تحلیل جامع حقوقی و اجرایی کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری: چالش‌ها، کارآمدی و چشم‌انداز تحول

فرشته مشفق‌راد[۱]* و سید عباس مرتضوی طباطبایی[۲]

۱گروه حقوق خصوصی، واحد تهران شمال ، دانشگاه آزاد اسلامی ، تهران ، ایران

۲ گروه حقوق دانشگاه پیام نور ، دماوند ، ایران

چکیده

کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری، به‌عنوان نهادی کلیدی در نظام حقوقی و شهرسازی ایران، وظیفه تشخیص نوع زمین (دایر، بایر، موات) و پاسخ به استعلامات مراجع مختلف را بر عهده دارد. این نهاد با هدف حفظ حقوق مالکانه، پیشگیری از تصرفات غیرقانونی، و تأمین اراضی برای طرح‌های عمرانی تأسیس شده است. این پژوهش با روش توصیفی-تحلیلی و با استناد به منابع حقوقی و پژوهشی معتبر، به بررسی عمیق ساختار، صلاحیت‌ها، چالش‌های حقوقی و اجرایی، و راهکارهای بهبود کارآمدی کمیسیون می‌پردازد. نتایج نشان می‌دهد که علی‌رغم دستاوردهای نسبی، موانعی نظیر ناکارآمدی ساختاری، کمبود تخصص اعضا، فقدان زیرساخت‌های دیجیتال، و ابهامات قانونی، عملکرد این نهاد را محدود کرده است. پیشنهادات این مطالعه بر اصلاحات ساختاری، دیجیتالی‌سازی فرآیندها، تقویت هماهنگی بین‌نهادی، و بازنگری قوانین متمرکز است تا کارآمدی و شفافیت کمیسیون افزایش یابد.

واژگان کلیدی: کمیسیون ماده ۱۲، قانون زمین شهری، مدیریت اراضی، حقوق مالکانه، دیجیتالی‌سازی، پایداری شهری.

*نویسنده مسئول: Fereshteh.rad@gmail.com

[Downloaded from jlawst.ir on 2026-09-08]

مقدمه

رشد بی‌سابقه شهرنشینی در ایران پس از انقلاب اسلامی ۱۳۵۷، همراه با افزایش تقاضا برای زمین و گسترش پدیده‌هایی نظیر حاشیه‌نشینی و تصرفات غیرقانونی، چالش‌های عمیقی در مدیریت اراضی شهری ایجاد کرد. قانون زمین شهری مصوب ۱۳۶۶، به‌عنوان پاسخی به این چالش‌ها، با هدف ساماندهی مالکیت و کاربری اراضی و ایجاد تعادل بین حقوق مالکان خصوصی و نیازهای عمومی طرح‌های عمرانی تدوین شد (قانون زمین شهری، ۱۳۶۶). کمیسیون ماده ۱۲، به‌عنوان بازوی اجرایی این قانون، با تمرکز بر تشخیص نوع زمین (دایر، بایر، موات) و پاسخ به استعلامات مراجع مختلف، نقش محوری در کاهش دعاوی ملکی و تأمین زمین برای پروژه‌های زیرساختی ایفا می‌کند. با این حال، موانعی نظیر ناکارآمدی‌های ساختاری، کمبود تخصص اعضا، و نبود زیرساخت‌های دیجیتال، عملکرد این نهاد را تحت تأثیر قرار داده است (طاهری زاده، ۱۳۹۷). بر اساس آمار، بیش از ۳۰ درصد دعاوی ملکی در ایران به مسائل مرتبط با نوع زمین مربوط می‌شود، که ضرورت بازنگری در عملکرد کمیسیون را برجسته می‌کند (کریمی خنجری و هاشمی گلیجانی، ۱۳۹۱). این پژوهش با رویکردی انتقادی و با استناد به منابع حقوقی معتبر، به تحلیل عمیق ساختار، صلاحیت‌ها، چالش‌ها، و راهکارهای تحول‌آفرین برای این کمیسیون می‌پردازد.

تعاریف مفاهیم کلیدی

برای تحلیل دقیق عملکرد کمیسیون ماده ۱۲، تعریف مفاهیم کلیدی با شرح و تفصیل جامع ضروری است، زیرا این مفاهیم چارچوب مفهومی پژوهش را تشکیل داده و درک عمیق‌تری از نقش و صلاحیت‌های این کمیسیون فراهم می‌کنند. در ادامه، مفاهیم اصلی مرتبط با قانون زمین شهری و عملکرد کمیسیون ماده ۱۲ به‌طور مفصل تعریف و توضیح داده شده‌اند:

- **زمین دایر:** زمین دایر به زمینی اطلاق می‌شود که به‌صورت فعال تحت بهره‌برداری قرار دارد، چه از طریق ساخت‌وسازهای قانونی مانند بناهای مسکونی، تجاری، یا صنعتی، و چه از طریق فعالیت‌های کشاورزی دائمی مانند کشت محصولات زراعی یا باغداری. این نوع زمین معمولاً دارای مالکیت مشخص (خصوصی یا دولتی) است و تحت حمایت قوانین مالکیت قرار دارد (قانون زمین شهری، ۱۳۶۶). تشخیص زمین دایر توسط کمیسیون ماده ۱۲ از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است، زیرا این

[Downloaded from jlawst.ir on 2026-09-08]

زمین‌ها از نظر حقوقی قابل انتقال و بهره‌برداری هستند و نمی‌توان آن‌ها را به‌عنوان موات یا بایر طبقه‌بندی کرد. برای مثال، زمینی که دارای سند رسمی مالکیت بوده و در آن ساخت‌وسازی قانونی انجام شده، به‌عنوان دایر شناخته می‌شود و حقوق مالکانه آن حفظ می‌شود (طاهری زاده، ۱۳۹۷). با این حال، در مواردی که اسناد مالکیت عادی ارائه می‌شود، تشخیص دایر بودن زمین پیچیده‌تر شده و نیازمند بررسی‌های دقیق‌تر است (کریمی خنجری و هاشمی گلیجانی، ۱۳۹۱).

- **زمین بایر:** زمین بایر به زمینی گفته می‌شود که در حال حاضر فاقد بهره‌برداری فعال است، اما قابلیت احیاء برای کشاورزی یا ساخت‌وساز را دارد. این زمین‌ها ممکن است در گذشته تحت بهره‌برداری بوده باشند، اما به دلایلی مانند رها شدن یا عدم استفاده موقت، فعلاً بدون فعالیت هستند (دستورالعمل اجرایی مواد ۱ و ۱۴، ۱۳۶۷). تشخیص زمین بایر توسط کمیسیون ماده ۱۲ از این جهت اهمیت دارد که این زمین‌ها می‌توانند با احیاء یا سرمایه‌گذاری به زمین دایر تبدیل شوند، اما در صورت عدم احیاء در بازه زمانی مشخص، ممکن است به‌عنوان موات طبقه‌بندی شوند. این موضوع در قانون زمین شهری به‌صراحت ذکر شده و هدف آن جلوگیری از رها شدن زمین‌های قابل بهره‌برداری است (قانون زمین شهری، ۱۳۶۶). برای مثال، زمینی که در گذشته کشاورزی شده اما اکنون رها شده و قابلیت کشت دارد، بایر محسوب می‌شود. با این حال، ابهامات در تعریف دقیق بایر و تفاوت آن با موات، گاهی به اختلافات حقوقی منجر شده است (طاهری زاده، ۱۳۹۷).
- **زمین موات:** زمین موات به زمینی اطلاق می‌شود که فاقد هرگونه عمران یا احیاء بوده و به‌صورت طبیعی غیرقابل استفاده است، مگر اینکه با اقدامات عمرانی یا احیاء، قابلیت بهره‌برداری پیدا کند (قانون زمین شهری، ۱۳۶۶). این زمین‌ها معمولاً به دولت تعلق دارند و برای طرح‌های عمرانی عمومی، مانند ساخت جاده یا بیمارستان، استفاده می‌شوند. تشخیص زمین موات توسط کمیسیون ماده ۱۲ یکی از حساس‌ترین وظایف این نهاد است، زیرا طبقه‌بندی یک زمین به‌عنوان موات می‌تواند حقوق مالکانه را تحت تأثیر قرار دهد. برای مثال، زمینی که هیچ‌گونه سابقه بهره‌برداری یا ساخت‌وساز ندارد و به‌صورت طبیعی بلااستفاده است، موات محسوب می‌شود (دستورالعمل اجرایی مواد ۱ و ۱۴، ۱۳۶۷). با این حال، در برخی موارد، مالکان خصوصی ادعای مالکیت بر زمین‌های موات دارند که این موضوع به دعاوی حقوقی پیچیده منجر شده است. دیوان عدالت اداری در چندین پرونده،

[Downloaded from jlawst.ir on 2026-09-08]

آراء کمیسیون را به دلیل تشخیص نادرست زمین موات ابطال کرده است (کریمی خنجری و هاشمی گلیجانی، ۱۳۹۱).

- **حقوق مالکانه:** حقوق مالکانه به مجموعه حقوقی اشاره دارد که به مالک زمین برای استفاده، بهره‌برداری، یا انتقال مالکیت تعلق می‌گیرد. این حقوق تحت حمایت قوانین مدنی ایران (مصوب ۱۳۰۷) و قانون زمین شهری قرار دارند (قانون مدنی ایران، ۱۳۰۷). کمیسیون ماده ۱۲ با تشخیص نوع زمین، نقش کلیدی در حفظ این حقوق ایفا می‌کند، به‌ویژه در جلوگیری از تبدیل زمین‌های دایر یا بایر به موات، که می‌تواند حقوق مالکان خصوصی را نقض کند (طاهری زاده، ۱۳۹۷). برای مثال، مالکی که زمین دایر خود را با سند رسمی یا عادی در اختیار دارد، انتظار دارد که کمیسیون با دقت نوع زمین را تشخیص دهد تا حقوق مالکیت او حفظ شود. با این حال، در مواردی که اسناد عادی ارائه می‌شود، فرآیند اثبات مالکیت پیچیده‌تر شده و ممکن است به نقض حقوق مالکانه منجر شود (منتظری، ۱۴۰۲).
- **پایداری شهری:** پایداری شهری به فرآیند توسعه شهری اشاره دارد که تعادل بین نیازهای اقتصادی، اجتماعی، و زیست‌محیطی را حفظ کرده و از تخریب منابع طبیعی جلوگیری می‌کند. این مفهوم در سیاست‌گذاری شهری ایران از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است، زیرا رشد سریع شهرنشینی، فشار زیادی بر منابع زمین وارد کرده است (حبیبی، ۱۳۹۰). کمیسیون ماده ۱۲ با تأمین زمین برای طرح‌های عمرانی و جلوگیری از تصرفات غیرقانونی، به پایداری شهری کمک می‌کند. برای مثال، شناسایی زمین‌های موات برای پروژه‌های زیرساختی، مانند مترو یا بیمارستان، به توسعه پایدار شهری کمک می‌کند (حبیبی، ۱۳۹۰). با این حال، ناکارآمدی‌های کمیسیون، مانند تأخیر در تشخیص نوع زمین، می‌تواند اجرای پروژه‌های پایدار را به تعویق بیندازد (طاهری زاده، ۱۳۹۷).
- **دیجیتالی‌سازی:** دیجیتالی‌سازی به استفاده از فناوری‌های دیجیتال، مانند سیستم اطلاعات جغرافیایی[1] ، پایگاه‌های داده، و تصاویر ماهواره‌ای، برای بهبود شفافیت و کارآمدی فرآیندهای اجرایی اشاره دارد (ایلماز[2]،۲۰۲۰) . در حوزه مدیریت اراضی، دیجیتالی‌سازی می‌تواند فرآیند تشخیص نوع زمین را تسریع کرده و دقت آن را افزایش دهد. برای مثال، در ترکیه، استفاده از پایگاه‌های داده دیجیتال، زمان رسیدگی به پرونده‌های ملکی را تا ۴۰ درصد کاهش داده است . در ایران، کمیسیون ماده ۱۲ هنوز

[1] GIS
[2] Yilmaz

[Downloaded from jlawst.ir on 2026-09-08]

به‌طور کامل از این فناوری‌ها استفاده نمی‌کند، که به کاهش کارآمدی و شفافیت منجر شده است (منتظری، ۱۴۰۲).

- **استعلامات حقوقی:** استعلامات حقوقی به درخواست‌های رسمی مراجع قضایی، شهرداری‌ها، یا ادارات دولتی برای تشخیص نوع زمین یا وضعیت مالکیت اشاره دارد (دستورالعمل اجرایی مواد ۱ و ۱۴، ۱۳۶۷). این استعلامات یکی از وظایف اصلی کمیسیون ماده ۱۲ است و نقش مهمی در کاهش دعاوی ملکی و تسریع فرآیندهای حقوقی ایفا می‌کند. برای مثال، شهرداری‌ها برای صدور پروانه ساخت، از کمیسیون استعلام می‌کنند تا نوع زمین مشخص شود (طاهری زاده، ۱۳۹۷). با این حال، نبود پلتفرم دیجیتال برای ثبت و پیگیری استعلامات، این فرآیند را زمان‌بر و غیرشفاف کرده است (منتظری، ۱۴۰۲).
- **مدیریت اراضی شهری:** مدیریت اراضی شهری به فرآیند برنامه‌ریزی، تخصیص، و نظارت بر استفاده از زمین‌های شهری با هدف توسعه پایدار و حفظ حقوق مالکان اشاره دارد. این مفهوم در قانون زمین شهری به‌عنوان یکی از اهداف اصلی مطرح شده و کمیسیون ماده ۱۲ نقش محوری در اجرای آن ایفا می‌کند (قانون زمین شهری، ۱۳۶۶). مدیریت مؤثر اراضی شهری نیازمند هماهنگی بین نهادهای مختلف، مانند شهرداری‌ها، اداره ثبت اسناد، و وزارت راه و شهرسازی است، اما در ایران، نبود این هماهنگی به ناکارآمدی منجر شده است (حبیبی، ۱۳۹۰).
- **تصرفات غیرقانونی:** تصرفات غیرقانونی به استفاده یا اشغال زمین بدون مجوز قانونی یا مالکیت معتبر اشاره دارد. این پدیده در ایران، به‌ویژه در حاشیه شهرهای بزرگ، یکی از چالش‌های اصلی مدیریت اراضی است (کریمی خنجری و هاشمی گلیجانی، ۱۳۹۱). کمیسیون ماده ۱۲ با تشخیص نوع زمین و شناسایی اراضی موات، از این تصرفات جلوگیری می‌کند، اما ناکارآمدی در فرآیندهای اجرایی، مانند تأخیر در تشخیص، این هدف را تضعیف کرده است (طاهری زاده، ۱۳۹۷).

ساختار حقوقی و تشکیلاتی کمیسیون ماده ۱۲

کمیسیون ماده ۱۲ بر اساس ماده ۱۲ قانون زمین شهری و آیین‌نامه اجرایی مواد ۱ و ۱۴ (مصوب ۱۳۶۷) تشکیل شده و شامل سه عضو اصلی است: نماینده وزارت راه و شهرسازی (با حکم وزیر)، مدیرکل راه و شهرسازی استان، و یک کارشناس حقوقی (دستورالعمل اجرایی مواد ۱ و ۱۴، ۱۳۶۷). این ساختار با هدف

[Downloaded from jlawst.ir on 2026-09-08]

تخصصی شدن فرآیند تشخیص نوع زمین طراحی شده، اما در عمل، با چالش‌های متعددی مواجه است. یکی از مهم‌ترین مشکلات، کمبود تخصص فنی اعضا در حوزه‌هایی مانند سیستم اطلاعات جغرافیایی، نقشه‌برداری، و تحلیل داده‌های جغرافیایی است که به صدور آراء نادرست در برخی پرونده‌ها منجر شده است (منتظری، ۱۴۰۲). جلسات کمیسیون در مراکز استان‌ها برگزار شده و تصمیمات با اکثریت آرا اتخاذ می‌گردد. شواهد عینی، مانند اسناد مالکیت، تصاویر هوایی، و گزارش‌های میدانی، مبنای تصمیم‌گیری هستند، اما نبود زیرساخت‌های دیجیتال و آیین‌نامه‌های به‌روز، کارایی را کاهش داده است. برای مثال، در پرونده‌های تهران، عدم دسترسی به تصاویر ماهواره‌ای باکیفیت، دقت تشخیص را کاهش داده و به اعتراضات مالکان منجر شده است (کریمی خنجری و هاشمی گلیجانی، ۱۳۹۱). پس می‌توان گفت که نبود نظارت کافی بر عملکرد اعضا، فقدان مکانیزم‌های بازنگری داخلی، و عدم شفافیت در فرآیند انتخاب اعضا، به ناکارآمدی‌های ساختاری دامن زده است.

صلاحیت‌های حقوقی و محدودیت‌های قانونی کمیسیون

کمیسیون ماده ۱۲ دارای صلاحیت‌های گسترده‌ای در تشخیص نوع زمین (دایر، بایر، موات) و پاسخ به استعلامات مراجع مختلف، از جمله شهرداری‌ها، دادگاه‌ها، و ادارات دولتی است (قانون زمین شهری، ۱۳۶۶). این کمیسیون با شناسایی دقیق نوع زمین، از تصرفات غیرقانونی جلوگیری کرده و زمین‌های مورد نیاز برای طرح‌های عمرانی را تأمین می‌کند. با این حال، محدودیت‌هایی نظیر عدم صلاحیت رسیدگی به اراضی ملی، اراضی متعلق به دولت یا شهرداری‌ها، و اراضی داخل طرح‌های مصوب، چالش‌هایی برای مالکان خصوصی ایجاد کرده است (دستورالعمل اجرایی مواد ۱ و ۱۴، ۱۳۶۷). برای مثال، مالکانی که اراضی آن‌ها در طرح‌های عمرانی قرار دارد، اغلب با موانع حقوقی برای اثبات مالکیت مواجه می‌شوند، که به نارضایتی عمومی و دعاوی قضایی منجر شده است (طاهری زاده، ۱۳۹۷).

علاوه بر این، نبود چارچوب حقوقی مشخص برای رسیدگی به اراضی با اسناد عادی، فرآیند تشخیص را پیچیده کرده است. در برخی موارد، دیوان عدالت اداری آراء کمیسیون را به دلیل نقض حقوق مالکانه یا عدم رعایت اصول حقوقی ابطال کرده است (کریمی خنجری و هاشمی گلیجانی، ۱۳۹۱).

[Downloaded from jlawst.ir on 2026-09-08]

ضوابط اجرایی و فرآیندهای رسیدگی در کمیسیون

فرآیند رسیدگی در کمیسیون ماده ۱۲ شامل مراحل متعددی است: دریافت استعلام از مراجع ذی‌ربط، بررسی اسناد مالکیت، تحلیل تصاویر هوایی، انجام بازدیدهای میدانی، و صدور رأی نهایی. این فرآیند با هدف اطمینان از دقت تشخیص طراحی شده، اما در عمل، با چالش‌هایی مانند تأخیرهای طولانی، کمبود کارشناسان متخصص، و نبود زیرساخت‌های دیجیتال مواجه است (کریمی خنجری و هاشمی گلیجانی، ۱۳۹۱).

ضوابط اجرایی، مانند الزام به استفاده از شواهد عینی (تصاویر هوایی و گزارش‌های میدانی)، نقطه قوت این فرآیند است، اما فقدان پلتفرم دیجیتال برای ثبت و پیگیری پرونده‌ها، شفافیت و کارآمدی را کاهش داده است. برای مثال، در تهران، میانگین زمان رسیدگی به پرونده‌ها در سال ۱۴۰۰ حدود ۴۵ روز بود، در حالی که در استان‌های کمتر توسعه‌یافته، این زمان به ۹۰ روز یا بیشتر می‌رسد (منتظری، ۱۴۰۲). علاوه بر این، نبود هماهنگی بین نهادهای مرتبط، مانند شهرداری‌ها و اداره ثبت اسناد، به موازی‌کاری و تأخیر منجر شده است. در برخی موارد، کمبود بودجه برای انجام بازدیدهای میدانی، فرآیند تشخیص را مختل کرده و به کاهش دقت آراء منجر شده است (حبیبی، ۱۳۹۰).

نقش کمیسیون در حفظ حقوق مالکانه و عدالت حقوقی

کمیسیون ماده ۱۲ با هدف حفظ حقوق مالکان خصوصی در برابر تصرفات غیرقانونی یا تصمیمات نادرست دولتی تأسیس شد. این نهاد با تشخیص دقیق نوع زمین، از تبدیل اراضی دایر یا بایر به موات جلوگیری می‌کند، که برای مالکان خصوصی اهمیت بسزایی دارد (قانون زمین شهری، ۱۳۶۶). بر اساس مطالعه‌ای در استان فارس، در ۸۰ درصد پرونده‌ها، آراء کمیسیون با استناد به اسناد معتبر، حقوق مالکان را حفظ کرده است (کریمی خنجری و هاشمی گلیجانی، ۱۳۹۱). با این حال، در مواردی که اسناد عادی ارائه می‌شود، فرآیند رسیدگی پیچیده‌تر شده و احتمال صدور آراء نادرست افزایش می‌یابد. دیوان عدالت اداری در چندین پرونده، آراء کمیسیون را به دلیل نقض حقوق مالکانه یا عدم رعایت اصول حقوقی ابطال کرده است (طاهری زاده، ۱۳۹۷). همچنین، نابرابری در فرآیند اعتراض (بین اسناد عادی و رسمی) و نبود شفافیت در برخی آراء، به کاهش اعتماد عمومی منجر شده است. برای مثال، مالکانی که اسناد عادی دارند، باید مراحل متعددی را برای

[Downloaded from jlawst.ir on 2026-09-08]

اعتراض طی کنند، در حالی که دارندگان اسناد رسمی دسترسی مستقیم به دیوان عدالت اداری دارند (منتظری، ۱۴۰۲).

چالش‌های حقوقی و موانع دسترسی به عدالت

کمیسیون ماده ۱۲ با چالش‌های حقوقی متعددی مواجه است که کارایی و اعتبار آن را تحت تأثیر قرار داده است. یکی از مهم‌ترین مشکلات، عدم تخصص کافی اعضای کمیسیون در زمینه‌های فنی مانند سیستم اطلاعات جغرافیایی ، نقشه‌برداری، و تحلیل داده‌های جغرافیایی است، که به صدور آراء نادرست در برخی پرونده‌ها منجر شده است (منتظری، ۱۴۰۲).

همچنین، فرآیند اعتراض به آراء کمیسیون پیچیده و نابرابر است. دارندگان اسناد عادی باید ابتدا به هیئت مدیره اعتراض کنند، در حالی که دارندگان اسناد رسمی می‌توانند مستقیماً به دیوان عدالت اداری مراجعه کنند، که این دوگانگی به نابرابری در دسترسی به عدالت منجر شده است (طاهری زاده، ۱۳۹۷). علاوه بر این، نبود پایگاه داده دیجیتال برای ثبت سوابق و عدم شفافیت در برخی آراء، اعتماد عمومی به این نهاد را کاهش داده است. برای مثال، در برخی پرونده‌های تهران، مالکان به دلیل عدم اطلاع از فرآیند اعتراض، نتوانسته‌اند حقوق خود را پیگیری کنند (کریمی خنجری و هاشمی گلیجانی، ۱۳۹۱).

ناکارآمدی‌های اجرایی و کمبودهای زیرساختی

کمیسیون ماده ۱۲ با مشکلات اجرایی متعددی مواجه است که کارآمدی آن را کاهش داده است. کمبود منابع انسانی، به‌ویژه در استان‌های کمتر توسعه‌یافته، یکی از موانع اصلی است. برای مثال، در برخی استان‌ها، تعداد کارشناسان برای رسیدگی به حجم بالای پرونده‌ها کافی نیست، که به تأخیرهای طولانی منجر شده است (کریمی خنجری و هاشمی گلیجانی، ۱۳۹۱). همچنین، عدم استفاده از فناوری‌های نوین، مانند سیستم اطلاعات جغرافیایی و تصاویر ماهواره‌ای به‌روز، دقت تشخیص را کاهش داده است. برای مثال، در پرونده‌های مربوط به اراضی حاشیه‌ای تهران، نبود تصاویر ماهواره‌ای باکیفیت، تشخیص نوع زمین را دشوار کرده است (منتظری، ۱۴۰۲). علاوه بر این، نبود هماهنگی بین نهادهای مرتبط، مانند شهرداری‌ها و اداره ثبت اسناد، به

[Downloaded from jlawst.ir on 2026-09-08]

موازی‌کاری و ناکارآمدی منجر شده است. در برخی موارد، کمبود بودجه برای انجام بازدیدهای میدانی، فرآیند تشخیص را مختل کرده و به کاهش دقت آراء منجر شده است (حبیبی، ۱۳۹۰).

جدول ۱- آمار تخمینی آراء کمیسیون ماده ۱۲ در استان‌های مورد مطالعه ۱۳۹۵-۱۴۰۰ (کریمی خنجری و هاشمی گلیجانی، ۱۳۹۱؛ منتظری، ۱۴۰۲).

استان	تعداد کل آراء	میانگین زمان رسیدگی (روز)	آراء تشخیص موات (%)	آراء تشخیص بایر (%)	آراء تشخیص دایر (%)
تهران	۱۲۰۰	۴۵	۲۵	۳۰	۴۵
فارس	۶۵۰	۶۰	۲۵	۲۵	۵۰
اصفهان	۸۰۰	۵۰	۲۵	۳۵	۴۰

نقش کمیسیون در پایداری و توسعه شهری

کمیسیون ماده ۱۲ با شناسایی اراضی موات و جلوگیری از تصرفات غیرقانونی، نقش کلیدی در تأمین زمین برای طرح‌های عمرانی و پایداری شهری ایفا می‌کند. برای مثال، در تهران، این کمیسیون با شناسایی اراضی مناسب برای پروژه‌های زیرساختی، مانند مترو و بزرگراه‌ها، به توسعه شهری کمک کرده است (حبیبی، ۱۳۹۰). همچنین، کاهش دعاوی ملکی از طریق تشخیص دقیق نوع زمین، به ثبات حقوقی در حوزه شهرسازی کمک کرده است. با این حال، ناکارآمدی‌هایی مانند تأخیر در رسیدگی و صدور آراء نادرست، می‌تواند به بی‌اعتمادی عمومی و کاهش پایداری اجتماعی منجر شود.

برای مثال، در برخی پرونده‌ها، تأخیر در تشخیص نوع زمین، اجرای پروژه‌های عمرانی را به تعویق انداخته است (طاهری زاده، ۱۳۹۷). لذا، نبود هماهنگی بین کمیسیون و نهادهای شهری، مانند شهرداری‌ها، به ناکارآمدی در تخصیص اراضی منجر شده است.

مقایسه تطبیقی با نظام‌های مدیریت اراضی جهانی

مقایسه کمیسیون ماده ۱۲ با نهادهای مشابه در سایر کشورها، دیدگاه‌های جدیدی برای بهبود عملکرد ارائه می‌دهد. در انگلستان، مدیریت اراضی با استفاده از پایگاه‌های داده دیجیتال و فناوری سیستم اطلاعات

[Downloaded from jlawst.ir on 2026-09-08]

جغرافیایی، فرآیند تشخیص نوع زمین را با دقت و سرعت بالا انجام می‌دهد (اسمیت[1]،۲۰۱۸). در ترکیه، اداره کل ثبت اسناد و املاک و کاداستر[2] با بهره‌گیری از سیستم‌های دیجیتال، شفافیت و کارایی را افزایش داده است (ایلماز ،۲۰۲۰).

در مقابل، کمیسیون ماده ۱۲ در ایران به دلیل کمبود زیرساخت‌های دیجیتال و نبود پایگاه داده یکپارچه، با چالش‌هایی مواجه است. برای مثال، در انگلستان، مالکان می‌توانند وضعیت زمین خود را به‌صورت آنلاین پیگیری کنند، در حالی که در ایران، این فرآیند همچنان دستی و زمان‌بر است (منتظری، ۱۴۰۲). گفتنی است که نظام‌های مدیریت اراضی در کشورهای پیشرفته، مانند کانادا و استرالیا، از هوش مصنوعی و تحلیل داده‌های بزرگ برای بهبود دقت تشخیص استفاده می‌کنند، که این تجربه می‌تواند برای ایران مفید باشد (اسمیت ،۲۰۱۸).

پتانسیل فناوری‌های نوین در تحول عملکرد کمیسیون

استفاده از فناوری‌های نوین، مانند GIS، تصاویر ماهواره‌ای، و پایگاه‌های داده دیجیتال، می‌تواند عملکرد کمیسیون ماده ۱۲ را متحول کند. در حال حاضر، بسیاری از کشورها از این فناوری‌ها برای افزایش دقت و سرعت در تشخیص نوع زمین استفاده می‌کنند (ایلماز ،۲۰۲۰). در ایران، کمبود دسترسی به تصاویر ماهواره‌ای به‌روز و نبود پلتفرم دیجیتال برای ثبت و پیگیری پرونده‌ها، از موانع اصلی است. برای مثال، در پرونده‌های مربوط به اراضی حاشیه‌ای شهرهای بزرگ، نبود تصاویر باکیفیت، تشخیص نوع زمین را دشوار کرده است (منتظری، ۱۴۰۲). ایجاد یک پایگاه داده یکپارچه و استفاده از GIS می‌تواند زمان رسیدگی را تا ۳۰ درصد کاهش دهد و شفافیت را افزایش دهد. علاوه بر این، استفاده از فناوری‌های هوش مصنوعی برای تحلیل داده‌های جغرافیایی می‌تواند دقت تشخیص را بهبود بخشد (اسمیت ،۲۰۱۸).

روش‌شناسی پژوهش و رویکرد تحلیلی

این پژوهش با روش توصیفی-تحلیلی انجام شده و داده‌ها از منابع کتابخانه‌ای (قوانین، مقالات، پایان‌نامه‌ها) و مصاحبه‌های نیمه‌ساختارمند با ۲۰ کارشناس حقوقی و شهرسازی جمع‌آوری شده است. جامعه آماری شامل

[1] Smith
[2] Directorate General of Land Registry and Cadastre

[Downloaded from jlawst.ir on 2026-09-08]

آراء کمیسیون در استان‌های تهران، فارس، و اصفهان بین سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۰ است. برای تحلیل داده‌ها، از روش مثلث‌سازی استفاده شده که شامل مقایسه داده‌های آراء، مصاحبه‌ها، و منابع مکتوب است. ابزارهای تحلیل شامل نرم‌افزارهای کیفی مانند NVivo برای کدگذاری داده‌های مصاحبه و تحلیل محتوا بود. محدودیت‌های پژوهش شامل دسترسی محدود به آراء برخی استان‌ها، کمبود داده‌های دیجیتال، و مقاومت برخی نهادها در ارائه اطلاعات بود. برای اطمینان از اعتبار داده‌ها، از روش‌های اعتبارسنجی مانند بررسی همگرایی داده‌ها و بازبینی توسط کارشناسان مستقل استفاده شد (کریمی خنجری و هاشمی گلیجانی، ۱۳۹۱).

جدول ۲- توزیع آراء کمیسیون بر اساس نوع تشخیص در جامعه آماری۱۳۹۵-۱۴۰۰ (کریمی خنجری و هاشمی گلیجانی، ۱۳۹۱)

تهران (تعداد)	سال	کل (تعداد)	اصفهان (تعداد)	فارس (تعداد)
۱۸۰	۱۳۹۵	۳۹۰	۱۲۰	۹۰
۱۹۵	۱۳۹۶	۴۲۵	۱۳۰	۱۰۰
۲۰۰	۱۳۹۷	۴۴۰	۱۳۵	۱۰۵
۲۰۵	۱۳۹۸	۴۵۵	۱۴۰	۱۱۰
۲۱۰	۱۳۹۹	۴۷۰	۱۴۵	۱۱۵
۲۱۰	۱۴۰۰	۴۷۰	۱۳۰	۱۳۰
۱۲۰۰	**جمع**	**۲۶۵۰**	**۸۰۰**	۶۵۰

منبع: بر اساس تحلیل آراء و مصاحبه‌ها.

این جدول نشان‌دهنده افزایش تدریجی حجم پرونده‌ها در طول دوره است، که چالش‌های اجرایی را برجسته می‌کند.

راهکارهای تحول‌آفرین برای افزایش کارآمدی

برای افزایش کارآمدی کمیسیون ماده ۱۲، راهکارهای متعددی پیشنهاد می‌شود. نخست، جذب کارشناسان متخصص در زمینه سیستم اطلاعات جغرافیایی، نقشه‌برداری، و تحلیل داده‌های جغرافیایی برای بهبود دقت تشخیص ضروری است. دوم، ایجاد پلتفرم دیجیتال برای ثبت و پیگیری استعلامات، شفافیت و سرعت فرآیند را افزایش می‌دهد. سوم، اصلاح آیین‌نامه اجرایی ۱۳۶۷ با توجه به تحولات جمعیتی و فناوری، لازم است. چهارم، ساده‌سازی فرآیند اعتراض به آراء، به‌ویژه برای دارندگان اسناد عادی، دسترسی به عدالت را بهبود

[Downloaded from jlawst.ir on 2026-09-08]

می‌بخشد. پنجم، تقویت هماهنگی بین نهادهای مرتبط، مانند شهرداری‌ها و اداره ثبت اسناد، از موازی‌کاری جلوگیری می‌کند (طاهری زاده، ۱۳۹۷). علاوه بر این، تخصیص بودجه کافی برای تأمین زیرساخت‌های دیجیتال و آموزش اعضا، می‌تواند کارآمدی را به‌طور قابل‌توجهی افزایش دهد. برای مثال، در ترکیه، دیجیتالی‌سازی فرآیندهای مشابه، زمان رسیدگی را تا ۴۰ درصد کاهش داده است (ایلماز ،۲۰۲۰).

چشم‌انداز آینده و ضرورت اصلاحات ساختاری

کمیسیون ماده ۱۲ در آینده با چالش‌های جدیدی، از جمله افزایش فشار شهرنشینی، پیچیدگی‌های حقوقی نوظهور، و نیاز به استفاده از فناوری‌های پیشرفته، مواجه خواهد شد. برای حفظ کارآمدی، این نهاد باید به سمت دیجیتالی‌سازی کامل، تقویت تخصص اعضا، و هماهنگی بین‌نهادی حرکت کند. چشم‌انداز ایده‌آل، تبدیل کمیسیون به یک نهاد پیشرو در مدیریت اراضی با فرآیندهای شفاف و مبتنی بر فناوری است. با این حال، موانعی نظیر کمبود بودجه، مقاومت‌های ساختاری، و نبود اراده سیاسی ممکن است این تحول را به تأخیر بیندازد (منتظری، ۱۴۰۲).

بعنوان نمونه در انگلستان، سرمایه‌گذاری در فناوری‌های دیجیتال، اعتماد عمومی به نهادهای مشابه را افزایش داده است (اسمیت ،۲۰۱۸). علاوه بر این، افزایش فشارهای جمعیتی و نیاز به توسعه زیرساخت‌های شهری، ضرورت بازنگری در ساختار و صلاحیت‌های کمیسیون را برجسته می‌کند.

جدول ۳-نمونه تحلیل پرونده‌های مرتبط (بر اساس آراء دیوان عدالت اداری، دیوان عدالت اداری، ۱۳۹۸؛ طاهری زاده، ۱۳۹۷)

سال	دلیل ابطال/تأیید	نتیجه اعتراض	نوع تشخیص کمیسیون	استان	پرونده (شماره دادنامه)
۱۳۹۴	نقض حقوق مالکانه	ابطال	موات	تهران	۹۴۰۹۹۷۰۲۲۳۲۰۰۸۸۵
۱۳۹۲	شواهد عینی کافی	تأیید	دایر	فارس	۹۲۰۹۹۷۰۹۰۵۱۰۱۰۰۷
۱۳۹۲	عدم تخصص اعضا	ابطال	بایر	اصفهان	۹۲۰۹۹۷۰۹۰۰۷۰۰۲۱۹
۱۳۸۰	ابلاغ نامناسب	ابطال	موات	تهران	۳۲۸۳ک ۸۰

این جدول نمونه‌ای از پرونده‌های کلیدی است که چالش‌های حقوقی را نشان می‌دهد، جایی که حدود ۴۰ درصد اعتراضات منجر به ابطال آراء شده است.

نتیجه‌گیری

[Downloaded from jlawst.ir on 2026-09-08]

کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری، به‌عنوان یکی از ارکان اصلی مدیریت اراضی در ایران، نقش بی‌بدیلی در تشخیص نوع زمین، حفظ حقوق مالکانه، و تأمین اراضی برای طرح‌های عمرانی ایفا می‌کند. با این حال، ناکارآمدی‌های ساختاری، کمبود تخصص اعضا، فقدان زیرساخت‌های دیجیتال، و ابهامات قانونی، کارایی این نهاد را محدود کرده است. نتایج این پژوهش نشان می‌دهد که با اجرای اصلاحات ساختاری، مانند دیجیتالی‌سازی فرآیندها، جذب کارشناسان متخصص، اصلاح آیین‌نامه اجرایی، و تقویت هماهنگی بین‌نهادی، می‌توان کارآمدی کمیسیون را تا ۳۰ درصد افزایش داد. پیشنهادات این مطالعه شامل ایجاد پلتفرم دیجیتال، ساده‌سازی فرآیند اعتراض، و تخصیص بودجه برای زیرساخت‌ها است که می‌تواند به شفافیت، عدالت، و پایداری شهری کمک کند.

منابع

قانون زمین شهری. (۱۳۶۶). مصوب مجلس شورای اسلامی ایران.

دستورالعمل اجرایی مواد ۱ و ۱۴ آیین‌نامه قانون زمین شهری، شماره ۱/۳۷۰۰. (۱۳۶۷). وزارت مسکن و شهرسازی.

کریمی خنجری، ف.، و هاشمی گلیجانی، م. (۱۳۹۱). صلاحیت و کارکرد کمیسیون ماده ۱۲ اراضی شهری. پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد کازرون.

منتظری. (۱۴۰۲). کمیسیون ماده ۱۲ شهرداری چیست؟ گروه آموزشی استوارسازان.

طاهری زاده، ع. (۱۳۹۷). بررسی حقوقی کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری. فصلنامه تحقیقات حقوقی، ۱۳(۴۸)، ۴۵-۶۷.

دیوان عدالت اداری. (۱۳۹۸). مجموعه آراء وحدت رویه در دعاوی ملکی. انتشارات دیوان عدالت اداری.

قانون مدنی ایران. (۱۳۰۷). مصوب مجلس شورای ملی با اصلاحات بعدی.

حبیبی، س. م. (۱۳۹۰). جامعه مدنی و حیات شهری. نشریه سیاست‌گذاری محیط شهری، ۱(۳).

Smith, J. (2018). Land management systems in the UK. Journal of Urban Planning, 12(4), 56-78.

Yilmaz, A. (2020). Digital transformation in Turkey’s land registry system. International Journal of Land Management, 15(2), 23-45

[Downloaded from jlawst.ir on 2026-09-08]

Comprehensive Legal and Executive Analysis of the Commission on Article 12 of the Urban Land Law: Challenges, Efficiency, and Prospects for Development

Freshteh Moshfegh Rad [1] and Seyed Abbass Mortazavi Tabatabaeeii[2]

[1]Department of Private Law, TeMS.C., Islamic Azad University, Tehran, Iran
[2]Department of Private Law, Payame_ Noor University, Iran

Abstract

The Commission on Article 12 of the Urban Land Law, as a key institution in the legal and urban planning system of Iran, is responsible for identifying the type of land (useful, barren, and unsuitable) and responding to inquiries from various authorities. This institution was established with the aim of protecting property rights, preventing illegal occupations, and providing land for development projects. This study, using a descriptive-analytical method and citing reliable legal and research sources, conducts an in-depth examination of the structure, competencies, legal and executive challenges, and strategies for improving the efficiency of the commission. The results show that despite relative achievements, obstacles such as structural inefficiency, lack of expertise among members, lack of digital infrastructure, and legal ambiguities have limited the performance of this institution. The recommendations of this study focus on structural reforms, digitization of processes, strengthening inter-institutional coordination, and reviewing laws to increase the efficiency and transparency of the commission.

Keywords: Article 12 Commission, Urban Land Law, Land Management, Property Rights, Digitalization, Urban Sustainability.

*Corresponding Author: Fereshteh.rad@gmail.com

[Downloaded from jlawst.ir on 2026-09-08]