

## Analysis of the Nationalization of the Land and Cash based on the Additional Note 6 of the Law on the Cancellation of Documents and the Sale of Competitors and Land with a Quranic Approach

### ARTICLE INFO

**Article Type**  
Research Article

#### Authors

Abbas Fadaei Moghadam<sup>1</sup>  
Mohammad Alamzadeh<sup>2\*</sup>  
Javad Niknejad<sup>3</sup>

#### How to cite this article

Abbas Fadaei Moghadam, Mohammad Alamzadeh, Javad Niknejad. Analysis of the Nationalization of the Land and Cash based on the Additional Note 6 of the Law on the Cancellation of Documents and the Sale of Competitors and Land with a Quranic Approach. *Journal of Quran and Medicine*. 2020;4(5):136-145

1. PhD student, Department of Private Law, Qaim shahr Branch, Islamic Azad University, Qaimshahr, Iran.

2. Assistant Professor, Department of Law, Qaim Shahr Branch, Islamic Azad University, Qaim Shahr, Iran (Corresponding Author).

3. Assistant Professor, Department of Law, Qaimshahr Branch, Islamic Azad University, Qaimshahr, Iran.

\* Correspondence:

Address:

Phone:

Email: malemzade46@gmail.com

#### Article History

Received: 2019/10/29

Accepted: 2020/01/12

### ABSTRACT

Paying attention to public order and public interests in the field of natural resources led the legislature (in article 1 of forests and range nationalization law) to consider commandments regarding nationalization and its examples, explaining the title of public property on the mentioned sources, revoking the obtained documents and invalidity of seizures of forests and rangelands. In order to fulfill the above-mentioned law, determining of individuals rights (under the title of exceptions according to Note 2&3 of Article 2 on forests and ranges nationalization law and examples of national resources subject to the above article which is approved in Article 45 of the Constitution entitled as Anfal and public wealth) has effects from which endowment property is no exception.

In the implementation of the above rules, conflict between legal acts has been created, especially the endowment of ambiguities such as that if endowment of natural resources possible. What is the effect of land nationalization on previously donated property?

By examining and inducing the relevant legal texts, the certainty that can be obtained is that Waqf on national resources is not correct. On the other hand, each of the examples of national resources that have been previously dedicated and whose original nature has not been changed, the effect of land nationalization is existed on. With the above description, the present article examines the existing ambiguities of the above-mentioned laws and in this regard has offered proposed solutions.

**Keywords:** National Resources, Exceptions, Endowment, Revival, Object

## تحلیل ملی کردن اراضی موقوفه و نقدی بر تبصره ۶ الحاقی قانون ابطال اسناد و فروش رقبات و اراضی موقوفه با رویکرد قرآنی

عباس فدایی مقدم<sup>۱</sup>

دانشجوی دکتری، گروه حقوق خصوصی، واحد قائم شهر، دانشگاه آزاد اسلامی، قائم شهر، ایران.

محمد عالم زاده<sup>۲\*</sup>

استادیار، گروه حقوق، واحد قائم شهر، دانشگاه آزاد اسلامی، قائم شهر، ایران (نویسنده مسئول).

جواد نیک نژاد<sup>۳</sup>

استادیار گروه حقوق، واحد قائم شهر، دانشگاه آزاد اسلامی، قائم شهر، ایران.

### چکیده

توجه به نظم عمومی و مصالح عامه در زمینه منابع طبیعی موجب گردید تا قانونگذار در ماده ۱ قانون ملی شدن جنگلها و مراتع احکامی را در خصوص ملی شدن و مصادیق آن، تبیین عنوان اموال عمومی بر منابع مذکور و ابطال اسناد اخذ شده و بی اعتباری تصرفات نسبت به جنگلها و مراتع و...مورد توجه قرار دهد. در راستای تحقق قانون موصوف تعیین حقوق اشخاص تحت عنوان مستثنیات حسب تبصره ۲ و ۳ ماده ۲ قانون ملی شدن جنگلها و مراتع و مصادیق منابع ملی موضوع ماده صدر الذکر که در اصل ۴۵ قانون اساسی با عنوان انفال و ثروتهای عمومی مورد تأیید قرار گرفته آثاری به همراه داشته که اموال موقوفه مستثنی از آن نبوده است. در اجرای احکام مذکور تراحم بین اعمال حقوقی خاصه وقف ابهاماتی از جمله اینکه آیا وقف منابع طبیعی امکانپذیر میباشد؟ اثر ملی شدن اراضی بر اموالی که سابقاً وقف گردیده چیست؟ ایجاد گردیده است. با بررسی و استقراء متون حقوقی مربوطه قدر متیقینی که بدست می آید این است که وقف بر منابع ملی صحیح نمیشود. از طرفی هر کدام از مصادیق منابع ملی که سابقاً وقف گردیده و ماهیت اصلی آن تغییر نکرده باشد اثر ملی شدن اراضی بر آن مترتب می باشد. با وصف فوق مقاله حاضر به بررسی قوانین فوق و ابهامات موجود پرداخته و در این خصوص راهکارهای پیشنهادی را عرضه نموده است.

واژگان کلیدی: منابع ملی، مستثنیات، وقف، احیاء، اعتراض

تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۰۸/۰۷

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۱۰/۲۲

\*نویسنده مسئول: malemzade46@gmail.com

### مقدمه

تفوق نظم عمومی و مصالح عامه بر حقوق اشخاص به عنوان یک اصل همیشه مورد توجه بوده است. در زمینه منابع طبیعی رد پای این اصل مهم مشهود بوده که مقنن در ماده ۱ قانون ملی شدن جنگلها و مراتع را پیش بینی که در نوع خود بی نظیر می باشد. بیان مصادیق ملی شدن از جمله عرصه و اعیان جنگلها، مراتع، بیشه های طبیعی و اراضی جنگلی، موصوف نمودن مصادیق مذکور تحت عنوان اموال عمومی و ابطال اسناد اخذ شده نسبت به جنگلها و مراتع و...همچنین بی اعتباری تصرفات اشخاص، نشانگر توجه و ارج نهادن قانونگذار به مسئله منابع ملی بوده است. شناخت و بیان موضوعی و حکمی، منابع ملی به عنوان احکام قبل از انقلاب اسلامی در اصل ۴۵ قانون اساسی با عنوان انفال و ثروت های عمومی مورد تأیید قرار گرفته است. شناسائی حقوق اشخاص تحت عنوان مستثنیات حسب تبصره ۲ و ۳ ماده ۲ قانون ملی شدن جنگلها و مراتع و منابع ملی موضوع ماده ۱ مذکور تکلیفی بوده که برابر ماده ۲۰ آئین نامه اجرائی قانون ملی شدن جنگلها و مراتع، ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره برداری از جنگلها و مراتع و ماده ۲ قانون حفظ و حمایت از منابع طبیعی و ذخایر جنگلی بر عهده سازمان جنگلها و مراتع نهاده شده است.

در قوانین ناظر بر امر ملی کردن تاکنون تشخیص منابع ملی و حقوق اشخاص به درستی تبیین نشده است. حقوقدانان برای روشن نمودن امر در خصوص "تشخیص" به قدر وسع تا حدودی که نظرات آنها انطباق با روح قانون مربوطه داشته باشد مطالبی را ابراز نموده اند. یکی از حقوق دانان معتقد است که: «ضبط واقعیات عینی و خارجی منابع طبیعی، حدود، مشخصات، مساحت و اعیان آن را می توان در تبیین تشخیص مورد توجه قرار داد.» (۱) در شناسایی منابع ملی از منابع طبیعی و اموال و حقوق اشخاص بجای تشخیص اراضی از عبارت "ممیزی اراضی" استفاده شده است. ممیزی دارای معانی مختلف است:

۱- تمیز، تشخیص؛ ۲- رسیدگی، تحقیق، واری، بازدید؛ ۳- ارزیابی مالیاتی.

«مفهوم کلی ممیزی در قوانین ناظر بر منابع طبیعی، تمیز و تشخیص و دلالت بر جدا کردن و انفکاک دو چیز از یکدیگر دارد.» (۲) علی رغم تکلیف بزرگی که قانون گذار در شناسائی حقوق مردم و جامعه بر عهده سازمان جنگلها و مراتع گذارده اما هیچ تعریفی از "تشخیص" در قوانین و مقررات مربوطه به عمل نیاورده و تنها به بیان مصادیق اکثفا نموده است. در تبیین برگ تشخیص در مقررات مربوطه مطلبی از حیث مفهومی گفته نشده و تنها در دستورالعمل ایجاد سامانه کاداستر اراضی ملی و دولتی بیان شده است که: «"برگ تشخیص" سندی است که به موجب قانون و در حدود وظایف و اختیارات توسط مأمور ذیصلاح دولت در اجرای مرحله ای مقررات ملی شدن ماده ۲۰ آئین نامه اجرائی قانون ملی شدن جنگلها، ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره برداری از جنگلها و مراتع و ماده ۲ قانون حفظ و حمایت از منابع طبیعی و ذخایر جنگلی کشور تنظیم و به تأیید رسیده است.» (۳) واژه ممیزی در منابع طبیعی از دو منظر مورد استفاده قرار گرفته است: ۱- مشخص و جدا کردن

آیا نسبت به منابع طبیعی از جمله جنگل‌ها، مراتع، اراضی جنگلی و... اعمال آن امکانپذیر می‌باشد؟

وقف قبل از ملی شدن

در قوانین متعدد حوزه منابع طبیعی کشور در خصوص مالکیت اشخاص بر این منابع احکامی وجود داشته است. از طرفی عمل وقف بر اموالی که اشخاص مالک آن بوده‌اند واجد مبانی حقوقی بوده سوالی که مطرح می‌باشد این است که آیا قبل از قانون ملی شدن جنگل‌ها و مراتع اشخاص می‌توانستند منابع طبیعی را وقف نمایند؟ آیا جنگل و یا مرتع خصوصی قابل وقف می‌باشد؟ برای رسیدن به سوالهای مطروحه ضرورت دارد که قوانین موجود در این حوزه مورد بررسی قرار گیرد. قانون راجع به جنگل‌ها اولین قانونی مستقل و محوری در خصوص جنگل‌ها بوده که در تاریخ ۱۳۲۱/۱۰/۱۷ مشتمل بر ۱۸ ماده به تصویب مجلس شورای ملی رسید است. «در این قانون "مراقبت در حفظ و احداث جنگل‌ها و نظارت در بهره‌برداری آنها" بر عهده وزارت کشاورزی گذاشته شد و علاوه بر نگاه دولتی به حفظ و نظارت و ایجاد جنگل، مالکیت خصوصی اشخاص نیز مورد احترام قرار داده شده است.» (۷) در این قانون «در قالب اقدامات تأمینی، تکالیفی جهت حفاظت از جنگل‌های خصوصی و ایجاد و تجدید جنگل‌هایی که به نحوی از بین رفته به شکل اصلاح و نگهداری برای مالکان مورد توجه قرار گرفت.» (۸) مالکیت‌های اشخاص نسبت به مراتع توسط عشایر و دامداران و مالکیت مراتعی که در راستای ماده ۲۵ قانون اصلاحات ارضی در سهم اشخاص قرار گرفته بود به صورت خصوصی مورد توجه قرار گرفت که بعدها حسب بند(ب) ماده ۴ قانون ملی شدن جنگل‌ها از آثار حکم ملی شدن خارج و به عنوان نوعی مستثنیات از منابع ملی در نظر گرفته شد. در قدیم نوع استفاده از این منابع خاصه در زمینه مرتعی به صورت زندگی عشایری و روستایی با توجه به نیازهای خود و در برخی موارد بهره‌برداری و تعلق این مراتع از طریق ارباب-ها، خان‌ها و رؤسای قبایل انجام می‌گردید.

در خصوص مالکیت مراتع به‌شکل مالکیت اربابی قانون‌گذار در قانون مالیات اموالک اربابی و دواب مصوب ۱۳۰۴/۱۰/۲۰ به صورت صریح بیان حکم نموده و از جنگل‌ها و مراتع خصوصی به عنوان قسمی از اموالک «اربابی» نام برده است. روند قانون‌گذاری کشور تا قبل از سال ۱۳۴۱ مالکیت خصوصی اشخاص اعم از این که دامداران و روستائیان و مردم عادی و نیز در تحت عناوینی چون خان، ارباب، رئیس روستا مورد پذیرش قرار داشت و آثار این مالکیت‌ها را که از اجداد و نیاکان آنها به ارث باقی مانده است حداقل در بهره‌برداری از مراتع به‌صورت دامدار یا جوامع بومی این منابع یا مالکیت‌های نسبی بر مراتع صرفاً برای حق علف‌چری یا اجرای طرح‌های مربوط به منابع طبیعی توسط صاحبان عرف‌ها می‌توان مشاهده نمود.

قانون‌گذار در سال ۱۳۳۸ لایحه قانونی "قانون جنگل‌ها و مراتع کشور" را به تصویب رساند که برای نخستین بار نام «مرتع» و «جنگل» به‌عنوان منابع طبیعی به‌شکل قانونی در کنار یکدیگر قرار گرفته است. «در لایحه موصوف مالکیت خصوصی بر جنگل و مرتع

منابع ملی از مستثنیات؛ ۲- شناسائی دامدار صاحب و دارای حق استفاده از مرتع

با این همه در خصوص تشخیص تعریف جامع و مانعی وجود نداشته، لذا به جهت تسهیل و درک صحیح موضوع باید آن را مورد تبیین قرار داد. از نظر نگارنده تشخیص اراضی در حوزه منابع طبیعی به عمل حقوقی گفته می‌شود که: "مقام صلاحیتدار با اخذ اطلاعات ثبتی، زراعی و فنی مصادیق منابع ملی و اموال اشخاص را از منابع طبیعی تفکیک می‌نماید".

در راستای تشخیص منابع ملی از مستثنیات اشخاص یکی از موضوعاتی که مورد توجه قرار می‌گیرد مسئله وقف می‌باشد. «وقف عمل ارادی و با قصد و اراده دو طرف به صورت عقد، ظهور پیدا می‌کند که ثمره اصلی آن حبس کردن اصل مال و رها کردن منفعت می‌باشد. از دیر باز آدمی بر آن بوده تا نام نیکی از خود به یادگار بگذارد. جهت تحقق این جاودانگی عمل خیرخواهانه خود را به طرق مختلف از جمله وقف اجرائی می‌نماید.» (۴) در وقف تمام و یا قسمتی از مال به مصارف عامه و یا خاص تخصیص داده می‌شود. وقف مختص زمان اسلام نبوده بلکه قبل از اسلام وجود داشته که آثار آن هنوز در شهرهای بزرگی چون یزد و کرمان جهت آتشکده و معابد در اختیار زرتشتیان باقی و دایر بوده است.» (۵) وقف از ویژگی‌های حقوقی و اقتصادی اسلام است که در سوره‌های مبارک آل عمران، مزمل، کهف، مریم و بقره به شکل انفاق، احسان صدقه و قرض الحسنه اشاره شده است. «در شرایط درستی وقف اراده و رضایت واقف به صورت ایجاب یا پیشنهاد نقش اساسی را ایفا می‌نماید. اراده شخص مالک رکن تصمیم‌ساز جهت حبس مال و آزاد کردن منافع آن بوده اما قبول موقوف علیهم با توجه به نوع انتخاب آن جهت مصارف عامه و یا خاصه متفاوت می‌باشد. در وقف خاص قبول موقوف علیهم شرط است اما در وقف بر عموم چون استفاده کنندگان مشخص نیستند برخی از فقها قبول را شرط ندانسته اما برخی از نویسندگان قانون مدنی قبول نماینده عموم را شرط دانسته‌اند که در تأیید نظر اخیر ماده ۵۶ قانون مدنی را می‌توان معیار و ملاک قرار داد.» (۶) نکته دیگری که در وقف باید مورد توجه قرار گیرد قبض مال موقوفه بوده که در ۵۹ قانون مدنی آمده است. «اگر واقف عین موقوفه را به تصرف وقف ندهد وقف محقق نمی‌شود و هر وقت به قبض داد وقف تحقق پیدا می‌کند. یکی دیگر از مواردی که در وقف باید بدان توجه نمود شرایط مربوط به مال موقوفه بوده که مال موقوفه باید عین و معلوم باشد. بنابراین وقف منافع و مال مجهول صحیح نمی‌باشد. مال موقوفه باید با انتفاع از آن باقی باشد حکمی که در ماده ۵۸ قانون مدنی بدان پرداخته شده است.» (۴) با توجه به موارد گفته شده آنچه در وقف حائز اهمیت بوده این است که موضوع وقف می‌بایست نامشروع، مخالف قانون، اخلاق حسنه و نظم عمومی نباشد. در راستای اجرای احکام مذکور تراحم بین اعمال حقوقی از جمله وقف مشهود و ابهامات حقوقی فراوانی را ایجاد نموده است. حال باید دید که در خصوص منابع طبیعی و منابع ملی وقف چه جایگاهی دارد. با توجه به اینکه وقف در حقوق مدنی و از منظر فقهی مورد پذیرش قرار گرفته است

مورد نظر بوده و قانون‌گذار نظارت فنی بر همه جنگل‌های کشور اعم از دولتی و خصوصی به تعبیر قانونی "مراقبت در حفظ، احداث و احیاء و بهره‌برداری از جنگل‌ها" حتی مرتع و چگونگی حفظ و بهره‌برداری آن را با تعبیر "راهنمایی در امور مراتع" بر عهده سازمان جنگل‌بانی که در آن زمان زیر مجموعه وزارت کشاورزی بوده مورد حکم قرار داده است. (۹)

در خصوص "مراتع خصوصی" چگونگی بهره‌برداری و اصلاح مراتع از حیث تناسب تعداد، انواع دام با ظرفیت مراتع، تاریخ ورود و خروج دام، فصل و مدت، محل چرا و فرق کردن مراتع دولت نظارت عالی داشته است. نسبت به مراتع دولتی سازمان جنگل‌بانی به مثابه مالک خصوصی اختیاراتی را دارا بوده که بدان عمل می‌نموده است. بررسی این قوانین نشان می‌دهد که در کنار مالکیت دولتی جنگل‌ها و مراتع مالکیت خصوصی منابع مذکور نیز وجود داشته است. با این توصیف و بر اساس قوانین سالهای ۱۳۲۱ و ۱۳۳۸ راجع به جنگل‌ها و مراتع جواز تبدیل منابع به زراعت و باغ و نیز تملک خصوصی جنگل و مرتع وجود داشته است. بنابراین چون این منابع چه با تغییر ماهیت حسب تبدیل و چه به صورت جنگل و مرتع قابلیت تملک و تملیک را داشته، لذا این حق وجود داشته تا اشخاص در قالب عقود معینه حق ناظر بر این منابع را به شکل بیع و سایر عقود دیگر به سایر اشخاص انتقال دهند. در این مقام انعقاد عقد وقف نسبت به منابع مذکور دور از ذهن نبوده چرا که از جمله شرایط تحقق وقف حسب ماده ۵۷ قانون مدنی این می‌باشد که واقف باید مالک مالی باشد که وقف می‌نماید. در خصوص وقف علاوه بر مالکیت عین مالکیت منافع برای واقف به صورت دائمی شرط بوده چرا که اگر منافع به طور موقت متعلق شخص دیگر باشد این تعلق مانع تحقق عقد وقف نخواهد شد که ماده ۶۴ قانون مدنی در این خصوص بیان حکم نموده است. به وصف فوق حسب قوانین مارالذکر چنانچه اشخاص مصادیق مربوط به منابع طبیعی را با رعایت قوانین حاکم مالک گردیده عمل حقوقی وقف بر منابع مذکور با مشکل مواجه نبوده چرا که شرط مالکیت مالک محقق و مانع انعقاد عقد وقف مفقود می‌باشد.

#### ملی کردن موقوفات

حسب مقررات از پیش گفته قانون‌گذار به اشخاص اجازه داده است تا با رعایت مقررات مربوط، منابع طبیعی را تبدیل به مصادیق مستثنیات از جمله باغ و زراعت نماید یا با همان کیفیت و وضعیت مورد تملک خود قرار دهند و بهره‌برداری نمایند. با تصویب قانون ملی شدن جنگل‌ها و اطلاق وصف عمومی بر مصادیقی چون جنگل و مرتع و... این ابهام را مطرح می‌گردد که آیا با ملی شدن جنگل‌ها و مراتع در صورت وقف منابع موصوف وصف موقوفه بودن آنها زایل می‌گردد؟

برای روشن شدن این موضوع حکم موضوع اموال موقوفه را می‌بایست بررسی نمود که آیا در زمره مصادیق مربوط به مستثنیات قرار گرفته یا اینکه اموال مورد نظر به عنوان اراضی ملی شده شناسائی گردیده است. اموالی وقفی را باید در دو مقطع زمانی یا با دو رویکرد قانونی مورد بررسی قرار داد. موقوفاتی که مقارن قانون ملی شدن و قبل آن تبدیل و احیاء شده‌اند؛ دیگری موقوفاتی که در

اجرای قانون ملی شدن و قوانین بعد آن احیاء و تبدیل گردیده‌اند. چنانچه احیاء و تبدیل موقوفات ناظر به منابع طبیعی مقارن با قانون ملی شدن، تبدیل و احیاء شده باشند هر چند در ابتداء جنگل و مرتع بوده اما به دلیل تبدیل و تغییر، ماهیت جنگل و مرتع در زمان تصویب قانون ملی شدن جنگل‌ها و مراتع این منابع مشمول تبصره ۳ ماده ۲ قانون ملی شدن جنگل‌ها و مراتع و در حکم مستثنیات بوده است. بنابراین چنانچه شخصی اراضی منابع طبیعی را حسب مقررات تملک نموده و تا زمان تصویب قانون ملی شدن جنگل‌ها، ماهیت آن را تغییر داده باشد نمی‌توان آثار ملی شدن را بر آن مترتب نمود و استمرار وقفیت و بقاء آن به دلیل عدم شمولی اثر ملی شدن صحیح و منطبق با قانون خواهد بود.

قانون‌گذار در ماده ۱ قانون ملی شدن در مقام بیان حکم پیرامون مصادیقی چون جنگل و مرتع و... به صورت اطلاق سخن به میان آورده و عرصه و اعیان کلیه جنگل‌ها و مراتع و... را ملی و جز اموال عمومی معرفی و در اختیار دولت به معنای عام کلمه قرار داده است لذا تخصیص اموال وقفی از حکم مذکور بدست نمی‌آید. از طرفی با وجود اصل ۴۵ قانون اساسی و این که جنگل‌ها و مراتع و... را جزء اموال عمومی و در زمره ثروت‌های عمومی و انفال قرارداده شده است باید قائل بر این بود که نمی‌توان جنگل و مرتعی را که عنوان عمومی به خود گرفته است در قالب عقود و ایقاعات، وصف دیگری بدان اطلاق نمود و مورد پذیرش قرارداد. مضافاً اینکه قانون‌گذار در قانون ملی شدن جنگل‌ها در احکام مربوط به شناسائی و بهره‌برداری در مقام بیان حکم به صورت عام و کلی مد نظر قرار داده است لذا اگر قصد داشت که اثر ملی شدن راجع به وقف مورد استثناء قرار گیرد همانند برخی موارد از جمله مفاد تبصره ۲ ماده ۲ و ماده ۴ قانون مذکور، پیرامون اموال موقوفه بیان حکم می‌نمود، که چنین مقرره‌ای حداقل در قانون اخیرالذکر وجود ندارد.

نقدی بر تبصره ۶ الحاقی قانون ابطال اسناد و فروش رقبات و اراضی موقوفه

عمل حقوقی وقف به عنوان احکام امضائی در اسلام دارای احکام قانونی نیز بوده است. در قوانین مربوطه در خصوص اراضی ملی احکامی وضع گردیده است که به نظر با آثار ناشی از ملی شدن در تعارض بوده و یا اینکه بدون خصوصیت خاصی مورد تعدیل قرار گرفته است. در مقام سابق در خصوص ملی کردن اراضی مطالب ابراز که از تکرار آن پرهیز و در ادامه احکام وقفی مورد بررسی قرار می‌گیرد. ۱- ماده واحده قانون ابطال اسناد و فروش رقبات، آب و اراضی موقوفه در سال ۱۳۶۳ بدین شرح «از تاریخ تصویب این قانون کلیه موقوفاتی که بدون مجوز شرعی به فروش رسیده یا به صورتی به ملکیت در آمده باشد، به وقفیت خود بر می‌گردد و اسناد مالکیت صادر شده باطل و از درجه اعتبار ساقط است.» به تصویب رسید. حسب ماده واحده مذکور موقوفاتی که بدون مجوز شرعی به فروش رسیده یا به صورتی به ملکیت در آمده باشند، به وقفیت خود بر می‌گردد از طرفی برابر ماده ۱۰ آئین‌نامه اجرائی مورخ ۱۳۶۳/۹/۷ موقوفاتی که در اجرای ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب شهریور ۱۳۴۶ به عنوان مراتع ملی اعلام گردیده از تاریخ تصویب قانون ابطال اسناد فروش

رقبات، آب و اراضی موقوفه، در اختیار سازمان اوقاف و متولیان مربوط قرار می‌گیرد.

۲- در سال ۱۳۷۱ قانون ابطال اسناد و فروش رقبات، آب و اراضی موقوفه مشمل بر ماده واحده و ۶ تبصره بدین شرح «از تاریخ تصویب این قانون کلیه موقوفات عام که بدون مجوز شرعی به فروش رسیده یا به صورتی به ملکیت درآمده باشد به وقفیت خود برمی‌گردد و اسناد صادر شده باطل و از درجه اعتبار ساقط است.» به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. ماده واحده مذکور با قانون ابطال اسناد موقوفه سال ۱۳۶۳ چندان فرقی نداشت و تفاوت عمده در این بوده که در قانون سال ۱۳۶۳ عنوان کلیه موقوفات اعم از عام و خاص مورد حکم قرار گرفته بود اما در قانون ابطال سال ۱۳۷۱ تنها به موقوفات عام توجه داشته است.

۳- در تاریخ ۱۳۸۰/۱۲/۱۹ قانون الحاق دو تبصره به ماده واحده قانون ابطال اسناد فروش رقبات آب و اراضی موقوفه به صورت ماده واحده تحت عنوان تبصره‌های ۵ و ۶ به قانون ابطال اسناد فروش رقبات آب و اراضی موقوفه مصوب ۱۳۶۳/۱/۲۸ بدین شرح که «آن دسته از اراضی و املاک و جنگل‌ها و مراتع و اراضی منابع ملی که مشمول ماده ۱ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۴۵/۲/۲۵ و اصلاحات بعدی آن و قانون حفظ و حمایت از منابع طبیعی و ذخائر جنگلی مصوب ۱۳۷۱/۷/۵ قرار گیرد مشمول ماده واحده مذکور نبوده و موقوفه تلقی نمی‌شود مگر در مورد حریم موقوفات و اراضی‌ای که قبل از تاریخ ۱۳۶۵/۱۲/۱۶ احیاء شده باشد.» الحاق گردید. (۱۰)

۴- هیأت وزیران در جلسه ۱۳۹۵/۱۲/۲۵ به پیشنهاد مشترک وزارت جهاد کشاورزی و سازمان اوقاف و امور خیریه و به استناد اصل ۱۳۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران آیین‌نامه اجرایی قانون ابطال اسناد و فروش رقبات، آب و اراضی موقوفه، موضوع تصویب‌نامه شماره ۱۱۴۶/ت ۱۲۷۸۴ مورخ ۱۳۷۴/۲/۶ و اصلاحات بعدی آن را اصلاح نمود. «در بند ۱۰ ماده ۱۰ آئین‌نامه اصلاحی اراضی احیا شده قبل از تاریخ ۱۳۶۵/۱۲/۱۶ مورد تعریف قرار گرفت بر این اساس اراضی احیا شده به اراضی اطلاق می‌گردد که: " آن دسته از اراضی ملی دارای سابقه وقفیت که در آن آثار تصرف و انجام اقدامات منجر به تغییر وضعیت متناسب با نوع عرصه در بهره‌برداری قبل از تاریخ ۱۳۶۵/۱۲/۱۶ وجود داشته باشد، اعم از اینکه دارای سند مالکیت یا فاقد آن باشند" که تشخیص اسناد معتبر وقتی قبل از تاریخ ۱۳۶۵/۱۲/۱۶ که احیاء گردیده بر عهده سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور گذاشته شده است.» (۱۱) در خصوص تشخیص ضرورت حریم موقوفات و میزان اراضی مورد نیاز برای آن، با رعایت عرف محل بر عهده کارگروهی که به کارگروه موضوع ماده ۲۱ معروف گردیده بدین شرح «به منظور بررسی و حل و فصل مشکلات مربوط به تعیین حریم موقوفات و همچنین رفع ابهامات در نحوه اجرای تبصره (۶) ماده واحده قانون الحاق دو تبصره به ماده واحده قانون ابطال اسناد و فروش رقبات، آب و اراضی موقوفه - مصوب ۱۳۸۰-، کارگروهی مرکب از نمایندگان سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور (معاون حفاظت و امور اراضی، مدیرکل دفتر ممیزی اراضی، یک

نفر به انتخاب رییس سازمان و مدیر کل منابع طبیعی و آبخیزداری استان ذی‌ربط) و نمایندگان سازمان اوقاف و امور خیریه (معاون اوقافی، حقوقی و امور مجلس سازمان، مدیرکل حقوقی سازمان، یک نفر به انتخاب رییس سازمان و مدیرکل اوقاف و امور خیریه استان ذی‌ربط) تشکیل می‌شود. تبصره ۱- در مواردی که موضوع مرتبط با اموال دولتی باشد، نماینده وزارت امور اقتصادی و دارایی (اداره کل اموال دولتی) با حق رأی به ترکیب اعضای کارگروه اضافه می‌شود.» گذارده شده است. به لحاظ مغایرت برخی از احکام مندرج در مواد ۱۸ تا ۲۱ بدلیل اینکه رسیدگی به اختلافات وصف قضائی داشته هیأت بررسی تطبیق مصوبات دولت با قانون خاصه تبصره ۵ الحاقی به قانون ابطال اسناد مبنی بر واگذاری امور قضائی به کارگروه اداری را مغایر قانون تشخیص داده و بدین شرح مورد اصلاح قرار گرفت: "در صورت اختلافی بودن موضوع مواد ۱۸، ۲۰ و ۲۱ و اعتراض به تصمیمات اتخاذ شده در اجرای این مواد، مراتب از طریق مراجع صالح قضایی رسیدگی می‌گردد."

۵- با تصویب آیین‌نامه اجرائی اصلاحی قانون ابطال اسناد به شماره ۲/۲۸۶۹۲ ت ۵۲۸۸۳ مورخ ۱۳۹۶/۳/۱۱ سازمان جنگل‌ها و مراتع مجدداً مبادرت به تنظیم دستورالعمل اجرایی با هدف تسهیل و تسریع در اجرای مفاد آیین‌نامه مذکور نمودند. دستورالعمل شماره ۲/۷۳۴۵۸۷ مورخ ۹۶/۱۳۹۶/۸/۲ در بند ۱۲ در راستای تبصره ۲ ماده ۲۱ آیین‌نامه اصلاحی تهیه و ابلاغ گردید. در دستورالعمل موصوف کارگروه موضوع ماده ۲۱ به منظور رسیدگی و تعیین حدود حریم موقوفات و همچنین رفع ابهامات در نحوه اجرای تبصره (۶) ماده واحده قانون الحاق دو تبصره به ماده واحده قانون ابطال اسناد و فروش رقبات، آب و اراضی موقوفه - مصوب ۱۳۸۰- تحت عنوان کمیته اجرائی پیش‌بینی گردید. تشخیص حریم و میزان آن و نوع بهره‌برداری و موقعیت حریم و ذی‌الحریم، بر اساس قوانین جاری یا عرف یا فتاوی شرعی بر عهده کمیته اجرائی گذارده شد و در صورت ابهام کارگروه موضوع ۲۱ آئین‌نامه اتخاذ تصمیم نماید. در خصوص دعاوی که توسط ادارات مربوطه علیه یکدیگر در محاکم قضایی مطرح می‌باشد توافق شد ابتداءً پرونده‌های مربوطه در کمیته اجرائی موضوع بند ۲ دستورالعمل و یا عنداللزوم کارگروه ماده ۲۱ آئین‌نامه مطرح و در صورتیکه منجر به اتخاذ تصمیم گردد نتیجه آن با امضاء مشترک مدیران کل اوقاف و منابع طبیعی به مرجع قضائی منعکس گردد.

با توجه به سیر تقنینی راجع به مسئله اوقاف نقدی بر احکام مربوطه مترتب بوده که ذیلاً مورد بررسی قرار می‌گیرد.

در خصوص ماده واحده قانون الحاق دو تبصره به ماده واحده قانون ابطال اسناد فروش رقبات آب و اراضی موقوفه راجع به اراضی موقوفه و شمولیت آن بر اراضی ملی دو شرط مورد توجه قرار داده شده است. اول اینکه اراضی ملی واقع در حریم موقوفات مشمول حکم و مصداق اراضی ملی نمی‌گردد. دوم اینکه قبل از تاریخ ۱۳۶۵/۱۲/۱۲ احیاء شده باشند نیز مشمول اراضی ملی شده نمی‌باشند.» (۱۲). نقدی که در خصوص شرط اول وجود دارد اینستکه آیا با وجود اینکه عرصه‌ای جنگل، مرتع و... باشد و تنها به دلیل وقوع آن در حریم موقوفه وصف عمومی و ملی بودن را از

دست می‌دهد؛ از ظاهر و استفاده از تفسیر لفظی قانون نتیجه‌ای غیر از این بدست نمی‌آید. در حالی که نتیجه مذکور با اصل ملی شدن اراضی و آثار ناشی از آن در تناقض بوده بنابراین چگونه ممکن است عرصه‌ای جنگل و یا مرتع و ... باشد اما به دلیل وقوع در موقعیت خاص از اصل خارج گردد.

نقد دیگری که بر این ماده واحده وارد می‌باشد این است که اثر حکمی که در تبصره ۶ ماده واحده قانون الحاق دو تبصره به ماده واحده قانون ابطال اسناد و فروش رقبات، آب و اراضی موقوفه مصوب ۱۳۶۳ مقرر شده است آیا ناظر به موقوفات عام بوده یا خاص و یا بر هر دو قسم دلالت دارد؟ از نظر منطقی نباید فرقی بین موقوفه عام و خاص قائل شد چون در هر صورت احکام مربوطه از نظر اخلاقی و حقوقی چندان دور از هم نمی‌باشند اما از ظاهر قانون این بدست می‌آید حکم تبصره ۶ ماده واحده قانون الحاق دو تبصره به قانون ابطال اسناد فروش رقبات آب و اراضی موقوفه مصوب ۱۳۶۳/۱/۲۸ الحاق گردیده است که با تصویب قانون ابطال اسناد فروش رقبات آب و اراضی موقوفه مصوب ۱۳۷۱ که مخصص موقوفات عام بوده از نظر ترتیب قانونی ناظر به موقوفات خاص قابل تسری بوده و موقات عام از دایره شمول حکم تبصره خارج می‌باشند و نمی‌توان از اطلاق حکم تبصره اخیرالذکر اینطور برداشت نمود که مضمون موقوفه عام نیز می‌باشد. از طرفی پذیرش این مطلب نیز سخت می‌باشد که از منظر حقوقی مصداقی از وقف را چنانچه جنگل و در حریم موقوفه عام باشد مضمون اراضی ملی ندانیم اما همان عرصه در حریم موقوفه خاص را از نظر آثار مضمون اراضی ملی شده قرار بگیرد و متولی باید برای احقاق حق به مراجع مربوطه مراجعه نماید.

نقد دیگر که بر قانون موصوف وارد می‌باشد این است که استثناء وارد بر ملی شدن در خصوص حریم موقوفات و اراضی احیاء شده قبل از سال ۱۳۶۵ که در راستای عمل حقوقی تشخیص منابع ملی و مستثنیات دارای اثر حقوقی می‌گردد و ممکن است در تعارض با حقوق وقف قرار گیرد در مقام رفع تعارض مقنن برای نهاد وقف حقی و مرجعی را پیش بینی نموده است؟ در مقررات وضعی اوقاف در ماده ۲۱ آیین نامه اجرایی کارگروهی مرکب از نمایندگان سازمان جنگلها، مراتع و آبخیزداری کشور (معاون حفاظت و امور اراضی، مدیرکل دفتر ممیزی اراضی، یک نفر به انتخاب رییس سازمان و مدیرکل منابع طبیعی و آبخیزداری استان ذی‌ربط) و نمایندگان سازمان اوقاف و امور خیریه (معاون اوقافی، حقوقی و امور مجلس سازمان، مدیرکل حقوقی سازمان، یک نفر به انتخاب رییس سازمان و مدیرکل اوقاف و امور خیریه استان ذی‌ربط) پیش بینی گردیده که از آن به عنوان مرجع رفع اختلاف تعبیر شده است. به نظر این اقدام هیات وزیران در آئین نامه و یا مجریان قانون در مقام قانون گذاری برآمده و کار گروه مربوطه صالح به رسیدگی امور مربوطه نمی‌باشند. در این خصوص باید گفت اگرچه تشخیص جهت ملی نمودن اراضی، عمل حاکمیتی و در اختیار حکومت بوده و دولت‌ها آن را اعمال می‌نمایند اما در مقابل از باب احقاق حق در قالب اعتراض به مقررات ملی شدن خاصه ماده ۲۰ آئین نامه اجرائی قانون ملی شدن جنگل‌ها و مراتع، ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره برداری از جنگل‌ها و مراتع، ماده واحده قانون تعیین تکلیف

اراضی اختلافی موضوع ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع، تبصره ۲ ماده ۲ قانون حفظ و حمایت از ذخایر جنگلی و منابع طبیعی و تبصره ۱ ماده ۹ قانون افزایش بهره‌وری در بخش کشاورزی و منابع طبیعی برای اشخاص در نظر گرفته شده که به ذینفع اجازه داده شده است تا در مرجع صالح نسبت به ملی شدن اراضی اعتراض و دادخواهی نمایند که نهاد وقف نیز از این قاعده مستثنی نبوده است و اداره حقوقی قوه قضائیه در نظر شماره ۷/۴۴۷۱ مورخ ۱۳۸۰/۵/۱۵ بدین شرح «با توجه به ماده واحده قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجرای ماده واحده قانون جنگل‌ها و مراتع کلیه مالکینی که به اجرای ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع اعتراض داشته باشند می‌توانند به هیأت مذکور در ماده واحده مراجعه نمایند. چنانچه سازمان اوقاف و امور خیریه نیز ادعایی بر اراضی مورد اختلاف داشته باشد مانند سایر مالکین می‌تواند نسبت به اجراء ماده ۵۶ قانون مذکور، اعتراض نماید. بدیهی است چنانچه مورد از اموال عمومی باشد قابل تملک برای اشخاص نیست وقف آن نیز صحیح نخواهد زیرا "لا وقف الا فی ملک" بیان حکم نموده است» بدان تأکید داشته و این نظر را مورد تأیید قرار داده است. هر چند در نظریه مذکور حق اعتراض به اجرای مقررات ملی شدن اراضی را برای مالکین در نظر گرفته شده است اما باید اذعان نمود که با توجه به ماده ۲ آئین دادرسی مدنی و ماده ۲۰ آئین نامه اجرائی قانون ملی شدن جنگل‌ها، ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع ذینفعی در طرح دعوا شرطی بوده که اداره اوقاف از آن مستثنی نبوده و می‌تواند به مقررات ملی شدن اعتراض نماید.

نقد دیگری که بر ماده واحده مذکور وارد بوده مبنا قرار دادن احیاء سال ۱۳۶۵ جهت خروج از اثر ملی نمودن اراضی می‌باشد. بر روشن شدن این موضوع لازم است پیشینه تقنینی و حقوقی مورد التفات قرار گیرد.

۱- در خصوص احیاء و اثر آن باید به الفاظی که در قانون وجود دارد توجه نمود. «در ماده ۱ قانون ملی شدن جنگل‌ها، عبارت "از تاریخ تصویب این تصویب نامه قانونی" دلالت بر زمان شروع اعمال قانون و حکم ناشی از آن یعنی وصف اموال عمومی دارد. لذا اگر تا زمان تصویب قانون ملی شدن فردی جنگل، مرتع و... را با اخذ سند مالکیت یا با تصرف مالک شده باشد و تغییر و تبدیلی تا آن زمان نداده باشد این منابع، ملی و متعلق به دولت به مفهوم عام کلمه خواهد بود که حکم آن در تبصره ۳ ماده ۲ قانون اشاره شده بنابراین اثر احکام ملی شدن بر این منابع تا سال تصویب قانون موصوف در فرضی که تبدیل نشده باشد مترتب می‌باشد.» (۱۰)

۲- زمان و اثر احیاء را می‌توان در شق الف از بند ۵ ماده ۱ آئین نامه اجرائی قانون ملی شدن جنگل‌ها مشاهده نمود که در خصوص اراضی جنگلی آورده است که "اراضی جنگلی زمین‌هایی بوده که در آنها آثار و شواهد وجود جنگل از قبیل نهال و پاجوش یا کنده درختان جنگلی بطور پراکنده و گروهی وجود داشته به شرط آنکه در تاریخ ملی شدن جنگل‌ها یعنی مورخ ۱۳۴۱/۱۲/۲۷ آن اراضی تحت کشت نباتات یک ساله یا آیش زراعت مذکور نباشد" عبارت تحت کشت نباتات یا آیش دلالت بر امر احیاء اراضی و تاریخ

تطبيق احكام قانونی منابع ملی و وقف

با توجه به موارد گفته شده باید سعی نمایم تا احكام مندرج در ماده واحده قانون ابطال اسناد موقوفه خاصه تبصره ۶ را با احكام ملی شدن به هم نزدیک نمایم تا از برداشت‌های متهافت پرهیز گردد. برای رسیدن به این مطلوب ضرورت دارد تا قوانین مربوطه را از نظر زمان تصویب و احكام مربوط مورد بررسی قرار دهیم.

الف) «در سال ۱۳۶۳ ماده واحده قانون ابطال اسناد و فروش رقبات، آب و اراضی موقوفه در مجلس شورای اسلامی تصویب که ناظر به موقوفات عام و خاصی بوده است که بدون مجوز شرعی به فروش رسیده یا به به صورتی به ملکیت در آمده می‌بایست به وقفیت برگردد و اسناد مالکیت باطل شود. در آئین‌نامه اجرائی قانون مذکور مورخ ۱۳۶۳/۹/۷ حسب ماده ۱۰ نیز مقرر گردید تا موقوفاتی که در اجرای ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب شهریور ۱۳۴۶ به عنوان مراتع ملی اعلام گردیده، در اختیار سازمان اوقاف و متولیان مربوط قرار گیرد.» (۱۲)

در سال ۱۳۷۱ قانون ابطال اسناد موقوفه به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید با تصویب ماده واحده مذکور کلیه موقوفات عام که بدون مجوز شرعی به فروش رسیده یا به صورتی به ملکیت در آمده می‌بایست به وقفیت برگردد و اسناد آنها باطل گردد.

در سال ۱۳۸۰ قانون الحاق دو تبصره به ماده واحده قانون ابطال اسناد فروش رقبات آب و اراضی موقوفه به صورت ماده واحده تحت عنوان تبصره‌های ۵ و ۶ به قانون ابطال اسناد فروش رقبات آب و اراضی موقوفه مصوب ۱۳۶۳/۱/۲۸ الحاق که در تبصره ۶ آن پیش-بینی گردید اراضی و املاک و جنگل‌ها و مراتع و اراضی منابع ملی که مشمول ماده ۱ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۴۵/۲/۲۵ و اصلاحات بعدی آن و قانون حفظ و حمایت از منابع طبیعی و ذخائر جنگلی مصوب ۱۳۷۱/۷/۵ قرار گرفته موقوفه تلقی نمی‌شود مگر در مورد حریم موقوفات و اراضی‌ای که قبل از تاریخ ۱۳۶۵/۱۲/۱۶ احیاء شده باشد.

ب) در سال ۱۳۴۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع به تصویب مجلس شورای ملی رسید. که راجع به احیاء و اراضی و املاک موقوفه حکمی در بر نداشت. در سال ۱۳۵۴ ماده ۳۴ قانون حفاظت و بهره‌برداری بدین شرح اصلاح گردید " وزارت کشاورزی و منابع طبیعی مجاز است اراضی جنگلی جلگه‌ای شمال و مراتع غیر مشجر ملی شده کشور را که تا تاریخ تصویب قانون اصلاح قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع کشور ۱۳۴۸/۱/۲۰ بر اساس تشخیص کمیسیون‌های مندرج در ماده ۵۶ این قانون از نظر تعیین تاریخ احداث به باغ یا مزرعه یا محل کسب و کار و سکونت تبدیل گردیده به متصرفین و صاحبان اعیانی بترتیب مقرر در آئین‌نامه اجرائی این قانون به اجاره واگذار و اجاره بهای رقبات مزبور را از تاریخ تصرف تا تاریخ عقد قرارداد بمأخذ متوسط اجاره بهای تاریخ تصرف و تاریخ عقد قرارداد که هر دو توسط هیأت مندرج در ماده ۳۳ تعیین خواهد شد با اقساط ده‌ساله دریافت نماید. میزان اجاره‌بها از تاریخ عقد قرار داد بر اساس مدلول تبصره‌های ۷ و ۸ ماده ۳۱ تعیین خواهد شد." حکم این ماده اولاً از نظر مصداق ناظر به اراضی جنگلی جلگه‌ای شمال و مراتع غیر مشجر بوده است.

۱۳۴۱/۱۲/۲۷ زمان تصویب قانون نیز نقطه زمانی احیاء بوده لذا هرگونه احیاء بعد از تاریخ مذکور مورد پذیرش نمی‌باشد

۳- در بند ۱۰ از ماده ۱ آئین‌نامه اجرائی قانون ملی شدن جنگل‌ها که به تعریف باغ پرداخته در تبصره ذیل بند موصوف پیش‌بینی نموده است در باغاتی که حداقل دو سوم درختان میوه‌ای آنها در تاریخ ملی شدن جنگل‌ها بارده بوده‌اند حجم درختان جنگلی موجود آنها مشمول حد نصاب مقرر در بند ۲ نخواهد بود. بنابراین تبدیل منابع طبیعی به باغ در تاریخ ملی شدن جنگل‌ها اثر دیگر احیاء عرصه و اعیان منابع طبیعی می‌باشد.

۴- حکم نظریه شماره ۱۰۹۱ مورخ ۱۳۶۸/۸/۳ شورای نگهبان راجع به ماده ۵۶ و ۵۵ احكام مربوط به تصرفات اشخاص نسبت به اراضی ملی که در رژیم سابق صورت گرفته و تعیین مدت زمان اعتراض به اجرای مقررات ملی شدن را خلاف شرع دانسته با تصویب ماده واحده قانون تعیین تکلیف نقض و اعتبار خود را از دست داده است. (روزنامه رسمی شماره ۱۳۰۷۴ مورخ ۱۳۶۸/۱۰/۲۵)

۵- رأی وحدت رویه شماره ۶۸۱ مورخ ۱۳۸۴/۷/۲۶ هیأت عمومی دیوان عالی کشور که در مقام تأیید مبنای زمانی مالکیت منابع ملی احكام مندرج در ماده یک تصویب نامه قانونی ملی شدن جنگل‌ها از تاریخ ۱۳۴۱/۱۲/۲۷ را مورد تأیید و تأکید قرار داده است.

۶- در قانون الحاق دو تبصره به ماده واحده قانون ابطال اسناد فروش رقبات آب و اراضی موقوفه سال ۱۳۸۰ در تبصره ۶ مبنای احیاء اراضی اعلامیه نخست وزیری سال ۱۳۶۵ بدین شرح آمده است « حفظ و حراست و بهره‌برداری صحیح از منابع طبیعی و انفال یکی از پایه‌های حیات طبیعی و بالطبع اجتماعی و اقتصادی کشور می‌باشد و توسعه اقتصادی اجتماعی در زمینه مساعد و مناسبی از منابع طبیعی شکل می‌گیرد. طبق اصل ۴۵ قانون اساسی انفال و ثروتهای عمومی از قبیل زمین‌های موات و رها شده جنگل‌ها و نیزارها و مراتعی که حریم نیست در اختیار حکومت و دولت اسلامی است تا براساس مصالح عمومی و مطابق قانون درباره آنها عمل نماید. اخیراً بعضی از افرادی بی‌اطلاع از قوانین یا سودجویان بدون اجازه دولت و قبل از طی مراحل قانونی اقدام به تصرف زمین‌های موات و رها شده، جنگل‌ها و بیشه و مراتع غیر حریم نموده‌اند که بدینوسیله اعلام می‌گردد دولت براساس اصل ۴۵ قانون اساسی و دیگر قوانین موجود در کشور با این گونه افراد به شدت برخورد خواهد نمود و مأموران انتظامی در سراسر کشور موظفند از این امر جلوگیری و متخلفین را به مراجع قضایی معرفی نمایند. بدیهی است زمین‌های موات زراعی براساس قانون به افراد ذی‌صلاح از طرف هیأت‌های ۷ نفره واگذاری زمین واگذار خواهد شد.» که دلالت بر حفظ منابع طبیعی و جلوگیری از تخریب و تصرف این منابع گذاشته شده است که با تصویب ماده ۳۴ اصلاحی قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع در قالب فروش و اجاره به اشخاص تعیین تکلیف گردیده است. ثانیاً قانون اخیرالذکر جز قوانین مدت‌دار بوده که تا پایان سال ۱۳۸۵ معتبر بوده لذا استناد به سال ۱۳۶۵ جهت احیاء عملاً با تصویب و انقضاء قانون اخیرالذکر موضوعی نداشته و نمی‌تواند مبنای اقدام در تبصره ۶ الحاقی قرار گیرد.

ثانیاً اراضی مذکور تا سال ۱۳۴۸/۱/۲۰ می‌بایست احیاء شده باشند. ثالثاً با تشخیص و رعایت تشریفات توسط کمیسیون واگذار گردد. رابعاً واگذاری مربوطه برای متصرفین اعم از اشخاص حقیقی و حقوقی صورت می‌گیرد. در سال ۱۳۷۱ ماده ۳۴ قانون حفاظت و بهره‌برداری اصلاح و چند تبصره به آن الحاق و به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. اما به دلیل اختلاف مجلس و شورای نگهبان موضوع به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارجاع گردید مجمع موصوف در جلسه پنجمین مورخ ۱۳۷۳/۷/۷ با اصلاحاتی آن را به تصویب رسانده و در اجرای اصل یکصد و دوازدهم قانون اساسی طی نامه شماره ۳۸۸۴ - ق ۱۳۷۳/۷/۱۹ به ریاست جمهوری اسلامی وقت ایران ابلاغ نموده است.

در این ماده وزارت جهاد سازندگی موظف گردیده از تاریخ تصویب این قانون ظرف مدت سه سال اراضی جنگلی جلگه‌ای شمال و مراتع ملی غیر مشجر کشور را که تا پایان سال ۱۳۶۵ بدون اخذ مجوز قانونی تبدیل به باغ یا زراعت آبی شده و یا برای طرح‌های تولید دام و آبزیان و سایر طرح‌های غیر کشاورزی مورد استفاده قرار گرفته است براساس تشخیص کمیسیون مرکب از نمایندگان جهاد سازندگی، کشاورزی و سازمان جنگل‌ها و مراتع کشور و فرمانداری به مسؤلیت جهاد سازندگی و در قبال دریافت اجاره بها یا قیمت تعیین شده واگذار و یا بفروش برساند.

قانون تمدید زمان اجرای ماده ۳۴ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مورخ ۱۳۷۹/۸/۲۵ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده که رسیدگی و تعیین تکلیف پرونده‌هایی که بر اساس تبصره ۲ قانون یاد شده به کمیسیون ماده ۳۴ تحویل گردیده تا پایان سال ۱۳۸۲ تمدید نمود. در بند تبصره ۲۰ قانون بودجه سال ۱۳۸۳ وزارت جهاد کشاورزی موظف گردید پرونده‌های متشکله در ادارات منابع طبیعی در راستای اجرای قانون اصلاحی ماده ۳۴ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع تا پایان سال ۱۳۸۳ رسیدگی و نسبت به واگذاری، فروش و یا خلع ید از این اراضی اقدام نماید. در بند تبصره ۳ قانون بودجه سال ۱۳۸۵ وزارت جهاد کشاورزی مکلف گردید به منظور پایان دادن پرونده‌های متشکله در ادارات منابع طبیعی در راستای اجرای قانون اصلاحی ماده ۳۴ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع تا پایان سال ۱۳۸۵ رسیدگی و نسبت به واگذاری، فروش و یا خلع ید از این اراضی اقدام نماید. با بررسی قوانین مذکور این نتیجه بدست می‌آید که احیاء اراضی ملی تا پایان سال ۱۳۶۵ فصل مشترک مقررات مربوط به منابع طبیعی و اوقاف می‌باشد.

نقطه افتراق این دو قانون در این است که: اولاً در قانون ابطال اسناد موقوفه نوع احیاء مشخص نشده و به صورت مطلق بیان شده است. ثانیاً خروج عرصه‌های احیاء شده نیازمند تشریفات بخصوص از جمله واگذاری نمی‌باشد. ثالثاً در قانون ابطال اسناد موقوفه وضعیت احیاء کننده اعم از قانونی و غیر قانونی مورد نظر قانون گذار نبوده است. در نقطه مقابل در ماده ۳۴ اصلاحی قانون حفاظت و بهره‌برداری اولاً مصادیق واگذاری ناظر به اراضی جنگلی جلگه‌ای شمال کشور و مراتع غیر مشجر کشور بوده است و به سایر منابع و محل وقوع آن تسری ندارد. ثانیاً اشخاص بدون مجوز قانونی اراضی مربوطه را تصرف و تبدیل نموده باشند مورد توجه قانون گذار بوده

نه همه متصرفین. ثالثاً اراضی تصرفی می‌بایست تبدیل به باغ یا زراعت آبی شده یا طرح‌های تولید دام و آبزیان و سایر طرح‌های غیر کشاورزی مورد استفاده قرار گرفته باشد. رابعاً وزارت جهاد سازندگی (جهاد کشاورزی) می‌بایست تا پایان سال ۱۳۸۵ نسبت به این اراضی تصرفی تعیین تکلیف نماید. خامساً واگذاری اراضی تصرفی می‌بایست حسب تشریفات قانونی صورت پذیرد. سادساً اراضی غیر مشمول از دست اشخاص خلع ید گردد. با عنایت به مراتب فوق باید پذیرفت که:

۱- با تصویب ماده ۳۴ اصلاحی، نظریه‌های شورای نگهبان در خصوص احیاء اراضی منتفی و اثر خود را از دست داده است.

۲- با توجه به احکام مندرج در اصل ۴۵ قانون اساسی که مصادیق ملی را جز انفال و ثروت‌های عمومی معرفی نموده بنابراین شورای نگهبان حسب اصل ۹۱ که پاسداری از احکام اسلامی و قانون اساسی از نظر عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با آنها را بر عهده دارد نمی‌تواند تفسیری و یا حکم بر خلاف قانون اساسی صادر نماید.

۳- در نظریه شورای نگهبان احیاء اراضی ملی تا تاریخ ۱۳۶۵/۱۲/۱۶ موجب مالکیت بوده اما با تصویب قانون توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام، احیاء قبل از سال ۶۵ موجب برای مالکیت قرار نگرفته بلکه تنها معیار برای پیدایش حق اولویت برای اجاره و خرید معرفی گردیده است.

۴- نظریه شماره ۷/۲۶۲۸ مورخ ۱۳۸۲/۴/۱۷ اداره حقوقی قوه قضائیه مبنی بر اینکه: "اراضی متصرفی قبل از تاریخ ۱۳۶۵/۱۱/۱۶ را ماده ۳۴ اصلاحی قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۷۳/۷/ مجمع تشخیص مصلحت نظام" تعیین تکلیف کرده است.

۵- حکم مندرج در تبصره ذیل ماده ۹ آیین نامه اجرای ماده ۲ قانون حفظ و حمایت از منابع طبیعی و ذخایر جنگلی کشور مصوب ۱۳۷۱/۱۲/۱۶ که تصرفات قبل از ۱۳۶۵/۱۲/۱۶ سبب تملک قرار نداده و خلع ید از تصرفات غیر مجاز در منابع ملی قطعیت یافته، قبل از تاریخ ۱۳۶۵/۱۲/۱۶ از طریق مراجع قضایی مورد توجه قرار گرفته است.

۶- نظریه شماره ۳۵۰۷۸ / ۳۰ / ۸۸ مورخ ۱۳۸۸/۵/۱۲ قائم مقام دبیر شورای نگهبان بدین شرح که: "مفاد تبصره ماده ۹ ارجاع مورد خلع ید از تصرفات غیر مجاز در منابع ملی که قبل از تاریخ اسفند ۱۳۶۵ قطعیت یافته با مراجع قضایی است تا آن مراجع با توجه به قوانین فعلی رسیدگی و انشاء حکم نمایند و این معنی خلاف موازین شرعی نمی‌باشد و با تفسیرات و نظرات فقها شورای نگهبان مخالفتی ندارد". خلاف شرع دانسته نشده است.

۷- حسب ماده ۴۵ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۱۳۹۴ مجلس شورای اسلامی، عکس‌های هوایی سال ۱۳۴۶ جزء مستندات قابل قبول در تشخیص اراضی ملی دانسته شده است. این گفته به این معنا است که قانون گذار مبنای زمانی مالکیت را دهه چهل می‌داند نه تاریخ ۱۳۶۵/۱۲/۱۶ اگر قانون گذار مبنای زمانی احیاء، تاریخ ۱۳۶۵/۱۲/۱۶ مد نظر قرار داشت، به طور قطع عکس‌های هوایی بعد از آن را مورد توجه قرار می‌داد.

به مفاد مواد ۱۹ و ۱۰ آئین نامه اجرائی که حریم را ناظر بر روستاهای موقوفه قرار داده تفسیر و رویه سازمان موصوف مغایر با منطق قانون می‌باشد. حریم مورد نظر قانون گذار ناظر به روستاها و اعیانها و چاهها و قنوات بوده و بر زمین احیا شده تسری ندارد.

#### نتیجه گیری

۱- مرجع رفع اختلاف پیرامون مالکیت و احیاء اراضی و شناسائی آن به عنوان مستثنیات با کمیسیون ماده واحده قانون تعیین تکلیف و شعب تخصصی موضوع ماده ۹ قانون افزایش بهره‌وری بوده لذا سازمان جنگل‌ها و مراتع و سازمان اوقاف صالح به اظهار نظر در این خصوص نمی‌باشند.

۲- آئین‌نامه اجرائی ماده واحده قانون ابطال اسناد و فروش رقبات، آب و اراضی موقوفه در خصوص تعیین میزان سهم موقوفه، مرجع کاهش و افزایش منابع ملی و مستثنیات، تغییر کاربری و تملک جنگل‌های دست کاشت، تعیین و تشخیص حریم و اراضی مورد نیاز حریم وقف، و تعیین کمیته و کارگروهی مرجع رسیدگی و حل فصل جهت خروج اراضی ملی به وقف در مقام قانونگذاری بر آمده است و منطبق با اصول حقوقی و متون حقوقی چون قانون ملی شدن جنگل‌ها و مراتع و قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی و قانون افزایش بهره‌وری نمی‌باشد.

۳- در قانون الحاق دو تبصره به ماده واحده قانون ابطال اسناد فروش رقبات آب و اراضی موقوفه سال ۱۳۸۰ در تبصره ۶ مبنای احیاء اراضی بر اعلامیه نخست وزیری سال ۱۳۶۵ که دلالت بر حفظ منابع طبیعی و جلوگیری از تخریب و تصرف این منابع گذاشته شده است که اولاً با تصویب ماده ۳۴ اصلاحی قانون حفاظت و بهره برداری از جنگل‌ها و مراتع در قالب فروش و اجاره به اشخاص تعیین تکلیف گردیده است ثانیاً قانون اخیرالذکر جز قوانین مدت‌دار بوده که تا پایان سال ۱۳۸۵ معتبر بوده لذا استناد به سال ۱۳۶۵ جهت احیاء عملاً با تصویب و انقضای قانون اخیرالذکر موضوعی نداشته و نمی‌تواند مبنای اقدام در تبصره ۶ الحاقی قرار گیرد.

۴- حریم موقوفات موضوع تبصره ۶ قانون الحاق دو تبصره به ماده واحده قانون ابطال اسناد فروش رقبات آب و اراضی موقوفه سال ۱۳۸۰ با توجه به ماده ۱۰ آئین‌نامه اجرائی قانون مذکور قدر متیقن دلالت بر اراضی زراعی و احیاء شده نداشته است.

#### پیشنهادهات

۱- در خصوص زمان احیاء اراضی ملی که برای اشخاص و اموال موقوفه دو مبنای متفاوت حسب قانون ملی شدن جنگل‌ها و مراتع و تبصره (۶) ماده واحده قانون الحاق دو تبصره به ماده واحده قانون ابطال اسناد و فروش رقبات، آب و اراضی موقوفه - مصوب ۱۳۸۰- به ترتیب سال تصویب قانون ملی شدن جنگل‌ها و مراتع و سال ۱۳۶۵ اعلامیه نخست وزیر وقت را ملاک قرارداده شده است حسب لایحه و طرح پیشنهادی معیار زمان تصویب قانون ملی شدن مورد توجه قرار گیرد تا امر احیاء نسبت به همه اشخاص از یک حکم برخوردار شود.

با توجه به متون مذکور ایراداتی بر ماده واحده قانون ابطال اسناد و فروش رقبات، آب و اراضی موقوفه و آئین نامه اجرایی آن وارد می‌باشد:

۱- در خصوص نحوه شکل‌گیری کمیته اجرایی ایراداتی بر این مبنا وارد است: الف- اعضای کمیته مذکور عدد زوج پیش بینی شده است که در زمان اتخاذ تصمیم رأی که تفوق داشته باشد حاصل نمی‌گردد مگر اینکه اخذ تصمیم به اتفاق آراء مورد پذیرش قرار گیرد. ب- چگونه ممکن است در جلسه در مواردی که منجر به اتخاذ می‌گردد حضور حداقل دو عضو الزامی باشد اما تصمیم مربوطه به امضاء سه نفر از اعضا نمایندگان هر سازمان برسد که این امر از حیث منطقی مورد پذیرش نمی‌باشد.

۲- در خصوص وظایف و اختیارات کمیته این ایراد مترتب است که کمیته موصوف شأنتی در خصوص رفع اختلاف پیرامون مالکیت و احیاء اراضی نداشته، چرا که قانونگذار در خصوص رفع اختلاف ناشی از ملی شدن کمیسیون ماده واحده قانون تعیین تکلیف و شعب تخصصی موضوع ماده ۹ قانون افزایش بهره‌وری را، مرجع قانونی مشخص نموده است. سازمان جنگل‌ها و مراتع و سازمان اوقاف در حدود حریم موقوفات و همچنین رفع ابهامات در نحوه اجرای تبصره (۶) ماده واحده قانون الحاق دو تبصره به ماده واحده قانون ابطال اسناد و فروش رقبات، آب و اراضی موقوفه - مصوب ۱۳۸۰- حق اظهار نظر داشته است لذا چنانچه نحوه اجرای تبصره (۶) ماده واحده قانون مذکور را تسری به رفع تعارض مالکیت و احیاء دهیم موجب می‌شود از اصل قانون خروج حکمی صورت پذیرفت که این نحوه اقدام محل تامل می‌باشد

۳- آئین‌نامه مربوطه در مقام قانونگذاری بر آمده است و کمیته و کارگروهی را مرجع رسیدگی و حل فصل امور قرار داده که منشاء قانونی ندارد.

۴- در خصوص میزان سهم موقوفه هم بدون توجه به آثار ناشی از عمل حقوقی ملی شدن در صورت نبود میزان سهمیه موقوفه از مستثنیات تأمین آن را از اراضی ملی مورد توجه قرار داده است این در حالی است که مرجع کاهش و افزایش منابع ملی و مستثنیات قطعاً دستگاه‌های متولی به شرح مارالذکر نبوده و می‌بایست به تأیید کمیسیون و مراجع قانونی که در مقام رسیدگی به اعتراض به ملی شدن اراضی در نظر گرفته شده است برسد.

۵- در آئین‌نامه اشاره به جنگل‌های طبیعی و بالاصاله شده است و مفهوم مخالف این مطلب این خواهد بود که جنگل‌های دست کاشت مشمول تغییر کاربری و تملک خواهد بود.

۶- تعیین و تشخیص حریم و اراضی مورد نیاز حریم وقف که بر عهده کمیته و کارگروه موضوع آئین‌نامه گذاشته شده است از جمله موارد دیگر است که نیازمند حکم قانونی می‌باشد. بنابراین تصمیمات متخذه به دلیل نبود جواز قانونی جعلی محل ایراد بوده و مراجع قانونی نمی‌بایست تصمیمات مربوطه را مبنای اقدام قرار دهند.

۷- در اجرای قانون موصوف سازمان اوقاف به نحوی موضوع را مدیریت می‌نماید که علاوه بر حریم موقوفات برای اراضی احیاء شده قبل از سال ۱۳۶۵ هم حریم در نظر می‌گیرد که به نظر با توجه

9. Saidi, Anahita (2013) Investigation of the conflict between the rights of the government and individuals in natural resources and the solutions to resolve it, master's thesis, supervisor Alireza Hosni, Damghan Azad University.
10. Imam Vardi, Mohammad Hasan (2017) Examining the Difference Between National Lands and Endowments, Waqf Quarterly of the Everlasting Legacy, No. 101 and 102, Spring and Summer.
11. Haddadi Manesh, Majid and Hosseini, Seyyed Ali (2016) Revised collection of endowment laws and regulations, Tehran, Printing and Publishing Company affiliated with Awqaf Organization, first edition.
12. Asghari, Abdolreza (2012) jurisprudential-legal review of pastures and forests located in endowments, civil jurisprudence teachings, Razavi University of Islamic Sciences, number 5 spring-summer.

۲- مرجع رسیدگی به اختلافات ناشی از اجرای قانون ملی شدن اراضی حسب ماده واحده قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره برداری و ماده ۹ قانون افزایش بهره وری در بخش کشاورزی و منابع طبیعی حسب مورد توسط هیات موضوع ماده واحده مذکور و شعب تخصصی محاکم قضائی بوده که با تصویب آئین نامه اجرائی، کمیته اجرائی موضوع ماده ۲۱ در حل و فصل امور مربوطه با خروج موضوعی از اصل موضوع، رسیدگی به ماهیت اراضی و مالکیت را مورد اعمال قرار می‌دهد که ضرورت دارد ماده ۲۱ آئین نامه اجرائی ماده واحده قانون ابطال اسناد و فروش رقبات، آب و اراضی موقوفه - مصوب ۱۳۸۰- به شرح گفته شده اصلاح گردد.

## References

1. Etemadi, Seyyed Youssef (2013) Evolution of Natural Resources and Environment Laws, Tehran, Behnami Publications, first edition.
2. Shamkhi, Taqi (2008) Laws and management of natural resources, Tehran, Tehran University Press, first edition.
3. Mansour, Masoud and Tawfighi, Akram and Ghafarian, Mohammad Hossein (2014) Collection of guidelines, circulars and legal opinions of land surveying, Tehran, Pune Publishing House, first edition.
4. Aminian Modares, Mohammad (1381) Waqf from the point of view of laws and laws, Tehran, Samit Publishing House, first edition.
5. Shahriari, Saeed (1390) Legal status of national lands and exceptions in waqf, master's thesis, supervisor Mohammad Abu Ata, Islamic Azad University, Damghan branch.
6. Katouzian, Amir Nasser (1384) property and ownership, Tehran, Mizan publishing house, 9th edition.
7. Qolizadeh, Saeed (2016) Legal system of registration of nationalized lands in Iran, master's thesis, supervisor Qasim Nabizadeh Kobriya, Azad University, Sari branch.
8. Salari Moghadam, Seyyed Hossein (1376) Studying the legal status of national lands in Iran, Master's thesis, Imam Sadiq University (AS.)