

ارزیابی قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی؛ کمیسیون رفع تداخلات



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۲۰۷۳۲

کد موضوعی: ۲۵۰

عنوان گزارش: ارزیابی قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی؛ کمیسیون رفع تداخلات

نوع گزارش: طرح / لایحه ☐، نظارتی ☒، راهبردی ☐، پیش‌نویس قانونی ☐

نام دفتر: مطالعات زیربنایی (گروه کشاورزی و توسعه روستایی)

تهیه و تدوین: محسن بابایی (گروه کشاورزی و توسعه روستایی)

مدیر مطالعه: حجت ورمزیاری

اظهار نظر کننده: سید سعید هاشمی (دفتر مطالعات حقوقی)

ناظران علمی: محمدحسن معادی رودسری، حبیب‌اله ظفریان ریگی

همکار خارج از مرکز: محمدتقی آوند (دانش‌آموخته دکتری رشته علوم و مهندسی آب‌خیزداری) و زیبا کرمی

(دانشجوی دکتری رشته توسعه کشاورزی)

ویراستار ادبی: اکرم وحدانی‌فر

صفحه‌آرایی: حمیده سادات وفایی

واژه‌های کلیدی:

۱. رفع تداخلات

۲. اراضی ملی و دولتی

۳. منابع طبیعی

۴. قانون افزایش بهره‌وری



تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۳/۰۱/۱۷

تاریخ انتشار: ۱۴۰۴/۲/۲۷

به نام خدا

فهرست مطالب

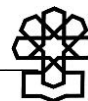
چکیده	۱
خلاصه مدیریتی	۱
۱. مقدمه و بیان مسئله	۴
۲. پیشینه	۸
۲-۱. پیشینه پژوهشی	۸
۲-۲. پیشینه تقنینی همراه با آسیب شناسی	۱۰
۳. تفاوت های کمیسیون رفع تداخلات با مراجع مشابه قبلی	۴۰
۳-۱. تغییر در مرجع تشخیص اولیه منابع ملی از منابع غیرملی	۴۰
۳-۲. قابلیت اعتراض به مصوبات کمیسیون ها	۴۲
۳-۳. تغییر ریاست و دبیرخانه کمیسیون	۴۳
۳-۴. تغییر در ترکیب کمیسیون	۴۴
۴. دلایل بروز تداخلات مالکیتی بین اراضی ملی و مستثنیات	۵۲
۴-۱. وسعت زیاد عرصه های منابع طبیعی و ضعف دسترس پذیری به برخی مناطق هدف	۵۲
۴-۲. کمبود نیروی انسانی و امکانات به ویژه در دهه های ابتدای اجرای مقررات ملی شدن	۵۲
۴-۳. نداشتن اطلاع کافی اشخاص ذی نفع از برگه های تشخیص و نحوه ثبت اعتراض و پیگیری آن	۵۲
۴-۴. تعدد قوانین و مقررات مرتبط	۵۳
۵. فرایند رسیدگی به پرونده ها در کمیسیون رفع تداخلات	۵۵
۶. عملکرد کمیسیون رفع تداخلات	۵۷
۷. آسیب شناسی و چالش های فرایند رفع تداخلات	۵۸
۷-۱. فقدان احکام قانونی متقن و شفاف در تعیین صلاحیت ها و حدود وظایف مراجع رسیدگی به رفع تداخلات	۵۸
۷-۲. پیش بینی نکردن محدودیت زمانی و مرجع رسیدگی به اعتراضات ذی نفعان به مصوبات کمیسیون	۵۹
۷-۳. نبود نقشه پایه دقیق برای اراضی کشاورزی	۶۱
۷-۴. ضعف در برخی نقشه های تجمیعی تهیه شده دبیرخانه کمیسیون	۶۲
۷-۵. فقدان وجهت قانونی در استفاده از عکس های هوایی دهه ۱۳۷۰	۶۲
۷-۶. بررسی نامناسب سوابق و مستندات مالکیت و واگذاری ها در تشخیص اراضی بایر	۶۵
۷-۷. نبود تعریف معیار مشخص مناسب در تعیین مساحت اراضی تحت مالکیت اشخاص در دوره اصلاحات ارضی	۶۶
۷-۸. ترکیب نامتوازن اعضای کمیسیون رفع تداخلات	۶۶
۷-۹. ماهیت اداری کمیسیون و رسیدگی به امور ترافیعی با نقض آیین دادرسی حقوقی	۶۷
۷-۱۰. فقدان ضابطه گذاری مناسب برای صیانت از حق زارعان افراد در مناطق دارای اراضی جنگلی	۶۸
۷-۱۱. اخذ هزینه های غیرمنطقی از اشخاص ذی نفع	۶۹
۷-۱۲. نبود شفافیت کافی در فرایند بررسی پرونده های رفع تداخلات و اعلام مصوبات	۷۰
۷-۱۳. اطلاع نامناسب اعضای کمیسیون از صدور آرا و مصوبات مراجع اداری و قضایی مرتبط قبلی	۷۰
۷-۱۴. نبود هماهنگی کافی فرایند رفع تداخلات با فرایند صدور سند مالکیت اراضی کشاورزی	۷۱
۸. جمع بندی و نتیجه گیری	۷۲
۹. پیشنهادها	۷۷
منابع و مأخذ	۹۱

فهرست جداول

جدول ۱. خلاصه پیشینه پژوهشی.....	۹
جدول ۲. مصادیق اراضی ملی، دولتی و مستثنیات.....	۲۱
جدول ۳. مراجع رسیدگی به رفع اختلافات و تداخلات اراضی.....	۴۶
جدول ۴. وضعیت رفع تداخلات از سال ۱۳۹۴ الی ۱۵ آبان سال ۱۴۰۳.....	۵۸
جدول ۵. پیشنهاد توصیه سیاستی.....	۸۴

فهرست شکل‌ها

شکل ۱. عوامل اصلی مؤثر بر بروز تداخلات مالکیتی بین منابع ملی و مستثنیات.....	۵۴
شکل ۲. نمودار جریان‌ی مراحل اجرای رفع تداخلات اراضی.....	۵۶



ارزیابی قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی؛ کمیسیون رفع تداخلات

چکیده

از حدود ۶ دهه پیش و با تصویب قانون ملی‌شدن جنگل‌ها در سال ۱۳۴۱، مراجع اداری، شبه‌قضایی و قضایی گوناگونی برای موضوع رفع اختلافات و تداخلات مالکیتی بین اراضی ملی، دولتی و مستثنیات پیش‌بینی شده است. آخرین مرجع تعیین شده، کمیسیونی موسوم به «کمیسیون رفع تداخلات» است که از سال ۱۳۹۴ و براساس آیین‌نامه اجرایی تبصره «۳» ماده (۹) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی، در استان‌ها ایجاد شد. با توجه به گذشت نزدیک به ۱۰ سال از زمان تشکیل کمیسیون یاد شده، درباره عملکرد آن، با وجود یک‌سری محاسن، نقدهای جدی مطرح است. لذا در گزارش پیش‌رو، ضمن بررسی روند تقنینی رفع تداخلات از سال ۱۳۴۱ تاکنون، چالش‌های فرایند تصمیم‌گیری‌ها در کمیسیون موصوف به بحث گذاشته شده است. متناسب با چالش‌های احصا شده، راهکارهایی برای اصلاح ترکیب کمیسیون رفع تداخلات و نحوه تصمیم‌گیری، شفاف‌سازی فرایند بررسی‌ها و تعیین مرجع ذی‌صلاح رسیدگی به اعتراضات اشخاص ذی‌نفع و سایر مراجع مربوطه پیشنهاد شده است. یکی از مهم‌ترین موضوعاتی که باید مدنظر قرار گیرد، ضرورت عدم مداخله کمیسیون رفع تداخلات برای تصمیم‌گیری در مورد حدود مالکیت اراضی مستثنیات از یک‌سو و موکول شدن اصلاح و صدور اسناد مالکیت اراضی کشاورزی مشمول تداخل به بعد از طی مراحل رفع تداخلات ازسوی دیگر است.

خلاصه مدیریتی

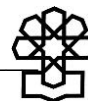
بیان / شرح مسئله

از حدود ۶ دهه پیش و با تصویب لایحه قانونی ملی‌شدن جنگل‌های کشور در مورخ ۱۳۴۱/۱۰/۲۷، موضوع رفع تداخلات مالکیتی بین منابع ملی، دولتی و مستثنیات شروع شد و تا به امروز مراجع متعددی برای رسیدگی به این امر تعیین شده، ولی هنوز به سرانجام مورد انتظار منتهی نشده است. آخرین مرجع تعیین شده در این خصوص، «کمیسیون رفع تداخلات» نام دارد که با ماهیت اداری و بنا به ماده (۳) آیین‌نامه اجرایی تبصره «۳» ماده (۹) قانون افزایش بهره‌وری، در استان‌ها و با محوریت سازمان‌های جهاد کشاورزی تشکیل شده است تا ضمن رفع نقاط ضعف مراجع قبلی، به حل‌وفصل تداخلات مالکیتی - تا اتمام برنامه پنجم توسعه که بعدها به پایان شهریور سال ۱۴۰۳ موکول شد- بپردازد.

ولی با گذشت نزدیک به یک دهه از تشکیل کمیسیون مذکور، کماکان (تا ۲۹ اسفندماه سال ۱۴۰۳) حدود ۴۷ درصد پلاک‌های مشمول تداخل (۴۹.۶۲۲ پلاک)، تعیین تکلیف نشده است. همچنین بعضاً در تشخیص صحیح نوعیت و حدود اراضی مشمول تداخل، به‌نحو مناسبی تصمیم‌گیری نشده و چه‌بسا در مواقعی به برخی از تصرفات غیرقانونی و زمین‌خواری رسمیت بخشیده شده و در مواردی نیز استیفای حقوق تضییع شده کشاورزان به‌خوبی انجام نشده است. از این‌رو، گزارش حاضر از طریق بررسی منابع علمی متعدد و مصاحبه با کارشناسان و مطلعان، در پی تشریح وضعیت موجود و شناسایی چالش‌های فرایند رفع تداخلات و ارائه پیشنهادهاى اصلاحی بوده است و مهم‌ترین نکات در ادامه شرح داده می‌شود.

نقطه‌نظرات / یافته‌های کلیدی

- براساس بررسی‌ها، عوامل عدیده‌ای در بروز تداخلات مالکیتی و طولانی‌شدن زمان رفع این تداخلات مؤثر بوده که در این بین، تعدد و تناقض قوانین و مقررات مربوطه و بعضاً تشخیص‌های ناصحیح مأموران منابع طبیعی به‌ویژه در دهه‌های ابتدایی اجرای مقررات ملی شدن، به‌دلیل نبود امکانات فنی دقیق و ضعف دسترس‌پذیری به عرصه‌ها، ازجمله عوامل اصلی مؤثر در این موضوع بوده است.
- در حال حاضر، علاوه بر «کمیسیون رفع تداخلات استانی»، دو مرجع دیگر به نام‌های «کمیسیون ماده‌واحد شهرستانی» و «شعب ویژه دادگستری مراکز استان» به موضوع رفع تداخلات رسیدگی می‌کنند؛ ولی احکام قانونی متقن و شفافى در خصوص حدود و ثغور وظایف مراجع یاد شده در رسیدگی به این موضوع وجود ندارد.
- علاوه بر این، سازوکار قانونی مشخص و متقنی برای رسیدگی به اعتراضات ذی‌نفعان درباره تصمیم‌ها و مصوبات کمیسیون رفع تداخلات تعبیه نشده است. به‌ویژه اینکه به‌علت ماهیت اداری این کمیسیون، اختلاف‌نظرهایی در خصوص صلاحیت دیوان عدالت اداری یا دادگاه‌ها در این زمینه وجود دارد.
- علاوه بر مرجع رسیدگی، محدودیت زمانی برای پذیرش اعتراضات احتمالی ذی‌نفعان نسبت به مصوبات کمیسیون رفع تداخلات بعد از ابلاغ مصوبه به ذی‌نفعان مشخص نیست و این امر، مختومه کردن پرونده‌های رفع تداخلات را دچار مشکل می‌کند.
- ترکیب کمیسیون رفع تداخلات به‌سبب: ۱. وزن پایین نمایندگان حوزه منابع طبیعی (دو عضو از هفت عضو) نسبت به نمایندگان حوزه کشاورزی (سه عضو از هفت عضو) و ۲. معتبر بودن تصمیم‌ها بدون حضور نمایندگان حوزه منابع طبیعی دارای اشکال است و سبب شده اعتبار تصمیم‌ها بعضاً از اتقان کافی برخوردار نیست.
- به برخی از مستندات مورد بررسی برای تشخیص نوعیت اراضی نیز اشکال‌هایی وارد است. برای نمونه کارگروه مرکزی رفع تداخلات، در پاسخ به استعلام برخی کمیسیون‌های استانی مبنی بر نحوه عمل در مواقع عدم امکان تهیه عکس‌های هوایی دهه‌های ۱۳۵۰ و ۱۳۶۰، استفاده از عکس‌های هوایی دهه ۱۳۷۰ را [به‌عنوان اماره] در تشخیص نوعیت زمین مجاز شمرده است، ولی در عمل در این مناطق، گاهی استفاده از عکس‌های هوایی دهه ۱۳۷۰ و حتی وضعیت فعلی،



به‌تنهایی به مبنای تشخیص نوعیت و حدود اراضی تبدیل شده است. اگرچه این موضوع با تذکر کمیسیون اصل نود مجلس شورای اسلامی تا حدودی اصلاح شد، ولی در برخی از استان‌ها کماکان طبق روال سابق عمل می‌شود و همچنین شواهد مستند و شفاف برای اصلاح مصوبات و پرونده‌های قبلی وجود ندارد.

- فرایند بررسی رفع تداخلات از ابتدای تشکیل پرونده در کارگروه شهرستانی تا اخذ تصمیم در کمیسیون استانی، شفافیت مناسبی ندارد و اطلاع‌رسانی صحیح، شفاف و به‌موقع به اشخاص ذی‌نفع صورت نمی‌گیرد.
- گاهی کمیسیون‌های استانی در فرایند بررسی‌ها، علاوه بر تعیین نوعیت زمین، به تعیین حدود مالکیت‌های اشخاص ذی‌نفع در هر پلاک نیز اقدام می‌کنند. این موضوع، به دلایلی ازجمله فقدان پشتوانه قانونی لازم و ترافعی نبودن ماهیت کمیسیون، غیرقانونی و غیرمنطقی است.
- به‌طورکلی باید اذعان داشت، یکی از مهم‌ترین خلأها در این خصوص، عدم پیش‌بینی سازوکاری مناسب برای مدیریت تداخلات در کنار امر رفع تداخلات است. به‌نحوی که ضمن تثبیت مالکیت عرصه‌های منابع طبیعی، معیشت جامعه محلی خدشه‌دار نشود. تا زمانی که چنین رویکردی وجود نداشته باشد، نمی‌توان انتظار رفع کامل چالش‌ها و اختلافات را داشت. در ادامه راهکارهایی برای رفع چالش‌های یادشده پیشنهاد می‌شود.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

- شفاف‌سازی در حدود و ثغور وظایف کمیسیون رفع تداخلات، کمیسیون ماده‌واحد و شعب ویژه دادگستری در رسیدگی به امر رفع تداخلات با رویکرد حذف موازی‌کاری‌ها و دوباره‌کاری‌ها،
- سامانه‌سازی فرایند بررسی رفع تداخلات از ابتدای تشکیل پرونده در کارگروه شهرستان تا اعلام مصوبه نهایی کمیسیون استان،
- ملغی‌الاثربودن شفاف هرگونه مصوبه برای مشروعیت‌بخشی به ملاک قرار دادن عکس‌های هوایی دهه‌های ۱۳۶۰ و ۱۳۷۰ و کاربری فعلی، برای تعیین نوعیت زمین اراضی دایر و بایر عمران شده و فراهم‌سازی زمینه بررسی مجدد پرونده‌هایی که براساس مصوبات ناصحیح قبلی قرارگاه مرکزی، تعیین تکلیف شده است،
- افزایش مناط اعتبار مصوبات کمیسیون از طریق اصلاح ترکیب و نحوه تصمیم‌گیری کمیسیون،
- جرم‌انگاری مناسب برای اعضای کارگروه شهرستان و کمیسیون استانی در صورت تخلف،
- منوط ساختن اصلاح و صدور اسناد مالکیت اراضی کشاورزی مشمول تداخل، به طی شدن مراحل رفع تداخلات و قطعی شدن مصوبه کمیسیون مربوطه،
- تعیین مهلت زمانی (حداکثر یک‌سال)، برای پذیرش و رسیدگی به اعتراض اشخاص ذی‌نفع درباره برگه‌های تشخیص گواهی شده و آرا و مصوبات اشتباه صادره ازسوی مراجع اداری، شبه‌قضایی و قضایی مربوطه،
- اتخاذ راهبرد مناسب برای مدیریت تعارضات ازجمله از طریق فراهم‌سازی سازوکاری برای اجاره بلندمدت اراضی ملی

شده با کاربری کشاورزی به بهره‌برداران واجد شرایط؛ با رعایت ملاحظات اجتناب از مشروعیت‌بخشی به زمین‌خواری،

- گفتنی است، با توجه به اینکه بخش عمده‌ای از پیشنهادهای اشاره شده در تراز قانون است، بهتر است در قالب ارائه طرح یا لایحه‌ای، ماده (۹) قانون افزایش بهره‌وری اصلاح شود. البته مسیر کوتاه‌تر و نه کامل، آن است که برخی از پیشنهادهای حداقل از طریق اصلاح آیین‌نامه اجرایی تبصره «۳» ماده (۹) قانون یاد شده به تصویب برسد.

۱. مقدمه و بیان مسئله

منابع طبیعی، به‌ویژه جنگل‌ها و مراتع، از جمله منابع بین‌نسلی خدادادی و نوعی ثروت و سرمایه ملی برای هر کشور به شمار می‌رود که حفاظت و نگهداری از آنها برای تداوم حیات بشر، ضرورتی اجتناب‌ناپذیر و وظیفه‌ای ملی و همگانی است. عرصه‌های کشاورزی نیز به‌عنوان بسترهای تولید غذا، نقش راهبردی در تحقق سیاست‌های خودکفایی و تأمین امنیت و اقتدار غذایی ایفا می‌کنند. از این لحاظ، مدیریت و بهره‌برداری پایدار از عرصه‌های مذکور، رابطه مستقیمی با استقلال اقتصادی - سیاسی کشور دارد. یکی از مؤلفه‌های اثرگذار در امر مدیریت و حفاظت از این منابع «مالکیت» است. تقریباً در تمامی نظامات حقوقی کشورها، مالکیت بر زمین - اعم از زمین‌های کشاورزی و منابع طبیعی - در سه نوع خصوصی، عمومی و دولتی طبقه‌بندی می‌شود.

در ایران، در اوایل دهه ۱۳۴۰ و زمانی که مجلس شورای ملی منحل اعلام شده بود و قانونگذاری توسط هیئت‌وزیران انجام می‌شد - که به دوره فترت^۱ معروف است [۱] - قوانینی تحت عنوان «تصویب‌نامه قانونی» به تصویب رسید که برخی از آنها نظامات مالکیتی اراضی کشاورزی (به‌ویژه زراعی) و منابع طبیعی را به دگرگونی عظیمی دچار کرد. یکی از این قوانین «[تصویب‌نامه در اجرای لایحه اصلاحی قانون اصلاحات ارضی](#)» است که در ۱۳۴۰/۱۰/۱۹ به تصویب رسید. به‌طور کلی، در این قانون مقرر شد دولت کلیه اراضی دایر، بایر و موات - به‌استثنای یک‌سری باغات و اراضی مکانیزه - مازاد بر حدنصاب تعیین شده (ده شش‌دانگ یا شش‌دانگ از دهات پراکنده) را از مالکان خریداری و پس از تقسیم به مشمولان دریافت زمین واگذار کند.^۲ این امر درباره اراضی دایر انجام شد؛ ولی اراضی بایر و موات تا اواسط سال ۱۳۵۵ در دست دولت باقی ماند.

قانون دوم، «[تصویب‌نامه قانونی ملی شدن جنگل‌های کشور](#)» نام دارد که حدود یک‌سال بعد از قانون اشاره شده و در

۱. «دوره فترت» به حفاصل تاریخ انحلال دوره بیستم مجلس شورای ملی (۱۳۳۹/۰۲/۱۹) و شروع تشکیل مجلس بیست‌ویکم (۱۳۴۲/۰۷/۱۴)، که حدود ۲۸ ماه را دربرمی‌گیرد، گفته می‌شود. در این دوره، قوانین توسط هیئت وزیران به تصویب می‌رسید. در بیانی دقیق‌تر، دوره بیستم مجلس شورای ملی پس از برگزاری دو دور انتخابات، نهایتاً در ۱۱ اسفند سال ۱۳۳۹ نخستین جلسه رسمی‌اش برگزار شد. مجلس بیستم پس از گذشت حدود دو ماه، به‌منظور انجام اصلاحات مدنظر دولت آمریکا در ایران، به درخواست علی‌امینی (نخست‌وزیر وقت) و به دستور پهلوی دوم، در ۱۹ اردیبهشت‌ماه ۱۳۴۰ منحل اعلام شد [۱].

۲. البته قانون اصلاحات ارضی در سه مرحله به اجرا رسید که اراضی مشمول و قواعد تقسیم و واگذاری در هر مرحله اندک تفاوت‌هایی داشت. مرحله اول، حدود یک سال (از ۱۹ دی‌ماه ۱۳۴۰ الی ۲۷ دی‌ماه ۱۳۴۱) به طول انجامید و براساس ضوابط مندرج در قانون مصوب سال ۱۳۴۰ اجرایی شد. مرحله دوم، که تا سال ۱۳۴۷ طول کشید، مبتنی بر ضوابط تعیین شده در «قانون مواد الخاقی به قانون اصلاحات ارضی، مصوب ۱۳۴۱/۱۰/۲۷ هیئت وزیران» بود. مرحله سوم اصلاحات ارضی نیز از سال ۱۳۴۷ شروع شد و در سال ۱۳۵۱ به‌طور رسمی پایان یافت و حدود چهار سال به طول انجامید. مستند اجرای مرحله سوم اصلاحات ارضی، «قانون تقسیم و فروش املاک مورد اجاره به زارعین مستاجر، مصوب ۱۳۴۷/۱۰/۲۷» است [۲] و [۳].



مورخ ۲۷ دی‌ماه ۱۳۴۱ مصوب شد. تا قبل از تصویب قانون یاد شده، مالکیت خصوصی بر جنگل‌ها و مراتع با نظارت دولت بر نحوه بهره‌برداری از آنها، دارای جایگاه ویژه‌ای بود؛^۱ ولی پس از تصویب قانون مذکور و مطابق با ماده (۱) آن، عرصه و اعیانی کلیه «جنگل‌ها»، «مراتع»، «بیشه‌های طبیعی» و «اراضی جنگلی» کشور، جزو اموال عمومی و متعلق به دولت دانسته شد؛ ولو اینکه قبل از تاریخ تصویب قانون ملی شدن جنگل‌ها، افراد آنها را متصرف شده و سند مالکیت گرفته باشند. البته برای عرصه‌های دارای مالک خصوصی، بسته به مکان استقرار عرصه‌ها، وجوهی تعیین شد تا با پرداخت این وجوه به مالکان، سند مالکیت به نام دولت تغییر پیدا کند. مصادیق این موضوع و میزان وجوه و نحوه پرداخت، در مواد (۳)،^۲ (۵)،^۳ (۹)^۴ و (۱۰)^۵ قانون یاد شده مشخصاً آمده است.^۶ برخی معتقدند که یکی از شروط بنیادی ملی کردن اراضی چهارگانه یادشده، پرداخت وجهی تحت عنوان «گرامت» به دارندگان سند مالکیت رسمی علاوه بر پرداخت بهای اراضی باید باشد که این موضوع در تصویب‌نامه ملی شدن جنگل‌های کشور مورد غفلت واقع شده است. به‌ویژه اینکه برخی از مالکان خصوصی اراضی ملی شده، فاقد سند مالکیت بوده‌اند [۱۰].

علاوه بر این، یک‌سری از اراضی و املاک خاص خارج از دایره شمول اموال عمومی، تلقی و مالکیت خصوصی آنها محترم شمرده شد که در نظام حقوقی تحت عنوان «مستثنیات موضوع ماده (۲) قانون ملی شدن جنگل‌ها» یا به عبارت کلی‌تر «مستثنیات» شناخته می‌شوند. به این صورت که، مطابق با تبصره‌های «۲ و ۳» ماده (۲) قانون ملی شدن جنگل‌ها، یک‌سری موارد، از جمله «توده‌های جنگلی^۷ محاط^۸ در زمین‌های زراعی که در اراضی جنگلی جلگه‌های شمال

۱. البته به اذعان بشیری و میرزائی در کتاب *حقوق کاربردی اراضی در ایران*، در سال‌های ۱۳۰۳، ۱۳۰۴، ۱۳۲۱ و ۱۳۲۸ احکام قانونی برای تأکید بر مالکیت دولت بر جنگل‌ها به تصویب رسیده است. بدین صورت که در سال ۱۳۰۳ هیئت‌وزیران وقت مصوبه‌ای را تدوین کردند که به‌موجب آن تصریح شد: «کلیه جنگل‌ها متعلق به دولت شناخته شده، مگر اینکه تعلق آنها به مالکین خصوصی به‌موجب اسناد و مدارک معتبر ثابت شده باشد. حفظ و حراست از جنگل‌ها اعم از دولتی و اربابی و نظارت در قطع درختان بر عهده وزارت فلاحه محول شده است». همچنین در خردادماه ۱۳۰۴ براساس ماده اول مصوبه هیئت وزیران تصریح شد: «جنگل‌هایی که مالک خصوصی ندارند، ملک دولت محسوب می‌شوند». در مورخ ۱۳۲۱/۱۰/۱۷ قانونی تحت عنوان «قانون راجعه جنگل‌ها» به تصویب رسید که در آن ضمن حفظ مالکیت خصوصی و دولتی بر جنگل‌ها، به نقش پررنگ دولت‌ها در حفاظت از این عرصه‌ها در مواقع آتش‌سوزی و برداشت‌های بی‌رویه و غیرمجاز تأکید شد. در ۲۲ تیرماه ۱۳۲۸ نیز قانون دیگری تحت عنوان «لایحه قانونی جنگل‌ها و مراتع کشور» از تصویب گذرانده شد که به‌منظور بهره‌برداری صحیح و پایدار از جنگل‌ها و مراتع قواعدی وضع شد [۳].

۲. **ماده سوم:** به اشخاصی که دارای سند مالکیت به نام جنگل هستند و یا از مراجع قضایی حکم قطعی دال بر مالکیت آنها به نام جنگل صادر شده و یا دارای حکم قطعی از هیئت‌های رسیدگی املاک و اگذاری به نام جنگل باشند وجوه زیر پرداخت می‌شود:
الف) در مورد جنگل‌های شمال که از حوزه استارای شروع و به حوزه گلیداغی ختم می‌شود برای هر هکتار پانصد ریال.
ب) در مورد سایر جنگل‌ها و بیشه‌های کشور برای هر هکتار یکصد ریال.

۳. **ماده پنجم:** در مورد منابع طبیعی مندرج در ماده یکم که تا تاریخ تصویب این قانون اسناد مالکیت آنها به نام اشخاص صادر نشده، ولی تقاضای ثبت پذیرفته شده و تشریفات ثبتی تا مرحله صدور سند مالکیت طی شده و یا بشود با ارائه گواهی اداره ثبت مربوطه مبنی بر بلامانع بودن صدور سند مالکیت به نام متقاضی طبق ماده سوم این قانون رفتار خواهد شد و گواهی اداره ثبت برای پرداخت وجه به‌منزله سند مالکیت تلقی می‌گردد. نسبت به منابع طبیعی مذکور در ماده یکم، که دعاوی آنها در محاکم قضایی یا هیئت‌های رسیدگی به املاک و اگذاری مطرح است، پس از صدور رأی قطعی محاکم قضایی یا هیئت‌های رسیدگی به املاک و اگذاری نیز طبق این قانون وجه به ذی‌حق پرداخت خواهد شد.

۴. **ماده نهم:** اشخاصی که در اثر اجرای این قانون مشمول دریافت وجهی می‌باشند، باید حداکثر ظرف مدت یک‌سال از تاریخ انتشار آگهی سازمان جنگل‌بانی به سازمان مزبور مراجعه و یا تسلیم عین اسناد مالکیت و نقشه ثبتی گواهی شده که مساحت مورد تقاضا را دقیقاً مشخص نماید وجوه مذکوره در این قانون را مطالبه کنند. پس از انقضای مدت مزبور نمی‌توان به تقاضای واصله ترتیب اثر داد و وجوه مرقوم قابل مطالبه نمی‌باشد. نسبت به مشمولین ماده پنجم از تاریخ صدور گواهی ثبت محل یا حکم قطعی تا مدت یک سال تقاضای وجه قابل پذیرش خواهد بود.

۵. **ماده دهم:** وجوه مذکور در این قانون در ظرف مدت ۱۰ سال به اقساط متساوی سالانه به اشخاص ذی‌حق پرداخت می‌شود.

۶. با توجه به حجم زیاد مفاد مواد مورد اشاره، در انتهای گزارش در قسمت پاورقی، متن مواد عیناً درج شده است.

۷. مطابق جزء «۹» از ماده (۱) آیین‌نامه اجرایی قانون ملی‌شدن جنگل‌های کشور، مصوب ۱۳۴۲/۰۶/۰۶، توده جنگلی عبارت است از: «قطعات مجزایی از جنگل یا مرتع مشجر که وسعت سطح آن کمتر از ۱۰ هکتار و حجم درختان جنگلی موجود بیش از سیصد متر مکعب در هکتار باشد».

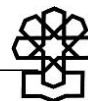
۸. واژه «محاط» در لغت به‌معنای «احاطه‌شده یا محصور» است [۴] و در اصطلاح به «جای گرداگرد برآورده شده برای گوسفندان و شتران و برای مردمان» گفته می‌شود [۴]. در اینجا مقصود از عبارت «توده‌های جنگلی محاط در زمین‌های زراعی»، این است که دورتادور (از چهار طرف) توده‌های جنگلی با اراضی زراعی احاطه شده یا در بیان دیگر، توده‌های جنگلی که در داخل اراضی زراعی واقع شده است.

کشور و در محدوده اسناد مالکیت رسمی اشخاص واقع شده باشند»، «عرصه و محوط تأسیسات و خانه‌های روستایی» و همچنین «زمین‌های زراعی و باغات واقع در محدوده اسناد مالکیت جنگل‌ها و مراتع که تا تاریخ تصویب این قانون احداث شده‌اند»، از شمول اموال عمومی ماده (۱) خارج و به‌عنوان «مستثنیات» شناخته شدند. البته بعدها با تصویب قوانین و مقررات متعدد، مصادیق و حدود منابع ملی و مستثنیات دستخوش تغییرات زیادی شد که تفصیل آن در قسمت پیشینه تقنینی گزارش آمده است. نحوه اجرای قانون مذکور بدین صورت بود که جنگل‌دار برای عرصه‌های چهارگانه ملی، برگه تشخیص صادر می‌کرد و در صورت قطعی و نهایی شدن تشخیص جنگل‌دار، سند مالکیت زمین مربوطه به درخواست سازمان جنگلبانی سابق، توسط سازمان ثبت اسناد و املاک کشور به نام دولت صادر می‌شد.

مطالب اشاره شده حاکی از این است که دولت وقت موظف بوده است براساس «[لایحه قانونی ملی شدن جنگل‌ها، مصوب ۱۳۴۱/۱۰/۲۷](#)» یک‌سری از اراضی را، که در زمره اراضی منابع طبیعی قرار می‌گیرند، به‌عنوان اراضی ملی به نام دولت تثبیت کند؛ حتی اگر سند مالکیت خصوصی داشت و براساس «[قانون اصلاحی قانون اصلاحات ارضی، مصوب ۱۳۴۰/۱۰/۱۹](#)»، یک‌سری از اراضی را، که شامل اراضی دایر کشاورزی می‌شد و حتی اراضی دولتی مثل اراضی بایر و موات نیز جزو آنها بود، به کشاورزان و روستاییان کم‌زمین یا بی‌زمین واگذار کند.

با توجه به اینکه، «[لایحه قانونی ملی شدن جنگل‌ها](#)»، حدود یک‌سال بعد از قانون اصلاحات ارضی وارد فاز اجرایی شد، سازمان جنگلبانی وقت به‌عنوان مجری لایحه قانونی مذکور، موظف بوده است در صدور برگه تشخیص اراضی ملی، به‌نحوی عمل کند که مستثنیات مندرج در قانون موصوف و همچنین اراضی موضوع قانون اصلاحات ارضی، یعنی اراضی دایر دارای مالک خصوصی و اراضی بایر و موات دولتی، را جزو اراضی ملی قلمداد نکند، ولی در برخی موارد، به‌دلیل متعددی، به‌ویژه کمبود ابزار و امکانات مناسب فنی برای تشخیص دقیق و درست نوعیت و مرزهای مالکیت‌ها و همچنین ضعف دسترس‌پذیری مناطق روستایی و عشایری با توجه به شرایط خاص جغرافیایی و توپوگرافی، در تشخیص صحیح نوعیت و حدود و ثغور اراضی ملی و مستثنیات اشتباهاتی ایجاد شد و اختلافات بین مالکان خصوصی و دولت‌ها در تشخیص اراضی ملی و دولتی از مستثنیات شدت گرفت که اعتراضات مردمی را به همراه داشت. برای مثال، بخشی از اراضی که در اجرای مراحل سه‌گانه قانون اصلاحات ارضی ازسوی دولت وقت به اشخاص واگذار شده بود، در اقدامی موازی ازسوی سازمان جنگل‌ها و مراتع وقت، ملی اعلام شده یا ازسوی هیئت‌های هفت‌نفره واگذاری زمین، در «[قانون مرجع تشخیص اراضی موات و ابطال اسناد آن، مصوب ۱۳۶۵/۰۹/۳۰](#)»، عیناً یا بخش عمده آن به‌عنوان موات تشخیص داده شده است [۵].

به همین منظور، هیئت‌وزیران وقت در آیین‌نامه اجرایی قانون ملی شدن جنگل‌ها، مصوب ۱۳۴۲/۰۶/۰۶، فرایندی برای ثبت اعتراض و رسیدگی به آن پیش‌بینی کرد. بدین صورت که طبق ماده (۲۰) این آیین‌نامه، تشخیص منابع ملی و تفکیک آن از مستثنیات، به «جنگل‌دار» (معادل رئیس اداره منابع طبیعی و آبخیزداری شهرستان فعلی) واگذار و مقرر شد در صورت اعتراض به رأی جنگل‌دار ازسوی سازمان جنگلبانی (معادل سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری فعلی) یا شخص ذی‌نفع، موضوع در کمیسیون استانی سه‌نفره مرکب از رئیس کل کشاورزی استان، سرجنگل‌دار (معادل مدیرکل



منابع طبیعی و آبخیزداری استان فعلی) و بازرسی سرچنگلداری مطرح و رسیدگی شود. بنابراین اولین مرجع رسیدگی‌کننده به اعتراض‌های اشخاص ذی‌نفع درباره برگه تشخیص مأموران منابع طبیعی به اسم «کمیسیون ماده (۲۰)» شناخته می‌شود.

با وجود این، ضوابط تعیین شده و عملکرد کمیسیون ماده (۲۰) با انتقاداتی همراه و در نتیجه سبب شد قوانین و مقررات دیگری در این زمینه به تصویب برسد. در هریک از این قوانین و مقررات، ضوابط متفاوتی در خصوص فرایند و مرجع تشخیص اولیه حدود منابع ملی و مستثنیات، اعتراض به تشخیص اولیه و غیره وضع شد که در بخش پیشینه تقنینی به تفصیل به آنها اشاره خواهد شد. آخرین مرجع تعیین شده در این خصوص، کمیسیونی موسوم به «کمیسیون رفع تداخلات» است که براساس ماده (۵۴) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور، مصوب ۱۳۹۴/۰۲/۰۱، با هدف پایان دادن به اختلافات و تداخلات مالکیتی منابع ملی و مستثنیات، با محوریت سازمان جهاد کشاورزی در استان‌ها شکل گرفته است.

در خصوص این موضوع باید گفت: **اولاً**، براساس ماده قانون اشاره شده، تداخلات اراضی ملی و دولتی با مستثنیات باید تاکنون به پایان می‌رسید که با وجود گذشت بیش از هشت سال از فعالیت کمیسیون رفع تداخلات، این امر محقق نشده است و تکلیف حدود ۴۷ درصد پلاک‌های مشمول رفع تداخل همچنان مشخص نیست [۶]. **ثانیاً**، مهم‌تر از کمیت رفع تداخلات، کیفیت آن است که به عقیده برخی از مجریان، کارشناسان، محققان و دستگاه‌های نظارتی در قوای سه‌گانه، به‌ویژه کمیسیون اصل نود قانون اساسی مجلس شورای اسلامی و سازمان بازرسی کل کشور، کیفیت برخی از رفع تداخلات براساس تصمیمات اخذ شده در کمیسیون مربوطه، مورد انتظار و رضایت‌بخش نبوده است. این امر اعتراض ذی‌نفعان، اعم از دستگاه‌های مدافع حقوق دولت مانند سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری کشور و مالکان یا متصرفان مستثنیات، را به همراه داشته است.

به عبارت دیگر، در خصوص پرونده‌هایی، که مصوبه آنها توسط کمیسیون رفع تداخلات صادر شده است، کماکان برخی از اشخاص ذی‌نفع و حتی شماری از دستگاه‌های نظارتی درباره روند رسیدگی پرونده‌ها و مصوبات اعتراضاتی دارند و معتقدند، عدالت به نحو مناسبی رعایت نشده است؛ چه‌بسا از یک‌سو، بخشی از اراضی کشاورزی، که در گذشته به‌ناحق در زمره اراضی ملی و دولتی قرار گرفته بود، همچنان در دست دولت باقی مانده و به صاحبان اصلی برگردانده نشده و از سوی دیگر، به برخی از تصرفات عدوانی و زمین‌خواری اراضی منابع طبیعی توسط عده‌ای افراد بانفوذ، رسمیت بخشیده شده است. مسئله‌ای که در دوره‌های مختلف مجلس شورای اسلامی، به‌ویژه کمیسیون‌های اصل نود قانون اساسی و کشاورزی، آب، منابع طبیعی و محیط زیست، مورد پیگیری و مطالبه نمایندگان محترم بوده و جلسات متعددی در این خصوص برگزار شده است.

بنابراین باید اذعان داشت، حتی اگر تشخیص‌های ناصحیح به‌طور ناخواسته و نادانسته انجام شده باشد، در اصل موضوع، که تضییع حقوق مکتسبه مردم و دولت است، تفاوتی ایجاد نمی‌کند و تداوم این روند، قطعاً تبعات نامطلوبی برای

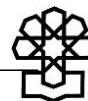
سرمایه اجتماعی نظام به بار می‌آورد. به این صورت که اعتماد عمومی به عملکرد و کارآمدی دستگاه‌های دولتی کاهش و نارضایتی‌شان افزایش پیدا می‌کند و به ناامیدی از اجرای صحیح قانون منتج می‌شود. از طرف دیگر، برخی از زمین‌خواران، که در اثر تصمیمات اشتباه به تصرفات غیرقانونی آنها رسمیت بخشیده شده است، امید کاذبی برای رسمی شدن تصرفات غیرقانونی، حتی در صورت تکرار تخلفات، پیدا می‌کنند. آنچه بیشتر موجب نگرانی می‌شود، این است که به‌نظر می‌رسد شتاب غیرمنطقی در پایان دادن به رفع تداخلات حاکم است. اگرچه امر رفع تداخلات هرچه سریع‌تر باید به اتمام برسد، شتاب غیرمنطقی و عدم رفع ایرادات فرایند رفع تداخلات، بعدها کشور را با مشکلات جدی‌تر مواجه خواهد کرد.

از این‌رو، در گزارش پیش‌رو سعی شده است از طریق بررسی اسناد موجود و مصاحبه با مطلعان کلیدی، اشکالات کمیسیون رفع تداخلات احصا و راهکارهای اصلاحی ارائه شود. در این راستا، ابتدا و به‌منظور پاسخ به سؤال چیستی کمیسیون رفع تداخلات و چرایی ایجاد آن، ضمن اشاره مختصر به برخی از دلایل بروز اختلافات و تداخلات مالکیتی، سابقه تقنینی در خصوص نحوه رفع اختلافات و تداخلات در تشخیص اراضی ملی و دولتی از مستثنیات بیان می‌شود. در ادامه، به چالش‌های موجود در فرایند رسیدگی به پرونده‌ها و در پایان راهکارهای اصلاحی پرداخته می‌شود.

۲. پیشینه

۲-۱. پیشینه پژوهشی

در خصوص موضوع رفع تداخلات و اختلافات مالکیتی بین اراضی ملی و دولتی با مستثنیات و آسیب‌ها و نواقص احتمالی، تاکنون گزارشی در مرکز پژوهش‌های مجلس به رشته تحریر درنیامده است. از این‌رو، گزارش پیش‌رو اولین مطالعه‌ای بوده که در مرکز در این زمینه انجام شده است. البته مطالعاتی با عنوان «درآمدی بر آسیب‌شناسی حقوق مالکیت اراضی در ایران» (سال ۱۳۸۷)، «اظهارنظر کارشناسی درباره لایحه: الحاق یک تبصره به قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجرای ماده (۵۶) قانون جنگل‌ها و مراتع» (سال ۱۳۸۳) و «اظهارنظر کارشناسی درباره طرح: مستثنا شدن موقوفات از قوانین مربوط به اراضی موات، جنگل‌ها، مراتع و منابع ملی» (سال ۱۳۸۳) منتشر شده است که بخش بسیار اندکی از مطالب آنها به موضوع گزارش حاضر مربوط می‌شود. علاوه بر این، معدود مطالعاتی مانند «آیین رسیدگی کمیسیون رفع تداخلات ماده (۵۴) قانون رفع موانع تولید و آثار قضایی ناشی از تصمیم‌های کمیسیون»، «آثار حقوقی و اقتصادی تصمیم‌های کمیسیون رفع تداخلات قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» و «شیوه‌های رسیدگی در دعوای اعتراض به ملی شدن اراضی» در این زمینه در فصلنامه‌های علمی کشور به چاپ رسیده است که سعی شده از نتایج و یافته‌های آنها در احصای چالش‌ها و راهکارهای مربوطه بهره گرفته شود (جدول ۱).



جدول ۱. خلاصه پیشینه پژوهشی [۵]، [۷]، [۸] و [۹]

ردیف	عنوان مطالعه	سال انتشار	نکات برجسته در مورد چالش‌ها و ضعف‌های کمیسیون رفع تداخلات
۱	آیین رسیدگی کمیسیون رفع تداخلات ماده (۵۴) قانون رفع موانع تولید و آثار قضایی ناشی از تصمیم‌های کمیسیون	۱۴۰۱	• مشخص نبودن نحوه ارجاع اختلاف یا موضوع به کمیسیون رفع تداخلات و دعوت از ذی‌نفعان مرتبط؛ • مشخص نبودن سازوکار اجرای تصمیم کمیسیون؛ • نبود نماینده مرجع قضایی در ترکیب کمیسیون و در نتیجه اشکال در کفایت مباحث حقوقی؛ • نبود توجیه منطقی برای عضویت مدیرکل امور اقتصادی و دارایی در ترکیب کمیسیون؛ • مشخص نبودن دامنه شمول اشخاص ذی‌نفع و نحوه تشکیل پرونده در کارگروه شهرستان؛ • مشخص نبودن نحوه ابلاغ تصمیمات کمیسیون به اشخاص ذی‌نفع؛ • قائل نبودن به قابل اعتراض بودن مصوبات کمیسیون؛ • فقدان سامانه جامع برای بارگذاری آرا و مصوبات مراجع تصمیم‌گیر مرتبط با رفع تداخلات.
۲	آثار حقوقی و اقتصادی تصمیم‌های کمیسیون رفع تداخلات قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور	۱۴۰۰	• فقدان اطلاعات درباره تصمیمات کمیسیون‌های موازی و نبود سوابق جمع شده نرم‌افزاری؛ • عدم قطعیت تصمیم‌های کمیسیون و ماهیت اداری آن.
۳	راهکارهای مقابله با سوءاستفاده از قوانین زمین‌خواری اراضی ملی	۱۳۹۸	• شکل‌گیری مراجع متعدد در روند رسیدگی به رفع تداخلات و در نتیجه فراهم شدن زمینه فساد و سوءاستفاده برای زمین‌خواران و سودجویان؛ • پیش‌بینی نکردن سازوکاری برای رسیدگی به اعتراضات اشخاص ذی‌نفع در محاکم قضایی به دلیل پرهیز از تحمیل بار مالی سنگین به دولت؛ • نداشتن آشنایی لازم و کافی عمده کارشناسان در تفسیر صحیح عکس‌های هوایی؛ • نبود سوابق ثبتی در تعدادی از پلاک‌ها و در نتیجه اعمال سلیقه در تعیین محدوده برخی از روستاها؛ • همخوانی نداشتن مساحت نسق‌های زارعانه با مساحت نقشه اصلاحات اراضی تهیه شده؛ • عدم ارائه کامل مستندات اجرای قانون اصلاحات ارضی در کارگروه‌های شهرستانی.
۴	شیوه‌های رسیدگی در دعوای اعتراض به ملی شدن اراضی	۱۳۹۵	• عدم تصریح بر قابلیت اعتراض و تجدیدنظرخواهی مصوبات کمیسیون رفع تداخلات.

خاطر نشان می‌شود که سازمان بازرسی کل کشور نیز پیرو رسالت قانونی خود، در سال‌های ۱۳۹۶ (دوازده استان)، ۱۳۹۷ (شانزده استان) و ۱۴۰۱ نسبت به بررسی برخی از پرونده‌های رفع تداخلات در کمیسیون‌های استانی و کارگروه‌های شهرستانی اقدام کرده است. در مطالعه حاضر از یافته‌ها و تحلیل‌های گزارش‌های سازمان بازرسی کل کشور

نیز بهره گرفته شده است. البته ارزش افزوده مطالعه پیش‌رو نسبت به گزارش‌های سازمان بازرسی کل کشور، در این است که **اولاً**، سعی شده ابعاد موضوع با جامعیت بیشتری مورد واکاوی قرار گیرد؛ **ثانیاً**، پیشنهادهای عملیاتی‌تری برای اصلاح فرایند و رویه‌های رفع تداخلات ارائه شود. هرچند محدود هم‌پوشانی‌هایی بین یافته‌های گزارش‌های سازمان بازرسی و مطالعه حاضر می‌توان یافت که به لحاظ اهمیت موضوع سعی شده است در گزارش پیش‌رو با توضیحات بیشتر ارائه شود.

۲-۲. پیشینه تقنینی همراه با آسیب‌شناسی

در موضوع رفع اختلافات و تداخلات مالکیتی اراضی ملی، دولتی و مستثنیات، دو مقوله از اهمیت بسیاری برخوردار بوده است: یکی بحث «مصادیق اراضی ملی، دولتی و مستثنیات» است که به نوعیت زمین اشاره دارد و دیگری، بحث «مراجع تشخیص نوعیت اراضی ملی، دولتی و مستثنیات و نحوه رسیدگی به اعتراضات» است که بیشتر به تعیین حدود و ثغور و مالکیت اراضی مذکور اشاره دارد. همان‌گونه که پیش‌تر بیان شد، طی سالیان متمادی، احکام قانونی متفاوت و متعددی به تصویب رسیده که هر دو مقوله را تحت‌الشعاع قرار داده است. در ادامه سعی می‌شود به‌صورت مجزا به احکام قانونی مربوطه در هر دو مقوله اشاره شود.

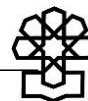
۲-۲-۱. احکام قانونی مرتبط با مصادیق اراضی ملی، دولتی و مستثنیات

- قانون اصلاحات ارضی (مصوب ۱۳۴۰/۱۰/۱۹)

قانون اصلاحات ارضی، که یکی از لوایح ۶گانه موسوم به انقلاب سفید به شمار می‌رود، بعد از چند بار اصلاح، درنهایت در مورخ ۱۳۴۰/۱۰/۱۹ توسط هیئت‌وزیران به تصویب رسید.^۱ یکی از اهداف قانون مذکور این بوده است که مالکیت بخشی از اراضی کشاورزی (اعم از زیر کشت یا آیش)، که قبلاً به‌صورت یکپارچه در دست دولت، اربابان و خوانین قرار داشت، به رعایا، زارعان صاحب نسق و دهقانان بی‌زمین واگذار شود [۲]. در همین راستا، در ماده (۲) این قانون، حداکثر مالکیت زمین کشاورزی هر شخص در کل کشور، یک ده شش‌دانگ یا شش‌دانگ از مجموع دهات پراکنده تحت مالکیت به انتخاب خود مالک تعیین شد. مازاد بر این مقدار، باید براساس یک‌سری شرایط و اولویت‌هایی به اشخاص واگذار می‌شد. البته مطابق با ماده (۳) قانون موصوف، یک‌سری اراضی مانند «باغات میوه»، «باغات چای»، «قلمستان‌هایی که عرصه و اعیان آنها متعلق به مالک باشد» و «کلیه اراضی که در تاریخ تصویب قانون اصلاحات ارضی (۱۳۴۰/۱۰/۱۹) از طریق زراعت مکانیزه بدون مشارکت زارع و به‌وسیله کارگر کشاورزی مورد بهره‌برداری واقع شده باشد، مادامی که به این ترتیب مورد بهره‌برداری است»، از شمول حدنصاب مقرر در ماده (۲) مستثنا شدند.

علاوه بر این، در تبصره ذیل ماده (۳) به سازمان اصلاحات ارضی وقت اجازه داده شد، به‌جز اراضی زیر کشت و آیش، عرصه ساختمان‌ها، حریم قنوات، انهار و معابر و مراتع، بقیه اراضی واقع در محدوده دهات مورد تقسیم را طبق

۱. قانون اصلاحات ارضی برای اولین بار در تاریخ ۱۳۳۸/۱۲/۲۴ به تصویب مجلس شورای ملی و در ۱۳۳۹/۰۲/۲۶ به تصویب مجلس سنا رسید. قانون مذکور به‌دلیل مشکلاتی که داشت، در سال ۱۳۴۰ مورد بازنگری قرار گرفت و تحت عنوان «قانون اصلاحی قانون اصلاحات ارضی» در تاریخ ۱۳۴۰/۱۰/۱۹ به تصویب هیئت‌وزیران وقت رسید.



آیین‌نامه‌ای به متقاضیان ذی‌صلاح برای امور زراعتی و دامداری واگذار کند. به‌طور کلی، نوع زمین‌های قابل تقسیم و واگذاری به اشخاص متقاضی، در ماده (۶) تعیین تکلیف شد. به‌نحوی که سه دسته زمین مشمول تقسیم و واگذاری شدند:

الف) زمین‌های دهاتی که در اجرای مواد (۲) و (۳) این قانون مازاد بر حدنصاب باقی می‌ماند؛ اعم از اینکه از طرف مالک یا مالکین نسبت به آن تقاضای ثبت شده یا نشده باشد؛

ب) زمین‌های موات؛

پ) زمین‌های بایر.^۱

بنابراین، مقرر شد علاوه بر زمین‌های کشاورزی، بخشی از اراضی بایر و موات، که تا قبل از قانون اصلاحات ارضی در اختیار دولت یا اربابان قرار داشت، به‌صورت قطعی به اشخاص واگذار شود. البته در اجرای اصلاحات ارضی، تقسیم اراضی و املاک بین دهقانان یا زارعان به‌صورت مشاع انجام می‌گرفت و به روستاییان، سند مالکیت رسمی برای یک قطعه زمین با حدود مشخص و معین اعطا نشد [۲]. مبنای تعیین حدود اراضی واگذاری، نسق زراعی روستاییان بود و به‌علت اینکه میزان نسق زراعی در تمام مناطق کشور مساحت یکسانی نداشت، سهم روستاییان از اراضی دریافتی نیز یکنواخت نبود [۲].

– تصویب‌نامه قانونی ملی شدن جنگل‌های کشور (مصوب ۱۳۴۱/۱۰/۲۷)

حدود یک‌سال بعد از تصویب قانون اصلاحات ارضی، لایحه قانونی ملی شدن جنگل‌ها در مورخ ۱۳۴۱/۱۰/۲۷ به تصویب هیئت‌وزیران رسید. براساس لایحه مذکور، دسته‌ای از اراضی و املاک از قبیل عرصه و اعیانی کلیه «جنگل‌ها»، «مراتع»، «بیشه‌های طبیعی» و «اراضی جنگلی» – که ماهیتاً در زمره منابع طبیعی قرار می‌گیرند – به‌عنوان اموال عمومی تلقی و دسته‌ای دیگر – که غالباً در زمره اراضی کشاورزی قرار می‌گیرند – به‌عنوان مستثنیات قلمداد شدند. به‌طور دقیق‌تر، مطابق با تبصره‌های «۲» و «۳» ماده (۲) قانون مذکور، یک‌سری موارد از جمله «توده‌های جنگلی محاط در زمین‌های زراعی که در اراضی جنگلی جلگه‌های شمال کشور و در محدوده اسناد مالکیت رسمی اشخاص واقع شده باشند»، «عرصه و محاط تأسیسات و خانه‌های روستایی» و همچنین «زمین‌های زراعی و باغات واقع در محدوده اسناد مالکیت جنگل‌ها و مراتع که تا تاریخ تصویب این قانون احداث شده‌اند»، از شمول اموال عمومی ماده (۱) خارج و به‌عنوان «مستثنیات» شناخته شدند. علاوه بر این، بخشی از مراتع غیرمشجر نیز در زمره مستثنیات قرار گرفتند که مطابق با بندهای «الف» و «ب» جزء «۲» ماده (۴) همین قانون به سه دسته تقسیم می‌شوند:

۱. آن دسته از مراتع غیرمشجر که به نام مرتع دارای اسناد مالکیت و جزو املاک زائد بر حدنصاب مالکان بوده و به دولت انتقال یافته یا در آینده انتقال پیدا خواهد کرد، براساس قانون اصلاحات ارضی مصوب ۱۹ دی‌ماه ۱۳۴۰ و به

۱. در قانون اصلاحات ارضی مصوب سال ۱۳۴۰، تعریفی از اراضی بایر و موات ارائه نشد. ولی در بند «۹» از ماده (۱) قانون اصلاحات ارضی، مصوب ۱۳۳۹/۲/۲۶ مجلس سنا، اراضی مذکور به شرح زیر تعریف شده بود:
الف) زمین بایر: زمینی است که در آن عملیات زراعی انجام نگرفته باشد.
ب) اراضی موات: زمین‌های بایری است که ملک اشخاص نمی‌باشد.

صلاحدید سازمان اصلاحات ارضی در اختیار کشاورزان یا شرکت‌های تعاونی محلی یا اتحادیه‌های شرکت‌های تعاونی قرار خواهد گرفت (بند «الف»).

۲. آن دسته از مراتع غیرمشجری که با توجه به قانون اصلاحات ارضی مصوب سال ۱۳۴۰ در سهم اشخاص قرار گرفته است (فراز اول بند «ب»).

۳. آن دسته از مراتع غیرمشجری که در تاریخ تصویب لایحه قانونی ملی‌شدن جنگل‌ها (۱۳۴۱/۱۰/۱۰) یا بعداً با آرای قطعی محاکم قضایی یا هیئت‌های رسیدگی با ملاک واگذاری در محدوده املاک مزروعی قرار گرفته یا بگیرند (فراز دوم بند «ب»).

– آیین‌نامه اصلاحات ارضی (مصوب ۱۳۴۳/۰۵/۰۳)

آیین‌نامه اجرایی قانون اصلاحات ارضی، در مورخ ۱۳۴۳/۰۵/۰۳ به تصویب کمیسیون خاص مشترک مجلسین شورای ملی و سنا رسید. حکمی که در این آیین‌نامه به بحث مصادیق اراضی ملی، دولتی و مستثنیات مربوط می‌شود، ماده (۴۰) است. در این ماده قانونی اجازه داده شد، املاک مسلوب‌المنفعه و بایر، که در اختیار دولت (وزارت کشاورزی) قرار داشت، به مالکان قبلی اراضی مذکور واگذار شود تا حداکثر طی پنج‌سال برای آبادانی آن اقدام کنند. در صورتی که مالکان ظرف مدت مقرر (تا ۱۳۴۸/۰۵/۰۳) می‌توانستند اراضی مذکور را آباد کنند، مالکیت اراضی به‌صورت قطعی به آنها واگذار می‌شد؛ ولی در صورتی که به تعهدات خود عمل نمی‌کردند، ملک از دست آنها خارج می‌شد و بلاعوض در اختیار دولت قرار می‌گرفت.

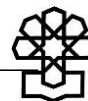
البته در ادامه (حدود دو سال بعد) با تصویب «قانون راجع به الحاق هشت ماده به آیین‌نامه اصلاحات ارضی، مصوب

۱۳۴۵/۳/۲۵»، برای اراضی بایری که مشمول قانون اصلاحات ارضی نمی‌شدند نیز حکم مشابهی پیش‌بینی شد. بدین صورت که در ماده (۳) قانون مذکور مقرر شد: «مالکین اراضی بایری که مشمول قوانین اصلاحات ارضی نمی‌باشند، موظف‌اند حداکثر ظرف پنج‌سال از تاریخ تصویب این قانون برای آبادانی و عمران آن اراضی شخصاً یا به هر نحو که مقتضی بدانند اقدام نمایند. پس از انقضای مدت، آن قسمت از اراضی که بایر مانده است، بلاعوض به ملکیت دولت در می‌آید تا جهت انجام طرح‌های عمرانی مورد استفاده قرار گیرد».

گفتنی است که مدت پنج‌سال تعیین شده در مواد قانونی اشاره شده، یک‌بار تمدید شد. به‌نحوی که به‌موجب «قانون

تمدید مهلت‌های مقرر در ماده (۴۰) آیین‌نامه اصلاحات ارضی و ماده سوم قانون راجع به الحاق هشت ماده به آیین‌نامه

اصلاحات ارضی، مصوب ۱۳۴۹/۰۹/۱۸»، تا پایان شهریورماه ۱۳۵۴ به مالکان اراضی بایر و مسلوب‌المنفعه مشمول و غیرمشمول قانون اصلاحات ارضی، مهلت داده شد تا طبق شرایط و ضوابط اعلامی دولت، برای عمران و آبادی املاک و اراضی مذکور عمل کنند. ضوابط مذکور نیز این ماده قانونی در قالب «آیین‌نامه عمران اراضی بایر» در مورخ ۱۳۵۵/۰۶/۰۱ به تصویب هیئت‌وزیران رسید و ابلاغ شد.



- قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع (مصوب ۱۳۴۶/۰۵/۲۵ با اصلاحات بعدی)

در قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع، مصوب ۱۳۴۶/۰۵/۲۵ با اصلاحات بعدی، تغییراتی نه در نوع، بلکه در میزان مستثنیات قانون ملی شدن جنگل‌ها ایجاد شد. مطابق با ماده (۶۳) قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع، صرفاً تا بیست برابر مساحت زیربنای محوطه‌ها، ساختمان‌ها و تأسیسات موضوع تبصره «۳» ماده (۲) لایحه قانونی ملی شدن جنگل‌ها، که در منابع ملی شده واقع شده‌اند، به‌عنوان مستثنیات تلقی می‌شد و مساحت باقی‌مانده باید در زمره اراضی ملی قرار می‌گرفت. البته همه اینها مشروط به این بود که عرصه‌های مذکور قبل از تاریخ تصویب لایحه قانونی ملی شدن جنگل‌ها ایجاد شده باشند. البته قانونگذار درباره اعیانی‌هایی، که تاریخ احداث آنها پس از تاریخ تصویب قانون ملی شدن جنگل‌ها باشد، از باب اینکه آیا داخل در منابع ملی هستند یا مستثنیات، تعیین تکلیف نکرده است.

همچنین در ماده (۶۴) قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع، مساحت مراتع غیرمشجر موضوع بند «ب» ماده (۴) لایحه قانونی ملی شدن جنگل‌ها، که به‌عنوان مستثنیات تلقی شده بودند، صرفاً به حداکثر تا دو برابر مساحت اراضی مزروعی و آیش و باغات و قلمستان تقلیل داده شد. یعنی آن قسمت از مراتع غیرمشجر که پس از کسر مساحت یاد شده باقی می‌ماند، داخل در مصادیق اراضی ملی است و مالکیت آن باید به اسم دولت تثبیت شود. البته واگذاری مالکیت مراتع مورد بحث به اشخاص مشروط به حفظ کاربری مرتعی آن بود. به‌نحوی که در تبصره «۲» ماده (۵۵) قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع آمده است: «از تاریخ تصویب این قانون، مراتعی که در اجرای ماده (۶۴) قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع کشور جزو مستثنیات مالکین شناخته می‌شود، باید فقط برای تعلیف دام مورد استفاده قرار بگیرد. تبدیل این قبیل مراتع به‌منظور استفاده دیگر، منحصراً براساس طرحی که به تصویب وزارت کشاورزی و منابع طبیعی می‌رسد مجاز خواهد بود. در صورتی که این قبیل مراتع به تشخیص هیئت نظارت مذکور در بند «۳» قانون اصلاح فصل پنجم و پاره‌ای از مواد قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب خردادماه ۱۳۵۴ کلاً یا جزئاً تبدیل شود، مراتع مورد بحث به دولت تعلق خواهد گرفت و طبق نظریه هیئت نظارت فوق سند مالکیت صادره قبلی، باطل می‌گردد». براساس این تبصره، اگر مالک مراتع موضوع ماده (۶۴)، بدون مجوز قانونی اقدام به تغییر و تبدیل کاربری این مراتع کند، مالکیت وی زایل می‌شود و از بین می‌رود و تحت شرایطی و با حکم هیئت نظارت، به دولت اعاده می‌شود [۱۰].

افزون بر موارد فوق، در مواد (۳۴) و (۳۶) قانون موصوف، که طبق قانون اصلاح فصل پنجم و پاره‌ای از مواد قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع، مصوب سال ۱۳۴۶، مصوب ۱۳۵۴/۰۳/۱۴ به قانون حفاظت و بهره‌برداری الحاق شد، به وزارت کشاورزی و منابع طبیعی وقت اجازه داده شد بخشی از اراضی جنگلی و مراتع غیرمشجر را، که طبق تصویب‌نامه قانونی ملی شدن جنگل‌های کشور، ملی شده بود، به اشخاص حقیقی واگذاری قطعی کند. به این صورت که در ماده (۳۴) مقرر شد به متصرفانی که به‌صورت غیرقانونی اراضی جنگلی جلگه‌ای شمال و مراتع غیرمشجر ملی را تصرف کرده‌اند، مشروط به اینکه: ۱. تاریخ تصرف آنها قبل تاریخ تصویب قانون اصلاح قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع کشور (۱۳۴۸/۱/۲۰) بوده باشد و ۲. زمین مربوطه را به باغ یا مزرعه یا محل کسب‌وکار و سکونت تبدیل

کرده باشند، به تشخیص کمیسیونی با اقساط ۱۰ ساله واگذاری قطعی یا اجاره‌ای کند.

علاوه بر این در ماده (۳۶) قانون مورد بحث، به وزارت کشاورزی و منابع طبیعی وقت اجازه داده شد «به اشخاص حقیقی که تا پایان سال ۱۳۵۲ به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم از سازمان‌های دولتی یا وابسته به دولت و شرکت‌های تعاونی مربوط به آنها زمین خریداری نموده و رقبه^۱ مورد معامله آنها بعداً و طبق قانون ملی شدن جنگل‌ها و مراتع، ملی تشخیص شده است، به میزان مندرج در سند یا مدارک مربوط، از مراتع غیرمشجر ملی شده همان شهرستان مجاناً واگذار نماید». البته محدودیت‌هایی در میزان واگذاری مراتع مورد نظر لحاظ شد: اول مقرر شد: «در مواردی که مساحت مندرج در سند بیش از دو هزار متر باشد، فقط تا دو هزار متر واگذار شود»؛ دوم، «به مشمولین در هیچ مورد، بیش از یک قطعه واگذار نشود» و سوم، «فقط از مراتع غیرمشجر ملی شده واگذار شود و به‌هیچ‌وجه از اراضی جنگلی و مراتع مشجر ملی شده واگذار نشود».

– قانون اراضی مستحدث و ساحلی (مصوب ۱۳۵۴/۰۴/۲۹)

تا قبل از تصویب قانون اراضی مستحدث و ساحلی در مورخ ۱۳۵۴/۰۴/۲۹، قانون دیگری با عنوان «قانون مربوط به اراضی ساحلی، مصوب ۱۳۴۶/۰۵/۲۵» معتبر بود که طبق تبصره «۳» ماده (۱) این قانون، مقرر شده بود، چنانچه جنگل‌ها، مراتع، اراضی جنگلی و بیشه‌های طبیعی در محدوده اراضی مستحدثه ساحلی واقع شده باشند، مالکیت و مدیریت آنها طبق ضوابط قانون ملی شدن جنگل‌ها و آیین‌نامه اجرایی آن باشد.^۲ قانون یاد شده با تصویب قانون اراضی و مستحدث و ساحلی در سال ۱۳۵۴، ملغی‌الاثراً اعلام شد و مفاد تبصره موصوف به نحو دیگری تعیین تکلیف شد. در این قانون، در دو ماده (۳) و (۴)، به‌ترتیب مستحدثات و اراضی ساحلی کشور در زمره اراضی ملی و متعلق به دولت دانسته شده‌اند که مشروح مواد مذکور به این شرح است:

ماده (۳): کلیه اراضی مستحدث کشور متعلق به دولت است و اشخاص حق تقاضای ثبت آنها را ندارند و در صورتی که نسبت به اراضی مذکور درخواست ثبت شده باشد، آن درخواست باطل می‌شود و اداره‌های ثبت محل مکلف‌اند تقاضای ثبت اراضی مزبور را از وزارت کشاورزی و منابع طبیعی یا سایر سازمان‌های دولتی، که در آنها تصرفاتی دارند، با تأیید وزارت کشاورزی و منابع طبیعی بپذیرند.

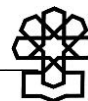
ماده (۴): کلیه اراضی ساحلی دریای عمان و خلیج فارس و دریاچه رضائیه،^۳ که تا تاریخ تصویب این

قانون به نام اشخاص در دفتر املاک به ثبت نرسیده باشد، متعلق به دولت است و اشخاص حق تقاضای ثبت آن را ندارند و در صورتی که نسبت به اراضی مزبور تقاضایی ثبت شده، ولی منجر به ثبت ملک به نام متقاضی در دفتر املاک

۱. براساس ماده (۴۲) قانون مدنی مصوب ۱۳۰۷/۰۲/۱۸ با اصلاحات بعدی، «رقبی، حق انتفاعی است که از طرف مالک برای مدت معینی برقرار می‌گردد».

۲. تبصره «۳» جنگل‌ها و مراتع و اراضی جنگلی و بیشه‌های طبیعی واقع در محدوده اراضی مستحدثه ساحلی مشمول مقررات این قانون نبوده و در مورد آنها طبق قانون ملی شدن جنگل‌ها و مراتع و آیین‌نامه مربوط عمل خواهد شد.

۳. همان دریاچه ارومیه فعلی است که در آن زمان به‌دلیل اینکه به شهر ارومیه، «رضائیه» گفته می‌شد، اسم این دریاچه نیز «دریاچه رضائیه» نامیده شده بود.



نشده باشد، تقاضای ثبت باطل و اداره ثبت محل مکلف است تقاضای ثبت اراضی مزبور را از وزارت کشاورزی و منابع طبیعی یا سایر سازمان‌های دولتی، که در این اراضی تصرفاتی دارند، با تأیید وزارت کشاورزی و منابع طبیعی بپذیرد.

البته براساس تبصره ذیل این ماده، «اراضی واقع در محدوده قانونی شهرها در تاریخ تصویب این قانون» (بند «الف»؛ عرصه و اعیان احداث شده و اراضی مزروعی و آیش و باغات و نخلستان‌ها و قلمستان‌ها که تا تاریخ تصویب این قانون احداث شده است) (بند «ب») و «محاوط ساختمان‌هایی که در اراضی موضوع بند «ب» این تبصره قرار دارند، حداکثر تا بیست برابر سطح زیربنای آن مشروط بر آنکه مساحت آن از ۳۰۰۰ مترمربع بیشتر نبوده و در حریم دریا و دریاچه یا خلیج نیز واقع نباشد» (بند «ج»)، از جمله مستثنیات ماده (۴) تعیین شدند.

به موجب تبصره ماده (۴)، تشخیص نوعیت و حدود اراضی مستحدث و ساحلی و مستثنیات یاد شده، به عهده سازمان جنگل‌ها و مراتع کشور بوده و نظریه سازمان در این مورد قطعی دانسته شده است.

– آیین‌نامه عمران اراضی بایر (مصوب ۱۳۵۵/۰۶/۰۱ هیئت وزیران با اصلاحات بعدی)

آیین‌نامه عمران اراضی بایر مصوب سال ۱۳۵۵، به استناد تبصره ماده (۳) قانون اصلاحات ارضی، مصوب ۱۳۴۰/۱۰/۱۹ هیئت وزیران (دوره فترت) به تصویب رسیده است. همان‌گونه که پیش‌تر بیان شد، در تبصره ماده (۳) قانون مذکور، به سازمان اصلاحات ارضی اجازه داده شد به استثنای اراضی زیر کشت و آیش و عرصه ساختمان و حریم قنوات و انهار و معابر و مراتع، بقیه اراضی واقع در محدوده دهات مورد تقسیم را طبق آیین‌نامه به متقاضیان ذی‌صلاح برای امور زراعتی و دامداری، قطعی واگذار کند. مقصود از عبارت «بقیه اراضی» در اینجا همان اراضی بایر و موات موضوع ماده (۶) قانون اصلاحات ارضی و ماده (۴۰) قانون الحاق ۸ ماده به آیین‌نامه اصلاحات ارضی است. به همین دلیل، عنوان آیین‌نامه اجرایی موضوع تبصره ماده (۳) قانون اصلاحات ارضی، «آیین‌نامه عمران اراضی بایر» نام‌گذاری شده است.

در مصوبه دیگر هیئت وزیران در مورخ ۱۳۹۰/۰۹/۱۲ تحت عنوان «ضوابط تعیین تکلیف و نحوه تقویم اراضی و بهره مالکانه اراضی بایر و موات اصلاحات ارضی»، در تعریف اراضی بایر مرحله اول اصلاحات ارضی آمده است: «آن قسمت از اراضی، که در اجرای مرحله اول قانون اصلاحات ارضی در محدوده دهات مورد تقسیم، به زارعین صاحب نسق منتقل نشده است، به استثنای اراضی زیر کشت و آیش و عرصه ساختمان‌ها و حریم قنوات و انهار و معابر و مراتع».

اراضی بایر از جمله اراضی دولتی محسوب می‌شود که در قوانین و مقررات مختلف و با اهداف خاصی به مردم، به خصوص کشاورزان، واگذار می‌شد تا به عمران و آبادانی برسانند و از طریق آن گذران زندگی کنند. یکی از این موارد، آیین‌نامه عمران اراضی بایر مصوب شهریورماه ۱۳۵۵ هیئت وزیران است. طبق مواد (۱) و (۲) آیین‌نامه مذکور، وزارت تعاون و امور روستاهای وقت مکلف شد، بخشی از اراضی بایر را برای امور زراعی و دامداری و براساس احراز یکسری شرایط، از طریق آگهی در مناطق مورد نظر، به متقاضیان واگذار کند. داوطلبان خرید اراضی بایر نیز باید فرم تقاضا و مدارک مورد نیاز را در اختیار مراجعی قرار می‌دادند که در آگهی تعیین شده بود.

علاوه بر این، در ماده (۱۱) امکانی فراهم شد که اگر در روستایی، که مالکیت آن به دولت منتقل شده است، افرادی از زارعان یا ساکنان آن روستا، زمین بایر دولتی واقع در روستا را تا قبل از تاریخ تصویب آیین‌نامه عمران اراضی بایر،

یعنی ۱۳۵۵/۰۶/۰۱، احیا و تحت کشت آبی درآورده باشند، در صورتی که بهره مالکانه مربوط به زمین را از زمان تصرف تا تاریخ تصویب آیین‌نامه به دولت بپردازند، اراضی مزبور به متصرف واگذار شود.

بنابراین، موارد مذکور را می‌توان به دایره اراضی مشمول مستثنیات افزود، ولی همه این موارد منوط به رعایت و احراز شرایطی بود که در آیین‌نامه وضع شد. برای نمونه، یکی از مدارک مورد نیاز برای پذیرش درخواست متقاضیان خرید اراضی بایر آگهی شده، ارائه «گواهی عدم شمول مقررات ملی شدن جنگل‌ها و مراتع در زمین مورد نظر از وزارت کشاورزی و منابع طبیعی یا اداره مربوط» توسط متقاضی بود که در بند «ح» ماده (۲) بدان اشاره شده است. به عبارتی، اگر زمین مربوطه در زمره اراضی ملی قرار می‌گرفت، امکان واگذاری به متقاضی کأن‌لم‌یکن بود. همچنین، طبق تبصره «۱» ماده (۱۱) آیین‌نامه، به متصرفان اراضی بایر موضوع ماده (۱۱)، یک سال از تاریخ اخطار مدیر جهاد کشاورزی شهرستان، فرصت داده شد تا با مراجعه به دفترخانه‌ای، که در اخطاریه تعیین شده است، اسناد و قبوض خرید ملک را امضا نکنند. در غیر این صورت، دولت نسبت به خلعید از اراضی مزبور اقدام می‌کرد.

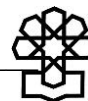
علاوه بر این، یک‌سری از اراضی نیز صریحاً از شمول مقررات آیین‌نامه مورد بحث خارج شدند. یعنی مالکیت آنها تحت اختیار دولت قرار داشت و قابل واگذاری به اشخاص نبود که از آن جمله می‌توان به این موارد اشاره کرد:

- اراضی موات واقع در محدوده شهرها و همچنین تا شعاع سی کیلومتر خارج از محدوده مذکور (موضوع ماده (۱۷) قانون تقسیم و فروش اراضی مورد اجاره به زارعین مستأجر - مصوب)^۱ [تبصره ماده (۲)؛
- اراضی بایر واقع در محدوده، حریم شهرها و شهرک‌های مسکونی مصوب و نیز در مناطق چهارگانه سازمان حفاظت محیط زیست [تبصره «۳» ماده (۱۱)؛
- آن قسمت از اراضی بایر که قبلاً طرح‌های دولتی در آن اجرا یا توسط اشخاص تصرف و عمران شده است، ولی در طرح‌ها و برنامه‌های آتی عمرانی دولت مورد نیاز باشد [تبصره «۲» ماده (۱۱)].

- اصل چهل و پنجم (۴۵) قانون اساسی (مصوب ۱۳۵۸/۰۹/۱۰ با اصلاحیه ۱۳۶۸/۰۵/۰۶)

قاعده ملی کردن منابع طبیعی به شکل گسترده‌تر، بعد از پیروزی انقلاب اسلامی نیز تداوم یافت و با تصویب قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در آذرماه ۱۳۵۸، در اصل چهل‌وپنجم (۴۵)، مواردی همچون «زمین‌های موات یا رها شده»، «کوه‌ها»، «دره‌ها»، «جنگل‌ها»، «نیزارها»، «بیشه‌های طبیعی» و «مراتعی که حریم نیست» به‌عنوان انفال تلقی شد که باید در اختیار حکومت اسلامی قرار گیرد تا طبق مصالح عامه درباره آنها عمل کند. در قوانین بسیاری از کشورهای دیگر نیز مالکیت حکومت یا دولت بر دارایی‌های طبیعی و اموال عمومی مانند منابع طبیعی مورد تأکید قرار گرفته است.

۱. ماده (۱۷): تشخیص اراضی موات خارج از محدوده شهرها طبق تعریف بند «۹» ماده اول قانون اصلاحات ارضی، مصوب ۱۳۳۹/۰۲/۲۶ با وزارت اصلاحات ارضی و تعاون روستایی است. تشخیص و تصدی اراضی موات واقع در محدوده شهرها (طبق مصوبه وزارت کشور در مورد حدود هر شهر) و همچنین تا شعاع سی کیلومتر خارج از محدوده مذکور با وزارت آبادانی و مسکن می‌باشد.



ح) قانون لغو مالکیت اراضی موات شهری و کیفیت عمران آن (مصوب ۱۳۵۸/۰۴/۰۵ با اصلاحات بعدی)

چند ماه قبل از تصویب قانون اساسی، قانونی در تیرماه ۱۳۵۸ توسط شورای انقلاب مصوب شد که طی آن، مالکیت خصوصی اراضی موات واقع در محدوده شهرها لغو و به دولت واگذار شد. برای فهم منطق حکم مزبور، می‌توان به مقدمه توجیهی این قانون، به نام «قانون لغو مالکیت اراضی موات شهری و کیفیت عمران آن» رجوع کرد. در مقدمه قانون یاد شده آمده است: «از آنجاکه طبق موازین اسلام، زمین موات ملک کسی شناخته نمی‌شود، در اختیار دولت اسلامی است» فلذا «اسناد مالکیتی که در رژیم سابق [پهلوی] نسبت به زمین‌های موات در داخل محدوده شهری یا خارج آن صادر شده، برخلاف موازین اسلام و مصلحت مردم بوده است». به عبارتی، مالکیت خصوصی بر اراضی موات، به‌طور مطلق منتفی دانسته شده است [۵]. بر همین مبنا، در ماده (۱) قانون موصوف، دولت مکلف شد داخل محدوده قانونی شهرها، به کسانی که در دوره رژیم سابق مالک اراضی موات بودند، اعلام کند: «تا ظرف مدت معینی نسبت به عمران و آبادی این‌گونه اراضی اقدام کنند. چنانچه در مهلت مقرر اقدام لازم به عمل نیاورند، هیچ‌گونه اولویتی برای آنها منظور نخواهد شد و [زمین موات مربوطه] بلاعوض به تصرف دولت درخواهد آمد».

زمین موات از نظر آیین‌نامه اجرایی قانون اشاره شده، «زمینی است که معطل مانده و عمران و آبادی در آن به عمل نیامده باشد». با توجه به اینکه، اراضی موات برای امور مختلفی از جمله «ساخت مسکن»، «کشت محصولات زراعی و باغی»، «تعمیرگاه» و «ورزشگاه» به متقاضیان واگذار شده بود، مقصود از عمران و آبادی نیز در آیین‌نامه اجرایی تعریف و هشت حالت به‌عنوان حالت‌های قابل قبول عمران و آبادی تعیین شد. یکی از حالت‌ها این بود که اگر مالک زمین موات، سه‌چهارم مساحت زمین را زیر کشت محصولات زراعی و باغ گل برده باشد، آن زمین مصداق احیا و عمران است و مالکیت فرد تثبیت می‌شود. حالت دیگر این بود که اگر در سه‌چهارم زمین موات، باغ مشجر اعم از مثمر و غیرمثمر که در هر صد مترمربع، ۶ اصله درخت سه‌ساله کاشته شده باشد، مالکیت خصوصی آن زمین تثبیت می‌شود. در غیر این صورت، زمین مربوطه تحت مالکیت دولت قرار خواهد گرفت. البته متصرفان اراضی موات مکلف شده بودند، ظرف مدت سه ماه از تاریخ تصویب آیین‌نامه اجرایی مورد بحث، به محل‌هایی که وزارت مسکن و شهرسازی وقت تعیین می‌کند مراجعه کنند و با تسلیم فتوکپی سند مالکیت زمین و کروکی مربوط، تقاضای صدور گواهی مبنی بر موات نبودن زمین خود را دریافت دارند. براساس ماده (۳) این قانون، که تدوین آیین‌نامه اجرایی را برعهده وزارت مسکن و شهرسازی وقت گذاشت، می‌توان ادعان داشت که در تشخیص موات بودن و عمران و آبادی و شرایط واگذاری اراضی مذکور، وزارت مسکن و شهرسازی وقت نقش عمده‌ای داشته است.

- قانون اراضی شهری (مصوب ۱۳۶۰/۱۲/۲۷)

با تشکیل اولین دوره مجلس شورای اسلامی، قواعد مربوط به مالکیت اراضی موات شهری مجدد با تغییراتی مواجه شد. در قانونی، که در ۲۷ اسفندماه ۱۳۶۰ تحت عنوان «قانون اراضی شهری» به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید، مقرر شد، کلیه زمین‌های موات شهری در اختیار دولت جمهوری اسلامی قرار گیرد و اسناد و مدارک مالکیت گذشته فاقد ارزش قانونی است؛ مگر آنکه از تاریخ پیروزی انقلاب اسلامی (۲۲ بهمن‌ماه ۱۳۵۷) توسط دولت به مردم واگذار شده باشد

(ماده (۵)). لازم به توضیح است که قانون موصوف، قانونی آزمایشی و موقت بود و مدت اجرای آن پنج سال از زمان تصویب (تا پایان سال ۱۳۶۵) تعیین شده بود (ماده (۱)).^۱

– قانون زمین شهری (مصوب ۱۳۶۶/۰۶/۲۲ با اصلاحات بعدی)

با توجه به پایان یافتن مهلت آزمایشی قانون اراضی شهری مصوب سال ۱۳۶۰، مفاد این قانون با تغییراتی تحت عنوان «قانون زمین شهری» در مورخ ۱۳۶۶/۰۶/۲۲ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. در این قانون نیز اراضی موات شهری متعلق به دولت دانسته شد؛ حتی آن دسته از اراضی مواتی که بدون مجوز قانونی از تاریخ تصویب قانون لغو مالکیت اراضی موات شهری و کیفیت عمران آن (۱۳۵۸/۴/۵) احیا شده باشند. یکی از تغییرات این قانون با قانون مصوب سال ۱۳۶۰، شمول اراضی دایر است. براساس ماده (۵) قانون زمین شهری مصوب سال ۱۳۶۶، اراضی دایر به زمین‌هایی اطلاق می‌شود که احیا و آباد شده‌اند و در حال حاضر مالک از آنها بهره‌برداری می‌کنند. در فراز دوم همین ماده، زمین‌های دایر مشمول این قانون صرفاً به اراضی کشاورزی یا آیش اعم از محصور یا غیرمحصور محدود شده است. براساس ماده (۱۲) قانون مورد بحث، تشخیص مصادیق عمران و احیا و تعیین نوع زمین دایر و تمیز اراضی بایر از موات، به‌عهده وزارت راه و شهرسازی واگذار شده است. البته اشخاص می‌توانند درباره این تشخیص، در دادگاه صالحه اعتراض کنند.

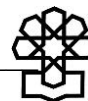
– قانون واگذاری زمین‌های بایر و دایر که بعد از انقلاب به‌صورت کشت موقت در اختیار کشاورزان قرار گرفته است (مصوب ۱۳۶۵/۰۸/۰۸)

حدود ۱۰ سال بعد از ابلاغ آیین‌نامه عمران اراضی بایر، قانون دیگری در همین زمینه به تصویب رسید که هدف اصلی آن واگذاری اراضی بایر دولتی به مردم بود. در ماده‌واحد قانون موصوف، به دولت وقت اجازه داده شد، «کلیه اراضی بایر و دایر که بعد از پیروزی انقلاب اسلامی به نحوی تا پایان سال ۱۳۵۹ در سراسر کشور و تا پایان سال ۱۳۶۳ در مناطق گردنشین، در اختیار غیرمالک قرار گرفته و روی زمین کشت نموده‌اند (کشت موقت)، به حکم ضرورت، به کشاورزان متصرف» که واجد یک‌سری شرایط باشند، به‌صورت اقساط واگذار کرده و سند مالکیت رسمی و ثبتی به‌صورت بیع شرط با معرفی هیئت‌های هفت‌نفره واگذاری زمین، صادر کند.

– قانون مرجع تشخیص اراضی موات و ابطال اسناد آن (مصوب ۱۳۶۵/۰۹/۳۰)

یکی از مصادیق اراضی ملی، اراضی موات است که قانونگذار در آذرماه ۱۳۶۵، در قانونی به نام «قانون مرجع تشخیص اراضی موات و ابطال اسناد آن»، کلیه اسناد مالکیت غیردولتی، اعم از رسمی و غیررسمی، مربوط به اراضی موات (یا سند مربوط به قسمتی از اراضی که موات باشد) واقع در خارج از محدوده شهرها را باطل اعلام کرد و این اراضی را متعلق به دولت جمهوری اسلامی ایران دانست؛ البته به‌استثنای اراضی‌ای که توسط مراجع ذی‌صلاح دولت به مردم واگذار شده بود.

۱. قانون اراضی شهری، به‌موجب ردیف «۲۴۵» [قانون فهرست قوانین و احکام نامعتبر در حوزه شوراها و شهرداری‌ها، مصوب ۱۴۰۰/۱۱/۱۰](#) منسوخ اعلام شد.



در همین راستا، اداره‌های ثبت اسناد و املاک مکلف شدند حسب اعلام هیئت‌های واگذاری زمین، نسبت به ابطال سند مالکین غیردولتی و صدور سند به نام دولت جمهوری اسلامی ایران اقدام کنند.

– مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام اسلامی در خصوص «حل مشکل اراضی بایر» در مورخ ۱۳۶۷/۰۵/۲۵ با اصلاحات بعدی

یکی دیگر از مصوبات درباره اراضی بایر، مربوط به مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام است که در مردادماه ۱۳۶۷ به تصویب رسید. طبق ماده‌واحد این مصوبه، به دولت اختیار داده شد، اراضی بایری که طبق قوانین قبلی به کشاورزان واگذار شده است، ولی کشاورزان این اراضی را بدون عذر موجه بلاکشت رها کرده‌اند، برای استرداد آن به نفع دولت اقدام کند. متن ماده‌واحد مذکور به این شرح است: «کلیه اراضی بایر در سراسر کشور در صورت اعراض صاحبان آنها بلاعوض در اختیار دولت قرار می‌گیرد و در صورت عدم اعراض، مالکین اراضی بایر به دلیل ضرورت ملزم به کشت براساس ضوابط کشاورزی یا فروش یا اجاره یا مزارعه زمین بایر خود هستند. چنانچه از تاریخ ابلاغ، ظرف مدت یک‌سال اقدام به یکی از موارد فوق نمایند، وزارت کشاورزی رأساً و یا توسط هیئت هفت‌نفره واگذاری زمین، از طرف مالک برای کشاورزی و دامداری به قیمت عادلانه زمان تصویب این قانون خواهد فروخت».

– مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام در خصوص «تعیین تکلیف باقی‌مانده قراء مزارع و املاک مشمول قانون اصلاحات ارضی» در مورخ ۱۳۷۰/۰۳/۰۲

مطابق با ماده‌واحد مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام در خصوص «تعیین تکلیف باقی‌مانده قراء مزارع و املاک مشمول قانون اصلاحات ارضی»، وزارت کشاورزی وقت موظف شد، «نسبت به اراضی مشمول قانون اصلاحات ارضی که به تصرف زارعین صاحب نسق درآمده و تاکنون اسناد رسمی مالکیت برای آنها صادر نشده است، اقدام نموده تا طبق قانون اسناد مالکیت آنها صادر شود».

– آیین‌نامه اجرایی تبصره «۳» ماده (۹) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی (مصوب ۱۳۹۴/۰۴/۰۷ با اصلاحات بعدی)

براساس این آیین‌نامه اجرایی، اراضی ملی، دولتی و مستثنیات به این شرح تعریف شده است. در حال حاضر نیز تعاریف مندرج در این آیین‌نامه، ملاک تصمیم‌گیری در مراجع مربوطه است.

اراضی ملی: عرصه‌های مشمول قانون ملی شدن جنگل‌ها و مراتع – مصوب سال ۱۳۴۱ – و آیین‌نامه اجرایی آن، قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع – مصوب سال ۱۳۴۶ و اصلاحیه‌های بعدی آن – و همچنین قانون حفظ و حمایت از منابع طبیعی و ذخایر جنگلی کشور – مصوب ۱۳۷۱ –.

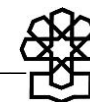
اراضی دولتی: اراضی غیر ملی که در اجرای قوانین و مقررات اراضی خالصه، بایر و موات اصلاحات ارضی، مستحدثه ساحلی و موات موضوع قانون مرجع تشخیص اراضی موات و ابطال اسناد آن و مجهول‌المالک ثبتی، به مالکیت دولت درآمده است.

مستثنیات مقررات ملی شدن: عرصه و محاط تأسیسات و خانه‌های روستایی و همچنین زمین‌های زراعی و باغ‌ها و اراضی که در اجرای مقررات به‌عنوان مستثنیات، تشخیص داده شده است.

مستثنیات مالکان اصلاحات ارضی و کشت موقت: مستثنیات موضوع قانون اصلاحات ارضی و قانون واگذاری زمین‌های دایر و بایر که بعد از انقلاب به‌صورت کشت موقت در اختیار کشاورزان قرار گرفته است.

به‌طور کلی، از سیاق قانون ملی شدن جنگل‌ها و همچنین سایر قوانین مربوطه، می‌توان چنین برداشت کرد که کلیه

اراضی کشور تحت مالکیت حاکمیت دانسته شده است؛ مگر اینکه مواردی به‌صورت حصری مستثنا شده و بر مالکیت خصوصی آنها صراحتاً تأکید شده باشد.



جدول ۲. مصادیق اراضی ملی، دولتی و مستثنیات

اراضی ملی	اراضی دولتی	مستثنیات
• جنگل‌ها، • مراتع • مشجر، • اراضی • جنگلی، • بیشه‌های طبیعی.	• اراضی موات موضوع قانون اصلاحات ارضی، مصوب ۱۳۴۰/۱۰/۱۹ هیئت‌وزیران (دوره فترت). • اراضی بایر و مسلوب‌المنفعه موضوع ماده (۴۰) آیین‌نامه اجرایی اصلاحات ارضی مصوب ۱۳۴۳/۰۵/۰۳ کمیسیون خاص مشترک مجلسین. • اراضی موات موضوع قانون مرجع تشخیص اراضی موات و ابطال اسناد آن، مصوب ۱۳۶۵/۰۹/۰۳ با اصلاحات بعدی. • اراضی مستحدث و ساحلی موضوع مواد (۳) و (۴) قانون اراضی مستحدث و ساحلی مصوب ۱۳۵۴/۰۴/۲۹ با اصلاحات بعدی. • اراضی بایر موضوع مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام در خصوص «حل مشکل اراضی بایر» در مورخ ۱۳۶۷/۰۵/۲۵ در صورت اعراض صاحبان آنها. • اراضی خالصه. • اراضی مجهول‌المالک ثبتی.	• ۱. توده‌های جنگلی محاط در زمین‌های زراعی مستقر در اراضی جنگلی جلگه‌های شمال کشور و در محدوده اسناد مالکیت رسمی اشخاص، ۲. عرصه و محوطات تأسیسات و خانه‌های روستایی، ۳. زمین‌های زراعی، ۴. باغات احداث شده قبل از تاریخ تصویب قانون ملی شدن جنگل‌های کشور (۱۳۴۱/۱۰/۲۷) صرفاً تا بیست برابر مساحت؛ • مراتع غیرمشجری که به نام مرتع‌داری دارای سند مالکیت بوده است و در جریان قانون اصلاحات ارضی مصوب ۱۳۴۰/۱۰/۱۹ به‌عنوان املاک زائد بر حدنصاب (یک ده شش‌دانگ) به دولت انتقال یافته و دولت آنها را به مردم واگذار کرده است؛ • مراتع غیرمشجری که با توجه به قانون اصلاحات ارضی مصوب ۱۳۴۰/۱۰/۱۹ و در حدود حدنصاب مقرر در سهم اشخاص (اربابان و خوانین و...) قرار گرفته است؛ • مراتع غیرمشجری که ۱. در تاریخ تصویب قانون ملی شدن جنگل‌های کشور (۱۳۴۱/۱۰/۲۷) یا ۲. بعداً به‌موجب آرای قطعی محاکم قضایی یا ۳. آرای هیئت‌های رسیدگی در محدوده املاک مزروعی قرار گرفته یا بگیرند؛ • کلیه اراضی بایر و دایر که بعد از پیروزی انقلاب اسلامی به نحوی تا پایان سال ۱۳۵۹ در سراسر کشور و تا پایان سال ۱۳۶۳ در مناطق کردنشین در اختیار غیر مالک قرار گرفته و روی زمین کشت نموده‌اند (کشت موقت)؛ • اراضی مستحدث دریای خزر که از طرف اشخاص برای آنها تقاضای ثبت مالکیت انجام شده و تا تاریخ ۱۳۴۲/۷/۱۳ ملک به نام آنها در دفتر املاک به ثبت رسیده و یا حکم قطعی مالکیت به نفع اشخاص تا تاریخ مذکور صادر شده باشد؛ • اراضی واقع در محدوده قانونی شهرها در تاریخ تصویب قانون اراضی مستحدث و ساحلی (۱۳۵۴/۰۴/۲۹)؛ • عرصه اعیان احداث شده و اراضی مزروعی و آیش و باغات و نخلستان‌ها و قلمستان‌های احداث شده در خارج از حریم اراضی ساحلی دریای عمان و خلیج فارس و دریاچه رضائیه (ارومیه) تا تاریخ تصویب قانون اراضی مستحدث و ساحلی (۱۳۵۴/۰۴/۲۹)؛ • اراضی بایر موضوع آیین‌نامه عمران اراضی بایر، مصوب ۱۳۵۵/۰۶/۰۱ با اصلاحات بعدی که به داوطلبان خرید اراضی به‌منظور انجام امور زراعی و دامداری واگذار شده است؛

۲-۲-۲. احکام قانونی مربوط به مراجع تشخیص و رسیدگی به اعتراضات مربوطه

آنچه در بحث تثبیت مالکیت اراضی اعم از ملی و مستثنیات اهمیت مضاعفی دارد، تشخیص صحیح نوعیت زمین و سپس تعیین صحیح حدود و ثغور آن است تا حقوقی از دولت و مردم به‌ناحق سلب نشود؛ زیرا تشخیص صحیح اراضی ملی از مستثنیات، به‌عنوان مهم‌ترین و اساسی‌ترین مرحله تبلور مالکیت عمومی بر اراضی ملی و به‌نوعی زیربنای مالکیت بر اراضی مذکور به حساب می‌آید [۱۰]. تشخیص به «مجموعه اقدامات قانونی که به‌منظور: ۱. شناسایی، ۲. تمییز و ۳. تفکیک اراضی ملی از مستثنیات انجام می‌گیرد». گفته می‌شود و شامل سه عنصر اصلی مجری تشخیص، موضوع تشخیص و تشریفات قانونی تشخیص می‌شود که مهم‌ترین عنصر در فرایند تشخیص اراضی ملی، دولتی و مستثنیات، فرد یا نهاد تشخیص‌دهنده (مُشخّص) است [۱۰].

طی ۶ دهه گذشته، در خصوص مرجع تشخیص اولیه منابع ملی و مستثنیات و همچنین مرجع رسیدگی به اعتراضات احتمالی نسبت به تشخیص مذکور، احکام قانونی متعددی (حداقل هشت فقره) به تصویب رسیده است. در هریک از این قوانین و مقررات، ضوابط متفاوتی در خصوص مراجع مذکور تعیین شده است که در ادامه به آنها اشاره می‌شود.

- تصویب‌نامه قانونی ملی شدن جنگل‌های کشور (مصوب ۱۳۴۱/۱۰/۲۷)

در پاسخ به این سؤال، که مرجع تشخیص (مُشخّص) منابع ملی و مستثنیات موضوع تصویب‌نامه قانونی ملی شدن جنگل‌ها چه دستگاهی است، باید گفت، قانون مذکور در این خصوص شفافیت و جامعیت کافی ندارد و مبهم است. از یک لحاظ می‌توان گفت، با عنایت به مفاد ماده (۲) قانون موصوف که حفظ، احیا، توسعه و بهره‌برداری از منابع چهارگانه ملی را به‌عهده «سازمان جنگل‌بانی ایران» سابق گذارده شده و همچنین نظر به اینکه، در فراز پایانی تبصره «۳» ذیل همین ماده، به اداره‌های ثبت اسناد و املاک اجازه داده شده است، مطابق با تشخیص و گواهی سازمان جنگل‌بانی ایران، برای مالکین مستثنیات موضوع این تبصره، اسناد مالکیت عرصه و اعیانی جداگانه صادر کند، به نظر می‌رسد، سازمان جنگل‌بانی ایران، مرجع تشخیص نوعیت و حدود اراضی ملی، دولتی و مستثنیات تعیین شده است.

به‌طور کلی، با توجه به اینکه، لایحه قانونی ملی شدن جنگل‌ها درباره مرجع و فرایند تشخیص نوعیت و حدود منابع ملی و مستثنیات و همچنین چگونگی رسیدگی به اعتراضات احتمالی اشخاص ذی‌نفع سکوت کرده بود، در آیین‌نامه اجرایی لایحه قانونی ملی شدن جنگل‌ها، مصوب ۱۳۴۲/۰۶/۰۶ درباره این خلأ تعیین تکلیف شد.

- آیین‌نامه اجرایی لایحه قانونی ملی شدن جنگل‌ها (مصوب ۱۳۴۲/۰۶/۰۶)

در ماده (۲۰) این آیین‌نامه تصریح شد: «تشخیص منابع ملی مندرج در ماده یک لایحه قانونی ملی شدن جنگل‌ها با رعایت تعاریفی که در آیین‌نامه مربوطه شده [است]، با جنگل‌دار مربوطه است». در ادامه این ماده، مقرر شد هرگاه نظر جنگل‌دار^۱ در مورد تشخیص منابع ملی و مستثنیات، مورد اعتراض سازمان جنگل‌بانی یا شخص ذی‌نفع واقع شود،

۱. جنگل‌دار به‌نوعی رئیس اداره جنگل‌بانی شهرستان بود که توسط سرچنگل‌داری یا همان اداره کل جنگل‌بانی استان انتخاب می‌شد.



اعتراض مزبور در کمیسیون سه نفره استانی مرکب از: ۱. رئیس کل کشاورزی استان، ۲. سرچنگل دار و ۳. بازرس سرچنگل داری مطرح و مورد رسیدگی قرار خواهد گرفت و نظر اکثریت این هیئت قطعی و لازم الاجرا است». لذا در استان‌ها کمیسیونی به نام «کمیسیون ماده (۲۰)» برای اعتراض به مصوبات ملی شدن اراضی شکل گرفت. مدت زیادی از فعالیت کمیسیون مذکور نگذشته بود که اشکالات زیادی به نحوه رسیدگی به پرونده‌ها مطرح شد. از جمله این اشکالات می‌توان به: ۱. مشخص نبودن چگونگی تشکیل جلسات، ۲. عدم تعیین مهلت اعتراض معترضین به برگه تشخیص‌های صادره توسط چنگل دار، ۳. عدم تعیین بازه زمانی رسیدگی و تصمیم‌گیری در کمیسیون، ۴. قطعی دانستن رأی کمیسیون و عدم پیش‌بینی مرجع تجدید نظر و اعتراض به آرای کمیسیون اشاره کرد. البته از دیدگاه برخی دیگر، نبود نماینده‌ای از سیستم قضایی در ترکیب کمیسیون نیز یکی دیگر از اشکالات کمیسیون ماده (۲۰) بود.

شایان ذکر است، در ماده (۱۳) آیین‌نامه اجرایی مذکور، به منظور تشخیص منابع طبیعی ملی شده و مستثنیات مندرج در لایحه قانونی ملی شدن جنگل‌ها، اداره‌های ثبت اسناد و املاک مکلف شدند به تقاضای مأمورین سازمان جنگل‌بانی وقت، رونوشت اسناد مالکیت و نقشه‌های ثبتی و صورت‌مجلس تحدید حدود کلی املاک و رقبات مورد نیاز را در اختیار مأموران سازمان بگذارند. مأموران سازمان جنگل‌بانی نیز موظف شدند درباره آنچه طبق لایحه قانونی ملی شدن جنگل‌ها جزو مستثنیات تلقی شده است و همچنین منابع طبیعی ملی‌شده‌ای که از محدوده اراضی و املاک خصوصی باید منتزع شود، از حیث حدود، مشخصات و مسافت، گزارشی تنظیم و به اداره‌های جنگل‌بانی با سرچنگل‌داری‌های مربوطه (معادل مدیرکل منابع طبیعی و آبخیزداری استان فعلی) تسلیم کنند. اداره‌های جنگل‌بانی یا سرچنگل‌داری‌ها پس از رسیدگی، باید گواهی لازم را صادر و به اداره ثبت اسناد و املاک مربوطه ارسال کنند. همچنین اداره‌های ثبت مکلف شدند مواد مندرج در گواهی مذکور را از موضوع سند مالکیت تفکیک و سند مالکیت جدید نسبت به مورد استثنا شده برای تملک اشخاص صادر و سند مالکیت سابق را با قید موارد تفکیک به نام دولت اصلاح کنند و در اسناد مزبور شماره گواهی اداره جنگل‌بانی یا سرچنگل‌داری مربوطه را قید کنند.

– قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع (مصوب ۱۳۴۶/۰۵/۲۵)

با توجه به اشکالاتی که به ترکیب، فرایند رسیدگی و نتیجه آرا در کمیسیون ماده (۲۰) موضوع آیین‌نامه اجرایی لایحه قانونی ملی شدن جنگل‌ها وارد شد، قانونگذار تقریباً چهار سال بعد، با تصویب ماده (۵۶) «قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع» مصوب ۱۳۴۶/۰۵/۲۵، نهاد شبه‌قضایی^۱ به نام «کمیسیون ماده (۵۶)» را برای رسیدگی به اعتراضات

۱. «مراجع شبه‌قضایی» اصطلاحی است که در قوانین و مقررات جاری کشور تعریفی از آن ارائه نشده است، ولی اصطلاحی مرسوم و شناخته‌شده در بین حقوقدانان است. مواردی مانند: ۱. «دادگاه اداری» مندرج در تبصره «۱» ماده (۵۸) قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۴۵/۰۳/۳۱، ۲. «مراجع غیرقضایی» مندرج در ماده (۲۸) قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب (در امور مدنی) مصوب ۱۳۷۹/۰۱/۲۱، ۳. «مراجع اختصاصی غیرقضایی» مندرج در بند «د» ماده (۱۰۳) قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۶۶/۱۲/۰۳ با اصلاحات بعدی، ۴. «دادگاه اختصاصی اداری» مندرج در ماده (۲۵۲) همین قانون و موارد مشابه دیگر، مترادف با اصطلاح «مراجع شبه‌قضایی» در نظر گرفته می‌شوند. براساس تعریف شعبانی (۱۳۹۶)، «مراجع شبه‌قضایی»، «مراجعی با صلاحیت ترافعی که به موجب قوانین خاص تشکیل و دارای صلاحیت و آیین دادرسی خاص هستند که صلاحیت رسیدگی و تصمیم‌گیری در مورد اختلافات، شکایات و دعاوی اختصاصی اداری را دارند»، شناخته می‌شوند [۱۱]. البته برخی به جای مرجع شبه‌قضایی، عبارت «مرجع اختصاصی غیردادگستری» را برای کمیسیون ماده (۵۶) و کمیسیون ماده‌واحد مناسب‌تر می‌دانند [۹].

ایجاد کرد تا جایگزین کمیسیون ماده (۲۰) شود. براساس ماده (۵۶) قانون مذکور، تشخیص منابع ملی شده و مستثنیات موضوع ماده (۲) قانون ملی شدن جنگل‌ها، با رعایت تعاریف مذکور در قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع به **مأمورین سازمان جنگلبانی** واگذار شد. همچنین در صورت اعتراض نسبت به تشخیص سازمان جنگلبانی، به معترضین، سه ماه از زمان اخطار کتبی یا آگهی سازمان جنگلبانی، فرصت داده شد که اعتراض خود را در کمیسیون شهرستانی **پنج‌نفره** مرکب از: ۱. فرماندار، ۲. رئیس دادگستری، ۳. رئیس اداره ثبت، ۴. رئیس اداره کشاورزی و ۵. رئیس جنگلبانی محل یا نمایندگان آنها (نماینده رئیس دادگستری یکی از قضات خواهد بود) مطرح و پیگیری کنند. کمیسیون مذکور نیز سه‌ماه فرصت داشت که به اعتراض اشخاص رسیدگی و درباره آنها تصمیم‌گیری کند. ضمناً رأی اکثریت اعضای کمیسیون قطعی دانسته شد.

ماده (۵۶) در تاریخ ۱۳۴۸/۰۱/۲۰ با اصلاحاتی مواجه و چهار تبصره بدان الحاق شد که در اثر آن، تشخیص منابع ملی شده و مستثنیات برعهده **وزارت منابع طبیعی وقت**، که به‌موجب تصویب «قانون تشکیل وزارت منابع طبیعی» در مورخ ۱۳۴۶/۰۹/۲۷ ایجاد شده بود،^۱ گذارده شد. مدت زمان اعتراض به تشخیص وزارت منابع طبیعی نیز از سه ماه به **یک‌ماه** پس از اخطار کتبی یا آگهی وزارت منابع طبیعی در محل، تقلیل پیدا کرد. در خصوص مرجع رسیدگی به اعتراضات وارده، تغییرات به این شکل بود که تعداد اعضا با حذف رئیس اداره ثبت و رئیس اداره کشاورزی شهرستان، از پنج نفر به سه نفر کاهش یافت و متشکل از: ۱. فرماندار، ۲. رئیس دادگاه شهرستان و ۳. سرپرست منابع طبیعی محل یا نمایندگان آنها شد. مهلت رسیدگی سه‌ماهه و قطعی بودن تصمیم کمیسیون نیز بدون تغییر باقی ماند. بنابراین، با تشکیل کمیسیون ماده (۵۶)، در عمل، کمیسیون ماده (۲۰) منحل و وظیفه رسیدگی به اعتراضات نسبت به تشخیص منابع ملی و مستثنیات به کمیسیون ماده (۵۶) محول شد. البته براساس اصلاحیه ۱۳۴۸/۰۱/۲۰، وظایف دیگری به این شرح به‌عهده کمیسیون مذکور گذارده شد:

۱. رسیدگی به پرونده‌هایی که در کمیسیون ماده (۲۰) به اتخاذ تصمیم نهایی منتج نشده است [مندرج در بند «ب» تبصره «۱»]؛
۲. صدور دستور رفع تصرف از منابع ملی که پرونده‌های آنها در کمیسیون ماده (۲۰) تصمیم‌گیری شده و رأی به تأیید نظر جنگل‌دار مبنی بر ملی بودن منابع داده شده است [مندرج در بند «ج» تبصره «۱»]؛
۳. صدور دستور رفع تصرف از منابع ملی به‌درخواست اداره منابع طبیعی محل در صورتی که وزارت منابع طبیعی منبعی را ملی تشخیص دهد و اعلام کند و در مهلت قانونی مورد اعتراض قرار نگیرد [مندرج در بند «ج» تبصره «۱»]؛
۴. رسیدگی و اظهار نظر نسبت به تمامی محدوده اعلام شده از طرف وزارت منابع طبیعی در مواردی که فقط نسبت به قسمتی از منابع اعلام شده اعتراض شده است [مندرج در تبصره «۲»].

۱. **ماده (۲)**: از تاریخ تصویب این قانون سازمان جنگلبانی ایران و مؤسسات تابع آن با دارایی و بودجه و کارکنان مربوط به وزارت منابع طبیعی منتقل می‌گردد.



به‌طور کلی، ماده قانونی یاد شده نسبت به ماده (۲۰) آیین‌نامه اجرایی لایحه قانونی ملی شدن جنگل‌های کشور ابهامات کمتر و رویکرد دقیق‌تری برای تعیین مالکیت اراضی داشت: **اول** اینکه در کمیسیون ماده (۵۶)، مهلت اعتراض اشخاص ذی‌نفع به تشخیص وزارت منابع طبیعی و همچنین رسیدگی به پرونده‌ها مشخص و به‌ترتیب یک‌ماه و سه‌ماه از زمان ابلاغ اخطار کتبی یا آگهی برگه تشخیص تعیین شد. **دوم** اینکه حضور نماینده‌ای از سیستم قضایی در ترکیب اعضای کمیسیون پیش‌بینی شد و مورد **سوم** اینکه جزئیات دقیق‌تر فرایند رسیدگی به پرونده‌ها از جمله مکان و زمان تشکیل جلسات؛ نحوه بازدید مأمور از منطقه و جمع‌آوری مستندات میدانی مانند نقشه و کروکی؛ جزئیات مندرج در برگه تشخیص و نحوه آگهی آن؛ رسیدگی به تخلفات یا قصور اعضای کمیسیون باره انجام وظایف و... در آیین‌نامه اجرایی مستقلاً تبیین شد. ولی ایرادی که از نظر عدم پیش‌بینی امکان اعتراض به آرای صادره در کمیسیون ماده (۲۰) وجود داشت، در این قانون نیز مرتفع نگردید و آرای صادره، مستند به فراز انتهای ماده (۵۶)^۱ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع و ماده (۱۳)^۲ آیین‌نامه اجرایی آن، قطعی و لازم‌الاجرا دانسته شد و محلی برای اعتراض به رأی کمیسیون پیش‌بینی نشد.

– قانون دیوان عدالت اداری (مصوب ۱۳۶۰/۱۱/۰۴)

با توجه به اینکه پس از پیروزی انقلاب اسلامی و تصویب قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در آذرماه ۱۳۵۸، انطباق کلیه قوانین و مقررات حاکم در نظام جمهوری اسلامی ایران با موازین اسلامی به‌عنوان یکی از اصول (اصل چهارم) قانون اساسی الزامی شد،^۳ شورای نگهبان تعیین مهلت زمانی یک‌ماهه برای اعتراض اشخاص ذی‌نفع به برگه تشخیص منابع طبیعی و نیز قطعی بودن رأی اکثریت کمیسیون در ماده (۵۶) را خلاف موازین شرعی اعلام کرد^۴ [۱۲] و [۱۳]. لذا در

۱. ماده (۵۶): ... **تصمیم اکثریت اعضای کمیسیون قطعی است** و چنانچه تصمیم کمیسیون مبنی بر ملی بودن محل بوده و محل در تصرف غیر باشد کمیسیون مکلف است به درخواست وزارت منابع طبیعی دستور رفع تصرف کند؛ به‌نحوی که منبع مذکور از هر جهت در اختیار وزارت منابع طبیعی قرار گیرد. مأمورین انتظامی مکلف با اجرای دستور کمیسیون هستند.

۲. ماده (۱۲): جلسه کمیسیون با حضور کلیه اعضا رسمیت می‌یابد و تصمیم کمیسیون باید در جلسه رسمی اتخاذ شود و در همان جلسه به امضای کلیه اعضای کمیسیون برسد. **تصمیمات اکثریت اعضای کمیسیون قطعی است** و با رعایت ماده (۱۲) آیین‌نامه اجرایی قانون ملی شدن جنگل‌ها به‌موقع اجرا گذارده می‌شود. در صورتی که تصمیم کمیسیون به اتفاق آرای اتخاذ نشده باشد نظر اقلیت باید با ذکر دلیل ذیل صورت‌مجلس قید گردد.

۳. کلیه قوانین و مقررات مدنی، جزایی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی، سیاسی و غیر اینها باید براساس موازین اسلامی باشد. این اصل بر اطلاق یا عموم همه اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات دیگر حاکم است و تشخیص این امر برعهده فقهای شورای نگهبان است.

۴. پیرو نامه‌های متعددی که در رابطه با مواد (۵۵ و ۵۶) قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۴۶ و اصلاحی ۱۳۴۸ به دبیرخانه شورای نگهبان واصل شده بود، موضوع در جلسه شورای نگهبان مطرح و با استفاده از اصل چهارم (۴) قانون اساسی نظر فقهای شورای نگهبان به شرح ذیل اعلام می‌گردد:

۱. شمول ماده (۵۵) اصلاحی قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع و تبصره آن نسبت به کسانی که در رژیم گذشته اقدام به تصویب و احیای منابع مذکور نموده‌اند خلاف موازین شرع و در این قسمت ماده مذکور ابطال می‌شود.

۲. ماده (۵۶) اصلاحی قانون مذکور محدود نمودن پذیرش اعتراض اشخاص ذی‌نفع به یک ماده خلاف موازین شرع و در این قسمت ماده مذکور ابطال می‌شود و بند «الف» این ماده بر این اساس اصلاح می‌شود.

۳. در ماده (۵۶) اصلاحی ملاک عمل قراردادن و قطعی دانستن تصمیم اکثریت کمیسیون مذکور در ماده خلاف موازین شرع و در این قسمت نیز ماده مذکور ابطال می‌شود.

۴. در بند «ج» ماده (۵۶) مذکور دستور رفع تصرف و خلع ید از اراضی مذکور که در رژیم گذشته تصرف و احیا شده است، خلاف موازین شرع و در این قسمت نیز ماده مذکور ابطال می‌شود. لازم به تذکر است که پس از تهیه و ابلاغ آیین‌نامه قانون تعیین اراضی اختلافی موضوع اجرای ماده (۵۶) قانون جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۴۸/۶/۲۲ مجلس شورای اسلامی این ماده ملاک عمل خواهد بود (منبع: روزنامه رسمی- سال ۱۳۶۷ - نظریه شورای نگهبان شماره ۲۶۵۰ مورخ ۱۳۶۷/۸/۴).

راستای تأمین نظر شورای نگهبان و همچنین طبق اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی،^۱ به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها با آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آنها، مقرر شد دیوانی به نام «دیوان عدالت اداری» زیر نظر رئیس قوه قضائیه تأسیس شود. متعاقباً در مورخ ۱۳۶۰/۱۱/۰۴ «قانون دیوان عدالت اداری» به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. براساس جزء «۲» ماده (۱۱)^۲ این قانون، رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آرا و تصمیم‌های قطعی کمیسیون موضوع ماده (۵۶) قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع منحصراً از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آنها، به دیوان عدالت اداری سپرده شد.

البته برخی اعتقاد داشتند که چون دیوان عدالت اداری قرار است صرفاً از حیث شکلی و نقض قوانین و مقررات، اعتراضات واصله به آرای صادره کمیسیون ماده (۵۶) را مورد رسیدگی قرار دهد، رسیدگی به اعتراضات اشخاص ذی‌نفع، که عموماً در خصوص نوعیت، مالکیت و سابقه احیای زمین بود، در صلاحیت دیوان عدالت اداری نیست. در نتیجه با وجود تشکیل دیوان عدالت اداری همچنان عدالت در مورد تمیز درست مالکیت‌ها رعایت نمی‌شود. در هر صورت، پس از تشکیل دیوان عدالت اداری، پرونده‌های زیادی که به آرای کمیسیون ماده (۵۶) اعتراض داشتند، برای رسیدگی به دیوان عدالت اداری سرازیر شد که به نوبه خود در طولانی‌شدن زمان رفع تداخلات تأثیر بسزایی داشت. علاوه بر این، گاهی به دلیل تناقض آرای صادره توسط دیوان عدالت اداری با آرای کمیسیون ماده (۵۶)، اعتراضاتی به نحوه رسیدگی پرونده‌ها شکل گرفت.

- قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجرای ماده (۵۶) قانون جنگل‌ها و مراتع (مصوب ۱۳۶۷/۰۶/۲۲)

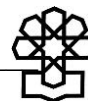
با توجه به تراکم دعاوی و حجم زیاد پرونده‌های واصله به دیوان عدالت اداری، نارضایتی اشخاص از رسیدگی‌های شکلی دیوان [۹] و همچنین به منظور رفع مشکلات کمیسیون ماده (۵۶)، در ۲۲ شهریورماه ۱۳۶۷، قانون دیگری تحت عنوان «قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجرای ماده (۵۶) قانون جنگل‌ها و مراتع»^۳ به تصویب رسید. در قانون مذکور، در خصوص ترتیبات مربوط به فرایند و مرجع تشخیص اولیه نوعیت و حدود اراضی ملی و دولتی و مستثنیات، صحبتی به میان نیامد. به عبارتی، ترتیبات مقرر در ماده (۵۶ اصلاحی) قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع برای فرایند و مرجع تشخیص اولیه محترم و معتبر شمرده شد. البته با توجه به اینکه، در اثر تصویب و اجرای «قانون تجدید تشکیلات و تعیین وظایف سازمان‌های وزارت کشاورزی و منابع طبیعی و انحلال وزارت منابع طبیعی» در مورخ

۱. به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها با آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آنها، دیوانی به نام «دیوان عدالت اداری» زیر نظر رئیس قوه قضائیه تأسیس می‌گردد. حدود اختیارات و نحوه عمل این دیوان را قانون تعیین می‌کند.

۲. ماده (۱۱): صلاحیت و حدود اختیارات دیوان به قرار زیر است:

۳. رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آرا و تصمیمات قطعی دادگاه‌های اداری هیئت‌های بازرسی و کمیسیون‌هایی مانند کمیسیون‌های مالیاتی، شورای کارگاه، هیئت حل اختلاف کارگر و کارفرما، کمیسیون موضوع ماده (۱۰۰) قانون شهرداری‌ها، کمیسیون موضوع ماده (۵۶) قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و منابع طبیعی منحصراً از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آنها.

۴. با توجه به طولانی بودن عنوان «قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجرای ماده (۵۶) قانون جنگل‌ها و مراتع» و همچنین تکرار چندین باره آن در طول گزارش، در ادامه، عبارت اختصاری «قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی» به جای عنوان قانون مذکور، به کار برده خواهد شد.



۱۳۵۰/۱۱/۱۲، وزارت منابع طبیعی منحل اعلام شد و به جای آن سازمان جنگل‌ها و مراتع کشور شکل گرفت، عملاً تشخیص اولیه نوعیت و حدود اراضی ملی، دولتی و مستثنیات به سازمان مذکور واگذار شد.

در قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی، در خصوص مرجع رسیدگی به اعتراضات اشخاص ذی‌نفع به تشخیص اولیه مأموران سازمان جنگل‌ها و مراتع، تغییرات جدی‌تری ایجاد شد. به این صورت که مطابق ماده‌واحد قانون یاد شده، به «زارعین صاحب اراضی نسقی»، «مالکین و صاحبان باغات و تأسیسات در خارج از محدوده قانونی شهرها و حریم روستاها» و «سازمان‌ها و مؤسسات دولتی» اختیار داده شد در صورتی که «نسبت به اجرای ماده (۵۶) قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع کشور مصوب سال ۱۳۴۶ و اصلاحیه‌های بعدی آن اعتراض داشته باشند، می‌توانند به هیئتی [هفت‌نفره] مرکب از: ۱. مسئول اداره کشاورزی، ۲. مسئول اداره جنگل‌داری، ۳. عضو جهاد سازندگی، ۴. عضو هیئت واگذاری زمین، ۵. یک نفر قاضی دادگستری، ۶. بر حسب مورد، دو نفر از اعضای شورای اسلامی روستا یا عشایر محل مربوطه، مراجعه نمایند». این هیئت که بعدها به اختصار «هیئت تعیین تکلیف اراضی اختلافی» یا «کمیسیون/هیئت ماده‌واحد»^۱ خوانده شد، در هر شهرستان و زیر نظر جهاد سازندگی شهرستان تشکیل می‌شد.

همان‌گونه که مشخص است، برابر با مفاد ماده‌واحد، هیئت پیش‌بینی‌شده حق رسیدگی به اعتراضات زارعین صاحب اراضی نسقی و مالکین و صاحبان باغات و تأسیسات صرفاً در خارج از محدوده قانونی شهرها و حریم روستاها را داشت و درباره اراضی داخل در محدوده و حریم روستاها و شهرها، قانون ساکت بود. برای حل این مشکل، موضوع در هیئت عمومی دیوان عالی کشور مطرح شد که نتیجتاً با صدور رأی وحدت‌رویه شماره ۶۹۷ مورخ ۱۳۸۵/۰۶/۲۴، اعتراض به تشخیص مربوط به اراضی محدوده و حریم قانونی شهرها و روستاها نیز در صلاحیت هیئت ماده‌واحد قلمداد شد.^۲

کمیسیون ماده‌واحد علاوه بر وظیفه رسیدگی به اعتراضات اشخاص ذی‌نفع، طبق تبصره «۲»، موظف شد به پرونده‌های موجود مختومه نشده در خصوص اجرای ماده (۵۶) قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع، که در دیوان عدالت اداری مفتوح بود، نیز رسیدگی کند. بدین صورت که براساس تبصره مذکور، دیوان عدالت اداری مکلف شد کلیه پرونده‌های موجود درباره ماده (۵۶) قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع کشور و اصلاحیه‌های بعدی آن را، که مختومه نشده است، به کمیسیون موضوع این قانون ارجاع کند.^۳ گفتنی است که مطابق با این تبصره و همچنین مفاد تبصره «۵» ماده‌واحد^۴ که طبق آن، کلیه قوانین و مقررات مغایر با قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی، نسخ و کمیسیون ماده‌واحد تنها مرجع رسیدگی به شکایات مربوط به اجرای ماده (۵۶) قانون حفاظت و

۱. با توجه به اینکه در بیشتر نوشتارها و احکام قانونی، از عبارت «کمیسیون ماده‌واحد» استفاده شده است، در این گزارش نیز همین عبارت به کار برده خواهد شد. به استثنای مواردی که نقل‌قول مستقیم یا نص قانون یا مقرر بوده باشد.

۲. ر.ک به: اعتراض به تشخیص اراضی ملی

<http://yasnalawfirm.com/>

۳. تبصره «۲» دیوان عدالت اداری مکلف است کلیه پرونده‌های موجود درباره ماده (۵۶) قانون جنگل‌ها و مراتع و اصلاحیه‌های بعدی آن را، که مختومه نشده است، به کمیسیون موضوع این قانون ارجاع کند.

۴. تبصره «۵» از تاریخ تصویب این ماده‌واحد کلیه قوانین و مقررات و آیین‌نامه‌های مغایر با این قانون لغو و تنها مرجع رسیدگی به شکایات مربوط به اجرای ماده (۵۶) قانون جنگل‌ها و مراتع و اصلاحیه‌های آن هیئت موضوع این قانون خواهد بود.

بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع و اصلاحیه‌های آن تعیین شد، صلاحیت دیوان عدالت اداری نه فقط برای پرونده‌های موجود، بلکه برای بعد از آن نیز سلب شد.

همچنین در تبصره «۳» ماده‌واحد، رسیدگی به اعتراض سازمان‌ها و مؤسسات دولتی به اجرای ماده (۵۶) قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع کشور در صلاحیت هیئت مذکور قرار گرفت. با توجه به اینکه در اینجا عبارت «سازمان‌ها و مؤسسات دولتی» قابل تعمیم به سازمان جنگل‌ها و مراتع وقت و اداره‌های کل استانی آن نبود، در تبصره ذیل ماده (۴) آیین‌نامه اجرایی قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی، مصوب ۱۳۶۷/۱۰/۲۴ هیئت‌وزیران، امکان ثبت اعتراض توسط سازمان جنگل‌ها و مراتع کشور نسبت به اجرای ماده (۵۶) فراهم و کمیسیون ماده‌واحد مکلف به رسیدگی شد. متن تبصره موصوف به این شرح است: «سازمان جنگل‌ها و مراتع کشور نیز می‌تواند به منظور اعاده منابع ملی و پیامد ناشی از اجرای قانون ملی شدن جنگل‌ها و مراتع کشور و قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب سال ۱۳۴۶ و اصلاحات بعدی، که به موجب آن منابع ملی و انفال در سهم اشخاص حقیقی یا حقوقی قرار گرفته است، اعتراض خود را به دبیرخانه هیئت جهت اقدامات لازم تسلیم نمایند». این موضوع در اصلاحیه‌های بعدی (۱۳۷۳/۱۷/۱۶ و ۱۳۹۰/۰۲/۲۶) آیین‌نامه اجرایی مورد بحث نیز مورد تصریح قرار گرفت.^۱

بدین ترتیب می‌توان اذعان داشت «کمیسیون ماده‌واحد» عهده‌دار چهار وظیفه به این شرح بوده است:

۱. مرجع رسیدگی به اعتراض اشخاص ذی‌نفع نسبت به برگه تشخیص صادره وزارت جهاد سازندگی (سازمان جنگل‌ها و مراتع کشور) در تعیین منابع ملی؛

۲. مرجع رسیدگی (تجدیدنظرخواهی) به اعتراض اشخاص ذی‌نفع نسبت به رأی کمیسیون ماده (۵۶)؛

۳. مرجع رسیدگی به پرونده‌های مختومه نشده در دیوان عدالت اداری در خصوص اعتراض اشخاص ذی‌نفع نسبت به رأی کمیسیون ماده (۵۶)؛

۴. مرجع رسیدگی به اعتراض سازمان جنگل‌ها و مراتع وقت و اداره‌های کل استانی آن در مواقع بروز اشتباه در تشخیص و تفکیک اراضی ملی و مستثنیات.

یکی دیگر از تغییرات ایجاد شده در قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی نسبت به فرایند رسیدگی در کمیسیون ماده

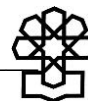
(۵۶)، فراهم شدن زمینه اعتراض به آرای کمیسیون ماده‌واحد در مراجع قضایی بود. بدین نحو که براساس ماده‌واحد

قانون موصوف، آرای کمیسیون ماده‌واحد بعد از اعلام‌نظر قاضی دادگستری عضو هیئت، قطعی و لازم‌الاجرا بود؛ مگر

اینکه با موارد سه‌گانه شرعی موضوع مواد (۲۸۴) و (۲۸۴ مکرر) قانون آیین دادرسی کیفری^۲ مغایرت داشته باشد. به

۱. لازم به توضیح است که آیین‌نامه اجرایی قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجرای ماده (۵۶) قانون جنگل‌ها و مراتع کشور، مصوب ۱۳۶۷/۰۶/۲۲، چندین بار اصلاح شده است. متن اولیه این آیین‌نامه برای اولین بار در تاریخ ۱۳۶۷/۱۰/۲۴ و براساس اختیار حاصله از تبصره «۶» ماده‌واحد قانون مذکور توسط وزارت کشاورزی تدوین و ابلاغ شد. بعدها توسط وزارت جهاد سازندگی اصلاح و در تاریخ ۱۳۷۱/۱۰/۲۰ ابلاغ شد. مجدد در تاریخ ۱۳۷۲/۰۷/۱۶ اصلاح شد. آخرین نسخه اصلاحی آیین‌نامه اجرایی مذکور در تاریخ ۲۶ اردیبهشت ماه ۱۳۹۰ به تصویب هیئت وزیران رسید و تا به حال بدون تغییر پابرجا مانده است.

۲. براساس قانون اصلاح مواد از قانون آیین دادرسی کیفری، مصوب ۱۳۶۱/۰۶/۰۶، در ماده (۲۸۴) اشعار شده بود که حکم دادگاه بدوی فقط در سه مورد قابل نقض و تجدیدنظر و در سایر موارد قطعی است. موارد قابل تجدیدنظر به این شرح است:



عبارتی، اعتراض به رأی قاضی کمیسیون در رد یا تأیید اعتراض اشخاص ذی‌نفع، صرفاً محدود به مواقعی شده بود که رأی قاضی از نظر شرعی دچار اشکال بود [۱۴]. این موضوع با اعتراضاتی از سوی مردم و برخی نهادهای بالادستی از جمله شورای نگهبان همراه شد. به‌ویژه اینکه انشای رأی توسط قاضی هیئت انجام می‌شد و نظرات مابقی اعضا بیشتر از جنس کارشناسی بود [۱۳]. به‌بیان‌دیگر تصمیم هیئت غالباً تحت‌تأثیر نظر قاضی عضو قرار داشت تا اینکه در تاریخ ۱۳۸۷/۰۳/۰۵ ماده‌واحد قانون مذکور اصلاح و در پی آن تصریح شد که نظر این هیئت قطعی نبوده و پس از اعلام نظر کارشناسی قاضی هیئت، قابل اعتراض در شعب دادگاه بدوی و تجدیدنظر است.

با وجود تبصره اشاره شده، در برخی از شعب دیوان عدالت اداری رویه‌های متفاوتی پیگیری می‌شد و گاهی دیوان را کماکان در رسیدگی به اعتراضات اشخاص ذی‌نفع از آرای کمیسیون ماده (۵۶) و کمیسیون ماده‌واحد دارای صلاحیت می‌دانستند (مانند رأی شعبه چهارم دیوان عدالت اداری در رسیدگی به پرونده کلاسه ۱۷۲/۷۰ و دادنامه شماره ۱۰۰۱ مورخ ۱۳۷۰/۰۸/۲۰) که این موضوع طبق رأی وحدت‌رویه شماره ۴ مورخ ۱۳۷۱/۰۱/۱۸ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری تعیین تکلیف شد. به‌نحوی که براساس رأی مذکور، به استناد تبصره «۲» ماده‌واحد و همچنین با توجه به اینکه طبق مصرات ماده‌واحد در باب اختصاص حق رأی به قاضی و اظهارنظر کارشناسی به سایر اعضای هیئت و حصر تجدیدنظر نسبت به رأی قاضی به موارد شرعی سه‌گانه مندرج در ماده (۲۸۴) قانون آیین دادرسی کیفری، رأی کمیسیون ماده‌واحد از مصادیق تصمیم‌ها و آرای قطعی مراجع اختصاصی اداری موضوع بند «۲» ماده (۱۱) قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۶۰/۱۱/۰۴ نیست، لذا رسیدگی دیوان عدالت اداری به اعتراضات به آرای قطعی صادره در اجرای قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجرای ماده (۵۶) قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۶۷/۰۶/۲۲، غیرقانونی تشخیص داده شد و در نهایت براساس رأی وحدت‌رویه شماره ۶۰۱ مورخ ۱۳۷۴/۰۷/۲۸ و ۶۶۵ مورخ ۱۳۸۳/۰۱/۱۸ هیئت عمومی دیوان عالی کشور، آرای صادره در کمیسیون ماده‌واحد، قابلیت اعتراض در دادگاه‌های عمومی محل وقوع ملک و قابل تجدیدنظر در دادگاه تجدیدنظر استان دانسته شد. به عبارتی، هر شخصی به تصمیم‌ها و آرای کمیسیون ماده (۵۶) و کمیسیون ماده‌واحد اعتراض داشت، نمی‌توانست از طریق طرح دعوی در دیوان عدالت اداری اعتراض خود را پیگیری کند؛ بلکه ابتدا باید از طریق دادگاه‌های عمومی پیگیری شود و سپس به‌موجب آرای وحدت‌رویه شماره ۶۰۱ - ۱۳۷۴/۷/۲۵ و شماره ۶۶۵ - ۱۳۸۳/۰۱/۱۸ هیئت عمومی دیوان عالی کشور در دیوان مذکور طرح شکایت کنند.

(الف) جایی که قاضی پرونده قطع [یقین] پیدا کند که حکمش برخلاف موازین قانونی یا شرعی بوده است.
(ب) جایی که قاضی دیگری قطع [یقین] به اشتباه قانونی یا شرعی قاضی پرونده پیدا کند؛ به‌نحوی که اگر به او تذکر داده شود متنبه گردد و متوجه اشتباه خود شود.
(ج) جایی که ثابت شود قاضی پرونده صلاحیت رسیدگی و انشای حکم را در موضوع پرونده نداشته است.
در ماده (۲۸۴) مکرر نیز اشعار شده بود: «پس از نقض حکم، دادگاه بعدی تجدیدنظر در همان دادگاه یا دادگاه دیگری به شرط صالح بودن انجام خواهد شد». شایان ذکر است که اولین قانون در زمینه دادرسی کیفری مربوط به تصویب «قوانین موقتی محاکمات جزایی (آیین دادرسی کیفری) مصوب ۱۳۹۱/۰۵/۳۰ کمیسیون مجلس است که بعد از تصویب «قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور کیفر در مورخ ۱۳۷۸/۰۶/۲۸ ملغی اعلام شد. این قانون نیز پس از تصویب «قانون آیین دادرسی کیفری» در تاریخ ۱۳۹۲/۱۲/۰۴، براساس ماده (۵۷۰) نسخ صریح شد.

یکی دیگر از مهم‌ترین اشکالات قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی، عدم تعیین قید زمانی برای پذیرش دعاوی معترضین به رأی هیئت ماده‌واحد بود که بیشتر نشئت گرفته از تناقض تعیین مهلت زمانی با موازین شرعی بود. موضوعی که در ماده (۵۶) قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع نیز اتفاق افتاد. عدم تعیین مهلت زمانی برای اعتراض اشخاص ذی‌نفع، به این معنا بود که معترضان اجازه داشتند تا هر زمانی که اراده کنند، در دادگاه‌های بدوی و تجدیدنظر نسبت به رأی کمیسیون ماده‌واحد طرح دعوی کنند. این رویه مانعی برای اتمام امر تعیین تکلیف مالکیت اراضی ملی، دولتی و مستثنیات به حساب می‌آمد. به همین دلیل، به‌رغم گذشت بیش از نیم‌قرن، یکی از اهداف سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری کشور یعنی تعیین دقیق نوعیت اراضی کماکان در هاله‌ای از ابهام قرار گرفته بود.

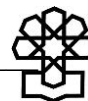
بنابراین، در قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی، اگرچه بعضی از کاستی‌ها و خلأهای حقوقی مترتب بر فرایند رسیدگی به رفع تداخلات مرتفع شد، - به‌ویژه اینکه تشکیل کمیسیون ماده‌واحد در سطح شهرستان‌ها را می‌توان یکی از تمایزات و اتفاقات مثبت برای تسریع در رسیدگی به اعتراضات برشمرد - اما رویه جدید نیز با اشکالاتی همراه بود.

- قانون حفظ و حمایت از منابع طبیعی و ذخایر جنگلی کشور (مصوب ۱۳۷۱/۰۷/۰۵)

قانون دیگری که براساس آن قاعده جدیدی برای فرایند رفع تداخلات وضع شد، «قانون حفظ و حمایت از منابع طبیعی و ذخایر جنگلی کشور» نام دارد که در پنجم مهرماه ۱۳۷۱ به تصویب رسید. براساس ماده (۲) این قانون و تبصره «۱» ذیل آن: ۱. تشخیص منابع ملی و مستثنیات ماده (۲) قانون ملی شدن جنگل‌ها با رعایت تعاریف مذکور در قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع، به وزارت جهاد سازندگی وقت^۱ واگذار شد؛ ۲. به اشخاص ذی‌نفع پس از اعلام اخطار کتبی یا آگهی وزارت جهاد سازندگی، ۶ ماه مهلت داده شد که در صورت اعتراض نسبت به تشخیص وزارت جهاد سازندگی، اعتراض خود را با ارائه ادله مثبت به کمیسیون ماده‌واحد تسلیم نمایند؛ ۳. اداره‌های ثبت موظف شدند پس از انقضای مهلت ۶ ماه، در صورت نبود معترض، حسب اعلام وزارت جهاد سازندگی نسبت به صدور سند مالکیت به نام دولت جمهوری اسلامی ایران اقدام نمایند.

در این قانون نیز همانند قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجرای ماده (۵۶) قانون جنگل‌ها و مراتع (مصوب ۱۳۶۷/۰۶/۲۲)، بر صلاحیت وزارت جهاد سازندگی در صدور برگه تشخیص‌های اولیه و هیئت ماده‌واحد در رسیدگی به رفع اختلافات مالکیتی بین منابع ملی و مستثنیات تصریح شد؛ ولی مهم‌ترین نقطه تمایز این قانون نسبت به قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی این بود که در راستای رفع چالش عدم تعیین مهلت زمانی برای ثبت اعتراض، مدت

۱. لازم به یادآوری است که تا قبل از تصویب این قانون و مستند به ماده (۵۶) اصلاحی (۱۳۴۸/۰۱/۲۰) قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع، تشخیص منابع ملی از مستثنیات برعهده وزارت منابع طبیعی وقت بود که بعد از ادغام این وزارتخانه در وزارت کشاورزی در تاریخ ۱۳۵۰/۱۱/۱۲ و سپس انحلال به‌موجب قانون تغییر نام وزارت کشاورزی و منابع طبیعی به وزارت کشاورزی و عمران روستایی و تجدید سازمان کشاورزی کشور، مصوب ۱۳۵۶/۰۳/۲۵، به وزارت کشاورزی سپرده شد. با توجه به اینکه با تصویب قانون تفکیک وظایف وزارتخانه‌های کشاورزی و جهاد سازندگی در مورخ ۱۳۶۹/۰۶/۱۱، کلیه امور مربوط به حفظ، احیا و گسترش و بهره‌برداری از منابع طبیعی (جنگل، مرتع و شیلان، آبخیزداری) به وزارت جهاد سازندگی محول شد و همچنین سازمان جنگل‌ها و مراتع نیز در زیرمجموعه وزارت جهاد سازندگی قرار گرفت، در قانون حفظ و حمایت از منابع طبیعی و ذخایر جنگلی کشور، که حدود دو سال بعد از قانون تفکیک وظایف تصویب شد، تشخیص منابع ملی از مستثنیات برعهده وزارت جهاد سازندگی گذارده شد.



زمان ۶ ماهه‌ای تعیین شد تا معترضین بتوانند اعتراض خود را به تشخیص وزارت جهاد سازندگی ثبت و از طریق هیئت ماده‌واحد پیگیری کنند، ولی کماکان برای مسئله عدم تعیین محدودیت زمانی برای ثبت اعتراض نسبت به آرای هیئت ماده‌واحد تصمیم‌گیری نشد.

– قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی (مصوب ۱۳۸۹/۰۴/۲۳)

با توجه به انجام اصلاحات متعدد و صدور آرای وحدت‌رویه و نیز برداشتها و تفاسیر متفاوت از قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی، نحوه رسیدگی به پرونده‌ها در کمیسیون‌های ماده‌واحد در فاصله سال‌های ۱۳۶۷ تا ۱۳۸۹ با فراز و نشیب‌هایی همراه بود و همچنین محدودیت زمانی برای اعتراض به آرای صادره کمیسیون ماده‌واحد تعیین نشده بود [۱۵]. از طرفی، برخی از اشخاص ذی‌نفع نسبت به فرایند رسیدگی‌ها و آرای کمیسیون ماده‌واحد اعتراضاتی داشتند. از این‌رو، قانون دیگری به نام قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی در تاریخ ۱۳۸۹/۰۴/۲۳ به تصویب رسید. در صدر ماده (۹) این قانون، برای اولین بار، ضرب‌الاجل زمانی (حداکثر تا پایان برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه [۱۳۹۴-۱۳۹۰]) برای اتمام تثبیت مالکیت دولت بر منابع ملی، اراضی موات و دولتی و با رعایت حریم روستاها و همراه با موضوع رفع تداخلات ناشی از اجرای مقررات موازی در مالکیت‌های اراضی کشاورزی و منابع طبیعی تعیین شد.^۱

همچنین با توجه به اینکه در قوانین قبلی حد یقینی برای اتمام زمان اعتراض اشخاص به برگه تشخیص یا آرای کمیسیون ماده‌واحد تعیین نشده بود، در تبصره «۱» ماده (۹) این قانون، محدودیت‌هایی پیش‌بینی شد. به این صورت که، به آن دسته از اشخاص ذی‌نفع که قبل از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون، اعتراض خود را در مراجع ذی‌صلاح اداری و قضایی ثبت کرده‌اند، ولی به اعتراض آنان رسیدگی نشده است، مهلت یک‌ساله داده شد تا مجدد اعتراض خود را نسبت به اجرای مقررات رفع تداخلات در دبیرخانه هیئت موضوع ماده‌واحد قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی، مصوب سال ۱۳۶۷ ثبت و پیگیری کنند. در صورتی که به اعتراضات اشخاص ظرف مهلت مذکور رسیدگی می‌شد و ادعای آنها مورد تأیید قرار می‌گرفت، «دولت مکلف [بوده] است در صورت امکان، عین زمین را به وی تحویل داده و یا اگر امکان‌پذیر نباشد و در صورت رضایت مالک، عوض زمین و یا قیمت کارشناسی آن را پرداخت نماید». چنانچه پس از انقضای مهلت مذکور، اشخاص ذی‌نفع به هر دلیلی نمی‌توانستند اعتراض خود را در کمیسیون ماده‌واحد به ثبت برسانند یا اینکه در مهلت مقرر، رسیدگی به اعتراضات آنها پایان نمی‌یافت، قانونگذار شعب رسیدگی ویژه‌ای را در مرکز استان پیش‌بینی کرد که از سوی رئیس قوه قضائیه تعیین و ایجاد می‌شود. در همین راستا، از سال ۱۳۹۰ شعب ویژه راه‌اندازی شد. به عبارتی، قانونگذار به اشخاص ذی‌نفع یک‌سال (که بعدها [سال ۱۳۹۴ و با تصویب ماده (۵۴) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور] به پنج‌سال افزایش پیدا کرد) مهلت داد تا مجدد اعتراض خود را به مقررات ملی شدن در

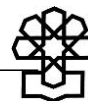
۱. ماده (۹): وزارت جهاد کشاورزی مکلف است با همکاری سازمان ثبت اسناد و املاک کشور در اجرای قوانین و مقررات مربوط، با تهیه حدنگاری (کاداستر) و نقشه‌های مورد نیاز، نسبت به تثبیت مالکیت دولت بر منابع ملی و اراضی موات و دولتی و با رعایت حریم روستاها و همراه با رفع تداخلات ناشی از اجرای مقررات موازی اقدام و حداکثر تا پایان برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، سند مالکیت عرصه‌ها را به نمایندگی از سوی دولت اخذ و ضمن اعمال مدیریت کارآمد، نسبت به حفاظت و بهره‌برداری از عرصه و اعیانی منابع ملی و اراضی یاد شده بدون پرداخت هزینه‌های دادرسی در دعاوی مربوطه اقدام نماید.

کمیسیون ماده‌واحد ثبت کنند و بعد از اتمام مهلت مذکور، چنانچه به هر دلیل نتوانسته بودند اعتراض خود را ثبت کنند، می‌توانستند به شعب ویژه‌ای، که توسط قوه قضائیه در مراکز استان تعبیه می‌شود، مراجعه و اعتراضشان را ثبت کنند.

البته در خصوص موضوع اشاره شده ابهاماتی وارد کرده‌اند. به این صورت که در متن تبصره «۱» ماده (۹) صراحتاً مشخص نیست آیا شعب ویژه مراکز استان صرفاً به اعتراضاتی رسیدگی خواهند کرد که بدو توسط اشخاص حقیقی و حقوقی ذی‌نفع، در مراجع قبلی کمیسیون ماده (۵۶) یا کمیسیون ماده‌واحد ثبت شده باشد؟! یا نه به اعتراضاتی که قبل از لازم‌الاجرا شدن قانون افزایش بهره‌وری، در مراجع ذی‌صلاح ثبت نشده باشد نیز رسیدگی خواهند کرد؟! در این خصوص اختلاف‌نظرهایی وجود دارد و برخی معتقد به رویه اول هستند و برخی دیگر با استناد به دادنامه شماره ۹۳۰۹۹۷۰۳۵۲۴۰۱۲۷۶ مورخ ۱۳۹۳/۰۷/۲۸ شعبه ۲۴ دادگاه عمومی حقوقی اصفهان، رویه دوم را قبول دارند [۹]. به‌نظر می‌رسد رویه دوم با هدف مقنن نزدیک‌تر باشد؛ چراکه در تبصره «۱» ماده (۹) صراحتاً قید شده است «اشخاص ذی‌نفع که قبلاً به اعتراض آنان در مراجع ذی‌صلاح اداری و قضایی رسیدگی نشده باشد» می‌توانند ابتدا در کمیسیون ماده‌واحد و بعد از آن در شعب ویژه طرح دعوی کنند. در ضمن، به‌نظر می‌رسد مقصود از مراجع ذی‌صلاح اداری در این تبصره، کمیسیون موضوع ماده (۲۰) آیین‌نامه اجرایی قانون ملی شدن جنگل‌ها - مصوب ۱۳۴۲/۰۶/۰۶ و کمیسیون موضوع ماده (۵۶) قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع - مصوب ۱۳۴۶/۰۵/۲۹ با اصلاحات بعدی و مقصود از مراجع ذی‌صلاح قضایی، دادگاه‌های بدوی و تجدیدنظر رسیدگی‌کننده به اعتراضات اشخاص ذی‌نفع به آرای کمیسیون ماده (۲۰) و کمیسیون ماده (۵۶) است [۹]. بنابراین اشخاص حقیقی و حقوقی ذی‌نفعی که تا تاریخ ۱۳۹۴/۰۲/۲۰ (تاریخ ابلاغ اصلاحیه تبصره «۱») به مقررات ملی شدن در مراجع ذی‌صلاح اداری و قضایی ثبت اعتراض نکرده بودند، اجازه نداشتند در شعب ویژه برای احراز مالکیت خویش طرح دعوی کنند.

یکی دیگر از ابهامات، مربوط به صلاحیت کمیسیون ماده‌واحد نسبت به پذیرش و ثبت اعتراضات اشخاص ذی‌نفع به برگه‌های تشخیص مأموران منابع طبیعی بعد از اتمام مهلت پنج‌ساله است. به عبارتی، سؤال این است که آیا با وجود تشکیل شعب ویژه مراکز استانی و کمیسیون رفع تداخلات، فعالیت و صلاحیت کمیسیون ماده‌واحد خاتمه‌یافته تلقی می‌شود یا خیر؟! در این خصوص، چند دسته نظر وجود دارد:

الف) عده‌ای بر این باورند که قانونگذار معتقد به این بوده که ظرف حداکثر یک‌سال از تاریخ لازم‌الاجرا شدن قانون افزایش بهره‌وری، که در اصلاحیه سال ۱۳۹۴ به پنج‌سال افزایش پیدا کرد، به پرونده‌های اعتراضات اشخاص ذی‌نفع در کمیسیون ماده‌واحد رسیدگی شود و بعد از اتمام مهلت پنج‌ساله، فعالیت کمیسیون ماده‌واحد نیز پایان‌یافته تلقی شود و اشخاص ذی‌نفع باید به شعب ویژه استانی برای طرح دعوا مراجعه کنند. به عبارتی، با توجه به اینکه تبصره یادشده در خصوص سرانجام عدم مراجعه اشخاص ذی‌نفع برای ثبت اعتراض پس از انقضای مهلت پنج‌ساله شفافیت لازم را نداشت، عده‌ای معتقد بودند که با اتمام مهلت مذکور، اشخاص ذی‌نفع دیگر حق مراجعه به کمیسیون ماده‌واحد شهرستان برای



ثبت اعتراضات خود را ندارند و باید برای احراز مالکیت خود به شعبه ویژه مستقر در مرکز استان مراجعه کنند. طرفداران این عقیده، ۱- ماده (۱۹) آیین‌نامه اصلاح‌شده آیین‌نامه اجرایی ماده‌واحد قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی - مصوب ۱۳۷۳/۰۷/۱۶- مصوب مورخ ۱۳۹۰/۰۲/۲۶ هیئت‌وزیران،^۱ ۲- دستورالعمل‌های ابلاغی سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری مبنی بر بستن دفتر ثبت اعتراضات [هیئت] ماده‌واحد [قانون] تعیین تکلیف اراضی اختلافی در تاریخ‌های ۱۳۹۰/۰۵/۱۹ و ۱۳۹۴/۰۵/۰۵،^۲ ۳- رأی وحدت‌رویه شماره ۷۵۰ مورخ ۱۳۹۵/۰۵/۰۵ هیئت عمومی دیوان عالی کشور^۳ و ۴- بخشنامه شماره ۹۵/۱/۲۷۱۲۶ رئیس وقت سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور در تاریخ ۱۳۹۵/۹/۱ را به‌عنوان مستندات ادعای خود مطرح می‌کنند. بخشی از متن رأی شماره ۷۵۰ بدین شرح است:

«... مستفاد از تبصره اصلاحی مورد اشاره، صلاحیت هیئت موضوع ماده‌واحد یاد شده پس از انقضای یک‌سال نیز استمرار یافته است و با استمرار صلاحیت هیئت مزبور از تاریخ تصویب قانون اخیرالذکر تا انقضای پنج‌سال رسیدگی به پرونده‌هایی که ظرف مدت مذکور در مرجع قضایی مطرح گردیده و منتهی به صدور رأی قطعی نشده باشد، در صلاحیت هیئت یاد شده خواهد بود». همچنین بعد از حدود یک ماه از ابلاغ رأی وحدت‌رویه شماره ۷۵۰، رئیس وقت سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور در تاریخ ۱۳۹۵/۹/۱ در بخشنامه‌ای به شماره ۹۵/۱/۲۷۱۲۶، هیئت ماده‌واحد موضوع قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی را از تاریخ ۱۳۹۴/۵/۲۶، صالح به پذیرش و ثبت اعتراضات اشخاص ذی‌نفع، اعم از حقیقی و حقوقی، ندانسته است.

۱. ماده (۱۹): «با عنایت به تبصره «۱» ماده (۹) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی، دبیرخانه هیئت [ماده‌واحد] صرفاً تا تاریخ ۱۳۹۰/۰۶/۱۱ مکلف به پذیرش اعتراض می‌باشد و پس از این تاریخ شعب ویژه، مرجع پذیرش اعتراض می‌باشند.»
۲. لازم به ذکر است، حدود سه ماه بعد از ابلاغ آیین‌نامه اصلاحی آیین‌نامه اجرایی قانون تعیین تکلیف، دفتر ممیزی اراضی سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری طی نامه‌ای به شماره ۹۰/۵۱/۲۸۲۴۱ در تاریخ ۱۳۹۰/۰۵/۱۹، «دستورالعمل بستن دفتر ثبت اعتراضات [هیئت] ماده‌واحد [قانون] تعیین تکلیف اراضی اختلافی» را به ادارات کل منابع طبیعی و آبخیزداری استانی ابلاغ کرد. در مقدمه این نامه آمده است: «با عنایت به تبصره «۱» ماده (۹) قانون افزایش بهره‌وری و در راستای ماده (۱۹) آیین‌نامه اصلاحی قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی، مصوب ۱۳۹۰/۰۲/۲۶، در ارتباط با مهلت پذیرش ثبت اعتراضات در دبیرخانه‌های هیئت‌های تعیین تکلیف اراضی اختلافی و با توجه به حساسیت و اهمیت بستن دفاتر ثبت اعتراضات در فرجه قانونی مذکور، مقتضی است آن اداره‌کل نسبت به بستن دفاتر ثبت اعتراضات دبیرخانه هیئت شهرستان‌های تابعه ... اقدام نماید». **تاریخ بستن دفاتر ثبت اعتراضات، پایان وقت اداری روز ۱۳۹۰/۰۶/۱۲ اعلام شد.**
۳. با توجه به اصلاحیه قانون افزایش بهره‌وری در مورخ ۱۳۹۴/۰۳/۰۱ و افزایش مدت زمان یک سال به پنج سال در تبصره «۱» ماده (۹)، دستورالعمل شماره ۹۰/۵۱/۲۸۲۴۱ در تاریخ ۱۳۹۰/۰۵/۱۹، در تاریخ ۱۳۹۴/۰۵/۰۵ از طریق ابلاغ نامه‌ای به شماره ۹۴/۱۱۵۹۸ توسط معاونت وقت حفاظت و امور اراضی سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری به مدیران کل منابع طبیعی و آبخیزداری استانی اصلاح گردید. در این نامه که موضوع آن «تمدید مهلت ثبت نام اعتراض اشخاص» نام داشت، تصریح شد: «در اجرای بند «۱» ماده (۴۵) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور، مصوب ۱۳۹۴/۰۲/۰۱ مجلس شورای اسلامی، ... مقتضی است ... در اسرع وقت با مفتوح نمودن دفاتر ثبت اعتراض دبیرخانه هیئت [ماده‌واحد] رسیدگی به اعتراضات شهرستان‌ها که براساس بخشنامه مورخ ۱۳۹۰/۰۵/۱۹ بسته شده بودند، نسبت به ثبت اعتراض اشخاص حقیقی و حقوقی که نسبت به ملی شدن اراضی موضوع قانون ملی شدن جنگل‌ها معترض می‌باشند، ... اقدام شود».
۴. قضیه صدور رأی وحدت‌رویه شماره ۷۵۰ هیئت عمومی دیوان عالی کشور، از این قرار است که با توجه به اینکه در مورد تاریخ شروع و پایان مهلت پنج سال موضوع اصلاحیه ۱۳۹۴/۰۲/۰۱ تبصره «۱» ماده (۹) قانون افزایش بهره‌وری، برای ثبت اعتراض توسط اشخاص ذی‌نفع در کمیسیون ماده‌واحد، ابهاماتی وجود داشت، اختلاف‌نظرهایی در مراجع اداری و قضایی شکل گرفت و حتی آرای متفاوتی توسط شعب دادگاه‌های عمومی و دیوان عالی کشور صادر شد. به عبارتی، عده‌ای با استناد به اصل عطف به‌ماسبق نشدن قوانین، تاریخ شروع پنج سال را تاریخ لازم‌الاجرا شدن قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور دانسته و معتقد بودند دبیرخانه کمیسیون ماده‌واحد صالح به پذیرش اعتراضات اشخاص ذی‌نفع واصله قبل از این تاریخ نبوده است (رای شعبه سی و چهارم دیوان عالی کشور دادنامه شماره ۱۳۹۴-۲۸۵/۵/۱۴). برخی دیگر اصلاح موضوع بند «۱» ماده (۴۵) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور را ازجمله اصلاحات شکلی برشمرده و عقیده دارند، قانون مذکور می‌تواند عطف به ماسبق شود. لذا شروع پنج سال را تاریخ لازم‌الاجرا شدن قانون افزایش بهره‌وری، مصوب ۱۳۸۹/۰۴/۲۳ می‌دانند (رای شعبه چهلیم دیوان عالی کشور دادنامه شماره ۱۳۹۴-۱۲۱۵/۶/۷). از همین رو، موضوع در هیئت عمومی دیوان عالی کشور مطرح و نهایتاً رأی وحدت‌رویه‌ای به شماره ۷۵۰ در مورخ ۱۳۹۵/۰۵/۰۵ صادر شد که طی آن، رأی به صلاحیت و استمرار فعالیت کمیسیون ماده‌واحد از تاریخ تصویب قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی یعنی ۱۳۸۹/۰۴/۲۳ تا انقضای مهلت پنج سال مقرر در تبصره «۱» ماده (۹) قانون مذکور، به‌منظور رسیدگی به پرونده‌هایی که ظرف مدت مذکور در مرجع قضایی مطرح گردیده و منتهی به صدور رأی قطعی نشده باشد، دانست. **از این رو استنباط بر این شد که مهلت فعالیت کمیسیون ماده‌واحد در ۱۳۹۴/۰۴/۲۳ باید پایان پذیرفته باشد.**

ب) عده‌ای متن تبصره «۱» ماده (۹) قانون افزایش بهره‌وری را بدین‌گونه تفسیر می‌کنند که قانون‌گذار رسیدگی به اعتراضات اشخاص ذی‌نفع به آرای صادره غیرقطعی قبل از تاریخ تصویب قانون مذکور (۱۳۸۹/۰۴/۲۳) را به هیئت ماده‌واحد و رسیدگی به اعتراضات اشخاص ذی‌نفع به آرای هیئت مذکور را به شعب ویژه استانی واگذار کرده است. این دسته از افراد در تقویت نظریه خود به نسخ ضمنی اصلاحیه ۱۳۸۷/۰۳/۰۵ ماده‌واحد قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی، در اثر تصویب تبصره «۱» ماده (۹) قانون افزایش بهره‌وری اشاره می‌کنند. به عبارتی، اعتقاد بر این است که با تشکیل شعب ویژه استانی از سال ۱۳۹۱، صلاحیت شعب دادگاه‌های بدوی و تجدیدنظر، که براساس اصلاحیه سال ۱۳۸۷ ماده‌واحد قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی، به‌عنوان مرجع رسیدگی به اعتراضات آرای کمیسیون ماده‌واحد تعیین شده بودند، کأن لم یکن تلقی می‌شود و اشخاص ذی‌نفع باید پس از تشکیل شعب ویژه استانی، دادخواست‌های اعتراض به آرای کمیسیون ماده‌واحد شهرستانی را از طریق ثبت در این شعب و نه شعب دادگاه‌های بدوی و تجدیدنظر پیگیری کنند [۱۲].

پ) برخی نیز اعتقاد دارند با توجه به مفاد تبصره «۱» ماده (۹) قانون افزایش بهره‌وری، پس از اتمام مهلت پنج‌ساله، صلاحیت کمیسیون ماده‌واحد در رسیدگی به اعتراض اشخاص ذی‌نفع سلب شده است، ولی صلاحیت رسیدگی این هیئت به اعتراضاتی، که از سوی نماینده دولت یعنی سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری ثبت شده است، همچنان معتبر است و شعب ویژه صرفاً باید به اعتراضات اشخاص ذی‌نفع رسیدگی کند. این عقیده در بخشنامه شماره ۱۴۴۰۰۰/۱۶۹۵۸ مورخ ۱۳۹۲/۰۹/۲۵ سرپرست وقت امور هماهنگی و رفع اختلافات حقوقی دستگاه‌های اجرایی معاونت حقوقی ریاست‌جمهوری به رئیس وقت سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری کشور، به‌نوعی مورد تأیید قرار گرفت. در متن بخشنامه مذکور آمده است:

«با توجه به سیاق تبصره «۳» ماده (۹) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی مصوب سال ۱۳۸۹، حکم مقرر در این تبصره مبنی بر امکان اعتراض به اجرای مقررات ملی شدن جنگل‌ها و مراتع ظرف مدت یک‌سال در هیئت ماده‌واحد پیش‌گفته و پس از انقضای آن و عدم ثبت اعتراض، رجوع به شعبه یا شعب ویژه، که برای رسیدگی به این‌گونه اعتراض‌ها در مرکز از سوی رئیس قوه قضائیه تعیین می‌شود، ناظر به اشخاص غیردولتی می‌باشد؛ زیرا اولاً: در صدر تبصره یاد شده عبارت «اشخاص ذی‌نفع» آمده است که اصولاً ظهور در اشخاص حقیقی یا حقوقی غیردولتی داشته و سازمان‌ها و مؤسسات دولتی را شامل نمی‌شود. ثانیاً: در بخش پایانی تبصره مزبور نیز مقرر شده که در صورت صدور حکم قطعی و نهایی به نفع ذی‌نفع، دولت مکلف است در صورت امکان عین زمین را مسترد و در صورت عدم امکان، ملزم به دادن عوض زمین یا قیمت کارشناسی ملک می‌باشد که این عبارات نیز مبین و مثبت آن است که مقصود قانونگذار از واژه «ذی‌نفع» در این تبصره، اشخاص حقیقی یا حقوقی غیردولتی هستند که اراضی آنها از سوی سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری، ملی اعلام شده است».

همچنین در ادامه این نامه بیان شده است که سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور می‌تواند اعتراضات خود را



در دبیرخانه کمیسیون ماده‌واحد ثبت و پیگیری کند [۱۶]. این موضوع در شعبه پنجم دیوان عالی کشور طی دادنامه شماره ۹۲۰۳۱۸ مورخ ۱۳۹۲/۵/۲۲ تأیید شده است.

ت) دسته چهارمی نیز وجود دارند که به استناد احکامی از آیین‌نامه اجرایی تبصره «۳» ماده (۹) قانون افزایش بهره‌وری (که در بندهای بعدی اشاره خواهد شد)، فعالیت کمیسیون ماده‌واحد را معتبر تلقی کرده، ولی معتقدند کمیسیون مذکور فقط درباره پرونده‌هایی، که در کمیسیون رفع تداخلات به نتیجه رسیده است، باید طبق نظر کمیسیون رفع تداخلات، رأی قطعی را صادر کند. برای نمونه، به استناد تبصره «۳» ماده (۳) آیین‌نامه اجرایی تبصره «۳» ماده (۹) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی، که **حدود دو ماه بعد از اصلاح قانون مذکور** و در تاریخ ۱۳۹۴/۰۴/۲۱ به تصویب هیئت‌وزیران رسید، بر ادامه فعالیت هیئت ماده‌واحد تأکید شده است. بدین صورت که در تبصره «۳» ماده (۳) آیین‌نامه اجرایی مذکور مقرر شده است که از تاریخ ابلاغ این آیین‌نامه، رسیدگی به پرونده‌هایی که هنوز در هیئت‌های ماده‌واحد منجر به صدور رأی نشده است، منوط به تصمیم کمیسیون رفع تداخلات موضوع ماده (۳) آیین‌نامه اجرایی است.^۱ علاوه‌براین باید گفت، جزء «هـ» از ردیف (۲) بند «۲-۵» شیوه‌نامه اصلاحی مورخ ۱۳۹۷/۰۵/۰۷، اداره منابع طبیعی شهرستان به‌عنوان دبیرخانه هیئت ماده‌واحد شهرستان مکلف شده است، لیست پلاک‌هایی را، که اشخاص به اجرای قوانین و مقررات ملی در آن اعتراض و در دبیرخانه مذکور ثبت شده و در جریان رسیدگی است، به دبیرخانه کارگروه رفع تداخلات شهرستان اعلام کند.^۲

از دیگر ابهامات و سؤالاتی که در خصوص متن تبصره «۱» ماده (۹) قانون افزایش بهره‌وری مطرح می‌شود، این است که آیا آرای صادره شعب ویژه، قابلیت اعتراض یا تجدیدنظرخواهی دارد یا نه؟ اگر بله، در کدام مرجع قضایی؟

– دستورالعمل‌های ۱۳۸۹/۱۱/۱۱ و ۱۳۹۳/۰۳/۱۳ ابلاغی وزارت جهاد کشاورزی

حدود هفت ماه بعد از تصویب قانون اشاره شده، وزیر وقت جهاد کشاورزی دستورالعملی مشتمل بر بیست ماده و پنج تبصره را به شماره ۰۲۰/۴۵۹۵۷ و در تاریخ ۱۳۸۹/۱۱/۱۱ خطاب به رؤسای سازمان‌های امور اراضی و جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری ابلاغ کرد. در این دستورالعمل به مدیر جهاد کشاورزی و رئیس اداره منابع طبیعی و آبخیزداری شهرستان تکلیف شد، تمامی پلاک‌هایی که مشمول اجرای مقررات منابع ملی و اراضی موات و دولتی و همچنین مراحل سه‌گانه اصلاحات ارضی، قانون خالصجات، قانون کشت موقت و قانون مرجع تشخیص اراضی موات و ابطال اسناد آن هستند، اعم از اینکه سند مالکیت داشته یا نداشته باشند، باید مجدداً بررسی و فهرست پلاک‌های مشمول تداخل، طی جدولی به تفکیک روستا، دهستان و بخش تهیه شود (ماده (۲)) تا در هیئتی مرکب از نمایندگان: ۱. اداره‌های جهاد کشاورزی، ۲.

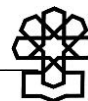
۱. در صورتی‌که با اجرای یکی از قوانین مذکور برای اشخاص حقیقی ایجاد شده باشد و اعتراض آنان به اجرای مقررات ملی شدن در هیئت‌های تعیین تکلیف اراضی اختلافی، مطرح شده، ولی رسیدگی و منجر به رأی نشده باشد، رسیدگی هیئت‌های یاد شده موکول به تصمیم کمیسیون و رفع تداخل اجرای قوانین و مقررات موازی در اجرای این آیین‌نامه است.

۲. دبیرخانه کمیسیون ماده‌واحد شهرستان مکلف است حداکثر ظرف مهلت ده روز پس از ابلاغ شیوه‌نامه اصلاحی، لیست پلاک‌هایی را، که اشخاص به اجرای قوانین و مقررات ملی در آن اعتراض دارند و در دبیرخانه مذکور ثبت شده و در جریان رسیدگی است، به دبیرخانه کارگروه [اداره امور اراضی شهرستان] اعلام کند.

منابع طبیعی و آبخیزداری و ۳. امور اراضی که با حکم رئیس سازمان جهاد کشاورزی استان در هر شهرستان تشکیل می‌شود، مورد رسیدگی قرار گیرد (ماده (۳)). با توجه به اینکه ابهاماتی درباره نام هیئت مذکور، محل تشکیل دبیرخانه، نحوه تشکیل پرونده و غیره وجود داشت، طی نامه‌ای به شماره ۹۰/۱/۶۴۲۷۳ مورخ ۱۳۹۰/۱۱/۲۸ و با موضوع «پاسخ به سؤالات مطرح شده در خصوص اجرای دستورالعمل ۰۲۰/۴۵۹۵۷ مورخ ۱۳۸۹/۱۱/۱۱» به سؤالات پاسخ داده شد. به این صورت که عنوان هیئت مذکور به نام «هیئت سه نفره موضوع ماده (۳)» شناخته شد؛ محل تشکیل دبیرخانه هیئت در استان، مدیریت امور اراضی و در شهرستان، مدیریت جهاد کشاورزی اعلام شد و رسیدگی به پلاک‌های دارای تداخل منوط به ثبت اعتراض توسط اشخاص ذی‌نفع نشد. موضوع جالب‌تر این بود که در دستورالعمل مورد بحث، نظر هیئت شهرستانی مذکور درباره تعیین نوعیت و حدود اراضی ملی و دولتی و مستثنیات بر نظر کمیسیون ماده‌واحد ارجح دانسته شد. توضیح اینکه در تبصره «۳» ماده (۳) دستورالعمل مذکور مقرر شد، اگر پرونده‌ای که در کمیسیون ماده‌واحد تحت بررسی است، مرتبط با پرونده‌ای باشد که در هیئت شهرستانی مورد بررسی قرار می‌گیرد، چنانچه براساس مصوبه کمیسیون شهرستانی، اراضی مورد اعتراض به‌عنوان مستثنیات تعیین تکلیف شود، باید پرونده در کمیسیون ماده‌واحد در هر مرحله از رسیدگی که باشد، مختومه اعلام شود.^۱ بنابراین با ابلاغ این دستورالعمل، علاوه بر کمیسیون ماده‌واحد، مرجع دیگری در سطح شهرستان با مسئولیت جهاد کشاورزی، برای رسیدگی به پرونده‌های رفع تداخلات شکل گرفت. افزون بر این، طبق ماده (۱۱) دستورالعمل، تشکیل کارگروه تخصصی تفسیر عکس‌های هوایی متشکل از رؤسای اداره مهندسی، اداره ممیزی اراضی و مسئول نقشه‌برداری اداره کل منابع طبیعی و آبخیزداری استان، رئیس اداره منابع طبیعی و آبخیزداری شهرستان و یک کارشناس سازمان نظام‌مهندسی کشاورزی و منابع طبیعی برای تعیین نوعیت و حدود منابع ملی و مستثنیات پیش‌بینی شد.

دستورالعمل مذکور علاوه بر اینکه آشکارا با قوانین دائمی مربوطه مغایرت داشت، از طرف سازمان بازرسی کل کشور (کمیسیون تطبیق مصوبات دستگاه‌های اداری با قانون) ایراداتی به مفاد آن وارد شد [۱۷]. یکی از موضوعاتی که سازمان بازرسی کل کشور طی نامه خود در تاریخ ۱۳۹۱/۱۱/۱۹ به وزیر وقت جهاد کشاورزی متذکر شد، این بود که دستورالعمل مورخ ۱۳۸۹/۱۱/۱۱ به نحوی تنظیم شده است که «کلیه اقدامات صورت‌گرفته توسط منابع طبیعی طی ۴۹ سال گذشته [از سال ۱۳۴۱ الی ۱۳۸۹] را باید رها و به‌نوعی از ابتدا شروع به تشخیص اراضی ملی و مستثنیات کرد. این موضوع در حالی است که تاکنون ۸۵ درصد عرصه‌های ملی تعیین تکلیف و دارای سند مالکیت شده‌اند». بنابراین دستورالعمل مورد بحث، ابتدا در تاریخ ۱۳۹۲/۰۵/۰۷ توسط وزیر وقت جهاد کشاورزی موقوف‌الاجرا قلمداد و دستورالعمل اصلاحی در مورخ ۱۳۹۳/۰۳/۱۳ به شماره ۰۲۰/۶۹۹۹ با امضای وزیر ابلاغ شد. اگرچه چند تغییر مهم در دستورالعمل اصلاحی نسبت به دستورالعمل قبلی اتفاق افتاد؛ ولی مهم‌ترین ایراد سازمان بازرسی کل کشور مبنی بر کنار گذاشتن فعالیت‌های ۴۹ ساله

۱. تبصره «۳» در صورت مفتوح بودن پرونده مرتبط با پلاک‌های موضوع این ماده در دبیرخانه هیئت ماده‌واحد قانون تعیین اراضی اختلافی، چنانچه در فرایند مواد مذکور، اراضی مورد اعتراض به‌عنوان مستثنیات تعیین تکلیف شود، نسبت به مختومه نمودن پرونده اعتراض مربوطه در مراحل رسیدگی اداری و قضایی در اسرع وقت اقدام شود.



سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری در رفع اختلافات مالکیتی بین اراضی ملی، دولتی و مستثنیات و شروع این فرایند از ابتدا بدون تغییر باقی ماند. ازجمله مهم‌ترین تغییراتی که رخ داد، این بود که براساس ماده (۳)، تشکیل کارگروهی در سطح استان به نام «کارگروه رفع تداخلات» با مسئولیت رئیس سازمان جهاد کشاورزی استان و با عضویت مدیرکل منابع طبیعی و آبخیزداری، مدیر امور اراضی، معاون حفاظت و امور اراضی اداره کل منابع طبیعی و آبخیزداری و کارشناس اصلاحات ارضی مدیریت امور اراضی پایه‌ریزی شد تا در خصوص پرونده‌های ارسالی ازسوی کمیته شهرستان، تصمیم‌گیری کند. دریافت نظرهای فنی اداره کل منابع طبیعی و آبخیزداری و مدیریت امور اراضی استان و عنداللزوم تفسیر عکس‌های هوایی مقارن با اقدامات قانونی مقدم و امعان نظریه کمیته شهرستان، ملاک تصمیم‌گیری کارگروه رفع تداخلات استانی تعیین شد. تشکیل کارگروه مذکور در حالی بود که در این دستورالعمل فعالیت کمیسیون ماده‌واحد تعیین تکلیف نشد.

بنابراین دستورالعمل‌های ۱۳۸۹/۱۱/۱۱ و ۱۳۹۳/۰۳/۱۳ را می‌توان نقطه عطف فرایند رسیدگی به رفع تداخلات دانست که دو تغییر عمده نسبت به روندهای جاری پایه‌گذاری کردند: **یکی اینکه** سازمان امور اراضی به‌جای سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری کشور متولی رفع تداخلات منابع ملی، دولتی و مستثنیات شد و **دوم اینکه** رسیدگی به رفع تداخلات، به اعتراض اشخاص ذی‌نفع وابسته نشد و کارگروه رفع تداخلات موظف بود تمامی پلاک‌های دارای تداخل را شناسایی و یک‌به‌یک، نسبت به رفع تداخلات آنها اقدام کند. البته دستورالعمل اصلاحی چندان فرصت اجرا پیدا نکرد و ماده (۹) افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی به‌موجب تصویب قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی در یکم اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۴، با تغییراتی مواجه و طی آن تبصره جدیدی به‌عنوان تبصره «۳» به ماده (۹) قانون مذکور اضافه شد. در این تبصره، که در ادامه با جزئیات به آن اشاره می‌شود، نحوه رفع تداخلات به آیین‌نامه اجرایی موکول شد و بسیاری از مفاد دستورالعمل، در آیین‌نامه مذکور تغییر یافت.

– قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور (مصوب ۱۳۹۴/۰۲/۰۱)

همان‌گونه که اشاره شد، با توجه به اشکالاتی، که درباره ماده (۹) قانون افزایش بهره‌وری از جهات مختلف، به‌ویژه تعیین مهلت زمانی محدود یک‌ساله برای ثبت اعتراضات، عنوان شد، ماده (۹) قانون مذکور چند سال بعد با تصویب قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور در تاریخ ۱۳۹۴/۰۲/۰۱ با اصلاحاتی مواجه شد. ۱. براساس ماده (۴۵) قانون اخیرالذکر، در تبصره «۱» ماده (۹) قانون افزایش بهره‌وری، مهلت یک سال برای ثبت و رسیدگی به اعتراضات به پنج‌سال (یعنی از سال ۱۳۹۴ تا سال ۱۳۹۸) افزایش یافت. ۲. برای جلوگیری از تعیین نادرست منابع ملی به‌عنوان مستثنیات، عبارت «عکس‌های هوایی سال ۱۳۴۶ نیز جزو مستندات قابل‌قبول محسوب می‌شود» به انتهای تبصره اضافه شد. ۳. مطابق با ماده (۵۴) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی، در قالب الحاق تبصره‌ای به ماده (۹) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی، وزارت جهاد کشاورزی مکلف شد با همکاری سازمان ثبت اسناد و املاک کشور «نسبت به رفع تداخلات ناشی از اجرای قوانین و مقررات موازی در اراضی ملی، دولتی و مستثنیات اشخاص

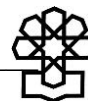
اقدام نموده و پس از رفع موارد اختلافی نسبت به اصلاح اسناد مالکیت و صدور اسناد اراضی کشاورزی اقدام نماید». همچنین مقرر شد، آیین‌نامه اجرایی این تبصره ظرف سه ماه پس از ابلاغ قانون به تصویب هیئت‌وزیران برسد. تصریح بر مکلف شدن وزارت جهاد کشاورزی با همکاری سازمان ثبت اسناد و املاک کشور برای رفع تداخلات ناشی از اجرای قوانین و مقررات موازی در اراضی ملی، دولتی و مستثنیات و اصلاح اسناد مالکیت اراضی مذکور در تبصره («۳» الحاقی) مصوب سال ۱۳۹۴، در حالی اتفاق افتاد که در صدر ماده (۹) قانون افزایش بهره‌وری مصوب سال ۱۳۸۹ نیز به تکلیف وزارت جهاد کشاورزی همراه با سازمان ثبت اسناد و املاک کشور برای تثبیت مالکیت دولت برای اراضی ملی و دولتی و رفع تداخلات ناشی از اجرای مقررات موازی تصریح شده بود. به بیانی دیگر، مفاد صدر ماده (۹) و تبصره («۳» الحاقی) مشابهت‌ها و هم‌پوشانی‌هایی با هم دارند.

نکته قابل‌ذکر دیگر این است که برخلاف قوانین قبلی مربوطه، در قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی صرفاً بر تکلیف رفع تداخلات تأکید شد و سازوکار اجرایی آن به تدوین و ابلاغ آیین‌نامه اجرایی موکول شد که در ادامه به بحث گذارده می‌شود.

- آیین‌نامه اجرایی تبصره «۳» ماده (۹) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی (مصوب ۱۳۹۴/۰۴/۰۷)

حدود دو ماه بعد از تصویب قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور، آیین‌نامه اجرایی ماده (۵۴) این قانون به تصویب هیئت‌وزیران رسید و ابلاغ شد. فارغ از اینکه، تدوین و تصویب آیین‌نامه اجرایی موضوعه در کمتر از دو ماه از ابلاغ قانون، با توجه به تشریفات مرسوم اداری، در نوع خود قابل‌تأمل است و به نظر می‌رسد با شتاب و عجله خاصی تدوین شده است، بیشتر مفاد این آیین‌نامه برگرفته از دستورالعمل اصلاحی ۱۳۹۳/۰۳/۱۳ است که پیش‌تر مبنای رفع تداخلات قرار می‌گرفت. در بند «ب» ماده (۱) آیین‌نامه مذکور، منظور از رفع تداخلات، «رفع هم‌پوشانی قوانین و مقررات موازی (تثبیت نوعیت) و اصلاح سوابق، نقشه‌ها و کلیه دفاتر و اسناد از جمله اسناد مالکیت در عرصه‌های مورد تداخل» دانسته شد. سازوکار رفع تداخلات نیز در ماده (۳) آیین‌نامه اجرایی پیش‌بینی شد. به این صورت که به‌منظور رفع تداخلات اراضی و پلاک‌های مشمول اجرای قوانین و مقررات خالصجات، مراحل سه‌گانه اصلاحات ارضی، موات و کشت موقت و نیز مقررات منابع ملی، مقرر شد کمیسیونی هفت‌نفره در سطح استان با عضویت: ۱. مدیرکل جهاد کشاورزی (رئیس)، ۲. مدیر امور اراضی (دبیر)، ۳. مدیرکل ثبت اسناد و املاک، ۴. مدیرکل منابع طبیعی و آبخیزداری، ۵. مدیرکل امور اقتصادی و دارایی، ۶. معاون حفاظت امور اراضی اداره کل منابع طبیعی و آبخیزداری و ۷. یک نفر آشنا به مباحث حقوقی به انتخاب مدیرکل جهاد کشاورزی استان تشکیل شود.

متناظر با اعضای کمیسیون استانی، در سطوح ملی و شهرستانی نیز کارگروه‌هایی با شرح وظایف مشخص شکل گرفته است. به این صورت که براساس تبصره «۲» ذیل ماده (۳)، تشکیل کارگروهی در سطح شهرستان پیش‌بینی شده است تا مواردی مانند «بررسی سوابق»، «بازدید و معاینه محل» و «تجمیع نقشه‌های ارائه شده مربوط به اجرای مقررات



از واحدهای ذی ربط» را انجام دهد. در ادامه تبصره موصوف، کارگروه مذکور موظف شد ظرف دو سال پس از ابلاغ این آیین نامه (تا تاریخ ۱۳۹۶/۰۴/۲۱)، گزارش کاملی از وضعیت پلاک‌های دارای تداخل در سطح شهرستان تهیه و برای اتخاذ تصمیم به دبیرخانه کمیسیون استان ارسال کند. با وجود این، چنین امری محقق نشد و نهایتاً با اصلاحاتی که در تاریخ ۱۴۰۱/۰۸/۰۴ در خصوص این آیین نامه توسط هیئت وزیران صورت گرفت، به کارگروه مرکزی تا پایان سال ۱۴۰۲ مهلت داده شد تا گزارش کاملی از وضعیت پلاک‌های دارای تداخل در سطح شهرستان تهیه کند.^۱

همچنین طبق ماده (۸) آیین نامه اجرایی اشاره شده، به منظور ایجاد رویه واحد، نظارت بر عملکرد کمیسیون‌های استانی و حل و فصل مشکلات احتمالی در تعیین تکلیف پرونده‌های مشمول این آیین نامه، تشکیل کارگروهی در مرکز با مسئولیت رئیس سازمان امور اراضی کشور و عضویت معاونین ذی ربط سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری کشور و نماینده وزارت امور اقتصادی و دارایی (مدیرکل اموال دولتی) و وزارت جهاد کشاورزی (مدیر کل حقوقی) پیش‌بینی شده است. اولین مصوبه کارگروه مذکور مربوط به جلسه مورخ ۱۳۹۴/۱۲/۰۳ است و تا پایان اسفندماه سال ۱۴۰۲، ۴۵ مصوبه برای پاسخ به سؤالات و رفع ابهام‌های کمیسیون‌های استانی رفع تداخلات توسط کارگروه مرکزی به تصویب رسیده است. تعدد مصوبات کارگروه مرکزی، که گاهی با اصل قانون مغایرت‌هایی داشت، نشان می‌دهد که ضوابط قانونی دارای شفافیت و جامعیت مناسب برای کمیسیون‌های استانی نبوده است.

در خصوص نحوه تعامل کمیسیون رفع تداخلات با کمیسیون ماده‌واحد و شعب ویژه دادگستری، قواعدی در تبصره «۳» ماده (۳) وضع شده است. از مفاد این تبصره این گونه مستفاد می‌شود که پرونده‌هایی که در کمیسیون ماده‌واحد تا قبل از سال ۱۳۹۴ (تاریخ تشکیل کمیسیون رفع تداخلات) به مرحله صدور رأی نرسیده باشند، ابتدا توسط اداره منابع طبیعی شهرستان به دبیرخانه کارگروه رفع تداخلات شهرستان ارسال می‌شود؛ سپس درباره این پرونده‌ها در کمیسیون رفع تداخلات تصمیم‌گیری و نتیجه به کمیسیون ماده‌واحد برای امعان نظر و صدور رأی نهایی ارجاع داده می‌شود. با اینکه نحوه ابلاغ مصوبه کمیسیون رفع تداخلات به کمیسیون ماده‌واحد به صراحت در متن آیین نامه اجرایی و شیوه نامه نیامده است، به نظر می‌رسد در تبصره «۳» ماده (۳) آیین نامه اجرایی، صدور رأی در کمیسیون مذکور، موکول به اخذ تصمیم در کمیسیون رفع تداخلات شده است. لذا منطق ایجاب می‌کند که این کمیسیون نتیجه بررسی‌ها را به کمیسیون ماده‌واحد ارسال کند. این فرایند به نوعی درباره پرونده‌های ثبت شده در شعب ویژه استانی نیز مترتب است؛ چراکه در جزء «۱» بند «۳-۵» آیین نامه اجرایی، تعیین اولویت‌های رسیدگی در پلاک‌های دارای تداخل از جمله پلاک‌های دارای پرونده در کمیسیون ماده‌واحد و شعب ویژه مرکز استان، جزو وظایف کارگروه شهرستان قلمداد شده است. بنابراین فرایند مذکور نشان می‌دهد که قانونگذار و مجری معتقد به ادامه فعالیت کمیسیون ماده‌واحد شهرستانی و شعب ویژه استانی بوده‌اند، ولی صدور رأی نهایی درباره پرونده‌های مربوطه را منوط به اخذ تصمیم کمیسیون رفع تداخلات استانی کرده‌اند.

۱. پیرو اصلاحیه آیین نامه اجرایی تبصره «۳» الحاقی ماده (۹) موضوع تصویب نامه شماره ۵۸۷۹۳ ت/۱۳۹۳۴۵ هـ هیئت وزیران - مورخ ۱۴۰۱/۰۸/۰۷، عبارت «ظرف دو سال پس از ابلاغ این آیین نامه» به عبارت «تا پایان سال ۱۴۰۲» اصلاح می‌شود.

علاوه بر آیین‌نامه اجرایی مورد بحث، وزارت جهاد کشاورزی «شیوه‌نامه اجرایی رفع تداخلات ناشی از قوانین و مقررات موازی» را تدوین و در مورخ ۱۳۹۴/۱۰/۱۵ برای اجرا ابلاغ کرد. این شیوه‌نامه به‌علت ضعف‌های جدی که داشت، با انتقاداتی به‌ویژه از طرف سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری مواجه و نهایتاً شیوه‌نامه مربوطه اصلاح و در تاریخ ۱۳۹۷/۰۵/۰۷ ابلاغ شد. موضوعی که اینجا حائز اهمیت است، این است که بین شیوه‌نامه اولی (مصوب ۱۳۹۴/۱۰/۱۵) و شیوه‌نامه اصلاحی (۱۳۹۷/۰۵/۰۷)، فاصله‌ای تقریباً ۲ سال و ۹ ماه وجود دارد و برخی از پرونده‌های رفع تداخلات در این بازه زمانی، طبق شیوه‌نامه اولیه تصمیم‌گیری شده است. با توجه به ضعف‌ها و ابهام‌های شیوه‌نامه اولیه، منطقاً ایجاب می‌کرد که در شیوه‌نامه اصلاحی، زمینه بررسی مجدد پرونده‌هایی، که براساس شیوه‌نامه اولی تصمیم‌گیری شده است، فراهم باشد؛ ولی چنین امری در شیوه‌نامه اصلاحی رعایت نشده است [۸].

در ادامه، شیوه‌نامه مالی اراضی رفع تداخل شده نیز به شماره ۱۲۲۳۳/۰۲۰ در مورخ ۱۳۹۵/۰۵/۰۶ ابلاغ شد. براساس ماده (۱) این شیوه‌نامه، هزینه‌های مختلف تشکیل پرونده، نقشه تجمیعی گزارش‌های فنی، تهیه سوابق، تفسیر عکس‌های هوایی از ذی‌نفع به میزان سهم وی از مساحت اراضی رفع تداخل شده دریافت می‌شود. مبنای دریافت این هزینه‌ها نیز زمان صدور گواهی سند مالکیت است. یکی از ایرادات وارد بر این شیوه‌نامه، دریافت هزینه از افراد صاحب حقی است که از طریق این کمیسیون به حق خود رسیده‌اند.

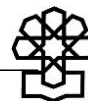
۳. تفاوت‌های کمیسیون رفع تداخلات با مراجع مشابه قبلی

به‌طور کلی فرایند رسیدگی به رفع تداخلات و اختلافات مالکیتی بین منابع ملی، دولتی و مستثنیات را می‌توان به دو دوره قبل و بعد از تاریخ تصویب قانون افزایش بهره‌وری در تیرماه ۱۳۸۹ و صدور بخشنامه مورخ ۱۳۸۹/۱۱/۱۱ وزیر وقت جهاد کشاورزی تقسیم کرد.

با ابلاغ بخشنامه ۱۳۸۹/۱۱/۱۱ و بعدها بخشنامه ۱۳۹۳/۰۳/۱۳ در راستای اجرای ماده (۹) قانون افزایش بهره‌وری، رویه جدید و متفاوتی در موضوع رفع تداخلات مالکیتی اراضی ملی و دولتی با مستثنیات نسبت به پنجاه و اندی سال گذشته شکل گرفت که می‌تواند نقطه عطفی در این زمینه تلقی شود. همان‌گونه که در توضیحات مفاد بخشنامه‌های مذکور ایراد شد، با تشکیل کارگروه رفع تداخلات، که بعدها و براساس ابلاغ ماده (۳) آیین‌نامه اجرایی تبصره «۳» ماده (۹) قانون افزایش بهره‌وری به کمیسیون رفع تداخلات تبدیل شد، تغییرات اساسی در نحوه تعیین تکلیف منابع ملی، دولتی و مستثنیات شکل گرفت که در ادامه به برخی از این تفاوت‌ها اشاره می‌شود.

۳-۱. تغییر در مرجع تشخیص اولیه منابع ملی از منابع غیرملی

اولین تفاوت مربوط به مرجع تشخیص اولیه منابع ملی از غیر ملی و نحوه اعلام به ذی‌نفعان در قالب صدور برگه تشخیص و به‌اصطلاح تشریفات قانونی تشخیص است. در قوانین و مقررات قبلی، رویه عموماً به این شکل بود که ابتدا



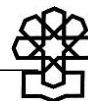
سازمان متولی حفاظت از منابع طبیعی - که طی سال‌ها عناوین گوناگونی داشته است و امروزه به اسم «سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری کشور» شناخته می‌شود - نسبت به تشخیص نوعیت و تعیین مرز اراضی ملی و مستثنیات اقدام و نتیجه را در اعلامیه‌ای تحت عنوان «برگه تشخیص» و از طریق نصب در معابر عمومی اعلام می‌کرد و هر شخصی که نسبت به تشخیص سازمان مذکور اعتراضی داشت، در کمیسیونی بین‌دستگاهی طرح دعوی می‌کرد. عدم اعتراض اشخاص به‌منزله تثبیت مالکیت دولت بر اراضی مورد نظر بود. این رویه از سال ۱۳۹۰ با تشکیل کارگروه رفع تداخلات که بعدها (سال ۱۳۹۴) به «کمیسیون رفع تداخلات» تبدیل شد، به نحو دیگری ادامه پیدا است. به این صورت که کمیسیون رفع تداخلات رأساً و بدون اینکه اعتراضی از جانب اشخاص ذی‌نفع ثبت شود، کلیه پلاک‌ها را از حیث تداخل، شناسایی و برای رفع تداخل آنها اقدام می‌کند. به‌بیان دیگر، رویه قبلی در تشخیص اراضی ملی و مستثنیات دومرحله‌ای بوده است که در مرحله اول سازمان منابع طبیعی، پس از تشخیص، اقدام به صدور برگه تشخیص می‌کرد و در مرحله دوم، کمیسیون‌های مربوطه، به اعتراضات احتمالی ذی‌نفعان به برگه تشخیص رسیدگی می‌کردند. ولی رویه جدید تک‌مرحله‌ای است که روند متفاوتی هم دارد و طی آن کمیسیون رفع تداخلات خود عهده‌دار انجام مراحل تشخیص، تعیین تداخلات احتمالی و نهایتاً رفع تداخلات است. بنابراین می‌توان گفت در رویه جدید، بررسی پرونده‌های رفع تداخلات از حالت تقاضامحوری به عرضه‌محوری تغییر پیدا کرده است. البته این تغییر رویکرد گاهی آسیب‌هایی نیز به همراه داشته است. برای نمونه در داخل پلاک‌ها، اراضی‌ای وجود دارند که بیش از پنج‌سال است هیچ متصرف و مدعی مالکیتی ندارند و این اراضی مطابق قوانین و مقررات مربوطه (ازجمله مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام در خصوص حل مشکل اراضی بایر در مورخ ۱۳۶۷/۰۵/۲۵ و لایحه قانونی اصلاح لایحه قانونی واگذاری و احیای اراضی در حکومت جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۸/۰۶/۲۵ - مصوب ۱۳۵۹/۰۱/۲۶ و آیین‌نامه اجرایی آن به تاریخ تصویب ۱۳۵۹/۰۲/۳۱)، قاعدتاً در حکم اراضی بایر تلقی می‌شوند و باید در اختیار دولت قرار گیرند، ولی در برخی استان‌ها براساس تصمیم‌های کمیسیون رفع تداخلات، به‌علت اینکه براساس مستندات، این‌گونه اراضی در سال‌های گذشته آثار احیا و عمران داشته‌اند، در زمره مستثنیات اشخاص قرار گرفته است. همین امر زمینه سوءاستفاده برای زمین‌خواران در تصاحب اراضی بلاصاحب و فاقد متصرف و تبانی بین برخی تصمیم‌گیران و زمین‌خواران را فراهم کرده است.

در ضمن، برخی کارشناسان طی نکردن تشریفات قانونی تشخیص، به‌ویژه صادر نشدن برگه تشخیص ازسوی کمیسیون رفع تداخلات، را هم‌راستا با قوانین و مقررات موجود نمی‌دانند. در این خصوص، به تصریح تبصره «۳» ماده (۹) قانون افزایش بهره‌وری، مبنی بر وظیفه وزارت جهاد کشاورزی در رفع تداخلات ناشی از اجرای قوانین و مقررات موازی در اراضی ملی، دولتی و مستثنیات اشاره دارند و صدور برگه تشخیص را یکی از ملزومات اجرای این تکلیف می‌دانند. همچنین عقیده بر این است که در صورت صادر نشدن برگه تشخیص، صلاحیت کمیسیون رفع تداخلات در اجرای تکلیف مذکور تحت‌الشعاع قرار می‌گیرد.

۲-۳. قابلیت اعتراض به مصوبات کمیسیون‌ها

تفاوت دوم به قائل بودن حق اعتراض به سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری کشور علاوه بر اشخاص ذی‌نفع غیردولتی، به آرا و مصوبات مراجع رسیدگی به اعتراضات برگه تشخیص اولیه مربوط می‌شود؛ موضوعی که از ابتدای اجرای لایحه قانونی ملی شدن جنگل‌ها در دهه ۱۳۴۰ تا سال ۱۳۹۴ معتبر بود، ولی با تصویب ماده (۴۵) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور در مورخ ۱۳۹۴/۰۲/۰۱ با چالش‌هایی مواجه شد. توضیح اینکه، در آیین‌نامه اجرایی لایحه قانونی ملی شدن جنگل‌ها، مصوب سال ۱۳۴۱، به سازمان جنگلبانی وقت این حق داده شده بود که اگر به تشخیص سرچنگل‌دار در تعیین نوعیت زمین اعتراضی داشت، می‌توانست اعتراض خود را در کمیسیون ماده (۲۰) ثبت و پیگیری کند. با تصویب ماده (۵۶) قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع، به‌علت اینکه تشخیص اولیه سرچنگل‌دار برعهده وزارت منابع طبیعی وقت واگذار شد، به‌صراحت اشاره‌ای به امکان اعتراض این وزارتخانه به تشخیص اولیه نشد. ولی در آیین‌نامه اجرایی ماده مذکور، در تبصره ذیل ماده (۱۴) «اعتراض سازمان‌های دولتی در حکم اعتراض اشخاص ذی‌نفع» قلمداد شد. در سال ۱۳۶۷، که قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجرای ماده (۵۶) قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع به تصویب رسید، تبصره «۳» ماده‌واحد، مجدداً برای سازمان‌ها و مؤسسات دولتی حق اعتراض به اجرای مقررات ملی شدن قائل شد. در متن تبصره مذکور آمده است: «چنانچه سازمان‌ها و مؤسسات دولتی به اجرای ماده (۵۶) معترض بوده و این اعتراض ازسوی هیئت مذکور در ماده‌واحد بجا تشخیص داده شود با توجه به موقعیت و شرایط زمین نسبت به خلع‌ید از متصرفین اقدام به عمل می‌آید».

البته برخی مدعی‌اند که اینجا مقصود از سازمان‌ها و مؤسسات دولتی، غیر از سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور بوده و قابل‌تعمیم به اداره‌های کل منابع طبیعی و آبخیزداری استان‌ها نیز نیست [۱۸]، ولی در آیین‌نامه اجرایی قانون مذکور، مصوب ۱۳۶۷/۱۰/۲۴ [تبصره ماده (۴)] به‌صراحت آورده شد که «سازمان جنگل‌ها و مراتع کشور نیز می‌تواند به‌منظور اعاده منابع ملی و پیامد ناشی از اجرای قانون ملی شدن جنگل‌ها و مراتع و قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع و اصلاحات بعدی، که به‌موجب آن منابع ملی و انفال در سهم اشخاص حقیقی یا حقوقی قرار گرفته است، اعتراض خود را به دبیرخانه هیئت جهت اقدامات لازم تسلیم نمایند». با اینکه آیین‌نامه اجرایی یاد شده در سال‌های ۱۳۷۳ (در اثر تصویب قانون حفظ و حمایت از منابع طبیعی و ذخایر جنگلی کشور) و ۱۳۹۰ (در اثر تصویب قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی) با اصلاحاتی مواجه شد، موضوع حق اعتراض سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری درباره برگه تشخیص‌های اولیه تأیید شد. بنابر آخرین اصلاحیه آیین‌نامه اجرایی قانون ماده‌واحد تعیین تکلیف اراضی اختلافی، مصوب ۱۳۹۰/۰۲/۲۶، در تبصره «۳» ماده (۶) آمده است: «سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور و ادارات کل منابع طبیعی و آبخیزداری نیز می‌توانند به‌منظور اعاده منابع طبیعی ناشی از نحوه اجرای قانون ملی شدن جنگل‌ها و ماده (۵۶) قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع و اصلاحات بعدی آن و ماده (۲) قانون حفظ و حمایت از منابع طبیعی و ذخایر جنگلی که به‌موجب آن منابع ملی به‌عنوان مستثنیات قانونی تشخیص



داده شده باشد اعتراض خود را به دبیرخانه هیئت جهت اقدامات لازم تسلیم نمایند». البته این موضوع گاهی با انتقاداتی نیز مواجه شد؛ به این دلیل که موجب تشویش و اغتشاش در حقوق مالکیت اشخاصی می‌شد که سال‌های سال برای مستثنیات تحت تصرف خود سند مالکیت گرفته بودند. لذا این موضوع در دادنامه‌ای به شماره ۲۳۶ مورخ ۱۳۸۱/۰۷/۰۷، مورد اعتراض در دیوان عدالت اداری قرار گرفت. ولی هیئت عمومی دیوان به رد اعتراض در این زمینه نظر داد و سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری را در طرح دعوی به آرای صادره هیئت ماده‌واحدہ مُحَقِّق قلمداد کرد.

این در حالی است که در آیین‌نامه اجرایی تبصره «۳» ماده (۹) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی، اساساً نحوه اعتراض به تشخیص‌ها و مصوبات کمیسیون رفع تداخلات تعیین تکلیف نشد، ولی در عمل حق اعتراض درباره تصمیمات کمیسیون رفع تداخلات، از سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری و اشخاص ذی‌نفع سلب شد. البته گفتنی است که در نامه شماره ۹۱/۱/۲۳۱۹۴ مورخ ۱۳۹۱/۰۴/۲۷ معاون امور هماهنگی و رفع اختلافات حقوقی دستگاه‌های اجرایی ریاست‌جمهوری به رئیس وقت سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور، به‌صراحت اعلام شده است که عبارت «اشخاص ذی‌نفع» مندرج در صدر تبصره «۱» ماده (۹) قانون افزایش بهره‌وری، ناظر بر اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی است و سازمان‌ها و مؤسسات دولتی را شامل نمی‌شود. البته در ادامه نامه مذکور با استناد به منطق «اثبات شیء نفی ما ادا نمی‌کند» به این موضوع اشاره شد که تبصره «۱» ماده (۹) قانون موصوف، بر نفی حق اعتراض سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری کشور نسبت به آرای موضوع کمیسیون ماده‌واحدہ دلالت ندارد و از تصریح مقنن به امکان اعتراض از سوی اشخاص ذی‌نفع، نمی‌توان سلب حق اعتراض سازمان‌ها و مؤسسات دولتی را استنباط کرد.

در کل گفتنی است، با توجه به اینکه پس از تشکیل کمیسیون رفع تداخلات و وضع آیین‌نامه‌ها و شیوه‌نامه‌های جدید، رویه‌ها و روندها در رسیدگی به رفع تداخلات دستخوش تغییرات بسیاری شده است، ضرورت شفاف‌سازی در امکان اعتراض سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری و اداره‌های کل استانی آن به مصوبات کمیسیون رفع تداخلات بیش‌ازپیش احساس می‌شود. البته با توجه به روند و ترکیب فعلی کمیسیون رفع تداخلات در تصمیم‌گیری‌ها، عملاً قائل شدن حق اعتراض به سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری کشور در خصوص مصوبات کمیسیون رفع تداخلات غیرمنطقی است. مگر اینکه ابتدا مرجعی برای تشخیص اولیه تعیین شود و سپس مرجع ثالثی برای پذیرش و رسیدگی به اعتراضات تشخیص اولیه ایجاد شود.

۳-۳. تغییر ریاست و دبیرخانه کمیسیون

تفاوت سوم به دبیرخانه کمیسیون مربوط است. در تمامی مراجع رسیدگی قبلی از قبیل «کمیسیون ماده (۲۰)»، «کمیسیون ماده (۵۶)» و «هیئت/کمیسیون ماده‌واحدہ»، سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری کشور دبیرخانه بود، ولی با تشکیل کمیسیون رفع تداخلات، وظیفه دبیر خانگی به سازمان امور اراضی کشور واگذار شد. یکی از دلایل مهمی که برای تغییر دبیرخانه کمیسیون مطرح می‌شود، این است که در مراجع قبلی - فارغ از درست یا غلط بودن - بیشتر آرای

صادرشده به نفع دولت بود و عمده اراضی دارای تداخل، به اسم منابع ملی شناخته می‌شدند. برخی دلیل این اتفاق را به قرار گرفتن دبیرخانه در سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری ربط می‌دهند. در نتیجه در روستاها و شهرها، اعتراضاتی از سوی کشاورزان و روستاییان درباره این موضوع مطرح و نهایتاً سبب شد که وزارت جهاد کشاورزی در تدوین آیین‌نامه اجرایی، سازمان امور اراضی را دبیرخانه کمیسیون رفع تداخلات معرفی کند. البته فرضیه دیگری که در این خصوص می‌توان طرح کرد این است که چون با وجود تشکیل کمیسیون رفع تداخلات، فعالیت هیئت ماده‌واحد کماکان استمرار داشته است، وزارت جهاد کشاورزی بر آن شد دبیرخانه مراجع مذکور متفاوت از هم باشد. اگرچه در اینکه دلیل تغییر دبیرخانه کمیسیون چه بوده، ابهام‌هایی وجود دارد، در این موضوع تردیدی نیست که با تغییر دبیرخانه از سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری به سازمان امور اراضی، نتایج مصوبات به سمتی پیش رفت که سهم مستثنیات بیشتر از قبل شد. آمار مربوط به جدول ۲ گویای این موضوع است.

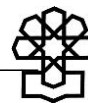
۴-۳. تغییر در ترکیب کمیسیون

تفاوت در ترکیب اعضای کمیسیون، چهارمین تفاوت قابل اشاره است که مصادیق متنوعی دارد. بدین صورت که در هر سه مرجع قبلی، نماینده دادگستری (قاضی) یکی از اعضای ثابت بود و اتفاقاً در اتخاذ تصمیم نهایی نفوذ زیادی داشت. در حالی که در ترکیب هفت‌نفره کمیسیون رفع تداخلات، نماینده مرجع قضایی حذف شده است. البته مدیرکل ثبت اسناد و املاک کشور از طرف قوه قضائیه در ترکیب کمیسیون مذکور حضور دارد که بیشتر در تدقیق حدود پلاک‌های ثبتی ایفای نقش می‌کند.

مصادق دیگری که برای تفاوت در ترکیب کمیسیون رفع تداخلات با مراجع قبلی به‌ویژه «کمیسیون ماده (۵۶)» و «هیئت ماده‌واحد» می‌توان ذکر کرد، این است که در ترکیب مراجع ذکرشده «دو نفر از اعضای شورای اسلامی یا عشایر محل مربوطه (با معرفی دستگاه ذی‌ربط)» به نمایندگی از جامعه روستاییان و عشایر حضور داشتند، ولی در کمیسیون رفع تداخلات، نماینده‌ای از جامعه محلی حضور ندارد.

مورد دیگر از تفاوت در ترکیب کمیسیون رفع تداخلات نسبت به مراجع قبلی، مربوط به عضو معرفی شده از طرف رئیس سازمان جهاد کشاورزی استان است. در آیین‌نامه اجرایی قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی، به‌صراحت اشاره شده است که فردی که از طرف رئیس سازمان جهاد کشاورزی استان معرفی می‌شود، باید: ۱. کارشناس جنگل و مرتع باشد و ۲. با پیشنهاد مدیرکل منابع طبیعی و آبخیزداری تعیین شود. این در حالی است که در آیین‌نامه اجرایی تبصره «۳» ماده (۹) قانون افزایش بهره‌وری، آشنا بودن به مباحث حقوقی مرتبط، ملاک انتخاب فرد مورد نظر تعیین شد و همچنین حق پیشنهاد فرد مورد نظر از اداره کل منابع طبیعی و آبخیزداری گرفته شد. یعنی انتخاب فرد مستقیماً به رئیس سازمان جهاد کشاورزی استان واگذار شد.

اضافه شدن مدیرکل امور اقتصادی و دارایی به ترکیب کمیسیون رفع تداخلات مصادق دیگری از تفاوت کمیسیون

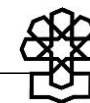


مذکور با مراجع قبلی است. به نحوی که در مراجع قبلی در سطوح استانی و شهرستانی فردی از وزارت امور اقتصادی و دارایی حضور نداشت. البته در خصوص مقررین بودن حضور چنین فردی در ترکیب کمیسیون رفع تداخلات برای رسیدگی به پرونده‌ها، اختلاف نظرهایی وجود دارد و برخی حضور نماینده‌ای از اداره کل امور اقتصادی و دارایی در ترکیب کمیسیون را فاقد وجاهت می‌پندارند [۷].

در جدول ۳ جزئیات مشخصات مراجع رسیدگی به رفع تداخلات مستثنیات با اراضی ملی و دولتی از زمان تصویب آیین‌نامه اجرایی لایحه قانونی ملی شدن جنگل‌ها در مورخ ۱۳۴۲/۰۶/۰۶ تا زمان تصویب آیین‌نامه اجرایی تبصره «۳» ماده (۹) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی در مورخ ۱۳۹۴/۰۴/۰۷ بیان شده است.

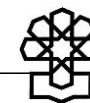
جدول ۳. مراجع رسیدگی به رفع اختلافات و تداخلات اراضی

[illegible]



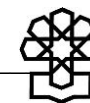
ردیف	عنوان قانون /مقرره	تاریخ تصویب	مرجع تشخیص اولیه منابع ملی از مستثنیات	مهلت اعتراض به نظریه مرجع تشخیص	رسیدگی به اعتراض به نظریه مرجع تشخیص	ترکیب اعضای مرجع رسیدگی	محل دبیرخانه	وظایف محوله	مهلت رسیدگی به اعتراضات	نوع رأی صادره (قطعی/قابلاعتراض)	مرجع تجدیدنظر آرای صادره مرجع رسیدگی بدوی	مهلت اعتراض به رأی مرجع رسیدگی بدوی
۳	قانون اصلاح قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع (بند «۲۱» ماده واحده)	۱۳۴۸/۰۱/۲۰	وزارت منابع طبیعی	یک ماه	کمیسیون ماده (۵۶)	۱. فرماندار، ۲. رئیس دادگاه شهرستان، ۳. سرپرست منابع طبیعی محل.	اداره منابع طبیعی		سه ماه	قطعی	دیوان عدالت اداری (به موجب تصویب قانون تشکیل دیوان عدالت در سال ۱۳۶۰)	---
۴	قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجرای ماده (۵۶) قانون جنگل‌ها و مراتع (ماده واحدہ) آیین نامه اجرایی قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجرای ماده (۵۶) قانون جنگل ها و مراتع	۱۳۶۷/۰۶/۲۲ ۱۳۶۷/۱۰/۲۴	وزارت کشاورزی	---	هیئت ماده واحده	۱. مسئول اداره کشاورزی، ۲. مسئول اداره جنگلداری، ۳. عضو جهاد سازنگی، ۴. عضو هیئت واگذاری زمین، ۵. یک قاضی دادگستری، ۶. حسب مورد دو نفر از اعضای شورای اسلامی روستا یا عشایر محل مربوطه.	---	رسیدگی به پرونده های مختومه نشده کمیسیون ماده (۵۶)، رسیدگی به اعتراضات اشخاص و سازمان جنگلداری نسبت به اجرای مقررات قانون ملی شدن جنگلهای کشور، ماده (۵۶) قانون حفاظت و بهره برداری از جنگل ها و مراتع کشور و ماده (۲) قانون حفظ و حمایت از منابع طبیعی و ذخایر جنگلی	---	قابل اعتراض	شعب دادگاه بدوی و تجدیدنظر	---

ردیف	عنوان قانون/مقرره	تاریخ تصویب	مرجع تشخیص اولیه منابع ملی از مستثنیات	مهلته اعتراض به نظریه مرجع تشخیص	مرجع رسیدگی به اعتراض به نظریه مرجع تشخیص	ترکیب اعضای مرجع رسیدگی	محل دبیرخانه	وظایف محوله	مهلته رسیدگی به اعتراضات	نوع رأی صادره (قطعی/قابل اعتراض)	مرجع تجدیدنظر آرای صادره مرجع رسیدگی بدوی	مهلته اعتراض به رأی مرجع رسیدگی بدوی
۵	قانون حفظ و حمایت از منابع طبیعی و ذخایر جنگلی کشور (ماده (۲))	۱۳۷۱/۰۷/۰۵	وزارت جهاد سازندگی (سازمان جنگل‌ها و مراتع کشور)	---	هیئت ماده‌واحد	۱. مسئول اداره کشاورزی، ۲. مسئول اداره جنگل‌داری، ۳. عضو جهاد سازندگی، ۴. عضو هیئت واگذاری زمین، ۵. یک نفر قاضی دادگستری، ۶. حسب مورد دو نفر از اعضای شورای اسلامی روستا یا عشایر محل مربوطه.	اداره جنگل‌داری		---	قابل اعتراض	شعب دادگاه بدوی و تجدیدنظر	---
	آیین‌نامه اجرایی ماده (۲) قانون حفظ و حمایت از منابع طبیعی و ذخایر جنگلی کشور	۱۳۷۱/۱۲/۱۶										
۵	قانون اصلاح قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجرای ماده (۵۶) قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع	۱۳۸۷/۰۳/۰۵	وزارت جهاد کشاورزی (سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور)		هیئت ماده‌واحد	۱. مسئول اداره کشاورزی، ۲. مسئول اداره منابع طبیعی، ۳. کارشناس جنگل و مرتع، ۴. نماینده امور	اداره منابع طبیعی و آبخیزداری و یا واحد جایگزین در هر شهرستان	رسیدگی به اعتراضات اشخاص ذی‌نفع و سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری و اداره کل آن در استان‌ها به اجرای مقررات قانون ملی شدن جنگل‌های کشور، ماده (۵۶) قانون	طبق ضوابط مقرر در قوانین مرتبط با موضوع و آیین‌نامه‌های اجرایی آنها	قابل اعتراض	شعب دادگاه بدوی و تجدیدنظر	---



ردیف	عنوان قانون/مقررره	تاریخ تصویب	مرجع تشخیص اولیه منابع ملی از مستثنیات	مهلت اعتراض به نظریه مرجع تشخیص	مرجع رسیدگی به اعتراض به نظریه مرجع تشخیص	ترکیب اعضای مرجع رسیدگی	محل دبیرخانه	وظایف محوله	مهلت رسیدگی به اعتراضات	نوع رأی صادره (قطعی/قابل اعتراض)	مرجع تجدیدنظر آرای صادره مرجع رسیدگی بدوی	مهلت اعتراض به رأی مرجع رسیدگی بدوی
	آیین نامه اصلاحی آیین نامه اجرایی قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجرای ماده (۵۶) قانون حفاظت و بهره برداری از جنگل ها و مراتع کشور	۱۳۹۰/۰۲/۲۶				۵. یک قاضی اراضی، دادگستری، ۶. حسب مورد دو نفر از اعضای شورای اسلامی روستا یا عشایر محل مربوطه.		حفاظت و بهره برداری از جنگل ها و مراتع کشور و ماده (۲) قانون حفظ و حمایت از منابع طبیعی و ذخایر جنگلی				
۶	قانون افزایش بهره وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی (تبصره «۱» ماده (۹))	۱۳۸۹/۰۴/۲۳ و اصلاحیه ۱۳۹۴/۰۲/۰۱	پنج سال		تا یک سال پس از لازم الاجرا شدن قانون: هیئت ماده واحده	۱. مدیر جهاد کشاورزی، ۲. رئیس اداره منابع طبیعی و آبخیزداری، ۳. عضو جهاد کشاورزی (کارشناس جنگل و مرتع) با پیشنهاد مدیرکل منابع طبیعی و آبخیزداری و تأیید و ابلاغ رئیس سازمان جهاد کشاورزی، ۴. عضو هیئت واگذاری زمین با معرفی مدیر امور اراضی استان (هیئت	اداره منابع طبیعی و آبخیزداری	رسیدگی به اعتراض اشخاص ذی نفع که قبلاً به اعتراض آنان در مراجع ذی صلاح اداری و قضایی رسیدگی نشده باشد	---	قابل اعتراض	شعب دادگاه بدوی و	---

ردیف	عنوان قانون/مقرره	تاریخ تصویب	مرجع تشخیص اولیه منابع ملی از مستثنیات	مهلته اعتراض به نظریه مرجع تشخیص	مرجعه رسیدگی به اعتراض به نظریه مرجع تشخیص	ترکیب اعضای مرجع رسیدگی	محل دبیرخانه	وظایف محوله	مهلته رسیدگی به اعتراضات	نوع رأی صادره (قطعی/قابل اعتراض)	مرجع تجدیدنظر آرای صادره مرجع رسیدگی بدوی	مهلته اعتراض به رأی مرجع رسیدگی بدوی
						واگذاری زمین)، ۵. قاضی با معرفی رئیس کل دادگستری استان، ۶. برحسب مورد دو نفر از اعضای شورای اسلامی و یا عشایر محل مربوطه (با معرفی دستگاه ذی ربط).						
					بعد از انقضای مهلت یک ساله: شعب ویژه رسیدگی به تداخلات که در مرکز استان از سوی رئیس قوه قضائیه تعیین و ایجاد می‌شود.			رسیدگی به اعتراض اشخاص ذی‌نفع پس از پایان مهلت پنج ساله فعالیت هیئت ماده واحد		قطعی		
۷	آیین‌نامه اجرایی تبصره «۱» ماده (۹) قانون افزایش	۱۳۹۴/۰۴/۰۷			کمیسیون رفع تداخلات	۱. رئیس سازمان جهاد کشاورزی، ۲. مدیر امور اراضی،	مدیریت امور اراضی استان	رفع تداخلات ناشی از قوانین موازی؛ رسیدگی به پرونده‌های				



ردیف	عنوان قانون/مقررہ	تاریخ تصویب	مرجع تشخیص اولیه منابع ملی از مستثنیات	مهلت اعتراض به نظریه مرجع تشخیص	مرجع رسیدگی به اعتراض به نظریه مرجع تشخیص	ترکیب اعضای مرجع رسیدگی	محل دبیرخانه	وظایف محوله	مهلت رسیدگی به اعتراضات	نوع رأی صادره (قطعی/قابل اعتراض)	مرجع تجدیدنظر آرای صادره مرجع رسیدگی بدوی	مهلت اعتراض به رأی مرجع رسیدگی بدوی
	بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی موضوع ماده (۵۴) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور					۳. یک نفر آشنا به مباحث حقوقی به انتخاب رئیس سازمان جهاد کشاورزی، ۴. مدیرکل منابع طبیعی و آبخیزداری، ۵. معاون حفاظت امور اراضی اداره کل منابع طبیعی و آبخیزداری، ۶. مدیرکل ثبت اسناد و املاک، ۷. مدیرکل امور اقتصاد و دارایی		نهایی‌نشده در کمیسیون ماده‌واحد و شعب ویژه				

۴. دلایل بروز تداخلات مالکیتی بین اراضی ملی و مستثنیات

ابتدا لازم است، توضیح مختصری از عواملی، که در بروز تداخلات مالکیتی بین منابع ملی و مستثنیات، به‌ویژه بعد از ابلاغ لایحه قانون ملی شدن جنگل‌ها در شروع دهه ۱۳۴۱، اثرگذار بوده است، بیان شود. براساس بررسی‌ها و مصاحبه‌هایی که با مطلعان کلیدی صورت گرفت، موارد زیر را می‌توان به‌عنوان دلایل عمده وقوع اختلافات مالکیتی و به‌درازا کشیدن روند برطرف کردن این اختلافات برشمرد.

۴-۱. وسعت زیاد عرصه‌های منابع طبیعی و ضعف دسترس‌پذیری به برخی مناطق هدف

بخشی از تداخلات روی داده، به ضعف دسترس‌پذیری برخی از مناطق روستایی و عشایری برمی‌گردد. به عبارتی، با توجه به وسعت و پراکندگی بسیار زیاد اراضی منابع طبیعی به‌ویژه جنگل‌ها و مراتع و وضعیت خاص توپوگرافی و سرزمینی آن و صعب‌العبور بودن برخی از مناطق و پراکنش غیرمنظم اراضی کشاورزی، مأموران منابع طبیعی، قادر نبوده‌اند به تمامی روستاها و مناطق هدف مراجعه و نقشه مربوطه را تهیه کنند. بنابراین، عملاً در مواردی حدود منابع ملی و مستثنیات به‌درستی انجام نشد و سبب ایجاد تداخلات و اختلافاتی در مالکیت اراضی مذکور شد. نبود آمار و اطلاعات دقیق و کامل از حدود پلاک‌های ثبتی نیز در این امر مؤثر بوده است.

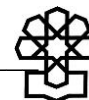
۴-۲. کمبود نیروی انسانی و امکانات به‌ویژه در دهه‌های ابتدای اجرای مقررات ملی شدن

در کنار سطح وسیع عرصه‌های کشاورزی و منابع طبیعی، نبود نیروی انسانی متخصص، امکانات و تجهیزات فنی مناسب و مکفی در اداره‌های جنگلبانی استان‌ها و شهرستان‌ها برای پیمایش کل کشور و تهیه برگه تشخیص و کروکی^۱ و عکس‌برداری و نقشه‌برداری ازسوی دیگر، تشخیص صحیح نوعیت اراضی و تمییز و تفکیک مالکیت و حدود و ثغور اراضی ملی از مستثنیات، به‌ویژه در سنوات ابتدایی اجرای لایحه قانونی ملی شدن جنگل‌های کشور (عمدتاً دهه ۱۳۴۰ و ۱۳۵۰)، با اشکالاتی همراه شد. درنتیجه، بخشی از اراضی مستثنیات به اشتباه به‌عنوان منابع طبیعی و بخشی از منابع طبیعی به‌عنوان مستثنیات قلمداد شدند.

۴-۳. نداشتن اطلاع کافی اشخاص ذی‌نفع از برگه‌های تشخیص و نحوه ثبت اعتراض و پیگیری آن

علاوه‌بر این، دسترسی برخی از مردم (به‌ویژه در نواحی دورافتاده و محروم) برای اطلاع از برگه تشخیص‌های صادره اداره‌های جنگلبانی ضعیف بود. حتی درباره نحوه اعتراض به برگه‌های تشخیص، اطلاعات و آگاهی کافی وجود نداشت یا در صورت آگاهی، دسترسی مناسبی به محاکم قضایی برای ثبت و پیگیری اعتراض فراهم نبود. حتی در اوایل انقلاب اسلامی، که دیوان عدالت اداری برای پذیرش اعتراضات و تظلم‌خواهی مردم درباره اجرای صحیح قوانین و

۱. طبق «دستورالعمل اصلاحی چگونگی اجرای مقررات ملی شدن در صورت بروز تغییرات ناشی از تبدیل کروکی به نقشه» در تعریف کروکی آمده است: کروکی عبارت است از تعیین و ترسیم و تخمین محدوده جغرافیایی یک محل یا منطقه، که دربردارنده مشخصات توصیفی منطقه شامل: محدوده پلاک، تعیین موقعیت عوارض طبیعی و غیرطبیعی ثابت و غیره، که به‌منظور آشکارسازی چگونگی پلاک در عرصه به‌صورت ترسیمی به روی کاغذ باشد.



مقررات تشکیل شد، به دلیل نبود شعبه‌ای در شهرستان‌ها، اغلب روستاییان و عشایر نتوانستند از این ظرفیت برای احقاق حقوق خود بهره ببرند. در چنین شرایطی، با توجه به اینکه طبق قوانین و مقررات، تشخیص اولیه نوعیت اراضی با مأموران منابع طبیعی بود، می‌توان مدعی شد که کمبود امکانات و تجهیزات بیشتر به تشخیص اشتباه مستثنیات به‌عنوان منابع ملی منتج شده است.

۴-۴. تعدد قوانین و مقررات مرتبط

یکی دیگر از دلایلی که روند تثبیت مالکیت‌ها و رفع اختلافات مالکیتی اراضی مورد نظر را دچار چالش‌های بسیاری کرده است، تغییرات چندباره مصادیق اراضی ملی، دولتی و مستثنیات و مراجع تمیزدهنده اراضی مذکور از یکدیگر در اثر تصویب قوانین و مقررات متعدد بوده است. طی سال‌های ۱۳۴۱ تا به حال، حداقل نزدیک به ۱۰۰ قانون و مقرره اعم از قانون مصوب مجلس، آرای دیوان عدالت اداری، آرای دیوان عالی کشور، آیین‌نامه اجرایی، بخشنامه و دستورالعمل در این خصوص به تصویب رسیده است. این موضوع در بسیاری از موارد سبب شده است دستگاه‌های متولی اجرای قوانین و مقررات مربوطه، در اقدامی کاملاً موازی درباره یک قطعه زمین، تشخیص‌ها و مقررات متفاوتی را اعمال کنند. به عبارت کلی‌تر، براساس یک‌سری قوانین ناظر بر مالکیت اراضی، گاهی یک زمین در دوره‌ای مالک شخصی داشته و در دوره‌ای دیگر مالکیت اشخاص سلب و به دولت واگذار شده است. به همین منظور، در مراجع تعیین شده اعتراضاتی به ثبت رسیده که در نتیجه آرای صادره توسط مراجع قضایی برای ۷۴۵۰ پرونده شکایت، ۲۶۱.۶۱۶/۸ هکتار به‌عنوان مستثنیات و ۳۱۴.۶۲۸/۵ به‌عنوان اراضی ملی ابقا شده است. با وجود این، کماکان پرونده‌های اعتراضی زیادی در مراجع اداری و قضایی وجود دارد.

۴-۵. حاکم شدن فضای سوداگری و بنگاهداری در حوزه زمین

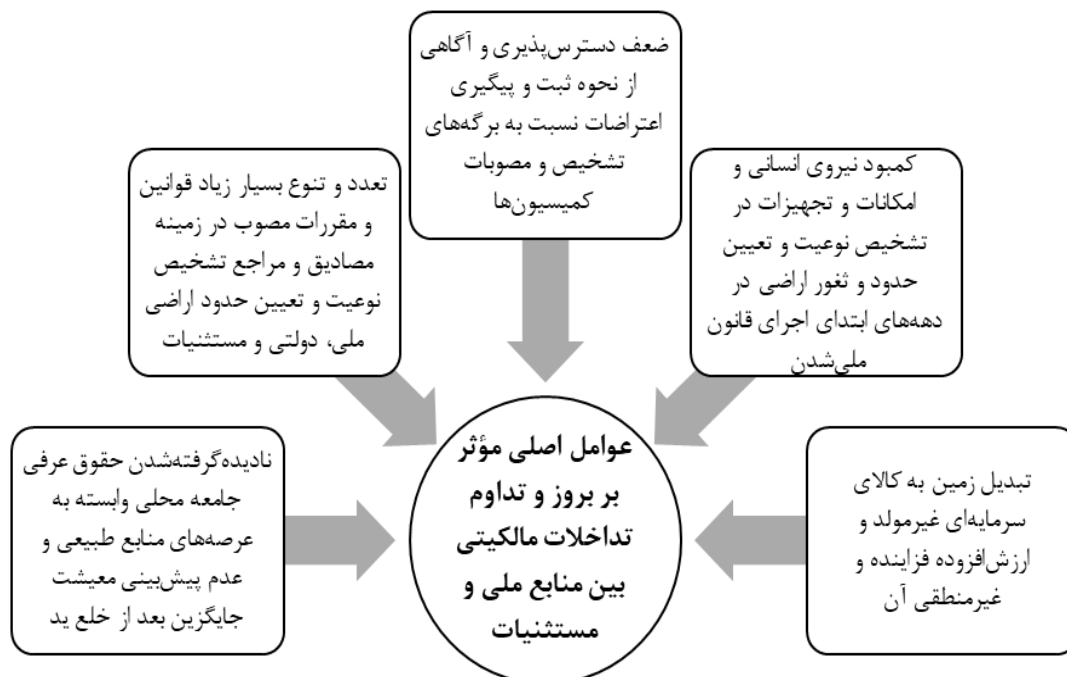
بخش دیگری از این تداخلات، به حاکم شدن فضای سوداگری و بنگاهداری در حوزه زمین برمی‌گردد. به عبارتی در دهه‌های اخیر، زمین به دلیل رشد روزافزون قیمت، به کالای سرمایه‌ای غیرمولد تبدیل شده است و افراد عموماً متمول به انحاء مختلف، اراضی ملی را تصاحب کرده‌اند و گاهی با جعل اسناد و مدارک، ادعای مالکیت بر اراضی تصرفی را دارند.

۴-۶. نادیده گرفتن نظامات و حقوق عرفی مالکیت عرصه‌های منابع طبیعی پس از ملی شدن جنگل‌ها

بخش دیگری از تداخلات مالکیتی به نادیده گرفتن نظامات سنتی و عرفی مالکیت و مدیریت عرصه‌های منابع طبیعی پس از ملی شدن جنگل‌ها و مراتع مربوط است. به بیانی دقیق‌تر، بخشی از جامعه محلی، که معیشت آنها از طریق بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع تأمین می‌شد، با ملی شدن این عرصه‌ها و خلع‌ید جامعه محلی، در کنار عدم پیش‌بینی معیشت جایگزین برای جوامع مذکور بعد از خلع‌ید، منجر به تصرفات و بهره‌برداری غیرقانونی از جنگل‌ها و مراتع و حتی تغییر کاربری آنها به کشاورزی و بعدها طرح ادعای مالکیت بر اراضی مذکور شد. بی‌توجهی به تأمین

معیشت پایدار برای جوامع محلی ساکن در عرصه‌های منابع طبیعی، در کنار رویکردهای غیرمشارکتی مدیریت و حفاظت منابع طبیعی، سبب تداوم تجاوزها و بهره‌برداری‌های غیرمجاز و ناپایدار از عرصه‌های مذکور و گاهی ایجاد حیاط خلوت برای تجاوز زمین‌خواران در سایه خروج جامعه محلی و حذف آنها به اسم حفاظت از عرصه‌های مذکور شده است. در همین راستا، برای نمونه با اجرای طرح‌هایی مانند «طرح خروج دام از مرتع»، که دچار چالش‌ها و ضعف‌هایی هم بوده‌اند، معیشت جامعه محلی وابسته به بهره‌برداری از این عرصه‌ها در معرض تهدید قرار گرفت؛ در نتیجه دلبستگی مرتع‌داران به عرصه‌های مرتعی و حفاظت مردمی از این عرصه‌ها در برابر تصرفات غیرقانونی کمرنگ شد؛ لذا در مجموع می‌توان گفت که ارزش‌افزوده فزاینده و غیرمنطقی زمین در کنار مدیریت غیرمشارکتی منابع طبیعی سبب تشدید تصرفات غیرقانونی و نهایتاً ایجاد تداخلات مالکیتی مؤثر بوده است.

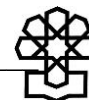
به‌طور کلی عوامل اصلی مؤثر در بروز تداخلات و تصرفات مالکیتی بین منابع ملی و مستثنیات را می‌توان در قالب شکل ۱ به تصویر کشید.



شکل ۱. عوامل اصلی مؤثر بر بروز تداخلات مالکیتی بین منابع ملی و مستثنیات

مأخذ: یافته‌های پژوهش

تداوم چنین روندی موجب خواهد شد که برخلاف ادعا و هدف‌گذاری وزارت جهاد کشاورزی برای پایان دادن به رفع تداخلات تا شهریورماه سال ۱۴۰۴، نه فقط این امر محقق نشود، بلکه سال‌های سال نیز کشور گرفتار این موضوع در اشکال متفاوت‌تر خواهد بود.



۵. فرایند رسیدگی به پرونده‌ها در کمیسیون رفع تداخلات

فرایند رسیدگی به پرونده‌های رفع تداخلات در شیوه‌نامه اصلاحی ماده (۸) آیین‌نامه اجرایی تبصره «۳» ماده (۹) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی - مصوب ۱۳۹۷/۰۵/۰۷ تشریح شده است. براساس شیوه‌نامه مذکور، فرایند رسیدگی به این شرح است [۱۹]:

۱. ابتدا در کارگروه شهرستان با عضویت اعضای متناظر کمیسیون رفع تداخلات استانی، پرونده‌ها بررسی می‌شود. دبیرخانه کارگروه در محل مدیریت جهاد کشاورزی شهرستان و رئیس اداره امور اراضی به‌عنوان دبیر کارگروه تعیین شده‌اند. این کارگروه موظف است با بررسی سوابق، بازدید و معاینه محل و همچنین جمع‌آوری نقشه‌های ارائه شده مربوط به اجرای مقررات از واحدهای ذی‌ربط، گزارش کاملی از وضعیت پلاک‌های دارای تداخل در سطح شهرستان تهیه و به‌همراه اعلام نظر کارگروه و سوابق و اسناد و مدارک مثبت، برای اتخاذ تصمیم، به دبیرخانه کمیسیون در استان ارسال می‌کند.

۲. دبیرخانه کمیسیون که در مدیریت امور اراضی مرکز استان مستقر است، پرونده‌ها و گزارش‌های ارسالی کارگروه شهرستان را بررسی و با اخذ استعلام، سوابق و اطلاعات مالکین، نقشه اراضی ملی، نقشه امور اراضی و سوابق ثبتی پلاک یا تحدید حدود ثبتی یا حدود اظهاری را با همکاری اداره‌های کل منابع طبیعی و آبخیزداری و ثبت اسناد و املاک کشور تکمیل می‌کند. در نهایت نقشه جمع‌آوری حاصل از نقشه‌های ذکر شده برای بررسی تداخلات تهیه می‌شود.

۳. پرونده هر پلاک که تکمیل می‌شود، برای رسیدگی و طرح در کمیسیون استانی آماده می‌شود.

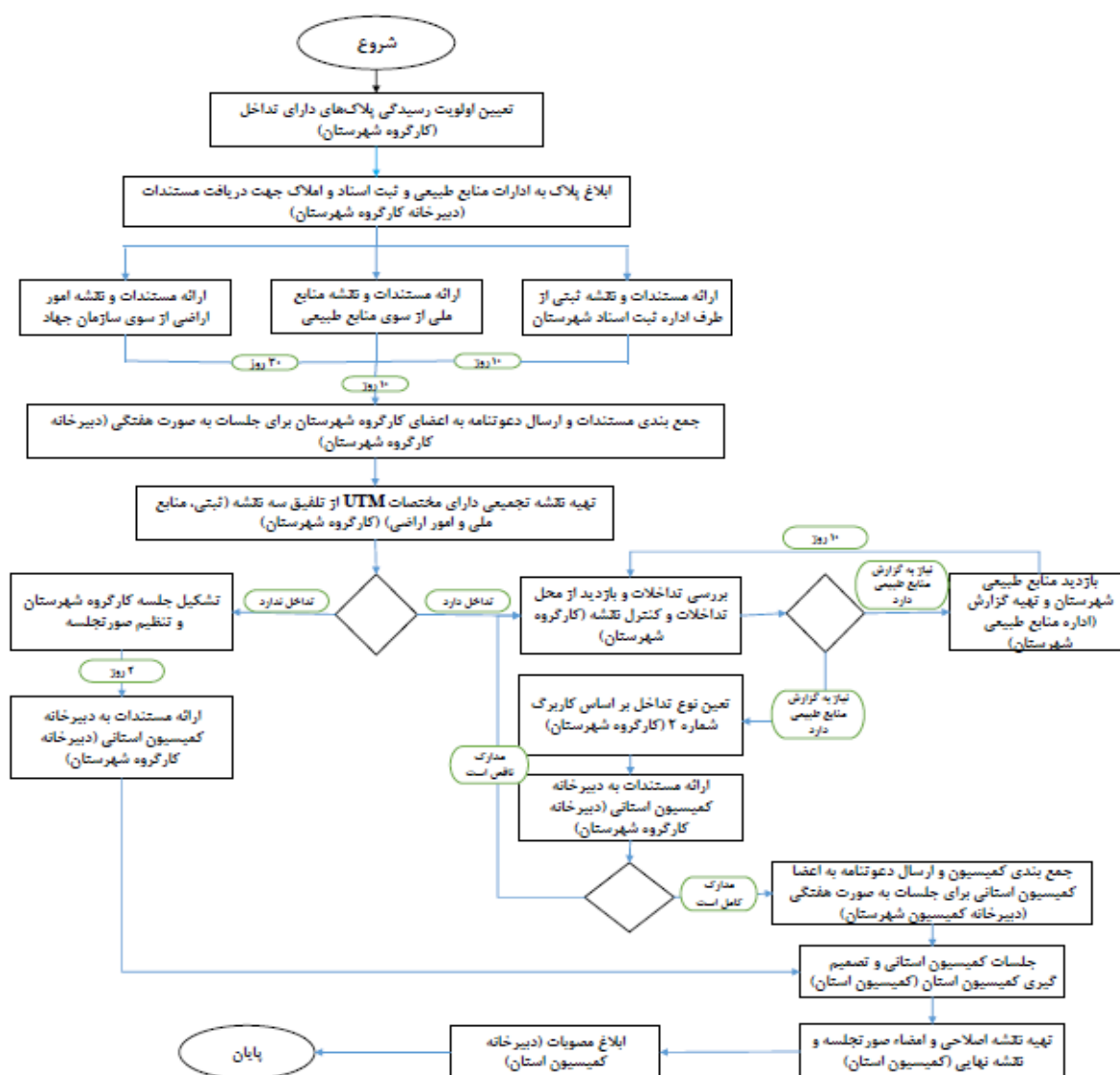
۴. کمیسیون استانی پس از وصول پرونده با بررسی نقشه جمع‌آوری آماده شده توسط دبیرخانه، اقدام به رأی‌گیری کرده و مصوبات را به اداره‌های کل منابع طبیعی و آبخیزداری، سازمان امور اراضی و اداره ثبت و اسناد و سایر مراجع ذی‌ربط ابلاغ می‌کند.

۵. پس از بررسی پرونده‌ها، در صورتی که مشخص شود هیچ‌گونه تداخلی در پلاک مورد نظر وجود ندارد، پرونده مختومه و به اداره‌های ذی‌ربط ابلاغ می‌شود.

۶. در پلاک‌های دارای تداخل، مراتب به همراه نقشه، که در آن میزان اراضی مالکین خصوصی و همچنین اراضی ملی و دولتی تعیین شده است، از طریق دبیر کمیسیون به دستگاه‌های عضو اعلام می‌شود تا به اصلاح سوابق و نقشه‌ها و اسناد اقدام کنند.

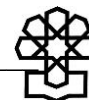
۷. از تاریخ ابلاغ تصمیم کمیسیون پاسخ به تمامی استعلامات اداره منابع طبیعی و ثبت اسناد براساس مصوبه کمیسیون است.

فلوچارت مراحل اجرای رفع تداخلات اراضی ملی و دولتی و مستثنیات در قالب شکل ۲ ترسیم شده است.



شکل ۲. نمودار جریانی مراحل اجرای رفع تداخلات اراضی [۱۹]

تا به اینجا روند تشکیل کمیسیون رفع تداخلات و نحوه بررسی پرونده‌ها در این کمیسیون به بحث گذارده شد. همان‌گونه که در مقدمه اذعان شد، نسبت به عملکرد کمیسیون مذکور در تشخیص صحیح اراضی مستثنیات از اراضی ملی و دولتی، گاهی اعتراضاتی از جانب برخی از اشخاص حقیقی و حقوقی ذی‌ربط مطرح می‌شود. از این‌رو، در ادامه سعی شده است از طریق بررسی مستندات و همچنین مصاحبه با مطلعان کلیدی در این خصوص، ضعف‌ها و چالش‌هایی که متوجه کمیسیون رفع تداخلات است، بیان شود.



۶. عملکرد کمیسیون رفع تداخلات

طبق آخرین گزارش دریافتی از سازمان امور اراضی کشور، ۴۶,۷۵۰ پلاک، مشمول رفع تداخلات مالکیتی است.^۱ از زمان شروع به کار کمیسیون رفع تداخلات، یعنی ۱۳۹۴/۰۵/۰۱ تا ۱۴۰۳/۱۲/۲۹، از کل پلاک‌های مشمول، ۲۴,۸۱۹ پلاک در کمیسیون رفع تداخلات مطرح و تعیین تکلیف شده است. به عبارتی، از مجموع کل پلاک‌ها، ۵۳ درصد مورد رسیدگی قرار گرفته و تصمیم‌گیری شده است و ۲۱,۹۳۱ پلاک (حدود ۴۷ درصد) در مرحله رسیدگی قرار دارد. از نظر میزان اراضی مشمول رفع تداخل، گفتنی است همانند تعداد پلاک‌های مشمول، آمار دقیقی از میزان اراضی کشاورزی و منابع طبیعی، که دارای تداخلات مالکیتی بین مردم و دولت‌اند، وجود ندارد. البته در جدول ۴ به‌صورت تقریبی و برآوردی، بیان شده است که ۱۴,۵۹۶,۷۵۹ هکتار از اراضی کشاورزی مشمول تداخل‌اند. اگر بنا به‌نظر وزارت جهاد کشاورزی، کل اراضی کشاورزی ۱۸/۷ میلیون هکتار ملحوظ شود،^۲ حدود ۷۸ درصد از اراضی مذکور در تداخل با اراضی ملی قرار داشته است.

همان‌گونه که در جدول ۴ مشاهده می‌شود، از مجموع ۲۴,۸۱۹ پلاک مطرح شده در کمیسیون، ۴۸,۵۸۳,۴۱۴ هکتار از اراضی به تشخیص سازمان منابع طبیعی و آب‌خیزداری کشور، ملی و ۱۰,۹۴۸,۹۵۱ هکتار از اراضی، غیر ملی اعلام شده بود. پس از رسیدگی در کمیسیون رفع تداخلات، ۴۶/۲۶۲ میلیون هکتار به‌عنوان اراضی ملی و حدود ۱۳/۰۹۵ میلیون هکتار به‌عنوان اراضی غیر ملی تثبیت شده است. به‌عبارت‌دیگر، طی مصوبات کمیسیون رفع تداخلات از سال ۱۳۹۴ تا ۲۹ اسفندماه سال ۱۴۰۳، دو میلیون ۱۴۶ هزار و ۲۲۵ هکتار از اراضی ملی، به‌عنوان مستثنیات شناخته شده است. البته طی فرایند رفع تداخلات، حدود ۴۰۰ هزار هکتار از اراضی مستثنیات نیز به‌عنوان اراضی ملی تثبیت شده است [۶].

ضمن اینکه، از مجموع ۳۱ استان به‌اضافه منطقه جنوب کرمان، رفع تداخلات بیست استان به‌طور کامل و صد درصد انجام شده است. درصد انجام رفع تداخلات ۹ استان بین ۸۶ تا ۹۹ درصد قرار دارد و فقط چهار استان به‌نام‌های فارس (۵۹٪)، گلستان (۴۸٪)، کهگیلویه و بویراحمد (۴۴٪) و خوزستان (۳۹٪) است که کمتر از ۶۰ درصد اراضی مشمول تداخل آنها تعیین تکلیف شده است.

۱. البته آمار دقیقی از تعداد و مساحت پلاک‌های مشمول تداخلات مالکیتی وجود ندارد و این آمار غالباً بر اساس خوداظهاری‌های انجام شده توسط سازمان جهاد کشاورزی استان‌هاست که به سازمان امور اراضی ارسال می‌شود. همچنین آمار مذکور ثابت نیست و با پیشروی پرونده‌های رفع تداخلات در استان‌ها تغییر می‌یابد که عموماً روند نزولی دارد. به عبارتی، سازمان جهاد کشاورزی در استان‌ها ابتدا آمار پلاک‌های مشمول را زیاد در نظر می‌گیرد و پس از بررسی پرونده‌ها، تعداد دقیق پلاک‌های مشمول مشخص می‌شود. به‌طور مثال، براساس آماری که در اسفندماه ۱۴۰۲ از سازمان امور اراضی اخذ شد، تعداد پلاک‌های مشمول ۷۰/۹۹۵ پلاک عنوان شده بود. درحالی‌که طبق آخرین آمار دریافتی در اسفندماه ۱۴۰۳، ۴۶/۷۵۰ پلاک مشمول تداخل دانسته شده است.

۲. درباره کل اراضی کشاورزی نیز آمارهای متفاوتی از سوی وزارتخانه، سازمان ثبت اسناد و املاک کشور و مرکز آمار ایران اعلام می‌شود و به‌طور دقیق مشخص نیست که در کشور، چه میزان اراضی دارای کاربری کشاورزی هستند.

جدول ۴. وضعیت رفع تداخلات از سال ۱۳۹۴ الی ۱۵ آبان سال ۱۴۰۳ [۶]

کمیسیون‌های استان							تعداد اعتراضات کمیسیون ماده‌واحد	کارگروه‌های شهرستان		پلاک‌های مشمول تداخل	
برایند مصوبات			پلاک‌های مطروحه					پلاک‌های بررسی‌شده		مساحت اراضی کشاورزی مشمول	تعداد کل پلاک‌ها
مجموع	مساحت اراضی تثبیت‌شده غیر ملی	مساحت اراضی تثبیت‌شده ملی	مساحت			تعداد		مساحت	تعداد		
			مجموع	غیر ملی	ملی						
۵۹,۳۵۶*	۱۳,۰۹۵	۴۶,۲۶۲	۵۹,۵۳۲	۱۰,۹۴۸	۴۸,۵۸۳	۳۰,۱۴۷	۱۱,۹۰۳	۶۰,۴۰۱,۹۰۷	۲۴,۸۱۹	۱۴,۵۹۶,۷۵۹	۴۶,۷۵۰

* همان‌گونه که در جدول مشخص است، بین مجموع اراضی ملی و مستثنیات قبل از بررسی در کمیسیون (۵۹,۵۳۲ هزار هکتار) با بعد از بررسی در کمیسیون (۵۹,۳۵۶ هزار هکتار)، اختلافی در حد ۱۷۶ هزار هکتار به چشم می‌خورد. سازمان امور اراضی دلیل این اختلاف را اشتباهات رخ داده در گذشته در خصوص تعیین حدود اراضی ملی و مستثنیات معرفی می‌کند که به «خطای توپولوژی» معرف است.

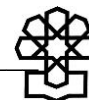
با اینکه در نتیجه بررسی ۵۳ درصد پلاک‌های مشمول تداخل در کمیسیون رفع تداخلات، تغییر مالکیت اراضی از مستثنیات یا غیر ملی به ملی و بالعکس، میزان کمتری را شامل می‌شود، اشکالاتی به روند بررسی و تصمیم‌گیری کمیسیون رفع تداخلات مترتب می‌شود که اعتبار برخی از مصوبات این کمیسیون را تحت‌الشعاع قرار داده است. با توجه به اینکه هنوز حدود ۴۷ درصد پلاک‌ها تعیین تکلیف نشده است، می‌تولد ضمن آسیب‌شناسی روند فعلی، اصلاحات مورد نظر ارائه شود که در ادامه پرداخته شده است.

۷. آسیب‌شناسی و چالش‌های فرایند رفع تداخلات

۷-۱. فقدان احکام قانونی متقن و شفاف در تعیین صلاحیت‌ها و حدود وظایف مراجع رسیدگی به رفع

تداخلات

همان‌گونه که در پیشینه تقنینی بیان شد، تا قبل از تصویب قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی در تیرماه ۱۳۸۹، اعتراضات اشخاص ذی‌نفع و سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری کشور درباره مقررات ملی شدن، صرفاً از طریق کمیسیون ماده‌واحد پیگیری می‌شد و آرای صادره توسط این هیئت نیز قابل‌اعتراض در دادگاه‌های عمومی (بدوی و تجدیدنظر) بود. با تصویب قانون افزایش بهره‌وری، براساس تبصره «۱» ماده (۹) این قانون، مرجع دیگری به نام شعب ویژه دادگستری در مراکز استان تعبیه شد تا به‌نوعی جایگزین کمیسیون ماده‌واحد باشد. با اصلاحیه قانون مذکور در اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۴ و در نتیجه الحاق تبصره «۳» به ماده (۹) قانون مورد بحث و به‌موجب آیین‌نامه اجرایی این تبصره، شکل‌گیری مرجع ثالثی به نام «کمیسیون رفع تداخلات» پایه‌ریزی شد تا به موضوع رفع تداخلات رسیدگی کند، بدون اینکه حکم روشنی مبنی بر پایان یا استمرار فعالیت و حدود وظایف مراجع موضوع تبصره «۱» ماده (۹) یعنی «هیئت ماده‌واحد شهرستانی» و «شعب ویژه استانی» به تصویب برسد. بنابراین با توجه به اینکه حدود وظایف و صلاحیت‌های مراجع سه‌گانه مذکور در تبصره‌های مورد اشاره، به شکل شفاف و دقیق تعریف نشد و اغلب موضوعات به آیین‌نامه اجرایی موکول شد، زمینه تفاسیر و برداشت‌های گوناگون در این خصوص را فراهم



کرد و مراجع قانونی مختلف، مصوباتی در این خصوص ابلاغ کردند که گاهی تناقضاتی با یکدیگر داشته‌اند. به عبارتی: ۱. قانون (نه مقرر از جنس آیین‌نامه، بخشنامه و...) مشخصی درباره انحلال فعالیت کمیسیون ماده‌واحد موضوع قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجرای ماده (۵۶) قانون جنگل‌ها و مراتع، مصوب ۱۳۶۷/۰۶/۲۲ وجود ندارد؛ ۲. بر فرض پایان فعالیت کمیسیون ماده‌واحد، معلوم نیست وظایف محوله به این کمیسیون آیا باید توسط شعب ویژه دادگستری پیگیری شود یا کمیسیون رفع تداخلات؟!

۲-۷. پیش‌بینی نکردن محدودیت زمانی و مرجع رسیدگی به اعتراضات ذی‌نفعان به مصوبات کمیسیون

بررسی مفاد آیین‌نامه اجرایی و شیوه‌نامه اصلاحی موضوع رفع تداخلات، نشان می‌دهد که ضابطه‌ای برای رسیدگی به اعتراضات احتمالی ذی‌نفعان به مصوبات کمیسیون استانی رفع تداخلات پیش‌بینی نشده است. به عبارتی، قانون، آیین‌نامه و شیوه‌نامه رفع تداخلات، درباره موضوع و فرایند و مهلت قابل‌اعتراض بودن یا نبودن تصمیمات اتخاذ شده کمیسیون ساکت هستند. به همین دلیل، نظریات متفاوتی در خصوص قطعی یا قابل‌اعتراض بودن مصوبات کمیسیون رفع تداخلات و مرجع رسیدگی‌کننده به اعتراضات احتمالی مطرح است.

برخی معتقدند، سکوت قوانین و مقررات اشاره شده در این زمینه، به‌منزله‌نهایی بودن مصوبات کمیسیون است [۷]. این افراد در اثبات ادعای خود به عدم تصریح آیین‌نامه و شیوه‌نامه رفع تداخلات به ابلاغ تصمیمات کمیسیون به اشخاص ذی‌نفع استناد می‌کنند. به عبارتی، عقیده بر این است که چون در مقررات مربوطه، فقط به ابلاغ مصوبه به اعضای کمیسیون تصریح شده و سازوکاری برای ابلاغ به اشخاص ذی‌نفع پیش‌بینی نشده است، بنابراین «تدوین‌کنندگان مقررات جایگاهی برای اعتراض به تصمیمات صادره از کمیسیون در نظر نگرفته‌اند و به نوع تصمیم کمیسیون را صرف‌نظر از اینکه به‌درستی صادر گردیده است یا خیر، قطعی و لازم‌الاجرا تلقی نموده‌اند» [۷].

از دیدگاه برخی نیز، مراجع قضایی مانند شعب ویژه دادگستری موضوع تبصره «۱» ماده (۹) قانون افزایش بهره‌وری و دیوان عدالت اداری مراجعی‌اند که در صورت وصول اعتراض به تصمیم‌های کمیسیون رفع تداخلات، می‌توانند به دعاوی مربوطه رسیدگی کنند. البته در خصوص صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به اعتراضات معنونه، اختلاف‌نظرهایی وجود دارد. به عقیده برخی، رسیدگی به آرا و تصمیم‌های مراجع و کمیسیون‌های غیرقضایی، که کمیسیون رفع تداخلات نیز از این نوع کمیسیون‌ها شمرده می‌شود، در صلاحیت دیوان عدالت اداری است؛ مگر اینکه خلاف آن در قانون مربوطه پیش‌بینی و تصریح شود [۷]. این دسته از افراد، برای تأیید عقیده خود به قانون دیوان عدالت اداری و دو نمونه از نظریات مشورتی اداره کل حقوقی قوه قضائیه استناد می‌کنند. به این صورت که مستنبط از تبصره‌های «۲» و «۳» ماده (۳) و جزء «۲» ماده (۱۰) قانون دیوان عدالت اداری (اصلاحیه مصوب ۱۴۰۲/۰۲/۱۰ مجلس شورای اسلامی)، کمیسیون رفع تداخلات در زمره «مراجع اختصاصی اداری» قرار می‌گیرد؛ بنابراین تصمیم‌ها و مصوبات آن در دیوان عدالت اداری قابل‌اعتراض است نه شعب ویژه دادگستری. این در حالی است که کمیسیون ماده‌واحد به‌علت اینکه انشای رأی توسط قاضی عضو هیئت صورت می‌گیرد، جزو مراجع شبه‌قضایی تلقی می‌شود و آرای آن در شعب ویژه دادگستری قابل‌اعتراض است نه دیوان عدالت اداری.

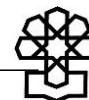
در این خصوص، دو نمونه نظریات مشورتی اداره کل حقوقی قوه قضائیه نیز وجود دارد که در ادامه به جزئیات

آنها اشاره می‌شود. در نظریه مشورتی شماره ۷/۱۴۰۱/۵۰ مورخ ۱۴۰۱/۰۳/۲۳، از اداره کل حقوقی قوه قضائیه سؤال شده است که اگر یک پلاک ثبتی در کمیسیون رفع تداخلات استان، رسیدگی و منجر به تصمیم‌گیری شده باشد؛ آیا مالکان آن پلاک ثبتی می‌توانند اعتراض و ادعای خود را در قالب شکایت از تصمیم کمیسیون رفع تداخلات (به‌عنوان مرجع غیرقضایی) در دیوان عدالت اداری مطرح کنند یا آنکه می‌توانند جدای از تصمیم کمیسیون رفع تداخلات، مستقلاً در شعبه ویژه مرکز استان طرح دعوا کنند؟ پاسخ اداره کل مذکور بدین صورت بوده است که تشکیل کمیسیون رفع تداخلات، نافی صلاحیت محاکم دادگستری در رسیدگی به اعتراض اشخاص به تشخیص منابع طبیعی نیست و محدودیت اعمال شده برای کمیسیون‌های ماده‌واحد، که تصمیمات آنها موکول به تصمیم کمیسیون رفع تداخل اجرای قوانین و مقررات موازی شده است، قابل تسری به رسیدگی دادگاه‌های دادگستری اعم از بدوی یا تجدیدنظر نیست. همچنین اعتراض به تصمیم قطعی کمیسیون رفع تداخلات، در اجرای بند «۲» ماده (۱۰) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ قابل رسیدگی در آن دیوان است.

سؤال اشاره شده یک‌بار دیگر در نظریه مشورتی شماره ۷۴۱/۱۴۰۱/۷ مورخ ۱۴۰۱/۰۸/۰۳، بدین صورت که آیا تصمیمات کمیسیون رفع تداخلات قابل ابطال است یا نه؟ و در صورت مثبت بودن پاسخ، مرجع صالح دیوان عدالت اداری است یا دادگاه‌های حقوقی؟ تکرار شده است. در این نظریه مشورتی نیز مشابه نظریه قبلی، رسیدگی به اعتراض به رأی کمیسیون رفع تداخلات در صلاحیت دیوان عدالت اداری دانسته شده است.

برخی دیگر نیز معتقدند دیوان عدالت اداری، نمی‌تواند مرجع مناسبی برای رسیدگی به پرونده‌هایی که جنبه ماهوی دارند، نظیر پرونده‌های مربوط به تعیین نوع مالکیت اشخاص بر اراضی باشد [۷]. از دید این افراد، رسالت اصلی دیوان عدالت اداری، رسیدگی شکلی و نظارت بر اجرای صحیح قوانین و مقررات است؛ درحالی‌که آرای صادره کمیسیون رفع تداخلات جنبه ماهوی دارند که چندان قابل بحث در دیوان نیست. حتی در صورت مرتبط بودن بررسی آرای ماهوی، نبود ابزار و امکانات رسیدگی دقیق به پرونده‌های اعتراض به رفع تداخلات مالکیتی در دیوان عدالت اداری، دلیل دیگری است که بر عدم صلاحیت کافی دیوان در رسیدگی به این‌گونه پرونده‌ها مطرح می‌شود؛ زیرا ارجاع مکرر به کارشناسان ذی‌صلاح و رسمی، استماع شهادت شهود، تحقیق و معاینه فنی محل و مراجعه به عکس‌های هوایی از جمله الزامات رسیدگی ماهوی به پرونده‌های مذکور است و دیوان عدالت اداری از چنین ظرفیتی برخوردار نیست [۷]. از طرفی، با توجه به تعدد و تنوع زیاد پرونده‌ها در دیوان عدالت اداری، قطعاً رسیدگی به پرونده‌های معترضان رفع تداخلات در این دیوان، زمان‌بر خواهد بود و به طولانی و فرسایشی شدن جریان رسیدگی به پرونده‌ها می‌انجامد. این امر با هدف قانونگذار در ماده (۵۴) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور، که تسریع در رفع اختلافات مالکیتی است، تعارض پیدا می‌کند [۷]. ضمن اینکه ممکن است به دلایل مختلفی از جمله محدودیت دسترسی به دیوان عدالت اداری برای بسیاری از روستاییان و عشایر، به‌ویژه به دلیل فاصله جغرافیایی با نقاط شهری، همه ذی‌نفعان نتوانند از ظرفیت دیوان عدالت اداری برای احقاق حقوق مکاتبه خود استفاده کنند و به همین سبب متضرر شوند.

در هر صورت، به شکل صریح و متقن، هنوز مرجعی برای رسیدگی به اعتراض ذی‌نفعان در خصوص تصمیم‌ها و مصوبات کمیسیون رفع تداخلات اراضی تعیین نشده و این موضوع به سردرگمی ذی‌نفعان در پیگیری حقوق مالکیت



خود، که براساس مصوبات کمیسیون سلب شده، انجامیده است. عدم تعیین تکلیف این موضوع در حالی است که تصمیمات کمیسیون به صورت سلبی یا ایجابی بر حدود (کاهش یا افزایش) مالکیت اشخاص ذی نفع تأثیر می‌گذارد و ممکن است به اصلاح یا حتی اسناد مالکیت آنها منتج شود [۷]. این رویه قاعدتاً با اصل عدالت همخوانی ندارد.

اشکال دیگر، مربوط به عدم تعیین قید و محدوده زمانی مشخص برای ثبت اعتراض توسط ذی‌نفعان به مصوبات کمیسیون استانی است. بدین نحو که در قانون و آیین‌نامه اجرایی و شیوه‌نامه، مهلتی برای ثبت اعتراض درباره مصوبات کمیسیون استانی، از سوی ذی‌نفعان پیش‌بینی نشده است و به اعتقاد برخی، این بدان معناست که اشخاص هر زمانی که بخواهند می‌توانند درباره مصوبات کمیسیون اعتراض و داعیه رسیدگی داشته باشند.

از این رو، تصریح بر امکان اعتراض به مصوبات کمیسیون رفع تداخلات از سوی ذی‌نفعان و تعیین مرجع صاحب صلاحیت و بازه زمانی مشخص برای رسیدگی به پرونده‌های اعتراضی، از ضروریات است.

۳-۷. نبود نقشه پایه دقیق برای اراضی کشاورزی

براساس بند «ب» ردیف «۳» ماده (۵) شیوه‌نامه اصلاحی ماده (۸) آیین‌نامه اجرایی تبصره «۳» ماده (۹) قانون افزایش بهره‌وری، یکی از وظایف مدیریت جهاد کشاورزی شهرستان، «ارائه نقشه رقومی دارای مختصات یو.تی.ام (UTM) از پهنه اجرای مقررات اصلاحات ارضی و خالصه براساس پرونده‌های مربوطه، تفسیر عکس هوایی و تصاویر ماهواره‌ای دهه‌های ۱۳۴۰، ۱۳۵۰ و ۱۳۶۰ شمسی» است. در کارگروه‌های شهرستانی برای تهیه نقشه عرصه‌ها یا پلاک‌های دارای تداخل، نقشه‌هایی که محدوده منابع طبیعی را نشان می‌دهد و توسط اداره منابع طبیعی شهرستان تهیه شده است، با نقشه‌هایی که محدوده اراضی کشاورزی یا مستثنیات را نشان می‌دهد و توسط جهاد کشاورزی شهرستان تهیه و ارائه می‌شود، هم‌پوشانی می‌دهند. چالشی که اینجا به وجود آمده، این است که تا حدود زیادی برای عرصه‌های منابع طبیعی، بر مبنای عکس‌ها و تصاویر ماهواره‌ای دهه‌های ۱۳۴۰، ۱۳۵۰ و ۱۳۶۰ شمسی نقشه یو.تی.ام تهیه شده است؛^۲ ولی اغلب مناطق کشور، فاقد نقشه پایه دقیق - مشابه منابع طبیعی - برای کلیه اراضی کشاورزی است.

اگرچه اشکالاتی به نقشه‌های تهیه شده توسط سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری وارد است و در برخی موارد دقت مناسبی در تهیه آن نشده است، سازمان امور اراضی به منظور تشخیص اراضی دایر و بایر احیا شده، به عبارتی، اغلب اراضی کشاورزی، به‌ویژه مواردی که سند مالکیت رسمی یا نقشه یو.تی.ام ندارند یا اینکه نقشه آنها براساس سوابق عوارض و کاربری‌های دهه‌های ۱۳۴۰، ۱۳۵۰ و ۱۳۶۰ نبوده، این امر در شناسایی میزان تداخلات اراضی کشاورزی با منابع طبیعی و همچنین تعیین دقیق نوعیت آنها مشکل‌ساز شده است.

۱. علامت اختصاری UTM مخفف عبارت «Universal Transverse Mercator» به معنای «سیستم مختصات مرکاتور [معکوس]» است که براساس سیستم مختصات جهانی تولید می‌شود و موقعیت مکانی دقیق ملک به همراه اطلاعات ثبتی شامل حدود اربعه، متراژ، و غیره را نشان می‌دهد.

۲. به نقل از معاون حفاظت و امور اراضی سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری کشور، از ابتدای اجرای طرح کاداستر (سال ۱۳۹۴) تاکنون، برای ۹۷ درصد از اراضی ملی و عرصه‌های طبیعی کشور جدنگاری انجام شده و سند تک‌برگ به نام دولت صادر شده است [۲۱]. همچنین آخرین خبر منتشر شده از رئیس سازمان ثبت اسناد و املاک کشور در سال ۱۴۰۱ نیز مؤید این است که «برای ۹۸ درصد عرصه‌های ملی کشور سند صادر شده است و تا پایان سال ۱۴۰۲ این میزان به ۱۰۰ درصد خواهد رسید [۲۲].»

یکی از دلایلی که برای تأخیر در تهیه نقشه پایه اراضی کشاورزی ذکر می‌شود، وجود نسق‌های مشاعی است که امکان احصای دقیق حدود اراضی را با مشکل مواجه کرده است. به اذعان سازمان بازرسی کل کشور نیز اطلاعات و آمار دقیقی از پلاک‌هایی که پرونده اصلاحات ارضی دارند، تهیه نشده است. البته این مشکل درباره برخی از عرصه‌های چهارگانه منابع طبیعی نیز مصداق دارد و در گزارش سازمان مذکور چنین آمده است که برخی از اداره‌های منابع طبیعی و آبخیزداری در خصوص وضعیت عرصه، از نظر پوشش گیاهی و عرصه‌های چهارگانه ملی، گزارش مکتوبی نداشته‌اند. این موضوع سبب شده است روند بررسی پرونده‌های رفع تداخلات سیر طولانی‌تری داشته باشد یا اینکه صرفاً با استناد به عکس‌هایی هوایی دهه ۱۳۷۰، در صورت وجود آثار احیا و عمران در اراضی ملی تصرفی، عرصه مورد نظر به‌عنوان مستثنیات تلقی شده است. بنابراین یکی از مشکلات اساسی، نبود نقشه پایه دقیق برای اراضی کشاورزی به‌منظور تشخیص مرز و حدود مستثنیات از اراضی ملی و دولتی است.

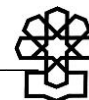
۴-۷. ضعف در برخی نقشه‌های تجمیعی تهیه شده دبیرخانه کمیسیون

براساس آیین‌نامه اجرایی و شیوه‌نامه رفع تداخلات، یکی از وظایف کارگروه شهرستان، تهیه «نقشه تجمیعی» دارای مختصات UTM از اراضی ملی، دولتی و مستثنیات و ارائه آن به کمیسیون رفع تداخلات برای بررسی و تصمیم‌گیری نهایی است. کمیسیون استانی نیز براساس نقشه تجمیعی، برای تعیین نوعیت زمین اقدام می‌کند. ولی مسئله اینجاست که در برخی از نقشه‌های نهایی شده توسط سازمان امور اراضی، صرفاً بخشی از زمین به‌عنوان ملی و بخشی دیگر به‌عنوان غیر ملی تعیین می‌شود و اینکه چه قسمتی از نقشه از نوع اراضی موات، بایر عمران شده، خالصه، کشت موقت و غیره است، مشخص نمی‌شود. این موضوع می‌تواند به برخی سوءاستفاده‌ها در حدود مالکیت اراضی منجر شود.

۵-۷. فقدان وجاهت قانونی در استفاده از عکس‌های هوایی دهه ۷۰

از عکس‌های هوایی^۱ به‌عنوان اصلی‌ترین وسیله و ابزار تشخیص اراضی ملی از مستثنیات یاد می‌شود و تهیه، تولید و تفسیر عکس‌های هوایی، از مهم‌ترین موضوعات پیرامون آن محسوب می‌شود [۱۰]. اولین مجموعه عکس‌های هوایی سراسری ایران، طی سال‌های ۱۳۳۴ تا ۱۳۳۶ شمسی و با مقیاس ۱:۵۰۰۰۰ یا ۱:۵۵۰۰۰ توسط شرکتی آمریکایی تهیه شد. برداشت دوم عکس‌های هوایی سراسری کشور در مقیاس ۱:۲۰۰۰۰ توسط سازمان جغرافیایی نیروهای مسلح (ارتش سابق) و سازمان نقشه‌برداری ایران از اسفندماه ۱۳۴۳ آغاز شد [۱۰] و در سال ۱۳۴۶ پایان یافت که به‌عنوان «عکس‌های هوایی دهه ۱۳۴۰» شهرت دارد. با توجه به اینکه قانون اصلاحات ارضی و لایحه قانونی ملی شدن جنگل‌ها به‌عنوان قوانین مؤثر در بروز تداخلات مالکیتی، هر دو در شروع دهه ۱۳۴۰ اجرایی شده است، بر همین اساس، در تبصره («۱» اصلاحی ۱۳۹۴/۰۲/۰۱) ماده (۹) قانون افزایش بهره‌وری، استفاده از «عکس‌های هوایی

۱. عکس‌های هوایی به مجموعه تصاویر واقعی عوارض و خصوصیات ظاهری زمین گفته می‌شود که توسط هواپیما یا کوادکوپتر و با استفاده از دوربین عکس‌برداری هوایی گرفته می‌شود [۱۰]. در تعریف دیگر، به تصاویری که از یک ایستگاه هوایی یا فضایی با ابزار ضبط تصویر تهیه شده باشد، عکس هوایی می‌گویند [۲۰].



دهه ۱۳۴۰» به عنوان یکی از مستندات فرایند تشخیص نوعیت زمین محسوب شد. متعاقباً در تبصره ماده (۷) شیوه نامه اصلاحی آیین نامه اجرایی مورد بحث، تصریح شد که برای تشخیص عرصه های چهارگانه ملی (جنگل ها؛ بیشه های طبیعی؛ اراضی جنگلی و مراتع) از مستثنیات، عکس های هوایی دهه ۱۳۴۰ مبنای عمل قرار گیرد.^۱ البته در ادامه تبصره مذکور مقرر شده است که برای تشخیص احیای اراضی بایر،^۲ عکس های هوایی دهه ۱۳۶۰ مورد استفاده قرار می گیرد. این در حالی است که در این تبصره، مشخص نشده است مقصود از اراضی بایر احیا شده، کدام اراضی بایر مدنظر است؛ زیرا درباره اراضی بایر، قوانین و مقررات مرتبط متعددی وجود دارد. یکی «آیین نامه عمرانی اراضی بایر - مصوب ۱۳۵۵/۰۶/۰۱ هیئت وزیران» است که به «اراضی بایر مرحله اول اصلاحات ارضی»^۳ معروف است و دیگری «مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام اسلامی در خصوص حل مشکل اراضی بایر در مورخ ۱۳۶۷/۰۵/۲۵» و آیین نامه اجرایی آن مصوب هیئت وزیران در مورخ ۱۳۶۹/۱۲/۰۱، نام دارد که همه اراضی بایر دارای مالکیت خصوصی بعد از قانون ملی شدن جنگل ها را شامل می شود.

به طور کلی، در فرایند رفع تداخلات، منابع ملی و غیر ملی از نظر نوعیت به جنگل، مرتع، بیشه های طبیعی، اراضی جنگلی، مستحدث، ساحلی، خالصه، بایر، موات، زراعی، باغی و مسکونی دسته بندی می شوند که قوانین و مقررات مؤثر بر این اراضی، جملگی مربوط به دهه ۱۳۶۰ و قبل از آن می شود. لذا دلیلی وجود ندارد که از عکس های هوایی دهه ۱۳۷۰ برای تشخیص نوعیت اراضی مذکور استفاده شود.

این در حالی است که براساس صورت جلسه کارگروه مرکزی رفع تداخلات در مورخ ۱۳۹۷/۰۸/۰۲، برای تهیه نقشه اراضی کشاورزی، مقرر شده است «در استان هایی که عکس های هوایی دهه ۱۳۵۰ و ۱۳۶۰ وجود ندارد و چنانچه پس از پیگیری از سازمان امور اراضی (دفتر مهندسی و حدنگاری اراضی) امکان تهیه عکس های مذکور مقدور نباشد، از عکس های هوایی دهه ۱۳۷۰ با شرایطی، به عنوان یکی از دلایل تشخیص اراضی دایر و بایر در نقشه امور اراضی استفاده می گردد». البته مصوبه مذکور به علت اعتراضات بسیار، در صورت جلسه مورخ ۱۳۹۹/۱۲/۲۸ اصلاح شد. به این نحو که در بند «۱» این مصوبه به صراحت قید شد: «در تشخیص اراضی دایر در نقشه اجرای مقررات امور اراضی، صرفاً عکس های هوایی دهه ۱۳۴۰ ملاک عمل می باشد». جزء «الف» ذیل این بند نیز استفاده از عکس هایی هوایی دهه ۱۳۵۰ و بررسی مدارک و مستندات موجود در پرونده اجرای مقررات اصلاحات ارضی، معاینه و تحقیقات محل از مطلعين و زارعین صاحب نسق پلاک و گواهی های عمران صادر شده را مبنای تشخیص اراضی بایر موضوع آیین نامه

۱. تبصره: برای تشخیص عرصه های چهارگانه ملی (جنگل ها؛ بیشه های طبیعی اراضی جنگلی و مراتع)، عکس های هوایی دهه ۱۳۴۰ و برای تشخیص احیای اراضی بایر عکس های هوایی دهه ۱۳۶۰ در کلیه بندهای فوق الذکر ملاک عمل قرار می گیرد.

۲. براساس بند «و» ماده (۱) آیین نامه اجرایی تبصره «۳» ماده (۹) قانون افزایش بهره وری، اراضی بایر در زمره اراضی دولتی قرار می گیرد نه ملی؛ به استثنای مواردی که مالکیت آنها براساس قوانین و مقررات، به اشخاص حقیقی و حقوقی ذی نفع واگذار شده باشد. در اینجا مقصود از اراضی بایر احیا شده، اراضی بایر موضوع آیین نامه عمرانی اراضی بایر، مصوب ۱۳۵۵/۰۶/۰۱ است.

۳. آیین نامه عمران اراضی بایر مصوب سال ۱۳۵۵، به استناد تبصره ماده (۳) قانون اصلاحات ارضی، مصوب ۱۳۴۰/۱۰/۱۹ هیئت وزیران (دوره فترت) به تصویب رسیده است. در تبصره ماده (۳) قانون مذکور، به سازمان اصلاحات ارضی اجازه داده شد به استثنای اراضی زیر کشت و آیش و عرصه ساختمان و حریم قنوات و انهار و معابر و مراتع، بقیه اراضی واقع در محدوده دهات مورد تقسیم را طبق آیین نامه به متقاضیان ذی صلاح برای امور زراعتی و دامداری، قطعی واگذار کند. مقصود از عبارت «بقیه اراضی» در اینجا، همان «اراضی بایر» بوده است. به همین دلیل، عنوان آیین نامه اجرایی موضوع تبصره ماده (۳) قانون اصلاحات ارضی، «آیین نامه عمران اراضی بایر» نام گذاری شده است. در همین راستا، در مصوبه دیگر هیئت وزیران در مورخ ۱۳۹۰/۰۹/۱۲ تحت عنوان «ضوابط تعیین تکلیف و نحوه تقویم اراضی و بهره مالکانه اراضی بایر و موات اصلاحات ارضی»، در تعریف اراضی بایر مرحله اول اصلاحات ارضی آمده است: «آن قسمت از اراضی که در اجرای مرحله اول قانون اصلاحات ارضی در محدوده دهات مورد تقسیم، به زارعین صاحب نسق منتقل نشده است، به استثنای اراضی زیر کشت و آیش و عرصه ساختمان ها و حریم قنوات و انهار و معابر و مراتع».

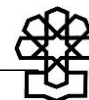
عمران اراضی بایر - مصوب ۱۳۵۵/۰۶/۰۱ قرار داد. با وجود این، در ادامه برای مناطقی که فاقد عکس‌های هوایی دهه ۱۳۵۰ باشند، استفاده از عکس‌های هوایی دهه‌های ۱۳۶۰ و ۱۳۷۰ را به‌عنوان اماره^۱ که کاشف از احیا در دهه ۱۳۵۰ باشد، برای تشخیص احیای اراضی بایر موضوع آیین‌نامه مذکور بلامانع دانست. همچنین وفق جزء «ب» بند «۱»، در تهیه نقشه مقررات امور اراضی در مراحل دوم و سوم اصلاحات ارضی، برای جانمایی اراضی بایر و دایر، استفاده از عکس‌های هوایی دهه ۱۳۷۰ که کاشف از احیای این عرصه در دهه ۱۳۶۰ باشد، به‌عنوان اماره مورد تأکید قرار گرفت.

با توجه به مطالب یاد شده می‌توان اذعان داشت، استفاده از عکس‌های هوایی یا تصاویر ماهواره‌ای دهه‌های ۱۳۶۰ و ۱۳۷۰ به‌عنوان مبنا و ملاک اقدام برای احصای اراضی دایر و اراضی بایر عمران شده (بایر مرحله اول اصلاحات ارضی)، فاقد وجاهت قانونی و برخلاف قوانین و ضوابط مربوطه است. علاوه بر این، در بیشتر کمیسیون‌های استانی با استناد به مصوبه یاد شده، با توجه به وجود چالش‌هایی در تفسیر عکس‌های هوایی دهه ۱۳۴۰، ۱۳۵۰ و ۱۳۶۰ به‌دلیل قدیمی بودن برخی از این عکس‌ها، عموماً از عکس‌های هوایی دهه ۱۳۷۰ به بعد و حتی وضع موجود استفاده می‌کنند و اماره به مبنا تبدیل شده است. حتی شرایطی که ذکر شد، از قبیل توجه به اراضی دایر و بایر درباره عکس‌های دهه ۱۳۷۰ به‌طور کامل رعایت نمی‌شود. این موارد می‌توانند تا حد زیادی باعث ایجاد خطا در تعیین نوعیت و حدود مالکیت اراضی شود. موضوعی که در برخی از استان‌ها اتفاق افتاده و بخشی از زمین‌های ملی (که در حال حاضر نیز کاربری مرتعی دارند)، به‌عنوان مستثنیات شناخته شده و به اشخاص غیردولتی واگذار شده است؛ درحالی‌که بیشتر این اراضی در ارتفاعات و در اراضی شیب‌دار واقع‌اند [۸]. یکی از دلایلی که برای این خطا ذکر می‌کنند، این است که به احتمال زیاد این‌گونه اراضی چون در گذشته توسط چهارپایان شخم زده شده یا به دلایل مختلف طبیعی یا انسانی شکل طبیعی خود را از دست داده و حالت تخریب‌یافته پیدا کرده‌اند، در عکس‌های هوایی جدیدتر به‌عنوان اراضی مزروعی شناخته شده‌اند [۸]. بنابراین تجربه کم یا داوری غیرمنصفانه مفسر عکس‌های هوایی می‌تواند باعث ایجاد تصمیم‌های نادرست در خصوص این اراضی شود.

تخلف برخی از کمیسیون‌های استانی در مبنا قرار دادن عکس‌های هوایی دهه ۱۳۷۰ به بعد در تشخیص نوعیت زمین، سبب شد جلساتی در کمیسیون اصل نود قانون اساسی تشکیل و صورت‌جلسه مربوطه پیرو نامه‌ای در مورخ ۱۴۰۱/۰۸/۲۱ به رئیس وقت سازمان امور اراضی کشور ابلاغ شود. براساس بندهای «۱» و «۲» این صورت‌جلسه تصریح شد که عکس‌های هوایی و تصاویر ماهواره‌ای مورد استفاده برای احصای اراضی دایر، صرفاً باید مربوط به دهه ۱۳۴۰ و برای احصای اراضی بایر عمران شده موضوع آیین‌نامه عمرانی اراضی بایر مصوب سال ۱۳۵۵، صرفاً باید مربوط به دهه ۱۳۵۰ باشد. همچنین بند «۳» صورت‌جلسه مذکور تصریح کرد که تشخیص اراضی اعراضی^۲ موضوع ماده‌واحد قانون «حل مشکل اراضی بایر» مصوب مورخ ۱۳۶۷/۰۵/۲۵ مجمع تشخیص مصلحت نظام و آیین‌نامه مربوطه، برعهده سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری کشور است. کمیسیون اصل نود در نامه دیگری به تاریخ ۱۴۰۱/۱۰/۱۲ به رئیس سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری کشور، ضمن تأکید دوباره بر مصوبات صورت‌جلسه اشاره

۱. معیار جایگزین.

۲. اراضی دایری که به‌مدت پنج‌سال بدون عذر موجه رها و بلاکشت مانده باشد.



شده، استفاده از عکس‌های هوایی دهه ۱۳۷۰ یا بعد از آن را در تشخیص اراضی دایر، در پلاک‌های مشمول اجرایی مقررات مرحله اول اصلاحات ارضی یا خالصجات ممنوع اعلام کرد؛ البته مشروط به اینکه عکس‌های هوایی دهه‌های ۱۳۴۰، ۱۳۵۰ و ۱۳۶۰ قابل تأمین باشد. همچنین استفاده از عکس‌هایی هوایی دهه ۱۳۷۰ و بعد از آن را فقط به‌عنوان اماره که کاشف از احیای اراضی در دهه ۱۳۶۰ برای پلاک‌های مشمول اجرایی مقررات دوم و سوم اصلاحات ارضی، مجاز برشمرد. اگرچه این مصوبه کمیسیون اصل نود با مصوبه قبلی ابهاماتی دارد، طبق اطلاعات واصله، کماکان در برخی از استان‌ها، برخلاف مصوبات یاد شده، عکس‌های هوایی دهه ۱۳۷۰ به بعد نه به‌عنوان صرفاً اماره بلکه مبنا و ملاک تشخیص اراضی دایر و بایر استفاده می‌شود. همچنین مصوبه‌ای مبنی بر ابطال یا اصلاح مصوبات قبلی، که استفاده از عکس‌هایی هوایی دهه ۱۳۷۰ و بعد از آن را برای تشخیص نوعیت زمین مجاز کرده بود، ازسوی کارگروه مرکزی تدوین و ابلاغ نشده است.

۶-۷. بررسی نامناسب سوابق و مستندات مالکیت و واگذاری‌ها در تشخیص اراضی بایر

با توجه به اینکه، عکس‌های هوایی یکی از مهم‌ترین مستندات برای تصمیم‌گیری در خصوص نوعیت زمین باید مورد استفاده قرار گیرد؛ ولی در برخی از موارد گزارش شده است که کمیسیون‌های استانی به‌دلیل ابهامات موجود در این عکس‌های هوایی که ناشی از ضعف دقت ابزار تصویربرداری یا تخریب‌ها و تغییر کاربری‌های اراضی به‌دلیل طبیعی و انسانی بوده است و همچنین تغییر و تحولات قوانین مرتبط، انطباق میدانی عکس هوایی با اراضی مورد نظر ضروری است و صرف اکتفا به تصاویر یا عکس‌های هوایی، تصمیم‌گیری‌ها را دچار اشتباه می‌کند. در این خصوص می‌توان به تصمیم‌گیری درباره ملی یا مستثنیات بودن اراضی بایر واگذارشده به مردم در راستای اجرای آیین‌نامه عمران اراضی بایر، مصوب ۱۳۵۵/۰۶/۰۱ هیئت‌وزیران اشاره کرد. در این آیین‌نامه، دولت (وزارت تعاون و امور روستاها وقت) مکلف شد بخشی از اراضی بایر در اختیار دولت را در چارچوب و طی فرایند خاصی به متقاضیان برای احیا و انجام امور زراعی و دامداری، به‌صورت قطعی واگذار کند. در صورتی که متقاضی پس از تأیید طرح در کمیسیون سه‌نفره موضوع ماده (۵) این آیین‌نامه، در مدت زمان مقرر و براساس چارچوب تعیین شده در طرح تفصیلی عمران و آبادی و با نظارت بانک تعاون کشاورزی ایران به تعهدات خود عمل کرده باشد، اراضی آباد شده باید از طرف وزارت تعاون و امور روستاها به آبادکننده منتقل و بهای آن از تاریخ انتقال در ده قسط مساوی به‌صورت سالیانه وصول شود (ماده ۹). اگر متقاضی نمی‌توانست به تعهدات خود در مدت مذکور در طرح، به‌طور کامل عمل کند و انجام نگرفتن کار به تشخیص بانک به‌علل موجه نباشد، آن قسمت از اراضی که اقدامات مندرج در طرح انجام نشده، به دولت مسترد خواهد شد؛ مگر آنکه وزارت تعاون و امور روستاها با تمدید مدت طرح موافقت کند (تبصره ماده ۹). علاوه بر این، گفتنی است که انتقال قطعی سند ملک از طرف وزارت تعاون و امور روستاها به متقاضی مشروط به پرداخت تمام اقساط بهای زمین واگذاری بوده و خریدار در این مدت، حق انجام معاملات قطعی یا شرطی یا اجاره و صلح حقوق و وکالت را برای مورد معامله را نداشت؛ مگر با اجازه وزارت تعاون و امور روستاها (ماده ۱۰).

بنابراین همان‌گونه که مشخص است، برای احیا و انتقال مالکیت اراضی بایر دولتی به داوطلبان خرید این اراضی، شروطی تعیین شده است و اگر این شروط به‌طور کامل اجرا نمی‌شد، حتی اگر اراضی مذکور نیز مورد احیا و عمران

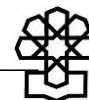
قرار می‌گرفت، انتقال مالکیت صورت نمی‌گرفت و این اراضی همچنان در دست دولت قرار داشت، ولی در برخی از کمیسیون‌های استانی بدون بررسی سوابق واگذاری و صرفاً با استناد به وجود آثار احیا و عمران اراضی بایر در عکس‌های هوایی دهه‌های ۱۳۵۰ و ۱۳۶۰، این اراضی را به‌عنوان مستثنیات قلمداد می‌کنند. به عبارتی، به‌طور دقیق بررسی نمی‌شود که آیا متصرف یا مدعی مالکیت فعلی این اراضی تمامی مراحل و فرایند مندرج در آیین‌نامه را طی کرده است یا نه؛ زیرا اگر این فرایند به‌طور کامل طی نشده باشد، اراضی مذکور باید به‌عنوان اراضی دولتی تلقی شود نه مستثنیات. نبود دقت‌نظر برخی از کمیسیون‌های رفع تداخلات استانی به این موضوع سبب شده نه فقط بخشی از اراضی دولتی به اسم مستثنیات تعیین شود، بلکه زمینه رسمیت بخشی به برخی از تصرفات غیرقانونی یا به اصطلاح «زمین‌خواری‌ها» فراهم شده است. افزون‌بر این، با توجه به اینکه بسیاری از متصرفان فعلی اراضی مورد بحث نتوانسته‌اند اقساط خود را در موعد مقرر پرداخت کنند، کمیسیون رفع تداخلات در واگذاری این اراضی به متصرفان یا مدعیان مالکیت، شرط واگذاری مالکیت به این متصرفان را تسویه حساب اقساط باقی‌مانده عنوان می‌کند که این موضوع شائبه تبدیل کمیسیون رفع تداخلات به کمیسیون واگذاری را ایجاد کرده است.

۷-۷. نبود تعریف معیار مشخص مناسب در تعیین مساحت اراضی تحت مالکیت اشخاص در دوره اصلاحات ارضی

یکی دیگر از اشکالاتی که به شیوه‌نامه اجرایی رفع تداخلات مترتب می‌شود، عدم پیش‌بینی معیار مناسب برای تعیین میزان مساحت اراضی کشاورزی مشمول قانون اصلاحات ارضی است. با توجه به اینکه در دوره اصلاحات ارضی، حدود مالکیت زمین‌هایی که به اشخاص واگذار شد، به‌طور دقیق مشخص نشد، در شیوه‌نامه اجرایی رفع تداخلات واحدی به نام «مبذر» برای تعیین مساحت اراضی تحت مالکیت اشخاص تعریف شده است. در تعریف مبذر آمده است: «واحد محلی اندازه‌گیری اراضی نسقی زارعین صاحب نسق در پرونده‌های اصلاحات ارضی، اعم از سطح یا وزن که قابل تبدیل به واحد سطح (مترمربع یا هکتار) است و به تصویب شورای اصلاحات ارضی رسیده باشد». به‌علت اینکه واحد مبذر در مناطق مختلف اندازه‌های متفاوتی را شامل می‌شود، در نتیجه میزان اراضی تصرفی هر شخص نیز متفاوت خواهد بود. لذا این موضوع با اعتراض‌هایی از سوی برخی از مردم و حتی سازمان‌ها مواجه شده است.

۷-۸. ترکیب نامتوازن اعضای کمیسیون رفع تداخلات

ترکیب اعضای کمیسیون رفع تداخلات و نیز نحوه اتخاذ تصمیم آنها از جهاتی قابل تأمل است. اول اینکه، تعداد اعضای کمیسیون هفت نفر تعیین شده است که سه نفر از جهاد کشاورزی، دو نفر از منابع طبیعی، یک نفر از ثبت اسناد و املاک و یک نفر از امور اقتصادی و دارایی‌اند. براساس تبصره «۱» ماده (۳) آیین‌نامه اجرایی تبصره «۳» ماده (۹) قانون افزایش بهره‌وری، جلسات کمیسیون با حضور حداقل پنج نفر رسمیت می‌یابد و تصمیمات آن با حداقل چهار رأی معتبر است. بنابراین، چنانچه به هر دلیلی، دو عضو اداره کل منابع طبیعی از مجموعه هفت عضو در جلسه حضور نداشته باشند، مصوبات کمیسیون با اخذ چهار رأی از مجموع پنج نفر باقی‌مانده، ضمانت اجرا خواهد داشت



[۸]. از طرفی، با توجه به اینکه پنج عضو کمیسیون از نظر ساختار اداری، در ذیل وزارت جهاد کشاورزی قرار دارند و به نوعی تابع نظر این وزارتخانه‌اند، در چنین شرایطی پرهیز از جانب‌داری، حفظ استقلال و رعایت انصاف در اتخاذ تصمیم دور از انتظار است. این در حالی است که تصمیم‌گیری در موضوعات اساسی، مانند تعیین مرز بین اراضی ملی و مستثنیات، باید با اتقان بیشتری انجام شود. بی‌توجهی به این موضوع، گاهی سبب شده است بخشی از اراضی ملی در پی اتخاذ تصمیم نادرست، به عنوان مستثنیات شناخته شود. در گزارش سازمان بازرسی کل کشور نیز اشاره شده است که در برخی از پلاک‌های مورد بررسی، فرایند تشکیل پرونده در کارگروه شهرستانی تا تأیید مصوبات کمیسیون رفع تداخلات استان، توسط اعضای سه نفره جهاد کشاورزی عضو کمیسیون صورت گرفته و تهیه نقشه جمعیتی بدون اخذ استعلامات لازم از اداره‌های منابع طبیعی و آبخیزداری و ثبت اسناد و املاک، توسط مشاور انجام پذیرفته است. حتی طبق گزارش مذکور، در برخی از استان‌ها با وجود مخالفت مدیرکل منابع طبیعی و آبخیزداری استان، جلسه کمیسیون برگزار و تصمیم‌هایی تأیید و اجرایی شده است.

علاوه بر این، برخی حضور نماینده‌ای از اداره کل امور اقتصادی و دارایی در ترکیب کمیسیون را فاقد وجهت می‌پندارند [۷]. به‌ویژه اینکه در تبصره «۳» ماده (۹) قانون افزایش بهره‌وری، صرفاً وزارت جهاد کشاورزی همراه با سازمان ثبت اسناد و املاک کشور مأمور به رفع تداخلات ناشی از اجرای قوانین و مقررات موازی در اراضی ملی، دولتی و مستثنیات اشخاص شده‌اند. البته اگرچه در فراز دوم تبصره مذکور به همکاری با وزارت امور اقتصادی و دارایی در تدوین آیین‌نامه اجرایی این تبصره و چگونگی دریافت هزینه و قیمت اراضی رفع تداخل شده و مصرف آن برای حفاظت، پایش و سنددار کردن اراضی کشاورزی، تصریح شده است، همان‌گونه که از متن مستفاد می‌شود، نقش وزارت امور اقتصادی و دارایی صرفاً برای حضور در جلسات تدوین آیین‌نامه اجرایی بوده است؛ نه اینکه به عنوان عضو دائم در تمامی جلسات کمیسیون رفع تداخلات حضور و حق رأی داشته باشد. به‌ویژه اینکه تشخیص نوعیت زمین، امری تخصصی است که صرفاً در صلاحیت‌های سازمان امور اراضی و سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری است.

حتی عضویت سازمان ثبت اسناد و املاک کشور در جلسات کمیسیون رفع تداخلات و اعلام رأی در تصمیم‌گیری‌ها از جهاتی قابل نقد و محل مناقشه است؛ زیرا همان‌گونه که اشاره شد، تشخیص نوعیت زمین در صلاحیت وزارت جهاد کشاورزی است و سازمان ثبت اسناد و املاک کشور عمدتاً به منظور تعیین حدود پلاک‌های ثبتی و رد یا تأیید مستندات مالکیت ارائه شده برای اراضی مشمول تداخل حضور پیدا می‌کند که این امر را می‌توان از طریق استعلام از سازمان مذکور به انجام رساند. حتی اگر اطلاع از نتیجه تصمیم‌های کمیسیون رفع تداخلات برای اصلاح نقشه‌ها و اسناد مالکیت اراضی رفع تداخل شده نیز جزو علت‌های حضور سازمان ثبت اسناد و املاک کشور در جلسات کمیسیون مذکور باشد، بازهم پذیرفتنی نیست؛ زیرا دبیر کمیسیون مذکور می‌تواند با ارسال مصوبه کمیسیون، این سازمان را در جریان تصمیم‌های جدید قرار دهد. لذا با این تفاسیر، نیازی به حضور سازمان ثبت اسناد و املاک کشور در جلسات و مداخله در تصمیم‌گیری‌ها احساس نمی‌شود.

۹-۷. ماهیت اداری کمیسیون و رسیدگی به امور ترافیعی با نقض آیین دادرسی حقوقی

براساس آیین‌نامه اجرایی تبصره «۳» ماده (۹) قانون افزایش بهره‌وری، به کمیسیون رفع تداخلات اجازه داده شده

است که در خصوص مالکیت اشخاص حقیقی و حقوقی اظهارنظر کنند. در تأیید این موضوع می‌توان به این احکام اشاره داشت؛ در تعریف ارائه شده برای «رفع تداخلات» مندرج در بند «ب» ماده (۱)، در کنار رفع هم‌پوشانی قوانین و مقررات موازی به موضوع «اصلاح سوابق، نقشه‌ها و کلیه دفاتر و اسناد از جمله اسناد مالکیت در عرصه‌های مورد تداخل» نیز اشاره شده است. علاوه بر این، فراز انتهایی ماده (۳) آیین‌نامه مذکور، که به تشکیل کمیسیون رفع تداخلات اشاره دارد، «اتخاذ تصمیم نسبت به اصلاح نقشه‌ها، سوابق و اسناد مالکیت» اراضی مشمول تداخل، جزو وظایف این کمیسیون تلقی شده است.

قائل شدن حق تصمیم‌گیری درباره حدود مالکیت اشخاص یا مستثنیات برای کمیسیون رفع تداخلات، در حالی است که این کمیسیون ماهیت ترافعی و رفع اختلاف دعاوی بین اشخاص و دولت را ندارد. ترافعی بودن، بنیادی‌ترین اصل حقوق دادرسی است و یکی از مهم‌ترین ویژگی‌های ماهیت ترافعی یک نهاد، عبارت از این است که شروع رسیدگی منوط به شکایت و طرح دعوا توسط یک طرف یا طرفین باشد.^۱ این در حالی است که در کمیسیون رفع تداخلات چنین ویژگی‌هایی پیش‌بینی نشده است و این کمیسیون بدون اینکه شکایتی از طرف اشخاص ذی‌نفع بابت حدود مالکیت دریافت کرده باشد و بدون اینکه شخص ذی‌نفع در جلسات حضور داشته باشد تا از منافع خود دفاع کند و همچنین بدون حضور قاضی، به رفع تداخلات و نهایتاً اصلاح نقشه‌ها و اسناد مالکیت اقدام می‌کند. به عبارتی، با توجه به اینکه یک طرف دعاوی مورد بحث در مراجع رسیدگی به اختلافات امور زمین اشخاص حقیقی‌اند، علی‌القاعده باید ادله و دفاعیات آنها قبل از صدور رأی کمیسیون مورد توجه قرار گیرد؛ اما چنین فرایندی در کمیسیون رفع تداخلات پیش‌بینی نشده است.

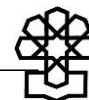
ضمن اینکه تصمیم‌گیری درباره اختلافات مالکیت اشخاص به‌طور ذاتی جزو وظایف دادگاه‌هاست و در طبقه‌بندی تصمیم‌های قضایی یا احکام دادگاه‌ها قرار می‌گیرد. لازم به یادآوری است که در کمیسیون ماده (۵۶) و کمیسیون ماده‌واحد، یک قاضی به نمایندگی از دادگاه حضور داشت که مانع از تحمیل نظر افراد و نیز تصمیم‌های جهت‌دار می‌شد. همین امر باعث می‌شد که تصمیم‌های گرفته شده واجد ماهیت قضایی باشند. اگرچه در کمیسیون رفع تداخلات، یک نفر به‌عنوان کارشناس حقوقی به انتخاب مدیر جهاد کشاورزی شهرستان در جلسات حضور دارد؛ ولی این امر نمی‌تواند متضمن کفایت مباحث حقوقی باشد [۷].

صلاحیت نداشتن کمیسیون رفع تداخلات برای رسیدگی به دعاوی خلع‌ید، در رأی وحدت‌رویه شماره ۸۰۱ مورخ ۱۳۹۹/۷/۲۲ هیئت عمومی دیوان عالی کشور نیز مورد تأیید قرار گرفته است. براساس رأی مذکور، صلاحیت کمیسیون رفع تداخلات محدود به موارد مصرح و منصرف از دعاوی خلع‌ید است.

۷-۱۰. فقدان ضابطه‌گذاری مناسب برای صیانت از حق زارعانه افراد در مناطق دارای اراضی جنگلی

در آیین‌نامه اجرایی و شیوه‌نامه مربوط به رفع تداخلات، در خصوص حقوق زارعین صاحب نسقی که در زیراشکوب

۱. یعنی ابتدا باید شکایتی صورت پذیرد و ادعایی مطرح شود، سپس در محل دادگاه به هریک از طرفین دعوا، فرصت دفاع از ادعاهای خود و بحث و گفتگو درخصوص آن داده می‌شود. به عبارتی، اصل ترافعی بودن دادرسی، در خصوص خواهان، خوانده و قاضی تبلور می‌یابد.



این عرصه‌ها از زمان اصلاحات ارضی فعالیت کشاورزی داشتند، ضابطه مشخصی وضع نشده است. براساس قانون، مناطق دارای تاج پوشش بالای ۲۰ درصد، جزو اراضی ملی محسوب می‌شود؛ حتی اگر رأی دادگاه نیز صادر شده باشد. این مورد در بعضی از مناطق کوهستانی و دارای پوشش جنگلی که به دلیل شرایط توپوگرافی و کمبود اراضی مسطح جوامع حاشیه اراضی جنگلی از قدیم در اراضی شیب‌دار و در برخی از مناطق حاشیه جنگل به کشاورزی اقدام می‌کردند، باعث ایجاد تعارضاتی شده است. از همین رو، این موضوع، مورد سؤال یکی از کمیسیون‌های استانی از کارگروه مرکزی رفع تداخلات قرار گرفت. یکی از کمیسیون‌های استانی پرسیده بود که در خصوص رفع تداخل آن دسته از اراضی مشمول مقررات امور ارضی، که زیر اشکوب درختان جنگلی حوزه زاگرس واقع و ملی شده است و در حال حاضر نیز زارعین به امر زراعت مشغول‌اند، کمیسیون رفع تداخلات استان چگونه عمل کند؟ کارگروه مرکزی رفع تداخلات در تاریخ ۱۳۹۶/۰۸/۱۳ تشکیل جلسه داد و مصوب کرد که دستورالعمل جامع مبتنی بر حفظ جنگل و ملی بودن عرصه و تأمین حقوق جوامع محلی حاشیه جنگل، که سابقه سکونت داشته‌اند، به‌طور مشترک توسط سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری و سازمان امور اراضی تدوین و ابلاغ شود. با گذشت حدود هفت سال از این مصوبه، هنوز دستورالعمل مورد نظر تدوین و ابلاغ نشده است.

۱۱-۷. اخذ هزینه‌های غیرمنطقی از اشخاص ذی‌نفع

براساس ماده (۱) شیوه‌نامه مالی اراضی رفع تداخل شده موضوع تبصره ذیل ماده (۸) و ماده (۹) آیین‌نامه اجرایی تبصره «۳» ماده (۹) قانون افزایش بهره‌وری، ابلاغی ۱۳۹۵/۰۵/۰۶، هزینه‌های اجرایی رفع تداخلات شامل هزینه‌های تشکیل پرونده، تهیه سوابق، تهیه نقشه تجمیعی، گزارش‌های فنی و حقوقی و تفسیر عکس‌های هوایی است که از ذی‌نفع به نسبت سهم وی از مساحت اراضی رفع تداخل شده و بر مبنای حداکثر ۱۰ درصد ارزش معاملاتی (قیمت منطقه‌ای) زمین وصول می‌شود. هزینه‌های مذکور نیز در هنگام صدور گواهی برای ذی‌نفع به‌منظور معرفی به واحدهای ثبتی برای صدور سند مالکیت دریافت می‌شود. به‌نظر می‌رسد با توجه به اینکه هدف کمیسیون رفع تداخلات، احقاق حقوق حقه هریک از طرف‌های دعوا، یعنی مالکان مستثنیات و مالکان اراضی ملی و دولتی است، اخذ هزینه از هریک از طرفین، منطق چندانی نداشته باشد؛ زیرا چنانچه سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری به‌عنوان نماینده دولت در تشخیص حدود مستثنیات اشتباه کرده باشد و بخشی از اراضی، که باید تحت تملک کشاورز قرار می‌گرفت، سال‌های سال در دست دولت بوده و حال که کمیسیون رفع تداخلات طی بررسی‌ها، این اشتباه را اصلاح کرده است، دلیلی وجود ندارد که از کشاورز بابت حقوق ضایع شده وی هزینه‌ای مطالبه شود. چه‌بسا دولت باید بابت عدم‌النفعی که طی این سال‌ها به کشاورز تحمیل شده است، جبران خسارت کند. عکس این موضوع نیز صادق است. به عبارتی، اگر کشاورزی به‌عمد، بخشی از اراضی ملی و دولتی را تصاحب کرده و روی آن کشت‌وکار انجام داده است، بعد از اینکه در کمیسیون رفع تداخلات، حدود واقعی اراضی مشخص شد، نباید از سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری هزینه‌ای دریافت شود؛ بلکه این هزینه‌ها باید توسط فرد متصرف پرداخت شود.

۷-۱۲. نبود شفافیت کافی در فرایند بررسی پرونده‌های رفع تداخلات و اعلام مصوبات

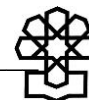
در کمیسیون رفع تداخلات برای تصمیم‌گیری درباره یک پلاک، سازوکار مناسبی برای ابلاغ مصوبه کمیسیون به صورت مشخص و شفاف به افراد محلی و ذی‌نفعان پیش‌بینی نشده است. اگرچه مستند به جزء «۴» بند «۲-۶» ماده (۶) شیوه‌نامه اصلاحی رفع تداخلات و بند «۳» ماده (۴) و تبصره «۲» ذیل ماده (۵) آیین‌نامه اجرایی تبصره «۳» ماده (۹) قانون افزایش بهره‌وری، مقرر شده که تصمیم کمیسیون استان از طریق دبیرخانه این کمیسیون به اعضا و ذی‌نفعان ابلاغ شود، ولی مشخص نشده است که سازوکار ابلاغ چگونه است و اگر احیاناً ذی‌نفعان مصوبه را دریافت نکرده باشند، تکلیف چیست.

علاوه بر این، تصویر شفاف از فرایند رسیدگی به پرونده‌ها و مباحث مطرح‌شده و اقدامات انجام‌شده وجود ندارد و ذی‌نفعان، به‌ویژه مالکان مستثنیات، در جریان رسیدگی و تصمیمات قرار نمی‌گیرند. به نظر می‌رسد نبود شفافیت مناسب در اتخاذ تصمیم‌های کمیسیون و ابلاغ آنها از ایرادات اساسی است که در قانون و آیین‌نامه اجرایی آن به نحو مناسبی پیش‌بینی نشده است. این موضوع زمانی اهمیت می‌یابد که براساس تصمیم‌های کمیسیون رفع تداخلات، اسناد مالکیت اراضی، اصلاح یا حتی ابطال شوند و مالکیت اشخاص به صورت سلبی یا ایجابی تحت تأثیر قرار گیرد. به‌طور دقیق‌تر، نبود شفافیت مناسب در فرایند رسیدگی به رفع تداخلات، گاهی ممکن است منجر به بروز فسادهایی در امر مالکیت اراضی شود. به این صورت که گاهی زمین‌های نسقی افراد پیش از اطلاع آنها از تصمیم کمیسیون مبنی بر مستثنیات بودن، توسط افرادی که رانت دارند و از تصمیم کمیسیون مطلع‌اند، به ثمن بخش خریداری می‌شود. با این ترفند که طبق مصوبه کمیسیون، زمین آنها جزو منابع ملی تشخیص داده شده است و ارزش آن چنانی ندارد. نبود دسترسی و اطلاع مناسب اشخاص ذی‌نفع به مصوبات کمیسیون در تشدید این موضوع مؤثر بوده است. گفتنی است موضوع شفاف‌سازی فرایند بررسی پرونده‌های رفع تداخلات، در صورت جلسه مورخ ۱۴۰۱/۱۰/۰۵ کمیسیون اصل نود قانون اساسی وجود داشته است و طی آن سازمان امور اراضی مکلف شده بود، ظرف حداکثر شش ماه، کلیه اقدامات فرایند رفع تداخلات اراضی را به صورت الکترونیکی از طریق سامانه انجام دهد و امکان انجام امور خارج از سامانه عملاً متوقف شود، ولی شواهد نشان می‌دهد که چنین امری به نحو مناسبی محقق نشده است.

البته این شفافیت در اعلام تصمیم‌ها و مصوبات کمیسیون رفع تداخلات، درباره آن دسته از اراضی مستثنیات که بلاصاحب هستند و کسی ادعای مالکیت بر آنها را ندارد، باید با احتیاط انجام شود؛ زیرا ممکن است مورد سوءاستفاده زمین‌خواران قرار گیرد. به این صورت که اگر در یک پلاک، برای قسمتی از اراضی، پس از طی فرایندهای کارشناسی دقیق، مستندات معتبری درباره مالکیت آنها یافت نشد، بدون اعلان عمومی، این اراضی به‌عنوان اراضی مجهول‌المالک تلقی شود و در دست دولت قرار گیرد تا طبق قوانین و مقررات مربوط به اموال مجهول‌المالک با آن رفتار شود.

۷-۱۳. عدم اطلاع مناسب اعضای کمیسیون از صدور آرا و مصوبات مراجع اداری و قضایی مرتبط قبلی

براساس ردیف (۶-۷) ماده (۷) شیوه‌نامه اصلاحی رفع تداخلات، درباره پلاک‌هایی که قبلاً در کمیسیون ماده واحده یا محاکم قضایی، تعیین تکلیف و رأی قطعی آن صادر شده است، کمیسیون رفع تداخلات موظف است مطابق با آخرین



رأی صادره عمل کند. همچنین در ادامه همین بند آمده است: «چنانچه متعاقباً از مرجع قضایی، رأی دیگری صادر گردد، ملاک رأی صادره اخیرالذکر می‌باشد»، ولی گاهی مشاهده شده است که رأی صادره توسط کمیسیون رفع تداخلات درباره پلاک‌های مورد بحث، با رأی مراجع قضایی تعارض دارد. به عبارتی، مواردی وجود دارد که نشان می‌دهد، رأی قطعی صادره توسط مراجع قضایی قبلی، برخلاف تصریح ردیف «۶-۷» ماده (۷) شیوه‌نامه اصلاحی رفع تداخلات، در کمیسیون رفع تداخلات با تغییراتی مواجه شده است. به‌طور مشخص، زمینی که در دادگاه بدوی و تجدیدنظر به‌عنوان اراضی ملی شناخته شده، در کمیسیون رفع تداخلات به‌عنوان زمین غیرملی تثبیت شده است. البته مصادیق این موضوع کم نبوده است و دلایل متعددی برای بروز چنین مشکلی بیان می‌شود. یکی این است که کمیسیون رفع تداخلات به رأی صادره مراجع قضایی و همچنین کمیسیون‌های تصمیم‌گیر قبلی، به‌صورت برخط و مناسب دسترسی ندارد تا از کم‌وکیف رأی صادره مطلع شود و مطابق آن تصمیم‌گیری کند. سنتی و کاغذی بودن سیستم‌های اداری در گذشته و نبود سامانه‌ای جامع برای بارگذاری رأی صادره توسط کمیسیون‌ها یا مراجع قضایی در شرایط کنونی، سبب موازی‌کاری، اتلاف زمان و صدور رأی متعارض درباره برخی پلاک‌ها شده است [۷] که نبود چاره‌اندیشی درست در این خصوص، قطعاً روند دادرسی‌ها برای احقاق حقوق حقه ذی‌نفعان را پیچیده‌تر و طولانی‌تر خواهد کرد.

علاوه‌بر موضوع اشاره شده، دلیل دیگری که مطرح می‌شود این است که به ادعای کارگروه شهرستان یا شرکت مشاور تفسیر عکس‌های هوایی، مرجع قضایی در بررسی مستندات و درنهایت صدور رأی دچار اشتباه شده است و بر همین مبنا، گاهی تصمیم کمیسیون با رأی مرجع قضایی تفاوت‌هایی پیدا می‌کند. البته در مواردی، ادعا شده است که تغییر رأی مرجع قضایی، به‌ویژه از ملی به غیر ملی، با زدوبند و اخذ رشوه همراه بوده است. در کل باید اذعان داشت: فارغ از اینکه، رأی مرجع قضایی درست یا نادرست بوده است، طبق شیوه‌نامه اصلاحی، کمیسیون رفع تداخلات مجوزی برای تغییر رأی مرجع قضایی نداشته و به‌نوعی مرتکب تخلف شده است.

۱۴-۷. نبود هماهنگی کافی فرایند رفع تداخلات با فرایند صدور سند مالکیت اراضی کشاورزی

همان‌گونه که در مقدمه اظهار شد، پیش‌شرط تثبیت مالکیت مستثنیات، رفع تداخلات مالکیتی بین اراضی ملی، دولتی و مستثنیات است. در همین راستا، در تبصره «۳» ماده (۹) قانون افزایش بهره‌وری، وزارت جهاد کشاورزی مکلف شده است با همکاری سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، پس از رفع تداخلات ناشی از اجرای قوانین و

مقررات موازی در اراضی ملی، دولتی و مستثنیات، نسبت به اصلاح اسناد مالکیت و صدور اسناد اراضی

کشاورزی اقدام کند. مفاد تبصره یاد شده به‌خوبی نشان می‌دهد که هم صدور سند و هم اصلاح اسناد مالکیت

موجود اراضی کشاورزی مشمول تداخل، منوط به رفع تداخلات شده است. در تفاهم‌نامه‌ای هم که در مورخ ۱۳۹۹/۰۱/۱۹ بین وزارت جهاد کشاورزی و سازمان ثبت اسناد و املاک کشور منعقد شد، این موضوع ریل‌گذاری شد. طبق این تفاهم‌نامه، در صدور اسناد مالکیت اراضی کشاورزی، بهره‌بردارانی، که پلاک‌های اراضی نسقی آنان در کمیسیون رفع تداخلات استان مطرح است، ابتدا باید اختلافات موجود در محدوده اراضی مورد بهره‌برداری اشخاص و

دولت حل‌وفصل و حدود اراضی ملی و غیرملی تعیین شود و پس از ارسال مصوبه و نقشه حدنگار مورد تأیید کمیسیون رفع تداخلات به اداره‌های کل ثبت اسناد و املاک و منابع طبیعی و آب‌خیزداری استان، سوابق ثبتی و اسناد مالکیت اراضی کشاورزی تعیین شده به‌عنوان مستثنیات در پلاک مورد نظر، اصلاح و تثبیت شود.

این در حالی است که گاهی برای بخشی از اراضی کشاورزی دارای تداخلات مالکیتی با اراضی ملی و دولتی، بدون طی فرایند رفع تداخلات، سند مالکیت صادر می‌شود. به عبارتی، در برخی از اراضی کشاورزی مشمول رفع تداخل، متصرفان یا مدعیان مالکیت، براساس قانون تعیین تکلیف وضعیت ثبتی اراضی و ساختمان‌های فاقد سند رسمی، مصوب ۱۳۹۰/۰۹/۲۰ با اصلاحات بعدی، به اخذ سند مالکیت اقدام می‌کنند. از آنجاکه در قانون مذکور، صدور سند به اراضی کشاورزی مشروط به رفع تداخل نشده است، در نتیجه در مواردی، سازمان ثبت اسناد و املاک کشور بدون لحاظ نتایج تصمیم‌های کمیسیون رفع تداخلات، برای صدور سند اقدام می‌کند. این موضوع ممکن است اختلافات مالکیتی بین اشخاص با دولت را تشدید کند و به ازدیاد پرونده‌ها در مراجع اداری و قضایی بینجامد.

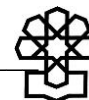
از طرفی، باید توجه داشت که تبصره «۳» ماده (۹) قانون افزایش بهره‌وری، که صراحتاً رفع تداخلات را پیش‌شرط اصلاح و صدور سند مالکیت اراضی کشاورزی مشمول تداخلات مالکیتی دانسته است، با توجه به تاریخ تصویب (۱۳۹۴/۰۲/۰۱)، مؤخر بر قانون تعیین تکلیف وضعیت ثبتی اراضی و ساختمان‌های فاقد سند رسمی است. لذا در صدور اسناد اراضی کشاورزی مشمول تداخل، ماده‌قانونی مذکور باید مبنای عمل قرار گیرد.

علاوه بر این، در ماده (۸) قانون تعیین تکلیف وضعیت ثبتی اراضی و ساختمان‌های فاقد سند رسمی، هیئت تعیین تکلیف موضوع ماده (۱) مکلف شده است قبل از صدور سند مالکیت به اراضی کشاورزی و نسق‌های زراعی و باغ، باید با توجه به محل وقوع اراضی، حسب مورد، نظر وزارتخانه‌های راه و شهرسازی یا جهاد کشاورزی را استعلام کند. ازجمله قوانینی که نتیجه استعلام آن باید از سوی وزارت جهاد کشاورزی ظرف دو ماه از تاریخ ابلاغ به هیئت مذکور اعلام شود، قانون ملی کردن جنگل‌ها، مصوب ۱۳۴۱/۱۰/۲۷ و اصلاحات بعدی آن و قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی، مصوب ۱۳۸۹/۰۴/۲۳ است. در هر دوی این قوانین، ضوابطی برای رفع تداخلات مالکیتی بین اراضی کشاورزی و منابع طبیعی وضع شده است.

بنابراین گفتنی است، اقدام سازمان ثبت اسناد و املاک کشور برای صدور سند مالکیت به اراضی کشاورزی بدون در نظر گرفتن نتایج رفع تداخلات، اقدامی معارض با قانون به‌ویژه تبصره «۳» ماده (۹) قانون افزایش بهره‌وری است و تخلف محسوب می‌شود.

۸. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

از دیرباز وضع قوانین و مقرراتی به‌منظور محدودسازی مالکیت خصوصی و تثبیت مالکیت عمومی بر اموال و دارایی‌هایی که جنبه انتفاع عمومی داشته‌اند، مانند منابع طبیعی، سابقه داشته است و رشد جمعیت، کمبود منابع پایه تولید و در نظر گرفتن مصالح عمومی در حال و آینده در کنار انگیزه‌های سیاسی، ازجمله عوامل مؤثر در این امر بوده‌اند. همراه با این موضوع، قوانین و مقرراتی برای تثبیت مالکیت مردم بر اموال و دارایی‌های شخصی نیز به



تصویب رسیده است. در این بین، تصویب قانون ملی شدن جنگل‌های کشور و قانون اصلاحات ارضی در اوایل دهه ۱۳۴۰، نقطه عطفی در نظام مالکیت اراضی و املاک، به‌ویژه عرصه‌های کشاورزی و منابع طبیعی، ایجاد کرد. به‌نحوی که از یک‌سو، براساس مراحل سه‌گانه قانون اصلاحات ارضی، مصوب ۱۳۴۰/۱۰/۱۹، مقرر شد با محوریت سازمان اصلاحات ارضی سابق (سازمان امور اراضی فعلی) مالکیت یک‌سری از اراضی تحت‌ید اربابان، خوانین و حتی دولت اعم از اراضی زراعی، باغات، اراضی بایر و موات و مراتع غیرمشجر، به کشاورزان و روستاییان مشمول واگذار شود و از سوی دیگر، مطابق قانون ملی شدن جنگل‌های کشور، مصوب ۱۳۴۱/۱۰/۲۷، مقرر شد با محوریت سازمان جنگل‌بانی ایران سابق (سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری فعلی) مالکیت خصوصی کلیه عرصه و اعیانی جنگل‌ها، مراتع مشجر، اراضی جنگلی و بیشه‌های طبیعی لغو شود و به‌عنوان اموال ملی در اختیار دولت قرار گیرد. البته بخشی از اراضی به نام «مستثنیات» شناخته شد که سند مالکیت آنها باید به نام اشخاص صادر شود. آنچه در این بین اهمیت وافر دارد، نحوه تشخیص و تمیز حدود منابع ملی و دولتی از منابع غیر ملی و غیردولتی یا به‌اصطلاح مستثنیات است؛ به‌گونه‌ای که حقوق حقه هیچ‌کدام از طرفین تضییع نشود. بررسی روند قاعده‌گذاری‌ها در این خصوص طی شش دهه گذشته، نشان داد که فرایند تشخیص نوعیت زمین و حدود مالکیت آن و رسیدن به نتیجه قطعی و لازم‌الاجرا، به دو دوره قبل از تصویب قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور در سال ۱۳۹۴ و بعد از تصویب قانون مذکور قابل تقسیم است.

به‌نحوی که تا سال ۱۳۹۴، تشخیص اولیه نوعیت و حدود مالکیت منابع ملی از مستثنیات غالباً توسط مأموران منابع طبیعی و آبخیزداری صورت می‌گرفت و اعتراضات احتمالی از سوی اشخاص ذی‌نفع به برگه تشخیص صادره مأموران مذکور، توسط مراجع شبه‌قضایی مانند: ۱. کمیسیون ماده (۲۰) از سال ۱۳۴۲ تا ۱۳۴۶، ۲. کمیسیون ماده (۵۶) از سال ۱۳۴۶ تا ۱۳۶۷ و ۳. کمیسیون/ هیئت ماده‌واحد از سال ۱۳۶۷ تا ۱۳۹۴، که دبیرخانه همه آنها اداره منابع طبیعی و آبخیزداری کنونی بود، مورد رسیدگی قرار می‌گرفت. البته مرجع تشخیص‌دهنده اولیه (سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری) نیز اگر در فرایند تشخیص دچار اشتباه شده بود، اجازه داشت نسبت به رأی صادره اعتراض و درخواست رسیدگی مجدد کند. آرای صادره توسط مراجع مذکور نیز قابل اعتراض در دیوان عدالت اداری (از ۱۳۶۰ الی ۱۳۶۷) یا دادگاه‌های عمومی بدوی و تجدیدنظر (۱۳۶۷ الی ۱۳۹۴) بودند. گفتنی است که تا قبل از پیروزی انقلاب اسلامی و تصویب قانون اساسی، مصوبات کمیسیون ماده (۲۰) و کمیسیون ماده (۵۶)، قطعی و لازم‌الاجرا دانسته شده بود و سازوکاری برای رسیدگی به اعتراضات احتمالی به مصوبات مراجع مذکور در محاکم قضایی تعریف نشده بود. تا اینکه، با برقراری نظام جمهوری اسلامی ایران، برای اولین بار، این حق به مردم اعطا شد که در صورت اعتراض به آرای دادگاه عمومی، می‌توانند از طریق طرح دعوی در دیوان عدالت اداری، شکایت خود را پیگیری کنند. حتی در قانون دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۶۰، آرای صادره شعب بدوی دیوان، قابل اعتراض در شعب تجدیدنظر بود.

با تصویب ماده (۵۴) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور در اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۴ و در نتیجه، الحاق یک تبصره به‌عنوان تبصره «۳» به ماده (۹) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی و به‌موجب آیین‌نامه اجرایی تبصره یاد شده، فرایند رسیدگی به موضوع رفع تداخلات بین منابع ملی، دولتی و

مستثنیات با تغییرات جدی و اساسی مواجه شد. به این صورت که کمیسیون جدیدی موسوم به «کمیسیون رفع تداخلات» شکل گرفت که برخلاف روال و رویه معمول، ریاست و دبیرخانه کمیسیون از اداره کل منابع طبیعی و آبخیزداری سلب و به‌ترتیب به سازمان جهاد کشاورزی استان و مدیریت امور اراضی استان واگذار شد. همچنین، با حذف قاضی دادگستری و نماینده اشخاص ذی‌نفع از ترکیب، کمیسیون رفع تداخلات ماهیت اداری پیدا کرد، درحالی‌که مراجع قبلی شبه‌قضایی بودند. از طرفی، رسیدگی به رفع تداخلات اراضی، دولتی و مستثنیات از حالت تقاضامحوری و قطعه‌محوری به حالت عرضه‌محور و پلاک‌محوری تغییر یافت. یعنی کمیسیون رفع تداخلات رأساً و حتی در صورت نبود درخواست ازسوی اشخاص ذی‌نفع، کلیه پلاک‌های مشمول تداخل (پلاک‌هایی که در آنها مقررات امور اراضی و مقررات ملی شدن توأمان اجرایی شده باشد) را شناسایی و پس از رفع تداخل، نتیجه را به سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری و سازمان ثبت اسناد و املاک کشور برای اصلاح نقشه‌ها و اسناد مالکیت منابع ملی، دولتی و مستثنیات ابلاغ می‌کند. البته تشکیل کمیسیون رفع تداخلات، در حالی بود که مراجع قبلی شکل گرفته برای این امر (کمیسیون ماده‌واحد و شعب ویژه دادگستری مراکز استان) همچنان فعال بودند و نه در قانون و نه آیین‌نامه اجرایی، حدود و ثغور وظایف هر کدام مشخص نشد. این امر زمینه موازی‌کاری‌های زیادی را فراهم ساخته است.

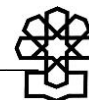
به‌طورکلی، فارغ از ایرادهای زیادی که به عملکرد مراجع قبلی ازجمله کمیسیون‌های ماده (۲۰)، ماده

(۵۶) و ماده‌واحد وارد است؛ برهم‌زدن قواعد قبلی، به‌ویژه تغییر مرجع تشخیص اولیه منابع ملی و مستثنیات، از سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری به کمیسیون چندنفره به نام کمیسیون رفع تداخلات،

چندان منطقی به‌نظر نمی‌رسد و به‌نوعی گامی روبه‌عقب و عاملی برای تعویق بررسی پرونده‌ها به شمار

می‌رود؛ زیرا متولی اصلی و مرجع تخصصی منابع ملی در کشور، سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری است و این سازمان در تشخیص نوعیت و حدود اراضی ملی و دولتی، باید محور قرار گیرد و اگر اعتراضی به تشخیص سازمان مذکور وجود داشته باشد، از مراجع قضایی قابل پیگیری باشد و این امر باید در ترکیب کمیسیون مدنظر قرار می‌گرفت.

از طرفی بررسی‌ها نشان می‌دهد، روند رسیدگی به رفع تداخلات در کمیسیون رفع تداخلات، در کل از نظر کمی و کیفی، با کاستی‌هایی همراه بوده است. به‌نحوی که طی یک دهه سپری شده از فعالیت کمیسیون مذکور، تا نزدیک به ۴۷ درصد پلاک‌های دارای تداخلات مالکیتی تعیین تکلیف نشده است. البته با روی کار آمدن دولت سیزدهم، روند رفع تداخلات شتاب گرفت. وزارت جهاد کشاورزی وعده داده بود که تا پایان سال ۱۴۰۲ رفع تداخلات پایان می‌پذیرد. به‌تازگی نیز رئیس سازمان امور اراضی اعلام کرده است که تا آخر شهریورماه ۱۴۰۴، پرونده رفع تداخلات بسته خواهد شد. جدا از موضوع کمیت و سرعت رسیدگی به پرونده‌ها، از نظر دقت و کیفیت رسیدگی به پرونده‌ها و برخی تصمیم‌های اتخاذ شده در کمیسیون رفع تداخلات، نقدهایی مطرح شده است. به عبارتی در خصوص برخی از مصوبات کمیسیون، گاهی با اعتراضاتی ازسوی اشخاص ذی‌نفع و دستگاه‌های نظارتی همراه بوده است؛ لذا فرایند رسیدگی به رفع تداخلات مالکیتی بین اراضی ملی، دولتی و مستثنیات، که قبل از تشکیل کمیسیون رفع تداخلات نیز با چالش‌های زیادی مواجه شده و موجبات اعتراض مردم را فراهم کرده بود، کماکان با



چالش‌هایی دست به گریبان است. لذا مطالعه حاضر در راستای احصای ضعف‌ها و چالش‌های کمیسیون رفع تداخلات در رسیدگی به پرونده‌ها و ارائه راهکارهای اصلاحی مربوطه انجام شده است.

به‌طور کلی گفتنی است، مبهم بودن مفاد ماده (۹) قانون افزایش بهره‌وری و تبصره‌های ذیل آن و واگذاری جزئیات نحوه انجام رفع تداخلات به آیین‌نامه اجرایی و شیوه‌نامه - که به‌نوبه‌خود با اصل هشتادوپنجم (۸۵) قانون اساسی نیز منافات پیدا می‌کند- و همچنین تعیین تکلیف نشدن (نسخ یا ابقا) قوانین و مقررات مربوطه قبلی، در کنار ضعف‌های مربوط به برگه تشخیص‌ها، نقشه‌برداری‌ها و مستندات مالکیتی، نقش مهمی در طولانی شدن روند رفع تداخلات داشته است.

طبق بررسی‌ها، یکی از مهم‌ترین چالش‌هایی که در رسیدگی به پرونده‌های رفع تداخلات وجود داشته، تخطی از امر قانون و تجویز استفاده از عکس‌های هوایی دهه‌های ۱۳۶۰ و ۱۳۷۰ برای تشخیص نوعیت و حدود اراضی دایر و بایر عمران شده مرحله اول اصلاحات ارضی است؛ موضوعی که با تصریح تبصره «۱» ماده (۹) قانون افزایش بهره‌وری، مبنی بر استفاده از عکس‌های هوایی دهه ۱۳۴۰ (تهیه شده طی سال‌های ۱۳۴۳ تا ۱۳۴۶) برای تشخیص نوعیت زمین، مغایرت دارد. منشأ این اقدام نیز صورت‌جلسه‌های ۱۳۹۷/۰۸/۰۲ و ۱۳۹۸/۰۶/۰۵ کارگروه مرکزی رفع تداخلات است که استفاده از عکس‌های هوایی دهه ۱۳۷۰ را به‌عنوان یکی از دلایل تشخیص اراضی دایر و بایر در تهیه نقشه امور اراضی در استان‌هایی که فاقد عکس‌های هوایی دهه ۱۳۵۰ و ۱۳۶۰ هستند، مشکل مصوبات موصوف این بوده که استفاده از عکس‌های هوایی دهه ۷۰ را برای کلیه اراضی دایر و بایر مجاز دانسته است. در حالی که بنا به ادعای دستگاه‌های مربوطه، عکس‌های هوایی و تصاویر ماهواره‌ای در دهه‌های ۴۰ و ۵۰ به صورت سرتاسری وجود دارد و نیازی به استفاده از عکس‌ها و تصاویر دهه‌های بعد، حداقل برای اراضی مشمول مرحله اول اصلاحات ارضی نیست. ضمن اینکه تأکید بر استفاده از عکس‌های هوایی دهه ۱۳۴۰، طبق تبصره «۱» ماده (۹) قانون افزایش بهره‌وری مجاز دانسته شده است و اگر طبق تشخیص مجری قانون، استفاده از عکس‌های هوایی دهه‌های بعد برای اجرای تکلیف ضرورت داشته باشد، این مجوز صرفاً باید از طریق مجلس شورای اسلامی فراهم شود نه اینکه در آیین‌نامه اجرایی تعیین تکلیف شود.

البته مصوبه مذکور به‌علت اعتراض‌های بسیار، در صورت‌جلسه مورخ ۱۳۹۹/۱۲/۲۸ اصلاح شد؛ ولی کماکان استفاده از عکس‌های هوایی دهه‌های ۱۳۶۰ و ۱۳۷۰ به‌عنوان اماره که کاشف از احیا در دهه ۱۳۵۰ باشد، برای تشخیص احیای اراضی بایر موضوع آیین‌نامه عمران اراضی بایر مصوب ۱۳۵۵/۰۶/۰۱ با اصلاحات بعدی برای مناطقی، که فاقد عکس‌های هوایی دهه ۱۳۵۰ باشند، بلامانع دانسته شده است.

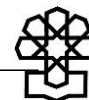
ضمن اینکه، تکلیف پرونده‌هایی که تا قبل از اصلاح صورت‌جلسات یاد شده و بر مبنای عکس‌های هوایی دهه ۱۳۷۰ تصمیم‌گیری شده، نامشخص است و کارگروه مرکزی مصوبه‌ای مبنی بر بازنگری آنها نداشته است.

این موضوع در کنار ناتوانی فنی و تخصصی کافی اعضای کمیسیون در تفسیر درست عکس‌های هوایی، این امکان را فراهم کرده است که به‌دلیل منافی که در اراضی مستثنیات به نفع اشخاص وجود دارد، تصمیم‌های اعضا

به صورت جهت‌دار اتخاذ شود و شائبه رسمیت بخشی به برخی زمین‌خواری‌ها در عرصه‌های منابع طبیعی را قوت ببخشد. این تصمیم‌های جهت‌دار می‌تواند تا حد زیادی دست افراد را برای تملک اراضی ملی و تبدیل آن به کاربری‌های دیگر باز بگذارد. البته نباید از این موضوع غفلت شود که امکانات نرم‌افزاری و سخت‌افزاری برای تدقیق حدود مالکیت و نوعیت اراضی در استان‌ها و شهرستان‌ها، دارای کفایت مناسب نیست. به‌ویژه اینکه در برخی از مناطق کشور، عکس‌های هوایی دهه‌های ۱۳۴۰ و ۱۳۵۰ کیفیت مناسبی ندارد و هزینه ارتوفتو آنها نیز بالاست.

چالش مهم بعدی به پراکنده و مبهم بودن قواعد ناظر بر حدود صلاحیت‌ها و وظایف و اختیارات مراجع اداری و قضایی رسیدگی کننده به اعتراضات اشخاص ذی‌نفع و دستگاه‌های دولتی مربوطه در اجرای مقررات ملی شدن مرتبط است که به نبود شفافیت مناسب و ارائه تفاسیر مختلف و در نتیجه سردرگمی افراد و اطاله دادرسی‌ها در این زمینه انجامیده است. به‌نحوی که **یک‌بار** در ماده (۱۹) آیین‌نامه اصلاحی مورخ ۱۳۹۲/۰۲/۲۶ آیین‌نامه اجرایی قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی، به استناد تبصره «۱» ماده (۹) قانون افزایش بهره‌وری، مصوب ۱۳۸۹/۰۴/۲۳ مبنی بر تعیین مهلت یک‌ساله برای اعتراض به مقررات ملی شدن ازسوی اشخاص ذی‌نفع، مهلت پایان فعالیت کمیسیون ماده‌واحد، ۱۳۹۰/۰۶/۱۱ اعلام شده است. در **وهله دوم** دیوان عالی کشور در رأی شماره ۷۵۰ مورخ ۱۳۹۵/۰۵/۰۵، با استناد به اصلاح تبصره موصوف در مورخ اول اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۴ مبنی بر افزایش مهلت یک‌سال به پنج سال، صلاحیت هیئت ماده‌واحد در پذیرش و رسیدگی به اعتراض اشخاص ذی‌نفع را تا انقضای پنج‌سال از تصویب قانون افزایش بهره‌وری (یعنی ۱۳۹۴/۰۴/۲۳) اعلام کرده است. برای **بار سوم** رئیس وقت سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور در تاریخ ۱۳۹۵/۰۹/۰۱ در بخشنامه‌ای به شماره ۹۵/۱/۲۷۱۲۶، هیئت ماده‌واحد را از تاریخ ۱۳۹۴/۵/۲۶ صالح به پذیرش و ثبت اعتراضات اشخاص ذی‌نفع اعم از حقیقی و حقوقی ندانسته است. همچنین بنا به نامه معاون امور هماهنگی و رفع اختلافات حقوقی دستگاه‌های اجرایی به رئیس وقت سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور در مورخ ۱۳۹۱/۰۴/۲۷، امکان ثبت و پیگیری اعتراض توسط سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری کشور و اداره‌های کل آن نسبت به مقررات ملی شدن و آرای صادره کمیسیون ماده‌واحد از طریق همان کمیسیون ماده‌واحد تأیید شده است.

بنابراین، همان‌گونه که مشخص است، در چهار قالب «آیین‌نامه اجرایی»، «رأی دیوان عالی کشور»، «بخشنامه رئیس سازمان» و «نامه معاونت امور هماهنگی و رفع اختلافات حقوقی دستگاه‌های اجرایی» به نحو متفاوتی درباره حدود صلاحیت هیئت ماده‌واحد صحبت شده است، ولی در هیچ قانونی به صراحت قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجرای ماده (۵۶) قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع، مصوب ۱۳۶۷/۰۶/۲۲ که به موجب آن کمیسیون ماده‌واحد شکل گرفت، مورد نسخ قرار نگرفته است. مسئله وقتی بغرنج‌تر می‌شود که مرجع و فرایند رسیدگی به اعتراض اشخاص ذی‌نفع و دستگاه‌های دولتی درباره مقررات ملی شدن و مصوبات کمیسیون رفع تداخلات، در آیین‌نامه اجرایی تبصره «۳» ماده (۹) قانون افزایش بهره‌وری، که در حال حاضر ملاک عمل برای رفع تداخلات است، تعیین تکلیف نشده است. به عبارتی، به‌طور شفاف معلوم نیست اشخاص ذی‌نفع و دستگاه‌های دولتی که تا قبل از اصلاح ماده (۹) قانون افزایش بهره‌وری در مورخ ۱۳۹۴/۰۲/۰۱، اعتراضات خود را نسبت به مقررات ملی شدن به ترتیب در شعب ویژه و کمیسیون ماده‌واحد پیگیری می‌کردند، بعد از تشکیل کمیسیون رفع تداخلات در



سال ۱۳۹۴ در اثر اصلاح ماده (۹) مذکور، اعتراضات خود را درباره برگه تشخیص از چه طریقی باید پیگیری کنند؟ از طرفی، با توجه به اینکه کلیه فرایند بررسی و اتخاذ تصمیم در کمیسیون رفع تداخلات به صورت شفاف اعلام نمی شود، به اعتقاد بسیاری، زمینه سوءاستفاده در تعیین حدود مالکیت اراضی ملی، دولتی و مستثنیات فراهم است. این موضوع با توجه به اینکه فرایند رسیدگی به پرونده ها و مصوبات شفافیت مناسبی ندارد و عملاً افراد بعد از صدور سند متوجه تصمیم کمیسیون می شوند، شائبه سوءاستفاده اعضای کمیسیون را تقویت کرده است. البته ذکر این نکته نیز حائز اهمیت است که در اغلب تصمیمات کمیسیون رفع تداخلات، کارگروه شهرستان به همراه شرکت مشاور، که آماده سازی پرونده ها و نقشه ها را انجام می دهند، نقش بسزایی دارند. به عبارتی، اگر بررسی مستندات در این دو نهاد به نحو صحیحی انجام گیرد، قطعاً مصوبات کمیسیون استانی نیز با صحت بیشتری همراه خواهد بود.

در کنار آسیب ها و چالش های ذکر شده برای کمیسیون رفع تداخلات، این کمیسیون دارای یک سری مزیت هایی نیز است که از جمله آنها می توان به افزایش سرعت رفع اختلافات اراضی به دلیل پلاک محور بودن بررسی ها، بررسی هم زمان و یکپارچه یک پلاک و در نظر گرفتن اراضی مجاور و تعارضات همسایه ها اشاره کرد. در نهایت با توجه به اینکه مهم ترین رسالت سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری حفظ، احیا، توسعه و بهره برداری از اراضی طبیعی است، در صورت عدم تعیین تکلیف اراضی اختلافی، این رسالت محقق نخواهد شد. همچنین در بحث اراضی مستثنیات نیز تا زمانی که تثبیت اراضی با رعایت حدنصاب فنی و اقتصادی انجام نشود، امکان برنامه ریزی بلندمدت برای افزایش کارایی، تولید، تنظیم بازار زمین، تضمین مالکیت، تأمین امنیت اعتبار، تسهیل اصلاحات اراضی روستایی، اتخاذ سیستم مالیات زمین، حفاظت از منابع زمین و حمایت از مدیریت زیست محیطی مهیا نخواهد شد. با تمام تفاسیر فوق براساس نظر متخصصان در این زمینه، در صورتی که ایرادات موجود در این ماده قانونی برطرف شود، زمینه برای رفع تداخلات و تعارضات موجود در اراضی کشور تا حد زیادی برطرف می شود و می توان برای اراضی ملی و مستثنیات برنامه ریزی های بلندمدت لازم برای حفظ، توسعه و تولید را انجام داد. در ادامه مهم ترین مواردی که نیازمند توجه در اجرای این ماده قانونی است ذکر شده است.

۹. پیشنهادها

با توجه به مطالب و چالش های مطرح شده، راهکارهای اصلاحی وضع موجود را می توان به **چهار دسته** تقسیم کرد: **دسته اول** مربوط به اصلاحاتی است که اختصاصاً به فعالیت و ترکیب کمیسیون رفع تداخلات مربوط می شود. نظر به اینکه هنوز بخشی (۴۷ درصد) از پلاک ها و اراضی مشمول تداخل در کمیسیون رفع تداخلات تعیین تکلیف نشده است و به گفته مسئولان سازمان امور اراضی ممکن است تا نیمه اول سال ۱۴۰۴ طول بکشد؛ لذا به منظور جلوگیری از تضییع حقوق مردم و دولت، ضرورت دارد در ترکیب اعضا و فرایند رسیدگی به پرونده ها و تصمیم گیری و اعلام مصوبات، اصلاحاتی به شرح زیر صورت پذیرد:

• متوازن‌سازی ترکیب اعضای کمیسیون رفع تداخلات

به‌منظور افزایش اعتباربخشی و جلوگیری از سوگیری‌های احتمالی در تصمیم‌گیری‌ها و همچنین برای ایجاد توازن در ترکیب اعضا، ضرورت دارد بین نمایندگان اداره کل منابع طبیعی و آبخیزداری و سازمان جهاد کشاورزی استان توازن برقرار شود. برای این منظور پیشنهاد می‌شود: ۱. رئیس اداره حقوقی منابع طبیعی به ترکیب اعضا اضافه شود یا اینکه فرد منتخب رئیس سازمان جهاد کشاورزی استان به‌عنوان یکی از اعضای که باید با مباحث حقوقی آشنا باشد، «رئیس اداره حقوقی منابع طبیعی استان» باشد، موضوعی که در گزارش سازمان بازرسی کل کشور نیز پیشنهاد شده است، یا اینکه رئیس اداره حقوقی منابع طبیعی جایگزین نماینده اداره کل امور اقتصادی و دارایی شود. ۲. حضور حداقل یک نفر از اداره منابع طبیعی و یک نفر از اداره جهاد کشاورزی در هر جلسه کمیسیون رفع تداخلات ضروری تلقی شود و در غیر این صورت، تصمیمی اخذ نشود. ۳. در پلاک‌هایی که بخشی از عرصه‌های چهارگانه تحت مدیریت سازمان حفاظت محیط زیست در تداخل با منابع غیر ملی قرار دارد، از نماینده سازمان حفاظت محیط زیست برای ارائه توضیحات دعوت به عمل آید. همچنین ضرورت دارد مناط اعتبار مصوبات کمیسیون، به‌جای چهار نفر، با حداقل نظر مثبت پنج نفر باشد.

• شفاف‌سازی فرایند بررسی و ابلاغ مصوبات کمیسیون رفع تداخلات

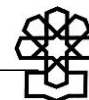
در راستای مواد (۲) و (۱۱) قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات - مصوب ۱۳۸۷/۱۱/۰۶ و شفاف‌سازی درباره روند بررسی پرونده‌ها و اعلام تصمیمات کمیسیون رفع تداخلات، ضرورت دارد کل فرایند بررسی موضوع از مرحله تشکیل پرونده در کارگروه شهرستان تا تصمیم‌گیری نهایی در کمیسیون استانی، با درج وسعت زمین و موقعیت مکانی، از طریق سامانه جامع اطلاعات مکانی (CMS) انجام شود. شفاف‌سازی در فرایند بررسی‌ها سبب می‌شود ضمن کاهش تعارضات ناشی از عدم آگاهی اشخاص ذی‌نفع از فرایند بررسی رفع تداخلات و همچنین دسترسی بهتر و سریع‌تر به تمامی مستندات موردنیاز به‌ویژه مصوبات و آرای مراجع اداری و قضایی مربوطه، زمینه سوءاستفاده‌های احتمالی و امضاهای طلایی در تصمیم‌گیری‌های کمیسیون برچیده شود. البته انتشار اطلاعات در سامانه با رعایت ملاحظات زیر از ضروریات است:

۱. مصوباتی که نتیجه آن تبدیل اراضی ملی به غیر ملی است، به‌استثنای اراضی بلاصاحب و فاقد مدعی مالکیت به‌صورت عمومی انتشار یابد؛ این امر در جلوگیری از تصمیم‌های خلاف واقع کمیسیون رفع تداخلات و کنشگری سازمان‌های مردم‌نهاد حامی محیط زیست و منابع طبیعی برای محافظت از اراضی ملی و دولتی از گزند زمین‌خواران مؤثر است.

۲. مصوباتی که نتیجه آن، تبدیل اراضی غیر ملی به ملی است، صرفاً به ذی‌نفعان پلاک مربوطه، اطلاع‌رسانی شود.

۳. در مصوباتی که حداقل ۱۰ هکتار از اراضی مشمول تداخل، دچار تغییر (از ملی به غیرملی و یا بالعکس) شده است، یک رونوشت به سازمان بازرسی کل کشور ارسال شود.

• ممنوعیت کمیسیون رفع تداخلات برای تصمیم‌گیری درباره حدود مالکیت اراضی مستثنیات



با توجه به ترافی نبودن ماهیت کمیسیون رفع تداخلات، ورود مستقیم این کمیسیون به موضوع تعیین حدود مالکیت‌های اشخاص ذی‌نفع، امر صحیحی نیست و باید ممنوع اعلام شود. در این راستا و با توجه به رأی وحدت‌رویه شماره ۸۰۱ مورخ ۱۳۹۹/۰۸/۱۷ هیئت عمومی دیوان عالی کشور، ضروری است هر جایی از مفاد آیین‌نامه اجرایی تبصره «۳» ماده (۹) قانون افزایش بهره‌وری و همچنین شیوه‌نامه اصلاحی موضوع ماده (۸) آیین‌نامه اجرایی مذکور که بر اجازه کمیسیون رفع تداخلات بر تعیین حدود مالکیت‌های اشخاص تأکید شده است، اصلاح شود. برای نمونه، پیشنهاد می‌شود عبارت «و کلیه دفاتر و اسناد از جمله اسناد مالکیت» در تعریف ارائه شده برای «رفع تداخلات» مندرج در بند «ب» ماده (۱) آیین‌نامه اجرایی موصوف و عبارت «سوابق و اسناد مالکیت آنها» در ماده (۳) این آیین‌نامه حذف شوند.

• موکول شدن اصلاح و صدور اسناد مالکیت اراضی کشاورزی مشمول تداخل به بعد از طی مراحل رفع تداخلات

نظر به تصریح فراز پایانی تبصره «۳» ماده (۹) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی بر اصلاح اسناد مالکیت و صدور اسناد اراضی کشاورزی مشمول پس از رفع موارد اختلافی، ضرورت دارد در قالب بخشنامه‌ای که سازمان ثبت اسناد و املاک کشور باید صادر کند، اصلاح یا صدور اسناد مالکیت برای منابع ملی و مستثنیات مشمول تداخل، صرفاً به بعد از انجام فرایند رفع تداخلات و قطعی شدن مصوبه کمیسیون مربوطه موکول شود.

• منع اخذ هزینه‌های اجرایی از اشخاص ذی‌نفع دارای مالکیت واقعی

برای آن دسته از اراضی، که به موجب تشخیص‌های اشتباه مأموران منابع طبیعی یا سایر مراجع تصمیم‌گیر، تا قبل از مصوبه کمیسیون رفع تداخلات، جزو اراضی ملی قرار گرفته بوده‌اند و حال با مصوبه کمیسیون رفع تداخلات، جزو مستثنیات قرار گرفته‌اند، اخذ هزینه‌های اجرایی [موضوع ماده (۱) شیوه‌نامه مالی اراضی رفع تداخل شده به شماره ۱۳۹۵/۰۵/۰۶] از مالکان یا متصرفان قانونی این‌گونه اراضی توسط کمیسیون رفع تداخلات غیرمنطقی و ناعادلانه است. در این راستا، پیشنهاد می‌شود ذیل ماده (۳) شیوه‌نامه موصوف، حکمی اضافه شود مبنی بر اینکه، مالکان مستثنیاتی که اراضی و املاک آنها در اثر اجرای مقررات ملی شدن، به اشتباه جزو اراضی ملی و دولتی قرار گرفته‌اند، از شمول پرداخت هزینه‌های اجرایی معاف شوند. البته هزینه‌های مشابهی که تاکنون اخذ شده است نیز باید عودت داده شود.

• منوط کردن تصمیم‌گیری نهایی در مورد پلاک‌هایی که سطح تداخلات آنها بالای ۵۰ هکتار است به تأیید کارگروه مرکزی؛

• تسریع در تدوین و ابلاغ دستورالعمل جامع مبتنی بر حفظ جنگل‌ها و تأمین حقوق زارعانه افراد دارای نسق زیر اشکوب در مناطق جنگلی و کوهستانی.

• جرم‌انگاری برای اعضای کارگروه شهرستان، شرکت مشاور، کارگروه تفسیر عکس‌های هوایی و کمیسیون استانی در صورت اخذ تعمدی تصمیم‌های اشتباه و خلاف واقع.

دسته دوم پیشنهادها مربوط به فعالیت کمیسیون ماده واحده و شعب ویژه دادگستری مراکز استان‌هاست. با توجه به اینکه در حال حاضر سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری کشور، اجرای مقررات ملی شدن (آگهی برگه‌های تشخیص) را همچنان ادامه می‌دهد که طبق قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی، رسیدگی به اعتراضات احتمالی اشخاص به برگه تشخیص‌های صادره جدید، به‌عهده کمیسیون ماده واحده است. از طرفی، مستفاد از تبصره «۱» ماده (۹) قانون افزایش بهره‌وری، وظیفه کمیسیون ماده واحده از زمان شکل‌گیری شعب ویژه دادگستری مراکز استان به این شعب واگذار شده است. البته در این موضوع اختلاف نظرهای جدی مطرح است. لذا به‌منظور خروج از سردرگمی در پیگیری پرونده‌های رفع تداخلات و جلوگیری از موازی‌کاری‌های احتمالی، نظر به رأی وحدت‌رویه شماره ۷۵۰ مورخ ۱۳۹۵/۰۵/۰۵ هیئت عمومی دیوان عالی کشور، توصیه می‌شود که فعالیت کمیسیون ماده واحده پایان‌یافته تلقی و دفاتر ثبت اعتراض دبیرخانه هیئت مذکور بسته شود. از طرفی، شعب ویژه دادگستری مراکز استان فعالیت خود در رسیدگی به اعتراضات اشخاص به برگه‌های تشخیص صادره متوقف کرده و تا پایان بررسی پرونده‌ها در کمیسیون رفع تداخلات، هیچ‌گونه اعتراضی را ثبت نکنند.

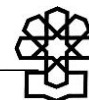
دسته سوم پیشنهادها مربوط به آرا و مصوباتی است که پیش‌ازاین توسط مراجع فعلی شامل کمیسیون رفع تداخلات، کمیسیون ماده واحده و شعب ویژه دادگستری مراکز استان و همچنین مراجع قبلی ازجمله کمیسیون ماده (۲۰)، کمیسیون ماده (۵۶) و حتی دادگاه‌های بدوی و تجدیدنظر صادر شده است. به‌عبارت دقیق‌تر، براساس بررسی‌ها، در برخی از پرونده‌ها یا مرّ قانون رعایت نشده است یا اینکه به‌دلایل گوناگونی مانند نبود امکانات و تجهیزات مناسب و بروز خطاهای انسانی، تشخیص صحیحی از نوعیت اراضی به عمل نیامده است یا اینکه اساساً به‌سبب اطلاع‌رسانی نامناسب یا نبود آگاهی کافی اشخاص حقیقی و حقوقی ذی‌نفع، پرونده‌ای ازسوی اشخاص مذکور برای اعتراض در مراجع اداری و قضایی مربوطه تشکیل نشده است. در هر صورت، در حال حاضر مواردی وجود دارد که به‌دلیل اشتباه‌های رخ داده، حقوقی از مردم و دولت تضییع شده است. بنابراین ضرورت دارد، سازوکار قانونی فراهم شود که مصادیق این موضوع به‌درستی شناسایی شود و ظرف یک بازه زمانی مشخص مورد رسیدگی مجدد قرار گیرد. در این راستا راهکارهای زیر قابل پیشنهاد است:

• تعیین شعب ویژه دادگستری مراکز استان‌ها به‌عنوان مرجع پذیرش اعتراضات به برگه‌های تشخیص و

مصوبات مراجع فعلی و قبلی

با توجه به اینکه از ابتدای اجرای مقررات ملی شدن، آرا و مصوبات توسط مراجعی با ماهیت‌های گوناگون (قضایی، شبه‌قضایی و اداری) صادر شده است، قطعاً مسیر و مرجع اعاده دادرسی هر کدام متفاوت است. ولی به‌جهت پرهیز از بررسی‌های متناقض و طولانی شدن روند بررسی‌ها، بهتر است فارغ از اینکه مصوبه یا رأی مربوطه توسط کدام مرجع صادر شده است، در ابتدا توسط یک مرجع مشخص – که در اینجا شعب ویژه دادگستری مراکز استان‌ها مورد پیشنهاد است – مورد رسیدگی قرار گیرد و سپس اگر اعتراضی نسبت به رأی این مرجع وجود داشت، طبق روال حقوقی رفتار شود. در رابطه با ضوابط فعلی برای اعاده دادرسی و تعیین مرجع مناسب، چند نکته قابل ذکر است:

۱. تا قبل از سال ۱۳۹۴، سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری محوریت تصمیم‌گیری در مورد نوعیت اراضی ملی، دولتی



و مستثنیات را عهده‌دار بود و از سال ۱۳۹۴ با تشکیل کمیسیون رفع تداخلات، سازمان امور اراضی محور قرار گرفت. بنابراین به نظر می‌رسد بهتر است بعد از پایان رفع تداخلات توسط کمیسیون یاد شده، مرجعی غیر از این دو سازمان محوری رسیدگی به پرونده‌ها تعیین شود.

۲. طبق اغلب نظریات مشورتی اداره کل حقوقی قوه قضائیه، مرجع ذی‌صلاح رسیدگی به اعتراضات مصوبات کمیسیون‌های رفع تداخلات، دیوان عدالت اداری است. پیشنهاد این است که مصوبات کمیسیون مذکور طبق روال نظام حقوقی، ابتدا در دادگاه‌های بدوی و تجدیدنظر و نهایتاً دیوان عالی کشور، قابل رسیدگی باشد؛ زیرا از یک‌سو، دیوان عدالت اداری فاقد ابزار و امکانات رسیدگی دقیق به پرونده‌های اعتراض به رفع تداخلات مالکیتی است و از سوی دیگر، دادگاه‌های عمومی برای اشخاص ذی‌نفع که عمدتاً در مناطق روستایی سکونت دارند، نسبت به دیوان عدالت اداری، قابل دسترس‌ترند.

۳. اگرچه طبق مواد (۴۸۲) و (۴۷۷) قانون آیین دادرسی کیفری، مرجع رسیدگی به آرای قطعی (صادره توسط دادگاه‌های تجدیدنظر)، دیوان عالی کشور است و اشخاص باید از این طریق درخواست‌های خود را مورد پیگیری قرار دهند، ولی بهتر است قبل از طرح دعوی در دیوان، پرونده‌ها در یک مرجع قضایی با سطح اداری پایین‌تر رسیدگی شود. در این راستا، پیشنهاد می‌شود شعب ویژه دادگستری مراکز استان‌ها به‌عنوان مرجع ثبت و رسیدگی به اعتراض اشخاص ذی‌نفع به تصمیم‌های کمیسیون‌های ماده (۲۰)، ماده (۵۶)، ماده واحده و رفع تداخلات و همچنین آرای صادره در دادگاه‌های بدوی و تجدیدنظر تعیین شود. رأی شعب ویژه بدوی نیز قابل اعتراض در شعب ویژه تجدیدنظر باشد. در صورتی که، اشخاص و یا دستگاه‌های اجرایی نسبت به رأی شعب ویژه تجدیدنظر اعتراض داشتند، به استناد مواد (۴۸۲) و (۴۷۷) قانون آیین دادرسی کیفری، از طریق دیوان عالی کشور پیگیری کنند.

البته به‌منظور جلوگیری از تعدد تشکیل پرونده‌ها، ضرورت دارد کارگروه مرکزی رفع تداخلات، پرونده‌هایی که بلاوجه بر مبنای وضع موجود یا عکس‌های هوایی دهه‌های ۷۰ به بعد تصمیم‌گیری شده است، شناسایی کرده و کمیسیون‌های استانی را نسبت به بررسی مجدد آنها ملزم کند. در همین راستا باید به سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری نیز این اختیار و اجازه داده شود که موارد مشابه موضوع مذکور را به کارگروه مرکزی اطلاع دهد. قطعاً طی کردن چنین روندی، سبب می‌شود حداقل بخشی از مصوبات نادرست اصلاح شود و نیازی به طرح دعوی سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری در شعب ویژه نباشد.

• تعیین بازه زمانی مناسب برای ثبت و رسیدگی به اعتراضات در شعب ویژه

در کنار تعیین مرجع رسیدگی، لازم است یک بازه زمانی مناسب نیز برای ثبت اعتراض توسط اشخاص ذی‌نفع و همچنین مدت‌زمان بررسی و اعلام پاسخ نهایی به ذی‌نفعان توسط شعب ویژه، پیش‌بینی شود. در این خصوص پیشنهاد می‌شود حداکثر شش ماه به همه ذی‌نفعان مربوطه فرصت داده شود تا اعتراضات خود را در شعب ویژه ثبت کنند. البته این زمان برای اشخاصی که نسبت به مرکز استان فاصله زیادی دارند، می‌تواند بیشتر در نظر گرفته شود؛ ولی با توجه به اینکه ثبت درخواست‌ها، باید به‌صورت الکترونیکی انجام شود، به نظر می‌رسد مهلت شش‌ماهه معقول خواهد بود. اگر در پایان مهلت مقرر، اعتراضی ثبت نشد، تشخیص‌ها و آرای قبلی، قطعی و لازم‌الاجرا تلقی خواهد

شد. از طرفی شعب ویژه نیز شش‌ماه تا یک‌سال فرصت داشته باشد تا به تمامی پرونده‌ها رسیدگی کنند.

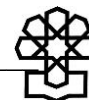
• تعبیه سازوکاری برای اطلاع‌رسانی عمومی و ضوابط و شرایط ثبت اعتراض و فرایند رسیدگی

اعلان این موضوع باید به نحوی باشد که حتی در دوردست‌ترین نقاط کشور، مردم مطلع شوند و فرصت کافی برای ثبت اعتراضات احتمالی داشته باشند. نصب بنر و اطلاعیه در معابر عمومی توسط مراکز جهاد کشاورزی دهستان‌ها، شهرداری‌ها، بخشداری‌ها و دهیاری‌ها می‌تواند در این امر مثرثمر باشد. نظر به اینکه تنها بخشی از آرا و مصوبات دچار اشکالاتی هستند و در اینجا مقصود این است که فقط این‌گونه پرونده‌ها (نه همه) مورد رسیدگی مجدد قرار گیرد، ضرورت دارد سازوکار صحت‌سنجی تعبیه شود که مانع ایجاد موج گسترده‌ای از اعتراضات بلاوجه شود. در این رابطه می‌توان از یک‌سو از سازمان بازرسی کل کشور، واجا، سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری و سازمان امور اراضی خواست که موارد مشکوک به تشخیص‌های اشتباه را شناسایی و در سامانه‌ای ثبت کنند. ازسوی دیگر باید برای اشخاصی که با قصد مشروعیت بخشی به زمین‌خواری‌ها و جعل اسناد و مدارک به دنبال پیگیری اعتراض خود هستند، جرم‌انگاری مناسبی صورت پذیرد.

دسته چهارم از پیشنهادها، مربوط به مواردی می‌شود که نوعیت و مالکیت زمین موردنظر، ملی و یا دولتی است، ولی طبق شواهد و قرائن، معیشت متصرف به بهره‌برداری از آن زمین وابسته است. در این حالت، راهکار زیر مورد توصیه است:

• واگذاری حق بهره‌برداری بلندمدت اراضی ملی و دولتی به اشخاص ذی حق با اولویت سه‌دهک پایین درآمدی

با توجه به اینکه بخشی از تصرفات اراضی ملی توسط روستائیان و عشایر، در اثر نادیده گرفته شدن حقوق ارتفاقی و سامانه‌های عرفی جوامع محلی در مدیریت منابع طبیعی و اتخاذ رویکردهای سلبی یک‌جانبه ایجاد شده است؛ در این حالت، حتی بعد از رفع تداخلات مالکیتی و خلع‌ید از این افراد، امکان تصرفات جدید به دلیل نبود اشتغال پایدار و فقر وجود دارد و اگر سازوکار مناسبی برای بهره‌برداری پایدار و درآمدزا از منابع طبیعی برای جوامع محلی تعریف نشود، عملاً بخشی از تعارضات تداوم خواهد یافت. لذا پیشنهاد می‌شود درباره آن دسته از اراضی که بعد از بررسی دقیق مستندات مربوطه، به عنوان منابع ملی شناخته می‌شوند، در راستای مدیریت تداخلات و حفظ معیشت جامعه محلی، پس از تثبیت مالکیت به نفع دولت، سازوکاری فراهم شود که این‌گونه اراضی ترجیحاً در قالب طرح‌های بهره‌برداری پایدار و دانش‌بنیان و تشکلهایی از جمله تعاونی، با رعایت تبصره «۲» ماده (۹) قانون افزایش بهره‌وری، به صورت اجاره بلندمدت در اختیار جامعه محلی قرار گیرد تا با نظارت متولی مربوطه و اصول پایدار، اقدام به حفاظت و بهره‌برداری کنند. این امر، باید با لحاظ معیارهایی مرکب از سابقه بهره‌برداری پایدار و برخورداری از حقوق ارتفاقی، میزان وابستگی معیشت به کشاورزی، دهک درآمدی، تحصیلات مرتبط، اشتغال و سکونت در روستا، نداشتن سوءسابقه در حوزه زمین‌خواری باشد. البته این رویکرد باید به نحوی باشد که سبب تشویق رفتار مجرمانه یا تخلف و تعرض به منابع طبیعی (زمین‌خواری) نشود. همچنین ضرورت دارد برای هرگونه تغییر کاربری اراضی مذکور توسط بهره‌بردار بدون اجازه مراجع ذیصلاح، ضمن استرداد زمین، جرم‌انگاری بازدارنده‌ای علیه اشخاص متخلف صورت



گیرد. علاوه بر این، اعطای حق بهره‌برداری یا اجاره این اراضی باید در قالب زنجیره ارزش پایدار و تضمین حقوق بهره‌برداری و امنیت سرمایه‌گذاری انجام گیرد و به جوامع محلی آموزش‌های توانمندساز ارائه شود.

در نهایت گفتنی است، نظر به اینکه نزدیک به ۱۰ سال از فعالیت کمیسیون رفع تداخلات سپری می‌شود و تاکنون پلاک‌های زیادی در این کمیسیون بررسی و تعیین تکلیف شده است، برای برطرف کردن چالش‌ها و عملیاتی کردن راهکارهای پیشنهادی اشاره شده در فرایند رفع تداخلات، به دو گونه می‌توان عمل کرد:

روش اول: با توجه به اینکه، بخش عمده‌ای از پیشنهادهای مربوطه، به‌ویژه اصلاح ترکیب کمیسیون رفع تداخلات و فرایند تشخیص و تمییز منابع ملی از مستثنیات و جرم‌انگاری‌ها، در تراز قانون است و به عبارتی ماهیت تقنینی دارند، طبق اصل هشتادوپنجم (۸۵) قانون اساسی، باید در قانون مربوطه و توسط مجلس شورای اسلامی تعیین تکلیف شوند. در این راستا می‌توان، تمامی موارد با ماهیت تقنینی را با همکاری وزارت جهاد کشاورزی، معاونت حقوقی مجلس شورای اسلامی و معاونت حقوقی ریاست‌جمهوری، در قالب طرح یا لایحه دوفوریتی اصلاح ماده (۹) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی تدوین و برای اعلام وصول به مجلس شورای اسلامی ارائه کرد. موارد غیر تقنینی را نیز پس از تصویب اصلاحیه ماده (۹) قانون یاد شده، از طریق بازنگری آیین‌نامه اجرایی و شیوه‌نامه‌های مربوطه پیگیری کرد.

روش دوم: روش دیگری نیز وجود دارد که اگرچه نسبت به روش قبلی کامل نیست، در بازه زمانی کمتری قابل انجام است. به این صورت که اصلاحات مورد نظر فارغ از ماهیت تقنینی و غیر تقنینی، در آیین‌نامه اجرایی و شیوه‌نامه‌های مربوطه به تصویب برسد تا روند مربوطه اصلاح شود. در این راستا، وزارت جهاد کشاورزی باید مکلف شود ظرف بازه زمانی حداکثر سه‌ماهه، با همکاری دستگاه‌های ذی‌ربط و همچنین با نظارت مجلس شورای اسلامی و سازمان بازرسی کل کشور و واجا، آیین‌نامه اجرایی و شیوه‌نامه‌ها را اصلاح کند.

به‌هرحال، اعمال اصلاحاتی که نیازمند تقنین نیستند، باید پیش‌شرط ادامه فعالیت کمیسیون‌های رفع تداخلات تلقی شود تا در ادامه، احتمال خطا در تشخیص مصادیق به حداقل ممکن برسد.



جدول ۵. پیشنهاد توصیه سیاستی

ردیف	نوع توصیه		توصیه سیاستی	الزامات و قیود اجرایی	دستگاه متولی	دستگاه معین	زمان بندی اجرا (کوتاه مدت، میان مدت، بلند مدت)	ملاحظات
	تداوم	اصلاح						
۱	*		متوازن سازی ترکیب اعضای کمیسیون رفع تداخلات	- متوازن سازی تعداد نمایندگان امور اراضی و منابع طبیعی و آبخیزداری. - منوط شدن اخذ مصوبه به حضور حداقل یک نفر از اداره منابع طبیعی و یک نفر از اداره جهاد کشاورزی در هر جلسه. - الزامی شدن حضور نماینده اداره کل محیط زیست استان در پلاک هایی که بخشی از عرصه های چهارگانه تحت مدیریت سازمان حفاظت محیط زیست در تداخل با منابع غیر ملی قرار دارد. - افزایش مناط اعتبار مصوبات کمیسیون، به جای چهار نفر، به پنج نفر.	وزارت جهاد کشاورزی	- معاونت حقوقی ریاست جمهوری	کوتاه مدت	از طریق اصلاح آیین نامه اجرایی تبصره (۳) ماده (۹) قانون افزایش بهره وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی قابل انجام است.
۲	*		شفاف سازی فرایند بررسی و ابلاغ مصوبات کمیسیون رفع تداخلات	- اصلاح و تقویت سامانه جامع اطلاعات مکانی (CMS) برای ثبت کل فرایند بررسی موضوع از مرحله تشکیل پرونده در کارگروه شهرستان تا تصمیم گیری نهایی در کمیسیون استانی	وزارت جهاد کشاورزی	- وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات. - واجا.	کوتاه مدت	در سامانه باید امکان درج وسعت زمین و موقعیت مکانی زمین فراهم باشد البته انتشار اطلاعات در سامانه با رعایت ملاحظات زیر از ضروریات است: مصوباتی که نتیجه آن تبدیل اراضی ملی به غیر ملی است، به استثنای اراضی بلاصاحب و فاقد مدعی مالکیت به صورت عمومی انتشار یابد؛ مصوباتی که نتیجه آن، تبدیل اراضی غیر ملی به ملی است، صرفاً به ذی نفعان پلاک مربوطه، اطلاع رسانی شود.



ردیف	نوع توصیه		توصیه سیاستی	الزامات و قیود اجرایی	دستگاه متولی	دستگاه معین	زمان‌بندی اجرا (کوتاه‌مدت، میان‌مدت، بلندمدت)	ملاحظات
	تداوم	اصلاح						
								در مصوباتی که حداقل ۱۰ هکتار از اراضی مشمول تداخل، دچار تغییر (از ملی به غیرملی و یا بالعکس) شده است، یک رونوشت به سازمان بازرسی کل کشور ارسال شود.
۳		*	ممنوعیت کمیسیون رفع تداخلات برای تصمیم‌گیری درباره حدود مالکیت اراضی مستثنیات	- پیشنهاد می‌شود عبارت «و کلیه دفاتر و اسناد ازجمله اسناد مالکیت» در تعریف ارائه شده برای «رفع تداخلات» مندرج در بند «ب» ماده (۱) آیین‌نامه اجرایی موصوف و عبارت «سوابق و اسناد مالکیت آنها» در ماده (۳) این آیین‌نامه حذف شوند.	وزارت جهاد کشاورزی	- معاونت حقوقی ریاست جمهوری - واجا.	کوتاه‌مدت	-
۴		*	موکول شدن اصلاح و صدور اسناد مالکیت اراضی کشاورزی مشمول تداخل به بعد از طی مراحل رفع تداخلات	- انعقاد تفاهم‌نامه بین وزارت جهاد کشاورزی و سازمان ثبت اسناد و املاک کشور در این خصوص	وزارت جهاد کشاورزی	- سازمان ثبت اسناد و املاک کشور	کوتاه‌مدت	تمامی بخشنامه‌ها و توافق‌نامه‌های مغایر با این موضوع، ملغی‌الاثرباشد.
۵		*	منع اخذ هزینه‌های اجرایی از اشخاص ذی‌نفع دارای مالکیت واقعی	- اصلاح ماده (۳) شیوه‌نامه رفع تداخلات مبنی بر: ۱. ممنوعیت اخذ هزینه‌های اجرایی از مالکان مستثنیاتی که اراضی و املاک آنها در اثر اجرای مقررات ملی شدن، به‌اشتباه جزو اراضی ملی و دولتی قرار گرفته‌اند؛ ۲. عودت هزینه‌های اخذشده تاکنون	وزارت جهاد کشاورزی	- وزارت امور اقتصادی و دارایی	کوتاه‌مدت	
۶		*	منوط کردن تصمیم‌گیری نهایی در مورد پلاک‌هایی که	-	وزارت جهاد کشاورزی	-	میان‌مدت	

ردیف	نوع توصیه		توصیه سیاستی	الزامات و قیود اجرایی	دستگاه متولی	دستگاه معین	زمان‌بندی اجرا (کوتاه‌مدت، میان‌مدت، بلندمدت)	ملاحظات
	تداوم	اصلاح						
			سطح تداخلات آنها بالای ۵۰ هکتار است به تأیید کارگروه مرکزی					
۷	*		تسریع در تدوین و ابلاغ دستورالعمل جامع مبتنی بر حفظ جنگل‌ها و تأمین حقوق زارعانه افراد دارای نسق زیر اشکوب در مناطق جنگلی و کوهستانی	-	وزارت جهاد کشاورزی	-	میان‌مدت	
۸	*		جرم‌انگاری برای اعضای کارگروه شهرستان، شرکت مشاور، کارگروه تفسیر عکس‌های هوایی و کمیسیون استانی در صورت اخذ تعمدی تصمیم‌های اشتباه و خلاف واقع	-	وزارت جهاد کشاورزی	- معاونت حقوقی ریاست‌جمهوری	کوتاه‌مدت	باید معیارها و ملاک‌های شفاف و قابل اثباتی برای تشخیص و برخورد با مرتکبین اشتباه‌های عمدی تعریف شود.
۹	*		تعیین شعب ویژه دادگستری مراکز استان‌ها به‌عنوان مرجع پذیرش اعتراضات به برگه‌های تشخیص و مصوبات مراجع فعلی و قبلی	-	قوه قضائیه	- وزارت جهاد کشاورزی. - وزارت دادگستری. - دادستان کل کشور.	میان‌مدت	به‌منظور جلوگیری از تعدد تشکیل پرونده‌ها، ضرورت دارد ابتدا کارگروه مرکزی رفع تداخلات، پرونده‌هایی که بلاوجه بر مبنای وضع موجود یا عکس‌های هوایی دهه‌های ۷۰ به بعد تصمیم‌گیری شده است، شناسایی کرده و کمیسیون‌های استانی را نسبت به بررسی مجدد آنها ملزم کند. در همین



ردیف	نوع توصیه		توصیه سیاستی	الزامات و قیود اجرایی	دستگاه متولی	دستگاه معین	زمان‌بندی اجرا (کوتاه‌مدت، میان‌مدت، بلندمدت)	ملاحظات
	تداوم	اصلاح						
								راستا باید به سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری نیز این اختیار و اجازه داده شود که موارد مشابه موضوع مذکور را به کارگروه مرکزی اطلاع دهد
۱۰	*		تعیین بازه زمانی مناسب برای ثبت و رسیدگی به اعتراضات در شعب ویژه	-	قوه قضائیه	- وزارت جهاد کشاورزی - وزارت دادگستری. - دادستان کل کشور.	کوتاه‌مدت	پیشنهاد می‌شود حداکثر شش ماه به همه ذی‌نفعان مربوطه فرصت داده شود تا اعتراضات خود را در شعب ویژه ثبت کنند. البته این زمان برای اشخاصی که نسبت به مرکز استان فاصله زیادی دارند، می‌تواند بیشتر در نظر گرفته شود.
۱۱	*		تعبیه سازوکاری برای اطلاع‌رسانی عمومی و ضوابط و شرایط ثبت اعتراض و فرایند رسیدگی	-	وزارت جهاد کشاورزی	- وزارت کشور. - سازمان بازرسی کل کشور.	کوتاه‌مدت	باید برای اشخاصی که با قصد مشروعیت‌بخشی به زمین‌خواری‌ها و جعل اسناد و مدارک به دنبال پیگیری اعتراض خود هستند، جرم‌انگاری مناسبی صورت پذیرد.
۱۲	*		واگذاری حق بهره‌برداری بلندمدت اراضی ملی و دولتی به اشخاص ذی‌حق با اولویت سده‌دهک پایین درآمدی	- تعبیه سازوکار مناسب برای بهره‌برداری پایدار و درآمدزا از منابع طبیعی برای جوامع محلی با رعایت تبصره «۲» ماده (۹) قانون افزایش بهره‌وری	وزارت جهاد کشاورزی	- وزارت امور اقتصادی و دارایی. - وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی.	میان‌مدت	دارد برای هرگونه تغییر کاربری اراضی مذکور توسط بهره‌بردار بدون اجازه مراجع ذی‌صلاح، ضمن استرداد زمین، جرم‌انگاری بازدارنده‌ای علیه اشخاص متخلف صورت گیرد. علاوه بر این، اعطای حق بهره‌برداری یا اجاره این اراضی باید در قالب زنجیره ارزش پایدار و تضمین حقوق بهره‌برداری و امنیت سرمایه‌گذاری انجام گیرد و به جوامع محلی آموزش‌های توانمندساز ارائه شود

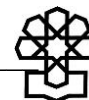
مأخذ: یافته‌های پژوهش

منابع و مأخذ

- [۱] توکلی، محمد (۱۳۸۵). «آشنایی با تاریخ مجالس قانونگذاری در ایران (دوره بیستم - ۲ اسفند ۱۳۳۹ شمسی تا ۱۹ اردیبهشت ۱۳۴۰ شمسی)». گروه مطالعات بنیادین حکومتی. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. شماره مسلسل: ۷۹۱۹.
- [۲] بشیری، عباس و امیرحسین، میرزائی (۱۳۹۱). *حقوق کاربردی اراضی در ایران با تجدیدنظر و اصلاحات*. چاپ ۲. تهران: نشر جنگل، جاودانه.
- [۳] خدروی‌زاده، علی‌اکبر (۱۳۸۷). *مراحل سه‌گانه اصلاحات ارضی ۱۳۵۰-۱۳۳۰ شمسی*، انتشارات مؤسسه فرهنگی و اطلاع‌رسانی تبیان.
- [۴] شهیدی، سیدجعفر، محمد معین، سیدمرتضی آیت‌الله‌زاده‌شیرازی و علی‌اکبر دهخدا (۱۳۷۷). *لغت‌نامه (گیاه - معتم)*. جلد ۱۳. تهران: مؤسسه چاپ و انتشارات دانشگاه تهران، روزنه.
- [۵] دنکوب، ابوالفضل، محمد غلامعلی‌زاده، حمیدرضا اسمعیلی و غلام‌عباس، نظرخانی (۱۴۰۰). «آثار حقوقی و اقتصادی تصمیمات کمیسیون رفع تداخلات قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور». *دانشنامه حقوق اقتصادی*. دوره ۲۸. ش ۱۹.
- [۶] اطلاعات دریافتی از سازمان امور اراضی کشور، ۱۴۰۳.
- [۷] نظرخانی، غلام‌عباس، ابوالفضل، دنکوب، محمد غلامعلی‌زاده و حمیدرضا، اسماعیلی (۱۴۰۱). «آیین رسیدگی کمیسیون رفع تداخلات ماده (۵۴) قانون رفع موانع تولید و آثار قضایی ناشی از تصمیمات کمیسیون». *ماهنامه جامعه‌شناسی سیاسی/ایران*. دوره ۵. ش ۸.
- [۸] حکیم‌پور، سید همت و مهدی، کلاهی (۱۳۹۸). *راهکارهای مقابله با سوء استفاده از قوانین زمین‌خواری اراضی ملی*. مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست‌جمهوری.
- [۹] منتظر، مهدی، فرزاد، مسعودی و عباس، فدایی‌مقدم (۱۳۹۵). «شیوه‌های رسیدگی در دعوای اعتراض به ملی شدن اراضی». *فصلنامه تحقیقات حقوق خصوصی و کیفری*. ش ۳۰.
- [۱۰] عموزاده مهدیرجی، قدرت (۱۴۰۲). *مجموعه حقوق منابع طبیعی تشخیص اراضی ملی از مستثنیات: مبانی، عناصر و آثار حقوقی*. چاپ ۶. تهران: انتشارات دادگستر.
- [۱۱] شعبانی، یاور (۱۳۹۶). «چستی مراجع شبه‌قضایی در آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری». *نشریه جستارهای حقوق عمومی*. دوره ۱. ش ۳.
- [۱۲] تیموری، مهدی (۱۳۹۵). «بررسی وضعیت حقوقی اراضی ملی شده و مستثنیات مالکانه اشخاص و نحوه اعتراض به آن». *دانشکده علوم انسانی. دانشگاه آزاد اسلامی واحد شاهرود*. پایان‌نامه کارشناسی ارشد.
- [۱۳] بشیری، عباس، علی‌اکبر، براتی‌دارانی، حمید، قاسمی‌فیض‌آباد، امیر، آذربایجانی، سعید، باقری، محمدرضا، مارانی و انسیه، بشیری (۱۳۹۱). *حقوق کاربردی املاک و اراضی (واگذاری، تبیین مالکیت، انتقال، انتفاع، ارتفاق، تخصیص، بهره‌برداری، تملک انواع اراضی)*. تهران: انتشارات جنگل.
- [۱۴] افتخاری، محسن و معصومه وزیری هامانه (یگانه) (۱۳۹۸). «تعیین تکلیف اراضی موضوع ماده (۵۶) قانون جنگل‌ها و مراتع». *چهارمین کنگره بین‌المللی توسعه کشاورزی، منابع طبیعی، محیط زیست و گردشگری ایران*، تبریز.
- [۱۵] اسدی، راضیه (۱۳۹۸). «شیوه‌های رسیدگی در دعوای اعتراض به ملی شدن اراضی». *کنفرانس بین‌المللی مطالعات اجتماعی، حقوق و فرهنگ عامه*. تهران.

[16] <https://vakiladlie.com/jurisdiction-land-protest-branches/>

- [۱۷] خرمی مخوری، شاهین (۱۳۹۹). «بررسی مسائل و موانع پیش روی رفع تداخلات (مطالعه موردی شهرستان ارومیه)». *دهمین همایش سراسری کشاورزی و منابع طبیعی پایدار*. تهران.



- [۱۸] منصور، مسعود، اکرم توفیقی و محمدحسین غفاریان (۱۳۹۴). مجموعه دستورالعمل‌ها، بخشنامه‌ها و نظرات حقوقی ممیزی اراضی (از ابتدای سال ۸۸ تا پایان شهریور ماه ۹۴). چاپ ۱. تهران: انتشارات پونه.
- [۱۹] سازمان امور اراضی کشور (۱۳۹۹). مجموعه قوانین، مقررات و دستورالعمل‌های رفع تداخلات اراضی سازمان امور اراضی کشور، موضوع ماده ۵۴ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور.
- [۲۰] زبیری، محمود و احمد دالکی (۱۳۹۰). اصول تفسیر عکس‌های هوایی با کاربرد در منابع طبیعی. چاپ ۱۶. تهران: مؤسسه چاپ و انتشارات دانشگاه تهران.

[21] <https://www.irna.ir/news/84948835/> ۹۷-درصد-از-اراضی-ملی-کشور-حدنگاری-شد

[22] <https://www.farsnews.ir/news/14011014000526/> صدور-۹۸-درصدی-سند-برای-عرصه‌های-ملی-کشور-طرح-حد-نگاری-موفق-اجرا-شده

گزیده سیاستی

روند تصمیم‌گیری‌ها در کمیسیون رفع تداخلات اراضی ملی، دولتی و مستثنیات به‌نحوی است که در مواردی نتوانسته در استیفای حقوق حق‌ه کشورزان موفق عمل کند و در مواردی به برخی از زمین‌خواری‌ها رسمیت بخشیده است؛ لذا تا زمان اصلاح فرایندها، فعالیت کمیسیون باید متوقف شود.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir