

بحث و بررسی دربارهٔ ماده واحدهٔ قانون مرجع تشخیص اراضی

موات و ابطال اسناد آن، مصوب ۱۳۶۵/۹/۳۰ و محدودهٔ عمل آن (۳)

غلامحسین عسگری



شپوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

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. نویسنده این بحث که بخشی از آن را در دو شماره قبل خواندید، 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 زات کشاورزی و سازمان جنگل‌ها و مراتع و وزارت جهاد سازندگی بیاید. در شماره قبل، بخشی از مواد و آرای متناهی که در این زمینه‌ها صادر شده است مطالعه نمودید و اینک ادامه

بحث؛

توافقنامه

فصل اول

ماده (۱) تعاریف

۱. اراضی بایر: زمینهایی است که سابقه احیا دارد، ولی به علت اعراض یا عدم بهره برداری بدون عذر موجه، به مدت ۵ سال متوالی متروک مانده یا بماند.

۲. اراضی موات: زمینهایی است که سابقه احیا و بهره برداری ندارد و به صورت طبیعی باقی مانده است.

۳. اراضی منابع طبیعی:

الف) جنگلها یا بیشه طبیعی: مجتمعی متشکل از عرصه و هوایی 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 گوه و دامنه یا زمین مسطح که در فصل چرا دارای پوششی از گیاهان علوفه ای خود رو 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 خود رو باشد، «مرتع مشجر» نامیده می شود.

ج) نهالستانها: جنگلهای دست کاشت عمومی که توسط دولت ایجاد شده است.

د) اراضی جنگلی: به جنگل تکامل نیافته ای گفته می شود که به صورتهای زیر باشد:

۱- د) تعداد درخت یا نهال یا بوته جنگلی در هر هکتار آن، جداگانه یا مجموعاً از یکصد اصله تجاوز ننماید.

۲-د) درختان جنگلی به صورت پراکنده باشند، به نحوی که حجم آن در هر هکتار در شمال (از حوزه آستارا تا حوزه گلیداغی) کمتر از پنجاه متر مکعب و در سایر نقاط ایران کمتر از بیست متر مکعب باشد. (در صورت وجود شمشاد و حجم بیش از سی متر مکعب، جنگل شمشاد محسوب می شود.)

۴. اراضی دولتی: اعم از ثبت شده یا نشده، دایر و بایر عبارت است از: الف) اراضی موات، ب) اراضی که به نحوی از انحایه 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 است و به علت عدم استفاده و یا عدم اجرای مفاد قرارداد به دولت برگردانده شده است.

تبصره: تشخیص اراضی منابع ملی و مستثنیات ماده جنگلها و مراتع، باید بر اساس تعاریف مطرح در فصل اول قانون حفاظت و بهره برداری از جنگلها و مراتع به عمل آید و خصوصیات منابع ملی از حیث وضع طبیعی، تعریف قانونی، مشخصات ثبتی، محل وقوع و حدود و مساحت منطقه مورد بازدید قرار گیرد و مستثنیات تعیین شود.

۵. طرح مرتع داری: عبارت از طرحی است که به منظور بهره برداری از مرتع، مورد تصویب (سازمان جنگلها و مراتع) وزارت جهاد سازندگی واقع شود. بند ۲۱ ماده ۱ قانون حفاظت و بهره برداری از جنگلها و مراتع.

۶. بهره برداری اصلی از مرتع: منظور از بهره برداری اصلی از مرتع، استفاده از علوفه تولید شده در آن است که به صورت مستقیم (چرای دام) و غیر مستقیم (جمع آوری علوفه) صورت می گیرد.

۷. بهره برداری فرعی از مرتع: منظور، استفاده از محصولات فرعی مراتع است که شامل: ریشه، غده، ساقه، گل بذر، شیر و یا صمغ بعضی از گیاهان مرتعی است که به منظور، استفاده های شیمیایی و دارویی و یا خوراکی مورد بهره برداری قرار می گیرند.

فصل دوم

ماده ۲. نحوه هماهنگی در تشخیص و تخصیص اراضی

۱. مستنداً به ماده ۲ قانون حفظ و حمایت از منابع طبیعی و ذخایر جنگلی، مصوب ۷/۷/۵۱ مجلس شورای اسلامی، تشخیص منابع ملی (مراعات، جنگلها و بیشه‌های طبیعی و اراضی جنگلی) با وزارت جهاد سازندگی است که با رعایت ضوابط و مقررات و تعاریف قانونی عمل می‌نماید.

۲. بر اساس قانون مرجع تشخیص اراضی موات و ابطال اسناد آن، مصوب ۳۰/۹/۶۵ مجلس شورای اسلامی، تشخیص اراضی موات به عهده وزارت کشاورزی است که از طریق هیأت‌های هفت نفره واگذاری با رعایت ضوابط و مقررات و تعاریف قانونی عمل می‌نماید.

۳. هیچ یک از دو مرجع تشخیص اراضی موات و منابع ملی، حق دخالت در وظایف یکدیگر را ندارند و در حیطه وظایف خود عمل می‌نمایند. در مواردی که منابع ملی به عنوان اراضی موات و یا اراضی موات به عنوان منابع ملی مورد تشخیص قرار می‌گیرد، مورد اختلاف در کمیسیون موضوع بند ۴ ماده ۲ این موافقت‌نامه، مطرح و مورد رسیدگی قرار می‌گیرد.^۱

۴. کمیسیونی در مرکز هر استان متشکل از رؤسای سازمانهای جهاد سازندگی و کشاورزی، هیأت هفت نفره واگذاری زمین، اداره کل منابع طبیعی یا نمایندگان تام‌الاختیار آنان تشکیل می‌شود. این کمیسیون مسؤلیت حل و فصل مسائل و مشکلات فی‌مابین را در چارچوب این توافقنامه به عهده خواهد داشت و در صورت عدم توافق، موضوع با نظریات کارشناسی طرفین به کمیسیون مرکز، متشکل از معاونین حقوقی و امور مجلس دو وزارتخانه و رؤسای سازمان جنگلها و مراتع و سازمان امور اراضی وزارت کشاورزی و یا نمایندگان تام‌الاختیار آنها جهت اتخاذ تصمیم، منعکس می‌شود.

۵. وظایف کمیسیون موضوع بند ۴ به شرح ذیل می‌باشد:

۱. از لحاظ حقوقی همین بند ۳ و بندهای ۴ و ۵ ماده ۶ ماده ۲ توافقنامه محل اختلاف است که در انتهای مبحث به آن پرداخته می‌شود. ضمناً در توافق نامه بند ۴ ماده ۳ ذکر شده که بایستی بند ۴ ماده ۲ ذکر می‌شد و احتمالاً اشتباه چاپ شده است.

الف) هماهنگی در تشخیص: رسیدگی به اختلافات در تشخیص منابع ملی و موات که در اجرای قوانین مربوط بروز نموده و یا بروز می نماید.

ب) تخصیص منابع از طریق:

۱- هماهنگی در تحویل اراضی منابع ملی و مستعد زراعت، در موارد درخواستی سازمانهای کشاورزی (هیأت‌های واگذاری زمین) ۲- هماهنگی در تحویل اراضی دولتی، اعم از موات و غیره جهت طرح‌های مصوب کمیسیونهای مواد ۳۱ و ۳۲.

۷. سازمان امور اراضی (مدیریت امور اراضی استانها و مناطق) ملزم به دعوت کتبی از هیأت‌های هفت نفره است و نمایندگان وزارت جهاد سازندگی در هیأت هفت نفره واگذاری زمین، وضعیت اجرای مقررات ماده یک قانون ملی شدن جنگلها و مراتع و ماده ۲۰ آیین نامه اجرایی آن و یا ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره برداری از جنگلها و مراتع و ماده ۲ قانون حفظ و حمایت از منابع طبیعی و ذخایر جنگلی را نسبت به اراضی مورد نظر در هر مورد به اطلاع هیأت هفت نفره واگذاری زمین خواهد رساند و لازم است هیأت‌های مذکور در تشخیص و ابطال اسناد اراضی موات، سوابق و مدارک نماینده جهاد را در صورت ارایه مورد توجه قرار داده، سپس اتخاذ تصمیم نمایند.

۸. ادارات کل منابع طبیعی موظفند از تشخیص اراضی موات بر اساس تعاریف مندرج در ماده یک این توافقنامه خودداری نمایند.

۹. کلیه امور مربوط به تصدی و نظارت بر قراردادهای منعقد شده، بر اساس موضوع ماده ۳۱ قانون حفاظت و بهره برداری و نظارت بر امر اجاره و فروش به زارعین (مواد ۳۱ و ۳۲ آیین نامه اجرایی لایحه قانونی واگذاری و احیای اراضی که طرف قرار داد وزارت کشاورزی بوده) بر اساس قانون استفساریه مصوب ۷۲/۶/۳۰ مجلس شورای اسلامی در خصوص قانون تفکیک وظایف وزارت خانه‌های کشاورزی و جهاد سازندگی، تعیین میزان مال الاجاره سنوات بعدی و فروش و سایر امور مربوط، به عهده سازمان جنگلها و مراتع کشور می باشد.

۱۰. کلیه امور مربوط به واگذاری، اجاره، فروش و تصدی اراضی منابع ملی که در اجرای

لایحه قانونی اصلاح لایحه قانونی واگذاری و احیای اراضی و آیین نامه اجرایی آن به اشخاص، شرکتها و تعاونیهای مشاع از طریق هیأت هفت نفره واگذاری زمین واگذار شده است؛ به عهده سازمان امور اراضی است و وزارت جهاد سازندگی و سازمان جنگلها و مراتع کشور، موظف به تحویل مدارک و پرونده ها و انتقال نمایندگی به سازمان امور اراضی می باشند.

معاون حقوقی و امور مجلس وزارت جهاد سازندگی معاون حقوقی و امور مجلس وزارت کشاورزی
رئیس سازمان جنگلها و مراتع کشور رئیس سازمان امور اراضی کشور

* * *

متعاقب آن در ادامه توافقات حاصل شده، صورت جلسه ای مجدداً در مورخه ۷۵/۶/۱۷ بین نمایندگان وزارت خانه های مذکور به شرح زیر تنظیم می گردد:

بسمه تعالی

جلسه مورخ ۷۵/۶/۱۷ فی مابین نمایندگان وزارت کشاورزی و وزارت جهاد سازندگی

۱. به هر صورت ممکن، سازمان جنگلها و مراتع و سازمان امور اراضی، واحدهای اجرایی خود را جهت اجرای تفاهم نامه مورخ ۷۳/۹/۵ توجیه و کلیه واحدهای تحت پوشش هریک از سازمانهای فوق الاشعار، در چارچوب مفاد تفاهم نامه مزبور اقدام نمایند و از هر گونه اقدام مغایر، باید خودداری و موارد مغایر توسط طرفین به سازمانهای ذی ربط اعلام گردد و کلیه دعوی مطروحه در دادگاه ها که پس از تاریخ تفاهم نامه مزبور، توسط طرفین صورت پذیرفته، بر اساس این تفاهم نامه مسترد گردد و سپس در کمیسیون ماده ۴ تفاهم نامه مزبور مورد بررسی و به ترتیب مذکور در تفاهم نامه مزبور اقدام گردد.»

۲. کمیسیون ماده ۴ تفاهم نامه فوق الذکر، در هر استان به ترتیب در اداره کل منابع طبیعی و مدیریت امور اراضی استان، تشکیل می گردد و دبیر جلسه توسط کمیسیون مزبور تعیین گشته، ترتیب جلسات متناوب را در هر یک از واحدها پیگیری و صورت جلسات تنظیمی را به واحدهای ذی ربط ارجاع می نماید.

۳. در مورد مراتعی که در زمره «خالصه» می باشند، توسط دفتر حقوقی سازمان جنگلها و

مراتع و دفتر حقوقی سازمان امور اراضی، مورد رسیدگی واقع و مبانی قانونی ذی ربط و نظریات مشترک و احیانا نظریات مغایر، - اگر وجود دارد - به کمیسیون مرکز موضوع بند ۴ تفاهم نامه ۷۳/۹/۵ منعکس و کمیسیون مزبور در خصوص آن اتخاذ تصمیم خواهد کرد. در مواردی که موضوع در ارتباط با اراضی اصلاحات ارضی است، پس از وصول نظریات دفاتر حقوقی دو سازمان، در جلسه کمیسیون مرکز مطرح خواهد شد.

معاون حقوقی و امور مجلس وزارت جهادسازندگی معاون حقوقی و امور مجلس وزارت کشاورزی
رئیس سازمان جنگلها و مراتع کشور رئیس سازمان امور اراضی کشور

* * *

با توجه به این که توافقات حاصل شده در استانها و شهرستانها عمدتاً از جانب مأمورین و واحدهای سازمان جنگلها و مراتع کشور مورد عمل قرار نمی گرفته و از آن خودداری می شده، رئیس سازمان جنگلها و مراتع کشور در مورخه ۷۵/۶/۲۷ بخشنامه ای به شماره $\frac{۱۵۲۶/۱۰۰/۹۰}{۷۵/۶/۲۷}$ به پیوست توافق نامه قبلی بین وزارتین کشاورزی و جهاد سازندگی، به ادارات کل منابع طبیعی استانها به شرح زیر ابلاغ کرده است:

بسمه تعالی

اداره کل منابع طبیعی استان / منطقه

با سلام و دعای خیر

پیرو بخشنامه شماره ۱۵۲۶/۱۰۰/۹۰ مورخ ۷۵/۶/۲۷ به پیوست، تصویر موافقتنامه مورخ ۷۵/۶/۲۷ فیما بین نمایندگان وزارتین کشاورزی و جهاد سازندگی در خصوص حل و فصل مسائل و مشکلات مطروحه ارسال می گردد. مقتضی است به شرح ذیل اقدام لازم به عمل آید:

۱. با توجه به اهمیت و ضرورت همکاری و هماهنگی همه جانبه بین واحدهای جهاد سازندگی و وزارت کشاورزی، در اسرع وقت نسبت به دعوت و تشکیل جلسه بند ۴ توافق نامه مورخ ۷۳/۹/۵ جهت بررسی موارد اختلاف به شرح بند ۲ توافقنامه تکمیلی پیوستی، اقدام و با حسن نیت کامل پیگیری لازم به عمل آید.

۲. پیگیری پرونده‌های مطروحه در مراجع قضایی متوقف و در جهت حل اختلاف در چارچوب توافقات قبلی، مخصوصاً توافق نامه مورخ ۷۳/۹/۵ که در آن پیرامون تعریف و چگونگی تشخیص اراضی منابع ملی و موات تصریح گردیده؛ مخصوصاً با توجه به تعاریف مرتع، انواع بهره برداری و همچنین اجرای قبلی مقررات منابع ملی و پروانه‌های چرای صادره؛ موارد اختلاف ظرف یک ماه از تاریخ وصول این بخش نامه مورد بررسی قرار گرفته، در صورتی که اعضای جلسه به توافق رسیدند، هریک از طرفین که مورد اختلاف را در مرجع قضایی یا ثبت مطرح نموده، مکلف می‌باشد مراتب توافق را به مرجع مذکور جهت استرداد دعوی یا خواسته و اقدام مطابق توافقات به عمل آمده، منعکس نماید. بدیهی است در صورت عدم حصول نتیجه، مراتب سریعاً جهت طرح در کمیسیون مرکز به سازمان منعکس گردد.

معاون وزیر و رئیس سازمان جنگلها و مراتع کشور

رونوشت این بخشنامه برای مقامات ذی ربط ایفاد شده است.



در تعقیب این اقدامات و این که هنوز به توافقات حاصل شده توسط ادارات زیر مجموعه دو وزارت خانه، عمل نمی‌شده؛ وزیر محترم وقت جهاد سازندگی، نامه‌ای به شماره ۱۵۲۸۱/ص/۱۰/... مورخه ۷۵/۷/۷ به شرح زیر خطاب به استانداردهای سراسر کشور - که حکایت از توجه ایشان به ضرورت پایان اختلاف بین ادارات دو وزارتخانه مذکور در موضوع بحث دارد - ارسال می‌کند:

استاندار محترم... سلام علیکم؛ با عنایت به این که در خصوص تشخیص منابع ملی و اراضی موات، فی‌مابین سازمان جنگلها و مراتع و سازمان امور اراضی، مشکلات و مسائلی وجود دارد، بدین وسیله به استحضار می‌رساند به موجب ماده واحده قانون تفکیک وظایف وزارت خانه‌های کشاورزی و جهاد سازندگی مصوب ۶۹/۶/۱۱ مجلس شورای اسلامی، مسؤلیت امور مربوط به حفظ، احیاء و گسترش و بهره برداری از منابع طبیعی و ذخایر جنگلی مصوب ۷۱/۷/۱۲ مجلس شورای اسلامی، امر تشخیص منابع ملی و مستثنیات ماده

۲ قانون ملی شدن جنگلها و مراتع با رعایت تعاریف مذکور در قانون حفاظت و بهره برداری از جنگلها و مراتع، به عهده این وزارت گذاشته شده است. بنابراین مأمورین سازمان جنگلها و مراتع، مستند به تعاریف قانونی مراتع، مندرج در بند ۷ ماده یک قانون حفاظت و بهره برداری از جنگلها و مراتع نسبت به تشخیص منابع ملی اقدام می نمایند. لازم به ذکر است تعریف «مراتع» عیناً در بند «ب» و تعریف «اراضی موات» در ردیف ۵ ماده یک آیین نامه اجرایی لایحه قانونی اصلاح قانون گذاری و احیای اراضی که در تاریخ ۵۹/۲/۳۱ به تصویب شورای انقلاب اسلامی رسیده است؛ حکایت از آن دارد که قانونگذار قائل به تعاریف جداگانه برای اراضی موات و مراتع بوده اند و چنانچه مجریان به نحو صحیح نسبت به تشخیص منابع اقدام نمایند، قاعدتاً نمی بایست تداخلی در وظایف محوله ایجاد گردد.

با این حال نظر به مشکلاتی که در مناطق مختلف پدید آمده و بعضاً ابعاد سیاسی و اجتماعی نیز به خود گرفته است، به منظور جلوگیری از سوء استفاده متجاوزین و متصرفین و تأخیر در اجرای طرح ها و تقابل مجریان دولتی، مقتضی است جناب عالی موضوع نظارت بر اجرای قوانین و توافق نامه فیما بین دو دستگاه اجرایی را پذیرا باشید، به نحوی که قوانین و توافقنامه تنظیمی به طور مطلوب اجرا شود. در این رابطه نیز هیچ مشکلی از سوی این وزارت وجود نخواهد داشت.

وزیر جهاد سازندگی

جالب توجه این که علی رغم تأکیدی که وزیر محترم وقت جهاد سازندگی در نامه یاد شده کرده - مبنی بر این که قوانین و توافق نامه توسط دو دستگاه اجرایی انجام شود و در انتهای نامه هم اعلام شده که: «در این رابطه هیچ مشکلی از سوی این وزارتخانه وجود نخواهد داشت» - در پرونده ای که نگارنده به عنوان عضوی از اعضای دادگاه تجدید نظر، رسیدگی به آن را به عهده داشتم و به علت ارایه توافق نامه های یاد شده جهت اطلاع و استحضار از قبول یا عدم قبول توافق نامه های فیما بین که مفصلاً تشریح شد - از هر دو سازمان (جنگلها و مراتع و امور اراضی) استعلام کردم، به عکس آنچه وزیر محترم وقت جهاد سازندگی در نامه مذکور اعلام کرده اند سازمان جنگلها و مراتع کشور به صراحت، عدم موافقت خود را با

اجرای توافق نامه مورد نظر اعلام کرد، که متن نامه ها و پاسخ سازمانهای مذکور به شرح زیر عیناً نقل می شود:

سؤال شعبه چهارم دادگاه تجدید نظر استان مرکزی خطاب به معاون محترم وزیر جهاد سازندگی و رئیس سازمان جنگلها و مراتع کشور بدین شرح است:

شماره نامه ۴۹ مورخه ۷۶/۷/۲۰ - سلام علیکم؛ با ارسال تصویر نامه شماره ۱۵۲۶/۱۰۰/۹۰ مورخه ۷۵/۶/۲۷ رئیس سازمان جنگلها و مراتع کشور خواهشمند است دستور فرمایید اعلام دارند آیا توافق نامه موضوع نامه فوق، به قوت خود باقی است و در حال حاضر مورد قبول می باشد یا خیر. در صورت قبول، آیا حاضر به استرداد دعاوی مطروحه از طرف نماینده آن سازمان هستند یا خیر؟

مستشار شعبه چهارم تجدید نظر استان مرکزی

که پاسخ این نامه به شماره $\frac{۱۰۷۵۱/۱۰۰/۹۰}{۷۶/۸/۶}$ بدین شرح ارسال گردید:

با سلام؛ عطف به نامه شماره ۴۹ - ۷۶/۷/۲۰ در خصوص توافق نامه تنظیم شده، به استحضار می رساند: نظر به این که حسب بند ۲ بخش نامه مورد اشاره جناب عالی، مقرر بوده است ظرف مدت یک ماه طرفین نسبت به بررسی پرونده ها و حصول توافق و متعاقباً استرداد دعاوی، اقدام نمایند و با عنایت به این که در خصوص پرونده مطروح در آن شعبه، جلسات استانی به نتیجه نرسیده است «لذا خواهشمند است مطابق مقررات موضوعه رسیدگی فرمایید.»

معاون امور اراضی سازمان (جنگلها و مراتع)

همین دادگاه عین سؤال مذکور را از طرف دیگر توافق نامه، یعنی معاون محترم وزیر کشاورزی و رئیس سازمان امور اراضی کشور کرد که سازمان امور اراضی به شرح زیر پاسخ داد:

نامه شماره ۵۳/۰۲۶/۲۱۵۰۹ مورخه ۷۶/۱۰/۹

سلام علیکم؛ عطف به شماره ۷۶/۷۸ ت ۴ مورخ ۷۶/۹/۹ در خصوص نامه شماره ۱۵۲۶/۱۰۰/۹۰ مورخ ۷۵/۶/۲۷ رئیس سازمان جنگلها و مراتع کشور به استحضار

می‌رساند: توافق نامه موضوع نامه فوق الذکر، کماکان بقوت خود باقی و مورد قبول می‌باشد و این سازمان آمادگی دارد در اجرای توافق نامه مزبور، همزمان دعاوی مطروحه از ناحیه نماینده خویش را مسترد دارد.

رئیس سازمان امور اراضی کشور

* * *

به هر حال با ارایه توافق نامه مذکور به محاکم دادگستری و این که علی الظاهر فعلاً ادارات منابع طبیعی در کشور حاضر به اجرای آن و در نتیجه استرداد دعاوی مطروح در محاکم در این باره نیستند، این پرسش باید پاسخ داده شود که آیا این توافق نامه با این توصیف - چه از حیث مفاد آن و چه از حیث استرداد دعاوی و مختومه کردن پرونده‌های مطرح شده - برای محاکم لازم الرعایه و لازم الاتباع است یا خیر؟

در این باره نامه‌ای که از جانب رئیس محترم کل دادگستری استان کردستان خطاب به کلیه شعب دادگاه‌های آن استان ارسال شده بود قابل نقل است:

شماره نامه ۱/۶۰۴۹
۷۶/۹/۸

سلام علیکم؛ با عنایت به این که تعدادی از پرونده‌های دادگستری استان را دعاوی بین سازمان جنگلها و مراتع و سازمان کشاورزی در خصوص تشخیص اراضی موات و ملی تشکیل می‌دهد و نظر به این که به موجب صورت جلسه مورخ ۷۵/۶/۱۷ در خصوص حل اختلاف مربوط به تشخیص اراضی موات و اراضی منابع ملی، فیما بین نمایندگان وزارت کشاورزی و وزارت جهاد سازندگی توافقاتی حاصل شده است، لذا به منظور پایین آمدن آمار کلیه دعاوی مطروحه بین ادارات مذکور، موضوع فوق را ابتدا به کمیسیونی که به همین منظور در اجرای ماده ۴ توافق نامه^۱ صادر اشاره تشکیل گردیده ارجاع، النهایه چنانچه منجر به سازش نگردد نسبت به صدور حکم شرعی و قانونی اقدام گردد.

رئیس کل دادگستری استان کردستان

۱. ماده ۴ توافق نامه صدور اشاره به معنای توافق نامه مورخ ۷۵/۶/۱۷ که در این نامه به آن اشاره شده صحیح نیست، بلکه بند ۴ ماده ۲ توافق نامه ۷۳/۹/۵ صحیح است که کمیسیونی را پیش بینی کرده است.

اکنون صرف نظر از ماهیت این دستور موضوع نامه چون در حال حاضر توافق نامه مارالذکر توسط ادارات امور اراضی به محاکمی که به دعاوی مربوط رسیدگی می‌کنند ارایه می‌گردد، به ناچار محاکم دادگستری باید در ابتدا در این مورد که آیا مفاد این توافق نامه - در حالی که یک طرف آن فعلاً آن را به نحوی قبول ندارد و حاضر به اجرای آن نیست - می‌تواند در دادگاه قابل استناد باشد یا خیر، تعیین تکلیف کنند که به شرح زیر موضوع را پی می‌گیریم:

ابتدا تصویب نامه راجع به نحوه بررسی اختلافات فی‌مابین دستگاه اجرایی، مصوب هیأت وزیران به تاریخ ۱۳۶۶/۴/۲۱ نقل می‌گردد:

۱. کلیه اختلافات مابین دستگاه‌های اجرایی اعم از وزارتخانه‌ها، مؤسسات، سازمانهای دولتی و وابسته به دولت و شرکتهای دولتی، بدوآ به معاونین حقوقی وزارتخانه‌های ذی ربط ارجاع می‌گردد تا چنانچه علت بروز مشکل به لحاظ عدم اطلاع کافی از قوانین و مقررات و اصول مسلم حقوقی باشد، مسأله با توافق بر وجود حکم مشخص در منابع یادشده، مرتفع گردد.

۲. در مورد اختلافات مربوط به اموال دولتی که بعد از ارجاع به معاونین حقوقی وزارتخانه‌های ذی ربط، به دلیل عدم صراحت یا فقدان حکم مناسب در قوانین و مقررات موضوعه از نظر حقوقی منتج به توافق نگردد، طرفین دعوا - در صورت موافقت - می‌توانند به استناد اختیارات قانونی وزارتخانه‌ها و سازمانهای دولتی از قبیل: مواد ۸۰ و ۸۱ قانون محاسبات عمومی و ماده ۱۱ لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت و تبصره آن مصوب ۱۳۵۸/۱۱/۱۷ شورای انقلاب، نسبت به رفع مشکل اقدام نمایند.

۳. در مورد اختلافاتی که از طریق بندهای فوق الذکر حل نگردد، مراتب در کمیسیون مرکب از معاونت حقوقی و امور مجلس نخست وزیر (رئیس)، معاونین حقوقی وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان امور اداری و استخدامی کشور، به ترتیب مقرر در این تصویب نامه، مطرح و اتخاذ تصمیم خواهد گردید و مواردی که رفع اختلافات، نیاز به تصمیم نخست وزیر یا وضع و اصلاح و تفسیر قوانین یا مصوبات هیأت وزیران داشته باشد؛ مراتب

بنا به تشخیص کمیسیون فوق الذکر توسط رئیس کمیسیون همراه راه‌های پیشنهادی به نخست‌وزیر و یا جهت طرح در هیأت وزیران به دفتر هیأت دولت ارجاع خواهد گردید. تبصره: نحوه تشکیل و اتخاذ تصمیم کمیسیون و طرح مورد اختلاف به ترتیب زیر است: الف) مراتب به منظور طرح در کمیسیون، بایستی از طریق وزیر یا معاون حقوقی دستگاه اجرایی طرف اختلاف، به رئیس کمیسیون منعکس گردد.

ب) کمیسیون با حضور هر سه نفر اعضا رسمیت می‌یابد و تصمیمات آن با اکثریت آرا معتبر و قاطع خواهد بود.

ج) جلسات کمیسیون بنا به دعوت رئیس کمیسیون تشکیل می‌گردد.

د) لازم است طرفین اختلاف برای ادای توضیحات در کمیسیون دعوت شوند و عدم حضور طرف یا طرفین اختلاف با اطلاع از وقت جلسه، مانع رسیدگی و اتخاذ تصمیم نخواهد بود.

۴. این مصوبه جایگزین تصویب‌نامه‌های شماره ۱۱۴۴۶۲ مورخ ۱۳۵۷/۲/۱۱ و ۳۹۶۸۰ مورخ ۱۳۵۷/۵/۱۶ و شماره ۸۲۴۸ مورخ ۱۳۶۵/۳/۱۶ هیأت وزیران می‌گردد.

نخست‌وزیر



با بررسی دقیق مفاد توافق‌نامه مورخه ۷۳/۹/۵ به ویژه بند ۴ و ۵ و ماده ۲ آن، که پیش از این عیناً ذکر شد و مقایسه آن با تصویب‌نامه راجع به نحوه بررسی اختلافات فیما بین دستگاه‌های اجرایی، مصوب هیأت وزیران در تاریخ ۱۳۶۶/۴/۲۱ معلوم می‌گردد علت تشکیل کمیسیون موضوع بند ۴ ماده ۲ توافق‌نامه مورخ ۷۳/۹/۵ فیما بین نمایندگان وزیر جهاد سازندگی و کشاورزی، مینا و منشأ آن و نیز اعضای تشکیل دهنده‌اش و وظایفی که در توافق‌نامه برای آن کمیسیون در نظر گرفته شده، هیچ کدام ارتباط و تناسبی با تصویب‌نامه یاد شده ندارند، چرا که موارد تصویب‌نامه یکی مربوط به علت بروز مشکل به لحاظ عدم اطلاع کافی از قوانین و مقررات و اصول مسلم حقوقی است که راه حل ارائه شده، رفع مشکل مبتنی بر وجود حکم مشخص توسط معاونان حقوقی وزارتخانه‌های ذی ربط است که در مانحن‌فیه چنین نیست و به علاوه این راه حل «ارشادی» است و «تکلیفی» به شمار نمی‌آید.

رود. دیگری مربوط به اختلافات موضوع اموال دولتی است که در این مورد باز هم قید گردیده: «طرفین دعوا در صورت موافقت می‌توانند به استناد اختیارات قانونی وزارت خانه ها و سازمانهای دولتی نسبت به رفع مشکل اقدام نمایند.» که این مورد اولاً مربوط به اموال دولتی است و ثانیاً در آن، موافقت طرفین شرط است که در مانحن فیه چنین نیست. طبق سوهین مورد تصویب نامه، چنانچه راه حل دو مورد منتهی به نتیجه نشود؛ موضوع به کمیسیون مخصوصی غیر از کمیسیون موضوع توافق نامه مورد نظر محول می‌شود که دخالت معاونین حقوقی وزارت دارایی و سازمان امور اداری و استخدامی کشور در این کمیسیون، حکایت از خروج موضوعی بحث ما از این تصویب نامه دارد. اگرچه تصویب نامه هم آخرین راه حل را پیشنهاد رئیس این کمیسیون به نخست وزیر - و در حال حاضر معاون اول رئیس جمهور - یا برای هیأت دولت دانسته است. به غیر از مواردی که ذکر شد، اصولاً در خصوص عمل وزارت خانه ها به مفاد تصویب نامه یاد شده باید اذعان کرد که رجوع وزارت خانه ها برای حل اختلافات فیما بین - با فرض مطابقت آن با تصویب نامه مذکور و حل اختلاف توسط کمیسیون موضوع تصویب نامه - باز هم مانع از مراجعه آنها به محاکم دادگستری به منظور حل اختلاف از طریق قضایی نیست، زیرا رأی وحدت رویه هیأت عمومی دیوان عالی کشور که در حکم قانون است و طبعاً اعتباری بیشتر از مصوبه هیأت وزیران دارد، موجود است که به صراحت رسیدگی توسط مراجع قضایی در این مورد را صرف نظر از این که موضوع به کمیسیون مندرج در تصویب نامه یاد شده ارجاع شده باشد یا نه، تجویز کرده است. متن رأی وحدت رویه دیوان در این مورد به شماره $\frac{۵۱۶}{۱۳۶۷/۱۰/۲۰}$ بدین شرح است:

«اصل ۱۵۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، دادگستری را مرجع رسمی تظلمات و شکایات قرار داده و در اصل ۱۳۷ قانون اساسی هم تصریح شده که هر یک از وزیران مسؤول و وظایف خاص خود در برابر مجلس است و در اموری که به تصویب هیأت وزیران برسد، مسؤول اعمال دیگران نیز می‌باشد. بنابراین تصویب نامه شماره ۱۶۱۰۴/ت/۳۳۵ مورخه ۱۳۶۶/۵/۸ هیأت وزیران که برای ارشاد دستگاه‌های اجرایی و به منظور توافق آنها

در رفع اختلافات حاصله تصویب شده، مانع از رسیدگی دادگستری به دعاوی و اختلافات بین دستگاه‌های اجرایی که به اعتبار مسؤلیت قانونی آنها اقامه می‌شود نخواهد بود. لذا رای شعبه ۱۴ دیوان عالی کشور مبنی بر صلاحیت عام دادگستری، صحیح و منطبق با موازین قانونی است. این رأی بر طبق ماده واحده قانون وحدت رویه قضایی، مصوب ۱۳۲۸ برای شعب دیوان عالی کشور و دادگاه‌ها در موارد مشابه لازم‌الاتباع است.»

علاوه بر این، مهمترین اشکالی که به مفاد توافق نامه یا تفاهم نامه مورخ ۷۳/۹/۵ تنظیمی بین نمایندگان وزارت جهاد سازندگی و کشاورزی وارد است این است که: بند ۳ ماده ۲ توافق نامه به نحوی که ذکر شد، صراحت دارد که: «... در مواردی که منابع ملی به عنوان اراضی موات یا اراضی موات به عنوان منابع ملی مورد تشخیص قرار می‌گیرد، مورد اختلاف در کمیسیون موضوع بند ۴ ماده ۲ این توافق نامه مطرح و مورد رسیدگی و اتخاذ تصمیم قرار می‌گیرد.» لذا در موردی که نوعی رسیدگی کاملاً قضایی لازم است و به موجب قواعد عام از جمله اصل ۱۵۹ قانون اساسی، دادگستری مرجع رسمی تظلمات و شکایات شناسایی شده و تشکیل دادگاه‌ها و صلاحیت آنها موکول به حکم قانون گردیده، توافق نامه آن هم در حد معاونت حقوقی و پارلمانی دو وزارت خانه موضوعی را که در صلاحیت آنها محاکم دادگستری بوده، در واقع از صلاحیت عام دادگستری خارج و به کمیسیون موضوع بند ۴ ماده ۲ آن توافق نامه محول کرده است که به نظر می‌رسد تشکیل این کمیسیون و اتخاذ تصمیم توسط آن ولو مورد رضایت طرفین هم باشد آثار و ارزش قانونی ندارد. لذا هیچ دادگاهی تکلیف ندارد دعاوی مورد بحث را در دادگستری مختومه و موضوع را به این کمیسیون محول کند، اعم از این که موضوع در این کمیسیون حل شود یا حل نشود و مجدداً به دادگاه احاله شود.

اما اگر توافقی‌نامه مورد بحث را نوعی «سازش نامه» تلقی کنیم و مقررات باب هفتم قانون آیین دادرسی مدنی را در خصوص سازش در مورد نزاع حاکم بدانیم، با مذاقه در مقررات مذکور، مندرج در مواد ۶۲۳ تا ۶۳۱ قانون آیین دادرسی مدنی، در می‌یابیم که سازش موضوع این قانون اولاً متوقف بر وجود و اقامه دعوا در محاکم است و ثانیاً این نوع سازش از سه حالت

خارج نیست: ۱) در دادگاه بین اصحاب دعوا به عمل می‌آید که صورت مجلس شده، به امضای دادرس دادگاه و طرفین دعوا می‌رسد و پرونده به صورت گزارش اصلاحی، مختومه می‌شود که این سازش مانند سایر احکام دادگستری نافذ و معتبر و قابل اجرا است، ۲) سازش طرفین دعوا در دفتر اسناد رسمی واقع شود که دادگاه ختم پرونده را به موجب سازش، در پرونده قید و اجرای سازش تابع مقررات راجع به اجرای مفاد اسناد لازم الاجرا خواهد بود، ۳) سازش طرفین در خارج از دادگاه واقع می‌شود و سازش نامه یا صلح نامه غیر رسمی است که در این صورت باید طرفین سازش نامه یا صلح نامه در دادگاه حاضر شده و به صحت آن اقرار کنند.

اقرار طرفین در صورت مجلس ذکر می‌شود و صورت مجلس به امضای دادرس دادگاه و طرفین می‌رسد و پرونده مختومه می‌گردد. با کمی دقت معلوم می‌شود توافق نامه یا تفاهم نامه بین نمایندگان وزرای جهاد سازندگی و کشاورزی منطبق با هیچ یک از ۳ مورد سازش موضوع قانون آیین دادرسی مدنی نیست تا طبق مورد خاص هر کدام، دادرس دادگاه اتخاذ تصمیم کند، زیرا این تفاهم نامه در حال حاضر مورد قبول هر دو طرف نیست.

اگر گفته شود «آیا این توافق نامه آثار حقوقی مشروعی دارد که یک طرف بتواند طرف مستنکف را به انجام دادن تعهدات مندرج در آن از طریق محاکم قضایی ملزم کند.» باید گفت صرف نظر از اشکالات عملی این ادعا در محاکم و صرف شدن وقت زیاد، اصولاً به دلایلی که ذکر شد بعضی مفاد توافق نامه منطبق با مقررات قانونی از جمله اصل ۱۵۹ قانون اساسی نیست. به همین دلیل به نظر می‌رسد استناد به مفاد این توافق نامه، در دادگاه وجهی ندارد. قطع نظر از این که در تعهد بودن مفاد توافق نامه و دارای عوض و معوض بودن آن و حتی با فرض تعهد بودن، ابتدایی نبودن تعهد و لازم الاجرا بودن تعهد، مندرج در توافق نامه بین طرفین آن نیز اشکالات عدیده حقوقی قابل بحث می‌تواند مطرح شود.

و اما درباره این موضوع، به شرح زیر از اداره حقوقی قوه قضاییه نیز استعلام شده که آن اداره را به شرحی که در ذیل نقل می‌گردد، پاسخ داده است. عین پرسش و پاسخ به این شرح است:

ریاست محترم اداره حقوقی قوه قضاییه جمهوری اسلامی ایران

ضمن ابلاغ سلام و تحیت، پاسخ سؤال ذیل را مرقوم فرماید:

در خصوص اعمال قانون مرجع تشخیص اراضی موات مصوب سال ۱۳۶۵ بین سازمانهای جنگلها و مراتع و امور اراضی در استانهای مختلف کشور اختلافاتی وجود دارد، بدین نحو که سازمان امور اراضی در حیطه کاری خود بعضاً مبادرت به موات اعلام نمودن زمینهایی می نماید که قبلاً برگ تشخیص به عنوان ملی شدن در مورد آنها تنظیم شده و مطابق نظریه کمیسیون ماده ۵۶ قانون جنگلها این تشخیص قطعی نیز گردیده، گرچه هنوز سند مالکیت رسمی به نام جنگلبانی (دولت) در مورد آنها صادر نشده. با این وصف جنگلبانی محل، به موات اعلام شدن این گونه زمینها معترض و دادخواست لازم را به مرجع قضایی صالح تسلیم می نماید. مراجع قضایی بدوی با دو گونه استدلال از مجموع مقررات قانون حفاظت و بهره برداری از جنگلها و قانون مرجع تشخیص اراضی موات (ماده واحده) بعضاً اعتراض جنگلبانی را قبول و بعضاً رد می نمایند. در هر دو صورت استدلالهای دایر مدار این امر است که چون سند مالکیت به نام دولت (جنگلبانی) در مورد این گونه زمینها صادر نشده، مانند موارد معمولی، سازمان امور اراضی حق دارد این گونه زمینها را که فرضاً مرتع غیر مشجر هستند و مرتع بودن آنها با موات بودن آنها مانع الجمع نیست، موات اعلام کند (به نفع امور اراضی حکم داده شود) یا این که به لحاظ این که قانون اخیر مقرر نموده اسناد رسمی یا غیر رسمی دولت لذا زمینهای ملی شده گرچه سند مالکیت به نام دولت صادر نشده باشد، مشمول اعمال مقررات امور اراضی نیست، زیرا این قانون، اسناد رسمی یا غیر رسمی اراضی موات مربوط به غیر دولت را باطل اعلام نموده (به نفع جنگلبانی حکم داده شود). به هر حال کدامیک از این دو استدلال از نظر آن اداره محترم موجه به نظر می رسد، ضمن این که آیا متصرف بودن فعلی جنگلبانی در مورد این زمینها تأثیری در موضوع دارد یا خیر؟

مستشار شعبه چهارم دادگاه تجدید نظر استان مرکزی

اداره محترم حقوقی قوه قضاییه در پاسخ به این سؤال به این شرح، نظریه مشورتی خود را

اعلام نمودند: نظریه شماره $\frac{۷/۵۴۳۹}{۱۳۷۶/۱۱/۶}$

آقای مستشار محترم شعبه چهارم دادگاه تجدید نظر استان مرکزی در پاسخ به استعلام شماره $\frac{۷۸}{۷۶}$ ت ۴ - ۷۶/۸/۱ نظر مشورتی اداره حقوقی به شرح زیر اعلام می‌گردد:

اولاً در صورتی که اراضی مرتعی قبلاً با تشخیص کمیسیون موضوع ماده ۵۶ یا کمیسیون ماده واحده، جزء منابع ملی اعلام و رای مربوطه قطعی شده باشد، موضوع موات بودن زمین یا تصرف آن در اجرای قانون مرجع تشخیص اراضی موات منتفی است. ثانیاً ماده واحده قانون مرجع تشخیص اراضی موات، کلیه اسناد و مدارک مربوط به غیر دولت را اعم از رسمی و غیر رسمی، باطل عنوان کرده است و اراضی مورد تصرف و ادعای جنگلبانی را شامل نمی‌شود. رئیس اداره حقوقی قوه قضائیه

گرچه نظریه اداره حقوقی تا حدودی راهگشا بوده، ابهاماتی در نظریه وجود دارد که در نتیجه گیری بحث به آن اشاره می‌شود.

*** جمع بندی مطالب و نتیجه گیری ***

از توجه به مقررات شرعی و قانونی در مورد زمین موات اعم از مرتع و غیر مرتع که در فوق ذکر گردید و نیز بررسی آرای محاکم، اعم از تالی و عالی و نظریه مشورتی اداره حقوقی و بخش نامه‌ها و آیین نامه‌های مربوط، نتایج زیر به دست می‌آید:

۱. بین تعاریفی که از زمین موات و اقسام مختلف آن در شرع به عمل آمده با تعاریفی که قانونگذار در مقاطع مختلف زمانی و نیز با وضع آیین نامه‌های قانونی و اجرایی از این گونه زمینها - چه قبل از انقلاب اسلامی و چه بعد آن - به عمل آورده، از لحاظ ماهوی و کلی چندین تفاوتی نیست؛ اما قانونگذار در زمانهای مختلف بر حسب مورد و اقتضا و موقعیت وضع قانون به نوعی خاص از زمینهای موات داشته و بهره برداری و تملک و حفاظت و تصرف و واگذاری در نوع خاصی از این زمینها را با شروط و قیودی به ارگان خاصی واگذار کرده و چون زمینهای موات را برابر تعریف عامی که در فقه از آنها شده به طور مطلق و انحصاری تا به حال به هیچ ارگانی به تنهایی واگذار نکرده است و چند سازمان را به نوعی با اهداف خاصی در مورد اقسام مختلف این گونه زمینها ایجاد و با وضع مقررات لازم، محدوده عمل

هر کدام را مشخص کرده؛ اصل این است که سازمانهایی که به نحوی با نوعی از زمینهای موات سروکار دارند نباید مقررات مربوط به خود را طوری تفسیر کنند که موجب تداخل در وظایف دیگری گردند و این همان چیزی است که در قسمت اول بند ۳ ماده ۲ توافق نامه مورخه ۷۳/۹/۵ تنظیمی بین نمایندگان وزرای جهاد سازندگی و کشاورزی و نیز در استدلال برخی محاکم به آن اشاره شده است. به علاوه چنانچه نتیجه تفسیری استناد ارتکاب امر لغو و بیهوده به قانونگذار باشد، صحیح نیست و باید از آن اجتناب شود.

۲. ماده یک آیین نامه اجرایی قانون مرجع تشخیص اراضی موات و ابطال اسناد آن، مصوب سال ۶۶ صراحت دارد: «تعریف اراضی موات از نظر اجرای این قانون: اراضی موات، 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.» طبیعی است تفسیری که می توان از زمین موات از لحاظ اجرای قانون مرجع تشخیص اراضی موات قبول کرد و به نظر قانونگذار نزدیکتر دانست، همین تعریفی است که آیین نامه اجرایی این قانون ذکر کرده که اولاً فقط زمینهایی را که سابقه احیا و بهره برداری ندارد شامل می شود. و بنابر این ارتباطی به اراضی مرتعی اعم از مشجر و غیر مشجر که دخالت در آن و حفظ آن به عهده سازمان جنگلها و مراتع است، دست کم از نظر اجرای این قانون ندارد. و ثانیاً قید کلمه «افراد» به صراحت، نهادهای دولتی را از تعریف خارج کرده و بنابر این، قانون در مورد ابطال آن دسته از اسناد رسمی تصویب شده که افراد در مورد زمینهای موات تهیه کرده اند و بدیهی است که سازمان جنگلها و مراتع کشور جزء افراد یعنی ملت نبوده، بلکه جزء دولت محسوب می شود.

۳. با دقت در مفاد تبصره مذکور، معلوم می گردد بحث متصرف بودن فعلی و منکر موات بودن که در برخی آراء، به آن اشاره گردیده و در تبصره یک قانون مرجع تشخیص اراضی موات هم از آن صحبت شده، مربوط به اشخاص حقیقی صاحب سند، - اعم از سند رسمی یا غیر رسمی - است و در واقع، نظر قانونگذار این بوده که صرف صدور سند ولو رسمی در مورد زمینهای موات، دلالتی حتی بر ذی سمت بودن در اعتراض به رأی اعلام موات زمینی نداشته باشد، و لازم باشد که صاحب سند اعم از رسمی یا غیر رسمی، علاوه بر داشتن سند،

متصرف فعلی هم باشد و در ضمن موات بودن زمین را هم انکار کند تا به اعتراض وی در دادگاه ترتیب اثر داده شود؛ زیرا قانونگذار جمهوری اسلامی به تبعیت از مقررات شرعی اسناد رسمی یا غیر رسمی را که اشخاص قبل از انقلاب در مورد زمینهای موات اخذ کرده‌اند، بدون این که حقاً و واقعاً مالک و متصرف باشند، خود بخود باطل و بی اعتبار دانسته است و اگر به اعتراض ترتیب اثر می‌دهد، در واقع می‌خواهد اعتراض را از لحاظ متصرف بودن فعلی شخص و منکر موات بودن او بپذیرد. بنابراین شرط تصرف در مورد اراضی که سازمان جنگلها و مراتع قبلاً «ملی» اعلام کرده از شروط لازمی نیست که باید سازمان جنگلها و مراتع داشته باشد تا بتواند به موات اعلام شدن زمین اعتراض کند، چرا که خود ارگانی دولتی است و در زمین دولتی بحث تصرف یا عدم تصرف فعلی مدخلیتی ندارد و زمین موات هم از این لحاظ داخل در زمینهای دولتی است که شرح مطلب، در بند چهارم نتیجه‌گیری خواهد آمد.

۴. همان طور که در اکثر آرا استدلال شده و به عنوان فرعی از نتیجه‌گیری در بند اول مطرح می‌شود، قانونگذار قانون مرجع تشخیص اراضی موات، به زمینهایی که در تصرف و تملک دولت بوده - گرچه موات هم باشد - توجهی نداشته و در مقام بیان حکم در مورد این گونه زمینها نبوده کما این که به صراحت در ماده واحده قانون مرجع تشخیص اراضی موات و ابطال اسناد آن قید کرده: «کلیه اسناد و مدارک مربوط به غیر دولت اعم از رسمی و غیر رسمی مربوط به اراضی موات (یا سند مربوط به قسمتی از اراضی که موات باشد) واقع در خارج از محدوده استحقاقی شهرها باطل و این قبیل اراضی در اختیار دولت جمهوری اسلامی ایران قرار می‌گیرد تا...»

بنابراین با دقت در مفاد این ماده واحده معلوم می‌گردد: اولاً زمین موات باید دارای سند یا مدرک، اعم از رسمی یا غیر رسمی باشد و ثانیاً وقتی بحث ابطال سند یا مدرک مورد نظر قانونگذار است، طبیعی است که این اسناد و مدارک اعم از رسمی یا غیر رسمی باید دلالت بر مالکیت و حقوق مالکانه صاحب سند یا مدرک باشد که در نتیجه ابطال آن، وضعیت حقوقی صاحب سند یا مدرک دگرگون شود و لذا سند یا مدرکی مورد نظر است که حاکی از مالکیت یا تصرف مالکانه مالک آن باشد و سند یا مدرکی که در این مورد نقشی ندارد و ابطال

یا عدم ابطال آن تغییری در وضعیت حقوقی آن ایجاد نمی‌کند، از بحث خارج و فایده‌ای هم بر ابطال یا بطلان آن مترتب نیست. با این توضیح و نیز دقت در مقررات قانونی در می‌یابیم که ماده ۱۲۸۴ قانون مدنی، سند را عبارت از هر نوشته‌ای می‌داند که در مقام دعوا یا دفاع، قابل استناد باشد و از مدرک هم تعریف قانونی نداریم، لیکن در فرهنگ لغت از جمله «فرهنگ سعدی» مدرک را «دلیل» معنا کرده که از دید عرف هم به همین معناست. هر چند قانون مدنی از دلیل تعریف نکرده، قانون آیین دادرسی مدنی در ماده ۳۵۳ «دلیل» را عبارت از امری دانسته که اصحاب دعوا برای اثبات دعوا یا دفاع از دعوا به آن استناد می‌کنند. با مقایسه ماده ۳۵۳ قانون آیین دادرسی مدنی که دلیل را تعریف کرده و ۱۲۸۴ قانون مدنی که سند را تعریف کرده، معلوم می‌شود هر دو تعریف، مشابه است و بنابراین «مدرک» هم امری است که برای اثبات دعوا یا دفاع از دعوا به کار می‌رود. حال با عنایت به ماده ۴۶ و ۴۷ و ۴۸ قانون ثبت که به ترتیب اشعار می‌دارد:

ماده ۴۶. «ثبت اسناد، اختیاری است مگر در موارد ذیل:

۱) کلیه عقود و معاملات راجع به عین یا منافع املاکی که قبلاً در دفتر املاک ثبت شده باشد،

۲) کلیه معاملات راجع به حقوقی که قبلاً در دفتر املاک ثبت شده است.»

ماده ۴۷. «در نقاطی که اداره ثبت اسناد و املاک و دفاتر اسناد رسمی موجود بوده و وزارت

عدلیه مقتضی بدانند، ثبت اسناد ذیل اجباری است:

۱) کلیه عقود و معاملات راجع به عین یا منافع اموال غیر منقوله که در دفتر املاک ثبت نشده،

۲) صلح نامه و هبه نامه و شرکت نامه.»

ماده ۴۸. «سندی که مطابق مواد فوق باید به ثبت برسد و به ثبت نرسیده، در هیچ یک از ادارات

و محاکم پذیرفته نخواهد شد.»

معلوم می‌گردد در نقاطی که ثبت اسناد اجباری است - که آیین نامه آن نقاط را تا شعاع شصت

کیلومتری دفترخانه اسناد رسمی اجباری دانسته - کلیه عقود و معاملات راجع به عین یا منافع

غیر منقول اجباری است و باید ثبت شود. لذا در جایی که ثبت سند اجباری بوده ولی سند

عادی تنظیم شده باشد، این سند عادی به عنوان دلیل مالکیت در دادگاه ها و ادارات پذیرفته

نمی شود. بنابراین بحث ابطال این گونه اسناد و مدارک عادی از لحاظ عملی، خود به خود منتفی است، اما ابطال اسناد غیر رسمی در مورد اموال غیر منقول، در جاهایی که ثبت سند اجباری نیست - که به ندرت ممکن است جایی از کشور باشد که تا شعاع شصت کیلومتری آن دفترخانه وجود نداشته باشد - و بطلان اسناد و مدارک غیر رسمی در اکثر مناطق کشور که ثبت سند در مورد اموال غیر منقول اجباری است، گرچه کاربرد عملی ندارد، مورد حکم قانونگذار قرار گرفته و این گونه اسناد باطل اعلام شده است.

درباره اسناد و مدارک رسمی یا غیر رسمی دولت، در مورد زمینهای موات، با توجه به مفهوم مخالف ماده واحده قانون مرجع تشخیص اراضی موات و ابطال اسناد آن مصوب سال ۱۳۶۵، گرچه مدرک غیر رسمی این گونه زمینها که متناسب به دولت باشد، فرض بدون کاربرد عملی است، هر دو مورد در خارج از محدوده عمل این قانون بوده است. به عبارت دیگر زمینهای مواتی که نهادهای دولتی در خارج از محدوده شهرها برای اجرای طرحهای خود به طور رسمی یا غیر رسمی در اختیار داشته باشند خارج از شمول این قانون است، چرا که هدف از تصویب این قانون همان طور که در اواسط ماده واحده یاد شده ذکر گردیده، این است که این گونه زمینها با ابطال اسناد و مدارک آن در اختیار دولت جمهوری اسلامی قرار گیرد، در حالی که وقتی زمین مواتی اعم از مرتع یا غیر مرتع، قبلاً برابر قانون خاصی در اختیار نهادی از نهادهای دولت اسلامی قرار گرفته باشد، این بحث که دوباره این زمینها در اختیار دولت جمهوری اسلامی قرار داده شود، منتفی و در واقع تحصیل حاصل است؛ اما در مورد زمینهای مواتی که قبلاً اسناد آنها به طور رسمی به نام هریک از سازمان جنگلها و مراتع کشور تنظیم شده باشد، سازمان امور اراضی، مدعی ابطال سند آن زمین و تحت تملک در آوردن آن نیست، نزاع در این جا است که هنوز سند مالکیت زمین رسماً به نام سازمان جنگلها و مراتع در مورد زمین که از لحاظ اجرای قانون حفاظت و بهره برداری از جنگلها و قوانین مرتبط بعدی، به ویژه مرتع غیر مشجر است، تنظیم نشده ولی از لحاظ اجرای آن قانون به فرض برگ تشخیص دال بر ملی بودن زمین صادر گردیده یا این که رای کمیسیون ماده ۵۶ یا کمیسیون ماده واحده هم در مورد آن دال بر ملی بودن صادر شده، مع الوصف

سازمان امور اراضی هم به اعتبار موات بودن، مدعی چنین زمینهایی است. در این جا باید بحث «مدرک» غیر رسمی دولت به دقت بررسی شود. همان طور که قبلاً ذکر شد «مدرک» در قانون تعریفی ندارد، ولی معنای لغوی آن «دلیل» است و عرف هم از آن «دلیل» اراده می‌کند. «دلیل» هم برابر ماده ۳۵۳ قانون آیین دادرسی مدنی امری است که در مقام اثبات دعوا یا دفاع از آن استفاده می‌شود. با این وصف باید دید کدام یک از این موارد از قبیل: برگ تشخیص تنظیمی توسط مأمور ذی صلاح جنگلبانی مبنی بر اعلام ملی بودن زمین، رأی کمیسیون ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره برداری از جنگلها، رای کمیسیون ماده واحده تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع ماده مذکور مصوب سال ۶۷ رای دادگاه عمومی مبنی بر تأیید رای کمیسیون ماده واحده مبنی بر ملی بودن زمین، رای دادگاه تجدید نظر مرکز استان، مبنی بر تأیید رای دادگاه عمومی «مدرک» محسوب می‌شود.

قدر متیقن از آرا و نظریه‌های اکثر دادگاه‌ها، به ویژه شعبات دیوان عالی کشور و نیز اداره حقوقی قوه قضاییه این بود که: اگر زمینی مراحل اجرای قانون حفاظت و بهره برداری از جنگلها را طی کرده، طبق رای کمیسیون مربوطه «ملی» اعلام شده بود، امکان دخالت سازمان امور اراضی در مورد این قبیل زمینها منتفی دانسته شده بود، اما اصل بحث و نکته درخور توجه این است که یک زمین چه موقع ملی محسوب و چه موقع قطعی محسوب می‌گردد؟ برای یافتن راه حل به ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره برداری از جنگلها و مراتع کشور، مصوب سال ۱۳۴۶ با اصلاحیه‌های بعدی مراجعه می‌کنیم. در این ماده اولاً تشخیص منابع ملی شده و مستثنیات آن، با رعایت تعاریف مندرج در آن قانون به وزارت منابع طبیعی واگذار شده، ثانیاً تصمیم اکثر اعضای کمیسیون موضوع آن ماده که مرکب از فرماندار و رئیس دادگاه شهرستان و سرپرست منابع طبیعی محل بوده است، قطعی محسوب گردیده، ثالثاً چنانچه به نظر جنگلدار که تنظیم کننده برگ تشخیص است، در مهلت اعتراض نشده باشد، نظر وی قطعی است و رابعاً از همه مهم تر این که به استناد تبصره ۳ ماده مقرر در این ماده معتبر و لازم الرعایه است.

ماده واحده قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی، موضوع اجرای ماده ۵۶ قانون جنگلها و

مراتع، مصوب ۱۳۶۷/۶/۲۲ اجازه داده بود که: «اعتراض هر شخص اعم از اشخاص حقیقی و حقوقی، دولتی یا غیر دولتی که به رای کمیسیون ماده ۵۶ اعتراض داشت، در کمیسیون موضوع این ماده واحده - متشکل از هفت نفر که عبارتند از مسؤول اداره کشاورزی، مسؤول اداره جنگلداری، عضو جهاد سازندگی، عضو هیأت واگذاری زمین، یک نفر قاضی دادگستری و بر حسب مورد، دو نفر از اعضای شورای اسلامی روستا یا عشایر محل مربوطه - مطرح گردد.» و برابر مقررات، رای این کمیسیون در دادگاه‌های حقوقی یک سابق، قابل اعتراض بود و در دیوان عالی کشور نیز رسیدگی فرجامی شد.

با انحلال محاکم حقوقی سابق و تشکیل دادگاه‌های عمومی در سال ۷۳، آرای کمیسیون ماده واحده مذکور در دادگاه عمومی محل وقوع ملک قابل اعتراض است. و چون در حال حاضر آرای دادگاه‌های عمومی نیز در محاکم تجدید نظر مرکز استان قابل تجدید نظر است، موضوع در دادگاه‌های تجدید نظر نیز رسیدگی می‌شود و از لحاظ اصول دادرسی می‌توان گفت در حال حاضر با صدور رای از دادگاه تجدید نظر مرکز استان، رای قطعی مبنی بر ملی بودن زمین صادر گردیده است، هر چند به نظر می‌رسد قابل تجدید نظر نبودن رای دادگاه عمومی که در مقام رسیدگی به اعتراض به رای کمیسیون ماده واحده مصوب سال ۱۳۶۷ صادر می‌شود؛ توجیه و عقیده غریبی نیست زیرا به موجب رای وحدت رویه شماره $\frac{۵۹۶}{۷۳/۱۲/۹}$ هیأت عمومی دیوان عالی کشور، دادگاه‌های عمومی جانشین دادگاه‌های حقوقی یک سابقند و چون رسیدگی تجدید نظری در این گونه موارد می‌کنند، چندان موجه نیست که حکم آنها یک بار دیگر در مرجع دیگری به نام دادگاه تجدید نظر مرکز استان رسیدگی شود. چه، این امر علاوه بر آن که سبب اطاله رسیدگی است و برای مراجع زیادی که در قطعی اعلام کردن تشخیص اراضی ملی دخالت دارند، مستلزم صرف وقت و هزینه فراوان است؛ برای سازمان جنگلها و مراتع کشور از لحاظ دیرتر به نتیجه رسیدن پرونده‌ها مشکلاتی را در اجرای قانون باعث خواهد شد، ولی به هر حال در وضعیت حاضر، رویه قضایی بدین نحو است که آرای محاکم عمومی در این موارد، باز هم در دادگاه‌های دیگری به نام «دادگاه تجدید نظر استان» تجدید نظر می‌شود و پس از صدور رای دادگاه تجدید نظر، به

موجب ماده ۲۲ قانون تشکیل دادگاه‌های عمومی و انقلاب، مصوب سال ۱۳۷۳ رای قطعیت یافته، لازم الاجرا می‌گردد.

بنابراین در حال حاضر ما به زمینی ملی قطعی می‌گوییم که بدو آنظر جنگلدار به عنوان برگ تشخیص در مورد آن صادر شده، سپس در کمیسیون ماده ۵۶ یا کمیسیون ماده واحده مصوب سال ۶۷ به آن رسیدگی شده باشد، یا این که بدون وصول اعتراض، با معنی مهلت، رای کمیسیون ماده واحده قطعی گردیده باشد یا در صورت اعتراض در مهلت دادگاه عمومی مقرر اعتراض نشده و رای به آن دادگاه، قطعی گردیده که در این صورت در این مرحله هم زمین ملی قطعی تلقی می‌شود. این که در مهلت ۲۰ روزه نسبت به حکم، تقاضای تجدید نظر شود و دادگاه تجدید نظر مرکز استان، ملی بودن زمین را تأیید می‌کند و نهایتاً در این مرحله، زمین، ملی قطعی محسوب می‌گردد. بدین ترتیب از لحاظ عملی در چهار مورد با زمین ملی قطعی روبرو هستیم: ۱) جایی که جنگلدار زمین را ملی تشخیص داده و به آن اعتراض نشده باشد. ۲) جایی که کمیسیون ماده ۵۶ یا کمیسیون ماده واحده در حال حاضر زمینی را ملی اعلام کرده و اعتراضی در خصوص آن نشده باشد. ۳) جایی که دادگاه عمومی محل، نظر کمیسیون ماده واحده مبنی بر ملی بودن زمین را تأیید کرده است و به علت عدم اعتراض در مهلت مقرر، رای قطعی شده است. ۴) جایی که دادگاه تجدید نظر مرکز استان، رای دادگاه عمومی محل مبنی بر ملی بودن زمین را تأیید کرده باشد که در این صورت نیز نهایتاً زمین ملی قطعی است.

حال در ادامه بحث به این پرسش پاسخ می‌دهیم که آیا برگ تشخیص جنگلدار، رای کمیسیون ماده ۵۶ یا رای کمیسیون ماده واحده، رای دادگاه عمومی محل که در مقام رسیدگی به اعتراض به رای کمیسیون ماده واحده صادر شده و رای دادگاه تجدید نظر استان که در رسیدگی به تجدید نظر خواهی از رای دادگاه عمومی محل صادر گردیده، «مدارک رسمی» محسوب می‌شوند یا خیر؟ بدیهی است با توجه به این که در تنظیم هر چهار مورد مذکور، مأموران دولتی صلاحیت دار، در چارچوب وظایف قانونی شان و با رعایت مقررات قانونی، اتخاذ تصمیم کرده؛ مدارک تنظیمی، به استناد ماده ۱۲۸۷ قانون مدنی «رسمی» محسوب

می‌شوند و دارای آثار قانونی و اجرایی اسناد رسمی هستند.

قطع نظر از مواردی که ذکر شد به نظر می‌رسد تبصره ۳ ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگلها و مراتع، مصوب سال ۱۳۴۶ با اصلاحیه‌های بعدی که نظریه وزارت منابع طبیعی در تشخیص منابع ملی را تا اتخاذ تصمیم نهایی کمیسیون مقرر در آن ماده، معتبر و لازم‌الرعایه دانسته، هنوز قابلیت اجرایی دارد، زیرا در قوانین بعدی، این تبصره نسخ نشده و اصل بر بقای آثار اجرایی داشتن قوانین است، مگر آن که به صراحت یا به نحو ضمنی، قانون مؤخر نسخ یا تخصیص زده شود که چنین مواردی محقق نشده است. بدین علت گرچه رای کمیسیون ماده ۵۶ که در ادامه اراضی اختلافی، فعلاً در کمیسیون ماده واحده مصوب سال ۱۳۶۷ رسیدگی می‌شود و آن کمیسیون، رای لازم را صادر می‌کند و باز رای کمیسیون، به عکس کمیسیون سابق (کمیسیون ماده ۵۶) که قطعی بود، قطعی نیست و در دادگاه‌های عمومی محل، قابل اعتراض است و متعاقب آن نیز رای دادگاه عمومی محل قابل تجدید نظر خواهی در دادگاه تجدید نظر مرکز استان است، قطعی نبودن رای کمیسیون ماده واحده مصوب سال ۱۳۶۷ ک در واقع جانشین کمیسیون ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگلها و مراتع محسوب می‌شود، خللی به حکم مندرج در تبصره ۳ ماده ۵۶ قانون مذکور وارد نمی‌آورد و مانع از این نیست که -مراجع اداری و قضایی، مفاد تبصره مذکور را تبعیت کنند و با توجه به این که ممکن است اعتراض به نظریه جنگلدار در تشخیص منابع ملی، سالیان زیادی طول بکشد - تا آن تشخیص سرانجام در دادگاه تجدید نظر قطعیت بیابد. تنها راه حفظ اراضی ملی - که از انفال و جزء ثروتهای عمومی و بیت‌المال مسلمانان محسوب می‌گردد - از تجاوز متجاوزین به اموال و اراضی ملی و دولتی، اجرای تبصره ۳ ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگلها و مراتع است که عمل به آن ضمن قانونی بودن، کاملاً ضروری و حمایتی است. لذا تا خلاف مفاد برگ تشخیص متعاقباً در مراجع مخصوص و اعتراض به این تشخیص به طور قطعی ثابت نگردد، باید برگ تشخیص جنگلدار - اگر با در نظر گرفتن جمیع مقررات و ضوابط قانونی تنظیم شده باشد - معتبر محسوب گردد و نباید اجازه داده شود که اقدام مادی از قبیل تعرض و تجاوز و تهیه آثار تصرف نسبت به این قبیل

زمینها که ملی اعلام شده یا اقدام حقوقی از قبیل نقل و انتقالات و غیره توسط اشخاص اعم از حقیقی یا حقوقی، ملیتی یا دولتی، به استثنای نهاد ذی ربط، نسبت به این زمینها صورت گیرد.

بدین اعتبار هرگاه برگ تشخیص زمین به عنوان ملی بودن، توسط مأمور ذی صلاح جنگلبانی و مشروط به در نظر گرفتن مقررات قانونی و تعاریف قانونی تنظیم شده باشد، سازمان امور اراضی و معتبر بودن نظریه جنگلدار، تا زمانی که خلاف آن در کمیسیونها و محاکم قضایی ذی صلاح ثابت نشده باشد و به شرط آن که اقدام مأمور جنگلبانی قبل از اقدام سازمان امور اراضی صورت گرفته باشد، حق اقدام به اعمال مادی یا حقوقی از قبیل صدور رای اعلام موات یا اخذ سند رسمی را به نام خود ندارد. البته اگر این سازمان بر این اساس که فرضاً این زمین مرتع نیست، اعتراض داشته باشد، می تواند اعتراض خود را به کمیسیون ماده واحده مصوب سال ۱۳۶۷ و سپس به مراجع قضایی پیش بینی شده در قانون تسلیم کند تا به آن رسیدگی شود و پس از آن که اعتراض به طور قطعی تعیین تکلیف شد و در واقع مورد قبول قرار گرفت، آن وقت اقدام قانونی خود را شروع کنند و ادامه دهند. اما اگر جایی باشد که هنوز مراحل قانون ملی شدن جنگلها و مراتع در آن جا اجرا و انجام نشده و بدو سازمان امور اراضی در موات تشخیص دادن آن اراضی اقدام کرده باشد؛ این اقدام سازمان امور اراضی از لحاظ شروع، قانونی بوده و از لحاظ ادامه بدیهی است. به طور متقابل چنانچه سازمان جنگلها و مراتع به لحاظ مقررات خاص خود از این لحاظ که زمین با فرض موات بودن مرتع هم محسوب می شود، می تواند به آگهی رای اعلام موات اعتراض کرده و این اعتراض مانند اعتراض اشخاص حقیقی باید در محاکم دادگستری، عنداللزوم با انجام کارشناسی و معاینه محل و غیره رسیدگی و تعیین تکلیف شود.

چنان که مشاهده کردیم در برخی از آرا که قبلاً ذکر شد، جایی که اقدامات سازمان امور اراضی به علت اجرای قانون مرجع تشخیص اراضی و موات و مبنی بر موات اعلام کردن زمینی، مقدم بر اقدامات سازمان جنگلها و مراتع، مبنی بر ملی اعلام کردن، صورت گرفته بود و سازمان جنگلها و مراتع در این خصوص اعتراض داشته، به صرف این که دخالت در این

اراضی فقط به سازمان جنگلها و مراتع کشور مربوط است، به اعتراض ترتیب اثر داده نشده بود.

با تعصق و تدقیق در بحث، معلوم می‌گردد انتقادی که به برخی آرای ذکر شده دادگاه ها و نیز قسمت اول نظریه مشورتی اداره حقوقی وارد است این است که اداره محترم حقوقی قوه قضاییه و برخی محاکم، استدلال کرده‌اند که: «اقدام سازمان امور اراضی در مورد زمینهایی که به طور قطعی «ملی» اعلام شده باشد، صحیح نیست» که مفهوم مخالف این استدلال آن است که در مورد زمینهایی که ملی بودن آنها به طور قطعی هنوز معلوم نیست، امکان اجرای قانون مرجع تشخیص اراضی موات و ابطال اسناد آن وجود دارد، در حالی که همان طور که قبلاً ذکر شد چنانچه به نظر جنگلدار، اعتراض و موضوع در کمیسیون ماده واحده بررسی و به فرض، نظر جنگلدار تأیید شود و باز به رای کمیسیون اعتراض گردد و موضوع در دادگاه عمومی محل رسیدگی شود، به فرض، رای کمیسیون مبنی بر ملی بودن زمین در دادگاه تأیید شود و پس از این رای هم تقاضای تجدید نظر شود و در دادگاه تجدید نظر مرکز استان به آن رسیدگی شود و دادگاه تجدید نظر استان، رای دادگاه عمومی محل، مبنی بر ملی بودن زمین را تأیید کند، رأی قطعی بر ملی بودن زمین صادر و در واقع ملی بودن زمین قطعی شده است، و حال آن که علی‌الاصول زمان زیادی - غالباً چند سال - از لحاظ دادرسی صرف شده و اگر بنا باشد ما اجازه دهیم فقط در مورد زمینهایی که قطعاً ملی اعلام شده اقدامات سازمان امور اراضی صحیح نباشد، به این سازمان حق داده ایم تا زمانی که رأی قطعی بر ملی بودن زمین صادر نشده، آن سازمان بتواند برابر مقررات خود، اقدام به موات اعلام کردن زمین و سپس صدور سند مالکیت به نام خود کند، در این حالت علاوه بر این که وظایف دو سازمان کاملاً تداخل پیدا می‌کند، به این حالت می‌انجامد که پس از صدور رای قطعی مبنی بر ملی بودن زمین، قبلاً سند آن به نام اداره دولتی دیگر تحت عنوان «موات» صادر شده باشد و کلیه اقدامات سازمان جنگلها و مراتع کشور و کمیسیونهای مربوط و مراجع قضایی در این باره پس از چند سال، عملاً عبث و بیهوده باشد، البته صرف نظر از این که بدون هیچ گونه توجیه و علت قانونی، از عمل به تبصره ۳ ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره برداری از جنگلها نیز

خودداری شده است. لذا به اعتقاد ما اگر هنگامی که سازمان جنگلها و مراتع کشور اقدام به اجرای قانون خود نکرده، سازمان امور اراضی، برای اجرای مقررات خود زمینی را موات اعلام کند، سازمان امور اراضی حق دارد مراحل اجرایی قانون مرجع تشخیص اراضی موات و ابطال اسناد آن، تشخیص موات بودن زمین مانند تشخیص ملی بودن زمین، بلافاصله بعد از تشخیص برای کلیه افراد در کشور، لازم الرعایه است و چنانچه زمینهای موات اعلام شده را به هر نحو - اعم از مادی یا حقوقی - و به هر شکل، تصرف و تجاوز و نقل و انتقال قرار دهند، متصرف در اموال عمومی محسوب می گردند و مطابق ماده ۱۳۴ قانون تعزیرات سابق و ماده ۶۹۰ قانون مجازات اسلامی فعلی، مجرم محسوب می شوند و با آنان باید برخورد قانونی شود.

چنان که قبلاً هم اشاره شد مرتع اخص از موات است و از لحاظ منطقی، رابطه عموم و خصوص مطلق بین زمین موات و مرتع برقرار است، بدین معنا که هر زمین مرتع لزوماً موات هم هست، ولی هر زمین موات لزوماً مرتع نیست و ممکن است با وجود موات بودن، نوع دیگر از زمین موات و غیر مرتع باشد، مثل زمین بیاض یا کویر و از لحاظ فلسفی هم به فرض تقدم وجودی زمین موات بر زمین مرتع، معلوم و محرز نباشد، حداقل زمین موات تقدم رتبی به زمین مرتع دارد. به همین علت در این قبیل موارد، سازمان جنگلها و مراتع کشور مانند سایر افراد می تواند به موات اعلام شدن زمینی توسط هیأت هفت نفره واگذاری زمین یا حتی سندی که در این مورد صادر شده اعتراض کند و حسب مورد ابطال هر کدام را بخواند و متقابلاً سازمان جنگلها و مراتع به دلیل عدم تداخل وظایف سازمانی خود با وظایف سازمان امور اراضی، تازمانی که نتیجه اعتراضش به موات اعلام شدن زمین از طریق مراجع ذی صلاح قضایی مشخص نشده حق ندارد مبادرت به اجرای مقررات خود مبنی بر ملی اعلام کردن زمین کند و به عکس در کلیه مواردی که قبلاً سازمان جنگلها و مراتع کشور اقدام به اجرای مقررات خود ولو فقط تنظیم برگ تشخیص و آگهی آن کرده باشد و برابر سوابق معلوم شود زمین مقدم بر اجرای مقررات توسط سازمان امور اراضی توسط سازمان جنگلها و مراتع، ملی تشخیص و اعلام شده - سازمان امور اراضی حق هیچ گونه اعمال مادی

تصرف یا اعمال حقوقی از قبیل اقدام به موات اعلام نمودن زمین یا صدور سند رسمی را به نام خود ندارد و نهایتاً می‌تواند مانند سایر افراد به کمیسیون مربوط و سپس مراجع صلاحیت‌دار، قضایی اعتراض کند. بدیهی است این اعتراض زمانی مثمر ثمر است که آن سازمان ادعا کند این زمین موات، از انواع غیر مرتع است و این ادعا را با دلایل لازم از جمله معاینه محل و کارشناسی به اثبات رساند که در این صورت چنانچه بر دادگاه محرز شود که زمینی که کمیسیون ماده واحده، ملی اعلام کرده و مورد اعتراض سازمان امور اراضی واقع شده، مطابق تعاریف اراضی ملی - جنگلی و مرتعی - مندرج در قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگلها و مراتع و سایر قوانین و آیین‌نامه‌های مرتبط بعدی نیست، می‌تواند به اعتراض ترتیب اثر دهد و پس از منتفی اعلام شدن ملی بودن زمین، سازمان امور اراضی می‌تواند مقررات خود را اجرا و صدور سند زمین را تحت عنوان عام موات بودن به نام دولت و به نمایندگی خود از اداره ثبت تقاضا کند.

در مواردی که سند زمین به طور رسمی به نام سازمان جنگلها و مراتع کشور صادر شده باشد، چه زمین مشمول تعریف اراضی دولتی (جنگلی، مرتعی و غیره) بوده باشد یا خیر به صراحت ماده واحده قانون مرجع تشخیص اراضی موات، چون زمین سند رسمی دارد و مالکیت آن مربوط به دولت است، اعتراض از سازمان امور اراضی پذیرفته نمی‌شود و همان‌طور که قبلاً هم اشاره شد این وضعیت، محل نزاع و اختلاف دو سازمان هم نیست و به عکس هرگاه در مورد زمینی که سند آن به عنوان موات به نام سازمان امور اراضی صادر شده باشد، سازمان جنگلها و مراتع کشور اعتراض موجه و مدلل داشته باشد و بتواند مرتع بودن زمین (نوع مخصوصی از موات بودن) را اثبات کند و این اعتراض را همراه با دلایل در مهلت قانونی به عمل آورد، امکان ابطال سندی که موات اعلام شده و به نام سازمان امور اراضی تنظیم شده و صدور سند جدید در مورد آن زمین با عنوان ملی (مرتعی و غیره) و به نام خود سازمان جنگلها و مراتع، پس از انجام پذیرفتن مراحل اجرایی قانون، وجود دارد.

در پایان، نگارنده امیدوار است برای پایان دادن به این‌گونه اختلافات، اولاً در کشور جمهوری اسلامی ایران نیز مانند برخی کشورها در مورد امور زمین به طور کلی یک

وزارتخانه، ولو با سازمانهای مختلف اختصاص یابد تا مشکلاتی این چنین در اجرای مقررات آنها و تداخل وظایف و همسو نبودن اهداف و بروز ناهماهنگی را موجب نشود. به علاوه لازم است در تصویب قوانین در مجلس، ابتدا بیش از پیش کارشناسیهای لازم و کافی صورت بگیرد و سپس به همه جوانب قضیه توجه و دقت شود و از عجله و شتاب بی مورد در وضع قانون خودداری گردد؛ چراکه برای مثال اگر در مورد همین ماده واحده قانون مرجع تشخیص اراضی موات و ابطال اسناد آن، مصوب سال ۱۳۶۵ قانونگذار تعمق و تدبیر بیشتری به خرج داده و حداقل ضمن یک جمله یا تبصره، به صراحت تکلیف اراضی مرتعی و جنگلی را از لحاظ اجرای این قانون معین کرده بود، این همه مشکلات اجرایی بین دو وزارتخانه و اختلاف تفسیر بین نهادهای اداری و مراجع قضایی پیش نمی آمد و از صرف وقت و امکانات و هزینه ها و مخارج بیهوده نهادهای اجرایی و قضایی در این مورد جلوگیری می شد. افزون بر این موارد، ضرورت دارد در مورد اختلاف فعلی بین سازمان جنگلها و مراتع کشور و سازمان امور اراضی کشور با وضع یا الحاق یا اصلاح قانون توسط قانونگذار - صدور توافق نامه یا تفاهم نامه های درون سازمانی که ضمانت اجرایی کافی ندارند و از طرفی اجرای آنها از لحاظ امکان تعارض با قوانین در عمل مجدداً مشکل آفرین است - اقدامی جدی در این باره به عمل آید.