

تحلیل حقوقی ارکان دعوای اعتراض به تشخیص اراضی ملی

حسن لطفی*

یاسر غلامی**

چکیده

از چندین دهه گذشته به دلیل اعمال حاکمیتی، قانون‌گذار عرصه و اعیان تمام اراضی جنگلی و مراتع کشور را ملی اعلام نمود. لذا آن دسته از اراضی که به دلیل جنگل یا مرتع بودن ملی تشخیص داده شوند را اراضی ملی نامیده‌اند. به دنبال این عمل قانون‌گذار دعوایی تحت عنوان دعوای اعتراض به تشخیص اراضی ملی در نظام حقوقی ما شکل گرفته که به دلیل تعدد خواهان‌ها و خواندگان، از پیچیدگی خاصی برخوردار است. در این راستا مقاله حاضر پس از ارائه تعریفی از اراضی ملی و تبیین جوانب آن، خواهان‌های این دعوا را در پنج قسم (مالکان اراضی، صاحبان باغ‌ها و تأسیسات، اشخاص حقوقی عمومی دولتی، زارعان صاحب اراضی نسقی و سازمان‌های مردم‌نهاد) و خواندگان را در سه قسم (مالکان اراضی و صاحبان باغ‌ها و تأسیسات و زارعان صاحب اراضی نسقی، ادارات منابع طبیعی شهرستان و سازمان مسکن و شهرسازی شهرستان) به همراه رکن خواسته، احصا و مورد بررسی قرار داده است.

کلیدواژه‌ها: اراضی ملی، اعتراض به تشخیص، خواهان، خوانده، خواسته.

* عضو هیأت علمی دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری تهران (نویسنده مسئول) Hlotfi276@yahoo.com

** دانشجوی دکتری فقه و حقوق خصوصی دانشگاه خوارزمی تهران Yassergh8@gmail.com

تاریخ دریافت: ۹۵/۰۲/۰۱ تاریخ پذیرش: ۹۵/۰۷/۱۰

مقدمه

در سال ۱۳۴۱ شمسی قانونی تحت عنوان «قانون ملی شدن جنگل‌ها و مراتع» به تصویب رسید. مطابق ماده یک قانون مذکور: «از تاریخ تصویب این تصویب‌نامه قانونی عرصه و اعیانی کلیه جنگل‌ها و مراتع و بیشه‌های طبیعی و اراضی جنگلی کشور جزء اموال عمومی محسوب و متعلق به دولت است، ولو اینکه قبل از این تاریخ افراد آن را متصرف شده و سند مالکیت گرفته باشند». از آن پس اراضی ملی در نظام حقوقی کشور ما منصرف به آن قسم اراضی شده‌اند که حاوی پوشش جنگل و مرتع خودرو باشند. بنابراین تعریف جامع و مانعی که می‌توان از اراضی ملی ارائه داد عبارت از اراضی است که به دلیل پوشش جنگلی و مرتعی منطبق با شاخص‌ها و مقادیر رسمی از شمول مالکیت خصوصی اشخاص خارج شده و تحت مالکیت عمومی دولت در می‌آیند.

مرجع صالح^۱ در راستای اجرای قانون مذکور با بررسی سابقه و سنجش موقعیت یک محدوده مشخص از اراضی با معیارهای مشخص و از پیش تعیین شده مبادرت به اعلام ملی بودن تمام یا بخشی از آن محدوده می‌نماید. این عمل از طریق صدور برگه به نام «برگ تشخیص» انجام می‌گیرد و در اثر این تشخیص طبق ماده یک قانون ملی شدن جنگل‌های کشور ۱۳۴۱ از متصرفان یا مالکان این اراضی به نفع دولت سلب مالکیت می‌شود. همین تشخیص، نقطه شروع اعتراض و طرح دعوایی با عنوان دعوای اعتراض به تشخیص ملی بودن اراضی می‌گردد؛ چرا که عموماً قانون ملی شدن جنگل‌ها توسط همین قانون و برخی قوانین دیگر با مستثنیاتی مواجه است و عموماً دعوای معترضین حول این ادعا که اراضی مزبور در زمره این مستثنیات است، شکل می‌گیرد.

دعوای مذکور از جهت اصل ارکان با سایر دعوای حقوقی مشترک است؛ اما آنچه موجد پیچیدگی آن می‌گردد کثرت اشخاص حقیقی یا حقوقی است که می‌توانند خواهان یا خواننده دعوا قرار گیرند. همچنین گذر سالیان متمادی از زمان ملی اعلام شدن اراضی جنگلی و مراتع از سوی قانون‌گذار و نیز گسترش محدوده شهرها و تغییر وضعیت اراضی بر پیچیدگی موضوع می‌افزاید. در واقع اگرچه ارکان این دعوا ثابت و مشابه دیگر دعوای حقوقی است، اما آنچه موجب پیچیدگی و به تبع آن نو بودن موضوع این مقاله است محتوای خاص و متفاوت ارکان این دعواست. در این راستا با تعریف و تحلیل ارکان دعوای مذکور - که امروزه از لحاظ کمی حجم کثیری از دعوای حقوقی را شامل می‌گردد - برآنیم تا علاوه بر تبیین نظری و تسهیل پیچیدگی این

۱. مرجع صالح وفق ماده ۲ قانون ملی شدن جنگل‌ها و مراتع، امروزه ادارات منابع طبیعی شهرستان‌ها هستند که زیرمجموعه وزارت جهاد کشاورزی می‌باشند.

جنس دعاوی در بعد عملی نیز برای جامعه حقوقی به ویژه قضات شعب ویژه محاکم حقوقی^۱ مساعد افتد. گفتنی است همان گونه که شعبه پنجم دیوان عالی کشور در دادنامه شماره ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۸۹۰۰۶۳۳ مورخه ۹۱/۱۰/۱۳ بیان داشته است «مقصود از کلمه مرکز مندرج در تبصره یک ماده ۹ افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی ۱۳۸۹ مرکز استان محل وقوع ملک است نه مرکز به معنی تهران».

۱. خواهان

مطابق اصول عام دادرسی، یکی از شروط اصلی اقامه دعوا داشتن نفع برای خواهان جهت شروع به رسیدگی است. مفهوم نفع و ذی‌نفع بودن خواهان این است که شخص اقامه‌کننده دعوا باید توجیه کند که اگر دعوی اقامه‌شده به صدور حکم علیه خواننده منتهی شود، قابلیت این را دارد که سودی به او برساند یا ضرری را از او دفع کند.^۲ نفع به هر اندازه که باشد کافی است و می‌تواند مادی باشد یا معنوی. کما اینکه راجع به اعتراض سازمان‌های مردم‌نهاد به امر تشخیص نفع مادی متصور نیست و این سازمان‌ها در راستای نفع معنوی (نفعی که از طریق حفظ منابع طبیعی به عموم مردم می‌رسد)، عمل می‌نمایند. همان گونه که به درستی بیان داشته‌اند، نفعی را می‌توان معیار حق دادخواهی تلقی نمود که علاوه بر وجود قانونی آن، مستقیم و شخصی باشد.^۳ گرچه باید مستقیم و شخصی بودن نفع را به عنوان قاعده عمومی در آیین دادرسی پذیرفت اما بدیهی است نفع مستقیم و شخصی برای سازمان‌های مردم‌نهاد تصور نمی‌شود؛ زیرا اساساً مبنای تشکیل این قسم نهادها حمایت از منافع عمومی است. مبنایی که به وضوح در خصوص اشخاص حقوقی عمومی دولتی نیز به چشم می‌خورد. چه کسی می‌تواند ادعا نماید که در دعوی اعتراض به مستثنی تشخیص

۱. مرجع صالح در رسیدگی بدوی به اعتراضات بر تشخیص ملی بودن ابتدائاً هیأت هفت‌نفره‌ای موسوم به «هیأت ماده واحده قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجرای ماده ۵۶ قانون جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۶۷» بود که به موجب قانونی تحت همین عنوان تشکیل شد و تا یک سال پس از لازم‌الاجرا شدن قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی در تاریخ ۱۳۸۹/۴/۲۳ و به تصریح تبصره یک ماده ۹ این قانون، هیأت مذکور صلاحیت رسیدگی اعتراضات را داشت. اما پس از آن به حکم مقرر در تبصره مارالذکر رسیدگی به اعتراضات در صلاحیت شعب ویژه‌ای که از سوی رئیس قوه قضاییه ایجاد می‌شوند، قرار گرفت. لذا در مراجع قضاوتی فعلی کشور مرجع صالح در رسیدگی به اعتراضات به تشخیص ملی بودن، هیأت ماده واحده قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجرای ماده ۵۶ قانون جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۶۷ (جهت اعتراضات واصله تا قبل از تاریخ ۱۳۹۰/۶/۱۱) و شعب ویژه محاکم دادگستری موضوع تبصره ۲ ماده ۹ قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی مصوب ۱۳۸۹/۴/۲۳ (جهت اعتراضات واصله بعد از تاریخ ۱۳۹۰/۶/۱۱) می‌باشند.

۲. شمس، عبدالله، آیین دادرسی مدنی (دوره بنیادین)، جلد ۱، چاپ یازدهم، تهران، نشر دراک، ۱۳۸۹، ص. ۱۰۷.

۳. افتخارچهرمی، گودرز؛ السان، مصطفی، آیین دادرسی مدنی، جلد ۱، چاپ اول، تهران، نشر دوران‌پیشان، ۱۳۹۴، ص. ۵۱-۵۰.

شدن یک ملک، ادارات منابع طبیعی شخصاً دارای نفع هستند؟ این نهادها در راستای انجام وظیفه قانونی - که خود متکی به نفع غیرشخصی^۱ آنهاست - مبادرت به اقامه دعوا می‌نمایند. وانگهی اراضی ملی را نباید ملک شخصی دولت دانست، بلکه طبق اصل ۴۵ قانون اساسی از مقوله انفال بوده و در اختیار حکومت اسلامی است تا بر طبق مصالح عامه نسبت به آنها عمل نماید.

بنابراین باید اذعان نمود که در خصوص سه دسته اول از خواهان‌های دعوای اعتراض (شامل مالکان اراضی و صاحبان باغ‌ها و تأسیسات و زارعان صاحب اراضی نسقی) نفع شخصی و مستقیم در اقامه دعوا ضرورت دارد. اما در خصوص دو دسته دیگر از خواهان‌ها (شامل اشخاص حقوقی عمومی دولتی و سازمان‌های مردم‌نهاد) به موجب مقررات موجود^۲، صرف نفع غیرمستقیم و غیرشخصی برای اقامه دعوای اعتراض کافی دانسته شده است. در هر حال از آنجا که در صورت عدم تصور نفعی برای مخاطب، مرجع مربوطه باید از رسیدگی امتناع نماید و قرار رد دعوا صادر نماید، تعیین مصادیق ذی‌نفع در این دعوی از اهمیت به‌سزایی برخوردار خواهد بود. در این راستا تبصره ۱ ماده ۹ قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی مصوب ۱۳۸۹/۴/۲۳ - به عنوان جدیدترین تقنین مقنن در رابطه با اراضی ملی - با بیان اینکه «اشخاص ذی‌نفع می‌توانند نسبت به اجرای مقررات ... اعتراض نمایند...» خواهان را با عنوان «ذی‌نفع» توصیف می‌کند و به طور دقیق نشان نمی‌دهد که این شخص کیست و چه شرایطی دارد. جهت احصای اشخاص ذی‌نفع در اعتراض علاوه بر رجوع به عموماً باید بر قوانین و آیین‌نامه‌های^۳ مرتبط تکیه نمود. با بررسی منابع مرتبط درمی‌یابیم پنج‌دسته اشخاص (اعم از حقیقی و حقوقی) می‌توانند خواهان دعوای اعتراض به تشخیص قرار گیرند که در ادامه به تفصیل مورد تحلیل قرار خواهند گرفت.

۱-۱. مالکان اراضی

مالکان اراضی بیشترین حجم خواهان‌ها را در دعوای اعتراض به خود اختصاص داده‌اند و علت آن را نیز باید در تشخیصی دانست که حق مالکیت آنها را تهدید می‌نماید.

۱. به بیان دیگر نفع سازمان‌های دولتی و مردم‌نهاد، همان نفع عمومی جامعه است. از این منظر فی‌نفسه نفع شخصی در اقدامات این سازمان‌ها به چشم نمی‌خورد و اساساً نباید این گونه باشد.
۲. تبصره ۳ ماده ۶ آیین‌نامه اجرایی قانون تعیین تکلیف ۱۳۹۰ مصوب و ماده ۱۶ آیین‌نامه اجرایی تأسیس و فعالیت سازمان‌های غیردولتی مصوب ۱۳۸۴.
۳. الف) قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی مصوب ۱۳۶۷ و آیین‌نامه اجرایی آن. ب) آیین‌نامه اجرایی قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی مصوب ۱۳۷۳. پ) آیین‌نامه اجرایی قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی مصوب ۱۳۹۰. ت) بند ج ماده ۴ و ماده ۱۴ آیین‌نامه اجرایی قانون تأسیس و فعالیت سازمان‌های غیردولتی مصوب ۱۳۸۴/۵/۸ هیأت وزرا. ث) ماده ۱۸۲ قانون برنامه سوم توسعه کشور مصوب ۱۳۷۹.

در رابطه با شناسایی مالکان اراضی با دو مقرره مواجه هستیم. مقرره اول آیین‌نامه اجرایی قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی مصوب ۱۳۹۰ است که در بند ۲ ماده یک مالکان را به اشخاص حقیقی یا حقوقی که مطابق مراحل سه‌گانه قوانین و مقررات اصلاحات ارضی، قانون خالصجات، قانون کشت موقت یا گواهی اداره ثبت اسناد و املاک مشعر بر مالکیت، قوانین ثبتی، آیین دادرسی مدنی، و یا احکام قطعی قضایی به عنوان مالک شناخته شده باشند، تعریف کرده است. آیین‌نامه مذکور همچون آیین‌نامه‌های پیشین هرگونه حق مالکیتی را که منشأ قانونی داشته باشد ولو با اسناد و گواهی‌های عادی مذکور در این بند احراز شود، مکفی جهت طرح دعوا می‌داند. قبلاً مفاد همین بند در بند ۲ ماده یک آیین‌نامه اجرایی قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی مصوب ۱۳۷۳ نیز با عبارات مشابه تکرار شده بود که دیوان عدالت اداری آن را، به لحاظ مغایرت آن با نظریه شماره ۵۹۰۸ - ۱۳۷۳/۱/۲۴ شورای نگهبان، به اتفاق آرا باطل نمود.^۱

اما به نظر می‌رسد رأی دیوان از دو جهت با اشکال مواجه است. اولاً وظیفه دیوان عدالت اداری تشخیص و ابطال آیین‌نامه‌های خلاف قانون (و نه خلاف نظریه شورای نگهبان) است و شورای نگهبان به تنهایی حق وضع قانون ندارد. لذا همان گونه که اظهار داشته‌اند، نظریات آن شورا را نمی‌توان قانون نامید و تا زمانی که قانون از سوی مجلس و به ترتیب مقرر در قانون اساسی نسخ نشده، به اعتبار خود باقی است.^۲ ثانیاً مقرر آیین‌نامه از این جهت که اسناد و گواهی‌های محصور و مشخصی را جهت احراز مالکیت و تبعاً خواهان شناخته شدن در دعوی اعتراض پیش‌بینی کرده، تا حد زیادی نزدیک به روح قانون ثبت است؛ زیرا از توسعه اسناد مثبت مالکیت در اموال غیرمنقول جلوگیری می‌کند. از این جهت خوشبختانه همان عبارات آیین‌نامه سابق در آیین‌نامه مصوب ۱۳۹۰ با عباراتی مشابه و نزدیک دوباره بیان شده و تاکنون از تعرض دیوان عدالت اداری مصون مانده است.

مقرر دوم در خصوص شناسایی مالکان اراضی، تبصره ۱ ماده ۹ قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی مصوب ۱۳۸۹ می‌باشد. در این تبصره قانون‌گذار جهت معرفی اشخاص ذی‌نفع در اعتراض، از قید «مالکیت قطعی و نهایی» استفاده کرده است^۳ که در شناسایی شخص ذی‌نفع ابهام ایجاد نمود. ابهام حاصله از

۱. بند مذکور به موجب رأی ۵۶/۷۲ مورخ ۱۳۷۳/۱/۲۳ و ۸۳ مورخ ۱۳۸۱/۳/۵ ابطال گردید. دلیل ابطال بند مذکور از این حیث بود که «انحصار مالکیت به موارد مذکور در بند مورد نظر، خلاف شرع می‌باشد و اینکه تعیین مستندات مثبت مالکیت و حصر اعتبار احکام قطعی محاکم قضایی در خصوص تأیید مالکیت اشخاص در تاریخ تصویب قانون ملی شدن جنگل‌ها و مراتع خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است».

۲. شمس، عبدالله، آیین دادرسی مدنی، جلد سوم، انتشارات دراک، تهران، ۱۳۸۸، ص. ۲۳۷.

۳. «اشخاص ذی‌نفع که قبلاً به اعتراض آنان در مراجع ذی‌صلاح اداری و قضایی رسیدگی نشده باشد، می‌توانند ظرف مدت یک سال پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون نسبت به اجرای مقررات اعتراض و آن را در دبیرخانه هیأت موضوع ماده واحده قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجرای ماده (۵۶) قانون حفاظت و

این جهت است که آیا برای ذی‌نفع شناخته شدن شخصی که مدعی مالکیت است، حتماً باید دارای سابقه سند رسمی نسق زارخانه یا مالکانه باشد یا با توجه به رأی شماره ۵۶/۷۲ مورخ ۱۳۷۳/۱۲/۲۳ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری که بر اساس نظریه فقهای شورای نگهبان صادر شده، نیازی نیست که حتماً سند رسمی داشته باشد. همان گونه که ملاحظه می‌شود ایجاد این شبهه و ابهام ریشه در رأی سابق‌الذکر دیوان عدالت اداری دارد. در راستای رفع این ابهام، اداره حقوقی قوه قضاییه از یک سو و رویه قضایی از سوی دیگر در صدد رفع ابهام از موضوع برآمدند.

از اداره حقوقی قوه قضاییه پرسش به عمل آمد که «منظور از ذی‌نفع در تبصره یادشده چه کسی است؟» این اداره در نظریه حقوقی شماره ۱۳۹ پاسخ داد که «منظور از «ذی‌نفع» در تبصره ۱ ماده ۹ قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی مصوب ۱۳۸۹، هرکسی است که با ادعای مالکیت و به عنوان مدعی حق به تشخیص منابع طبیعی و مستثنیات ماده ۲ قانون ملی شدن جنگلی اعتراض و دادخواهی می‌کند و باید ثابت کند که اولاً ملک مورد تصرف وی جنگل و مرتع نیست و ثانیاً دلیل مالکیت خود را به ملک مورد تصرف ارائه دهد که بیع‌نامه عادی نیز می‌تواند باشد ...». بنابراین کافی است که خواهان ثابت نماید در تاریخ ملی شدن جنگل‌ها و مراتع کشور و یا سابق بر آن، متصرف ملک مورد نظر بوده و جنگل یا مرتع نبوده است و لزومی به وجود سند رسمی یا حکم قطعی دال بر مالکیت به عنوان شرط اقامه دعوی اعتراض وجود ندارد. نظریه اداره حقوقی گرچه در قسمت پذیرش عدم لزوم سند رسمی با توجه به مفاد نظریه شورای نگهبان قابل توجیه است اما در قسمت توجه دادن معترض به اثبات مالکیت خود، چندان دقیق نبوده است. زیرا حتی صرف اثبات مالکیت رسمی خواهان در دعوی اعتراض به تشخیص کمکی به او نمی‌کند، بلکه وی باید اشتغال به احیا و تصرف در ملک مورد نظر را در تاریخ ۱۳۴۱/۱۰/۲۷ به اثبات برساند تا آن را از شمول ملی بودن خارج کند. شرح این مطلب را به بند آتی واگذار می‌کنیم.

در تأیید و توضیح بیشتر مفاد نظریه اداره حقوقی و بررسی رویه قضایی می‌توان به دادنامه شماره ۱۳۱۰۱۳۹۰۹۹۷۵۱۱۲۹۰۹۱۰۹۹۷۵۱۱۲۹۰ موضوع پرونده شماره ۹۱۰۶۰۰ - ۱۳۹۱/۱۰/۱۱ شعبه ۳۴ دادگاه عمومی حقوقی مشهد استناد نمود. این رأی ضمن اینکه ما را به مطالعه رویه قضایی رهنمون می‌شود، به بهترین شکل ما را به این موضوع راهنمایی

← بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۶۷/۶/۲۹ شهرستان مربوطه ثبت نمایند و پس از انقضای مهلت مذکور در این ماده، چنانچه ذی‌نفع، حکم قانونی مبنی بر احراز مالکیت قطعی و نهایی خود (در شعب رسیدگی ویژه‌ای که بدین منظور در مرکز از سوی رئیس قوه قضاییه تعیین و ایجاد می‌شود) دریافت نموده باشد، دولت مکلف است در صورت امکان عین زمین را به وی تحویل داده و یا اگر امکان‌پذیر نباشد و در صورت رضایت مالک، عوض زمین و یا قیمت کارشناسی آن را پرداخت نماید».

می‌نماید که مقصود از «مالکان» چه کسانی می‌باشند. در ادامه بخش‌های مرتبط با این موضوع در رأی مزبور مورد اشاره قرار خواهد گرفت. در این پرونده خواهان که شخصی حقیقی است دعوایی به طرفیت اداره منابع طبیعی و آبخیزداری دایر بر اعتراض به تشخیص اداره منابع طبیعی در خصوص ملی اعلام نمودن زمین تحت تصرف خود و صدور حکم بر اعلام مستثنی بودن آن، اقامه نموده و اظهار می‌دارد در زمین مذکور به مساحت قریب ۱۰۰ هکتار تصرف داشته و سابق بر آن نیز ایادی قبلی، در زمین کشت و زرع نموده‌اند و اکنون در تصرف اوست و به کشت و زرع مشغول است و برای اثبات ادعای خود به اسناد عادی و رسمی متعدد از جمله آرای قطعی صادره از مراجع قضایی استناد نموده است. از سوی دیگر اداره منابع طبیعی و آبخیزداری به عنوان خوانده دفاع نموده که اولاً نسبت به زمین مذکور، وفق ماده ۲ قانون حفظ و حمایت از منابع و ذخایر جنگلی کشور ۱۳۷۱ و ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع، تشخیص ملی بودن به عمل آمده و اراضی به نام دولت، ثبت شده است و این اسناد مطابق مواد ۲۲ و ۷۰ قانون ثبت اسناد و املاک معتبر است و ثانیاً دعوا مطابق تبصره ۱ ماده ۹ قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی ۱۳۸۹ که همان اثبات مالکیت قطعی و نهایی است، اقامه نشده است.

لذا در این دعوا نیز دفاع خوانده منبعت از عبارت مبهم «حکم قانونی مبنی بر احراز مالکیت قطعی و نهایی» است. دادرسی این پرونده اظهار داشته است: «باید این توهّمات را از ذهن زدود و به استدلال‌های خوانده خدشه وارد نمود؛ چرا که در ماده یک تصویب‌نامه قانونی ملی شدن جنگل‌ها ۱۳۴۱ آمده است: «از تاریخ تصویب این تصویب‌نامه قانونی عرصه و اعیانی کلیه جنگل‌ها و مراتع و بیشه‌های طبیعی و اراضی جنگلی کشور جزء اموال عمومی محسوب و متعلق به دولت است، ولو این که قبل از این تاریخ افراد آن را متصرف شده و سند مالکیت گرفته باشند». همان‌طور که از نص این ماده برمی‌آید، در مقابل تشخیص اداره منابع طبیعی، سند مالکیت اشخاص نیز کمکی به آنها نمی‌کند و اگر این سند در دادگاه ارائه شود، با اینکه «مالکیت قطعی و نهایی» آنها محرز می‌شود اما دادگاه را به پذیرش دعوا مکلف نمی‌کند. بنابراین باید منظور دیگری در میان باشد و مفهوم مالکیت قطعی و نهایی به آن معطوف شود نه اینکه دادگاه سند مالکیت را نپذیرد و همچنان به دنبال احراز مالکیت باشد.»

گفته اخیر از این جهت قابل تأیید است که به موجب رأی وحدت رویه شماره ۶۸۱ - ۱۳۸۴/۷/۲۶ هیأت عمومی دیوان عالی کشور^۱ اسناد مالکیت اشخاص در برابر

۱. «به موجب ماده یکم تصویب‌نامه قانون ملی شدن جنگل‌های کشور مصوب ۱۳۴۱، عرصه و اعیانی کلیه جنگل‌ها و مراتع، بیشه‌های طبیعی و اراضی جنگلی کشور جزء اموال عمومی محسوب و متعلق به دولت است ولو

ملی تشخیص شدن، اعتباری ندارند. به این ترتیب دارنده سند رسمی بعد از ملی تشخیص شدن ملک و قطعیت آن، دیگر نه تنها حقی بر ملک ندارد بلکه نفعی نیز برای وی جهت اقامه دعوا متصور نخواهد بود؛ زیرا به حکم قانون چنین اسنادی فاقد اعتبار خواهند شد. البته زوال نفع در اقامه دعوا همانطور که در رأی دیوان عالی کشور به آن اشاره شده است منوط به قطعیت یافتن امر تشخیص است. قطعیت یافتن آن نیز نیازمند طی تشریفات اعتراض به مراجع صالح و در نهایت صدور حکم قطعی از دادگاه تجدید نظر و یا انقضای مهلت تجدید نظرخواهی از حکم بدوی می‌باشد.

حال سؤال اینجاست که اگر وفق ظاهر تبصره ۱ ماده ۹ قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی، شخص را به اثبات مالکیت قطعی و نهایی خود مکلف کنیم - با توجه به اینکه مالکیت او که مستند به سند رسمی بوده، به حکم قانون و رأی وحدت رویه باطل شده است - وی چه چیزی را باید اثبات کند. در پاسخ باید گفت که «تشخیص» دولت در مورد ملی بودن زمین، ارتباطی به مالکیت اشخاص ندارد بلکه تنها به این موضوع می‌پردازد که وضع زمین در سال ۱۳۴۱ و قبل از آن در مطلق زمین‌ها از نظر وجود مراتع و منابع ملی چگونه است. اشخاص نیز به این مسأله اعتراض می‌کنند و بنابراین رسیدگی دادگاه باید در ارتباط با این موضوع باشد.

مالکیت اثری است که در صورت نقض تشخیص دولت خود به خود ایجاد می‌شود و فی‌نفسه نمی‌تواند مثبت ادعای خواهان در اثبات جنگل و مرتع نبودن ملک قرار گیرد. در تأیید این مطلب می‌توان به دادنامه شماره ۱۰۲۲/۲۶۹۶۰۲۶۹۷۰۹۲۰ صادره از شعبه ۵۳ دادگاه تجدیدنظر استان تهران اشاره نمود که صدور سند مالکیت قبل از لازم‌الاجرا شدن قانون ملی شدن جنگل‌ها و مراتع کشور را «صرفاً قرینه‌ای بر سابقه‌ای احیا و عمران زمین» دانسته و وجود آن را لزوماً منجر به مستثنی تشخیص شدن اراضی تلقی نکرده است. در واقع با فرض طرح دعوا در مورد مالکیت ماده نزاع قلع نمی‌شود؛ زیرا اثبات مالکیت نهایی و قطعی خواهان، بدون ارزیابی جنبه‌های ملی یا غیرملی بودن زمین، سودی برای او ندارد و بالاخره، وضع زمین از این حیث معلوم نمی‌شود.

بنا بر این استدلال‌ها باید از ظاهر تبصره ۱ ماده ۹ قانون مذکور، چشم‌پوشی کرد و به دنبال مقصود قانون و درخواست واقعی خواهان بود و این امر چیزی نیست مگر

← اینکه قبل از این تاریخ افراد آن را متصرف شده و سند مالکیت گرفته باشند و مطابق ماده ۲ قانون حفظ و حمایت از منابع طبیعی و ذخایر جنگلی کشور مصوب ۱۳۷۱/۷/۲۸ تشخیص منابع ملی و مستثنیات ماده ۲ قانون ملی شدن جنگل‌ها و مراتع با رعایت تعاریف مذکور در قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع با وزارت جهاد سازندگی است و به صرف تشخیص وزارت مذکور و قطعیت آن، در مالکیت دولت قرار می‌گیرد و در خصوص مورد، عدم صدور سند مالکیت به نام دولت جمهوری اسلامی ایران، نافی مالکیت دولت نسبت به منابع ملی شده که به ترتیب مقرر در ماده مرقوم احراز شده و قطعیت یافته باشد، نخواهد بود.»

«تصرفات مشهود» در زمین که با اقداماتی نظیر زراعت، احداث بنا و غرس اشجار و مانند آن مدلل می‌شود و سابقه آن باید قبل از سال ۱۳۴۱ باشد. رویه قضایی نسبتاً شفافی در این خصوص شکل گرفته است که از جمله آنها می‌توان به دادنامه شماره ۱۱۸۷ مورخه ۸۲/۶/۱۱ شعبه ده دادگاه تجدیدنظر استان تهران اشاره نمود که مطابق آن چون «زمین، مسبوق به سابقه احیا قبل از قانون ملی شدن جنگل‌ها و مراتع کشور می‌باشد، لذا از جمله مستثنیات می‌باشد». در تشریح همین رویه باید به مفاد دادنامه ۲۲۱ مورخه ۸۲/۳/۲۰ شعبه هجدهم دادگاه تجدیدنظر استان تهران اشاره کرد که مقرر داشته تشخیص جنس خاک و تعیین نوع آن مستلزم معاینه خاک و تحصیل نظر کارشناسی است و با ارجاع امر به هیأت پنج‌نفره کارشناسان مقرر نموده است: «پس از بررسی سوابق ملک در ثبت اسناد و اداره کشاورزی و منابع طبیعی و بررسی وضعیت خاک و تأسیسات قطعات مزبور را مسبوق به سابقه احیا و عمران زراعی و درخت‌کاری و تأسیسات دامداری مربوط به قبل از ۱۳۴۱ بوده و رأی بدوی فاقد اشکال است».

لذا باید مفهوم «حراز مالکیت قطعی و نهایی» مذکور در تبصره ۱ ماده ۹ قانون افزایش بهره‌وری را به این معنا تفسیر نمود نه مالکیت رسمی یا عادی نسبت به عین زمین و بدون در نظر گرفتن تصرفات و احیای مذکور. بدین‌سان، اثبات مالکیت رسمی ذی‌نفع در زمین یا مطلق تصرف (بد یا تصرف منفعل و بدون اقداماتی مانند کشت و زرع، غرس اشجار، احداث بنا) او برای پیروزی در دعوا کافی نیست، بلکه خواهان باید نشان دهد که «تصرفات فعالی»^۱ نظیر ساخت‌وساز یا زراعت داشته و حقی مکتسب از این جهت برای خود دست و پا کرده است و بتواند ادعای «مستثنیات قانونی» را در مقابل دولت مطرح کند. این مقوله در رویه قضایی کاملاً مسلم و غیر قابل انکار دانسته شده است. در این خصوص دادنامه شماره ۱۰۲۲۰۲۶۹۶۰۲۶۹۷۰ مورخه ۹۲/۸/۱۲ صادره از شعبه هجدهم دادگاه تجدیدنظر استان تهران قابل توجه است. مطابق این دادنامه «صرف تحت تصرف بودن زمین ملاک تشخیص نوعیت زمین از حیث ملی یا غیرملی بودن نیست بلکه نوع خاک و پوشش گیاهی آن ... می‌باشد». بنابراین چنانچه قرآینی از قبیل نوع خاک و پوشش گیاهی و ... دلالت بر تصرفات فعال نماید، می‌تواند ملاک تشخیص نوعیت زمین قرار گیرد.

۲-۱. صاحبان باغ‌ها و تأسیسات

در بدو امر این پرسش به نظر می‌رسد که دلیل تفکیک این دسته از خواهان‌ها از دسته مالکان چیست؛ درحالی که وجه ممیزه خاصی نسبت به مالکان ندارند و صاحبان

۱. خدابخشی، عبدالله، مبانی فقهی آیین داری مدنی، جلد ۱، چاپ اول، تهران، شرکت سهامی انتشار، ۱۳۸۹، ص. ۵۶.

باغها و تأسیسات در هر حال مالکان آنها به شمار می‌روند. البته این اشکالی است که وارد به نظر می‌رسد اما به دلیل اینکه در آیین‌نامه‌های مربوطه به نحو جداگانه احصا گردیده بودند ما نیز به تبعیت از آنها و جهت حفظ شاکله آیین‌نامه صاحبان باغها و تأسیسات را در قسمی مجزا ذکر نموده‌ایم. در هر حال طبق بند دو ماده ۱ آیین‌نامه مصوب ۱۳۹۰ این دسته از ذینفعان افراد حقیقی یا حقوقی حقوق خصوصی هستند که به موجب اسناد مذکوره در بند قبل (مراحل سه‌گانه قوانین و مقررات اصلاحات اراضی، قانون خالصات، قانون کشت موقت یا گواهی اداره ثبت اسناد و املاک مشعر بر مالکیت، قوانین ثبتی، آیین دادرسی مدنی و یا احکام قطعی قضایی به عنوان مالک شناخته شده باشد) مدعی مالکیت بر عرصه و اعیانی باغها و تأسیسات باشند. این دسته از افراد نیز با ارائه هر یک از اسناد مذکوره می‌توانند خواهان دعوای اعتراض باشند که در بند قبل شرح آن گذشت و از تکرار آن می‌گذریم.

۳-۱. زارعان صاحب اراضی نسقی

صاحبان اراضی نسقی نیز می‌توانند خواهان دعوای اعتراض قرار گیرند. اراضی نسقی اصطلاحی برگرفته از قانون اصلاحات اراضی ۱۳۴۰ است که منجر به تقسیم مجدد زمین بین زارعان بی‌زمین و کم‌زمین گردید تا از تجمیع اراضی کشاورزی در ید اربابان جلوگیری شود و سهمی از آنها به خود زارعان اختصاص یابد. پس از انجام تقسیمات، حصه هر یک از زارعان تحت عنوان «نسق زراعی» آن زارع شناخته می‌شد. تعریف این قسم خواهانها در بند یک ماده ۱ آیین‌نامه اصلاحی این قانون مصوب سال ۱۳۹۰ آمده است که بیان می‌دارد: «زارعان صاحب اراضی نسقی به افرادی اطلاق می‌گردد که بر اساس مراحل سه‌گانه قوانین و مقررات اصلاحات اراضی نسق زراعی به آنها واگذار گردیده و یا در آمارهای مربوط، به عنوان زارع صاحب نسق زراعی قید شده باشد. نسق زراعی یک کشاورز عبارت است از مقدار زمین‌های تحت تصرف و کشت وی در زمان اجرای قانون اصلاحات اراضی در ایران، که برای کشت و آبادانی آن اقدام نموده باشد». لذا چون قانون ملی شدن جنگلها و مراتع مؤخر بر قانون اصلاحات اراضی می‌باشد احتمال اینکه نسقات این قبیل زارعان ملی تشخیص شوند، وجود دارد و به تبع آن حق اعتراض و طرح دعوا خواهند داشت.

بدیهی است که با توجه به توضیحات بند قبل، آنچه زارعان صاحب نسق در مقام خواهان باید در دعوای اعتراض اثبات نمایند تصرفات مشهود متصل به قبل از تاریخ تصویب قانون ملی شدن جنگلها و مراتع است و نه صرف ارائه اسناد نسق زارعه اصلاحات اراضی. ارائه این اسناد شرط لازم و ضروری جهت اثبات شرط ذی‌نفع بودن در

اقامه دعوا و به تبع آن خواهان قرار گرفتن می‌باشد تا با قرار رد دعوا مواجه نگردد ولی کافی برای پیروزی در دعوا تلقی نمی‌گردد. جهت شناخت بیشتر مصادیق تصرفات مشهود در رویه قضایی محاکم کشور ما می‌توان به نظریه کارشناسی شماره ۱۸۹۵ مورخه ۹۰/۱۰/۱۱ در پرونده کلاسه ۸۹۱۰۷۶ دادگاه عمومی حقوقی مشهد اشاره نمود که حسب آن «مواردی از قبیل مشاهده و مطالعه عکس‌های هوایی ۱۳۴۵ و وضعیت توپوگرافی و سنگلاخی بودن و تپه‌ای بودن و شیب‌دار بودن اراضی و عدم وجود خاک زراعی در دامنه‌ها و وجود انواع گیاهان مرتعی و عدم امکان آبیاری آنها و کم‌سن بودن درختان موجود در محل و قدمت کم ساختمان‌ها و تأسیسات و ...» می‌توانند حکایت از مستثنی نبودن اراضی بنمایند.

۴-۱. اشخاص حقوقی عمومی دولتی

اشخاص حقوقی عمومی اصولاً به منظور انجام خدمات عمومی و فعالیت‌های غیرانتفاعی و عام‌المنفعه تشکیل می‌گردند.^۱ در واقع فلسفه وجودی آنها انجام مجموعه اقداماتی است که منافع جامعه را تأمین می‌کند. برخلاف اشخاص حقوقی خصوصی اشخاص حقوقی عمومی از اقدامات خود فی‌نفسه نفع یا زیان نمی‌بینند، بلکه نتیجه اقدامات آنها برای منافع عموم جامعه است. به همین دلیل است که یکی از مبانی حقوق اداری نظریه منافع عمومی می‌باشد که مفهوماً از خدمات عمومی نیز وسیع‌تر می‌باشد و اتفاقاً وضع وظیفه حفاظت از منابع ملی و جنگل‌ها و مراتع برای اشخاص حقوقی عمومی جز از مجرای این نظریه قابل توجیه نمی‌باشد. البته ارائه خدمات عمومی در انحصار دولت نمی‌باشد و ممکن است توسط اشخاص حقوقی عمومی غیردولتی (مانند خدمات صنفی) یا با مشارکت هر دو (مانند خدمات بهداشتی و پزشکی) ارائه گردد.

حال سؤال قابل طرح در این قسمت عبارت از این است که اولاً آیا اساساً در رابطه با اراضی ملی ادارات منابع طبیعی به عنوان اشخاص حقوقی عمومی حق اعتراض دارند؟ ثانیاً در صورت مثبت بودن آیا بنا بر اصل تخصص و صلاحیت فقط ادارات منابع طبیعی - که تخصص و صلاحیت انحصاری تشخیص اراضی ملی را دارند - می‌توانند خواهان دعوای اعتراض واقع شوند یا سایر اشخاص حقوقی عمومی نیز از چنین حقی برخوردارند؟ اثر پاسخ به این سؤالات در فرضی مفید واقع می‌شود که هیأت ماده واحده تعیین تکلیف اراضی اختلافی یا شعب ویژه بدوی محاکم دادگستری نظریه ادارات منابع طبیعی مبنی بر تشخیص ملی بودن را نقض نمایند و خود ادارات منابع طبیعی یا سایر

۱. موسی‌زاده، رضا، حقوق اداری، چاپ ششم، تهران، نشر میزان، ۱۳۸۳، ص. ۷۵.

اشخاص حقوقی عمومی بخواهند به عنوان تجدیدنظرخواه در مقام شکایت از رأی برآیند. لذا ناگزیریم قبل از پاسخ به دو سؤال فوق تحلیلی اجمالی از موضوع قابلیت شکایت از آرای بدوی صادره در خصوص دعاوی اعتراض داشته باشیم.

در ابتدا راجع به قابلیت تجدیدنظرخواهی از آرای صادره از سوی شعب ویژه محاکم دادگستری خواه مبنی بر تشخیص اراضی ملی باشد یا اینکه جزء مستثنیات قانونی تلقی شود، در تبصره یک ماده ۹ قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی تصریحی به چشم نمی‌خورد. حال با این مسأله مواجه می‌شویم که آیا اساساً آرای شعب بدوی قابلیت تجدیدنظرخواهی دارد تا اشخاص حقوقی عمومی بتوانند خواهان دعاوی اعتراض قرار گیرند.

با توجه به سکوت قانون‌گذار در رابطه با قابلیت تجدیدنظرخواهی از آرای شعب بدوی باید راه‌حلی جستجو نمود. در پاسخ به این مسأله شاید بتوان از مقرر قانون‌گذار در اصلاح ماده واحده تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجرای ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع در سال ۱۳۸۷ استفاده نمود؛ چرا که در اصلاحیه مذکور، قانون‌گذار صریحاً اعلام داشت که آرای صادره از هیأت ماده واحده قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی در مراجع بدوی و تجدیدنظر دادگستری قابل رسیدگی مجدد است. با تکیه بر روح این مقرر شاید بتوان بر تمایل قانون‌گذار بر قابلیت تجدیدنظرخواهی آرای بدوی صادره از شعب ویژه پی برد. ضمن اینکه گرچه استفاده از قید مالکیت قطعی در تبصره یک ماده مذکور به طور قطع دلالت بر لزوم قابلیت تجدیدنظرخواهی از آرای شعب بدوی ندارد - و دلیل آن این است که برخی آرا در همان مرحله بدوی قطعی می‌شوند - اما ذکر آن در کنار لفظ «تهایی» در تبصره مذکور و اصلاحیه قانون فوق ما را به نحوی به قابلیت تجدید نظر خواهی از آرای شعب بدوی رهنمون می‌شود.

اما مهم‌ترین دلیلی که در رابطه با امکان تجدیدنظرخواهی از آرای شعب بدوی ارائه می‌کنیم، خصلت غیرمالی این نوع دعاوی است؛ چراکه وفق نص بند (ب) ماده ۳۳۱ قانون آیین دادرسی مدنی تمام آرای صادره در دعاوی غیرمالی قابل تجدیدنظر هستند. حال این مسأله مطرح می‌گردد که آیا دعاوی اعتراض به تشخیص اراضی ملی را باید غیرمالی دانست. به نظر می‌رسد که قانون‌گذار در هر جا که از واژه‌های «بهای خواسته» یا «قابلیت تقویم» استفاده کرده نظر به مالی بودن دعوا داشته است^۱ که در صورت پذیرش این نکته تشخیص دعاوی مالی از غیرمالی در بسیاری از موارد چندان کار دشواری نخواهد بود.

۱. زاهدی، حسن، «دعاوی مالی و غیرمالی»، مجله حقوقی دادگستری، شماره ۳۷، زمستان ۱۳۸۰، صص. ۱۶۰-۱۷۷.

در رویه قضایی کشور ما نیز در این خصوص تردیدهایی وجود داشته تا اینکه بالاخره شعبه پنجم دیوان عالی کشور نیز در دادنامه شماره ۹۲۰۹۹۷۰۹۰۷۰۰۵۲۴ مورخه ۹۲/۸/۲۸ صراحتاً اشعار داشته: «اعتراض به رأی کمیسیون ماده واحده تعیین تکلیف اراضی اختلافی و صدور حکم بر نقض آن دعوای غیرمالی محسوب می‌شود و مشمول هیچ یک از آرای غیرمالی قابل فرجام هم نیست».

به این ترتیب باید ادعان داشت از آنجا که خواسته دعوا در اعتراض به تشخیص اراضی ملی به طور مستقیم دارای جنبه مالی نبوده و قابل تقویم و ارزیابی نیست، چنین دعوایی غیرمالی است. ضمن اینکه در مقام شک نیز باید بنا بر اصل عدم، اصل را بر غیرمالی بودن قرار داد.^۱ در مجموعه نشست‌های قضایی دادگستری در نیز این موضوع مطرح شده و نظر اکثریت قضاات بر غیرمالی بودن این دعوا قرار گرفته است.^۲ از نظریه مشورتی شماره ۲۲۴۶/۷ مورخ ۱۳۷۷/۰۴/۱۰ اداره حقوقی قوه قضاییه نیز غیرمالی بودن این دعوا استنباط می‌شود.^۳ رأی وحدت رویه شماره ۷ مورخ ۱۳۶۲/۳/۲ هیأت عمومی دیوان عالی کشور در مورد مشابه دعوی را غیرمالی شناخته است.

با این اوصاف باید نتیجه گرفت که چنین دعوایی غیرمالی و به تبع آن قابل تجدیدنظر در دادگاه تجدیدنظر استان است؛ چرا که طبق ماده ۳۳۱ قانون آیین دادرسی مدنی تمام آرای صادره از در دعوای غیر مالی قابل تجدیدنظرخواهی هستند. اکنون پس از اثبات قابلیت تجدیدنظرخواهی از آرای بدوی به پاسخ دو سؤال فوق‌الذکر می‌پردازیم: پاسخ سؤال اول مثبت است؛ زیرا طبق منطوق صریح تبصره ۳ ماده ۶ آیین‌نامه اجرایی قانون تعیین تکلیف ۱۳۹۰ سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور

۱. حیاتی، علی عباس، آیین دادرسی مدنی، جلد ۱، چاپ دوم، تهران، نشر میزان، ۱۳۹۳، ص. ۱۸۱.
۲. معاونت آموزش و تحقیقات قوه قضاییه، مجموعه نشست‌های قوه قضاییه (مسائل آیین دادرسی مدنی)، چاپ دوم، تهران، نشر جاودانه، ۱۳۹۲، ص. ۲۴.
۳. از این اداره پرسش به عمل آمد که نظر به ملاک تشخیص دعوای مالی از غیرمالی به نظر می‌رسد که اعتراضات افراد به آرای هیأت‌های حل اختلاف از قبیل هیأت موضوع ماده ۵۶ قانون حفاظت از جنگل‌ها و مراتع و مادتین ۱۴۷ و ۱۴۸ اصلاحی قانون ثبت اسناد و املاک و ماده ۱۲ قانون زمین شهری و اعتراض به تشخیص موات با توجه به اینکه این گونه اعتراضات دعوی اثبات مالکیت محسوب می‌گردد از نوع دعوای مالی محسوب می‌شود ولی رویه اغلب مراجع قضایی بر غیرمالی بودن آن است. استدعا دارد نظر آن اداره را در این مورد اعلام نمایید؟ این اداره در پاسخ اظهار داشت: «ملاک تشخیص مالی بودن یا غیرمالی بودن دعوی حقوقی نتیجه حاصله از آن است. بنابراین در مورد دعوی راجع به مادتین ۱۴۷ و ۱۴۸ اصلاحی قانون ثبت که کمیسیون بر اثر عدم توافق، متقاضی را به طرح دعوی در دادگاه صالح هدایت می‌نماید، با طرح دعوی چون خواسته اثبات مالکیت است دعوی مالی خواهد بود. اما در مورد دعوی رسیدگی به اعتراض بر تصمیمات هیأت ماده واحده نحوه اجرای ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و ماده ۱۲ قانون زمین شهری چون اعتراض به تشخیص است دعوی غیرمالی است». همچنین مطابق نظریه ۷/۸۱۹۵ اداره حقوقی قوه قضاییه دعوای اعتراض به رأی قاضی هیأت موضوع ماده واحده نحوه اجرای ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها چون اعتراض به تشخیص است لذا دعوی غیرمالی است.

و ادارات کل منابع طبیعی و آبخیزداری نیز می‌توانند به منظور اعاده منابع طبیعی اعتراض خود را به دبیرخانه هیأت جهت اقدامات لازم تسلیم نمایند. در پاسخ سؤال دوم باید گفت که به پذیرش اعتراض از سوی ادارات منابع طبیعی به عنوان شخص حقوقی عمومی، اکتفا نشده و در تبصره ۳ ماده واحده قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجرای ماده ۵۶ قانون جنگل‌ها و مراتع آمده است: «چنانچه سازمان‌ها و مؤسسات دولتی به اجرای ماده ۵۶ معترض بوده و این اعتراض از سوی هیأت مذکور در ماده واحده بجا تشخیص داده شود، با توجه به موقعیت و شرایط زمین نسبت به خلع ید از متصرفان اقدام به عمل می‌آید». بنا بر تصریح تبصره فوق که در مقام بیان نیز بوده است در کنار ادارات منابع طبیعی، سازمان‌ها و مؤسسات دولتی نیز به عنوان اشخاص حقوقی عمومی دولتی از میان اشخاص حقوقی عمومی فوق‌الذکر می‌توانند خواهان قرار گیرند. بنابراین باید گفت که از میان اشخاص عمومی، فقط سازمان‌ها و مؤسسات دولتی در کنار اداره منابع طبیعی به جهت وظیفه‌ای که در صیانت و حفاظت از منابع طبیعی و ثروت‌های خدادادی به موجب قانون اساسی و قوانین عادی بر عهده دارد، مکلفاند چنانچه اظهارنظر سازمان منابع طبیعی را مبنی بر ملی نبودن زمین مشاهده نمودند، اعتراض خود را به همراه مدارک و ادله مثبت جهت رسیدگی به هیأت ماده واحده ارسال دارد.

در رویه قضایی فعلی کشور نیز اعتراض سازمان‌ها و مؤسسات عمومی از قبیل اداره کل راه و مسکن و شهرسازی، تحت عنوان خلع ید از متصرف با ادعای ملی تشخیص شدن اراضی مورد نزاع پذیرفته شده است. در این رابطه می‌توان به دادنامه ۲۰۰۸۰۱/۲۰۰۹۹۸۵۸۴۰ مورخه ۱۳۹۳/۱۱/۲۵ شعبه دوم دادگاه حقوقی بجنورد اشاره نمود. در این پرونده اداره کل راه و شهرسازی خراسان شمالی به دلیل ملی تشخیص شدن اراضی تحت تصرف خوانده، علیه وی اقامه دعوا نموده و از دادگاه خلع ید خوانده را از اراضی مورد نزاع به دلیل ملی تشخیص شدن درخواست نموده بود. گرچه اداره کل راه و شهرسازی در این دعوا به دلیل مستثنی تلقی شدن اراضی مورد نزاع محکوم به بی‌حقی شده، اما صرف پذیرش اعتراض این اداره کل، دلالت بر حق اقامه دعوا از سوی سایر سازمان‌ها و مؤسسات عمومی در راستای وظیفه صیانت از اراضی ملی را دارد. همچنین مفاد دادنامه شماره ۱۰۷۹۷/۱۰۷۹۷۰۲۷۰۹۱۰ مورخه ۹۱/۷/۵ شعبه ۵۶ دادگاه تجدیدنظر استان تهران نیز که در مباحث آتی به آن اشاره خواهد شد خواهان قرارگرفتن سایر اشخاص حقوقی عمومی دولتی را بلامانع دانسته است.

۱-۵. سازمان‌های مردم‌نهاد

سازمان مردم‌نهاد، در کلی‌ترین معنایش، به سازمانی اشاره می‌کند که مستقیماً بخشی از ساختار دولت محسوب نمی‌شود، اما نقش بسیار مهمی به‌عنوان واسطه بین

مردم و قوای حاکم ایفا می‌کند. گام اول در تشکیل این سازمان‌ها در ایران با تصویب ماده ۱۸۲ قانون برنامه سوم توسعه کشور مصوب ۱۳۷۹^۱ برداشته شد که منجر به وضع آیین‌نامه اجرایی تأسیس و فعالیت سازمان‌های غیردولتی در سال ۱۳۸۴ شد. در این آیین‌نامه از این سازمان‌ها به نام سازمان غیردولتی یاد شده است و در ماده یک بیان داشته که سازمان غیردولتی به تشکل‌هایی اطلاق می‌شود که توسط گروهی از اشخاص حقیقی یا حقوقی غیرحکومتی به صورت داوطلبانه با رعایت مقررات مربوط تأسیس شده و دارای اهداف غیرانتفاعی و غیرسیاسی می‌باشند. این سازمان‌ها پس از اخذ پروانه فعالیت و ثبت برابر ضوابط این آیین‌نامه و سایر مقررات جاری دارای شخصیت حقوقی می‌گردند. حال این پرسش مطرح می‌گردد که آیا می‌توان به سازمان‌های مردم‌نهاد اختیار اقامه دعوا اعطا نمود؟

در پاسخ به این پرسش همان گونه که قبلاً اشاره داشتیم، لزومی ندارد نفع مستقیم و شخصی برای این سازمان‌ها ایجاد گردد؛ چراکه مبنا و هدف تشکیل سازمان‌های مردم‌نهاد در حمایت از منافع عمومی نهفته است و منافع و انتفاعات شخصی را دنبال نمی‌کنند. در واقع این سازمان‌ها دولت را در تأمین اهداف و منافع غیرانتفاعی و عمومی یاری می‌نمایند. بنابراین اقتضا می‌نماید که همچون دولت عندالزوم حق دادخواهی و اقامه دعوا داشته باشند. امری که از نگاه قانون‌گذار نیز مغفول نمانده و در دو مقرره آتی به آن اشاره شده است.

- مطابق ماده ۱۶ آیین‌نامه اجرایی تأسیس و فعالیت سازمان‌های غیردولتی ۱۳۸۴ «این سازمان‌ها حق دارند در موضوع فعالیت‌های خود و برای حمایت از منافع عمومی علیه اشخاص حقیقی و حقوقی در مراجع قضایی اقامه دعوا نمایند». اطلاق این ماده اقامه دعوا در مراجع قضایی اعم از حقوقی و کیفری را شامل می‌شود و جهت تأیید مدعای ما قابل تمسک می‌باشد.
- رویکرد اخیر قانون‌گذار در ماده ۶۶ قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲ نیز راهگشای ما در اعطای حق اعتراض به اینگونه سازمان‌ها می‌باشد. اتفاقاً یکی از زمینه‌هایی که در ماده ۶۶ قانون آیین دادرسی کیفری ذکر شده است و حق اعلام جرم و شرکت در دادرسی در آن برای سازمان‌های مردم‌نهاد تجویز شده است، منابع طبیعی می‌باشد. به نظر می‌رسد با تکیه بر این دو مقرر و نیز توجه به فلسفه تشکیل و اهداف غیرانتفاعی این سازمان‌ها با

۱. وزارت کشور مکلف است با رعایت قوانین نسبت به تهیه طرح‌های مربوط به ایجاد و تقویت تشکل‌های مردمی (صنفت‌خصوصی)، سازمان‌های غیردولتی و سازمان‌های محلی با هدف زمینه‌سازی برای واگذاری اعمال تصدی دولت به آنها و تقویت نظارت‌های سازمان‌یافته مردمی بر فعالیت‌های دستگاه‌های دولتی، اقدام نموده و پس از تصویب هیأت وزیران به مورد اجرا گذارد.

جرات بیشتری می‌توان در باب اعطای حق اعتراض و اقامه دعوا به آنها سخن گفت؛ چراکه دعوای کیفری خصوصیتی ندارد که نتوان از ملاک این ماده در اقامه دعوای حقوقی بهره جست. بنابراین سازمان‌های مردم‌نهاد را در ردیف یکی از خواهان‌های دعوای اعتراض به تشخیص اراضی ملی می‌آوریم. سازمان‌های مردم‌نهاد برای رسیدن به اهداف گوناگونی فعالیت می‌کنند. اگرچه این فعالیت این سازمان‌ها بسیار متنوع است، اما هر سازمانی حق دادخواهی و اقامه دعوا در خصوص اراضی ملی را نخواهد داشت. بلکه باید از ملاک مذکور در ماده ۱۶ بهره برد و آن را محدود به سازمان‌هایی کرد که صیانت و حفاظت از جنگل‌ها و مراتع جزء موضوع فعالیت آنها باشد. در واقع گرچه در بند قبلی سازمان‌ها و مؤسسات دولتی را از جهت اینکه حافظ حقوق و منافع عمومی هستند، واجد حق اعتراض شمردیم اما این فلسفه و مبنا در خصوص سازمان‌های مردم‌نهاد صادق نیست؛ زیرا گرچه این سازمان‌ها غیرانتفاعی هستند و منافع خصوصی را دنبال نمی‌کنند اما هر یک با انگیزه‌های خاص تشکیل یافته و از حمایت قدرت عمومی دولتی برخوردار نیستند. لذا صلاحیت آنها جز به فعالیت‌های خاص تسری نمی‌یابد. بدیهی است که تشخیص این موضوع در صلاحیت دادگاه‌هاست و اظهارنظر در این خصوص با مطالبه اساسنامه جهت احراز موضوع فعالیت‌های آنان دشوار خواهد بود. بنابراین نهادهای مردمی چون حسب مورد در راستای آرمان‌های حفظ حقوق و منافع عموم گام برمی‌دارند و منابع جنگلی و مرتعی نیز میراث مشترک و متعلق به عموم مردم می‌باشد، سازمان‌های فعال در زمینه جنگل‌ها و مراتع به عنوان خواهان باید واجد صلاحیت اقامه دعوا شناخته شوند.

۲. خواننده

خواننده دعوای اعتراض به تشخیص حسب اینکه خواهان دعوا کدام دسته از اشخاص فوق‌الذکر باشند، متفاوت است. در واقع خواننده دعوای اعتراض در نسبت با خواهان دعوای اعتراض تعریف و تعیین می‌گردد. بنابراین آنچه خواهان و خواننده را در دعوای اعتراض به تشخیص مشخص می‌نماید، مفاد نظریه ابتدایی ادارات منابع طبیعی است که حسب مورد خواهان و خواننده متفاوتی را در شکل‌گیری دعوا رقم می‌زند.

۱-۲. ادارات منابع طبیعی شهرستان

ادارات منابع طبیعی شهرستان‌ها که به عنوان تنها مرجع صالحی که در حوزه استحفاظی خویش مستقیماً و بدواً مبادرت به اعلام ملی بودن اراضی می‌نمایند، خواننده دعوای اعتراض قرار می‌گیرند. این ادارات در دعوای که مالکان اراضی و صاحبان باغ‌ها و تأسیسات و صاحبان اراضی نسقی زراعی در مقام خواهان طرح می‌کنند، خواننده دعوا قرار

می‌گیرند که شایع‌ترین و رایج‌ترین شکل دعوا در رابطه با اراضی ملی همین نوع دعواست؛ زیرا اشخاص حقوق خصوصی که عمدتاً در حفظ و تأمین منافع خصوصی خود اهتمام کامل دارند به محض ملی اعلام شدن اراضی تحت تصرفشان، در مقام خواهان برآمده و دعوای اعتراض خویش را به طرفیت ادارات منابع طبیعی طرح می‌نمایند.

بنابراین از میان پنج قسم از خواهان‌ها فقط سه قسم اول (مالکان اراضی و صاحبان باغ‌ها و تأسیسات و زارعان صاحب اراضی نسقی) می‌توانند در دعوای اعتراض به ملی اعلام شدن، خواننده خویش را ادارات منابع طبیعی قرار دهند و اشخاص حقوقی عمومی و سازمان‌های مردم‌نهاد به دلیل عدم وجود نفع در اقامه دعوا، حق اعتراض به ملی تشخیص شدن را ندارند. چرا که اگر ادارات منابع طبیعی اراضی تحت تصرف مالکان اراضی و صاحبان باغ‌ها و تأسیسات و صاحبان اراضی نسقی زراعی را ملی تشخیص نماید، تضییع حقی از اشخاص حقوقی عمومی صورت نگرفته تا نفعی در اقامه دعوا داشته باشند.

اما چنانچه در فرضی نادر، اراضی ملی اعلام شده از اراضی تحت تصرف و تصدی سایر اشخاص حقوقی عمومی باشد، با تمسک به عمومات آیین دادرسی مدنی باید گفت مانعی به نظر نمی‌رسد که اشخاص حقوقی عمومی رأساً ادارات منابع طبیعی را خواننده دعوای اعتراض قرار دهند؛ زیرا شرط اقامه دعوا که عبارت از وجود نفع اعم از مادی یا معنوی است برای اشخاص حقوقی عمومی متصور و محرز است. کما اینکه رویه قضایی دادگاه‌های کشور خواهان قرار گرفتن سازمان مسکن و شهرسازی را به طرفیت اداره منابع طبیعی مورد پذیرش قرار داده است. توضیح اینکه شعبه ۱۵۲ دادگاه عمومی حقوقی تهران در مرحله بدوی، دعوای اعتراض سازمان مسکن و شهرسازی در اعتراض به نظریه کمیسیون ماده واحده را به این دلیل که فاقد سمت بوده، رد نموده است. سپس سازمان مسکن و شهرسازی از رأی بدوی تجدیدنظرخواهی می‌نماید. شعبه ۵۶ دادگاه تجدیدنظر استان تهران در مقابله با رأی بدوی طی دادنامه ۹۱۰۹۹۷۰۲۷۰۱۰۰۷۹۷ مورخه ۹۱/۷/۵ مقرر نمود: «با توجه به اینکه اراضی منابع طبیعی مورد اعتراض در داخل محدوده قانونی شهر تهران واقع گردیده در اجرای ماده ۱۰ قانون زمین شهری در مالیکت آن سازمان بوده و با این وصف اداره تجدیدنظرخواه ذی‌نفع در طرح دعوا می‌باشد». بنابراین حتی ادارات منابع طبیعی شهرستان‌ها ممکن است خواننده دعوایی قرار گیرند که اشخاص حقوقی عمومی دیگری در مقام خواهان به تشخیص آنان معترض باشند.

حسب آنچه اظهار گردید، مبتلابه‌ترین خواننده در دعوای اعتراض را باید ادارات منابع طبیعی شهرستان‌ها به شمار آورد. البته باید توجه داشت که علی‌رغم وحدت

شخصیت حقوقی وزارت جهاد کشاورزی و سازمان‌های تابعه آن از جمله ادارات کل منابع طبیعی و آبخیزداری استان‌ها بهتر است در هر دعوا همان اداره منابع طبیعی شهرستانی که زمین در آن واقع شده است، خواننده دعوا قرار بگیرد؛ زیرا علاوه بر اینکه ادارات شهرستان‌ها خود بدو اقدام به تشخیص نموده و نقطه شروع دعوا بوده‌اند، از این طریق مصالح عملی بیشتر تأمین گشته و اطاله دادرسی و بوروکراسی اداری نیز کاهش می‌یابد.

۲-۲. مالکان اراضی و صاحبان باغ‌ها و تأسیسات و زارعان صاحب اراضی نسقی

همان گونه که قبلاً اشاره داشتیم، اشخاص حقوقی عمومی در یک فرض حق دارند خواهان دعوای اعتراض به تشخیص قرار گیرند و آن زمانی است که مراجع بدوی (اعم از هیأت ماده واحده تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع ماده ۵۶ یا شعب ویژه محاکم دادگستری) نظریه ادارات منابع طبیعی مبنی بر تشخیص ملی بودن را نقض نمایند و آنها را از جمله مستثنیات قانونی به شمار آوردند. در چنین فرضی اشخاص حقوقی عمومی اعم از ادارات منابع طبیعی یا سایر اشخاص حقوق عمومی و یا سازمان‌های مردم‌نهاد بنا بر همان فلسفه و حقی که در جهت رعایت و حفظ منافع و مصالح عمومی به آنها واگذار گردیده است، حق دارند در مقام شکایت از رأی بدوی بر آمده و در مقام تجدیدنظرخواهی، تجدیدنظرخوانده را حسب مورد هر یک از سه قسم اول از خواهان‌ها (مالکان اراضی و صاحبان باغ‌ها و تأسیسات و صاحبان اراضی نسقی زراعی) قرار دهند. بنابراین خواننده قرار گرفتن اشخاص موضوع این بند عملاً منصرف به مرحله شکایت از رأی (مرحله تجدیدنظرخواهی) می‌باشد. بدیهی است آرای صادره در دعوای اعتراض به تشخیص قابل فرجام‌خواهی نیستند، چون صلاحیت‌های دیوان عالی کشور در رسیدگی به دعاوی قابل فرجام احصایی بوده و موارد دعاوی قابل فرجام در ماده ۳۶۸ قانون آیین دادرسی مدنی احصا شده‌اند و دعوای اعتراض به تشخیص اراضی ملی از جمله آنها قرار نگرفته است.

۲-۳. سازمان مسکن و شهرسازی شهرستان

امروزه به دلیل رشد و گسترش فزاینده شهرها بسیاری از اراضی ملی که قبلاً خارج از محدوده قانونی شهرها بودند به تدریج وارد محدوده قانونی شهرها شده و لذا وضعیت فعلی آنها متفاوت گردیده است. بدیهی است با ورود این قسم اراضی به داخل محدوده قانونی شهرها سازمان صالح در تصدی و تولید آنها نیز دچار تحول می‌گردد. آنچه در این رابطه به ارکان دعوای اعتراض مرتبط است داخل شدن قسمت کثیری از اراضی ملی به محدوده قانونی شهرهاست. حال با این مسأله مواجه هستیم که سازمان

صالح در تصدی این اراضی وزارت جهاد کشاورزی و سازمان‌های تابعه است یا وزارت راه، مسکن و شهرسازی؟ همان گونه که برخی نویسندگان به درستی اظهار داشته‌اند^۱ باید گفت که به استناد ماده ۱۰ قانون زمین شهری مصوب ۱۳۶۶ تصدی این اراضی به وزارت راه، مسکن و شهرسازی منتقل گردیده و اسناد آن نیز به نام همین وزارتخانه تنظیم می‌گردد. گفتنی است تبصره یک ماده ۲۰ آیین‌نامه اجرایی قانون زمین شهری در خصوص تنظیم اسناد اراضی ملی شده به نام وزارت مسکن و شهرسازی تصریح دارد.^۲ اما با وجود این مقدمات هنوز نمی‌توان پاسخ مسأله فوق را به نحو قطعی اظهار داشت؛ از سویی ماهیت خواسته دعوا عبارت از اعتراض به تشخیص است و می‌دانیم که تشخیص در صلاحیت انحصاری ادارات منابع طبیعی است و این امر اقتضا می‌نماید که همین مرجع خواننده دعوا قرار گیرد و از سوی دیگر ذی‌نفع بالفعل دعوا به دلیل انتقال اسناد مالکیت و تصدی امور اراضی ملی در داخل محدوده شهرها، سازمان مسکن و شهرسازی است.

به نظر می‌رسد در فرضی که اراضی ملی داخل محدوده قانونی شهرها قرار گرفته باشد، خواننده دعوی اعتراض سازمان مسکن و شهرسازی شهرستان باشد؛ چرا که فقط سازمان مذکور به دلیل داشتن نفع و سمت حق ورود در دعوا را دارد و عملاً نیز همین سازمان با طرح ادعای ملی بودن از متصرفان خلع ید از ملک را درخواست می‌کند. گفته فوق از چند جهت تقویت می‌گردد:

اولاً اعطای صلاحیت ابتدایی به ادارات منابع طبیعی شهرستانها خود ناشی از حکم قانون و وضع مقرره‌ای اداری بوده و مانعی ندارد در فرض مذکور - با توجه به اشتراک هر دو سازمان در ماهیت (شخص حقوقی عمومی بودن) - این صلاحیت به سازمان اداری دیگری تفویض گردد.

ثانیاً خواننده قرار گرفتن سازمان مسکن و شهرسازی در فرض مذکور از مجرای قائم‌مقامی کاملاً قابل توجیه به نظر می‌رسد؛ چرا که طبق اصل قائم‌مقامی با انتقال مال منتقل‌الیه درباره حقوق و تعهدات مربوط به آن جانشین انتقال‌دهنده می‌شود.^۳

ثالثاً نظریه مشورتی ۱۶۶۳/۷ مورخه ۱۳۹۱/۸/۱۵ صراحتاً بیان داشته است که «در صورت انتقال مسئولیت و مدیریت اراضی منابع طبیعی به لحاظ توسعه و گسترش محدوده شهرها و قرار گرفتن اراضی ملی در حریم شهر، دعوای اعتراض به برگ تشخیص و رأی ملی بودن این اراضی باید به طرفیت اداره مسکن و شهرسازی مطرح گردد.»

۱. کامیار، غلامرضا، حقوق شهری و شهرسازی، چاپ پنجم، تهران، انتشارات مجد، ۱۳۹۲، ص. ۸۶.

۲. «صدور سند مالکیت زمین‌های ملی شده یا سایر زمین‌های دولتی واقع در محدوده مورد عمل قانون، به نام وزارت مسکن و شهرسازی نیاز به تحویل و تنظیم صورت‌جلسه از طرف سرچنگل‌داری‌ها ندارد.»

۳. صفایی، حسین، حقوق مدنی، جلد ۱، چاپ هشتم، تهران، نشر میزان، ۱۳۸۷، ص. ۱۶۷.

رابعاً همان گونه که اشاره داشتیم، رویه قضایی کشور ما طی دادنامه‌های مختلف از جمله دادنامه شماره ۹۱۰۹۹۷۰۲۷۰۱۰۰۷۹۷ مورخه ۹۱/۷/۵ شعبه ۵۶ دادگاه تجدیدنظر استان تهران، خواهان قرار گرفتن سازمان مسکن و شهرسازی را با بیان اینکه «... با توجه به اینکه اراضی منابع طبیعی مورد اعتراض در داخل محدوده قانونی شهر تهران واقع گردیده در اجرای ماده ۱۰ قانون زمین شهری در مالیکت آن سازمان بوده...» مورد پذیرش قرار داده است. بنابراین باید تصدی و تولیت تام سازمان مسکن و شهرسازی در خصوص اراضی ملی واقع در محدوده قانونی شهرها را مورد پذیرش قرار دهیم و تبعاً دعوایی که در آن سازمان مزبور خوانده قرار گرفته را مسموع بدانیم. علی‌رغم استدلال‌های فوق باید اذعان نمود با توجه به اینکه فرایند تشخیص اراضی توسط ادارات منابع طبیعی صورت می‌گیرد و برگه تشخیص را مرجع مذکور صادر می‌نماید، چنانچه خواهان دعوا از اشخاص حقیقی باشند، باید ادارات منابع طبیعی را نیز در کنار سازمان مسکن و شهرسازی خوانده دعوا قرار داد. مستقیم بودن نفع در یک مفهوم اقتضا دارد که همه اشخاصی که بر فرض پیروزی خواهان احتمال محکومیت آنها وجود دارد خوانده دعوا واقع شوند.^۱ بنابراین در این گونه اراضی که وارد محدوده قانونی شهرها شده‌اند، باید هر دو مرجع مذکور طرف دعوا قرار گیرند.

۳. خواسته

تعیین خواسته یکی از مهم‌ترین امور در اقامه دعوا تلقی می‌شود؛ به نحوی که خواهان با توجه به هدف خود در دعوا خواسته را به گونه‌ای تعیین کند که او را به هدفش از اقامه دعوا واصل گرداند.^۲ خواسته دعوی اعتراض نیز حسب خواهان‌ها و خواندگان متفاوت است. اما در هر حال از دو حالت خارج نیست: یا اقامه دعوا از سوی مالکان و صاحبان اراضی نسقی و زراعی یا باغی است که در این صورت خواسته دعوا همانا نقض نظریه ابتدایی ادارات منابع طبیعی - دایر بر ملی بودن - است یا اقامه دعوا از سوی سازمان‌ها و مؤسسات دولتی و سازمان‌های مردم نهاد است که در این صورت خواسته دعوا نقض نظریه ابتدایی ادارات منابع طبیعی - دایر بر ملی نبودن - است. بنابراین خواسته این نوع دعاوی در محاکم دادگستری اعتراض به ملی اعلام شدن اراضی از سوی مالکان و صاحبان نسق‌های زراعی و باغ‌ها و تأسیسات و اعتراض به ملی اعلام نشدن زمین از سوی سایر نهادهای حقوقی به عنوان نهادهای حافظ حقوق مردم و وظیفه صیانت از اراضی می‌باشد. لذا طرح این دعوا تحت عنوان هر خواسته‌ای دیگر

۱. افتخارچرمی، گودرز؛ السان، مصطفی، منبع پیشین، ص. ۵۲.

۲. شمس، عبدالله، آیین داری مدنی، جلد ۲، چاپ سی‌ویکم، تهران، انتشارات دراک، ۱۳۹۲، ص. ۳۶.

که متفاوت از خواسته ذکر شده باشد، قابل استماع نبوده و از آنجا که دعوا به کیفیت مطروحه قابل رسیدگی نیست دادگاه مکلف به رد آن خواهد بود. به عنوان مثال چنانچه شخص حقیقی به ملی اعلام شدن زمینی که در تصرف اوست اعتراض نماید و دعوای خود را تحت عنوان خلع ید اقامه کند یا به دعوای تصرف عدوانی تمسک جوید، به نظر می‌رسد بهتر است دادگاه را مجاز به رد دعوا بدانیم.

پرسی که در رکن خواسته با آن مواجه هستیم، عبارت از این است که خواسته دعوای اعتراض به تشخیص، اعلام وضعیت است که سابق بر آن بوده است یا تأسیس حکمی جدید است. بدو متذکر می‌شویم که در دعوای اصل اولیه صدور احکام تأسیسی است و احکام اعلامی خلاف اصل است؛ چرا که اساساً رجوع به دادگاه و اقامه دعوا فرع بر تضييع حقی است که خواهان دعوا مدعی آن است و به تبع آن دادگاه با صدور حکمی تأسیسی نظم حقوقی جدیدی ایجاد می‌نماید. در حالی که در احکام اعلامی عمل دادگاه محدود به کاشفیت وضع سابق بوده و نظم جدیدی را تأسیس نمی‌کند و به نوعی تحصیل حاصل می‌باشد و با چهارچوب‌های دادرسی همخوانی چندانی ندارد.^۱ با توجه به ماده ۴ قانون مدنی که دلالت بر اثر قانون نسبت به آینده دارد، باید معتقد بود که اثر تشخیص تأسیسی است؛ چرا که تشخیص اراضی ملی به عنوان جنگل‌ها و مراتع با تثبیت مالکیت دولت ملازمه دارد و به همان میزان که عدم صدور سند مالکیت به نام دولت نافی مالکیت دولت نیست، صدور سند مالکیت به نام دولت را نیز باید به منزله تثبیت مالکیت او تلقی کرد. اگر اثر تشخیص را اعلامی تلقی نماییم نیازی به صدور سند مالکیت به نام دولت نخواهد بود و مقررات راجع به ضرورت صدور سند مالکیت به نام دولت پیش‌بینی نمی‌شد و همان آگهی و نقشه مربوطه و گواهی ماده ۱۳ آیین‌نامه اجرایی قانون ملی شدن جنگل‌ها و گواهی ماده ۳۹ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع اصلاحی ۱۳۵۴ و رأی هیأت ماده واحده قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی ۱۳۶۷ کافی بود.^۲

ضمن اینکه پیروی از تأسیسی بودن هم با قواعد حقوقی سازگارتر است هم با عدالت انطباق بیشتری دارد؛ هدف قانون‌گذار از وضع قوانین مربوط به ملی شدن اراضی حفظ این ثروت‌هاست و استفاده از آن برای نیازمندی‌های طبیعی و اقتصادی کشور است. پس اگر در زمان تشخیص این‌گونه اراضی توسط قوه مجریه عرصه مرتعی تبدیل به مزرعه، باغ، منزل مسکونی، کارخانه و سایر مستحدثات و دیگر مظاهر عمران و احیاء گردیده باشد، دیگر نمی‌توان به این بهانه که احداث این‌گونه تأسیسات در مرتع مزبور

۱. خدابخشی، عبدالله، منبع پیشین، صص. ۵۰-۵۱.

۲. بهرامی، داریوش، حقوق ثبت املاک در ایران، تهران، نشر میزان، ۱۳۹۱، ص. ۵۱۵.

مربوط به پس از قانون ملی شدن جنگل‌ها است، پس در اصل حکم اثری ندارد و تصرف در اموال عمومی محسوب می‌شود، اعیان مذکور را ملی اعلام کرد؛ زیرا اولاً تعلق حکم کلی قانون سال ۱۳۴۱ بر مصادیق خاص، معلق بر تعیین این مصادیق می‌باشد و اثر آن نیز به حکم قاعده عمومی مندرج در ماده ۴ قانون مدنی ناظر بر آینده می‌باشد و ثانیاً این کار با فلسفه و هدف قانون ملی‌شده جنگل‌ها و مراتع مغایرت دارد. زیرا پس از تبدیل مرتع، دیگر مسأله حفظ آن مطرح نمی‌شود و ثالثاً عادلانه به نظر نمی‌رسد؛ زیرا ممکن است اشخاصی را که به عنوان مالک در مایملک خود تصرف کرده‌اند ولو ناآگاه از وضعیت حقوقی این اراضی بوده باشند به غاصب و متجاوز به اموال عمومی بدل کنند.^۱ شایان ذکر است همان گونه که قبلاً اشاره شد، دعوای مذکور را باید غیرمالی تلقی نموده و از آنجا که در دعوای غیرمالی تقویم خواسته ضرورت ندارد.^۲ لذا ضرورتی به تقویم بهای خواسته وجود ندارد و هزینه دادرسی دعوای غیرمالی وصول می‌گردد. البته چنانچه ادارات منابع طبیعی خواهان (تجدیدنظرخواه) دعوا قرار گیرند طبق ماده ۹ قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی ۱۳۸۹ از پرداخت هزینه دادرسی دعوای موضوع همان قانون اعم از کیفری و حقوقی معاف می‌باشند.

۱. شمس، احمد، نظام حقوقی اراضی ملی‌شده، چاپ پنجم، تهران، نشر دادگستر، ۱۳۹۲، ص. ۷۴.
۲. مهاجری، علی، مبسوط در آیین دادرسی مدنی، جلد ۱، چاپ دوم، تهران، نشر فکرسازان، ۱۳۸۸، ص. ۲۶۶.

نتیجه‌گیری

به عنوان نتیجه باید اظهار داشت که اراضی ملی در حقوق ما دربرگیرنده آن نوع اراضی هستند که پوشش جنگلی یا مرتعی خودرو دارند. ملی اعلام نمودن این نوع اراضی اعتراضاتی را از سوی متصرفان و مالکان این اراضی به دنبال دارد. اشخاصی که حق اعتراض به تشخیص دارند در پنج دسته کلی زارعان صاحب نسقی و مالکان و صاحبان باغ‌ها و تأسیسات و سازمان‌ها و مؤسسات دولتی و سازمان‌های مردم‌نهاد جای می‌گیرند و محاکم در صورت مواجه با غیر اینها باید قرار رد دعوا صادر نمایند.

مالکان اراضی و صاحبان باغ‌ها و تأسیسات و زارعان صاحب اراضی نسقی که بیشترین خواهان‌ها در این دعاوی هستند، چنانچه اراضی جنگلی و مرتعی را در تصرف داشته باشند، تنها در صورت اثبات اینکه تصرفاتشان سابق بر تاریخ تصویب قانون ملی شدن جنگل‌های کشور (۱۳۴۱/۱۰/۲۷) بوده است، می‌توانند از امتیاز مستثنی تلقی شدن برخوردار گردند. در این راستا می‌بایست قید «مالکیت قطعی و نهایی» را در قسمت آخر تبصره یک ماده ۹ قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی را در سایه مقررات و ضوابط حاکم بر اراضی ملی تفسیر نمود. به این نحو که مالکیتی مورد احترام قانون‌گذار است و بر آن آثار صحیح مالکیت بار می‌شود که این مالکیت از فیلتر قوانین و مقررات آمره ناظر بر ملی نمودن اراضی جنگلی و مراتع گذشته باشد و ملی تشخیص نشده باشد. لذا حتی اگر مالکیت مستند به سند رسمی باشد، اما تصرفات در تاریخ ملی شدن جنگل‌ها و مراتع کشور و یا سابق بر آن احراز نگردد، اعتباری نخواهند داشت.

با پذیرش طرق شکایت از آراء، ابزار قانونی مهمی در اختیار اشخاص حقوقی عمومی قرار می‌گیرد تا بتوانند خواهان این گونه دعاوی قرار گیرند و همین امر در تعیین ارکان دعوا تأثیرگذار می‌باشد. اشخاص حقوقی عمومی دولتی و سازمان‌های مردم‌نهاد را با توجه به نفع غیرمستقیم و غیرشخصی - تأمین منافع عمومی جامعه از مجرای حفظ منابع طبیعی - که برای آنها متصور است باید واجد حق اقامه دعوی اعتراض به ملی اعلام نشدن اراضی تلقی نمود. مقرراتی از جمله ماده ۶۶ قانون آیین دادرسی کیفری جدید و تبصره ۳ ماده ۶ آیین‌نامه اجرایی قانون تعیین تکلیف ۱۳۹۰ مصوب و ماده ۱۶ آیین‌نامه اجرایی تأسیس و فعالیت سازمان‌های غیردولتی مصوب ۱۳۸۴ همگی دلالت بر این امر دارند.

خوانندگان دعوا نیز در سه قسم عمده قابل طرح هستند که حسب تقابل با هر یک از خواهان‌ها تغییر می‌نمایند. چنانچه خواهان‌ها مالکان و صاحبان باغ‌ها و تأسیسات و

زارعان صاحب نسق که اشخاص حقوق خصوصی به شمار می‌روند، باشند تبعاً خواننده آنها اداره منابع طبیعی شهرستان خواهد بود و چنانچه اراضی وارد محدوده قانونی شهرها شده باشد، دعوا علاوه بر ادارات منابع طبیعی باید به طرفیت سازمان مسکن و شهرسازی نیز اقامه گردد.

رکن خواسته در این دعوای چیزی جز اعتراض به تشخیص نمی‌باشد: خواسته دعوا زمانی که خواهان‌ها از سه دسته اول احصاشده در این مقاله باشند، «نقض نظریه ابتدایی ادارات منابع طبیعی - دایر بر ملی بودن -» است. خواسته دعوا زمانی که خواهان‌ها از دو دسته دیگر باشند، «نقض نظریه ابتدایی ادارات منابع طبیعی - دایر بر ملی نبودن -» است. خواسته این دعوای اولاً تأسیسی است؛ زیرا مفاد ماده ۴ قانون مدنی دلالت بر اثر قانون نسبت به آینده دارد و از آنجا که سلب مالکیت اشخاص فرع بر اجرای فرایند تشخیص است، لذا آثار قانون از زمان صدور حکم بر ملی بودن جریان می‌یابد. ثانیاً غیرمالی است؛ زیرا اعتراض به تشخیص مستقیماً اثر مالی نداشته و نیز قابلیت تقویم و ارزیابی ندارد.

منابع

- افتخار جهرمی، گودرز؛ السان، مصطفی، آیین دادرسی مدنی، جلد ۱، چاپ اول، تهران، نشر دوران‌دیشان، ۱۳۹۴.
- امامی، محمد؛ استوارسنگری، کوروش، حقوق اداری، جلد ۱، چاپ شانزدهم، تهران، نشر میزان، ۱۳۹۲.
- بهرامی، داریوش، حقوق ثبت املاک در ایران، تهران، نشر میزان، ۱۳۹۱.
- حیاتی، علی عباس، آیین دادرسی مدنی، جلد ۱، چاپ دوم، تهران، نشر میزان، ۱۳۹۳.
- خدابخشی، عبدالله، مبانی فقهی آیین دادرسی مدنی، جلد ۱، چاپ اول، تهران، شرکت سهامی انتشار، ۱۳۸۹.
- _____، حقوق دعاوی، چاپ اول، تهران، شرکت سهامی انتشار، ۱۳۹۴.
- زاهدی، حسن، «دعاوی مالی و غیرمالی»، مجله حقوقی دادگستری، شماره ۳۷، زمستان ۱۳۸۰.
- شمس، احمد، نظام حقوقی اراضی ملی شده، چاپ پنجم، تهران، نشر دادگستر، ۱۳۹۲.
- شمس، عبدالله، آیین دادرسی مدنی، جلد سوم، انتشارات دراک، تهران، ۱۳۸۸.
- _____، آیین دادرسی مدنی (دوره بنیادین)، جلد ۱، چاپ یازدهم، تهران، نشر دراک، ۱۳۸۹.
- _____، آیین دادرسی مدنی، جلد ۲، چاپ سی‌ویکم، تهران، انتشارات دراک، ۱۳۹۲.
- صفار، محمدجواد، شخصیت حقوقی، تهران، نشر دانا، ۱۳۷۳.
- صفایی، حسین، حقوق مدنی، جلد ۱، چاپ هشتم، تهران، نشر میزان، ۱۳۸۷.
- کامیار، غلامرضا، حقوق شهری و شهرسازی، چاپ پنجم، تهران، انتشارات مجد، ۱۳۹۲.
- معاونت آموزش و تحقیقات قوه قضاییه، مجموعه نشست‌های قوه قضاییه (مسائل آیین دادرسی مدنی)، چاپ دوم، تهران، نشر جاودانه، ۱۳۹۲.
- موسی‌زاده، رضا، حقوق اداری، چاپ ششم، تهران، نشر میزان، ۱۳۸۳.
- مهاجری، علی، مبسوط در آیین دادرسی مدنی، جلد ۱، چاپ دوم، تهران، نشر فکرسازان، ۱۳۸۸.