

نویسنده: کامران اکرمی افشار

کلمات کلیدی: قانون حفظ اراضی، اراضی زراعی، اصل مالکیت، قطبهای کشاورزی، خلع ید، قلع و قمع مستحذات، حفاظت از اراضی زراعی، قانون اصلاحات ارضی، اصل مالکیت، توابع مالکیت، قاعده تسلیط، تراجم، قاعده لاضرر، عناصر جرم، مقدمه: با عنایت به پراکندگی و عدم انسجام قانونی یکپارچه در قوانین موضوعه، و عدم لحاظ ضمانت اجرا و اهمیت بین بخشی و فرابخشی امر حفاظت از اراضی زراعی و عدم توجه کافی به تغییر بی رویه اراضی و پیرو آن گسترش بی رویه شهرنشینی بدون مطالعه جدی و اثرات مضر آن، مقدمه ای فراهم گردید که قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغات در سال ۱۳۷۴ تصویب گردد که وفق این قانون تغییر کاربری غیر مجاز اراضی زراعی و باغی جزو عناصر قانونی جرم لحاظ گردید و وفق این قانون متخلفین مستلزم تعقیب کیفری، مخاطب این قانون، قرار گرفتند ولی چنان بنظر میرسد که این قانون بدون لحاظ اصل مالکیت فقط در جهت مجازات بر آمده و علیرغم اسم آن فقط به برخورد با متخلفین بدون پیشگیری از آن است که ابتداء به پیشینه تاریخی و بررسی تفصیلی بر مبنای اصول حقوقی و فقهی آن میپردازم و سپس در نتیجه گیری کلی اشکالات وارده بدان را معروض میدارم. پیشینه تاریخی حفاظت از منابع طبیعی در قوانین موضوعه

پیشینه حفاظت از اراضی کشاورزی و باغات را نخستین بار میتوان در قانون اصلاحات ارضی مصوب سال ۱۳۴۰ جستجو کرد که مستند قانونی آنرا میتوان در تبصره ۲ ماده ۱۹ همین قانون با موضوع جلوگیری از تفکیک و تجزیه اراضی نسقی دید بعد از آن قانونی در امر حفاظت از اراضی زراعی و باغی مورد توجه قرار گرفت قانون گسترش قطبهای کشاورزی مصوب ۱۳۵۴/۶/۱۴ بود. آنچه که در این قانون به عنوان تاسیس حقوقی یا تصویب آن میتوان اشاره نمود ممنوع نمودن هر گونه تغییر کاربری در اراضی کشاورزی بود که مطابق ماده ۲ این قانون ((تفکیک و تقسیم اراضی کشاورزی که قبل از تهیه طرح های جامع بهره وری از سرزمین شامل کلیه اراضی، اعم از دایر و بایر خارج از محدوده قانونی شهری باشد به قطعات کوچکتر از بیست هکتار و همچنین تبدیل نوعی استفاده از اراضی کشاورزی محدوده قطبها جزء آنچه که در طرح جامع مربوطه ذکر گردیده به غیر کشاورزی ممنوع است)) ضمانت اجرای عدم رعایت موارد قانونی را در قسمت اخیر ماده ۱۲ به ماده ۱۳ همین قانون میتوان مشاهده کرد که موارد ذیل را مشمول میگردد:

الف: خلع ید:

وفق قسمتی از ماده ۱۲ قانون فوق الذکر ((.....وزارت کشاورزی و منابع طبیعی مکلف است در صورت تبدیل استفاده یا بدون استفاده نگه داشتن اراضی در قطبهای بدون تحصیل مجوز، نسبت به خلع ید از متخلف با رعایت ماده ۱۳ از همین قانون اقدام نماید)) که طبق همین ماده صدور حکم خلع ید نسبت به این اراضی، و واگذاری آنها بصورت اجاره دراز مدت به اشخاص و موسسات مجاور یا غیر مجاور پیش بینی گردیده بود.

۱: مفهوم خلع ید: خلع به فتح ((خ)) به معنی کندن و نزع و بیرون کندن است مانند خلع سلاح، خلع سلطنت، خلع ید ((حقوق مدنی)) و خلع ید استیلاء بر حق غیر است بنحو عدوان و به معنی رفع تصرف از متصرف غیر قانونی به کار میروند و مدعی بدان بایستی اثبات مالکیت نماید پس بنابراین اصل در اقامه دعوی خلع ید اثبات مالکیت است و از طرف مالک اقامه میگردد و نوعی دعوی مالی است بر خلاف تصرف عدوانی که اثبات تصرف غیر قانونی متصرف غیر قانونی در آن شرط است و همچنین سبق تصرف قانونی که در این نوع دعوی مطرح است و نوعی دعوی غیر مالی است و مستاجر، خادم، کارگر نیز میتوانند آنرا اقامه نمایند از این لحاظ نیز میتوان گفت خلع ید نوعی دعوایی است که اقامه آن از سوی مالک موافق اصول دادرسی است و اقامه آن از سوی وزارت کشاورزی فاقد وجهت قانونی بنظر می آید.

ب- جلوگیری از تبدیل یا تغییر و بهره برداری: از مزایای دیگر این قانون میتوان به توجه به اقدامات پیشگیرانه اشارتی نمود و ضمانت اجرای دیگری که پیش بینی گردیده بود جلوگیری از اقداماتی که منجر به تغییر کاربری و نوع بهره برداری می شود می باشد مطابق ماده ۱۳ این قانون «وزارت کشاورزی و منابع طبیعی مجاز است بوسیله گارد منابع طبیعی یا سایر مأمورین نیروی انتظامی از اقدامات تبدیل نوع بهره برداری از زمین از کشاورزی بغیر کشاورزی موضوع ماده ۱۲ این قانون جلوگیری بعمل آورد».

ج- قلع و امحای مستحذات: مطابق بند اخیر ماده ۱۳ همین قانون «گارد منابع طبیعی» و سایر مأمورین انتظامی مکلف بودند علاوه بر

جلوگیری نسبت به قلع و امحای مستحدثاتی که به این ترتیب بوجود می آیند و به تشخیص وزیر کشاورزی و منابع طبیعی محل به اجرای طرح جامع کشاورزی می باشد اقدام کنند. مأمورین انتظامی نیز مکلف بودند طبق درخواست کتبی مأمورین کشاورزی اقدام نمایند

با این وجود این قانون در موارد ضروری نیز اجازه تغییر کاربری می داد، از مهمترین مستثنیات این قانون عبارت بودند از:

۱: ایجاد منازل مسکونی و مستحدثات زراعی در حد معقول و متعارف (بند اخیر ماده ۱۲)

۲: اراضی مورد نیاز خدمات عمومی و زیربنایی و عمرانی دولت با اجازه وزارت (کشاورزی و منابع طبیعی (تبصره ۱ ماده ۱۲)

۳: اراضی واقع در خارج از حریم دریای خزر تا عرض ۵۰۰ متر از انتهای حریم (تبصره ۵ ماده ۱۲)

در قوانین مصوب بعد از انقلاب نیز باتوجه به افزایش جمعیت و گسترش شهرها بسوی اراضی زراعی و باغی به این مسئله در قوانین و مقررات ویژه خود توجه گردید. از جمله: می توان به لایحه قانونی مجازات اخلاص در امر کشاورزی مصوب ۹ آذر ماه ۱۳۵۸ و همچنین ماده ۱۰ آیین نامه اجرایی قانون کشت مصوب ۱۳۶۵/۱۱/۲۹ (مبنی بر جلوگیری از تغییر کاربری و تفکیک اراضی واگذاری) و ماده ۱۱۰ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت که بموجب آن وزارت کشاورزی موظف گردید تا اراضی واگذاری را با قید حفظ کاربری اراضی کشاورزی واگذار نماید.

سومین قانونی که در امر حفاظت مورد توجه قرار گرفت قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها ((مصوب ۱۳۷۴/۳/۳۱)) بود. این قانون یک قانون مستقل و امری بود که جهت حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها و تداوم بهره وری تصویب گردید که تغییر کاربری اراضی زراعی و باغی خارج از محدوده قانونی شهرها و شهرکها را ممنوع اعلام نمود. از استثنائات این قانون در رابطه با تغییر کاربری حتی در خارج از حریم شهرها و شهرکها وفق تبصره ۴ الحاقی آن به احداث گلخانه ها، دامداریها، مرغداریها، پرورش ماهی و سایر تولیدات کشاورزی و کارگاههای صنایع تکمیلی و غذائی در روستا به منظور بهینه کردن تولیدات بخش کشاورزی میتوان اشاره نمود و نیز اراضی داخل در محدوده روستائی مشمول طرح هادی را قانون مورد نظر از مصادیق تغییر کاربری عنوان نمی دارد.

آنچه که در قانون حفظ کاربری اراضی زراعی به عنوان مجازات در نظر گرفته شده است عبارتند از:

الف: قلع و قمح مستحدثات و پرداخت جزای نقدی تا سه برابر بهای زراعی به قیمت روز با کاربری جدید.

ب: وفق شق دوم از ماده ۱۱ قانون مزبور تکرار جرم الزام قانونی تعیین مجازات حداکثر جزای نقدی و لحاظ حبس از یک تا شش ماه ملحوظ میدارد.

قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغی در ۱۳۸۵/۸/۱ مورد اصلاح و الحاق قرار گرفت. در تاریخ ۱۳۸۶/۴/۱۹ تصویبنامه شماره ۵۹۸۷۹/ت/ ۳۷۱۱۰ ه هیات وزیران مورد تصویب قرار گرفت که مصادیق و اصطلاحات قانون حفظ کاربری اراضی زراعی مورد تعریف واقع گردید.

بعد از قانون حفظ کاربری اراضی زراعی مصوب ۱۳۷۴ و اصلاحیه آن در سال ۱۳۸۵ قانون تعاریف محدوده شهر و روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها در توضیح شمول قانون حفظ کاربری در سال ۱۳۸۴ تصویب شد و قانون جلوگیری از خرد شدن اراضی کشاورزی و ایجاد قطعات مناسب فنی، اقتصادی مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز در تاریخ ۱۳۸۵/۱۱/۲۱ شکل قانونی به خود گرفت که وفق ماده ۲ قانون مصوب توسط مجمع تشخیص مصلحت ((تفکیک و افراز اراضی مذکور به قطعات کمتر از نصاب تعیین شده ممنوع است.....))

از دیگر قوانین موجود میتوان به قانون منع فروش و واگذاری اراضی فاقد کاربری مسکونی برای امر مسکن به شرکتهای تعاونی مسکن و سایر اشخاص حقیقی و حقوقی و آئین نامه اجرائی آن مصوب ۱۳۸۱/۵/۶ اشاره نمود که در امر حفاظت از اراضی به یاری قوانین آمد.

تعارض قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغی با اصل مالکیت

علی رغم نکات مثبت قانون مصوب مذکور در حفظ کاربری باید به بررسی نکات انتقاد پذیر آن نیز پرداخت زیرا از اشکالات وارد بر این قانون تعارض مواد با حق مالکیت افراد یا اشخاص است که ابتداء در مقدمه بحث لازم است به تعریف حق مالکیت پرداخت و اصل بحث را عنوان نمود.

تعریف حق مالکیت

مالکیت حقی است دائمی که به موجب آن شخص میتواند در حدود قوانین این تصرف در مالی را به خود اختصاص دهد و از تمام منافع آن منتفع گردد.

پس حق مالکیت از حقوق عینی ناظر بر اموال اشخاص است و دگر حقوق عینی بر گرفته از شاخه های حق مالکیت است پس در اینصورت است که :

۱: مالک اختیار استفاده یا عدم استفاده را با هر انگیزه ای میتواند لحاظ کند.

۲: متعلقات حق مالکیت نیز از تبعات آن است که در صورت اخیر میتواند هر نوع انتفاعی در حدود مالکیت خویش بنماید

۳: مالک میتواند مالکیت خود را از بین برده و یا هر گونه تصرفی را در آن داشته باشد و یا این حق را به دیگری انتقال دهد .

الف: محدودیتهای قانونی: اما چنین نیست که بتوان گفت اصل مالکیت اذن در همه گونه تصرف بدون در نظر گرفتن حدود آن است زیرا اختیار مالک در مالیک نامحدود و مطلق نیست و محدودیتهای آنرا میتوان در مواد ۹۵ و ۹۷ و ۱۰۹ قانون مدنی یافت .

ب: تزامم: یکی دیگر از محدودیتهای مالک اینست که حق مالکیت وی نباید در تزامم حقوق مالکیت دیگران واقع گردد و قاعده لا ضرر در مالکیت، مقدم بر آن است که میتوان آنرا در ماده ۱۳۲ قانون مدنی یافت و بدین معنی که هیچ کس نمیتواند در مالیک خود تصرفی نماید که این تصرف سبب ضرر واقع گردد که قاعده لا ضرر با تحقق ۲ شرط ۱: رعایت حدود متعارف ۲: رفع حاجت یا رفع ضرر از بین می رود

توابع مالکیت :

یکی از نتایج مطلق بودن مالکیت اینست که این حق مختص به مال نیست بلکه آثار و توابع و متعلقات مال را نیز مشمول واقع میگرداند که بلحاظ تبعیت از موضوع اصلی یعنی اصل مالکیت بدان مالکیت تبعی نیز میگویند که آنرا میتوان در ماده ۳۲ قانون مدنی یافت ((تمام ثمرات و متعلقات اموال منقول و غیر منقول که طبعاً یا در نتیجه عملی حاصل شده باشد بالتبع مال مالک اموال مزبوره است)) که میتوان به مالکیت بر اعیانی ملک غیر منقول نیز اشاره نمود . پس میتوان گفت این قانون در تعریف تغییر کاربری اصل مالکیت یا متعلقات آنرا در نظر نگرفته است و عدم اخذ مجوز را جرم تلقی نموده است .

نمیتوان انکار کرد که تغییر کاربری با نگرش مالکیت مطلق نباید هدفمند گردد بدین معنی که نباید خارج از چهارچوب قوانین مثلاً شهرسازی یا عدم رعایت نکات فنی در ساخت و ساخت مواجه گردد اما جرم انگاری این مورد نباید با تخلف اشتباه گرفته شود زیرا تخلف با جرم در افتراق است و نمیتوان این دو را در کنار یکدیگر قرار داد که به خلاصه در مبحث تعارض قانون با عناصر جرم توضیح ارائه خواهد گردید

تعرض قانون حفظ کاربری اراضی با عنصر معنوی جرم :

آنچه میدانیم برای جرم انگاری هر جرمی باید سه عنصر در آن محقق گردد

۱_ عنصر قانونی (اصل قانونی بودن جرائم و مجازاتها)

یکی از عناصری که که وجودش جرم انگاری فعل یا ترک فعل یا حالت و نگهداری را در تعیین مجازات لازم و ضروری میدارد و بدون این عنصر نمیتوان انتساب عملی را به مباشر یا شریک یا معاون، جرم تلقی نمود وجود عنصر قانونی جرم است بدین معنی که هر عملی که در قانون جرم شناخته شود و مباشر عمل آنرا انجام دهد مجرم است تخطی از آن جرم تلقی میگردد و این بایستی در قانون با توجه به جرم انگاری آن مجازاتش قانونی گردد تعریف جرم در قانون مصوب مملکتی است از نظر عنصر قانونی جرم وصف مجرمانه باید به تعریف قانون باشد که ناشی از تقصیر جزائی و سوء نیت است اما در حالیکه جرم مدنی ناشی از تقصیر با لحاظ ورود خسارت محقق میگردد و مهمترین منابعی که در شریعت مقدس اسلام حاکی از الزام به مقید بودن به اصل قانونی بودن جرائم و مجازاتها است آیه شریفه ((لا یکلف الله نفساً الا ما اتیها)) از سوره طلاق میباشد.

۲_ عنصر مادی جرم: که ناشی از چیزی است که ما در علم خارج مشاهده میکنیم که ناشی از فعل یا ترک فعل مادی و قابل مشاهده است و قابل مشاهده بودن آن بدین معنی نیست که حتماً فردی باید آنرا ببیند بلکه اینست که فعل یا ترک فعل یا حالت فاعل قابل مشاهده باشد و برگرفته از عنصر قانونی جرم است مثلاً ربایش بردن مال دیگری به طور مخفیانه یا ظاهر که صاحب مال، ناراضی باشد را تعریف مینمائیم در این عنصر بردن مال غیر بدون رضایت سرقت نام دارد و دیدن فعل ناشی از تعریف، با نگرش به فعل مرتکب ناظر از وجود عنصر مادی جرم است از لحاظ عنصر مادی جرم جزائی مستقلاً و بدون ورود خسارت نیز قابل تحقق میباشد مانند حمل سلاح غیر مجاز در حالیکه در جرم مدنی از دیدگاه عنصر مادی مبنا خسارت تحمیلی بر شخص است.

۳_ عنصر معنوی: که ناظر بر قصد و نیت درونی مجرم است که با قصد مجرمانه و سوء نیت محقق میگردد در این حالت نکته قابل

تأمل اینست در قانون حفظ کاربری جرم انگاری فعل مزبور بدون لحاظ عنصر معنوی انجام یافته چرا که در تغییر کاربری نمیتوان عنصر معنوی را در وقوع بزه متصور دانست و عنصر معنوی را با نگرش به محال بودن سوءنیت و قصد مجرمانه رو به زوال است. چه بسا قانون حفظ کاربری نوعی قانون تخصصی است که گاه افراد متخصص شاید بدلیل عدم کاربرد آن با آن آشنائی ندارند چه رسد به افراد عادی که به فکر و خیال خود تصرف در مالیک حلال خویش را قانونی و شرعی میدانند و مانند کسانی هستند که با توجه به قاعده قبح عقاب بلا بیان مجرم شناخته میگردند زیرا که عنصر معنوی نیز در جرم انگاری و تصویب این قانون لحاظ گردیده، بنظر نمیرسد.

قاعده ممنوعیت عقاب بلا بیان یا قبح عقاب بلا بیانکه از دیر باز در شریعت اسلام پذیرفته شده یکی از قواعد فقهی میباشد که اعمال کیفر نسبت به اشخاص بدون بیان قبلی رفتار مجرمانه را قبیح و زشت میدانند و دلیل عقلی نیز حاکی از آنست که خداوند بدون تصریح به حکم و قانون و ابلاغ آن، کسی را کیفر نخواهد داد.

از نظر عنصر معنوی خطا بر مبنای جرم مدنی است در حالیکه مبنای تمامی جرائم عمدی علم و معرفت شخص مرتکب به نامشروعیت و غیر قانونی بودن عمل است در یک بیان ساده باید گفت سوءنیت در ارتکاب.

تعارض قانون حفظ کاربری با اصل تسلیط:

با توجه به این اصل، مالک در مال خود هر نوع تصرفاتی که بخواهد بنماید شرعا مجاز است و قانونا، جز در مواردی که تحدیدی مشروع بر مالکیت وی وارد گردیده باشد که میتوان آنرا در ماده ۳۰ قانون مدنی یافت پس طبق قاعده تسلیط مسلمانان حق همه گونه تسلط و انتفاع در مالیک خویش را دارند و این اصل زمانی جاری است که با قاعده لاضرر در تزامم نباشد اما در بررسی تعارض آن با قانون حفظ کاربری اراضی زراعی باید گفت این قانون تسلط بر عرصه و اعیان را محدود بلکه هر گونه تصرف در آنرا جرم تلقی نموده است و چنین بنظر میرسد قلع و قمع مستحذات با اصل مالکیت، اصل تسلیط و عنصر قانونی جرم در تعارض و تزامم واقع گردد. مالکیت بر عرصه مالکیت بر اعیان نیز تلقی میگردد و نیز مالکیت بر فضای محازی در این حالت آیا محدود کردن حق مالکیت افراد محدود کننده بنظر نمیرسد؟

تزامم قانون حفظ کاربری با لحاظ اصل مالکیت با حدیث رفع و اصل اباحه :

حدیث رفع که به نقل از حضرت رسول نقل شده است :

((رفع عن امتی تسعه اشیاء: الخطا والنسیان و ما استکر هوا علیه و ما لا یعلمون)) از امت من نه چیز برداشته شده است: اشتباه اشتباه.... و آنچه که حکم آنرا نمیدانند ایا طبق این حدیث با توجه به جواز اصل مالکیت و نص صریح قانون با استناد به اصل چهارم، اصل چهل و هفتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و مواد ۳۰ الی ۳۳ قانون مدنی یا اصل تسلیط، اصل اباحه تعارض قانونی، فقهی ندارد؟

اصل اباحه : که با توجه به این اصل انسان نسبت به اشیاء موجود در حتی عالم خارج حق هر گونه دخل و تصرف دارد مگر در مواردی که قانون آنرا منع کرده باشد این اصل ضامن اراده افراد در عقود و تصمیم گیری تصرف است. بنابراین اصل در هر چیز ((اباحه و جواز است)) ولی این اباحه و جواز بایستی بر مبنای یک قانونی صورت پذیر که مالکیت و جواز مالکیت و تصرف در مالیک اشخاص را به رسمیت قبول نماید .

نتیجه گیری

در پایان میتوان گفت که قانون حفظ کاربری علی رغم تلاش در نگهداری اراضی زراعی و باغی با اصل مالکیت و توابع ان، قاعده تسلیط، عدم رعایت و لحاظ عنصر معنوی جرم در جرم انگاری موقوف، رعایت نکردن اصول دادرسی در تعارض است و لحاظ موارد در آنف از ضروریات آن احساس میگردد.

پی نوشتها :

اموال و مالکیت _ کاتوزیان _ دکتر ناصر _ نشر میزان ۱۳۸۶

۲ : جواهر ۱۴/۹۴/۶ و ص ۱۳۸/۱۸۴

۳ : تاریخ حقوق ایران، شماره ۹۶-۵۰۵

۴ : بایسته های حقوق جزای عمومی _ گلدوزیان _ دکتر ایرج _ نشر میزان

۵ : قانون مدنی در نظم حقوقی کنونی _ کاتوزیان _ دکتر ناصر _ نشر میزان

۶ : قانون مدنی جمهوری اسلامی ایران

۷: مبسوط در ترمینولوژی حقوق _ جعفری لنگرودی _ دکتر جعفر _ جلد اول

۸ : قانون اصلاحات ارضی مصوب ۱۳۴۰/۴/۱۹

۹: قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغات مصوب ۱۳۷۴ با اصلاحات و الحاقات بعدی مصوب ۱۳۸۵

۱۰: محشای قانون مجازات اسلامی _ گلدوزیان _ دکتر ایرج

۱۱: دستور العمل تعیین مصادیق تغییر کاربری موضوع ماده ۱۰ قانون اصلاحی حفظ کاربری اراضی زراعی و باغی به شماره ۵۹۸۷۹

۱۲: قانون جلوگیری از خرد شدن اراضی کشاورزی و ایجاد قطعات مناسب فنی، اقتصادی مصوب ۱۳۸۵/۱۱/۲۱ مجمع تشخیص

مصلحت نظام

۱۳: قانون گسترش کشاورزی در قطبهای کشاورزی مصوب ۱۳۵۴/۳/۵

۱۴: قانون تعاریف محدوده شهر و روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها مصوب ۱۳۸۴

۱۵: قانون منع فروش و واگذاری اراضی فاقد کاربری مسکونی برای امر مسکن به شرکتهای تعاونی مسکن و سایر اشخاص حقیقی و

حقوقی و آئین نامه اجرائی آن مصوب ۱۳۸۱/۵/۶

۱۶ : ترمینولوژی حقوق جزا _ ارجمند دانش _ جعفر