

## نحوه تشخیص اراضی ملی و روش اعتراض به آن

(تاریخ دریافت ۱۴۰۱/۰۲/۱۵، تاریخ تصویب ۱۴۰۱/۰۶/۰۶)

کریم مرادوند<sup>۱</sup>

وکیل پایه یک دادگستری، دانشجوی دکتری حقوق خصوصی، مدرس دانشگاه

حسین حبیبی تبار

دانشیار دانشگاه آزاد اسلامی واحد ساوه و مدرس دانشگاه

### چکیده

اراضی منابع طبیعی مانند جنگل‌ها و مراتع که از پوشش‌های گیاهی خودرو بوده و در قانون اساسی و فقه به آن‌ها انفال یعنی ثروت‌های عمومی گفته می‌شود، به موجب قانون حفظ و حمایت از منابع طبیعی و ذخایر جنگلی کشور مصوب ۱۳۷۱/۷/۵ و قانون ملی شدن جنگل‌ها مصوب ۱۳۴۱/۱۰/۲۷ که عطف قانونگذاری در حوزه اراضی ملی است، ملی اعلام شده و متعلق به دولت است. اراضی ملی اراضی اند که بشر در آنها دخالتی نداشته و به عبارتی خودرو می‌باشند مانند جنگل و مرتع و کوه و... در اراضی موات نیز بشر دخالت نداشته بنابراین ممکن است در اراضی ملی، موات هم موجود باشد. اما در هر حال این دو با یکدیگر متفاوت اند. بنابراین به موجب قوانین مزبور، پوشش‌های گیاهی خودرو مثل مراتع و جنگل‌ها این‌ها منابع طبیعی و ملی اعلام می‌شود و وقتی که گفته می‌شود اراضی ملی، منظور همین اراضی مزبور است. مسأله تحقیق این است که تشخیص اراضی ملی با توجه به قوانین پراکنده ای که وجود دارد و همچنین روش اعتراض به تشخیص با توجه به سیر تقنینی که وجود دارد به چه صورت است؟ آیا برگ تشخیصی که توسط مراجع صالح صادر می‌شود، جنبه اعلامی داشته و یا اینکه تاسیسی بوده و وضعیت حقوقی جدیدی را ایجاد می‌کند؟ اداره اراضی ملی بر عهده معاونت منابع طبیعی و آبخیزداری وزارت جهاد کشاورزی است و مرجع تشخیص اراضی ملی در حال حاضر جهاد کشاورزی است. از روش‌های مختلفی از جمله استفاده از کارشناس منابع طبیعی و نقشه‌های جغرافیایی جهت تشخیص اراضی ملی استفاده می‌شود که به موجب برگ تشخیصی که توسط جنگل دار

تنظیم می شود و یا به موجب ماده ۵۶ قانون حمایت و بهره برداری اعلام می شود که این اراضی ملی است. اعتراض به اراضی ملی، سیر تقنینی متفاوتی داشته است که در مقاله حاضر اشاره خواهد شد. در حال حاضر روش اعتراض به این صورت است که به موجب قانون افزایش بهره وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی مصوب ۱۳۸۹/۴/۲۳ می بایست معترض به شعب ویژه که در مراکز استان ها می باشد مراجعه و اعتراض خود به برگ تشخیص را اعلام نماید. آرای شعب ویژه مرکز استان نیز قابل اعتراض در دادگاه تجدیدنظر استان می باشد. در خصوص اعلامی و یا تاسیسی بودن برگ تشخیص، دو عقیده وجود دارد و نظر غالب بر اعلامی بودن برگ تشخیص است اما با توجه به اینکه اعلامی بودن خلاف انصاف به شرح آتی الذکر است لذا به نظر تاسیسی بودن عادلانه تر است. موضوع مقاله و ابعاد آن به شرح آتی الذکر بسیار حائز اهمیت بوده چرا که پراکندگی موضوع مرجع صالح در اعتراض به اراضی ملی با توجه به سیر تقنینی و عدم توجه به تأسیسی یا اعلامی بودن برگ تشخیص و نتیجتاً اختلاف نظر بین حقوقدانان و محاکم ضرورت انجام مقاله حاضر را ایجاب می نمود. در این مقاله روش تحقیق توصیفی-تحلیلی است تا موضوع به صورت عینی و واقعی و منظم تبیین و سپس موضوع تحلیل شود. روش جمع آوری داده ها نیز تلفیقی از روش کتابخانه ای و میدانی بوده تا موضوع علمی و کاربردی تبیین شود.

**واژگان کلیدی:** اراضی ملی، تشخیص، مستثنیات، کمیسیون ماده ۵۶، شعب ویژه

### بخش اول: مفهوم اراضی ملی

مالکیت را قانون مشخص می کند. قانون می گوید، مالک کسی است که نام او مطابق قانون در دفتر املاک به ثبت رسیده است.<sup>۱</sup> سلب مالکیت را نیز قانون مشخص می نماید. قانون مقرر داشته است، کسی که سند مالکیت برای اراضی ملی مانند جنگل و مراتع دارد سند وی باطل است و این دسته از اراضی در اختیار دولت خواهد بود ولو اینکه قبل از این تاریخ (تاریخ تصویب) افراد آن را متصرف شده و سند مالکیت گرفته باشند.<sup>۲</sup> اراضی جنگلی،

۱- ماده ۲۲ قانون ثبت اسناد و املاک مصوب ۱۳۱۰/۱۲/۲۶

۲- قانون ملی شدن جنگل ها و مراتع کشور مصوب ۱۳۴۰/۱۰/۲۷

اراضی اند که در آنها آثار و شواهد وجود جنگل از قبیل نهال یا پاجوش یا بوته یا کنده درختان جنگلی وجود داشته باشد مشروط بر اینکه در تاریخ ملی شدن جنگلها مصوب ۱۳۴۱/۱۰/۲۷ تحت کشت یا آیش نبوده و تعداد کنده در هر هکتار از بیست و یا تعداد نهال یا بوته جنگلی در هر هکتار جداگانه یا مجموعاً از یکصد عدد متجاوز باشد.<sup>۱</sup> مرتع زمینی است اعم از کوه و دامنه یا زمین مسطح که در فصل چرای دارای پوششی از نباتات علوفه ای خودرو بوده و با توجه به سابقه چرای عرفا مرتع شناخته شود. اراضی که آیش زراعتند ولو آنکه دارای پوشش نباتات علوفه ای خودرو باشند مشمول تعریف مرتع نیستند. اگر مرتع دارای درختان جنگلی خودرو باشد مرتع مشجر نامیده می شود. بنابراین اراضی ملی بکر هستند و هیچگونه آثار کشت ندارد و اگر کارشناس اعلام دارد که آثار کشت و زرع وجود دارد در این صورت جزء مستثنیات خواهد بود. در واقع هر زمینی که شکل طبیعی داشته و هیچگونه دخالت فیزیکی توسط انسان در آن صورت نگرفته باشد، زمین غیراحیاء شده بوده، در نتیجه زمین ملی و یا موات است اما اگر اقدامی از سوی انسان به منظور بهره برداری در زمین قبل از تاریخ ۱۳۴۱/۱۰/۲۷ صورت گرفته باشد، زمین احیاء شده خواهد بود.

### بخش دوم: تشخیص اراضی ملی

در بحث ملی بودن اراضی، نزاع در خصوص ملی و یا مستثنیات است و در واقع نزاع در خصوص مسئله تشخیص است. معمولاً یک طرف دعوا اداره منابع طبیعی به نمایندگی از طرف دولت که در راستای وظایف خود، پاسداری از اراضی ملی و حفظ مراتع و جلوگیری از تجاوز به این اراضی است و طرف دیگر دعوا اشخاص حقیقی یا حقوقی هستند که ادعای سابقه مالکیت و تصرف در زمین متنازع فیه را دارند و مدعی هستند که زمین مورد نظر دارای سابقه احیا است و نباید جزو اراضی ملی تشخیص داده شود. مراجع صدور برگ تشخیص عبارتند از، مأمورین سازمان جنگلبانی (کارشناس جنگلبانی) طبق قانون حفاظت و بهره برداری از جنگلها و مراتع مصوب ۱۳۴۶ و اصلاحیه ۱۳۴۸ و مرجع دیگر، جهاد کشاورزی و اداره منابع طبیعی طبق قانون حفظ و حمایت از منابع طبیعی و ذخائر جنگلی کشور مصوب ۱۳۷۱/۰۷/۰۵ می باشد. در برگ تشخیص، اراضی ملی مشخص می شود.

۱- جعفری لنگرودی، دکتر محمد جعفر، ترمینولوژی حقوق، انتشارات گنج دانش، چاپ بیست و سوم، ۱۳۹۰، ص ۲

اهمیت برگ تشخیص این است که چنانچه اشخاصی به این اراضی تجاوز نمایند، با شکایت منابع طبیعی تحت تعقیب قرار می گیرند لذا منابع طبیعی به استناد برگ تشخیص قطعی و یا سند مالکیت رسمی متجاوز را تحت تعقیب قرار می دهد. بنابراین تمامی دعاوی به این موضوع ختم می شود که آیا این زمین متنازع فیه ملی است یا خیر، موات است یا خیر. بنابراین تشخیص نوع زمین بسیار اهمیت دارد. اگر تشخیص داده شود که زمین ملی یا موات است، طبق قانون در اختیار دولت است. لذا مالک بایستی اثبات نماید که ملی و یا موات نیست و وقتی نیست یعنی متعلق به شما است. بعنوان مثال؛ مالک مدعی است زمین وی باغ و غیرملی است و اذعان دارد که باغ وی درختان مثمر ۷۰ ساله داشته و سابقه زراعت دارد اما جهاد کشاورزی و زیرمجموعه آن اداره منابع طبیعی مدعی است که جنگل است. بنابراین تمام مسائل به تشخیص نوع زمین بر می گردد. تشخیص اراضی موات، به موجب ماده ۱۲ قانون اراضی شهری مصوب ۱۳۶۰ با کمیسیون ماده ۱۲ قانون اراضی شهری است که متشکل از یک نفر قاضی، رئیس مسکن و شهرسازی و یک نفر نماینده شهرداری است و رأی کمیسیون ظرف مدت سه ماه قابل اعتراض در دادگاههای عمومی است و رأی دادگاه قطعی است. در سال ۱۳۶۶ قانون زمین شهری تصویب و در ماده ۱۲ آن مقرر شده است که تشخیص با وزارت مسکن و شهرسازی است و این تشخیص قابل اعتراض در دادگاه است. این قانون دیگر نامی از کمیسیون ذکر نکرده است اما عملاً در سازمان مسکن و شهرسازی همان کمیسیون ماده ۱۲ قانون اراضی شهری تشکیل می شود. به موجب ماده ۳ قانون زمین شهری، اراضی که بدون مجوز قانونی از تاریخ ۱۳۵۸/۴/۵ به بعد احیاء شده اند جزء اراضی موات بوده و در اختیار دولت است. بنابراین مبنای تشخیص تاریخ مذکور است. ممکن است زمینی موات اعلام شده باشد اما اداره منابع طبیعی ادعای ملی بودن داشته و بر این اساس به موات بودن زمین مزبور اعتراض نموده و دادخواست ابطال سند موات را مطرح نماید. موضوع مقاله حاضر در خصوص تشخیص اراضی ملی است که به آن می پردازیم. نحوه تشخیص اراضی ملی از مستثنیات به این صورت است که یک منطقه ای را در نظر بگیرید مانند منطقه بومهن، کارشناس منابع طبیعی به محل مراجعه و برگ تشخیص را آماده می کند. کارشناس مثلاً می گوید منطقه بومهن ۹۰۰ هکتار است و در نقشه مشخص می کند که ۱۰۰ هکتار آن، اراضی کشاورزی دیم است، ۱۰۰ هکتار آن اراضی کشت آبی، ۵۰ هکتار باغات، ۵۰ هکتار اماکن مسکونی و دامداری و مرغداری و بقیه آن ملی

است. کارشناس موارد مذکور را در نقشه تهیه و سپس، نقشه و برگ تشخیص صادر می نمود. برگ تشخیص یعنی تشخیص اراضی منابع طبیعی از سایر اراضی. یعنی به موجب این برگ اراضی ملی تشخیص داده می شود. برگ تشخیص در یکی از روزنامه‌های کثیرالانتشار و روزنامه محلی یا به هر نوع وسیله ای در محل اراضی آگهی می شود و در آگهی مرقوم می شود که هرکسی اعتراض دارد، اعتراض خویش را به کمیسیون ماده ۵۶ تقدیم نماید. در صورت انقضای مهلت اعتراض و عدم اعتراض، برگ تشخیص قطعی و به استناد آن سند مالکیت برای دولت صادر می شود.

### بخش سوم: بررسی و شناخت مستثنیات مربوطه در این راستا

واژه مستثنیات در ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۴۶/۰۵/۲۵ و ماده ۲ قانون حفظ و حمایت از منابع طبیعی و ذخایر جنگلی مصوب ۱۳۷۱/۰۷/۰۵ ذکر شده است و مستثنیات در اراضی ملی به این معناست که اگر زمینی و یا بخشی از یک زمینی به دلیل وجود آثار کشت و زرع و... ملی نباشد، مستثنیات خواهد بود یعنی غیر ملی بوده و در اختیار مالکین و ذینفعان قرار خواهد گرفت. بنابراین اراضی که جزء مستثنیات باشند از شمول اراضی ملی مندرج در ماده ۱ قانون ملی شدن جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۴۱ خارج می باشند و در نتیجه در اختیار مالکین قرار می گیرد. مستثنیات را با هاشور در نقشه مشخص می کردند. بنابراین اگر زمین شما داخل هاشور بود یعنی جزء مستثنیات است.. عرصه و محاط تاسیسات و خانه‌های روستایی و همچنین زمین‌های زراعی و باغات واقعه در محدوده اسناد مالکیت جنگل‌ها و مراتع که تا تاریخ تصویب این قانون احداث شده اند، ملی نخواهند بود و در زمره مستثنیات می باشد و ادارات ثبت مجازند با تشخیص و گواهی سازمان جنگلبانی ایران اسناد مالکیت عرصه و اعیانی جداگانه برای مالکیت آنها صادر نماید و همچنین مراتع غیرمشجری که با توجه به قانون اصلاحات ارضی در سهم اشخاص قرار گرفته و همچنین مراتع غیرمشجری که تا تاریخ تصویب قانون ملی کردن جنگل‌ها (۱۳۴۱/۱۰/۲۷) یا بعداً به موجب اسناد مالکیت یا آرای قطعی محاکم قضایی یا هیأت‌های رسیدگی به املاک واگذاری در محدوده املاک مزروعی قرار گرفته یا بگیرند، مشمول اراضی ملی نبوده و از مستثنیات می باشند. بنابراین مرتع با شرایط فوق، متعلق به مالک است لذا مرتعی که متعلق به مالک است، سند مالکیت آن معتبر خواهد بود ولیکن بعنوان مرتع و نحوه استفاده از آن را نیز قانون تعیین می کند.

البته مراتع عمومی مانند دشت لار کسی مالکش نیست و صرفاً در قالب اجاره و با صدور پروانه بهره برداری مثل عشایر مورد استفاده عشایر قرار می گیرد.

### بخش چهارم: مرجع و نحوه اعتراض به اراضی ملی

همانطور که ذکر شد، برگ تشخیص آگهی شده و ظرف مهلت یک ماه از تاریخ نشر قابل اعتراض در کمیسیون ماده ۵۶ که متشکل از فرماندار محل، رئیس دادگستری و رئیس منابع طبیعی است، می باشد.<sup>۱</sup> کمیسیون مزبور در هر اداره منابع طبیعی موجود بود و اعتراض‌ها به این کمیسیون ارجاع می شد. کمیسیون ماده ۵۶ موظف بود که ظرف سه ماه به اعتراضات واصله رسیدگی و تصمیم بگیرد. تصمیم گیری در کمیسیون مزبور با نظر اکثریت است. کمیسیون ماده ۵۶ در قانون حفاظت و بهره برداری از جنگلها و مراتع مصوب ۱۳۴۶ پیش بینی شده بود. بنابراین در سال ۱۳۴۶ اعتراض‌ها شکل قانونی می گیرد. بعنوان مثال مالک مدعی است که ۲۰ هکتار دیگر نیز اراضی کشت آبی است و باید از ملی مستثناء شود (مستثنیات). رأی کمیسیون ماده ۵۶ قطعی بوده است و اگر تصمیم کمیسیون مبنی بر ملی بودن اراضی باشد، کمیسیون مکلف است به درخواست وزرات منابع طبیعی دستور رفع تصرف آن را بدهد. و اگر هم اعتراض نمی شد و یا اعتراض خارج از مهلت بود، گواهی عدم اعتراض صادر و همان برگ تشخیص قطعی می شد. مأموران انتظامی موظف بودند که بر اساس برگ تشخیص و یا سند مالکیت، رأی کمیسیون را اجراء نمایند و دیگر نیازی به طرح دعوی خلع ید نبود. در واقع اراضی ملی بر اساس برگ تشخیص مشخص می شوند. تا سال ۱۳۶۷ هیچ رأیی از کمیسیون ماده ۵۶ به دلیل قطعی بودن نقض نشد تا اینکه در سال ۱۳۶۷ ماده واحده ای تحت عنوان قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجرای ماده ۵۶ قانون جنگلها و مراتع مصوب ۱۳۶۷ تصویب شد. به موجب قانون مزبور، هرکس اعم از منابع طبیعی و اشخاص که به آرای کمیسیون ماده ۵۶ اعتراض دارد و یا اشخاصی که در مهلت اعتراض ننموده اند می توانند به کمیسیون ماده واحده یا همان هیأت ماده واحده مراجعه نمایند. کمیسیون ماده واحده مرجعی شبه قضایی بوده و در هر منابع طبیعی مستقر بود و مرکب از؛ مسئول اداره کشاورزی، مسئول اداره جنگلداری، عضو جهاد

۱- قانون حفاظت و بهره برداری از جنگلها و مراتع مصوب ۱۳۴۶ در ماده ۵۶ خود، اعتراض به اراضی ملی را پیش بینی نموده بود. مهلتی سه ماه جهت اعتراض مقرر شده بود که در مورخ ۱۳۴۸/۰۱/۲۰ مهلت مزبور به یک ماه تقلیل یافت و مهلت اعتراض یک ماه از تاریخ نشر آگهی و یا اخطار کتبی منابع طبیعی تعیین نمود.

سازندگی، عضو هیأت واگذاری زمین، یک نفر وزارت دادگستری و دو نفر از اعضاء شورای اسلامی روستا یا عشایر حسب مورد که صدور رأی با قاضی خواهد بود. اداره منابع طبیعی نیز می توانست به رأی کمیسیون ماده ۵۶ در هیأت ماده واحده اعتراض نماید. مثل اینکه مدعی باشد که ۵۰ هکتار از اراضی متنازع فیه، ملی بوده اما کمیسیون ماده ۵۶ جزء مستثنیات اعلام کرده است. تا سال ۱۳۸۷ رأی هیأت ماده واحده که توسط قاضی صادر می شده است قابل اعتراض در دیوان عدالت اداری بود اما در سال ۱۳۸۷ به موجب قانون اصلاح قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجراء ماده (۵۶) قانون جنگلها و مراتع، رأی قاضی هیأت، قابل اعتراض در شعب دادگاه بدوی و تجدیدنظر قرار گرفت. در سال ۱۳۸۹ قانون افزایش بخش بهره وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی تصویب شد. تا سال فوق (۱۳۸۹/۰۴/۲۳) برای اعتراض به تشخیص اراضی ملی در هیأت ماده واحده مهلتی تعیین نشده بود اما در سال ۱۳۸۹ مهلت یک ساله تعیین شد و هم چنین طبق تبصره ۱ ماده ۹ قانون مزبور، اعتراض به تشخیص اراضی، به دادگاههای مراکز استان واگذار شد. به موجب تبصره ۱ ماده ۹ قانون افزایش بهره وری بخش کشاورزی... اشخاصی که به تشخیص اراضی مبنی بر ملی بودن، تاکنون اعتراض ننموده اند و همچنین اراضی که برای آن برگ تشخیص صادر نشده است، می توانند ظرف مدت یکسال از لازم الاجراء شدن این قانون اعتراض خویش را در دبیرخانه هیأت موضوع ماده واحده قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجرای ماده (۵۶) قانون حفاظت و بهره برداری از جنگلها و مراتع مصوب ۱۳۶۷/۶/۲۹ شهرستان مربوطه ثبت نمایند و کمیسیون ماده واحده به اعتراض رسیدگی خواهد کرد. اشخاصی که سابقا به تشخیص اعتراض نموده و کمیسیون ماده واحده رسیدگی و رأی صادر کرده است دیگر حق اعتراض مجدد در کمیسیون ماده واحده را نخواهند داشت. با تصویب قانون رفع موانع تولید در سال ۱۳۹۴، در ماده ۴۵ قانون مذکور مهلت اعتراض مندرج در تبصره ماده ۹ قانون افزایش بهره وری... از یک سال به ۵ سال تمدید شد.<sup>۱</sup> یعنی تا سال ۱۳۹۵ می توانستند در هیأت ماده واحده اعتراض نمایند. پس از

۱- ماده ۴۵: «اصلاحات زیر در تبصره های (۱) و (۲) ماده (۹) و ماده (۳۲) قانون افزایش بهره وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی مصوب ۱۳۸۹/۴/۲۳ صورت می گیرد: ۱- عبارت "ظرف مدت یک سال" در تبصره (۱) ماده (۹) به "ظرف مدت پنج سال پس از تصویب این قانون" اصلاح و عبارت "عکس های هوایی سال ۱۳۴۶ نیز جزو مستندات قابل قبول محسوب می شود" به انتهای تبصره اضافه می شود....»

انقضای مهلت مذکور، اشخاصی که بخواهند به تشخیص اعتراض نمایند، چنانچه حکم قانونی مبنی بر احراز مالکیت قطعی خود در شعب رسیدگی ویژه ای که بدین منظور در مراکز استان از سوی رئیس قوه قضائیه تعیین می شود، دریافت نموده باشد، دولت مکلف است در صورت امکان عین زمین را به وی تحویل داده و اگر امکان پذیر نباشد و در صورت رضایت مالک، عوض زمین و یا قیمت کارشناسی آن را پرداخت نماید.<sup>۱</sup> بنابراین شخص ذینفع ابتدا باید به شعب ویژه مراجعه و مالکیت خویش را احراز و حکم به اثبات مالکیت خویش و غیرملی بودن را از شعبه ویژه اخذ و سپس با حکم مزبور به اداره منابع طبیعی مربوطه مراجعه و اداره مزبور موظف می باشد که عین زمین در صورت امکان و گرنه زمین معوض و یا قیمت کارشناسی آن را با رضایت مالک پرداخت نماید.<sup>۲</sup>

بنابراین در حال حاضر اشخاصی که تاکنون به تشخیص، چه در کمیسیون ماده ۵۶ و چه در کمیسیون ماده واحده اعتراض نکرده باشند (گواهی عدم اعتراض اخذ شود) و همچنین اشخاصی که به اعتراض آنها در کمیسیون ماده واحده رسیدگی شده و می خواهند به رأی کمیسیون مزبور اعتراض نمایند، می توانند به شعب ویژه دادگاههای دادگستری موضوع تبصره ۱ ماده ۹ قانون افزایش بهره وری بخش کشاورزی... که در مراکز استانها مستقر است مراجعه و اعتراض نمایند و اعتراض به برگ تشخیص، دعوی غیرمالی است.

اداره اراضی ملی در خارج از محدوده به عهده معاونت منابع طبیعی و آبخیزداری وزرات جهاد کشاورزی و در داخل محدوده به عهده اداره مسکن و شهرسازی است. تفکیک اراضی به داخل و خارج از محدوده شهر آثاری دارد. از جمله مرجع رسیدگی و تشخیص است. یعنی در خارج از محدوده، اداره جهاد کشاورزی و منابع طبیعی نوع زمین را تشخیص می دهد و در داخل محدوده، تشخیص با اداره مسکن و شهرسازی است. بنابراین در صورتی که اراضی ملی در محدوده و یا حریم شهر قرار گرفته باشد، دعوی اعتراض به برگ تشخیص

۱- در قانون افزایش بهره وری بخش کشاورزی آمده است که در شعب ویژه مرکز رسیدگی خواهد شد اما نکته که منظور مرکز استان است یا مرکز شهرستان که نظر به اختلاف پیش آمده، رییس قوه قضائیه طی بخشنامه ای اعلام نمود که منظور از شعب ویژه مرکز، مرکز استان است. در واقع رییس قوه قضائیه مبادرت به تفسیر قانون عادی نموده است در حالی که تفسیر قوانین عادی با مجلس شورای اسلامی است و بهتر بود که مجلس طی استفساریه ای اظهارنظر می نمود.

۲- در مراکز هر استانی شعب ویژه اعتراض بر اراضی ملی وجود دارد که در استان تهران شعب ۵۳ و ۵۴ در دادسرای کارکنان دولت واقع در میدان ارگ تهران مستقر است.

باید اداره مسکن و شعرسازی نیز بعنوان طرف دعوا قرار گیرد در غیر این صورت قرار رد دعوا صادر خواهد شد. نظریه مشورتی شماره ۷/۱۶۶۳ مورخ ۱۳۹۱/۸/۱۵ اداره حقوقی قوه قضاییه نیز موید این موضوع است.

### بخش پنجم: اعلامی یا تأسیسی بودن برگ تشخیص

نکته حائز اهمیت در تشخیص جهاد کشاورزی و منابع طبیعی در خصوص ملی بودن اراضی است. اینکه تشخیص، اعلامی است و یا تأسیسی. به عبارتی آیا با صدور برگ تشخیص، وضعیتی که سابقاً وجود داشته، اعلام می شود و یا اینکه از آن روزی که برگ تشخیص صادر شد، ملی شده و در واقع وضعیت حقوقی جدیدی ایجاد می شود. در این خصوص دو دیدگاه وجود دارد؛ یک نظر این است که طبق ماده یک قانون ملی شدن جنگلها و مراتع مصوب ۱۳۴۱، اراضی که پوشش گیاهی دارند و جنگلها و مراتع اینها ملی است لذا فرقی نمی کند در زمان تصویب قانون مزبور به اشخاص گفته شود یا در آینده بنابراین اگر زمین شما شرایط مندرج در قانون مزبور را داشته باشد، ملی است (اعلامی). اما نظر دوم اعتقاد به تأسیسی بودن دارد با این استدلال که طبق ماده ۴ قانون مدنی اثر قانون نسبت به آینده است و صرف تشخیص اراضی ملی، مالکیت دولت را تثبیت نمی کند و بلکه باید سند مالکیت نیز بر اساس برگ تشخیص به نام دولت صادر شود. اکثر قضات و همچنین جهاد کشاورزی نظر به اعلامی بودن دارند. فایده تشخیص اعلامی و تأسیسی بودن در این است که اگر برگ تشخیص را اعلامی بدانیم در این صورت از زمان تصویب قانون ملی شدن جنگلها (۱۳۴۱/۱۰/۲۷) زمین شما ملی بوده است و اگر مالک بخواهد اعتراض نماید باید دلایلی مبنی بر اینکه تا تاریخ مزبور زمین وی احیا و عمران بوده است را اقامه نماید که قدری دشوار است چرا که مدت هاست که از تاریخ مزبور منقضی شده است. اما اگر تأسیسی بدانیم، در این صورت از زمان صدور برگ تشخیص وضعیت حقوقی جدیدی ایجاد خواهد شد و در نتیجه مالک بایستی دلایلی را مطرح نماید که تا تاریخ صدور برگ تشخیص در اراضی وی احیاء و عمران بوده است. به نظر مولف، تأسیسی بودن برگ تشخیص با قواعد حقوقی سازگارتر است چرا که اگر بگوییم اعلامی است در این صورت دیگر نیازی به صدور سند مالکیت به نام دولت نخواهد بود و همان برگ تشخیص کافی است که این موجب برهم خوردن نظم عمومی می شود و مالکیت دولت آنچنان که بایستی تثبیت شود، به صرف صدور برگ تشخیص تثبیت نخواهد شد چرا که طبق ماده ۲۲ قانون

ثبت اسناد و املاک، مالک کسی است که نام او در دفتر املاک ثبت شود و متعاقبا سند مالکیت صادر شود. البته به موجب رأی وحدت رویه شماره ۶۸۱ مورخ ۱۳۸۴/۷/۲۶ هیأت عمومی دیوان عالی کشور، به صرف صدور برگ تشخیص و قطعی آن، در مالکیت دولت قرار خواهد گرفت و عدم صدور سند مالکیت بنام دولت جمهوری اسلامی ایران، نافی مالکیت دولت نسبت به منابع ملی شده که احراز و قطعی شده است نخواهد بود. مضافا اینکه اگر برگ تشخیص را اعلامی بدانیم، اثبات مستثنیات برای مالک به شرح پیش گفته شده، دشوار خواهد بود.

### بخش ششم: ادله اثبات در تشخیص اراضی ملی و مستثنیات

روش و ادله در تشخیص اراضی ملی از طریق کارشناسی است. توضیح آنکه، کارشناسان منابع طبیعی با مراجعه به محل، از روی شیارهایی روی زمین، جنس خاک و کودهای شیمیایی که ممکن است روی خاک باشد و... تشخیص می دهند که این زمین در گذشته پوشش گیاهی خودرو و یا دخالت انسان در آن وجود داشته است یا خیر. روش و دلیل دیگر استفاده از عکس‌های هوایی موجود در سازمان جغرافیایی کشور است. توضیح آنکه از سال ۱۳۳۵ تمامی اراضی کشور نقشه برداری شده است. آزمایش خاک نیز می تواند مفید به فایده باشد. ملی و یا مستثنیات بودن را کارشناس در برگ تشخیص تعیین خواهد نمود. مالکین که اعتراض به ملی بودن اراضی داشته و مدعی اند که اراضی آنها ملی نبوده و سابقه عمران و احیا دارد و به عبارتی جزء مستثنیات است، می توانند با اثبات این موضوع در مراجع صالح به شرح پیش گفته شده، اعتراض نمایند. ادله اثبات، حصری نبوده لذا مالکین هر مستندی را که حاکی از سابقه احیاء زمین قبل از تاریخ ۱۳۴۱/۱۰/۲۷ باشد را می توانند ارائه نمایند. البته ممکن است بعضی از شعب اعتقاد به تأسیسی بودن برگ تشخیص داشته و تاریخ صدور برگ تشخیص را ملاک قرار دهند لذا بهتر است معترض هم قبل از تاریخ ۱۳۴۱/۱۰/۲۷ و هم قبل از تاریخ برگ تشخیص را در نظر گرفته و برای هر دو دلایلی مبنی بر سابقه عمران ارائه دهد. مانند استفاده از نقشه‌های هوایی، آزمایش خاک، استشهاده محلی دلایل مذکور می تواند زمینی را که ملی اعلام شده است را به مالک اعاده نماید. بهتر است مالک که نقشه‌های هوایی را اخذ نموده از طریق کارشناسی تامین دلیل، عکس‌هایی را تفسیر نماید. اگر نقشه‌های هوایی، نشان دهد که آثار کشت مانند مسطح بودن زمین و درختان کهنسال و... وجود داشته در این صورت اعتراض شما موثر و مالکیت

پس از احراز اعاده خواهد شد. آزمایش خاک نیز مشخص می کند که آیا این خاک مثلاً ۴۰ سال پیش کشت می شده یا خیر. امتیاز دیگری که کارشناسی تامین دلیل دارد این است که ممکن است کارشناس پس از بررسی عکس‌های هوایی به مالک اعلام نماید که زمین ملی است چرا که مثلاً زمین شما کوه بوده است. بنابراین تامین دلیل، تسهیل کننده اقدامات معترض خواهد بود. قرار گرفتن زمین متنازع فیه در محدوده اراضی مزروعی منطقه و یا روستا و یا در حوزه آبیاری منبع آبی، تسطیح بودن زمین، فقدان شیب تند و غیرمتمعارف، تحجیر شدن زمین، وجود درختان کهنسال، وجود بناهای قدیمی و ابنیه سنتی وابسته به کشاورزی، بند سار بودن زمین، آثار شخم و شیار و... که نشان از احیاء داشتن زمین دارد، می تواند مفید به فایده باشد که جملگی از طریق نقشه‌های هوایی مشخص خواهد شد. خواهان می تواند مالک رسمی و یا ذینفع مانند صاحب نسق باشد چرا که در ماده یک قانون ملی شدن جنگلها از واژه متصرف نیز استفاده شده است. بهتر است اعتراض به ملی بودن به طرفیت دولت جمهوری اسلامی ایران با نمایندگی اداره منابع طبیعی و آبخیزداری مطرح شود. خواسته معترض بهتر است که، ابطال برگ تشخیص، ابطال سند مالکیت، اثبات و اعاده مالکیت باشد.

### نتیجه گیری

با بررسی قوانین و مقررات مربوط به اراضی منابع طبیعی مشخص شد که تشخیص نوع اراضی از موضوعات حائز اهمیت است. فلسفه تشخیص نوع زمین این است که اگر زمین ملی است بایستی ملی بماند و اداره منابع طبیعی به عنوان نماینده دولت و در راستای وظایف قانون خود پاسداری از اراضی ملی و حفظ مراتع و کوتاه کردن دست متجاوزین را به عهده دارد. چنانچه شخیص مدعی است که زمین وی که ملی اعلام شده است دارای آثار کشت و... بوده و جزء مستثنیات است می تواند به تشخیص نوع زمین اعتراض نماید. تشخیص باید به درستی انجام شده باشد و آگهی شود. اشخاص ذینفع برای اعتراض به برگ تشخیص به کمیسیون ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره برداری از جنگلها و مراتع مصوب ۱۳۴۶ که در هر اداره منابع طبیعی موجود بود مراجعه می کردند. مهلت اعتراض در کمیسیون ۳ ماه بود. اگر به برگ تشخیص اعتراض نمی شد، منابع طبیعی گواهی عدم اعتراض صادر می نمود. بنابراین اگر در مهلت اعتراض شده باشد، کمیسیون رأی قطعی صادر و اگر اعتراض نشده بود، گواهی عدم اعتراض صادر شده بود. بعد از کمیسیون ماده

۵۶، کمیسیون ماده واحده در قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجرای ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره برداری از جنگلها و مراتع در سال ۱۳۶۷ پیش بینی شد و مقرر شد هر کسی اعم از منابع طبیعی و اشخاص که در کمیسیون ماده ۵۶ اعتراض ننموده اند و یا به رأی کمیسیون ماده ۵۶ اعتراض دارند، می توانند در کمیسیون ماده واحده اعتراض نمایند. افراد زیادی در کمیسیون ماده واحده اعتراض نمودند. بر خلاف رأی کمیسیون ماده ۵۶ که قطعی بود، تا سال ۱۳۸۷ رأی کمیسیون ماده واحده قابل اعتراض در دیوان عدالت اداری بود اما در سال ۱۳۸۷ به موجب قانون اصلاح قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجراء ماده (۵۶) قانون جنگلها و مراتع، رأی کمیسیون مزبور، قابل اعتراض در دادگاه عمومی و رأی دادگاه عمومی نیز قابل تجدیدنظر در دادگاه تجدیدنظر استان بود. تا سال ۱۳۹۴ اشخاص می توانستند در هیأت ماده واحده به برگ تشخیص اعتراض نمایند. ( برگ تشخیص آگهی ماده ۵۶ ماده واحده. بنابراین کمیسیون ماده واحده تا سال ۱۳۹۴ رسیدگی می نمود. از سال ۱۳۹۴ به بعد یعنی در حال حاضر، به شعب ویژه و تخصصی که در مراکز استانها و در دادگستریها مشتقر است مراجعه می شود. اشخاص اعم از منابع طبیعی و ذینفعان چه در کمیسیون ماده واحده اعتراض نموده و یا ننموده باشند، می توانند به شعب ویژه مراجعه نمایند. در شعب ویژه، هیات وجود ندارد بلکه یک نفر مقام قضایی حضور داشته و رسیدگی می نماید. برگ رویه قضایی برگ تشخیص را جنبه اعلامی می دانند و معتقدند که از همان تاریخ تصوی قانون (۱۳۴۱/۱۰/۲۷) زمین ملی بودن و مراجع با صدور برگ تشخیص ملی بودن را اعلام می نمایند بنابراین معترضین بایستی دلایلی اقامه نمایند که اراضی مذکور تا تاریخ فوق، دارای آثار کشت و زرع و عمران بوده است. لذا اعلامی بودن برگ تشخیص بر خلاف اصل تناظر و ناعادلانه می باشد اما اگر اغتقاد به تأسیسی بودن برگ تشخیص داشته باشیم عادلانه و با قواعد حقوقی نیز سازگارتر است چرا که در این صورت معترض بایستی دلایلی را مطرح نماید که تا تاریخ صدور برگ تشخیص در اراضی وی احیاء و عمران بوده است نه تا تاریخ ۱۳۴۰/۱۰/۲۷ که به نظر اعتقاد به تأسیسی بودن عادلانه تر است.

## منابع و مآخذ

### الف) کتب و مقاله

- ۱- عموزاده مهدیرجی، قدرت، مجموعه منابع طبیعی تشخیص اراضی ملی، انتشارات دادگستر، چاپ دوم، ۱۳۹۸.
- ۲- جعفری لنگرودی، دکتر محمد جعفر، ترمینولوژی حقوق، انتشارات گنج دانش، چاپ بیست و سوم، ۱۳۹۰.
- ۳- لطفی، حسن، غلامی، یاسر، تحلیل حقوقی ارکان دعوی اعتراض به تشخیص اراضی ملی، مجله حقوقی دادگستری، شماره ۱۰۱، بهار ۱۳۹۷.

### ب) قوانین و آراء قضایی

- ۱- قانون مدنی مصوب ۱۳۰۷ با الحاقات و اصلاحات بعدی.
- ۲- قانون ثبت اسناد و املاک مصوب ۱۳۱۰
- ۳- قانون ملی شدن جنگل‌ها مصوب ۱۳۴۱/۱۰/۲۷
- ۴- قانون حفظ و حمایت از منابع طبیعی و ذخایر جنگلی کشور مصوب ۱۳۷۱/۷/۵
- ۵- قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی مصوب ۱۳۸۹/۴/۲۳
- ۶- قانون اصلاح قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجراء ماده (۵۶) قانون جنگل‌ها و مراتع،
- ۷- قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجرای ماده (۵۶) قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۶۷/۶/۲۹
- ۸- آراء هیأت عمومی دیوان عالی کشور
- ۹- نظریات مشورتی اداره کل حقوقی و تدوین قوانین قوه قضائیه.

