

ساز و کارهای حقوقی جلوگیری از تجزیه اراضی و باغ‌ها در حقوق ایران^۸

فرهاد خلیقی^۹

چکیده

با گسترش شهرها و تعیین حریم قانونی جدید برای شهرها و روستاهای مختلف کشور، صاحبان اراضی کشاورزی به دلیل افزایش بهای زمین به سمت تغییر کاربری اراضی سوق داده می‌شوند. از سوی دیگر قوانین و وراثت در ایران منجر به خرد شدن اراضی کشاورزی می‌شود. عمده اراضی کشاورزی پس از فروش به دلیل برخی خلاءهای قانونی به راحتی تغییر کاربری داده می‌شوند و هر روز از سطح زمین‌های قابل کشت ایران کاسته می‌شود. تصویب قانون تغییر کاربری اراضی زراعی و باغات یکی از اقدامات مفید و مثبت قانونگذار در عرصه کشاورزی است. در ماده یک این قانون می‌توان محدوده اجرا و نفوذ این قانون را به خوبی مشاهده کرد. مطابق قانون موصوف، هرگونه تغییر کاربری جز در موارد ضروری ممنوع بوده، مگر آنکه اشخاص از مراجع ذیصلاح اخذ مجوز نموده و ۸۰٪ عوارض حاصل از آن را به جهاد کشاورزی پرداخت نمایند. در غیر این صورت مطابق ماده ۳ این قانون کاربر محکوم به مجازات مقرر گردیده است. مقاله حاضر در همین راستا به بررسی پراکندگی اراضی و راهکارهای یکپارچه سازی آن می‌پردازد، امید است این مطالب ثمربخش واقع گردد.

کلید واژه‌ها: تغییر کاربری، باغ‌ها، غیرمجاز، اصلاحات اراضی، حفظ اراضی.

^۸ - تاریخ دریافت مقاله: ۱۳۹۴/۱۲۰/۰۵ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۵/۲/۲۰

^۹ - کارشناس ارشد حقوق دانشگاه آزاد اسلامی واحد نیریز.

۱. مقدمه

زمین و خاک به عنوان اساسی‌ترین عنصر حیات بشری و جایگاه تکوین و رشد گیاهان، موهبتی است الهی که به رسم امانت به انسان سپرده شده است تا با بهره‌برداری بهینه و حفاظت از آن، قوام و دوام نسل خود و گیاهان و جانوران را تضمین کند. مالکیت زمین نیز برای افراد و کشورها یک قدرت اجتماعی و ثروت شخصی مهم به شمار می‌رود، حال آنکه در مکتب «سود انگارانه» اقتصاد بازار، اکوسیستم‌های کشاورزی به شدت تحت تأثیر قرار گرفته و به همین سبب مالکان و صاحبان اراضی مستعد کشاورزی و باغی، معمولاً با انگیزهای اقتصادی قوی به دنبال تغییر کاربری برای چنین فضاهایی هستند و افراد برای سود بیشتر اقدام به تغییر کاربری اراضی زراعی و باغ‌های خود می‌پردازند. از آنجا که تغییر کاربری اراضی باعث می‌شود، بهترین و مرغوب‌ترین زمین‌های حاصلخیز کشور یک به یک تبدیل به ویلا شوند و همچنین آمارها نشان می‌دهد، سالانه ۳۰ هزار هکتار از بهترین اراضی کشور تبدیل به ساختمان می‌شود، به رغم هشدارهای مجامع جهانی در خصوص تهدید امنیت غذایی مردم جهان به دلیل شدت یافتن تغییر کاربری اراضی کشاورزی دنیا، روند ساخت و ساز در خاک‌های حاصلخیز کشورهای مختلف همچنان ادامه دارد. ایران نیز به عنوان کشوری در حال توسعه از این قاعده کلی مستثنی نیست.

هدف از این پژوهش بررسی راهبردهای راهکاری موثر فقهی و حقوقی در جلوگیری و پیشگیری از بزه و تغییر کاربری غیر مجاز اراضی زراعی و باغ‌ها و شناخت قوانین و مقررات ناظر بر حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌های ایران است. در این پژوهش به بررسی سوال اصلی: آیا تغییر کاربری اراضی و باغ‌ها با هر قصد و انگیزه‌ای ممنوع است، و سوالات فرعی: تغییر کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها چگونه است، آیا راهکارهای قانونی و حقوقی جهت جلوگیری از تغییر کاربری اراضی و باغ‌ها وجود دارد، پرداخته و بیان می‌شود که در ارتباط با این سوالات می‌توان چنین پاسخ داد به نظر می‌رسد تغییر کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها جز در موارد ضروری با هر قصد و انگیزه‌ای صورت گیرد، ممنوع است و هرگونه اقدامی که مانع از بهره‌برداری و استمرار کشاورزی در اراضی زراعی و باغ‌ها

می‌گردد. از جمله ایجاد بنا، برداشت یا افزایش شن و ماسه و سایر اقداماتی که بنا به تشخیص وزارت جهاد کشاورزی تغییر کاربری محسوب می‌شود و جهت جلوگیری از تغییر کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها راهکارهای قانونی و حقوقی وجود دارد. شیوه تحقیق در این پژوهش حاضر توصیفی - تحلیلی بوده و روش گردآوری اطلاعات بر پایه و اساس تحقیق کتابخانه‌ای استوار است.

تاکنون پژوهش‌های بسیاری در داخل و خارج از کشور در زمینه حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها صورت گرفته است، اما با وجود این، بررسی ادبیات موجود نشان می‌دهد که در زمینه بررسی سازوکارهای حقوقی جلوگیری از تجزیه اراضی و باغ‌ها، در داخل تاکنون پژوهشی که این موضوع را مورد تدقیق قرار دهد، مشاهده نشده است. از این لحاظ این پژوهش جدید بوده و با توجه به سوالات و اهداف، دارای نوآوری است. پیشینه حفاظت از اراضی زراعی و باغ‌ها به قانون اصلاحات ارضی مصوب ۱۳۴۰ باز می‌گردد که در تبصره ۲ ماده ۱۹ آن جلوگیری از تفکیک و تجزیه اراضی نسقی موضوع قانون اصلاحات اراضی را مورد تأکید قرار داده و اعلام کرده است: (هرگاه زمین‌های تقسیم شده مصرف دیگری غیر از زراعت پیدا نماید که درآمد آن بیش از کشاورزی باشد وزارت کشاورزی پس از رسیدگی اجازه تجزیه و تفکیک و فروش آن را می‌دهد). اولین قانونی که به انگیزه حفاظت از زمین‌های کشاورزی وضع گردید. قانون گسترش قطب‌های کشاورزی مصوب ۱۳۵۴/۱/۱۶ است. ماده ۱۲ قانون مذکور، تبدیل نوع استفاده و نیز تفکیک اراضی واقع در قطب‌های کشاورزی به کمتر از ۱۰ هکتار را ممنوع اعلام کرد.

۲. مفاهیم حفظ کاربری

مفهوم تغییر کاربری در خود قانون تعریف نشده است، اما در بند (د) ماده ۱ آیین‌نامه قانون، تغییر کاربری، این‌گونه تعریف شده است:

«هرگونه اقدام که مانع از بهره‌برداری و استمرار کشاورزی اراضی زراعی و باغ‌ها در قالب ایجاد بنا، برداشتن یا افزایش شن و ماسه و سایر اقداماتی که بنا به تشخیص وزارت جهاد کشاورزی، تغییر کاربری محسوب می‌گردد.» احداث دیوار، مانع از بهره‌برداری و استمرار کشاورزی نیست؛ حتی درخیلی از موارد، موجب بهبود و افزایش بهره‌وری می‌گردد. در دستورالعمل ماده ۱۰ آیین‌نامه اجرای قانون نیز

در تبصره یک آن دیوارکشی باغات واحداث اتاق کارگری و نگهبانی را تغییر کاربری محسوب نکرده است؛ هرچند در دستورالعمل تعیین مصادیق تغییر کاربری، پی‌کنی و دیوارکشی اراضی قید شده است؛ اما همین اقدام باید مانع از تداوم و بهره‌برداری گردد و این در صورتی است که مأموران جهاد کشاورزی، یا از وجود دستورالعمل مربوطه اطلاعی ندارند یا این که بنابه هر دلیلی، مبادرت به ارجاع پرونده‌های احداث دیوار باغات و اتاق‌های کارگری به مراجع قضایی می‌نمایند. البته ممکن است این استدلال طرح گردد که بین تغییر کاربری به صورت غیر مجاز و بدون اخذ مجوز به لحاظ مفهوم ماده ۳ قانون تفاوت وجود دارد و دیوارکشی باغات، گرچه مجاز است، اما نیاز به اخذ مجوز قانونی دارد و تا وقتی که مجوز قانونی آن، اخذ نشده است، احداث دیوارحتی با رعایت ضوابط قانونی، جرم است؛ اما به لحاظ وجود و او عطف بین دو اصطلاح در مواد ۱۰ و ۱۱ قانون مذکور، به نظر می‌رسد قانون‌گذار، قایل به این است که تغییر کاربری غیر مجاز همیشه بدون اخذ مجوز است. در فرضی که دیوارکشی مانع از تداوم تولید و بهره‌برداری می‌گردد، چون به صورت غیر مجاز است بالطبع، بدون مجوز هم خواهد بود. کاربری اراضی گزینه‌های مختلف پیش‌رو برای استفاده از سطح زمین است و اشاره به آن دسته از تغییراتی می‌نماید که توسط انسان و بر اثر مجموعه‌ای از اقدامات بر روی زمین انجام می‌گیرد. تغییر کاربری، اصطلاح عامی است که اشاره به هرگونه استفاده چیزی در غیر موردی که از آن استفاده می‌شود یا مطلوب می‌نماید؛ به بیان دیگر، تغییر کاربری به روش استفاده از زمین اطلاق می‌شود (مقاله خبر، ۱۳۹۲، ۲۷۱).

در اصطلاح حقوقی، تغییر کاربری را به اخذ مجوز از استفاده از زمین به گونه‌ای که متفاوت از آنچه در طرح‌های مصوب شهری پیش‌بینی شده است تعریف کرده‌اند که به نظر می‌رسد، این تعریف در اراضی زراعی و باغی فارغ از رویکرد حفاظتی است. در بند «د» آیین‌نامه اجرایی قانون اصلاح قانون حفظ کاربری مصوب ۲/۳/۸۶، تغییر کاربری، این‌گونه تعریف شده است: هرگونه اقدامی که مانع از بهره‌برداری و استمرار کشاورزی اراضی زراعی و باغ‌ها در قالب ایجاد بنا، برداشتن یا افزایش شن و ماسه و سایر اقداماتی که بنا به تشخیص وزارت جهاد کشاورزی،

تغییر کاربری محسوب می‌شود، ملاک تعریف قرار گرفته است و هیچ‌گونه اشاره‌ای به مجاز بودن یا نبودن آن، ننموده است؛ این درحالی است که در مواردی که با اخذ مجوز است، ممکن است بنا به ضرورت استمرار بهره‌برداری بهینه از کشاورزی، مختل گردد (مقاله خبر، ۱۳۹۲، ۲۷۱).

در یک تعریف جامع، می‌توان تغییر کاربری فضاهای سبز را این‌گونه تعریف نمود: «تغییر کاربری عبارت است از تبدیل، تخریب و ناتوانمند کردن غیرمجاز 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؛ به طوری که دارای آثار و تبعات منفی طبیعی، زیست محیطی و اقتصادی گردد.»

منظور از اراضی زراعی و باغی نیز عبارت است از همه اراضی تحت کشت آیش و هم‌چنین باغات، اعم از آبی و دیم که سابقه بهره‌برداری داشته یا دارد. در این تعریف، صرفاً وضعیت موجود اراضی، مد نظر نبوده؛ بلکه اشاره به سابقه بهره‌برداری از آن‌ها نیز نموده است که از لحاظ حقوقی تعریف دقیق‌تر و جامع‌تری است. جلوگیری از وقوع تغییر کاربری‌ها، امری نیست که یک قوه یا نهاد یا وزارت بتواند متکفل اداره آن باشد؛ بلکه مسئله‌ای چندوجهی است که مشارکت همه قوا، نهادها و آحاد جامعه را می‌طلبد (مقاله خبر، ۱۳۹۲، ۲۷۱).

۳. مبانی نظری تحقیق

با ادامه تقاضای جمعیت برای اراضی شهری، برخی از کارکردهای اکولوژیک و محیطی از نظر عرضه، به سمت متناسب سازی کیفیت زندگی برای جمعیت‌های انسانی حرکت می‌کنند (زنگی آبادی و رخشانی نسب، ۱۳۸۸: ۱۰۵). نرخ سریع توسعه شهری موجب تغییرات وسیعی در الگوی کاربری اراضی پیرامون شهرها شده است. تأثیرات رشد شهرنشینی در کشورهای در حال توسعه و کشورهای توسعه یافته محسوس بوده است. با این حال، در کشورهای در حال توسعه، از جمله ایران، این نرخ رشد سریع‌تر بوده و در نتیجه به تغییرات وسیعی در کاربری اراضی منجر شده است (Hall, 2000). نتایج مطالعات متعدد در سراسر جهان نشان داده که به دنبال سرعت یافتن رشد شهرها و گسترش آن‌ها در زمین‌های پیرامون خود، پیامدهای منفی چندی به دنبال دارد. فضاهای سبز شهری شامل باغات و اراضی

کشاورزی)، چشم اندازه‌های طبیعی، گونه‌های گیاهی و منابع طبیعی شهر یکی پس از دیگری مورد مخاطره و نابودی قرار گرفته‌اند. (Johnson, 2001: 717-720)

تغییر کاربری زمین شامل تغییر نوع کاربری‌ها و تغییر در نحوه پراکنش و الگوهای فضایی فعالیت‌ها و کاربری‌ها است (Briassoulis, 2000: pp12) به عبارت دیگر تغییر کاربری اراضی یعنی تغییر در نوع استفاده از زمین که لزوماً تغییر در سطح زمین نبوده، بلکه تغییر در تراکم و مدیریت زمین نیز است (پرنون، ۱۳۸۹: ۴۰). امروزه در دنیا توجه خاصی به کنترل تحولات کاربری اراضی و پوشش سطح زمین شده که بیش تر به خاطر تنظیم سیاست‌های مربوط به کاربری اراضی بوده است که نیاز به اطلاعات کافی و جدید در مورد روند تحولات کاربری اراضی دارد. برای پاسخ به سوالات به هم پیوسته‌ای نظیر چرا؟ چه وقت؟ چگونه؟ کجا؟ تغییر کاربری اراضی روی می‌دهد به مدت دو‌یست سال است که نظریات و الگوهای متعددی مطرح و به عمل گراییده است (خاکپور و دیگران، ۱۳۸۶: ۴۸). علل تغییر کاربری زمین بین کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه متفاوت است. در کشورهای توسعه یافته تغییر کاربری زمین ریشه در دلایل اقتصادی مانند کشاورزی بزرگ مقیاس، توسعه شهری و افزایش نیاز به نگهداری کیفیت محیط زیست برای نسل فعلی و نسل‌های آتی دارد، اما در کشورهای در حال توسعه رشد سریع جمعیت، فقر و موقعیت اقتصادی عوامل اصلی است (Nigal and others: 2008.1 به نقل از جرجانی، ۱۳۸۸) در جدول شماره ۱ به عوامل موثر بر تغییر کاربری زمین از نظر تعدادی از نظریه پردازان در این زمینه اشاره می‌شود. علاوه بر عوامل ذکر شده در جدول (۱) عواملی نظیر توسعه های شهری، هسته‌های سکونتی، توسعه زیرساخت‌ها و ارتباطات می‌تواند در تغییر کاربری اراضی موثر باشد. همچنین مهم‌ترین ابعاد تغییر کاربری اراضی در مقیاس محلی و منطقه‌ای در جدول (۲) نشان داده شده است.

جدول (۱) عوامل موثر بر تغییر کاربری زمین

محقق عوامل

چاپیندلایل اقتصادی، دلایل اجتماعی مانند علایق و خواست مردم و رابطه میان این عوامل
مک لاهین عوامل و عوارض طبیعی، پیشینه فعالیت قبلی، ارتباطات و حمل و نقل، بورس بازی زمین و ضوابط و مقررات
توماس رادلنظریه‌های مرتبط با عوامل اثرگذار را به دو دسته «اکولوژی انسانی» و «اقتصاد سیاسی» تقسیم بندی می‌کند.
مولیگان و وایتعوامل موثر بر تقاضا (مانند جمعیت)، عوامل کنترل کننده شدت استفاده از زمین (طرح‌های توسعه شهری)، عواملی که به موجود بودن و یا کنترل منابع زمین مربوط می‌شوند که این معیارها از نظر ساختارهای اقتصاد سیاسی تحلیل می‌شوند، عواملی که انگیزه‌هایی جهت تحریک تصمیم سازان خرد ایجاد می‌کند، مانند ساختارهای سیاسی و رانت شکویی دولت

ماخذ: (مهدی زادگان نمین، ۱۳۸۷: ۱۹؛ حجازی، ۱۳۸۷: مختلف؛ شکویی، ۱۳۸۰: ۲۵۵؛ Chapin-1966 McLoughlin, 1973: 44-46)

جدول (۲) ابعاد تغییر کاربری اراضی در مقیاس محلی و منطقه‌ای

(ماخذ: حبیبی، ۱۳۷۶: ۷)

۴. محدوده نفوذ اجرای قانون تغییر کاربری

قانون تغییر کاربری اراضی زراعی و باغها یک قانون مستقل و امری بوده، که در جهت حفظ اراضی زراعی و باغها و تداوم بهره وری آنها تصویب گردید و آنچه را از مصادیق تغییر کاربری نمی‌دانست؛ احداث گلخانه‌ها، دامداری‌ها، مرغداری‌ها، پرورش ماهی و سایر تولیدات کشاورزی و کارگاه‌های صنایع تکمیلی و غذایی در روستاها به منظور بهینه کردن تولیدات بخش کشاورزی می‌بوده (خواجه پور، ۴۴: ۱۳۶۶)، همچنین لازم به ذکر است که تمام اراضی داخل در محدوده روستاهایی که مشمول طرح‌های نبوده را نیز در بر می‌گرفت. با اجرایی شدن این قانون تمام قوانین و مقررات مغایر با این قانون از جمله ماده (۷۷) قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین مصوب ۲۸/۱۲/۱۳۷۳ لغو گردید. این قانون در ماده یک خود هر گونه تغییر کاربری در خارج از محدوده قانونی شهرها و شهرک‌ها جز در موارد ضروری را ممنوع اعلام نمود و در تبصره ۱ آن ماده اعلام گردید که تشخیص موارد ضروری تغییر کاربری اراضی زراعی و باغ در هر استان به عهده کمیسیون متشکل از رئیس سازمان جهاد کشاورزی، مدیر امور اراضی، رئیس سازمان مسکن و شهرسازی مدیر کل حفاظت محیط زیست آن استان و یک نفر نماینده استاندار، به ریاست سازمان جهاد کشاورزی تشکیل گردیده و تجدید نظر در مورد تصمیمات این کمیسیون در مواردی که مجوز تغییر کاربری صادر گردیده با تشخیص و پیشنهاد وزارت جهاد کشاورزی به عهده

کمیسیون به ریاست وزیر جهاد کشاورزی یا نماینده تام‌الاختیار وی و با عضویت معاونان ذیربط وزارتخانه‌های مسکن و شهرسازی کشور و سازمان حفاظت محیط زیست ایجاد می‌گردد. کمیسیون مذکور دارای دبیرخانه‌ای بوده که به منظور تعیین روش کلی و ایجاد وحدت رویه اجرایی و نظارت و ارزیابی در وزارت جهاد کشاورزی (سازمان امور اراضی) مستقر گردیده است (مجموعه قوانین و مقررات اصلاحات اراضی: ۱۳۸۹، ۶۵). لازم به ذکر است که با صدور مجوز از زمان ابلاغ به متقاضی مطابق قانون ماده ۴ آیین نامه اجرایی قانون اصلاح قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها (مصوب ۱۳۸۶)، کاربر مدت دو سال فرصت تغییر کاربری داشته و اگر سابقاً (قبل از سال ۱۳۸۵) مجوز تغییر کاربری دریافت کرده باشد، موظفند حداکثر ظرف مدت نه ماه پس از لازم الاجرا شدن این قانون نسبت به اجرای طرح موضوع مجوز مربوطه اقدام نمایند. در غیر این صورت مجوز صادره کان لم یکن تلقی می‌گردد (خسروشاهی: ۱۳۸۴، ۱۱) علی‌ایحال نظارت بر احداث اراضی خارج از محدوده شهرها به عهده جهاد کشاورزی بوده و در غیر از این صورت یعنی هرگونه ساختمان و تأسیسات که به موجب طرح‌ها و ضوابط مصوب در داخل حریم شهر (اعم از شهرهای کوچک و بزرگ) قرار گرفته، به عهده شهرداری‌ها می‌باشد (فروغی: ۱۳۹۰، ۱۲). همچنین باید اذعان داشت که قانونگذار در تبصره ۴ و ۵ ماده ۱ این قانون اراضی موجود در داخل محدوده قانونی روستاهای دارای طرح‌های و شهرها و شهرک‌ها و همچنین بهینه کردن تولیدات کشاورزی را از جمله استثناعات موجود در عدم تغییر کاربری اراضی زراعی و باغ ذکر نموده است (گنجینه آرای فقهی ۱۳۸۱، ۵۶).

۵. وظایف ویژه جهاد کشاورزی در مقابله با تغییر کاربری اراضی کشاورزی و باغات جهاد کشاورزی به واسطه امر قانون‌گذار، وظایف مهمی از جهت حفظ کاربری اراضی بر عهده داشته که این وظایف شامل: نظارت بر قانون و آیین نامه‌ها، همچنین تصویب آیین نامه‌ها، قلع و قمع محدثات غیر مجاز، تشخیص مصادیق تغییر کاربری اراضی و تعیین اراضی کشاورزی از غیر کشاورزی است که در ذیل به بحث و گفت و گو درباره آنها می‌پردازیم.

۵.۱. نظارت بر قانون و آیین نامه‌ها

مطابق ماده ۱۳ قانون مارالذکر، وزارت جهاد کشاورزی مسئول اجرای این قانون و آیین نامه‌های اجرایی آن است. علاوه بر این در دستور العمل تعیین مصادیق و ضوابط موضوع تبصره ۴ الحاقی به ماده ۱ و تبصره ۱ اصلاحی ماده ۲ قانون حفظ کاربری اراضی زارعی و باغ‌ها (موضوع ماده ۱۰ تصویب نامه شماره ۵۹۸۷۹/ت ۳۷۱۱۰ هـ مورخ ۱۳۸۶/۴/۱۹ هیئت وزیران). نیز این موضوع ذکر گردیده که نظارت بر حسن اجرای این دستورالعمل به عهده روسای سازمان جهاد کشاورزی استان‌ها خواهد بود (لطیفی: ۱۳۸۶، ۶۷). وزارت کشور، وزارت مسکن و شهرسازی، سازمان حفاظت محیط زیست، سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران و سایر مراجع ذیربط، موظفند در اجرای این قانون همکاری‌های لازم را با وزارت جهاد کشاورزی بعمل آورند. به عنوان مثال ادارات ثبت اسناد و املاک و دفاتر اسناد رسمی مکلفند در موارد تفکیک، افراز و تقسیم اراضی زراعی و باغ‌ها و تغییر کاربری آن‌ها در خارج از محدوده قانونی شهرها و شهرک‌ها از سازمان جهاد کشاورزی استعلامات لازم را نموده و نظر وزارت مذکور را اعمال نمایند (شهری: ۱۳۸۶، ۶۷). همچنین مطابق تبصره ۱

ماده ۱۰ این قانون و متعاقب آن دستور شماره ۳۹۲۲۶/۷/۴۵ مورخ ۱۳۹۰/۵/۱۵ ریاست محترم پلیس ناجا، نیروی انتظامی موظف به همکاری با جهاد کشاورزی در راستای جلوگیری از تغییر کاربری اراضی می‌باشد (گنجینه آرای فقهی: ۱۳۸۱، ۵۶). و لذا چنانچه مرتکب پس از اعلام منع جهاد کشاورزی به اقدامات خود ادامه دهد، نیروی انتظامی موظف است به درخواست جهاد کشاورزی از ادامه عملیات کاربری جلوگیری کند.

۵،۲. قلع و قمع محدثات غیر مجاز

قانون گذار در تبصره ۲ ماده ۱۰ این قانون اشعار داشته: مأموران جهاد کشاورزی موظفند با حضور نماینده دادسرا و در نقاطی که دادسرا نباشد با حضور نماینده دادگاه محل ضمن تنظیم صورت جلسه رأساً نسبت به قلع و قمع بنا و مستحدثات اقدام و وضعیت زمین را به حالت اولیه اعاده نمایند (نویخت: ۱۳۷۶، ۱۵). نکته تأمل بر انگیز که در این راستا وجود دارد، این مطلب است که آیا مأموران جهاد

کشاورزی بدون حکم دادگاه می‌توانند نسبت به قلع و قمع بنا و مستحدثات اقدام نمایند یا این ماده در باب چگونگی اجرای قلع و قمع، آن هم پس از صدور حکم قطعی است. باید اذعان داشت که اجتهاد در برابر نص صریح قانون وجود ندارد و در این که قانونگذار یک بار قلع و قمع را به مأموران جهاد محول نموده و در جای دیگر (ماده ۳) اجرای قلع و قمع را منوط به حکم دادگاه دانسته، هیچ‌گونه تعارضی دیده نمی‌شود، چرا که تعیین مجازات (جریمه نقدی یا حبس که بخشی از مجازات معینه است) فقط در اختیار محاکم است نه کارمندان دولت. و لذا کاربران را مأموران به دادگاه معرفی کرده و آنان از خود دفاع می‌کنند تا به حبس یا جزای نقدی محکوم نشده یا از اعمال این مجازات تبری یا تخفیف لازم را کسب کنند و نه چیز دیگر. همچنین قانونگذار در ماده ۳ قصد داشته تا در صورتی که مأموران به وظیفه خود در باب تخریب عمل ننموده، خود به طور مستقیم اقدام به این عمل نماید و بدین صورت مأموران جهاد کشاورزی نیز به گونه‌ای تحت نظارت محاکم قرار گیرند.

۶. تعیین اراضی کشاورزی از غیر کشاورزی

قانون گذار در تبصره ۲ ماده ۱ قانون مذکور اشعار داشته: مرجع تعیین اراضی زراعی و باغ‌ها وزارت جهاد کشاورزی است و مراجع قضایی و اداری نظر سازمان جهاد کشاورزی ذیربط را در این زمینه استعلام می‌نمایند و مراجع اداری موظف به رعایت نظر سازمان مورد اشاره خواهند بود (گنجینه آرای فقهی، ۱۳۸۱، ۶۰). قانون گذار در ادامه این ماده اذعان داشته، نظر سازمان جهاد کشاورزی برای مراجع قضایی به منزله نظر کارشناسی رسمی دادگستری تلقی می‌شود. لازم به ذکر است که مطابق (ماده ۶) آیین نامه اجرایی قانون اصلاح قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها (مصوب ۱۳۸۶) وزارت جهاد کشاورزی موظف است ضوابط تشخیص اراضی و زراعی و باغ‌ها در خارج از محدوده شهرها، شهرک‌ها و طرح‌های روستاها را ظرف دو ماه از تاریخ ابلاغ این آیین نامه تهیه و پس از تصویب کمیسیون امور زیربنایی، صنعت و محیط زیست جهت اجرا به سازمان‌های جهاد کشاورزی ابلاغ نماید.

۷. اخذ عوارض ماده ۲

جهاد کشاورزی موظف است در راستای ماده ۲ (این قانون): در مواردی که به اراضی زراعی و باغها طبق مقررات این قانون مجوز تغییر کاربری داده می‌شود، هشتاد درصد قیمت روز اراضی و باغهای مذکور را با احتساب ارزش زمین پس از تغییر کاربری، بابت عوارض از مالکان وصول و به خزانه داری کل کشور واریز کند. تقویم و ارزیابی اراضی زراعی و باغهای موضوع این قانون از صلاحیت کارشناس رسمی دادگستری خارج بوده و توسط کمیسیون سه نفره ای متشکل از نمایندگان سازمان جهاد کشاورزی، استانداری، امور اقتصادی و دارایی استان، در هر یک از شهرستانها انجام می‌پذیرد. این تصمیم از زمان اعلام به متقاضی به مدت شش ماه اعتبار خواهد داشت و در صورت انقضای مدت مذکور و عدم واریز عوارض، قیمت ملک مجدداً توسط کمیسیون تقویم تعیین و اعلام خواهد شد. لازم به ذکر است که به هر یک از اعضای کمیسیون، کمیسیون تقویم، کمیسیون تجدید نظر و دبیرخانه مرکزی به ازای هر پرونده‌ای که بررسی، ارزیابی و اتخاذ تصمیم نمایند، حق الزحمه‌ای متناسب با میزان عملکرد، مشروط بر آنکه مجموع دریافتی ماهانه هر یک از اعضا از حداقل حقوق کارکنان دولت بیشتر نباشد پرداخت می‌گردد. نکته قابل ذکر آنکه هشتاد درصد از عوارض مذکور در بودجه سالیانه وزارت جهاد کشاورزی منظور گردیده تا وزارت مزبور طبق ضوابط قانونی مربوطه به مصرف امور زیربنایی کشاورزی شامل تسطیح اراضی، احداث کانال آبیاری، زه‌کشی، سدها و بندهای خاکی تأمین آب و احیای اراضی موات و بایر و هزینه‌های دادرسی و اجرای قانون برساند و بیست درصد باقیمانده از درآمد موضوع این قانون به منظور مطالعه و آماده سازی زمین‌های غیرقابل کشت و زرع برای توسعه شهرها و ایجاد شهرکها در اختیار وزارت مسکن و شهرسازی قرار می‌گیرد (افتخاری: ۱۳۸۲، ۳۶). نکته قابل توجه دیگر آنکه طرح‌های (ملی - استانی) و خدمات عمومی، همچنین سکونت شخصی صاحبان زمین تا ۵۰۰ متر مربع (در صورت اخذ مجوز)، اشخاص (اعم از حقیقی یا حقوقی)، را معاف از پرداخت عوارض می‌نماید. (اکبری: ۱۳۸۴، ۸۱).

۸. گزارش به مقامات قضایی

یکی دیگر از وظایف که قانون‌گذار در راستای ماده ۱۰ قانون تغییر کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها بر عهده جهاد کشاورزی گذاشته است این مطلب است که مأموران جهاد کشاورزی محل مکلف‌اند نسبت به توقف عملیات اقدام و مراتب را به اداره متبوع جهت انعکاس به مراجع قضایی اعلام کنند. آنچه قابل توجه است این مطلب است که جهت اعلام جرم مأموران هیچ‌گونه هزینه‌ای پرداخت کرده ولیکن در باب اعتراض نسبت به احکام، جهاد کشاورزی می‌بایست به پرداخت هزینه دادرسی مبادرت کرده تا محاکم نسبت به مورد اعتراض رسیدگی نمایند. در اینکه پس از اعلام جرم مقامات قضایی چگونه با تغییر کاربری متهم برخورد می‌کنند در ماده ۳ قانون تغییر کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها این موضوع به خوبی مشخص گردیده، به طوری که در این ماده آمده است: کلیه مالکان یا متصرفان اراضی زراعی و باغ‌های موضوع این قانون که بصورت غیرمجاز و بدون اخذ مجوز از کمیسیون موضوع تبصره (۱) ماده (۱) این قانون اقدام به تغییر کاربری نمایند، علاوه بر قلع و قمع بنا، به پرداخت جزای نقدی از یک تا سه برابر بهای اراضی زراعی و باغ‌ها به قیمت روز زمین با کاربری جدید که مورد نظر متخلف بوده و در صورت تکرار جرم به حداکثر جزای نقدی و حبس از یک ماه تا شش ماه محکوم خواهند شد. لازم به ذکر است که کارمندان شهرداری نیز می‌توانند متصرف ملک قلمداد گردند (بهرامی: ۱۳۳۰، ۲) و لذا در صورتی که سازمان آب یا شهرداری‌ها اقدام به ساخت و ساز بدون اخذ مجوز در زمین‌های کشاورزی نمایند، دستور دهنده ساخت و ساز مذکور مسئول اعمال کیفر پیش‌بینی شده در قانون بوده و به جرم وی در صورتی که از روسای سازمان باشد در دادگاه مرکز استان رسیدگی می‌گردد. نکته قابل توجه آنکه در تبصره ۲ ماده ۳ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها ذکر گردیده: هر یک از کارکنان دولت و شهرداری‌ها و نهادها که در اجرای این قانون به تشخیص دادگاه صالحه تخطی نموده باشند ضمن ابطال مجوز صادره به جزای نقدی از یک تا سه برابر بهای اراضی زراعی و باغ‌ها به قیمت روز زمین با کاربری جدید که مورد نظر متخلف بوده است و در صورت تکرار علاوه بر جریمه مذکور به انفعال دائم از خدمات دولتی و شهرداری‌ها محکوم خواهند شد. سردفتران

متخلف نیز به شش ماه تا دو سال تعلیق از خدمت و در صورت تکرار به شش ماه حبس و محرومیت از سر دفتری محکوم می‌شوند (شاچری: ۱۳۸۱، ۷۸).

۹. نقش دولت و ارگان‌های وابسته در عدم تغییر کاربری اراضی

دلایل خاصی موجب گرایش اشخاص به تغییر کاربری اراضی است که از جمله آنها می‌توان به اقتصادی نبودن کشاورزی، گرانی نهادهای کشاورزی، هزینه بالای تولید و کوچک بودن اراضی، وسوسه ویلاسازی، سود کم فعالیت‌های کشاورزی، کم ارزش بودن زمین‌های زراعی و در مقابل با ارزش شدن زمین‌ها در صورت تغییر کاربری، توسعه شهرها، بورس بازی برخی مشاوران املاک برای تغییر کاربری زمین‌ها، بی اطلاعی افراد از قوانین تغییر کاربری زمین‌ها، قیمت پایین و نامتناسب محصولات تولیدی بویژه برنج، فقدان سیاست‌های حمایتی، وجود واسطه‌ها و دلایل‌هایی که آزادانه و بدون هرگونه محدودیتی به بورس بازی در عرصه زمین و ویلا فعالیت دارند، عدم اصلاح ساختار شالیکوبی‌ها، کم توجهی به یکپارچه سازی اراضی و عدم تلاش برای اقتصادی کردن تولید محصولات کشاورزی و افزایش انگیزه تولید در فعالان این بخش به همراه واردات بی رویه، غیرمنطقی و نابهنگام انواع محصولات زراعی نظیر برنج و مرکبات، توسعه شهرها، ارث، وجود ابهامات و نواقص در مقررات تصویب شده، اجرایی نشدن طرح‌های آمایش سرزمین، کمبود نیروی انسانی متخصص و قیمت بسیار بالای اراضی با کاربری مسکونی یا صنعتی، میزان قوانین ناچیز و تأخیرالتصویب، کارایی نداشتن قوانین، اجرایی نشدن طرح‌های آمایش سرزمین، کمبود نیروی انسانی متخصص، وجود واسطه‌ها و دلایل‌هایی که در عرصه زمین و ویلا فعالیت دارند و ... اشاره نمود (شکویی ۱۳۷۱: ۱۵). و لذا دولت می‌بایست حمایت همه جانبه خود را از زارعین انجام تا این قشر خردوم انگیزه لازم از جهت هر گونه تولید را از دست ندهند. به همین واسطه دولت و سایر دستگاه‌های ذیربط موظف‌اند به جهت تشویق مالکان اراضی کشاورزی (که میزان مالکیت آنان کم تر از حد نصاب فنی، اقتصادی است) به تجمیع و یکپارچه سازی آن اراضی به مساحت‌های در حد نصاب‌های تعیین شده و بالاتر، نسبت به اعطای امتیازات و تسهیلات ویژه از قبیل: مالی، اعتباری، حقوقی، بازرگانی، فنی و

ساخت زیر بناهای تولیدی و پرداخت یارانه های حمایتی مورد نیاز اقدام نماید. علاوه بر ماده مذکور شاهد می‌باشیم که قانونگذار در ماده ۹ قانون تغییر کاربری اراضی اذعان داشته: به منظور حمایت از تداوم کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها واقع در داخل محدوده قانونی شهرها و شهرک‌ها که در طرح‌های جامع و تفصیلی دارای کاربری کشاورزی می‌باشند، دولت و شهرداری‌ها موظفند تسهیلات و خدمات شهری را مطابق تعرفه فضای سبز شهرداری‌ها در اختیار مالکان آنها قرار دهند (گنجینه آرای فقهی: ۱۳۸۱، ۳۷). نکته قابل توجه در مورد حریم شهر آنکه شهرداری‌ها مکلف به انجام اقداماتی از جمله تعیین حدود حریم و تهیه نقشه جامع شهرسازی با توجه به توسعه احتمالی شهر، تهیه مقررات برای تمام اقدامات عمرانی از قبیل قطعه بندی و تفکیک اراضی، خیابان کشی، ایجاد باغ و ساختمان، ایجاد کارگاه و کارخانه و همچنین تهیه مقررات مربوط به حفظ بهداشت عمومی مخصوص به حریم شهر با توجه به نقشه عمرانی شهر هستند (ماده ۹۹ قانون شهرداری‌ها مصوب ۱۳۴۵/۱۱/۲۷). قانونگذار در جهت حمایت بیشتر از املاک مذکور مطابق ماده ۴ قانون منع فروش و واگذاری اراضی فاقد کاربری مسکونی برای امر مسکن به شرکت‌های تعاونی مسکن و سایر اشخاص حقیقی و حقوقی مصوب ۸۱/۵/۶ هرگونه نقل و انتقال و واگذاری زمین به شرکت‌های تعاونی مسکن و اشخاص حقیقی و حقوقی برای امر مسکن در خارج محدوده (قانونی) شهرها اعم از داخل و یا خارج از حریم شهرها بجز در محدوده مصوب شهرهای جدید و شهرک‌هایی که طبق مقررات و بر اساس طرح‌های مصوب احداث شده یا می‌شوند، ممنوع اعلام نمود (شکوری: ۱۳۸۴، ۶۷). نکته دیگر آنکه چون پس از تغییر کاربری متهم نیازمند استفاده بهینه از آن است، لذا می‌بایست از انشعابات اولیه موجود استفاده نماید و به همین واسطه در صورتی که ارگانهای ذیربط بدون اخذ مجوز از کمیسیون تبصره یک ماده یک به کاربران خدمات رسانی ننمایند این اقدام خود نقش مثبت در جهت پیشگیری از جرم می‌باشد (ریبعی: ۱۳۸۴، ۵۵). به همین جهت قانونگذار در ماده ۸ قانون تغییر کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها اشعار داشته: صدور هرگونه مجوز یا پروانه ساخت و تأمین و واگذاری خدمات و تأسیسات زیربنایی مانند آب، برق، گاز و تلفن از سوی دستگاه‌های ذیربط در

اراضی زراعی و باغ‌ها موضوع ماده (۱) این قانون توسط وزارتخانه‌های جهاد کشاورزی، مسکن و شهرسازی، استانداری‌ها و شهرداری‌ها و سایر مراجع ذیربط صرفاً پس از تأیید کمیسیون تبصره (۱) ماده (۱) این قانون مبنی بر ضرورت تغییر کاربری مجاز خواهد بود. نکته پایانی آنکه دولت در راستای پیشگیری از جرم مذکور می‌تواند افراد را به ساخت خانه باغ در اراضی کم بازده، کوهستانی و کم ارزش از نظر کشاورزی هدایت نماید تا هم آن‌ها به خانه باغ مورد علاقه خود رسیده و هم از تخریب اراضی زراعی و باغی ممانعت گردد (کاترین: ۱۳۸۴، ۱۵).

۱۰. تعرض قانون حفظ کاربری اراضی با عنصر معنوی جرم:

می‌دانیم که برای جرم انگاری هر جرمی باید سه عنصر در آن محقق گردد.

۱۰.۱. عنصر قانونی (اصل قانونی بودن جرائم و مجازاتها)

یکی از عناصری که وجودش جرم انگاری فعل یا ترک فعل یا حالت و نگهداری را در تعیین مجازات لازم و ضروری می‌دارد و بدون این عنصر نمی‌توان انتساب عملی را به مباشر یا شریک یا معاون، جرم تلقی نمود، وجود عنصر قانونی جرم است بدین معنی که هر عملی که در قانون جرم شناخته شود و مباشر عمل آن را انجام دهد مجرم است تخطی از آن جرم تلقی می‌گردد و این بایستی در قانون با توجه به جرم انگاری آن مجازاتش قانونی گردد تعریف جرم در قانون مصوب مملکتی است از نظر عنصر قانونی جرم وصف مجرمانه باید به تعریف قانون باشد که ناشی از تقصیر جزایی و سوء نیت است اما در حالیکه جرم مدنی ناشی از تقصیر با لحاظ ورود خسارت محقق می‌گردد و مهترین منابعی که در شریعت مقدس اسلام حاکی از الزام به مقید بودن به اصل قانونی بودن جرائم و مجازاتها است آیه شریفه (لَا يُكَلِّفُ اللَّهُ نَفْسًا إِلَّا مَا آتَاهَا) از سوره طلاق می‌باشد (اکرمی افشار، کامران: ۱۳۹۰، ۶).

۱۰.۲. عنصر مادی جرم

عنصر مادی جرم ناشی از چیزی است که ما در علم خارج مشاهده می‌کنیم که از فعل یا ترک فعل مادی و قابل مشاهده است و قابل مشاهده بودن آن بدین معنی نیست که حتما فردی باید آن را ببیند بلکه اینست که فعل یا ترک فعل یا حالت فاعل قابل مشاهده باشد و برگرفته از عنصر قانونی جرم است مثلاً ربایش بردن

مال دیگری به طور مخفیانه یا ظاهر که صاحب مال، ناراضی باشد را تعریف می‌نماییم در این عنصر بردن مال غیر بدون رضایت سرقت نام دارد و دیدن فعل ناشی از تعریف، با نگرش به فعل مرتکب ناظر از وجود عنصر مادی جرم است از لحاظ عنصر مادی جرم جزایی مستقلاً و بدون ورود خسارت نیز قابل تحقق می‌باشد مانند حمل سلاح غیر مجاز در حالیکه در جرم مدنی از دیدگاه عنصر مادی مبنا خسارت تحمیلی بر شخص است (اکرمی افشار، کامران: ۱۳۹۰، ۶).

۱۰،۳. عنصر معنوی

این عنصر ناظر بر قصد و نیت درونی مجرم است که با قصد مجرمانه و سوء نیت محقق می‌گردد در این حالت نکته قابل تامل اینست در قانون حفظ کاربری جرم انگاری فعل مزبور بدون لحاظ عنصر معنوی انجام یافته چرا که در تغییر کاربری نمی‌توان عنصر معنوی را در وقوع بزه متصور دانست و عنصر معنوی را با نگرش به محال بودن سوء نیت و قصد مجرمانه رو به زوال است. چه بسا قانون حفظ کاربری نوعی قانون تخصصی است که گاهاً افراد متخصص شاید بدلیل عدم کاربرد آن با آن آشنایی ندارند چه رسد به افراد عادی که به فکر و خیال خود تصرف در مال میک حلال خویش را قانونی و شرعی می‌دانند و مانند کسانی هستند که با توجه به قاعده قبح عقاب بلا بیان مجرم شناخته می‌گردند زیرا که عنصر معنوی نیز در جرم انگاری و تصویب این قانون لحاظ گردیده، بنظر نمی‌رسد.

قاعده ممنوعیت عقاب بلا بیان یا قبح عقاب بلا بیانکه از دیر باز در شریعت اسلام پذیرفته شده یکی از قواعد فقهی می‌باشد که اعمال کیفر نسبت به اشخاص بدون بیان قبلی رفتار مجرمانه را قبیح و زشت می‌داند و دلیل عقلی نیز حاکی از آنست که خداوند بدون تصریح به حکم و قانون و ابلاغ آن، کسی را کیفر نخواهد داد. از نظر عنصر معنوی خطا بر مبنای جرم مدنی است در حالیکه مبنای تمام جرائم عمدی علم و معرفت شخص مرتکب به نامشروعیت و غیر قانونی بودن عمل است در یک بیان ساده باید گفت سوء نیت در ارتکاب (اکرمی افشار، کامران، ۱۳۹۰، ۷).

۱۱. تعارض قانون حفظ کاربری با اصل تسلیط

با توجه به این اصل، مالک در مال خود هر نوع تصرفاتی که بخواهد بنماید شرعاً مجاز است و قانوناً، جز در مواردی که تحدیدی مشروع بر مالکیت وی وارد گردیده باشد که می‌توان آن را در ماده ۳۰ قانون مدنی یافت پس طبق قاعده تسلیط مسلمانان حق همه گونه تسلط و انتفاع در مالیک خویش را دارند و این اصل زمانی جاری است که با قاعده لاضرر در تراحم نباشد اما در بررسی تعارض آن با قانون حفظ کاربری اراضی زراعی باید گفت این قانون تسلط بر عرصه و اعیان را محدود بلکه هر گونه تصرف در آن را جرم تلقی نموده است و چنین بنظر می‌رسد قلع و قمع مستحدثات با اصل مالکیت، اصل تسلیط و عنصر قانونی جرم در تعارض و تراحم واقع گردد. مالکیت بر عرصه مالکیت بر اعیان نیز تلقی می‌گردد (اکرمی افشار، کامران: ۱۳۹۰، ۷-۸).

۱۲. تراحم قانون حفظ کاربری با لحاظ اصل مالکیت با حدیث رفع و اصل اباحه حدیث رفع که به نقل از حضرت رسول نقل شده است: «رفع عن امتی تسعه اشیاء: الخطا والنسیان و ما استکرهوا علیه و ما لا یعلمون» از امت من ۹ چیز برداشته شده است: اشتباه اشتباه و آنچه که حکم آن را نمی‌دانند آیا طبق این حدیث با توجه به جواز اصل مالکیت و نص صریح قانون با استناد به اصل چهارم، اصل چهل و هفتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و مواد ۳۰ الی ۳۳ قانون مدنی یا اصل تسلیط، اصل اباحه تعارض قانونی، فقهی ندارد؟

اصل اباحه: که با توجه به این اصل انسان نسبت به اشیاء موجود در حتی عالم خارج حق هر گونه دخل و تصرف دارد مگر در مواردی که قانون آن را منع کرده باشد این اصل ضامن اراده افراد در عقود و تصمیم‌گیری تصرف است. بنابراین اصل در هر چیز «اباحه و جواز است» ولی این اباحه و جواز بایستی بر مبنای یک قانونی صورت پذیر که مالکیت و جواز مالکیت و تصرف در مالیک اشخاص را به رسمیت قبول نماید. (اکرمی افشار، کامران: ۱۳۹۰، ۸).

نتیجه‌گیری

۱ - در باب دلایل گرایش به تغییر کاربری اراضی می‌توان به اقتصادی نبودن و گرانی نهادهای کشاورزی، هزینه بالای تولید و کوچک بودن اراضی، وسوسه ویلاسازی، سود کم فعالیت‌های کشاورزی، کم ارزش بودن زمین‌های زراعی و در مقابل با ارزش شدن زمین‌ها در صورت تغییر کاربری، توسعه شهرها، بورس بازی برخی مشاوران املاک برای تغییر کاربری زمین‌ها، بی‌اطلاعی افراد از قوانین تغییر کاربری زمین‌ها، قیمت پایین و نامتناسب محصولات تولیدی بویژه برنج، فقدان سیاست‌های حمایتی، وجود واسطه‌ها و دلال‌هایی که آزادانه و بدون هرگونه محدودیتی به بورس بازی در عرصه زمین و ویلا فعالیت دارند، اصلاح نشدن ساختار شالیکوبی‌ها، کم توجهی به یکپارچه سازی اراضی و بی‌توجهی به تلاش برای اقتصادی کردن تولید محصولات کشاورزی و افزایش انگیزه تولید در فعالان این بخش به همراه واردات بی رویه، غیرمنطقی و نابهنگام انواع محصولات زراعی نظیر برنج و مرکبات، توسعه شهرها، ارث، وجود ابهامات و نواقص در مقررات تصویب شده، اجرایی نشدن طرح‌های آمایش سرزمین، کمبود نیروی انسانی متخصص و قیمت بسیار بالای اراضی با کاربری مسکونی یا صنعتی، میزان قوانین ناچیز و تأخیرالتصویب، کارایی نداشتن قوانین، اجرایی نشدن طرح‌های آمایش سرزمین، کمبود نیروی انسانی متخصص، وجود واسطه‌ها و دلال‌هایی که در عرصه زمین و ویلا فعالیت دارند و ... اشاره کرد.

۲ - قانون تغییر کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها یک قانون مستقل و امری بوده، که در جهت حفظ اراضی زراعی و باغ‌ها و تداوم بهره‌وری تصویب گردید و آنچه را از مصادیق تغییر کاربری نمی‌داند؛ احداث گلخانه‌ها، دامداری‌ها، مرغداری‌ها، پرورش ماهی و سایر تولیدات کشاورزی و کارگاه‌های صنایع تکمیلی و غذایی در روستاها به منظور بهینه کردن تولیدات بخش کشاورزی بوده، همچنین لازم به ذکر است که تمام اراضی داخل در محدوده روستاهایی که مشمول طرح‌های نبوده نیز مشمول موارد فوق است.

۳ - جهاد کشاورزی به واسطه امر قانون‌گذار وظایف مهمی از جهت حفظ کاربری اراضی از جمله: نظارت بر قانون و آیین‌نامه‌ها، تصویب آیین‌نامه‌ها، قلع و قمع

محدثات غیر مجاز، تشخیص مصادیق تغییر کاربری، تعیین اراضی کشاورزی از غیر کشاورزی، عضویت در کمیسیون‌های دیگر سازمان‌ها، اخذ عوارض ماده ۲، گزارش به مقامات قضایی و ... را بر عهده دارد.

۴ - مرجع تعیین اراضی زراعی و باغ‌ها، وزارت جهاد کشاورزی است و مراجع قضایی و اداری نظر سازمان جهاد کشاورزی ذیربط را در این زمینه استعلام می‌نمایند و مراجع اداری موظف به رعایت نظر سازمان مورد اشاره خواهند بود. لازم به ذکر است که نظر سازمان جهاد کشاورزی نیز برای مراجع قضایی به منزله نظر کارشناسی رسمی دادگستری تلقی می‌شود.

۵ - طرح‌های (ملی - استانی) و خدمات عمومی، همچنین سکونت شخصی صاحبان زمین تا ۵۰۰ متر مربع (در صورت اخذ مجوز)، اشخاص (اعم از حقیقی یا حقوقی)، را معاف از پرداخت عوارض می‌نماید.

۶ - هیچ‌گونه تعارضی در اینکه قانونگذار در قانون تغییر کاربری یک بار قلع و قمع را به مأموران جهاد محول و در جای دیگر (ماده ۳) اجرای قلع و قمع را منوط به حکم دادگاه دانسته دیده نمی‌شود، چرا که تعیین مجازات (جریمه نقدی یا حبس که بخشی از مجازات معینه است) در اختیار فقط محاکم است نه کارمندان دولت. و لذا کاربران را مأموران به دادگاه معرفی کرده و آنان از خود دفاع می‌کنند تا به حبس یا جزای نقدی محکوم نشده یا از اعمال این مجازات تبری یا تخفیف لازم را کسب کنند و نه چیز دیگر. همچنین قانونگذار در ماده ۳ قصد داشته تا در صورتی که مأموران به وظیفه خود در باب تخریب عمل نکرده، خود مستقیماً اقدام به این عمل نماید و بدین صورت مأموران جهاد کشاورزی نیز به گونه‌ای در تحت نظارت محاکم قرار گیرند.

۷ - با صدور مجوز از زمان ابلاغ به متقاضی، کاربر مدت دو سال فرصت تغییر کاربری داشته و اگر سابقاً (قبل از سال ۱۳۸۵) مجوز تغییر کاربری دریافت کرده باشد، موظف است حداکثر ظرف مدت ۹ ماه پس از لازم الاجرا شدن این قانون نسبت به اجرای طرح موضوع مجوز مربوطه اقدام نماید، در غیر این صورت مجوز صادره کان لم یکن تلقی می‌گردد.

۸ - در راستای پیشگیری از جرم مذکور می‌توان افراد را به ساخت خانه باغ در اراضی کم بازده، کوهستانی و کم ارزش از نظر کشاورزی هدایت کرد تا هم آن‌ها به خانه باغ مورد علاقه خود رسیده و هم از تخریب اراضی زراعی و باغی ممانعت گردیده باشد.

۹ - مأموران جهاد کشاورزی به واسطه امر قانون گذار وظایف مهمی از جهت حفظ کاربری اراضی بر عهده دارند. از جمله نظارت بر قانون و آیین نامه‌ها، همچنین تصویب آیین نامه‌ها، قلع و قمع محدثات غیر مجاز، تشخیص مصادیق تغییر کاربری اراضی و تعیین اراضی کشاورزی از غیر کشاورزی.

وزارت کشور، وزارت مسکن و شهرسازی، سازمان حفاظت محیط زیست، سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران و سایر مراجع ذیربط، موظفند در اجرای این قانون همکاری‌های لازم را با وزارت جهاد کشاورزی به عمل آورند. در پایان می‌توان گفت که قانون حفظ کاربری علی‌رغم تلاش در نگهداری اراضی زراعی و باغی با اصل مالکیت و توابع آن، قاعده تسلیط، عدم رعایت و لحاظ عنصر معنوی جرم در جرم انگاری ماوقع، رعایت نکردن اصول دادرسی در تعارض است و لحاظ موارد در آن از ضروریات احساس می‌گردد.

پیشنهادات

رویکرد اغلب کشورها در زمینه تعیین نظام حقوقی زمین، تصویب یک یا چند قانون جامع برای زمین بوده است. حفاظت از زمین و بهره‌برداری معقولانه و پایدار از آن نیز مورد توجه برخی از کشورها بوده است. بی‌تردید مشکل زمین‌خواری در کشور مشکلی چند بعدی بوده که عوامل متعدد حقوقی، اقتصادی، اداری، اجتماعی، کشاورزی و شهری در آن دخیل هستند. آشفتگی در نظام مالکیت زمین، نبود نقشه‌های دقیق ثبتی، وجود بازار کاذب زمین و مستغلات، عدم تهیه دقیق برنامه‌های جامع توسعه شهری و منطقه‌ای، مشکلات متعدد اجرایی، فقدان نیروهای متخصص در دستگاه‌های مرتبط، وجود فساد در میان برخی کارمندان اداری و قضایی، عدم توجه جدی به توسعه متوازن منطقه‌ای از جمله مهمترین عوامل بروز این مشکل

ضد اجتماعی محسوب می‌شوند که تنها با اتکای بر رویکردهای حقوقی یا با بهره‌گیری از کارشناسان حقوقی نمی‌توان آن را حل کرد. بنابراین هر گونه قصد جدی سیاسی برای حل این مشکل یک رویکرد جامع میان رشته‌ای علمی و عملی را می‌طلبد. بدین صورت که در مرحله نخست باید گروهی مجرب متشکل از همه کارشناسان علمی در رشته‌های مرتبط و البته کارشناسان اجرایی واحدهای اجرایی و قضایی را به منظور همفکری، مطالعه دقیق و جدی و تهیه پیشنهادهای عملی لازم برای حل این مشکل ایجاد کرد. راهکارهایی که در این زمینه به نظر می‌رسند عبارت‌اند از:

- تجمیع، تدوین و تنقیح قوانین و مقررات زمین در قالب یک قانون جامع زمین.
- محدود کردن واگذاری اراضی و دقت در فرآیند اجرایی و نظارتی و فنی‌واگذاری اراضی دولتی به اشخاص خصوصی و عمومی.
- واگذاری مشروط اراضی (به ویژه در خصوص طرح‌های واگذاری اشتغال‌زایی دانش‌آموختگان کشاورزی و همچنین طرح‌های صنعتی و ...). در صورتی اراضی به صورت قطعی منتقل شوند که اول؛ اراضی صرفاً برای کاربری صنعتی و کشاورزی پیش‌بینی شده به کار روند. دوم، حق انتقال به غیر تنها پس از کسب مجوز مرجع واگذاری در اسناد پیش‌بینی شود. (امری که در سال‌های گذشته در خصوص واگذاری‌ها رعایت نشده و ریشه بسیاری از زمین‌خواری‌ها است).
- تشکیل دادگاه‌های تخصصی زمین با حضور قضات آشنا به مسائل حقوق اراضی و منابع طبیعی.
- به منظور شناساندن هرچه بیشتر طرح یکپارچه سازی، تجهیز و نوسازی اراضی آبی کشور به کشاورزان، از رسانه‌های گروهی، خصوصاً صدا و سیما، استفاده لازم به عمل آید.
- سازمان آموزش و تحقیقات معاونت ترویج و نظام‌های بهره‌برداری وزارت جهاد کشاورزی در زمینه شناخت و آگاهی دادن به کشاورزان در مورد مزیت‌های چنین طرحی کوشش بیشتری مبذول دارد و با برگزاری دوره‌های آموزشی، زمینه‌ی تحول فرهنگی و در عین حال مشارکت مالی آن‌ها را در اجرای طرح فراهم آورد.

- در تخصیص منابع ضمن رعایت تراز فیزیکی، اولویت خاصی به این طرح داده شود.

- در تأمین نهاده‌های کشاورزی، اولویت به زمین‌های یکپارچه داده شود.

- دولت و مجلس با وضع قانون در جهت رفع موانع حقوقی مربوط به مالکیت زمین‌ها به ویژه خرید و فروش و معاوضه قطعات تلاش کنند به نحوی که به یکپارچه‌سازی بیشتر زمین‌های کشاورزی منجر شود و همچنین با وضع مقررات خاص از پراکندگی مجدد زمین‌ها جلوگیری کنند.

منابع فارسی :

- ۱ - افتخاری، ۱۳۸۲. جایگاه روستا در فرایند توسعه ملی از دیدگاه صاحب نظران؛ تهران، موسسه توسعه روستایی ایران،
- ۲ - اکبری، غضنفر؛ عبدالهی، مجید؛ ۱۳۸۴. مجموعه قوانین و مقررات ده و دهیاری، انتشارات قلمستان هنر.
- ۳ - اکرمی افشار، کامران، ۱۳۹۰. نقدی بر قانون حفظ اراضی زراعی و باغات با اصلاحات بعدی.
- ۴ - بهرامی، تقی؛ ۱۳۳۰. تاریخ کشاورزی ایران؛ انتشارات دانشگاه تهران.
- ۵ - پرنون، زیبا، ۱۳۸۹. بررسی اثرات مهاجرت بر تغییر کاربری اراضی شهر اسلامشهر از سال ۱۳۴۵ تا ۱۳۸۵، پایان نامه برای دریافت درجه کارشناسی ارشد، دانشکده جغرافیا، دانشگاه تهران.
- ۶ - حبیبی، محسن، ۱۳۷۶. استخوان بندی شهر تهران، شهرداری تهران، معاونت فنی و عمرانی، سازمان مشاور فنی و مهندسی شهر تهران، جلد اول.
- ۷ - حجازی، سمانه، ۱۳۸۷. تحلیل روند تغییرات کاربری زمین در حاشیه شهر (محدوده مطالعاتی حاشیه جنوب غرب تهران)؛ پایان نامه برای دریافت درجه کارشناسی ارشد؛ دانشکده هنرهای زیبا، دانشگاه تهران.
- ۸ - خاکپور، براتعلی و دیگران، ۱۳۸۶. الگوی تغییرات کاربری اراضی شهر بابل طی سال‌های ۱۳۶۲ - ۱۳۷۸، مجله جغرافیا و توسعه ناحیه‌ای، شماره ۹، پاییز و زمستان.
- ۹ - خسروشاهی، محمد؛ زارع مهرجردی، محمد؛ برخوردار، جلال؛ ۱۳۸۴. بررسی روند تغییرات پوشش اراضی در حوزه آبخیز سد استقلال میناب با استفاده از GIS و RS مجله علمی ترویجی حفاظت آب و خاک، پژوهشکده حفاظت خاک و آبخیزداری. جلد ۱، شماره ۲.
- ۱۰ - خواجه پور، محمدرضا؛ ۱۳۶۶. زراعت و باغداری (مطالعات طرح جامع توسعه اقتصادی - اجتماعی چهارمحال و بختیاری)؛ تهران، نشر جهاد دانشگاهی.
- ۱۱ - ربیعی، حمیدرضا؛ ضیائی‌ان، پرویز؛ محمدی عباسعلی؛ ۱۳۸۴. کشف و بازیابی تغییرات کاربری و پوشش اراضی شهر اصفهان به سنجش کمک از دور و سیستم اطلاعات جغرافیایی، فصلنامه مدرس علوم انسانی دوره ۹، شماره ۴.

- ۱۲ - زنگی آبادی، علی و حمیدرضا رخشانی نسب، ۱۳۸۸. (تحلیل آماری - فضایی نماگرهای توسعه فضای سبز شهری) مطالعه موردی: مناطق شهری اصفهان، *مجله محیط شناسی*، شماره ۴۹، ص ۱۰۵ - ۱۰۶.
- ۱۳ - شاپوری، عبدالکاسم؛ شجاعی، محمد؛ امامی، ابراهیم؛ باغبان، رضا؛ ۱۳۸۱. *مجموعه قوانین و مقررات حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها*؛ سازمان امور اراضی، اسفند.
- ۱۴ - شکوری، علی؛ ۱۳۸۴. *سیاست‌های توسعه کشاورزی در ایران*، تهران؛ سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت).
- ۱۵ - شکویی، حسین، ۱۳۸۰. *دیدگاه‌های نو در جغرافیای شهری*؛ تهران: انتشارات سمت.
- ۱۶ - شکویی، حسین؛ ۱۳۷۱. *دیدگاه‌های نو در جغرافیای شهری*؛ جلد اول، انتشارات سمت.
- ۱۷ - شهری، غلامرضا؛ ۱۳۸۶. *حقوق ثبت اسناد و املاک*؛ تهران، انتشارات جهاد دانشگاهی، چاپ بیستم.
- ۱۸ - فروغی، سپیده؛ ۱۳۹۰. *گروه علوم کشاورزی، فرهنگ کشاورزی و منابع طبیعی*، ج ۳، دانشگاه تهران.
- ۱۹ - قانون تعاریف محدوده شهر و روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها مصوب ۱۳۸۴.
- ۲۰ - قانون جلوگیری از خرد شدن اراضی کشاورزی و ایجاد قطعات مناسب فنی، اقتصادی مصوب ۱۳۸۵/۱۱/۲۱ مجمع تشخیص مصلحت نظام.
- ۲۱ - قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغات مصوب ۱۳۷۴ با اصلاحات و الحاقات بعدی مصوب ۱۳۸۵.
- ۲۲ - کاترین، ج. لانگ؛ ۱۳۸۴. ترجمه: حقیقت‌خواه، مهدی؛ *انقلاب کشاورزی*؛ تهران، چاپ قفوس.
- ۲۳ - *گنجینه آرای فقهی - قضایی*؛ مرکز تحقیقات فقهی قوه قضائیه، ۱۳۸۱.
- ۲۴ - _____، *مجموعه قوانین و مقررات اصلاحات اراضی*، ۱۳۸۹. *خالصه و تعیین تکلیف متصرفین اراضی دولتی*، سازمان امور اراضی نشرآموزش کشاورزی - دفتر خدمات تکنولوژی آموزشی.

۲۵ - _____ ، مقاله خبر ۱۳۹۲، نظام اداری و دادگاههای اداری حاکم بر حفظ کاربری اراضی زراعی و باغی، ۲۷۱.

۲۶ - نوبخت، یوسف؛ ۱۳۷۶. اندیشه‌های قضایی؛ تهران، انتشارات کیهان، چاپ پنجم.

منابع انگلیسی :

- 1- Chapin, F.S and others (1995): "Urban Land Use Chang". Urbana university of Illinois. Urban champing press.
- 2- McLoughlin, J.B (1973): "Urban and regional planning, a system approach". New York. Praeger publishers.
- 3- Hall, p, Pfeiffer, U, (2000), Urban Feather Global Agenda For Twenty First Century Cities, London: Earthscan.
- 4- Johnson, M. P , (2001), Environmental Impact of Urban Sprawl: A Survey of the Literature and proposed research agenda, Environment avd Planning, A 33, 717 - 735.