



دوره هفتم - سال دوم

شماره ثبت:

۵۴۷

شماره ترتیب چاپ:

۱۳۳۵

تاریخ چاپ:

۱۳۸۵/۳/۶

نام دفاتر:

مطالعات حقوقی

مطالعات زیربنایی

شماره مسلسل:

۱۹۰۷۸۳۴

تیر ماه ۱۳۸۵

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح اصلاح قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها»

مصوب ۱۳۷۴/۳/۳۱»

(یک فوریتی)

اهداف طرح: اصلاح قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها مصوب ۱۳۷۴/۳/۳۱ براساس آنچه در مقدمه توجیهی آمده عبارت است از:

۱. حل مشکلات مربوط به تأسیس و احداث دامداری‌ها و مرغداری‌ها و زنبور عسل و سایر زیربخش‌های کشاورزی به‌ویژه در روستاها،
۲. حل مشکلات مربوطه به سرمایه‌گذاری در اراضی موات و اراضی نامرغوب و درجه ۳،
۳. حل مشکلات مربوط به اجرای طرح‌های عمرانی مصوب مجلس و دولت،
۴. کمک به کاهش هزینه‌های سرمایه‌گذاری و کارآفرینی،
۵. کمک به ایجاد فرصت‌های شغلی جدید به‌ویژه در مناطق روستایی.

حمایت از بخش کشاورزی و ایجاد کارآفرینی در این حوزه اهمیت خاصی دارد، با این حال حفظ اراضی زراعی و باغها را به دلیل اهمیت حیاتی آن از لحاظ حفظ محیط‌زیست نمی‌توان نادیده گرفت. بنابراین هرگونه طرح پیشنهادی برای تغییر کاربری این اراضی باید به لحاظ داشتن استانداردهای حفاظت محیط‌زیستی و ایجاد توازن میان توسعه شهری و کشاورزی و حفظ فضای سبز صورت گیرد. از این رو ملاحظات ذیل درخصوص طرح به نظر می‌رسد:

۱. در تبصره «۲» ماده (۱) پیشنهادی مرجع تشخیص اراضی زراعی و باغها را در تمام مناطق کشور اعم از شهری و روستایی بر عهده وزارت جهاد کشاورزی گذاشته شده است. از این لحاظ که در قانون فعلی مرجع تشخیص اراضی در مناطق شهری مشخص نیست گام مثبتی می‌باشد. لکن با توجه به فرابخشی بودن مسائل آن، واگذاری اختیار تشخیص آن صرفاً به‌عهد یک نهاد یعنی وزارت جهاد کشاورزی ممکن است عدم رعایت استانداردهای توسعه فضای سبز و به‌جای آن توسعه مناطق شهری و روستایی را در پی داشته باشد. بنابراین برای رعایت این مهم و نیز جلوگیری از بروز اختلاف‌های احتمالی میان سازمان‌های ذی‌ربط، بهتر است مرجع تشخیص موردنظر در این تبصره کمیسیونی با حضور نمایندگان بخش‌های مختلف از جمله شهرداری و سازمان حفاظت محیط‌زیست یعنی کمیسیون مورد اشاره در تبصره «۱» ماده (۱) قانون فعلی باشد.

۲. تبصره «۲» ماده (۱) پیشنهادی دارای دو ابهام حقوقی زیر است:

الف) «اراضی موات بالاصاله و درجه ۳ و بالاتر» فاقد تعریف حقوقی می‌باشند. در حالی که «اراضی موات» به موجب بند «الف» ماده (۱) قانون واگذاری و احیاء اراضی در حکومت اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۸/۶/۲۵ به‌عنوان زمین‌هایی تعریف شده است که «سابقه احیا و بهره‌برداری ندارد و به‌صورت طبیعی باقی مانده است». زمین‌های موات بالاصاله یا درجه ۳ در هیچ قانونی تعریف نشده و دارای ابهام می‌باشد که از این نظر احتمال بروز اختلاف در اجرا قطعی است ضمن آن‌که با شأن قانونگذاری نیز فاصله دارد.

از سوی دیگر با خارج ساختن این زمین‌ها از شمول این قانون مشخص نیست که حفظ یا تغییر کاربری این زمین‌ها باید مشمول کدام قانون باشد. بدیهی است که این خارج‌سازی می‌تواند مشوق سرمایه‌گذاری در این زمین‌ها باشد اما در عوض به دلیل خروج این زمین‌ها از نظارت‌های لازم، احتمالاً تخریب محیط‌زیستی، توسعه شهرنشینی و روستاها یا بیابان‌زایی را به دنبال خواهد داشت.

۲. تبصره «۴» پیشنهاد نموده است علاوه بر تغییر کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها برای سکونت شخصی مالکین کم‌بضاعت و نیازهای بخش کشاورزی و دامی، در ارتباط با تأسیس کارگاه‌های صنایع غذایی درستی روستایی گلخانه‌ها - دامداری‌ها، مرغداری‌ها، پرورش زنبور عسل و پرورش ماهی و سایر تولیدات کشاورزی و نیز امکان تغییر کاربری وجود داشته باشد. گسترش دامنه شرایط تغییر کاربری احتمال گسترش غیرمجاز سکونتگاه‌های روستایی و به تبع آن تخریب اراضی زراعی و باغ‌ها را در پی دارد و که می‌تواند زمینه‌ساز تغییر روش زندگی روستایی از باغداری و کشاورزی به حرفه‌های صنعتی کوچک باشد. پیشنهاد می‌گردد که به منظور جلوگیری از کاهش مساحت اراضی زراعی و باغ‌ها از طریق ایجاد کارگاه‌های صنعتی کوچک مجوز تأسیس کارگاه‌های صنعتی در اراضی موات همجوار روستا داده شود.

ظاهراً یکی از اهداف طرح، حل مشکلات مربوط به سرمایه‌گذاری در اراضی موات و اراضی نامرغوب و درجه ۳ می‌باشد در حالی که با تدوین تبصره «۴» - اراضی زراعی و باغ‌ها مشمول تغییر کاربری قرار گرفته که با هدف طرح کاملاً مغایرت دارد. در ضمن لازم است ساخت اماکن مسکونی و تأسیس این سکونت‌گاه‌ها و کارگاه‌ها با رعایت ضوابطی صورت گیرد که در تبصره «۱» ماده (۲) پیشنهادی حذف گردیده است.

۴. تبصره «۴» پیشنهادی با تبصره «۱» ماده فعلی که اصلاح نمی‌گردد در تعارض است در این مورد نیز همان طور که اشاره شد لازم است طرح کاربری با تصویب کمیسیون مذکور ماده (۱) صورت پذیرد.

۵. با توجه به نیاز حیاتی به اراضی زراعی و باغ‌ها از لحاظ تأمین فضای سبز پیشنهاد می‌گردد که تبصره «۵» ماده (۲) طرح به نحوی تدوین گردد که اولاً دولت زمین‌های مورد نیاز طرح عمرانی خود را حتی‌الامکان از اراضی موات انتخاب نماید و دوم این‌که چنانچه برای انجام طرح‌های عمرانی اراضی موات موجود نباشد و یا ویژگی طرح به نوعی باشد که ناگزیر از اجرای آن در اراضی زراعی باغ‌ها باشد تصمیم‌گیری در این خصوص به عهده کمیسیون مذکور در تبصره «۱» ماده (۱) قانون فعلی قرار گیرد تا از اعمال نظر شخصی جلوگیری شود.

۶. حذف ماده (۲) قانون که عوارضی را برای تغییر کاربری پیش‌بینی کرده است مشکل عمده ایجاد خواهد نمود نخست این‌که افراد به سهولت نسبت به تغییر کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها به دلیل افزایش ارزش اراضی صنعتی و کارگاه‌های دامداری اقدام خواهند نمود. در حالی که عوارض پیش‌بینی شده یکی از موانع تخریب اراضی زراعی و باغات به حساب می‌آید و در ثانی حذف عوارض نهایتاً منجر به کاهش درآمد دولت خواهد بود که با اصل ۷۵ قانون اساسی مغایرت دارد.

۷. تبصره «۳» پیشنهادی که نحوه تقدیم اراضی را مشخص می‌کند هیچ‌گونه ارتباطی به ماده (۳) که مربوط به جرائم تغییر کاربری است ندارد.

۸. با عنایت به این‌که در مقدمه توجیهی هدف از ارائه طرح حل مشکلات مربوط به سرمایه‌گذاری در اراضی موات و اراضی نامرغوب درجه ۳ اعلام شده است لذا این هدف باید در متن اصلاحات مدنظر قرار گیرد در حالی که در متن پیشنهادی هیچ‌گونه اشاره‌ای به واگذاری اراضی موات و اراضی درجه ۳ نامرغوب به تأسیس کارگاه‌های صنعتی، دامداری و غیره نشده و در عوض به راحتی امکان تغییر کاربری بدون پرداخت عوارض زراعی و باغ‌ها را فراهم کرده است که اجرای این اصلاحیه در نهایت منجر به از بین رفتن بیش از پیش باغات و اراضی زراعی خواهد شد. مضافاً این‌که حتی تأسیس برخی از این صنایع مثل دامداری‌ها و مرغداری‌ها در محدوده روستایی از نظر زیست محیطی و بهداشت روستایی با توجه به گسترش بیماری‌های دامی و انتقال آن به انسان خطرناک است. لذا پیشنهاد می‌نماید در این اصلاحیه برای گسترش صنایع روستایی و دامی اراضی واقع در خارج از محدوده روستاها در اختیار سرمایه‌گذاران و کارآفرینان گذاشته شود به‌ویژه این‌که در کشور ما به اراضی موات و نامرغوب که امکان واگذاری آن وجود دارد فراوان می‌باشد.