

الگوهای دادرسی منصفانه و بازتاب آن در کمیسیون رفع تداخلات؛ تحلیل و نقدی بر رأی وحدت رویه شماره ۸۰۸ مورخ ۱۳۹۹/۷/۲۲ هیات عمومی دیوان عالی کشور

امیرحسین علیزاده*

چکیده

ایجاد مراجع اختصاصی در کنار مراجع قضایی با کارکردی مشابه آن، جهت حل و فصل اختلافات دارای مزایای بسیاری است. این مزایا علاوه بر کاهش ورود پرونده به دستگاه قضایی، از حیث عدم وجود تشریفات ویژه، کمی هزینه و در دسترس بودن موجبات رفاه شهروندان را فراهم می‌آورد. در کنار برآورده ساختن چنین مزایایی حقوق اشخاص نیز باید مورد حفاظت و صیانت قرار گیرد و صلاحیت مراجع مذکور که در موضوع نص است شفاف و صریح بوده و با صلاحیت سایر مراجع پیش‌بینی شده تداخل نداشته‌باشد. پرسش اینجاست که کمیسیون رفع اختلاف موضوع رأی وحدت رویه شماره ۸۰۱ هیات عمومی دیوان عالی کشور تا چه حد از این اصول پیروی نموده‌است. صلاحیت این مرجع چیست؟ آیا رأی وحدت رویه موضع روشنی را در این باب به دست می‌دهد؟ بررسی نشان می‌دهد که در این کمیسیون به کیفیت مطلوبی دادرسی منصفانه مورد لحاظ قرار نگرفته و حتی در باب صدور رأی نیز دارای شبهه است. از طرف دیگر صلاحیت مرجع مذکور اگرچه بر مبنای استثناء بودن صلاحیت مراجع اختصاصی نسبت به محاکم دادگستری، باید در موضع نص تفسیر گردد، اما فلسفه تشکیل مراجع مذکور و سیاق عبارات بکار گرفته شده در آیین‌نامه ناظر بر کمیسیون مفید فهم اشتباه از خروج خلق ید از صلاحیت کمیسیون مذکور است.

کلید واژه: کمیسیون رفع تداخل، مراجع شبه قضایی، حکومت قانون، دیوان عالی کشور، دادرسی منصفانه.

* قاضی دادگستری و دکتری حقوق خصوصی دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران.
Alizade.amir57@yahoo.com

مقدمه

در بسیاری از نظام های حقوقی مراجع اختصاصی^۱ در کنار مراجع قضایی از حیث نتیجه و کارکرد به اختلافات مختلفی به ویژه در سطح دستگاه های اجرایی رسیدگی می نمایند. این امر به ویژه در دستگاه های اجرایی جهت حصول هرچه دقیق تر حکومت قانون بوده است. آنچه که مبنای اصلی تشکیل مرجع اختصاصی را به خود اختصاص می دهد ممکن است به تفاوت عملکرد وی، ماهیتی چندگانه یابد. در برخی از موارد مراجع اختصاصی صرفا به اختلافات بین اشخاص رسیدگی می کنند و در برخی موارد به اختلافات بین شهروندان و دولت. از سویی دیگر چنین مراجعی ممکن است در جهت تحقق دولت رفاه و ارائه خدمات عمومی بهتر تشکیل گردند بدون آنکه ارجاع اختلاف مقدمات لازم باشد، مانند کمیسیون هایی که برای اعطای مجوزات خاص تشکیل می گردد (see: CARROLL, 2017: 679-680). به همین جهت مراجع اختصاصی در صورتی که در مقام رسیدگی به اختلاف برآمده و مبادرت به صدور رأی می نمایند، کارکردی مشابه مراجع قضایی خواهند داشت. اگرچه بر مبنای نظام تفکیک قوا و تعیین کارکردهای قوای اجرایی و تقنینی و قضایی حل اختلاف و فصل خصومت بر عهده و در کارویژه دستگاه قضایی قرار گرفت با این وجود مزیت های ناظر بر مراجع اختصاصی از جمله سرعت، تخصص، هزینه پائین، دسترسی آسان شهروندان و همچنین کوتاهی در فرآیند رسیدگی و زدودن تشریفات زائد سبب گردید تا در دل قوه مجریه مراجعی ایجاد گردد تا با رعایت اصول حکومت قانون به حل و فصل اختلافات بپردازند (نک: علی زاده، ۱۴۰۲: ۱۹۲). مزیت دیگری که برای این مراجع وجود داشت جلوگیری از ورود پرونده ها به دستگاه قضایی بوده، که به نحو فزاینده ای رو به رشد نهاد و مدت رسیدگی به پرونده ها از حد معقول خارج گردید و وجود چنین مراجعی

۱. در این مقاله در پی بحث نسبت به کیفیت نامگذاری این مراجع (مراجع اختصاصی، مراجع شبه قضائی ...) با توجه به اختلافات پیرامون آن نیستیم. منظور کلیه مراجعی است که خارج از دادگستری نسبت به موضوعی رسیدگی می نمایند. برای دیدن این اختلافات رجوع کنید به (فلاح زاده و علیدادزاده، ۱۳۹۸: ۶۴۲-۶۴۴).

مانعی در این مورد بوده‌اند (Ryan, 2014: 572-573).^۱ جهت جلوگیری از ورود معایب ناشی از عدم رسیدگی صحیح در این مراجع، ساختار و محدوده رسیدگی تحت اصول حکومت قانون قرار گرفت.

اصول حکومت قانون در این مراجع، خود را در دادرسی اداری حاکم بر این مراجع نشان می‌داد و سبب حلول مفهوم دادرسی منصفانه گردید. به همین جهت به کارگیری اصول و قواعد اساسی دادرسی اداری منصفانه در این مراجع لازم شد تا حقوق اشخاص به جهت عدم استقلال و بی‌طرفی و عدم استماع دلائل و اظهارات مورد خدشه واقع نگردد (ODIHR, 2013: 36-39). در عین حال نظارت بر بکارگیری اصول اساسی دادرسی اداری توسط قانون، تحت نظارت مراجع عالی قرار گرفت.

تصویب قوانین متعدد وارد بر حوزه مالکیت در تاریخ قانونگذاری ایران سبب گردیده تا نسبت به برخی از زمین‌ها قوانین متعددی اجرا گردد. اجرای این قوانین متعدد سبب گردید تا با توجه به تفاوت دستگاه‌های متولی ناظر بر اجرای قوانین مذکور از یک سو نوعی تداخل صلاحیت‌ها در مراجع اجرایی به وجود آید به نحوی که متولی اصلی زمین‌ها مشخص نبوده و از سوی دیگر مالکان و صاحبان حقوق در این زمین‌ها، به جهت اجرای قوانین متعدد و وجود مراجع مختلف اجرایی دچار تضییع حق در شناسایی مالکیت خود گردند.

از لحاظ تاریخی بعد از تصویب قانون ثبت اسناد و املاک کشور مصوب ۱۳۱۰/۱۲/۲۶ با اصلاحات بعدی، قوانین متعددی با قدرت اعمال جغرافیایی در سراسر کشور و یا در برخی از مناطق خاص به تصویب رسید. از جمله این قوانین؛ قانون اصلاحات ارضی در باب نسق زارعانه، قانون زمین شهری در باب اراضی موات، قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع، قانون واگذاری زمینهای بایر و دایر که بعد از انقلاب به صورت کشت موقت در اختیار کشاورزان قرار گرفته است، قانون فروش خالصجات، بوده که اجرای هر یک تحولاتی را بر نوعیت مالکیت و همچنین حدود مالکیت اشخاص ایجاد نمود. هر یک از این قوانین متولیان

۱. قاعده justice delayed is justice denied از جمله قواعد معروفی است که تاخیر غیرمعقول را

خاصی را برای اداره زمین‌ها و همچنین پاسخ‌گویی به اشخاص تعیین نموده‌است. هم‌پوشانی جزئی و یا کلی اجرای قوانین مذکور در محدوده زمین‌های متعدد، چالشی در جهت تعیین متولی و پاسخ‌گویی به مردم گردید.

قانونگذار جهت رفع چنین تداخلی با الحاق یک تبصره به ماده ۹ قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی^۱ به موجب ماده ۵۴ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور آیینی را در پیش گرفت که به موجب آن نسبت به رفع این تداخل و تثبیت مالکیت اقدام گردد. نتیجه آیین مذکور سبب شد تا آیین‌نامه‌ای مورد تصویب قرار گیرد که در آن کمیسیونی جهت تشخیص و رفع تداخل تعیین گردید.^۲

آنچه در رویه قضایی در مورد آن اختلاف ایجاد گردید محدوده صلاحیت کمیسیون مذکور بوده است. به عنوان نمونه در نشست قضایی شهر زنجان این مسئله حتی به تشخیص ملی بودن اراضی نیز تسری داده شد. پرسش مطرح شده در این جلسه آن بوده که «مراجع قضایی، صلاحیت رسیدگی به اعتراض به ملی شدن (مرتع - موات و...) را دارند یا خیر؟» نظریه اکثریت قضات محترم حاضر در جلسه چنین بوده است «مراجع قضایی صلاحیت رسیدگی ندارند و در صلاحیت کمیته رفع تداخلات استانی است. دلایل آنان عبارت است از: در سال ۱۳۹۷ که جلسه اتاق فکر برگزار شد در آن مدیران دادگستری استان و مسئولین امور اراضی و جهاد کشاورزی و... حضور داشتند و عقیده داشتند که باید در کمیته مطرح شود.

۱. وزارت جهاد کشاورزی مکلف است با همکاری سازمان ثبت اسناد و املاک کشور نسبت به رفع تداخلات ناشی از اجرای قوانین و مقررات موازی در اراضی ملی، دولتی و مستثنیات اشخاص اقدام نموده پس از رفع موارد اختلافی نسبت به اصلاح اسناد مالکیت و صدور اسناد اراضی کشاورزی اقدام نماید. آیین‌نامه اجرائی این تبصره و چگونگی دریافت هزینه و قیمت اراضی رفع تداخل شده و مصرف آن برای حفاظت، پایش و سنددار کردن اراضی کشاورزی، با پیشنهاد وزارت جهاد کشاورزی با همکاری وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان ثبت اسناد و املاک کشور سه ماه پس از ابلاغ قانون به تصویب هیأت وزیران می‌رسد.

۲. آیین‌نامه اجرائی 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

شعبه پنجم دادگاه حقوقی زنجان در ۷ فقره پرونده قرار عدم صلاحیت صادر کرد. شعبه ۳۷ دیوانعالی کشور آنها را تأیید کرد. در داخل استان در دو فقره پرونده که خلع ید در مورد اراضی ملی صادر شده بود دادگاه تجدیدنظر رأی داد که در صلاحیت کمیته رفع تداخل است. به استناد ماده ۵۴ قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقاء نظام مالی کشور و ماده ۹ قانون افزایش بهره‌وری کشاورزی و منابع طبیعی و آیین نامه و شیوه نامه آن برای رسیدگی به اعتراض به تشخیص اراضی ملی و موات کمیته خاصی موسوم به کمیته رفع تداخلات استانی با عضویت اعضای خاص پیش بینی شده است و اگر چنین صلاحیتی را برای کمیته نپذیریم مقررات مذکور بی‌نتیجه و فاقد ثمر خواهد بود.»

اما در نهایت هیات عالی چنین دیدگاهی را نپذیرفت «کمیسیون رفع تداخلات موضوع تبصره ۳ ماده ۹ قانون افزایش بهره‌وری کشاورزی و منابع ملی منصرف از اعتراض به تشخیص منابع ملی است و صلاحیت رسیدگی نسبت به اعتراض به ملی شدن اراضی را ندارد.»^۱

1. <https://www.neshast.org/Home/GetPublicJSessionTranscript/cd9f2d49-27f2-4f81-102a-08d87e228b3f>.

تبصره ۳ ماده ۳ آئین نامه اجرایی پاسخ روشنی برای این پرسش است؛ در صورتی که با اجرای یکی از قوانین مذکور برای اشخاص حقی ایجاد شده باشد و نسبت به اجرای مقررات ملی شدن در هیأت های تعیین تکلیف اراضی اختلافی اعتراض آنان مطرح ولی رسیدگی و منجر به رای نشده باشد، رسیدگی هیأت های یادشده موکول به تصمیم کمیسیون و رفع تداخل اجرای قوانین و مقررات موازی در اجرای این آیین نامه می باشد. نقشه های رفع تداخل شده پلاک، ملاک تعیین موقعیت اراضی موضوع حقوق اشخاص و اراضی ملی و دولتی بوده و اشخاص ذی ربط نمی توانند ادعایی خارج از محدوده های تعیین شده در این نقشه ها را داشته باشند. در این مورد اداره حقوقی قوه قضائیه طی نظریه شماره ۹۴۰/۱۴۰۱/۷ مورخ ۱۴۰۲/۳/۵ بیان داشته است؛
اولاً، اعتراض به رأی کمیسیون موضوع ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۴۶ با اصلاحات بعدی راجع به تشخیص منابع ملی شده و مستثنیات موضوع ماده ۲ قانون ملی شدن جنگل‌ها و مراتع است که وفق تبصره یک ماده ۹ قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی مصوب ۱۳۸۹ با اصلاحات بعدی، ظرف پنج سال از تاریخ ۱۳۸۹/۴/۲۳ باید در دبیرخانه هیأت موضوع ماده واحده قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجرای ماده (۵۶) قانون جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۴۷ با اصلاحات و الحاقات بعدی ثبت شده باشد و در همان هیأت رسیدگی می‌شود و پس از سپری شدن این مدت وفق ذیل تبصره یادشده و بند یک ماده ۴۵ قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۱۳۹۴ با اصلاحات بعدی، ذی‌نفع می‌تواند در دادگاه‌های

ویژه مستقر در مرکز استان طرح دعوا کند. ثانیاً، به موجب تبصره ۳ ماده ۳ «آیین‌نامه اجرایی 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 ۱۳۹۴/۴/۷ هیأت وزیران، وظیفه قانونی کمیسیون رفع تداخلات، تشخیص تداخل در اجرای مقررات ملی شدن اراضی با مقررات موازی و حسب مورد اتخاذ تصمیم در مورد وجود یا عدم تداخل مقررات مذکور و در فرض پذیرش تداخل، عندالافتضاء صدور رأی بر «اصلاح نقشه‌ها، سوابق و اسناد مالکیت آن‌ها و رفع موارد اختلاف نسبت به آن‌ها و اصلاح اسناد مالکیت و صدور اسناد اراضی کشاورزی» وفق تبصره یادشده می‌باشد، در این موارد رسیدگی هیأت‌های تعیین تکلیف اراضی اختلافی به پرونده‌های مطروحه مربوط به اعتراضات اشخاص نسبت به تشخیص اداره منابع طبیعی، موکول به تصمیم قطعی کمیسیون رفع تداخلات موضوع تبصره ۳ الحاقی یادشده بوده و رسیدگی هیأت‌های مذکور تا تعیین تکلیف موضوع در کمیسیون رفع تداخلات متوقف و سپس این هیأت‌ها با لحاظ رأی کمیسیون رفع تداخلات، رأی مقتضی صادر می‌کنند.

<https://edarehoquqy.eadl.ir/%D8%AC%D8%B3%D8%AA%D8%AC%D9%88%DB%8C%D9%86%D8%B8%D8%B1%DB%8C%D8%A7%D8%AA%D9%85%D8%B4%D9%88%D8%B1%D8%AA%DB%8C/%D8%AC%D8%B3%D8%AA%D8%AC%D9%88%DB%8C%D9%86%D8%B8%D8%B1%DB%8C%D9%87/moduleId/1286/controller/Search/action/Detail?Ideal=27566>.

اما در موردی مشابه در باب اراضی موات اداره حقوقی اعمال بخش اخیر تبصره ماده ۳ آیین‌نامه مبنی بر توقف رسیدگی را نپذیرفت. حسب نظریه شماره ۸۰۶/۱۴۰۱/۷ مورخ ۱۴۰۲/۲/۲۷؛
اولاً، وظیفه قانونی کمیسیون رفع تداخلات موضوع تبصره ۳ الحاقی به 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، صرفاً احراز تداخل در اجرای مقررات ملی شدن اراضی با مقررات موازی و حسب مورد اتخاذ تصمیم در مورد وجود یا عدم تداخل و در فرض پذیرش تداخل، عندالافتضاء رأی به اصلاح نقشه‌ها، سوابق و اسناد مالکیت آن‌ها و رفع موارد اختلاف نسبت به آن‌ها و اصلاح اسناد مالکیت و صدور اسناد اراضی کشاورزی است و این امر به هیچ وجه به منزله صلاحیت این کمیسیون برای تشخیص موات و یا ملی بودن این اراضی نیست. ثانیاً، در فرض سؤال که حسب تشخیص کمیسیون موضوع ماده ۱۲ قانون زمین شهری مصوب ۱۳۶۶ با اصلاحات و الحاقات بعدی، ملک واقع در محدوده قانونی و حریم استحقاقی شهرها و شهرکها، موات اعلام شده است، اساساً اداره منابع طبیعی برای تشخیص ملی بودن اراضی واقع در این محدوده فاقد مجوز قانونی است و مجموع مقررات ناظر بر اراضی ملی و جنگل‌ها و مراتع، ناظر بر منابع ملی خارج از محدوده قانونی و حریم استحقاقی شهرها و شهرکها است. ثالثاً، صرف نظر از ایراد مطرح شده به تصمیم اداره منابع طبیعی در فرض سؤال، نظر به این که موضوع دعوای اعتراض به تشخیص موات بودن زمین وفق ماده ۱۲ قانون زمین شهری مصوب ۱۳۶۶ با اصلاحات و الحاقات بعدی، وجود سابقه احیاء به ادعای مدعی و بر اساس مقررات قانونی است و موضوع دعوای اعتراض به تشخیص ملی بودن اراضی، ملی بودن یا ملی نبودن این اراضی مطابق مقررات خاص است، موجهی برای توقف رسیدگی به دعوای ابطال رأی کمیسیون اخیرالذکر نیست.

در رأی ۸۰۱ هیات عمومی دیوان عالی کشور مورخ ۱۳۹۹/۷/۲۲ که اختلاف در تعیین میزان صلاحیت مرجع مذکور در باب رسیدگی به خلع ید بوده به جهت وجود اختلاف ایجاد شده موضوع در هیات عمومی دیوان عالی کشور مطرح گردید که رای وحدت رویه هیات عمومی دیوان کشور بیان می‌دارد؛

صلاحیت کمیسیون رفع تداخلات مقرر در ماده ۳ آیین‌نامه اجرایی تبصره ۳ الحاقی به ماده ۹ قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی موضوع ماده ۵۴ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقاء نظام مالی کشور مصوب ۱۳۹۴ محدود به موارد مصرح و منصرف از دعوی خلع ید است. بنابراین و با عنایت به ماده ۱۰ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی مصوب ۱۳۷۹ موجب قانونی برای صدور قرار عدم صلاحیت در خصوص این دعوی از سوی دادگاه عمومی به شایستگی کمیسیون یادشده وجود ندارد. بر این اساس، رأی شعبه هجدهم دیوان عالی کشور که با این نظر مطابقت دارد به اکثریت آراء، صحیح و قانونی تشخیص داده می‌شود. این رأی طبق ماده ۴۷۱ قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲ با اصلاحات بعدی، در موارد مشابه برای شعب دیوان عالی کشور، دادگاه‌ها و سایر مراجع اعم از قضایی و غیر آن لازم‌الاتباع است.

در آیین‌نامه اجرایی کیفیت رسیدگی به دلایل و اسناد و اتخاذ تصمیم و قابلیت اعتراض به آن و همچنین حدود صلاحیت کمیسیون محل بحث می‌باشد و در هیچ یک از فقرات فوق تقریباً آیین‌نامه دارای موضع شفافیت نیست. حال پرسش آن است که با توجه به رای وحدت رویه و آیین‌نامه موجود آیا کمیسیون مذکور در مقام انشاء رای جهت فصل خصوصت و حل اختلاف است و یا موضع دیگری را باید پذیرفت؟ آیین‌نامه اجرایی چه میزان با اصول دادرسی منصفانه

معلوم نیست که اگر در نتیجه رسیدگی کمیسیون رفع تداخل این امر احراز گردد که زمین مورد ادعای خواهان داخل در اراضی اعلام شده موات نیست رسیدگی به اعتراض تشخیص موات بودن چه اثری دارد؟! به نظر می‌رسد صدور توقف رسیدگی موجه‌تر است.

<https://edarehoquy.eadl.ir/%D8%AC%D8%B3%D8%AA%D8%AC%D9%88%DB%8C%D9%86%D8%B8%D8%B1%DB%8C%D8%A7%D8%AA%D9%85%D8%B4%D9%88%D8%B1%D8%AA%DB%8C/%D8%AC%D8%B3%D8%AA%D8%AC%D9%88%DB%8C%D9%86%D8%B8%D8%B1%DB%8C%D9%87/moduleId/1286/controller/Search/action/Detail?IdealId=27543>

هماهنگی دارد؟ میزان صلاحیت مرجع مذکور با توجه به آیین نامه و فلسفه وجودی مراجع اختصاصی اداری به چه نحوی باید تعیین می گردید؟

۱. تصمیم کمیسیون؛ رأی و یا مصوبه؟

کمیسیون مذکور با توجه به اعضای آن که در ماده ۳ آیین نامه شمارش شده اند فاقد عضو قضائی است و به همین جهت این شائبه ایجاد می گردد که کمیسیون مذکور در مقام رسیدگی به اختلاف و فصل آن نیست، اما این پندار صحیح نیست. قانون الحاق یک تبصره به ماده ۹ قانون افزایش بهره وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی به موجب ماده ۵۴ قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور به تصریح به رفع اختلاف در باب مالکیت می پردازد که نشان می دهد مبنای وضع این قانون رسیدگی به اختلافات ناظر بر مالکیت و امری ترافعی است. رفع یک اختلاف فرع بر وجود اختلاف است و وجود اختلاف مفید وجود ترافع می باشد. نبود مقام قضایی در مراجع اختصاصی در حقیقت در راستای علل ایجاد آن است که ترافع ایجاد می در نزد مرجعی غیر قضات حل و فصل گردد و به همین جهت عدم حضور عضو قضایی نه تنها مخالفتی با شانیت این مراجع ندارد بلکه موافق با اصول حاکم بر تشکیل آنان است.

بند سوم ماده ۴ آیین نامه از جمله وظایف دبیرخانه کمیسیون رفع تداخل را: «ابلاغ مصوبات کمیسیون به ادارات کل منابع طبیعی و آبخیزداری، ثبت اسناد و املاک و ذینفعان و سایر مراجع ذیربط» می داند. همچنین در تبصره ماده ۵ آمده است: «از تاریخ ابلاغ تصمیم کمیسیون رفع تداخلات، ادارات کل منابع طبیعی و آبخیزداری و مدیریت امور اراضی استان مکلفند در صدور هرگونه گواهی و پاسخ به استعلام ها بر اساس مصوبه کمیسیون مذکور عمل نمایند». آنچه از مواد فوق برمی آید متن آیین نامه تصمیم کمیسیون را مصوبه تلقی نموده و آن را دارای شانی همانند رأی ندانسته است. اگر این ظاهر متن مورد پذیرش قرار گیرد، با توجه به تعریفی که در باب مصوبه وجود دارد باید این موضوع را ذیل اعمال اداری قرار داد. بدین کیفیت که اعمال اداره به دو نوع مادی و حقوقی تقسیم که در آن اعمال حقوقی نیز به اعمال یکجانبه (ایقاع اداری) و دو جانبه (قرارداد اداری) و سپس ایقاع

اداری به شخصی و نوعی تفکیک می‌گردد. مصوبات در زمره شق دوم قرار می‌گیرد. این امر سبب می‌گردد تا با توجه به ویژگی‌هایی که در باب اعمال مذکور وجود دارد و نوعاً شبه تقنینی تلقی می‌گردند، وجود ترافع مورد انکار قرار گیرد و صلاحیت کمیسیون نیز وصف غیرترافعی یابد(ن.ک: هداوند، ۱۳۹۷: ۱۸۴-۱۸۶). این دسته از اعمال با بکارگیری اقتدار مشروع در حقوق شهروندان مداخله می‌نماید و ایجادکننده نظم جدید می‌باشند.^۱ به عبارتی دیگر اعمال اداری دارای وصف سببیت هستند و موجد حق و یا تکلیف.

اما از حیث رای بودن، این امر از حیث شروع، با ارجاع اختلاف و از حیث نتیجه با فصل خصومت و احراز حق همراه می‌باشد. به عبارتی دیگر از حیث محتوایی، محتوای یک رای فصل اختلاف است نه صرفاً ایجاد تغییر در حقوق و تکالیف شهروندان و ایجاد وضعیت جدید. در آیین‌نامه در انتهای بند سوم ماده ۴ به ابلاغ مصوبات به ذی‌نفعان اشاره دارد. بدیهی است وجود نفع در یک رسیدگی به منزله وجود اختلاف و ترافع می‌باشد، زیرا تبیین نفع جهت شروع به رسیدگی به یک دعوا لازم و ضروری است. به همین جهت باید پذیرفت که کمیسیون در ضمن اقدام به رفع تداخل مبادرت به احراز حق نیز می‌نماید. این امر بدان جهت است که رفع تداخل صرفاً امری شکلی نیست، بلکه احراز عدم تداخل و تشخیص مستثنیات اشخاص، مستلزم ورود ماهوی و رسیدگی به دلائل و اسناد و نقشه‌های مورد استناد است که سبب می‌گردد کمیسیون وارد مرحله احراز حق نیز گردد. با پذیرش هر یک از این دو نظر در باب ماهیت کمیسیون دو نتیجه متفاوت می‌توان مطرح کرد؛ اگر کمیسیون تصمیم خود را در قالب مصوبه ارائه نماید، صرفاً نهادی اجرائی است و طبیعت شبه قضایی و در زمره مراجع اختصاصی اداری نیست لکن اگر تصمیم کمیسیون را رای بدانیم باید قائل بر چنین وصفی بود. در حقیقت وصف بارز یک مرجع شبه قضایی، جایگزینی وی با محاکم عمومی جهت فصل خصومت است که کمیسیون رفع تداخل دارای این ویژگی می‌باشد.

۱. برای دیدن ویژگی اعمال اداری یکجانبه رجوع کنید به منبع ذیل؛

Dupuis, Georges, Guédon, Marie-José, Chrétien, Patrice, Droit administratif, 10e édition, 2007, pp262-264.

۲. اثر تحلیل

اثر این دو تحلیل نه تنها در آیین اعمال آنان ظهور می‌یابد، بلکه از حیث آثار منبعث از آن نیز تفاوت‌های زیادی وجود دارد. از حیث عمل اداری نوعی بودن، چنانچه شخصی آن را مضر به حقوق خود بداند باید در هیات عمومی دیوان عدالت ابطال مصوبه مذکور را تقاضا نماید و این امر حتی قابل طرح در شعب دیوان نیز نخواهد بود. اما اگر آن را مرجعی با توصیف رسیدگی ترافیعی بدانیم، شاید بتوان بر اساس تبصره ۲ ماده ۳ قانون اصلاح قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری (قانون جدید دیوان عدالت اداری) آن را قابل اعتراض در شعب تجدیدنظر دیوان عدالت دانست.

آنچه از رای وحدت رویه برمی‌آید آن است که مراجع موضوع اختلاف، در وصف رسیدگی ترافیعی این کمیسیون تردید ننموده‌اند و صرفاً موضع اختلاف بر میزان صلاحیت رسیدگی استوار گردیده‌است. این نظر را باید تأیید نمود، زیرا در این آیین‌نامه موضوع تداخل به زمین‌هایی اختصاص یافته که متولی آن دستگاه‌های اجرایی خاص هستند مانند موات، اصلاحات ارضی، منابع طبیعی و با اتخاذ تصمیم حسب تبصره ۲ ماده ۵ «حسب مورد نسبت به اصلاح سوابق و نقشه‌ها و اسناد اقدام نمایند». بدیهی است این اصلاح علاوه بر اسناد مراجع مربوطه شامل اسناد اشخاصی که دارای مستثنیات هستند نیز می‌باشد. حال آیا به واقع می‌توان صلاحیت کمیسیون مذکور را با این وصف غیرترافیعی دانست؟ اصلاح سوابق اسناد اشخاص حتی در فرض رسمی بودن آن اختیاری است که آیین‌نامه بر این کمیسیون قرار داده و سبب ورود در حقوق آنان می‌گردد و این امر مفهومی جز انشاء رای نخواهد داشت. از طرف دیگر از لحاظ ماهوی اثر تصمیم بر تمامی اشخاص متأثر از آن یکسان نیست، بلکه به نسبت تداخل این امر ممکن است شدت و ضعف بیش‌تری در باب نفی مالکیت اشخاص داشته‌باشد به همین جهت وصف شبه تقنینی که در آن وضعیت موضوع تقنین نسبت به همه موضوعات به نحو یکسان اعمال می‌گردد در کمیسیون وجود ندارد.

۳. فقدان اصول دادرسی منصفانه

از اصول اساسی دادرسی منصفانه، برخورداری طرفین از حق استماع خواه در طرح شکایت و یا در ارائه دلائل می‌باشد. هرچند دادرسی در مراجع اختصاصی

اداری تابع مختصات محض دادرسی ترافعی از جمله منع تحصیل دلیل نیست و جنبه تحقیقاتی دارد لکن این امر نباید راه را برای ارائه دلائل از سوی طرف مسدود نماید. آیین‌نامه فارغ از آنکه دادرسی روشنی را در باب کیفیت شروع به رسیدگی در حالت طرح ادعا از سوی مردم مشخص نمی‌سازد و از این حیث عدالت رویه‌ای را مخدوش می‌سازد، تحصیل دلیل را صرفاً در تبصره ۲ ماده ۳ چنین بیان داشته - است: «به منظور بررسی سوابق، بازدید و معاینه محل و همچنین جمع‌نقشه های ارایه شده مربوط به اجرای مقررات از واحدهای ذیربط، کارگروهی با عضویت اعضای متناظر کمیسیون استانی در سطح شهرستان تشکیل می‌شود. کارگروه مذکور موظف است ظرف دو سال پس از ابلاغ این آیین‌نامه، گزارش کاملی از وضعیت پلاک های دارای تداخل در سطح شهرستان تهیه و برای اتخاذ تصمیم به دبیرخانه کمیسیون استان ارسال نماید. اطلاعات و نقشه‌های مورد نیاز برای کارگروه حسب مورد توسط دستگاه مجری مقررات موازی به این کارگروه ارایه می‌گردد». عدم تصریح بر رسیدگی به دلائل ذی‌نفعان نسبت به اراضی سبب می‌گردد تا مقام انشاء‌کننده رای و شخص ارائه‌کننده دلیل در یک شخص جمع و دادرسی را میان تهی سازد.

یکی دیگر از اصول اساسی دادرسی اداری، قابلیت اعتراض تصمیمات در مرجعی بالاتر خواه تحت مراجع اختصاصی و یا مرجع عمومی اداری است. امر عجیب موجود در آیین‌نامه عدم امکان اعتراض بر تصمیم کمیسیون مذکور از سوی اشخاص است که در ذیل تبصره ۳ ماده ۳ عنوان گردیده‌است «نقشه های رفع تداخل شده پلاک، ملاک تعیین موقعیت اراضی موضوع حقوق اشخاص و اراضی ملی و دولتی بوده و اشخاص ذی ربط نمی‌توانند ادعایی خارج از محدوده های تعیین شده در این نقشه ها را داشته باشند». تندروری در نگارش این ماده به نحوی بوده که حتی استنباط لازم‌الاتباع بودن نظر کمیسیون مذکور برای دادگاه رسیدگی کننده به پرونده‌های تعیین تکلیف اراضی اختلافی مربوط به تشخیص ملی بودن نیز قابل استنباط است. قطعی بودن تصمیم به محض صدور که در تبصره ۳ ماده ۵ آیین‌نامه مورد پیش‌بینی قرار گرفته و اداره منابع طبیعی و امور اراضی را مکلف به پاسخ بر مبنای آن نموده دلیل واضح و روشنی بر این مدعاست،

زیرا در موارد مشخص محاکم به استناد پاسخ استعلامات مالک را مورد شناسایی قرار می‌دهند. با این وجود بنظر می‌رسد که با توجه به اصلاحات جدید قانون دیوان عدالت اداری تصمیم اتخاذی در این مرجع قابل اعتراض در شعبه تجدیدنظر دیوان عدالت اداری باشد. تبصره ۳ ماده ۳ اصلاحی در تعریف مراجع اختصاصی اداری چنین بیان می‌دارد؛ مقصود از مراجع اختصاصی اداری کلیه مراجع و هیأت‌هایی است که به موجب قوانین و مقررات قانونی، خارج از مراجع قضائی تشکیل می‌شوند و اقدام به رسیدگی به اختلافات، تخلفات و شکایاتی می‌کنند که در صلاحیت آن‌ها قرار داده شده است.

گرچه تبصره فوق خالی از مناقشه نیست و سبب ورود به مفهوم خاص مراجع اختصاصی اداری می‌شود و سایر مراجع اختصاصی را شامل نمی‌گردد، اما مصادیق شمارش شده در قانون و همچنین ذکر عنوان کلیه مراجع و هیأت‌ها نشان از آن دارد که قانونگذار بطور کلی به تمامی مراجع اختصاصی نظر داشته‌است.

۴. نقض فلسفه تشکیل مراجع اختصاصی از حیث هزینه رسیدگی

یکی از اهداف اساسی مراجع اختصاصی ایجاد رفاه برای شهروندان و حصول هزینه کم‌تر و دسترسی محلی با آیین واضح و مشخص است (Hawke & Parpworth: 1998: 67). این امر در آیین‌نامه مغفول مانده، از این حیث که تشکیل کمیسیون در مرکز استان بوده و از طرف دیگر دارای آیین روشن و مشخصی برای رجوع به وی از سوی اشخاص عادی وجود ندارد، بنابراین سبب می‌گردد تا اشخاص به جای دسترسی به مرجعی محلی و با صرف هزینه و وقت کم‌تر، به مراکز استان مراجعه نمایند، باری میزان هزینه پیش‌بینی شده در ماده ۹ آیین‌نامه با توجه به کیفیت آن نه تنها فاقد قطعیت است و سبب سلیقه‌ای شدن کیفیت تعیین آن می‌گردد در برخی موارد بسیار سنگین است. به موجب این ماده « هزینه های اجرایی رفع تداخل شامل تشکیل پرونده، تهیه سوابق، نقشه های جمعیتی، گزارش های فنی و حقوقی و تهیه و تفسیر عکس های هوایی معادل حداکثر ده درصد ارزش معاملاتی زمین مورد تقاضا». فارغ از بحث مذکور ضمانت اجرای پیش‌بینی شده در تبصره ۲ ماده ۹ نیز بر این ایرادات افزوده، زیرا صدور

گواهی مالکیت که از حقوق طبیعی اشخاص است را منوط بر پرداخت هزینه نموده‌است. این امر به ویژه در حالتی که شخص معسر در پرداخت هزینه باشد، وی را از دسترسی به خدمات عمومی که کارکرد اصلی دولت است نیز باز می‌دارد.

۵. نقد رای وحدت رویه از حیث حدود صلاحیت کمیسیون

اگرچه که به موجب ماده ۱۰ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی صلاحیت محاکم عمومی به عنوان اصل پذیرفته‌شده و صلاحیت مراجع دیگر نوعی استثناء بر اصل است، اما چنین استثنائی باید با تعیین موضوع صلاحیت صورت پذیرد، امری که در رای وحدت رویه به طور قاطع مشخص نگردیده‌است. در حقیقت در رای وحدت رویه قید «محدود به موارد مصرح» نشان از عدم تعیین ایجابی صلاحیت کمیسیون و مبهم گذاشتن آن دارد و صرفاً از حیث سلبی، دیوان در باب خلع ید عقیده بر عدم صلاحیت کمیسیون را بیان داشته‌است. حال پرسش آن است که حدود صلاحیت مرجع مذکور چیست؟

از حیث تحلیل قانونی، مواد قانونی مرتبط با این موضوع که مبنای اصلی تصویب آیین‌نامه بوده‌اند هدف را در تثبیت مالکیت دولت و رفع تداخل ناشی از اجرا دانسته‌اند. این اهداف در ماده ۳ آیین‌نامه تحت عنوان «رفع تداخلات اراضی و پلاک‌ها» و «اتخاذ تصمیم نسبت به اصلاح نقشه‌ها، سوابق و اسناد مالکیت» دانسته‌اند. تفسیر عبارات مذکور از چند جهت ممکن است؛ عبارت انتهایی ماده توصیفی برای عبارت صدر باشد، عبارت انتهایی مصداقی از صدر ماده باشد. شق اول تفسیر سبب می‌گردد که رفع تداخل صرفاً در حد اصلاح نقشه و سوابق و اسناد مالکیت تلقی گردد و هیچ اقدام دیگری را کمیسیون مذکور صالح به رسیدگی نباشد. اما در شق دوم عبارت انتهایی صرفاً مصداقی از رفع تداخل است، زیرا رفع تداخل ممکن است یا از حیث عینی و خارجی و یا صرفاً از حیث نقشه و اسناد موجود باشد که در مورد اول رفع تداخل نیازمند اقدام فیزیکی و مادی در محل املاک است. در حقیقت از حیث اطلاق وارد بر واژه رفع تداخل، رفع فیزیکی و عینی خارجی نیز مشمول این واژه است.

خلع ید از حیث قضایی، فرع بر تحقق غصب و یا در حکم آن است، به همین جهت مستلزم احراز مالکیت و لحوق تصرفات من غیرحق می‌باشد و اثر صدور حکم

در باب آن سبب انتزاع ید غاصب و وضع ید مالک بر ملک بوده که نوعی اقدام مادی و فیزیکی در جهت تثبیت مالکیت است. بر مبنای دو تفسیر فوق و ارکان دعوی خلع ید، بر اساس دیدگاه اول خلع ید از صلاحیت مرجع مذکور خارج و بر اساس دیدگاه دوم داخل در صلاحیت این مرجع است.

به نظر می‌رسد با توجه به تعریفی که از رفع تداخل داده‌شده صلاحیت مذکور نسبت به کمیسیون مذکور برقرار است، زیرا فرض ارجاع موضوع به دادگاه سبب می‌گردد که مجدداً امر رسیدگی به مالکیت در صلاحیت دادگاه قرار گیرد در حالی که این موضوع در صلاحیت ذاتی کمیسیون است. در حقیقت به همان نسبتی که صلاحیت محاکم عام بوده و صلاحیت مراجع اختصاصی نیازمند تصریح به همان نسبت نیز با تصریح بر صلاحیت مراجع خاص محاکم صلاحیت ورود نخواهند داشت. باری با فرض امکان انجام رفع تداخل، طرح مجدد دعوی خلع ید در محاکم دادگستری صرفاً از حیث عنصر عینی رفع ید می‌باشد که جز اطاله زمان و افزایش ورودی محاکم دادگستری ثمری نخواهد داشت.

فلسفه ایجاد مراجع اختصاصی نیز بر همین امر استوار است. ایجاد مراجع مذکور برای آن است که حل و فصل اختلافات در خارج از مراجع قضایی صورت پذیرد و یک وضعیت ایجاد داری یک دادرسی مشخص در مراجع مذکور از ابتدا تا پایان آن باشد، به ویژه آنکه با رفع تداخل و تثبیت مالکیت، آثار ناشی از این مالکیت باید بر آن مترتب گردد و قراردادن ترتب آثار بر مراجع قضایی نوعی نقض فلسفه ایجاد مراجع مذکور تلقی می‌گردد.

نتیجه‌گیری

وجود مراجع اختصاصی دارای مزایای انکار ناپذیری است که توسعه وجودی و حوزه صلاحیت آنان را لازم می‌نماید. در عین حال توجه به میزان حفظ و صیانت حقوق اشخاص باید بیش از پیش بکارگیری دادرسی منصفانه را گسترش و اصول آن را در مراجع اختصاصی عملی ساخت تا ظن عدم استقلال مطلق از نهاد اجرائی سبب تعرض به حقوق اشخاص را فراهم نیاورد.

ایجاد کمیسیون موضوع آیین نامه اجرایی تبصره (۳) الحاقی ماده (۹) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی موضوع ماده (۵۴) قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور اگرچه از حیث نگاه وارد بر گسترش مراجع اختصاصی امری مورد قبول است، اما به جهت مداخله در حقوق مالکیت اشخاص نیازمند رعایت اصول تضمین‌کننده دادرسی عادلانه از جمله اصل استماع خواه شکایت و یا ارائه دلائل و اظهارات است که در این آیین‌نامه مورد خدشه واقع شده است. از سویی دیگر ایجاد چنین مراجعی جهت سهولت دسترسی و هزینه دادرسی اقل و حتی نبود آن است در حالی که معیار پیش‌بینی شده در آیین‌نامه همین را تضمین نمی‌نماید.

رأی وحدت رویه هیات عمومی دیوان عالی کشور اگرچه با دیدگاه مرجع اختصاصی بودن کمیسیون صادر گردیده، لکن به تصریح صلاحیت وی را مشخص ننموده و صرفاً در مقام نفی صلاحیت نسبت به دعوی خلع ید برآمده است. این موضع سبب می‌گردد تا اصل اختلاف پا برجا باشد، زیرا مفاد آیین‌نامه به نحوی است که ورود کمیسیون به رفع تداخل، شامل شکل فیزیکی و مادی آن نیز می‌گردد. در نهایت باید پذیرفت که فلسفه ایجاد نهادهای دادرسی اختصاصی جهت جلوگیری از افزایش پرونده‌های محاکم دادگستری، تسریع در رسیدگی و دسترسی بیشتر و آسان به این مراجع است تا در سایه حکومت قانون حل اختلافات صورت پذیرد. ایجاد مرجعی با صلاحیت نسبت به بخشی از موضوعی که در صلاحیت محاکم دادگستری بوده فلسفه ایجاد این نهادها را تامین نخواهد کرد و در عین حال سبب ایجاد هزینه بیشتر برای اشخاص و اطاله دادرسی می‌گردد.

در صلاحیت کمیسیون رفع تداخل نیز بنابر رای وحدت رویه فلسفه مذکور نادیده انگاشته شده است، بدان جهت که هیات عمومی دعوی را که بطور کلی در صلاحیت محاکم بوده (خلع ید) تجزیه نموده و رکن مالکیت آن را در صلاحیت کمیسیون و رکن حقوق تصرفات من غیر حق را در صلاحیت دادگاه قرارداده که نوعی ایجاد دادرسی مختلف نسبت به یک وضعیت حقوقی است. پذیرش این دیدگاه سبب می‌گردد که اشخاص در دو دادرسی، با هزینه مازاد و صرف زمان طولانی به نتیجه مطلوب دست یابند که اصل دادرسی منصفانه در زمان معقول نیز مخدوش گردد.

فهرست منابع

فارسی

۱. علی زاده، امیرحسین (۱۴۰۲)، تملک قهری اراضی برای طرح‌های عمومی و عمرانی با مطالعه در رویه قضایی انگلیس و آمریکا، چاول، مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضائیه، تهران.
۲. فلاح‌زاده، علی‌محمد، علیدادزاده، روح‌اله (۱۳۹۸)، نظارت قضایی بر آرای مراجع اختصاصی دادرسی اداری در ایران و لبنان، مطالعات حقوق تطبیقی، دوره ۱۰، شماره ۲.
۳. هداوند، مهدی (۱۳۹۷)، درآمدی بر نظریه عمومی اسباب زوال عمل اداری، پژوهش تطبیقی حقوق اسلام و غرب، دوره ۵، شماره ۱، صص ۱۷۷-۲۱۰.

غیر فارسی

1. Carroll, Alex (2017), Constitutional and administrative law, 9.ed, Pearson Education Limited.
2. Dupuis, Georges, Guédon, Marie-José, Chrétien, Patrice (2007), Droit administratif, 10e edition, Dalloz.
3. HANDBOOK FOR MONITORING ADMINISTRATIVE JUSTICE (2013), Folke Bernadotte Academy and Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), available at: <https://fba.se/contentassets/dc864f5f60bb4847ad98fda5eafb7bbc/handbook-for-monitoring-administrative-justice-en.pdf>
4. Hawke, Neil & Neil, Parpworth (1998), INTRODUCTION TO ADMINISTRATIVE LAW, London: Cavendish Publishing Limited.
5. Ryan, Mark (2014), Unlocking Constitutional & Administrative Law, 3. ed, London: Routledge.

وبسایت

1. <https://www.neshast.org/Home/GetPublicJSessionTranscript/cd9f2d49-27f2-4f81-102a-08d87e228b3f>.
2. <https://edarehoquy.eadl.ir>