

تحلیل ساز و کارهای حقوقی جلوگیری از زمین خواری و تصرف اراضی ملی

پیام رشیدی

گروه حقوق، واحد ایلام، دانشگاه آزاد اسلامی، ایلام ایران.

نام نویسنده مسئول:

پیام رشیدی

تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۰۱/۱۶

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۰۳/۱۹

چکیده

یکی از معضلات کنونی کشور که به دغدغه مهم دولت و دستگاه قضایی تبدیل شده است پدیده معروف به «زمین خواری» است. پدیده مذکور هم به لحاظ زیست محیطی و هم اقتصادی حائز اهمیت است و همین امر ایجاب کرده است تا از طریق حقوق کیفری که وظیفه اصلی آن حفظ ارزش های اساسی در جامعه است، با آن برخورد شود. لزوم چنین برخوردی هم از نظر اقدامات کنشی (پیشگیری) و هم واکنشی (مجازات) مستلزم شناخت دقیق این پدیده، حوزه و قلمرو آن و بررسی روش های مورد استفاده در آن است. با تلاش در شناخت این امر مشخص می شود که با خلأهای زیادی نظیر عدم تعریف دقیق، عدم تعیین حوزه و محدوده، و در نهایت فقدان عنوان مجرمانه خاص نسبت به عمل ارتكابی بسیاری از زمین خواران مواجه هستیم. همچنین با واکاوی و دقت در قوانین و مقررات مربوط به اراضی ملی و دولتی کاشف به عمل می آید که نه تنها قوانین و مقررات مذکور باعث جلوگیری از پدیده فوق نمی شود، بلکه در برخی موارد قانون گذار با وضع قوانینی باعث ترویج چنین پدیده ای می گردد. همچنین به دلیل اینکه عمدتاً زمین خواری توسط افراد یقه سفید جامعه انجام می پذیرد که دارای نفوذ و روابط سیاسی، اجتماعی و اقتصادی هستند، وجود این قوانین متناقض و منفذهای موجود در آنها باعث سهولت کار افراد مذکور می شود. لذا نخستین اقدام در برخورد با چنین پدیده شومی، از بین بردن چنین خلأ های قانونی و وضع قانونی جامع و هماهنگ با فلسفه وجودی منابع ملی و طبیعی در خصوص این پدیده می باشد.

واژگان کلیدی: زمین خواری، اراضی ملی، تصرف، ساز و کارهای حقوقی.

مقدمه

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 طریقی 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 مؤلف 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.

سوال اصلی

در حقوق ایران در جهت جلوگیری از زمین‌خواری و تصرف اراضی ملی چه ساز و کارهای حقوقی پیش بینی شده است؟

فرضیه اصلی

در حقوق ایران در جهت جلوگیری از زمین‌خواری و تصرف اراضی ملی ساز و کارهای حقوقی از قبیل تشدید نظارت و استفاده از ضابطین و همچنین افزایش جریمه‌های مالی پیش بینی شده است.

مفهوم زمین‌خواری

یکی از جرایم اقتصادی که باید با آن مبارزه شود زمین‌خواری است. زمین‌خواران ثروتی را تصاحب می‌کنند که هیچ‌گاه آن را تولید نکرده و هیچ نقشی در به وجود آوردن آن نداشته و با روش‌های ناصواب آن را تصاحب کرده و با حیله و ترفندهای مختلف آن را به فروش می‌رسانند و در این راه عده‌ای را در مقابل دولت یا مالکان واقعی قرار می‌دهند. یکی از اثرات سوء زمین‌خواری گرانی شدید در بخش مسکن است. با پیشرفت جوامع، روی آوری مردم به زندگی شهرنشینی، تراکم بالای جمعیتی مناطق شهرنشین، گسترش ارتباطات، فناوری و... باعث شد که شکل جرایم و ماهیت آنها تغییر یابد. مجرمان قدیمی دیروز، امروزه به شکل متفاوت اقدام به ارتکاب جرایم می‌نمایند. (شمس، ۱۳۷۶: ۴۱).

در صورتی که مبارزه با زمین‌خواری به شکل جدی و مؤثر تحت کنترل در نیاید و روز به روز گسترش یابد، در دراز مدت و احیانا میان مدت آثار مخرب و غیر قابل‌کنترلی بر پیکره اقتصادی بخصوص در بخش مسکن بر جای می‌گذارد که به راحتی درمان پذیر نیست. بدیهی است بررسی راهکارها و ایده‌های نو در امر مبارزه مداوم با زمین‌خواری در سازمان‌های ذیربط دارای اهمیت و ضرورت خاص است.

کشف و تعقیب جرایم اقتصادی بر عهده ضابطین عام دادگستری است هرچند ماهیت و اهمیت جرایم اقتصادی ایجاب می‌کند که علاوه بر آنها نهاد‌های دیگری نیز مانند سازمان بازرسی کل کشور و... از جمله نهادهای مسئول کشف جرم اقتصادی معرفی شوند. فرایند تحقیقات معمولاً به دو مرحله اصلی تقسیم می‌شود؛ مرحله اول در برگیرنده تحقیقات ابتدایی است و مرحله بعدی پس از انجام تحقیقات اولیه است و صرفاً شکل رسمی فنون تحقیقاتی را فرا گرفته‌اند و نیز توسط کسانی که اغلب بخشی از تصمیمات کارآگاهی یا دیگر بخش‌های تخصصی پلیس را برای پاسخگویی به انواع خاصی از جرایم مانند جرایم اقتصادی و دیگر جرایم سازماندهی کرده‌اند، انجام می‌شود. (طالب، ۱۳۷۶: ۹۴).

زمین خواری یکی از مفاسد رایجی است که در رابطه با املاک و اراضی بوده و از اجتماع چند جرم دیگر از جمله تصرف غیر قانونی و غیر مجاز، جعل اسناد و مدارک، تغییر کاربری املاک و اراضی کشاورزی و باغی، قطعه بندی و تفکیک غیرقانونی، نقل و انتقالات، فروش و در نهایت کلاهبرداری در اراضی و املاک به وجود می آیند.

همان گونه که در تعریف آمده است به مجموعه اقدامات متقلبانه و غیر قانونی افراد، تشکل ها و گروه ها که منجر به تصرف و تعرض به املاک و اراضی دولتی می شود، زمین خواری گفته می شود. زمین خواری از بارزترین نوع تجاوز به اراضی و املاک، تصرف غیر قانونی آن است که از بسترهای وقوع آن در کشور می توان به زمین های منابع طبیعی، مسکن و شهرسازی و... اشاره نمود. برگزاری مزایده توسط سازمان ها و ادارات دولتی به منظور فروش املاک مازاد بر نیاز از جمله شهرداری ها، ستاد اجرایی فرمان حضرت امام (ره) و... انجام می شود و پس از تصمیم گیری و تأیید مسئولان ذی ربط، هر چند وقت یک بار تعدادی از املاک مازاد بر نیاز خود را که برابر قانون مالکیت آنها را دارند (مانند املاکی که صاحبانش متواری، املاک تهرینی و...)، از طریق برگزاری مزایده عمومی به روش های اطلاع رسانی و روزنامه ها و نصب پارچه یا تابلو در محل به فروش می رسانند. فروش اراضی به شرکت ها جهت راه اندازی کارخانجات و شرکت های مختلف، به جهت رشد و شکوفایی کشور در امر اقتصاد از سوی دولت گرفته شده است و برخی از ادارات و سازمان های دولتی از جمله وزارت صنایع، وزارت جهاد کشاورزی و... را موظف نموده به دارندگان مدرک تحصیلی کارشناسی مرتبط (مثلا کارشناسان کشاورزی) پس از اخذ موافقتنامه اصولی و طی برخی از ضوابط خاص خود، زمین واگذار نماید تا اشخاص با راه اندازی و اجرای طرح های تولیدی به چرخه اقتصاد، تولید، اشتغال زایی و در صورت امکان صادرات کمک نمایند، ولی متأسفانه برخی از افراد در این پوشش به اراضی ملی تجاوز کرده و با تصرف غیر قانونی به فروش آن می پردازند و برخی از افراد سودجو با درست داشتن اطلاعات در خصوص اراضی ملی به انحاء مختلف مورد سوء استفاده و تصرف زمین قرار میگیرند و در نهایت با اسناد و هویت جعلی مبادرت به خرید و فروش زمین میکنند. (کامیار، ۱۳۷۹: ۲۵).

بسترهای وقوع زمین خواری در کشور

جرایم از مهمترین عوامل منفی است که دولت ها را از تلاش برای رشد در زمینه های اقتصادی و اجتماعی باز می دارد، چرا که وقوع جرم، باعث معطوف شدن نظر و کوشش دولت به مسائل امنیتی می شود و همچنین هزینه ها را دوچندان کرده و موجب صرف تمام توانایی ها و نیروهای موجود برای مبارزه با این معضل می شود. هرچه سیاست های اقتصادی، محدودیت ها و ضوابط بیشتری را تحمیل نمایند، میانگین رشد جرایم ناشی از فساد در این نظام های اقتصادی افزایش پیدا می کند. معاونت مبارزه با جرایم اقتصادی یکی از معاونت های تخصصی در پلیس آگاهی است که وظیفه کشف جرایم اقتصادی و تعقیب متهمان از جمله زمین خواری را در قالب جعل و کلاهبرداری و... برعهده دارد، در حال حاضر بخش های متعددی همانند ناجا، اداره منابع طبیعی، سازمان بازرسی کل کشور، حفاظت اطلاعات قوه قضاییه، بازرسی و حراست دستگاه های دولتی به موضوع جرایم اقتصادی از جمله زمین خواری رسیدگی می کنند و هر بخش آمارهای مربوط به پرونده هایی را که خودشان رسیدگی کرده اند ارائه می کنند. (جعفری، ۱۳۷۷: ۹۴).

توجه به آمارها و اطلاعات موجود در پرونده های تشکیل شده در ناجا نشان می دهد که عوامل متعددی وجود دارد که بسترساز این جرم بوده و دارای تأثیرات مستقیم و غیر مستقیم در تغییرات وقوع، کشف زمین خواری است.

از جمله این عوامل موارد زیر است:

- ۱- عدم وجود سیستم یکپارچه و جامع اطلاعات ثبت اسناد و املاک در کشور.
- ۲- قابل توجه بودن منافع حاصل از ارتکاب جرم مذکور.
- ۳- ضعف عملکرد دستگاه های نظارتی و عدم سرعت و قاطعیت در برخورد با متخلفان و مجرمان.
- ۴- تبانی با دستگاه های ذیربط (اداره ثبت و اسناد و املاک، منابع طبیعی، شهرداری ها، و...) به واسطه پوشش های قانونی و موافقتنامه های اصولی.
- ۵- تصاحب املاک بلا صاحب.

۶- تجاوز به حریم اراضی دولتی.

۷- عدم مجازات های شدید برای زمین خواران

دسته بندی عوامل و عناصر ارتکاب زمین خواری

الف) شکل باندى

در شکل باندى این افراد با فساد کلان که توسط افراد ومقامات رده بالای ادارى، به صورت باندى و با ارقام قابل توجه صورت می گیرد. مرتکبان این نوع فساد، جزء گروه مجرمان یقه سفید و از صاحبان زر و زور هستند و با آنکه زیان ها و خسارات غیر قابل جبرانی بر پیکر جامعه وارد می سازند، کمتر تحت تعقیب دستگاه عدالت کیفری قرار می گیرند. این گروه با برخورداری از «توان توجیه» یا «حمایت» یا «امکان فرار» اصولا سعی دارند از تعقیب مصون می مانند.

ب) شکل انفرادی

در شکل انفرادی عمدتا به صورت فردی اقدام به تصرف زمین به شیوه های مختلف جعل اسناد و... می نمایند. تجربه بررسی و تجزیه و تحلیل پرونده های زمین خواری (گزارش تحلیلی سال ۱۳۸۸) حاکی از آن است که در موضوع زمین خواری بیشتر از نوع انفرادی استفاده می نمایند زیرا در نوع باندى از یک سو احتمال افشا شدن موضوع بیشتر است و از سوی دیگر در تقسیم وجوه ممکن است سهم کمتری نصیب هر یک از متصرفین 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 تأثیر 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.

بررسی پرونده های زمین خواری در سنوات اخیر بیانگر آن است که زمین خواران در ارتکاب اعمال مجرمانه خود به دو شکل باندى و انفرادی عمل می کنند.

رایجترین شیوه و شگردهای زمین خواری

- ۱- تصاحب و تملک اراضی از طریق جعل اسناد ملکی.
- ۲- تصاحب و تملک اراضی از طریق جعل اسناد هویتی.
- ۳- تصاحب و تملک اراضی از طریق نشانه گذاری های خودساخته.
- ۴- تصاحب و تملک اراضیاز طریق تبانی با سازمان های ذیربط به واسطه پوشش های قانونی وموافقنامه های اصولی.
- ۵- تصاحب و تملک اراضی از طریق توسعه غیر قانونی در اراضی حریم رودخانه ها، جاده ها و...
- ۶- تصاحب و تملک اراضی از طریق توسعه غیر قانونی در اراضی همجوار، مراتع و...
- ۷- تصاحب و تملک اراضی از طریق پوشش های خیرخواهانه.
- ۸- تبانی با سازمان های ذیربط.
- ۹- انتقال مال غیر، هرگاه کسی مال غیر منقولی را با علم به اینکه مال غیر است به نحوی بدون مجوز قانونی به دیگری منتقل کند.
- ۱۰- تصرف عدوانی (هرگاه مال غیر منقولی را که در تصرف غیر بوده است عدوانا کرده و یا مزاحم استفاده تصرف شده باشد و یا از استفاده از حق انتفاع یا ارتفاع دیگری ممانعت کرده باشد.
- ۱۱- تغییر کاربری اراضی برابر قانون حفظ و تغییر کاربری اراضی و باغ ها در خارج از محدوده قانونی شهرها و شهرک ها، جز در مواردی که ضرورت اقتضا نماید تا اراضی زراعی و باغی تغییر کاربری یافته و به عنوان اراضی مسکونی و شهری مورد استفاده قرار گیرد به تصویب کمیسیون مرکب از نمایندگان وزارت جهاد کشاورزی، وزارت مسکن و شهرسازی، حفاظت محیط زیست و استانداری می رسد، ممنوع می باشد.
- ۱۲- سوء استفاده از خلأهای موجود در ثبت زمین های دولتی در ادارات مربوطه.

- ۱۳- استفاده از اسناد باطله سال های قبل.
 ۱۴- سوء استفاده از کپی های ثبتی.
 ۱۵- احداث بنا در زمین ها و املاک بلاصاحب و یا دارای صاحب متواری.
 ۱۶- وثیقه قرار دادن املاک با اسناد جعلی در مراجع قضایی یا بانک ها جهت دستیابی به مقاصد.

شیوه های ارتکاب زمین خواری

زمین خواران برای ارتکاب به عمل زمین خواری از شیوه ها و روش های متفاوتی بهره می گیرند که یکی از آنها تجاوز مستقیم به اراضی ملی حریم و بستر رودخانه ها و تخریب آنها می باشد که در خصوص این روش اقدامات قابل قبولی از سمت دستگاه های ذیربط صورت گرفته و این اقدامات سبب کنترل نسبی زمین خواری با این روش گردیده است.
 روش دیگری که می توان به آن اشاره نمود جعل اسناد مالکیت با استفاده از قولنامه و وکالت نامه های مجعول و همچنین استفاده از اسناد فاقد اعتبار و فروش اراضی ملی و دولتی یا مال غیر است. همچنین روش دیگر برای زمین خواری این است که شخص زمین خوار با بهره گرفتن از ابزارها و روش های قانونی و همچنین اعمال غیرقانونی سعی می کند تا اراضی را به صورت نامشروع تحصیل کند و با استفاده از ابزارهای غیر قانونی و با استفاده از ارتکاب جرایم گوناگون و سوء استفاده نمودن از قانون مرتکب زمین خواری و تحصیل اراضی ملی و دولتی می گردد.
 روش دیگر زمین خواران این است که زمینهای ملی و مواد را شناسایی کرده و نسبت به آنها در مراجع مربوطه طرح دعوا می نمایند و با اعاده زمین یا اخذ زمین بر اساس ضوابط و و واگذاری و امثال آن زمین خواری می کنند.

اوصاف مالکیت

مالکیت در حقوق ایران دارای سه وصف اساسی ۱- مطلق بودن، ۲- انحصاری بودن، و ۳- دائمی بودن می باشد لیکن محدودیت های ایجاد شده در این خصوص باعث گردیده که جهت احراز اوصاف فوق بر موضوع مالکیت دقت بیشتری معمول گردد.
 • مطلق بودن: حق مالکیت از آن نظر که مالک می تواند هر گونه انتفاعی از ملک خود ببرد را مطلق گویند و برابر اصول ۴۰، ۴۴ و ۴۷ قانون اساسی ایران و ماده ۳۰ قانون مدنی که مقرر می دارد ((هر مالکی نسبت به مایملک خود حق همه گونه تصرف و انتفاع را دارد مگر در مواردی که قانون استثنا کرده باشد)) این اصل پذیرفته شده است لیکن جهت تحقق آن می بایست به استثنائات قانونی نیز توجه ویژه ای نمود. از این اصل به عنوان اصل تسلیط نیز یاد میشود.
 • انحصاری بودن: مالکیت انحصار به مالک داشته و تمامی افراد می بایست آنرا محترم بشمارند و به حق او تجاوز ننمایند ماده ۳۱ قانون مدنی مقرر می دارد: هیچ مالی را از تصرف مالک آن نمی توان بیرون کرد مگر به حکم قانون و مواد دیگر نیز غاصب و متصرف مال دیگری را محکوم به رفع تصرف و پرداخت اجرت المثل نموده است. البته این حق نیز دچار اصلاحاتی شده است از جمله می توان به حق ارتفاق دولت در اراضی اشاره کرد (کاتوزیان، ۱۳۷۴: ۱۵۶).
 • دائمی بودن: حق مالکیت محدود به زمان نمی باشد و دائمی است و با مرگ از بین نمی رود فقط برابر اسباب قانونی به اشخاص دیگر منتقل خواهد شد.

انواع مالکیت از حیث مالک

برای مالکیت تقسیمات گوناگونی وجود دارد. یکی از این تقسیمات دسته بندی مالکیت از حیث مالک میباشد. برخی از نویسندگان بر اساس سوابق فقهی این مالکیت را به ۷ دسته از جمله حکومتی، امت، جامعه، گروه، شخص فرد، خصوصی فرد تقسیم نموده اند. با این حال، برابر قوانین و مقررات در ایران از حیث مالک سه نوع مالکیت وجود دارد:
 ۱- مالکیت خصوصی ۲- مالکیت دولتی ۳- مالکیت عمومی (کاتوزیان، ۱۳۷۴: ۱۰۳).
 با توجه به سوابق فقهی اسلام، مالک اصلی تمام آفرینش خداوند متعال می باشد که از آن بعنوان مالک حقیقی نام برده می شود و کلیه اشخاص در جهان مالکیت اعتباری دارند:

- مالکیت خصوصی: مالکیت اشخاص اعم از حقیقی و حقوقی غیر دولتی را مالکیت خصوصی می‌نامند که این نوع مالکیت برابر منابع فقهی، قانون اساسی از جمله اصول ۲۲، ۴۷، ۴۴، قانون مدنی از جمله مواد ۲۹، ۳۰ و قوانین موضوعه در ایران به رسمیت شناخته شده است لیکن بموجب قواعد فقهی و قانون این مالکیت دارای محدودیت هایی می‌باشد که قاعده لاضرر و عسر و حرج از جمله آنها بوده و برابر قانون، قانونگذار استثنائاتی را برای آن ایجاد نموده است.
- مالکیت دولتی: این گونه از مالکیت حقیقی است که مراجع دولتی همانند سایر اشخاص بر اموال دارند، هر چند که اعمال این حق به موجب قوانینی به مراتب سختگیرانه تر از قوانین حاکم بر مالکیت شخصی محدود می‌گردد. فروش اموالی که ملک دولت است با تصمیم مقام اداری امکان پذیر است و در عین حال این انتقال نیاز به تشریفات دارد که قانون مقرر می‌نماید.
- مالکیت عمومی: گاه دولت از جهت ولایتی که بر عموم دارد به نمایندگی از سوی جامعه، اموال و مشترکاتی را که برای استفاده مستقیم تمام مردم آماده شده و یا اختصاص به حفظ مصالح عمومی دارد، در اختیار می‌گیرد. در اینجا دولت صرفاً مدیر و سرپرست اداره اموال است. بنابراین دولت حق فروش اموال عمومی را ندارد مگر آنکه قانون صراحتاً این امر را اجازه داده باشد. در مواقعی اجازه فروش و انتقال پاره ای از اموال عمومی حتی به موجب قانون نیز ممکن نمی‌باشد. (کاتوزیان، ۱۳۷۴: ۲۰۳).

انواع اراضی

- اراضی ایران را از حیث مالکیت می‌توان به ۴ دسته تقسیم کرد: ۱. اراضی دولتی. ۲. اراضی خصوصی. ۳. اراضی موقوفه. ۴. اراضی عمومی.
- اراضی دولتی: اراضی می‌باشند که اکثراً از طریق اجرای قوانینی که جنبه حاکمیتی دارند مانند قانون لغو مالکیت اراضی موات شهری، قانون اراضی شهری، قانون زمین شهری، اصل ۴۹ قانون اساسی به طرق مصادره، موات و ملی اعلام کردن و اموال بلاصاحب تملک می‌شوند که واگذاری و انتقال آنها نیز تابع تشریفات قانونی خاص حاکم بر مرجع دولتی واگذار کننده از جمله اجرای طرح، اخذ مجوز برگزاری مزایده می‌باشد که معمولاً برابر قانون ارزش اراضی دولتی توسط کارشناس دادگستری ارزیابی و قیمت گذاری می‌شود. (محمدی، ۱۳۹۷: ۸۵).
 - اراضی خصوصی: که در واقع دارای مالک خصوصی غیر دولتی می‌باشند از طرق قانونی مانند عقود (قرارداد بیع، صلح و هبه) و ارث منتقل می‌شوند و انتقال آنها تابع تشریفات خاص انتقال اراضی دولتی نبوده و ابتدائاً توافق طرفین جهت تنظیم این انتقال حاکم می‌باشد. البته در این نوع اراضی ممکن است که تعداد مالکین منحصر به یک فرد یا افراد متعدد باشد و در صورتیکه مالکین متعدد دارای مالکیت برای کل زمین باشد مقررات مربوط به اراضی مشاع بر اراضی حاکم خواهد بود و چنانچه یک نفر نسبت به زمین مالکیت داشته باشد تابع مقررات مربوط به اراضی مفروز می‌باشد. مبلغ این اراضی با توافق بین فروشنده و خریدار تعیین و معمولاً به ارزش روز قرارداد انتقال محاسبه می‌شود.
 - اراضی موقوفه: برابر وقفنامه و از طریق شخصی بنام واقف (شخصی که زمین را در وقف قرار می‌دهد) به مالکیت وقف در می‌آید و برابر قواعد فقهی و قانون عین زمین وقف قابل انتقال نبوده و صرفاً توسط متولی موقوفه (در صورت وجود) یا اداره اوقاف) در صورت عدم وجود متولی برای موقوفه یا بعنوان ناظر بر موقوفات کشور) منافع آن به اجاره موقت واگذار می‌شود که معمولاً هم مدت اجاره این گونه اراضی بلند مدت بوده یا بعد از انقضا مدت تمدید می‌شوند. در صورتیکه شخصی با مجوز قانونی اقدام به احداث بنا بر روی اراضی موقوفه نماید و موقوفه برای اراضی مذکور دارای سند مالکیت باشد می‌تواند نسبت به اعیانی احداث شده سند مالکیت از اداره ثبت اخذ نماید لیکن این سند صرفاً برای اعیانی صادر خواهد شد نه عرصه. لازم به ذکر است که برابر قانون در موارد استثنا مانند خرابی موقوفه یا بیم خطر بالا اراضی موقوفه برابر تشریفات قانونی قابل انتقال می‌باشد. (درویشی، ۱۳۹۹: ۱۶۳).
 - اراضی عمومی: اراضی نوع دیگری نیز دارد که مالک خاص ندارند که مشترکات عمومی و مباحات نامیده می‌شوند مشترکات عمومی نوعی از اموال دولتی محسوب شده که اختصاص به مصالح عمومی داده شده و دولت فقط اداره کننده آن است

مانند پل ها، موزه ها و معابر عمومی. مباحث از جمله اموالی هستند که ملک اشخاص نبوده و برابر قانون توسط افراد قابل تملک است که حیات (تصرف و وضع ید) نوعی از تملک مباحث می باشد مانند اراضی موات (فاقد مالک خاص و عدم کشت و زرع در آن) که با عمران و با شرایط قانونی قابل تملک می باشد.

نظام حقوقی مالکیت زمین در ایران

قبل از انقلاب اسلامی، اراضی کشور به سه دسته اراضی دولتی، اراضی متعلق به خاندان شاهنشاهی و اراضی خصوصی (اربابی) تقسیم بندی می شدند؛ بعد از انقلاب اسلامی، بامصادره اموال خاندان شاهنشاهی به نفع دولت جمهوری اسلامی ایران در حال حاضر نوع مالکیت اراضی ایران به دودسته اراضی متعلق به دولت (اشخاص حقوقی یا حقوق عمومی) و اراضی متعلق به افراد و اشخاص خصوصی قابل تقسیم بندی است. برای مطالعه و درک نظام حقوقی مالکیت اراضی در ایران باید به روابط میان مالکیت اراضی بخش عمومی و بخش خصوصی و سرگذشت سیاست های تقنینی در این زمینه به سال های دهه نخست قرن شمسی و همچنین آموزه های فقهی (انفال، حیات مباحات و غیره) رجوع نمود. قانون اصلاحات ارضی مصوب ۱۳۳۹ در این زمینه نقطه عطف محسوب می شود که طی آن ضمن شناسایی مالکیت خصوصی، قواعد و حداقل هایی برای مالکیت اراضی اتخاذ شد. ماده ۲ این قانون، مقرر می کرد حداکثر مالکیت زمین هر شخص در تمام کشور اعم از قطعات متصل یا مجزی مجموعاً چهار صد هکتار (آیش و زیر کشت) از اراضی آبی و یا هشتصد هکتار (آیش و زیر کشت) از اراضی دیم و بایر و یا مقداری زمین آبی و دیم و یا بایر است که مجموع آن ها نباید از حداکثر زمین دیم و بایر مجاز تجاوز کند (هر هکتار آبی - معادل دو هکتار دیم و بایر محسوب خواهد شد) و مالک می تواند به میل خود زمین مورد تشخیص خود را به مقدار معین فوق از اراضی متعلق به خود انتخاب نماید. علاوه بر این مصوبه، می توان از تصویب نامه قانون ملی شدن جنگل های کشور مصوب ۱۳۴۱/۱۰/۲۷ نام برد. ماده ۱ و تبصره ذیل آن از کلیدی ترین مواد هستند که به موجب آن، از تاریخ تصویب این مصوبه قانونی، عرصه و اعیانی کلیه جنگل ها و مراتع و بیشه های طبیعی و اراضی جنگلی کشور جز و اموال عمومی محسوب و متعلق به دولت است ولو این که قبل از این تاریخ، افراد آن را متصرف شده و سند مالکیت گرفته باشند. حفظ، احیاء و توسعه منابع فوق و بهره برداری از آن ها به عهده سازمان جنگل بانی ایران است. (رضاپور، ۱۳۹۴: ۱۲۳).

در این رابطه، ریشه پدیده زمین خواری را می توان در تبصره یک این ماده جستجو کرد. به موجب این تبصره، سازمان جنگل بانی مجاز است بهره برداری از منابع فوق را راساً عهده دار شده و یا با انعقاد قراردادهای لازم به عهده اشخاص واگذار کند. در مورد مالکیت اصلی اراضی نیز با توجه به قوانین و مقررات موجود می توان گفت که مالکیت اراضی شهری و موات در اصل متعلق به دولت است. به جزء مواردی که در جریان واگذاری ها به اشخاص خصوصی منتقل شده اند. از جمله اراضی موات، ملی و بایر با توجه به قوانین فعلی در اختیار دولت جمهوری اسلامی ایران است. به عنوان مثال، ماده ۶ قانون زمین شهری در این خصوص مقرر می دارد: «کلیه زمین های موات شهری اعم از آن که در اختیار اشخاص یا بنیادها و نهادهای انقلابی دولتی و یا غیر دولتی باشد در اختیار دولت جمهوری اسلامی است و اسناد و مدارک مالکیت گذشته ارزش قانونی ندارد. ادارات ثبت اسناد و املاک مکلفند به درخواست وزارت مسکن و شهرسازی اسناد آن ها را به نام دولت صادر نمایند مگر آن که از تاریخ ۱۳۵۷/۱۱/۲۲ توسط دولت واگذار شده باشد. بر طبق ماده ۳ قانون اراضی مستحدث و ساحلی مصوب ۱۳۵۴/۴/۲۹ کلیه اراضی مستحدث کشور متعلق به دولت است و اشخاص حق تقاضای ثبت آن ها را ندارند و در صورتی که نسبت به اراضی مذکور درخواست ثبت شده باشد آن درخواست باطل و ادارات ثبت محل مکلفند تقاضای ثبت اراضی مزبور را از وزارت کشاورزی و منابع طبیعی یا سایر سازمان های دولتی که در آن ها تصرفاتی دارند با تأیید وزارت کشاورزی و منابع طبیعی بپذیرند. (رضاپور، ۱۳۹۴: ۱۴۵).

نظام حقوقی مالکیت اراضی و پدیده زمین خواری

با آن که قوانین و مقررات مختلفی در زمینه مالکیت بر زمین، حمایت از حقوق مالکانه و جلوگیری از تغییر کاربری و تصرف غیرقانونی زمین در نظام حقوقی ایران به تصویب رسیده است اما در عمل مقابله با شیوع پدیده موسوم به زمین خواری در کشور با مشکلات عدیده حقوقی، اجتماعی و اقتصادی رو به رو است. اساساً یکی از مشکلات عمده در این زمینه، فقدان تعریفی روشن

از این پدیده ضد اجتماعی و چند بعدی بودن عوامل آن است. در قوانین موضوعه ایران عنوان مجرمانه‌ای تحت عنوان "زمین خواری" وجود ندارد و این اصطلاح بیشتر در عرف اداری و اجتماعی رواج پیدا کرده است. با این حال می‌توان مصادیق این جرم را چنین بیان کرد: جعل سند، تصرف اراضی بستر و حریم رودخانه‌ها و منابع طبیعی، تغییر کاربری اراضی زراعی باغ‌ها و تبدیل آن‌ها به اراضی بایر و در نهایت الزام مراجع قانونی به تجویز تغییر کاربری و تغییر کاربری اراضی داخلی در محدوده خدمات شهرها از طریق جلب موافقت شهرداری‌ها و کمیسیون موضوع ماده ۵ قانون شورای عالی شهرسازی به منظور فروش آنها به قیمتی بالاتر است. بنابراین در هر عمل زمین خواری حداقل دو عنصر مادی تغییر غیرقانونی کاربری زمین و تصرف غیرقانونی زمین وجود دارد که ممکن است همراه با هم و یا به صورت مجزا انجام بگیرند. قوانین و مقررات جزایی ایران به صورت مستقیم "زمین خواری" را جرم انگاری نکرده‌اند اما تحت عناوین مجرمانه متعددی مانند تغییر غیر قانونی کاربری و تصرف غیر قانونی زمین‌های عمومی، زمینه حقوقی لازم را برای مقابله با این عمل ایجاد کرده‌اند. از جمله برخی از مهم‌ترین این قوانین که ارتباط بیشتری با منابع طبیعی دارد عبارتند از:

- تصاحب غیر قانونی اراضی ملی و دولتی (ماده ۶۹۰ قانون مجازات اسلامی): "هر کس به وسیله صحنه‌سازی از قبیل پی‌کنی، دیوارکشی، تغییر حد فاصل، امحای مرز، کرت‌بندی، نهرکشی، حفر چاه، غرس اشجار و زراعت و امثال آن به تهیه آثار تصرف در اراضی مزروعی اعم از کشت شده یا در آیش زراعی، جنگل‌ها و مراتع ملی شده، کوهستان، باغ‌ها، قلمستان‌ها، منابع آب، چشمه‌سارها، انهار طبیعی و پارک‌های ملی، تأسیسات کشاورزی، دامداری، دامپروری، کشت و صنعت و اراضی موات و بایر و سایر اراضی و املاک متعلق به دولت یا شرکت‌های وابسته به دولت یا شهرداری‌ها یا اوقاف و همچنین اراضی و املاک و موقوفات و محبوسات و اثلاث باقیه که برای مصارف عام‌المنفعه اختصاص یافته یا اشخاص حقیقی یا حقوقی به منظور تصرف یا ذی‌حق معرفی کردن خود یا دیگری، مبادرت نماید یا بدون اجازه سازمان حفاظت محیط‌زیست یا مراجع ذی‌صلاح دیگر مبادرت به عملیاتی نماید که موجب تخریب محیط‌زیست و منابع طبیعی گردد یا اقدام به هر گونه تجاوز و تصرف عدوانی یا ایجاد مزاحمت یا ممانعت از حق در موارد مذکور نماید به مجازات یک ماه تا یک سال حبس محکوم می‌شود. دادگاه موظف است حسب مورد رفع تصرف عدوانی یا رفع مزاحمت یا ممانعت از حق یا اعاده وضع به حال سابق نماید."

- تجاوز به جنگل‌ها (ماده ۵۵ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۴۶/۰۵/۲۵): "هر گونه تجاوز به جنگل‌ها و مراتع و بیشه‌ها و اراضی جنگلی ملی شده ممنوع است و بر حسب مورد مشمول مقررات قانون جلوگیری از تصرف عدوانی خواهد بود."

- تغییر کاربری زمین (ماده ۱ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها): "به منظور حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها و تداوم و بهره‌وری آنها از تاریخ تصویب این قانون، تغییر کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها در خارج از محدوده قانونی شهرها و شهرک‌ها جزء در موارد ضروری ممنوع می‌باشد. بدیهی است با عنایت به سودآوری زیاد بخش مسکن و زمین و انگیزه بالای فرصت‌طلبان در این بخش در کسب منافع زود هنگام و نامشروع، پدیده منفور زمین خواری همچنان در آینده نیز به‌عنوان تهدید و چالشی محرز دامان بسیاری از عرصه‌های بی‌پناه منابع طبیعی به خصوص در نواحی خوش آب و هوا و اطراف شهرها و نواحی صنعتی و دارای ارزش و قیمت بالا را خواهد گرفت."

راهکارهای جلوگیری از زمین خواری و تصرف اراضی ملی

وضعیت زمین خواری و ساحل خواری و جنگل و کوه و دشت خواری و کرانه‌رود خواری و ایضا درخت‌خواری همچنان نگران کننده است. هشدارهای مقام رهبری و روسای قوا نیز همگی موید قاطعیت در مواجهه با این بلیه انسانی و ضد شهروندی است. اما امان از دستان سودجو. وجود انگیزه بالا برای چپاول زمین و تعرض به منابع طبیعی در کنار بی‌متولی بودن یا ذینفع بودن راه را سخت می‌کند. اراضی ملی، اموال عمومی و متعلق به یکایک شهروندان است. لذا باید در راستای منافع عامه و برخورداری همگان، مورد توجه مقامات حوزه عمومی قرار گیرد.

نظارت دستگاه‌های نظارتی در جلوگیری از وقوع تخلفات مربوط به زمین خواری ناکارآمد است و بنا بر آمار رسمی، سالانه ۲۰۰ هزار پرونده مربوط به زمین خواری در کشور تشکیل می‌شود که بیشترین تخلفات مربوط به تصرفات اراضی ملی و تغییر کاربری‌ها

از سوی بنگاه‌های معاملات املاک انجام می‌شود. البته بسیاری از تخلفات مرتبط با زمین‌خواری از سوی مسئولان دولتی یا تعاونی‌ها و... واقع می‌شود. نگرانی‌ها انجامست که برخوردها غیر موثر یا نابهنگام باشد.

پدیده تصرف عدوانی و سودجویانه اراضی ملی و منابع طبیعی و جولان عناصر فرصت طلب و سودجو که به بهای سوداگری، جنگلها و مراتع - کرانه رودها و دریاها و... را تخریب کرده و مبادرت به ساخت و ساز و تصرفات مالکانه می‌کنند، امری نیست که ناگهانی یا یک دفعه حاصل شود. بلکه یک بازه زمانی گذر می‌کند و سر برآورده و می‌بینیم که با سوال و جنگل‌های خود سوداگرانه و نامهربانانه و مسرفانه رفتار کردیم و راه برگشت و جبران هم نیست. زخمی کهنه و فرسایشی که طی ۲ دهه اخیر عمیق تر و وسیع تر شده و اگر هشیار نباشیم امارهای نگران کننده رو به فزونی و افسوس بی بازگشت خواهد گذاشت.

این تعدیات گاه‌ها شیوه‌ای سازمان یافته پیدا کرده و بصورتی پیچیده، عناصر مادی مجرمانه و شبکه‌ای از تخلفات را صورت بندی کرده است؛ از طرفی شدت روزافزون انگیزه مجرمانه زمین‌خواری بدلیل سودآوری آن و نیز خلل و ضعف اقدامات پیشگیرانه، و از طرف دیگر عدم برخوردهای قاطع قانونی و به تعبیری وجود مفرهای حقوقی و قانونی است. حیاط خلوت‌ها و مفرهای غفلت سوداگران مخرب محیط زیست را متجری و پایمرد تر در تعرض به طبیعت معصوم می‌کند.

تدبیر دستگاه قضایی در این راستا تعیین کننده و قاطع این معضل خواهد بود. بدون اقتدار قضایی و عزم و اراده قانونی ره به جایی نبرده و باید شاهد روند رو به رشد تعرض باشیم. رییس پیشین قوه قضا به منظور تحقق این هدف 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 ۳۰ استان کشور تشکیل داد، که پس از تشکیل شورا دست متجاوزین به بیت المال و اراضی ملی تاحدودی کوتاه شده و تصرف اراضی ملی و منابع طبیعی در سطح استان‌های کشور تا حدی کاهش یافت.

البته در دوره ریاست فعلی قوه این امر دنبال شده اما وضعیت زمین‌خواری به حدی است که اقتدار و پیگیری فزون تری را می‌طلبد. این شورا با موجودیتی اطلاعاتی و ضربتی و اجرایی عملیاتی، باید هیچ گونه حاشیه امنی را برای سودجویان و متجاوزان باقی نگذاشته و ضمن این که هزینه جرم را بسیار سنگین کند به عنوان ناجی اراضی ملی و منابع طبیعی در استان‌ها، عملاً وارد گود شود.

ناظرین و ضابطین و گزارشگران و حتی فعالان محیط زیست باید بکمک شورا آمده و مرتباً گزارش‌های مردمی را برسانند. نقطه کوری نباید در رصد شورا باشد. ماده ۶۶ قانون ایین دادرسی مدنی که مقرر داشته نهادهای مردمی و سمن‌ها هم می‌توانند شکایت در موارد تعرض به حقوق محیط زیستی کنند، باید دست بکار شوند و بمتابه ضابط گزارشگر و حتی شاکی اعلان کننده به دادستانها و دادسراها عمل موثر و مداخله گرانه و بلکه مسئولانه کنند. بدیهی است مقاومتها و ممانعت‌ها از دینفعان گردن کلفت و تعاونی‌ها و زمین‌خواران مقتدر یا حتی مطلع از کم و کیف‌های قانونی و حتی شبه دولتی‌ها بروز می‌کند و هرچه اقدامات و کنش‌های اداری قضایی علیه متجاوزین به اراضی شدت بیشتری به خود گیرد، واکنش این افراد نیز به انحای گوناگون بروز می‌کند؛ نسبت مستقیم کاهش حداکثری گزارشات مبنی بر تجاوز به اراضی ملی و منابع طبیعی با اطلاع رسانی و هشدار عمومی و برخورد بازدارنده و مقتدرانه باید مطمئن نظر قرار گیرد. دانه درشت‌ها در صدر اولویت باید باشند. یکی از ضروریات یک نظام قضایی موفق نگاه راهبردی و پیشگیرانه است، چرا که تجربه نشان داده که همواره پیشگیری ساده تر و کم هزینه تر از درمان است و گاهی خسارات در عرصه محیط زیست برگشت ناپذیر است.

شورای حفاظت از اراضی ملی و منابع طبیعی باید در تمام استان‌ها با بهره‌گیری اصل اساسی "پیشگیری" استراتژی مدونی را به کلیه دستگاههای دولتی و ادارات، علی‌الخصوص شهرداری‌ها ابلاغ کند که نسبت به شناسایی و مراقبت مستمر و تحجیر و تشجیر زمین‌های منابع طبیعی دست بکار شوند چراکه بخش قابل‌اعتنایی از تصرفات، مربوط به این اراضی بوده است. تخصصی شدن مراجع رسیدگی اقدام در خور تقدیر دستگاه قضایی است. هم‌اکنون در هر استان، شعب خاصی از دادسرا و محاکم عمومی و انقلاب و نیز محاکم عالی تجدید نظر به پرونده‌های شورا اختصاص یافته تا ضریب سرعت و دقت در رسیدگی به پرونده‌های مربوطه بیشتر شود و رویکردی تخصصی به مقوله اراضی معطوف شود.

تاریخچه وظایف و حدود و اختیارات شورای حفظ حقوق بیت المال در اراضی ملی و منابع طبیعی عبارتست از:

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 شورایی به نام (شورای حفاظت از حقوق بیت المال در اراضی ملی و منابع طبیعی) در سال ۸۳ و با دستور رئیس وقت قوه قضائیه تشکیل شد.

متعاقبا به منظور اجرای مصوبه ۱۳۸۳/۴/۳۷ ریاست محترم قوه قضائیه و در جهت اجرایی کردن تدابیر و تصمیمات شورا، دستورالعملی تدوین شد که به موجب آن، شورای حفظ حقوق بیت‌المال با هدف حفظ حقوق عامه و برخورد قاطع با افرادی که به منظور تحصیل مال نامشروع و زمین خواری مرتکب تصرف، تخریب و تجاوز به اراضی و املاک دولتی و عمومی، زمین های زراعی، باغها، فضای سبز، جنگلها و مراتع، تغییر کاربری داده می‌شود، رسیدگی به جرایم زمین موضوع زمین خواری را بصورت ویژه و تخصصی به محاکم ذیربط ارجاع دهد.

به موجب ماده ۳ و ۵ این دستورالعمل، دادستان کل کشور، دبیر شورای حفظ حقوق بیت المال بوده و مسنول تشکیل و اداره شورا و پیگیری مصوبات و نظارت بر هماهنگی بین نهادهای مسئول را برعهده خواهد داشت؛ دبیرخانه این شورا در دادستانی کل کشور مستقر شده و پیگیری امور محوله خواهد بود، به موجب ماده ۸ این دستورالعمل وظایف و اختیارات شورا به شرح زیر است: ماده ۸ - شرح وظایف و اختیارات:

۱- شناسایی متجاوزین و تخریب کنندگان اموال دولتی و عمومی (موضوع مواد ۱۲ و ۱۳ قانون زمین شهری) و منابع طبیعی موضوع قانون حفاظت و بهره برداری از جنگل ها و مراتع و فضاهای سبز و باغات و مواد موضوع ماده یک لایحه حفظ و گسترش فضای سبز در شهرها و قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها و انفال (موضوع اصل ۴۵ قانون اساسی) و معرفی آنان به مراجع قضایی و پیگیری موضوع تا حصول نتیجه.

۲- شناسایی جاعلین اسناد مربوط به املاک مزبور و استفاده کنندگان از آن به قصد خرید و فروش و سودجویی و معرفی مرتکبین به مرجع قضایی.

۳- جلوگیری از تغییر کاربری متقلبانه یا غیر قانونی اراضی زراعی و باغها.

۴- شناسایی متجاوزین به حریم و بستر دریاچه و رودخانه ها و سدها و گسل ها.

۵- جلوگیری از رانت خواری و حیف و میل اراضی ملی و دولتی و عمومی.

۶- شناسایی متجاوزین به اراضی بلاصاحب و بلاوارث و معرفی آن ها به مراجع قضایی و انجام اقدامات لازم جهت رفع آن تجاوز از اراضی مزبور.

۷- اخذ و جمع آوری اطلاعات مربوط به اراضی ملی، دولتی، عمومی، بلاصاحب و بلاوارث.

۸- انجام هرگونه اقدام لازم جهت حفظ و جلوگیری از تصرفات و تخریب و ساخت و سازهای غیر مجاز و عنداللزوم علامت گذاری، حصارکشی، نصب تابلو در این اراضی.

۹- تشکیل کمیته های کاری شامل (واحد هماهنگی اطلاعات، واحد عملیات و اجرا، واحد حقوق و قضایی) و ساماندهی کمیته های مزبور به منظور کشف و تعقیب جرائم فوق الذکر و ارائه گزارش به شورا شامل معاونین و کارشناسان عضو شورای حفظ حقوق بیت‌المال.

۱۰- اعضای شورای مرکزی می‌بایست بر اساس وظایف ذاتی، نمایندگان خود را در کمیته های فرعی معرفی و شرح وظایف و اختیارات هریک از کمیته های کاری در شورای مرکزی تبیین شود.

۱۱- نظارت بر عملکرد کمیته های فرعی و تعیین وظایف و احصاء حدود اختیارات و حوزه عملکرد آنها.

اما پیشنهاد هایی در زمینه پیشگیری از زمین خواری که در شورای حفظ بیت المال تهیه شده و به کارگزاران مربوطه اعلان شده عبارتست از:

۱- جلوگیری از فراهم شدن زمینه موضوع تجاوز و تصرف اراضی در کنار برخوردهای قضایی انتظامی توسط کلیه دست اندرکاران خصوصا استفاده از ابزار رسانه و آگاهس بخشی عمومی و دیپلماسی عمومی آگاهی افزای مردمی.

۲- در تنظیم دستورالعملها و بخشنامه های صادره از طرف وزرای محترم و دستگاههای مسئول شفافیت لازم وجود داشته باشد و اختلاف نظریه و برداشتهای مختلف ایجاد نشده و روند برخورد با پدیده زمین خواری و حفظ حقوق بیت المال در این خصوص از هماهنگی و رویه واحد برخوردار باشد.

۳- رای وحدت رویه هیئت عمومی دیوان عالی کشور تحت شماره ۷۰۷ ردیف ۲۷/۸۶ مورخ ۸۶/۱۲/۲۷ که بر ضرورت اعاده وضعیت اراضی زراعی و باغیهای که تغییر کاربری غیر مجاز داشته مورد توجه و اجرای دقیق قرار گیرد.

۴- در اجرای طرح آمایش سرزمین و تصویب طرح جامع اراضی توسط سازمان مدیریت و هیئت دولت تسریع شود.

۵- اهتمام بر ایجاد کمربند سبز در جوار حاشیه شهرها که باعث تثبیت اراضی و جلوگیری از تجاوزات احتمالی به آن اراضی شود.

۶- در مقررات جزایی ناظر بر تجاوز و تصرف عدوانی و اراضی دولتی از جمله مواد ۶۹۰ به بعد قانون مجازات اسلامی بازنگری شده و مجازات مرتکبین این جرایم افزایش یابد زیرا مقررات فعلی واجد مجازات دارای وصف بازنگری قانونی نمی باشد.

۷- با توجه به اینکه پرداخت هزینه های دادرسی و سایر هزینه ها مانند دستمزد کارشناسان یکی از مشکلات سازمانهای متولی از طرح و تعقیب دعاوی دولتی است، لذا ضمن پیشنهاد اصلاح قانون آیین دادرسی و معافیت دولت در پرداخت هزینه دادرسی (مانند قانون سابق) وزرای دستگاههای مزبور، دستورات لازم در خصوص پیش بینی هزینه ها و در اختیار گذاشتن تنخواه کافی و به موقع برای واحدهای ذیربط صادر شود.

۸- از ظرفیتهای و امکانات انتظامی تخصصی در فرایند کشف جرم و تعقیب و شناسایی بهره برداری لازم صورت پذیرد.

۹- با توجه به کمبود کادر قضایی دادسرای ویژه زمین خواری، اقدام لازم جهت تقویت کادر قضایی دادسرای مزبور با لحاظ تخصص های لازم به عمل آید.

۱۰- با توجه به اینکه ماده واحده قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجرای ماده ۵۶ قانون جنگلها و مراتع کشور فاقد مهلت برای اعتراض است برای حصول قطعیت و تعیین تکلیف سریعتر اراضی مربوط به وزارت جهاد کشاورزی اقدام لازم در جهت اصلاح ماده واحده از حیث تعیین مهلت اعتراض برای معترضین معمول شود.

امید آنکه شاهد کارآمدی و تاثیر اصولی این شورا در جهت صیانت از محیط زیست و اراضی ملی و منابع طبیعی باشیم و دست زمین خواران اعم از شبه دولتی و خصوصی و دلال و ... از سر منابع ملی و تنفس گاه های زیست محیطی کوتاه شود.

نتیجه گیری

استفاده بی رویه افراد سودجو از منابع طبیعی به هر وسیله ممکن و سو استفاده آنان از حقی که شرعا به رسمیت شناخته شده (احیا سبب تملک است) باعث از بین رفتن سریع منابع طبیعی گردیده به گونه ای که دولت بالاجبار بر آن شد تا اقداماتی جهت حفظ و حمایت از آن منابع معمول دارد. از اینرو بعنوان اولین اقدام در سال ۱۳۴۰ قانون ملی شدن جنگلها به تصویب رسید که بعدا دچار تحولات و تغییراتی شده کما اینکه قوانین دیگری نیز راجع به موضوع مورد تصویب قرار گرفت. لیکن از آنجائیکه مشکل زمین بعنوان یکی از منابع ملی همیشه در کشور موجود بوده لذا از مهمترین مسایل، نحوه شناسایی و تشخیص اراضی ملی و بعد از آن طبیعتا موضوع چگونگی رسیدگی به اعتراضات اشخاص اعم از حقیقی و حقوقی نسبت به اقدامات دولت در این زمینه می باشد. کما اینکه مسئولین مربوطه با در نظر گرفتن کلیه قوانین موجود و بررسی همه جانبه اقدامات صورت گرفته باید چاره اندیشی دقیقی نموده تا مشکل فوق به نحو مقتضی مرتفع گردیده و شعار توسعه پایدار به تدریج جامه عمل بپوشد. به همین دلیل نظر به ضرورت حفظ و حراست اراضی ملی ابتدائا باید تخریب جنگلها، مراتع و ... و تصرف آنها بدون اخذ مجوز از دولت جرم محسوب و مجرم شناسی تحت پیگیری قرار گرفته نهایتا به مجازات در خور عمل ارتكابی برسد. علاوه بر این وجود یک سازمان واحد واجد شرایط جهت تولید امور اراضی کشور ضروری جلوه می کند تا اساسا اقدامات مربوطه وفق مقررات صورت گرفته و دارای تعریفی قانونی باشند نه براساس ذوق و سلیقه شخصی دستگاههای دست اندر کار فعلی. مضافا اینکه وجود چنین سازمان منسجم غیروابسته نه تنها باعث سرعت و دقت بیشتر در حل پرونده های مترکم موجود شده بلکه از بروز اختلافات شدید میان ارگانهای دولتی بویژه اداره منابع طبیعی و سازمان امور اراضی جلوگیری به عمل آورده موجب تداخل صلاحیت نیز نخواهد شد.

زمین خواری، تصرف اراضی اعم از دولتی و شخصی از سوی اشخاص یا مراجعی است که با استفاده از نفوذ و روابط خود در دستگاه‌های مختلف اداری و یا با شناسایی خلاهای قانونی و گاه نیز با جعل اسناد و مدارکی به سوءاستفاده‌های مالی و ملکی می‌پردازند. زمین خواری اصطلاحی است که چند سال اخیر به علت سوءاستفاده‌های مختلف و کثرت کلاهبرداریها در املاک و اراضی رواج یافته است و در قوانین عنوان خاصی تحت نام زمین خواری وجود ندارد. اگر زمین خواری از جلوه‌های کلاهبرداری محسوب شود، مجرم بر اساس قانون به مجازات جرم کلاهبرداری محکوم می‌شود. (عده‌ای نیز زمین خواری را مشمول ماده ۶۹۰ قانون مجازات اسلامی می‌دانند). یکی دیگر از قوانین در مبارزه با امر زمین خواری، قانون ثبت مصوب سال ۱۳۱۰ است و با افرادی که مال دیگری را به طور تصنعی مال خود معرفی کرده و برای آن سند دریافت می‌کنند، برخورد می‌شود.

منابع و مراجع

- [۱] شمس احمد، نظام حقوقی اراضی ملی شده، نشر دادگستر، تهران، ج ۱، ۱۳۷۶
- [۲] طالب، مهدی، نگاهی جامعه شناسانه به مسایل و اعتبارات روستایی در ایران، ۱۳۷۶
- [۳] کامیار، غلامرضا، حقوق شهرسازی، تهران، انتشارات مجد، ج اول، ۱۳۷۹
- [۴] جعفری، مصطفی، اراضی ملی شده، مجله جنگل و مراتع، شماره ۱۵، پائیز ۱۳۷۱
- [۵] کاتوزیان، ناصر، حقوق مدنی اموال و مالکیت، تهران، نشر یلدا، ج اول، ۱۳۷۴