

تحلیل جرم زمین خواری از منظر حقوق کیفری ایران

حسین میرمحمد صادقی*

اسلام رجبعلی**

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 زیست‌محیطی 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 زمین‌خواران 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 قانون‌گذار با وضع قوانینی باعث ترویج چنین پدیده‌ای می‌گردد. همچنین به دلیل اینکه عمدتاً زمین خواری توسط افراد یقه‌سفید جامعه انجام می‌پذیرد که دارای نفوذ و روابط سیاسی، اجتماعی و اقتصادی هستند، وجود این قوانین متناقض و منفذهای 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.

کلید واژه‌ها: جرم، زمین خواری، پیشگیری، عناوین مجرمانه.

h_sadeghi@sbu.ac.ir

* عضو هیأت علمی دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی

** دانشجوی دکتری حقوق جزا و جرم‌شناسی دانشگاه شهید بهشتی (نویسنده مسئول)

eslamrajabali@yahoo.com

تاریخ دریافت: ۹۴/۰۲/۲۱ تاریخ پذیرش: ۹۴/۰۸/۳۰

یکی از معضلات جدی حقوقی، اجتماعی و اقتصادی کشور پدیده موسوم به زمین‌خواری است. پدیده مذکور باعث شده است تا اراضی جنگلی، مراتع، بیشه‌های طبیعی، اراضی موات و منابع طبیعی در معرض نابودی قرار گیرد و باعث شود تا این پدیده به عنوان یک معضل زیست‌محیطی نیز مطرح شود. زمین‌خواری می‌تواند عوامل متعدد حقوقی، اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی داشته باشد. بنابراین هرگونه اقدام برای مقابله با این معضل، مستلزم بهره‌گیری از اطلاعات و رویکردهای حوزه‌های 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 می‌باشد.

از لحاظ حقوق کیفری، پدیده زمین‌خواری به دلیل آثار سوئی که می‌تواند بر جامعه بگذارد، امروزه با جرم قاچاق که یکی از مفاسد بزرگ اقتصادی کشور محسوب می‌شود، هم‌تراز شده است و همانند جرم مذکور، زمین‌خواران ثروتی را تصاحب می‌کنند که هیچگاه آن را تولید نکرده و هیچ نقشی در به وجود آوردن آن نداشته‌اند و صرفاً با روش‌های ناصواب و بعضاً مجرمانه آن را کسب کرده‌اند. افراد زمین‌خوار برای نیل به اهداف خویش از روش‌های متعدد و متنوعی استفاده می‌کنند که عمده این روش‌ها به لحاظ فقدان عنوان مجرمانه در قانون و متأسفانه در برخی موارد با اجازه‌ای که خود قانون داده است، قابل تعقیب و مجازات نیستند.

علی‌رغم اینکه در گفتمان مسئولان و متولیان امور منابع ملی و دولتی و مسئولان دستگاه قضایی استفاده فراوانی از واژه زمین‌خواری می‌شود و حتی در کنار واژه مذکور، واژه‌هایی چون کوه‌خواری و دریاخواری نیز مصطلح شده است، لیکن تا کنون تعریف حقوقی دقیقی از واژه مذکور نگردیده و حدود و ثغور آن مشخص نشده است. مهم‌تر اینکه از لحاظ حقوق کیفری به طور دقیق معین نگردیده که پدیده زمین‌خواری در قوانین موضوعه فعلی کشور ما با چه عناوین مجرمانه‌ای قابل تطبیق و مجازات است. بدیهی است که تعیین چنین موضوعی مستلزم این است که بدواً دقیقاً مشخص شود که پدیده فوق شامل چه نوع زمین‌هایی می‌گردد تا بر اساس آن بتوان در قوانین مجازات اسلامی و سایر مقررات مربوطه، عناوین مجرمانه پیش‌بینی شده را با پدیده مذکور تطبیق داد.

در مقاله حاضر سعی شده است تا ابتدا تعریفی دقیق از این پدیده ارائه شود و انواع روش‌های متداولی که طی آن زمین‌خواران اقدام به تصاحب و تصرف غیرقانونی

اراضی متعلق به همه ملت و مردم می‌کنند، احصا و در نهایت از لحاظ حقوق کیفری، عناوین مجرمانه‌ای که بر اساس آنها به صورت مستقیم می‌توان عمل ارتكابی اشخاص زمین‌خوار را مجازات نمود تعیین شود. بدیهی است با احصاء روش‌های رایجی که زمین‌خواران با استفاده از آنها به چنین عملی دست می‌زنند و همچنین تطبیق دادن روش‌های مورد استفاده با عناوین مجرمانه موجود در قوانین جاری کشور، مواردی از روش‌های به‌کاررفته توسط زمین‌خواران که دارای ضمانت اجرای کیفری نبوده و دارای خلأ قانونی می‌باشد، به‌خوبی قابل تشخیص و مستلزم اصلاح خواهد شد که در ادامه پیشنهادهایی در این زمینه ارائه خواهد شد.

۱. تعریف زمین‌خواری

در قوانین موضوعه و کتب حقوقی هیچ تعریفی از زمین‌خواری ارائه نشده است. تنها چند تعریف ناقص در برخی سایت‌ها و پایگاه‌های خبری وجود دارد که بیشتر به روش‌های زمین‌خواری پرداخته‌اند. تعاریف ارائه‌شده در یک موضوع با هم اشتراک دارند و آن این است که زمین‌خواری اقدامات غیرقانونی نسبت به زمین‌های عمومی و دولتی است و شامل اراضی خصوصی اعم از اشخاص حقیقی و حقوقی نمی‌شود، 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 دستگاه‌های قضایی مطرح می‌شود و بعنوان زمین‌خواری تلقی نمی‌شوند. در دادسرای ویژه‌ای هم که برای رسیدگی به پرونده‌های زمین‌خواری تشکیل شده است، کلیه پرونده‌های مطروحه مربوط به اراضی متعلق به عموم و دولت بوده و دعوی اشخاص غیردولتی علیه یکدیگر از حوزه دادسرای مذکور خارج است. بنابراین، با توجه به مراتب مذکور می‌توان زمین‌خواری را این‌گونه تعریف نمود: «مجموعه اقدامات غیرقانونی نسبت به اراضی ملی و دولتی که در نهایت منجر به تصاحب غیرقانونی و تغییر غیرمجاز کاربری اراضی مذکور می‌گردد.» در این تعریف به جای اقدامات مجرمانه از عبارت اقدامات غیرقانونی استفاده شده است، به دلیل اینکه بیشتر روش‌های به‌کاررفته زمین‌خواران در تصرف غیرقانونی اراضی ملی و دولتی دارای عنوان مجرمانه نمی‌باشد. 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 می‌باشد و اراضی نظیر موات از منظر قانون مدنی ملی محسوب نمی‌گردد و اشخاص می‌توانند با حیازت 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 تعیین‌شده از

سوی دولت باید نسبت به حیازت و احیاء آنها اقدام نمود و در غیر این صورت تصاحب آنها می‌تواند از مصادیق زمین‌خواری 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 زمین‌خوار دارای همه ارکان دعوای 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 دعوای مذکور نسبت به عمل ارتكابی زمین‌خواران صادق نباشد. در نهایت اینکه در تعریف ارائه‌شده، 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 گرفته‌شده برای اراضی مزبور عدول کرده و با تغییر غیرمجاز کاربری آنها باعث نابودی منابع ملی و دولتی گردند.

۲. روش‌های متداول زمین‌خواری

زمین‌خواران از روش‌های متنوع و متعددی جهت نیل به اهداف خویش که همان کسب ثروت بادآورده و هنگفت بدون هیچ‌گونه زحمتی می‌باشد، استفاده می‌کنند که مهم‌ترین آنها در این بند تشریح می‌گردد.

۲-۱. تجاوز و تصرف مستقیم غیرقانونی اراضی ملی و دولتی و حریم آنها

یکی از روش‌های متداول زمین‌خواری تجاوز مستقیم و تصرف عدوانی اراضی ملی و دولتی می‌باشد. در روش مذکور اشخاص به صورت غیرقانونی و عدوانی زمین‌های متعلق به عموم و دولت را مورد تصرف قرار می‌دهند و یا با طرح دعوای متعدد در دستگاه قضایی، ادعای تصرف و مالکیت نسبت به آنها را دارند. همچنین در این روش زمین‌خواران علی‌رغم تصرف حاضر به رفع تصرف نیستند و با عدم پیگیری لازم از سوی مراجع ذی‌ربط و متولیان امر به دلایل مختلف، بر زمین تصرف‌شده تسلط یافته و بدین طریق مرتکب زمین‌خواری می‌گردند. نمونه بارز طرح دعوای در دادگاه‌ها در خصوص اراضی جنگلی و منابع طبیعی رخ می‌دهد که افراد با تصرف اراضی مذکور، ادعای داشتن سابقه کشت و زرع در ملک را داشته و بدین جهت تقاضای خروج زمین تحت تصرف خویش از اراضی ملی و دولتی را نموده و در اکثر موارد نیز با نظریه کارشناسی صورت گرفته در پرونده‌ها، چنانچه کل ملک مورد ادعا از زمره اراضی ملی یا دولتی

خارج نگردد، حداقل بخشی از آن از ملی بودن خارج می‌گردد و بدین ترتیب افراد به راحتی زمین را که اساساً متعلق به عموم ملت می‌باشد، در اختیار و تملک خویش می‌گیرند. به عنوان مثال در پرونده کلاسه ۸۵۰۰۱۵ دادگاه عمومی بخش کوهپن قزوین با طرح دعوی خواهان، میزان ۸۲ هکتار از اراضی روستای حسین‌آباد قزوین که طبق رأی هیئت ماده واحده ملی اعلام شده بود، طبق نظریه کارشناسی غیرملی اعلام گردیده است. روش مذکور بنابر ماده ۶۹۰ کتاب پنجم قانون مجازات اسلامی عبارت است از اقدام به هرگونه صحنه‌سازی از قبیل پی‌کنی، دیوارکشی، تغییر حدفاصل و امحاء مرز، کرت‌بندی، نهرکشی، حفر چاه، غرش اشجار و زراعت و امثال آن در جنگل‌ها و مراتع برای تهیه آثار تصرف و به منظور ذی‌حق معرفی کردن خود یا دیگری. موارد مذکور در این ماده جنبه حصری نداشته و تمثیلی است؛ لذا اقدام به هر عملی که تهیه آثار تصرف ابتدایی محسوب شود، حتی اگر تصرف مادی و بالفعل نباشد مانند تغییر حد فاصل و امحای مرز می‌تواند در زمره این روش از زمین‌خواری محسوب گردد.

نوع دیگری از روش تجاوز مستقیم و تصرف غیرقانونی اراضی ملی و دولتی بعنوان یکی از طرق زمین‌خواری، بدین‌گونه است که اشخاص زمین‌هایی در مجاورت اراضی ملی یا دولتی را مالک و در آنها مشغول به کشت و زراعت هستند ولی به دلیل این همجواری، به مرور زمان زمینه‌های تجاوز به اراضی ملی یا دولتی را فراهم نموده و به تدریج با گسترش محدوده زمین خویش به سمت زمین‌های ملی و دولتی ادعای مالکیت نسبت به این محدوده از اراضی ملی یا دولتی را نیز می‌نمایند. به عنوان نمونه در پرونده کلاسه ۹۱۰۹۲۸ دادگاه عمومی بخش کوهپن قزوین مجرم از اراضی واگذار شده جهت بهره‌برداری از معدن سوءاستفاده نموده و با استناد به ماده ۲۲ و ۲۶ قانون معادن و ضرورت حفظ و نگهداری از معدن و اراضی اطراف آن به زمین‌خواری پرداخته است.

یکی دیگر از انواع این روش بدین‌گونه است که مأموران جنگل‌بانی یا دادگستری یا امور اراضی و سایر مأموران ذی‌ربط در انجام امر خلع ید یا رفع تصرفی که مورد حکم دادگاه بوده است کوتاهی و اهمال نموده و با آوردن شخصی که طبق آرای محاکم قضایی محکوم به خلع ید یا رفع تصرف از اراضی ملی یا دولتی گردیده است و تنظیم صورت‌جلسه‌ای که به امضای فرد محکوم‌علیه می‌رسانند، حکم را اجرا شده تلقی و پرونده را مختومه اعلام می‌نمایند. در صورتی که اشخاص مذکور دوباره به راحتی به تصرفات عدوانی خویش در اراضی مذکور ادامه می‌دهند و کسی هم معترض آنها نمی‌گردد.

از لحاظ حریم اراضی ملی و دولتی نیز همگی قوانین و مقررات مورد اشاره حاکی از آن است که حریم‌های تعیین شده توسط مقام‌های ذی‌ربط جهت اراضی ملی و دولتی

نیز مثل اراضی، متعلق به دولت بوده و تمامی آثار و احکام اراضی نسبت به آنها نیز حاکم می‌باشد. لذا هرگونه تجاوز و تصرف غیرقانونی حریم اراضی ملی و دولتی نیز عدوانی محسوب و مشمول این روش از روش‌های زمین‌خواری می‌گردد.

۲-۲. تغییر کاربری غیرقانونی اراضی ملی و دولتی

طبق «قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغات مصوب ۱۳۷۴» و «دستورالعمل تعیین مصادیق کاربری غیرمجاز موضوع ماده یک قانون اصلاح قانون مذکور»، چنانچه تغییر کاربری در اراضی زراعی و باغ‌ها انجام گیرد، مشمول قانون فوق می‌باشد. بنابراین اراضی ملی و دولتی نظیر مراتع، جنگل‌ها، کوه‌ها و بیشه‌زارها شامل این قانون نمی‌شوند؛ زیرا هیچ‌کدام از اراضی ملی و دولتی، زراعی و باغ محسوب نمی‌شود تا بتوان در آنها به زراعت و باغداری و کاشت درخت پرداخت. لیکن در برخی موارد ممکن است اراضی ملی و دولتی نیز مشمول قانون اصلاح حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها مصوب ۱۳۸۵ باشد. طبق «مواد ۳۱ و ۳۲ آیین‌نامه اجرایی لایحه قانونی واگذاری و احیاء اراضی در حکومت اسلامی مصوب ۱۳۵۹ شورای انقلاب اسلامی»، کلیه اراضی ملی و دولتی (به جز برخی موارد استثنا از قبیل جنگل‌ها و بیشه‌های طبیعی) قابل واگذاری به اشخاص حقیقی و حقوقی جهت بهره‌برداری‌هایی نظیر طرح‌های کشاورزی، زراعت و دامداری هستند و طبق تبصره ۵۴ قانون بودجه سال‌های ۱۳۷۳، ۱۳۷۴ و ۱۳۷۵ کل کشور و ماده ۸۴ قانون نحوه وصول برخی از درآمدهای دولت مصوب ۱۳۷۳، با اعمال ۵۰٪ تخفیف نیز قابل واگذاری قطعی به اشخاص می‌باشند. لذا چنانچه شخصی پس از واگذاری قطعی اقدام به تغییر کاربری املاک و واگذارنده نماید، می‌تواند مشمول قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها گردد؛ زیرا پس از اینکه اراضی ملی جهت طرح‌های کشاورزی از جمله زراعت و باغداری واگذار گردید، اراضی مذکور به استناد بند ۴ دستورالعمل تبصره ۳۰۲ ماده یک قانون حفظ کاربری مصوب ۱۳۷۵/۵/۱، جزء اراضی زراعی و باغ محسوب و هرگونه تغییر کاربری این اراضی می‌تواند مشمول قانون فوق گردد. در این شیوه، اشخاص پس از اینکه تا پنجاه درصد قیمت ارزیابی‌شده اراضی را آن هم به قیمت اراضی زراعی و باغ تصاحب کردند، اقدام به تغییر کاربری آن نموده و زمین‌های در اختیار گرفته را یا به کاربری مسکونی یا تجاری تبدیل می‌نمایند یا قطعه‌بندی نموده و به فروش می‌رسانند که در این فرآیند علاوه بر کاهش پنجاه درصد قیمت خرید که طبق قوانین مارالذکر از آن منتفع گردیده‌اند، چندین برابر قیمت زمین‌های اراضی زراعی و باغ نیز نصیب آنها می‌گردد.

همچنین طبق ماده ۱۳ قانون زمین شهری مصوب ۱۳۶۶ هرگونه احداث بنا در اراضی موات شهری به نوعی تغییر کاربری اراضی مذکور محسوب و جرم شناخته شده

است؛ لذا افراد سودجو با خرید یا تصرف اراضی مذکور اقدام به تغییر کاربری آنها به مسکونی و تجاری نموده و با پرداخت عوارض و جریمه‌های قانونی در نظر گرفته شده اقدام به زمین‌خواری می‌نمایند.

در قسمت دیگری از این روش، اشخاص با تغییر دادن کاربری منابع طبیعی از جمله مراتع و بیشه‌های طبیعی اقدام به طرح دعاوی «اعتراض به تشخیص ملی بودن اراضی» مذکور نموده و مدعی این می‌گردند که اراضی مذکور سابقه کشت و زرع داشته لذا از شمول اراضی ملی خارج و جزء مستثنیات قانون اصلاحات اراضی می‌باشد و در نهایت هم با کارشناسی‌های انجام گرفته در چنین پرونده‌هایی به دلیل وجود مشکلات عدیده از جمله نبود وسایل و امکانات کافی جهت بررسی دقیق موضوع از سوی کارشناسان، عدم پیگیری‌های لازم از سوی مسئولان و متولیان امر و عدم وجود سامانه جامع ثبتی و نقشه‌های هوایی دقیق که نشانگر محدود دقیق اراضی ملی و منابع طبیعی باشد، باعث می‌گردد که در اکثر موارد اشخاص موفق به اخذ رأی به نفع خویش گردند و بدین طریق هکتارها زمین متعلق به عموم و بیت‌المال را تصاحب نمایند.

یک روش دیگر تغییر غیرقانونی کاربری اراضی، تغییر کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها و تبدیل آنها به اراضی بایر و در نهایت الزام مراجع قانونی به تجویز کاربری و تغییر کاربری اراضی داخل محدوده خدمات شهرها از طریق جلب موافقت شهرداری‌ها و کمیسیون ماده ۵ قانون شورای عالی شهرسازی به منظور فروش آنها به قیمت بالاتر است.

۲-۳. استفاده از رانت اطلاعاتی

هرچند بسیاری از سوءاستفاده‌ها از اطلاعات محرمانه نظیر اجرای طرح‌های عمرانی و احداث راه‌ها در خصوص اراضی بخش خصوصی و غیردولتی انجام می‌گیرد، لیکن در برخی موارد حتی زمین‌های ملی و دولتی نیز قربانی رانت‌های اطلاعاتی از سوی برخی از افراد سودجو و فرصت‌طلب و دارای نفوذ سیاسی می‌شوند. به عنوان مثال کمیسیون ماده ۵ شورای عالی شهرسازی و معماری که وظیفه تصویب طرح تفصیلی شهرها و تغییرات احتمالی آن را برعهده دارد، ممکن است در برخی موارد تصمیم به تغییر کاربری اراضی دولتی من جمله اراضی بایر و موات به کاربری‌هایی نظیر کاربری مسکونی و تجاری بگیرد. افراد زمین‌خوار با داشتن ارتباطات و نفوذ سیاسی از چنین اطلاعاتی قبل از اطلاع عموم مطلع شده و با خرید یا تصرف اراضی دولتی که مدنظر کمیسیون‌های مزبور می‌باشد، پس از اجرای طرح به سودهای سرسام‌آوری دست می‌یابند. علاوه بر اینها قوانین راجع به واگذاری اراضی ملی و دولتی در برخی موارد اجازه داده‌اند تا جهت تأمین مسکن افراد جامعه به برخی تعاونی‌ها، اراضی دولتی واگذار

گردد. لذا برخی افراد سودجو و زمین‌خوار با استفاده از رانت‌های اطلاعاتی راجع به نحوه و شرایط تعاونی‌های مذکور، با تشکیل تعاونی‌های پیش‌بینی‌شده در قوانین مذکور موفق به اخذ اراضی دولتی مذکور به ثمن بخش گردیده و پس از قطعه‌بندی اراضی واگذارشده به راحتی زمین‌های متعلق به دولت را به چندین برابر قیمت به افراد می‌فروشند و گاهی از اراضی مذکور به همان اشخاصی که اطلاعات مربوطه را در اختیار آنها قرار داده‌اند نیز واگذار می‌شود. در گزارش کمیسیون اصل ۹۰ مجلس شورای اسلامی راجع به مفاسد اقتصادی، نمونه‌های زیادی از چنین واگذاری‌هایی آمده است.

۲-۴. واگذاری‌های غیرقانونی و سوءاستفاده از واگذاری‌های قانونی

مستند واگذاری و بهره‌برداری از اراضی ملی و دولتی در بعد از انقلاب اسلامی علاوه بر لایحه واگذاری و احیاء اراضی در حکومت اسلامی مصوب ۱۳۵۹ شورای انقلاب و آیین‌نامه اجرایی آن و دستورالعمل‌های راجع به ضوابط و شرایط واگذاری و بهره‌برداری از اراضی ملی و دولتی که پیش‌تر به آنها اشاره گردید، ماده ۳۴ اصلاحی قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۷۳، قانون مرجع تشخیص اراضی موات و ابطال اسناد آن مصوب ۱۳۶۵، قانون زمین شهری مصوب ۱۳۶۶، تبصره ۵۴ قانون بودجه سالهای ۱۳۷۳ و ۱۳۷۴ و ۱۳۷۵، ماده ۸۴ قانون نحوه وصول برخی از درآمدهای دولت مصوب ۱۳۷۳ و در نهایت آخرین اراده قانون‌گذار در خصوص واگذاری اراضی ملی و دولتی، در «دستورالعمل اصلاحی ضوابط واگذاری اراضی منابع ملی و دولتی برای طرح‌های کشاورزی و غیر کشاورزی» تبلور یافته است.

واگذاری‌های فوق به دو صورت ممکن است منتهی به زمین‌خواری گردد. اول بدین شکل که اساساً واگذاری‌های صورت‌گرفته خلاف قوانین و موازین پیش‌بینی‌شده باشد، یعنی شرایط لازم در خصوص طرح پیشنهادی و موافقت کمیسیون‌های مربوطه یا اهداف قانون رعایت نگردیده است. برای مثال در پرونده معروف به «بانک زمین» در شهر بهشهر، وزیر کشاورزی وقت به موجب صلح‌نامه شماره ۱۱۸۵۶۳ - ۱۳۷۲/۲/۸ تنظیمی در دفترخانه اسناد رسمی شماره ۲۵۲ تهران ۱۱ قطعه زمین، جمعاً به میزان ۴۱۷ هکتار از اراضی ملی را در ازای یک سیر نبات به یک شرکت واگذار نموده است.^۱ دوم بدین نحو که واگذاری‌های اولیه صورت‌گرفته صحیح و منطبق با قانون انجام گرفته باشد، لیکن در ادامه اشخاص پس از انتقال قطعی املاک به ایشان، از این واگذاری‌ها سوءاستفاده نموده و به راحتی با عدول از طرح اولیه که معمولاً طرح‌های کشاورزی و

۱. قاسمی، حسن؛ و دیگران، پیشگیری از جرم در ایران: مطالعه موردی تصاحب غیرقانونی و تصرف عدوانی زمین‌های ملی و جرم‌های ثبتی، معاونت حقوقی و توسعه قوه قضاییه، انتشارات روزنامه رسمی، ۱۳۸۸، ص. ۴۰.

تولیدی می‌باشد، با تغییر کاربری زمین به مسکونی و تجاری و یا با قطعه‌بندی اراضی مذکور اقدام به فروش آنها به افراد می‌نمایند.

انتقادهای فراوانی که از مراجع مختلف به این نوع واگذاری‌ها صورت گرفت و آثار زیانباری که واگذاری‌های مذکور از نظر سهولت زمین‌خواری به بار آورد، قانون‌گذار را بر آن داشت که با وضع تبصره ۲ ماده ۹ قانون اخیرالتصویب افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی مصوب ۱۳۸۹/۴/۲۳ انتقال قطعی مالکیت دولت در واگذاری اراضی ملی و دولتی و حتی موات را ممنوع و بهره‌برداری را صرفاً از طریق اجاره و یا حق انتفاع تجویز کند. هر چند این تبصره خیلی دیر به تصویب رسید و تا زمان لازم‌الاجرا شدن آن بسیاری از اراضی ملی و دولتی و متعلق به عموم به افراد سودجو و فرصت‌طلب منتقل شد، لیکن از این جهت که بالاخره قانون‌گذار پی به این امر برد که قوانین سابق علی‌رغم پیش‌بینی اهداف عالی برای آنها، در عمل بسیار ناکارآمد و باعث ایجاد مفسده‌های فراوان در جامعه گردیده‌اند و انتقال قطعی اراضی دولتی به اشخاص حقیقی و حقوقی می‌بایست ممنوع گردد، بسیار مفید و حائز اهمیت می‌باشد.

۲-۵. تبانی با سازمان‌ها و کارمندان اداره‌های متولی امور اراضی ملی و دولتی

این روش زمین‌خواری معمولاً با سایر روش‌های آن در ارتباط بوده و در اکثر اوقات تبانی و هماهنگی با نهادها و سازمان‌ها و یا کارمندان و مسئولان دست‌اندرکار امور اراضی ملی و دولتی با روش‌هایی مانند واگذاری، تغییر غیرقانونی کاربری و جعل اسناد همراه است و با تبانی این اشخاص این‌گونه اعمال غیرقانونی انجام می‌شود و باعث رشد روزافزون زمین‌خواری در کشور می‌گردد. البته باید اذعان نمود که همیشه این تبانی با اشخاص و مأموران دولتی صورت نمی‌گیرد و در برخی موارد ممکن است تبانی بین اشخاص حقیقی صورت گیرد و باعث تصاحب زمین‌های متعلق به عموم و دولت گردد. مثلاً در بحث تبانی، گاهی افراد با روش‌های مختلف زمین‌هایی که مالک ندارد یا مجهول‌المالک هستند را پیدا می‌کنند و با تبانی با یکدیگر یک شکایت صوری تنظیم کرده و به عنوان شاکی و خوانده به دادگاه می‌روند و در آنجا نیز تمام مراحل قانونی را به خوبی پیش می‌برند؛ به گونه‌ای که قاضی و دادگاه متوجه تبانی آنها نمی‌شوند و در نهایت حکم به تحویل زمین به یکی از طرفین دعوا می‌دهند و بدین طریق مسأله زمین‌خواری در پوشش قانون و با تبانی این اشخاص حقیقی صورت می‌گیرد.

از جمله قوانینی که به این روش از زمین‌خواری مربوط می‌شود، ماده واحده تبانی در معاملات دولتی مصوب ۱۳۴۸ و ماده ۶۰۳ قانون تعزیرات مصوب ۱۳۷۵ است. در هر دو قانون مذکور به بحث تبانی در معاملات دولتی اشاره گردیده است. لذا هم در مرحله

تشخیص و شناسایی اراضی ملی و دولتی، هم در بحث گزارش‌دهی تخلفات صورت گرفته نسبت به اراضی مذکور و هم تصمیم‌گیری‌های کمیسیون ماده ۵ شورای عالی شهرسازی و معماری و نیز در مرحله واگذاری اراضی فوق به اشخاص و دادن مجوزهای غیرقانونی جهت تغییر کاربری اراضی ملی و دولتی که همگی می‌توانند در زمره معاملات دولتی قرار گیرند، امکان تبانی با مسئولان و متولیان امر وجود دارد و می‌تواند مشمول قوانین مذکور گردند.

۲-۶. جعل اسناد مالکیتی و هویتی

این روش زمین‌خواری باعث از بین رفتن مقادیر زیادی از اراضی ملی و دولتی می‌گردد، زیرا در روش مذکور افراد زمین‌خوار به صورت انفرادی یا گروهی اقدام به جعل اسناد هکتارها اراضی متعلق به دولت می‌نمایند. در سایر روش‌های ذکرشده از زمین‌خواری، به جهت وجود برخی محدودیت‌ها به اندازه روش مذکور امکان زمین‌خواری ممکن است وجود نداشته باشد. در این روش، زمین‌خوران یا اسناد مالکیتی و سایر مدارک مربوطه را جعل کرده، یا با جعل اسناد هویتی سعی در جا زدن خود به جای مالک اصلی دارند. به عنوان مثال در خصوص اراضی مجهول‌المالک و موقوفه عام یا خاص، افراد با جعل اسناد هویتی، خود را مالک اراضی مجهول‌المالک یا اراضی مشمول اصل ۴۹ قانون اساسی، یعنی اراضی که به دلیل انقلاب یا سایر موارد، مالکان آنها از کشور خارج گشته و مراجعت ننموده‌اند، قلمداد نموده و با تصرف آنها سعی در اخذ سند مالکیت رسمی به نام خویش می‌کنند.

در پایان این بند، لازم به یادآوری است که در بسیاری از مواقع زمین‌خوران از چندین روش از روش‌های مذکور به صورت ترکیبی استفاده می‌نمایند و موفق به تصاحب و تغییر کاربری غیرقانونی اراضی ملی و دولتی می‌گردند.

۳. عناوین مجرمانه زمین‌خواری

پس از مشخص شدن روش‌های زمین‌خواری نکته قابل بحث این است که روش‌های متداول زمین‌خواری با چه عناوین مجرمانه‌ای که در حال حاضر در قوانین جاری کشور وجود دارد، مطابقت دارند. در ادامه این عناوین مجرمانه به صورت مشروح بر شمرده خواهد شد تا در نهایت مشخص گردد که کدام روش‌های زمین‌خواری دارای عنوان مجرمانه نیستند، لذا زمین‌خوران به راحتی اقدام به تصاحب اراضی متعلق به بیت‌المال و عموم مردم می‌کنند و در نهایت ضمانت اجرای کیفری نیز برای برخورد با اعمال ارتكابی آنها وجود ندارد.

۳-۱. تجاوز و تصرف عدوانی اراضی ملی و دولتی

دعوای تصرف عدوانی که یکی از شایع‌ترین دعاوی مطروحه در نظام قضایی کشور چه در زمینه اراضی متعلق به اشخاص حقوقی و چه در زمینه اراضی ملی و دولتی می‌باشد، در قانون آیین دادرسی مدنی مصوب ۱۳۷۹ چنین تعریف شده است: «ادعای متصرف سابق مبنی بر اینکه دیگری بدون رضایت او مال غیرمنقول را از تصرف وی خارج کرده و اعاده تصرف خود را نسبت به آن مال درخواست می‌نماید». بنابراین بر طبق تعریف فوق دعوای تصرف عدوانی دارای سه رکن اساسی سبق تصرف خواهان، لحوق تصرف خواننده و عدوانی بودن تصرف می‌باشد. اما اشکالی که در خصوص رکن سبق تصرف دعوای مذکور وجود دارد این است که در اراضی ملی و دولتی، اصولاً در اکثر قریب به اتفاق موارد، دولت و یا سازمان متولی، بر اراضی ملی و دولتی تصرفی ندارد تا این شرط از ارکان جرم تصرف عدوانی محقق گردد. لذا به طور یقین قانون آیین دادرسی مدنی و قانون جلوگیری از تصرف عدوانی مصوب ۱۳۵۲ که به طور صریح یکی از ارکان جرم مذکور را سبق تصرف مدعی اعلام نموده و حتی در قانون اخیر مدت یک سال را هم برای این سبق تصرف پیش‌بینی نموده است، شامل اراضی فوق نمی‌شود و به استناد آنها نمی‌توان دعوای کیفری تصرف عدوانی اراضی ملی و دولتی را در دادسرا و دادگاه‌ها مطرح نمود. لیکن در خصوص ماده ۶۹۰ کتاب پنجم قانون مجازات اسلامی، با توجه به متن قانون و تعریف بزه تصرف عدوانی اختلاف‌نظرهایی در بین حقوق‌دانان و رویه قضایی در خصوص لزوم احراز سبق تصرف شاکی در اراضی ملی و دولتی، یا اینکه صرف احراز مالکیت یا تعلق اراضی مذکور به دولت کفایت می‌نماید، وجود دارد. برخی از حقوق‌دانان نظر دارند که در اراضی ملی و دولتی نیز سبق تصرف شاکی باید احراز شود، با این استدلال که «مطابق ماده (۶۹۰) قانون مجازات اسلامی مصوب سال ۷۵ ایجاد آثار تصرف در اراضی و املاک متعلق به دولت یا اشخاص حقیقی جرم محسوب می‌گردد و فقط با شکایت مالک قابل تعقیب جزایی است ... بنابراین در صورتی که شاکی (متصرف سابق) مالکیت نداشته باشد، توجهاً به ماده (۷۲۷) قانون مجازات اسلامی، شکایت او از حیث جزایی قابل تعقیب نیست» یا «با توجه به اینکه قانون مجازات اسلامی تعریفی از دعوای تصرف عدوانی به دست نداده لیکن ذیل ماده ۶۹۰ آن قانون برای متصرف عدوانی تعیین مجازات شده است ناگزیر باید برای یافتن تعریف این دعوی به قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی رجوع کرد. ماده ۱۵۸ این قانون، دعوای تصرف عدوانی را ادعای متصرف سابق مبنی بر خارج کردن مال غیرمنقول از تصرف وی بدون رضایت او ... تعریف کرده است که این ماده ارکان تصرف عدوانی را که سبق و لحوق تصرف و عدوانی بودن تصرف متصرف لاحق است، در بردارد

و برای رسیدگی به دعوای تصرف عدوانی چه از جنبه حقوقی و چه از لحاظ کیفری باید این سه رکن را جستجو کرد.»

در مقابل عده‌ای از حقوق‌دانان استدلال می‌نمایند که نمی‌توان و نباید سبق تصرف شاکی را لحاظ کرد؛ زیرا اولاً اراضی ملی در اختیار حکومت اسلامی است و اساساً نفس ملی کردن اراضی از مصادیق اعمال حاکمیت دولت و مرتبط با نظم عمومی می‌باشد و حمایت کیفری از آن دارای اهمیت خاص هست. ثانیاً چنانچه محلی بدون آن که متصرفی داشته باشد، ملی شناخته شود و پس از مدتی فردی مبادرت به تصرف آن نماید، اگر سبق تصرفات شاکی ملاک باشد، به لحاظ اینکه نمی‌توان برای منابع طبیعی تصرفاتی در نظر گرفت، هیچ اقدام کیفری علیه متصرف نمی‌توان انجام داد. اداره حقوقی قوه قضاییه در همین رابطه نظر داده است: «در طرح دعوی تصرف عدوانی به استناد قانون اصلاح قانون جلوگیری از تصرف عدوانی مصوب ۱۳۵۲ اثبات سبق تصرف شاکی و لحوق تصرف مشتکی عنه و عدوانی بودن تصرف او ضروری است. اما در صورت شکایت کیفری به استناد ماده ۶۹۰ قانون مجازات اسلامی، احراز واقع لازم است؛ یعنی دادگاه تنها پس از احراز این امر که تصرف فعلی من غیر حق و عدوانی یا غاصبانه است، می‌تواند حکم محکومیت صادر نماید.»^۱ در خصوص لحوق تصرف دعوای تصرف عدوانی نسبت به اراضی ملی و دولتی نیز باید توجه نمود که اولاً در صورتی که سابقه تصرف متصرف زمین به پیش از ملی اعلام شدن آن برگردد، پس از اعلام ملی بودن زمین نمی‌توان علیه متصرف شکایت کیفری مطرح کرد، زیرا قبل از آنکه تشریفات ملی کردن جریان یابد، زمین هنوز در زمره اموال عمومی در نیامده است تا لحوق تصرف مشتکی عنه، عدوانی محسوب شود. ثانیاً اگر تصرف صورت گرفته در فاصله بین تشخیص مأموران رسمی و اعتراض به این تشخیص انجام گیرد، تعقیب کیفری تا حصول نتیجه و صدور رأی قطعی کمیسیون موضوع ماده واحده قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجرای ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع متوقف می‌شود. بنابراین طبق رأی وحدت رویه دیوان عالی کشور «تعقیب جزایی نسبت به متصرف لاحق اراضی ملی و دولتی در صورتی مجاز خواهد بود که مقررات ماده ۵۶ از حیث تشخیص منابع ملی شده، اجرا شده باشد.»^۲ به عنوان مثال در دادنامه شماره ۵۸۷ مورخ ۱۳۷۴/۴/۳۱ صادره از شعبه ۲۰۷ دادگاه عمومی تهران، دادگاه محترم به دلیل اینکه تصرف متهم در اراضی ملی قبل از ملی شدن اراضی بوده است، حکم به برائت از اتهام تصرف عدوانی صادر نموده است. لازم به ذکر است که در حال حاضر هیأت مقرر در ماده واحده قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجرای ماده ۵۶ قانون حفاظت و

۱. نظریه شماره ۷/۳۲۲۴ - ۱۳۷۸/۵/۲۴.

۲. رأی وحدت رویه شماره ۳۵ - ۱۳۵۳/۳/۲۹.

بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع، جایگزین کمیسیون ماده ۵۶ و در نهایت هم شعبه ویژه‌ای از دادگاه‌های استان تصمیم‌گیرنده در خصوص تشخیص اراضی مذکور می‌باشند. نکته قابل طرح در خصوص عدوانی بودن تصرف اراضی ملی و دولتی این است که همان‌گونه که سابقاً مطرح شد، اشخاص زمین‌خوار در بسیاری از موارد به دلیل واگذاری اراضی ملی و دولتی به آنها طبق قوانین مربوطه جهت اجرای طرح‌های مختلف، به نوعی با رضایت اقدام به تصرف اراضی مذکور می‌نمایند. حال چنانچه این اشخاص به هر دلیلی پس از واگذاری‌های مذکور، اقدام به عدم اجرای طرح‌های مورد نظر نموده و یا حتی در مواقعی تغییر کاربری داده و به عنوان مثال اراضی که جهت امر کشاورزی در اختیار او قرار گرفته را در مقاصد دیگری استفاده نماید، آیا می‌توان به عنوان شکایت تصرف عدوانی علیه آنان اقدام نمود یا اینکه عمل آنها به دلیل اینکه با رضایت ملک را در اختیار و تصرف خود گرفته‌اند، به دلیل فقد رکن عدوانی بودن تصرف مشمول جرم مشمول دعوای مذکور نمی‌گردد؟ در پاسخ باید گفت که طبق ماده ۱۷۱ قانون آیین داری مدنی که مقرر می‌دارد: «سرایدار، خادم، کارگر و به طور کلی هر امین دیگری، چنانچه پس از ده روز از تاریخ ابلاغ اظهارنامه مالک یا مأذون از طرف مالک یا کسی که حق مطالبه دارد مبنی بر مطالبه مال امانی، از آن رفع تصرف ننماید، متصرف عدوانی محسوب می‌شود» و همچنین قوانین و دستورالعمل‌های مربوط به واگذاری اراضی ملی و دولتی که مقرر داشته‌اند، در صورتی که اشخاص با نظارت دستگاه متولی، از شرایط قرارداد واگذاری تخطی نمایند و یا تغییر غیرقانونی کاربری زمین دهند، قرارداد آنها فسخ و از زمین مورد ادعا خلع ید خواهد شد. در این خصوص به استناد ماده ۱۷۱ مذکور، چنانچه به شخص واگذارشونده اخطار گردد که از ملک مورد نظر رفع تصرف نماید و نامبرده اقدام به آن ننماید، علاوه بر امکان طرح دعوای خلع ید از طریق محاکم حقوقی، به استناد ماده مذکور می‌توان دعوای تصرف عدوانی را نیز مطرح نمود. ضمن اینکه اهمیت و حمایت‌های قانونی جهت حفظ منابع طبیعی و اراضی ملی نیز مؤید این نظر می‌باشد. البته بدیهی است که چنانچه تخلف از شروط واگذاری و یا تغییر غیرقانونی کاربری اراضی مزبور پس از واگذاری قطعی به اشخاص صورت گرفته باشد، به دلیل انتقال مالکیت به اشخاص مذکور، دیگر دعوای تصرف عدوانی به دلیل عدم مالکیت دولت امکان‌پذیر نمی‌باشد، و همان‌گونه که مطرح شد به دلیل عدم پیش‌بینی ضمانت اجرای خاص در این خصوص در مقررات و دستورالعمل‌های واگذاری باعث سوءاستفاده‌های زیادی در این موارد توسط زمین‌خواران گردیده است.

۳-۲. تغییر غیرقانونی کاربری

در بند «و» آیین‌نامه اجرایی قانون اصلاح قانون حفظ کاربری مصوب ۱۳۸۶ تغییر کاربری این‌گونه تعریف شده است: «هرگونه اقدامی که مانع از بهره‌برداری و استمرار

کشاورزی اراضی زراعی و باغ‌ها در قالب ایجاد بنا یا برداشتن یا افزایش شن و ماسه و سایر اقداماتی که بنا به تشخیص وزارت جهاد کشاورزی تغییر کاربری محسوب می‌شود». بنا بر تعریف مذکور هرگونه تغییر کاربری در اراضی ملی و دولتی که ممکن است مشمول قانون حفظ کاربری شود و سابقاً به آنها اشاره گردید، جرم محسوب و دارای ضمانت‌اجرای کیفری است. از لحاظ قلمرو مکانی، طبق قانون حفظ کاربری اراضی و باغ‌ها، آن دسته از اراضی ملی و دولتی شامل قانون مذکور می‌شود که «خارج از محدوده شهرها و شهرک‌ها» باشد. لذا چنانچه این‌گونه اراضی داخل در محدوده شهرها باشد، و اشخاص زمین‌خوار مبادرت به تغییر غیرقانونی کاربری آنها نمایند، مشمول جرم و قانون مزبور نخواهند شد. به عنوان مثال در پرونده کلاسه ۸۴/۸۶۹ شعبه ۱۰۱ دادگاه عمومی جزایی دماوند، دادگاه محترم به دلیل اینکه قطعه زمین مورد تغییر کاربری داخل در حریم داخلی شهر آسرد قرار دارد، حکم به براءة متهم از بزه تغییر غیرمجاز کاربری داده است. البته در خصوص اراضی ملی و دولتی داخل محدوده شهرها نیز باید اذعان کرد که تغییر غیرقانونی کاربری آنها، هرچند شامل قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها نمی‌گردد، لیکن عمل آنها مشمول ماده ۱۳ قانون زمین‌شهری مصوب ۱۳۶۶ می‌گردد و ممنوع و جرم می‌باشد.

در خصوص عنصر مادی بزه مذکور، پرسش قابل طرح این است که آیا با ترک فعل هم تغییر کاربری محقق می‌شود یا خیر. مثلاً اگر اشخاص زمین‌خوار که اراضی ملی و دولتی را در اختیار دارند، برای مقاصد دیگر از جمله بایر نشان دادن آنها و اخذ مجوز از مراجع ذیربط مثل کمیسیون عالی شهرسازی و معماری و در نهایت اخذ مجوز کاربری مسکونی و تجاری، اراضی مذکور را رها نموده و یا آبیاری ننمایند و در نتیجه باعث خشک شدن و از دست دادن قابلیت کشت و زرع شوند، آیا مرتکب عنصر مادی جرم تغییر غیرمجاز کاربری شده‌اند؟ در پاسخ به این پرسش باید گفت که اصل بر این است که ارتکاب هر جرمی نیازمند فعل است،^۱ مگر در مواردی که تکلیف قانون‌گذار به صورت امر باشد که در این صورت نقض آن نیازمند ترک فعل است. بر این اساس چون در قانون حفظ کاربری اراضی ملی و دولتی مشمول قانون حفظ کاربری، مالکان و متصرفان بر حفظ کاربری این‌گونه اراضی مکلف نشده‌اند، لذا با ترک فعل، بزه تغییر کاربری حاصل نمی‌گردد؛ زیرا بیان مقنن صرفاً به صورت نهی آمده، یعنی تغییر کاربری نهی شده است. در نتیجه صرفاً با فعل مثبت مادی قابل تحقق خواهد بود.^۲

۱. دادبان، حسن، حقوق جزای عمومی، جلد ۱، نشر دانشگاه علامه طباطبایی، ۱۳۸۳، ص. ۳۱۰.

۲. موسوی مقدم، محمد، تغییر کاربری، نشر حقوق امروز، ۱۳۹۲، ص. ۱۷۴.

البته لازم به ذکر است که چنانچه ترک فعل در اراضی ملی و دولتی، خارج از محدوده شهرها و شهرک‌ها صورت گرفته باشد، از شمول قانون و جرم تغییر کاربری خارج می‌باشد، لیکن چنانچه اراضی ملی و دولتی داخل در محدوده شهرها و شهرک‌ها دچار تغییر کاربری توسط اشخاص زمین‌خوار گردد، ممکن است به استناد سایر قوانین از قبیل ماده ۱۳ قانون زمین‌شهری مصوب ۱۳۶۶ جرم و قابل مجازات باشد؛ حتی اگر عنصر مادی عمل ارتكابی آنها بصورت ترک فعل و یا خشکاندن و آبیاری نمودن اراضی مورد نظر باشد.

نکته دیگر درباره عنصر مادی این جرم این است که در هر دو قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها، مرتکب بزه تغییر کاربری کسی است که مالک یا متصرف اراضی مشمول قانون باشد. لذا شخصی را که مالک یا متصرف ملک زراعی و باغ نیست، علی‌رغم ارتكاب عنصر مادی تغییر کاربری به اتهام تغییر کاربری نمی‌توان تحت تعقیب قرار داد. اما سنوالی که در این باره به وجود می‌آید این است که با توجه به اینکه قانون‌گذار از واژه متصرف به صورت مطلق استفاده نموده و اشاره‌ای به متصرف قانونی و غیرقانونی ننموده است، آیا چنانچه اشخاص زمین‌خوار پس از تصرف غیرقانونی اراضی ملی و دولتی از قبیل کوهپایه‌ها، اراضی جنگلی، مراتع عمومی و بیشه‌زارها اقدام به تغییر غیرمجاز کاربری اراضی مذکور کنند و در آنها به صورتی که خیلی در پدیده زمین‌خواری شایع است، اقدام به ساخت و ساز و ایجاد بنا و ویلاسازی نمایند، علاوه بر جرم تصرف عدوانی، می‌توان آنها را به اتهام تغییر کاربری نیز تحت تعقیب قرار داد یا خیر. به نظر می‌رسد مقنن هر جا از واژه متصرف استفاده می‌کند، متصرف قانونی را اراده می‌کند. مگر آنکه بر خلاف آن تصریح کند. بنابراین و در راستای تفسیر نصوص جزایی در جهت احراز نظر مقنن باید معتقد بود که در چنین فرضی نمی‌توان متصرف عدوانی را به اتهام تغییر کاربری تحت تعقیب قرار داد.

۳-۳. دعاوی اصل ۴۹ قانون اساسی

یکی از اصول مهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران اصل ۴۹ می‌باشد که اشعار می‌دارد: «دولت موظف است ثروت‌های ناشی از ربا، غصب، رشوه، اختلاس، سرقت، قمار، سوءاستفاده از موقوفات، سوءاستفاده از مقاطعه‌کاری‌ها و معاملات دولتی، فروش زمین‌های موات و مباحات اصلی، دایر کردن اماکن فساد و سایر موارد غیرمشروح را گرفته به صاحب حق رد کند و در صورت معلوم نبودن او به بیت‌المال بدهد. این حکم باید با رسیدگی و ثبوت شرعی به‌وسیله دولت اجرا گردد.» این اصل از سه منظر به پدیده زمین‌خواری مربوط می‌شود، که یکی به بحث واگذاری‌هایی برمی‌گردد که در

راستای قوانین ذیربط و در اجرای مواد ۳۱ و ۳۲ آیین‌نامه اجرایی لایحه قانونی واگذاری و احیاء اراضی در حکومت اسلامی مصوب ۱۳۵۹ و سایر قوانین، جهت اجرای طرح‌های پیشنهادی به افراد واگذار می‌گردد؛ دیگری به مبحث فروش یا تصاحب اراضی موات و مباحات اصلی؛ و در آخر هم به موضوع اراضی مجهول‌المالک که در اختیار حکومت اسلامی قرار دارد.

در خصوص بحث واگذاری‌های اراضی ملی و دولتی باید گفت که در راستای اصل مزبور، قانون نحوه اجرای اصل ۴۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در تاریخ ۱۳۶۳/۵/۱۷ به تصویب رسیده است. ماده ۱ قانون مذکور در تعریف سوءاستفاده از معاملات دولتی بیان می‌دارد: «ج - سوءاستفاده از مقاطعه‌کاری‌ها و معاملات دولتی: منظور این است که در اثر عدم رعایت قوانین و مقررات مربوط به قراردادهای دولتی و یا اعمال نفوذ و رابطه‌بازی، موجب انعقاد قراردادی بشود که به تحصیل ثروت نامشروع منجر شود و یا قراردادی بر خلاف مصالح جامعه اسلامی منعقد شود.» لذا قراردادهای واگذاری اراضی ملی به اشخاص جهت اجرای طرح می‌تواند مشمول این ماده گردند. البته قانون‌گذار در این خصوص با عباراتی نظیر «هرگونه سوءاستفاده از معاملات دولتی» به صورت کلی به معاملات دولتی و سوءاستفاده از آنها اشاره نموده و به صورت جزئی و دقیق منظور از سوءاستفاده را روشن ننموده است. در همین زمینه اداره حقوقی قوه قضاییه نظر داده است: «به صراحت بند ۵ ماده یک قانون نحوه اجرای اصل ۴۹ قانون اساسی (عدم رعایت قوانین و مقررات و شرایط) در صورتی مشمول این بند است که مآلاً موجب درآمد نامشروع گردیده و یا اینکه اساساً معامله یا قرارداد مورد بحث بر خلاف شرع و مصالح مسلم امت اسلامی منعقد شده باشد، که آن هم مشروط به احراز اعمال نفوذ و روابط است. بنابراین صرف عدم رعایت مقررات و شرایط لازم، مشمول بند ۵ ماده فوق‌الاشاره نبوده و حسب مورد از تخلفات اداری یا جزایی است که در صلاحیت مراجع مربوطه می‌باشد»^۱. بنابراین در واقع در نظریه مذکور به نوعی به سوءنیت در عمل ارتكابی با عبارت احراز اعمال نفوذ و روابط اشاره گردیده است. لذا چنانچه در واگذاری‌های صورت گرفته صرفاً برخی از شرایط و مقررات قرارداد یا قانون رعایت نشده باشد، و این سوءنیت احراز نگردیده باشد، نمی‌توان آنها را مصداق سوءاستفاده از معاملات دولتی و مشمول اصل ۴۹ قانون اساسی دانست.

از دیگر مواردی که در خصوص اراضی ملی و دولتی در این قانون بدان اشاره شده است ماده ۷ آن است که اشاره دارد: «در صورتی که اموال نامشروع از اموال عمومی یا انفال باشد محکوم‌به در اختیار دولت جمهوری اسلامی ایران قرار گیرد.» بر این اساس

۱. نظریه شماره ۷/۵۷۷۲ - ۱۳۶۶/۱۱/۱۹.

هرگونه تحصیل درآمد نامشروع از انفال و اموال عمومی که برخی از مصادیق آنها در اصل ۴۵ قانون اساسی از قبیل رودخانه‌ها و دامنه کوه‌ها بدان اشاره گردیده است، صورت گیرد، می‌تواند مصداقی جهت ماده ۷ قانون مذکور گردد.

در مورد اراضی موات هم در ماده ۵ قانون نحوه اجرای اصل ۴۹ قانون اساسی آمده است: «دادستان موظف است رأساً نسبت به اموال و دارایی اشخاص حقیقی یا حقوقی در موارد زیر که آنها را با توجه به دلایل و امارات موجود نامشروع و متعلق به بیت‌المال یا امور حسبه تشخیص دهد از دادگاه صالح رسیدگی و حکم مقتضی را تقاضا نماید ... ۱۳- کلیه اشخاص حقیقی یا حقوقی که مبادرت به فروش یا تصاحب اراضی موات و مباحات اصلی نموده‌اند.»

لذا تحصیل اموال نامشروع یا زمین‌خواری چه از طریق فروش اراضی موات باشد و چه از طریق تصاحب غیرقانونی یا تصرف عدوانی، باید توسط دولت باز پس گرفته شود و در اختیار دولت جمهوری اسلامی قرار گیرد. در نهایت در خصوص اراضی مجهول‌المالک نیز، طبق آیین‌نامه قانون نحوه رسیدگی به دعاوی اصل ۴۹ قانون اساسی مصوب ۱۳۸۰/۷/۲۸ هرگونه سوءاستفاده از این اراضی که زمین‌خواری مصداق بارز آن است، در زمره اصل مذکور قرار دارد.

راجع به ماهیت حقوقی دعاوی اصل ۴۹ قانون اساسی باید اذعان کرد که اگرچه طبق نظریات مشورتی اداره حقوقی قوه قضاییه، دعاوی اصل ۴۹ قانون اساسی دارای ماهیت حقوقی بوده و جنبه کیفری ندارند، لیکن برخی از مصادیق معنونه در اصل مذکور و قانون نحوه اجرای آن ممکن است ماهیت دوگانه داشته باشد. به عنوان مثال عمل تصاحب اراضی موات و مباحات اصلی که در اصل و قانون مذکور آمده است، هم شامل دعاوی حقوقی که دادگاه انقلاب می‌بایست بدان رسیدگی نماید، می‌گردد و هم دارای جنبه کیفری به استناد ماده ۶۹۰ کتاب پنجم قانون مجازات اسلامی می‌باشد. فروش این‌گونه اراضی نیز به دلیل تعلق آنها به دولت، علاوه بر اصل مذکور مشمول جرم انتقال مال غیر مصوب ۱۳۰۸ می‌گردد. در این خصوص ماده ۱۰ قانون نحوه اجرای اصل ۴۹ قانون اساسی بیان داشته است: «اگر دادگاه احراز کند که ثروت نامشروع از ارتکاب جرم حاصل شده است، مجرم را به مجازات لازم محکوم می‌کند، مشروط بر اینکه در مورد جرم مذکور قبلاً رای صادر نشده و یا اینکه مشمول عفو مقام رهبری واقع نشده باشد.» لذا دادگاه انقلاب در صورتی که به جرایمی نظیر تصرف عدوانی موضوع ماده ۶۹۰ قانون تعزیرات یا انتقال مال غیر یا رباخواری و اختلاس برخورد نماید، به شرط اینکه در دادگاه‌های عمومی به آنها رسیدگی نشده باشد، مکلف به رسیدگی می‌باشد. در این حالت دعاوی اصل ۴۹ قانون اساسی دارای ماهیت دوگانه حقوقی - کیفری می‌گردد.

بنابراین ممکن است با توجه به ماهیت دوگانه دعاوی اصل ۴۹ قانون اساسی در برخی از موارد، زمین‌خواری صورت گرفته دارای عنوان جزایی بوده و دادگاه‌های مذکور می‌بایست به آنها رسیدگی نمایند.

به طور کلی می‌توان گفت که احکام صادره در خصوص زمین‌خواری‌هایی که مشمول دعاوی اصل ۴۹ قانون اساسی می‌گردد، شامل سه نوع می‌باشد:

اول: احکام کیفری و مجازات. یعنی در مواردی که دادگاه انقلاب طبق ماده ۱۰ قانون نحوه اجرای اصل ۴۹ قانون اساسی به جرایم ارتكابی هم رسیدگی می‌نماید، می‌بایست مجازات زمین‌خواران را نیز در حکم خویش تعیین نماید.

دوم: احکام حقوقی خلع ید و رفع تصرف. طبق ماده ۲۷ آیین‌نامه اصلاحی نحوه رسیدگی به پرونده‌های موضوع اصل ۴۹ قانون اساسی دادگاه انقلاب پس از رسیدگی باید نسبت به خلع ید و رفع تصرف اراضی ملی و دولتی که توسط زمین‌خواران صورت گرفته است، حکم صادر نماید.

سوم: احکام تملیکی و مصادره، که حکم به مصادره و تملیک اموال به دولت خواهد بود.

۳-۴. تقاضای ثبت ملک دیگری با تلقی خود به عنوان متصرف

از بین مواد ۱۰۵ تا ۱۰۹ قانون ثبت اسناد که به جرایم ثبتی پرداخته است، ماده ۱۰۹ آن می‌تواند مصداقی از عنوان مجرمانه زمین‌خواری تلقی شود. ماده مذکور مقرر می‌دارد: «هرکس نسبت به ملکی که در تصرف دیگری بوده خود را متصرف قلمداد کرده و تقاضای ثبت کند کلاهبردار محسوب می‌شود...». عنصر مادی جرم مذکور، تقاضای ثبت توسط کسی است که متصرف واقعی ملکی نبوده و خود را متصرف قانون قلمداد کرده است، در حالی که ملک متعلق به دیگری بوده است. مجازاتی که قانون‌گذار برای این عمل در نظر گرفته، مجازات ماده یک قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشاء و اختلاس و کلاهبرداری است که حبس و جزای نقدی است. اما در خصوص رد مال با توجه به مواد ۲۲ و ۲۴ قانون ثبت اسناد و املاک و نظریات مشورتی شماره‌های ۹۱۳۵ مورخ ۱۳۸۰/۱۰/۱ و ۷/۳۹۹۵ مورخ ۱۳۸۳/۵/۲۲ اداره حقوقی قوه قضائیه که اشعار می‌دارد: «در موارد مذکور در مواد ۱۰۵ تا ۱۰۹ قانون ثبت اسناد و املاک، مرتکب به حبس و جزای نقدی و در صورت تقاضای شاکی خصوصی به جبران خسارت وارده نیز محکوم می‌گردد، ولی سند مالکیت ابطال نمی‌شود و نتیجتاً موضوع آن در ملکیت صاحب سند باقی خواهد بود و او باید قیمت آن و سایر خسارات وارده را به محکوم‌له پرداخت نماید»، سند مالکیت ابطال نمی‌شود و رد مال به صورت جبران خسارت و

قیمت زمین خواهد بود. لذا با توجه به قوانین و مقررات ثبت هرگاه کسی من غیر حق اما با رعایت کلیه ضوابط و مقررات قانون ثبت ملکی را که متعلق به او نبوده است، به نام خود ثبت کند و سند مالکیت بگیرد، دیگر کسی به عنوان مالک حقیقی و واقعی نمی تواند درخواست ابطال تقاضای ثبت یا سند مالکیت او را بنماید و جز در مورد صدور اسناد مالکیت معارض یا اشتباهات ثبتی، هیچ دعوی در این خصوص مسموع نیست و مواد ۲۲ و ۲۴ قانون ثبت بر این امر دلالت دارد.^۱ هر چند فلسفه چنین قاعده ای مصالح جامعه و روشن شدن وضع مالکیت غیر منقول و حفظ حقوق دارندگان اموال غیر منقول بوده و مبنای آن تلقی سند رسمی به عنوان قاطع دعوی بر شمرده شده است،^۲ لیکن این امر ممکن است در خصوص زمین خواری باعث شود که افراد با چنین تقلب هایی موفق شوند که هکتارها از اراضی ملی و دولتی را تصاحب نمایند و امکان ابطال اسناد صادر شده به نام آنها نیز وجود نداشته باشد، و اینکه چون اصولاً درخواست قیمت و جبران خسارات اراضی ملی و دولتی از سوی ارگان های مربوطه چه از لحاظ آیین دادرسی مدنی و امکان اعسار و چه از لحاظ پیگیری دادخواست ها از سوی ارگان های مذکور با مشکلات عدیده ای همراه می باشد، لذا از این منظر، نظریات ارائه شده صحیح به نظر نمی رسد و همانند قوانین خاص دیگر از قبیل «قانون مرجع تشخیص اراضی موات و ابطال اسناد آنها مصوب ۱۳۶۵» که علی رغم صدور سند این گونه اراضی به نام اشخاص را قابل ابطال اعلام نموده اند، در سایر موارد نیز امکان ابطال اسناد جعلی باید وجود داشته باشد.

منظور از تقاضای ثبت که در ماده ۱۰۹ قانون ثبت آمده است، اعم از تقاضانامه ثبت (که در ثبت عادی داده می شود) و اظهارنامه ثبتی (که در ثبت عمومی داده می شود) می باشد و برای اینکه مواد جزایی به نحوی تفسیر نشود که شامل اظهارنامه ثبتی نگردد، ماده ۱۱۰ قانون ثبت اسناد و املاک به این امر تصریح نموده است: «در مورد مواد فوق و همچنین در کلیه مواد دیگر این قانون، اظهارنامه ای که در مورد ثبت عمومی املاک داده شود به منزله تقاضانامه است».^۳ لذا چنانچه افراد زمین خوار با اینکه متصرف واقعی اراضی متعلق به دولت نبوده و در حین ثبت عمومی املاک مذکور، اقدام به اظهار ثبت ملک مذکور به عنوان متصرف قانونی نماید، مشمول عنوان مجرمانه فوق می گردد. نمونه بارز این جرم در پدیده زمین خواری زمانی است که اشخاص علی رغم اینکه متصرف قانونی اراضی ملی و دولتی نمی باشند، با اضافه نمودن اراضی ملی و

۱. شهری، غلامرضا، حقوق ثبت اسناد و املاک، نشر جهاد دانشگاهی، ۱۳۹۳، ص. ۲۴۳.

۲. همان، ص. ۲۴۱.

۳. همان، ص. ۲۴۹.

دولتی به اراضی خود که همجوار با این‌گونه اراضی هستند، در حین ثبت عمومی، کل ملک متصرفی را که بخشی از آن متعلق به دولت بوده و شخص در آن تصرف قانونی نداشته است، به عنوان ملک خویش اظهار می‌دارد و تقاضای ثبت آن به نام خود می‌نماید. همچنین در اراضی موات و بایر چه در داخل محدوده شهرها و چه خارج از آنها، با تصرف غیرقانونی و علم به اینکه این‌گونه اراضی در اختیار دولت و حکومت اسلامی می‌باشد، خود را متصرف واقعی و قانونی آنها جلوه داده و با اظهارنامه ثبتی، تقاضای ثبت آن به نام خویش را می‌نمایند.

۴. تدابیر پیشگیرانه

با شناخته‌شدن روش‌های مختلف زمین‌خواری و عناوین مجرمانه‌ای که در سیاست کیفری کنونی جامعه ما برای برخورد با این پدیده وجود دارد، کاستی‌ها و ضعف قوانین جهت برخورد با پدیده مذکور معلوم شده است. لذا در ادامه به ارائه پیشنهادهایی جهت رفع این کاستی‌ها و پیشگیری از زمین‌خواری ارائه می‌شود.

۴-۱. اصلاح شیوه جرم‌انگاری

با مشخص‌شدن روش‌های متعدد زمین‌خواری، صرفاً روش‌های تصرف عدوانی و تغییر غیرمجاز کاربری اراضی ملی مستقیماً دارای ضمانت اجرای کیفری هستند و بسیاری از روش‌های دیگر نظیر استفاده از رانت اطلاعاتی، واگذاری‌های غیرقانونی و سوءاستفاده از واگذاری‌های قانونی و تبانی با مسئولان و متولیان امور اراضی دولتی، دارای ضمانت‌اجرای کیفری نیستند و افراد زمین‌خوار به راحتی از این ضعف قوانین استفاده می‌کنند و مراجع قضایی و قانونی نیز به دلیل فقدان عنوان مجرمانه قادر به برخورد با این افراد نمی‌باشند. لذا قانون‌گذار باید در راستای اصلاح نظام تقنینی در این مورد اقدام و با پیش‌بینی ضمانت‌اجرای کیفری مناسب سعی در پیشگیری کیفری (واکنشی) از پدیده زمین‌خواری نماید.

۴-۲. اصلاح شیوه کیفرگذاری

علاوه بر نقایص و کاستی‌های موجود در جرم‌انگاری روش‌های مختلف زمین‌خواری، تعداد محدود عنوان مجرمانه‌ای هم که مستقیماً به این پدیده اختصاص دارد، از نظر کیفرگذاری و مجازات تعیین‌شده دچار ایراد و اشکال اساسی بوده و به هیچ عنوان پاسخگوی نیازهای امروز جامعه در برخورد با این پدیده شوم نمی‌باشد. از نظر شیوه کیفرگذاری در ماده ۶۹۰ کتاب پنجم قانون مجازات اسلامی دو ایراد عمده وجود

دارد. ایراد نخست مربوط به عدم تفکیک مجازات تجاوز به زمین‌های ملی و عمومی از مجازات تجاوز به زمین‌های خصوصی است و ایراد دوم را می‌توان در خصوص عدم تناسب میان جرم و مجازات در این ماده مطرح نمود. اصولاً تصاحب و تصرف عدوانی زمین‌های ملی و عمومی از نظر علل و عوامل، وخامت و آثار با تصاحب غیرقانونی و تصرف عدوانی زمین‌های خصوصی متفاوت است. از این رو، سیاست کیفری ناظر بر این دو باید متفاوت باشد. در نتیجه، بایستی مجازات‌های متفاوتی برای هریک از این دو پدیده در نظر گرفته شود. مجازات تعیین‌شده در ماده ۶۹۰، هم از نظر بازدارندگی خاص و هم بازدارندگی عام نقش عمده‌ای ندارد، بلکه موجب تجری زمین‌خواران می‌گردد؛ زیرا آنها با تصرف هکتارها از اراضی ملی و دولتی، تنها به یک ماه تا یک سال حبس محکوم می‌شوند که ممکن است این میزان از مجازات نیز با ارفاق‌های مختلف قانون مجازات اسلامی از جمله آزادی مشروط، تعلیق مجازات و عفو، به مرحله اجرا درنیاید. 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 کیفرگذاری، ایراد دیگری که در جرم تصرف عدوانی اراضی ملی و دولتی وجود دارد، قابل گذشت بودن جرم مندرج در ماده مذکور می‌باشد. تصاحب غیرقانونی و تصرف عدوانی زمین‌های ملی و عمومی جرمی است که مستقیماً به منافع عمومی لطمه می‌زند و تنها با منافع یک اداره یا سازمان مرتبط نیست. از این رو نمی‌توان شروع به تعقیب کیفری در این مورد را وابسته به شکایت اداره منابع طبیعی، سازمان حفاظت محیط زیست و یا سایر ارگان‌ها 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.

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 زمین‌خواری در وضعیت فعلی جامعه با توجه به میزان قابل افزایش این پدیده سازگاری ندارد. طبق تحقیقات به‌عمل‌آمده در سه ماهه نخست سال ۱۳۸۶ از میان تعداد ۴۶ پرونده مختومه در دادسرای ویژه حفظ بیت‌المال 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.^۱

۱. قاسمی، حسن؛ و دیگران، منبع پیشین، ص. ۷۹.

۳-۴. اصلاح نظام اجرایی

یکی از کاستی‌های نظام اجرایی در برخورد با زمین‌خواری، اطاله رسیدگی به پرونده‌های مربوطه است. در این زمینه بخشنامه‌های متعددی از سوی رؤسای وقت قوه قضاییه مبنی بر رسیدگی سریع و خارج از نوبت صادر گردیده لیکن در عمل این مهم اتفاق نیفتاده است. کاستی دیگر عدم تخصیص شعب ویژه رسیدگی به پرونده‌های زمین‌خواری در سراسر کشور می‌باشد. در شهر تهران و برخی از مراکز استان‌ها این امر محقق شده، لیکن کافی نبوده و این شعب می‌بایست در تمامی استان‌ها و شهرستان‌های مهم تشکیل شود. ضعف دیگر در این مورد، عدم هماهنگی بین دستگاه‌های متولی امور اراضی ملی و دولتی است، زیرا به دلیل اینکه دستگاه‌های مختلفی دست‌اندرکار این اراضی هستند، در عمل ناهماهنگی‌های به‌وجودآمده مانع مقابله جدی با این پدیده خواهد بود؛ لذا هماهنگی لازم نیز باید در این زمینه انجام گیرد.

۴-۴. اقدامات پیشگیرانه

در کنار پیشگیری کیفی یا واکنشی، اقداماتی نیز از نظر پیشگیری کنشی در مقابله با پدیده فوق باید صورت پذیرد. مهم‌ترین اقدام پیشگیرانه در این زمینه اجرای کامل طرح کاداستر و سامانه جامع ثبتی است. قانون اجرای طرح مذکور اخیراً تصویب و ابلاغ گردیده است و اداره ثبت و دولت باید اهتمام جدی در زمینه اجرای آن داشته باشد. از موارد دیگر می‌توان به اصلاح شیوه محافظت از اراضی ملی اشاره نمود که طی آن سازمان‌های متولی امور اراضی ملی و دولتی، با تعیین حدود و علامت‌گذاری اراضی ملی و نظارت بیشتر جهت جلوگیری از تصرف‌های غیرقانونی و ساخت و سازهای غیرمجاز می‌توانند نقش به‌سزایی در پیشگیری از این پدیده داشته باشند. از اقدامات دیگر در این زمینه می‌توان به ممنوعیت واگذاری قطعی اراضی ملی و دولتی به اشخاص حقیقی و حقوقی اشاره نمود که خوشبختانه قانون‌گذار در قانون «افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی مصوب ۱۳۸۹» موضوع مذکور را ممنوع اعلام نموده، لیکن در «لایحه قانون جامع منابع طبیعی» که در دست اقدام و بررسی جهت تصویب در صحن علنی مجلس می‌باشد، مجدداً به این واگذاری‌های قطعی اشاره شده است.

نتیجه‌گیری

زمین‌خواران از روش‌های متنوع و پیچیده‌ای جهت نیل به اهداف خود استفاده می‌کنند. در حقوق کیفری مربوط به پدیده زمین‌خواری علاوه بر مشکل عدم تعریف دقیق این پدیده و عدم تعیین حوزه و قلمرو آن، وجود خلأ قانونی در حوزه جرم‌انگاری، از زمینه‌های بروز این پدیده است. علاوه بر خلأ قانونی مذکور، در مواردی خود قانون‌گذار 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 دولت، قانون‌گذار 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 واگذاری‌ها 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 واگذاری‌ها تا نصف مبلغ نیز قابل تخفیف می‌باشد. این اقدام قانون‌گذار باعث می‌شود که افراد زمین‌خوار، طرح‌های 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 طرح‌های ارائه‌شده نکنند و با تغییر کاربری، آنها را به قیمت گزاف به فروش برسانند. در برخی از روش‌های رایج زمین‌خواری نظیر تجاوز و تصرف مستقیم اراضی ملی و دولتی یا تغییر غیرقانونی کاربری آنها، قضات می‌توانند 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 روش‌های متداول زمین‌خواری، عمل ارتكابی افراد زمین‌خوار دارای عنوان مجرمانه خاص و مستقیم نبوده و از لحاظ حقوق کیفری با خلأ قانونی مواجه می‌باشد. البته ممکن است عمل ارتكابی چنین افرادی به صورت غیرمستقیم با برخی از اعمال مجرمانه مثل جعل و استفاده از سند مجعول، پرداخت رشوه و فروش مال غیر قابل انطباق باشد، لیکن عمل اصلی زمین‌خواری صورت‌گرفته، دارای عنوان مجرمانه خاص نبوده و چنانچه افراد زمین‌خوار، اعمال مجرمانه غیرمستقیم را اصولاً مرتکب نشوند یا توسط شخص دیگری انجام دهند، از لحاظ غارت بیت‌المال و چپاول سرمایه‌های ملی و متعلق به عموم مردم با هیچ اتهام

کیفری مواجه نخواهند بود. این امر بسیار خطرناک است و باعث سوءاستفاده مجرمان از این منفذها و خلأهای قانونی و در نتیجه اشاعه چنین پدیده شومی خواهد شد. بنابراین، علی‌رغم تلاش‌های فراوان دولت و دستگاه قضایی جهت برخورد با این پدیده، تشکیل شورای حفظ حقوق بیت‌المال در سطح استان‌ها با تولیت ریاست دادگستری آن استان و تشکیل دادگاه‌های ویژه و تخصصی زمین‌خواری در مرکز و سایر استان‌ها به نظر می‌رسد که قبل از همه اقدامات فوق، حل مشکل قانون‌گذاری و وضع قانون جامع در خصوص برخورد با این پدیده بسیار ضروری می‌باشد. قانونی که تعریف دقیقی از زمین‌خواری ارائه دهد، حدود و ثغور اراضی مشمول آن را تعیین کند و عناوین مجرمانه دقیق‌تری وضع کند تا شامل همه روش‌های متداول پدیده مذکور شود و در نهایت راهکارهای مختلف پیشگیرانه و وظایف و اختیارات دستگاه‌های مختلف اجرایی، قضایی و پلیسی در این زمینه را مشخص نماید.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

منابع

- باختر، احمد، دادگاه ویژه اصل ۴۹ قانون اساسی، نشر نوای عدالت، ۱۳۹۲.
- بشیری، عباس؛ و دیگران، حقوق کاربردی اراضی، نشر جنگل، ۱۳۹۳.
- بشیری، عباس؛ و دیگران، حقوق کاربردی املاک و اراضی، نشر جنگل، ۱۳۹۲.
- دادبان، حسن، حقوق جزای عمومی، جلد ۱، نشر دانشگاه علامه طباطبایی، ۱۳۸۳.
- رضایانه، محسن، نقد و بررسی جرایم ثبتی، نشر جنگل، ۱۳۹۲.
- شهری، غلامرضا، حقوق ثبت اسناد و املاک، نشر جهاد دانشگاهی، ۱۳۹۳.
- قاسمی، حسن؛ و دیگران، پیشگیری از جرم در ایران: مطالعه موردی تصاحب غیرقانونی و تصرف عدوانی زمین‌های ملی و جرم‌های ثبتی، معاونت حقوقی و توسعه قوه قضاییه، انتشارات روزنامه رسمی، ۱۳۸۸.
- مشهدی، علی؛ و مسعود فیروزی، «نگاهی به نظام حقوقی مالکیت زمین و ارتباط آن با پدیده زمین‌خواری»، مجله اطلاع‌رسانی حقوقی، دانشگاه شهید بهشتی، شماره‌های ۱۵ و ۱۶، ۱۳۸۷.
- موسوی مقدم، محمد، تغییر کاربری، نشر حقوق امروز، ۱۳۹۲.
- نصیری، مراد، «جرم زمین‌خواری از طریق تصرف و تغییر غیرقانونی کاربری اراضی»، مجله تعالی حقوق، شماره‌های ۱۶ و ۱۷، ۱۳۹۱.