

بررسی تطبیقی نقش اجرای طرح کاداستر در پیشگیری از زمین خواری در حکمرانی حقوقی اجرایی ایران و انگلیس

محمد گلشنی^۱

سید منصور میرسعیدی^{*۲}

حسین غلامی^۳

چکیده

یکی از جرائم اقتصادی که در سالهای اخیر رشد قابل ملاحظه‌ای داشته پدیده زمین خواری می‌باشد. عوامل و عناصر مختلفی در ارتکاب زمین خواری مؤثر می‌باشند و امروزه زمین خواران از روش‌های متنوع و متعددی جهت نیل به اهداف خود که همان کسب ثروت بادآورده و هنگفت و بدون هیچ گونه زحمتی می‌باشد استفاده می‌کنند. مسائل و چالش‌های مربوط به کاربری بهینه منابع و مدیریت زمین در سراسر جهان واجد اهمیت بسیاری است، یکی از مهم‌ترین و اساسی‌ترین راهکارها و راهبردها برای کنترل و مدیریت کاربری، استفاده از «حدنگاری» و یا کاداستر می‌باشد که کشورهای پیشرفته آغاز گر بهره‌گیری از این سیستم در ساماندهی املاک و اقدامات پیشگیرانه خود در حوزه جرائم علیه اموال و مالکیت بوده‌اند از این رو در مقاله حاضر که به روش توصیفی تحلیلی و با بهره‌گیری از منابع و متون کتابخانه‌ای به انجام رسیده در پی نیل پاسخگویی به این سؤال بوده‌ایم که اجرای طرح کاداستر در نظام‌های حقوقی ایران و انگلستان چه نقشی در پیشگیری از وقوع جرائم مرتبط با زمین خواری داشته است؟ یافته‌های تحقیق گویای این است که در هر دو نظام حقوقی ایران و انگلستان یکی از بهترین و مهمترین راه‌ها برای پیشگیری از زمین خواری که نوعی پیشگیری وضعی غیر کیفری می‌باشد اجرای طرح کاداستر و سامانه‌های الکترونیکی سازمان ثبت اسناد و املاک کشور می‌باشد. اجرای این طرح در واقع با ساماندهی و ایجاد نظم و تثبیت مالکیت تا حد زیادی از وقوع جرائم زمین خواری پیشگیری می‌نماید.

واژگان کلیدی: نهاد مالکیت، نظام حقوقی ایران، نظام حقوقی انگلستان، حکمرانی ملی

۱. دانشجوی دکتری گروه حقوق جزا و جرم‌شناسی دانشگاه علامه طباطبائی

۲. استادیار گروه حقوق جزا و جرم‌شناسی و دانشگاه علامه طباطبائی (نویسنده مسئول)

* mansourmirsaeedi@gmail.com

۳. استادیار گروه حقوق جزا و جرم‌شناسی و دانشگاه علامه طباطبائی

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۱۲/۲۶

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۹/۲۹

فصلنامه پژوهش‌های روابط بین‌الملل، دوره یازدهم، شماره پیاپی چهل و سه، صص ۲۹۵-۲۶۷

مقدمه

اراضی و زمین از مهمترین و با ارزش ترین سرمایه های یک کشور به شمار می آید به گونه ای که امروز بزرگترین سرمایه های مادی اشخاص در کشور ما زمین و مسکن می باشد که حمایت و حفظ و حراست از آن ضروری می باشد. در سالهای اخیر جرائم اقتصادی در قسمت زمین و اراضی رشد قابل ملاحظه ای داشته است. و زمین خواری که تعاریف متعددی از آن ارائه می شود از این قاعده مستثنی نمی باشد. و در چند دهه اخیر روند تجاوز به اراضی ملی رو به گسترش بوده که به پدیده زمین خواری مشهور گردیده است. پدیده مذکور باعث شده تا اراضی جنگلی، مراتع، بیشه های طبیعی، سواحل دریاها، اراضی موات و منابع طبیعی در معرض نابودی قرار گیرد و حتی در یک نگاه به عنوان یک پدیده زیست محیطی نیز مطرح گردد.

این پدیده به دلیل آثار سوئی که می تواند بر جامعه بگذارد امروزه با جرم قاچاق که یکی از مفاسد بزرگ اقتصادی کشور محسوب می شود همتراز شده است و همانند جرم مذکور زمین خواران ثروتی را تصاحب می کنند که هیچگاه آن را تولید نکرده و هیچ نقشی در به وجود آوردن آن نداشته اند و با روش غیر شرعی و غیر قانونی و مجرمانه آن را کسب نموده اند و با حيله و ترفندهای مختلف اقدام به فروش آن می نمایند و در این راه عده ای را در مقابل دولت قرار می دهند. در صورتی که مبارزه با زمین خواری به شکل جدی و مؤثر تحت کنترل درنیاید و روز به روز گسترش یابد، در درازمدت و احياناً میان مدت آثار مخرب و غیرقابل کنترلی بر پیکره اقتصادی بخصوص در بخش مسکن بر جای می گذارد که به راحتی درمان پذیر نیست. بدیهی است بررسی راهکارهای مهم و اجتناب ناپذیر دولت و حاکمیت، ساماندهی اوضاع اقتصادی جامعه و ایجاد شرایطی است که توده های مردم به نحوی منطقی بتوانند فارغ از دغدغه های طاقت فرسا به انتظارات مورد نظر خود دست یابند و در این عرصه با کمترین مشکلات مواجه شوند. بروز هرگونه مشکلی که لطمات قابل توجه به توانمندی آحاد جامعه برای تأمین مطالبات خود وارد نماید، تحمل پذیر نبوده و موجب افزایش نارضایتی و سرخوردگی در جامعه شده و در صورت غفلت از به کارگیری سازوکارهای مهار آن به سرعت گسترش می یابد که گاهی آثار آن غیرقابل پیش بینی است. در این میان

راعهاکارهای متعددی به منظور رفع، پیشگیری و یا کاهش وقوع پدیده زمین خواری مطرح شده است، از جمله اقداماتی که مبتنی بر نوعی پیشگیری وضعی بوده و باعث می‌شود تا با حذف خلاءهای موقعیتی برای مجرمان تا حد زیادی احتمال وقوع زمین خواری را پایین بیاورد استفاده از سیستم کاداستر یا حدنگار است. این سیستم یکی از مهم‌ترین و اساسی‌ترین راهکارها و راهبردها برای کنترل و مدیریت کاربری می‌باشد. مساله اصلی موضع گیری جهانی در قبال مدیریت زمین و دارایی‌های مربوطه است که همین امر، مشخص کننده لزوم وجود و به کارگیری کاداستر است؛ به گونه‌ای که می‌توان گفت کاداستر به عنوان بستری مناسب برای انجام مشارکت درزمینه مدیریت زمین و دارایی‌های زمین در سطح جهانی و همچنین در بهداشت حقوقی دارای اهمیت وافر است. در این ارتباط تجربیات کشورهای پیشرو و توسعه یافته منابع مفیدی است تا با بهره‌گیری از روش و شیوه اقدامات صورت پذیرفته و انجام مطالعات تطبیقی امکان دست‌یابی به یک وضعیت حقوقی مطلوب‌تر در این زمینه فراهم گردد. یکی از کشورهای دارای قدمت در زمینه استفاده از کاداستر کشور انگلستان است که ابتدای قرن بیستم به طور جدی به این مهم پرداخته است. در همین راستا در مقاله حاضر به مطالعه تطبیقی موضوع تحقیق بین نظام حقوقی ایران و انگلستان خواهیم پرداخت.

ما در این مقاله به بررسی مفهومی و تحلیلی کاداستر و جرایم مرتبط با زمین خواری و تثبیت مالکیت در نظام‌های حقوقی ایران و انگلستان می‌پردازیم و در این راستا تلاش خواهیم نمود تا ضمن بیان بسترهای بسترهای وقوع زمین خواری در ایران و عوامل و عناصر ارتکاب و روش‌های متداول آن، نقش کاداستر و حدنگاری را در پیشگیری از آن را مورد بررسی قرار می‌دهیم.

۱- مفهوم شناسی

لازم است تا ابتدا به بررسی مفهومی کلید واژگان و اصطلاحات اصلی پژوهش پرداخته شود از این رو در مقاله حاضر نیز به بررسی مفهومی کاداستر و زمین خواری خواهیم پرداخت.

۱-۱- مفهوم زمین خواری

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

اساساً یکی از مشکلات عمده در این زمینه فقدان تعریفی روشن از این پدیده مجرمانه 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 و تغییر کاربری اراضی و نهایتاً الزام مراجع قانونی به تجویز تغییر کاربری به منظور فروش آنها به قیمت بالاتر، بنابراین در هر عمل زمین خواری حداقل دو عنصر مادی تغییر غیر قانونی کاربری زمین و تصرف غیر قانونی زمین وجود دارد که ممکن است همراه با هم و یا بصورت مجزا انجام گیرند. (مشهدی، فریادی، ۱۳۸۷: ۵۶)

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 کشور ماست.

در حقیقت اعمال مجرمانه مرتبط با اراضی را باید هم‌تراز با قاچاق و یکی از مفاسد بزرگ اقتصادی کشور دانست که ریشه در عوامل گوناگون حقوقی، سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی دارد. بنابراین با توجه مراتب مذکور می‌توان گفت: «زمین خواری مجموعه اقدامات غیر قانونی نسبت به اراضی ملی و دولتی که در نهایت به تصاحب غیر قانونی و تغییر غیر مجاز کاربری اراضی مذکور می‌گردد.»

در تعریف مذکور به جای اقدامات مجرمانه از عبارت اقدامات غیر قانونی استفاده شده است به دلیل اینکه بیشتر روش‌های به کار رفته زمین خواران در تصرف غیر قانونی اراضی ملی و دولتی دارای عنوان مجرمانه نمی‌باشد. همچنین در تعریف فوق از واژه اراضی ملی و دولتی در کنار هم 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 تعیین شده از سوی دولت باید نسبت به حیازت و احیاء آنها اقدام نمود و در غیر این صورت تصاحب آنها می‌تواند از مصادیق زمین خواری قرار گیرد. علاوه بر این در تعریف مذکور، جای عبارت «تصرف عدوانی» از عبارت «تصرف غیر قانونی» استفاده شده است. بنا به این استدلال، که ممکن است در برخی موارد، تصرف اراضی ملی دولتی توسط افراد زمین خوار 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. در نهایت اینکه در تعریف ارائه شده، در کنار عبارت «تصاحب غیر قانونی» از واژه «تغییر غیر مجاز 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 ادامه با تغییر غیر مجاز کاربری آنها از اهداف در نظر گرفته شده برای اراضی مذکور عدول کرده و با تغییر غیر مجاز کاربری آنها باعث نابودی منابع ملی و دولتی گردند

۲-۱- مفهوم کاداستر

از لحاظ مفهوم شناسی، کاداستر یا حد نگار دارای معانی لغوی و اصطلاحی است. در معنای لغوی کاداستر عبارتی است که ریشه در حقوق یونان قدیم داشته و معادل عبارت کاپیتاستروم به معنای «سرانه» و «دفتر یادداشت» می‌باشد. گروهی نیز معتقدند که عبارت «کاداستر» ریشه در کلمه کاتاتیخون یونانی داشته و به معنی «خط به خط» یا «زیر خط» است.

واژه کاداستر به علت اینکه عبارتی غیر فارسی است در فرهنگ لغت فارسی جایی ندارد و جالب اینکه همین عبارت بین خواص حقوقی و ثبتی و در بین مدیران مربوطه نیز رواج دارد. حتی قانونگذار در ماده ۱۵۶ قانون ثبت مصوب ۱۳۱۰ و آئین نامه اجرایی تبصره ۳ ماده مذکور مصوب ۱۳۷۹، از عبارت «کاداستر» استفاده کرده است.

برای اولین بار در قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۹ و در تبصره بند ۲ از سمت ح ماده ۲۱۱ قانونگذار بعد از بکار بردن عبارت

«حدنگاری» و در داخل پرائنز از عبارت کاداستر، استفاده نموده است. (حبیبی درگاه و حنیفی، ۱۳۹۱:۱۶). البته فرهنگستان فارسی تمایل به انتخاب عبارت «ملک آما» به جای «کاداستر» داشته ولی مقنن ایران از واژه «حدنگاری» استفاده کرده است. از نظر اصطلاح به صورت کلی کاداستر به نظام مربوط به ثبت ارزش، موقعیت و مالکیت اراضی در یک قلمرو سرزمینی در جهت اهداف مختلف مالیاتی، حقوقی، زیست محیطی و نظایر آن اطلاق می‌شود. در معنای اصطلاحی باید معنی فنی را از معنی حقوقی تفکیک کنیم.

منظور از مفهوم فنی کاداستر مجموعه عملیاتی است که حد و حدود املاک یا به عبارتی اطلاعات مربوط به موقعیت زمین را به ما ارائه می‌دهد. برخی به اختصار گفته‌اند که منظور از کاداستر «تعیین حدود قطعات اراضی به تفکیک مالکیت است. (میر باقری و دیگران، ۱۳۹۰: ۳) ارائه مقیاس بزرگ از اطلاعات جغرافیایی و اطلاعات سرزمینی ضمن تضمین صحت و سرعت استفاده از نقشه‌های کاداستری باعث فراهم آوردن امکان بهره برداری‌های حقوقی (از قبیل اخذ مالیات اراضی و املاک) اقتصادی و سیاسی را به وجود خواهد آورد. در بند ۱ و ۲ ماده یک قانون جامع حد نگار (کاداستر) مصوب ۹۳/۱۱/۱۲ حد نگار (کاداستر) و حد نگاری (عملیات کاداستر) را این چنین تعریف نموده است:

۱- حد نگار (کاداستر): فهرست مرتب شده اطلاعات مربوط به قطعات زمین است که مشخصه‌های زمین مانند اندازه گیری، مشخصات رقومی، ثبتی و یا حقوقی به نقشه بزرگ مقیاس اضافه شده است.

۲- حد نگاری (عملیات کاداستر): مجموعه فعالیت‌های مرتبط با حد نگار (کاداستر) است که شامل تهیه نقشه با استفاده از عکس‌های زمینی، دریایی، هوایی، ماهواره‌ای، تبدیل رقومی عکس و تصاویر، عملیات زمینی نقشه برداری، ویرایش و تکمیل نقشه‌های زمینی و تطبیق نقشه با وضعیت واقعی و موجود املاک و اضافه کردن کلیه اطلاعات ثبتی، حقوقی و توصیفی و کنترل نهایی و به روز رسانی آن می‌باشد.

اطلاعات توصیفی دارای‌های غیر منقول نیز شامل مشخصات ملک اطلاعات ملک، اطلاعات مالک، اطلاعات تحدید حدود، اطلاعات انتقالات و اطلاعات سند مالکیت می‌شود. «ماده ۵ قانون جامع کاداستر»

در خصوص مفهوم حقوقی کاداستر ماده ۳ قانون حدنگار کاداستر مقرر می‌دارد: «سازمان مکلف است ظرف مدت ۵ سال از تاریخ لازم الاجرا شدن این قانون حد نگاری را به نحوی به انجام برساند که موقعیت و حدود کلیه املاک و اراضی داخل محدوده مرزهای جغرافیایی کشور اعم از دولتی و غیر دولتی و همچنین موقعیت و حدود و کلیه کوه‌ها، مراتع، جنگل‌ها، دریاها، دریاچه‌ها، تالاب‌ها، اراضی مستحدثات ساحلی، مسیل‌های دایر و متروکه و جزایر کشور، مشخص و تثبیت شود و امکان بهره برداری از نقشه‌ها و سایر اطلاعات توصیفی و ثبتی کلیه املاک و اراضی کشور به صورت نقشه و اسناد مالکیت حد نگار در نظام جامع میسر گردد، به گونه‌ای که هیچ نقطه‌ای از کشور بدون نقشه و اسناد مالکیت حد نگار نباشد.»

در مفهوم گسترده از کاداستر تمامی اراضی، املاک جنگل‌ها، مراتع و جاده‌ها، صنایع و ... کدگذاری شده و اطلاعات فنی و حقوقی هر یک از آنها از طریق سامانه الکترونیکی و پایگاه داده‌های مکانی به هر آن به روز و به هنگام می‌شود. (پورکمال، ۱۳۷۷: ۱۱۴)

با توجه به توضیحات فوق می‌توان گفت کاداستر نوعی از نقشه برداری ثبتی است که دارای ارزش حقوقی بوده (رئوفی راد و دارو زنی، ۱۳۹۷: ۷۵) و طی آن، مراجع رسمی و ذیصلاح قضایی، وضعیت املاک کشور را از پنج جهت «ارزش»، «موقعیت»، «مالکیت»، «مساحت» و «نوع کاربری» مشخص می‌سازند.

۲- جایگاه کاداستر در نظام حقوقی ایران و انگلستان

در دوران معاصر، واژه کاداستر تبدیل به یک نام جهانی شده که در نظام‌های حقوقی مختلف دنیا (صرفنظر از تفاوت‌های زبانی به همین صورت مورد استفاده قرار گرفته ایجاد شیوه‌های دقیق ثبت اراضی و املاک و به روز رسانی اطلاعات مربوطه به آنها با استفاده از ابزار و تکنولوژی‌های جدید، روشی است که بدین منظور همواره مورد توجه قرار داشته است. بر این اساس، دو نظام ثبتی در دنیا پایه گذاری شده است: ۱- نظام ثبتی ایستا که صرفاً بر توصیف اطلاعاتی که نگهداری می‌شود تمرکز دارد؛ ۲- نظام ثبتی پویا که بر جمع آوری حقایق اولیه و توجه به تغییرات بعدی اطلاعات املاک و به روز رسانی آنها تمرکز دارد (طباطبایی، ۱۳۸۹: ۲۲۱) نظام ثبتی پویا را با توجه به ملاک جمع آوری و به روزرسانی اطلاعات (مال غیرمنقول یا مالک آن) می‌توان به دو دسته نظام

ثبت شخصی و نظام ثبت عینی تقسیم نمود؛ در نظام ثبتی شخصی، افراد و به تبع ایشان معاملات مربوط به حق و حقوق (و نه خود اموال و حق و حقوق) مورد ثبت و ضبط قرار می‌گیرد، در حالی که عنصر اصلی در نظام ثبت عینی «مال غیرمنقول» است (السان، ۱۳۸۵: ۵۸). با توجه به معایب هر یک از نظام‌های فوق، عموم کشورها در مسئله ثبت املاک، از نظام ثبتی پویا و عینی استفاده می‌کنند؛ چرا که ثبت و به روزرسانی اطلاعات و جلوگیری از امحاء و جعل اسناد و همچنین بروز خطا در این نظام ثبتی کمتر از نظام ثبتی ایستا است. به تبع این مسئله «حدنگاری» یا «کاداستر» یکی از ابزارهایی است که با هدف اجرای هر چه بهتر نظام ثبتی عینی و پویا مورد توجه قانونگذاران کشورهای مختلف قرار گرفته است. از این رو در ادامه به بررسی نقش و جایگاه کاداستر در دو نظام حقوقی مورد مطالعه خواهیم پرداخت

۱-۲- کاداستر در نظام حقوقی ایران

قانونگذار ایران تعریفی از کاداستر در قانون ثبت اسناد و املاک مصوب ۱۳۱۰ ارائه نکرده است همچنین در قانون برنامه پنجم پنجساله توسعه جمهوری اسلامی ایران تعریفی از کاداستر و مفاهیم مشابه و مرتبط با آن به چشم نمی‌خورد لکن سرانجام قانونگذار اولین تعریف مرتبط با کاداستر را در ماده ۱ آیین نامه حدود و وظایف و تشکیلات تهیه نقشه املاک به صورت کاداستر و مقررات اجرایی آن، ارائه نمود. علاوه بر آن قانون جامع حدنگار مصوب ۱۳۹۳ نیز در ماده ۱ حدنگاری را تعریف نموده است که البته واجد ابهامات و سؤالات مفهومی مختلفی می‌باشد.

قانونگذار ایران نیز به تبعیت از مقنن سایر کشورها برای نخستین بار در سال ۱۳۵۱ ه.ش و ذیل ماده ۱۵۶ الحاقی به قانون ثبت در ادبیات رسمی حقوقی کشور از این واژه استفاده نمود و پس از گذشت زمان قابل توجه، در سال ۱۳۷۹ ه.ش ذیل آیین نامه «حدود و تشکیلات کاداستر موضوع تبصره ۳ ماده ۱۵۶ قانون ثبت» به تعریف آن پرداخت. دلیل این تأخیر چند دهه‌ای را می‌توان مواردی چون «نبود قانون جامع کاداستر کشور، مشکلات و ضعف‌های ساختاری و بودجه‌ای سازمان اسناد و املاک، ناهماهنگی میان دستگاه‌ها و متولیان این امر، ضعف نظارتی بر دستگاه‌ها و نبود یا ضعف زیر ساخت‌ها از لحاظ فنی» معرفی نمود (رضایی، ۱۳۹۲: ۴). بر اساس آئین نامه فوق،

«نقشه کاداستر به مجموعه عملیات فنی، مهندسی، ممیزی، ثبتی و حقوقی در مورد املاکی اطلاق می‌شود که جریان ثبتی آن خاتمه یافته باشد؛ اعم از این که در دفتر املاک ثبت شده یا نشده باشد. به جهت آن که محدوده و موقعیت املاکی را مشخص نماید و ارتباط جغرافیایی آنها با یکدیگر را نشان دهد و به منظور تثبیت مالکیت و تسهیل در حل و فصل دعاوی ملکی و ثبت املاک و سایر موارد مربوط به املاک اجرا گردد».

علیرغم نقاط قوت تعریف مذکور، این تعریف دارای مشکلاتی بود که از میان آنها می‌توان به عدم جامعیت و مانعیت آن و همچنین مشترک لفظی بودن و بکارگیری واژه کاداستر در معانی مختلفی از جمله «اطلاعات قطعات زمین»، «عملیات نقشه برداری» و «نقشه‌ای که از این طریق حاصل می‌گردد» اشاره نمود. پس از تصویب این آیین نامه، وزارت دادگستری در سال ۱۳۷۹ هـ ش ذیل تعیین تعرفه فروش اطلاعات کاداستر، اصطلاح «نقشه برداری ثبتی» را به عنوان معادل فارسی و جایگزین واژه مذکور معرفی نمود. با این حال، با عنایت به این که عنوان «نقشه برداری ثبتی اصطلاحی عام و شامل تمامی اقسام نقشه برداری می‌گردد، بکارگیری اصطلاح «نقشه برداری ثبتی» به عنوان معادل فارسی «کاداستر، چندان مورد قبول حقوقدانان قرار نگرفت. (مهرآسا و همکاران، ۱۳۹۹: ۳۷۸) نهایت مجلس شورای اسلامی با توجه به مشکلات موجود در قوانین و مقررات وضع شده و با عنایت به ارائه تعریف دقیق برای کاداستر و لزوم بکارگیری معادل فارسی برای این واژه، در بهمن ۱۳۹۳ هـ ش قانونی تحت عنوان «قانون جامع حدنگار کشور» را مورد تصویب قرار داد و این قانون از ابتدای سال ۱۳۹۴ هـ ش لازم الاجرا گردید. بکارگیری اصطلاح «کاداستره» در توضیح و پس از اصطلاح «حدنگاره» در این قانون به صراحت مشخص می‌سازد که مقنن ضمن به رسمیت شناختن شیوه کاداستر، به منظور جلوگیری از بکارگیری لغات انگلیسی و نامأنوس در زبان فارسی، اصطلاحات «حدنگار» و «حدنگاری» را به عنوان معادل فارسی «کاداستر» به رسمیت شناخته و از آن استفاده نموده است. علاوه بر این، مقنن در قانون مذکور میان دو مفهوم «حدنگار» و «حدنگاری» که از هر دو با عنوان کاداستر یاد می‌شد، تفاوت قائل شد. بر اساس قانون مذکور، حدنگار «فهرست مرتب شده اطلاعات مربوط به قطعات زمین است که مشخصه‌های زمین مانند اندازه، کاربری، مشخصات رقمی، ثبتی و یا حقوقی به

نقشه بزرگ مقیاس اضافه شده است (بند ۱ ماده ۱ قانون جامع حدنگار کشور)». همچنین مراد از حدنگاری یا عملیات کاداستر، «مجموعه فعالیت‌های مرتبط با حدنگار است که شامل تهیه نقشه با استفاده از عکس‌ها و تصاویر زمینی، دریایی، هوایی، ماهواره‌ای، تبدیل رقومی عکس‌ها و تصاویر، عملیات زمینی نقشه برداری، ویرایش و تکمیل نقشه‌های زمینی و تطبیق نقشه با وضعیت واقعی و موجود املاک و اضافه کردن کلیه اطلاعات ثبتی، حقوقی و توصیفی و کنترل نهایی و به روز رسانی آن می‌باشد (بند ۲ ماده ۱ قانون جامع حدنگار کشور)». با توجه به متن قانون فوق می‌توان دریافت که کاداستر مجموعه اطلاعات دقیق و طبقه بندی شده از اراضی یک کشور است که در آن، با استفاده از شیوه علمی موقعیت و محدوده و مالکیت اراضی از سوی یکی از نهاد های قضایی به نام ثبت اسناد و املاک) مشخص گردیده و بدین ترتیب، منجر به حل و فصل دعاوی ملکی می‌گردد. همچنین پیرامون نحوه استفاده از معادل فارسی این اصطلاح باید گفت در صورتی که اطلاعات مذکور مراد باشد، می‌بایست از واژه حدنگار و در صورت مدنظر بودن اقدامات و عملیاتی که منجر به جمع آوری اطلاعات می‌شود، از کلمه حدنگاری استفاده نمود.

شایان ذکر است که بر اساس نظر مسئولین ثبت تا سال ۱۳۹۰، حدود ۹۵ درصد از کل این طرح در ایران به مرحله اجرا در آمده است (تویسرکانی، ۱۳۹۰: ۲۱۳). با این حال، برخی از پژوهشگران در همان زمان بر این باور بودند که عملیات کاداستر در ایران عمدتاً در مناطق شهری انجام شده و کاداستر اراضی غیر شهری که ۹۳ درصد از اراضی کل کشور را شامل می‌شوند، فاقد اطلاعات مورد نیاز برای اجرای طرح کاداستر هستند (فرامرزیور، ۱۳۸۹: ۳۰). در حال حاضر نیز اطلاعات رسمی و قابل اعتمادی در مورد آخرین وضعیت جمع آوری اطلاعات کاداستر در مناطق غیر شهری که عمده اراضی کشور را تشکیل می‌دهند در دسترس نیست.

۲-۲- جایگاه کاداستر در حقوق انگلستان

در مورد کاداستر سابقه تقنینی در انگلستان وجود ندارد. نظام حقوقی این کشور به پیروی از نظام کامن لا، عرف را بر نوشته مقدم می‌داند. سابقه اجرایی نقشه برداری این

کشور، به هزاران سال قبل بازگشته و با توجه به وجود نصف النهار مبداء در گرینویچ لندن، از سال ۱۸۸۲ به بعد، سوابقی در حدنگاری دقیق املاک وجود داشت. اما پس از پایان جنگ جهانی دوم، به دستور وینستون چرچیل نخست وزیر وقت، سازمان نقشه برداری این کشور موظف به حدنگاری از زمین‌های کل کشور، چه در سرزمین اصلی و چه در کشورهای مستعمره شد (داسیلوا؛ فرناندس، ۲۰۲۰: ۳۲)

در مورد مفهوم مالکیت در نظام حقوقی این کشور، تقریباً نمی‌توان تفاوتی با نظام حقوقی کشورمان یافت. البته به عقیده حقوق دانان، مجوز فروش ملک که در انگلستان وجود دارد، می‌تواند مهم‌ترین وجه تفاوت در این خصوص باشد. در واقع حقوق مالکیت در کشور ما، مطلق بوده و این حق در انگلستان کاملاً مطلق نیست، هرچند که مفاد قانونی تصریح کننده این مورد، در دسترس نیست. به واقع، انتقال مالکیت در حقوق انگلستان دارای پیچ و خم‌های حقوقی بیشتری بوده و همین مسئله، تسلط نسبی حکومت بر املاک را نشان می‌دهد (همان). پس از سال ۱۹۴۵، نقشه برداری‌های هوایی و دریایی از محدوده کشور مشخص گردید و در این مورد همکاری خاصی با مردم مشاهده نشد. در واقع پیرو تنها یک دستور دولتی، سازمان نقشه برداری این کشور، طی یک دهه، ویژگی تمام املاک کشور را مشخص کرد.

در قانون انتقال مالکیت که در سال ۱۹۵۸ در مجلس این کشور تصویب شد، استعلام سازمان نقشه برداری به عنوان یکی از مجوزهای انتقال مالکیت مصوب گردید (کارابین و همکاران، ۲۰۲۰: ۲۱). در رویه اجرایی، سازمان نقشه برداری، در حین انتقال مالکیت مجدداً ملک را حدنگاری کرده و در صورت تطابق با وضعیت پیشین، مجوز انتقال مالکیت را صادر می‌کند. در سال ۱۹۶۱ م، در مصوبه دولت وقت، وزارت دادگستری موظف به اجرای وضعیت تغییرات کاداستری شد که در ماده ۱۱۴ آئین نامه اجرایی این وزارتخانه تصریح شد. به موجب این قانون، در صورتی که طی طرح‌های قانونی سازمان‌های عمومی و دولتی، به خصوص شهرداری، تغییرات کاداستری لحاظ شده و سازمان نقشه برداری، مجدداً نقشه‌های جدید را تهیه کند، وزارت دادگستری موظف است تا یک سال پس از دریافت ابلاغ، نسبت به اجرایی شدن آن اقدام کند (همان). در این باره چند مثال حقوقی حائز اهمیت بیان است. در سال ۱۹۸۹ دادگاه عالی حقوقی

شهر لیدز، دادخواهی آقای مروان صامت بحرینی الاصل مقیم انگلستان را مردود اعلام کرد. قضیه چنین بوده که در نقشه جدید کاداستری، منزل ۴۵ متری صامت، جهت تعریض خیابان در نظر گرفته شده بود و به صورت کاملاً ناگهانی، مأمورین دولتی وی را از خانه بیرون انداخته و چکی به مبلغ ۳۷۰۰۰ پوند به وی دادند. در دادخواهی این فرد از دادگاه عالی که مقام سوم در طرح دعاوی دارد، این عمل مأمورین دولتی را مصداق قانون شمرد و بنا به اسناد معتبر، چنین عنوان داشت که چندین بار نامه تخلیه به منزل ایشان انداخته شده که احتمالاً توجهی به آن نکرده بود.

از این مثال حقوقی چنین برداشت شده که دولت بریتانیا در اجرای تغییرات کاداستری، کاملاً مصمم است. در واقع رویه اجرایی این کشور در طول چند دهه کاملاً موفق بوده و کوچکترین خللی نداشته است (وسیک و همکاران، ۲۰۲۰: ۲۳).

در جایی دیگر آقای سیمسون، تبعه دولت محلی اسکاتلند امتیاز یک معدن سنگ سیلیس را خریداری کرده بود و در زمان دریافت مجوز بهره برداری، مشخص شده بود که این ملک بنا به استعلام سازمان نقشه برداری، در حوزه منابع دولتی قرار داشته و طبق قانون وزارت معادن این کشور، تنها زمین‌های عمومی، قابلیت استخراج منابع را دارند و این در حالی است که مرز اموال دولتی و عمومی در محل مورد اختلاف، تنها ۲۵۰ متر با معدن مورد نظر اختلاف داشت و به همین جهت، دادگاه شاهی این کشور، دادخواهی آقای سیمسون را رد کرد (اسلادیک و همکاران، ۲۰۲۰: ۳۲۲). این مثال حقوقی دقت بی نظیر سازمان نقشه برداری این کشور را نشان می‌دهد. هرچند که در افکار عمومی جنگل‌ها و نقاط خارج از شهر مناطق عمومی محسوب می‌شوند، اما قوانین این کشور برخی تعاریف را برای مالکیت دولتی و عمومی ذکر کرده که خارج از بحث کنونی است و در نقشه برداری مرز با فاصله ۲۵۰ متری تعیین شده بود و به همین علت، امتیاز واگذاری معدن لغو شد. پس از ۲ سال، نهایتاً با اخذ مجوز از دولت که مالک محل محسوب می‌شد، اجازه بهره برداری صادر گردید.

در مثالی دیگر، دولت محلی جبل الطاق که جزئی از پادشاهی بریتانیا محسوب می‌شود، پس از دریافت درخواست مجوز استقرار دستگاه آب شیرین کن در نزدیکی ساحل، چنین حکم داد که بنا به نقشه‌های سازمان، این محل به فاصله ۱۵۰ متر از قلمرو دولتی

بریتانیا محسوب شده و جز اموال عمومی محسوب گردیده و در عین حال به مالکیت دولت اسپانیا تعلق ندارد و لذا هرگونه اقدام اقتصادی در آن نیازمند کسب اجازه نمی‌باشد (زیسک و همکاران، ۲۰۲۰: ۳۲۱). از این مثال حقوقی چنین برداشت شده که حتی در دولت‌های خارج از سرزمین اصلی بریتانیا، سازمان نقشه برداری فعال بوده و با دقت فراوان، محدوده املاک را بدون همکاری با مردم مشخص کرده که قانون مرتبط با آن به طور دقیق قابل اجراست. تا اینجا چنین استنباط شد که این کشور با نظام حقوقی کامن‌لا، قانون حدنگاری را به مانند دیگر قوانین، به صورت غیر نوشته در نظر گرفته است. در عین حال، تکلیفی را برای مردم مشخص نکرده و سازمان نقشه برداری مجری تمام و کمال اجرای آن است. سپس تمامی عرصه‌های کشور، بدون آنکه نقطه‌ای از آن فراموش شود را در محدوده‌های مشخص، مقید ساخته است. دیگر قوانین جانبی کشور که به تعریف اموال عمومی، اموال دولتی و دیگر مسائل مرتبط است، بر پایه نقشه‌های دقیق سازمان، عمل کرده و اعتبار حقوقی دارند.

حکومت این کشور عمدتاً تمرکز خود را بر نظام اجرایی نقشه برداری گذاشته تا تبیین حقوقی آن. چرا که آئین نامه اجرایی وزارت دادگستری در مورد تصرف اموال عام المنفعه، نقشه‌های سازمان را ملاک عمل خود قرار می‌دهد. در روند اجرایی، انگلستان کاملاً موفق بوده و علت آن را می‌توان سابقه چند قرن این کشور در دریانوردی و استعمار دانست که طبیعتاً دانش حدنگاری را برای دولت این کشور به ارمغان آورد. زمانی که در سال ۱۸۸۲، نصف النهار مبداء را برای تعیین موقعیت نقاط در جهان تبیین کردند، کمتر کشوری از سازوکار مختصات اطلاع داشت. وسعت سرزمین نیز نسبتاً متوسط بوده و با عکس برداری‌های هوایی و حتی دریایی، موقعیت تمامی نقاط کشور به درستی مشخص شد. مثال‌های حقوقی نیز نشان دهنده اعتبار کامل نقشه‌های تهیه شده است. نقشه برداری‌های دوره ای نیز امکان ثبت تغییرات را فراهم می‌آورد. چنانچه مالکین برای انتقال مالکیت نیاز به استعلام سازمان نقشه برداری دارند، هرگونه تجاوز از حدود آنها مجدداً بررسی شده و بدین صورت احتمال زمین خواری کاملاً از بین می‌رود. از طرف دیگر، همکاری دیگر سازمان‌ها با توجه به مصوبه دولت این کشور، کاملاً مشهود است و به عرف کامن‌لاپی بازمی‌گردد. مثلاً در بحث معادن،

وزارت معدن این کشور همکاری تنگاتنگی برای تعیین حدود تصرف شده بهره بردار دارد. همان طور که بیان شد، آغاز رسمی عملیات حدنگاری در این کشور به مصوبه هیئت دولت این کشور پس از جنگ جهانی دوم باز می‌گردد و طبیعتاً مصوبه دولتی، برای تمامی دستگاههای اجرایی الزام آور بوده و بنابر این اصل حقوقی، همه دستگاه‌ها ملزم به همکاری با سازمان نقشه برداری این کشور هستند.

۳- عوامل و عناصر ارتکاب زمین خواری

برخی معتقدند از دیرباز مجرمان برای ارتکاب اعمال مجرمانه خود و فرار از دست قانون، شیوه و شگردهای نو و بدیعی به کار می‌گرفتند تا بتوانند اعمال مجرمانه خود را عملی سازند و از چشم قانون، خود را پنهان و مخفی نگه دارند.

بررسی‌های صورت گرفته از پرونده‌های زمین خواری موید آن است که زمین خواران با شیوه و شگردهای پیچیده مرتکب این جرم می‌شوند که کشف آنها به سادگی مسیر نیست برای مثال تصرف غیر قانونی اراضی دولتی در سطح انبوه که کشف شده و رفع تصرف گردیده است، متهمان آنها از سالهای قبل و به مرور زمان مرتکب زمین خواری شده‌اند. در حالی پس از چند ماه و گاهی پس از گذشت چند سال موضوع بر ملا شده است. البته این مساله تنها مربوط به پیچیدگی شگردهای زمین خواری نیست، بلکه موضوع عدم نظارت موثر و هوشمندانه، نقش برجسته‌ای در این زمینه دارد در عین حال جرایم اقتصادی معمولاً به واسطه ماهیت خود که اغلب در مورد تجاوز به اموال بیت‌المال و عموم مردم است و به علت عدم نظارت دقیق تصرف اراضی و دولتی به سادگی توسط پلیس کشف نمی‌شوند. به نظر می‌رسد ابعاد و ویژگی‌های مبارزه با زمین خواری، می‌تواند گام موثری برای دستیابی به موفقیت‌های بیشتر در این زمینه باشد. بررسی پرونده‌های زمین خواری در سالهای اخیر توسط پلیس آگاهی بیانگر این موضوع است که زمین خواری معمولاً به دو شکل باندي و انفرادی صورت می‌گیرد.

تجربه و بررسی و تحلیل پرونده‌های زمین خواری حاکی از آن است که در موضوع زمین خواری بیشتر از نوع انفرادی استفاده می‌نمایند زیرا در نوع باندي از یک سو احتمال افشاء شدن موضع بیشتر است و از سوی دیگر در تقسیم وجوه ممکن است

سهم کمتری نصیب هر یک از متصرفین می شود. این افراد با انگیزه های مختلف مرتکب زمین خواری می شوند که یکی از عوامل مهم ارتکاب این جرم طمع ورزی مجرمان است. امروزه برخی به غلط و برخی نیز تحت تاثیر مسائل بیکاری و ... دلایل ارتکاب جرایم اقتصادی و افزایش وقوع آن بدون هیچ تفکیکی را متوجه مشکلات مالی و فقر حاکم بر جامعه می دانند، در صورتی که جرم زمین خواری توسط برخی از افراد ممکن است هیچ احتیاجی به ارتکاب جرم نداشته باشند (مقیم و بابادی: ۱۳۸۹: ۱۱۸).

۱-۳- روش های متداول زمین خواری

زمین خواران از روش های متنوع و متعددی جهت نیل به اهداف خود که همان کسب ثروت باد آورده و هنگفت و بدون هیچ گونه زحمتی می باشد، استفاده می کنند که مهمترین آنها در زیر بررسی می شود:

یکی از روش های متداول زمین خواری تجاوز مستقیم و تصرف عدوانی اراضی ملی و دولتی می باشد. در این روش اشخاصی به صورت عدوانی و غیر قانونی زمین های متعلق به عموم و دولت را مورد تصرف قرار می دهند. و یا با طرح دعاوی صوری و متعدد در دستگاه قضایی، ادعای تصرف و مالکیت نسبت به آنها را دارند.

همچنین در این روش زمین خواران علی رغم تصرف حاضر به رفع تصرف نیستند و با عدم پیگیری از سوی متولیان امر و مراجع ذیربط به دلایل مختلف بر زمین تصرف شده تسلط یافته و بدین طریق مرتکب زمین خواری می شوند.

نمونه بارز طرح دعاوی در دادگاه ها در خصوص اراضی جنگلی و منابع طبیعی رخ می دهد که افراد با تصرف اراضی مذکور با ادعای داشتن سابقه کشت و زرع در ملک را داشته و بدین جهت تقاضای خروج زمین تحت تصرف خویش را از اراضی ملی و دولتی نموده و در اکثر موارد نیز با نظریه کارشناسی صورت گرفته در پرونده ها چنانچه ملک مورد ادعا از زمره اراضی ملی یا دولتی خارج نگردد حداقل بخشی از آن از ملی بودن خارج می گردد و بدین ترتیب افراد به راحتی زمینی را که اصولاً متعلق به بیت المال و عموم مردم است در اختیار و تملک خویش می گیرند.

این روش بنا بر ماده ۶۹۰ کتاب پنجم قانون مجازات اسلامی عبارتست از:

اقدام به هر گونه صحنه سازی از قبیل پی کنی، دیوارکشی، تغییر حد فاصل، امحای مرز، کرت بندی، نهرکشی، حفر چاه، غرس اشجار و زراعت و امثال آن در جنگل ها و مراتع برای تهیه آثار تصرف و به منظور ذی حق 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 می تواند در زمره این روش از زمین خواری محسوب گردد. نوع دیگری از روش تجاوز مستقیم و تصرف غیر قانونی اراضی ملی و دولتی بعنوان یکی از طرق زمین خواری بدین گونه است که اشخاص زمین هایی 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 زمینه های تجاوز به اراضی ملی یا دولتی را فراهم نموده و به تدریج با گسترش محدوده زمین خویش به سمت زمین های ملی و دولتی ادعای مالکیت نسبت به این محدوده از اراضی ملی یا دولتی را نیز می نمایند. به عنوان مثال در شهریور ۱۴۰۰ تعدادی از زمین خواران با آتش زدن جنگل ها و تالابهای انزلی اقدام به از بین بردن آنها نمودند تا زمینه تصرف غیر قانونی خود را گسترش دهند که توسط مقامات قضایی دستگیر شدند.

ماده ۶۸۶ قانون مجازات اسلامی (تعزیرات) بیان می دارد: «هرکس درختان موضوع ماده یک قانون گسترش فضای سبز را عالماً و عامداً و برخلاف قانون مذکور، قطع یا موجبات از بین رفتن آنها را فراهم آورد علاوه بر جبران خسارت وارده حسب مورد به حبس تعزیری از شش ماه تا سه سال و یا جزای نقدی از سه میلیون ریال تا هجده میلیون ریال محکوم خواهد شد.

ماده ۲ قانون اصلاح قانون جلوگیری از تصرف عدوانی مصوب ۱۳۵۲ تصرف غیر قانونی و عدوانی اراضی را جرم قابل مجازات دانسته است.

ماده ۵۵ قانون حفاظت و بهره برداری مقرر داشته است:

هر کس به قصد تصرف به منابع ملی مذکور در ماده ۱ قانون ملی شدن جنگل های کشور تجاوز کند به یکسال تا سه سال حبس تادیبی محکوم خواهد شد.

ماده ۶۹۰ قانون مجازات اسلامی (تعزیرات) تا حدود زیادی نقایص ماده ۵۵ را جبران نموده است. علاوه بر تملک غیر قانونی زمین مواردی چون تغییر کاربری های غیر قانونی زمین و استفاده از خلاء های قانونی برای تملک و یا تغییر کاربری را نیز می توان در شمار زمین خواری محسوب نمود. تغییر کاربری اراضی برابر قانون حفظ و تغییر کاربری اراضی و باغها در خارج از محدوده شهرها و شهرک ها، جز در مواردی که ضرورت اقتضاء نماید تا اراضی زراعی و باغی تغییر کاربری یافته و به عنوان اراضی مسکونی و شهری مورد استفاده قرار گیرد به تصویب کمیسیونی مرکب از نمایندگان وزارت جهاد کشاورزی، وزارت مسکن و شهرسازی حفاظت محیط زیست و استانداری می رسد، ممنوع می باشد (شجعی گیسور، ۱۳۸۸: ۱۱۱)

طبق «قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغات مصوب ۱۳۷۴» و «دستورالعمل تعیین مصادیق کاربری غیر مجاز موضوع ماده یک قانون اصلاح قانون مذکور» چنانچه تغییر کاربری در اراضی زراعی و باغها انجام گیرد مشمول قانون فوق می باشد. بنابراین اراضی ملی و دولتی نظیر مراتع، جنگل ها، کوه ها و بیشه زارها شامل این قانون نمی باشد، زیرا هیچ یک از اراضی ملی و دولتی زراعی و باغ محسوب نمی شوند 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 آئین نامه اجرایی لایحه قانون واگذاری و احیاء اراضی دولتی (به جز برخی موارد استثناء از قبیل جنگل ها و بیشه های طبیعی) قابل واگذاری به اشخاص حقیقی و حقوقی جهت بهره برداری های نظیر طرح های کشاورزی، زراعت و دامداری هستند و طبق تبصره ماده ۵۴ قانون بودجه سالهای ۱۳۷۳ و 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 می باشد. لذا چنانچه شخصی پس از واگذاری قطعی اقدام به تغییر کاربری املاک واگذار شده نماید می تواند مشمول قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها گردد، زیرا پس از اینکه اراضی ملی جهت طرح های کشاورزی از جمله زراعت و باغداری واگذار گردید اراضی مذکور به استناد بندهای دستورالعمل تبصره ۲ و ۳ ماده یک قانون حفظ کاربری

مصوب ۱۳۷۵/۰۵/۰۱ جزء اراضی زراعی و باغی محسوب و هر گونه تغییر کاربری این اراضی می‌تواند مشمول قانون فوق گردد. در این شیوه اشخاص پس از اینکه تا پنجاه درصد قیمت ارزیابی شده 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 قطعه بندی نموده و به فروش می‌رسانند که در این فرایند علاوه بر کاهش پنجاه درصد قیمت خرید زمین که طبق قوانین مارالذکر از آن منتفع گردیده‌اند، چندین برابر قیمت‌های زمین‌های اراضی زراعی و باغ نیز نصیب آنها می‌گردد. همچنین طبق ماده ۱۳ قانون زمین شهری مصوب ۱۳۶۶ هر گونه 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 یا تجاری نموده و با پرداخت عوارض و جریمه‌های قانونی در نظر گرفته شده، اقدام به زمین خواری می‌کنند.

در قسمت دیگری از این روش، اشخاصی با تغییر دادن کاربری منابع طبیعی از جمله مراتع و بیشه‌های طبیعی اقدام به طرح دعوی «اعتراض به تشخیص ملی بودن اراضی» مذکور نموده و مدعی این می‌گردند که اراضی مذکور سابقه کشت و زرع داشته‌اند لذا از شمول اراضی ملی خارج و جزو مستثنیات قانون اصلاحات اراضی می‌باشد. در نهایت هم با کارشناسی انجام گرفته در چنین پرونده‌هایی به دلیل 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 ثبتی و نقشه‌های هوایی دقیق که نشانگر محدوده دقیق اراضی ملی و منابع طبیعی باشد باعث می‌گردد که در اکثر موارد اشخاص موفق به اخذ رای به نفع خویش گردند و بدین طریق هکتارها زمین متعلق به عموم و بیت‌المال را تصاحب می‌نمایند.

یک روش دیگر تغییر غیر قانونی 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 شورای عالی شهرسازی به منظور فروش آنها به قیمت بالاتر است (میرمحمد صادقی و رجبعلی، ۱۳۹۶:۵۹).

۲-۳- تعدیات مأموران دولتی در ارائه رانت، جعل و واگذاری غیرقانونی

هر چند بسیاری از موارد سوء استفاده از اطلاعات محرمانه نظیر اجرای طرح های عمرانی و احداث راه ها در خصوص اراضی بخش خصوصی و غیر دولتی انجام می گیرد، لیکن در برخی موارد حتی زمین های ملی و دولتی نیز قربانی رانت های اطلاعاتی از سوی برخی از افراد سودجو و فرصت طلب و دارای نفوذ سیاسی می شوند.

به عنوان مثال کمیسیون ماده ۵ شورای عالی شهرسازی و معماری وظیفه تصویب طرح تفصیلی شهرها و تغییرات احتمالی آن را به عهده دارد، ممکن است در برخی موارد تصمیم به تغییر کاربری اراضی دولتی از جمله اراضی بایر و موات به کاربری های نظیر کاربری مسکونی و تجاری بگیرد. افراد زمین خوار با داشتن ارتباطات و نفوذ سیاسی از چنین اطلاعاتی قبل از اطلاع عموم مطلع شده و با خرید یا تصرف اراضی دولتی که مد نظر کمیسیون های مزبور می باشد، پس از اجرای طرح به سودهای سرسام آوری دست می یابند علاوه بر این قوانین راجع به واگذاری اراضی ملی و دولتی در برخی موارد اجازه داده اند تا جهت تامین مسکن افراد جامعه به برخی تعاونی ها، اراضی دولتی واگذار گردد. لذا برخی افراد سودجو و زمین خوار با استفاده از رانت اطلاعاتی راجع به نحوه و شرایط تعاونی های مذکور با تشکیل تعاونی های پیش بینی شده در قوانین مذکور موفق به اخذ اراضی دولتی مذکور به ثمن بخش گردیده و پس از قطعه بندی اراضی واگذار شده به راحتی زمین های متعلق به دولت را به چندین برابر قیمت به افراد می فروشند و گاهی از اراضی مذکور به همان اشخاصی که اطلاعات مربوطه را در اختیار آنها قرار داده اند نیز واگذار می شود.

در کمیسیون اصل ۹۰ مجلس شورای اسلامی راجع به مفاسد اقتصادی، نمونه های زیادی از چنین واگذاری هایی آمده است که موافقت کمیسیون های مربوطه یا اهداف قانون رعایت نگردیده است. برای مثال در پرونده معروف به «بانک زمین» در شهر بهشهر، وزیر کشاورزی وقت به موجب صلح نامه شماره ۱۱۸۵۶۳ مورخ ۱۳۷۲/۲/۸ تنظیمی در دفترخانه اسناد رسمی شماره ۲۵۲ تهران ۱۱ قطعه زمین، جمعا به میزان ۴۱۷

هکتار از اراضی ملی را در ازای یک سیر نبات به یک شرکت واگذار نموده است (قاسمی و دیگران، ۱۳۸۸: ۴۰) دوم بدین نحو که واگذاری های اولیه صورت گرفته صحیح و منطبق با قانون انجام گرفته باشد لیکن در ادامه اشخاص پس از انتقال قطعی املاک به ایشان، از این واگذاری ها سوء استفاده نموده و به راحتی با عدول از طرح اولیه که معمولا طرح های کشاورزی و تولیدی می باشد با تغییر کاربری زمین به مسکونی و تجاری و یا قطعه بندی اراضی مذکور اقدام به فروش آنها به افراد می نمایند. مستند واگذاری و بهره برداری 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 آئین نامه اجرایی آن و دستورالعمل های راجع به ضوابط و شرایط واگذاری و بهره برداری از اراضی ملی و دولتی که پیش تر به آن اشاره شد. ماده ۳۴ اصلاحی قانون حفاظت و بهره برداری از جنگل ها 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 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 طرح های کشاورزی و غیر کشاورزی تبلور یافته است.

واگذاری های فوق به دو صورت ممکن است منتهی به زمین خواری گردد. اول بدین شکل که اساسا واگذاری صورت گرفته خلاف قوانین و موازین پیش بینی شده باشد، یعنی شرایط لازم در خصوص طرح پیشنهادی زمین خواری به بار آورد، قانونگذار را بر آن داشت که با وضع تبصره ۲ ماده ۹ قانون اخیرالتصویب افزایش بهره وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی مصوب ۱۳۸۹/۴/۲۳ انتقال قطعی مالکیت دولت در واگذاری اراضی ملی و دولتی و حتی دولت را ممنوع و بهره برداری را صرفا از طریق اجاره و یا حق انتفاع تجویز کند هر چند این تبصره خیلی دیر به تصویب رسید و تا زمان لازم الاجرا شدن آن بسیاری از اراضی ملی و دولتی متعلق به عموم به افراد سود جو و فرصت طلب منتقل شد، لیکن از این جهت که بالاخره قانونگذار پی به این امر برد که قوانین سابق علیرغم پیش بینی اهداف عالی برای آنها، در عمل بسیار ناکارآمد و باعث

ایجاد مفسده های فراوان در جامعه گردیده اند و انتقال قطعی اراضی دولتی به اشخاص حقیقی و حقوقی می بایست ممنوع گردد، بسیار مفید و حائز اهمیت می باشد (میرمحمد صادقی و رجبعلی، ۱۳۹۶: ۶۱) روش دیگر «تبانی با سازمان و کارمندان اداره های متولی امور اراضی ملی و دولتی» است این روش زمین خواری معمولا با سایر روش های آن در ارتباط بوده و در اکثر اوقات تبانی و هماهنگی با نهادها و سازمانها و یا کارمندان و مسئولان دست اندرکار امور اراضی ملی و دولتی با روش هایی مانند واگذاری، تغییر غیر قانونی کاربری و جعل اسناد همراه است و با تبانی این اشخاص این گونه اعمال غیر قانونی انجام می شود و باعث رشد روز افزون زمین خواری در کشور می گردد. البته باید اذعان نمود که همیشه این تبانی با اشخاص و ماموران دولتی صورت نمی گیرد و در برخی موارد ممکن است تبانی بین اشخاص حقیقی صورت گیرد و باعث تصاحب زمین های متعلق به عموم و دولت گردد.

مثلا در بحث تبانی، گاهی افراد با روشهای مختلف زمین هایی که مالک ندارد یا مجهول المالك هستند پیدا می کنند و با تبانی با یکدیگر شکایت صوری تنظیم کرده و به عنوان شاکی و خوانده به دادگاه می روند و در آنجا نیز تمام مراحل قانونی را به خوبی به پیش می برند به گونه ای که قاضی و دادگاه متوجه تبانی آن ها نمی شود و در نهایت حکم به تحویل زمین به یکی از طرفین دعوا می دهند و بدین طریق مساله زمین خواری در پوشش قانونی و با تبانی این اشخاص حقیقی صورت می گیرد. از جمله قوانینی که با این روش از زمین خواری مربوط می شود، ماده واحده تبانی در معاملات دولتی مصوب ۱۳۴۸ و ماده ۶۰۳ قانون مجازات اسلامی (تعزیرات) ۱۳۷۵ است. در هردو قانون مذکور به بحث تبانی در معاملات دولتی اشاره گردیده است لذا هم در مرحله تشخیص و شناسایی اراضی دولتی، هم در بحث گزارش دهی تخلفات صورت گرفته نسبت به اراضی مذکور و هم در تصمیم گیری های کمیسیون ماده ۵ شورای عالی شهرسازی و معماری و نیز در مرحله واگذاری اراضی فوق به اشخاص و دادن مجوزهای غیر قانونی جهت تغییر کاربری ملی و دولتی که همگی می توانند در زمره معاملات دولتی قرار گیرند امکان تبانی با مسئولان و متولیان امر وجود دارد و می تواند مشمول قوانین مذکور گردند.

«جعل اسناد مالکیتی و هویتی» نیز روش دیگری است که باعث از بین رفتن مقادیر زیادی از اراضی ملی و دولتی می‌گردند. زیرا در روش مذکور افراد زمین خوار به صورت انفرادی یا گروهی اقدام به جعل اسناد هکتارها اراضی متعلق به دولت می‌نمایند.

۴- تثبیت املاک از طریق کاداستر و پیشگیری از زمین خواری

یکی از دیدگاه‌های رایج در خصوص مسئله زمین خواری این است که اساساً معضل زمین خواری 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. چراکه 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-خصوصی هستند، در صورت نقص نظام حمایت از مالکیت زمین، احتمال وقوع تصرف غیر قانونی زمین‌های دولتی یا عمومی بالا است (شجاعی باغبینی، ۱۳۹۴: ۱۱)

از این رو پس از بیان مفهومی کاداستر و زمین خواری و بررسی نقش و جایگاه این سیستم اثرگذار در تثبیت املاک در ادامه به بررسی و تحلیل نقش تثبیت املاک از طریق کاداستر در پیشگیری از وقوع جرم زمین خواری در دو نظام حقوقی مورد بحث خواهیم پرداخت.

۴-۱- نقش تثبیت املاک با بهره‌گیری از کاداستر در پیشگیری از زمین خواری

در ایران

از جمله مهمترین آثار پیشگیرانه کاداستر، ایجاد فرهنگ حقوقی متعالی و درون‌ی کردن هزینه هاست. رشد و گسترش جمعیت و نیاز به زمین برای ساخت و ساز مسکن باعث استفاده بی‌رویه از منابع طبیعی و زمین‌های بکر شده است که افزایش جمعیت، رشد و گسترش شهرنشینی و شهرسازی را در برداشته است. به دلیل عدم حاکمیت مدیریت صحیح منابع و زمین، محیط زیست و منابع طبیعی به خطر افتاده است و از نظر اجتماعی

فرآیندهای شهرسازی و شهرنشینی باعث گسترش فقر، زاغه‌نشینی، حاشی‌نشینی، اسکانهای غیررسمی و بزه‌کاری شهری شده است. نبود بانک اطلاعات مفید که در اختیار مدیران قرار بگیرد و منجر به مدیریت هوشمندانه زمین، جمعیت و شهرسازی شود، به‌عنوان یکی از مشکلات مطرح شده می‌باشد. بر این اساس، استفاده از طرح کاداستر مسلماً باعث گشایش بسیاری از مشکلات خواهد شد. در روش نوین ثبت، بدون تردید باید نقشه‌های کاداستر را مهم‌ترین و دقیق‌ترین منبع مراجعه اشخاص اعم از حقیقی و حقوقی، سازمانها، نهادهای عمومی و خصوصی دانست و نیز منبع درآمدی برای سازمان ثبت اسناد و املاک کشور به شمار می‌آید (فرامرزپور، ۱۳۸۹: ۱۳) بی‌شک ریشه اغلب اختلافات، ناشی از نحوه تنظیم و تدوین اسناد انتقال و یا اسناد ثبتی است. راه‌هایی از این وضعیت نیز اجرای سریع و دقیق عملیات کاداستر است. سیستم کاداستر، مدیریت هوشمندانه و بهینه منابع متکی بر زمین به شمار می‌رود و باعث می‌شود تا برنامه‌ریزی دقیق و کنترل‌شده‌ای در قالب حقوق زمین و حقوق ثبت نوین محقق گردد. از این رو، آثاری همچون ایجاد پایگاه داده‌های زمین، مستندسازی اطلاعات زمین و افزایش ضریب امنیت زمین بر ثبت نوین، شهر و مدیریت آن حاصل می‌شود.

در تحلیل آثار قضایی، بایست به دو گونه از آثار قضایی شکلی و ماهوی اشاره نمود. منظور از آثار شکلی، اشاره به فرآیند رسیدگی قضایی در ارتباط با دعوی ملکی و به‌طورکلی دعاوی زمین می‌باشد که ایجاد ادبیات قضایی یا حذف موازی کاری برخی نهادها از جمله آثار شکلی و قضایی کاداستر است. یکی از کارکردهای کاداستر حذف موازی کاری نهادهایی مثل دادگستری، اداره ثبت اسناد و املاک و شهرداری در امور ملکی و زمین می‌باشد؛ مثلاً، با اداره ثبت اسناد و املاک استان تهران موسوم به «تفاهمنامه ادبیات مشترک» اقدام به توصیف واژگان فعال موجود در مراجع قضایی، ادارات، ثبت و شهرداری و شیوه همکاری در تهیه نقشه‌های کاغذی و رایانه‌ای نموده است. از اساسی‌ترین مشکلات نظام قضایی، مفهوم‌شناسی عبارات حقوقی مندرج در متن قانون می‌باشد که با رفع این معضل در پرونده‌های قضایی ملکی با توجه به اطلاعات هندسی و توصیفی یکسان در کاداستر ملی، همه مناقشات پایان می‌یابد. تحقق خدمات حقوقی کارآمد نیز از آثار قضایی شکلی است. از مشکلات دعاوی مطروحه در نظام حقوقی ایران، بستر

نامناسب قانونی و اطلاعات حقوقی پایین بوده که منظور از بستر نامناسب حقوقی عدم ممنوعیت معاملات زمین در قالب سند عادی غیررسمی و حتی به صورت شفاهی، عدم ارائه اطلاعات زمین به مردم و خریداران و فروشندگان و عدم دسترسی مردم به طرح‌های مصوب زمین از قبیل طرح‌های تفصیلی، هادی یا ... می‌باشد. در طرح کاداستر به علت ثبت صحیح و دقیق، کلیه زمین‌ها از سندیت درخور اتکاء برخوردار هستند. این حق دولت و ملت است که بر نقل و انتقال اراضی و املاک، واقف شوند. طرح کاداستر موجب وحدت‌گرایی در قوانین، قواعد و رویه‌ها می‌شود. کاداستر از طریق انتقال دانش فنی و الکترونیکی به تحقق دادگستری الکترونیکی و بهره‌مندی سیستم عدالت مدنی از فن‌آوری اطلاعات کمک شایانی خواهد نمود. از جمله نموده‌های سیستم قضایی کارآمد، استانداردسازی زمان رسیدگی و کیفیت بالای آراء صادره قضایی می‌باشد که معطوف به سرعت و دقت در فرآیند دادرسی می‌باشد؛ بنابراین، طرح کاداستر را باید عاملی چشمگیر و سازنده در تحقق کارآمدی سیستم قضایی تلقی نمود. این برداشت با مقرره‌های جدید تقنینی، نظیر مبحث آیین دادرسی الکترونیکی، شورای راهبری دادرسی الکترونیکی (مصوب ۱۳۹۳) و راهبردها و اهداف قوه قضاییه نیز انطباق دارد.

در ارتباط با آثار قضایی ماهوی نیز باید در نظر داشت که نبود اطلاعات صحیح از داده‌های موضوعی یا حکمی، پرونده‌های مطروحه و یا خلأ ابهام در اطلاعات نه‌تنها در زمان تشکیل دعوا بلکه در فرآیند رسیدگی نیز وجود دارد که نبود اطلاعات صحیح برای صادرکردن حکم و اقناع ذهنی قاضی چه در حالت مبتنی بر اطمینان و چه در حالت مبتنی بر عدم اطمینان، بسیار مهم بوده که این مسئله باعث صدور آراء غیرواقعی یا آراء صوری از طرف قاضی میشود. حال آنکه بیشتر آرای مربوط به دعاوی ملکی و ثبتی در یک شرایط و محیط قضایی عدم اطمینان صادر می‌شود. کاداستر با در اختیار گذاردن اطلاعات کامل و دقیق، موجب تحقق رأی واقعی شده و از اطاله دادرسی و صوری بودن آراء نیز جلوگیری به عمل می‌آورد

در ایران نیز چنانکه گفته شد تثبیت مالکیت از جمله اقدامات و تدابیر و راهبردهای مهم در جهت پیشگیری از وقوع یکی از بهترین و مطمئن‌ترین راهها برای پیشگیری از زمین خواری که نوعی پیشگیری وضعی غیر کیفری نیز می‌باشد اجرای طرح کاداستر و

سامانه های الکترونیکی سازمان ثبت اسناد و املاک کشور می باشد که مختصراً به بررسی آن می پردازیم:

صدور سند مالکیت کاداستری در قالب طرح کاداستر و به دلیل بالا بودن ضریب امنیت این سیستم و سرعت پاسخگویی به مراجعین ثبتی اجرا شده است. کاداستر، سیستم مدیریت الکترونیکی املاک است که با مکانیزه کردن خدمات ثبتی، ثبت سنتی را به سمت ثبت نوین هدایت می کند. از مشخصات این سند غیر قابل جعل بودن آن بدلیل درج برچسب هولوگرام و همچنین تعویض سند پس از هر انتقال می باشد با بهره گیری از این نرم افزار امکان اشتباه به شدت کاهش می یابد و فرایند مربوط به صدور سند حذف خواهد شد. (رئوفی و داورزنی، ۱۳۹۹:۸۱)

۲-۴- نقش تثبیت مالکیت در پیشگیری از بروز مصادیق زمین خواری در

انگلستان

مفهوم ثبت مالکیت املاک برای نخستین بار در استرالیا توسط شخصی به نام روبرت تورن که به علم حقوق آشنایی نداشت به طور فراگیر مطرح گردید. این ایده زمانی در استرالیا طرح شد که عذم ثبت املاک خصوصاً از این جهت که دارای وسعت زیاد و اختلاف در مالکیت بودند، منجر به مشکلاتی می گردید و به همین دلیل در این کشور مورد استقبال قرار گرفته و به سرعت در تمام کشورهای تابع سیستم حقوقی کامنلا، ثبت املاک آغاز گردید. در انگلیس ثبت املاک در قرن بیستم شروع شد و تصویب قانون ثبت املاک در سال ۱۹۲۵ موجب جدایی ماهوی حقوق املاک در این کشور با سایر کشورهای تابع حقوق انگلوساکسون شد، به گونه ای که ایرلند جنوبی، ایالات متحده آمریکا، استرالیا، کانادا و نیوزلند دارای حقوق متفاوتی در این زمینه بوده و تنها ولز و ایرلند شمالی در این مورد با انگلستان دیدگاه حقوقی مشترکی دارند (استورات، ۱۹۹۸: ۱۰۱)

امروزه در انگلیس ثبت املاک به روشی صورت می گیرد که برای ثبت مالکیت سهام شرکتها مقرر است و بر همین اساس بررسی اسناد در هنگام انجام معاملات جدید بر روی ملک به صورت دقیق مورد نیاز نیست و صرفاً مرجعی که ابتدائاً به ثبت اقدام ورزیده، سند جدیدی را با مشخصات طرفین معامله صادر خواهد کرد. این اعتقاد

عمومی در انگلیس وجود دارد که ثبت املاک از دغدغه‌های ناشی از انتقال آنها می‌کاهد و موجب تسهیل معاملات می‌گردد.

همانگونه که گفته شد یکی از مشکلات موجود فرارروی ثبت املاک و امور ثبت اسناد رسمی به طور عام، ابهام و پیچیدگی امر تشکیل و بایگانی پرونده های ثبتی و مقدار روزافزون تقاضا برای ثبت املاک می‌باشد که این موضوع در قانون ارتباطات الکترونیکی مصوب ۲۰۰۰ مورد توجه قرار گرفته و استفاده از روش های الکترونیکی و ابزارهای جدید نظیر رایانه موجب تسهیل در امور مذکور شده است. علاوه بر این کمیسیون حقوقی و ثبت املاک در سال ۱۹۹۸ ضمن یک کار مشترک اقدام به انتشار سندی با عنوان «ثبت املاک برای قرن بیست و یکم» نموده‌اند (السان، ۱۳۸۶: ۵۹) که شامل شیوه جدید کار در زمینه امور ثبتی، اصلاح روش‌های سابق و الکترونیکی کردن کار ثبت اسناد مربوط به املاک و اموال غیر منقول در قالب اجرای نوین طرح کاداستر می‌باشد.

پیشگیری از زمین خواری با تثبیت مالکیت از طریق کاداستر در انگلستان

در حقوق انگلستان نیز اصل بر امکان ثبت تمامی اموال غیرمنقول توسط اشخاص خصوصی میباشد مگر اینکه این اموال متعلق به ملکه بوده یا همانند پارکهای ملی، کوهها، جنگلها و ... جزو اموال عمومی تلقی گردد. البته اموال متعلق به ملکه اموالی تلقی میگردند که ملکه مالکیتی بر آنها نداشته بلکه به عنوان حافظ مردم بر آنها نظارت داشته و منافع این اموال متعلق به وی نیست و وی صلاحیت فروش یا انجام هرگونه عمل حقوقی بر این اموال را ندارد. اما مطابق ماده ۷۹ قانون ثبت اراضی مصوب سال ۲۰۰۲ ملکه تحت شرایطی امکان اعطای این اراضی به اشخاص خصوصی را داشته که در این صورت امکان ثبت این اراضی توسط این اشخاص وجود خواهد داشت (سیاری، ۱۳۹۵: ۲۵).

در نظام حقوقی این کشور نیز اراضی و اموال عمومی یا اراضی ملی همانند کشور ایران توسط اشخاص خصوصی قابل تملک نبوده و امکان ثبت این نوع اموال توسط اشخاص خصوصی امکانپذیر نیست. در نظام حقوقی این کشور، حقوق مرتبط بر اموال غیرمنقول نیز میتوانند مورد ثبت واقع گردند و بااینکه آنها در سند مالکیت ثبتی درج نمیگردند، بلکه در سندی دیگر که مختص حقوق مرتبط با اموال غیرمنقول

میباشد مورد ثبت واقع می‌شوند (کوک، ۲۰۰۳: ۱۸۵). در نظام حقوقی انگلستان حقوقی تحت عنوان حقوق برجسته وجود دارد که در قانون ثبت اراضی ۱۹۲۵ مطرح گردید (سیاری، ۱۳۹۵: ۱۱) این حقوق در قانون ثبت سال ۲۰۰۲ به طور مطلق تبدیل به حق گردید. این حقوق مترتب بر ملک بوده و در موارد نقل و انتقالات املاکی بر خریدار تحمیل میگردند. این حقوق باید در زمان ثبت ملک توسط متقاضی ثبت بیان گردیده و در فرمهای مخصوصی قید گردد. به نظر برخی این حقوق در سند مالکیت به دلیل ناپایداری و موقتی بودن ذکر نمیشوند چراکه با یک بازدید ساده قابل تشخیص بوده (دیکسون، ۲۰۰۴: ۱۳۱) و به دلیل عدم ثبت نمی‌توان آنها را نادیده گرفت.

نتیجه گیری

در مقاله حاضر تلاش شد تا نقش اجرای طرح کاداستر در پیشگیری از زمین خواری در نظام حقوقی ایران و انگلیس مورد بررسی قرار گیرد. در این خصوص باید توجه داشت که کاداستر شاه کلید مبارزه با زمین خواری است و اگر مسئولان اراده و عزم ملی در اجرایی شدن آن را در دستور کار خود قرار دهند این منبع کمیاب اقتصادی و اجتماعی را برای تامین مسکن و سایر بخشهای اقتصادی نظیر صنعت و کشاورزی اختصاص داد. با مشخص شدن روش متعدد زمین خواری صرفا روش های تصرف عدوانی و تغییر غیر مجاز کاربری اراضی ملی مستقیما دارای ضمانت اجرای کیفری هستند و بسیاری از روش ها دیگر نظیر استفاده از رانت اطلاعاتی، واگذاری های غیر قانونی و سوء استفاده از واگذاری های قانونی و تبانی مسئولان و متولیان امور اراضی دولتی، دارای ضمانت اجرای کیفری نیستند و افراد زمین خوار به راحتی از این ضعف قوانین استفاده می کنند و مراجع قضایی و قانونی نیز به دلیل فقدان عنوان مجرمانه قادر به برخورد با این افراد نمی باشند لذا قانون گذار باید در راستای اصلاح نظام تقنینی در این مورد اقدام و با بیش بینی ضمانت اجرای کیفری مناسب سعی در پیشگیری کیفری (واکنشی) از پدیده زمین خواری بنماید. همچنین علاوه بر نقایص و کاستی های موجود در جرم انگاری روش های مختلف زمین خواری، تعداد محدود عنوان مجرمانه ای هم که مستقیما با این پدیده اختصاص دارد از نظر کیفر گذاری و مجازاتهای تعیین شده دچار ایراد و اشکال اساسی بوده و به هیچ عنوان پاسخگوی نیازهای امروز جامعه در برخورد با این پدیده

شوم نمی باشد. از طرف دیگر اگر دولت همکاری لازم را با سازمان ثبت اسناد بعمل آورد و بودجه های لازم جهت اجرای کامل کاداستر در سراسر کشور در اختیار سازمان قرار دهد و کلیه اراضی کشور داده آمائی شده و اسناد مالکیت آن صادر گردد دیگر معضلی به نام زمین خواری نخواهیم داشت. در هر دو نظام حقوقی ایران و انگلستان یکی از بهترین و مهمترین راه ها برای پیشگیری از زمین خواری که نوعی پیشگیری وضعی غیر کیفری می باشد اجرای طرح کاداستر و سامانه های الکترونیکی سازمان ثبت اسناد و املاک کشور می باشد. اجرای این طرح در واقع با ساماندهی و ایجاد نظم و تثبیت مالکیت تا حد زیادی از وقوع جرایم زمین خواری پیشگیری می نماید

منابع

- پورکمال، محمد (۱۳۷۷). مقدمه ای بر شناخت کاداستر و کاربردهای آن. چاپ اول، تهران، انتشارات مرکز اطلاعات جغرافیایی شهر تهران.
- حبیبی درگاه، بهنام؛ حنیفی، مهرا (۱۳۹۱)، حقوق کاداستر (ثبت نون)، چاپ اول، تهران، انتشارات گنج دانش.
- رضایی، محمود، ۱۳۹۲، اظهار نظر کارشناسی درباره طرح جامع کاداستر، دفتر مطالعات حقوقی مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، دوره ۹، سال ۱.
- رئوفی راد، فاطمه؛ داورزنی، حسین (۱۳۹۹). تبیین نقش کاداستر در پیشگیری از جرائم ثبتی»، نشریه پژوهش ملل، دوره چهارم، شماره ۳۷.
- السان، مصطفی، ۱۳۸۶، وضعیت ثبتی املاک در انگلیس، ماهنامه کانون، شماره ۲۹.
- سیاری، رئوف، ۱۳۹۵، بررسی تطبیقی تشریفات ثبت ملک در حقوق ایران و انگلیس، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری تهران.
- شجاعی باغبینی، راضیه، ۱۳۹۴، تحلیل حقوقی و جرم شناختی پدیده زمین خواری در حقوق کیفری ایران، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه شهید باهنر کرمان.
- شجعی گیسور، مجید (۱۳۸۸). مبارزه با جرائم اقتصادی، تهران، انتشارات معاونت آموزشی ناجا.
- طباطبائی حصاری، نسرین، ۱۳۸۹، بررسی تطبیقی نظام ثبت املاک با تأکید بر نظام ثبت املاک در ایران، فصلنامه حقوق دانشگاه تهران، دوره ۴.
- فرامرزی پور، قادر، ۱۳۸۹، آثار اجرایی شدن طرح کاداستر بر روابط حقوقی اشخاص، ماهنامه کانون سردفتران و دفتریاران، شماره ۱۰۷.

فریدکیا، فریبا و دیگران (۱۳۹۷). اقدامات، تحولات و دستاوردهای سازمان ثبت اسناد و املاک کشور در سالهای ۱۳۸۸ تا ۱۳۹۷، چاپ اول، تهران، چاپ نقشینه.

قاسمی، حسن و دیگران (۱۳۸۸). پیشگیری از جرم در ایران: مطالعه موردی تصاحب غیر قانونی و تصرف عدوانی زمین های ملی و جرم های ثبتی، معاونت حقوقی و توسعه قوه قضائیه، تهران، انتشارات روزنامه رسمی.

مشهدی، علی؛ فریادی، مسعود (۱۳۸۷)، «نگاهی به نظام حقوقی مالکیت زمین و ارتباط آن با پدیده زمین خواری»، مجله اطلاع رسانی حقوقی، شماره ۱۶-۱۵، دانشگاه شهید بهشتی.

مقیم، محمدرضا؛ بایادی، عبدالرضا (۱۳۸۹)، «بسترهای زمین خواری و روشهای مقابله با آن» نشریه کارآگاه، دوره دوم، سال سوم، شماره ۱۱.

مهرآسا، جمشید؛ حسینی، علیرضا؛ روحانی مقدم، محمد، ۱۳۹۹، بازپژوهی در مفهوم کاداستر و نقش آن در اثبات دعای ملکی، مطالعات فقه و حقوق اسلامی، سال ۱۲، شماره ۲۲.

میرباقری، وهب و دیگران (۱۳۹۰)، بررسی فنی کاداستر، گزارش کارشناسی مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، ش ۱۲۳۳۷.

میرمحمدصادقی، حسین؛ رجبعلی، اسلام (۱۳۹۶)، «تحلیل جرم زمین خواری از منظر حقوق کیفری ایران»، مجله حقوقی دادگستری، شماره ۹۷.

Cooke, Elizabeth, the new law of land registration, hart publishing 1th edition,,2003

Da Silva, A.O. & Fernandes, R.A.S. (2121). Smart governance based on multipurpose territorial cadastre and geographic information system: An analysis of geoinformation, transparency and collaborative participation for Brazilian capitals. *Land Use Policy*, 37 , 114712.

Dixon, Martin, the Reform of property law and the land registration act 2002, Content downloaded/printed from HeinOnline, 2004.

Karabin, M. & et.al. (2121). Layer approach to ownership in 1D cadastre in the case of underground tunnels. *Land use policy*, 11 (4),

Sladić, D. ; Radulović, A., & Govedarica, M. (2121). Development of process model for Serbian cadastre. *Land Use Policy*, 11 (47),

Stuart Anderson,1998, The 1925 property legislation: Setting contexts, in: land law Bright & Dewar. Oxford University Press,

Zysk, E. ; Dawidowicz, A. ; Nowak, M. ; Figurska, M. ; Żróbek, S. ; Żróbek, R. & Burandt, J. (2121). Organizational aspects of the concept of a green cadastre for rural areas. *Land Use Policy*, No.31