

جرم زمین‌خواری از طریق تصرف و تغییر غیر قانونی کاربری اراضی

مراد نصیری^۱

چکیده

پدیده‌ی زمین‌خواری از طریق تغییر غیر قانونی کاربری و تصرف غیر قانونی اراضی، در چند دهه‌ی اخیر به یکی از معضلات اجتماعی تبدیل شده است و از این رو پدیده‌ی زمین‌خواری رو به افزایش است. در این تحقیق با بررسی جرم زمین‌خواری از طریق تغییر غیر قانونی کاربری و تصرف غیر قانونی اراضی، به این معضل قانونی می‌پردازیم.

واژگان کلیدی: زمین‌خواری، تغییر کاربری، تصرف عدوانی، اراضی.

۱. کارشناس ارشد حقوق کیفری و جرم‌شناسی، عضو هیأت علمی دانشگاه پیام نور واحد نمین.

درآمد

در نظام حقوقی ایران، قوانین و مقررات مختلفی در زمینه مالکیت بر زمین، حمایت از حقوق مالکانه و جلوگیری از تغییر غیر قانونی کاربری و تصرف غیر قانونی زمین به تصویب رسیده است، اما در عمل، مقابله با شیوع پدیده‌ای موسوم به زمین‌خواری، با مشکلات حقوقی، اجتماعی و اقتصادی مواجه است. یکی از مشکلات عمده در این زمینه، فقدان تعریف روشنی از این پدیده مجرمانه است. در قوانین ایران، عنوان مجرمانه‌ای تحت عنوان «زمین‌خواری» وجود ندارد و این اصطلاح بیش‌تر در عرف اداری و اجتماعی رواج پیدا کرده است. با این حال می‌توان برای این جرم مصادیقی بیان کرد. مانند جعل سند منتهی به تصرف و تغییر کاربری اراضی و نهایتاً الزام مراجع قانونی به تجویز تغییر کاربری به منظور فروش آن‌ها به قیمت بالاتر.

در جرم زمین‌خواری، حداقل دو عنصر مادی: «تغییر غیر قانونی کاربری زمین» و «تصرف غیر قانونی زمین» قابل ارتکاب است که می‌تواند همراه با هم، یا به صورت مجزا محقق شود (مشهدی و فرهادی، ۱۳۸۷: ۵۶).

زمین‌خواری، پدیده‌ی ناخوشایندی است که در سال‌های اخیر، آثار و تبعات ویران‌گر آن ملموس و عینی شده است. در این پدیده از طریق ساخت و ساز غیر مجاز و مانند آن سعی می‌شود افرادی به عنوان مالک تلقی شوند. گزارش نایب رئیس کمیسیون اصل نود مجلس شورای در جلسه‌ی علنی روز دهم اردیبهشت ۱۳۸۷ از وضعیت مفاسد اقتصادی در کشور، حاکی از آن است که زمین‌خواری به صورت واگذاری غیر قانونی زمین‌ها یا تغییر غیر مجاز کاربری آن‌ها، در راس مفاسد اقتصادی کشور قرار دارد.^۱

۱. برای مشاهده‌ی مشروح این اظهارات، بنگرید به: روزنامه‌ی جام جم، ۱۰ اردیبهشت ۱۳۸۷.

۱. تعریف جرم زمین‌خواری و رکن قانونی آن

در قوانین ایران، زمین از جهت نوع و کاربری تقسیمات فراوان دارد که از آن جمله زمین موات،^۱ زمین ساحلی،^۲ زمین مجهول‌المالک،^۳ زمین دایر^۴ و زمین بایر^۵ است. در فقه نیز انواع زمین عبارت است از زمین انفال، زمین فیء، زمین مفتوح عنوه، زمین وقف و زمین دارای مالک خصوصی (میانجی، ۱۳۶۲: ۱۵).

در قوانین ایران از اصطلاح زمین‌خواری تعریفی به عمل نیامده است و عنوان مجرمانه‌ای به این نام وجود ندارد، ولی می‌توان گفت عنصر مادی زمین‌خواری، تحصیل زمین نامشروع، تصاحب زمین غیر یا تصرف انواع اراضی، به ویژه املاک متعلق به دولت به مفهوم عام یا سازمان‌ها و نهادهای عمومی، بدون حق و نیز تغییر کاربری آن به صورت غیر قانونی است که گاه با ارتکاب سلسله اعمال پیچیده و جاعلانه صورت می‌گیرد.

به نظر می‌رسد زمین‌خواری نوعی کلاهبرداری است و قوانین مربوط به نقل و انتقال املاک و اراضی به صورت غیر قانونی، شامل واژه‌ی عرفی زمین‌خواری نیز می‌شود؛ زیرا خرید و فروش، معامله و نقل و انتقال به صورت غیر قانونی صورت می‌گیرد و یک زمین‌خوار با استفاده از ضعف قوانین، با توسل به وسایل متقلبانه، و با تغییر غیر قانونی اراضی آن‌ها را تصرف و به فروش می‌رساند. از این رو می‌توان گفت مواد ۱ و ۲ قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشاء و اختلاس و کلاهبرداری

۱. ماده‌ی ۲۷ قانون مدنی: «... اراضی موات یعنی زمین‌هایی که معطل افتاده و آبادی و کشت و زرع در آن‌ها نباشد».

۲. «زمین‌هایی است که در مجاورت حریم دریاها و دریاچه‌ها و یا اراضی مستحدثه قرار دارد» (مجموعه قوانین سال ۱۳۵۹: ۵).

۳. اراضی مجهول‌المالک، زمینی است که صاحب آن معلوم نباشد از نظر قانون ثبت اراضی مجهول‌المالک، ملک غیر منقولی است که طرف مهلت مقرر درخواست ثبت آن نشده، هر چند زمین مالک داشته باشد. (شهری، ۱۳۶۹: ۹۲).

۴. غیر از اراضی فوق‌الذکر، زمین‌هایی که به نحوی از آن‌ها و یا توسط رژیم سابق ملی اعلام شده، زمین‌هایی که جهت محیط زیست، شکارگاه و یا جلوگیری از بدی آب و هوا در مالکیت دولت در آمده است (مجموعه قوانین سال ۱۳۵۹، روزنامه‌ی رسمی: ۱۳).

۵. اراضی بایر، زمین‌هایی است که سابقه‌ی احیا دارند، ولی به دلیل اعراض مالک بیش‌تر از پنج سال متوالی بدون دلیل موجه بلاکشت مانده است (مجموعه قوانین سال ۱۳۶۹، روزنامه‌ی رسمی: ۹۲۹).

مصوب ۱۳۶۷، ماده‌ی ۶۹۰ قانون مجازات اسلامی و قانون ثبت اسناد مصوب ۱۳۱۰ در خصوص افرادی که مال دیگری را مال خود معرفی کرده و برای آن سند دریافت می‌کنند، از قوانین مرتبط با زمین‌خواری است. اگر زمین‌خواری باعث اختلال در نظام اقتصادی کشور، ناامن شدن فعالیت‌های صنعتی و تجاری و ایجاد شکاف طبقاتی در کشور شود، یا ضربه‌ی سنگینی به اقتصاد ملی و منابع طبیعی وارد آورد، می‌تواند فساد فی‌الارض محسوب می‌شود، اما این موضوع در بندهای هفت‌گانه‌ی ماده‌ی ۱ قانون مجازات اخلاص گران در نظام اقتصادی کشور مصوب ۱۳۶۹ منعکس نشده و قانون مزبور از این جهت نیازمند اصلاح و بازنگری است.

نظام اقتصادی نابه‌سامان که در آن تصاحب زمین و ساختمان موجب ثروت هنگفت می‌شود، عدم اجرای طرح کاداستر و معین نبودن دقیق مالکیت زمین‌ها، به خصوص زمین‌های ملی و عمومی از روی نقشه‌های ثبتی، رانت قانونی و اطلاعاتی، سوء استفاده از قدرت، ضعف قانون و هم‌چنین کشاورزی کم بازده و سود هنگفت ناشی از تغییر کاربری زمین، از علل وقوع زمین‌خواری است.

۲. تغییر غیر قانونی کاربری اراضی

پس از پیروزی انقلاب اسلامی، اراضی کشور به سه دسته‌ی دولتی، متعلق به خاندان شاهنشاهی و اراضی خصوصی یا اربابی تقسیم‌بندی می‌شدند. پس از انقلاب اسلامی، با مصادره‌ی اموال خاندان شاهنشاهی به نفع دولت، در حال حاضر نوع مالکیت اراضی ایران به دو دسته اراضی متعلق به دولت (اشخاص حقوقی حقوق عمومی) و اراضی متعلق به افراد و اشخاص خصوصی قابل تقسیم‌بندی است (مشهدی و فیروزی، ۱۳۸۷: ۵۴).

طبق آیین‌نامه‌ی اجرایی قانون اصلاح قانون حفظ کاربری مصوب ۱۳۸۶، تغییر کاربری عبارت از هر اقدامی است که در قالب ایجاد بنا یا برداشتن یا افزایش شن و ماسه و سایر اقداماتی که بنا به تشخیص وزارت جهاد کشاورزی تغییر کاربری محسوب می‌شود و مانع از بهره‌برداری و استمرار کشاورزی اراضی زراعی و باغ‌ها است. در یک تعریف جامع، تغییر کاربری فضاهای سبز عبارت است از: تبدیل، تخریب و ناتوان‌مند کردن غیر مجاز فضاهای سبز از حالت باغی و زراعی به فضاهای مسکونی،

صنعتی و غیره که منجر به از بین رفتن خاک حاصل‌خیز، پوشش گیاهی و توان اکولوژیکی آن شده، به طوری که دارای آثار و تبعات منفی طبیعی، زیست محیطی و اقتصادی باشد (مشهدی، ۱۳۸۶: ۴۰).

ماده‌ی یک قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها مقرر می‌دارد: به منظور حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها و تداوم بهره‌وری آن‌ها، از تاریخ تصویب این قانون، تغییر کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها در خارج از محدوده‌ی قانونی شهرها و شهرک‌ها جز در موارد ضروری ممنوع است.

تغییر بی‌رویه‌ی کاربری اراضی کشاورزی، یکی از چالش‌هایی است که وزارت جهاد کشاورزی، با آن روبه‌رو است. این عمل سالیانه بخش عمده‌ای از اراضی را از چرخه‌ی تولید خارج می‌کند، در حالی که طبق ماده‌ی ۱۰ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها مصوب ۱۳۷۴^۱، هرگونه تغییر کاربری بدون اخذ مجوز از مرجع ذیصلاح ممنوع است؛ در صورتی که در اراضی زراعی و باغ‌ها، موضوع قانون اصلاح قانون حفظ کاربری اراضی و باغ‌ها، بدون رعایت ضوابط و مقررات مربوطه و اخذ مجوز از کمیسیون تبصره‌ی ۱ ماده‌ی ۱ و یا موافقت سازمان جهاد کشاورزی در قالب طرح‌های تبصره‌ی ۴ الحاقی قانون مذکور، حسب مورد اقداماتی به شرح زیر صورت گیرد و مانع از تداوم تولید و بهره‌برداری و استمرار کشاورزی شود، به عنوان مصادیق تغییر کاربری غیر مجاز تلقی می‌گردد. برداشت یا افزایش شن و ماسه، ایجاد بنا و تاسیسات، خاک‌برداری و خاک‌ریزی گودبرداری، احداث کوره‌های آجر و گچ‌پزی، پی‌کنی، دیوارکشی اراضی، دیپوی زباله، نخاله و مصالح ساختمانی، شن و ماسه و ضایعات فلزی، ایجاد سکونت‌گاه‌های موقت، استقرار کانکس و آلاچیق، احداث جاده

۱. «هرگونه تغییر کاربری در قالب ایجاد بنا، برداشتن یا افزایش شن و ماسه و سایر اقداماتی که بنا به تشخیص وزارت جهاد کشاورزی تغییر کاربری محسوب گردد، چنانچه به طور غیر مجاز و بدون اخذ مجوز از کمیسیون موضوع تبصره ۱ ماده ۱ این قانون صورت پذیرد، جرم بوده و ماموران جهاد کشاورزی محل مکلفند نسبت به توقف عملیات اقدام و مراتب را به اداره متبوع جهت انعکاس به مراجع قضایی اعلام نمایند. تبصره ۱: چنانچه مرتکب پس از اعلام جهاد کشاورزی به اقدامات خود ادامه دهد، نیروی انتظامی موظف است بنا به درخواست جهاد کشاورزی از ادامه عملیات مرتکب جلوگیری نماید؛ تبصره ۲: ماموران جهاد کشاورزی موظفند با حضور نماینده دادسرا و در نقاطی که دادسرا نباشد، با حضور دادگاه محل، ضمن تنظیم صورت مجلس راساً نسبت به قلع و قمع بنا و مستحذات اقدام و وضعیت زمین را به حالت اولیه اعاده نمایند».

و راه، دفن زباله‌های واحدهای صنعتی، رها کردن پساب‌های واحدهای صنعتی و فضلاب‌های شهری و ...

بررسی‌های تطبیقی نشان می‌دهند که جرم زمین‌خواری با نظام مالکیت زمین مرتبط است و در نظام‌هایی که دارای مالکیت دوگانه‌ی عمومی و خصوصی است، احتمال بروز زمین‌خواری بیش‌تر است. بنابراین از مهم‌ترین گام‌ها در جهت مقابله با تصرف زمین‌های عمومی، افزایش مسؤولیت دولت در بهره‌برداری مناسب از زمین و منطبق با منافع عمومی، مشخص کردن دقیق نقشه‌های ثبتی و پیاده کردن کامل نظام کاداستر و اتخاذ قوانین و مقررات شدید علیه متصرفات زمین است (مشهدی و فیروزی، ۱۳۸۷: ۵۴).

۳. تصرف عدوانی و تصاحب غیر قانونی اراضی ملی و دولتی

ماده‌ی ۶۹۰ قانون مجازات اسلامی^۱ و ماده‌ی ۲ قانون اصلاح قانون جلوگیری از تصرف عدوانی مصوب ۱۳۵۲^۲، تصرف غیر قانونی و عدوانی اراضی را جرم و قابل مجازات دانسته است.

در ماده‌ی ۶۹۰ قانون مجازات اسلامی، دعوای ممانعت از حق، عبارت است از تقاضای کسی بر رفع ممانعت از حق ارتفاق و انتفاع خود در ملک دیگری. به موجب دعوای مزاحمت، متصرف مال غیر منقول، درخواست جلوگیری از مزاحمت کسی را می‌نماید که نسبت به متصرفات او مزاحم است، بدون این‌که مال را از تصرف متصرف خارج کرده باشد. دعوای تصرف عدوانی، ادعای متصرف سابق مبنی بر این است که دیگری بدون رضایت او مال غیر منقول را از تصرف وی خارج کرده و اعاده‌ی تصرف خود را نسبت به آن مال درخواست می‌نماید (گلدوزیان، ۱۳۸۶: ۴۲۹).

۱. «هر کس به وسیله‌ی صحنه‌سازی از قبیل پی‌کنی، دیوارکشی ... در اراضی موات و بایر و سایر اراضی و املاک متعلق به دولت یا شرکت‌های وابسته به دولت یا شهرداری‌ها ... به منظور تصرف یا ذی‌حق معرفی کردن خود یا دیگری مبادرت نماید ... یا اقدام به هرگونه تجاوز و تصرف عدوانی یا ایجاد مزاحمت یا ممانعت از حق در موارد مذکور نماید به مجازات یک ماه تا یک سال محکوم می‌شود ...».

۲. «هرگاه کسی مال غیرمنقولی را که در تصرف غیر بوده است عدواناً تصرف کرده و یا مزاحم استفاده متصرف شده باشد و یا با استفاده از حق انتفاع یا ارتفاق دیگری ممانعت کرده باشد و بیش از یک ماه از تاریخ وقوع تصرف یا آغاز مزاحمت یا ممانعت نگذشته باشد ...».

مطابق ماده‌ی ۶۹۰ قانون مجازات اسلامی، ایجاد آثار تصرف در اراضی و املاک متعلق به دولت یا اشخاص حقیقی یا حقوقی جرم محسوب می‌شود و فقط با شکایت مالک قابل تعقیب کیفری است. قید «در موارد مذکور» در قسمت اخیر این ماده، نشان می‌دهد که تصرف عدوانی و مزاحمت و ممانعت از حق نسبت به املاک متعلق به دولت یا اشخاص حقیقی یا حقوقی نیز جرم بوده و با شکایت مالک قابل تعقیب کیفری است. در طرح دعوای تصرف عدوانی، به استناد قانون اصلاح جلوگیری از تصرف عدوانی، اثبات سبق تصرف شاکی و لحوق تصرف مشتکی‌عنه و عدوانی بودن تصرف او ضروری است، اما در صورت اقامه‌ی دعوای کیفری به استناد ماده‌ی ۶۹۰ قانون مجازات اسلامی، دادگاه پس از احراز من غیر حق بودن تصرف فعلی، می‌تواند حکم محکومیت کیفری صادر نماید.^۱

ماده‌ی ۵۵ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۴۶ تجاوز به جنگل‌ها و مراتع را تصرف عدوانی قلمداد نموده است. به موجب این ماده، هرگونه تجاوز به جنگل‌ها و مراتع و بیشه‌ها و اراضی جنگلی ملی شده ممنوع است و حسب مورد مشمول مقررات قانون جلوگیری از تصرف عدوانی خواهد بود.

۱. نظر مشورتی شماره‌ی ۷/۹۷۶۹۸ به تاریخ ۱۳۷۸/۱۲/۲۳ اداره‌ی حقوقی قوه‌ی قضاییه



یافته‌های پژوهش

حفاظت و توسعه‌ی پایدار منابع طبیعی و کشاورزی ایجاب می‌کند که به پیش‌گیری از پدیده‌ی زمین‌خواری اهمیت بیشتری داده شود و علل و عوامل مختلف آن از نظر حقوقی، اجتماعی و سیاسی، ریشه‌یابی شود. ناکارآمدی و پراکندگی قوانین موجود، نداشتن ضمانت اجرایی قوی و مجازات بازدارنده و همچنین وجود خلأهای قانونی و فقد عنوان مجرمانه برای زمین‌خواری و عدم اجرای طرح کاداستر به منظور تعیین مالکیت زمین‌ها، به ویژه زمین‌های ملی و عمومی، از موانع موجود برای مقابله با پدیده‌ی زمین‌خواری است.



فهرست منابع

- ۱- جعفری لنگرودی، محمدجعفر، *ترمینولوژی حقوق*، تهران، گنج دانش، ۱۳۸۰.
- ۲- شهری، غلامرضا، *حقوق ثبت*، تهران، جهاد دانشگاهی، ۱۳۶۹.
- ۳- گلدوزیان، ایرج، *محصای قانون مجازات اسلامی*، تهران، مجد، ۱۳۸۶.
- ۴- مشهدی، علی و فیروزی، مسعود، «نگاهی به نظام حقوقی مالکیت زمین و ارتباط آن با پدیده زمین‌خواری»، مجله‌ی اطلاع‌رسانی حقوقی، شماره‌های ۱۵-۱۶، دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۸۷.
- ۵- مشهدی، علی، «بزه تغییر کاربری اراضی زراعی و باغی و غفلت از ابزارهای سیاست جنایی مشارکتی»، سایت حقوقی حقوق دانان، ۱۳۸۶ (www.hoghooghddanan.com).
- ۶- میانجی، علی‌احمد، *اصول مالکیت در اسلام*، جلد دوم، تهران، دفتر انتشارات اسلامی، ۱۳۶۲.