

A Jurisprudential and Legal Study of the Effect of National Lands Restoration^۱

Abbas Fadaei Moghadam

PhD. Student, Department of Private Law, Qaimshahr Branch, Islamic Azad University, Qaimshahr, Iran. Abas.fadaeem@gmail.com

Mohammad Alamzadeh

Assistant Professor, Department of Law, Qaimshahr Branch, Islamic Azad University, Qaimshahr, Iran (**Corresponding Author**). malemzadeh۶@gmail.com

Javad Niknejad

Assistant Professor, Department of Law, Qaimshahr Branch, Islamic Azad University, Qaimshahr, Iran. j.niknejad@yahoo.com

Abstract

The purpose of the present study is jurisprudential and legal investigation of national lands restoration. The method of study is descriptive-analytic and the results indicate that despite different jurisprudential views and legal principles in this regard, the subject of restoration of lands and its effect is an irrefutable issue. The exact time of restoration and its effect on the above resources are unclear. Some jurists have inferred that setting March, the ۷th, ۱۹۸۷ as the date of restoration in the single article for resolving disagreements over lands, as the subject of act ۲۶ in the law of sustenance and exploitation as well as the additional note ۶ attached to the law of nullification of the documents for selling rental lands, water, and endowed property, has not only decreased but also doubled the confusion in this respect. Reviewing results of different rules in this regard showed that time of restoration and its effect basically date back to the approval date of the Forests and Rangelands Nationalization Act.

Keywords: Restoration, National Lands, Forests and Rangelands Nationalization Act, Natural Resources.

^۱ Received: ۲۰۲۱/۰۱/۰۶ Revision: ۲۰۲۱/۰۱/۰۴ Accepted: ۲۰۲۱/۰۲/۰۷

بررسی فقهی و حقوقی اثر احیاء در اراضی ملی^۲

عباس فدایی مقدم

دانشجوی دکتری، گروه حقوق خصوصی، واحد قائم‌شهر، دانشگاه آزاد اسلامی، قائم‌شهر، ایران. Abas.fadaem@gmail.com

محمد عالم‌زاده

استادیار، گروه حقوق، واحد قائم‌شهر، دانشگاه آزاد اسلامی، قائم‌شهر، ایران (نویسنده مسئول). malemzade46@gmail.com

جواد نیک‌نژاد

استادیار، گروه حقوق، واحد قائم‌شهر، دانشگاه آزاد اسلامی، قائم‌شهر، ایران. j.niknejad@yahoo.com

چکیده

هدف پژوهش حاضر بررسی فقهی و حقوقی اثر احیاء در اراضی ملی است. روش پژوهش توصیفی-تحلیلی می‌باشد. نتایج حاکی از آن است که علی‌رغم وجود نظرات متفاوت فقهی و قواعد حقوقی، احیاء اراضی و اثر آن بر مصادیق مذکور، امری انکارناپذیر می‌باشد. مشخص نبودن زمان دقیق احیاء و اثر آن بر منابع مذکور و استنباط برخی از حقوق دانان مبنی بر تعیین تاریخ ۱۳۶۵/۱۲/۱۶ در ماده واحده قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری و تبصره ۶ الحاقی به قانون ابطال اسناد فروش رقبات، آب و اراضی موقوفه به عنوان زمان احیاء، نه تنها ابهام موصوف را مرتفع نکرده، بلکه دو چندان نموده است. با بررسی احکام مختلف این نتیجه بدست می‌آید که اصولاً زمان احیاء و اثر آن، به تاریخ تصویب قانون ملی شدن جنگل‌ها و مراتع برمی‌گردد.

کلیدواژه‌ها: احیاء، اراضی ملی، قانون ملی شدن جنگل‌ها و مراتع، منابع طبیعی.

مقدمه

سازمان جنگل‌ها و مراتع به حکم ماده ۲۰ آئین‌نامه اجرایی قانون ملی شدن جنگل‌ها و مراتع، ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری، ماده ۲ قانون حفظ و حمایت از منابع طبیعی و ذخایر جنگلی، این وظیفه را بر عهده دارد که مستثنیات موضوع ماده ۲ قانون ملی شدن و مصادیق منابع طبیعی مندرج در ماده ۱ قانون مذکور را به عنوان منابع ملی و مستثنیات اشخاص شناسائی و اعلام نماید. در اجرای قوانین مارالذکر در تشخیص ابتدائی بعضاً با این امر مواجه می‌باشد که برخی از منابع طبیعی به واسطه فعل انسان تغییر ماهیت پیدا نموده است که تغییر مذکور با توجه به احکام مندرج در قانون جنگل‌های سال ۱۳۲۱ و لایحه قانونی جنگل‌ها و مراتع سال ۱۳۳۸ با رعایت ضوابطی تجویز شده که عمدتاً در قالب احیاء موضوعیت پیدا می‌کند. احیاء و ملی کرن اراضی از حیث اثربخشی، رابطه مستقیمی با یکدیگر و ترتب اثر بر مالکیت و تصرفات داشته است. توجه به احکام ماده ۱ قانون ملی شدن جنگل‌ها و مراتع از جمله باطل دانستن اسناد مالکیت و بی‌اعتبار دانستن تصرفات اشخاص نشان می‌دهد که مسئله احیاء و استثنائات آن امری نیست که قانون‌گذار آن را نادیده گرفته است، بلکه به نوعی در تبصره‌های ۲ و ۳ ماده ۲ قانون ملی شدن جنگل‌ها، عرصه و محاط روستا، تأسیسات، زراعت و باغ را از حکم ملی شدن خارج نموده است. احیاء اراضی در قانون مدنی نیز دارای احکامی بوده است. بعد از پیروزی انقلاب اسلامی نیز قانون‌گذار در ماده ۱ قانون نحوه واگذاری و احیای اراضی در حکومت جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۸/۶/۲۵ احیاء را در ابعاد وسیع‌تر مورد توجه قرار داده و مقرر داشته که «عملیاتی که با تغییر وضعیت طبیعی زمین به وسیله اقداماتی که در عرف، آباد کردن محسوب می‌شود، از قبیل زراعت، درخت‌کاری، بنا ساختن، ایجاد تأسیسات و غیره، آن را برای بهره‌برداری آماده سازند». با توجه به مطالب مذکور، ابهام راجع به احیاء اراضی در مقام تشخیص منابع ملی و مستثنیات اشخاص به نحوی از حیث زمان احیاء و اثر آن بر مصادیق منابع طبیعی ظهور پیدا کرده است، در این راستا، هدف پژوهش حاضر بررسی احیاء اراضی در قوانین مختلف است.

مفاهیم پژوهش**منابع طبیعی**

منابع طبیعی به آن دسته از منابعی که انسان در ایجاد آنها دخل و تصرفی نداشته و به نحو رایگان در اختیار اشخاص قرار می‌گیرد، توصیف شده و به دو گروه تجدید شونده یا جانشین‌پذیر و منابع پایان‌پذیر یا غیر تجدید شونده تقسیم می‌شود (فراهانی‌فرد، ۱۳۹۴، ص ۲۹). در مقام توصیف علمی، منابع طبیعی به «مواد و موجوداتی که به شکل طبیعی به وجود آمده و انسان در ایجاد و پیدایش آن دخالتی نداشته و اگر به نحو صحیح بهره‌برداری شود، هیچ وقت تمام و غیر قابل استفاده نمی‌شود»، گفته شده است (کردوانی، ۱۳۷۷، ص ۱۸). در بند ۳ قسمت واژه‌نامه لایحه قانونی اصلاح قانون نحوه واگذاری و احیاء اراضی مصوب ۱۳۵۸/۱۲/۱۱ نیز تنها به بیان مصادیق منابع طبیعی بدین شرح اشاره شده است: «اراضی منابع طبیعی، جنگل‌ها و مراتع، بیشه‌های طبیعی، نهالستان‌های دولتی، جنگل‌های دست کاشت و...».

مباحات

مباحات ناظر بر اموالی هستند که در مواردی تملک عین و منفعت یا انتفاع با وجود شرایطی چون حیازت، احیاء و سبق استفاده برای آحاد مردم امکان‌پذیر باشد و از حیث مالکیت به مباحات اصلی و مباحات عرضی تقسیم می‌شود. مباحات اصلی اموال بدون مالکی هستند که از ابتدا مطابق حکم شارع مقدس به صورت مباح بوده که از منظر مالکیت و بهره‌برداری به مباح برای تملک عین، مثل تملک پرندگان، مباح برای تملک منافع، مانند میوه درختان در جنگل و مباح برای انتفاع، همانند تفریح از مناطق کوهستانی و مناطق خوش آب و هوا تقسیم نموده‌اند (اسدی، ۱۳۸۹، ص ۱۷). مباحات عرضی اموال دارای مالک معین بوده که با اراده مالک، سلطه مالکانه مرتفع و با حیازت و احیاء قابل تملک می‌باشند. در مباحات عرضی، تملک بواسطه حیازت‌تک یا احیاء با اعراض مالک اولیه امکان‌پذیر می‌باشد (نظری، ۱۳۸۵، ص ۸۱-۱۰۱). مبنای تملک مباحات، با توجه به نوع مال، در خصوص مال غیر منقول، از طریق آبادانی با تشخیص عرف موضوعیت پیدا می‌کند (کاتوزیان، ۱۳۸۸، ص ۷۵).

اراضی آباد طبیعی

اراضی آباد طبیعی اراضی‌ای هستند که خود به خود آباد و قابلیت بهره‌برداری بوده و دست بشر در ایجاد آن نقش نداشته باشد. مصادیق آن به جنگل‌ها، مراتع، سواحل دریاها و رودخانه‌ها و... برمی‌گردد. برخی از حقوق‌دانان معتقدند که مراد از «آبادی» وصفی بوده که به صورت طبیعی ایجاد و ساخته دست بشر نمی‌باشد. جنگل‌ها و مراتع چون به‌ذات، به صورت طبیعی آباد هستند، جزء آباد بالعرض تلقی نمی‌گردند. برخی مبنای آباد را قابلیت زراعی جهت بهره‌برداری دانسته‌اند (اسدی، ۱۳۸۹، ص ۳۴-۳۵). عده‌ای تملک و یا ایجاد انتفاع به دلیل آباد بودن از طریق احیاء و حیازت نسبت به اراضی آباد طبیعی را امکان‌پذیر نمی‌دانند، چون شیء آباد، احیاء بوده و ضرورتی برای احیاء آن نیست تا مبنای تملک قرار گیرد. جمعی نیز بر این باورند که حیازت تنها بر ثروت‌های منقول منطبق نمی‌باشد، در مورد منابع طبیعی در صورتی که نوعی کار مفید بر روی آن انجام شود، صادق است و دلیل آن را سیره عقلاء می‌دانند (نظری، ۱۳۸۵، ص ۱۰۴-۱۰۵).

احیاء اراضی

احیاء اراضی در فقه

در عالم واقع اشیائی وجود دارد که شارع مقدس آن‌ها را برای همه مشترک و مباح دانسته است. این اشیاء یا مباح هستند و بهره‌برداری از آن‌ها بدون نیاز به تملک یا استهلاك، اذن داده شده، مانند مساجد، راه‌ها و... یا شارع مقدس بهره‌مندی آن را نیازمند اذن می‌داند که این اشیاء یا هیچ‌گاه به ملک کسی در نمی‌آید و یا اینکه مملوک عام و در اختیار پیامبر و امام باشد که بدان انقال گویند (ابن ادریس، ۱۴۱۰ق، ج ۲، ص ۱۹۵). حیازه از نظر لغوی مصدر باب حاز، یحوز و به معنای به دست آوردن و کسب کردن «کل من ضم شیا الی نفسه من مال او غیر ذالک فقد حازه حوزاً و حیازه و...» یعنی هر شخصی که چیزی از مال یا غیر آن برای خود گردآوری کند، در واقع آن را کسب و تصرف کرده است، می‌باشد (جوهری، ۱۴۱۰ق، ج ۳، ص ۸۷۵). در اصطلاح به معنای تصرف و وضع ید و استیلاء نسبت به شیء مباح است (فیض، ۱۳۸۴، ص ۳۲۳). لذا،

هر شیء مادی که قابل تملک یا حيازت و انتفاع بوده و مالک خاص نداشته باشد، به عنوان مباح خوانده می‌شود (طاهری، ۱۴۱۸ق، ص ۳۱۵). حکم قاعده حيازت در اشیائی متصور است که مسبوق به ملکیت نباشد و متعلق حيازت آن دسته از اشیاء هستند که با حيازت تناسب و قابلیت حيازت داشته باشند (مصطفوی، ۱۴۱۲ق، ص ۲۸۰). برخی از فقها برای اعتبار دادن به حيازت به آیه ۲۹ سوره بقره استناد می‌کنند که می‌فرماید: «هو الذی خلق لکم ما فی الارض جمیعاً»، «همانا او خدائی است که تمامی موجودات بر روی زمین را برای انتفاع و بهره‌مندی شما آفرید» (نجفی، بی‌تا، ص ۲۶، ۳۲۳). در خصوص مسئله حيازت، روایات زیادی وجود دارد، از جمله روایت صحیحه محمد بن مسلم که از قول امام صادق (ع) نقل می‌کند: «ایما قوم احیوا شیئا من الارض او عملو فهم احق بها و هی لهم»، «هر قومی که زمینی را احیاء کند نسبت به آن زمین، در مقابل اشخاص دیگر سزاوارترند و زمین مال آنان است». شیخ طوسی معتقد است «کسی که زمینی را آباد کند، در استفاده از آن زمین نسبت به دیگران سزاوارتر است، بدون آنکه مالک آن شود، زیرا این زمین‌ها انفال هستند که در ملکیت امام (ع) است. اینکه الان کسی آنها را احیاء کرده و مقدار واجب (مالیات) آن را نیز بپردازد، اولویت در تصرف پیدا می‌کند» (طوسی، ۱۳۹۰، ج ۳، ص ۱۰۸).

با این همه، در خصوص احیاء جنگل‌ها و مراتع دیدگاه‌های متفاوتی وجود دارد (کاتوزیان، ۱۳۸۸، ص ۱۵۳). برخی از فقها معتقدند که جنگل‌ها و مراتع در زمره زمین‌هایی است که به طور طبیعی آباد می‌باشند. در این میان شیخ مرتضی انصاری در این باره می‌نویسد: «ما کانت عامره بالاصاله، ای لامن و الظاهر ایضاً للامام و کونها من الانفال»، «زمینی که از ابتدا آباد بوده و آباد کننده‌ای نداشته، ظاهر این زمین‌ها نیز مال امام و جزء انفال محسوب می‌شود». با وصف فوق و با تمسک به حدیث نبوی «من احیا ارضاً موات، فهی له»، احیاء اراضی ملی جایز و سبب تملک دانسته شده و ضابطه مشخصی برای تشخیص احیای اراضی موات و مباحه عرف معرفی گردیده است (محقق داماد، ۱۴۰۶ق، ص ۲۴۶). امام خمینی در خصوص تشخیص احیاء اراضی معیارهایی را مقرر داشته‌اند. معیار اول اینکه احیاء کننده، زمین مرده را زنده کند و آن را از صفت خرابی به آبادی درآورد. مثلاً زمین به مزرعه، باغ، مسکن، خانه، محل آرمیدن گوسفندان و گله‌ها و... تبدیل گردد. معیار دوم اینکه تبدیل و تغییر صورت گرفته از نظر عرف، منظور، آباد کردن خانه، زراعت و... بوده که مورد توجه می‌باشد. ایشان اختلاف در کیفیت احیاء را به قصد احیاء کننده مربوط دانسته است. به طوری که در بیان نوع کیفیت و نحوه احیاء می‌فرمایند: «مسأله یک: در احیای اراضی موات، جهت خانه یا مسکن، بعد از برطرف کردن موانع، طبق عادت آن بلاد دیواری بکشد، ولو اینکه به چوب یا نی یا آهن یا غیر اینها باشد. سقف بزند، ولو قسمتی از اراضی را که سکونت در آن ممکن شود، نصب درب در آن معتبر نمی‌باشد و دیوار کشیدن بدون سقف زدن کفایت نمی‌کند. البته دیوار کشیدن در احیای آن، جهت محل آرمیدن گوسفند و غیره، کفایت می‌کند. همچنین برای آنکه میوه‌ها را در آن خشک نمایند یا علف و هیزم در آن جمع شود، کافی است. همچنین است ملک او در عکس آن، به اینکه دیوار آن را به قصد حظیره بکشد، سپس تصمیم بگیرد که روی آن را سقف بزند و خانه قرار دهد». ایشان در مسئله سوم معیاری که جهت احیای زراعت مورد توجه دارند را برای احیاء باغ لازم و ضروری دانسته‌اند. «آنچه که در احیای زراعت معتبر است، در احیای باغ هم معتبر می‌باشد. با زیادی کاشتن نخیل یا درخت‌هایی که قابل نمو می‌باشند و دیوار کشیدن دور آن، حتی در بلادی که عادت آنها

کشیدن دیوار بر آن است، بنابر اقوی معتبر نمی‌باشد. بلکه ظاهر آن است که آب دادن هم معتبر نباشد. پس، مجرد کاشتن درخت‌هایی که قابل رشد می‌باشند، در احیای آن کفایت می‌کند» (امام خمینی، ۱۳۷۹، ج ۳، ص ۳۶۷-۳۶۵). علامه محقق حلی در احیای اراضی، شخم کردن زمین و کاشتن را شرط انتفاع دانسته، نه شرط مالکیت؛ همانند احیای اراضی برای مسکن که سکنی شرط مالکیت نبوده و تنها شرط انتفاع بردن از ملک قرار داده شده است. در توجیه این عقیده گفته شد، استیفای منفعت از زمین، از تعریف احیاء خارج است. این امور (زراعت، سکنی) از شرایط استیفای منفعت است، نه احیای آن (یزدی، ۱۳۷۴).

امام خمینی نیز بر این باور بوده که «ظاهر آن است که همه انفال در زمان غیبت برای عموم شیعه مباح است، به صورتی که حکم ملک بر آن جریان دارد، بدون آنکه بین غنی و فقیر شیعه فرقی باشد، مگر در مورد ارث کسی که وارث ندارد ... کما اینکه اقوی آن است که غیر شیعه نیز آنچه را که از انفال است، از گیاه و علف و هیزم و غیر اینها حیزات کند، مالک آن می‌شود، بلکه اگر زمین موات را هم احیاء کند، مانند شیعه ملکیت برایش حاصل می‌شود» (امام خمینی، ۱۳۷۹، ص ۳۵۲). بر اساس این دیدگاه، همه آنچه که در اصل ۴۵ قانون اساسی به عنوان انفال از آن نام برده شده، در زمان غیبت معصوم، برای شیعیان و بنابر نظر اقوی برای همه مردم جزء مباحات محسوب و هرگونه استفاده از آن عنوان حیزات مباحات را دارا بوده و موجب ایجاد حق مالکیت خواهد شد. بر این مبنا، تصرف و تبدیل مراتع، جنگل‌ها و اراضی که به عنوان اراضی ملی از آن نام می‌بریم، نه تنها تخریب و تخلف محسوب نمی‌شود، بلکه موجب ایجاد حق نیز خواهد بود. برخی معتقدند در حکومت اسلامی در زمان غیبت می‌توان ضوابطی برای استفاده از انفال وضع، و مواردی را برای چنین استفاده‌ای ممنوع اعلام نمود. اینان معتقدند: «انفال در عصر غیبت برای مسلمانان یا برای شیعه حلال شده است، لیکن حکومت حقه می‌تواند اقدام به تصمیم‌گیری مبنی بر تقسیم یا بهره‌برداری از آنها به نفع اسلام و مسلمانان نماید و بر مردم واجب است که از حکومت اسلامی اطاعت نموده و دستورات آن را اجرا نمایند» (منتظری، ۱۳۶۷، ص ۳۲۹).

احیاء اراضی در قانون مدنی

پیشرفت و تحولات جامعه از حیث اقتصادی، صنعتی و علمی، موجب شده تا مالکیت به عنوان یکی از اصول مهم زندگی بشریت مورد توجه قرار گیرد. در اینکه چه چیزهایی سبب حصول مالکیت می‌گردد، در نظام‌های حقوقی اتفاق نظر وجود ندارد. اگرچه در ماده ۱۴۰ قانون مدنی، اسباب مالکیت قید شده است، اما صاحب‌نظران با آن هم‌نظر نمی‌باشند. برخی اسباب تملک را پنج چیز می‌دانند: وضع ید و حیزات، انشاء عقود و تعهدات، وضع قانون چون حق شفعه و میراث، عمل کارگر نسبت به مزد آن و مرور زمان (تارا، ۱۳۴۵، ص ۱۷۴). بعضی دیگر هشت چیز را سبب تملک می‌دانند: احیای اراضی موات، حیزات مباحات، مالکیت تبعی مانند ثمره درخت و نتیجه حیوان، انتقال قهری ارث، انتقال قراردادی، غنائم جنگی، التقاط و أخذ به شفعه (خزائلی، ۱۳۸۵، ص ۲۰۸). در این ماده قانون‌گذار دو رکن برای اموال مباح در نظر گرفته است: نداشتن مالک و امکان تملک یا انتفاع بر طبق قانون (مداحی نسب و یوسف مسلمی، ۱۳۹۴، ص ۸۲). مستفاد از ماده ۱۴۶ قانون مدنی، حیزات به تصرف و وضع ید یا مهیاء کردن وسایل تصرف و استیلاء به تناسب موضوع آن انواعی دارد که

نسبت به زمین حیات با احیاء ملازمه پیدا می‌کند. در خصوص احیاء که زیرمجموعه حیات بوده، دو رکن مادی و معنوی در نظر گرفته شده است:

۱. تصرف و وضع ید یا مهیاء کردن وسایل تصرف و استیلاء به عنوان رکن مادی،
۲. داشتن قصد تملک به عنوان رکن معنوی (کاتوزیان، ۱۳۸۸، ص ۷۱-۷۲). نکته بسیار مهم دیگری که باید در حیات مباحث مورد توجه قرار گیرد، این است که نفوذ عمل حیات به اذن امام و دولت اسلامی وابسته است، در غیر این صورت دخالت و تصرفات غیر شرعی و غیر قانونی شناخته می‌شود و موجب ایجاد حق مالکیت و یا اولویت نمی‌گردد. حقوق دانان در ضابطه احیاء، نظرات متفاوتی دارند. برخی بر این باورند که نمی‌توان تنها کاشتن، غرس اشجار، ساختن بنا مانند اینها را احیاء نامید، در حالی که افعال کم‌تر از این وجود دارند که دلالت بر احیاء دارد، از جمله انجام سنگ‌کشی برای زراعت به نحوی که مانعی برای کشت در بین نباشد. اگر در احیای زمین، کاشتن و غرس اشجار را شرط بدانیم، پس نباید نسبت به اراضی جنگلی شرط مذکور را احیاء دانست، چرا که با وجود درخت و درختچه و بوته و... فرض غرس و کاشت موضوعیت ندارد. از طرفی نمی‌توان در آوردن اشجار و پوته‌ها را جهت زراعت احیاء تلقی نمود. در بیان مصادیق دیگری از احیاء گفته شده است که اگر زمین شیب و فراز دارد و زراعت، موقوف به رفع آن است، رفع نشیب و فراز، احیاء تلقی می‌گردد. یا چنانچه در احیاء برای باغ، با کشیدن دیوار به نحوی که متعارف باشد و راه بردن آب به باغ مهیاء شود و آماده جریان دادن آب باشد، احیاء محقق می‌شود و نیازمند غرس نهال نیست (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۰، ص ۳۴۹). برخی نیز تعبیر دیگری از مفهوم احیای زمین دارند. از جمله اینکه واژه تصرفات مشهود را معادل احیای زمین دانسته‌اند. به عقیده آنها اقداماتی نظیر زراعت، احداث بنا، غرس اشجار و مانند آن را می‌توان تصرفات مشهود دانست (خدابخشی، ۱۳۹۲، ص ۵۵). در اصل ۴۵ قانون اساسی برای انفال و ثروت‌های عمومی حکم یکسانی مقرر شده است که مصادیق هر کدام در اختیار حکومت اسلامی بوده و می‌بایست برابر قوانین مربوط بدان عمل گردد (شیروی، ۱۳۹۳، ص ۱۷۲). در نظام حقوقی ایران به موجب اصل ۴۵ قانون اساسی، حکم انفال به مشترکات نیز سرایت داده شده و حیات جهت مالکیت برای افراد منع گردیده، هرچند استفاده و انتفاع از آنها بدون اینکه قصد مالکیتی وجود داشته باشد، امکان‌پذیر است. در انتفاع از مشترکات عمومی برای استفاده‌کننده ممکن است یک حق انحصاری یا اولویت ایجاد شود، اما این حق مالکیت نیست (مداحی نسب و یوسف مسلمی، ۱۳۹۴، ص ۸۷).

احیاء در مقررات منابع طبیعی

احیاء در قانون ملی شدن

از دیدگاه علوم منابع طبیعی، احیاء از جمله اقدامات مهمی است که انسان به منظور ترمیم آثار تخریبی به وجود آمده و آورده جهت انتفاع در منابع طبیعی انجام می‌دهد. در قانون ملی شدن جنگل‌ها و حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع، اصطلاح «احیاء» بعد از واژه «حفاظت» به عنوان دومین رکن مورد عنایت قرار گرفته است (شامخی، ۱۳۸۸، ص ۳۱۱). عناوینی چون «ازدیاد جنگل»، «احداث جنگل‌ها»، «اصلاح»، «توسعه»، «جنگل‌کاری»، «حفظ حاصل‌خیزی خاک

و آماده کردن اراضی جنگلی و «اصلاح مراتع» به جای واژه احیاء در موارد مختلف بکار رفته است. هر چند احیاء ناشی از فعل اشخاص چنانچه در چارچوب مقررات ایجاد گردیده باشد، برای صاحب آن ایجاد حق می‌نماید، اما با این همه احیاء منابع طبیعی حکم خاص خود را دارد، به نحوی که در تبصره الحاقی به ماده ۲ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع، مصوب ۱۳۸۴/۲/۲۱ جنگل‌ها و مراتعی که در اجرای احیاء و توسعه منابع طبیعی ایجاد می‌شوند را در حکم منابع طبیعی و تابع احکام مربوط قرار داده است و مدیریت این منابع نیز همانند منابع طبیعی که بدون دخالت اشخاص رشد و نمو داشته، مورد توجه قانون‌گذار می‌باشد. در قانون‌گذاری نوین، احیاء و بازسازی در منابع طبیعی حسب بند د ماده ۱ آئین‌نامه اجرایی بند ب ماده ۱۲ قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی مصوب ۱۳۹۲ بدین شکل «اقداماتی که در قالب طرح‌ها و پروژه‌های مرتبط برای بازگرداندن شرایط قبل از تخریب (شرایط اولیه) انجام می‌شود»، مورد حکم قرار گرفته است. با عنایت به احکام مذکور و نظر محققین علوم منابع طبیعی، احیای جنگل‌ها و مراتع اقداماتی است که باعث حفظ، توسعه و تجدید حیات می‌شود که با احیاء مورد نظر برخی از فقها و حقوق‌دانان که موجب تبدیل جنگل‌ها و مراتع و... و تبدیل به زراعت، سکونت و... گردد، متفاوت می‌باشد. با این توصیف، این سوال مطرح می‌گردد که آیا احیاء و اثر آن به زمان تصویب قانون ملی شدن جنگل‌ها برمی‌گردد؟ قید عبارت از «تاریخ تصویب این تصویب‌نامه قانونی» در ماده ۱ قانون ملی شدن جنگل‌ها دلالت بر این دارد که چنانچه نسبت به عرصه و اعیان جنگل‌ها، مراتع و... سند مالکیت صادر و یا در تصرف اشخاص قرار گرفته باشد، ملی و متعلق به دولت، به مفهوم عام کلمه و جزء اموال عمومی شناخته می‌شود. مفهوم مخالف حکم مذکور این است که چنانچه شخصی منابع مذکور را تبدیل کرده باشد و وصف جنگل یا مرتع یا... نداشته باشد، مشمول حکم مذکور نخواهد بود که در تبصره ۳ ماده ۲ قانون موصوف بدان اشاره شده است. بنابراین، چنانچه اراضی منابع طبیعی که به باغ و زراعت، تأسیسات و خانه‌های روستایی تبدیل شده باشد، مشمول مقررات مندرج در ماده ۱ قانون ملی شدن قرار نمی‌گیرد. اگرچه در تبصره ۲ ماده ۲ قانون مذکور وصف تبدیل و احیاء نسبت به توده‌های جنگلی محاط در زمین‌های زراعی در اراضی جنگلی جلگه‌ای شمال کشور و در محدوده اسناد مالکیت اشخاص واقع شده باشد، مورد توجه قرار نگرفته است.

لذا، بهره‌برداری از این منابع مشمول مقررات عمومی قانون جنگل‌ها و مراتع ملی قرار گرفته است. اثر زمانی احیاء نیز در شق الف از بند ۵ ماده ۱ آئین‌نامه اجرایی قانون مذکور در مقام تعریف اراضی جنگلی مبنی بر اینکه زمین‌هایی که در آنها آثار و شواهد وجود جنگل از قبیل نهال و پاجوش یا کُنده درختان جنگلی به طور پراکنده و گروهی وجود داشته باشد، 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، پیش‌بینی شده است. عبارت تحت کشت نباتات یا آیش دلالت بر امر احیاء اراضی داشته که در زمان تصویب قانون می‌بایست به نوعی عملیاتی شده باشد. در صورت عدم کشت و زراعت، اراضی مشمول اراضی جنگلی و یکی از مصادیق موضوع ماده ۱ قانون ملی شدن جنگل‌ها قرار می‌گیرد. همین حکم نیز در بند ۵ ماده ۱ آئین‌نامه موصوف با عبارت «در تاریخ ملی شدن جنگل‌ها تحت کشت نبات یک ساله یا آیش زراعت نباشد»، تکرار شده است. در تبصره ذیل بند ۱۰ از ماده ۱ آئین‌نامه مربوطه در تعریف باغ مقرر شده است که 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 که این امر دلالت بر زمان احیاء داشته است. با توجه به مطالب پیش گفته و استفاده قانون‌گذار از عناوینی چون کشت، آیش و باغ و نیز از تاریخ ملی شدن جنگل‌ها، این نتیجه بدست می‌آید که احیاء منابع طبیعی قبل از ملی شدن جنگل‌ها و استمرار آن در زمان تصویب قانون ملی شدن، در موضوع موثر بوده که از شمول حکم ملی شدن خارج می‌باشد.

احیاء اراضی در قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی

قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجرای ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع در تاریخ ۱۳۶۷/۶/۲۹ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است. قانون مذکور در مقام تعیین مرجع اعتراض اشخاص به اجرای مقررات ملی شدن وضع شده، اما در تبصره ۴ ماده واحده به دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط اختیار داده شد تا به خلع ید اراضی بعد از اعلام مورخ ۶۵/۱۲/۱۶ اقدام نمایند. حکم مذکور این ابهام را برای برخی ایجاد نموده است که اراضی که قبل از تاریخ فوق احیاء گردیده، متعلق به اشخاص بوده و نمی‌بایست مورد خلع ید قرار گیرد و مبنای زمان احیاء از سال ۴۱ به سال ۶۵ تغییر پیدا نموده و دلایلی به شرح ذیل ابراز می‌نمایند:

- ۱- حکم تبصره ۴ قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجرای ماده ۵۶ قانون جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۶۷/۶/۲۲ که دولت را نسبت به خلع ید از اراضی متصرفی، بعد از اعلام مورخ ۱۳۶۵/۱۲/۱۶ مکلف نموده است.
- ۲- نظریه شماره ۵۹۰۸ مورخ ۱۳۷۳/۱/۲۴ شورای نگهبان که در دادنامه شماره ۲۱-۲۲-۲۳-۲۴ مورخ ۱۳۷۳/۲/۱۷ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص مغایرت یا عدم مغایرت بند ۲ از ماده ۱ آئین‌نامه اجرایی قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی، این گونه به دیوان عدالت اداری پاسخ داده است: «منحصر دانستن مالکیت به موارد مذکور در بند ۲، خلاف موازین شرع است و هرگونه احیایی تا تاریخ اسفند ۱۳۶۵ انجام شده نیز شرعاً موجب مالکیت است و در صورت معلوم بودن زمان احیاء (که آیا قبل از تاریخ مذکور بوده یا بعد از آن) ید مالکانه نیز از مدارک مثبت خواهد بود».
- ۳- نظریه شماره ۱۰۸۴۰، مورخ ۱۳۶۸/۱/۱۰ اداره کل حقوقی قوه قضائیه که مقرر داشته «نظر به اینکه فقهای محترم شورای نگهبان در نامه ۵۰/۲۶ مورخ ۱۳۶۸/۱/۱۰ که مواد ۵۵ و ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع اصلاحی ۱۳۴۸ را از حیث شمول به منابعی که در رژیم گذشته تصرف و احیاء شده نیز ابطال نموده است...» (عموزاد مهدیرجی، ۱۳۹۶، ص ۳۲۸-۳۲۹).

- ۴- نظریه شماره ۷/۴۳۳۸ اداره کل حقوقی قوه قضائیه که مقرر داشته «نظر به اینکه طبق نظریه شماره ۲۶۵ مورخ ۱۳۶۷/۸/۴ شورای نگهبان، شمول ماده ۵۵ اصلاحی قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع به تصرفات اشخاص در رژیم گذشته که اقدام به احیای منابع مذکور نموده‌اند، خلاف شرع دانسته است و متذکر شده که پس از تهیه و ابلاغ آیین‌نامه قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجرای ماده ۵۶ قانون جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۶۷/۶/۲۲ مجلس شورای اسلامی، این ماده واحده ملاک عمل خواهد بود و در این ماده واحده هم تاریخ خلع ید اشخاص از اراضی متصرفی به بعد از ۱۳۶۵/۱۲/۱۶ موکول گردیده و در سایر نظرات شورای نگهبان اعلام شده که هر نوع احیایی که تا تاریخ

اسفند ماه ۱۳۶۵ انجام شده است، و در سایر نظرات شورای نگهبان اعلام شده که هر نوع احیایی که تا تاریخ اسفند ماه ۱۳۶۵ انجام شده، شرعاً موجب مالکیت است. بنابراین، تاریخ لازم الرعایه بودن احیای اراضی (منابع طبیعی) قانوناً ۱۳۶۵/۱۲/۱۶ است و از این تاریخ تصرفات بعدی اشخاص در اراضی منابع طبیعی، ممنوع و موجب حرمت و تعقیب قانونی است» (همان).

احیاء اراضی در قانون اصلاح ماده ۳۴ قانون حفاظت و بهره‌برداری

قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مورخ ۱۳۴۶/۵/۲۵ توسط مجلس شورای ملی به تصویب رسید. در ماده ۳۴ مقرر شد تا «کلیه اراضی مزبور در پنج سال اول به عنوان اجاره در اختیار مجری طرح گذارده خواهد شد و در صورتی که مجری طرح کلیه فعالیت‌های مندرج در طرح را در مدت مزبور یا قبل از انقضاء آن طبق گواهی کمیسیون مندرج در تبصره ماده ۳۲ انجام دهد، سازمان جنگل‌بانی مکلف است به تقاضای مجری طرح، اراضی مورد اجاره را به طور قطع به مستأجر نامبرده بفروشد و در صورتی که قبل از انقضاء مدت پنج ساله مذکور در فوق باشد، اجاره بهای مدت باقیمانده را از بهای فروش کسر نماید». در مورخ ۱۳۵۴/۳/۱۴ ماده موصوف اصلاح و مقرر گردید تا «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 باغ یا مزرعه یا محل کسب و کار و سکونت تبدیل گردیده، به متصرفین و صاحبان اعیانی به ترتیب مقرر در آئین‌نامه اجرائی این قانون با اجاره واگذار و اجاره بهای رقبات مزبور را از تاریخ تصرف تا تاریخ عقد قرارداد به مأخذ 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 قرارداد بر اساس مدلول تبصره‌های ۷ و ۸ ماده ۳۱ تعیین خواهد شد». در این ماده علاوه بر اینکه به احیاء و بیان مصادیق و زمان احیاء اشاره داشته، به وزارت کشاورزی و منابع طبیعی اجازه داده است با وصف احیاء اراضی جنگلی جلگه‌ای شمال و مراتع غیر مشجر توسط اشخاص، منابع موصوف را در قالب قرارداد اجاره واگذار نماید.

با توجه به فرآیند گوناگون قانون‌گذاری و ابهام در مسئله احیاء در اصلاح ماده ۳۴ قانون حفاظت و بهره‌برداری و الحاق چند تبصره به آن در اجرای اصل ۱۱۲ قانون اساسی، مجمع تشخیص مصلحت نظام در جلسه مورخ ۱۳۷۳/۷/۷ مصوب نمود که «از تاریخ تصویب این قانون وزارت جهاد سازندگی موظف است ظرف مدت ۳ سال اراضی جنگلی جلگه‌ای شمال و مراتع غیر مشجر ملی کشور که تا پایان سال ۱۳۶۵ بدون أخذ 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 گرفته‌اند را براساس تشخیص کمیسویی مرکب از نمایندگان جهاد سازندگی، کشاورزی، سازمان جنگل‌ها و مراتع کشور و فرمانداری به مسئولیت جهاد سازندگی و در قبال دریافت اجاره بهاء و قیمت تعیین شده، واگذار یا به فروش برساند. بدیهی است از زمین‌های منابع ملی تصرف شده بعد از تاریخ فوق‌الذکر بدون قید و شرط خلع‌ید خواهد شد». به لحاظ عدم تعیین تکلیف نسبت به درخواست‌های مطروحه و یا مواردی که اشخاص موفق به تقدیم درخواست نگردیده بودند، در تاریخ ۱۳۷۹/۸/۱۸ قانون

تمدید زمان اجرای ماده ۳۴ اصلاحی قانون حفاظت و بهره‌برداری تصویب و مقرر گردید «به منظور رسیدگی و تعیین تکلیف پرونده‌هایی که بر اساس تبصره ۲ قانون یاد شده به کمیسیون ماده ۳۴ تحویل گردیده‌اند، تا پایان سال ۱۳۸۲ تمدید و مهلت دریافت تقاضا از متصرفین تا پایان سال ۱۳۸۰ تعیین می‌گردد». مجدداً در جهت رسیدگی و تعیین تکلیف نهایی پرونده‌های موضوع ماده ۳۴ اصلاحی قانون حفاظت و بهره‌برداری حسب بند (ت) تبصره (۲۰) قانون بودجه سال ۱۳۸۳ وزارت جهاد کشاورزی (سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور) موظف گردید که «تا پایان سال ۱۳۸۳ نسبت به پرونده‌های باقیمانده موضوع قانون اصلاح ماده ۳۴ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع کشور رسیدگی و نسبت به واگذاری فروش و یا خلع‌ید از آنها اقدام نماید». به دلیل سیل مراجعات مکرر و عدم تعیین تکلیف نهایی در خصوص حکم ماده ۳۴ اصلاحی قانون‌گذار در بند ج تبصره ۳ قانون بودجه سال ۱۳۸۵ سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور را «موظف نموده که تا پایان سال ۱۳۸۵ پرونده‌های باقیمانده موضوع قانون ماده ۳۴ را رسیدگی و نسبت به واگذاری، فروش و یا خلع‌ید از آنها اقدام نماید».

از احکام پیش گفته این نتیجه حاصل می‌گردد که قانون‌گذار در مقررات مربوط به ماده ۳۴ قصد داشته تا در خصوص احیاء قبل از سال ۶۵ که در تبصره ۴ ماده واحده قانون تعیین تکلیف مورد توجه قرار گرفته، در قالب فروش و اجاره اراضی ملی تصرفی را به نحوی تعیین تکلیف نماید. اما در بیان حکم اثر احیاء، به مفهوم به ماهو آن از سال ۱۳۴۱ تا زمان تصویب این قانون مورد پذیرش قرار نداده، بلکه منوط به احراز شرایطی نموده است. در قانون موصوف، قصد قانونگذار تعیین زمان و یا تثبیت احیاء سابق قبل از سال ۱۳۴۱ نبوده، چرا که حکم آن در تبصره ۲ ماده ۲ قانون ملی شدن جنگل‌ها مشخص بوده، بلکه بر آن بوده تصرفات بعد قانون اخیرالذکر را مدیریت نماید و چنانچه برداشت غیر این استنباط گردد، پیش‌بینی شرایط و اجاره و فروش مقارنتی با احیاء به مفهوم واقعی که با اجازه قانون صورت گرفته و ایجاد حق مالکیت می‌نماید، نخواهد داشت. در ادامه روند حسب تبصره ذیل ماده ۹ آیین‌نامه اجرای ماده ۲ قانون حفظ و حمایت از منابع طبیعی و ذخایر جنگلی کشور مصوب ۱۳۷۱/۱۲/۱۶ تصرفات قبل از ۱۳۶۵/۱۲/۱۶ از جمله اسباب مالکیت قلمداد نگردیده است، چرا که در این تبصره آمده: «در مورد خلع‌ید از تصرفات غیر مجاز در منابع ملی قطعیت یافته قبل از تاریخ ۱۳۶۵/۱۲/۱۶ از طریق مراجع قضایی اقدام می‌شود» که در پی درخواست ابطال تبصره ذیل ماده ۹ آیین‌نامه اجرای ماده ۲ قانون حفظ و حمایت از منابع طبیعی و ذخایر جنگلی کشور مصوب ۱۳۷۱/۱۲/۱۶ دیوان عدالت اداری از شورای نگهبان نظر شرعی را أخذ کرده و قائم مقام دبیر شورای نگهبان طی نظریه شماره ۳۵۰۷۸/۳۰/۸۸ مورخ ۱۳۸۸/۵/۱۲ حکم مندرج در تبصره ماده ۹ مزبور را بدین شرح که «مفاد تبصره ماده ۹ ارجاع مورد خلع‌ید 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 فقهای شورای نگهبان مخالفتی ندارد» را خلاف موازین شرعی ندانسته است. با این همه در پرونده‌های قضائی مطروحه در این خصوص نظرات متهافتی از مراجع قضائی صادر شده که به نظر قانون موصوف نتوانسته است قناع قضائی را برای قضات به همراه آورد.

احیاء اراضی در قانون ابطال اسناد فروش رقبات، آب و اراضی موقوفه

در سال ۱۳۶۳ ماده واحده قانون ابطال اسناد و فروش رقبات، آب و اراضی موقوفه در مجلس شورای اسلامی تصویب شد. قانون مذکور ناظر به موقوفات عام و خاص بوده که بدون مجوز شرعی به فروش رسیده یا به صورتی به ملکیت درآمده می‌بایست به وقفیت برگردد و اسناد مالکیت باطل شود. در آئین‌نامه اجرائی مورخ ۱۳۶۳/۹/۷ حسب ماده ۱۰ مقرر گردید موقوفاتی که در اجرای ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری به عنوان مراتع ملی اعلام گردیده، در اختیار سازمان اوقاف و متولیان مربوط قرار گیرد (اصغری، ۱۳۹۱، ۷۳). قانون ابطال اسناد و فروش رقبات، آب و اراضی موقوفه در سال ۱۳۷۱ مصوب گردید. بر این اساس، مقرر شد، کلیه موقوفات عام که بدون مجوز شرعی به فروش رسیده یا به صورتی به ملکیت درآمده، می‌بایست به وقفیت برگردد و اسناد آن‌ها باطل شود. سال ۱۳۸۰ قانون الحاق دو تبصره تحت عنوان تبصره‌های (۵) و (۶) به قانون ابطال اسناد فروش رقبات آب و اراضی موقوفه مصوب ۱۳۶۳/۱/۲۸ الحاق گردید که در تبصره ۶ آن پیش‌بینی شده است که 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 (خدابخشی، ۱۳۹۲، ص ۱۹). هیأت وزیران در جلسه ۱۳۹۵/۱۲/۲۵ به پیشنهاد مشترک وزارت جهاد کشاورزی و سازمان اوقاف و امور خیریه و به استناد اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران آیین‌نامه اجرایی شماره ۱۱۴۶/ت/۱۲۷۸۴ هـ مورخ ۱۳۷۴/۲/۶ و اصلاحات بعدی آن را اصلاح کرد که بر این اساس اراضی احیاء شده قبل از تاریخ ۱۳۶۵/۱۲/۱۶ در بند ۱۰ ماده ۱۰ بدین شرح تعریف شد: «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».

حسب ماده ۱۸ الحاقی آئین‌نامه تشخیص اسناد معتبر وقفی که قبل از تاریخ ۱۳۶۵/۱۲/۱۶ احیاء گردیده، بر عهده سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور گذاشته شد. در خصوص آن دسته از اراضی ملی که در محدوده حریم واقع شده و تبدیل نشده باشد، به استناد ماده ۱۹ آئین‌نامه، بهره‌برداری از آن تابع مقررات مربوط بوده و جنگل‌های طبیعی که در حریم موقوفات قرار گرفته و به عنوان جنگل باقی مانده، تغییر کاربری آنها ممنوع می‌باشد. به لحاظ مغایرت برخی از احکام مندرج در مواد ۱۸ و ۱۹ و ۲۰ و ۲۱ آئین‌نامه مذکور با ایراد هیأت بررسی تطبیق مصوبات دولت با قوانین خاصه تبصره ۵ الحاقی به قانون ابطال اسناد مبنی بر واگذاری امور قضائی به کارگروه اداری با وصول پاسخ سازمان جنگل‌ها و مراتع و سازمان اوقاف و امور خیریه، معاونت حقوقی ریاست جمهوری حسب پیشنهاد شماره ۳۴۰۵۰/۵۳۳۰۵ مورخ ۱۳۹۶/۵/۳۰ هیأت وزیران در جلسه ۱۳۹۶/۶/۸ به استناد اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران متن تبصره ۳ را بدین شرح «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»، به عنوان تبصره (۳) به ماده (۲۱) الحاقی آئین‌نامه

اجرائی قانون مذکور موضوع تصویب‌نامه شماره ۲۸۶۹۲/ت ۵۲۸۸۳ هـ مورخ ۱۳۹۶/۳/۱۱ الحاق شد تا ایراد هیات تطبیق مرتفع گردد. به وصف فوق، پذیرش زمان احیاء به تاریخ ۱۳۶۵/۱۲/۱۶ به شرح ذیل دارای اشکال است:

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 تصویب‌نامه قانونی»، دلالت بر زمان شروع اعمال قانون و اثر ناشی از آن، از زمان تصویب قانون مذکور را دارد. بنابراین، چنانچه تا زمان تصویب قانون مذکور اشخاص موفق به اخذ سند مالکیت یا تصرف شده‌اند، اما تغییر و تبدیلی تا آن زمان انجام نداده باشند، این منابع، ملی و متعلق به دولت به مفهوم عام کلمه بوده و از شمول حکم تبصره ۳ ماده ۲ قانون مذکور خارج و به عنوان مستثنیات شناخته نمی‌شود.

۲- حسب شق الف از بند ۵ ماده ۱ آئین‌نامه اجرائی قانون ملی شدن جنگل‌ها که مقرر داشته «اراضی جنگلی زمین‌هایی بوده که در آنها آثار و شواهد وجود جنگل از قبیل نهال و پاجوش یا کنده درختان جنگلی به طور 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» و شق ب از بند ۵ ماده ۱ آئین‌نامه مذکور که مقرر داشته «به زمین‌هایی که در آنها درختان خودرو به شکل پراکنده وجود داشته باشد و در تاریخ ملی شدن جنگل‌ها تحت کشت نبات یک ساله یا آیش زراعت نباشد، اراضی جنگلی به آنها اطلاق می‌گردد»، امر احیاء به ۱۳۴۱/۱۲/۲۷ یعنی زمان تصویب قانون مذکور معطوف گردیده و هرگونه احیاء را بعد از تاریخ مذکور مورد پذیرش قرار نداده است.

۳- طبق بند ۱۰ از ماده ۱ آئین‌نامه اجرائی قانون ملی شدن جنگل‌ها، در مقام تعریف باغ در باغاتی که حداقل دو سوم درختان میوه‌ای آن‌ها در تاریخ ملی شدن جنگل‌ها بارده بوده‌اند، حجم درختان جنگلی موجود آنها را مشمول حد نصاب مقرر در بند ۲ ندانسته است.

۴- احکام منبعث از اصل ۴۵ قانون اساسی، ناظر بر جنگل‌ها، مراتع، کوه‌ها، و دره‌ها و... به عنوان انفال و ثروت‌های عمومی مورد توجه بوده، لذا، هرگونه احیائی باید در چارچوب مقررات مربوطه صورت پذیرد تا دارای اعتبار حقوقی باشد.

۵- نظریه شماره ۱۰۹۱ مورخ ۱۳۶۸/۸/۳ شورای نگهبان که احکام مندرج در ماده ۵۶ و ۵۵ و تصرفات مربوطه را که خلاف شرع دانسته، با تصویب ماده واحده قانون تعیین تکلیف، اعتبار خود را از دست داده است.

۶- رأی وحدت رویه شماره ۶۸۱ مورخ ۱۳۸۴/۷/۲۶ هیئت عمومی دیوان عالی کشور که احکام مندرج در ماده یک تصویب‌نامه قانونی ملی شدن جنگل‌ها را مورد تأکید قرار داده است.

۷- در اعلامیه نخست‌وزیری سال ۱۳۶۵ که مبنای احیاء در قانون ابطال اسناد موقوفه قرار گرفته، 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 بر اساس مصالح عمومی و مطابق قانون درباره آن‌ها عمل نماید. اخیراً بعضی از افراد 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 بر اساس اصل ۴۵ قانون اساسی و دیگر قوانین موجود در کشور، با این‌گونه 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 بر اساس قانون، به افراد ذی‌صلاح از طرف هیأت‌های ۷ نفره واگذاری زمین، واگذار خواهد شد». بنابراین، اولاً، در این اعلامیه مبنای معیاری جهت تعیین زمان احیاء در نظر گرفته نشده است؛ ثانیاً، مفاد اعلامیه موجد حق و تأسیس جدیدی نبوده، بلکه دلالت بر حفظ منابع طبیعی و جلوگیری از تخریب و تصرف این منابع گذاشته شده است. با عنایت به مراتب فوق، قدر متیقن از جمع احکام مربوط این امر بدست می‌آید که اولاً: احیاء اراضی موقوفه که تا قبل از سال ۱۳۶۵ جهت موقوفه اعمال گردیده بود، در اجرای مقررات ملی شدن اراضی مورد پذیرش قرار گرفته است. ثانیاً: مصادیق منابع ملی که در محدوده حریم موقوفه قرار گرفته، بهره‌برداری آن تابع مقررات مربوطه می‌باشد. ثالثاً: مقررات مربوطه صرفاً ناظر به موقوفات عام بوده و موقوفه خاص تابع و مشمول احکام خود می‌باشد.

تحلیل

با عنایت به موارد قبلی، می‌توان گفت:

- الف- حسب نظر اکثر فقها از جمله امام خمینی، معیار لازم برای شناسایی احیاء اراضی این است که احیاء می‌بایست در عرف، آبادانی محسوب گردد.
- ب- احیاء زمانی دارای اعتبار بوده که مأذون از جانب امام یا با اجاز قانون و رعایت مقررات مربوطه باشد.
- ج- اراضی ملی برابر اصل ۴۵ قانون اساسی جزو انفال و ثروت‌های عمومی بوده و نظریه‌های شورای نگهبان که حسب تبصره ۴ ماده واحده قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی احیای اراضی ملی تا تاریخ ۱۳۶۵/۱۲/۱۶ را موجب مالکیت دانسته، با مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام در اصلاح ماده ۳۳ قانون حفاظت و بهره‌برداری، آثار خود را از دست داده و تنها معیاری برای پیدایش حق اولویت برای اجاره و خرید و فروش تعیین شده است.
- د- مستفاد از نظریه شماره ۷/۲۶۲۸ مورخ ۱۳۸۲/۴/۱۷ اداره حقوقی قوه قضائیه، اراضی متصرفی قبل از تاریخ ۱۳۶۵/۱۲/۱۶ را ماده ۳۴ اصلاحی قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۷۳/۷/۷ مجمع تشخیص مصلحت نظام تعیین تکلیف کرده است؛ لذا، نظرات سابق که ملاک احیاء را تاریخ ۱۳۶۵/۱۲/۱۶ قرار داده، بلا اثر بوده و قانون موصوف در مقام تبیین مبنای زمانی احیاء نبوده است.
- ه- قانون حفظ و حمایت از منابع طبیعی و ذخایر جنگلی کشور مصوب ۱۳۷۱/۱۲/۱۶ و آئین‌نامه اجرایی آن حسب مفاد تبصره ذیل ماده ۹ آئین‌نامه اجرایی مذکور، تصرفات قبل از سال ۱۳۶۵/۱۲/۱۶ را موجب مالکیت ندانسته است، چرا که در این تبصره مقرر داشته که در مورد خلع ید از تصرفات غیر مجاز در منابع ملی قطعیت یافته قبل از تاریخ ۱۳۶۵/۱۲/۱۶، از طریق مراجع قضایی اقدام شود.

و- در راستای ابطال تبصره ذیل ماده ۹ آئین‌نامه اجرای ماده ۲ قانون حفظ و حمایت در دیوان عدالت اداری، حسب نظریه شماره ۸۸/۳۰/۳۵۰۷۸ مورخ ۱۳۸۸/۵/۱۲ شورای نگهبان، بدین شرح «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 به معنی خلاف موازین شرعی نمی‌باشد و با تفسیرات و نظرات فقهای شورای نگهبان مخالفتی ندارد.» تصرفات غیر مجاز قبل از تاریخ ۱۳۶۵/۱۲/۱۶ را می‌توان از مراجع قضائی درخواست خلع ید نمود که این امر نشانگر این مطلب بوده که احیاء قبل سال ۱۳۶۵ مورد پذیرش فقهای شورای نگهبان قرار گرفته نشده است.

ز- حسب مفاد ماده ۱۳ آئین‌نامه اجرایی قانون اصلاح ماده ۳۴ تصرفات قبل از سال ۱۳۶۵ بدین نحو که «اراضی متصرفی قبل از سال ۱۳۶۵ موضوع تبصره (۳) قانون یاد شده که از متصرفان خلع ید می‌شود، در صورتی که مستعد کشت باشد، توسط اداره کل منابع طبیعی محل در اختیار هیئت هفت نفره واگذاری زمین مربوطه قرار می‌گیرد تا به افراد واجد شرایط با اولویت ایثارگران واگذار شود.

تبصره: تشخیص کاربری استعداد کشت زمین خلع ید شده موضوع این ماده به عهده سازمان جنگل‌ها و مراتع کشور (اداره کل منابع طبیعی محل) است». سبب مالکیت شناسائی نشده است.

ح- قانون‌گذار در آخرین اراده خویش در ماده ۴۵ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۱۳۹۴ مجلس شورای اسلامی، عکس‌های هوایی سال ۱۳۴۶ را جزء مستندات قابل قبول معرفی نموده است و این حکم در مرحله اثباتی مورد عنایت قانون‌گذار بوده و به منزله تغییر مبنای زمانی احیاء نمی‌باشد.

ط- تعیین زمان احیاء به تاریخ ۱۳۶۵/۱۲/۱۶ در تبصره ۶ قانون الحاق دو تبصره به ماده واحده قانون ابطال اسناد فروش رقبات آب و اراضی موقوفه مصوب سال ۱۳۸۰ استثناء بر اصل بوده و در حدود موضوع وقف قابلیت اعمال دارد.

منابع

- ابن ادریس، محمد بن منصور (۱۴۱۰ق). *السرائر الحاوی التحریر الفتاوی*. قم: دفتر انتشارات اسلامی، چاپ دوم، ج ۲.
- اسدی، حسن (۱۳۸۹). *دعاوی راجع به جنگل‌ها و مراتع و رسیدگی به آن*. پایان‌نامه کارشناسی ارشد. دانشگاه پیام نور تهران.
- اصغری، عبدالرضا (۱۳۹۱). *بررسی فقهی - حقوقی مراتع و جنگل‌ها واقع در موقوفات. آموزه‌های فقه مدنی، شماره ۵*. تارا، جواد (۱۳۴۵). *فلسفه حقوق و احکام در اسلام از نظر تجزیه و تحلیل علمی*. تهران: انتشارات دانشگاه، چاپ دوم.
- جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۸۰). *حقوق اموال*. تهران: انتشارات گنج دانش، چاپ پنجم.
- جوهری، اسمعیل بن عماد (۱۴۱۰ق). *الصحاح*. بیروت: دارالعلم الملايين، ج ۳.
- خدابخشی، عبدالله (۱۳۹۲). *حقوق دعاوی قواعد عمومی دعاوی*. تهران: شرکت سهامی انتشار.
- خزائلی، محمد (۱۳۸۵). *احکام قرآن*. تهران: انتشارات جاویدان، چاپ سوم.
- خمینی، سید روح‌الله (۱۳۷۹). *تحریر الوسيله*. قم: دفتر انتشارات اسلامی، ج ۳.
- شامخی، تقی (۱۳۸۸). *قوانین و مدیریت منابع طبیعی*. تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- شیروی، عبدالحسین (۱۳۹۳). *حقوق نفت و گاز*. تهران: نشر میزان.
- طاهری، حبیب‌الله (۱۴۱۸ق). *حقوق مدنی*. قم: دفتر انتشارات اسلامی، چاپ دوم.
- طوسی، ابی جعفر (۱۳۹۰). *الاستبصار*. تهران: نشر دار الکتب الاسلامیه، ج ۳.
- عموزاده مهدیرجی، قدرت (۱۳۹۶). *مجموعه حقوق منابع طبیعی*. تهران: نشر دادگستر.
- فراهانی فرد، سعید (۱۳۹۴). *سیاست‌های مالی و ثروت‌های طبیعی*. *اقتصاد اسلامی، شماره ۲*.
- فیض، علیرضا (۱۳۸۴). *مبایه فقه و اصول*. تهران: انتشارات دانشگاه تهران، چاپ هفدهم.
- کاتوزیان، امیرناصر (۱۳۸۸). *اموال و مالکیت*. تهران: نشر میزان، چاپ نهم.
- کردوانی، پرویز (۱۳۷۷). *منابع طبیعی و ثروت‌های طبیعی*. *جنگل و مرتع، شماره ۷*.
- محقق داماد، سید مصطفی (۱۴۰۶ق). *قواعد فقه*. تهران: مرکز نشر علوم اسلامی، چاپ دوم.
- مداحی نسب، مصطفی؛ یوسف، مسلمی (۱۳۹۴). *بررسی تطبیقی حیات و احیای اراضی موات با قاعده تصرف در نظام حقوقی عرفی ایالات متحده امریکا*. *مطالعات حقوق انرژی، ۱(۱)*.
- مصطفوی، سید محمدکاظم (۱۴۱۲ق). *مائه قاعده فقهیه*. قم: دفتر انتشارات اسلامی، چاپ چهارم.
- منتظری، حسینعلی (۱۳۶۷). *کتاب الخمس و الانفال*. تهران: انتشارات اسلامی.
- نجفی، محمدحسین (بی تا). *جواهر الکلام فی شرح شرائع الاسلام*. بیروت: دار احیاء التراث، چاپ هفتم.
- نظری، حسن (۱۳۸۵). *قاعده حیات با رویکرد اقتصادی*. قم: نشر موسسه بوستان کتاب.
- یزدی، ابوالقاسم (۱۳۷۴). *ترجمه شرائع الاسلام فی مسائل الحلال و الحرام*. تهران: دانشگاه تهران، چاپ ششم.