



مبانی توجیهی ضرورت مداخله کیفری در حوزه حقوق مالکانه افراد نسبت به اراضی کشاورزی

مینا افزلیان^۱
هوشنگ شامبیاتی^۲
باقر شاملو^۳

تاریخ دریافت مقاله: ۹۸/۰۶/۰۴ تاریخ پذیرش نهایی: ۹۸/۱۱/۲۳

چکیده

جرم انگاری تغییر کاربری اراضی کشاورزی با عنایت به محدودیتی که در حقوق مالکانه افراد ایجاد می‌نماید، مستلزم ارائه مبانی توجیهی قوی است. مبانی که در ابتدا باید عبور این رفتار از محدوده آزاد رفتاری و ورود آن به قلمرو اقتدار دولتی را توجیه و سپس ضرورت استفاده از ابزار کیفری، به عنوان شدیدترین و سرکوب کننده-ترین نوع ضمانت اجرای حقوقی راه امری موجه و اجتناب ناپذیر جلوه نماید. ضرورت تامین غذای کافی و محیط زیست سالم به عنوان مصادیقی از منفعت عمومی، اضرائی بودن رفتار تغییر کاربری اراضی کشاورزی، برتری حقوق جمعی (حق بر غذا - حق بر محیط زیست سالم) بر حق فردی مالکیت و هم سویی با برخی مصادیق حقوق بشر، (حق برخورداری از حداقل رفاه، حق برخورداری از محیط زیست سالم و حق بر توسعه) از جمله دلایلی است که اتخاذ سیاست کیفری در مواجهه با رفتار تغییر کاربری اراضی کشاورزی راه علی رغم تعارض با حق مالکیت و قاعده تسلیط، توجیه می‌نماید.

کلید واژه‌ها

جرم انگاری، تغییر کاربری، اراضی کشاورزی، حق مالکیت.

مقدمه

آزادی به این معناست که انسان در اموری که توانایی انجام آن را دارد و خواهان انجام آن

^۱ دانشجوی دوره دکترای تخصصی حقوق کیفری و جرم شناسی، گروه حقوق جزا و جرم شناسی، دانشکده حقوق، الهیات و علوم سیاسی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران. afzalianm63@gmail.com

^۲ استادیار گروه حقوق جزا و جرم شناسی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، واحد تهران مرکزی، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران. (انوبسنده مسئول). shambayatihooshang@gmail.com

^۳ دانشیار گروه حقوق جزا و جرم شناسی، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران. baghershamlou@gmail.com

است، منع نشود. اصل احترام به حقوق و آزادی‌ها نیز ایجاب می‌نماید که آزادی افراد جامعه از سوی دولت، به عنوان ارزشی بنیادین پذیرفته شده و دولت فقط در راستای حمایت و تضمین آزادی‌های افراد جامعه، از قدرت قانون گذاری استفاده نماید. در پرتو همین اصل، حق مالکیت به عنوان یکی از حقوق مسلم فردی همواره مورد احترام بوده و حمایت و دفاع از این حق، تکلیف دولت و حق مالکان است. اما اعطای آزادی مطلق به افراد جامعه در استفاده از حق مالکیت، با مقتضیات زندگی جمعی و ضرورت تامین برخی مصادیق منافع عمومی تعارض داشته و دولت در برخی موارد ناگزیر به اعمال محدودیت‌هایی قانونی بر حق مالکیت فردی است. البته با عنایت به سابقه، جایگاه و اعتبار حق مالکیت، اعمال هرگونه محدودیت در حوزه حقوق مالکانه افراد، به ویژه با استفاده از ابزار کیفری، امری خلاف اصل بوده و مستلزم تکیه بر مبانی توجیهی قوی است. اصول و مبانی که بتوانند، تاثیر قاعده قدرتمند تسلیط را بر رفتار مورد نظر کم رنگ نموده و عبور آن رفتار از صافی صلاحیت مداخله دولت و ورود به قلمرو اقتدار کیفری را توجیه نماید. حق مالکیت افراد نسبت به اراضی کشاورزی از جمله حوزه‌هایی است که به جهت ارتباط مستقیم این گونه اراضی با تامین برخی حقوق جمعی مورد نظر منافع عمومی جامعه، موضوع مداخله دولتی واقع شده و حقوق مالکانه افراد در این حوزه محدود شده است. این محدودیت در قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها واجد وصف کیفری شده و تغییر غیرمجاز کاربری اراضی کشاورزی، جرم شناخته شده است. جرم انگاری در چنین حوزه‌هایی از حقوق خصوصی، به شدت در معرض تهدید حقوق فردی است. به گونه‌ای که حتی ممکن است جرم انگاری تغییر غیرمجاز کاربری اراضی کشاورزی، تحت تاثیر قدرت و اعتبار حق فردی مالکیت، در معرض جرم زدایی عملی قرار گیرد و اجرای قانون را با چالش‌های جدی مواجه نماید. چراکه افراد جامعه تحت تاثیر حقوق مالکانه خود، به سمت مقاومت در برابر قانون و سرپیچی از آن سوق پیدا کرده و حتی مجریان قانون از جمله دستگاه‌های متولی حفظ کاربری کشاورزی اراضی و همچنین مراجع قضایی، رفتاری توأم با تسامح، تساهل و ارفاق را دنبال خواهند نمود.^۱ بنابراین مداخله کیفری در حوزه اراضی کشاورزی بدون تکیه بر مبانی توجیهی قوی، صرفاً موجب تورم حقوق کیفری شده

^۱ جرم زدایی عملی عبارت است از پدیده تدریجی کاهش فعالیت های نظام عدالت کیفری در قبال برخی رفتارها یا اوضاع و احوال، هر چند رسماً و قانوناً در صلاحیت آن نظام، تغییری حاصل نشده باشد. عملکرد مراجع یا اشخاص که دست اندرکار سیستم عدالت کیفری محسوب می شوند، عدم گزارش مطلعین از وقوع جرم، صرف نظر کردن پلیس از مداخله در برخی موارد، صدور حکم ندادن توسط قاضی، همگی از مصادیق جرم زدایی عملی در جامعه محسوب می شوند. نکته مهم این است که جرم زدایی عملی که به معنی عملکرد محتاطانه و به نفع متهم مراجع قضایی، پلیس، نهاد های مدنی و عموم شهروندان در قبال رفتار خاصی است، می تواند بستر مناسبی را برای اعمال جرم زدایی قانونی ایجاد نماید. (غفاری، ۱۳۸۶، ۱۶۳)

و نتیجه عملی در حفظ و حراست از اراضی کشاورزی به دنبال نخواهد داشت. چراکه مردم به پشتوانه حق مالکیت، اعمال هر نوع محدودیت بر حقوق مالکانه خود را بر نمی‌تابند و در مقابل قواعد محدودکننده ناظر به حقوق مالکانه خود، مقاومت می‌کنند.

پرداختن به موضوع توجیه مداخله کیفری با عنایت به تعلق شاخه حقوق کیفری به حوزه حقوق عمومی و اینکه جرم انگاری، صرفاً در انحصار دولت است، در ابتدا مستلزم ارائه توضیحاتی پیرامون محدوده اقتدار دولتی است و اینکه دولت تا چه میزان می‌تواند در حقوق و آزادی‌های فردی از جمله حق مالکیت مداخله نماید. در واقع توجیه مداخله کیفری زیرمجموعه‌ای از پروژه-های کلی تر توجیه دولت است. (محمودی جانکی و مهرانگیز روستایی، ۱۳۹۲، ۴۶) سپس ضرورت مداخله کیفری در حوزه اراضی کشاورزی، بر اساس مبانی و اصول جرم انگاری، سنجیده شده و به این سوال پرداخته می‌شود که دولت بر چه مبنائی و با چه توجیهی، با وجود ضرورت احترام به حق مالکیت به عنوان یکی از حقوق و آزادی‌های مسلم فردی، حقوق مالکانه ناظر به اراضی کشاورزی را در قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها محدود نموده و استفاده مالک از این گونه اراضی را، که نوعی رفتار مالکانه تلقی می‌شود، تحت عنوان تغییر غیرمجاز کاربری اراضی کشاورزی، جرم انگاری نموده است.

۱- حقوق مالکانه اراضی کشاورزی

حق مالکیت یکی از مهم ترین حقوق بنیادین محسوب می‌شود و از پیشینه طولانی برخوردار است. انسان از آن زمان که اطراف خود را شناخت، برای خویش حریمی مشخص کرد تا دیگران به آن تجاوز نمایند. این حق به عنوان یکی از حقوق مسلم فردی، در حوزه خصوصی جای می‌گیرد. به طور کلی در جامعه دو حوزه عمومی و خصوصی وجود دارد. مقصود از حوزه عمومی، گاه قلمرو اقتدار دولتی است. قلمرویی که برخلاف قلمرو خصوصی، اصولاً مشمول نظارت اجتماعی و به دنبال آن مداخله دولت است. همچنین گاه منظور از حوزه عمومی، قلمرو جدا از دولت است، که نه همچون روابط شخصی و خانوادگی خصوصی است و نه قلمرو اقتدار دولت است حوزه خصوصی نیز شامل دو قلمرو است. نخست قلمرو روابط شخصی و خانوادگی که بیشتر با عنوان حریم خصوصی شناخته می‌شود. دوم، قلمرو خصوصی مبادله‌ی کالا و خدمات اجتماعی که در علم اقتصاد با عنوان اقتصاد بخش خصوصی شناخته می‌شود. (نوبهار، ۱۳۸۷، ۴۹) این حوزه باید از مداخلات دولتی به ویژه از نوع کیفری مصون باشد. اهمیت و جایگاه حق مالکیت به عنوان

یکی از معتبرترین انواع حق خصوصی، تا حدی است که اگر حق مالکیت فردی ضربه ببیند، گویی کل حقوق خصوصی آسیب دیده است.

۱-۱ مفهوم مالکیت و حقوق مالکانه

در مفهوم حقوقی، مالکیت عبارت است از اختیار قانونی شخص بر اشیاء و اموال (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۲، ۶۸۴) در واقع مالک خصوصی اعم از شخص حقیقی یا حقوقی می‌تواند در چارچوب قوانین، به تنهایی راجع به اموالش تصمیم بگیرد و قدرت خود را اعمال کند و دیگران هم (دولت یا افراد دیگر) حق دخالت در کار او را ندارند. (کاتوزیان، ۱۳۷۸، ۶۵) این حق، حقی مطلق، انحصاری و دائمی است. تحت تاثیر همین ویژگی‌ها حقوق و آزادی‌هایی برای مالک به رسمیت شناخته شده است که حقوق مالکانه نامیده می‌شود. به این ترتیب که مالک می‌تواند هرگونه استفاده مشروع و عقلائی را از ملک خود منتفع گردد. فقط شخص مالک یا افراد مأذون یا مجاز از طرف او، حق استفاده از ملک را دارند و همچنین هر مالک، تا زمانی که ملکیتش باقی است، بدون محدودیت زمانی، حق استفاده و بهره برداری از ملک را داراست. (عموزاد مهدیرجی، ۱۳۷۸، ۶-۷) ضمناً اصل احترام به مالکیت، اصل سلب مالکیت تنها برای منافع عمومی و اصل ممنوعیت مصادره به عنوان مجازات از جمله اصول حاکم بر حق مالکیت است. (امینی و سید صادق کاشانی، ۱۳۹۶، ۱۷۶) منشور سازمان ملل متحد در ماده ۱۷، لزوم دفاع از حق مالکیت افراد را، به عنوان حقی مهم به رسمیت شناخته است.^۱ در دین اسلام نیز ارزش مالکیت فردی مشروع، همپای اهمیت جان انسان هاست و فقهای شیعه و سنی، از جمله اهداف پنج گانه شریعت را در کنار حمایت از نفس، عقل، دین و نسل، حمایت از مال بیان نموده اند. همچنین در قانون اساسی ایران به موجب اصول ۲۲، ۴۲ و ۴۷ این حق از جایگاه ویژه‌ای برخوردار است.^۲

^۱ مالکیت حقی نقض ناپذیر و مقدس است، هیچ کس نمی‌تواند از آن محروم شود، مگر هنگامی که ضرورت عمومی ایجاب نماید و آن هم باید به صورت قانونی بررسی شود و به شرط جبران خسارت منصفانه و مقدماتی امکان پذیر است.

^۲ اصل ۲۲: حیثیت، جان، مال، حقوق، مسکن و شغل اشخاص از تعرض مصون است مگر در مواردی که قانون تجویز نماید. اصل ۴۴: مالکیت در این سه بخش دولتی عمومی، تعاونی و خصوصی تا جایی که با اصول دیگر این فصل مطابق باشد و از محدوده قوانین اسلام خارج نشود و موجب رشد و توسعه اقتصادی کشور گردد و مایه زیان جامعه نشود، مورد حمایت جمهوری اسلامی است...

اصل ۴۷: مالکیت شخصی که از راه مشروع باشد محترم است. ضوابط آن را قانون معین می‌کند.

براساس آن چه که در ماده ۳۰ قانون مدنی مقرر شده^۱، حقوق مالکانه را می‌توان به دو دسته حق انتفاع و حق تصرف تقسیم نمود. در واقع حق انتفاع، حق استفاده و بهره برداری از منافع مال است و حق تصرف ناظر به اختیاری است که مالک نسبت به انجام اعمالی از قبیل انتقال مالکیت، اعراض از مالکیت و ... داراست. البته این حقوق براساس میزان سلطه انحصاری مالک بر مالش، شدت و ضعف دارد. مثلاً مالکیت خود بر قلمتان را با مالکیت بر منزلتان و مالکیت بر خانه‌ای که مشمول قوانین میراث فرهنگی است، مقایسه کنید. بی شک قدرت انحصاری که در اولی دارید بسیار بیشتر از دومی و دومی بیشتر از سومی است. (پیلوار، ۱۳۹۰، ۶۵)

علی‌رغم اینکه احترام همه جانبه به حق مالکیت و دفاع از حقوق مالکانه تکلیف دولت محسوب می‌شود، اما این نظریه که مالکیت، حقی مطلق است و مالکان در استفاده از حق مالکیت کاملاً آزادند، پذیرفتنی نیست. لزوم عادلانه بودن نهاد مالکیت در جامعه ایجاب می‌کند که دولت سطحی از دخالت و نظارت را در محدوده حق مالکیت اعمال نماید. بررسی تاریخ مالکیت نشان می‌دهد که در هیچ دوره‌ای از تاریخ حقوق، مالکیت مطلق، به این معنی که مالک هر رفتاری که خواست در رابطه با مالش انجام دهد، پذیرفته نشده و حداقل محدودیت مالکیت هر فردی، مالکیت دیگران بوده است و هرچه روابط اجتماعی گسترده تر و پیچیده تر می‌شود، بر میزان محدودیت‌ها نیز افزوده می‌شود. در واقع واقعیت‌های زندگی اجتماعی به خصوص گسترش شهرنشینی و ضرورت توسعه معابر و احداث ساختمان‌های عام المنفعه، حفظ آثار باستانی، رعایت اصول بهداشتی، حفظ محیط زیست و ... احترام مطلق به حق مالکیت را با استثنای تامین منافع عمومی مقید کرده و دولت را ناگزیر به اعمال محدودیت بر این حق نموده است. در اصول ۴۴ تا ۵۰ قانون اساسی محدودیت‌های مالک به صورت عام و به نحو کلی ذکر شده، ولی چگونگی آن به قوانین عادی محول شده است. از جمله قانون زمین شهری، قانون توسعه معابر و ...

محدودیت‌های ناظر به حق مالکیت ممکن است ایجابی یا سلبی باشد. در محدودیت‌های ایجابی مالک مکلف به انجام کاری است. در محدودیت‌های سلبی مالک از انجام کاری منع می‌شود. این محدودیت‌ها را می‌توان در سه مرحله تقسیم بندی نمود که عبارتند از مرحله تملک، مرحله استفاده و مرحله اخراج از مالکیت. هدف از اعمال محدودیت در مرحله تملک این است که مالکیت در موردی که عادلانه و عاقلانه نیست به وجود نیاید. همانند منع تملک اموال عمومی

^۱ ماده ۳۰ قانون مدنی: هر مالکی نسبت به مایملک خود حق همه گونه تصرف و انتفاع دارد، مگر در مواردی که قانون استثناء کرده باشد.

یا اشیاء مضر و غیرقانونی. محدودیت‌های ناظر به مرحله استفاده نیز، مالک را از برخی انواع استفاده‌ها به موجب قانون، محروم می‌نماید. همانند آن چه که در مواد ۳۰ و ۱۳۲ قانون مدنی مقرر شده است.^۱ به موجب محدودیت‌های مربوط به مرحله اخراج از مالکیت نیز، به هر طریقی مالی از مالکیت مالک خارج می‌شود. به عنوان مثال مالکین زمین، ملزم به فروش یا اجاره اراضی به دولت یا اشخاص حقیقی دیگر می‌شوند.

۲-۱ حقوق مالکانه اراضی کشاورزی

کشاورزی عبارت است از بهره برداری از آب و زمین به منظور تولید محصولات گیاهی و جانوری از قبیل زراعت، باغداری، درختکاری، دامداری. هر زمینی که قابلیت و استعداد تولید محصول را داشته باشد، اراضی کشاورزی نامیده می‌شود. در فرهنگ لغت اراضی کشاورزی عبارت است از اراضی که عملیات زراعت، باغداری یا تاکداری به صورت تقریباً مداوم، بر روی آن‌ها انجام می‌گیرد و یا به دلیل شرایط ویژه، این اراضی برای امر کشاورزی استعداد فراوانی دارند. بنابراین هر زمینی که بتوان عملیات زراعت و باغداری را در آن انجام داد و محصول کشاورزی تولید نمود، زمین کشاورزی محسوب می‌شود. مالکان اراضی کشاورزی همانند مالکان سایر انواع زمین، از حقوق مالکانه از قبیل حق تصرف، حق استفاده و ... برخوردار هستند و به موجب حق مالکیت فردی، دیگران اعم از دولت و سایر افراد جامعه، حق دخالت در کار آن‌ها را ندارند. بنابراین هرگونه دخالت و نظارت دولت بر حق مالکیت، حتی در اراضی کشاورزی، امری استثنائی و خلاف اصل بوده و دولت بدون تکیه بر مبانی توجیهی و دلایل قوی، نمی‌تواند مالک را از برخی حقوق مالکانه محروم نماید.

ضرورت حفاظت و صیانت از خاک حاصلخیز به عنوان یکی از عناصر اساسی تولید در بخش کشاورزی موجب شده که حقوق مالکانه افراد نسبت به اراضی کشاورزی کمی ضعیف‌تر از حقوق مالکانه افراد نسبت به اراضی فاقد کاربری کشاورزی بوده و مالکین این گونه اراضی از برخی حقوق مسلم خود منع شوند. به عبارتی دولت می‌تواند با هدف جلوگیری از تخریب اراضی کشاورزی سطحی از دخالت و نظارت را بر حقوق مالکانه افراد نسبت به این گونه اراضی اعمال نموده و مالک را در استفاده از مالش محدود کند، اگرچه مطابق میل او نباشد.

^۱ ماده ۱۳۲ قانون مدنی: کسی نمی‌تواند در ملک خود تصرف کند که مستلزم ضرر همسایه شود مگر تصرفی به قدر متعارف، برای رفع حاجت یا رفع ضرر از خود باشد.

محدودیت‌های مربوط به حقوق مالکانه در اراضی کشاورزی، از نوع سلبی بوده و ناظر به حق استفاده مالکان از اراضی کشاورزی است. به گونه‌ای که مالکان این گونه اراضی، از هر گونه استفاده از زمین خود، که مغایر با تداوم تولید، بهره برداری و استمرار کشاورزی است، منع می‌شوند و حق استفاده از زمین تحت مالکیت خود را صرفاً در چارچوب مقررات حفظ کاربری اراضی کشاورزی خواهند داشت. به عبارتی مالکان اراضی کشاورزی برخلاف اصل احترام به مالکیت و مفهوم قاعده تسلیط، نمی‌توانند هرگونه که می‌خواهند از زمین تحت مالکیت خود استفاده نمایند و در هنگام استفاده، ملزم به رعایت مقررات ناظر به حفظ کاربری کشاورزی زمین هستند. بنابراین این مقررات، نوعی محدودیت قانونی بر حق مالکیت فردی و تضعیف کننده حقوق مالکانه افراد است که اجرای آن، بدون پشتوانه توجیهی قوی، امری سخت و دشوار خواهد بود. لازم به ذکر است که این مقررات، مالکان اراضی کشاورزی را ملزم به انجام فعالیت کشاورزی در زمین نکرده و فقط ایشان را از انجام هرگونه فعالیت مغایر با کاربری کشاورزی زمین منع می‌کند. البته در صورتی که مالک، زمین را به صورت بلاکشت نگه دارد و از انجام فعالیت کشاورزی در آن خودداری کند، مقررات مربوط به تشخیص اراضی بایر و واگذاری آن از سوی دولت، مذکور در قانون نحوه واگذاری و احیا اراضی اجرا شده و به گونه‌ای مالکیت از وی سلب می‌شود.

محدود سازی حقوق مالکانه اراضی کشاورزی در نظام حقوقی ایران، همانند سایر قوانین محدود کننده حق مالکیت، با هدف جلوگیری از وارد شدن ضرر به دیگران، بوده است. در واقع قانون گذار با تصویب مقرراتی این چنینی، زمینه اجرای مفاد قاعده لاضرر را فراهم ساخته و این قاعده را بر قاعده تسلیط مقدم دانسته است. (فرزانه، ۱۳۹۲، ۱۰۲-۱۰۱)

۲- مبنای تجویز مداخله دولتی در حوزه حقوق مالکانه اراضی کشاورزی

دولت تنها یک شخص حقوقی و یک ماهیت دارای اراده مستقل نیست، بلکه یک شخص حقوقی حاکم است. (عباسی، ۱۳۹۶، ۴۸) این نهاد، مجهز به قدرت بی‌رقیب و بلامنازع سیاسی در عرصه جامعه است و با اتکا به آن در ساحات مختلف عمومی و خصوصی زندگی آدمی دخالت می‌کند. (کاتوزیان، ۱۳۷۷، ۴۳) در واقع دولت با تمسک و توسل به قوه قاهره، از طریق تصویب قوانین، اعمالی را از حیطه آزاد رفتاری، به قلمرو کنترل دولتی قهرآمیز منتقل می‌نماید. بنابراین قلمرو اقتدار دولتی، قلمرویی است که به واسطه مداخله دولت از طریق تصویب قانون، حق انتخاب شهروندان سلب و افراد ملزم به انجام یا عدم انجام افعالی می‌شوند. در قلمرو اقتدار دولتی، حساس ترین و ظریف ترین جدال، بین آزادی‌های فردی و قدرت حکومت رقم می‌خورد. (فرح بخش،

۱۳۹۲، ۲۰۵) این جدال در برخی از حوزه‌ها به جهت اعتبار و ارزش حقوق و آزادی‌های فردی، ملموس تر بوده و اجرای مقررات محدودکننده، حقوق و آزادی‌های فردی را با چالش‌های جدی مواجه می‌نماید. حوزه حقوق مالکانه افراد از این دسته بوده و رویارویی آزادی فردی با قدرت دولتی در این حوزه، بیشتر خودنمایی می‌کند. تعلق حق مالکیت به حوزه حقوق خصوصی و اصل مداخله حداقلی دولت در این حوزه، ایجاب می‌نماید که هرگونه مداخله دولت در حقوق مالکانه، مبنای منطقی و قابل قبولی داشته باشد. در غیر این صورت نوعی فضولی و مداخله نابه جا محسوب شده و در جامعه مقبول واقع نمی‌شود. البته شرایط خاص برخی از اموال از جمله اراضی دارای کاربری کشاورزی و ارتباط آن با برخی مصادیق منافع عمومی جامعه، موجب شده که در جدال بین قدرت دولت و حق فردی مالکیت، دلایل به نفع مداخله دولت، بر ضرورت حمایت همه جانبه از حق مالکیت غلبه کرده و محدود نمودن حقوق مالکانه افراد نسبت به این گونه اراضی، امری اجتناب ناپذیر و موجه جلوه نماید.

۲-۱ منفعت عمومی در حوزه اراضی کشاورزی

بر خورداری از حق، به معنای دارا بودن آزادی‌هایی در مقابل دولت است. آزادی که به فرد اختیار انتخاب و گزینش اعطا می‌کند. (قاری سیدفاطمی، ۱۳۸۲، ۱۹) مقتضیات زندگی امروز و ضرورت‌های ناظر به همزیستی افراد در کنار یکدیگر، موجب به رسمیت شناختن انواعی از حقوق جمعی در جامعه شده که تامین و تضمین آن، ذیل عنوان منفعت عمومی، در دستور کار دولت قرار گرفته است. لذا دولت باید در هنگام مداخله و اعمال محدودیت بر حقوق و آزادی‌های فردی، به هم سویی آن تصمیم با منافع عمومی جامعه توجه نماید. این تعیین تکلیف جلوه‌ای دیگر از حضور اندیشه ی منفعت عمومی را در قانون گذاری شکل می‌دهد. (منصوریان و عادل شیبانی، ۱۳۹۵، ۱۳۴) اگر مداخله دولتی در مسیر تامین حقوق جمعی و خیر عمومی گام بر ندارد، مشارکت مردم در مرحله اجرا را به دنبال نخواهد داشت. اگر تصمیم صحیح و منطبق با اصول و ضوابط، در راستای حمایت از حق مهم تر اتخاذ شود، محدود نمودن حقوق و آزادی‌های فردی موجه خواهد بود.

شکل گیری نظام حقوقی و به وجود آمدن رابطه بین دولت و مردم، موجب بروز تعارض میان مالکیت خصوصی و منفعت عمومی شده و در پاره‌ای موارد، حقوق مالکانه افراد، به نفع منافع عمومی جامعه محدود شده است. (ویژه، ۱۳۹۴، ۲۳) سلب حق مالکیت با هدف حفظ منافع عمومی، در اسناد بین‌المللی نیز مورد اشاره قرار گرفته است از جمله: ماده ۱۹ اعلامیه اسلامی

حقوق بشر، ماده ۱ پروتکل شماره ۱ الحاقی به کنوانسیون اروپایی حقوق بشر، ماده ۱۷ منشور حقوق بنیادین اتحادیه اروپا. (سایبانی و همکاران، ۱۳۹۶، ۹۴)^۱

شناخت مفهوم منفعت عمومی زمینه تعدی احتمالی دولت به حقوق خصوصی افراد را از بین برده و مردم را در پذیرش عملکردهای قانونی حکومت و همکاری با دولت در چنین اموری تشویق و ارشاد می‌نماید. منفعت عمومی به عنوان یکی از اهداف عمده تشکیل دولت، به معنی نفع یا خیر اکثریت، نفع مشترک همه اعضای یک جامعه، سودمندی برای جامعه، هر امر، کار یا شی به سود عموم مردم یا مجموعه‌ای از نیازهای انسانی است. به عبارتی هر آن چیزی است که موجب ایجاد سود و فایده برای عموم شده و همگان امکان بالقوه استفاده از آن را خواهند داشت. (حاج زاده، ۱۳۹۳، ۷)

شناسایی مصادیق منفعت عمومی مستلزم شناخت ویژگی‌های عمده منفعت عمومی است و هر امری که برخوردار از این ویژگی‌ها باشد، ذیل این عنوان جای می‌گیرد. چهار ویژگی کلی را می‌توان برای منفعت عمومی برشمرد: اول، امری جمعی است و به وجه جمعی زندگی انسان مربوط است. براساس این ویژگی، منفعت عمومی از آن جهت اهمیت و ارزش دارد که زندگی هیچ یک از افراد و اشخاص بدون وجود این وجه، قابل تداوم و استمرار نیست. دوم، امری حداقلی است. لذا امری ذیل عنوان منفعت عمومی جای می‌گیرد که لازمه حداقلی عدالت و حفظ منافی است که حیات جمعی انسان‌ها به آن‌ها وابسته است. سوم، امری آلی و ابزاری است. به این معنا که منفعت عمومی از آن حیث مهم است که به تامین و حفظ حیات جمعی انسان می‌انجامد. اموری که زیر عنوان منفعت عمومی مطرح و حمایت می‌شوند برای حفاظت از کیان جمعی و اصل زندگی گروهی انسان اهمیت دارند. چهارم، امری بی طرف است. به فرد یا گروه خاصی نظر ندارد. بر همین اساس مصادیق اصلی منفعت عمومی عبارتند از نظم عمومی، امنیت عمومی، حداقل رفاه عمومی، حداقل بهداشت عمومی و حداقل آموزش عمومی.

^۱ ماده ۱۹: هر انسانی حق مالک شدن از راه های شرعی را دارد و می تواند از حقوق مالکیت به گونه ای که به خود یا دیگران و یا جامعه ضرری نرساند، برخوردار شود و نمی توان مالکیت را از کسی سلب کرد مگر بنا به ضرورت حفظ منافع عمومی و در مقابل غرامت فوری و عادلانه.

- ماده ۱: هر شخص حقیقی یا حقوقی، حق احترام نسبت به اموالش را دارد. هیچ کس را نمی توان از حق مالکیت خود محروم کرد مگر به خاطر منفعت عمومی و با توجه به شرایط پیش بینی شده در قانون و اصول کلی حقوق بین الملل.

- ماده ۱۷: هر شخص حق برخورداری از مالکیت بر اموالش که به طور قانونی به دست آورده، حق استفاده، تسلط و واگذاری آن را دارد. هیچ کس را نمی توان از حق مالکیت خود محروم کرد مگر به خاطر منفعت عمومی، با توجه به موارد و شرایط پیش بینی شده در قانون و جبران خسارت عادلانه به سبب از دست دادن آن.

یکی از حوزه‌هایی که ضرورت تامین منافع عمومی، موجب اعمال محدودیت بر حق مالکیت شده، حقوق مالکانه افراد نسبت به اراضی کشاورزی است. نقش اساسی و غیرقابل انکار عنصر خاک در تولید مواد غذایی و همچنین محیط زیست، موجب برقراری ارتباط بین این گونه اراضی و ضرورت تامین حداقل رفاه عمومی در جامعه، به عنوان یکی از مصادیق اصلی منفعت عمومی شده است. حداقل رفاه به معنای برخورداری همه اعضاء جامعه از حداقل خوراک، پوشاک و سرپناه است. (راسخ، ۱۳۹۵، ۵۶۷) البته برخی کلیه اموری از قبیل غذای کافی، محیط زیست تمیز، بهداشت عمومی و مسکن مناسب را ذیل مفهوم حق بر سلامت جای می‌دهند. (عباسی و همکاران، ۱۳۹۳، ۱۸۳)

یکی از وجوه امنیت انسانی، امنیت غذایی است و فقدان امنیت غذایی به معنای عدم وجود امنیت برای انسان بوده و کشور را در معرض خطر جدی وابستگی به دیگر کشورها قرار می‌دهد. سازمان خواروبار و کشاورزی سازمان ملل متحد در سال ۱۹۸۴ بیان داشت: امنیت غذایی یعنی اطمینان از اینکه همه مردم در همه اوقات، به غذای اصلی موردنیاز خویش به منظور تداوم یک زندگی سالم و فعال، دسترسی مادی و اقتصادی داشته باشند و در خطر ازدست دادن زندگی خود نیز نباشند. (مهدوی دامغانی و همکاران، ۱۳۹۰، ۵۹) ناامنی غذایی و سوء تغذیه، توانایی افراد برای توسعه مهارت‌ها را تضعیف نموده و بهره‌وری آن‌ها را کاهش می‌دهد و در طولانی مدت، افراد به تدریج از توانایی‌های خود محروم شده و نمی‌توانند نقشی را در آموزش، تولید و اقتصاد داشته باشند. با افزایش پیوسته جمعیت دنیا، نیاز به مواد غذایی روز به روز با سرعت شگرفی در حال افزایش است. لذا باید میزان تولید محصولات غذایی مخصوصاً در کشورهای در حال توسعه افزایش یافته و همگام با رشد جمعیت حرکت کند، تا بتواند جوابگوی نیاز آن‌ها باشد. همین امر موجب شده که توسعه بخش کشاورزی به عنوان مهم‌ترین بخش در تولید غذا، بیش از پیش مورد توجه دولت‌ها قرار گرفته و حفاظت از عناصر اساسی مرتبط با تولید، از جمله خاک حاصلخیز، در ردیف منافع عمومی یک جامعه قرار گیرد. در چنین شرایطی شاهد تقابل حق بر مالکیت خصوصی و ضرورت تامین غذای کافی، به عنوان منفعت عمومی جامعه خواهیم بود. منفعتی که اعتبار و قدرت قاعده تسلیط را در حوزه اراضی کشاورزی، کم رنگ نموده و به منظور پیشگیری از بروز آسیب جدی و جبران ناپذیر، به امنیت غذایی، به دولت این مجوز را می‌دهد که به منظور حفظ اراضی کشاورزی، محدودیت‌هایی بر حقوق مالکانه افراد اعمال نماید.

مداخله دولتی در حوزه حقوق مالکانه افراد نسبت به اراضی کشاورزی، از یک سو در تقابل با حق فردی مالکیت و از سوی دیگر در توافق با حقوق جمعی است، که این امر ارتباط قابل تأملی را با نسل‌های سه گانه حقوق بشر، موجب شده است. حق‌های موضوع نسل اول حقوق بشر، همان آزادی‌های سنتی و امتیازات شهروندی است که تحت عنوان حقوق مدنی و سیاسی نیز از آن یاد می‌شود. این نسل از حقوق بشر بر پایه آزادی انسان و بهره‌مندی وی از حقوق اساسی شکل گرفته است. نسل دوم حقوق بشر که به حقوق رفاهی نیز شهرت دارد، در قالب سندی به نام میثاق حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی شکل گرفت. حقوقی از قبیل حق بر تامین اجتماعی، حق بر کار، حق بر استراحت، حق بر داشتن حداقل رفاه در زندگی، حق آموزش و حق حفاظت از محصولات علمی، فرهنگی و هنری در دایره این نسل جای می‌گیرند. حقوق مندرج در نسل سوم حقوق بشر، حق‌های جمع محور هستند و به همین دلیل این نسل از حقوق بشر، حقوق جمعی یا حقوق همبستگی نیز نامیده می‌شود. بر مبنای اسناد بین‌المللی مرتبط با حقوق همبستگی، مصادیق نسل سوم حقوق بشر عبارتند از: حق تعیین سرنوشت، حق توسعه، حق بهره‌برداری از میراث مشترک بشریت، حق صلح، حق محیط زیست سالم و پایدار، حق دریافت کمک‌های بشردوستانه و حق ارتباطات. رجوع شود به: (وکیل و پوریا عسکری، ۱۳۹۱، ۵۰-۳۳). حق مالکیت یکی از انواع حقوق مدنی مندرج در نسل اول حقوق بشر است که در اسناد متعدد بین‌المللی از جمله اعلامیه جهانی حقوق بشر و میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی مورد تأکید قرار گرفته است. در همین راستا دولت‌ها به موجب قواعد بین‌المللی از هرگونه مداخله در حوزه حقوق مالکانه افراد منع شده و دفاع از این حق، تکلیف دولت محسوب می‌شود. لذا هرگونه مداخله در حوزه حقوق مالکانه افراد، با نسل اول حقوق بشر در تناقض است. این تناقض و تعارض را می‌توان با تمسک به دو دلیل به نفع حقوق جمعی حل و فصل نمود. اول اینکه، حق مالکیت، به شرط عدم ایراد آسیب به حقوق سایر افراد، از حمایت و احترام نسل اول حقوق بشر برخوردار بوده و وضع قواعد محدودکننده در راستای تامین حقوق جمعی، مغایرتی با نسل اول حقوق بشر ندارد و دوم اینکه، این تعارض تحت تاثیر برخی حقوق جمعی مندرج در نسل‌های دوم و سوم حقوق بشر، توجیه می‌شود. چرا که دولت‌ها در راستای تامین حداقل رفاه در زندگی افراد، به عنوان یکی از مصادیق نسل دوم، و همچنین تامین محیط زیست سالم و توسعه کشور به عنوان مصادیقی از حقوق جمعی مندرج در نسل سوم، مکلف به انجام اقداماتی مداخله جویانه هستند.

حق بر غذا از جمله حقوقی است که باید در راستای تامین رفاه عمومی مورد حمایت واقع شود. دسترسی پایدار هر شخص به غذا، با کیفیت و کمیتی که پاسخگوی نیازهای غذایی و فرهنگی او باشد حق بر غذا نامیده می‌شود. (ابراهیم گل، ۱۳۸۷، ۲۲۱) این حق نخستین بار در ماده ۱۲۵ اعلامیه جهانی حقوق بشر به رسمیت شناخته شد. همچنین در بند ۱۱ میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی نیز، با عنوان استاندارد مناسب زندگی، به آن اشاره شده است. (اسفندیاری و سید باقر میرعباسی، ۱۳۹۴، ۱۶۰-۱۵۹) شاخص‌های اندازه‌گیری امنیت غذایی، در سند منتشر شده فائو، گویای ارتباط مستقیم بخش کشاورزی و امنیت غذایی است. بنابراین این ارتباط مستقیم و انکارناپذیر و همچنین تعهد دولت‌ها به تامین غذای کافی به عنوان پیش شرط سایر حقوق، دخالت دولت در حوزه اراضی کشاورزی تحت مالکیت افراد را، علی‌رغم تعارض با حق مالکیت، توجیه می‌نماید. به عبارتی وقتی انسان از حداقل غذای کافی برای زنده ماندن محروم شود، دیگر برخورداری از سایر حقوق و آزادی‌های فردی، از جمله حق مالکیت، مفهومی ندارد.

حق بر محیط زیست سالم نیز یکی از انواع حقوق جمعی است که در اسناد بین‌المللی متعددی مورد اشاره قرار گرفته است، از جمله مواد ۱۴ و ۱۵ پیش‌نویس میثاق بین‌المللی حقوق همبستگی، اصول ۱۴ تا ۲۴ منشور جهانی طبیعت، مواد ۱ تا ۱۰ اعلامیه ریو، ماده ۲۴ منشور آفریقایی حقوق بشر، ماده ۱۴ پروتکل الحاقی به کنوانسیون آمریکایی حقوق بشر (سان سالوادور)، ماده ۱ اعلامیه استکهلم، ماده ۲۱ منشور جهانی حقوق بشر و ... (مولایی، ۱۳۸۶، ۲۸۰-۲۷۸) مرکز توسعه سازمان ملل متحد نیز در تعریف امنیت انسانی که معادل رهایی از ترس و رهایی از نیاز دانسته شد، هفت شاخص را مورد بررسی قرار داده که یکی از آن موارد، امنیت زیست محیطی است. (رهامی، ۱۳۹۳، ۱۳) البته مسئله محیط زیست و ممنوعیت آسیب به آن، طی فرایند "اساسی سازی حق بر محیط زیست" در قانون اساسی غالب کشورها مورد تاکید قرار گرفته است. (مشهدی، ۱۳۹۳، ۵۶۰) در اصل ۵۰ قانون اساسی ایران نیز به تکلیف هیأت حاکمه در حفظ محیط زیست اشاره و قوانین عادی متعددی در این خصوص تصویب شده

۷- ماده ۱۲۵: هرکس حق دارد تا سطح زندگانی، سلامتی و رفاه خود و خانواده اش را از حیث غذا و مسکن و مراقبت‌های پزشکی و خدمات لازم اجتماعی تامین کند. بند ۱۱: کشورهای طرف این میثاق حق هرکس را به داشتن سطح زندگی کافی برای خود و خانواده اش شامل خوراک، پوشاک، مسکن کافی و همچنین بهبود مداوم شرایط زندگی به رسمیت می‌شناسند.

است.^۱ همچنین این حق، لازمه تحقق بسیاری از حقوق مندرج در نسل‌های اول و دوم حقوق بشر است. چراکه انسان برای ادامه حیات تنها یک زمین دارد. زمینی که از آن تحت عنوان محیط زیست یاد می‌شود، سرمایه‌ای است که تجدید بسیاری از اجزای آن مستلزم گذر زمان بسیار طولانی است. حق بر سلامتی، حق بر غذا، آب و حق برخورداری از یک استاندارد مناسب زندگی، وسایلی برای حفاظت بیشتر از محیط زیست هستند. در حالی که تجزیه محیط زیست مانع تحقق کامل این حقوق می‌گردد. (قدیر، ۱۳۹۴، ۱۱۰) از جمله حقوق اولیه هر انسان حق زندگی است. آسیب رساندن به محیط زیست و عدم دخالت قدرت عمومی در مقابله با عوامل تهدید کننده عناصر اصلی محیط زیست، اعم از آب، خاک و هوا موجب می‌شود که این حق در معرض خطر جدی قرار گیرد. استیفای حق حیات و برقراری امکان بقای نسل‌های فعلی و تمهید حیات برای نسل‌های آتی، مستلزم آن است که محیط زیست کنونی و کلیه عرصه‌های آب، خاک و هوا، از وضع ناگوار ناشی از تخریب و آلودگی‌های یافته و حتی کیفیت آن بهبود یابد. در واقع حق بر محیط زیست، مقدمه‌ای بر استیفای کامل حیات است. این دو حق چنان لازم و ملزوم یکدیگرند که نقض یکی موجب نقض دیگری است. (حبیبی، ۱۳۸۲، ۱۴۶-۱۴۵) بنابراین برخورداری از حق مالکیت، در ابتدا مستلزم تامین و تضمین حق حیات است. با عنایت به اینکه عدم دخالت قدرت عمومی، در مواجهه با عوامل تهدیدکننده محیط زیست، موجب می‌شود حق زندگی انسان در معرض خطر جدی قرار گیرد، لذا تصرف انسان در محیط زیست، حتی به پشتوانه حقوق فردی به رسمیت شناخته شده، از جمله حق مالکیت، مطلق و نامحدود نیست. بلکه مقید به چارچوب‌هایی است که باید از سوی صاحبان حق رعایت شود. هنگامی که طی فاصله زمانی کوتاه و با سرعت، بدون توجه به ضوابط زیست محیطی، کاربری کشاورزی اراضی زراعی و باغ‌ها به کاربری مسکونی، صنعتی،... تغییر می‌یابد، آسیب‌های کلان و جبران ناپذیری به محیط زیست وارد می‌شود و همین امر، ضرورت مداخله دولت در حقوق مالکانه افراد را توجیه و اعتبار و قدرت حقوق مالکانه را در مواجهه با دغدغه‌های زیست محیطی، کم رنگ می‌کند.

لازم به ذکر است حق بر غذا و حق بر محیط زیست سالم، با حق توسعه به عنوان یکی دیگر از مصادیق نسل سوم حقوق بشر نیز، در ارتباط است. حق توسعه، شناسایی حق بهره مندی

^۱ اصل ۵۰ قانون اساسی: در جمهوری اسلامی، حفاظت از محیط زیست که نسل امروز و نسل‌های بعد باید در آن حیات اجتماعی روبه رشدی داشته باشند، وظیفه عمومی تلقی می‌گردد. از این رو فعالیت‌های اقتصادی و غیر آن که با آلودگی محیط زیست یا تخریب غیرقابل جبران آن ملازمه پیدا کند، ممنوع است. از جمله قوانین عادی مرتبط با موضوع محیط زیست عبارتند از: قانون حفظ و گسترش فضای سبز و جلوگیری از قطع بی رویه درخت مصوب ۵۲/۵/۱۱، قانون جلوگیری از آلودگی هوا مصوب ۷۴/۲/۱۳، قانون حفاظت و بهره برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۴۶/۴/۲۵.

عادلانه هر انسان از امکانات و منابع مادی و معنوی است که جامعه جهانی در اختیار دارد و شامل کلیه لوازم و مقدماتی است که تداوم حیات انسان و رشد مادی و معنوی وی را موجب می‌شود. (وکیل، پیشین، ۱۰۱) مشکلاتی که در نتیجه تخریب اراضی کشاورزی، در خصوص تامین غذای کافی و محیط زیست سالم به وجود می‌آید، قطعاً مانعی بر سر راه توسعه کشور ایجاد خواهد نمود.

۳- اصل ضرر مبنای جرم انگاری تغییر کاربری اراضی کشاورزی

حقوق کیفری آشکارترین و سرکوب‌گرترین جلوه اقتدار دولت است و جرم‌انگاری به عنوان شاخصه اصلی مداخله کیفری، فرایندی است که به موجب آن دولت، برخی از رفتارها را از فضای آزاد رفتاری شهروندان، به قلمرو تحت سلطه و کنترل خود منتقل و مرتکب آن رفتار را به تحمل مجازات، تهدید می‌نماید. این امر در حالی است که افراد جامعه حق بر مجازات نشدن دارند و دلیل جرم انگاری یک رفتار باید به قدری معقول و منطقی باشد که نادیده گرفتن این حق، امری اجتناب ناپذیر باشد. در واقع افراد جامعه به عنوان خواهان این حق، همواره این سوال به ذهنشان خطور می‌کند که چه دلیلی زیر پا گذاردن این حق را توجیه می‌کند. چرا که اصل بر حمایت از حقوق و آزادی‌های فردی است و برداشتن چتر حمایت دولت و وارد نمودن برخی از رفتارها به قلمرو اقتدار کیفری تحت عنوان جرم، استثناء است. به عبارتی صرف عبور یک رفتار از صافی صلاحیت مداخله دولت، ورود آن رفتار به قلمرو حقوق کیفری را توجیه نمی‌نماید. بلکه باید اصول و مبانی دیگری به منظور توجیه تجویز مداخله کیفری رعایت شود. شاخصه‌هایی که مانع استفاده از حقوق کیفری، به عنوان اولین ابزار کنترل و نظارت دولتی در جامعه می‌شود.

نقش و وظیفه توجیه فائق آمدن بر دلایلی است که بر علیه یک رفتار یا اعتقاد وجود دارد و پاسخگویی به ملاحظاتی است که نیاز به توجیه را موجب می‌شود. (محمودی جانکی، پیشین، ۴۱) براین اساس مداخله کیفری زمانی موجه است که درست بودن جرم انگاری بر مبنای یک یا چند دلیل ثابت شود. از میان نظریه‌های متعددی که در خصوص مبانی توجیهی جرم انگاری مطرح شده، می‌توان به سه اصل عمده اشاره نمود که عبارتند از: اصل اخلاق‌گرایی، اصل پدرسالاری و اصل ضرر. البته این دیدگاه به مرور زمان دچار تغییرات متعددی شده و نمی‌توان با قطعیت گفت که جرم انگاری یک رفتار کاملاً منطبق با یکی از این اصول است. حتی می‌توان گفت که صرف به کارگیری آموزه‌های حقوق کیفری برای توجیه جرم انگاری کفایت نمی‌کند، بلکه موضوعات مرتبط به حوزه‌هایی چون اقتصاد، روان‌شناسی، جامعه‌شناسی و ... نیز تاثیرگذار

خواهد بود. بر مبنای اصل اخلاق گرایی، جرم انگاری یک رفتار به دلیل اینکه ذاتاً غیر اخلاقی است امری موجه است. حتی اگر موجب ایراد صدمه به کسی نشود. با عنایت به اینکه نمی‌توان صفت غیر اخلاقی بودن را به رفتار تغییر کاربری اراضی کشاورزی نسبت داد، این اصل در توجیه جرم‌انگاری تغییر کاربری اراضی کشاورزی کارایی ندارد. بر مبنای اصل پدرسالاری نیز دولت می‌تواند آزادی افراد را به منظور جلوگیری از ایراد ضرر به خود، که البته در سطح کلان به جامعه نیز آسیب وارد می‌کند، محدود نماید. با عنایت به اینکه رفتار تغییر کاربری اراضی کشاورزی فاقد نوعی از مصادیق ایراد ضرر به خود به صورت ملموس و واقعی است، لذا این اصل نمی‌تواند مبنای توجیهی مناسبی برای جرم شناختن این رفتار تلقی شود. بنابراین از میان این اصول سه گانه، با عنایت به آسیبی که به واسطه تخریب اراضی کشاورزی، به منافع عمومی جامعه وارد می‌شود، مداخله کیفری در حوزه اراضی کشاورزی، بر مبنای اصل ضرر قابل توجیه است. به موجب این اصل، دولت زمانی می‌تواند در خصوص یک رفتار متوسل به مداخله کیفری شود که در نتیجه آن رفتار، آسیب شدیدی به تعداد زیادی از افراد جامعه وارد شود. لذا بر مبنای اصل ضرر، هر چه شدت ضرر وارده و تعداد افرادی که در نتیجه رفتار آسیب زنده متضرر می‌شوند بیشتر باشد، استفاده از ابزار کیفری جهت محدود سازی حقوق و آزادی‌های فردی، موجه تر خواهد بود.^۱

۳-۱ نوعیت ضرر در تغییر کاربری اراضی کشاورزی

به موجب ماده ۳ قانون اصلاحی حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها مصوب ۷۴/۳/۳۱ و اصلاحیه آن مصوب ۸۵/۸/۱، مالکان اراضی کشاورزی نمی‌توانند هرگونه که می‌خواهند از اراضی تحت مالکیت خود استفاده نمایند و در صورتی که برخلاف آن چه در این ماده مقرر گردیده عمل نمایند، رفتارشان جرم تلقی می‌شود.^۲ این ماده در حالی مصوب شده که مالکان زمین به اعتبار

^۱ البته اصل ضرر به عنوان یکی از اصول جرم انگاری در حقوق کیفری، با آن چه در حقوق مدنی، قاعده لاضرر نامیده می‌شود، متفاوت است. به موجب قاعده ی لاضرر، تصرفات مالک در مال خود تا جایی که موجب ورود ضرر به دیگری نشده، آزاد است. بدین ترتیب ضرورت وضع محدودیت قانونی بر حقوق مالکانه افراد، تحت تاثیر قاعده لاضرر پذیرفته شده، اما وضع قانون کیفری در این حوزه، به عنوان استثناء بر استثناء، مستلزم تکیه بر دلایلی است که توان مقابله با قاعده قدرتمند تسلیط و غلبه بر آن را داشته باشد. قاعده لاضرر یک قاعده ایجابی برای مشخص کردن محدوده مداخله کیفری نیست. در واقع در تقابل قاعده لاضرر و قاعده تسلیط، آزادی مالک به نفع قاعده لاضرر محدود می‌شود، ولی در تقابل اصل ضرر و قاعده تسلیط، این اصل، مداخله کیفری به منظور الزام مالک به عدم انجام فعالیت‌هایی که منجر به ایراد ضرر می‌شود را، توجیه می‌کند. بنابراین اصل ضرر کارکرد توجیهی داشته و قاعده لاضرر کارکرد تحدیدی دارد. (روستایی، ۱۳۹۴، ۵۶)

^۲ کلیه مالکان یا متصرفان اراضی زراعی و باغ‌های موضوع این قانون که به صورت غیرمجاز و بدون اخذ مجوز از کمیسیون موضوع تبصره ۱ ماده ۱ این قانون اقدام به تغییر کاربری نمایند، علاوه بر قلع و قمع بنا، به پرداخت جزای نقدی از یک تا سه برابر بهای اراضی زراعی و باغها به قیمت روز زمین با کاربری جدید که مورد نظر متخلف بوده است و در صورت تکرار جرم به حداکثر جزای نقدی و حبس از یک ماه تا شش ماه محکوم خواهند شد.

حق مالکیت و قاعده تسلیط، اعمال هرگونه محدودیت را بر نمی‌تابند و مداخله دولتی باید محدود به موارد ضروری و حداقلی شود. در غیر این صورت مقاومت مردم و قانون‌گریزی را به دنبال خواهد داشت. در حوزه اراضی کشاورزی، اگرچه می‌توان سطحی از دخالت و نظارت دولت را به منظور نیل به مصادیقی از منافع عمومی توجیه نمود، اما آیا با تکیه بر اصل ضرر به عنوان یکی از معتبرترین اصول جرم‌انگاری، می‌توان مداخله کیفری را نیز موجه جلوه نمود.

بر مبنای اصل ضرر، آزادی انسان فقط آنجا که موجب ضرر به دیگران می‌شود، باید محدود شود. به عبارتی به موجب این اصل، رفتار فرد تا زمانی که به دیگران آسیبی وارد ننموده از هر نوع مداخله دولتی و به طریق اولی مداخله کیفری مصون بوده و از دایره حقوق و آزادی‌های فردی خارج نمی‌شود. لذا جرم‌انگاری یک رفتار فقط زمانی قابل توجیه است که این جرم‌انگاری در جلوگیری یا کاهش ضرر به دیگران موثر باشد، یا اینکه برای جلوگیری از ناخوشایندی شدید به دیگری، ضروری به نظر برسد. طرفداران این اصل معتقدند که تا هنگامی که اصل ضرر مبنای جرم‌انگاری می‌تواند باشد به سایر اصول نیازی نیست. به سخن دیگر مجرای جریان سایر مبانی با توقف اصل ضرر شروع می‌شوند و سایر اصول، مکمل اصل ضرر هستند. (محمودی جانکی، ۱۳۸۲، ۲۲۸) این اصل بیش از آن که توسعه دهنده ی قدرت دولت در دخالت باشد، مبنایی برای توجیه ضرورت عدم دخالت دولت در حقوق و آزادی‌های فردی است. به این ترتیب که دخالت جایز نخواهد بود، مگر آن که ضرری وجود داشته باشد.

اینکه اعمال اصل ضرر تا چه میزان می‌تواند در جلوگیری از مداخله حداکثری حقوق کیفری در حقوق و آزادی‌های فردی تاثیرگذار باشد بستگی به این دارد که چه مفهومی از این اصل مورد نظر مقنن حقوق کیفری است. از نظر مفهومی ضرر سه مفهوم مختلف دارد. در مفهوم گسترده هر نوع عمل یا چیزی را که می‌تواند ضرری باشد در بر می‌گیرد. در مفهوم دوم پس زدن، دفع و از میان بردن منافعی است که در شرایط عادی و قانونی برای فرد وجود دارد و او می‌تواند از آن استفاده کند. مفهوم سوم به مفهوم دوم نزدیکتر و مربوط است. در این مفهوم اگر می‌گوییم الف به ب ضرر زده، مراد مان این است که او نسبت به ب خطایی مرتکب شده یا حق او را به طور عادلانه و بدون عذر، نقض کرده است. این رفتار می‌تواند به ایراد ضرر به منافع یا پس زدن آن‌ها منتهی شود و ممکن است که به این نتیجه منجر نشود. (محمودی جانکی، پیشین، ۲۰۰-۱۹۹)

در جرم‌انگاری بر مبنای اصل ضرر، همه انواع ضرر مورد حمایت واقع می‌شود. به عبارتی ضرر و آسیب وارده می‌تواند مادی، معنوی، مستقیم، غیرمستقیم، واقعی، محتمل و قابل پیش‌بینی باشد. البته جرم‌انگاری به دلیل احتمال ایراد ضرر، بر مبنای خطر و ریسک صورت می‌گیرد

و باید قطعی الوقوع باشد. همچنین همه ضررهای وارده در نتیجه یک رفتار حال نیست بلکه گاهی فشار ضرر در حال رخ می‌دهد اما بروز ضرر ناظر به آینده است. غالب ضررهای وارده به محیط زیست این گونه است و رفتارهای تهدیدکننده و آسیب زنده محیط زیست بر مبنای مدل خطر آفرینی انتزاعی جرم انگاری شده است. بر مبنای این مدل، وقوع آسیب شرط تحقق جرم و مسئولیت کیفری نیست، بلکه با صرف تخلف از مقررات اداری، پروانه صادره و مانند آن جرم محقق می‌شود.^۱

جرم انگاری بر مبنای اصل ضرر، فقط ناظر به رفتارهای تهدید آمیز و آسیب زنده یک فرد به فرد دیگری نیست، بلکه رفتار مخرب و تهدید کننده یک فرد نسبت به مصادیقی از منافع عمومی از قبیل نظم عمومی، امنیت، بهداشت عمومی، محیط‌زیست و ... نیز می‌تواند به پشتوانه این اصل، وارد قلمرو حقوق کیفری شود. البته برخی جرایم زیست محیطی را به عنوان جرایم بدون قربانی در نظر گرفته‌اند. (رهامی و همکاران، ۱۳۸۳، ۴۷-۴۴) اما از نظر رویکرد بزه دیده شناسی سبزه، بزه دیده گان این گونه جرایم در سه دسته اشخاص، طبیعت و نسل‌های آینده قابل شناسایی هستند. (شاملو و همکاران، ۱۳۹۶، ۳۹)

در چنین مواردی اصل ضرر ناظر به جرم انگاری ضررهایی است که همه اعضای جامعه در آن دارای منافع مشترک هستند. بنابراین برای جرم انگاری بر مبنای این اصل، ایراد آسیب به فرد مشخص و معین شرط نیست، بلکه آسیب وارده به منافی که متوجه کل افراد جامعه است نیز، می‌تواند دلیل جرم انگاری باشد. بر همین مبنای، بزه دیدگان جرایم را می‌توان به دو دسته بزه دیدگان واقعی و بزه دیدگان اعتباری تقسیم نمود. دسته اخیر در واقع همان منافع جامعه است که تحت عنوان مفاهیم اعتباری، بزه دیده واقع می‌شوند. هنگامی که مالک زمین، از اراضی زراعی و باغ‌ها به نحو دیگری غیر از فعالیت کشاورزی استفاده می‌نماید، در واقع زمینی برخوردار از خاک حاصلخیز را از چرخه تولید محصولات کشاورزی خارج نموده و موجب کاهش تولید محصولات غذایی و تخریب خاک می‌شود. اگرچه در نتیجه رفتار این فرد، ضرر مستقیم و قابل رویتی به دیگری وارد نمی‌شود، اما این رفتار، منافع عمومی جامعه را به طور جدی تهدید می‌کند. لذا ضرر وارده در نتیجه این رفتار از نوع ضرر محتمل (قطعی الحصول)، غیر مستقیم و ناظر به کل افراد جامعه است.

^۱ مدل جرم انگاری واقعی و جرم انگاری ضررهای شدید، از دیگر مدل‌های جرم انگاری بر مبنای اصل ضرر است که به ترتیب تهدید به آسیب و ایراد ضرر مهم و اساسی، برای جرم شناختن یک رفتار ضروری است.

۲-۳ شدت ضرر در حوزه اراضی کشاورزی

جرم‌انگاری بر مبنای اصل ضرر، فقط زمانی موجه و قابل قبول است که آسیب مورد حمایت مهم و اساسی بوده و شدت آن به حدی باشد که با هیچ یک از قواعد حقوق مدنی- اداری و سایر ابزارهای کنترلی و نظارتی نتوان از آن حمایت نمود. به عبارتی میزان شدت ضرر وارده در نتیجه یک رفتار و تعداد افرادی که در نتیجه آن متضرر می‌شوند، باید به اندازه‌ای باشد که به انتخاب کیفی مشروعیت بخشد. بنابراین مبنای اصل ضرر، یک مبنای کمی است. زمانی که افراد بیشتری به نحو شدیدتری متضرر می‌شوند، این اصل، به دولت امکان مداخله کیفی برای محدود کردن حقوق مالکانه افراد را می‌دهد. این امر مانع مداخله ناموجه و بیش از اندازه دولت در حقوق و آزادی‌های فردی افراد جامعه می‌شود. بنابراین ضرری که قانون گذار با جرم انگاشتن یک رفتار می‌خواهد از آن جلوگیری نماید، باید آن قدر مهم باشد که خفت و خواری را که از مجازات یک رفتار حاصل می‌شود، بتواند توجیه نماید. سه معیار خسارت، مصلحت و منفعت حمایت شده علیه نفع خصوصی یا نفع عمومی و نقض، معیارهای مناسبی هستند که می‌توانند دولت را در تشخیص ضرورت یا عدم ضرورت دخالت کیفی یاری نمایند. بدین ترتیب که هرچه درصد خسارت وارده یا احتمال ورود خسارت به منافع خصوصی و یا منافع و مصالح عمومی در نتیجه نقض یکی از ارزش‌ها، هنجارها و حقوق و آزادی‌های فردی بیشتر و بالاتر باشد، احتمال ورود آن رفتار به دایره حقوق کیفی بیشتر خواهد بود. (دلماز مارتی، ۱۳۸۷، ۵۳) در همین راستا دولت باید در مقابله با رفتارهایی از حقوق کیفی استفاده نماید که به منافع یا ارزش‌های اساسی جامعه ضرر وارد می‌نمایند، یا آن را تهدید می‌کنند. دخالت کیفی در امور جزئی و کم اهمیت موجه و قابل قبول نبوده و مغایر با اصل ضرورت در جرم‌انگاری است. به عبارتی قانون گذار در صورتی مجاز به استفاده از ابزار کیفی است که موضوع حمایت شده، برای همه شهروندان دارای ارزش اساسی باشد. منافع و ارزش‌های اساسی جامعه همان مواردی است که ذیل عنوان منافع عمومی جامعه، در قانون اساسی هر کشوری مورد اشاره قرار می‌گیرد. در خصوص تغییر کاربری اراضی کشاورزی نیز اهمیت ضرر وارده باید به اندازه‌ای شدید و اساسی باشد که ورود این رفتار به دایره حقوق کیفی را توجیه نماید. در غیر این صورت این تصور ایجاد می‌شود که دولت پس از مواجهه با بحران تخریب اراضی کشاورزی به منظور مقابله سریع و موثر با این بحران، به مداخله کیفی در این حوزه روی آورده است.

آن چه در نتیجه تغییر کاربری اراضی کشاورزی آسیب می‌بیند، بخش کشاورزی و محیط زیست کشور است که ارتباط نزدیک و مستقیمی با امنیت غذایی، رفاه و سلامتی افراد جامعه

دارد و در ردیف منافع عمومی جامعه تلقی می‌شود. لذا ضرر وارده در نتیجه این رفتار علی رغم اینکه از سوی افراد جامعه ملموس و قابل رویت نیست، اما به اندازه‌ای شدید و عمومی است که ورود این رفتار به قلمرو حقوق کیفری را در پرتو اصل ضرر توجیه نماید.

همچنین قرار بر این است که مداخله کیفری به عنوان آخرین راه حل و در مورد رفتارهای برخوردار از سطحی از سرزنش خصوصی مورد استفاده قرار گیرد. رفتار تغییر کاربری اراضی کشاورزی قطعاً به اندازه رفتارهایی چون قتل، سرقت و ... در بین افراد جامعه قبیح و زشت نیست و از قبح اجتماعی به مراتب پایین تری برخوردار است که موجب تقویت مقاومت افراد جامعه در مقابل قانون شده است. لذا مقتضی است که دولت از طریق فرهنگ سازی و اقدامات آموزشی و رسانه ای، سطح آگاهی افراد جامعه را نسبت به خطرات ناشی از تغییر کاربری اراضی کشاورزی افزایش داده و افکار عمومی را با جرم‌انگاری این رفتار هم سو نماید. البته لازم به ذکر است که سرنوشت حقوق کیفری را یکسره نمی‌توان به افکار عمومی سپرد. کارگزاران کیفری به جای پیروی از افکار عمومی باید با حوصله و تدبیر در برابر آن مقاومت کنند و به مردم درس بردباری و تحمل بدهند. به همین ترتیب ویژگی‌های فنی حقوق کیفری مدرن نیز مانع از آن است که بتوان سرنوشت حقوق کیفری را کاملاً به خواست و افکار عمومی گره زد. گاه ضرورت‌های فنی، جرم‌انگاری‌هایی را ایجاب می‌کند که عرف عام، به دلایل بی‌اطلاعی، ضرورت آنها را درک نمی‌کند (نوبهار، پیشین، ۱۴۵-۱۴۴) جرایم فنی و مالی نظیر جرایم با مسئولیت مطلق از نظر افکار عمومی قبیح نیست. این جرایم متناسب با شرایط و اوضاع و احوال زندگی نوین، صرفاً درصدد حمایت از ارزش‌ها و هنجارهای جدید مثل محیط زیست و ... وارد قلمرو حقوق کیفری می‌شوند.

نتیجه

پیشینه تاریخی و جایگاه والا حق مالکیت در بین حقوق و آزادی‌های فردی و تعلق این حق به حوزه خصوصی به عنوان حوزه‌ای مصون از تعرض و مداخله دولت، موجب شده ضرورت احترام به حق مالکیت و حمایت همه جانبه از حقوق مالکانه افراد، به عنوان یک اصل در قانون اساسی پذیرفته شده و هرگونه مداخله دولتی در این حوزه به عنوان امری استثنائی و خلاف اصل، به موارد ضروری و حداقلی محدود شود. مواردی که به جهت تقابل و تعارض حق فردی مالکیت با برخی حقوق جمعی و ضرورت تأمین منافع عمومی جامعه، دولت ناگزیر به وضع قواعد محدود کننده بر حقوق مالکانه افراد، به نفع حقوق جمعی است.

حوزه حقوق مالکانه افراد نسبت به اراضی کشاورزی از جمله حوزه‌هایی است که به منظور تامین حداقل رفاه عمومی، در محدوده اقتدار دولت قرار گرفته و ضرورت تولید غذای کافی در راستای تضمین امنیت غذایی جامعه و تامین محیط‌زیست سالم، دولت را به سمت محدودسازی حق استفاده مالکان از اراضی کشاورزی سوق داده است. این حقوق جمعی در نسل دوم و سوم حقوق بشر نیز، تحت عناوین حق برخورداری از حداقل رفاه در زندگی، حق برخورداری از محیط زیست سالم و حق بر توسعه، به رسمیت شناخته شده و حق مالکیت، به عنوان یکی از مصادیق حقوق مدنی مندرج در نسل اول حقوق بشر را، تحت تاثیر قرار داده است.

در نظام حقوقی ایران مداخله دولتی در حوزه اراضی کشاورزی به موجب ماده ۳ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها، با استفاده از ابزار کیفی صورت گرفته و جرم‌انگاری تغییر غیرمجاز کاربری اراضی کشاورزی، صرفاً بر مبنای اصل ضرر به عنوان مهم‌ترین و پرکاربردترین اصل محدود کننده آزادی، قابل توجیه است. البته با عنایت به اینکه آسیب وارده در نتیجه تغییر کاربری اراضی کشاورزی ناظر به آینده و غیر ملموس بوده و همچنین این رفتار فاقد بزه دیده خاص و واقعی است، لذا صرفاً اصل ضرر در مفهوم گسترده و عام، توان توجیهی تجویز مداخله کیفی در حوزه حقوق مالکانه افراد نسبت به اراضی کشاورزی را داراست.

منابع

- ۱) اسفندیاری، چنگیز و سید باقر میرعباسی، «بررسی ابعاد حق بر غذا و امنیت غذایی در اسناد بین‌المللی»، فصلنامه حقوق پزشکی، شماره ۳۵، ۱۳۹۴.
- ۲) ابراهیم گل، علیرضا، «حق بر غذا پیش شرط تحقق سایر حقوق»، نشریه مرکز حقوقی بین‌الملل معاونت و امور مجلس ریاست جمهوری، شماره ۳۹، ۱۳۸۷.
- ۳) امینی، منصور و سید صادق کاشانی، «احترام به حق مالکیت، تحقیقات حقوقی»، شماره ۷۹، ۱۳۹۰.
- ۴) پیلوار، رحیم، «فلسفه حق مالکیت»، پایان نامه دکتری، دانشکده حقوق دانشگاه تهران، ۱۳۹۰.
- ۵) جعفری لنگرودی، محمد جعفر، «ترمینولوژی حقوق»، انتشارات گنج دانش، چاپ سیزدهم، ۱۳۸۲.
- ۶) حبیبی، محمد حسن، «حق برخورداری از محیط زیست سالم به عنوان حق بشریت»، مجله دانشکده حقوق دانشگاه تهران، شماره ۱۰، ۱۳۸۲.
- ۷) حاج زاده، هادی، «بررسی منفعت عمومی»، انتشارات پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۳.
- ۸) دلماس مارتی، مری، «نظام‌های بزرگ سیاست جنایی»، علی حسین نجفی ابرند آبادی، نشر میزان، ۱۳۸۷.

- ۹) روستایی، مهرانگیز، «مقایسه تطبیقی اصل ضرر و قاعده لاضرر در توجیه مداخله کیفری». مجله پژوهش حقوق تطبیقی، شماره ۲، ۱۳۹۴.
- ۱۰) رهامی، روح اله، «امنیت انسانی و دولت»، نشر میزان، ۱۳۹۳.
- ۱۱) راسخ، محمد، «حق و مصلحت»، جلد دوم، چاپ چهارم، انتشارات نی، ۱۳۹۵.
- ۱۲) رهامی، محسن و علی مراد حیدری، «شناخت جرایم بدون بزه دید»، مجله مدرس علوم انسانی، شماره ۳۷، ۱۳۸۳.
- ۱۳) سایبانی، علیرضا و علی داد شهبازی، «حمایت از حقوق محیط زیست از منظر حقوق بین الملل بشر»، ماهنامه پژوهش ملل، شماره ۱۶، ۱۳۹۶.
- ۱۴) شاملو، باقر، اصغر احمدی و قدرت اله خسروشاهی، «بزه دیده شناسی سبز با تاکید بر سیاست کیفری ایران» مجله پژوهش حقوق کیفری، شماره ۲۰، ۱۳۹۶.
- ۱۵) عباسی، محمود، راحله رضایی و غزاله دهقانی، «مفهوم و جایگاه حق بر سلامت در نظام حقوقی ایران»، مجله حقوق پزشکی، شماره ۳۰، ۱۳۹۳.
- ۱۶) عباسی، بیژن، «مبانی حقوق عمومی»، نشر دادگستر، چاپ دوم، ۱۳۹۶.
- ۱۷) عموزاد مهدیرجی، محمد تقی، «استثنائات قاعده تسلیط در مالکیت اراضی دایر و بایر کشاورزی»، پایان نامه دکتری، دانشکده حقوق دانشگاه تهران، ۱۳۷۸.
- ۱۸) غفاری، محمد، «عوامل توجیه کننده جرم زدایی»، مجله عدالت آراء، شماره ۸، ۱۳۸۶.
- ۱۹) قاری، سید فاطمی، سید محمد، «حقوق بشر در جهان معاصر»، انتشارات دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۸۲.
- ۲۰) قدیر، محسن، «حق بر محیط زیست از منظر حقوق بشر بین المللی»، فصلنامه پژوهش تطبیقی حقوق اسلام و غرب، شماره ۴، ۱۳۹۴.
- ۲۱) فرح بخش، مجتبی، «جرم انگاری فایده گرایانه»، نشر میزان، ۱۳۹۲.
- ۲۲) فلاحی، احمد، «اصل ضرورت در جرم انگاری»، نشر دادگستر، ۱۳۹۳.
- ۲۳) فرزانه، عبدالحمید، «تاثیر مصلحت عمومی در سلب مالکیت توسط دولت از منظر فقه و حقوق اسلامی»، فصلنامه فقه و تاریخ تمدن ملل اسلامی، شماره ۳۵، ۱۳۹۲.
- ۲۴) کاتوزیان، ناصر، «مبانی حقوق عمومی»، نشر دادگستر، ۱۳۷۷.
- ۲۵) کاتوزیان، ناصر، «قانون مدنی در نظم حقوقی کنونی»، نشر میزان، چاپ دهم، ۱۳۷۸.
- ۲۶) مولایی، یوسف، «نسل سوم حقوق بشر و حق به محیط زیست سالم»، فصلنامه حقوق، شماره ۴، ۱۳۸۶.
- ۲۷) منصوریان، ناصرعلی و عادل شیبانی، «منفعت عمومی و جایگاه آن در قانون گذاری ایران»، دو فصلنامه دیدگاههای حقوق قضایی، شماره ۷۶-۷۵، ۱۳۹۵.

- ۲۸) محمودی جانکی، فیروز و مهرانگیز روستایی، «توجیه مداخله کیفری، اصول و ضرورت ها»، پژوهش حقوق کیفری. شماره ۳، ۱۳۹۲.
- ۲۹) مشهدی، علی، «اساسی سازی ماهوی حق بر محیط زیست در حقوق ایران و فرانسه»، مجله مطالعات حقوق تطبیقی، شماره ۲، ۱۳۹۳.
- ۳۰) مهدوی دامغانی، عبدالمجید و سید شهاب الدین معین الدینی، «امنیت غذایی و اخلاق زیستی در کشاورزی پایدار»، فصلنامه اخلاق و علوم و فناوری، شماره ۲، ۱۳۹۰.
- ۳۱) محمودی جانکی، فیروز، «مبانی، اصول و شیوه‌های جرم انگاری»، پایان نامه دکتری دانشکده حقوق دانشگاه تهران، ۱۳۸۲.
- ۳۲) نوبهار، رحیم، «حمایت حقوق کیفری از حوزه‌های عمومی و خصوصی»، نشر جنگل، ۱۳۸۷.
- ۳۳) وکیل، امیرساعد و پوریا عسکری، «نسل سوم حقوق بشر، حقوق همبستگی»، نشر مجد، ۱۳۹۱.
- ۳۴) ویژه، محمدرضا، و حسن امجدیان، «رویکرد فقهای شورای نگهبان در زمینه رویارویی با مالکیت خصوصی و منفعت عمومی، مطالعه رویه‌ای»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، شماره ۱۲، ۱۳۹۴.