

## نظام حقوقی مالکیت زمین در سایر کشورها و ارتباط آن

### با پدیده زمین خواری

گروه پژوهش‌های حقوق عمومی\*

#### چکیده

با وجود تصویب قوانین و مقررات مختلف برای جلوگیری از تغییر غیر قانونی کاربری و تصرف زمین‌های عمومی در ایران، پدیده موسوم به زمین خواری که طی آن عده‌ای اقدام به تغییر غیر قانونی کاربری زمین یا تصرف زمین‌های عمومی می‌کنند، افزایش نگران‌کننده‌ای یافته و تبدیل به یکی از مشکلات اجتماعی کشور شده است. با وجود اهمیت زمین خواری و تأکید مؤکد مقامات سیاسی بر مقابله با آن، مطالعات آسیب‌شناختی لازم برای بررسی عوامل و راهکارهای مبارزه با این عمل مجرمانه در دستگاه‌های مرتبط صورت نگرفته است.

بررسی‌های تطبیقی نشان می‌دهند که جرم زمین خواری اساساً با نظام مالکیت زمین مرتبط است و در نظام‌هایی که دارای مالکیت دوگانه عمومی و خصوصی هستند احتمال بروز زمین خواری بیشتر است. بنابراین اولین گام در جهت مقابله با تصرف زمین‌های عمومی، افزایش مسئولیت دولت در بهره‌برداری مناسب از زمین و منطبق با منافع عمومی، مشخص کردن دقیق نقشه‌های ثبتی و پیاده کردن کامل نظام کاداستر و اتخاذ قوانین و مقررات شدید علیه متصرفان زمین است.

در ایران زمین خواری عوامل متعدد حقوقی، اقتصادی، شهری، فرهنگی و اجتماعی دارد و بنابراین هر گونه اقدام برای مقابله با این معضل مستلزم بهره‌گیری از مطالعات و رویکردهای حوزه‌های مذکور است. در حوزه حقوقی مهمترین مشکلاتی که در زمینه

---

\* از آقایان علی مشهدی و مسعود فریادی دانشجویان دکترای حقوق عمومی دانشکده حقوق دانشگاه

شهید بهشتی که در تهیه این مقاله نقش زیادی داشتند تشکر می‌شود.

مقابله با زمین‌خواری به نظر می‌رسد عبارتند از: تبدیل اموال عمومی به دولتی، کاستی در نظام حقوقی واگذاری اراضی، مشکلات اجرایی پیاده کردن طرح ملی کاداستر و تهیه نقشه‌های ثبتی، ضعف در سازوکارهای نظارتی و قضایی، فساد اداری و قضایی، پراکندگی قوانین و مقررات ناظر بر زمین.

مهمترین راهکارهای حقوقی که در مقابله با زمین‌خواری قابل طرح است عبارتند از:

- تدوین و تنقیح قوانین و مقررات زمین در قابل یک قانون جامع زمین
- محدود کردن واگذاری اراضی و دقت در فرآیند اجرایی، نظارتی و فنی واگذاری اراضی دولتی به اشخاص خصوصی و عمومی
- تشکیل دادگاه‌های تخصصی زمین با حضور قضات آشنا به مسائل حقوق اراضی و منابع طبیعی
- رفع اطاله دادرسی در رسیدگی به تخلفات و جرائم مربوط به اراضی
- ایجاد تناسب میان جرائم ارتكابی و مجازات‌های پیش بینی شده
- تقویت بانک اطلاعات زمین و پیشبرد طرح تهیه نقشه کاداستر اراضی ملی و کشاورزی و حل مشکل موازی‌کاری در این زمینه.
- تشویق سازمان‌های متصدی به ارزیابی و پایش ادواری منابع اراضی

#### مقدمه

افزایش معضل تغییر کاربری و تصرف غیر قانونی زمین‌های دولتی و عمومی در چند دهه اخیر در ایران، علی‌رغم 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 مفاسد 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 زمین‌خواری» در ادبیات حقوقی معروف هستند را بررسی دقیق‌تر و جدی‌تری نمود. موضوعی که متأسفانه کمتر مورد توجه محافل پژوهشی قرار گرفته است.

یکی از دیدگاه‌های رایج در خصوص مسأله زمین‌خواری این است که اساساً معضل زمین‌خواری ارتباط تنگاتنگی با نظام مالکیت زمین در هر کشور و نحوه ثبت و حفاظت

از آن دارد. بدین ترتیب که در نظام‌های مبتنی بر مالکیت صرفاً جمعی یا اشتراکی، یا مالکیت صرفاً دولتی یا مالکیت خصوصی، احتمال بروز زمین خواری اندک است. چرا که زمین یا متعلق به جمیع مردم یا دولت یا بخش خصوصی است که در هر صورت مالک آن تلاش دارد بهترین حفاظت را از ملک خود به عمل آورد. اما در نظام‌هایی که مبتنی بر مالکیت دوگانه دولتی/عمومی و خصوصی هستند، در صورت نقص نظام حمایت از مالکیت زمین، احتمال وقوع تصرف غیر قانونی زمین‌های دولتی یا عمومی بالا است. بنابراین، هر گونه مطالعه جدی درباره زمین خواری مستلزم شناخت نظام مالکیت زمین است. بر این اساس، در این گزارش کارشناسی ابتدا نظام‌های مالکیت زمین در چند کشور اجمالاً بررسی می‌شود و سپس نظام مالکیت زمین در ایران، علل و راهکارهای مقابله با زمین خواری مورد مطالعه واقع می‌شود. لازم به ذکر است که نظر به پیچیدگی و فرابخشی بودن بحث مقابله با زمین خواری چه در ایران و چه در دیگر کشورها، این گزارش در حد یک گزارش اولیه و پلان کلی تهیه شده و بررسی‌های دقیق‌تر و تفصیلی کارشناسی در این خصوص، به یک طرح تحقیقاتی تفصیلی متشکل از کارشناسان حوزه‌های مختلف نیاز دارد.

### گفتار اول: نظام حقوقی مالکیت اراضی در قوانین و رویه‌ها (مطالعه تطبیقی)

نظام حقوق عمومی مالکیت زمین در کشورهای مختلف یکی از حوزه‌های پیچیده نظام حقوقی آنها است. این نظام معمولاً به عنوان رقیب الگوهای مالکیت خصوصی و با قواعد محدوده کننده این قبیل مالکیت‌ها شناخته می‌شود. در غالب کشورها از جمله در ایران (اصل ۴۴ قانون اساسی) اساساً مالکیت اراضی متعلق به دولت (حکومت اسلامی) است<sup>۱</sup> ولی این به معنای عدم شناسایی مالکیت خصوصی اراضی نیست. تمایزهای چندی نیز میان سیستم‌های حقوقی اسلامی، سوسیالیستی، کامن لا و نظام حقوقی رومی-ژرمنی در خصوص مبانی نظری مالکیت عمومی اراضی وجود دارد.

<sup>۱</sup> به موجب اصل ۴۵ قانون اساسی «انفال و ثروت‌های عمومی از قبیل زمین‌های موات یا رها شده، معادن، دریاها، دریاچه، رودخانه‌ها و سایر آب‌های عمومی، کوه‌ها، دره‌ها، جنگل‌ها، نزارها، بیشه‌های طبیعی، مراتعی که حریم نیست، ارث بدون وارث، اموال مجهول‌المالک و اموال عمومی که از غاصبین مسترد می‌شود در اختیار حکومت اسلامی است تا بر طبق مصالح عامه نسبت به آنها عمل نماید. تفصیل و ترتیب استفاده از هر یک را قانون معین می‌کند».

دیدگاه‌های رایج درباره نظام‌های مالکیت زمین را می‌توان به چند دسته تقسیم‌بندی کرد: دیدگاه اول به «نظریه امانت» یا «نظریه مدیریت» مشهور است که به موجب آن منابع طبیعی و محیط زیست در اصل امانتی است در دست دولت که باید همانند امین از آن حفاظت کند و صرفاً حق بهره‌مندی معقولانه و پایدار از این منابع را به نفع نسل‌های حال و آینده دارد. در واقع، در این نظریه، دولت مالک اصلی عناصر محیط زیست و طبیعت نیست بلکه پاسبان و حافظ این منابع آنهم به صورت مشروط است که از سوی مردم به دولت‌ها اعطاء می‌شود. بر اساس این نظریه، اراضی ماهیتاً به هیچ کس تعلق ندارند. بلکه دولت‌ها صرفاً مدیریت آنها را به لحاظ مقتضیات منافع عمومی و اعمال حاکمیت بر عهده دارند. در قرائت‌های اسلامی، خداوند مالک حقیقی اراضی است که امر مدیریت آن، به حاکم اسلامی اعطاء شده است (اصل ۴۵ قانون اساسی). نظریه دیگر «نظریه مالکیت» است که دولت را مالک و صاحب اختیار منابع طبیعی و محیط زیست می‌داند و که می‌تواند این اموال را تصرف کرده و یا مجوز تملک و بهره‌برداری از آنها را به دیگر اشخاص اعطا نماید. در اندیشه‌های سوسیالیستی یا مالکیت اشتراکی مسأله از این هم فراتر می‌رود و علاوه بر اموالی که مالک خاص ندارد، اموال مردم نیز تحت سیطره مالکیت دولت و نظام اشتراکی قرار می‌گیرد. در نظام‌های مالکیت خصوصی نیز تملک زمین توسط اشخاص حقوق خصوصی پذیرفته شده است هر چند که در مورد مالکیت شخص خصوصی بر عرصه یا اعیان زمین اختلاف نظر وجود دارد. بنابراین عمده نظام‌های مالکیت زمین به نظام مالکیت عمومی، دولتی، اشتراکی یا گروهی، خصوصی و یا ترکیبی از اینها تقسیم می‌شوند.

ذیلاً به بررسی اجمالی برخی نظام حقوقی مالکیت عمومی اراضی می‌پردازیم.

## ۱. آذربایجان

به موجب ماده ۴ قانون زمین آذربایجان مصوب ۱۹۹۲، مالکیت بر اراضی شامل ۳ دسته مالکیت دولتی، مالکیت خصوصی و مالکیت گروهی می‌شود. این سه دسته مالکیت در جمهوری آذربایجان به رسمیت شناخته شده و توسعه هماهنگ آنها با قوانین و مقررات تضمین می‌شود. صاحبان زمین در آذربایجان عبارتند از: ۱- دولت ۲- کولخورها (انجمن‌های زمین‌داری) ۳- گروه‌های تعاونی و شرکت‌های سهامی کشاورزی.

## ۲. آفریقای جنوبی

آفریقای جنوبی با توجه اهمیت زمین و نیز تجربه دوران تبعیض نژادی که بیشتر زمین‌های مرغوب کشور در اختیار سفید پوستان بود، سیاست ملی زمین را تدوین نمود و قوانین چندی را بر اساس این سیاست توصیه کرد. از جمله قانون پیشگیری از خلع ید غیر قانونی و تصرف غیر قانونی زمین (۱۹۹۸) و قانون اصلاح زمین و قانون تسهیل توسعه زمین. عمده محورهای این سیاست‌های اصلاحی عبارتند از: توزیع و بازتوزیع زمین؛ بازگردانی زمین به کسانی زمین‌های خود را از دست داده‌اند؛ توسعه خانه‌سازی و اسکان رسمی برای اقشار کم درآمد؛ بازسازی شهرها و روستاها؛ دادن حق مالکیت زمین به کسانی که بر روی آن کار می‌کنند؛ رسمیت دادن به اسکان‌های غیر رسمی؛ یکسان سازی قوانین و مقررات مربوط به زمین؛ بهبود ساختارهای اداری؛ یکپارچگی در نظام مدیریت زمین؛ ایجاد یکی سیستم اطلاعاتی دقیق، قابل دستیابی و شفاف در مورد کلیه زمین‌های کشور.

## ۳. آلمان

در حقوق اساسی آلمان، نظام مالکیت اراضی و منابع طبیعی تابع مالکیت عمومی و خصوصی است. به موجب اصل ۱۵ قانون اساسی آلمان زمین، منابع طبیعی و وسایل تولید را به منظور انتفاع عامه می‌توان به موجب قانونی که چگونگی و میزان جبران خسارت را تعیین می‌کند، به مالکیت عمومی یا اشکال دیگر اقتصادی که تابع نظارت عمومی باشد درآورد. اصل ۷۴ قانون اساسی آلمان نیز در بندهای ۱۵ و ۱۸ تعیین قواعد مربوط به انتقال زمین و منابع طبیعی، نقل و انتقالات املاک، قانون اراضی و مقررات مربوط به اجاره زمین‌های کشاورزی، خانه‌سازی و خانه‌یابی را در چهارچوب اصل ۱۵ جزو اختیارات مشترک دولت فدرال و ایالات قرار داده است. به موجب بخش ششم قانون ۱۹۶۱ آلمان در خصوص معاملات زمین، فروش زمین در خصوص آن دسته از اراضی کشاورزی و جنگلی یا باتلاقی که مناسب تغییری کاربری هستند، می‌تواند ممنوع شده و یا تابع شرایط و ضوابط از پیش تعیین شده شوند.



#### ۴. ازبکستان

در ازبکستان زمین ثروت ملی<sup>۱</sup> است. اصل ۵۵ قانون اساسی ۱۹۹۲ این کشور مقرر می‌دارد: «زمین، معادن، گیاهان و جانوران همچنین سایر منابع طبیعی به عنوان ثروت ملی تلقی شده و باید بگونه‌ای معقول استفاده شده و توسط دولت حمایت شود».

#### ۵. استرالیا

در استرالیا زمین نمی‌تواند کاملاً تحت تملک قرار گیرد. دربار سلطنتی اصولاً مالک اصلی تمام ارضی هستند. ساماندهی زمین در استرالیا از سال‌های ۱۹۸۲ با تدوین "قانون زمین و توسعه" در استرالیای غربی آغاز شد. بر اساس قانون زمین‌داری و اراضی مصوب ۱۹۹۸، حاکمیت دولت بر این اراضی اعمال می‌شود. این قانون روابط میان دولت، زمینداران، بومیان و بهره‌برداران از مراتع را تنظیم می‌کند. البته این به معنای نبود مالکیت خصوصی نیست. ممکن است اشخاص خصوصی با خرید این اراضی از خاندان سلطنتی در طول سالیان متمادی مالکیت بر اراضی را بدست بیاورند. درصد بسیاری از اراضی نیز در سرحدات شمالی و استرالیای جنوبی و نیو ولز جنوبی به صورت اجاره‌ای در اختیار مردم قرار دارد.

#### ۶. الجزایر

به موجب اصل هفدهم قانون اساسی الجزایر، دارایی‌های عمومی جزو اموال ملی است. دارایی‌های مزبور منابع زیرزمینی، معادن، منابع طبیعی انرژی، ثروت‌های معدنی، طبیعی و زنده مناطق مختلف دریایی ملی، آب‌ها و جنگل‌ها را شامل می‌شود.

#### ۷. امارات عربی متحده

در اصل ۲۳ قانون اساسی ۱۹۷۳ امارات، منابع و ثروت‌های طبیعی به‌عنوان اموال عمومی<sup>۲</sup> اعلام شده است و حمایت از آن بر عهده جامعه قرار دارد. مطابق این ماده:

<sup>۱</sup>. National wealth

<sup>۲</sup>. Public property

«منابع و ثروت‌های طبیعی در امارات اموال عمومی است و جامعه مسئولیت حمایت و بهره‌برداری مناسب از این ثروت‌ها و منابع طبیعی را در راستای اقتصاد ملی دارد».

#### ۸. اندونزی

در اندونزی کنترل امور زمین به دولت واگذار شده است. به موجب اصل ۳۳ قانون اساسی اندونزی، زمین و ثروت‌های طبیعی توسط دولت کنترل شده و برای استفاده همه مردم مورد بهره‌برداری قرار خواهد گرفت.

#### ۹. اوگاندا

قانون اساسی ۱۹۹۵ اوگاندا در فصل هشتم، وظیفه حفاظت از منابع طبیعی را از طرف مردم به دولت واگذار کرده است: «... دولت باید از منابع طبیعی مهم شامل زمین، آب، تالاب‌ها، معادن، نفت، گیاهان و جانوران به نمایندگی از مردم اوگاندا حفاظت نماید». همچنین به موجب فصل هفدهم قانون اساسی «دولت باید ... مدیریت زمین، منابع آب، و مدیریت پایدار آنها را برای نسل حاضر و آینده ارتقاء داده و بهره‌برداری از منابع طبیعی اوگاندا را به گونه‌ای مدیریت نموده که میان توسعه و نیازهای زیست محیطی نسل حاضر و نسل آینده اوگاندا تعادل برقرار نماید...».

اما علیرغم این مسئله نظیر سایر کشورهای جهان سوم براساس قانون زمین اوگاندا مصوب ۱۹۹۸، نظام حقوقی مالکیت اراضی بسیار ضعیف و مغشوش است. به ویژه اینکه در قسمت جرایم و مجازات‌ها این وضعیت هیچ تناسبی با تخلفات زمین در حال حاضر ندارد.

#### ۱۰. ایالات متحده آمریکا

در این کشور گرایش به سمت حمایت از مالکیت زمین توسط اشخاص خصوصی است چرا که این اعتقاد وجود دارد که اشخاص خصوصی بهتر از اشخاص عمومی از زمین تحت مالکیت خود حفاظت می‌کنند. به همین دلیل است که بر طبق سرشماری سالانه در آمریکا از کل مساحت این کشور ۶۴/۲۹ درصد در سال ۱۹۹۵ و ۷۱ درصد در سال ۱۹۹۶ در اختیار بخش خصوصی و باقی آن در اختیار دولت‌های ایالتی و فدرال

قرار دارد. ایالات متحده آمریکا برنامه‌های گسترده‌ای برای تهیه نقشه‌های زمین، شناسایی مالکان، ثبت زمین و انتشار اطلاعات مربوط به زمین و مالک آن اجرا می‌کند که از آن جمله می‌توان به سیستم ملی مدیریت یکپارچه زمین، طرح ارتقای نقشه‌های کاداستری و سامانه اطلاعات زمین اشاره کرد. این برنامه‌ها به کلیه نهادهای اجرایی و قضایی مرتبط با زمین کمک می‌کنند تا به صورت دقیق‌تر و کامل‌تری اقدام به شناسایی مالکان زمین، زمین‌های عمومی و تصرفات صورت گرفته در هر یک بنمایند. با تصویب قانون مدیریت و خطمشی زمین فدرال، اداره مدیریت زمین، مدیریت زمین - های عمومی کشور، محافظت و نظارت بر بهره‌برداری درست از آنها را بر عهده گرفته است.

### ۱۱. ایتالیا

مالکیت اراضی در ایتالیا به صورت عمومی و خصوصی توزیع شده است. مالکیت عمومی متعلق به دولت و برخی از سازمان‌های اداری شهری و روستایی است. به موجب اصل ۴۴ قانون اساسی ایتالیا، به منظور بهره‌برداری منطقی از خاک و استقرار روابط عادلانه اجتماعی، قانون، تعهدات و مقرراتی برای تملک اراضی خصوصی وضع، و برحسب نواحی و مناطق کشاورزی، محدودیت‌هایی در مورد مساحت آنها تعیین و اصلاحات اراضی، تغییر شکل زمین‌های وسیع و بازسازی واحدهای تولیدی را ترغیب و مقرر می‌کند. قانون، از مالکیت‌های کوچک و متوسط حمایت می‌کند. حفاظت و اصلاح زمین‌های مناطق کوهستانی را نیز قانون مقرر می‌کند.

مالکیت خصوصی اراضی در ایتالیا متعلق به سازمان‌ها و شرکت‌های خصوصی است. در ایتالیا مدل دیگری از مالکیت رواج دارد که به «مالکیت اشتراکی» شهرت دارد. این الگو ریشه در سنت‌های باستانی دارد. در این مدل مالکیت اراضی مفهومی مابین مالکیت عمومی و خصوصی دارد به این معنا که شهروندان می‌توانند بر روی این اراضی زندگی کنند، بدون اینکه مالک آن باشد. ساکنان می‌توانند از این اراضی برای چرانیدن دام‌های خود و استفاده از درختان آنها، آبیاری، شکار، ماهیگیری و نظایر آن بهره‌برداری نمایند.



## ۱۲. تاجیکستان

در تاجیکستان به موجب ماده ۱۳ قانون اساسی اراضی متعلق به دولت هستند با این حال این تعلق در راستای منافع مردم صورت می‌گیرد. به موجب این ماده: « خاک، زمین، آب، هوا، حیوانات و گیاهان و سایر منابع طبیعی متعلق به دولت هستند و دولت استفاده مؤثر<sup>۱</sup> از آنها را در راستای منافع مردم تضمین می‌نماید.» به موجب بخش دوم این قانون، مالکیت دولت به نمایندگی از مردم و در راستای منافع مردم صورت خواهد گرفت. به موجب ماده ۲ قانون اراضی جمهوری تاجیکستان، مالکیت زمین در جمهوری تاجیکستان نوعی مالکیت انحصاری دولتی است و دولت بهره‌برداری از زمین را در جهت منافع عمومی شهروندان تضمین می‌کند. تصرف شخصی اراضی که به اجداد تعلق داشته باشد ممنوع است. اراضی در تاجیکستان به چند دسته تقسیم می‌شوند:

- اراضی زراعی

- اراضی مسکونی (شهر، شهرک و روستا)

- اراضی حفاظت شده

- اراضی صنعتی

- اراضی جنگلی

- اراضی دولتی

به موجب ماده ۵ قانون اراضی جمهوری تاجیکستان، دولت صلاحیت انحصاری اتخاذ تصمیم در خصوص اراضی تحت حاکمه از قبیل فروش و واگذاری و اجاره اراضی را دارد.

## ۱۳. ترکیه

در کشور ترکیه مالکیت دولتی و خصوصی هر دو پذیرفته شده است و به موجب اصل ۴۵ قانون اساسی این کشور، مالک وظیفه دارد تا از زمین و خاک استفاده مطلوب و غیر مخرب بنماید. دولت موظف است تا به روستاییان بی‌زمین، زمین‌های کشاورزی اعطا کند. زمین‌های دولتی در این کشور بالغ بر ۴۶ درصد کل زمین‌های کشور می‌شود.

<sup>۱</sup> -Effective utilization

## ۱۴. چین

مالکیت زمین در چین مبتنی است بر مالکیت دولتی، مالکیت اشتراکی و مالکیت خصوصی. بر طبق اصل ۱۰ قانون اساسی زمین‌های شهری متعلق به دولت است و زمین‌های روستایی و حومه شهرها در مالکیت اشتراکی (سازمان اقتصادی مشترک روستا) قرار دارند مگر آنکه قانون مالکیت آنها را به دولت سپرده باشد. مالکیت خصوصی نیز تحت شرایط خاصی در برخی موارد پذیرفته شده است. بند ۴ این اصل هر گونه انتقال غیر قانونی زمین توسط هر شخص را ممنوع کرده است. ماده ۹ "قانون املاک چین"، ایجاد هر گونه حق بر زمین، انتقال آن و نیز سلب آن را منوط به ثبت در دوایر ثبت زمین می‌سازد.

## ۱۵. رومانی

در رومانی به موجب اصول ۷، ۹ و ۱۱ قانون اساسی، ثروت‌های زیرزمینی، معادن، زمین‌های دولتی، جنگل‌ها، آب‌ها، منابع طبیعی نیرو، کارخانجات، ماشین‌آلات، بانک‌ها، مزارع دولتی، ایستگاه‌های کشاورزی و تراکتورها، وسایل ارتباطی، وسایل حمل و نقل دولتی، وسایل مخابراتی، ساختمان‌های دولتی، منازل مسکونی و تاسیسات اساسی اجتماعی - فرهنگی دولت، متعلق به همه مردم، یعنی متعلق به دولت است. زمین‌های تعاونی تولیدی کشاورزی، حیوانات، ابزار، تاسیسات و ساختمان‌های مربوط به آنها در مالکیت تعاونی است. قطعه زمینی که طبق مقررات تعاونی تولید کشاورزی مورد کشت یک خانواده کشاورز عضو آن تعاونی است در مالکیت تعاونی باقی می‌ماند. با این حال منازل مسکونی در مزارع و متفرعات آن، زمینی که بر روی آن قرار دارند در حدی که مقررات تعاونی تولید کشاورزی مقرر می‌دارد، احشام و محصولات جزیی کشاورزی و در ملکیت شخصی دهقانان می‌باشد. ابزار، ماشین‌آلات، تاسیسات و ساختمان‌های تعاونی‌های صنایع دستی و تعاونی‌های مصرف، به ملکیت تعاونی تعلق دارد. در صورت تعاونی شدن کشاورزی، دولت برای دهقانانی که نتوانند به عضویت شرکت‌های تعاونی درآیند، مالکیت زمین و حیواناتی را که توسط آنان و خانواده ایشان برای تولید و کار مورد استفاده قرار می‌گیرند تضمین می‌کند. کسانی که به کار ساخت صنایع دستی اشتغال دارند مالک کارگاه خود می‌باشند.

### ۱۶. زلاندنو

۲۶ میلیون هکتار اراضی زلاندنو را می توان به دودسته اراضی متعلق به دولت و اراضی متعلق به اشخاص تقسیم بندی نمود. اما با توجه به وجود نظام حقوق انگلیس در این سرزمین، فرض بر این است که دولت در کلیه اراضی حق تقدم دارد. در صورت واگذاری اراضی سلطنتی به مالکان خصوصی، چنانچه مالکان بخواهند آنها را انتقال دهند تنها موظف به فروش به دستگاه سلطنتی هستند و نمی توانند به سایرین بفروشند.

### ۱۷. ژاپن

کشور ژاپن نظام مالکیت ترکیبی زمین را پذیرفته است. بر طبق ماده ۸ قانون بنیادین زمین، شهروندان موظف به بهره برداری مناسب از زمین هستند. به موجب ماده ۱۰ این قانون دولت مکلف است تا سالانه گزارشی از نحوه حفاظت از زمین در کشور، میزان تملکها و خرید و فروش زمین و قیمت آن به مجلس ارائه دهد. درصد مالکیت زمین توسط بخش های مختلف در ژاپن<sup>۱</sup> (بخش عمومی شامل دولت مرکزی و دولت محلی می شود)

سال	۱۹۷۵	۱۹۸۰	۱۹۸۵	۱۹۹۰	۱۹۹۵	۲۰۰۰	۲۰۰۳	۲۰۰۵	۲۰۰۶
بخش عمومی	۳۳/۷	۳۴	۳۴	۳۴/۳	۳۴/۸	۳۷/۱	۳۷	۳۷	۳۷
دولت مرکزی	۲۷/۵	۲۷/۵	۲۷/۵	۲۷/۶	۲۷/۷	۲۷/۸	۲۷/۴	۲۷/۴	۲۷/۴
دولت محلی	۶/۲	۶/۵	۶/۵	۶/۷	۷	۳/۹	۹/۶	۹/۶	۹/۶
بخش خصوصی	۶۶/۳	۶۶	۶۶	۶۵/۷	۶۵/۲	۶۲/۹	۶۳	۶۳	۶۳

### ۱۸. فرانسه

در فرانسه حفاظت و بهره برداری از اراضی و املاک غیر خصوصی در اختیار دولت است. مجموعه قوانین روستایی، شهری و جنگل ها سه مجموعه عظیمی هستند که نظام

<sup>۱</sup> [http://tochi.mlit.go.jp/h20hakusho/chapter6/chapter06\\_eng.html](http://tochi.mlit.go.jp/h20hakusho/chapter6/chapter06_eng.html)

حقوقی اراضی را تعیین می‌کنند.<sup>۱</sup> در این کشور محدودیت‌های بسیاری بر مالکیت‌های خصوصی اراضی وارده شده است. مواد کلیدی در این خصوص مواد ۴۰ و ۴۱ کد روستایی و همچنین حکم شماره ۶۲-۱۲۱۷ یا زدهم اکتبر ۱۹۶۲ در مورد فهرست زمین‌های بایر و حکم شماره ۶۲-۱۳۹۸-۲۶ نوامبر ۱۹۶۲ در خصوص کشت زمین‌های تحت تصرف اشخاص است. به موجب این نظامات در صورتی که زمینی در یک دوره زمانی معین مورد بهره‌برداری موثر قرار نگیرد، بایر محسوب شده و اگر مالک زمین دستورات مقامات عمومی را رعایت ننماید، مقام عمومی می‌تواند زمین مزبور را اجاره داده و یا اقدام به خرید اجباری زمین نماید و آنچه عملاً اتفاق می‌افتد محدودیت حق مالکیت اشخاص و زمینداران بزرگ و حتی در برخی از موارد مصادره این اراضی است.

#### ۱۹. کانادا

زمین در کانادا تحت مالکیت ایالات، قبایل بومی، اشخاص حقوقی و حقیقی قرار دارد. اما این مالکیت مبتنی است بر اجاره داری زمین<sup>۲</sup> و مطلق نیست، چرا که زمین در اصل، به پادشاه تعلق دارد و مالکیت دولت و اشخاص خصوصی با اجازه او صورت می‌گیرد. حدود ۸۹ درصد از کل زمین‌های کانادا در مالکیت دولت (۴۱ درصد در اختیار دولت فدرال و ۴۸ درصد در اختیار ایالات) قرار دارد و ۱۱ درصد بقیه نیز متعلق به اشخاص خصوصی است. ۴ درصد از زمین‌های ایالات، در تملک دولت فدرال قرار دارد که شامل پارک‌های طبیعی، مناطق حفاظت شده برای ساکنان بومی کانادا و مناطق لازم برای تأمین امنیت عمومی می‌شود. در حال حاضر سیاست گسترش مالکیت‌های مشاع برای تحقق کامل حق بر مسکن و یکپارچه سازی زمین‌های روستایی به منظور حمایت از کشاورزی دنبال می‌شود.

#### ۲۰. کره جنوبی

به موجب بند ۲ اصل ۲۱ قانون اساسی کره جنوبی، زمین و منابع طبیعی توسط دولت مورد حفاظت قرار می‌گیرد و دولت مکلف است برنامه لازم برای توسعه و

<sup>۱</sup>. Voir: Étienne Le Roy, *Le mystère du droit foncier sur: Enjeux fonciers et environnementaux. Dialogues afro-indiens*, Pondichery, Institut Français de Pondichéry, 2007, p 57-88

<sup>۲</sup>. Land tenure

بهره‌برداری متعادل از آن‌ها را تدوین کند. در این راستا، دولت کوشش لازم را به عمل می‌آورد که «اصل تعلق زمین به زارع» را در مورد زمین کشاورزی تحقق بخشد، اجاره زمین زراعتی ممنوع است. علاوه بر این، اجاره زمین زراعتی و واگذاری اداره زمین زراعتی برای افزایش بهره‌وری زراعتی و تضمین استفاده معقول از آن یا به علت موارد اجتناب‌ناپذیر به موجب شرایط مقرر در قانون مجاز می‌باشد.

#### ۲۱. مصر

به موجب اصل ۳۷ قانون اساسی مصر، دولت موظف است با توجه به اصل حمایت از کشاورز و کارگران کشاورزی، حداکثر محدوده مالکیت زمین برای بهره‌برداری را تعیین نموده و اختیار ناشی از اتحاد و پیوستگی نیروهای کار مردم را در دهکده‌ها تأیید نماید.

#### ۲۲. مغولستان

قانون اساسی مغولستان دولت را مسئول «حمایت» از اراضی می‌داند. قانون اساسی ۱۹۹۲ مغولستان طی اصل ۱۶ مقرر می‌دارد که «... زمین، جنگل‌ها، آب، جانوران و گیاهان و سایر منابع طبیعی باید توسط دولت حمایت گردند.» علاوه بر این قانون اساسی دولت را مجاز می‌دارد که «مالکان اراضی را نسبت به نحوه استفاده از زمین مسئول قلمداد نماید یا از آنها خسارات و تعرفه برای نیازهای عمومی دریافت نموده یا در صورتی که زمین بگونه‌ای استفاده شود که منجر به آسیب به سلامتی مردم یا حمایت از محیط زیست و امنیت ملی باشد، آن را مصادره کند (بند ۴ ماده ۶).

#### ۲۳. ونزوئلا

ونزوئلا برای کنترل و کاهش زمینداری و هدایت آن به سمت و سوی ساخت و ساز، قانون زمین شهری را تصویب نمود. به موجب بخشی از این قانون «اراضی ساخته نشده شهری در خدمت عموم است». قانون جدید مشخصاً مقرر می‌دارد که مالکان در صورت «مخروبه بودن ساختمان، یا وجود نقض در ساخت و ساز آن، یا در صورتی که ساختمان بیش از ۶۰ سال قدمت داشته یا غیر قابل سکونت اعلام شده باشد» باید زمین خود را به دولت بفروشند. قانون همچنین بر اراضی شهری که از طرف مالکان آنها رها



شده، یا ساخته نشده است و بر «هر زمین دیگری که دولت تعیین کند» حاکم است. دولت ونزوئلا در حال حاضر برای افزایش تولید خوار و بار ملی، استفاده، بازخرید، یا تصرف ارضی بایر زمین‌داران بزرگ در مناطق روستائی را آغاز کرده است.<sup>۱</sup>

## ۲۴. هنگ کنگ

اصل ۷ قانون اساسی هنگ کنگ زمین‌های این کشور را تحت مالکیت دولت قرار می‌دهد و دولت مسئولیت مدیریت، توسعه و اجاره آن را به اشخاص حقیقی و حقوقی بر عهده دارد. به موجب بخش ۶ "مصوبه راجع به زمین" (اصلاحی ۱۹۹۸) هر کس بدون کسب مجوز مالکیت، اقدام به تصرف زمین‌های عمومی نماید در مرتبه اول اخطار خلع ید به او داده می‌شود تا در ظرف مدت معینی اقدام به خلع ید و قلع آثار تصرف کند. چنانچه از این اخطار سرپیچی کند، مأموران دولت می‌توانند اقدام به خلع ید از متصرف و قلع کیله آثار تصرف نمایند. در این صورت متصرف غیر قانونی به جریمه ۱۰۰۰۰ دلار و تا ۶ ماه زندان محکوم خواهد شد.

در این دسته از اصول قانون اساسی راجع به نوع مالکیت زمین، این نکته قابل ذکر است که در بسیاری از این اصول بهره‌برداری معقولانه، پایدار و منطبق با منافع عمومی از زمین و خاک مورد توجه قانونگذار اساسی بوده است. حال آنکه این تصریح مهم در قانون اساسی ایران و به خصوص اصل ۴۵ آن مغفول مانده است. همچنین تعدادی از کشورها مانند آفریقای جنوبی و هنگ کنگ اقدام به تصویب قانون خاص برای جرم-انگاری تصرف زمین‌های عمومی و خصوصی کرده‌اند.

## گفتار دوم: نظام مالکیت زمین در ایران

قبل از انقلاب اسلامی، اراضی کشور به سه دسته 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 دو دسته اراضی متعلق به دولت (اشخاص

<sup>۱</sup>. بازگرداندن مالکیت زمین به دولت ونزوئلا. نقل از سایت سیاستگذاری زمین و مسکن، ۱۳۸۸/۶/۱۱

حقوقی 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 دهه نخست قرن ششمی و همچنین آموزه‌های فقهی (انفال، حیازت مباحات و...) 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 می‌کند حداکثر مالکیت زمین 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 نا برد. ماده ۱ و تبصره ذیل آن از کلیدی‌ترین مواد هستند که به موجب آن، از تاریخ تصویب این تصویب‌نامه قانونی، عرصه و اعیانی کلیه جنگل‌ها و مراتع و بیشه‌های طبیعی و اراضی جنگلی کشور جزو اموال عمومی محسوب و متعلق به دولت است ولو اینکه قبل از این تاریخ، افراد آن را متصرف شده و سند مالکیت گرفته باشند. حفظ و احیا و توسعه منابع فوق و بهره‌برداری از آنها به عهده سازمان جنگلبانی ایران است.

ریشه پدیده زمین خواری 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. بجز 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. به عنوان مثال، ماده ۶ قانون زمین شهری در این خصوص مقرر می‌دارد: «کلیه زمین‌های 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 املاک 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.<sup>۱</sup> 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".

### گفتار سوم: رابطه نظام حقوقی مالکیت اراضی و پدیده زمین خواری

با آنکه قوانین و مقررات مختلفی در زمینه مالکیت بر زمین، حمایت از حقوق مالکانه و جلوگیری از تغییر کاربری و تصرف غیر قانونی زمین در نظام حقوقی ایران به تصویب رسیده است، اما در عمل مقابله با شیوع پدیده موسوم به زمین خواری در کشور با مشکلات عدیده حقوقی، اجتماعی و اقتصادی روبه‌رو 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. بنابراین در هر عمل زمین خواری حداقل دو عنصر مادی تغییر غیر قانونی

<sup>۱</sup>. بررسی نظام حقوق عمومی انواع اراضی از قبیل اراضی موات، اراضی مباح، اراضی شهری، اراضی ملی، اراضی بدون صاحب، اراضی دایر و بایر و... می‌تواند موضوع تحقیق تفصیلی باشد که از زمینه این گزارش خارج است.

کاربری زمین و تصرف غیر قانونی 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 جرم‌انگاری نکرده‌اند اما تحت عناوین مجرمانه متعددی مانند تغییر غیر قانونی کاربری و تصرف غیر قانونی زمین‌های عمومی، زمینه حقوقی لازم را برای مقابله با این عمل ایجاد کرده‌اند. از جمله مهمترین این قوانین 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 و زارعت 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 و دامداری و دامپروری و 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 اثلاث 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 محیط زیست یا مراجع ذیصلاح دیگر مبادرت به عملیاتی نماید که موجب تخریب محیط زیست 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".

**تصرف عدوانی** (ماده ۲ قانون اصلاح قانون جلوگیری از تصرف عدوانی مصوب ۱۳۵۲/۱۲/۶): "هر گاه کسی مال غیر منقولی را که در تصرف غیر بوده است عدواناً تصرف کرده و یا مزاحم استفاده متصرف شده باشد و یا استفاده از حق انتفاع یا ارتفاق دیگری ممانعت کرده باشد و بیش از یک ماه از تاریخ وقوع تصرف یا آغاز مزاحمت یا ممانعت نگذشته باشد دادستان شهرستان محل وقوع مال یا دادرس دادگاه‌های بخش مستقل و سیار به قائم مقامی دادستان در حوزه صلاحیت خود مکلفند به شکایت شاکی رسیدگی و حکم مقتضی صادر نمایند".

**تجاوز به جنگل‌ها** (ماده ۵۵ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۴۶/۵/۲۵): "هر گونه تجاوز به جنگل‌ها و مراتع و بیشه‌ها 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 جز در موارد ضروری ممنوع می‌باشد".

**تفکیک زمین‌های کشاورزی** (ماده ۲ قانون جلوگیری از خرد شدن اراضی کشاورزی و ایجاد قطعات مناسب فنی، اقتصادی مصوب ۱۳۸۳/۱/۲۵): "تفکیک و افراز اراضی مذکور [اراضی کشاورزی] به قطعات کمتر از نصاب تعیین شده ممنوع است. ارائه هرگونه خدمات ثبتی از قبیل صدور سند مالکیت تفکیکی یا افرازی مجاز نخواهد بود".

**تغییر کاربری زمین‌های کشاورزی** (مواد ۱۲ و ۱۳ قانون گسترش کشاورزی در قطب‌های کشاورزی مصوب ۱۳۵۴/۳/۵): ماده ۱۲- "تفکیک و تقسیم اراضی کشاورزی و یا قابل کشاورزی [...] به قطعات کوچکتر از ۲۰ هکتار، همچنین تبدیل نوع استفاده از اراضی کشاورزی محدوده قطبها جز آنچه در طرح جامع مربوط ذکر شده به غیر کشاورزی ممنوع است. تفکیک و تبدیل نوع استفاده از زمین بر اساس طرح‌های جامع توسعه شهری و صنعتی و معدنی و طرح‌های دیگر که در اثر تحولات اقتصادی و اجتماعی کشور لازم باشد پس از تصویب مقامات مربوط به پیشنهاد مشترک وزارت کشاورزی و منابع طبیعی وزارت مسکن و شهرسازی و وزارت کشور به تصویب هیأت وزیران می‌رسد بلامانع است. وزارت کشاورزی و منابع طبیعی مکلف است در صورت تبدیل نوع استفاده یا بدون استفاده نگهداشتن اراضی در قطب‌ها بدون تحصیل مجوز نسبت به خلع ید از متخلف با رعایت ماده ۱۳ این قانون اقدام نماید".

ماده ۱۳- "وزارت کشاورزی و منابع طبیعی مجاز است به وسیله گارد منابع طبیعی یا سایر مأمورین انتظامی از اقدامات تبدیل نوع بهره‌برداری از زمین از کشاورزی به غیر کشاورزی در محدوده مناطق طرح و قطب‌های کشاورزی موضوع ماده ۱۲ این قانون جلوگیری به عمل آورد و نسبت به قلع و امحاء مستحذاتی که به این ترتیب به وجود



می‌آید و به تشخیص وزیر کشاورزی و منابع طبیعی محل اجرای طرح جامع کشاورزی می‌باشد اقدام کند".

در زمینه جعل و استفاده از سند مجعول، قانون مجازات اسلامی و در زمینه ارتشاء و کلاهبرداری قانون تشدید مجازات مرتکبان ارتشاء، اختلاس و کلاهبرداری و نیز در زمینه فروش یا تصاحب اراضی موات و مباحات اصلی قانون نحوه اجرای اصل ۴۹ قانون اساسی، مقررات مقتضی را مقرر داشته‌اند. همچنین عناوین مجرمانه مقید در قانون ثبت اسناد و املاک نظیر تقاضای ثبت ملک دولت به نام اشخاص، جعل اسناد و انتقال بدون مجوز قانونی اراضی ملی توسط اشخاص را شامل می‌شود.

در حوزه اجرایی نیز نهادهای اجرایی متعددی مسئولیت اجرای قوانین مذکور را بر عهده دارند که می‌توان به این دو سازمان اشاره کرد: سازمان امور اراضی وابسته به وزارت جهاد کشاورزی که مسئولیت تهیه و تدوین مقدمات لازم برای تثبیت مالکیت-های شرعی و قانونی، حفظ یکپارچگی اراضی و حفظ کاربری اراضی کشاورزی با رعایت حقوق متقابل مردم و دولت را بر عهده دارد؛ و سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور که متصدی حفظ، حمایت، حراست و بهره‌برداری اصولی از جنگل‌ها، مراتع و بیابان‌ها و حوزه‌های آبخیز کشور است. با توجه به تشابه وظایف و موازی‌کاری این دو سازمان می‌توان نسبت به ادغام این دو سازمان با هدف توسعه پایدار اراضی و تخصیص بهینه منابع اقدام کرد.

قوه قضاییه نیز در خصوص مقابله با اعمال زمین‌خواری اقدام به اختصاص دادرسی ویژه‌ای با عنوان دادرسی مبارزه با زمین خواری در دادگستری تهران کرده است. شورای حفظ حقوق بیت‌المال در اراضی و منابع طبیعی یکی از نهادهای تخصصی در امر مقابله با زمین‌خواری است که با پیشنهاد وزارت مسکن و شهرسازی و تایید ریاست قوه قضائیه در راستای تمرکز در رسیدگی به تخلفات و جرائم مربوط به اراضی ملی، جهت ایجاد هماهنگی بیشتر بین نهادهای متولی این امر و سیاست‌گذاری در زمینه حفظ حقوق بیت‌المال در اراضی و منابع طبیعی در سطح مرکزی و دادگستری کل استان‌ها در سال ۱۳۸۳ تشکیل شده است. ریاست این شورا بر عهده رئیس قوه قضائیه بوده و دبیر آن دادستان کل کشور است. در استان‌ها هم ریاست شورا به عهده رئیس کل دادگستری استان بوده و کلیه دستگاه‌های مرتبط با امر زمین و منابع

طبیعی از قبیل امور اراضی، مسکن و شهرسازی، اوقاف و سازمان آب در آن عضویت دارند.

علی‌رغم اهمیت و شیوع پدیده زمین‌خواری در کشور، مطالعات و تحقیقات اندکی در خصوص علل و نحوه برخورد با این معضل در دستگاه‌های اجرایی و مراکز عملی انجام شده است که به دو مورد از مهم‌ترین آنها اشاره می‌شود.

کمیسیون اصل ۹۰ در مجلس شورای اسلامی طی گزارش مورخه ۱۳۸۷/۲/۱۰ خود در مورد وضعیت مفاسد اقتصادی در کشور خاطر نشان کرد که زمین‌خواری به صورت واگذاری غیرقانونی زمین‌ها یا تغییر غیرمجاز کاربری آنها در رأس مفاسد مذکور قرار دارد. در این گزارش از دولت خواسته شده است تا با عنایت به موارد گسترده زمین‌خواری در کشور، با ایجاد سازو کارهای مناسب نسبت به متوقف نمودن فرایند این جرم خطرناک اقدام فوری معمول دارد. در سال ۱۳۸۷ نیز معاونت حقوقی و توسعه قضایی وابسته به قوه قضائیه طی برنامه‌ای جامع اقدام به بررسی علل زمین‌خواری، موانع و راهکارهای مقابله با این معضل برآمد که با توجه به پیچیدگی موضوع، این طرح مدتی مسکوت ماند.

با توجه به تنوع و تعدد این قوانین در زمینه مقابله و جرم‌انگاری تغییر کاربری و تصرف غیر قانونی و نیز سازمان‌های مختلف اجرایی، می‌توان گفت که خلاء قانونی و سازمانی فاحشی در این زمینه وجود ندارد. اما پرسشی که در اینجا به ذهن می‌رسد این است که چرا با وجود تصویب قوانین متعدد و سازمان‌های متنوع در زمینه مقابله با تغییر کاربری و تصرف غیر قانونی زمین در ایران همچنان با شیوع این معضل در جامعه روبه‌رو هستیم؟ واقعیت این است که پدیده زمین‌خواری همزمان برآیند عوامل مختلفی است، حال آنکه غالباً و به اشتباه گمان عمومی بر این است که قوانین و مقررات کشور در کنترل این پدیده دچار نقص هستند و مشکل در درجه اول حقوقی است. همین عدم درک دقیق و جامع از علل زمین‌خواری به عدم موفقیت در مقابله با این معضل می‌انجامد. موضوع زمین‌خواری در ارتباط مستقیم با وظایف و تکالیف هر یک از قوای مجریه و مقننه و قضائیه کشور است. عدم همکاری و هماهنگی این سه قوه برای مبارزه با این پدیده بعنوان امری فرابخش ضروری است. در اینجا به برخی از مهمترین عوامل مختلف موثر در بروز یا تقویت معضل زمین‌خواری اشاره می‌شود:

## بند اول: آسیب شناسی و بررسی مشکلات و موانع موجود

### الف) مشکلات اجرایی

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 عبارتند از:

الف- عدم هماهنگی در سیاست‌ها و امور اجرایی ادارات مرتبط با زمین به عنوان یک امر فرابخشی

ب- انتقال بی‌ضابطه اراضی واگذاری شده و عدم ارزیابی وضعیت موجود  
ج- نبود کارشناسان حقوقی زبده در امور زمین در ادارات دولتی و عدم جذب و نگهداری آنها

د- واگذاری، عنصر کلیدی معضل زمین خواری است. واگذاری‌های خارج از ضابطه، غیر مشروط و غیر قانونی اراضی دولتی به اشخاص حقوق عمومی و شرکت‌های تعاونی مسکن دولتی و خصوصی و یا واگذاری برای اهداف غیر قانونی و با کاربری غیر کشاورزی و صنعتی (عدم به کارگیری زمین برای طرح‌های مصوب) هم عدم نظارت بر طرح‌های واگذاری اراضی

و- مشکلات اجرایی و فنی در اجرای نظام کاداستر (شناسنامه املاک): عدم تهیه نقشه‌های ثبتی دقیق و انتشار آن جهت آگاهی عمومی، سنتی بودن روش‌های تحدید حدود و نقشه برداری در کشور و وسعت و گستره اراضی، و موازی کاری میان سازمان نقشه برداری (قوه مجریه) و اداره کل کاداستر وابسته به سازمان ثبت املاک (قوه قضاییه) مانع از تهیه نقشه‌های دقیق ثبتی می‌شود که لازمه اساسی مقابله با زمین خواری محسوب می‌شود.

ی- عدم تهیه اسناد ثبتی دقیق برای زمین‌های دولتی در برخی موارد سبب می‌شود تا دولت در دادرسی‌های مربوط به زمین خواری در برابر اشخاص زمین خواری در دادگاه شکست بخورد.

ک- ضعف سیستم نظارت و کنترل ساخت و ساز در سازمان‌های اجرایی مسئول مانند شهرداری‌ها، فرمانداری‌ها و بخش‌داری‌ها، سازمان جنگل‌ها و مراتع، مانند عدم بهره‌مندی از نیروهای گشت و کنترل کافی و مجرب، عدم بهره‌مندی از اطلاعات دقیق و تجهیزات اداری و فنی، ضعف دانش و تخصص در این سازمان‌ها.

علاوه بر این می‌توان به همدستی و تبانی برخی از مأموران ادارات دولتی با اشخاص زمین‌خوار از طریق جعل اسناد و عنوان برای تغییر کاربری زمین، افشای اطلاعات مربوط به زمین‌ها و نقشه‌ها و ارایه گزارش خلاف واقع و یا عدم گزارش تخلفات و پیگیری آنها نیز اشاره نمود.

ضعف طرح‌های توسعه کالبدی شهری و منطقه‌ای و سهولت در تغییر کاربری زمین بدون توجه به پیشنهادهای این طرح‌ها.

فقدان نظام آماری دقیق برای ارائه آمار قابل استناد مانند آمار تغییر کاربری، واگذاری، تصرف و معاملات معارض و مکرر: یکی از بزرگترین مشکلات نظام تصمیم‌گیری در ایران فقدان یا کمبود آمار و اطلاعات دقیق است که بتوان بر مبنای آن اقدام به اتخاذ تصمیمات دقیق و مستدل کرد.<sup>۱</sup> این فقدان آمارهای دقیق در مورد میزان تغییر کاربری‌ها و تصرف زمین‌ها عمومی و نیز گروه‌های زمین‌خواری که به صورت سیستماتیک اقدام به زمین‌خواری می‌کنند به شدت مشکل‌آفرین است.

سیستم اطلاع‌رسانی ضعیف: یکی از بهترین روش‌های مقابله با زمین‌خواری بهره‌گیری از اطلاعات مردمی در خصوص موارد زمین‌خواری و مشارکت آنان در مقابله با این پدیده است که تا کنون ساختار مشخص فعالی برای افزایش مشارکت مردمی و تشویق به اطلاع‌رسانی در این خصوص در دستگاه‌های مسئول ایجاد نشده است. علاوه بر این سامانه دقیق و جامعی برای اطلاع‌رسانی برای خریداران و فروشندگان زمین در زمینه نقشه‌های ثبتی، مالک و عدم وجود سند معارض وجود ندارد. عدم تهیه فهرست گروه‌های زمین‌خوار که به صورت بانلدی و همزمان در چندین منطقه در جهت تغییر

<sup>۱</sup> یکی از آمارهای معدودی که در زمینه زمین‌خواری منتشر شده، آمار پایگاه خبری مازندران با عنوان مازندنومه در مورد سواحل تصرف شده در شمال است که در تاریخ چهارشنبه ۱۰ خرداد ۱۳۸۵ اعلام می‌کند ۷۳ درصد سواحل توسط شرکت‌های دولتی، سازمان‌ها و ارگان‌ها و ۲۵ درصد باقیمانده نیز توسط صنایع نظامی و معدود مالکان خصوصی تصرف شده است. البته رسمیت این آمار و قابل استناد بودن آن قابل بحث است.

غیر قانونی کاربری و تصرف زمین‌ها عمل می‌کنند نیز از ضعف نظام اطلاع‌رسانی ریشه می‌گیرد. به عنوان مثال، برخی گروه‌های زمین‌خوار همزمان و به صورت سازمان‌یافته در چند منطقه از راه‌های قانونی اقدام به خرید زمین کرده و پس از ابزار دشوار بودن اجرای کاربری آن، اقدام به تغییر کاربری اولیه آن می‌کنند. در صورتی که اگر یک نظام اطلاع‌رسانی قوی در این زمینه وجود داشته باشد، شناسایی این اشخاص سازمان‌یافته و جلوگیری از فعالیت آنها میسر می‌شود.

### ب) مشکلات قضایی

عدم تناسب میان شدت مجازات با جرم (عدم تناسب میان جرائم و مجازات‌های پیش‌بینی شده در حوزه اراضی).<sup>۱</sup>  
کمبود دادگاه‌های اختصاصی و قضات مجرب در زمینه زمین‌خواری.  
معاف نبودن دولت از هزینه‌های دادرسی که این امر بنوبه خود باعث شده است تا ادارات منابع طبیعی و زمین شهری و سایرین، به لحاظ عدم پیش‌بینی بودجه کافی نتوانند به موقع دادخواست‌های حقوقی را علیه متصرفین تقدیم یا نسبت به تجدیدنظرخواهی در مورد آرای که منتهی به محکومیت دولت شده، اقدام کنند.  
اطاله دادرسی در رسیدگی به دعاوی و جرائم مرتبط با زمین و هزینه پایین تخلف.

### پ) مشکلات قانونی

وجود قوانین و مقررات متعدد اراضی از سالیان دهه نخست ۳۰ تا کنون و عدم تدوین قانون جامع زمین که به آشفتگی و تعدد قوانین و مقررات ناظر بر تملک زمین و زمین‌داری و آشفتگی در نظام مالکیت زمین در ایران انجامیده است.  
عدم ایفای دقیق نقش نظارتی مجلس از طریق دیوان محاسبات در موضوع اراضی و زمین  
عدم اصلاح قوانین و مقررات موجود و نبود عزم جدی میان نمایندگان مجلس در خصوص تدوین قانون جامع

<sup>۱</sup>. شاهد مثال ماده ۶۹۰ قانون مجازات اسلامی است که مجازات یک ماه تا یک سال حبس مقرر کرده است. در نظر این ماده مهم قانونی شخصی که یک صد متر مربع از اراضی دولتی را تصرف کرد با شخصی که یک میلیون متر مربع از آن اراضی را تصرف کرده، مجازات قانونی واحدی دارند.



عدم توجه جدی به جایگاه اصل ۴۵ قانون اساسی: به موجب اصل ۴۵ قانون اساسی، جنگل‌ها و مراتع جزو انفال عمومی هستند که در فقه شیعه از آن به عنوان اموال امام یاد می‌شود. این اموال به عنوان "امانت" در اختیار حکومت قرار می‌گیرد و حکومت نباید مجوز بهره‌برداری شخصی آنها را به کسی واگذاری کند. همانگونه که نمی‌توان دریا و رودخانه را تملک کرد جنگل‌ها و مراتع را نیز نباید مورد تملک خصوص واقع شوند.<sup>۱</sup> رواج صدور انواع مجوزها برای بهره‌برداری‌های عمومی و خصوصی از انواع اموال عمومی و انفال توسط دولت را باید آغاز گونه‌ای انحراف به سمت تجاوز به منابع ملی دانست. به عنوان مثال، رشد پدیده تأسیس شرکت‌های تعاونی مسکن توسط دستگاه‌های دولتی و تصرف گسترده زمین‌های مرغوب عمومی به منظور ایجاد شهرک‌های خانه‌سازی خود آغازگر و ترویج دهنده فرهنگ تجاوز به زمین‌های عمومی است که راه را برای فساد اداری و نیز زمین‌خواری توسط افراد خصوصی هموار می‌کند.<sup>۲</sup> طبیعتاً نمی‌توان منکر نیاز نهادهای دولتی به احداث مسکن برای نیروهای سازمانی خود شد، ولی پرسش اینجا است که چرا تصرف زمین برای احداث مسکن حتماً باید در زمین‌های جنگلی، دامنه کوه‌ها و سواحل دریا که متعلق به

<sup>۱</sup> به عنوان مثال ماده ۷ قانون اراضی مستحدث و ساحلی حریم سواحل را غیر قابل تملک و تصرف خصوصی اعلام کرده ولی استفاده از حریم مزبور را صرفاً برای ایجاد تأسیسات ضروری دولتی که جنبه اختصاصی نداشته باشد با رعایت مقررات آیین‌نامه اجرایی این قانون و تصویب هیأت وزیران مجاز دانسته است. بنابراین تملک دولت در اراضی عمومی باید صرفاً از باب ضرورت و به منظور استفاده عموم باشد نه استفاده خصوصی کارکنان دولت.

<sup>۲</sup> یکی از موارد جالب در این خصوص پرونده مجادله برانگیز پارک ملی سرخه حصار است. این پارک به عنوان یکی از پارک‌های ملی، تحت نظارت سازمان حفاظت محیط زیست قرار دارد که بر طبق قوانین مربوط به پارک‌های ملی قابل تملک نیست. وزارت جهاد سازندگی در سال ۱۳۶۵ اراضی سرخه حصار را به تعاونی مسکن خود واگذار کرد و با ایجاد شهرک مسکونی زیتون برای حدود ۴۰۰۰ نفر از اعضای این تعاونی از طریق سازمان ثبت اسناد سند ملکی تهیه کرد. حال آنکه که این اراضی فاقد کاربری مسکونی بوده و به عنوان پارک ملی قابلیت واگذاری ندارد یعنی جزو اموال عمومی محسوب می‌شود. سرانجام با بروز اختلاف میان سازمان حفاظت محیط زیست و وزارت جهاد کشاورزی و سه مورد شکایت در دادگاه عمومی و دیوان عدالت اداری، مصوبه‌ای در دولت تنظیم می‌شود که وزارت مسکن را مسئول تأمین زمین معوض برای کسانی که سند مالکیت در این تعاونی دریافت کرده‌اند می‌کند. با این حال هنوز وضعیت مالکان این شهرک و نیز پارک ملی سرخه حصار مبهم است.

تمام ملت ایران هستند و تخریب آنها صدمات جبران ناپذیر محیط زیستی دارد صورت بگیرد؟ آیا تصرف این گونه زمین‌های مرغوب راه را برای بروز فساد اداری و فروش این زمین‌ها در بازار سیاه و تسهیل روند زمین خواری باز نمی‌کند؟ با تأسی از بند ۲ اصل ۴۳ قانون اساسی که تبدیل شدن دولت به یک "کارفرمای بزرگ مطلق" را ممنوع کرده است.

عدم جرم‌انگاری سوء استفاده اطلاعاتی در جهت زمین خواری: با این حال در خصوص استفاده از رانت اطلاعاتی در جهت زمین خواری هنوز خلاء قانونی وجود دارد. بدین ترتیب که اشخاصی که پیش از اعلام عمومی و اطلاع همگانی، به انواع رانت‌های اطلاعاتی مانند آگاهی از برنامه تغییر کاربری‌های عمومی (مانند احداث راه‌ها و طرح‌های ایجاد یا توسعه شهرهای جدید اعم از مسکونی یا صنعتی) دست می‌یابند، اقدام به خرید اراضی مجاور که به ظاهر فاقد مطلوبیت اقتصادی هستند می‌کنند و در فاصله زمانی کوتاهی با اعلام عمومی طرح‌ها و سپس اجرای آنها، ارزش افزوده بسیار زیاد به دست می‌آورند. طبیعتاً این دارا شدن ناعادلانه به ضرر مالکین قبلی و به بهای کاهش منافع و دارایی‌های عمومی صورت می‌گیرد. در اینجا ظاهراً و بر طبق قوانین جاری کشور تخلفی صورت نگرفته است و فقط شخص یا اشخاصی با استفاده از اطلاعاتی که عموماً در اختیار نهادهای دولتی است، فروش و خرید و استفاده از این دست اطلاعات در نظام حقوقی ایران جرم‌انگاری نشده است و همین خلاء قانونی یکی از بهترین زمینه‌های اقدام به زمین خواری در کشور است.

**ت) عوامل اقتصادی:** رکود بخش تولیدی کشور و مشکلات عدیده موسسات تولیدی و نیز عدم امنیت تولید در کشور به صورت مستقیم و غیر مستقیم به سرازیر شدن جریان سرمایه به سمت بازار مستغلات می‌انجامد و در نتیجه افزایش سرسام‌آور و غیر واقعی قیمت مستغلات و رشد واسطه‌گری و گرانش به سمت تغییر کاربری و تصرف غیر قانونی زمین بروز می‌کند. بروز پیامدهای مخرب اصلاحات ارضی که به تکه‌تکه شدن اراضی انجامید که در اثر آن روستاییانی که توانایی حفظ زمین را نداشتند به فروش آن اقدام کرده و به سمت شهرها روی آوردند.

### بند دوم) راهکارها

رویکرد اغلب کشورها در زمینه تعیین نظام حقوقی زمین تصویب یک یا چند قانون جامع برای زمین بوده است. حفاظت از زمین و بهره‌برداری معقولانه و پایدار از زمین نیز مورد توجه برخی از کشورها بوده است. بی‌تردید مشکل زمین‌خواری در کشور مشکلاتی چند وجهی بوده که عوامل متعدد حقوقی، اقتصادی، اداری، اجتماعی، کشاورزی و شهری در آن دخیل هستند. آشفتگی در نظام مالکیت زمین، عدم تهیه نقشه‌های دقیق ثبتی، وجود بازار کاذب زمین و مستغلات، عدم تهیه دقیق برنامه‌های جامع توسعه شهری و منطقه‌ای، مشکلات متعدد اجرایی، فقدان نیروهای متخصص در دستگاه‌های مرتبط، وجود فساد در میان برخی کارمندان اداری و قضایی، عدم توجه جدی به توسعه متوازن منطقه‌ای از جمله مهمترین عوامل بروز این مشکل ضد اجتماعی محسوب می‌شوند که تنها با اتکای بر رویکردهای حقوقی یا با بهره‌گیری از کارشناسان حقوقی نمی‌توان آن را حل کرد. بنابراین هر گونه قصد جدی سیاسی برای حل این مشکل یک رویکرد جامع میان‌رشته‌ای علمی و عملی را می‌طلبد بدین صورت که در مرحله نخست باید گروهی مجرب متشکل از همه کارشناسان علمی در رشته‌های مرتبط و البته کارشناسان اجرایی واحدهای اجرایی و قضایی را به منظور همفکری، مطالعه دقیق و جدی و تهیه پیشنهادهای عملی لازم برای حل این مشکل ایجاد کرد. راهکارهایی که در این زمینه به نظر می‌رسند عبارتند از:

- تجمیع، تدوین و تنقیح قوانین و مقررات زمین در قابل یک قانون جامع زمین.
- محدود کردن واگذاری اراضی و دقت در فرآیند اجرایی و نظارتی و فنی واگذاری اراضی دولتی به اشخاص خصوصی و عمومی.
- واگذاری مشروط اراضی (به ویژه در خصوص طرح‌های واگذاری اشتغال‌زایی دانش‌آموختگان کشاورزی و همچنین طرح‌های صنعتی و ...) در صورتی اراضی به صورت قطعی منتقل شوند که اولاً اراضی صرفاً برای کاربری صنعتی و کشاورزی پیش بینی شده بکار روند ثانياً حق انتقال به غیر تنها پس از کسب مجوز مرجع واگذاری در اسناد پیش‌بینی شود. (امری که در سال‌های گذشته در خصوص واگذاری‌ها رعایت نشده و ریشه بسیاری از زمین‌خواری‌ها است).
- تشکیل دادگاه‌های تخصصی زمین با حضور قضات آشنا به مسائل حقوق اراضی و منابع طبیعی.

- رفع اطاله دادرسی در رسیدگی به تخلفات و جرائم مربوط به اراضی.
- ایجاد تناسب میان جرائم ارتكابی و مجازات‌های پیش‌بینی شده.
- تقویت بانک اطلاعات زمین و پیشبرد طرح تهیه نقشه کاداستر اراضی ملی و کشاورزی و حل مشکل موازی‌کاری در این زمینه.
- تشویق سازمان‌های متصدی به ارزیابی و پایش ادواری منابع اراضی.
- بهره‌گیری از تجربیات سایر کشورها در زمینه سیاست‌های زمینداری.



