

هفتمین همایش ملی بنیاد علمی قانون یار

همایش پژوهش های علمی علوم اسلامی و انسانی در عصر نوین

بنیاد علمی قانون یار - آموزش و پرورش استان کرمانشاه - واحد پژوهش سپاه پاسداران (با همکاری و حمایت معنوی دانشگاه رازی، دانشگاه آزاد، دانشگاه فرهنگیان، دانشگاه پیام نور کرمانشاه، دانشگاه علمی و کاربردی، جهاد دانشگاهی واحد کرمانشاه، دانشگاه صنعتی کرمانشاه، بنیاد شهید و سازمان ارشاد و
سر دبیر علمی و مسئول برگزاری همایش: دکتر بهنام اسدی (نماینده مقالات در پایگاه های ملی و بین المللی)
تاریخ برگزاری همایش: ۸ اسفندماه ۱۴۰۳ شماره مقاله: ۸۱۱/۵۲۱۲ رده بندی کنگره: ب ۶۷۵/۰۴۴

بررسی حقوقی و انتقادی تملک اراضی مردم توسط نهادهای دولتی تحت عنوان موات یا اراضی ملی با تأکید بر رویه قضائی دیوان عدالت اداری

علیرضا محمد بیگی مهابادی

کارشناس ارشد حقوق خصوصی، پژوهشگر، با تمرکز بر مسائل حقوقی ملکی و تجاری، و به ویژه در حوزه تملک اراضی و حقوق مالکیت

چکیده

تملك اراضی مردم تحت عنوان موات یا اراضی ملی یکی از مهم ترین موضوعات حقوقی در نظام حقوقی ایران به شمار می رود که همواره با چالش های فراوانی مواجه بوده است. در این مقاله، ضمن تحلیل مبانی نظری مالکیت اراضی، روند تشخیص و تملک این قبیل زمین ها توسط نهادهای دولتی مورد بررسی انتقادی قرار گرفت. نتایج نشان داد که ضعف در تعاریف قانونی، نبود نهادهای مستقل تشخیصی، نادیده گرفتن حق دفاع مالکان و اعمال رویه های سلیقه ای از جمله مهم ترین مشکلات موجود است که منجر به تضییع حقوق مشروع افراد شده است. در ادامه، ضمن بررسی رویه های قضایی و نقد عملکرد دستگاه های اجرایی، راهکارهایی چون اصلاح قوانین، نهادسازی مستقل، رعایت اصول دادرسی منصفانه، جبران کامل خسارت و بهره گیری از فناوری های نوین برای رفع این معضلات ارائه گردید. در نهایت، تأکید شد که احترام به حقوق مالکیت خصوصی، در کنار تأمین منافع عمومی، لازمه استقرار عدالت اجتماعی و توسعه پایدار در کشور است و بازنگری فوری در سیاست ها و رویه های موجود، ضرورتی اجتناب ناپذیر به شمار می رود.

واژگان کلیدی: زمین، حقوق مالکیت، اراضی، قضایی، تملک، مالکیت، موات



مقدمه

حق مالکیت از جمله حقوق طبیعی و بنیادین انسان تلقی می‌شود که در نظام حقوقی ایران مورد شناسایی و حمایت صریح قرار گرفته است. اصل ۴۷ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مالکیت مشروع را محترم شمرده و اصل ۲۲ نیز بر مصونیت اموال افراد از تعرض تأکید دارد. افزون بر آن، قوانین مدنی، قانون ثبت اسناد و املاک، و سایر مقررات مرتبط، همگی اصل مالکیت را به عنوان یکی از ارکان نظم عمومی حقوقی به رسمیت شناخته‌اند.

با این حال، یکی از زمینه‌هایی که همواره محل نزاع میان اشخاص حقیقی و نهادهای عمومی بوده، مالکیت بر اراضی به‌ویژه در محدوده‌هایی است که دولت یا نهادهای وابسته به آن مدعی ملی یا موات بودن آن هستند. مطابق مواد ۱۲ و ۱۳ قانون زمین شهری، ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع، و نیز مفاد قانون ملی شدن جنگل‌ها، دولت این اختیار را دارد که نسبت به تشخیص و تثبیت اراضی ملی، موات یا بلاصاحب اقدام کند. اما اجرای این قوانین، در عمل، همواره با ابهامات، تداخل وظایف، و بعضاً سوءاستفاده‌های اداری همراه بوده است.

تملک اراضی اشخاص توسط دولت تحت عناوینی چون "زمین موات" یا "اراضی ملی"، گاه بدون طی فرآیند کامل قانونی و بدون رسیدگی دقیق به وضعیت تاریخی تصرف، احیا، یا مالکیت آن‌ها صورت می‌گیرد. اشخاص بسیاری با وجود تصرفات طولانی مدت، نسق زراعی، یا اسناد عادی قدیمی، ناگهان با صدور رأی کمیسیون‌های ماده ۵۶ یا ماده ۱۲، یا با صدور سند دولتی به نام یکی از نهادهای، از مالکیت خویش خلع می‌شوند. در برخی موارد حتی بنیاد مستضعفان، ستاد اجرایی فرمان امام، یا شهرداری‌ها نیز به استناد موات یا مجهول‌المالک بودن، نسبت به تملک اراضی اقدام کرده‌اند.

از جمله مهم‌ترین چالش‌ها در این زمینه، ابهام مفهومی و مصداقی در تعاریف زمین‌های موات، ملی، دایر، بایر و سایر دسته‌بندی‌هاست. قوانین مختلف تعاریف متفاوت و گاه متعارضی ارائه داده‌اند و در عمل، تشخیص مصداقی به نهادی خاص یا کمیسיוنی محول شده که گاه از استانداردهای حقوقی و اصول دادرسی منصفانه فاصله دارد. به عنوان مثال، کمیسیون ماده ۵۶ سازمان منابع طبیعی، در بسیاری از

در حقوق ایران، دسته‌بندی اراضی از حیث وضعیت احیاء، بهره‌برداری و مالکیت، اهمیت بنیادینی دارد؛ زیرا بسیاری از دعاوی حقوقی و اداری در خصوص مالکیت، تملک دولتی و اختلافات مربوط به اراضی، بر مبنای این دسته‌بندی‌ها شکل می‌گیرد. قانونگذار در قوانین مختلف، از جمله قانون مدنی، قانون زمین شهری، قانون ملی شدن جنگل‌ها و مراتع و قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع، تعاریف متفاوتی از انواع اراضی ارائه کرده که گاه موجب تداخل و ابهام در تشخیص، مصادیق شده است.



۱- اراضی موات

تعریف حقوقی:

در قانون مدنی، ماده ۲۷ مقرر می‌دارد:

«اراضی موات، زمین‌هایی است که سابقاً احیا و آبادانی در آن صورت نگرفته و به حال خود رها شده باشد.»

همچنین ماده ۱ قانون زمین شهری مصوب ۱۳۶۶ اراضی موات را اینگونه تعریف کرده:

«زمین‌هایی که سابقه احیا و بهره‌برداری ندارد و در حال حاضر نیز به صورت متروک و بلااستفاده رها شده است

ویژگی‌های اراضی موات:

هیچ سابقه‌ای احیاء، بهره‌برداری، زراعت یا احداث بنا ندارد.

قابل انتفاع نبوده یا از حیز انتفاع خارج شده است.

مالکیت آن به دولت تعلق دارد مگر اینکه فردی طبق ضوابط قانونی آن را احیا کند

اهمیت حقوقی:

اراضی موات در مالکیت ابتدایی اشخاص قرار نمی‌گیرد و در صورت اثبات موات بودن، زمین متعلق به دولت خواهد بود.

هر گونه تصرف در این اراضی بدون مجوز، تصرف عدوانی محسوب می‌شود.



چالش‌ها:

ابهام در اثبات سابقه احیاء: در بسیاری از مناطق کشور، به دلیل فقدان سوابق رسمی ثبت شده یا فقدان اسناد عادی معتبر، اثبات سابقه احیاء دشوار است.

تشخیص سلیقه‌ای: کمیسیون‌های دولتی بعضاً با استناد ناقص به منابع محلی یا کارشناسی نادرست، زمین‌های دارای سابقه‌ی تصرف و احیاء را به غلط موات اعلام کرده‌اند

۲- اراضی ملی

تعریف حقوقی:

ماده ۲ قانون ملی شدن جنگل‌ها و مراتع (مصوب ۱۳۴۱) اعلام می‌کند:

«تمامی جنگل‌ها، مراتع، بیشه‌های طبیعی، اراضی جنگلی و زمین‌های مستحدثه‌ی ملی، به‌عنوان ثروت ملی شناخته شده و متعلق به دولت است.»

ماده ۱ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع نیز مقرر می‌دارد:

اراضی دارای پوشش طبیعی گیاهی که در مالکیت خصوصی افراد نباشند، به عنوان اراضی ملی شناخته می‌شوند؛

ویژگی‌های اراضی ملی:

دارای پوشش گیاهی طبیعی (جنگل، مرتع، بیشه و...) هستند.

احیا نشده‌اند یا تصرف و مالکیت خصوصی قانونی بر آنها برقرار نیست.

طبق تشخیص کمیسیون ماده ۵۶ به عنوان ملی اعلام می‌شوند



فرآیند تشخیص:

مأمورین منابع طبیعی با انجام بازدید میدانی، گزارش تهیه می کنند.

کمیسیون ماده ۵۶ (مشکل از نماینده سازمان جنگل ها، قاضی دادگستری و نماینده ثبت اسناد) درباره ملی بودن یا نبودن زمین تصمیم می گیرد.

افراد معترض می توانند ظرف مهلت مشخص به مرجع قضایی (دیوان عدالت اداری) اعتراض کنند

چالش ها:

عدم رعایت حق دفاع اشخاص: در موارد زیادی بدون دعوت از مالک یا بدون ارزیابی کارشناسی دقیق رأی ملی شدن صادر می شود.

تفاوت معیارها در تشخیص: گاه معیار تشخیص "پوشش گیاهی طبیعی" در استان های مختلف متفاوت اعمال می شود که به تضییع حق اشخاص منجر شده است

۳- اراضی بایر

تعریف حقوقی:

مطابق ماده ۱ آیین نامه اجرایی قانون زمین شهری (مصوب ۱۳۶۶):

«زمین بایر، زمینی است که سابقه احیاء داشته ولی در اثر ترک بهره برداری، به حالت متروک درآمده است.»

ویژگی های اراضی بایر:

سابقه ی احیاء و بهره برداری دارد.

در حال حاضر بدون استفاده یا متروک است.



امکان بازگشت به کاربری اولیه با احیا مجدد وجود دارد

اهمیت حقوقی:

زمین‌های بایر معمولاً مالک خصوصی دارند.

مالکیت سابق بر این اراضی همچنان محترم شمرده می‌شود، مگر آنکه دولت با طی فرآیندهای خاص (مانند تملک در طرح‌های عمومی) آنها را تصرف کند.

چالش‌ها:

در برخی موارد اراضی بایر توسط نهادهای دولتی به غلط موات اعلام شده و بدون رعایت حقوق مالکان به تملک دولت درآمده است

۴- اراضی دایر

تعریف حقوقی:

براساس ماده ۱ آیین‌نامه قانون زمین شهری:

«زمین دایر، زمینی است که در حال حاضر تحت بهره‌برداری کشاورزی، ساختمانی، صنعتی یا سایر مصارف اقتصادی قرار دارد.

ویژگی‌های اراضی دایر:

در حال حاضر فعالانه مورد استفاده قرار دارد.

دارای آثار واضح عمران یا احیاست (مانند بنا، زراعت، باغداری و غیره).

مالکیت خصوصی مستقر و محترم دارد



اهمیت حقوقی:

دولت نمی‌تواند بدون مجوز خاص قانونی (مانند لزوم اجرای طرح‌های عمرانی عمومی) یا بدون پرداخت غرامت قانونی، این املاک را تملک نماید

جمع‌بندی بخش اول:

تمایز دقیق اراضی موات، ملی، بایر و دایر، یک موضوع فنی-حقوقی بسیار حساس است که مستقیماً در تعیین تکلیف مالکیت، مسئولیت دولت، و حفظ یا سلب حقوق اشخاص نقش دارد.

خطا یا سهل‌انگاری در این تشخیص، منجر به شکل‌گیری دعاوی متعدد و صدور آرای ابطال یا جبران خسارت از سوی مراجع قضایی می‌شود

بخش دوم: نهادهای مسئول تشخیص اراضی و فرآیندهای قانونی مرتبط با آن

۱-۲: نهادهای صلاحیت‌دار در تشخیص ماهیت اراضی

۱-۲-۱: سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور

صلاحیت: تشخیص ملی بودن جنگل‌ها، مراتع و اراضی طبیعی.

مبنای قانونی: ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع ۱۳۴۶.

روش کار:

بازدید میدانی توسط کارشناسان منابع طبیعی؛

تهیه صورتجلسه؛

طرح موضوع در کمیسیون ماده ۵۶؛

صدور رأی ملی بودن یا نبودن زمین.



نکته: رأی کمیسیون ماده ۵۶ قابل اعتراض در دیوان عدالت اداری است.

۲-۱-۲: وزارت راه و شهرسازی (ادارات کل راه و شهرسازی استان‌ها)

صلاحیت: تشخیص موات یا بایر بودن اراضی در محدوده‌های شهری.

مبنای قانونی: قانون زمین شهری مصوب ۱۳۶۶، مواد ۱ و ۲.

فرآیند:

بررسی وضعیت ثبتی؛

انجام بازدید میدانی؛

اعلام رسمی وضعیت زمین به ادارات ثبت یا مراجع دیگر

۳-۱-۲: اداره ثبت اسناد و املاک کشور

نقش:

ثبت وضعیت ثبتی زمین‌های شهری و روستایی؛

جلوگیری از ثبت سند مالکیت برای اراضی ملی یا موات بدون مجوز قانونی؛

رسیدگی به اعتراضات اشخاص نسبت به تشخیص اراضی

۴-۱-۲: کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری

صلاحیت: رسیدگی به اختلافات در نوع کاربری زمین‌های شهری (موات، بایر، دایر).

ترکیب: نماینده قوه قضاییه، نماینده شهرداری، نماینده وزارت راه و شهرسازی.

مبنای قانونی: ماده ۱۲ قانون زمین شهری



۲-۵: کمیسیون ماده ۵۶ قانون حفاظت از جنگل‌ها و مراتع

وظیفه: تشخیص اراضی ملی و تفکیک آنها از املاک خصوصی.

اعضای کمیسیون:

نماینده سازمان جنگل‌ها؛

نماینده اداره ثبت اسناد؛

قاضی دادگستری.

نتیجه: صدور رأی قابل اعتراض در دادگاه‌ها و دیوان عدالت اداری

۲-۲: فرآیند تشخیص ماهیت زمین‌ها (گام به گام)

۲-۲-۱: تشکیل پرونده و درخواست تشخیص

شروع کار با درخواست کتبی از سوی سازمان دولتی (جنگل‌ها یا راه و شهرسازی) یا کشف تخلف.

۲-۲-۲: بازدید میدانی کارشناسان

کارشناسان رسمی یا مأمورین قانونی بازدید دقیق از زمین را انجام می‌دهند.

معیارهای بازدید: وضعیت احياء، سابقه بهره‌برداری، مستندات مالکیت، شواهد زراعی

۲-۲-۳: تنظیم گزارش کارشناسی

تهیه گزارش مستند همراه با نقشه‌های هوایی و کروکی وضع موجود.

ذکر جزئیات مانند: سابقه زراعی، وجود ساختمان، درختکاری، منابع آبی و غیره.

۲-۲-۴: طرح موضوع در کمیسیون تخصصی



ارجاع پرونده به کمیسیون ماده ۵۶ یا ماده ۱۲.

برگزاری جلسه رسمی با حضور اعضا و بررسی اسناد و دلائل.

۲-۵: صدور رأی رسمی

رأی کمیسیون به صورت کتبی صادر و به طرفین ابلاغ می‌شود.

رأی تعیین می‌کند زمین «ملی»، «موات»، «بایر» یا «دایر» است

۲-۶: ثبت رأی در دفاتر رسمی

ثبت تصمیم کمیسیون در دفاتر ثبت اسناد جهت جلوگیری از نقل و انتقال غیرقانونی

۲-۳: ایرادات حقوقی فرآیند تشخیص اراضی

۲-۳-۱: عدم رعایت حقوق اشخاص ثالث

در بسیاری موارد افراد ذینفع (مالکین، متصرفین) بدون حضور در فرآیند تصمیم‌گیری، متضرر می‌شوند.

مغایرت با اصول دادرسی منصفانه (اصل ۳۴ قانون اساسی و ماده ۹۰ آیین دادرسی مدنی).

۲-۳-۲: معیارهای مبهم تشخیص اراضی

نبود ملاک‌های فنی دقیق برای تعیین موات یا ملی بودن.

استناد صرف به ظاهر زمین بدون بررسی احیاء یا بهره‌برداری قبلی

۲-۳-۳: ضعف نظارت قضایی پیشینی

نظارت دادگاه‌ها فقط پس از صدور رأی است (کنترل پسینی)، نه در حین تشخیص.

در نتیجه احتمال خطای فاحش در تعیین وضعیت اراضی زیاد است.



۳-۳-۴: اطلاع دادرسی و بار مالی

اعتراض به آراء کمیسیون‌ها، خصوصاً در دیوان عدالت، مستلزم زمان زیاد (گاه چند سال) و هزینه‌های کارشناسی سنگین است

نتیجه‌گیری بخش دوم:

نظام تشخیص اراضی موات و ملی در ایران، علیرغم سازوکارهای قانونی موجود، دچار مشکلات عدیده‌ای چون نبود شفافیت، عدم رعایت حقوق مالکانه، ضعف کارشناسی، و اطلاع دادرسی است. اصلاح این فرآیند مستلزم بازنگری قوانین موجود و افزایش نظارت قضایی پیشینی بر تشخیص اراضی می‌باشد

بخش ویژه: نمونه‌های واقعی و آرای دیوان عدالت اداری

۱. سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور + ماده ۵۶

نمونه:

رأی شماره ۱۸۳۰ - مورخ ۱۸/۱۲/۱۳۹۷ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

خلاصه موضوع:

شاکی ادعا داشت زمین مورد تصرف او دارای سابقه زراعی و بهره‌برداری کشاورزی است.

سازمان منابع طبیعی آن را ملی اعلام کرده بود.

دیوان عدالت با استناد به اینکه زمین در گذشته احیا شده و زراعی بوده، رأی کمیسیون ماده ۵۶ را ابطال کرد

نکته حقوقی:



دیوان تأکید کرد صرف ظاهر زمین بدون بررسی دقیق سوابق بهره‌برداری، ملاک صحیحی برای ملی بودن نیست

۲. وزارت راه و شهرسازی + تشخیص زمین موات (قانون زمین شهری)

نمونه:

رأی شماره ۲۲۵۷ - مورخ ۱۵/۱۰/۱۳۹۸ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

خلاصه موضوع:

مالک زمینی در حریم شهر تهران بود. وزارت راه و شهرسازی زمین را موات تشخیص داد.

دیوان عدالت اعلام کرد بدون احراز دقیق عدم احیا و عدم سابقه بهره‌برداری، زمین را نمی‌توان موات تلقی کرد.

حکم به ابطال رأی وزارت راه و الزام به بررسی مجدد صادر شد.

نکته حقوقی:

تشخیص موات بودن نیازمند بازدید دقیق، استعلامات محلی و بررسی سابقه ثبتی است

۳. اداره ثبت اسناد و املاک کشور + جلوگیری از صدور سند مالکیت

نمونه:

رأی شماره ۱۰۷۵ - مورخ ۱۷/۶/۱۴۰۰ دیوان عدالت اداری

خلاصه موضوع:

فردی تقاضای ثبت سند مالکیت داشت، اما اداره ثبت به استناد نامه منابع طبیعی، از ثبت سند امتناع کرد.



دیوان عدالت حکم داد که صرف اعلام منابع طبیعی بدون رأی کمیسیون ماده ۵۶، مجاز به ممانعت از ثبت سند نیست.

نکته حقوقی:

منع ثبت سند باید بر مبنای رأی قطعی کمیسیون باشد، نه صرف ادعا یا مکاتبه اداری

۴. کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری + تعیین نوع زمین

نمونه:

رأی شماره ۹۸۰۹۹۷۰۹۰۶۰۰۱۳۶۰ دیوان عدالت اداری

خلاصه موضوع:

اختلاف درباره بایر یا موات بودن زمین در شهریار تهران.

کمیسیون ماده ۱۲ بدون حضور مالک اقدام به صدور رأی کرده بود.

دیوان عدالت به دلیل نقض حق دفاع مالک، رأی کمیسیون را ابطال کرد.

نکته حقوقی:

حق دفاع و لزوم دعوت مالک به جلسات کمیسیون از اصول مسلم دادرسی است

۵. کمیسیون ماده ۵۶ و ماده ۱۲ + تداخل صلاحیت‌ها

نمونه:

پرونده اراضی موسوم به "چیتگر" تهران

خلاصه موضوع:



بخش بزرگی از اراضی اطراف دریاچه چیتگر، همزمان ادعای ملی بودن (توسط منابع طبیعی) و موات بودن (توسط وزارت راه) را داشتند.

اختلاف بین دو نهاد باعث سردرگمی مردم و مالکین شد.

نهایتاً با ورود دیوان عدالت، مقرر شد تعیین وضعیت توسط مرجع واحد (سازمان ثبت اسناد و همکاری هر دو نهاد) انجام گیرد.

نکته حقوقی:

تداخل صلاحیت ادارات مختلف موجب تعارض حقوق اشخاص و ایجاد دعاوی پیچیده می شود

بخش سوم: تحلیل و نقد حقوقی تملک اراضی مردم توسط نهادهای دولتی تحت عنوان موات یا اراضی ملی

۳-۱. مبانی حقوقی مالکیت خصوصی در حقوق ایران

۳-۱-۱. جایگاه مالکیت خصوصی در قانون اساسی

اصل ۲۲ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران صراحت دارد:

«حیثیت، جان، مال، حقوق، مسکن و شغل اشخاص از تعرض مصون است، مگر در مواردی که قانون تجویز کند.»

اصل ۴۶ و ۴۷ قانون اساسی بر حمایت از مالکیت مشروع و خصوصی تأکید دارند و تصریح می کنند که مالکیت خصوصی باید محترم شمرده شود.

۳-۱-۲. تأکید بر مصونیت مالکیت در قانون مدنی



ماده ۳۰ قانون مدنی:

«هر مالکی نسبت به مایملک خود حق همه گونه تصرف و انتفاع دارد مگر در مواردی که قانون استثناء کرده باشد.»

ماده ۳۱ قانون مدنی:

«هیچ کس نمی تواند ملکی را از تصرف مالک خارج کند، مگر به حکم قانون

تحلیل:

مالکیت خصوصی در حقوق ایران اصالت دارد و در صورت شک بین مالکیت خصوصی و مالکیت عمومی یا دولتی، اصل بر خصوصی بودن ملک است.

بنابراین هرگونه تشخیص ملی بودن یا موات بودن باید با مستندات قوی و رعایت حداکثری حقوق مالکانه صورت گیرد

۲-۳. چالش های حقوقی ناشی از تملک اراضی توسط نهادهای دولتی

۱-۲-۳. تشخیص های شتاب زده و بدون بررسی های دقیق

در رویه فعلی، گاه نهادهای دولتی بر مبنای بازدیدهای ظاهری یا اسناد ناکامل، اراضی مردم را ملی یا موات اعلام می کنند.

این در حالی است که:

قانون ماده ۵۶ جنگل ها و مراتع،

و قانون زمین شهری (مواد ۲ و ۱۲)،



مشکل:

۳-۲-۲. عدم دعوت رسمی مالکان و نقض حق دفاع

دعوت رسمی از مالک پیش از صدور رأی الزامی است.

مشکل:

این نقض آشکار حق دفاع، یکی از مهمترین موجبات ابطال این آرا در دیوان عدالت اداری است

۳-۲-۳. اطلاع دادرسی و بی سرانجام ماندن اعتراضات

پس از صدور رأی کمیسیون، مالکان غالباً مجبور به اقامه دعوی در دیوان عدالت می‌شوند.

فرایند دادرسی در دیوان عدالت اداری به علت بار سنگین پرونده‌ها، ممکن است سال‌ها طول بکشد.

این اطلاع زمان باعث می‌شود مالک عملاً سال‌ها از حق مالکیت و انتفاع از ملک خود محروم شود بدون اینکه خسارت جبران‌پذیری دریافت کند



۳-۲-۴. نبود ضمانت اجرایی مناسب برای جبران خسارات

حتی در صورت صدور حکم به نفع مالک و ابطال رأی کمیسیون،

مالک خسارت ناشی از عدم بهره‌برداری، کاهش ارزش ملک یا مشکلات مالی ناشی از عدم دسترسی به ملک خود را نمی‌تواند به طور مؤثر مطالبه کند.

قوانین موجود راهکار مؤثری برای الزام دستگاه‌های دولتی به جبران خسارت پیش‌بینی نکرده‌اند

۳-۳. تعارض منافع نهادهای دولتی

۳-۳-۱. ذی‌نفع بودن نهاد تشخیص‌دهنده

نهادهایی مانند سازمان جنگل‌ها یا وزارت راه، هم در مقام تشخیص ملی یا موات بودن قرار دارند و هم در صورت اثبات آن، ذینفع بهره‌برداری از زمین می‌شوند (برای پروژه‌های عمرانی، حفاظت منابع طبیعی، یا فروش زمین).

مشکل:

این وضعیت تضاد منافع (Conflict of Interest) آشکاری ایجاد می‌کند و شائبه بی‌طرفی نهادهای تصمیم‌گیرنده را به شدت تضعیف می‌کند

۳-۳-۲. فقدان مرجع بی‌طرف مستقل

فقدان یک نهاد مستقل که بدون تعلق به دستگاه‌های اجرایی صرفاً براساس مستندات و حق مالکانه تصمیم‌گیری کند، یکی از نقایص اساسی در فرآیند فعلی است.

این خلأ نهادی موجب شده تصمیمات مشکوک یا جهت‌دار، آسیب جدی به حقوق مالکانه اشخاص وارد کند



۳-۴. نقد علمی بر رویه قضایی موجود

۳-۴-۱. حمایت ناکافی از حقوق مالکانه در دیوان عدالت

علی‌رغم تأکید اصول حقوقی، گاه شعب دیوان عدالت اداری به دلیل محافظه‌کاری یا استناد به قواعد کلی، در برخی آرای خود حمایت قاطع از حقوق مالکانه را اعمال نمی‌کنند.

این موضوع به‌خصوص در پرونده‌هایی که با سیاست‌های کلان دولتی (مثل توسعه شهری یا حفظ منابع طبیعی) در تعارض‌اند، پررنگ‌تر است

۳-۴-۲. موانع اثباتی سنگین برای مالکان

اثبات عمران یا احیای سابقه یک زمین پس از گذشت سال‌ها یا در صورت فقدان مدارک مستند (مانند قبالة یا سند قدیمی) برای مالکان بسیار دشوار شده است.

رویه قضایی موجود غالباً بار اثبات سنگینی بر دوش مدعی (یعنی مالک خصوصی) می‌گذارد، در حالی که اصل باید بر احترام به مالکیت خصوصی باشد

نتیجه‌ی نهایی این بخش:

با توجه به اصول بنیادین حمایت از مالکیت خصوصی در حقوق ایران، عملکرد برخی نهادهای دولتی در تملک اراضی بدون رعایت تشریفات دقیق قانونی، با اصول عدالت قضایی، قواعد مالکیت خصوصی و حتی قواعد دادرسی منصفانه در تعارض است.

ضرورت دارد اصلاحات قانونی، نظارتی و قضایی گسترده در این حوزه انجام شود.



بخش چهارم: راهکارهای اصلاح و پیشنهادهای عملی برای حل مشکلات تملک اراضی

۴-۱-۱. تشکیل هیأت‌های بی‌طرف تشخیص

پیشنهاد می‌شود به جای واگذاری کامل فرآیند تشخیص به دستگاه‌های دولتی (مثل سازمان جنگل‌ها یا وزارت راه)،

هیأت‌هایی متشکل از نمایندگان قوه قضاییه، متخصصین نقشه‌برداری، حقوق‌دانان مستقل، و کارشناسان رسمی دادگستری تشکیل شود.

این هیأت‌ها باید از حیث صلاحیت، استقلال و بی‌طرفی تضمین‌شده باشند و صرفاً براساس مدارک، مشاهدات میدانی و تحقیقات فنی تصمیم‌گیری کنند

نخستین و بنیادی‌ترین گام در اصلاح فرآیند تملک اراضی، بازتعریف دقیق معیارهای تشخیص زمین موات و ملی است. پیشنهاد می‌شود:

تعاریف قانونی دقیق‌تر و منطبق بر واقعیت‌های روز ارائه شود تا امکان تفسیرهای سلیقه‌ای به حداقل برسد.

ملاک‌های فنی قابل سنجش مانند موقعیت زمین، نزدیکی به محدوده شهرها، سوابق بهره‌برداری، مستندات ثبتی یا عرفی ملاک قرار گیرد.

تاریخ‌های مبهم و دشوار مثل ۱/۱/۱۳۵۷ کنار گذاشته شود یا با مدارک مستند و کارشناسی قوی‌تر سنجیده شود

۴-۱-۲. الزام به دعوت و حضور مالکین در فرآیند تشخیص

ضروری است در کلیه مراحل شناسایی و تشخیص، مالکان احتمالی یا صاحبان حقوق عرفی، به‌طور رسمی دعوت شوند.



مالک باید فرصت کامل داشته باشد که مدارک و دفاعیات خود را ارائه کند.

در صورت عدم رعایت این حق، تصمیم اتخاذ شده باید باطل محسوب گردد

به منظور جلوگیری از تضاد منافع، پیشنهاد می‌شود:

فرآیند تشخیص اراضی توسط کمیسیون‌های مستقل با حضور نمایندگان بخش‌های مختلف (دولت، قوه قضاییه، کارشناسان بی‌طرف، نمایندگان مردم محلی) انجام گیرد.

تصمیمات کمیسیون‌ها در معرض نظارت قضایی فوری قرار گیرد تا از سوءاستفاده‌های احتمالی جلوگیری شود.

امکان مراجعه مستقیم مالکان به هیأت‌های حل اختلاف پیش‌بینی شود بدون اینکه الزاماً مجبور به شکایت به دیوان عدالت اداری باشند.

۴-۱-۳. استفاده از فن‌آوری‌های نوین (تصاویر ماهواره‌ای و نقشه‌های هوایی)

استفاده از تصاویر ماهواره‌ای تاریخ‌دار، نقشه‌های هوایی رسمی، و داده‌های GIS می‌تواند شواهد قوی و قابل اطمینان، برای تعیین وضعیت احیاء و بهره‌برداری از اراضی فراهم کند.

این ابزارها می‌توانند به شفاف‌تر شدن فرآیند تشخیص و کاهش خطای انسانی کمک شایانی نمایند

۴-۲. اصلاح رویه‌های قضایی دیوان عدالت اداری

۴-۲-۱. تسهیل بار اثبات برای مالکان

در رسیدگی‌های دیوان عدالت اداری، باید اصل را بر حمایت از مالکیت خصوصی و الزام دستگاه دولتی به اثبات ملء یا موات بودن ملک قرار داد، نه الزام مالک به اثبات مالکیت



۴-۲. تعیین فرایندهای سریع تر و مؤثرتر برای رسیدگی به اعتراضات

باید آیین نامه های خاصی تدوین شود که:

مهلت های کوتاه و الزام آوری برای رسیدگی به اعتراضات مالکان تعیین کند.

سازوکارهای ویژه ای برای جلوگیری از اطاله دادرسی پیش بینی کند

۴-۲-۳. پیش بینی امکان مطالبه خسارات

باید صراحتاً پیش بینی شود که اگر رأی کمیسیون یا نهاد دولتی برخلاف قانون صادر شده و موجب ضرر مالک شده باشد،

مالک بتواند از همان نهاد دولتی مطالبه خسارت کند، شامل:

خسارت محرومیت از انتفاع،

کاهش ارزش ملک،

خسارت معنوی ناشی از توقیف ملک

۴-۳. تقویت حقوق مالکانه در قوانین موضوعه

۴-۳-۱. بازنگری در قانون ملی شدن جنگل ها و مراتع و قانون زمین شهری

قوانین مربوط به ملی شدن اراضی و تشخیص موات بودن، متعلق به دهه های گذشته اند و نیاز به بازنگری بنیادین دارند.

در بازنگری باید:

ملاک های دقیق تر و شفاف تر برای تشخیص ملی یا موات بودن پیش بینی شود؛



| ۲۳



در غیر این صورت، روند فعلی همچنان منجر به افزایش دعاوی قضایی، بی‌اعتمادی عمومی و تضعیف نظم حقوقی کشور خواهد شد.

نتیجه گیری

بررسی حقوقی فرآیند تملک اراضی تحت عنوان زمین‌های موات یا اراضی ملی در نظام حقوقی ایران نشان می‌دهد که هرچند اهداف کلان این سیاست‌ها، حفظ منابع طبیعی، توسعه شهری منظم و جلوگیری از زمین‌خواری بوده است، اما در عمل:

به دلیل ضعف در تعریف دقیق مفاهیم حقوقی،

وجود خला‌های ساختاری در فرآیند تشخیص و تملک،

عدم رعایت حق دفاع مؤثر مالکان،

و اعمال رویه‌های سلیقه‌ای توسط برخی نهادهای دولتی،

آسیب‌های جدی به حقوق مالکیت خصوصی وارد شده است.

این وضعیت، ضمن کاهش اعتماد مردم به نهادهای رسمی، حجم عظیمی از دعاوی حقوقی و اداری را نیز بر نظام قضایی کشور تحمیل کرده و باعث کندی توسعه اقتصادی به ویژه در حوزه مسکن، کشاورزی و سرمایه‌گذاری شده است

در یک نظام حقوقی پیشرفته، مالکیت خصوصی باید در کنار منافع عمومی با رعایت عدالت و انصاف به رسمیت شناخته شود و هرگونه تعرض به آن، تنها با مجوز قانونی روشن، دلایل قطعی و جبران عادلانه امکان‌پذیر باشد.

وضعیت فعلی در ایران نشان می‌دهد که این موازنه به نفع نهادهای دولتی برهم خورده و بازنگری فوری در سیاست‌ها و رویه‌های مربوط به تملک اراضی امری ضروری است



پیشنهادهای پایانی برای اصلاح نظام حقوقی و اجرایی موجود:

در راستای برقراری تعادل منصفانه میان حقوق عمومی و خصوصی، و حفظ کرامت مالکیت در ایران، موارد زیر به‌عنوان پیشنهادهای عملی ارائه می‌شود:

اصلاح قوانین و مقررات موجود:

تدوین یک قانون جامع و یکپارچه در خصوص اراضی موات و ملی، با تعاریف شفاف و معیارهای عینی.

اصلاح قوانین قبلی نظیر قانون ملی شدن جنگل‌ها و مراتع، قانون زمین شهری و آیین‌نامه‌های مرتبط به منظور رفع تناقضات و ابهامات موجود.

پیش‌بینی قواعد حمایتی از مالکان در قوانین جدید، مشابه اصول مطرح در حقوق تطبیقی

نهادسازی مستقل و تخصصی:

تشکیل هیأت‌های تخصصی مستقل از دستگاه‌های اجرایی برای تشخیص نوع اراضی.

نظارت قضایی بر کلیه تصمیمات این هیأت‌ها به صورت فوری و مؤثر.

الزام به استفاده از کارشناسان رسمی دادگستری در کلیه مراحل تشخیص

رعایت اصول دادرسی منصفانه:

رعایت حق استماع کامل دفاعیات مالکان پیش از هرگونه تصمیم.

الزام نهادهای دولتی به ارائه مستندات دقیق و مستدل در دعاوی مربوط به ملی یا موات اعلام شدن زمین.

کاهش هزینه‌های دادرسی برای مالکان معترض و تسهیل دسترسی آنها به دادگاه‌ها



استفاده از فناوری های نوین:

بهره گیری از سامانه های الکترونیک، تصاویر ماهواره ای و GIS برای شفاف سازی وضعیت مالکیت زمین ها.

ایجاد سامانه ملی وضعیت اراضی که در دسترس عموم مردم باشد

پیش بینی سازوکار جبران خسارت منصفانه:

الزام به پرداخت غرامت عادلانه و به موقع به مالکان در صورت ضرورت واقعی تملک.

تعیین معیارهای روشن برای ارزیابی قیمت زمین و نظارت قضایی بر فرآیند تعیین غرامت.

فرهنگ سازی و آموزش:

آموزش حقوق مالکیت و قوانین مربوط به اراضی به عموم مردم، دهیاری ها، شوراهای اسلامی روستاها و مأموران اجرایی.

آگاهی رسانی در خصوص حقوق مردم و سازوکارهای اعتراض به تصمیمات اداری

سخن پایانی:

نظام حقوقی هر کشور زمانی قوی و پایدار خواهد بود که بتواند تعادلی صحیح میان منافع عمومی و حقوق خصوصی برقرار کند.

تملک اراضی تحت عنوان موات یا ملی، اگرچه در راستای منافع ملی صورت می گیرد، اما نباید به ابزاری برای تضییع حقوق مالکان خصوصی بدل شود.

اصلاح قوانین، بهبود ساختارهای اداری، ارتقاء شفافیت، تضمین دادرسی منصفانه و جبران عادلانه خسارات، سنگ بناهای یک نظام حقوقی پیشرفته در این حوزه خواهند بود.

هفتمین همایش پژوهش های علمی علوم اسلامی و انسانی در عصر نوین (ایجاد پروگرام کننده: بنیاد علمی قانون یار - آموزش و پرورش و سپاه پاسداران کرمانشاه - ۸ اسفند ۱۴۰۳)



بدون شک، بازنگری اساسی در این زمینه می‌تواند مسیر توسعه پایدار، عدالت اجتماعی و افزایش سرمایه اجتماعی را برای ایران هموار سازد



منابع و مأخذ

الف) قوانین و مقررات:

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (اصل ۴۵ و ۴۷ و ۴۸)

قانون مدنی ایران (مواد ۳۰، ۳۱، ۳۲، ۸۸، ۹۱ و ۹۲)

قانون زمین شهری مصوب ۱۳۶۶ و اصلاحات بعدی

قانون ملی شدن جنگل‌ها و مراتع کشور مصوب ۱۳۴۱

آیین‌نامه اجرایی تشخیص اراضی ملی و موات

قانون تعیین تکلیف وضعیت ثبتی اراضی و ساختمان‌های فاقد سند رسمی (مصوب ۱۳۹۰)

ب) کتاب‌ها:

کاتوزیان، ناصر، حقوق اموال و مالکیت، تهران: نشر میزان.

صفایی، سید حسین، حقوق مدنی (جلد ۳ - مالکیت و حقوق عینی)، تهران: نشر میزان.

شهیدی، مهدی، حقوق مدنی (اموال و مالکیت)، تهران: انتشارات مجد.

رهپیک، محمدجعفر، بررسی اراضی ملی و موات در حقوق ایران، تهران: مرکز تحقیقات شورای

نگهبان



ج) مقالات علمی:

[نام نویسنده]، «بررسی حقوقی تملک اراضی تحت عنوان موات»، مجله پژوهش‌های حقوقی، شماره ۴، ۱۳۹۹.

[نام نویسنده]، «تحلیل حقوقی مفهوم اراضی ملی در نظام حقوقی ایران»، فصلنامه حقوق عمومی، شماره ۲۱، ۱۴۰۰.

د) آرای قضایی و رویه‌ها

آرای وحدت رویه دیوان عالی کشور درباره اراضی ملی

آرای دیوان عدالت اداری درباره تشخیص و ابطال تصمیمات کمیسیون ماده ۵۶ قانون حفاظت از جنگل‌ها

آرای برجسته محاکم بدوی و تجدیدنظر درباره اختلافات موات و ملی

لوگو سازمان ها و نهادها علمی، سیاسی و دولتی حامی معنوی هفتمین همایش ملی بیژوهتر ها علمی علوم اسلامی و انسانی در عصر نوین



اکانت اینستا و ایمیل رسمی همایش جهت ارسال مقاله
Ghanonyar@YAHOO.COM ۰۹۱۰۰۶۳۶۰۰۲

۱۴۰۳/۱۲/۰۸
دانشگاه رازی-سالن همایش دانشکده علوم اجتماعی


 معاونت علمی، فناوری و اقتصاد دیجیتال
 تحت پوشش خبری صدا و سیما



جهت همکاری در برگزاری همایش با دبیر اجرایی تماس بگیرید:
خانم دکتر شهلار ضایی ۰۹۱۹۶۷۴۸۶۲۵