



MLJ

مجله حقوق پزشکی

ویژه نامه نوآوری حقوقی، ۱۴۰۰

Journal Homepage: <http://ijmedicallaw.ir>



انجمن علمی حقوق پزشکی ایران

مقاله پژوهشی

احکام تکلیفی تصرف املاک خصوصی در طرح‌های عمرانی شهرداری از منظر فقه اسلام

منصوره سادات میرشفیعی^۱، سید محمدرضا امام^{۲*}، محمد بهرامی خوشکار^۳

۱. دانشجوی دکتری فقه و مبانی حقوق اسلامی، واحد سمنان، دانشگاه آزاد اسلامی، سمنان، ایران.

۲. دانشیار، گروه فقه و مبانی حقوق اسلامی، دانشگاه تهران، تهران، ایران.

۳. دانشیار، گروه حقوق، دانشگاه شهید مطهری، تهران، ایران.

چکیده

زمینه و هدف: از جمله وظایف شهرداری‌ها عمران و آبادانی شهر می‌باشد؛ گاهی اجرای طرح‌ها عمرانی با مانع مالکیت خصوصی افراد روبرو می‌شود. سؤالی این است که احکام تکلیفی، تصرف املاک خصوصی واقع در طرح‌های عمرانی شهرداری چگونه است؟

مواد و روش‌ها: روش مقاله حاضر نیز توصیفی و تحلیلی با استناد به کتب، مقالات و تحقیقات نسبت به گردآوری داده‌ها و اطلاعات اقدام نموده است.

یافته‌ها: ضرورت تصرف املاک خصوصی توسط شهرداری که لازمه خدمات عمومی و ارتقاء شهر است، در مواردی تحدید یا سلب مالکیت خصوصی برای شهرداری و حاکمیت اجتناب‌ناپذیر می‌شود.

ملاحظات اخلاقی: در تمام مراحل نگارش پژوهش حاضر، ضمن رعایت اصالت متون، صداقت و امانت‌داری رعایت شده است.

نتیجه‌گیری: اقدامات عمرانی شهرداری اگر به دستور ولی‌آمر شرعی باشد: تبعاً ولی‌آمر شرعی یا برای مصلحت مسلمین این چنین حکم می‌کند و یا کسی که از جانب ولی‌آمر ماذون است حکم کرد، این جائز و نافذ است.

اطلاعات مقاله

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۰۷/۰۸

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۱۰/۰۸

تاریخ انتشار: ۱۴۰۰/۱۲/۰۱

واژگان کلیدی:

احکام تکلیفی

شهرداری

املاک خصوصی

فقه

طرح‌ها عمرانی

* نویسنده مسؤول:

سید محمدرضا امام

آدرس پستی: ایران، تهران، دانشگاه

تهران، گروه فقه و مبانی حقوق

اسلامی.

کد پستی: ۱۴۱۷۹-۳۵۸۴۰

تلفن: ۶۱۱۱۱-۲۱

پست الکترونیک:

mremam@at.ac.ir

۱. مقدمه

شهرداری به عنوان یکی از نهادهای مهم و اثرگذار در جوامع معاصر و از جمله در جامعه اسلامی حائز اهمیت هستند. مهمترین وظیفه شهرداری‌ها، ارائه خدمات عمومی نظیر احداث پارک‌ها و مراقبت از آنان، سلامت و بهداشت شهری، برنامه‌های عمرانی و غیره است. اما در این میان، شهرداری‌ها همانند سایر نهادها و مؤسسات دولتی برای انجام امور قانونی خود با چالش‌هایی روبرو هستند. از جمله مهمترین چالش‌های موجود مجاز بودن و یا نبودن جهت استفاده از زمین‌هایی است که در محدوده طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی قرار می‌گیرند. قرار گرفتن این املاک در مسیر طرح‌های شهرداری ممکن است باعث خدشه وارد شدن به کارکردهای شهرداری گردد و یا اینکه خدمات‌رسانی به شهروندان را با چالش روبرو کند. بر همین اساس، هم از حیث قانونی و هم از حیث توجه به مصالح اجتماعی و خدمات‌رسانی عمومی به شهروندان، حل و فصل میزان دخالت نهادهایی مانند شهرداری در املاک و اموال خصوصی یکی از موضوعات اساسی در فقه و حقوق اسلامی است. دیدگاه‌های موسع، نقش شهرداری را در استفاده و تصرف از املاک خصوصی همانند نقش نظام اسلامی و در راستای آن تفسیر می‌کنند و دیدگاه‌های مضیق با تقدم بخشیدن به اموال و دارایی خصوصی، نه تنها نقش دخالت شهرداری را نادیده می‌گیرند، بلکه حتی در صورت تراحم میان املاک و دارایی خصوصی و منافع عمومی جامعه، به نفع منافع و اموال خصوصی نظر می‌دهند.

بدلیل ارتباط گسترده‌ای که میان فقه حقوق اسلامی دیده می‌شود، برای پرداختن و حل و فصل این چالش و پرداختن به مسائل و موضوعات شهری در جامعه اسلامی نیازمند مراجعه به منابع فقهی و حقوقی هستیم. با این استدلال که فقه اسلامی به عنوان منبعی برای قانون‌گذاری، نقش مهمی در تشریح و توجیه راهکارهای موجود برای نهاد شهرداری ایفا می‌کند. بر این اساس، هدف پژوهش حاضر نیز بررسی نقش احکام تکلیفی تصرف املاک خصوصی در طرح‌های عمرانی شهرداری از منظر فقه اسلامی است. به عبارتی دیگر به این مسأله پرداخته می‌شود که فقه اسلامی چه دلایلی برای توجیه

تصرف املاک خصوصی از سوی شهرداری مطرح می‌کند تا بتواند نسبت به انجام طرح‌های عمرانی خود اقدام نماید؟ به علاوه اینکه، ضرورت اجرای این طرح‌ها و برنامه‌ها که لازمه ارائه خدمات عمومی و ارتقاء شهر است در مواردی تحدید یا سلب مالکیت خصوصی برای شهرداری و حاکمیت اجتناب‌ناپذیر می‌شود و در اینجا لازم می‌آید که راهکارهای حقوقی و تطبیق آن با احکام فقهی را بررسی کرد.

۲. ملاحظات اخلاقی

انجام تحقیق حاضر با در نظر گرفتن ملاحظات اخلاقی از جمله ارجاع‌دهی دقیق، رعایت امانت، اصیل بودن تحقیق و همچنین استفاده از سایر منابع به شیوه علمی و اخلاقی صورت گرفته است.

۳. مواد و روش‌ها

روش مورد استفاده در پژوهش حاضر توصیفی-تحلیلی است. تحقیق نیز از نوع کیفی است که با مراجعه به اسناد، منابع فقهی و مقالات مرتبط با بحث، نسبت به جمع‌آوری اطلاعات اقدام نموده است.

۴. یافته‌ها

تملك املاک و اراضی جهت اجرای طرح‌های عمومی و عمرانی یکی از پیچیده‌ترین و سخت‌ترین فعالیت‌های فقهی و حقوقی است که متأسفانه در بعضی از موارد بدون دقت به احکام فقهی و حقوقی انجام می‌پذیرد و از آنجا که اجرای سریع طرح‌های عمومی و عمرانی برای سازمان شهرداری از اولویت و اهمیت درجه اول برخوردار است لذا در پاره‌ای از موارد از اهمیت و ارزش قانونی مصلحت و منافع شخصی تملك افراد غفلت نموده که گاهی منجر به تحمل هزینه‌های سنگین برای شهرداری می‌شود. علاوه بر آن برای مالکین که ملکشان در طرح عمرانی شهرداری قرار گرفته مشکل‌آفرین می‌شود که بعضاً باعث نارضایتی گروهی از مردم را فراهم می‌سازد. سلب شدن مالکیت افراد نسبت به املاک و اموال توسط ارگان‌های تحت لوای دولت، تفکر عدم برقراری نظم و عدالت اجتماعی و

می‌شود، بر مبنای عقل و نشأت گرفته از اختیاراتی است که در چارچوب سرپرستی امت اسلامی و اداره جامعه اسلامی طرح می‌شوند و تبیینی با منافع خصوصی نداشته، بلکه با اولویت بخشیدن به منافع عموم بر منافع خصوصی به دنبال تأمین رفاه و آسایش همه شهروندان است.

۵. بحث

شهرداری یکی از نهادهای مهم، اثرگذار و عمومی غیردولتی و مستقل است (ماده واحده قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۳) که بر اساس ماده ۳ قانون شهرداری‌ها، شخصیت حقوقی محسوب می‌شود (۱). این نهاد بر مبنای اصل عدم تمرکز اداری در راستای اداره امور محلی به ویژه عمران و آبادی شهر، بهداشت شهری و انجام خدمات شهری شکل گرفته است و دارای استقلال مالی و اداری و حقوق متفاوت از دولت است (۲). بر این اساس، شهرداری به عنوان یک نهاد عمومی، نیازمند بهره‌مندی از شرایطی است که از قبل آن بتواند خدمات مطلوبی را برای شهروندان و آحاد جامعه فراهم سازد. یکی از راه‌های فراهم کردن شرایط برای ارائه خدمات عمومی از سوی شهرداری، دسترسی به املاک و فضای شهری، برداشتن موانع حقوقی و فیزیکی برای انجام طرح‌های عمرانی است. این مسأله به شکل قابل توجهی با مالکیت خصوصی افراد، نهادها و سازمان‌ها پیوند خورده است که از منظر فقه و حقوق بدان پرداخته شده است.

برای فراهم شدن شرایط مناسب برای طرح‌های عمرانی شهرداری، تصرف املاک خصوصی حائز اهمیت است. توضیح اینکه، مشروعیت مالکیت خصوصی به معنای قیدناپذیری آن نیست. یعنی در موضوع مالکیت در اسلام، محدودیت‌هایی نظیر: ممنوعیت ربا، رشوه، احتکار، اضرار به غیر و مالیات‌هایی نظیر: زکات و خمس به عنوان محدودیت در نظر گرفته می‌شود. امام خمینی با در نظر گرفتن این موضوع بیان می‌کنند: «مسئله مالکیت در اسلام، هم مشروع، هم مشروط و هم محترم است. اما این مشروع بودن بدین معنا نیست که هر فردی هر کاری می‌خواهد بکند و مالکیت از هر جایی بدست بیاید، مشروع است. بدین ترتیب مشروع بودن مالکیت در

عدم برنامه‌ریزی صحیح، از جمله مشکلاتی است که مردم با آن روبرو هستند.

در تحدید یا تملیک املاک خصوص مردم از سوی شهرداری باید دید که آیا شهرداری اهلیت تملک و تصرف و مالکیت در اینگونه املاک را دارد در واقع آیا توجیه فقهی است که چنین حقی را به شهرداری بدهد که به دلیل منافع عمومی بتواند ملکیت خصوصی افراد را نقض یا آن را تحدید کند. آیا می‌توان به قواعد فقهی قاعده الحاکم ولی الممتنع قاعده ضرورت (حفظ نظام اجتماعی) قاعده لاضرر و ادله ولایت فقیه و... استناد کرد؟ استدلال این است که اگر این احداث‌کننده و دولت تحت ریاست و حکومت ولی‌آمر شرعی باشد: تبعاً ولی‌آمر شرعی یا برای مراعات مصالح اسلام و مسلمین این کار را انجام می‌دهد یا برای سد و جلوگیری از اختلال در نظام معاش عباد این کار را می‌کند یعنی مثلاً عبور و مرور و حمل و وسائل سخت می‌شود و امور مردم مختل می‌شود و چاره‌ای جز باز کردن این راه‌ها و این میادین نیست. پس اگر این تحت ولایت ولی‌آمر باشد و او به خاطر مراعات مصالح اسلام و مسلمین حکم کرد و یا کسی که از جانب ولی‌آمر ماذون است حکم کرد، این جائز و نافذ است، در این صورت کلام در این است که آیا اجازه مالک شخصی در نظر گرفته شده است یا خیر؟ جواب این است که خیر، اذن مالک شخصی شرط نیست، حتی اگر او بگوید اجازه نمی‌دهم، عدم اجازه‌اش مانع نیست و اذنش شرعاً اعتبار ندارد، وقتی که ولی‌آمر یا منصوب او حکم کند، بدون شک او برای مراعات مصالح اسلام و مسلمین که دارای مصادیق عدیده‌ای است مثل اختلال در عبور و مرور، که در این موارد اذن مالک شرط نیست. این جواز هم که جواز تکلیفی است. مراعات مسائل عامه در صورتی که از سوی ولی فقیه صورت گرفته باشد، جائز است. زیرا آن چیزی که مصلحت اسلام و مسلمین متوقف بر آن است یا حفظ نظام معاش عباد سدّ از اختلال نظام متوقف بر آن است. احکام تکلیفی برای تصرف املاک خصوصی توسط شهرداری از این قاعده نیر پیروی می‌کنند که اصل ارائه خدمات به شهروندان است و اینکه مصالح اسلام و مسلمین تأمین شود. در این صورت احکامی که از سوی شهرداری صادر

بوده و راضی نباشد، مسجد نمی‌شود، ولی بهتر است مالک اصلی، اصل زمین مسجد را رضایت دهد» (۶). یکی دیگر از فقها نیز در این رابطه فرموده‌اند: «هیچ زمینی را بدون اجازه مالک شرعی نمی‌توان تصرف نمود...» (۷). بنابراین در نگاه اول، تصرف املاک خصوصی افراد برای اجرایی کردن طرح‌های عمرانی و ارائه خدمات عمومی نیازمند کسب اجازه از سوی مالکین آنها می‌باشد. در تمامی فتاوی یاد شده بحثی از تعریض معابر به میان نیامده است، اما از آنجا که در تعریض معابر بخشی از ملک افراد توسط شهرداری تصرف می‌شود و تبدیل به خیابان یا کوچه می‌شود از نظر نگارنده می‌توان این فتاوا را به تعریض معابر هم تسری داد.

۵-۱. تقدم منافع عمومی بر خصوصی

در آموزه‌های اسلامی، هرچند حقوق افراد اعم از مالکیت، دارایی‌ها و سایر حقوق فردی مورد توجه قرار می‌گیرد، اما این رویه هنگامی که حقوق و منافع جمعی مطرح است، به شکل دیگری مطرح می‌شود. توضیح اینکه دو دسته از حقوق قابل طرح است؛ دسته اول که حقوقی است که شهروندان در ارتباط با یکدیگر دارند و دسته دوم نیز حقوقی است که شهروندان با یکدیگر دارند که حقوق عمومی نامیده می‌شوند (۸). در دسته اول، دولت نمی‌تواند برای برتری دادن به شهروندان ورود پیدا کند، اما در نوع دوم که خود بخشی از رابطه حقوقی است، می‌تواند دخالت نموده و برای محقق شدن حقوق شهروندان اقدامات مقتضی را انجام دهد. این اقدامات برای نهادهایی مانند شهرداری می‌تواند با دخالت در املاک و دارایی‌های افرادی صورت گیرد که به طور دقیق در تضاد با برآورده شدن حقوق جمعی و حقوقی قرار دارند.

شهرداری نهادی عمومی و اختیاراتی که به وی اعطا می‌شود ناشی از محقق شدن حقوق شهروندان در حیطه عمومی است. این مشروعیت بخشی به دلیل همان ارتباط نهادی است که شهرداری را به عنوان ابزاری حاکمیتی برای محقق شدن مصلحت عمومی تعریف می‌کند. در این رویکرد، شهرداری بخشی از دولت در نظام اسلامی است و دولت و نهادهای زیرمجموعه آن از جمله شهرداری به مثابه حقوقی محور

اسلام بدین معناست که مطابق موازین شرعی باشد. مالکیت در صورتی که مشروع است که مطابق موازین شرع باشد، قابل احترام است، چه ما مرتجع باشیم، چه نباشیم و مالکیت غیرمشروع محترم نیست» (۳). این بدان معناست که مالکیت در اسلام قابل احترام است، اما کیفیت، نحوه بدست آوردن مالکیت حائز اهمیت است. همچنان که فقهای معاصر، بر امکان تحقق ضمان غصب نسبت به تصرفات غیرقانونی دولت تأکید نموده‌اند. از جمله، آیت‌الله خامنه‌ای در این زمینه می‌فرماید: «اگر زمین به فرمان حاکم شرع یا با مراجعه به به قانون موجود دولت اسلامی از مالک قبلی آن بدست آمده باشد... تصرف در آن متوقف بر اجازه مدعی مالکیت و با مالک قبلی آن نیست» (۴).

برخی دیگر از فقها نیز با عنایت به اجازه مالک در بهره‌مندی از اموال خود، بر این باور هستند که هرگونه تصرف ملک اشخاص و یا ممانعت از بهره‌برداری متعارف و مشروع از آن، از جانب هر فردی اعم حقوقی و حقیقی که باشد، بدون رضایت و اذن مالک جایز نیست و ضمان آور می‌باشد. بر این اساس در صورتی که شهرداری به عنوان یک نهاد هم بخواهد برای کارهای عمومی و ارائه خدمات از اراضی مذکور استفاده کند، حتماً می‌بایست رضایت مالکین را بدست آورد. همچنان که در این زمینه بیان می‌کنند: «اگر دولت با صاحبان ملک توافق نماید و یا ملک، با حکم حاکم شرع جامع الشرایط، مصادره شود، محکوم به نیست» (۵). به این ترتیب این دو فقه، تصرف املاک را مشروط به رعایت قانون می‌دانند و فتاوی ایشان بر شمول ضمان غصب نسبت به تصرفات غیرقانونی دولت دلالت می‌کند.

عده‌ای از فقها حتی فراتر از این رفتند و تنها راه تصرف اموال توسط دولت را، جلب رضایت مالکان آنها می‌دانند و مصرف مالک را تشویق کرده‌اند که به این امر رضایت دهد. آیت الله بهجت در پاسخ به این سؤال که «قطعه زمینی از جانب شهرداری جهت تأسیس مسجد به مبانی واگذار شده است. اخیراً شخصی مدعی است که مالک زمین است و شهرداری به اجبار، اقدام به خرید زمین از وی نموده است، آیا خواندن نماز در این مسجد جایز است؟ ایشان می‌فرمایند «اگر مغضوب

ترسیم حقوق شهروندان است و در این رابطه متعهد به محدودیت‌ها و مسؤولیت‌هاست (۹). با توجه به اینکه تحقق سعادت جمعی در اسلام نیازمند افعال مثبت نظام سیاسی و نهادهای منبعث از آن است، تصرف املاک خصوصی در شرایطی که نفع عمومی در خطر باشد، امری لازم است. این رویکرد بر محور دو اصل طلایی «وفاداری به آرمان‌های جمعی و «فعل مثبت» شکل می‌گیرد. حکومت و دولت نمایندگی این سعادت جمعی را بر عهده دارد (۹). که شهرداری نیز به دلیل ارتباط وثیقی که با زندگی شهروندان دارد، نیازمند اختیاراتی است که بتواند برای محقق شدن حقوق مختلف شهروندی، نسبت به تصرف املاک خصوصی اقدام نماید.

رویکرد دیگری که می‌تواند باعث مشروعیت‌بخشی به تصرف املاک خصوصی توسط شهرداری گردد، تلقی غیرخصوصی بودن از شهرداری است. هرچند در عرصه‌های مالی، شهرداری درآمد و هزینه‌های خاص خود را دارد، اما از حیث نهادی و انجام اعمال حاکمیتی می‌بایست نسبت به انجام تکالیف نهادی خود اقدام نماید. در هر صورت، بخش غیرخصوصی از منظر فقهی، شامل: مباحات عامه، اموال عمومی و اموال دولتی است (۱۰). در این رویه، تصرف املاک خصوصی توسط شهرداری در راستای مباحات عامه قابل توجیه است. زیرا مباحات عامه با در نظر داشتن ملاحظات قانونی و حقوقی قابل تملک و انتفاع هستند (۱۱). قانون مدنی نیز همین رویه را مورد تأیید قرار داده است. از جمله اینکه بیان کرده است: اموالی که ملک اشخاص نمی‌باشد و افراد مردم کلیه آن‌ها را مطابق مقررات مندرجه در این قانون و قوانین مخصوصه مربوطه به هریک از اقسام مختلفه آنها تملک کرده و یا از آنها استفاده کنند مباحات نامیده می‌شود؛ مثل اراضی موات یعنی زمین‌هایی که معطل افتاده و آبادی و کشت و زرع در آنها نباشد (ماده ۲۷ ق.م).

مباحات عامه از جمله اموال عمومی دانسته می‌شود که نه ملک جامعه اسلامی هست نه ملک دولت اسلامی و هرکس می‌تواند از آن‌ها استفاده کند؛ مانند: آب رودخانه‌ها، ماهی دریاها، پرندگان آسمان و غیره، البته این آزادی استفاده، تا جایی است که تزاممی در بین نباشد و در صورت ازدیاد

جمعیت و بروز تراکم، جهت جلوگیری از ظلم و ستم به حقوق انسان‌ها و تقسیم عادلانه، استفاده از آن‌ها نیازمند تدوین قانون و اجرای آن توسط دولت است. بنابراین نقش دولت اسلامی در این زمینه از حیث نظارت و مدیریت است و افراد و کارکنانی که در مجموعه دولت هستند هم به عنوان عضوی از افراد جامعه بدون هیچ‌گونه امتیازی، همانند دیگر افراد، می‌توانند از مباحات، مطابق قوانین دولت اسلامی استفاده کنند (۱۲). پس می‌توان نتیجه گرفت: ۱. مباحات عامه مالک ندارد. ۲. برای همه قابل استفاده است با رعایت قوانین و ضوابط آن. ۳. تدوین قانون و نظارت بر اجرای آن توسط دولت بایستی صورت پذیرد. ۴. افراد مشغول در مجموعه دولت به‌عنوان عضوی از افراد جامعه می‌توانند از مباحات بهره‌مند گردند (۱۰). در این میان با توجه به مسؤولیت‌هایی که توسط نهاد شهرداری در جامعه در نظر گرفته شده است، حق تصرف و دخالت در چنین املاکی را نیز دارا می‌باشد و می‌تواند از این امکانات برای سامان دادن به امور عمرانی جامعه اسلامی بهره ببرد.

شهرداری به عنوان نهاد متولی ارائه خدمات عمومی و انجام طرح‌های عمرانی نیازمند دسترسی به برخی املاک خصوصی و یا تصرف آنان به منظر انجام برنامه‌های مدنظر خویش است (۱). بر همین اساس، اگر نوع رابطه افراد حقیقی با اموال و دارایی‌ها از نوع مالکیت نباشد، شهرداری به عنوان یک نهاد حاکمیتی می‌تواند در املاکی که مالک حقیقی ندارند، تصرف نموده و پروژه‌های عمرانی خود را به پیش ببرد.

با عنایت به موارد مطرح شده برای تشخیص خصوصی یا غیرخصوصی بودن املاک از نظر فقهی، باید به نوع رابطه افراد و نهادها با املاک و اموال توجه نشان داد. چنانچه رابطه شخص با آنچه که شارع آن را مال بشمار می‌آورد، از نوع تولی و ولایت داشتن باشد نه تملک و مالک بودن، در زمره بخش غیرخصوصی محسوب می‌شود، مانند انفال. زیرا در انفال، مالکیتی وجود ندارد، بلکه پیامبر (ص) یا امام معصوم (ع) یا ولی فقیه در عصر غیبت، فقط ولایت بر انفال دارند؛ و به عنوان مالک، بشمار نمی‌آیند (۱۰). با پذیرش این شکل از حاکمیت نهادهای دولتی بر اموالی که جنبه انفال دارند، نوعی

سرپرستی دولتی (برای اموال عمومی) پدید می‌آید که در مواقع ضروری از جمله نیاز به انجام کارهای عمرانی می‌تواند در آنان دخل و تصرف نمایند. این سرپرستی نه از حیث تسلط بر منابع مالی آن، بلکه با هدف انجام پروژه‌های عمرانی و خدمت‌رسانی به شهروندان صورت می‌گیرد.

با این اوصاف، تصرف بخشی از املاک که حتی جنبه خصوصی و دارایی خاص افراد را ندارد، می‌تواند زمینه برای انجام پروژه‌های عمرانی از سوی شهرداری را فراهم نماید. زیرا شهرداری به عنوان یک نهاد دولتی، تداوم بخش سلطه بر اموالی است که تحت مالکیت کسی قرار نداشته و در سوی مقابل، برای انجام پروژه‌های عمرانی نیازمند مداخله هستند. مسأله ارتباط داشتن انفال با حاکمیت در آیات قرآن نیز قابل مشاهده است. البته نگارنده درصدد قداست بخشیدن به اعمال و تصمیمات نهاد شهرداری نیست، بلکه به دنبال آن است تا زمینه‌های لازم رای برای انجام خدمات عمومی از حیث حقوقی و فقهی فراهم آورد. از جمله آیه شریفه: سَلُّوْكَ عَنِ الْأَنْفَالِ قُلِ الْأَنْفَالُ لِلَّهِ وَالرَّسُولِ فَاتَّقُوا اللَّهَ وَأَصْلِحُوا ذَاتَ بَيْنِكُمْ وَأَطِيعُوا اللَّهَ وَرَسُولَهُ إِنْ كُنْتُمْ مُؤْمِنِينَ (انفال/۱)؛ «از تو درباره‌ی انفال (غنائم و هرگونه مال بدون مالک مشخص) سؤال می‌کنند بگو: انفال مخصوص خدا و پیامبر است، پس از خدا بهره‌بیزد و میان برادرانی را که با هم ستیزه دارند آشتی دهید و خدا و پیامبرش را اطاعت کنید اگر ایمان دارید» (۱۳).

امام خمینی در این باره می‌فرماید: مواردی که در روایات به عنوان انفال و ملک امام (ره) در نظر گرفته شده، همه از باب ذکر مصادیق آن هستند و متفاهم از مجموع روایات این است که آنچه به امام (ع) متعلق است، به عنوان واحدی است که بر موارد زیادی منطبق می‌شود و ملاک در همه یکی است و آن این است که: هر چیزی (اعم از زمین یا غیر زمین) که صاحب و مالکی نداشته باشد برای والی است تا آن را در مصالح مسلمانان مصرف نماید و این در بین دولت‌ها نیز متداول است (۳). بر این اساس، انجام امور عمرانی و خدمت‌رسانی به شهروندان نیز بخش مهمی از اهداف شهرداری در راستای مصالح مسلمین است که نیازمند دارا بودن زمین، تصرف در

املاک مذکور و همچنین دسترسی به این قبیل املاک است. بدین ترتیب، آیه یک حکم کلی را بیان می‌کند که انفال هر چه هست متعلق به پیامبر می‌باشد و تعبیر به انفال خود اشاره به فلسفه‌ی این حکم می‌باشد. این قسم از ثروت‌های طبیعی مطابق فرموده قرآن کریم، ملک پیامبر اکرم (ص) می‌باشد و به اعتقاد فقهای امامیه بعد از پیامبر در اختیار امام معصوم (ع) و در زمان غیبت در اختیار سرپرست مسلمانان (ولی فقیه) است تا مطابق مصلحت مسلمانان از آن استفاده کند. بدیهی است منظور از ملکیت پیامبر گرامی اسلام، امام (ع) و ولی فقیه، ملک منصب آنها است نه ملک شخصی. به همین دلیل این اموال بین ورثه تقسیم نمی‌شود؛ بلکه در اختیار امام و یا حاکم بعدی قرار می‌گیرد. با توجه به اینکه شکل اداره جامعه امروزی به صورت نهادی و از طریق سازمان‌ها انجام می‌شود، بر عهده گرفتن این اموال توسط شهرداری گام مهمی برای انجام پروژه‌های عمرانی به شمار می‌رود.

از جهت دیگر، مداخله و تصرف نهاد شهرداری با توجه به همان استدلال سرپرستی دولت اسلامی بر امور مختلف جامعه قابل بیان است. با این وجود، دیدگاه‌های مختلفی در ارتباط با انفال مطرح است که به نوع رابطه مردم با اموال و مالکیت و یا عدم مالکیت آنان مربوط است. برخی بر این باور هستند که مردم در زمان غیبت با اجازه دولت می‌توانند مالک شناخته شوند. برخی دیگر نیز بر این باور هستند که مردم تنها حق بهره‌برداری دارند و مالک شناخته نمی‌شوند. بنابراین در صورتی که منابع مذکور را کد و بلا استفاده باقی بماند و یا مصلحت اهم اجتماعی در کار باشد حاکم می‌تواند آنها را تصاحب نموده و در اختیار افراد و نهاد دیگری قرار دهد و یا خود به صورت مستقیم در آنان مداخله نمود و به بهره‌برداری اقدام نماید (۱۴). این توضیح، پشتوانه مستحکمی برای تصرف و دخالت نهادهایی مانند شهرداری فراهم می‌سازد که بتوانند با هدف انجام پروژه‌های عمرانی، به صورت مستقیم در اموال ذکر شده مداخله نموده و نسبت به تصرف آنان اقدام نمایند.

در فقه اسلامی نیز بخشی از ثروت‌های طبیعی تحت عنوان «مباحات عامه» در نظر گرفته می‌شود. تفاوت این بخش با انفال در آن است که نسبت به این منابع، مالکیتی از سوی

نیز می‌بایست همواره پاسخگوی مسائل جدید شهری باشند (۱۷).

از طرفی دیگر، در فقه شیعه مباحثی تحت عنوان «مشارکت و مباحث عمومی» وجود دارد که استفاده از آنها برای عموم آزاد است. از جمله: راه‌ها، خیابان‌ها، مسجدها، مدارس، کاروانسراها، آب‌ها» جزو دسته مشارکت محسوب می‌شوند و اشخاص نمی‌توانند به طور مطلق آن را املاک خصوصی خود بدانند یا استفاده از آن را برای دولت به عنوان مجری ارائه خدمات عمومی منع نمایند. بدین ترتیب در مباحث عامه همه مسلمانان می‌توانند به این منابع دسترسی و نسبت به بهره‌برداری آنها اقدام نمایند (۱۸). با توجه به ویژگی اساسی هر سه دسته اموال مذکور یعنی مالک خاص نداشتن و تعلق به عموم جامعه، می‌توان از تمامی این اموال تحت عنوان «اموال عمومی» نام برد که بهره‌برداری از آن بر طبق مصالحه عامه امکان‌پذیر بوده و در مواردی نیز که این بهره‌برداری به اشخاص اعطاء می‌گردد، این امر تحت نظارت دولت انجام و مانع از استفاده دیگران نیست.

اختیارات دولت و نهادهای مرتبط با آن از جمله شهرداری در راستای همان اصل قرآنی یعنی ارسال رسل و برپایی نظام الهی می‌باشد (۱۹). بدین ترتیب از ادله‌ای که برای اثبات اصل مسئله ولایت حاکم بر آن تکیه شده است این حکم بدیهی عقلی می‌باشد (۲۰). وضوح این حکم به قدری است که مورد پذیرش همه عقلا است و در صورتی که داین از قبول دین سرپیچی کند، مدیون با مراجعه به هر دادگاهی می‌تواند الزام او به قبول را درخواست کند و محاکم هم چنین حکمی را صادر می‌کنند (۲۱). با این پشتوانه نظری در فقه، املاک خصوصی نمی‌توانند مانعی حقوقی برای انجام امور از سوی نهاد شهرداری شوند. زیرا ارائه خدمات عمومی یکی از وظایف دولت است که هدف نهایی آن تأمین منافع عمومی می‌باشد. در همین راستا، استقرار نظم، احداث راه و شوارع و نظم دادن به اماکن عمومی، ایجاد فضای سبز و غیره، از جمله نیازهای متعدد است که دولت در نقش انجام آنان باید اقدامات مناسب را عملی سازد. حال ممکن است برای تأمین این نیازها، حقوق خصوصی افراد و منافع عمومی در تعارض باشند. به رغم اصل

دولت نیز وجود ندارد و به طور کلی در این زمینه، مالکیت برای هیچکس مطرح نیست. اموالی هستند که برای همه مردم مباح شمرده می‌شوند. یعنی همه مردم می‌توانند از آنها استفاده کنند. بر خلاف انفال که امام (و حکومت اسلامی) نسبت به آنها اختیارات مالکانه دارد و با رعایت مصالح جامعه، در آنها تصرف می‌کند. البته نسبت به مباحث نیز گرچه حکومت مالکیتی ندارد، اما از آنجا که نقش امامت و حکومت اسلامی، نظام بخشیدن به امور مختلف جامعه است، بر این بخش از ثروت‌ها نیز نظارت و اشراف داشته و می‌تواند نسبت به بهره‌برداری از آنها اقدام نماید. بدین ترتیب دولت اسلامی بر اساس مصالح جامعه و ضرورت‌ها ضوابط و مقرراتی را برای بهره‌برداری از این ثروت‌ها مقرر نماید (۱۵). این نوع نظارت و دخالت قابل تسری به دستگاه‌های اجرایی نظیر شهرداری نیز می‌شود و با توجه به اینکه بخش مهمی از پروژه‌های شهری تحت اختیار شهرداری و با هدف انجام خدمات مناسب برای شهروندان دنبال می‌شود، نظارت و دخالت در چنین املاکی قابل توجیه است.

استدلال دیگری که در زمینه احکام تکلیف و تصرف املاک خصوصی در طرح‌های عمرانی از سوی شهرداری مطرح می‌شود، اختیارات گسترده دولت در همه جوامع و از جمله جامعه اسلامی است. ضمن اینکه باید این نکته را مدنظر قرار داد که اصطلاحات حاکمیت، ولایت و قدرت عمومی، تعبیر مختلفی از این حقیقت می‌باشد که دولت از این صلاحیت و اختیار برخوردار است که چه در مقام اداری کشور و چه در مقام وضع و اجرای قانون، اراده خود را بر اشخاص و سایر نهادهای اجتماعی و صنفی تحمیل کند و قدرت و صلاحیتی برتر از قدرت دولت وجود ندارد (۱۶). این ولایت دولت مبتنی بر عقل، بنای عقلا و اجماع می‌باشد، بدین دلیل که حفظ نظم عمومی و اجرای عدالت اجتماعی، آرمان و شعار کلیه افراد بشر می‌باشد، آرزویی مقدس و هدفی والا که تمام حکومت‌ها ناچار به پذیرفتن آن شده و آن را فلسفه وجودی خود اعلام می‌کنند. این رویه درباره نهادهای مرتبط با حاکمیت در زمینه امور تخصصی نیز صدق می‌کند. بدین معنا وقتی وظیفه نهاد شهرداری خدمات‌رسانی عمومی به افراد جامعه است این نهاد

برای مراعات مصالح اسلام و مسلمین است که ممکن است فعالیت عمرانی انجام دهد و یا برای سد و جلوگیری از اختلال در نظام معاش عباد این کار را می‌کند. پس اگر کسی که از جانب ولیّ امر ماذون است حکم کرد، این جائز و نافذ است که این بر پایه نظریه حکومت و ورود که در اصول فقه شیعه جاری است می‌باشد که ناظر به تقدم دلیل شرعی بر دلیل شرعی دیگر یا بر یک اصل عملی است.

ضمن اینکه تصرف املاک شخصی از سوی شهرداری به معنای تعرض به مالکیت افراد نیست، بلکه در بسیاری از مواقع، گرفتن ملک اشخاص یا تصرف در آن و یا ممانعت از بهره‌برداری متعارف و مشروع از آن، از ناحیه هر کسی که باشد، بدون رضایت و اذن مالک جایز نمی‌باشد و ضمان‌آور می‌باشد. در صورتی که شهرداری هم بخواهد حتی برای کارهای عام‌المنفعه از اراضی مذکور بهره‌برداری نماید باید رضایت مالکین را تحصیل نماید. قانون‌گذار ما با الهام از این قاعده یعنی ضمان ید از حقوق مالکانه در برابر استیلا نامشروع و من غیر حق شهرداری بر این حقوق، جلوگیری می‌نماید، مگر اینکه رضایت افراد را مدنظر قرار دهد. در هر صورت به نظر می‌رسد کاربست احکام تکلیفی از منظر فقه و وارد شدن این مباحث به حقوق، تا حدود زیادی می‌تواند مسأله تصرف املاک خصوصی هم از طریق رضایت و هم از طریق قواعد فقهی نظیر مصلحت و اختیارات حاکم اسلامی و نمایندگان آن را توجیه نماید.

۷. تقدیر و تشکر

از تمام افرادی که به انحاء مختلف در تهیه و تدوین این پژوهش مساعدت و همکاری نمودند تقدیر و تشکر می‌کنم.

۸. سهم نویسندگان

کلیه نویسندگان مقاله حاضر به صورت برابر در تهیه و تدوین پژوهش حاضر مشارکت داشته‌اند.

۹. تضاد منافع

در این پژوهش هیچگونه تضاد منافی وجود ندارد.

احترام به مالکیت خصوصی در فقه، اصل اولویت و تقدم منافع عمومی اقتضاء می‌کند که دولت به شرط جبران خسارت، متعرض حقوق خصوصی افراد شده (۲۲). هرچند که هدف نهایی آن ارائه خدمات به عموم جامعه و یا بهره‌برداری از تصرف املاک خصوصی در ارائه خدمات‌رسانی است. بر این اساس به مانند اختیار دولت در تصرف املاک، در فقه حکومتی هم مصادیق گوناگون دیگری وجود دارد که حاکم به دلیل مصلحت جامعه اختیاراتی دارد که به اعتبار آنها می‌تواند اعمالی را که با قواعد حقوق خصوصی مطابقت ندارد انجام بدهد.

۶. نتیجه‌گیری

اجرای سریع طرح‌های عمومی و عمرانی برای سازمان شهرداری از اولویت و اهمیت درجه اول برخوردار است. اما در پاره‌ای از موارد از اهمیت و ارزش قانونی مصلحت و منافع شخصی تملک افراد غفلت نموده که گاهی منجر به تحمل هزینه‌های سنگین برای شهرداری می‌شود. علاوه بر آن برای مالکین که ملکشان در طرح عمرانی شهرداری قرار گرفته مشکل‌آفرین می‌شود که بعضاً باعث نارضایتی گروهی از مردم را فراهم می‌سازد. بر این اساس، قوانینی لازم است تا بتواند مسأله تعارض میان حقوق و منافع شخصی و حقوق و منافع عمومی را حل نموده و زمینه را برای اجرای طرح‌های عمرانی شهرداری فراهم سازد. دلایلی که از جانب شهرداری در قالب احکام تکلیفی جهت تصرف املاک خصوصی در طرح‌های عمرانی مطرح می‌شود، بیش از پیش ناظر بر وظیفه شهرداری در قبال ارائه خدمات عمومی برای شهروندان است. نتیجه‌ای که از این بحث گرفته شد این است که اگر شهرداری در راستای ریاست و حکومت ولیّ امر شرعی باشد، در امور مرتبط با تکالیف خود نیز می‌تواند اقدامات متناسبی را انجام دهد. بدین معنا که نسبت به تصرف املاک شخصی اقدام نماید که البته تنها توجیه آن نیز ارائه خدمات عمومی برای شهروندان است و تابع قانون و پرهیز از خودمحوری و منافع شخصی و نهادهای است. بدین ترتیب اقدام شهرداری برای تصرف املاک خصوصی، در راستای دستورات و اختیارات ولیّ امر شرعی یا

References:

1. Kamyar Gh. Urban law and urban planning. Tehran: Majd; 2021. (Persian).
2. Tabatabaei Motameni M. Administrative law. Tehran: Samt; 2019. (Persian).
3. Mousavi Khomeini R. Imam Sahifeh. Tehran: Cetting and Pulish Imam Khomeini; 1980. (Persian).
4. Khamenei A. Thesis Ajvab Esteftaieh. Tehran: Beinolmelal; 2008. (Persian).
5. Montazeri HA. Esteftaat Thesis. Qom: Tafakor; 1995.
6. Behjat Fomani MT. Esteftaat. Qom: Ayatollah Behjat; 2005. (Persian).
7. Makarem Shirazi N. New Fatava. Qom: Imam Ali (A); 2006. (Persian).
8. Katoozian N. General rules of contracts. Tehran: Ganj Danesh; 2009. (Persian).
9. Javid MJ, Ibrahimi M. Citizenship Duties in the Constitution of the Islamic Republic of Iran. *Journal of Public Law Knowledge*. 2012;4(2):25-46. (Persian).
10. Ismaeil Tabar A, Vafaei A. Jurisprudential Foundations of the Non-Private Sector of the Economic System (Article 44 of the Constitution). *Journal of Jurisprudence and Systematization of Justice*. 2016;2(1):127-50. (Persian).
11. Mohagheghdamad M, Ghanavati J, Vahdati Shiri H, Abdipour I. Contract law in Imami jurisprudence. Tehran: Samt; 2018. (Persian).
12. Mesbah Yazdi MT. Legal Theory of Islam. Qom: Imam Khomeini Educational and Research Institute Publications; 2010. (Persian).
13. The Holly Quran, Anfal: 1. (Arabic).
14. Asefi MM. Types of ownership: Divine ownership, individual ownership, community ownership. *Lessons from the school of Islam*. 1970;14(6):31-7. (Persian).
15. Abdollahi M. Jurisprudential principles of Islamic economics. Qom: Islami; 2005. (Persian).
16. Katoozian N. Philosophy of Law. Tehran: Ganj Danesh; 2005. (Persian).
17. Sabet Varnamkhasti M. Process of municipal operations. Tehran: Ministry of Culture and Islamic Guidance; 2008. (Persian).
18. Sharifzadeh MJ, Naderan E. Economic Analysis of Property Rights in Islam. *Journal of Islamic Economics*. 2008;1(36):5-32. (Persian).
19. Najafi MH. Jawahir Al-Kalam. Tehran: Islamieh; 2010. (Arabic).
20. Mousavi Khomeini R. Albey. Tehran: Cetting and Pulish Imam Khomeini; 2000. (Arabic).
21. Mohagheghdamad M. Jurisprudential Rules. Tehran: Islamic Sceince; 1985. (Persian).
22. Hashemi M. Constitutional rights of the Islamic Republic of Iran. Tehran: Mizan; 2021. (Persian).

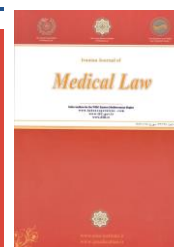


The Iranian Association
of Medical Law

MLJ

Medical Law Journal
2021; Legal Innovation

Journal Homepage: <http://ijmedicallaw.ir>



ORIGINAL ARTICLE

Obligatory rulings on the seizure of private property in municipal development projects from the perspective of Islamic jurisprudence

Mansoureh Sadat Mirshafeie¹ , Seyyed Mohammadreza Emam^{2*} , Mohammad Bahrami Khoshkar³

1. Ph.D Student of Jurisprudence and Fundamentals of Islamic Law, Semnan Branch, Islamic Azad University, Semnan, Iran.

2. Associate Professor, Department of Jurisprudence and Fundamentals of Islamic Law, University of Tehran, Tehran, Iran.

3. Associate Professor, Department of Law, Shahid Mottahari University, Tehran, Iran.

ARTICLE INFORMATION

Received: 30 September 2021

Accepted: 20 December 2021

Published online: 20 February 2022

Keywords:

Obligations

Municipality

Private Property

Jurisprudence

Civil plans

ABSTRACT

Background and Aim: Among the duties of municipalities is the development of the city; Sometimes the implementation of development projects is hampered by the private property of individuals. The question is, what are the mandatory rules for seizing private property located in municipal development plans?

Materials and Methods: The method of this article is descriptive and analytical based on books, articles and researches to collect data and information.

Results: The necessity of seizing private property by the municipality, which is necessary for public services and upgrading the city, in some cases, limitation or expropriation of private property for the municipality and the government becomes inevitable.

Ethical considerations: In all stages of writing the present study, while respecting the originality of the texts, honesty and trustworthiness have been observed.

Conclusion: If the civil works of the municipality are ordered by the Shari'a governor: consequently, the Shari'a ruler decides this or for the benefit of the Muslims, and if someone who is authorized by the governor rules, this is permissible and effective.

* Corresponding Author:

Seyyed Mohammadreza Emam

Address: Department of Jurisprudence and Fundamentals of Islamic Law, University of Tehran, Tehran, Iran.

Postal Code: 14179-35840

Telephone: 21-61111

Email: mremam@at.ac.ir

© Copyright (2018) Iranian Association of Medical law, Tehran, Iran.

Cite this article as:

Mirshafeie MS, Emam SM, Bahrami Khoshkar M. Obligatory rulings on the seizure of private property in municipal development projects from the perspective of Islamic jurisprudence. *Medical Law Journal* 2021; Legal Innovation.