

سیاست کیفری جمهوری اسلامی ایران در خصوص جرم زمین خواری با توجه به قوانین موضوعه

فائزه بهادر^۱

^۱ کارشناس ارشد رشته حقوق خصوصی دانشگاه پیام نور تهران

نویسنده مسئول:

فائزه بهادر

مجله علمی پژوهش در حقوق، فقه، فلسفه و الهیات (سال ششم)
شماره ۲۱ / پاییز ۱۳۹۹ / ص ۱۲-۱

چکیده:

به مجموعه اقدامات متقلبانه و غیر قانونی که منجر به تصرف و تعرض به املاک و اراضی دولتی میشود، زمین خواری گفته می شود که از مهم ترین بسترهای وقوع آن زمین های منابع طبیعی، مسکن و شهرسازی می باشد. بررسی های نشان می دهد زمین خواری به صورت واگذاری غیر قانونی زمین ها یا تغییر غیر مجاز کاربرد آنها در راس مفاسد اقتصادی در ایران قرار دارد. زمین خواری اصطلاحی عمومی است که در اظهارات مردم و برخی مسئولان به کار گرفته می شود که در واقع به معنای هتک حرمت املاک و اراضی غیر یا تصرف مراتع و اراضی موات، محیط زیست، اراضی ملی و سایر اراضی و املاک متعلق به دولت یا شرکت های وابسته به دولت یا سازمان های عمومی است. بنابراین در این مقاله به بررسی سیاست کیفری جمهوری اسلامی ایران در خصوص جرم زمین خواری با توجه به قوانین موضوعه پرداخته شد. به همین منظور به بررسی جرم زمین خواری و شناسایی بستر های وقوع آن در کشور، تبیین عوامل و عناصر ارتکاب زمین خواری، بررسی مهم ترین اقدامات مقابله با جرم زمین خواری و بررسی مجازات های جرائم مرتبط با زمین خواری در حقوق کیفری ایران پرداخته شد. در پایان نتیجه گردید که مهم ترین سیاست کیفری ایران در خصوص جرم زمین خواری اجرای مجازات های بازدارنده و از بین بردن خلأهای قانونی و وضع قانونی جامع در این زمینه می باشد. مهم ترین عوامل ارتکاب جرم زمین خواری، نظام اقتصادی ناکارآمد، عدم اجرای طرح کاداستر در ادارات ثبت و سوء استفاده از قدرت می باشد و افزایش مسئولیت دولت در بهره برداری مناسب از زمین و منطبق با منافع عمومی، مشخص کردن دقیق نقشه های ثبتی و پیاده کردن کامل نظام کاداستر و اتخاذ قوانین و مقررات شدید علیه متصرفان غیرقانونی زمین است مهم ترین اقدامات مقابله با جرم زمین خواری می باشد.

واژگان کلیدی: سیاست کیفری، جرم، زمین خواری، قوانین موضوعه

مقدمه

در سالیان اخیر جرم زمین خواری پدیده ای است که باعث شده است تا اراضی جنگلی، مراتع، بیشدهای طبیعی، اراضی موات و منابع طبیعی در معرض نابودی قرار گیرد و باعث شود تا این پدیده به عنوان یک معضل زیست محیطی نیز مطرح شود. زمین خواری می تواند عوامل متعدد حقوقی، اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی داشته باشد. بنابراین هر گونه اقدام برای مقابله با این معضل، مستلزم بهره گیری از اطلاعات و رویکردهای حوزه های مذکور است و در این میان شناخت حوزه حقوقی و خصوصاً حقوق کیفری این پدیده بسیار حائز اهمیت هم از جنبه نحوه برخورد (جنبه واکنشی) و هم از منظر پیشگیری (جنبه کنشی) از پدیده مذکور می باشد. و از لحاظ حقوق کیفری، پدیده زمین خواری به دلیل آثار سوئی که می تواند بر جامعه بگذارد، امروزه با جرم قاچاق که یکی از مفسد بزرگ اقتصادی کشور محسوب می شود، همتراز شده است و همانند جرم مذکور، زمین خواران ثروتی را تصاحب می کنند که هیچگاه آن را تولید نکرده و هیچ نقشی در به وجود آوردن آن نداشته اند و صرفاً با روش های ناصواب و بعضاً مجرمانه آن را کسب کرده اند. افراد زمین خوار برای نیل به اهداف خویش از روش های متعدد و متنوعی استفاده می کنند که عمده این روش ها به لحاظ فقدان عنوان مجرمانه در قانون و متأسفانه در برخی موارد با اجزای که خود قانون داده است، قابل تعقیب و مجازات نیستند.

علی رغم اینکه در گفتمان مسئولان و متولیان امور منابع ملی و دولتی و مسئولان دستگاه قضایی استفاده فراوانی از واژه زمین خواری می شود و حتی در کنار واژه مذکور، واژه هایی چون کود خواری و دریاخواری نیز مصطلح شده است، لیکن تا کنون تعریف حقوقی دقیقی از واژه مذکور نگردیده و حدود و ثغور آن مشخص نشده است. مهم تر اینکه از لحاظ حقوق کیفری به طور دقیق معین نگردیده که پدیده زمین خواری در قوانین موضوعه فعلی کشور ما با چه عناوین مجرمانه ای قابل تطبیق و مجازات است. بدیهی است که تعیین چنین موضوعی مستلزم این است که دقیقاً مشخص شود که پدیده فوق شامل چه نوع زمین هایی می گردد تا بر اساس آن بتوان در قوانین مجازات اسلامی و سایر مقررات مربوطه، عناوین مجرمانه پیش بینی شده را با پدیده مذکور تطبیق داد.

افزایش معضل تغییر کاربری و تصرف غیر قانونی زمین های دولتی و عمومی در چند دهه اخیر در ایران، علی رغم وجود قوانین و مقررات در این زمینه و فعالیت سازمانهای اجرایی و قضایی مختلف برای مقابله با این پدیده، یکی از معضلات اجتماعی کشور ما است. در حقیقت اعمال مجرمانه مرتبط با اراضی را باید، همتراز با جرم قاچاق، یکی از مفسد بزرگ اقتصادی کشور دانست که ریشه در عوامل گوناگون حقوقی، سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی دارد. به نظر میرسد که موقع آن رسیده است که با توجه به خطرات وخیم سیاسی، اقتصادی، کشاورزی و محیط زیستی این دسته از اعمال مجرمانه که تحت قالب «پدیده زمین خواری» در ادبیات حقوقی معروف هستند را بررسی دقیقتر و جدی تری نمود. موضوعی که متأسفانه کمتر مورد توجه محافل پژوهشی قرار گرفته است (درویش و صادقی فر، ۱۳۹۵).

طبیعی است که در شرایط فعلی سهل ترین نو واکنش در برابر کسانی که به منابع عمومی تعرض می کنند، واکنش کیفری می باشد. قانونگذار در راستای تحقق این منویات از سال ۱۳۴۱ با ملی اعلام کردن جنگل ها عملاً دولت را متولی آنها قرار داد تا به نمایندگی از مردم چگونگی بهره برداری از ثروت ملی را تبیین نماید و ایضاً با افرادی که در اندیشه تصرف و از حیز انتفاع خارج کردن آن برآیند مقابله نماید. در ابتدای امر سازمان جنگلها و مراتع کشور وظیفه قانونی مبنی بر حفظ، حراست و بهره برداری از منابع مذکور را بر عهده گرفت که با اجرای مقررات ماهوی و شکلی از جهت تشخیص منابع ملی از مستثنیات آن تحت تملک سازمان جنگلها و مراتع کشور در می آیند. در این راستا مقرراتی به تصویب رسید که از جمله آنها، جرم انگاری برای معترضین به منابع یاد شده و واگذاری تعقیب و اجرای مجازات به دستگاه موصوف بود و سازمان جنگلها و مراتع کشور در راستای وظیفه قانونی خود مبنی بر حفظ و حمایت و بهره برداری از منابع ملی جهت استفاده عمومی افراد جامعه، موظف به تعقیب متجاوزان به منابع ملی می گردد و به مرور زمان مشخص شد که تا تدابیر گذشته برای پاسداری از منابع ملی جوابگوی حجم تجاوز به عرصه های منابع ملی نبوده و باید مقررات کهنه و ناکارآمد را تغییر و مقررات کارآمد را جایگزین آنها که نتیجه آنها وضع قانون فقط بهره برداری از جنگلها در سال ۱۳۴۶ و اصلاحات بعدی آن و بعد از انقلاب اسلامی قانون تعزیرات در سال ۱۳۷۵ و شناخت عناصر و شرایط و اجزاء این جرائم به عنوان معرفه های عمده شناخت مجرمین واقعی در تحقق مسئولیت کیفری و نهایتاً مجازات اینگونه افراد است در ارتکاب عمل مجرمانه تصرف عدوانی منابع ملی متجاوز به منابع ملی اقدام به یک سری عملیاتی از بدو شروع به اجرا تا ارتکاب آن جرم می نماید. (مقیمی و بیاری، ۱۳۸۹)

به دلایلی قوانین مذکور جوابگوی نیازهای امروزی جامعه نبوده و قدرت مقابله با معترضین به این نو اراضی را ندارد:

با امکان تعقیب متصرفین اراضی ملی شده بیش از اجرای کامل مقررات ماده ۴۱ قانون حفاظت و بهره برداری از جنگل ها و مراتع دو دیدگاه متفاوت ارائه شده است.

به دنبال افزایش اقدامات متقلبانه در این زمینه، قوای مجریه و قضاییه و سازمان منابع طبیعی فعالیت های مناسبی را برای حفظ حقوق بیت المال آغاز کرده اند. در این راستا پلیس آگاهی ناجا با تشکیل معاونت مبارزه با جرایم اقتصادی در مهر ماه ۱۳۸۶، مأموریت مبارزه با

زمین خواری را در دستور کار خود قرار داده است. به منظور تقویت روند مبارزه و مقابله با اقدامات متقلبانه در این زمینه، اقدامات خود را توسعه داده و با ارسال دستورالعمل و بخشنامه ها و هدایت واحدهای صفی در استان ها و شهرستان ها و استفاده از توان سایر سازمان ها و نهادهای نظارتی و تعامل با سایر دستگاه های دولتی به طور فعال وارد این عرصه شده است. موفقیت در این زمینه، ضمن توسعه تعاملات بین بخشی، از یک سو مستلزم بررسی و شناخت ابعاد و وضعیت فعلی مبارزه با زمی نخواری و از سوی دیگر شناسایی سازوکارها و موانع پیش روی مأموران و کارآگاهان مربوطه به منظور اتخاذ سیاست ها و اقدامات مناسب است. بنابراین سؤال اصلی این مقاله آن است که سیاست کیفری جمهوری اسلامی ایران در خصوص جرم زمین خواری با توجه به قوانین موضوعه چه می باشد؟

اراضی شهری

مطابق ماده ۲ تا ۵ قانون زمین شهری مصوب ۱۳۶۶/۶/۲۲ اراضی شهری زمینهایی است که در محدوده قانونی و حریم استحقاقی شهرها و شهرکها قرار گرفته است. اراضی موات شهری زمینهایی است که سابقه عمران و احیاء نداشته باشد. زمینهای مواتی که علیرغم مقررات قانون لغو مالکیت اراضی موات شهری بدون مجوز قانونی از تاریخ ۱۳۵۸/۴/۵ به بعد احیاء شده باشد همچنان در اختیار دولت می باشد. اراضی بائر شهری زمینهایی است که سابقه عمران و احیاء داشته و به تدریج به حالت موات برگشته اعم از آن که صاحب مشخصی داشته و یا نداشته باشد و اراضی دائر زمینهایی است که آن را احیاء و آباد نموده اند و در حال حاضر دائر و مورد بهره برداری مالک است زمینهای دائر مشمول این قانون صرفاً اراضی کشاورزی یا آیش اعم از محصور یا غیرمحصور می باشد.

زمین خواری

زمین خواری اقدامات غیر قانونی نسبت به زمین های عمومی و دولتی است و شامل اراضی خصوصی اعم از اشخاص حقیقی و حقوقی نمی شود، زیرا تجاوز و تصرف غیرقانونی اراضی خصوصی مشمول جرایم عمومی نظیر تصرف عدوانی، جعل و استفاده از سند مجعول و انتقال مال غیر است که بین اشخاص اعم از حقیقی و حقوقی علیه یکدیگر در دستگاه های قضایی مطرح می شود و بعنوان زمین خواری تلقی نمی شوند. در دادسرای ویژه ای هم که برای رسیدگی به پرونده های زمین خواری تشکیل شده است، کلیه پرونده های مطروحه مربوط به اراضی متعلق به عموم و دولت بوده و دعاوی اشخاص غیردولتی علیه یکدیگر از حوزه دادسرای مذکور خارج است. بنابراین، با توجه به مراتب مذکور می توان زمین خواری را این گونه تعریف نمود: «مجموعه اقدامات غیر قانونی نسبت به اراضی ملی و دولتی که در نهایت منجر به تصاحب غیرقانونی و تغییر غیرمجاز کاربری اراضی مذکور می گردد. در این تعریف به جای اقدامات مجرمانه از عبارت اقدامات غیرقانونی استفاده شده است، به دلیل اینکه بیشتر روش های به کار رفته زمین خواران در تصرف غیرقانونی اراضی ملی و دولتی دارای عنوان مجرمانه نمی باشد. همچنین در تعریف فوق از واژه اراضی ملی و دولتی در کنار همدیگر استفاده شده است؛ به خاطر اینکه از نظر ماهیتی این دو گونه اراضی با یکدیگر متفاوت می باشد و اراضی نظیر موات از منظر قانون مدنی ملی محسوب نمی گردد و اشخاص می توانند با حیات و احیاء آنها، اراضی مذکور را تصاحب نمایند؛ لیکن با توجه به قوانین مربوطه، اراضی مذکور در اختیار حکومت بوده و دولتی محسوب و طبق ضوابط تعیین شده از سوی دولت باید نسبت به حیات و احیاء آنها اقدام نمود و در غیر این صورت تصاحب آنها می تواند از مصادیق زمین خواری قرار گیرد. علاوه بر اینها در تعریف مذکور به جای عبارت «تصرف عدوانی» از عبارت «تصاحب غیرقانونی» استفاده شده است. با این استدلال که ممکن است در برخی موارد، تصرف اراضی ملی و دولتی توسط افراد زمین خوار دارای همه ارکان دعاوی تصرف عدوانی نظیر سبق تصرف، لحوق آن و عدوانی بودن تصرف نباشد. به عنوان مثال در بسیاری از موارد دولت ممکن است نسبت به اراضی ملی و دولتی دارای سبق تصرف نباشد و از این جهت دعاوی مذکور نسبت به عمل ارتكابی زمین خواران صادق نباشد. در نهایت اینکه در تعریف ارائه شده، در کنار عبارت «تصاحب غیرقانونی» از واژه «تغییر غیرمجاز کاربری» استفاده شده است. آن هم به دلیل اینکه در برخی موارد ممکن است که شخص طبق قانون اراضی ملی و دولتی را تصرف کند، ولی در ادامه با تغییر غیرمجاز کاربری آنها از اهداف در نظر گرفته شده برای اراضی مزبور عدول کرده و با تغییر غیرمجاز کاربری آنها باعث نابودی منابع ملی و دولتی گردند. (میرمحمد صادقی و رجبعلی، ۱۳۹۴، ص ۵۶)

تاریخچه مالکیت زمین و جرم زمین خواری در ایران

قبل از انقلاب اسلامی، اراضی کشور به سه دسته اراضی دولتی، اراضی متعلق به خاندان شاهنشاهی و اراضی خصوصی (اربابی) تقسیم بندی می شدند. بعد از انقلاب اسلامی، با مصادره اموال خاندان شاهنشاهی به نفع دولت جمهوری اسلامی ایران در حال حاضر نوع مالکیت اراضی ایران به دو دسته اراضی متعلق به دولت (اشخاص حقوقی عمومی) و اراضی متعلق به افراد و اشخاص خصوصی قابل

تقسیم بندی است. برای مطالعه و در نظام حقوقی مالکیت اراضی در ایران باید به روابط میان مالکیت اراضی بخش عمومی و بخش خصوصی و سرگذشت سیاست های تقنینی در این زمینه به سال های دهه نخست قرن شمس و همچنین آموزه های فقهی (انفال، حیات مباحات و ...) رجوع نمود. قانون اصلاحات ارضی مصوب ۱۳۳۹ در این زمینه نقطه عطف محسوب می شود که طی آن ضمن شناسایی مالکیت خصوصی، قواعد و حداقل هایی برای مالکیت اراضی اتخاذ شد. ماده ۲ این قانون، مقرر می شود حداکثر مالکیت زمین هر شخص در تمام کشور اعم از قطعات متصل با مجری مجموعاً چهار صد هکتار (آب و زیر کشت) از اراضی آبی و یا هشتصد هکتار (آب و زیر کشت) از اراضی دیم و بایر و با مقداری زمین آبی و دیم و با بار است که مجموع آنها نباید از حد اکثر زمین دیم و بایر مجاز تجاوز کند (هر هکتار آبی - معادل دور هکتار دیم و بایر محسوب خواهد شد و مالک می تواند به میل خود زمین مورد تشخیص خود را به مقدار معین فرق از اراضی متعلق به خود انتخاب نماید، علاوه بر این مصوبه، می توان از تصویب نامه قانون ملی شدن جنگل های کشور مصوب ۱۳۴۱/۱۰/۲۷ نا برد. ماده ۱ در تبصره ذیل آن از کلیدی ترین مواد هستند که به موجب آن، از تاریخ تصویب این تصویب نامه قانونی، عرصه و اعیان کلبه جنگل ها و مراتع و بیشه های طبیعی و اراضی جنگلی کشور جزو اموال عمومی محسوب و متعلق به دولت است ولی اینکه قبل از این تاریخ افراد آن را منصرف شده و سند مالکیت گرفته باشند. حفظ و احیا و توسعه منابع فرق تو بهره برداری از آنها به عهده سازمان جنگلبانی ایران است.

ریشه پدیده زمین خواری را می توان در تبصره یک این ماده جستجو کرد. به موجب این تبصره، سازمان جنگلبانی مجاز است بهره برداری از منابع فوق را راساً عهده دار شده و یا با انعقاد قراردادهای لازم به عهده اشخاص واگذار کند. در مورد مالکیت اصلی اراضی نیز با توجه به قوانین و مقررات موجود می توان گفت که مالکیت اراضی شهری و موات در اصل متعلق به دولت است. بجز مواردی که در جریان واگذاری ها به اشخاص خصوصی منتقل شده اند. از جمله اراضی موات، ملی و بایر با توجه به قوانین فعلی در اختیار دولت جمهوری اسلامی ایران است. به عنوان مثال، ماده ۶ قانون زمین شهری در این خصوص مقرر می دارد: «کلیه زمین های موات شهری اعم از آنکه در اختیار اشخاص یا بنیادها و نهادهای انقلابی دولتی و یا غیر دولتی باشد در اختیار دولت جمهوری اسلامی است و اسناد و مدارک مالکیت گذشته ارزش قانونی ندارد ادارات ثبت اسناد و امارات مکلفند به درخواست وزارت مسکن و شهرسازی اسناد آنها را به نام دولت صادر نمایند مگر آنکه از تاریخ ۱۳۵۷/۱۱/۲۲ توسط دولت واگذار شده باشد. بر طبق ماده ۳ قانون اراضی مستحدث و ساحلی مصوب ۱۳۵۴/۴/۲۹ کلیه اراضی مستحدث کشور متعلق به دولت است و اشخاص حق تقاضای ثبت آنها را ندارند و در صورتی که نسبت به اراضی مذکور درخواست ثبت شده باشد آن درخواست باطل و ادارات ثبت محل مکلفند تقاضای ثبت اراضی مزبور را از وزارت کشاورزی و منابع طبیعی یا سایر سازمانهای دولتی که در آنها تصرفاتی دارند با تأیید وزارت کشاورزی و منابع طبیعی بین برند. (مشهدی و فریادی، ۱۳۹۳، ص ۵۷).

بررسی قوانین موجود در مورد جرم زمین خواری

قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۹۳:

مطابق ماده ۲۷، به دولت اجازه داده می شود اقدامات زیر را به عمل آورد:

الف - واگذاری طرحهای تملک دارایی های سرمایه ای جدید و نیمه تمام و تکمیل شده و آماده بهره برداری در قالب قراردادهای و شرایط مورد تصویب شورای اقتصاد با تعیین نحوه تأمین مالی دوره ساخت (اینانس)، پرداخت هزینه های بهره برداری یا خرید خدمات در مدت قرارداد با رعایت استانداردهای اجرای کیفیت خدمات و نهایتاً واگذاری طرح پس از دوره قرارداد به بخش غیردولتی با حفظ کاربری

ب - واگذاری طرحهای تملک دارایی های سرمایه ای نیمه تمام و تکمیل شده که خدمات آنها قابل عرضه توسط بخش غیردولتی است به صورت نقد و اقساط به بخش غیردولتی با حفظ کاربری

ج - واگذاری مالکیت، حق بهره برداری و یا بهره برداری طرحهای تملک دارایی های سرمایه ای قابل واگذاری و نیز اموال منقول و غیرمنقول و حقوق مالی مازاد بر نیاز دولت با حفظ کاربری که درآمد دولت ناشی از اجرای احکام این ماده پس از واریز به خزانه داری کل کشور و از محل ردیف خاصی که برای این منظور در قوانین بودجه سنواتی پیش بینی می شود و نیز اعتبار ردیفهای مربوط به طرحهای تملک دارایی های سرمایه ای در قالب تسهیلات و وجوه اداره شده شامل یارانه، سود و کارمزد و یا تسهیلات و کمک و سایر روشهای تأمین مالی مورد تصویب شورای اقتصاد به طرحهای تملک دارایی های سرمایه ای و یا تبدیل به احسن نمودن تجهیزات سرمایه ای و اموال غیرمنقول در قالب موافقتنامه متبادله با سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور قابل اختصاص است.

در ماده ۳۵ این قانون آمده است که بانکها مکلفند اسناد رسمی اراضی کشاورزی محل اجرای طرحهای کشاورزی و صنایع تکمیلی کشاورزی و اسناد منازل روستایی و عشایری را به عنوان وثیقه وام و تسهیلات بخش کشاورزی و روستایی بپذیرند.

مبحث چهارم: ماده ۳۳ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگلها و مراتع و اصلاحیه این قانون

مطابق ماده ۲ این قانون، به منظور نظارت بر اجرای طرحهای کشاورزی و دامپروری و سایر طرحهای غیرکشاورزی موضوع قانون و تشخیص تعلل یا تخلف و عذر موجه مستأجر و تعیین درصد عملیات انجام شده طرحهای یادشده در هر استان، هیأت پنج نفره نظارت با حکم وزیر جهاد کشاورزی مرکب از رئیس سازمان جهاد کشاورزی، مدیر کل منابع طبیعی، مدیر امور اراضی استان، رئیس مرجع صادرکننده موافقت اصولی و پروانه بهره‌برداری یا نماینده تامالاختیار وی (حسب مورد) و یک نفر کارشناس در رشته مرتبط با طرح تشکیل میگردد. کارشناس موضوع این ماده ظرف مدت یک ماه از تاریخ درخواست سازمان امور اراضی کشور توسط مرجع ذیربط برای صدور حکم معرفی میگردد.

به منظور نظارت بر کاربری اراضی و جلوگیری از تغییر کاربری و زمین خواری مطابق ماده ۴ این قانون هیأت نظارت موظف است توسط عوامل نظارتی به صورت مستمر از عرصه‌های واگذار شده بازدید و با بررسی سوابق و طرح مصوب و مفاد قرارداد، بر نحوه اجرای طرح و درصد عملیات انجام شده براساس زمانبندی و کیفیت اجرای طرح نظارت لازم را معمول نماید. در صورتی که گزارش عوامل نظارتی مورد تأیید هیأت نظارت قرار نگیرد، هیأت مذکور میتواند رأساً و یا از طریق عوامل نظارتی هم عرض نسبت به اعمال نظارت مجدد و تهیه گزارش لازم براساس این آییننامه اقدام نماید. گزارش پرونده‌های مربوط به واگذاری اراضی ملی و دولتی حسب مورد توسط مدیر امور اراضی یا مدیر کل منابع طبیعی هر استان به دبیرخانه هیأت نظارت ارایه میگردد. دستگاه اجرایی و واحد صادرکننده جواز تأسیس یا موافقت اصولی موظف است پیوست زیست محیطی و برنامه مصرف بهینه انرژی در مرحله بهره‌برداری از طرح را به سازمان جهاد کشاورزی استان اعلام و نظارت لازم بر اجرای طرح مصوب و برنامه و پیوست مذکور را تا مرحله بهره‌برداری طرح معمول و گزارش پیشرفت فیزیکی طرحها را در مدت اجراء به طور سالانه دوبار به دبیرخانه هیأت نظارت منعکس نماید. تمدید جواز تأسیس و یا موافقت اصولی و صدور پروانه بهره‌برداری مستأجرین اراضی ملی و دولتی از سوی مرجع صادرکننده آنها منوط به اخذ استعلام از هیأت نظارت خواهد بود و هیأت مذکور ظرف حداکثر یک ماه از تاریخ وصول استعلام با رعایت مقررات و بررسی درصد عملیات انجام شده طرح اعلام نظر خواهد کرد. مطابق ماده ۵، هیأت نظارت ضمن بررسی گزارش دبیرخانه و در صورت لزوم بازدید از محل اجرای طرح، در موارد خلاف بین ظرف یک ماه رأی خود را طی صورتجلسه‌های مبنی بر تمدید و تعیین مهلت یا فسخ قرارداد یا استرداد زمین اعلام مینماید. دعوت از طرف قرارداد و حضور وی در جلسات هیأت نظارت بلامانع است.

ماده ۶ بیان می‌دارد دبیر هیأت نظارت موظف است پس از صدور رأی هیأت نظارت ظرف ده روز نسبت به ابلاغ کتبی رأی مستأجر به نشانی او مندرج در قرارداد اجاره و یا آخرین نشانی اعلامی از سوی او مندرج در پرونده، به نحو مقتضی اقدام کند. چنانچه محکومعلیه ادله خود را دایر بر عدم ابلاغ صحیح رأی تقدیم هیأت نظارت نماید، موضوع توسط هیأت نظارت بررسی و در صورت پذیرش ادعای رأی بهوی ابلاغ و آثار قانونی ابلاغ از این تاریخ جاری میگردد. پس از ابلاغ رأی مبنی بر فسخ قرارداد یا استرداد زمین، مدیریت امور اراضی استان ظرف مدت ده روز اقدام به تأمین دلیل از طریق دادگاه محل مینماید. آرای هیأت نظارت ظرف سه ماه از تاریخ ابلاغ قابل اعتراض در دیوان عدالت اداری میباشد. در صورت اعتراض در مهلت مقرر، مستأجر مکلف به ثبت رسید اعتراض خود در دبیرخانه هیأت نظارت استان ظرف مهلت مقرر میباشد و چنانچه در مهلت قانونی اعتراض صورت نگیرد، رأی صادر شده قطعی و لازمالاجراست. احکام قطعی صادر شده از سوی دیوان عدالت اداری جهت اجرا به هیأت نظارت ابلاغ میگردد.

پس از ابلاغ رأی قطعی مبنی بر فسخ قرارداد یا استرداد زمین، مدیریت امور اراضی استان به شرح زیر اقدام مینماید:

الف - چنانچه مستأجر وجهی را بابت خرید اراضی به حساب دولت واریز و یا هزینه‌هایی در راستای اجرای طرح مصوب نموده باشد، براساس تقدیم بهای روز پس از اخذ نظر کارشناس رسمی محاسبه و تأمین و به مستأجر پرداخت و یا در صندوق ثبت تودیع مینماید.

ب - اعیانی، ابنیه و مستحدثاتی که در راستای اجرای طرح مصوب احداث و تأمین دلیل شده باشد، براساس قیمت کارشناسی روز بدون لحاظ ارزش افزوده ناشی از افزایش قیمت زمین توسط کارشناس رسمی دادگستری تقویم کرده و پس از کسر حقوق قانونی دولت و مطالبات بانکها و مؤسسات مالی و اعتباری تسهیلات دهنده، مابقی را از محل ردیفی که در بودجه سالانه قابل پیشبینی است، به مستأجر پرداخت و یا در صندوق ثبت تودیع مینماید.

ج - چنانچه متقاضی واجد شرایط برای جایگزینی مستأجر وجود داشته باشد و آمادگی پرداخت هزینه‌های مستأجر قبلی را نیز داشته باشد، نسبت به واگذاری براساس مقررات مربوط اقدام میکند.

تبصره - در مورد آن دسته از مستأجران که از تسهیلات بانکها و مؤسسات مالی و اعتباری با معرفی دستگاه اجرایی ذیربط استفاده نموده‌اند، مطابق شروط مندرج در قرارداد عمل میگردد.

با توجه به ماده ۹ با قطعیت رأی هیأت نظارت به دلیل انقضای مدت اعتراض و یا صدور رأی قطعی از شعبه یا اجرای احکام دیوان عدالت اداری حسب مورد با توجه به مفاد رأی بهشرح زیر اقدام میگردد:

الف - در صورتی که رأی مذکور ناظر به فسخ قرارداد یا استرداد زمین باشد، مراتب با رعایت ماده (۸) از سوی دبیر هیأت‌انتظارت به دفترخانه اسناد رسمی تنظیم‌کننده سند ابلاغ می‌گردد. دفترخانه مذکور موظف است ظرف یک ماه پس از اعلام مراتب، نسبت به فسخ قرارداد اجاره و یا اصلاح اسناد اجاره در مواردی که رأی هیأت‌انتظارت دائر بر فسخ قسمتی از قرارداد باشد و همچنین در صورت انتقال زمین نسبت به اصلاح سند به نام دولت با نمایندگی سازمان جنگلها، مراتع و آبخیزداری کشور، اقدام و اعلام‌نامه مربوط را به دبیر هیأت یاد شده و مستأجر ابلاغ و از طریق ادارات ثبت محل وقوع ملک نسبت به تعلید متصرف یا صدور دفترچه مالکیت جدید اقدام کند.

ب - چنانچه رأی هیأت‌انتظارت، ناظر بر تمدید قرارداد اجاره و تعیین مهلت برای اجرای طرح باشد، مراتب توسط دبیر هیأت‌انتظارت برای اجرا حسب مورد به مدیریت امور اراضی یا اداره کل منابع طبیعی و مستأجر طرف قرارداد ابلاغ می‌گردد. با فسخ قرارداد یا استرداد زمین و تخلیه یا تعلید از مستأجر سابق، مدیریت امور اراضی استان به صورت امانی یا پیمانی مسئول نگهداری و حفاظت از عرصه و مستحذات موجود در آن می‌باشد.

مطابق ماده ۱۱ قانون، وزارت جهاد کشاورزی (سازمان جنگلها، مراتع و آبخیزداری کشور) موظف است در مورد پرونده‌هایی که ظرف مهلت قانونی به استناد تبصره (۲) قانون از سوی آن وزارت در محاکم صالح مطرح شده و در جریان رسیدگی است، در صورت وجود یکی از شرایط ذیل نسبت به ادامه رسیدگی در شعبه یا شعب ویژه اقدام کند:

الف - واگذاری‌هایی که وزرای وقت جهاد سازندگی و کشاورزی با استفاده از اختیارات خود به طور مستقیم و بدون طی گردش کمیسیونهای واگذاری در استانها دستور انتقال سند را داده‌اند.

ب - واگذاری بدون وجود طرح تصویب

ج - عدم اجرای طرح مصوب بدون عذر موجه

د - اجرای طرح به میزان کمتر از چهل درصد

ه - تبدیل و تغییر کاربری غیرمجاز و غیر متجانس با طرح مصوب

تبصره - رسیدگی به درخواست ابطال اسناد و استرداد زمین در مورد واگذاریهای موضوع تبصره (۵) قانون، بدون توجه به شرایط یاد شده در تبصره (۲) قانون در شعب ویژه انجام میشود.

شعبه رسیدگی کننده در موارد ماده (۱۱) به موجب درخواست و دعوای اقامه شده نسبت به یکی از شقوق زیر تصمیم گیری و رأی قطعی صادر مینماید:

الف - فسخ قرارداد واگذاری قطعی و تبدیل آن به اجاره

ب - تمدید و تعیین مهلت برای اجرای طرح

ج - دریافت بهای روز اراضی و واریز به حساب درآمد عمومی

د - استرداد زمین با توافق طرفین

در مورد اراضی واگذار شده به تعاونیهای مسکن یا بخش خصوصی و غیردولتی برای امور عام‌المنفعه تا سال ۱۳۷۳، در صورتی که تبصره‌های (۵۴) و (۴۶) قوانین بودجه سالهای ۱۳۷۵ تا ۱۳۷۸ نسبت به این واگذاریها اجراء نگردیده باشد، به شرح زیر اقدام می‌گردد:

الف - وزارت جهاد کشاورزی (سازمان جنگلها، مراتع و آبخیزداری کشور) فهرست کلیه واگذاریهای قسمت اخیر تبصره (۲) قانون را به وزارت راه و شهرسازی اعلام تا نسبت به اعمال تبصره های (۵۴) و (۴۶) قوانین بودجه سالهای ۱۳۷۵ تا ۱۳۷۸ در مورد اراضی واگذار شده به تعاونیهای مسکن اعم از بخش خصوصی و دولتی اقدام نماید.

ب - واگذاریهای صورت گرفته به دولت (وزارتخانه ها و مؤسسات دولتی) و شرکتهای دولتی مشمول رسیدگی مجدد نمیشوند. در عرصه های موضوع تبصره (۵) قانون و نیز در عرصه‌هایی که به موجب رأی قضات شعبه ویژه منجر به فسخ قرارداد واگذاری توأم با استرداد زمین می‌گردد، مواد (۸) و (۹) این آییننامه که به نحوی با تبصره (۲) قانون نیز مرتبط میباشد حسب مورد متناسب با موضوع توسط شعب ویژه قابل اعمال بوده و مورد حکم قرار خواهد گرفت.

ماده ۱۷ قانون مقرر می دارد که سازمان امور اراضی کشور موظف است اعتبارات مورد نیاز را برای اجرای قانون، شامل بهای اراضی، اعیانی، ابنیه و مستحذات موجود بر روی اراضی موضوع تبصره (۴) قانون و همچنین اعتبارات موردنیاز برای پرداخت حق‌الزحمه هیأتها و عوامل نظارتی، هزینههای کارشناسی، تأمین دلیل و حفاظت و نگهداری از آنها را پیشبینی و به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور برای درج در لوایح بودجه سنواتی کل کشور پیشنهاد نماید.

نیروی انتظامی موظف است در صورت درخواست وزارت جهاد کشاورزی همکاری لازم را برای اعزام نیروی رسمی خود جهت همراهی عوامل نظارتی در بازدید از اراضی واگذار شده موضوع این آییننامه معمول نماید. گزارش مرجع انتظامی دایر بر ممانعت متصرفان یا مالکان یا مستأجران از انجام وظایف عوامل نظارتی، اماره عدم اجرای طرح میباشد.

سیاست های کیفری پیشگیری از جرم زمین خواری

پیشگیری از طریق جرم انگاری

با مشخص شدن روش های متعدد زمین خواری، صرفا روش های تصرف عدوانی و تغییر غیر مجاز کاربری اراضی ملی مستقیما دارای ضمانت اجرای کیفری هستند و بسیاری از روش های دیگر نظیر استفاده از رانت اطلاعاتی، واگذاری های غیرقانونی و سوء استفاده از واگذاری های قانونی و تبانی با مسئولان و متولیان امور اراضی دولتی، دارای ضمانت اجرای کیفری نیستند و افراد زمین خوار به راحتی از این ضعف قوانین استفاده می کنند و مراجع قضایی و قانونی نیز به دلیل فقدان عنوان مجرمانه قادر به برخورد با این افراد نمی باشند. لذا قانون گذار باید در راستای اصلاح نظام تقنینی در این مورد اقدام و با پیش بینی ضمانت اجرای کیفری مناسب سعی در پیشگیری کیفری (واکنشی) از پدیده زمین خواری نماید.

گفتار دوم: پیشگیری از طریق کیفر گذاری

علاوه بر نقایص و کاستی های موجود در جرم انگاری روش های مختلف زمین خواری، تعداد محدود عنوان مجرمانه های هم که مستقیما به این پدیده اختصاص دارد، از نظر کیفر گذاری و مجازات تعیین شده دچار ایراد و اشکال اساسی بوده و به هیچ عنوان پاسخگوی نیازهای امروز جامعه در برخورد با این پدیده شوم نمی باشد. از نظر شیوه کیفر گذاری در ماده ۶۹۰ کتاب پنجم قانون مجازات اسلامی در ایراد عمده وجود دارد. ایراد نخست مربوط به عدم تفکیک مجازات تجاوز به زمین های ملی و عمومی از مجازات تجاوز به زمین های خصوصی است و ایراد دوم را می توان در خصوص عدم تناسب میان جرم و مجازات در این ماده مطرح نمود. اصولا تصاحب و تصرف عدوانی زمین های ملی و عمومی از نظر علل و عوامل، وخامت و آثار با تصاحب غیرقانونی و تصرف عدوانی زمین های خصوصی متفاوت است. از این رو، سیاست کیفری ناظر بر این دو باید متفاوت باشد. در نتیجه، بایستی مجازات های متفاوتی برای هریک از این دو پدیده در نظر گرفته شود. مجازات تعیین شده در ماده ۶۹۰، هم از نظر بازدارندگی خاص و هم بازدارندگی عام نقش عمده ای ندارد، بلکه موجب تجری زمین خواران می گردد؛ زیرا آنها با تصرف هکتارها از اراضی ملی و دولتی، تنها به یک ماه تا یک سال حبس محکوم می شوند که ممکن است این میزان از مجازات نیز با ارفاق های مختلف قانون مجازات اسلامی از جمله آزادی مشروط، تعلیق مجازات و عفو، به مرحله اجرا در نیاید. به عنوان مثال در دادنامه شماره ۱۷۴۴ مورخ ۱۳۸۶/۸/۳۰ دادگاه چمستان برای متهمی که مرتکب تصرف عدوانی هفت هزار و سیصد متر مربع از اراضی ملی شده بود، تنها سه میلیون ریال جزای نقدی تعیین نمود. علاوه بر ایرادهای مربوط به کیفر گذاری، ایراد دیگری که در جرم تصرف عدوانی اراضی ملی و دولتی وجود دارد، قابل گذشت بودن جرم مندرج در ماده مذکور می باشد. تصاحب غیر قانونی و تصرف عدوانی زمین های ملی و عمومی جرمی است که مستقیما به منافع عمومی لطمه می زند و تنها با منافع یک اداره یا سازمان مرتبط نیست. از این رو نمی توان شروع به تعقیب کیفری در این مورد را وابسته به شکایت اداره منابع طبیعی، سازمان حفاظت محیط زیست و یا سایر ارگان ها دانست، بلکه اهمیت و وخامت این جرم به حدی است که دادستان بایستی بتواند در صورت مشاهده هرگونه اقدام مجرمانه در این مورد به تعقیب کیفری مرتکب یا مرتکبان بپردازد و در این راستا نیازمند شکایت شاکی نباشد. (قاسمی، همان منبع، ص ۷۹)

از سوی دیگر، آنچه به عنوان قابل گذشت بودن جرم مندرج در ماده ۶۹۰ کتاب پنجم، در ماده ۱۰۴ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲ آمده به معنای این است که در صورت گذشت شاکی خصوصی دادگاه باید اقدام به صدور قرار موقوفی تعقیب نماید و این موضوع با سیاست کیفری مبارزه با زمین خواری در وضعیت فعلی جامعه با توجه به میزان قابل افزایش این پدیده سازگاری ندارد. طبق تحقیقات به عمل آمده در سه ماهه نخست سال ۱۳۸۶ از میان تعداد ۴۶ پرونده مختومه در دادسرای ویژه حفظ بیت المال در اراضی ملی و منابع طبیعی، تنها ۴ مورد به صدور قرار مجرمیت منتهی شده و ۲۹ مورد منتهی به صدور قرار موقوفی تعقیب و یا منع تعقیب گردیده است.

گفتار سوم: پیشگیری از طریق ثبت اراضی ملی

قوانین مختلفی از قانون اساسی و قانون مدنی و قوانین عادی در این جهت وضع شده است و نوع املاک و نحوه تملک و سایر موارد در آن مشخص شده است. مثلا اصل ۴۵ قانون اساسی که انفال و ثروت های عمومی را نام برده و آنها را در اختیار حکومت اسلامی می داند. مواد ۲۴ و ۲۵ و ۲۷ قانون مدنی آنها را غیر قابل تملک شخصی می داند؛ و یا قانون ملی شدن جنگل ها مصوب ۱۳۴۱، قانون حفاظت و بهره برداری از جنگل ها و مراتع مصوب ۴۶ و آیین نامه های آن، قانون لغو مالکیت اراضی موات شهری مصوب ۵۸، قانون احیا و واگذاری اراضی در جمهوری اسلامی مصوب ۵۹، قانون مرجع تشخیص اراضی موات و ابطال اسناد مصوب ۶۵ و قانون زمین شهری مصوب ۶۶ قوانینی است که در حوزه منابع طبیعی می باشد. انفال شامل جنگل ها، بیشه های طبیعی، دریاچه ها، رودخانه ها، کوه ها، معادن و غیره

است و متعلق به تمام مردم می‌باشد و نمی‌تواند ملک شخصی محسوب شود؛ چنانچه افرادی آنها را تملک کرده و بهره برداری کنند به حقوق جامعه تجاوز کرده اند. لذا بایستی از ید آنها خارج شود و دولت ها آن را حفاظت کنند و از طرف دیگر برای اداره جامعه نیاز به تأسیسات، جاده ها و اماکن عمومی بوده که بایستی توسط دولت تامین شود. لذا ایجاب می کند اینگونه املاک تملیک شود و به مالکیت دولت در آید. در مورد مراحل ملی شدن اراضی نیز برابر قانون حفاظت و بهره برداری از جنگل ها و مراتع تشخیص مراتع و جنگل ها و مستثنیات اشخاص با اداره منابع طبیعی (وزارت جهاد کشاورزی) است. بر اساس ماده ۵۶ این قانون که با اعلام در روزنامه های کثیرالانتشار و محلی چنانچه اعتراضی به تشخیص برسد در کمیسیون مرکب از فرماندار، رئیس دادگاه شهرستان و سرپرست منابع طبیعی مطرح و رای این کمیسیون معتبر است. چنانچه رای بر این مبنا صادر شود جهت اجرا به ادارات ثبت ارسال می شود. وی افزود: اگر افراد در محدوده ملی شده سند دریافت کرده باشند، ابطال و به نام دولت و به کندگی منابع طبیعی سند صادر می شود. همچنین نحوه اجرا در آیین نامه ماده ۵۶ که در تاریخ ۵۴/۶/۲۸ به تصویب هیئت وزیران رسیده؛ در بندهای ۱ و ۲ و ۳ مراحل و نحوه تشخیص منابع طبیعی و مستثنیات آورده شده است. در اصل، ملاک تشخیص، سال ۴۱ می باشد بعد از انقلاب اسلامی به علت برداشت های مختلف در مراجع قضایی نسبت به اعتراضات اشخاص به آرای کمیسیون های ماده ۵۶ ماده واحده ای در تاریخ ۶۷/۶/۲۴ تصویب شد که هیئتی متشکل از ۷ نفر عضو که یک عضو آن قاضی می باشد به عنوان مرجع تجدید نظر و رسیدگی به اعتراضات به آرای کمیسیون های ماده ۵۶ تشکیل می شود، که با حضور ۵ نفر رسمیت دارد. این کمیسیون با بررسی موضوع و اعلام نظر کارشناسی مطابق رای قاضی هیئت، لازم الاجرا می شود و ادارات ثبت مکلف می باشند مطابق آرای نهایی اقدام کنند. در رابطه با اراضی موات و بایر مطابق لایحه قانونی واگذاری و احیای اراضی در حکومت اسلامی مصوب ۵۹/۱/۲۶ شورای انقلاب و آیین نامه آن، هیئت های ۷ نفره در ادارات کشاورزی تشکیل و با اختیارات قانونی در مواد مختلف این قانون، نسبت به اعلام زمینهای موات و یا بایر و واگذاری آن به زارعان اقدام و ادارات ثبت مطابق اعلام این دستگاه نسبت به صدور سند مالکیت اقدام می کند. در رابطه با اراضی شهری برابر با قانون زمین شهری مصوب سال ۶۶ که ماده ۶ قانون مزبور اراضی موات شهری در اختیار دولت قرار می گیرد. مطابق ماده ۱۲ قانون فوق تشخیص موات و یا احیای اراضی در داخل محدوده شهر با اداره مسکن و شهرسازی است که نظر آن قابل اعتراض در دادگاه صالحه می باشد. چنانچه به تشخیص فوق مدت ۳ ماه اعتراضی نرسید، با اعلام به ادارات ثبت اسناد و املاک سند مالکیت ملک به نام زمین شهری (دولت) صادر می شود. تولید اراضی و املاک خارج از محدوده شهرها نیز شامل جنگل ها و مراتع، بیشه های طبیعی و اراضی موات به عهده وزارت جهاد کشاورزی است که از طریق سازمان جنگل ها و مراتع و آبخیزداری و سازمان امور اراضی اعمال مدیریت می کند. اساسا انقال قابل انتقال نیستند و بایستی آنها را حفاظت کرده و مطابق برنامه های مشخصی از آنها بهره برداری کنند، ولی املاک دیگر شامل اراضی موات و سایر را به جهت احیا و بهره برداری، به دیگران واگذار می کنند که در قوانین هم مشخص شده است. در اراضی شهری املاک دولتی که بیشتر شامل املاک موات شهری می باشد مطابق با قانون به عهده وزارت راه و شهرسازی می باشد که علاوه بر حفاظت، نحوه واگذاری مطابق مقررات مشخص شده است. سایر دستگاه های دولتی که هر یک بنا به ماموریت خود دارای ملکی می باشند حفاظت آنها به عهده آن دستگاه است. معاون سازمان ثبت اسناد و املاک کشور افزود: در قوانین مختلف، تعرض به اراضی ملی جرم دانسته شده است. به طور مثال، در لایحه قانونی راجع به متجاوزان به اموال عمومی مصوب سال ۵۸ آمده است که هرگونه تجاوز و غصب و تصرف عدوانی نسبت به املاک و اراضی موات موضوع قانون لغو مالکیت اراضی اعمال ضد انقلاب می باشد و در تبصره آن آمده است که مرتکبان از طریق دادگاه انقلاب تحت پیگرد قرار گیرند. همچنین در قوانین دیگر از جمله قانون اراضی مستحدث ساحلی مصوب ۵۴ جرایم خاصی در نظر گرفته شده است. در لایحه قانونی راجع به جلوگیری از تصرف و تملک اراضی دولت مصوب سال ۵۹، قانون ملی شدن جنگل ها و مراتع و آیین نامه آن - قانون حفاظت و بهره برداری از جنگل ها و مراتع و آیین نامه مربوطه و دیگر قوانین هرگونه تصرف و تجاوز به اراضی ملی و دولتی را جرم تلقی کرده است. مراجع رسیدگی نیز در رابطه با تشخیص اراضی ملی در بخش های مختلف متفاوت است. همانطور که گفته شد تشخیص اراضی جنگلی و مراتع و بیشه ها مطابق ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره برداری از جنگل ها و مراتع به عهده وزارت جهاد کشاورزی است چنانچه پس از تشخیص کمیسیون اعتراضی وجود داشته باشد در کمیسیون های ماده واحده مشخص شده در قانون رسیدگی شده و رای قاضی آن کمیسیون لازم الاجراست لذا افرادی که مدعی تضییع حق هستند می توانند به آن کمیسیون ها مراجعه کنند. به طور کلی زمانی که جنگل ها و مراتع در معرض استفاده بی رویه و در معرض تخریب و نابودی توسط اشخاص ذی نفع قرار گیرند، به آن زمین مباحات می گویند. زمین مباحات در ماده ۲۷ قانون مدنی اموالی است که ملک اشخاص نمی باشد و افراد می توانند آنها را مطابق شرایط مندرج در قوانین مخصوصه تملک کرده و از آنها استفاده کنند. این اراضی باعث استفاده بی رویه اشخاص بوده از این رو دولت به عنوان حاکم وارد عمل شد. پس می توان گفت این یک عمل حاکمیتی می باشد. وی افزود: پیشینه اراضی ملی به خاطر منافع عمومی و همچنین حفظ بیت المال می باشد و می توان در این زمینه به مصوبه هیئت وزیران مورخه ۲۰/۱۰/۱۳۴۱ که تمامی جنگل ها و مراتع را ملی اعلام کرد و نسبت به آنها سند مالکیت صادر کرد و همچنین به ماده (۱) آیین نامه اجرایی لایحه قانونی واگذاری اراضی مصوب سال

۵۹ اشاره کرد. درباره شرایط ملی کردن می توان به اصل ۴۵ قانون اساسی درباره زمین های عمومی و همچنین مصوبه هیئت وزیران مورخ ۴۱/۱۰/۲۰ اشاره کرد. در مورد قانون ملی کردن جنگل ها و همچنین ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره برداری با اصلاحات مصوب سال ۴۶ می توان گفت که تشخیص منابع ملی و مستثنیات بر اساس ضوابط و تعاریف مشخص شده در قانون تعیین تکلیف می شود. به طور کلی پنج روش برای ارایه دادخواست در اراضی ملی وجود دارد: روش اول، تنظیم برگ تشخیص است که در تنظیم برگ تشخیص حدود و ثغور پلاک و نام مالکان و تفکیک و جداسازی آنها انجام می شود. روش دوم، آگهی و نشر آن در روزنامه است. روش سوم، رسیدگی اعتراض وارده در کمیسیون ماده ۵۶ است که این کمیسیون ماده واحده ای دارد مربوط به تعیین تکلیف اراضی موضوع ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره برداری مصوب سال ۶۷ مجلس شورای اسلامی. روش چهارم، رسیدگی در شعبه ویژه است که در هر استانی توسط رئیس قوه قضاییه تعیین شده و مورد رسیدگی قرار می گیرد و آخرین روش آن هم، رسیدگی در دادگاه های بدوی و بعد از آن، دادگاه های تجدیدنظر استان می باشد. در سال ۱۳۱۰ به موجب قانون ثبت، افراد حقیقی و حقوقی که اراضی را به نحوی مورد بهره برداری قرار می دادند موظف به ثبت اراضی و آگهی تحدید حدود شده اند که پس از گذشت چند سال از تاریخ ۱۳۱۰ ثبت اراضی اجباری شد و تمامی بهره برداران اراضی مکلف به ثبت اراضی شدند. متولی اراضی ملی حاکمیت است که متولی آن وزارت جهاد کشاورزی می باشد و متولی اراضی خارج شهر و اراضی داخل شهر هم اداره مسکن و شهرسازی است. (بکائیان ۱۳۹۰، ص ۱۰)

نتیجه گیری

زمین خواران از روش های متنوع و پیچیده ای جهت نیل به اهداف خود استفاده می کنند. در حقوق کیفری مربوط به پدیده زمین خواری علاوه بر مشکل عدم تعریف دقیق این پدیده و عدم تعیین حوزه و قلمرو آن، وجود خلا قانونی در حوزه جرم انگاری، از زمینه های بروز این پدیده است. علاوه بر خلا قانونی مذکور، در مواردی خود قانون گذار با تصویب قوانینی بر خلاف مقاصد اولیه خود در قانون اساسی و سایر قوانین خاص، باعث رواج پدیده مزبور شده است. در قوانین متعددی نظیر قوانین بودجه سالهای ۱۳۷۳، ۱۳۷۴ و ۱۳۷۵ و قانون نحوه وصول برخی از درآمدهای دولتی قانون گذار اجازه داده است که اراضی ملی و دولتی به اشخاص حقیقی و حقوقی به صورت قطعی واگذار گردد و حتی به دولت اجازه داده است که در این واگذاری ها تا پنجاه درصد تخفیف را نیز اعمال نماید. در واقع نه تنها بر خلاف اصل ۴۵ قانون اساسی که بسیاری از اراضی ملی و دولتی را متعلق به عموم مردم دانسته، اراضی مذکور قابل واگذاری به صورت قطعی شناخته شده است، بلکه حتی در این واگذاری ها تا نصف مبلغ نیز قابل تخفیف می باشد. این اقدام قانون گذار باعث میشود که افراد زمین خوار، طرح های صوری جهت تصاحب اراضی قابل واگذاری ارائه و ضمن تبانی با مسئولان ذیربط موفق به این امر شوند و یا پس از واگذاری قطعی اراضی، هیچ اقدامی در زمینه طرح های ارائه شده نکنند و با تغییر کاربری، آنها را به قیمت گزاف به فروش برسانند.

در برخی از روش های رایج زمین خواری نظیر تجاوز و تصرف مستقیم اراضی ملی و دولتی یا تغییر غیرقانونی کاربری آنها قضات می توانند با تفهیم اتهام عنوان مجرمانه خاصی، عمل ارتكابی را مجازات نمایند، هرچند در همین عناوین مجرمانه نیز در بسیاری از موارد، مجازاتی که تعیین گردیده، بسیار ناچیز است و جنبه بازدارندگی ندارد. لیکن به جز عناوین مجرمانه فوق در سایر روش های متداول زمین خواری، عمل ارتكابی افراد زمین خوار دارای عنوان مجرمانه خاص و مستقیم نبوده و از لحاظ حقوق کیفری با خلا قانونی مواجه می باشد. البته ممکن است عمل ارتكابی چنین افرادی به صورت غیر مستقیم با برخی از اعمال مجرمانه مثل جعل و استفاده از سند مجعول، پرداخت رشوه و فروش مال غیر قابل انطباق باشد، لیکن عمل اصلی زمین خواری صورت گرفته، دارای عنوان مجرمانه خاصی نبوده و چنانچه افراد زمین خوار، اعمال مجرمانه غیر مستقیم را اصولاً مرتکب نشوند یا توسط شخص دیگری انجام دهند، از لحاظ غارت بیت المال و چپاول سرمایه های ملی و متعلق به عموم مردم با هیچ اتهام کیفری مواجه نخواهند بود. این امر بسیار خطرناک است و باعث سوء استفاده مجرمان از این منقذها و خلأهای قانونی و در نتیجه اشاعه چنین پدیده شومی خواهد شد.

بنابراین، علی رغم تلاش های فراوان دولت و دستگاه قضایی جهت برخورد با این پدیده، تشکیل شورای حفظ حقوق بیت المال در سطح استان ها با تولیت ریاست دادگستری آن استان و تشکیل دادگاه های ویژه و تخصصی زمین خواری در مرکز و سایر استان ها به نظر می رسد که قبل از همه اقدامات فوق، حل مشکل قانون گذاری و وضع قانون جامع در خصوص برخورد با این پدیده بسیار ضروری می باشد. قانونی که تعریف دقیقی از زمین خواری ارائه دهد، حدود و ثغور اراضی مشمول آن را تعیین کند و عناوین مجرمانه دقیق تری وضع کند تا شامل همه روش های متداول پدیده مذکور شود و در نهایت راهکارهای مختلف پیشگیرانه و وظایف و اختیارات دستگاه های مختلف اجرایی، قضایی و پلیسی در این زمینه را مشخص نماید.

ارائه راهکارها

رویکرد اغلب کشورها در زمینه تعیین نظام حقوقی زمین تصویب یک یا چند قانون جامع برای زمین بوده است. حفاظت از زمین و بهره برداری معقولانه و پایدار از زمین نیز مورد توجه برخی از کشورها بوده است. بی ترین مشکل زمین خواری در کشور مشکلی چند وجهی بوده که عوامل متعدد حقوقی، اقتصادی، اداری، اجتماعی، کشاورزی و شهری در آن دخیل هستند. آشفته گی در نظام مالکیت زمین، عدم تهیه نقشه های دقیق ثبتی، وجود بازار کاذب زمین و مستغلات، عدم تهیه دقیق برنامه های جامع توسعه شهری و منطقه ای، مشکلات متعدد اجرایی، فقدان نیروهای متخصص در دستگاه های مرتبط، وجود فساد در میان برخی کارمندان اداری و قضایی، عدم توجه جدی به توسعه متوازن منطقه ای از جمله مهمترین عوامل بروز این مشکل ضد اجتماعی محسوب می شوند که تنها با اتکای بر رویکردهای حقوقی با بهره گیری از کارشناسان حقوقی نمی توان آن را حل کرد. بنابراین هر گونه قصد جدی سیاسی برای حل این مشکل یک رویکرد جامع میان رشته ای علمی و عملی را می طلبد بدین صورت که در مرحله نخست باید گروهی مجرب متشکل از جمله کارشناسان علمی در رشته های مرتبط و البته کارشناسان اجرایی واحدهای اجرایی و قضایی را به منظور همفکری، مطالعه دقیق و جدی و تهیه پیشنهادها عملی لازم برای حل این مشکل ایجاد کرد. راهکارهایی که در این زمینه به نظر می رسند عبارتند از:

- جمع، تدوین و تنقیح قوانین و مقررات زمین در قابل یک قانون جامع زمین.
- محدود کردن واگذاری اراضی و دقت در فرآیند اجرین و نظارتی و فنی واگذاری اراضی دولتی به اشخاص خصوصی و عمومی و متر

- واگذاری مشروط اراضی (به ویژه در خصوص طرح های واگذاری اشتغال زایی دانش آموختگان کشاورزی و همچنین طرح های صنعتی و ...) در صورتی اراضی به صورت قطعی منتقل شوند که اولاً اراضی صرفاً برای کاربری صنعتی و کشاورزی پیش بینی شده بکار روند ثانیاً حق انتقال به غیر تنها پس از کسب مجوز مرجع واگذاری در اسناد پیش بینی شود. (امری که در سال های گذشته در خصوص واگذاری ها رعایت نشده و ریشه بسیاری از زمین خواری ها است).
- تشکیل دادگاه های تخصصی زمین با حضور قضات آشنا به مسائل حقوق اراضی و منابع طبیعی
- رفع اطلاع دادرسی در رسیدگی به تخلفات و جرائم مربوط به اراضی - ایجاد تناسب میان جرائم ارتكابی و مجازات های پیش بینی شده
- تقویت بانک اطلاعات زمین و پیشبرد طرح تهیه نقشه کاداستر اراضی ملی و کشاورزی و حل مشکل موازی کاری در این زمینه
- تشویق سازمان های متصدی به ارزیابی و پایش ادواری منابع اراضی - بهره گیری از تجربیات سایر کشور ها در زمینه سیاست های زمینداری .

منابع

۱. بکائیان، علی، ۱۳۹۰، پیشگیری از زمین خواری با ثبت اراضی ملی،، موسسه خانه حقوق آریا.
۲. درویش، محمدتقی و جمشید صادقی فر، ۱۳۹۵، تحلیل کیفری پدیده زمین خواری در ایران، کنفرانس پژوهش های نوین و مدیریت دانش در علوم انسانی، تهران، موسسه مدیریت دانش شباک.
۳. قاسمی، حسن، ۱۳۸۸، پیشگیری از جرم در ایران: مطالعه موردی تصاحب غیر قانونی و تصرف عدوانی زمین های ملی و جرم های ثبتی، معاونت حقوقی و توسعه قوه قضاییه، انتشارات روزنامه رسمی.
۴. مشهدی، علی، فریادی، مسعود، ۱۳۹۳، نظام حقوقی مالکیت زمین در سایر کشورها و ارتباط آن با پدیده زمین خواری، گروه پژوهش های حقوق عمومی.
۵. مقیمی، محمد رضا، بایاری، عبدالرضا، ۱۳۸۹، بسترهای زمین خواری و روشهای مقابله با آن، فصلنامه علمی ترویجی کارآگاه، شماره ۱۱، دوره دوم، صص ۱۲۸-۱۰۹.
۶. میر محمد صادقی، حسین، رجبعلی، اسلام، ۱۳۹۴، تحلیل جرم زمین خواری از منظر حقوق کیفری ایران، مجله حقوقی دادگستری، شماره ۹۷، صص ۷۷-۵۳.