

بررسی راهبردهای صیانت از اراضی ملی و دولتی در ساختار اداری

علی راستی^۱

داود نصیران نجف آبادی^۲

رضا سلطانی^۳

چکیده

صیانت از اراضی ملی و دولتی، یکی از موضوعات مهم و اساسی است که قانون‌گذار باید به آن توجه کند. مهم‌ترین قانونی که در حقوق ایران درباره اراضی ملی تصویب شده، قانون ملی شدن جنگل‌ها و مراتع کشور (۱۳۴۱) است. در فقه امامیه نیز اراضی ملی زیر عنوان «انفال» بررسی و به لحاظ ماهیت جزو اموال عمومی محسوب شده‌اند. این پژوهش با هدف تبیین معضلات و مقابله با ناکارآمدی قوانین جاری با روش توصیفی و تحلیلی و با هدف دستیابی به الگوی مطلوب در تحقق کارآمدی با تکیه بر رویکردهای مناسب برون‌رفت از این مشکلات، به کاستی‌های موجود در سه حوزه تقنینی، قضایی و اجرایی نگاهی داشته و راهبردهای برون‌رفت از مشکلات ناشی از ناکارآمدی قوانین را بیان کرده است. در قوانین راجع به اراضی ملی، تعدد قوانین و تعارض درونی آن‌ها، نبود قانون جامع زمین و مدیریت واحد، رعایت نشدن قاعده تناسب جرم و مجازات، تصویب قوانین تشویقی منتهی به تصرف غیر مجاز اراضی ملی، نبود دادگاه ویژه رسیدگی به موضوعات اراضی ملی و اجرا نشدن صحیح احکام قضایی در مورد اراضی ملی از جمله علل ناکارآمدی قوانین راجع به اراضی ملی است. در مقابل تجمیع، تدوین و تنقیح قوانین، هماهنگ‌سازی رویکرد حاکم بر قوانین، تغییر بنیادین در ساختار مالکیت نسبت به این اراضی و نحوه بهره‌برداری، اصلاح شیوه تعیین مجازات و تغییر قوانین نامؤثر، تقویت کمیسیون رفع تداخلات، تخصصی کردن محاکم صلاحیت‌دار برای رسیدگی به موضوع اراضی، اصلاح شیوه‌های نظارتی، محافظت و واگذاری اراضی ملی و دولتی و به‌کارگیری روش‌های نوین ثبتی و کاداستر از جمله روش‌های کارآمدی قوانین در صیانت از این اراضی به شمار می‌روند.

کلیدواژه‌ها: قوانین دولت، اراضی ملی و دولتی، نظام حقوقی، قانون‌گذاری.

۱. دانشجوی دکتری حقوق خصوصی، گروه حقوق، واحد نجف آباد، دانشگاه آزاد اسلامی، نجف آباد، ایران. aliiirastii1969@gmail.com

۲. استادیار گروه حقوق، واحد نجف آباد، دانشگاه آزاد اسلامی، نجف آباد، ایران (نویسنده مسئول). Dawoodnassiran@yahoo.com

۳. استادیار گروه حقوق، واحد نجف آباد، دانشگاه آزاد اسلامی، نجف آباد، ایران. Rezasoltani156@gmail.com

مقدمه

بی‌شک، توجه به اعمال راهکارهای کارآمدی قوانین در سیاست تقنینی، قضایی و اجرایی می‌تواند در صیانت از اراضی ملی در نظام حقوقی ایران، اثری شگرف بر جای بگذارد که تحقق این امر مهم به اهتمام جدی قانون‌گذار در تحقق اهداف مورد نظر بستگی دارد. چون ملی‌سازی اراضی، تجلی حاکمیت ملی و تملک قهری ناشی از حاکمیت اداری است که با ابتکار سازمان‌های اداری کشور صورت می‌پذیرد، در خور توجه است.^۱

با بررسی پیشینه تحقیقاتی موضوع ملاحظه می‌شود که برخی حقوق‌دانان به موضوعاتی مرتبط با این بحث اشاره داشته‌اند، ولی آن تحقیقات را نمی‌توان جامع دانست. برای نمونه، احمد شمس (۱۳۹۴) در پژوهشی با عنوان «بررسی نظام حقوقی حاکم بر اراضی ملی شده»، به ضرورت کارآیی قوانین در تحقق سه هدف اصلی از ملی شدن اراضی اشاره کرده که عبارتند از: صیانت؛ پیش‌گیری از تخریب و رعایت اخلاق و اجرای عدالت برای حفظ حقوق عامه مردم نسبت به این اموال. در بیان تفاوت تحقیقات گذشته با موضوع تحقیق حاضر باید گفت که در آثار گذشته درباره این که قوانین حاکم بر اراضی ملی در صیانت از اراضی چه قدر کارآمد است، سخنی به چشم نمی‌خورد و معلوم نیست چرا قوانین این حوزه ناکارآمد است و چه گونه این ناکارآمدی اثبات شده است و چه راهکارهایی برای کارآمد شدن قوانین در این حوزه وجود دارد. در نوشتار حاضر تلاش می‌کنیم مسائلی یادشده با ارائه روش‌های قانون‌گذاری کارآمد در حوزه منابع طبیعی به خوبی تبیین گردد. آن‌گاه با بیان نقص‌ها و ایرادها به نقش قانون‌گذاری در رفع آشفتگی موجود در نتیجه تصویب بیش از حد قوانین در نظام قانون‌گذاری و صیانت از عرصه‌های ملی شده اشاره می‌شود. همانا تصویب بیش از حد قوانین، تورم قوانین و افت کیفیت قوانین را به دنبال داشته است.

بنزاده اردبیلی و همکاران (۱۴۰۰) در پژوهش «قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها در پرتو اصول و معیارهای اداره خوب» با شرایط و روند اجرای قانون از منظر حقوق عمومی یک ضرورت غیرقابل انکار پرداخته که اصول ارائه دلایل تصمیمات اداری، دسترسی به پرونده، رعایت مهلت معقول بطور نسبی رعایت شده و اصول بی‌طرفی و استقلال، انتظار مشروع، تناسب و استماع عموماً اجراء

۱. میرعباسی، سید باقر، «ملی کردن در حقوق بین‌الملل»، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، ۱۳۷۱، شماره ۲۸.

نگردیده و اصل جبران خسارت وارده به شهروندان از طریق نهادهای نظارتی بر اداره علی‌الخصوص دیوان عدالت اداری قابل اجراء می‌باشد. لذا اصول مذکور چندان مورد توجه و رعایت قرار نگرفته و همین امر ضرورت بازنگری و اصلاح قوانین موجود را جهت دستیابی به روند مطلوب تر و قابل دفاع تر بیش از پیش نمایان می‌سازد.

اکبرآبادی (۱۳۹۶) در پژوهش «ناکارآمدی سیاست جنایی ایران در برخورد با جرایم منابع طبیعی» به علل ناکارآمدی‌های سیاست جنایی ایران در جرایم مربوط به منابع ملی پرداخته و علل مختلفی از جمله تخصیص نیافتن شعبه‌های اختصاصی، ناآشنایی کارشناسان و تورم قانونی را در ناکارآمدی سیاست جنایی در جرایم منابع طبیعی دخیل دانسته است.

در کتاب «حقوق اموال عمومی و منابع طبیعی» نیز با استناد به اسناد بین‌المللی و قانون اساسی، قوانین و مقررات و رویه قضایی ایران به تبیین و تعریف این منابع، سیاست‌های کلی نظام و وظایف و اختیارات سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری در حفاظت از این منابع خدادادی پرداخته شده است. به اصل منع تغییر کاربری اراضی زراعی و متوقف کردن عملیات تغییر کاربری از جمله روش‌های پیش‌گیری از تعدی اشخاص به این منابع به عنوان یکی از راهبردها اشاره شده است. برای سیاست‌گذاری، هماهنگی امور و پیش‌گیری‌های لازم در راستای حفظ حقوق عامه و برخورد قانونی با اشخاصی که بدون مجوز قانونی به تصرف، تخریب و تجاوز به اراضی دولتی به ویژه اراضی ملی در قالب «انفال» دست می‌زنند، تشکیل «شورای حفظ حقوق بیت‌المال در امور اراضی» می‌تواند در کنار ابزارهای حقوقی اثرگذار باشد. این پژوهش کوشش دارد تا با رویکردی انتقادی به چالش‌ها و معضله‌های موجود برای تحقق صیانت از اراضی ملی و دولتی بپردازد و راهبردهای برون‌رفت از این وضعیت را برشمارد.

به طور کلی، اولویت بخشیدن به بیان چالش‌ها و راهبردهای پیشنهادی و اساسی برای رفع آن‌ها در هر سه حوزه باعث می‌شود از اراضی ملی و دولتی که با حفظ حیات انسانی ارتباط تنگاتنگ دارند و سرمایه بزرگ اقتصادی قلمداد می‌شوند، بهتر صیانت صورت گیرد. عامل نگارش این پژوهش، ضرورت پاسخ‌گویی به این پرسش‌هاست: آیا راهکارهای فعلی توانسته است به تکلیف اساسی دولت در صیانت از اراضی ملی و اموال دولتی پاسخ دهد؟ در صورت مثبت بودن پاسخ، دلایل افزایش

تخریب و سلب و تحدید مالکیت دولت نسبت به این اراضی چیست؟ فرضیه مقدماتی این پژوهش آن است که با وجود ضرورت اصلاح قوانین و مقررات در این حوزه، مداخلات دولت به تنهایی، الگویی مطلوب تلقی نمی‌شود و ایجاد سازوکاری مناسب برای تحقق این هدف ضرورت دارد؛ زیرا مالکیت دولت نیز نسبت به اراضی با اعمال حاکمیت اداری و عمومی بر این اموال صرفاً برای نگه‌داری این اموال صورت می‌پذیرد.

گفتار اول. مفاهیم

بند اول. مفهوم اراضی ملی

«اراضی ملی»، آن اراضی است که به حکم ماده یکم قانون ملی شدن جنگل‌ها و مراتع (۱۳۴۱/۱۰/۲۷)، ملی شده باشد. این اراضی با سلب مالکیت خصوصی اشخاص به عنوان اموال عمومی به مالکیت دولت درآمده است و هیچ‌گونه دخل و تصرف انسانی در آن اراضی بدون مجوز مجاز نیست و هیچ شخصی اعم از حقیقی یا حقوقی نمی‌تواند بدون دلیل درباره آن اراضی، ادعای مالکیت مطرح کند. در مقابل اراضی ملی، اراضی عادی قرار دارند که اراضی کشاورزی هم بخشی از آن محسوب می‌شود. اراضی عادی در مالکیت و تصرف افراد قرار دارند. منظور از بیان این تعریف‌ها، مشخص شدن شرایط و ویژگی‌های قانونی است که قانون‌گذار برای تشخیص این گونه اموال و قرار گرفتن در شمار اراضی تعیین کرده است. آیین‌نامه اجرای قانون ملی شدن جنگل‌ها (۱۳۴۱) نیز در ماده یکم خود به تعریف مفاهیم مستنبط از اصلاحات مندرج در قانون ملی شدن پرداخته که دولت با تولید سازمان جنگل‌ها و مراتع، متولی حفظ، احیا و توسعه این منابع است و شیوه استفاده و بهره‌برداری و انعقاد قراردادهای واگذاری آن را به عهده دارد.

گفتار دوم. راهبردهای تقنینی صیانت از اراضی ملی و دولتی

از جمله راهبردهای صیانت از اراضی ملی، راهبردهای تقنینی است که بررسی خواهیم کرد.

بند اول. تغییر ساختار مالکیت از تمرکز به انفکاک و تأثیر آن بر احیا و بهره‌وری اراضی ملی

اموال عمومی و انفال همگی جزء ثروت‌های ملی کشور محسوب می‌شود که به ملت تعلق دارد و

در برابر اموال دولتی قرار می‌گیرد. اموال عمومی یا ملی چون در مالکیت دولت قرار ندارد، تصرفات دولت در آن مالکانه نیست و صرفاً با بهره‌گیری از قواعد برخاسته از حقوق عمومی، نگه‌داری و بهره‌برداری از آن اراضی را بر عهده دارد.

نکته قابل توجه این است که مقررات ملی شدن جنگل‌ها و مراتع با این پیش‌فرض همراه بود که مالکیت خصوصی اشخاص نسبت به این دسته از اموال با سلب آن به مالکیت دولت منتقل گردد تا در نتیجه، صیانت از اراضی ملی در ظاهر محقق گردد. مسلماً در کنار مالکیت باید شرایط دیگری نیز فراهم آید، وگرنه این پیش‌فرض به تنهایی نمی‌تواند کاملاً درست باشد؛ زیرا مالکیت دولت تنها می‌تواند سبب ایجاد انفکاک و زایل شدن تسلط مالکانه اشخاص حقیقی از این اموال گردد و لزوماً به احیا و بهره‌وری از این دسته از اراضی نمی‌انجامد. به بیان دیگر، ممکن است تغییر ساختار مالکیت از انفکاک به تمرکز را در ظاهر و حداقل در زمان تصویب آن قانون، یک ضرورت و از مزایای اعمال مقررات ملی شدن جنگل‌ها و مراتع دانست. با این حال، با گذشت زمان مشخص شده است که در کنار مالکیت، مدیریت هم اهمیت دارد. مدیریت ناکارآمد ثابت کرده که این عقیده که «با تمرکز مالکیت، صیانت هم محقق می‌گردد»، نادرست است. بنابراین، مقوله مالکیت را نمی‌توان در حوزه نظام ارضی یک متغیر مستقل کافی برای صیانت از اراضی ملی تلقی کرد؛ زیرا مهم‌تر از بحث مالکیت تولید در مرجع واحد، پرهیز از پراکندگی و تعارض در مقررات است، به ویژه این‌که ماهیت مالکیت عمومی در اموال عمومی نظیر منابع طبیعی صرفاً و به معنای حاکمیت اداری و عمومی بر اموال عمومی است.^۱

بند دوم. پذیرش معیار کاشفیت بر ناقلیت عمل مأموران تشخیص در شناسایی و تملک اراضی ملی

از بعد حقوقی این‌که شناسایی جنگل و مراتع، جنبه کاشفیت از زمان ملی شدن در سال ۱۳۴۱ دارد یا جنبه ناقلیت از زمان شناسایی مالکیت عمومی دولت، محل بحث است. در این مورد با دو عقیده مواجه هستیم. چنان‌که گفته شد، به موجب ماده ۱ قانون ملی شدن جنگل‌های کشور (۱۳۴۱)، از تاریخ تصویب این قانون، عرصه و اعیانی همه جنگل‌ها و مراتع، بی‌شده‌های طبیعی و اراضی جنگلی کشور و جزء اموال عمومی محسوب می‌شود و متعلق به دولت است و به موجب ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری

۱. کنعانی، محمد طاهر، تملک اموال عمومی و مباحثات، چاپ دوم، تهران، نشر میزان، ۱۳۹۲، ص ۳۴۴.

از جنگل‌ها و مراتع (۱۳۴۶)، تشخیص این گونه اراضی و منابع بر عهده وزارت منابع طبیعی وقت قرار گرفت که قانون حفظ و حمایت از منابع طبیعی و ذخایر جنگلی کشور (۱۳۷۱) در ماده ۲ خود، این وظیفه را بر دوش وزارت جهاد سازندگی نهاد.

سؤال‌ای که به دنبال پاسخ تفصیلی آن هستیم، این است که اثر تشخیص سازمان دولتی چیست؟ به تعبیر رساتر، آیا این تشخیص، واجد اثر تأسیسی است یا اعلامی؟ پاسخ این پرسش را باید از خلال متون یادشده استنتاج کرد. ظاهر ماده یک قانون ملی شدن دلالت قوی دارد بر آن که از تاریخ تصویب، تمامی جنگل‌ها و مراتع کشور در شمار ثروت‌های ملی و اموال عمومی قرار گرفته‌اند. چون همه جنگل‌ها و مراتع در زمان تصویب قانون مشخص نبودند، چگونگی تشخیص این گونه اراضی طبق ماده ۵۶ قانون یادشده و ماده ۲ قانون حفظ و حمایت از منابع طبیعی تعیین شده است. بنابراین، تشخیصی که به موجب مواد یادشده به عمل می‌آید، واجد جنبه اعلامی است و تنها معلوم می‌دارد که عرصه مورد تشخیص از تاریخ تصویب قانون ملی شدن جزء اموال عمومی بوده است. به عبارت دیگر، همه جنگل‌ها و مراتع کشور در سال ۱۳۴۱ یک بار و برای همیشه ملی اعلام شده‌اند. منتهی تعیین مصادیق آن‌ها به ترتیبی که قانون اعلام داشته است، انجام می‌پذیرد. مفاد ماده ۳ آیین‌نامه اجرایی ماده ۲ قانون حفظ و حمایت از منابع طبیعی و ذخایر جنگلی کشور (۱۳۷۱/۱۲/۱۶) مصوب هیئت وزیران) نیز این ظاهر را تقویت می‌کند؛ زیرا به موجب این ماده، مأمور تشخیص منابع ملی از مستثنیات مکلف شده است که اگر احراز کند مستحذات واقع در اراضی منطقه مورد بازدید بعد از تصویب قانون ملی شدن جنگل‌ها و مراتع احداث شده است، تاریخ احداث و دلایل آن را در برگ بازدید بنویسد و با اظهار نظر به واحدی که او را مأمور رسیدگی کرده است، تسلیم کند.

در مقابل این استدلال می‌توان گفت ماده یک قانون ملی شدن از تاریخ تصویب، عرصه و اعیانی این ثروت‌های طبیعی را ملی اعلام کرده است، ولی چون حکم این ماده کلی است و افراد و مصادیقی که این حکم کلی به آن‌ها تعلق خواهد گرفت، مشخص نشده‌اند، تابع اصل فلسفی مشهور «الشیء ما لم یتشخص لم یوجد» قرار می‌گیرد. این حکم کلی هنگامی به یک موضوع خاص تعلق می‌گیرد که آن موضوع معین و مشخص شود. در نتیجه، آن گاه که سازمان رسمی عمومی، جنگل یا مرتعی را شناسایی و از جمله اموال عمومی اعلام کرد، حکم ملی بودن بر آن مترتب می‌گردد.

التزام به هر یک از این دو نظر، آثار مهمی در پی دارد. برای مثال، فرض کنید مرتعی در مالکیت خصوصی اشخاص بوده است، ولی پس از تاریخ تصویب قانون ملی شدن، مالک یا مالکانش آن را وقف کرده باشند. سپس مأمور رسمی صلاحیت دار دولت، آن را به طور قطعی ملی اعلام کند. اگر نظریه مأمور را واجد اثر اعلامی بدانیم و از نظر نخست پیروی کنیم، وقف شدن ملک در ملی اعلام شدن آن اثری ندارد؛ چون پس از اعلان سازمان عمومی کشف می‌شود که ملک مورد نظر از زمان تصویب قانون ملی شدن جنگل‌ها یعنی سال ۱۳۴۱، ملی و جزء اموال عمومی بوده است. بدیهی است این گونه اموال قابل وقف نیست و شرط اساسی صحت وقف (مقرر در ماده ۵۷ قانون مدنی) که واقف باید مالک مالی باشد که وقف می‌کند، مفقود است. بزرگان فقهای امامیه نیز اتفاق نظر دارند که تنها اموالی وقف‌پذیرند که قابلیت تملک خصوصی را داشته باشند^۱ و مراتع طبیعی که به همین اعتقاد، جزء انفال هستند، این قابلیت را ندارند.

اگر نظریه مأمور بازدیدکننده دایر بر تشخیص اراضی ملی از مستثنیات و اعلان آن به وسیله سازمان متبوع دارای اثر تأسیسی دانسته شود و نظر دوم را بپذیریم، چون تعلق اثر قانون ملی شدن و جریان آن بر ملک مورد بحث منوط و معلق بر تشخیص آن است، وقف ملک، مانع ملی کردن آن خواهد بود؛^۲ زیرا شمول مقررات این تأسیس حقوقی و شرعی بر ترتب احکام راجع به اموال عمومی مقدم است، مگر این که به حاکم بودن موازین مربوط به انفال در این خصوص قائل باشیم که در این صورت، مراتع عمومی هیچ‌گاه مالکیت‌پذیر نبوده‌اند.

۱. در میان فقهای امامیه مشهور است که «لا وقف الا فی ملک». نک: شهید اول، اللمعة الدمشقیه، کتاب وقف، ص ۱۰۴، محقق حلی، شرایع الاسلام، جلد ۲، ص ۱۶۷ و ۱۶۶ شهید ثانی مسالک الافهام، جلد ۲، ص ۱۲۴، سید محمد کاظم طباطبائی، عروة الوثقی، جلد ۲، ص ۲۰۶. بر این اساس، ماده ۵۷ قانون مدنی مقرر داشته است: «واقف باید مالک مالی باشد که وقف می‌کند».

۲. قانون ابطال اسناد فروش رقبات آب و اراضی موقوفه، مصوب ۲۸ فروردین ۱۳۶۳. ماده واحده: «از تاریخ تصویب این قانون، کلیه موقوفاتی که بدون مجوز شرعی به فروش رسیده یا به صورتی به ملکیت درآمده باشند، به وقفیت خود برمی‌گردد و اسناد و مالکیت صادرشده باطل و از درجه اعتبار ساقط است».

ماده ۱۰: «موقوفاتی که در اجرای ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع، مصوب شهریور ۱۳۴۲ به عنوان مواقع ملی شده اعلام گردیده، از تاریخ تصویب قانون ابطال اسناد فروش رقبات آب و اراضی موقوفه در اختیار سازمان اوقاف و متولیان مربوط قرار می‌گیرد».

ممکن است گفته شود پیروی از نظر دوم هم با قواعد حقوقی و اصول فلسفی سازگارتر است و هم با عدالت انطباق بیشتری دارد. هدف قانون‌گذار از وضع قوانین مربوط به ملی شدن جنگل‌ها و مراتع، حفظ و نگاه‌داری این ثروت‌های خدادادی است و منظور، تأمین منابع طبیعی و اقتصادی کشور است. پس اگر در زمان تشخیص این‌گونه اراضی توسط قوه مجریه، عرصه مرتعی به مزرعه، باغ، منزل مسکونی، کارخانه و دیگر مستحذات و مظاهر عمران تبدیل و احیا گردیده باشد، دیگر نمی‌توان به این بهانه استناد کرد که احداث این‌گونه تأسیسات در مرتع مربوط به پس از تصویب قانون ملی شدن جنگل‌هاست و در اصل حکم تأثیری ندارد و تصرف در اموال ملی محسوب می‌گردد. در واقع، تعلق حکم کلی قانون سال ۱۳۴۱ بر مصادیق خاص، معلق بر تعیین این مصادیق است و اثر آن نیز به حکم قاعده عمومی مندرج در ماده ۴ قانون مدنی، ناظر بر آینده است. این کار با فلسفه و هدف قانون ملی شدن جنگل‌ها و مراتع نیز مغایرت دارد. پس از تبدیل مرتع، دیگر مسئله حفظ وضعیت آن مطرح نمی‌شود و عادلانه به نظر نمی‌رسد؛ زیرا ممکن است اشخاصی را که به عنوان مالک در مایملک خود تصرف کرده‌اند و فارغ از بحث نظری راجع به زمان تأثیر حکم قانون بوده‌اند، به غاصب و متجاوز به اموال عمومی بدل کند.

برابر با مقررات ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع کشور و ماده ۲ قانون حفظ و حمایت از منابع طبیعی و ذخایر جنگلی کشور، این شناسایی توسط وزارت جهاد کشاورزی و با رعایت تشریفات مربوط صورت می‌پذیرد. عده‌ای از نویسندگان حقوق عقیده دارند که شناسایی، جنبه کاشفیت از مالکیت عمومی و از تاریخ ۱۳۴۱ یعنی زمان اعلام قانون دارد. به همین دلیل، کسانی که در فاصله تصویب این قانون و زمان شناسایی، در این اراضی، تصرفات یا اقدامات احیا و عمرانی کنند، به اقتضای قاعده فوری بودن اثر قانون و استقرار مالکیت عمومی از همان زمان تصویب قانون نمی‌توان بر اقدامات شخصی آنان، اثری را مترتب کرد.^۱

عقیده دیگر، خلاف این استدلال و مبین آن است که چون از نظر اصولی، اثر حکم بر موضوع آن، متوقف بر مشخص بودن موضوع است، خلاف ظاهر ماده یک قانون ملی شدن جنگل‌ها و مراتع باید اثر حکم قانون‌گذار را معلق بر تشخیص و تبیین جنگل‌ها و مراتع بر اساس ماده ۵۶ و ماده ۲ دانست. به همین دلیل، عمل مأموران جنبه تأسیسی و ناقلیت بر اموال عمومی دارد.^۲ در واقع،

۱. کنعانی، محمد طاهر، تملک اموال عمومی و مباحثات، چاپ دوم، تهران، نشر میزان، ۱۳۹۲، ص ۳۰۸.

۲. شمس، احمد، نظام حقوقی اراضی ملی شده، تهران: دادگستر، ۱۳۹۴، ص ۶۵.

شناسایی و اعمال مقررات نسبت به اراضی ملی که با تنظیم و اعلام نظریه تشخیص و مؤخر بر زمان تصویب قانون ملی شدن جنگل‌ها و مراتع انجام می‌پذیرد، نمی‌تواند موجب ایجاد وضعیت حقوقی جدیدی در نقل و انتقال مالکیت گردد.

پذیرش هر کدام از این عقاید، از نظر قانونی و در زمان طرح اعتراض از سوی اشخاص به نظریه تشخیص و در مرحله اثباتی قضیه، آثاری دارد؛ چون با اعلامی تلقی کردن نظریه تشخیص، اثبات وجود داشتن یا نداشتن آثار احیا در زمان تنظیم نظریه تشخیص برای معترض کافی نیست. چه بسا نظریه جنگل‌دار، سال‌ها مؤخر بر تصویب قانون ملی شدن جنگل‌ها ابراز گردد. به بیان دیگر، چون زمان شناسایی و تنظیم نظریه تشخیص، ملاک و مناط در وجود داشتن یا نداشتن مشخصه‌ها بر روی اراضی نیست، این زمان را زمان نقل مالکیت از اشخاص به دولت تلقی نمی‌کنند. پذیرش این استدلال منطبق با ماده ۱ قانون ملی شدن جنگل‌ها و مراتع است که از تاریخ تصویب در سال ۱۳۴۱، اسناد مالکیت اشخاص باطل می‌شود، هر چند شناسایی و تشخیص و تفکیک مستثنیات از منابع ملی به موجب قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع (۱۳۴۶) در زمان دیگری انجام پذیرفته باشد. این عقیده، صائب‌تر به نظر می‌رسد تا این که شناسایی و اعمال مقررات را ناقل مالکیت و تأسیس و موجب ایجاد وضعیت حقوقی از زمان آن، صرف نظر از تاریخ تصویب ماده ۱ قانون ملی شدن جنگل‌ها و مراتع بدانیم.

بند سوم. توجه به نقش بنیادین کمیسیون رفع تداخلات در تثبیت مالکیت اراضی ملی

بروز اختلافات و تداخلات اراضی یکی از موضوعات اساسی در حوزه مدیریت زمین است. به همین دلیل، به منظور رفع تداخلات اراضی راجع به اختلاف میان دولت و اشخاص حقیقی در مورد اراضی ملی، دولتی و مستثنیات و با تصویب ماده ۴۵ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور (۱۳۹۴/۲/۱) و الحاق یک تبصره به ماده ۹ قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی به عنوان یکی از ضروریات برای رفع اختلافات ملکی، پرهیز از موازی‌کاری، تثبیت نوعیت و مالکیت زمین، اصلاح اسناد و کاهش دعاوی، کمیسیون رفع تداخلات در تثبیت مالکیت اراضی ملی، مسئول حل این معضلات گردید. قانون‌گذار این کمیسیون را در راستای رشد و توسعه اقتصادی و رفع هم‌پوشانی قوانین و اصلاح اسناد به ویژه اسناد مالکیت پیش‌بینی کرده است. صرف نظر از ویژگی‌های مثبت این کمیسیون، به عقیده برخی

از نویسندگان حقوق با ایجاد این کمیسیون، یک مرجع اداری دیگر در رسیدگی به اعتراض اشخاص به تشخیص اراضی ملی از مستثنیات متولد گردید که آثار ناشی از تصمیم‌های این مرجع با ایجاد تعدد مراجع پذیرش اعتراض و تصمیم‌گیری‌های مغایر با روح و اصل قانون ملی شدن جنگل‌ها و مراتع به طور مستقیم و در کاهش اراضی ملی شده انکارناپذیر است.^۱

به موجب مقررہ یادشده، سازمان‌های مربوط موظف خواهند بود ضمن رفع تداخلات و اختلافاتی که میان دولت و اشخاص در این زمینه به وجود آمده است، برای تثبیت مالکیت اراضی اشخاص حقیقی و حقوقی حقوق عمومی و خصوصی تصمیم بگیرند. هم‌چنین انتظار می‌رود با تثبیت نوعیت و به تبع آن، مالکیت، ضمن قضازدایی و کاهش دعاوی مرتبط، موانع حقوقی بر سرراه تولید مرتفع شود و بستری مناسب برای رشد و توسعه اقتصادی فراهم گردد. علاوه بر آن، به نظر می‌رسد قانون‌گذار درصدد بوده است هزینه‌های ناشی از اختلاف بر سر مالکیت اراضی را کاهش دهد و به حداقل ممکن برساند.^۲ با این حال، اگر پرونده‌ای درباره اراضی موضوع اختلاف به صورت هم‌زمان در کمیسیون و دادگاه مطرح باشد، ممکن است تصمیم‌های متضاد گرفته شود. به همین دلیل، برخی دادگاه‌ها با استعلام موضوع از کمیسیون یادشده تا مشخص شدن نتیجه رسیدگی در مرجع مربوط، قرار اناطه صادر می‌کنند که ایجاد نوعی ساختار واحد برای حل اختلافات در حوزه اراضی است. در فرضی که کمیسیون یادشده بدون توجه به رأی صادرشده از دادگاه در خصوص زمین موضوع اختلاف رسیدگی کند یا اساساً از جریان رسیدگی در دادگاه آگاهی نداشته باشد، زمینه برای صدور تصمیم‌های متعارض و متناقض وجود دارد.

در بند ۳ ماده ۳ آیین‌نامه اجرایی رفع تداخلات (۱۳۹۴) مقرر شده است که رسیدگی در هیئت ماده واحده تعیین تکلیف اراضی اختلافی به تصمیم‌گیری در کمیسیون رفع تداخل موکول است. به تعبیر دیگر، در صورت طرح اعتراض از سوی اشخاص نسبت به اعمال مقررات ملی شدن جنگل‌ها و مراتع در کمیسیون ماده واحده و هم‌زمان در کمیسیون رفع تداخلات، هیئت باید رسیدگی را تا به نتیجه

۱. کاظمی، علی، «تحلیل اقتصادی دعاوی استرداد در ورشکستگی»، فصل‌نامه مطالعات حقوقی خصوصی، دوره پنجاه و یکم، ۱۴۰۰، شماره ۳.

۲. دنکوب، ابوالفضل، علی‌زاده، محمد غلام، اسماعیلی، حمیدرضا و نظرخانی، غلام عباس، «آثار حقوقی و اقتصادی تصمیمات کمیسیون رفع تداخلات قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور»، دانش‌نامه حقوق اقتصادی، ۱۴۰۰، سال بیست و هشتم، شماره ۱۹، ص ۲۳۷.

رسیدن کمیسیون متوقف کند. البته نص یا تکلیفی وجود ندارد که رسیدگی به پرونده‌های مطرح در مراجع قضایی نیز در صورت طرح موضوع در کمیسیون الزاماً باید متوقف شود.

اداره حقوقی قوه قضاییه به موجب نظریه مشورتی شماره ۸۳۲/۹۵ مورخ ۱۳۹۵/۱۱/۵، موضوع را به رسیدگی‌های قضایی نیز تسری داده و اعلام کرده است که مفاد تبصره ۳ ماده ۲ آیین‌نامه اجرایی، تبصره ۳ الحاقی ماده ۹ قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی مربوط به موضوع ماده ۵۴ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور (۱۳۹۴/۴/۷) مصوب هیئت وزیران، رسیدگی هیئت‌های تعیین تکلیف اراضی اختلافی را به تصمیم کمیسیون رفع تداخل موکول کرده، اما آن را به رسیدگی دادگاه‌های دادگستری اعم از بدوی و تجدید نظر قابل تسری ندانسته است. به ویژه این که موضوع از مقررات ماده ۱۹ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی نیز منصرف است.

چون نتیجه اجرای نادرست برخی از قوانین و مقررات راجع به اراضی ملی، خالصه‌جات و اصلاحات ارضی موجب ایجاد تداخل و هم‌پوشانی‌هایی روی اراضی شده و بروز اختلافات عدیده، طرح دعاوی در محاکم قضایی را موجب گردیده است، رسیدگی از طریق کمیسیون رفع تداخلات در نظام حقوقی می‌تواند در تعیین تکلیف نوع اراضی و صیانت از اراضی ملی مؤثر باشد. به یقین، تداخل در اجرای اعمال مقررات ملی شدن اراضی اصلاحات ارضی، تشخیص موات، اعمال مقررات اراضی مستحدثه، خالصه و کشت موقت موجب اعمال و اجرای قوانین متعدد نسبت به عرصه واحد و ایجاد نوعی تشتت و تزلزل در مالکیت می‌شود و خود از مصادیق بارز تورم تقنینی خواهد بود. با اجرای صحیح و دقیق قانون رفع تداخلات به رفع این نقص و حفاظت از اراضی ملی می‌توان امید بست.

بند چهارم. بازنگری در شیوه اعمال مقررات ملی شدن جنگل‌ها و مراتع با محدودسازی مهلت‌های اعتراض اشخاص به تشخیص و تأثیر آن در صیانت از اراضی ملی

در مباحث گذشته و بیان معضله‌های تقنینی اشاره شد که یکی از اشکال‌های عمده قوانین مؤخرالتصویب بر قانون ملی شدن جنگل‌ها و مراتع (۱۳۴۱)، تعیین نشدن مهلت قاطع اعتراض است، به گونه‌ای که موجب قطعی شدن نظریه تشخیص گردد. به تعبیر دیگر، ایجاد فرصت‌های متعدد برای اعتراض به ملی شدن اراضی از عوامل مؤثر در ضعف مدیریت صیانت از اراضی ملی و از دلایل ناکارآمدی قوانین در حوزه تقنینی است. پذیرش اعتراض به ملی شدن اراضی از سال ۱۳۴۱ تا

کنون به تغییر در وضع مالکیت این دسته از اراضی انجامیده و معایب بسیاری داشته است. در واقع، طرح این دعاوی برای بازگرداندن اموالی بوده که وفق مقررات ماده ۱ قانون ملی شدن جنگل‌ها و مراتع ملی و قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع کشور، مالکیت خصوصی اشخاص از آن اراضی سلب و اسنادشان ابطال شده است.

طرح این دعاوی و اعتراض‌ها به اجرای قانون در ظاهر ممکن است تحت تأثیر مبانی فلسفی سنتی از قبیل اجرای عدالت و حفظ مالکیت سابق اشخاص موجه تلقی شود. با این حال، این تأمین ظاهری عدالت، همان‌طور که در مباحث گذشته آمد، با ضرورت توجه به حقوق عامه در حفظ اموال و ثروت‌های عمومی منافات دارد و موجب تزلزل در مالکیت عمومی بر این اراضی و بهره‌برداری صحیح از آن‌ها می‌شود، صرف نظر از این‌که تولید آن چه گونه و در ید چه اشخاصی باشد. دلیل بر صدق این ادعا، لحاظ این امر است که آن‌چه سبب تحقق مالکیت ملی است، تشخیص طبیعی بودن زمین است و نهاد دخیل در پی اعمال اراده خود برای تملک نیست، بلکه قانون‌گذار به نوعیت زمین مورد اشاره از نظر طبیعی و جنگلی اشاره دارد و آن‌چه اراضی یادشده را ملی کرده، قانون است. نهاد مربوط هم اراضی مشمول قانون را تنها بر اساس معیارهای قانونی مشخص می‌سازد.^۱

بند پنجم. هماهنگ‌سازی رویکرد حاکم بر قوانین واگذاری نسبت به اراضی ملی و دولتی

چون در نظام قانون‌گذاری ایران نسبت به اراضی ملی و دولتی با شیوه‌های متعارض و متفاوت در واگذاری اراضی به اشخاص مواجه می‌شویم، هماهنگ‌سازی رویکرد حاکم بر قوانین و مقررات حاکم بر این موضوعات ضروری است. انجام این امر هم مستلزم اصلاح بعضی از قوانین و مقررات در این حوزه است تا از اعمال رویه‌های نادرست در واگذاری اراضی عمومی و دولتی به اشخاص جلوگیری شود.^۲ انتقال بی‌ضابطه اراضی، نبود مقررات مناسب برای ارزیابی وضعیت موجود و نبود نظارت‌های مستمر موجب رخ دادن سوء استفاده‌هایی و ایجاد ناکارآمدی قوانین در این حوزه می‌شود.

۱. علی‌زاده، امیرحسین، تملک قهری اراضی برای طرح‌های عمومی و عمرانی با مطالعه در رویه قضایی انگلیس و امریکا، تهران: قوه قضاییه، ۱۴۰۱.

۲. شامبیاتی، هوشنگ، «بازنگری در شیوه‌های پیش‌گیری وضعی در مبارزه با جرایم علیه انفال»، فصل‌نامه تعالی حقوق، ۱۳۹۹، شماره ۳، ص ۹۹.

بند ششم. تجمیع، تدوین و تنقیح قوانین

به دلیل خلأ قانونی ناشی از نبود قانونی جامع و مانع درباره نظام اراضی کشور، دولت در صیانت از اراضی ملی موفق نبوده است. از این رو، باید تلاش شود با رفع این معضل و با راهبرد تجمیع، تدوین و تنقیح قوانین، چالش یادشده به سازوکار حفظ اراضی ملی تبدیل گردد. چون صیانت از ثروت‌های طبیعی تحت نظارت مراجع متعددی قرار دارد، رفع تداخل بحث مالکیت سازمان‌های مختلف از طریق تصویب قانون جامع و مانع محقق خواهد شد. پس ایجاد مدیریت واحد و پرهیز از موازی‌کاری سازمان‌ها و مراجع متولی از ایجاد ناکارآمدی قوانین در حوزه اجرایی جلوگیری می‌کند.

بند هفتم. منع تصویب قوانین تشویقی با فرجام تصرف غیر مجاز اراضی ملی و دولتی

خلأ سیاست‌گذاری و دقت در قانون‌گذاری باعث می‌شود که با معضلاتی روبه‌رو شویم. یکی از این معضلات، تصویب قوانین تشویقی با فرجام تصرف غیر مجاز اراضی ملی است. در واقع، قوانین موضوعه نباید تشویق‌کننده اشخاص به تخطی و تصرف غیر مجاز اراضی ملی باشند. با این حال، گاهی با قوانینی مواجه می‌شویم که تصرفات اشخاص در اراضی ملی را در مقاطعی مشروع تلقی می‌کند. با تصویب قانون ملی شدن جنگل‌ها و مراتع، اسناد مالکیت مربوط به اراضی ملی باطل می‌شد و این دسته از اموال به مالکیت دولت درمی‌آمد. از این رو، اقدامات احیایی اشخاص بعد از سال ۱۳۴۱ را نمی‌توان واجد اثر دانست. اقدامات احیایی قبل از سال ۱۳۶۵ وفق قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجرای مقررات ماده ۵۶ مصوب ۱۳۶۷ در مقطعی، استثنائاً تشویق‌کننده اشخاص به تصرف منابع طبیعی شد. در حقیقت، این عمل تقنینی با هدف و فلسفه وضع قوانین مربوط به ملی شدن منابع طبیعی مغایر بود؛ زیرا اشخاص به امید این که چه بسا نگرش قانون‌گذار در قوانین مؤخرالتصویب نیز به افزایش ارفاق تقنینی در سلب یا محدود کردن مالکیت و ایجاد حقوق به نفع اشخاص بیانجامد، دامنه تصرفات خود را در این اراضی افزایش دادند. این امر، نتیجه بی‌توجهی به فلسفه وضع قانون در هنگام قانون‌گذاری بود.

برای نمونه، به مقررات ماده ۳۴ قانون حفاظت و بهره‌برداری (۱۳۷۳) می‌توان اشاره کرد که قانون‌گذار در آن مقطع زمانی و به نگاه خود، برای کاهش پرونده‌های تخریب اراضی ملی و دولتی، مجوز واگذاری از طریق انعقاد قراردادهای اجاره یا فروش اراضی ملی تصرف‌شده قبل از سال ۱۳۶۵

را صادر کرد. با وجود واگذاری‌های گسترده اراضی به اشخاص متصرف سابق هم‌چنان روند تصرف یا تخریب آن اراضی با توقع یا انتظار وضع مقرراتی در آینده که واگذاری اراضی ملی را سهل‌تر کند، ادامه یافته است. تدقیق در آمار میدانی از سازمان‌ها و اداره‌های مربوط در حوزه منابع طبیعی درباره کثرت پرونده‌های تعرض به اراضی ملی، مؤید صدق این امر و به تعبیر دیگر، دلیلی متقن بر اثبات ناکارآمدی قوانین در این حوزه است.

گفتار سوم. راهبردهای قضایی مؤثر در صیانت از اراضی ملی و دولتی

بند اول. آموزش تخصصی قضات در زمینه قوانین حوزه منابع طبیعی و مشترکات عمومی

بدون تردید، آموزش تخصصی قضات در زمینه قوانین مربوط به حوزه منابع طبیعی می‌تواند به عنوان راهبردی مناسب در صیانت از اراضی ملی و برخورد با افراد متعرض به اراضی ملی تلقی گردد. در واقع، ایجاد زمینه‌های آموزش تخصصی شناخت دقیق‌تر مشخصه‌های این دسته از اراضی در اهمیت و تأثیر صیانت از این منابع و حفظ مصالح عامه انکارناپذیر است.

بند دوم. تخصصی کردن دادسرا و محاکم قضایی در حوزه زمین

اختصاص دادسرا و دادگاه ویژه رسیدگی به جرایم علیه اموال و حقوق عامه مردم مرتبط با نظام اراضی کشور به ویژه منابع طبیعی یا حداقل، تخصیص شعب خاص در هر دادسرا موجب رفع اطاله دادرسی در رسیدگی به تخلفات و جرایم مربوط به اراضی ملی و صیانت از آن اراضی می‌شود. در قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی، اختصاص شعبه ویژه برای رسیدگی به اعتراض اشخاص به اجرای مقررات ملی شدن جنگل‌ها و مراتع اشاره شده بود. با این حال، اختصاص شعبه ویژه در عمل و الزاماً به مفهوم وجود تخصص ویژه قضات رسیدگی‌کننده به این دسته از دعاوی نیست که در واقع، مستلزم گذراندن دوره‌های تخصصی در موضوعات حقوق اراضی و منابع طبیعی است. حتی ملاحظه می‌شود که شعبه‌های رسیدگی‌کننده به موضوعات منابع طبیعی در عمل به دعاوی دیگر نیز هم‌زمان رسیدگی می‌کنند.

اگر هدف قانون‌گذار از اشاره به اختصاص شعبه ویژه صرفاً محدودسازی مراجع قضایی رسیدگی‌کننده به موضوعات منابع ملی و اختصاص شعبی صرفاً در مراکز استان‌ها باشد، این امر بی‌فایده است. رسیدگی در

شعب محاکم حقوقی در شهرستان‌ها نیز هدف واقعی قانون‌گذار را در امکان رسیدگی به اعتراض اشخاص بعد از انقضای امهال قانونی محقق می‌کند. از این رو، بهتر است با ایجاد زمینه‌های آموزش تخصصی برای قضات در خصوص منابع طبیعی و شناخت دقیق‌تر مشخصه‌های این دسته از اراضی بر اهمیت و تأثیر صیانت از این منابع تأکید کرد. اختصاص دادسرا و دادگاه ویژه رسیدگی به جرایم علیه اموال و حقوق عامه مردم مرتبط با نظام اراضی کشور به ویژه منابع طبیعی یا حداقل تخصیص شعب خاص در هر دادسرا به منظور رفع اطلاع دادرسی در رسیدگی به تخلفات و جرایم مربوط به اراضی اهمیت دارد.

بند سوم. اجرای واقعی احکام قضایی

مسلماً هدف از تعقیب اشخاص متعرض به اراضی ملی در محاکم قضایی، صدور حکم دایر بر رفع تصرف یا خلع ید و جبران خسارت و در واقع، خروج این دسته از اراضی از ید اشخاصی است که با نادیده گرفتن قوانین و مقررات، استیلای خود را بر این ثروت‌های خدادادی افزایش می‌دهند. اگر با صرف وقت و هزینه علیه اشخاص متخلف، دعاوی اقامه گردد و پس از صدور حکم از نظارت بر اجرای قطعی احکام قضایی در عمل چشم‌پوشی شود یا اجرای حکم به تنظیم صرفاً صورت جلسه‌ای توسط مأموران بدون رفع ید فیزیکی و مادی اشخاص خلاصه گردد، در عمل، اراضی با گذشت سالیانی دراز از تصویب قانون ملی شدن جنگل‌ها و مراتع هم‌چنان بدون اجرای طرح تحت نظارت دولت و متولیان آن مورد استفاده اشخاص قرار می‌گیرد و با شخم و شیار، فرسایش و تخریب خاک را در پی می‌آورد.^۱ نظارت نداشتن بر اجرای احکام قضایی به مفهوم نفی برخورد با عاملان تخریب اراضی است و به عبارت دیگر، از دلایل ناکارآمدی صیانت از اراضی ملی در حوزه قضایی محسوب می‌گردد.

بند چهارم. پرهیز از رویه‌های متهافت و متعارض محاکم دادگستری در تفسیر قوانین

قضات محاکم، مجاز و مختار نیستند که قوانین را بر خلاف حکم قانون و صرفاً بر اساس استنتاج‌های شخصی خود تفسیر کنند. بروز تعارض و تهافت در استنباط از قوانین موجب بروز تشتت در آرای قضایی و اختلاف در رویه می‌شود و نوعی ایراد در کارآمدی و صیانت از اراضی ملی و دولتی است. توجه به این موضوع، راهبردی مناسب در حوزه قضایی و برای تحقق فلسفه اصلی از صیانت از

۱. همان، ص ۹۵.

اراضی ملی و دولتی محسوب می‌شود. به همین دلیل و بر اساس عقیده برخی از حقوق دانان، حاکمیت قانون بر حاکمیت قاضی اولویت دارد.^۱

رأی وحدت رویه شماره ۸۲۲ هیئت عمومی دیوان عالی کشور راجع به آنی شمردن بزه تغییر کاربری را می‌توان نمونه‌ای از تهافت در استنباط و تفسیر از قانون دانست. گفته شد نقش قانون‌گذاری در صیانت از اراضی ملی و دولتی انکارناپذیر است. آرای هیئت عمومی دیوان عالی کشور نیز در حکم قانون محسوب می‌شود. تدقیق در مقررات رأی وحدت رویه یادشده در آنی دانستن بزه تصرف و تغییر کاربری اراضی می‌تواند مانع تعقیب قانونی اشخاص بعد از مدتی از انجام عملیات تغییر و تبدیل نوع و وضعیت اراضی گردد. به موجب دادنامه صادره از شعبه ۱۰۶ دادگاه کیفری ۲ اراک راجع به اتهام تغییر غیر مجاز کاربری یک قطعه زمین دادگاه با آنی تلقی کردن بزه معنونه و احراز وقوع بزه استنادی قبل از سال ۱۳۹۳ و طرح شکایت در ۱۳۹۶ مستند به بند ۳ ماده ۱۰۵ قانون مجازات اسلامی (۱۳۹۲) و مواد ۳ و ۱۰ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها (۱۳۷۴) و بند ۳ ماده ۱۳ قانون آیین دادرسی کیفری (۱۳۹۲)، قرار موقوفی تعقیب صادر شد. مرجع تجدید نظر استان مرکزی، به این دلیل که رأی یادشده، جرم موصوف را از جرایم مستمر تلقی کرده بود و بزه از زمان آغاز فعالیت متخلف تا زمان صدور رأی ادامه داشت، دادنامه بدوی را نقض و پرونده را برای ادامه رسیدگی به مرجع بدوی اعاده کرد.

در دادنامه دیگر صادرشده از شعبه ۱۰۳ دادگاه کیفری دو نظرآباد راجع به اتهام تغییر غیر مجاز کاربری یک قطعه زمین، دادگاه به محکومیت متهم حکم داد. با این حال، دادگاه تجدید نظر استان البرز با این استدلال که این بزه از جرایم آنی است و تاریخ ارتکاب جرم، سال ۱۳۹۱ و تاریخ اعلان و رسیدگی به جرم، سال ۱۳۹۸ است، موضوع را مشمول مرور زمان دانست. با طرح موضوع در هیئت دیوان عالی کشور، نماینده دادستان استدلال کرد که ملاک تشخیص جرم آنی و مستمر، طول زمان تحقق رفتار مجرمانه است. اگر رفتار مجرمانه در لحظه و در مدت زمان کوتاهی محقق شود، جرم آنی است، حتی اگر آثار و نتایج این رفتار مجرمانه ادامه و استمرار داشته باشد. در مقابل، اگر تحقق بزه مستلزم استمرار مادی رفتار مجرمانه باشد، به طوری که در هر لحظه، رفتار مجرمانه با تمام عناصر تشکیل دهنده جرم تکرار و تجدید شود، این بزه جرم مستمر خواهد بود. در جرایم آنی، مرور

۱. نصیران نجف آبادی، داود، «حکومت قانون یا حکومت قاضی»، فصلنامه مطالعات حقوق خصوصی، دوره ۱۴، ۱۳۹۰، شماره ۳، ص ۲۲.

زمان در لحظه‌ای آغاز می‌شود که جرم تحقق یافته است، در حالی که مرور زمان در جرایم مستمر از زمان قطع رفتار مجرمانه آغاز می‌شود. از نظر قانون حاکم و تأثیر قانون جدید نیز چون جرم تابع قانون حاکم بر زمان وقوع آن است، جرم آنی، تابع این قانون است.

در نهایت، رأی وحدت رویه اشعار دارد که با توجه به عبارت به کار رفته در ماده ۱۰ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها (۱۳۷۴)، ایجاد بناها، برداشتن یا افزایش شن و ماسه و دیگر اقداماتی که بنا به تشخیص وزارت جهاد کشاورزی، تغییر کاربری محسوب می‌گردد، رکن مادی بزه تغییر کاربری اراضی، موضوع ماده ۳ این قانون را تشکیل می‌دهد و با ارتکاب هر یک از این اقدامات، بزه یادشده واقع می‌شود. چون تداوم آثار و نتایج جرم به معنای استمرار ارتکاب رکن مادی آن نیست، این بزه از جرایم مستمر به شمار نمی‌آید و از تاریخ وقوع، مشمول مقررات عام مرور زمان تعقیب در جرایم تعزیری، موضوع ماده ۱۰۵ قانون مجازات اسلامی (۱۳۹۲) می‌شود. پس مراتب رأی شعبه هشتم دادگاه تجدید نظر استان البرز و اکثریت آرا، صحیح و قانونی است. این رأی می‌تواند بهانه‌ای گردد برای کسانی که بر خلاف منافع عمومی با ایجاد مستحدمات روی اراضی دولتی و ملی و با تغییر وضعیت، پس از سپری شدن مدتی از تاریخ وقوع جرم، خود را از تعقیب و مجازات رهایی می‌دهند.

گفتار چهارم. راهبردهای اجرایی صیانت از اراضی ملی و دولتی

در نظام اجرایی کشور، اقدامات و تصمیمات صائب و منطقی در ساختار اداری می‌تواند در کاهش ارتکاب جرایم در این حوزه مؤثر واقع شود. بر عکس، اقدامات غیر فنی و علمی، آثاری مخرب در صیانت از اراضی ملی و دولتی خواهد داشت. در واقع، نظام اجرایی کشور را می‌توان تشکیلات اجرایی همراه با سازوکارهای خاص و مناسب خود معرفی کرد. اکنون راهبردهای اجرایی لازم برای صیانت از اراضی ملی و دولتی را بررسی می‌کنیم.

بند اول. تدوین و ایجاد سازمان حقوقی و اثر آن در صیانت از اراضی

نظام حقوقی ایران در قوانین حوزه اراضی ملی از ایجاد و تدوین «سازمان‌های حقوقی» ناتوان است. برای این‌که بدانیم منظور از سازمان‌های حقوقی چیست، باید دانست که «قواعد حقوقی، مستقل و جدای از هم نیستند و هر گروه به منظور رسیدن به هدف خاص، یکی از روابط اجتماعی

را احاطه و اداره می‌کند. این مجموعه‌ها در اصطلاح، سازمان حقوقی نامیده می‌شوند و نقش مهمی در تعیین حقوق و تکالیف افراد دارند. برای مثال، مجموعه قواعدی که هدف آن، تنظیم روابط زن و شوهر است، سازمان حقوقی نکاح را تشکیل می‌دهد و وضعی که در نتیجه ترکیب قواعد ارث یا حمایت و سرپرستی محجوران به وجود آمده است، سازمان حقوقی ارث و حجر نامیده می‌شود. سازمان‌های حقوقی نیز با هم ارتباط نزدیک دارند و ممکن است دو سازمان جزء، تابع سازمان حقوقی وسیع‌تر باشد، چنان‌که سازمان حقوقی نکاح و ارث و نفقه از عناصر تشکیل‌دهنده سازمان حقوقی «خانواده» است.^۱

از دیگر تفکرهای حقوقی که در تقویت منطق حقوقی از آن باید یاد کرد و متأسفانه در حقوق ایران به آن کم‌تر اشاره شده، مکتب اجتماعی و جامعه‌شناسی است. در این مکتب، حقوق، پدیده‌ای است اجتماعی که نیاز گروه‌های انسانی، آن را به وجود می‌آورد و دگرگون می‌سازد و از بین می‌برد. بنابراین، به جای به کار بردن شیوه‌های منطقی باید به وسیله مشاهده سازمان‌های اجتماعی و تحقیق‌های آماری و تجربی، قواعدی را شناخت که بر زندگی اجتماعی حکومت دارد و به متون قوانین و سابقه کار دادگاه‌ها اکتفا نکرد. پاند،^۲ یکی از کسانی است که بر مبنای کاوش‌های اجتماعی، برنامه خاصی برای «حقوق» ترتیب داده و پیروان فراوان یافته است.^۳ با توجه به مطالب بیان‌شده، شاهد آن هستیم که در نظام‌های حقوقی بزرگ دنیا در این حوزه سعی دارند قواعد حقوقی را از طریق علمی به دست آورند؛ امری که حقوق ایران به آن توجهی نداشته است.

بند دوم. اصلاح شیوه تشخیص، شناسایی و حل اختلاف در امور مربوط به اراضی ملی و دولتی

بررسی‌ها نشان می‌دهد جرایم مربوط به اراضی ملی و دولتی با نظام مالکیت زمین مرتبط است. در نظام‌هایی که دارای مالکیت دوگانه عمومی و خصوصی هستند، بروز این معضل بیش‌تر است. اولین گام برای مقابله با تصرف زمین‌های عمومی و دولتی، افزایش مسئولیت دولت در بهره‌برداری مناسب از زمین و منطبق با مصالح عمومی است. این مهم محقق نخواهد شد، مگر با اصلاح شیوه تشخیص

۱. کاتوزیان، ناصر، دوره مقدماتی حقوق مدنی، اموال و مالکیت، چاپ ۲۴، تهران: نشر میزان، ۱۳۸۷، ج ۱، ص ۳۶ - ۳۷.

2. Pound

۳. کاتوزیان، ناصر، دوره مقدماتی حقوق مدنی، اموال و مالکیت، چاپ ۲۴، تهران: نشر میزان، ۱۳۸۷، ص ۲۰.

و شناسایی این اراضی. از این رو، اصلاح شیوه تشخیص، شناسایی و حل اختلاف در امور اراضی ملی، نیازمند راهبرد نظم است.

از نظم به مفهوم ترتیب و هماهنگی به عنوان یکی از اهداف سنتی و مهم در حقوق و روابط بین مردم و دولت‌ها یاد کرده‌اند. اگر این مهم تحقق نیابد، دولت‌ها نمی‌توانند حقوق اساسی و آزادی‌های مشروع اشخاص را تضمین کنند. در تعریف دیدگاه سنتی از نظم در حقوق، نظم به شیوه‌ای تعبیر می‌شود که مطابق با مصالح و منافع اساسی اشخاص باشد. این مصالح و منافع اساسی در هر کشور با کشور دیگر تفاوت دارد و در حقوق و قوانین اساسی کشورها ظهور می‌یابد.^۱ به موجب مقررات مربوط به اراضی ملی، این دسته از اموال به عنوان «انفال» در قانون اساسی آمده است. همانا نظم زمانی حاکم خواهد بود که از این فلسفه تقنینی دور نشود. اعمال نظم در دیگر موارد مانند اصلاح شیوه تشخیص نیز با شناسایی و حل اختلاف مربوط به امور اراضی ملی می‌تواند راهبرد اجرایی مؤثری تلقی گردد.^۲

بند سوم. اصلاح شیوه محافظت

در حفاظت از اراضی ملی علاوه بر راهکارهای نظارتی و ایجاد موانع فیزیکی شبیه حصارکشی و نصب تابلو، استفاده از راهکارهای ثبتی اجرای قوانین در حوزه حدنگاری تحت نظام جامع و دریافت سند رسمی مالکیت توسط دولت نیز بسیار اهمیت دارد. در واقع، یکی از وجوه غالب در صیانت و حفاظت از این دسته از ثروت‌های عمومی، وجه فنی آن است که در کنار اقدامات قضایی در برخورد با متجاوزان به اراضی ملی باید به آن و در جهت حفاظت از عرصه‌های ملی توجه ویژه کرد.^۳ افزون بر آن، استفاده از دوربین‌های امنیتی و دیگر ابزار الکترونیکی در تحقق این امر کارساز است.

۱. کاظمی، علی، «تحلیل اقتصادی دعوای استرداد در ورشکستگی»، فصل‌نامه مطالعات حقوقی خصوصی، دوره پنجاه و یکم، ۱۴۰۰، شماره ۳، ص ۱۷.

۲. خدادی، ابوالقاسم، حقوق کیفری اراضی ملی شده، نشر دادگستر، ۱۳۹۸، ص ۴۹.

۳. شامبیاتی، هوشنگ، «بازنگری در شیوه‌های پیشگیری وضعی در مبارزه با جرایم علیه انفال»، فصلنامه تعالی حقوق، ۱۳۹۹، شماره ۳، ص ۱۰۳.

بند چهارم. اصلاح شیوه واگذاری^۱

واگذاری‌ها در حالی صورت می‌گیرد که قوانین پیش‌گفته هیچ سازوکار دقیقی برای نظارت کامل بر فرآیند واگذاری به سود هدف مورد نظر طراحی و ارائه نکرده‌اند و به منافع ملی و عمومی توجه نشده است. بنابراین، برای مقابله با این ناکارآمدی، شیوه واگذاری‌های اراضی را باید اصلاح کرد. واگذاری‌های اراضی دولتی و ملی بدون رعایت دقیق ضوابط و مقررات یا با پرداخت بهایی کم‌تر از قیمت واقعی محل ایراد است.^۲ در مورد صیانت از اراضی ملی و دولتی با نگرش‌های متفاوتی برای جواز یا منع واگذاری اراضی ملی و تأثیر آن بر این موضوع مواجهیم که اکنون بررسی می‌کنیم.

الف. صیانت از اراضی ملی با نگرش ممنوعیت هر گونه واگذاری

این دیدگاه به صورت سخت‌گیرانه، دولت را از حق هر گونه واگذاری اعم از قطعی و موقت محروم می‌کند.^۳ در نظام حقوقی ایران، دیدگاه‌های متفاوتی در مقاطع مختلف، مبنای قانون‌گذاری قرار گرفته است. برخی بر این باورند که مواد ۲۴ تا ۲۶ قانون مدنی، اصل غیر قابل واگذار بودن اموال عمومی را به صورت مطلق پذیرفته است.^۴ افزون بر این، به موجب تبصره ۲ ماده ۹ قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی (۱۳۸۹)، انتقال قطعی مالکیت دولت با واگذاری اراضی ملی، دولتی و موات به متقاضیانی ممنوع شده است که از تاریخ ابلاغ این قانون به بعد، به تشکیل پرونده درخواست اراضی شروع می‌کنند. بر اساس بند ۲ ماده ۴۵ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور (۱۳۹۴)، واگذاری اراضی ملی و دولتی برای احداث شهرک‌های صنعتی، کشاورزی و خدمات گردشگری و مناطق ویژه اقتصادی مصوب و طرح‌های قابل واگذاری دولتی با

۱. مواد ۳۱ و ۳۲ آیین‌نامه اجرایی لایحه اصلاح لایحه قانونی واگذاری و احیای اراضی، مصوب ۱۳۵۹/۲/۳۱ شورای انقلاب و مواد ۳، ۷۵ و ۸۴ قانون وصول برخی از درآمدهای دولت، مصوب ۱۳۷۳/۱۲/۲۸ مجلس شورای اسلامی و ماده ۱۰۸ قانون برنامه سوم توسعه تنفیذی در ماده ۲۰ قانون برنامه چهارم توسعه و قانون استفساریه، ماده ۱۰۸ قانون برنامه سوم توسعه، مصوب ۱۳۸۵/۱۱/۳ مجلس شورای اسلامی و ماده ۷۰ قانون برنامه چهارم توسعه است که در این دستورالعمل به اختصار، مواد ۳۱، ۳۲، ۷۰، ۷۵، ۸۴ و ۱۰۸ نام برده می‌شود.

۲. شامبیاتی، پیشین، ص ۱۰۶؛ شمس، احمد، نظام حقوقی حاکم بر اراضی ملی، چاپ ششم، تهران: دادگستر، ۱۳۹۴، ص ۱۸۱.

۳. مظفری، خدیجه، حسینی صدرآبادی، ایرج، ایزدی فرد، علیرضا، «مبانی و منابع حقوقی واگذاری اراضی ملی به بخش خصوصی در عرصه کشاورزی»، مجله حقوق اداری، ۱۳۹۸، شماره ۱۹، ص ۲۴۲.

۴. کریمی، حامد، حقوق اداره اموال، تهران، شرکت سهامی انتشار، ۱۳۹۷، ص ۲۹۹.

رعایت مقررات زیست‌محیطی، از شمول تبصره ۲ ماده ۹ قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی مستثنی شده است.

ب. صیانت از اراضی ملی با نگرش ممنوعیت واگذاری قطعی

در مقابل نظریه ممنوعیت هر نوع واگذاری، نظریه معتدل‌تری نیز وجود دارد که بر اساس آن، دولت صرفاً از حق واگذاری قطعی محروم می‌گردد. در این نوع نگرش، یکی از اصول اولیه اداره اموال عمومی، عدم تملیک و تملک خصوصی آن‌هاست و اختیار دولت به عنوان مدیر اموال عمومی، به آن گونه تصرفات مادی و حقوقی محدود می‌گردد که منتهی به خروج قطعی مال از مالکیت عمومی نشود. بنابراین، دولت نسبت به اموال عمومی از جمله اراضی ملی از بارزترین امتیازات حق مالکیت محروم است که همانا حق اخراج از مالکیت است.^۱ این دیدگاه درصدد آن است که اراضی ملی حفظ شوند. بسیاری از فقهای امامیه، این اصل را به رسمیت شناخته‌اند، هر چند این موضوعات میان فقها محل اختلاف است.^۲

گفته شد این ممنوعیت‌ها با انتقال حقوق عینی و مالکانه نسبت به اراضی ارتباط دارد. با این حال، برخی صاحب‌نظران، این ممنوعیت را شامل ممنوعیت واگذاری در بهره‌برداری نیز می‌دانند و در مقام استدلال بیان می‌دارند که رواج صدور انواع مجوزها برای بهره‌برداری‌های عمومی و خصوصی از انواع اموال عمومی و انفال توسط دولت را باید شروع انحراف به سمت تجاوز به منابع ملی دانست.^۳ برای مثال، رشد پدیده تأسیس شرکت‌های تعاونی مسکن توسط دستگاه‌های دولتی و تصرف گسترده زمین‌های مرغوب عمومی به منظور ایجاد شهرک‌های خانه‌سازی، ترویج‌دهنده فرهنگ تعرض به زمین‌های عمومی است که راه را برای فساد اداری و نیز زمین‌خواری توسط افراد خصوصی هموار می‌کند.^۴

۱. شمس، پیشین، ص ۱۶۱؛ مظفری، پیشین، ص ۲۴۲.

۲. کرمی، پیشین، ص ۲۲۹.

۳. فرشچی، محبوبه، «مطالعات تطبیقی مدیریت زمین در ایران و جهان و سازمان‌های بین‌المللی»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد مهندسی کشاورزی خراسان رضوی، ۱۳۹۷، ص ۱۴.

۴. همان، ص ۳۱.

در نقد دیدگاه نخست باید گفت که مقدمه‌ای نادرست، صاحبان این دیدگاه را به نتیجه نادرست رسانده است؛ زیرا بر مبنای این نظریه، واگذاری اموال عمومی، خلاف مصلحت جامعه است و چون اراضی ملی نیز در زمره اموال عمومی است، پس واگذاری آن‌ها ممنوع است. در واقع، مقدمه اول، محل تردید و تأمل است؛ چون واگذاری اموال عمومی همواره خلاف مصلحت عمومی جامعه نیست و نباید با در پیش گرفتن سیاست‌های مبتنی بر چنین دیدگاه‌هایی، دولت و ملت را از حق بهره‌مندی از ظرفیت بخش خصوصی اقتصاد برای ارتقای تولید ملی، درآمد و افزایش فرصت‌های شغلی محروم کرد.^۱

ج. صیانت از اراضی ملی با نگرش جواز واگذاری

در این دیدگاه و از منظر فقهی، اموال متنوعی که در اختیار ولی امر است، به دو بخش تقسیم می‌شوند. بخش اول، اموالی است که مالکیت آن‌ها به سبب ادله شرعی در اختیار ولی امر و مقام امامت امت است، مانند انفال و خمس. بخش دوم، اموالی است که مالکیت آن‌ها به سبب ادله شرعی برای همه مسلمانان است. ظاهر ادله در مورد اموالی که ملک ولی امر قرار داده شده، آن است که او هم چون دیگر مالکان در اموال خود دخل و تصرف مالکانه می‌کند. هدف اصلی از این‌که این اموال، ملک او قرار گرفته، آن است که او برای تحقق وظایف ولایی و الهی، اموالی در اختیار داشته باشد. در واقع، علت غایی این مالکیت، تحقق اهداف ولایت امر است.^۲

مطابق این دیدگاه، اراضی ملی در گروه انفال قرار دارند و باید در اختیار معصوم یا در صورت غیبت ایشان در اختیار فقیه جامع‌الشرایط باشند تا هرگونه تصرف مادی یا حقوقی که ایشان صلاح بدانند، انجام پذیرد. به هر حال، قدر متیقن این است که این دیدگاه با قابلیت واگذاری بی قید و شرط اراضی ملی مغایرت آشکار دارد. قسمت اخیر اصل ۴۵ قانون اساسی که مقرر می‌دارد این اموال در اختیار حکومت اسلامی است تا طبق مصالحه عامه نسبت به آن‌ها عمل کند، راه واگذاری بی قید و شرط را بسته است.^۳ بنابراین، از منظر فقهی، همان‌طور که خمس هم حق واحدی است که برای

۱. مظفری، پیشین، ص ۲۴۳.

۲. مؤمن قمی، ۱۳۸۸، ص ۳۰.

۳. مظفری، پیشین، ص ۲۴۲.

منصب امامت و حکومت تثبیت شده و آن مال امام است، انفال نیز مانند خمس است. در زمان پیامبر اکرم (ص)، این حق برای ایشان بود و بعد از آن حضرت، برای امام معصوم و در زمان غیبت امام معصوم، این حق برای فقیه عادل عالم به مصالح اسلام و مسلمانان است. این دو از اموال عمومی هستند که اختیارشان به دست اوست و مورد مصرف آن دو، مصالح عمومی است که بنا بر آن چه امام عادل تشخیص می‌دهد، مصرف می‌شود.^۱

واگذاری موقت اراضی ملی به دو صورت انتقال مالکیت منافع در قالب عقد اجاره و واگذاری حق انتفاع یا بهره‌برداری انجام می‌پذیرد. در این نوع واگذاری‌ها با حفظ اراضی به عنوان اموال عمومی، امکان استفاده و بهره‌برداری از آن‌ها برای اشخاص فراهم می‌گردد.^۲ در واگذاری به این شکل، با توجه به ویژگی اراضی ملی و قواعد حاکم بر اموال عمومی و طرق حفاظت از منابع طبیعی کشور ممکن است این پرسش به ذهن برسد که واگذاری اراضی ملی تا چه میزان با مبانی حقوقی سازگار است و از میان سه نظریه عمده شامل ممنوعیت واگذاری اراضی، امکان واگذاری مقید و مشروط و واگذاری بدون قید و شرط، قانون‌گذار ایران در حال حاضر، تابع چه دیدگاهی است؟ برخی صاحب‌نظران، قائل به «موجه بودن واگذاری، لیکن مشروط به رعایت مصلحت عمومی جامعه» هستند.^۳ با این وصف، با ابهام و درهم‌آمیختگی مبانی مختلف و در مقاطع مختلف قانون‌گذاری مواجه هستیم. اصل ۴۵ قانون اساسی، اراضی ملی را در اختیار دولت قرار می‌دهد تا آن‌ها را با رعایت مصالح عمومی و بر اساس قانون اداره کند. به همین دلیل، واگذاری اراضی در ایران در زمره اعمال حاکمیت قرار می‌گیرد. تعدد قوانین و مقررات و اصلاح مکرر آن‌ها منجر به بی‌ثباتی و شفاف نبودن منابع قانونی واگذاری اراضی در ایران شده است.^۴ چون اراضی ملی و منابع طبیعی از اموال عمومی و متعلق به همه شهروندان است، باید در راستای منافع عامه و برخورداری همگان تدقیق شود.^۵

۱. منتظری، ۱۳۶۷، ج ۶، ص ۲۲۷؛ هاشمی شاهرودی، ۱۳۸۲، ج ۵، ص ۷۴۲.

۲. خصرئی، عادل، «بررسی تحولات واگذاری اراضی ملی و دولتی در خارج از حریم شهرها در نظام حقوقی ایران»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد دانشگاه آزاد اسلامی واحد الکترونیکی، ۱۳۹۷، ص ۹۴-۱۰۶.

۳. عموزاده، ۱۳۹۶، ص ۱۳۷.

۴. مظفری، پیشین، ص ۲۳۹.

۵. شامبیاتی، پیشین، ص ۸۹.

این واگذاری‌ها، خارج از ضابطه و غیر مشروط انجام می‌پذیرد که نتیجه آن، استفاده نشدن زمین برای طرح‌های مصوب و نظارت نشدن بر آن اقدامات است. از این رو، بر اصلاح شیوه واگذاری‌ها با تهیه نقشه‌های ثبتی دقیق، تهیه شناسنامه ملک، تحدید حدود و تکلیف به نظارت مستمر بر اقدامات متقاضی و مجری طرح به عنوان یک اقدام اصلاحی مؤثر تأکید می‌شود.

بند پنجم. اصلاح ساختار اداری

اصلاح ساختار اداری شاید یکی از عوامل مهم در پیش‌گیری از وضع موجود باشد و مانع سوء استفاده و زیاده‌خواهی برخی از کارکنان و مقامات اجرایی در تملیک و تملک غیر قانونی این اراضی شود. وجود نظارت کافی و مستمر مانع از بروز فساد اداری خواهد شد. این نوع بازرسی‌ها ممکن است درون سازمانی یا برون سازمانی باشد. روش دیگر در پیش‌گیری از انجام تخلفات، توجه به وضع استخدامی و میزان حقوق پرداختی به کارکنان اداره‌ها و در نظر گرفتن اصل شایسته‌سالاری است. در کنار توجه به مراتب یادشده، تجهیز و تغییر در مدرن‌سازی تشکیلات اداری نیز می‌تواند ضمن کارآمدترسازی اداره، نظارت را مطلوب‌تر سازد.^۱

کاهش مراجعه افراد به اداره‌ها یا مکانیزه‌سازی فرآیندهای اداری به ویژه در امور مالی و مکاتباتی موجب شفافیت در امور و باعث کاهش ارتکاب جرم در این خصوص خواهد شد.^۲ در بیان مصادیق و شیوه‌های تبانی در واگذاری اراضی ملی و دولتی به اعطای مجوزهای تغییر کاربری و واگذاری‌های به ظاهر قانونی اراضی و انفال بدون نظارت بعدی در اجرا شدن یا نشدن طرح‌ها می‌توان اشاره کرد که گفته شد ایجاد الزام در نظارت علمی و مستمر در صیانت از این اراضی می‌تواند کارساز باشد.^۳

بند ششم. ایجاد هماهنگی بین نهادهای اجرایی دولتی و قوای سه‌گانه

در دستگاه‌های اجرایی، مطالعات و تحقیقات اندکی در زمینه ایجاد هماهنگی بین نهادهای اجرایی و قوای سه‌گانه برای مقابله با پدیده تعرض به اموال عمومی در کشور و تبیین علل شیوع آن انجام

۱. همان، ص ۱۶.

۲. محسنی، فرید، «پیش‌گیری از فساد اداری با تأکید بر فن‌آوری اطلاعات»، فصل‌نامه دیدگاه‌های حقوق قضایی، ۱۳۹۲، شماره ۶، ص ۴۰.

۳. شامبیاتی، پیشین، ص ۷۰.

شده است. به همین دلیل و با وجود تصویب قوانین متعدد و وجود سازمان‌های متنوع در زمینه مقابله با تغییر کاربری و تصرف غیر قانونی زمین هم‌چنان با شیوع این معضل در جامعه روبه‌رویم که همکاری و هماهنگی بین قوای سه‌گانه برای مبارزه با این پدیده اهمیت دارد.^۱

افزایش مسئولیت دولت در نظارت بر بهره‌برداری‌ها با لحاظ کردن مصالح و منافع عموم، ارتباط و تعامل تنگاتنگ میان سازمان‌های مسئول و مرتبط می‌تواند موجب افزایش نظارت و در نتیجه، رفع معضل‌ها و چالش‌ها در زمینه‌های مختلف شود. نمی‌توان ضرورت همکاری قوای یادشده را در تحقق این رسالت در سه حوزه تقنینی، قضایی و اجرایی نادیده گرفت. در واقع، تکلیف به حفاظت از اموال عمومی صرفاً متوجه یک ارگان یا سازمان یا نهاد تقنینی، قضایی و اجرایی نیست، بلکه همکاری و ارتباط و پذیرش مسئولیت قوای سه‌گانه و تشکیلات و سازمان‌های زیرمجموعه آن‌ها می‌تواند گامی مثبت برای مبارزه با تصرفات غیر قانونی اشخاص نسبت به انفال و اموال عمومی باشد.^۲ بدون تردید، نمی‌توان ضرورت همکاری همه‌جانبه قوای سه‌گانه را با یکدیگر در تحقق رسالت واقعی صیانت از اراضی ملی نادیده گرفت. بدیهی است این همکاری مستمر و منظم در عمل به نظارت بهتر و در نتیجه، حل معضلات و چالش‌های اجتماعی، سیاسی و اقتصادی مرتبط با این موضوع خواهد انجامید.^۳

بند هفتم. اعمال مدیریت جامع و بهره‌برداری مناسب از اراضی

زمین، منبع درآمد و ثروت در نظام ارضی است. مقررات اصلاحات ارضی، تغییر در مالکیت اشخاص و نفی تمرکز مالکیت در ید عده‌ای از مالکان و انفکاک آن را هدف عالی از وضع آن مقررات و راهکاری برای بازتوزیع منبع درآمد، افزایش بهره‌وری تولید و تحول و توسعه کشاورزی می‌دانست.^۴ در قضیه ملی شدن اراضی، مالکیت اشخاص سلب و تحدید می‌گردد و دولت هم‌چون مالک، اداره آن اموال

۱. گروه پژوهش‌های حقوق عمومی، «نظام حقوقی مالکیت زمین در سایر کشورها و ارتباط آن با پدیده زمین‌خواری»، اطلاع‌رسانی حقوقی، ۱۳۸۷، دوره جدید، سال ششم، شماره ۱۵ و ۱۶، ص ۶۰.

۲. شامبیاتی، پیشین، ص ۹۱.

۳. گروه پژوهش‌های حقوق عمومی، پیشین، ص ۷۰.

۴. محمودیان، علی، نظام حقوقی اصلاحات ارضی در ایران، انتشارات جهاد دانشگاهی شهرکرد، ۱۴۰۱، ص ۷۱۲.

را عهده‌دار می‌شود تا بتواند با اعمال شیوه‌های علمی در صیانت، احیا و حفاظت از آن اراضی قدم بردارد. نمی‌توان هدف اقتصادی به معنی عرفی که موجب افزایش عینی سطح درآمد و تولید ثروت گردد، در این تحول مشاهده کرد. با این همه، این موضوع انکارناپذیر است که هدف از صیانت و نگه‌داری این منابع، در نهایت و به صورت غیر مستقیم می‌تواند منافع اقتصادی را برای دولت و عامه مردم بیافریند. در ضرورت اعمال این مقررات در آن مقطع تردیدی نیست، ولی نمی‌توان انکار کرد که تغییر مالکیت از شخص به دولت بدون ایجاد سازوکارهای مناسب برای احیا و حفاظت از اراضی ملی به تنهایی نتوانسته است متغیری مستقل برای تحقق فلسفه اصلی از وضع این مقررات محسوب شود.

تجربه اعمال مقررات ملی شدن بعد از ۶۰ سال نشان داده است که مشکلات ناشی از تخریب و نابودی این ثروت‌های عظیم کاهش نیافته و اراضی ملی شده به صورت مطلوب احیا و صیانت نگردیده است. به همین دلیل، این تصور ایجاد می‌گردد که شاید اداره این منابع به دست همان مالکان سابق و بسنده کردن به آموزش دهی آنان، در ایجاد حق تولید دولت در اداره این اراضی، اثر مطلوب‌تری داشته باشد. به بیان دیگر، اعمال مقررات ملی شدن در زمان تصویب آن قانون (۱۳۴۱)، ضرورت بود، ولی آثار اجرای آن در مناسبات ارضی، مشکلات فراوان و انکارناپذیری ایجاد کرد. اگر انفکاک مالکیت را در آن برهه، مانعی فرازوی صیانت اراضی تلقی کردند، ایجاد تمرکز آن مالکیت در ید دولت نیز به بهانه صیانت و احیای آن اراضی، مقصود مورد نظر برای صیانت و احیا را به ارمغان نیاورد. در نتیجه، در بحث احیا، حفظ، بهره‌برداری و صیانت از اراضی ملی و ثروت‌های خدادادی، مقوله مالکیت به تنهایی مهم نیست، بلکه مدیریت جامع همراه با نظارت مستمر و عملی شدن تصمیم‌های فنی مربوط راجع به بهره‌برداری مناسب از اراضی ملی و عمومی می‌تواند در این خصوص کارساز قلمداد گردد.

بند هشتم. راهبردهای پیش‌گیری اجتماعی راجع به اراضی ملی و دولتی

برخی از نویسندگان حقوقی معتقدند که در وضعیت موجود، پیش‌گیری‌های اجتماعی و وضعی و به تعبیری، غیر کیفری می‌تواند بر کاهش آمار جرایم علیه انفال اثر بگذارد. در حقیقت، پیش‌گیری اجتماعی، تدبیرهایی است که از طریق آموزش سبب ایجاد تغییر و اصلاحات سازنده در فرد و جامعه،

افزایش سطح آگاهی فردی و عمومی و از بین بردن زمینه‌های اجتماعی بروز وقوع جرم به صورت پایدار و در نتیجه، ارتقای مشارکت جامعه مدنی و ترویج فرهنگ صیانت از منابع طبیعی می‌شود.^۱ یکی دیگر از اهداف پیش‌گیری اجتماعی در کاهش ارتکاب جرایم، تقویت بنیادهایی است که با اثرگذاری بر گروه‌های در آستانه خطر، در عمل، به جامعه‌پذیری فرد و احترام‌گزاری به قوانین و مقررات کمک می‌کند. به طور کلی، پیش‌گیری اجتماعی نیز یکی از راهبردهای حل مسائل رفتار مجرمانه با توجه به ریشه‌های ارتکاب جرم است و اقدامات و تدبیرهایی را شامل می‌شود که بر زمینه‌های ارتکاب جرم از رهگذر مسائل مختلف اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی اثر می‌گذارد. به همین دلیل، پیش‌گیری اجتماعی می‌تواند بهترین توصیف از پیش‌گیری اولیه به شمار آید.^۲ ضرورت بررسی شرایط اجتماعی جرم‌زا، توجه به وضعیت‌های ماقبل جنایی با تشریک مساعی جامعه و ارکان مختلف آن میان سیاست جنایی مردم‌سالار و سیاست‌های اجتماعی، ارتباطی گسترده و تعمیق‌یافته برقرار می‌کند که از طریق اقدامات اجتماعی معطوف به جامعه‌پذیرسازی افراد و ارتقای امنیت انسانی و عدالت اجتماعی صورت می‌گیرد.^۳

استفاده از سازمان‌های مردم‌نهاد در صیانت از اراضی ملی و دولتی

یکی از روش‌های صیانت از اراضی ملی، بهره‌گیری از اطلاعات مردمی و مشارکت آنان در مقابله با پدیده تعرض به این منابع است که تا کنون ساختار مشخص و فعالی برای افزایش مشارکت مردمی و تشویق به اطلاع‌رسانی در این خصوص در دستگاه‌های مسئول ایجاد نشده است. سازمان‌های مردم‌نهاد و غیر دولتی، جمعیت‌ها، گروه‌ها و نهادهای انسانی خودجوش و برآمده از بطن جامعه هستند که با فعالیت‌های داوطلبانه برای رفع معضلات اجتماعی و خدمت‌رسانی عمومی فعالیت می‌کنند و برترین امتیاز خود را استقلال از دولت می‌دانند. این سازمان‌های مدنی با مشارکت داوطلبانه شهروندان دارای انگیزه برای فعالیت گروهی، در قالب ساختار و سازمانی منسجم برای

۱. شامبیاتی، پیشین، ص ۹۷.

۲. رایجیان اصلی، پیشین، ص ۱۴۸.

۳. بیات، بهرام، پیش‌گیری از جرم با تکیه بر رویکرد اجتماع‌محور، تهران: اداره تبلیغات نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۸۷، ص ۴۹.

پیشبرد اهداف اجتماعی در حرکتند و برای بهبود وضعیت محیط زیست، خود را اشخاص ذی نفع واقعی، تلقی و اهتمام خود را معطوف صیانت از منابع ملی می‌کنند.^۱

برای ایجاد مردم‌سالاری می‌توان مشارکت شهروندان را در تصمیم‌گیری‌های کلان اثرگذار دانست.^۲ در بند ۵ از اصل ۵۶ قانون اساسی، استفاده از سازمان‌های مردم‌نهاد به عنوان یک اصل مؤثر شناسایی شده است. در خصوص اراضی ملی نیز بهره‌گیری از این سازمان‌های مردم‌نهاد و دخالت و آموزش اشخاص ذی نفع و بومی محل که زندگی و ادامه حیات اجتماعی خود را به حفظ و احیا و بهره‌برداری بهینه و صحیح از این منابع خدادادی به عنوان ثروت‌های عمومی در دسترس در حوزه خود وابسته می‌دانند، اهمیت فراوان دارد.

نقش آفرینی شورای حفاظت از بیت‌المال در حفاظت از اراضی ملی و دولتی

حفاظت از اراضی ملی و توسعه پایدار آن در مرحله اول، مستلزم شناخت علل و عوامل ارتکاب جرایم و سپس ارائه راه حل مناسب برای رفع این معضلات است. چون عوامل متعددی در ارتکاب جرایم نسبت به انفال نقش دارند، توجه به صرف رویکرد حقوقی نمی‌تواند به تنهایی مؤثر باشد. سیاست‌گذاری مناسب پس از بهره‌گیری از نظر کارشناسان اجرایی و تصویب قوانین مربوط به نظارت مطلوب‌تر می‌تواند کارساز باشد. در این راستا، نقش آفرینی شورای حفاظت از بیت‌المال با سیاست‌گذاری مناسب انکارناپذیر است. در واقع، این شورا در سیاست‌گذاری برای برخورد با متجاوزان به اراضی ملی دولتی و انفال و حفظ حقوق عامه مطابق با اصول ۴۵ و ۴۸ و ۵۰ و ۱۵۶ قانون اساسی، اختیارات گسترده دارد.

ایجاد ضمانت اجرایی برای نبود نظارت در واگذاری و تغییر کاربری‌های اراضی ملی و دولتی

روش‌های تصرف عدوانی و تغییر غیر مجاز کاربری اراضی ملی به صورت مستقیم دارای ضمانت اجرای ویژه کیفری هستند و بسیاری از روش‌های دیگر نظیر استفاده از رانت اطلاعاتی در سیستم

۱. فرهمند، مجتبی، جلوه‌های عدالت ترمیمی در حقوق کیفری ایران، تهران: میزان، ۱۴۰۰، ص ۱۵۸؛ لطفی، حسن، «تحلیل حقوقی ارکان دعوای اعتراض به تشخیص اراضی ملی»، مجله حقوقی دادگستری، ۱۳۹۷، شماره ۱۰۱، ص ۱۵۴.

۲. رضانی قوام‌آبادی، محمدحسین، «پیش‌گیری و سرکوب جرایم زیست‌محیطی در پرتو اقدامات سازمان‌های غیر دولتی در نظام حقوقی ایران»، مجله حقوقی دادگستری، ۱۳۹۰، شماره ۷۵، ص ۹۰.

اداری، واگذاری‌های غیر قانونی و سوء استفاده از واگذاری‌های به ظاهر قانونی به همراه تبانی با مسئولان و متولیان امور اراضی دولتی، ضمانت اجرای کیفری ندارد. از این رو، قانون‌گذار باید برای اصلاح نظام تقنینی در این مورد، اقدام و با پیش‌بینی ضمانت اجرای کیفری علاوه بر پیش‌گیری کیفری (واکنشی) از پدیده زمین‌خواری جلوگیری کند.^۱

بدون تعیین ضمانت اجرای کیفری مؤثر نمی‌توان مانع ارتکاب جرم گردید. پس با تدقیق در قوانین و مقررات کیفری به ویژه قانون کاهش مجازات‌های حبس (۱۳۹۹) می‌توان دریافت که افراد متخلف از اعمال مجازات نسبت به رفتار مجرمانه خود ترسی ندارند و با مقایسه منافع حاصله در استیفا از منافع این اراضی با نوع مجازات تعیینی در مقام تعرض به اراضی ملی برمی‌آیند. علاوه بر بازنگری در این مقررات، قانون‌گذار باید با ایجاد ضمانت اجرای کیفری در مورد نظارت نکردن اشخاص مسئول بر واگذاری‌ها، از واگذاری‌های زیان‌بار جلوگیری کند.

گفتار پنجم. راهبردهای ثبتی صیانت از اراضی ملی و دولتی

یکی از راه‌کارهای صیانت از قوانین راجع به اراضی ملی، به‌کارگیری روش‌های نوین ثبتی است که تشریح خواهیم کرد.

بند اول. به‌کارگیری روش‌های نوین ثبتی

استفاده از روش‌های نوین ثبتی از جنبه‌های مختلف بررسی می‌شود. چون دانش ژئومورفولوژی در شناخت استعدادها، قابلیت‌ها و نیز محدودیت‌های محیطی اطراف ما نقش مهمی دارد، استفاده از روش تحلیل سیستم‌های ارضی، راهکار ژئومورفولوژیک مؤثر و قابل توجه است؛ زیرا از طریق این تکنیک مشخص می‌شود که هر قسمت از زمین به چه کاربری اختصاص پیدا می‌کند. این اقدام باعث حفظ آب و خاک در اراضی کشاورزی و مدیریت بهتر منابع طبیعی می‌شود. استفاده از روش تحلیل سیستم‌های ارضی در مطالعات آمایش سرزمین نیز موضوع دیگری است که مطرح می‌شود.^۲

۱. میر محمد صادقی، حسین، تحلیل مبانی حقوق جزا، تهران: جهاد دانشگاهی، ۱۳۷۴، ص ۷۲.

۲. منتصری، لیلا، «نقش ژئومورفولوژی در مدیریت منابع طبیعی در تحلیل سیستم‌های ارضی»، پژوهش‌های ژئومورفولوژی، ۱۳۹۶، شماره ۴۰، ص ۱۳۷.

چون استفاده از عکس‌ها و نقشه‌های هوایی مؤثر در رسیدگی‌های قضایی بسیار اهمیت دارد، بهره‌برداری از این ابزارها را می‌توان از جمله راهبردهای صیانت از تعرض به اراضی ملی دانست.^۱ دوربین‌ها و دیگر ابزار الکترونیکی نیز از دیگر روش‌های نسبتاً مدرن در پیش‌گیری وضعی و ثبت وقایع مرتبط با اراضی ملی است.^۲

از منظر دیگر، اداره‌های ثبت اسناد و املاک می‌توانند مهم‌ترین نقش را در تثبیت حقوق مالکان و متصرفان قانونی ایفا کنند. اسناد مالکیت قدیمی موجود در ید اشخاص، مشخصات فنی ملک مانند مساحت یا طول ابعاد را ندارند و حدود املاک در آن‌ها به صورت اجمالی و تقریبی مشخص گردیده یا به عوارض طبیعی در آن اسناد اشاره شده است که به مرور زمان، با دخالت افراد یا تحولات طبیعی تغییر می‌یابد یا جابه‌جا می‌گردد. پس امکان تعدی به اراضی ملی و دولتی بیش از میزان مالکیت واقعی اشخاص مندرج در اسناد آن‌ها متصور است. این امر، بسترساز تجاوز و تعدی افراد سودجو به اراضی ملی و منابع طبیعی می‌شود. تثبیت مالکیت و حفظ حقوق مالکانه دولت نسبت به این اراضی می‌تواند با صدور اسناد رسمی مالکیت کامل‌تر گردد. در این راستا، استفاده از نقشه‌های دارای رقوم جهانی مورد استفاده در تهیه نقشه‌های کاداستر می‌تواند از مساحت اراضی که به عوارض طبیعی محدود می‌شود، ابهام‌زدایی کند. بهره‌گیری از برنامه‌های نرم‌افزاری یا مکانیزه‌سازی اقدامات ثبتی از دیگر روش‌های نوین ثبتی به شمار می‌رود.^۳

بند دوم. تقویت بانک اطلاعات زمین و پیشبرد طرح تهیه نقشه کاداستر اراضی ملی

«کاداستر» در لغت به معنای «سرانه» و «خط به خط» است. فرانسه، پایه‌گذار نظام جامع کاداستر در جهان است. استفاده از اطلاعات به دست آمده از عملیات کاداستر در ارزیابی اراضی ملی و دولتی و مدیریت ایجاد زیرساخت‌ها کاربرد مؤثر دارد. مشکلات اجرایی و فنی در اجرای نظام کاداستر، شناسنامه املاک، تهیه نشدن نقشه‌های ثبتی دقیق و منتشر نشدن آن برای آگاهی عمومی، سنتی

۱. عموزاده مهدرجی، قدرت، مجموعه حقوقی منابع طبیعی: اعتراض به تشخیص اراضی ملی از مستثنیات، تهران: دادگستر، ۱۳۹۶، ص ۲۶۸.

۲. شامبیاتی، پیشین، ص ۱۰۴.

۳. سالاری، مصطفی، تحصیل و تملک اراضی توسط دولت، تهران: دادگستر، ۱۳۹۳، ص ۱۹۴.

بودن روش‌های تحدید حدود و تعیین مرز مستثنیات از منابع ملی در انجام عملیات نقشه‌برداری در کشور و موازی‌کاری میان سازمان نقشه‌برداری و اداره کل کاداستر وابسته به سازمان ثبت املاک، موانعی است که باید رفع شود.

نتیجه‌گیری

صیانت از اراضی ملی و دولتی، یکی از موضوعات مهم و اساسی است که قانون‌گذار باید به آن توجه کند. در حقوق ایران، مهم‌ترین قانونی که در خصوص اراضی ملی تصویب شده، قانون ملی شدن جنگل‌ها و مراتع کشور (۱۳۴۱) است. در فقه امامیه نیز اراضی ملی زیر عنوان انفال بررسی گردیده و به لحاظ ماهیت جزو اموال عمومی محسوب شده است که با دیگر اموال عمومی و دولتی از نظر تولیت و اداره آن اموال وجوه اشتراک دارد.

بر اساس یافته‌های این پژوهش، تعدد قوانین و تعارض درونی آن‌ها، نبود قانون جامع زمین و مدیریت واحد، رعایت نشدن قاعده تناسب جرم و مجازات، تصویب قوانین تشویقی منتهی به تصرف غیر مجاز اراضی، نبود دادگاه ویژه رسیدگی به موضوعات اراضی ملی و دولتی، ماهیت مداخلات و تولیت دولت در صیانت از این دسته از اراضی و اجرای ناصحیح احکام قضایی در مورد اراضی ملی از جمله علل ناکارآمدی قوانین مربوط به اراضی ملی و دیگر اموال دولتی است. در مقابل، تجمیع، تدوین و تنقیح قوانین، هماهنگ‌سازی رویکرد حاکم بر قوانین، اصلاح شیوه تعیین مجازات و تغییر قوانین نامؤثر، تخصصی کردن محاکم صلاحیت‌دار برای رسیدگی به موضوع اراضی، آموزش قضات، اصلاح شیوه‌های نظارتی، محافظت و واگذاری اراضی ملی و به‌کارگیری روش‌های نوین ثبتی و کاداستر از جمله روش‌های کارآمدی قوانین در صیانت از اراضی ملی به شمار می‌روند.

نتایج نشان داد که در مقررات اراضی ملی و دولتی، علاوه بر پراکندگی قوانین، انسجام نداشتن قوانین و ضعف مشهود در حوزه تقنینی، در برخی موارد با خلأ قانونی نیز مواجه هستیم. از این رو، راهکارهای پیشنهادی عبارت است از:

با بررسی قوانین کشورهای دیگر در زمینه شیوه صیانت از اراضی و استفاده از متون فقهی باید قوانین مربوط به این حوزه انسجام یابند و راهکارهایی برای ارتقای حمایت اجتماعی و نقش‌آفرینی سازمان‌های مردم‌نهاد تصویب شود.

قانون‌گذار باید به موضوع اراضی و رفع موانع توجه بنیادین داشته باشد و در وضع قوانین باید همواره دکترین، رویه قضایی و نظر علمای حقوق و فقها را در نظر بگیرد تا ضمن احترام به مالکیت خصوصی افراد، از اراضی ملی نیز به عنوان انفال حفاظت شود.

تغییر ساختار مالکیت از انفکاک به تمرکز، در ظاهر و در زمان تصویب قانون ملی شدن جنگل‌ها و مراتع، ضرورت تشخیص داده شده بود. با گذر زمان مشخص شد که در کنار مالکیت، مدیریت در بهره‌برداری نیز اهمیت دارد. در وضع قوانین مربوط به این حوزه، بیش از توجه به تمرکز مالکیت در دست دولت باید به مدیریت، نظارت، بهره‌برداری و تدوین قانون جامع توجه شود.

تنظیم سیاست واقع‌بینانه با رویکرد حقوقی مبتنی بر اصول زیست‌محیطی و توجه به راهکارهای زیست‌محیطی ضروری است.

برای ایجاد نظام حقوق کارآمد حاکم بر اراضی کشور و رفع تورم تقنینی، تصویب قانون جامع و مانع همراه با تعیین متولی و سازمان و مدیریت واحد و اصلاح ساختار اجرایی پیشنهاد می‌گردد. دستیابی به این مدیریت مستلزم آن است که با انجام اصلاحات تقنینی، تصمیم‌گیری در مرجع واحد انجام پذیرد.

اداره‌های منابع طبیعی باید به پی‌گیری دریافت سند مالکیت اراضی ملی در مدت مناسب ملزم شوند و با تغییر در قوانین و ایجاد فرصت‌های متعدد اعتراض به اجرای مقررات ماده ۵۶ نسبت به اراضی که در گذشته دور، ملی شده است، استقرار و تثبیت مالکیت رسمی دولت بر آن اراضی فراهم آید.

مشارکت سازمان‌های مردم‌نهاد و نقش آموزش در بالا بردن سطح فرهنگ زیست‌محیطی مردم می‌تواند در حفاظت و صیانت از منابع طبیعی اثرگذار باشد. از این رو، در نگاه مردم باید کسب منافع حاصل از تخریب محیط زیست، جای خود را به توسعه پایدار و تأمین سلامت و آسایش جامعه بدهد.

با بهره‌گیری از روش‌های نوین ثبتی و سامانه‌های الکترونیکی، الزام به اجرای کامل ماده ۵۶ قانون حفاظت از جنگل‌ها و مراتع، تهیه نقشه جامع و اجرای حدنگاری برای تفکیک اراضی ملی از مستثنیات و تهیه سند مالکیت توسط اداره ثبت اسناد می‌توان برای کاهش خلأهای قانونی در خصوص صیانت از اراضی ملی، گامی مثبت برداشت.

فهرست منابع

۱. فارسی

الف) کتاب

۱. آشوری، داریوش، دانش نامه سیاسی و فرهنگ اصطلاحات، تهران: مروارید، ۱۳۹۶.
۲. اکبرآبادی، بهزاد، ناکارآمدی سیاست جنایی ایران در برخورد با جرائم منابع طبیعی، تهران: کتاب آوا، ۱۳۹۶.
۳. بیات، بهرام، پیش‌گیری از جرم با تکیه بر رویکرد اجتماع‌محور، تهران: اداره تبلیغات نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۸۷.
۴. خدادادی، ابوالقاسم، حقوق کیفری اراضی ملی‌شده، تهران، دادگستر، ۱۳۹۸.
۵. سالاری، مصطفی، تحصیل و تملک اراضی توسط دولت، تهران: دادگستر، ۱۳۹۳.
۶. شمس، احمد، نظام حقوقی اراضی ملی‌شده، تهران: دادگستر، ۱۳۹۴.
۷. کاتوزیان، ناصر، دوره مقدماتی حقوق مدنی، اموال و مالکیت، چاپ ۲۴، تهران: نشر میزان، ج ۱، ۱۳۸۷.
۸. کرمی، حامد، حقوق اداره اموال، تهران، شرکت سهامی انتشار، ۱۳۹۷.
۹. کنعانی، محمد طاهر، تملک اموال عمومی و مباحات، چاپ دوم، تهران، نشر میزان، ۱۳۹۲.
۱۰. عاملی، شهید اول، محمد بن مکی، الدروس الشرعية فی فقه الإمامیة، ۳ جلد، دفتر انتشارات اسلامی وابسته به جامعه مدرسین حوزه علمیه قم، قم، ایران، دوم، ۱۴۱۷ ه. ق.
۱۱. عاملی، شهید ثانی، زین الدین بن علی، مسالک الأفهام إلى تنقیح شرائع الإسلام، ۱۵ جلد، مؤسسة المعارف الإسلامية، قم، ایران، اول، ۱۴۱۳ ه. ق.
۱۲. طباطبایی یزدی، سید محمد کاظم، العروة الوثقی، ۲ جلد، مؤسسة الأعلمی للمطبوعات، بیروت، لبنان، دوم، ۱۴۰۹ ه. ق.
۱۳. عباسی لاهیجی، بیژن، حقوق اموال عمومی و منابع طبیعی، تهران: دادگستر، ۱۴۰۲.
۱۴. علی‌زاده، امیرحسین، تملک قهری اراضی برای طرح‌های عمومی و عمرانی با مطالعه در رویه

- قضایی انگلیس و امریکا، تهران: قوه قضاییه، ۱۴۰۱.
۱۵. عموزاده مهدیرجی، قدرت، مجموعه حقوقی منابع طبیعی: اعتراض به تشخیص اراضی ملی از مستثنیات، تهران: دادگستر، ۱۳۹۶.
۱۶. فرهمند، مجتبی، جلوه‌های عدالت ترمیمی در حقوق کیفری ایران، تهران: میزان، ۱۴۰۰.
۱۷. محقق حلی، جعفرین حسن، شرائع الاسلام فی مسائل الحلال و الحرام، انتشارات استقلال، تهران، ۱۴۰۹ هـ. ق.
۱۸. محمودیان، علی، نظام حقوقی اصلاحات ارضی در ایران، انتشارات جهاد دانشگاهی شهرکرد، ۱۴۰۱.
۱۹. منتظری، حسینعلی، کتاب الزکاه، قم، مرکز نشر، مکتب الاعلام اسلامی، ۱۴۰۶ ق.
۲۰. میر محمد صادقی، حسین، تحلیل مبانی حقوق جزا، تهران: جهاد دانشگاهی، ۱۳۷۴.
۲۱. هاشمی شاهرودی، محمود، فرهنگ فقه مطابق مذهب اهل بیت علیهم السلام، قم، مؤسسه دائرة المعارف فقه اسلامی بر مذهب اهل بیت (علیهم السلام)، ۱۳۸۲.

ب) مقاله

۱. احمدزاده بزاز، عبدالمطلب، خلیل زاده، علیرضا، «مبانی و ماهیت قراردادهای واگذاری اراضی موضوع ماده ۳۳ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع»، فصل‌نامه دیدگاه‌های حقوق قضایی، ۱۳۹۹، شماره ۸۹.
۲. احمدی، امیر، «جایگاه و نقش سیاست جنایی قضایی کیفری و غیر کیفری در حمایت از منابع طبیعی»، مجلس و راهبرد، ۱۴۰۰، شماره ۱۰۷.
۳. بناءزاده اردبیلی، امین، رهبرفرش پیرا، ناصر، علی حاجی پور کندرود، علی، «قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها در پرتو اصول و معیارهای اداره خوب»، پژوهش‌های نوین حقوق اداری، دوره ۳، ۱۴۰۰، شماره ۳.
۴. دنکوب، ابوالفضل، علی‌زاده، محمد غلام، اسماعیلی، حمیدرضا، نظرخانی، حمیدرضا، «آثار حقوقی و اقتصادی تصمیمات کمیسیون رفع تداخلات قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور»، دانش‌نامه حقوق اقتصادی، سال بیست و هشتم، ۱۴۰۰، شماره ۱۹.

۵. رایجیان اصلی، مهرداد، «رهیافتی نو به بنیان‌های نظری پیش‌گیری از جرم»، مجله حقوقی دادگستری، ۱۳۸۳، شماره ۴۸.
۶. رضانی قوام‌آبادی، محمدحسین، «پیش‌گیری و سرکوب جرایم زیست‌محیطی در پرتو اقدامات سازمان‌های غیر دولتی در نظام حقوقی ایران»، مجله حقوقی دادگستری، ۱۳۹۰، شماره ۷۵.
۷. شامبیاتی، هوشنگ، «بازنگری در شیوه‌های پیش‌گیری وضعی در مبارزه با جرایم علیه انفال»، فصل‌نامه تعالی حقوق، ۱۳۹۹، شماره ۳.
۸. عامری شهرابی، ابوالفضل، «تملك غير مجاز اراضی عمومی و ملی (زمین‌خواری) در پرتو قوانین کیفری ایران»، نشریه دادرسی، ۱۳۹۶، شماره ۱۲۶.
۹. کاشیان، عبدالحمید، «بررسی راهبرد مطلوب در واگذاری اراضی دولتی در اقتصاد اسلامی: رهیافتی از نظریه بازی‌ها»، فصل‌نامه سیاست مالی و اقتصادی، ۱۳۹۹، سال نهم، شماره ۳۳.
۱۰. کاظمی، علی، «تحلیل اقتصادی دعوای استرداد در ورشکستگی»، فصل‌نامه مطالعات حقوقی خصوصی، دوره پنجاه و یکم، ۱۴۰۰، شماره ۳.
۱۱. گروه پژوهش‌های حقوق عمومی، «نظام حقوقی مالکیت زمین در سایر کشورها و ارتباط آن با پدیده زمین‌خواری»، اطلاع‌رسانی حقوقی، ۱۳۸۷، دوره جدید، سال ششم، شماره ۱۵ و ۱۶.
۱۲. لطفی، حسن، «تحلیل حقوقی ارکان دعوای اعتراض به تشخیص اراضی ملی»، مجله حقوقی دادگستری، ۱۳۹۷، شماره ۱۰۱.
۱۳. نصیران نجف‌آبادی، داود، «حکومت قانون یا حکومت قاضی»، فصل‌نامه مطالعات حقوق خصوصی، دوره ۱۴، ۱۳۹۰، شماره ۳.
۱۴. محسنی، فرید، «پیش‌گیری از فساد اداری با تأکید بر فن‌آوری اطلاعات»، فصل‌نامه دیدگاه‌های حقوق قضایی، ۱۳۹۲، شماره ۶.
۱۵. مرادوند، کریم، حبیبی‌تبار، حسین، «نحوه تشخیص اراضی ملی و روش اعتراض به آن»، تحقیقات حقوق قضایی، ۱۴۰۲، شماره ۱۴.
۱۶. مظفری، خدیجه، حسینی صدرآبادی، ایرج، ایزدی فرد، علیرضا، «مبانی و منابع حقوقی واگذاری اراضی ملی به بخش خصوصی در عرصه کشاورزی»، مجله حقوق اداری، ۱۳۹۸، شماره ۱۹.

۱۷. منتصری، لیلا، «نقش ژئومورفولوژی در مدیریت منابع طبیعی در تحلیل سیستم‌های اراضی»، پژوهش‌های ژئومورفولوژی، ۱۳۹۶، شماره ۴۰.
۱۸. مومن قمی، محمد، «ولی امر و مالکیت اموال عمومی»، فصلنامه فقه اهل بیت، ۱۳۸۸، شماره ۶۰.
۱۹. میرعباسی، سید باقر، «ملی کردن در حقوق بین‌الملل»، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، ۱۳۷۱، شماره ۲۸.

ج) پایان نامه

- خصرئی، عادل، «بررسی تحولات واگذاری اراضی ملی و دولتی در خارج از حریم شهرها در نظام حقوقی ایران»، پایان نامه کارشناسی ارشد دانشگاه آزاد اسلامی واحد الکترونیکی، ۱۳۹۷.
- فرشچی، محبوبه، «مطالعات تطبیقی مدیریت زمین در ایران و جهان و سازمان‌های بین‌المللی»، پایان نامه کارشناسی ارشد مهندسی کشاورزی خراسان رضوی، ۱۳۹۷.

2. Latin Sources

1. Rob, White, Crime against Nature Environmental Criminology and Ecological Justice, First Publish, England, Willan Publishing, 2008.

Investigating strategies for the protection of national and state lands in the administrative structure

Ali Rasti¹, Dawood Nasiran Najafabadi², Reza Soltani³

Abstract

The protection of national and state lands is one of the important and fundamental issues that the legislator should pay attention to. The most important law passed in Iranian law regarding national lands is the law on the nationalization of forests and pastures of the country (1962). In Imamiyyah jurisprudence, national lands are considered under the title of "Anfal" and are considered public property in terms of their nature. With the aim of explaining the problems and dealing with the inefficiency of the current laws with a descriptive and analytical method and with the aim of achieving the desired model in realizing efficiency by relying on the appropriate approaches to overcome these problems, this research has looked at the shortcomings in the three legislative, judicial and executive areas. And he has expressed the strategies to get out of the problems caused by the inefficiency of the laws. In the laws regarding national lands, the multiplicity of laws and their internal conflicts, the absence of a comprehensive land law and unified management, non-compliance with the rule of proportionality of crime and punishment, the adoption of incentive laws leading to the unauthorized occupation of national lands, the absence of a special court to deal with national land issues and Failure to properly implement judicial rulings regarding national lands is one of the reasons for the ineffectiveness of laws regarding national lands. In contrast to the consolidation, compilation and revision of laws, harmonization of the governing approach to laws, fundamental changes in the ownership structure of these lands and the way they are used, reforming the method of determining punishment and changing ineffective laws, strengthening the interference removal commission, specializing the competent courts to deal with the issue. Lands, modification of monitoring methods, protection and transfer of national and state lands and use of new registration and cadastre methods are among the efficient methods of laws in the maintenance of these lands.

Keywords: government laws, national and state lands, legal system, legislation.

1. PhD student in private law, Department of Law, Najaf Abad Branch, Islamic Azad University, Najaf Abad, Iran. aliirastii1969@gmail.com
2. Assistant Professor, Department of Law, Najaf Abad Branch, Islamic Azad University, Najaf Abad, Iran. Dawood-nassiran@yahoo.com
3. Assistant Professor, Department of Law, Najaf Abad Branch, Islamic Azad University, Najaf Abad, Iran, Rezasoltani156@gmail.com