

مطالعات علوم اسلامی انسانی

مقاله پژوهشی، سال دهم، شماره ۳۷، بهار ۱۴۰۳ (ص ۳۷ - ۴۹)
دریافت: اسفند ماه ۱۴۰۲ پذیرش: خرداد ماه ۱۴۰۳

راهبردهای مقابله با زمین خواری در حقوق ایران

Civil liability due to failure to provide information on pharmaceutical products

عبدالله باقری / کارشناس ارشد، گروه علوم سیاسی، دانشگاه آزاد اسلامی ایلام، ایران.

Ebadollah Bagheri/ Department of Political Science Education, Ilam, Iran.

ilamilam98@yahoo.com

Abstract

One of the current problems of the country, which has become an important concern of the government and the judicial system, is the phenomenon known as "land grabbing". The mentioned phenomenon is important both from an environmental and economic point of view, and this has made it necessary to deal with it through criminal law, whose main task is to preserve basic values in society. The necessity of such an approach, both in terms of proactive (prevention) and reactive (punishment) measures, requires a detailed understanding of this phenomenon, its scope and territory, and examining the methods used in it. By trying to understand this, it becomes clear that we are faced with many gaps such as lack of precise definition, lack of scope and scope, and finally the lack of a specific criminal title for the act committed by many land grabbers. Also, by carefully examining the laws and regulations related to national and state lands, it is discovered that not only the said laws and regulations do not prevent the above phenomenon, but in some cases, the legislator promotes such a phenomenon by enacting laws. Also, due to the fact that land grabbing is mainly done by white-collar people who have influence and political, social and economic relations, the existence of these contradictory laws and the loopholes in them

چکیده

یکی از معضلات کنونی کشور که به دغدغه مهم دولت و دستگاه قضایی تبدیل شده است پدیده معروف به «زمین خواری» است. پدیده مذکور هم به لحاظ زیست محیطی و هم اقتصادی حائز اهمیت است و همین امر ایجاب کرده است تا از طریق حقوق کیفری که وظیفه اصلی آن حفظ ارزش‌های اساسی در جامعه است، با آن برخورد شود. لزوم چنین برخوردی هم از نظر اقدامات کنشی (پیشگیری) و هم واکنشی (مجازات) مستلزم شناخت دقیق این پدیده، حوزه و قلمرو آن و بررسی روش‌های مورد استفاده در آن است. با تلاش در شناخت این امر مشخص می‌شود که با خلأهای زیادی نظیر عدم تعریف دقیق، عدم تعیین حوزه و محدوده، و در نهایت فقدان عنوان مجرمانه خاص نسبت به عمل ارتكابی بسیاری از زمین خواران مواجه هستیم. همچنین با واکاوی و دقت در قوانین و مقررات مربوط به اراضی ملی و دولتی کاشف به عمل می‌آید که نه تنها قوانین و مقررات مذکور باعث جلوگیری از پدیده فوق نمی‌شود، بلکه در برخی موارد قانون گذار با وضع قوانینی باعث ترویج چنین پدیده‌ای می‌گردد. همچنین به دلیل اینکه عمدتاً زمین خواری توسط افراد یقه سفید جامعه انجام می‌پذیرد که دارای نفوذ و روابط سیاسی، اجتماعی و اقتصادی هستند، وجود این قوانین متناقض و منتهای موجود در آنها باعث سهولت کار افراد مذکور می‌شود. لذا نخستین اقدام در برخورد با چنین پدیده شومی، از بین بردن چنین خلأهای قانونی و وضع قانونی جامع و هماهنگ با فلسفه وجودی منابع ملی و طبیعی در خصوص این پدیده می‌باشد.

کلیدواژه‌ها: زمین خواری، اراضی ملی، تصرف، ساز و کارهای حقوقی.

makes the work of the mentioned people easier. Therefore, the first step in dealing with such an ominous phenomenon is to eliminate such legal loopholes and establish a comprehensive legal system in harmony with the existential philosophy of national and natural resources regarding this phenomenon.

Keyword: land grabbing, national lands, occupation, legal mechanisms.

مقدمه

یکی از مشکلات عصر حاضر کشور، مسأله زمین خواری است که در اقتصاد کشور بی نظمی ایجاد کرده و به سرعت در حال پیشروی است. پدیده زمین خواری از طریقی در چند دهه اخیر به یکی از معضلات اجتماعی نگران کننده تبدیل شده است، به گونه‌ای که در رأس مفاسد بزرگ اقتصادی کشور قرار گرفته و با وجود اهمیت زمین خواری و تأکید مؤکد مقام معظم رهبری و سایر مقامات سیاسی بر مقابله با آن و تصویب قوانین و مقررات مختلف برای جلوگیری از تغییر غیرقانونی کاربری و تصرف غیرقانونی اراضی، این پدیده روز به روز افزایش نگران کننده می‌یابد. و از سویی توجه همه جانبه به نهادهای دولتی که موظف به انجام وظایف مرتبط با پیشگیری هستند نقش ادارات دولتی درگیر در این بخش را پررنگ‌تر می‌کند و اینکه هر اداره متولی چه نقشی در پیشگیری از جرم می‌تواند داشته باشد صرف نظر از وجود قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، ظرفیت‌های اجرایی و اداری نظام کلی ایران در حوزه پیشگیری از پدیده زمین خواری چندان مورد توجه قرار نگرفته اما جدای از ظرفیت‌های موجود با چالش‌های عدیده‌ای هم از بعد پیشگیری کیفری و هم از بعد پیشگیری غیرکیفری مواجه است. بروز و گسترش زمین خواری پیش از هر چیز، مرتبط با نحوه عملکرد و اجرای قوانین و مقررات اراضی در سطح سازمانهای اجرایی است. این سازمانها شامل ادارت کل منابع طبیعی، ادارات امور اراضی، مسکن و شهرسازی، ثبت اسناد، شهرداری‌ها و سایر ادارت مرتبط است. مهم‌ترین نارسایی‌هایی که در این سازمانها مشاهده می‌شود که در این مقاله به اهم آن پرداخته می‌شود.

سؤال اصلی

در حقوق ایران در جهت جلوگیری از زمین خواری و تصرف اراضی ملی چه ساز و کارهای حقوقی پیش بینی شده است؟

فرضیه اصلی

در حقوق ایران در جهت جلوگیری از زمین خواری و تصرف اراضی ملی ساز و کارهای حقوقی از قبیل تشدید نظارت و استفاده از ضابطین و همچنین افزایش جریمه‌های مالی پیش بینی شده است.

مفهوم زمین خواری

یکی از جرائم اقتصادی که باید با آن مبارزه شود زمین خواری است. زمین خواران ثروتی را تصاحب می‌کنند که هیچ‌گاه آن را تولید نکرده و هیچ نقشی در به وجود آوردن آن نداشته و با روش‌های ناصواب آن را تصاحب کرده و با حيله و ترفندهای مختلف آن را به فروش می‌رسانند و در این راه عده‌ای را در مقابل دولت یا مالکان واقعی قرار می‌دهند. یکی از اثرات سوء زمین خواری گرانی شدید در بخش مسکن است. با پیشرفت جوامع، روی آوری مردم به زندگی شهرنشینی، تراکم بالای جمعیتی مناطق شهرنشین، گسترش ارتباطات، فناوری و... باعث شد که شکل جرائم و ماهیت آنها تغییر یابد. مجرمان قدیمی دیروز، امروزه به شکل متفاوت اقدام به ارتکاب جرائم می‌نمایند (شمس، ۱۳۷۶: ۴۱).

در صورتی که مبارزه با زمین خواری به شکل جدی و مؤثر تحت کنترل در نیاید و روز به روز گسترش یابد، در دراز مدت و احیاناً میان مدت آثار مخرب و غیر قابل کنترلی بر پیکره اقتصادی بخصوص در بخش مسکن بر جای می‌گذارد که به راحتی درمان پذیر

نیست. بدیهی است بررسی راهکارها و ایده‌های نو در امر مبارزه مداوم با زمین خواری در سازمان‌های ذیربط دارای اهمیت و ضرورت خاص است.

کشف و تعقیب جرائم اقتصادی بر عهده ضابطین عام دادگستری است هرچند ماهیت و اهمیت جرائم اقتصادی ایجاب می‌کند که علاوه بر آنها نهادهای دیگری نیز مانند سازمان بازرسی کل کشور و... از جمله نهادهای مسئول کشف جرم اقتصادی معرفی شوند. فرایند تحقیقات معمولاً به دو مرحله اصلی تقسیم می‌شود؛ مرحله اول در برگزیده تحقیقات ابتدایی است و مرحله بعدی پس از انجام تحقیقات اولیه است و صرفاً شکل رسمی فنون تحقیقاتی را فرا گرفته‌اند و نیز توسط کسانی که اغلب بخشی از تصمیمات کارآگاهی یا دیگر بخش‌های تخصصی پلیس را برای پاسخگویی به انواع خاصی از جرائم مانند جرائم اقتصادی و دیگر جرائم سازماندهی کرده‌اند، انجام می‌شود (طالب، ۱۳۷۶: ۹۴).

زمین خواری یکی از مفاسد رایجی است که در رابطه با املاک و اراضی بوده و از اجتماع چند جرم دیگر از جمله تصرف غیر قانونی و غیر مجاز، جعل اسناد و مدارک، تغییر کاربری املاک و اراضی کشاورزی و باغی، قطعه بندی و تفکیک غیرقانونی، نقل و انتقالات، فروش و در نهایت کلاهبرداری در اراضی و املاک به وجود می‌آیند.

همان گونه که در تعریف آمده است به مجموعه اقدامات متقلبانه و غیر قانونی افراد، تشکل‌ها و گروه‌ها که منجر به تصرف و تعرض به املاک و اراضی دولتی می‌شود، زمین خواری گفته می‌شود. زمین خواری از بارزترین نوع تجاوز به اراضی و املاک، تصرف غیر قانونی آن است که از بسترهای وقوع آن در کشور می‌توان به زمین‌های منابع طبیعی، مسکن و شهرسازی و... اشاره نمود. برگزاری مزایده توسط سازمان‌ها و ادارات دولتی به منظور فروش املاک مازاد بر نیاز از جمله شهرداری‌ها، ستاد اجرایی فرمان حضرت امام (ره) و... انجام می‌شود و پس از تصمیم گیری و تأیید مسئولان ذی ربط، هر چند وقت یک بار تعدادی از املاک مازاد بر نیاز خود را که برابر قانون مالکیت آنها را دارند (مانند املاکی که صاحبانش متواری، املاک ترهینی و...)، از طریق برگزاری مزایده عمومی به روش‌های اطلاع رسانی و روزنامه‌ها و نصب پارچه یا تابلو در محل به فروش می‌رسانند. فروش اراضی به شرکت‌ها جهت راه اندازی کارخانجات و شرکت‌های مختلف، به جهت رشد و شکوفایی کشور در امر اقتصاد از سوی دولت گرفته شده است و برخی از ادارات و سازمان‌های دولتی از جمله وزارت صنایع، وزارت جهاد کشاورزی و... را موظف نموده به دارندگان مدرک تحصیلی کارشناسی مرتبط (مثلاً کارشناسان کشاورزی) پس از اخذ موافقتنامه اصولی و طی برخی از ضوابط خاص خود، زمین واگذار نماید تا اشخاص با راه اندازی و اجرای طرح‌های تولیدی به چرخه اقتصاد، تولید، اشتغال زایی و در صورت امکان صادرات کمک نمایند، ولی متأسفانه برخی از افراد در این پوشش به اراضی ملی تجاوز کرده و با تصرف غیر قانونی به فروش آن می‌پردازند و برخی از افراد سودجو با درست داشتن اطلاعات در خصوص اراضی ملی به انحراف مختلف مورد سوءاستفاده و تصرف زمین قرار می‌گیرند و در نهایت با اسناد و هویت جعلی مبادرت به خرید و فروش زمین می‌کنند (کامیار، ۱۳۷۹: ۲۵).

بسترهای وقوع زمین خواری در کشور

جرائم از مهمترین عوامل منفی است که دولت‌ها را از تلاش برای رشد در زمینه‌های اقتصادی و اجتماعی باز می‌دارد، چرا که وقوع جرم، باعث معطوف شدن نظر و کوشش دولت به مسائل امنیتی می‌شود و همچنین هزینه‌ها را دوچندان کرده و موجب صرف تمام توانایی‌ها و نیروهای موجود برای مبارزه با این معضل می‌شود. هرچه سیاست‌های اقتصادی، محدودیت‌ها و ضوابط بیشتری را تحمیل نمایند، میانگین رشد جرائم ناشی از فساد در این نظام‌های اقتصادی افزایش پیدا می‌کند. معاونت مبارزه با جرائم اقتصادی یکی از معاونت‌های تخصصی در پلیس آگاهی است که وظیفه کشف جرائم اقتصادی و تعقیب متهمان از جمله زمین خواری را در قالب جعل و کلاهبرداری و... برعهده دارد، در حال حاضر بخش‌های متعددی همانند ناجا، اداره منابع طبیعی، سازمان بازرسی کل کشور، حفاظت اطلاعات قوه قضاییه، بازرسی و حراست دستگاه‌های دولتی به موضوع جرائم اقتصادی از جمله زمین خواری رسیدگی می‌کنند و هر بخش آمارهای مربوط به پرونده‌هایی را که خودشان رسیدگی کرده‌اند ارائه می‌کنند (جعفری، ۱۳۷۷: ۹۴).

توجه به آمارها و اطلاعات موجود در پرونده‌های تشکیل شده در ناجا نشان می‌دهد که عوامل متعددی وجود دارد که بسترساز این جرم بوده و دارای تأثیرات مستقیم و غیر مستقیم در تغییرات وقوع، کشف زمین خواری است.

از جمله این عوامل موارد زیر است:

۱- عدم وجود سیستم یکپارچه و جامع اطلاعات ثبت اسناد و املاک در کشور.

- ۲- قابل توجه بودن منافع حاصل از ارتکاب جرم مذکور.
- ۳- ضعف عملکرد دستگاه‌های نظارتی و عدم سرعت و قاطعیت در برخورد با متخلفان و مجرمان.
- ۴- تبانی با دستگاه‌های ذیربط (اداره ثبت و اسناد و املاک، منابع طبیعی، شهرداری‌ها، و...) به واسطه پوشش‌های قانونی و موافقتنامه‌های اصولی.
- ۵- تصاحب املاک بلا صاحب.
- ۶- تجاوز به حریم اراضی دولتی.
- ۷- عدم مجازات‌های شدید برای زمین خواران.

دسته بندی عوامل و عناصر ارتکاب زمین خواری

الف) شکل بانندی

در شکل بانندی این افراد با فساد کلان که توسط افراد و مقامات رده بالای اداری، به صورت بانندی و با ارقام قابل توجه صورت می‌گیرد. مرتکبان این نوع فساد، جزء گروه مجرمان یقه سفید و از صاحبان زر و زور هستند و با آنکه زیان‌ها و خسارات غیر قابل جبرانی بر پیکر جامعه وارد می‌سازند، کمتر تحت تعقیب دستگاه عدالت کیفری قرار می‌گیرند. این گروه با برخورداری از «توان توجیه» یا «حمایت» یا «امکان فرار» اصولاً سعی دارند از تعقیب مصون می‌مانند.

ب) شکل انفرادی

در شکل انفرادی عمدتاً به صورت فردی اقدام به تصرف زمین به شیوه‌های مختلف جعل اسناد و... می‌نمایند. تجربه بررسی و تجزیه و تحلیل پرونده‌های زمین خواری (گزارش تحلیلی سال ۱۳۸۸) حاکی از آن است که در موضوع زمین خواری بیشتر از نوع انفرادی استفاده می‌نمایند زیرا در نوع بانندی از یک سو احتمال افشا شدن موضوع بیشتر است و از سوی دیگر در تقسیم وجوه ممکن است سهم کمتری نصیب هر یک از متصرفین شود. این افراد با انگیزه‌های مختلف مرتکب زمین خواری می‌شوند که یکی از عوامل مهم ارتکاب این جرم طمع ورزی مجرمان است. امروزه برخی به غلط و برخی نیز تحت تأثیر مسائل بیکاری و... دلایل ارتکاب جرائم اقتصادی و افزایش وقوع آن بدون هیچ تفکیکی را متوجه مشکلات مالی و فقر حاکم بر جامعه می‌دانند، در صورتی که جرم زمین خواری توسط برخی از افراد ممکن است هیچ احتیاجی به ارتکاب جرم نداشته باشند.

بررسی پرونده‌های زمین خواری در سنوات اخیر بیانگر آن است که زمین خواران در ارتکاب اعمال مجرمانه خود به دو شکل بانندی و انفرادی عمل می‌کنند.

رایج‌ترین شیوه و شگردهای زمین خواری

- ۱- تصاحب و تملک اراضی از طریق جعل اسناد ملکی.
- ۲- تصاحب و تملک اراضی از طریق جعل اسناد هویتی.
- ۳- تصاحب و تملک اراضی از طریق نشانه گذاری‌های خودساخته.
- ۴- تصاحب و تملک اراضی از طریق تبانی با سازمان‌های ذیربط به واسطه پوشش‌های قانونی و موافقتنامه‌های اصولی.
- ۵- تصاحب و تملک اراضی از طریق توسعه غیر قانونی در اراضی حریم رودخانه‌ها، جاده‌ها و...
- ۶- تصاحب و تملک اراضی از طریق توسعه غیر قانونی در اراضی همجوار، مراتع و...
- ۷- تصاحب و تملک اراضی از طریق پوشش‌های خیرخواهانه.
- ۸- تبانی با سازمان‌های ذیربط.
- ۹- انتقال مال غیر، هرگاه کسی مال غیر منقولی را با علم به اینکه مال غیر است به نحوی بدون مجوز قانونی به دیگری منتقل کند.
- ۱۰- تصرف عدوانی (هرگاه مال غیر منقولی را که در تصرف غیر بوده است عدوانا کرده و یا مزاحم استفاده تصرف شده باشد و یا از استفاده از حق انتفاع یا ارتفاق دیگری ممانعت کرده باشد.

۱۱- تغییر کاربری اراضی برابر قانون حفظ و تغییر کاربری اراضی و باغ‌ها در خارج از محدوده قانونی شهرها و شهرک‌ها، جز در مواردی که ضرورت اقتضا نماید تا اراضی زراعی و باغی تغییر کاربری یافته و به عنوان اراضی مسکونی و شهری مورد استفاده قرار گیرد به تصویب کمیسیون مرکب از نمایندگان وزارت جهاد کشاورزی، وزارت مسکن و شهرسازی، حفاظت محیط زیست و استانداری می‌رسد، ممنوع می‌باشد.

۱۲- سوء استفاده از خلأهای موجود در ثبت زمین‌های دولتی در ادارات مربوطه.

۱۳- استفاده از اسناد باطله سال‌های قبل.

۱۴- سوء استفاده از کپی‌های ثبتی.

۱۵- احداث بنا در زمین‌ها و املاک بلاصاحب و یا دارای صاحب متواری.

۱۶- وثیقه قرار دادن املاک با اسناد جعلی در مراجع قضایی یا بانک‌ها جهت دستیابی به مقاصد.

شیوه‌های ارتکاب زمین خواری

زمین خواران برای ارتکاب به عمل زمین خواری از شیوه‌ها و روش‌های متفاوتی بهره می‌گیرند که یکی از آنها تجاوز مستقیم به اراضی ملی حریم و بستر رودخانه‌ها و تخریب آن‌ها می‌باشد که در خصوص این روش اقدامات قابل قبولی از سمت دستگاه‌های ذیربط صورت گرفته و این اقدامات سبب کنترل نسبی زمین خواری با این روش گردیده است.

روش دیگری که می‌توان به آن اشاره نمود جعل اسناد مالکیت با استفاده از قولنامه و وکالت نامه‌های مجعول و همچنین استفاده از اسناد فاقد اعتبار و فروش اراضی ملی و دولتی یا مال غیر است. همچنین روش دیگر برای زمین خواری این است که شخص زمین خوار با بهره گرفتن از ابزارها و روش‌های قانونی و همچنین اعمال غیرقانونی سعی می‌کند تا اراضی را به صورت نامشروع تحصیل کند و با استفاده از ابزارهای غیر قانونی و با استفاده از ارتکاب جرائم گوناگون و سوء استفاده نمودن از قانون مرتکب زمین خواری و تحصیل اراضی ملی و دولتی می‌گردد.

روش دیگر زمین خواران این است که زمینهای ملی و مواد را شناسایی کرده و نسبت به آنها در مراجع مربوطه طرح دعوا می‌نمایند و با اعاده زمین یا اخذ زمین بر اساس ضوابط و و واگذاری و امثال آن زمین خواری می‌کنند.

اوصاف مالکیت

مالکیت در حقوق ایران دارای سه وصف اساسی ۱- مطلق بودن، ۲- انحصاری بودن، و ۳- دائمی بودن می‌باشد لیکن محدودیت‌های ایجاد شده در این خصوص باعث گردیده که جهت احراز اوصاف فوق بر موضوع مالکیت دقت بیشتری معمول گردد.

- مطلق بودن: حق مالکیت از آن نظر که مالک می‌تواند هر گونه انتفاعی از ملک خود ببرد را مطلق گویند و برابر اصول ۴۰، ۴۴ و ۴۷ قانون اساسی ایران و ماده ۳۰ قانون مدنی که مقرر می‌دارد ((هر مالکی نسبت به مایملک خود حق همه گونه تصرف و انتفاع را دارد مگر در مواردی که قانون استثنا کرده باشد)) این اصل پذیرفته شده است لیکن جهت تحققان می‌بایست به استثنائات قانونی نیز توجه ویژه‌ای نمود. از این اصل به عنوان اصل تسلیط نیز یاد می‌شود.
- انحصاری بودن: مالکیت انحصار به مالک داشته و تمامی افراد می‌بایست آنرا محترم بشمارند و به حق او تجاوز ننمایند ماده ۳۱ قانون مدنی مقرر می‌دارد: هیچ مالی را از تصرف مالکان نمی‌توان بیرون کرد مگر به حکم قانون و مواد دیگر نیز غاصب و متصرف مال دیگری را محکوم به رفع تصرف و پرداخت اجرت المثل نموده است. البته این حق نیز دچار اصلاحاتی شده است از جمله می‌توان به حق ارتفاق دولت در اراضی اشاره کرد (کاتوزیان، ۱۳۷۴: ۱۵۶).
- دائمی بودن: حق مالکیت محدود به زمان نمی‌باشد و دائمی است و با مرگ از بین نمی‌رود فقط برابر اسباب قانونی به اشخاص دیگر منتقل خواهد شد.

انواع مالکیت از حیث مالک

برای مالکیت تقسیمات گوناگونی وجود دارد. یکی از این تقسیمات دسته بندی مالکیت از حیث مالک می‌باشد. برخی از نویسندگان بر اساس سوابق فقهی این مالکیت را به ۷ دسته از جمله حکومتی، امت، جامعه، گروه، شخص فرد، خصوصی فرد تقسیم نموده‌اند. با این حال، برابر قوانین و مقررات در ایران از حیث مالک سه نوع مالکیت وجود دارد:

۱- مالکیت خصوصی ۲- مالکیت دولتی ۳- مالکیت عمومی (کاتوزیان، ۱۳۷۴: ۱۰۳).

با توجه به سوابق فقهی اسلام، مالک اصلی تمام آفرینش خداوند متعال می‌باشد که از آن بعنوان مالک حقیقی نام برده می‌شود و کلیه اشخاص در جهان مالکیت اعتباری دارند:

- مالکیت خصوصی: مالکیت اشخاص اعم از حقیقی و حقوقی غیر دولتی را مالکیت خصوصی می‌نامند که این نوع مالکیت برابر منابع فقهی، قانون اساسی از جمله اصول ۲۲، ۴۷، ۴۴، قانون مدنی از جمله مواد ۲۹، ۳۰ و قوانین موضوعه در ایران به رسمیت شناخته شده است لیکن بموجب قواعد فقهی و قانون این مالکیت دارای محدودیت‌هایی می‌باشد که قاعده لاضرر و عسر و حرج از جمله آنها بوده و برابر قانون، قانونگذار استثنائاتی را برای آن ایجاد نموده است.
- مالکیت دولتی: این گونه از مالکیت حقیقی است که مراجع دولتی همانند سایر اشخاص بر اموال دارند، هر چند که اعمال این حق به موجب قوانینی به مراتب سختگیرانه تر از قوانین حاکم بر مالکیت شخصی محدود می‌گردد. فروش اموالی که ملک دولت است با تصمیم مقام اداری امکان پذیر است و در عین حال این انتقال نیاز به تشریفات دارد که قانون مقرر می‌نماید.
- مالکیت عمومی: گاه دولت از جهت ولایتی که بر عموم دارد به نمایندگی از سوی جامعه، اموال و مشترکاتی را که برای استفاده مستقیم تمام مردم آماده شده و یا اختصاص به حفظ مصالح عمومی دارد، در اختیار می‌گیرد. در اینجا دولت صرفاً مدیر و سرپرست اداره اموال است. بنابراین دولت حق فروش اموال عمومی را ندارد مگر آنکه قانون صراحتاً این امر را اجازه داده باشد. در مواقعی اجازه فروش و انتقال پاره‌ای از اموال عمومی حتی به موجب قانون نیز ممکن نمی‌باشد (کاتوزیان، ۱۳۷۴: ۲۰۳).

انواع اراضی

اراضی ایران را از حیث مالکیت می‌توان به ۴ دسته تقسیم کرد: ۱. اراضی دولتی. ۲. اراضی خصوصی. ۳. اراضی موقوفه. ۴. اراضی عمومی.

- اراضی دولتی: اراضی می‌باشند که اکثراً از طریق اجرای قوانینی که جنبه حاکمیتی دارند مانند قانون لغو مالکیت اراضی موات شهری، قانون اراضی شهری، قانون زمین شهری، اصل ۴۹ قانون اساسی به طرق مصادره، موات و ملی اعلام کردن و اموال بلاصاحب تملک می‌شوند که واگذاری و انتقال آنها نیز تابع تشریفات قانونی خاص حاکم بر مرجع دولتی واگذار کننده از جمله اجرای طرح، اخذ مجوز برگزاری مزایده می‌باشد که معمولاً برابر قانون ارزش اراضی دولتی توسط کارشناس دادگستری ارزیابی و قیمت گذاری می‌شود (محمدی، ۱۳۹۷: ۸۵).
- اراضی خصوصی: که در واقع دارای مالک خصوصی غیر دولتی می‌باشند از طرق قانونی مانند عقود (قرارداد بیع، صلح و هبه) و ارث منتقل می‌شوند و انتقال آنها تابع تشریفات خاص انتقال اراضی دولتی نبوده و ابتدائاً توافق طرفین جهت تنظیم این انتقال حاکم می‌باشد. البته در این نوع اراضی ممکن است که تعداد مالکین منحصر به یک فرد یا افراد متعدد باشد و در صورتیکه مالکین متعدد دارای مالکیت برای کل زمین باشد مقررات مربوط به اراضی مشاع بر اراضی حاکم خواهد بود و چنانچه یک نفر نسبت به زمین مالکیت داشته باشد تابع مقررات مربوط به اراضی مفروز می‌باشد. مبلغ این اراضی با توافق بین فروشنده و خریدار تعیین و معمولاً به ارزش روز قرارداد انتقال محاسبه می‌شود.
- اراضی موقوفه: برابر وقفنامه و از طریق شخصی بنام واقف (شخصی که زمین را در وقف قرار می‌دهد) به مالکیت وقف در می‌آید و برابر قواعد فقهی و قانون عین زمین وقف قابل انتقال نبوده و صرفاً توسط متولی موقوفه (در صورت وجود) یا اداره اوقاف (در صورت عدم وجود متولی برای موقوفه یا بعنوان ناظر بر موقوفات کشور) منافع آن به اجاره موقت واگذار می‌شود که معمولاً هم مدت اجاره این گونه اراضی بلند مدت بوده یا بعد از انقضا مدت تمدید می‌شوند. در صورتیکه شخصی با مجوز قانونی اقدام به احداث بنا بر روی اراضی موقوفه نماید و موقوفه برای اراضی مذکور دارای سند مالکیت باشد می‌تواند نسبت به اعیانی احداث

شده سند مالکیت از اداره ثبت اخذ نماید لیکن این سند صرفاً برای اعیانی صادر خواهد شد نه عرصه. لازم به ذکر است که برابر قانون در موارد استثنا مانند خرابی موقوفه یا بیم خطر بالا اراضی موقوفه برابر تشریفات قانونی قابل انتقال می‌باشد (درویشی، ۱۳۹۹: ۱۶۳).

- اراضی عمومی: اراضی نوع دیگری نیز دارد که مالک خاص ندارند که مشترکات عمومی و مباحات نامیده می‌شوند مشترکات عمومی نوعی از اموال دولتی محسوب شده که اختصاص به مصالح عمومی داده شده و دولت فقط اداره کننده آن است مانند پل‌ها، موزه‌ها و معابر عمومی. مباحات از جمله اموالی هستند که ملک اشخاص نبوده و برابر قانون توسط افراد قابل تملک است که حیات (تصرف و وضعیت) نوعی از تملک مباحات می‌باشد مانند اراضی موات (فاقد مالک خاص و عدم کشت و زرع در آن) که با عمران و با شرایط قانونی قابل تملک می‌باشد.

نظام حقوقی مالکیت زمین در ایران

قبل از انقلاب اسلامی، اراضی کشور به سه دسته‌ی اراضی دولتی، اراضی متعلق به خاندان شاهنشاهی و اراضی خصوصی (اربابی) تقسیم‌بندی می‌شدند؛ بعد از انقلاب اسلامی، با مصادره اموال خاندان شاهنشاهی به نفع دولت جمهوری اسلامی ایران در حال حاضر نوع مالکیت اراضی ایران به دودسته اراضی متعلق به دولت (اشخاص حقوقی یا حقوق عمومی) و اراضی متعلق به افراد و اشخاص خصوصی قابل تقسیم‌بندی است. برای مطالعه و درک نظام حقوقی مالکیت اراضی در ایران باید به روابط میان مالکیت اراضی بخش عمومی و بخش خصوصی و سرگذشت سیاست‌های تقنینی در این زمینه به سال‌های دهه‌ی نخست قرن ششمی و همچنین آموزه‌های فقهی (انفال، حیات مباحات و غیره) رجوع نمود. قانون اصلاحات ارضی مصوب ۱۳۳۹ در این زمینه نقطه عطف محسوب می‌شود که طی آن ضمن شناسایی مالکیت خصوصی، قواعد و حداقل‌هایی برای مالکیت اراضی اتخاذ شد. ماده ۲ این قانون، مقرر می‌کرد حداکثر مالکیت‌زمین هر شخص در تمام کشور اعم از قطعات متصل یا مجزی مجموعاً چهار صد هکتار (آیش و زیر کشت) از اراضی آبی و یا هشتصد هکتار (آیش و زیر کشت) از اراضی دیم و بایر و یا مقداری زمین آبی و دیم و یا بایر است که مجموع آن‌ها نباید از حداکثر زمین دیم و بایر مجاز تجاوز کند (هر هکتار آبی - معادل دو هکتار دیم و بایر محسوب خواهد شد) و مالک می‌تواند به میل خود زمین مورد تشخیص خود را به مقدار معین فوق از اراضی متعلق به خود انتخاب نماید. علاوه بر این مصوبه، می‌توان از تصویب‌نامه قانون ملی شدن جنگل‌های کشور مصوب ۱۳۴۱/۱۰/۲۷ نام برد. ماده ۱ و تبصره ذیل آن از کلیدی‌ترین مواد هستند که به موجب آن، از تاریخ تصویب این مصوبه قانونی، عرصه و اعیانی کلیه جنگل‌ها و مراتع و بیشه‌های طبیعی و اراضی جنگلی کشور جز و اموال عمومی محسوب و متعلق به دولت است ولو این که قبل از این تاریخ، افراد آن را متصرف شده و سند مالکیت گرفته باشند. حفظ، احیاء و توسعه منابع فوق و بهره‌برداری از آن‌ها به عهده سازمان جنگل‌بانی ایران است (رضاپور، ۱۳۹۴: ۱۲۳).

در این رابطه، ریشه پدیده زمین‌خواری را می‌توان در تبصره یک این ماده جستجو کرد. به موجب این تبصره، سازمان جنگل‌بانی مجاز است بهره‌برداری از منابع فوق را راساً عهده‌دار 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 می‌توان گفت که مالکیت اراضی شهری و موات در اصل متعلق به دولت است. به‌جز مواردی که در جریان واگذاری‌ها به اشخاص خصوصی منتقل شده‌اند. از جمله اراضی موات، ملی و بایر با توجه به قوانین فعلی در اختیار دولت جمهوری اسلامی ایران است. به‌عنوان مثال، ماده ۶ قانون زمین شهری در این خصوص مقرر می‌دارد: «کلیه زمین‌های موات شهری اعم از آن که 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 املاک مکلفند به درخواست وزارت مسکن و شهرسازی اسناد آن‌ها را به نام دولت صادر نمایند مگر آن که 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 بپذیرند. (رضاپور، ۱۳۹۴: ۱۴۵).

نظام حقوقی مالکیت اراضی و پدیده زمین خواری

با آن که قوانین و مقررات مختلفی در زمینه مالکیت بر زمین، حمایت از حقوق مالکانه و جلوگیری از تغییر کاربری و تصرف غیرقانونی زمین در نظام حقوقی ایران به تصویب رسیده است اما در عمل مقابله با شیوع پدیده موسوم به زمین خواری در کشور با مشکلات عدیده‌ی حقوقی، اجتماعی و اقتصادی رو به رو است. اساساً یکی از مشکلات عمده در این زمینه، فقدان تعریفی روشن از این پدیده ضد اجتماعی و چند بعدی بودن عوامل آن است. در قوانین موضوعه ایران عنوان مجرمانه‌ای تحت عنوان "زمین خواری" وجود ندارد و این اصطلاح بیشتر در عرف اداری و اجتماعی رواج پیدا کرده است. با این حال می‌توان مصادیق این جرم را چنین بیان کرد: جعل سند، تصرف اراضی بستر و حریم رودخانه‌ها و منابع طبیعی، تغییر کاربری اراضی زراعی باغ‌ها و تبدیل آن‌ها به اراضی بایر و در نهایت الزام مراجع قانونی به تجویز تغییر کاربری و تغییر کاربری اراضی داخلی در محدوده خدمات شهرها از طریق جلب موافقت شهرداری‌ها و کمیسیون موضوع ماده ۵ قانون شورای عالی شهرسازی به منظور فروش آنها به قیمتی بالاتر است. بنابراین در هر عمل زمین خواری حداقل دو عنصر مادی تغییر غیرقانونی کاربری زمین و تصرف غیرقانونی زمین وجود دارد که ممکن است همراه با هم و یا به صورت مجزا انجام بگیرند. قوانین و مقررات جزایی ایران به صورت مستقیم "زمین خواری" را جرم انگاری نکرده‌اند اما تحت عناوین مجرمانه متعددی مانند تغییر غیر قانونی کاربری و تصرف غیر قانونی زمین‌های عمومی، زمینه‌ی حقوقی لازم را برای مقابله با این عمل ایجاد کرده‌اند. از جمله برخی از مهم‌ترین این قوانین که ارتباط بیشتری با منابع طبیعی دارد عبارتند از:

- تصاحب غیر قانونی اراضی ملی و دولتی (ماده ۶۹۰ قانون مجازات اسلامی): "هر کس به وسیله صحنه‌سازی از قبیل پی‌کنی، دیوارکشی، تغییر حد فاصل، امحای مرز، کرت‌بندی، نهرکشی، حفر چاه، غرس اشجار وزارت و امثال آن به تهیه آثار تصرف در اراضی مزروعی اعم از کشت شده یا در آیش زراعی، جنگل‌ها و مراتع ملی شده، کوهستان، باغ‌ها، قلمستان‌ها، منابع آب، چشمه‌سارها، انهار طبیعی و پارک‌های ملی، تأسیسات کشاورزی، دامداری، دامپروری، کشت و صنعت و اراضی موات و بایر و سایر اراضی و املاک متعلق به دولت یا شرکت‌های وابسته به دولت یا شهرداری‌ها یا اوقاف و همچنین اراضی و املاک و موقوفات و محبوسات و اثاث باقیه که برای مصارف عام‌المنفعه اختصاص یافته یا اشخاص حقیقی یا حقوقی به منظور تصرف یا ذی‌حق معرفی کردن خود یا دیگری، مبادرت نماید یا بدون اجازه سازمان حفاظت محیط‌زیست یا مراجع ذی‌صلاح دیگر مبادرت به عملیاتی نماید که موجب تخریب محیط‌زیست و منابع طبیعی گردد یا اقدام به هر گونه تجاوز و تصرف عدوانی یا ایجاد مزاحمت یا ممانعت از حق در موارد مذکور نماید به مجازات یک ماه تا یک سال حبس محکوم می‌شود. دادگاه موظف است حسب مورد رفع تصرف عدوانی یا رفع مزاحمت یا ممانعت از حق یا اعاده وضع به حال سابق نماید."

- تجاوز به جنگل‌ها (ماده ۵۵ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۴۶/۰۵/۲۵): "هر گونه تجاوز به جنگل‌ها و مراتع و بییشه‌ها و اراضی جنگلی ملی شده ممنوع است و بر حسب مورد مشمول مقررات قانون جلوگیری از تصرف عدوانی خواهد بود."

- تغییر کاربری زمین (ماده ۱ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها): "به منظور حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها و تداوم و بهره‌وری آنها از تاریخ تصویب این قانون، تغییر کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها در خارج از محدوده قانونی شهرها و شهرک‌ها جزء در موارد ضروری ممنوع می‌باشد. بدیهی است با عنایت به سودآوری زیاد بخش مسکن و زمین و انگیزه‌بالای فرصت‌طلبان در این بخش در کسب منافع زود هنگام و نامشروع، پدیده منفور زمین خواری همچنان در آینده نیز به‌عنوان تهدید و چالشی محرز دامان بسیاری از عرصه‌های بی‌پناه منابع طبیعی به‌خصوص در نواحی خوش آب و هوا و اطراف شهرها و نواحی صنعتی و دارای ارزش و قیمت بالا را خواهد گرفت."

راهکارهای جلوگیری از زمین خواری و تصرف اراضی ملی

وضعیت زمین خواری و ساحل خواری و جنگل و کوه و دشت خواری و کرانه‌رودخواری و ایضاً درخت‌خواری همچنان نگران کننده است. هشدارهای مقام رهبری و روسای قوا نیز همگی موید قاطعیت در مواجهه با این بلیه انسانی و ضد شهروندی است. اما امان از دستان سودجو. وجود انگیزه بالا برای چپاول زمین و تعرض به منابع طبیعی در کنار بی‌متولی بودن یا ذینفع بودن راه را سخت می‌کند.

اراضی ملی، اموال عمومی و متعلق به یکایک شهروندان است. لذا باید در راستای منافع عامه و برخورداری همگان، مورد توجه مقامات حوزه عمومی قرار گیرد.

نظارت دستگاه‌های نظارتی در جلوگیری از وقوع تخلفات مربوط به زمین‌خواری ناکارآمد است و بنا بر آمار رسمی، سالانه ۲۰۰ هزار پرونده مربوط به زمین‌خواری در کشور تشکیل می‌شود که بیشترین تخلفات مربوط به تصرفات اراضی ملی و تغییر کاربری‌ها از سوی بنگاه‌های معاملات املاک انجام می‌شود. البته بسیاری از تخلفات مرتبط با زمین‌خواری از سوی مسئولان دولتی یا تعاونی‌ها و... واقع می‌شود. نگرانی‌ها انجام است که برخوردها غیر مؤثر یا نابهنگام باشد.

پدیده تصرف عدوانی و سودجویانه اراضی ملی و منابع طبیعی و جولان عناصر فرصت طلب و سودجو که به بهای سوداگری، جنگل‌ها و مراتع - کرانه رودها و دریاها و... را تخریب کرده و مبادرت به ساخت و ساز و تصرفات مالکانه می‌کنند، امری نیست که ناگهانی یا یک دفعه حاصل شود. بلکه یک بازه زمانی گذر می‌کند و سر برآورده و می‌بینیم که با سؤال و جنگل‌های خود سوداگرانه و نامهربانانه و مسرفانه رفتار کردیم و راه برگشت و جبران هم نیست. زخمی کهنه و فرسایشی که طی ۲ دهه اخیر عمیق‌تر و وسیع‌تر شده و اگر هشیار نباشیم امارهای نگران کننده رو به فزونی و افسوس بی بازگشت خواهد گذاشت.

این تعدیات گاه‌ها شیوه‌ای سازمان یافته پیدا کرده و بصورتی پیچیده، عناصر مادی مجرمانه و شبکه‌ای از تخلفات را صورت بندی کرده است؛ از طرفی شدت روزافزون انگیزه مجرمانه زمین‌خواری بدلیل سودآوری آن و نیز خلل و ضعف اقدامات پیشگیرانه، و از طرف دیگر عدم برخوردهای قاطع قانونی و به تعبیری وجود مفرهای حقوقی و قانونی است. حیاط خلوت‌ها و مفرهای غفلت سوداگران مخرب محیط زیست را متجری و پایمرد تر در تعرض به طبیعت معصوم می‌کند.

تدبیر دستگاه قضایی در این راستا تعیین کننده و قاطع این معضل خواهد بود. بدون اقتدار قضایی و عزم و اراده قانونی ره به جایی نبرده و باید شاهد روند رو به رشد تعرض باشیم. رییس پیشین قوه قضا به منظور تحقق این هدف و در راستای اجرای سیاست‌های کلان دستگاه قضایی که تحت عنوان (توسعه قضایی) دنبال می‌شد "شورای حفظ حقوق بیت المال در امور اراضی ملی و منابع طبیعی" را در ۳۰ استان کشور تشکیل داد، که پس از تشکیل شورا دست متجاوزین به بیت المال و اراضی ملی تاحدودی کوتاه شده و تصرف اراضی ملی و منابع طبیعی در سطح استان‌های کشور تا حدی کاهش یافت.

البته در دوره ریاست فعلی قوه این امر دنبال شده اما وضعیت زمین‌خواری به حدی است که اقتدار و پیگیری فزون‌تری را می‌طلبد. این شورا با موجودیتی اطلاعاتی و ضربتی و اجرایی عملیاتی، باید هیچ گونه حاشیه امنی را برای سودجویان و متجاوزان باقی نگذاشته و ضمن این که هزینه جرم را بسیار سنگین کند به عنوان ناجی اراضی ملی و منابع طبیعی در استان‌ها، عملاً وارد گود شود. ناظرین و ضابطین و گزارشگران و حتی فعالان محیط زیست باید بکمک شورا آمده و مرتباً گزارش‌های مردمی را برسانند. نقطه کوری نباید در رصد شورا باشد. ماده ۶۶ قانون آیین دادرسی مدنی که مقرر داشته نهادهای مردمی و سمن‌ها هم می‌توانند شکایت در موارد تعرض به حقوق محیط زیستی کنند، باید دست بکار شوند و بمثابه ضابط گزارشگر و حتی شاکی اعلان کننده به دادستانها و دادسراها عمل مؤثر و مداخله گرانه و بلکه مسئولانه کنند. بدیهی است مقاومت‌ها و ممانعت‌ها از ذینفعان گردن کلفت و تعاونی‌ها و زمین‌خواران مقتدر یا حتی مطلع از کم و کیف‌های قانونی و حتی شبه دولتی‌ها بروز می‌کند و هرچه اقدامات و کنش‌های اداری قضایی علیه متجاوزین به اراضی شدت بیشتری به خود گیرد، واکنش این افراد نیز به انحای گوناگون بروز می‌کند؛

نسبت مستقیم کاهش حداکثری گزارشات مبنی بر تجاوز به اراضی ملی و منابع طبیعی با اطلاع رسانی و هشدار عمومی و برخورد بازدارنده و مقتدرانه باید مطمئن نظر قرار گیرد. دانه درشت‌ها در صدر اولویت باید باشند. یکی از ضروریات یک نظام قضایی موفق نگاه راهبردی و پیشگیرانه است، چرا که تجربه نشان داده که همواره پیشگیری ساده‌تر و کم هزینه‌تر از درمان است و گاهی خسارات در عرصه محیط زیست برگشت ناپذیر است.

شورای حفاظت از اراضی ملی و منابع طبیعی باید در تمام استان‌ها با بهره‌گیری اصل اساسی "پیشگیری" استراتژی مدونی را به کلیه دستگاه‌های دولتی و ادارات، علی‌الخصوص شهرداری‌ها ابلاغ کند که نسبت به شناسایی و مراقبت مستمر و تحجیر و تشجیر زمین‌های منابع طبیعی دست بکار شوند چراکه بخش قابل‌اعتنایی از تصرفات، مربوط به این اراضی بوده است.

تخصصی شدن مراجع رسیدگی اقدام در خور تقدیر دستگاه قضایی است. هم اکنون در هر استان، شعب خاصی از دادسرا و محاکم عمومی و انقلاب و نیز محاکم عالی تجدید نظر به پرونده‌های شورا اختصاص یافته تا ضریب سرعت و دقت در رسیدگی به پرونده‌های مربوطه بیشتر شود و رویکردی تخصصی به مقوله اراضی معطوف شود.

تاریخچه وظایف و حدود و اختیارات شورای حفظ حقوق بیت المال در اراضی ملی و منابع طبیعی عبارتست از: در راستای حفاظت از اراضی ملی و منابع طبیعی و حمایت از حقوق عمومی و پیشگیری از تخریب و تصرف اراضی و منابع طبیعی و در اجرای اصول ۴۵، ۴۹، ۵۰ و ۱۵۶ قانون اساسی شورایی به نام (شورای حفاظت از حقوق بیت المال در اراضی ملی و منابع طبیعی) در سال ۸۳ و با دستور رئیس وقت قوه قضائیه تشکیل شد.

متعاقباً به منظور اجرای مصوبه ۱۳۸۳/۴/۳۷ ریاست محترم قوه قضائیه و در جهت اجرایی کردن تدابیر و تصمیمات شورا، دستورالعملی تدوین شد که به موجب آن، شورای حفظ حقوق بیت المال با هدف حفظ حقوق عامه و برخورد قاطع با افرادی که به منظور تحصیل مال نامشروع و زمین خواری مرتکب تصرف، تخریب و تجاوز به اراضی و املاک دولتی و عمومی، زمین‌های زراعی، باغ‌ها، فضای سبز، جنگل‌ها و مراتع، تغییر کاربری داده می‌شود، رسیدگی به جرائم زمین موضوع زمین خواری را بصورت ویژه و تخصصی به محاکم ذیربط ارجاع دهد.

به موجب ماده ۳ و ۵ این دستورالعمل، دادستان کل کشور، دبیر شورای حفظ حقوق بیت المال بوده و مسئول تشکیل و اداره شورا و پیگیری مصوبات و نظارت بر هماهنگی بین نهادهای مسئول را برعهده خواهد داشت؛ دبیرخانه این شورا در دادستانی کل کشور مستقر شده و پیگیری امور محوله خواهد بود، به موجب ماده ۸ این دستورالعمل وظایف و اختیارات شورا به شرح زیر است:

ماده ۸ - شرح وظایف و اختیارات:

۱- شناسایی متجاوزین و تخریب کنندگان اموال دولتی و عمومی (موضوع مواد ۱۲ و ۱۳ قانون زمین شهری) و منابع طبیعی موضوع قانون حفاظت و بهره برداری از جنگل‌ها و مراتع و فضاهای سبز و باغات و مواد موضوع ماده یک لایحه حفظ و گسترش فضای سبز در شهرها و قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها و انفال (موضوع اصل ۴۵ قانون اساسی) و معرفی آنان به مراجع قضایی و پیگیری موضوع تا حصول نتیجه.

۲- شناسایی جاعلین اسناد مربوط به املاک مزبور و استفاده کنندگان از آن به قصد خرید و فروش و سودجویی و معرفی مرتکبین به مرجع قضایی.

۳- جلوگیری از تغییر کاربری متقلبانه یا غیر قانونی اراضی زراعی و باغها.

۴- شناسایی متجاوزین به حریم و بستر دریاچه و رودخانه‌ها و سدها و گسل‌ها.

۵- جلوگیری از رانت خواری و حیف و میل اراضی ملی و دولتی و عمومی.

۶- شناسایی متجاوزین به اراضی بلاصاحب و بلاوارث و معرفی آنها به مراجع قضایی و انجام اقدامات لازم جهت رفع آن تجاوز از اراضی مزبور.

۷- اخذ و جمع آوری اطلاعات مربوط به اراضی ملی، دولتی، عمومی، بلاصاحب و بلاوارث.

۸- انجام هرگونه اقدام لازم جهت حفظ و جلوگیری از تصرفات و تخریب و ساخت و سازهای غیر مجاز و عنداللزوم علامت گذاری، حصارکشی، نصب تابلو در این اراضی.

۹- تشکیل کمیته‌های کاری شامل (واحد هماهنگی اطلاعات، واحد عملیات و اجرا، واحد حقوق و قضایی) و ساماندهی کمیته‌های مزبور به منظور کشف و تعقیب جرائم فوق الذکر و ارائه گزارش به شورا شامل معاونین و کارشناسان عضو شورای حفظ حقوق بیت المال.

۱۰- اعضای شورای مرکزی می‌بایست بر اساس وظایف ذاتی، نمایندگان خود را در کمیته‌های فرعی معرفی و شرح وظایف و اختیارات هریک از کمیته‌های کاری در شورای مرکزی تبیین شود.

۱۱- نظارت بر عملکرد کمیته‌های فرعی و تعیین وظایف و احصاء حدود اختیارات و حوزه عملکرد آنها.

اما پیشنهادهایی در زمینه پیشگیری از زمین خواری که در شورای حفظ بیت المال تهیه شده و به کارگزاران مربوطه اعلان شده عبارتست از:

۱- جلوگیری از فراهم شدن زمینه موضوع تجاوز و تصرف اراضی در کنار برخوردهای قضایی انتظامی توسط کلیه دست اندرکاران خصوصاً استفاده از ابزار رسانه و آگه‌س بخشی عمومی و دیپلماسی عمومی آگاهی افزای مردمی.

- ۲- در تنظیم دستورالعملها و بخشنامه‌های صادره از طرف وزرای محترم و دستگاههای مسئول شفافیت لازم وجود داشته باشد و اختلاف نظریه و برداشتهای مختلف ایجاد نشده و روند برخورد با پدیده زمین خواری و حفظ حقوق بیت المال در این خصوص از هماهنگی و رویه واحد برخوردار باشد.
- ۳- رأی وحدت رویه هیئت عمومی دیوان عالی کشور تحت شماره ۷۰۷ ردیف ۲۷/۸۶ مورخ ۸۶/۱۲/۲۷ که بر ضرورت اعاده وضعیت اراضی زراعی و باغهایی که تغییر کاربری غیر مجاز داشته مورد توجه و اجرای دقیق قرار گیرد.
- ۴- در اجرای طرح آمایش سرزمین و تصویب طرح جامع اراضی توسط سازمان مدیریت و هیئت دولت تسریع شود.
- ۵- اهتمام بر ایجاد کمربند سبز در جوار حاشیه شهرها که باعث تثبیت اراضی و جلوگیری از تجاوزات احتمالی به آن اراضی شود.
- ۶- در مقررات جزایی ناظر بر تجاوز و تصرف عدوانی و اراضی دولتی از جمله مواد ۶۹۰ به بعد قانون مجازات اسلامی بازنگری شده و مجازات مرتکبین این جرائم افزایش یابد زیرا مقررات فعلی واجد مجازات دارای وصف بازنگری قانونی نمی‌باشد.
- ۷- با توجه به اینکه پرداخت هزینه‌های دادرسی و سایر هزینه‌ها مانند دستمزد کارشناسان یکی از مشکلات سازمانهای متولی از طرح و تعقیب دعاوی دولتی است، لذا ضمن پیشنهاد اصلاح قانون آیین دادرسی و معافیت دولت در پرداخت هزینه دادرسی (مانند قانون سابق) وزرای دستگاههای مزبور، دستورات لازم در خصوص پیش بینی هزینه‌ها و در اختیار گذاشتن تنخواه کافی و به موقع برای واحدهای ذیربط صادر شود.
- ۸- از ظرفیتهای و امکانات انتظامی تخصصی در فرایند کشف جرم و تعقیب و شناسایی بهره برداری لازم صورت پذیرد.
- ۹- با توجه به کمبود کادر قضایی دادسرای ویژه زمین خواری، اقدام لازم جهت تقویت کادر قضایی دادسرای مزبور با لحاظ تخصص‌های لازم به عمل آید.
- ۱۰- با توجه به اینکه ماده واحده قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجرای ماده ۵۶ قانون جنگلها و مراتع کشور فاقد مهلت برای اعتراض است برای حصول قطعیت و تعیین تکلیف سریعتر اراضی مربوط به وزارت جهاد کشاورزی اقدام لازم در جهت اصلاح ماده واحده از حیث تعیین مهلت اعتراض برای معترضین معمول شود.
- امید آنکه شاهد کارآمدی و تأثیر اصولی این شورا در جهت صیانت از محیط زیست و اراضی ملی و منابع طبیعی باشیم و دست زمین خواران اعم از شبه دولتی و خصوصی و دلال و... از سر منابع ملی و تنفس گاه‌های زیست محیطی کوتاه شود.

نتیجه گیری

استفاده بی رویه افراد سودجو از منابع طبیعی به هر وسیله ممکن و سو استفاده آنان از حقی که شرعاً به رسمیت شناخته شده (احیا سبب تملک است) باعث از بین رفتن سریع منابع طبیعی گردیده به گونه‌ای که دولت بالاجبار بر آن شد تا اقداماتی جهت حفظ و حمایت از آن منابع معمول دارد. از اینرو بعنوان اولین اقدام در سال ۱۳۴۰ قانون ملی شدن جنگلها به تصویب رسید که بعداً دچار تحولات و تغییراتی شده کما اینکه قوانین دیگری نیز راجع به موضوع مورد تصویب قرار گرفت. لیکن از آنجائیکه مشکل زمین بعنوان یکی از منابع ملی همیشه در کشور موجود بوده لذا از مهم‌ترین مسائل، نحوه شناسایی و تشخیص اراضی ملی و بعد از آن طبیعتاً موضوع چگونگی رسیدگی به اعتراضات اشخاص اعم از حقیقی و حقوقی نسبت به اقدامات دولت در این زمینه می‌باشد. کما اینکه مسئولین مربوطه با در نظر گرفتن کلیه قوانین موجود و بررسی همه جانبه اقدامات صورت گرفته باید چاره اندیشی دقیقی نموده تا مشکل فوق به نحو مقتضی مرتفع گردیده و شعار توسعه پایدار به تدریج جامه عمل بپوشد. به همین دلیل نظر به ضرورت حفظ و حراست از اراضی ملی ابتدائاً باید تخریب جنگلها، مراتع و... و تصرف آنها بدون اخذ مجوز از دولت جرم محسوب و مجرم شدیداً تحت پیگیری قرار گرفته نهایتاً به مجازات در خور عمل ارتكابی برسد. علاوه بر این وجود یک سازمان واحد واجد شرایط جهت تولید امور اراضی کشور ضروری جلوه می‌کند تا اساساً اقدامات مربوطه وفق مقررات صورت گرفته و دارای تعریفی قانونی باشند نه براساس ذوق و سلیقه شخصی دستگاههای دست اندرکار فعلی. مضافاً اینکه وجود چنین سازمان منسجم و نیرویابسته نه تنها باعث سرعت و دقت بیشتر در حل پرونده‌های متراکم موجود شده بلکه از بروز اختلافات شدید میان ارگانهای دولتی بویژه اداره منابع طبیعی و سازمان امور اراضی جلوگیری به عمل آورده موجب تداخل صلاحیت نیز نخواهد شد.

زمین خواری، تصرف اراضی اعم از دولتی و شخصی از سوی اشخاص یا مراجعی است که با استفاده از نفوذ و روابط خود در دستگاه‌های مختلف اداری و یا با شناسایی خلأهای قانونی و گاه نیز با جعل اسناد و مدارکی به سوء استفاده‌های مالی و ملکی می‌پردازند. زمین خواری اصطلاحی است که چند سال اخیر به علت سوء استفاده‌های مختلف و کثرت کلاهبرداری‌ها در املاک و اراضی رواج یافته است و در قوانین عنوان خاصی تحت نام زمین خواری وجود ندارد. اگر زمین خواری از جلوه‌های کلاهبرداری محسوب شود، مجرم بر اساس قانون به مجازات جرم کلاهبرداری محکوم می‌شود (عده‌ای نیز زمین خواری را مشمول ماده ۶۹۰ قانون مجازات اسلامی می‌دانند) یکی دیگر از قوانین در مبارزه با امر زمین خواری، قانون ثبت مصوب سال ۱۳۱۰ است و با افرادی که مال دیگری را به طور تصنعی مال خود معرفی کرده و برای آن سند دریافت می‌کنند، برخورد می‌شود.

منابع

- [۱] شمس احمد، نظام حقوقی اراضی ملی شده، نشر دادگستر، تهران، ج ۱، ۱۳۷۶
- [۲] طالب، مهدی، نگاهی جامعه شناسانه به مسائل و اعتبارات روستایی در ایران، ۱۳۷۶
- [۳] کامیار، غلامرضا، حقوق شهرسازی، تهران، انتشارات مجد، ج اول، ۱۳۷۹
- [۴] جعفری، مصطفی، اراضی ملی شده، مجله جنگل و مراتع، شماره ۱۵، پائیز ۱۳۷۱
- [۵] کاتوزیان، ناصر، حقوق مدنی اموال و مالکیت، تهران، نشر یلدا، ج اول، ۱۳۷۴