



بازپژوهی حقوق تغییر کاربری و خردشدن اراضی زراعی کشاورزی و باغ‌ها با تأکید بر ضمانت اجرای مدنی و کیفری

رحیم پیلوار*، مریم رجیبی**

چکیده

تغییر کاربری و خردشدن اراضی کشاورزی در کشور ایران از حدود ۶۰ سال قبل آغاز و در دو دهه اخیر به طور نگران کننده‌ای در حال افزایش بوده است و از جمله موانع مهم برای تحقق توسعه پایدار و امنیت غذایی در کشور به شمار می‌رود. از این رو بهره‌برداری بهینه و حفاظت از اراضی به‌ویژه اراضی کشاورزی به‌عنوان منبع تامین غذا و تضمین کننده تداوم حیات بشری یکی از مأموریت‌های مهم حکومت‌ها و مردم هر جامعه است. در این مقاله قصد داریم ضمن بررسی ماهیت حقوقی مجوز تغییر کاربری اراضی زراعی، ضمانت اجرای کیفری و مدنی اشخاص ناشی از تغییر کاربری اراضی زراعی را مورد بررسی قرار دهیم.

نتیجه اجمالی پژوهش آن است که دولت مشروط به نفع عمومی، می‌تواند محدودیت‌هایی را نسبت به حق مالکیت اشخاص در اراضی کشاورزی ایجاد و انجام برخی تصرفات در اراضی کشاورزی را منوط به اخذ مجوزهای قانونی از مراجع صلاحیت‌دار نماید. عدم رعایت محدودیت‌های قانونی با مسئولیت‌های کیفری و مدنی همراه است که البته مسئولیت‌های کیفری و مدنی که در قوانین تغییر کاربری اراضی زراعی ایران پیش‌بینی شده، با کاستی‌هایی همراه است که در نتیجه این امر نقض قانون برای خاطیان به صرفه است.

واژگان کلیدی: اراضی زراعی و باغ‌ها، تغییر کاربری، خردشدن اراضی، نفع عمومی، محدودیت‌های مالکانه

* استادیار گروه حقوق خصوصی، دانشکده حقوق، دانشگاه تهران (پردیس فارابی)، تهران، ایران

rahimpilvar@ut.ac.ir

** کارشناسی ارشد حقوق ثبت اسناد و املاک، دانشکده حقوق، دانشگاه تهران، تهران، ایران (نویسنده مسئول)

m.rajabi52@ut.ac.ir

مقدمه

یکی از مهم‌ترین زیر بناهای اقتصادی هر کشوری داشتن کشاورزی مناسب است و در امر کشاورزی اراضی زیر کشت و باغ‌ها از اهمیت بالایی برخوردار است. داشتن کشاورزی پیشرفته و دارای تنوع محصولی جهت خودکفایی اقتصادی در بخش تأمین نیازهای اساسی غذایی جامعه حایز اهمیت است. این امر در کشور ما ایران باتوجه به وابستگی اقتصادی و بودجه‌ای به نفت از اهمیت بیشتری برخوردار است.

در امر کشاورزی؛ آب، خاک (زمین)، نیروی کار، ابزارآلات، ماشین‌های کشاورزی و بذر نقش اساسی دارند اما در این میان زمین نقشی بی‌بدیل دارد و داشتن اراضی کشاورزی یکپارچه و بزرگ مقیاس، در رشد کشاورزی پیشرفته و صنعتی حایز اهمیت است، چرا که داشتن اراضی با کاربری کشاورزی و یکپارچه سبب تسریع و سهولت در استفاده از ابزارآلات صنعتی کشاورزی و روش‌های مکانیزه آبیاری می‌گردد. در سال‌های اخیر روند خردشدن زمین‌های کشاورزی در کشور شتاب گرفته است. خردشدن زمین‌های کشاورزی علل مختلفی دارد. نقطه آغازین خردشدن اراضی زراعی به نظام اصلاحات ارضی سال ۱۳۳۹ برمی‌گردد. از دیگر علل خردشدن زمین‌های کشاورزی می‌توان به قوانین تقسیم ارث در اراضی کشاورزی، خشکسالی‌ها، کاهش سفره‌های آب زیرزمینی، خردشدن اراضی به وسیله سودجویان به قطعات کوچک‌تر و فروش به غیر کشاورزان که سبب هجوم افراد سودجو به اراضی زراعی بزرگ و تغییر کاربری و در نتیجه خردنمودن آنها بالأخص جهت ویلاسازی اشاره نمود.

مطالعات نشان می‌دهد که یکی از عوامل تولید بالای محصولات در بخش‌های مختلف کشاورزی تجمیع و یکپارچگی و عدم تغییر کاربری اراضی زراعی است. به‌عنوان نمونه خردی و پراکندگی اراضی زراعی به شدتی که در دیگر قاره‌ها وجود دارد در قاره آمریکا مشاهده نمی‌شود به‌گونه‌ای که متوسط اندازه مزارع کشاورزی طی سالیان اخیر نه تنها کاهش نیافته بلکه به واسطه تجمیع اراضی افزایش نیز یافته است (شوکتی آملقانی و دیگران، ۱۳۹۷، ۷۵) که این امر باعث مزیت تولید کشاورزی در آمریکا شده است.

در کشور ما ایران؛ قانونگذار گاه با هدف برقراری عدالت با تصویب قوانین مختلف از جمله قانون اصلاحات ارضی مصوب ۱۳۳۹ یا حمایت از قوانین سنتی مانند مبحث تقسیم ارث، سبب آسیب به اراضی زراعی و باغ‌ها و خردشدن این اراضی و در نهایت تغییر کاربری آن‌ها شده است.

این در حالی است که باوجود وضع دیرننگام قوانین مختلف از جمله قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها مصوب ۱۳۷۴ و قانون جلوگیری از خردشدن اراضی کشاورزی و ایجاد قطعات مناسب فنی و اقتصادی مصوب ۱۳۸۵ به دلیل عدم جامع نگری و عزم جدی برای کنترل این پدیده، توفیق لازم حاصل نشده است. ساماندهی، مدیریت، حفاظت از اراضی کشور، اجرای قوانین و مقررات مربوط به مالکیت و بهره‌برداری از زمین در کشور، طی دهه‌های اخیر با چالش‌های پیچیده و متعددی روبه‌رو بوده است اگرچه نهادهای ذی‌ربط در امر کشاورزی در حفظ و حراست از اراضی بسیار نقش دارند، اما داشتن قوانین دقیق و شفاف با ضمانت اجرای کارآمد می‌تواند در حفظ و حراست از اراضی کشاورزی و باغ‌ها، مؤثر باشد.

دراین پژوهش، ضمن بررسی مبانی و سیر تاریخی قوانین حفظ کاربری اراضی کشاورزی و جلوگیری از خردشدن آنها، ضمانت اجرای مدنی و کیفری اشخاص در تغییر کاربری و خردشدن اراضی کشاورزی بررسی می‌شود و با کشف مزایا و کاستی‌ها و آسیب‌شناسی قوانین موجود، در پی ارائه راهکار جهت جلوگیری از این کاستی‌ها و اصلاح قوانین مربوطه هستیم.

۱. تغییر کاربری و خردشدن اراضی زراعی و باغ‌ها

در مطالعه هر موضوعی بررسی سیر تاریخی و مبانی آن، شناخت موضوع را آسان‌تر خواهد کرد؛ لذا ابتدا به بررسی سیر تاریخی و مبانی قوانین حمایت از کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها خواهیم پرداخت.

۱-۱. سیر تاریخی حمایت از اراضی زراعی در قوانین ایران

اولین بار در ماده ۱۹ قانون اصلاحات ارضی مصوب ۱۳۳۹ و اصلاحات ۱۳۴۰ به حفظ کاربری اراضی زراعی اشاره شده است. این ماده مقرر می‌دارد: هرگونه معاملات نسبت به اراضی واگذار شده که منجر به تجزیه آن اراضی به قطعات کوچک‌تر از حد اقلی که از طرف وزارت کشاورزی برای هر منطقه تعیین می‌شود ممنوع و باطل است و چنانچه زارع فوت کند و وراثت نتواند برای اداره ملک توافق کنند می‌توانند سهم خود را با رعایت قسمت اول این ماده به زارع دیگری بفروشند در این صورت پرداخت بقیه اقساط به‌عهد خریدار جدید است. همچنین هرگاه زمین‌های تقسیم‌شده مصرف دیگری غیر از زراعت پیدا نماید که درآمد آن بیش از کشاورزی باشد وزارت کشاورزی پس از رسیدگی اجازه تجزیه و فروش آن را خواهد داد. همان‌طور که مشاهده می‌شود مقنن با ایجاد ممنوعیت برای مالکین جدید اراضی زراعی سعی در جلوگیری از تفکیک اراضی زراعی و تغییر

کاربری اراضی زراعی داشته است، لکن این ممنوعیت صرفاً ناظر به اراضی موضوع قانون اصلاحات ارضی می‌شد و شامل تمامی اراضی زراعی کشور نمی‌گردید و از طرفی در تبصره ۲ ماده ۱۹ قانون اصلاحات ارضی در تغییر کاربری اراضی زراعی نقض غرض صورت گرفته است و ابتدا ممنوعیت تغییر کاربری را اعلام نموده سپس در همان قانون، ملاک تغییر کاربری اراضی زراعی را کسب درآمد بالاتر قرار داده است! و صرفاً با همین ملاک بدون محدودیت اجازه تجزیه و فروش اراضی کشاورزی را داده به طور مثال حتی ساخت یک هتل در اراضی کشاورزی با ملاک وجود درآمد بیشتر از نظر قانون اصلاحات ارضی جهت تغییر کاربری پذیرفته می‌باشد.

دومین قانونی که با هدف ممنوعیت تغییر کاربری اراضی زراعی به تصویب رسید قانون گسترش کشاورزی در قطب‌های کشاورزی مصوب ۱۳۵۴ است که ماده ۱۲ این قانون مقرر می‌دارد: «تفکیک و تقسیم اراضی کشاورزی و یا قابل کشاورزی که قبل از تهیه طرح‌های جامع بهره‌وری از سرزمین شامل کلیه اراضی اعم از دایر و بایر خارج محدوده قانونی مصوب شهرها می‌باشد، به قطعات کوچک‌تر از ۲۰ هکتار همچنین تبدیل نوع استفاده از اراضی کشاورزی محدوده قطب‌ها جزء آنچه در طرح جامع مربوط ذکر شده به غیر کشاورزی ممنوع است، سازمان ثبت اسناد و املاک مکلف است در اجرای این ماده از تفکیک اراضی که منجر به کوچک‌تر شدن از ۲۰ هکتار شود خودداری نماید»^۱. قانون فوق نیز ممنوعیت تغییر کاربری را صرفاً در مناطقی که قطب کشاورزی هستند، ممنوع نموده و تمام اراضی زراعی کشور را شامل نمی‌شود.

سرانجام قانونگذار با توجه به آسیب‌های فراوان از تغییر کاربری و تفکیک اراضی کشاورزی، مورخ ۱۳۷۴/۳/۳۱ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها را به تصویب رساند. قانون مذکور اولین قانونی بود که تمام مواد آن منحصرراً در جهت حفظ کاربری اراضی زراعی است. آیین‌نامه اجرایی این قانون مصوب ۱۳۸۶ است که آخرین اصلاحات آن در سال ۱۳۹۷ صورت گرفت؛ همچنین قانون جلوگیری از خرد شدن اراضی کشاورزی و ایجاد قطعات مناسب فنی اقتصادی مصوب ۱۳۸۳ مجلس شورای اسلامی است که پس از ایراداتی از سوی شورای نگهبان سرانجام در

۱. در سال ۱۳۵۸ این ماده اصلاح گردید: «ماده ۳ - مقررات ماده ۱۲ قانون مزبور در مورد محدودیت تفکیک اراضی به کمتر از ۲۰ هکتار و باغات به کمتر از ۱۰ هکتار و همچنین محدودیت تبدیل نوع استفاده از اراضی کشاورزی منحصر به اراضی و باغات واقع در محدوده قطب‌های کشاورزی بوده که از تاریخ اعلام اجرای طرح جامع موضوع تبصره ۲ ماده ۲ قانون مزبور قابل اجراء خواهد بود».

تاریخ ۱۳۸۵/۱۱/۲۱ با اصلاحاتی در مواد (۱)، (۲) و (۳) از سوی مجمع تشخیص مصلحت نظام به تصویب نهایی رسید.

۱-۲. مبنای محدودیت تصرف در اراضی زراعی و باغ‌ها

هدف و غایت قانونگذار از ایجاد محدودیت در جلوگیری از تغییر کاربری اراضی زراعی و خردشدن آنها حمایت از کشاورزی است؛ لذا نوع مالکیت در این خصوص محل اعتنا نیست و محدودیت تغییر کاربری و خردشدن اراضی کشاورزی، شامل تمام اراضی کشاورزی از جمله عمومی، دولتی، وقفی و خصوصی می‌گردد.

در یک نظام مالکیت عادلانه، ایجاد محدودیت‌های ضروری بر مالکیت خصوصی افراد، جهت تحقق نفع عمومی لازم است. در اینجا سخن بر سر محدودیت‌هایی است که حقوق موضوعه بر حق مالکیت اشخاص با عنایت به نگرانی راجع به خود مالکیت وضع می‌کند و هدفش این است که این حق در جامعه، حیاتی عادلانه و عاقلانه داشته باشد. با ملاحظه تاریخ مالکیت می‌بینیم در هیچ دوره‌ای از تاریخ حقوق، مالکیت مطلق به این معنا که مالک هر رفتاری که خواست در رابطه با مالش داشته باشد، وجود نداشته است و هرچه روابط اجتماعی گسترده‌تر و پیچیده‌تر شده است، بر میزان محدودیت‌ها هم افزوده شده است (پیلوار، ۱۳۹۱، ۳۳۴).

در خصوص مبانی محدودیت‌های مالکیت در اراضی زراعی توسط حکومت در فقه و حقوق ایران، می‌توان به موارد ذیل اشاره نمود:

الف) مبنای فقهی: یکی از قواعد مسلم فقهی، قاعده تسلط یا قاعده تسلیط است که در عبارت فقها به قاعده سلطنت معروف است. مفاد قاعده (الناسُ المسلَّطون علی اموالهم) این است که هر مالکی نسبت به مال خود تسلط کامل دارد و می‌تواند در آن هرگونه تصرفی اعم از مادی و حقوقی بکند و هیچ‌کس نمی‌تواند او را بدون مجوز شرعی از تصرفات منع کند به عبارت دیگر به موجب این قاعده، اصل بر آن است که همه‌گونه تصرفات برای مالک مجاز است؛ مگر آنکه به موجب دلیل شرعی خلاف آن ثابت گردد (محقق داماد، ۱۳۹۱: ۲۲۷).

مفاد این قاعده در ماده ۳۰ قانون مدنی منعکس است: «هر مالکی نسبت به مایملک خود حق همه‌گونه تصرف و انتفاع دارد مگر در مواردی که قانون استثناء کرده باشد». مالکیت دارای سه وصف است که عبارت‌اند از ۱- مطلق بودن مالکیت ۲- انحصاری بودن مالکیت ۳- دائمی بودن مالکیت؛ مطلق بودن به دو معنا است: داشتن حق هرگونه تصرف و قابل استناد بودن مالکیت در

برابر همه اشخاص (کاتوزیان، ۱۳۸۷، ۱۰۵). با توجه به مقرر ماده ۳۰ قانون مدنی در شناختن وصف مطلق بودن مالکیت مشکلی نیست. منتها باید توجه داشت همان‌طور که بند آخر ماده تصریح کرده این اطلاق قابل تقیید است چنانکه در خود قانون مدنی مواردی نظیر ماده ۱۳۲، مالکیت را محدود کرده است. در قوانین مصوب پس از قانون مدنی هم محدودیت‌های بسیاری بر مالکیت وارد شده است مثل قوانین مربوط به اراضی شهری، قانون ملی شدن آب‌ها، جنگل‌ها و... به هر حال در اثر استثنائات متعدد وارد شده باید توجه داشت وقتی سخن از اطلاق حق مالکیت می‌شود به رسم سنت حقوق خصوصی است، وگرنه قیود اجتماعی به قدری گسترده است که مالکیت دیگر، آن سلطه مستبدانه مالک بر مال نیست و نهاد مالکیت «اجتماعی» شده است (پیلوار ۱۳۹۱، ۸۸).

در برابر قاعده تسلیط، قاعده لاضرر وجود دارد. قاعده لاضرر از قواعد مشهور فقهی است که در بیشتر ابواب فقه کاربرد دارد و مضمون آن این است که ضرر ناروا به دیگران مشروعیت ندارد و هرگونه ضرر و اضرار نامشروع به اشخاص نفی شده است. برای اثبات این قاعده به ادله قرآنی، روایی و عقلی، استناد شده است؛ این قاعده از قواعدی است که مورد پذیرش شیعه و اهل سنت قرار گرفته و عالمان دو مذهب، در بسیاری از باب‌های فقهی بدان استناد جسته اند (محقق داماد، ۱۳۹۱، ۱۳۲). در این راستا اصل ۴۰ قانون اساسی مقرر می‌دارد: «هیچ کسی نمی‌تواند اعمال حق خویش را وسیله اضرار به غیر یا تجاوز به منافع عمومی قرار دهد»، لذا اعمال حق به هر عنوان امکان نخواهد داشت و عقلاً و قانوناً با محدودیت‌هایی روبه‌رو خواهد بود.

در خصوص تغییر کاربری اراضی زراعی، از یک سو مالک حق دارد در زمین زراعی خود هرگونه تصرفی را اعمال نماید و از سوی دیگر اقدام به تغییر کاربری اراضی زراعی، چون نتیجه‌اش آسیب زمین زراعی است و از سرانه محصولات زراعی می‌کاهد، مغایر با حقوق جامعه است. در واقع در این راستا با دو مقرر متفاوت مواجه‌ایم: از طرفی ماده ۳۰ قانون مدنی مالک را در تصرف در مایملک خود مختار می‌داند و از طرفی دیگر ماده ۱ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها که تغییر کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها را با استناد مصلحت عمومی جامعه و جلوگیری از ضرر ممنوع اعلام نموده است. براین اساس قانون حفظ کاربری جلوه‌ای از برتری لاضرر بر تسلط است (البته می‌توان لاضرر را از مصلحت عمومی در فقه جدا کرد که خارج از بحث ما است).

ب) مبنای حقوقی: در حقوق محدودیت‌های متنوعی بر مالکیت وارد می‌گردد ولی لازم است

حتماً مصلحتی والاتر آن را ایجاب کند. در یک تقسیم‌بندی محدودیت‌های مالکیت را با عنایت به منشأ محدودیت به سه دسته تقسیم می‌کنند: ۱- محدودیت‌های ناشی از قانون ۲- محدودیت‌های قضائی ۳- محدودیت‌های قراردادی. در تقسیم‌بندی دیگری محدودیت‌های مالکیت را با عنایت به منافع شخص ذی‌نفع، تقسیم می‌کنند: ۱- محدودیت به‌علت نفع خود مالک ۲- محدودیت به‌علت نفع ثالث ۳- محدودیت به‌علت نفع عمومی (پیلوار، ۱۳۹۱، ۳۳۴). تمام محدودیت‌های مذکور می‌توانند ایجابی یا سلبی باشند و در سه مرحله تملک، استفاده و انتقال نمایان شوند و البته این محدودیت‌ها با توجه به زمان و مکان نیز تغییر می‌کند.

در خصوص بحث ما مهم‌ترین مبنای قانونگذار در تصویب قوانین، وجود نفع عمومی جامعه در حفظ کاربری اراضی کشاورزی به‌دلیل نقش اساسی محصولات کشاورزی در تأمین نیازهای غذایی کشور است. لذا بر این اساس قانونگذار محدودیت‌های را بر حق مالکیت اشخاص در تصرف و عدم تغییر کاربری و جلوگیری از خردشدن اراضی زراعی وارد می‌کند این محدودیت‌ها ناشی از حکم قانونگذار است که به‌صورت محدودیت در مرحله استفاده مالک از حقش ظهور می‌یابد.

۱-۳. محدوده اجرای قوانین حفظ کاربری و جلوگیری از خردشدن اراضی زراعی و باغ‌ها

براساس ماده ۱ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها «به‌منظور 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». براساس این ماده محدوده اجرای این قانون، خارج از محدوده قانونی شهرها و شهرک‌ها می‌باشد لذا لازم است محدوده‌های اراضی که مشمول این قانون هستند مشخص گردد.

براساس بند ب ماده ۱ آیین‌نامه قانون حفظ کاربری اراضی زراعی اصلاحی ۱۳۹۷ «محدوده شهر، حریم شهر، محدوده شهرک و محدوده روستا براساس "قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها - مصوب ۱۳۸۴- " که به تصویب مراجع قانونی ذی‌ربط رسیده یا خواهد رسید، می‌باشند». در این قانون محدوده شهر، حریم شهر یا روستا، محدوده روستا و شهرک‌ها تعریف شده است که در تعیین قلمروی حاکمیت قانون حفظ کاربری اراضی زراعی کمک‌کننده است و از بسیاری موازی کاری‌ها و اختلافات مراجع ذی‌صلاح جلوگیری خواهد نمود. محدوده اجرای قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها، اراضی زراعی خارج از محدوده شهر است در نتیجه اراضی زراعی واقع در حریم شهرها را نیز شامل می‌شود و تغییر کاربری اراضی

کشاورزی در خارج محدوده شهرها و حریم شهرها برعهده کمیسیون ماده ۱ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی می‌باشد. تغییر کاربری اراضی واقع در محدوده شهرها فارغ از اینکه کاربری زراعی داشته یا خیر، برعهده کمیسیون ماده ۵ قانون تاسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مصوب ۱۳۵۱ است. در خصوص اینکه لفظ شهرک‌ها شامل شهرک‌های مسکونی می‌شود شبهه‌ای نیست، اما راجع به شمول واژه مذکور نسبت به شهرک‌های صنعتی تردید وجود دارد. قانون و آیین‌نامه تکلیف موضوع را روشن نکرده‌اند مع الوصف می‌توان از نظریه مشورتی اداره کل حقوقی قوه قضائیه ۹۵/۱/۱۸ کمک گرفت. مطابق نظریه مزبور: «اراضی زراعی و باغ‌ها واقع در خارج از محدوده شهرک‌های صنعتی نیز مشمول ممنوعیت مقرر در ماده مذکور است و از این حیث استثنایی وجود ندارد. ضمناً مفاد ماده ۴ قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آن مصوب ۱۳۸۴ نیز که شهرک‌های صنعتی را از جمله مصادیق شهرک‌ها در تعاریف قانونی آورده است، مؤید این نظر است».

در خصوص اراضی روستایی چنانچه روستا دارای طرح هادی باشد مطابق با تبصره ۵ ماده ۱ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها اصلاحی سال ۱۳۸۵، تابع هیچ یک از ضوابط قانون مرقوم نخواهد بود، دراین صورت تغییر کاربری اراضی زراعی داخل در محدوده آن روستا، تابع ضوابط و مقررات طرح هادی همان روستا است، چنانچه روستا طرح هادی مصوب نداشته باشد، تغییر کاربری اراضی زراعی داخل محدوده روستای و حریم آن روستا مشمول قانون صدر الذکر است. همچنین لازم به ذکر است براساس ماده ۱ قانون جلوگیری از خردشدن اراضی کشاورزی و ایجاد قطعات مناسب فنی، اقتصادی مصوب ۱۳۸۵ مجمع تشخیص مصلحت نظام (وزارت جهاد کشاورزی موظف است به منظور ارتقای بهره‌وری عوامل تولید، تخصیص بهینه منابع و جلوگیری از تفکیک و افراز و خردشدن اراضی کشاورزی (اعم از باغ‌ها، نهالستان‌ها، اراضی زیرکشت، آبی، دیم و آیش آن‌ها) حداکثر ظرف مدت شش ماه از تصویب این قانون، حد نصاب فنی، اقتصادی اراضی کشاورزی را براساس شرایط اقلیمی، الگوی کشت، ضوابط مکانیزاسیون و کمیت و کیفیت منابع آب و خاک تعیین و جهت تصویب به هیئت‌وزیران ارائه نماید». دراین ماده لفظ «اراضی کشاورزی» به صورت مطلق به کار رفته است و محدوده خاصی تعیین نشده است، لذا شامل کلیه اراضی کشاورزی و باغی در محدوده شهر، خارج از محدوده شهرها، شهرک‌ها و کلیه اراضی روستاهای کشور خواهد بود مگر در موارد ذیل که از شمول قانون فوق مستثنی گردیده‌اند:

الف) اراضی که به معابر عمومی موجود یا اراضی دولتی و ملی و یا اراضی دارای سند تفکیکی محاط شده باشند به طوری که امکان صدور سند مشاعی برای آن‌ها وجود نداشته باشد. (تبصره ۱ ماده ۶ قانون تعیین تکلیف وضعیت ثبتی اراضی و ساختمان‌های فاقد سند رسمی مصوب ۱۳۹۰).

ب) نسق‌های زراعی و اراضی مشمول قانون کشت موقت مصوب ۱۳۶۵. (تبصره ۲ ماده ۶ قانون تعیین تکلیف وضعیت ثبتی اراضی و ساختمان‌های فاقد سند رسمی مصوب ۱۳۹۰).

ج) اراضی کشاورزی، موضوع قانون گسترش کشاورزی در قطب‌های کشاورزی مصوب ۱۳۵۴ (تبصره ۱ ماده ۲ آیین‌نامه قانون جلوگیری از خردشدن اراضی کشاورزی و ایجاد قطعات مناسب فنی و اقتصادی مصوب ۱۳۸۸)

۴-۱. سازوکارهای قانون در جلوگیری از تغییر کاربری و خردشدن اراضی زراعی و باغ‌ها

در قوانین حفظ کاربری اراضی زراعی و آیین‌نامه‌های مربوطه، اصطلاحاتی وجود دارد که نیاز است معنای لغوی و حقوقی آنها به جهت تشخیص نوع زمین، معین گردد از جمله: اراضی زراعی؛ زراعت در لغت به معنای کشتکاری، فلاحت و کشاورزی است (دهخدا، ۱۳۳۸، ذیل حرف ز) و براساس بند ت ماده ۱ آیین‌نامه قانون حفظ کاربری اراضی زراعی اصلاحی ۱۳۹۷ «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». اراضی آیش در اصطلاح حقوقی و کشاورزی اراضی که مالک برای مدت معلوم یا محدودی از کشت و زرع آن چشم پوشیده باشد (جعفری لنگرودی، ۱۳۹۵، ۲۵).

باغ یا بوستان در لغت از جمله به معنای محوطه‌ای که نوعاً محصور است و در آن گل و ریاحین و اشجار مثمر و سبزی آلات و جز آنها غرس و زراعت می‌کنند می‌باشد (دهخدا، ذیل حرف ب) باغ از نظر آیین‌نامه اصلاح قانون حفظ و گسترش فضای سبز در شهرها مصوب ۸۸/۵/۱۳ مجمع تشخیص مصلحت نظام، به محلی اطلاق می‌شود که حداقل یکی از مشخصات ذیل را داشته باشد:

۱- داشتن حداقل ۵۰۰ متر مربع مساحت در صورت وجود بنا و مستحقات در زمین به طور متوسط در هر ۱۶ متر مربع محوطه باز خارج از ساختمان یک اصله درخت و در صورت عدم سابقه احداث بنا به طور متوسط هر ۲۵ متر مربع یک اصله درخت مثمر و یا غیر مثمر و یا ترکیبی از آنها غرس شده باشد. قطع و امحای درختان موجب عدم احتساب تعداد درختان کسر شده در آمار (لحاظ شده در این بند) نخواهد بود.

- ۲- دارابودن سند مالکیت و یا سند مادر قبل از تفکیک به‌عنوان باغ، باغچه، زمین مشجر و باغ عمارت.
- ۳- دارابودن سابقه برای دایر باغ، دایر باغچه، دایر مشجر از کمیسیون ماده دوازدهم (۱۲) قانون زمین شهری.
- ۴- محل‌هایی که در حریم شهر توسط وزارت جهاد کشاورزی باغ شناخته شده اند (براساس نظر کارشناس جهاد کشاورزی و یا کارشناس رسمی دادگستری).
- ۵- محل‌هایی که به تشخیص شورای اسلامی محل باغ شناخته می‌شوند.
- براساس ماده ۱ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها «به منظور حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها و تداوم و بهره‌وری آن‌ها از تاریخ تصویب این قانون (۱۳۷۴/۳/۳۱) تغییر کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها در خارج از محدوده قانونی شهرها و شهرک‌ها جز در موارد ضروری ممنوع می‌باشد». براین اساس کلیه تصرفاتی که قبل از تاریخ تصویب قانون فوق در اراضی زراعی صورت گرفته تغییر کاربری محسوب نشده و مالکان در حدود همان تصرفات اختیار ترمیم و بازسازی آن‌ها را دارند و هرگونه تصرفات جدید که براساس قانون و نظر جهاد کشاورزی محل تغییر کاربری محسوب شود از تاریخ تصویب قانون فوق‌الذکر ممنوع می‌باشد. مصادیق تغییر کاربری اراضی زراعی در دستورالعمل تعیین مصادیق تغییر کاربری غیر مجاز موضوع ماده ۱۰ قانون اصلاح قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها مصوب ۱۳۸۵/۸/۱ مجلس شورای اسلامی موضوع ماده ۱۱ تصویب نامه شماره ۵۹۸۷۹/ت/۳۷۱۱۰ هـ مورخ ۱۳۸۶/۴/۱۹ هیئت وزیران ذکر شده است از جمله: برداشت یا افزایش شن و ماسه، ایجاد بنا و تاسیسات، خاکبرداری و خاکریزی، گودبرداری، احداث کوره‌های آجر و گچ‌پزی، پی‌کشی، دیوارکشی اراضی و...
- مرجع تشخیص اراضی زراعی و باغ‌ها، وزارت جهاد کشاورزی است و مراجع قضائی 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. نظر سازمان جهاد کشاورزی استان برای مراجع قضائی به منزله نظر کارشناس رسمی دادگستری تلقی می‌شود. ادارات ثبت اسناد و املاک و دفاتر اسناد رسمی و سایر هیئت‌ها و مراجع مربوط مکلفند در موارد تفکیک، افراز و تقسیم اراضی زراعی و باغ‌ها و تغییر کاربری آنها در خارج از محدوده قانونی شهرها و شهرک‌ها از سازمان‌های جهاد کشاورزی، وزارت جهاد کشاورزی استعلام نموده و نظر وزارت مذکور را اعمال نمایند.

تشخیص موارد ضروری تغییر کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها در هر استان به‌عهده کمیسیون ماده ۱ یا کمیسیون تشخیص است که به ریاست سازمان جهاد کشاورزی تشکیل می‌گردد. تجدیدنظر در مورد تصمیمات کمیسیون‌های موضوع تبصره (۱) این ماده در مواردی که مجوز تغییر کاربری صادر شده با تشخیص و پیشنهاد وزارت جهاد کشاورزی به‌عهده کمیسیون به ریاست وزیر جهاد کشاورزی یا نماینده تام‌الاختیار وی است، جزئیات چگونگی رسیدگی و آراء قطعی و غیرقطعی مرجع تجدیدنظر در قانون و آیین‌نامه‌ها مرتبط مشخص نگردیده است و سبب ابهاماتی در خصوص حیطه وظایف این مرجع گردیده است.

تبصره ۴ الحاقی به ماده ۱ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی موارد در حکم عدم تغییر کاربری را بیان می‌کند: «احداث گلخانه‌ها، 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 نمی‌شود. موارد مذکور از شمول این ماده مستثنی بوده و با رعایت ضوابط زیست‌محیطی با موافقت سازمان‌های جهاد کشاورزی استان‌ها بلامانع می‌باشد» که این موارد پس از احراز نیاز به اخذ مجوز تغییر کاربری از کمیسیون تشخیص ندارد و صرف موافقت سازمان جهاد کشاورزی کفایت می‌کند از آنجا که این ماده استثناء بر ماده ۱ همین قانون است باید تفسیر مضیق شود و به قدر متیقن اکتفا گردد (دستورالعمل تعیین مصادیق و ضوابط فعالیت‌های موضوع تبصره ۴ الحاقی به ماده ۱ مصوب ۱۳۸۶/۴/۱۹ هیئت وزیران).

براساس ماده ۱ قانون جلوگیری از خردشدن اراضی کشاورزی و ایجاد قطعات مناسب فنی-اقتصادی: «وزارت جهاد کشاورزی موظف است به‌منظور ارتقاء بهره‌وری عوامل تولید، تخصیص بهینه منابع و جلوگیری از تفکیک و افراز و خردشدن اراضی کشاورزی (اعم از باغ‌ها، نهالستان‌ها، اراضی زیرکشت، آبی، دیم و آیش آن‌ها) حداکثر ظرف مدت شش‌ماه از تصویب این قانون، حد نصاب فنی، اقتصادی اراضی کشاورزی را براساس شرایط اقلیمی، الگوی کشت، ضوابط مکانیزاسیون و کمیت و کیفیت منابع آب و خاک تعیین و جهت تصویب به هیئت‌وزیران ارائه نماید».

آیین‌نامه قانون جلوگیری از خردشدن اراضی کشاورزی و ایجاد قطعات مناسب فنی، اقتصادی مصوب ۱۳۸۵ در سال ۱۳۸۸ به تصویب هیئت‌وزیران رسید و دستورالعمل حد نصاب‌ها جهت تفکیک و افراز اراضی به نهادهای ذی‌ربط ابلاغ شد. مجدداً براساس اختیاری که در تبصره ماده ۱ قانون جلوگیری از خردشدن اراضی کشاورزی و ایجاد قطعات مناسب فنی، اقتصادی به

هیئت‌وزیران داده شد به موجب بخش‌نامه شماره ۲۰/۲۱۸۶۱ مورخ ۹۳/۸/۳ دستورالعمل حدنصاب‌های جدید، خردشدن اراضی کشاورزی صادر و ابلاغ گردید. پس از دو سال مجدداً در تاریخ ۹۵/۱۲/۸ هیئت‌وزیران آیین‌نامه و دستورالعمل حدنصاب‌های جدیدی را جهت تفکیک و افراز اراضی کشاورزی تصویب کردند که به مراتب بسیار کمتر از حدنصاب‌های تعیینی سال‌های ۱۳۸۸ و ۱۳۹۳ بود که این امر سبب تسهیل خردشدن اراضی کشاورزی گردید به جای اینکه از خردشدن اراضی کشاورزی جلوگیری کند.

براین اساس هرگونه تفکیک، افراز، تقسیم و خردشدن اراضی کشاورزی به قطعات کمتر از حدنصاب‌های فنی و اقتصادی که به تصویب هیئت‌دولت برسد، ممنوع است. همچنین ادارات ثبت اسناد و املاک، دفاتر اسناد رسمی، شهرداری‌ها، دهیاری‌ها، بخش‌داری‌ها و سایر مراجع مربوط مکلفند حسب مورد در هنگام تفکیک، افراز، تقسیم و انتقال اراضی کشاورزی، ضمن ارسال نقشه دقیق زمین موردنظر که توسط مالکین با ذکر مختصات جغرافیایی (UTM) با مقیاس مناسب و حداقل یک دو هزارم تهیه می‌گردد، از اداره جهادکشاورزی شهرستان محل وقوع ملک در خصوص تأیید نقشه مبنی بر رعایت حد نصاب‌های فنی و اقتصادی براساس کاربری اراضی مزبور و همچنین ملی و دولتی نبودن آنها استعلام صورت می‌گیرد. اداره جهادکشاورزی مربوط مکلف است در مورد ملی و دولتی نبودن اراضی کشاورزی واقع در حریم شهرها و اراضی واقع در خارج از حریم شهرها و همچنین وقوع آنها در مناطق چهارگانه تحت مدیریت سازمان حفاظت محیط زیست، حسب مورد از ادارات راه و شهرسازی، منابع طبیعی و آبخیزداری یا حفاظت محیط‌زیست شهرستان مربوط استعلام نماید. صدور اسناد تفکیکی و افرازی مشروط به اینکه جزء اراضی ملی و دولتی نبوده و نیز هیچ یک از قطعات، کمتر از حد نصاب‌های فنی و اقتصادی نباشد با درج نوع کاربری کشاورزی در اسناد مالکیت بلامانع است. براساس ماده ۲ قانون جلوگیری از خردشدن اراضی کشاورزی تفکیک و افراز اراضی کشاورزی به قطعات کمتر از نصاب تعیین شده ممنوع است. ارائه هرگونه خدمات ثبتی از قبیل صدور سند مالکیت تفکیکی یا افرازی مجاز نخواهد بود. برای این‌گونه اراضی در صورت تقاضا، سند مشاعی صادر و نقل و انتقال اسناد به‌طور مشاعی بلامانع است.

۵-۱. ماهیت حقوقی مجوز تغییر کاربری اراضی زراعی

بررسی ماهیت مجوز تغییر کاربری اراضی زراعی از این حیث اهمیت دارد که انطباق مجوز تغییر کاربری با هر یک از اعمال یا وقایع حقوقی، امکان اعمال قواعد آن عمل یا واقعه حقوقی را در مواردی که تکلیف امر در مقررات موضوعه روشن نشده است را امکان‌پذیر می‌نماید. قبل از

بررسی ماهیت مجوز رسمی بودن یا نبودن آن را بررسی می‌کنیم.

الف) ورقه مجوز تغییر کاربری: براساس ماده ۱۲۸۷ قانون مدنی، اسنادی که در نزد مأمورین رسمی (کمیسیون ماده ۱ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی) و در حدود صلاحیت آن‌ها و برطبق مقررات قانونی (قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های مربوطه) تنظیم شده باشد سند رسمی است. با توجه به ماده فوق ورقه مجوز تغییر کاربری سند رسمی محسوب شده و از کلیه ویژگی‌های اسناد رسمی مانند: غیرقابل تردید و انکاربودن، قدرت اثباتی داشتن سند، لازم‌الاجرا بودن، قابل استناد بودن تاریخ سند در برابر اشخاص ثالث و ... برخوردار است (شمس، ۱۳۹۳، ۸۶).

ب) ماهیت مجوز تغییر کاربری اراضی زراعی: در حقوق اداری، اعمال حقوقی یکجانبه، اساس روابط حقوقی دولت را تشکیل می‌دهد، زیرا دولت حاکمیت دارد و در بسیاری از موارد، اراده او به تنهایی برای ایجاد یا تغییر وضع حقوقی کافی است، در صورتی که در حقوق خصوصی، قراردادهای مهم‌ترین سبب محسوب می‌شوند. اعمال حقوقی یکجانبه یا تصمیمات اداری مانند هر عمل حقوقی، اعمال ارادی است که با قصد انشا و به منظور ایجاد یک وضع حقوقی بین اشخاص و یا اصلاح یا لغو یک وضع حقوقی موجود میان آنها صورت می‌گیرد و منشأ حق و تکلیف له یا علیه آنها می‌شود. اعمال حقوقی یکجانبه بر دو قسمند: برخی به صورت عام و غیر شخصی است مانند آیین‌نامه‌ها و بخش‌نامه‌ها که حکم آنها شامل همه اشخاص می‌گردد و همه از نظر قانون برابرند و گاهی عمل حقوقی یکجانبه ناظر به وضع حقوقی معین (la situation juridique) است نه شخص معین، مانند رابطه کارگر و کارفرما، موجر و مستأجر و... برخی دیگر به صورت اعمال اداری انفرادی و شخصی است که ناظر بر شخص و یا اشخاص معین است (les decision administratives individuelles et personnelles) مانند مجوزها و پروانه‌ها (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۸۴، ۳۱۴) جواز یا پروانه؛ به امتیاز یا اجازه‌هایی گفته می‌شود که شخص می‌تواند در صورت داشتن شرایط، از آن بهره‌مند شود مانند: پروانه ساختمان، پروانه تغییر کاربری و...؛ شرایط صحت مجوزها عبارتند از: ۱- از طرف مأمور اداری صلاحیت‌دار صادر شود. ۲- مأمور، دارای اهلیت و قصد و رضا باشد. ۳- در صدور دستور و تصمیم، قوانین رعایت شده باشد. ۴- تصمیم باید کتبی، دارای تاریخ و امضا باشد (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۸۷، ۳۱۸).

در خصوص ماهیت مجوزهای دولتی اختلاف نظرهایی وجود دارد لکن در اینکه مجوزهای دولتی قرارداد نیستند شکی نیست. اکثر حقوق‌دانان معتقدند که مجوزهای دولتی «عمل اداری یک‌جانبه» یا «ایقاع اداری تشریفاتی» هستند و برخی دیگر از نویسندگان حقوقی نظریه «قانونی‌بودن عمل صدور مجوز» را در مقابل نظریه «عمل اداری یک‌جانبه» قرار می‌دهند. در این نظریه تحلیل صدور مجوز در قالب اعمال اداری با ایراد مواجه است از جمله اینکه نمی‌توان صحبت از اراده یک‌جانبه دولت در صدور مجوزها و گواهینامه‌ها نمود بلکه صدور مجوز محصول اراده قانونگذار است که دولت از طریق سازمان‌های اداری و اجرایی قوانین مربوط به مجوزها، این اقدام را انجام می‌دهد (مشهدی، ۱۳۹۲، ۲۹).

منظور از ایقاع اداری «عمل اداری صحیح، غیرمادی بیرونی، یک‌جانبه، موردی، غیرترافعی، اثباتی» است. عبارت «عمل» بیانگر آن است که این مفهوم، ماهیت تصمیم یا اقدام، اعم از فعل یا ترک فعل دارد. قید «اداری»، اعمال قضائی و تقنینی محض که توسط قضات و مجلس شورای اسلامی صورت می‌گیرد را از حیطه این تعریف خارج می‌سازد. صفت «صحیح» مفید این معناست که عمل اداری مورد نظر، باطل یا معیوب نیست. همچنین ایقاع اداری از نظر این نوشتار «غیرمادی» است از آن جهت که برخلاف اعمال مادی اداری، دارای آثار حقوقی بوده و عمل حقوقی محسوب می‌گردد. «بیرونی» است به این مفهوم که ناظر بر اقدامات و تصمیمات داخلی سازمان‌ها که بر حقوق اشخاص اثر مستقیم ندارد، نمی‌باشد. «یک‌جانبه» بدین معناست که عمل اداری در اینجا قرارداد و دوجانبه نیست. قید «موردی» مقررات دولتی که موجد قواعد نوعی و کلی است و وضع آنها یک عمل شبه تقنینی محسوب می‌گردد را از شمول تعریف مزبور خارج می‌سازد. ایقاع اداری در اینجا «غیرترافعی» است، از آن جهت که در مقام حل تنازع و رفع اختلاف توسط ادارات دولتی و نهادهای شبه قضائی صادر نمی‌گردد و نهایتاً صفت «اثباتی» مبین آن است که این اعمال، حق یا امتیازی را برای اشخاص برقرار می‌کند و بدین لحاظ ایقاع استقاطی که سالب حق یا امتیاز است، مشمول این تعریف نیست (هداوند، عطریان، ۱۳۹۳، ۱۲۰).

به‌طور کلی باتوجه به مراتب بالا می‌توان گفت مجوز تغییر کاربری یک عمل اداری یک‌جانبه (ایقاع تشریفاتی) می‌باشد که در حدود طرح ارائه‌شده و مجوز صادره توسط کمیسیون تشخیص، حقی را جهت تغییر کاربری زمین زراعی به‌صورت موردی برای مالک ایجاد می‌کند و چون ایقاع تشریفاتی است دولت نمی‌تواند از مجوز خود رجوع کند مگر با دلیل قانونی (زیرا خلاف اصل احترام به حق

مکتسبه اشخاص و اصل لزوم در ایقاعات است). مجوز تغییر کاربری، قائم به ملک کشاورزی بوده و مالک (ذی‌نفع) می‌تواند حق خود را اجرا کند، لکن تخلف از محدوده مجوز حسب مورد جرم بوده و دارای مسئولیت کیفری و مدنی خواهد بود و یا می‌تواند از اجرای این حق، خودداری کند.

در قوانین مربوطه در خصوص ضمانت عدم اجرای مجوز تغییر کاربری توسط ذی‌نفع تصریحی وجود ندارد و براساس قواعد عام حقوق اداری، هنگامی که اجرای تصمیم اداری برعهده اداره است یا تصمیمی که برای یک شخص حق یا اختیاری در نظر گرفته است و استفاده از آن حق با خود شخص باشد، مشکل عدم اجرای تصمیمات اداری پیش نمی‌آید، زیرا در شق نخست، اداره پس از صدور تصمیم نسبت به اجرای آن نیز اقدام می‌نماید، در شق دوم نیز چون مفاد تصمیم به سود اشخاص است خود آنان مأمور اجرای آنها هستند و مبادرت به اجرای آن می‌کنند (عباسی، ۱۳۹۳: ۶۶) و یا می‌توانند از اجرای حق مکتسبه خودداری کنند. همچنین با تنقیح مناسبات بین حکم پروانه بهره‌برداری از آب‌های زیرزمینی و مواد ۲۷ و ۲۸ قانون توزیع عادلانه آب مصوب ۱۳۶۱ که پروانه بهره‌برداری آب را قائم به ملک دانسته و بهره‌بردار حق انتقال پروانه را ندارد، مگر به تبع زمین و برای همان مصرف و بالعکس، می‌توان مجوز تغییر کاربری اراضی زراعی را نیز حقی مالی انا قائم به ملک دانست که با نقل و انتقال ملک کشاورزی این حق نیز منتقل می‌شود و نقل و انتقال مجوز تغییر کاربری اراضی زراعی به‌طور مستقل امکان‌پذیر نمی‌باشد (نظیر حق ارتفاق). با توجه به ایقاع تشریفاتی دانستن «مجوز تغییر کاربری اراضی زراعی» در صورت عدم رعایت هر یک از شرایط ماهوی یا شکلی صدور مجوز مذکور می‌توان حسب مورد با اثبات موضوع، می‌توان صدور رای بر عدم اعتبار و ابطال مجوز صادره را از محاکم دادگستری خواستار شد. و در صورتی که اشخاص نسبت به قانونی بودن آن‌ها معترض باشند می‌توانند به دیوان عدالت اداری شکایت کنند. چنانچه دیوان تصمیمات اداری را برخلاف قانون تشخیص داد، حکم لغو و ابطال مجوز را صادر می‌کند.

۲. ضمانت اجرای مدنی و کیفری ناشی از تغییر کاربری و خردشدن اراضی زراعی

حقوق کشورهای مختلف معمولاً به دو طریق کیفری و مدنی برای مقررات ضمانت اجرا مقرر می‌کنند. طریق کیفری بدین‌گونه است که با وضع مجازات‌های مختلف خاطیان را مجازات می‌نمایند نظیر مجازات اتلاف‌کنندگان عمدی اموال و... طریق مدنی عبارتست از عدم ترتیب اثر حقوقی به خواسته متخلف و وضع کردن مسئولیت مدنی و جبران خسارات وارده. همان‌طور که

قبلاً ذکر شد هدف قانونگذار از تصویب قوانین جلوگیری از تغییر کاربری و خردشدن اراضی زراعی، حمایت از کاربری کشاورزی این اراضی است لذا در تعیین مسئولیت اشخاص اعم از کیفری و مدنی، کلیه اشخاص اعم از اشخاص حقیقی، اشخاص حقوقی حقوق عمومی و اشخاص حقوقی خصوصی مشمول خواهند شد.

۱-۲. ضمانت اجرای مدنی ناشی از تغییر کاربری و خردشدن اراضی کشاورزی

در خصوص ضمانت اجرای مدنی تغییر کاربری اراضی زراعی و خردشدن این اراضی دو امر مهم متصور است: الف) زیان تغییر کاربری اراضی زراعی به منافع عمومی جامعه ب) ورود خسارت به اشخاص اعم از حقیقی یا حقوقی که به نحوی از انحا از تغییر کاربری متضرر شده‌اند.

الف) زیان تغییر کاربری اراضی زراعی به منافع عمومی مردم (منافع جامعه)

در خصوص ضمانت اجرای مدنی راجع به اشخاصی که مرتکب تغییر کاربری اراضی زراعی می‌شوند، قانونگذار در قوانین مربوطه در جهت حمایت از نفع عمومی موادی را پیش‌بینی کرده است. براساس ماده ۶ آیین‌نامه اجرایی قانون جلوگیری از خردشدن اراضی کشاورزی مصوب ۱۳۹۵، اداره جهادکشاورزی شهرستان مربوط موظف است در رابطه با اسناد مالکیتی که بدون رعایت حد نصاب‌های فنی و اقتصادی و برخلاف ماده (۲) قانون جلوگیری از خردشدن اراضی کشاورزی و ایجاد قطعات مناسب فنی، اقتصادی صادر می‌شود، به محض اطلاع نسبت به تقدیم دادخواست ابطال سند مالکیت صادره به مراجع قضائی صالحه اقدام نماید.

همچنین در ماده ۸ آیین‌نامه فوق در خصوص اراضی ملی واگذار شده جهت اجرای طرح‌های کشاورزی و غیر کشاورزی بیان می‌دارد که اراضی ملی و دولتی که در اجرای قوانین و مقررات مربوط برای طرح‌های کشاورزی به طور مشاعی به اشخاص حقیقی و حقوقی واگذار می‌گردد، حتی پس از انتقال قطعی قابل تفکیک و افراز نمی‌باشد. این قید به‌عنوان جزء لاینفک در مندرجات قرارداد واگذاری و سند انتقال درج می‌گردد، لذا در صورت صدور هرگونه سند حسب مورد توسط اداره منابع طبیعی و آبخیزداری یا جهاد کشاورزی قابل ابطال می‌باشد.

در ماده ۸ الحاقی به قانون حفظ کاربری اراضی زراعی، قانونگذار از باب جلوگیری از ورود خسارت به اراضی کشاورزی و در جهت جلوگیری از تغییر کاربری اراضی زراعی؛ 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 ممنوع بوده و صرفاً بعد از تأیید

کمیسیون تشخیص امکان‌پذیر است اما قانونگذار در سال ۱۳۹۶ با تصویب ماده ۴ قانون مجازات استفاده‌کنندگان غیرمجاز از آب، برق، تلفن، فاضلاب و گاز مقرر داشته دستگاه‌های مسئول موضوع این قانون می‌توانند، نسبت به برقراری انشعاب‌های غیردائم خدمات عمومی موضوع این قانون مطابق با تعرفه مربوطه، تا تعیین تکلیف قانونی از سوی مراجع ذیصلاح، اقدام نمایند. که این ماده با روح قانون حفظ کاربری اراضی زراعی تعارض دارد.

همچنین براساس ماده ۱۰ الحاقی به قانون حفظ کاربری اراضی زراعی به مأمورین حفاظت جهاد کشاورزی به‌عنوان ضابط خاص دادگستری این اختیار داده شده است که پس از شناسایی تغییر کاربری اراضی زراعی از ادامه عملیات مرتکب جلوگیری کنند و در صورت ادامه عملیات تغییر کاربری، مأموران جهاد کشاورزی موظفند با حضور نماینده دادسرا و در نقاطی که دادسرا نباشد با حضور نماینده دادگاه محل ضمن تنظیم صورت‌مجلس رأساً نسبت به قلع و قمع بنا و مستحذات اقدام و وضعیت زمین را به حالت اولیه اعاده نمایند.

ب) ورود خسارت به اشخاص اعم از حقیقی یا حقوقی که به‌نحوی از انحاء از تغییر کاربری متضرر شده‌اند

احداث مستحذاتی که از طریق تغییر کاربری، در جوار اراضی تحت کشت و زراعت ساخته می‌شوند، ممکن است به‌علت نفوذ گچ و آهک در خاک و... باعث کاهش آب و پایین آمدن کیفیت اراضی مجاور شوند یا در فرضی که مالک با تغییر کاربری اراضی زراعی خود، اقدام به احداث کارخانه صنعتی نموده و گازهای سمی و فاضلاب آن را در مزارع اطراف پخش می‌کند یا با خردکردن عملی اراضی و فروش آنها به غیر سبب تغییراتی ناخوشایند در مناطق کشاورزی شوند؛ ممکن است موجب ورود ضرر به صاحبان اراضی کشاورزی اطراف گردند.

در حقوق کنونی پذیرفته شده که اجرای هر حقی محدود به حفظ حقوق دیگران است و از اقدامات خودسرانه مالکین جلوگیری می‌شود. هیچ‌کس نمی‌تواند اعمال حق خود را وسیله اضرار به غیر یا تجاوز به منافع عمومی قرار دهد (اصل ۴۰ قانون اساسی)، ماده ۱۳۲ قانون مدنی نیز یکی از مصداق‌های این قاعده است. به‌هر حال داشتن مجوز تغییر کاربری و سایر مجوزات دولتی، صرفاً ناظر به اجازه اقدام به آن امر است و اجازه اقدام، اضرار به سایرین را مباح نمی‌نماید لذا از این حیث بین تغییر کاربری مجاز و تغییر کاربری غیرمجاز تفاوتی نیست (کاتوزیان، ۱۳۸۷، ۱۱۵).

در خصوص مسئولیت مدنی اشخاصی که با تغییر کاربری اراضی زراعی اعم از مجاز یا غیرمجاز به دیگر اشخاص خساراتی وارد می‌کنند در قوانین مربوطه تا کنون مقررات خاصی

پیش‌بینی نشده است لذا باید به قواعد عمومی مسئولیت مدنی از جمله بحث اتلاف و تسبیب در قانون مدنی و همچنین قانون مسئولیت مدنی رجوع کرد و با اقامه دعوا و اثبات ارکان مسئولیت مدنی، در محاکم عمومی حقوقی جبران خسارات وارده را خواستار شد.

۲-۲. ضمانت اجرای کیفری ناشی از تغییر کاربری و خردشدن اراضی کشاورزی

برخی جرایم به دلیل عوامل متعدد تاثیرگذار بر آن‌ها از اهمیت بسزایی برخوردارند؛ چون از یک سو با حقوق مالکانه و فردی افراد در ارتباط بوده و از سوی دیگر بر خدشه‌دارکردن منفعت عامه و نظم عمومی تاثیرگذارند. جرم «تغییر کاربری اراضی» یکی از این گونه جرایم است این جرم به علت اینکه می‌تواند ریشه بسیاری از جرائم دیگر، که با محیط‌زیست در ارتباطند باشد، باید به خوبی موردتوجه قرار گیرد.

در ماده ۳ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغات؛ در خصوص تغییر کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها جرم‌انگاری شده است: «کلیه مالکان یا متصرفان اراضی زراعی و باغ‌های موضوع این قانون - که غیرمجاز و بدون اخذ مجوز از کمیسیون 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 موردنظر متخلف بوده است و در صورت تکرار جرم، به حداکثر جزای نقدی و حبس از یک‌ماه تا شش ماه محکوم خواهند شد.»

باتوجه به حکم مقرر در ماده ۳ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و مجازات تعیین شده براساس تبصره ۳ ماده ۱۹ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲ و رأی وحدت رویه شماره ۷۵۹ مورخ ۹۶/۴/۲۰ دیوان عالی کشور، تغییر کاربری اراضی زراعی، جرم تعزیری درجه هفت محسوب می‌شود و رسیدگی به آن به موجب ماده ۳۰۱ و ۳۴۰ قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۴ در صلاحیت دادگاه کیفری دو و قابل تجدیدنظر در دادگاه تجدیدنظر استان است. همچنین براساس ماده ۳۴۰ قانون آیین دادرسی کیفری جرایم تعزیری درجه ۷ وارد مرحله تحقیقات مقدماتی دادرسی نمی‌شود و به‌طور مستقیم از دادگاه کیفری دو تحقیقات مقدماتی آغاز می‌گردد.

براساس ماده ۱۰۳ قانون مجازات اسلامی؛ اصل بر غیرقابل‌گذشت بودن جرائم است مگر اینکه در قانون قابل‌گذشت بودن جرایم تصریح شده باشد. در جرم تغییر کاربری اراضی زراعی، در قانون به قابل‌گذشت بودن تصریح نشده و در ماده ۱۰۴ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲ و اصلاحی قانون کاهش مجازات حبس تعزیری مصوب ۱۳۹۹ نیز به قابل‌گذشت بودن این جرم تصریح نشده لذا جرم تغییر کاربری غیرمجاز اراضی زراعی از جرایم غیر قابل‌گذشت و مطلق است و نیازمند

نتیجه خاصی نیست و مانعیت از تداوم کشاورزی را باید به‌عنوان شرط تحقق این بزه و نه نتیجه آن قلمداد نمود. به عبارت دیگر، به محض تغییر کاربری اراضی مشمول تعریف زراعی و باغی در خارج از طرح هادی روستا و یا خارج از محدوده شهرها بدون موافقت کمیسیون تشخیص تغییر کاربری ضروری، چنانچه محاکم مانعیت از تداوم تولید در بخش کشاورزی را احراز نمایند، عمل مزبور مصداق تغییر کاربری غیر مجاز خواهد بود (دستورالعمل مصادیق تغییر کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها تصویب‌نامه شماره ۵۹۸۷۹/ت/۳۷۱۱۰ هـ مورخ ۱۳۸۶/۴/۱۹ هیئت‌وزیران).

جرائمی که عنصر مادی جرم (رفتار مجرمانه) به‌طور مداوم در جریان وقوع است را جرائم مستمر گویند و بالعکس جرائمی که عنصر مادی جرم در یک زمان مشخص واقع شود و پایان پذیرد را جرائم آنی می‌گویند (گلدوزیان، ۱۳۸۶، ۳۷۸). تفکیک جرائم آنی (فوری) و مستمر به‌خصوص از نظر اعمال قانون اخف، صلاحیت محاکم و شمول مرور زمان، اهمیت دارد. (نوربها، ۱۳۸۹، ۲۳۱). در خصوص اینکه جرم تغییر کاربری اراضی زراعی جرم آنی (فوری) بوده یا جرم مستمر، تصریح قانونی وجود ندارد و اختلاف دیدگاه‌ها وجود دارد.

در رویه عملی برخی دادگاه‌ها و نظرات مشورتی اداره کل حقوقی قوه قضائیه از جمله نظریه مشورتی شماره ۷/۹۶/۲۲۹۲ مورخ ۹۶/۹/۲۶ شماره پرونده ۹۶-۱۹۲-۹۶ این جرم را جرم آنی می‌دانند و بیان می‌دارند که: « عنصر مادی جرم مذکور در همان زمان که کاربری تغییر داده شده، واقع شده است و این جرم آنی است» که به تبع مشمول قواعد مرور زمان تعقیب و مرور زمان اجرای حکم خواهد شد، اما با توجه به عنصر مادی جرم تغییر کاربری اراضی زراعی؛ به نظر می‌رسد تغییر کاربری در طول زمان ادامه دارد و با کاربری جدید مدت‌ها مورد استفاده قرار می‌گیرند لذا انطباق آن با جرم مستمر معقول‌تر است و با روح و هدف تصویب قوانین جلوگیری از تغییر کاربری و خردنمودن اراضی زراعی سازگارتر می‌باشد و سبب خروج این جرم از شمول قواعد مرور زمان می‌گردد. براساس قواعد عمومی حقوق جزا و بند ۱۰۵ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲، جرم تعزیری درجه ۷ پس از سه سال از زمان وقوع جرم یا آخرین اقدامات تحقیقی تعقیبی مشمول مرور زمان تعقیب می‌گردد و براساس بند ۱۰۷ قانون مجازات پس از گذشت پنج سال از صدور حکم قطعی و عدم اجرای آن مشمول مرور زمان اجرای حکم خواهد شد (اردبیلی، ۱۳۹۴، ۲۵۲) و این موضوع وسیله‌ای جهت فرار متهمان از تعقیب کیفری مقرر در ماده ۳ قانون فوق‌الذکر شده است و کافی است تغییر کاربری و تصرفات غیر مجاز مدت سه سال از دید مأمورین حفاظت جهاد کشاورزی مخفی بماند یا پس از صدور حکم قطعی، مجازات قلع و

قمع به هر دلیلی اجرا نشود که باتوجه به قلت مأمورین حفاظت و وسعت اراضی کشاورزی کشور بسیاری از تغییر کاربری‌ها به دلیل عدم کشف از تعقیب و مجازات کیفری باز می‌مانند و لازم است، قانونگذار به‌طور صریح این جرم را از شمول قواعد مرور زمان خارج نماید.

همچنین لفظ قلع و قمع در قانون تغییر کاربری مصوب ۱۳۷۴ وجود نداشت و در اصلاحات سال ۱۳۸۵ به ماده ۳ قانون مذکور اضافه شد. قلع و قمع در لغت به معنای ریشه‌کن کردن، برانداختن است (دهخدا، ۱۳۳۸، ذیل حرف ق) و از لحاظ حقوقی در قوانین موضوعه از آن تعریفی ارائه نشده است و اینکه «قلع و قمع» در ماده ۳ قانون فوق دارای جنبه کیفری است یا مسئولیت مدنی اختلافاتی در رویه عملی دادگاه‌ها بود که سرانجام براساس رأی وحدت رویه شماره ۷۰۷ دیوان عالی کشور سال ۱۳۸۶: «قلع و قمع جز لاینفک حکم کیفری می‌باشد و مجازات کیفری محسوب می‌شود و نیاز به دادخواست جداگانه از پرونده کیفری ندارد» لکن مجازات کیفری دانستن قلع و قمع در این ماده سبب می‌شود که مشمول قواعد مرور زمان تعقیب و اجرای حکم گردد که خود یکی از نواقص عمده این ماده خواهد بود که سبب در امان ماندن بسیاری از تغییر کاربری‌های غیرمجاز خواهد شد؛ همچنین در خصوص برخی تصرفات و تغییر کاربری‌ها لفظ قلع و قمع مصداق ندارد مثلاً گودبرداری زمین، قطع و ریشه‌کنی باغ‌ها و... لذا ضروری است که در کنار لفظ «قلع و قمع» از لفظ «اعاده به وضع سابق» هم استفاده شود زیرا علاوه بر اینکه جامعیت بیشتری دارد و تمامی مصادیق تغییر کاربری را در بر می‌گیرد و صراحتاً بار مسئولیت مدنی دارد و مشمول قواعد مرور زمان نخواهد شد. به‌هرحال باید توجه داشت دست‌کم از باب مسئولیت مدنی فرد خاطی باید زمین را اعاده به وضع سابق کند.

لازم به ذکر است که جرم تغییر کاربری اراضی زراعی از آنجا که تعزیری درجه ۷ محسوب می‌شود؛ با داشتن شرایط قانونی مشمول نهادهای تأسیسی قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲ مانند قرار تعویق صدور حکم، قرار تعلیق اجرای مجازات، مجازات‌های جایگزین حبس، صدور مجازات‌های تکمیلی می‌گردد. چه نیکوست که استفاده از این نهادها جهت احیای اراضی زراعی و کشاورزی باشد.

در خصوص تبصره ۴ ماده ۱ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی موارد در حکم عدم تغییر کاربری را در اراضی روستایی فاقد طرح هادی بیان می‌کند که نیاز به اخذ مجوز تغییر کاربری از کمیسیون تشخیص را ندارد، اما براساس مفاد این تبصره باید این موارد با موافقت سازمان جهاد

کشاورزی صورت گیرد^۱. براساس رأی وحدت رویه شماره ۷۶۰ - ۲۰/۴/۱۳۹۶ هیئت عمومی دیوان عالی کشور اگرچه براساس تبصره ۴ ماده ۱ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی؛ اخذ مجوز تغییر کاربری نیاز نیست، اما موافقت سازمان جهاد کشاورزی لازم است در غیر این صورت دارای مسئولیت کیفری ماده ۳ قانون فوق‌الذکر خواهد بود^۲.

همچنین لازم به ذکر است تغییر کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها برای سکونت شخصی صاحبان زمین تا پانصد متر مربع فقط برای یکبار مشمول پرداخت عوارض تغییر کاربری نخواهند بود. باید توجه داشت که براساس رأی وحدت رویه هیئت عمومی دیوان عالی کشور شماره ۷۲۴ که در تاریخ ۱۳۹۱/۱/۲۲ صادر شده، در خصوص تغییر کاربری اراضی زراعی و باغات کمتر از ۵۰۰ متر مربع: «تغییر کاربری اراضی زراعی تا ۵۰۰ متر مربع، برای سکونت شخصی صاحبان زمین، اگر با اجازه اعضای کمیسیون موضوع تبصره یک ماده یک قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها باشد، طبق تبصره یک ماده ۲ این قانون فقط برای یکبار از پرداخت عوارض قانونی معاف خواهد بود. مفاد این تبصره به معافیت از مجازات افرادی که بدون اخذ مجوز از کمیسیون مزبور اقدام به تغییر کاربری کرده‌اند، دلالت نمی‌نماید، زیرا ماده ۳ قانون مرقوم، این قبیل اشخاص را کلاً قابل تعقیب دانسته و موارد استثنایی و خارج از شمول مجازات نیز در تبصره ۴ همین ماده صراحتاً ذکر شده است؛ لذا به نظر اکثریت اعضای هیئت عمومی دیوان عالی کشور، تغییر غیر مجاز کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها به منظور سکونت مطلقاً ممنوع و مرتکبین آن

۱. «تبصره ۴ - احداث گلخانه‌ها، دامداری‌ها، مرغداری‌ها، پرورش ماهی و سایر تولیدات کشاورزی و کارگاه‌های صنایع تکمیلی و غذایی در روستاها بهینه‌کردن تولیدات بخش کشاورزی بوده و تغییر کاربری محسوب نمی‌شود. موارد مذکور از شمول این ماده مستثنی بوده و با رعایت ضوابط زیست‌محیطی با موافقت سازمان‌های جهاد کشاورزی استان‌ها بلامانع می‌باشد».

۲. «بر حسب مستفاد از تبصره ۴ الحاقی به ماده یک قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها، احداث دامداری و سایر موارد مذکور در آن، در روستاها، با موافقت سازمان‌های جهاد کشاورزی و رعایت ضوابط زیست‌محیطی، بهینه‌کردن تولیدات بخش کشاورزی بوده و تغییر کاربری محسوب نمی‌شود و از شمول ماده ۳ اصلاحی قانون مذکور خارج است و در صورت عدم رعایت شرایط مقرر در تبصره که فوقاً به آن اشاره شد، ضمانت اجرای تخلف از شرط، که در قوانین مربوط پیش‌بینی شده از سوی دستگاه‌های ذی‌ربط، در مورد متخلفین، قابل اعمال و اجرا است. براین اساس رأی شعبه پنجم دادگاه تجدیدنظر استان قزوین در حدی که با این نظر انطباق دارد به اکثریت آراء صحیح و قانونی تشخیص می‌گردد. این رأی طبق ماده ۴۷۱ قانون آیین دادرسی کیفری برای شعب دیوان عالی کشور و دادگاه‌ها و سایر مراجع اعم از قضائی و غیر آن لازم‌الاتباع است».

قابل تعقیب کیفری می‌باشند.» (محسنی، ۱۳۹۹: ۳۱۶).

در نهایت راجع به خردشدن اراضی کشاورزی اعم از خردشدن ثبتی یا عملی براساس ماده ۵ آیین‌نامه اجرایی قانون جلوگیری از خردشدن اراضی کشاورزی مصوب ۱۳۹۵ « وزارت جهاد کشاورزی موظف است از هرگونه اقدام عملی که منجر به خردشدن اراضی کشاورزی می‌گردد، جلوگیری به عمل آورده و متخلفین را در اجرای قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها - مصوب ۱۳۷۴ - با اصلاحات بعدی آن، به مراجع قانونی ذیصلاح معرفی کند». لذا مسوولیت کیفری اشخاصی که سبب خردشدن اراضی کشاورزی اعم از خردشدن ثبتی یا عملی می‌شوند همان ماده ۳ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی می‌باشد.

نتیجه‌گیری

حکومت‌ها می‌توانند باتوجه به نفع عمومی، محدودیت‌هایی را نسبت به حق مالکیت اشخاص در اراضی کشاورزی ایجاد و انجام برخی تصرفات در اراضی کشاورزی را منوط به اخذ مجوزهای قانونی از مراجع صلاحیت‌دار نمایند. در کشور ما ایران، تصویب قوانین حمایتی از اراضی کشاورزی دیر هنگام صورت گرفت و پس از آن نیز، بسیاری از ضوابط قوانین مربوطه به دستورالعمل‌های کوتاه‌مدت واگذار شده است، اگرچه طی این سال‌ها اقداماتی جهت حفظ اراضی کشاورزی صورت گرفته؛ اما کافی و بازدارنده نبوده است و به‌جای حفظ کاربری اراضی زراعی بیشتر دستورالعمل‌های تغییر کاربری را ارائه می‌دهند و با اخذ ۸۰ درصد عوارض تغییر کاربری به قیمت ارزش اراضی بعد از تغییر کاربری، منبعی برای درآمد دولت شده است در صورتی که دولت می‌توانست با ارائه راهکارها و تشویق مالکان اراضی زراعی جهت یکپارچه‌سازی اراضی کشاورزی در قالب شرکت‌ها از جمله شرکت‌های سهامی زراعی، شرکت کشت و صنعت و تعاونی‌های تولید ضمن افزایش اشتغال‌زایی، افزایش درآمد و افزایش تولیدات کشاورزی، از نابودی اراضی زراعی جلوگیری کند.

مطابق بررسی انجام‌شده شناخت ماهیت حقوقی مجوز تغییر کاربری اراضی زراعی به‌عنوان یک ایقاع تشریفاتی، بسیاری از خلأهای قانونی را پر می‌نماید و همچنین عدم رعایت مفاد مجوز تغییر کاربری و محدودیت‌های قانونی با ضمانت اجراهای کیفری و مدنی همراه خواهد بود که البته ضمانت اجراهای کیفری و مدنی که در قوانین تغییر کاربری اراضی زراعی پیش‌بینی شده است با کاستی‌هایی همراه است.

در بررسی‌های صورت گرفته در قوانین تغییر کاربری اراضی در این مقاله، ایراداتی مشاهده شد که در ذیل اشاره می‌گردد:

۱- براساس رویه عملی دادگاه‌ها و نظرات مشورتی اداره حقوقی قوه قضائیه، جرم تغییر کاربری اراضی کشاورزی جرم آنی محسوب می‌گردد. مسئولیت کیفری اشخاص برای این جرم؛ مجازات تعزیری درجه ۷ تعیین شده که براساس قواعد عمومی قانون مجازات اسلامی مشمول مرور زمان تعقیب یا مرور زمان اجرای حکم می‌گردد که لازم است با توجه به اهمیت موضوع، قانونگذار این جرم را از قوانین مرور زمان مستثنی کند.

۲- در کنار لفظ « قلع و قمع » در ماده ۳ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی لفظ « اعاده به وضع سابق » به کار رود که جامعیت بیشتری دارد و تمامی مصادیق تغییر کاربری را در بر می‌گیرد و هم بار مسولیت مدنی دارد.

۳- در قوانین مرتبط با بخش اراضی کشاورزی ابهاماتی وجود دارد و اکثر مواد ضابطه‌مند نبوده و تشخیص و اجرای آن‌ها به تصویب دستورالعمل احاله شده است که خود در گذر زمان دستخوش سلاقی مدیران شده است؛ مثلاً در قانون جلوگیری از خردشدن اراضی زراعی و تعیین حد نصاب‌های فنی و اقتصادی مصوب ۱۳۸۵ برای تفکیک این اراضی در مدت ۱۵ سال، سه بار دستورالعمل‌های تعیین حد نصاب‌ها، تغییر و حداقل تفکیک اراضی در هر بار کاهش پیدا کرده است.

۴- قوانین حفظ کاربری اراضی کشاورزی بازدارندگی کافی را ندارند و نتوانسته‌اند از خردشدن عملی اراضی کشاورزی جلوگیری کنند، زیرا براساس ماده ۲ قانون جلوگیری از خردشدن اراضی کشاورزی تفکیک و افراز اراضی مذکور به قطعات کمتر از نصاب تعیین شده ممنوع است. ارائه هرگونه خدمات ثبتی از قبیل صدور سند مالکیت تفکیکی یا افرازی مجاز نخواهد بود. برای این‌گونه اراضی در صورت تقاضا، سند مشاعی صادر و نقل و انتقال اسناد به‌طور مشاعی بلامانع است. براین اساس مالکان اراضی براساس حق مالکانه خود اراضی کشاورزی را به قطعات بسیار کمتر از حد نصاب‌های فنی و اقتصادی در حد ۲۰۰۰ و ۱۰۰۰ متر مربع به‌صورت مشاعی انتقال می‌دهند و سپس مالکان جدید براساس «شیوه‌نامه مشترک تعیین ضوابط بند (ع) ماده ۳۸ قانون ششم توسعه کشور، ضوابط محصورنمودن مزارع مصوبه سازمان امور اراضی کشور و سازمان حفاظت محیط‌زیست»

تحت شرایطی اقدام به فنس‌کشی و به اصطلاح ساخت خانه کارگری می‌کنند و به راحتی و ظاهراً قانونی اقدام به خردکردن عملی مزارع می‌نمایند که از لحاظ فنی و کشاورزی این اراضی، ارزش تولیدپذیر بودن خود را عملاً از دست داده‌اند.

۵- قانون جلوگیری از خردشدن اراضی کشاورزی و آیین‌نامه مربوطه ۱۳۹۷، تسهیلات، اعتبارات و امتیازاتی را جهت تجمیع و یکپارچه‌سازی اراضی کشاورزی پیش‌بینی کرده است و براساس مواد ۱۳ و ۱۴ قانون مذکور وزارت جهادکشاورزی موظف است به منظور ارتقای نقش بهره‌برداران در یکپارچه‌سازی و حفظ و پایداری کاربری اراضی کشاورزی، فعالیت‌های ترویجی و آموزشی لازم را برای افزایش آگاهی آنان به عمل آورد. همچنین سازمان صداوسیما جمهوری اسلامی ایران و سایر رسانه‌های عمومی موظفند با اجرای برنامه‌های ترویجی و آموزشی، زمینه افزایش آگاهی‌های عمومی نسبت به مفاد این آیین‌نامه را فراهم نمایند. آیا در عمل طی چهار سال از زمان تصویب این آیین‌نامه، آگاه‌سازی فوق صورت گرفته است؟ نهادهای بالادستی می‌توانند با قراردادن راهکارهای نظارتی؛ اجرای قوانین در نهادهای ذی‌ربط را پیگیری کنند.

۶- مأموران حفاظت جهاد کشاورزی ضابط خاص دادگستری هستند و وظیفه بازرسی و کشف موارد تغییر کاربری و معرفی مرتکبان به جهاد کشاورزی را دارند به دلیل قلت مأموران و وسعت زیاد اراضی زراعی لازم است که ادارات جهاد کشاورزی جهت تسلط بیشتر به وضعیت اراضی زراعی از فناوری‌های جدید مانند پهپادهای مجهز به دوربین همچنین عکس‌برداری‌های هوایی دوره‌ای مجهز شوند تا با تهیه داده‌های کمی و کیفی و تحلیل و تجزیه این داده‌ها در جهت حفاظت و مدیریت بهینه این اراضی اقدام نمایند. همچنین سازمان جهاد کشاورزی می‌تواند با آموزش کشاورزان و مالکین در جهت حفظ کاربری اراضی زراعی و جلوگیری از خردشدن اراضی تعاملات سازنده‌ای با آن‌ها داشته باشند.

۷- با توجه به موارد فوق باید بیان داشت که در واقع از هیچ قانونی بر نمی‌آید که تمام آسیب‌ها و مشکلات احتمالی ممکن را پیش‌بینی کند لذا نقش رویه قضائی را نباید فراموش کرد و با آموزش قضاتی که به طور تخصصی در این زمینه فعالیت می‌کنند و با هدف مقنن آشنا هستند و ایجاد محاکم ویژه در خصوص دعاوی مربوط به اراضی اعم از ملی، زراعی و دولتی از صدور آراء متناقض در این زمینه جلوگیری شود.

باتوجه به اهمیت این مسائل، رفع چالش‌های موجود و تحقق اهداف کلان حاکمیت در حوزه مدیریت زمین در کشور مستلزم دانش جامع مسئولان درباره قوانین و مقررات این حوزه، برنامه‌ریزی مناسب برای اجرای این قوانین، همکاری و آگاهی مردم و حاکمیت، افزایش تعامل و هم‌افزایی دستگاه‌های تقنینی، اجرایی و نظارتی و بهره‌گیری از دانش و تجربه صاحب‌نظران حوزه زمین است.

منابع

۱. اردبیلی، محمدعلی، حقوق جزای عمومی، جلد سوم، چاپ هشتم، تهران، نشر میزان، ۱۳۹۴.
۲. پیلوار، رحیم؛ فلسفه حق مالکیت، شرکت سهامی انتشار، چاپ سوم ۱۳۹۱.
۳. دهخدا، علی‌اکبر؛ لغت‌نامه، چاپ سیروس، فروردین ۱۳۳۸.
۴. طباطبائی مومنی، منوچهر، حقوق اداری، چاپ اول، ویرایش سوم، تهران، انتشارات سمت، ۱۳۸۷.
۵. عبدالله شمس، ادله اثبات دعوا، چاپ بیستم، انتشارات دراک، ۱۳۹۳.
۶. کاتوزیان ناصر، دوره مقدماتی حقوق مدنی اموال و مالکیت، چاپ بیست و پنجم، نشر میزان، ۱۳۸۷.
۷. _____، دوره مقدماتی حقوق مدنی (وقایع حقوقی)، تهران، شرکت سهامی انتشار، ۱۳۸۷.
۸. گلدوزیان ایرج، حقوق جزای عمومی ایران، چاپ دهم، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۸۶.
۹. جعفری لنگرودی، محمدجعفر؛ ترمینولوژی حقوق، چاپ بیست و نهم، انتشارات گنج دانش، ۱۳۹۵.
۹. محسنی، حسن، دیوان عالی کشور و حقوق محیط‌زیست ایران، چاپ اول، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۹۹.
۱۰. محقق داماد، سیدمصطفی، قواعد فقه بخش مدنی، چاپ سی و هفتم، مرکز نشر علوم اسلامی، ۱۳۹۱.
۱۱. محمدی، ابوالحسن؛ مبانی استنباط حقوق اسلامی، چاپ ۵۶، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۹۴.
۱۲. مشهدی، علی؛ درآمدی بر حقوق مجوزهای دولتی، تهران، انتشارات خرسندی، ۱۳۹۲.
۱۳. معین، محمد؛ فرهنگ فارسی، چاپ بیست هفتم، انتشارات امیر کبیر، ۱۳۹۱.
۱۴. میرزایی، علیرضا، تغییر کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها در ملاک عمل، چاپ راه نوین، ۱۳۹۴.
۱۵. نوربهار رضا، زمینه حقوق جزای عمومی، چاپ بیست و هشتم، تهران، نشر دادآفرین، ۱۳۸۹.

مقاله و پایان‌نامه

۱۶. پیلووار، رحیم؛ بهار و تابستان ۱۳۹۳ « ضرورت دفاع از اموال خصوصی در برابر اخذ آن ها از سوی دولت برای نفع عمومی»، نشریه مطالعات حقوق تطبیقی، دوره ۵، شماره ۱، ص ۳۷-۵۵.
۱۷. شوکتی آملانی محمد، کلانتری خلیل، اسدی علی، شعبانعلی قمی حسین، ۱۳۹۷، « مروری بر وضعیت خردی و پراکندگی اراضی کشاورزی در جهان و ایران»، نشریه علمی ترویجی مدیریت اراضی، جلد ۶، شماره ۱، ص ۸۳-۶۳.
۱۸. عباسی، بیژن، ۱۳۹۳، « قواعد و شرایط اجرای اعمال اداری یکجانبه»، فصلنامه حقوق اداری، سال اول، ش ۳، ص ۶۹-۳۵.
۱۹. هداوند مهدی، عطریان فرامرز، ۱۳۹۳، « اصل لزوم در ایقاعات اداری» فصلنامه حقوق اداری، سال اول، ش ۳، ص ۱۴۵-۱۱۳.
۲۰. قوانین و آیین‌نامه‌ها (مبدأ تاریخ تصویب قوانین و آیین‌نامه‌ها هجری شمسی می‌باشد).
 - ۱- قانون مدنی، مجلس شورای ملی، مصوب ۱۳۰۷
 - ۲- قانون اصلاحات ارضی مصوب ۱۳۳۹
 - ۳- قانون مسئولیت مدنی، مجلس شورای ملی، مصوب ۱۳۳۹
 - ۴- قانون گسترش کشاورزی در قطب‌های کشاورزی مصوب ۱۳۵۴
 - ۵- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۵۸
 - ۶- لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت ... مصوب ۱۳۵۸
 - ۷- قانون توزیع عادلانه آب مصوب ۱۳۶۱
 - ۸- قانون تعریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آن‌ها ۱۳۸۴
 - ۹- قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها مصوب ۱۳۷۴ اصلاحی ۱۳۸۵
 - ۱۰- قانون جلوگیری از خردشدن اراضی کشاورزی و ایجاد قطعات مناسب فنی، اقتصادی ۱۳۸۵
 - ۱۱- دستورالعمل تعیین مصادیق تغییر کاربری اراضی زراعی مصوب ۱۳۸۶
 - ۱۲- لایحه قانونی حفظ و گسترش فضای سبز در شهرها اصلاحی ۱۳۸۷
 - ۱۳- دستورالعمل تعیین حدنصاب‌های فنی و اقتصادی سال‌های ۱۳۸۸، ۱۳۹۳، ۱۳۹۵
 - ۱۴- قانون تعیین تکلیف اراضی و ساختمان‌های فاقد سند رسمی مصوب ۱۳۹۰

-
- ۱۵- قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲
- ۱۶- آیین‌نامه اجرایی قانون جلوگیری از خردشدن اراضی کشاورزی مصوب ۱۳۹۵
- ۱۷- آیین‌نامه اجرایی قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها مصوب ۱۳۹۷