

## بررسی رویکرد کیفری قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها مصوب سال ۱۳۷۴

### واصلاحی سال ۱۳۸۵ مجلس شورای اسلامی

قلمرو جرم: مطابق ماده ۱ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها به منظور حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها و تداوم بهره برداری آنها. تغییر کاربری اراضی زراعی و باغها در خارج از محدوده قانونی شهرها و شهرکها جز در موارد ضروری ممنوع گردیده و تشخیص موارد ضروری تغییر کاربری در هراستان به عهده کمیسیون مرکب از رئیس سازمان جهاد کشاورزی، مدیر امور اراضی، رئیس سازمان مسکن و شهرسازی، مدیرکل حفاظت محیط زیست استان و یک نفر نماینده استانداری قرار گرفته است از نظر این قانون هرگونه اقدامی که بنابر تشخیص وزارت جهاد کشاورزی مانع از بهره برداری و استمرار کشاورزی در اراضی زراعی و باغها گردد تغییر کاربری محسوب شده و جرم قلمداد و مرتکب مستوجب مجازات شناخته خواهد شد بنابراین اولاً: این قانون اراضی خارج از محدوده قانونی شهرها و شهرکها و روستاهای دارای طرح مصوب را شامل شده و اراضی داخل این مناطق از شمول این قانون مستثنی است.

ثانیاً: اقداماتی نظیر ایجاد بنا، برداشتن یا افزودن شن و ماسه، خاکبرداری، گودبرداری، احداث کوره‌های اجرپزی، دیوارکشی، ایجاد سکونت‌های موقت، قطع و ریشه کنی و خشک کردن باغات به هر طریقی و بالاخره هر نوع اقدامی که بنا به نظر جهاد کشاورزی مانع از تداوم تولید و بهره برداری و استمرار کشاورزی شود و بدون مجوز از کمیسیون مربوطه صورت گیرد تغییر کاربری محسوب شده و مرتکب تحت پیگرد قانونی قرار میگیرد.

مجازاتها: توجه خاص حکومت به امر کشاورزی و درک اهمیت آن در کلیه برنامه‌های اقتصادی و سیاسی کشور موجب شده تا قانونگذار ضمانت اجرای شدیدی را برای متخلفین از این قانون را در نظر بگیرد. مطابق قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها مصوب سال ۱۳۷۴ چنانچه شخصی بدون مجوز لازم از کمیسیون مذکور اقدام به تغییر کاربری اراضی مینمود مجازات نقدی تا ۳ برابر ارزش زمین به اضافه عوارض متعلقه نسبت به وی اعمال میگردد و مالک پس از پرداخت عوارض موصوف و جریمه متعلقه می‌توانست مجوز تغییر کاربری را دریافت و سایر اقدامات مورد نظر خود را به انجام رساند. لذا این نوع مجازات سبب گردیده بود تا برخی از سودجویان با تغییر کاربری اراضی حاشیه شهرها دولت را در مقابل عمل انجام شده قرارداد و سپس از طی روال قانونی و قضایی سود زاید الوصفی را نصیب خود نمایند که این امر موجب شد در سال ۱۳۸۵ با پیشنهاد وزارت کشاورزی اصلاحیه قانون مذکور ارائه و نواقص قانون قبلی تا حد زیادی مرتفع گردیده که به موجب اصلاحیه وارده کلیه مالکان یا متصرفین اراضی زراعی و باغها چنانچه بصورت غیر مجاز و بدون مجوز از کمیسیون مذکور اقدام به تغییر کاربری نمایند علاوه بر قلع و قمع بنا به پرداخت جزای نقدی از ۱ تا ۳ برابر بهای اراضی به قیمت روز زمین با کاربری جدید و در صورت تکرار به حداکثر جزای نقدی و حبس از ۱ تا ۶ ماه محکوم خواهند شد. بنابر این نقص قانون سال ۱۳۴۷ که طی آن دولت قادر به قلع و قمع مستحذات نبود در این اصلاحیه مرتفع و قلع و قمع بنا و اعاده زمین به حالت سابق جز ثابت احکام دادگاهها گردید و از این بابت گام بزرگ و مفیدی در این راه برداشته شد و قانونگذار بمنظور جدیت در امر حفاظت از اراضی زراعی و باغها صدور هرگونه مجوز یا پروانه ساخت و تامين یا واگذاری خدمات و تاسیسات زیر بنایی مانند آب، برق، گاز و تلفن از سوی دستگاههای ذیربط در اراضی زراعی و باغی را صرفاً پس از تایید کمیسیون تبصره ۱ ماده ۱ این قانون دانسته و در غیر این صورت مجوزهای صادره فاقد اعتبار و مجازات مقرر نسبت به صادرکننده آن اعمال خواهد شد و حتی بدلیل اهمیت موضوع دامنه مجازات رانسبت به افراد خاطی گسترش داده و کلیه کارکنان دولت و شهرداریها و حتی دفاتر اسناد رسمی رانیز مشمول این قانون دانسته و به موجب تبصره ۲ ماده ۲ قانون اصلاحی حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها اعلام میدارد: هر یک از کارکنان دولت و شهرداریها

و نهادها که در اجرای این قانون و به تشخیص دادگاه صالحه تخطی نموده باشند ضمن ابطال مجوز صادره به جزای نقدی از ۱ تا ۳ برابرهای 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 انفصال دائم از خدمات دولتی و شهرداریها محکوم خواهند شد سردفترتان متخلف نیز به ۶ ماه تا ۲ سال تعلیق از خدمت و در صورت تکرار به ۶ ماه حبس و محرومیت از سر دفتری محکوم میشوند.

وجود موارد ابهام و ایرادات بی شمار در قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها مصوب ۱۳۷۴ از جمله استثنای زیاد وارده بر قانون، از قبیل محدودیت حوزه عمل آن به اراضی کشاورزی خارج از محدوده قانونی شهرها و شهرکها، تفویض اختیارات قانون به کمیسیون موضوع تبصره ۱ ماده ۱ قانون مبنی بر تغییر کاربری اراضی زراعی و باغها، آن هم از دید کسب درآمد قابل توجه مذکور ماده ۲ قانون (وصول هشتاد درصد قیمت روز اراضی و باغهای مذکور با احتساب ارزش زمین پس از تغییر کاربری بابت عوارض از مالکین)، استثنا اراضی و باغات مالکین بی بضاعت و سایر نیازهای بخش کشاورزی و دامی، ضمانت اجرای صرف جزای نقدی تا سه برابرهای اراضی زراعی و باغها به قیمت روز اراضی زمین با کاربری جدید و حبس (در صورت تکرار جرم) بدون لزوم اعاده وضع سابق و ۰۰۰۰۰۰ باعث گردید تا قانون مذکور تاثیر چندانی در حفظ اراضی کشاورزی نداشته باشد و قانونگذار اقدام به تدوین و تصویب قانون اصلاحی قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها مصوب ۱۳۸۵ با هدف رفع ابهامات و مشکلات نمود. تغییرات جدید هر چند همه اشکالات را مرتفع ننمود لیکن به هر حال تغییراتی بشرح ذیل در قوانین حاکم بر موضوع ایجاد کرد:

- ۱- تلقی نظر سازمان جهاد کشاورزی استان به منزله نظر کارشناسی رسمی دادگستری برای مراجع قضایی و اداری.
- ۲- تغییر کاربری محسوب نشدن و مستثنی کردن احداث گلخانه ها، داماریها، مرغداریها، پرورش ماهی و سایر تولیدات کشاورزی و کارگاههای صنایع تکمیلی و غذای در روستاها.
- ۳- مستثنی نمودن اراضی داخل محدوده قانونی روستاهای دارای طرح هادی مصوب، از کلیه ضوابط مقرر در قانون.
- ۴- تشکیل دبیرخانه مرکزی در سازمان امور اراضی به منظور تعیین روش کلی و ایجاد وحدت رویه اجرایی و نظارت و ارزیابی عملکرد کمیسیونهای موضوع تبصره ۱ ماده ۱
- ۵- قابل تجدیدنظر دانستن تصمیمات کمیسیونهای موضوع تبصره یک ماده یک در مواردی که مجوز تغییر صادر شده است با تشخیص و پیشنهاد وزارت کشاورزی در کمیسیونی در تهران به ریاست وزیر کشاورزی (تبصره ۷ ماده ۱ الحاقی)
- ۶- مستثنی کردن تغییر کاربری اراضی زراعی و باغها برای برای سکونت شخصی صاحبان زمین تا ۵۰۰ متر مربع فقط برای یک بار از عوارض موضوع ماده ۲ قانون بجای مالکین بی بضاعت.
- ۷- مستثنی کردن دامداریها، مرغداریها، پرورش ایزبان، تولیدات گلخانه ای و همچنین واحدهای صنایع تبدیلی و تکمیلی بخش کشاورزی و صنایع دستی از عوارض موضوع ماده ۲ قانون بجای عبارت کلی: سایر نیازهای بخش کشاورزی و دامی (آمده در قانون قبلی) در اصلاحیه تبصره ۱ ماده ۲ قانون که متاسفانه به منزله توسعه دامنه مستثنیات قانون قبلی است.
- ۸- مستثنی نمودن اراضی زراعی و باغهای مورد نیاز دارایی های سرمایه ای مصوب مجلس شورای اسلامی (ملی - استانی) و طرحهای خدمات عمومی مورد نیاز مردم از پرداخت عوارض موضوع ماده ۲ قانون (تبصره ۲ ماده ۲ اصلاحی).

- ۹- سلب حق تقویم و ارزیابی موضوع قانون به وسیله ادارات اموراتصادی و دارایی استان(که بایستی متعاقبا به تایید هیات دولت میرسید) و واگذاری وظیفه موصوف به کمیسیون سه نفره ای متشکل از نمایندگان سازمان کشاورزی؛ استناداری؛ اموراتصادی و دارایی استان در هریک از شهرستانها(تبصره ۲ ماده ۲ الحاقی).
- ۱۰- یکی از تغییرات جدی و مثبت در قانون جدید تعیین ضمانت اجرای کیفی شدیدتر برای متخلفین از قانون (کسانی که اراضی زراعی و باغها ی موضوع قانون را به صورت غیر مجاز وبدون اخذ مجوز از کمیسیون مربوطه تغییر کاربری میدهند) است زیرا در ماده ۳ اصلاحی جدید دادرسی بدون چون چرا موظف گردیده است علاوه بر محکومیت متخلف به پرداخت جزای نقدی و حبس (در صورت تکرار جرم) در هر حال وی را به قلع و قمع بنا محکوم نماید (اعمال محدودیت بر فائده تسلیط )
- ۱۱- پیش بینی ابطال مجوز صادره در مواردی که کارکنان دولت و بخش عمومی از مقررات قانونی تخطی کرده باشند (اعمال فائده نهی موجب فساد است ) و همچنین تشدید مجازات سردفتران متخلف در صورت تکرار جرم (محکومیت به شش ماه حبس و محرومیت از سردفتری ).
- ۱۲- ایجاد بعضی از محدودیتها هر چند ناچیز برای کمیسیون تبصره ۱ ماده ۱ قانون است که امری مثبت بود زیرا کمیسیون مذکور موظف گردید به هنگام اتخاذ تصمیم و در تشخیص ضرورت تغییر کاربری اراضی زراعی و باغها مواردی را به شرح زیر رعایت نماید : اخذ مجوز از دستگاههای ذیربط متناسب با کاربری جدید توسط متقاضی ، رعایت ضوابط طرحهای کالبدی ، منطقه ای و ناحیه ای مصوب شورای عالی شهرسازی و معماری ایران؛ مطالبه مصوبه ستاد فرماندهی نیروهای مسلح در رسیدگی به درخواست نیروهای مسلح، رعایت ضوابط حفظ محیط زیست و تدام تولید و سرمایه گذاری با توجه به روح کلی قانون مبنی بر حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها ، رعایت استانداردها ، اصول و ضوابط فنی مربوط مطابق مجوزهای صادره از سوی دستگاه ذیربط(ماده ۸ الحاقی).
- ۱۳- موظف کردن دولت و شهرداریها به اعطاء تسهیلات و خدمات شهری به مالکان اراضی زراعی و باغها واقع در محدود قانونی شهرها و شهرکها مطابق تعرفه فضای سبز که به این ترتیب به نحوی از مداومت کاربری کشاورزی اراضی شهری حمایت گردیده است.(ماده ۸ الحاقی).
- ۱۴- در ماده ۱۰ الحاقی قانون میخوانیم: هرگونه تغییر کاربری در قالب ایجاد بنا، برداشتن یا افزایش شن و ماسه و سایر اقداماتی که بنابه تشخیص وزارت جهاد کشاورزی تغییر کاربری محسوب میگردد چنانچه بطور غیر مجاز وبدون اخذ مجوز از کمیسیون موضوع تبصره ۱ ماده ۱ این قانون صورت پذیرد جرم بوده و ماموران جهاد کشاورزی محل مکلفند نسبت به توقف عملیات اقدام و مراتب را به اداره متبوع جهت انعکاس به مراجع قضایی اعلام نمایند .
- ۱۵- اعطاء فرصت شش ماهه به دریافت کنندگان مجوز تغییر کاربری اراضی زراعی و باغها بر اساس قانون قبلی برای اجرای طرح مربوطه و تاکید بر تهیه و تصویب ائین نامه های اجرایی قانون .