

شیوه‌های رسیدگی در دعوای اعتراض به ملی شدن اراضی



مهدی منتظر^۱
فرزاد مسعودی^۲
عباس فدایی مقدم^۳

تاریخ پذیرش نهایی: ۹۵/۰۶/۰۳ تاریخ دریافت مقاله: ۹۵/۰۹/۱۲

چکیده

مطالعه روند قانونگذاری در خصوص اعمال مدیریت و بهره‌برداری از جنگل‌ها، مراتع، اراضی جنگلی و بیشه‌های طبیعی حاکی از آن است که قوانین مربوطه دارای نواقص عدیده‌ای بوده و در آخرین اقدام قانونگذاری یعنی قانون افزایش بهره‌وری در بخش کشاورزی و منابع طبیعی مصوب ۱۳۸۹ شمسی و قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقاء نظام مالی مصوب ۱۳۹۴ شمسی ایرادات مربوط به قوانین سابق نه تنها مرتفع نگردیده بلکه دو چندان نیز شده است. از جمله‌ی ابهامات وارده به قوانین فوق، تعیین مهلت جهت طرح دعوای اعتراض به ملی‌شدن اراضی، حذف مرحله‌ای از دادخواهی، ابقا یا زوال هیات‌های رسیدگی به دعوای اعتراض در قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۶۷، نوع مرجع رسیدگی از منظر اداری یا قضایی، صلاحیت و قطعیت آراء می‌باشد. با وجود این، از یک طرف با اجتناب از توسل به وصف شبه قضایی برای مراجع رسیدگی‌کننده به دعوای اعتراض به ملی‌شدن اراضی، عنوان مرجع اختصاصی حقوقی غیردادگستری که از شیوه‌های خاص دادرسی استفاده می‌نماید برای این مراجع مناسب‌تر به نظر رسیده و از طرفی دیگر تعیین و ایجاد شعب ویژه موضوع تبصره یک ماده ۹ قانون افزایش بهره‌وری در بخش کشاورزی و منابع طبیعی را می‌بایست در زمره مرجع عمومی حقوقی به منظور رسیدگی به دعوای احراز مالکیت و اعتراض به ملی‌شدن اراضی به عنوان یک دعوای مقدماتی برای دعوای احراز

^۱ استادیار گروه حقوق خصوصی دانشگاه آزاد اسلامی واحد دماوند، دماوند، ایران

Email: mhdmontazer@yahoo.com

(نویسنده مسئول)

^۲ دانشجوی دوره دکترای حقوق خصوصی، مدرس مدعو دانشگاه آزاد اسلامی واحد دماوند، دماوند، ایران

^۳ کارشناسی ارشد حقوق خصوصی دانشگاه آزاد اسلامی واحد دماوند، دماوند، ایران

مالکیت که تابع مقررات قانون آیین دادرسی مدنی است، تلقی نمود. بنابراین مقاله حاضر به بررسی قوانین فوق و ابهامات موجود در آن پرداخته و در این خصوص راهکارهای پیشنهادی را عرضه نموده است.

کلید واژه‌ها

منابع ملی، جنگل، مراتع، شعبه ویژه

درآمد

با اجرای مقررات راجع به ملی شدن اراضی و رسیدگی به اعتراضات اشخاص ناشی از مقررات مربوطه و قطعیت تصمیمات کمیسیون های موضوع ماده ۲۰ آیین نامه اجرایی قانون ملی شدن جنگل‌ها مصوب سال ۱۳۴۲^۱ و ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب سال ۱۳۴۶^۲ و با تصویب اولین قانون دیوان عدالت اداری در سال ۱۳۶۰ و تغییرات حقوقی در بخش زمین، موجب گردید تا اشخاص جهت احقاق حق تمام تلاش خود را معطوف به اعتراض در این مرجع نمایند. این نخستین تحول در زمینه رسیدگی به اعتراضات اشخاص ناشی از

^۱ ماده ۲۰ آئین نامه اجرائی قانون ملی شدن جنگل‌ها مصوب سال ۴۲ «تشخیص منابع ملی مندرج در ماده یک قانون ملی شدن جنگل‌ها با رعایت تعاریفی که در این آئین نامه شده با جنگلدار مربوطه است و هرگاه نظر مزبور مورد اعتراض سازمان جنگل‌بانی یا شخص ذینفع واقع شود اعتراض مزبور در کمیسیونی مرکب از رئیس کل کشاورزی استان، سرجنگلدار و بازرس سرجنگلدار مطرح و مورد رسیدگی قرار خواهد گرفت و نظر اکثریت این هیئت قطعی و لازم الاجرا است.»

^۲ ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب سال ۴۶ «تشخیص منابع ملی شده و مستثنیات ماده ۲ قانون ملی شدن جنگل‌ها و مراتع با رعایت تعاریف مذکور در این قانون با وزارت منابع طبیعی است. ظرف یک ماه پس از اخطار کتبی یا آگهی وزارت منابع طبیعی وسیله یکی از روزنامه‌های کثیرالانتشار مرکز و یکی از روزنامه‌های محلی و سایر وسایل معمول و مناسب محل اشخاص ذینفع می‌توانند به نظر وزارت مزبور اعتراض کرده و اعتراضات خود را با ذکر دلیل و مستندات به مرجع صادرکننده آگهی یا محل صدور اخطار تسلیم دارند. برای رسیدگی به اعتراضات وارده کمیسیونی مرکب از فرماندار و رئیس دادگاه شهرستان و سرپرست منابع طبیعی محل یا نمایندگان آنها (نماینده دادگستری یکی از قضات خواهد بود) تشکیل می‌شود کمیسیون مکلف است حداکثر ظرف سه ماه به اعتراضات واصل رسیدگی و اتخاذ تصمیم کند. تصمیم اکثریت اعضای کمیسیون قطعی است و چنان چه 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 به نحوی که منبع مذکور از هر جهت در اختیار وزارت منابع طبیعی قرار گیرد. مأمورین انتظامی مکلف به اجرای دستور کمیسیون هستند.»

اجرای مقررات ملی شدن بعد از قطعیت آراء صادره از کمیسیون ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری به‌شمار می‌رفت. رسیدگی به اعتراضات اشخاص وفق مواد ۱۱ و ۱۳ در دیوان عدالت اداری،^۱ حسب مورد در سال‌های ۱۳۶۰ و ۱۳۸۵ به‌صورت «شکلی» بود. این مرحله از رسیدگی تنها بر نظر و تصمیم دادگاه‌های اداری اختصاصی مربوطه از منظر انطباق با قانون و عدم صلاحیت مامور رسیدگی کننده، ایرادات شکلی، فرایندی که مربوط به عدم تشریفات اداری بود و اشتباهات حقوقی دیگر بوده است. نتیجه رسیدگی شکلی با قبول و پذیرش اعتراض و نقض روند اداری مربوطه موجب می‌گردید تا رسیدگی ماهوی اعتراض به هیأت هم عرض احاله تا ذی‌حقی معترض محرز گردد (عباسی، ۱۳۹۰، صص ۳۰۱-۳۰۰). به‌دلیل تخصصی و فنی بودن موضوع رسیدگی و عدم رضایت اشخاص از رسیدگی‌های شکلی دیوان، مرجع خاصی برای رسیدگی به اعتراضات با عنوان ماده واحده «قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجرای ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع» پیش‌بینی گردید. قانون پیش‌رو ابتداء به‌صورت طرحی توسط نمایندگان مجلس در قالب یک ماده واحده و هشت تبصره ارائه که با تصویب طرح مذکور و رفع ایرادات شورای نگهبان پس از بررسی

^۱ ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری سال ۱۳۶۰- «صلاحیت و حدود اختیارات دیوان بقرار زیر است ... ۱- رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آراء و تصمیمات قطعی دادگاه‌های اداری، هیأت‌های بازرسی و کمیسیون‌هایی مانند کمیسیون‌های مالیاتی، شورای کارگاه، هیأت حل اختلاف کارگر و کارفرما، کمیسیون موضوع ماده (۱۰۰) قانون شهرداری‌ها، کمیسیون موضوع ماده (۵۶) قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و منابع طبیعی و اصلاحات بعدی آن منحصرأ از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آنها...» و ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری سال ۱۳۸۵ صلاحیت و حدود اختیارات دیوان به قرار زیر است ... ۲- رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آراء و تصمیمات قطعی دادگاه‌های اداری، هیأت‌های بازرسی و کمیسیون‌هایی مانند کمیسیون‌های مالیاتی، شورای کارگاه، هیأت حل اختلاف کارگر و کارفرما، کمیسیون موضوع ماده (۱۰۰) قانون شهرداری‌ها، کمیسیون موضوع ماده (۵۶) قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و منابع طبیعی و اصلاحات بعدی آن منحصرأ از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آنها...»

نهایتاً در تاریخ ۱۳۶۷/۶/۲۹ قانون مذکور به تأیید شورای نگهبان رسید.^۱ پیش بینی موارد سه‌گانه شرعی در مواد ۲۸۴ و ۲۸۴ مکرر آیین دادرسی کیفری^۲ سال ۱۳۶۱ جهت اعتراض و نسخ این مواد با تصویب قانون آیین دادرسی کیفری در سال ۱۳۷۸ موجب شد تا در تاریخ ۱۳۸۷/۳/۵ قانون تعیین تکلیف به این شرح «لازم‌الاجراء خواهد بود مگر در موارد سه‌گانه شرعی مذکور در مواد ۲۸۴ و ۲۸۴ مکرر آیین دادرسی کیفری» از متن قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجرا ماده ۵۶ قانون جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۶۷/۶/۲۲ حذف و

^۱ ماده واحده قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری «زارعین صاحب اراضی نسقی و مالکین و صاحبان باغات و تأسیسات در خارج از محدوده قانونی شهرها و حريم روستاها، سازمان‌ها و مؤسسات دولتی که به اجرای ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع کشور مصوب ۱۳۴۶ و اصلاحیه‌های بعدی آن اعتراض داشته باشند می‌توانند به هیأتی مرکب از: ۱- مسئول اداره کشاورزی، ۲- مسئول اداره جنگلداری، ۳- عضو جهاد سازندگی، ۴- عضو هیأت واگذاری زمین، ۵- یک نفر قاضی دادگستری، ۶- بر حسب مورد دو نفر از اعضاء شورای اسلامی روستا یا عشایر محل مربوطه مراجعه نمایند. این هیأت در هر شهرستان زیر نظر وزارت کشاورزی و با حضور حداقل ۵ نفر از ۷ نفر رسمیت یافته و پس از اعلام نظر کارشناسی هیأت رأی قاضی لازم‌الاجراء خواهد بود مگر در موارد سه‌گانه شرعی مذکور در مواد ۲۸۴ و ۲۸۴ مکرر «آیین دادرسی کیفری». تبصره ۱- ادارات ثبت اسناد شهرستان‌ها مکلفند که اسناد مربوطه را مطابق رأی نهایی صادره اصلاح نمایند. تبصره ۲- دیوان عدالت اداری مکلف است کلیه پرونده‌های موجود در مورد ماده ۵۶ قانون جنگل‌ها و مراتع کشور و اصلاحیه‌های بعدی آن را که مختومه نشده است به کمیسیون موضوع این قانون ارجاع نماید. تبصره ۳ - چنانچه سازمان‌ها و مؤسسات دولتی به اجرای ماده ۵۶ معترض بوده و این اعتراض از سوی هیأت مذکور در ماده واحد بجا تشخیص داده شود با توجه به موقعیت و شرایط زمین نسبت به خلع ید از متصرفین اقدام به عمل می‌آید. تبصره ۴ - دولت موظف است توسط دستگاه‌های ذیربط نسبت به خلع ید از اراضی متصرفی بعد از اعلام مورخ ۱۳۶۵/۱۲/۱۶ دولت جمهوری اسلامی اقدام لازم را به عمل آورد. تبصره ۵ - از تاریخ تصویب این ماده واحده 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 هیأت موضوع این قانون خواهد بود. تبصره ۶ - وزارت کشاورزی مکلف است آیین‌نامه اجرایی این قانون را حداکثر ظرف دو ماه تهیه و تصویب و جهت اجراء ابلاغ نماید.»

^۲ ماده ۲۸۴ و ۲۸۴ مکرر قانون آیین دادرسی کیفری سال ۱۳۶۱ «حکم دادگاه بدوی تنها در ۳ مورد قابل نقض و تجدید نظر است و در سایر موارد قطعی است: ۱- جایی که قاضی پرونده قطع پیدا کند که حکمش بر خلاف موازین قانونی یا شرعی بوده است. ۲- جایی که قاضی دیگری قطع به اشتباه قانونی یا شرعی قاضی پرونده پیدا کند، بنحوی که اگر به او تذکر داده شود متنبه گردد و متوجه اشتباه خود شود. ۳- جایی که ثابت شود قاضی پرونده صلاحیت رسیدگی و انشاء حکم را در موضوع پرونده نداشته است. ماده ۲۸۴ مکرر پس از نقض حکم دادگاه بعدی تجدید نظر در همان دادگاه یا دادگاه دیگری به شرط صالح بودن انجام خواهد شد.»

عبارت «...رأی قاضی هیأت قابل اعتراض در شعب دادگاه بدوی و تجدیدنظر می‌باشد، هیأت می‌تواند از خبرگان محلی و غیر رسمی به‌عنوان کارشناس استفاده نماید» مورد اصلاح قرار گیرد. با توجه به فراز و نشیب‌های که هیأت‌های رسیدگی‌کننده در فاصله سال‌های ۱۳۶۷ تا ۱۳۸۹ به دلیل انجام اصلاحات و صدور آراء وحدت رویه و نیز برداشت‌های متفاوت از قانون، تزلزل دائمی مالکیت اشخاص و دولت و عدم تعیین مهلتی برای اعتراض به آراء صادره از هیأت‌های موضوع قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی و عدم ثبات در قطعیت تشخیص و تثبیت مالکیت قانون افزایش بهره‌وری در بخش کشاورزی و منابع طبیعی تصویب که در تبصره یک ماده ۹ این قانون^۱ با اعطای مهلت یک ساله جهت طرح اعتراض برای اشخاصی که تاکنون در مراجع اداری و قضایی به دعاوی آنان رسیدگی نشده و یا با اتمام مهلت مذکور، اجازه طرح دعوا در شعب ویژه وضع جدیدی در رسیدگی دعاوی ایجاد نمود که با گذشت چند سال از طرح دعاوی در این شعب و رسیدگی به اعتراضاتی که قبلاً در هیأت‌های موضوع قانون تعیین تکلیف، قانونگذار این بار در تبصره یک ماده ۴۵ قانون رفع موانع تولید^۲، مهلت یک ساله مذکور را با توجه به گذشت سه سال از موضوع به پنج سال تمدید نمود که باعث سردرگمی مجدد مردم در اقامه دعاوی مربوطه گردید. با توجه به شرح پیش گفته هدف از نگارش مقاله حاضر شناسایی مراجع رسیدگی‌کننده، شیوه رسیدگی، نقش مراجع قضایی در دعاوی پیش گفته و

^۱ تبصره یک ماده ۹ قانون افزایش بهره‌وری در بخش کشاورزی و منابع طبیعی مصوب سال ۸۹۱ «اشخاص ذی‌نفع که قبلاً به اعتراض آنان در مراجع ذی‌صلاح اداری و قضائی رسیدگی نشده باشد می‌توانند ظرف مدت یک سال پس از لازم‌الاجراء شدن این قانون نسبت به اجراء مقررات اعتراض و آن را در دبیرخانه هیأت موضوع ماده واحده قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجرای ماده (۵۶) قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۶۷/۶/۲۹ شهرستان مربوطه ثبت نمایند و پس از انقضای مهلت مذکور در این ماده، چنانچه ذی‌نفع، حکم قانونی مبنی بر احراز مالکیت قطعی و نهایی خود (در شعب رسیدگی ویژه‌ای که بدین منظور در مرکز از سوی رئیس قوه قضائیه تعیین و ایجاد می‌شود) دریافت نموده باشد، دولت مکلف 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.»

^۲ ماده ۴۵ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی «اصلاحات زیر در تبصره‌های (۱) و (۲) ماده (۹) و ماده (۳۲) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی مصوب ۲۳/۴/۱۳۸۹ صورت می‌گیرد: ۱- عبارت «ظرف مدت یکسال» در تبصره (۱) ماده (۹) به «ظرف مدت پنج سال پس از تصویب این قانون»، اصلاح و عبارت «عکس‌های هوایی سال ۱۳۴۶ نیز جزء مستندات قابل قبول محسوب می‌شود» به انتهای تبصره اضافه می‌شود.

تعیین تکلیف مراجع مذکور بر اساس قوانین فوق می باشد.

۱. اصطلاحات مرتبط با شیوه‌های دعوای ملی شدن در قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی

از نظر لغوی دعوی به معنای «ادعا کردن، دادخواهی، خواستن» بوده (معین، ۱۳۶۳، ص ۱۵۳۹) که در آیین دادرسی مدنی تعریفی از آن وجود ندارد. حقوقدانان تعاریف متعددی از دعوا نموده‌اند. از جمله تعاریف «دعوا عبارت است از خواستن چیزی به زیان دیگری به رسم منازعه.» (جعفری لنگرودی، ۳۷۲، ص ۴۹۶)، «دعوا عملی است تشریفاتی که به منظور تثبیت حقی که مورد انکار و تجاوز واقع شده انجام شود» (کاتوزیان، ۱۳۷۲، ص ۲۷۳)، «دعوا عبارت است از عملی است که برای تثبیت حقی صورت می‌گیرد یعنی حقی مورد انکار یا تجاوز واقع شده است.» (متین دفتری، ۱۳۷۸، ص ۲۰۹). با توجه به تعاریف مذکور دعوا در مفاهیم متعددی به کار رفته در مفهوم اخص، دعوا به توانایی که قانون به مدعی می‌دهد تا حقی که از او ضایع شده و یا مورد انکار قرار گرفته را برای قضاوت کردن به مراجع صالح اعم از این که آن ادعا مطرح شده، وارد باشد یا نه مطالبه نماید. دعوا در این مفهوم نیازمند وجود حق قانونی و تضییع و انکار آن بوده که در اصول ۳۴، ۱۶۵ و ۱۶۷ قانون اساسی و مواد ۱۸ و ۱۱۳۶ قانون مدنی مورد توجه می‌باشد (شمس، ۱۳۹۱، ص ۲۷۵). با توجه به تعاریف ذکر شده باید دید دعوای اعتراض به اجرای قانون ملی شدن اراضی در کدام مفهوم مورد توجه بوده است. اعتراض به ملی شدن اراضی با توجه به سیر قانونگذاری و نیز تغییر مراجع رسیدگی و جایگاه تعریف شده می‌تواند داخل در هر یک از معانی عام و خاص قرار گیرد. اگر مرجع رسیدگی به اعتراض ناشی از رای قاضی هیات تعیین تکلیف را معیار قرار دهیم می‌توان دعوی مربوطه را دعوی به مفهوم خاص تلقی نمود چه اینکه در دادگاه عمومی به عنوان مرجع قضایی رسیدگی می‌شود. اگر دعوای مطروحه را در راستای قانون افزایش بهره‌وری در شعب ویژه مورد توجه قرار دهیم دعوا به مفهوم خاص مورد توجه قرار می‌گیرد (عباسی، ۱۳۹۲، ص ۳۶). همچنین اگر طرح دعوا را در مراجع اداری و قضاوتی چون کمیسیون‌های موضوع ماده ۲۰ آئین‌نامه اجرایی قانون ملی شدن و ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری و نیز هیات‌های قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی قرار دهیم فی الواقع مفهوم عام کلمه مورد توجه قرار گرفته است.

۱-۱. معترضین

در نظام حقوقی ایران واژه حق و حقوق دارای کاربردهای متفاوتی می‌باشد. رایج‌ترین آنها به حق یا حقوق فردی و به تعبیری حقوق شخصی که قانونگذار به افراد جامعه اعطاء نموده تا بوسیله آن به اهداف مشروع خود برسند که حق اعتراض از جمله آنها می‌باشد (اندرز، ۱۳۹۲، ص ۲۶). با تعیین هیأت موضوع قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی، جهت رسیدگی به اعتراض اشخاص (بشیری، ۱۳۸۹، ص ۳۵) درخواست‌کننده دعوی می‌بایست دارای نفعی از نتیجه دعوا باشد که در ماده ۲ آیین دادرسی مدنی^۱ به آن تاکید شده است. در ماده ۲۰ آیین‌نامه اجرایی قانون ملی‌شدن جنگل‌ها و ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری به وصف ذی‌نفع بودن نیز توجه شده است. اما در ماده ۲ قانون حفظ و حمایت منابع طبیعی مصوب ۱۳۷۱^۲ از واژه معترض استفاده شده است. در قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی قانونگذار بدون توجه به اصول آیین دادرسی مدنی به احصاء معترضین به ملی‌شدن به اشخاص خصوصی و اشخاص حقوقی حقوق عمومی به بیان مصداق پرداخته و مشخص نیست هدف از احصاء نام معترضین چه بوده است. با ذکر زارع صاحب نسق، زارعانی که دارای نسق زراعی نیستند از زمره معترضین خارج می‌شوند.

۱-۲. زارعین صاحب اراضی نسق

زارع از نظر لغوی به معنای «کشاورز و سخن‌چین» (انیس، ۱۳۸۴، ص ۸۴۴) و «زراعت‌کننده، کشت‌کار، کشاورز و برزگر» آمده است (عمید، ۱۳۷۱، ص ۷۲۵). در بند ۴ از ماده ۱ قانون اصلاحات ارضی سال ۱۳۳۹ زارع را فردی معرفی کرده که «مالک زمین نیست و در زمین متعلق به دیگران کشاورزی و مقداری از محصول را به صورت نقدی یا جنسی به مالک

^۱ ماده ۲ آیین دادرسی مدنی سال ۱۳۷۹ «هیچ دادگاهی نمی‌تواند به دعوایی رسیدگی کند مگر اینکه شخص یا اشخاص ذینفع رسیدگی به دعوی را مطابق مقررات قانون درخواست نموده باشند».

^۲ ماده ۲ قانون حفظ و حمایت از منابع طبیعی و ذخایر جنگلی مصوب سال ۷۱ «تشخیص منابع ملی و مستثنیات ماده ۲ قانون ملی‌شدن جنگل‌ها و مراتع با رعایت تعاریف مذکور در قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع با وزارت سازندگی است که شش ماه پس از اخطار کتبی یا آگهی به وسیله روزنامه‌های کثیرالانتشار مرکز و یکی از روزنامه‌های محلی و سایر وسایل معمول و مناسب محلی، ادارات ثبت موظفند از انقضای مهلت مقرر در صورت نبودن معترض حسب اعلام وزارت جهاد سازندگی نسبت به صدور سند مالکیت به نام دولت جمهوری اسلامی ایران اقدام نمایند».

می‌دهد». این تعریف در بند ۲ ماده ۱ قانون اصلاحی قانون اصلاحات ارضی بدین صورت اصلاح گردید که «زارع مالک زمین نیست و با دارا بودن یک و یا چند عامل زراعتی شخصاً و یا به کمک افراد خانواده در زمین متعلق به مالک مستقیماً زراعت می‌کند و مقداری از محصول را به صورت نقدی و یا جنسی به مالک می‌دهد»^۱. نسق در لغت به نظم و ترتیب معنا شده است در واقع هر چیزی که دارای نظم، ترتیب و بر قاعده و نظام خاص باشد نسق گفته می‌شود. در اصطلاح، نسق به میزان، مقدار آب و زمینی گفته می‌شود که زارع حق بهره‌برداری آن را داشته و به گردش و توزیع آب به صورت قرعه کشی نیز اطلاق می‌گردد (لمتون، ۱۳۶۲، ص ۱۲۰۷). ترتیب و تنظیم تقسیم زمین‌های زراعی به تعبیری «ده» بین زارعان بر مبنای قاعده‌ای است تا حداکثر بهره‌برداری از آن را با توجه به محدودیت‌های آب و خاک فراهم آورد. در روستاهای ایران بنابر عرف محل، سازماندهی تحت عنوان «ده» تبیین که به آن نسق می‌گویند (ساعد لو، ۱۳۷۳، ص ۱۶۱). در بند ۵ قسمت واژه نامه لایحه قانونی اصلاح لایحه قانونی واگذاری و احیاء اراضی مصوب سال ۱۳۵۹ نسق به عملکرد عمرانی کسی که به آبادی زمین اقدام کرده گفته شده است (عموزاده، ۱۳۹۱، ص ۲۱). در بند ۱۲ ماده ۱ آیین‌نامه اجرایی قانون واگذاری زمین-های دایر و بایر تحت عنوان کشت موقت مصوب سال ۶۵ صاحب نسق بدین صورت مورد حکم قانونگذار قرار گرفت که «صاحب نسق؛ افرادی که بر اثر اجرای قوانین اصلاحات ارضی مربوط به قبل از انقلاب، زمین به آنها واگذار شده است» (قربانی، ۱۳۷۸، ص ۴۶۵).

۳-۱. مالکین

در لغت مالک دارای معانی مختلفی از جمله «الف- صاحب زمین یا هر مال غیر منقولی باشد. ب: صاحب مال اعم از منقول و غیرمنقول باشد... ج: رئیس مذهب مالکیه که شاگرد امام صادق بود» گفته می‌شود (جعفری لنگرودی، ۱۳۹۰، ص ۶۰۲). در بند ۷ ماده ۱ قانون اصلاحات ارضی مالک به کسی گفته می‌شود که «دارای زمین باشد بدون آن که شخصاً به کشاورزی اشتغال داشته باشد» برابر ماده ۲۲ قانون ثبت اسناد و املاک مصوب سال ۱۳۱۰ دولت کسی را مالک می‌داند که اسم او در دفتر املاک به ثبت رسیده و یا ملک به نام کسی منتقل شده و انتقال مذکور به ثبت رسیده یا از طریق ارث رسیده باشد (حجتی اشرفی، ۱۳۷۶، ص ۱۰). در

^۱ سازمان امور ارضی، مجموعه قوانین و مقررات اصلاحات ارضی خالصه و تعیین تکلیف متصرفین ارضی دولتی، تهران: نشریه آموزش کشاورزی دفتر خدمات تکنولوژی آموزشی، چاپ اول، سال ۱۳۸۹، ص ۲۱.

بند ۲ ماده ۱ آیین‌نامه اجرایی قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی مصوب سال ۱۳۷۳ مالکین را به «اشخاص اعم از حقیقی یا حقوقی اطلاق که دارای اراضی زراعی یا مستحدثات با سند مالکیت یا گواهی اداره ثبت مشعر بر مالکیت بوده و یا موافق احکام قطعی صادره از محاکم قضایی مالکیت آنان در تاریخ تصویب قانون ملی شدن جنگل‌ها کشور محقق شده باشد.» تعریف که در بر گیرنده همه جوانب مربوط به مالک نبوده و این حکم افرادی که سال‌ها متصرف زمینی بوده اما به نام خود اراضی را ثبت ننموده‌اند و یا دارای حکم قطعی مالکیت از مراجع قضایی نباشند مورد حکم قرار نداده است. هیأت عمومی دیوان عدالت اداری رأی شماره ۵۶/۷۲ مورخ ۷۳/۱۱/۲۳ بر مبنای نظریه‌ی شورای نگهبان بند یاد شده را ابطال نمود. در متن رأی وحدت رویه آمده است. «با توجه به این‌که بر طبق نظریه شماره ۵۹۰۸ - ۷۳/۱/۲۴ شورای محترم نگهبان از این حیث که مالکیت منحصر به موارد مذکور در بند مورد نظر قلمداد شده خلاف شرع تشخیص گردیده است... علی‌هذا هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به اتفاق آراء موارد مذکور در آیین‌نامه اجرایی ماده واحده قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی مورد اعتراض را خلاف قانون تشخیص و ابطال می‌نماید.» (قربانی، ۱۳۹۲، ص ۲۵۱). با توجه به رأی مذکور در اصلاحیه آیین‌نامه مربوطه در سال ۱۳۹۰ عبارت مالکین بدین شرح مورد اصلاح قرار گرفت. «مالکین به اشخاص اعم از حقیقی و حقوقی اطلاق می‌گردد که مطابق مراحل سه‌گانه قوانین و مقررات اصلاحات ارضی، قانون خالصجات، قانون کشت موقت یا گواهی اداره ثبت اسناد و املاک مشعر بر مالکیت و قوانین ثبتی و آیین دادرسی مدنی، یا احکام قطعی صادره از محاکم قضایی به عنوان مالک شناخته شده باشد» که به نظر این تعریف نیز وصف ذی نفعی را مورد پوشش قرار نمی‌دهد.

۴-۱. صاحبان باغات و تاسیسات

یکی دیگر از اشخاصی که می‌تواند به اجرای مقررات ملی شدن اعتراض نماید صاحبان باغات و تاسیسات می‌باشد. در بند ۳ ماده ۱ آیین‌نامه اجرایی قانون تعیین تکلیف صاحبان باغات و تاسیسات را افراد حقیقی و حقوقی که بر حسب اسناد مذکور در بند ۲ ماده ۱ آیین‌نامه مذکور مدعی مالکیت عرصه و اعیان باغات و تاسیسات می‌داند معرفی نموده‌اند و در بند ۴ آیین‌نامه مربوطه تعریف باغ را همان تعاریف مندرج در قانون اصلاحات ارضی و قانون حفاظت و بهره‌برداری مبنای عمل قرار داده است. در آیین‌نامه اصلاحی قانون مذکور در سال ۱۳۹۰ صاحبان باغات و تاسیسات را شکل دیگری مورد حکم قرار دادند. مالکین و صاحبان باغات

وتاسیسات «به اشخاص حقیقی یا حقوقی اطلاق می‌گردد که مطابق مراحل سه‌گانه قوانین و مقررات اصلاحات اراضی، قانون خالصجات، قانون کشت موقت یا گواهی اداره ثبت اسناد و املاک مشعر بر مالکیت، قوانین ثبتی، آیین دادرسی مدنی و یا احکام قطعی قضایی بعنوان مالک شناخته شده باشد».

۵-۱. سازمان‌ها و موسسات دولتی

با توجه به اینکه ملی کردن اراضی از طریق مأمورین دولت یک عمل دولتی تلقی شده است، این تصور وجود دارد دولت و به تعبیری سازمان‌های دولتی نباید در مقام معترض قرار گیرند. ملی کردن منابع طبیعی اگرچه از طریق دولت صورت می‌گیرد اما مربوط به سیاست‌های نظام و حکومت بوده و دولت تنها مجری این امر مهم می‌باشد. نظام مربوط به ملی کردن یک نظام دولتی نیست بلکه رژیم حقوقی است که به لحاظ ضرورت اجتماعی برای عامه مردم و آیندگان سازماندهی و به وسیله دولت جهت عموم مدیریت می‌گردد (طباطبایی مومنی، ۱۳۷۴، ص ۳۷۲). در ماده ۲۰ آیین‌نامه اجرایی قانون ملی‌شدن، قانونگذار عبارت «هرگاه نظر مذکور مورد اعتراض سازمان جنگلبانی یا اشخاص ذی‌نفع واقع ...» را بکار برده است. بنابراین سازمان‌های دولتی در قالب عبارت شخص ذی‌نفع و برای دولت به مفهوم عام از طریق سازمان جنگلبانی حق اعتراض پیش‌بینی شده است. این مهم در ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری آمده و در تبصره ذیل ماده ۱۴ آیین‌نامه اجرایی^۱ ماده ۵۶ اعتراض سازمان‌های دولتی را در حکم اعتراض اشخاص ذی‌نفع قرار داده است. در ماده واحده قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی در صدر ماده واحده مذکور از عبارت «سازمان‌های دولتی» به‌عنوان معترضین ذکر نام گردیده است. در تبصره ۲ ماده ۴ آیین‌نامه اجرایی قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی اجازه این‌که سازمان جنگل‌ها و مراتع حق اعتراض به اجرای مقررات ملی‌شدن را دارد پیش‌بینی گردید. هیات عمومی دیوان عدالت اداری در دادنامه شماره ۲۳۶ در مقام رد شکایات اشخاص نسبت به ابطال بند مذکور این‌گونه بیان حکم نموده است: «اطلاق حکم مقرر در تبصره ۳ ماده واحده قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجرای ماده ۵۶ قانون جنگل‌ها و مراتع مصوب

^۱ ماده ۱۴ آیین‌نامه اجرائی ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری مصوب سال ۱۳۵۴ «کمیسیون در اولین جلسه نسبت به صحت انجام تشریفات قانونی و ذی‌نفع بودن و وصول اعتراض در مهلت قانونی رسیدگی و اظهار نظر می‌کند».

۱۳۶۷ مفید تسری و تعمیم آن به کلیه سازمان‌ها و مؤسسات دولتی است. بنابراین مفاد تبصره ۲ ماده ۴ آیین‌نامه اصلاحی آیین‌نامه اجرائی قانون فوق‌الذکر که سازمان جنگل‌ها و مراتع کشور و ادارات کل منابع طبیعی را مشمول حکم مقنن قلمداد کرده است، مغایرتی با قانون ندارد». بنابراین علاوه بر سازمان‌های دولتی خود سازمان جنگل‌ها هم می‌تواند به اجرای مقررات ملی شدن اعتراض نمایند^۱. برابر تبصره ۳ ماده واحده قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی سازمان‌ها و مؤسسات دولتی از دیگر اشخاص صاحب حق اعتراض می‌باشند در آخرین اراده قانونگذاری می‌باشند. برابر ماده ۲ قانون مدیریت خدمات کشوری موسسه دولتی به «واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون ایجاد شده یا می‌شود و با داشتن استقلال حقوقی بخشی از وظایف و امری که بر عهده یکی از قوای سه‌گانه و سایر مراجع قانونی می‌باشد انجام می‌دهد. کلیه سازمان‌های که در قانون اساسی نام برده شده است در حکم موسسه دولتی شناخته می‌شود» (امامی، سال ۱۳۸۷، ص ۱۳۶) اطلاق می‌گردد.

۲. آیین دادرسی در شیوه‌های دعوی اعتراض

هر کدام از طرفین و دادرس در مقام طرح دعوی و حل و فصل و جدا کردن حق از باطل در مجموعه‌ای از مقررات و قواعد و اصول حقوقی جمع می‌گردد که از آن به آیین دادرسی و اصول محاکمات تعبیر شده است (بهرامی، ۱۳۸۵، ص ۵۳). در خصوص دعوی اعتراض به ملی شدن اراضی آیین و روشی همانند عنوان آیین دادرسی مدنی، کیفری و اداری مشاهده نمی‌شود بلکه مقرراتی در قالب آیین‌نامه اجرایی تهیه و تنظیم شده که با تسامح می‌توان آن را به آیین دادرسی مربوط به هیات موضوع بحث، تعبیر نمود. ولی باید گفت که موضوعات عدیده‌ای در آیین نامه نظیر اختلاف در صلاحیت، صدور قرارهای شکلی، اعتبار امر مختومه، ایرادات، ابلاغ فاقد حکم بوده و معلوم نیست که هیات مزبور، مکلف به اجرای آیین دادرسی مدنی در اینگونه موارد می‌باشد یا خیر؟

^۱ نظریه شماره ۱۲۶۱ مورخ ۱۳۷۱/۲/۲۷ اداره کل امور حقوقی قوه قضاییه « ۲- تشکیل کمیسیون ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری قبل از تصویب و اجرای قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی بوده است با توجه به تبصره ۳ ذیل ماده واحده قانون اخیر سازمان‌ها و مؤسسات دولتی می‌تواند با اجرای ماده واحده اعتراض نمایند و کمیسیون ماده واحده باید به اعتراضات وارده رسیدگی و اتخاذ تصمیم نماید...».

۱-۲. نوع مرجع

مرجع رسیدگی به اعتراض اشخاص نسبت به ملی شدن اراضی حسب مورد تابع تشریفات آیین دادرسی اداری یا مدنی می‌باشد. باید دید این مراجع جزء کدام یک از دادگاه‌های دادگستری یا اداری یا مرجع غیردادگستری یا به تعبیر برخی شبه قضایی می‌باشد؟ در بادی امر آن چه از مراجع اختصاصی اداری به ذهن متبادر می‌گردد این است که دادگاه‌های اداری به‌طور منحصر در دیوان عدالت اداری خلاصه می‌شود. اما با التفات به فلسفه وجودی این دادگاه‌ها در می‌یابیم که حتی قبل از تشکیل دیوان مذکور، دادگاه‌های اداری وجود داشته که به اختلافات و دعوای مردم و دولت رسیدگی می‌نموده است (طباطبایی مومنی، پیشین، ص ۴۵۱). دادگاه‌های اداری به دلیل تعارض منافع و حقوق اشخاص با دولت و احترام به حقوق اکتسابی مردم و فقدان تخصص لازم در برخی مراجع قضایی، تاسیس شده است. رسیدگی در این مراجع با صرف هزینه‌های اندک و حتی در برخی موارد بدون هزینه صورت می‌گیرد. مشخصه دیگر دادگاه‌های اختصاصی اداری، نبود تشریفات و یا سادگی در تشریفات رسیدگی و نیز سرعت روند رسیدگی در مقایسه با محاکم قضایی می‌باشد (طباطبایی مومنی، پیشین، ص ۴۲۲). در این خصوص یکی از نویسندگان در تعریف دادگاه‌های اختصاصی اداری گفته است: «مراجع اداری با صلاحیت ترافیعی، مراجع اختصاصی هستند که به‌موجب قوانین خاص در خارج از سازمان رسمی قضایی و محاکم دادگستری و عموماً به عنوان واحدهای کم و بیش مستقل ولی مرتبط به ادارات عمومی تشکیل شده‌اند و صلاحیت آنها منحصر به رسیدگی و تصمیم‌گیری در مورد اختلافات، شکایات و دعوای اختصاصی اداری از قبیل دعوای استخدامی، انضباطی، مالی، اراضی و ساختمانی می‌باشد که معمولاً به هنگام اجرای قوانین خاص مرتبط با ارائه خدمات عمومی و فعالیت های دولت، میان سازمان‌های دولتی و موسسات عمومی و افراد مطرح می‌گردد» (هداوند، ۱۳۸۹، ص ۳۱). با تصویب قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی و تعیین یک عضو قضایی در ترکیب اعضاء و نهایتاً صدور رأی توسط قاضی با اخذ نظرات فنی سایر اعضا، جای این پرسش باقی است که هیات مندرج در قانون مذکور دارای چه وصفی از اوصاف قضایی، اداری، اختصاصی حقوقی دادگستری یا غیر دادگستری یا شبه قضایی است؟ در پاسخ به این پرسش سه دیدگاه اساسی وجود دارد. دیدگاه اول معتقد است که هیات مندرج در قانون مذکور دارای وصف اداری می‌باشد. این گروه معتقدند که از ویژگی‌های دادگاه‌های اختصاصی اداری (اعم از عمومی یا اختصاصی) این است که اولاً تصمیم‌گیری با نظر اکثریت آراء صورت می‌پذیرد و ثانیاً چنین دادگاه‌هایی در ساختار دستگاه اجرایی قرار دارند. در نقد دیدگاه فوق می‌توان

گفت که اداری دانستن هیأت‌های موضوع قانون مرقوم با ایراداتی همراه می‌باشد. چه اینکه اولاً تصمیم‌گیری در هیأت‌های اداری، باید بر مبنای اکثریت حاضرین باشد در حالیکه در این مرجع، تنها شخص تصمیم‌گیرنده در این هیأت، قاضی معرفی شده از دادگستری است. ثانیاً اگر هیأت‌های قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی را اداری بدانیم، علی‌القاعده مرجع رسیدگی اعتراض به آرای صادره از هیأت‌های مرقوم را می‌بایست دیوان عدالت اداری دانست. چه اینکه دیوان عدالت اداری، به‌عنوان تنها مرجع عمومی اداری و در عین حال عالیترین مرجع اداری، مرجع شکایت از آراء صادره از مراجع تالی است. ولی به تصریح قانون اصلاح قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجرای ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۸۷ آراء هیأت‌های قانون مذکور قابل اعتراض و تجدید نظرخواهی در دادگاه‌های عمومی و تجدید نظر می‌باشند. ثالثاً طبق شرایط مقرر در این قانون از جمله ترکیب و نوع انتخاب اعضاء، صدور رأی توسط قاضی و تعیین مرجع اعتراض در محاکم عمومی و تجدید نظر حکایت از آن دارد که هیأت مندرج در قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع ماده ۵۶ را نمی‌توان صرفاً یک مرجع اداری محض دانست. چه اینکه در رأی وحدت رویه شماره ۴ مورخ ۱۳۷۱/۱/۱۸ دیوان عدالت اداری و رأی وحدت رویه شماره ۶۰۱ مورخ ۱۳۷۴/۷/۲۵ دیوان عالی کشور، قضایی بودن مرجع مذکور مورد تأکید قرار گرفته است. استدلال دیدگاه دوم این است که هیأت مندرج در قانون مذکور دارای وصف قضایی می‌باشد. این دسته بر این اعتقادند که اولاً رأی وحدت رویه شماره ۴ مورخ ۱۳۷۱/۱/۱۸ دیوان عدالت اداری (میرزایی، سال ۱۳۹۰، ص ۱۷۲۰)، نه تنها، رأی قاضی هیأت را یک رأی اداری ندانسته است بلکه در مقابل، آن را واجد اوصاف، خصوصیات و اعتبار رای مقام قضاء دانسته و چنین آرای را از مصادیق تصمیمات مراجع اختصاصی اداری نمی‌داند. ثانیاً استدلال دیگر این گروه به رأی وحدت رویه شماره ۶۰۱ مورخ ۱۳۷۴/۰۷/۲۵ دیوان عالی کشور متکی می‌باشد. چه اینکه رای فوق مبین آن است که اعتراض به آراء هیأت‌های موضوع قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی، در صلاحیت دادگاه‌های حقوقی دو بوده و مرجع تجدید نظرخواهی از این آراء (پیش از قانون اصلاح قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی در سال ۸۷) در صلاحیت دادگاه حقوقی یک قرار گرفته است (نهرینی، سال ۱۳۹۳، ص ۶۹۰). در نقد نظریه فوق، به نظر می‌رسد که اولاً به نظر می‌رسد عبارت «... واجد اوصاف، خصوصیات و اعتبار رای مقام قضاء...» در رای شماره ۴ فوق‌الاشاره، دلالت بر قضایی بودن هیأت تعیین تکلیف اراضی اختلافی ندارد. چه اینکه ناگفته پیداست که پذیرش اینکه وجود مقام قضایی در هیأت فوق، وصف قضایی به آن می‌بخشد، این تالی فاسد را در پی

خواهد داشت که کلیه هیات‌های مشابه مانند هیات حل اختلافات کارگر و کارفرما و غیره را نیز قضایی تلقی و به تبع آن، مراجع اعتراض به اینگونه آراء، را دادگاه عمومی بدانیم. ثانیاً اطلاق نام مرجع قضایی به این هیأت، با توجه به استقرار این مرجع در ساختار اجرایی قوه مجریه می‌تواند قرینه‌ای بر غیرقضایی بودن هیات مذکور باشد.

دیدگاه سوم این هیات‌ها را از جمله مراجع شبه قضایی تلقی نموده و معتقدند که اصولاً آرای مراجع شبه قضایی، غیر قابل اعتراض و تجدید نظر در دادگاه‌های دادگستری می‌باشند؛ ولی استثنائاً اعتراض به آرای هیات‌های قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی را قابل اعتراض و تجدیدنظر در دادگاه‌های دادگستری تلقی نموده‌اند. استدلال فوق به توصیف مبانی پیدایش مرجع مذکور، نظارت بر عملکرد اجرایی، نظم بخشیدن به امور اجرایی، رعایت اصل تخصصی بودن موضوع، اصل خدمت همگانی، حاکمیت دولت و مسئولین دولتی متکی است (امامی، ۱۳۸۳، ص ۹۵). اما در خصوص نقد نظریه فوق، می‌توان گفت که جزء رأی وحدت رویه شماره ۶۶۸ مورخ ۱۳۸۵/۹/۱۹ دیوان عدالت اداری، که در آن نام مرجع شبه قضایی ذکر شده است در هیچ جایی از قوانین ایران، چنین تاسیسی وجود ندارد.

بنابراین با توجه به جمیع ایرادات فوق، می‌توان هیات تعیین تکلیف اراضی اختلافی را به عنوان مرجع اختصاصی غیر دادگستری تلقی نمود که تابع تشریفات خاص خود بوده و با اینکه جزء ساختار قوه قضاییه نیستند صرفاً به موضوعاتی خاص، جهت قضاوت می‌پردازند.

۲-۲. اصحاب دعوا

سمت، اهلیت و ذینفعی اصحاب دعوا^۱ جزء ارکان دعوا می‌باشد. به‌طور اعم، حضور نمایندگان قانونی علاوه بر اصیل در مراجع عمومی و اختصاصی نقش مهمی در دعوای داشته (هداوند، پیشین، ص ۱۳۵) و این مهم در ماده ۶ آیین نامه اصلاحی قانون تعیین تکلیف^۲ قید گردیده است که علاوه بر اصیل، نمایندگان قانونی وی نیز به عنوان معترض، حق اقامه دعوا در هیات

^۱ نظریه شماره ۳۹۳۸/۷ مورخ ۱۳۸۲/۵/۱۴ اداره کل امور حقوقی قوه قضاییه «رسیدگی به دعوی از جانب دادگاه مستلزم درخواست ذینفع می‌باشد، اما این بدان معنی نیست که اگر دادگاه بر اساس مقررات دیگر یا سایر قوانین موضوعه، در خلال دادرسی احراز نماید که خواهان هم در دعوای مطروحه دارای تعهدات قراردادی و قانونی است...».

^۲ ماده ۶ آیین نامه اصلاحی قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی مقرر می‌دارد: «معترض یا معترضین به تشخیص منابع ملی‌شده یا نمایندگان قانونی آنها اعتراضیه خود را ... در دبیرخانه هیأت تسلیم نمایند.».

مذکور را دارا می‌باشند. شایان التفات است با توجه به اطلاق واژه «نمایندگان قانونی»، کلیه نمایندگی‌ها اعم از قانونی، قضایی و قراردادی در داخل عبارت نمایندگان قانونی قرار می‌گیرد. لذا به نظر می‌رسد واژه قانونی در ماده از باب تسامح بوده و دلیلی بر خروج سایر اقسام نمایندگی وجود ندارد. به عنوان نمونه در قانون وکالت، قانون مدنی و آیین دادرسی مدنی اعطای وکالت جهت انجام کار، اقامه دعوی و دفاع از ادعاهای اشخاص پیش‌بینی شده است. ماده ۶۵۶ قانون مدنی^۱ نایب قرار دادن فردی جهت انجام امری برای موکل و اصل ۳۵ قانون اساسی^۲ انتخاب وکیل در دادگاه‌ها را مورد پذیرش قرار داده است. از طرفی در ماده ۳۲ آیین- دادرسی مدنی^۳ و ماده ۱۷ قانون دیوان عدالت اداری^۴ اختیار استفاده از وکیل به وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی و اشخاص اعطاء گردیده است. بنابراین با وجود مبانی قانونی فوق، نمی‌توان پذیرفت مراد از قید «قانونی» صرفاً نمایندگی قانونی مانند ولی قهری باشد. لذا به نظر می‌رسد بکار بردن کلمه قانونی بعد از کلمه نماینده تسامح در تعبیر بوده و کلیه نمایندگان می‌توانند اعتراض خود را در هیات مربوطه مطرح نمایند.

۳-۲. طرح دعوا

در قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی و آیین‌نامه مربوطه تا حدودی قواعد شکلی و آیین رسیدگی پیش‌بینی شده است. رعایت قواعد شکلی در هیات موضوع قانون تعیین تکلیف،

^۱ ماده ۶۵۶ قانون مدنی « وکالت عقدی است که بموجب آن یکی از طرفین طرف دیگر را برای انجام امری نایب خود می‌نماید.»

^۲ اصل ۳۵ قانون اساسی ایران «در همه دادگاه‌ها طرفین دعوی حق دارند برای خود وکیل انتخاب نمایند و اگر توانایی انتخاب وکیل را نداشته باشند باید برای آنها امکانات تعیین وکیل فراهم گردد.»

^۳ ماده ۳۲ قانون آیین دادرسی سال ۱۳۷۹ «وزارتخانه‌ها، موسسات دولتی و وابسته به دولت، شرکتهای دولتی، نهادهای انقلاب اسلامی و موسسات عمومی غیر دولتی، شهرداری‌ها و بانک‌ها می‌توانند علاوه بر استفاده از وکلای دادگستری برای طرح هرگونه دعوا یا دفاع و تعقیب دعوی مربوط از اداره حقوقی خود یا کارمندان رسمی خود با داشتن یکی از شرایط زیر بعنوان نماینده حقوقی استفاده نمایند: ۱- دارا بودن لیسانس در رشته حقوق با دو سال سابقه کار آموزی در دفاتر حقوقی دستگاههای مربوط. ۲- دوسال سابقه کار قضایی یا وکالت به شرط عدم محرومیت از اشتغال به مشاغل قضاوت یا وکالت. تشخیص احراز شرایط یادشده به عهده بالاترین مقام اجرایی سازمان یا قائم مقام قانونی وی خواهد بود. ارائه معرفی‌نامه نمایندگی حقوقی به مراجع قضایی الزامی است.»

^۴ ماده ۱۷ قانون دیوان عدالت اداری « شعب دیوان به شکایتی رسیدگی می‌کنند که شخص ذی‌نفع یا وکیل یا قائم مقام یا نماینده قانونی وی، رسیدگی به شکایت را برابر قانون، درخواست کرده باشد.»

نسبت به مراجع قضایی از سادگی و تشریفات کمتری برخوردار است در خصوص نحوه طرح دعوی در هیأت موضوع قانون تعیین تکلیف، باید گفت رسیدگی هیأت، مستلزم طرح درخواست معترض بوده که به صورت دست نوشت و یا تایپ شده و تکمیل فرم‌ها اطلاعات مورد نیاز توسط معترض به همراه مدارک و مستندات به دبیر خانه هیأت ارائه گردد. فرم‌های مورد اعتراض به شش شکل بوده که هر کدام از آنها مبین موضوعاتی از جمله مربوط به اشخاص حقیقی و حقوقی، جهت تکمیل مدارک و رفع نقص پرونده، اعتراض مدیرکل منابع طبیعی و آبخیزداری و صدور گواهی برای اخذ اسناد اراضی ملی به اداره ثبت اسناد و املاک مربوط می‌گردد. در زمان طرح اعتراض و تکمیل فرم اعتراض‌نامه، معترض نسبت به تعیین آدرس و نشانی جهت ابلاغ دعوت‌نامه‌ها و ابلاغ آراء و حضور در قرار معینه و کارشناسی اقدام کند. چنانچه آدرس و نشانی معترض در فاصله زمانی ثبت اعتراض و رسیدگی تغییر نماید، معترض موظف است مراتب تغییر آدرس را به دبیرخانه هیأت اعلام نماید. بیان این موارد نشان دهنده‌ی این امر است که در رسیدگی هیأت، رعایت تشریفات و قواعد شکلی همانند سایر آیین دادرسی‌ها مورد توجه بوده و چنانچه هر کدام از مواردی که در آیین‌نامه مقرره توسط معترض رعایت نگردد قواعد و مقررات دادرسی مربوطه اعمال می‌گردد. در هیأت تعیین تکلیف، طرح دعوا و اعتراض علی القاعده می‌بایست به روی اوراق مخصوص باشد. جهت تحقق اعتراض در هیأت قانون تعیین تکلیف حسب تبصره یک ماده ۶ آیین‌نامه اجرایی^۱ قانون مذکور معترض یا قائم‌مقام وی اعتراض خود را در برگه‌های مخصوص که توسط دبیر هیأت ارائه می‌شود تنظیم و مدارک و مستندات را به دبیرخانه هیأت مستقر در منابع طبیعی مربوطه تسلیم و رسیدی مبنی بر ثبت اعتراض دریافت می‌نماید. اعتراضات وارده حسب تبصره ۵ ماده ۶ آیین‌نامه مذکور در دفتر اعتراضات ثبت، چنانچه معترض فرم‌های مربوط به اعتراض را ناقص ارائه دهد و یا

^۱ تبصره ۱ ماده ۶ آیین‌نامه اصلاحی آیین‌نامه اجرایی قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی سال ۱۳۹۰ «دبیرخانه هیأت مکلف است حداکثر ظرف یک هفته پس از وصول اعتراض مدارک را بررسی و در صورتی که اعتراض‌نامه و یا مدارک ارائه شده به لحاظ شکلی دارای نواقصی باشد بلافاصله اخطار رفع نقص از سوی مسئول دبیرخانه به معترض ابلاغ و در صورتی که معترض ظرف مهلت ۱۰ روز از تاریخ ابلاغ نسبت به تکمیل مدارک و رفع نقص اقدام ننماید، مسئول دبیرخانه هیأت مکلف است در اولین جلسه مراتب اخطار و عدم رفع نقص مدارک را کتباً به هیأت گزارش و تصمیم قاضی هیأت را به معترض ابلاغ نماید و مسئول دبیرخانه در صورت تکمیل بودن مدارک براساس تاریخ ثبت اعتراض (به جز مواردی که به تشخیص مدیر کل منابع طبیعی و آبخیزداری استان خارج از نوبت رسیدگی می‌شود)، نوبت رسیدگی را تعیین می‌نماید».

مدارک و مستندات راجع به ادعای خود را تسلیم نکند و یا مدارک ارائه شده دارای ایرادات شکلی باشد، دبیر هیأت موظف است مراتب رفع نقص را طی اخطاری به معترض ابلاغ و معترض نیز می‌بایست ظرف مهلت ده روز نسبت به تکمیل و رفع نواقص مربوطه اقدام نماید. چنانچه در فرجه زمانی تعیین شده معترض اقدامی ننماید دبیر هیات موظف است مراتب وجود نقص و عدم رفع نقص را به صورت کتبی به هیأت رسیدگی کننده گزارش نماید تا قاضی هیأت در این خصوص اتخاذ تصمیم نماید. نتیجه تصمیم قاضی که در اولین جلسه رسیدگی در خصوص تشریفات و ایرادات مربوطه مشخص می‌گردد توسط دبیرخانه هیأت به معترض ابلاغ می‌گردد. تصمیم‌گیری در خصوص عدم رفع نقص در هیات بر خلاف مراجع قضایی که اختیار عمل جهت رد دادخواست خواهان را برابر ماده ۵۴ آیین دادرسی مدنی^۱ بر عهده مدیر دفتر و یا جانشین وی قرار داده و قرار مربوطه را قابل شکایت در همان شعبه ظرف مدت بیست روز می‌داند به عهده دادگاه گذاشته شده است. این در حالی است که علاوه بر عدم پیش بینی مهلت بیست روزه در هیات ماده واحده راجع به اعتراض به قرار، در آیین نامه نیز مرجع رسیدگی به اعتراض به قرار فوق پیش بینی نشده و هم اکنون طبق رویه قضایی، مرجع رسیدگی به قرار رد مذکور، دادگاه عمومی می باشد.

۴-۲. خواسته دعوا

یکی از موضوعات مهم در دعاوی حقوقی، خواسته دعوی می‌باشد. مهمترین اثر آن به امکان تجدید نظرخواهی و پرداخت هزینه دادرسی و صلاحیت باز می‌گردد (بهشتی، ۱۳۸۹، صص ۳۵-۳۳). در خصوص مصادیق خواسته می‌توان گفت که خواسته اشخاص در مواجهه به این قانون در چهار فرض مطرح نظر می باشد.

اولاً اشخاص می‌توانند طبق ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری سال ۱۳۶۰، صرفاً به جهت نقص قانون، در خصوص آراء صادره از کمیسیون‌های موضوع ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری در دیوان عدالت اداری طرح شکایت نمایند. این در حالی است که با تصویب قانون

^۱ ماده ۵۴ قانون آئین دادرسی مدنی مصوب ۱۳۷۹ «در موارد یادشده در ماده قبل، مدیر دفتر دادگاه ظرف دو روز نقایص دادخواست را به طور کتبی و مفصل به خواهان اطلاع داده و از تاریخ ابلاغ به مدت ده روز به او مهلت می‌دهد تا نقایص را رفع نماید. چنانچه در مهلت مقرر اقدام به رفع نقص ننماید، دادخواست به موجب قرار که مدیر دفتر و در غیبت مشارالیه، جانشین او صادر می‌کند، رد می‌گردد. این قرار به خواهان ابلاغ می شود و نامبرده می‌تواند ظرف ده روز از تاریخ ابلاغ به همان دادگاه شکایت نماید. رأی دادگاه در این خصوص قطعی است.»

تعیین تکلیف اراضی، تنها مرجع رسیدگی به اعتراض اشخاص نسبت به اجرای (تشخیص) ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری، هیات تعیین تکلیف اراضی اختلافی تعیین گردید و برابر تبصره دوم ماده واحده قانون تعیین تکلیف اراضی، دیوان عدالت اداری دیوان مکلف گردید پرونده‌های اعتراض اشخاص را که تصمیم‌گیری نشده و مفتوح مانده بود را به هیأت‌های موضوع قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی جهت رسیدگی ارجاع دهد (حجتی، پیشین، ص ۴۸).

ثانیاً اشخاصی که به اجرای قسمت اول مقررات ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری در باب تشخیص معترض بوده‌اند حق دارند با خواسته اعتراض به اجرای مقررات مذکور، در هیات تعیین تکلیف اراضی طرح دعوا نمایند (بشیری، ۱۳۸۹، ص ۳۵).

ثالثاً با تصویب قانون حفظ حمایت از منابع طبیعی و ذخایر جنگلی مصوب ۱۳۷۱/۰۷/۰۵ شیوه تشخیص دگرگون و طبق ماده ۲ بر عهده وزارت جهاد سازندگی قرار گرفت. اشخاصی که به اجرای ماده ۲ قانون مذکور معترض بوده‌اند حسب تبصره ۱ ماده ۲ قانون مذکور رسیدگی به این‌گونه از اعتراضات به هیأت‌های قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری ارجاع داده شده است (خردمندی، ۱۳۹۲، ص ۴۴۵).

رابعاً با توجه به انواع اعتراضات قابل طرح در هیأت‌مذکور، این سوال مطرح می‌شود که به دلالت ماده ۲۰ آیین‌نامه اجرایی قانون ملی‌شدن جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۴۲/۰۶/۰۶، مبنی بر قطعی بودن تشخیص، چنانچه اشخاص در زمان حاضر، به تشخیص ماده فوق اعتراض داشته باشند، باید به کدام مرجع مراجعه نمایند؟ در واقع هدف از طرح این سوال، بیان نوع چهارم خواسته می‌باشد. در پاسخ به این سوال، دو نظریه وجود دارد؛ عده‌ای بر این باورند که تصمیمات موضوع ماده ۲۰ آیین‌نامه مذکور قطعی گردیده است و نمی‌توان به استناد ماده واحده قانون

^۱ تبصره‌های ذیل ماده ۲ قانون حفظ و حمایت از منابع طبیعی و ذخایر جنگلی مصوب سال ۷۱ «تبصره ۱- معترضین می‌توانند پس از اخطار یا آگهی وزارت جهاد سازندگی اعتراضات خود را با ارائه ادله مثبت جهت رسیدگی به هیأت مذکور در قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجرای ماده ۵۶ قانون جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۶۷/۶/۲۲ مجلس شورای اسلامی تسلیم نمایند. صدور سند مالکیت به نام دولت جمهوری اسلامی ایران مانع مراجعه معترض به هیأت مذکور نخواهد بود. تبصره ۲ - عبارت وزارت کشاورزی در ذیل ماده واحده قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجرای ماده ۵۶ قانون جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۶۷،۶،۲۲ و تبصره ۶ ذیل آن به وزارت جهاد سازندگی تغییر یافته و کمیسیون موضوع ماده واحده همچنان به اعتراضات رسیده به اجرای ماده ۵۶ قانون جنگل‌ها و مراتع رسیدگی می‌نماید.»

تعیین تکلیف اراضی اختلافی، مجدداً موضوع را در هیات تعیین تکلیف اراضی اختلافی مطرح نمود. دلیل فائزین به نظریه‌ی فوق آن است که قانون تعیین تکلیف، ناظر به اجرای ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع کشور می‌باشد^۱ نه ماده ۲۰ آیین‌نامه اجرایی قانون ملی شدن (حجتی، پیشین، ص ۴۸). اما در مقابل، برخی معتقدند که قانونگذار در قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی، مطلق تشخیص منابع ملی از مستثنیات را مدنظر قرار داده و می‌توان به استناد ماده واحده قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی، مجدداً موضوع را در هیات تعیین تکلیف اراضی اختلافی مطرح نمود مویب این امر مفاد تبصره ۲ ماده ۴ آیین‌نامه اجرایی قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی سابق و نیز ماده ۸ آیین‌نامه اجرایی اصلاحی^۲ آن در سال ۱۳۹۰ می‌باشد. رویه عملی در اجرای این قانون در ادارات کل منابع طبیعی و شهرستان‌های از نظرات مذکور دور نمانده و بطور سلیقه‌ای نسبت به پذیرش و عدم پذیرش اعتراضات اشخاص عمل می‌شود.

بنابراین به نظر می‌رسد که به دلایل ذیل می‌بایست نظر گروه دوم مبنی طرح اعتراض به تشخیص موضوع ماده ۲۰ آیین‌نامه را در هیات تعیین تکلیف برگزید. چه اینکه در پاسخ به نظریه گروه اول می‌توان گفت آن چه ملاک و معیار اعتراض بوده موضوع «تشخیص» می‌باشد که در تمامی قوانین راجع به ملی‌نمودن اراضی پیش بینی شده است (میرزائی، ۱۳۹۲، ص ۹۲).

۵-۲. رای حضوری یا غیابی

صدور رای و تعیین تکلیف دعوی مورد رسیدگی از جمله مراحل مهمی است که بعد از اقامه دعوی توسط خواهان محکمه و مرجع رسیدگی کننده بر عهده دارد. در مرحله صدور رای قاضی ممکن است تصمیمات مختلفی اخذ نماید که برخی از این تصمیمات شکل اداری داشته باشد و برخی دیگر وصف قضایی. رای محکمه جزء تصمیمات قضایی بوده که به شکل قرار و

^۱ نظریه شماره ۲۴۲۲/۱۸/۱ مورخ ۸۲/۹/۱۵ دفتر حقوقی سازمان جنگل‌ها و مراتع.

^۲ ماده ۸ آیین‌نامه اصلاحی آیین‌نامه اجرایی قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی سال ۱۳۹۰ «هیأت به اعتراضات واصله طبق ضوابط و مقررات مرتبط با موضوع از جمله قانون ملی شدن جنگل‌ها، (مصوب ۱۳۴۱/۱۰/۲۷) و قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع کشور (مصوب سال ۱۳۴۶) و اصلاحات بعدی آن و قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجرای ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری (مصوب سال ۱۳۶۷) و اصلاحات بعدی آن و نیز قانون حفظ و حمایت از منابع طبیعی و ذخایر جنگلی (مصوب سال ۱۳۷۱) و آئین‌نامه‌های مربوطه حسب مورد رسیدگی می‌نماید».

حکم صادر میگردد. آراء محاکم دارای عناوین متعددی حسب شرایط مقرر می‌باشد برخی از آنها حضوری و برخی غیابی و تعدادی از آنها قطعی و تعدادی غیر قطعی می‌باشد. در مراجع غیردادگستری تا حدودی چنین تقسیم‌بندی نیز متصور است و قانونگذار در خصوص قطعیت، عدم قطعیت، حضوری، غیابی، نهایی و غیرنهایی و لازم الاجراء بطور اجمال مقرراتی وضع نموده است. در نظام حقوق ما اصل بر حضوری بودن روند رسیدگی به دعوی می‌باشد و رسیدگی غیابی استثنایی است که در شرایط خاص اتفاق می‌افتد (بهرامی، پیشین، صص ۱۷۷-۱۷۵). به نظر می‌رسد در خصوص روند رسیدگی به اعتراض در هیأت‌های موضوع قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی با ملاحظه متن قانون و آیین‌نامه اجرایی مربوطه، حکمی در خصوص حضوری و غیابی بودن بیان نشده است. معترض حسب مورد، می‌تواند اداره منابع طبیعی یا اشخاص باشند که در فرض اعتراض رای توسط وی، حضوری می‌باشد ولی در فرض خوانده قرار گرفتن اداره منابع طبیعی یا اشخاص، وضع کمی متفاوت است. به تعبیر دیگر، اگر خوانده در هیات تعیین تکلیف اراضی اختلافی، اداره منابع طبیعی باشد علی‌الاصول به سبب حضور نماینده این اداره در روند رسیدگی، رای صادره برای طرف معترض (خوانده) حضوری می‌باشد ولی چنانچه طرف معترض (خوانده) اشخاص باشند به سبب عدم شناسایی حق حضور توسط قانونگذار برای خوانده، علی‌القاعده از وی دعوت به عمل نیامده و بدین سبب رای صادره غیابی می‌باشد. البته معلوم نیست بر اساس کدام مبنای حقوقی، امر دفاع از حق برای طرف مقابل دعوی با وجود اصل تناظر سلب گردیده است. اصل کلی بر این موضوع استوار است که رای غیابی قابلیت واخواهی و امکان دفاع را خواهد داشت. این در حالی است که اساساً وصف حضوری یا غیابی بودن آرا هیات در آیین‌نامه مورد پیش بینی قرار نگرفته است تا با اتکاء به آن، امکان واخواهی میسر گردد. این در حالی است که در دادرسی هیات رسیدگی به دعوی اعتراض، اصل موضوع که ابلاغ و دعوت از خوانده بوده اساساً وجود ندارد تا بتوان با تطبیق آن حکم به غیابی بودن موضوع داد. لذا وقتی از خوانده دعوا جهت دفاع از اختلاف ایجاد شده برای حضور در جلسه دادرسی دعوتی به عمل نمی‌آید فرض غیابی بودن چگونه می‌تواند متصور گردد. از طرفی پذیرش حق واخواهی بدون قید زمان راه را علی‌الابد برای رسیدگی به ادعاهای مطرح شده باز خواهد گذاشت که قطعاً نمی‌تواند مورد پذیرش قانونگذار و اشخاص در راستای تثبیت مالکیت و بهره برداری ناشی از آن گردد. چرا که در این حالت تمامی مالکیت‌ها نسبت به همه اشخاص در هر حالتی متزلزل خواهد بود.

۳. شیوه های دعوا در قانون افزایش بهره‌وری

نوع دیگری از دعوی اعتراض را می‌توان در قانون افزایش بهره‌وری در بخش کشاورزی و منابع طبیعی مصوب ۱۳۸۹/۰۴/۲۳ یافت. طبق قانون مرقوم، در صورتی که قبل از تصویب این قانون، به اعتراض معترضین در مرجع قضایی یا اداری رسیدگی نشده باشد می‌توان ظرف یک سال از زمان تصویب قانون یاد شده در هیات تعیین تکلیف اراضی اختلافی، دعوای اعتراض به ملی شدن اراضی را طرح نمود. از طرفی دیگر، اگر اشخاص نتوانند تحت هر شرایطی در مدت یک‌ساله مقرر فوق، در هیات تعیین تکلیف طرح دعوی نمایند به تجویز قانون فوق، دعوای خود را در شعب ویژه اقامه نمایند.

۳-۱. مراجع اداری

طبق ماده ۹ قانون افزایش بهره‌وری، وزارت جهاد کشاورزی با همکاری سازمان ثبت اسناد و مالکیت به تهیه حدنگاری (کاداستر) نسبت به تثبیت اراضی موات، ملی و دولتی با رعایت حریم روستاها و رفع تداخل ناشی از اجرای مقررات موازی می‌باشد. قانونگذار در تبصره ۱ ماده ۹ قانون افزایش بهره‌وری اشعار می‌دارد: «... اشخاص ذینفع که قبلاً به اعتراض آنان در مراجع ذیصلاح اداری و قضایی رسیدگی نشده باشد می‌توانند ظرف مدت یک‌سال پس از لازم-الاجرا شدن این قانون نسبت به اجرای مقررات اعتراض و آن را در دبیرخانه هیات موضوع ماده واحده قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجرای ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۶۷/۰۶/۲۹ شهرستان مربوطه ثبت نماید و پس از انقضای مدت مذکور در این ماده چنانچه ذینفع حکم قانونی مبنی بر احراز مالکیت قطعی و نهایی خود (در شعب رسیدگی ویژه ای که بدین منظور در مرکز از سوی رئیس قوه قضاییه تعیین و ایجاد می‌شود) دریافت نموده باشد...». با توجه به تبصره فوق پاسخ به این سوال ضروری است که مراد از مراجع ذیصلاح اداری در تبصره فوق چیست؟ قبل از پاسخ به سوال مطروحه باید گفت که اشخاصی می‌توانند در کمیسیون ماده واحده اعتراض نمایند که در مراجع اداری تاکنون اعتراضی طرح نکرده باشند. با این وصف به نظر می‌رسد که مراد از مراجع اداری در قانون فوق، هر نوع مرجع اداری نبوده و صرفاً شامل مراجعی می‌باشد که قانونگذار وفق قوانین سابق، آن مراجع صالح را جهت رسیدگی به اعتراض ملی شدن اراضی تعیین نموده باشد. بنابراین چنان-چه اداره‌ای، واحد و یا قسمتی از دوایر دولتی و دستگاه‌های اجرایی به ادعای شخصی در خصوص ملی و یا زراعی بودن عرصه‌ای اظهار نظر کرده باشد که قانون چنین اجازه‌ای به آن

نداده باشد، رسیدگی انجام شده اعتبار رسیدگی در مراجع اداری که سابقاً مطرح شده را نخواهد داشت. شایان توجه است که در خصوص اعتراض به اجرای مقررات مربوط به ملی- نمودن اراضی در راستای ماده ۱ قانون ملی‌شدن جنگل‌ها و ماده ۲۰ آیین‌نامه اجرایی قانون مذکور، کمیسیونی مرکب از رئیس کل کشاورزی استان، سرچنگلداری و بازرس جهت رسیدگی به اعتراض ملی‌شدن اراضی تعیین شده است (یوسفی، ۱۳۹۳، ص ۳۲). بنابراین چنانچه دعوای شخصی قبلاً در این کمیسیون بررسی و رسیدگی شده باشد در اجرای تبصره ۱ ماده ۹ قانون افزایش بهره‌وری، اعتراض معترض مورد پذیرش قرار نمی‌گیرد. از طرفی در اجرای ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری، از آنجایی که قانونگذار کمیسیون مرکب از فرماندار، رئیس دادگاه شهرستان و سرپرست منابع طبیعی یا نمایندگان آن‌ها را صالح به رسیدگی دعوای اعتراض اشخاص جهت ملی‌شدن اراضی قرار داده و دعوای مربوطه مورد رسیدگی قرار گرفته باشد (همان، ۷۹). طرح اعتراض مجدد اشخاص در هیات موضوع قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موجه نبوده و هیات مذکور نباید اعتراض این قبیل اشخاص را مورد پذیرش قرار دهد. بنابراین منظور از مراجع ذیصلاح اداری در تبصره مذکور، کمیسیون‌های ماده ۲۰ آیین‌نامه قانون ملی‌شدن و ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری می‌باشد.

۲-۳. مراجع قضایی

با توجه به تبصره ماده ۹ قانون مرقوم، در خصوص مراجعه اشخاص به مراجع قضایی دو برداشت متفاوت وجود دارد. اول اینکه مراجع قضایی هنگامی به اعتراض اشخاص رسیدگی می‌نمایند که سابقاً توسط کمیسیون‌های ماده ۲۰ آیین‌نامه و ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری رای صادر شده باشد و اشخاص در مقام اعتراض به آرا صادره، به مراجع قضایی مراجعه نمایند. دوم اینکه اشخاص در بادی امر بدون مراجعه به کمیسیون‌های مذکور، اعتراض خود را نسبت به تشخیص به عمل آمده بطور مستقیم در دادگاه به عمل آورند. لذا با توجه به شیوع هر دو طریق در رسیدگی‌های قضایی، به نظر می‌رسد طریقه اول مدنظر قانونگذار باشد. چه اینکه اولاً دعوای اعتراض به ملی‌شدن، زمانی در مرجع قضایی موضوعیت پیدا خواهد نمود که در ابتداء دعوای اعتراض در مرجعی که قانونگذار جهت رسیدگی تعیین نموده مطرح و رسیدگی گردیده و در پی اعتراض اشخاص موضوع در محکمه قضایی مورد رسیدگی قرار گرفته باشد. ثانیاً در مواردی که ابتدائاً موضوع در محاکم قضایی جهت رسیدگی مطرح می‌شود به دلالت نص صریح قانونگذار می‌باشد مانند دعوای راجع به منافع مربوط به منابع طبیعی که در محاکم

قضایی و کمیسیون های بند ۴۹ دستورالعمل مرتع که مربوط به شناسایی مرتع بوده و دعوی راجع به امر تخریب و تصرف عدوانی مشمول رسیدگی سابق نمی باشد.

۳-۳. خواسته در شعبه ویژه

شعب ویژه موضوع تبصره ۱ ماده ۹ قانون افزایش بهره‌وری، در مقام رسیدگی از تشریفات مربوط به آیین دادرسی مدنی تبعیت می‌نماید. بنابراین خواسته از منظر این قانون و تطبیق آن با قانون افزایش بهره‌وری بسیار مهم بوده و موجب می‌گردد تا دادگاه علاوه بر رسیدگی در محدوده و موضوعاتی که در ستون خواسته و متن دادخواست مطرح شده خارج نگردد.

در خصوص دعوی راجع به ملی‌شدن اراضی، پیش‌بینی دعوا احراز مالکیت و یا اثبات مالکیت به تنهایی نمی‌تواند مشخص‌کننده و تامین‌کننده حق خواهان در دعوی مربوطه باشد. در دعوی که در محاکم قضایی در خصوص نوع خواسته در اجرای قانون افزایش بهره‌وری مطرح می‌گردد نظرات متعددی وجود دارد: عده‌ای معتقدند معترضین، قبل از تقدیم دادخواست مکلف اند در فرجه مقرر قانونی مبادرت به طرح و ثبت اعتراض خود در دبیرخانه هیأت‌های قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی نموده باشند و بعد از این که دادخواست خواهان در شعبه مربوطه تقدیم و ثبت گردید رئیس شعبه مربوطه از اداره منابع طبیعی محل وقوع ملک و یا اداره کل منابع طبیعی استان در خصوص ثبت اولیه اعتراض در دفتر ثبت اعتراضات هیأت موضوع قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی استعلام اخذ و در صورتی که خواهان از اداره منابع طبیعی گواهی مبنی بر ثبت اعتراض خود را دریافت و به شعبه ارائه دهد دادگاه مربوطه مبادرت به رسیدگی می‌نماید.^۱ بنابراین برابر نظریه این گروه اگر معترضی در ابتداء امر اعتراض خود را در دبیرخانه هیأت قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی ثبت نکرده باشد حق طرح دادخواست اعتراض به ملی‌شدن و احراز و اثبات مالکیت به شعبه ویژه موضوع تبصره ۱ ماده ۹

قانون افزایش بهره‌وری را نخواهد داشت. دسته دوم از رویه قضایی (دادنامه شماره ۹۳۰۹۹۷۰۳۵۲۴۰۱۲۷۶ مورخ ۹۳/۷/۲۸ شعبه ۲۴ دادگاه عمومی حقوقی اصفهان) اعتقاد دارند شعب ویژه نسبت به دعوی‌ای صالح به رسیدگی می‌باشد که دعوی مطروحه توسط خواهان با خواسته اعتراض به ملی‌شدن اراضی و اثبات مالکیت خواهان در ملک متنازع‌فیه

^۱ نامه شماره ۹۳/۱۲/۱۲۰۳۱ مورخ ۹۳/۷/۱۶ اداره کل منابع طبیعی استان لرستان به دفتر حقوقی سازمان جنگل‌ها و مراتع.

باشد. بنابراین چنانچه شخصی دادخواست خود را بر مبنای خواسته اعتراض به ملی شدن به تنهایی قرار دهد و یا خواسته را به تنهایی اثبات مالکیت بدون اعتراض به ملی شدن قرار دهد شعب ویژه آن دادخواست را ملاک ذی حقی خواهان قرار نخواهد داد. دسته سوم معتقدند که مبنای رسیدگی نسبت به دادخواستی که خواسته آنان تنها مبتنی بر احراز مالکیت باشد امکانپذیر می‌باشد. طبق این نظر، رسیدگی به احراز مالکیت در واقع همان رسیدگی به اعتراض به اجرای مقررات ملی شدن اراضی است و خواسته‌ای تحت عنوان اعتراض به اجرای ملی شدن موضوعیت برای رسیدگی ندارد (صادقی، سال ۱۳۹۴، ص ۱۷۷).

به نظر می‌رسد که هر کدام از این نظرات دارای اشکال و ایراد می‌باشد و نمی‌توان بطور قطع به یکی از آنان تکیه نمود. در خصوص نظر اول باید گفت اولاً از منطوق و سیاق تبصره ۱ ماده ۹ قانون افزایش بهره‌وری چنین استنباطی به دست نمی‌آید که ابتداء اشخاص اعتراض خود را در هیات موضوع قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی ثبت و سپس مبادرت به تقدیم دادخواست به خواسته اعتراض و اثبات مالکیت نمایند. چرا که در متن تبصره مذکور صراحتاً اعلام شده چنانچه اشخاص در مهلت تعیین شده موفق به طرح دعوی اعتراض نشده باشند می‌توانند نسبت به طرح دادخواست در شعبه مربوطه اقدام نمایند. بنابراین جمع بین ثبت اعتراض و متعاقب آن طرح دادخواست برداشت درستی از قانون نمی‌تواند باشد. ثانیاً در تبصره مورد نظر هیچ تکلیفی جهت اخذ گواهی از اداره منابع طبیعی و ارائه آن به دادگاه برای خواهان گذاشته نشده است. ثالثاً دبیرخانه ماده واحده نمی‌تواند در دفتر ثبت اعتراض موضوع اثبات مالکیت را ثبت و گواهی مبنی بر ثبت اعتراض و اثبات مالکیت به معترض جهت تقدیم به شعبه ویژه ارائه دهد. چرا که اثبات مالکیت یک امر قضایی است و قابلیت طرح و ثبت در هیات قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی را ندارد. رابعاً قانونگذار از عبارت «احراز مالکیت» در متن تبصره مذکور استفاده نموده نه اثبات مالکیت. استفاده اثبات مالکیت به جای احراز مالکیت بدلیل این است که این دو عنوان از منظر حقوقی دارای احکام متفاوت بوده و در سیستم قضایی چندان پسندیده نمی‌باشد. راجع به نظریه دسته دوم، این اشکال وارد است که اولاً قانونگذار سابقاً رسیدگی به اعتراض در صلاحیت مراجع قضای غیردادگستری چون مراجعی مثل کمیسیون ماده ۲۰ آیین‌نامه اجرایی قانون ملی شدن جنگل‌ها و مراتع، کمیسیون مندرج در ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری و در نهایت هیات مندرج در قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی قرار داده است نه دادگاه. ثانیاً تبصره ۱ ماده ۹ قانون مذکور طرح اعتراض به اجرای مقررات ملی شدن اراضی را در هیات تعیین تکلیف اراضی اختلافی مد نظر قرار داده نه در دادگاه و

به تعبیر تبصره مذکور در شعبه ویژه. ثالثاً خواسته اثبات مالکیت در دادخواست تقدیمی با آن چه قانون مد نظر قرار داده منطبق نیست چه اینکه در قانون مورد وصف قانونگذار احراز مالکیت را ملاک عمل جهت تعیین خواسته قرار داده است نه اثبات مالکیت.

پیرامون نظریه سوم این ایراد وارد است که دادگاه صرفاً ادعای کسانی که مالکیتی بر عرصه داشته را مسموع می‌داند و اشخاصی که مالکیت آنان محرز نبوده و نیاز به اثبات مالکیت در محکمه و مرجعی دیگر را دارد قابلیت پذیرش در این شعب نمی‌داند.

با وجود این، به نظر می‌رسد نظریه سوم با آن چه هدف مقنن بوده نزدیک‌تر می‌باشد. چه اینکه این مهم را از قرائن موجود در متن ماده ۹ قانون افزایش بهره‌وری و تبصره ۱ آن می‌توان در خصوص نوع طرح دعوی از ناحیه ذی‌نفع‌ها برداشت نمود. با توجه به نام این شعب تحت عنوان شعب ویژه که شعبه تخصصی از دادگاه‌های عمومی می‌باشد قانونگذار یک تکلیف اضافی و خاصی را از باب رسیدگی تخصصی برای آن شعب در نظر گرفته است. قراینی که این نظر را تقویت می‌کند مربوط به رفع اختلافات و تداخلات ناشی از اجرای مقررات موازی و دیگر این که در صدر تبصره مربوطه افراد را مکلف نموده ظرف یک‌سال و متعاقب آن در تبصره ۱ ماده ۴۵ قانون رفع موانع تولید ظرف پنج‌سال اعتراضات خود را در هیأت‌های قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی مطرح در صورت اتمام مهلت مربوطه با احراز مالکیت قطعی در شعبه ویژه حقوق از دست رفته خود را حسب مورد بنحوی اعاده نماید. بنابراین پیش‌بینی این شعب در ذیل اتمام مهلت جهت رسیدگی به اعتراضات اشخاص نوعاً رسیدگی را معطوف به احراز مالکیت نموده است نه همراه با اعتراض (عباسی، پیشین، ص ۶۰). اما اشکال اساسی که بر این نظریه وارد است این است که با احراز مالکیت اشخاص در دعاوی مورد وصف اقدامات اجرایی مربوط به

تشخیص و اسناد ماخوذه مورد تاثیر حکم و یا به تعبیری مورد حکم نمی‌تواند قرار گیرد. چه اینکه خواسته تنها احراز مالکیت است و خدشه وارد نمودن به اقدامات اجرای ملی‌شدن روندی را می‌طلبد که نه تنها در خواسته مورد بحث قابلیت بررسی را ندارد بلکه اساساً شعب مذکور صلاحیت رسیدگی به این امر را ندارند. در بیان موضوع معنونه این فایده متصور است که اگر در شعبه مربوطه دعوایی غیر از دعوای مربوط به احراز مالکیت مطرح شود چگونه باید عمل شود؟ به‌عنوان مثال چنان چه در شعبه ویژه دعوایی مبنی بر ابطال برگ تشخیص اقامه شود آیا امکان رسیدگی به موضوع در این شعبه امکان پذیر می‌باشد؟ به نظر می‌رسد قانونگذار دعوای قابل طرح را تنها در احراز مالکیت ممکن دانسته است و خواسته‌های چون ابطال برگ تشخیص و اعتراض به ملی‌شدن قابلیت رسیدگی را ندارد.

۵-۳. تجدید نظر خواهی

وفق تبصره ۱ ماده ۹ قانون افزایش بهره‌وری در خصوص آرایه‌ای که از شعب ویژه نسبت به خواسته‌های تقدیمی از ناحیه خواهان دعوی و متعاقب آن حکمی که در این رابطه صادر می‌گردد قانون‌گذار با صراحت مشخص ننموده است که آیا آراء صادره، قابلیت اعتراض و تجدیدنظر دارند یا خیر؟ با بررسی ظواهر امر و منطوق تبصره مذکور این مهم آشکار می‌گردد که در متن قانون پیرامون قابل اعتراض و تجدید نظر خواهی بودن آراء مربوطه حکمی مقرر نشده است. با توجه به اصل کلی که نسبت به آراء محاکم عمومی وفق آیین دادرسی مدنی وجود دارد باید احکام صادره از شعب مذکور را قطعی دانست (مرتضوی، ۱۳۹۲، ص ۳۶)؛ اما این با منطق حقوقی و نیز فلسفه وجودی تشکیل این شعب جهت رسیدگی به دعاوی مربوطه چندان سازگار نیست. لذا چگونه ممکن است آراء‌ای که از کمیسیون‌های موضوع ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری صادر می‌گردد ولو از منظر نقض قوانین و تشریفات مربوطه در زمان حکومت قانون قابل شکایت در دیوان عدالت اداری باشد و با تصویب قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی در هیأت‌های موضوع این قانون قابلیت بررسی مجدد را داشته و حتی آرائی که از هیأت‌های قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی نسبت به اعتراضات اشخاص صادر شده است قابلیت اعتراض و تجدید نظر خواهی در محاکم عمومی را داشته باشد ولی آراء شعب ویژه که یکی از شعب عمومی با دارا بودن صلاحیت عام قابلیت اعتراض و تجدیدنظر را نداشته باشد. لذا به نظر می‌رسد که رای صادره از شعب ویژه قابلیت تجدیدنظر خواهی در دادگاه تجدیدنظر استان را دارد.

۴. شیوه‌های دعوا و اعتراض به آن در قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و

ارتقای نظام مالی و تعیین تکلیف دعاوی مطروحه در شعب ویژه

در تبصره یک ماده ۹ قانون افزایش بهره‌وری مقرر شد تا اشخاصی که تاکنون در مراجع اداری و قضایی دعوی اعتراض را مطرح نکرده و به موضوع دعوی اعتراض آن‌ها تاکنون مورد رسیدگی قرار نگرفته باشد ظرف مدت «یک‌سال» از زمان تصویب قانون افزایش بهره‌وری اعتراض خود را در هیأت تعیین تکلیف اراضی اختلافی مطرح تا هیأت مذکور به دعوی مربوطه رسیدگی نماید. چنانچه اشخاص مذکور نتوانند در مدت مربوطه دعوی اعتراض را اقامه نمایند قانونگذار اجازه داده تا نسبت به دعوی احراز مالکیت در شعبه ویژه که در مرکز هر استانی تشکیل شده است اقامه دعوا نماید. با تصویب این قانون اشخاص زیادی که دارای شرایط

مربوطه بود دعاوی خود را در هیات موضوع قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی مطرح نمودند که در حال حاضر توسط قاضی هیات مذکور مورد رسیدگی می‌باشد. از سویی آن دسته از اشخاصی که نتوانستند در فرجه یک‌ساله دعاوی اعتراض را در هیات مذکور مطرح نمایند مبادرت به اقامه دعا تحت خواسته‌های متفاوتی در شعبه ویژه استان محل اقامت خود نموده که علاوه بر رسیدگی‌های انجام شده تاکنون نسبت به پرونده‌های سابق بر تصویب قانون رفع موانع تولید اقدام به رسیدگی می‌نمایند.

با این توصیف در سال ۹۴ بعد از اجرای تبصره ۱ ماده ۹ قانون افزایش بهره‌وری، به فاصله سه-سال از اجرای قانون مذکور این بار قانونگذار لایحه ی تحت عنوان قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی تصویب نمود که در ماده ۴۵ قانون مذکور برخی از مواد قانون افزایش بهره‌وری از جمله تبصره ۱ و ۲ ماده ۹ مورد اصلاح قرار گرفت. در بند ۱ ماده ۴۵ قانون رفع موانع تولید، عبارت «ظرف مدت یک‌سال» به «ظرف مدت پنج‌سال پس از تصویب این قانون» افزایش یافت و عبارت عکس‌های هوایی سال ۱۳۴۶ نیز به عنوان مستندات قابل قبول پذیرفته شده به انتهای این تبصره اضافه گردید. ابهام مندرج در بند ۱ ماده فوق موجب این سوال می‌شود که زمان پنج سال از تاریخ تصویب کدام قانون مدنظر می‌باشد؟ آیا اجرای این قانون در خصوص طرح اعتراض در هیات موضوع تعیین تکلیف اراضی اختلافی توسط اشخاص از زمان قانون افزایش بهره‌وری می‌باشد؟ آیا با اصلاح تبصره ۱ ماده ۹ قانون افزایش بهره‌وری برابر ماده ۴۵ قانون رفع موانع تولید زمان اعتراض از زمان تصویب قانون رفع موانع می‌باشد؟ در خصوص ابهامات مطرح شده دو نظریه وجود دارد. برخی معتقدند که منظور قانونگذار از عبارت «... پس از تصویب این قانون...»، همان قانون افزایش بهره‌وری بوده و دلیل مدعای خود را

ظاهر ماده مذکور قرار داده‌اند (نظر برخی از قضات دادگستری استان زنجان با توجه به مذاکره حضوری رئیس اداره حقوقی اداره کل منابع طبیعی استان زنجان). اما برخی دیگر، قائل به این نظر هستند که منظور قانونگذار از عبارت «... پس از تصویب این قانون...»، قانون رفع موانع تولید بوده و مستند ادعای خود را این مطلب قرار داده‌اند که اگر نظر قانونگذار، قانون افزایش بهره‌وری بود می‌توانست اعلام نماید که پس از تصویب آن قانون، تا مدت مذکور مشمول قانون افزایش بهره‌وری گردد (نظر برخی از قضات دادگستری استان گلستان از جمله قاضی شعبه ویژه با توجه به مذاکره حضوری رئیس اداره حقوقی اداره کل منابع طبیعی استان گلستان). نتایج حاصله از پذیرش هر یک از نظرات فوق، آثاری را بر دعاوی مطروحه و قابل طرح خواهد گذاشت. در صورت پذیرش نظر گروه اول، با احتساب زمان‌های گذشته یعنی از تاریخ

۱۳۸۹/۵/۶) زمان تصویب قانون افزایش بهره‌وری) لغایت زمان تصویب قانون رفع موانع تولید (۱۳۹۴/۰۲/۰۱) مدت زمان پنج سال تعیین شده به اتمام خواهد رسید. اثری که بر این نظریه بار می‌گردد این است که در فاصله زمانی مورد وصف تمام دعاوی که در شعب ویژه اقامه شده است باید با توجه به عدم صلاحیت شعب مذکور پرونده‌های مطروحه به هیات موضوع قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی ارجاع و دعاوی مطروحه تاکنون مورد رسیدگی قرار گرفته باید به لحاظ عدم صلاحیت، نقض و دعاوی مربوطه به هیات موضوع قانون تعیین تکلیف اراضی ارجاع داده شود. اما اگر نظر گروه دوم را بپذیریم یعنی زمان طرح دعاوی را «از زمان تصویب این قانون» رفع موانع تولید قرار دهیم اثری که به دعاوی مطروحه مترتب است این است که دعاوی که تاکنون مطرح و مورد رسیدگی قرار گرفته، صحیح تلقی و از تاریخ تصویب قانون رفع موانع نیز دعاوی جدید در شعب ویژه مورد پذیرش قرار نمی‌گیرد. به نظر می‌رسد که نظریه دوم به مراد قانونگذار نزدیک‌تر می‌باشد چرا که علاوه بر ظاهر قانون این نکته را باید در تبصره ۱ ماده ۹ قانون افزایش بهره‌وری مورد توجه داد که قانونگذار در این قانون از عبارت «لازم‌الاجراء» استفاده کرده و با اصلاح تبصره مربوطه علاوه بر تغییر مدت یک‌سال به پنج‌سال عبارت «لازم‌الاجراء» به عبارت پس از تصویب این قانون اصلاح می‌گردیده حال آن که نه تنها قانونگذار این تغییر را انجام نداده است، بلکه عبارت «...پس از تصویب این قانون...» را اضافه نموده است. اگر قرار بود قانون‌گذار صرفاً مدت مورد نظر را تغییر دهد دلیلی برای قید پس از تصویب این قانون وجود نداشته است.

با اصلاح تبصره ۱ ماده ۹ قانون افزایش بهره‌وری و وجود نظرات متهافت در خصوص زمان اجراء و تعیین پنج سال از زمان تصویب هر کدام از قوانین مذکور آثار حقوقی راجع به دعاوی متصور بوده که جای تامل دارد. اگر پس از اتمام مدت یک‌ساله مورد نظر قانون اشخاص در شعب ویژه دعاوی مطرح نموده‌اند با اعطای مهلت پنج‌ساله در فرض پذیرش زمان اجرای آن از زمان تصویب قانون رفع موانع تولید آیا محاکم باید نسبت به دعاوی قبلی اقدام به رسیدگی نمایند؟ در خصوص این هنوز رویه محاکم و رویه قضایی اتخاذ تصمیم نکرده است به نظر می‌رسد در این خصوص چند فرض می‌تواند متصور باشد. فرض اول این که محاکم نسبت به پرونده‌های سابق رسیدگی نمایند. در فرض دیگر محاکم از ادامه رسیدگی امتناع و پرونده را با توجه به اختلاف در صلاحیت رسیدگی در راستای ماده ۲۸ آیین دادرسی مدنی جهت تعیین مرجع صالح به دیوان عالی کشور ارجاع تا برابر نظر دیوان عالی اقدام گردد. فرض دیگر این که دادگاه نسبت به اعتراض ملی شدن اراضی قرار عدم صلاحیت برابر ماده ۲۸ قانون آیین دادرسی مدنی

صادر و نسبت به خواسته بعدی اعم از اثبات و احراز مالکیت قرار عدم استماع دعوا تا تعیین تکلیف موضوع رسیدگی به اعتراض صادر نماید. فرض آخر این که دادگاه نسبت به رسیدگی به اعتراض ملی شدن اراضی با صدور قرار عدم صلاحیت برابر ماده ۲۸ قانون آیین دادرسی مدنی اقدام و در خصوص خواسته دیگر اعم از اثبات و احراز مالکیت پرونده مفتوح یا همان قرار اناطه تا تعیین تکلیف موضوع رسیدگی به اعتراض صادر نماید. به نظر هر کدام از این فروض دارای اشکالاتی و ایراداتی می باشد در ذیل به آن پرداخته می شود.

در خصوص فرض اول می توان گفت بقاء شعبه ویژه و این که قانون گذار قیدی در انحلال شعبه بیان نداشته نمی تواند دلیلی بر ادامه رسیدگی باشد چه بسا بسیاری از برداشت ها راجع به قانون از مفهوم و تفسیر قانون به دست می آید و نیاز نه نص صریح نمی باشد. از طرفی ذات محاکم قضایی اظهار نظر به امور تصدی دولت بوده و راجع به اعمال حاکمیت با توجه به فلسفه ایجاد مراجع اختصاصی این اجازه را به محاکم داده نشده است بنابراین با بقاء مراجع اختصاصی استفاده از وصف عام برای محاکم اجازه تلقی نمی گردد. در خصوص فرض دوم باید گفت فرض عدم صلاحیت در خصوص دعوی که به خواسته اثبات یا احراز مالکیت اقامه شده است به نظر موضوعیت ندارد زیرا اثبات و احراز مالکیت یک امر قضایی بوده و قابلیت رسیدگی و بررسی در مراجع غیرداگستری را ندارد.

پیرامون فرض سوم ، این ایراد متصور است که قرار عدم استماع با فرض پذیرش عدم صلاحیت به نظر صحیح نباشد. زیرا رسیدگی به دعوا اثبات و احراز مالکیت نیازمند مشخص شدن رسیدگی به اعتراض به ملی شدن می باشد که قطعاً بکار بردن قرار عدم استماع دعوا صحیح نمی باشد اما از یک جهت می توان صدور قرار عدم استماع دعوا را صحیح دانست چرا که دعوای اعتراض به ملی شدن در هیات موضوع قانون تعیین تکلیف اراضی و یا شعبه ویژه اگر در حال رسیدگی باشد و احراز گردد که عرصه اختلافی جزء اراضی ملی نمی باشد اثبات مالکیت ضرورتی نخواهد داشت زیرا خواسته اصلی خروج اراضی از وصف ملی بوده که محقق شده است. راجع به فرض چهارم می توان گفت که این نظریه در واقع به اصول حقوقی سازگار می باشد و محاکم باید مفتوح گذاشتن پرونده و یا قرار اناطه اظهار نظر قطعی را منوط می کنند به روشن شدن دعوای اعتراض به ملی شدن در هیات تعیین تکلیف اراضی اختلافی.

علیرغم شرح موارد فوق در خصوص موعد طرح دعوی اعتراض به ملی شدن اراضی باید افزود رویه قضایی با اتخاذ تصمیم واحد در زمینه صلاحیت شعب ویژه و هیات های قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی با توجه به قوانین افزایش بهره وری و رفع موانع تولید اقدام به صدور

رای وحدت رویه هیات عمومی دیوان عالی کشور به شماره ۷۵۰ مورخ ۱۳۹۵/۵/۵ به شرح ذیل نموده است:

«بر اساس تبصره یک ماده ۹ قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی مصوب ۱۳۸۹/۴/۲۳ «اشخاص ذینفع که قبلاً به اعتراض آنان در مراجع ذیصلاح اداری و قضایی رسیدگی نشده باشد، می‌توانند ظرف مدت یک سال پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون نسبت به اجرای مقررات اعتراض و آن را در دبیرخانه هیأت موضوع ماده واحده قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۶۷/۶/۲۹ شهرستان مربوط ثبت نمایند...» و مطابق بند ۱ ماده ۴۵ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقاء نظام مالی کشور مصوب ۱۳۹۴/۲/۱ عبارت «ظرف مدت یک سال» در تبصره یک ماده ۹ [قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی مصوب ۱۳۸۹/۴/۲۳] به «ظرف مدت ۵ سال پس از تصویب این قانون» اصلاح شده است.

بنابراین، مستفاد از تبصره اصلاحی مورد اشاره، صلاحیت هیأت موضوع ماده واحده یادشده پس از انقضاء یک‌سال نیز استمرار یافته است و با استمرار صلاحیت هیأت مزبور از تاریخ تصویب قانون اخیرالذکر تا انقضای پنج سال رسیدگی به پرونده‌هایی که ظرف مدت مذکور در مرجع قضایی مطرح گردیده و منتهی به صدور رأی قطعی نشده باشد، در صلاحیت هیأت یادشده خواهد بود. بنابراین، رأی شعبه چهارم دیوان عالی کشور که با این نظر انطباق دارد، به اکثریت آراء صحیح و قانونی تشخیص داده می‌شود. این رأی طبق ماده ۴۷۱ قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲/۱۲/۴ در موارد مشابه برای شعب دیوان عالی کشور، دادگاه‌ها و سایر مراجع اعم از قضایی و غیر آن لازم‌الاتباع است». لذا به استناد رای وحدت رویه فوق، اشخاص ذینفع که تاکنون به اعتراض آنها در مراجع اداری یا قضایی رسیدگی نشده است حق دارند تا تاریخ ۱۳۹۴/۴/۲۳ دعوی خود را در هیات‌های تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مطرح و بعد از تاریخ مذکور مرجع رسیدگی به دعوی مربوطه، شعب ویژه موضوع تبصره یک ماده ۹ قانون افزایش بهره‌وری خواهد بود.

برآمد

نتایج حاصل از تحلیل قانون افزایش بهره‌وری و قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقاء نظام مالی جهت شناسایی وضعیت رسیدگی به دعوی اعتراض به ملی شدن اراضی به شرح ذیل می‌باشد:

۱- اگرچه غالباً هیات‌های اداری رسیدگی کننده به اختلافات اشخاص نظیر هیات حل اختلاف کار به صورت جمعی اتخاذ تصمیم می نمایند ولی هیات تعیین تکلیف اراضی اختلافی با توجه به ترکیب و ساختار اجرایی و مقام صادر کننده، به صورت انفرادی به اختلافات اشخاص می‌پردازد. از این حیث آراء صادره نمی‌تواند دارای وصف اداری باشد.

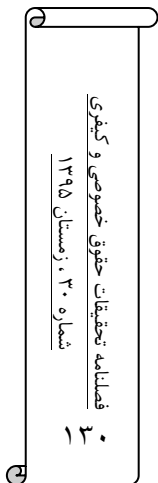
۲- به نظر می‌رسد واژه قانونی در عبارت «نمایندگان قانونی» مندرج در ماده ۶ آیین‌نامه اصلاحی قانون تعیین تکلیف از باب تسامح بوده و دلیلی بر خروج سایر اقسام نمایندگی وجود ندارد. به عنوان نمونه در قانون وکالت، قانون مدنی و آیین دادرسی مدنی اعطای وکالت جهت انجام کار، اقامه دعوی و دفاع از ادعاهای اشخاص پیش‌بینی شده است. ماده ۶۵۶ قانون مدنی نایب قرار دادن فردی جهت انجام امری برای موکل و اصل ۳۵ قانون اساسی انتخاب وکیل در دادگاه‌ها را مورد پذیرش قرار داده است.

۳- جهت شناسایی ماهیت هیات مذکور باید افزود که به سبب عدم شناسایی عنوان «مراجع شبه قضایی» در قوانین ایران، ماهیت هیات تعیین تکلیف اراضی اختلافی، شبه قضایی نیست. از طرفی دیگر نمی‌توان عنوان «مراجع قضایی» به هیات موصوف اعطا نمود. چه اینکه هیات تعیین تکلیف اراضی اختلافی خارج از ساختار قضایی کشور تشکیل و اداره می‌گردد. تنها وصفی که می‌تواند جامع و مانع ایرادات مطروحه باشد وصف «مراجع اختصاصی غیردادگستری» برای هیات مذکور بوده که منحصرأ به دعوای اعتراض به ملی‌شدن اراضی رسیدگی نموده و از این حیث، یعنی رسیدگی به دعوای اعتراض به ملی‌شدن اراضی در هیات قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی تابع تشریفات مندرج در آیین دادرسی مدنی نبوده و از آیین نامه قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی که دارای تشریفات خاصی می‌باشد تبعیت می‌نماید.

۴- قانونگذار در قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی، مطلق تشخیص منابع ملی از مستثنیات را مدنظر قرار داده و می‌توان به استناد ماده واحده قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی، مجدداً موضوع را در هیات تعیین تکلیف اراضی اختلافی مطرح نمود. موید این امر مفاد تبصره ۲ ماده ۴ آیین‌نامه اجرایی قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی سابق و نیز ماده ۸ آیین‌نامه اجرایی اصلاحی آن در سال ۱۳۹۰ می‌باشد. رویه عملی در اجرای این قانون در ادارات کل منابع طبیعی و شهرستان‌های از نظرات مذکور دور نمانده و بطور سلیقه‌ای نسبت به پذیرش و عدم پذیرش اعتراضات اشخاص عمل می‌شود.

۵- یکی از طرق مداخله مراجع قضایی برابر قانون اصلاح قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی مصوب سال ۱۳۸۷، رسیدگی به اعتراض اشخاص نسبت به آراء صادره توسط هیات های قانون تعیین تکلیف اراضی می باشد. به نحوی که در راستای اعتراض اشخاص به ملی شدن اراضی و رسیدگی هیات مذکور و متعاقب آن اعتراض اشخاص به نتیجه رای صادره، موضوع رسیدگی به اعتراض با تقدیم دادخواست اعتراضی توسط ذینفع در دادگاه عمومی حقوقی محل وقوع ملک مطرح می گردد.

۶- طریقه دیگر مداخله مراجع قضایی در راستای تبصره یک ماده ۹ قانون افزایش بهره‌وری، تبصره یک ماده ۴۵ قانون رفع موانع تولید و رای وحدت رویه شماره ۷۵۰ هیات عمومی دیوان عالی کشور می باشد. لازم به ذکر است اشخاصی حق طرح دعوی در شعب ویژه را دارند که تا زمان تصویب قوانین فوق و اتمام مهلت های یک و پنج ساله مندرج در آن، دعوی اعتراض به ملی شدن اراضی را تا تاریخ ۱۳۹۴/۴/۲۳ در هیات های یادشده مطرح ننموده باشند. بنابراین اشخاص ذینفع پس از انقضاء مدت و تاریخ مذکور با استناد به رای وحدت رویه فوق حق دارند ابتدائاً ضمن اعتراض به مقررات ملی شدن اراضی و با احراز مالکیت خود و اصلاح یا صدور سند مالکیت اراضی در شعب ویژه مستقر در دادگاه عمومی حقوقی مرکز استان اقدام به طرح دعوی نموده و رسیدگی به دعوی مزبور تابع تشریفات مندرج در آیین دادرسی مدنی می باشد.



فهرست منابع

الف - کتب فارسی

۱. امامی، محمد، و کورش استوار سنگری، حقوق اداری، تهران: نشر میزان، چاپ دوم، جلد اول، سال ۱۳۸۷.
۲. اندرز، داود، حق حبس در حقوق ایران و کنوانسیون بیع بین‌المللی کالا، تهران: مجمع علمی و فرهنگی مجد، چاپ اول، سال ۱۳۹۲.
۳. بشیری، عباس، و امیر حسین میرزائی، حقوق کاربردی اراضی در ایران، تهران: انتشارات جنگل، چاپ اول، سال ۱۳۸۹.
۴. بهرامی، بهرام، آیین دادرسی مدنی کاربردی، تهران: انتشارات نگاه بینه، چاپ هشتم، سال ۱۳۸۵.
۵. بهرامی، بهرام، آیین دادرسی مدنی، تهران: انتشارات نگاه بینه، چاپ دوازدهم، جلد اول، سال ۱۳۹۲.
۶. بهشتی، محمد جواد، و نادر مردانی، آیین دادرسی مدنی، تهران: نشر میزان، جلد دوم، چاپ دوم، سال ۱۳۸۹.
۷. حجتی اشرفی، غلامرضا، مجموعه کامل قوانین و مقررات ثبتی، تهران: گنج دانش، چاپ یازدهم، سال ۱۳۷۶.
۸. جعفری لنگرودی، محمد جعفر، دانشنامه حقوقی، تهران: انتشارات امیر کبیر، چاپ سوم، جلد سوم، سال ۱۳۷۲.
۹. جعفری لنگرودی، محمد جعفر، و سیط در ترمینولوژی حقوق، تهران: انتشارات گنج دانش، چاپ چهارم، سال ۱۳۹۰.
۱۰. خردمندی، سعید، تحدید مالکیت، تهران: انتشارات اندیشه عصر، چاپ اول، سال ۱۳۹۲.
۱۱. شمس، عبدالله، آیین دادرسی مدنی دوره‌ی پیشرفته، تهران: انتشارات دراک، جلد نخست، چاپ بیست و هشتم، سال ۱۳۹۱.
۱۲. صادقی، کریم، اصلاحات ارضی در ایران و مسائل حقوقی راجع به آن، موسسه فرهنگی هنری تهران: انتشاراتی نگاه بینه، چاپ اول، سال ۱۳۹۴.
۱۳. طباطبایی مومنی، منوچهر، حقوق اداری، تهران: انتشارات سمت، چاپ دوم، سال ۱۳۷۴.
۱۴. عباسی، بیژن، حقوق اداری، تهران: نشر دادگستر، چاپ دوم، سال ۱۳۹۰.

۱۵. عباسی، عادل، و علی حجتی، حقوق منابع طبیعی، تهران: انتشارات فکر سازان، چاپ اول، سال ۱۳۹۲.
۱۶. عمید، حسن، فرهنگ عمید، تهران: انتشارات امیر کبیر، چاپ هشتم جلد سوم، سال ۱۳۷۱.
۱۷. عموزاده، قدرت، حق زارعانه، تهران: انتشارات نشر دادگستر، چاپ سوم، سال ۱۳۹۱.
۱۸. قربانی، فرج‌الله، مجموعه آراء وحدت رویه دیوان عدالت اداری، تهران: انتشارات فردوسی، چاپ ششم، سال ۱۳۹۲.
۱۹. قربانی، فرج‌الله، مجموعه کامل قوانین اراضی مقررات اصلاحات ارضی، تهران: انتشارات دانشور، چاپ دوم، سال ۱۳۷۸.
۲۰. کاتوزیان، ناصر، اعتبار امر قضاوت شده در دعوی مدنی، تهران: انتشارات دادگستر، چاپ پنجم، سال ۱۳۷۶.
۲۱. لمتون، ا.ک.س، مالک و زارع در ایران، ترجمه امیری، منوچهر، تهران: مرکز انتشارات علمی و فرهنگی، چاپ سوم، سال ۱۳۶۲.
۲۲. متین دفتری، احمد، آیین دادرسی مدنی و بازرگانی، تهران: انتشارات مجمع علمی و فرهنگی مجد، چاپ اول، جلد اول، سال ۱۳۷۸.
۲۳. مرتضوی، عبدالمجید، آیین دادرسی مدنی عمومی با تکیه بر دفاع خوانده، تهران: انتشارات جاودانه، چاپ اول، جلد دوم، سال ۱۳۹۲.
۲۴. معین، محمد، فرهنگ معین، تهران: انتشارات امیر کبیر، چاپ سوم، جلد دوم، سال ۱۳۶۳.
۲۵. میرزایی، علیرضا، قوانین و مقررات اراضی در نظم کنونی، تهران: انتشارات بهنامی، چاپ اول، جلد دوم، سال ۱۳۹۰.
۲۶. میرزائی، علیرضا، مراجع تشخیص اراضی موات نحوه رسیدگی و اعتراض، تهران: انتشارات بهنامی، چاپ دوم، سال ۱۳۹۳.
۲۷. نهرینی، فریدون، آیین دادرسی مدنی مراجع قضایی و غیر قضایی و حدود صلاحیت آنها، تهران: انتشارات گنج دانش، چاپ اول، جلد اول، سال ۱۳۹۳.
۲۸. هداوند، مهدی، و مسلم طوق، دادگاه‌های اختصاصی در پرتو اصول و آیین دادرسی منصفانه، تهران: انتشارات خرسندی، چاپ اول، سال ۱۳۸۹.

۲۹. یوسفی، حبیب الله، و روح الله سعیدی زاده، زهرا میر، مجموعه قوانین و مقررات منابع طبیعی منظم به نکات توضیحی و تنقیحی، خرم آباد، انتشارات شاپور خواست، چاپ اول، سال ۱۳۹۳.

ب- مقالات

۱. امامی، محمد، و سید نصرالله موسوی، مبانی نظری مراجع شبه قضایی و جایگاه آنها در حقوق ایران، مجله علوم اجتماعی و انسانی دانشگاه شیراز، دوره بیست و یکم، شماره دوم، زمستان ۱۳۸۳.
۲. ساعد لو، هوشنگ، «نظری به مسائل و مشکلات حقوقی کشاورزی ایران»، فصلنامه اقتصاد کشاورزی و توسعه، سال دوم، شماره ۷، پائیز سال ۱۳۷۳.

ج- سایر منابع فارسی

۱. سازمان امور اراضی، مجموعه قوانین و مقررات اصلاحات اراضی خالصه و تعیین تکلیف متصرفین اراضی دولتی، تهران: نشریه آموزش کشاورزی دفتر خدمات تکنولوژی آموزشی، چاپ اول، سال ۱۳۸۹.
۲. نامه شماره ۹۳/۱۲/۱۲۰۳۱ مورخ ۹۳/۷/۱۶ اداره کل منابع طبیعی استان لرستان به دفتر حقوقی سازمان جنگل ها و مراتع.

د- منابع عربی

۱. انیس، ابراهیم و همکاران، فرهنگ المعجم الوسیط، مترجم محمد بندر ریگی، تهران: انتشارات اسلامی، چاپ اول، جلد اول، ص ۸۴۴، سال ۱۳۸۴.