

Received: 2025/11/28

Accepted : 2026/1/26

Legal Challenges of Protecting Citizens' Private Property in Iran's Free Trade, Industrial and Special Economic Zones

Abdolbaset Eslami Ramchahi & Ali Rostami Far & Hamid Ghasemi&Mostafa Seraji

Department of Law, Qeshm Branch, Islamic Azad University, Qeshm, Iran
Department of Law, Qeshm Branch, Islamic Azad University, Qeshm, Iran (Responsible Author)
Department of Law, Bandar Abbas Branch, Islamic Azad University
Department of Law, Bandar Abbas Branch, Islamic Azad University

Abstract

Property and the need to respect it are among the most important and at the same time fundamental rights of all citizens of a society. In Iran, legitimate property is protected by the legislator (Articles 22, 46 and 47 of the Constitution). However, it seems that this protection is not absolute as the law states and has limitations and sometimes interpretations that are beneficial to the public interest. In some specific laws and regulations, unfortunately, due to some extensive powers granted to administrative authorities, the private property of citizens has faced serious challenges, including the laws and regulations related to the establishment and management of the country's commercial-industrial and special economic free zones, which, due to some legal provisions, have expanded these powers to such an extent that the protection of private property has faced numerous legal challenges. This research, which was compiled using a descriptive-analytical method and based on the laws and regulations related to these two organizations, showed that the aforementioned organizations, under various titles such as justifying public interest over private interest and the need of the administration such as development and industrial projects or expanding the scope of activity (especially in special economic zones), restrict and sometimes expropriate the private property of citizens. The result of this approach will be simply paying the price of the property to the owners, which in many cases is not fair and sometimes, due to the complex procedure of property value appraisal and payment of the price, the acquisition of property may face fundamental legal challenges.

Keywords:

Private ownership, expropriation, payment of the price, protection of property, free trade industrial zone

تاریخ دریافت: ۱۴۰۴/۹/۷ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۴/۱۱/۶

چالش‌های حقوقی صیانت از مالکیت خصوصی شهروندان در مناطق آزاد تجاری صنعتی و ویژه اقتصادی ایران

عبدالباسط اسلامی رمجاهی^{۱*}، دکتر علی رستمی فر^۲، دکتر حمید قاسمی^۳، دکتر مصطفی سراجی^۴

^{۱*} دانشجوی دکترای حقوق خصوصی، واحد قشم، دانشگاه آزاد اسلامی، قشم، ایران abdolbaset.eslami.ramchahi0@gmail.com

arq119@gmail.com

^۲ استادیار گروه حقوق، واحد قشم، دانشگاه آزاد اسلامی، قشم، ایران (نویسنده مسئول)

hamidghasemi@ut.ac.ir

^۳ استادیار گروه حقوق، واحد بندرعباس، دانشگاه آزاد اسلامی، بندرعباس، ایران

seraji@iauba.ac.ir

^۴ استادیار گروه حقوق، واحد بندرعباس، دانشگاه آزاد اسلامی، بندرعباس، ایران

چکیده

مالکیت و لزوم احترام به آن، از جمله مهمترین و در عین حال از حقوق اساسی کلیه شهروندان یک جامعه است. در ایران، مالکیت مشروع مورد حمایت قانونگذار قرار گرفته است (اصول ۲۲، ۴۶ و ۴۷ قانون اساسی) با وجود این، به نظر می‌رسد این حمایت آنچنان که قانون بیان می‌دارد مطلق نیست و دارای محدودیت و گاه تفسیرهای نافع به مصلحت عمومی است. در برخی قوانین و مقررات خاص متأسفانه به سبب برخی اختیارات گسترده به مقام‌های اداری، مالکیت خصوصی شهروندان با چالش جدی مواجهه شده است از جمله قوانین و مقررات مربوط به تشکیل و اداره مناطق آزادی تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی کشور که به موجب برخی احکام قانونی این اختیارات چنان گسترش یافته است که صیانت از مالکیت خصوصی با چالش‌های حقوقی بی‌شماری مواجهه شده است. این پژوهش که به روش توصیفی - تحلیلی و با تکیه بر قوانین و مقررات مرتبط به این دو سازمان گردآوری شده است، نشان داد سازمان‌های مزبور با عناوین مختلف همچون توجیح نفع عمومی بر نفع خصوصی و نیاز اداره از قبیل طرح‌های عمرانی و صنعتی و یا گسترش حوزه فعالیت (خصوصاً در مناطق ویژه اقتصادی) مالکیت خصوصی شهروندان محدود و گاه سلب می‌شود. نتیجه این رویکرد، صرفاً پرداخت بهای ملک به مالکین خواهد بود که در بسیاری موارد عادلانه نیست و گاه ممکن است با توجه به آیین پیچیده کارشناسی ارزش ملک و پرداخت قیمت، تملک مالکیت با چالش‌های حقوقی اساسی مواجهه باشد.

واژگان کلیدی: مالکیت خصوصی، سلب مالکیت، پرداخت قیمت، صیانت از مالکیت، منطقه آزاد تجاری صنعتی.

مقدمه

در جامعه امروزی، چتر حمایتی حقوق، گستردگی وسیعی یافته و غالب روابط افراد را تحت سیطره خود قرار داده است و تمایل قانون گذار بر آن است که هر چه بیشتر این سیطره را وسیع نماید، بنحوی که این توسعه طلبی گاه دلتنگی ظریفی را در ذهن آزادی خواهانه بشر ایجاد می کند، اما آنچه هست روح تفکر آدمی ناخودآگاه و آگاهانه می داند که چنین سیطره ای در نهایت نیز منافع افراد را تضمین خواهد نمود و خدمتی است برای اختیار و آزادی انسان (احمدی میانجی، ۱۳۹۸: ۱۲؛ پیلوار، ۱۳۹۱: ۱۱۲ و طالقانی، ۱۳۴۴: ۷۰) بر این مبنا، انسان ها اساساً نسبت به اموال خود، علاقه درونی و غیرقابل انفکاک دارند و همواره بین مال و مالک، یک وابستگی و رابطه ای وجود دارد که این رابطه، به مالک این توانایی را می دهد که بتواند هرگونه دخل و تصرفی را در مال خود بنماید (حمید و دیگران، ۱۳۹۸: ۱۹) بنابراین عواملی که باعث تحدید این تصرفات شود، از سوی مالک قابل پذیرش نبوده و با حقوق مالکانه در تعارض است. همچنین، رابطه بین انسان ها و اموالشان، مطابق قوانین ایران و همچنین احکام شرع مقدس اسلام به عنوان «مالکیت خصوصی» پذیرفته شده است. افزون بر این «مالکیت خصوصی» از جمله حقوق محترم مورد تأکید آموزه های دین مبین اسلام است که مطابق سیره و روایات متعددی با عنوان احترام به اموال مورد تأکید قرار گرفته است.

این رابطه عمیق میان انسانها و اموال پدیدآورنده مفهوم مالکیت شده است. مالکیت و حقوق مربوط به آن از دیرباز از روابط نامتناهی و به هم پیوسته بین انسانها و اموال بوده است. این رابطه در تمام ادوار تاریخ جز در دورانی که حق در معنای امروزی جلوه نکرده بود نوعی علاقه درونی و غیرقابل انفکاک تلقی می شد. این علاقه سبب وابستگی و رابطه ای عمیق بین بشر و مال ایجاد کرده بود که به مالکان این اجازه و توانایی را اعطا می کرد که هرگونه دخل و تصرف که مایل باشند در اموال خویش نمایند. رفته رفته با پیدایش دولتها و نظام های سیاسی این رابطه با نوعی از تحدیدها و محدودیتها مواجه گردید، زیرا آن معنای دیرین از مفهوم حق که انسان را به طور گسترده و نامتناهی مالک مایملک خویش می گردانید و حق همه گونه دخل و تصرف در اموال خویش داشت معنای دیگری به خود گرفت.

هر چند در ابتدا این حکم در شرع اسلام نیز مورد شناسایی قرار گرفت اما همگام با نیازهای بشری، جامعه و حاکمیت و در برخی جهات، ضرورتها و قواعد فقهی از جمله لاضرر و لاضرار و عدم سلطه سبب شد که مالکیت خصوصی افراد با وجود پذیرش قاعده احترام به اموال دیگران، دچار تغییر و تحولاتی در تثبیت، صیانت و عدم تعرض گردد (اسلامی رمچاهی و دیگران، ۱۴۰۳: ۲) در این میان با وجود برخی حمایتها از مالکیت خصوصی شهروندان (با الهام از آموزه های فقه اسلام و لزوم احترام به حقوق اقتصادی مسلمانان) (حمید، ۱۴۰۰: ۹۱ و امینی و کاشانی، ۱۳۹۶: ۱۷۱ و ۱۷۲) و تصریح به این حمایت (مواد ۵۳، ۵۴ و ۵۷ منشور حقوق شهروندی ایران و اصول ۲۲، ۴۶ و ۴۷ قانون اساسی ج.ا.ا.) ولی در بسیاری موارد این مؤلفه با تبصره ها و تفسیرهای مختلفی مواجهه می شود که عنصر حمایت را به شاخص سلب تبدیل می کند.

به عنوان نمونه در دو منطقه آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی کشور بنا به تشخیص هیأت وزیران یا مدیران مناطق در سطح منطقه ای یا ملی، به صرف اعلام نیاز دستگاه اداری (سازمان مربوطه) مالکیت خصوصی شهروندان ساکن این مناطق به آسانی خدشه دار خواهد شد. در این مناطق مدیران منطقه ای با تجویز اختیارات حاصله از مقررات مرتبط از جمله ماده ۱۱۲ قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ج.ا.ا. با طرح عناوین مختلف مبادرت به سلب مالکیت خصوصی شهروندان این مناطق می نمایند. با وجود اعلام حمایت قانونگذار در قانون اساسی از مالکیت مشروع شهروندان (اصل ۲۲) اما چنان گستردگی بی حصر اختیارات مدیران این مناطق سبب نوعی خودکامگی و گاه صدور دستورهای فراقانونی شده است. با این توضیح که هر منطقه آزاد تجاری توسط سازمانی که به صورت شرکت با شخصیت حقوقی مستقل تشکیل و سرمایه آن متعلق به دولت است اداره خواهد شد (ماده ۵ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی) این سازمان از شمول قوانین و مقررات حاکم بر شرکتهای دولتی و سایر مقررات عمومی دولت مستثنی و مطابق ماده ۶ همان قانون توسط فردی در مقام «مدیرعامل» با اختیارات و صلاحیتهای گسترده ای مدیریت خواهد شد (با لحاظ مواد ۷، ۸، ۹ و ۱۰ همان قانون) جالب آن است که با تصویب ماده ۱۱۲ قانون برنامه پنجم توسعه و بر اساس بند «الف» آن

«مدیران سازمانهای مناطق آزاد تجاری به نمایندگی از طرف دولت، بالاترین مقام اجرایی مناطق آزاد محسوب می‌شوند و دارای کلیه وظایف، اختیارات و مسئولیتهای دستگاههای اجرایی دولتی مستقر در این مناطق (باستثنای نهادهای دفاعی و امنیتی) خواهند بود. چنین رویکردی سبب خواهد شد که آزادی عمل و طبیعتاً دست اندازی به حقوق اقتصادی ساکنان این مناطق با توجیه خودخواهانه مواجه گردد، زیرا وقتی قدرت در یک نهاد و شخص متراکم شود، استبداد و خودکامگی جای مردم سالاری و تفکیک اختیارات را خواهد گرفت. در یک فرض مشخص اگر سازمان مذکور حکم به سلب مالکیت یا ملی کردن املاک در سطح منطقه دهد، با توجه به گستردگی اختیارات که ناشی از حکم قانون است! در عالم واقع، تکلیف چنین زیاده خواهی چیست و زبان دیدگان (مالکین) چگونه و بر چه مبنایی باید تظلم خواهی نمایند وقتی که مدیرعامل این سازمان تعبیری در حد «رییس جمهور» (بالاترین مقام اداری و اجرایی مناطق) را در اختیار دارد!؟»

اصولاً سازمانهای مناطق آزاد تجاری - صنعتی که قانون به ایجاد آنها صراحت دارد، به منظور تحقق اهداف و سیاستهای دولتی و انجام فعالیتهای خاص ایجاد شده اند و عهده دار وظایف عموماً حاکمیتی دولت در محدوده مناطق خود هستند و بدین ترتیب از دامنه شمول خصوصی سازی خارج می‌شوند (افتخار جهرمی و رضوانی، ۱۳۹۵: ۲۵۷) اکنون پرسش این است «نهادی با گستردگی جایگاه اعمال حاکمیت در مناطق آزاد تجاری صنعتی کشور» و «مدیرعاملی» با «گستره ای از اختیارات، وظایف و مسئولیت‌ها» چگونه و به چه نحو قابل بازخواست و مؤاخذه خواهند بود؟ (این فرض شامل سازمان مناطق ویژه اقتصادی کشور نیز خواهد شد) به عنوان نمونه فرض شود که حقوق اقتصادی ساکنان این مناطق توسط سازمان مذکور مورد تعدی قرار گیرد، حق مالکیت اینان نادیده گرفته شود و یا سازمان در مقابل درخواستهای ثبت عمومی یا صدور اسناد مالکیت بی توجه باشد، تکلیف آنان دقیقاً چیست؟. به عنوان نمونه وقتی دولت می‌تواند به منظور تأمین اراضی دولتی، نظامی، طرح های عمرانی یا شهرسازی و ایجاد جاده و ... مالکیت خصوصی شهروندان این مناطق را محدود یا سلب نماید (لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه های عمرانی، عمومی و نظامی دولت و شهرداریها مصوب ۱۳۵۸/۱۱/۱۷ شورای انقلاب و قانون اراضی شهری مصوب ۱۳۶۰/۱۲/۱۷ و اصلاحیه های بعدی آن) چگونه ممکن نخواهد شد که سازمان مزبور نیز با توجه به حدود اختیارات خویش که در سطح مناطق آزاد دقیقاً به مثابه نهاد حاکمیت و همردیف با دولت می‌باشد دست به چنین کاری نزنند؟

با این تفاوت که در نتیجه طرح تملک اراضی دولت (در سطح ملی) می‌توان به دادگاههای عمومی و دیوان عدالت اداری مطالبه حق کرد، اما در سطح مناطق آزاد تجاری - صنعتی و مناطق ویژه اقتصادی این اقدام ممکن است در مطالبه حق با تعدر مواجهه باشد. شاید دلیل این برداشت ناصواب تفسیر غلط از فراز نخست ماده ۲۴ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی باشد که سازمان منطقه آزاد هر منطقه می‌بایست مطابق مصوبات هیأت وزیران و با رعایت برنامه های عمرانی هر منطقه باشد. برنامه های عمرانی نیز بسیار تفسیرپذیر هستند. بنابراین در این مواقع بدون در نظر گرفتن تبصره ۲ همین ماده که به صراحت مقرر می‌دارد: «ساکنین ایرانی جزایر موضوع مناطق آزاد همانند سایر نقاط کشور دارای کلیه حقوق مالکیت عرصه و اعیان می‌باشند. سازمان ثبت اسناد و

^۱ - مطابق ماده ۵ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری ماهیت ساختاری مناطق آزاد تجاری مهم و ناشناخته است؛ سرمایه این سازمان متعلق به دولت است، اما از شمول شرکتهای دولتی و مقررات حاکم بر آنها خارج است. بالاترین رکن تصمیم گیری سازمان «مجمع عمومی» آنها است و «هیأت وزیران» (وزیران عضو شورای عالی مناطق آزاد تجاری صنعتی) مسئولیت و اختیار این مجمع را برای سازمان هر منطقه بر عهده دارند و سازمان هر منطقه نیز توسط هیأت مدیره ای مشتمل از سه یا پنج نفر اداره خواهد شد و مدیر عامل سازمان رییس این هیأت را بر عهده دارد که به موجب بند «الف» ماده ۱۱۲ قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ج.ا.ا. این مدیران به نمایندگی از دولت بالاترین مقام منطقه محسوب شده و دارای کلیه وظایف، اختیارات و مسئولیتهای دستگاههای اجرایی دولتی مستقر در این مناطق را بر عهده خواهد داشت که نوعی اعطای گسترده صلاحیت های قانونی به شمار می‌رود که تا پیش از وضع مقرر موصوف فاقد صیغه ی قانونگذاری در حقوق ایران بوده است (ماده ۶۵ قانون احکام دائمی برنامه های توسعه کشور عین این تقریر را تکرار کرده است).

املاک مکلف است برابر قوانین و مقررات سند مالکیت به نام اشخاص صادر نماید» از صدور اسناد مالکیت استنکاف نموده و عملاً موجب بروز خدشه به حق مالکیت ساکنان این مناطق خصوصاً بومیان قدیمی مناطق آزاد خواهند شد.^۲

این پژوهش به مطالعه چالش ها در تثبیت و صیانت از مالکیت خصوصی در مناطق مذکور می پردازد. با این توجیح که نادیده گرفتن مالکیت خصوصی شهروندان با شاخص «منفعت عمومی» که به طور معمول به آن استناد می شود بیانگر ترجیح نفع عمومی (سازمان) بر نفع خصوصی (مالک) است. بنابراین این دیدگاه همواره مطرح است چگونه ممکن خواهد بود روزگاری این دو سازمان با هدف تسلط بر اموال و اراضی خصوصی اشخاص که معمولاً ذهنیت سیرناپذیری در ذات بشر تعریف می شود با توقف مواجهه گردد؟ از یک سو، قانونگذار مالکیت خصوصی را محترم و به نسبت به آن بیان اراده نموده و از سوی دیگر به برخی سازمانها و مقام های مسئول اختیار سلب آن را اعطا کرده است. پس باید چنین پنداشت که صیانت از مالکیت خصوصی مناطق مزبور که همواره در مقام گسترش فعالیت و حوزه جغرافیایی می باشند، همواره با چالش جدی مواجه خواهد بود این چالشها که سبب ساز مشکلات عدیده اقتصادی برای شهروندان این مناطق شده است موضوع بحث پژوهش پیش رو خواهد بود.

۱- مالکیت خصوصی و لزوم احترام به آن

مالکیت خصوصی از جمله مفاهیم و مؤلفه های مهم کلیه مکاتب حقوق، فکری و فلسفی بوده است (در فقه نیز می توان به وضوح ردوپای این موضوع را دریافت) با وجود آن که برخی اندیشمندان نظریات مؤثری در صیانت از مالکیت خصوصی ارائه کرده اند، اما در بعضی نظام های حقوقی از جمله ایران استناد به آنها قابل توجیه و پذیرش نیست (برتری مالکیت خصوصی نسبت به منفعت عمومی یا عدم امکان ایجاد محدودیت بر مالکیت خصوصی این سائبه را به وجود آورده است) بنابراین کاملاً طبیعی خواهد بود که صیانت از مالکیت خصوصی در اندیشه های قضایی با دیدگاههای مختلفی مواجه شود، زیرا قضاوت دادگاهها و دیوان عدالت اداری تمایل به ارجحیت تأمین منفعت عمومی نسبت به مالکیت خصوصی دارند (مستنبط از اصول ۲۲ و ۴۷ ق.ا.) از سویی نیز برخی نویسندگان ترجیح نفع خصوصی بر نفع عمومی را سبب به خطر افتادن منفعت عمومی جامعه دانسته اند (صابری؛ حبیب نژاد و پیلوار، ۱۳۹۹: ۱۷۶) بنابراین منطقی است که حاکمیت سیاسی در مقام وضع مقرراتی باشد که بین منافع عمومی و مالکیت خصوصی، جمع و یا ارجحیت را بر مبنای نفع عمومی بگذارد (موحد، ۱۳۸۱: ۲۴۸ و پارساپور، ۱۳۸۹: ۱۴۲) البته معمولاً تلاش قانونگذار چنین است که این شیوه قانونگذاری سبب تعارض دو نفع نفع نشود. با وجود این، اندیشمندان مکاتب مختلف حقوقی، پیرو این نظریه برای اثبات ادعای خویش و توجیه فطری بودن مالکیت خصوصی و لزوم احترام به آن نظریاتی مطرح کرده اند که در نظام حقوقی ایران به ندرت پذیرفته شده اند. این کج سلیقگی معمولاً ناشی از اندیشه توسعه طلبانه برخی سازمانهای اجرایی اقتصادی در کشور از جمله دو سازمان مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی است که از آغاز تشکیل تا کنون همواره در مقام توسعه و گسترده اقتصادی و جغرافیایی بوده اند.

در این رهگذر ساکنان مناطق آزادی تجاری - صنعتی و مناطق ویژه اقتصادی کشور شاید بیشتر آسیب دیدگان این فقدان حمایت حداکثری از مالکیت خواهند بود، زیرا در این مناطق (گروه نخست) این سازمان مستند به ماده ۶ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران اداره می شود که ماهیت حقوقی آن بسیار مبهم است با این توضیح که در این قانون عنوان شده است سازمان منطقه آزاد، سازمانی است دولتی، مستثنی از مقررات عمومی و دارای ارکان شرکتهای تجاری (مطابق ماده ۵ همان

^۲ - در مناطق آزاد تجاری - صنعتی کشور با وجود برخی موارد مصرح در جهت حمایت از حق مالکانه اشخاص (مانند تبصره ۲ ماده ۲۴ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی ج.ا.ا.) متأسفانه در عمل «سازمان مناطق آزاد تجاری» و دستگاههای مرتبط در سطح مناطق هفت گانه، با نادیده گرفتن مالکیت خصوصی شهروندان، در عمل، حقوق مالکانه شهروندان را تضییع نموده و با وجود اختیارات و صلاحیتهای قانونی اقدام مؤثری در جهت احیای حق یا صیانت از حقوق اقتصادی مردم اعمال نمی گردد که این خود می تواند یک آسیب جدی بر ساختار و تشکیلات سازمان مناطق آزاد تجاری - صنعتی کشور تلقی گردد.

قانون) و نیز مدیرعامل آن نیز در رأس امور منطقه آزاد تجاری صنعتی خواهد بود،^۳ و از سویی دیگر در مناطق گروه دوم، در راستای تحقق اهداف اقتصادی به وفور ممکن است مالکیت شهروندان در این مناطق نادیده گرفته شود که نتیجتاً این رویکردها سبب ساز بروز چالش‌های حقوقی جدی به حقوق اقتصادی مالکین این مناطق وارد خواهد کرد که مسأله تثبیت و صیانت از مالکیت خصوصی را در بوتۀ نقد قرار خواهد که در دو مبحث ذیل به آن پرداخته خواهد شد.

۲- چالش‌های حقوقی صیانت از مالکیت در مناطق آزاد تجاری صنعتی

مناطق آزاد تجاری - صنعتی که برنامه‌های اقتصادی سالهای پایانی دهه شصت محسوب می‌گردد، با هدف توسعه اقتصاد ملی، تسهیل صادرات، جذب سرمایه‌گذاری و کاهش موانع تجارت تشکیل شدند. با وجود این، از همان آغاز به کار این مناطق و سازمانهای متولی آنها همواره بحث تملک اراضی برای توسعه و پیشبرد اهداف ابتدایی و ثانویه آنها موضوع تحولات و البته چالشهای اقتصادی، اجتماعی، حقوقی و فرهنگی مناطق موصوف بوده است. برخلاف مناطق آزاد تجاری ایران، در دیگر کشورها به طور معمول اهداف تشکیل این مناطق با سیاستگذاری‌های کلان و برنامه ریزی شده انجام می‌شود. در حالی که در ایران نهادهای ذیصلاح ابتدا مناطق آزاد تعیین نقطه شده، سپس در جستجوی تأمین نیازهای آن از جمله زمین و اراضی می‌شوند. این رویکرد به عقیده برخی نویسندگان نوعی ناکارآمدی اجرایی و مدیریتی تلقی می‌گردد (افتخارچهرمی و رضوانی، ۱۳۹۵: ۲۵۲) شاید این نارسایی‌ها ناشی از اختیارات گسترده‌ای باشد که قانونگذار در همان دوره آغازین این مناطق،^۴ به این سازمان اعطا کرد. علاوه بر این بعداً و به موجب حکم ماده ۱۱۲ قانون برنامه پنجم توسعه و عیناً طبق بند «الف» ماده ۶۵ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه به اختیارات بسیار گسترده مدیران سازمان مناطق آزاد تجاری صنعتی کشور افزوده شد (حکماً همه اختیارات به استثنای اختیارات دفاعی و امنیتی) این یعنی اگر مدیران سازمان در هر یک از مناطق آزاد تجاری - صنعتی کشور هرگونه اراضی را که از نیازهای سازمان تشخیص دهند به آسانی می‌توانند با پرداخت بهای عادلانه تملک کنند و منظور از بهای عادلانه نیز بهای روز اجرای طرح خواهد بود که از حیث ارزش ریالی و در نظر گرفتن نرخ شاخص تورم با حقوق اقتصادی مالکان در روز تأدیه تفاوت فاحش خواهد داشت.

شاید به این سبب باشد که در بسیاری از مناطق آزاد کشور از جمله اروند، چابهار، کیش، قشم، ارس و ... بنا به نیازهای سازمان، اراضی بی شماری بنا به دلایل ضرورت، طرح‌های عمرانی یا ملی، حفاظت و صیانت از محیط زیست و ... نادیده گرفته شده و به طور طبیعی با توجه به اختیارات اعطایی قانون به مدیران این سازمان در سطح مناطق، مشخصاً تظلم خواهی از سوی ساکنان و مالکان در مناطق مزبور مسموع نخواهد بود، جز آن که بهای کارشناسی شده‌ای را دریافت کند که با ارزش واقعی ملک خویش تفاوت مبنایی بسیاری دارد. البته با استناد به ماده ۱۱۲ قانون برنامه پنجم توسعه ج.ا.ا و متعاقب آن بند «الف» ماده ۶۵ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۶/۰۱/۱۶ این نظریه که ممکن است اعلام نیاز صرفاً بر مبنای تشخیص مدیران سازمانهای مناطق باشد نظریه‌ای کاملاً صحیح تلقی خواهد شد، زیرا صدور هرگونه مجوز، تصرف اراضی، تحدید مالکیت و نادیده گرفتن آن خصوصاً در قبال بومیان قدیم این مناطق مخصوصاً در منطقه آزاد قشم امری کاملاً محتمل به نظر می‌رسد. بنابر این، با جمع این اختیارات گسترده در دست یک نفر، بیم ناکارآمدی ناشی از ضعف ساختاری و نامطلوبی حکمرانی شرکتی همواره وجود دارد و فرض تثبیت و صیانت از مالکیت خصوصی شهروندان این مناطق امری دور از ذهن تلقی خواهد شد. البته، این چالش‌ها در مناطق آزاد تجاری - صنعتی کشور به نظر می‌رسد معلول علل مختلفی باشند که بیشتر ناشی از الگوی ناصحیح الگوی خصوصی سازی ساختار این سازمان در کشور باشد.

^۳- برخی از نویسندگان به ساختار، تشکیلات و عملکرد این سازمان ایرادات بسیاری وارد کرده‌اند به عنوان نمونه، ر.ک. به: شیبانی، عادل و عبدی پور فرد، ابراهیم (پاییز ۱۳۹۹) آسیب شناسی ساختار و مقررات سازمان مناطق آزاد تجاری صنعتی با معیارهای حکمرانی شرکتی در بخش عمومی، فصلنامه دانش حقوق عمومی، سال نهم، شماره ۲۹، صص ۹۲-۷۱.

^۴- به موجب مواد ۷ تا ۱۱ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۲/۰۶/۰۷.

از یک سو این سازمان دولتی (با وصف شرکت) و از طرفی بنا گردید از با استناد به الگوی خصوصی سازی مطابق با سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در جهت توسعه و پیشرفت کشور بر آید؛ این در حالی است که هیچ الگوی توسعه یا پیشرفتی، دست کم، به نفع شهروندان این مناطق حاصل نیامده است. برای حل این آسیب نیازمند نظارت مستقیم بر اداره و مدیریت این مناطق (تصمیم گیری و شفافیت) خواهیم بود تا سازمان مزبور در قبال هرگونه اعلام نیاز املاک و اراضی در قبال هیأت وزیران، دادگستری محل و شهروندان این مناطق پاسخگو باشد.

در این مبحث توضیح داده خواهد شد که اجرای سیاستهای کلی اصل ۱۴۴ و نظریه ای به سازمان مناطق آزاد تجاری حق تملک قهری املاک و اراضی را اعطا می کند در تضاد است، زیرا این این سیاستها به هیچ عنوان نباید نافی حقوق خصوصی اشخاص باشد، ولی این سازمان با دستاویزی به نام مالکیت دولت بر اموال خصوصی با توجیح حاکمیت عمومی و نیازهای ضروری جامعه و این اطمینان که شهروندان موافق پویایی و توسعه کشور می باشند، مبادرت به سلب مالکیت خصوصی ساکنین این منطقه با پرداخت بهای مصطلح «عدالانه» می نمایند که در عمل نظریه ای باطل است.

۲-۱- دلایل و منطق مالکیت دولت

از منظر سازمان توسعه همکاریهای اقتصادی ارزش مالکیت برای جامعه از طریق تخصیص کارآمد منابع توسط دولت انجام می شود و این دولت است که مالکیت خود را به نفع عموم اعمال خواهد کرد (اسلامی رمچاهی و دیگران، ۱۴۰۰: ۸۵) این یعنی دولت، باید اهداف و توجیحات خود را در تخصیص منابع ثروت و دارایی ارزیابی و منتشر نماید، بگونه ای که دولت با اتخاذ سیاستگذاری های جامع در حوزه مالکیت با رعایت تمام جوانب موجود، در قبال جامعه پاسخگو و متعهد باشد (شیبانی و عبدی پور فرد) این رویکرد، به نظر مورد اقبال قانونگذار ایرانی در خصوص سرمایه و مالکیت سازمان منطقه آزاد عیناً صادق باشد، زیرا به حکم ماده ۵ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری صنعتی و ماده ۱۴ اساسنامه تشکیل آن، سرمایه و مالکیت سازمان مزبور تماماً متعلق به دولت است. به عبارت دیگر، با وجود اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی ج.ا.ا. و برنامه های توسعه و تأکید مقام معظم رهبری بر کاهش بار اختیارات و وظایف غیرحاکمیتی دولت (ارائه خدمات عمومی) بر خصوصی سازی، ولی باز هم بخش خصوصی امکان شراکت در مالکیت این سازمان را ندارد.

افزون بر این، قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی (مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۰۸) ارزیابی مالکیت دولتی در این سازمان را با رعایت احکام مندرج در مواد ۲ و ۳ قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ مدنظر قرار داده است. با وجود این اما، بخش عمده ای از فعالیت های سازمان مناطق آزاد تجاری - صنعتی از جمله تملک اموال اشخاص موضوع حقوق خصوصی (به عنوان یکی از محل های افزایش ثروت و دارایی های با ارزش) بند ۱ ماده ۲ قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ ق.ا. می باشد. این فعالیتها به موجب بند الف ماده ۳ همان قانون، مالکیت سرمایه گذاری و مدیریت دولت در فعالیت های اقتصادی را ممنوع و بر آن شده است (طبق تبصره ۱ ماده ۳ مذکور) تا پایان برنامه چهارم توسعه، تمام حقوق متعلق به آن از جمله حقوق مالکانه، به جای افزایش، کاسته و به بخش های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی با حق اعمال مدیریت واگذار شود. این در حالی است که در مناطق آزاد، سهم اراضی و املاک این سازمان پا را از مقدار فراتر گذارده و به طور فزاینده ای این اراضی و املاک در حال ازدیاد به نفع سازمان یا به تعبیر دقیق تر «دولت» می باشند.

در واقع بنا بر این نهاده شده بود که سهم دولت از مالکیت اموال خصوصی به نفع جامعه و شهروندان کاسته شود، این در حالی است سیاستهای کلی اصل ۴۴ ق.ا. کاملاً مغفول مانده است (در عمل) زیرا بحث تملک اراضی خصوصی شهروندان ساکن مناطق آزاد توسط سازمان این منطقه، به نظر بیش از نیاز ضروری سازمان (دولت) می باشد و این موضوع با اصل «منطق مالکیت دولت» در تعارض آشکار است.

۲-۲- نقش دولت به عنوان مالک

جهت سدّ هرگونه زیاده خواهی دولت در تحصیل مال (نوعاً اموال غیرمنقول) توسط نهادها و دستگاه‌های زیرمجموعه، وابسته و مرتبط از جمله سازمان مناطق آزاد تجاری - صنعتی کشور، حقوق مالکانه دولت باید به طور دقیق مشخص و تعیین شود. این اموال باید همواره مورد رصد نظارتی و بازرسی قرار گیرد تا اطمینان حاصل شود که مطابق قانون و در چهارچوب نیازها و ضروریات اداری تملک شده است. اگر این نظارت در میان نباشد ممکن است مدیران سازمان مناطق آزاد برخلاف حکم قانون مبادرت به طرح تملک اراضی و ابنیه خصوصی شهروندان خواهند نمود

با این توجیح که قرار است در قبال چنین اقدامی، بهای عادلانه ملک مورد نظر به مالک پرداخت شود. این در حالی است که هنجارهای جامعه در تکوین بنیان های سرمایه ای و دارایی اشخاص، با بهای عادلانه تأمین نخواهد شد، بلکه این اصل ملک است که خود، سرمایه ای مطمئن برای اشخاص تلقی می شود. شاید به این دلیل باشد که سازمان توسعه همکاریهای اقتصادی، برای نقش مالکانه دولت در جامعه، هدف و چهارچوب تعیین کرده است. از جمله اهداف مهم این سازمان در این زمینه، تأکید بر حضور مؤثر دولت در مجامع عمومی سازمان، تلاش برای شکل گیری هیأت مدیره شایسته، نظارت بر تحقق اهداف اقتصادی و تنظیم فرآیندهای گزارش دهی و نظارت. دقیقاً همان عناوین و موضوعاتی که سازمان منطقه آزاد(مرکز) و دستگاههای زیرمجموعه (در سطح مناطق) تاکنون نسبت به آن(ها) کاملاً بی تفاوتی می باشند.

به نظر می رسد عمده این تأکیدها ناظر بر تفکیک مالکیت از اداره و لزوم تلاش دولت برای تضمین اصل تخصص و شایستگی در مدیریت شرکت(های) دولتی است. در واقع این توصیه ها در صورت وجود خط و مشی مشخص برای تضمین مالکیت بخش عمومی، می تواند منجر به تضمین و صیانت از مالکیت خصوصی شهروندان نیز شود؛ زیرا، به طور اصولی، هرگاه در تخصص مالکیت عمومی و دولتی هیچ ضابطه ای وجود نداشته باشد، به طریق اولی، دولت و نهادهای همسو هیچ برنامه مشخصی برای تثبیت و صیانت از مالکیت خصوصی اشخاص هم نخواهد شد(به عنوان یک اصل) بنابراین نباید و نمی توان از نقش سازنده دولت در نظارت بر عملکرد سازمان مناطق آزاد بسادگی گذشت.

هر چند با وجود این زمینه، برخی حقوقدانان عقیده دارند حتی اگر مالکیت دولت بر سازمان مناطق آزاد تجاری - صنعتی به موجب داده های اطمینان بخش، سودآور و توجیه پذیر می بود، باز هم بر اساس آموزه های حکمرانی شرکتی که ریشه در بسپارهای خلأها و ضعف ها در کارکرد این سازمان دارد، ترتیبات انتخاب هیأت مدیره و شخص مدیرعامل که در رأس امور این سازمان و بمثابة وزیر و گاه رئیس جمهور در سطح مناطق عمل می کند، به شرح ماده ۶ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری صنعتی و مواد ۱۲ و ۱۳ اساسنامه آن، غیرقابل قبول و ناکارآمد تلقی می شد زیرا بر اساس ترتیبات این مواد، اعضای هیأت مدیره توسط وزیران (به عنوان نماینده صاحبان سهام در مجمع عمومی) و مدیرعامل به عنوان بالاترین مقام اجرایی، از میان آنان و با حکم رئیس جمهور منصوب خواهد شد. این ترکیب کاملاً دولتی از یک سو، انتخاب مدیران بر اساس معیارهای تخصص و اثربخشی را تضمین نمی کند، از سوی دیگر مانعی در برابر استقلال عمل و مدیریت شایسته سازمان خواهد بود (همان: ۸۰)

به این ترتیب، باید چنین پنداشت که سازمان مناطق آزاد تجاری - صنعتی با وجود این که شخصیت مستقل دارد (مفهوماً خصوصی) اما ماهیتاً یک شرکت دولتی محسوب می شود (ماده ۵ قانون چگونگی اداره سازمان مناطق آزاد تجاری صنعتی) دارای یک ساختار بسیار متمرکز و دولتی است که در آن، جدایی مدیریت از مالکیت به سختی قابل تبیین خواهد بود. این رویکرد موجب ایجاد آسیب ها و چالش های مختلفی در عمل شده که بسیاری از اقدامات آن سبب ایجاد نوعی نارضایتی در سطح جامعه شده است از جمله تثبیت و صیانت از مالکیت خصوصی شهروندان ساکن در این مناطق که به نظر می رسد بین مالکیت آنان و مالکیت بخش عمومی و دولتی تعارض شدید وجود دارد و آنچه حکمرانی شرکتی سازمان مناطق آزاد تجاری صنعتی نشان می دهد، بیانگر ترجیح مالکیت دولتی بر مالکیت خصوصی شهروندان این مناطق است.

۲-۳- اطمینان از رابطه ذی نفعان

تضمین حقوق قانونی ذی نفعان این انتظار را به دنبال خواهد داشت که کلیه اقدامات و عملکرد سازمان مناطق آزاد تجاری - صنعتی به عنوان نماینده دولت در سطح هر منطقه در معرض نظارت و بازرسی های گسترده و پیوسته باشد. در واقع این گزارشها باید بر اساس واقعیتها و مطالبات شهروندان رصد شود. به این منظور، نهادهای نظارتی باید گزارش مستمر در امور مرتبط با ذینفعان و گروههای وابسته تنظیم و مورد آمایش دقیق و در صورت نیاز، قضایی قرار گیرند. بنابراین تدوین و اجرای منشور اخلاقی و پیش بینی رویه های نظارتی درونی یک الزام قانونی و هنجارمند در حفظ و صیانت از حقوق شهروندان این مناطق به عنوان ذی نفعان اصلی کارکرد این سازمان در سطح مناطق آزاد کشور است که باید به عنوان یک سیاستگذاری کلان مورد ارزیابی و توجه قرار گیرد. بدینسان، ذینفعان که از جمله بازیگران غیرسهامدار این شرکتها هستند، نیازمند صیانت از حقوق و منافع خویش به طور مستقیم در قبال هرگونه تصمیم گیری، سیاستگذاری، اقدام، خطر و مشی و برنامه های اداری دولت و در رأس آن «سازمان مناطق آزاد تجاری - صنعتی کشور» در سطح کلیه مناطق آزاد کشور. به این دلیل، هنجارهای حکمرانی شرکتی برای اطمینان از بررسی و اعمال دیدگاههای آنها در راهبری سازمانها، الزاماتی را توصیه کرده است که با ماده ۸ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری صنعتی کشور همخوان نیست، زیرا به موجب این ماده، «سازمان و شرکتهای تابع آن مجاز هستند قراردادهای لازم را با اشخاص حقیقی و حقوقی داخلی و خارجی منعقد نمایند و با سرمایه گذاران داخلی و خارجی با رعایت اصول قانون اساسی برای انجام طرح های عمرانی و تولیدی مشارکت کنند.

اختلاف ها و دعاوی ناشی از قراردادهای منعقد شده بر حسب توافق ها و تعهدهای قراردادی دو طرف، رسیدگی و حل و فصل می شود» اکنون پرسش این است که سهم ذی نفعان این تصمیمات یعنی مردم ساکن مناطق آزاد دقیقاً در کجای این تقریر خواهد بود؟ افزون بر این، این خلأ که خود، سبب بروز خدشه به حقوق اقتصادی ساکنان این مناطق آورده است، ماده ۱۱ این قانون در حکمی فراتر از این مقرر کرده است: «صدور مجوز برای انجام هر نوع فعالیت اقتصادی مجاز، ایجاد بنا و تأسیسات و تصدی به انواع مشاغل توسط اشخاص حقیقی و حقوقی، در مورد مشاغلی که متصدی مستقیم ندارند در محدوده منطقه فقط در اختیار سازمان می باشد» این یعنی سیاستگذاری با سازمان، تعیین خط و مشی با سازمان، صدور مجوز با سازمان، صدور دستور دائر بر تملک قهری اموال خصوصی شهروندان با سازمان، ارزیابی، نظارت و بازرسی با سازمان، رسیدگی به اعتراض و تعیین بهای عادلانه با سازمان و در نهایت تثبیت و صیانت از حقوق همان اشخاص نیز با خود سازمان است.

در واقع مطابق این دو ماده با رعایت ماده ۱۱۲ قانون برنامه پنجم توسعه و متعاقب آن بند «الف» ماده ۶۵ قانون احکام دائمی برنامه های توسعه کشور که مقرر می دارد: «مدیران سازمانهای مناطق آزاد به نمایندگی از طرف دولت، بالاترین مقام منطقه محسوب می شوند و کلیه وظایف، اختیارات و مسئولیتهای دستگاههای اجرائی دولتی مستقر در این مناطق به استثنای نهادهای دفاعی و امنیتی به عهده آنها است» هرگونه تصمیم که سازمان و در رأس آن هیأت مدیره و مدیرعامل که صلاح بداند برای این ذی نفعان می تواند تبیین و تعریف نمایند.

واضح است انتساب تعبیر «کلیه وظایف، اختیارات و مسئولیتهای دستگاههای اجرائی دولتی» به مدیران سازمانهای مناطق در این بند موجب شده برخی تصور کنند سازمانهای مناطق آزاد متولی اجرای تمام شئون شرح وظایفی کلیه اجزاء مختلف دولت در مناطق آزاد می باشند. این در حالی است که مطابق ماده ۱ قانون چگونگی اداره این سازمان، هدف غایی از تأسیس مناطق آزاد و سازمان های مناطق، رونق سرمایه گذاری، تولید، خدمات، صادرات و در یک کلمه «توسعه اقتصادی» می باشد. این مهم از عنوان این مناطق و آن سازمانها نیز بر می آید.

بنابر این از آنجا که حقوق مالکانه شهروندان این مناطق به عنوان ذی نفعان و بازیگران غیرسهامدار این سازمان از زمره حقوق اقتصادی شمرده می شود، ظاهراً داخل شمولیت این مواد قرار نخواهند گرفت؛ زیرا، به نظر مصالح اقتصادی بیان گردیده «توسعه حوزه عمل مناطق آزاد و ویژه اقتصادی کشور به منظور انتقال فناوری های پیشرفته، گسترش و تسهیل تولید، صادرات کالا و خدمات و تأمین نیازهای ضروری و منابع مالی از خارج» است که در بند ۱۱ سیاستهای کلی اقتصاد مقاومتی تصریح شده است. همچنین، نص ماده ۵ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری صنعتی چنین افاده می کند که به منظور «تسهیل نیل به آن هدف غایی توسعه اقتصادی،

سازمان‌های مناطق (دقت شود سازمان‌های مناطق و نه کلیت مناطق) از شمول قوانین سرزمین اصلی مستثنی شده و صرفاً بر اساس قوانین و مقررات مناطق آزاد اداره می‌شوند» چنان که در دیگر مناطق آزاد دنیا نیز چنین است.

۲-۴- مسئولیت هیأت مدیره سازمان

این یک اصل مسلم است که هیأت مدیره این سازمان با همه سهامداران و ذینفعان رفتاری منصفانه داشته و در برابر آنها، خود را پاسخگو بداند. همچنین، این هیأت باید تماماً در جهت منافع مجموعه اداری عمل کند. بنابراین ضروری است که هرگاه مدیرعامل یا جانشین، معاون یا دیگر مقامات اجرایی این سازمان، برخلاف قوانین و مقررات یا تضمین حقوق اقتصادی شهروندان مناطق آزاد عمل کردند، قدرت تعیین و برکناری ایشان را داشته باشد. پس ضروری است که این اعضاء بر اساس شایستگی، تخصص و صلاحیت عملی، پذیرش مسئولیت نمایند، زیرا مسئولیت داشتن و پاسخگو بودن نسبت به عملکرد مقامات زیرمجموعه و تحت امر (منصوب شده از طرف ایشان) این اقتضاء را به همراه دارد که اعضای هیأت مدیره از هرگونه سوداگری با شرکت، مدیران و سهامداران عمده که ممکن است بی طرفی را رعایت نکرده و آن را به نوعی دچار مخاطره کند، عاری باشند. در واقع فرآیندهای راهبری شرکت باید به گونه‌ای ساماندهی شود تا مانع از شکل‌گیری تعارض منافع و خروج اعضای هیأت مدیره از بیطرفی شود و دخالت سیاسی در امور آنها را محدود گرداند. بنابراین رئیس هیأت مدیره باید مسئولیت کارایی هیأت را بر عهده بگیرد و با هماهنگی سایر اعضاء، به عنوان رابط میان رکن مدیریت (مدیرعامل) و مالکیت دولتی و خصوصی عمل کند. به این منظور، جهت حفظ و ارتقای عملکرد مطلوب هیأت مدیره و رکن اجرایی آن یعنی مدیرعامل (در هر منطقه دارای قدرت اجرایی بسیار است) باید آموزش‌های لازم برای بهبود مهارت‌ها، اطلاعات و استقلال بیشتر را مدنظر داشته باشند. در این زمینه مطابق ماده ۶ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی و مواد ۱۲ تا ۱۷ اساسنامه آن، انتخاب و عزل کلیه اعضای هیأت مدیره در اختیار تنها سهامدار یعنی همان دولت است. طبیعتاً این ترکیب منتخب، مستعد تبدیل شدن به حیاط خلوت و باشگاه دولتی است. چنین ساختاری ظرفیت خود را در خدمت منافع فاتحان صندوق‌های رأی قرار می‌دهد و نمی‌تواند اهداف بلندمدت و تجویزهای مبتنی بر دانش و تجربه را بر منافع کوتاه مدت ترجیح دهد (شیبانی و عبدی پور فرد، پیشین: ۸۳) بنابر این، فقدان استقلال هیأت مدیره در سازمان منطقه آزاد می‌تواند موجب شود سازمان مزبور از هدایت راهبردی شرکت و انجام وظایفی که در ماده ۱۷ اساسنامه از جمله صیانت از حقوق اقتصادی شهروندان ساکن این مناطق است، باز ماند و نتواند اهداف سیاست‌گذاری شده را محقق سازد.

۲-۵- افشای اطلاعات و شفاف سازی

شاخصی که سازمان منطقه آزاد از بدو تأسیس (از سال ۱۳۷۲) تا کنون هیچ‌گاه نسبت به اجرای آن اقدام نکرده است افشای اطلاعات و شفاف سازی در خصوص حسابرسی، طرز کار، میزان اموال و دارایی‌های خویش است. بنابراین، از آنجا که در مقوله تثبیت و صیانت از مالکیت خصوصی اشخاص، نتیجه بر این نهاده می‌شود که مال موضوع تحدید یا سلب مالکیت شده، پس از انتزاع از مالک اولیه، به تملک سازمان (خوانده شود دولت) در می‌آید، این یعنی افزودن مالی به اموال پیشین سازمان. بنابراین کاملاً طبیعی است که بر اساس ظرفیت و میدان فعالیت این بنگاه‌ها، اطلاعات منتشر شده باید دارای اوصاف و معیارهای خاصی باشند از جمله اینکه این اطلاعات بیانگر اهداف سازمانی و شیوه‌های تحقق آنها بشکل روشن باشد، منابع مالی و عملیاتی بنگاه عمومی شفاف (از جمله داده‌های مربوط به ترتیبات بودجه و هزینه‌های اهداف سیاست‌گذاری شده)، اطلاعات مربوط به چگونگی مالکیت، سیستم رأی‌گیری اجرایی شرکت، میزان پاداش اعضای هیأت مدیره و مدیران کلیدی، اطلاعات هرگونه مخاطره قابل پیش‌بینی که می‌تواند موجب تغییر ارزش دارایی‌ها شود و اقدامات اتخاذ شده برای مدیریت این مخاطرات، جزئیات مربوط به هرگونه کمک مالی از جمله اطلاعات قراردادهای مهم و ضمانت‌نامه‌های دریافت شده از دولت، قراردادهای ناشی از مشارکتهای دولتی و خصوصی و نیز داده‌های مرتبط با کارمندان و سایر ذی‌نفعان به طور شفاف تبیین گردد.

۳- چالش‌های حقوقی صیانت از مالکیت در مناطق ویژه اقتصادی

در مناطق ویژه اقتصادی، وضع صیانت از مالکیت خصوصی شهروندان بهتر از مناطق آزاد تجاری - صنعتی در این مورد نیست. بنابر این، در این مناطق نیز سلب یا تحدید مالکیت شهروندان همواره اتفاق تکراری تلقی می شود، زیرا به طور معمول نفع حاکمیت در این است که جغرافیای منطقه به دلیل جذب سرمایه های خارجی و تحقق اهداف تشکیل، در این است که در بسیاری جهات مالکیت خصوصی شهروندان نادیده گرفته شود و در این فرض نیز احتمالاً توجیح طرح های عمرانی، صنعتی، ملی و محیط زیست، سرآمد این تحدیدات مالکیت افراد است (ماده ۱ قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی مصوب ۱۳۸۴/۰۹/۰۵) هر چند که ماده ۱۷ این قانون بر لزوم تثبیت مالکیت شهروندان این مناطق تأکید دارد. با وجود این، توسعه اقتصادی این مناطق و لزوم گسترش فعالیتهای ناظر بر آن، موجب شده است که برخی مشوق ها برتری فزون یافته ای بر مالکیت خصوصی ایفا نمایند از جمله سرمایه گذاری خارجی، برخی مجوزها مطابق قانون تشکیل و اداره این مناطق و نیز آیین نامه اجرایی این قانون که هر یک سبب ساز چالشهای حقوقی مختلفی در سلب یا تحدید مالکیت خصوصی شهروندان این مناطق شده اند.

۳-۱- قانون تشویق و حمایت از سرمایه گذاری خارجی

تأمین منابع مالی برای تشویق و حمایت از سرمایه گذاری خارجی همواره از چالش های پیش رو در نظام اقتصادی ایران بشمار می رود. این چالش ها جز با تحقق اهداف کلان اقتصادی از جمله اراضی و املاک فزاینده محقق نخواهد شد، زیرا هرگونه سرمایه گذاری مالی نیازمند زمین جهت اجرای فعالیت اقتصادی خواهد بود (حمید، ۱۳۹۸: ۲) بنابراین کاملاً قابل انتظار است که قانونگذار در قانون تشویق و حمایت از سرمایه گذاری خارجی به این موضوع توجه کرده باشد، اما متأسفانه این اراده با نادیده گرفتن مالکیت خصوصی شهروندان تلاقی کرده است، زیرا در فصل دوم این قانون تشویق و حمایت از سرمایه گذاری خارجی (مصوب ۱۳۸۱) با عنوان شرایط عمومی پذیرش سرمایه گذار خارجی (مواد ۲ الی ۴) و در زمینه تضمین و انتقال سرمایه خارجی (فصل چهارم) تمهیدات اندیشیده شده، نه در مقام تثبیت و صیانت از مالکیت خصوصی، بلکه آسیب و چالش عظیم قابل استنباط است زیرا بموجب ماده ۹ این قانون، «سرمایه گذاری خارجی مورد سلب مالکیت و ملی شدن قرار نخواهد گرفت، مگر برای منافع عمومی ...» همین اندازه کافی است که بگوییم صیانت از مالکیت در این مناطق به طور خطرناکی مدنظر قرار گرفته است. هر چند در ادامه این ماده، قانونگذار از پرداخت غرامت به مأخذ ارزش واقعی به سرمایه گذار اشاره کرده است، اما این گونه غرامات کافی و نافع به حقوق اقتصادی و مالکانه اشخاص نیست. افزون بر این، مطابق تبصره ۱ این ماده، «تقاضای جبران خسارت وارده باید حداکثر در مدت یک سال پس از سلب مالکیت یا ملی شدن به هیأت تسلیم شود» مفهوم موافق این تبصره، این است که ظاهراً به در خواست های پس از مهلت مزبور توجهی نخواهد شد. اضافه بر این هیچ یک از مواد ۲، ۳ و ۴ این قانون (فصل دوم) هیچ راهبرد و سازوکاری در صیانت از حقوق مالکانه اشخاص پیش بینی نکرده اند. همچنین ماده ۲ این قانون به برخی اهداف و امیال اشاره کرده است که نافی حق مالکانه اشخاص در مناطق ویژه اقتصادی است از جمله: رشد اقتصادی، ارتقای فناوری، کیفیت تولیدات، افزایش فرصتهای شغلی، افزایش صادرات و ... در این صورت، هدف منحصرأ حفظ منافع حاکمیت خواهد بود و نه صیانت از حقوق مالکانه اشخاص. بنابراین در قانون تشویق و حمایت از سرمایه گذاری خارجی هیچ قرینه ای که دلالت بر تثبیت و صیانت از مالکیت خصوصی نماید وجود ندارد. افزون بر این با پذیرش مجوز سلب مالکیت به حکم صریح ماده ۹ این قانون با توجیح تأمین منفعت عمومی (در خصوص سرمایه گذار ایرانی و غیرایرانی) واضح است این قانون هیچ حمایت خاصی از صیانت مالکیت خصوصی ندارد.

۳-۲- قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی جمهوری اسلامی ایران

از جمله دیگر قوانین که انتظار صیانت از مالکیت خصوصی شهروندان در مناطق ویژه اقتصادی از آن می رفت، قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۴/۰۹/۰۵ مجمع تشخیص مصلحت نظام است. با توجه به ماده ۱ این قانون (با عنوان هدف از تشکیل مناطق ویژه اقتصادی) واضح است قانونگذار با راه اندازی این مناطق در کشور، صرفاً در مقام تأمین نیازها و منافع اقتصادی و مالی حاکمیت است، زیرا آنچه به عنوان هدف در آغاز این قانون بیان شده است تماماً جلب و حمایت از سرمایه های اقتصادی به سود دولت است. این در حالی است که هیچ سهم یا الگوی استاندارد و پذیرفته شده ای از محل درآمدها یا

توسعه های زمینه ای و ساختاری برای شهروندان این مناطق پیش بینی نشده است. از این فراتر، تبصره ۲ ماده ۳ این قانون چنان نگارش شده است که گویی سازمان می تواند در هر زمان صرفاً با مجوز هیأت وزیران و نه قانونگذار نسبت به تأمین املاک و اراضی خود اقدام نماید. در این تبصره چنین مقرر شده است: «تعیین سازمان مسئول منطقه از بین اشخاص حقوقی غیردولتی منوط به تملک (یا واگذاری رسمی دستگاههای دولتی ذی ربط) و تصرف اراضی واقع در محدوده منطقه ویژه مورد نظر توسط اشخاص حقوقی غیر دولتی، قبل از صدور مجوز هیأت وزیران می باشد. ضابطه تغییر سازمان مسئول منطقه در چنین صورتی تابع قراردادی می باشد که با رعایت این قانون فی مابین دبیر خانه و سازمان منعقد می شود» افزون بر این، مطابق ماده ۱۷ این قانون، هر چند حقوق مکتسبه افراد که تا پیش از ایجاد منطقه (هر یک از مناطق ویژه اقتصادی در کشور) معتبر است، اما ادامه فعالیت مربوط به آن، منحصرأ باید در چارچوب طرح جامع منطقه مجاز خواهد بود؛ این یعنی هر سازمان منطقه ای می تواند تمام یا برخی از این فعالیتها را محدود نماید.

۳-۳- آیین نامه اجرایی قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی

آیین نامه اجرایی قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۶/۰۳/۰۲ هیأت وزیران که انتظار می رفت نقیصه قانون تشکیل و اداره این مناطق را در زمینه تثبیت و صیانت مالکیت خصوصی شهروندان این مناطق رفع نماید، متأسفانه کار خاصی از پیش نبوده است. با نگاهی سطحی به این آیین نامه به آسانی می توان دریافت که هدف از وضع آن، صرفاً تسهیل اجرای قانون تشکیل این مناطق به نفع دولت است. این ادعا با ملاحظه ماده ۷ که مقرر می دارد: «سازمان مسئول منطقه مؤظف است هنگام صدور مجوز فعالیت، سیاستها و مقررات دولتی را رعایت و اعمال کند» به وضوح قابل دریافت است. بنابراین واضح است که در تعارض بین منافع حاکمیت و در رأس آن دولت، با منافع شخصی شهروندان که جلوه عینی آن، حقوق اقتصادی آنان و از جمله بارزترین آن، حق مالکیت باشد، بدون هیچ تردیدی، اولویت با منافع اقتصادی حاکمیت است که همواره با ملاک «منفعت عمومی» قابلیت توجیه و اجرای سراسری خواهد داشت.

این رویکرد، سبب خواهد شد سازمان هر منطقه در هر زمان با این دستاویز و با این بهانه که منافع ملی اقتضاء کرده است اراضی و مستحدثاتی با پرداخت بهای عادلانه به طور قهری و صرف نظر از اینکه مالک باطناً راضی باشد یا خیر، تملک نماید. شوربختانه اینکه هیچ یک از مواد این آیین نامه هیچ اشاره یا تصریحی به صیانت از مالکیت شهروندان ساکن در این منطقه ندارد. این خود، گویای خلأ و چالشی خواهد شد که امروز و فردا دامنگیر مردم این مناطق خواهد شد. از یک سو، در بسیاری جهات اختیار و آزادی عمل به سازمان هر منطقه اعطا شده است و از سوی دیگر اعمال حاکمیت سازمان را داخل در شئون دولت تعریف شده است. حال اگر سازمان هر منطقه مبادرت به تملک اراضی و املاک خصوصی اشخاص نماید، پرسش این است که شخص (مالک) باید علیه دولت طرح دعوا نماید یا سازمان منطقه؟ آیا جبران خسارت و پرداخت بهای عادلانه یا استرداد ملک (در صورتی که برخلاف منفعت عمومی تملک شده باشد و یا خارج از برنامه ها، نیازها و مجوزهای دولتی باشد و یا در واقع، تملک غیر ضرور تشخیص داده شود) جبران خسارت باید توسط سازمان منطقه صورت گیرد و یا دولت باید پاسخگو و مسئول باشد؟ این آیین نامه متأسفانه هیچ اشاره ای به این موضوعات نکرده و احتمالاً رویدادهای اینچنینی را صرفاً محول به دادگاهها کرده است که احتمالاً دادگاههای این مناطق نیز با نوعی سردرگمی مواجه خواهد کرد.

نتیجه گیری

یافته های علمی پژوهش پیش رو، این فرضیه را به اثبات رساند که با وجود تأکید همه ادیان، مکاتب و جنبش های فکری، فلسفی و حقوقی بر لزوم تضمین حقوق اقتصادی اشخاص از جمله حق مالکیت، ولی در مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی کشور، با وجود تصریح قانونگذار در قانون اساسی و برخی مقررات مرتبط در حمایت از آن، اما در عمل شاهد گونه دیگری از برخورد با شناسایی و احترام به مالکیت خصوصی شهروندان خواهیم بود. ایراد این رویکرد نیز به طور معمول ناشی از اختیارات موسع مدیران مناطق مذکور است که به موجب برخی قوانین و مقررات به آنان اعطا شده است. روی هم رفته، به نظر می رسد مدیران این دو سازمان

با اختیارات حاصله از برخی مقررات خاص تلاش کرده اند به جای تضمین و صیانت از مالکیت خصوصی شهروندان این مناطق در مقام توسعه و افزایش اموال و دارایی های آنها باشند که سلب و تحدید مالکیت شهروندان گونه ای از این راهبرد نامانوس است. در این راستا جز با وضع و تصویب قوانین حمایتی خاص که در بردارنده تحدید اختیارات مدیران این سازمانها و لغو مقررات کنونی توسط قانونگذار، با لحاظ تصویب مقررات حمایتی (فراتر از اتکا به اصول ۲۲، ۴۶ و ۴۷ قانون اساسی) نمی توان انتظار داشت که مالکیت خصوصی شهروندان این مناطق تضمین گردد. افزون بر این برخورد عادلانه با مالکینی که به هر شکل ممکن اموال آنان مورد تملک قهری این سازمانها قرار می گیرند یک اصل مسلم باید شمرده شود و با دقت نظر و با نظارت شفاف و جامع مورد توجه نهادهای نظارتی و قضایی قرار گیرد. همچنین توسعه و پیشرفت کشور در سطح مناطق مذکور نباید با شاخص ثروت اندوزی و دست اندازی به اموال خصوصی شهروندان سنجیده شود و جز در موارد خیلی ضروری که نتیجه آن پیشرفت کل کشور و منع از تبعیض ناروا به مالکین این مناطق است از دستور کار مدیران و تصمیم گیرندگان این سازمانها حذف شود. نتیجه این که، در موارد متعددی در مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی، مسئولین ذیربط با استناد به عنصر «ضرورت» و گاه «تأمین منفعت عمومی» که خود از واژگان مبهم و تفسیرپذیر مهم شمرده می شوند، مالکیت خصوصی شهروندان خصوصاً ساکنان بومی این مناطق با تعدیبات دولتی و عمومی مواجه می شود.

در این فرض، لزوم حمایت حداکثری از سوی قانونگذار اسلامی به این قبیل تعدیبات یک فرض واجب و در عین حال منطبق با سیاست های کلی نظام در امور اقتصادی خصوصاً اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و رعایت احکام مواد ۲ و ۳ قانون اجرای این سیاست ها و همچنین تقویت کارآمدی نهادها و سازمانهای وابسته به دولت یا مأمور به ارائه خدمات عمومی در کشور تحت هر اسم و رسمی خواهد بود. بر این اساس، در راستای تثبیت و صیانت از مالکیت خصوصی شهروندان این مناطق، پیشنهاد می گردد اولاً: اختیارات گسترده و بی حد و حصر مدیران سازمان مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی، به طور مؤثر کاسته و گزاره طرح تملک اراضی و مستغلات خصوصی شهروندان از اختیارات وی حذف شود؛ ثانیاً: «تثبیت» و «صیانت» از مالکیت خصوصی و حقوق مربوط به آن، در مورد ساکنان مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی در قوانین و مقررات مرتبط با این مناطق، به طور جامع و شفاف پیش بینی شود و ثالثاً: در «سلب مالکیت»، دادرسان دادگاه (به طور کلی، مراجع قضایی)، صلاحیت رسیدگی و اعمال نظر داشته باشند و این نهاد مهم تنها با دستور و نظر مراجع اداری صورت نگیرد. مسلم است اگر مراجع قضایی صلاحیت ورود به این مسائل را داشته باشند، با توجه به دقت عمل این مراجع، همچنین، به دلیل چند مرحله ای بودن عملکرد آنان، احتمال «تضییع حق» مالکان اموال به مراتب کمتر از زمانی است که «سلب مالکیت» به دستور و به وسیله مراجع اداری صورت می گیرد. البته، باید افزود که، اقتضای عدالت این است که ساکنان این مناطق، خصوصاً مناطق آزاد تجاری - صنعتی که از بومیان قدیم برشمرده می شوند از حقوق مضاعف و حمایتی در تثبیت مالکیت آنها بر مبنای حق ریشه برخوردار شوند.

الف. کتابها

- احمدی میانجی، علی (۱۳۸۲) مالکیت خصوصی در اسلام، چاپ اول، تهران، نشر دادگستر.
- پیلوار، رحیم (۱۳۹۱) فلسفه حق مالکیت، چاپ اول، تهران، نشر شرکت سهامی انتشار.
- حمید، عبدالسلام و حمید، کامل (۱۳۹۸) حقوق سرمایه گذاری خارجی (تأمین مالی) محدودیت ها، تشویق ها، حمایت ها و موانع حقوقی در جذب سرمایه گذاری خارجی در ایران، چاپ اول، اهواز، انتشارات علوم و فنون پزشکی.
- حمید، کامل (۱۴۰۰) صیانت از حقوق شهروندی؛ از منظر قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، چاپ اول، اهواز، انتشارات کتابکده آرشیدا.
- صابری، سیاوش (۱۳۹۶) تضمین مالکیت در رویه قضایی در خصوص ادعای اثبات مالکیت، چاپ اول، تهران، انتشارات نسل روشن.
- کامیار، غلامرضا (۱۴۰۱) حقوق اداری اموال «سلب مالکیت به سبب منفعت عمومی»، چاپ دوم، تهران، انتشارات مجمع علمی و فرهنگی مجد.

ب. مقالات

- افتخارچهرمی، گودرز و رضوانی، ابراهیم (شهریور ۱۳۹۵) الگوی خصوصی سازی در ساختار اداره مناطق آزاد تجاری، فصلنامه علمی مطالعات مدیریت راهبردی، دوره ۷، شماره ۲۶، صص ۲۷۵-۲۴۹.
- اسلامی رمچاهی، عبدالباسط؛ رستمی فر، علی؛ قاسمی، حمید و سراجی، مصطفی (زمستان ۱۴۰۳) تثبیت و صیانت از مالکیت خصوصی در مناطق آزاد تجاری - صنعتی و مناطق ویژه اقتصادی ایران، فصلنامه دستاوردهای نوین در حقوق عمومی، سال سوم، شماره دوازدهم، صص ۱۷-۱.
- امینی، منصور و کاشانی، سیدصادق (مهر ۱۳۹۶) احترام به حق مالکیت در حقوق اساسی، فصلنامه تحقیقات حقوقی، دوره ۲۰، شماره ۷۹، صص ۱۹۳-۱۷۱.
- شبیانی، عادل و عبدی پور فرد، ابراهیم (پاییز ۱۳۹۹) آسیب شناسی ساختار و مقررات سازمان مناطق آزاد تجاری - صنعتی با معیارهای حکمرانی شرکتی بخش عمومی، فصلنامه دانش حقوق عمومی، سال نهم، شماره ۲۹، صص .
- علی زاده، امیرحسین و پارساپور، محمداقبر (زمستان ۱۴۰۰) مبانی سلب مالکیت در فقه امامیه، حقوق ایران و انگلیس با تأکید بر رویه قضایی، فصلنامه پژوهشهای حقوق تطبیقی، دوره ۲۵، شماره ۴، صص ۱۲۲-۹۵.

پ. پژوهشهای دانشگاهی

- اسلامی رمچاهی، عبدالباسط؛ رستمی فر، علی؛ قاسمی، حمید و سراجی، مصطفی (بهار ۱۴۰۴) تثبیت و صیانت از مالکیت خصوصی در مناطق آزاد تجاری - صنعتی و مناطق ویژه اقتصادی ایران، رساله دکتری، رشته حقوق خصوصی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد قشم.

ت. قوانین و مقررات

- آیین نامه نحوه استفاده از زمین و منابع ملی در مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۲/۱۲/۲۳ با اصلاحات و الحاقات بعدی (مصوب ۱۳۹۲ و ۱۳۹۶)
- قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۴/۰۹/۰۵.
- قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۲/۰۶/۰۷ با آخرین اصلاحات (تا ۱۳۸۸/۱۲/۱۵)
- لایحه قانون نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸/۱۱/۱۷.

ث. سایر منابع

- گزارش مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۵) فراتحلیل مطالعات مناطق آزاد، تهران، دفتر مرکز مطالعات اقتصادی.

