

## بحث و بررسی دربارهٔ ماده واحد قانون مرجع تشخیص اراضی

موات و ابطال اسناد آن، مصوب ۱۳۶۵/۹/۳۰ و محدودهٔ عمل آن

غلامحسین عسگری

اشاره:

مسأله ملکیت، تملک، بایر و موات بودن زمین‌های شهری و خارج شهر، طی سالیان - به ویژه پس از انقلاب اسلامی - موضوع مقررات گوناگونی قرار گرفته که به سبب تعارض و ابهام و اجمال باعث تفسیرهای گوناگونی شده و دعاوی متعدد - حتی بین واحدهای عمومی - را موجب شده است. نویسندهٔ این بحث که بخش آغازش را در شمارهٔ قبل خواندیم، بر آن است که با تحقیق و تفحص و اتکا بر متون قانونی و فقهی و رویه قضایی راهی برای پایان اختلاف نظر خصوصاً بین استنباط‌های سازمان امور اراضی و وزارت کشاورزی و سازمان جنگل‌ها و مراتع و وزارت جهاد سازندگی بیاید. در شمارهٔ قبل، بخشی از مواد و آرای متناقضی که در این زمینه‌ها صادر شده است مطالعه نمودید و اینک ادامهٔ



شپښه شكاره علوم انساني ومطالعات فرېنچي  
پر تال جامع علوم انساني

● نقد و بررسی قوانین و مقررات:

الف) قوانین و مقررات قبل از انقلاب اسلامی ۱۳۵۷/۱۱/۲۲

۱- ماده ۲۷ قانون مدنی مصوب ۱۳۰۷/۲/۱۸ با اصلاحیه‌های بعدی مقرر می‌دارد: «اموالی که ملک اشخاص نمی‌باشد و افراد مردم می‌توانند آن‌ها را مطابق مقررات مندرجه در این قانون و قوانین مخصوصه مربوط به هر یک از اقسام مختلفه آن‌ها، تملک کرده و یا از آن‌ها استفاده کنند «مباحات» نامیده می‌شود، مثل اراضی موات یعنی زمین‌هایی که معطل افتاده و آبادی و کشت و زرع در آن‌ها نمی‌باشد.» البته در مواد ۱۴۱ لغایت ۱۶۰ همین قانون، مقرراتی در مورد احیای اراضی موات و مباح (حیازت مباحات) وجود دارد که موضوع بحث ما نیست.

۲- ماده یکم قانون اصلاحات ارضی مصوب ۱۳۳۸/۲/۲۴ مقرر می‌دارد: «اصطلاحاتی که در این قانون به کار برده شده، از نظر اجرای این قانون به شرح زیر تعریف می‌شود:...

۹) زمین: منظور از زمین (ارض) در این قانون، زمینی است که در آن عملیات زراعی انجام نگرفته باشد.

ب) اراضی موات: زمین‌های بایری است که ملک اشخاص نمی‌باشد پ) مرتع: زمینی است اعم از کوه و دامنه یا زمین مسطح که به طور طبیعی حداقل هر هکتار آن بتواند یکصد کیلو وزن دام زنده را در یک فصل چرا تعلیف نماید و با توجه به عرف محل، هیأت اصلاحات ارضی استان، مرتع بودن آن را تأیید نماید.»

۳- ماده یکم قانون اصلاحات ارضی مصوب ۱۳۴۰/۱۰/۱۹ اشعار می‌دارد: «اصطلاحاتی که در این قانون به کار برده شده، از نظر اجرای این قانون به شرح زیر تعریف می‌شود: ... ۱۱.

زمین: منظور از زمین در این قانون زمین زیر کشت یا آیش است که برای یک یا چند نوع از امور کشاورزی مورد استفاده قرار گیرد. الف) آیش: زمین زراعتی است که حداکثر مدت سه سال بدون کاشت بماند ب) مرتع: زمینی است اعم از کوه و دامنه یا زمینی مسطح که در آن نباتات علوفه به طور طبیعی رویده و در هر هکتار آن بتوان حداقل سه رأس گوسفند یا معادل آن دام دیگر در یک فصل چرا تعلیف کرد.»

۴- ماده یک لایحه قانونی ملی کردن جنگل‌ها مصوب ۱۳۴۱/۱۰/۲۷ هیأت وزیران می‌گوید: «از تاریخ تصویب این تصویب نامه قانونی عرصه و اعیانی کلیه جنگل‌ها و مراتع و بیشه‌های طبیعی و اراضی جنگلی کشور جزء اموال عمومی محسوب و متعلق به دولت است و لو این که قبل از این تاریخ، افراد آن را متصرف شده و سند مالکیت گرفته باشند.»  
ماده دوم لایحه مذکور مقرر می‌دارد: «حفظ و احیاء و توسعه منابع فوق و بهره برداری از آن‌ها به عهده سازمان جنگلبانی ایران است.»

۵- ماده اول آیین نامه اجرایی قانون ملی شدن جنگل‌ها مصوب ۱۳۴۲/۶/۶ هیأت وزیران چنین بیان می‌دارد: «ماده یک: از لحاظ اجرایی، مفاهیم زیر از اصطلاحات مذکور در قانون ملی شدن جنگل‌ها و این آیین نامه، استنباط می‌شود: ۱) جنگل یا مرتع یا بیشه طبیعی، عبارت از جنگل یا مرتع یا بیشه‌ای است که به وسیله اشخاص ایجاد نشده باشد،... ۶) مرتع اعم است از مرتع مشجر و غیر مشجر ۷) مرتع غیر مشجر: زمینی است اعم از کوه و دامنه یا زمین مسطح که در فصل چرای پوششی از نباتات علوفه‌ای خود رو بوده، با توجه به سابقه چرا عرفاً مرتع شناخته شود. اراضی‌ای که آیش زراعتند، ولو آن که دارای پوشش نباتات علوفه‌ای خود رو باشند، مشمول تعریف مرتع نیستند. ۸) مرتع مشجر: چنانچه مرتع غیر مشجری دارای درختان جنگلی خود رو باشد، مرتع مشجر نامیده می‌شود؛ مشروط بر آن که حجم درختان موجود در هر هکتار بیش از یکصد متر مکعب باشد.»

تبصره: اراضی ماسه‌ای ساحلی دریا تا حدود سیصد متر بین جاده ساحلی و دریا، ولو آن که واجد شرایط فوق باشند مشمول تعریف اراضی جنگلی و مرتع (مشجر یا غیر مشجر) نخواهند بود.»

۶- ماده اول قانون حفاظت و بهره برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۴۶/۵/۳۰ (اصلاحیه اول ۱۳۴۸/۱/۲۶، اصلاحیه دوم ۱۳۴۹/۴/۱۵ و اصلاحیه سوم ۱۳۵۴/۳/۳) با مختصر تغییری با تعاریف آیین نامه اجرایی قانون ملی شدن جنگل‌ها، مرتع و جنگل را به این شرح تعریف کرده است: «تعریف اصطلاحاتی که در قوانین جنگل و مرتع به کار رفته به شرح زیر است: ۱) جنگل یا مرتع یا بیشه طبیعی، عبارت از جنگل یا مرتع یا بیشه‌ای است که به وسیله اشخاص ایجاد نشده باشد،... مراتع اعم است از مشجر و غیر مشجر. ۸) مرتع مشجر: اگر مرتع، دارای درختان جنگلی خودرو باشد، مرتع مشجر نامیده می‌شود، مشروط بر آن که حجم درختان موجود در هر هکتار در شمال (از حوزه آستارا تا حوزه گیلداغی) بیش از پنجاه متر مکعب و در سایر مناطق ایران بیش از بیست متر مکعب باشد.

۹) مرتع غیر مشجر: زمینی است اعم از کوه و دامنه یا زمین مسطح که در فصل چرا دارای پوششی از نباتات علوفه‌ای خودرو بوده با توجه به سابقه چرا عرفاً مرتع شناخته شود. اراضی‌ای که آیش زراعتند، ولو آن که دارای پوشش نباتات علوفه‌ای خودرو باشند، مشمول تعریف مرتع نیستند.

**تبصره:** آن قسمت از اراضی ماسه‌ای ساحلی دریا تا حدود سیصد متر از حریم دریا مشروط بر آن که از جاده ساحلی تجاوز نکند، ولو آن که واجد شرایط فوق باشد، مشمول تعریف اراضی جنگلی و مرتع (مشجر یا غیر مشجر) نخواهند بود.»

۷- آیین نامه اجرایی ماده ۲۵ قانون اصلاحات ارضی مصوب سال ۱۳۴۹ کمیسیون خاص مشترک مجلسین درباره استفاده از مرتع واقع در محدوده دهات اشعار می‌دارد: «ماده یک: درباره مراتع واقع در محدوده دهاتی که در اجرای قوانین اصلاحات ارضی، به ملکیت دولت درآمده، به ترتیب زیر عمل می‌شود: الف) مأمورین سازمان مرکزی تعاون روستایی ایران باید صورت دامتاران ساکن ده را با تعداد دام هر یک تهیه و در دفتر مخصوص، ثبت و به تناسب آن، مقدار مساحت مرتع را که برای استفاده دام‌های اهالی ده لازم است، در هر سه سال و در موقع مناسب با رعایت معمول محل تعیین کنند. ب) مقدار مازاد از مساحت مذکور در بند «الف» در اختیار شرکتهای تعاونی روستایی مربوط قرار خواهند گرفت.

**تبصره:** حدود و مشخصات مراتع موضوع این ماده، با توجه به مفاد ماده ۶۴ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع در هر منطقه با همکاری مأمورین وزارت منابع طبیعی معین خواهد شد.... ماده ۳. در استفاده از مراتع بند «ب» ماده یک شرکت سهامی زراعی و دامداران دهات مجاور، حق تقدم خواهند داشت.... ماده ۶. در باره مراتع واقع در محدوده دهات مورد عمل شرکت‌های سهامی زراعی، کلیه وظایف مقرر در این آیین‌نامه، به عهده شرکت سهامی زراعی خواهد بود. ضمناً شرکت‌های مذکور می‌توانند رأساً از این مراتع بهره‌برداری نمایند.»

### ب) قوانین و مقررات بعد از انقلاب اسلامی ۱۳۵۷/۱۱/۲۲

۱- قانون لغو مالکیت اراضی موات شهری و کیفیت عمران آن، مصوب ۱۳۵۸/۴/۵ شورای انقلاب جمهوری اسلامی ایران چنین مقرر می‌دارد: «مقدمه - از آنجا که طبق موازین اسلام، زمین موات، ملک کسی شناخته نمی‌شود؛ در اختیار دولت اسلامی است و اسناد مالکیتی که در رژیم سابق نسبت به زمین‌های موات در داخل محدوده شهری یا خارج آن صادر شده، برخلاف موازین اسلام و مصلحت مردم بوده است. قانون لغو مالکیت اراضی موات شهری و کیفیت عمران آن به شرح زیر تصویب می‌شود: ماده ۱. دولت مکلف است در داخل محدوده قانونی (۲۵ ساله) شهرها، در نقاطی که محدوده قانونی وجود دارد و در سایر شهرها در محدوده‌ای که از طرف وزارت مسکن و شهرسازی تعیین و اعلام خواهد شد؛ به تدریج با رعایت طرح تفصیلی شهر، در هر منطقه به کسانی که طبق موازین رژیم سابق، مالک این گونه اراضی شناخته می‌شدند؛ اعلام نماید تا ظرف مدت معینی نسبت به عمران و آبادی این گونه اراضی اقدام کنند....».

۲- ماده ۲ آیین‌نامه قانون لغو مالکیت اراضی موات شهری و کیفیت عمران آن، مصوب ۱۳۵۸/۵/۲۲ چنین می‌گوید: «ماده ۲- زمین موات از نظر قانون زمینی است که معطل مانده و عمران و آبادی در آن به عمل نیامده باشد. عمران و آبادی قابل قبول به شرح زیر است....».

۳- اصل چهل و پنجم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران که در همه پرسی (رفراندوم) مورخه ۱۳۵۸/۱۲/۱۱ تصویب گردید، در مورد زمین‌های موات و مرتع (انفال و سایر

ثروت‌های عمومی) مقرراتی وضع کرده که قبلاً در بند «ز» قسمت نقد و بررسی آراء بدان اشاره شد.

۴- لایحه قانونی اصلاح لایحه قانونی واگذاری و احیای اراضی در حکومت جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۵۹/۱/۲۶ مقرر کرده است: «ماده ۱- اراضی مورد نظر در این قانون چهار قسمند: الف) اراضی موات و مرتع ب) اراضی آباد شده توسط افراد یا شرکت‌هایی که دادگاه صالح اسلامی به استرداد آن‌ها حکم کرده است ج) اراضی بایر که قبلاً دایر بوده و برحسب ملاکهای رژیم قبلی، ملک اشخاص یا مؤسسات شمرده می‌شده است د) اراضی بایر. ماده ۲- اراضی بند «الف» و بند «ب» در اختیار حکومت اسلامی است و حکومت موظف است با رعایت مصالح جامعه و حد و نیاز و توانایی اشخاص، بهره برداری از آن‌ها را به افراد یا شرکت‌ها واگذار کند، یا در مواردی که مصلحت جامعه ایجاب می‌کند به کارهای عام المنفعه اختصاص می‌دهد. در مورد اراضی بند «ج»، دولت با رعایت ضوابطی که در مورد اراضی بند «د» خواهد آمد، نخست به صاحبان آن‌ها اولویت می‌دهد تا به عمران آن بپردازند و اگر اقدام نکرده‌اند، آن‌ها را در اختیار خود می‌گیرد تا کشت و بهره برداری از آن‌ها را به افراد واجد شرایط واگذار کند...».

۵- در آیین‌نامه اجرایی لایحه قانونی واگذاری و احیای اراضی در حکومت جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۵۹/۲/۳۱ نیز در این باره تعاریفی به این شرح وجود دارد:

«مبحث اول: تعریف و واژه‌نامه. ماده ۱. اصطلاحاتی که در این آیین‌نامه به کار برده می‌شود، از نظر اجرای آن به شرح زیر تعریف می‌شود: «..... ۲).... انواع اراضی به شرح ذیل تعریف می‌شود: ۳) اراضی بایر: زمین‌هایی است که سابقه احیا دارد، ولی به علت اعراض و یا عدم بهره برداری بدون عذر موجه، مدت پنج سال متوالی متروک مانده یا بماند. ۴) اراضی دایر: زمین‌هایی است که احیا شده و مستمراً مورد بهره برداری است. ۵) اراضی موات: زمین‌هایی است که سابقه احیا و بهره برداری ندارد و به صورت طبیعی باقی مانده است. ۶) اراضی آیش: زمین دایری است که به صورت متناوب، طبق عرف محل برای دوره معینی بدون کشت بماند. ۷) اراضی منابع طبیعی: الف - جنگل‌ها یا بیشه طبیعی: مجتمعی متشکل از

عرصه هوایی و مرکب از موجودات از منشأ نباتی (مانند درخت، درختچه، نهال، علف و خزه) و حیوانی، صرف نظر از درجه تکامل، به نحوی که دست بشر در ایجاد و تکامل آن دخیل نبوده است. ب - مراتع: زمین‌هایی است اعم از کوه و دامنه یا زمین مسطح که در فصل چرا دارای پوششی از نباتات علوفه ای خودرو بوده و با توجه به سابقه چرا، عرفاً مرتع شناخته شود. اراضی آیش، گرچه پوشش نباتات و علوفه ای داشته باشند، مشمول تعریف مرتع نیستند. چنانچه مرتع دارای درختان جنگلی خودرو باشد، مرتع مشجر نامیده می‌شود.

ج - ... (۱۰) اراضی دولتی اعم از ثبت شده و ثبت نشده، دایر و بایر، عبارتند از: الف - اراضی موات. ب - اراضی که به نحوی از انحا به دولت منتقل شده است اعم از طریق اصلاحات ارضی، خالصه، مجهول المالك و غیره. ج - اراضی متعلق به دولت که در اختیار اشخاص حقیقی و حقوقی و یا مؤسسات دولتی قرار دارد و به علت عدم استفاده یا عدم اجرای مفاد قرارداد به دولت برگردانده شده است. ۱۱ - سایر اراضی: غیر از اراضی فوق الذکر، زمین‌هایی که به نحوی از انحا در رژیم سابق، ملی اعلام شده (زمین‌هایی که جهت محیط زیست و شکارگاه و جلوگیری از بیدی آب و هوا به ملکیت دولت درآمده است)، ...

ماده ۲. کلیه اراضی که در اختیار دولت جمهوری اسلامی ایران می‌باشد و نیز اراضی منابع طبیعی، با رعایت کلیه ضوابط مربوطه، قابل واگذاری به واجدین شرایط می‌باشد، مگر در موارد زیر که واگذاری آن‌ها مطلقاً ممنوع است: الف - جنگل‌ها و بیشه‌های طبیعی. ب - مراتع عمومی از حریم روستاها که به تشخیص هیأت هفت نفره، جهت تعلیف احشام ضروری است. ج - نهالستان‌های عمومی. د - پارک‌های جنگلی و جنگل‌های دست کاشت عمومی. ه - حریم قانونی تأسیسات دولتی. و - راه‌های مسیر کوچ ایل نشین‌ها و حریم مربوط به آن‌ها.

۶۰ - در موادی از قانون اراضی شهری مصوب ۱۳۶۰/۱۲/۲۷ در زمینه بحث مواردی به شرح زیر تعریف گردیده است: «ماده ۳. اراضی موات شهری زمین‌هایی است که سابقه عمران و احیا نداشته باشد. ماده ۴. اراضی بایر شهری زمین‌هایی است که سابقه عمران و احیا داشته و به تدریج به حالت موات برگشته است، اعم از آن که صاحب مشخصی داشته و یا نداشته باشد. ماده ۵. کلیه زمین‌های موات شهری در اختیار جمهوری اسلامی است و اسناد و



مدارک مالکیت گذشته، ارزش قانونی ندارد، مگر آن که از تاریخ ۱۳۵۷/۱۱/۲۲ توسط دولت واگذار شده باشد...»

۷- قانون مرجع تشخیص اراضی موات و ابطال اسناد آن مصوب ۱۳۶۵/۹/۳۰ که خود این قانون موضوع بحث است و در اول مبحث عیناً ذکر گردید.

۸- آیین نامه اجرایی قانون مرجع تشخیص اراضی موات و ابطال اسناد آن مصوب ۱۳۶۶/۷/۸ هیأت وزیران که مقرر می‌دارد: «ماده ۱. تعریف اراضی موات از نظر اجرای این قانون: زمین‌هایی است که سابقه احیا و بهره برداری ندارد و به صورت طبیعی مانده و افراد به صورت رسمی یا غیر رسمی برای آن‌ها سند تهیه کرده اند. ماده ۲. تشخیص اراضی موات خارج از محدوده استحفاظی شهرها به عهده هیأت هفت نفره واگذاری و احیای اراضی است که در این آیین نامه به اختصار به عنوان «هیأت» بکار برده می‌شود. هیأت با حضور حد اقل چهار نفر تشکیل و نظریه خود را طی صورت جلسه‌ای اعلام خواهند نمود و رای اکثریت با حد اقل سه نفر ملاک خواهد بود که یکی از آن‌ها باید حاکم شرع باشد.

**تبصره:** هیأت ضمن بازدید از محل، می‌تواند حسب مورد، نظر کارشناس ذی ربط و خبره محلی را در تشخیص نوع زمین اخذ نماید... ماده ۵. کسانی که بدون کسب مجوز از مراجع ذی صلاح، اراضی موات را از تاریخ تصویب قانون، مورد استفاده قرار داده یا دهند و یا به صورت رسمی و غیر رسمی اقدام به هرگونه تصرف و معامله و نقل و انتقال (مانند بیع، رهن، اجاره و غیره و هم چنین ثبت اراضی موات به نام خود یادیگران و یا تغییر وضعیت اراضی که موات تشخیص داده شده) بنمایند، متصرف در اموال عمومی محسوب و موضوع پس از شکایت هیأت، مطابق قوانین موضوعه و ضمن عنایت به ماده ۱۳۴ قانون تعزیرات با متخلفین رفتار خواهد شد... ماده ۹. تشخیص داخل حریم روستا بودن اراضی موات، از نظر اجرای این قانون به عهده هیأت می‌باشد.

**تبصره:** مقررات و ضوابط و نحوه تشخیص حریم روستاها ظرف مدت دو ماه توسط هیأت مرکزی واگذاری زمین طی دستور العملی مشخص و ابلاغ خواهد گردید. ماده ۱۰) اراضی مواتی که اسناد آن در اجرای این قانون ابطال می‌گردد، در اختیار دولت جمهوری

اسلامی و آیین نامه‌های آن به متقاضیان واجد شرایط واگذار گردد تا برای انجام فعالیت‌های مطرح در این قانون، مورد استفاده قرار گیرد.

**تبصره:** زمین‌های موات موضوع این آیین نامه که در داخل حریم روستاها می‌باشد، جهت کارهای عام المنفعه، احداث واحدهای مسکونی روستا، تعلیف احشام و سایر خدمات عمومی روستاها که مورد لزوم باشد، بر حسب مورد و به مقدار نیاز و بر اساس مقررات و ضوابط قانون واگذاری و احیای اراضی مصوب شورای انقلاب واگذار خواهد گردید.....».

۹- قانون زمین شهری مصوب ۱۳۶۶/۶/۲۲ مقرر نموده: «ماده ۳. اراضی موات شهری زمین‌هایی است که سابقه عمران و احیا نداشته باشد. زمین‌های مواتی که علی‌رغم مقررات قانون لغو مالکیت اراضی موات شهری مجوز قانونی از تاریخ ۱۳۵۸/۴/۵ به بعد احیا شده باشد، همچنان در اختیار دولت می‌باشد.... ماده ۶. کلیه زمین‌های موات شهری، اعم از آن که در اختیار اشخاص یا بنیادها و نهادهای انقلابی دولتی یا غیر دولتی باشد، در اختیار دولت جمهوری اسلامی است و اسناد مدارک مالکیت گذشته‌اش، ارزش قانونی ندارد. ادارات ثبت اسناد و املاک مکلفند به درخواست وزارت مسکن و شهرسازی اسناد آن‌ها را به نام دولت صادر نمایند، مگر آن که از تاریخ ۱۳۵۷/۱۱/۲۲ توسط دولت واگذار شده باشد. ماده ۱۲. تشخیص عمران و احیا و تأسیسات متناسب و تعیین نوع زمین دایر و تمیز بایر از موات به عهده وزارت مسکن و شهرسازی است. این تشخیص قابل اعتراض در دادگاه صالحه است...».

۱۰- قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی، موضوع اجرای ماده ۵۶ قانون جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۶۷/۶/۲۲ اشعار می‌دارد: «ماده واحده: زارعین صاحب اراضی نسقی و مالکین و صاحبان باغات و تأسیسات در خارج از محدوده قانونی شهرها و حریم روستاها، سازمان‌ها و مؤسسات دولتی‌ای 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 جنگل

داری ۳) عضو جهاد سازندگی ۴) عضو هیأت واگذاری زمین ۵) یک نفر قاضی دادگستری ۶) برحسب مورد، دو نفر از اعضای شورای اسلامی روستا یا عشایر محل مربوط مراجعه نمایند. این هیأت در هر شهرستان نیز زیر نظر وزارت کشاورزی و با حضور حداقل پنج نفر از هفت نفر رسمیت یافته و پس از اعلام نظر کارشناسی هیأت رأی قاضی لازم الاجرا خواهد بود، مگر در موارد سه گانه شرعی مذکور در مواد ۲۸۴ و ۲۸۴ مکرر آیین دادرسی کیفری... تبصره ۳: چنانچه سازمان ها و مؤسسات دولتی، به اجرای ماده ۵۶ معترض بوده و این اعتراض از سوی هیأت مذکور در ماده واحده، به جا تشخیص داده شود؛ با توجه به موقعیت و شرایط زمین، نسبت به خلع ید از متصرفین اقدام به عمل می آید.

تبصره ۴: دولت موظف است توسط دستگاه های ذی ربط، نسبت به خلع ید از اراضی متصرفی بعد از اعلام مورخه ۱۳۶۵/۱۲/۱۶ دولت جمهوری اسلامی اقدام لازم به عمل آورد.

تبصره ۵: از تاریخ تصویب این ماده واحده، کلیه قوانین و مقررات و آیین نامه های مغایر با این قانون و تنها مرجع رسیدگی به شکایات مربوط به اجرای ماده ۵۶ قانون جنگل ها و مراتع و اصلاحیه های آن، هیأت موضوع این قانون خواهد بود...»

۱۱- قانون حفظ و حمایت از منابع طبیعی و ذخایر جنگلی کشور مصوب ۱۳۷۱/۷/۵ مقرر کرد:...

ماده ۲. تشخیص منابع ملی و مستثنیات ماده ۲ قانون ملی شدن جنگل ها و مراتع با رعایت تعاریف مذکور در قانون حفاظت و بهره برداری از جنگل ها و مراتع با وزارت جهاد سازندگی است، که شش ماه پس از اخطار کتبی یا آگهی به وسیله روزنامه های کثیرالانتشار مرکز و یکی از روزنامه های محلی و سایر وسایل معمول و متناسب محلی، ادارات ثبت موظفند پس 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.

تبصره ۱: معترضین می توانند 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.

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...»

۱۲- آیین نامه اجرایی ماده ۲ قانون حفظ و حمایت از منابع طبیعی و ذخایر جنگلی کشور، مصوب ۱۳۶۷/۱۲/۱۶ این گونه مقرر می‌دارد: «ماده ۱ - تشخیص منابع ملی شده و مستثنیات ماده ۲ قانون ملی شدن جنگل‌ها بر اساس تعریف موضح در فصل اول قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع کشور اقدام می‌نماید. ماده ۲ - در برگ تشخیص، خصوصیات منابع ملی از حیث وضع طبیعی و تعریف قانونی، همچنین مشخصات ثبتی، نسق زراعی، محل وقوع، حدود و مساحت منطقه مورد بازدید و مستثنیات موضوع ماده ۲ قانون ملی شدن جنگل‌ها با استعلام از مراجع ذی ربط ذکر می‌شود و هر گاه در مرز منطقه مورد بازدید، کوه یا رودخانه یا بزرگراه یا جاده عمومی وجود داشته باشد، شرح داده می‌شود تا محل منابع و مستثنیات آن از هر حیث مشخص باشد. ادارات ثبت اسناد و کشاورزی و سایر مراجع موظفند اطلاعات لازم را در اختیار مأمورین سازمان جنگل‌ها و مراتع کشور قرار دهند. ماده ۳ - مأمور بازدید کننده منطقه باید از منطقه مورد بازدید، نقشه تهیه نماید و در صورت عدم امکان، کروکی تهیه نموده تحقیقات لازم را به وسایل مقتضی نسبت به وضعیت منطقه مورد بازدید و مستثنیات قانونی آن بنماید و اگر احراز کند که مستحدمات، بعد از تصویب قانون ملی شدن جنگل‌ها احداث شده، تاریخ احداث و دلایل آن را در برگ بازدید بنویسد و با اظهار نظر به واحدی که او را مأمور رسیدگی نموده تسلیم کند...»

ماده ۵ - اعتراض نسبت به تشخیص منابع ملی و مستثنیات ماده ۲ قانون ملی شدن

جنگل‌ها بر اساس مقررات قانونی تعیین تکلیف اراضی اختلافی، موضوع ماده ۵۶ قانون جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۶۷ مورد رسیدگی قرار می‌گیرد... ماده ۸ - در مواردی که تشخیص منابع ملی شده و مستثنیات ماده ۲ قانون ملی شدن جنگل‌ها بر اساس مقررات مربوط و ماده ۵۶ اصلاحی قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع کشور انجام شده باشد، حسب مورد به ترتیب زیر رفتار می‌گردد: الف) در صورتی که به اجرای مقررات ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع اعتراض شده باشد و موضوع در کمیسیون مقرر در ماده ۵۶ مورد رسیدگی واقع نشده باشد، اعتراضات رسیده برای رسیدگی به هیأت مقرر در ماده واحده قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی، موضوع اجرای ماده ۵۶ قانون جنگل‌ها و مراتع ارجاع می‌شود. ب) چنانچه به اجرای مقررات ماده ۵۶ اعتراض نشده باشد، پس از انقضای مهلت مقرر در ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع، حسب تقاضای سازمان جنگل‌ها و مراتع کشور، ادارات ثبت موظف به صدور سند مالکیت به نام دولت جمهوری اسلامی خواهند بود. ماده ۹ - پس از صدور رای هیأت ماده واحده قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی، موضوع اجرای ماده ۵۶ قانون جنگل‌ها و مراتع، قوای انتظامی به استناد تبصره ۴ قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجرای ماده ۵۶ قانون جنگل‌ها و مراتع، مکلف به خلع ید از تصرفات مذکور خواهند بود.

تبصره: در مورد خلع ید از تصرفات غیر مجاز در منابع ملی قطعیت یافته قبل از تاریخ ۱۳۶۵/۱۲/۱۶ از طریق مراجع قضایی اقدام می‌شود. ماده ۱۰. در اجرای این آیین نامه، وزارت دادگستری، سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، وزارت کشاورزی و سایر مراجع ذی ربط، مکلف به انجام همکاری‌های لازم با وزارت جهاد سازندگی، (سازمان جنگل‌ها و مراتع کشور) می‌باشند...».

۱۳ - آخرین مقرر در خصوص موضوع بحث آیین نامه اجرایی قانون اصلاح ماده ۳۴ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب ۵۴/۳/۱۴ والحقا چند تبصره به آن، مصوب ۱۳۷۴/۷/۲ هیأت وزیران است که مقرر می‌دارد: «ماده ۱۰. عبارات مشروح زیر از نظر این آیین نامه دارای مفاهیم زیر هستند... ب) مراتع ملی غیر مشجر: زمین، اعم از کوه و

دامنه یا زمین مسطح که در فصل چرا دارای پوششی از نباتات خودرو بوده و باتوجه به سابقه چرا عرفاً مرتع شناخته شود، مشروط بر این که ملی شده باشند. زمین‌هایی که آیش زراعتند هر چند دارای پوشش نباتات علوفه‌ای خود رو می‌باشند، مشمول تعریف مرتع نیستند.»

با دقت در تعاریفی که قانونگذار سابق و قانونگذار جمهوری اسلامی در قوانین و آیین‌نامه‌های گوناگون از زمین موات و مرتع کرده، چنین استنباط می‌شود که تعاریف به عمل آمده، چندان با تعاریف فقهی تفاوت ندارد، اما کاربرد آن در مقاطع مختلف و برحسب این که تولیت این گونه زمین‌ها به چه نهادی واگذار شده با یکدیگر فرق داشته است. هنگام اجرای قوانین اصلاحات ارضی، به مصادیق زمین موات و مرتع و غیره از لحاظ کمیت و کیفیت و به موات بالاصاله یا موات بالعرض یا هر دو توجه شده و واگذاری آن به نحوی تعریف و تبیین شده که مناسب با اجرای همان قانون بوده و نمی‌توان بیشتر از حد اجرای آن قانون، محدوده عمل سازمان‌های ذی‌ربط را با اتکا بر تفسیر فقهی زمین موات توسعه داد و زمانی که اجرای قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها مطرح باشد، مرتع و موات باید در حدود اجرای آن قانون مد نظر قرار گیرد و لاغیر. به همین نسبت وقتی بحث اجرای قانون مرجع تشخیص اراضی موات و ابطال اسناد آن مطرح باشد، تفسیر زمین موات بایستی در چارچوب همین قانون و با حدود و قیود و شرایطی که در این قانون و آیین‌نامه اجرایی آن وجود دارد، صورت گیرد، نه مطابق تفسیر فقهی و کلی زمین موات. به عبارت دیگر، هنوز در کشور به هیچ نهادی به طور مطلق، و انفرادی انحصاری و مستقل اجازه داده نشده که نسبت به کل زمین‌های موات، با تمام مصادیق آن از جمله موات شهری و خارج شهر، مرتع اعم از مشجر و غیر مشجر و غیره، اعمال تصرف و مالکیت کند. بلکه این امر به طور موازی و با مقررات مخصوص به خود فقط به چند نهاد اجازه داده شده تا در چارچوب وظایف سازمانی خود زمین‌های مذکور را تصرف و تملک کرده، واگذار کنند.

به همین دلیل ملاحظه کردیم قانونگذار برای اجرای مقررات اصلاحات ارضی، متعاقباً قسمتی از مراتع را نیز به نحوی به سازمان اصلاحات ارضی واگذار کرد. برای مثال در ماده ۲ آیین‌نامه اجرایی ماده ۲۵ آیین‌نامه اصلاحات ارضی مقرر کرد: «شرکت‌های تعاون روستایی

و در صورت عدم تشکیل، ادارات اصلاحات ارضی و تعاون روستایی شهرستان مربوط، مسؤول حفاظت و احیای مراتع مذکور و جلوگیری از تجاوز به آن و یا تبدیل مرتع می‌باشند.»

همچنین در بعد از انقلاب شکوهمند اسلامی، واگذاری زمین اعم از موات یا مرتع در بعضی موارد و مصادیق خاص خود مطابق لایحه قانون واگذاری اراضی در جمهوری اسلامی و غیر آن، در اختیار سازمان‌های امور اراضی (هیأت هفت نفره واگذاری زمین)، سازمان زمین شهری و سازمان جنگل‌ها و مراتع قرار داده شد، در حالی که اعمال همین موارد نسبت به اراضی موات خارج از حوزه استحقاقی شهرها، بر عهده سازمان امور اراضی (هیأت هفت نفره واگذاری زمین) گذاشته شد و در عین حال محدوده وظایف هر یک از این دو نهاد با مقررات خاص مشخص و تعیین گردید. برای مثال در ماده یک آیین‌نامه اجرایی قانون مرجع تشخیص اراضی موات و ابطال اسناد آن، مصوب ۱۳۶۶/۷/۸ که در ردیف پانزدهم قسمت قوانین و آیین‌نامه‌ها، قبلاً ذکر شد، دقیقاً مقرر گردید: «... اراضی موات زمین‌هایی است که سابقه احیا و بهره‌برداری ندارد و به صورت طبیعی مانده است. بنابراین بدیهی است چنانچه زمین، مورد بهره‌برداری ادارات منابع طبیعی قرار گرفته باشد، از شمول این قانون خارج است و به عبارت دیگر زمین‌های مرتع که نوع خاصی از زمین‌های موات می‌باشند، در این آیین‌نامه مفروغ عنه است و این موضوع از قید دوم هم مستفاد می‌شود. دومین قید این که افراد برای این گونه زمین‌ها، سند اعم از سند رسمی یا غیر رسمی تهیه کرده باشند و واضح است که ادارات منابع طبیعی، شخصیت حقوقی عمومی، یعنی دولت هستند و به آنها «افراد» اطلاق نمی‌شود و خود نقطه مقابل افراد، یعنی جزء دولت هستند.

به هر تقدیر چنانکه گذشت، چندین سال است دعاوی زیادی از جانب ادارات منابع طبیعی و امور اراضی در اکثر شهرها و استان‌های کشور در محاکم دادگستری، در خصوص اعتراض به تشخیص زمین‌های موات و ملی، به طور متقابل مطرح گردیده و این مشکل از زمانی که سازمان منابع طبیعی از وزارت کشاورزی منتزع و به وزارت جهاد سازندگی ملحق

گردیده، در عمل بیش تر شده است. هر یک از سازمان‌های مذکور با نحوه برداشت خود از قوانین و مقررات مربوط، خود را ذی حق در طرح این گونه دعاوی یا تجدید نظرخواهی از آن‌ها دانسته و مستندات و دلایلی ارایه کرده‌اند و می‌حاکم دادگستری، اعم از تالی و عالی با تفسیرها و برداشت‌های گاه متفاوت از قوانین و منابع فقهی به ویژه در فروعات مسأله (گرچه اکثر آن‌ها در اصل موضوع وحدت نظر داشته‌اند و دارند)، آرای متفاوت صادر کرده و می‌کنند. این امر نگرانی‌هایی به وجود آورده که برای رفع آن در سنوات اخیر، مسؤولین هر دو وزارت خانه ذی نفع (وزارت جهاد سازندگی و وزارت کشاورزی) جلساتی تشکیل داده‌اند. این جلسات منجر به توافقاتی گردیده است، هرچند این توافقات فعلاً عقیم مانده.

خلاصه به شرح ذیل است:

توافق گردیده است که نسبت به اراضی‌ای که سند تاکنون گرفته شده، هر یک از طرفین بر وظایف خود اقدام کنند. و در این موارد هرگاه اشکالی در زمینه تشخیص (جنگل و مرتع) باشد، بنا به مراتب و با تصویب کمیسیون مشترک، زمین، بدون اصلاح سند به دیگری واگذار شود. و نیز دستور العمل مشترک تهیه و به جلسه مشترک تسلیم شود. و فروش اراضی ملی و دولتی که در اجرای مواد ۳۱ و ۳۲ واگذار شده، توسط وزارت جهاد سازندگی تمام شود و اراضی ملی و دولتی موات که توسط هیأت‌های واگذاری، واگذار شده توسط وزارت کشاورزی و دو سازمان مورد بحث نیز مدارک لازم را لدی الاقتضا در اختیار یکدیگر بگذارند. پیش نویس توافق منظور به امضای نمایندگان دو سازمان منظور رسید.

(ادامه مبحث را در شماره بعدی می‌خوانیم)