

نظارت تشکیلاتی، راهبردی برای مبارزه با زمین خواری

مهدی لطفی^۱

چکیده

یکی از روش‌های مؤثر در مبارزه با فساد اقدامات جمعی و متمرکز است که جز با تشریک‌مساعی بین دستگاه‌های مسئول در آن حوزه محقق نخواهد شد زیرا همیشه فساد در حال افزایش است و شیوه‌های مقابله با آن در حال تضعیف، اما آن‌چه دور از ذهن خواهد بود، شاخص نبودن قانون و امکان نفوذپذیری در ساختار آن است. شاید پیش از پرداختن به اصل پدیده‌ی نوظهور زمین خواری و کوه خواری در اراضی ملی و منابع طبیعی لازم باشد به نقش و تکلیف قانونی دستگاه‌های متولی در امر صیانت پردازیم. سخن گفتن از فراگیری پدیده‌ی شوم زمین خواری به خودی خود جلوه‌ی ناکارآمدی در اجرای قانون است. لذا در پرداختن به موضوع صیانت از اراضی ملی (صام)^۲ در مقابل زمین خواران ابتدا هدف باید تقویت مجریان قانون باشد که می‌شود در یک اقدام عملی در سایه‌ی عزم جمعی به آن رسید. نکته‌ی قابل تأمل دیگر ارزش افزوده‌ی حاصل از تصرفات اراضی ملی برای باندها و مافیای زمین، غیرقابل چشم‌پوشی است و با شبکه‌سازی اطلاعاتی برخوردار از رانت نفوذ در دستگاه‌های متولی و اجرایی، می‌تواند القاکننده‌ی نبودن اهتمام سازمانی و قانونی برای مبارزه با زمین خواری باشد و با گسترش چنین تصویری در امر صیانت از اراضی ملی امکان مقابله‌ی جامع با این پدیده را میسر نسازد.

در این پژوهش سعی شده است با ارایه یک راهکار مطلوب در حوزه‌ی صیانت از اراضی ملی معرفی و با اهتمام و عزم جمعی دستگاه‌های متولی امر صیانت از اراضی ملی به اجرا گذاشته شود که این مهم، تحت نظارت عالی سازمان بازرسی کل کشور در سطح مناطق، مراکز استان‌ها، شهرها، بخش‌ها و روستاها است؛ که علاوه بر حفظ استقلال سازمانی با اتخاذ راهبرد کلان برای مبارزه جمعی با پدیده زمین خواری، نظارت تشکیلاتی نسبت به آن صورت پذیرد تا اقدامات تظاهری و سطحی دستگاه‌های متولی باعث شانه خالی کردن بار مسئولیت یا واگذاری مسئولیت به دستگاه هم‌عرض دیگر نباشد و جلسات شورای نظارتی ضمن آسیب‌شناسی و ارایه روش‌های مناسب معین برای متولیان صیانت اراضی ملی (صام) با احتساب بر تکلیف سازمانی هر دستگاه اقدامات عاجل برای برخورد با فساد را در دستور کار قرار دهند.

واژگان کلیدی: اراضی ملی، زمین خواری و کوه خواری، سازمان‌های مردم‌نهاد، صیانت از اراضی ملی و طبیعی

۱- کارشناس ارشد علوم سیاسی - بازرسی گروه سیاسی قضایی اداره کل بازرسی استان قم - (lotfi1029@yahoo.com)

۲- صام. اختصار (صیانت اراضی ملی) است.

مقدمه

با نگاهی به تصرفات صورت گرفته در مناطق خوش آب و هوا به ویژه در روستاها و دهستان‌ها می‌توان رشد ساخت‌وساز را به شکل قارچ گونه در اراضی ملی و طبیعی ملاحظه نمود و عدم تمرکز نظارت بر روی این اراضی توسط دستگاه‌های متولی باعث سوءاستفاده از این شرایط برای سودجویان شده است.

بنابراین تلاش لازم برای یک اقدام قانونی به منظور مقابله با این معضل توسط دستگاه‌های متولی امر وجود ندارد تا جایی که نقطه اوج این حساسیت توسط مقام معظم رهبری بر مراقبت بیشتر به متولیان تذکر داده شد و همه‌ی فعالان این عرصه را بر صیانت و نظارت عمومی از این میراث ملی گوشزد فرمودند. ایشان در روز ۱۷ اسفند ماه سال ۱۳۹۳ در دیدار با فعالان محیط زیست بر حل مسایل و مشکلات زیست محیطی همچون پدیده‌های کوه‌خواری، زمین‌خواری و دست‌اندازی به زمین‌های ملی و نقش دستگاه‌ها در اجرای قانون، تأکید فراوان فرمودند. که این امر باعث گردید نیاز به یک طرح جامع ملی نظارت تشکیلاتی و اقدام پیشگیرانه جهت صیانت از اراضی ملی اعلام شود.

نقطه‌ی آغازین برای گسترش پدیده زمین‌خواری و کوه‌خواری در روستاها و بخش‌ها، فقدان منابع مالی قابل توجه برای عمران و آبادی روستا است زیرا نیازهای جوامع انسانی پویا و تجدیدپذیر است، یعنی با برآوردن یک نیاز، نیازهای جدیدی بروز خواهد کرد (خلیلیان، ۱۳۸۴: ۱۹۱). رونق و پویایی محیط روستا نیازمند بهره‌گیری از ظرفیت‌های شهری برای سرمایه‌گذاری می‌باشد که یک رابطه‌ی متقابل بین روستاییان و شهرنشینان ایجاد کرده است معضلات زندگی شهری و جذابیت‌های روستا یک خط ارتباطی یک‌طرفه برای حضور شهرنشینان به روستاهای خوش آب و هوا را فراهم کرده است. لذا مجریان و متولیان روستا و دهستان‌ها به دنبال تأمین منابع مالی و درآمدی خود می‌باشند تا سهم جذب روستا از این سرمایه‌گذاری را افزایش دهند. در این میان دهیاران و شوراهای روستایی و... با گذشت از حق نظارتی خود، با دریافت عوارض و وجوه گوناگون تحت عناوین خودیاری و کمک مالی به طرح‌های عمرانی در روستا پیش قدم می‌شوند و نظارت محیطی خود را به دستگاه‌های دیگر موکول می‌نمایند و متصرفین به مثابه‌ی یک سرمایه‌گذار با بهره‌گیری از رانت‌های سیستمی و اداری اقدام به تصرف اراضی ملی می‌نمایند و با توجه به سودهای کلان و هزینه‌های کم، به مجموعه‌سازی و تصرفات گسترده به منظور ساخت‌وساز در اراضی ملی و طبیعی اقدام می‌نمایند.

اولویت‌های مطرح در این پژوهش، اقدامات نظارتی و پیشگیرانه جمعی و سازمانی برای اتخاذ راهبردهای مؤثر درخصوص صیانت از اراضی ملی و طبیعی است.

بنابراین می‌توان درخصوص پدیده‌ی زمین‌خواری با یک مطالعه دقیق و روشمند اقدامات پیشگیرانه را بررسی و نقش هر یک از نهادها و سازمان‌های متولی را شناسایی کرد. اقدامات جامع

صیانت و بازگشت اراضی ملی نیازمند یک اقدام مشترک با نظارت عالی دستگاه‌های نظارتی است. لذا با توجه به اهداف فوق‌الذکر با تمرکز بر پیشگیری قبل از برخورد قانونی با مشارکت و مشورت مدیران عالی و میانی با محوریت سازمان بازرسی کل کشور به صورت یک روش مدون قابل اجرا می‌باشد.

۱- مبانی حق صیانت دولت بر اراضی ملی

قبل از سخن گفتن از نقش دستگاه دولتی در حفظ و صیانت از اراضی ملی باید به داشتن حق مالکیت بر اراضی ملی و طبیعی پردازیم زیرا نوع مالکیت زمین، تکلیف صیانت از آن را برای هر فرد، گروه یا سازمانی مشخص می‌نماید. دیدگاه‌های رایج درباره‌ی نظام‌های مالکیت زمین را می‌توان به چند دسته تقسیم کرد:

۱- دیدگاه اول به «نظریه‌ی امانت» یا «نظریه‌ی مدیریت» مشهور است که به موجب آن منابع طبیعی و محیط‌زیست در اصل امانتی است در دست دولت که باید مانند امانت از آن حفاظت کند و صرفاً حق بهره‌مندی معقولانه و پایدار از این منابع را به نفع نسل‌های حال و آینده دارد. در واقع، در این نظریه، دولت مالک اصلی عناصر محیط‌زیست و طبیعت نیست بلکه پاسبان و حافظ این منابع آن‌هم به صورت مشروط است که از سوی مردم به دولت‌ها اعطا می‌شود. براساس این نظریه، اراضی ماهیتاً به هیچ کس تعلق ندارند. بلکه دولت‌ها صرفاً مدیریت آن‌ها را به لحاظ مقتضیات منافع عمومی و اعمال حکمیت بر عهده دارند.

۲- در قرائت‌های اسلامی، خداوند مالک حقیقی اراضی است که امر مدیریت آن، به حاکم اسلامی اعطا شده است (اصل ۴۵ قانون اساسی) نظریه دیگر «نظریه مالکیت» است که دولت را مالک و صاحب‌اختیار منابع طبیعی و محیط‌زیست می‌داند که می‌تواند این اموال را تصرف کرده و یا مجوز تملک و بهره‌برداری از آن‌ها را به دیگر اشخاص اعطا نماید.

۳- در اندیشه‌های سوسیالیستی یا مالکیت اشتراکی مسأله از این هم فراتر می‌رود و علاوه بر اموالی که مالک خاص ندارند، اموال مردم نیز تحت سیطره مالکیت دولت و نظام اشتراکی قرار می‌گیرد.

۴- در نظام‌های مالکیت خصوصی نیز تملک زمین توسط اشخاص حقوقی خصوصی پذیرفته شده است هرچند که در مورد مالکیت شخص خصوصی بر عرصه یا اعیان زمین اختلاف نظر وجود دارد.

۵- بنابراین عمده نظام‌های مالکیت زمین به نظام مالکیت عمومی، دولتی، اشتراکی یا گروهی، خصوصی و ترکیبی از این‌ها تقسیم می‌شوند (مشهدی، ۱۳۸۷: ۴۴).

همچنین در جمهوری اسلامی ایران در سابقه‌ی مالکیت در قبل از انقلاب اسلامی، اراضی کشور به سه دسته اراضی دولتی، اراضی متعلق به خاندان شاهنشاهی و اراضی خصوصی (اربابی) تقسیم‌بندی می‌شدند. بعد از انقلاب این تقسیم‌بندی تغییر کرد و با مصادره‌ی اموال خاندان شاهنشاهی به نفع دولت جمهوری اسلامی ایران نوع مالکیت اراضی ایران به دودسته اراضی متعلق به دولت و اراضی متعلق به افراد و اشخاص خصوصی تقسیم شدند که این امر تکلیف دولت و

دستگاه‌های متولی را برای صیانت از این اراضی مشخص نمود (مشهدی، ۱۳۸۷: ۵۵). و از دیدگاه قوانین در مورد مالکیت اصلی اراضی نیز با توجه به قوانین و مقررات موجود می‌توان گفت مالکیت اراضی شهری و موات در اصل متعلق به دولت است (مشهدی، ۱۳۸۷: ۵۵). طبق ماده ۶ قانون زمین شهری در این خصوص مقرر می‌دارد: «کلیه‌ی زمین‌های موات شهری اعم از آنکه در اختیار اشخاص یا بنیادها و نهادهای انقلابی دولتی و یا غیردولتی باشد در اختیار دولت جمهوری اسلامی است و مدارک مالکیت گذشته ارزش قانونی ندارد.» (مشهدی، ۱۳۸۷: ۵۵ الی ۵۶)

۲- آسیب‌شناسی گسترش پدیده‌ی زمین‌خواری

دانش‌واژه‌ی «زمین‌خواری» ظرف چند سال اخیر به علت سوءاستفاده‌های مختلف و کثرت کلاهبرداری‌ها در املاک و اراضی رواج یافته است و هرچند در قوانین اصطلاح خاصی تحت عنوان زمین‌خواری وجود ندارد اما یکی از قوانین مبارزه با زمین‌خواری، قانون ثبت مصوب سال ۱۳۱۰ است و با افرادی که مال دیگری را به‌طور تصنعی، مال خود معرفی و برای آن سند دریافت می‌کنند، برخورد می‌شود (خبرگزاری جمهوری اسلامی، ۱۳۹۴: کد خبر ۸۱۷۳۵۱۴۵).

در حقیقت زمین‌خواری یکی از مفاسد رایجی است که در رابطه با املاک و اراضی بوده و از اجتماع چند جرم دیگر از جمله تصرف غیرقانونی و غیرمجاز، جعل اسناد و مدارک، تغییر کاربری املاک و اراضی کشور و باغی، قطعه‌بندی و تفکیک غیرقانونی، نقل و انتقالات، فروش و در نهایت کلاهبرداری در اراضی و املاک به وجود می‌آیند (مقیمی، ۱۳۸۹: ۱۱۲).

گسترش و فراوانی پدیده‌ی زمین‌خواری می‌تواند با عملکرد صیانتی سازمان‌ها و دستگاه‌های متولی در اجرای قوانین و مقررات اراضی ملی ارتباط مستقیم داشته باشد. پدیده‌ی زمین‌خواری، از طریق تغییر غیرقانونی کاربری و تصرف غیرقانونی اراضی، در چند دهه‌ی اخیر به یکی از معضلات اجتماعی نگران‌کننده تبدیل شده است (یزدانی، ۱۳۹۰: ۱۰).

شناخت یک معضل، نیمی از راه‌حل آن است. بعضی از مواقع ما به‌جای شناسایی و برخورد با یک معضل، به پنهان کردن آن رو می‌آوریم و یا با یک سری اقدامات سطحی و ظاهری به درمان سرپایی آن می‌پردازیم دروغ از اینکه اصل موضوع باقی و بعضاً در اشکال و طرق دیگری رخ می‌نماید و با یک شیوه روزآمد به یک معضل فراگیر تبدیل می‌گردد و اگر اقدام اساسی برای حل و مقابله با آن اتخاذ نگردد خود به یک رویه و عرف عمومی غیرقابل بازگشت تبدیل می‌شود. زمین‌خواران ثروتی را تصاحب می‌کنند که هیچ‌گاه آن را تولید نکرده و هیچ نقشی در به وجود آوردن آن نداشته‌اند و صرفاً با روش‌های ناصواب آن را تصاحب می‌کنند و با حيله و ترفندهای مختلف آن را به فروش می‌رسانند و در این راه عده‌ای را در مقابل دولت یا مالکان واقعی قرار می‌دهند. یکی از اثرات سوء زمین‌خواری گرانی شدید در بخش مسکن است (مقیمی، ۱۳۸۹: ۱۱۲). زمین‌خواری، نوعی کلاهبرداری است و قوانین مربوط به نقل و انتقال املاک و اراضی به‌صورت غیرقانونی، شامل واژه‌ی عرفی زمین‌خواری نیز می‌شود؛ زیرا خرید و فروش، معامله و

نقل و انتقال به صورت غیرقانونی صورت می گیرد و یک زمین خوار با استفاده از ضعف قوانین، با توسل به وسایل متقلبانه و با تغییر غیرقانونی اراضی، آن‌ها را تصرف و به فروش می‌رساند (درویشی، ۱۳۹۱: ۳۰).

اگر راهکار مناسبی برای جلوگیری از زمین خواری اتخاذ نشود به عنوان یک بیماری مسری در مناطق مختلف و حاشیه‌های فاقد نظارت گسترش می‌یابد و برخی افراد با ظاهر سازی شکلی و سندسازی‌های سوری و بهره‌گیری از خلأهای قانونی با سوءاستفاده از شرایط و عدم وحدت دستگاه‌های متولی و نظارتی اقدام به تصرف اراضی ملی می‌نمایند زمین یک عامل استراتژیک برای یک کشور محسوب می‌گردد مالکیت زمین نیز برای افراد و کشورها قدرت اجتماعی و ثروت شخصی مهمی به شمار می‌رود (ابراهیمی، ۱۳۸۷: ۶۵). بی تردید معضل زمین خواری مشکلی چندبعدی می‌باشد که عوامل متعدد اجتماعی و فرهنگی، سیاسی، اقتصادی و اداری در آن دخیل است.

۱-۲- دلایل بروز پدیده زمین خواری:

- ۱- فراگیر نبودن دامنه‌ی نظارت و کنترل دستگاه‌های متولی صیانت در مناطق حاشیه‌ای؛
- ۲- اجرایی نشدن طرح جامع کاداستر؛
- ۳- عدم بودجه‌ی کافی و شفاف دهیاری‌ها به منظور اجرایی نمودن طرح‌های عمرانی روستایی و دریافت مبالغ خودیاری و عوارض در قبال گذشتن از حق نظارت خود؛
- ۴- عدم توانایی نظارت دفاتر نمایندگی بنیاد مسکن، منابع طبیعی و جهاد کشاورزی به عنوان متولیان صیانت از اراضی ملی در بخش‌ها و روستاها؛
- ۵- عدم ایفای نقش ذاتی یگان حفاظت منابع طبیعی در راستای صیانت اراضی ملی؛
- ۶- عدم بهره‌گیری از کارشناسان خبره حقوقی و ثبتی در آزادسازی اراضی تصرفی؛
- ۷- واگذاری اراضی روستایی به متقاضیان زمین (فاقدین مسکن) برخلاف شرایط مندرج در دستورالعمل واگذاری اراضی روستایی بنیاد مسکن و ایجاد فضای سوداگری در عرصه‌ی زمین روستایی؛
- ۸- اتفاق نظر نداشتن در شاخص گذاری سال احیای اراضی ملی (۱۳۴۱ یا ۱۳۶۵) در محاکم قضایی؛
- ۹- رکود فعالیت‌های کشاورزی و عدم اشتغال در روستا و در نهایت ظهور دلالت خرید و فروش زمین؛
- ۱۰- ناآگاهی مشاوران بازنگری طرح‌های هادی روستایی در روستاها و گسترش دامنه‌ی طرح هادی روستایی با اختیار و اعمال نظر دهیاری‌ها و شوراهای روستایی در اراضی ملی تصرفی و مستثنیات به صورت جزیره‌ای،
- ۱۱- فقدان شعبه‌ی تخصصی در رسیدگی به این جرایم در محاکم قضایی؛
- ۱۲- عدم استفاده از ظرفیت‌ها و نهادهای مردمی فعال در عرصه‌ی صیانت از اراضی ملی و طبیعی در بخش‌ها و روستاها؛
- ۱۳- عدم آگاه‌سازی عمومی برای صیانت و حفظ اراضی ملی و طبیعی در مناطق حاشیه‌ای؛

۱. کاداستر به نظامی اطلاق می‌شود که هدف از آن تعیین محدوده‌های مالکیتی به همراه اطلاعات حقوقی مرتبط با هر ملک می‌باشد.

- ۱۴- فقدان قانون بازدارنده در برخورد با تصرف کنندگان اراضی ملی و طبیعی؛
- ۱۵- خیزش و توسعه‌ی پنهان به اراضی ملی درهم مرزی با اراضی مستثنیات؛
- ۱۶- تبانی برخی از مفسدان یقه‌سفید در بهره‌گیری از رانت‌های دولتی در تصرف اراضی ملی در روستاها؛
- ۱۷- عدم وجود یک سیستم و سامانه‌ی جامع ثبت املاک و زمین در روستاها و بخش‌ها توسط سازمان ثبت اسناد و املاک؛
- ۱۸- تطبیق نداشتن موردی بعضی نقشه‌های پلاک‌های اصلی روستایی با واقعیت و استفاده از رانت اطلاعاتی توسط مطلعین؛
- ۱۹- سندسازی و فروش اراضی ملی و طبیعی با مهور کردن مجوزهای ساخت‌وساز شوراها و دهیاری روستاها؛
- ۲۰- عدم آموزش و اطلاعات کافی دهیاری‌ها و شوراهای روستایی از قوانین و آیین‌نامه‌های موضوعه؛
- ۲۱- نبود راهکارهای انگیزشی و تشویقی به معرفی کنندگان متصرفین اراضی ملی؛
- ۲۲- تفکیک کار و استقلال عمل اداره کل منابع طبیعی از سازمان جهاد کشاورزی؛
- ۲۳- عدم تهیه اسناد ثبتی دقیق برای اراضی ملی؛
- ۲۴- کاهش خودنظارتی عمومی در عرصه‌ی ملی؛
- ۲۵- عدم انطباق ظرفیت نیروی انسانی و پشتیبانی به منظور صیانت نسبت به کل مساحت اراضی ملی (جنگل‌ها، مراتع، باغات و اراضی کشاورزی)؛
- ۲۶- عدم وجود نیروی کافی و متخصص در واحدهای حقوقی ادارات کل منابع طبیعی استان‌ها در پیگیری و تشکیل پرونده در محاکم قضایی برای برخورد با متصرفین اراضی ملی.

۳- بررسی شیوه‌های زمین‌خواری

قدرت و ثروت، دو مؤلفه‌ی چرایی زمین‌خواری است که مرتکبین زمین‌خواری به صورت‌های انفرادی و بانندی (گروهی) دست به اعمال مجرمانه در این زمینه می‌زنند:

۳-۱- روش بانندی (گروهی)

در روش بانندی این فساد، توسط افراد و مقامات رده بالای اداری، به صورت گروهی و با ارقام قابل توجه صورت می‌گیرد. مرتکبان این نوع فساد، متعلق به گروه مجرمان یقه‌سفید و از صاحبان زر و زور هستند و با آن‌که زیان‌ها و خسارت غیرقابل جبرانی بر پیکر جامعه وارد می‌سازند، کمتر تحت تعقیب دستگاه عدالت کیفری قرار می‌گیرند. این گروه با برخورداری از «توان توجیه» یا «حمایت» یا «امکان فرار» اصولاً از تعقیب مصون می‌مانند (عباس‌زادگان، ۱۳۸۳: ۱۹).

۳-۲- روش انفرادی

در شکل انفرادی عمدتاً به صورت فردی و مستقل در پوشش‌های گوناگون با آگاهی از روال سیستم‌های اداری اقدام می‌شود و سود حاصل از آن به صورت کامل بدون هیچ شراکتی با دیگران دریافت می‌گردد. البته ابزار رشوه در این شیوه پرکاربرد است.

۴- اهداف رفتار تشکیلاتی در مبارزه با زمین خواری

از جمله راهکارهایی را که سازمان بازرسی کل کشور می‌تواند در راستای نظارت تشکیلاتی بر حسن اجرای قانون در زمینه تصرف اراضی ملی داشته باشد تشکیل کارگروه‌های استانی متشکل از دستگاه‌های متولی صیانت اراضی ملی (صام) می‌باشد. هدف از اجماع سازی و تشکیلاتی عمل کردن در مقابله با زمین خواری این است که فساد به صورت سازمان یافته و شبکه‌ای ظهور می‌کند. فساد شبکه‌ای یک فساد فراگیر، سازمان یافته و گسترده دارای نفوذ در کلیه سطوح می‌باشد. فساد شبکه‌ای را شاید بتوان یک پدیده‌ی سیاسی نامید، یعنی کسانی که در موضع قدرت هستند از دولت برای انتقال منافع و عواید نامشروع به خود و وابستگان استفاده می‌کنند (عباس‌زاده، ۱۳۸۳: ۱۹)، متأسفانه بارزترین نوع تجاوز به اراضی و املاک، تصرف غیرقانونی آن است که از طرفی افزایش آمار تصرفات غیرقانونی در وجوه و اموال دولتی و عمومی و از سوی دیگر وجود قوانین متعدد در برخورد با موضوع، استنباط وضعیت حقوقی اقدام مورد نظر را در هاله‌ای از ابهام قرا داده است (قنبری، ۱۳۸۸: ۱۹). چند وجهی بودن فساد خود حاکی از این موضوع است که اقدامات مستقل دستگاهی به تنهایی یارای برخورد جامع با پدیده‌ی نوظهور زمین خواری را ندارد. لذا شایسته است با اقدامی مشترک از دستگاه‌های متولی با حفظ استقلال سازمانی تشریک مساعی صورت گیرد و در کارگروه‌های مشترک به رصد اقدامات و اتخاذ تصمیمات مبادرت گردد.

۴-۱- سازمان بازرسی و راهبرد نظارت تشکیلاتی

سازمان بازرسی کل کشور می‌تواند با تکیه بر اصول «۴۵»، «۴۹»، «۵۰»، «۱۵۶» و «۱۷۴» قانون اساسی و ماده «۲» قانون تشکیل سازمان بازرسی به عنوان یک دستگاه نظارتی بر حسن جریان امور و اجرای دقیق قوانین ایفای نقش کند. با توجه به اینکه دستگاه‌های متولی صیانت از اراضی ملی و طبیعی در حیطه‌ی تصمیم‌گیری و پیشگیری دارای تکلیف سازمانی می‌باشند می‌توانند با ایجاد یک مجمع عالی صیانت اراضی ملی (صام) در سازمان بازرسی کل کشور بر تحقق وظایف سازمانی دستگاه‌های مسئول، نظارت تشکیلاتی داشته باشد. اولین گام اقدام تشکیلاتی توسط سازمان بازرسی کل کشور به عنوان یک مرجع عالی نظارتی و به تبع آن ادارات کل بازرسی استان‌ها این است که با تشکیل کمیته‌ای با عنوان «صیانت اراضی ملی» که به اختصار کمیته «صام» در سطح استان‌ها نامیده می‌شود اقدام نماید و با هدایت و نظارت بر دستگاه‌های متولی صیانت از اراضی ملی، راهکارهای مقابله با زمین خواری را عملی کند.

البته ادارات کل بازرسی استان‌ها در این زمینه می‌توانند برای حضور اثربخش خود در این کمیته، کارگروه‌های مشورتی با صلاحدید و انتخاب بازرسان کل استان از معاونت‌ها، بازرسان و کارشناسان مطلع از موضوع، تحت نظر بازرسان کل استان تشکیل جلسه دهند و نکات مشورتی را برای مدیریت بهتر کمیته صیانت اراضی ملی (صام) استانی را به دست آورند. همچنین دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه‌های اجرایی سازمانی مبتنی با این موضوع می‌تواند چارچوب‌های شکلی

این جلسات را برای استان مشخص نماید.

اعضای این کمیته را می‌توان از بین مدیران استانی و بخشی که در راستای مبارزه با زمین‌خواری دارای وظیفه و رسالت سازمانی هستند به شرح زیر تشکیل داد:

- ۱- استاندار، ۲- بازرس کل استان، ۳- فرماندار، ۴- دادستان عمومی و انقلاب، ۵- دادستان ویژه روحانیت، ۶- مدیر کل اطلاعات استان، ۷- مدیر کل بنیاد مسکن، ۸- مدیر کل منابع طبیعی، ۹- مدیر کل جهاد کشاورزی، ۱۰- اداره کل ثبت و اسناد املاک، ۱۱- حضور بخشداران در صورت نیاز، ۱۲- دستگاه‌های خدمات رسان (آب روستایی، اداره برق و گاز و...)

۴-۲- مزیت نظارت تشکیلاتی در مبارزه با زمین‌خواری

ازجمله راهکارهای اثرگذاری که در زمینه صیانت از اراضی ملی می‌توان به اجرا درآورد اقدامات تشکیلاتی و گروهی است که با هم‌افزایی دستگاه‌های مسئول در زمینه مبارزه با زمین‌خواری تشکیل می‌گردد و عالی‌ترین اهداف تحقیقی آن به شرح زیر می‌باشد:

- ۱- اجماع و تصمیم‌گیری مشترک در برخورد با موضوعات احصا شده در پدیده زمین‌خواری؛
- ۲- تعهدپذیری مدیران در اجرای وظیفه قانونی؛
- ۳- تسهیل در رسیدگی و پاسخ استعلامات زمان‌بر فرسایشی در حل معضلات زمین‌خواری و پدیده‌هایی مانند کوه‌خواری؛
- ۴- بررسی راهکارهای پیشگیرانه براساس طرح‌های بومی‌سازی شده استانی؛
- ۵- اعمال کنترل و نظارت مستقیم اداره کل بازرسی‌های استان‌ها بر عملکرد مدیران (اجرای ماده ۲ قانون تشکیل سازمان بازرسی)؛
- ۶- عینی‌سازی نظارت بیشتر و روشمند سازمان و مدیران بالادستی بر عملکرد و اقدامات مدیران میانی و پایینی؛
- ۷- شناسایی نواقص و خلأهای قانونی در برخورد با زمین‌خواری و مسایل مشابه؛
- ۸- تدوین نقشه‌ی راه توسط مدیران استانی به‌عنوان یک سند اجرایی برای مدیران پایین‌دستی؛
- ۹- تدوین و تنقیح قوانین جامع زمین؛
- ۱۰- تشکیل شعبات تخصصی و محاکم قضایی و به‌کارگیری قضات آشنا به قوانین اراضی و منابع ملی؛

۱۱- نظام‌مندسازی و مدیریت ساخت‌وسازها در حاشیه‌ی شهرها و روستاها؛

۱۲- بهره‌گیری از توان مشترک دستگاه‌های نظارتی؛

۱۳- آسیب‌شناسی و شناسایی حفره‌های قانون‌گریزی؛

۵- به‌کارگیری ابزارهای غیردولتی در مبارزه با زمین‌خواری

با توجه به اهمیت موضوع و اولویت‌های سازمان بازرسی کل کشور و همچنین فرمان‌های موضوعی رهبر معظم انقلاب بر حفظ و صیانت از اراضی ملی و طبیعی در برخورد با اقدامات

مجرمانه زمین خواری و کوه خواری مبتنی بر بند (ب) ماده «۲» قانون تشکیل سازمان بازرسی می‌توان با بهره‌گیری از ظرفیت‌های قانونی و توافق‌نامه‌های همکاری و مشارکت با دستگاه‌ها و نهادهای مردمی و غیردولتی (به‌موجب ماده «۱۱» قانون تشکیل سازمان بازرسی و ماده «۶۵» آیین‌نامه‌ی اجرایی سازمان بازرسی) در حول اهداف مشترک، چتر نظارتی سازمان را در امر نظارت و در راستای صیانت از اراضی ملی و طبیعی توسعه بخشید.

از آنجایی که اقدامات مجرمانه در زمینه‌ی تصرف اراضی ملی در حاشیه‌ی شهرها و روستاها به‌صورت یک بیماری واگیر برای طبیعت در حال فراگیر شدن می‌باشد، دستگاه‌های اجرایی در پیگیری و مقابله با این موارد دارای ضعف‌های رصدی می‌باشند و بعضاً به علت تمرکز نیروی انسانی در مراکز، فقدان نیروهای متخصص و فعال در حاشیه‌ی شهرها و روستاها ملموس است و این عدم حضور یکی از دلایل تشدیدکننده‌ی تصرفات غیرقانونی شده است.

امروز آنچه برای سازمان بازرسی به‌عنوان یک اولویت نظارتی نیاز است، گسترش شبکه‌های نظارتی در این مناطق است که براساس ماده «۱۱» قانون تشکیل سازمان بازرسی با استفاده از تشکلهای و گروه‌های مردم‌نهاد می‌توان زمینه‌های همکاری در امر صیانت از اراضی ملی را به‌وجود آورد و نیز می‌توان از ظرفیت فکری و اجرایی این تشکلهای در کمیته‌های صیانت اراضی ملی (صام) استانی بهره گرفت.

مشارکت مردم، از مؤلفه‌های اصلی توسعه و پیشرفت محسوب می‌شود. سازمان‌های غیردولتی یا تشکلهای مردمی با یک هدف مشترک تشکیل شده‌اند که به‌صورت داوطلبانه و بدون وابستگی و تعلق سازمانی خاص با تشکیلات و اساسنامه معین در راستای اهداف خاص کشور و حل معضلات منابع طبیعی و زیست‌محیطی خود فعالیت می‌نمایند. رسالت سازمان‌های غیردولتی بیشتر بسیج مردم در قالب ساختارهای متشکل و سازمان‌یافته از گروه‌های داوطلب برای رسیدن به خوداتکایی و توسعه است. سازمان‌های مردمی، خود‌زاییده‌ی یک تفکر «داوطلب‌گرا» هستند که به شکل تشکلهای منظم و سازمان‌یافته، نمود پیدا کرده‌اند و به‌نوبه خود با بسیج عموم علاقه‌مندان به خدمت، توان اجتماعی برای خدمت به توسعه را تقویت می‌کنند. با توجه به راهکارهای قانونی در بهره‌گیری از ظرفیت گروه‌های تخصصی و تشکلهای مردمی می‌توان با سازمان‌های مردم‌نهادی که موضوع یا هدف فعالیت آن‌ها مشترک است، یک شبکه ملی یا استانی تشکیل داد، NGO یا سمن‌های مردم‌نهاد، از جمله ظرفیت‌هایی است که قانون تشکیل سازمان بازرسی جهت تعامل و همکاری به استناد ماده «۱۱» و ماده «۶۵» آیین‌نامه اجرایی سازمان بازرسی ایجاد کرده است.

سازمان‌های مردم‌نهاد زیست‌محیطی به‌عنوان حفاظ طبیعت محسوب می‌گردند و سازمان‌هایی هستند که فعالیت‌هایشان را متمرکز بر منابع طبیعی در راستای صیانت، احیا و توسعه‌ی پایدار نموده‌اند؛

که نقشی بسیار فعال در جلب مشارکت مردمی در نگهداری از منابع طبیعی و ملی کشور دارند.

۵-۱- اهداف به کارگیری ابزارهای غیردولتی در مبارزه با زمین خواری

سازمان‌های مردم‌نهاد با توجه به آشنایی با سنت‌ها و باورهای مردم در مناطق مختلف کشور می‌توانند به‌طور خودجوش در زمینه‌ی صیانت از محیط‌زیست و منابع طبیعی در مقابل پدیده‌های زمین‌خواری و کوه‌خواری، دریاخواری و... بازویی توانمند برای همکاری با سازمان‌های متولی باشند که به بعضی از آن اهداف اشاره می‌کنیم.

۵-۱-۱- جلب حافظان مردمی اراضی ملی و طبیعی در قالب تشکلهای؛

۵-۱-۲- افزایش رصد و نظارت جمعی در برخورد با متصرفان اراضی ملی؛

۵-۱-۳- توانایی سازمان‌دهی و آموزش‌پذیری لازم و ارتقای سطح آگاهی و فرهنگ صیانت از منابع ملی در بین اقشار مختلف جامعه؛

۵-۱-۴- صیانت از تغییر چهره طبیعت و مراتع ملی با مشارکت عمومی؛

۵-۱-۵- برخورداری از اقدامات ایجابی در بسیج عمومی مردم در قالب ناظران افتخاری در کنار دستگاه‌های متولی صیانت از اراضی ملی؛

۵-۱-۶- اقدامات تحقیقی و پژوهشی در زمینه‌ی صیانت از اراضی ملی و طبیعی؛

۵-۱-۷- هم‌افزایی فکری و اجرایی به دستگاه‌های متولی صیانت اراضی ملی در کمیته‌ی صام؛

۵-۲- شیوه‌های به کارگیری ابزارهای غیردولتی در مبارزه با زمین‌خواری

سازمان بازرسی کل کشور با بررسی تشکیلات و وظایف این‌گونه شبکه‌ها^۱ و سازمان‌های غیردولتی^۲ در سطح ملی، استانی، بخش‌ها، روستاها ظرفیت‌سنجی می‌نماید و با تدوین وظایف و تشکیلاتی مناسب، منطبق با ماهیت این تشکلهای در چارچوب تعریف شده در عناوین «جمعیت»، «انجمن»، «کانون»، «مرکز»، «گروه»، «مجمع»، «خانه»، «مؤسسه» و نظایر آن می‌تواند به کار گرفته شوند و با سازمان همکاری نمایند و سازمان بازرسی کل کشور با اقدامات آموزشی و حمایت‌های اجرایی از این تشکلهای حمایت نماید.

شبکه‌های استانی می‌توانند در سطح هراستان فعالیت نموده و دفاتر استانی خود را تشکیل دهند و در راستای اهداف ایجاد خود زیر نظر اداره‌های کل بازرسی استان‌ها فعالیت نمایند.

البته سهولت اقدامات تأسیسی، نیازمند وجود توافق‌نامه بین سازمان بازرسی و معاونت امور

۱. منظور از واژه «شبکه» در متن ماده ۱۹ آیین‌نامه تأسیس و فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد، همکاری سازمان‌یافته مجموعه‌ای از سازمان‌های مردم‌نهاد (به‌عنوان اشخاص حقوقی) است که علاوه بر دارا بودن اهداف و موضوع فعالیت مشترک، شرایط مقرر ذیل آن ماده را دارا بوده و سیاست یکسانی را برای رسیدن به اهداف کلان در سطح استانی و ملی اعمال می‌نمایند.

۲. سازمان غیردولتی به تشکلهایی اطلاق می‌شود که توسط گروهی از اشخاص حقیقی یا حقوقی غیرحکومتی به‌صورت داوطلبانه با رعایت مقررات مربوط تأسیس شده و دارای اهداف غیرانتفاعی و غیرسیاسی می‌باشند.

سازمان‌های مردم‌نهاد وزارت کشور می‌باشند.

همچنین در راستای فعالیت کمیته صام استانی، تشکل‌های مردم‌نهاد می‌توانند در این کمیته، بنا به مورد دارای نماینده باشند و در زمینه‌های تحقیقاتی، پژوهشی و اجرایی مشارکت فعال داشته باشند.

نتیجه‌گیری:

با توجه به آن‌چه در این پژوهش مورد مذاقه قرار گرفت می‌توان به این نتیجه رسید که هنوز در قوانین موضوعه تعریف مشخص و قانونی شفاف از پدیده زمین خواری وجود ندارد و همچنین قانون خاصی نیز در ارتباط با پدیده زمین خواری یا کوه خواری یا دریا خواری و مانند آن، به تصویب نرسیده است؛ بنابراین می‌توان با قوانین مرتبط با موضوع به مقابله با این معضل پرداخت. بنابراین باید یادآور شد که متأسفانه پدیده زمین خواری و اشکال دیگر آن، محدود به محله، شهر، روستا، استان یا بخش خاصی نیست و در سراسر کشور در حال وقوع است. به نظر می‌رسد ارایه یک طرح همه‌جانبه برای مبارزه با این پدیده‌ی شوم و همکاری نهادها و سازمان‌های متولی امر صیانت از اراضی ملی و همچنین جرم‌انگاری زمین خواری در قوانین کشور با در نظر گرفتن تمامی شیوه‌های ممکن برای ارتکاب این جرم ضرورتی است که باید هرچه سریع‌تر به آن توجه شود. البته اقدامات پیشگیرانه از اولویت‌هایی می‌باشد که باید در این مورد دنبال شود و با استفاده از ظرفیت‌های دستگاه‌های متولی و نظارت تشکیلاتی سازمان بازرسی کل کشور در ایجاد کارگروه‌های صیانت از اراضی ملی و بهره‌گیری از تشکل‌های مردم‌نهاد سازمان یافته اقدامات مؤثری است که شایسته است اجرا شود.

فهرست منابع

۱. ابراهیمی، محسن، سوری، علی (۱۳۸۷). «اقتصاد منابع طبیعی و محیط‌زیست»، انتشارات نور علم.
۲. خلیلیان، محمدجواد (۱۳۸۴). «شاخص‌های توسعه اقتصادی از دیدگاه اسلام»، انتشارات مؤسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی (ره).
۳. درویشی، رحمت. الزام و ضرورت تصویب قانون مبارزه با جرایم اقتصادی تشکیل پلیس اقتصادی پلیس آگاهی تهران بزرگ. اداره مبارزه جرایم اقتصادی؛ ۱۳۹۱ ص ۳۰.
۴. «زمین خوردن زمین‌خواران در فارس»، خبرگزاری جمهوری اسلامی ایران، (۱۳۹۴).
<http://www.irna.ir/fa/News81735145/>
۵. عباس زادگان، سید محمد (۱۳۸۳). «فساد اداری»، انتشارات دفتر پژوهش‌های فرهنگی.
۶. قنبری، مجید (۱۳۸۸). «تصرف غیرقانونی در وجوه در اموال دولتی و عمومی»، انتشارات نوآور.
۷. مقیمی، محمدرضا، بایاری، عبد الرضا (۱۳۸۹). «بسترهای زمین خواری و روش‌های مقابله با آن»، کارآگاه، دوره دوم، شماره ۱۱، صفحه ۱۱۲.
۸. مشهدی، علی، فریادی، مسعود (۱۳۸۷). «نگاهی به نظام حقوقی مالکیت زمین و ارتباط آن

با پدیده‌ی زمین‌خواری»، مجله اطلاع‌رسانی حقوقی، شماره‌های ۱۵-۱۶، دانشگاه شهید بهشتی، صفحه (۴۴-۵۶)

۹. یزدانی، احمدرضا. بررسی جرم زمین‌خواری از طریق تصرف و تغییر غیرقانونی کاربری اراضی. دانشگاه پیام نور تهران؛ ۱۳۹۰. ص ۱۰.