



تغییر کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها در پرتو الزامات حقوق عامه

پرهام صالح کیا، * معصومه مرزوقی **

چکیده

یکی از مهم‌ترین معضلات روستاها خصوصاً در نواحی خوش آب‌وهوای ایران تغییر کاربری اراضی کشاورزی است. این تغییر از مسائل استراتژیک استان‌های شمالی محسوب شده و با توجه به خلأ قانونی در خصوص نظارت مستقیم دادستان بر این دسته از جرائم و دست‌بندی آن در قالب جرم درجه ۷، در سال‌های اخیر از موضوعات مبتلابه دادگاه‌های کیفری بوده است. از آنجا که قانونگذار مرور زمان در جرائم درجه ۷ را سه سال پیش‌بینی کرده و رأی وحدت‌رویه هیئت عمومی دیوان عالی کشور نیز برآنی بودن این جرایم تأکید داشته، روند رسیدگی در این نوع پرونده‌ها به گونه‌ای است که با این مشکل مواجه هستیم. پیگیری اجرای فوری و قاطع اجرای احکام کیفری مربوط به تغییر کاربری اراضی کشاورزی از اقدامات مهم دادسرا با نظارت مستقیم دادستان است. در این مقاله سعی شده است با استفاده از روش توصیفی-تحلیلی ضمن بررسی سازوکارهای احیاء و حفظ حقوق عامه در دستگاه‌های اجرایی با مطالعه موردی ارزیابی فعل و ترک فعل در راستای تخطی از قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها توسط مدیران جهاد کشاورزی به کمک ابزارهای برنامه‌ریزی استراتژیک، راهبردهای اجرایی مطلوب به منظور کاهش تغییر کاربری اراضی کشاورزی را شناسایی و ارائه نماید. مطالعات نشان داد هدف اصلی از تدوین و اجرای قانون معنون جلوگیری از تغییر کاربری اراضی مذکور بوده و چنانچه عملیات تغییر از سوی مالکان و متصرفان شروع و به تغییر کاربری منتهی گردد، موجب بروز تغییرات گسترده‌ای در این زمینه می‌شود و در برخی از موارد نیز امکان بازگشت به حالت

* دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات، تهران، ایران. نویسنده مسئول.
parhamsalehkia@gmail.com

** دانش‌آموخته کارشناسی ارشد حقوق خصوصی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم تحقیقات، تهران، ایران.
masoumeh.marzoughi@gmail.com

اولیه هم وجود ندارد، لذا فوریت در انجام اقدامات برای بازداشتن مالکان از ادامه عملیات منتهی به تغییر کاربری از موارد ضروری و اساسی است.

واژگان کلیدی: حقوق عامه، قصور یا ترک فعل، تغییر کاربری، مرور زمان، قلع و قمع، اراضی زراعی و باغ‌ها، جهاد کشاورزی.

مقدمه

۱-۱- طرح مسئله

هر ساله بخشی از بهترین اراضی کشاورزی کشور به دلایل متعدد، تغییر کاربری یافته و به مصارف غیرکشاورزی تبدیل می‌گردد و خروج این‌گونه اراضی از مسیر تولید زراعی و باغی، لطحات جبران‌ناپذیری را ایجاد می‌نماید.

زمین و خاک به‌عنوان اساسی‌ترین عنصر حیات بشری، منبع غیرقابل جایگزینی است که به آسانی و با صرفه‌های اقتصادی قابل بازیافت نمی‌باشد. بنابراین کاربری اراضی در کشورهایی نظیر ایران که فضای زیست محدود است، باید همانند مصرف آب با اندیشه، همراه با برنامه‌ریزی و کاملاً بهینه باشد. (اعتماد، ۱۳۸۷، ص. ۱۵)

در تاریخ طولانی جامعه بشری به‌ویژه در عصر کشاورزی و صنعت، زمین همواره به‌عنوان یکی از اساسی‌ترین «منابع طبیعی» و «عوامل تولید» در عرصه فعالیت اقتصادی محسوب می‌شده است. از این دیدگاه نقش و عملکرد کاربردی زمین در دوره معاصر با توسعه سریع شهرنشینی و تغییر بنیان زندگی در مقیاس شهری عوض شده است. به همین دلیل برخی از برنامه‌ریزان کاربری اراضی، میان کاربری زمین در مقیاس کلان و کاربری زمین در مقیاس شهری تفکیک قایل شده‌اند. استفاده از زمین در مقیاس کلان به فعالیت‌هایی چون کشاورزی، معدن، مرتع و جنگل و غیره تقسیم می‌شود. اما در مقیاس شهری، استفاده از زمین با تمام فعالیت‌های موردنیاز جامعه مثل مسکن، کار و تولید، توزیع، حمل‌ونقل، گذران اوقات فراغت و انواع خدمات (آموزشی، بهداشتی، فنی و...) ارتباط مستقیم پیدا می‌کند. (چاپین و کیسر، ۱۹۷۴، ص. ۷)^۱

در دوران معاصر با رشد جمعیت و افزایش شهرنشینی، افزایش تقاضا برای زمین شهری، تعادل میان مقیاس‌های کشاورزی و شهری به هم خورده است. گرچه با افزایش جمعیت و توسعه تکنولوژی، متولیان مسائل شهری ناگزیر به تغییر کاربری بخشی از اراضی می‌شوند؛ اما در این بین رعایت ایجاد توازن در تغییر کاربری امری اجتناب‌ناپذیر به نظر می‌رسد. آنچه اهمیت دارد این است که هرکدام از این کاربری‌های شهری و کشاورزی نباید حیات دیگری را مورد تهدید قرار دهد. (مجله پژوهش و برنامه‌ریزی روستایی، سال ۴، شماره ۱، ۱۳۹۴: ۱۱۴)

از مهم‌ترین دلایل تغییر کاربری اراضی کشاورزی، بالابودن هزینه‌های تولید محصولات کشاورزی

و درآمدزایی کم بخش کشاورزی در قیاس با دیگر فعالیت‌ها به خصوص بخش خدمات و عدم ایجاد جاذبه و انگیزه کافی مادی و معنوی برای بهره‌برداران این بخش، تمایل آن‌ها به استمرار فعالیت‌های کشاورزی را کاهش داده است. در این شرایط کشاورزان با رهاکردن زمین‌های خود و یا فروش آن‌ها به دلالتان سودجو و یا صاحبان صنایع، ناخواسته مقدمات تغییر کاربری اراضی را فراهم می‌آورند. اثر دیگر تغییر کاربری اراضی کشاورزی، افزایش بی‌ضابطه قیمت زمین‌های اطراف شهرها می‌باشد که این خود عامل مؤثری در تشویق دیگر کشاورزان برای فروش زمین‌هایشان تلقی می‌گردد. تبدیل زمین‌های کشاورزی به مسکونی و صنعتی یک فرایند غیرقابل برگشت بوده و مسائل و مشکلات اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی را به دنبال دارد. خروج اراضی مرغوب کشاورزی از چرخه تولید، زیانی است که به سهولت و در کوتاه‌مدت قابل جبران نیست. تولید خاک در کنترل و قدرت انسان نیست، اما حفاظت از آن در توان انسان امروز است. (نامجویان، ۱۳۸۵: ۶۸).

باتوجه به رویکرد قوانین جاری در تلقی بزه تغییر کاربری از اراضی زراعی و باغ‌ها در قالب جرم درجه ۷ و همچنین مدت مرور زمان در این دسته از جرائم موجبات محدودیت ورود دادستان به عنوان مقام تعقیب‌کننده و برخورد مستقیم با موضوع تغییر کاربری اراضی زراعی را فراهم کرده است.

بررسی‌ها نشان می‌دهد استان‌های شمالی نیز به لحاظ موقعیت خاص جغرافیایی و دارابودن منابع طبیعی سرشار و خدادادی و شرایط ویژه اجتماعی و اقتصادی از این قاعده مستثنی نبوده و همواره به دلیل عدم هماهنگی و تعامل دستگاه‌های اجرایی از حیث حقوق عامه در معرض خطر و آسیب بوده است. در سال‌های اخیر از جمله عوامل مؤثری که نقش اساسی در بروز این چالش مهم ایفاء کرده‌اند ساخت‌وساز ویلا و مراکز تجاری در این استان‌ها بوده، که به شدت افزایش یافته است. ارزشمند شدن زمین‌های کشاورزی و اجرای برخی طرح‌های غیرکارشناسی از جمله طرح هادی در روستاها و افزایش بی‌رویه حریم بافت روستا باعث این مشکلات گردیده است.

در طرح مسئله تحقیق می‌توان سؤال زیر را برای این پژوهش مطرح کرد که باتوجه به قوانین جاری و محدودیت اختیارات دادستان برای برخورد مستقیم با موضوع تغییر کاربری اراضی زراعی و از آنجا که در صورت آسیب یا زائل شدن، به راحتی قابل جبران یا اعاده به وضع سابق نیستند، براساس وظیفه ذاتی و در راستای صیانت از حقوق عامه و حفظ حقوق بیت‌المال چه اقدامات قابل جبرانی می‌تواند داشته باشد؟ فرضیه تحقیق این است که به نظر می‌رسد؛ پیگیری اجرای فوری و قاطع اجرای احکام کیفری مربوط به تغییر کاربری اراضی کشاورزی از اقدامات مهم دادسرا با نظارت مستقیم دادستان می‌باشد،

می‌تواند نقش مؤثری در جبران این خلأ قانونی بر این دسته از جرائم داشته باشد.

۲-۱- پیشینه تحقیق

تحقیقات میدانی نشان می‌دهد در حال حاضر بزرگ‌ترین معضل بخش کشاورزی تغییرات بی‌رویه اراضی زراعی و جنگلی می‌باشد. باتوجه به وضعیت فعلی استان‌های شمالی کشور و هجوم افراد سودجو برای خرید زمین‌های کشاورزی و تغییر کاربری غیرمجاز و احداث بنا در آن‌ها، چنانچه مورد توجه بیشتر مدیران دستگاه‌های اجرایی قرار نگیرد، عملاً میراثی به نام زمین کشاورزی برای آیندگان نخواهد ماند. قوانین جاری، اختیارات دادستان‌ها را برای برخورد مستقیم با موضوع تغییر کاربری غیرمجاز اراضی کشاورزی محدود کرده است، زیرا مجازات تعیین شده به استناد ماده ۳ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها مصوب ۱۳۷۴ جزء مجازات‌های درجه ۷ و رسیدگی به آن به استناد ماده ۳۴۰ قانون آیین دادرسی کیفری به‌طور مستقیم در دادگاه مطرح می‌شود و این موضوع باعث شده که دادستان‌ها امکان کمتری برای ورود به موضوع داشته باشند. همچنین به موجب بند ۳ ماده ۱۰۵ قانون مجازات اسلامی چنانچه ۳ سال از وقوع جرمی که مجازات آن درجه ۷ می‌باشد، بگذرد موضوع شامل مرور زمان می‌شود. با استفاده از قانون اخیرالذکر بسیاری از موارد که در سال‌های قبل اقدام به تفکیک و دیوارکشی نموده‌اند مشمول مرور زمان گردیده و پرونده‌ها منتهی به صدور قرار موقوفی تعقیب شده و قلع و قمع بنای احداثی نیز تحت الشعاع قرار می‌گیرد.

۲-۲- روش‌شناسی تحقیق

در این مقاله سعی شده است یکی از استان‌های شمالی کشور که به لحاظ موقعیت استراتژیک بیشترین آمار تغییر کاربری را داشته به عنوان استان هدف انتخاب و نسبت به پرونده‌های مطروحه در مراجع قضائی آن استان تحقیق و ترک فعل مدیران دستگاه‌های اجرایی مربوطه آن استان پرداخته شده است؛ در حالی که نظر نگارندگان تعمیم به کل استان‌های کشور و ارائه راهکارهای لازم می‌باشد.

۲-۱- قلمرو جغرافیایی تحقیق

استان گیلان با وسعت حدود ۱۴۰۴۴ کیلومتر مربع و دارابودن ۹ درصد مساحت کشور حدود ۳ درصد تولیدات کشاورزی ایران را به خود اختصاص می‌دهد. مجموع اراضی کشاورزی این استان حدود ۴۲۹۰۰۰ هکتار است که از این میزان ۳۱۵۰۰۰ هکتار را اراضی زراعی و مابقی را اراضی باغی به خود اختصاص می‌دهد. ۳۱ درصد از کل وسعت استان گیلان را اراضی کشاورزی تشکیل می‌دهد که به دلیل بهره‌مندی از نزولات جوی فراوان و خاک حاصلخیز و مجاورت با دریاچه خزر یکی از قطب‌های کشاورزی در سطح

کشور محسوب می‌گردد. (ایران اقتصادی، ۱۴۰۱، ویژه‌نامه کشاورزی: ۵۰)

۲-۲- روش تحقیق

پژوهش حاضر با تلفیقی از روش‌های توصیفی — تحلیلی کو شیده است تا عوامل مؤثر بر تغییر کاربری اراضی زراعی استان گیلان را طی دهه اخیر مورد بررسی قرار دهد. در این راستا داده‌های تحقیق به دور روش کتابخانه‌ای و میدانی تهیه شده است. در بخش مطالعات کتابخانه‌ای؛ اطلاعات قانونی، اقتصادی و طبیعی محدوده تحقیق از مجموعه تنقیح شده قوانین و مقررات کیفری و دستورالعمل‌های اجرایی ذی‌ربط و همچنین آرشیو اقدامات انجام‌شده در معاونت حقوق عامه دادسرای مرکز استان گیلان اخذ گردیده است. متغیرهای تحقیق در قالب شاخص‌های قانونی، اقتصادی و طبیعی به‌عنوان عوامل مؤثر بر تغییر کاربری اراضی زراعی مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفته است.

۳- مبانی نظری تحقیق

تجویز راهکارهای مؤثر بر رفع چالش‌ها نیازمند شناخت عوامل به‌وجودآورنده آن‌هاست. در شناخت عوامل نیز باید تا حد امکان از علت‌های روبنایی عبور کرده و به علت‌های ریشه‌ای دست یافت. به‌نظر می‌رسد در بروز یک چالش، مجموعه عوامل متعدد و با درجه اهمیت متفاوت نقش دارند و باید بر عواملی تمرکز شود که نقش اساسی در بروز و همچنین اصلاح چالش‌ها داشته باشند. این عوامل، نقش اهرمی و محرک بر سایر عوامل را دارند و انتظار می‌رود با اصلاح یا رفع آن‌ها، وضعیت یک یا چند چالش به شکل معناداری بهبود یابد. از مهم‌ترین چالش‌های موجود در خصوص ترک فعل‌های مترتب بر وظایف قانونی مدیران جهاد کشاورزی در استان‌های شمالی می‌توان به تخطی مدیران از قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها و همچنین صدور هرگونه مجوز یا پروانه ساخت و تأمین و واگذاری خدمات و تأسیسات مانند آب، برق، گاز و ... از سوی دستگاه‌های ذی‌ربط بدون تأیید کمیسیون موضوع تبصره ماده یک قانون اصلاح قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها اشاره کرد.

۴- عوامل اقتصادی مؤثر بر تغییر کاربری اراضی کشاورزی

بررسی‌ها نشان می‌دهد یکی از مهم‌ترین عوامل اقتصادی که در تغییر کاربری اراضی کشاورزی نقش دارد، تفاوت بخش کشاورزی با سایر بخش‌ها به‌ویژه بخش مسکن، پایین‌بودن بازده و قیمت محصولات بخش کشاورزی نسبت به سایر بخش‌ها خصوصاً بخش خدمات و مسکن است. بالا بودن قیمت زمین در محدوده تحقیق به دلیل تقاضای زیاد (مرکز جمعیت)، کمبود و رقابت بین کاربران

غیرکشاورزی در سطحی بسیار بالا قرار دارد. تفاوت زیاد بین ارزش هر هکتار زمین شالیکاری باتوجه به موقعیت مکانی و دسترسی به امکانات عمومی و شرایط محیطی انگیزه تغییر کاربری زمین کشاورزی را افزایش داده است و موجبات ساخت و ساز غیرمجاز در اراضی باغی و کشاورزی بدون مجوز تغییر کاربری و عدم رعایت حرائم قانونی راه‌ها با انجام دیوارکشی، ایجاد مستحدثات، بنگاه‌های معاملات املاک، باغ رستوران به‌ویژه در مبادی ورودی کلان‌شهرها را فراهم آورده است.

از دیدگاه قانونگذار هرگونه بارگذاری و ساخت و ساز و یا بهره‌برداری انتفاعی اختصاصی در پهنه‌های حفاظت، جنگل‌کاری و زراعت آبی و درجه و عرصه‌های باغی بدون رعایت سند پهنه‌بندی حریم و ضوابط و مقررات مربوطه ممنوع بوده و مضافاً در مبادی ورودی شهرها، استقرار کاربری و فعالیت‌های مجاز و مشروط صرفاً با رعایت اسناد بالادستی (سند پهنه‌بندی حریم) و با رعایت ماده ۶ قانون ایمنی راه‌ها و راه‌آهن و ماده ۱۷ آیین‌نامه اجرایی آن مجاز است. از طرفی دیگر به‌موجب مواد ۳ و ۱۰ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغی، تغییر کاربری غیرمجاز جرم بوده و برای مالکان و متصرفان متخلف مجازات تعیین شده است. حسب بررسی‌های صورت گرفته، متأسفانه در سال‌های اخیر در مبادی ورودی شهرهای کشور به‌ویژه کلان‌شهرها و در اراضی عرصه‌های باغی و زراعی داخل حریم شهرها، بدون رعایت قوانین و مقررات صدرالاشاره ساخت و سازهای غیرمجاز و بعضاً غیرقانونی صورت گرفته که ضمن مغایرت با قانون و مقررات جاری کشور موجبات نقض حقوق عامه و تضییع حقوق بیت‌المال و نابودی عرصه‌های کشاورزی و باغی را فراهم آورده که علت اصلی آن تعلل مدیران جهاد کشاورزی بر عدم اعلام جرائم و تخلفات ارتكابی مالکان و متصرفان ناقض حقوق عامه می‌باشد.

۵- احیاء و حفظ حقوق عامه به‌عنوان وظیفه ذاتی دادستان در حفظ انفال و اموال عمومی

در مقام تعریف حقوق عامه در بند الف ماده یک دستورالعمل نظارت و پیگیری حقوق عامه چنین آمده است:

حقوق عامه؛ حقوقی است که در قانون اساسی، قوانین موضوعه و یا سایر مقررات لازم‌الاجرا ثابت است و عدم اجرا یا نقض آن، نوع افراد یک جامعه مفروض مانند افراد یک شهر، منطقه، محله و صنف را در معرض آسیب یا خطر قرار می‌دهد یا موجب فوت منفعت یا تضرر یا سلب امتیاز آنان از قبیل آزادی‌های مشروع، حقوق زیست‌محیطی، بهداشت و سلامت عمومی، فرهنگ عمومی و میراث فرهنگی، انفال، اموال عمومی و استانداردهای اجرایی می‌شود. به‌منظور صیانت از حقوق عامه و حفظ حقوق بیت‌المال و براساس وظیفه ذاتی قوه قضائیه در احیاء حفظ و صیانت از حقوق عامه و درجهت پیگیری و نظارت بر دعاوی ناظر بر جرائم مرتبط با اموال، منافع و مصالح ملی، جبران خسارت وارده به

حقوق عمومی به استناد بند ۱۲ ص ۱۵۶ قانون اساسی و مواد ۲۲، ۲۹۰ و ۲۹۳ قانون آیین دادرسی کیفری، حسب مورد دادستان کل کشور، دیوان عدالت اداری، سازمان بازرسی کل کشور و دادستان‌های سراسر کشور مکلفند در چارچوب «دستورالعمل نظارت و پیگیری حقوق عامه» اقدام کنند. عدم اهتمام جدی در صیانت از این حقوق موجب تضرر و از دست رفتن منفعت یا سلب امتیاز مردم از حقوق مذکور خواهد شد؛ لذا تا زمانی که تلاش‌ها در جهت حفظ این حقوق به نتیجه نرسد گویی هیچ اقدامی صورت نگرفته است. از این‌روست که وظایف مقرر قانونی برای متولیان امر در حفظ حقوق عمومی از جنس تعهد به نتیجه محسوب می‌گردد نه صرفاً تعهد به وسیله و حصول نتیجه نیز مستلزم رعایت اصل برنامه محوری و مدیریت منابع و امکانات است.

۵-۱- نظر به اینکه تعقیب کیفری متهمین ناقض حقوق عامه در چارچوب جرائم و مجازات‌های مذکور در موضوع بند یک ماده ۴ دستورالعمل نظارت و پیگیری حقوق عامه مستلزم جمع‌آوری دلایل ارتکاب جرم می‌باشد، در راستای انجام این امر به طرق ذیل اقدام خواهد شد:

۵-۱-۱- در صورتی که در موضوع مورد بررسی قصور یا اتهامی متوجه مسئولان دستگاه اجرایی مربوطه نباشد جمع‌آوری ادله ارتکاب جرم با هماهنگی با دستگاه اجرایی مربوطه از طریق استعلام یا درخواست ارسال مدارک و مستندات انجام خواهد شد و در صورت نیاز به بازدید میدانی عنداللزوم از نماینده دستگاه اجرایی که دارای اطلاعات جامع و کامل درخصوص موضوع باشد دعوت خواهد شد.

۵-۱-۲- چنانچه نقض حقوق عامه ناشی از قصور یا ترک فعل غیرعمدی دستگاه اجرایی یا تعلل در اقامه دعوی یا پیگیری آن باشد نسبت به تذکر و اخطار به مسئول دستگاه اجرایی و سایر اشخاص حقیقی و حقوقی ذی‌ربط اقدام خواهد شد.

۵-۱-۳- در صورتی که قصور یا ترک فعل غیرعمدی یا تعلل در طرح دعوی یا اهمال در پیگیری آن تا حصول نتیجه منجر به تضییع حقوق عامه گردد نسبت به تعقیب کیفری و درخواست جبران خسارت وارده از دادگاه در اجرای ماده ۲ دستورالعمل اقدام خواهد شد.

فلذا بررسی و مشاهده هدفمند به جهت درک ملموس و عینی از موضوعات و چالش‌های مرتبط با حقوق عامه از طریق بازدید میدانی به عمل می‌آید که اهداف ذیل را به دنبال خواهد داشت:

- ۱- تطبیق موضوعات مورد بررسی با واقعیت‌های میدانی موجود
- ۲- حفظ آثار و دلایل ارتکاب جرم احتمالی با استفاده از روش‌های مختلف از قبیل عکس‌برداری، فیلم‌برداری، کارشناسی، شناسایی شهود و مطلعین محلی و استماع و صورت جلسه اظهارات ایشان و ثبت هویت و محل اقامت آنان جهت استفاده در صورت تشکیل پرونده قضائی.

۶- نقش نظارتی دادستان بر دستگاه‌های اجرایی در پرتو سند تحول قضائی

سند تحول قضائی، سندی است که از تمام ظرفیت‌های نظام برای تحول در قوه قضائیه و فعال‌سازی ظرفیت‌های قانونی برای کمک به حل مؤثر چالش‌های کشور، در جهت تحقق اهداف و افزایش رضایتمندی مردم و برقراری عدالت در جامعه استفاده می‌کند. در تنظیم سند تحول، نظر به اهمیت وافر موضوعات مقابله با فساد و تحقق کارآمدی، به‌عنوان دو اولویت کشور و باتوجه به فرابخشی‌بودن و درهم‌تنیدگی دو موضوع یادشده با مأموریت‌های قوه قضائیه، تلاش گردیده از تمامی ظرفیت‌های قانونی قوه بهره گرفته و این دو موضوع در قالب دو محور اساسی در سند تحول پیگیری شود. شایان ذکر است، براساس مفاد قانون اساسی، منویات مقام معظم رهبری (مدظله‌العالی) و انتظارات مردم، پیامد نهایی تحول در قوه قضائیه دستیابی به عدالت و رضایتمندی مردم است. براین اساس، سند تحول به‌نحوی تدوین شده است که بر اثر اجرای آن، این دو پیامد محقق شود. از آنجا که مأموریت‌های قوه قضائیه در عین برخورداری از قلمرو مشخص از یکدیگر منفک نیستند، میان آن‌ها ارتباط متقابل وجود دارد. به همین دلیل، عمده راهکارها علاوه بر مأموریتی که ذیل آن جانمایی شده است، در اجرای برخی از مأموریت‌های دیگر نیز مؤثر هستند که یکی از آن‌ها احیای حقوق عامه و گسترش عدل و آزادی‌های مشروع و همچنین نظارت بر اجرای صحیح قوانین و حسن جریان امور است.

۶-۱- بر طبق سند تحول قضائی احیای حقوق عامه، گسترش عدل و آزادی‌های مشروع با چند عامل امکان‌پذیر خواهد بود^۱

تدوین و پیگیری تصویب «لایحه صیانت از حقوق عامه» به‌منظور ارائه تعریف دقیق از مفهوم احیای حقوق عامه با رویکرد احیای حقوق عمومی نظیر حق برخورداری از مسکن مناسب، حق انتخاب شغل دلخواه، حق بهره‌مندی از منابع طبیعی، حق دسترسی آزاد به اطلاعات، حفظ حریم خصوصی افراد و رسیدگی تخصصی در دادسرا و دادگاه و تعیین قلمرو صلاحیت دادستانی به تفکیک مصادیق ملی و استانی و سازوکارهای لازم و ساختار مناسب جهت پیگیری دادستان و نیز تعیین نقش سایر مراجع قضائی و نظارتی در پیگیری احیای حقوق عامه و تبیین تکالیف دستگاه‌های اجرایی مربوط با اصلاح قوانین و مقررات مرتبط امکان‌پذیر خواهد بود.

۶-۲- غلبه رسیدگی به مصادیق خرد و فاقد اولویت تضییع حقوق عامه بر رفع زمینه‌های اصلی بروز آن‌ها^۲

۱. سند تحول و تعالی قوه قضائیه مصوب ۱۴۰۳/۰۱/۰۶ رئیس قوه قضائیه (عامل ۱ چالش ۱ مأموریت ۲)

۲. سند تحول و تعالی قوه قضائیه مصوب ۱۴۰۳/۰۱/۰۶ رئیس قوه قضائیه (راهکار ۲ راهبرد ۲ عامل ۳ چالش ۱ مأموریت ۲)

پیگیری انتشار عمومی و برخط ضوابط دسترسی به منابع و امتیازهای بخش‌های عمومی یا دولتی که دسترسی به آن‌ها برای عموم افراد جامعه ممکن نبوده و براساس اولویت‌بندی مراجع مسئول اختصاص می‌یابند واگذاری اراضی و معادن، تغییر کاربری‌ها و پیگیری ترک وظایف قانونی مدیران از طریق نظارت بر اجرای قانون «انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» با تأکید بر انتشار عمومی و برخط اسناد و گزارش‌های دستگاه‌های اجرایی نظیر بودجه، قراردادها، مناقصه‌ها و مزایده‌ها.

۶-۳- نظارت بر اجرای صحیح قوانین و حسن جریان امور

پیگیری ترک وظایف قانونی مدیران و اهمال و سهل‌انگاری در اجرای قوانین با اجرای «دستورالعمل نحوه مقابله با ترک وظایف قانونی مدیران و کارمندان و پیشگیری از آن» و با استفاده از ظرفیت احکام مندرج در قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور و کتاب پنجم قانون مجازات اسلامی و ارائه گزارش سالیانه به رئیس قوه قضائیه و مراجع ذی‌ربط.

و همچنین براساس اصل ۱۵۶ قانون اساسی، قوه قضائیه به‌عنوان «پشتیبان حقوق فردی و اجتماعی و مسئول تحقیق‌بخشیدن به عدالت معرفی شده، در سند تحول سعی شده است که با نگاه به تمام ظرفیت‌های نظام اعم از ظرفیت‌های حاکمیتی و مردمی، راهکارهایی اتخاذ شود که علاوه بر تحقق مأموریت‌ها، پشتیبانی‌کننده حقوق فردی و اجتماعی و مؤثر بر گسترش عدالت در جامعه باشد.

۷- نقش قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغی در حفاظت از اراضی

بررسی سیاست جنایی ایران درخصوص جرایم منابع طبیعی نشان می‌دهد که در سه حوزه تقنین، قضا و اجرای سیاست جنایی، ایران دچار نوعی ناکارآمدی و نارسایی است. هرچند در عرصه قانونگذاری شاهد تدوین و تصویب قوانین زیست‌محیطی متعددی بودیم ولی به دلیل گستردگی و پراکندگی، عدم انسجام، رویکرد سنتی، عدم توجه به اصول حقوقی، عدم تناسب جرم و کیفر و عدم توجه به مبانی جرم‌انگاری قوانین مرتبط با منابع طبیعی شاهد به‌وجودآمدن مجموعه‌ای از قوانین ناقص، موازی و فاقد بستر اجرایی لازم هستیم. (اکبرآباد، بهزاد، ۱۳۹۶، ناکارآمدی سیاست جنایی ایران در برخورد با جرایم منابع طبیعی: ۴)

باتوجه به رشد بی‌رویه شهرنشینی و تغییر بی‌رویه اراضی کشاورزی و نیز عدم انسجام و ضمانت اجرای قوانین مرتبط با زمین‌های کشاورزی، قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغی در تاریخ ۱۳۷۴/۳/۳۱ تصویب گردید. این قانون دارای ۸ ماده، ۷ تبصره و آیین‌نامه و دستورالعمل‌هایی است که به‌رغم بازنگری‌ها و تصویب اصلاحیه در تاریخ ۱۳۸۵/۵/۱ همچنان دارای ایراداتی می‌باشد. به‌موجب آن، هرگونه دادن مجوز تغییر کاربری اراضی در استان‌ها به‌عهده دبیرخانه کمیسیون جهاد کشاورزی است. این کمیسیون با ریاست

جهاد کشاورزی تشکیل جلسه داده و اعضای آن متشکل از مدیر جهاد کشاورزی، مدیر امور اراضی، رئیس سازمان راه و شهرسازی، مدیرکل محیط‌زیست و یک نفر به‌عنوان نماینده استاندار است.

در تبصره (۱) ماده (۱) اصلاحی قانون مارالذکر چنین آمده است: «در موارد ضروری تغییر کاربری اراضی زراعی و باغی به‌عهده کمیسیون مرکب از نمایندگان فوق‌الذکر است. این کمیسیون موظف است، ظرف مدت دو ماه از تاریخ دریافت تقاضا یا استعلام نسبت به صدور پاسخ اقدام نماید.» (اباذری فومنی، ۱۳۸۷: ۱۳۶)

در تبصره (۴) ماده (۱) الحاقی قانون معنون آمده است: «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 سازمان جهاد کشاورزی استان‌ها بلامانع می‌باشد.

به‌موجب این تبصره در استان گیلان طی سال‌های ۱۳۹۴ تا پایان ۱۴۰۲ تعداد ۶۶۴ مورد به مساحت ۳۷۸۶. ۳۸۳ هکتار مجوز^۱ تغییر کاربری اخذ شده است که این مهم باتوجه به تحقیقات میدانی از سازمان امور اراضی کشور، به استناد رأی شماره ۶۳۸ مورخ ۱۳۹۹/۵/۱۴ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، قلمرو تبصره مرقوم صرفاً محدود به روستاهای فاقد طرح هادی بوده و از سال ۱۳۹۹ کلیه روستاهایی که طرح هادی مصوب ندارند طبق تبصره ۴ ماده ۱ قانون اصلاح قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها، اقدام و مابقی طبق تبصره ۱ ماده ۱ همان قانون اعمال می‌شود.

با گذشت ۲۸ سال از تصویب قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها و الحاق اصلاحیه‌هایی بر آن و لیکن قانون مذکور دارای ابهامات و ایرادات بی‌شماری است که باعث شده تغییرات مکرر و بی‌رویه اراضی کشاورزی همچنان ادامه داشته باشد. مهم‌ترین ایرادات این قانون به شرح زیر است:

— تغییر کاربری محسوب‌نشدن و مستثنی‌کردن احداث گلخانه‌ها، دامداری‌ها، مرغداری‌ها، پرورش ماهی و سایر تولیدات کشاورزی و کارگاه‌های صنایع تکمیلی و غذایی در روستاها تبصره (۱) ماده (۱) قانون مارالذکر.

— مستثنی‌کردن تغییر کاربری اراضی زراعی و باغی برای سکونت شخصی صاحبان زمین تا ۵۰۰ مترمربع فقط برای یک بار از عوارض موضوع ماده (۲) قانون به‌جای مالکین بی‌بضاعت در اصلاحیه تبصره (۱) ماده (۲) قانون مارالذکر.

— مستثنی‌کردن اراضی داخل محدوده قانونی روستاهای دارای طرح هادی مصوب از کلیه ضوابط مقرر در قانون مارالذکر «تبصره (۵) ماده (۱) الحاقی».

۱. سند تحول و تعالی قوه قضائیه مصوب ۱۴۰۳/۰۱/۰۶ رئیس قوه قضائیه (راهکار ۱ راهبرد ۲ عامل ۱ چالش ۱ مأموریت ۳)

— وصول ۸۰ درصد قیمت روز اراضی و باغات مذکور با احتساب ارزش زمین با کاربری جدید با دید کسب درآمد (ماده ۲ قانون مارالذکر).

۸- مصادیق فعل و ترک فعل

ریشه اغلب بی‌نظمی‌ها در حوزه حقوق عمومی و تصرفات به حقوق بیت‌المال به استناد دستورالعمل نحوه مقابله با ترک وظایف قانونی مدیران مصوب ۳۰ / ۷ / ۱۳۹۹ ناشی از ترک فعل یا وظیفه قانونی مدیران و اهمال و سهل‌انگاری در اجرای قانون و عدم اعلام جرائم و تخلفات ارتكابی در حوزه تصدی بوده و موجب مسئولیت قانونی آنان می‌باشد. با عنایت به اینکه اغلب تعرضات به منابع و اراضی ملی و تغییر کاربری اراضی کشاورزی به واسطه صدور مجوزهای فاقد توجیه حقوقی و کارشناسی از جانب برخی مراجع اجرایی صورت می‌گیرد، لذا به جهت جلوگیری از این اقدامات، دامنه نظارت داد سراج تا پیش از این، به مرحله پس از صدور مجوز بود به مرحله قبل از صدور مجوز و به عبارت دیگر به مرحله «تشخیص وجود مقتضی» برای صدور مجوزهای مذکور تغییر مسیر داده است.

در قانون اصلاح قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها مصوب ۳۱ / ۳ / ۱۳۷۴ و اصلاحی ۸ / ۱ / ۱۳۸۵ آمده است:

۸-۱- کلیه مالکان یا متصرفان اراضی زراعی و باغ‌های موضوع این قانون که به صورت غیر مجاز و بدون اخذ مجوز از کمیسیون موضوع تبصره (۱) ماده (۱) این قانون اقدام به تغییر کاربری نمایند، علاوه بر قلع و قمع بنا، به پرداخت جزای نقدی از يك تا سه برابر بهای اراضی زراعی و باغ‌ها به قیمت روز زمین با کاربری جدید که مورد نظر متخلف بوده است و در صورت تکرار جرم به حداکثر جزای نقدی و حبس از يك ماه تا شش ماه محکوم خواهند شد.

۸-۲- هر يك از کارکنان دولت و شهرداری‌ها و نهادها که در اجرای این قانون به تشخیص دادگاه صالحه تخطی نموده باشند ضمن ابطال مجوز صادره به جزای نقدی از يك تا سه برابر بهای اراضی زراعی و باغ‌ها به قیمت روز زمین با کاربری جدید که مورد نظر متخلف بوده است و در صورت تکرار علاوه بر جریمه مذکور به انفصال دائم از خدمات دولتی و شهرداری‌ها محکوم خواهند شد. سردفتران متخلف نیز به شش ماه تا دو سال تعلیق از خدمت و در صورت تکرار به شش ماه حبس و محرومیت از سردفتری محکوم می‌شوند. صدور هرگونه مجوز یا پروانه ساخت و تأمین و واگذاری خدمات و تأسیسات زیربنایی مانند آب، برق، گاز و تلفن از سوی دستگاه‌های ذی ربط در اراضی زراعی و باغ‌ها موضوع ماده (۱) این قانون توسط وزارتخانه‌های جهاد کشاورزی، راه و شهرسازی، استانداری‌ها، شهرداری‌ها و سایر مراجع ذی ربط صرفاً پس از تأیید کمیسیون موضوع تبصره (۱) ماده (۱) این قانون

مبنی بر ضرورت تغییر کاربری مجاز خواهد بود. متخلف از این ماده برابر مقررات ماده (۳) این قانون مجازات خواهد شد.

ردیف	موضوع ترک فعل	مستند قانونی	مجازات
۱	تخطی از قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها توسط کارکنان دولت و شهرداری‌ها و نهادها	تبصره ۲ ماده ۳ اصلاحی قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغی	جزای نقدی از یک تا سه برابر بهای اراضی زراعی و باغ‌ها به قیمت روز و ...
۲	صدور هر گونه مجوز یا پروانه ساخت و تأمین و واگذاری خدمات و تأسیسات مانند آب، برق، گاز و تلفن از سوی دستگاه‌های ذی‌ربط بدون تأیید کمیسیون موضوع تبصره ماده یک قانون مذکور	ماده ۸ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغی	جزای نقدی از یک تا سه برابر بهای اراضی زراعی و باغ‌ها به قیمت روز و ...

براساس بند ۲ ماده ۶۹ قانون تشکیلات و وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخابات شهرداران و وفق بند ۱۰ ماده ۱۰ اساسنامه تشکلات و سازمان دهیاری‌ها، ارسال گزارش پیرامون وقوع جرایم از وظایف دهیاران می‌باشد. از معضلات مطرح سال‌های اخیر در خصوص تغییر کاربری‌های غیرمجاز در روستاها که توسط مأموران جهاد کشاورزی شهرستان‌ها گزارش می‌گردد، مراجعه آن‌ها در جهت انجام اقدامات اولیه به دهیاران روستاها بوده که با عدم همکاری آن‌ها در اعلام مشخصات مالک و اظهار بی‌اطلاعی آنان مواجه می‌شوند. لذا از آنجا که دهیاران به‌عنوان مطلع‌ترین فرد روستا بوده و از جمله در ثبت وقایع چهارگانه (تولد- وفات - ازدواج - طلاق) نقش ایفاء می‌نمایند، اظهار بی‌اطلاعی از طرف آن‌ها مسموع و قابل‌پذیرش نمی‌باشد و عدم انجام صحیح و به‌موقع وظایف، ترک فعل محسوب می‌گردد.

باتوجه به محدودیت مقرر در بند ۳ ماده ۱۰۵ قانون مجازات اسلامی که بیانگر گذشت ۳ سال مرور زمان از وقوع جرم با مجازات درجه ۷ می‌باشد، بعضاً مدیران جهاد کشاورزی و امور اراضی با توجیه موانعی از جمله عدم همکاری ضابطین قضائی، نبود ماشین‌آلات و ... از اقدام در خصوص قلع و قمع یا جلوگیری از تغییر کاربری در مدت زمان مقرر کوتاهی نموده و پس از آن امکان ادامه عملیات اجرایی یا ورود دادستان نیز در موضوع وجود نداشته و با اثبات قصور از مصادیق ترک فعل مدیران دستگاه‌های مربوطه محسوب می‌گردد.

۹- بحث و نتیجه‌گیری

بررسی‌ها حاکی از آن است که یکی از مؤثرترین روش‌های مقابله با تغییر کاربری اراضی کشاورزی

و باغی که با منافع مالی همراه است، اجرای سیاست قطعیت و حتمیت اعمال مجازات‌ها و ضمانت اجرای قانونی جرائم مرتبط با تغییر کاربری می‌باشد؛ چرا که اجرای این سیاست علاوه بر کارکرد تنبیهی نسبت به مرتکبین جرم، نقش مؤثری در ایجاد بازدارندگی و پیشگیری از وقوع جرم در موارد مشابه خواهد داشت.

۹-۱- در راستای آسیب‌شناسی قوانین و مقررات مرتبط با تغییر کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها، از آنجا که زمین منبع غیرقابل جایگزینی است که به آسانی و با صرفه‌های اقتصادی قابل بازیافت نمی‌باشد، خلأهای قانونی در کنار تغییر کاربری‌های غیرمجاز اراضی کشاورزی موجب خواهد شد عملاً میراثی به نام زمین کشاورزی برای آیندگان نخواهد ماند. فلذا وضع قوانین بازدارنده‌تر و اصلاح قوانین موجود از جمله اقدامات ضروری در شرایط فعلی است.

۹-۲- همچنین باتوجه به رویکرد قوانین جاری در تلقی بزه تغییر کاربری از اراضی زراعی و باغ‌ها در قالب جرم درجه ۷ که باعث محدودیت ورود دادستان به عنوان مقام تعقیب‌کننده این جرائم گردیده است می‌توان دو رویه و راهکار را پیش‌بینی کرد:

۹-۲-۱- پیگیری اجرای تبصره ۲ ماده ۱۰ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها؛ از آنجا که قانونگذار با در نظر داشتن اهمیت استراتژیک خاک کشاورزی در تأمین امنیت غذایی کشور و مدنظر قراردادن غیرقابل بازگشت بودن اغلب مصادیق تغییر کاربری، با تصویب تبصره ۲ ماده ۱۰ قانون مذکور نسبت به تفویض اختیارات فوق‌العاده به مأمورین جهاد کشاورزی جهت مقابله با این پدیده مجرمانه تحت نظارت دادستان اقدام نموده است.

۹-۲-۲- پیگیری اجرای فوری و قاطع اجرای احکام کیفری مربوط به تغییر کاربری اراضی کشاورزی؛ نظر به اینکه یکی از روش‌های پیشگیری از وقوع جرم مذکور که باتوجه به غیرقابل اعاده به وضع بودن وضعیت اراضی، امری اجتناب‌ناپذیر می‌باشد، ایجاد و بازدارندگی از طریق اجرای سیاست قطعیت و حتمیت اجرای مجازات به‌ویژه در رابطه با احکام قلع و قمع است، اجرای فوری احکام صادره با استفاده از کلیه ظرفیت‌های موجود حتی سایر دستگاه‌های اجرایی در تهیه ماشین‌آلات و تجهیزات اجرای حکم پیش‌بینی شده است.

منابع:

- مجله ایران اقتصادی (۱۴۰۱)، ۱۶ شهریور، ویژه کشاورزی، صفحه ۵۰ / Newspaper.ireconomy.com
- اعتماد. گ. (۱۳۸۷). توسعه شهری و کاربری بهینه زمین. مجموعه مقالات همایش زمین و توسعه شهری (ص ۶۸ - ۵۳) تهران؛ انتشارات مرکز مطالعات و تحقیقات ساختمان و مسکن.
- نامجویان. ش. (۱۳۸۵). حفظ اراضی زراعی و باغی. مجله کشاورزی و غذا. ۵۱(۴۱)، ۵۶ - ۵۱.
- مجله پژوهش و برنامه‌ریزی روستایی، سال ۴، شماره ۱، ۱۳۹۴، صفحه ۱۱۴
- ابادری. فومنی. م. (۱۳۸۷). مجموعه قوانین و مقررات اراضی و زمین شهری. تهران: انتشارات خرسندی.
- اکبرآباد. بهزاد. (۱۳۹۶). ناکارآمدی سیاست جنایی ایران در برخورد با جرایم منابع طبیعی، ج ۱، ص ۴
- قانون اصلاح قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها مصوب ۱۳۷۴/۰۳/۳۱ و اصلاحی ۱۳۸۵/۰۸/۰۱.
- قانون تعاریف محدوده و حریم شهر و روستا و شهرک و نحوه تعیین آن مصوب سال ۱۳۸۴/۱۰/۱۴
- قانون ایمنی راه‌ها و راه‌آهن مصوب ۱۳۴۹/۰۴/۰۷ با اصلاحات بعدی ۱۳۷۹/۰۲/۱۱
- قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخابات شهرداران مصوب ۱۳۷۵ با اصلاحات ۱۳۹۶/۰۴/۲۰
- اساسنامه، تشکلات و سازمان دهیاری‌ها مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۱ هیئت وزیران
- دستورالعمل نحوه مقابله با ترک وظایف قانونی مدیران و کارمندان و پیشگیری از آن، مصوب ۱۳۹۹/۰۷/۳۰ با اصلاحات بعدی.
- دستورالعمل نظارت و پیگیری حقوق عامه مصوب ۱۳۹۷/۱۱/۰۶.
- سند تحول قضائی مصوب ۱۳۹۹/۰۹/۳۰
- دستورالعمل اجرایی شورای حفظ حقوق بیت‌المال در امور اراضی و منابع طبیعی کشور مصوب ۱۳۹۹/۰۶/۱۵
- Chapin, F.S., & Kaiser, E. J. (1974). urban land use planning. champaign - urbana, Illinois: university of Illinois press .

