

در مسیر  
پیشرفت

# زمین خواری

خلاءها  
چالش‌ها  
راهکارها

قرارگاه ملی مبارزه با مفاسد اقتصادی

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

# زمین خواری

قرارگاه ملی مبارزه با مفاسد اقتصادی

گردآورندگان:

آرمین سعیدی

علیرضا رحیمی اقدام



fesadsetiz.ir

## شناسنامه

نام اثر: زمین خواری  
گردآوردگان: آرمین سعیدی - علیرضا رحیمی اقدم  
صفحه آرا: معین الاسوند  
تیراژ: محدود  
قطع: وزیری  
تعداد صفحات: ۳۴  
نوبت چاپ: چاپ اول - سال ۱۴۰۱  
سایت: fesadsetiz.ir  
شبکه‌های اجتماعی: @fesadsetiz\_ir , @fesadsetiiz



۰۲۱-۶۶۴۰-۸۷۳۰

۰۹۳۸-۹۳۰-۲۳۵۸



هرگونه کپی برداری تنها با ذکر منبع مجاز می‌باشد.

# فهرست

مقدمه	۵
مفهوم شناسی زمین خواری و شناسایی بسترهای وقوع آن در کشور	۶
بسترهای وقوع زمین خواری در کشور	۷
دسته بندی عوامل و عناصر ارتکاب زمین خواری	۷
رایج‌ترین شگردهای زمین خواری	۸
طبقه بندی اقدامات لازم برای مقابله با زمین خواری	۹
کاداستر	۱۱
اهداف و مزایای کاداستر	۱۳
انواع کاداستر	۱۵
مشکلات و موانع اجرای کاداستر در ایران	۱۵
تغییر کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها در خارج از محدوده شهر و روستا	۱۷
مجوز تبصره ۱ ماده ۱	۱۸
موافقت نامه تبصره ۴ ماده ۱	۲۱
تغییر کاربری اراضی در محدوده شهرها	۲۳
واگذاری اراضی ملی و دولتی - در خارج از حریم شهرها	۲۴
قرارداد حق بهره داری ماده ۳	۲۶
واگذاری اراضی ملی و دولتی محدوده و حریم شهرها	۲۷
ساخت و ساز-محدوده و حریم شهرها	۲۹
تصرف اراضی ملی، دولتی و موات	۳۰
رویکرد کشورهای جهان	۳۱

۳۱ ..... راهکارهایی که در این زمینه به نظر می‌رسند

۳۲ ..... کلام آخر

## مقدمه

بدون شک زمین یک عامل مهم تولید در بسیاری از فعالیت‌های اقتصادی مانند کشاورزی، تجارت، صنعت و ساخت و سازهای مسکونی می‌باشد. مالکیت زمین نیز برای افراد و کشورها یک قدرت اجتماعی و ثروت شخصی مهمی به شمار می‌رود. متأسفانه بارزترین نوع تجاوز به اراضی و املاک، تصرف غیرقانونی آن است که با افزایش آمار تصرف غیر قانونی در وجوه و اموال دولتی و عمومی، وجود قوانین متعدد در برخورد با موضوع که استنباط وضعیت حقوقی اقدام مورد نظر را در هاله ای از ابهام قرار داده است

در صورتی که مبارزه با زمین خواری به شکل جدی و مؤثر تحت کنترل در نیاید و روز به روز گسترش یابد، در دراز مدت و احیاناً میان مدت آثار مخرب و غیر قابل کنترلی بر پیکره اقتصادی بخصوص در بخش مسکن بر جای می‌گذارد که به راحتی درمان پذیر نیست.

در شرایط فعلی بخش عظیمی از اراضی کشور در تملک دولت و حاکمیت جمهوری اسلامی ایران قرار دارد و بررسی‌ها نشان گر آن است که افراد و گروه‌های سودجو در گوشه و کنار کشور بدون توجه به مبانی شرعی و قانونی و با بهره‌گیری از روش‌های متقلبانه دست به تصاحب زمین‌های دولتی زده و موجب لطمه به حقوق جمعی مردم می‌شوند. شرایط مزبور ایجاب می‌کند که دستگاه‌های ذیربط به منظور استیفای حقوق آحاد ملت و اجرای عدالت اسلامی، با بهره‌گیری از ظرفیت‌ها و سازوکارهای قانونی مانع از تملک ناعادلانه این گونه افراد و گروه‌ها شده و اراضی تصاحب شده را به بیت‌المال برگردانند. به دنبال افزایش اقدامات متقلبانه در این زمینه، قوای مجریه و قضاییه فعالیت‌های مناسبی را برای حفظ حقوق بیت‌المال آغاز کرده

## مفهوم شناسی زمین خواری و شناسایی بسترهای وقوع آن در کشور

همان گونه که در تعریف آمده است به مجموعه اقدامات متقلبانه و غیر قانونی افراد، تشکل‌ها و گروه‌ها که منجر به تصرف و تعرض به املاک و اراضی دولتی می‌شود، زمین خواری گفته می‌شود.

زمین خواری از بارزترین نوع تجاوز به اراضی و املاک، تصرف غیر قانونی آنهاست که از بسترهای وقوع آن در کشور می‌توان به زمین‌های منابع طبیعی، مسکن و شهرسازی و... اشاره نمود.

برگزاری مزایده توسط سازمان‌ها و ادارات دولتی به منظور فروش املاک مازاد بر نیاز از جمله شهرداری‌ها، ستاد اجرایی فرمان حضرت امام (ره) و... انجام می‌شود و پس از تصمیم‌گیری و تأیید مسئولان ذیربط، هر چند وقت یک بار تعدادی از املاک مازاد بر نیاز خود را که برابر قانون مالکیت آن‌ها را دارند از طریق برگزاری مزایده عمومی به روش‌های اطلاع‌رسانی و روزنامه‌ها و نصب پارچه یا تابلو در محل، به فروش می‌رسانند.

فروش اراضی به شرکت‌ها جهت راه‌اندازی کارخانجات و شرکت‌های مختلف، به جهت رشد و شکوفایی کشور در امر اقتصاد از سوی دولت صورت گرفته است و برخی از ادارات و سازمان‌های دولتی از جمله وزارت صنایع، وزارت جهاد کشاورزی و... را موظف نموده به دارندگان مدرک تحصیلی کارشناسی مرتبط مثلاً کارشناسان کشاورزی) پس از اخذ موافقت نامه اصولی و طی برخی از ضوابط خاص خود، زمین واگذار نماید تا اشخاص با راه‌اندازی و اجرای طرح‌های تولیدی به چرخه اقتصاد، تولید، اشتغال‌زایی و در صورت امکان صادرات کمک نمایند ولی متأسفانه برخی از افراد در این پوشش به اراضی ملی تجاوز کرده و با تصرف غیر قانونی به فروش آن می‌پردازند و برخی از افراد سودجو با در دست داشتن اطلاعات در خصوص اراضی ملی به انحاء مختلف مورد سوء استفاده و تصرف زمین قرار می‌گیرند و در نهایت با اسناد و هویت جعلی مبادرت به خرید و فروش زمین می‌کنند.

## بسترهای وقوع زمین خواری در کشور

- توجه به آمارها و اطلاعات موجود در پرونده‌های تشکیل شده در ناجا نشان می‌دهد که عوامل متعددی وجود دارد که بسترساز این جرم بوده و دارای تأثیرات مستقیم و غیر مستقیم در تغییرات وقوع، کشف زمین خواری است. از جمله این عوامل موارد زیر است:
- عدم وجود سیستم یکپارچه و جامع اطلاعات ثبت اسناد و املاک در کشور.
  - قابل توجه بودن منافع حاصل از ارتکاب جرم مذکور.
  - ضعف عملکرد دستگاه‌های نظارتی و عدم سرعت و قاطعیت در برخورد با متخلفان و مجرمان
  - تبانی با دستگاه‌های ذیربط (اداره ثبت و اسناد و املاک، منابع طبیعی، شهرداری‌ها، و...) واسطه پوشش‌های قانونی و موافقتنامه‌های اصولی.
  - تصاحب املاک بلا صاحب
  - تجاوز به حریم اراضی دولتی.
  - عدم مجازات‌های شدید برای زمین خواران.

## دسته بندی عوامل و عناصر ارتکاب زمین خواری:

- در شکل باندى این افراد با فساد کلان که توسط افراد ومقامات رده بالای اداری، به صورت باندى و با ارقام قابل توجه صورت می گیرد.

### باندى

- در شکل انفرادی عمدتاً به صورت فردی اقدام به تصرف زمین به شیوه های مختلف جعل اسناد و... می نماید

### انفرادی



## رایج‌ترین شگردهای زمین خواری

از روش‌های متداول در ارتکاب جرم زمین خواری عبارتند از:

- ۱) تصاحب و تملک اراضی از طریق جعل اسناد ملکی.
- ۲) تصاحب و تملک اراضی از طریق جعل اسناد هویتی
- ۳) تصاحب و تملک اراضی از طریق نشانه گذاری‌های خودساخته.
- ۴) تصاحب و تملک اراضی از طریق تبانی با سازمان‌های ذیربط به واسطه پوشش‌های قانونی و موافقت نامه‌های اصولی
- ۵) تصاحب و تملک اراضی از طریق توسعه غیر قانونی در اراضی حریم رودخانه‌ها، جاده‌ها و...
- ۶) تصاحب و تملک اراضی از طریق توسعه غیر قانونی در اراضی، اراضی همجوار، مراتع و ...
- ۷) تصاحب و تملک اراضی از طریق پوشش‌های خیرخواهانه
- ۸) تبانی با سازمان‌های ذیربط
- ۹) انتقال مال غیر (هرگاه کسی مال غیر منقولی را با علم به این که مال غیر است به نحوی از انحا عیناً و یا منفعتاً بدون مجوز قانونی به دیگری منتقل کند).
- ۱۰) تصرف عدوانی (هرگاه مال غیر منقولی را که در تصرف غیر بوده است عدواناً تصرف کرده و یا مزاحم استفاده تصرف شده باشد و یا از استفاده از حق انتفاع یا ارتفاق دیگری ممانعت کرده باشد).
- ۱۱) تغییر کاربری اراضی برابر قانون حفظ و تغییر کاربری اراضی و باغات در خارج از محدوده قانونی شهرها و شهرک‌ها، ممنوع می‌باشد، جز در مواردی که ضرورت اقتضا نماید تا اراضی زراعی و باغی تغییر کاربری یافته و به عنوان اراضی مسکونی و شهری مورد استفاده قرارگیرد تشخیص این موضوع توسط کمیسیون مرکب از نمایندگان وزارت جهاد

کشاورزی، وزارت مسکنو شهرسازی، حفاظت محیط زیست و استانداری بررسی و تصویب می‌گردد.

۱۲) سوء استفاده از خلأهای موجود در ثبت زمین‌های دولتی در ادارات مربوطه

۱۳) استفاده از اسناد باطله سال‌های قبل.

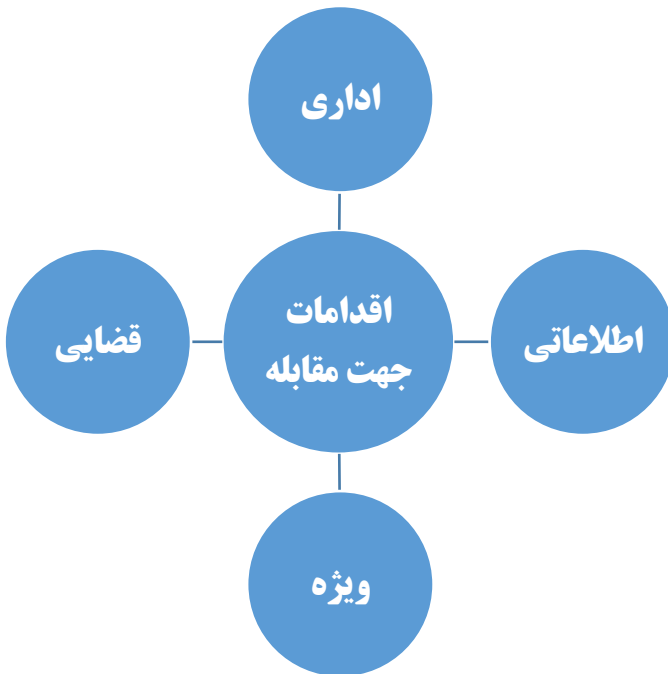
۱۴) سوء استفاده از کپی‌های ثبتی

۱۵) احداث بنا در زمین‌ها و املاک بلاصاحب و یا دارای صاحب متواری

۱۶) وثیقه قرار دادن املاک با اسناد جعلی در مراجع قضایی یا بانک‌ها جهت دست

یابی به مقاصد

### طبقه بندی اقدامات لازم برای مقابله با زمین خواری



### الف) اقدامات اداری:

- ۱- ثبت و اختصاص کلاس و ارجاع پرونده‌های واصله
- ۲- تعیین محورها توسط رؤسای اداره یا دوایر مبارزه با جرایم اقتصادی
- ۳- ارجاع پرونده یا اخبار و اطلاعیه‌های دریافتی برای رسیدگی به متصدیان مربوطه
- ۴- تهیه آمار و عملکرد نوبه‌ای و ارسال به مراجع ذیربط

### ب) اقدامات قضایی:

- ۱- هماهنگی کلی در مورد اقدامات مربوط به کشف جرم در سازمان‌ها و مؤسسات ذیربط اعم از بررسی اطلاعاتی و جمع‌آوری عمومی
- ۲- اخذ مجوز قضایی در مورد تعقیب مظنونان و متهمان جرایم زمین‌خواری
- ۳- بهره‌گیری از نظرات کارشناسان رسمی و خبره
- ۴- جمع‌آوری اسناد و مدارک از مراجع حقیقی و حقوقی، تکمیل تحقیقات از مرتبطان پرونده حسب دستور قضائی
- ۵- تحقیق از متهم درباره اتهامات وارد با توجه به دلایل، شواهد و مدارک و مستندات با استفاده از مجوز قضایی
- ۶- اخذ مجوز قضایی برای انجام اقدامات مورد نیاز شامل احضار، دستگیری و بازرسی از محل سکونت یا کار و بازداشت متهم بنا به مورد
- ۷- اخذ مجوز قضایی برای توقیف ثبتی و معامله‌ای و رفع تعارض و تملک از املاک و اراضی مورد نظر
- ۸- تکمیل پرونده، مستندسازی، تهیه گزارش نهایی و تحویل به مرجع قضایی

**ج) اقدامات ویژه:**

- ۱- وضعیت اجتماعی و اقتصادی متهم یا مظنون به صورت غیرمحمسوس بررسی شود
- ۲- ارزش ریالی و متراژ اراضی مورد نظر مشخص شود
- ۳- پیشینه کیفری و سوابق اجتماعی متهم یا مظنون بررسی شود
- ۴- از متهم در مورد سایر مجرمان و جرایم مشابه تک نویسی گرفته شود
- ۵- استخراج پرونده‌های جدید از پرونده در دست اقدام
- ۶- تمام تلاش در جهت شناسایی، توقیف و رفع تصرف اراضی متهم یا متهمان به منظور حفظ حقوق دولت صورت پذیرد
- ۷- سرانجام، مقام قضایی پرونده پیگیری شود.
- ۸- تعامل و همکاری نزدیک با شورای حفظ حقوق بیت المال در مرکز استان

**د) اقدامات اطلاعاتی:**

- ۱- ورود نهادهای اطلاعاتی به شناسایی باندهای کلان زمین خواری
- ۲- همکاری با قوه قضاییه در رسیدگی به پرونده‌ها
- ۳- مقابله با نفوذ مفسدان زمینه مربوط در ارکان اداری تقنینی - قضایی و اداری کشور

**کاداستر****تعریف کاداستر:**

کاداستر در واقع یک کلمه یونانی است که به معنی دفتر یادداشت و راه بوده است که در طول زمان به معنی ثبت استانهای مختلف یونان تبدیل شده است.

کاداستر به نظامی اطلاق می‌شود که هدف از آن تعیین محدوده‌های مالکیتی به همراه اطلاعات حقوقی مرتبط به هر ملک است. کاداستر سیستمی است که در آن اطلاعات فنی و اطلاعات حقوقی ضمن تلفیق با یکدیگر، نگهداری و مدیریت می‌گردد تا در جهت تعیین

موقعیت جغرافیایی و هندسی املاک (تثبیت املاک) و عملیات ثبتی نظیر تحدید حدود تفکیک -افراز و غیره و همچنین رفع اختلافات ملکی در دعوی حقوقی مورد استفاده قرار گیرد.

### تاریخچه اجرای طرح کاداستر در کشور:

اولین بخش نامه‌های سازمان ثبت در خصوص کاداستر به حدود پنجاه و پنج سال پیش یعنی سال ۱۳۳۴ بازمی‌گردد؛ بخشنامه‌ای که صدور سند مالکیت را منوط به تهیه نقشه ثبتی کاداستر می‌دانست؛ هفده سال بعد در سال ۱۳۵۱، تهیه نقشه و اجرای کاداستر برای سال ۱۳۵۱ به موجب ماده ۱۵۶ الحاقی قانون ثبت اسناد و املاک مطرح گردید. در ماده ۱۵۶ الحاقی قانون ثبت آمده است:

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

#### تبصره ۱

-در مورد تقاضای تفکیک و افراز از املاک مذکور در این ماده و تحدید حدود املاک مجاور و همچنین در دعوی مطروحه خواهد بود

#### تبصره ۲

- نسبت به املاکی که نقشه رسمی کاداستر تهیه شده است صاحبان املاک مزبور می‌توانند با پرداخت یک هزار ریال تقاضای الصاق نقشه مزبور را به سند مالکیت خود بنمایند. در سال ۱۳۵۱ قانون ثبت اسناد و املاک در قالب کاداستر تصویب و براساس آن مقرر شد بر مبنای نقشه‌های یک به پانصد برای نواحی مرکزی و یک به هزار برای حاشیه شهرها که توسط سازمان نقشه برداری تهیه می‌شد، نقشه‌های کاداستری تهیه شود.

شهرهای قزوین، مشهد و منطقه عباس آباد تهران به عنوان پروژه راهنما انتخاب شدند. عملیات تهیه نقشه‌های اولیه برای قزوین به طور کامل به اتمام رسید و در مشهد نیز حدود هشتاد درصد نقشه‌ها تهیه شد. اما در عباس آباد تهران عملیات تهیه نقشه به نتیجه نرسید

هفده سال بعد در سال ۱۳۶۸ با تصویب نمایندگان مجلس شورای اسلامی، اداره کل کاداستر به عنوان زیر مجموعه سازمان ثبت اسناد و املاک کشور تأسیس شد. بر این مبنای کار مطالعاتی کاداستر با تشکیل شورای فنی در سال ۱۳۶۹ آغاز شد این شورا مقدمات طرح کاداستر و مطالعات اجرایی و تعیین خطوط کلی در مورد ابزارهای مورد نیاز کاداستر، هزینه‌های مربوطه و برنامه زمان بندی آن را برای عملیات کاداستر را مورد بررسی قرار داده و مقرر کرد که طرح کاداستر در ایران طی یک دوره بیست و پنج ساله به اجرا در می‌آید

## اهداف و مزایای کاداستر

الف) مزیت کاداستر برای اشخاص جامعه:

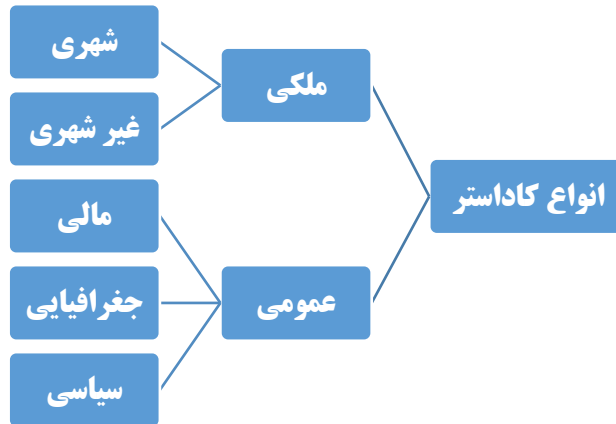
- ۱- ایجاد امنیت در مالکیت فرد و تثبیت مالکیت اراضی و مستحدثات
- ۲- اشتغال زایی
- ۳- استفاده از اسناد مالکیت به عنوان وثیقه در اخذ منابع مالی برای مقاصد مختلف
- ۴- کاهش مناقشات مربوط به زمین و کاهش حجم دعاوی ملکی
- ۵- تسریع در انجام معاملات آنی املاک و امضاء الکترونیکی و پاسخ استعلام در زمان انتقال املاک

ب) مزایای کاداستر برای دولت و جامعه

- ۱- مدیریت استفاده بهینه از زمین
- ۲- مدیریت موثر سرمایه گذاری‌های هفتگی که در زمینه تعاملات انسان و زمین به عمل می‌آید
- ۳- وصول عادلانه مالیات بر املاک
- ۴- کمک به تدوین لوایح قانونی مرتبط با املاک در راستای توسعه اقتصادی و اجتماعی کشور

- ۵- کوچک سازی بدنه دولتی پس از اجرای دقیق کاداستر و اجرای وظایف سازمانی در قالب بخش خصوصی قانون، نظیر دفاتر اسناد رسمی موجود طراحی، برنامه ریزی و مدیریت شهری
- ۶- افزایش کارایی اقتصاد
- ۷- بهره گیری از اطلاعات کاداستر در امور دفاعی و امنیتی و مدیریت بحران و حوادث غیر مترقبه
- ۸- استفاده از مدارک و اطلاعات کاداستر در ارائه نقشه‌های بزرگ مقیاس و سایر اطلاعات مکانی به سازمان‌ها
- ۹- مدیریت بهینه کشاورزی و منابع طبیعی کشور
- ۱۰- حفاظت از محیط زیست
- ۱۱- کمک به انجام طرح آمایش سرزمینی
- ۱۲- مدیریت و نظارت بر بازار زمین و نقل و انتقالات املاک
- ۱۳- کمک به ایجاد زیر ساختار اطلاعات مکانی
- ۱۴- شفاف سازی مالکیت و پیش گیری از اختلافات در مدیریت اسناد

## انواع کاداستر



## مشکلات وموانع اجرای کاداستر در ایران

### ۱- خلأهای قانونی

ماده ۱۵۶ قانون ثبت و اسناد، سازمان ثبت را مکلف به اجرای کاداستر در مناطق شهری و حومه کرده و بر این اساس، سازمان ثبت در خصوص سایر اراضی اعم از راه‌ها، جنگل‌ها، مراتع و سایر اراضی خارج از محدوده شهرها وظیفه و الزامی بر عهده ندارد. نقطه آسیب این مقرره این است که با وجود اهمیت فراوان اراضی دولتی و منابع طبیعی که در معرض پدیده زمین خواری هستند قانون گذار تکلیفی به تعیین حریم این اراضی و تهیه نقشه کاداستر برای آنها ننموده است. شایان ذکر است که قانون برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران الزاماتی برای اجرای طرح کاداستر به عهده سازمان ثبت اسناد و قوه قضائیه نهاده است لکن انجام همین تکلیف نیز بدون همکاری سایر دستگاه‌ها، اختصاص بودجه لازم و الزام‌ها و اطلاعات لازم و ارائه به سازمان ثبت اسناد و املاک ممکن و میسر نخواهد بود



## ۲- خلاهای مدیریتی

برخی مشکلات اساسی بر سر اجرای طرح کاداستر عدم تعامل کافی میان دستگاه‌های مسئول و کم توجهی به این طرح ملی بوده است که نهایتاً سبب گردیده از نیروهای باسابقه و متخصص که هزینه‌های سازمانی فراوانی جهت تربیت و کارآمدی آنها صورت گرفته است بهره‌گیری کامل صورت نپذیرد. مهندسان و متخصصانی که برای اجرای طرح کاداستر در کشور استخدام و به کار گرفته می‌شود، بایستی صرفاً در طرح کاداستر مشارکت کرده و به طور تخصصی بر آن متمرکز شوند و پس از تغییرات مدیریتی و تغییر رویکردها به سایر بخش‌های سازمان ثبت منتقل نشده و درگیر سایر امور اجرایی و ثبتی نشوند.

## ۳- خلاهای فنی

با توجه به وضعیت قیمت زمین در شهرها و پدید آمدن تفاوت فاحش در قیمت زمین و املاک در صورت عدم تحدید دقیق حدود آنها، از نظر فنی، ضروری است که کاداستر شهری در مقیاس یک پانصدم تهیه شود. بدین ترتیب اختلاف در محاسبه حدود اراضی و املاک به حداقل ممکن خواهد رسید و از به وجود آمدن پرونده‌ها و طرح دعاوی حقوقی جلوگیری می‌شود. آنچه بیان شد در خصوص کاداستر شهری است اما در خصوص سایر مناطق به ویژه مناطقی که حساسیت کمتری دارند و احتمال بروز اختلاف و دست اندازی بدان‌ها بیشتر است کاداستر با مقیاس‌های بزرگ نیز به لحاظ فنی قابل توجیه می‌باشد البته لازم به ذکر است که اجرای کاداستر با مقیاس دقیق یک پانصدم به دلیل بکارگیری ابزار آلات دقیق و اعمال مسائل ظریف فنی هزینه‌های بیشتری را موجب می‌شود و مستلزم اختصاص بودجه بیشتر می‌باشد، اما فواید چنین هزینه‌ای با ضبط دقیق حریم املاک شهری، سبب از بین رفتن اختلافات حقوقی و متعاقب آن کاهش فشار از دوش دستگاه قضایی می‌گردد.

#### ۴- خلاهای ساختاری

در قوانین موجود از قبیل قانون ثبت اسناد و املاک و قانون برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران، سازمان ثبت اسناد و املاک کشور به عنوان سازمان مسئول اجرای طرح کاداستر کشور تعیین گردیده است. این سازمان با توجه به مشغله‌هایی که قانونا بر عهده دارد برای اجرای این طرح مهم ملی دچار مشکلات اجرایی و بودجه‌ای است چراکه عمده نیرو و هزینه‌های سازمان ثبت اسناد و املاک کشور صرف انجام امور روزانه ثبتی، تعامل با دفاتر اسناد رسمی و سایر وظایف محوله می‌شود، و اجرای چنین طرحی مستلزم جذب و آموزش نیروهای متخصص و بودجه‌ای مجزا و شرح وظایف تفکیک شده است.

#### تغییر کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها در خارج از محدوده شهر و روستا

هرگونه عملیات ساخت و ساز در خارج از محدوده شهر و روستا باید با موافقت سازمان جهاد کشاورزی استان مربوطه انجام شود



## مجوز تبصره ۱ ماده ۱

### تخلف : عملیات ساخت و ساز بدون اخذ مجوز قانونی

- براساس ضوابط مختلف قانون حفظ کاربری، پیش از اجرای هر گونه عملیات ساخت و ساز در اراضی دارای مالکیت شخصی و واقع در خارج از محدوده شهرها، شهرک ها و روستاها، لازم است حسب نوع طرح و کاربری زمین، «مجوز تبصره ۱ ماده ۱» یا «موافقت نامه تبصره ۴ ماده ۱» یا «گواهی غیر زراعی و غیر باغی بودن اراضی» از سازمان جهاد کشاورزی استان دریافت گردد و شروع عملیات بدون اخذ مجوزهای مذکور تخلف مالکان و متصرفان بوده و مشمول پیگیری قضایی است.

### تخلف : موافقت کمیسیون بدون اخذ مجوز های لازم

- براساس ماده ۷ قانون حفظ کاربری، کمیسیون تبصره ۱ ماده ۱ در تشخیص ضرورت ها باید ضوابطی را رعایت کند که بخشی از آن ها مجوز دستگاه های ذیربط در قالب پاسخ استعلامات یا مجوز های صادره می باشد موافقت کمیسیون بدون اخذ موارد مذکور یا پاسخ منفی استعلامات، نقض قانون است

### تخلف : ارزیابی نادرست قیمت زمین

- قیمت روز زمین با کاربری جدید و عوارض مربوطه جهت تغییر کاربری اراضی کشاورزی توسط کمیسیون تقویم شهرستان و به صورت سلیقه ای و کارشناس محور تعیین می شود که در برخی موارد از مقدار حقیقی قیمت زمین فاصله زیادی دارد و موجب تضییع حقوق بیت المال میشود.

### تخلف : تغییر کاربری غیر قانونی پس از صدور مجوز

- در بسیاری از موارد افراد پس از دریافت مجوز تغییر کاربری برای طرحی خاص، اقدام به اجرای طرح دیگر یا تغییر به کاربری ثالث می نمایند. به عنوان مثال مجوز برای طرح گردشگری دریافت می شود ولی پس از صدور مجوز طرح مسکونی یا ویلایی اجرا و واگذار می گردد.

### جلوگیری از رای قطعی

- از دیگر تخلفات رایج، عدم اجرای رای قطعی دادگاه مبنی بر قلع و قمع و اخذ عوارض و جزای نقدی توسط ادارات جهاد شهرستان است

### صدور رای قضایی مغایر با قانون

- براساس قانون حفظ کاربری و اصلاحیه آن، در موارد تغییر کاربری غیر مجاز، میزان مجازات براساس ماده ۳ قوانین مذکور تعیین می‌شود. در مواردی که رای دادگاه بدون دلیل موجه مجازات کمتری تعیین می‌نماید (مثلا در صورت تکرار جرم باید رای به زندانی شدن صادر شود)، در صدور رای تخلف بروز یافته است.

### تخلف: عدم پیگیری قضایی مناسب در تغییر کاربری های غیر مجاز

- مطابق با مواد ۱۰۳ و ۱۰۴ قانون، ادارات جهاد کشاورزی شهرستان‌ها موظفند از عملیات بدون مجوز در اراضی کشاورزی جلوگیری به عمل آورده و در کلیه موارد تغییر کاربری غیر مجاز اقدام به پیگیری قضایی موضوع تا زمان صدور رای نمایند. بنابراین در مواردی که ادارات مزبور اقدام به جلوگیری از عملیات غیر مجاز یا پیگیری قضایی نمایند، یا نماینده آن‌ها در زمان دادرسی در جلسه شرکت نکنند یا دفاع موثری ارائه نشود یا پس از تخلف و بدون صدور رای اقدام به تشکیل پرونده جهت صدور مجوز تغییر کاربری شود، تخلف ادارات مذکور محسوب می‌شود.

### تخلف: بررسی مجدد غیر قانونی در کمیسیون

- طبق قانون کمیسیون تبصره ۱ ماده ۱ مرجع تشخیص ضرورت تغییر کاربری است. بنابراین در مواردی که کمیسیون با ضرورت تغییر کاربری مخالفت می‌کند، طرح مجدد موضوع در کمیسیون فاقد وجاهت قانونی است و صرفا در مواردی که طرح متقاضی یا زمین مورد تقاضا تغییر کرده باشد قابلیت رسیدگی مجدد وجود دارد.

### تخلف: تقسیط یا تخفیف عوارض تغییر کاربری

- عوارض تغییر کاربری توسط قانون تعیین شده و هر گونه تقسیط یا تخفیف در آن فاقد وجاهت قانونی است. بنابراین مواردی که پس از قیمت گذاری کمیسیون تقویم اقدام به تخفیف یا تقسیط عوارض مذکور می شود تخلف از قانون و ضوابط سازمانی است

## موافقت نامه تبصره ۴ ماده ۱

### تخلف : عملیات ساخت و ساز بدون اخذ مجوز قانونی

- براساس ضوابط مختلف قانون حفظ کاربردی، پیش از اجرای هرگونه عملیات ساخت و ساز در اراضی دارای مالکیت شخصی و واقع در خارج از محدوده شهرها، شهرکها و روستاها، لازم است حسب نوع طرح و کاربری زمین، «مجوز تبصره ۱ ماده ۱» یا «موافقت نامه تبصره ۴ ماده ۱» یا «گواهی غیر زراعی و غیر باغی بودن اراضی» از سازمان جهاد کشاورزی استان دریافت گردد و شروع عملیات بدون اخذ مجوزهای مذکور تخلف مالکان و متصرفان بوده و مشمول پیگیری قضایی است.

### تخلف : صدور موافقت نامه بدون اخذ مجوز محیط زیست

- یکی از شروط قانونی برای صدور موافقت نامه های تبصره ۴ ماده ۱، ارزیابی زیست محیطی و دریافت مجوز از ادارات کل حفاظت محیط زیست استان است. صدور توافق نامه بدون اخذ مجوز مذکور تخلف قانونی محسوب می شود.

### تخلف : تغییر کاربری غیر قانونی پس از صدور موافقت نامه

- در بسیاری از موارد افراد پس از دریافت موافقت نامه برای طرحی خاص، اقدام به اجرای طرح دیگر یا تغییر به کاربری ثالث می نمایند. به عنوان مثال مجوز برای طرح گلخانه دریافت می شود ولی پس از صدور مجوز طرح مسکونی یا ویلایی اجرا و واگذار می گردد.

## تخلف : صدور موافقت نامه برای طرح هایی که مشمول تبصره ۴ ماده

- با توجه به روند ساده تر صدور موافقت نامه های تبصره ۴ ماده ۱، در برخی موارد برای طرح هایی این موافقت نامه صادر می شود که مشمول تبصره ۴ ماده ۱ قانون حفظ کاربری نبوده و دریافت مجوز کمیسیون تبصره ۱ ماده ۱ برای آن ها الزامی است. در این موارد تخریب اراضی کشاورزی به استناد موافقت نامه مذکور انجام می شود.

## تغییر کاربری اراضی در محدوده شهرها

براساس ماده ۵ قانون تاسیس شورای عالی شهرسازی، هرگونه تغییرات کاربری در اراضی محدوده شهر نسبت به طرح تفصیلی باید با درخواست شهرداری مربوطه از کمیسیون ماده ۵ وزارت راه و شهرسازی انجام گیرد. کمیسیون در رابطه با درخواست مربوطه موافقت یا مخالفت خود را اعلام می‌نماید.

### مجوز تغییر کاربری ماده

#### تخلف: عملیات ساخت و ساز بدون اخذ مجوز قانونی

• بر اساس ضوابط قانونی، پیش از اجرای هرگونه عملیات ساخت و ساز در اراضی دارای مالکیت شخصی و واقع در محدوده شهرها و شهرک‌ها لازم است هرگونه تغییرات نسبت به طرح تفصیلی و جامع به ویژه تغییر کاربری اراضی حسب مورد به تصویب کمیسیون ماده ۵ یا شورای عالی معماری و شهرسازی ایران برسد و شروع عملیات بدون اخذ مجوز از مراجع مذکور، تخلف مالکان و متصرفان است.

#### تخلف: اعم پیگیری مناسب تغییر کاربری های غیر مجاز در کمیسیون ماده ۹۹ و ۱۰۰

• در برخی موارد تغییر کاربری غیر مجاز فوق الذکر، موضوع تخلف توسط شهرداری‌ها به کمیسیون ماده ۱۰۰ یا ۹۹ مربوطه ارجاع نمی‌گردد یا توسط کمیسیون‌های مذکور پیگیری و صدور رای مناسب انجام نمی‌شود.

#### تخلف: قطع بدون مجوز درختان

• بر اساس ضوابط قانون حفظ و گسترش فضای سبز، قطع، هرس، سربرداری و جابه جایی درختان تحت عنوان و توسط هرکسی (حتی شهرداری) بدون اخذ مجوز قطع درخت، غیرقانونی و مشمول پیگیری قضایی است.



## واگذاری اراضی ملی و دولتی - در خارج از حریم شهرها

مالکیت اراضی خارج از حریم شهرها به صورت کلی در اختیار سازمان جنگلداری، مراتع و آبخیزداری است. به متقاضیان اجرای طرح در اراضی مذکور در دو قالب طرح‌های کشاورزی و غیرکشاورزی از طریق سازمان امور اراضی کشور و در قالب طرح‌های منابع طبیعی از طریق سازمان جنگلداری، مراتع و آب خیزداری واگذاری اراضی صورت می‌گیرد.

### قرارداد واگذاری طرح‌های کشاورزی و غیر کشاورزی

#### تخلف : موافقت کمیسیون بدون اخذ مجوز های لازم

- براساس ضوابط قانونی واگذاری از جمله دستورالعمل نحوه واگذاری اراضی ملی و دولتی، شرایطی برای واگذاری اراضی از جمله دریافت گواهی تامین آب در نظر گرفته شده است. در مواردی که بدون انجام استعلامات لازم، اخذ مجوز های دستگاه های ذیربط و رعایت سایر شرایط موضوع در کمیسیون طرح و مورد موافقت قرار می‌گیرد. دبیر کمیسیون در واگذاری مربوطه مرتکب تخلف شدست.

#### تخلف : ارزیابی نادرست قیمت زمین

- در واگذاری‌ها، مبلغ اجاره و فروش اراضی بر حسب مورد بر اساس قیمت منطقه‌ای یا قیمت روز اراضی و موارد اجاره با اعمال درصدی از سوی کمیسیون تعیین می‌شود. تعیین نادرست نرخ مذکور یا قیمت ها از تخلفات رایج در این حوزه است که نیازمند پیگیری جهت جلوگیری از تضییع حقوق بیت المال است.

#### تخلف : موافقت کمیسیون بدون رعایت حد نصاب

- برای سقف مساحت مورد موافقت کمیسیون واگذاری، حسب نوع طرح‌های مورد تقاضا محدودیت‌هایی تحت عنوان حدنصاب‌های واگذاری وجود دارد که در برخی موارد کمیسیون‌های واگذاری از سقف مساحت‌های مذکور تخطی می‌نمایند.

### تخلف: تصرف غیر قانونی اراضی مجاور واگذاری

- یکی از تخلفات رایج در حوزه واگذاری‌ها، تصرف اراضی ملی و دولتی خارج از محدوده واگذاری است که معمولاً به علت عدم دقت نقشه‌ها و کروکی‌های محل واگذاری مورد سوء استفاده قرار می‌گیرد.

### تخلف: انتقال قطعی غیر قانونی

- انتقال قطعی اراضی واگذار شده پس از تصویب قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی و همچنین انتقال قطعی سایر موارد بدون اجرای کامل مصوب و دریافت هزینه فروش اراضی غیر قانونی است

### تخلف: گزارشات خاف واقع عوامل نظارتی

- از دیگر تخلفات رایج، گزارشات خلاف واقع عوامل نظارتی از پیشرفت طرح‌های واگذاری است که در اثر ارتشا و تبانی عوامل نظارتی رخ می‌دهد.

### تخلف: تغییر کاربری غیر مجاز اراضی واگذار شده

- هرگونه عملیات در اراضی واگذار شده باید بر اساس طرح مصوب ارائه شده باشد و سایر تغییر کاربری‌های انجام شده تخلف مجریان واگذاری است.

## قرارداد حق بهره داری ماده ۳

### تخلف : عدم بازنگری قراردادهای منعقد شده

- قراردادهای مربوط به سال‌های گذشته، می‌بایست با توجه به نرخ تورم و ... بازنگری شود. نظر به اینکه در بخشنامه‌های موجود (۳۹۰۹/۱/۹۷ مورخه ۲/۲۶/۹۷) لزوم بازنگری قراردادها هر ۳ سال یکبار وجود دارد، این امر رعایت نمی‌شود.

### تخلف : عدم رعایت دستورالعمل و بخشنامه ها در انعقاد قرارداد

- با توجه به ابلاغ بخشنامه ۱/۱۱۰۰۴/۹۴ مورخه ۱۳۹۴/۴/۳۰ می‌بایست قرارداد ماده ۳، در قالب یکسان در سراسر کشور، منعقد شود. در حال حاضر عدم رعایت این بخشنامه و اضافه و حذف قرارداد باعث وجود تخلفات و برداشتهای متفاوت از قرارداد شده است.

### تخلف : اجرای نادرست مزایده

- با توجه به قانون مزایدهات و مناقصات، رعایت حدنصاب قیمت معامله برای انجام مزایده بعضا رعایت نمی‌شود.

### تخلف : ارزیابی نادرست حقوق دولت

- وجود ابهامات زیاد در دستورالعمل ماده ۳ (قانون حفاظت و بهره برداری ماده) ۶ (در محاسبه بهره مالکانه باعث برخورد سلیقه‌ای و در برخی موارد تخلفاتی) نظیر ارتشا و تبانی را بروز داده است.

### تخلف : سازو کار نادرست نظارت بر طرح های در حال اجرا

- عدم رعایت زمانبندی بازدیدها ماده ۹ دستورالعمل و گزارش خلاف واقع برخی از ناظران زمینه ساز بروز تخلفاتی شده است. این تخلفات شامل تغییر کاربری غیر مجاز اراضی واگذار شده و تصرف غیر قانونی اراضی مجاور شده است.

## واگذاری اراضی ملی و دولتی محدوده و حریم شهرها

مالکیت اراضی محدوده و حریم شهرها به صورت کلی در اختیار سازمان ملی زمین و مسکن است. به متقاضیان اجرای طرح در اراضی مذکور در قالب چند فرایند واگذاری از طریق ادارات کل راه و شهرسازی استان، واگذاری اراضی صورت می‌گیرد.

### قرارداد واگذاری راه و شهرسازی

#### تخلف: ارزیابی نادرست قیمت زمین

- در واگذاری‌ها، مبلغ اجاره و فروش اراضی بر اساس قیمت روز اراضی تعیین می‌شود. تعیین نادرست قیمت‌ها از تخلفات رایج در این حوزه است که نیازمند پیگیری جهت جلوگیری از تضییع حقوق بیت المال است.

#### تخلف: تصرف غیر قانونی اراضی مجاور

- یکی از تخلفات رایج در حوزه واگذاری‌ها، تصرف اراضی ملی و دولتی خارج از محدوده واگذاری است که معمولاً به علت عدم دقت نقشه‌ها و کروکی‌های محل واگذاری مورد سوء استفاده قرار می‌گیرد

#### تخلف: تغییر کاربری غیر مجاز اراضی واگذار شده

- هرگونه عملیات در اراضی واگذار شده باید براساس طرح مصوب ارائه شده باشد و سایر تغییر کاربری‌های انجام شده تخلف مجریان واگذاری است

### تخلف : گزارشات خاف واقع عوامل نظارتی

- یکی از تخلفات رایج، گزارشات خلاف واقع عوامل نظارتی از پیشرفت طرح‌های واگذاری است که در اثر ارتشا و تبانی عوامل نظارتی رخ می‌دهد

### تخلف : واگذاری قطعی علی رغم عدم اجرای طرح

- انتقال قطعی اراضی واگذار شده بدون اجرای کامل طرح مصوب و دریافت هزینه فروش اراضی غیر قانونی است.

## ساخت و ساز - محدوده و حریم شهرها

هرگونه عملیات ساخت و ساز در محدوده و حریم شهرها مستلزم اخذ پروانه ساختمانی از شهرداری مربوطه است. عدم دریافت پروانه یا ساخت و ساز برخلاف مفاد پروانه به عنوان خلاف در نظر گرفته شده و از سوی شهرداری مورد پیگیری قرار می‌گیرد.

### پروانه‌ها گواهی‌های شهرسازی

#### تخلف: ساخت و ساز بدون پروانه یا خاف پروانه

- براساس ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها هرگونه ساخت و ساز در محدوده و حریم شهرها که بدون پروانه یا خلاف مفاد پروانه انجام شود، مشمول مجازات‌های این قانون است.

#### تخلف: عدم اجرای آرای کمیسیون ماده ۱۰۰

- شهرداری موظف است پس از صدور رای کمیسیون ماده ۱۰۰ یا ۹۹، موارد منجر به قلع و قمع را تا اجرای رای پیگیری نمایند.

#### تخلف: عدم پیگیری مناسب تخلفات ساختمانی

#### به کمیسیون ۱۲

- شهرداری‌ها موظفند تخلفات مذکور را از کمیسیون‌های ماده ۱۰۰ و ۹۹ پیگیری نمایند که در مواردی پیگیری انجام نشده و حتی تخلفات از طریق مجوزهای بعدی شهرداری نظیر گواهی عدم خلاف تثبیت می‌شود.

## تصرف اراضی ملی، دولتی و موات

تصرف اراضی ملی، دولتی و موات به علت سوء استفاده‌ها و تخلفات ناشی از خلأهای قانونی و موازی کاری‌ها در اعمال قوانین متعددی نظیر قوانین اصلاحات اراضی و نظایر آن حاصل می‌شود که در ادامه تخلفات مرتبط با صدور یا گواهی‌های غیر قانونی آمده است.

## تصرف اراضی ملی و دولتی

### تخلف : صدور گواهی زارعانه خلاف

- شورای اصلاحات اراضی بدون توجه به شروط مندرج در بخشنامه وزیر جهاد کشاورزی در رابطه با نحوه انجام امور باقیمانده اصلاحات اراضی، اقدام به صدور گواهی زارعانه برای اشخاص می‌نماید که این گواهی منجر به تصرف اراضی ملی می‌شود.

### تخلف : صدور رای بر خاف واقعیت

- شورای اصلاحات اراضی برخلاف واقعیات پرونده نسبت به صدور ۱۳ رای به اشخاص اقدام می‌نماید. از جمله موارد می‌توان به افزایش مساحت مستثنیات اشخاص و اضافه کردن شخص جدید به فهرست زارعان اصلاحات اراضی اشاره نمود.

## رویکرد کشورهای جهان

رویکرد اغلب کشورها در زمینه تعیین نظام حقوقی زمین تصویب یک یا چند قانون جامع برای زمین بوده است. حفاظت از زمین و بهره برداری معقولانه و پایدار از زمین نیز مورد توجه برخی از کشورها بوده است. بی تردید مشکل زمین خواری در کشور مشکلی چند وجهی بوده که عوامل متعدد حقوقی، اقتصادی، اداری، اجتماعی، کشاورزی و شهری در آن دخیل هستند. آشفتگی در نظام مالکیت زمین، عدم تهیه نقشه‌های دقیق ثبتی، وجود بازار کاذب زمین و مستغلات، عدم تهیه دقیق برنامه‌های جامع توسعه شهری و منطقه‌ای، مشکلات متعدد اجرایی، فقدان نیروهای متخصص دردستگاه‌های مرتبط، وجود فساد در میان برخی کارمندان اداری و قضایی، عدم توجه جدی به توسعه متوازن منطقه‌ای از جمله مهم‌ترین عوامل بروز این مشکل ضد اجتماعی محسوب می‌شوند که تنها با اتکای بر رویکردهای حقوقی یا با بهره‌گیری از کارشناسان حقوقی نمیتوان آن را حل کرد. بنابراین هر گونه قصد جدی سیاسی برای حل این مشکل یک رویکرد جامع میان رشته‌های علمی و عملی را می‌طلبد بدین صورت که در مرحله نخست باید گروهی مجرب متشکل از همه کارشناسان علمی در رشته‌های مرتبط و البته کارشناسان اجرایی واحدهای اجرایی و قضایی را به منظور همفکری، مطالعه دقیق و جدی و تهیه پیشنهادهای عملی لازم برای حل این مشکل ایجاد کرد.

### راهکارهایی که در این زمینه به نظر می‌رسند عبارتند از:

- تجمیع، تدوین و تنقیح قوانین و مقررات زمین در قابل یک قانون جامع زمین
- محدود کردن واگذاری اراضی و دقت در فرآیند اجرایی و نظارتی و فنی واگذاری اراضی دولتی به اشخاص خصوصی و عمومی. (واگذاری مشروط اراضی)
- به ویژه در خصوص طرح‌های واگذاری اشتغال زایی دانش آموختگان کشاورزی و همچنین طرح‌های صنعتی. (در صورتی اراضی به صورت قطعی منتقل شوند که اولاً اراضی صرفاً برای کاربری صنعتی و کشاورزی پیش بینی شده بکار روند ثانياً حق انتقال به غیر تنها پس از کسب مجوز مرجع واگذاری در اسناد پیشبینی شود). امری که در



سالهای گذشته در خصوص واگذاری‌ها رعایت نشده و ریشه بسیاری از زمین خواری‌ها است.


- تشکیل دادگاه‌های تخصصی زمین با حضور قضات آشنا به مسائل حقوق اراضی و منابع طبیعی.
- رفع اطلاع دادرسی در رسیدگی به تخلفات و جرائم مربوط به اراضی.
- ایجاد تناسب میان جرائم ارتكابی و مجازات‌های پیش‌بینی شده.
- تقویت بانک اطلاعات زمین و پیشبرد طرح تهیه نقشه کاداستر اراضی ملی و کشاورزی و حل مشکل موازی‌کاری در این زمینه.
- تشویق سازمان‌های متصدی به ارزیابی و پایش ادواری منابع اراضی.
- بهره‌گیری از تجربیات سایر کشورها در زمینه سیاست‌های زمین داری.

## کلام آخر

امروزه شرایط اجتماعی مناسبی برای مبارزه با جرایم اقتصادی در کشور وجود داشته و زمینه برای جهادی از سر اخلاص آماده است تا کسانی که تکلیف به رفتار علوی و آرزوی ساختن نظام آرمانی اسلامی دارند در این میدان وارد شده و وظیفه شرعی و قانونی را به جای آورند. از سوی دیگر حمایت‌های قاطع ملت نجیب و مؤمن که عدالت و انصاف را قدر می‌دانند حجت را بر مسئولان و مجریان تمام کرده تا نسبت به قطع کردن دست مفسدان و سوء استفاده کنندگان از امکانات حکومتی و طرد امتیاز طلبان و زیاده خواهان پر مدعا و انحصار جو اقدام کنند. خوشبختانه در سال‌های اخیر روند مبارزه با جرایم اقتصادی از جمله زمین خواری قاطعانه و هدفمند تر از قبل پیگیری می‌شود هر چند که نتایج حاصل مطابق با انتظارات موجود جامعه نیست، ولی اخبار و اطلاعاتی که از ارکان اجرای این مبارزه دریافت می‌شود نشانه‌های مثبتی است که امیدواری را نسبت به آینده افزایش می‌دهد.







بدون شک زمین یک عامل مهم تولید در بسیاری از فعالیتهای اقتصادی مانند کشاورزی، جنگل، مسکونی، تجاری و صنعتی است. مالکیت زمین نیز برای افراد و کشورها یک قدرت اجتماعی و ثروت شخصی مهمی به شمار می رود. متأسفانه بارزترین نوع تجاوز به اراضی و املاک، تصرف غیرقانونی آن است که با افزایش آمار تصرف غیرقانونی در جوه و اموال دولتی و عمومی، وجود قوانین متعدد در برخورد با موضوع که استنباط وضعیت حقوقی اقدام مورد نظر را در هاله ای از ابهام قرار داده است.