

Ethical and Legal Analysis of Changing the Use of Agricultural Lands and Gardens

A. Haddad Rahmati, M.A. Taheri Bajd Ph.D. *, S.H. Hashemi Ph.D.

Dept. of Criminal Law and Criminology, Birjand Branch, Islamic Azad University, Birjand, Iran

Abstract

Background: Protection of agricultural and garden lands is essential; On the other hand, the change of unauthorized uses which has turned into a tragedy, it is possible to prevent the change of unauthorized uses by applying and implementing the rules and regulations governing the preservation of the use of agricultural lands and gardens. Unfortunately, today, land suitable for agriculture, regardless of the achievements they have for mankind, construction operations are carried out in them at a fast pace, which is morally inappropriate. Therefore, the present study was formed with the aim of investigating and morally analyzing the change in the use of agricultural lands and gardens.

Conclusion: The role of agricultural lands to provide food security for today and future generations is very effective, useful, vital and crucial, and protecting agricultural lands is the moral duty of governments. Therefore, the drafting and approval of the Law on the Preservation of Agricultural Lands and Gardens was actually to deal with unauthorized land use changes and the destruction of agricultural lands and their protection and exploitation, because the protection of water, mines and natural resources and agricultural lands is one of the most important issues in environmental ethics. From an ethical point of view, it should be said: the scope of the rule of subordination and the law of preservation of the use of agricultural lands and gardens is related to the exercise of the owner's right of ownership and dominion over his property and the rights of individuals, and although the subject of both categories is the exercise of rights, but the main difference is in this. that the rule of ownership refers to the exercise of ownership of one's own property, and the law of conservation of use refers to the way of exercising ownership rights and protecting the rights of society and its people.

Keywords: Bioethics, Change of use, Agricultural lands and gardens

***Corresponding Author:** M.A. Taheri Bajd, Dept. of Criminal Law and Criminology, Birjand Branch, Islamic Azad University, Birjand, Iran. Email: tmohammadali54@gmail.com

How to cite: A. Haddad Rahmati, M.A. Taheri Bajd, S.H. Hashemi. Ethical and legal analysis of changing the use of agricultural lands and gardens. *Ethics in Science and Technology*. 2024,19(1): 51-58.



Copyright © 2024 Authors. Published by Iranian Association for Ethics in Science and Technology. This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International license. (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>). Non-commercial uses of the work are permitted, provided the original work is properly cited

تحلیل اخلاقی و حقوقی تغییر کاربری اراضی زراعی و باغات

علی حداد رحمتی، دکتر محمد علی طاهری بجد*، دکتر سید حسن هاشمی
گروه حقوق کیفری و جرم شناسی، واحد بیرجند، دانشگاه آزاد اسلامی، بیرجند، ایران.
(تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۱۰/۸، تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۱۲/۷)

چکیده

زمینه: حفاظت از اراضی زراعی و باغی امری ضروری است؛ در مقابل آن تغییر کاربریهای غیرمجاز که به یک تراژدی تبدیل شده است، با اجرای قوانین و مقررات حاکم بر حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها جلوگیری از تغییر کاربریهای غیرمجاز امکان پذیر می باشد. متأسفانه امروز اراضی مستعد کشاورزی بدون توجه به دستاوردهایی که برای بشر دارند با سرعت، عملیات ساخت و ساز در آنها انجام می شود که از لحاظ اخلاقی کاری ناشایست است. مطالعه حاضر با هدف بررسی و تحلیل اخلاقی تغییر کاربری اراضی زراعی و باغات شکل گرفت.

نتیجه گیری: نقش اراضی کشاورزی برای تأمین امنیت غذایی برای نسل های امروز و آینده بسیار کارساز، مفید، حیاتی و سرنوشت ساز بوده و اینکه حفاظت از اراضی کشاورزی وظیفه اخلاقی دولتهاست. لذا تدوین و تصویب قانون حفظ اراضی زراعی و باغها در واقع برای مقابله با تغییر کاربریهای غیر مجاز و تخریب اراضی کشاورزی و حفاظت و بهره برداری از آنها بوده است، زیرا حفاظت از آنها، معادن و منابع طبیعی و اراضی کشاورزی از مهمترین موارد مطرح در اخلاق زیست محیطی است. از باب اخلاقی باید گفت: قلمرو قاعده تسلیط و قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها در خصوص اعمال حق مالکیت و سلطه مالک بر مایملک خویش و حق و حقوق افراد است و با اینکه موضوع هر دو مقوله اعمال حق است ولی فرق اصلی در این است که قاعده تسلیط بر اعمال مالکیت فرد بر ملک خویش دلالت دارد و قانون حفظ کاربری بر نحوه اعمال حقوق مالکانه و حفظ حقوق جامعه و افراد آن دلالت می کند.

کلیدواژگان: اخلاق زیست محیطی، تغییر کاربری، اراضی زراعی و باغات

سر آغاز

اقتصاد، اجتماع یا فضای علمی، سیاسی، فرهنگی و هنری در پی خواهد داشت. این امر از منظر صاحب نظران حوزه اخلاق زیست محیطی و حقوق اسلامی غیر اخلاقی می باشد.

در واقع، زمین منبع غیر قابل جایگزینی است که به آسانی و با صرفه های اقتصادی قابل بازیافت نمی باشد، بنابراین کاربری اراضی در کشورهایی نظیر ایران که فضای زیست آن محدود است، باید با برنامه ریزی و کاملاً بهینه باشد. لذا طبق اصل ۵۰ قانون اساسی « در جمهوری اسلامی، حفاظت از محیط زیست که نسل امروز و نسل های بعد باید در آن حیات اجتماعی رو به رشدی داشته باشند، وظیفه عمومی تلقی می گردد. از این رو فعالیتهای اقتصادی و غیر آن که با آلودگی محیط زیست^۱ یا تخریب غیر قابل جبران آن ملازمه پیدا کند، ممنوع است.»

با توجه به این مهم مطالعه حاضر بر آن شد تا به بررسی و تحلیل اخلاقی^۲ تغییر کاربری اراضی زراعی و باغات بپردازد.

اقتصاد تک بعدی که تنها بر یک بخش مانند کشاورزی تکیه دارد نه تنها قدرت رقابت با قدرتهای رقیب منطقه ای و جهانی را ندارد بلکه به اقتصادی شکننده و ضعیف تبدیل می گردد؛ لذا به طور طبیعی بستر و زیر ساخت اولیه بسیاری از فعالیتهای صنعتی، تولیدی و خدماتی؛ فراهم نمودن مکان و زمینی است که تأسیسات مادی لازم برای فعالیتهای اقتصادی در آن احداث و مستقر گردد و همین مسأله، تغییر کاربری اراضی کشاورزی به کاربریهای دیگر مثل کاربری کارگاهی و مسکونی و ... را در پی داشته است.

تغییر کاربری اراضی، تغییر در نحوه استفاده از زمین هایی خاص توسط مالکان یا متصرفین آنها می باشد. از آنجا که برخی از اراضی بنابر قانون، صرفاً جهت کاربردهای خاص قابل استفاده هستند و در صورتی که مالک متصرف بر آن باشد که نوع کاربرد ویژه ای را که قانون برای آن در نظر گرفته تغییر دهد، آثار منفی آن دامنگیر طبیعت، محیط زیست،

بحث

تغییر کاربری اراضی زراعی و باغات

منظور از تغییر کاربری عبارتست از: «هر گونه اقدام که مانع از تداوم بهره برداری و استمرار کشاورزی اراضی زراعی و باغها گردد».

در مقابل، طبق قانون، تمامی اقداماتی که باعث تداوم بهره برداری و استمرار کشاورزی اراضی زراعی^۳ تحت کشت و آیش باغات شامل آبی و دیم اعم از دایر و بایر که سابقه بهره برداری داشته باشد حفظ کاربری اراضی زراعی و باغی محسوب می شود. لازم به ذکر است که تغییر کاربری می تواند گستره وسیعی از اعمال و اقدامات را شامل گردد، به عنوان مثال: 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^(۱).

بر اساس قانون، تغییر کاربری اراضی زراعی و باغها به دو صورت غیر مجاز و مجاز تقسیم می شود. اگرچه اصل بر ممنوعیت تغییر کاربری اراضی است و قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها این اقدام را غیر قانونی و جرم تلقی مینماید ولی در مواردی طبق همین قانون تغییر کاربری اراضی زراعی مجاز است^(۲).

موارد مجاز و قانونی تغییر کاربری عبارتند از:

(الف) - طرحهای غیر کشاورزی شامل احداث کارخانه های صنعتی کارگاههای تولیدی طرحهای تملک دارایی سرمایه ای ملی و استانی، گردشگری، زیربنایی خدمات عمومی و غیره ...

(ب) - احداث گلخانه ها، دامداریها، مرغداریها، پرورش ماهی و سایر تولیدات کشاورزی و کارگاههای صنایع تکمیلی و غذایی در روستاها و بهینه کردن تولیدات بخش کشاورزی.

و اما موارد غیر مجاز تغییر کاربری عبارتند از:

(الف) تغییر کاربری غیر مجاز در اراضی روستایی خارج از محدوده قانونی روستاهای دارای طرح هادی

(ب) تغییر کاربری غیرمجاز خارج از محدوده قانونی شهرها و شهرکها. لذا زمین هایی که در تملک اشخاص حقیقی و یا حقوقی قرار دارد دارای کاربری مشخصی است که باید براساس نوع کاربری آن اقدام به تصرفات قانونی نمود. اگرچه افراد با توجه به اصل مالکیت خصوصی می توانند هر گونه اقدام و تصرفی را در مورد زمین و نسبت به ملک خود داشته باشند؛ ولی قانون باهدف رعایت حقوق جامعه و اقتضای پاره ای از منافع و مصالح ملی دخالت خود را برای جلوگیری از برخی تصرفات اشخاص و مالکین به منظور تغییر کاربری ضروری می داند این مصلحت و اقتضای آن به این جهت است که برخی از اراضی خود به صورت ابتدایی صرف نظر از نوع آن کاربری کشاورزی و زراعی داشته

است و با توجه به موقعیت مکانی و جغرافیایی ملک، مقتضی و الزامی است که به کاربری زراعی و کشاورزی خود ادامه دهد و از تغییر کاربری آن جلوگیری شود. چراکه برخی از اراضی با توجه به شرایط آب و هوایی در یک موقعیت جغرافیایی فقط قابلیت کار زراعی و کشاورزی را دارند و اگر اکثر اراضی موجود در آن منطقه که کاربری باغ یا زراعی دارند تغییر یابند موجب اختلال در نظام زراعی و کشاورزی و یا زیست محیطی منطقه و یا حتی کشور می گردد^(۳). با توجه به عدم تناسب میان ارزش افزوده حاصل از فعالیتهای زراعی و باغی با درآمدهای ناشی از فروش اصل زمین موضوع چگونگی استفاده از زمین و تغییرات آن همواره تصمیم گیران ذینفعان و مالکان را دچار چالشهای جدی نموده است تقاضای روزافزون برای بهره برداری از زمین، الگوی تخصیص زمین و شیوه های مدیریت آن را تحت تأثیر قرار می دهد مهمترین شیوه های حفاظت و نگهداری زمینهای زراعی و باغ ها جلوگیری از تغییر کاربری، خرد شدن و پراکندگی بیش از پیش اراضی کشاورزی است^(۳ و ۴).

ابعاد اخلاقی تغییر کاربری اراضی از دیدگاه فقهی

در تحلیل اخلاقی تغییر کاربری مفهوم قاعده تسلیط^۴ را بسیار مطرح می شود که لازم است تعریف دقیقی از آن ارایه شود

- قاعده تسلیط

«تسلیط» از ریشه «سلط» به معنای «قوت و قهره است و پادشاه را نیز از همین جهت سلطان گویند^(۵). در بیان معنای اصطلاحی تسلط در این قاعده اتفاق نظر وجود ندارد. تسلیط به معنای چیره گردانیدن کسی بر دیگری و مسلط کردن همراه با قهر و غلبه است همچنین تسلیط در اصطلاح فقهی عبارت است از: تسلط و اختیار مالک برای هر گونه تصرف در اموال خویش^(۶). در قرآن مجید آیاتی وجود دارد که اموال را به مالکان و صاحبان آنها انتساب داده است. ازجمله، آیه ۲۹ سوره مبارکه نساء، که می فرماید: «لَا تَأْكُلُوا أَمْوَالَكُمْ بَيْنَكُمْ بِالْبَاطِلِ إِلَّا أَنْ تَكُونَ تِجَارَةً عَنْ تَرَاضٍ مِنْكُمْ»، «اموال یکدیگر را به باطل مخورید، مگر از طریق معاملات همراه با رضایت یکدیگر». مفاد آیه دال بر سلطنت مالک بر اموال خود است. چرا که هر گونه تصرف حقوقی در اموال دیگری را بدون کسب رضایت وی ممنوع ساخته است. در این آیات از کلماتی نظیر مال، اموال و مالک، استفاده شده است و غالباً با اضافه شدن آنها به اسامی و ضمایر عام و خاص، مالکیت اشیا در حدود تصرف انسان به او نسبت داده شده و انسان نسبت به آن اشیا و اموال، مالک شناخته شده است. در ادامه باید اضافه کرد که حق مالکیت، یک حق از نظر اجتماعی مؤکد، برای استفاده از یک کالای اقتصادی است. حق مالکیت خصوصی^۵، حق واگذار شده به فردی خاص می باشد و برای مبادله به منظور تحصیل حقوق مشابه بر سایر کالاها قابل انتقال است^(۷). از آن رو که حقوق مالکیت دو جنبه ایجابی و سلبی دارد، خود فرد حق استفاده دارد و دیگران حق تعرض ندارند و این حق با انعقاد قرارداد قابل انتقال است. حقوق مالکیت یک امر، ذو مراتب، و به اصطلاح فلاسفه، تشکیکی، است؛ یعنی مثل نور، ضعیف و قوی دارد و قوت و قدرت آن به وسیله احتمال آن و هزینه های اجرایی که به دولت، فعالیت های

اجتماعی غیررسمی و میزان استیلای هنجارهای اخلاقی^۶ و معنوی بستگی دارد، سنجیده می شود. (۸) مفاد قاعده تسلیط این است که اولاً: سلطنت مالک بر مال خویش، حق اوست و هر طور که بخواهد می تواند در آن تصرف کند مگر مواردی که شارع مقدس منع و نهی نموده باشد. بنابراین اگر در برخی از تصرفات شک کنیم که آیا مالک می تواند در اموال خود فلان تصرف را بکند یا نه طبق این قاعده صحت بر صحت تصرف می گذاریم. ثانیاً: تصرف دیگران در اموال مالک بدون اجازه و رضایت او تکلیفاً غیر اخلاقی و حرام است و وضعاً نیز موجب ضمان است. (۶).

— وجوه تزامم قاعده تسلیط با قانون حفظ کاربری

قوانینی که در مکتب اسلام وضع شده است مانند سایر مکاتب اجتماعی و حقوق ملتها بر اساس مفاهیم اخلاقی بنا شده اند و شامل یک سلسله حقوق سودمند به حال اشخاص است؛ از قبیل استفاده مطلق مالک از مال خود یا استفاده مطلق انسان از اندیشه و بیان خود. این حقوق در مواجهه با حقوق دیگران ممکن است صورت تزامم پیدا کند و در نتیجه ضرر و اضرار مطرح شود قاعده لاضرر و لاضرار از این تزامم که موجب ضرر به خود یا ضرر به دیگران است جلوگیری می کند. طبق بررسیهای انجام شده استناد به قاعده تسلیط در موارد زیادی با قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها در مقام عمل در تعارض می باشد. از جمله مهم ترین مواردی که تغییر کاربری اراضی زراعی و باغات قابل تفسیر با قاعده تسلیط نیست و غیر اخلاقی محسوب می شود عبارتند از:

۱. **تضییع حقوق جامعه:** بی شک در زندگی اجتماعی هر یک از افراد جامعه حقوقی دارند که در وضع و اجرای قوانین لازم است مورد توجه قرار گیرد و هرگز نباید به موجب استیفای حقوق برخی از افراد جامعه حقوق دیگران مورد تجاوز قرار گیرد و در صورتی که زمینه تضییع حقوق و بی عدالتی فراهم شود می بایست از اجحاف و ستم افراد نسبت به کل جامعه جلوگیری شده و از حریم قانون و حقوق مسلم افراد جامعه حمایت شود. بنابراین می توان گفت یکی از شرایط و حدود قاعده تسلیط این است که اعمال حق و سلطه مالک در مال خود نباید موجب ضرر و یا تضییع حقوق دیگران شود و گرنه سلطه مالک نسبت به مال خود دستخوش تغییر شده و با محدودیت همراه خواهد شد. این خود یکی از موارد استثناء از عمومیت سلطه ی مالک است که در قانون مدنی^۷ نیز به آن اشاره شده است. نصوص دینی بر این متفق اند که هرگاه از ناحیه ی تصرف متصرف خسارتی بر دیگران وارد شود به گونه ای که در عرف خسارت به متصرف اسناد داده شود، او ضامن خواهد بود (۹ و ۱۰).

یکی از موارد تجاوز به حقوق اجتماعی^۸ با استناد به قاعده تسلیط اعمال مالکیت فرد بر اراضی کشاورزی مورد سیطره اش می باشد زیرا بدیهی است مرتکب جرم تغییر کاربری غیر مجاز اراضی کشاورزی ناخود آگاه باعث تخریب و خروج اراضی مستعد کشاورزی از چرخه تولید شده و به خطر افتادن امنیت غذایی،

خودکفایی و اشتغال پایدار جامعه روستایی را به دنبال خواهد داشت. در چنین مواردی است که حق فرد و سلطه مالکانه او با حقوق جامعه تزامم پیدا می کند و قطعاً در این حالت که حق تصرف و اعمال سلطه فرد موجب ضرر و زیان جامعه می شود. حقوق اجتماعی مقدم است و حق تصرف و اعمال سلطه مالک باید محدود گردد به اصطلاح فقها این گونه موارد؛ از مصادیق تزامم قاعده تسلیط با قاعده لاضرر است که در نهایت قاعده لاضرر بر قاعده تسلیط ترجیح و حاکمیت دارد چرا که فلسفه قاعده لاضرر محدود کردن سلطه مالک در مواردی است که اعمال سلطه مستلزم زیان رساندن بردیگران باشد (۱۱ و ۱۲).

۲. **تخریب منابع طبیعی:** از نظر کارشناسان علوم اجتماعی تغییر کاربری اراضی علاوه بر پیامدهای زیست محیطی باعث پدید آمدن تغییرات ساختاری در ابعاد اجتماعی، اقتصادی و فیزیکی روستاها شده است که منجر به نابرابری درآمد روستاییان و گسترش تبعیض و بی عدالتی سرخوردگی روستاییان ایجاد تنشهای خانوادگی و تعارضات فرهنگی^۹، از دست دادن هویت خانوادگی و اجتماعی، افزایش تمایل به مهاجرت، کاهش انگیزه برای برنامه ریزی دراز مدت فعالیتهای کشاورزی، کاهش اشتغال مولد و پایدار و نهایتاً تبعات اجتماعی و فرهنگی جبران ناپذیر در روستاییان می گردد. طبیعی است در چنین شرایطی راه حل مسئله از دست مردم خارج است بلکه این قانون است که باید برای حل مشکل جامعه اقدام نماید (۱۳).

۳. **خرد شدن اراضی زراعی و باغات:** در کشور ایران سوای مشکل خرد و تقسیم شدن اراضی کشاورزی پس از فوت صاحب زمین توسط ورثه مالکان اراضی زراعی مرغوب به استناد قاعده تسلیط و بحث مالکیت، با اهداف کسب درآمدهای کلان اقتصادی سالانه زمینهای بزرگ کشاورزی را به صرف بهانه کمبود آب از چرخه تولید خارج نموده و با تبدیل آنها به قطعات خرد مبادرت به ویلاسازی می کنند که نه تنها هیچ سنجیت و سازگاری با محیطهای کشاورزی و روستایی ندارند بلکه روح طراوت و شادابی را از طبیعت بوسیله کاشت بتن و آهن می گیرند (۱۳ و ۱۴).

ابعاد حقوقی تغییر کاربری اراضی در سیاست کیفری

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 می باشند 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 (۸). 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

و تبدیل آن ها می باشد. با وجود این هدف اساسی و اولیه در سیر قانون گذاری کیفری، حفظ کاربری در قانون و آئین نامه مورد تعریف واقع نشده است. اما می توان گفت: این اصطلاح دقیقاً در مقابل تغییر کاربری اراضی استفاده می شود. بنابراین با استفاده از مفهوم عکس تغییر کاربری می توان حفظ کاربری را چنین تعریف کرد: «مجموعه اقدامات حفاظتی^{۱۱}، تکنیکی^{۱۲} و حقوقی^{۱۳} پیشگیرانه و پیگیرانه است که در جهت جلوگیری از تخریب، تبدیل، تغییر و ناتوان کردن نوع استفاده از زمین زراعی و استمرار و تداوم بهره وری آنها اتخاذ می گردد (۱۹ و ۲۰). در این تعریف رویکرد حفاظتی واجد اهمیت ویژه ای است. در اصطلاح حقوقی در فرآیند حفاظت از فضاها سبب^{۱۴}، «حفظ کاربری» پیش بینی شده است و اصل بر «حفظ» است و اصطلاح «تغییر کاربری» به عنوان استثناء استفاده شده است، از اینرو «تغییر کاربری^{۱۵}» به هنگام اعمال قانون و مقررات به ویژه در اراضی زراعی و باغی به عنوان استثناء وارده بر اصل مستلزم تفسیر مضیق اداری می باشد.

با توجه به پراکندگی امر حفظ کاربری اراضی زراعی و باغی در قوانین و مقررات فوق، نبود ضمانت اجرایی قوی و همچنین ویژگی بین بخش و فرابخش بودن امر حفاظت، عدم توجه جدی به تغییر کاربری بی رویه اراضی زراعی باغی، عدم تعریف برخی فرآیندها و نیاز مبرم به یک قانون جامع و مستقل به ویژه در اراضی خارج از محدوده قانی شهرها، زمینه های تصویب قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ ها را در سال ۱۳۷۴ فراهم نمود. باینرا قانون، تغییر کاربری غیر مجاز اراضی زراعی و باغی جرم اعلام گردیده است و متخلفین و مرتکبین مورد پیگرد قانونی و تعقیب کیفری قرار خواهند گرفت. این قدم به عنوان مرحله ای از سیاست کیفری اتخاذی جمهوری اسلامی ایران در راستای حفظ کاربری اراضی قابل توجه بوده است.

بنابراین، مطابق با ماده ۳ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها و همچنین بسته به اینکه فعل مادی جرم تغییر کاربری غیر مجاز در چه زمانی محقق شده باشد مجازات متفاوتی بر بزهکار بار می شود. الف) اگر در زمان حکومت قانون ۱۳۷۴ (پس از لازم الاجرا شدن قانون ۱۳۷۴ و پیش از لازم الاجرا شدن اصلاحات ۱۳۸۵) باشد مجرم به پرداخت عوارض و پرداخت جزای نقدی تا سه برابر بهای اراضی و باغ ها به قیمت روز زمین با کاربری جدید محکوم می شود. ارزیابی بهای اراضی نیز بر عهده کمیسیون موضوع تبصره ۳ ماده ۲ موسوم به «کمیسیون تقویم» بوده که طبق دستورالعمل نحوه تقویم و ارزیابی اراضی زراعی و باغها موضوع تبصره ۳ الحاقی ماده ۲ اصلاحی قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها مصوب ۱۳۸۶/۳/۱۹ هیئت وزیران صورت می گیرد.

ب) اگر در زمان حکومت قانون ۱۳۸۵ (پس از لازم الاجرا شدن اصلاحات ۱۳۸۵) باشد، بزهکار به مجازات پرداخت جزای نقدی از یک تا سه برابر بهای اراضی زراعی و باغ ها به قیمت روز زمین با کاربری جدید که مورد نظر متخلف بوده و قلع و قمع بنا محکوم خواهد شد. البته مقنن در جرم تغییر کاربری برای مرتبه اول صرفاً جزای نقدی در نظر

علاوه بر آن در تبصره ۲ ماده ۱۰ مأموران جهاد کشاورزی مکلف شده اند با تنظیم صورت جلسه در حضور نماینده دادسرا نسبت به قلع و قمع بنا و اعاده وضع به حال سابق و تخریب متحذات در اراضی مربوطه اقدام نماید. در خصوص تبصره ۲ دو دیدگاه کلی وجود دارد: دیدگاه اول مبتنی بر آن است که قلع و قمع بنا و مستحذات حادثه در زمین های زراعی صرفاً پس از رای قطعی از محاکم قضایی قابل اجرا می باشد 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 رای 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 (۱۳). به نظر می رسد این دیدگاه با روح قانون سازگاری بیشتری داشته و احتمال خسارات جانبی را کاهش می دهد. 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 زمین های زراعی حاشیه ملک می باشد. به عنوان مثال: بخش مصالح ساختمانی از جمله: آهک، گچ و سیمان می تواند 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 (۱۵).

دیدگاه دوم معتقد است مأموران جهاد کشاورزی موظفند بنابر تبصره ۲ و بدون رای 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 رای قطعی دادگاه ندارند که به نظر می رسد 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 از جمله آن که با توجه به تبصره ۲ ماده ۲ قانون اصلاحی ۱۳۸۵ قانونگذار نظریه ی سازمان جهاد کشاورزی را تنها در حد نظریه کارشناسی برای محاکم قضایی به رسمیت شناخته است (۱۶). لذا سپردن اختیار قلع و قمع بنا و اعاده وضع به حال سابق در حالیکه موضوع مورد رسیدگی قضایی قرار نگرفته است و حکم قطعی صادر نشده است نوعی تفویض اختیارات بی حد و حصر به این مأمورین تلقی شده که خلاف نظر قانون گذار در تبصره مذکور است (۱۷). و ممکن است در رسیدگی انجام شده در دادگاه نظریه بدوی مأموران جهاد کشاورزی مردود اعلام شده و تغییر کاربری اراضی مجاز تلقی گردد لذا مسأله جبران خسارات دارد. به افرادی که ساخت و ساز آن توسط مأمورین جهاد کشاورزی ویران شده است مطرح می گردد که قانون چاره ای برای جبران آن چه از لحاظ نهاد پرداخت کننده و چه روند جبران نیاندیشیده است (۱۸).

مجازات جرم تغییر کاربری اراضی

هدف اصلی سیاست کیفری^{۱۶} جمهوری اسلامی ایران در زمینه تغییر کاربری اراضی زراعی و باغات، حفظ کاربری آنها و جلوگیری از تخریب

گرفته و در صورت تکرار جرم علاوه بر جزای نقدی، محکومیت به حبس تا ۶ ماه را نیز پیش بینی کرده است (۱۸).

نتیجه گیری

سال‌های اخیر با روند توسعه صنعتی کشور و افزایش رشد جمعیت، خاک‌های مناسب که در فرآیند تشکیل پس از قرن‌ها بستر مناسبی را برای کشاورزی به وجود آورده‌اند. عموماً بدون مطالعه علمی و اصولی به ساختمان‌ها، راه‌ها، کارخانجات و غیره تغییر کاربری یافته‌اند. این امر موجب گردیده است که نگرانی‌هایی را در رابطه با تهیه و تأمین مواد غذایی جمعیت کشور را به وجود بیاورد. و قانون‌گذار قانون کاربری را وضع می‌کند راهبرد آینده برای افزایش تولیدات کشاورزی با استفاده مؤثرتر، مناسب‌تر و پایدارتر از گذشته باشد. همچنین از منظر صاحب‌نظران حوزه اخلاق و حقوق اسلامی انجام چنین فعالیت‌هایی غیر اخلاقی می‌باشد؛ لازم به ذکر است که نیل به حفظ کاربری اراضی زراعی و باغی در کلیه شاخص‌های حیات بشری و کاهش فقر و بیکاری دارای اهمیت می‌باشد و در این میان بخش کشاورزی به دلیل نقش آن در توسعه و رشد اقتصادی کشور واجد اهمیت فوق‌العاده‌ای است. بی‌گمان حفظ منابع طبیعی، محیط زیست و اراضی کشاورزی از ضروریات است و ضامن توسعه‌ای پایدار خواهد بود. تدوین کنندگان قانون اساسی ج.ا.ا. ضمن درک صحیح این مهم، با تخصیص اصل (۵۰) قانون اساسی به موضوع محیط زیست، رعایت مسائل زیست محیطی و رعایت اخلاق زیست محیطی را به عنوان یک وظیفه عمومی تلقی نموده‌اند. بنابراین کلیه قوانین و مقررات کشور و به ویژه قوانین و مقررات بخش کشاورزی را در پرتو این اصل می‌توان تفسیر نمود.

زمین بطور عام و خاک بطور اخص از جایگاه ویژه‌ای در فرهنگ و تمدن ما برخوردار می‌باشد. زمین و خاک یکی از نیازهای اصلی برای ادامه حیات بشری است چراکه جایگاه رشد گیاهانی است که منبع اصلی غذایی انسان‌ها و حیوانات می‌باشند، از آنجائیکه مطابق تعالیم دین مبین اسلام مالکیت همه چیز از آن خداست درواقع این موهبت الهی به رسم امانت به ما انسان‌ها سپرده شده است و کاملاً واضح و روشن است که تک‌تک انسان‌ها موظف به حفظ و صیانت از این موهبت بی نظیر الهی می‌باشند. در کنار لفظ عام اراضی، اراضی زراعی و باغی بستر عمده فعالیت‌های تولیدی انسان به شمار رفته و بنیان بسیاری از تمدن‌های بزرگ و کهن جهان بر باروری و حفاظت از آنها استوار بوده است. درواقع تمدن‌های بزرگ بشری در مناطقی از جهان به رشد و شکوفایی رسیده‌اند که اراضی زراعی و باغی آنها از کیفیت مناسب و کمیت بیشتری برخوردار بوده است. مدیریت و بهره‌برداری نادرست و بی توجهی می‌تواند این منبع را به سوی نابودی سوق داده و در نتیجه حیات بشر را مورد تهدید جدی قرار دهد؛ کم‌اینکه، امروزه بسیاری از کشورها از جمله ایران با این تهدید مواجه شده‌اند. از مباحث مهم و حائز اهمیتی که در زمینه کاهش کمیت و کیفیت کشاورزی مطرح است، تغییر کاربری اراضی و آثار آن بر روی زندگی بشر، محیط زیست

و... می‌باشد. کاربری اراضی در قوانین و مقررات موجود تعریف نشده اما می‌توان گفت کاربری اراضی به معنی استفاده از زمین بر حسب نیازهای انسانی که ممکن است منطبق بر استعداد اراضی، شیوه‌های علمی یا به روش سنتی و احتمالاً تخریب‌کننده اراضی باشد. برخلاف کاربری اراضی، تغییر کاربری اراضی در بند (د) ماده ۱ آیین نامه اجرایی قانون اصلاح قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها مصوب ۱۳۸۶ اینگونه تعریف شده است که: "هرگونه اقدام که مانع از بهره‌برداری و استمرار کشاورزی اراضی زراعی و باغ‌ها در قالب ایجاد بنا، برداشتن یا افزایش شن و ماسه و سایر اقداماتی که بنا به تشخیص وزارت جهاد کشاورزی تغییر کاربری محسوب شود."

موضوعی که در زمینه تغییر کاربری اراضی زراعی و باغی مورد بررسی قرار گرفت، این می‌باشد که در بسیاری از نظام‌های حقوقی این اقدام، چنانچه بصورت غیرمجاز صورت پذیرد، جرم بوده و برای مرتکب مجازات کیفری در نظر گرفته شده است. جلوگیری از تخریب و انهدام محیط زیست، حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها و تداوم بهره‌برداری آنها، جلوگیری از اعمال مجرمانه از جمله جرم زمین‌خواری و ایجاد خانه‌های فساد و فحشا از مهمترین اهداف جرم‌انگاری این پدیده می‌باشد که البته عده‌ای از صاحب‌نظران با تمسک به اصول مالکیت، تسلیط و اباحه در صدد مخالفت با ممنوعیت تغییر کاربری اراضی زراعی و باغی برآمده‌اند. آنان با توجه به ویژگی مطلق بودن حق مالکیت معتقدند که مالک این اختیار را دارد که هر نوع تصرفی را در ملک خود نماید، که الناس مسلطون علی اموالهم، این حدیث نبوی در تایید همین اطلاق حق مالکیت است. ماده ۳۰ قانون مدنی نیز در بیان مطلق بودن حق مالکیت بیان می‌دارد: "هر مالکی نسبت به مایملک خود حق همه گونه تصرف و انتفاع دارد، مگر در مواردی که قانون استثنا کرده باشد." آنان برای تایید مطالب خود به نظرات فقهای همچون آیت الله خویی و علامه حلی استناد نموده‌اند اما دیدگاه مخالفان اینگونه پاسخ داده شده که در ادیان الهی از جمله شریعت مقدس اسلام آدمی ذی نفع از زمین و اداره‌کننده زمین است نه مالک و فرمانروای آن. اداره و بهره‌برداری از آن میراثی است که به انسان واگذار شده است تا از آن به سود خود و برای نیل به منافعش استفاده کند. بنابراین ید او در اختیار گرفتن، نگهداری و حفاظت از زمین امانی می‌باشد و باید در حدود وظایف امانی و با صداقت عمل کند. هرنسلی به میزانی حق بهره‌برداری از طبیعت را دارد که موجب ضایع شدن حق نسل‌های آتی نگردد.

در نظام حقوقی ایران، تغییر کاربری بصورت مطلق ممنوع نشده است بلکه می‌توان گفت در راستای اهدافی که ذکر گردید، تغییر کاربری محدود شده است نه ممنوع. به عبارت دیگر، برای تغییر کاربری اراضی زراعی و باغی در قانون اصلاحی قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغی شرایطی از جمله لزوم اخذ مجوز و پرداخت عوارض در نظر گرفته شده است که مالکان و متصرفان باید آنها را رعایت کنند، در غیر اینصورت اقدامات آنها غیرمجاز بوده و جرم تلقی می‌شود. از آنجایی که برای تحقق هر جرمی سه عنصر قانونی، مادی و معنوی لازم است، بزه

واژه ی "متصرفان" در ماده ی ۳ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغی ابهام زاست و مشخص نگردیده که تصرف قانونی را شامل می شود یا منظور از تصرف اعم از قانونی یا غیرقانونی است، لذا پیشنهاد می گردد مقنن در ذیل این ماده و ضمن تبصره ای منظور خود از تصرف را بیان نماید.

مقنن در ماده ی ۳ قانون اصلاحی قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغی، صرفاً موضوع تشدید مجازات از نوع تکرار جرم را بیان نموده است و از تخفیف مجازات که یکی از اصول مسلم اصل فردی کردن مجازات ها به شمار می رود، غفلت نموده است و از آنجایی که تجربه جرم شناسی در ادوار مختلف نیز موبد این موضوع است که آثار مثبت تخفیف مجازات به مراتب بیشتر از شدت مجازات در مورد برخی از جرایم و مجرمان می باشد؛ زیرا وقتی فرد به مجازات محکوم می شود و کیفیات مخففه شامل او می گردد، پس از اتمام دوران محکومیت که تخفیف یافته، به این نتیجه می رسد که دیگر مرتکب جرم نشود اما اگر مدت محکومیت را بدون تخفیف بگذرانند، در واقع نوعی حس کینه و انتقام در وی پدیدار می شود و این امر مانع از اصلاح و تربیت وی می گردد. لذا پیشنهاد می گردد مقنن در اصلاحات بعدی موضوع تخفیف مجازات را نیز در ماده ی ۳ قانون اصلاحی بگنجانند تا موجب ترغیب مرتکبان بزه تغییر کاربری اراضی به توقف عملیات تغییر کاربری گردد. رعایت اصل بی طرفی در رسیدگی به پرونده های مطرح در کمیسیون تبصره یک ماده یک اصلاحیه قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها آموزش اخلاق زیست محیطی به عموم مردم به ویژه روستاییان و عشایر و جلب مشارکت عمومی در حفاظت از اراضی زراعی و باغها

ملاحظه های اخلاقی

در این پژوهش مروری با معرفی منابع مورد استفاده، اصل اخلاق امانت داری علمی رعایت و حق معنوی مولفین آثار محترم شمرده شده است.

واژه نامه

1. Environment	محیط زیست
2. Ethical analysis	تحلیل اخلاقی
3. Agricultural lands	اراضی زراعی
4. Subordination rule	قاعده تسلط
5. Private property	مالکیت خصوصی
6. Moral norms	هنجارهای اخلاقی
7. Civil law	قانون مدنی
8. Social rights	حقوق اجتماعی
9. Cultural conflicts	تعارضات فرهنگی
10. Penal policy	سیاست کیفری
11. Protective actions	اقدامات حفاظتی
12. Technical actions	اقدامات تکنیکی
13. Legal actions	اقدامات حقوقی
14. Green space	فضای سبز
15. Change user	تغییر کاربری

تغییر کاربری اراضی زراعی و باغی نیز مشمول این قاعده می شود چنانکه، عنصر قانونی این جرم، ماده ۳ قانون اصلاحی قانون حفظ اراضی زراعی و باغی مصوب ۱۳۸۵ می باشد که به موجب آن برای مالکان و متصرفان بزه مزبور، مجازات قلع و قمع بنا و پرداخت جزای نقدی در نظر گرفته شده است. لزوم ارتکاب فعل مثبت مادی، لزوم احراز رابطه سببیت بین عمل مالک یا متصرف و وقوع نتیجه مجرمانه که تغییر کاربری می باشد، از جمله مواردی است که برای تحقق عنصر مادی این جرم لازم است. عنصر معنوی این جرم بدین نحو می باشد که جرم مزبور از جرایم عمدی محسوب می شود، لذا احراز سوء نیت متهم و علم و آگاهی وی به ممنوعیت این عمل لازم است. در زمینه ی قواعد شکلی رسیدگی به جرم تغییر کاربری اراضی زراعی و باغی به این نتیجه رسیدیم که این جرم از جمله جرایم غیرگذشتی می باشد که شاکی در پرونده بزه تغییر کاربری اراضی مزبور وزارت جهاد کشاورزی یا دادستان می باشد و گذشت آنان صرفاً موجبات تخفیف مجازات مجرم را فراهم می سازد. متهم نیز مالکان و متصرفان اراضی زراعی و باغی هستند که بصورت غیرمجاز و برخلاف قانون اقدام به تغییر کاربری نموده اند. صلاحیت ذاتی رسیدگی به جرم مزبور با دادگاه کیفری دو می باشد و دادگاه محل وقوع جرم نیز صلاحیت محلی رسیدگی به این جرم را داراست.

بر اساس آنچه گفته شد پیشنهاد می شود:

از آنجایی که قانون اصلاحی قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغی از این جهت که معلوم نیست حکم ماده ۳ قانون مزبور مستقل از حکم ماده ۱۰ الحاقی به این قانون است یا اینکه ماده ۱۰ الحاقی قانون مزبور در واقع مکمل مقرر ماده ی ۳ است، دارای ابهام و ایراد می باشد، لذا پیشنهاد می گردد که در اصلاحات بعدی مقنن ماده ی ۱۰ الحاقی را حذف یا این ماده را بصورت تبصره های الحاقی ماده ۳ ذکر نماید. یا نهایتاً ماده ی ۳ اصلاحی با جمع ماده ۱۰ اینگونه نگارش یابد: "هرگونه تغییر کاربری در قالب ایجاد بنا، برداشتن یا افزایش شن و ماسه و سایر اقداماتی که بنا به تشخیص وزارت جهاد کشاورزی تغییر کاربری محسوب می گردد چنانچه توسط مالکان یا متصرفان اراضی زراعی و باغ های موضوع این قانون به طور غیرمجاز و بدون اخذ مجوز از کمیسیون موضوع تبصره ۱ ماده ۱ این قانون صورت پذیرد جرم بوده و ماموران جهاد کشاورزی محل مکلف اند نسبت به توقف عملیات اقدام و مراتب را به اداره متبوع جهت انعکاس به مراجع قضایی اعلام نمایند. مرتکب علاوه بر قلع و قمع بنا، به پرداخت جزای نقدی از یک تا سه برابر بهای اراضی زراعی و باغها به قیمت روز زمین با کاربری جدید که مورد نظر متخلف است محکوم می شود و در صورت تکرار جرم به حداکثر جزای نقدی و حبس از یک ماه تا شش ماه محکوم خواهند شد."

عبارت "کاربری جدید" در ماده ی ۳ قانون اصلاحی قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها ابهام زاست و چه بسا ممکن است منجر به برداشت ها و تفاسیر ناروا از این ماده گردد، لذا پیشنهاد می گردد که مقنن در اصلاحات بعدی ضمن تبصره ای منظور خود از کاربری جدید را بیان نماید.

References

1. Zarghani SR. (2006). A critique on the land use conservation reform law. 1st ed. Tehran: Research Center of the Islamic Council. (In Persian).
2. Bahremand Z, Kavooosi M. (2020). Identification of effective factors in the change of agricultural land use in Belgur village in Soumesara city. Rural Development Strategies; 7(2): 157-170. (In Persian).
3. Jafari Langerudi MJ. (2017). Propert law. 47th ed. Iran/Tehran: Ganje Danesh Publication. (In Persian).
4. Alavi S. (2006). Amending the land use conservation law. 1st ed. Iran/Tehran: Ministry of Agriculture Research Center. (In Persian).
5. Ibn-Fares A. (1414). Language standards dictionary. 1st ed. Qom: Islamic Information Library. (In Arabic).
6. Mohaghegh Helli M. (1411). Islam's laws in matters of halal and haram. 3rd ed. Qom: Esmaeelian. (In Arabic).
7. Namazi H. (1993). Comparison of the effect of the doctrine of theology in the formation of the economic system of Islam and capitalism. Journal of Economic; 2(1). (In Persian).
8. Hakim M. (1998). Bubble lamp. 1st ed. Qom: Davari Press. (In Arabic).
9. Horr Ameli M. (1426). Shiite means to collect Sharia issues. 2nd ed. Qom: Al-Albait Institution. (In Arabic).
10. Badini H, Tabaei M, Hasankhani D. (2023). Analytical, legal and ethical look at harassment litigation. Ethics in Science and Technology; 17 (4) :32-37. (In Persian).
11. Salimzadeh S, Shamloo S. (2022). Damages caused by oil pollution to the environment from the perspective of environmental rights and ethics. Ethics in Science and Technology; 17 (2) :37-44. (In Persian).
12. Mousavi Bojnourdi SM, Montazeri Z, Mousavi SMS. (2020). Manifestation of the rule of "who owns you?" and position of ethics in civil law. Ethics in Science and Technology; 15 (1) :1-7. (In Persian).
13. Doroudian HR, Doroudian A. (2018). Social and ecological impacts of agricultural land use change. Land Management Journal; 5(2): 81-97.
14. Khorasanian M, Nazarian A. (2016). Investigating the course of changes in the city of Tehran and its effects on land use change in surrounding villages (case study: change in agricultural land use and gardens in Islamshahr city). Quarterly Journal of New Attitudes in Human Geography; 9(1): 153-168. (In Persian).
15. Malakouti M. (2004). Prohibition of land use change, citizenship rights. Vice-Chancellor of the Judiciary; 1(20). (In Persian).
16. Aghaei Jannat Makan H. (2015). General criminal law. 4th ed. Iran/Tehran: Jangal Publication. (In Persian).
17. Namjoyan A. (2007). The process of preventing land use change, environmental rights. 1st ed. Tehran: Housing Foundation Research Assistant. (In Persian).
18. Amareh H. (2017). Practical collection of maintaining the use of agricultural lands and gardens. 1st ed. Iran/Tehran: Jangal Publication. (In Persian).
19. Ahmadzadeh R, Rezaeepanah A. (2021). Changing the use of agricultural lands and orchards in Iranian criminal law. The Judiciarys Law Journal; 85(113): 19-43.
20. Alemtar M. (2002). Examining the implementation methods of the law on the preservation of the use of agricultural lands and gardens, considering the importance of the said law in protecting the basic resources of the agricultural sector. 1st ed. Iran/Tehran: Management of Land Affairs of Tehran Province. (In Persian).