

ماهیت حقوقی تغییر کاربری اراضی و املاک در حقوق ایران

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 عمده‌ای در مفهوم کاربردی 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 درگستره‌ای وسیع‌تر، ما شاهد تغییرات عمده اراضی و املاک کشاورزی، زراعی و مسکونی هستیم. اساساً تغییر کاربری اراضی و املاک در حقوق معاصر ایران، با اصلاحات ارضی شاه در دهه‌ی 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 تبارشناسی فقهی و حقوقی تغییر کاربری در حقوق ایران که مبتنی بر فقه امامیه است خواهیم پرداخت. علاوه بر این تلاش خواهیم کرد تا با بحثی 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 زمین‌هایی خاص توسط مالکان یا متصرفین 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 ویژه ای 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 معاهدات حقوق بشر، و نهادهای حقوق بشری بین المللی نظیر کمیته حقوق بشر سازمان ملل متحد (نهاد ناظر بر اجرای میثاق 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، مراتع 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 مراتع مطرح است. در ایران نیز، با توجه به وضعیت اقلیمی حاکم و کمبود جنگلها و مراتع 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 زمینی‌هایی اطلاق می‌شود که به طور مداوم مورد عملیات کشاورزی، باغداری 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 شهرنشینی 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 غیر کشاورزی، 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.

انواع اراضی از منظر فقه و حقوق

الف: اراضی از دیدگاه اسلام

۱- زمین انفال

در اسلام انفال (اراضی موات و بدون مالک، سرزمینهای مخروبه و خالی از سکنه، سواحل دریاها، کوه ها، بیابان ها، معادن، جنگلها و مراتع، 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 موات، جنگلها، سرکوه ها، ته دره ها، رودخانه ها، زمین خراب و بایری که مالک مشخص ندارد.

۲- زمین فیء

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

۳- زمین مفتوحه العنوة

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

۴- زمین 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 واقف 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 گونه های مختلف ممکن است واقع شود.

۵- ملک خصوصی

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

۱- «یسالونک عن الانفال قل الانفال لله و الرسول» سوره انفال (۸) آیه ۱.

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 حریم استحقاقی شهرها و شهرک‌ها قرار گرفته است. در این ماده مراد از شهرک‌ها، شهرک‌های مصوب مثل وایان، پزند، 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 ارضی نیست ولی از لحاظ روابط مالک و زارع تابع مقررات اصلاحات ارضی 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 تفاوت‌هایی مشاهده می‌گردد. فقها عموماً موات را زمینی دانسته‌اند که به عللی بیکار افتاده باشد. امام خمینی رحمه الله در تعریف موات فرموده‌اند: «موات زمین معطلی است که انتفاعی از آن برده نمی‌شود یا به جهت قطع شدن آب آن یا برای استیلاء آنها یا ماسه‌ها 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 علل معطل ماندن زمین حصری نیست و معطل 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: سابقاً بدون تلاش انسان آباد شده و سپس ویران و خراب گردیده.

ب: سابقاً 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. فلذا اراضی ای که آباد و احیا شده و در حال حاضر نیز مورد بهره‌برداری است مانند باغ و اراضی آیش.

اراضی زمین و باغ‌ها

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 ممنوع 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 مستحذات (بند اخیر 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 باغها، 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 مزرعه، باغ یا تاکستان نظیر تأسیسات آبیاری مزرعه 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 می‌کند، مثل احداث مرغداری یا دامداری و یا حتی آب‌بندان‌های پرورش ماهی که به هیچ وجه نیاز بخش کشاورزی محسوب نمی‌شوند، خود را در قالب این استثنا 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، منحصراً 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 منطوق رأی وحدت رویه شماره ۴۸ - ۱۳۶۳/۱۰/۲۴ هیأت دیوانعالی کشور نیز صحت این مدعا را تأیید می‌نماید. بعد از آن یعنی در سال ۱۳۷۴ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها مصوب ۷۴/۳/۳۱ به تصویب قانونگذار رسید. به موجب ماده یک این قانون، تغییر کاربری در خارج از محدوده قانونی شهرها و شهرک‌ها جز در موارد ضروری ممنوع اعلام شد. سپس آئین‌نامه اجرائی قانون مذکور، مصوب جلسه مورخ ۱۳۸۴/۱۰/۲۴ هیأت محترم وزیران به تصویب رسید.

پس از آن دستورالعمل اجرائی تبصره پیش‌گفته مصوب ۱۳۷۵/۵/۱، به تصویب وزارت کشاورزی رسیده (بدون اینکه در روزنامه رسمی منتشر و شرایط قانونی مذکور در مادتين ۲ و ۳ قانون مدنی را دارا باشد) و طی آن ضوابط تغییر کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها و همچنین در بند «و» دستورالعمل مذکور، ضوابط حاکم بر تفکیک اراضی زراعی و باغ‌ها در خارج از محدوده قانونی شهرها، موضوع ماده ۴ آئین‌نامه اجرائی پیش‌گفته 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 ۵۹۸۷۹/ت/۳۷۱۱۰ - هیأت وزیران مصادیق 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 افراز 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 تصویب‌نامه شماره ۵۹۸۷۹/ت/۳۷۱۱۰ - هیأت محترم وزیران مورد تصویب قرار گرفت که مصادیق 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 آیین‌نامه‌های اجرایی آن تعریفی از کاربری ارائه نمی‌دهد تا با استفاده از آن مفهوم تغییر کاربری مشخص شود. صرفاً در بند «د» از ماده یک آیین‌نامه اجرای قانون مصوب سال ۱۳۸۵ در تعریف تغییر کاربری بیان داشته است: «هرگونه اقدامی که مانع از بهره‌برداری و استمرار کشاورزی اراضی و زراعی و باغ‌ها گردد، تغییر کاربری محسوب می‌شود.

بند «ت» ماده یک آئین‌نامه 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 بهره‌برداری 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 وزارت 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 اعلام 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.» (نام‌جوین، 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، می تواند 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)

تعریف کاربری

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

در کل تعیین چگونگی استفاده از زمین را کاربری زمین می نامند. تعیین کاربری بر اساس مطالعات اساسی در جهت شناخت از شهر آشنایی با چگونگی و پراکندگی فعالیت های شهری استوار می باشد. البته باید متذکر شویم که در وضع موجود پراکندگی انواع فعالیت های شهری مانند مسکونی، بهداشتی، آموزشی و راه ها و معابر به چه شکل و صورتی بوده است. در واقع از کل مساحت شهر، نسبت به هر یک از کاربری های زمین به چه میزان و هر یک از فعالیت ها در چه مسافتی و با چه کیفیتی در سطح شهر قرار گرفته اند و با رابطه آن ها با یکدیگر چگونه است و تا چه اندازه دارای کی ارتباط منطقی می باشند؟

اما بر اساس طرح های جامع و طرح تفصیلی، کاربری های شهری به ۲۰ نوع تقسیم می شوند که ما در ادامه ضمن نام بردن از آن ها، برخی از این کاربری های شهری را تعریف خواهیم کرد:

۱. کاربری مسکونی: شامل تراکم های مختلف مسکونی
۲. خدمات عمومی: شامل کشتارگاه ها و غیره
۳. اداری-دولتی: شامل موسسات، ارتش وزارت خانه ها و نهادها و شهرداری ها و ...
۴. تجاری: شامل مغازه ها، عمده فروشی ها، خرده فروشی و ...
۵. صنعتی: شامل کارخانجات، کارگاه ها و تعمیرگاه ها و ...
۶. انبارداری: شامل انبار، سردخانه و بارانداز و ...
۷. حمل و نقل: شامل ترمینال اتوبوس و ...
۸. کشاورزی: شامل اراضی زراعی می باشد.
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

تعریف 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 می تواند گستره وسیعی از اعمال و اقدامات را شامل گردد. به عنوان ایجاد و تأسیس بنا و ساختمان، برداشتن 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 می گردد، زمین استعداد خاص خود را حوزه مربوطه را از دست بدهد، تغییر کاربری تلقی می شود. به عبارتی ساده تر، 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 متشکل از نمایندگان سازمان جهاد کشاورزی، استانداری و امور اقتصادی و دارایی استان در هر یک از شهرستانها انجام می پذیرد و در م ۸ آئین نامه اجرایی قانون مذکور مقرر نموده است:

«تصمیم کمیسیون تقویم از زمان اعلام به متقاضی، به مدت ۶ ماه اعتبار خواهد داشت و در صورت انقضای مدت مذکور، و عدم واریز عوارض قیمت ملک مجدداً 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 می گردد 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 نمی گردد، ابتدای مدت ۶ ماهه چه زمانی است؟ هر چند نمی توان پاسخ قاطع به این سوال داد، لیکن از مجموع مواد قانونی مذکور و آئین نامه مربوطه به نظر می رسد، ابتدای مدت محاسبه در این موارد، تاریخ تصویب کمیسیون تقویم می باشد. 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 می بایست با هماهنگی دادگاه صادر کننده حکم صورت گیرد به طریقی که محکمه مربوطه مجدداً نظریه کمیسیون تقویم را در خصوص موضوع استعلام نماید و بر مبنای نظریه اخیر مبادرت به وصول جزای نقدی نماید. (مطهری، ۱۳۸۵: ۱۵)

دکتر جعفری لنگرودی تغییر کاربری را اینگونه تعریف می کند: 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)

انواع تغییر کاربری

دقت در قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها به این نتیجه منتهی می شود که اگرچه به موجب ماده ۱ قانون اصل بر ممنوعیت تغییر کاربری اراضی زراعی و باغها است. اما مقنن 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 واجد وصف کیفری تلقی کرده است. آیا غیرمجاز و بدون اخذ مجوز و به عبارتی تغییر کاربری غیرمجاز و بدون اخذ مجوز با هم متفاوت هستند یا دو واژه مترادف هستند؟

در ماده ۳ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها مصوب سال ۱۳۷۴ آمده بود: «مالکان یا متصرفان 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) ماده (۱) این قانون» به ماده مذکور الحاق شد و ترکیب «به صورت غیرمجاز و بدون اخذ مجوز از کمیسیون...» حاصل شده است. با توجه به اینکه مقنن در نتیجه اصلاحات سال ۱۳۸۵ مواردی از تغییر کاربری های 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 نمی شوند؛ لذا مقنن با وجه به تبصره مذکور به عبارت غیرمجاز عبارت بدون اخذ مجوز از کمیسیون را اضافه کرد تا تاکید 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 ارتكابی جرم محسوب می شود یا خیر اختلاف

نظر وجود دارد، اما با توجه به استدلال فوق می توان بر این نظر بود که مقنن قائل به س نوع تغییر کاربری مجاز، ضروری و مجرمانه (غیرمجاز و بدون مجوز) است. (موسوی مقدم، ۱۳۹۲: ۱۰۳)

تغییر کاربری ضروری

به موجب ماده ۱ قانون حفظ کاربری اراضی اصل بر ممنوعیت تغییر کاربری اراضی زراعی و باغ ها است؛ اما از آنجا که در مواردی مالکین ناگزیر از تغییر کاربری این گونه زمین ها هستند و اینکه در موارد تغییر نوع کاربری زمین برای افزایش کیفیت بهره وری از آن لازم است و کاربری جدید هم سنخ با کاربری سابق است، قانونگذار امکان تغییر کاربری اراضی زراعی و باغات را در موارد ضروری پذیرفته است. این امر از مفهوم مخالف قسمت اخیر ماده ۱ قانون حفظ کاربری که مقرر می دارد «... جزء در مواردی ضروری می باشد» استنباط می شود. در عین حال که تبصره ۱ ماده ۱ قانون نیز بر این امر تصریح دارد.

بر ماده ۲ قانون تغییر کاربری اراضی زراعی و باغ ها اصلاحی ۱۳۸۵، تبصره ای وارد شده و تبصره ۱ که مقرر می دارد: «تشخیص موارد ضروری تغییر کاربری اراضی زراعی و باغها در هر استان به عهده کمیسیون مرکب از رئیس سازمان جهاد کشاورزی، مدیر امور اراضی، رئیس سازمان مسکن و شهرسازی، مدیر کل حفاظت محیط زیست آن استان و یک نفر نماینده استانداری می باشد که به ریاست سازمان جهاد کشاورزی تشکیل می گردد»

تغییر کاربری مجاز

از نکات مثبت و قابل توجه که در قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها اصلاحیه ۱۳۸۵ لحاظ شده آن است که اقداماتی را که در راستای بهینه سازی، گسترش و پیشرفت امر کشاورزی می باشد از مصادیق تغییر کاربری ندانسته است. این نکته در تبصره ۴ الحاقی به ماده ۱ قانون مربوطه به ذکر رفته است ماده ۱۰ قانون مذکور جهت رفع ابهاماتی که در رویه قانونگذاری گذشته موجود بوده مصادیقی از مواردی که تغییر کاربری محسوب می شود را آورده است. که مطابق دستورالعمل تفسیر کاربری غیر مجاز موضوع ماده ۱۰ قانون اصلاح قانون حفظ کاربری اراضی و باغی مصادیق دیگری که تفسیر کاربری محسوب گشته اند ذکر شده است هر چند به نظر می رسد تعیین مصداق و ذکر موارد به صورت تمثیلی نمی تواند به طور کلی راه گشا باشد اما فواید تکنیکی و عملی آن نباید از نظر دور شود لذا به عنوان یک قاعده کلی می توان با توجه به مصادیق ارائه شده از سوی قانون بیان داشت هر گونه فعالیتی که مانع از تداوم، بهره وری و استمرار کشاورزی در اراضی زراعی و باغها شود به جز در مواردی که به موجب خود قانون استثناء شده است تغییر کاربری محسوب می گردد که تشخیص این امر به وسیله محاکم قضایی و با جلب نظر کارشناسی وزارت جهاد کشاورزی صورت می گیرد.

از جمله مواردی که قانونگذار به صراحت آن را از شمول ماده واحده مربوطه استثناء نموده است همان فعالیت های موضوع تبصره ۴ الحاقی می باشد. اما مطابق دستورالعمل ابلاغی ماده ۱۰ قانون چنانچه فعالیت های مورد وصف در همین تبصره بدون رعایت ضوابط تعیین شده و یا بدون اخذ گواهی زیست محیطی و عدم موافقت رئیس سازمان جهاد کشاورزی استان انجام گیرد چنین تغییر کاربری غیر مجاز قلمداد شده که مغیر مفاد تبصره مذکور و همچنین تعریف مندرج در بند «ت» آیین نامه اجرایی می باشد و در ضمن این سوال نیز مطرح می گردد که چنانچه دستورالعمل مربوطه را ملاک قرار داده و فعالیت های تبصره ۴ را که مجوز اخذ ننموده اند تفسیر کاربری غیر مجاز بدانیم، در این مورد نیز آیا ضوابط تفکیک موضوع ماده ۹ آیین نامه مجرا هست یا خیر؟

به موجب تبصره ۴ ماده ۱ قانون مذکور هرگاه در روستاها گلخانه، دامداری، مرغداری، پرورش ماهی و سایر تولیدات کشاورزی و کارگاه های صنایع تکمیلی و غذایی در اراضی زراعی و باغات ایجاد شود، تغییر کاربری محسوب نمی شود.^۱ همانگونه که در ماده ۱ قانون تصریح شد، محدوده اجرای قانون، خارج از محدوده شهرها و شهرک هاست. بر این اساس «قلمرو اجرای فعالیت های مذکور در تبصره ۴ الحاقی به ماده یک قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ ها، اراضی زراعی و باغی که خارج از محدوده شهرها، شهرکها و محدوده روستاهای دارای طرح هادی مصوب واقع است، می باشد.»^۲

^۱ - تبصره ۴ الحاقی به ماده یک قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ ها: «حادث گلخانه ها، دامداریها، مرغداریها، پرورش ماهی و سایر تولیدات کشاورزی و کارگاههای صنایع تکمیلی و غذایی در روستاها بهینه کردن تولیدات بخش کشاورزی بوده و تغییر کاربری محسوب نمی شود. موارد مذکور از شمول این ماده مستثنی بوده و با رعایت ضوابط زیست محیطی با موافقت سازمان های جهاد کشاورزی استانها بلامانع می باشد.»

^۲ . بند «ب» دستورالعمل ماده ۱۰ آیین نامه اجرایی قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ ها.

حفظ اراضی زراعی و باغ ها

امروزه کشورها، با وضع مقررات سختگیرانه در مورد منع تغییر کاربری، و اجرای جدی آن، از اراضی کشاورزی، باغات، جنگل ها، مراتع، اراضی باتلاقی و سایر اراضی طبیعی خود محافظت و مراقبت نموده، و همچنین شیوه های تشویقی و بازدارنده اتخاذ می کنند. 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 مقررات موصوف، کوچک و کوچک تر می شود. و امکان مکانیزاسیون و فعالیت های فنی و علمی را غیر عملی می سازد. مع ذلک در کشورهایی از جمله فرانسه، آلمان و سوئد قوانین مربوط به ارث به گونه ای 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 می شود. یا اینکه با در نظر گرفتن دیگر داراییهای متوفی، طوری تصمیم گرفته می شود که با رضایت وراث زمین به یک نفر و بقیه داراییها به افراد دیگر برسد. و به این ترتیب تمهیداتی اندیشیده می شود تا زمین نیز همانند کارخانه، اتومبیل و دیگر دارایی های اشخاص، قطعه قطعه نشود.

در کشور ما سوای مشکل قبلی (خرد و تقسیم شدن اراضی کشاورزی پس از فوت صاحب زمین توسط ورثه) بی دقتی و عدم مطالعه و کارشناسی لازم به هنگام تهیه لوایح و طرح ها و تصویب غیر کارشناسی قوانین، معضل دیگری است. تصویب مقررات اصلاحات ارضی 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 کوچک تر شدن اراضی کشاورزی است. و راهکارهایی ارائه شده، نظیر ایجاد شرکت های سهامی زراعی و تشکیل گروه های 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 تاوان سنگینی که این تصمیم ها برای کشور داشته، به این زودیها جبران نخواهد شد.

به هر حال، در این خاک و بوم عمر حفاظت از زمین های کشاورزی زیاد نیست و به دلایل بسیاری، مانند وجود ابهامات و نواقص در مقررات تصویب شده، اجرایی نشدن طرح های 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.

قوانین مربوط به حفظ کاربری اراضی در حقوق ایران

۱- قلمرو زمانی اجرای قانون حفظ کاربری اراضی

اولین قانونی که با انگیزه حفاظت زمین های کشاورزی وضع گردید، قانون گسترش قطب های کشاورزی مصوب ۱۳۵۴/۱/۱۶ می باشد. ماده ۱۲ قانون مذکور، تبدیل نوع استفاده و نیز تفکیک اراضی واقع در قطب های کشاورزی را به کمتر از ۱۰ هکتار را ممنوع اعلام کرد. پس از مدتی با تصویب لایحه قانون اصلاح بعضی از مواد قانون گسترش کشاورزی در قطب های کشاورزی ... مصوب ۱۳۵۸ آذر 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، منحصراً نسبت به اراضی و باغات واقع در محدوده قطب های کشاورزی ادامه یافت. به این ترتیب قانون مذکور شامل زمین های کشاورزی واقع در خارج از قطب های کشاورزی نبود. و از این نظر، تفکیک اراضی و باغات خارج از محدوده قانوناً بلاشکال می نمود. چنان که مدلول و منطوق رای وحدت رویه شماره ۴۸ - ۱۳۶۳/۱۰/۲۴ هیات دیوان عالی کشور نیز صحت این مدعا را تأیید می کند.

قانون مصوب سال ۱۳۷۴

در سال ۱۳۷۴ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ ها مصوب ۷۴/۳/۳۱ به تصویب قانونگذار جمهوری اسلامی به موجب ماده یک قانون، تغییر کاربری اراضی زراعی و باغ ها در خارج از محدوده قانونی شهرها و شهرک ها جز در موارد ضروری ممنوع اعلام شد. و حسب تبصره های 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 روستاها با رعایت مقررات قانونی، بر عهده وزارت کشاورزی قرار گرفت. ثالثاً - ادارات ثبت و دفاتر اسناد رسمی، مکلف شدند در مواقع 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 کمیسیون مرکب از نمایندگان وزارتخانه های کشاورزی، مسکن و شهرسازی جهاد سازندگی و سازمان حفاظت محیط زیست و استاندار ی قرار گرفت و کمیسیون موظف شد حداکثر ظرف 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: «قوانین جزائی درباره کلیه کسانی که در قلمرو حاکمیت زمینی، دریائی و هوائی جمهوری اسلامی ایران مرتکب جرم شونداعمال میگردد مگر آنکه بموجب قانون ترتیب دیگری مقرر شده باشد» اگرچه به موجب ماده مذکور اصل بر این است که قوانین جزایی 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 برحسب فلسفه وضع آن صرفاً نسبت به زمین های خاصی قابلیت اجرا دارد که عبارتند از:

الف: اراضی زمین و باغ ها

ماده یک 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.

بند ت 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 داشته‌باشد 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 بایر 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 می‌دارد: « 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 ذی‌ربط 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 تهیه طرح مذکور در طرح هادی شهر که ضوابط و مقررات شهرسازی در آن لازم الاجرا می‌باشد» می‌داند.

با دقت در تعریف محدوده قانونی شهر و شهرک و روستا این گونه استنباط می‌شود 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 می‌شوند. 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 می‌شود 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 می‌باشند نسبت به توقیف عملیات غیر مجاز در اراضی مورد بحث اقدام نموده و مراتب را به اداره مطبوع جهت انعکاس به مراجع قضایی اعلام نمایند. (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 دادسرا نسبت به قلع و قمع بنا و اعاده وضع به حال سابق و تخریب متحدثات در اراضی مربوطه اقدام نمایند. در خصوص تبصره ۲ دو دیدگاه کلی وجود دارد:

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

به مراجع قضایی ذیصلاح انعکاس 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 خاک 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 رأی قطعی دادگاه و صرفاً با حضور نماینده دادسرا و در نقاطی که دادسرا 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 موثر 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 نظریه کارشناسی برای محاکم قضایی به رسمیت شناخته است. (کامیار، ۱۳۹۰: ۳۰)

نتیجه گیری

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، بی‌توجهی به توسعه پایدار، نداشتن مدیریت پایدار و بدون در نظر گرفتن محدودیت‌های زیست‌محیطی به یکی از مهم‌ترین معضلات 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 الشعاع 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 انسان ها 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 قانونگذار 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 جنگلها 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 جنگلها 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 لیچارکی حسن رود بندرانزلی)»، مجله پژوهش و برنامه‌ریزی روستایی، شماره ۱.
- [۵] علامه حلی (۱۴۱۴)، تذکره 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)، تحریرالوسیله، 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 باغ‌ها، تهران: انتشارات حقوق امروز.
- [۱۲] نام جویان، عباس (۱۳۸۶)، سیر جلوگیری از تغییر کاربری اراضی، حقوق محیط زیست، تهران: بنیاد مسکن.

سایت‌های آماریابی:

- [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.