

Handling Land National Policy Litigation

Abstract

National resources recognition and exceptions under article 2 of the law of Conserve and Protect Forest Reserves undertaken ministry of Jihad of Construction (Organization of Forests and Pastures) was put. In the law of Determine Lands Dispute subject to article 56 of the Law on Conservation and Exploitation of Forests and Pastures, the legislator nominated a delegation to deal with the protest of nationalization. By passing the law of Increase Efficiency in and the law of Removing Manufacturing Barriers, Persons who have not yet objected to the nationalization of lands, right to protest in a five-year term was given to the persons in that commission. At the end of the deadline, question arises, In which authority can people object to nationalization of lands?

According to footnote 1 of Article 2 of the law of Conserve and Protect Forest Reserves and footnote 1 of article 9 of Increase Efficiency law and article 45 (1) the law of Removal Barriers Production and circularize directions, at the moment there is no reference to the lawsuit. And the courts must hear the relevant cases in accordance with Article 159 of the Constitution. This paper examines these laws and the ambiguities and in this regard, it has suggested the solutions.

Key words: National Resources, Commission, Delegation, Special Branch

<https://dx.doi.org/10.30510/psi.2022.260737.1376>

رسیدگی به دعوای سیاست ملی شدن اراضی

عباس فدایی مقدم^۱ تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۰۹/۱۶
محمد عالم زاده^۲ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۱۲/۱۷
جواد نیک نژاد^۳

چکیده

تشخیص منابع ملی و مستثنیات وفق ماده ۲ قانون حفظ و حمایت از ذخایر جنگلی بر عهده وزارت جهادسازندگی «سازمان جنگلها و مراتع» گذارده شد. در قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره- برداری از جنگلها و مراتع قانونگذار هیاتی را جهت رسیدگی به اعتراض اشخاص به ملی شدن معرفی نمود. با تصویب قانون افزایش بهره‌وری و قانون رفع موانع تولید به اشخاصی که تاکنون به ملی شدن اراضی اعتراض نکرده باشند حق اعتراض در فرجه پنج ساله در کمیسیون مذکور داده شد. با اتمام مهلت مذکور این سوال مطرح می‌باشد که اعتراض اشخاص به ملی شدن اراضی در کدام مرجع قابل رسیدگی می‌باشد؟ با توجه به تبصره یک ماده ۲ قانون حفظ و حمایت و تبصره یک ماده ۹ قانون افزایش بهره‌وری و بند ۱ ماده ۴۵ قانون رفع موانع و بخشنامه‌های ابزاری در حال حاضر مرجعی جهت رسیدگی به دعوای موصوف وجود ندارد و محاکم می‌بایست حسب اصل ۱۵۹ قانون اساسی به دعوای مربوطه رسیدگی نمایند. مقاله حاضر به بررسی قوانین فوق و ابهامات موجود پرداخته و در این خصوص راهکارهای پیشنهادی را عرضه نموده است. گفتنی‌ست روش پژوهش حاضر تفسیری-کیفی است و روش گردآوری اطلاعات نیز کتابخانه‌ای-اسنادی بوده است.

واژگان کلیدی: شعبه ویژه، کمیسیون، منابع ملی، هیات.

۱- دانشجوی دوره دکتری حقوق خصوصی، واحد قائم شهر، دانشگاه آزاد اسلامی، قائم شهر، ایران
Abas.fadaeem@gmail.com

۲- استادیار گروه حقوق، واحد قائم شهر، دانشگاه آزاد اسلامی، قائم شهر، ایران (نویسنده مسئول)
malemzade46@gmail.com

۳- استادیار گروه حقوق، واحد قائم شهر، دانشگاه آزاد اسلامی، قائم شهر، ایران . j.niknejad@yahoo.com

مقدمه

ملی کردن منابع طبیعی سیاستی بوده که مورد توجه قانون‌گذار قرار گرفته است. در اجرای سیاست مذکور و با شناخت منابع ملی و حقوق اشخاص در فرض تعارض در مالکیت قوانین ناظر به ملی کردن اراضی مرجعی جهت رسیدگی به دعوی سیاست ملی شدن پیش‌بینی شده است. با تغییر و تصویب قوانین بیشترین تلاش اشخاص به شناسایی مرجع رسیدگی به دعوی اعتراض به ملی شدن معطوف گردیده است. حکم مندرج در ماده ۲۰ آیین‌نامه اجرایی قانون ملی-شدن جنگل‌ها، ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع و قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ و ۱۳۶۰ و قانون حفظ و حمایت از ذخایر جنگلی دلالت بر معرفی مرجع مذکور دارد. تخصصی و فنی بودن موضوع اعتراض و عدم رضایت اشخاص از نحوه رسیدگی، باعث شد تا در قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجرای ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع هیات‌هایی جهت رسیدگی به دعوی مذکور مشخص گردد. صدور آراء متعارض، عدم تعیین مهلت اعتراض برای آراء صادره از هیأت تعیین تکلیف اراضی اختلافی، موجب گردید تا در قانون افزایش بهره‌وری در بخش کشاورزی و منابع طبیعی مهلت یک‌ساله جهت طرح اعتراض در هیات تعیین تکلیف اراضی اختلافی تعیین و با اتمام مهلت مذکور، طرح دعوا در شعب ویژه موضوعیت پیدا نماید. متعاقب آن برابر بند ۱ ماده ۴۵ قانون رفع موانع تولید مهلت یک‌ساله اعتراض به پنج سال تمدید که سردرگمی مردم در شناخت مرجع مربوطه و نیز رسیدگی به دعوی مربوطه دو چندان گردید. در حال حاضر محدوده‌های از منابع طبیعی وجود دارد که مورد تشخیص واقع نشده است که برابر تبصره ۲ ماده ۲ قانون حفظ و حمایت مرجع رسیدگی به دعوی اعتراض به ملی شدن اراضی هیات قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی معرفی شده است. حالیه با اتمام مهلت‌های مذکور در قانون افزایش بهره‌وری و رفع موانع این ابهام مطرح می‌باشد مرجع رسیدگی به اجرای مقررات از پیش گفته و ماده ۲ قانون حفظ و حمایت آیا هیات تعیین تکلیف می‌باشد یا شعب ویژه؟ که مقاله حاضر در مقام تبیین مرجع رسیدگی به دعوی اعتراض به ملی شدن اراضی می‌باشد

۱. تعاریف

در ابتداء ضرورت دارد تعاریف مربوط به مصادیق ملی شدن و حقوق اشخاص مورد شناسایی تا اهداف و نتایج حاصله از برنامه‌های تدوینی و احکام و قلمرو بحث مشخص گردد.

۱-۱. دعوی

از نظر لغوی دعوی به معنای «ادعا کردن، دادخواهی، خواستن» می‌باشد (معین، ۱۳۶۳، ۱۵۳۹). برخی دعوا را «خواستن چیزی به زیان دیگری به رسم منازعه» گفته‌اند (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۲، ۴۹۶). مرحوم متین دفتری دعوا را «عملی که برای تثبیت حقی صورت می‌گیرد یعنی حقی مورد انکار یا تجاوز واقع شده است» مورد تعریف قرار داده است. (متین دفتری، ۱۳۷۸، ۲۰۹)

۱-۲. زارع

زارع در لغت به معنای «کشاورز و سخن‌چین» و «زراعت‌کننده، کشت‌کار، کشاورز و برزگر» آمده است (عمید، ۱۳۷۱، ۷۲۵) در بند ۲ ماده ۱ قانون اصلاحی قانون اصلاحات ارضی در تعریف زارع آمده «زارع مالک زمین نیست و با دارا بودن یک و یا چند عامل زراعتی شخصاً و یا به کمک افراد خانواده در زمین متعلق به مالک مستقیماً زراعت می‌کند و مقداری از محصول را به صورت نقدی و یا جنسی به مالک می‌دهد.»

۱-۳. نسق

به نظم و ترتیب و هر چیزی که دارای قاعده و نظام خاص باشد یا به مقدار آب و زمینی که زارع حق بهره‌برداری آن را داشته و به گردش و توزیع آب به صورت قرعه کشی نسق گفته می‌شود. (لمتون، ۱۳۶۲، ۱۲۰۷) در بند ۵ قسمت واژه نامه لایحه قانونی اصلاح لایحه قانونی واگذاری و احیاء اراضی «نسق به عملکرد عمرانی کسی که به آبادی زمین اقدام کرده» گفته شده است (عموزاده، ۱۳۹۱، ۲۱)

۱-۴. مالک

مالک در لغت به «الف- صاحب زمین یا هر مال غیر منقول. ب: صاحب مال اعم از منقول و غیر منقول باشد...» گفته شده است (جعفری لنگرودی، ۱۳۹۰، ۶۰۲) در بند ۷ ماده ۱ قانون اصلاحات ارضی مالک به کسی که «دارای زمین باشد بدون آن که شخصاً به کشاورزی اشتغال داشته باشد» گفته می‌شود. حسب ماده ۲۲ قانون ثبت اسناد و املاک دولت کسی را مالک می‌داند که اسم او در دفتر املاک به ثبت رسیده و یا ملک به نام کسی منتقل شده و انتقال مذکور به ثبت رسیده یا از طریق ارث رسیده باشد. (حجتی اشرفی، ۱۳۷۶، ۱۰) در آیین‌نامه اصلاحی ماده واحده قانون تعیین تکلیف سال ۱۳۹۰ وفق رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره ۵۶۷۲ مورخ ۷۳/۱۱/۲۳ مالکین «به اشخاص اعم از حقیقی و حقوقی اطلاق می‌گردد که مطابق مراحل سه‌گانه قوانین و مقررات اصلاحات ارضی، قانون خالصجات، قانون کشت موقت یا گواهی اداره ثبت اسناد و املاک مشعر بر مالکیت و قوانین ثبتی و آیین دادرسی مدنی، یا احکام قطعی صادره از محاکم قضایی به عنوان مالک شناخته شده باشد.» گفته شده است.

۱-۵. صاحبان باغات و تاسیسات

مطابق بند ۳ ماده ۱ آیین‌نامه اصلاحی قانون تعیین تکلیف سال ۱۳۹۰ صاحبان باغات و تاسیسات اشخاصی هستند 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 بعنوان مالک شناخته شده باشد.»

۱-۶. موسسات دولتی

حسب ماده ۲ قانون مدیریت خدمات کشوری موسسه دولتی به «واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون ایجاد شده یا می‌شود و با داشتن استقلال حقوقی بخشی از وظایف و امری که بر عهده یکی از قوای سه‌گانه و سایر مراجع قانونی می‌باشد انجام می‌دهد. کلیه سازمان‌های که در قانون اساسی نام برده شده است در حکم موسسه دولتی شناخته می‌شود.» گفته شده است. (امامی و استور سنگری ۱۳۸۷، ۱۳۶)

۲. سیر قانونگذاری، ماهیت هیات تعیین تکلیف اراضی اختلافی

شناسائی «منابع ملی» و «مستثنیات» به عنوان عمل حاکمیت امری ضروری می‌باشد. در تعارض حقوق مذکور شناخت مرجع قانونی جهت طرح و رسیدگی به دعوی، از جمله مسائل مهم آئین دادرسی بوده (صدرزاده، ۱۳۹۰، ۲۶۵) که در دادرسی‌های اداری رسیدگی به صورت یک مرحله‌ای یا چند مرحله‌ای به شکل هیات یا کمیسیون مورد توجه قانونگذار قرار گرفته است. (رستمی و خسروی، ۱۳۹۰، ۱۴۰-۱۴۱) در خصوص دعوای اعتراض به ملی‌شدن قانونگذار مراجعی را پیش‌بینی که به شرح ذیل سیر قانونگذاری آن بیان می‌گردد.

۱-۲. روند قانونگذاری

در راستای اصول قانون اساسی سابق مرجعی برای رسیدگی به تظلمات مامورین تحت عنوان شورای دولتی پیش‌بینی که از منظر اجرایی مورد استقبال قرار نگرفت. «رحمتی، ۱۳۸۷، ۲۷» قانون‌گذار در راستای سیاست ملی نمودن اراضی در ماده ۲۰ آیین‌نامه اجرائی قانون ملی‌شدن جنگل‌ها مصوب ۱۳۴۲مرجعی مرکب از رئیس کل کشاورزی استان، سرچنگلدار و بازرس سرچنگلدار برای جهت رسیدگی تعیین نموده است. کمیسیون مذکور دارای صلاحیت خاص ناظر به دعوای اعتراض به ملی‌شدن اراضی پیش‌بینی گردیده است.

در قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۴۶ حسب ماده ۵۶، کمیسیونی متشکل از فرماندار، رئیس دادگستری، رئیس ثبت، رئیس کشاورزی و رئیس جنگل‌بانی محل یا نمایندگان آنها جهت رسیدگی به دعوای اعتراض به ملی‌شدن معرفی گردید. (اعتمادی، ۱۳۸۳، ۱۶۳) کمیسیون مذکور مرجع خاص دارای شخصیتی مستقل و تابع آئین دادرسی معینی جهت رسیدگی به دعوای اعتراض به ملی‌شدن اراضی بوده است. نظام رسیدگی به اعتراض اشخاص نسبت به اجرای ماده ۵۶ تا سال ۱۳۶۰ یک مرحله‌ای که با پیروزی انقلاب اسلامی حسب اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی، عنوان دیوان عدالت اداری پایه‌گذاری (میرداماد نجف آبادی، ۱۳۹۰، ۷۶) که از جمله وظایف آن رسیدگی به شکایات مردم به تصمیمات اتخاذ شده از سوی کمیسیون ماده ۵۶ بوده است. (موسی‌زاده، ۱۳۹۲، ۳۰۱) با اصلاح قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در سال ۱۳۹۰ این موضوع در ماده ۱۰ قانون مذکور حذف و با وصف تمثیلی عناوینی مانند کمیسیون‌های ماده ۱۰۰ منحصرأ از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آنها وضع حکم شد. (ابوالحمد، ۱۳۷۹، ۵۷۳)

نگرانی مردم از عدم توانایی دیوان عدالت در رسیدگی به شکایات موجب گردید تا ماده واحده «قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجرای ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع» در تاریخ ۱۳۶۷/۶/۲۲ مصوب و هیأتی مرکب از: ۱- مسئول اداره کشاورزی. ۲- مسئول اداره جنگل‌داری. ۳- عضو جهاد سازندگی. ۴- عضو هیأت واگذاری زمین. ۵- یک نفر قاضی دادگستری. ۶- بر حسب مورد دو نفر از اعضاء شورای اسلامی روستا یا عشایر محل مربوطه ادعای اشخاص نسبت به اعتراض ملی‌شدن اراضی را رسیدگی نمایند. هیأت در هر شهرستان زیر نظر وزارت کشاورزی و با حضور حداقل ۵ نفر رسمیت یافته و پس از اعلام نظر کارشناسی رأی قاضی لازم‌الاجرا خواهد بود مگر در مواد سه‌گانه شرعی مذکور در مواد ۲۸۴ و ۲۸۴ مکرر آیین دادرسی کیفری. مورخ ۱۳۸۷/۳/۵ قانون مذکور بدین شرح اصلاح گردید. «لازم‌الاجراء خواهد بود مگر در موارد سه‌گانه شرعی مذکور در مواد ۲۸۴ و ۲۸۴ مکرر آیین

دادرسی کیفری» از متن قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی حذف و عبارت «...رأی قاضی هیأت قابل اعتراض در شعب دادگاه بدوی و تجدیدنظر می‌باشد، و هیأت می‌تواند از خبرگان محلی و غیررسمی به‌عنوان کارشناس استفاده نماید» الحاق گردد.

با تصویب قانون حفظ و حمایت از منابع طبیعی و ذخایر جنگلی در سال ۱۳۷۳ مرجع رسیدگی به اعتراض‌های اشخاص، تغییر نکرد و هیأت‌های قانون تعیین تکلیف مرجع رسیدگی معرفی گردید. (سعیدی، ۱۳۹۳، ۸۱)

برابر قانون افزایش بهره‌وری اشخاصی که قبل از تصویب این قانون، به اعتراضات آنها در مرجع قضایی یا اداری رسیدگی نشده می‌تواند ظرف یک‌سال در دبیرخانه هیأت تعیین تکلیف، اعتراض به ملی شدن را ثبت و پس از انقضای مهلت مذکور، اشخاص می‌بایست در شعب ویژه جهت احراز مالکیت اقامه دعوی نمایند. در سال ۹۴ به فاصله سه‌سال از اجرای قانون افزایش بهره‌وری، در بند ۱ ماده ۴۵ قانون رفع موانع تولید، تبصره ۱ و ۲ ماده ۹ اصلاح شد و عبارت «ظرف مدت یک‌سال» موضوع تبصره ۱ ماده ۹ قانون افزایش بهره‌وری به «ظرف مدت پنج‌سال پس از تصویب این قانون» افزایش و بدین ترتیب زمان اعتراض از یک‌سال به پنج سال تبدیل گردید.

۲-۲. ماهیت هیأت تعیین تکلیف اراضی

مرجع رسیدگی به دعوی اعتراض به سیاست ملی شدن اراضی تابع تشریفات خاص می‌باشد. باید دید این مراجع جزء کدام یک از دادگاه‌های دادگستری یا اداری یا مرجع غیردادگستری یا به تعبیر برخی شبه قضایی می‌باشد؟ دادگاه‌های اداری منحصر در دیوان عدالت اداری نبوده و با التفات به فلسفه وجودی این دادگاه‌ها در می‌یابیم قبل از تشکیل دیوان مذکور، دادگاه‌های اداری وجود داشته که به اختلافات و دعاوی مردم و دولت رسیدگی می‌نموده است. (طباطبایی موتمنی، پیشین، ص ۴۵۱) دادگاه‌های اداری به دلیل تعارض منافع و حقوق اشخاص با دولت و احترام به حقوق مکتسبه مردم و فقدان تخصص لازم در برخی مراجع قضایی، تاسیس شده است. رسیدگی در این مراجع با صرف هزینه‌های اندک و حتی در برخی موارد بدون هزینه صورت می‌گیرد. مشخصه دیگر دادگاه‌های اختصاصی اداری، نبود تشریفات و یا سادگی در تشریفات رسیدگی و سرعت روند رسیدگی در مقایسه با محاکم قضایی می‌باشد. (همان، ص ۴۲۲) در تعریف دادگاه‌های اختصاصی اداری آمده است: «مراجع اداری با صلاحیت ترافیعی، مراجع اختصاصی هستند که به موجب قوانین خاص در خارج از سازمان رسمی قضایی و محاکم دادگستری و عموماً به عنوان واحدهای کم و بیش مستقل ولی مرتبط به ادارات عمومی تشکیل شده‌اند و صلاحیت آنها منحصر به رسیدگی و تصمیم‌گیری در مورد اختلافات، شکایات و دعاوی اختصاصی اداری از قبیل دعاوی استخدامی، انضباطی، مالی، اراضی و ساختمانی می‌باشد که معمولاً به هنگام اجرای قوانین خاص مرتبط با ارائه خدمات عمومی و فعالیت های دولت، میان سازمان‌های دولتی و موسسات عمومی و افراد مطرح می‌گردد.» (هداوند، ۱۳۸۹، ۳۱) با تصویب قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع و تعیین یک عضو قضایی در ترکیب اعضا و نهایتاً صدور رأی توسط قاضی با اخذ نظرات فنی سایر اعضا، این پرسش باقی است که هیأت مذکور دارای چه وصفی از اوصاف قضایی، اداری، اختصاصی حقوقی دادگستری یا غیر دادگستری یا شبه قضایی است؟

در پاسخ به این پرسش سه دیدگاه اساسی وجود دارد. دیدگاه اول معتقد است که هیات مذکور دارای وصف اداری می‌باشد. این گروه معتقدند که از ویژگی‌های دادگاه‌های اختصاصی اداری (اعم از عمومی یا اختصاصی) این است که الف: تصمیم‌گیری با نظر اکثریت آراء صورت می‌پذیرد. ب: چنین دادگاه‌هایی در ساختار دستگاه اجرایی قرار دارند. در نقد دیدگاه فوق می‌توان گفت که اداری دانستن هیأت‌های مذکور با ایراداتی همراه می‌باشد. چه اینکه اولاً: تصمیم‌گیری در هیات اداری، باید بر مبنای اکثریت حاضرین باشد در حالیکه در این مرجع، تنها شخص تصمیم‌گیرنده در هیأت، قاضی معرفی شده از سوی دادگستری است. ثانیاً اگر هیات قانون تعیین تکلیف را اداری بدانیم، علی‌القاعده می‌بایست مرجع رسیدگی اعتراض به آراء صادره از هیات مذکور را دیوان عدالت اداری دانست در حالی که به تصریح قانون اصلاح قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی آراء هیأت مذکور قابل اعتراض و تجدید نظرخواهی در دادگاه عمومی و تجدید نظر می‌باشند. ثالثاً: طبق شرایط مربوطه از جمله ترکیب و نوع انتخاب اعضاء، صدور رأی توسط قاضی و تعیین مرجع اعتراض در محاکم عمومی و تجدید نظر حکایت از آن دارد که هیأت مذکور را نمی‌توان صرفاً یک مرجع اداری محض دانست. ضمن اینکه در رأی وحدت رویه شماره ۴ مورخ ۱۳۷۱/۱/۱۸ دیوان عدالت اداری و رأی وحدت رویه شماره ۶۰۱ مورخ ۱۳۷۴/۷/۲۵ دیوان عالی کشور، قضایی بودن مرجع مذکور مورد تاکید قرار گرفته است. دیدگاه دوم بر این باور است که هیات مذکور دارای وصف قضایی می‌باشد. این دسته بر این اعتقادند که اولاً رأی وحدت رویه شماره ۴ مورخ ۱۳۷۱/۰۱/۱۸ دیوان عدالت اداری نه تنها، رأی قاضی هیأت را یک رأی اداری ندانسته بلکه در مقابل، آن را واجد اوصاف، خصوصیات و اعتبار رای مقام قضاء دانسته است و چنین آرای را از مصادیق تصمیمات مراجع اختصاصی اداری نمی‌داند. ثانیاً در خصوص رأی وحدت رویه شماره ۶۰۱ مورخ ۱۳۷۴/۰۷/۲۵ دیوان عالی متکی باید گفت رای فوق مبین آن است که اعتراض به آراء هیأت مذکور، در صلاحیت دادگاه‌های حقوقی دو بوده و مرجع تجدید نظرخواهی از این آراء (پیش از قانون اصلاح قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی در سال ۸۷) در صلاحیت دادگاه حقوقی یک قرار گرفته است. (نهرینی، ۱۳۹۳، ۶۹۰) در نقد نظریه فوق، باید گفت اولاً: عبارت «... واجد اوصاف، خصوصیات و اعتبار رای مقام قضاء...» در رای شماره ۴ فوق‌الاشاره، دلالت بر قضایی بودن هیات تعیین تکلیف اراضی اختلافی ندارد. چه اینکه ناگفته پیداست که پذیرش اینکه وجود مقام قضایی در هیات فوق، وصف قضایی به آن می‌بخشد، این تالی فاسد را در پی خواهد داشت که کلیه هیات‌های مشابه مانند هیات حل اختلافات کارگر و کارفرما و غیره را نیز قضایی تلقی و به تبع آن، مراجع اعتراض به اینگونه آراء، را دادگاه عمومی بدانیم. ثانیاً: اطلاق نام مرجع قضایی به این هیأت، با توجه به استقرار این مرجع در ساختار اجرایی قوه مجریه می‌تواند قرینه‌ای بر غیرقضایی بودن هیات مذکور باشد. دیدگاه سوم این هیات‌ها را از جمله مراجع شبه قضایی تلقی نموده و معتقدند که اصولاً آراء مراجع شبه قضایی، قابل اعتراض و تجدید نظر خواهی در دادگاه‌های دادگستری نمی‌باشند؛ ولی استثنائاً اعتراض به آراء هیات‌های قانون تعیین تکلیف اراضی را قابل اعتراض و تجدید نظر در دادگاه‌های دادگستری تلقی نموده‌اند. استدلال فوق به توصیف مبانی پیدایش مرجع مذکور، نظارت بر عملکرد اجرایی، نظم بخشیدن به امور اجرایی، رعایت اصل تخصصی بودن موضوع، اصل خدمت همگانی، حاکمیت دولت و مسئولین دولتی متکی است (امامی و موسوی ۱۳۸۳، ۹۵) اما در خصوص نقد این نظریه، می‌توان گفت که جزء رأی وحدت رویه شماره ۶۶۸ مورخ ۱۳۸۵/۹/۱۹ دیوان عدالت اداری، که در آن نام مرجع شبه قضایی ذکر شده است در هیچ جایی از قوانین ایران،

چنین تاسیسی وجود ندارد. بنابراین با توجه به جمیع ایرادات فوق، می‌توان هیات تعیین تکلیف اراضی اختلافی را به عنوان مرجع اختصاصی غیر دادگستری تلقی نمود که تابع تشریفات خاص خود بوده و با اینکه جزء ساختار قوه قضاییه نیستند صرفاً به موضوعاتی خاص، جهت قضاوت می‌پردازند.

۳. هیات تعیین تکلیف اراضی اختلافی در قانون افزایش بهره‌وری و رفع موانع

با تصویب افزایش بهره‌وری و رفع موانع تولید با تعیین مهلت اعتراض در هیات تعیین تکلیف و با اتمام مهلت مربوطه مرجعی غیر از هیات مذکور معرفی که در این مقام برآینم تا مورد بررسی قرار دهیم.

۳-۱. جایگاه هیات تعیین تکلیف در قانون افزایش بهره‌وری در بخش کشاورزی و منابع طبیعی

برابر تبصره ۱ ماده ۹ قانون افزایش بهره‌وری اشخاص ذینفعی که قبلاً به اعتراض آنان در مراجع ذیصلاح اداری و قضایی رسیدگی نشده می‌تواند ظرف مدت یک‌سال اعتراض به ملی شدن را در دبیرخانه هیات قانون تعیین تکلیف اراضی شهرستان مربوطه ثبت نماید و پس از انقضای مدت مذکور ذینفع جهت احراز مالکیت قطعی و نهایی خود به شعب که در مرکز هر استان تشکیل می‌گردد مراجعه نماید. سوال که مطرح می‌شود اینست که مراد از مراجع ذیصلاح اداری در تبصره فوق چیست؟ منظور قانون‌گذار از مراجع اداری هر نوع مرجع اداری نبوده و صرفاً شامل مراجعی می‌باشد که وفق قوانین جهت رسیدگی به اعتراض ملی شدن تعیین شده باشد. بنابراین چنانچه اداره‌ای یا قسمتی از دوائر دولتی و دستگاه‌های اجرایی به ادعای شخصی در خصوص ملی و یا زراعی بودن عرصه‌ای اظهار نظر کرده باشد رسیدگی انجام شده تلقی نمی‌گردد. روند رسیدگی دعوی اعتراض به ملی نمودن اراضی حسب ماده ۲۰ آیین‌نامه اجرای قانون ملی شدن و ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری که منتج به صدور رای از کمیسیونهای مربوطه گردیده در اجرای تبصره ۱ ماده ۹ قانون افزایش بهره‌وری، اعتراض معترض مورد پذیرش قرار نمی‌گیرد. با توجه به مفاد تبصره ۱ ماده ۹ قانون افزایش بهره‌وری، در مراجعه اشخاص به مراجع قضایی دو برداشت متفاوت وجود دارد. اول اینکه مراجع قضایی هنگامی به اعتراض اشخاص نسبت به اجرای مقررات ملی شدن اراضی رسیدگی می‌نمایند که سابقاً توسط کمیسیون‌های ماده ۲۰ آیین‌نامه و ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری رای صادر شده باشد و اشخاص در مقام اعتراض به آرا صادره، به مراجع قضایی مراجعه نمایند. دوم اینکه اشخاص در بادی امر بدون مراجعه به کمیسیون‌های مذکور، نسبت به تشخیص بطور مستقیم در دادگاه اعتراض نمایند. با توجه به شیاع هر دو طریق در رسیدگی‌های قضایی، به نظر می‌رسد نظریه نخست با آنچه قانونگذار مد نظر دارد سازگاری و همخوانی بیشتر داشته باشد.

۳-۲. جایگاه هیات تعیین تکلیف در قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقاء نظام مالی کشور

با تصویب قانون افزایش بهره‌وری حسب تبصره ۱ ماده ۹ به اشخاص حق داده شد ظرف مدت «یک‌سال» اعتراض خود را در هیات تعیین تکلیف مطرح و چنانچه نتوانند از حق مذکور استفاده نمایند می‌بایست در شعبه ویژه مرکز استان محل اقامه دعوی نمایند. در سال ۹۴ به فاصله سه‌سال از اجرای قانون مذکور حسب بند ۱ ماده ۴۵ قانون رفع موانع تولید، عبارت «ظرف مدت یک‌سال» به «ظرف مدت پنج‌سال پس از تصویب این قانون» افزایش یافت و عبارت «عکس‌های هوایی سال ۱۳۴۶ نیز به عنوان مستندات قابل قبول پذیرفته شده» به انتهای این تبصره اضافه گردید. سوالی که مطرح می‌شود اینست که زمان پنج سال از تاریخ تصویب کدام قانون مدنظر می‌باشد؟ آیا مهلت طرح اعتراض در

هیات موضوع تعیین تکلیف اراضی اختلافی، از زمان تصویب قانون افزایش بهره‌وری بوده یا قانون رفع موانع تولید؟ در خصوص ابهامات مطرح شده دو دیدگاه وجود دارد. دیدگاه اول معتقد بر این است که منظور قانونگذار از عبارت «... پس از تصویب این قانون...»، همان قانون افزایش بهره‌وری بوده و به ظاهر ماده استناد می‌نمایند (قضات دادگستری استان زنجان) دیدگاه دوم، قائل به این هستند که منظور قانونگذار از عبارت «... پس از تصویب این قانون...»، قانون رفع موانع تولید بوده چرا که اگر نظر قانونگذار، قانون افزایش بهره‌وری می‌بود باید از عبارت «پس از تصویب آن قانون» استفاده می‌نمود تا مدت مذکور مشمول قانون افزایش بهره‌وری گردد.

فایده عملی این امر به آثاری ناشی از دعاوی مطروحه و قابل طرح بر می‌گردد. در صورت پذیرش دیدگاه اول، با احتساب زمان‌های گذشته یعنی از تاریخ ۱۳۸۹/۵/۶ (زمان تصویب قانون افزایش بهره‌وری) لغایت زمان تصویب قانون رفع موانع تولید (۱۳۹۴/۰۲/۰۱) مدت زمان پنج سال تعیین شده به اتمام خواهد رسید. اثری مترتب بر این نظریه این است که در فاصله زمانی مورد وصف تمام پرونده‌هایی که در شعب ویژه مطرح شده است با توجه به عدم صلاحیت شعب مذکور می‌بایست به هیات تعیین تکلیف اراضی اختلافی ارجاع و دعاوی که در این فاصله مورد رسیدگی قرار گرفته باید به لحاظ عدم صلاحیت، نقض و به هیات تعیین تکلیف اراضی ارجاع داده شود. اما اگر دیدگاه دوم را بپذیریم یعنی زمان طرح دعاوی را زمان تصویب قانون رفع موانع تولید اثر مترتب این خواهد بود که دعاوی که تاکنون مطرح و مورد رسیدگی قرار گرفته، صحیح تلقی و از تاریخ تصویب قانون رفع موانع نیز دعاوی جدید در شعب ویژه مورد پذیرش قرار نمی‌گیرد و هیات تعیین تکلیف صالح به رسیدگی می‌باشد. به نظر می‌رسد که نظریه دوم به مراد قانونگذار نزدیک‌تر می‌باشد.

با وجود نظرات متهافت و آراء مختلف از محاکم، هیات عمومی دیوان عالی اقدام به صدور رای وحدت رویه به شماره ۷۵۰ مورخ ۱۳۹۵/۵/۵ به شرح ذیل نموده است: بر اساس تبصره ماده ۹ قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی مصوب ۱۳۸۹/۴/۲۳ « 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 هیات موضوع ماده واحده قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۶۷/۶/۲۹ شهرستان مربوط ثبت نمایند... بنابراین، مستفاد از تبصره اصلاحی مورد اشاره، صلاحیت هیات موضوع ماده واحده یاد شده پس از انقضاء یک‌سال نیز استمرار یافته است و با استمرار صلاحیت هیات مزبور از تاریخ تصویب قانون اخیرالذکر تا انقضای پنج سال رسیدگی به پرونده‌هایی که ظرف مدت مذکور در مرجع قضایی مطرح گردیده و منتهی به صدور رأی قطعی نشده باشد، در صلاحیت هیات مذکور خواهد بود. بنابراین، رأی شعبه چهارم دیوان عالی کشور که با این نظر انطباق دارد، به اکثریت آراء صحیح و قانونی تشخیص داده می‌شود. این رأی طبق ماده ۴۷۱ قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲/۱۲/۴ در موارد مشابه برای شعب دیوان عالی کشور، دادگاه‌ها و سایر مراجع اعم از قضایی و غیر آن لازم‌الاتباع است» بنابراین به استناد رای وحدت رویه فوق، اشخاص ذینفع که تاکنون به اعتراض آنها در مراجع اداری یا قضایی رسیدگی نشده است حق دارند تا تاریخ ۱۳۹۴/۴/۲۳ دعاوی خود را در هیات‌های تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری مطرح تا مرجع مربوطه به دعاوی آنان رسیدگی نماید. با وصف فوق به لحاظ استنباط متفاوت برخی محاکم از رای

وحدت رویه معاونت محترم قضایی دیوان عالی کشور بخشنامه‌ای به شماره ۵۲/۱۳۹۵/۵۲۱۲ مورخ ۱۳۹۵/۱۰/۱۳ بدین شرح صادر نمودند. «رؤسای محترم دادگستری‌های کل استان‌ها با سلام و تحیت اخیراً ملاحظه گردیده است بعضی از شعب دادگاه‌ها (ویژه رسیدگی به دعوای اعتراض نسبت به اجرای مقررات ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع) از رأی وحدت رویه شماره ۷۵۰ - ۵/۵/۱۳۹۵ هیأت عمومی دیوان عالی کشور چنین استنباط کرده‌اند که نظر دیوان عالی کشور این است که مبدأ مهلت پنج سال مقرر در تبصره ۱ اصلاحی ماده ۹ قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی تاریخ ۱۳۹۴/۲/۱ (تاریخ تصویب قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقاء نظام مالی کشور) می‌باشد که طبق بند ۱ ماده ۴۵ آن، تبصره مزبور اصلاح گردیده است و بر این مبنا در خصوص دادرسی‌هایی که بعد از تاریخ ۲۳/۰۴/۱۳۹۴ اقامه شده‌است، قرار عدم صلاحیت به اعتبار صلاحیت هیأت تعیین تکلیف اراضی اختلافی ... صادر و پرونده‌ها را جهت تشخیص صلاحیت، به دیوان عالی کشور ارسال نموده‌اند. چون این استنباط نادرست است یادآوری می‌نماید که مرجع "قانون اخیرالذکر" در عبارت (با استمرار صلاحیت هیأت مزبور از تاریخ تصویب "قانون اخیرالذکر" تا انقضاء پنج سال) در رأی وحدت رویه مورد اشاره، قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی مصوب ۲۳/۰۴/۱۳۸۹ می‌باشد. بر این اساس دعوای اعتراض نسبت به اجرای مقررات ماده ۵۶ قانون مذکور در فوق که بعد از تاریخ ۲۳/۰۴/۱۳۹۴ مطرح شده یا بشود از صلاحیت هیأت یادشده خارج بوده و در صلاحیت دادگاه است، شایسته است به شعب محترم رسیدگی کننده به موضوع اعلام فرمائید در موارد مذکور از صدور قرار عدم صلاحیت جداً اجتناب نمایند تا اطاله دادرسی و وقفه در رسیدگی حاصل نگردد.»

۳-۳. مرجع رسیدگی اعتراض به تشخیص بعد از تصویب قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و نظام مالی کشور

با صدور رأی شماره ۷۵۰ هیأت عمومی دیوان عالی و پذیرش هیأت قانون تعیین تکلیف به عنوان مرجع قانونی رسیدگی به اعتراض این سوال مطرح می‌شود که مرجع رسیدگی به اعتراض اشخاص نسبت به تشخیص‌های صورت گرفته بعد از اتمام مهلت‌های مقرر در قانون افزایش بهره‌وری و قانون رفع موانع کدام است؟ اصولاً با وضع قانون جدید احکام قانون قبلی به‌طور صریح و یا ضمنی تعیین تکلیف می‌گردد. ظاهر قوانین مذکور ابقاء و عدم ابقاء هیأت قانون تعیین تکلیف مشخص نموده اگر بخواهیم به ظاهر قانون التفات نمائیم نمی‌توان پذیرفت قاعده جدید حق اعتراض اشخاص را که سابقاً به عنوان یک مرحله از دادرسی وجود داشته، سلب نماید؟ ابهام مذکور با فلسفه وضع قاعده حقوقی که سرعت و اجرای عدالت را مد نظر داشته چندان سازگار نمی‌باشد. رویه فعلی ادارات کل منابع طبیعی مبنی بر عدم پذیرش کلیه اعتراضات افراد نسبت به اجرای مقرراتی که در گذشته صورت گرفته و اجرای مقررات ناشی از اعمال ماده ۲ قانون حفظ و حمایت از ذخایر و منابع طبیعی کشور در دبیرخانه هیأت قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی می‌باشد. (عباسی، حجتی، ۱۳۹۲، ۵۳) محاکم قضایی نیز ادامه روند رسیدگی هیأت تعیین تکلیف نظرت متعددی ارائه دادند: دیدگاه نخست که شعب ویژه را زمانی صالح می‌داند که خواسته اعتراض به ملی شدن اراضی و اثبات مالکیت در ملک متنازع‌فیه باشد. بنابراین چنانچه شخصی به تنهایی اعتراض به ملی شدن و یا اثبات مالکیت را مورد دعوی قرار دهد شعب ویژه این خواسته را ملاک ذی‌حقی خواهان قرار نخواهد داد. ظاهر قانون دلالت بر این دارد که قانون‌گذار خواسته است باب اعتراض مسدود گردد از طرفی با بسته شدن باب اعتراض و رسیدگی به دعوای

احراز مالکیت مقدمه ملی شدن که امر تشخیص بوده مصون از تعرض می‌ماند و حکم مربوط به احراز مالکیت با تشخیص ملی شدن در تعارض هم قرار می‌گیرند. بنابراین برای رفع این ابهام ضرورت دارد محاکم برای احراز مالکیت وارد تشخیص مربوطه گردند. اشکال وارده این است که اولاً: قانونگذار سابقاً رسیدگی به اعتراض را در صلاحیت مراجع قضاوتی غیردادگستری از جمله مراجعی مثل کمیسیون ماده ۲۰، کمیسیون ماده ۵۶ و در نهایت هیأت تعیین تکلیف اراضی اختلافی قرار داده که صرفاً توجه به تخصص و سرعت در رسیدگی را بدون طی تشریفات مورد توجه داشته حال آن که در واقع رسیدگی به امر تخصصی بر عهده کارشناسانی واگذار می‌گردد که تخصص مورد نظر قانونگذار را ندارند. ثانیاً: عمل ملی شدن وصف قضائی نداشته لذا ضرورتی جهت اینکه دعوای اعتراض در محکمه قضائی طرح شود وجود ندارند. ثالثاً: هدف از تعیین هیأت تعیین تکلیف سوای از سرعت در رسیدگی و نگاه تخصصی بدون هزینه بودن رسیدگی بوده، در حالیکه در مرجع قضائی هزینه زیادی بر اشخاص تحمیل می‌گردد که قطعاً این امر مد نظر قانونگذار نبوده است.

دیدگاه دوم قائل به این است که شعب ویژه مرجع رسیدگی دعوای احراز مالکیت بوده. و رسیدگی به دعوای اعتراض به ملی شدن در محاکم موضوعیت نداشته (صادقی، ۱۳۹۴، ۱۷۷) و هیأت تعیین تکلیف صالح رسیدگی به دعوای اعتراض به ملی شدن می‌باشد. این دسته از حقوق‌دانان معتقدند که در تبصره ماده ۹ قانون افزایش بهره‌وری با ذکر عناوین مراجع اداری و قضائی که تاکنون طرح دعوی ننموده یا به دعوای آنان رسیدگی نشده حق طرح اعتراض را در هیأت تعیین تکلیف داشته و برای اشخاصی که در فرجه مقرر اعتراض خود را مطرح ننموده‌اند دعوای احراز مالکیت را مورد توجه قرار داده است. قراینی که این نظر را تقویت می‌کند مربوط به رفع اختلافات و تداخلات ناشی از اجرای مقررات موازی و این‌که در صدر تبصره مربوطه اشخاص را مکلف نموده در صورت اتمام مهلت مربوطه با احراز مالکیت قطعی حقوق از دست رفته را حسب مورد بنحوی اعاده نماید. بنابراین شعب ویژه را بدون توجه به اعتراض به اجرای مقررات صالح به احراز مالکیت نموده است. ایرادی وارده بر این دیدگاه این است که چنانچه دادگاه بدون توجه به ماهیت ملی شدن به دعوای احراز مالکیت رسیدگی نماید و امر ملی کردن بدون خدشه باقی بماند مشکل در عمل و اجرا باقی می‌ماند و در تعارض دو سند برگ تشخیص و رای محکمه، بقاء بر ملی بودن مورد توجه قرار می‌گیرد. از طرفی دادگاه صرفاً ادعای کسانی را که مالکیتی بر عرصه داشته مسموع می‌داند و دعوای اشخاصی که مالکیت آنان محرز نبوده و نیاز به اثبات مالکیت در محکمه و مرجعی دیگر دارد را قابل پذیرش در این شعب نمی‌داند.

دیدگاه سوم هیأت تعیین تکلیف صالح به رسیدگی نسبت به تشخیص بعد از تاریخ ۱۳۹۴/۴/۲۳ می‌داند. این گروه به حکم تبصره ۲ ماده ۲ قانون حفظ و حمایت استناد کرده که رسیدگی به اعتراض را قابل طرح در هیأت‌های قانون تعیین تکلیف دانسته است. ایراد وارد بر این دیدگاه این است که قدر یک موضوع نمی‌توان دو حکم متفاوت قائل شد. یعنی با اتمام مهلت موضوع قانون رفع موانع رسیدگی در فرض قبل از قانون افزایش بهره‌وری و رفع موانع تولید در صلاحیت دادگاه قرار گیرد اما نسبت به تشخیص‌های بعد از قانون مذکور هیأت تعیین تکلیف صالح به رسیدگی بداند.

با وجود نظرات فوق سازمان جنگل‌ها و مراتع جهت رفع ابهام مبادرت به صدور بخشنامه‌هایی به شرح ذیل نموده است.

الف: بخشنامه شماره ۹۵/۲/۲۲۱۲۶ مورخ ۹۵/۹/۱ که مقرر داشته « احتراماً، با عنایت به جلسه مورخ ۱۳۹۵/۰۸/۲۳ رؤسای ادارات حقوقی ادارات کل منابع طبیعی و آبخیزداری کشور که با حضور معاونت محترم حفاظت امور اراضی سازمان در خصوص رأی شماره ۷۵۰ مورخ ۱۳۹۵/۰۵/۰۵ صادره از هیأت عمومی دیوان عالی کشور راجع به صلاحیت مرجع رسیدگی به اعتراضات اشخاص نسبت به تشخیص منابع ملی برگزار گردید، مراتب ذیل جهت اجرا و اقدام ابلاغ می‌گردد:

۱. با توجه به صراحت موجود در رأی مذکور از تاریخ ۱۳۹۴/۰۵/۲۶ دبیرخانه کمیسیون‌های موضوع ماده واحده قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجرای ماده ۵۶ مستقر در ادارات منابع طبیعی و آبخیزداری شهرستان‌ها صالح به پذیرش و ثبت اعتراضات اشخاص اعم از حقیقی و یا حقوقی نمی‌باشند.

۲. کمیسیون‌های مذکور موظف‌اند نسبت به صدور قرار عدم صلاحیت و مختومه نمودن کلیه درخواست‌هایی که بعد از ۱۳۹۴/۰۵/۲۶ در دبیرخانه آنها به ثبت رسیده اند اقدام نمایند.

۳. از تاریخ ۱۳۹۴/۰۵/۲۶ به بعد اشخاصی که نسبت به تشخیص منابع ملی به شعب ویژه مراجعه می‌نمایند خواسته خود را نمی‌توانند اعتراض به تشخیص عنوان نمایند بلکه بر اساس متن صریح قانون می‌بایست خواسته خود را صرفاً اثبات مالکیت عنوان نمایند.

۴. در خصوص تشخیص‌های احتمالی جدیدی که در اجرای ماده ۲ قانون حفاظت و حمایت از منابع طبیعی و ذخایر جنگلی که از مورخ ۱۳۹۴/۰۵/۲۶ انجام می‌پذیرد چنانچه اشخاصی نسبت به تشخیص منابع ملی جدید اعتراضی داشته باشند، بدو می‌بایست در کمیسیون ماده واحده اعتراض آنان مورد رسیدگی واقع شود.»

ب: بخشنامه شماره ۹۵/۱/۲۹۷۷۷ مورخ ۹۵/۱۱/۲۳ که مقرر نموده « احتراماً، پیرو بخشنامه شماره ۹۵/۱/۲۲۱۲۶ مورخ ۹۵/۰۹/۰۱ در خصوص رأی وحدت رویه شماره ۷۵۰ دیوان عالی کشور به لحاظ استنباطات متفاوت از آرای صادره توسط شعب رسیدگی کننده به دعاوی اعتراض نسبت به اجرای مقررات ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع بود، حجت الاسلام و المسلمین مختاری، معاون محترم قضایی دیوان عالی کشور طی بخشنامه شماره ۱۱/۹۵/۵۲۱۲/۵۲ مورخ ۱۳۹۵/۱۰/۱۳ (تصویر پیوست) مراتب را برای دادگستری‌های کل کشور تشریح نمودند؛ لذا با توجه به مراتب فوق مقتضی است به شرح ذیل اقدام فرمائید: با عنایت به بند (۱) ماده ۴۵ قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور که مهلت اعتراض به تشخیص در کمیسیون ماده واحده را از یک سال به ۵ سال تغییر داده و همچنین با عنایت به نظریه شماره ۲۲۲۰/۹۲/۰۷ مورخ ۹۲/۱۱/۲۰ اداره حقوقی قوه قضائیه و با لحاظ رأی شماره ۷۵۰ هیأت عمومی دیوان عالی کشور و به ویژه بخشنامه مذکور ضمن تأکید بر بخشنامه شماره ۹۵/۱/۲۲۱۲۶ مورخ ۹۵/۰۹/۰۱ این سازمان مجدداً تأکید می‌گردد ملاک عمل ثبت اعتراضات در دبیرخانه های ماده واحده پایان وقت اداری مورخ ۱۳۹۴/۰۴/۲۳ می‌باشد. لذا در خصوص اعتراضاتی که بعد از ۱۳۹۴/۴/۲۴ در دبیرخانه ماده واحده ثبت گردیده دو حالت قابل تصور است:

الف) پرونده تحت رسیدگی قرار گرفته و رأی توسط قاضی عضو هیأت صادر شده است: در این حالت رأی قاضی ملاک قرار گرفته و چنانچه رأی صادره علیه اداره منابع طبیعی و آبخیزداری باشد، مطابق مقررات در کارگروه بررسی آراء علیه مطرح و براساس تصمیم کارگروه مذکور در خصوص اعتراض یا عدم اعتراض به رأی اقدام شود.

ب) اعتراضاتی که در دبیرخانه هیأت ماده واحده ثبت و لیکن منجر به رسیدگی و صدور رأی نشده باشد در جلسه هیأت مطرح تا حسب نظر قاضی محترم هیأت ماده واحده، قرار مقتضی مبنی بر عدم صلاحیت هیأت صادر و از سوی مسئول دبیرخانه به معترض ابلاغ گردد.»

با وجود رای وحدت رویه ۷۵۰ هیأت عمومی دیوانعالی و بخشنامه‌ی به شماره ۱۳۹۵/۵۲۱۲/۵۲ مورخ ۱۳۹۵/۱۰/۱۳ معاونت قضائی قوه قضائیه برخی از محاکم از جمله استان‌های خراسان شمالی، خراسان جنوبی، همدان برخلاف رای مذکور و بخشنامه اخیرالذکر اقدام نموده که ریاست سازمان جنگل‌ها و مراتع و آبخیزداری حسب نامه شماره ۹۶/۱/۲۵۸۰۸ مورخ ۹۶/۹/۱۸ از معاونت قضائی قوه قضائیه درخواست رفع مشکلات مذکور و ایجاد وحدت رویه در کلیه مراجع رسیدگی کننده به موضوع را نموده است که مرجع مذکور حسب نظریه شماره ۱۱۰/۱۳۹۶/۴۴۰۵/۵۲ مورخ ۱۳۹۶/۱۰/۱۶ اعلام داشته «رای وحدت رویه شماره ۷۵۰ مورخ ۱۳۹۵/۵/۵ هیأت عمومی دیوان عالی کشور در خصوص تعیین مرجع صالح برای رسیدگی به اعتراض نسبت به تشخیص منابع ملی برای شعب دیوان عالی، دادگاه‌ها و سایر مراجع اعم از قضایی و غیر آن لازم‌الاتباع است، بنابراین بر فرض صدور رای برخلاف مفاد رای وحدت رویه مذکور در شعب دیوان عالی کشور تایید نخواهد شد.»

مراجع قضائی در جهت تبیین موضوع با وجود نظرات سازمان جنگل‌ها و مراتع جهت رفع ابهام مبادرت به صدور بخشنامه‌هایی به شرح ذیل نموده است. الف: ریاست محترم دادگستری استان یزد حسب بخشنامه‌ای به نامه شماره ۹۰۳۰/۸۷۷۶/۱ مورخ ۱۳۹۷/۱۱/۷ اعلام داشته «باتوجه به نتیجه نشست مشترک قضایی و مسئولین محترم اداره کل منابع طبیعی استان یزد در تاریخ ۹۷/۱۰/۶ در خصوص رفع ابهام پیرامون مرجع صالح در رسیدگی به اعتراض اداره طبیعی و آبخیزداری به آگهی تشخیص اراضی ملی، با عنایت به مقررات متعدد در زمینه ذی‌سمت و محق بودن اداره منابع طبیعی و آبخیزداری در طرح اعتراض به تشخیص از جمله به شرح مندرج در متن ماده واحده و تبصره ۳ قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجرای ماده ۵۶ قانون جنگل‌ها و مراتع و تبصره ۲ آئین نامه اجرایی قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجرای ماده ۵۶ قانون جنگل‌ها و مراتع کشور و ماده ۵ آیین نامه اجرای ماده ۲ قانون حفظ و حمایت از منابع طبیعی و ذخایر جنگلی، همچنین با التفات به مفاد تبصره ۱ ماده ۹ قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی در ارتباط با کیفیت رسیدگی و مهلت اعتراض به تشخیص اراضی موصوف و افزایش مدت اعتراض مزبور برابر تبصره ۱ ماده ۴۵ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور، مقتضی است تا زمان اعتبار مهلت مقرر در قانون اخیرالذکر، اعتراضات اشخاص (اعم از اشخاص حقیقی و حقوقی از جمله ادارات منابع طبیعی و آبخیزداری) بدو در هیأت موضوع ماده واحده مذکور از قانون مرقوم طرح و مورد رسیدگی قرار گیرد. بدیهی است در صورت اعتراض به آراء صادره محاکم ویژه دادگستری (ابتدا محکمه بدوی و سپس دادگاه تجدید نظر، حسب مورد و به ترتیب مقرر در قوانین مرتبط) صالح به رسیدگی خواهند بود.»

ب: متعاقباً ریاست محترم دادگستری استان یزد در راستای تبیین بخشنامه‌ی شماره ۹۰۳۰/۸۷۷۶/۱ مورخ ۱۳۹۷/۱۱/۷ بخشنامه دیگری به شماره ۹۰۳۰/۸۸۵۳/۱ مورخ ۱۳۹۷/۱۱/۸ بدین شرح صادر نمودند « پیرو نامه شماره ۹۰۳۰/۸۷۷۶/۱ مورخ ۹۷/۱۱/۷ پیرامون مرجع صالح در رسیدگی به اعتراضات مطروحه نسبت به آگهی تشخیص اراضی ملی، با لحاظ مفاد رای وحدت رویه شماره ۷۵۰ مورخ ۹۵/۵/۵ هیأت عمومی دیوان عالی کشور و از باب رعایت

حقوق عامه و صیانت از اراضی ملی به عنوان بخشی از ثروت‌های عمومی، عبارت (اعتراضات اشخاص) در متن فوق - الذکر به (اعتراضات اداره کل منابع طبیعی و آبخیزداری) اصلاح و تغییر داده می‌شود. بدین ترتیب صرفاً اعتراضات مرجع مزبور بدو در هیات‌های محترم موضوع ماده واحده قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع ماده ۵۶ قانون جنگل‌ها و مراتع قابل طرح و رسیدگی خواهد بود.»

با همه این اوصاف باید گفت که اولاً: رای وحدت رویه شماره ۷۵۰ دیوان‌عالی در مقام رفع اختلاف ناشی از ابهام ایجاد شده حسب بند ۱ ماده ۴۵ قانون رفع موانع تولید که مدت زمان جهت پذیرش اعتراض از یک سال را به پنج سال افزایش داده بوده برآمده و دلالتی به اینکه اعتراض اشخاص بعد از اتمام مهلت مربوطه در مرجع شعب ویژه موضوع تبصره ۱ ماده ۹ قانون افزایش بهره‌وری مورد رسیدگی قرار گیرد نداشته است. ثانیاً: نظریه شماره ۱۳۹۵/۵۲۱۲/۵۲ مورخ ۱۳۹۵/۱۰/۱۳ معاون قضائی دیوان‌عالی کشور در مقام تفسیر رای وحدت رویه ۷۵۰ رسیدگی به دعاوی اعتراض را بعد از تاریخ ۱۳۹۴/۴/۲۳ از صلاحیت هیات ماده واحده خارج و در صلاحیت دادگاه دانسته است حال آن که در رای مذکور حکمی مبنی بر اینکه رسیدگی به دعاوی اعتراض به اجرای ملی شدن در صلاحیت دادگاه باشد وجود نداشته و به نظر مقام قضائی در این خصوص وضع حکم کرده است. ثالثاً: درخواست سازمان جنگل‌ها و مراتع به شماره ۹۶/۱/۲۵۸۰۸ مورخ ۱۳۹۶/۹/۱۸ دلالت بر اختلاف برداشت برخی محاکم در خصوص مهلت پنج ساله با وصف رای وحدت رویه داشته که معاون قضائی دیوان‌عالی کشور در نظریه شماره ۱۱۰/۱۳۹۶/۴۴۰۵/۵۲ مورخ ۹۶/۱۰/۱۶ مجدداً بر این مطلب تاکید نموده در حالی که محتوای رای اخیرالذکر صرفاً ناظر به تعیین تکلیف مدت زمان پنج ساله از تاریخ تصویب قانون افزایش بهره‌وری یا قانون رفع موانع تولید بوده و اساساً دلالتی بر صلاحیت محاکم بعد از اتمام مهلت پنج ساله موضوع قانون اخیرالذکر نداشته است. رابعاً: در خصوص بخشنامه شماره ۹۰۳۰/۸۸۵۳/۱ مورخ ۱۳۹۷/۱۱/۸ دادگستری استان یزد باید گفت از نظر منطقی و اصولی صحیح نمی‌باشد که راجع به اعتراض به ملی شدن نماینده دولت این حق را داشته باشد که در هیات ماده واحده قانون تعیین تکلیف بعد از اتمام مهلت پنج ساله اعتراض و دادخواهی نماید اما اشخاص از این حق محروم باشند. خامساً: موافق اصول حقوقی نیست که سازمان جنگل‌ها و مراتع در بخشنامه شماره ۹۵/۲/۲۲۱۲۶ مورخ ۹۵/۹/۱ وفق ماده ۲ قانون حفظ و حمایت اعتراض در هیات تعیین تکلیف را برای همه اشخاص تجویز نماید اما نسبت به مقررات ملی شدن قبل از قانون رفع موانع سکوت اختیار نماید و یا شعبه ویژه را صالح به رسیدگی بداند زیرا آنچه در هیات تعیین تکلیف موضوعیت دارد اعتراض به ملی شدن اراضی بوده و ماده ۲ قانون حفظ و حمایت و ماده ۲۰ آئین نامه و و ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری خصوصیتی ندارد تا مشمول حکم مذکور قرار نگیرد. سادساً: قانون‌گذار در تبصره ۱ ماده ۹ قانون افزایش بهره‌وری در خصوص پذیرش اعتراضات در هیات تعیین تکلیف فرضی را مبنا قرار داده است که می‌بایست تا تاریخ موصوف حداقل اجرای مقررات ملی شدن بر روی عرصه صورت گرفته و در هیچ یک از کمیسیون‌های اداری و مراجع قضایی سابقه رسیدگی وجود نداشته باشد. سابعاً: در تبصره ۱ ماده ۹ قانون افزایش بهره‌وری افرادی مورد حکم قرار گرفته‌اند که در زمان اجرای این قانون می‌توانستند به تشخیص صورت گرفته اعتراض نمایند. بنابراین تسری حکم مذکور نسبت به عرصه‌ای که بعد از قانون افزایش بهره‌وری و قانون رفع موانع مورد تشخیص قرار گرفته است اصولی و منطبق بر قانون نمی‌باشد. بنابراین حسب دلایل فوق الذکر نتیجه‌ای که می‌توان گرفت این است که در خصوص تشخیص‌های قبل از اجرای قانون رفع موانع و

بعد آن اگر اشخاص اعتراضی داشته باشند با توجه به موارد مذکور مرجع اختصاصی برای رسیدگی وجود ندارد و محاکم قضائی حسب اصل ۱۵۹ قانون اساسی مرجع صالح جهت رسیدگی به دعوای سیاست ملی شدن می‌باشد.

نتیجه گیری

نتایج حاصل از قانون حفظ و حمایت از منابع طبیعی و ذخایر جنگلی، افزایش بهره‌وری در بخش کشاورزی و منابع طبیعی و رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقاء نظام مالی کشور در جهت مرجع صالح به دعوای اعتراض به ملی شدن به شرح ذیل می‌باشد:

۱- ماهیت مرجع رسیدگی به دعوای اعتراض به ملی شدن حسب قانون تعیین تکلیف شبه قضایی نیست. از طرفی وصف «مرجع قضایی» به دلیل اینکه هیات خارج از ساختار قضایی کشور تشکیل و اداره می‌گردد صحیح نمی‌باشد. تنها عنوان جامع و مانع وصف «مرجع اختصاصی غیردادگستری» برای هیات مذکور بوده که تابع تشریفات مندرج در آیین نامه قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی می‌باشد

۲- حسب تبصره ۱ ماده ۹ قانون افزایش بهره‌وری، بند ۱ ماده ۴۵ قانون رفع موانع تولید و رای وحدت رویه شماره ۷۵۰ هیات عمومی دیوان عالی کشور اشخاصی حق طرح دعوی در شعب ویژه را دارند که تا زمان تصویب قوانین فوق و اتمام مهلت‌های یک و پنج ساله دعوی اعتراض به ملی شدن را در هیات تعیین تکلیف مطرح ننموده باشند.

۳- مداخله مرجع اختصاصی غیر دادگستری تحت عنوان هیات قانون تعیین تکلیف نسبت به تشخیص اراضی در قالب ماده ۲ قانون حفظ و حمایت از منابع طبیعی و ذخایر جنگلی صورت گرفته قبل و بعد از اتمام مهلت‌های یک و پنج ساله موضوع تبصره ۱ ماده ۹ قانون افزایش بهره‌وری و قانون رفع موانع تولید به دلیل عدم تعیین تکلیف قانونی در قوانین مارالذکر موضوعیت ندارد.

۴- رسیدگی قضائی به دعوای اعتراض به ملی شدن اراضی نسبت به اجرای مقررات ملی شدن اراضی چه از قبل قانون افزایش بهره‌وری و قانون رفع موانع تولید چه بعد از اتمام مهلت‌های یک و پنج ساله موضوع قوانین مذکور به لحاظ به کار بردن عبارت «احراز مالکیت» در شعب ویژه منطبق با اصول حقوقی از پیش گفته نمی‌باشد.

۵- با توجه به اینکه در رویه محاکم آرای متفاوتی در خصوص اثبات مالکیت، احراز مالکیت و اعتراض به تشخیص صادر گردیده مقتضی است موضوع در هیات عمومی دیوان عالی مرجع رسیدگی به دعوای اعتراض به ملی شدن مشخص گردد.

۶- به دلیل وجود ابهام ناشی از عبارت «احراز مالکیت» در تبصره ۱ ماده ۹ قانون افزایش بهره‌وری ضرورت دارد در قالب استفساریه و یا اصلاح قانون مرجع رسیدگی به دعوای اعتراض به ملی شدن اراضی مشخص گردد.

- ابوالحمد، عبدالحمید، **حقوق اداری ایران**، تهران: انتشارات دانشگاه تهران، چاپ چهارم، سال ۱۳۷۹.
- اعتمادی، سید یوسف، **سیر تحول قوانین منابع طبیعی و محیط زیست**، تهران: انتشارات بهنامی، چاپ اول، سال ۱۳۷۳.
- امامی، محمد، و کورش استوار سنگری، ۱۳۸۷، **حقوق اداری**، تهران: نشر میزان، چاپ دوم، جلد اول، سال ۱۳۸۷.
- حجتی اشرفی، غلامرضا، **مجموعه کامل قوانین و مقررات ثبتی**، تهران: گنج دانش، چاپ یازدهم، سال ۱۳۷۶.
- جعفری لنگرودی، محمد جعفر، **دانشنامه حقوقی**، تهران: انتشارات امیر کبیر، چاپ سوم، جلد سوم، سال ۱۳۷۲.
- صادقی، کریم، **اصلاحات ارضی در ایران و مسائل حقوقی راجع به آن**، موسسه فرهنگی هنری تهران: انتشاراتی نگاه بین، چاپ اول، سال ۱۳۹۴.
- صدرزاده افشار، سید محسن، **آئین دادرسی مدنی و بازرگانی**، تهران: انتشارات جهاد دانشگاهی، چاپ یازدهم، سال ۱۳۹۰.
- رحمتی، حمید، **کمیسیون‌های اداری و شبه قضایی**، تهران: نشر قضا، چاپ اول، سال ۱۳۸۷.
- طباطبایی موتمنی، منوچهر، **حقوق اداری**، تهران: انتشارات سمت، چاپ دوم، سال ۱۳۷۴.
- عباسی، عادل، و علی حجتی، **حقوق منابع طبیعی**، تهران: انتشارات فکر سازان، چاپ اول، سال ۱۳۹۲.
- عمید، حسن، **فرهنگ عمید**، تهران: انتشارات امیر کبیر، چاپ هشتم جلد سوم، سال ۱۳۷۱.
- عموزاده، قدرت، **حق زارعانه**، تهران: انتشارات نشر دادگستر، چاپ سوم، سال ۱۳۹۱.
- لمتون، ا.ک.س، **مالک و زارع در ایران**، ترجمه امیری، منوچهر، تهران: مرکز انتشارات علمی و فرهنگی، چاپ سوم، سال ۱۳۶۲.
- متین دفتری، احمد، **آیین دادرسی مدنی و بازرگانی**، تهران: انتشارات مجمع علمی و فرهنگی مجلد، چاپ اول، جلد اول، سال ۱۳۷۸.
- معین، محمد، **فرهنگ معین**، تهران: انتشارات امیر کبیر، چاپ سوم، جلد دوم، سال ۱۳۶۳.
- موسی‌زاده، رضا، **حقوق اداری یک و دو**، تهران: نشر میزان، چاپ پانزدهم، سال ۱۳۹۲.
- نهرینی، فریدون، **آیین دادرسی مدنی مراجع قضایی و غیر قضایی و حدود صلاحیت آنها**، تهران: انتشارات گنج دانش، چاپ اول، جلد اول، سال ۱۳۹۳.
- هداوند، مهدی، و مسلم طوق، **دادگاه‌های اختصاصی در پرتو اصول و آیین دادرسی منصفانه**، تهران: انتشارات خرسندی، چاپ اول، سال ۱۳۸۹.

- امامی، محمد، و سید نصرالله موسوی، مبانی نظری مراجع شبه قضایی و جایگاه آنها در حقوق ایران، مجله علوم اجتماعی و انسانی دانشگاه شیراز، دوره بیست و یکم، شماره دوم، سال ۱۳۸۳.
- رستمی، ولی، و احمد خسروی، حل و فصل اختلافات گمرکی و آیین دادرسی در ایران، فصلنامه حقوق، مجله دانشکده حقوق علوم سیاسی، دوره ۴۱، شماره ۴، سال ۱۳۹۰.
- میرداماد نجف آبادی، سیدعلی، نیم نگاهی به قوانین دادرسی اداری و سیر تحولات آن، مجله معرفت حقوقی، سال اول، شماره دوم، سال ۱۳۹۰.
- سعیدی، آناهیتا، بررسی تعارض حقوق دولت و اشخاص در منابع طبیعی و راهکارهای رفع آن، پایان نامه کارشناسی ارشد، استاد راهنما علیرضا حسنی، دانشگاه آزاد واحد دامغان، سال ۱۳۹۳.