



## ظرفیت‌های نظام حقوق اداری در حوزه پیشگیری از جرم زمین‌خواری

**\*میشم حسین پور\*\* جعفر کوشا**

تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۰۱/۱۱ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۷/۰۳/۲۹

### چکیده

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

**واژگان کلیدی:** نظام حقوق اداری، پیشگیری، زمین‌خواری.

---

\* دانشجوی دکتری حقوق کیفری و جرم‌شناسی، واحد کرج، دانشگاه آزاد اسلامی، کرج، ایران.  
\*\* عضو هیات علمی دانشگاه شهید بهشتی (نویسنده مسئول) J\_Kousha@sbu.ac.ir

#### مقدمه

قبل از انقلاب اسلامی، اراضی کشور از حیث مالکیت به سه گونه اراضی دولتی، اراضی شاهی و اراضی خصوصی (اربابی) تقسیم بندی می‌شدند. بعد از انقلاب، اراضی به دو دسته اراضی متعلق به دولت و اراضی متعلق به اشخاص خصوصی تقسیم شدند که این امر تکلیف دولت و دستگاه‌های متولی را برای صیانت از این اراضی مشخص نمود. (خنیفر، ۱۳۸۹: ۱۵) مالکیت زمین تکلیف صیانت از آن را برای هر فرد، گروه یا سازمانی مشخص می‌نماید. یکی از مهم‌ترین پدیده‌هایی که حقوق مالکانه ملی و مالکیت‌های دولتی و عمومی را خدشه‌دار می‌سازد، زمین خواری است. اساساً معضل زمین خواری ارتباط تنگاتنگی با نظام اداری در هر کشور و نحوه ثبت و حفاظت از آن دارد. بدین ترتیب که در نظام‌های مبتنی بر مالکیت صرف جمعی و یا اشتراکی، یا مالکیت صرف دولتی و نیز مالکیت خصوصی زمین، احتمال بروز زمین خواری اندک است. چرا که زمین یا متعلق به جمیع مردم، یا دولت و یا بخش خصوصی است که در هر صورت مالک آن تلاش دارد بهترین حفاظت را از ملک خود به عمل آورد. اما در نظام‌هایی که مبتنی بر مالکیت دوگانه دولتی/عمومی و خصوصی هستند در صورت نقص نظام حمایت از مالکیت زمین، احتمال وقوع تصرف غیر قانونی زمین‌های دولتی یا عمومی بالا است.

در چند دهه اخیر پدیده زمین خواری به یکی از معضلات جدی حقوقی، اجتماعی، اقتصادی تبدیل شده و هر روز نیز این پدیده رو به افزایش است. متأسفانه پدیده زمین خواری محدود به محله، شهر، روستا، استان یا بخش خاصی نیست و در سراسر کشور به اشکال مختلف پراکنده شده است.

از این رو پیشگیری از آن به یکی از موضوعات مهم در نظام عدالت کیفری ایران تبدیل شده است. از یک طرف، لزوم رسیدگی مؤثر، کارآمد، سریع، قاطع و بعضاً افتراقی به پدیده مذکور امری ضروری است. از طرف دیگر، اتخاذ راهکارها و اقدامات پیش گیرانه به منظور جلوگیری از ارتکاب جرم زمین خواری و یا حداقل کاهش موارد ارتکاب آن باید به یکی از برنامه‌های مهم تبدیل شود. پیشگیری از جرم اقسام گوناگونی دارد که در یک تقسیم بندی به پیشگیری کیفری و غیر کیفری تقسیم می‌گردد. (ابراهیمی، ۱۳۹۰: ۳۸) پیشگیری کیفری عمده‌تاً ماهیت کیفری داشته و بر عهده قوه قضائیه می‌باشد. مخاطبان این نوع پیشگیری مجرمان می‌باشد. اقدامات پیشگیرانه از جرم با جرم انگاری رفتارها و کیفر دادن مرتکبین این رفتارهای مجرمانه و اغلب در راستای پیشگیری از تکرار جرم انجام می‌گیرد. پیشگیری غیرکیفری شامل تدابیری است که ماهیت غیرکیفری داشته و بیشتر در راستای پیشگیری از بزه و نه تکرار آن اتخاذ می‌شود.

پیشگیری را می‌توان یکی از راهبردهای اساسی در حوزه کنترل اجتماعی بر شمرد که دربردارنده مجموعه راهکارهای مستقیم و غیرمستقیم با هدف ایجاد امکانات و موقعیت‌های بازدارنده از وقوع جرم و کنجروی طراحی می‌شود. در ایران، هنوز فقدان سیاست‌گذاری جامع در این عرصه بیش از پیش احساس می‌شود. در کنار سازمان‌های قضایی متولی پیشگیری، نهادها و ادارات دولتی و غیردولتی نیز در پیشگیری از جرم نقش ایفا می‌نمایند در قانون پیشگیری از وقوع جرم نیز مشارکت همه قوا و دستگاه‌های در امر پیشگیری پیش‌بینی شده است. بنابراین از طریق مطالعات کتابخانه‌ای، ظرفیت‌های نظام حقوق اداری در حوزه پیشگیری از جرم زمین‌خواری که مدنظر است بررسی می‌گردد.

#### ۱. زمین‌خواری

زمین‌خواری اصطلاحی است که در جامعه و گفت‌وگوهای اداری رواج یافته است و حتی امروزه علاوه بر واژه مذکور، از واژه‌هایی مانند کوه‌خواری، دریاخواری و ... نیز استفاده می‌شود. لیکن در قوانین موضوعه و کتب حقوقی هیچ تعریفی از پدیده زمین‌خواری ارائه نگردیده است. فقدان تعریف روشن باعث گردیده است تا افراد زمین‌خوار از همین ضعف قانون و عدم مشخص بودن حدود و ثغور پدیده مذکور، از منفذهای قانونی استفاده نمایند و به راحتی در غالب و پوشش قانونی اقدام به تصرف غیرقانونی صدها هکتار از اراضی ملی و دولتی کنند. ویژگی نخست پدیده مذکور را می‌توان از جنبه اقتصادی مورد مطالعه قرار داد و ویژگی دیگر آن را می‌توان از منظر زیست‌محیطی مطرح نمود. از جنبه اقتصادی قطعاً اثرات مخرب آن بر اقتصاد زمین و خصوصاً مسکن و ... بر کسی پوشیده نیست. و از منظر زیست‌محیطی نیز از آنجا که زمینهای ملی شامل جنگلها، مراتع و اراضی جنگلی می‌شود، فلذا تعرض به اینگونه زمین‌ها به طور مستقیم اثرات مخربی را متوجه محیط‌زیست می‌نماید. از اینرو می‌توان گفت که تعرض به زمینهای مذکور و از بین بردن جنگلها و مراتع از مصادیق جرائم زیست‌محیطی محسوب می‌شوند. لذا این جرم نه تنها تحت عنوان یک جرم اقتصادی در قلمرو دانش حقوق کیفری و جرم‌شناسی قابل مطالعه است بلکه مستقیماً با حقوق محیط‌زیست و حقوق منابع طبیعی نیز مرتبط است. (نجفی ابرند آبادی، سخنرانی همایش ملی نظام عدالت کیفری مورخ ۱۳۹۵/۰۵/۰۱) بنابراین با توجه به دو ویژگی بیان شده می‌توان گفت که مرتکبان این جرم از رهگذر تجاوز به محیط‌زیست و تخریب منابع طبیعی به تحصیل ثروت هنگفت و اختلال در نظام اقتصادی کشور (مفسد فی الارض) و در نهایت یک جرم اقتصادی می‌پردازند.

پدیده زمین‌خواری اساساً با نظام مالکیت زمین مرتبط است و در نظامهای مبتنی بر مالکیت صرفاً جمعی یا اشتراکی، یا مالکیت صرفاً دولتی یا مالکیت خصوصی، بروز زمین‌خواری اندک است. چرا که زمین یا متعلق به جمیع مردم یا دولت است 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 عمومی و خصوصی هستند احتمال بروز زمین‌خواری بیشتر است. و در صورت نقص نظام حمایت از مالکیت زمین، احتمال وقوع تصرف غیرقانونی زمینهای دولتی و عمومی بالا است.

مرتکب این پدیده می‌شوند که کشف آنها به سادگی میسر، زمین‌خواران با شیوه و شگردهای پیچیده نیست. بگونه‌های که متهمان آنها از سالهای قبل و به مرور زمان مرتکب زمین‌خواری شده‌اند، در حالی که پس از چندین ماه و گاهی پس از گذشت چند سال موضوع برملاء شده است. لذا پدیده زمین‌خواری در سیاست کیفری کنونی جامعه ما چنان دارای اهمیت ویژه‌ای شده است که به یکی از دغدغه‌های اصلی قوه قضائیه شده است بنابراین با توجه به ضعف پژوهشها در زمینه این پدیده، پدیده مذکور از جمیع جهات مثل تعریف، قلمرو، آسیب‌شناسی، عوامل، موانع و چالشهای مبارزه و راهبردهای پیشگیرانه نیازمند تحقیق و بررسی کامل می‌باشد.

## ۲. عوامل به وجود آوردن پدیده زمین‌خواری

در مبحث جرم‌شناسی که رسالت اصلی آن علت‌شناسی جرائم است، نخستین اقدام، پرداختن به علل بوجود آورنده جرائم می‌باشد، تا با ریشه‌یابی آنها، به پیشگیری و درمان این عوامل پرداخته شود. موضوع مالکیت جنگلها و مراتع و به طور کلی اراضی ملی و دولتی در حقوق ایران به سالهای خیلی قبل مالکیت خصوصی (قانون ملی شدن جنگلها) بازمی‌گردد.

مبارزه با پدیده زمین‌خواری در عمل با موانع و چالشهایی رو به رو است که قبل از هر اقدامی می‌بایست جهت پیشگیری یا کاهش این پدیده شوم در جامعه، در جهت رفع این موانع و چالشها کوشش نمود. هر نوع اقدام پیشگیرانه‌ای در خصوص این پدیده، مستلزم شناخت موانع و چالشهای مذکور می‌باشد تا با رفع آنها بتوان اقدامات پیشگیرانه مورد نظر را عملیاتی کرده و به دور از هرگونه شعارپردازی به صورت اصولی و منطبق با چهارچوب جرم‌شناسی به علت‌شناسی این پدیده پرداخت و پیشنهادهای پیشگیرانه را در عمل پیاده نمود تا شاهد هرچه بیشتر کاهش این پدیده بسیار آسیب‌زننده به جامعه بود. به طور کلی می‌توان عوامل ذیل را از اهم موارد نام برد ۱. ابهام اهداف مقنن در قوانین مربوط به اراضی ملی و دولتی ۲. انتقال بی-ضابطه اراضی ملی و دولتی و عدم نظارت بر اجرای طرح‌های مصوب ۳. فقدان مجازات مناسب ۴. سودآوری زمین ۵. فقدان سامانه جامع ثبتی ۶. فساد اداری برخی کارمندان و متولیان امور اراضی ملی و دولتی

### ۳. تشکیل شورای حفظ حقوق بیت المال در امور اراضی ملی و منابع طبیعی

بی شک بدون اقتدار قضایی و عزم و اراده قانونی، در مقابله با پدیده زمین‌خواری راه به جایی نبرده و باید شاهد روند رو به رشد تعرض به اراضی ملی و دولتی و زمین‌های زراعی باشیم. در همین راستا، یکی دیگر از اقدامات و ظرفیت‌های قضایی و اداری در خصوص مقابله با این پدیده شوم، تشکیل «شورای حفظ حقوق بیت المال در امور اراضی ملی و منابع طبیعی» است. شورای مذکور در راستای حفاظت از اراضی ملی و منابع طبیعی و حمایت از حقوق عمومی و پیشگیری از تخریب و تصرف اراضی و منابع طبیعی و در اجرای اصول ۴۵، ۴۹، ۵۰ و ۱۵۶ قانون اساسی، در سال ۱۳۸۳ و با دستور رئیس وقت قوه قضائیه تشکیل شد. رئیس وقت قوه قضائیه به منظور تحقق هدف مذکور و در راستای اجرای سیاست‌های کلان دستگاه قضایی که تحت عنوان (توسعه قضایی) دنبال می‌شد، شورای حفظ حقوق بیت المال در امور اراضی ملی و منابع طبیعی را در سی استان کشور، از جمله استان البرز تشکیل داد. پس از تشکیل شورا دست متجاوزین به بیت المال و اراضی ملی تا حدودی کوتاه شده و تصرف اراضی ملی و منابع طبیعی در سطح استان‌های کشور تا حدی کاهش یافته است. به علاوه، در جهت عملی نمودن ماده ۶۶ قانون آیین دادرسی کیفری، مصوب سال ۱۳۹۲ که مقرر داشته نهادهای مردم نهاد هم می‌توانند در موارد تعرض به حقوق محیط زیستی شکایت نمایند، این نهادها و سازمان‌ها باید دست به کار شوند و به مثابه ضابط گزارشگر و حتی شاکی اعلان کننده به دادستانها و دادرها، اقدامات مؤثر، مداخله گرانه و مسئولانه انجام دهند.

---

۱. ماده ۶۶ (اصلاحی ۱۳۹۴/۳/۲۴): سازمان‌های مردم‌نهادی که اساسنامه آنها در زمینه حمایت از اطفال و نوجوانان، زنان، اشخاص بیمار و دارای ناتوانی جسمی یا ذهنی، محیط زیست، منابع طبیعی، میراث فرهنگی، بهداشت عمومی و حمایت از حقوق شهروندی است، می‌توانند نسبت به جرائم ارتكابی در زمینه‌های فوق اعلام جرم کنند و در تمام مراحل دادرسی شرکت کنند.

تبصره ۱ (اصلاحی ۱۳۹۴/۳/۲۴): در صورتی که جرم واقع شده دارای بزه‌دیده خاص باشد، کسب رضایت وی جهت اقدام مطابق این ماده ضروری است. چنانچه بزه‌دیده طفل، مجنون و یا در جرائم مالی سفيه باشد، رضایت ولی، قیم یا سرپرست قانونی او اخذ می‌شود. اگر ولی، قیم یا سرپرست قانونی، خود مرتکب جرم شده باشد، سازمان‌های مذکور با اخذ رضایت قیم اتفاقی یا تأیید دادستان، اقدامات لازم را انجام می‌دهند.

تبصره ۲: ضابطان دادگستری و مقامات قضایی مکلفند بزه‌دیدگان جرائم موضوع این ماده را از کمک سازمان‌های مردم‌نهاد مربوطه، آگاه کنند.

تبصره ۳: اسامی سازمان‌های مردم‌نهاد که می‌توانند در اجرای این ماده اقدام کنند، در سه‌ماهه ابتدای هر سال توسط وزیر دادگستری با همکاری وزیر کشور تهیه می‌شود و به تصویب رئیس قوه قضائیه می‌رسد.

تبصره ۴ (الحاقی ۱۳۹۴/۳/۲۴): اجرای این ماده با رعایت اصل یکصد و شصت و پنجم (۱۶۵) قانون اساسی است و در جرائم منافی عفت سازمان‌های مردم‌نهاد موضوع این ماده می‌توانند با رعایت ماده (۱۰۲) این قانون و تبصره‌های آن تنها اعلام جرم نموده و دلایل خود را به مراجع قضایی ارائه دهند و حق شرکت در جلسات را ندارند.

۳۸۰.....تحقیقات حقوقی تطبیقی ایران و بین‌الملل، سال یازدهم، شماره سی و نهم، بهار ۱۳۹۷

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

#### ۴. موانع و چالش‌های مبارزه با زمین خواری

مبارزه با پدیده زمین‌خواری در عمل با موانع و چالش‌هایی رو به رو است که قبل از هر اقدامی می‌بایست جهت پیشگیری یا کاهش این پدیده شوم در جامعه، در جهت رفع این موانع و چالش‌ها کوشش نمود. هر نوع اقدام پیشگیرانه‌ای در خصوص این پدیده، مستلزم شناخت موانع و چالش‌های مذکور می‌باشد تا با رفع آنها بتوان اقدامات پیشگیرانه مورد نظر را عملیاتی کرده و به دور از هرگونه شعارپردازی به صورت اصولی و منطبق با چهارچوب جرم‌شناسی به علت‌شناسی این پدیده پرداخت و پیشنهادهای پیشگیرانه را در عمل پیاده نمود تا شاهد هرچه بیشتر کاهش این پدیده بسیار آسیب‌زننده به جامعه بود که می‌توان به موارد ذیل اشاره نمود:

۱. فقدان تعریف قانونی زمین‌خواری ۲. فقدان سازمان متولی خاص مبارزه با زمین‌خواری

#### الف: ظرفیت‌های اجرایی

بروز و گسترش زمین‌خواری پیش از هر چیز، مرتبط با نحوه عملکرد و اجرای قوانین و مقررات اراضی در سطح سازمان‌های اجرایی است. این سازمان‌ها شامل ادارت کل منابع طبیعی، ادارات امور اراضی، مسکن و شهرسازی، ثبت اسناد، شهرداری‌ها و سایر ادارت مرتبط است. مهم‌ترین نارسایی‌هایی که در این سازمان‌ها مشاهده می‌شود. (مشهدی و فریادی، ۱۳۸۷: ۶۱) در حوزه اجرایی نیز باید گفت، به دنبال افزایش اقدامات متقلبانه در این زمینه، قوای مجریه و سازمان منابع طبیعی فعالیت‌های مناسبی را برای حفظ حقوق بیت‌المال آغاز کرده‌اند.

#### ب: فعالیت‌های ستاد مبارزه با جرائم اقتصادی

در سال‌های اخیر، لزوم مقابله با مفاسد اقتصادی منجر به صدور فرمان مقام معظم رهبری مبنی بر تشکیل ستاد مبارزه با مفاسد اقتصادی شد. این امر را می‌توان نقطه‌عطفی در سیاست جنایی رسمی کشور قلمداد نمود. به طور کلی تصدی امور پیشگیری از جرم طبق بند ۵ اصل ۱۵۶ قانون اساسی بر عهده قوه قضاییه است، اما این امر دارای چنان ابعاد گسترده و پیچیده‌ای است که مدیریت پیش‌گیری از جرائم شایسته مقامی فرابخشی و در نظام ایران در شأن مقام معظم رهبری است.

کارگروه فراقوه ای مبارزه با زمین‌خواری متشکل از سازمان امور اراضی، جنگل‌ها و مراتع، سازمان ملی زمین و مسکن، دستگاه قضایی، وزارتخانه‌های کشور و اطلاعات، سازمان‌های حفاظت محیط زیست، بازرسی کل کشور، ثبت اسناد و املاک کشور، کمیسیون اصل ۹۰ مجلس شورای اسلامی و بنیاد مسکن انقلاب اسلامی تحت مسئولیت وزیر جهاد کشاورزی و همکاری نظارتی دبیرخانه ستاد هماهنگی مبارزه با مفاسد اقتصادی است که اقدامات زیربنایی را در حوزه مبارزه با زمین‌خواری، پیشگیری از تهدید حقوق مردم و منابع ملی به عمل آورده است. به عبارت دیگر، عملکرد ستاد مبارزه با جرائم اقتصادی پس از گذشت سالیان سال از تشکیل آن، در زمینه پیش‌گیری از پدیده زمین‌خواری و جرائم مرتبط با آن موافق ارزیابی نمی‌شود و در مورد سایر جرائم و مفاسد اقتصادی نیز بی‌تأثیر جلوه کرده است. به رغم تمامی انتقادهای وارده، این ستاد می‌تواند با ایجاد تغییراتی در ساختار و راهبردهای خود، نقش سیاست‌گذاری و تعیین راهبردهای مؤثر در زمینه پیشگیری از جرائم اقتصادی و به ویژه زمین‌خواری را به درستی ایفاء کند. در غیر این صورت یکی از تشکیلات مهم سیاست‌جنایی رسمی ایران که دارای ظرفیت‌ها و قابلیت‌های مناسبی است و هزینه‌های گزافی را متحمل بیت‌المال می‌سازد، فاقد اثربخشی کارساز باقی می‌ماند.

### ج: فعالیت‌های شورای عالی سیاست‌گذاری پیشگیری از تخریب و تصرف اراضی و منابع طبیعی و زیر مجموعه‌های استانی

رئیس قوه قضاییه در سال ۱۳۸۳ طی صدور دستورالعمل پیشگیری از تخریب، تجاوز و تصرف اراضی و منابع طبیعی، این شورا را تأسیس کرد؛ گرچه با توجه به مقام تأسیس‌کننده این شورا، در ابتدا این گونه به نظر می‌رسد که شورای مذکور یک تشکیلات بخشی و محدود به قوه قضاییه است، اما با ملاحظه مفاد دستورالعمل مزبور و ترتیب اعضای آن می‌توان گفت که جهت‌گیری این شورا به سوی یک شورای فرابخشی است. طبق دستورالعمل شماره ۸۳/۶۳۴۶۰/د که دارای یک مقدمه، ۱۲ بند و یک تبصره است، شورای عالی سیاست‌گذاری پیشگیری از تخریب و تصرف اراضی و منابع طبیعی به ریاست قوه قضاییه و عضویت دادستان کل کشور، وزیر مسکن و شهرسازی و وزیر جهاد کشاورزی تشکیل یگردد. این دستورالعمل رؤسای کل دادگستری استانها را ظرف یک ماه از تاریخ ابلاغ آن مکلف نموده که با تشکیل شورای حفاظت از اراضی ملی و منابع طبیعی، وظایف و تکالیف مقرر در این دستورالعمل را انجام دهند. در همین راستا شورای حفظ حقوق بیت‌المال در اراضی ملی و منابع طبیعی در استان تهران و به تدریج در سایر استانهای کشور تشکیل گردیده است. اعضای این شورا طبق بند ۲ دستورالعمل مذکور عبارتند از دادستان عمومی و انقلاب، مدیر کل بازرسی، مدیر کل ثبت اسناد و املاک، رئیس سازمان مسکن و شهرسازی، مدیر کل منابع طبیعی، مدیر کل

۳۸۲.....تحقیقات حقوقی تطبیقی ایران و بین‌الملل، سال یازدهم، شماره سی و نهم، بهار ۱۳۹۷

اطلاعات، معاون سیاسی و امنیتی استاندار، فرمانده انتظامی، فرمانده سپاه پاسداران و شهردار مرکز استان و شهردار مربوط در هر مورد. ریاست اینگونه شوراهای استانی بر عهده ریاست کل دادگستری استان گذارده شده و وی مسئولیت تشکیل جلسات، اداره امور شورا، پیگیری مصوبات و هماهنگی بین مراجع ذیربط و نظارت بر حسن جریان امور را بر عهده دارد. در مورد ساختار تشکیلاتی شورای عالی سیاستگذاری و شوراهای استانی زیر مجموعه آن، نکته قابل توجه آن است که علیرغم اینکه در مفاد دستورالعمل تلاش گردیده که یک تشکیلات فرباشی تأسیس گردد، برای نمونه اعضای شورای عالی و شوراهای استانی، تنها از میان مقامات قوه قضائیه انتخاب نشده‌اند بلکه برخی مقامات قوه اجرایی کشور نیز در آن عضو می‌باشند، همچنین طبق بند ۱۱ این دستورالعمل، تصمیمات شورا برای کلیه مراجع و دستگاههای ذیربط لازم‌الاتباع است.

ذکر این نکته ضروری است که از نظر مبانی حقوق عمومی و اداری، رئیس یک قوه نمی‌تواند مقامات قوای دیگر را ملزم به اطلاعات از دستورالعمل یا بخشنامه‌های خود کند و این امر نه تنها با اصل تفکیک قوا ناسازگار است، بلکه هیچ ضمانت اجرایی جهت الزام مقامات قوه مجریه به شرکت در جلسات یا اجرای تصمیمات این شورا وجود ندارد. بنابراین، گرچه ریاست محترم قوه قضائیه به درستی بر لزوم مشارکت و تعامل نهادهای قوه اجراییه در پیشگیری از جرم زمین‌خواری تأکید کرده، اما به نظر می‌رسد راهکار عملی‌تر، تصویب قانونی جهت رسمیت بخشیدن به شورای مذکور باشد.

باید خاطر نشان ساخت که طبق گزارش عملکرد شورای مذکور، این شورا علل زیر را به عنوان شگردهای موجود در پدیده زمین‌خواری دسته‌بندی کرده است:

• سند سازی از طریق دفاتر اسناد رسمی به علت مکانیزه بودن ثبت و رایج بودن روش‌های سنتی

• سوءاستفاده از پوشش‌هایی مثل انجام امور خیریه و عام‌المنفعه، تأمین رفاه کارکنان و طرح‌های صنعتی و معدنی

• سوءاستفاده از خلاءهای قانونی و رانت اطلاعاتی

• تبانی و آلوده ساختن دستگاه‌های دولتی ذی‌نقش، کارشناسان و برخی از مسئولان ذیربط

• تغییر کاربری اراضی

• تصرف عدوانی و تثبیت مالکیت از طریق اعمال نفوذ



ظرفیت‌های نظام حقوق اداری در حوزه پیشگیری از جرم زمین‌خواری..... ۳۸۳

• گرفتن زمین با اسامی وابستگان و دیگر افراد.

• دور زدن مسئولان منطقه‌ای و استانی و اخذ مجوز از مرکز

• نفوذ در دستگاه قضایی

• نادیده گرفتن عمدی قوانین و مقررات

• تغییر طرح‌ها تفصیلی و طرح جامع شهرها

• پرداخت رشوه و تطمیع.

ایرادی که بر گزارش فوق وارد است، کلی بودن این آسیب شناسی و جامع و علمی نبودن تقسیم بندی مذکور است. افزون بر این، راهکارهای مشخص و کارسازی جهت پیشگیری از شکل گیری این پدیده پیش بینی نشده و تمرکز اصلی این شورا بر پیشگیری کیفری از طریق رسیدگی و قاطع در شعب ویژه محاکم بوده است. بدین ترتیب، در صورتی که شورای عالی سیاست گذاری پیشگیری از تخریب و تصرف اراضی و منابع طبیعی، ساختار خود را از مجرای مجلس شورای اسلامی و در قالب یک قانون به تصویب رساند و عملکرد دبیرخانه شورای استانی در جهت انجام امور مطالعاتی و علمی جهت گیری شود و راهکارهای مفیدتری جهت هماهنگی نهادهای مختلف اتخاذ شود، می‌توان نقش بسزایی را در رسیدگی به زمین خواری و جرائم مرتبط با آن و پیش گیری از آنها برای این شورای عالی و زیرمجموعه‌های استانی آن در نظر گرفت.

##### ۵. ظرفیت‌های نظام اداری در حوزه پیشگیری

پیشگیری از جرم را می‌توان یکی از راهبردهای اساسی در حوزه کنترل اجتماعی بر شمرد که دربردارنده مجموعه راهکارهای مستقیم و غیرمستقیم با هدف ایجاد امکانات و موقعیت‌های بازدارنده از وقوع جرم و کجروی طراحی و تدوین می‌شود. پیش گیری از جرم، از راهبردهای اصلی سیاست جنایی است که برای مهار پدیده مجرمانه همواره مورد توجه است. (میر محمد صادقی، ۱۳۸۲: ۲۱) اهمیت این راهبرد آنچنان است که پیشگیری از جرم در سطح مقررات فراتقنینی یعنی در قانون اساسی پیش‌بینی و به رسمیت شناخته شده است. بند ۵ اصل ۱۵۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران «اقدام مناسب برای پیشگیری از جرم و اصلاح مجرمان» را یکی از وظایف قوه قضاییه دانسته است. این عبارت دو وظیفه را بر عهده قوه قضاییه می‌گذارد: اول، سیاست‌های جنایی که شامل کشف و تعقیب و تحقیق جرائم و متهمان است و دوم، سامانه یا نظامی که متولی مدیریت و اجرای این فرآیند محسوب می‌شود که همان نظام

عدالت جنایی است. با وجود این، باید توجه داشت که بدون شک قوه قضاییه به تنهایی نمی‌تواند به این هدف جامعه عمل ببوشاند و در این راستا نیاز به کمک سایر قوا به ویژه قوه مجریه دارد.

اصطلاح پیشگیری در اینجا شامل آن دسته از تدابیر و اقداماتی است که از طریق پیش‌بینی، شناسایی و ارزیابی خطر وقوع جرم به دنبال کاهش یا از میان برد آن جرم باشد. این نهاد به دو دسته کلی پیشگیری کیفری و پیش‌گیری غیرکیفری تقسیم می‌شود. پیشگیری واکنشی خاص نیز یک پیشگیری واکنشی مجرم‌مدار است که با اعمال کیفر بر فرد بزه‌کار و با رعب‌انگیزی و عبرت‌آموزی فردی، درصدد پیشگیری از بزهکاری دوباره افراد است. (نیازپور، ۱۳۸۳: ۱۷۲-۱۷۰) به طور کلی، پیشگیری واکنشی یا کیفری، ناظر به اقدام کیفری قبل و بعد از وقوع جرم است که با بهره‌گرفتن از ساز و کارهای نظام عدالت کیفری درصدد کاهش نرخ بزهکاری است. رهیافت پیشگیری واکنشی، ارباب‌انگیزی فردی، جمعی و عبرت‌آموزی می‌باشد تا از بزهکاری نخستین و بزهکاری دوباره افراد جلوگیری کند. (عباچی، ۱۳۹۲: ۶۳) پیشگیری اجتماعی و پیشگیری وضعی از جدیدترین طبقه بندی انواع پیشگیری غیر کیفری به شمار می‌آید. پیشگیری اجتماعی شامل اقداماتی است که درصدد تأثیر گذاری بر عوامل مؤثر بر ارتکاب جرم می‌باشد و عمدتاً بر تغییر محیط‌های اجتماعی و انگیزه‌های مجرمانه متمرکز می‌شود. (ابراهیمی، ۱۳۹۰: ۷۸) در پیشگیری اجتماعی تأکید و تمرکز بر عوامل اجتماعی مؤثر در تکوین جرم است. این پیشگیری می‌کوشد تا با دستکاری و تغییر محیط و عوامل اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی و... ریشه‌های جرم را بخشکاند. مدل پیشگیری اجتماعی تأکید زیادی بر «دلایل ریشه‌ای» جرم دارد. در پیشگیری وضعی نیز، با توجه به شرایط بزهکار، نوع جرائم، اهداف و موضوعات جرم و خصوصیات بزه دیده، اقداماتی به اجرا گذاشته می‌شود که فرایند آنها از بین رفتن و یا تضعیف موقعیت‌ها و فرصت‌های ارتکاب جرم خواهد شد. در یک نظام حقوقی مطلوب همیشه پیشگیری از وقوع جرم نسبت به برخوردهای کیفری پس از وقوع آن از اهمیت بالاتری برخوردار است. (بابایی، ۱۳۹۰: ۱۴۸) هرچه اهمیت و آثار ارتکاب جرمی بیشتر باشد، به تناسب اهمیت پیشگیری از آن جرم نیز افزایش می‌یابد. امروزه پیشگیری غیرکیفری از جرم، جایگاه ارزشمندی در سیاست جنایی کشورها به خود اختصاص داده است. علت این امر را نیز می‌توان افزایش بی‌رویه ارتکاب جرم در جوامع و عدم توفیق در اقدامات قهرآمیز و سرکوب‌گرانه و بدون نتیجه حقوق کیفری در مبارزه با بزهکاری دانست. در تدابیر پیشگیرانه، به ویژه تدابیری که معطوف به قبل از وقوع جرم است، علاوه بر نقش دولت، نقش نهادهای خارج از سیستم رسمی عدالت کیفری، قابل توجه و تعیین کننده است.

پیشگیری غیرکیفری عبارت است از: «جلوگیری از به فعل در آمدن اندیشه مجرمانه با تغییر دادن اوضاع و احوال خاصی که یک سلسله جرائم مشابه در آن به وقوع پیوسته یا ممکن است

در آن اوضاع و احوال ارتکاب یابد». (رایجان، ۱۳۸۳: ۱۵۲) به عبارت دیگر، پیشگیری غیرکیفری درصدد است تا عوامل و ریشه‌های زمینه ساز بروز جرائم و بزهکاری را از راه توجه به مسئله کنترل اجتماعی و تأثیر بر افکار مجرمانه از بین ببرد؛ به طوری که انسان‌هایی پرورش یابند که از جرم به دور باشند. در این نوع پیشگیری، توجه به عواملی محیطی، فرهنگی، اقتصادی و اجتماعی که باعث سوق دادن فرد به سوی بزهکاری می‌شوند دارای اهمیت فراوان است. پیشگیری غیر کیفری، در حقیقت درمان ریشه‌ای قبل از وقوع جرم است؛ که در آن راه کارها خارج از چارچوب دستگاه عدالت مورد بررسی قرار می‌گیرند. در واقع، پیشگیری کنشی یا غیرکیفری اقدام مناسب غیرکیفری است که از طریق کاهش یا از بین بردن عوامل جرم‌زا و نامناسب نشان دادن موقعیت‌های ارتکاب جرم درصدد جلوگیری از وقوع بزه و جرم می‌باشد. بنابراین ویژگی‌های پیشگیری کنشی عبارتند از:

- اثرگذاری علیه عوامل یا فرآیندهایی که در بروز بزهکاری نقش تعیین کننده‌ای دارند؛

- جمعی بودن؛ به این معنا که تمام جمعیت یا گروه معینی را هدف قرار دهد؛

- عدم قهرآمیز بودن و سزا دهی اقدامات. (صفاری، ۱۳۸۰: ۳۰۰)

به این ترتیب، پیشگیری غیر کیفری شامل پیشگیری از طریق حذف و خنثی کردن عوامل بزه‌زا و پیشگیری از طریق حذف و یا تغییر موقعیت‌های بزه‌زا است. پیشگیری کنشی که از حیث ماهوی اقدامی پیشینی است با مداخله در فرآیند گذار از اندیشه به فعل مجرمانه اعمال می‌شود. (نجفی ابرندآبادی، ۱۳۸۳: ۵۶۹)

ظرفیت‌های نظام اداری ایران در خصوص پیش‌گیری غیرکیفری از جرم زمین‌خواری را نیز می‌توان به دو دسته پیش‌گیری وضعی و اجتماعی تقسیم کرد. در حوزه پیشگیری وضعی از جرم زمین‌خواری ظرفیت‌های بسیار محدودی در کشور ما وجود دارد. از جمله برخی مقررات ثبتي که امکان وقوع این جرم را محدود می‌کند و یا قانون‌حدنگاری یا طرح کاداستر که به تازگی جهت اجرا به سازمان ثبت اسناد و املاک ابلاغ گردیده است. با این همه، در حوزه پیشگیری اجتماعی که مربوط به آموزش، فرهنگ سازی و آگاه نمودن مردم جامعه است، ظرفیت‌های چندانی تا کنون شکل نگرفته است، مگر برخی برنامه‌های ترغیب کننده کشاورزی که اخیراً توسط دستگاه‌های اجرایی به منصفه ظهور رسیده است. موارد زیر از مصادیق این دو نوع پیشگیری هستند.

## ۶. تثبیت مالکیت عمومی بر اراضی ملی

یکی از راهکارهای پیشگیری وضعی از پدیده زمین‌خواری، تثبیت مالکیت عمومی از طریق

صدور اسناد مالکیت به نام دولت است. تثبیت مالکیت عمومی نسبت به اموال عمومی و برخورداری از حمایت‌های قانونی و قضایی موکول به صدور سند مالکیت مطابق مقررات قانون ثبت اسناد و املاک به نام دولت به عنوان نماینده عموم می‌باشد، چرا که وفق ماده ۲۲ قانون مذکور کسی که ملک در دفتر املاک به نام او ثبت شده باشد مالک شناخته می‌شود. در اینجا آثار پیشگیرانه ثبت سند به نام دولت و میزان کارایی این راهکار در کاهش نرخ بزهکاری نسبت به زمینهای ملی و عمومی قابل تاکید است. زیرا بسیاری از اراضی ملی و دولتی که طبق قوانین و مقررات مربوطه، ملی اعلام شده است، فاقد سند مالکیت به نام دولت می‌باشد و صرفاً با برگ تشخیصهای صادره از سوی اداره منابع طبیعی یا آرای صادره از سوی هیئت‌های حل اختلاف اینگونه اراضی، به عنوان ملی شناخته شده، لیکن این اقدامات منتهی به صدور سند مالکیت به نام دولت نگردیده و افراد جامعه به راحتی از این موضوع سوءاستفاده نموده و با طرح دعوی واهی و متعدد مدعی ملی نبودن اراضی و در نهایت تقاضای ابطال برگ تشخیص یا آراء صادره از سوی کمیسیون‌های مربوطه را نموده و در اکثر مواقع هم یا کل زمینهای مورد ادعایی یا حداقل بخشی از آنها از ملی بودن خارج و در اختیار اشخاص قرار می‌گیرد. لیکن اگر طبق مقررات ثبتی پس از تشخیص ملی بودن اراضی، سند مالکیت آنها به نام دولت در دفتر ثبت اسناد و املاک به ثبت برسد، طبق ماده ۲۲ قانون ثبت اسناد و املاک، دیگر ادعای خلاف آن قابلیت استماع در دادگاهها و سایر مراجع قضایی را نداشته و دولت به نمایندگی از عمومی مردم مالک آن می‌باشد. (انوریور، ۱۳۹۳: ۱۹۰)

مقررات راجع به ملی شدن جنگلها و مراتع و حفاظت؛ حمایت و بهره‌برداری از آنها ثبت اراضی ملی و ابطال یا اصلاح اسناد مالکیت خصوصی و اصدار سند به نام دولت را پیش‌بینی نموده است. ماده ۱۳ آیین‌نامه اجرایی قانون ملی شدن جنگلها و مراتع در این خصوص به بیان مراحل و تشریفات سند منابع ملی به نام دولت، حسب گواهی صادره از سوی ادارات منابع طبیعی، می‌پردازد و ادارات ثبت را مکلف می‌کند که صرفاً بر اساس موارد مندرج در گواهی مزبور اقدام به اصلاح و اصدار سند مالکیت نمایند. بنابراین ادارات ثبت، نه تنها مکلف به ثبت اسناد به نام دولت می‌باشند بلکه در ادامه اگر نیاز به ایجاد اصلاحاتی باشد نیز مکلف به همکاری هستند. ماده ۴ آیین‌نامه اجرایی قانون حفظ و حمایت از منابع طبیعی و ذخائر جنگلی کشور مقرر می‌دارد که ادارات ثبت مکلفند نسبت به اصلاح اسناد مطابق رأی نهایی قاضی عضو هیئت ماده واحده تعیین تکلیف اراضی ملی و دولتی و صدور سند مالکیت به نام دولت جمهوری اسلامی، پس از انقضای مهلت اعتراض و در صورت نبودن معترض حسب اعلام جهاد سازندگی (جهاد کشاورزی کنونی) اقدام نمایند.

افزون بر این، طبق رأی وحدت رویه شماره ۶۸۸ مورخ ۱۳۸۴/۷/۲۶ هرگونه اسنادی که قبل از اجرای مقررات در خصوص اراضی ملی به نام اشخاص حقیقی و حقوقی صادر شده بلااثر و

باطل تلقی شده است. بنابراین هرچند به موجب ماده ۲۲ قانون ثبت، کسی که ملک در دفتر املاک به اسم وی ثبت شده باشد، مالک شناخته می‌شود، ولی در صورتی که بعد از صدور سند به نام یک شخص، تشریفات ملی شدن انجام شود، آن سند از درجه اعتبار ساقط خواهد شد.

علیرغم تکالیف قانونی مذکور در جهت صدور اسناد مالکیت اراضی ملی و دولتی به نام دولت و حتی استثناء نمودن قاعده کلی مندرج در ماده ۲۲ قانون ثبت اسناد و املاک مبنی بر امکان ابطال اسناد صادره سابق بر ملی شدن اراضی، لیکن در بسیاری از موارد این امر از سوی دست‌اندرکاران مربوطه در خصوص بسیاری از اراضی ملی و دولتی انجام نپذیرفته است. همچنین در برخی موارد مشاهده شده است که ثبت سند به نام دولت و اعمال ماده ۱۳ مذکور در خصوص اینگونه اراضی به کنندی انجام می‌پذیرد. لذا در تعداد زیادی از پرونده‌ها، مرتکبان به وسیله اسناد مالکیتی که به علت انجام تشریفات ملی شدن، بلااثر گردیده‌اند، اقدام به نقل و انتقال رسمی می‌نمایند. (احمدی، ۱۳۸۳: ۱۲۰) بنابراین اولین اقدام در خصوص پیشگیری از زمین‌خواری در مورد اراضی مذکور، صدور سند مالکیت به نام دولت می‌باشد.

#### ۷. اقدامات صورت گرفته برای ایجاد سامانه جامع ثبت اسناد و املاک

یکی دیگر از شیوه‌های پیشگیرانه وضعی از جرم زمین‌خواری، ایجاد سامانه جامع و انحصاری ثبت اسناد و املاک است. آنچه که به ثبت اسناد و املاک معنا می‌بخشد، خصیصه «جامع بودن» و «انحصاری بودن» آن است. به بیان دیگر، افراد جامعه از این جهت به ثبت اسناد و املاک خود اقبال نشان می‌دهند که به وسیله آن می‌توانند حقوق مکتوبه خود را به طور انحصاری حفظ کنند و مانع تجاوز دیگران به آن حقوق شوند. جلوه بارز این رویکرد انحصاری را نیز در ماده ۲۲ قانون ثبت می‌توان ملاحظه کرد که در آن تصریح شده است که با رعایت شرایط آن ماده، دادگاه‌ها و دیگر مراجع دولتی «منحصراً» کسی را مالک می‌شناسند که سند رسمی به نام وی صادر شده است.

بنابراین اگر ثبت سند و ملک نتواند این اثر انحصاری را تأمین کند در واقع از محقق ساختن اصلی‌ترین کارکردی که برای آن متصور است، عاجز مانده است. به قطع یقین دولت نیز نسبت به اراضی ملی و دولتی چنین ویژگی را دارد که با منحصر شدن اراضی ملی و عمومی و تعلق آنها به دولت زمینه تعدی افراد جامعه به اراضی مذکور را از بین ببرد یا کاهش دهد. شرط‌های تحقق این موضوع، یعنی حصر حقوق ثبت شده اراضی ملی و دولتی به نام دولت، آن است که سامانه جامعی از اطلاعات مربوط به اسناد و اموال ثبت شده در تمامی سطح کشور وجود داشته باشد که با تمرکز همه اطلاعات در آن بتوان در مورد حقوقی که در رابطه با یک ملک وجود دارد و به ثبت رسیده است، از قبیل حق مالکیت، حق حریم، حق انتفاع و نظایر آن

۳۸۸.....تحقیقات حقوقی تطبیقی ایران و بین‌الملل، سال یازدهم، شماره سی و نهم، بهار ۱۳۹۷

اطمینان حاصل کرد. از نخستین فواید چنین سامانه جامعی کاهش فرصتهای مجرمانه به خصوص در زمینه پدیده زمین‌خواری است. زیرا ریشه بسیاری از زمین‌خواریهای اتفاق افتاده در کشور همین عدم وجود سیستم جامع اطلاعات ثبتی است که امکان استعلام دقیق وضعیت ثبتی ملک به ویژه در رابطه با زمینهای ملی و عمومی و به طور خاص، اراضی ملی دور از مراکز شهری را منتفی می‌سازد. (میرمحمدصادقی و رجبعلی، ۱۳۸۱: ۱۹۵)

#### الف: تصویب قانون جامع حدنگار (کاداستر)

یکی دیگر از ظرفیت‌ها و تلاش‌هایی که در زمینه پیشگیری موقعیت مدار یا وضعی از پدیده زمین‌خواری در نظام عدالت کیفری ما صورت گرفته است، تصویب قانون جامع حدنگار یا کاداستر است. به طور کلی، وجود یک سیستم حاوی اطلاعات هندسی از زمین که مختصات و حدود اربعه آن را نمایان سازد، می‌تواند از ارتکاب بسیاری جرائم مرتبط با زمین‌خواری جلوگیری نماید. نبود سند مالکیت به نام دولت، تعارض در اصول، حدود و حقوق ارتفاقی و حریم اراضی ملی و عمومی، عدم دسترسی به اطلاعات قبلی و بعدی زمینهای مذکور تعارض در اطلاعات سازمانهای ذیربط و موازیکاری آنها باعث شده تا سیستم ثبت سستی کارآیی لازم را به خصوص در مورد اراضی ملی و عمومی نداشته باشد و نیاز به یک سیستم ثبت نوین دو چندان احساس شود. تمرکز در نقشه کاداستر ملکی توسط مقنن ایران، فی‌نفسه، امری مطلوب می‌باشد به طوری که علاوه بر ماده ۱۵۶ قانون ثبت و بند دوم قسمت ح ماده ۲۱۱ قانون برنامه پنجم توسعه اجرای کاداستر ملکی را تکلیف کرده بود، سیاستگذاران تقنینی ما، قانون جامع حدنگار را در تاریخ ۱۳۹۳/۱۱/۱۲ در قالب ۲۰ ماده به تصویب رساندند. پس از آن نیز قوه قضائیه در ابتدای سال ۱۳۹۵ آئین نامه اجرایی این قانون را در ۱۹ ماده تهیه و ابلاغ کرد. در این قانون، حدنگار (کاداستر) این گونه تعریف شده است: حدنگار(کاداستر) فهرست مرتب شده اطلاعات مربوط به قطعات زمین است که مشخصه‌های زمین مانند اندازه، کاربری، مشخصات رقوم، ثبتی و یا حقوقی به نقشه بزرگ مقیاس اضافه شده است. همچنین طبق قانون مذکور، حدنگاری (عملیات کاداستر) مجموعه فعالیت‌های مرتبط با حدنگار (کاداستر) دانسته شده است که شامل تهیه نقشه با استفاده از عکس‌ها و تصاویر زمینی، دریایی، هوایی، ماهواره‌ای، تبدیل رقوم عکس‌ها و تصاویر، عملیات زمینی نقشه‌برداری، 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 به‌روزرسانی آن می‌باشد. با توجه به تعاریف اولیه از کاداستر می‌توان فهمید که اجرای قانون کاداستر منتهی به تهیه دقیق مشخصات زمین، ملک و ثبت کامل مشخصات مالکان در سندهای مشخص موسوم به سند تک برگ می‌گردد که این امر می‌تواند در کاهش جرائم مربوط به امور ملکی مانند سند سازی، تصرفات غیر مجاز، فروش مال غیر و ... مؤثر باشد. (رجبفرد، ۱۳۸۷: ۷۶) ماده ۳ قانون فوق، سازمان ثبت اسناد و

املاک کشور را مکلف کرده است تا ظرف مدت پنج‌سال از تاریخ لازم‌الاجراء شدن این قانون حدنگاری را به نحوی به انجام برساند که موقعیت و حدود کلیه املاک و اراضی داخل محدوده مرزهای جغرافیایی کشور اعم از دولتی و غیردولتی و همچنین موقعیت و حدود کلیه کوهها، مراتع، جنگل‌ها، دریاها، دریاچه‌ها، تالاب‌ها، اراضی مستحدث ساحلی، مسیل‌های دایر و متروکه و جزایر کشور، مشخص و تثبیت شود و امکان بهره‌برداری از نقشه‌ها و سایر اطلاعات توصیفی و ثبتی کلیه املاک و اراضی کشور، به‌صورت نقشه و اسناد مالکیت حدنگار در نظام جامع میسر گردد، به‌گونه‌ای که هیچ نقطه‌ای از کشور بدون نقشه و اسناد مالکیت حدنگار نباشد. افزون بر این، بر اساس ماده ۵ این قانون، سازمان مذکور مکلف است کلیه اقدامات حقوقی و ثبتی انجام شده بر املاک موضوع این قانون اعم از تغییرات، انتقالات، تعهدات، معاملات اعم از قطعی، شرطی و معاملات دیگر، تجمیع، افراز، تفکیک، اصلاحات و غیره را که به‌صورت رسمی انجام می‌شوند در نظام جامع به طور آنی ثبت کند و پس از تکمیل و بهره‌برداری از نظام جامع، کلیه استعلامات ثبتی را به‌صورت آنی و الکترونیک پاسخ دهد. با وجود این، باید توجه داشت که به دلایل متعددی از جمله سوءمدیریت، اجرای طرح مورد بحث با چالش‌ها و موانع اجرایی متعددی مواجه است که در بخش دوم به تفصیل مورد بررسی قرار می‌گیرد.

#### ب: اقدامات صورت گرفته توسط وزارت جهاد کشاورزی و سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری

به طور کلی وزارت جهاد کشاورزی و سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور از میان سایر نهادهای اجرایی نقش مهم‌تری را در زمینه مقابله با جرم زمین‌خواری ایفاء می‌کنند. از نظر تشکیلاتی تا سال ۱۳۵۰، سازمانی بنام سازمان جنگلبانی به عنوان یکی از زیرمجموعه‌های وزارت منابع طبیعی، مسئول اداره و کنترل زمین‌های ملی محسوب می‌شد. در سال ۱۳۵۰، به موجب ماده ۲ قانون تجدید تشکیلات و تعیین وظایف سازمانهای وزارت کشاورزی و منابع طبیعی و انحلال وزارت منابع طبیعی، سازمان جدیدی با عنوان «سازمان جنگل‌ها و مراتع کشور» تأسیس شد. پس از انقلاب، به موجب قانون تفکیک وظایف وزارت کشاورزی و جهاد سازندگی، مصوب ۱۳۶۹/۰۹/۱۱، وظایف مربوط به منابع طبیعی بر عهده وزارت جهاد سازندگی گذاشته شد. امروزه با تشکیل وزارت جهاد کشاورزی، سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور به عنوان یکی از سازمان‌های زیرمجموعه این وزارتخانه به حفاظت و نگهداری از جنگل‌ها و مراتع کشور می‌پردازد، در استان‌ها نیز ادارت کل منابع طبیعی مستقر شده و این وظیفه را در سطح هر استان بر عهده دارند. مأمورین حفاظت و نظارت جنگل‌ها، جنگلبان نامیده می‌شوند که به موجب ماده ۵۴ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع

۳۹۰.....تحقیقات حقوقی تطبیقی ایران و بین‌الملل، سال یازدهم، شماره سی و نهم، بهار ۱۳۹۷

مصوب ۱۳۴۶ در ردیف ضابطان دادگستری محسوب و از این حیث تحت تعلیمات دادستان محل انجام وظیفه خواهند نمود. به عنوان نمونه، چنانکه قبلاً نیز مورد اشاره قرار گرفت، به موجب قسمت اخیر ماده ۱۰ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها، آن «مأموران جهاد کشاورزی محل مکلف شده‌اند نسبت به توقف عملیات ناظر بر تغییر کاربری اراضی زراعی و باغها اقدام و مراتب را به اداره متبوع جهت انعکاس به مراجع قضایی اعلام نمایند.. از این روست که تمامی دعاوی راجع به این جرم با شکایت وزارت جهاد کشاورزی صورت می‌گیرد. چنانکه ذیل بررسی این جرم ملاحظه شد، در استان البرز نیز در تمامی پرونده‌های راجع به جرم تغییر غیرقانونی اراضی زراعی و باغها، شاکی مدیریت جهاد کشاورزی کرج بوده است. بدین ترتیب، می‌توان گفت عملکرد نظام اجرایی حاکم بر زمین‌های ملی و عمومی، به ویژه وزارت جهاد کشاورزی و سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور، در حوزه‌های مختلف اعم از تشخیص و شناسایی زمین‌های مذکور، محافظت و نحوه واگذاری آنها می‌تواند نقش بسزایی را در زمینه پیشگیری وضعی از وقوع جرم زمین خواری ایفاء نماید. البته نظام تقنینی و اجرایی ما در این سه حوزه با مشکلات و چالش‌های عدیده‌ای مواجه است.

### نتیجه گیری

افرادی که مرتکب زمین خواری در جامعه می‌گردند عموماً از منفذها و کاستی‌های قوانین و مقررات در حوزه اراضی ملی و دولتی نهایت استفاده را برده و با به کار بردن روشهای متنوع و متعدد و در برخی موارد پیچیده، هکتارها زمین از اراضی متعلق به عموم مردم و دولت را تصاحب و به نفع خویش مصادره و در این بین به ثروتهای هنگفتی دست می‌یابند که هیچ زحمتی بابت آن متحمل نگردیده‌اند. برخی از روشهای متداولی که زمین‌خواران جهت نیل به اهداف خویش به کار می‌برند در نظام تقنینی کنونی جامعه، جرم‌انگاری شده است که از جمله آنها، تصرف عدوانی اراضی ملی و دولتی و تغییر غیرمجاز کاربری اراضی عمومی که جهت اجرای طرحهای مختلف کشاورزی و غیرکشاورزی به اینگونه افراد واگذار ۱۳۸۵ و اصلاحیه آن در سال ۱۳۷۴ می‌گردد و مشمول قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها مصوب می‌گردند، می‌باشد. علیرغم اینکه زمین‌خواری به ضعف‌های نظام تقنینی فوق باید عدم تعریف و... نیز در کنار اصطلاح مذکور در ادبیات مسئولان دریاخواری، «کوه‌خواری» اصطلاحات جدیدی نظیر یکی از مباحث زمین‌خواری قضایی و اداری و رسانهای جامعه متداول گردیده است و پدیده موسوم به مهم و رایج دستگاه قضاء و قوه مجریه در وضعیت کنونی جامعه می‌باشد.



در وهله اول می‌بایست مجلس شورای اسلامی اقدام به تصویب قانونی جامع و هماهنگ در خصوص کلیه اراضی ملی و دولتی که طبق اصل قانون اساسی و سایر قوانین خاص متعلق به عموم مردم و در اختیار حکومت اسلامی می‌باشد، نموده و ضمن تعریف دقیق پدیده زمین‌خواری و اراضی مشمول آن، روش‌های زمین‌خواری نیز که در سیاست کیفری کنونی، دارای عنوان مجرمانه نمی‌باشد را جرم‌انگاری نموده و وظایف و اختیارات هر یک از ادارات و سازمانهای دستاوردکار در امور اراضی ملی و دولتی، نظیر اداره منابع طبیعی، سازمان جنگلها، مراتع و آبخیزداری، سازمان امور اراضی، اداره اوقاف و امور خیریه و ... نسبت به مقابله و برخورد با این پدیده را تعیین تا از جزیره‌ای عمل نمودن آنها که بعضاً باعث ایجاد ناهماهنگی و زمینه ارتکاب زمین‌خواری می‌گردد، جلوگیری نموده و اقدامات پیشگیرانه مشخصی را نیز جهت مقابله با آن پیش‌بینی نماید. به دلیل جامعه‌پذیری بالای افراد زمین‌خواری از لحاظ پیشگیری اجتماعی اقدامات قابل توجهی در زمینه کاهش پدیده مذکور در جامعه نمی‌توان انجام داد، لیکن از لحاظ پیشگیری وضعی اقدامات متعددی پیشنهاد می‌شود که از جمله آنها، اجرای سریع و کامل قانون حدنگاری (کاداستر) که به تازگی جهت اجرا به سازمان ثبت اسناد و املاک ابلاغ گردیده، علامتگذاری و مشخص نمودن محدوده زمینهای ملی و دولتی و حصارکشی آنها در صورت امکان، اصلاح نظام اجرایی نظارت و محافظت از اینگونه اراضی، ایجاد هماهنگی بین تمامی دستگاههای متولی زمینهای ملی و دولتی و ... بوده که از میان آنها به نظر می‌رسد که اجرای طرح حدنگاری (کاداستر) بسیار مفید فایده بوده و با مزایایی که اجرای این طرح دارد، بسیاری از زمینه‌های ارتکاب زمین‌خواری از بین رفته و برخورد با افراد متخلف و مجرم نیز به صورت شفاف‌تر و قاطع‌تر انجام خواهد شد. شورای حفاظت از اراضی ملی و منابع طبیعی باید در تمام استان‌ها با بهره‌گیری اصل اساسی «پیشگیری از جرم زمین‌خواری»، استراتژی مدونی را به کلیه دستگاههای دولتی و ادارات، علی‌الخصوص شهرداری‌ها ابلاغ نموده که نسبت به شناسایی و مراقبت مستمر، تحجیر و تشجیر زمین‌های منابع طبیعی دست به کار شوند، چرا که بخش قابل‌اعتنایی از تصرفات، مربوط به این اراضی بوده است.

بروز و گسترش زمین‌خواری پیش از هر چیز، مرتبط با نحوه عملکرد و اجرای قوانین و مقررات اراضی در سطح سازمانهای اجرایی است. این سازمانها شامل ادارت کل منابع طبیعی، ادارات امور اراضی، مسکن و شهرسازی، ثبت اسناد، شهرداری‌ها و سایر ادارت مرتبط است. مهم‌ترین نارسایی‌هایی که در این سازمانها مشاهده می‌شود ظرفیت‌های نظام اداری ایران در خصوص پیش‌گیری غیرکیفری از جرم زمین‌خواری را نیز می‌توان به دو دسته پیش‌گیری وضعی و اجتماعی تقسیم کرد. در حوزه پیش‌گیری وضعی از جرم زمین‌خواری ظرفیت‌های

۳۹۲.....تحقیقات حقوقی تطبیقی ایران و بین‌الملل، سال یازدهم، شماره سی و نهم، بهار ۱۳۹۷

بسیار محدودی در کشور ما وجود دارد. از جمله برخی مقررات ثبتی که امکان وقوع این جرم را محدود می‌کند و یا قانون حدنگاری یا طرح کاداستر که به تازگی جهت اجرا به سازمان ثبت اسناد و املاک ابلاغ گردیده است یکی از راهکارهای پیشگیری وضعی از پدیده زمین خواری، تثبیت مالکیت عمومی از طریق صدور اسناد مالکیت به نام دولت است. تثبیت مالکیت عمومی نسبت به اموال عمومی و برخورداری از حمایت‌های قانونی و قضایی موکول به صدور سند مالکیت مطابق مقررات قانون ثبت اسناد و املاک به نام دولت به عنوان نماینده عموم می‌باشد، یکی دیگر از شیوه‌های پیشگیرانه وضعی از جرم زمین خواری، ایجاد سامانه جامع و انحصاری ثبت اسناد و املاک است.

یکی دیگر از ظرفیت‌ها و تلاش‌هایی که در زمینه پیشگیری موقعیت مدار یا وضعی از پدیده زمین خواری در نظام عدالت کیفری ما صورت گرفته است، تصویب قانون جامع حدنگار یا کاداستر است به طور کلی وزارت جهادکشاورزی و سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور از میان سایر نهادهای اجرایی نقش مهم‌تری را در زمینه مقابله با جرم زمین خواری ایفاء می‌کنند.

ظرفیت‌های نظام حقوق اداری در حوزه پیشگیری از جرم زمین‌خواری..... ۳۹۳

#### منابع:

- ابراهیمی، شهرام (۱۳۹۰). جرم‌شناسی پیشگیری، جلد اول، انتشارات میزان.
- احمدی، سالار (۱۳۸۳). سیاست جنایی ایران در قلمرو جرائم ثبتی، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق کیفری و جرم‌شناسی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات.
- انوریور، روح‌الله و حیانی، علی‌عباس (۱۳۹۳). بررسی حقوقی تملک اراضی خالصه در حقوق ایران، مجموعه مقالات اولین همایش ملی وکالت، اخلاق، فقه و حقوق.
- بابایی، محمدعلی و نجیبیان (۱۳۹۰). چالش‌های پیشگیری وضعی از جرم، مجله حقوقی دادگستری، شماره ۷۵.
- بشیری، عباس و دیگران (۱۳۹۲). حقوق کاربردی املاک و اراضی، انتشارات جنگل.
- جمال‌پور، محسن (۱۳۹۴). عوامل مؤثر بر شکل‌گیری تغییر کاربری اراضی، نشریه اقتصاد، شماره ۲.
- حاجیانی گلینی، علی (۱۳۸۲). جرائم ثبتی اسناد و املاک در حقوق ایران، انتشارات نسل نو.
- خنیفر، حسین (۱۳۸۹). درآمدی بر مفهوم آمایش سرزمینی، مجله آمایش سرزمین شماره ۲.
- رایجیان، مهرداد (۱۳۸۳). رهیافتی نو به بنیان‌های نظری پیشگیری از جرم، مجله حقوقی دادگستری، شماره‌های ۴۸-۴۹.
- رجیفر، عباس (۱۳۷۸). مدیریت زمین و کاداستر، فصلنامه شهرنگار، شماره ۴۹.
- صفاری، علی (۱۳۸۰). مبانی نظری پیشگیری وضعی از جرم، مجله تحقیقات حقوقی، شماره‌های ۳۳-۳۴.
- عباچی، مریم (۱۳۹۴). پیشگیری از بزهکاری و بزه دیدگی کودکان، مجله حقوقی دادگستری، شماره ۴۷.

- ۳۹۴.....تحقیقات حقوقی تطبیقی ایران و بین‌الملل، سال یازدهم، شماره سی و نهم، بهار ۱۳۹۷
- مقیمی، محمدرضا (۱۳۹۵). بسترهای زمین خواری و روش‌های مقابله با آن، مجله کارآگاه شماره ۱۱.
- میرمحمدصادقی، حسین، رجبعلی، اسلام (۱۳۸۱). تحلیل جرم زمین‌خواری از نظر حقوق کیفری ایران، مجله حقوقی دادگستری شماره ۹۷.
- میرمحمدصادقی، حسین (۱۳۸۲). پیشگیری از وقوع جرم، فصلنامه مطالعات امنیت اجتماعی، شماره ۲.
- نجفی ابرندآبادی، علی حسین (۱۳۸۰). تقریرات درس جرم‌شناسی (پیشگیری)، دانشگاه تربیت مدرس دوره دکتری.
- نیازپور، امیرحسین (۱۳۸۳). حقوق پیشگیری از بزهکاری در ایران، مجله حقوقی دادگستری، شماره ۴۸ و ۴۹.