

Pathology of The Law on the Requirement to Register Real Estate Transactions in Relation to the Protecting of Citizen's Land and Property Against State's Power

Nassir Mashayekh¹

Abstract

Respecting and protecting citizens' property is one of the fundamental rights of individuals and one of the primary duties of the state. Identifying public and government-owned lands, which are considered public wealth, is also among the undisputed duties of state. This dual duty of the state requires it to always adopt a clear, transparent, legal, documented, and contestable approach, so that it neither exceeds its competence in expropriating private-owned land under the pretext of public interest nor allows encroachment on public and government lands. Achieving these goals require adopting an appropriate legislative policy and enacting qualitative laws. However, current laws cannot be considered suitable and precise tools for achieving these objectives. The numerous laws, complexity of procedures, and multiple authorities are among the drawbacks of the existing legal system governing the protection of private property and the preservation of public lands. It was expected that the legislator would provide a mechanism in 'the Law on the Requirement to Register Real Estate Transactions' to put an end to the instability of land property, whether private or public. However, this law provides no means to compel the government to transparently and clearly inform citizens of its claims, determinations, and diagnostic opinions, nor to take action to issue title deeds for public and government lands within a specified timeframe. This hesitation by the legislator has resulted in private land property always being at risk of encroachment and acquisition by the government and public institutions.

Key words: Land Property, Expropriation, Public Lands, National Lands

1. Assistant Professor, Law Department, Tolo Mehr Institute of Higher Education, Qom, Iran

Corresponding author: Nassir Mashayekh

notary70k@yahoo.com



آسیب شناسی قانون الزام به ثبت معاملات اموال غیر منقول در خصوص حمایت از مالکیت اراضی و املاک شهروندان در برابر قدرت دولت

نصیر مشایخ*

چکیده

احترام به مالکیت شهروندان بر اراضی و حمایت از آن‌ها یکی از حقوق بنیادین اشخاص و از تکالیف اولیه دولت است. شناسایی اراضی و املاک عمومی و اراضی دولتی که به ثروت‌های عمومی تعبیر می‌شود هم از تکالیف بی‌مناقصه دولت‌ها به شمار می‌رود.

این تکلیف دوگانه دولت، سبب می‌شود تا دولت همواره راهکاری روشن و شفاف، قانونی و مستند و قابل اعتراض را در پیش بگیرد تا هم از حدود صلاحیت خود در سلب مالکیت اراضی تحت تملک اشخاص به بهانه عمومی بودن گذر نکند و هم مانع تعرض به اراضی عمومی و دولتی بشود. تحقق این اهداف، اما مستلزم در پیش گرفتن سیاست تقنینی مناسب و تصویب قوانین کیفی است؛ اما قوانین کنونی را نمی‌توان ابزارهای مناسب و دقیقی در تحقق این اهداف به شمار آورد.

تعداد قوانین، پیچیدگی روش‌ها و مراجع متعدد از معایب نظام حقوقی حاکم بر حمایت از مالکیت اراضی خصوصی و حفظ اراضی عمومی است. انتظار می‌رفت قانونگذار در قانون الزام سازوکاری را پیش‌بینی کند که به تزلزل مالکیت اراضی، چه خصوصی و چه عمومی، پایان دهد. در این قانون راهی که بتواند دولت را ملزم کند که ادعاهای آرای تشخیص و نظریه‌های تشخیصی خود را به‌طور شفاف و روشن به آگاهی شهروندان برساند و نسبت به صدور سند مالکیت اراضی

* استادیار، گروه حقوق، موسسه آموزش عالی طلوع مهر، قم، ایران (نویسنده مسئول)

عمومی و دولتی در مدت معینی اقدام کند وجود ندارد. این تعلل قانونگذار سبب شده است تا مالکیت اراضی خصوصی همواره در معرض دست‌اندازی و تملک توسط دولت و نهادهای عمومی بماند.

واژگان: مالکیت اراضی، سلب مالکیت، اراضی عمومی، اراضی موات و ملی.

مقدمه

مالکیت اراضی یکی از پدیده‌های دیرین و تاریخی است که در همه نظام‌های حقوقی محل اختلاف شهروند و دولت است.

حمایت از مالکیت خصوصی اراضی اگر مشروع باشد، از وظایف و تکالیف دولت از جمله حقوق بنیادین شهروند است. اما سلب مالکیت از اراضی خصوصی و تهدید حقوق مالکانه به دلایل متعدد و موجه از جمله به نفع منافع عمومی و یا اجرای طرح‌های عمومی و باز توزیع مالکیت اراضی هم از جمله مأموریت‌های دولت و نهادهای عمومی است. یعنی درست در زمان و شرایطی که دولت موظف است که از مالکیت خصوصی اراضی حمایت کند در همان زمان و شرایط ناگزیر است تا از اراضی و املاک عمومی محافظت کند. به همین دلیل دولت و نهادهای عمومی، باید با دقت و ملاحظه اصول حاکم بر «احترام به مالکیت» از تعرض و دست‌اندازی به املاک عمومی و دولتی که در واقع ثروت‌های ملی هستند جلوگیری کند.

در نظام حقوقی ایران، سیاست تقنینی و روش‌های گوناگونی جهت مدیریت اراضی عمومی و دولتی و تهدید حقوق مالکانه تجربه و تمرین شده است. ثمره این روش‌ها اما گوارا نبود؛ زیرا منجر به تورم و تراکم قوانین، تأسیس مراجع متعدد و گوناگون تشخیص پیش‌بینی مراجع متعدد دادرسی و سرانجام روش‌های گوناگون رسیدگی به دعاوی بوده است، به همین دلیل می‌توان ادعا کرد که قوانین و مقررات موضوعه تاکنون نتوانسته است به گونه‌ای فراگیر دو هدف حفظ اراضی دولتی و حمایت از اراضی خصوصی را هم‌زمان تأمین کند.

تزلزل مالکیت خصوصی و تهدید و ناامنی حقوقی آن در برابر قدرت دولت و هم تزلزل همیشگی مالکیت عمومی و مصون‌نماندن آن‌ها از گزند تصرف و تعرض در پناه قوانین پرشمار اما مبهم ارمغان سیاست‌های درست تقنینی و اقتصادی بوده است؛ لذا انتظار می‌رفت که قانونگذار با وضع قانونی جامع یا ابداع حکمی متفنن در قانون الزام یک‌بار برای همیشه دولت و نهادهای عمومی را مکلف کند تا در مدت معین نظریه‌ها و آرای تشخیصی خود را اعلام و نسبت به تثبیت مالکیت دولت و صدور سند مالکیت به نام دولت و نهادهای عمومی اقدام کند. قانونگذار در تصویب قانون الزام به ثبت رسمی معاملات غیرمنقول می‌توانست به این انتظار پاسخ دهد؛ اما هیچ‌یک از مواد این قانون، شیوه‌ای روشن و معیاری قاطع به دست نداده است. از این‌رو این قانون

هم به انبوه قوانین پراکنده‌ای افزوده شده است که در نزاع حق شهروند و قدرت دولت در میدان مالکیت اراضی راهی برای آشتی نشان نداده است.

۱. بررسی نارسایی کنونی در نظام حقوقی ایران

آسیب‌های کنونی در نظام اداره و نظارت بر مالکیت اراضی را می‌توان به تعدد پراکندگی قوانین، تعدد مراجع تشخیص، و تعدد مراجع دادرسی دسته‌بندی کرد که در این بخش مورد مطالعه قرار می‌گیرد.

۱-۱. پراکندگی و تورم قوانین

پراکندگی و تورم قوانین در خصوص مالکیت اراضی و شیوه‌های سلب مالکیت اراضی، پیامدهای متعددی دارد. نخستین پیامد چشمگیر آن، ابهام و پیچیدگی قوانین و عدم امکان تعیین قانون حاکم است. یکی از دشواری‌های تعیین قانون حاکم، دسترسی سخت مجریان و شهروندان به قوانین است که درک و فهم قانون را ناممکن کرده و سرانجام هم شهروندان و هم مجریان را دچار سرگردانی می‌کند و مردم را از شناخت حدود تکالیف و میزان حقوق ناتوان می‌کند (مرکز مالگیری، مهدی‌زاده، ۱۳۹۴، ۱۵۷). این امر اما تنها پیامد پراکندگی قانون نیست، پیامد اجتناب‌ناپذیر تورم قانونی، عدم شفافیت است. شفافیت به معنای آشکارا بودن و در دسترس بودن اطلاعات جهت تمتع از حقوق آشنایی با تکالیف و شناخت مراجع دادرسی است. عدم شفافیت^۱، به همان اندازه که شهروندان از موارد مذکور بی‌بهره می‌کند، منجر به سوءاستفاده دستگاه‌های اداری از انباشت اطلاعات و تجمع داده‌های رانت‌زا را در دست مراجع اداری می‌شود؛ زیرا داده‌ها را به دارایی و غنیمت تحت مدیریت تبدیل می‌کند و از آن‌ها به‌عنوان یک ابزار چانه‌زنی به شهروندان تبدیل می‌کند (مؤذن‌زادگان، همایون، ۱۳۹۷: ۲۲۰).

تعدد دستورها و مقررات، همواره این خطر را در پی دارد که نه تنها هدف قانونگذار تأمین نمی‌شود، بلکه اثر معکوس داشته و برخلاف آنچه که اراده شده است نتیجه می‌دهد و منجر به ناامنی حقوقی و بی‌اعتمادی به قوانین و سرانجام به سرپیچی از قوانین بشود و در نهایت در قالب اقتصادهای سیاه و خاکستری بروز کند (مکانی و برجیان، ۱۳۹۶: ۴۵) تغییرات متعدد و اصلاحیه‌های تغییرهای متعدد قوانین مذکور کم نیست و آرای قضائی متعدد و متفاوت در زمینه

1. transparency

سلب مالکیت اراضی از مصداق‌های روشن بروز تورم و ویرانندگی قوانین اراضی است که بدون دغدغه حفظ مالکیت و سازگاری نظام حقوقی شده است و دسترسی آسان به قواعد حقوقی لازم‌الاجرا را در این زمینه غیرممکن ساخته است و علاوه بر آن مسبب سردرگمی مراجع دادرسی شده است؟

قوانین حاکم بر سلب اراضی متعددند. تراکم قوانین در این خصوص، دلایل گوناگونی را توجیه می‌کند، اما نمی‌توان پیامدهای ناگوار آن را توجیه کرد.

اصلاحات اراضی، بازتوزیع مالکیت اراضی حفظ و حمایت از منابع طبیعی و بازپس‌گیری اراضی حاصل از تجمع ثروت‌های نامشروع و سرانجام حفظ جنگل‌ها و ثروت‌های عمومی و منابع طبیعی، بازتوزیع مالکیت اراضی سیاست‌های کلان اقتصادی و عمرانی از انگیزه‌های مطرح در قوانین است که در زمان‌های متفاوت و مختلف قانونگذار را متقاعد کرده است تا با وضع قوانین پراکنده، مالکیت اراضی را محدود و یا از مالکان خصوصی سلب کند. همه این انگیزه‌های گوناگون سبب شده است تا نتوان سیاست تقنینی حاکم بر اراضی را درک و تحلیل کرد، اما آنچه که قابل درک و تحلیل است، این است که این سیاست مشقت قانونگذاری و رویه و رفتار پریشان دولتمردان در مواجهه با مالکیت اراضی منجر به تصویب قوانین متعدد، پیچیده و نارسا شده است.

تصویب‌نامه ملی شدن جنگل‌ها، قانون اصلاحات اراضی قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌های مراتع که قانون لغو مالکیت اراضی موات شهری و کیفیت عمران آن، قانون نحوه واگذاری و احیای اراضی در حکومت جمهوری اسلامی ایران، قانون اراضی شهری و سپس قانون زمین شهری، قانون مرجع تشخیص اراضی موات و ابطال اسناد و فروش رقابت، آب و اراضی موقوفه و قانون حفظ و حمایت از منابع طبیعی و ذخایر جنگلی مصوبه تعیین مهلت اعتراضی به نظریه وزارت مسکن و شهرسازی موضوع ماده ۱۲ قانون زمینی شهری قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی ماده ۵۴ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور، سرانجام قانون اجرای اصل ۴۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، قوانین پرشمار و پراکنده‌ای هستند که اگرچه با اهداف متفاوت و در زمان‌های مختلف تصویب شده‌اند، اما سلب مالکیت اراضی از شهروندان، هدف رضایت‌مشترک آن‌هاست.

با این حال، آنچه که در این مقاله مورد انتقاد و خرده‌گیری قرار گرفته است، اصل سلب مالکیت نیست؛ اما سلب مالکیت هر چند که مشروع و بحق باشد باعث ایجاد محدودیت می‌شود. از این رو قوانین متعدد و پراکنده نه تنها از حق مالکیت شهروندان حمایت نموده بلکه حقوق و منافع عمومی را در حفاظت از ثروت‌های عمومی تضمین نمی‌کند. به عبارت دیگر پرشماری قوانین در زمینه سلب مالکیت ارضی، حقوق مالکیت دولت و مردم را در معرض تهدید و تجاوز قرار داده است.

۲-۱. تعدد مراجع تشخیص

این پرسش که در نظام حقوقی ایران کدام نهاد دارای صلاحیت سلب مالک اراضی خصوصی است پاسخ روشن و دقیقی ندارد، زیرا پاسخ‌گویی به این پرسش مستلزم طرح و بررسی پرسش‌های متعددی است. اینکه یک زمین در داخل محدوده شهر و حریم شهر داشته باشد و یا در خارج از آن مستقر باشد، اینکه نوع پوشش گیاهی یک زمین چه باشد و چگونه ابعاد ایجاد شده باشد، اینکه سابقه احیای سابق در یک زمین از چه سالی بوده و سرانجام اینکه مالک اراضی آن را چگونه تملک کرده است، عوامل پرشماری است که در تعیین نوع مرجع سلب‌کننده اراضی خصوصی تأثیرگذار است.

باتوجه به عوامل مذکور می‌توان مراجع سلب مالکیت را به مراجع قضائی و اداری دسته‌بندی کرد. اما آسیب مهم و نکته قابل تأمل و البته قابل انتقاد آن است که مراجع تشخیص سلب مالکیت اراضی نیز همچون خود قوانین حاکم بر سلب مالکیت اراضی متعدد هستند. یکی از مهم‌ترین دلایل این تعدد، زمان و انگیزه تصویب قوانین مرتبط با موضوع سلب مالکیت هستند. از این رو شاید بتوان در تحقیق مستقل و جدا تأثیر شرایط اقتصادی و اجتماعی و سیاسی زمان تصویب را در تعیین مرجع سلب مالکیت مورد مطالعه قرار داد و به موجب آن عوامل آن را دسته‌بندی کرد. اما با استقراء در قوانین، می‌توان محل استقرار اراضی و سابقه تملک و احیاء و وضعیت جغرافیایی و طبیعی زمین را از عوامل عمده تعدد مراجع در سلب مالکیت به شمار آورد. به همین دلیل می‌توان مراجع اداری سلب مالکیت را به دسته‌های زیر تقسیم کرد و این دسته‌بندی اما فارغ از اسباب سلب مالکیت به دلیل طرح اجرای طرح‌های گوناگونی است که به موجب قانون نحوه خریداری و تملک اراضی توسط دولت و نهادهای عمومی انجام می‌شود؛ زیرا به موجب این قانون، در صورت وجود ضرورت طرح و تأمین بودجه آن و با لحاظ سایر شرایط برشمرده به تشخیص بالاترین مرجع

اداری، از صاحب زمین، و عموماً با جبران خسارت، مالکیت خصوصی سلب شود؛ لذا می‌توان مراجع سلب مالکیت اراضی رو به دسته‌های زیر تقسیم‌بندی کرد:

۱-۲-۱. مراجع قضائی:

گاه نامشروع و غیرحق بودن تملک اراضی توسط اشخاص خصوصی سبب سلب مالکیت آن‌هاست.

سلب مالکیت اراضی توسط مراجع قضائی بیشتر به دلایل شخصی است و این دلایل گاهی مجازات اصلی یا تبعی و یا تکمیلی به شمار می‌رود که نتیجه آن مصادره املاک است و گاهی هم سلب مالکیت به انگیزه بازپس‌گیری اراضی و املاکی است که به سبب نامشروع کسب شده‌اند. این روش اما بی‌معنا نیست. یکی از اصولی که در تمام نظام‌های حقوقی مورد پذیرش قرار گرفته است، این است که املاک تملک‌شده توسط اشخاص باید منشأ قانونی و روشن داشته باشد و ناشی از یک فعالیت مشروع باشد تا قانونگذار آن را به رسمیت بشناسد و از آن حمایت کند؟

پس از انقلاب اسلامی، دادگاه ویژه اصل ۴۹ قانون اساسی به‌طور عموم، مرجع صالح جهت تشخیص درآمدهای نامشروع و سلب مالکیت از اموال به‌دست‌آمده از درآمدهای نامشروع شده است. مطابق اصل ۱۴۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و قانون نحوه اجرای این اصل و همچنین قانون مشمول اجرای قانون نحوه اجرای اصل ۴۰ قانون اساسی در مورد ثروت‌های نامشروع ناشی از احتکار و گران‌فروشی و قاچاق مصوب ۱۳۶۸، دولت موظف است ثروت‌های ناشی از ارتکاب جرایم مذکور را در صورت معلوم‌نبودن صاحب حق به بیت‌المال بدهد. سلب مالکیت اراضی ناشی از فعالیت نامشروع توسط مقام قضائی و دادستان انجام می‌شود؛ لذا دادگاه انقلاب صالح به رسیدگی و درنهایت سلب مالکیت از اراضی را به‌عنوان مجازات محسوب می‌کند

۱-۲-۲. مراجع اداری تشخیص سلب مالکیت از اراضی

۱-۲-۲-۱. وزارت راه و شهرسازی

هرچند در نتیجه تغییرات متعدد و عنوان کنونی این مرجع اداری سلب به‌موجب قانون --- وزارت راه و شهرسازی تغییری پیدا کرده است، اما سلب مالکیت اراضی به قوانین متعدد از جمله قانون لغو مالکیت اراضی موات شهری، قانون اراضی شهری و سرانجام قانون زمین شهری و به‌عنوان قانون معتبر و حاکم این مرجع را به‌عنوان مرجع تشخیص جهت نوعیت زمین به اراضی داخل محدوده و حریم تعیین کرده است، برابر ماده ۱۲ قانون زمین شهری به مرجع تشخیص موات بودن اراضی در

داخل محدوده شهر و حریم کمیسیون مستقر در ادارات راه و شهرسازی است. لذا چنانچه این مرجع نوعیت یک زمین را موات تشخیص دهد با رعایت شرایطی از مالک و یا تصرف آن سلب مالکیت می‌شود؛ هرچند در مباحث بعدی خواهیم دید که تشخیص اراضی موات، اراضی خارج از محدوده شهر و حریم، مرجع دیگری است. یعنی در خصوص تشخیص اراضی موات است که بسته به محل استقرار زمین، دارای تعریف و ضوابط مشخصی در قانون است.

۱-۲-۲. وزارت جهاد کشاورزی

مرجع تشخیص اراضی دولتی و عمومی خارج از محدوده و حریم، وزارت جهاد کشاورزی است؛ اما یک مرجع و یا نهاد متمرکزی در این وزارتخانه عهده‌دار تشخیص اراضی و املاک عمومی دولتی خارج از محدوده نیست.

برابر ماده ۲۰ قانون حفظ و حمایت از منابع طبیعی و ذخایر جنگلی کشور، تشخیص منابع ملی و مستثنیات ماده قانون ملی شدن جنگل‌ها و مراتع با جهاد کشاورزی است و برابر ماده یک آیین‌نامه اجرایی ماده ۲ قانون مذکور از طریق سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری کشور (سازمان جنگل‌ها و مراتع و آبخیزداری سابق) اعمال می‌شود.

تشخیص موات بودن اراضی خارج از محدوده نیز به عهده وزارت جهاد کشاورزی است. اما این کارکرد به عهده معاونت دیگر وزارتخانه مذکور است. برابر ماده واحده قانون مرجع تشخیص اراضی موات و ابطال آن، تشخیص اراضی موات خارج از محدوده و حریم شهرها در صلاحیت هیئت هفت نفره است که در سال ۱۳۷۱ به موجب مصوبه شورای عالی اداری مصوبه شماره ۲۲۶۵ مورخ ۱۳۷۱/۱۱/۱۹ منتشر در روزنامه رسمی شماره ۱۳۹۸۲ مورخ ۱۳۷۱/۱۲/۱۳ و در پی تأسیس سازمان امور اراضی، این صلاحیت به سازمان مذکور واگذار گردید. هر یک از این دو نهاد حسب مورد چه به ملی بودن و چه به موات بودن اراضی خارج از محدوده شهر رأی می‌دادند سلب مالکیت اراضی از اشخاص خصوصی است، اما در اجرای هر یک از این دو قانون توسط هر یک از سازمان مذکور هماهنگی و همخوانی وجود نداشت. این ناهماهنگی در عمل به ناسازگاری واحدهای وابسته به یک وزارتخانه انجامید. سازمان امور اراضی (ادعا بود که لفظ موات در عام است و شامل مرتع هم می‌شود و در مقابل سازمان جنگل‌ها و مراتع کشور بر این عقیده بود که صلاحیت‌های امور اراضی ارتباطی با اجرای مقررات قانون حفظ و حمایت از منابع طبیعی و سازمان ذخایر جنگلی ندارد (میرزایی، ۱۴۰۲).

نتیجه این نزاع بر سر اراضی خصوصی شگفت‌آور بود. سازمان امور اراضی، تشخیص سازمان جنگل‌ها و مراتع کشور را در مورد ملی بودن اراضی معتبر نمی‌دانست و تا قبل از قطعیت ملی اعلام شدن زمین آن را موات اعلام می‌کرد. این اختلاف‌های تمام‌نشده، اما منجر به طرح دعاوی متعددی شد. هرچند در نهایت سند مالکیت به نام دولت جمهوری اسلامی ایران صادر می‌شد، اما اختلاف سازمان امور اراضی و سازمان جنگل‌ها و مراتع بر سر نحوه اداره این اراضی بود. ثمره این اختلاف‌های فرساینده سرانجام سبب شد تا برابر ماده ۵۴ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۱۳۹۴ یک تبصره به ماده ۹ قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی اضافه شود. این تبصره در واقع در پی آن بود که تداخل‌های ناشی از اجرای مقررات موازی را پایان دهد، هم‌اکنون برابر تبصره ۳ الحاقی ماده ۹ قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی موضوع ماده ۵۴ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۱۳۹۴ سه کارگروه به منظور رفع تداخلات در سطوح شهرستان، استان کشور تشکیل شده است تا تداخلات موصوف را برطرف نماید. تشکیل این کارگروه‌ها نشان‌دهنده آن است که قانونگذار در تعیین مرجع تشخیص جهت سلب مالکیت و هم اداره آن موفق نبوده است. در خصوص اراضی داخل محدوده شهر نیز این انتقاد وارد است. مرجع تشخیص نوعیت از جمله موات بودن اراضی کمیسیون تعیین شده درباره ۱۲ قانون زمین شهری وزارت راه و شهرسازی است و برابر همان قانون، مرجع اداره‌کننده آن نیز وزارت راه و شهرسازی است. لذا این امر منصفانه نیست که مرجع سلب‌کننده مالکیت اراضی و هم مرجع اداره‌کننده آن یکسان باشد. چنین امری مانع تحقق دادرسی منصفانه می‌شود. لذا بهتر آن بود که مرجع تشخیص نوعیت اراضی که رأی آن منجر به سلب مالکیت می‌شود با مرجع و متصدی اداره اراضی سلب مالکیت یکی نباشد تا اصل بی‌طرفی در دادرسی تأمین و حقوق مالکان خصوصی تضمین شود.

افزون بر موارد مذکور، قوانین و مقررات دیگری هم وجود دارد که موضوع تمام یا برخی از مواد آن سلب مالکیت اراضی خصوصی است که سلب مالکیت و اداره آن به عهده نهادهای مذکور است. برابر قانون اراضی مستحدث و ساحلی، وزارت کشاورزی و منابع طبیعی کنونی مکلف بود اراضی مذکور در سواحل دریای خزر و دریای عمان و خلیج‌های فارس و دریاچه ارومیه (رضائیه سابق) شناسایی و نسبت به آن‌ها تقاضای ثبت نماید و تقاضای ثبت اشخاص خصوصی را نسبت به آن‌ها باطل و بلااثر اعلام کند بنابراین وزارت کشاورزی و منابع طبیعی وقت که در پی تحولات

قوانین، به عناوین متعددی شناخته شده و هم‌اکنون موسوم به جهاد کشاورزی است، عهده‌دار اسمی تشخیصی این اراضی بوده است اما برابری قانون توزیع عادلانه آب، برخی از این صلاحیت‌ها به وزارت نیرو واگذار شده است. از این‌رو برخی بر این عقیده‌اند که باتوجه به مؤخرالتصویب بودن قانون توزیع عادلانه آب، قانون اراضی مستحدث و ساحلی، از این حیث نسخ ضمنی شده است. با این حال اما برابر بند ماده ۶ اساسنامه سازمان ملی زمین و مسکن، اداره مربوط به اراضی مستحدث و ساحلی اراضی محدوده شهر به عهده سازمان مذکور است. تعدد مراجع در خصوص اراضی مذکور منجر شده است.

نهادهای تشخیص و عهده‌دار سلب مالکیت اراضی خصوصی و سرانجام دستگاه‌های اداره‌کننده این اراضی، به آسانی قابل تشخیص و تفکیک نیست این آسیب که در واقع منجر به تراکم دستگاه‌های اجرایی، تعدد مراجع می‌شود نهایتاً به پدیده عدم شفافیت و سردرگمی مالکان و نارسایی در پاسخ‌گویی حاکمیت در برابر نقض و سلب حقوق مالکانه می‌شود.

۱-۲-۳. سازمان اوقاف و امور خیریه

ماده واحده قانون ابطال اسناد فروش آب و اراضی موقوفه نیز در خصوص اراضی و املاکی که در مالکیت اشخاص خصوصی هستند و حتی برای آن‌ها سند مالکیت صادر شده است، حکم ویژه‌ای دارد. به موجب این قانون کلیه موقوفاتی که بدون مجوز شرعی به فروش رسیده است و یا به صورتی به ملکیت درآمده است به وقفیت برمی‌گردد و اسناد مالکیت آن‌ها باطل می‌شود. ماده ۲ آیین‌نامه این قانون، تشخیص اراضی موقوف را به عهده کمیسیون داده است که اعضای آن صاحب نظر به انتخاب نماینده ولی فقیه در سازمان اوقاف و امور خیریه تشکیل می‌دهند. با این حال ممکن است این اراضی سلب مالکیت شده مجدداً به همان مالکان سابق اجاره داده شود. چندگانگی و تعدد نهادهایی که در خصوص سلب مالکیت اراضی منجر به درهم‌آمیختگی، صلاحیت‌ها و اختیارات نهادی برشمرده می‌شود. چنین امری با مبانی حکمرانی خوب و شفافیت و مبانی جلوگیری از فساد اداری سازگار نیست. از این‌رو حق برآگاهی شهروندان از قوانین حاکم بر اموال و مالکیت و امکان دادخواهی را از بین می‌برد.

۱-۳. تعدد مراجع دادرسی

پیش‌بینی نهاد دادرسی و تعیین مرجع شکایت و اعتراض در خصوص سلب مالکیت اراضی باتوجه به نحوه سلب مالکیت و نحوه اداره آن، بایسته و ضروری است؛ زیرا بررسی قوانین حاکم بر

سلب مالکیت اراضی نشان می‌دهد که نهاد تشخیص وضعیت اراضی و نهاد سلب‌کننده مالکیت اراضی، یک مرجع واحد است. این امر البته با اصل تعادل ترافیعی یا اصل تناظر هم سازگار نیست. بر مبنای این دو اصل، هر شهروند باید امکان پاسخ‌گویی در برابر تصمیماتی را داشته باشد که منجر به تأثیرگذاری مستقیم در حقوق اموال و انتظارات مشروع او می‌شود. از این رو گفته می‌شود، هیچ‌کس نمی‌تواند در دعوی خود قاضی باشد. از این رو جهت رعایت اصول تضمین‌کننده حق شهروند و تنظیم‌کننده‌ای قدرت دولت باید نهادی بی‌طرف، بین دولت و شهروند قضاوت و داوری کند. این نهاد باید صاحب صلاحیت قانونی و بی‌طرف باشد سازگار دادرسی آن هم باید روشن و قابل پیش‌بینی باشد (یاوری، ۱۳۸۳: ۲۵۵)

بنابراین، چون نهاد تصمیم‌گیرنده در خصوص سلب مالکیت اراضی، به‌جز مواردی اندک، هم تشخیص و هم اداره این دسته از اراضی را به‌عهده دارد، لذا چنین امری، تهدید مالکیت حق شهروند است. حق دفاع شهروند را در برابر دلایل و مستندات و نهایتاً تصمیم نهاد دولتی سلب می‌کند، این امر بی‌گمان با اصل الزام به ارائه دلایل تصمیمات اداری، مغایرت دارد؛ زیرا مطابق این اصل اقدامات و تصمیمات اداری باید مستند و مستدل باشد و نهادها و دستگاه‌های اداری مکلف به ارائه پاسخ و مبنای تصمیم به شهروندی می‌باشد (رضایی و عطریانی، ۱۳۹۳: ۹۱) اما بررسی مراجع اعتراض و دادرسی در خصوص سلب مالکیت اراضی در ایران متعدد است. تعیین قانون حاکم در این خصوص با دشواری مواجه است، به‌گونه‌ای که می‌توان گفت که مراجع قضایی در این خصوص رویکرد یکنواختی اتخاذ نکرده‌اند. سیر تحول قانونگذاری در خصوص مرجع اعتراض به تشخیص اراضی ملی، قانونگذار هنوز دستخوش تغییرات متعدد و نامنسجم قانونگذار و سردرگمی مراجع قضائی است.

کمیسیون ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌های دیوان عدالت اداری و هیئت موضوع قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجرای ماده ۵۶ قانون جنگل‌ها و مراتع و سرانجام شعب ویژه قضائی مرکز مراجعی بودند و هستند که صلاحیت رسیدگی به دعوی اعتراض به ملی شدن اراضی را داشته و دارند. اما با این حال باتوجه به تبصره ۱ ماده ۹ قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و باتوجه به ماده ۴۵ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور بدرستی مشخص نیست که آیا باتوجه به حکم تبصره ۱ ماده ۹ قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی که شعب ویژه دادگاه‌های مرکز استان را صالح به رسیدگی دعوی مذکور می‌داند؟ آیا

کمیسیون موضوع ماده واحده قانون تعیین تکلیف اراضی موضوع اجرای ماده ۵۶ قانون جنگل‌ها و مراتع، هنوز صلاحیت رسیدگی به برخی از دعاوی را دارد یا خیر؟
 در این خصوص دیوان عالی کشور در تاریخ پنجم مردادماه ۱۳۹۵ رأی وحدت‌رویه شماره ۷۵۰ را صادر کرده است؛ اما این رأی نیز هنوز تردیدها و اختلاف‌نظرهای دادگاه‌ها را برطرف نکرده است.

تعیین شعب مخصوص جهت رسیدگی به اعتراض به تشخیص ملی شدن اراضی، بسیاری از مراجع قضائی در خصوص مرجع صالح جهت رسیدگی به دعاوی مرتبط با اراضی موات خارج از محدوده نیز دچار تردید و اختلاف نظر شده‌اند و اینکه آیا دعاوی به اعتراض به تشخیص موات خارج از محدوده باید در دادگاه و محل وقوع ملک انجام شود و یا در شعب مرکز استان، اتفاق نظر وجود ندارد.

۲. بررسی حمایت از مالکیت اراضی در قانون الزام به ثبت اموال غیر منقول

نارسانی‌های برشمرده در قوانین حاکم بر سلب مالکیت آثار ناگوار متعددی در پی داشته است. مهم‌ترین این پیامدها این بود که از یک‌سو مالکیت مشروع اشخاص خصوصی، متزلزل و مبهم بود و از سوی دیگر مالکیت و حقوق و منافع عمومی مستقر در اراضی عمومی و دولتی و موقوفه‌ها در معرض تضییع و تفریط بود. از این رو انتظار می‌رفت قانون الزام به ثبت معاملات اموال غیر منقول در این خصوص راهکاری مناسب پیش‌بینی کند. تا هم نهادهای عمومی و دولت نسبت به تشخیص و سلب اراضی دولتی و عمومی در مدت معقول و متناسبی اقدام کنند و هم اراضی خصوصی به ثبات و امنیت حقوقی برسد. با این حال باید گفت که قانونگذار در قانون الزام در این امر موفق نبوده است؛ زیرا با جستجو در مواد این قانون، تدبیری که آسیب‌های برشمرده را ترمیم کند، به چشم نمی‌خورد. به‌طور کلی در قانون الزام در دو مورد به بحث سلب مالکیت اراضی و خصوصی و نیز تعیین تکلیف اراضی خصوصی پرداخته شده است که به شرح زیر بررسی می‌شود.

۱-۲. آرای مراجع قضائی و اداری مربوط به سلب مالکیت

در ماده ۸ قانون الزام به ثبت رسمی اموال غیر منقول، مراجع قضائی و سایر مراجع که قانوناً جهت رسیدگی به امور ابنیه و املاک اراضی تعیین شده‌اند مکلفند تصمیمات و آرای قطعی مربوط به ایجاد و سلب و هرگونه حق عینی را از طریق سامانه به‌صورت آنی به سازمان اعلام کنند.

به نظر می‌رسد این حکم قانونی، آسیب‌های برشمرده در قانون الزام را بر طرف نمی‌کند؛ زیرا این حکم قانونی و ماده ناظر به آینده است. از تصمیمات و آرای که را پیش از این منجر به سلب مالکیت شده، اما مالکینی از آن کماکان بی‌اطلاع هستند نیز نمی‌شود و سرانجام اینکه این حکم قانونی، نهادها و مراجع بر شمرده شده در ماده ۸ قانون الزام را مکلف به اعلام آرای قطعی می‌کند، اما آسیب اساسی در قوانین مربوط به سلب مالکیت اراضی که حقوق مالکانه را تضییع می‌کند آن است که ماده ۸ و یا هیچ حکم دیگری در قانون الزام مراجع مذکور و نهادهای عمومی و دولتی را ملزم به زمان معینی جهت صدور نظریه یا برگ تشخیص یا رأی نمی‌کند. لذا این امر به معنای سیال بودن قدرت تصمیم‌گیری و بلا تکلیفی مالکان ارضی خصوصی است.

از این رو ماده ۸ قانون الزام به ثبت رسمی معاملات غیر منقول منجر به رفع آسیب‌های برشمرده شده و محدود کردن قدرت دولت در تعرض به حق مالکیت شهروند نخواهد شد؛ زیرا آنچه که هم‌اکنون منجر به تهدید مالکیت خصوصی اراضی در برابر قدرت دولت می‌شود رعایت اصل اطلاع‌رسانی، امکان دفاع و دادرسی و مقید بودن به زمان معین است و ماده ۸ قانون الزام این آسیب را برطرف نکرده است؛ زیرا برابر ماده ۸ قانون الزام، سخنی از اعلام «تشخیص» نهادهای صلاحیت‌دار جهت تشخیص نوعیت و وضعیت اراضی نشده است. چالش شهروندان و مالکینی خصوصی با دولت و نهادهای عمومی در همین مرحله ایجاد می‌شود؛ زیرا مبدأ مهلت‌های اعتراض و اقدامات مالکان جهت دفاع از مالکیت خود در نهادهای قضائی و رسیدگی‌کننده از زمان تشخیص یا تصمیم است نه پس از زمان صدور رأی قطعی که گریزی از اجرای آن نیست.

و اگر ماده ۸ قانون الزام، ناظر به اراضی دارای سابقه ثبتی است و شامل املاک و اراضی فاقد سابقه ثبتی نمی‌شود. غفلت قانونگذار در قانون الزام در این خصوص دارای پیامدهای قانونی متعددی است. از جمله اینکه، متصرفان و مالکان، بی‌آنکه بدانند، املاک آن‌ها در نتیجه تشخیص به املاک عمومی و دولتی توصیف شده است و در نتیجه آن‌ها را در معرض ارتکاب جرم تصرف عدوانی املاک عمومی و دولتی به‌ویژه در خصوص املاک عمومی قرار می‌دهد رویه قضائی نیز به این امر دامن زده است.

مطابق رأی وحدت‌رویه شماره ۶۸۱ سال ۱۳۸۴، به صرف قطعیت و تشخیص، دولت مالک این اراضی می‌شود و ماده ۸ قانون الزام، مراجع صدور برگ و یا آرای تشخیص را مکلف به اعلام تشخیص نکرده است.

۲-۲. بارگذاری مدارک و ادعاهای دولت در سامانه اسناد غیررسمی برابر ماده ۱۰ قانون الزام به ثبت رسمی معاملات اموال غیرمنقول

سازمان مکلف است ظرف مدت یک سال از تاریخ ابلاغ این قانون، سامانه‌ای را به‌عنوان ساماندهی اسناد غیررسمی، جهت ثبت ادعاهای راجع به مالکیت عینی، مالکیت منافع بیش از دو سال و حق انتفاع و حق ارتفاق اموال غیرمنقول و مستندات مربوط به آنکه قبل از راه‌اندازی سامانه مذکور را ایجاد شده و فاقد سند رسمی هستند ایجاد نماید.

مدعیان مذکور مکلفند ظرف دو سال از تاریخ راه‌اندازی این سامانه نسبت به درج مستندات و ادعاهای خود در سامانه مذکور اقدام کنند، و برابر تبصره ۸ ماده ۱۰ قانون مذکور کلیه دستگاه‌های اجرایی و واحدهای مذکور در ماده ۲۹ قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مکلفند حداکثر ظرف دو سال پس از راه‌اندازی سامانه موضوع این ماده در خصوص اموال غیرمنقول عمومی و دولتی از جمله اراضی ملی، موات، خالصه متحدث که مطابق قانون متعلق به دولت جمهوری اسلامی ایران بوده و تصدی آن اراضی برعهده آنان است و هنوز سند رسمی آن‌ها صادر نگردیده است اقدام کنند. این قسمت از تبصره ماده ۱۰ قانون الزام می‌توانسته است، آسیب‌های برشمرده در خصوص سلب مالکیت اراضی را مرتفع کند و هم اراضی عمومی و دولتی را از تصرف مصون نگه داشته باشند. اما قانونگذار در ادامه این تبصره از تأثیر امیدوارکننده قانون کاسته است؛ زیرا مقرر کرده است عدم ثبت ادعا و مدارک در این سامانه، نافی مالکیت دستگاه‌ها و واحدهای مذکور نیست.

چنین حکمی توسط قانونگذار البته نافی اصل قطعیت قانون است و از کیفیت قانون می‌کاهد؛ زیرا ایجاد تکلیف در یک حکم مستلزم برشماری آثار و ضمانت اجرای متناسب آن است. اینکه تبصره ۸ ماده ۱۰ قانون الزام، قانونگذار یک تکلیفی را وضع کند و برای انجام آن تکلیف مهلت تعیین کند و سپس اعلام کند که عدم ایفای آن اثر مورد هدف قانونگذار را در پی ندارد، درواقع امری عبث است و انگهی، با هدف قانون الزام و روح آن در تضاد است. ازاین‌رو به‌نظر می‌رسد حکم ذیل تبصره ۸ ماده ۱۰ قانون الزام سبب می‌شود تمامی آسیب‌های برشمرده در خصوص سلب مالکیت اراضی و نیز تمامی خطرهای تهدیدکننده حقوق و منافع عامه در خصوص اراضی دولتی و عمومی را مرتفع و بر طرف نکرده است.

نتیجه‌گیری

سلب مالکیت اراضی خصوصی توسط دولت و نهادهای عمومی در نظم حقوقی ایران، تابع یک نظام منسجم و مبتنی بر اصول حقوقی نیست تا امنیت مالکیت خصوصی را تأمین کند و هم از املاک و ابنیه عمومی و دولتی حمایت و حفاظت نماید.

پراکندگی قوانین و تعدد مراجع تشخیص و اداره‌کننده، و سرانجام تعدد مراجع و روش‌های دادرسی سبب شده است تا نظام حقوقی حاکم بر اراضی با آسیب‌های پرشمار و چشمگیر دست و پنجه نرم کند. پیامدهای گوناگون و البته ناگوار پیامدهای اجتناب‌ناپذیر این ناهمگونی است. پراکندگی و تورم قوانین، تعدد مراجع تشخیص و تعدد مراجع رسیدگی، سرانجام منجر به عدم شفافیت و آسیب‌رسانی به مبانی حکمرانی خوب در مورد املاک و اراضی شده است. لذا انتظار می‌رفت قانون الزام به ثبت رسمی معاملات اموال غیرمنقول به دو امر عمده توجه نشان دهد. یکی اینکه ضابطه‌ها و مراجع تشخیص را به روشنی و صراحت بر شمارد و دوم اینکه دولت و نهادهای عمومی را مکلف کند تا در مدت زمان معین تمامی نظریه‌های تشخیص و ادعاهای خود را در خصوص ملی و موات بودن اراضی، موقوفه عام بودن آن‌ها را اعلام کند و همین‌گونه اراضی و املاکی که به موجب اصل ۴۹ قانون اساسی از مالکیت و متصرفان آن‌ها سلب مالکیت شده را اعلام کند. پیش‌بینی ضمانت اجرای مؤثر و زمان دقیق و الزام دولت و نهادهای عمومی و سازمان ثبت به اخذ سند مالکیت و اعلام ابطال اسناد مالکیتی که به نام اشخاص خصوصی صادر شده است، نیز می‌توانست از مواردی باشد که قانونگذار الزام آن‌ها را مورد توجه قرار دهد، اما نه تنها به این امور توجه نکرده است، اما در ذیل تبصره ۸ ماده ۱۰ قانون الزام، عدم ثبت ادعا و بارگذاری مدارک در سامانه ساماندهی اسناد غیررسمی را هم مقید به زمان معینی نکرده است؛ زیرا بیان کرده است عدم ثبت ادعا و بارگذاری مدارک در مهلت مقرر در ماده ۱۰ قانون الزام نافی ادعا و مالکیت دولت نیست. وانگهی ضمانت اجرای استنکاف کارمندان و مأمورین مکلف به بارگذاری هم چندان قابل توجه نیست و تنها یک مجازات اداری است. تلقی استنکاف از ثبت ادعای مدارک دولت و نهادهای عمومی به‌عنوان یک تخلف اداری نشانگر آن است که قانونگذار به اهمیت این موضوع پی نبرده است. از این رو باید گفت که قانون الزام هم نمی‌تواند به تشخیص‌های خلق‌الساعه و یا بهنگام نوعیت اراضی خصوصی و اعلام نظریه و نهایتاً دعاوی پرشمار ابطال نظریه‌ها و برگ تشخیص پایان دهد.

فهرست منابع

۱. امامی، محمد و حمید شاکری، حکمرانی خوب و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، پژوهشنامه حقوق تطبیقی سال اول شماره ۲ پاییز و زمستان ۱۳۹۷
۲. ایجان مکامی، علی برحیان، تورم حقوق، تحقیقات حقوقی شماره ۱۳۹۷۰۸۱
۳. راسخ، محمد، نصیر شیخ، اداره اراضی سلب مالکیت شده، علوم اجتماعی شوستر، سال یازدهم ۱۳۹۶
۴. رضایی زاده و محمدجواد، فرامرز عطریان - اصل الزام به ارائه دلایل و تقسیمات اداری در پرتو مفهوم اداره‌ی خراب، مطالعه تطبیقی نظام حقوقی ایران، شماره ۱۳۹۳۲۱۱۳
۵. کامیار، غلامرضا، حقوق شهری و شهرسازی چاپ پنجم، مجد، ۱۳۹۲
۶. مرکز مالمیری احمد و مهدی مهدی زاده قانونگذاری پراکنده در نظام تقنینی ایران، پژوهش حقوق عمومی دوره ۱۷ شماره ۴۷، ۱۳۹۴
۷. مشهدی زاده علیرضا، حقوق اراضی ملی، چاپ اول، میزان و دادستان ۱۴۰۲
۸. مؤذن زادگان، حامد هداپور، اصل شفافیت قانون و جایگاه آن در رویه قضائی دیوان اروپایی حقوق بشر و حقوق کیفری ایران، فصلنامه دیدگاه‌های حقوقی دوره ۲۳ شماره ۸۱، ۱۳۹۷
۹. میرجعفری و فاطمه ابراهیمی، بررسی حقوق اراضی خالصه و مستحدثه و ساحلی در نظام ثبتی ایران، مطالعات علوم سیاسی، حقوق و فقه سال دوم، شماره ۳، ۱۳۹۵
۱۰. میرزایی، علیرضا، مراجع تشخیص اراضی موات، نحوه رسیدگی و اعتراض، چاپ سوم بهنامی ۱۴۰۲
۱۱. یاورى، اسدالله، حق برخورداری از دادرسی منصفانه و آیین دادرسی نوین نشریه حقوق اساسی، شماره ۲۰، ۱۳۸۳.