

واکاوی سیاست کیفری تقنینی ایران در بسترگفتمان جنبش‌های مبارزه با جرائم تجاوز به اراضی ملی

سیدرضا سجودی*، علی حسین نجفی ابرندآبادی** و محسن شکرچی زاده***

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۷/۱۰/۱۶

تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۲/۲۹

براساس طرز تلقی قانونگذار از مقوله عدالت و متأثر از نتایج مطالعات علمی یا تأملات نظری؛ جنبش‌های غالباً رسمی سیاست کیفری در برابر تجاوز به اراضی ملی شکل گرفته‌اند. بر همین مبنارویکردهای ایدئولوژیک، سخت‌گیری کیفری، حداقلی حقوق جزا، مشارکتی و مدیریتی خطرمدار به منصفه ظهور رسیده و زمینه ایجاد سیاست کیفری خردگرا فراهم شده است. قانونگذاری کیفری در ایران، از یکسو به صورت متشتت، مملو از ایراد و سنتی باقی مانده و برای مدرنیزه کردن و رفع مشکلات آن اقدام نشده و از سوی دیگر بین شبکه‌های مختلف سیاست کیفری در نوسان و سرگردان است. این وضعیت باعث هجمه روزافزون و متنوع نسبت به اراضی ملی و همچنین اتخاذ تدابیر گاه‌متفاوت، به‌ویژه از سوی مراجع قضایی شده است. از این رو ضرورت ایجاد حقوق کیفری خاص و افتراقی سازی تکنیک‌های ماهوی و شکلی نظام کیفری برای مدیریت جرائم در این حوزه بیش از پیش احساس می‌شود. اما در عمل نه تنها تحرک تقنینی در این زمینه انجام نشده، بلکه عکس آن اقدام و برای قضا دایی و تخلف‌انگاری جرائم تلاش شده است. در این پژوهش با روش توصیفی-تحلیلی سعی شده است با آسیب‌شناسی علمی و نقد رویکردهای پنج‌گانه گفته شده، راه‌حلی با محتوای مختلط و جامع، به‌عنوان راهبردی قابل تحقق، مفید و خردگرایانه پیشنهاد شود.

کلیدواژه‌ها: سیاست کیفری؛ قانونگذاری؛ جنبش‌های مبارزه‌گر؛ جرائم؛ تجاوز به اراضی ملی

*گروه حقوق، دانش‌آموخته حقوق کیفری و جرم‌شناسی، واحد نجف‌آباد، دانشگاه آزاد اسلامی، نجف‌آباد، ایران؛
Email: s.r.sojudi@gmail.com

**گروه حقوق، واحد نجف‌آباد، دانشگاه آزاد اسلامی، نجف‌آباد، ایران، استاد دانشگاه شهید بهشتی (نویسنده مسئول)؛
Email: a.najafi@sbu.ac.ir

***گروه حقوق، استادیار دانشکده حقوق، الهیات و معارف اسلامی، واحد نجف‌آباد، دانشگاه آزاد اسلامی، نجف‌آباد، ایران؛
Email: mohsen.shekarchi@gmail.com

مقدمه

اراضی ملی با توجه به مفهوم انفال، مطابق شرح و تفسیر مشهور برآمده از آیه اول سوره مبارکه انفال و با استفاده از تعابیر مذکور در اصل (۴۴) قانون اساسی، از حیث اصطلاحی به آن دسته از زمین‌هایی گفته می‌شود که بالذات یا بالعرض و به موجب قانون، بخشی از ثروت‌های عمومی و متعلق به همه مردم محسوب می‌شوند. از این رو غیرقابل تملک و یا اختصاص به صورت خصوصی هستند و اداره آنها در اختیار حکومت است. مصادیق این نوع اراضی، متنوع و بارزترین آنها، جنگل‌ها، مراتع، بی‌شبه‌ها و اراضی جنگلی هستند.

بر اساس مفهوم عدالت زیست‌محیطی و عدالت اکولوژیکی، ارزشمندی منابع گفته شده در شکل‌دهی و حفظ اکوسیستم‌ها و حیات نسل امروز و نسل‌های آینده تمام موجودات سیاره زمین، آنها را در رأس هرم ارزش‌های جدید شناسایی شده، قرار داده است که همواره آماج رفتارهای سودجویانه و تجاوزکارانه بوده‌اند. این میزان هجمه و خسارت ناشی از آن باعث نگرانی‌های اساسی در سطح ملی و بین‌المللی شده است. بنابراین حمایت حقوقی از آنها حوزه جدیدی را در علم حقوق به وجود آورده است. (Vercher Noguera, 2002: 4) پس از احساس ضرورت حمایت حاکمیتی از زمین‌های مورد نظر، سیاستگذاری‌ها در قالب زیرمجموعه‌های سیاستگذاری‌های عمومی از شکل اولیه خود که عموماً ماهیت اداری و مدنی داشتند به سمت استفاده از قابلیت‌های حقوق کیفری متمایل شدند. از این رو ظرفیت ایجاد یک سیاست کیفری به معنای مجموعه‌ای از تدابیر و اقدامات غالباً قهرآمیز شبکه رسمی عدالت کیفری در قبال تجاوز به اراضی ملی، به وجود آمد.

مداقه در نظام حقوقی ایران، بیانگر آن است که سیاستگذاری‌ها به ویژه در سیمای کیفری آنها، به صورت قانونگذاری متبلور شده و از میان کنشگران متعدد تقنینی نقش مجلس شورای اسلامی منحصر به فرد بوده است.

از طرفی تنوع و تکثر مسائل مربوط به اراضی موصوف و لزوم استفاده از آموزه‌های علوم

۱. عدالت زیست‌محیطی و عدالت اکولوژیکی به سامان بخشی اجتماعی عادلانه و پایدار بهره‌برداری از منابع طبیعی با تمرکز بر سلامتی همه مخلوقات و ارتقای کیفی محیط زیست اهمیت می‌دهند و در مجموع بر بقای کل عالم طبیعت و اکوسیستم‌ها تأکید دارند (گرچی فرد، ۱۳۹۵: ۸۵-۶۳).

مختلف و تغییر تفکرات سیاسی و تحولات اجتماعی در سطح ملی و بین‌المللی، قانونگذار را برای یافتن پاسخ این سؤال اساسی که در راستای ثبات، رشد و حفظ پایدار ثروت‌های مذکور در یک فرایند دادرسی عادلانه و منصفانه، چگونه حقوق کیفری می‌تواند به‌عنوان حامی مؤثر و مفید عمل کند؟ با چالش روبه‌رو کرده است. تجاوز به زمین‌های ملی شامل مصادیق متعدد است و به دو قسم آسیب‌ها و جرائم تقسیم می‌شود. آسیب می‌تواند هر صدمه‌ای باشد که به اکوسیستم‌ها (عناصر حیاتی و غیرحیاتی و تعامل آنها در طبیعت) در زمان حال یا آینده، به‌صورت بالفعل یا بالقوه اختلال وارد آورد، صرف‌نظر از اینکه در قانون آمده یا نیامده باشد (White and Pink, 2016: 4). بنابراین طیف وسیعی از رفتارها تحت پوشش این مفهوم قرار می‌گیرند که وفق اصل قانونی بودن جرایم و مجازات‌ها تا زمانی که جرم‌انگاری نشوند، مورد حمایت حقوق کیفری قرار نمی‌گیرند.

همچنین گرایش‌های مختلف عقیدتی، سیاسی و فلسفی با توجه به جایگاه انسان در طبیعت (انسان محور، زیست‌محور، بوم‌محور و حقوق بشرمحور) و یا با ماهیت علمی - حقوقی ازمنظر خود به تعریف جرائم تجاوزکارانه علیه اراضی ملی و ریشه‌های آن پرداخته‌اند. این نسبت، موجب بروز جنبش‌هایی ملهم از نهضت‌های فکری و حتی مدل‌سازی برای تأثیر بیشتر نظام عدالت کیفری شده است که البته در اجرا نیز این مدل‌های نظری نیز دچار تغییراتی شده‌اند (دل‌ماس مارتی، ۱۳۹۳: ۳۴۱). آنچه مسلم است اینکه در زمینه مبارزه با جرائم ارتكابی علیه اراضی ملی، تفکر غالب بر قابلیت‌های نظام رسمی عدالت کیفری تمرکز دارد؛ چون ارکان هیئت حاکمه به لحاظ برخورداری از اقتدار، قادر به حراست از این قسم از اموال عمومی فرض می‌شوند، ولی اخیراً توزیع وظیفه کنترل این جرائم به‌عنوان ایده جدید دنبال می‌شود (گارلند، ۱۳۹۱: ۷۶۰). واضح است که در اینجا سخن از علت‌شناسی ارتكاب جرائم نیست، بلکه با نیم‌نگاهی به آن، تمرکز اصلی بر روی تدابیر مبارزه با بزهکاری (پیشگیری، کنترل و جبران خسارات وارده) قرار دارد.

از طرفی سیاست کیفری به‌عنوان سازمان مبارزه علیه جرم (که قبلاً توسط قانونگذار جرم‌انگاری شده) مبارزه‌ای تحت صور گوناگون، با کاربرد وسایل مختلف و معطوف به هدف‌های دقیق طراحی می‌کند و حقوق کیفری در مقام مجری روش‌های چگونگی به

اجرا گذاشتن فنون سیاست کیفری به طور قطع عاری از ایراد و انتقاد باقی نخواهد ماند (گسن، ۱۳۷۰: ۴). از این رو آسیب شناسی سیاست کیفری با بهره برداری از یافته های دانش جرم شناسی، خاصه جرم شناسی حقوقی، که با انتقاد علمی و فنی از نهادهای کیفری موجود به ارائه راه حل هایی جهت رفع کاستی ها و روزآمد کردن تدابیر به جای چاره اندیشی ها و راهکارهای جاری، اختصاص می یابد، بسیار راهگشا و مفید خواهد بود.

از آنجاکه تاکنون سیاست کیفری تقنینی ایران از این منظر مورد کنکاش قرار نگرفته، در این مقاله با تفکیک جنبش های سیاست کیفری در زمینه تجاوز به اراضی ملی از حیث نوع بینش و برداشت قانونگذار و با تمرکز بر تدابیر مبارزه گرانه سیاست کیفری، به دنبال یافتن پاسخ این پرسش اصلی هستیم که آیا در حقوق کیفری ایران برای حمایت از اراضی موصوف، سیاست مشخصی منطبق با یکی از جنبش های مرسوم، قانونگذاری و تعریف شده است؟ تا از رهگذر یافتن پاسخ آن و با استفاده از یافته های جرم شناسی حقوقی و در نتیجه آسیب شناسی سیاست مزبور موفق به ارائه راهکاری مناسب و شناسایی شاخصه های یک سیاست کیفری مطلوب شویم.

۱. سیاست کیفری تقنینی در پرتو تأملات عقیدتی مبارزه با جرایم تجاوز به اراضی ملی
 هریک از باورها و پندارهای ایدئولوژیک، فلسفی و سیاسی، از راه های گوناگون از جمله - قانونگذاری در فرایند سیاست گذاری کیفری مداخله می کنند و گاهی نظام عدالت کیفری و سیاست کیفری حاکم بر آن، در اصل تشکیل خود به مبانی مذکور وابسته اند. در زمینه حفاظت کیفری از اراضی ملی و سیاست گذاری در خصوص آنها، تمایلات موصوف بی تأثیر نبوده و نیستند. در بخش اول مقاله به بررسی این رویکردها پرداخته می شود.

۱-۱. سیاست کیفری ایدئولوژیک

ایدئولوژی چارچوب فکری و مجموعه باورها و پندارهای مقبول در سطح هر یک از ارکان نظام های سیاسی است و به عنوان یک ماهیت زنده و حاکم بر قوا به دنبال شناسایی و محافظت از ارزش هاست. جهت گیری جریان های بزرگ ایدئولوژیک به طور عمده بر سه

واکاوای سیاست کیفری تقنینی ایران در بستر گفتمان جنبش‌های مبارزه با جرائم تجاوز به اراضی ملی — ۲۲۵

محور اصلی آزادی، برابری و قدرت قرار دارد. (نجفی ابرندآبادی، ۱۳۹۲ الف: ۲۱۸-۲۱۷) مؤلفه چهارم نیز حول محور مذهب با آمیزه‌ای از عقاید مبتنی بر آزادی، برابری، قدرت و ... قابل تصور است.

در این مجال تعریف و تشریح ماهیت دیدگاه‌های مذکور، مقصود نیست و به محل خود ارجاع می‌شوند، اما نوع بینش مندرج در آنها نسبت به اراضی ملی مورد مذاقه قرار می‌گیرند. از این رو ابتدا به طرح رویکردهای ایدئولوژیکی در ارتباط با اراضی ملی و سپس به تحلیل آنها در سیمای قوانین کیفری پرداخته می‌شود.

۱-۱-۱. انواع رویکردهای ایدئولوژیکی مبارزه با جرائم تجاوز به اراضی ملی

مطابق دیدگاه جریان آزادمنش، رشد اقتصادی به صورت مستقیم باعث توسعه پایدار، رفاه و بقای اراضی ملی می‌شود. نظریه پردازان این جریان معتقدند نظام اقتصاد لیبرال به ارتباط سیستمی بازار و جامعه و افزایش رفاه عمومی و در نتیجه کاهش توسل به سیاست کیفری خشن و ضمانت اجراهای ناشی از آن منجر می‌شود. البته این نوع نگاه را مانع از استفاده و اتخاذ تدابیر حقوق کیفری نمی‌دانند اما روی این فرض پافشاری می‌کنند که سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی، حکومت‌ها را ترغیب به جرم‌انگاری بیشتر و استفاده از نظام عدالت کیفری و اعمال تغییرات در سیاست کیفری می‌کنند. (Clifford and Edwards, 2012: 41) از این رو برای رسیدن به این نوع اقتصاد، استفاده معقول و منطقی از اراضی ملی را بلامانع می‌دانند (Lacey, Soskice and Hope, 2018: 12-13). امروزه طرح ایده اقتصاد سبز بر دامنه سیاست کیفری پیشگیری و مبارزه با تجاوز به اراضی ملی افزوده است. هرچند ممکن است بین تدابیر رسمی و اعمال واقعی آنها شکاف وجود داشته باشد، اما حمایت کیفری از ارزش نوین (اراضی ملی) در درون شبکه اصلی سیاست کیفری، ظاهراً ایدئولوژیکی خود را حفظ کرده است. در مقابل جریان‌های مساوات طلب به دنبال انتقاد به لیبرالیسم و نابرابری ناشی از آن، بر این باورند که انسان‌ها در طبیعت، برتر نیستند و به همین دلیل برای تأمین اهداف اقتصادی نباید به اراضی ملی تجاوز کنند. حامیان این جریان اعتقاد دارند قوانین وضع شده در این باره عادلانه نیستند و لزوماً به اعمال مجازات‌های سخت‌گیرانه به خصوص نسبت به شرکت‌ها و صاحبان آنها و

در واقع طبقات بالا منجر نمی‌شوند و همین جریان باعث می‌شود آنها آسیب‌های جدی به منابع مذکور وارد آورند (Clifford and Edwards, 2012: 40). نتیجه این طرز تفکر؛ در گونه‌شناسی جرائم علیه اراضی ملی خودنمایی می‌کند؛ آنجا که جرائم این حوزه را در عداد جرائم یقه سفیدی قلمداد کرده و بازنگری در قوانین و اتخاذ سیاست کیفی با مؤلفه‌های اقتدارگرایی را پیشنهاد می‌کنند. آنارشیست‌ها نیز اقتصاد محلی را برای حفاظت از اراضی ملی در مقایسه با اقتصاد حاصل از عملکرد دولت‌ها مؤثرتر می‌دانند و معتقدند در یک جامعه برابر، انسان و طبیعت مجدد با هم پیوند می‌خورند و به این ترتیب انسان به محیط زیست و منابع طبیعی علاقه‌مندتر خواهد شد (Ibid.). از این رو اساساً با سیاست‌گذاری کیفی حاکمیت در این زمینه، همچون سایر عرصه‌ها مخالفت می‌کنند.

همچنین در خصوص دیدگاه اعضای گروه‌های رادیکال و تندرو در حوزه اراضی ملی بین شاخه‌های مختلف فکری آنها تفاوت‌هایی وجود دارد. برخی معتقدند همه موجودات زنده سزاوار حقوق برابر هستند و انسان‌ها مهمتر از ارگان‌های دیگر نیستند. آنها برای اثبات ادعا و تحقق اهداف‌شان و تأثیرگذاری بر قوانین از هیچ رفتاری هرچند فعالیت‌های تروریستی فروگذار نبوده‌اند (Ibid: 23). اما گروهی دیگر با رویکرد انسان محوری برای منابع گفته شده، ارزش خاصی قائل نیستند و انسان را مجاز به هرگونه تجاوز و بهره‌مندی از آنها می‌دانند. بعضی از این گروه‌ها با توجه به رویکرد مذکور، بخش مهمی از تأمین منابع مالی فعالیت‌های خود را در تجاوز به اراضی ملی و ثروت‌های موجود در آنها تعریف کرده‌اند. (Wyatt, 2015: 42) گروه‌هایی مثل داعش و بوکو حرام را می‌توان از نمادهای بارز این جریان در سال‌های اخیر معرفی کرد.

اما ادیان الهی، انسان را به عنوان بخشی از اکوسیستم فرض (رویکرد زیست‌محور) و غالباً او را در مرتبه‌ای ویژه در جهان خلقت تعریف می‌کنند؛ به این معنا که توانایی بشر را در تأثیر، کنترل و حفاظت از منابع طبیعی و از جمله اراضی ملی مورد تأکید قرار داده و تفاوت ذاتی او را با سایر گونه‌ها مورد انکار قرار نمی‌دهند (رویکرد بوم‌محور). در شریعت مقدس اسلام و منابع معتبر آن، مالکیت اراضی ملی از آن خدای متعال و رسول اکرم (ص) اعلام^۱ و بر محافظت

۱. به تفسیر آیه اول سوره مبارکه انفال: «یَسْتَلُونَكَ عَنِ الْأَنْفَالِ قُلِ الْأَنْفَالُ لِلَّهِ وَالرَّسُولِ...» رجوع کنید (طباطبایی، ۱۳۰۴ هـ.ق: ۸).

از آنها حتی در زمان جنگ هم سفارش فراوان شده است^۱ (فهیمی و مشهدی، ۱۳۹۵). همچنین اندیشمندان و صاحب‌نظران این مکتب نیز، این خط سیر فکری را دنبال و بر آن اصرار کرده‌اند (منتظری، ۱۳۶۷: ۲۰۷). در واقع این نظام، به‌عنوان مجموعه‌ای از انگاره‌های ارزشی و حقوق بشری، این ارزش‌ها را نیز در بدنه سیاست کیفری خود گنجانده تا از یکسو مانع تعرض به آنها شود و از سوی دیگر دوام آنها را تضمین کند. در همین راستا در ذیل آیه ۶۰ سوره مبارکه بقره مقرر شده: «و لا تعثوا فی الارض مفسدین» این نهی مؤکد در فساد روی زمین مصادیق زیادی دارد که شامل عقوبت متعدیان به اراضی ملی نیز می‌شود.

۱-۲. تأثیر رویکردهای ایدئولوژیکی مبارزه با جرائم تجاوز به اراضی ملی در قوانین کیفری

صرف نظر از نوع دیدگاه بعضی از جریان‌های خاص، به‌نظر می‌رسد در اکثر جوامع حفاظت کیفری از اراضی ملی به‌عنوان ارزشی برخاسته از عمق احساسات و باورهای مشترک در سیمای قانونگذاری‌ها آشکار شده است، اما این حمایت در همه نظام‌های حقوقی یکسان نیست. در این بین فقط برخی از رویکردها، ایده مدرن‌سازی سیاست کیفری تقنینی در قبال حفاظت از اراضی مذکور را به‌طور مستقل و با الهام از مبانی حقوق بشری برای ارتقای کیفیت زندگی و بقای پایدار همه مخلوقات در دستور کار خود قرار داده‌اند، اما بیشتر سیاست‌های حمایتی در درون شبکه‌های سنتی عدالت کیفری متوقف مانده‌اند. از این رو به جرم‌انگاری تعرضات مزبور در کنار سایر جرائم عادی و با همان سازوکارهای نظام عدالت کیفری کلاسیک، بسنده شده است.^۲

۱. در آیه ۸۶ سوره مبارکه مائده از نابود کردن و تخریب محیط زیست و منابع طبیعی با عنوان «اعتداء» یعنی تجاوز نام برده شده است. بر این اساس کسانی که رفتار تجاوزگرانه به موهبت‌های مذکور را داشته باشند، به دوری از رحمت و محبت خداوند متعال، انذار داده شده‌اند. همچنین در روایات عدیده‌ای بر این مهم اصرار شده است؛ از جمله پیامبر اکرم (ص) فرموده‌اند: «لا تحرقوا النخل و لا تغرقوه بالماء و لا تقطعوا شجره مثمره و لا تحرقوا زراعا لانکم لا تدرون لعلکم تحتاجون الیه» (کلینی رازی، ۱۴۰۷: ۲۹).

۲. در نظریه شماره ۷/۹۰۰۳ مورخ ۱۳۷۷/۷/۱۰ اداره کل حقوقی قوه قضائیه تصریح شده: «... طبق ماده (۶۹۰) قانون مجازات اسلامی ... اقدام به هرگونه تجاوز ... در مورد جنگل‌ها و مراتع ملی شده، قابل تعقیب کیفری است ...». به‌نظر می‌رسد در قالب این نظریه تلاش شده هر جان‌نص صریحی دال بر تجاوز به اراضی موصوف یافت نشد، به استفاده از این ماده از قانون مرقوم، دلالت داده شود که در واقع اوج استیصال و مشکلات این حوزه را مشخص می‌کند و با الزامات کیفی بودن قوانین کیفری در تعارض جدی است.

قانونگذاری کیفی در ایران با تأسی به راهبرد لزوم حفاظت از ثروت‌های عمومی و با تکیه بر مبانی عقیدتی و فلسفی به‌ویژه رویکرد حقوق بشرمحوری و با نیم‌نگاهی به آموزه‌های جریان آزادمنش و مساوات‌طلب، تلاشی ناقص در زمینه صیانت از میراث نسل امروز و نسل‌های آینده موجودات بروز داده است؛ به این معنا که هم در زمان قبل و نیز بعد از پیروزی انقلاب اسلامی، قانونگذار با جرم‌انگاری انواع و اقسام رفتارهای تجاوزگرانه به اراضی ملی (بریدن و ریشه‌کن کردن و سوزاندن نهال و درخت، تهیه چوب و زغال و هیزم از منابع ملی و توده‌های جنگلی، چرای غیرمجاز دام در جنگل‌ها و مراتع، تصرف عدوانی و ...) در این مسیر گام برداشته است.^۱ اما نگاه عادی به جرائم این حوزه از حیث عملی و نظری موجب تسری ضعف‌های حقوق کیفی سنتی به این قلمرو شده است؛ برای مثال، تصویب قانون مدیریت پسماند در تاریخ ۱۳۸۳/۲/۲۰ با الهام از اصول (۴۵ و ۵۰) قانون اساسی و مبانی ایدئولوژیک نظام اسلامی، امری بدیع محسوب می‌شود، حال آنکه از جهت نظری تفاوتی بین ارکان تحقق جرائم تجاوز به اراضی ملی از طریق دفع غیرمجاز پسماند در آنها با دیگر اراضی وجود ندارد و از حیث عملی هم به استناد ماده (۱۸)، مرتکب علاوه بر جزای نقدی مقرر در ماده (۱۶) (به‌عنوان کیفر نامتناسب) تنها ملزم به رفع آلودگی و پاک‌سازی شده است. فجایع ناشی از چنین قانونگذاری، موجب تجاوز گسترده و غیرقابل جبران به عرصه‌های ملی حتی به وسیله نهادهای عمومی مانند شهرداری‌ها شده است. مثال‌های دیگری هم در این زمینه می‌توان ذکر کرد؛ مانند قابل گذشت تلقی کردن جرم تصرف عدوانی اراضی ملی به شرح مندرج در ماده (۱۰۴) قانون مجازات اسلامی (مصوب ۱۳۹۲/۲/۱) و توسعه دامنه استثنائات تجاوزها در ماده (۳۴) قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع، تبصره «۲» ماده (۹) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی، بند «۲» ماده (۴۵) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور و ... با این اوصاف می‌توان ادعا کرد بعضی از قانونگذاری‌ها و یا شرایط مؤثر در خلق قوانین،

۱. رک: مواد ۴۲ تا ۵۲ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع با اصلاحات بعدی (مصوب ۱۳۴۶/۵/۳۰) و ماده (۶۹۰) قانون مجازات اسلامی (تعزیرات مصوب ۱۳۷۵) و ...

واکاوای سیاست کیفری تقنینی ایران در بستر گفت‌وگوهای جنبش‌های مبارزه با جرائم تجاوز به اراضی ملی — ۲۲۹

مبانی ایدئولوژیکی ضرورت حفاظت کیفری از اراضی ملی را تحت الشعاع قرار داده‌اند.^۱ به این ترتیب ضرورت ایجاد حقوق فنی و تخصصی بیش از پیش احساس می‌شود.

۱-۲. سیاست کیفری سخت‌گیرانه

اگر هدف نظام عدالت کیفری براساس مدل کنترل جرم، سرکوب رفتار مجرمانه با اولویت دادن به ارتقای کمی و کیفی امنیت اشخاص و اموال و مبارزه سریع و قاطع علیه مجرمان در نظر گرفته شود، در واقع تدابیر اتخاذی سخت‌گیرانه تلقی خواهند شد (نجفی ابرندآبادی، ۱۳۹۲: ۱۶). سخت‌گیرانه شدن سیاست کیفری متأثر از مبانی متعدد جرم‌شناختی، سیاسی، اقتصادی و اجتماعی گاه در قامت التفات به دیدگاه‌های نظریه‌پردازان و گاه تابعی از احساسات و هیجان‌ها در جوامع و زمان‌های مختلف بروز یافته و اثرهایی به دنبال داشته است. بنابراین، موضع‌گیری‌های مزبور از نظر مبانی، اهداف و ابزارها با یکدیگر تفاوت‌هایی دارند (طاهری، ۱۳۹۲: ۱۲۵). هرچند تفکیک سیاست‌های ذکر شده کار آسانی نیست، اما به نظر می‌رسد قبل از ارزیابی جلوه‌های قانونی سیاست مذکور، بررسی دو نمونه از اشکال غیرعلمی رویکرد گفته شده، به بازشناسی نظری جریان‌های مؤثر در شکل‌گیری قوانین کیفری در حوزه حفاظت از اراضی ملی کمک شایانی کند.

۱-۲-۱. سیاست کیفری دولت حداکثری و عوام‌گرا

در مدل سیاست کیفری دولت حداکثری تعیین راهبردها در سیاست کیفری نه به شیوه‌ای

۱. این ضعف به نظام قضایی هم تسری یافته است؛ به‌عنوان مثال می‌توان به برداشت مراجع قضایی در استنباط از سبق تصرفات متهم یا لزوم اثبات مالکیت شاکی و یا حل اختلاف در مالکیت در موضوع تصرفات عدوانی اراضی ملی اشاره کرد که باعث صدور قرار منع تعقیب یا قرار اناطه و یا حکم برائت شده است؛ مصداق چنین استدلال‌هایی در دادنامه شماره ۱۷۲۹-۹۵ مورخ ۱۳/۵/۱۳۹۵ شعبه ۱۰۲ دادگاه کیفری ۲ کاشان و دادنامه شماره ۹۶-۰۰۲۸ مورخ ۱۳۹۶/۱/۱۶ شعبه ۱۰۱ دادگاه کیفری ۲ کاشان به‌وضوح قابل ملاحظه است. جالب آنکه در دادنامه اخیر بر قولنامه ابرازی از سوی واخواه صحه شرعی گذاشته شده و رأی برائت واخواه از اتهام تجاوز به اراضی ملی صادر شده است. این قبیل استدلال‌ها نوعاً سنتی و گاهی با چاشنی شرعی (ایدئولوژیکی) دقیقاً نقطه مقابل دیدگاه مدرن و حتی در تضاد با بنیان‌های ایدئولوژیکی اسلامی است.

فنی، بلکه متأثر از تمایلات نهادهای قدرت شکل می‌گیرد و بر همین اساس تعقیب و سرکوب مجرمان و خنثی و ناتوان کردن آنها با توجیه تأمین امنیت جامعه انجام می‌شود. تأمین امنیت از راه سخت‌گیری نیروهای حاکمیت (مثل قضات و ضابطین) انجام می‌شود. این روش هرچند ممکن است به مبنای ایدئولوژیکی حکومت نزدیک باشد اما الزاماً برگرفته از آن نیست بلکه می‌تواند دلایل دیگری به‌ویژه در مواردی که قانونگذار به دنبال حمایت از ارزش‌های جدید مانند اراضی ملی است، بروز کند (نجفی ابرندآبادی، ۱۳۹۵: ۹۲۵). به‌عنوان مثال یکی از مصادیق رایج تجاوز به اراضی ملی، تصرف عدوانی است. قانونگذار در ماده (۲) قانون جلوگیری از تصرف عدوانی (مصوب ۱۳۵۲/۱۲/۶) در صورت وجود شرایط مقرر، به دادستان شهرستان اجازة ورود مستقیم و اتخاذ تصمیم را داده است بدون اینکه فرایند دادرسی به مفهوم مورد نظر در مدل دادرسی عادلانه طی شده باشد. بدیهی است هرگونه مقاومت در برابر دستور قضایی مزبور می‌تواند شرایط تعقیب کیفری مضاعفی ایجاد کند. زیرساخت‌های مندرج در تبصره «۱» و صدر تبصره «۲» ماده (۶۹۰) قانون مجازات اسلامی (تعزیرات) از نمونه‌های دیگر مشابه محسوب می‌شوند. روشن است که این تأسیسات و مانند آنها در قانون آیین دادرسی کیفری در بخش کشف جرم و تحقیقات مقدماتی، عمدتاً ابزار عمل مقامات دادسرا و ضابطین دادگستری و در راستای اجرای الگوی کنترل جرائم علیه اراضی ملی هستند، به طوری که می‌توان گفت مقامات تعقیب در این زمینه به حفظ ارزش‌های عمومی بیش از ارزش‌های حقوقی توجه دارند.

از طرف دیگر سیاست کیفری عوام‌گرا پاسخ سیاسی محسوب می‌شود و دلایل مختلفی برای ظهور آن وجود دارد. دلایل اتخاذ سیاست ذکر شده هرچه باشند، منجر به سخت‌گیری بیشتر در سیاست کیفری می‌شوند (رابرتز و دیگران، ۱۳۹۲: ۲۱-۲۰). همان‌گونه که می‌دانیم مبارزه علیه جرائم تجاوزکارانه به اراضی ملی در سطح داخلی و بین‌المللی به مطالبه عامه مردم، محل مانور و کانون توجه سیاست‌مداران تبدیل شده است. تغییرات بنیادین اجتماعی، فرهنگی، سیاسی و حتی اقتصادی و ... در طول نیم‌قرن گذشته، واضح‌ترین دلایل توسعه سیاست کیفری در این ارتباط بوده‌اند که در برخی کشورها برای توقف تجاوز و تخریب مستمر منابع و حصول یک حد استاندارد، تمایل به اتخاذ و اعمال تدابیر ملهم از

سیاست کیفری شدت‌گرا افزایش یافته است. حتی برخی پیشنهاد داده‌اند قانونگذار تعریف ساده، روشن و قابل ادراکی از جرائم مزبور ارائه دهد تا نیاز به تغییر مداوم قوانین و افزودن به مصادیق نباشد، بلکه براساس همان تعریف و معیار موجود در آن، عملیات انطباق مصادق‌ها بر آن و اعمال کیفر، به سرعت و قطعیت انجام شود (Eman, 2012: 195). زیرا خطرهای ناشی از تعرض به اراضی ملی ایجاب می‌کند که قبح رفتار مجرمانه به صورت ملموس در جامعه احساس و درک شود، از این رو بر مبنای مسئولیت اخلاقی و اراده آزاد مجرم و رفتار هدفمند او، شدت عمل در برخورد با جرائم، نوعی بازدارندگی ایجاد خواهد کرد و به این ترتیب انگیزه ارتکاب جرائم مذکور کاهش خواهد یافت.

۲-۱. واکنش‌های تقنینی ناشی از سخت‌گیری کیفری در برابر تجاوز به اراضی ملی

در زمینه حفاظت کیفری از اراضی ملی، با اینکه یکی از مطالبات مستمر حقوقدانان، متخصصین امر و حتی افکار عمومی تجدیدنظر در وضعیت فعلی بوده و است،^۱ قانونگذار ایران، نه تنها به شیوه مذکور متوسل نشده، بلکه برعکس نوعی سکون و رکود آزردهنده در این زمینه مشاهده می‌شود. بهرغم فقدان نص صریح قانونی ناشی از سیاست سخت‌گیرانه کیفری راجع به اراضی ملی، تک‌نگاری‌هایی با این رویکرد در بعضی موضوعات مرتبط با اراضی موصوف وجود دارند و به نظر می‌رسد اگر جایگاه و اهمیت اراضی مذکور به عنوان یکی از مسائل استراتژیک نظام سیاسی، روزگاری از لابه‌لای نظریه‌پردازی و سخن‌وری و متون قانونی زیرساختی، مجال خودنمایی عینی و عملی در قالب مجموعه‌ای از قوانین تخصصی پیدا کند، قانونگذار ایران بی‌تمایل به روی‌آوری به سیاست کیفری سخت‌گیرانه نباشد.^۲ ادعای مطرح شده با ذکر مثالی تبیین می‌شود.

۱. بند «۲» بیانیه نخستین همایش حقوق محیط زیست ایران (مجموعه مقالات، نخستین همایش حقوق محیط زیست ایران، ۱۳۸۳: ۱۳۵۱).

۲. این سخن شاید ادعایی بیش نباشد؛ زیرا عکس آن در عمل اتفاق افتاده است. به طوری که در قانون مجازات اسلامی (مصوب ۱۳۷۵) که در مقایسه با قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع، قانون جدیدی محسوب می‌شود، تنها به تکرار چند عنوان مجرمانه از مصادیق تجاوز به اراضی ملی بسنده شده و از میزان کیفرها نیز کاسته شده است؛ به عنوان مثال میزان حبس در مواد (۶۷۵ و ۶۹۰) قانون مجازات اسلامی در مقایسه با میزان حبس مذکور در مواد (۴۷ و ۵۵) قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع به طور محسوسی کاهش یافته است.

غالب مستثنیات در جوار اراضی معروف ملی (جنگل‌ها، مراتع و ...) شامل باغ‌ها، زمین‌های کشاورزی و بعضاً مستحدثات هستند. حفظ ماهیت مستثنیات مذکور به همان شکل اولیه، به دلایل مختلف مدنظر قانونگذار بوده تا جایی که برای ایجاد هر تغییری در آنها مقررات ویژه‌ای وضع شده است؛ از جمله این دلایل می‌تواند حفظ اکوسیستم محل و جلوگیری از تسری هرگونه فعالیت سوء و تهدیدی از سوی صاحبان مستثنیات برای اراضی ملی باشد که در سالیان اخیر، تغییر کاربری‌ها با شدت روزافزون، عمدتاً با شکل‌گیری باغ‌ویلاها و ساخت‌وسازهایی از این قبیل از معضلات اساسی این عرصه برشمارده شده است. از این رو تغییر کاربری آنها با سخت‌گیری شدید قانونگذار به شرح مندرج در اصلاحیه قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها (مصوب ۱۳۸۵/۸/۱) مواجه شده است. به طوری که در ماده (۱۰) این قانون تصریح شده: «هرگونه تغییر کاربری ... چنانچه به طور غیرمجاز و بدون اخذ مجوز ... صورت پذیرد، جرم بوده و ...» شدت سخت‌گیری کیفری قانونی در تبصره «۲» ماده مذکور ملاحظه می‌شود که در آن مقرر شده: «مأموران جهاد کشاورزی موظفند با حضور نماینده دادسرا و در نقاطی که دادسرا نباشد با حضور نماینده دادگاه محل، ضمن تنظیم صورت‌مجلس رأساً نسبت به قلع و قمع بنا و مستحدثات اقدام و وضعیت زمین را به حالت اولیه اعاده نمایند». به دلیل انتقادهای وارده بر این دیدگاه (ارضای حس انتقام‌جویی، زیر سؤال رفتن اصل تناسب جرم با مجازات، کم‌توجهی به روش‌های اصلاح و بهبود مرتکبین، بروز اشتباهات قضایی، تعارض با اصل قانونمندی و ...) شاهد تعدیل برخی از مصوبات قانونی از جمله مقررات فوق در رویه قضایی هستیم؛ به طوری که برابر رأی وحدت رویه شماره ۷۳۰ مورخ ۱۳۹۲/۳/۲۸ دیوان عالی کشور، حکم به قلع و قمع سازه‌ها موقوف به صدور حکم قطعی و لازم‌الاجرای محکمه کیفری شده است و در عمل نیز مراجع قضایی به ویژه دادستانی از معرفی نماینده برای اجرای تبصره مذکور قبل از صدور حکم لازم‌الاجرا خودداری می‌کنند.

۱-۳. سیاست کیفری حداقلی

اصل حداقل بودن حقوق جزا مبتنی بر دیدگاه‌های فلسفی و سیاسی است که تأثیرات آن در دو قلمرو جرم‌انگاری و کیفرگذاری نسبت به سیاست کیفری شدت‌گرا، حالت معکوس دارد و بر توسل به

واکاوی سیاست کیفری تقنینی ایران در بستر گفتمان جنبش‌های مبارزه با جرائم تجاوز به اراضی ملی — ۲۳۳

حقوق کیفری به‌عنوان آخرین راه‌چاره دلالت دارد (غلامی، ۱۳۹۳: ۳۸-۳۵؛ فرح‌بخش، ۱۳۹۲: ۲۵۰). در واقع این دیدگاه خواهان بازنگری در تنظیم وظایف نظام کیفری است. از این رو تجدیدنظر در این فرایند را از طریق جرم‌زدایی و کیفرزدایی هدفمند توصیه می‌کند.

۱-۳-۱. قواعد حاکم بر اصل کمینه حقوق جزا

بر سیاست کیفری ناشی از اصل فوق‌قواعدی وجود دارند که عبارتند از: الف) قاعده سرزنش‌پذیری یا ارزش کیفری: به این معنا که رفتار باید به اندازه قابل توجهی، قابلیت سرزنش‌پذیری داشته باشد تا جرم‌انگاری شود.

ب) قاعده جرم‌انگاری فایده‌گرایانه: وظیفه غایی حکومت را آزادی بیشتر افراد، خوشبختی و منفعت جمعی می‌داند و تأکید می‌کند تنها آنچه منجر به ایجاد ضرر و مزاحمت برای دیگران می‌شود، باید جرم‌انگاری شود.

ج) قاعده انسان‌گرایانه: که از رهگذر اعتدال‌گرایی به‌عنوان یکی از شروط محدودکننده جرم‌انگاری، بر کارآمدی، کفایت و مقرون‌به‌صرفه بودن جرم‌انگاری و رعایت مصالح بزه‌دیدگان اصرار دارد.

به همین ترتیب نتایج اصل حداقل بودن حقوق جزا در کیفرگذاری هم مشخص می‌شوند که بسته به نوع بینش نظریه‌پردازان درباره چگونگی باید‌های تعیین مجازات، میزان و اهداف آنها، حاوی استدلال‌های متفاوتی هستند، اما در مجموع پیرامون لزوم کاهش قلمرو حقوق کیفری اتفاق نظر دارند.

۱-۳-۲. قضازدایی و جرم‌زدایی از جرائم تجاوز به اراضی ملی

مطابق اصل حربه آخر برگرفته از اسناد بین‌المللی^۱ و برخی از قوانین بالادستی داخلی^۲

۱. در کنواسیون اروپایی حمایت از محیط زیست تصریح شده: «هرچند جلوگیری از تخریب محیط زیست باید ابتدا با توسل به تدابیر دیگری به‌دست آید ولی در این میان حقوق کیفری نقش مهمی در حمایت از محیط زیست ایفا می‌کند» (عبداللهی، ۱۳۸۶: ۱۰۲).

۲. در ماده (۳۰) قانون برنامه چهارم توسعه و بند «۱۴» سیاست‌های کلی قضایی نظام جمهوری اسلامی و ماده (۳۸) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، جرم‌زدایی از قوانین کیفری برعهده قوه قضائیه گذاشته شده است.

نتایج حاصل از اصل کمینه حقوق کیفری، برای پاسداری از ارزش‌های برتر جامعه از جمله اراضی ملی باید به جرم‌انگاری متوسل شد. اما قبل از آن باید از پاسخ‌های مدنی و اداری بهره جست و اگر این تدابیر مفید واقع نشدند ناگزیر از توسل به حقوق کیفری است. از این مرحله به بعد برحسب قاعده باید محدودیت‌ها در جرم‌انگاری‌ها و تدابیر مقابله‌ای مرتفع شده و توسعه حقوق کیفری حاصل شود.

در کمال ناباوری یکی از موضوعاتی را که قوه قضائیه ایران براساس وظایف قانونی محوله، مقتضی جرم‌زدایی و قضازدایی تشخیص داده، بعضی از جرائم علیه منابع طبیعی هستند که در لایحه موسوم به قضازدایی و حذف عناوین مجرمانه (جرم‌زدایی) از قوانین، طی نامه شماره ۴۸۱۸۵/۵۴۷۹۹ مورخ ۱۳۹۱/۳/۲۲ معاون اول رئیس‌جمهور برای تصویب تحویل مجلس شورای اسلامی شده است. در قالب مبحث دوم، با عنوان «حوزه منابع طبیعی» در ماده (۸) لایحه مورد نظر، بریدن، ریشه‌کن کردن و سربر کردن رستنی‌ها از منابع ملی و بهره‌برداری غیرمجاز از محصولات فرعی جنگلی و مرتعی، تعلیف غیرمجاز در مراتع، جنگل‌ها، آتش زدن چمن‌زارها، نیزارها، مراتع، نهال‌ها و درختان و تهیه هیزم و زغال از آنها و ... تخلف‌انگاری شده و رسیدگی به آنها به موجب مواد (۱۷ تا ۱۹) در حیطه صلاحیت هیئت‌های بدوی و تجدیدنظر قرار داده شده و در ماده (۷۷) آن، مواد (۴۲، ۴۳، ۴۴ و ۴۶) قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع منسوخ اعلام شده است. خوشبختانه تاکنون این لایحه به تصویب مجلس نرسیده است. اشکالات وارده به لایحه مذکور به حدی است که حتی باعث موضع‌گیری مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی شده، به نحوی که این مرکز، لایحه موصوف را از لحاظ علمی و انطباق با مفاهیم قضازدایی و جرم‌زدایی محل ایرادهای فراوان دانسته و انتقادهایی را در پنج بند، مطرح و نتیجه‌گیری کرده است: «... امور مطرح شده در لایحه، از مسائل مهم و درگیر با منافع مردم است و سپردن آن به خارج از قوه قضائیه اساساً مصلحت امروز کشور نیست ... از این رو تصویب کلیات لایحه، پیشنهاد نمی‌شود.» (خانه ملت، ۱۳۸۸/۹/۲۹). طراحان این لایحه که تنها به امید کاهش ورودی پرونده‌ها به دستگاه قضایی اجرای چنین سیاستی را هدف‌گذاری کرده‌اند، در واقع طی مسیر قهقرایی و مخالف ایده نوین مؤثر در ترسیم سیاست کیفری مدرن در قبال تجاوز

به اراضی ملی را ریل‌گذاری کرده‌اند و درصدد برآمده‌اند رفتارهای خطیر و منجر به آسیب شدید به منابع مذکور را از حوزه حمایتی نظام عدالت کیفری خارج کنند و حتی الزامات و خط قرمزهای مدنظر معتقدین به اصل حداقلی حقوق جزا را هم نادیده بگیرند. این درحالی است که قضازدایی و جرم‌زدایی از جمله سیاست‌های نوین کنترل زرادخانه‌های کیفری در حوزه حقوق کیفری هستند که حفاظت از ثبات اجتماعی را از طریق امکان حضور و زیست سایر ابزارها و نهادهای کنترلی مهیا می‌کند. اما درخصوص جرائم علیه اراضی ملی که بقای خود اجتماع را به مخاطره می‌اندازند، اتخاذ چنین سیاستی، راهبردی عقب‌رو و بنیان‌برافکن محسوب می‌شود و با مبانی سیاست کیفری کلان تقنینی (قانون اساسی، سیاست‌های کلی نظام و ...) تعارض دارد. همچنین سیر تحولات تاریخی حکایت از آن دارد که به واسطه ضعف و ناکارآمدی فراوان در شبکه‌های غیرکیفری (مدنی و اداری) حفاظت از اراضی ملی، لزوم مداخله نظام عدالت کیفری در جوامع تثبیت شد، حال چگونه می‌توان انتظار داشت با ارجاع به تجربه تلخ گذشته، واکنش‌های اداری و مدنی مانند جریمه نقدی، تعلیق یا لغو پروانه چرا و ... بازدارندگی لازم را داشته باشند؟ از این رو نتیجه اعمال این سیاست، تسلیم و شکست در برابر متجاوزین به اراضی خواهد بود. همچنین از این نکته نباید غافل شد که از جمله قواعد مهم حاکم بر قضازدایی، کاهش مداخلات و واکنش‌های نظام کیفری در یک موضوع خاص است. حال آنکه در لایحه مذکور، مداخله قضایی هم در فرایند رسیدگی و هم در مرحله اجرای احکام و همین‌طور ماهیت واکنش‌ها در قالب کیفردهی خفیف، همچنان حفظ شده است.

۲. سیاست کیفری تقنینی در پرتو رویکردهای علمی مبارزه با جرائم تجاوز به اراضی ملی

عدالت زیست‌محیطی در پی تحقق یک محیط زیست ایمن، سالم، مولد و پایدار برای تمامی افراد با هماهنگی با جهان طبیعت و عدالت اکولوژیکی ناظر بر روابط میان انسان و طبیعت و با هدف حفظ بقای کیفی کره زمین، البته با اولویت‌دهی به نیازهای بشری شکل گرفته است. بنابراین سخن از تعامل همه اجزای عالم برای تحقق این اهداف است و تنها حفاظت از ثروت‌های عمومی شناسایی شده در منابع طبیعی برای نسل فعلی را

هدف‌گذاری نکرده‌اند، بلکه صیانت میان‌نسلی (تساوی منابع برای نسل امروز و نسل‌های آتی) همه موجودات را براساس اصول زیست‌محیطی مدنظر دارند. تنظیم نحوه این تعامل و چگونگی پاسخگویی به خروج از روندهای مبتنی بر تعادل در برقراری انواع عدالت موصوف، در جریان بهره‌مندی از مواهب مذکور یا تجاوز به آنها بر پایه مطالعات علمی، همواره محل اختلاف بین دانشمندان و سیاستگذاران بوده است. در این بخش از مقاله به‌طور خلاصه به دنبال شناسایی و تبیین سیاست‌هایی با هویت علمی برای یافتن پاسخ سؤال اصلی پژوهش هستیم.

۱-۲. سیاست کیفی مشارکتی

تعریف و تبیین کیفیت شرکت دادن جامعه در فرایند عدالت کیفی به‌صورت فردی یا جمعی (انجمن‌های مردمی و سازمان‌های مردم‌نهاد) و پذیرش آن به‌عنوان رکنی از نظام موصوف در قوانین که منجر به ایفای نقش مشترک دولت (حاکمیت) و جامعه مدنی در فرایند مبارزه با جرم شود، تصویری از سیاست کیفی مشارکتی یک نظام حقوقی را به نمایش می‌گذارد. میزان انعطاف این سیاست در تنظیم و سازمان‌دهی روابط جامعه مدنی و شبکه رسمی کیفی در قالب و اشکال متفاوت ظهور می‌یابد.

۱-۱-۲. جایگاه سیاست کیفی مشارکتی در برابر جرائم تجاوز به اراضی ملی

امروزه تقریباً اکثر کشورها به ارزش اراضی ملی پی برده و شاخص‌های حفاظتی از آنها را ارتقا داده‌اند. در این مسیر علاوه بر تعاملات جهانی، سیاست‌های داخلی هم دگرگون و نوعی اختلاط و در مواردی، انتقال مدل‌های سیاستگذاری هم ایجاد شده است که می‌توان از آن به‌عنوان گفتمان بینابینی یاد کرد (Frank, Hironaka and Schofer, 2008: 96). الگویی که به دنبال تعریف و استفاده از شیوه میانه و متوازن صحنه مدیریت جامعه است تا هم بخش رسمی و قدرت مرکزی از توان مداخله برخوردار باشد و هم جامعه مدنی به‌طور محسوسی در امر انتظام اجتماعی مشارکت مستقیم داشته باشد (کونانی، انصاری و مندنی، ۱۳۹۴: ۱۲۷). در موضوعات کلان و مهمی چون حفاظت از اراضی ملی میزان باز بودن شبکه کیفی در

واکاوای سیاست کیفری تقنینی ایران در بستر گفتمان جنبش‌های مبارزه با جرائم تجاوز به اراضی ملی — ۲۳۷

واگذاری و کیفیت ورود اقدام ازسوی جامعه مدنی، امری تخصصی و علمی است که به مرور زمان ابعاد و اشکال مختلفی به خود گرفته است. سیاست کیفری مشارکتی می‌تواند با تقسیم کار بین سطوح مختلف نیروها، شیوه جدید و مدرنی برای کنترل جرائم علیه اراضی ملی به منصفه ظهور برساند.

۲-۱-۲. تبلور تقنینی گرایش به مداخلات جامعوی در برابر تجاوز به اراضی ملی

در ماده (۸) قانون حمایت از آمران به معروف و ناهیان از منکر (مصوب ۱۳۹۴/۱/۲۳) مقرر شده: «مردم از حق دعوت به خیر، نصیحت، نقد علنی و غیرعلنی در مورد عملکرد دولت برخوردارند...» و در تعیین مصادیق منکر در بند «الف» همان ماده به حفظ حقوق بیت‌المال و اموال عمومی اشاره شده و برای تضمین حسن اجرای این ماده، در ماده (۹)، ضمانت اجرای کیفری و اداری پیش‌بینی شده است. با این زیرساخت قانونی، مردم می‌توانند در صورت مواجهه با شکل‌گیری یا وقوع تجاوز علیه اراضی ملی، از راه نهی از منکر، از نهادهای دولتی متولی اراضی مذکور، پیش‌گیری از تداوم تعرض یا تعقیب مرتکب را مطالبه کنند. مرجع مربوطه حق بی‌اعتنایی به گزارش واصل شده را ندارد؛ زیرا موجبات توجه مسئولیت کیفری و اداری به مسئولین آن نهاد فراهم می‌شود.

اوج توجه قانونگذار به شناسایی نقش جامعه مدنی در فرایند نظام عدالت شکلی، ماده (۶۶) قانون آیین دادرسی کیفری (مصوب ۱۳۹۴/۳/۲۴) است. در این ماده مقرر شده: «سازمان‌های مردم‌نهادی که اساسنامه آنها در زمینه حمایت از ... محیط زیست، منابع طبیعی، ... است می‌توانند نسبت به جرائم ارتكابی در زمینه‌های فوق اعلام جرم کنند و در تمام مراحل دادرسی شرکت کنند». به این ترتیب مداخله جامعه مدنی در قالب یکی از جهات قانونی شروع به تعقیب شناسایی شده، اما درباره کیفیت شرکت آنها در مراحل دادرسی و نقشی که می‌توانند ایفا کنند، ابهام وجود دارد. به نظر می‌رسد با توجه به حذف عبارت «در تمام مراحل دادرسی جهت اقامه دلیل شرکت و نسبت به آرای مراجع قضایی اعتراض کنند» از متن ماده در اصلاحیه مورخ ۱۳۹۴/۳/۲۴ توسط کمیسیون قضایی و حقوقی مجلس شورای اسلامی، قانونگذار به وجود یک نقش جزئی مردمی و در حد شرکت

در جلسات دادرسی اکتفا کرده است. علاوه بر این زمینه بهره‌برداری از تأسیساتی مانند تعلیق تعقیب ماده (۸۱) و میانجی‌گری ماده (۸۲) هم فراهم شده است؛ با این توضیح که برخی از اقدامات به شرح مقرر در برنامه‌های عدالت ترمیمی با هدف دور کردن بزهکاران از نظام کیفری و مداخلات متعاقب تعقیب، در قالب تدابیر جایگزین پیگرد و غالباً ازسوی دادسرا شروع می‌شود. با توجه به اینکه اکثر جرائم علیه اراضی ملی از حیث درجه قابل تعلیق و یا ارجاع به میانجی‌گری هستند، دادستان می‌تواند با رعایت محدودیت‌های قانونی، قبل از تصمیم به تعقیب و یا بعد از آن انجام اقداماتی از قبیل جبران خسارت یا جلب رضایت متولی اراضی مزبور را توأم با مداخله جامعه مدنی مطالبه و سپس به فراخور حال اتخاذ تصمیم کند. به دلایل مختلف از جمله نقصان زیرساخت‌های اجرایی، در قلمرو جرائم علیه اراضی ملی اعمال این تأسیسات کمتر مورد توجه قرار گرفته است.

به‌علاوه مقنن در قانون مجازات اسلامی (مصوب ۱۳۹۲/۲/۱) در مواد (۲۳) (مجازات تکمیلی)، (۳۷ و ۳۸) (تخفیف مجازات)، (۴۰) (تعویق صدور حکم)، (۴۶) (تعلیق اجرای مجازات)، (۵۶) (نظام نیمه آزادی)، (۵۸) (نظام آزادی مشروط) و (۶۴) (مجازات‌های جایگزین حبس) عموماً و زیرساخت‌های کلی را به‌وجود آورده یا تنفیذ کرده که با تأسی به آنها امکان مداخله جامعه مدنی در مراحل رسیدگی، صدور و اجرای احکام کیفری میسر شده است.^۱

با این اوصاف، شرایط محدود و کلی برای مشارکت جامعه مدنی در مبارزه با جرائم تجاوزکارانه علیه اراضی ملی در مراحل پیش از دادرسی، در حال دادرسی و پس از آن مهیا شده که از آن به مشارکت سرکوبگر و البته پشتیبان و اصلاحگر گروه اجتماعی در حاشیه و متن سیاست کیفری هم تعبیر شده است (دلماش مارتی، ۱۳۹۳: ۱۷۶-۱۷۵). با استفاده

۱. به‌عنوان مثال در دادنامه شماره ۹۴-۲۰۸۶-۹۴ مورخ ۱۳۹۴/۱۲/۳ دادگاه بخش مهردشت (نجف‌آباد) مرتکب به چرای غیرمجاز ۱۵۰ واحد دامی از نوع گوسفند در مراتع ملی هسنیجه به استناد تبصره ۲ ماده ۴۷ قانون تنظیم بخشی از مقررات دولت و مواد (۱۹، ۳۷ و ۳۸) قانون مجازات اسلامی، به پرداخت مبلغ ۸۰ میلیون ریال جزای نقدی محکوم شده، سپس دادگاه با اجازه از ماده (۲۳) قانون اخیرالذکر وی را به احیای ۵۰۰۰ متر مربع از اراضی ملی با تهیه بذر و انتخاب محل و تحت نظارت اداره منابع طبیعی و آبخیزداری از طریق یکی از سازمان‌های مردم‌نهاد مورد تأیید در همان بخش به مدت دو سال محکوم کرده است.

صحیح از تأسیسات گفته شده، نتایج اعمال آنها خاصه از نظر کیفرزدایی جزئی و تام قضایی قابل توجه خواهد بود. هرچند قانونگذاری کیفری ایران در خصوص مقابله با جرائم ارتكابی علیه اراضی ملی، سرگردان به نظر می‌رسد و هنوز بین جهت‌گیری‌های مختلف شبکه‌های ناشی از مدل‌های مفروض سیاست کیفری در نوسان است، اما با تغییر مواضع اخیر مقنن در تأیید و ایجاد زیرساخت‌های کلی در قوانین آیین دادرسی کیفری و مجازات اسلامی، در عین وفاداری به اقتدارگرایی و تفوق حقوق و در دست داشتن ابتکار پاسخگویی دولتی، عمدتاً به راهبرد انطباقی یعنی توسل به یک نظام یا شبکه دیگر بدون تغییر مدل مرجع متمایل شده است و حتی در توجه به پیشنهاد‌های مطرح شده مانند لایحه قضازدایی از این موضع عدول نشده و مانند برخی از کشورها کیفرزدایی رسمی و کامل در خصوص جرائم زیست‌محیطی در دستور کار نیست. ممکن است انتقادهایی از باب تفوق شبکه دولتی به این روند وارد شود، اما در مجموع می‌تواند به یک راه حل برد - برد تعبیر شود. از این‌رو در عادی‌ترین شرایط، راهبرد انقطاعی به معنای تغییر و جهش از مدل غالب دولتی به مدل جامعوی در بنیان و شالوده سیاست کیفری فعال پیرامون تعرض به اراضی ملی، پیش‌بینی و ریل‌گذاری نشده است.

۲-۲. سیاست کیفری مدیریتی خطرمدار

تلاش برای پیش‌بینی جرم به‌عنوان یک خطر انسانی و منبعث از دل‌نگرانی‌های اقتصادی، ایده جدیدی را با عنوان مدیریت خطر جرائم به سیاست کیفری تزریق شده است. در این رویکرد، مدیریت، کنترل و نظارت با نگاه جمعی و توده‌ای، متأثر از درجه خطرناکی بزه‌کاران بالقوه و بالفعل تنظیم می‌شود و هر اندازه احتمال ارتكاب جرم و تکرار آن بیشتر برآورد و تخمین زده شود، رکن روانی جرم واضح‌تر و نظارت اجتماعی و مدیریت کیفری هم فشرده و سخت‌تر می‌شود (نجفی ابرندآبادی، ۱۳۹۲ ج: ۷۲۷-۷۲۳). شدت و ضعف طرد و توان‌گیری از مجرم، کنترل و نظارت فرد یا افراد به‌عنوان گروه دارای ویژگی‌های خطرناک، تابع درجه خطر احتمالی آنان از نظر ارتكاب یا تکرار جرم است که از سوی دستگاه‌های مؤثر در نظام عدالت کیفری اعمال می‌شود.

۱-۲-۲. مدیریت خطر جرائم تجاوز به اراضی ملی

تحت تأثیر ایده موصوف، امروزه سخن از مدیریت خطرهای تجاوز به اراضی ملی مطرح و مورد توجه قرار گرفته است. زیرساخت فکری یا همان اصول سیاست کیفی مدیریت خطر مبتنی بر سنجش میزان مخاطرات رفتاری تجاوز از حیث تأثیرات احتمالی بر سلامت انسان و موجودات و بقای آنان است. تحلیل خطر برد و مرحله ارزیابی کیفی و کمی آن و تصمیم‌گیری بر مبنای اعمال سیاست سنجیده و هدفمند استوار است. مدیریت صحیح و متناسب، به تشخیص به موقع منشأ خطر برمی‌گردد (Ackerman and Frantzen, 2001: 8-15). در این دیدگاه، مدیریت خطر تجاوز، شامل کنترل خطر بالقوه، آسیب و خطر موجود و کاهش هزینه‌های آن می‌شود. نظام عدالت کیفی دارای همه ضمانت‌های لازم است و جهت حمایت از مدیریت خطر جرائم علیه اراضی ملی، همه تلاش خود را در جریان همکاری با سایر نهادها برای پیش‌گیری و مبارزه با رفتارهای خطیر صرف می‌کند. مدل اصلی این مدیریت علاوه بر پشتوانه علمی باید مشروع و مقبول هم باشد؛ یعنی از طریق مقنن، خواسته‌ای که از حمایت سیاسی، اجتماعی و افکار عمومی برخوردار است، اعمال شود و قبل از آن، منابع خطر از سوی مردم به‌عنوان امور ناهنجار درک شده باشند.

۲-۲-۲. ارزیابی جلوه‌های قانونی گفتمان مدیریت خطر جرائم تجاوز به اراضی ملی

قوانین کیفی ایران از نتایج رویکرد مزبور بی‌بهره نبوده است؛ به‌عنوان مثال می‌توان به ماده (۴۵) قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع اشاره کرد که مقرر کرده است: «آتش زدن نباتات در مزارع و باغات داخل یا مجاور جنگل بدون اجازه و نظارت مأمور جنگل بانی ممنوع است. در صورتی که در نتیجه بی‌مبالاتی، حریق در جنگل ایجاد شود، مرتکب به حبس تأدیبی از دو ماه تا یک سال محکوم خواهد شد». مشخص است که مزارع و باغات موصوف ملک افراد است و آنها مجازند در مایملک خود هرگونه تصرف و فعالیتی که باعث اضرار غیر نشود، انجام دهند، اما چون امکان سرایت حریق به جنگل وجود دارد، قانونگذار آن را منع کرده است. این ایراد وارد بود که مقنن در این ماده فقط ایجاد حریق را منع کرده و ضمانت اجرایی مشخص نکرده و تنها در صورتی که به جنگل سرایت کند،

واکاوای سیاست کیفری تقنینی ایران در بستر گفتمان جنبش‌های مبارزه با جرائم تجاوز به اراضی ملی — ۲۴۱

قابل مجازات خواهد بود. شاید در راستای رفع این ایراد و متأثر از آموزه‌های مدیریت خطر، قانونگذار در ماده (۲۰) قانون هوای پاک (مصوب ۱۳۹۶/۴/۲۵) مقرر داشت: «... سوزاندن بقایای گیاهی اراضی زراعی پس از برداشت محصول ممنوع بوده و متخلف حسب مورد به جزای نقدی درجه ۶ موضوع ماده (۱۹) قانون مجازات اسلامی محکوم می‌شود». به این ترتیب اکثر فروض ایجاد خطر از سوی جامعه هدف، زیر صد قانون جزا قرار گرفت. اما همچنان منع روشن کردن آتش صرف در اراضی ملی (که استعداد بالقوه برای انتشار دارد و تاکنون فجایع زیادی به وجود آورده است) جرم‌انگاری نشده است.^۱ در مجموع باید اذعان داشت با یافتن چند نمونه از قوانین ملهم از تفکر مدیریت خطر، نمی‌توان سیاست کیفری مفروض بر اراضی ملی در ایران را در عداد سیاست کیفری مدیریت خطر به شمار آورد.^۲

۲-۳. سیاست کیفری خردگرا

بدون شک عدالت کیفری تنها منجی اراضی ملی، از تاخت و تاز متجاوزین نیست و بدون توجه به ریشه‌ها و علل وقوع جرائم، نمی‌توان تدبیر جامع و عادلانه‌ای اندیشید، اما برای حل معمای جرائم مدنظر، باید محدوده گسترده‌ای از دانش (در سطح ملی و در بعد بین‌المللی) به خدمت نظام کیفری درآیند و نهادهای عامل به صورت معقول با یکدیگر در تعامل باشند و با تبادلات علمی و همبستگی داده‌های رشته‌های مختلف علوم محیطی، جرم‌شناسی، اقتصادی، فرهنگی، اجتماعی و ... مبارزه‌ای دقیق را طراحی و اجرا کنند که دائماً راهکارهای آن در حال نو شدن و حرفه‌ای کردن قوانین، تدابیر، همکاری‌ها و

۱. مطابق بند «ه» ماده (۱۳) قانون شکار و صید (مصوب ۱۳۴۶/۳/۱۶) بی‌احتیاطی یا عدم رعایت مقررات محیط زیست و یا تخلف از نظامات دولتی در ایجاد یا فراهم کردن مقدمات آتش‌سوزی در پارک‌های ملی و آثار طبیعی ملی ... مستوجب حبس یا جزای نقدی و در صورت تکرار هر دو کیفر دانسته شده است.

۲. خوشبختانه بارقه‌هایی از نفوذ این دیدگاه در آرای مراجع قضایی متبلور شده است؛ برای نمونه در یکی از دادنامه‌های صادره از یکی از شعب دیوان عدالت اداری آمده: «نظر به اینکه براساس اعلام اداره حفاظت محیط زیست منطقه ... از نظر اکوسیستم زیست محیطی، گیاهی و جانوری محل، هرگونه اقدام به عملیات معدن‌کاری در منطقه جبران‌ناپذیر خواهد بود و موجب فرسایش خاک و تخریب کوه و ارتفاع آن و مؤثر در وزش بادهای و نزولات جوی و افزایش احتمال آلودگی، گرد و غبار و وقوع سیل در دامنه‌ها خواهد شد ... به استناد ... حکم به ورود شکایت و ابطال پروانه صادره برای معدن ... صادر می‌شود (وبگاه کتابخانه پژوهشگاه قوه قضائیه).

خلاقیت‌ها باشند (Bartel and Bricknel, 2016: 219-220). از این رو پیشنهاد ایجاد یک سیاست کیفری خردگرا و واقع‌بین مطرح می‌شود که هم دارای رویکردی حقوقی (با تکیه بر اصول زیست‌محیطی و حقوق بشری) باشد و هم به آموزه‌های جرم‌شناسی نوین توجه ویژه داشته باشد، تا از این طریق چگونگی تبلور این راهبرد در قوانین آشکار شود.

۱-۳-۲. بنیان‌های حقوقی و جرم‌شناختی سیاست کیفری خردگرا

برای تدوین سیاست کیفری با آیت‌های ضروری در حوزه تجاوز به اراضی ملی، علاوه بر ملاحظات عدالت اکولوژیکی و عدالت زیست‌محیطی، اتخاذ رویکردی حقوق بشرمحور با توجه به اصول بنیادین حقوق محیط زیست به‌ویژه حق بر محیط زیست سالم الزامی است. رویکرد حقوق بشرمحور با طرد دیدگاه انسان‌محوری و بی‌میلی به آموزه‌های دیدگاه زیست‌محور، نسبت به کلیات عقیده بوم‌محوری متمایل و با ورود به رهیافت محیط‌بنیاد، پذیرفته است که دنیای مادی مانند مجموعه‌ای از اجزای زنده و غیرزنده، متشکل و به هم پیوسته است و انسان هم به‌عنوان جزئی از آن محسوب می‌شود که همواره مجموعه این سیستم، محملی برای کمک به او در مسیر استمرار حیات فردی و اجتماعی بوده است (White, 2014: 89). همچنین در این رویکرد بر التزام نسل حاضر در سپردن میراث درخور حیات به نسل‌های آتی (همه موجودات) تأکید می‌شود (Ibid: 88). هم‌زمان توجه به اصول بنیادین حقوق محیط زیست هم در این فرایند ضروری است. این اصول عبارتند از: توسعه پایدار، احتیاط، جبران خسارات زیست‌محیطی، پیشگیری، حمایت و حفاظت، مشارکت و دسترسی به اطلاعات زیست‌محیطی و تلفیق (روش، ۱۳۹۱: ۳۶-۳۲؛ فهیمی و مشهدی، ۱۳۹۳: ۱۵۴-۱۵۰). هرچند اتفاق نظر چندانی در خصوص محتوای این اصول وجود ندارد اما هدف‌گذاری همه آنها در جهت صیانت از محیط زیست سالم است.

ازسوی دیگر خردگرایی در سیاست کیفری در قبال تجاوز به اراضی ملی ایجاب می‌کند تا با همه جنبه‌های جرم‌شناسی مرتبط باشد. اما در این بین آموزه‌های جرم‌شناسی حقوقی نقش ویژه‌ای ایفا می‌کنند؛ چون جرم‌شناسی حقوقی قضاوت یا داوری ارزش‌بنیاد علمی فنی سیاست کیفری و حقوق کیفری را برعهده دارد (نجفی ابرنآبادی، ۱۳۹۵: ۹۱۹). از این منظر

مهمترین الزام برای مدیریت جرائم تجاوز به اراضی ملی، تحقق سیاست کیفری افتراقی در همه شقوق ماهوی و شکلی آن است. سیاست کیفری افتراقی به پیدایش شاخه جدیدی در حقوق کیفری به نام حقوق کیفری فنی یا خاص اراضی ملی منجر خواهد شد. اعمال چنین سیاستی با توجه به تخصصی و فنی بودن آن، مستلزم اعمال سازوکارهای مناسب و متفاوت است. از این رو تجدیدنظر در جرائم (بازطراحی عناوین و ارکان آنها)، ضمانت اجراها و پیش‌بینی آیین دادرسی متناسب ضروری است و چون قرار نیست نتایج مفید سایر ابعاد جرم‌شناختی و زیرساخت‌های کارگشای مؤثر در سیاست‌های کیفری دیگر، کنار گذاشته شود با تعامل‌گرایی با آنها، آن بخش از میراث سیاست‌های مزبور که برای مدیریت جرائم مدنظر لازم است، بهینه‌سازی می‌شوند؛ به‌ویژه می‌توان با طبقه‌بندی آسیب‌ها و جرائم، ضمن تفکیک و اولویت‌بندی دقیق آنها براساس دو معیار عدالت و سودمندی با مشارکت عوامل قهری و جامعه‌ی از طریق مراجع قضایی اختصاصی نظام عدالت کیفری را به‌سوی اعمال ضمانت اجراهای مدرن و ترمیم خسارات ناشی از آسیب‌ها و جرائم هدایت کرد. با این اوصاف سیاستگذاری کیفری افتراقی درباره اراضی ملی اقتضا می‌کند با استفاده از نتایج علوم مربوط به آن و تجدیدنظر در تدابیر سابق برابرآموزه‌های جرم‌شناسی حقوقی و با بهره‌برداری از نتایج علمی و عملی نظریه‌های جرم‌شناسی نظری به‌خصوص نظریه‌های نوین و عمدتاً انتقادی جرم‌شناسی و توجه به ماحصل مطالعات جرم‌شناسی بالینی و جرم‌شناسی پیشگیری، طراحی راهبردی همه‌جانبه و مؤثر در دستور کار قرار گیرد. منبع اصلی این طرز تفکر، رفتار پیچیده انسان و پیچیدگی جرائم علیه اراضی ملی است. به همین دلیل اطمینان نداریم که اعمال نتیجه حاصل از تنها یک یا چند ایده در سیاست کیفری مؤثر خواهد بود یا خیر؟ بنابراین بهترین راهبرد، ایده تلفیق راهکارهاست.

۲-۳-۲. کاربرد تقنینی سیاست کیفری خردگرا در برابر جرائم تجاوز به اراضی ملی

همان‌گونه که می‌دانیم سیاستگذاری در نظام حقوقی ایران غالباً به شکل قانونگذاری تبلور یافته است و نمود بارز آن، قوانین توسعه اقتصادی فرهنگی و اجتماعی و سیاست‌های کلی نظام هستند که اغلب رؤس سیاست‌ها و برنامه‌ها را مشخص می‌کنند. در قانون برنامه

ششم توسعه (مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴) در قالب ماده (۳۸) و سیاست‌های کلی نظام در بخش محیط زیست و منابع طبیعی بر حفاظت از اراضی ملی تأکید شده است.^۱ مشخص است بخشی از سیاستگذاری عمومی برنامه‌های مذکور در قالب جرم‌انگاری‌های جدید و تکمیل و رفع نقایص و به‌روزرسانی آنها و ضمانت اجراها و کیفیت جبران خسارات و تدوین آیین دادرسی تخصصی، به‌طورکلی ایجاد یک سیاست کیفری مختص اراضی ملی و یا در درون سیاست کیفری زیست‌محیطی محقق می‌شود. موضوعی که در سیاست‌های مذکور مورد توجه قرار گرفته است؛ از این رو مطابق بند «الف» ماده (۳۸) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور (مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰) ضرورت دارد قوه قضائیه در این راستا اقدام و لوایح مورد نیاز را تهیه و از طریق دولت با رعایت قانون تنقیح و تدوین قوانین و مقررات کشور (مصوب ۱۳۸۹/۳/۲۵) به مجلس شورای اسلامی تقدیم کند.^۲ بنابراین مشکلات و خلأ ناشی از یک سیاست کیفری جامع در زمینه محیط زیست و منابع طبیعی و به تبع آنها در خصوص اراضی ملی در ذهن سیاستگذاران، ملموس و مشهود بوده، به‌نحوی که سرفصل‌های آن را نیز مشخص کرده‌اند.

به نظر می‌رسد این ذهنیت سیاستگذاران معطوف به تحقق سیاست کیفری توسعه‌مدار در حوزه اراضی ملی باشد؛ سیاستی که در خوش‌بینانه‌ترین حالت؛ به حداقل‌رسانی جرائم و آسیب‌ها از آن انتظار می‌رود نه حذف کامل آنها (White, 2008: 211). در این سیاست،

۱. در ماده (۱۲۳) قانون برنامه ششم بیان شده: «سیاست‌های کلی برنامه ششم و سایر سیاست‌های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری لازم‌الاجراست».

۲. آشفتگی تقنینی در قلمرو اراضی ملی در برخی جهات آشکارا زمینه تجاوز به آنها را فراهم کرده است؛ به‌عنوان نمونه پس از تمدید چندباره مدت اعتراض به تشخیص اراضی مذکور و اصلاح ماده (۳۴) قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع، مطابق تبصره «۱» ماده (۹) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی (مصوب ۱۳۸۹/۴/۲۳) و در قالب قانونی متفاوت، مدت اعتراض اشخاص ذی‌نفع، در مدت یک سال پس از لازم‌الاجرا شدن آن قانون اعلام و سپس در بند «۱» ماده (۴۵) قانون رفع موانع تولید ... (مصوب ۱۳۹۴/۲/۱) و در یک قانونگذاری مجزای دیگر، به مدت پنج سال پس از تصویب قانون مزبور ارتقا یافت. مبرهن است که این استمرار رسیدگی به اعتراض اشخاص و عدم قطعیت تشخیص چه تبعات منفی در تعقیب متجاوزین به اراضی ملی به‌دنبال دارد. از آن تأسف بارتر اینکه با توجه به برخی از استدلال‌ها از جمله به‌شرح مندرج در نظریه شماره ۲۹۱۶ مورخ ۱۳۹۶/۱۱/۱۵ اداره کل حقوقی قوه قضائیه «ذی‌نفع دارای حق اعتراض» منصرف از مراجع متولی حفاظت از اراضی مذکور است.

برنامه‌ها و راهکارهای توسعه محور از یکسو و سیاست کیفری ازسوی دیگر می‌توانند با اتخاذ راهبرد کلان «کمک - استفاده» بر یکدیگر تأثیر بگذارند. به این معنا که تقویتی دوجانبه را در پی داشته باشند و در پرتو حاکمیت قانون عینیت یابند.

۳. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

شبکه‌های سیاست کیفری در برابر تجاوز به اراضی ملی از حیث نوع نگاه به عدالت اکولوژیکی و عدالت زیست‌محیطی در دو دسته‌بندی کلی قرار می‌گیرند که در هر دو دسته گفتمان غالب، تمرکز بر قابلیت‌های نظام رسمی عدالت کیفری است. گروهی با گرایش‌های ایدئولوژیک، فلسفی و یا سیاسی و دسته‌ای دیگر با رویکرد منطبق بر دانش و آموزه‌های علوم مختلف و مرتبط به‌ویژه جرم‌شناسی به این مقوله پرداخته‌اند.

هریک از سیاست‌های کیفری ایدئولوژیک؛ سخت‌گیرانه، حداقلی حقوق جزا، مشارکتی و مدیریتی خطرمدار غالباً بر مدار مبارزه با بزهکاری علیه اراضی ملی متمرکزند و توجه کمتری از حیث پیگیری علل ارتکاب جرم، پیشگیری از وقوع جرم یا تکرار آن، درمان بزهکار یا جبران خسارت بزه‌دیده در راهکارهای خود در جریان مبارزه با جرم معمول می‌دارند. برخی از آنها مانند سیاست‌های سخت‌گیرانه کیفری و حداقلی حقوق جزا با هم در تعارض هستند و بعضی دیگر مثل سیاست‌های ایدئولوژیکی، مشارکتی و مدیریتی خطرمدار نقاط مشترک زیادی دارند و می‌توانند با یکدیگر هم‌پوشانی داشته باشند. همچنین با الهام از آموزه‌های جرم‌شناسی حقوقی، هر یک از آنها عاری از نقص و ایراد نیستند. از طرفی دارای محاسنی هستند که در جریان شناسایی و استعمال در یک سیاست کیفری معقول و منطقی و کارگشا می‌توانند مؤثر باشند. با تجزیه و تحلیل و رفع نواقص، فهم و احیاناً بومی کردن آنها و انطباق با خلاصه نتایج و مطالعات سایر علوم، هم‌زمان با دیگر بخش‌های سیاست عمومی معطوف به حفاظت و حمایت از اراضی موصوف، می‌توان راهبردی منسجم برای مبارزه با تجاوز به آنها در دست گرفت. این ظرفیت، استعداد ایجاد سیاست کیفری خردگرا را به‌عنوان سیاستی جامع، مقبول و قابل اجرا فراهم می‌کند که می‌تواند توأمان از امکانات شبکه‌های اداری و مدنی هم بهره‌مند شود.

ارتقا و توسعه متوازن بین دیگر ابعاد سیاست‌ها در حوزه‌های اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی و ... جهت همگرایی با سیاست کیفی پیشنهادی (خردگرا) ضروری است تا علاوه بر ابعاد ایجابی سیاست مزبور با حس احترام به ارزش‌های حیاتی مدنظر به‌عنوان حامی قدرتمند خارجی در راستای کنترل رفتارهای خودخواهانه، الگوهای قانون‌پذیری را در جامعه نهادینه کند و جامعه آینده‌نگر، خیرخواه، تداوم زنجیره بقا و ارتقای کیفی آن را در عمق وجود خود پذیرفته و به آن پایبند باشد.

سیاست‌گذاری برای حمایت از اراضی ملی در نظام حقوقی ایران به‌عنوان بخشی از سیاست‌گذاری‌های عمومی بوده که وجه غالب آن در سیمای قوانین (از طریق قانونگذاری) متبلور شده است. از این‌رو سیاست‌گذاری کیفی خاص اراضی موصوف که منعکس‌کننده یک سیاست کیفی افتراقی باشد، متولد نشده است.

قانونگذاری کیفی در ایران در برابر جرائم علیه اراضی ملی، بین جهت‌گیری‌های مختلف شبکه‌های سیاست کیفی سرگردان و در نوسان است و منطبق با یک یا چند راهبرد مشخص نیست. تک‌نگاری‌های قانونی موجود از انعطاف انطباق با هریک از سیاست‌های مذکور برخوردار هستند و تلاشی هم برای تحول آنها در راستای تخصصی و روزآمد شدنشان انجام نشده است. در واقع هم کنشگران و هم ابزار و وسایل قانونی در دست آنها، همچنان در بستر سنتی خود باقی مانده‌اند. نگاهی به متون قوانین کیفی قدیمی، پراکنده، ناقص، مبهم، متعارض، ناکارآمد و ... در این عرصه از جمله به‌شرح مندرج در قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع و تک‌نگاری‌های عمومی و مرتبط با اراضی ملی در قانون مجازات اسلامی (بخش تعزیرات) و انطباق عناوینی چون تصرف عدوانی، تخریب، کلاهبرداری و ... با برخی مصادیق تجاوز به اراضی مذکور و فقدان آیین دادرسی متناسب شاهد این ادعاست. بالتبع این وضعیت منجر به تهاجم روزافزون و متنوع به اراضی ملی شده است.

در سال‌های اخیر در قالب قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و سیاست‌های کلی نظام در حوزه محیط زیست و منابع طبیعی، زیرساخت‌های لازم برای تدوین و اجرای سیاست کیفی با شاخصه‌های خردگرایی ایجاد

واکاوی سیاست کیفری تقنینی ایران در بستر گفتمان جنبش‌های مبارزه با جرائم تجاوز به اراضی ملی — ۲۴۷

شده است و انتظار می‌رود تا در گام بعدی، نظیر ایجاد قانون مبارزه با مواد مخدر مصوب ۱۳۷۶/۸/۱۷ با اصلاحات بعدی، در حوزه صیانت از اراضی ملی نیز برای تأسیس یک حقوق کیفری فنی و خاص، در همه ابعاد شکلی و ماهوی آن، اقدام شود. بنابراین می‌توان امیدوار بود تا از نظر واکنشی علاوه بر تأمین بقای بنیان اجتماع از طریق حفظ یا بازسازی شبکه پیچیده فرایندهای بیولوژیکی و پایداری اکوسیستمی، زمینه بروز کارکردهای مؤثر مبارزه با جرائم و بزهکاران این حوزه و در نتیجه دسترسی به میزان معینی از ثبات اجتماعی نیز فراهم شود.

منابع و مآخذ

۱. قرآن کریم.
۲. احمدی، احمد (۱۳۹۶). «تصرف غیرقانونی در اراضی ملی و عمومی»، دانش نامه علوم جنایی اقتصادی، چاپ اول، تهران، بنیاد حقوقی میزان.
۳. دلماس مارتی، می‌ری (۱۳۹۳). *نظام‌های بزرگ سیاسی جنایی*، ترجمه علی حسین نجفی ابرندآبادی، چاپ دوم، تهران، بنیاد حقوقی میزان.
۴. رضوانی‌فر، محمدرضا (۱۳۹۳). *مقدمه‌ای بر سیاست‌گذاری زیست محیطی در نظام حقوقی ایران*، چاپ اول، تهران، مجمع علمی فرهنگی مجد.
۵. روش، کاترین (۱۳۹۱). *بایسته‌های حقوق محیط زیست*، ترجمه و تحقیق علی مشهدی، حسن خسروشاهی و زینب یوسفی، چاپ اول، تهران، انتشارات خرسندی.
۶. رابرتز، جولیان وی، لورتا جی. استالاتز، دیوید ایندرمار و مایک هاف (۱۳۹۰). *عوام‌گرایی کیفری و افکار عمومی*، درس‌هایی از ۵ کشور، ترجمه زینب باقری‌نژاد، سودابه رضوانی، مهدی کاظمی جویباری و هانیه هژبرالساداتی، چاپ اول، تهران، بنیاد حقوقی میزان.
۷. طاهری، سمانه (۱۳۹۲). *سیاست کیفری سخت‌گیرانه*، چاپ اول، تهران، بنیاد حقوقی میزان.
۸. طباطبایی، سیدمحمدحسین (۱۳۰۴ ه.ق.). *المیزان فی التفسیر القرآن*، المجلد تاسع، الطبعة الخامسة، بیروت، مؤسسه العلمی للمطبوعات.
۹. عبداللهی، محسن (۱۳۸۶). «حمایت کیفری از محیط زیست: تأملی بر بایسته‌های حقوقی کیفری زیست محیطی»، *نشریه علوم محیطی*، سال پنجم، ش ۱.
۱۰. غلامی، حسین (۱۳۹۳). *اصل حداقل بودن حقوق جزا*، چاپ اول، تهران، بنیاد حقوقی میزان.
۱۱. فرح‌بخش، مجتبی (۱۳۹۲). *جرم‌انگاری فایده‌گرایانه (جستاری در فلسفه حقوق کیفری)*، چاپ اول، تهران، بنیاد حقوقی میزان.
۱۲. فهیمی، عزیزالله و علی مشهدی (۱۳۹۵). *حمایت از محیط زیست در مخاصمات مسلحانه از منظر اسلام و حقوق بین‌الملل بشردوستانه*، چاپ اول، تهران، انتشارات خرسندی.
۱۳. ... (۱۳۹۳). *اندیشه‌های حقوق محیط زیست*، چاپ اول، قم، انتشارات دانشگاه قم.
۱۴. کلینی رازی، محمدبن یعقوب (۱۴۰۷ ه.ق.). *الکافی*، ج ۲، تهران، دارالکتب الاسلامیه.

واکاوای سیاست کیفری تقنینی ایران در بستر گفتمان جنبش‌های مبارزه با جرائم تجاوز به اراضی ملی — ۲۴۹

۱۵. کونانی، سلمان، جمال انصاری و اسلام مندنی (۱۳۹۴). *سیاست جنایی (از گفتمان تا برساخت‌های ریزومیک شده و نارو)*، چاپ سوم، تهران، مجمع علمی و فرهنگی مجد.

۱۶. گارلند، دیوید (۱۳۹۱). «پاسخ‌های انطباقی مدرنیسم کیفری»، ترجمه محمد فرحیها، علوم جنایی (مجموعه مقالات در تجلیل استاد دکتر محمد آشوری)، چاپ پنجم، تهران، انتشارات سمت.

۱۷. گرجی فرد، حمیدرضا (۱۳۹۵). *جرم‌شناسی سبز*، چاپ اول، تهران، بنیاد حقوقی میزان.

۱۸. گسن، ریموند (۱۳۷۰). *جرم‌شناسی کاربردی*، ترجمه مهدی کی‌نیا، چاپ اول، انتشارات علامه طباطبایی.

۱۹. *مجموعه مقالات نخستین همایش حقوق محیط زیست ایران (۱۳۸۳)*. چاپ اول، تهران، انتشارات برگ زیتون.

۲۰. منتظری، حسینعلی (۱۳۶۷). *مبانی فقهی حکومت اسلامی (حکومت و دولت)*، ترجمه و تقریر محمود صلواتی، ج اول، چاپ اول، تهران، انتشارات کیهان.

۲۱. نجفی ابرندآبادی، علی حسین (۱۳۹۲ الف). «سیاست جنایی»، *گزیده مقالات آموزشی*، قابل دسترسی در www.lawtest.ir.

۲۲. ... (۱۳۹۲ ب). «درآمدی بر پژوهش در نظام عدالت کیفری، فرصت‌ها و چالش‌ها»، *بایسته‌های پژوهش در نظام عدالت کیفری*، چاپ اول، تهران، بنیاد حقوقی میزان.

۲۳. ... (۱۳۹۲ ج). «کیفرشناسی نو - جرم‌شناسی نو (درآمدی بر سیاست جنایی مدیریتی خطر مدار)»، *دایرةالمعارف علوم جنایی (مجموعه مقاله‌های تازه‌های علوم جنایی)*، کتاب اول، چاپ دوم، تهران، بنیاد حقوقی میزان.

۲۴. ... (۱۳۹۵). «جرم‌شناسی حقوقی (درآمدی بر جرم‌شناسی حقوق کیفری عمومی)»، *دایرةالمعارف علوم جنایی (مجموعه مقاله‌های تازه‌های علوم جنایی)*، کتاب دوم، چاپ دوم، تهران، بنیاد حقوقی میزان.

۲۵. وبگاه خانه ملت، www.icana.ir.

۲۶. وبگاه کتابخانه پژوهشگاه قوه قضائیه، www.ijri.ir.

27. Ackerman, Jerry and Kurt A. Frantzen (2001). "Reality – Based Management" in the Book: Risk – Based Analysis for Environmental Managers, Edit by: Frantzen, First Publish, London, Lewis Publishers.

28. Bartlel, Royan and Samantha Bricknel (2016). “Researches and Practitioners: Building Collaboration for Evidence Based Policy Making”, in the Book, Environmental Crime and Collaborative State International, Edit by: Pink, Grant, White, Rob, Fiest Publish, U.K Palgrave Macmillan.
29. Clifford, Mary and Terry D. Edwards (2012). Environmental Crime, Second Edition, U.S.A, Published by Jones and Bartlett Learning.
30. Eman, Katja (2012). “Crime Against the Environment, Comparative Criminology and Criminal Justice Perspective”, First Publish, Univerza V Maribrou, Pakulteta Za Varnostne Vede , Doctoral Dissetion, Dissertation Publishing.
31. Frank, Davide John, Ann Hironaka and Even Schofer (2008). “The Nation State and Natural Environment over the Twentieth Century”, Published by: American Sociological Review, www.jstor.org.
32. Lacy, Nicola, Davide Soskice and Davide Hope (2018). “Understanding the Determinates of Penal Policy: Crime, Culture and Comparative Political Economy”, *Annual Review of Criminology*, www.annualreviwes.org.
33. Vercher Noguera, Antonio (2002). “Some Reflection on the Use of Criminal Law for The Protection of the Environment, Environmental Liability, Low Practice and Policy”, *Low Text Publishing Limited*, England, Vol. 10, Issue 3.
34. White, Rob (2014). “Eco – Justice and Problem – Solving Approaches Crime and Its Victims, Perspective Within Green Criminology”, Edited by: Rob White, Toine Spapens and Marieke Kluin, First Edition, England, Ashghte Publishing Company.
35. White, Rob and Grand Pink (2016). “Collaboration in Combating Environmental Crime, Making in Matter”, in the Book: Environmental Crime and Collaborative State International, First Published, U.K. Palgrave Macmillan.
36. White, Rob (2008). Crime against Nature Environmental Criminology and

واکاوی سیاست کیفری تقنینی ایران در بسترگفتمان جنبش‌های مبارزه با جرائم تجاوز به اراضی ملی ————— ۲۵۱

Ecological Justice, First Publish, England, Willan Publishing.

37. Wyatt, Tonya (2015). “Mapping the Links Between Conflict and Illegal Logging”, in the Book: Environmental Crime and Social Conflict, Contemporary and Emerging Issues, Edited By: Avi Brisman, Nigel South and Rob White, U.S.A, Ashghate Publishing Company.