

بررسی ناکارآمدی سیاست جنایی ایران در صیانت از اراضی ملی

روح اله عباسی

R.Abbasi1399@gmail.com

دانشجوی دکتری حقوق کیفری و جرم‌شناسی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد علوم و تحقیقات

چکیده

ملی کردن اراضی از اعمال حاکمیت دولت و از مصادیق انفال است. جنگلها، مراتع، اراضی جنگلی و بیشه‌های طبیعی به موجب قانون ملی شدن جنگل‌ها مصوب ۱۳۴۱/۱۰/۲۷ جزء اموال عمومی محسوب گردیده و متعلق به دولت است. در چند دهه اخیر روند تجاوز به اراضی ملی رو به گسترش بوده و در سال‌های اخیر در جامعه به پدیده زمین‌خواری نیز مشهور گردیده است. این مقاله با روش توصیفی- تحلیلی و با تکیه بر مطالعات کتابخانه‌ای و به تبع آن گردآوری و طبقه‌بندی داده‌ها، به شیوه‌ای استدلالی به آسیب‌شناسی عوامل تاثیرگذار در ناکارآمدی سیاست جنایی ایران در صیانت از اراضی ملی از منظر تقنینی، قضایی و اجرایی پرداخته است.

اتخاذ سیاست جنایی منسجم و کارآمد در پیشگیری از خروج اراضی ملی از ید دولت و مقابله با متجاوزین به این اراضی تاثیر به سزایی دارد. برخی مسایل بنیادی مانند عدم تناسب مجازات با جرم، قرار ندادن مهلت برای اعتراض به تشخیص ملی بودن اراضی، قوانین تحریک کننده تصرف غیرقانونی اراضی ملی، عدم ایجاد شعب تخصصی در محاکم قضایی و نداشتن بانک اطلاعات زمین صیانت از اراضی ملی را با مشکلاتی مواجه کرده است. استمرار این روند پیامدهای نامطلوبی خصوصا در حوزه زیست محیطی مانند بیابان‌زایی از طریق تسریع در فرسایش خاک، ایجاد ریزگردها و کاهش کمی و کیفی آبهای زیرزمینی به همراه دارد.

کلید واژه: سیاست جنایی، اراضی ملی، زمین‌خواری، تخریب محیط زیست، مرتع.

مقدمه

عرصه و اعیانی کلیه جنگلها و مراتع و بیشه های طبیعی و اراضی جنگلی کشور از اموال عمومی یا به تعبیر فقها و قانون اساسی از جمله انفال محسوب و و از اهمیت و جایگاه ویژه ای در ادامه حیات اجتماعی و اقتصادی مملکت برخوردار است (شمس، ۱۳۸۶: ۲۹). ماده یکم قانون ملی شدن جنگلها مصوب ۱۳۴۱/۱۰/۲۷ اراضی موصوف را متعلق به دولت و اصل ۴۵ قانون اساسی^۱ در اختیار حکومت اسلامی محسوب نموده است.

ملی کردن به معنی لغو مالکیت های خصوصی قبلی، تملک و استقرار مالکیت دولت بر منابعی است که تا پیش از آن از مشترکات عمومی و یا مباحات محسوب و مطابق ماده ۲۷ قانون مدنی، افراد مجاز بودند «هر یک از اقسام مختلفه آنها را تملک کرده و یا از آنها استفاده کنند» زیرا تا قبل از تصویب لایحه قانونی ملی شدن، اشخاص می توانستند با تصرف و تبدیل این منابع و اخذ سند مالکیت به ویژه در مورد مراتع، همانند مباحات آنها را تملک کنند.

اراضی ملی به موجب قانون ملی شدن جنگلها و مراتع جزو اموال عمومی محسوب می شوند اما مالکیت دولت بر آنها به سبب اداره ای آنها می باشد و جزو اموال دولتی به مفهوم خاص محسوب نمی شود. به عبارت دیگر این اراضی تحت مالکیت اداری دولت می باشد. ماده ۲ قانون ملی شدن جنگل های کشور حفظ، احیاء و توسعه منابع فوق و بهره برداری از آنها را به عهده سازمان جنگل بانی ایران واگذار نمود که در پی تصویب قانون حفظ و حمایت از منابع طبیعی و ذخایر جنگلی کشور مصوب ۱۳۷۱ این مهم به وزارت جهاد سازندگی محول و اکنون با ادغام وزارتخانه های جهاد سازندگی و کشاورزی و تشکیل وزارت جهاد کشاورزی وظایف مذکور در حیطه اختیارات این وزارتخانه می باشد و از طریق سازمان جنگلها، مراتع و آبخیزداری کشور به اجرای آن مبادرت می نماید.

ضرورت ورود به این بحث آن است که روند تخریب مراتع در ایران حدود یک درصد در سال برآورد شده است. این امر سبب فرسایش خاک، کاهش توان تولیدی پوشش های طبیعی مراتع و کاهش سطح اراضی قابل استفاده برای تولید محصولات کشاورزی گیاهی و دارویی شده است. سالیانه وسعتی بالغ بر ۴۰۰ هزار هکتار از اراضی حاصلخیز کشور دستخوش فرسایش می شود. بانک جهانی در گزارش منتشره در سال ۲۰۰۶ خسارات سالیانه تخریب زمین در ایران را معادل ۱۵ هزار و ۴۳۰ میلیارد ریال اعلام کرد. براساس این گزارش شور شدن مزارع سالیانه ۱۰ هزار و ۷۰ میلیارد ریال، تخریب مراتع یک هزار و ۳۷۰ میلیارد ریال، نابودی زمینهای حاصلخیز ۲ هزار و ۸۰۰ میلیارد ریال و بروز سیلها یک هزار و ۱۹۰ میلیارد ریال سالیانه به ایران خسارت وارد می کنند (مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۵: ۴). بر اساس مطالعات انجام شده ۲۵ درصد ارزش هر هکتار مرتع مربوط به تولید علوفه و ۷۵ درصد آن مربوط به ارزش های زیست محیطی از جمله حفاظت منابع آب و خاک است. وسعت مراتع کشور حدود ۸۴/۷ میلیون هکتار برآورده گردیده که مراتع متراکم، نیمه متراکم و کم تراکم به ترتیب ۷/۱، ۲۱/۴ و ۵۶/۱ میلیون هکتار معادل ۸/۴، ۲۵/۲ و ۶۶/۲ درصد می باشد و جمعاً بیش از ۵۲ درصد سطح کشور را تشکیل می دهند (کمسیون امور زیربنایی و تولیدی، ۱۳۹۴: ۴۵).

در سالیان اخیر به دلیل افزایش روزافزون جمعیت و گسترش شهرنشینی، نواقص و ابهامات قانونی، اطلاع دادرسی پرونده های مطروحه در مراجع قضایی، عدم تناسب مجازات با جرم تصرف غیرقانونی اراضی ملی، عدم بکارگیری اقدامات تأمینی مناسب در جلوگیری از تصرفات و عدم برخورد بموقع با متجاوزین به اراضی ملی، ارزش افزوده اراضی، کم رنگ بودن اجرای برنامه های کلان زیست محیطی، کمبود امکانات و عدم تکافوی نیروی انسانی در امر حفاظت از عرصه ها و ... موجب گردید اراضی ملی و مراتع آن به شدت در معرض تخریب و تبدیل قرار گیرد. این امر علاوه بر ایجاد ناامنی زیست محیطی

^۱ اصل ۴۵ قانون اساسی: «انفال و ثروت های عمومی از قبیل ... کوه ها، دره ها، جنگل ها، نزارها، بیشه های طبیعی، مراتعی که حریم نیست ... در اختیار حکومت اسلامی است تا بر طبق مصالح عامه نسبت به آنها عمل نماید. تفصیل و ترتیب استفاده از هر یک را قانون معین می کند».

متعدد در سال‌های آینده، آثار اجتماعی و اقتصادی متعددی از قبیل فساد اداری، سوءاستفاده از تسهیلات کلان بانکی و سوداگری اراضی ملی را نیز در پی خواهد داشت.

روش پژوهش در این مقاله توصیفی-تحلیلی است و در بررسی مسأله از شیوه اسنادی و کتابخانه‌ای استفاده شده است. این نوشتار در پی بررسی چرایی ناتوانی سیاست جنایی ایران در صیانت از اراضی ملی است. از این رو در سه حوزه تقنینی، قضایی و اجرایی موضوع را مورد بررسی قرار داده است.

۱- تبیین مفاهیم

۱-۱ اراضی ملی

«اراضی» جمع کلمه «ارض» به معنی زمین است. واژه «ملی» در فرهنگ لغت به معنی «منسوب به ملت» و «آنچه درید و اختیار ملت است» آمده است. در ترمینولوژی حقوق کلمه «ملی» به معنی «وابسته و مرتبط به یک دولت» (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۷: ۶۸۷) آمده است.

اراضی ملی که در این نوشتار از آن بحث می‌شود اراضی است که به حکم ماده یکم قانون ملی شدن جنگل‌ها مصوب ۱۳۴۷/۱۰/۲۷ «ملی» شده است. مطابق این ماده «از تاریخ تصویب این تصویب‌نامه قانونی عرصه و اعیانی کلیه جنگل‌ها و مراتع و بیشه‌های طبیعی و اراضی جنگلی کشور جزء اموال عمومی محسوب و متعلق به دولت است و لو اینکه قبل از این تاریخ افراد آن را متصرف شده و سند مالکیت گرفته باشند».

بنابراین اراضی موضوع ماده یکم قانون مذکور ضمن سلب مالکیت خصوصی از آن، به مالکیت دولت در آمده و برخلاف عنوان این قانون علاوه بر جنگل‌ها شامل مراتع، بیشه‌های طبیعی و اراضی جنگلی واقع در محدوده‌ی سرزمینی کشور ایران نیز می‌شود.

البته در برخی متون قانونی مانند ماده ۵ قانون ملی شدن جنگل‌ها، ماده یک قانون تشکیل وزارت منابع طبیعی مصوب ۱۳۴۶/۶/۲۷ و نیز مقدمه‌ی قانون نحوه واگذاری و احیاء اراضی در حکومت جمهوری اسلامی ایران مصوب ۵۸/۶/۲۵ شورای انقلاب از جنگل‌ها، مراتع، اراضی جنگلی و بیشه‌های طبیعی به عنوان «منابع طبیعی» یا «اراضی منابع طبیعی» یاد شده است. همچنین در ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۴۶/۱۲/۱۶ و ماده ۴ آیین‌نامه اجرایی قانون حفظ و حمایت از منابع طبیعی و ذخایر جنگلی کشور مصوب ۱۳۷۱/۱۲/۱۶ از عبارت «منابع ملی» استفاده شده است.

بنابراین در این تحقیق عبارات «جنگل‌ها، مراتع، اراضی جنگلی و بیشه‌های طبیعی»، «اراضی منابع ملی»، «اراضی منابع طبیعی» و «اراضی ملی» به یک معنا به صورت جایگزین یکدیگر به کار می‌رود.

۲-۱ زمین خواری

تعریف «زمین خواری» هیچ‌گاه مستقیماً موضوع متون قانونی قرار نگرفته و در دکتترین حقوقی نیز در خصوص این مفهوم و اوصاف آن بحث و بررسی مشاهده نگردید. همین امر ارائه تعریف دقیقی از این مفهوم را با دشواری‌هایی همراه می‌سازد. اما با توجه به استفاده این واژه در عرف جامعه و وجود برخی عناوین مجرمانه در قوانین کیفری زمین خواری را می‌توان «اقدام‌های من غیرحق و خلاف قانون اشخاص در تملک اراضی عمومی» دانست.

تعریف مذکور شامل تملک و تصرف اراضی ملی، دولتی، موات و حتی سوءاستفاده از اطلاعات مربوط به تغییر کاربری‌های عمومی مانند راه‌ها و شهرهای جدید اعم از مسکونی یا صنعتی نیز می‌شود که از طریق نامشروع و گاه با ارتکاب سلسله اعمال پیچیده و جعلانه و غیرقانونی انجام می‌شود.

^۱ از این پس در این مقاله با عبارت اختصاری «قانون حفاظت» از این قانون یاد خواهد شد.

برخی نیز زمین خواری را «اقدامات من غیرحق و خلاف قانون اشخاص در تملک زمین» تعریف کرده اند. (مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۶: ۱۵) البته این تعریف علاوه بر اراضی دولتی، اراضی خصوصی (تغییر کاربری بدون مجوز از سوی مالک) را نیز در بر می گیرد. در حالی که تغییر کاربری اراضی خصوصی چه در محدوده شهر یا خارج از آن دارای عناوین قانونی جداگانه بوده و مراجع ذیصلاح رسیدگی به آن نیز در قانون مشخص گردیده است.

۳-۱ تصرف عدوانی

تصرف عدوانی از جمله جرایم شایع علیه اموال و مالکیت است. تصرف عدوانی علاوه بر دارا بودن جنبه کیفری واجد جنبه حقوقی نیز بوده و قانونگذار در قانون آیین دادرسی مدنی مواد (۱۵۸ تا ۱۷۷ ق.آ.د.م) را به آن اختصاص داده است که البته اعمال آن، معمولا در خصوص تصرف غیرقانونی اراضی ملی قابلیت اجرایی ندارد.

تصرف عدوانی مرکب از دو واژه «تصرف» و «عدوان» است. تصرف را «استیلائی مادی و عرفی انسان بر مال به قصد استفاده از آن به نفع خود» تعریف کرده اند (طیرانیان، ۱۳۸۱: ۲۹) که شامل تصرفات قانونی و غیرقانونی می شود. واژه عدوان نیز «صفت تصرف بدون مجوز قانونی است» (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۷: ۴۴۵) بنابراین تعریف کیفری از تصرف عدوانی یعنی تصرف مال غیرمنقول متعلق به دیگری بدون رضایت مالک یا متصرف قانونی آن.

اگرچه قانون ملی شدن جنگل ها در تاریخ ۱۳۴۱/۱۰/۲۷ به تصویب رسید. اما حمایت کیفری از اراضی ملی از سال ۱۳۴۶ و با تصویب قانون حفاظت آغاز شد. ماده ۵۵ قانون مذکور هرگونه تجاوز به جنگل ها و مراتع و بیشه ها و اراضی جنگلی ملی شده، را صرفا ممنوع اعلام کرده و حسب مورد مشمول مقررات قانون جلوگیری از تصرف عدوانی کرده بود. البته قانون گذار در تاریخ ۱۳۴۸/۱/۲۰ این ماده را چنین اصلاح نمود: «هرکس به قصد تصرف به منابع ملی مذکور در ماده ۱ قانون ملی شدن جنگل های کشور تجاوز کند به یک تا سه سال حبس تادیبی محکوم خواهد شد».

پس از انقلاب قانون گذار تحت عنوان کلی تصرف عدوانی، ابتدا در ماده ۱۳۴ قانون تعزیرات مصوب ۱۳۶۲ و سپس در ماده ۶۹۰ قانون تعزیرات ۱۳۷۵ مقرر گردید «هرکس به وسیله صحنه سازی از قبیل پی کنی، دیوارکشی، ... غرس اشجار و زراعت و امثال آنها در ... سایر اراضی و املاک متعلق به دولت... به منظور تصرف یا ذی حق معرفی کردن خود یا دیگری مبادرت کند... یا بدون اجازه سازمان حفاظت محیط زیست یا مراجع ذیصلاح دیگر مبادرت به عملیاتی نماید که موجب تخریب محیط زیست و منابع طبیعی گردد یا اقدام به هرگونه تجاوز و تصرف عدوانی ... در موارد مذکور نماید به مجازات یک ماه تا یک سال محکوم می شود...». بحث در خصوص ماده قانونی فوق الذکر نیازمند یک پژوهش جداگانه است اما برخی نکات کاربردی مرتبط با موضوع این عبارتند از:

۱- ماده ۶۹۰ قانون تعزیرات ۱۳۷۵، ماده ۵۵ قانون حفاظت را نسخ ضمنی نموده است (شمس، ۱۳۸۶: ۱۲۶).

۲- دادگاه موظف است علاوه بر مجازات مرتکب جرم تصرف عدوانی حکم به رفع تصرف را نیز صادر نماید. چنانچه اجرای حکم رفع تصرف عدوانی مستلزم قلع مستحدثات باشد از باب قاعده «الاذن فی شیئی اذن فی لوازمه» بدون اینکه قبلا دادخواستی در مورد قلع بنا داده شده باشد بنای احداثی قلع خواهد شد تا موجبات اجرای رفع تصرف عدوانی ممکن گردد (مهاجری، ۱۳۸۰: ۵۵)

۳- اگر متهم به هر جهتی از جنبه کیفری میرا گردید دادگاه باید حکم به رفع تصرف را صادر نماید زیرا متعلق مجازات شخص مرتکب است ولی متعلق رفع تصرف، ملک است که تصرف شده است. از این رو در فرضی که متهم به علت عدم احراز سوءنیت تبرئه می شود رفع تصرف باید اجرا شود. موید این مطلب نظریه مشورتی شماره ۷/۳۶۹۶ تاریخ ۱۳۶۵/۹/۴ اداره حقوقی قوه قضائیه می باشد (همان: ۵۹)

۴-۱ سیاست جنایی^۱

مفهوم سیاست جنایی از بدو پیدایش تا به امروز تطورات و تحولات فراوانی را به خود دیده است به طوری که نتیجه این فرایند، فربه‌تر شدن این اصطلاح از آغاز تا زمان کنونی بوده که بحث در این خصوص خارج از مجال این نوشتار است. خلاصه اینکه مفهوم سیاست جنایی از ابتدا تا اکنون به دو صورت متفاوت، از مضیق شروع شده و با رویکرد موسع به اوج رسیده است. آغازگر این اندیشه در سال ۱۸۰۳ میلادی آنسلم فون فوئرباخ^۲ است که با به کار بردن اصطلاح سیاست جنایی در کتاب حقوق کیفری خویش، برای اولین بار این اصطلاح را وارد قلمرو حقوق کیفری نمود. از دیدگاه او سیاست جنایی، شامل مجموعه شیوه‌هایی سرکوبی می‌شود که دولت از طریق آن‌ها و با توسل به آن‌ها علیه جرم واکنش نشان می‌دهد (دلماس مارتی، ۱۳۸۱: ۲۳/۱) امروزه به برداشت فوئر باخ از سیاست جنایی، تعبیری مضیق یا به اصطلاح همان سیاست کیفری در معنای خاص اطلاق می‌گردد. چرا که سیاست جنایی در تفکر فوئر باخ تدبیرها و اقدام‌ها، عمدتاً ماهیت قهرآمیز و تنبیهی داشته و این ابزارها کاملاً جنبه رسمی (دولتی) دارند، بدین معنا که صرفاً قوای عمومی حاکمیت اجراکننده این ابزارها می‌باشند. فرایند تحول مفهوم سیاست جنایی تا آنجا ادامه یافت که خانم می‌ری دلماس مارتی در سال ۱۹۸۳ سیاست جنایی را مجموعه روش‌هایی می‌داند که هیات اجتماع با توسل به آن‌ها به سامان‌دهی پاسخ‌ها در قبال پدیده مجرمانه، می‌پردازد (همان: ۲۴/۱). این تعریف ضمن گسترش دامنه پدیده مجرمانه از جرم به انحراف، محدوده پاسخ‌ها نسبت به پدیده مجرمانه را از پاسخ کیفری به دیگر نظام‌های حقوقی (اداری، مدنی، انضباطی، انتظامی، مالیاتی، اجتماعی و...) گسترش داده و مصدر پاسخ‌دهی را نیز علاوه بر پاسخ رسمی نشات گرفته از نهادهای رسمی دولتی، شامل پاسخ‌های غیررسمی منبعث از جامعه مدنی نیز می‌داند (لازرژ، ۱۳۸۲: ۱۶).

بنابراین می‌توان گفت هدف اصلی سیاست جنایی کنترل پدیده مجرمانه می‌باشد. اما برای رسیدن به یک سیاست جنایی واحد در مفهوم موسع آن بایستی قوه مقننه، قوه مجریه، قوه قضاییه و در نهایت جامعه مدنی، همگام و همسو حرکت نمایند تا به آن هدفی که از تحقق سیاست جنایی مطرح است، نایل گردند.

سیاست جنایی تقنینی تدابیری است که قوه مقننه متکفل آن است اعم از تصویب قوانین کیفری یا تصویب قوانینی که جنبه پیشگیری از جرم دارند (قیاسی، ۱۳۸۵: ۲۹). سیاست جنایی تقنینی در واقع هسته اصلی سیاست جنایی (لازرژ، ۱۳۸۲: ۹۵) و تعیین‌کننده نوع پاسخ در قبال پدیده‌های مجرمانه است. رکن دوم سیاست جنایی قضایی است و آن نحوه استنباط و برداشت دستگاه قضایی از سیاست جنایی تقنینی و نحوه اعمال قوانین و مقررات مربوط است. و سومین رکن سیاستی است که از سوی قوه مجریه به عنوان رکن اجرایی کشور در راستای تطبیق و اجرای سیاست‌های جنایی اتخاذ شده از سوی قوه مقننه، در پیش گرفته می‌شود.

۲- دلایل ناکارآمدی سیاست جنایی در صیانت از اراضی ملی

داشتن نگاه علت‌شناختی به مقوله ناکارآمدی مقابله با متجاوزان اراضی ملی، به آسیب‌شناسی دقیق موضوع و ارائه راهکارهای عملی و کاربردی در جهت صیانت از اراضی ملی کمک می‌کند. در ادامه عوامل بنیادی ناکارآمدی را می‌توان در سه حوزه تقنینی، قضایی و اجرایی مورد بحث قرار داد.

۱-۲ حوزه تقنینی

نگاه ویژه قانون‌گذار در صیانت و حراست از اراضی ملی را نمی‌توان نادیده گرفت. در این راستا قانون‌گذار از سویی حسب ماده ۵۴ قانون حفاظت، مأمورین جنگلبانی در ردیف ضابطین دادگستری محسوب نموده و از سوی دیگر رسیدگی خارج از

¹ .Criminal policy

² .Anselm von feurbach

نوبت به این پرونده‌ها را در ماده 53 قانون فوق‌الذکر تبصره ۱ ماده ۶۹۰ قانون تعزیرات ۱۳۷۵ مورد تأکید قرار داده است. همچنین در بند ب ماده ۱۴۷ قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی مقرر نموده سازمان جنگلها، مراتع و آبخیزداری کشور در جهت رفع معارض از اراضی دولتی و ملی از پرداخت هزینه دادرسی معاف می‌باشد.

دیگر آنکه به موجب رأی وحدت رویه شماره ۱۳۸۴/۷/۲۶-۶۸۱ هیأت عمومی دیوان عالی کشور صرف تشخیص ملی بودن اراضی توسط وزارت جهادکشاورزی و قطعیت آن، اراضی در مالکیت دولت قرار می‌گیرد و عدم صدور سند مالکیت بنام دولت جمهوری اسلامی ایران، نافی مالکیت دولت نسبت به منابع ملی شده نخواهد بود (باختر، ۱۳۸۷: ۱۰۰). و جدیدترین حمایت و توجه ویژه قانون‌گذار، در مشارکت دادن سازمان‌های مردم‌نهاد در اعلام جرم علیه متجاوزین به محیط زیست و منابع طبیعی می‌باشد. این امر ناشی از تاثیرات یافته‌های جرم‌شناسی و سیاست جنایی مشارکت جامعه‌ی و مداخله مردم در مقابله با تصرف غیرقانونی اراضی ملی است که در ماده ۶۶ قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲ مقرر گردیده است.

با توجه به موارد فوق، وجود برخی نواقص و ابهامات در قوانین فعلی و برخی خلاءهای قانونی سبب گردیده حمایت‌های قانون‌گذار از اراضی ملی فاقد آثار پیشگیرانه و حتی در مواردی مشوق افراد در تصرف غیرقانونی اراضی ملی نیز باشد که توجه جدی قانون‌گذار را می‌طلبد. این موارد عبارتند از:

۱-۱-۲ عدم تناسب مجازات با جرم

از جمله اهداف اعمال مجازات، سزادهی به مجرم و از سوی دیگر پیشگیری از ارتکاب مجدد جرم از سوی مجرم و دیگر آحاد جامعه می‌باشد. متفکران تحلیل اقتصادی حقوق کیفری معتقدند که بزهکاران مانند هر انسانی با توجه به گرایش‌ها و توجیهاات خود تصمیم‌گیری کرده و اقدام به ارتکاب بزه می‌نمایند. بر این اساس پیشنهاد می‌کنند که نوع مجازات و افزایش شدت و قطعیت مجازات نقشی بازدارنده داشته و می‌تواند به کاهش رفتار مجرمانه کمک کند (نعیمی، ۱۳۹۴: ۲۲۳). زیرا فرد به محرک‌های بیرونی که هزینه و منافع ناشی از ارتکاب جرم را کاهش یا افزایش می‌دهد واکنش نشان می‌دهد. بنابراین لازم است قانون‌گذاران بین دو عامل شدت و قطعیت مجازات و پدیده مجرمانه به گونه‌ای اقدام کنند تا بیشترین فایده نصیب اجتماع گردد.

ماده ۶۹۰ قانون تعزیرات ۱۳۷۵ در حال حاضر مبنای قانونی برخورد سرکوبگرانه با متجاوزان به اراضی ملی می‌باشد. ماده ۶۹۰ قانون تعزیرات در مقایسه با ماده ۵۵ قانون حفاظت، مجازات تصرف اراضی ملی را به یک ماه تا یک سال حبس کاهش داده است. این مجازات حسب ماده ۱۹ قانون مجازات اسلامی ۱۳۹۲ مجازات درجه ۶ محسوب شده و مجازات مرتکب با احراز شرایط مقرر در مواد ۴۰، ۴۶، ۵۷ و ۶۷ قانون فوق‌الذکر قابلیت تعویق صدور حکم، تعلیق مجازات، استفاده از نظام نیمه آزادی و اعمال مجازات‌های جایگزین حبس دارد.

مقایسه مقررات موضوعه کیفری ایران با جرایم دیگری که شدت و وخامت آنها به میزان تصرف غیرقانونی اراضی ملی نیست حاکی از این است سیاست کیفری ایران که در دهه‌های اخیر با شدت دادن به پاسخ‌های کیفری و یا توسعه در مصادیق برخی عنوان‌های فقهی ارزش‌های مورد نظر خود را حمایت کرده است در تنظیم پاسخ به تصرف غیرقانونی اراضی ملی به مجازات سه ماه تا یک سال حبس بسنده کرده است. به نظر می‌رسد با توجه به تهدیدی که این موضوع در آینده برای امنیت زیست محیطی در پی دارد اتخاذ اقدامات گسترده بازدارنده و کیفری متناسب ضروری تلقی می‌گردد. حتی رهبر معظم انقلاب در دیدار مسئولان منابع طبیعی در تاریخ ۹۴/۱۲/۱۷ پدیده زمین‌خواری و اخیراً کوه‌خواری و ساخت‌وساز در ارتفاعات را مسائل رنج‌آور و اسفبار دانستند و تأکید کردند: «باید در قانون، این‌گونه اقدامات جرم تلقی شوند و افراد سوءاستفاده‌کننده بی

۱. ماده ۶۶ قانون آیین دادرسی کیفری مصوب سال ۱۳۹۲: «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».

هیچ اغمازی مورد تعقیب قضایی قرار گیرند و اگر در دستگاه‌ها نیز کوتاهی انجام گیرد، باید با عوامل این کوتاهی هم‌بشدت برخورد شود» (www.leader.ir/fa/content/۱۲۹۱۵/).

۲-۱-۲ قوانین تشویق‌کننده تصرف غیرمجاز اراضی ملی

منتسکیو می‌گوید «فساد جامعه دو قسم است یک هنگامی که توده مردم قوانین را مراعات نمی‌کنند این درد چاره‌پذیر است و دیگر آن که قوانین توده مردم را فاسد می‌کند که این درد درمانی ندارد زیرا درد ناشی از خود درمان است» (منتسکیو، ۱۳۶۲: ۲۰۲ و ۲۰۳). هنگام قانون‌گذاری باید به فلسفه وضع قانون و جوانب آن توجه شود. اکثر وزارتخانه‌ها و نهادها با دیدگاه خاص خود لویحی را تقدیم مراجع قانون‌گذاری می‌کنند و این مراجع نیز به دلیل نداشتن تخصص لازم توجهی به میزان جرم‌زایی آنها نداشته و با تصویب این لوایح موجب افزایش بزهکاری می‌شوند (محمودی‌جانکی، ۱۳۷۶: ۱۸۳). نمونه این قوانین تصویب قانون اصلاحی ماده ۳۴ قانون حفاظت در سال ۱۳۷۳ می‌باشد. هدف از تصویب این قانون کاهش پرونده‌های مفتوحه و بلاتکلیف اراضی تصرف شده در مراجع قضایی بوده (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۳: ۱۷) و مجوز قانونی واگذاری (از طریق اجاره یا فروش) اراضی ملی تصرف شده قبل از سال ۱۳۶۵ را صادر کرده است. مدت اجرا شدن این قانون سه سال در نظر گرفته شده بود که البته تا پایان سال ۱۳۸۵ در قوانین مختلف مدت آن تمدید گردید.

اما این قانون نه تنها باعث کاهش تخریب اراضی ملی نشد، بلکه بسیاری از افراد که شاهد تصرف اراضی منابع طبیعی بودند با مشاهده روند واگذاری قانونی اراضی به متجاوزین، به فکر تصرف افتادند و بخشی از عرصه‌های منابع طبیعی که تا آن زمان از گزند تجاوز مصون مانده بود با این رویکرد تخریب نمودند. حتی برخی از متجاوزین به امید تمدید یا اصلاح این قانون همچنان به کار خود ادامه می‌دهند. در حال حاضر نیز در برخی مناطق به ویژه شمال کشور افرادی که به تصرف و تخریب منابع طبیعی می‌پردازند، صرفاً به انگیزه تشکیل پرونده تخلف و ثبت آن در مراجع قضایی مبادرت به این عمل می‌نمایند و امیدوارند در آینده این پرونده، مدرکی معتبر برای واگذاری و تصرف قانونی آنان شود (همان).

این نگاه همچنان در قانون‌گذار ادامه‌دار به نظر می‌رسد. در مجلس نهم شورای اسلامی در ماده ۷ طرح جامع منابع طبیعی ۱۳۹۲/۱۲/۲۵ مجدداً مدت سه سال جهت تعیین تکلیف اراضی تصرف شده قبل از سال ۱۳۶۵ مهلت قرار داده شد. در این ماده آمده است: «وزارت مکلف است حداکثر ظرف سه سال ... نسبت به تعیین تکلیف اراضی منابع طبیعی داخل حریم یا خارج آن، که توسط اشخاص حقیقی تا پایان سال ۱۳۶۵ تصرف شده و در مراجع قضائی و کمیسیون ماده واحده طرح دعوی شده و تا تاریخ تصویب این قانون منتج به رأی نهائی نگردیده است یا مواردی که در امور کشاورزی فعالیت می‌نمایند و تا زمان تصویب این قانون به کمیسیون‌های موضوع ماده ۳۴ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگلها و مراتع مصوب ۱۳۴۶/۵/۲۵ و اصلاحات بعدی آن مراجعه نکرده یا تشکیل پرونده نداده‌اند ... با حفظ مالکیت دولت و با رعایت شرایط ذیل اقدام ... نماید». تهیه‌کنندگان این طرح به این میزان نیز بسنده نکرده و در تبصره ۳ ماده ۷ آورده‌اند «در مورد آن دسته از واگذاری‌های اراضی به اشخاص جهت اجرای طرح‌های مصوب قبل از سال ۱۳۸۵ که اجرای کامل طرح به تأیید هیأت نظارت مندرج در ماده (۲۸) این قانون رسیده است، چنانچه طرح در بیش از اراضی واگذار شده اولیه اجراء شده باشد، در مورد میزان مازاد بر واگذاری اولیه که به صورت غیرقانونی به تصرف مجری طرح درآمده است، پس از اخذ خسارات وارده به منابع طبیعی موضوع این قانون و اخذ بهای اراضی به ارزش کارشناسی روز، مطابق مقررات اعمال شده در مورد واگذاری اراضی اولیه که طبق قانون برای اجرای طرح واگذار شده بود، تعیین تکلیف می‌شود» (rc.majlis.ir/fa/legal_draft/show/۸۷۹۴۵۶/).

پس از مسکوت ماندن این طرح، کمیسیون کشاورزی، آب و منابع طبیعی مجلس نهم شورای اسلامی در بهمن ۱۳۹۴ در طرح دیگری به نام اصلاح قانون حفظ کاربری اراضی کشاورزی در بند ۴ ماده مقرر نمود: «وزارت جهاد کشاورزی حداکثر تا دو سال پس از ابلاغ این قانون نسبت به تعیین تکلیف حق بهره‌برداری یا حق انتفاع از اراضی ملی و دولتی که فاقد ممنوعیت واگذاری بوده و بدون اخذ مجوز از وزارت جهاد کشاورزی تا پایان سال ۱۳۸۵ به باغ، زراعت چوب یا ... تبدیل شده و به تولید رسیده و در حال حاضر به صورت باغ، ... تحت بهره‌برداری است اعم از اینکه در مراجع قضایی مطرح شده یا نشده باشد ... با حفظ مالکیت دولت و دریافت حقوق معوقه ... با عقد قرارداد اجاره به قیمت کارشناسی روز و رعایت قوانین مربوط اقدام نماید...». این طرح نیز مسکوت ماند.

۳-۱-۲ عدم تعیین مهلت برای اعتراض به ملی اعلام شدن اراضی

قانون‌گذار در ماده ۵۶ قانون حفاظت مهلتی را برای اعتراض به تشخیص ملی بودن اراضی توسط اشخاص ذینفع مقرر نمود. در این ماده آمده: «... ظرف یک ماه پس از اخطار کتبی یا آگهی وزارت منابع طبیعی وسیله یکی از روزنامه‌های کثیرالانتشار مرکز و یکی از روزنامه‌های محلی و سایر وسایل معمول و مناسب محل، اشخاص ذینفع می‌توانند به نظر وزارت مزبور اعتراض کرده و اعتراضات خود را با ذکر دلیل و مستندات به مرجع صادرکننده آگهی یا محل صدور اخطار تسلیم دارند...».

شورای نگهبان در بند ۲ نظریه شماره ۲۶۵۰ تاریخ ۱۳۶۷/۸/۴ اعلام داشته: «در ماده ۵۶ اصلاحی قانون مذکور، محدود نمودن پذیرش اعتراض اشخاص ذینفع به یک ماه، خلاف موازین شرع و در این قسمت، ماده مذکور ابطال می‌شود...» (معاونت حقوقی ریاست جمهوری، ۱۳۹۰: ۴۵).

از این پس قانونگذار هیچ مهلتی را برای قطعی شدن تشخیص اراضی ملی، در قوانین تصویب نکرد. حتی قانون‌گذار در ذیل تبصره ۱ ماده ۲ قانون حفظ و حمایت از منابع طبیعی و ذخائر جنگلی ۱۳۷۱ مقرر داشته «صدور سند مالکیت به نام دولت جمهوری اسلامی ایران مانع مراجعه معترض به هیات مذکور آدر قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجرای ماده ۵۶ قانون حفاظت نخواهد بود».

نکته قابل تامل آن که از یک سو نزدیک به نیم قرن از تصویب قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۴۶ می‌گذرد اما تاکنون وضعیت بسیاری از اراضی ملی از مستثنیات مشخص نشده است. از سوی دیگر مهلت اعتراض به ملی اعلام شدن اراضی همچنان فاقد موعده می‌باشد. همچنین قانون‌گذار در قوانین متعدد دولت را مکلف نموده است که تا پایان برنامه پنجم توسعه، نسبت به اتمام عملیات تشخیص و ممیزی اراضی و تثبیت مالکیت دولت به منظور اعمال مدیریت کارآمد بر این منابع اقدام نماید، آیا در نظام حقوقی فعلی که اعتراض به تشخیص مهلت ندارد و اخذ سند مالکیت اراضی ملی نیز مانع اعتراض نخواهد بود هدف یاد شده تحقق پذیر است؟

۲-۲ حوزه قضایی

۱-۲-۲ عدم اختصاص شعبه ویژه رسیدگی به دعاوی اراضی ملی

علیرغم تاکید روسای قوه قضائیه وقت مبنی بر اختصاص شعبه‌ای در دادگستری جهت رسیدگی به پرونده‌های مرتبط با اراضی ملی که در سال‌های ۱۳۷۴ (معاونت آموزش و تحقیقات قوه قضائیه، ۱۳۸۲: ۳۴۲) ۱۳۷۹ (همان: ۶۰۳) و ۱۳۸۰ (همان: ۷۵۳) در سه بخشنامه متجلی گردیده اما این امر کم‌تر اجرایی شده است. اختصاص شعبه ویژه در این بخشنامه‌ها صرفاً مربوط به بحث کیفری بوده و در مورد محاکم حقوقی چنین الزامی وجود ندارد. در حالی که اغلب پرونده‌ها در محاکم حقوقی و با خواسته خلع ید متصرف اقامه می‌گردد.

اختصاص شعبه ویژه مستلزم تصدی آن توسط قضات مجرب و آگاه به حوزه اراضی می باشد در غیر این صورت مشکلات متعددی از جمله اطاله دادرسی و عدم صدور آراء مطابق قانون را در پی دارد. زیرا قانون گذار در پی عناوین مختلفی که به اراضی عمومی داده است مانند ملی، موات، دایر و ... شیوه تشخیص نوع اراضی، مراجع تشخیص، مراجع ذیصلاح رسیدگی به اعتراضات، مواعد مقرر قانونی و ... را نیز تعیین کرده که به کارگیری صحیح قوانین نیازمند تسلط قضات به بحث اراضی می باشد.

در برخی دادنامه های صادره از محاکم قضایی مشاهده شده موضوع پرونده اعتراض به ملی اعلام شدن زمین بوده اما قاضی پرونده با استناد به قانون مربوط به اراضی موات، اراضی مورد ادعا را احیاء اعلام می کرد یا به موجب رأی وحدت رویه شماره ۶۸۱ - ۱۳۸۴/۷/۲۶ هیأت عمومی دیوان عالی کشور صرف تشخیص ملی بودن اراضی توسط وزارت جهاد کشاورزی و قطعیت آن، اراضی در مالکیت دولت قرار می گیرد و عدم صدور سند مالکیت بنام دولت جمهوری اسلامی ایران، نافی مالکیت دولت نسبت به منابع ملی شده نخواهد بود اما در برخی پرونده ها قضات به دلیل عدم ارائه اسناد مالکیت از سوی اداره کل منابع طبیعی دادخواست را رد می کردند. همچنین در برخی پرونده های کیفری مشاهده می گردد مراجع قضایی در برخی پرونده ها به دلیل عدم احراز سوءنیت، متهمین را تبرئه و درخصوص رفع تصرف عدوانی سکوت می کنند. در حالی که مجازات متعلق شخص مرتکب و رفع تصرف، متعلق ملک تصرف شده است لذا مراجع قضایی باید حتی با صدور حکم برائت متهم، نسبت به رفع تصرف حکم صادر کنند (مهاجری، ۱۳۸۰: ۵۹).

۲-۲-۲ رویه قضایی متعارض

قانون ملی شدن جنگل ها سال ۱۳۴۱ را مبنای ملی یا مستثنیات بودن اراضی قرار داده است. اما در دادنامه های متعددی مشاهده گردیده که برخی قضات سال ۱۳۶۵ را مبنای احیاء اراضی ملی قرار داده و از کارشناسان رسمی دادگستری اعلام نظر مبنی بر احیاء قبل از سال ۱۳۶۵ را درخواست و بر اساس آن نیز رای صادر می کنند. به عنوان مثال در ۱۲ فقره پرونده مطروحه در سال های ۸۹ تا ۹۲ در استان قم با مبنای قرارداد سال ۱۳۶۵ بیش از ۳۰۰ هکتار اراضی ملی از ید دولت خارج گردید.

استدلال این دسته از قضات که فاقد مبنای قانونی است، صرفا مبتنی بر دو نظریه شورای نگهبان و چند نظریه مشورتی اداره حقوقی قوه قضاییه است. البته نظریات مشورتی اداره حقوقی قوه قضاییه نیز مبتنی بر نظریات شورای نگهبان است. اداره حقوقی قوه قضاییه در نظریه های مشورتی ۷/۴۳۳۸ تاریخ ۱۳۷۷/۷/۳۰^۱ (باختر، ۱۳۸۷: ۱۸۸-۱۸۹) و نظریه ۷/۳۴۲ تاریخ

^۱ سوال: در رسیدگی به اعتراضات مالکین مربوط به قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی ماده ۵۶ قانون جنگلها و مراتع مصوب ۱۳۶۷/۶/۲۲ مجلس شورای اسلامی ملاک زمان احیاء اراضی توسط مالکین زمان تصویب قانون ملی شدن جنگلها (۱۳۴۷/۱۰/۲۷) می باشد یا اعلام دولت جمهوری اسلامی ایران ۱۳۶۵/۱۲/۱۳؟

نظریه اداره حقوقی: نظر به اینکه طبق نظریه شماره ۲۶۵۰ مورخ ۱۳۶۷/۸/۴ شورای نگهبان، شمول ماده ۵۵ اصلاحی قانون حفاظت و بهره برداری از جنگلها و مراتع به تصرفات اشخاص در رژیم گذشته که اقدام به احیای منابع مذکور نموده اند خلاف شرع دانسته است و متذکر شده که پس از تهیه و ابلاغ آئین نامه قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع ماده ۵۶ قانون جنگلها و مراتع مصوب ۱۳۶۷/۶/۲۲ مجلس شورای اسلامی، این ماده واحده ملاک عمل خواهد بود و در این ماده واحده هم تاریخ خلع ید اشخاص از اراضی متصرفی به بعد از ۱۳۶۵/۱۲/۱۶ موکول گردیده است و در سایر نظرات شورای نگهبان اعلام شده که هر نوع احیایی که تا تاریخ اسفند ماه ۱۳۶۵ انجام شده شرعا موجب مالکیت است. بنابراین تاریخ لازم الرعایه بودن احیای اراضی (منابع طبیعی) قانونا ۱۳۶۵/۱۲/۱۶ است و از این تاریخ تصرفات بعدی اشخاص در اراضی منابع طبیعی، ممنوع و موجب حرمت و تعقیب قانونی است. تکرار بند ۲ آیین نامه اجرایی قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی در تعریف از مالکین در سال ۱۳۷۳ که قبلا به موجب رای دیوان عدالت اداری باطل اعلام شده موجب سلب مالکیت اشخاص نشده و حقوق قانونی آنها محفوظ خواهد بود. نتیجه آنکه تاریخ احیای اراضی ۱۳۶۵/۱۲/۱۶ است نه تاریخ ۱۳۴۷/۱۰/۲۷ (زمان تصویب قانون ملی شدن جنگلها).

۹۱/۲/۱۹ با استناد به نظریات شماره های ۲۶۵۰ تاریخ ۱۳۶۷/۸/۴^۲ (معاونت حقوقی ریاست جمهوری، ۱۳۹۰: ۴۳ و ۴۵) و ۵۹۰۸ تاریخ ۱۳۷۳/۱/۲۴ شورای نگهبان^۳ (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۳: ۲۶۹ تا ۲۷۱) و تبصره ۴ ماده واحده قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی مصوب ۱۳۶۷ احیاء اراضی ملی قبل از تاریخ ۱۳۶۵/۱۲/۱۶ را شرعا موجب مالکیت اعلام نموده اند. پاسخ مبسوط به چنین استدلالی نیازمند یک تحقیق مفصل دیگر می باشد اما به اختصار به دلایل نادرستی این استنباط اشاره می گردد:

۱. در رسیدگی به اعتراضات مالکین نسبت به رای کمیسیون موضوع ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره برداری از جنگلها، ملاک زمان احیاء اراضی منابع طبیعی توسط اشخاص، تاریخ ۱۳۶۵/۱۲/۱۶ است زیرا در تبصره ماده واحده قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجراء ماده ۵۶ قانون جنگلها و مراتع، هرگونه تصرف اشخاص در اراضی منابع طبیعی بعد از تاریخ ۱۳۶۵/۱۲/۱۶ ممنوع و غیرقانونی اعلام شده است. بنابراین کسانی که تا تاریخ ۱۳۶۵/۱۲/۱۶ نسبت به احیاء اراضی منابع طبیعی اقدام نموده اند تصرفشان مجاز شناخته شده است و هر چند شورای نگهبان در نظریه ۲۶۵۰-۶۷/۸/۴ تصرفات اشخاصی که در رژیم گذشته که اقدام به احیاء اراضی منابع طبیعی نموده اند را خلاف شرع دانسته است ولی در نظریه سالهای بعد به شماره ۵۹۰۸-۱۳۷۳/۱/۲۴ صراحتا هرگونه احیایی که تا تاریخ اسفند ۱۳۶۵ انجام شده نیز شرعا موجب مالکیت دانسته است بنابراین ملاک و تاریخ لازم الراعیه احیاء اراضی منابع طبیعی قانونا ۱۳۶۵/۱۲/۱۶ است نه تاریخ تصویب قانون ملی شدن جنگلها (۱۳۴۱/۱۰/۲۴). در مورد «قانون ملی شدن جنگلهای کشور» هر چند این مقررات مصوبه هیات وزیران وقت (۱۳۴۷/۱۰/۲۷) [است] ولی با عنایت به اینکه در قوانین بعدی مکررا به آن اشاره شده و از آن تاریخ تاکنون نیز مورد عمل می باشد لذا تردیدی در اعتبار قانون این مصوبه نیست.

۲. شورای عالی محترم قضائی؛ پیرو نامه های متعددی که از بعض محاکم دادگستری و اشخاص در رابطه با مواد ۵۵ و ۵۶ قانون حفاظت و بهره برداری از جنگلها و مراتع مصوب ۱۳۴۶ و اصلاحی ۱۳۴۸ به دبیر خانه شورای نگهبان و اصل شده بود موضوع در جلسه شورای نگهبان مطرح و با استفاده از اصل ۴ قانون اساسی نظر فقها، شورای نگهبان بشرح ذیل اعلام می گردد:

۱- شمول ماده ۵۵ اصلاحی قانون حفاظت و بهره برداری از جنگلها و مراتع و تبصره آن نسبت به کسانی که در رژیم گذشته اقدام به تصرف و احیا منابع مذکور نموده اند خلاف موازین شرع و در این قسمت ماده مذکور ابطال می شود
۲- در ماده ۵۶ اصلاحی ملاک عمل قرارداد و قطعی دانستن تصمیم اکثریت کمیسیون مذکور در ماده خلاف موازین شرع و در این قسمت ماده مذکور ابطال می شود و بند الف این ماده بر اساس اصلاح می شود.
۳- در ماده ۵۶ اصلاحی ملاک عمل قرارداد و قطعی دانستن تصمیم اکثریت کمیسیون مذکور در ماده خلاف موازین شرع و در این قسمت نیز ماده مذکور ابطال می شود.

۴- در بند ج ماده ۵۶ مذکور دستور رفع تصرف و خلع ید از اراضی مذکور که در رژیم گذشته تصرف و احیا شده است خلاف موازین شرع و در این قسمت نیز ماده مذکور ابطال می شود.

لازم بذکر است که پس از تهیه و ابلاغ آئین نامه قانون تعیین اراضی اختلافی موضوع اجرای ماده ۵۶ قانون جنگلها و مراتع مصوب ۱۳۶۷/۶/۲۲ مجلس شورای اسلامی این ماده واحده ملاک عمل خواهد بود.

۳. سوال: آقای محمدابراهیم شرف الدین و خانم اشرف سیدمظفری طی دادخواست های جداگانه ای خواستار ابطال بند ۲ ماده ۱ و ماده ۱۲ آیین نامه اجرایی قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجرای ماده ۵۶ قانون جنگلها و مراتع کشور مصوب ۱۳۷۱/۱۰/۲۰ وزارت جهادسازندگی به لحاظ مخالفت با موازین اسلامی شده و توضیح داده اند که به موجب این بند آیین نامه مذکور، ملاک مالکیت سند مالکیت یا گواهی اداره ثبت و یا احکام قطعی محاکم در تاریخ تصویب قانون ملی شدن جنگلهای کشور است، در حالی که بسیاری از مزارع و باغات که سابقه آنها به ۴۰ یا ۵۰ سال می رسد و در ید افراد می باشند واجد هیچ کدام نیستند. بنابراین طبق این ضوابط متصرفین آنها مالک شناخته نمی شوند و این خلاف حدیث نبوی «من احیی ارضا میتة فهی له» فتوی حضرت امام (ره) و اصل ۴ قانون اساسی است. همچنین ماده ۱۲ که هزینه های رسیدگی به اعتراض را معادل ۵٪ ارزش معاملاتی تعیین نموده، به لحاظ عدم قدرت پرداخت زارعین و ضایع شدن حقوقشان در صورت عدم اعتراض، خلاف شرع است.

نظریه شورای نگهبان: منحصر دانستن مالکیت به موارد مذکور در بند ۲ خلاف موازین شرع است و هرگونه احیایی که تا تاریخ اسفند ۱۳۶۵ انجام شده نیز شرعا موجب مالکیت است و در صورت معلوم نبودن زمان احیاء (که آیا قبل از تاریخ مذکور بوده یا بعد از آن) ید مالکانه نیز از مدارک مثبت خواهد بود.

- ۱- تاکنون قانون ملی شدن جنگل‌ها مصوب ۱۳۴۱/۱۰/۲۷ نه ملغی گردیده و نه خلاف شرع اعلام شده است.
 - ۲- شورای نگهبان در نظریه شماره ۲۶۵۰ مواد ۵۵ و ۵۶ اصلاحی قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگلها و مراتع و تبصره را خلاف شرع اعلام نموده در حالی که اولاً ماده ۵۵ قانون ذکر شده صرفاً مجازات برای تصرف غیرقانونی اراضی مقرر نموده و در تبصره آن به شیوه تعقیب چنین متهمانی اشاره شده بود. ثانیاً ماده ۵۶ قانون مذکور شیوه تشخیص اراضی ملی و مستثنیات و نحوه اعتراض به آن را اعلام نموده است. همچنین شورای نگهبان در انتهای نظریه شماره ۲۶۵۰ اعلام نموده «لازم به ذکر است که پس از تهیه و ابلاغ قانون تعیین اراضی اختلافی موضوع اجرای ماده ۵۶ قانون جنگلها و مراتع مصوب ۱۳۶۷/۶/۲۲ مجلس شورای اسلامی این ماده واحده ملاک عمل خواهد بود».
 - ۳- بعد از انقلاب قانونگذار با تصویب ماده واحده قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجرای ماده ۵۶ قانون جنگلها و مراتع را در تاریخ ۱۳۶۷/۶/۲۲، مرجع اعتراض و شیوه رسیدگی این مرجع به تشخیص ملی بودن اراضی را معین کرد. در تبصره ۴ این ماده واحده مقرر گردیده: «دولت موظف است توسط دستگاه‌های ذیربط نسبت به خلع ید از اراضی متصرفی بعد از اعلام مورخ ۱۳۶۵/۱۲/۱۶ اقدام لازم را به عمل آورد».
 - نظریه مشورتی ۷/۴۳۳۸ تاریخ ۱۳۷۷/۷/۳۰ اداره حقوقی با استناد به تبصره ۴ ذکر شده اعلام نموده «... و در این ماده واحده هم تاریخ خلع ید اشخاص از اراضی متصرفی به بعد از ۱۳۶۵/۱۲/۱۶ موکول گردیده است...». در حالی که قانونگذار در تبصره ماده ۹ آیین‌نامه اجرایی ماده ۲ قانون حفظ و حمایت از منابع طبیعی و ذخایر جنگلی کشور مصوب ۱۳۷۱/۱۲/۱۶ مقرر داشته است: «در مورد خلع ید از تصرفات غیرمجاز در منابع ملی قطعیت یافته قبل از تاریخ ۱۳۶۵/۱۲/۱۶ از طریق مراجع قضایی اقدام می‌شود».
 - همچنین شورای نگهبان در نظریه ۸۸/۳۰/۳۵۰۷۸ تاریخ ۱۳۸۸/۵/۱۲ در پاسخ به نامه رییس هیات عمومی دیوان عدالت اداری در موضوع ماده ۹ آیین‌نامه اجرایی ماده ۲ قانون حفظ و حمایت از منابع طبیعی و ذخایر جنگلی کشور مصوب ۱۳۷۱ به صراحت اعلام داشته: «مفاد تبصره ماده ۹ ارجاع مورد خلع ید از تصرفات غیرمجاز در منابع ملی که در قبل از تاریخ اسفند ۱۳۶۵ قطعیت یافته، با مراجع قضایی است تا آن مراجع با توجه به قوانین فعلی رسیدگی و انشاء حکم نمایند و این معنی خلاف شرع نمی‌باشد و با تفسیرات و نظرات فقهاء شورای نگهبان مخالفتی ندارد».
 - ۴- مهم‌ترین مستند مبنا قرار دادن سال ۱۳۶۵، نظریه شماره ۵۹۰۸ تاریخ ۱۳۷۳/۱/۲۴ شورای نگهبان می‌باشد. این نظریه در پاسخ به استعلام رییس هیات عمومی دیوان عدالت اداری مبنی بر مغایرت بند ۲ ماده ۱ و ماده ۱۲ آیین‌نامه اجرایی قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجرای ماده ۵۶ قانون جنگلها و مراتع کشور مصوب ۱۳۷۱/۱/۲۰ وزارت جهاد سازندگی با شرع انور صادر شده است.
 - قسمت اول نظریه شورای نگهبان «منحصر دانستن مالکیت به موارد مذکور در بند ۲ خلاف موازین شرع است» در پاسخ به استعلام انجام شده می‌باشد. اما عبارت «... و هرگونه احیایی که تا تاریخ اسفند ۱۳۶۵ انجام شده نیز شرعاً موجب مالکیت است...» از یک سو هیچ ارتباطی با استعلام انجام شده ندارد و از سوی دیگر خارج از حوزه صلاحیت قانونی شورای نگهبان می‌باشد زیرا در اصول ۹۶، ۹۸، ۹۹ و ... قانون اساسی وظایف قانونی شورای نگهبان نظارت بر قانون‌گذاری، تفسیر قانون اساسی و نظارت بر انتخابات و حضور در مراسم تحلیف رییس‌جمهور، حضور در مجلس شورای اسلامی، حضور در شورای بازنگری قانون اساسی، حضور در شورای موقت رهبری، تهیه اولین قانون مجلس خبرگان رهبری، عضویت در مجمع تشخیص مصلحت نظام، تأیید توقف انتخابات در زمان جنگ و اشغال نظامی و اظهار نظر در خصوص مغایرت یا عدم مغایرت اساسنامه‌های سازمان‌ها
-
۱. این بند مالک را کسی می‌شناسد که «دارای اراضی زراعی یا مستحدثات با سند مالکیت یا گواهی اداره ثبت مشعر بر مالکیت بوده و یا موافق احکام قطعی صادره از محاکم قضایی مالکیت آنان در تاریخ تصویب قانون ملی شدن جنگل‌های کشور محقق شده باشد»
۲. ماده ۱۲ نیز مقرر داشته بود که معادل ۵ درصد ارزش معاملاتی اراضی اعتراض شده، از سوی متقاضی به منظور تأمین بخشی از هزینه رسیدگی به حساب بانکی معرفی شده واریز گردد.

و شرکت های دولتی موضوع اصل ۸۵ قانون اساسی با موازین شرع و قانون اساسی ذکر شده و قانون گذاری در حیطه صلاحیت این نهاد نمی باشد.

۵- در بررسی قوانین پس از انقلاب مشاهده می گردد هیچ قانونی بر مبنای قرارداد سال ۱۳۶۵ به عنوان سال احیاء اراضی تصریح نداشته و حتی هیچ قانونی به صورت صریح یا ضمنی قانون ملی شدن جنگلها مصوب ۱۳۴۱/۱۰/۲۷ را نسخ نموده است. فقط قانون گذار در مورد اراضی تصرف شده قبل از سال ۱۳۶۵ در ماده ۳۴ قانون حفاظت و بهره برداری از جنگلها و مراتع اصلاحی ۱۳۷۲/۱۰/۲۱ مجلس شورای اسلامی و ۱۳۷۲/۷/۷ مجمع تشخیص مصلحت نظام مقرر نمود که وزارت جهاد کشاورزی موظف است از تاریخ تصویب این قانون اراضی ملی غیر مشجر کشور که تا پایان سال ۱۳۶۵ بدون اخذ مجوز تبدیل به باغ یا زراعت آبی شده و یا ... بر اساس تشخیص کمیسیون در قبال دریافت اجاره بها یا قیمت تعیین شده واگذار یا به فروش برسد.

۲-۲-۳ استفاده از کارشناسان رسمی فاقد تخصص

تشخیص اراضی ملی از مستثنیات امری تخصصی است و مهم ترین ابزار تشخیص اراضی ملی از مستثنیات نیز عکس های هوایی موجود از اراضی مربوط به سال های ۱۳۳۳ و ۱۳۴۴ می باشد. به عنوان مثال در استان قم تعداد کارشناسان رسمی دادگستری در رشته کشاورزی و منابع طبیعی و کارشناسان رسمی قوه قضائیه در رشته کشاورزی و منابع طبیعی و جنگل و مرتع حدود ۳۲ نفر می باشد که از این تعداد صرفاً دو نفر تخصص در تفسیر عکس هوایی دارند. در اغلب پرونده ها کارشناسان فاقد تخصص تفسیر عکس هوایی، با استناد به عکس هوایی اظهار نظر نموده و حتی مطالبه دستمزد نیز می کنند. در یکی از پرونده ها کارشناسان رسمی ۱، ۳، ۵، ۷ و ۹ نفره به ترتیب حدود ۱۰، ۶۰، ۱۲۰، ۶۰ و ۱۰ هکتار اراضی یک پلاک را مستثنیات اعلام کرده بودند. صرف نظر از بار مالی کلانی که به معترض نظریات کارشناسی (که یک طرف آن معمولاً ادارات کل منابع طبیعی می باشند) تحمیل می شود، دلیل این میزان تشتت در نظریه کارشناسی قابل تامل است. یا در پرونده دیگری کارشناس بدوی ۶۰۰ هکتار را مستثنیات اعلام و قاضی بدوی رای به خروج اراضی از ید دولت صادر می کند اما در دادگاه تجدیدنظر پس از اعتراض اداره کل منابع طبیعی و نظریه هیات ۳ نفره کارشناسان رسمی ۶۰۰ هکتار موصوف را ملی اعلام می کند.

۲-۳ حوزه اجرایی

۱-۲-۳ عدم اجرای قانون حدنگاری

زمین به لحاظ اقتصادی، نیازمند نظم دقیق قضایی است. ماده ۱۵۶ قانون اصلاح ثبت اسناد و املاک کشور ۱۳۵۱/۱۰/۱۸ سازمان ثبت اسناد و املاک کشور را موظف به «تهیه نقشه املاک به صورت نقشه کاداستر» کرده است. آیین نامه آن در تاریخ ۱۳۷۹/۱۰/۱۵ تصویب و اداره کل کاداستر کشور در سازمان ثبت اسناد و املاک تاسیس گردید.

قانون گذار حدنگار یا کاداستر را در ماده ۱ قانون جامع حدنگار کشور ۱۳۹۳ چنین تعریف نموده: «فهرست مرتب شده اطلاعات مربوط به قطعات زمین است که مشخصه های زمین مانند اندازه، کاربری، مشخصات رقوم، ثبتی و یا حقوقی به نقشه بزرگ مقیاس اضافه شده است». و در توضیح حدنگاری یا عملیات کاداستر آورده: «مجموعه فعالیت های مرتبط با حدنگار (کاداستر) است که شامل تهیه نقشه با استفاده از عکس ها و تصاویر زمینی، دریایی، هوایی، ماهواره ای، تبدیل رقوم عکس ها و تصاویر، عملیات زمینی نقشه برداری، ویرایش و تکمیل نقشه های زمینی و تطبیق نقشه با وضعیت واقعی و موجود املاک و اضافه کردن کلیه اطلاعات ثبتی، حقوقی و توصیفی و کنترل نهائی و به روزرسانی آن می باشد». در واقع حدنگار ابزاری است

۱. ماده ۱۵۶: «به منظور تشخیص حدود و موقعیت املاک واقع در محدوده شهرها و حومه نقشه املاک به صورت کاداستر تهیه خواهد شد. اداره امور املاک ثبت کل علاوه بر وظایف فعلی خود عهده دار تهیه املاک به صورت نقشه کاداستر خواهد بود.»

که با ارایه اطلاعات دقیق و به روز در قالب کروکی های مشخص از عرصه و اعیان املاک، کمک می کند تا بتوان به وسیله آن قلمرو و موقعیت و نیز ارزش مالکیت اشخاص را مشخص گردد.

هدف حدنگار ایجاد نظامی ساده، روان، دقیق، مطمئن و با قابلیت بروزرسانی سریع و آسان برای همه املاک و مستحذات کشور است. داشتن یک نظام حدنگار دقیق و البته به روز اثر مهم در حفظ حقوق مالکانه اشخاص و دولت و جلوگیری از بی قانونی ها و سواستفاده ها دارد. از این رو اولین گام در جهت مقابله با تصرف زمین های عمومی مانند اراضی ملی و افزایش مسئولیت دولت در بهره برداری مناسب از زمین و منطبق با منافع عمومی، مشخص کردن دقیق نقشه های ثبتی و پیاده کردن کامل نظام حدنگار و اتخاذ قوانین و مقررات مناسب و جدید، علیه متصرفان زمین است.

الزام قانونی دولت مبنی بر تثبیت مالکیت بر اراضی ملی از طریق اجرای حدنگاری در ماده ۹ قانون افزایش بهره وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی و تبصره بند ۲ قسمت ح ماده ۲۱۱ قانون برنامه پنجم توسعه مورد تاکید قرار گرفته و مدت اجرای آن حداکثر تا پایان برنامه پنجساله پنجم توسعه ... [۱۳۹۴-۱۳۹۰] تعیین شده است.

اما اجرای حدنگار اراضی ملی مستلزم وجود بانک اطلاعات اراضی است که در آن مساحت اراضی، حدود اربعه آن، میزان اراضی واگذاری، میزان اراضی تصرف شده و ... به تفکیک هر پلاک به اصطلاح به صورت موازیک شده مشخص باشد. فقدان بانک اطلاعات اراضی ملی سبب گردیده در مدت زمان مقرر شده [۱۳۹۴-۱۳۹۰] نتوان شاهد اقدامات ملموس در این زمینه بود. با این توصیف اجرای ماده ۳ قانون جامع حدنگار ۱۳۹۳ که مقرر داشته: «سازمان [ثبت اسناد و املاک کشور] مکلف است ظرف مدت پنج سال از تاریخ لازم الاجراء شدن این قانون حدنگاری را به نحوی به انجام برساند که ... موقعیت و حدود کلیه کوه ها، مراتع، جنگل ها، ... مشخص و تثبیت شود ...» را باید در پایان مهلت مقرر به نظاره نشست.

۲-۲-۳ واگذاری اراضی و عدم نظارت بر آن

قانونگذار در ماده ۳ قانون حفاظت اجازه بهره برداری از اراضی موضوع این قانون را به اشخاص حقیقی و حقوقی بر اساس طرحی که به تصویب منابع طبیعی رسیده باشد را داده است. مراجع متعددی در قوانین جهت واگذاری اراضی ملی به اشخاص حقیقی و حقوقی وجود دارد. مهم ترین مراجع صالحه واگذاری زمین کمیسیون طرح های کشاورزی، کمیسیون طرح های غیر کشاورزی و هیات واگذاری زمین می باشند.

اگر واگذاری بر اساس طرح هایی باشد که قابلیت اجرایی داشته و از سوی دیگر نظارت بر اجرای طرح ها در اراضی واگذاری مطابق مکانیزم تعریف شده در ماده ۳۳ قانون حفاظت دقیق انجام پذیرد در پیگیری از تصرف غیرقانونی اراضی ملی تاثیر به سزایی دارد. اما میزان تصرف غیرقانونی اراضی ملی در این موضوع به حدی بوده که تبعات آن را می توان در تبصره ۳ ماده ۷ طرح جامع منابع طبیعی ۱۳۹۲/۱۲/۲۵ در مجلس نهم شورای اسلامی مشاهده کرد. «در مورد آن دسته از واگذاری های اراضی به اشخاص جهت اجرای طرح های مصوب قبل از سال ۱۳۸۵ که اجرای کامل طرح به تأیید هیأت نظارت مندرج در ماده (۲۸) این قانون رسیده است، چنانچه طرح در بیش از اراضی واگذار شده اولیه اجراء شده باشد، در مورد میزان مزاد بر واگذاری اولیه که به صورت غیرقانونی به تصرف مجری طرح درآمده است، پس از أخذ خسارات وارده به منابع طبیعی موضوع این قانون و أخذ بهای اراضی به ارزش کارشناسی روز، مطابق مقررات اعمال شده در مورد واگذاری اراضی اولیه که طبق قانون برای اجرای طرح واگذار شده بود، تعیین تکلیف می شود» (rc.majlis.ir/fa/legal_draft/show/879456/).

۳-۳-۳ عدم اجرای احکام قضایی

یکی از چالش های مهم در صیانت از اراضی ملی عدم اجرای احکام قضایی متهمین این پرونده ها و عدم خلع ید ایشان از اراضی ملی است. قطعیت و حتمیت در اجرای مجازات و احکام قضایی در پیگیری از تصرف غیرقانونی اراضی ملی بسیار تاثیرگذار است. در پرونده های متعددی مشاهده گردیده احکام قلع و قمع صادره از محاکم قضایی در خصوص ده ها هکتار باغ-

های احداث شده در اراضی ملی اجرا نگردیده است یا اینکه صورت جلسه اجرای احکام قضایی مبنی بر خلع ید و قلع و قمع مستحدثات به صورت صوری امضاء و اراضی همچنان در ید متجاوز قرار دارد.

نتیجه گیری

تصرف غیرقانونی اراضی ملی معضلی است که عوامل بنیادی و اساسی ناکارآمدی مقابله با آن را می توان در سه حوزه تقنینی، قضایی و اجرایی مورد آسیب شناسی قرار داد.

در حوزه تقنینی قانون گذار در راستای صیانت از اراضی ملی مأمورین جنگلبانی را ضابط دادگستری محسوب و از جنبه کیفی رسیدگی خارج از نوبت به پرونده تصرف غیرقانونی اراضی ملی را مورد تاکید قرار داده است. همچنین معاف بودن سازمان جنگلها، مراتع و آبخیزداری کشور از پرداخت هزینه دادرسی در جهت رفع معارض از اراضی ملی، مالکیت دولت بر اراضی به صرف تشخیص ملی بودن اراضی توسط وزارت جهاد کشاورزی و قطعیت آن و مشارکت دادن سازمان های مردم نهاد در اعلام جرم علیه متجاوزین به منابع طبیعی از دیگر اقدامات بارز قانون گذار می باشد.

اما تدابیر سرکوبگرانه تحت عنوان کلی تصرف عدوانی و مجازات مقرر برای آن، کارایی پیشگیرانه را ندارد. همچنین عدم تعیین مدت برای اعتراض به تشخیص ملی بودن اراضی با دیگر قوانینی که قانونگذار مجریان را مکلف به اتمام عملیات تشخیص و ممیزی اراضی و تثبیت مالکیت دولت به منظور اعمال مدیریت کارآمد بر این منابع نموده در تعارض به نظر می رسد. اقدام تاثیرگذار بعدی قانونگذار تصویب قوانینی بوده است که در اجرا سبب ایجاد انگیزه در افراد به تصرف غیرقانونی اراضی ملی شده است که نمونه آن ماده ۳۴ قانون حفاظت می باشد که تداوم چنین دیدگاهی را می توان در طرح های ارائه شده در مجلس نهم شورای اسلامی مشاهده کرد.

مراجع قضایی نیز فاقد شعب تخصصی خصوصا از جنبه حقوقی در رسیدگی به پرونده های تصرف اراضی ملی هستند. نتیجه این امر بهره گیری از قضات فاقد تخصص در موضوعی بسیار تخصصی و پیچیده است. عدم آشنایی با قانون، بهره گیری از کارشناسان رسمی دادگستری فاقد تخصص، مبنا قرار دادن سال ۱۳۶۵ به جای سال ۱۳۴۱ به عنوان احیاء اراضی ملی، ایجاد هزینه مالی برای دستگاه های اجرایی، اطاله دادرسی و در نهایت خروج اراضی ملی از ید دولت از نتایج این امر می باشد. دستگاه اجرایی نیز به دلیل نداشتن بانک اطلاعات اراضی ملی نتوانسته اند قانون جامع حدنگاری را اجرا نمایند. از سوی دیگر عدم اجرای احکام قضایی خلع ید متصرفین از اراضی ملی و همچنین عدم نظارت بر واگذاری اراضی ملی در راستای اجرای طرح های کشاورزی و غیر کشاورزی بر گسترش تصرف غیرقانونی اراضی ملی افزوده است.

منابع

- ۱- باختر، سیداحمد(۱۳۸۷)، مجموعه کامل قوانین و مقررات موضوع اجرای ماده ۵۶ قانون جنگلها و مراتع، تهران: جنگل، چاپ دوم.
- ۲- جعفری لنگرودی، محمدجعفر(۱۳۸۷)، ترمینولوژی حقوق، تهران: گنج دانش، چاپ ۱۹.
- ۳- شمس، احمد(۱۳۸۶) نظام حقوقی اراضی ملی شده، تهران: نشر دادگستر، چاپ سوم.
- ۴- طیرانیان، غلامرضا (۱۳۸۱)، دعاوی تصرف، تهران: گنج دانش، چاپ دوم.
- ۵- قیاسی، جلال الدین (۱۳۸۵)، مبانی سیاست جنایی حکومت اسلامی، قم: پژوهشگاه علوم و فرهنگ اسلامی.
- ۶- کمیسیون امور زیربنایی و تولیدی (۱۳۹۴)، وضعیت موجود محیط زیست ایران، جهان و منطقه، فصلنامه سیاست کلان دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام، سال چهارم، شماره پنجم، ص ۳۷ تا ۷۵.
- ۷- لازرژ، کرسستین (۱۳۸۲) درآمدی به سیاست جنایی، ترجمه: دکتر علی حسین نجفی ابرآبادی، تهران: میزان.
- ۸- مارتی، میری دلماس (۱۳۸۱) نظام های بزرگ سیاست جنایی، جلد اول، ترجمه: علی حسین نجفی ابرنآبادی، تهران: میزان.
- ۹- محمودی جانکی، فیروز(۱۳۷۶)، امنیت و ناامنی از دیدگاه سیاست جنایی، فصلنامه دیدگاه های حقوقی، شماره هشتم، ص ۱۶۸ تا ۱۹۶.
- ۱۰- مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی(۱۳۹۵)، نگاهی به وضعیت کلی بخش محیط زیست، گزارش شماره ۱۴۸۳۸.
- ۱۱- مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی(۱۳۸۶)، زمین، تعاریف، قوانین، سیاست ها، آسیب شناسی، زمین خواری و قیمت ها، گزارش شماره ۸۴۷۱.
- ۱۲- مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی(۱۳۸۳)، منابع طبیعی روند تخریب و ضرورت اصلاح قوانین، گزارش شماره ۷۰۱۵.
- ۱۳- مرکز تحقیقات شورای نگهبان(۱۳۸۳)، مجموعه نظریات فقهی شورای نگهبان در پاسخ به استعلامات دیوان عدالت اداری (۱۳۸۳-۱۳۶۱)، تهران: دادگستر، چاپ اول.
- ۱۴- معاونت آموزش و تحقیقات قوه قضائیه(۱۳۸۲) مجموعه بخشنامه ها (۱۳۸۱ - ۱۳۶۸)، جلد دوم، قم: معاونت آموزش و تحقیقات قوه قضائیه.
- ۱۵- معاونت حقوقی ریاست جمهوری(۱۳۹۰)، مجموعه قانون حفاظت و بهره برداری از جنگلها و مراتع و آیین نامه های آن، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، چاپ اول.
- ۱۶- منتسکیو (۱۳۶۲)، روح القوانين، ترجمه علی اکبر مهتدی، تهران: انتشارات امیرکبیر.
- ۱۷- مهاجری، علی (۱۳۸۰)، دادرسی های خارج از نوبت در محاکم عمومی - امور کیفری، تهران: مجد.
- ۱۸- نعیمی، سیدمرتضی(۱۳۹۴)، تحلیل اقتصادی رفتار بزهکار و تبیین بازدارندگی مجازات، پژوهشنامه حقوق کیفری، سال ششم، شماره دوم، ص ۲۰۳ تا ۲۲۹.

19- www.qom.frw.org.ir

20- www.leader.ir

21- www.rc.majlis.ir



Reviewing the Incapability of criminal policy of Iran in protecting national lands

Ruhollah Ghyasi

A PhD student of Criminal Law and Criminology, Islamic Azad University of Tehran

R.Abbasi1399@gmail.com

Abstract

Nationalizing the lands as an actual instance of public property (Anfal), is in sovereignty of the state. According to Iran's forests and rangelands nationalization law adopted in 17 January 1963, all natural forests, rangelands, and woodlands within Iran's national borders belong to the state. Nevertheless, the recent decades have been witness to increasing violation of national lands, and this issue has led to a widespread phenomenon notoriously known as speculation.

In this paper, information obtained by library studies and processed by data collection classification and descriptive-analytical techniques are used to make an inferential assessment on factors involved with incapability of criminal policy of Iran in protecting national lands in legislative, judicial and executive aspects.

This study concludes that adopting a coherent and efficient criminal policy regarding this issue will have a great impact on prevention of illegal seizure of national land and encounter with aggressors of national land. Some fundamental issues such as the lack of proportionality of offence and punishment, the lack of time limit for objection to the decisions about recognition of national lands, the law strengthening the illegal seizure of national land, absence of expert branches of the court, and the lack of a complete land database, cause several problems in protecting national lands, and the result is environmental insecurity, dust storms, reduced quality and quantity of groundwater sources and desertification by soil erosion.

Keywords: Criminal policy, National lands, speculation, Forcible seizure, Rangeland.