

مطالعه تطبیقی رویه و اختیارات کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری ایران با نهادهای مشابه در نظام‌های حقوقی دیگر

حمیدرضا مصحفی (نویسنده مسئول)

کارشناس ارشد حقوق خصوصی، دانشکده حقوق، واحد رباط کریم، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران.

Hamidreza.moshefi@gmail.com

امیررضا مصحفی

کارشناس ارشد حقوق خصوصی، دانشکده حقوق، واحد رباط کریم، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران.

amirrezaam00d@gmail.com

قابل انتشار در دوره ۲۶ شماره ۷۰ (تابستان ۱۴۰۶) نشریه پژوهش‌های حقوقی

چکیده

تشخیص نوع و ماهیت اراضی، به ویژه احراز موات بودن آن‌ها، همواره یکی از مهم‌ترین موضوعات در تعارض میان منافع عمومی و حقوق مالکانه اشخاص بوده است. در نظام حقوقی ایران، کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری، به عنوان مرجع صلاحیت دار و قانونی، وظیفه تشخیص و اعلام نوع اراضی را بر عهده دارد؛ تصمیماتی که آثار حقوقی مستقیم و گاه جبران ناپذیری برای اشخاص حقیقی و حقوقی در پی دارد. از این رو، صیانت از جایگاه قانونی این کمیسیون و در عین حال، توجه به تدابیری برای حفظ حقوق مشروع اشخاص در فرآیند رسیدگی، ضرورتی انکارناپذیر است. در برخی نظام‌های حقوقی نظیر فرانسه، ترکیه و مصر، تدابیر و سازوکارهایی جهت تضمین عدالت در تشخیص نوع اراضی و جلوگیری از تضییع حقوق مالکین پیش بینی شده است. این پژوهش با روش توصیفی-تحلیلی به این نتیجه رسیده است که با تأکید بر صلاحیت ذاتی و بی چون و چرای کمیسیون ماده ۱۲، تلاش دارد از منظر تطبیقی، راهکارهایی را جهت تقویت ضمانت اجرایی حقوق مالکانه در فرآیندهای تصمیم‌گیری ارائه نماید؛ بنابراین در راستای این مبنا تصمیم‌گیری‌های دقیق‌تر و عادلانه‌تر تحکیم خواهد شد.

واژگان کلیدی

کمیسیون ماده ۱۲، اراضی موات، صلاحیت قانونی، قانون زمین شهری، حقوق مالکانه

A comparative study of the procedure and powers of the Commission of Article 12 of the Urban Land Law of Iran with similar institutions in other legal systems

Abstract

The identification and legal classification of lands, particularly the determination of "Mowat" (unused or dead) status, has always been one of the most critical issues in the conflict between public interests and private ownership rights. In the Iranian legal system, the Commission under Article 12 of the Urban Land Law is the competent and authorized authority responsible for determining and declaring the legal status of lands. Its decisions entail direct and sometimes irreversible legal consequences for individuals and legal entities. Therefore, safeguarding the legal standing of this Commission, while simultaneously adopting measures to protect the legitimate rights of individuals during the decision-making process, is an undeniable necessity. In several legal systems, such as those of France, Turkey, and Egypt, various mechanisms and safeguards have been established to ensure fairness in land classification and to prevent the infringement of ownership rights. This research, while emphasizing the inherent and indisputable jurisdiction of the Article 12 Commission, aims to propose comparative solutions to strengthen the protection of ownership rights throughout the decision-making process. As a result, more accurate and equitable land assessments will be promoted.

Keywords

Article 12 Commission, Mowat Land, Legal Jurisdiction, Urban Land Law, Ownership Rights

اراضی یکی از مهم ترین ارکان نظام اقتصادی و اجتماعی کشورها محسوب می‌شوند و نحوه تشخیص ماهیت حقوقی آن‌ها در چارچوب مقررات، تأثیر بسزایی در تحقق عدالت، تنظیم روابط دولت و مردم، و تضمین حقوق مالکانه اشخاص دارد. در نظام حقوقی ایران، قانون زمین شهری مصوب ۱۳۶۶، به ویژه ماده ۱۲ آن، نقش بنیادینی در ساماندهی به اراضی شهری ایفا می‌کند. بر اساس این ماده، تشخیص موات بودن اراضی در محدوده شهرها و شهرک‌ها به کمیسیون ماده ۱۲ محول شده است^۱ اما نکته حائز اهمیت اینکه، هدف از ایجاد کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری تنها برای تشخیص نوعیت زمین نیست، به عبارت دیگر کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری در ایران به منظور ساماندهی و مدیریت اراضی شهری و روستایی ایجاد شده است. هدف اصلی این کمیسیون شامل توسعه پایدار و بهینه سازی استفاده از اراضی در شهرها و روستاها، ایجاد تعادل بین نیازهای اجتماعی و اقتصادی، حفاظت از منابع طبیعی و جلوگیری از تغییر کاربری غیرمجاز اراضی، تسهیل در صدور مجوزهای ساخت و ساز و تغییر کاربری اراضی از اهداف ایجاد کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری می‌باشد. به طور کلی، کمیسیون ماده ۱۲ به عنوان یک نهاد نظارتی و تصمیم‌گیری در زمینه اراضی شهری و روستایی عمل می‌کند و به تحقق اهداف توسعه‌ای و قانونی کمک می‌نماید.

اهمیت بررسی نحوه عملکرد و صلاحیت این کمیسیون از آن جا ناشی می‌شود که احراز نادرست یا شتاب زده موات بودن اراضی، ممکن است منجر به سلب حقوق مکتسبه اشخاص، تضییع مالکیت مشروع و بروز دعاوی پیچیده و طولانی در محاکم قضایی گردد^۱. که متأسفانه بیشتر دعوی مطرح شده در مراجع قضایی مربوط به این موضوع می‌باشد به همین دلیل، ضروری است در عین پاسداری از جایگاه قانونی کمیسیون ماده ۱۲، به راهکارهایی اندیشید که بتواند نوعی توازن میان نهاد تصمیم گیر و صیانت از حقوق مالکین برقرار سازد.

بنابراین، این پرسش مطرح می‌شود، چه راه کارهایی را می‌توان جهت ضمانت اجرای حقوق مالکانه اشخاص در فرایند تصمیم گیری کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری ارائه نمود؟

به نظر می‌رسد عدم شفافیت در مراحل رسیدگی، استفاده از تصاویر هوایی سال ۵۶ و تداخل صلاحیت ماده ۱۲ قانون زمین شهری و ماده ۵۶ منابع طبیعی و همچنین بهره مند نشدن از شواهد میدانی و محلی سبب تضییع حقوق مالکانه اشخاص در تصمیم گیری کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری شده است. تجربه برخی کشورها مانند فرانسه، ترکیه و مصر نشان می‌دهد که در کنار مرجع تخصصی تشخیص نوع اراضی، مکانیزم‌هایی چون حق اعتراض مؤثر، شفافیت در فرآیند رسیدگی، و تعیین نهاد ناظر ثانویه، می‌تواند تا حدود زیادی از تضییع احتمالی حقوق اشخاص جلوگیری کند^۲. همچنین، کمیسیون ماده ۱۲ کارکردهای شبه قضایی دارد به عبارت دیگر مرجعی اجرایی است که وظایف قضاوت گونه، داوری گونه و تصمیمات اثر گذار بر حقوق مالکانه افراد را بر عهده دارد که در ادامه به آنان خواهیم پرداخت.

^۱ حسینی پور، علی. تحلیل صلاحیت کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری. فصلنامه حقوق عمومی، شماره ۴۵، ۱۴۰۰

^۲ Garrigues, Jean. Public Land Law in France, Presses Universitaires, 2017.55

لذا هدف از پژوهش حاضر، آن است، ضمن تحلیل جایگاه حقوقی کمیسیون ماده ۱۲ و بررسی چالش‌های عملی آن در رویه‌های موجود، با بهره‌گیری از تجارب تطبیقی، به ارائه راهکارهایی مؤثر در راستای حفظ توازن میان صلاحیت قانونی مرجع تصمیم‌گیر و حقوق مشروع مالکین بپردازد.

۱- تعریف و مفهوم شناسی اراضی موات در نظام حقوقی ایران

در نظام حقوقی ایران، اراضی به طور کلی به چند دسته تقسیم می‌شوند که مهم‌ترین آن‌ها شامل اراضی ملی، موات^۳، بایر و دایر است. قانون زمین شهری مصوب ۱۳۶۶ در ماده ۱۲، تشخیص موات بودن اراضی را بر عهده کمیسیون تخصصی تحت عنوان کمیسیون ماده ۱۲ قرار داده است. این کمیسیون که مرکب از نمایندگان وزارت راه و شهرسازی، شهرداری‌ها و وزارت جهاد کشاورزی است، به عنوان مرجع انحصاری تشخیص نوعیت اراضی در محدوده شهرها شناخته شده است.^۴

در این راستا، ماده ۱۲ قانون زمین شهری در تعریف اراضی موات، به عدم بهره‌برداری از زمین و فقدان هرگونه عمران یا احیا اشاره می‌کند. تفسیر ماده ۲۷ قانون مدنی در این زمینه نیز به طور مستمر در رویه قضایی مورد ارزیابی قرار گرفته است. با این وجود، در رویه‌های قضایی مختلف، دیده شده که برخی از اراضی که به دلیل عدم وجود مدارک مستند و رسمی در پرونده‌های ثبتی به عنوان موات شناخته می‌شوند، در واقع دارای سابقه بهره‌برداری عرفی بوده و تضييع حقوق مالکانه افراد را در پی دارند.^۵

به همین دلیل، شفافیت و دقت در فرآیند تشخیص موات بودن اراضی، از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. در برخی از موارد، عدم شفافیت در تفسیر قانون و صرف استفاده از برخی شاخص‌های مشخص می‌تواند منجر به مشکلات حقوقی برای مالکین شود. به عنوان مثال، ممکن است برخی اراضی که سابقه بهره‌برداری طولانی مدت در آن‌ها وجود دارد، به دلیل نداشتن اسناد رسمی، به عنوان موات تلقی شوند که این موضوع می‌تواند منجر به تضييع حقوق مالکانه گردد.

۲- جایگاه و صلاحیت کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری

کمیسیون ماده ۱۲ به عنوان مرجع رسمی برای تشخیص اراضی موات، جایگاه مهمی در نظام حقوقی ایران دارد. طبق قانون زمین شهری، این کمیسیون دارای صلاحیت انحصاری برای تشخیص ماهیت اراضی در محدوده قانونی شهرها است و نمی‌تواند برای اراضی خارج از محدوده شهرها به تصمیم‌گیری بپردازد.^۶

کمیسیون ماده ۱۲ در واقع، نهاد فنی و اجرایی است که در آن نمایندگان دستگاه‌های مختلف دولتی حضور دارند و بررسی‌های کارشناسی لازم برای تعیین وضعیت اراضی را انجام می‌دهند. یکی از نکات مهم در بررسی‌های این کمیسیون، استفاده از ابزارهای مختلف شواهد و مستندات است. آیین‌نامه‌های اجرایی این کمیسیون، از جمله آیین‌نامه اجرایی ماده ۱۲ قانون زمین شهری،

^۳ طبق ماده ۲۷ قانون مدنی، «اراضی موات» به اراضی اطلاق می‌شود که فاقد هرگونه احیا و بهره‌برداری بوده و هیچ‌گونه استفاده‌ای از آن‌ها نشده است.

^۴ قانون زمین شهری، ماده ۱۲، مصوب ۱۳۶۶

^۵ رأی شماره ۱۲۴۴، دیوان عدالت اداری

^۶ قانون زمین شهری، ماده ۱۲، مصوب ۱۳۶۶

به طور مشخص روش‌هایی همچون استفاده از عکس‌های هوایی، بازدید میدانی و بررسی سوابق ثبتی را به‌عنوان معیارهایی برای تشخیص وضعیت زمین مشخص کرده است.^۷

با این حال، برخلاف آنچه که در ماده ۱۲ قانون زمین شهری پیش بینی شده، در عمل شاهد آن بوده ایم که بسیاری از تصمیمات کمیسیون ماده ۱۲ بدون مراجعه دقیق به سوابق ثبتی و به ویژه بررسی‌های میدانی و کارشناس رسمی دادگستری اتخاذ شده‌اند. این امر باعث شده تا در برخی از موارد، آرای صادره کمیسیون در دیوان عدالت اداری با اعتراضات جدی روبرو شود. دیوان عدالت اداری نیز در آرای خود تصریح کرده که کمیسیون ماده ۱۲ باید بر اساس اسناد مستند و بررسی‌های دقیق، بدون صرف تکیه بر تصاویر هوایی یا اسناد غیررسمی، تصمیم‌گیری کند.^۸

۳- تفسیر عکس‌های هوایی سال ۱۳۵۶ و چالش‌های آن

یکی از معیارهای اصلی در تشخیص اراضی موات، تصاویر هوایی پیش از سال ۱۳۵۶ است. این عکس‌ها در واقع ابزار کلیدی برای کمیسیون ماده ۱۲ در تشخیص وضعیت اراضی هستند. قانون‌گذار در گذشته، برای شناسایی وضعیت اراضی و اثبات موات بودن آن‌ها، تصمیم به استفاده از این عکس‌ها گرفت تا بتواند به عنوان مرجع اساسی به آن استناد کند. این تصاویر، به ویژه در دوره‌های پیش از انقلاب اسلامی، به عنوان یک معیار ثابت و غیرقابل تغییر برای تأسیس ملاک‌هایی همچون احیا، عمران و بهره‌برداری مطرح شدند.^۹

با این حال، استفاده از تصاویر هوایی ۱۳۵۶ به طور مطلق و بدون توجه به شرایط و شواهد میدانی، چالش‌هایی را به همراه داشته است. تصاویر هوایی مربوط به آن زمان، در بسیاری از موارد قادر به شناسایی تغییرات در وضعیت اراضی نبوده‌اند و در بسیاری از نقاط، نتایج آن چنان دقیق نبوده که بتوان به صورت قطعی، زمین را موات یا احیاء شده قلمداد کرد. برخی کارشناسان حقوقی بر این باورند که به دلیل وضعیت محدود تصویربرداری، بسیاری از اراضی که در آن زمان به طور رسمی یا عرفی احیا شده بودند، به اشتباه به عنوان موات شناخته شدند که این باعث تضییع حقوق مالکانه گردیده است.^{۱۰}

در این میان، دیدگاه‌های تطبیقی با کشورهای پیشرفته در زمینه اراضی بلا استفاده و ملی، که فرآیندهای قضائی و اجرائی بیشتری را در کنار مدارک ثبتی و شواهد عینی به کار می‌بندند، می‌تواند راه‌گشا باشد. در کشورهای نظیر فرانسه، ترکیه و آلمان، به طور معمول علاوه بر تصاویر ماهواره‌ای، سوابق ثبتی، اسناد مالکیت و حتی شهادت‌های محلی نیز در تصمیم‌گیری‌ها لحاظ می‌شود.

^۷ آیین‌نامه اجرایی قانون زمین شهری، مصوب ۱۳۷۱/۰۱/۱۸ هیئت وزیران، با اصلاحات تا تاریخ ۱۳۹۵، روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران، شماره ۲۰۸۹۲، ماده ۶.

^۸ رأی شماره ۳۶۹، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، ۱۳۹۰.

^۹ وزارت راه و شهرسازی، دبیرخانه کمیسیون ماده ۱۲، گزارش جامع تفسیر عکس‌های هوایی و ضوابط احراز اراضی موات در تصمیم‌گیری‌های کمیسیون ماده ۱۲. تهران: انتشارات معاونت حقوقی وزارت راه و شهرسازی، ۱۳۹۰، ص ۲۰۰.

^{۱۰} رنگ‌آور، حسن. تحلیل حقوقی احراز اراضی موات با تأکید بر نقش عکس‌های هوایی در تصمیم‌گیری کمیسیون ماده ۱۲. تهران: انتشارات حقوقی دادگستر، چاپ اول، ۱۳۹۸، ص ۲۵۰.

۴- شناسایی اراضی بلا استفاده و موات در نظام حقوقی ترکیه و مصر

برای بررسی تطبیقی وضعیت اراضی موات و روش های شناسایی آن ها، مقایسه با کشورهای دیگر با رویکرد مشابه می تواند به عنوان یک مدل پیشنهادی مفید واقع شود. در این راستا، کشورهای ترکیه و مصر تجربیات مشابهی در زمینه تشخیص اراضی بلا استفاده و اراضی عمومی دارند که قابل بررسی است.

۴-۱- ترکیه

در ترکیه، تشخیص اراضی بلا استفاده و موات، به ویژه در مناطق روستایی و مرزی، تحت نظارت وزارت محیط زیست و شهرسازی و همچنین کمیسیون های محلی انجام می شود. طبق قانون شماره ۲۹۴۲ ترکیه، هرگونه زمین بلا صاحب یا موات به دولت منتقل می شود، اما پیش از این انتقال، دولت موظف به اعلام هشدار به مالکین و ارائه فرصت احیاء مجدد زمین است. این اقدام می تواند به طور مؤثر حقوق مالکانه را حفظ کند و همزمان از تضییع زمین های ارزشمند جلوگیری کند.^{۱۱}

برخلاف سیستم ایران، در ترکیه، تصمیمات کمیته های محلی برای اعلام وضعیت زمین، به صورت مستند به سوابق ثبتی، اسناد تاریخی، و شهادت های محلی است و همچنین مالکین از حق استماع برخوردارند. این به معنای آن است که فرد صاحب اراضی می تواند به طور رسمی در جلسه های تصمیم گیری شرکت کند و دلایل خود را برای اثبات مالکیت ارائه دهد.^{۱۲}

۴-۲- مصر

در مصر، نیز طبق قانون ۱۴۳ مصوب ۱۹۸۱، زمین های دولتی و موات به طور رسمی تحت نظارت کمیته ای متشکل از وزارت کشاورزی، منابع طبیعی و اداره ثبت اراضی قرار دارد. در این کشور، مالکیت زمین های موات تنها پس از احراز عدم تصرف و بیش از ۵ سال بدون احیاء به دولت انتقال می یابد و در این پروسه، مدارک مربوط به بهره برداری، ثبت رسمی و اسناد شهرداری ملاک تصمیم گیری کمیته است.

در مصر، حق اعتراض به تصمیمات این کمیته ها به طور مؤثر برای مالکان فراهم است و تصمیمات کمیته ها تنها پس از دریافت اعتراضات و بررسی مستندات تکمیلی به رأی قطعی تبدیل می شود. این سیستم محافظت بیشتری از حقوق مالکانه به ویژه در مناطق روستایی و مناطقی که زمین های بزرگ متعلق به خانواده های متعدد است، فراهم می آورد.^{۱۳}

بنابراین نتیجه تطبیقی نشان می دهد، نظام های حقوقی ترکیه و مصر در مقایسه با ایران، فرآیندهای دقیق تر، شفاف تری را نسبت به حقوق مالکانه دارا هستند. همچنین، هر دو کشور استفاده از شواهد میدانی و محلی را برای تعیین وضعیت زمین در کنار مدارک رسمی، سرلوحه کار خود قرار داده اند چرا که این اقدام موجب حفظ حقوق مالکانه اشخاص می شود و این موضوع می تواند در اصلاح فرآیندهای ایران نیز به کار گرفته شود.

^{۱۱} . Yılmaz, Ebru. Land Classification and Property Rights in Turkish Law, Istanbul Legal Studies, 2019.61

^{۱۲} Yılmaz, Ebru. Land Classification and Property Rights in Turkish Law, Istanbul Legal Studies, 2019.118

^{۱۳} . El-Mahdy, H. (2020). Property Rights and Land Registration in Egypt. Cairo Legal Review .112

۵- چالش‌های حقوقی در فرآیند تصمیم‌گیری کمیسیون ماده ۱۲ و ضرورت اصلاح رویه

چالش‌های مختلفی در خصوص نحوه عملکرد کمیسیون ماده ۱۲ و تصمیم‌گیری‌های آن در کشور وجود دارد که باعث بروز مشکلات حقوقی برای مالکان اراضی و حتی نهادهای دولتی شده است. این مشکلات به طور عمده در فرآیند شناسایی، ارزیابی برای تعیین موات بودن زمین‌ها تبلور می‌یابد.

۵-۱- عدم شفافیت و کارشناسی در فرآیند تصمیم‌گیری

یکی از بزرگترین چالش‌ها در فرآیند کمیسیون ماده ۱۲، عدم شفافیت در مراحل رسیدگی و دست‌کاری در مستندات است. در برخی موارد، به ویژه در مناطقی که زمین‌ها با اسناد ثبتی ناقص یا فاقد مالک رسمی هستند، کمیسیون تصمیمات خود را بدون در نظر گرفتن سوابق احیا یا تصرفات عرفی صادر می‌کند. در بسیاری از موارد، نتیجه چنین فرآیندهایی تزییع حقوق مالکانه افراد بوده که به واسطه عدم شفافیت، به سادگی قابل دفاع نبوده‌اند.

۵-۲- استفاده از مدارک غیررسمی

تصاویر هوایی به ویژه تصاویر سال ۱۳۵۶ که به عنوان معیار اصلی برای شناسایی وضعیت اراضی به کار گرفته می‌شوند، دقت لازم را در شناسایی تغییرات در اراضی مختلف نداشته‌اند. در این تصاویر، اراضی با سابقه بهره‌برداری یا تصرف موقت ممکن است به اشتباه به عنوان موات شناخته شوند، بدون آنکه در نظر گرفته شود که فرد ممکن است به طور مستمر از زمین بهره‌برداری کرده باشد.

۵-۳- ناتوانی در تأمین حقوق دفاعی مالکین

یکی از اصلی‌ترین مشکلات در فرآیند کمیسیون ماده ۱۲، عدم فراهم کردن فرصت دفاع برای مالکین زمین‌ها است. به طور کلی، مالکین اراضی، به ویژه در روستاها و مناطق غیرشهری، از فرصت‌های محدود^{۱۴} برای اثبات مالکیت خود برخوردارند. در بسیاری از موارد، مالک نمی‌تواند در جلسات کمیسیون حضور یابد و نتایج تصمیم‌گیری بدون توجه به اعتراضات و دفاع‌های او صادر می‌شود.

لذا برای رفع این چالش‌ها و اصلاح فرآیند کمیسیون ماده ۱۲، می‌توان به چند پیشنهاد اشاره نمود که به شرح ذیل است؛

لزوم برگزاری جلسات رسمی و شفاف برای دفاع از حقوق مالکانه.

استفاده از داده‌های جدید و دقیق‌تر نظیر تصاویر ماهواره‌ای با وضوح بالا و نقشه‌های دیجیتال به جای اتکا به تصاویر قدیمی.

ایجاد فرصت‌های کافی برای اعتراض و بررسی‌های میدانی به ویژه در مواردی که مدارک ثبتی ناقص یا نامعتبر هستند.

^{۱۴} مهلت اعتراض به رای کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری سه ماه از تاریخ ابلاغ رای به مالک است. در صورتی که مالک از رای مطلع نشده باشد رای باید در دو نوبت به فاصله ده روز در روزنامه کثیرالانتشار آگهی شود و مهلت اعتراض از تاریخ آخرین آگهی محاسبه خواهد شد.

بهره مند شدن از شواهد میدانی و محلی.

۶- جایگاه حقوق مالکانه در پرتو اصل ۴۰ قانون اساسی و قواعد فقهی

یکی از ارکان بنیادین در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، حمایت از مالکیت مشروع افراد است که هم در قانون اساسی و هم در فقه امامیه ریشه دارد. اصل ۴۰ قانون اساسی مقرر می‌دارد: «هیچکس نمی‌تواند اعمال حق خویش را وسیله اضرار به غیر یا تجاوز به منافع عمومی قرار دهد.» و به عکس، دولت نیز نمی‌تواند به بهانه منافع عمومی، مالکیت مشروع افراد را بدون جبران خسارت و رعایت تشریفات قانونی سلب کند.

از منظر فقهی نیز قواعدی همچون قاعده‌ی «الید علی المال کمن یملکه» و استصحاب مالکیت بیانگر اصل بر بقای ملکیت افراد هستند؛ مگر آنکه خلاف آن با دلیل محکم اثبات گردد. فقهای برجسته‌ای همچون امام خمینی (ره) و آیت الله خویی، تصرف در ملک افراد را بدون دلیل شرعی و قانونی معتبر، حرام و باطل می‌دانند.^{۱۵}

از این منظر، تصمیمات کمیسیون ماده ۱۲ در خصوص اعلام موات بودن اراضی اشخاص، باید با دقت و رعایت اصول شرعی و قانونی همراه باشد؛ چرا که در غیر این صورت، منجر به تضییع حقوق مکتسبه و مالکانه افراد می‌گردد.

۷- مبانی فقهی و اصولی در حمایت از مالکیت مشروع در برابر تصمیمات کمیسیون‌ها

یکی از مهم‌ترین بنیان‌های حقوق مالکیت در نظام حقوقی ایران، ارتباط نزدیک این حقوق با اصول و قواعد فقه امامیه است. فقه اسلامی، همواره در مواجهه با موضوعات مرتبط با مالکیت، جانب احتیاط را گرفته و از اموال افراد در برابر مداخلات بی‌دلیل نهادهای حاکمیتی حمایت کرده است.

قاعده‌ی یکی از این اصول کلیدی است که طبق آن، تصرف شخص در یک مال، دلالت بر مالکیت وی دارد؛ مگر آن که خلاف آن به صورت قانونی و با استناد به دلیل معتبر ثابت شود. این قاعده در منابع معتبر فقهی به صورت گسترده آمده و به صراحت تصرف را نشانه‌ای بر مالکیت می‌داند.^{۱۶}

از سوی دیگر، در صورت شک در انتقال مالکیت و یا تغییر وضعیت حقوقی زمین، قاعده استصحاب ملکیت ایجاب می‌کند که حالت سابق زمین به عنوان ملک شخصی باقی بماند، مگر اینکه خلاف آن با ادله معتبر قانونی و قطعی ثابت شود.^{۱۷}

همچنین، فقه امامیه به موجب قاعده لاضرر تأکید دارد که هیچ نهاد یا مرجع رسمی نمی‌تواند با تصمیم خود موجب ضرر و تضییع حق مالکیت افراد شود، مگر در موارد استثنایی که قانون به صراحت پیش‌بینی کرده و با پرداخت غرامت مناسب همراه باشد.^{۱۸}

^{۱۵} امام خمینی، تحریر الوسیله، ج ۲، ۱۳۸۹، ص ۵۵۰.

^{۱۶} شهید ثانی (زین الدین عاملی). (بی تا). الروضة البهية فی شرح اللمعة الدمشقية. جلد ۳، قم: انتشارات جامعه مدرسین، ۱۴۰۰، ص ۳۳۰.

^{۱۷} امام خمینی، تحریر الوسیله، ج ۲، ۱۳۸۹، ص ۴۹۳.

^{۱۸} نجفی، محمدحسن. جواهر الکلام فی شرح شرایع الاسلام، ج ۳۷، ص ۴۰۹.

از سوی دیگر، فقهای متأخر نظیر سید محمد کاظم طباطبایی یزدی، در کتاب عروة الوثقی بیان داشته اند، حتی در فقدان سند رسمی، استمرار تصرف بر یک زمین از منظر فقهی به منزله احیاء و مالکیت محسوب می شود، مگر آن که خلاف آن در فرآیند قانونی اثبات شود^{۱۹}.

بنابراین، در صدور هرگونه تصمیم توسط کمیسیون ماده ۱۲ یا کمیسیون ماده ۵۶ در خصوص وضعیت مالکیت اراضی، در صورت وجود تصرف عرفی یا تاریخی، اصل باید بر حفظ مالکیت فردی و رعایت تشریفات دقیق قانونی باشد

۸- مبنای استفاده از عکس های هوایی در تشخیص اراضی موات و آثار حقوقی آن

یکی از معیارهای شناخته شده در فرآیند تشخیص اراضی موات توسط کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری، بهره گیری از تصاویر هوایی سال های پیش از انقلاب، به ویژه عکس های هوایی سال ۱۳۵۶ است. این رویه در عمل به دلیل نبود دسترسی به سایر سوابق ثبتی، به عنوان «معیار قطعی» مورد استفاده مراجع اداری و کارشناسی قرار گرفته است.

در حالی که به لحاظ حقوقی، استفاده از ابزار فنی همچون عکس های هوایی می تواند نقش مکمل در تشخیص نوعیت زمین ایفا کند، اما تبدیل این ابزار به معیار مطلق برای احراز موات بودن زمین، به دلیل فقدان جامعیت و دقت فنی کافی، منجر به تضییع حقوق مالکانه بسیاری از اشخاص گردیده است.

عکس های هوایی به دلایل فنی، نظیر محدودیت وضوح تصویر، پوشش ابری در زمان عکس برداری، عدم ثبت تصرفات غیر ثابت و احیاهای سنتی، در بسیاری از مناطق شهری و روستایی قادر به نشان دادن وضعیت واقعی اراضی نبوده اند. لذا صرف استناد به این عکس ها بدون بررسی میدانی، می تواند اصل مالکیت مشروع را مخدوش نماید و با قواعد مسلم حقوقی از جمله قاعده ید و اصل لاضرر در تعارض قرار گیرد^{۲۰}.

دیوان عدالت اداری نیز در آرای متعدد، از جمله رأی شماره ۱۴۸۲ مورخ ۱۳۹۸، بر این موضوع تصریح کرده است که: «صرف فقدان آثار احیا در عکس های هوایی نمی تواند به تنهایی دلیل بر موات بودن زمین باشد؛ بلکه لازم است تمام قرائن و شواهد، از جمله تصرفات عرفی، سوابق بهره برداری و گواهی های محلی مورد بررسی قرار گیرد.»

این رویکرد در نظام های حقوقی تطبیقی نیز تأیید شده است؛ به گونه ای که در حقوق فرانسه، علاوه بر تصاویر هوایی، شهادت محلی، اسناد قدیمی و بررسی سوابق ثبتی به طور توأمان ملاک تصمیم گیری درباره وضعیت حقوقی زمین است^{۲۱}.

۹- نحوه اعتراض به آرا کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری

اعتراض به آرای کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری روال مشخصی دارد که به آن می پردازیم:

^{۱۹} طباطبایی یزدی، سید محمد کاظم. العروة الوثقی، ج ۱، ۱۴۰۲، ص ۶۵۰.

^{۲۰} کریمی، علیرضا. تحلیل حقوقی عکس های هوایی در دعاوی اراضی، فصلنامه حقوق محیط زیست، شماره ۴۵، ۱۴۰۰، ص ۱۲۰.

^{۲۱} Conseil d'État (2016). Decision 385212, France.82

۱- مهم ترین مورد مرجع صالح است به عبارت دیگر، برای اعتراض طبق ماده ۱۰ و بند ۲ ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری، رسیدگی به اعتراض نسبت به تصمیمات و آرای قطعی مراجع اداری (مثل کمیسیون ماده ۱۲) در صلاحیت دیوان عدالت اداری است. بنابراین، تنها مرجع قانونی و صالح برای ابطال رأی کمیسیون ماده ۱۲، دیوان عدالت اداری می‌باشد

۲- اشخاصی حق اعتراض دارند که مالک رسمی یا قائم مقام قانونی (ولی، قیم، وکیل، وارث) باشند به عبارت دیگر هر ذی‌نفع که رأی کمیسیون به ضرر او اثر حقوقی مستقیم داشته باشد (مثل خریدار دارای سند عادی که منافعش مستقیماً متأثر شده

۳- مهلت اعتراض اشخاص داخل کشور ۳ ماه از تاریخ ابلاغ رأی کمیسیون و اشخاص مقیم خارج از کشور ۶ ماه از تاریخ ابلاغ رأی می‌باشد که در آیین نامه مصوب قبل از ۱۳۶۶ این مهلت ۱۰ روز بود. این مهلت‌ها بر اساس ماده ۱۶ قانون دیوان عدالت اداری است.

دیوان عدالت اداری به عنوان مرجع نظارت بر مشروعیت تصمیمات اداری، در موارد متعددی به نفع مالکان رأی صادر کرده است. برخی از آرای مهم دیوان در این زمینه را مطرح می‌کنیم؛

رأی شماره ۱۴۸۲ (۱۳۹۸):

در این پرونده، مالک زمینی که در عکس‌های هوایی سال ۵۶ فاقد علائم احیاء بود، با ارائه مدارک عرفی، فیش‌های آب و برق قدیمی و گواهی سکونت موفق شد رأی کمیسیون را باطل کند. دیوان در این رأی تصریح کرد که «احیاء عرفی نیز می‌تواند مانع از موات انگاری زمین باشد.»

رأی شماره ۳۶۹ هیأت عمومی (۱۳۹۰):

در این رأی، دیوان تأکید می‌کند که «تصمیم کمیسیون ماده ۱۲ در صورتی دارای اعتبار قانونی است که مبتنی بر مستندات کافی از جمله گزارش رسمی کارشناس، عکس‌های هوایی معتبر، و بررسی میدانی باشد؛ در غیر این صورت، قابلیت ابطال دارد.»

رأی شماره ۵۴۳ (۱۴۰۰):

دیوان عدالت اداری در این رأی، دخالت سازمان منابع طبیعی در محدوده شهری را «خارج از صلاحیت» تشخیص داده و به صراحت اعلام می‌نماید که «صلاحیت تشخیص اراضی موات در محدوده قانونی شهرها صرفاً بر عهده کمیسیون ماده ۱۲ است.»

۱۰- تعارض صلاحیت‌های کمیسیون ماده ۵۶ و ماده ۱۲ و پیامدهای آن

در نظام حقوقی ایران، علاوه بر کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری، کمیسیون ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۴۶ نیز صلاحیت تشخیص «اراضی ملی» را دارد. در برخی مناطق، تعارض صلاحیتی بین این دو مرجع باعث صدور تصمیمات متضاد شده و مشکلات حقوقی متعددی را برای مالکان به وجود آورده است.

به عنوان نمونه، کمیسیون ماده ۵۶ سازمان منابع طبیعی زمینی را به عنوان مرتع یا ملی تشخیص داده، در حالی که همان زمین در محدوده شهری بوده و طبق قانون، تشخیص نوعیت آن منحصرأ در صلاحیت کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری است. این تعارض صلاحیت، در رویه قضایی نیز مورد توجه دیوان عدالت اداری قرار گرفته است.

در رأی شماره ۹۲۵ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری (سال ۱۳۹۲) آمده است: «در اراضی داخل در محدوده قانونی شهرها، تنها مرجع صالح برای تشخیص موات بودن یا نبودن زمین، کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری است و سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور مجاز به ورود در این حوزه نمی‌باشد.»

با وجود چنین آزایی، در عمل مشاهده می‌شود که سازمان منابع طبیعی بعضاً بدون هماهنگی با راه و شهرسازی، مبادرت به صدور رأی و حتی تصرف در املاک مورد اختلاف می‌نماید که موجب صدور آراء متعارض و بعضاً تضییع حقوق اشخاص شده است. لذا این مسأله ضرورت تعیین مرز روشن صلاحیتی بین دو نهاد را ایجاد می‌کند.

۱۱- بررسی تعیین وضعیت اراضی در نظام حقوقی فرانسه، آلمان، ترکیه و مصر

در نظام های حقوقی پیشرفته، فرآیند تشخیص وضعیت حقوقی زمین (اعم از موات، احیا شده یا ملی) علاوه بر ابزارهای فنی همچون تصاویر هوایی، بر مبنای ترکیب متوازن داده‌های ثبتی، شهود محلی و گزارش‌های کارشناسی انجام می‌گیرد. این تنوع در ابزارهای تشخیص، سبب کاهش خطا و افزایش دقت در تصمیم‌گیری‌ها شده است.

در حقوق فرانسه، مطابق با مقررات شورای دولتی^{۲۲} پیش از آنکه ملکی به عنوان «زمین رهاشده» یا «موات» شناخته شود، باید از سوی مراجع اداری، علاوه بر تصاویر ماهواره‌ای، اسناد مالکیت، سوابق انتقال، و در مواردی گواهی معتمدین محلی بررسی گردد. این امر در رأی شماره ۳۸۵۲۱۲ شورای دولتی به صراحت بیان شده است که: «تصاویر هوایی به تنهایی فاقد قدرت اثباتی قاطع در تعیین نوعیت زمین هستند؛ بلکه باید همراه با سایر دلایل قانع‌کننده مورد ارزیابی قرار گیرند»^{۲۳}

در حقوق آلمان، طبق قانون ثبت اراضی^{۲۴} چنانچه زمینی فاقد سند رسمی باشد، اثبات مالکیت با تکیه بر تصرف عرفی، سابقه بهره‌برداری و اطلاعات نقشه‌برداری صورت می‌پذیرد و تصمیم‌گیری در این خصوص تنها در صلاحیت محاکم اداری قرار دارد، نه مقامات اجرایی^{۲۵}

در ترکیه، طبق قانون شماره ۳۴۰۲ در حوزه ثبت و تثبیت اراضی، علاوه بر عکس‌های هوایی، شهادت افراد محلی و سوابق دفاتر ثبت املاک و کشاورزی، جزو منابع اصلی برای تصمیم‌گیری کمیسیون‌های مربوط به تشخیص نوع زمین است. حتی در صورت تعارض مستندات، اولویت با حقوق عرفی و تصرف طولانی مدت فرد خواهد بود^{۲۶}

در مصر نیز طبق قانون شماره ۱۴۳ سال ۱۹۸۱، اراضی موات پس از احراز عدم احیا به مدت بیش از پنج سال، قابلیت انتقال به دولت را خواهند داشت؛ ولی در هر مرحله، مالک یا متصرف باید از حق اعتراض برخوردار باشد و پیش از قطعیت تصمیم، اسناد مالکیت یا تصرف او به دقت بررسی شود^{۲۷}.

^{۲۲} Conseil d'État

^{۲۳} Conseil d'État (2016). Decision 385212, France.168

^{۲۴} Grundbuchordnung

^{۲۵} Schoch, F. (2019). Verwaltungsrecht, §28, Germany.90

^{۲۶} Yilmaz, M. (2019). Land Law in Turkey. Istanbul University Press, 101.

^{۲۷} El-Mahdy, H. (2020). Property Rights and Land Registration in Egypt. Cairo Legal Review.153.

۱۲- حقوق شهروندی، دادرسی عادلانه و اصل حمایت از مالکیت در فرآیند تشخیص اراضی

حقوق مالکیت در نظام حقوقی ایران نه تنها به واسطه متون قانونی و فقهی بلکه با تکیه بر اصول بنیادین حقوق بشر نیز مورد حمایت قرار گرفته است. بر اساس اصل ۳۴ قانون اساسی، دادخواهی و امکان اعتراض به تصمیمات اداری از حقوق مسلم هر شهروند است و هیچ نهادی نمی تواند با صدور تصمیم یک جانبه، بدون فراهم کردن امکان رسیدگی قضایی، حقوق افراد را سلب نماید. نکته قابل توجه اینکه، قانون زمین شهری فی نفسه محدود کننده مالکیت خصوصی افراد نیست بلکه الگوهایی نسبت به زمین های موات دارد که ما سعی کردیم راهکارهایی را ارائه داده تا این کمیسیون تقویت و به نا حق حقوق اشخاص زائل نگردد.

از منظر حقوق بشری نیز مطابق ماده ۱۷ اعلامیه جهانی حقوق بشر (۱۹۴۸)، هر شخصی حق دارد مالک اموال باشد و نباید به طور خود سرانه از آن محروم شود. این قاعده، در نظام های حقوقی بین المللی، نقطه اتکای حقوق مالکانه شناخته می شود و تمام دولت ها موظف اند در فرآیندهای شبه قضایی، رعایت این حق را تضمین کنند.

در رویه دیوان عدالت اداری نیز، رعایت حق اعتراض به آرای کمیسیون های ماده ۵۶ و ماده ۱۲، همواره مورد تأکید قرار گرفته است. به عنوان نمونه، در رأی شماره ۱۲۸۴ مورخ ۱۳۹۷ دیوان، صراحتاً بیان شده است: «هر گونه اعلام وضعیت موات بودن اراضی بدون اخذ نظر و دفاعیه رسمی مالک یا متصرف، ناقض حقوق بنیادین وی بوده و رأی صادره قابلیت ابطال دارد.»

از سوی دیگر، حق مالکانه و ممنوعیت تجاوز به آن در اصول ۲۲ و ۴۷ قانون اساسی تثبیت شده و هرگونه تصمیم اجرایی در مورد تعیین نوعیت زمین، بدون طی فرآیند دادرسی عادلانه، مخالف این اصول تلقی خواهد شد.

نکته مهم در این زمینه، رعایت حق استماع، شفافیت، و امکان تجدیدنظر در تصمیمات است؛ مواردی که در بسیاری از فرآیندهای کمیسیون های مذکور به درستی رعایت نمی شود و این خود منجر به ورود حجم بالایی از پرونده ها به دیوان عدالت اداری شده است.

بنابراین به عنوان جمع بندی می توان اظهار نمود، با توجه به بررسی دقیق ساختار تصمیم گیری کمیسیون های ماده ۵۶ قانون منابع طبیعی و ماده ۱۲ قانون زمین شهری، به وضوح روشن می شود که تعارض های ناشی از تفسیر و اجرای این دو نهاد در عمل، زمینه ساز تضییع گسترده حقوق مالکانه شهروندان شده است. در حالی که فلسفه تشکیل کمیسیون ها، ایجاد نظم اداری تخصصی و تسریع در تعیین نوعیت زمین ها است، اما به دلیل نقص در رعایت اصولی همچون شفافیت، مستند بودن تصمیمات، و ایجاد فرصت دفاع مؤثر برای ذی نفعان، این نهادها بعضاً به تهدیدی برای حق مالکیت افراد تبدیل شده اند.

۱۳- مقایسه تطبیقی صلاحیت نهادهای تعیین وضعیت اراضی در نظام حقوقی خارجی

در نظام حقوقی فرانسه، شناسایی وضعیت حقوقی اراضی، به ویژه در موضوع اراضی بلا استفاده، موات یا املاک دولتی بر اساس مجموعه ای از اصول حقوق عمومی و خصوصی انجام می گیرد که ریشه در قانون عمومی اموال اشخاص دولتی^{۲۸} دارد و فرآیند تصمیم گیری را از ورود یکجانبه دستگاه های اجرایی مصون نگه می دارد.

طبق ماده 1-2111 قانون اموال عمومی فرانسه، هر زمینی که در محدوده شهری یا حریم شهری واقع شود، در صورت عدم اثبات تعلق به اموال خصوصی، ابتدا در فهرست اراضی مشکوک قرار می‌گیرد و سپس، کمیسیون‌های تخصصی شهرداری به همراه واحد ثبت املاک، وظیفه بررسی و اعلام وضعیت را دارند^{۲۹}

نکته جالب در این ساختار این است که حتی در صورتی که زمین در تصاویر هوایی^{۳۰} فاقد هرگونه احیا و تصرف قابل مشاهده باشد، ملاک نهایی تصمیم‌گیری همچنان اسناد ثبتی و تصرف عرفی است و عکس به عنوان تنها دلیل پذیرفته نمی‌شود^{۳۱}.

در رأی شاخص شورای دولتی فرانسه، پرونده شماره ۳۸۵۲۱۲ مورخ ۲۰۱۶، این اصل چنین تبیین شده است: «هرگاه مالک مدعی بهره برداری عرفی یا احیای سنتی باشد، تصویر هوایی صرفاً یک اماره است و نمی‌تواند مبنای نفی مالکیت یا انتقال به دولت قرار گیرد؛ مگر آنکه شواهد رسمی و میدانی خلاف آن را اثبات کنند»

از سوی دیگر، شورا در تصمیمات خود تأکید کرده که حق استماع مالک پیش از هر تصمیم در خصوص وضعیت زمین، بخشی از حقوق دفاعی اساسی او می‌باشد؛ به طوری که در پرونده‌های مرتبط، حتی صدور رأی قطعی بدون دعوت از مالک و استماع اظهارات او، باعث نقض حقوق دادرسی و ابطال تصمیم می‌شود.

همچنین در رویه قضایی فرانسه، تصمیمات در خصوص نوعیت اراضی، در صورتی که مبتنی بر دلایل کافی، گزارش کارشناسان محلی و شهادت شهود نباشد، اعتبار قانونی ندارد^{۳۲}

در مقایسه با نظام ایران، این تفاوت مهم وجود دارد که در فرانسه صلاحیت تشخیص ماهیت زمین به صورت همزمان در اختیار واحد ثبت و قاضی اداری است و کمیسیون‌های محلی صرفاً پیشنهاد دهنده و گزارشگر هستند، نه مرجع تصمیم نهایی. در حالی که در نظام ایران، کمیسیون ماده ۱۲ بدون الزام به ارائه رأی به دادگاه، صلاحیت تشخیص نهایی را داراست و در برخی موارد، همین تصمیم اولیه منجر به سلب مالکیت و انتقال زمین به دولت می‌شود.

در واقع، نظام حقوقی فرانسه با تأکید بر مکانیزم‌های زیر، از تضييع حقوق مالکین پیشگیری می‌کند، که می‌توان به موارد اشاره نمود:

۱. اجبار به تطبیق تصمیم با داده‌های ثبتی رسمی و عرفی؛
۲. لزوم استماع و بررسی دفاعیات مالکین پیش از تصمیم‌گیری؛
۳. قابلیت اعتراض به هر تصمیم در شورای دولتی، به‌عنوان عالی‌ترین نهاد اداری؛
۴. اولویت اصل تملک خصوصی در صورت شک در وضعیت اراضی^{۳۳}

^{۲۹} . Conseil d'État. (2016). Décision n°385212 du 21 mars 2016 — [Décision concernant la régularité de l'acte d'administration en matière de propriété foncière].

^{۳۰} Cliché aérien

^{۳۱} Garrigues, J. (2017). Droit public des biens. Paris: LGDJ.152.

^{۳۲} Durand, M. (2021). Droit administratif. Paris: Dalloz, 217.

^{۳۳} Pünder, H. (2020). Property Rights and Land Disputes in German Administrative Law, German Law Review, 21(3), 233-245

در آلمان، اصل مالکیت در ارتباط با اراضی بر پایه سند رسمی در دفتر ثبت املاک^{۳۴} استوار است و هرگونه تردید در مالکیت به نفع مالک ثبت شده تعبیر می‌شود، مگر آن که در دادگاه ثابت شود زمین تحت شرایط خاصی از تملک خصوصی خارج شده است. این مسئله در ماده ۱۲ قانون ثبت زمین^{۳۵} تأکید شده است: «ثبت مالکیت در دفتر، دلیلی بر صحت مالکیت است و تا زمان اثبات خلاف، معتبر خواهد بود»^{۳۶}.

در کنار ثبت رسمی، دادگاه‌های اداری آلمان نیز مسئول بررسی اختلافات مربوط به املاک هستند و در جریان تصمیم‌گیری، تنها به مدارک فنی نظیر نقشه‌ها و تصاویر هوایی اکتفا نمی‌شود، بلکه مجموعه‌ای از قرائن شامل:

تصرف عرفی؛ گزارش‌های رسمی شهرداری؛ اسناد انتقالات قبلی و شهادت اشخاص ثالث که مبنای تشخیص وضعیت اراضی قرار می‌گیرند^{۳۷}

در یک رأی شاخص، دادگاه اداری فدرال آلمان به صراحت مقرر داشت: «تصاویر هوایی صرفاً دلیلی کمکی هستند و در صورتی که مالک سند یا سابقه تصرف را اثبات کند، فرض مالکیت به نفع وی باقی است و ادارات دولتی نمی‌توانند بر پایه تفسیر یک‌جانبه از داده‌های تصویری، مالکیت را منتفی اعلام کنند.»

این موضع قضایی بیانگر احترام گسترده به حقوق مالکانه در آلمان است، به‌گونه‌ای که حتی در صورت وجود شبهه در وضعیت زمین، اصل بر بقای مالکیت اشخاص است و دولت مکلف است قبل از هر تصمیم، بار اثبات خلاف را بر عهده گیرد.

نکته مهم دیگر در نظام آلمان، وجود فرآیند دادرسی دو مرحله‌ای در پرونده‌های مرتبط با اراضی است. به این صورت که حتی در صورت صدور تصمیم توسط اداره ثبت یا شهرداری، شخص ذی نفع می‌تواند با طرح دعوی در دادگاه‌های اداری، تصمیم را مورد اعتراض قرار دهد. این فرآیند تحت عنوان رسیدگی به اختلافات اداری^{۳۸} شناخته می‌شود که طی آن، دادگاه با بررسی مستندات فنی و شهادت طرفین، رأی نهایی را صادر می‌کند.

بنابراین در خصوص مقایسه قانون ایران با آلمان می‌توان بدین شکل بیان نمود که؛ در نظام حقوقی آلمان، برخلاف ایران، هیچ نهاد شبه قضایی مانند کمیسیون ماده ۱۲ نمی‌تواند بدون فرآیند رسیدگی قضایی قطعی و معتبر، زمین را از مالکیت افراد خارج کند

در نظام ایران، گاهی کمیسیون صرفاً بر اساس یک گزارش کارشناسی و تصاویر هوایی، تصمیم به موات بودن اراضی می‌گیرد و در نهایت، مالک با چالش‌های پیچیده اثبات حق خود در دیوان عدالت اداری مواجه می‌شود. در حالی که در آلمان اصل بر دفاع از حقوق مالک است و نهاد تصمیم‌گیرنده الزاماً باید تزییع مالکیت را به صورت قطعی و مستند در دادگاه ثابت کند.

در نظام حقوقی ترکیه، مدیریت و تشخیص وضعیت اراضی به شکل متمرکز بر عهده نهادهای ثبت رسمی، کمیته‌های محلی ارزیابی زمین و وزارت محیط زیست و شهرسازی قرار دارد. قوانین اصلی ناظر بر تشخیص اراضی عبارت‌اند از:

^{۳۴} Grundbuch

^{۳۵} Grundbuchordnung

^{۳۶} Grundbuchordnung (GBO), §12, Germany.

^{۳۷} Schoch, F. (2019). Verwaltungsrecht, §28, Germany.

^{۳۸} Verwaltungsstreitverfahren

۱. قانون ثبت املاک و اراضی^{۳۹}
۲. قانون بررسی وضعیت اراضی بلا استفاده
۳. و آیین‌نامه‌های اجرایی مربوط به احیای اراضی.

در ترکیه برخلاف ایران، اصل اساسی در تشخیص مالکیت اراضی، استناد به دفتر ثبت رسمی است. این دفتر به عنوان مرجع قطعی مالکیت شناخته می‌شود و مادامی که سند رسمی در این سامانه ثبت نشده باشد، فرض بر دولتی بودن زمین است^{۴۰}

از سوی دیگر، در صورتی که مالک با سابقه تصرف عرفی، اثبات احیاء و بهره‌برداری مستمر، به کمیسیون‌های محلی مراجعه کند، حتی در نبود سند رسمی، این کمیسیون‌ها با ارجاع به گزارش‌های محلی، اظهارات شهود و اسناد ثانویه، وضعیت مالکیت را تأیید می‌کنند.

نمونه عملی این رویه در رأی دیوان عالی ترکیه در پرونده: E.2017/9473 K.2019/7023 مورد توجه قرار گرفت؛ در این پرونده، دادگاه رأی به بطلان تصمیم دولت مبنی بر اعلام اراضی به‌عنوان بلا صاحب صادر کرد، چرا که شواهدی از تصرف مستمر مالک وجود داشت، هرچند اسناد رسمی در دفتر ثبت نشده بود.

برخلاف ایران، در ترکیه پیش از صدور تصمیم نهایی در خصوص وضعیت اراضی، فرصت اعتراض و دفاع حقوقی به صورت حضوری و مستند در جلسه کمیته‌ها پیش‌بینی شده و تنها پس از احراز تمامی جوانب، تصمیم اعتبار می‌یابد.

در مصر، تشخیص اراضی موات یا بلا استفاده طبق قانون شماره ۱۴۳ مصوب ۱۹۸۱ و اصلاحات بعدی، برعهده نهاد مشترک اداری متشکل از وزارت منابع طبیعی، وزارت کشاورزی و اداره ثبت اراضی است.

ماده ۲ این قانون تصریح می‌کند که: «اراضی فاقد سند رسمی که به مدت پنج سال متوالی بدون بهره‌برداری رها شده‌اند، تحت نظارت دولت در می‌آیند، مگر اینکه مالک تصرف و احیاء مستمر را به‌صورت عرفی و یا سند عادی اثبات کند.»

این فرآیند قضایی-اداری، مبتنی بر دو بخش است:

۱. ارائه فرصت دفاع به مالکان پیش از تصمیم‌گیری،
۲. الزام نهاد دولتی به اثبات فقدان هرگونه تصرف با استناد به اسناد معتبر، نه صرفاً عکس‌های هوایی.

در یک نمونه بارز، در رأی دیوان عالی مصر (حکم شماره ۲۵۱ مورخ ۲۰۱۵)، دادگاه حکم داد که: «اسناد تاریخی، شهادت عرفی و سوابق مالیاتی می‌تواند مالکیت را اثبات کند؛ تصاویر هوایی بدون ارزیابی میدانی، برای نفی مالکیت کفایت نمی‌کند»^{۴۱}

این رأی بیانگر رویکرد حمایتی نظام قضایی مصر نسبت به مالکیت مشروع و الزام دولت به رعایت اصل حقوق دفاعی مالک است.

بنابراین به عنوان نتیجه‌گیری می‌توان بیان نمود در برخورد با تشخیص وضعیت اراضی و حق اعتراض و استماع اظهارات مالک در حقوق ترکیه و مصر به استفاده ترکیبی از اسناد رسمی، تصرف عرفی و تصاویر هوایی، و لزوم نظارت قضایی نهایی بر تصمیمات

^{۳۹} Tapu Kanunu

^{۴۰} . Yılmaz, Ebru. Land Classification and Property Rights in Turkish Law, Istanbul Legal Studies, 2019.81

^{۴۱} M. Durand, Droit administratif, Paris: Dalloz, 2021. 217.

اجرایی، تأکید دارند؛ در حالی که در نظام حقوقی ایران، کمیسیون ماده ۱۲ در اغلب موارد با استناد صرف به عکس‌های هوایی و بدون اخذ دفاع حضوری مالک رأی صادر می‌کند.

لذا الگوبرداری از این نظام ها، می‌تواند موجب تقویت حقوق مالکانه در ایران و کاهش دعاوی پیچیده مربوط به املاک گردد.

۱۴- صلاحیت انحصاری کمیسیون ماده ۱۲ در محدوده‌ی شهری

ضرورت رعایت حقوق دفاعی مالکین پیش از صدور هرگونه رأی در مورد سلب مالکیت یا تغییر وضعیت حقوقی زمین.

علاوه بر آن، تطبیق نظام حقوقی ایران با استانداردهای بین‌المللی حقوق بشر و رویه‌های کشورهای پیشرفته همچون فرانسه، آلمان، ترکیه و مصر نیز نشان می‌دهد که رعایت حق استماع، استفاده از ادله چند منظوره و ایجاد سازوکار تجدیدنظر، حداقل شروط یک فرآیند عادلانه در چنین پرونده‌هایی است.

در پایان این بخش باید تأکید کرد که بازنگری در ترکیب صلاحیتی، ارتقای شفافیت در استدلال تصمیمات و الزام به بهره‌گیری از شواهد متنوع (اعم از عرفی، ثبتی، کارشناسی و میدانی) راهکارهایی هستند که می‌توانند حقوق شهروندان را در برابر مراجع شبه قضایی محافظت نمایند.

۱۵- تبیین اثر تعارض صلاحیت کمیسیون ماده ۱۲ و ماده ۵۶ بر حقوق مالکانه در دعاوی عملی

در ساختار نظام حقوقی ایران، رعایت حدود صلاحیت نهادهای شبه قضایی یکی از ارکان تضمین حقوق مالکانه شهروندان است^{۴۲}. با وجود این اصل بدیهی، در بسیاری از موارد، تصمیمات صادره از سوی کمیسیون‌های ماده ۵۶ و ماده ۱۲ در ارتباط با یک ملک خاص، با یکدیگر تعارض پیدا می‌کند.

در موارد متعددی مشاهده شده که سازمان منابع طبیعی با استناد به ماده ۵۶، اقدام به اعلام ملی بودن زمینی کرده که در همان زمان تحت بررسی کمیسیون ماده ۱۲ برای تشخیص موات یا دایر بودن قرار داشته است. چنین تداخلی، مصداق نقض قاعده «صلاحیت انحصاری مرجع خاص» است و در رویه قضایی دیوان عدالت اداری نیز بارها مورد ایراد واقع شده است.

به‌عنوان نمونه، در پرونده کلاسه ۹۹۰۹۹۸۰۹۰۴۹۰۱۴۵۰، مالک زمینی در حریم شهر با وجود تصرف چندین ساله، با رأی کمیسیون ماده ۵۶ مواجه شد که زمین را ملی اعلام کرده بود، در حالی که همان زمین در محدوده قانونی شهر قرار داشت و تحت صلاحیت کمیسیون ماده ۱۲ بود. دیوان عدالت اداری پس از بررسی، در رأی خود اعلام کرد: «در صورتی که زمین در محدوده یا حریم شهر قرار گیرد، تنها مرجع صالح برای تشخیص نوعیت آن، کمیسیون ماده ۱۲ است و تصمیم سایر نهادها از جمله کمیسیون ماده ۵۶، از حیث صلاحیت فاقد وجاهت حقوقی است»^{۴۳}.

این رأی، نمونه‌ای بارز از دفاع نظام حقوقی از حقوق مالکانه در برابر ورود غیرمجاز مراجع فاقد صلاحیت است؛ چراکه چنانچه این اصل رعایت نشود، مالک از یک سو با رأی کمیسیون ماده ۵۶ مبنی بر ملی بودن زمین مواجه می‌شود، و از سوی دیگر،

^{۴۲} صادقی، محمد. تحلیل حقوق مالکیت در نظام قضایی ایران، تهران: انتشارات مجد، ۱۴۰۱، ص ۳۵۲

^{۴۳} رأی شماره ۱۴۵۰، دیوان عدالت اداری، ۱۴۰۰.

کمیسیون ماده ۱۲ ممکن است نظر مخالف داشته باشد؛ وضعیتی که در عمل منجر به بلاتکلیفی حقوقی مالک و نقض اصل اطمینان در معاملات املاک خواهد شد^{۴۴}

در چنین شرایطی، رعایت اولویت رسیدگی، صلاحیت انحصاری و ایجاد مرز شفاف قانونی میان اراضی شهری و منابع ملی، از منظر حقوقی یک ضرورت غیرقابل انکار است.

۱۶- تطبیق نظام حقوقی ترکیه و مصر در تشخیص وضعیت اراضی و ضرورت اصلاح رویه‌های ایران

در نظام حقوقی ترکیه، به موجب قانون ثبت و تثبیت اراضی شماره ۳۴۰۲ تشخیص وضعیت زمین‌ها (اعم از دولتی، خصوصی یا موات) در اختیار کمیسیون ثبت اراضی موسوم به ثبت زمین و کاداستر^{۴۵} است؛ این کمیسیون بر اساس مجموعه‌ای از شواهد و معیارها تصمیم‌گیری می‌کند.

برخلاف ایران که غالباً عکس‌های هوایی به عنوان مبنای تشخیص مورد استناد قرار می‌گیرند، در ترکیه ابتدا مالکیت مبتنی بر تصرف مستمر، گزارش‌های محلی و اسناد عرفی بررسی می‌شود و تنها در صورت نبود دلایل قوی، به ابزار فنی همچون تصاویر هوایی استناد می‌شود^{۴۶}

در حکم دیوان عالی ترکیه، پرونده شماره E.2017/9473 K.2019/7023، دادگاه مقرر کرد که: «در اختلافات مربوط به وضعیت زمین، پیش از اتکا به عکس‌های هوایی، تصرف مداوم، پرداخت عوارض و گواهی معتمدین محلی باید بررسی و ملاک رأی قرار گیرد.»

در نظام حقوقی مصر نیز به موجب قانون املاک شماره ۱۴۳ مصوب ۱۹۸۱، اراضی صرفاً پس از طی تشریفات دقیق قانونی و بررسی سوابق ثبتی، عرفی و محلی، مشمول اعلام مالکیت دولت خواهند شد. همچنین مطابق این قانون، دولت موظف است پیش از سلب مالکیت اشخاص، ادله مستدل ارائه و فرصت اعتراض به مالک بدهد^{۴۷}

این ساختارها نشان می‌دهد که در حقوق تطبیقی، فرآیند تشخیص اراضی یک مسیر چندلایه و دقیق است که هم حقوق مالکانه افراد و هم حقوق عمومی را متوازن حفظ می‌کند.

در مقابل، در نظام ایران، خلأهایی چون؛ تداخل صلاحیت ماده ۱۲ و ماده ۵۶، اتکاء صرف به عکس‌های هوایی بدون رسیدگی جامع و محدود بودن دامنه اعتراض در کمیسیون‌های اداری سبب تضییع حقوق اشخاص شده است و ضرورت بازنگری در قوانین و رویه‌های موجود را به خوبی نشان می‌دهد.

۱۷- ماهیت کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری

^{۴۴} امامی، سید حسن، حقوق مدنی، جلد ۱، چ ۳۵، تهران: انتشارات اسلامی، ۱۳۸۷، ص ۵۳۰

^{۴۵} Tapu Kadastro

^{۴۶} Yılmaz, Ebru. Land Classification and Property Rights in Turkish Law, Istanbul Legal Studies, 2019

^{۴۷} Loughlin, M. The French Administrative System: An Introduction to the Conseil d'État. Cambridge: Cambridge University Press 2003.116

در طول سال های اخیر، به دلیل افزایش نقش دولت ها، نظام قضایی ما ایجاب می کند که به دعاوی میان دولت و شهروندان در مراجع ویژه و با اصول خاص این دعاوی رسیدگی شود. به طور کلی می توان گفت مراجع شبه قضایی آن دسته از مراجعی هستند که صلاحیت رسیدگی آن ها منحصر به آن دسته از دعاوی علیه دولت و نهادهای کشور است که صراحتاً در صلاحیت آن ها قرار گرفته باشد. انواع مراجع شبه قضایی را می توان در زمینه های مختلفی یافت. که در بحث ما یکی از مراجع شبه قضایی در امور اراضی در صلاحیت کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری است. چرا که کمیسیون ماده ۱۲ واجد وظایف داوری گونه و ایجاد آثار مستقیم حقوقی درباره وضعیت املاک است. بنابراین، داشتن شرایط ذیل، کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری را در دسته شبه قضایی قرار می دهد:

۱- صلاحیت تصمیم گیری درباره حقوق یا منازعات حقوقی میان شهروند و دولت یا میان ذی نفعان، به عبارت دیگر قانون زمین شهری (و آیین نامه های اجرایی مرتبط) تصریح می کند که تشخیص «موات» یا «غیرموات» بودن اراضی در محدوده ی شهری به عهده ی کمیسیون موضوع ماده ی ۱۲ است. این تشخیص مستقیماً بر سرنوشت حقوق مالکانه (مثلاً امکان تملک دولتی، اجرای مقررات شهری، یا اقدامات اجرایی) اثر می گذارد. بنابراین، کمیسیون صلاحیت «تصمیم گیری حقوقی» درباره ی وضعیت ملک را دارد

۲- اخذ و ارزیابی ادله و انجام تحقیقات میدانی، به بیان دیگر آیین نامه ها و رویه ی کاری این کمیسیون معمولاً استفاده از عکس های هوایی، بازدید میدانی و گزارش کارشناسان رسمی را پیش بینی می کنند؛ یعنی نقش جمع آوری و ارزیابی ادله را ایفا می کند

۳- صدور آرای موجه، مستدل و قابل اجرا که بر حقوق افراد تأثیر می گذارد. چرا که تصمیم کمیسیون دارای آثار اجرایی است (مثلاً اعلام موات بودن و اقدامات بعدی از سوی شهرداری یا دولت). این آثار همان قدر که اداری اند، حقوق مالکانه را متأثر می سازند؛ بنابراین تصمیم «اجرایی و مؤثر» بر حقوق خصوصی اشخاص است.

۴- استقلال نسبی در قضاوت (هرچند معمولاً کمتر از قضاوت رسمی) همچنین، رویه ی معمول حقوقی و قواعد مربوط به مسئولیت اداری و حقوق شهروندی امکان شکایت از تصمیمات اداری (از جمله تصمیمات کمیسیون) را پیش بینی می کند و دسترسی به محاکم اداری (دیوان عدالت اداری) برای ابطال تصمیمات اداری وجود دارد. این وضعیت (وجود کنترل قضائی بر تصمیمات اداری) از ویژگی های مراجع شبه قضائی است که آثار آن تحت نظارت قضائی قرار می گیرد.

بنابراین، اگر نهادی این خصائص را داشته باشد، غالباً ویژگی «شبه قضائی» به آن نسبت داده می شود، نه آنکه خود عضوی از قوه ی قضائیه باشد.

نتیجه گیری

در پرتویافته های این پژوهش، می توان اذعان داشت که نظام حقوقی ایران در زمینه تعیین وضعیت اراضی، به ویژه در صلاحیت کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری، نیازمند بازنگری جدی و دقیق است. هرچند هدف قانونگذار از ایجاد این کمیسیون، تسهیل تشخیص نوعیت زمین ها در جهت نظم بخشی به اراضی شهری بوده است، اما بررسی رویه ها و آرای صادره از این کمیسیون نشان می دهد که در بسیاری از موارد، نبود فرآیندهای دقیق کارشناسی، فقدان امکان دفاع مؤثر از سوی مالکان و اتکای صرف به تصاویر هوایی قدیمی، منجر به تضییع حقوق مالکانه افراد شده است.

بررسی تطبیقی با نظام های حقوقی فرانسه، آلمان، ترکیه و مصر نشان داد که این کشورها با ایجاد سازوکارهایی چون الزام به استماع نظرات مالک پیش از تصمیم گیری، استفاده ترکیبی از قرائن متنوع نظیر سوابق ثبتی، تصرفات عرفی، شهادت محلی و شواهد میدانی، و همچنین پیش بینی حق اعتراض مؤثر در نهادهای قضایی، توانسته اند تا حد زیادی از بروز تعارض منافع و تضییع حقوق مالکین جلوگیری کنند.

این تجارب تطبیقی نشان می دهد که برای جلوگیری از مشکلات مشابه در نظام حقوقی ایران، لازم است که در فرآیند تصمیم گیری کمیسیون ماده ۱۲، اصلاحاتی اساسی اعمال شود؛ از جمله آنکه فرصت کافی برای دفاع حضوری مالک پیش از صدور رأی فراهم گردد و استفاده از مدارک و شواهد متنوع به جای تکیه صرف بر تصاویر هوایی در تصمیم گیری ها لحاظ شود. همچنین، تصمیمات کمیسیون می بایست پیش از اجرا به تأیید نهاد قضایی برسد و در دفاتر ثبتی ثبت شود تا حقوق مالکانه شهروندان به صورت کامل تضمین گردد.

برای حفظ حق مالکانه اشخاص و در عین حال کارآمدی کمیسیون ماده ۱۲، پیشنهادهای مطرح می شود: ۱- تقویت شفافیت رویه ای مانند: الزام کمیسیون ماده ۱۲ به صدور نظر تفضیلی مکتوب حاوی مبانی حقوقی و دلایل فنی (گزارش کارشناسی، عکس برداری، تاریخ بازدیدها) ۲- تضمین حق استماع مانند: تصویب ضوابطی که حضور مالک یا نماینده قانونی او در جلسات و امکان ارائه دلایل و اسناد را حتماً تضمین کند ۳- الزام به بررسی اسناد ثبتی به عبارت دیگر پیش نیاز هر تصمیم باید تطبیق با اسناد ثبتی و مستندات محلی باشد؛ تکیه صرف بر تصاویر هوایی قدیمی جایز نباشد ۴- ترکیب تخصصی و بی طرفانه تر مانند: ورود اعضای مستقل (کارشناسان رسمی دادگستری ملکی، استادان حقوق مالکیت) برای افزایش اعتبار فنی و بی طرفی

علاوه بر این، ضروری است که قانونگذار با الگوبرداری از نظام‌های فرانسه و آلمان، فرآیندی دادرسی محور برای اعتراض به آرای کمیسیون پیش‌بینی کند تا مالکان بتوانند در فضایی شفاف و بی طرفانه به دفاع از حقوق خود بپردازند و از صدور تصمیمات یک‌جانبه جلوگیری شود.

در نهایت، صیانت از حقوق مالکانه، از مهم‌ترین ارکان نظم حقوقی است و هرگونه تشخیص و اعلام وضعیت اراضی باید بر مبنای اصل احترام به مالکیت مشروع، با رعایت قواعد دادرسی عادلانه، انجام پذیرد؛ اصلاح رویه‌های فعلی و هم‌راستا کردن آن با استانداردهای حقوقی کشورهای پیشرفته، گامی اساسی در جهت حفظ توازن میان صلاحیت مرجع تصمیم‌گیر و حقوق مالکین محسوب می‌شود.

منابع

الف) فارسی

۱. صفایی محمد. بررسی تطبیقی نظام تشخیص نوع اراضی در حقوق ایران و فرانسه. نشر میزان، ۱۳۹۸/۲.
۲. حسینی پور، علی. تحلیل صلاحیت کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری. فصلنامه حقوق عمومی، شماره ۴۵، ۱۴۰۰.
۳. آیین‌نامه اجرایی قانون زمین شهری، مصوب ۱۳۷۱/۰۱/۱۸ هیئت وزیران، با اصلاحات تا تاریخ ۱۳۹۵، روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران، شماره ۲۰۸۹۲، ماده ۶.
۴. رأی شماره ۱۲۴۴، دیوان عدالت اداری.
۵. رأی شماره ۳۶۹، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، ۱۳۹۰.
۶. وزارت راه و شهرسازی، دبیرخانه کمیسیون ماده ۱۲، گزارش جامع تفسیر عکس‌های هوایی و ضوابط احراز اراضی موات در تصمیم‌گیری‌های کمیسیون ماده ۱۲. تهران: انتشارات معاونت حقوقی وزارت راه و شهرسازی، ۱۳۹۰، ص ۲۰۰.
۷. رنگ آور، حسن. تحلیل حقوقی احراز اراضی موات با تأکید بر نقش عکس‌های هوایی در تصمیم‌گیری کمیسیون ماده ۱۲. تهران: انتشارات حقوقی دادگستر، چاپ اول، ۱۳۹۸، ص ۲۵۰.
۸. امام خمینی، تحریر الوسیله، ج ۲، ص ۵۵۰.
۹. نجفی، محمدحسن. جواهر الکلام فی شرح شرایع الاسلام، ج ۳۷، ص ۵۰۰.

۱۰. طباطبایی یزدی، سید محمد کاظم. العروة الوثقی، ج ۱، ۱۴۰۲، ص ۶۵۰.
۱۱. کریمی، علیرضا. تحلیل حقوقی عکس‌های هوایی در دعاوی اراضی، فصلنامه حقوق محیط زیست، شماره ۴۵، ۱۴۰۰، ص ۱۲۰.
۱۲. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اصل ۴۰ و ۴۷.
۱۳. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اصول ۲۲، ۳۴ و ۴۷.
۱۴. رأی وحدت رویه شماره ۵۴۳، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، ۱۳۹۹.
۱۵. رأی شماره ۱۴۸۲ دیوان عدالت اداری، ۱۳۹۸.
۱۶. رأی شماره ۱۲۸۴، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، ۱۳۹۷.
۱۷. اعلامیه جهانی حقوق بشر، ماده ۱۷، ۱۹۴۸.
۱۸. امامی، سید حسن، حقوق مدنی، جلد ۱، چ ۳۵، تهران: انتشارات اسلامی، ۱۳۸۷، ص ۵۳۰.
۱۹. صادقی، محمد. تحلیل حقوق مالکیت در نظام قضایی ایران، تهران: انتشارات مجد، ۱۴۰۱، ص ۳۵۲.
۲۰. اصل ۳۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
۲۱. شهید ثانی (زین الدین عاملی). (بی تا). الروضة البهية فی شرح اللمعة الدمشقیه. جلد ۳، قم: انتشارات جامعه مدرسین، ص ۳۳۰.
۲۲. قانون شماره ۱۴۳ مصر، مصوب ۱۹۸۱، اصلاحات ۲۰۰۶.
۲۳. شهید ثانی، الروضة البهية فی شرح اللمعة الدمشقیه، ج ۳، ص ۴۵.
۲۴. امام خمینی، تحریر الوسیله، ج ۲، ۱۳۸۹، ص ۴۱۶.
۲۵. نجفی، محمدحسن. جواهر الکلام فی شرح شرایع الاسلام، ج ۳۷، ۱۴۰۰، ص ۴۰۹.
۲۶. رأی شماره ۱۴۵۰، دیوان عدالت اداری، ۱۴۰۰.
۲۷. قانون زمین شهری، ماده ۱۲، مصوب ۱۳۶۶.
۲۸. قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع، ماده ۵۶، مصوب ۱۳۴۶.

۲۹. کریمی، علیرضا. تحلیل حقوقی عکس‌های هوایی در دعاوی اراضی، فصلنامه حقوق محیط زیست، شماره ۴۵، ۱۴۰۰.

(ب) لاتین

28. Garrigues, Jean. *Public Land Law in France*, Presses Universitaires, 2017.
29. Yilmaz, Ebru. *Land Classification and Property Rights in Turkish Law*, Istanbul Legal Studies, 2019.
30. Conseil d'État (2016). Decision 385212, France.
31. Schoch, F. *Verwaltungsrecht*, . (2019). §28, Germany.
32. Yilmaz, M. *Land Law in Turkey*. Istanbul University Press, . (2019) p.101.
33. El-Mahdy, H. *Property Rights and Land Registration in Egypt*. Cairo Legal Review, . (2020). p.112.
34. Tapu Kadastro Kanunu, Law No. 3402, Turkey.
35. Turkish Court of Cassation, Decision: E.2017/9473 K.2019/7023.
36. Code général de la propriété des personnes publiques, Article L2111-1, France.
37. Garrigues, J. *Droit public des biens*. Paris: LGDJ,(2017) p.152.
38. Durand, M. *Droit administratif*. Paris: Dalloz, (2021). p.217.
39. Conseil d'État, Decision 385212, 2016, France.
40. M. Durand, *Droit administratif*, Paris: Dalloz, 2021, p. 217.
41. Kadastro Kanunu, Law No. 3402, Turkey.
42. Yilmaz, M. *Land Law in Turkey*. Istanbul University Press(2019),, p.101.
43. E.2017/9473 K.2019/7023, Turkish Court of Cassation Decision
44. Grundbuchordnung (GBO), §12, Germany.
45. BVerwG. Urteil vom 25.07.2018 – 4 C 2.17, Bundesverwaltungsgericht.
46. Maurer, H. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 20th ed., Munich: . (2019). C.H. Beck.
47. Pünder, H. *Property Rights and Land Disputes in German Administrative Law*, German Law Review, 21(3)(2020), 233-245.
48. Conseil d'État. Décision n°385212 du 21 mars 2016 — [Décision concernant la régularité de l'acte d'administration en matière de propriété foncière].(2016)
49. Loughlin, M. (2003). *The French Administrative System: An Introduction to the Conseil d'État*. Cambridge: Cambridge University Press.(2003)

