

## بازخوانی انتقادی سیاست جنایی ناظر بر اراضی انفال در پرتو سیاست‌های کلان نظام

هاجر سپه‌وند\*      محمدهادی صادقی\*\*      سید محمد مهدی ساداتی\*\*\*

### چکیده

از وظایف مهم حکومت اسلامی، توزیع عادلانه ثروت است. اراضی انفال نیز از مهم‌ترین منابع ثروت عمومی است که سیاست‌گذاری درباره آن، به قدری حائز اهمیت بود که به انقلاب سفید در رژیم پهلوی منجر شد. لیکن پس از انقلاب اسلامی، عدم سیاست‌گذاری دقیق و به‌روز، سبب شد تا با زمین‌خواری، خصوصی‌سازی و حتی دولتی‌سازی، این منابع ثروت عمومی که باید در اختیار تمام افراد جامعه قرار گرفته و رفاه عمومی را افزایش دهد، به منابع ثروت خصوصی یا اختصاصی تبدیل شده و حقوق عامه نادیده گرفته شود. لذا با توجه به دغدغه امام خمینی (ره) و مقام معظم رهبری (مد ظله العالی) در مدیریت بهینه این ثروت عمومی، این پژوهش درصدد است در پرتو سیاست‌های کلان نظام، حدود و ثغور انفال سیاست جنایی را در پیگیری این سیاست‌ها بررسی کند. یافته این پژوهش آن است که نخست، اگرچه درباره مدیریت اراضی انفال به تشخیص صحیح خبرگان قانون اساسی، اساسی‌سازی شکلی در قالب اصل ۴۵ صورت گرفت، لیکن اساسی‌سازی ماهوی مورد غفلت واقع شد. از جمله دلایل این امر، می‌توان به عدم مدیریت واحد اراضی انفال، نداشتن سیاست جنایی افتراقی، عدم توجه به موازین فقهی مربوط به اراضی انفال از جمله ممنوعیت انتقال آن‌ها به هر شخص خصوصی یا دولتی به هر نحو ممکن، اجرای کند و ناقص طرح کاداستر و همچنین فقدان نظام اقتصادی بهره‌بردار از اراضی انفال اشاره کرد.

واژگان کلیدی: اساسی‌سازی، انفال، حقوق عامه، زمین‌خواری، مصلحت عمومی.

\*دانشجوی دکتری حقوق جزا و جرم‌شناسی دانشگاه شیراز: hajar\_s\_61@yahoo.com

\*\*دانشیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه شیراز: sadeghi@shirazu.ac.ir

\*\*\*استادیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه شیراز: mahdi.sadati@shirazu.ac.ir

## سرآغاز

«انفال» از ماده «ن - ف - ل»، در لغت به معنای غنیمت، بخشش، افزون بر مقدار واجب یا زیاده بر اصل آمده است (طوسی، ۱۴۰۱: ۷۲؛ راغب اصفهانی و خسروی، ۱۳۷۴: ۳۸۸). لذا انفال را از این جهت زیاده بر اصل گویند که زائد بر مالکیت خصوصی است.

در اصطلاح فقهی، انفال عبارت است از اموالی که مالک خصوصی نداشته (خمینی<sup>(ره)</sup>، ۱۳۶۷: ۲۵-۲۶) و به امام و حاکم اسلامی تعلق دارد. البته انفال، ملک شخصی امام نیست، بلکه ملک منصب امامت است (محمدی گیلانی، ۱۳۶۱: ۳۳) و به عنوان یکی از منابع مالی حکومت در اقتصاد اسلامی محسوب می‌شود. در تاریخ اسلام نیز درآمدهای دولت که ناشی از بهره‌برداری از انفال بوده، خراج نام داشت (رضایی دوانی، ۱۳۸۷: ۱۲۶-۱۲۵).

قرآن کریم نیز انفال را از آن خدا و رسول خدا معرفی کرده است. در عین حال، انفال در واقع متعلق به عموم مردم بوده، امام یا ولی فقیه به نمایندگی از مردم، مدیریت این اموال را در جهت منافع عمومی دارد. لذا در صورتی که در مدیریت این اموال و دارایی‌ها کوتاهی شود، امام وظیفه پاسخگویی در قبال مردم را دارد. از طرف دیگر، جدا از ضرورت توزیع عادلانه ثروت‌های عمومی ناشی از انفال، تعرض به این اموال که بیشتر از زمره منابع طبیعی هستند، خطرهای زیست‌محیطی در پی داشته و از این جهت موضوع جرم‌شناسی سبز نیز قرار می‌گیرد (وایت، ۱۳۹۵: ۲۱).

در حقوق ایران نیز در اصل ۴۵ قانون اساسی، مقرر شده که انفال و ثروت‌های عمومی از قبیل زمین‌های موات یا رها شده، معادن، دریاها، دریاچه‌ها، رودخانه‌ها و سایر آب‌های عمومی، کوه‌ها، دره‌ها، جنگل‌ها، نیزارها، بیشه‌های طبیعی، مراتعی که حریم نیست در اختیار حکومت اسلامی است تا بر طبق مصالح عامه نسبت به آن‌ها عمل کند. در عین حال، تفصیل و ترتیب استفاده از هر یک از این مصادیق، به قانون عادی احاله شده است.

از آنجا که اراضی انفال از یک طرف در اختیار حکومت اسلامی است و از طرف

دیگر، سیاست‌های کلان نظام نیز توسط مقام رهبری تعیین می‌شود، لذا بازتاب سیاست‌های کلان نظام از جمله سیاست جنایی، نسبت به اراضی مشمول انفال، اهمیت ویژه‌ای دارد.<sup>۱</sup>

در زمینه مدیریت اراضی انفال، حکم مندرج در اصل ۴۵ قانون اساسی، مالکیت انفال را در اختیار حکومت اسلامی و بالتبع ولی فقیه قرار داده است. این در حالی است که هیچ سازمان خاصی زیر نظر ولی فقیه مسئول حفاظت از اراضی انفال نیست و سازمان‌های متولی نیز تحت اداره قوه مجریه هستند و لذا عملاً به سیاست‌های مورد نظر ولی فقیه در خصوص اراضی انفال، توجه جدی صورت نمی‌گیرد.

در عین حال، اراضی بدون مالک جزء انفال محسوب شده و از این حیث، ستاد اجرایی فرمان حضرت امام، مسئول نگهداری از آنهاست. از طرف دیگر، اراضی و منابع ملی و طبیعی همچنان تحت مدیریت دولت هستند، زیرا ملاک واحد برای این که اراضی، مشمول انفال قرار گیرند این است که بدون صاحب باشند (خمینی، ۱۳۶۷، ج ۳: ۲). در عین حال، دو ضابطه اساسی انفال این است که نخست، افراد برای کسب آن، زحمت و تلاشی نکرده‌اند؛ دوم، ثروت عظیمی محسوب می‌شود (امین فرد، مشکاتی، ۱۳۹۲: ۳۵).

همچنین در اصل ۱۱۰ قانون اساسی نیز به مقام رهبری، اختیار تعیین سیاست‌های کلی نظام داده شده که این سیاست‌ها بعد از قانون اساسی، یکی از منابع اصلی سیاست جنایی محسوب می‌شود (انصاری، ۱۳۸۶: ۱۲۳). بنا بر نظر برخی نویسندگان، این سیاست‌ها از بعد شرعی، یکی از مصادیق احکام حکومتی به شمار می‌آیند (عمید زنجانی، ۱۳۸۵: ۶۳۹) و از بعد حقوقی، جزء احکام و فرامین رئیس حکومت محسوب می‌شوند.

لذا این پژوهش درصدد است با روش توصیفی-تحلیلی، به این پرسش بپردازد که

۱. سخنرانی رهبر انقلاب ۱۷ اسفند ۱۳۹۳ در دیدار مسئولان و دست‌اندرکاران منابع طبیعی و حفظ محیط‌زیست: «دستگاه‌های مسئول باید قاطعانه با تعدی به جنگل‌ها به هر بهانه‌ای اعم از هتل‌سازی و جذب گردشگر و ساخت حوزه علمیه و برخی توجیهاات به ظاهر قابل قبول، مقابله کنند.»

سیاست‌های کلان نظام جمهوری اسلامی ایران چه تأثیری بر سیاست جنایی ناظر بر اراضی انفال داشته است؟

اهمیت این پژوهش از آن روست که طی سالیان اخیر، این اراضی مورد تعرض و سوءاستفاده اشخاص سودجو قرار گرفته و بخش زیادی از این اراضی، به صورت غیرقانونی یا حتی با حیل‌های قانونی، تصرف و تغییر کاربری داده شده است؛ به گونه‌ای که آمار جرائم علیه اراضی انفال با روند افزایشی همراه بوده و به‌عنوان یکی از دغدغه‌های روز دستگاه قضا مطرح شده است.<sup>۱</sup> علاوه بر این، مدیریت صحیح این اراضی و واگذاری زمین‌های عمومی به افراد و گرفتن بخشی از درآمد آن، علاوه بر افزایش درآمد عمومی، اشتغال را نیز افزایش خواهد داد (مصباحی مقدم، شهبازی غیاثی و نخلی، ۱۳۹۰؛ مکارم شیرازی، ۱۳۶۱). لذا برای پاسخ به پرسش این پژوهش، نخست ضرورت تبیین سیاست‌های کلان حوزه انفال توسط مقام رهبری مورد بحث قرار گرفته، سپس این سیاست‌ها در دو دوره رهبری امام خمینی (ره) و آیت‌الله خامنه‌ای (مدظله العالی)، ارزیابی شده و ضمن این مباحث، خلأهای راهبردی - اجرایی بر اساس مبانی فقهی - حقوقی تبیین می‌شود.

### ۱. ضرورت تعیین سیاست‌های کلان در حوزه انفال توسط مقام رهبری

شاید در وهله اول، به نظر برسد که ضرورتی به تعیین سیاست ازجمله سیاست جنایی در حوزه انفال نیست. *مامقانی* می‌نویسد:

«در عین این‌که مسئله انفال و اموال امام از مسائل مشکل فقه بود و نیاز شدیدی به آن احساس می‌شد، ولی در نزد فقها بسیار کم‌رنگ و کم‌ارزش جلوه می‌نمود، به طوری که مسائل انفال متروک و رها شد و ذهن تمامی عوام و بیشتر خواص بر آن بود

۱. در حال حاضر در ادبیات حقوقی از تصرف غیرقانونی اراضی انفال، تحت عنوان زمین‌خواری، دریاخواری و گاه کویرخواری و عناوین مشابه یاد می‌شود.

که چون انفال برای شیعیان حلال شده، پس نیازی به تحقیق و بررسی آن نیست» (مامقانی، بی تا).

آیت ا... مطهری نیز پس از یادآوری عبارت مرحوم اصفهانی در وسیله النجاء که می فرماید: «الظاهر اباحه جميع الأنفال للشیعة فی زمن الغیبة علی نحو یجر علیها حکم الملک...» می نویسد:

«اینجا بار دیگر اهمیت مسئله حکومت و ولایت از یک طرف و کوتاهی نظر فقهای شیعه [در این باره] از طرف دیگر ظاهر می شود. چگونه ممکن است غیبت امام سبب شود این فلسفه بزرگ معطل بماند و اراضی انفال، حکم اموال شخصی و منقول پیدا کند.» (مطهری، ۱۳۹۰: ۲۵۳)

بنابراین، شکی در خصوص لزوم تعیین سیاست های کلان نظام در حوزه انفال نیست. از طرف دیگر، در خصوص سیاست های کلان نظام دو دیدگاه وجود دارد. برخی این سیاست ها را فاقد اثر حقوقی دانسته و جنس آن را از جنس توصیه و رهنمود می دانند. در مقابل، برخی معتقدند که سیاست های کلان نظام، الزام آور بوده و از جمله مسائل حقوقی - مدیریتی است (اسماعیلی، طحان نظیف، ۱۳۸۷: ۸۸).

به نظر می رسد بر اساس اصول متعدد قانون اساسی، سیاست های تعیینی توسط مقام رهبری در حوزه انفال، دارای آثار حقوقی - مدیریتی است. در هر صورت این سیاست ها جزء هنجارهای حقوقی بوده و بعد از قانون اساسی که هنجار فرازین است، دارای اهمیت بوده و اعتبار خود را از قانون اساسی می گیرد. در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، از تصمیم های رهبری به عنوان یکی از منابع حقوق اساسی نام برده شده است (قاضی شریعت پناهی، ۱۳۷۹: ۳۰-۳۱؛ موسی زاده، ۱۳۸۷: ۱۷۰).

امام خمینی<sup>(د)</sup> انفال را اموالی می دانند که به مقام امامت و رهبری تعلق دارد، همان گونه که به مقام الهی پیغمبر(ص) اختصاص داشت (خمینی، ۱۳۹۰: ۳۶۸). همچنین در خصوص تصرف انفال می فرمایند: «اجازه امام در تصرف انفال معتبر است ... و تصرف و احیای آن بدون اجازه جایز نیست و در تمام قلمرو انفال، ولی فقیه از

جاناب امامان معصوم (ع) ولایت دارد» (امام خمینی، ۱۳۶۷: ۱۴ - ۱۶). ایشان همچنین در خصوص مصرف انفال نیز مصلحت مسلمانان را ملاک و معیار می‌دانند (امام خمینی، ۱۳۶۷: ۲۵). با این تفسیر، مصرف انفال طبق مشیت امام است، لیکن نحوه مصرف باید با ضابطه باشد. این دیدگاه مبتنی بر تقسیم مالکیت به مالکیت خصوصی و مالکیت امام یا دولت است، زیرا امام و برخی فقها از جمله آیت‌الله منتظری، مالکیت عمومی و دولتی را یکی دانسته (منتظری، ۱۴۰۸، ج ۴: ۲۰) و برخلاف نظر سایر فقها، قائل به تفاوت این دو نوع مالکیت نیستند.

بنابراین ولی فقیه بر اساس منابع شرعی و قانون اساسی در قبال انفال دارای وظایفی است؛ از جمله نظارت دقیق و اشراف کامل بر انفال و درآمدهای حاصله، تشخیص اولویت‌ها، مصلحت‌ها و مفسده‌ها، واگذاری اراضی انفال از جمله اراضی موات به افراد واجد شرایط و جلوگیری از تسلط و تصرف آن‌ها توسط افراد سودجو و از همه مهم‌تر، اتخاذ تدابیر لازم در حفاظت از انفال و بهره‌برداری صحیح از آن‌ها.

در عین حال، مطالعات نشان داده است که برنامه جامعی در زمینه مدیریت اراضی انفال در دوران پس از انقلاب وجود نداشته است. چند دلیل مهم برای این امر می‌توان برشمرد:

- ۱- فقدان گفتمان حفظ اراضی ملی؛
- ۲- هزینه بالای اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی مدیریت واحد، منضبط و منسجم اراضی ملی و ایجاد نارضایتی گسترده که قطعاً مسائل امنیتی حاد به دنبال خواهد داشت؛
- ۳- کسب محبوبیت و مشروعیت توسط حکومت در قبال بذل و بخشش اراضی ملی به اقشار مختلف مردم (این سیاست تقریباً در انقلاب سفید شروع شد و پس از انقلاب اسلامی نیز این سیاست در قالب انتقال اراضی ملی به مردم، ادامه یافت)؛
- ۴- تقابل شرع و نظم حقوقی در خصوص اثرات تصرف در حيازت مباحات یا عدم اعتبار اسناد عادی؛
- ۵- رسیدگی به امور ناظر به مستثنیات اراضی ملی در مراجع شبه قضایی از جمله

«هیأت موضوع ماده واحده قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجرای ماده (۵۶) قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع» موضوع «تبصره یک ماده ۹ قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی» تا اوایل دهه ۱۳۹۰ و امکان اعمال نفوذ در تصمیم‌گیری‌ها و فقدان رویه واحد؛

۶- عدم وجود مدیریت واحد بر اراضی ملی (سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، ستاد اجرایی فرمان حضرت امام<sup>(ع)</sup>، کمیته امداد امام خمینی<sup>(ره)</sup>، بنیاد مستضعفان، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور، شهرداری‌ها، سازمان خصوصی‌سازی، وزارت راه و شهرسازی)؛

۷- سپردن امر صدور اسناد ملکی به قوه قضائیه در حالی که نخست این امر، یک امر اجرایی است و نه قضایی و دوم، نظم‌بخشی به امور اراضی ملی از اولویت‌های اصلی دستگاه قضا نیست؛

۸- اعتباربخشی به اسناد عادی که قاعدتاً و لزوماً به کاهش اعتبار اسناد رسمی و عدم میل مردم به رسمی کردن اسناد عادی منتهی می‌شود؛

۹- واگذاری اراضی ملی به بهانه‌های مختلف از جمله خصوصی‌سازی، ساخت مسکن، بهره‌برداری از زمین‌های کشاورزی، اعطای زمین به کارمندان دولت در حالی که انتفاع از اراضی ملی و انفال، مختص یک گروه یا قشر خاصی نیست و به تمامی نسل‌ها اختصاص دارد.

لذا برای تعیین تأثیر سیاست‌های کلی نظام بر سیاست جنایی، تحولات این سیاست‌ها را در خصوص اراضی انفال، قبل و بعد از سال ۱۳۶۸ بررسی کرده و سپس به ابعاد محتوایی سیاست‌های کلی نظام مصوب مقام رهبری از منظر سیاست جنایی می‌پردازیم.

## ۲. سیاست‌های کلان نظام در دوران رهبری امام خمینی<sup>(ره)</sup> درباره اراضی انفال

دیدگاه‌های اقتصادی امام خمینی<sup>(ره)</sup> در دو دوره قبل و بعد از انقلاب اسلامی قابل بحث است. نظرهای ایشان قبل از انقلاب و در دوران حکومت پهلوی دارای جنبه انتقادی بوده و بیشتر حول محور آثار مخرب اصلاحات ارضی، ملی کردن جنگل‌ها و مراتع و سیاست‌های غلط کشاورزی در رژیم گذشته بود. امام بارها مخالفت خود را با نظام اصلاحات ارضی که منجر به تقسیم اراضی فئودال‌ها در سال ۱۳۴۲ شد، اعلام کرد و به دلایل مختلف با اجرای این طرح مخالفت کردند.<sup>۱</sup> از مهم‌ترین دلایل مخالفت ایشان، ایجاد وابستگی شدید اقتصادی کشور به خارج و به دنبال آن وابستگی سیاسی، همچنین واگذاری مراتع و زمین‌های مستعد کشاورزی به شرکت‌های خارجی بود (مجتهد، ۱۳۷۷: ۳۸۴-۳۸۵).

برخی در اثبات این ادعا که امام با اصلاحات ارضی مخالف بوده، به نقش ایشان در زمان حیات آیت‌الله بروجردی و مخالفت آیت‌الله بروجردی با قانون تحدید مالکیت در سال ۱۳۳۹ اشاره دارند. آیت‌الله صافی گلپایگانی در خاطراتش در این باره می‌نویسد: «در جریان اصلاحات ارضی، شاه و حضرت آیت‌الله بروجردی جلسه‌ای تشکیل دادند که در آن امام خمینی<sup>(ره)</sup> و آیت‌الله گلپایگانی و عده‌ای دیگر نیز حضور داشتند. در این جلسه مطالبی مطرح شد. در نتیجه ایشان (آیت‌الله بروجردی) نامه نوشتند و مخالفت خود را اعلام کردند و مسئله متوقف شد» (صافی گلپایگانی، ۱۳۷۰: ۱۱۶).

این گروه از نویسندگان عمدتاً معتقدند که مراجع و علما، موضع واحدی در قبال اصلاحات ارضی اتخاذ کردند و امام نیز از آن‌ها مستثنا نبود. به نظر این گروه، علما عمدتاً با رویکردی فقهی با مسئله اصلاحات ارضی برخورد می‌کردند و آن را رد

۱. در اجرای برنامه اصلاحات ارضی، رفرم‌های سیاسی بر اصلاحات اقتصادی اولویت داشت؛ به این معنی که موضوع ایجاد یک پایگاه اجتماعی جدید از دهقانان که مطیع حکومت باشند و نیز جلب رضایت افکار عمومی، بیش از سایر مسائل اولویت داشت. این برنامه موجب مخدوش شدن بخش کشاورزی در زمینه تولید، نیروی کار و مناسبات حاکم بر آن شد (بشیریه، ۱۳۸۴: ۹۹).



می کردند و بر اساس اصل «الناس مسلطون علی اموالهم وانفسهم...» یا اصل «شبهه محصوره» (که بر اساس آن به دلیل اینکه معلوم نیست کدام یک از زمین‌ها غصبی و کدام یک غیرغصبی است باید توقف کرد و از تصرف در زمین‌ها اجتناب کرد) از تأیید اصلاحات خودداری می کردند.

البته امام هرگز مخالف اصلاحات ارضی نبوده، بلکه با اجرای آن به شیوه‌ای که منجر به وابستگی اقتصادی ایران به بیگانگان و جهات غیرشرعی آن بشود، مخالف بودند، زیرا ایشان بعد از انقلاب اسلامی همان قانون را با تغییرهایی اجرا کردند.

نظرهای امام بعد از انقلاب اسلامی ناظر بر ارائه راه‌حل و اجرای سیاست‌های جدید اقتصادی بود. بعد از انقلاب لایحه قانونی نحوه واگذاری و احیای اراضی به کشاورزان به تصویب رسید که در تاریخ ۱۳۵۸/۶/۲۵ اصلاح شد و به طور کلی اراضی به سه دسته تقسیم شد:

۱. اراضی منابع طبیعی که در اختیار دولت اسلامی است و به‌عنوان ثروت عمومی در کنترل دولت اسلامی است تا بر اساس نیاز و توانایی افراد واجد شرایط، این‌گونه اراضی و منابع با رعایت مصلحت به آن‌ها واگذار شود؛
۲. اراضی که زیر کشت بوده و توسط نهادهای اسلامی صادره شده است که آن نیز در دست دولت اسلامی است و با توجه به مصلحت جامعه و نیاز و توانایی افراد واگذار می‌شود و برای کارهای عام‌المنفعه اختصاص می‌یابد؛
۳. اراضی بزرگ که در دست زمین‌داران بزرگ است و ظاهراً با ملاک‌های رژیم سابق مجوز قانونی دارند و دو نوع هستند: نوع اول زمین‌های بایر، تحت تصرف مالکین بزرگ است که این زمین‌ها در اختیار دولت قرار می‌گیرند تا در اختیار دهقانان و داوطلبان واجد شرایط گذارده شود. نوع دوم، زمین‌های دایر و آباد که تا حدی به آن‌ها، زمین داده می‌شود که خرده مالکین آن محل، زمین دارند. بقیه زمین‌ها در اختیار دولت اسلامی قرار می‌گیرد تا با توجه به مصلحت جامعه به واجدین شرایط واگذار شود.

لذا تدابیر امام خمینی<sup>(ره)</sup> ابتدا ناظر بر اساسی سازی، سپس لغو مالکیت اشخاص و استقرار حاکمیت دولت بر اراضی مشمول انفال و در مواردی هم سیاست کیفری محدود در حمایت از اراضی انفال بوده است. در عین حال، با جرم‌انگاری برخی تعرض‌ها، مجازات آن‌ها به سایر قوانین احاله شده است.

با این مقدمه و اصلاحات صورت گرفته نسبت به مالکیت اراضی در دوره انقلاب اسلامی به بررسی سیاست‌های دوره رهبری امام خمینی در خصوص اراضی مشمول انفال پرداخته می‌شود.

## ۲-۱. اساسی سازی انفال

منظور از اساسی سازی، وارد شدن یک مقوله حقوقی یا گونه‌ای از حقوق و آزادی‌های شهروندان در پهنه قانون اساسی است (تقی زاده، ۱۳۸۶: ۱۳۰). اساسی سازی عبارت است از فرایند تغییر و تحولی که سبب نفوذ هنجارهای اساسی در گرایش‌های مختلف حقوق و در نتیجه آغستن مجموعه نظم حقوقی به این هنجارها می‌شود. شرایط تحقق اساسی سازی نظم حقوقی عبارت‌اند از: ویژگی هنجاری قانون اساسی، دخالت‌گری قانون اساسی، ایجاد دادرسی اساسی و انتشار هنجارهای اساسی در نظم حقوقی. می‌توان از دو قسم اساسی سازی سخن گفت: اساسی سازی شکلی و ماهوی (مشهدی، ۱۳۹۳: ۵۶۰).

لذا عملاً دو نوع اساسی سازی یعنی درج اداره انفال توسط حکومت اسلامی در قانون اساسی (اساسی سازی شکلی) و دیگر تضمین آن در نظام حقوقی (اساسی سازی ماهوی) وجود دارد. اصطلاح فقهی انفال نیز برای اولین بار در اصل ۴۵ قانون اساسی، مبنای قانونی تثبیت حاکمیت دولت بر اراضی انفال شد. تا پیش از تصویب قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در هیچ‌یک از مقررات کشور اصطلاح انفال نیامده بود. لیکن اساسی سازی انفال با یک ایراد مهم روبرو بود. توضیح آن‌که تمام هنجارهای اساسی مستقیماً قابل اجرا هستند و برای «عملیاتی شدن» نیازی به یدک قانون عادی ندارند. در حالی که در اصل ۴۵ قانون اساسی، صراحتاً تدابیر و سیاست‌گذاری‌های

مربوط به انفال به قوانین و مقررات فروتقیننی واگذار شده است<sup>۱</sup> که این امر به معنی تخطی از اساسی سازی است.

دومین ایراد آن است که متن اصل ۴۵ آن قدر کلی است که اساسی سازی تنها محدود به اصول شکلی شده است. اصل ۴۵ مقرر داشته که انفال در اختیار حکومت اسلامی است. این در حالی است که نظام حاکم بر ایران، جمهوری اسلامی است و دقیقاً مشخص نیست که منظور مقنن از حکومت اسلامی چه نهادی در ساختار سیاسی کشور بوده است. از طرف دیگر، مقرر شده که انفال باید بر طبق مصالح عامه اداره شود. نه در قانون اساسی و نه در هیچ یک از قوانین عادی، مصالح عمومی تعریف نشده است. به عنوان نمونه در ماده ۲۵ قانون «نحوه واگذاری و احیاء اراضی در حکومت جمهوری اسلامی ایران»، مقرر شده که کلیه وجوه حاصله از اجرای این قانون در هر مورد اعم از مال الاجاره و بهای اراضی، طبق دستورالعمل وزارت کشاورزی و عمران روستایی در حساب خزانه جمع آوری می شود و با نظر شورای هر استان به مصارف عمومی لازم در همان استان خواهد رسید، در حالی که مصارف عمومی در این قانون یا قوانین دیگر، مشخص نشده است. لذا اصل ۴۵ به گونه ای نسبت به اساسی سازی اقدام کرده که نه اداره کننده و نه ضوابط مصرف انفال مشخص نشده است.

در عین حال، اساسی سازی شکلی، تنها یک عمل نمادین است (گرچی ازندریانی، ۱۳۸۸: ۴۰۵) و برای اساسی سازی ماهوی، باید سیاست های کلی نظام در این حوزه تدوین شده و تأثیر خود را بر شورای نگهبان و تطبیق مصوبات مجلس با قانون اساسی، رویه قضایی دادگاه های اداری، حقوقی و قضایی به جا گذارد.

## ۲-۲. لغو مالکیت اشخاص بر اراضی موات

با تضمین اعتبار و حمایت از انفال در قانون اساسی، جهت تبیین شرایط استفاده از هر یک از مصادیق انفال (مستند به قسمت اخیر اصل ۴۵ قانون اساسی)، باید به قوانین عادی

۱. اصل ۴۵: «... تفصیل و ترتیب استفاده از هر یک را قانون معین می کند».

رجوع کرد. بعد از پیروزی انقلاب اسلامی، مصوبات و قوانین بسیار مهمی در خصوص اراضی انفال تصویب شد که ناظر بر تثبیت، حفظ، احیاء و بهره‌برداری از این اراضی است که بعضاً با گذشت سال‌ها همچنان مورد استناد آراء و احکام دادگاه‌ها قرار می‌گیرد. در حمایت از مالکیت دولت اسلامی، ابتدا مقرراتی ناظر بر تثبیت و استقرار حاکمیت دولت بر اراضی انفال تصویب شد که به موجب آن مالکیت سایر اشخاص بر این اراضی لغو و اسناد مالکیت آن‌ها ابطال شد و اراضی به تصرف دولت در آمدند و تعدیل و تحدید مالکیت خصوصی صورت گرفت.

سیاست جنایی تقنینی ناظر بر اراضی انفال در سال‌های پس از پیروزی انقلاب در وهله اول، با این استدلال که اسناد مالکیت صادره نسبت به اراضی موات، برخلاف موازین اسلام و مصلحت مردم بوده، ابطال آن‌ها را مقرر کرد.

امام خمینی<sup>(ره)</sup> نیز در استفتائات خود نظر بر این داشتند که مجرد سند مالکیت موجب ملکیت زمین نمی‌شود و زمین موات ملک شخص نیست. لذا در اثبات مالکیت این‌گونه اراضی، قباله و سند اعتبار ندارد (خمینی، ۱۳۹۶: ۲۶۶-۲۶۷). ایشان در پاسخ به سؤالی با این مضمون که: «متمنی است نسبت به قانون لغو مالکیت اراضی موات که از شورای انقلاب اسلامی گذشته و مورد تصویب واقع شده، نظر خودتان را اعلام فرمایید». فرموده‌اند:

«اراضی موات بالاصاله را کسی مالک نمی‌شود مگر به احیا و اگر ثبت داده باشد و خرید و فروش کرده باشد هم باطل است؛ و امر اراضی مذکور با دولت اسلامی است.» در اجرای سیاست مزبور، قوانین متعددی تصویب و اجرایی شد<sup>۱</sup> و متأثر از مواضع امام، از متصرف این اراضی، خلع ید<sup>۲</sup> و نسبت به اسناد وثیقه‌ای، رفع محدودیت و

۱. قانون لغو مالکیت اراضی موات شهری مصوب ۱۳۵۸/۴/۵ و ماده ۹ آیین‌نامه آن - قانون مرجع تشخیص اراضی موات و ابطال اسناد آن مصوب ۱۳۶۵/۹/۳۰ - ماده ۵ قانون اراضی شهری مصوب ۱۳۶۰/۱۲/۲۷ - ماده ۶ و تبصره ۳ ماده ۱۰ قانون زمین شهری مصوب ۱۳۶۶/۶/۲۲.

۲. تبصره یک ماده واحده قانون مرجع تشخیص اراضی موات و ابطال اسناد آن مصوب ۱۳۶۵/۹/۳۰ - ماده ۱۴ قانون اراضی شهری مصوب ۱۳۶۰/۱۲/۲۷.

آزادسازی به عمل آمد و برای مرتکبین، واسطه‌ها و اشخاصی که مرتکب این عمل شده بودند، محرومیت از انجام معاملات اموال غیرمنقول در نظر گرفته شد.

در ادامه این سیاست، قانون «لغو مالکیت اراضی موات شهری و کیفیت عمران آن» در ۱۳۵۸/۴/۵ مصوب شد (امانی و دهنوی، ۱۳۹۶: ۹۲) که در مقدمه، هدف از تصویب آن قانون را اجرای سیاست مزبور عنوان کرده است.<sup>۱</sup>

این در حالی است که تا قبل از تصویب این قانون، بر اساس مواد مختلف قانون مدنی، مالکیت اراضی موات برای احیاکننده آن بوده است؛ به این صورت که در تعریف مباحات، آن را املاکی دانسته که ملک اشخاص نیست و زمین موات را از مصادیق مباحات به شمار آورده و اشخاص می‌توانستند آن‌ها را مطابق مقررات مندرج در این قانون و قوانین مربوطه، تملک کرده یا از آن‌ها استفاده کنند. همچنین احیاء اراضی موات از اسباب تملک محسوب شده و هرکس این اراضی را به قصد تملک احیا می‌کرد، مالک آن می‌شد (ماده ۲۷ قانون مدنی مصوب ۱۳۰۷).

مقررات مربوط به تملک اراضی موات در قانون مدنی، با تصویب قانون لغو مالکیت اراضی موات شهری بدون مجوز قانونی مصوب ۱۳۵۸ عملاً منسوخ شد و مالکیت اراضی موات که در زمره انفال قرار دارند در حق دولت استوار شد. لذا به منظور حفظ مصالح عمومی و جلوگیری از خرید و فروش غیرعادی زمین‌های موات، به موجب قوانین خاص، این اراضی ملک دولت محسوب می‌شود (کاتوزیان، ۱۳۸۲: ۷۳).

۱. مقدمه قانون لغو مالکیت اراضی موات شهری بدون مجوز قانونی مصوب ۱۳۵۸/۴/۵: «از آنجا که طبق موازین اسلام، زمین موات ملک کسی شناخته نمی‌شود در اختیار دولت اسلامی است و اسناد مالکیتی که در رژیم سابق نسبت به زمین‌های موات در داخل محدوده شهری یا خارج آن صادر شده برخلاف موازین اسلام و مصلحت مردم بوده است. قانون لغو مالکیت اراضی موات شهری و کیفیت عمران آن به شرح زیر تصویب می‌شود...» همچنین قوانین متعدد دیگری در اجرای سیاست فوق تصویب شده است. به‌طور مثال رک: ماده ۱۳ آیین‌نامه قانون لغو مالکیت اراضی موات شهری و کیفیت عمران آن مصوب ۱۳۵۸/۵/۲۲ - ماده ۱ و ۵ و ۷ قانون اراضی شهری مصوب ۱۳۶۰/۱۲/۲۷ - ماده ۳ و ۶ و ۸ و تبصره ۳ ماده ۱۱ قانون زمین شهری مصوب ۱۳۶۶/۶/۲۲ - ماده واحده قانون مرجع تشخیص اراضی موات و ابطال اسناد آن ۱۳۶۵/۹/۳۰.

## ۲-۳. واگذاری اراضی مشمول انفال به اشخاص بر اساس مصلحت

مهم‌ترین سیاست امام خمینی<sup>(ره)</sup> در زمینه حمایت از اراضی انفال، تأکید بر اتخاذ تدابیر تقنینی بود. ایشان در «فرمان هشت ماده‌ای» مورخ ۱۳۶۱/۹/۲۴ که در زمینه حقوق شهروندی و لزوم اسلامی شدن قوانین بود، در حوزه سیاست جنایی تقنینی نکاتی مبنی بر لزوم تدوین قوانین بر مبنای احکام شرعی، رعایت دقت و تسریع در تصویب و ابلاغ قوانین بیان کردند (خمینی، ۱۳۶۱: ۱۴۳-۱۳۹). پس از بیانات امام<sup>(ره)</sup>، مبنی بر اسلامی شدن قوانین قضایی، قوانین متعددی بر اساس نیاز کشور از جمله در خصوص اراضی انفال تصویب شد.

بعد از سیاست تثبیت و استقرار مالکیت دولت بر اراضی انفال، سیاست احیای اراضی انفال مد نظر قرار گرفت. احیاء اراضی عبارت است از عملیاتی که با تغییر وضع طبیعی زمین به وسیله اقداماتی که در عرف، آباد کردن محسوب می‌شود، آن را برای بهره‌برداری آماده سازد که معمولاً در مورد اراضی موات و بایر به کار می‌رود که مدت‌ها معطل مانده‌اند.

امام خمینی<sup>(ره)</sup> در سیاست‌های کلی نظام در دوران بازسازی کشور، ضمن تأکید بر تشخیص و تعیین اولویت‌ها در امر بازسازی، به منظور تعیین خط‌مشی بازسازی، نکاتی را بیان کردند؛ از جمله تلاش در امر احیای اراضی<sup>۱</sup> و استفاده از نعمت‌های بیکران الهی در طبیعت (امام خمینی، ۱۳۶۱: ۱۵۵-۱۵۹).

از تدابیر مهم ناظر بر جلوگیری از معطل ماندن اراضی و احیاء آن، واگذاری اراضی به اشخاص است تا در قالب قرارداد دوطرفه بین دولت و شخص، اهداف مورد نظر محقق شود و در صورت عدم تحقق اهداف، دولت نسبت به لغو قرارداد و واگذاری اقدام کند. به این منظور، هیئت واگذاری زمین به دستور امام خمینی<sup>(ره)</sup> تشکیل شد (فخیمی، ۱۳۷۳: ۳-۸). در این راستا مصوباتی ناظر بر چگونگی واگذاری اراضی به اشخاص

۱. بند سوم سیاست‌های کلی نظام اسلامی در دوران بازسازی کشور مورخ ۱۳۶۱/۷/۱۱.

تدوین شده<sup>۱</sup> و قانون نحوه واگذاری و احیاء اراضی در حکومت جمهوری اسلامی ایران در تاریخ ۱۳۵۹/۶/۲۵ توسط شورای انقلاب به تصویب رسید. سرانجام آئین‌نامه لایحه اخیر که حکم قانون ابتدائی را دارد، توسط شورای انقلاب در تاریخ ۱۳۵۹/۲/۳۱ به تصویب رسید. در این آئین‌نامه موارد واگذاری و ضوابط آن، تعیین شده و در ماده ۲ نیز موارد غیرقابل واگذاری تعیین شده است. بر این اساس:

«کلیه اراضی که در اختیار دولت جمهوری اسلامی است و نیز اراضی منابع طبیعی با رعایت کلیه ضوابط مربوط قابل واگذاری به واجدین شرایط است، مگر در موارد زیر که واگذاری آن‌ها مطلقاً ممنوع است: الف- جنگل‌ها و بیشه‌های طبیعی. ب- مراتع عمومی از حریم روستاها که به تشخیص هیئت هفت نفره جهت تعلیف احشام ضروری است. ج- نهالستان‌های عمومی. د- پارک‌های جنگلی و جنگل‌های دست کاشت عمومی. ه- حریم قانونی تأسیسات دولتی. و- راه‌های مسیر کوچ ایل‌نشین‌ها و حریم مربوط به آن‌ها»

### ۳. سیاست‌های کلان نظام در دوران رهبری آیت‌الله خامنه‌ای<sup>(ره)</sup> درباره اراضی انفال

منابع طبیعی هر جامعه‌ای سرمایه ملی آن محسوب شده که نقش اساسی در استقلال و پایداری حیات آن جامعه دارد. این منابع به‌عنوان اصلی‌ترین و محوری‌ترین مسئله برای استمرار حیات انسان و بقای کره خاکی و پشتوانه محیط‌زیست در برنامه‌ریزی‌ها مطرح بوده و مشارکت مردم، نقش محوری در حفاظت از آن‌ها دارد. (دهم‌رده قلعه‌نو و دیگران، ۱۳۹۲: ۶۷۹). یکی از دلایل اهمیت اقدام‌های پیشگیرانه بر اقدام‌های سرکوبگرانه نیز از آن جهت است که هدایت‌گر اصلی تدابیر پیش‌گیرنده، جامعه مدنی است. (غلامی؛ رحمانی، ۱۳۹۶: ۳۳)

۱. مقدمه و ماده ۴ قانون نحوه واگذاری و احیای اراضی به کشاورزان مصوب ۱۳۵۸/۶/۲۵؛ مقدمه و ماده ۷ قانون زمین شهری مصوب ۱۳۶۶/۶/۲۲.

در این دوره، تعداد مصوبات مقام معظم رهبری در قالب سیاست‌های کلی نظام، متعدد بوده، به طوری که سیاست‌های کلی پیشنهادی مجمع تشخیص مصلحت نظام در خصوص سیاست‌های کلی نظام از بدو تأسیس تاکنون بالغ بر ۵۴ مصوبه است. با مطالعه و بررسی متن کلیه سیاست‌های مصوب، مشخص شد در هیچ‌یک از سیاست‌ها به صراحت از اصطلاح انفال استفاده نشده و نیز در هیچ‌کدام از آن‌ها تدابیری ناظر بر تعیین ضوابط حفاظت و حمایت از انفال به صورت کلی در نظر گرفته نشده، اما برخی از مصادیق انفال به صراحت در مصوبات ذکر شده و حتی عنوان سیاست‌های کلی نیز به آن مصادیق از انفال اختصاص یافته است. از آن جمله می‌توان از سیاست‌های کلی نظام در بخش منابع طبیعی مصوب ۱۳۷۸/۳/۲ یا سیاست‌های کلی نظام در بخش معدن مصوب ۱۳۷۸/۷/۱۷ و همچنین سیاست‌های کلی بخش انرژی در بخش نفت و گاز نام برد. برای این منظور، در ادامه مقاله مهم‌ترین تدابیر و سیاست‌هایی که رهبری به آن پرداخته، مورد ارزیابی قرار گرفته است:

### ۳-۱. سیاست جنایی تقنینی

اساسی‌سازی ماهوی از طریق تصویب قوانین متعدد می‌توانست به مدیریت یکپارچه انفال کمک کند، لیکن با وجود گذشت حدود چهار دهه از انقلاب اسلامی، همچنان راهبردی یکپارچه و متوازن در این زمینه وجود ندارد.

### ۳-۱-۱. لزوم جرم‌انگاری

مقام معظم رهبری در ۱۷ اسفند ۱۳۹۳ در دیدار با مسئولان و فعالان محیط‌زیست و منابع طبیعی، بر ضرورت بازنگری در قوانین مرتبط با تعرض به منابع طبیعی، به‌عنوان یکی از اقدام‌های ضروری در امر مبارزه با تعدی به اراضی ملی تأکید کردند و صرف اقدام‌هایی را که در قالب ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها، به تشکیل کمیسیون و اخذ جریمه از سازندگان بناهای غیرمجاز و تعدی به اراضی ملی و منابع طبیعی اکتفا شود، بازدارنده ندانستند. همچنین ایشان پالایش و بازنگری قوانین موجود و تقویت



نظارت‌های بی‌اغماض را از راه‌حل‌های این مسئله عنوان کردند.

نکته حائز اهمیت آن است که مجازات در نظر گرفته شده برای برخی از جرائم، گاه در سطح تخلف‌انگاری و با رویکردی آسان‌گیرانه اعمال شده است. به طور مثال ماده ۱۴ قانون اراضی شهری مصوب ۱۳۶۰/۱۲/۲۷ هرگونه تصرف و تجاوز به اراضی متعلق به دولت یا احداث بنا و نقل و انتقالات با هر نوع سند یا هرگونه عمل برخلاف این قانون را جرم دانسته و ضمانت اجرای آن را خلع ید از زمین مزبور، رفع آثار تجاوز و محکومیت مرتکبین و واسطه‌ها و اشخاصی که در این اعمال دخالت داشته‌اند. پرداخت ضرر و زیان وارده و محرومیت از انجام هرگونه معاملات اموال غیرمنقول در سراسر ایران به مدت پنج سال در نظر گرفته است. این در حالی است که هیچ‌یک از مجازات در نظر گرفته شده، متناسب با عمل مرتکب نبوده و بازدارنده نیست.

در مجموعه سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری، بند ۱۵ این سیاست‌ها بر تعیین اولویت‌های قانون‌گذاری با محوریت گره‌گشایی از امور اجرایی کشور و اصول اجرانشده قانون اساسی تأکید کرده است. لذا با توجه به اینکه مهم‌ترین مرجع قانون‌گذاری در سیاست جنایی، مجلس شورای اسلامی است (محرم نژاد، ۱۳۸۵: ۸۵-۹۰)، انتظار می‌رود که مجلس، بازنگری در قوانین مرتبط با اراضی انفال را در اولویت قرار دهد.

در عین حال، علی‌رغم تأکید بر لزوم جرم‌انگاری‌های متعدد در این زمینه، تاکنون زمین‌خواری و تصرف منابع طبیعی و اراضی انفال یا استفاده غیرمجاز از آن‌ها و همچنین پیشگیری از جرائم علیه زمین و آب، مورد توجه جدی قانون‌گذار قرار نگرفته است. از طرف دیگر، وقتی از زمین سخن گفته می‌شود ناگزیر باید از آب نیز سخن گفت، زیرا حیات اراضی انفال وابسته به منابع آبی است و با هدر رفت منابع آبی، اراضی طبیعی نیز ارزش اقتصادی خود را از دست می‌دهد.

### ۳-۱-۲. ساختارسازی

یکی از مقام‌هایی که به طور مؤثر در تعیین سیاست جنایی قضائی اثرگذار است به طور قطع مقام رهبری است (رمضانی، علیزاده، ۱۳۹۲: ۱۴۳). پیرو فرمان هشت ماده‌ای رهبری به سران قوا درباره مبارزه با مفاسد اقتصادی، قوه قضاییه فوراً تشکیل نهادهای قضایی تحت عنوان ستاد مبارزه با مفاسد اقتصادی و نیز شورای حفظ حقوق بیت‌المال را به‌عنوان تدابیر نرم قضایی در دستور کار خود قرار داد. بر اساس فرمان رهبر معظم انقلاب این ستاد وظیفه بررسی راه‌کارهای مقابله با مفاسد اقتصادی و شناسایی رانت‌خواران و سوءاستفاده‌کنندگان از بیت‌المال را بر عهده داشت. از اهداف این ستاد عزم جدی در انجام اصلاحات و پیشگیری از فساد اقتصادی و مالی است. همچنین از دیگر وظایف ستاد اصلاح و تقویت سیستم‌های کنترل و نظارت است. نهاد مذکور که متشکل از سران سه قوه است می‌تواند نقشی جدی در هماهنگی قوا جهت مبارزه با فساد داشته باشد.

بنا بر نظر کمیسیون اصل ۹۰ مجلس، زمین‌خواری مهم‌ترین مفسده اقتصادی کشور است و باعث شده زمین‌خواری موضوع اصلی جلسات ستاد مبارزه با مفاسد اقتصادی شود. البته علاوه بر فرمان هشت ماده‌ای رهبری در سیاست‌های کلان، برنامه پنج‌ساله دوم نیز به اتخاذ تدابیر مناسب جهت جلوگیری از هر آنچه منجر به درآمدهای بادآورده می‌شود نیز اشاره شده است و از این حیث می‌توان گفت تشکیل ستاد مبارزه با مفاسد اقتصادی یک تدبیر قضایی جهت مبارزه با چنین مفاسدی است. با این وجود، تاکنون هیچ گزارشی از عملکرد این ستاد، ارائه نشده است. عدم ارائه گزارش، موجب عدم شفافیت فعالیت‌های این ستاد شده (ساداتی، ۱۳۹۴: ۲۳-۲۲) و عزم مسئولان ذی‌ربط و نهادهای مردمی را در مبارزه با زمین‌خواری ضعیف می‌کند. جامعه و قوه قضاییه احساس کرد عزم جدی در مبارزه نیست، به نوعی بی‌تفاوتی کشیده شده و زمینه برای تعرض به انفعال بیشتر می‌شود.

ساختار دیگر برای نظارت بر اراضی انفال، شورای عالی حفظ حقوق بیت‌المال

است که پیگیری حفظ حقوق عامه، پیشگیری از تعرض و تجاوز به منابع طبیعی، پیگیری راه‌های مقابله قضائی با متجاوزان به این عرصه‌ها و جلوگیری از تغییر کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها را بر عهده دارد. این شورا در سایه تدابیر مقام رهبری مبنی بر مبارزه با مفاسد اقتصادی و حفاظت از اراضی و منابع طبیعی و به منظور شناسایی و بررسی مشکلات دستگاه‌های اجرائی و ایجاد هماهنگی و اتخاذ تدابیر لازم جهت نظارت بر اجرای قوانین حاکم بر اراضی دولتی و غیردولتی در راستای اصول ۴۵، ۵۰، ۴۹ و در اجرای بند ۵ اصل ۱۵۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و بر اساس دستورالعمل ریاست وقت قوه قضائیه در سال ۱۳۸۳ جهت حفظ حقوق بیت‌المال تشکیل شد.

برنامه شورای حفظ حقوق بیت‌المال در اراضی و منابع طبیعی حول دو محور اساسی **پیشگیری** از تصرف و تملک اراضی دولتی و **استیفای حقوق دولت** که من‌غیرحق تصرف یا واگذار شده، با برقراری رابطه مستحکم با قوه قضائیه در جلوگیری از سوءاستفاده و حیف‌ومیل اراضی ملی و دولتی متعلق به بیت‌المال و تلاش در بازگرداندن اراضی مورد تعرض و تصرف زمین‌خواران متمرکز شده است.

در حوزه پیشگیری نیز استفاده از نظام کاداستر موجب حفظ بسیاری از زمین‌های دولتی و در امان ماندن از سوءاستفاده سوداگران خواهد شد و به این وسیله از بسیاری از موارد زمین‌خواری رایج در کشور جلوگیری خواهد کرد (رئوفی؛ داورزنی، ۱۳۹۷: ۸۳). البته کندی اجرای این طرح، این انگاره را تقویت کرده است که استفاده غیرمجاز از اراضی انفال و تصرف آن‌ها، دارای پشتوانه نظام‌مند در سیستم اجرایی کشور است، لذا تشکیل ساختاری مستقل و با حضور مدیرانی که تحت نفوذ لابی‌های قدرت و فساد قرار نمی‌گیرند، شرط لازم موفقیت در مبارزه با تعدی به اراضی ملی است.

### ۲-۳. سیاست جنایی اجرایی

منظور از تدابیر اجرایی، مجموعه تدابیری است که از طریق قوه مجریه به مرحله اجرا درمی آید. این تدابیر می تواند در سطوح مختلف طراحی و اجرا شود. در سیاست های کلی آمایش سرزمین، ابلاغی مقام معظم رهبری مصوب ۱۳۹۰/۰۹/۲۱، حفظ، احیاء و بهره‌وری بهینه از سرمایه‌ها، منابع طبیعی تجدیدشونده و حفظ محیط‌زیست در طرح‌های توسعه‌ای کشور تصویب و ابلاغ شده است.

به موجب سیاست‌های کلی برنامه پنج‌ساله ششم توسعه نیز تهیه نقشه‌های حدنگاری (کاداستر) منابع طبیعی برای حداقل ۱۱۴ میلیون هکتار با رعایت قانون حدنگار، باید مد نظر قرار می‌گرفته که تاکنون اعتبار این طرح تخصیص نیافته است. در عین حال، پراکندگی نهادهای متولی حفاظت از اراضی انفال، مانند بنیاد مستضعفان، سازمان منابع طبیعی، ستاد اجرایی فرمان حضرت امام (ره) مانع موفقیت سیاست‌های ابلاغی است.

### ۱-۲-۳. اعمال محدودیت قانونمند در بهره‌برداری از منابع طبیعی

در بند ششم مجموعه سیاست‌های کلی محیط‌زیست مصوب رهبری، یکی از تدابیر در نظر گرفته شده جهت حفاظت از منابع طبیعی، «اعمال محدودیت قانونمند در بهره‌برداری از این منابع» ذکر شده است. همچنین در بند سوم سیاست‌های کلی بخش منابع طبیعی، اصلاح نظام بهره‌برداری از منابع مورد اشاره ایشان قرار گرفته است.

مبنای فقهی این شروط آن است که مداخله در اموال انفال باید با اذن ولی فقیه باشد. در عین حال، امام نیز اجازه ندارد این اموال را به دیگری انتقال دهد. لذا خصوصی سازی منابع طبیعی و اراضی انفال مانند زمین‌های کارخانه‌های دولتی و عمومی، دارای توجیه فقهی - شرعی نیست، بلکه آنچه در خصوصی سازی صرفاً می‌تواند منتقل شود اموال منقول است.

از طرف دیگر، برخی از فقها، استفاده از انفال را منوط به اجازه امام می‌دانند و

تفاوتی بین زمان حضور و غیبت امام نگذاشته‌اند (طوسی، ۱۴۱۷ ق: ۱۹۴ و ۱۸؛ نراقی، ۱۴۱۵ ق، ج ۱۴: ۲۲۲).

در همین راستا برابر قانون «افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی» مصوب ۱۳۸۹ دولت موظف است به منظور حفاظت از منابع ملی و اراضی دولتی و جلوگیری از تجاوز به این عرصه‌ها و توسعه فضای سبز با حفظ مالکیت دولت، حق بهره‌برداری یا حق انتفاع از عرصه‌های مستعد را در قالب طرح‌های مصوب در اختیار متقاضیان قرار دهد.<sup>۱</sup>

بهره‌برداری از منابع طبیعی باید بر اساس اولویت‌های بهینه و منطبق با توسعه پایدار و بر اساس شناسایی، مکان‌یابی، استعدادیابی و تعیین قابلیت‌ها و کاربری اراضی صورت بگیرد و در نهایت مناسب‌ترین طرح و برنامه برای استفاده از این منابع انتخاب شود. دولت به‌عنوان برنامه‌ریز و حمایت‌کننده طرح‌های منابع طبیعی دارای نقش روشن و مهمی است، اما اجرای این‌گونه طرح‌ها نیازمند مشارکت مردم است (آرایش و دیگران، ۱۳۸۹: ۳۷۸).

### ۳-۲-۲. تهیه پیوست زیست‌محیطی برای همه برنامه‌های سازندگی

حفظ منابع طبیعی در طرح‌های توسعه باید به‌عنوان یک سیاست در نظر گرفته شود. در عین حال، مسئله محیط‌زیست، موضوعی ملی است که باید برای حل مشکلات مرتبط با آن، همه مردم و دستگاه‌ها، حفاظت از آن را وظیفه‌ای عمومی تلقی کنند و بنابراین حفاظت از آن را نباید تنها بر دوش دولت گذاشت. در این خصوص، مقام معظم رهبری اشاره داشته‌اند که:

«همه برنامه‌های سازندگی از شهری و صحرایی و صنعتی و بقیه طرح‌ها، حتماً یک پیوست محیط‌زیستی باید داشته باشد؛ جاده می‌خواهید بکشید، مشخص باشد که تأثیرش در محیط‌زیست چیست؛ کارخانه می‌خواهد نصب بشود، باید معلوم باشد که

۱. ماده ۸ قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی مصوب ۱۳۸۹.

تأثیرش در محیط‌زیست چیست؛ بعضی از مسائل تجاری، بعضی از نقل و انتقال‌ها و کارهای بازرگانی؛ این‌ها بایستی پیوست محیط‌زیست داشته باشد.<sup>۱</sup> ارزیابی زیست‌محیطی به تحلیل پیامدها و آثار یک طرح، برنامه یا پروژه بر محیط‌زیست می‌پردازد و در نهایت به ارائه راهکارهای کاهش و تقلیل اثرات سوء بر محیط‌زیست می‌پردازد (ملکی و سعیدی، ۱۳۹۵: ۸۳).

مدیریت منابع طبیعی و اراضی انفال مستلزم آن است که علاوه بر قوانین، تمهیدهای اداری - اجرایی نظیر دستورهای اداری، استانداردهای فنی نیز در نظر گرفته شود و در کلیه طرح‌های سازندگی اعم از عمرانی، توسعه‌ای رعایت شوند و در فعالیت‌هایی که اثر مشخص بر منابع طبیعی و محیط‌زیست خواهد داشت، ارزیابی اثرات زیست‌محیطی باید الزامی باشد.

### ۳-۲-۳. تثبیت مالکیت دولت بر اراضی در نظام کاداستر

در بند پنجم سیاست‌های کلی نظام در بخش مسکن ابلاغی ۱۳۸۹/۱۱/۲۹، ایجاد بانک اطلاعاتی زمین و مسکن به‌عنوان یکی از تدابیر اداری رهبری به منظور مدیریت زمین آمده است. قانون برنامه پنجم توسعه<sup>۲</sup>، سازمان ثبت اسناد و املاک کشور را مکلف کرده تا پایان برنامه نسبت به ایجاد پایگاه اطلاعات حقوقی املاک و تکمیل کاداستر اقدام کند (خواجه‌وی و قنواتی، ۱۳۹۷: ۲۶).

ایجاد بانک اطلاعاتی زمین، جمع‌آوری و ثبت اطلاعات پایه اراضی کشور، مدیریت و تشخیص نوع اراضی بر اساس استعداد زمین، باعث تشخیص اراضی انفال از غیر آن می‌شود که این امر در پیشگیری تعرض به اراضی انفال نقش مهمی ایفا خواهد کرد. در بند ۶۷ سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه، ثبت رسمی اسناد و املاک و ثبت رسمی مالکیت‌های دولت بر املاک و اراضی کشور در نظام کاداستر، به‌عنوان یکی از

۱. دفتر حفظ و نشر آثار حضرت آیت‌الله خامنه‌ای، دیدار ۱۳۹۳/۱۲/۱۷.

۲. بند و ماده ۴۶ قانون برنامه پنجم توسعه

سیاست‌های حقوقی و قضایی رهبری مورد تأکید قرار گرفته است. عدم ثبت مالکیت اراضی انفال موجب سوءاستفاده سوداگران از این منابع خواهد شد. مطالعات بین‌المللی انجام‌گرفته نشان می‌دهد که یکی از عوامل اصلی که فساد را در جامعه افزایش می‌دهد، در دسترس بودن منابع طبیعی است (رحیمیان، ۱۳۹۳: ۱۰۶)

با جمع‌آوری دقیق اطلاعات املاک و ثبت و نگهداری دقیق آن در یک سیستم، مالکیت اشخاص محفوظ می‌ماند (طباطبایی حصار، ۱۳۸۹: ۶۶).

در عین حال، یکی از نشانه‌های عدم پیگیری و جدیت نسبت به رهنمودهای رهبری، آن است که بودجه مربوط به کاداستر در سال ۱۴۰۰ تخصیص نیافته<sup>۱</sup> و اجرای این طرح با کندی بسیاری روبروست. یکی از دلایل این امر، پراکندگی نهادهای متولی حفاظت از اراضی انفال و نبود سیاست‌گذاری و مدیریت واحد در این زمینه است (محمدی و خردمندی، ۱۳۹۹). همچنین یکی از لوازم حدنگاری، صدور سند تک‌برگ است و این امر بر عهده مالکان قرار داده شده است و مالکان نیز معمولاً تا زمانی که ضرورتی ایجاب نکند، اقدام به اخذ سند تک‌برگ نمی‌کنند. در عین حال، حدنگاری به صورت ناقص و به درخواست مالک، تأثیری بر جلوگیری از زمین‌خواری و حفظ اراضی انفال نداشته است. از طرف دیگر، حدنگاری یک امر اجرایی است و واگذاری یک امر اجرایی به نهاد قضایی، برخلاف اصل تفکیک قواست.

### ۳-۲-۴. تقویت نظارت‌ها

یکی از تدابیر موردنظر مقام معظم رهبری در دیدار مسئولان و فعالان محیط‌زیست (۱۷ اسفند ۱۳۹۳)، جهت پیشگیری از تصرف و تجاوز به منابع طبیعی و افزایش زمین‌خواری، «تقویت نظارت‌های بی‌اغماض دستگاه‌های اجرایی» بوده است. بر این اساس، هر کدام از دستگاه‌های ذی‌ربط مثل منابع طبیعی، محیط‌زیست باید نسبت به تقویت اهرم‌های نظارتی خود جهت پیشگیری از جرائم علیه اراضی انفال اقدام نمایند.

۱. خبرگزاری ایسنا، مصاحبه رئیس سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، ۲۱ شهریور ۱۴۰۰، کد خبر:

از جمله تدابیر نظارتی، حفظ و حراست فیزیکی، عنداللزوم از طریق گماردن نگهبان یا از طریق نصب تابلوهای حفاظتی - ترویجی به منظور اطلاع‌رسانی و شناسایی مناسب محدوده اراضی مزبور است.

در عین حال، به نظر می‌رسد نقش محوری در نظارت بر اراضی انفا، با دادستان باشد. لیکن به دلیل مشخص نبودن اراضی مشمول انفال و عدم شفافیت در این زمینه، دادستان امکان نظارت لازم را ندارد. بر اساس دستورالعمل نظارت بر حقوق عامه (مصوب ۱۳۹۷)، علاوه بر دادستان، دیوان عدالت اداری و سازمان بازرسی کل کشور نیز وظیفه نظارت بر پیگیری و دعاوی ناظر بر جرائم مرتبط با اموال، منافع و مصالح ملی را دارند. در این دستورالعمل، صراحتاً انفال از زمره حقوق عامه شمرده شده است. در عین حال، ساختار متناسب با این وظایف در دادستانی پیش‌بینی نشده است.

### ۳-۳. سیاست جنایی قضایی

سیاست جنایی قضایی را در واقع می‌توان همان رویه قضایی اعم از حقوقی و کیفری دانست. در خصوص اراضی انفال، مداخلات کیفری و حقوقی، عملاً در مقابل حجم عظیم تعرض به انفال ناکارآمد بوده است.

برخی از محققان، علت برخورد غیرمؤثر با تعرض به اراضی انفال را تعارض در رویه قضایی دانسته‌اند (عباسی، ۱۳۹۵: ۹-۸). در حالی که با دقت بیشتر می‌توان دریافت که ریشه این تعارض‌ها در نظریات فقهای شورای نگهبان، نظریات مشورتی اداره کل حقوقی قوه قضائیه و به طور کلی وجود قوانین پراکنده و گاه متعارض است و نه رویه قضایی.

علاوه بر این، قضات در مقام رسیدگی نخست تفاسیر خود از قوانین و مقررات را داشته که این تفاسیر می‌تواند متفاوت بوده و به نتایجی ناهمگون منتهی شود. دوم در هر پرونده، ملاحظاتی خاص وجود دارد که قضات نمی‌توانند به آن بی‌توجه باشند. برآیند این امور، سیاست جنایی قضایی را شکل می‌دهد. علاوه بر قضات، سایر ارکان دستگاه قضایی نیز مانند دیوان عالی کشور با صدور آرای وحدت رویه و رأی اصراری،



دادستانی کل کشور با صدور بخشنامه، اداره کل حقوقی قوه قضایی با ارائه نظریات مشورتی، در شکل‌گیری سیاست جنایی قضایی نقش دارند. نقش قضات و دستگاه قضایی در اجرای قوانین تا آن اندازه است که می‌توانند شدیدترین قوانین کیفری را تعدیل و ضعیف‌ترین قوانین را تشدید کنند (انصاری، ۱۳۹۳: ۴۶).

مقام معظم رهبری در سال‌های اخیر سیاست جنایی قضایی در زمینه اراضی انفال را ذیل حقوق عامه تعریف کرده‌اند. ایشان پیرو همین سیاست در دیداری که در ۴ تیرماه ۱۴۰۰ با مسئولین دستگاه قضایی داشتند، فرمودند که: «این کار بسیار لازم و پرارزش، جزو وظایف حتمی قوه قضائیه است و دایره عمل به آن باید از احیای واحدهای تولیدی و رفع تصرف منابع طبیعی، به عرصه‌هایی همچون .... گسترش یابد.» (پایگاه اینترنتی دفتر حفظ و نشر آثار حضرت آیت‌الله خامنه‌ای). در عین حال، مهم‌ترین تدابیر قضایی در برخورد با تعرض به اراضی انفال از قرار زیر است:

### ۳-۱. نظارت قضایی

یکی از عوامل زمینه‌ساز جرائم علیه انفال و همین‌طور سوء مدیریت این اراضی، نهادهای دولتی هستند. در عین حال، این نهادها باید به صورت مدام مورد بازرسی قرار گیرند. سازمان بازرسی هیچ‌گونه سیاست خاصی در برخورد با این‌گونه جرائم نداشته و راهبرد خود را در این زمینه ارائه نکرده است. اگرچه آسیب‌شناسی سازمان بازرسی، در مجال این مقاله نمی‌گنجد، لیکن گفتمان حاکم بر این سازمان، انفعالی و بیشتر قضایی بوده است.

نظارت قضایی باید مداوم بوده و از همان لحظه وقوع جرم، آن را رصد کند. بدیهی است وقتی در منطقه‌ای بر اثر اهمال دستگاه‌های دولتی، زمین‌خواری به صورت گسترده شیوع پیدا می‌کند، امکان برخورد با عموم مردم نیست. لذا عدم ورود سریع و آنی دستگاه قضایی که از طریق این سازمان باید انجام شود، یکی از دلایل گسترش زمین‌خواری است. در عین حال، این جرم، علیه اراضی ملی است، در حالی که سازمان

بازرسی بیشتر به جرائم کارکنان دولت و مدیران آن می‌پردازد و تاکنون رسالت رسمی خود را حفظ حقوق عامه معرفی نکرده است.

### ۳-۳-۲. افتراقی سازی دادرسی

شاید بتوان مهم‌ترین آسیب در برخورد با تجاوز به اراضی انفال را، عدم رسیدگی تخصصی به دعاوی حقوقی و کیفری با موضوعیت اراضی ملی دانست. این عدم تخصص، نخست موجب اطاله رسیدگی شده؛ دوم، موجب ایجاد رویه‌های قضایی مختلف شده و نوعی بی‌عدالتی را دامن زده است. بارها دیده شده، ساخت و سازی در اراضی انفال تخریب شده، لیکن همسایه همین ملک به دلایلی نامعلوم، از پیگیری قضایی مصون مانده است!

### ۳-۴. سیاست جنایی مشارکتی

برخی از جلوه‌های سیاست جنایی مشارکتی که از طریق اعمال و اقدام‌های انجمن‌های مردم‌نهاد یا دیگر نهادهای اجتماعی نمایان می‌شود، عبارت‌اند از:

#### ۳-۴-۱. ارتقاء فرهنگ عمومی در حفاظت از اراضی انفال

مهم‌ترین راهبرد آموزش است (مهدوی، ۱۳۹۰: ۷۹). آموزش اطفال و نوجوانان در مدارس و دانشگاه‌ها نسبت به اهمیت حفظ منابع طبیعی و اراضی عمومی و در عین حال، گزارش موارد و مصادیق تعرض به این منابع، یکی از تدابیر درازمدت سیاست جنایی در این زمینه می‌تواند باشد.

از دیگر تدابیر رهبری در حفاظت از منابع طبیعی، تقویت آموزش و نظام اطلاع‌رسانی است. آموزش و تربیت کودکان و نوجوانان از همان ابتدای زندگی و نهادینه کردن احترام به طبیعت و منافع ملی و آموزش چگونگی رفتار با طبیعت و حفاظت و حراست از آن به دیگران به‌عنوان یکی از مصادیق پیشگیری اجتماعی دارای کارایی و اثری ماندگارتر است (شکر بیگی؛ خوئینی، ۱۳۹۷: ۱۹۶)

یکی از راه‌های حفظ عرصه‌های طبیعی، تهیه و نصب تابلوهای حفاظتی- ترویجی

با هدف اطلاع‌رسانی و مقابله با تصرفات احتمالی در عرصه‌های جنگلی و مرتعی است. به منظور تقویت آموزش حفاظت از منابع طبیعی و اراضی انفال، می‌توان به تهیه و پخش برنامه‌های اطلاع‌رسانی از رسانه ملی نیز اشاره کرد. مجموعه «محیط‌زیست برای همه»<sup>۱</sup> از جمله برنامه‌های مستند رسانه ملی است که سعی می‌کند تا مشارکت عمومی در زمینه حفاظت از زمین‌های منابع طبیعی و محیط‌زیست جانوری را افزایش دهد.

استفاده از ظرفیت‌های مردمی در حفظ اراضی مشمول انفال از تدابیر مهم با رویکرد مشارکتی است. در بند یک سیاست‌های کلی نظام در بخش منابع طبیعی<sup>۲</sup>، «ایجاد عزم ملی بر احیای منابع طبیعی تجدیدشونده و توسعه پوشش گیاهی برای حفاظت و افزایش بهره‌وری مناسب و سرعت بخشیدن به روند تولید این منابع و ارتقاء بخشیدن به فرهنگ عمومی و جلب مشارکت مردم در این زمینه»، به‌عنوان یک تدبیر با رویکرد مشارکتی در نظر گرفته شده است.

### ۳-۴-۲. جلب مشارکت عمومی در احیاء منابع طبیعی

از طرف دیگر، فرهنگ‌سازی در خصوص جلب مشارکت مردمی جهت حفاظت از منابع طبیعی به منظور پیشگیری از دستبرد به آن ضروری است. شاید بتوان به صراحت، انفال از زمره حقوق عامه برشمرد. بهره‌گیری از ظرفیت سازمان‌های مردم‌نهاد به دلیل کم‌هزینه، فراگیر و با مقبولیت اجتماعی بالا بودن، می‌تواند بستری مناسب جهت حفاظت از اراضی ملی ایجاد کند (نصیری، ۱۳۹۳). یکی از راه‌های حفظ و توسعه منابع طبیعی، اقدام به درختکاری و نهال‌کاری و ایجاد فضای سبز در این اراضی است که منجر به حفاظت، احیاء و افزایش بهره‌وری این منابع می‌شود.

احیای محیط‌زیست، زمینه را برای موفقیت اقتصادی کشور آماده می‌کند (لستر، ۱۳۸۱):

۱. این مستند در ۲۴ قسمت از شبکه مستند سیما پخش شده است.

۲. ابلاغی ۱۳۷۹/۱۱/۳

۳۱۲). جلب مشارکت عمومی در امر بیابان‌زدایی و احیاء اراضی و منابع طبیعی در قانون الحاق دولت ایران به کنوانسیون سازمان ملل برای بیابان‌زدایی در کشورهایی که به‌طور جدی با خشک‌سالی یا بیابان‌زایی مواجه هستند، نیز مورد اشاره قرار گرفته است.<sup>۱</sup>

مقام معظم رهبری در مجموعه سیاست‌های کلی بخش منابع طبیعی، توسعه پوشش گیاهی را یک تدبیر کارآمد برای حفاظت و افزایش بهره‌وری مناسب از منابع طبیعی عنوان کرده و بر اصلاح نظام بهره‌برداری از منابع طبیعی و تلاش برای حفظ و توسعه آن تأکید کرده‌اند. همچنین در بند ۱۴ مجموعه «سیاست‌های کلی تولید ملی، حمایت از کار و سرمایه ایرانی»، ارتقاء سرمایه‌های طبیعی از جمله اراضی انقال با هدف رشد تولید ملی در سایه توسعه نهادهای مردمی مورد اشاره قرار گرفته است.

همچنین در رابطه با ایجاد بستر لازم جهت مشارکت مردم و لزوم پیوست زیست‌محیطی برای همه طرح‌های توسعه‌ای می‌توان به مواد ۱۰۴ و ۱۰۵ قانون برنامه سوم توسعه و آیین‌نامه اجرایی آن مصوب سال ۱۳۸۳ و ماده ۷۱ قانون برنامه چهارم توسعه مصوب ۱۳۸۳/۶/۱۱ اشاره کرد که حاوی مقرراتی در خصوص پیوست زیست‌محیطی طرح‌های سازندگی است (دبیری، کیانی، ۱۳۸۶: ۹۷). در حالی که در برنامه ششم توسعه، تدابیر خاصی جهت جلب مشارکت مردمی به منظور حفاظت از منابع طبیعی، پیش‌بینی نشده است (ماده ۳۸). این امر حکایت از علاقه دولت‌ها جهت مدیریت و تصاحب منابع طبیعی است، در حالی که منابع طبیعی و انقال باید جهت مصالح عمومی مورد استفاده قرار گیرد و به این منظور باید از ظرفیت مردم جهت حفاظت و توسعه این اراضی استفاده کرد.

۱. ماده ۴ الحاقیه اجرایی منطقه‌ای برای آسیا

### فرجام سخن

اراضی انفال از زمره مهم‌ترین ثروت‌های عمومی بوده که پس از انقلاب اسلامی نیز موضوع اساسی‌سازی شکلی قرار گرفته، بی‌آنکه اصطلاحاتی مانند «حکومت اسلامی» یا «مصلحت عمومی» که در اصل ۴۵ قانون اساسی به آن اشاره شده، مورد تبیین دقیق قرار گیرد. همچنین، به دلیل درگیری کشور در جنگ و تحریم‌های خارجی و همچنین ایجاد امنیت داخلی، موضوعاتی مانند آمایش سرزمینی از اولویت‌های نظام در دهه اول انقلاب نبوده و در عین حال، سیاست‌های کلی نظام در این حوزه پراکنده بوده است. همچنین، جمعیت نسبتاً کم و حدود ۳۶ میلیونی ایران از یک طرف و از طرف دیگر مساحت بسیار زیاد اراضی انفال و قیمت ناچیز زمین‌های مذکور، عملاً باعث شده بود ضرورتی برای تعیین سیاست‌های کلی نظام در این حوزه، وجود نداشته باشد. لذا پس از انقلاب، اساسی‌سازی ماهوی نسبت به اراضی انفال انجام نگرفت و همین امر زمینه‌ساز سوءاستفاده از این اراضی در دهه‌های بعد شد.

از دهه ۱۳۷۰ نیز در پرتو سیاست‌های سازندگی، زمین‌های انفال مورد بهره‌برداری قرار گرفت، لیکن برخلاف نظرات اکثریت فقها که قائل به عدم امکان انتقال اراضی انفال به اشخاص خصوصی بودند، بسیاری از این اراضی در قالب خصوصی‌سازی به دیگران واگذار شد و موجبات تعدی به درآمدهای عمومی فراهم شد.

از حیث سیاست کیفری ناظر بر اراضی انفال نیز، مجازات پیش‌بینی شده متناسب با جرائم ارتكابی در این حوزه نبوده و احکام و مقررات جزایی بازدارندگی لازم را نداشته و از نظر کیفرگذاری نیز در برخی موارد مجازات جرائمی مانند تجاوز و تصرف غیرقانونی این اراضی، به قوانین دیگر احاله شده<sup>۱</sup> که منجر به پراکندگی و ابهام قوانین حاکم و در نتیجه ناکارآمدی سیاست کیفری شده است. از طرف دیگر، نامتناسب بودن مجازات به دلیل گذشت سال‌ها از تصویب این قوانین، موجب کاهش بازدارندگی و

۱. ماده ۱۴ قانون نحوه اجرای اصل ۴۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران ۱۳۶۳/۵/۱۷؛ ماده ۱۳ قانون زمین شهری مصوب ۱۳۶۶/۶/۲۲؛ ماده ۱۲ و ۱۵ قانون نحوه اجرای اصل ۴۹ قانون اساسی.

بالتبع افزایش آمار جرائم علیه اراضی انفال شده، به گونه‌ای که زمین خواری در صدر مفساد اقتصادی قرار دارد. در همین راستا پیشنهادهای زیر ارائه می‌شود:

۱. انتقال هرگونه زمین دولتی یا اراضی ملی و منابع طبیعی به اشخاص اعم از حقیقی یا حقوقی توسط مجلس شورای اسلامی ممنوع شود؛

۲. در تمام خصوصی‌سازی‌ها قید شود که مالکیت دولت بر اراضی، غیرقابل واگذاری است؛

۳. مأموریت شناسایی حفظ و مدیریت اراضی انفال به یک سازمان مشخص اجرایی زیر نظر مقام رهبری محول شود؛

۴. برای جلوگیری از زمین خواری و همچنین کسب درآمد از این ثروت عمومی مدیریت بهینه این زمین‌ها در دستور کار قرار گیرد؛

۵. مطالعات فقهی گسترده‌ای در خصوص موجبات، نوع، نحوه نظارت و نگهداری اراضی اطفال و نحوه بهره‌برداری از آن‌ها صورت گیرد؛

۶. سیاست‌های کلی نظام در حوزه انفال در مجمع تشخیص مصلحت نظام تدوین شود؛

۷. با توجه به تفکیک حقوق عامه از حقوق دولت، مشخص شود که انفال از اموال دولتی است یا عمومی؟؛

۸. عدم اعتباربخشی و هرگونه سند عادی و مالکیت مبتنی بر اسناد عادی در خصوص اراضی؛

۹. اصلاح اصل ۴۵ قانون اساسی و ابهام‌زدایی از آن؛

۱۰. ایجاد گفتمان حفاظت از منابع طبیعی و اراضی دولتی عمومی.

## منابع

### الف. فارسی

آرایش و دیگران (۱۳۸۹) «مقایسه دیدگاه کارشناسان و بهره‌برداران درباره مشارکت مردم در فرایند حفظ، احیاء، توسعه و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع استان ایلام»، **تحقیقات مرتع و بیابان ایران**، دوره ۱۷، شماره ۳، صص ۳۹۲-۳۷۷.

اسماعیلی، محسن؛ طحان نظیف، هادی (۱۳۸۷) «تحلیل ماهیت نهاد سیاست‌های کلی نظام در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران»، **پژوهش‌نامه حقوق اسلامی**، دوره ۹، شماره ۲، صص ۱۲۷-۹۳.

امانی، مسعود؛ دهنوی، هادی (۱۳۹۶) «تبارشناسی حقوقی و تقنینی مالکیت زمین در ایران»، **قضاوت**، دوره ۱۷، شماره ۹۲، صص ۱۰۳-۷۹.

امین فرد، محمد؛ مشکاتی، زینب (۱۳۹۲) «تأثیر حکومت سیاسی بر حکم فقهی استفاده از انفال در دوران غیبت از دیدگاه شیعه»، **حکومت اسلامی**، دوره ۱۸، شماره ۶۹، صص ۳۱-۵۶.

انصاری، مجید (۱۳۸۶) «جایگاه سیاست‌های کلی در نظام قانون‌گذاری در ایران»، **مجموعه مقالات همایش یکصدمین سال قانون‌گذاری**، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، صص ۱۹۵-۱۸۱.

انصاری، باقر (۱۳۹۳) **نقش قاضی در تحول نظام حقوقی**، چاپ اول، تهران: نشر میزان.

بشیریه، حسین (۱۳۸۴) **موانع توسعه سیاسی در ایران**، چ ۵، تهران: گام نو.

تقی زاده، جواد (۱۳۸۶) «مسئله اساسی‌سازی نظم حقوقی»، **پژوهش‌های حقوقی**، شماره ۱۱، صص ۱۲۲-۱۶۹.

خواجوی، اصغر؛ قنواتی، جلیل (۱۳۹۷) «بررسی نظری و کاربردی نقش تثبیت مالکیت دولت در پیشگیری از بروز پدیده زمین‌خواری»، **کارآگاه**، دوره ۱۱، شماره ۴۲، صص ۲۴-۳۷.

خمینی، سید روح‌الله (۱۳۶۱) **صحیفه امام**، ج ۱۷ و ۲۱، تهران: موسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی (ره).

خمینی، سید روح‌الله (۱۳۶۷) **کتاب البیع**، جلد ۲ و ۳، قم: مؤسسه مطبوعاتی اسماعیلیان.

خمینی، سید روح‌الله (۱۳۹۰) **تحریر الوسیلة**، ج ۱، قم: مؤسسه مطبوعاتی اسماعیلیان.

- خمینی، سید روح‌الله (۱۳۹۶) **استفتانات امام خمینی** (ره)، ج ۸، تهران: موسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی (ره).
- دبیری، فرهاد؛ کیانی، مژده (۱۳۸۶) «بررسی قوانین و مقررات پیشگیرانه از جمله ارزیابی اثرات زیست‌محیطی در کشور ایران و چند کشور صنعتی»، **مجله علوم و تکنولوژی محیط‌زیست**، دوره ۹، شماره ۴، صص ۹۵-۱۰۹.
- دهم‌رده قلعه‌نو؛ محمدرضا و دیگران (۱۳۹۲) «بررسی چگونگی بهره‌برداری از منابع طبیعی و اثر آن بر بیابان‌زایی (مطالعه موردی: منطقه هامون سیستان)»، **فصلنامه تحقیقات مرتع و بیابان ایران**، دوره ۴، شماره ۲۰، صص ۶۷۹-۶۸۵.
- رضایی دوانی، مجید (۱۳۸۷) «ویژگی‌های منابع مالی دولت اسلامی و اثر آن بر سرمایه‌گذاری اقتصادی»، **فصلنامه مالیات**، شماره ۴۹، صص ۱۴۸-۱۲۱.
- راغب اصفهانی، حسین بن محمد؛ خسروی، غلامرضا (۱۳۷۴ ش) **ترجمه و تحقیق مفردات الفاظ قرآن**، ج ۴، چاپ دوم، تهران: مرتضوی.
- رحیمیان، نرگس (۱۳۹۳) «بررسی فساد اقتصادی و راه‌های مبارزه با آن»، **مجله اقتصادی**، دوره ۱۴، شماره ۹ و ۱۰، صص ۱۰۳-۱۱۶.
- رمضانی، میریاسین؛ عزیزاده، اکبر (۱۳۹۲) «سیاست جنایی، ابزارها، مقامات و مراجع دخیل در سیاست جنایی قضائی»، **کارآگاه**، دوره ۲، شماره ۲۵، صص ۱۶۲-۱۲۱.
- رئوفی، فاطمه؛ داورزنی، حسین (۱۳۹۷) «تبیین نقش کاداستر در پیشگیری از جرایم ثبتی»، **مجله پژوهش ملل**، دوره ۴، شماره ۳۷، صص ۷۱-۹۳.
- ساداتی، سیدمحمد مهدی (۱۳۹۴) «معیارهای کارآمدی درون‌سازمانی نهادهای مبارزه با فساد اقتصادی (با تأکید بر کنوانسیون مریدا و طرح تشکیل سازمان مبارزه با مفاسد اقتصادی)»، **حقوق اداری**، دوره ۳، شماره ۹، صص ۲۸-۹.
- شکر بیگی، علیرضا؛ خوئینی، غفور (۱۳۹۷) «سیاست جنایی در پیشگیری اجتماعی ناظر به منابع طبیعی و اراضی ملی»، **مطالعات فقه و حقوق اسلامی**، دوره ۱۰، شماره ۱۹، صص ۲۱۸-۱۸۵.
- عباسی، روح‌اله (۱۳۹۵) «بررسی ناکارآمدی سیاست جنایی ایران در صیانت از اراضی ملی»،



- کنفرانس بین‌المللی مخاطرات طبیعی و بحران‌های زیست‌محیطی ایران، راهکارها و چالش‌ها.
- عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۸۵) **حقوق اساسی ایران**، چاپ اول، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- فخیمی، فرزاد (۱۳۷۳) **تحولات سازمان‌های دولتی ایران از مشروطیت تا امروز**، چاپ ۱، تهران: موسسه نشر فرهنگی زند.
- قاضی شریعت پناهی، ابوالفضل (۱۳۷۹) **بایسته‌های حقوق اساسی**، تهران: دادگستر.
- کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۲) **حقوق مدنی (اموال و مالکیت)**، چاپ هفتم، تهران: انتشارات میزان.
- صافی گلپایگانی، لطف‌الله (۱۳۷۰) «مصاحبه با آیت‌الله شیخ لطف‌الله صافی گلپایگانی»، **مجله حوزه**، شماره ۴۴-۴۳.
- طباطبایی حصری، نسرین (۱۳۸۹) «بررسی تطبیقی نظام‌های ثبت املاک (با تأکید بر نظام ثبت املاک در ایران)»، **مجله حقوق**، شماره ۲، صص ۲۱۹-۲۳۷.
- غلامی، حسین؛ رحمانی، محمد (۱۳۹۶) «مختصات تئوریک سیاست جنایی حکومت جمهوری اسلامی ایران (تحلیل مبانی، اصول و مدل بندی در مقام تئوری)»، **پژوهش حقوق کیفری**، دوره ۵، شماره ۱۸، صص ۹-۳۸.
- گرگی ازندریانی، علی اکبر (۱۳۸۸) **دادگاه‌های قانون اساسی**، تهران: انتشارات میزان.
- لازرژ، کریستین (۱۳۸۲) **درآمدی بر سیاست جنایی**، ترجمه علی‌حسین نجفی ابرندآبادی، تهران: میزان.
- لستر راسل، براون (۱۳۸۱) **اقتصاد زیست‌محیطی راه‌حل بحران محیط‌زیست**، ترجمه حمید طراوتی، تهران: نشر هوای تازه.
- مجتهد، احمد (۱۳۷۷) **دیدگاه‌های امام خمینی در رابطه با سیاست‌های کشاورزی ایران و عملکرد سیاست‌های کشاورزی پس از انقلاب اسلامی**، چاپ دوم، تهران: موسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی (ره).
- محرر نژاد، ناصر (۱۳۸۵) **مدیریت و برنامه‌ریزی محیط‌زیست**، تهران: میزان.
- محمدی، شیوا؛ خردمندی، سعید (۱۳۹۹) «واکاوی علل عدم موفقیت طرح کاداستر در کشور از

- دیدگاه حقوق اداری»، پژوهش‌های نوین حقوق اداری، دوره ۲، شماره ۵، صص ۱۱۱-۱۳۶.
- محمدی گیلانی، محمد (۱۳۶۱) «بررسی و ترجمه انفال نوشته آیه العظمی منتظری (۲)»، پاسدار اسلام، شماره ۱۴، صص ۳۱-۳۳.
- مدنی، سید جلال‌الدین (۱۳۶۲) حقوق اساسی در جمهوری اسلامی ایران، جلد ۱، تهران: سروش.
- مدنی، سید جلال‌الدین (۱۳۸۲) «مروری بر شکل‌گیری قانون اساسی در جمهوری اسلامی»، ماهنامه اندیشه و تاریخ سیاسی ایران، دوره ۲، شماره ۱۶، صص ۳۸-۴۲.
- مشهدی، علی (۱۳۹۳) «اساسی‌سازی ماهوی حق بر محیط‌زیست در حقوق ایران و فرانسه»، مطالعات حقوق تطبیقی، دوره ۵، شماره ۲، صص ۵۸۰-۵۵۹.
- مصباحی مقدم، غلامرضا؛ شهبازی غیاثی، موسی؛ نخلی، سیدرضا (۱۳۹۰) «اصول و سیاست‌های حاکم بر مصرف انفال و درآمدهای حاصل از آن در دولت اسلامی»، پژوهش‌های اقتصادی ایران، شماره ۴۸، صص ۲۲۱-۱۹۳.
- مطهری، مرتضی (۱۳۹۰) بررسی اجمالی مبانی اقتصاد اسلامی، تهران: حکمت
- مکارم شیرازی، ناصر (۱۳۶۱) «منابع درآمد دولت در حکومت اسلامی»، مجله مکتب اسلام، سال ۲۲، شماره ۷.
- ملکی، سعید؛ سعیدی، جعفر (۱۳۹۵) بررسی ابعاد زیست‌محیطی و جایگاه محیط‌زیست شهری در برنامه‌های توسعه ایران، فصلنامه مطالعات مدیریت شهری، شماره ۲۷، صص ۸۹-۶۹.
- موسی‌زاده، ابراهیم (۱۳۸۷) تأملی در مفهوم، ماهیت و جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام، فقه و حقوق، دوره ۵، شماره ۱۷، صص ۱۵۱-۱۷۸.
- مهدوی، محمود (۱۳۹۰) پیشگیری از جرم (پیشگیری رشد مدار)، تهران: سمت.
- نصیری، آسیه (۱۳۹۳) «نقش سازمان‌های مردم‌نهاد در ارتباط با محیط‌زیست پایدار»، اولین همایش ملی ارزیابی مدیریت و آمایش محیط‌زیستی در ایران.
- وایت، راب (۱۳۹۵) جرایم زیست‌محیطی فراملی به سوی جرم‌شناسی جهان بوم، ترجمه حمیدرضا دانش ناری، تهران: میزان.

ب. عربی

طوسی، محمد بن حسن (۱۴۱۷ ق) **نهایه، الثانی**، بیروت: دار الاندلس.

طوسی، محمد بن حسن (۱۴۰۱ ق) **التبیین فی تفسیر القرآن**، ج ۵، قم: مکتب الاعلام الاسلامی.

مامقانی، عبدالله (بی تا) **هدایة الانام فی اموال الامام؛ نسخه خطی**، کتابخانه آیه الله مرعشی. منتظری، حسینعلی (۱۴۰۸ ق) **دراسات فی ولایه الفقیه و فقه الدوله الإسلامیه**، ج ۱ و ۲، قم: المركز العاملی الدراسات الاسلامیه.

نراقی، احمد بن محمد مهدی (۱۴۱۵ ق) **مستند الشیعه**، مشهد: مؤسسه آل البيت لإحياء التراث.

