

چالش‌های حقوقی و ضرورت اصلاح قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغی

اصلاحی مصوب ۱۳۸۵

حسین اسماعیل نسب^۱

دکتری حقوق، دانشگاه مفید قم، کارشناس ارشد حقوقی سابق اداره امور اراضی. وکیل دادگستری، بابل، ایران.

Hossein.esmaeilnasab@gmail.com

دریافت: شهریور ۱۳۹۸ و پذیرش: دی ۱۳۹۸

چکیده

حراست و حفاظت از ذخایر زیست‌محیطی و تولید غذای سالم و ارگانیک برای تحقق امنیت غذایی، از موضوعات مهمی است که در برنامه‌های توسعه ایران همواره مورد توجه قرار گرفته است. وجود دستگاه‌های دولتی و متولی متعدد، چالش‌های حقوقی برای تکمیل و تحقق اهداف توسعه و رشد اقتصادی را طی سالیان اخیر موجب شده است. تا قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغی در اجرا با چالش‌های حقوقی و بعضاً تعارضاتی با سایر قوانین روبرو باشد. این قانون علیرغم اصلاح در سال ۱۳۸۵، باز هم نیازمند اصلاح و تغییر اساسی در مسائلی همچون؛ نوع مجازات مجرمین؛ چگونگی اعاده وضعیت زمین‌های قلع و قمع شده و انتخاب حافظ امین در زمان اجرای آرای قطعیت یافته می‌باشد. لذا در این نوشتار، به بررسی چالش‌های حقوقی و موازی‌کاری‌های دستگاه‌های گوناگون دولتی در این زمینه به شیوه توصیفی-تحلیلی پرداخته‌ایم و باور بر این است که، برای حل چالش‌های حقوقی و تعارض‌های بی‌پایان و موازی‌کاری‌های صلاحیتی میان دستگاه‌های عمومی، اتخاذ رویکردی جدید با ادغام قوانین بسیار پراکنده و گوناگون در یک قانون جامع و منسجم و اعطای اختیارات یکپارچه به یک نهاد یا سازمان مستقل برای تصمیم‌گیری و پیگیری جرائم تغییر کاربری در خارج از حوزه شهرها و روستاها ضروری است تا شاهد کاهش تغییر کاربری‌های غیرمجاز و پیگیری قضایی متناسب با مجرمان در کشور باشیم.

واژه‌های کلیدی: تغییر کاربری - قانون - جرم - زراعی و باغی

^۱. آدرس نویسنده مسئول: دفتر وکالت، بابل، ایران.

تخصص و...)، طبیعی (فرسایش خاک و...) مورد بررسی قرار گرفته است.

از دیگر سو مطابق قانون، مرجع تشخیص اراضی زراعی و باغ‌ها، وزارت جهاد کشاورزی است و مراجع قضایی و اداری موظف به رعایت نظر سازمان مذکور خواهند بود. ادامه تغییر کاربری‌های گسترده، سبب تخریب خاک‌ها و نابودی بخش بزرگی از زمین‌های کشاورزی شده و از دیدگاه امنیت غذایی، خودکفایی و اشتغال پایدار جامعه روستایی، پیامدهای اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی بسیار حائز اهمیت است. فشار صنعت، گردشگری، بحران کم‌آبی و کاهش حاصلخیزی خاک‌ها و بهره‌وری بخش کشاورزی، تغییر سبک زندگی روستاییان، ضعف قوانین بازدارنده و فساد اداری، حفاظت از اراضی کشاورزی را دشوارتر می‌کند. مشکلات اقتصادی مردم، درآمد کم، نداشتن پشتوانه مالی، به‌صرفه نبودن فعالیت‌های کشاورزی، افزایش هزینه‌های کشاورزی، افزایش کاذب قیمت زمین، مسکن، افزایش هزینه‌های زندگی و مشکلات مربوط به فروش محصولات از عوامل مهم اقتصادی تغییر کاربری است. گسترش شهرنشینی و فشار توسعه، بهره‌برداری بی‌رویه، تغییرات نادرست کاربری اراضی و دست‌اندازی بشر به عرصه‌های کشاورزی، روز به روز باعث برهم زدن تعادل‌های زیست می‌گردد (درویدیان، ۱۳۹۶). چالش‌های تغییر کاربری در مورد اراضی زیر کشت محصولات راهبردی که اشتغال زیادی را ایجاد کرده‌اند مانند برنج، آن‌هم در استان‌های شمالی که هدف و مقصد گردشگری هستند، شدیدتر و جبران‌ناپذیرتر است. امروزه در کنار مشکلات معیشتی کشاورزان؛ و همچنین وجود انبوه متقاضیان غیربومی به‌ویژه مرکز نشینان برای داشتن ویلاهای مناسب در شمال کشور، متأسفانه شاهد خرد شدن و فروش اراضی کشاورزی هستیم (مرزوقی، ۱۳۸۲). به‌طور کلی این عوامل را می‌توان به سه گروه تقسیم کرد (عسگرخانی، ۱۳۹۵): عوامل قانونی - عوامل جمعیتی - عوامل اقتصادی.

سازمان ملل مطابق برنامه توسعه پایدار ۲۰۳۰ خود، زدودن فقر و رفع گرسنگی را از محورهای اصلی اهداف خود اعلام کرده است (سند توسعه پایدار ۲۰۳۰ سازمان ملل) و حتی در برنامه‌های زیست‌محیطی و تغییرات آب و هوایی پاریس (۲۰۱۵) و برنامه سازمان جهانی فائو ۲۰۳۰ - ۲۰۵۰ نیز بر اهمیت حفظ و حراست از منابع طبیعی و زیستی و توسعه برنامه‌های کشاورزی و حراست از زمین‌های کشاورزی تأکید شده است (الکساندر و بروینسما، ۲۰۱۲) اما چگونگی اتخاذ تصمیم و رویکرد قانون‌گذاری و مدیریت منابع، به کشورهای عضو واگذار شده است. امری که موجب می‌شود کشور ایران، نه تنها صرفاً به منظور تحقق آن برنامه‌ها و اسناد بین‌المللی، بلکه به‌منظور تحقق اهداف توسعه پایدار و عدم مهاجرت روستائیان به شهرها و حفظ رشد تولید محصولات کشاورزی در موازات رشد جمعیتی کشور، به شکل جدی‌تری قوانین فعلی خود را بررسی و مورد واکاوی قرار دهد تا با رفع ضعف‌ها و چالش‌های حقوقی، تغییر کاربری غیرمجاز افسارگسیخته را آن‌هم در بهترین زمین‌های کشاورزی، مهار و مدیریت صحیح‌تری اعمال نماید چراکه سالانه به‌طور متوسط ۱۴/۲ میلیون هکتار از اراضی کشاورزی ایران به زیر کشت محصولات زراعی و باغی می‌رود که حفظ این سطح از کشت و ممانعت از تغییر کاربری غیرمجاز، قوانین و برنامه‌های هدفمند و جدی می‌خواهد (قنبری، ۱۳۹۸). بررسی‌ها نشان می‌دهد که روند تغییر کاربری در اراضی زراعی، باغی و جنگلی بسیار شدت گرفته است. برای مثال در شهرستان رشت، براساس اطلاعات تصاویر ماهواره‌ای طی سال‌های ۱۳۸۲ الی ۱۳۹۲ معادل ۳۵۰۴۲ هکتار از اراضی زراعی که مستعدترین زمین‌های شهرستان بوده و نیز ۴۸۳۲ هکتار از جنگل‌ها و مراتع تغییر کاربری داده است (کلالی مقدم، ۱۳۹۵). عوامل موثر بر این تغییر کاربری در قالب متغیرهای اقتصادی (گرانی نهاده‌های کشاورزی، پایین بودن قیمت محصولات زراعی و...)، اجتماعی (بی‌سوادی و کم‌سوادی زارعین، عدم

مستقیماً نسبت به او واقع شده، متضرر از جرم یا بزه دیده خوانده می‌شود و وقتی چنین شخصی یا قائم‌مقام او (مانند ورثه) مطالبه حقی از قبیل قصاص (بدون لزوم تقدیم دادخواست) یا مطالبه ضرر و زیان ناشی از جرم را به موجب دادخواست می‌کند، مدعی خصوصی نامیده می‌شود و به هر صورت شاکی یا مدعی خصوصی متضرر از جرم یا ذی‌نفع در اعلام شکایت است. بنابراین او در جریان دادرسی دارای حقوق و مزایایی است از جمله این‌که از حق گذشت برخوردار است و یا حق تجدیدنظرخواهی نسبت به احکام و... دارد؛ اما در اعلام جرم، الزاماً اعلام‌کننده، متضرر از جرم نیست زیرا اگر متضرر از جرم باشد، او شاکی خصوصی نامیده می‌شود و چنانچه چنین شخصی فقط «خبردهنده» وقوع جرمی باشد، تنها اعلام‌کننده جرم است و از حقوق شاکی برخوردار نیست، اما چه کسانی یا مقاماتی حق اعلام جرم دارند؟ اصولاً، دادستان، ضابطان دادگستری و اشخاصی که مکلف به اعلام جرم هستند (مانند وزارت بهداشت در تخلفات پزشکی که جنبه عمومی دارند)، اعلام جرم وظیفه آنان محسوب می‌شود و چنانچه در جرائم عمومی با وجود اطلاع از وقوع جرم به تکلیف خود عمل نکنند حسب مورد دارای مسئولیت‌های کیفری و انتظامی خواهند بود. افزون بر این در جرائمی که صرفاً دارای جنبه خصوصی هستند، جز با شکایت شاکی یا قائم‌مقام وی، تعقیب جزایی شروع نمی‌شود و طبق ماده ۶۸ قانون آیین دادرسی کیفری دادگاه‌های عمومی و انقلاب «شکایت برای شروع به رسیدگی کافی است، قاضی نمی‌تواند از انجام آن خودداری نماید». در حالی که هر اعلام جرمی، برای شروع به تحقیقات کافی نیست مگر این‌که جرم دارای جنبه عمومی و اعلام‌کننده، خود ناظر وقوع چنین جرمی باشد که در این صورت «این اظهار برای شروع به رسیدگی کافی است» (از ماده ۶۶ همان قانون).

نکته قابل‌ذکر دیگر این است که در جرائمی که وفق مواد ۱۰۳ و ۱۰۴ قانون مجازات اسلامی، دارای «جنبه عمومی» است، ممکن است با در نظر گرفتن ماهیت عمل مجرمانه یا توصیف آن، وقوع جرم، جدای از صدمه به

لذا افزایش قیمت و بورس‌بازی زمین و مسکن؛ پایین بودن بازده اراضی کشاورزی و باغی و رشد بخش‌های بازرگانی و بهداشت و درمان، از سوی دیگر توسعه شهری و برنامه‌ریزی شهری برای کاربری‌های گوناگون و الحاق مناطق کشاورزی و حریم شهری به منطقه شهری و طرح هادی روستایی، لزوم داشتن تناسب میان جمعیت ثابت و مسافر در قالب معیارهای کمی و کیفی را توسط دستگاه‌های مسئول دوچندان می‌نماید (ابراهیم‌زاده، ۱۳۸۹)؛ لذا مبنای حقوقی حق بر غذا، برای جلوگیری از آن وقایع، ابتدا در ماده ۱۱ میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در سال ۱۹۶۶ درج شد تا اهمیت آن را مورد تأکید قرار دهد (اسماعیل نسب، ۱۳۹۵: ۲) و در سطح داخلی نیز، نباید اهمیت تغییر کاربری غیرمجاز و اصلاح قوانین داخلی را به منظور جلوگیری از به خطر افتادن امنیت غذایی مردم ایران، بی‌تأثیر دانست امری که در ادامه به بررسی آن می‌پردازیم.

چالش‌های حقوقی قانون حفظ کاربری اراضی در اجرا اعلام جرم و رسیدگی

قانون جدید آیین دادرسی کیفری با هدف عملیاتی کردن مشارکت مردم، تعقیب دعوای عمومی را در دسته‌ای خاص از جرائم توسط این سازمان‌ها به رسمیت شناخته است. هرچند در متن قانون از سمت این سازمان‌ها به‌عنوان اعلام‌کننده جرم یاد شده است اما اختیارات گسترده‌ای از قبیل اقامه دلیل و اعتراض به آرای صادره به آن‌ها واگذار شده است. شاید بتوان گفت که با توجه به اختیارات «شاکی»، ذکر عنوان شاکی و اعلام‌کننده جرم توأمان در نظر گرفته شده است. در صورتی که به منافع خصوصی اشخاص حقوقی یا این انجمن‌ها آسیبی وارد شود، با توجه به همان شرایط، اشخاص حقیقی می‌توانند اقامه دعوا کنند اما موضوعی که در این قانون مغفول واقع شده است، چگونگی سازوکار نظارتی بر فعالیت این سازمان‌هاست (کوشکی، ۱۳۹۲). از نظر مقررات آیین دادرسی کیفری، بین «شاکی خصوصی یا مدعی خصوصی» و «اعلام‌کننده جرم» تفاوت‌هایی وجود دارد. کسی که جرم

جامعه، موجب وارد شدن ضرر به اشخاص خصوصی شود. مصداق‌های رایج این نوع جرائم فراوان هستند، مانند کلاهبرداری، خیانت در امانت، سرقت. بنابراین قید این‌که کلیه جرائم موضوع قانون خاصی دارای جنبه عمومی است، نباید این تصور را ایجاد کند که شخص یا اشخاص متضرر از این نوع جرائم، شاکی خصوصی محسوب نمی‌شوند زیرا در جرمی که دارای جنبه عمومی است هر چند تعقیب بدون اعلام شکایت شاکی نیز الزامی است، به هر حال شاکی خصوصی حق شکایت و یا گذشت از شکایت را دارد اگرچه در این نوع جرائم گذشت وی موجب موقوفی تعقیب نخواهد بود اما قانون‌گذار وظیفه دستگاه‌های دولتی را به صراحت روشن نکرده است! به نظر می‌رسد دستگاه‌های دولتی مانند جهاد کشاورزی در راستای پیگیری مجرمان تغییر کاربری غیرمجاز، می‌تواند وفق مواد ۶۵ و ۷۲ قانون آئین دادرسی کیفری، صرفاً به دادستان اعلام جرم کند چراکه حسب مواد ۵۹۹ و ۶۰۶ قانون مجازات اسلامی و ماده ۱۳ و ۱۴ قانون ارتقاء سلامت اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰، مقامات دولتی موظف به اعلام جرم متخلفین در حوزه کاری‌شان می‌باشند اما نسبت به اعلام جرم مطابق مواد ۳ و ۸ و ۱۰ قانون حفظ کاربری، به نظر می‌رسد وظیفه کمتری برای پیگیری شکایت دارند و با اعلام وفق مواد ۶۵ و ۷۲ قانون آئین دادرسی کیفری، دادستان شهرستان می‌بایست ادامه آن پرونده را شخصاً پیگیری یا وفق بند پ ماده ۴۳۳ قانون مذکور، تقاضای تجدید نظرخواهی نماید، حتی اگر جرم تغییر کاربری را به دلیل صرفاً جزای نقدی که دارد، بر اساس بند ۳ ماده ۱۹ قانون مجازات اسلامی درجه هفت به حساب آوریم و مستقیماً در دادگاه رسیدگی شود (خالقی، ۱۳۹۶)، چراکه به استناد مواد ۱۰۳ و ۱۰۴ قانون مجازات اسلامی، جرم تغییر کاربری از جمله جرائم غیرقابل گذشت محسوب می‌شود.

اجرای حکم قلع و قمع

نبود متولی مشخص برای برخورد با تخلفات ساخت‌وساز غیرمجاز و نداشتن وسایل سنگین مورد نیاز از جمله مشکلاتی است که سبب شده بسیاری از احکام

صادرده برای تخریب بناهای غیرمجاز در روستاها و مناطق بیلاقی و خارج از حوزه شهری، همچنان روی کاغذ باقی بماند. ساخت‌وسازهای غیرمجاز در عرصه‌های ملی و اراضی متعلق به اشخاص وجود دارد که شناسایی تخلفات در عرصه طبیعی بر عهده منابع طبیعی و در اراضی اشخاص بر عهده جهاد کشاورزی گذاشته شده است. سال‌هاست بین بخش‌های گوناگون اجرایی درباره تعیین متولی مدیریت در زمینه پیشگیری و برخورد با ساخت‌وسازهای غیرمجاز در منطقه حریم شهر و حریم روستا و مناطق خالصه و مستحدثه و حریم رودخانه خارج از بافت روستا و ... اختلاف وجود دارد چراکه در یک دوره زمانی، این منطقه زیر نظر بخش‌داری و کمیسیون ماده ۹۹ بود و زمانی زیر نظر شهرداری و کمیسیون ماده ۱۰۰. یکی دیگر از مهم‌ترین مسائل برای اجرای آرای قلع و قمع، نداشتن ماشین‌آلات سنگین است و بخش خصوصی نیز به دلیل تبعات و مشکلات احتمالی حاضر به همکاری در این بخش نیستند. حتی درخواست خرید ماشین‌آلات سنگین از سوی جهاد کشاورزی مطرح شده که تاکنون بودجه‌ای برای آن تأمین نشده است. از سوی دیگر، بسیاری از ساخت‌وسازها در حریم راه یا حریم رودخانه‌ای با کاربری زراعی و باغی است که متولی این بخش راه و شهرسازی و یا شرکت آب منطقه‌ای است که باید با آن‌ها برخورد کند. نه تنها در زمینه پیگیری میان دستگاه‌های گوناگون اختلاف در صلاحیت است، بلکه مقوله مهم‌تر پیشگیری نیز حلقه گمشده برخورد با ساخت‌وسازهای غیرمجاز بوده، زیرا بسیاری از ساختمان‌های غیرمجاز در یک دوره زمانی احداث شده‌اند که اگر نظارت و پیشگیری لازم اعمال می‌شد، اکنون شاهد رشد قارچ گونه ویلاهای بعدی و بیشتر، در مزارع کشاورزی و باغ‌ها نبودیم چراکه طبق ماده ۱۰ قانون حفظ کاربری اراضی مزارع و باغ‌ها، هر کس برای ایجاد بنا در اراضی خود باید از جهاد کشاورزی مجوز بگیرد و در غیر این صورت اقدامش غیرقانونی و جرم است. در سایه نبود اقدامات پیشگیرانه، راه‌حل دشوار پیگیری و اجرای آرای قضایی است.

بود که حق‌الزحمه امین اموال را شورای حل اختلاف یا دادسرای مجری حکم و یا دادگاه تعیین خواهد کرد و آیا وفق ماده ۸۲ قانون مذکور، جهاد کشاورزی محکوم‌له در پرونده‌ای با جنبه عمومی محسوب می‌شود تا اجرت حافظ اموال را بپردازد؟ در صورت پرداخت از چه شخصی مطالبه کند؟ سؤالات متعدد در این زمینه و سختی اجرای رأی موجب شده است تا ایرادات قانون‌گذاری و قضایی به‌طور مشهودی در زمان اجرای آرای قلع و قمع بشدت دیده شود و آن‌هم در خصوص اعیانی‌هایی با چندین طبقه و ستون‌های بتنی و محکم که جز با بمب‌گذاری، قابلیت تخریب با لودر یا کارگر را ندارند. از سوی دیگر وفق مواد ۴۸۴ و ۴۹۱ و ۴۹۴ و ۴۹۵ (چگونگی اجرای و انتخاب حافظ امین) و ۴۹۷ و ۴۹۸ قانون آئین دادرسی کیفری، اتخاذ سیاست راهبردی مناسب جهت اجرای رأی کیفری نیز با دادستان و قاضی اجرای احکام کیفری است که متأسفانه رویه مشخصی برای مناطق و زمین‌های گوناگون در نظر گرفته نشده است که این امر نیز، اجرای حکم و واکنش بعد از ساخت‌وساز را با مشکل جدی روبرو نموده است.

تعارض با سایر قوانین

قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغی، مهم‌ترین ابزار قانونی برای حفاظت از اراضی کشاورزی است ولی تبصره ۵ این قانون به عنوان تبصره‌ای عجیب اشاره دارد که " اراضی داخل محدوده قانونی روستاهای دارای طرح هادی مصوب، مشمول ضوابط طرح هادی بوده و از کلیه ضوابط مقرر در این قانون مستثنی می‌باشند". در واقع قدرت این تبصره از اصل قانون بیشتر است و بیشترین تغییر کاربری‌ها در درون اراضی طرح هادی ایجاد شده و این طرح ایجاد فساد و رانتی را می‌کند که بعضاً صاحبان زمین با پرداخت رشوه و تطمیع عاملان بازننگری طرح هادی در طراحی بافت روستا مؤثر واقع شده و طرح‌ریزی روستا نه بر اساس توانمندی اکولوژیک و جمعیتی آن، بلکه بر اساس قدرت و نفوذ صاحبان زمین تعیین می‌گردد. در طراحی و بازننگری طرح هادی نباید افزایش طرح هادی باعث گسترش عرضی آبادی روستا به داخل اراضی

لذا علیرغم ابهام در اجرای آرای که متضمن قلع و قمع هستند، سؤال مطرح می‌شود که اگر محکوم علیه اثاثیه و امکانات منزل یا اعیانی مورد قلع و قمع (مانند کولر، تلویزیون، ماشین موجود در پارکینگ) را عمداً خالی نکند و مهیا برای قلع و قمع نسازد، دادورز و مسئولان جهاد کشاورزی و ضابطان دادگستری چه باید بکنند؟ مبحث پنجم از قانون اجرای احکام مدنی مربوط به حفظ اموال منقول توقیف شده است که در زمان اجرای احکام قطعیت یافته، تغییر کاربری نیز تا حدودی در این خصوص کاربرد دارد. ماده ۷۷ قانون مذکور اشاره دارد «اموال توقیف شده در همان جا که هست حفظ می‌شود مگر این‌که نقل اموال به محل دیگری ضرورت داشته باشد». ماده ۷۸ قانون مذکور نیز اشاره دارد «اموال توقیف شده برای حفاظت به شخص مسئولی سپرده می‌شود. حافظ با توافق طرفین تعیین می‌گردد و در صورتی که طرفین حین توقیف حاضر نباشند و یا در انتخاب حافظ تراضی ننمایند، دادورز (مأمور اجرا) شخص قابل اعتمادی را معین می‌کند. اوراق بهادار و جواهر و امثال آن‌ها در صورت اقتضاء در یکی از بانک‌ها به امانت گذاشته می‌شود» و ماده ۸۰ نیز بیان داشته «اموال توقیف شده و رونوشت صورت اموال به شخصی که مسئولیت حفظ را به عهده گرفته تحویل و رسید اخذ می‌گردد» و ماده ۸۲ مقرر کرده «اجرت حافظ را اگر محکوم‌علیه تأدیه نکند محکوم‌له می‌پردازد و از حاصل فروش اشیاء توقیف شده استیفاء می‌نماید. در صورت مطالبه اجرت از طرف حافظ و عدم تأدیه آن مدیر اجرا به محکوم‌له اخطار می‌کند که ظرف ده روز از تاریخ ابلاغ اخطار اجرت حافظ را بپردازد» و ماده ۸۶ بیان داشته «هرگاه حافظ نخواهد یا نتواند اموال توقیف شده را نگاهداری کند و یا اوضاع و احوال تغییر او را ایجاب نماید، دادورز (مأمور اجرا) پس از تصویب دادگاه حافظ دیگری معین خواهد کرد».

حال سؤال این است که برای اجرای رأی و اعاده وضع به حالت سابق، اموالی که از عرصه و اعیان آن محل خارج و به حافظ اموال داده می‌شود، حق‌الزحمه آن چقدر است و چه شخصی باید پرداخت نماید؟ مشخص نخواهد

کشاورزی گردد که متأسفانه هرگز این نکته توسط مشاوران و مجریان طرح هادی لحاظ نمی‌گردد (درودیان، ۱۳۹۶). کشاورزان در تمام مراحل تولید، ذخیره‌سازی و عرضه محصول به بازار با آن دست و پنجه نرم می‌کنند، در مواقع زیادی به‌ویژه در امر واردات محصولات کشاورزی و نهاده‌هایی مانند بذر و کود و سموم کشاورزی و فصل صدور مجوزهای واردات محصولات، با سیاست‌های دولت رقابت مستقیم می‌کنند نه با بازارهای جهانی و رقبای ملی و منطقه‌ای شان؛ چراکه ضعف بخش کشاورزی در تأمین اشتغال و درآمد محلی به سبب ماهیت این بخش اقتصادی و عدم حمایت مؤثر دولت، جمعاً حدود ۶۰ درصد اثرگذاری مستقیم و غیرمستقیم در نگرش و تصمیم کشاورزان در عدم مقاومت در فروش اراضی خود به گردشگران و دلالتان جهت ساخت خانه دوم شان دارد که جای خالی سازان میراث فرهنگی نیز به‌عنوان متولی صدور مجوز موافقت اصولی ساخت هتل‌ها و متل‌ها با تراکم متناسب دیده می‌شود تا عرصه کمتری برای پذیرش مسافران و افراد غیربومی به ساخت‌وساز و آن هم به‌صورت غیرمجاز اختصاص یابد (قدمی، ۱۳۹۱).

از دیگر چالش‌های قانون حفظ کاربری، عدم اجرای صحیح آئین‌نامه اجرایی صدور اسناد مالکیت اراضی کشاورزی مصوب ۱۳۸۵ در راستای ماده ۱۳۳ قانون برنامه چهارم توسعه و قانون حدنگاری (کاداستر) پهنه‌های کشاورزی است چراکه با سنددار نشدن اراضی و مشخص نشدن ملک آن و نقل و انتقال اراضی و تفکیک به‌صورت غیررسمی و غیرمجاز، عاملین اصلی آن از مجازات می‌گریزند و زمینه‌های فرار مجرمان تغییر کاربری غیرمجاز، بر اساس ماده ۴ قانون آئین دادرسی کیفری (عدم توجه اتهام به دلیل ساخت غیرمجاز توسط فروشنده یا اشخاص دیگر)؛ فراهم می‌آید، در صورتی که اگر به استناد مواد ۱۰۳ و ۱۰۴ قانون مجازات اسلامی جرم تغییر کاربری را جرمی غیرقابل گذشت به حساب آوریم، با اعلام جرم وفق ماده ۶۵ قانون آئین دادرسی کیفری، این وظیفه دادستان و مقام تعقیب در دادگاه است که باید وفق مواد ۱۰۴ و تبصره ۱ ماده ۲۸۵ و

۳۰۶ و ۳۴۰ قانون آئین دادرسی کیفری، به شناسایی متهم اقدام کند و از صدور قرار منع تعقیب خودداری نماید. از سوی دیگر ضعف‌های اساسی در قانون تعیین تکلیف اراضی فاقد سند رسمی در بخش زمین‌های کشاورزی و اصلاحات ارضی و مواد ۱۴۷ اصلاحیه سابق قانون ثبت که بر اساس آن‌ها سند مالکیت صادر می‌شد و می‌شود، وجود دارد چراکه افراد سودجو ابتدا اراضی و باغات را به گونه‌ای که خانه قدیمی یا اعیان با قدمت قبل از سال ۱۳۷۴ در آن موجود باشد، تفکیک نموده و در سایر زمین‌ها یک انبار کوچک می‌ساختند و سند مالکیت شش دانگ می‌گیرند و مانع از شمولیت قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغی و ممنوعیت مندرج در قانون افراز و فروش املاک مشاع می‌شوند و در نهایت به ساخت‌وساز می‌پردازند. از ضعف‌های قانون حفظ کاربری، قید میزان محکومیت به جزای نقدی تا ۳ برابر مندرج در ماده ۳ قانون مذکور است که رویه غالب شعبات دادگاه نشان داده که کمتر از سه برابر مقوم شده در کمیسیون تقویم اراضی محکوم می‌شوند که جنبه بازدارنده ندارد. حتی با توسعه شهرها و داخل شدن زمین‌های کشاورزی در حوزه شهری، عملاً موضوع تغییر کاربری از صلاحیت قانون حفظ کاربری به استناد تبصره ۵ ماده ۱ خارج و ماده ۹۹ و ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها به‌راحتی با دریافت عوارض و مابه‌التفاوت تغییر کاربری، موافقت می‌نمایند که این مهم نیز نوع بافت و کاربری کشاورزی در حوزه‌های شهری و روستایی را با سؤالات جدی مواجه می‌کند که اهمیت و جایگاه آن‌ها چیست؟

تعارض دیگر قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغی، با قانون اصلاح قانون ایمنی راه و راه‌آهن مصوب ۱۳۷۹ برای اعمال صلاحیت طرح دعوی زمین‌های زراعی و باغی تغییر کاربری غیرمجاز یافته در حریم مجاور راه‌ها و محدوده شهرها و راه‌آهن است (کریمی، ۱۳۹۶). ضوابط حفظ حریم و اراضی مجاور راه‌ها در محدوده استحفاظی و حریم شهرها مصوبه مورخ ۶۸/۳/۱ به منظور کنترل ساخت‌وسازهای اطراف جاده‌های بین‌شهری و کمربندی‌ها که عموماً منجر به توسعه بی‌رویه شهرها به

تبصره (۱) ماده (۶) قانون ایمنی راه‌ها و راه‌آهن اقدام کند. با تصویب این ماده تبصره ذیل ماده (۱۵) لغو می‌گردد. با توجه به قوانین متعدد بیان شده؛ عملاً پیگیری، اعلام جرم، صدور مجوز ساختمانی و تغییر کاربری یک زمین در حاشیه شهر، در صلاحیت چند نهاد گوناگون به صورت هم‌زمان قرار می‌گیرد که این موضوع موازی کاری مشهودی را نشان می‌دهد که برای پیگیری قضایی متخلفان و مجرمان تغییر کاربری نیز، مشکلات و فرافکنی‌های اعمال ماده ۶۵ قانون آئین دادرسی کیفری را به‌عنوان اعلام جرم یا شکایت، دو چندان می‌کند. از سوی دیگر، بنا بر تبصره ۱ ماده ۹۹ قانون شهرداری‌ها، به صرف داخل محدوده شهری آمدن عرصه‌ای هرچند با کاربری زراعی و باغی، دستگاه متولی و نظارت عوض می‌شود و این امر در حال انجام می‌شود که الحاق زمین‌ها به بافت شهری و روستایی بنا بر نقشه تفصیلی و یا طرح هادی، هیچ تناسبی با پلاک‌های ثبتی و اصلاحات ارضی و نقشه طرح جامع کاداستر ندارد و چه بسا همین اقدام، موجب خرد شدن اراضی شود که ادامه این روند، موجب مستمسک قراردادن ماده ۶ قانون تعیین تکلیف اراضی فاقد سند رسمی برای صدور سندی دیگر از آن پلاک اصلی به صورت فرعی و عملاً خرد شدن زمین‌های کشاورزی و باغی می‌شود. حتی به استناد تبصره ۲ ماده ۹۹ قانون شهرداری‌ها، شهرداری می‌تواند با اخذ جریمه و مطرح کردن پرونده‌های ساخت‌وساز غیرمجاز در محدوده حریم شهر، صلاحیتی شبه قضایی داشته باشد در صورتی که این امر به استناد مواد ۳ و ۱۰ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغی در صلاحیت دادگاه عمومی است! حتی در صدر ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها صراحتاً از لفظ «حریم» اشاره و تأکید دارد که هرگونه ساخت‌وسازی باید با صدور پروانه شهرداری باشد اما این صراحت، در تعارض با صلاحیت جهاد کشاورزی و کمیسیون تبصره ۱ ماده ۱ قانون حفظ کاربری است و موازی کاری را دو چندان می‌کند چراکه شخص باید دو مبلغ برای یک تغییر کاربری بپردازد: مبلغ اول وفق ماده ۲ قانون حفظ کاربری و مبلغ دوم، به میزان

سمت جاده‌های مذکور می‌گردد. شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در جلسه مورخ ۶۸/۳/۱ ضوابط زیر را تصویب نمود: کلیه کارگاه‌ها و واحدهای صنعتی و تجاری و خدماتی و نظایر آن موجود در دو طرف راه‌های موضوع این مصوبه می‌بایست به مجموعه‌های متمرکز جدید منتقل شوند. شهرداری‌ها در مورد حریم موضوع ماده ۹۹ مراجع مسئول صدور پروانه و نظارت در حدفاصل حریم شهرداری تا محدوده نهایی طرح‌های جامع و هادی موظف‌اند محل‌های مناسب برای انتقال این‌گونه واحدها را با همکاری ادارات کل منعکس و شهرسازی استان‌ها بر اساس طرح‌های مصوب توسعه شهری تعیین و تسهیلات لازم را برای انتقال فراهم نمایند و وزارت مسکن و شهرسازی با استفاده از امکانات سازمان زمین شهری و خصوصاً با استفاده از اراضی دولتی، تحقق امر فوق را تسهیل خواهد کرد. محل‌های قبلی را بر اساس تصویب مراجع قانونی مقرر حسب مورد به فضاهای باز و یا سایر کاربری‌های عمومی تبدیل و اعمال هرگونه کاربری خصوصی مغایر با آن ممنوع است؛ لذا علیرغم وجود کمیسیون تبصره ۱ ماده ۱ و مواد ۳ و ۸ و ۱۰ قانون حفظ کاربری، ضوابط حفظ حریم و اراضی مجاور راه‌ها و راه‌آهن در محدوده استحفاظی و حریم شهرها و روستاها، در قانون مذکور، به نهاد دیگری همچون اداره راه و شهرسازی واگذار شده است! در تبصره ۵ ماده ۱ آن قانون آمده است: «برداشت شن و ماسه از بستر رودخانه حداقل تا شعاع پانصد (۵۰۰) متر از بالادست و یک کیلومتر از پایین دست پل‌ها ممنوع است و متخلفان به مجازات مربوط محکوم خواهند شد». در ماده ۱۷ اشاره دارد: ایجاد هرگونه ساختمان و دیوارکشی و تأسیسات به شعاع صد (۱۰۰) متر از انتهای حریم راه‌ها و حریم راه‌آهن‌های کشور و در طول کنارگذرهایی که وزارت راه و ترابری احداث نموده یا می‌نماید و یا مسئولیت نگهداری آن را به عهده دارد بدون کسب مجوز از وزارت مذکور ممنوع می‌باشد. وزارت راه و ترابری موظف است در مورد متخلفان برابر

دستور قلع و قمع تبصره ۲ ماده ۱۰

تبصره ۲ ماده ۱۰ قانون حفظ کاربری اشاره دارد: «مأموران جهاد کشاورزی موظف‌اند با حضور نماینده دادسرا و در نقاطی که دادسرا نباشد با حضور نماینده دادگاه محل، ضمن تنظیم صورت مجلس، رأساً نسبت به قلع و قمع بنا و مستحذات اقدام و وضعیت زمین را به حالت اولیه اعاده نمایند»؛ اما این تبصره دارای چالش‌های متعددی در اجراست:

۱. مأموران جهاد کشاورزی چه مستحذاتی با چه میزان پیشرفت عملیات فیزیکی را می‌توانند رأساً با دستور قضایی دادستان تخریب نمایند؟ (صرفاً دیوار و بلوک کشی اولیه یا پی و بنای نازک کاری شده).

۲. هزینه سنگین اعاده وضعیت و خاک‌برداری پس از ریزش مصالح ساختمانی در زمین محل تخریب برای مهیا نمودن کشت با جهاد کشاورزی است و این‌که این هزینه سنگین را چه قانون بودجه‌ای مصوب می‌نماید و ردیف هزینه کرد مستقل بدان اختصاص می‌دهد؟ تبصره ۱ و ۲ قانون مذکور، تکلیف به رأساً تخریب را داده است و بهتر آن بود که بمانند ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها، به نمایندگان جهاد کشاورزی حتی بدون حضور نماینده دادسرا (نیروی انتظامی)، اختیار جمع‌آوری آلات ساخت‌وساز را به صورت توأم با جلوگیری را نیز می‌داد که این تبصره و شرایط آن نیازمند اصلاح رویه و صورت قانونی جدی است چراکه وفق تبصره ۳ ماده ۱۹ قانون مجازات اسلامی، جرم تغییر کاربری که دارای جزای نقدی است، جرم درجه ۷ محسوب و مستقیماً در صلاحیت دادگاه است و بهتر است، نماینده دادگاه حضور داشته باشد تا دادسرا.

تغییر مجازات مواد ۳ و ۸ و ۱۰ قانون حفظ کاربری

دادسرا در فرآیند کیفری، نقش مدعی عمومی را ایفا می‌کند و در اثبات دعوی عمومی، بار اثبات دلیل بر عهده دادستان قرار داده شده است. یکی از مباحث مهم مربوط به ادله اثبات کیفری مسئولیت اثبات دلیل در دعوی عمومی است. برای احراز مجرم بودن شخصی که مورد

پروانه‌ای که صادر می‌شود یا جریمه‌ای که در کمیسیون ماده ۱۰۰ می‌دهد! حتی اجمال این ماده تا آنجاست که مشخص نکرده آیا با ارسال استعلام شهرداری برای تغییر کاربری در حریم شهر، جهاد کشاورزی می‌تواند مفاد تبصره ۱ ماده ۱ را به‌عنوان محدودیتی برای تغییر متراژ خواسته شده به صلاحدید خود، کمتر کند یا باید استعلام را کلاً بپذیرد یا کلاً رد کند؟ در تعارضی دیگر، در ماده ۸ آئین‌نامه استفاده از اراضی، احداث بنا و تأسیسات در خارج از حریم شهرها و محدوده روستاها، به لفظ «دائم» اشاره شده که در تعارض با قانون تغییر کاربری و لفظ «هرگونه» مندرج در ماده ۱ قانون حفظ کاربری است؛ چراکه اگر بنا بر آن آئین‌نامه شخصی سکونت موقت داشته باشد، می‌تواند اقدامش ممنوع و غیرقانونی نباشد! و اگر هم تبصره ۲ ماده ۱۰ آئین‌نامه مذکور جهت صدور پروانه را رعایت نماییم، برای تشکیل پرونده و صدور مجوز ساخت، عملاً مانند ماده ۱۰۰ و ۹۹ قانون شهرداری‌ها، دوباره کاری و موازی کاری‌های دستگاه‌های دولتی صورت می‌پذیرد. تعارض آشکار دیگر، ماده ۲ قانون تعریف محدوده و حریم شهر، روستا مصوب ۱۳۸۴ است که در بیان نظارت با ساخت‌وساز خارج از محدوده شهر (حریم شهر) ضمن اعلام تخلف بودن (نه جرم)، پیگیری امر را با شهرداری مربوطه قرار داده است که باز هم با لفظ «جرم» و صلاحیت جهاد کشاورزی مندرج در قانون حفظ کاربری، تعارضی مستقیم دارد که این موارد عمده و متعدد تعارض، نیازمند اقدامی جدی و ادغام نمودن تمامی قوانین پراکنده در یک قانون واحد؛ بدون تعارض می‌باشد.

ضرورت اصلاح قانون حفظ کاربری اراضی

به تفصیل چالش‌های حقوقی قانون حفظ کاربری در اعلام جرم و اجرای احکام قطعی یافته تا تعارضاتی ساختاری و صلاحیتی که با سایر دستگاه‌های دولتی و قانونی دارد را بررسی نمودیم اما در ادامه، ضرورت‌های قانونی جهت اصلاح قانون حفظ کاربری را بحث و نقد می‌نماییم.

عوامل شخصی مانع مسئولیت را بر عهده مرتکب یا وکیل او دانسته و برعکس اثبات عوامل عینی را بر عهده مقامات قضایی دادسرا می‌دانند (سلیمی، ۱۳۸۰). ولی از آنجا که نتیجه عوامل مانع مسئولیت کیفری اعم از عینی (علل موجهه) و شخصی (علل واقع) نهایتاً زوال مسئولیت کیفری مرتکب می‌باشد، بنابراین برای مجازات متهم باید هم وجود مقتضی یعنی وقوع جرم و هم فقدان موانع یعنی عوامل مانع مسئولیت برای دادگاه احراز شود و احراز و اثبات آن هر دو بر عهده دادسرا می‌باشد. اصل تفسیر به نفع متهم و اصل عملی احتیاط نسبت به جان و مال و آبروی اشخاص نیز به همین امر دلالت دارد (ابوالحسنی، ۱۳۸۷). این مهم موجب می‌شود تا نگارنده با جرم درجه هفت شناخته شدن تغییر کاربری و شروع مقدماتی رسیدگی از دادگاه جزایی، مخالف باشد چراکه بررسی امر و ارجاع به کارشناس و استماع دفاعیات مفصل و انجام تحقیقات مقدماتی مفصل جهت صدور یک رأی قلع و قمع یک بنا با متراژهای بعضاً چند هزار متری و جریمه‌های غالباً چند ده و چند صد میلیون تومانی، می‌طلبد که درجه جرم با در نظر گرفتن مدتی حبس به صورت توأمان (مانند جریمه نقدی به پنج برابر مبلغ روز زمین با احتساب تمام کار شدن اعیانی غیرمجاز یا حبس شش ماه تا یک سال یا هر دو به انتخاب قاضی) از درجه هفت به حداقل درجه شش بودن ارتقا یابد تا بتوان این جرم را بر اساس ماده ۳۴۰ قانون آئین دادرسی کیفری، تحقیقات جامع و مبسوطی را از دادسرا بنا بر نظریه نفتیشی انجام داد.

از ایرادات دیگر این قانون، صرفاً جریمه شدن متخلفین اداری و کارکنان دولتی و دهیاری‌ها در صدور مجوز بر اساس ماده ۸ قانون مذکور است که باز هم به دلیل پایین بودن مبلغ و درجه جرم، به استناد مواد ۳۷ و ۳۸ قانون مجازات اسلامی، مورد تخفیف واقع می‌شود، در حالی که با اثبات تقصیر و جرم صدور مجوز غیرمجاز، ساخت و انشعاب و ... توسط مسئولین ذی‌ربط، باید شخص خاطی به کمیسیون تخلفات اداری دستگاه ذی‌ربط نیز وفق قانون معرفی تا تنزل درجه و رتبه شغلی گرفته و حتی تعلیق شود

تعقیب قرار گرفته می‌بایست سه امر ثابت شود: ۱- وقوع جرم، ۲- رابطه علیت جزایی بین جرم و فعل مرتکب، ۳- قابلیت انتساب. در مورد وقوع جرم اثبات رکن مادی و معنوی آن به استثنای مواردی که این عناصر توسط قانون‌گذار مفروض است، بر عهده دادستان قرار دارد. همچنین توصیف مجرمانه بودن عمل ارتكابی و تطبیق آن با مواد قوانین جزایی ماهوی نیز بر عهده دادستان می‌باشد. البته دادگاه، الزامی برای پذیرش این توصیف ندارد. در مورد اثبات رابطه علیت جزایی (نه فلسفی) رفتار مرتکب و نتیجه مجرمانه با عنایت به «اصل استقلال حقوق جزا» و با استفاده از روش‌های دلایل قانونی، معنوی یا علمی (حسب مورد)، دادستان مکلف است در مرحله تحقیقات مقدماتی دلایل را جمع‌آوری و در کیفرخواست آن‌ها را ذکر و در دادگاه از آن دفاع کند. در مورد اثبات قابلیت انتساب که از عوامل مانع مسئولیت کیفری بحث می‌شود، برخی از اندیشمندان به اقتضای قاعده فقهی «البینه علی المدعی» معتقدند در این مورد از آنجا که متهم مدعی وجود یکی از عوامل مانع مسئولیت کیفری (اعم از علل موجه یا رافع مسئولیت کیفری یا معاذیر قانونی) است بنابراین به اقتضای این قاعده مکلف به اثبات آن است؛ اما پاره‌ای دیگر از حقوق‌دانان دامنه کاربرد این قاعده را تنها محدود به امور حقوقی (غیرکیفری) می‌دانند و چنین عنوان می‌کنند که متهم همانند دادسرا امکانات و توانایی جمع‌آوری ادله اثباتی را ندارند و قرار دادن بار اثبات دلیل بر دوش متهم با عدالت سازگاری ندارد (آشوری، ۱۳۸۵). از این‌رو جمع‌آوری دلایل به نفع متهم و انجام تحقیق در مورد اوضاع و احوالی که بتواند به رفع اتهام از متهم یاری کند برای دادستان الزامی محسوب می‌کنند. بنابراین دادستان علاوه بر عناصر جرم می‌بایست فقدان علل مانع مسئولیت کیفری را نیز به اثبات برساند. بسیاری از حقوق‌دانان معتقدند که «ساختار نهاد دادستانی» می‌تواند توضیح دهنده این نکته باشد که چرا بار اثبات برخی از مسائل مربوط به دفاع، بر دوش دادستان است. در کشور ما، نظر قانون‌گذار و رویه قضایی محاکم روشن نیست. برخی از نویسندگان حقوق جزا اثبات وجود

جرمی مستمر (تا مشمول مرور زمان تعقیب نشود) است و این‌که مفاد مواد ۶۵ و ۱۰۴ قانون آئین دادرسی کیفری، صراحتاً در قانون جدید آورده شود و مورد تذکر قرار گرفته و وظایف دستگاه قضایی نیز به‌خوبی رعایت شود تا مستمسکی برای صدور قرار منع تعقیب در محاکم نشود.

ابطال قانون اعطای انشعابات به‌صورت موقت

موضوع «صدور مجوزهای غیرقانونی ساخت‌وساز» از جمله چالش‌ها و مشکلاتی است که در دستگاه اجرایی وجود دارد و چالش‌های قضایی پیرامون مشکلات و تخلفات در حوزه محیط زیست، منابع طبیعی و زمین‌های کشاورزی؛ یکی دیگر از مشکلات موجود در دستگاه قضا و کثرت پرونده‌هاست. موضوعی که در طی سال‌های اخیر بر اهمیت اصلاح قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغی افزوده است و عملاً استفاده از ماده ۸ قانون مذکور جهت ابطال مجوزهای انشعاب و پروانه ساختمانی را سخت و بعضاً غیرممکن نموده است، قانون مجازات استفاده‌کنندگان غیرمجاز از آب، برق، تلفن، فاضلاب و گاز مصوب ۱۳۹۶ است. در تبصره ۱ و ۲ ماده ۴ قانون مذکور، عملاً اعطای انشعاب موقت جهت ساخت و به‌رمندی پیش بینی شده است که این امر خلاف روح قانون حفظ کاربری برای جلوگیری از ساخت و ساز غیرمجاز است. این قانون عملاً مرور زمانی را برای شناسایی و اعلام جرم ساخت‌وسازهای غیرمجاز توسط جهاد کشاورزی و سایر دستگاه‌ها مانند اداره راه و شهرسازی برای سه سال مشخص نموده است که چه بسا اگر انشعاب موقت نیز به ملک‌های غیرمجاز ساخته شده داده نشود، امر تخریب به‌مراتب بر اساس تبصره ۲ ماده ۱۰ قانون حفظ کاربری به‌صورت رأساً به‌راحتی تخریب انجام می‌شود و حتی در صورت تأیید حکم قلع و قمع، موضوع با نامه‌نگاری‌های طولانی جهت جمع‌آوری انشعاب مواجه نمی‌شود و موجب می‌شود در همان ابتدای امر و با اولین اخطار توقف عملیات ساختمانی سازمان جهاد کشاورزی بر اساس ماده ۱۰ قانون مذکور، حراست از زمین‌های ناب کشاورزی و باغی کشور بهتر انجام شود و با فرهنگ خانه دوم ویلایی داشتن و تفریح و

(مستفاد از ماده ۱۲۲ قانون مدیریت خدمات کشوری و تبصره ۵ و ۶ ماده ۵ و مواد ۷ و ۸ قانون ارتشاء، اختلاس و کلاهبرداری). از سوی دیگر، بنا بر رأی وحدت رویه شماره ۷۲۴ - ۱۳۹۱/۱/۲۲ هیئت عمومی دیوان عالی کشور؛ تغییر کاربری اراضی زراعی تا پانصد مترمربع، برای سکونت شخصی صاحبان زمین اگر با اجازه اعضای کمیسیون موضوع تبصره یک اصلاحی سال ۱۳۸۵ ماده یک قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها باشد، طبق تبصره یک ماده دو 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 گردیده است؛ لذا به نظر اکثریت اعضای هیئت عمومی دیوان عالی کشور، تغییر غیرمجاز کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها به منظور سکونت مطلقاً ممنوع و مرتکبین آن قابل تعقیب کیفری می‌باشند اما اصل شخصی بودن جرم و مجازات یکی از طرق دفاعی است که در پرونده‌های تغییر کاربری، موجب برائت خریدار یا فرد تباری کننده از اتهام تغییر کاربری بدون مجوز تبصره ۱ ماده ۱ قانون حفظ کاربری تا ۵۰۰ متر می‌شود و عملاً موجب می‌شود جهاد کشاورزی با اطلاعات نادرستی که در اثر ده‌گردشی مأموران مراکز خدمات خود به دست می‌آورد، اعلام شکایت مجدد علیه مجرم‌ان نماید که باز هم با ارائه صرفاً یک فروش نامه غیرثبیتی و بدون کد رهگیری بنام فردی دیگر، مجدداً آن اعیانی غیرمجاز، قرار منع تعقیب یا موقوفی تعقیب (بند چ ماده ۱۳ قانون آئین دادرسی کیفری به‌عنوان اعتبار امر مختوم) بگیرد و همواره دادگاه و دستگاه دولتی اعلام‌کننده جرم را به دنبال خود بکشانند و عملاً موضوع را مشمول مرور زمان بند ث ماده ۱۰۵ قانون مجازات اسلامی نماید (با گذشت سه سال از تاریخ اتمام اعیانی و نازک کاری) که این امر نیازمند اصلاح فوری قانون حفظ کاربری در شناسایی جرم تغییر کاربری به‌عنوان

تبدیل زمین‌های درجه ۱ کشاورزی با اعیانی ویلایی، برخورد جدی از ابتدای امر شود^۲.

معافیت سازمان امور اراضی از پرداخت هزینه‌های دادرسی

نظر به این‌که تمامی مبالغ وصولی بابت هزینه دادرسی به حساب خزانه عمومی کشور واریز می‌شود، در نتیجه، با دریافت هزینه دادرسی از دولت و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی، مبلغی به درآمدهای عمومی کشور افزوده نشده و عملاً فایده‌ای بر وصول هزینه دادرسی دعاوی، مترتب نیست؛ زیرا مانند آن است که وجهی از یک جیب خارج و وارد جیب دیگر شود. در این زمینه، صدر ماده سه قانون نحوه وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین مصوب ۱۳۷۳ مقرر نموده است: «قوه قضائیه موظف است کلیه درآمدهای خدمات قضایی از جمله خدمات مشروحه زیر را دریافت و به حساب درآمد عمومی کشور واریز نماید...» و نیز بند ۲۳ ماده مزبور که مقرر داشته است: «در مواردی که دستگاه‌های دولتی و مؤسسات عمومی و نهادهای انقلابی از معافیت قانونی پرداخت هزینه دادرسی استفاده کرده باشند چنانچه حکم به نفع آن‌ها صادر شده باشد دادگاه‌ها مکلف‌اند هزینه دادرسی را طبق مقررات فوق از محکوم‌علیه در صورتی که مقصر باشد، وصول و به حساب درآمدهای دادگستری به خزانه واریز نمایند...». ماده ۲۴ قانون شوراهای حل اختلاف مصوب ۱۳۸۷/۲/۲۹ نیز مقرر می‌داشت: «رسیدگی شورا در امور مدنی مستلزم پرداخت... هزینه دادرسی است. درآمد حاصل از هزینه دادرسی و موارد دیگر به خزانه واریز می‌شود». در بند ۱۳۲ قانون بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور تصریح شده دعاوی راجع به حفظ بیت‌المال به‌ویژه در پرونده‌های مربوط به اراضی و اموال دولتی و

عمومی از پرداخت هزینه دادرسی در مراحل گوناگون معاف است و وجوه موضوع قانون اجازه پرداخت ۵۰ درصد حق الوکاله‌های وصولی به نمایندگان قضایی و کارمندان مؤثر در دعاوی دولت مصوب ۱۲ دی‌ماه ۱۳۴۴ از محل اعتبارات مصوب آن‌ها و در شرکت‌های دولتی و مؤسسات عمومی غیردولتی از محل منابع داخلی آن‌ها قابل پرداخت است؛ اما اداره کل حقوقی قوه قضائیه این بند از قانون بودجه را منحصر به دعاوی مربوط به تصرف و تجاوز به اراضی دانسته است، در نتیجه دستگاه‌های دولتی با مشکلاتی مواجه شده‌اند. با تصویب قانون آیین دادرسی مدنی جدید در سال ۱۳۷۹ و بنا به مقررۀ ماده ۵۲۹ آن «از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون، قانون آیین دادرسی مدنی مصوب سال ۱۳۸۱ و الحاقات و اصلاحات آن و... سایر قوانین و مقررات در موارد مغایر ملغی می‌گردد». عدم وجود حکم مصرح در ماده ۶۹۰ قانون سابق و سکوت مقنن ایرانی نسبت به معافیت دولت یا سایر نهادها و مؤسساتی که پیش از این، از معافیت مزبور، بهره‌مند بودند، به‌جز اشخاص معسر، زمینه‌ساز بروز اختلافاتی در دادگاه‌ها، از جمله در خصوص معافیت دولت از پرداخت هزینه دادرسی گردید و تصویب قوانین دیگر در این ایام، در خصوص معافیت‌ها، بر ابهامات موجود، بیش از پیش، افزود؛ لذا در مورد عدم معافیت شرکت برق منطقه‌ای از پرداخت هزینه دادرسی، رأی وحدت رویۀ شماره ۶ - ۱۳۶۱/۲/۲۷ هیئت عمومی دیوان عالی کشور به شرح زیر صادر شده است: «نظر به این‌که طبق مقررات آئین دادرسی مدنی عموم اشخاص اعم از حقیقی و حقوقی به‌طور کلی موظف به پرداخت هزینه دادرسی هستند و معافیت از تأدیۀ هزینه دادرسی امری است استثنائی و مخالف با اصل و قاعدۀ کلی مذکور است و نظر به این‌که در موارد خلاف

اساساً نیازی به قلع و قمع نباشد. مثلاً این گونه ساختمان‌های غیرمجاز را بجای تخریب، مثلاً در اختیار مجموعه‌های عام‌المنفعه قرار دهند و یا با اخذ جریمه‌های فوق‌العاده سنگین افراد را از چنین فعالیت‌هایی پشیمان نمایند. و یا خدمات عمومی (آب، فاضلاب، برق، تلفن، گاز) را از آن‌ها دریغ نمایند و یا همه این موارد با هم. قلع و قمع باید کمترین فراوانی را داشته باشد.

^۲. در مقیاس ملی، رویکرد قلع و قمع بهترین روش برای مواجهه با این معضل نمی‌باشد. در عمل هم خیلی جواب نداده. چون بالاخره هم افراد خلاق‌کار ایرانی هستند و هم اموال آنها به نوعی جزو منابع ملی محسوب می‌گردد. بهتر است پیشنهاد گردد با خلاقیت و نوآوری و استفاده از تجارب بومی نیاکان و نیز تجارب جهانی در این زمینه‌ها، راهکارهای جایگزین برای قلع و قمع پیش‌بینی و معمول گردد تا

انتفاعی انجام می‌دهند مشمول مصوبه مورخ ۱۷ بهمن‌ماه ۱۳۵۸ شورای انقلاب موضوع معافیت بنیاد از پرداخت هزینه دادرسی نبوده و در دعاوی حقوقی خود باید هزینه دادرسی را وفق مقررات قانون پرداخت نمایند» (قربانی، ۱۳۷۷)؛ اما تمام این موارد بیان شد تا اشاره شود که سازمان جهاد کشاورزی (اداره امور اراضی) به‌عنوان اعلام‌کننده جرم تغییر کاربری و در راستای صیانت از منابع آب و خاک ایران و جلوگیری از به خطر افتادن امنیت غذایی کشور و نسل‌های آینده نیازمند معافیت از پرداخت هزینه‌های دادرسی در امور حقوقی و کیفری است تا بتواند مانند بنیاد شهید و کمیته امداد (به استناد تبصره ۱ قانون استفاده بعضی از دستگاه‌ها از نماینده حقوقی در مراجع قضایی و معافیت بنیاد شهید و کمیته امداد از پرداخت هزینه دادرسی مصوب ۱۳۷۴) یا هلال احمر (به استناد ماده ۲۰ اساسنامه‌اش)، از پرداخت هزینه‌های دادرسی معاف و به‌راحتی نسبت به آراء و قرارهای دادسرا و دادگاه در صورت عدم اعتراض دادستان نسبت به جرم دارای جنبه عمومی، اعتراض نماید و پیگیر امر خطیر تغییر کاربری غیرمجاز و حفظ امنیت قضایی مردم باشد.

پیشنهاد‌های ترویجی

حفظ کاربری اراضی زراعی و باغی، امروزه تبدیل به مقوله‌ای پیچیده با تداخل صلاحیتی و کاری چندین دستگاه دولتی شده است که هر یک قسمتی از کار را به‌صورت غیرحرفه‌ای و با دیدگاه درآمدی به آن نگاه می‌کنند که نه تنها برای حفظ کاربری اراضی ناب کشاورزی بازدارنده نیست، بلکه منجر به افزایش اختلافات اجرایی و صدور مجوز و پیگیری‌های قضایی نیز می‌شود. قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغی، مجدداً نیازمند بازنگری و اصلاحی اساسی است تا سایر قوانین معارض و در سایه را نیز نسخ و یا در خود ادغام نماید و تبدیل به یک قانون جامع با اختیارات واحد و متمرکز در یک سازمان شود. محقق بر این باور است که باید به خطر افتادن امنیت غذایی را جدی گرفت و با فرهنگ ویلاسازی در اراضی زیست‌پذیر و مستعد باغی و زراعی مقابله‌ای پیشگیرانه انجام داد

اصل بایستی به قدر صحیح از مفهوم مواد بسنده شود و از تفسیر گسترده که مستلزم شمول حکم به غیر موارد بیان شده است؛ خودداری گردد، بنابراین، قسمت اخیر ماده ۶۹۰ آئین دادرسی مدنی انحصاراً ناظر به موردی است که دستگاه‌های دولتی به اعتبار شخصیت حقوقی دولت طرح دعوی کنند و شرکت‌های وابسته به دولت که دارای شخصیت حقوقی مستقل بوده و بودجه‌ای جدا از بودجه عمومی دارند بر طبق قاعده کلی موظف به پرداخت هزینه دادرسی هستند. علی‌هذا رأی شعب سوم دادگاه عمومی تهران که مشعر است بر الزام شرکت برق منطقه‌ای به پرداخت هزینه دادرسی موجه و منطبق با موازین قانونی می‌باشد.» (قربانی، ۱۳۷۷).

نظری شماره ۷/۴۷۹۳ - ۶۰/۱۰/۲۰، «مقصود از دولت وزارتخانه‌ها و سازمان‌هایی هستند که اعمال حاکمیت انجام می‌دهند نه شرکت‌ها و سازمان‌هایی که به امور بازرگانی اشتغال داشته و اعمال تصدی دولت را اداره می‌کنند؛ بنابراین شرکت دخانیات ایران از شمول ماده فوق‌الاشاره خارج بوده و در مقام دعوی باید هزینه دادرسی پرداخت نماید» (شهری، ۱۳۷۰).

نظریه شماره ۷/۷۳۹۱ - ۱۳۶۵/۱۲/۱۷: «هرچند طبق ماده (۱۰۹) قانون شهرداری‌ها مصوب ۱۳۳۴، شهرداری‌ها از پرداخت حق ثبت املاک و مالیات معاف می‌باشند ولی نظر به این‌که هزینه دادرسی نوعی مالیات مستقیم یا غیرمستقیم نیست بلکه هزینه‌ای است که از برگ‌هایی که به مرجع قضایی و دادگاه‌ها داده شده و یا به شکایت و دادخواست رسیدگی می‌شود دریافت می‌گردد، لذا مادام که قانونی در باب معافیت شهرداری‌ها از پرداخت هزینه دادرسی به تصویب نرسد شهرداری‌ها باید هزینه دادرسی را پرداخت نمایند» (شهری، ۱۳۸۰).

در مورد عدم معافیت شرکت‌های تحت پوشش بنیاد مستضعفان از پرداخت هزینه دادرسی، رأی وحدت رویه شماره ۵۴۳ - ۱۳۶۹/۱۰/۱۱ به شرح زیر صادر شده است: «شرکت‌های تحت پوشش بنیاد مستضعفان که شخصیت حقوقی مستقل از شخصیت بنیاد داشته و عملیات

یا حبس شش ماه تا یک سال یا هر دو به انتخاب قاضی) از درجه هفت به حداقل درجه شش بودن ارتقا یابد. از ایرادات دیگر این قانون، صرفاً جریمه شدن متخلفین اداری و کارکنان دولتی و دهبیاری‌ها در صدور مجوز بر اساس ماده ۸ قانون مذکور است.

از قوانین معارض اصلی با قانون حفظ کاربری، قانون مجازات استفاده‌کنندگان غیرمجاز از آب، برق، تلفن، فاضلاب و گاز مصوب ۱۳۹۶ است. در تبصره ۱ و ۲ ماده ۴ قانون مذکور، عملاً اعطای انشعاب موقت جهت ساخت و بهرمندی پیش‌بینی شده است که این امر خلاف روح قانون حفظ کاربری برای جلوگیری از ساخت و ساز غیرمجاز است

از پیشنهاد‌های دیگر نگارنده، لزوم هم‌اندیشی و اتخاذ سیاست‌های هماهنگ میان مسئولان و روسای ادارات در راستای اعمال واقعی ماده ۸ قانون حفظ کاربری می‌باشد، چراکه باید با پدیده تغییر کاربری نه به عنوان محدودیت بر مالکیت افراد، بلکه به عنوان یک رویکرد دائمی در تأمین امنیت غذایی شهروندان نگریده شود و سایر ادارات نیز با همکاری مؤثر، از اعمال کمیسیون‌های ماده ۹۹ و ۱۰۰ شهرداری‌ها در مواردی که متخلفان تغییر کاربری اقدام نموده‌اند، خودداری ورزند تا دادگاه‌ها با پروانه‌های ساختمانی معارض با قانون حفظ کاربری و طرح‌های مصوب شهری و روستای مواجه نشوند.

اجرای مؤثر و صحیح «ضوابط ملی آمایش سرزمین» مصوب ۱۳۸۳/۸/۶ هیئت وزیران به‌ویژه در مورد بخش‌های کشاورزی و صنعت، کمک مؤثری جهت دستیابی به اهداف قانون حفظ کاربری اراضی می‌نماید و بدان توجه ویژه‌ای در اصلاح قانون حفظ کاربری موجود شود.

لازم است در هرگونه بازنگری و اصلاح و یا تکمیل قوانین حفظ کاربری اراضی زراعی و باغی، این قانون را ارتقاء داده تا از جامعیت بیشتر و بالاتری برخوردار شود. بدین صورت که شهروندان علاوه بر حفظ کاربری اراضی کشاورزی، به حفظ کاربری کلیه اراضی زیست پذیر

و نهادهای دیگر همچون سازمان میراث فرهنگی را مسئول صدور مجوزهای متل و هتل‌های متعدد در مناطق گردشگرپذیر و مستعد صنعت توریسم نمود تا ویلاسازی متوقف و دست‌دلان فروش زمین کوتاه شود و به‌عنوان اقدامی پس از تغییر کاربری غیرمجاز، درجه و جریمه جرم تغییر کاربری را اصلاح جدی نمود. در پایان مهم‌ترین مطالب به‌صورت خلاصه به شرح ذیل بیان می‌شود:

قانون‌گذار در ماده ۳ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغی، امکان تکرار جرم تغییر کاربری را پیش‌بینی نموده و از آنجایی که جرم تغییر کاربری از جمله جرائم قابل گذشت محسوب می‌شود، میزان حبس در نظر گرفته شده برای تکرار، یک تا شش ماه حبس مقرر شده است که این امر با فلسفه تکرار جرم در ماده ۱۳۷ قانون مجازات اسلامی که تکرار را مربوط به جرائم درجه یک تا شش می‌داند، تطبیق ندارد، چراکه مطابق تبصره ۳ ماده ۱۹ قانون مجازات اسلامی، جرم تغییر کاربری از جرائم درجه هفت به حساب می‌آیند و این تعارض، موجب شده سازمان جهاد کشاورزی در اعمال صلاحیت خود با اختلال مواجه شود و نتواند اهرم قوی در برخورد با زمین‌خواران داشته باشد که پیشنهاد می‌شود لایحه جدید قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغی که به‌صورت ۱ فوریتی در دستور کار مجلس شورای اسلامی قرار دارد، این مهم را مد نظر قرار دهد.

نتایج تحقیق حاکی از آن است که مسئله تغییر کاربری اراضی کشاورزی، عمدتاً متأثر از عوامل اقتصادی می‌باشد تا سایر عوامل. تبصره ۱ و ۲ قانون مذکور، تکلیف به رأساً تخریب را داده است و بهتر آن بود که بمانند ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها، به نمایندگان جهاد کشاورزی حتی بدون حضور نماینده دادسرا (نیروی انتظامی)، اختیار جمع‌آوری آلات ساخت‌وساز را به‌صورت توأم با جلوگیری را نیز می‌داد.

می‌طلبد که درجه جرم با در نظر گرفتن مدتی حبس به‌صورت توأم (مانند جریمه نقدی به پنج برابر مبلغ روز زمین با احتساب تمام کار شدن اعیانی غیرمجاز

و مولد (مرتع، جنگل، بی‌شماره زار، کشاورزی، زیست محیطی و بوم‌شناختی) موظف شوند. این رویکرد جامع تر و بوم سازگار تر می‌باشد و حقوق نسل‌های آتی و حقوق حوضه‌های آبی کشور را هم پوشش می‌دهد. از سوی دیگر، اساساً یکی از چالش‌های اصلی در زمینه تبدیل اراضی در کشور، بهم ریختگی‌های کاربری اراضی و نبود سند ملی آمایش سرزمین می‌باشد که انجام این مهم نیز باید در دستور کار دولت و مجلس قرار بگیرد.

فهرست منابع

۱. آشوری، م. ۱۳۸۵، آئین دادرسی کیفری، جلد دوم، چاپ اول: ۴۵۰ص.
۲. آل اسحاق، ی. ۱۳۹۰، راهنمای راهبرد تجاری منطقه‌ای با رویکرد توسعه و امنیت ایران، تهران، انتشارات دانشگاه عالی دفاع ملی: ۱۵۰ص.
۳. ابراهیم‌زاده، ع. ۱۳۸۹، حبیب زاده لمسو، کاظم، تحلیل و ارزیابی کاربری اراضی روستا - شهر گلوگاه بابل با استفاده از GIS، فصلنامه پژوهش‌های جغرافیای انسانی، شماره ۷۱: ۱۶-۳۱.
۴. ابوالحسنی، ب. ۱۳۸۷، نقش دادستان در تجدیدنظرخواهی کیفری، تهران، جنگل: ۲۰۸ص.
۵. اسماعیل نسب، ح. ۱۳۹۵، راهکارهای تئوری و عملی تأمین امنیت غذایی از منظر حقوق بین‌الملل، مجموعه مقالات همایش ملی از امنیت غذایی تا حاکمیت غذایی در چارچوب حکمرانی مطلوب، ۲ اسفند ۱۳۹۵، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران: ۳-۱۸.
۶. خالقی، ع. ۱۳۹۶، نکته‌ها در قانون آئین دادرسی کیفری، تهران، موسسه پژوهش‌های حقوقی شهر دانش، چاپ ۹: ۴۸۴ص.
۷. سلیمی، ص. ۱۳۸۰، چکیده حقوق جزای عمومی، انتشارات تهران صدا، چاپ اول، بهار: ۱۸۸ص.
۸. شهری، غ.ر. و ا.ح. حسین‌آبادی، ۱۳۷۰، مجموعه نظرهای مشورتی اداره حقوقی دادگستری جمهوری اسلامی ایران در مسائل مدنی از سال ۱۳۵۸ به بعد، چاپ دوم، انتشارات روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران: ۶۰۸ص.
۹. شهری، غ.ر.، م. خرازی، ۱۳۸۰، مجموعه نظرهای مشورتی اداره کل حقوقی و تدوین قوانین قوه قضائیه در مسائل مدنی از سال ۱۳۶۳ تا ۱۳۸۰، چاپ اول، انتشارات روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران: ۸۸۸ص.
۱۰. درودیان، ح. ع. درودیان، ۱۳۹۶، پیامدهای اجتماعی و بوم‌شناختی تغییر بی‌رویه کاربری اراضی کشاورزی، نشریه علمی ترویجی مدیریت اراضی، ج ۵، شماره ۲: ۸۱-۹۹.
۱۱. عسگرخانی، ا. س.م. موسوی‌النسب، ۱۳۹۵، موانع و محدودیت‌های تغییر کاربری اراضی در قوانین اساسی ایران، مجله مطالعات حقوق، سال اول، شماره ۶، زمستان: ۴۲-۶۱.
۱۲. قربانی، ف. ۱۳۷۷، مجموعه آراء وحدت رویه دیوان عالی کشور در امور حقوقی، تهران، چاپ پنجم، انتشارات فردوسی: ۲۱۳ص.
۱۳. قدمی، م. ص. صالحی، ۱۳۹۱، بررسی عوامل مؤثر در شکل‌گیری رابطه متضاد میان بخش کشاورزی و گردشگری (نمونه مورد مطالعه: شهرستان نوشهر و چالوس)، فصلنامه مطالعات مدیریت گردشگری، شماره ۱۷، سال ۷: ۱۷۳-۲۰۳.
۱۴. قنبری شیرسوار، ع. ۱۳۹۸، بررسی تغییر کاربری اراضی کشاورزی در کشور، وب سایت خبرگزاری صداوسیما، سرویس پژوهش: <http://www.iribnews.ir>

۱۵. کوشکی. غ. ۱۳۹۲، سازمان‌های غیردولتی: از انفعال تا مشارکت رو به فعال در تعقیب دعوی عمومی با نگاهی به قانون آیین دادرسی کیفری پژوهش حقوق کیفری، سال دوم، شماره چهارم، پاییز: ۶۵-۸۶.
۱۶. کریمی، امه هانی. ۱۳۹۶، بررسی محدودیت‌های مالکیت اشخاص از منظر قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغی اصلاحی ۱۳۸۵، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه آزاد اسلامی قائم‌شهر: ۸۲ص.
۱۷. کلالی مقدم. ژ. ۱۳۹۵، بررسی عوامل موثر بر تغییر کاربری اراضی کشاورزی (نمونه موردی: مناطق روستایی شهرستان رشت)، فصلنامه پژوهش و برنامه ریزی روستایی، دوره: ۴، شماره ۹: ۱۱۳-۱۳۲.
۱۸. مرزوقی. ح. ۱۳۸۲، بسط مبادلات تجاری در اکو، تهران، موسسه پژوهش‌های بازرگانی: ۲۸۵ص.
19. Anonymous, Conference of the Parties, Twenty-First Session, Paris, 30 Nov to 11 Dec 2015, <https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/10.pdf>, (verified sep 2020).
20. Anonymous, Report of the Special Rapporteur, The Right to Food, E/CN.4/2001/53, New York: UN Publication, 2013, (7 Feb 2001), Available at: <http://www.unhcr.ch>.
21. Anonymous, The 2030 Agenda for Sustainable Development <https://www.sustainabledevelopment.un.org>. (verified aug 2020).
22. Alexandratos N. ,and J. Bruinsma, 2012, World agriculture towards 2030/2050, *Global Perspective Studies Team, FAO Agricultural Development Economics Division*, www.fao.org/economic/esa (verified jun 2020).

Legal Challenges against the 2006 Amendment of Farm and Garden Land Use Conservation Act and the Need for its Revision

H. Esmailnasab¹

Ph.D. in Law, Mofid University of Qom, Former Senior Law Officer of Land Management Office, Babol, Iran
Hossein.esmailnasab@gmail.com

Received: September 2019 and Accepted: January 2020

Abstract

Environmental protection and natural resource conservation aimed at ensuring food security through healthy, organic food production form major items of Iran's development plans. The involvement of too many public agencies and authoritative sources has over recent years led to legal challenges hindering the realization of development and economic goals. This situation has, in turn, caused the Farm and Garden Land Conservation Act to face not only legal challenges in its implementation but, in certain cases, to conflicts with other laws. Despite its amendment in 2006, the law still requires substantial modifications and radical revisions in such areas as punitive measures for violation of law or methods to restore degraded or encroached land, and selection of trustees to carry out legal verdicts when they are approved for implementation. The present descriptive-analytical study explores the legal challenges facing the above Act and the duplicate roles and interventions by multiple government bodies. It is maintained that, as an attempt to resolve the mentioned challenges, conflicts, and parallel work, it is necessary to adopt a new approach that integrates the highly dispersed and diverse laws into a unit hole and one that grants authority to an independent institution or agency to make decisions about and to carry out law enforcement outside the urban and rural legislative units. These provisions are expected to reduce illegal land use changes and to witness proper law enforcement across the state.

Keywords: Land use change, Law, Crime, Farm & garden land

¹ . Corresponding author: Law Office, Babol, Iran.