

ماهیت حقوقی تغییر کاربری اراضی و املاک در حقوق ایران

مجله علمی پژوهش در فقه و حقوق (سال دوم)
شماره ۵ / پاییز ۱۳۹۶ / ص ۷۳-۸۴

هادی نمازی زاده^۱، محمد روحانی مقدم^۲

^۱ فارغ التحصیل کارشناسی ارشد دانشکده حقوق، واحد سمنان، دانشگاه آزاد اسلامی، سمنان، ایران.
^۲ استادیار دانشکده فقه و اصول حقوق اسلامی، واحد سمنان، دانشگاه آزاد اسلامی، سمنان، ایران.

نام نویسنده مسئول:
هادی نمازی زاده

چکیده

رشد روزافزون جمعیت و مهاجرت‌های گسترده افراد به شهرها، باعث تغییرات عمدی‌ای در مفهوم کاربری اراضی و املاک در حقوق ایران شده است. اعمال این تغییرات در شهرها، عمدتاً معطوف، وزارت مسکن و شهرداری‌ها و مصوبات شورای شهر و در روستاها بر عهده وزارت جهاد کشاورزی می‌باشد. اما در گستره ای وسیع‌تر، ما شاهد تغییرات عمدی اراضی و املاک کشاورزی، زراعی و مسکونی هستیم. اساساً تغییر کاربری اراضی و املاک در حقوق معاصر ایران، با اصلاحات ارضی شاه در دهه ۴۰ خورشیدی آغاز گشت. این اصلاحات تحولات گسترده‌ای را در رابطه‌ی میان مالکان زمین و کارورزان زمین به وجود آورد. در طول زمان به ویژه پس از انقلاب اسلامی و تغییر قانون اساسی، مساله تغییر کاربری اراضی در سطح شهرها و روستاها نیز بر اساس فقه امامیه تغییرات گسترده‌ای به خود گرفت.

ما در این مقاله ضمن تعریفی کلی از مفهوم اراضی، به تبارشناصی فقهی و حقوقی تغییر کاربری در حقوق ایران که مبتنی بر فقه امامیه است خواهیم پرداخت. علاوه بر این تلاش خواهیم کرد تا با بخشی جامع مساله تغییر کاربری زمین‌ها و املاک را از منظر حقوق ایران مورد بررسی قرار دهیم.

واژگان کلیدی: کاربری، تغییر کاربری، کاربری مجاز، اراضی زراعی، اراضی باغی.

مقدمه

منظور از حفظ کاربری اراضی جلوگیری از تغییر نحوه استفاده از زمین‌های خاص توسط مالکان یا متصوفین آنها می‌باشد. در واقع برخی از اراضی بنابر قانون، صرفاً جهت کاربردهای خاص قابل استفاده هستند و در صورتی که مالک متصرف بر آن نوع کاربرد ویژه‌ای را که قانون برای آن در نظر گرفته تغییر دهد، آثار منفی آن دامنگیر طبیعت، محیط زیست، اقتصاد، اجتماع یا فضای علمی، سیاسی، فرهنگی، هنری و مذهبی خواهد داشت.

از سوی دیگر، در برخی کشورها، زمین و اراضی طبیعی موضوعی مقدس و غیر قابل مسامحه برای بومیان منطقه محسوب می‌شود، به طوری که قوانین داخلی کشور و یا حتی معاہدات حقوق بشر، و نهادهای حقوق بشری بین المللی نظیر کمیته حقوق بشر سازمان ملل متحدد (نهاد ناظر بر اجرای ميثاق حقوق مدنی و سیاسی) و شورای حقوق بشر، آن را مورد توجه قرار داده و تخطی ناپذیری آن را مورد تأکید قرار دادند.

علاوه بر آن، در اکثر کشورهای دنیا، معمولاً زمین‌های کشاورزی، جنگلها، مراعع اراضی باتلاقی و سایر اراضی طبیعی مورد محافظت ویژه قرار گرفته و امکان دست یازی به آنها بنابر مقررات قانونی ممکن نمی‌باشد. با توجه به نوع مالکیت در کشورهای حوزه خاورمیانه، حفظ کاربری اراضی و منع تغییر آن، بیشتر در رابطه با اراضی کشاورزی و مراعع مطرح است. در ایران نیز، با توجه به وضعیت اقلیمی حاکم و کمبود جنگلها و مراعع طبیعی، هر چند به کشاورزان و دامداران بومی نواحی مختلف اجازه استفاده از آنها داده می‌شود اما این حق استفاده منحصر بوده و امکانی غیر از آنچه به طور سنتی استفاده می‌شده، نظیر ساخت و ساز یا کاربرد صنعتی وجود نخواهد داشت. از جمله مهمترین این اراضی، اراضی کشاورزی هستند که به طور اعم به زمینی‌های اطلاق می‌شود که به طور مداوم مورد عملیات کشاورزی، باگرداری و تاکداری قرار می‌گیرند و یا با توجه به ویژگی‌های طبیعی، استعداد و قابلیت بالایی برای چنین مصارفی خواهند داشت. جهت جلوگیری از تغییر کاربری اراضی قوانین متعددی وضع شده که هم شیوه تشویقی، هم باز دارنده را مورد توجه قرار داده‌اند.

اما در سالیان اخیر به دلیل افزایش روزافزون جمعیت و گسترش شهر نشینی و تحت فشار توسعه و گسترش فضاهای شهری و صنعتی، فضاهای سبز به ویژه اراضی جنگلی، زراعی و باغی اطراف شهرها به شدت در معرض تخریب و تبدیل قرار گرفته است؛ در کشورهای موفق از نظر حفظ کاربری اراضی، در خصوص اراضی کشاورزی با اهمیت خاص، مابه التفاوت ارزش اراضی با کاربری کشاورزی و غیرکشاورزی، به عنوان حقوق توسعه به کشاورز پرداخت و حق تغییر کاربری از این طریق خریداری یا منتقل می‌شود و به این ترتیب، از تغییر کاربری جلوگیری به عمل می‌آید.

أنواع اراضي از منظر فقه و حقوق**الف: اراضي از ديدگاه اسلام****۱- زمين انفال**

در اسلام انفال (اراضی مواد و بدون مالک، سرزمینهای مخربه و خالی از سکنه، سواحل دریاها، کوه‌ها، بیابان‌ها، معادن، جنگلها و مراعع، فضا و هوا و آبهای زیرزمینی و ...) از آن خدا و رسول او است^۱ و به امام اختصاص دارد و تحت تصرف و اختیار اوست، و هر گونه تصرفی که بخواهد می‌تواند اعمال نماید. (علامه حلی، ۱۴۱۴: ج ۲، ۴۱۴) مانند اراضی مواد، جنگلها، سرکوه‌ها، ته دره‌ها، رودخانه‌ها، زمین خراب و بایری که مالک مشخص ندارد.

۲- زمين فيء

زمینی است که از کفار بدون جنگ و لشکر کشی به دست مسلمانها افتاده باشد.

۳- زمين مفتحة العنة

زمینی است که از کفار بدون جنگ و لشکر کشی به دست مسلمانها افتاده باشد

۴- زمين وقف

زمینی است که مسلمانی آن را برای کارهای خیر وقف کرده باشد، که بر چند قسم است: یا به گونه وقف عام است که ملک همه مسلمانان می‌گردد یا وقف عامی است که از ملک وقف خارج می‌شود و در ملک هیچ کس وارد نمی‌شود بلکه از مشاعر می‌گردد، مانند مساجد و عرفات و مناء و یا وقف خاص است که آن هم به گونه‌های مختلف ممکن است واقع شود.

۵- ملك خصوصي

زمینی که ممکن است یک یا چند نفر مالک داشته باشد.

ب: اراضی از نظر موقعیت مکانی و بهره‌برداری در حقوق ایران

اراضی از نظر موقعیت مکانی به دو نوع تقسیم می‌شود:

۱- اراضی شهری یا اراضی واقع در محدوده شهر

برابر ماده ۲ قانون زمین شهری مصوب ۱۳۶۶/۶/۲۲ اراضی شهری زمین‌هایی است که در محدوده قانونی و حريم استحفاظی شهرها و شهرک‌ها قرار گرفته است. در این ماده مراد از شهرک‌ها، شهرک‌های مصوب مثل واوان، پرند، پردیس است. مضافاً، اراضی واقع در محدوده شهر فرقی با اراضی مرکز شهر ندارد. در واقع زمین‌هایی که در شهر واقع شده باشد هر چند که در آن‌ها زراعت شود این اراضی مشمول قانون اصلاحات اراضی نیست ولی از لحاظ روابط مالک و زارع تابع مقررات اصلاحات اراضی می‌باشد.

۲- اراضی غیر شهری یا اراضی خارج از محدوده شهری

اراضی که در خارج از محدوده شهر و شهرک‌ها واقع است.

اما اراضی از نظر بهره‌برداری را می‌توان به سه نوع تقسیم نمود:

۱- اراضی موات

موات در لغت به معنی بیجان و مرده است. (عمید، ۱۳۶۶: ذیل واژه موات) و زمین موات اصطلاحاً زمینی است که عمران و آبادی در آن نباشد. در تعریف موات در فقه و قانون تقاوتهایی مشاهده می‌گردد. فقهاء عموماً موات را زمینی دانسته‌اند که به علیٰ بیکار افتاده باشد. امام خمینی رحمة الله در تعریف موات فرموده‌اند: «موات زمین معطلي است که انتفاعي از آن برده نمي شود يا به جهت قطع شدن آب آن يا برای استحیاء آبهایا یا ماسه‌هایا یا شوره نمک یا سنگ‌ها بر آن یا به جهت بیشه شدن و پیچیده شدن نی و درختها در آن یا به جهت غیر اینها.» (موسوی خمینی، ۱۳۶۷: ج ۳، ۳۴۴) عبارت «به جهت غیر اینها» در تعریف فوق نشان می‌دهد که علیٰ معطلي ماندن زمین حصری نیست و معطلي ماندن زمین به هر جهتی، آن را در شمول تعریف موات قرار می‌دهد.

۲- اراضی بایر

زمین بایر یا موات بالعارض یا بایر عارضی، زمینی است که آباد بوده و سپس خراب شده و ویران گردیده و آن بر دو قسم است:

الف: سابقان بدون تلاش انسان آباد شده و سپس ویران و خراب گردیده.

ب: سابقان با تلاش و کوشش انسان آباد شده و اکنون خراب و ویران شده است.

۳- اراضی دایر

اراضی دایر، اراضی آباد و آیش را می‌گویند، در مقابل اراضی بایر و موات و اراضی متروکه. اراضی دایر زمین‌هایی است که آن را احیا و آباد کرده‌اند و در حال حاضر دایر و مورد بهره‌برداری مالک است. فلذاً اراضی ای که آباد و احیا شده و در حال حاضر نیز مورد بهره‌برداری است مانند باغ و اراضی آیش.

اراضی زمین و باغ ها

قانون گسترش قطب‌های کشاورزی مصوب ۱۳۵۴/۱/۱۶، اولین قانونی است که با انگیزه حفاظت زمین‌های کشاورزی وضع گردیده است. ماده ۱۲ قانون مذکور اذعان می‌داشت که تبدیل نوع استفاده و نیز تفکیک اراضی واقع در قطب‌های کشاورزی به کمتر از ۱۰ هکتار منوع می‌باشد و در راستای این ممنوعیت ضمانت‌هایی از جمله:

الف - خلع ید و واگذاری آنها بصورت اجاره دراز مدت به اشخاص و موسسات مجاور یا غیر مجاور (مواد ۱۲ و ۱۳ آن قانون).

ب- جلوگیری از تبدیل یا تغییر و بهره‌برداری بوسیله گارد منابع طبیعی یا سایر مأمورین نیروی انتظامی (ماده ۱۲ آن قانون).

ج- قلع و امحای مستحدثات (بند آخر ماده ۱۳ همان قانون)، را معین نموده بود.

با این وجود، این قانون را نیز نمی‌توان گام موثری جهت حفظ کاربری اراضی تلقی کرد. علل این امر را می‌توان موارد ابهام و نقص‌های بسیار قانون دانست. از جمله در قانون مذکور استثناعات متعددی را وارد کرده است که شامل کمیسیون تبصره یک ماده یک قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغهای، اراضی مالکین کم درآمد و تغییرات کاربری نیازبخش کشاورزی می‌باشد.

همچنین حوزه عمل قانون محدود به اراضی کشاورزی خارج از محدوده قانونی شهرهای و شهرک‌ها موجب بی‌تأثیری و ناکارآمدی قانون مربوط جهت جلوگیری از تغییر کاربری اراضی گردد.

به عنوان مثال، به منظور ایجاد تغییرات کاربری مورد نیاز مزروعه، باع یا تاکستان نظیر تأسیسات آبیاری مزروعه دریافت عوارض نیازبخش کشاورزی مقرر نشده است. اما در عمل تنها به این موارد ختم نمی‌شود، بلکه به دلیل ابهام موجود در قانون و عدم شفافیت کافی، کلیه موارد تغییر کاربری که به هر نحوی به کشاورزی ارتباط پیدا می‌کنند، مثل احداث مرغداری یا دامداری و یا حتی آب بندان‌های پرورش ماهی که به هیچ وجه نیاز بخش کشاورزی محسوب نمی‌شوند، خود را در قالب این استثنای جا داده و از عوارض معاف می‌شوند.

پس از مدتی تصویب لایحه قانون اصلاح بعضی از مواد قانون گسترش کشاورزی در قطب‌های کشاورزی، مصوب ۱۷ آذر ۱۳۵۸ شورای انقلاب را داشته، که به موجب ماده ۳ قانون موصوف نصاب ماده ۱۲ قانون قبلی تغییر کرد و محدودیت تفکیک اراضی به کمتر از ۲۰ هکتار و باغات به کمتر از ۱۰ هکتار، منحصرأ نسبت به اراضی و باغات واقع در محدوده قطب‌های کشاورزی ادامه یافت. (بهرامی، ۱۳۳۰: ۲)

به این ترتیب قانون مذکور شامل زمین‌های کشاورزی واقع در خارج از قطب‌های کشاورزی نبود و از این نظر تفکیک اراضی و باغات خارج از محدوده قانوناً بلاشکال می‌نمود. چنان‌که مدلول و منطقه رأی وحدت رویه شماره ۴۸ - ۱۳۶۳/۱۰/۲۴ هیأت دیوانعالی کشور نیز صحت این مدعای تأیید می‌نماید. بعد از آن یعنی در سال ۱۳۷۴ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها مصوب ۷۴/۳/۳۱ به تصویب قانونگذار رسید. ابه موجب ماده یک این قانون، تغییر کاربری در خارج از محدوده قانونی شهرها و شهرک‌ها جز در موارد ضروری ممنوع اعلام شد. سپس آئین نامه اجرائی قانون مذکور، مصوب جلسه مورخ ۱۳۸۴/۱۰/۲۴ هیأت محترم وزیران به تصویب رسید.

پس از آن دستورالعمل اجرائی تبصره پیش گفته مصوب ۱۳۷۵/۵/۱، به تصویب وزارت کشاورزی رسیده (بدون اینکه در روزنامه رسمی منتشر و شرایط قانونی مذکور در مادتین ۲ و ۳ قانون مدنی را دارا باشد) و طی آن ضوابط تغییر کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها و همچنین در بند «و» دستور العمل مذکور، ضوابط حاکم بر تفکیک اراضی زراعی و باغ‌ها در خارج از محدوده قانونی شهرها، موضوع ماده ۴ آئین نامه اجرائی پیش گفته تعیین و مشخص شد. بر این اساس حداقل تفکیک باغات آبی، ۵ هکتار و حداقل تفکیک باغات دیم ۱۵ هکتار تعیین شده است. (بهرامی، ۱۳۳۰: ۳)

بعد از آن به دلیل وجود موارد ابهامات و ایرادات بی‌شمار در قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها، قانون اصلاح قانون حفظ کاربری اراضی و زراعی و باغ‌ها مشتمل بر هشت ماده در جلسه علنی روز دو شنبه مورخ اول آبان ماه یک هزار و سیصد و هشتاد و پنج مجلس شورای اسلامی تصویب و در تاریخ ۱۳۸۵/۸/۱۰ به تأیید شورای نگهبان رسید. بعد از آن در تاریخ ۱۳۸۶/۴/۱۹ و به موجب تصویب‌نامه شماره ۵/۵۹۸۷۹/ت/۳۷۱۱۰ - هیأت وزیران مصاديق و اصطلاحات قانون حفظ کاربری اراضی زراعی مورد تعریف واقع گردید و بالاخره اقدام مثبت و قابل قبول دیگر که به منظور جلوگیری از تفکیک و افزایش و خرد شدن اراضی کشاورزی (اعم از باغ‌ها، نهالستان‌ها، اراضی زیرکشت، آبی، دیم و آیش آن‌ها) وضع گردید، قانون جلوگیری از خرد شدن اراضی کشاورزی و ایجاد قطعات مناسب فنی و اقتصادی مصوب ۱۳۸۳/۱/۲۵ مجلس شورای اسلامی می‌باشد. لازم به ذکر است که در تاریخ ۱۳۸۶/۴/۱۹ تصویب نامه شماره ۵/۵۹۸۷۹/ت/۳۷۱۱۰ - هیأت محترم وزیران مورد تصویب قرار گرفت که مصاديق و اصطلاحات قانون حفظ کاربری اراضی زراعی در آن مورد تعریف واقع گردیده است. (همان: ۳)

قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها مصوب سال ۱۳۷۴ و ۱۳۸۵ هم چنین آیین نامه‌های اجرایی از تعریفی از کاربری اراضی نمی‌دهد تا با استفاده از آن مفهوم تغییر کاربری مشخص شود. صرفاً در بند «د» از ماده یک آیین نامه اجرایی قانون مصوب سال ۱۳۸۵ در تعریف تغییر کاربری بیان داشته است: «هرگونه اقدامی که مانع از بهره برداری و استمرار کشاورزی اراضی و زراعی و باغ‌ها» گردد، تغییر کاربری محسوب می‌شود.

بنده «ت» ماده یک آیین نامه اجرایی قانون اصلاح قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها در تعریف اراضی زراعی و باغی مقرر داشته است: «اراضی تحت کشت، آیش و باغات شامل آبی و دیم، اعم از دایر و بایر که سابقه بهره برداری داشته باشد، و اراضی تحت فعالیت‌های موضوع تبصره (۴) الحاقی که در حکم اراضی زراعی و باغی محسوب می‌شود.»

تبصره ۲ ماده ۲ قانون حفظ کاربری اراضی و باغ‌ها اصلاحی ۱۳۸۵، در خصوص مرجع تشخیص زمین‌های زراعی مقرر کرده است:

«مرجع تشخیص اراضی زراعی و باغی وزرات جهاد کشاورزی است.»

اما با توجه به جایگاه وزارت جهاد کشاورزی در سیستم اداری و قانونی و قضایی کشور، جای این سوال باقی است که نظر صادره از سوی وزارت جهاد کشاورزی و سازمانها و ارکان تابعه آن تا چه حدی برای سایر نهادها و مراجع حائز اعتبار و اهمیت است؟ تبصره مذکور در ادامه به این سوال پاسخ داده و جهت رفع چنین ابهامات و نواقصی بیان داشته است:

«مراجع قضایی و اداری، نظر سازمان جهاد کشاورزی را در این زمین استعلام می‌نمایند و مراجع اداری موظف به رعایت نظر سازمان مورد اشاره خواهند بود. نظر سازمان جهاد کشاورزی استان برای مراجع قضایی به منزله نظر کارشناس رسمی دادگستری تلقی می‌شود.»

(نام‌جویان، ۱۳۸۶: ۴۲)

لذا مطابق تبصره مذکور نظر سازمان جهاد کشاورزی برای مراجع اداری لازم الاتباع بوده و مراجع مذکور حق عمل بر خلاف آن را نخواهند داشت. در مقابل، محاکم قضایی، هیچ گونه لزومی به اطاعت از نظرات جهاد نداشته و صرفاً چنین نظریاتی را، به عنوان یک نظریه کارشناسی و در دسته امارات قضایی محسوب خواهند کرد. یعنی آنچه که از سوی وزارت کشاورزی استعلام شده، تنها در صورتی مورد پذیرش مراجع قضایی قرار خواهد گرفت که با اوضاع و احوال محقق و معلوم حاکم بر فضای مورد کارشناسی مطابقت داشته باشد. (کامیار، ۱۳۹۰: ۳۰)

با این وجود، در صورتی که دادگاه نظریه جهاد کشاورزی را منطبق با اوضاع و احوال محقق و معلوم مورد کارشناسی نداند، می‌تواند موضوع را به هیأت کارشناس رسمی که خود تعیین خواهد کرد، ارجاع و یا دستور معاینه محل و انجام تحقیقات محلی را صادر نماید. (ملکوتی، ۱۳۸۳: ۸۰)

تعريف کاربری

نوع استفاده و بهره برداری از اراضی را کاربری می‌گویند، که این کاربری دارای انواع گوناگونی از قبیل مسکونی، فضای سبز، آموزشی، ورزشی، بهداشتی و درمانی، تجهیزات شهرداری، خدمات شهری، پارکینگ، خدمات عمومی، ابزارداری، تجاری و صنعتی، حمل و نقل، کشاورزی و باغ می‌باشد. (رضوانی و دیگران، ۱۳۹۱: ۶۲)

در کل تعیین چگونگی استفاده از زمین را کاربری زمین می‌نامند. تعیین کاربری بر اساس مطالعات اساسی در جهت شناخت از شهر آشنازی با چگونگی و پراکندگی فعالیت‌های شهری استوار می‌باشد. البته باید متذکر شویم که در وضع موجود پراکندگی انواع فعالیت‌های شهری مانند مسکونی، بهداشتی، آموزشی و راه‌ها و معابر به چه شکل و صورتی بوده است. در واقع از کل مساحت شهر، نسبت به هر یک از کاربری‌های زمین به چه میزان و هر یک از فعالیت‌ها در چه مسافتی و با چه کیفیتی در سطح شهر قرار گرفته اند و یا رابطه آن‌ها با یکدیگر چگونه است و تا چه اندازه دارای کی ارتباط منطقی می‌باشند؟

اما بر اساس طرح‌های جامع و طرح تفصیلی، کاربری‌های شهری به ۲۰ نوع تقسیم می‌شوند که ما در ادامه ضمن نام بردن از آن‌ها، برخی از این کاربری‌های شهری را تعریف خواهیم کرد:

۱. کاربری مسکونی: شامل تراکم‌های مختلف مسکونی

۲. خدمات عمومی: شامل کشتارگاه‌ها و غیره

۳. اداری-دولتی: شامل موسسات، ارتش وزارت خانه‌ها و نهادها و شهرداری‌ها و ...

۴. تجاری: شامل مغازه‌ها، عمدۀ فروشی‌ها، خرده فروشی و ...

۵. صنعتی: شامل کارخانجات، کارگاه‌ها و تعمیرگاه‌ها و ...

۶. ابزارداری: شامل ابزار، سردخانه و بارانداز و ...

۷. حمل و نقل: شامل ترمینال اتوبوس و ...

۸. کشاورزی: شامل اراضی زراعی می‌باشد.

۹. آموزشی: شامل مهدکودک، کودکستان، دبستان و دبیرستان و ...

۱۰. باغ

۱۱. کاربری مختلط

۱۲. کاربری آموزشی

۱۳. کوچه

۱۴. فضای سبز

۱۵. فرهنگی-مذهبی

۱۶. بهداشتی-درمانی

۱۷. ورزشی

۱۸. پارکینگ

۱۹. خدمات شهری

۲۰. تجهیزات شهری

تعريف تغییر کاربری

با توجه به ماده یک قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها و بند «د» ماده یک آئین نامه اجرایی آن، منظور از تغییر کاربری عبارتست از هر گونه اقدام که مانع از تداوم بهره برداری و استمرار کشاورزی اراضی زراعی و باغها گردد. این اقدامات می‌تواند گستره وسیعی از اعمال و اقدامات را شامل گردد. به عنوان ایجاد و تأسیس بنا و ساختمان، برداشت شن و ماسه و خاک یا افزایش آن، به طریقی که قابلیت زراعت را از زمین سلب کند، و یا هر گونه فعالیتی که بنا به تشخیص وزارت جهاد کشاورزی موجب می‌گردد، زمین استعداد خاص خود را حوزه مربوطه را از دست بدهد، تغییر کاربری تلقی می‌شود. به عبارتی ساده‌تر، هر گاه طی عملیاتی، زمین از حالت انتفاع زراعی و باغی خارج شود، در مفهوم قانونی، تغییر کاربری احراز خواهد شد. (رزقانی، ۱۳۸۵: ۲۷)

مطابق تبصره ۳ ماده ۳ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها (اصلاحیه ۱۳۸۵)، تقویم و ارزیابی اراضی زراعی و باغهای موضوع این قانون توسط کمیسیون ۳ نفره مشکل از نمایندگان سازمان جهاد کشاورزی، استانداری و امور اقتصادی و دارایی استان در هر یک از شهرستان‌ها انجام می‌پذیرد و در م ۸ آئین نامه اجرایی قانون مذکور مقر نموده است:

«تصمیم کمیسیون تقویم از زمان اعلام به مقاضی، به مدت ۶ ماه اعتبار خواهد داشت و در صورت انقضای مدت مذکور، و عدم واریز عوارض قیمت ملک مجددً توسط کمیته تقویم، تعیین و اعلام خواهد شد.»

همانطور که از صراحت قانون مشهود است، مرور زمان مذکور (۶ ماه)، راجع به پرداخت عوارض است. لیکن اینجا سوال بسیار مهمی مطرح می‌گردد و آن جنبه کیفری موضوع است. گذشته از احتساب دوباره عوارض وضعیت جزای نقدی به چه نحو است؟

در این راستا، تعیین شروع مدت ۶ ماهه مذکور حائز اهمیت است. به عبارتی باید نقطه آغازین بازه مورد نظر تعیین شود.

به عنوان مثال در مواردی که شخص از پرداخت عوارض معاف است (مانند آنچه که در تبصره ۱ ماده ۳ قانون اصلاحی سال ۱۳۸۵ مستثنی شده است)، و در نتیجه تصمیم کمیسیون تقویم جهت وصول عوارض به وی ابلاغ نمی‌گردد، ابتدای مدت ۶ ماهه چه زمانی است؟ هر چند نمی‌توان پاسخ قاطع به این سوال داد، لیکن از مجموع مواد قانونی مذکور و آئین نامه مربوطه به نظر می‌رسد، ابتدای مدت محاسبه در این موارد، تاریخ تصویب کمیسیون تقویم می‌باشد. بنابراین به عنوان مثال چنانچه از زمان طرح شکایت و یا صدور حکم تا زمان اجرای حکم و وصول جریمه نقدی، بیش از ۶ ماه بگذرد، اجرای احکام می‌باشد با هماهنگی دادگاه صادر کننده حکم صورت گیرد به طریقی که محکمه مربوطه مجددً نظریه کمیسیون تقویم را در خصوص موضوع استعلام نماید و بر مبنای نظریه اخیر مبادرت به وصول جزای نقدی نماید. (مطهری، ۱۳۸۵: ۱۵)

دکتر عجمی لنگرودی تغییر کاربری را اینگونه تعریف می‌کند: عبارت است از تبدیل، تخریب و ناتوانمند کردن غیر مجاز فضاهای سبز از حالت باغی و زراعی به فضاهای مسکونی، صنعتی و غیره که منجر به از بین رفتن خاک حاصلخیز، پوشش گیاهی و توان اکولوژیکی آن شده بطوری که دارای آثار و تبعات منفی طبیعی، زیست محیطی و اقتصادی گردد. (خواجه پور، ۱۳۸۶: ۸۱)

أنواع تغییر کاربری

دقت در قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها به این نتیجه منتهی می‌شود که اگرچه به موجب ماده ۱ قانون اصل بر ممنوعیت تغییر کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها است. اما مبنای قائل به انواعی از تغییر کاربری اراضی است که حسب مورد با هر نوع از آن برخوردار متفاوتی داشته است. برخی از انواع تغییر کاربری را مجاز دانسته است و برخی دیگر را غیرمجاز شمرده است و انواعی از آن را نیز وجود وصف کیفری تلقی کرده است. آیا غیرمجاز و بدون اخذ مجوز و به عبارتی تغییر کاربری‌های مجاز را بدون اخذ مجوز با هم متفاوت هستند یا دو واژه مترادف هستند؟

در ماده ۳ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌های مخصوص سال ۱۳۷۴ آمده بود: «مالکان یا متصrfان اراضی زراعی و باغهای موضوع این قانون که به صورت غیرمجاز اراضی زراعی و باغ‌ها را تغییر کاربری دهند...» در جریان اصلاحات سال ۱۳۸۵ عبارت «بدون اخذ مجوز از کمیسیون موضوع تبصره (۱) این قانون» به ماده مذکور الحق شد و ترکیب «به صورت غیرمجاز و بدون اخذ مجوز از کمیسیون ...» حاصل شده است. با توجه به اینکه مبنای در نتیجه اصلاحات سال ۱۳۸۵ مواردی از تغییر کاربری‌های مجاز را به موجب تبصره ۴ ماده یک قانون پذیرفته است که این موارد حتی اگر بدون اخذ مجوز از کمیسیون معنونه واقع شوند، هم تغییر کاربری محسوب نمی‌شوند؛ لذا مبنای با وجهه به تبصره مذکور به عبارت غیرمجاز عبارت بدون اخذ مجوز از کمیسیون را اضافه کرد تا تکید مجددی بر این امر باشد که تغییر کاربری مشمول ماده ۳ قانون و دارای وصف مجرمانه است که یا غیرمجاز باشد یعنی از مصادیق تبصره ۴ ماده یک نباشد و یا بدون مجوز کمیسیون موضوع تبصره ۱ ماده ۱ باشد. هرچند در مورد این که هرگاه یکی از مصادیق مذکور در تبصره ۴ ماده ۱ قانون بدون اخذ مجوز از سازمان جهاد کشاورزی و یا بدون رعایت ضوابط زیست محیطی احداث شوند و اینکه آیا عمل ارتکابی جرم محسوب می‌شود یا خیر اختلاف

نظر وجود دارد، اما با توجه به استدلال فوق می‌توان بر این نظر بود که متن قائل به سـنـوـعـ تـغـيـيرـ کـارـبـرـیـ اـرـاضـیـ زـرـاعـیـ وـ بـاغـ هـاـ است؛ اـمـاـ اـزـ آـنـجـاـ کـهـ درـ موـارـدـیـ مـالـکـیـنـ نـاـگـزـیرـ اـزـ تـغـيـيرـ کـارـبـرـیـ اـيـنـ گـونـهـ زـمـينـ هـاـ هـسـتـنـدـ وـ اـيـنـكـهـ درـ موـارـدـ تـغـيـيرـ نوعـ کـارـبـرـیـ زـمـينـ بـراـیـ اـفـزاـشـ کـيـفـيـتـ بـهـرـهـ وـ رـويـ اـزـ آـنـ لـازـمـ استـ وـ کـارـبـرـیـ جـديـدـ هـمـ سـنـخـ باـ کـارـبـرـیـ سـابـقـ استـ، قـانـونـگـذـارـ اـمـكـانـ تـغـيـيرـ کـارـبـرـیـ اـرـاضـیـ زـرـاعـیـ وـ بـاغـاتـ رـاـ درـ موـارـدـ ضـرـورـیـ پـذـيرـفـتـهـ استـ.

ایـنـ اـمـرـ اـزـ مـفـهـومـ مـخـالـفـ قـسـمـ اـخـيـرـ مـادـهـ ۱ـ قـانـونـ حـفـظـ کـارـبـرـیـ کـهـ مـقـرـرـ مـیـ دـارـدـ «ـ جـزـءـ دـرـ موـارـدـ ضـرـورـیـ مـیـ باـشـدـ»ـ استـيـاـطـ مـيـ شـوـدـ. درـ عـيـنـ حـالـ کـهـ تـبـصـرـهـ ۱ـ مـادـهـ ۱ـ قـانـونـ نـيـزـ بـرـ اـيـنـ اـمـرـ تـصـرـيـحـ دـارـدـ.

برـ مـادـهـ ۲ـ قـانـونـ تـغـيـيرـ کـارـبـرـیـ اـرـاضـیـ زـرـاعـیـ وـ بـاغـهاـ اـصـلـاحـیـ ۱۳۸۵ـ، تـبـصـرـهـاـیـ وـارـدـ شـدـهـ وـ تـبـصـرـهـ ۱ـ کـهـ مـقـرـرـ مـیـ دـارـدـ: «ـ تـشـخـيـصـ موـارـدـ ضـرـورـیـ تـغـيـيرـ کـارـبـرـیـ اـرـاضـیـ زـرـاعـیـ وـ بـاغـهاـ درـ هـرـ اـسـتـانـ بـهـ عـهـدـةـ کـمـيـسـيـوـنـ مـرـكـبـ اـزـ رـئـيـسـ سـازـمانـ جـهـادـ کـشاـورـزـیـ، مـديـرـ اـمـورـ اـرـاضـیـ، رـئـيـسـ سـازـمانـ مـسـکـنـ وـ شـهـرـسـازـیـ، مـديـرـ کـلـ حـفـاظـتـ مـحيـطـ زـيـستـ آـنـ اـسـتـانـ وـ يـكـ نـفـرـ نـيـماـيـنـدـهـ اـسـتـانـدارـيـ يـمـ باـشـدـ کـهـ بـهـ رـيـاستـ سـازـمانـ جـهـادـ کـشاـورـزـیـ تـشـكـيلـ مـيـ گـرـددـ»ـ.

تـغـيـيرـ کـارـبـرـیـ مـجاـزـ

ازـ نـكـاتـ مـثـبـتـ وـ قـابـلـ تـوـجـهـ کـهـ درـ قـانـونـ حـفـظـ کـارـبـرـیـ اـرـاضـیـ زـرـاعـیـ وـ بـاغـهاـ اـصـلـاحـیـ ۱۳۸۵ـ لـحـاظـ شـدـهـ آـنـ استـ کـهـ اـقـدامـاتـیـ رـاـ کـهـ درـ رـاستـایـ بـهـيـنـهـ سـازـیـ، گـسـترـشـ وـ پـيـشـرـفتـ اـمـرـ کـشاـورـزـیـ مـیـ باـشـدـ اـزـ مـصـادـيقـ تـغـيـيرـ کـارـبـرـیـ نـدانـشـتـهـ استـ. اـيـنـ نـكـتـهـ درـ تـبـصـرـهـ ۴ـ الـحـاقـیـ بـهـ مـادـهـ ۱ـ قـانـونـ مـرـبـوـطـهـ بـهـ ذـكـرـ رـفـتـهـ استـ مـادـهـ ۱۰ـ قـانـونـ مـذـكـورـ جـهـتـ رـفعـ اـبـهـامـاتـیـ کـهـ درـ روـيـهـ قـانـونـگـذـارـیـ گـذـشـتـهـ مـوـجـودـ بـودـهـ مـصـادـيقـیـ اـزـ موـارـدـ کـهـ تـغـيـيرـ کـارـبـرـیـ مـحـسـونـبـ مـیـ شـوـدـ رـاـ آـورـدهـ استـ. کـهـ مـطـابـقـ دـسـتـورـالـعـلـمـ تـفـسـيـرـ کـارـبـرـیـ غـيـرـ مـجاـزـ مـوـضـوعـ مـادـهـ ۱۰ـ قـانـونـ اـصـلاحـ قـانـونـ حـفـظـ کـارـبـرـیـ اـرـاضـیـ وـ بـاغـیـ مـصـادـيقـ دـيـگـرـ کـهـ تـفـسـيـرـ کـارـبـرـیـ مـحـسـونـبـ گـشـتـهـ اـنـ ذـكـرـ شـدـهـ استـ هـرـ چـندـ بـهـ نـظـرـ رـيـسـ تعـيـينـ مـصـادـقـ وـ ذـكـرـ موـارـدـ بـهـ صـورـتـ تـمـيـلـيـ نـمـيـ تـوانـدـ بـهـ طـورـ کـلـیـ رـاهـ گـشـاـ باـشـدـ اـمـاـ فـوـاـيدـ تـكـنـيـكـیـ وـ عـمـلـیـ آـنـ نـيـاـيـدـ اـزـ نـظـرـ دـورـ شـوـدـ لـذـاـ بـهـ عنـوانـ يـكـ قـاعـدـهـ کـلـیـ مـیـ تـوـانـ باـ تـوـجـهـ بـهـ مـصـادـيقـ اـرـائـهـ شـدـهـ اـزـ سـوـيـ قـانـونـ بـيـانـ دـاشـتـ هـرـ گـونـهـ فـعـالـيـتـیـ کـهـ مـانـعـ اـزـ تـداـوـمـ، بـهـرـهـ وـ رـويـ وـ اـسـتـمـارـ کـشاـورـزـیـ درـ اـرـاضـیـ زـرـاعـیـ وـ بـاغـهاـ شـوـدـ بـهـ جـزـ درـ موـارـدـ کـهـ بـهـ مـوجـبـ خـودـ قـانـونـ استـشـناـ شـدـهـ استـ تـغـيـيرـ کـارـبـرـیـ مـحـسـونـبـ مـیـ گـرـددـ کـهـ تـشـخـيـصـ اـيـنـ اـمـرـ بـهـ وـسـيـلـهـ مـحاـكمـ قـضـائـیـ وـ باـ جـلـبـ نـظـرـ کـارـشـناسـیـ وزـارتـ جـهـادـ کـشاـورـزـیـ صـورـتـ مـیـ گـيرـدـ.

ازـ جـملـهـ موـارـدـ کـهـ قـانـونـگـذـارـ بـهـ صـراـحتـ آـنـ رـاـ اـزـ شـمـولـ مـادـهـ وـاحـدـهـ مـرـبـوـطـهـ استـشـناـ نـمـودـهـ استـ هـمـانـ فـعـالـيـتـهـاـيـ مـوـضـوعـ تـبـصـرـهـ ۴ـ الـحـاقـیـ مـیـ باـشـدـ. اـمـاـ مـطـابـقـ دـسـتـورـالـعـلـمـ اـبـلـاغـیـ مـادـهـ ۱۰ـ قـانـونـ چـنانـچـهـ فـعـالـيـتـهـاـيـ مـورـدـ وـصفـ درـ هـمـيـنـ تـبـصـرـهـ بـدـونـ رـعـاـيـتـ ضـوابـطـ تعـيـينـ شـدـهـ وـ بـاـ دونـ اـخـذـ گـواـهـيـ زـيـستـ مـحـيـطـيـ وـ عـدـ موـافـقـتـ رـئـيـسـ سـازـمانـ جـهـادـ کـشاـورـزـيـ استـانـ اـنـجـامـ گـيرـدـ چـنـينـ تـغـيـيرـ کـارـبـرـیـ غـيـرـ مـجاـزـ قـلـمـدادـ شـدـهـ کـهـ مـغـيـرـ مـفـادـ تـبـصـرـهـ مـذـكـورـ وـ هـمـچـنـينـ تـعرـيـفـ منـدـرـجـ درـ بـنـدـ «ـتـ»ـ آـيـيـنـ نـامـهـ اـجـراـيـيـ مـیـ باـشـدـ وـ درـ ضـمـنـ اـيـنـ سـوالـ نـيـزـ مـطـرحـ مـیـ گـرـددـ کـهـ چـنانـچـهـ دـسـتـورـالـعـلـمـ مـرـبـوـطـهـ رـاـ مـلاـكـ قـرارـ دـادـ وـ فـعـالـيـتـهـاـيـ تـبـصـرـهـ ۴ـ رـاـ کـهـ مـجـوزـ اـخـذـ نـنـمـودـهـانـدـ تـفـسـيـرـ کـارـبـرـیـ غـيـرـ مـجاـزـ بـداـنيـمـ، درـ اـيـنـ مـورـدـ نـيـزـ آـيـاـ ضـوابـطـ تـفـكـيـكـ مـوـضـوعـ مـادـهـ ۹ـ آـيـيـنـ نـامـهـ مـجـراـ هـسـتـ يـاـ خـيـرـ؟ـ

بهـ مـوجـبـ تـبـصـرـهـ ۴ـ مـادـهـ ۱ـ قـانـونـ مـذـكـورـ هـرـگـاهـ درـ روـسـتـاهـاـ گـلـخـانـهـ، دـامـدـارـيـهـ، مـرـغـدـارـيـهـ، پـورـشـ مـاهـيـ وـ سـايـرـ تـولـيـدـاتـ کـشاـورـزـيـ وـ کـارـگـاهـهـاـيـ صـنـايـعـ تـكـمـيلـيـ وـ غـذاـيـيـ درـ اـرـاضـيـ زـرـاعـيـ وـ بـاغـ هـاـ: «ـ حـدـاثـ گـلـخـانـهـاـ، دـامـدـارـيـهـ، مـرـغـدـارـيـهـ، پـورـشـ مـاهـيـ وـ سـايـرـ تـولـيـدـاتـ کـشاـورـزـيـ وـ کـارـگـاهـهـاـيـ صـنـايـعـ تـكـمـيلـيـ وـ غـذاـيـيـ درـ روـسـتـاهـاـ بـهـيـنـهـ كـرـدـنـ تـولـيـدـاتـ بـخـشـ کـشاـورـزـيـ بـودـهـ وـ تـغـيـيرـ کـارـبـرـيـ مـحـسـونـ نـمـيـ شـودـ. موـارـدـ مـذـكـورـ اـزـ شـمـولـ اـيـنـ مـادـهـ مـسـتـشـنـيـ بـودـهـ وـ باـ رـعـاـيـتـ ضـوابـطـ زـيـستـمـحـيـطـيـ باـ موـافـقـتـ سـازـمانـهـاـيـ جـهـادـ کـشاـورـزـيـ استـشـناـهـ بـلامـانـعـ مـيـ باـشـدـ.»ـ^۱

^۱. تـبـصـرـهـ ۴ـ الـحـاقـیـ بـهـ مـادـهـ يـكـ قـانـونـ حـفـظـ کـارـبـرـیـ اـرـاضـیـ زـرـاعـیـ وـ بـاغـ هـاـ: «ـ حـدـاثـ گـلـخـانـهـاـ، دـامـدـارـيـهـ، مـرـغـدـارـيـهـ، پـورـشـ مـاهـيـ وـ سـايـرـ تـولـيـدـاتـ کـشاـورـزـيـ وـ کـارـگـاهـهـاـيـ صـنـايـعـ تـكـمـيلـيـ وـ غـذاـيـيـ درـ روـسـتـاهـاـ بـهـيـنـهـ كـرـدـنـ تـولـيـدـاتـ بـخـشـ کـشاـورـزـيـ بـودـهـ وـ تـغـيـيرـ کـارـبـرـيـ مـحـسـونـ نـمـيـ شـودـ. موـارـدـ مـذـكـورـ اـزـ شـمـولـ اـيـنـ مـادـهـ مـسـتـشـنـيـ بـودـهـ وـ باـ رـعـاـيـتـ ضـوابـطـ زـيـستـمـحـيـطـيـ باـ موـافـقـتـ سـازـمانـهـاـيـ جـهـادـ کـشاـورـزـيـ استـشـناـهـ بـلامـانـعـ مـيـ باـشـدـ.»ـ

^۲. بـنـدـ «ـبـ»ـ دـسـتـورـالـعـلـمـ مـادـهـ ۱۰ـ آـيـيـنـ نـامـهـ اـجـراـيـيـ قـانـونـ حـفـظـ کـارـبـرـیـ اـرـاضـیـ زـرـاعـیـ وـ بـاغـ هـاـ.

حفظ اراضی زراعی و باغ‌ها

امروزه کشورها، با وضع مقرارات سختگیرانه در مورد منع تغییر کاربری، و اجرای جدی آن، از اراضی کشاورزی، باغات، جنگل‌ها، مراتع، اراضی با تلاقی و سایر اراضی طبیعی خود محافظت و مرافقت نموده، و همچنین شیوه‌های تشویقی و بازدارنده اتخاذ می‌کنند. و در مورد جلوگیری از خرد شدن اراضی، بر خلاف کشور ما، که مهمترین عامل خردشدن زمین، قوانین مربوط به ارث است. و به همین لحاظ، سالانه ۲۰۰ هزار هکتار از اراضی کشاورزی به دلیل وجود مقرارات موصوف، کوچک و کوچک‌تر می‌شود. و امکان مکانیزاسیون و فعالیت‌های فنی و علمی را غیر عملی می‌سازد. مع ذالک در کشورهایی از جمله فرانسه، آلمان و سوئیس قوانین مربوط به ارث به گونه‌ای تدوین شده است که بعد از فوت والدین، زمین در اختیار فرزندان ارشد به ویژه ذکور قرار گرفته، و با سپردن کشت به یکی از فرزندان، سود و عواید آن بین کلیه ورثه تقسیم می‌شود. یا اینکه با در نظر گرفتن دیگر داراییهای متوفی، طوری تصمیم گرفته می‌شود که با رضایت و راث زمین به یک نفر و بقیه داراییها به افراد دیگر برسد. و به این ترتیب تمهیداتی اندیشه‌یده می‌شود تا زمین نیز همانند کارخانه، اتومبیل و دیگر دارایی‌های اشخاص، قطعه قطعه نشود.

در کشور ما سوای مشکل قبلی (خرد و تقسیم شدن اراضی کشاورزی پس از فوت صاحب زمین توسط ورثه) بی‌دقیقی و عدم مطالعه و کارشناسی لازم به هنگام تهیه لوایح و طرح‌ها و تصویب غیر کارشناسی قوانین، معضل دیگری است. تصویب مقرارات اصلاحات اراضی قبل، و مشابه آن پس از انقلاب، باعث شد که تعداد بهره برداران بخش کشاورزی به دو برابر افزایش یابد که این امر نشان دهنده کوچک‌تر شدن اراضی کشاورزی است. و راهکارهایی ارائه شده، نظیر ایجاد شرکت‌های سهامی زراعی و تشکیل گروه‌های مشاع (نوع جدیدی از نظام بهره برداری) نیز تاکنون موثر نبوده؛ و اقدام اساسی برای یکپارچه سازی و جلوگیری از کوچکتر شدن اراضی به عمل نیامده است. و بدون شک توان سنگینی که این تصمیم‌ها برای کشور داشته، به این زودیها جبران نخواهد شد.

به هر حال، در این خاک و بوم عمر حفاظت از زمین‌های کشاورزی زیاد نیست و به دلایل بسیاری، مانند وجود ابهامات و نواقص در مقرارات تصویب شده، اجرایی نشدن طرح‌های آمایش سرزمین، کمبود نیروی انسانی متخصص و قیمت بسیار بالای اراضی با کاربری مسکونی یا صنعتی، همین میزان قوانین ناچیز، و دیر تصویب، کارایی لازم را نداشته است.

قوانين مربوط به حفظ کاربری اراضی در حقوق ایران

۱- قلمرو زمانی اجرای قانون حفظ کاربری اراضی

اولین قانونی که با انگیزه حفاظت زمین‌های کشاورزی وضع گردید، قانون گسترش قطب‌های کشاورزی مصوب ۱۳۵۴/۱/۱۶ می‌باشد. ماده ۱۲ قانون مذکور، تبدیل نوع استفاده و نیز تفکیک اراضی واقع در قطب‌های کشاورزی را به کمتر از ۱۰ هکتار را ممنوع اعلام کرد. پس از مدتی با تصویب لایحه قانون اصلاح بعض از مواد قانون گسترش کشاورزی در قطب‌های کشاورزی ... مصوب ۱۳۵۸ آذر ۱۷ شورای انقلاب، بموجب ماده ۳ قانون موصوف، نصاب ماده ۱۲ قانون قبلی تغییر کرد. و محدودیت تفکیک اراضی به کمتر از ۲۰ هکتار و باغات به کمتر از ۱۰ هکتار، منحصرًا نسبت به اراضی و باغات واقع در محدوده قطب‌های کشاورزی ادامه یافت. به این ترتیب قانون مذکور شامل زمین‌های کشاورزی واقع در خارج از قطب‌های کشاورزی نبود. و از این نظر، تفکیک اراضی و باغات خارج از محدوده قانوناً بلاشکال می‌نمود. چنان که مدلول و منطق رای وحدت رویه شماره ۴۸ - ۱۳۶۳/۱۰/۲۴ هیات دیوان عالی کشور نیز صحت این مدعای تائید می‌کند.

قانون مصوب سال ۱۳۷۴

در سال ۱۳۷۴ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها مصوب ۷۴/۳/۳۱ به تصویب قانونگذار جمهوری اسلامی به موجب ماده یک قانون، تغییر کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها در خارج از محدوده قانونی شهرها و شهرک‌ها جز در موارد ضروری ممنوع اعلام شد. و حسب تبصره‌های آن و نیز تبصره ۱ ماده ۲ قانون مذکور: اولاً - مرجع تشخیص اراضی کشاورزی (اعم از زراعی و باغها) خارج از محدوده قانونی شهرها و شهرک‌ها، وزارت کشاورزی اعلام گردید. ثانیاً - تعیین ضوابط حاکم بر تغییر کاربری اراضی موضوع قانون و همچنین موافقت با تغییر کاربری اراضی در روستاهای رعایت مقررات قانونی، بر عهده وزارت کشاورزی قرار گرفت. ثالثاً - ادارات ثبت و دفاتر اسناد رسمی، مکلف شدند در موقع تفکیک اراضی مذکور و نیز تغییر کاربری آن در خارج از محدوده قانونی شهرها و شهرک‌ها از وزارت کشاورزی استعلام و بر اساس نظر وزارت مذکور عمل نمایند. رابعاً - تشخیص موارد ضروری تغییر کاربری اراضی زراعی و باغها در هر استان به عهده کمیسیونی مرکب از نمایندگان وزارت‌خانه‌های کشاورزی، مسکن و شهرسازی جهاد سازندگی و سازمان حفاظت محیط زیست و استانداری قرار گرفت و کمیسیون موظف شد. حداکثر طرف مدت دو ماه از تاریخ دریافت تقاضا یا استعلام نسبت به صدور پاسخ اقدام نماید.

۲- قلمرو مکانی اجرای قانون حفظ کاربری اراضی

به موجب ماده ۳ قانون مجازات اسلامی: «قوانين جزائی درباره کلیه کسانیکه در قلمرو حاکمیت زمینی ، دریائی و هوائی جمهوری اسلامی ایران مرتکب جرم شوند اعمال میگردد مگر آنکه بموجب قانون ترتیب دیگری مقرر شده باشد » اگرچه به موجه ماده مذکور اصل بر این است که قوانین جزائی مصوب مراجع قانونگذاری جمهوری اسلامی ایران در سراسر کشور لازم الاجرا هستند. اما قانونگذار اختیار دارد در مواردی بنا بر صلاح‌دید خود برخی از اماکن را از شمول قانون خاص خارج کند و یا قانون را صرفاً نسبت به نقاط خاصی لازم الرعایه بداند. بر همین اساس قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ ها بحسب فلسفه وضع آن صرفاً نسبت به زمین های خاصی قابلیت اجرا دارد که عبارتند از:

الف: اراضی زمین و باغ ها

ماده یک قانون قانون حفظ کاربری اراضی زراعی مقرر می دارد « منظور حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها و تداوم و بهره‌وری آنها از تاریخ تصویب این قانون تغییر کاربری اراضی زراعی و باغها در خارج از محدوده قانونی شهرها و شهرکها جز در موارد ضروری ممنوع می‌باشد ». بر این اساس برای اعمال مقررات حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ ها لازم است تغییرات کاربردی در محلی صورت گیرد که بتوان آن را باغ یا ملک مزروعی نامید.

بندت از قسمت الف ماده ۱ آیین نامه اجرایی قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ ها مقرر می دارد: « اراضی زراعی و باغها: اراضی تحت کشت، آیش و باغات شامل آبی، دیم اعم از دایر و بایر که سابقه بهره‌برداری داشته باشد و اراضی تحت فعالیتهای موضوع تبصره (۴) الحاقی که در حکم اراضی زراعی و باغها محسوب می‌شود ».

بر این اساس علاوه بر اراضی تحت کشت و باغات، هر زمینی که سابقه کشت و زرع باشد هرچند سال باир افتاده باشد، ملک زراعی محسوب می‌شود و اگر فاقد سابقه کشت و زرع باشد از شمول قانون حفظ کاربری خارج می‌گردد.

ب: خارج از محدوده شهرها و شهرک ها

بند ب ماده ۱ آیین نامه اجرایی قانون اصلاح قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ ها در تعریف محدوده شهرها، محدوده شهرک، و روستا بیا می دارد: « محدوده شهر، حریم شهر، محدوده شهرک و محدوده روستا: محدودهای که براساس «قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها - مصوب ۱۳۸۴» به تصویب مراجع قانونی ذیریط رسیده یا خواهد رسید ».

ماده ۱ از قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها مصوب ۱۳۸۴/۱۰/۱۴ مجلس شورای اسلامی، محدوده شهر را « حد کالبدی موجود شهر و توسعه آن در دوره طرح جامع و تا تهییه طرح مذکور در طرح هادی شهر که ضوابط و مقررات شهرسازی در آن لازم الاجرا می باشد » می داند.

با دقت در تعریف محدوده قانونی شهر و شهرک و روستا این گونه استنباط می شود که برخی از اراضی و باغ ها با قرار گرفتن در خارج از محدوده قانونی شهر، شهرک و روستا از شمول و مقررات قانونی حفظ کاربری خارج می شوند. این دسته اراضی و باغ هایی هستند که در حریم شهرها قرار دارند چرا که حریم شهر با محدوده قانونی شهر متفاوت است. (موسوی مقدم، ۱۳۹۲: ۶۲)

سیاست کیفری در مقابل تغییر کاربری اراضی

حال سوال می شود که وظایف و اختیارات مأمورین جهاد کشاورزی در صورت مواجهه با جرائم موضوع قانون حفظ کاربری اراضی زراعی چیست؟ قانونگذار در قانون اصلاحی ۱۳۸۵ به دنبال اعمال نظارت بیشتر در جهت حفاظت از کاربری اراضی زراعی وضع تغییر کاربری آنها بوده است و به همین منظور در ماده ۱۰ قانون مذکور مقرر کرده است مأمورین جهاد کشاورزی در صورت برخورد با موارد تغییر کاربری غیر مجاز و نقض قانون مربوطه موظف می باشند نسبت به توقیف عملیات غیر مجاز در اراضی مجاز در اراضی نموده و مرائب را به اداره مطبوع جهت انعکاس به مراجع قضایی اعلام نماید. (ملکوتی، ۱۳۸۳: ۹۲)

تبصره ۱ همان ماده مأموران نیروی انتظامی را مکلف به تبعیت از درخواست جهاد کشاورزی به منظور جلوگیری از توقیف عملیات تفسیر کاربری نموده است به علاوه بر آن در تبصره ۲ ماده ۱۰ مأموران جهاد کشاورزی مکلف شده‌اند با تنظیم صورت جلسه در حضور نماینده دادسرای نسبت به قلع و قمع بنا و اعاده وضع به حال سابق و تخریب محدثات در اراضی مربوطه اقدام نماید. در خصوص تبصره ۲ دو دیدگاه کلی وجود دارد:

دیدگاه اول مبنی بر آن است که قلع و قمع بنا و مستحداثات حادثه در زمین های زراعی صرفاً پس از رای قطعی از محاکم قضایی قابل اجرا می باشد بنابراین مطابق ماده ۱۰ قانون مأموران جهاد کشاورزی موظفند موارد تخلف را به اداره مطبوع خود اعلام نمایند تا موضوع

به مراجع قضایی ذیصلاح انکاس یابد و صرفاً پس از صدور رأی قطعی و غیر قابل تجدید نظر از مراجع قضایی وفق تبصره ۲ نسبت به قلع و قمع بنا اقدام نموده و وضعیت زمین را به حالت اولیه یا آن اعاده نماید. (رزقانی، ۱۳۸۵: ۳۱)

به نظر می‌رسد این دیدگاه با روح قانون سازگاری بیشتری داشته و احتمال خسارات جانبی را کاهش می‌دهد. علت آن که قانونگذار در تبصره ۲ قلع و قمع بنا را به مأموران جهاد کشاورزی محول نموده است صرفاً به خاطر رعایت موارد فنی و تکنیکی عملیات از جمله جلوگیری از خسارت به اشجار و زمین‌های زراعی حاشیه ملک می‌باشد. به عنوان مثال بخش مصالح ساختمانی از جمله: آهک گچ و سیمان می‌تواند خشک شدن اشجار و همچنین کاهش مرغوبیت حاک زراعی را به دنبال داشته باشد که این فصل با توجه به تخصص مأموران جهاد کشاورزی و سپردن امر به آنها قابل جلوگیری خواهد بود. (نام جویان، ۱۳۸۶: ۴۹)

دیدگاه دوم معتقد است مأموران جهاد کشاورزی موظفند بنابر تبصره ۲ و بدون رای قطعی دادگاه و صرفاً با حضور نماینده دادسا و در نقاطی که دادسا نباشد با حضور نماینده دادگاه محل با تنظیم صورت مجلس رأساً نسبت به قلع و قمع بنا اقدام نمایند و نیازی به رأی قطعی دادگاه ندارند که به نظر می‌رسد اعطای اختیارات مذکور به مأمورین جهاد کشاورزی اگرچه ممکن است در پیشگیری از جرائم مربوطه به تغییر کاربری اراضی مؤثر باشد لیکن معایبی را به دنبال دارد من جمله آن که با توجه به تبصره ۲ ماده ۲ قانون اصلاحی ۱۳۸۵ قانونگذار نظریه‌ی سازمان جهاد کشاورزی را تنها در حد نظیریه کارشناسی برای محاکم قضایی به رسمیت شناخته است. (کامیار، ۱۳۹۰: ۳۰)

نتیجه‌گیری

امروزه بر همگان ثابت شده است که امروزه تغییر کاربری زمین به عنوان فرآیندهای مؤثر در فضای شهر مطرح است. این تغییرات که غالباً در اثر فعالیت‌های انسانی روی می‌دهد به دلیل نبود برنامه‌ای اصولی، بی‌تجهی به توسعه پایدار، نداشتن مدیریت پایدار و بدون در نظر گرفتن محدودیت‌های زیستمحیطی به یکی از مهم‌ترین مضلات شهرها در فضای نوین تبدیل شده است. از میان عوامل اثرگذار بر تغییرات کاربری اراضی، عوامل جمعیتی مهم‌ترین عوامل محسوب می‌شوند که سایر عوامل را نیز تحت الشاع خود قرار می‌دهد.

از سوی دیگر، در تعریف اراضی دولتی آورده‌اند که اراضی دولتی آن دسته از اراضی است که به دولت تعلق دارد، به تعبیر دیگر دولت هم مثل سایر اشخاص مالک آن است و می‌تواند مطابق مقررات خاص و مربوطه آنرا واگذار نموده و یا بفروشد. با وجود اهمیت خاص حفظ کاربری اراضی بر طبق قانون مشخص در اکثر نقاط دنیا، این موضوع در تاریخ معاصر ایران همواره به لحاظ حقوقی و قانونی دچار تغییرات و دگرگونی‌های گسترده‌ای شده است. پس همان طور که اعلام کردیم مساله حفظ اراضی با توجه به دگرگونی‌های عظیم جمعیتی و خطرات زیست محیطی برای انسان‌ها و حیوانات، کماکان مورد غفلت است.

اما اراضی ملی که در قوانین غالباً از آن به عنوان منابع ملی نام برده می‌شود آن دسته از اراضی است که قانونگزار در آنها اصل را بر حفاظت و جلوگیری از تبدیل و تصرف آنها قرار داده و دولت مالک آنها نیست بلکه به عنوان اموال عمومی و انفال می‌باشد همچنانکه در اصل (۴۵) قانون اساسی آمده است و صرفاً تصدی آن با دولت است و واگذاری و انتقال و فروش و بهره‌برداری و استفاده از آنها تابع ضوابط خاص است.

از سوی دیگر تخریب و تصرف اراضی دولتی همچنانکه در قوانین سابق از جمله قانون مجازات عمومی آمده بود جرم بوده و قانونگذار برای آن مجازات تعیین کرده است و امروز نیز علاوه بر مواد خاص از جمله ماده (۵۵) قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگلهای و مراتع کشور مصوب ۱۳۴۶ تخریب و تصرف آن مطابق ماده (۶۹۰) قانون مجازات اسلامی جرم و فاعل آن مستوجب مجازات است. در واقع تصدی حفاظت اراضی دولتی واقع در داخل محدوده خدماتی و همچنین داخل حوزه استحفاظی شهرها وزارت مسکن و شهرسازی و سازمانهای دولتی مربوطه متصدی اراضی دولتی واقع در خارج از حوزه استحفاظی شهرها که از وزارت جهاد کشاورزی (سازمان جنگلهای و مراتع و آبخیزداری کشور) می‌باشد.

منابع و مراجع

- [۱] بهرامی، تقی (۱۳۳۰)، *تاریخ کشاورزی ایران*؛ تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- [۲] خواجه‌پور، محمدرضا (۱۳۸۶)، *زراعت و باغداری مطالعات طرح جامع توسعه اقتصادی اجتماعی چهارمحال و بختیاری*؛ تهران: نشر جهاد دانشگاهی.
- [۳] رزقانی سیدرضا (۱۳۸۵)، *نقدی بر قانون اصلاحی حفظ کاربری اراضی*، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس.
- [۴] رضوانی، زهرا، محمدرضا مطیعی لنگرودی، سیدحسن (۱۳۹۱)، «بررسی اثرات اقتصادی تغییر کاربری اراضی کشاورزی در نواحی روستایی (مطالعه موردی: دهستان لیچار کی حسن رود بندرانزلی)»، مجله پژوهش و برنامه‌ریزی روستایی، شماره ۱.
- [۵] علامه حلی (۱۴۱۴)، *تذكرة الفقهاء*، ج ۲، قم، مؤسسه آل البيت.
- [۶] عمید، حسن (۱۳۶۶)، *فرهنگ فارسی عمید*، چاپ ۲۲، تهران: نشر سپهر.
- [۷] کامیار، محمد (۱۳۹۰)، *نگاهی به روند منع تغییر کاربری اراضی در ایران*، تهران: حقوق شهروندی قوه قضائیه.
- [۸] مطهری، رضا (۱۳۸۵)، *نکاتی درباره چگونگی تبدیل کاربری اراضی*، روزنامه خراسان، ۱۳۸۵.
- [۹] ملکوتی، محمدرضا (۱۳۸۳)، *منع تغییر کاربری اراضی، حقوق شهروندی، معاونت آموزش قوه قضائیه*.
- [۱۰] موسوی خمینی، روح الله (۱۳۶۷)، *تحریرالوسيله*، مترجم محمدباقر موسوی همدانی، قم: دارالعلم.
- [۱۱] موسوی مقدم، محمد (۱۳۹۲)، *تغییر کاربری: تحلیل و نقد رویه قضایی و قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باخها*، تهران: انتشارات حقوق امروز.
- [۱۲] نام جویان، عباس (۱۳۸۶)، *سیر جلوگیری از تغییر کاربری اراضی، حقوق محیط زیست*، تهران: بنیاد مسکن.

سایتهاي آماريابي:

- [۱۳] آمار روستایی و کشاورزی ایران (۱۳۶۱)، *کتاب آگاه، مسائل ارضی و دهقانی*.
- [۱۴] مرکز آمار ایران، ۱۳۵۱.
- [۱۵] مرکز آمار ایران. *کتاب سال آمار ۱۳۵۳*. سازمان برنامه و بودجه.
- [۱۶] مرکز آمار ایران، ۱۳۵۳.
- [۱۷] مرکز آمار ایران، ۱۳۵۴.