، در ماده ۴ قانون مقرر داشته است که «اراضی بایر شهری زمین‌هایی است، که سابقه عمران و احیا داشته و به تدریج به حالت موات برگشته اعم از آنکه صاحب مشخصی داشته باشد و یا نداشته باشد». در ماده ۵ نیز در مقام تعریف زمین دایر آورده است که «اراضی دایر زمین‌هایی است که آن را احیاء و آباد نموده‌اند و در حال حاضر دایر و مورد بهره‌برداری مالک است، زمینهای دایر مشمول این قانون صرفاً اراضی کشاورزی یا آیش اعم از محصور یا غیر محصور می‌باشد». به دلالت ماده ۶ این قانون، کلیه‌ی زمین‌های موات شهری در اختیار دولت جمهوری اسلامی است و اسناد و مدارک مالکیت گذشته ارزش قانونی ندارد (Kamalan, 2011, p. 14).

تعیین نوع زمین دایر و تمیز بایر از موات به عهده نهادی است که در ماده ۱۲ قانون زمین شهری پیش بینی گردیده است. بنا به ماده مذکور، وزارت مسکن و شهرسازی با اختیار حاصله از قانون می‌تواند در خصوص زمین‌هایی که در محدوده و حریم شهرها و شهرک‌ها قرار می‌گیرند؛ تصمیم‌گیری نماید و آنها را موات، دایر و یا بایر اعلام نماید. بدیهی است که موات اعلام نمودن اراضی از سوی وزارت مسکن و شهرسازی، لغو مالکیت اشخاص دیگر، اعم از اشخاص حقوق خصوصی و سایر اشخاص را به دنبال خواهد داشت. بنابراین، با توجه به اینکه تصمیم نهاد موضوع ماده ۱۲ قانون زمین شهری موجبات تعارض حقوق دولت و اشخاص را فراهم می‌آورد؛ اشخاص به موجب تبصره (۱) ذیل ماده صدرالذکر، حق اعتراض به تصمیم موصوف را دارا می‌باشند. لکن، در رابطه با مهلت اعتراض در هیچ یک از مواد قانون زمین شهری، آیین‌نامه‌های اجرایی و دستورالعمل‌های مربوطه هیچ سخنی به میان نیامده است.

این مسئله رسیدگی به پرونده‌های این چنینی را با مشکل رو به رو می‌ساخت؛ چرا که سپردن اختیار تعیین زمان اعتراض به ذینفع ممکن بود خواننده را با مشکل مرور زمان مواجه می‌نمود. بدین صورت که امکان دفاع نسبت به دعوایی که پس از گذشت سال‌ها از اعلام نظر وزارت مسکن و شهرسازی توسط ذینفع اقامه گردیده است، برای دادگاهی که معمولاً بر اساس آثار و ظواهر زمین در زمان اقامه دعوا موضوع را مورد رسیدگی قرار می‌دهد؛ دشوار می‌نمود. همچنین، با توجه

به اینکه به استناد تبصره ۱ ماده ۱۲ ذینفع حق خواهد داشت اعتراض خود را در راستای اعاده مالکیت حتی پس از گذشت مدت زمان طولانی و تملک زمین توسط دستگاه تملک کننده و یا دولت و سپس انجام عملیات عمرانی بر روی آن اعمال نماید؛ در چنین شرایطی، در صورت موجه بودن اعتراض و صدور رأی در تضاد با رأی نهاد ماده ۱۲ تبعات جبران ناپذیری برای دولت به عنوان مالک و یا ایادی متعاقب دولت به وجود می‌آید.

به همین خاطر، به منظور جلوگیری از سردرگمی و ایجاد اغتشاش در پرونده‌های مطروحه، در مصوبه‌ای خاص تحت عنوان «تعیین مهلت اعتراض به نظریه وزارت مسکن و شهرسازی موضوع ماده ۱۲ قانون زمین شهری مصوب ۱۳۶۶/۶/۲۲» از سوی مجمع تشخیص مصلحت نظام، مهلت اعتراض سه ماه از تاریخ اعلام تعیین شده است. چنانچه در این بازه‌ی زمانی اعتراضی از جانب ذینفع صورت نگیرد، دیگر اعتراض قابل استماع نبوده؛ تشخیص قطعی و لازم الاجرا خواهد بود و با ایراد موضوع بند ۱۱ ماده ۸۴ قانون آئین دادرسی مدنی مواجه خواهد شد. حتی ممکن است در مواردی نیز چنین عملکردی با تصمیمات کمیسیون‌ها و یا هیأت‌های تصمیم‌گیری در قوانین دیگر نیز تداخل نماید (Nik azm, 2021, p. 56). به عنوان مثال، قطعه زمینی که به وسیله نهاد ماده ۱۲ قانون موصوف موات تشخیص داده شده است؛ توسط سازمان جنگل‌ها در اجرای قانون موازی مستثنیات تشخیص داده شود.

#### گفتار دوم: قانون حفاظت و بهره برداری از جنگلها و مراتع

به موجب بند ۱ ماده ۱ قانون حفاظت و بهره برداری از جنگل‌ها و مراتع، جنگل یا مرتع طبیعی عبارت است از جنگل یا مرتع یا بیشه‌ای که بوسیله اشخاص ایجاد نشده باشد. به موجب ماده ۵۶ قانون مورد بحث، تشخیص منابع ملی شده و مستثنیات ماده دوم قانون ملی شدن جنگل‌ها و مراتع، با مأمورین جنگلبانی است و چنانچه اشخاص به این تصمیم اعتراض داشته باشند، باید ظرف سه ماه پس از اخطار کتبی یا آگهی سازمان، اعتراض خود را به سازمان جنگلبانی تسلیم نمایند. اعتراض مزبور ظرف سه ماه در کمیسیون متشکل از فرماندار، رئیس دادگستری، رئیس ثبت، رئیس کشاورزی و رئیس جنگلبانی محل یا نمایندگان آنها مطرح و ظرف سه ماه نسبت به آن اتخاذ تصمیم خواهد شد (Eftekhari & Vaziri hamane, 2019, p. 6). مقرره‌ی مذکور به موجب قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجرای ماده ۵۶ قانون جنگلها و مراتع از حیث

چگونگی اعتراض به تشخیص و مرجع صلاحیت دار و مرور زمان رسیدگی به اعتراض دستخوش تغییر گردید. با تصویب قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی مصوب ۱۳۸۹، رسیدگی اعتراض به تشخیص در صلاحیت شعب ویژه دادگاه مندرج در تبصره ۱ ماده ۹ این قانون قرار گرفت.

در خصوص این مقرره آنچه باید مورد توجه قرار گیرد این است که تصمیمات کمیسیون مذکور مبنی بر ملی بودن یا مستثنیات، ممکن است با تصمیمات نهاد پیش‌بینی شده در ماده ۱۲ قانون زمین شهری و یا سایر نهادهای متولی تعیین نوعیت در تعارض باشد. در چنین فرضی ممکن است زمینی که ملی اعلام گردیده است؛ حتی پس از ورود به حوزه ی شهری، باز هم موات، دایر و یا بایر اعلام گردد. بدین ترتیب، تعیین نوع زمین به صورت موات و یا ملی موجب سلب مالکیت اشخاص غیر دولتی می‌گردد. در نقطه‌ی مقابل، تعیین نوع زمین دایر و یا مستثنیات و یا بایر نه تنها مانع مالکیت اشخاص غیر دولتی نمی‌گردد؛ بلکه از موجبات قانونی و شرعی مالکیت اشخاص غیر دولتی محسوب می‌شود که در هر دو صورت احتمال دارد اشخاصی مدعی مالکیت زمین‌های مذکور باشند و نسبت به تصمیمات کمیسیون‌ها اعتراض نمایند. کمیسیون رفع تداخلات مندرج در ماده ۵۴ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور در صدد رفع چنین تداخلی برآمده است تا حداقل در چنین مواردی وضعیت نوعیت زمین و مالکیت اشخاص یا دولت مشخص گردد. بدیهی است بلا تکلیفی در این خصوص منجر به سردرگمی نهادهای متولی، ناکارآمدی قوانین موضوعه و مشخصاً عدم استفاده مطلوب و حداکثری از اراضی خواهد بود. (Lotfi & Gholami, 2018).

#### گفتار سوم: قانون لغو مالکیت اراضی موات شهری و کیفیت عمران آن مصوب ۱۳۵۸

به موجب ماده ۱ قانون فوق‌الذکر، دولت تکلیف داشته است تا در داخل محدوده‌ی قانونی شهرها به مالکین اراضی اعلام نماید تا ظرف مدت معینی نسبت به عمران و آبادی اراضی خود اقدام نمایند؛ در غیر این صورت، اراضی مذکور به طور بلاعوض به تصرف دولت در خواهد آمد. به موجب ماده ۳ همان قانون، تشخیص موات بودن بر عهده وزارت مسکن و شهرسازی خواهد بود. هر چند قانون مذکور بعداً منسوخ گردید؛ اما در اثر اجرای قانون، نظریات متعددی مبنی بر موات بودن اراضی داخل در محدوده‌ی قانونی شهر در سراسر کشور صادر گردید که نظریات مذکور به

قوت خود باقی می‌باشند (Hoshiar, 1979).

آنچه از مقدمه قانون مذکور استنباط می‌گردد ناشی از یک برداشت حداکثری از متون فقهی و نظرات فقها در خصوص تعلق مالکیت اراضی موات به حکومت اسلامی است که مالکیت خصوصی بر اراضی موات را به طور مطلق منتفی دانسته است. نکته‌ی قابل ذکر این است که تشخیص موات بودن اراضی مطابق قانون و آئین‌نامه اجرایی آن مصوب ۵۸/۵/۲۲ هیأت وزیران، به عهده‌ی وزارت مسکن و شهرسازی بوده و در بسیاری از موارد اسناد مالکیت اشخاص حقوق خصوصی که بر اساس قوانین حاکم در زمان صدور سند مالک شناخته می‌شدند، از درجه اعتبار ساقط و باطل اعلام شد.

دیوان عدالت اداری به موجب رأی هیأت عمومی مورخ ۱۳۶۲/۸/۹ و مواد ۲، ۱۳ و ۱۵ آیین‌نامه قانون لغو مالکیت اراضی موات شهری و کیفیت عمران آن مصوب ۱۳۵۸ را باطل نمود. پس از تصمیم هیأت عمومی دیوان هرچند برخی از ذینفعان و مالکان با طرح دعاوی در مراجع ذیصلاح قانونی و قضایی نسبت به ابطال اقدامات تملکی دولت اقدام نموده‌اند؛ اما برخی از نظریه‌های موات صادره بر مبنای قانون موصوف مورد اعتراض قرار نگرفت. با این اوصاف یکی از قوانینی که در حوزه‌ی اراضی شهری ممکن است باعث ایجاد تداخل در وظایف دستگاه‌های مجری قانون گردد؛ همین قانون می‌باشد. (Daneshvar & Chavoshi, 2015)

به نظر می‌رسد عدم توجه قانونگذار به ابعاد حقوقی و اجتماعی در روند تصویب آیین‌نامه‌ها و قوانینی که در رابطه با این موضوع به صورت موازی به تصویب رسیده است؛ نه تنها سبب گردید که هزینه‌ی اجرای آن برای دولت بالا رود؛ بلکه با سلب حق مالکیت از اشخاصی که غالباً دارای سند رسمی نیز بوده‌اند رونق تولید در عرصه‌های عمران شهری، کشاورزی و صنعتی را به شدت تحت تاثیر قرار داد. علاوه بر این، اعلام موات بودن اراضی مطابق ماده (۱) آیین‌نامه‌ی قانون لغو مالکیت اراضی موات شهری و کیفیت عمران آن، ممکن است با تصمیمات سایر مراجع از جمله وزارت جهاد کشاورزی، چه قبل از انقلاب و چه بعد از آن، در تعارض باشد و چنانچه تعارض مذکور تاکنون باقی مانده باشد؛ مشمول ماده ۵۴ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور خواهد شد. تصمیم کمیسیون پیش‌بینی شده در قانون پیش گفته هرچه باشد، اصولاً بر تعیین تکلیف مالکیت اراضی تأثیرگذار خواهد بود (Emami khooy & Ziaiy, 2008, p. 12).

در ادامه مقاله حداقل سه قانون مرتبط که تغییرات عمده‌ای را در حوزه سیاست‌های کلان



اقتصادی و اجتماعی بر جای گذاشته مورد بررسی قرار گرفته است. با بررسی این قوانین به این مهم دست خواهیم یافت که اصولاً تناقض و تداخل در اجرای قوانین از سوی دستگاه‌های اجرایی متولی می‌تواند به عنوان یکی از موانع رشد تولید ناخالص ملی و توسعه پایدار تلقی گردد. دلیل این امر این است که در فرض وجود تداخل، هزینه‌های اجرای قوانین و گاه نادیده انگاشتن مالکیت اشخاص حقوق خصوصی چنان بالا می‌رود که هم باعث رکود در بخش‌های دولتی خواهد شد و هم بخش خصوصی را زمین‌گیر می‌نماید (Pakdel janiar & Maleki, 2019).

#### گفتار چهارم: سایر قوانین

علاوه بر قوانینی که در گفتارهای قبلی بررسی گردید، تداخلات ناشی از اجرای قوانین موازی دیگری نیز وجود دارد که می‌تواند از مصادیق رفع تداخلات قانون مورد بحث قرار گیرد. از جمله این موارد می‌توان به قانون اراضی مستحدث و ساحلی، قانون راجع به اراضی دولت، اوقاف و بانک‌ها و قانون اراضی شهری اشاره نمود.

#### بند اول: قانون اراضی مستحدث ساحلی

این قانون در سال ۱۳۵۴ به تصویب مجلس شورای ملی رسید و مقرراتی برای تشخیص اراضی مستحدث و ساحلی و حریم آن وضع نمود. مستحدث بنا به تعریف بند (الف) ماده ۱ قانون به زمینی گفته می‌شود که در اثر پایین رفتن سطح آب ایجاد شده باشد. به موجب مفاد این قانون اراضی مستحدث و ساحلی با تشخیص سازمان جنگل‌ها به عنوان اراضی دولتی در مالکیت دولت مستقر شد؛ اما نکته قابل ذکر این است که این تشخیص می‌تواند در تعارض با سایر تشخیص‌های ناشی از سایر قوانین موازی باشد (Oorseeji, 2019, p. 8). به عنوان مثال، زمینی که در اجرای قانون اصلاحات اراضی تحت عنوان زمین کشاورزی به اشخاص واگذار گردیده بود؛ در اجرای قانون موازی مستحدث و ساحلی به عنوان مایملک دولت شناسایی گردیده است.

#### بند دوم: قانون راجع به اراضی دولت، اوقاف و بانکها

این قانون مصوب ۱۳۳۴ است که در مقام تثبیت مالکیت دولت، اوقاف و شهرداری‌ها بر اراضی موات و دولتی وضع شده است. کمیسیون قضایی متشکله به موجب این قانون، صلاحیت رسیدگی و صدور رأی مبنی بر تعیین نوعیت زمین اعم از موات، بایر و دایر را دارد. علاوه بر این،

صدور حکم به رد اراضی، ابطال و اصلاح اسناد مالکیت اشخاص و پرداخت قیمت زمین به دولت در صلاحیت این کمیسیون قرار داشت. این تمیز و تشخیص نیز در طول سالیان متمادی گذشته با بروز قوانین موازی و تشخیص‌های قانونی سایر مراجع دیگر دچار تعارض شده است (Majles, 1335).

#### بند سوم: قانون اراضی شهری

قانون اراضی شهری در سال ۱۳۶۰ به تصویب رسید و تا سال ۱۳۶۶ معتبر بود. در ماده ۱۲ این قانون، کمیسیونی متشکل از نمایندگان وزیر دادگستری، وزیر مسکن و شهرسازی و شهرداری محل پیش‌بینی گردیده بود که موظف به شناسایی و تشخیص اراضی موات از بایر و دایر بوده‌اند. تصمیمات کمیسیون مزبور در طول زمان با تشخیص‌های ناشی از سایر قوانین دچار تعارض گردیده است (Rezaiy, 2013). هر چند قانون زمین شهری مصوب ۱۳۶۶ جایگزین این قانون شد؛ اما برخی از تشخیص‌های نوعیت اراضی که در دوره حاکمیت قانون اراضی شهری صادر شده بود در دوره حکومت قانون زمین شهری دچار تغییر ماهوی (تغییر در نوعیت) گردید. این تعارض نیز از موجبات سردرگمی نهادهای متولی، مراجع قضایی و مردم گردید.

#### مبحث دوم: ماهیت و آثار تصمیمات کمیسیون رفع تداخلات

##### گفتار اول: ماهیت تصمیم

تبصره ۳ ماده (۹) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی که تحت عنوان ماده ۵۴ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب گردیده؛ وزارت جهاد کشاورزی را مکلف نموده تا با همکاری سازمان ثبت اسناد و املاک کشور نسبت به رفع تداخلات ناشی از اجرای قوانین و مقررات موازی، دولتی و مستثنیات اشخاص اقدام و پس از رفع موارد اختلافی نسبت به اصلاح اسناد مالکیت و صدور اسناد اراضی کشاورزی مبادرت نماید (Collection, 2000).

با توجه به آثار حقوقی و قانونی وسیعی که این مقرر قانونی می‌تواند در مالکیت اشخاص و دولت ایجاد نماید، در این مبحث، ذیل گفتارهای اول و دوم، ماهیت تصمیم کمیسیون مورد بحث و بررسی قرار گرفته است تا مشخص گردد با توجه به اصول حاکم بر حقوق ایران، به ویژه تعیین تکلیف در خصوص مالکیت اشخاص، اعم از اشخاص حقیقی و حقوقی خصوصی و دولت، چنین

تصمیمی از جهت قضایی و غیر قضایی بودن چه ویژگی دارد؟ بررسی ماهیت تصمیم از این جهت نیز واجد اهمیت است که با توجه به سکوت قانون‌گذار در ماده یادشده در خصوص قطعیت یا عدم قطعیت نظریه کمیسیون و در صورت ضرورت اعتراض به نظریه‌ی مذکور در مراجع قضایی یا بالاترین مرجع اداری (دیوان عدالت اداری)، سرنوشت چنین تشخیصی که بطور قطع با نوعیت زمین و مالکیت اشخاص در ارتباط است، چه خواهد شد؟

#### بند اول: اداری بودن تصمیم کمیسیون

قانون‌گذار در مقام بیان جزئیات، ترکیب و اعضا کمیسیون رفع تداخلات، آن را به آیین‌نامه‌ی اجرایی تبصره (۳) الحاقی ماده (۹) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و اگذار نموده است. ماده (۳) آیین‌نامه‌ی موصوف مقرر داشته است که کمیسیون رفع تداخلات در سطح استان و با ترکیب زیر تشکیل می‌گردد: ۱- مدیر کل جهاد کشاورزی استان ۲- مدیر امور اراضی استان (دبیر) ۳- مدیر کل ثبت اسناد و املاک استان ۴- مدیر کل منابع طبیعی و آبخیزداری استان ۵- مدیر کل امور اقتصادی و دارایی استان ۶- معاون حفاظت امور اراضی اداره کل منابع طبیعی و آبخیزداری استان ۷- یک نفر آشنا به مباحث حقوقی به انتخاب مدیر کل جهاد کشاورزی استان. سپس در تبصره (۱) ذیل همان ماده ذکر گردیده است که جلسات کمیسیون با حضور حداقل ۵ نفر رسمی و تصمیمات آن با حداقل ۴ رأی معتبر می‌باشد.

با دقت در ترکیب اعضای کمیسیون مزبور، که قانون‌گذار وظیفه و در عین حال اختیار بزرگی را به آنها محول نموده است، مشخص می‌گردد که اشخاص مذکور به جز مدیر کل ثبت اسناد و املاک استان، دارای سمت‌های اداری در دولت به معنای اخص، یعنی قوه مجریه می‌باشند. هیچ یک از اعضای این کمیسیون از طریق قوه قضائیه و یا حتی دخالت وزیر دادگستری تعیین نمی‌گردند. همین امر سبب گردیده است تا در مقام بررسی ارکان چنین تصمیمی به‌دشواری بتوانیم آن را واجد ماهیت قضایی تلقی نماییم. اگر چه در قوانین متعددی که تاکنون تصویب شده‌اند؛ نهادهایی مشابه کمیسیون رفع تداخلات پیش‌بینی شده است اما با بررسی حوزه اختیاراتی که قانون‌گذار به آنها اعطا نموده، است میزان اهمیت اختیارات کمیسیون موضوع بحث را متوجه خواهیم شد (Arazi, 2018).

به موجب تبصره مذکور کمیسیون رفع تداخلات «...پس از رفع موارد اختلافی نسبت به اصلاح

اسناد مالکیت و صدور اسناد اراضی کشاورزی اقدام می‌نماید». مقرر شده مذکور صراحتاً به کمیسیون اجازه داده است که در خصوص مالکیت اشخاص حقوق خصوصی اظهار نظر نماید؛ امری که به طور ذاتی جزء وظایف دادگاه‌ها بوده و در دسته‌بندی تصمیمات قضایی و یا احکام دادگاه‌ها قرار می‌گیرد. با این اوصاف آیا می‌توان تصمیم کمیسیون را در حالی که کمیسیون مذکور طبق مفاد قانون و آیین‌نامه حق اظهار نظر در خصوص مالکیت اشخاص دارد را اداری تلقی نمود؟

چنانچه بخواهیم صرف نظر از اختیار کمیسیون مذکور و با توجه به ترکیب اعضای آن اظهار نظر نماییم؛ احتمال دارد بتوانیم این تصمیم را تصمیمی صرفاً اداری، یعنی فاقد ماهیت قضایی، تلقی نماییم. البته، وجود مدیر کل ثبت اسناد املاک استان در ترکیب کمیسیون احتمالاً می‌تواند راه را برای توجیه شبه قضایی بودن تصمیم باز نماید؛ اما از آنجایی که طبق تبصره (۱) ماده (۳) آیین‌نامه، جلسات کمیسیون با حضور حداقل پنج نفر رسمی و تصمیمات با حداقل چهار رأی معتبر است، ممکن است تصمیم مذکور بدون حضور و یا حتی دخالت مدیر کل ثبت اسناد و املاک استان گرفته شود. با این اوصاف، اگر چه که اظهار نظر قطعی در این خصوص با توجه به پیشینه اندک قانون مورد بحث و سرنوشت تصمیمات اتخاذی از جهت امکان یا عدم امکان ابطال آنها در مراجع قضایی یا دیوان عدالت اداری ممکن است با دشواری صورت پذیرد؛ اما با توجه به سلسله مراتب اداری و آرایش اعضای کمیسیون می‌توان گفت چنین تصمیمی می‌تواند واجد وصف اداری باشد (Montazeri, 2016).

#### بند دوم: بررسی شبه قضایی بودن تصمیم کمیسیون

برخی از حقوق دانان، مراجع ثبتی یعنی مراجعی که در ادارات ثبت و به موجب مقررات ثبتی تشکیل می‌گردند، را مراجع قضایی غیر دادگستری تلقی می‌نمایند (Shams, 2003, p. 101). ممکن است بتوان چنین مراجعی را شبه قضایی نیز نامید. آنچه در خصوص کمیسیون رفع تداخلات ممکن است این نظر را تقویت نماید، حضور مدیر کل ثبت اسناد و املاک استان در ترکیب کمیسیون می‌باشد. تعیین تکلیف ماهیت تصمیم کمیسیون و این که چنین تصمیمی واجد جنبه اداری و یا شبه قضایی می‌باشد، نه تنها در اعتبار چنین تصمیمی می‌تواند مؤثر باشد، بلکه چنانچه قائل به وجود حق اعتراض برای تصمیم مذکور در مراجع بالاتر باشیم، تشخیص نوع تصمیم اهمیت به سزایی دارد و در تعیین مرجع رسیدگی کننده به اعتراض مؤثر است.

برخی از حقوق دانان معتقدند که نصب و عزل قضات در مراجع شبه قضایی، کلاً یا جزئاً، بر عهده قوه مجریه می‌باشد و از صلاحیت قوه قضائیه خارج است (Shams, 2003, p. 98). نکته قابل ذکر در خصوص کمیسیون مورد بحث ساختار پیش‌بینی شده توسط قانون‌گذار در ترکیب اعضا می‌باشد که اساساً موضوع عزل و نصب اعضا مطرح نبوده و در اختیار قوه مجریه نیست. به عنوان مثال مدیر کل جهاد کشاورزی استان به سبب تصدی این پست به عنوان یک عضو تصمیم‌گیر در کمیسیون تلقی می‌گردد. از سوی دیگر، در ترکیب مراجع شبه قضایی معمولاً یکی از قضات دادگستری حضور دارد. به طور نمونه، هیأت نظارت پیش‌بینی شده در مقررات ثبتی متشکل از سه نفر، شامل یک نفر از قضات دادگستری، یک نفر رئیس ثبت یا قائم‌مقام وی و یک نفر خبره ثبتی به انتخاب رئیس سازمان ثبت اسناد و املاک کشور می‌باشد. در مقابل، در ترکیب کمیسیون رفع تداخلات هیچ شخصی که دارای سمت قضایی باشد وجود ندارد و تصمیم صادره از هیأت مذکور قابل اعتراض در دادگاه خواهد بود.

با این اوصاف هر چند وجود مدیر کل ثبت اسناد املاک کشور ممکن است این نظر را تقویت نماید که تصمیم صادره از کمیسیون واجد جنبه شبه قضایی باشد؛ اما بعید به نظر می‌رسد با توجه به دلایل مطروحه بتوانیم صرف وجود شخص مذکور را دلیل بر شبه قضایی بودن تصمیم کمیسیون تلقی نماییم. به نظر می‌رسد تصمیم کمیسیون، تصمیمی صرفاً اداری است که قابل اعتراض در دیوان عدالت اداری می‌باشد.

### مبحث سوم: بررسی کارکردهای حقوقی و اقتصادی کمیسیون رفع تداخلات

در نظام‌های حقوقی دنیا، یکی از اصول پذیرفته شده در جهت توزیع عادلانه ثروت، برقراری نظام مالکیت خصوصی می‌باشد. در این ارتباط تقریباً بیشتر این نظام‌ها قواعد مربوط به چنین مالکیتی را پذیرفته‌اند و در جهت ایجاد انگیزه برای تولید تلاش می‌کنند. یکی از موانعی که در این مسیر می‌تواند به افزایش هزینه‌های تولید و همچنین کاهش انگیزه برای مالکیت خصوصی منجر گردد؛ وجود قوانین دست و پاگیر و در برخی از موارد مزاحم یا متعارض می‌باشد. در حوزه‌ی اراضی در حقوق ایران قوانین متعددی به تصویب رسیده است که اهداف مختلفی را دنبال می‌کنند.

از جمله‌ی این قوانین می‌توان به قوانین مربوط به ملی شدن اراضی اشاره نمود که هدف اولیه تصویب آن، حفظ منابع ملی و طبیعی به ویژه جنگل‌ها و جلوگیری از توسعه بی‌رویه در اراضی ارزشمند در سطح ملی بوده است. از یک سو، با توجه به افزایش جمعیت و ضرورت تأمین نیازهای اولیه (از جمله مسکن) و گسترش قلمروی شهرها، قانون‌گذار قوانین مربوط به زمین شهری را به تصویب رسانده است. فلسفه‌ی تصویب چنین قانونی را باید در دغدغه‌ی قانون‌گذار برای توزیع عادلانه و مناسب مسکن به ویژه برای اقشار کم‌درآمد جامعه جستجو کرد. از سوی دیگر، حفظ اراضی کشاورزی در جهت توسعه پایدار و خودکفائی در سطح ملی باعث تصویب قوانینی در خصوص این اراضی گردیده است.

بر این اساس، اجرای همزمان چند قانون باعث ایجاد تعارض بین دستگاه‌های اداری مجری قانون می‌گردد و در عین حال زمینه را برای سلب مالکیت اشخاص حقوق خصوصی و در برخی از موارد، سردرگمی این اشخاص را فراهم می‌آورد. در این وضعیت، صرف نظر از افزایش هزینه‌های تولید، چه برای دولت و چه برای اشخاص حقوق خصوصی، عدم رفع موانع ناشی از قانون‌گذاری می‌تواند انگیزه‌های تولید را کاهش دهد و در نتیجه بر رشد اقتصادی تأثیر منفی بگذارد. آنچه مشخص است این است که تبصره (۳) ذیل ماده ۹ قانون افزایش بهره‌وری در بخش کشاورزی در وهله اول، این هدف را دنبال نموده است تا با رفع تداخل در اجرای قوانین مورد اشاره تا حدودی، زمینه را برای کاهش هزینه‌های تولید فراهم نماید؛ چرا که زمین و مالکیت آن از اصلی‌ترین ابزار توسعه اقتصادی است. به همین دلیل در مباحث بعدی به این موضوع خواهیم پرداخت که از بعد تحلیل اقتصادی تصویب چنین قانونی چگونه زمینه را برای افزایش بازدهی اقتصادی فراهم می‌آورد و بر چه اساسی می‌توان آن را مؤثر بر رشد اقتصادی تلقی نمود؟

در اقتصاد حقوق، به طور کلی کارآمدی قواعد حقوقی در ارتباط با اقتصاد مورد بررسی قرار می‌گیرد. هر اندازه قواعد حقوقی کارآمدتر باشد و به طور بهینه تدوین شده باشند؛ هزینه اجرای این قواعد کمتر خواهد شد (Ghasemi hamed, 2014, p. 48). بر مبنای نظر اندیشمندان، اقتصاد حقوق به معنای مطالبه اقتصادی حقوق، تحلیل اقتصادی آن و ارزیابی اقتصادی حقوق بر پایه اصل کارایی و مطلوبیت اقتصادی می‌باشد (Dadgar, 2010, p. 14). در حقیقت بر مبنای اقتصاد حقوق این فرصت را پیدا خواهیم کرد تا مؤثرترین قواعد حقوقی را بر اساس تحلیل‌های اقتصادی پیدا کنیم و ارزشیابی خود را از قواعد حقوقی موجود ارائه نماییم.

در خصوص قواعد و مقررات موجود در زمینه اراضی شهری، اراضی مملّی و اراضی کشاورزی، قوانین و مقررات متعددی وجود دارد که گاهی این قواعد در تعارض کامل با یکدیگر قرار می‌گیرند. بدیهی است هر اندازه تعارض این قواعد بیشتر باشد؛ کارایی و مطلوبیت اقتصادی آنها کمتر خواهد شد؛ تا جایی که ممکن است نه تنها کارآمد نباشند، بلکه از موانع تولید نیز تلقی گردند. قانونی که تحت عنوان «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» به تصویب رسیده است حکایت از اعتقاد قانون‌گذار به ناکارآمدی قوانین حوزه‌ی اراضی، حداقل از جهت ایجاد مانع برای تولید دارد. چنانچه بخواهیم بر مبنای اصل کارایی و مطلوبیت اقتصادی، قوانین را مورد تجزیه و تحلیل قرار دهیم؛ متوجه خواهیم شد که قانون‌گذار در مقام بیان این امر بوده است که قواعد مذکور مؤثر بر اقتصاد بوده و تولید را تحت تأثیر قرار خواهد داد؛ زیرا از یک سو باعث اختلال در تثبیت مالکیت دولت و یا اشخاص حقوق خصوصی خواهد شد و از سوی دیگر زمینه را برای افزایش هزینه‌های تولید فراهم می‌آورد. بدیهی است در چنین مواردی قانون‌گذاران ناچار به چاره‌اندیشی برای رفع این مانع خواهند بود. هدف از وضع ماده ۵۴ این است که قانون‌گذار اقتصاد حقوق را در نظر گرفته است و در صدد بهینه نمودن قوانین حوزه اراضی بوده است. آنچه اهمیت این مقرر قانونی را پررنگ‌تر می‌کند این است که بدانیم اصولاً زمین به عنوان یک مال غیر منقول موتور محرکه بسیاری از بنگاه‌های تولیدی و خدماتی می‌باشد و هر چقدر قواعد مربوط به مالکیت در حوزه اراضی شفاف‌تر و به دور از چالش باشد، به همان میزان سرمایه‌گذاری از ریسک کمتری برخوردار خواهد بود. بنابراین، نمی‌توان اهمیت این مقرر را در رشد تولید نادیده انگاشت.

#### گفتار اول: تثبیت مالکیت اشخاص حقوق خصوصی

یکی از حقوق عینی که در ماده ۲۹ قانون مدنی برای اشخاص به رسمیت شناخته شده است، حق مالکیت می‌باشد. مالکیت اشخاص ممکن است نسبت به عین یا منفعت باشد. قانون‌گذار در ماده مذکور در مقام توصیف این رابطه، از واژه «علاقه» استفاده نموده است. علاقه در لغت به معنای دوست داشتن و خواهش نمودن است (Dehkhoda, 1963). همچنین با توجه به معنای لغوی این واژه درمی‌یابیم که اصولاً اشخاص برای اموال اهمیت زیادی قائل هستند. کما اینکه در زندگی روزمره نیز افراد غالباً پس از رسیدن به سن رشد، قسمت عمده‌ای از زمان خود را صرف

امور اقتصادی و بدست آوردن اموال می نمایند. در نظام‌های حقوقی دنیا نیز اصولاً به رسمیت شناختن مالکیت یکی از حقوق بنیادین اشخاص تلقی می گردد و تعرض به این حق معمولاً با ضمانت اجراهای سنگین کیفری و مدنی پاسخ داده می شود.

از سوی دیگر در حقوق اسلام با توجه به مفاد قاعده فقهی تسلیط، مالکان از اختیارات فراوانی برای مدیریت دارایی‌های خصوصی خود برخوردار می باشند. چنانکه در ماده ۳۵ قانون مدنی، که ریشه در اصل تسلیط دارد، قانون گذار به مالک اجازه داده است تا هرگونه تصرفی در اموال خود انجام دهد و هیچ کس نمی تواند بدون مجوز شرعی یا قانونی وی را از تصرف باز دارد. احترام پیمان و آنچه تحت عنوان «اوفوا بالعقود» در فقه مطرح گردیده نشانه بارز دیگری است که از دیدگاه حقوق اسلام مالکیت محترم است و همه اشخاص باید به مالکیت دیگران احترام بگذارند. اکنون ثمره مقرر شده قانون گذار این است که دایره مالکیت و یا به عبارت دیگر مالکیت دولت به عنوان اداره کننده‌ی جامعه در برابر مالکیت خصوصی، کاملاً مشخص خواهد شد و همین تثبیت مالکیت اشخاص می تواند مهمترین گام مؤثر در تحقق کارآیی اقتصادی باشد.

از نظر تحلیل اقتصادی، در بادی امر پذیرش تثبیت مالکیت خصوصی اشخاص می تواند به معنای نادیده انگاشتن نقش دولت در برقراری تعادل اقتصادی در جامعه باشد و به معنای پذیرش هزینه‌های قابل توجهی است که باید در راستای دسترسی دیگران به این منبع انجام شود و این امر هزینه‌های گزافی را بر جامعه تحمیل خواهد نمود (Sharifzadeh & Naderan, 2009, p. 22). لکن، در نهایت نمی توان منکر رابطه بین تولید و وجود مالکیت خصوصی شد؛ چرا که اصولاً مادامی که اشخاص در انجام کاری دارای نفع شخصی نباشند انگیزه لازم برای انجام آن را ندارند و بر این اساس چنانچه قانون مورد بحث بتواند زمینه را برای تثبیت مالکیت خصوصی در اراضی فراهم نماید؛ ایجاد انگیزه برای اشخاص حقوق خصوصی باعث رونق تولید و کارایی بهتر اقتصاد خواهد شد. علاوه بر این، زمینه ای نیز فراهم خواهد شد تا امور بیش از پیش به سمت خصوصی شدن سوق پیدا نمایند، که این خود مقدمه ای در جهت ایجاد نوآوری و رشد و تحول اقتصادی خواهد بود. همچنین، برخی از اقتصاد دانان نیز بر این نکته تأکید داشته اند که بدون مورد حمایت قرار دادن مالکیت خصوصی، دستیابی به توسعه اقتصادی از طریق نیروی کار فعال، زمین و سرمایه گذاری به هیچ وجه امکان پذیر نخواهد بود (Samadi, 2008, pp. 233,234).



**گفتار دوم: تثبیت مالکیت دولت**

در نظام حقوقی ایران که پیوند عمیقی با فقه اسلامی دارد، اصولاً وظایف دولت اسلامی نیز در چهارچوب آموزه‌های اسلامی باز تعریف می‌گردد. همانگونه که در مقدمه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران آمده است که «قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مبین نهادهای فرهنگی، اجتماعی، سیاسی و اقتصادی جامعه ایران براساس اصول و ضوابط اسلامی است که انعکاس امت اسلامی می‌باشد». اصل چهل و پنجم این قانون نیز با پیروی از فقه شیعی، اموال و ثروت‌های عمومی از قبیل زمین‌های موات یا رها شده را در اختیار حکومت اسلامی قرار داده است. اهمیت پرداختن به مالکیت این زمین‌ها زمانی پررنگ‌تر خواهد شد که بدانیم بخش مهمی از ثروت‌هایی که در دایره مالکیت عمومی قرار می‌گیرند شامل منابع طبیعی، به‌ویژه زمین، است. بدیهی است که تعریف منسجم وضعیت حقوقی این منبع و جلوگیری از وضع قوانین موازی می‌توانست از بروز بسیاری از تنازعات جلوگیری نماید و هزینه‌های نظارت و اعمال قراردادها را نیز کاهش دهد. بنابراین، بیهوده نخواهد بود اگر قائل بر این باشیم که تثبیت مالکیت دولت به عنوان اداره‌کننده جامعه می‌تواند بر اقتصاد تأثیر چشمگیری داشته باشد. (Khajavi & Ghanavati, 2018, p. 32)

نکته قابل ذکر این است که تصرف و تملک اراضی اختلافی موضوع ماده ۵۴، از سوی دولت غالباً از باب اعمال حاکمیت و تحت عنوان اراضی ملی و موات یا آنچه تحت عنوان انفال در اصل ۴۵ قانون اساسی آمده، صورت گرفته است. در بیشتر موارد تملک دولت با تملک اشخاص حقوق خصوصی در تعارض می‌باشد و همین تعارض باعث طرح دعاوی متعددی در دادگاه‌ها شده است. با این حال، با توجه به جایگاه اقتصادی برتر دولت در مقایسه با اشخاص حقوق خصوصی، امکان جبران خسارت حداکثری خسارات وارده وجود دارد. بدین نحو که دولت در زمان تملک اراضی، از طریق توافق بر پرداخت بالاترین قیمت اراضی از زمان تعارض تا زمان جبران خسارت و پرداخت مبلغی تحت عنوان جبران خسارات معنوی، بهره‌برداری خود را تعدیل نموده و با پرداخت غرامتی بیش از قیمت مورد ارزیابی کارشناس رسمی دادگستری، اقدام به جلب رضایت اشخاص حقوق خصوصی نماید (Rapeik & Rostami, 2018, pp. 147,148).

از نظر حقوق اقتصادی، تثبیت مالکیت دولت می‌تواند هزینه‌های اجرای قواعد را به شدت کاهش دهد و زمینه را برای رشد تولید و رونق اقتصاد فراهم نماید؛ زیرا از یک سو، حل اختلاف بین دولت و اشخاص، هزینه‌های بعدی مربوط به دعاوی را قطع می‌نماید و از سوی دیگر، امکان

استفاده و سودآوری و انعقاد پیمان یا واگذاری را برای دولت فراهم می‌آورد. از آنجایی که زمین یکی از اساسی‌ترین ارکان تولید است؛ تصمیم کمیسیون می‌تواند با رفع تداخلات ناشی از اجرای قوانین موازی، اراضی تعیین تکلیف شده را وارد چرخه تولید نموده و از این رهگذر کلیه ابهام‌های مرتبط با انعقاد قرارداد کاهش یافته و یا حذف می‌شوند. علاوه بر این، در صورت تثبیت مالکیت، چنانچه دولت به طور مستقیم مایل به بهره‌برداری از این منابع نباشد؛ می‌تواند آنها را در اختیار بخش خصوصی قرار دهد که بالتبع بر امر تولید تأثیرگذار خواهد بود.

### نتیجه‌گیری

اگر چه مدت زیادی از زمان تصویب قانون مورد بحث نمی‌گذرد، اما بر اساس فلسفه قانون-گذاری و توجه به اهداف بلندمدت قانونگذار از تصویب چنین قانونی می‌توانیم به این نتیجه برسیم که اصولاً قانونگذار در مسیر حذف یا کاهش موانع تولید به نحوی که بستر رشد اقتصادی را فراهم آورد گام برداشته است. در حقیقت می‌توان گفت که برآیند چنین قانونی می‌تواند مؤثر بر ایجاد بسترهای لازم برای افزایش بازدهی تولید باشد.

همچنان که از منطوق آئین نامه اجرایی قانون مورد بحث بر می‌آید، رفع هم‌پوشانی، تثبیت نوعیت و اصلاح اسناد مالکیت از وظایف اصلی کمیسیون رفع تداخلات می‌باشد و در صورتی که در فرآیند تصمیم‌سازی در کمیسیون، اصول اولیه مربوط به قواعد راجع به مالکیت، نوعیت اراضی و کاهش اختلافات ناشی از قوانین موازی مورد توجه قرار گیرد، نتیجه مسلم آن به نفع دولت و اشخاص حقوق خصوصی خواهد بود؛ زیرا هر دو طرف از تثبیت مالکیت سود خواهند برد. علاوه بر این اعطای اختیارات گسترده به کمیسیون از سوی قانونگذار از جمله اختیار اصلاح سوابق، نقشه‌ها، کلیه دفاتر و اسناد (به ویژه سند مالکیت) حکایت از آن دارد که قانونگذار اجرای قوانین موازی را مانع بزرگی در جهت تثبیت مالکیت و ایجاد انگیزه برای تولید دانسته است و از رهگذر این قانون در صدد تغییر سیاست کلان خود در حوزه اراضی بوده است. اشراف قانونگذار بر این نکته که زمین سهم عمده و مؤثری در تولید دارد؛ باعث گردیده است تا تلاش نماید به وسیله تصمیم‌سازی در کمیسیون، یکبار برای همیشه اختلافات دامنه دار در خصوص اراضی را خارج از دادگاه‌ها فیصله دهد.

اگرچه تجربه ثابت نموده است که دستگاه‌های مجری قانون معمولاً نمی‌توانند به طور کامل

اهداف قانونگذار را در مقام اجرا به منصفه بروز برسانند؛ اما رسیدن به بخشی از خواسته های قانونگذار نیز خالی از فایده نخواهد بود. در این راستا می‌توان گفت که چنین قانونی می‌تواند بطور نسبی باعث رفع موانع تولید شود و بالتبع در رشد اقتصادی مؤثر باشد؛ زیرا بر اساس یافته‌های اقتصادی تثبیت مالکیت در حوزه اراضی خود معیار بسیار مهمی بر جهش تولید می‌باشد. دلیل این امر را باید در ایجاد انگیزه برای تولید موکد ذکر نمود. با این توضیح که هرچه قواعد مالکیت، به ویژه در خصوص زمین، شفاف‌تر و معارضان مالکیت کمتر گردد؛ تولیدکنندگان و یا اشخاصی که قصد سرمایه گذاری در امر تولید را دارند، راحت‌تر وارد این عرصه خواهند شد. از سوی دیگر، چنانچه این قانون بتواند باعث شفافیت در مالکیت اراضی گردد و میزان اختلافات دولت و اشخاص را به حداقل کاهش دهد؛ این امر به طور مستقیم هزینه‌های تولید را کاهش خواهد داد که نتیجه مسلم آن بهبود معیشت و افزایش سطح رفاه جامعه خواهد بود.

در آن سوی ماجرا، به نظر می‌رسد قانون مزبور نتوانسته است راه حلی برای حل مطلق تداخلات پیدا کند و در مقام اجرا دستگاه‌های مجری همچنان با انواع دیگری از تداخلات روبرو هستند که احتمال دارد از نظر قانونگذار و مجریان پنهان مانده باشد و کماکان به عنوان یک مانع تلقی گردد. اما، همانطور که گفته شد این موضوع که چنین قانونی بتواند راه حل جامعی در خصوص تمامی تداخلات ارائه نماید؛ انتظاری غیرمنطبق با واقعیات است. با این وجود، قانون مورد بحث اختلافات بین دولت و مردم را کم می‌کند، تکلیف نهادهایی که متولی اراضی هستند را تا حدود زیادی مشخص می‌نماید و به عنوان منبعی درآمدزایی برای دولت تلقی می‌گردد.

نکته قابل ذکر دیگر این است که تصمیم صادره از کمیسیون رفع تداخلات احتمالاً به عنوان تصمیمی اداری تلقی می‌گردد که با وجود سکوت قانونگذار، قابل اعتراض در بالاترین مرجع اداری، یعنی دیوان عدالت اداری، می‌باشد. همین امر می‌تواند به عنوان نقیصه قانون تلقی گردد و هزینه های اجرای قانون را بالا ببرد. این نقیصه در صورتی برطرف خواهد شد که رویه‌ی قضایی در خصوص قطعی بودن نظر کمیسیون و عدم قابلیت اعتراض آن اجماع داشته باشد.

## References

- [1] Arazi, M. o. (2018). *This executive letter is an additional note to Article 9 of the Lawon increasing the Productivity of the Agricultural Sector*. Zanjan: Information base of cadastre proects and elimination of interferences in Zanjan

- province (in persian)
- [2] Collection, N. R. (2000). *Legal and Inspection Office of the countrys forrests and pastures, Forest and Rangeland and Watershed Organization press.* Natural Resource Law Collection (in persian)
- [3] Dadgar, I. (2010). *Basic Components and dimensions of law and economics.* Tehran: Pajoheshkade eghtesad (in persian)
- [4] Daneshvar, H., & Chavoshi, M. s. (2015). *the status of lands, subject to land regulations and reforms in the Iranian legal system.* Tehran: Dadgostar (in persian)
- [5] Dehkhoda, A. (1963). *Dictionary.* Esfhan: ghaemieh Research Center (in persian)
- [6] Emami khooy, M. t., & Ziaiy, N. (2008). *Land reform and its effects on the agricultural community of Iran.* Maskooie, 12 (in persian)
- [7] Eftekhari, M., & Vaziri hamane, M. (2019). Determining the assignment of lands subject to Article 56 of the Law on Forests and Rangelands. *InternatiTourism of Iranonal Congress of Developing Agriculturee, Natural Resources, Environment and* (p. 6). Tabriz: Oloom Jahan Eslam (in persian)
- [8] Ghasemi hamed, A. (2014). Economic law. *Legal research*, 48 (in persian)
- [9] Hoshiar, S. (1979). *Law on Abolition of Ownership of Urban Dead Land its Civil Quality.* Tehran: Ghanoon (in persian)
- [10] Kamalan, S. m. (2011). *Urban land law.* Tehran: Kamalan (in persian)
- [11] Khajavi, A., & Ghanavati, J. (2018). A theoretical and practical study of the role of stabilizing government ownership in preventing land grabbing. *Detective*, 32 (in persian)
- [12] Lotfi, h., & Gholami, I. (2018). Legal analysis of the elements of litigation objecting to the recognition of national lands. *Justice*, 157 (in persian)
- [13] Majles. (1335). *Law on Government Land, Municipalites, Endowments and Banks.* Tehran: Samane meli Ghavanin va moghararat (in persian)
- [14] Montazeri, M. e. (2016). Procedures in litigation against land nationalization . *Quarterly Journal of Private and Criminal Law Research*, 110,111 (in persian)
- [15] Nik azm, M. (2021). Legal review of Article 12 of the Urban Land Law Commission. *Electronic Legal Research Lawyer Yar*, 56 (in persian)
- [16] Oorseji, S. (2019). Legal study of pure, new and coastal lands in the Iranian registry system. *Opportunities and challenges facing the Caspian sea* (p. 8). Gorgan: Opportunities and challenges facing the Caspian sea (in persian)
- [17] Pakdel janjar, M., & Maleki, M. (2019). Investingating the extent of interference between natural resources laws and land reform in the presevation and transfer of national lands in the conventional media of Bilesvar city - Adabil provice. *Marta*, 424,425 (in persian)
- [18] Rapeik, H., & Rostami, H. r. (2018). Restriction of private property by the government for private use. *Excellence in Rights*, 147,148 (in persian)
- [19] Rezaiy, R. (2013). *Urban Land Law approved in 1981.* Tehran: Shenaname hooghoogh (in persian)
- [20] Samadi, A. h. (2008). The place of prpperty rights in economic ideas and

schools with emphasis on the views of new institutionalists. *Right*, 233, 234 (in persian)

[21] Shams, D. A. (2003). *Civil code of procedure*. Tehran: Mizan (in persian)

[22] Sharifzadeh, M. j., & Naderan, E. (2009). Economic analysis of property rights in Islamic with emphasis on the concept of transaction costs. *Islamic economy*, 22 (in persian)