

شماره چاپ: —

شماره سابقه: ۴۰

شماره ثبت: ۳۶

دوره نهم - سال چهارم

تاریخ چاپ: ۱۳۹۴/۱۱/۱۱

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«طرح قانونی حفظ اراضی کشاورزی
جمهوری اسلامی ایران»

کد موضوعی: ۲۵۰

معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی

شماره مسلسل: ۱۴۷۴۸

دفتر: مطالعات زیربنایی

اسفندماه ۱۳۹۴

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۳	مقدمه
۷	بررسی طرح قانونی حفظ اراضی کشاورزی جمهوری اسلامی ایران
۷	۱. چالش‌های اساسی
۲۱	۲. سایر چالش‌ها
۲۵	نتیجه‌گیری
۲۹	منابع و مأخذ



اظهار نظر کارشناسی درباره:
«طرح قانونی حفظ اراضی کشاورزی
جمهوری اسلامی ایران»

چکیده

تغییر کاربری هر هکتار زمین کشاورزی، به مفهوم وابستگی به واردات خارجی و تهدید امنیت غذایی است و این موضوع، حتی کشورهای مبتنی بر اقتصاد بازار و صنعتی مانند انگلیس، آمریکا، کانادا را به سمت حفظ اراضی کشاورزی سوق داده است. با وجود اهمیت فراوان کشاورزی و منابع طبیعی و اراضی مربوطه در تحقق الگوی پیشرفت و عدالت و اقتصاد مقاومتی، این اراضی در ایران قربانی توسعه بی‌محابای صنعتی و شهرنشینی شده‌اند. در حال حاضر، زمین‌خواری در نواحی روستایی توسط سرمایه‌داران شهری و بورس‌بازی در حال رونق است که سبب از بین رفتن حقوق ساکنان محلی می‌شود و در برخی موارد، تعداد بنگاه‌های معاملات ملکی چندین برابر نیاز واقعی منطقه است. قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغی مصوب سال ۱۳۷۴ و اصلاحیه آن دچار ناکارآمدی در حفظ اراضی کشاورزی بود و لذا اصلاح آن در قالب طرح از سال ۱۳۹۱ در دستور کار مجلس شورای اسلامی قرار گرفت. برخلاف تلاش‌هایی که توسط برخی از نمایندگان محترم و به‌خصوص کمیسیون کشاورزی انجام شد و با وجود روشن شدن متغیرها و عوامل اصلی در فرآیند تغییر کاربری اراضی کشاورزی و ارائه و تشریح نظرات کارشناسی، متنی که در مورخ ۱۳۹۴/۱۱/۱۱ براساس

اصل هشتادوپنجم قانون اساسی توسط کمیسیون کشاورزی، آب و منابع طبیعی مجلس تحت عنوان طرح «قانون حفظ اراضی کشاورزی جمهوری اسلامی ایران» به تصویب رسیده است؛ **ضعف‌های اساسی و مغایرت‌های جدی** با اصول قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران دارد که قوت‌های آن (که عمدتاً به صورت پراکنده و غیرشفاف هستند) را به شدت تحت‌الشعاع قرار داده است. این طرح در ۱۲ مورد، با قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام، مغایرت روشنی دارد و در صورت تصویب، به شدت به پدیده زمین‌خواری و تغییر کاربری دامن خواهد زد.

از این ۱۲ مورد می‌توان به اصول (چهل‌وپنجم)، (چهل‌وششم) و (هفتادوپنجم) قانون اساسی، جزء «۴۳» بند «د» سیاست‌های کلی نظام در دوره چشم‌انداز، بند «۱» سیاست‌های کلی منابع طبیعی، بندهای «۱» و «۸» سیاست‌های کلی نظام در بخش کشاورزی، جزء «۲» بند «ج» و بند «ح» سیاست‌های کلی آمایش سرزمین اشاره کرد. انتظار بر این بود که با توجه به تأکیدات مقام معظم رهبری در تاریخ ۱۳۹۳/۱۲/۱۷ مبنی بر بازنگری در قوانین به‌منظور جرم‌انگاری تخریب محیط زیست، به‌خصوص زمین‌خواری و نظر به خلأهای قانونی در این زمینه، پیشنهادهایی برای حل مشکلات زمین‌خواری و تغییر کاربری اراضی ارائه شود؛ نه طرح‌هایی برای قانونی کردن زمین‌خواری و تغییر کاربری اراضی کشاورزی! طرح ارائه شده برخلاف رویکرد بسیار انعطاف‌پذیر درخصوص قانونی کردن تجاوزها به اراضی کشاورزی و منابع طبیعی؛ بعضاً ضوابط سخت‌گیرانه غیرضرور را درخصوص کشاورزان و ساخت فضاهای ضروری در نظر گرفته است. از آنجایی که تصویب این طرح، سبب مشروعیت‌بخشی به ساخت‌وسازهای غیرقانونی در اراضی کشاورزی و زمین‌خواری، تشویق متجاوزان به



اراضی کشاورزی و منابع طبیعی، ایجاد دشواری و مشقت برای کشاورزان به خصوص خرده‌مالکان در انجام فعالیت‌های کشاورزی و اخذ سند مالکیت اراضی خود می‌شود و دارای اشکالات قانون‌نویسی مختلف است، لذا رد کلیات این طرح و نگارش متن جدید با توجه به آینده‌نگری و کلیه عوامل مؤثر در زمین‌خواری و تغییر کاربری پیشنهاد می‌شود.

مقدمه

اراضی کشاورزی، منابع طبیعی ارزشمند و تجدیدناپذیرند که کارکردهای مختلف اقتصادی و محیط زیستی دارند. مطالعه سیاست‌های کشورهای صنعتی حاکی از جدیت این کشورها در حفظ اراضی کشاورزی خود است. برای نمونه در انتاریوی کانادا، راهبردهای جدید به نحوی تدوین می‌شوند که رشد شهری، صنعتی و سکونتگاهی را به خارج از مناطق مهم کشاورزی هدایت کنند تا اراضی کشاورزی اطراف، از خطر تجاوز حفظ شده و فشار بر اراضی باقیمانده کشاورزی کاهش یابد (کالدول، ۱۹۹۵). ازسوی دیگر، رهیافت کشاورزی‌گرای آمایش سرزمین در پی حفاظت واقعی از اراضی کشاورزی است. قانون سیاست حفاظت از اراضی کشاورزی آمریکا نیز در سال ۱۹۸۱ به تصویب رسید که یکی از اهداف اصلی آن، کمینه‌سازی اثر برنامه‌های فدرال (وزارتخانه‌ها) بر تبدیل غیرضروری و برگشت‌ناپذیر اراضی کشاورزی به کاربری‌های غیرکشاورزی بوده است. در این کشور، نهادهای فدرال هر دو سال یکبار ملزم به اصلاح و بررسی سیاست‌ها و رویه‌های خود برای اجرای قانون سیاست حفاظت از اراضی

کشاورزی هستند (دپارتمان کشاورزی آمریکا، دسترسی در ۲۰۱۴).

همچنین دپارتمان کشاورزی آمریکا (معادل وزارت جهاد کشاورزی ایران)، طرح جدیدی را برای تأمین حداکثر ۵۰ درصد از هزینه خرید حقوق حفاظت از اراضی کشاورزی راه‌اندازی کرده است. این طرح به‌دنبال جبران عدم‌النفع و چشم‌پوشی از سود ناشی از تغییر کاربری برای کشاورزان، در مناطق حساس و در نتیجه، تثبیت کاربری کشاورزی اراضی مذکور از طریق صدور سند سبز است (الیسا، ۲۰۰۴). در شماری از کشورها، در هنگام اجرای پروژه‌های خدمات عمومی مانند راه‌اندازی خطوط گاز و آب، اطمینان حاصل می‌شود که پروژه‌های مذکور استانداردهای ساخت و ترمیم را به‌گونه‌ای داشته باشند که پس از خاتمه عملیات، ناحیه مربوط به اجرای پروژه‌ها، در وضعیت مناسبی تحویل داده شود و تخریب اراضی کشاورزی و منابع طبیعی به حداقل ممکن برسد. خرید یا انتقال حق توسعه از مالکان خصوصی و صدور سند سبز برای زمین، پرداخت هزینه در ازای خدمات محیط زیستی باغات به‌خصوص در شهرها به مالکان خصوصی و تسهیل فضای کسب‌وکار کشاورزی و حمایت از کشاورزان، ازجمله سیاست‌هایی هستند که کشورهای صنعتی به استقبال هزینه آنها رفته‌اند تا از هزینه مضاعف وابستگی به واردات مواد غذایی، تخریب محیط زیست، کاهش کیفیت زندگی، بیماری‌های ناشی از آلودگی هوا و غیره اجتناب کنند.

با وجود اهمیت فراوان کشاورزی و منابع طبیعی و اراضی کشاورزی در تحقق الگوی پیشرفت و عدالت و اقتصاد مقاومتی، این اراضی در ایران قربانی توسعه بی‌محابای صنعتی و شهرنشینی شده‌اند. در سال‌های گذشته، تغییر کاربری اراضی کشاورزی یکی از

1. Agricultural Land Preservation in the United States: Fundamental Approaches and Resources / Common Factors in Land Preservation Programs



سهل‌الوصول‌ترین منبع درآمدی برای شهرداری‌ها، دهیاری‌ها، بنیاد مسکن و حتی سازمان امور اراضی و وزارت جهاد کشاورزی بوده است. در حال حاضر، به دلیل اینکه نظام و الگوی مناسبی برای درآمدزایی پایدار برای نهادهایی به‌ویژه شهرداری‌ها تعریف نشده است، لذا در بسیاری از موارد، این نهادها به‌منظور کسب درآمد و سود سرشار، به پدیده تغییر کاربری دامن می‌زنند. این در حالی است که نهادهایی مانند شهرداری و دهیاری، می‌توانند در راستای اقتصاد مقاومتی با شراکت در سرمایه‌گذاری برای راه‌اندازی واحدهای اقتصادی، به‌ویژه بنگاه‌های دانش‌بنیان در کلان‌شهرها، ضمن ایجاد منابع مالی فراوان و پایدار (چند برابر منابع ناشی از تغییر کاربری)، فرصت‌های شغلی پایداری را برای جوانان ایجاد کنند و از تخریب منابع پایه تولید نیز خودداری نمایند.

به‌نظر می‌رسد در ایران، وسعت قابل توجهی از اراضی کشاورزی مرغوب در اثر اجرای پروژه‌های عمرانی و توسعه‌ای، از جمله احداث شهرک‌های صنعتی، گسترش شهرها و تبدیل روستاها به شهرها، به‌راحتی از بین رفته‌اند و اکنون وقت آن رسیده است که همانند خیلی از کشورهای دیگر، حفظ این اراضی، مبنای کار و برنامه‌ریزی برای دستگاه‌های مختلف در تدوین و اجرای پروژه‌های عمرانی قرار گیرد. قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغی مصوب سال ۱۳۷۴ و اصلاحیه آن، بدون در نظر گرفتن جامع عوامل مؤثر بر تغییر کاربری اراضی کشاورزی و مسائل فراهی‌بخشی حفاظت از این اراضی، به‌خصوص بدون آینده‌نگری و پیش‌بینی مسائل ناشی از گسترش بی‌رویه شهرنشینی و توسعه صنعتی، تصویب شده است. برای نمونه همان‌طور که گفته شد، در کشورهای موفق، مابه‌التفاوت ارزش اراضی کشاورزی خاص با کاربری کشاورزی و غیرکشاورزی، به‌عنوان حقوق توسعه به کشاورز پرداخت می‌شود و حق تغییر کاربری از این طریق خریداری یا منتقل می‌شود و لذا از تغییر کاربری

جلوگیری می‌گردد. ولی در ایران به‌صورت کاملاً برعکس، مجموعه سیاست‌ها به سمتی است که کشاورز را به تغییر کاربری اراضی کشاورزی تحریک و یا تشویق می‌کنند تا از این محل درآمدی کسب گردد. به‌عنوان مثال طبق قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها، ۸۰ درصد این مابه‌التفاوت از متقاضی تغییر کاربری، به‌عنوان عوارض دریافت می‌شود و این خود، سبب رقابت بین دستگاه‌ها جهت جذب منابع حاصل از تغییر کاربری و در نتیجه، تشدید آن می‌گردد.

از این‌رو طرح اصلاح قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغی مصوب سال ۱۳۷۴ و اصلاحیه آن، در مورخ ۱۳۹۱/۴/۵ تقدیم مجلس شورای اسلامی شد و نتیجه نهایی بررسی‌ها (مصوبه)، از سوی کمیسیون کشاورزی در تاریخ ۱۳۹۱/۱۲/۱۲ به مجلس شورای اسلامی جهت بررسی در صحن علنی تقدیم گردید. گزارشی که مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۹۳ تحت عنوان «تحلیل سیاست‌ها و رهیافت‌های حفاظت از اراضی کشاورزی، با تأکید بر قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها و اصلاحیه آن» منتشر کرد، ضرورت توجه به مؤلفه‌هایی را آشکار ساخت که در مصوبه مذکور، به شکل مناسبی مدنظر قرار نگرفته بودند. در نهایت مصوبه مذکور مجدداً طی جلسات مختلف مورد بررسی قرار گرفت. برخلاف تلاش‌های صورت‌گرفته و دغدغه طراحان طرح اصلاح و با وجود روشن شدن متغیرها و عوامل اصلی در فرآیند تغییر کاربری اراضی کشاورزی (مصرح در گزارش کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس)، متنی که در مورخ ۱۳۹۴/۱۱/۱۱ براساس اصل هشتادوپنجم قانون اساسی توسط کمیسیون کشاورزی، آب و منابع طبیعی مجلس تحت عنوان «قانون حفظ اراضی کشاورزی جمهوری اسلامی ایران» به تصویب رسیده است، ضعف‌های اساسی و



مغایرت‌های جدی با اصول قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران دارد. این متن نه در عنوان و نه در متن شباهت چندانی با متون مختلفی که تحت عنوان پیش‌نویس طرح در دست بررسی بوده است، ندارد و متنی مغشوش و شتابزده به نظر می‌رسد. در ادامه، به برخی از مهمترین ضعف‌های پیش‌نویس اشاره می‌شود.

بررسی طرح قانونی حفظ اراضی کشاورزی جمهوری اسلامی ایران

۱. چالش‌های اساسی

۱-۱. فقدان رویکرد جدی و روشن برای به حداقل رساندن تغییر کاربری اراضی

حاصلخیز و آبی کشاورزی

معمولاً بررسی تجارب کشورهای دیگر و اصول اولیه آمایش سرزمین حکایت از آن دارد که قابلیت اراضی یکی از مهم‌ترین معیارها در مکان‌یابی و استقرار فعالیت‌های اقتصادی به‌شمار می‌رود. به بیان دیگر، در اراضی مستعد کشاورزی، صرفاً فعالیت‌های این بخش باید تعریف شود، به‌خصوص اینکه زمین حاصلخیز یک منبع تجدیدناپذیر و بسیار اساسی است و نمی‌توان آن را از طریق واردات تأمین کرد. این درحالی است که در کشور، در خیلی از موارد با وجود اراضی بایر و با قابلیت پایین برای کشاورزی، فعالیت‌های صنعتی و خدماتی در بهترین اراضی کشاورزی مستقر شده‌اند. در این زمینه می‌توان به برخی شهرک‌ها و واحدهای صنعتی اشاره کرد. با وجود این، طرح پیشنهادی هیچ‌گونه الزام روشن و اثربخشی را برای هدایت فعالیت‌های غیرکشاورزی به اراضی کشاورزی درجه ۳ و ۴ و حفاظت حداکثری از اراضی

درجه ۱ و ۲ ندیده است.

این درحالی است که در برخی از پیش‌نویس‌های سابق این طرح، با درجه‌بندی اراضی کشاورزی، تغییر کاربری در برخی از اراضی مرغوب کشاورزی ممنوع و در برخی دیگر از اراضی کشاورزی با شرایط محدود پذیرفته شده بود.

۱-۲. جهت‌گیری غالب به سمت اخذ عوارض تغییر کاربری به جای حفظ اراضی

درحال حاضر یکی از مهم‌ترین نمودهای تغییر کاربری اراضی در کشور، تغییر کاربری اراضی بسیار مرغوب در حریم و بعضاً محدوده کلان‌شهرها و یا محدوده روستاست. هرچند در این طرح، اراضی مذکور نیز مشمول قانون حفظ اراضی کشاورزی شده‌اند، ولی از آنجایی که طرح مذکور فاقد الزام روشن و اثربخش درخصوص به حداقل رساندن احتمال تغییر کاربری اراضی مرغوب (درجه ۱ و ۲) است، لذا اثر عمده این طرح در صورت تبدیل به قانون، صرفاً تغییر مرجع اخذ عوارض تغییر کاربری از دستگاه‌هایی مانند شهرداری به وزارت جهاد کشاورزی خواهد بود. این امر نفی غرض است و با روح طرح که عنوان قانون حفظ اراضی کشاورزی جمهوری اسلامی ایران را یدک می‌کشد، در تضاد است.

۱-۳. مشروعیت‌بخشی به ساخت‌وسازهای غیرقانونی در اراضی کشاورزی

بندهای «الف»، «ب» و «پ» ماده (۴) این طرح که به تعیین تکلیف مستحذات فاقد مجوز وزارت جهاد کشاورزی در اراضی کشاورزی واقع در خارج از محدوده شهرها و شهرک‌ها پرداخته است؛ در حقیقت، اقدام به قانونی کردن ساخت‌وسازهای غیرقانونی در اراضی کشاورزی واقع در خارج از محدوده شهرها و شهرک‌ها



نموده است.

این ماده خواسته یا ناخواسته متجاوزان و متصرفان اراضی کشاورزی را به رسمیت می‌شناسد. ناگفته پیداست که القای این پیام و انتظار روانی به جامعه که ساخت‌وسازهای غیرقانونی با پرداخت هزینه، بالاخره روزی توسط دولت قانونی می‌شود، متصرفان و متخلفان را جری‌تر و تشویق می‌کند. به‌عنوان مثال این رویکرد در به رسمیت شناختن چاه‌های غیرمجاز، سبب ایجاد آثار منفی از طریق افزایش تعداد آنها از چند ده‌هزار حلقه به چندصد هزار حلقه شد. نکته مهم اینکه اکثریت قریب به اتفاق ذینفعان بندهای «الف»، «ب» و «پ» ماده (۴)، شهرنشینان متمولی هستند که اقدام به ساختن خانه دوم در حریم شهرها و نواحی روستایی کرده‌اند. این امر به‌خصوص در منطقه شمال و روستاهای ییلاقی کشور می‌تواند سبب شکل‌گیری طبقه مرفه در کنار ساکنان بومی فقیر و متوسط روستا و ایجاد خانه‌های جدید بدون طرح استقرار فضایی مناسب و بدقوارگی کالبدی روستاها شود.

۴-۱. تشویق صریح زمین‌خواری

بند «ث» ماده (۴) نیز به تشویق شفاف پدیده زمین‌خواری^۱ پرداخته است. این بند به وزارت جهاد کشاورزی اجازه داده است تا حق بهره‌برداری یا حق انتفاع از اراضی ملی و دولتی که به‌صورت غیرقانونی تا پایان سال ۱۳۸۵، به تصرف درآمده و تحت فعالیت‌های کشاورزی (به غیر از زراعت) قرار گرفته است را در قالب عقد قرارداد اجاره به قیمت

۱. زمین‌خواری به مفهوم تصرف اراضی اعم از دولتی و غیردولتی از سوی اشخاص حقیقی و حقوقی و دارا شدن نا عادلانه، رانتی و غیرقانونی زمین با استفاده از نفوذ خود در دستگاه‌های اجرایی و یا با شناسایی خلأهای قانونی و گاه نیز با جعل اسناد و مدارک است.

کارشناسی روز به رسمیت بشناسد. حفظ مالکیت دولت، دریافت حقوق دولتی معوقه و عدم تداخل ناشی از اجرای قوانین و مقررات موازی در اراضی ملی، دولتی و مستثنیات از شروط این امر برشمرده شده است. هرچند نفس واگذاری حق بهره‌برداری از اراضی ملی و دولتی به آحاد جامعه، به‌خصوص جامعه محلی و تضمین حقوق بهره‌برداری آنها، با رعایت ضوابط بوم‌شناختی و در چارچوب طرح‌های مدیریت پایدار منابع طبیعی، می‌تواند سبب فقرزدایی پایدار و اشتغال و حفظ و احیای منابع طبیعی گردد، ولی در این خصوص توجه به نکات زیر بسیار ضروری است:

الف) طبق اصل (چهل‌وپنجم) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، «انفال و ثروت‌های عمومی از قبیل زمین‌های موات یا رها شده، معادن، دریاها، دریاچه، رودخانه‌ها و سایر آب‌های عمومی، کوه‌ها، دره‌ها، جنگل‌ها، نیزارها، بیشه‌های طبیعی، مراتعی که حریم نیست، ارث بدون وارث و اموال مجهول‌المالک و اموال عمومی که از غاصبین مسترد می‌شود، در اختیار حکومت اسلامی است تا بر طبق مصالح عامه نسبت به آنها عمل نماید».

از جمله نکات بارز تفکر انقلاب اسلامی و الگوی اسلامی - ایرانی پیشرفت و عدالت، توجه به «عدالت اجتماعی و حفظ منابع پایه در بهره‌برداری از منابع طبیعی» می‌باشد. رفع محرومیت‌ها در این زمینه و بهره‌مندی عموم مردم به‌خصوص اقشار کمتر برخوردار از این مواهب خدادادی با رعایت ملاحظات پایداری، یکی از دغدغه‌های اصلی و تذکرات مکرر رهبر انقلاب در ۲۵ سال گذشته بوده است. بر همین اساس نیز حضرت آیت‌الله خامنه‌ای در دیدار با مسئولان و فعالان محیط زیست، منابع طبیعی و فضای سبز مورخ ۱۳۹۳/۱۲/۱۷ ضمن هشدار درباره تملک یا تصرف منابع طبیعی توسط اشخاص حقیقی و حقوقی، به‌عنوان



یک نمونه، از منطقه «قوچک» در شمال شرق تهران در انتهای بزرگراه شهید بابایی نام بردند و نسبت به تملک و نابودی این منطقه هشدار دادند و فرمودند: «اینجا مال مردم است؛ اینجا باید به صورت یک گردشگاه عمومی مردمی دربیاید».

حال اگر افراد قانون شکن و متمول در مقیاس های وسیع و کوچک، اقدام به تصرف غیرقانونی انفال کرده باشند که اصولاً جامعه محلی و بومی (که عمدتاً فقیر هستند) در استفاده و انتفاع از آنها اولی تر هستند، باید حق آنها را به رسمیت شناخت؟! آیا با قانونگذاری می توان تجاوز به انفال و انتفاع عده ای سرمایه خواه و تحصیل مال غیرمشروع را مشروعیت بخشید؟ بدون شک، تبدیل منابع طبیعی و انفال به پروژه هایی که نفع آن به عموم نمی رسد و در اختیار افراد معدودی قرار می گیرد، از نظر عدالت اجتماعی به هیچ وجه پذیرفتنی نیست.

در اینجا برای روشن تر شدن موضوع، خاطره ای از مقام معظم رهبری، در دیدار قضات هیئت های هفت نفره واگذاری زمین مورخ ۱۳۷۰/۸/۶ مورد اشاره قرار می گیرد. خاطره ایشان مربوط به یکی از روش های زمین خواری است:

«در این نزدیکی تهران که صبح ها گاهی من به آن ارتفاعات می روم، به نقطه ای رسیدم؛ با کمال تعجب دیدم افرادی آمده اند کوهی را علامت گذاری کرده اند! از یک نفر محلی که همراه ما بود، پرسیدم اینها چیست؟ گفت: صاحب باغی که باغش تا آن جاهاست - آن پایین ها را نشان داد و گفت باغش تا آنجاست - دیده است که کسی به کسی نیست، اینجا را علامت گذاری کرده و مال خودش به حساب آورده است! نباید این طوری بشود. البته گفتیم آن را دنبال کنند و ببینند او کیست و چیست. این یک مورد بود که ما به چشم خودمان دیدیم.»

وقتی در جمهوری اسلامی، با این همه انگیزه مقابله با زورگویی و قلدری و سوءاستفاده، چنین کاری انجام می‌گیرد، شما ببینید در دوران قدیم، این زمین‌ها و اموال چگونه بوده است». حال باید این پرسش را مطرح کرد که اعطای حق بهره‌برداری به این زمین‌خواران، چه نسبتی با سیاست‌های کلی نظام، قانون اساسی و تأکیدات مقام معظم رهبری دارد؟؟

به‌طور کلی، بند «ث» ماده (۴) طرح قانون حفاظت از اراضی کشاورزی، علاوه بر تضاد با اصل (چهل و پنجم) با اصل (چهل و هشتم) قانون اساسی نیز در تناقض آشکار است، چرا که تصرف انفال و انجام فعالیت کشاورزی در آن، اساساً نامشروع است و لذا متصرف نمی‌تواند از هیچ حقی برخوردار باشد. طبق اصل (چهل و هشتم)، «هر کس مالک حاصل کسب‌وکار مشروع خویش است و هیچ‌کس نمی‌تواند به‌عنوان مالکیت نسبت به کسب‌وکار خود امکان کسب‌وکار را از دیگری سلب کند».

این بند همچنین مغایر با ماده (۶۹۰) قانون تعزیرات است که مجازاتی را - هرچند بسیار ضعیف - برای افرادی در نظر گرفته است که به‌وسیله صحنه‌سازی، به تهیه آثار تصرف در اراضی مزروعی اعم از کشت یا آیش جنگل‌ها، مراتع ملی شده، کوهستان‌ها، باغ‌ها، چشمه‌سارها، پارک‌های ملی، اراضی موات، اراضی بایر و سایر اراضی و املاک دولتی و غیره به‌منظور تصرف یا ذیحق معرفی کردن خود یا دیگری مبادرت می‌نمایند و یا بدون اجازه سازمان حفاظت محیط زیست و مراجع ذیصلاح دیگر، مبادرت به عملیاتی می‌کنند که موجب تخریب محیط زیست و منابع طبیعی می‌شود.

(ب) از یک نگاه، می‌توان دو گروه متقاضی بهره‌برداری از منابع طبیعی را در کشور



متصور شد: ۱. افرادی که پایبند به قوانین و مقررات نبوده و اقدام به تصرف غیرقانونی اراضی ملی و دولتی کرده‌اند و اغلب به دنبال بهره‌برداری ناپایدار از اراضی بوده‌اند. بخش عمده‌ای از این افراد دارای نفوذ در برخی دستگاه‌های متولی هستند. ۲. گروهی که واقعاً قصد اجرای طرح‌های مدیریت پایدار منابع طبیعی را داشته‌اند (به‌خصوص دانش‌آموختگان کشاورزی و منابع طبیعی) و از مجاری قانونی اقدام کرده‌اند. شواهد حاکی از آن است که گروه دوم برخلاف گروه اول، معمولاً ناتوان از دسترسی به اراضی حتی در وسعت‌های اندک بوده‌اند.

حال بذل و بخشش و سخاوتمندی بند «ث» ماده (۴)، سبب تشویق آحاد جامعه به رفتارهای خارج از چارچوب و غیرقانونی می‌شود. به بیان دیگر مجلس شورای اسلامی با تصویب این طرح، خواسته یا ناخواسته این پیام را به افراد جامعه می‌دهد که راهکار دستیابی به اراضی و حقوق بهره‌برداری از آنها، تصرف غیرقانونی و انجام اقداماتی ولو صوری (مانند درخت‌های بشکه‌ای، جعل سند و غیره) برای تثبیت حق بهره‌برداری است. این درحالی است که باید به‌جای زمینه‌سازی برای زمین‌خواری و به فرموده مقام رهبری «کوه‌خواری»، زمینه را برای تضمین حقوق بهره‌برداری در چارچوب طرح‌های مدیریت پایدار منابع طبیعی با مشارکت آحاد جامعه محلی و دانش‌آموختگان صاحب صلاحیت فراهم کرد؛ به نحوی که سبب اشتغال‌زایی، حفظ منابع، خلق ارزش‌افزوده پایدار و جلوگیری از مهاجرت شود؛ نه اینکه هدف، تأمین منافع عده خاص باشد.

(ج) رهبر معظم در دیدار مسئولان و فعالان محیط زیست، منابع طبیعی و فضای

سبز مورخ ۱۳۹۳/۱۲/۱۷ فرمودند:

«این بوستان عظیمی که فرض کنید در فلان نقطه شهر واقع است، یک ثروت عمومی است؛ [اینکه] کسانی بیایند با زرنگی، با دست‌کاری کردن قانون، با احیاناً خریدن یکی دو نفر آدم سست‌عنصر در فلان دستگاه، این ثروت عمومی را تبدیل کنند به ثروت شخصی خودشان، خیلی رنج‌آور است! حالا بحث زمین‌خواری، یواش‌یواش شده کوه‌خواری!» «... دستگاه قضایی و دستگاه‌های ضابط و پیش از آنها قوانین مجلس، باید روی این [جرم‌انگاری تخریب محیط زیست] تکیه نکنند. البته قوانینی داریم و الان قوانین خوبی هست، منتها بازنگری لازم است...».

لازم به‌ذکر است که جرم‌انگاری زمین‌خواری در قوانین مناسب به شکل مناسب و ویژه مدنظر قرار نگرفته است. برای نمونه، ماده (۶۹۰) قانون تعزیرات از معدود احکام مرتبطی است که به‌صورت کلی و بسیار ضعیف به موضوع پرداخته است. طبق ماده (۶۹۰) قانون تعزیرات، هر کس به‌وسیله صحنه‌سازی (که دارای مصداق‌های مختلف است) به تهیه آثار تصرف در اراضی مزروعی اعم از کشت یا آیش جنگل‌ها، مراتع ملی شده، کوهستان‌ها، باغ‌ها، چشمه‌سارها، پارک‌های ملی، تأسیسات کشاورزی و دامداری و دامپروری و کشت و صنعت و اراضی موات و بایر و سایر اراضی و املاک متعلق به دولت یا شرکت‌های وابسته به دولت یا شهرداری‌ها یا اوقاف و همچنین اراضی و املاک و موقوفات و محبوسات و اثلاث باقیه که برای مصارف عام‌المنفعه اختصاص یافته یا اشخاص حقیقی یا حقوقی به‌منظور تصرف یا ذیحق معرفی کردن خود یا دیگری مبادرت نماید یا بدون اجازه سازمان حفاظت محیط زیست و مراجع ذیصلاح دیگر مبادرت به عملیاتی نماید که موجب تخریب محیط زیست و منابع طبیعی شود یا اقدام



به هرگونه تجاوز، تصرف عدوانی یا ایجاد مزاحمت یا ممانعت از حق در موارد مذکور نماید، به مجازات یک ماه تا یک سال حبس محکوم می‌شود.

همان‌طور که مشخص است این ماده برای سه نوع تخلف ۱. تهیه آثار تصرف در اراضی مزروعی به‌منظور تصرف یا ذیحق معرفی کردن خود یا دیگری، ۲. انجام عملیاتی که موجب تخریب محیط زیست و منابع طبیعی شود و ۳. تجاوز، تصرف عدوانی یا ایجاد مزاحمت یا ممانعت از حق در موارد مذکور، یک نوع مجازات (یک ماه تا یک سال حبس)، فارغ از مقیاس تخلف در نظر گرفته است. یعنی مجازات فردی که برای نمونه ۱۰ هکتار زمین‌خواری نموده است با فردی که تخلفش فقط در حد ۰/۵ هکتار است، تفاوت چندانی ندارد. مجازات زمین‌خواری باید براساس معیارهایی مانند کیفیت و وسعت زمین تعیین شود. بنابراین مجازات مدنظر در این ماده، بازدارنده نیست.

درحال حاضر، زمین‌خواری در نواحی روستایی توسط سرمایه‌داران شهری و بورس‌بازی درحال رونق است که سبب از بین رفتن حقوق ساکنان محلی می‌شود. سرمایه‌داران مذکور، اقدام به خرید اراضی کشاورزان به ثمن بخرس و سپس تفکیک آن به قطعات کوچک‌تر و فروش با قیمت چند برابری به افراد مختلف از طریق ایجاد بازارهای ساختگی می‌کنند. در بسیاری از موارد نیز همان روستائیان که اراضی خود را فروخته‌اند، به سرایدار ویلاهای ساخته شده توسط سرمایه‌داران مبدل می‌شوند. این رویکرد با اقتصاد مقاومتی و بهبود عدالت به هیچ‌وجه سازگار نیست. لازم به ذکر است که درحال حاضر، در برخی موارد، تعداد بنگاه‌های معاملات ملکی چندین برابر نیاز واقعی است. حال طرحی که به نام قانون حفظ اراضی کشاورزی تدوین شده است، در نهایت تعجب، به‌جای پرداختن مناسب به موضوع زمین‌خواری و ارائه

راهکارهای پیشگیری از آن، اقدام به زمینه‌سازی برای زمین‌خواری و مشروعیت‌بخشی به آن کرده است.

۵-۱. وضع برخی قیود سختگیرانه و فراهم‌کننده زمینه فساد

جالب اینکه طرح تهیه شده، برخلاف رویکرد بسیار انعطاف‌پذیر در خصوص قانونی کردن تجاوزها به اراضی کشاورزی و منابع طبیعی که ذینفعان آن عمدتاً شهروندان مرفه هستند؛ بعضاً ضوابط سختگیرانه غیرضرور را در خصوص کشاورزان و ساخت فضاهای ضروری در نظر گرفته است. برای نمونه، براساس تبصره «۲» ماده (۲) طرح قانون حفظ اراضی کشاورزی، یک کشاورز خرده‌مالک و فقیر که فرسماً کل زمینش ۰/۷ هکتار است و از مرکز استان بیش از ۲۰۰ کیلومتر فاصله دارد، برای احداث ۲۰ مترمربع انباری (از جهت محفوظ ماندن ابزار کار) باید به اداره امور اراضی استان مراجعه نماید تا پس از پرداخت عوارض!! و معطلی بعضاً چندماهه مجوز دریافت نماید. لازم به ذکر است که این تبصره، اداره امور اراضی استان را در صدور مجوز برای کشاورزان مختار (و نه مکلف) دانسته است. این امر به‌نوبه خود دارای تالی فاسد است، چرا که می‌تواند زمینه را برای برخوردهای سلیقه‌ای ازسوی برخی کارشناسان و تخلفات مالی فراهم کند؛ در حالی که الزام اداره امور اراضی به صدور مجوز براساس استانداردهای اعلامی و شفاف و تقلیل سطح مرجع صدور به اداره امور اراضی شهرستان، زمینه فساد مالی را به حداقل ممکن کاهش می‌دهد و فضای کسب‌وکار کشاورزی را تسهیل می‌نماید.



۶-۱. معاف کردن شهرنشینان (اعم از شهروندان متمول) از پرداخت هرگونه وجه علاوه بر این، تبصره «۲» ماده (۲) طرح تدوین شده، اخذ هرگونه وجه توسط هر فرد و دستگاهی از کلیه مالکان و متصرفان قانونی اراضی کشاورزی را بجز عوارض ساخت و ساز موضوع ماده (۲) ممنوع دانسته است. درواقع هیچ توجیهی ندارد که یک فرد متمول که در حریم یک کلانشهر، زمین کشاورزی خریداری کرده و از آن به صورت باغ ویلا و تفریحی بهره‌برداری می‌کند؛ از پرداخت هزینه آب و برق و... معاف باشد.

۷-۱. عدم توجه به توسعه سازمان‌های مردم‌نهاد حفاظت از اراضی کشاورزی یکی از مهمترین بازیگرانی که در جلوگیری از زمین‌خواری و تغییر کاربری اراضی کشاورزی به خصوص اراضی مرغوب در مقیاس‌های وسیع اثربخشی بالایی دارد (حتی بعضاً بالاتر و به‌موقع‌تر از دستگاه‌های نظارتی)، سازمان‌های مردمی حفاظت از اراضی کشاورزی و محیط زیست هستند. درواقع، تشکیل و توانمندسازی این سازمان‌ها و فراهم‌سازی دسترسی آنها به اطلاعات تغییر کاربری (براساس فلسفه تقویت نظارت عمومی مدنظر اسلام)، نقش بسزایی در کاهش تخلفات مربوطه خواهد داشت. با وجود این، طرح تدوین شده، هیچ رویکردی در این زمینه ندارد.

۸-۱. فقدان نگاه کل‌نگر به اراضی حاصلخیز به‌منظور تبدیل آنها به مناطق ویژه کشاورزی

در حال حاضر، اراضی مسطح و حاصلخیز کشاورزی که از آب مناسب هم برخوردارند (از جمله اراضی شمال کشور)، به‌دلیل مشکلات عدیده مانند بازار نامناسب و تسلط

واسطه‌ها، خردی اراضی، عدم پوشش مناسب کشاورزان تحت بیمه اجتماعی و گرانی شدید نهاده‌ها و تجهیزات به‌شدت در معرض تغییر کاربری هستند. تنها با برنامه‌ریزی خاص و جامع درخصوص این اراضی و تبدیل آنها به مناطق ویژه کشاورزی و امنیت پایدار غذایی (با حفظ مالکیت و انتفاع کشاورزان و در عین حال، بهره‌مندی از مدیریت دانش‌آموختگان مجرب) و ارتقای آنها به یک نظام (سیستم) پویا، می‌توان اراضی مذکور را حفظ و تقویت کرد و خودکفایی در محصولات اساسی را محقق نمود. در صورت عدم توجه به این ابعاد ایجابی، شدیدترین قوانین سلبی نیز قادر به کنترل تغییر کاربری نخواهند بود. این در حالی است که رویکرد مذکور در طرح مصوب مورد توجه قرار نگرفته است.

۹-۱. عدم اصلاح جدی ترکیب کمیسیون‌های تصمیم‌گیر

بررسی‌های میدانی از عملکرد کمیسیون تبصره «۱» قانون حفظ کاربری اراضی زراعی - باغی، حاکی از اثرگذاری عمده و بلامنازع استانداری در صدور مجوز تغییر کاربری توسط کمیسیون است. به بیان دیگر در صورتی که استاندار یا نماینده وی موافق اجرای یک طرح عمرانی ولو به قیمت تخریب غیرضرور اراضی کشاورزی باشد، معمولاً رؤسای سایر دستگاه‌ها اجازه مخالفت را به خودشان نمی‌دهند و لذا ماحصل این کمیسیون‌ها، تصمیمات مبتنی بر دغدغه حداکثری حفظ اراضی کشاورزی مرغوب و حاصلخیز نیست؛ به‌خصوص اینکه معمولاً استانداری‌ها دغدغه خاصی برای اجرای طرح‌های عمرانی دارند. به نظر می‌رسد دو راهکار برای رفع این مشکل وجود داشته باشد که در گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس، براساس نظرات کارشناسان و تجارب کشورهای موفق به‌شرح زیر ارائه شد، ولی متأسفانه بنا به دلایلی مورد استفاده کافی قرار نگرفت:



الف) عضویت یک نفر عضو هیئت علمی دانشگاه با رشته و تخصص مرتبط و یک نفر نماینده سمن‌های^۱ حامی محیط زیست و اراضی کشاورزی براساس صلاحیت‌های عمومی مشخص.

ب) ایجاد شفافیت و نظارت‌پذیری بر فرآیند بررسی تقاضاهای تغییر کاربری از ابتدا تا انتهای فرآیند از طریق ابتدای آن بر سامانه یکپارچه بررسی درخواست‌های تغییر کاربری و ایجاد امکان دسترسی به آن برای نهادهای نظارتی و سمن‌های حامی اراضی کشاورزی.

۱-۱۰. تغییر اساسی طرح به‌جای اصلاح آن

از بدو امر و در متون مختلف پیش‌نویس طرح، قصد بر این بوده است که قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها اصلاح گردد، لذا عنوان طرح نیز که با موافقت مجلس تحت عنوان اصل (هشتادوپنجم) قانون اساسی به کمیسیون کشاورزی ارجاع شد، طرح اصلاح قانون بوده است و قرار بر این نبود که قانون جدیدی از ابتدا تا انتها به نگارش درآید. این بازنویسی متن قانون موجب خواهد شد تا نقاط قوت قانون فعلی نادیده گرفته شده یا در لابه‌لای گزاره‌های جدید کمرنگ شود و با توجه به افزودن احکام و شروط متعدد جدید نقاط ضعف جدیدی نیز در قانون پدید آید.

۱-۱۱. مغایرت با اصل هفتادوپنجم

موادی مانند مواد (۵) و (۹) دارای بار مالی بوده و مغایر با اصل (هفتادوپنجم) قانون اساسی هستند.

بنابراین طرح قانون حفظ اراضی کشاورزی، چالش‌های اساسی متعددی دارد که

۱. سازمان‌های مردم‌نهاد.

باید مورد توجه قرار گیرد. در جدول زیر، مغایرت‌های طرح به خصوص ماده (۴) آن با اصول قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام در ۱۲ مورد آورده شده است.

جدول مغایرت طرح پیشنهادی با اصول قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام

شماره	اصل قانون اساسی / سیاست کلی	موضوع	نسبت طرح با سیاست کلی
۱	اصل چهل و پنجم قانون اساسی	انفال و ثروت‌های عمومی از قبیل... در اختیار حکومت اسلامی است تا برطبق مصالح عامه نسبت به آنها عمل نماید.	مغایرت
۲	اصل چهل و ششم قانون اساسی	هر کس مالک حاصل کسب و کار مشروع خویش است و هیچ‌کس نمی‌تواند به‌عنوان مالکیت نسبت به کسب و کار خود امکان کسب و کار را از دیگری سلب کند.	مغایرت
۳	اصل هفتاد و پنجم قانون اساسی	طرح‌های قانونی و پیشنهادها و اصلاحاتی که نمایندگان در خصوص لوایح قانونی عنوان می‌کنند و به تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه‌های عمومی می‌انجامد، در صورتی قابل طرح در مجلس است که در آن طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید نیز معلوم شده باشد.	مغایرت
۴	جزء «۴۳» بند «د» سیاست‌های کلی نظام در دوره چشم‌انداز	پایدارسازی فرآیند توسعه با تکیه بر حفاظت از محیط زیست و بهره‌برداری بهینه از منابع	مغایرت
۵	بند «۱» سیاست‌های کلی منابع طبیعی	ایجاد عزم ملی بر احیای منابع طبیعی تجدیدشونده و توسعه پوشش گیاهی برای حفاظت و افزایش بهره‌وری مناسب و سرعت بخشیدن به روند تولید این منابع و ارتقا بخشیدن به فرهنگ عمومی و جلب مشارکت مردم در این زمینه.	مغایرت
۶	بند «۱» سیاست‌های کلی نظام در بخش کشاورزی	توسعه پایدار کشاورزی با حفاظت از منابع طبیعی پایه	مغایرت



شماره	اصل قانون اساسی / سیاست کلی	موضوع	نسبت طرح با سیاست کلی
۷	بند «۸» سیاست‌های کلی نظام در بخش کشاورزی	تخصیص یارانه هدفمند به بخش کشاورزی در جهت تحقق خودکفایی، حمایت از ساخت زیربناها، مراعات معیارهای زیست‌محیطی، قابلیت انعطاف در شرایط محیطی مختلف و ارتقای قدرت رقابت در بازارهای داخلی و بین‌المللی	مغایرت
۸	جزء «۲» بند «ج» سیاست‌های کلی آمایش سرزمین	هم‌افزایی مزیت‌های کشور، نوسازی بخش کشاورزی متناسب با منابع تولید و پهنه‌بندی اقلیمی	مغایرت
۹	بند «ح» سیاست‌های کلی آمایش سرزمین	حفظ، احیا و بهره‌وری بهینه از سرمایه‌ها، منابع طبیعی تجدیدشونده و حفظ محیط زیست در طرح‌های توسعه	مغایرت
۱۰	بند «۳» سیاست‌های کلی محیط زیست	اصلاح شرایط زیستی به‌منظور برخوردار ساختن جامعه از محیط زیست سالم و رعایت عدالت و حقوق بین‌نسلی	مغایرت
۱۱	بند «۷» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی	تأمین امنیت غذا و درمان و ایجاد ذخایر راهبردی با تأکید بر افزایش کمی و کیفی تولید (مواد اولیه و کالا)	مغایرت
۱۲	بند «۱۳» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی	شفاف‌سازی اقتصاد و سالم‌سازی آن و جلوگیری از اقدامات، فعالیت‌ها و زمینه‌های فسادزا در حوزه‌های پولی، تجاری، ارزی و ...	مغایرت

۲. سایر چالش‌ها

۱-۲. هرچند صدر ماده (۱) هرگونه تغییر کاربری اراضی کشاورزی را ممنوع کرده است، ولی در اقدامی جالب، بلافاصله و در همان صدر ماده، موارد خاص و ضروری استثنا شده است که مبهم بوده و زمینه را برای تغییر کاربری به‌خصوص در اراضی درجه ۱ و ۲

فراهم می‌کند. این بلا تکلیفی و ابهام در مواد و تبصره‌های مختلف نیز وجود دارد. برای نمونه در ماده (۳)، تغییر کاربری اراضی کشاورزی در صورت اخذ مجوز از کمیسیون تبصره «۱» ماده (۱)، مجاز دانسته شده است و هیچ تصریحی به اینکه این امر باید در چارچوب حفظ اراضی مورد اشاره در تبصره «۳» ماده (۱) انجام شود، نکرده است. به‌طور کلی، این طرح فاقد حکم روشن در خصوص منع تغییر کاربری اراضی کشاورزی تجهیز و نوسازی شده و درجه ۱ و ۲ است، به‌نحوی که به‌عنوان حکم مبنایی و اساسی، در مواد دیگر طرح که به تبیین نحوه تغییر کاربری و الحاق اراضی پرداخته‌اند، مورد اشاره و استناد قرار بگیرد و برای همه مراجع از جمله شورای عالی شهرسازی و معماری، کمیسیون‌های تبصره «۱» و «۷» ماده (۱) طرح و غیره لازم‌الاجرا دانسته شود.

این چالش (فقدان حکم اساسی و کلیدی به‌منظور استناد به آن در مواد مختلف طرح از جمله ماده (۳) به‌عنوان ماده تعیین‌کننده) زمینه لازم را فراهم می‌کند تا افراد سودجو، با فشار بر کمیسیون تبصره «۱»، مجوز عملیاتی مانند خاک‌برداری در اراضی درجه ۱ کشاورزی را اخذ کنند و با این اقدام، کیفیت زمین را به شدت کاهش دهند و با این اقدام، زمینه را برای تغییر کاربری زمین به‌عنوان زمین نامرغوب فراهم کنند.

۲-۲. عدم ارتباط منطقی بین احکام و موضوعات، در صدر ماده (۱) به‌شدت مشهود است و این امر خلاف اصول قانون‌نویسی می‌باشد. برای نمونه، در انتهای پاراگراف دوم صدر این ماده، سازمان امور اراضی کشور موظف شده است اقدامات لازم را برای تعیین روش کلی، ایجاد وحدت رویه اجرایی، نظارت و ارزیابی عملکرد کمیسیون‌ها و مفاد این قانون به عمل آورد. گذشته از اینکه عبارت «تعیین روش کلی» در حکم فوق مبهم بوده و اصولاً تعیین رویه‌ها و روش‌های کلی برعهده قانونگذار محترم (و نه سازمان امور



اراضی) است، باید اظهار داشت که موضوع جمله قبل از این حکم، تعیین مرجع تشخیص اراضی کشاورزی و لازم‌الاتباع دانستن آن و موضوع بعدی آن، اصلاح ساختار تشکیلاتی وزارت جهاد کشاورزی!! است. سپس در تبصره «۱» ماده (۱)، ترکیب کمیسیون اعطای مجوز برای تغییر کاربری اراضی کشاورزی تشریح شده است. بنابراین نوعی به‌هم‌ریختگی وجود دارد. همچنین باید خاطرنشان کرد که اساساً تلقی تشکیلات استانی سازمان امور اراضی به‌عنوان اداره کل و نیز اصلاح تشکیلات سازمان جهاد کشاورزی استان، هیچ ارتباطی به ماده (۱) ندارد. البته در مقیاس کلان‌تر باید اظهار داشت که اصلاح تشکیلات سازمان جهاد کشاورزی استان هیچ سنخیتی با کلیت این طرح ندارد.

۲-۳. پرداختن به یک موضوع به‌صورت پراکنده در مواد مختلف طرح درخصوص موضوع پنجره واحد و کارکرد آن نیز دیده می‌شود. برای نمونه پاراگراف دوم تبصره «۱» ماده (۱)، مقرر کرده است تا فقط استعلام‌های مربوط به تغییر کاربری از طریق پنجره واحد الکترونیکی از دستگاه‌های اجرایی گرفته شود. سپس مجدداً در ماده (۱۶)، کارکرد پنجره واحد، مدیریت کلیه درخواست‌های مجوز تغییر کاربری اراضی کشاورزی دانسته شده است و بررسی کلیه مراحل تقاضای تغییر کاربری و صدور مجوز تنها از طریق این سامانه مجاز اعلام شده است.

۲-۴. ازسوی دیگر، باید دسترسی مداوم دستگاه‌های نظارتی و سمن‌های (سازمان‌های مردم‌نهاد) حامی اراضی کشاورزی به این پنجره فراهم باشد تا زمینه تخلف از طریق تحقق نظارت عمومی به حداقل ممکن برسد و در غیر این صورت، پنجره مذکور کارآیی لازم در کاهش زمینه فساد را نخواهد داشت.

۵-۲. البته باید در راستای شفافیت و سهولت بیشتر فضای کسب‌وکار موارد دیگر را نیز از طریق این پنجره انجام داد. برای نمونه فرض شود یک سرمایه‌گذار در حوزه گردشگری، دارای مجوز تغییر کاربری در اراضی نامرغوب کشاورزی است و قصد انجام تبلیغات برای کسب‌وکار خود از طریق رسانه ملی یا روزنامه‌ها را دارد. چنانچه کل فرآیند بررسی و صدور مجوز تغییر کاربری به صورت سیستمی از طریق سامانه انجام شده باشد، رسانه مذکور به راحتی می‌تواند بدون نیاز به نامه‌نگاری و استعلام، در عرض چند دقیقه صحت مجوز متقاضی را از طریق سامانه در هر ساعتی از شبانه‌روز احراز نماید. همچنین می‌توان نقشه‌های درجه‌بندی اراضی کشاورزی را پس از تهیه بر روی سامانه قرار داد تا اشخاص حقیقی و حقوقی مختلف، از ابتدا تصمیم صحیحی برای مکان طرح‌های غیرکشاورزی اتخاذ نمایند و از سوی دیگر، زمینه عمل کردن سلیقه‌ای و طولانی شدن زمان صدور مجوزها به حداقل ممکن برسد.

۶-۲. در تبصره «۱» ماده (۱)، کل مدت زمان بررسی تقاضای تغییر کاربری و ارائه پاسخ نهایی به سرمایه‌گذار مشخص نشده است و صرفاً اشاره شده است که کمیسیون ظرف بیست روز کاری از وصول پاسخ استعلام‌ها، در مورد تقاضا تصمیم‌گیری کند. عدم تعیین تکلیف روشن در خصوص حداکثر زمان مورد نیاز برای تصمیم‌گیری، به خصوص با توجه به نظام اداری سنگین کشور، می‌تواند سبب نامناسب شدن فضای کسب‌وکار کشور و گریز سرمایه‌گذار شود.

۷-۲. ماده (۶)، ادارات ثبت اسناد و املاک و دفاتر اسناد رسمی را موظف کرده است که صدور سند برای اراضی کشاورزی را براساس نظر ادارات امور اراضی انجام دهند. این حکم خیلی کلی و مبهم است و زمینه را برای اعمال سلیقه شخصی در سطح شهرستان



و فسادهای مترتب بر آن فراهم می‌کند. مشخص نیست که اداره امور اراضی در مورد چه امری و براساس چه ضوابطی باید اظهارنظر کند و استعلام باید در چه زمینه‌ای انجام شود. لازم به ذکر است که تضمین حقوق مالکیت کشاورزان، زیربنای توسعه کشاورزی است و لذا دادن اختیار وسیع و بدون حدودمرز به اداره امور اراضی و ایجاد ابهام در قانون، می‌تواند این عامل کلیدی را مختل سازد.

۸-۲. تبصره «۲» ماده (۷)، ۲۰ درصد منابع ناشی از ساخت‌وساز و تغییر کاربری را به بنیاد مسکن از بابت تهیه طرح‌های هادی اختصاص داده است. فلسفه این امر با توجه به اینکه طرح‌های هادی در موارد فراوان، سبب تغییر کاربری اراضی کشاورزی شده‌اند، محل سؤال است. همچنین در این تبصره مقرر شده است که ۶۰ درصد منابع مذکور مطابق ماده (۴) طرح تعیین تکلیف شود. در حالی که ماده (۴) هیچ بحثی را در این خصوص مطرح نکرده است.

نتیجه‌گیری

با وجود اهمیت اراضی کشاورزی و منابع طبیعی برای کشور، بررسی طرح مصوب تحت عنوان قانون حفظ اراضی کشاورزی، نشان داد که این طرح در ۱۲ مورد، با قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام، مغایرت روشنی دارد. این ۱۲ مورد شامل اصول (چهل‌وپنجم)، (چهل‌وششم) و (هفتادوپنجم) قانون اساسی، جزء «۴۳» بند «د» سیاست‌های کلی نظام در دوره چشم‌انداز، بند «۱» سیاست‌های کلی منابع طبیعی، بندهای «۱» و «۸» سیاست‌های کلی نظام در بخش کشاورزی، جزء «۲» بند «ج» سیاست‌های کلی آمایش سرزمین، بند «ح» سیاست‌های کلی آمایش سرزمین، بند «۳» سیاست‌های کلی محیط

زیست و بندهای «۷» و «۱۳» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی است. این طرح در صورت تصویب، به‌شدت به پدیده زمین‌خواری و تغییر کاربری اراضی کشاورزی و منابع طبیعی دامن خواهد زد. انتظار بر این بود که با توجه به تأکیدات مقام معظم رهبری در دیدار مسئولان و فعالان محیط زیست، منابع طبیعی و فضای سبز مورخ ۱۳۹۳/۱۲/۱۷ مبنی بر بازنگری در قوانین به‌منظور جرم‌انگاری تخریب محیط زیست، به‌خصوص زمین‌خواری و نظر به خلأهای قانونی در این زمینه، پیشنهادهایی برای حل مشکلات زمین‌خواری و تغییر کاربری اراضی ارائه شود؛ نه طرح‌هایی برای قانونی کردن زمین‌خواری و تغییر کاربری اراضی کشاورزی! البته طرح پیشنهادی دارای نقاط قوتی (هرچند پراکنده و نیازمند اصلاح) نیز است، ولی چالش‌های اساسی، آنها را به‌شدت تحت‌الشعاع خود قرار داده است.

برای نمونه، بندهای «الف»، «ب»، «پ» و «ت» ماده (۴) طرح، با قانونی کردن ساخت‌وسازهای غیرمجاز در اراضی کشاورزی تا سال ۱۳۹۳ و تخلفات زمین‌خواری در اراضی دولتی و ملی (انفال) تا پایان سال ۱۳۸۵، سبب تشویق آحاد جامعه به رفتارهای خارج از چارچوب و غیرقانونی می‌شوند. این در حالی است که باید به‌جای زمینه‌سازی برای زمین‌خواری و یا به فرموده مقام معظم رهبری «کوه‌خواری»، زمینه را برای تضمین حقوق بهره‌برداری در چارچوب طرح‌های مدیریت پایدار منابع طبیعی با مشارکت آحاد جامعه محلی و دانش‌آموختگان صاحب‌صلاحیت فراهم نمود؛ به‌نحوی که سبب اشتغالزایی، حفظ منابع، خلق ارزش‌افزوده پایدار و جلوگیری از مهاجرت شود؛ نه اینکه هدف، تأمین منافع عده خاص باشد.

جالب اینکه طرح تهیه شده، برخلاف رویکرد بسیار انعطاف‌پذیر درخصوص قانونی



کردن تجاوزها به اراضی کشاورزی و منابع طبیعی که ذینفعان آن عمدتاً شهروندان مرفه هستند؛ بعضاً ضوابط سخت‌گیرانه غیرضرور را درخصوص کشاورزان و ساخت فضاهای ضروری در نظر گرفته است. ازسوی دیگر، ابهامات موجود در مواد مختلف این طرح، زمینه را برای برخوردهای سلیقه‌ای و فسادهای مالی مترتب بر آن فراهم کرده است.

مجموعه قوانین و مقررات مرتبط با اراضی کشاورزی و کاربری زمین، نباید به‌گونه‌ای باشد که تفاوت فاحشی بین انواع استفاده از زمین، مثلاً برای ساخت‌وساز مسکن و یا تولید کشاورزی ایجاد نماید. زیرا همین حاشیه سود به نفع ساخت‌وساز و به ضرر تولید کشاورزی خواهد بود.

بنابراین در وضع قوانین و اصلاح آنها، همواره باید مجموعه اقدامات سلبی و ایجابی به‌گونه‌ای تدبیر گردد که موجب برهم خوردن تعادل در اقتصاد اراضی نگردد. توجه به این نکته حائز اهمیت است که اراضی کشاورزی، خصوصاً اراضی درجه ۱ و ۲ از منابع غیرقابل جایگزین بوده و در بین سایر منابع پایه مانند نیروی انسانی، سرمایه و حتی آب از همه مهمتر است، زیرا سایر منابع قابل جایگزینی و حتی واردات هستند، در صورتی که زمین از این خاصیت، یعنی جایگزینی و یا واردات برخوردار نیست. موضوعی که از شدت اهمیت، نیازمند پایش و نظارت ویژه و مستمر حاکمیت بوده و شایسته نیست در این زمینه، نفع اقتصادی و کوتاه‌مدت، فدای منافع پایدار و بلندمدت گردد.

نتیجه کلی که از بررسی طرح مصوب می‌توان ارائه کرد، آن است که طرح مذکور علاوه بر مشروعیت‌بخشی به ساخت‌وسازهای غیرقانونی در اراضی کشاورزی و تعدی به انفال، براساس نگاه صحیح و کل‌نگر به عوامل مؤثر در پیشگیری از تغییر کاربری اراضی و زمین‌خواری شکل نگرفته است. برای نمونه، یکی از مهمترین بازیگرانی که در

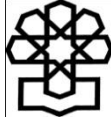
جلوگیری از زمین‌خواری و تغییر کاربری اراضی کشاورزی به خصوص اراضی مرغوب در مقیاس‌های وسیع، اثربخشی بالایی دارد (حتی بعضاً بالاتر و به‌موقع‌تر از دستگاه‌های نظارتی)، سازمان‌های مردمی حفاظت از اراضی کشاورزی و محیط زیست هستند. در واقع، تشکیل و توانمندسازی این سازمان‌ها و فراهم‌سازی دسترسی آنها به اطلاعات تغییر کاربری (براساس فلسفه تقویت نظارت عمومی مدنظر اسلام)، نقش بسزایی در کاهش تخلفات مربوطه خواهد داشت. با وجود این، طرح تدوین‌شده، هیچ رویکردی در این زمینه ندارد. همچنین این طرح، کماکان منابع مالی اجرای قانون را عمدتاً به جرائم و عوارض ناشی از تغییر کاربری اراضی پیوند داده است که نفی غرض است. البته این طرح، برخلاف قانون قبلی حفظ کاربری اراضی زراعی و باغی و اصلاحیه آن که درآمد عوارض را صرفاً برای اجرای پروژه‌های زیرساختی اراضی کشاورزی دیده بودند، انواع امور جاری سازمان امور اراضی را نیز به مصارف عوارض افزوده است. ناگفته پیداست که وابسته کردن منابع تأمین هزینه‌های جاری سازمان امور اراضی به درآمدهای حاصل از جرائم و عوارض، سبب تخریب هرچه بیشتر اراضی خواهد شد.

از آنجایی که تصویب این طرح، سبب مشروعیت‌بخشی به ساخت‌وسازهای غیرقانونی در اراضی کشاورزی و زمین‌خواری، تشویق متجاوزان و متصرفان اراضی کشاورزی و منابع طبیعی، ایجاد دشواری و مشقت برای کشاورزان به‌خصوص خرده‌مالکان در انجام فعالیت‌های کشاورزی و اخذ سند مالکیت اراضی خود می‌شود و دارای اشکالات قانون‌نویسی مختلف است؛ لذا رد کلیات این طرح و نگارش متن جدید بر مبنای آینده‌نگری و توجه به کلیه عوامل مؤثر در زمین‌خواری و تغییر کاربری پیشنهاد می‌شود.



منابع و مأخذ

۱. سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران.
۲. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
۳. طرح قانون حفظ اراضی کشاورزی جمهوری اسلامی ایران مصوب کمیسیون کشاورزی، آب و منابع طبیعی ۱۳۹۴/۱۱/۱۱.
۴. سخنرانی مقام معظم رهبری، مورخ ۱۳۹۳/۱۲/۱۷.
5. Caldwell, W. (1995). Rural planning and agricultural land preservation: the experience of Huron County, Ontario. *Great Lakes Geographer*, 2, 21-34.
6. Elisa Paster. 2004. Preservation of Agricultural Lands Through Land Use Planning Tools and Techniques, *Natural Resources Journal* 44: 283-318.
- Stonehouse, d. peter and bohl, martin. 1990. Land degradation issues in Canada. Canadian public policy.



شماره مسلسل: ۱۴۷۴۸

مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: اظهارنظر کارشناسی درباره: «طرح قانونی حفظ اراضی کشاورزی جمهوری اسلامی ایران»

نام دفتر: مطالعات زیربنایی (گروه توسعه کشاورزی و روستایی)

تهیه و تدوین کنندگان: حجت ورمزیاری، بهروز رازانی
مدیر مطالعه: _____

ناظران علمی: محسن صمدی، محمدرضا محمدخانی

متقاضی: هیئت رئیسه مجلس

همکاران: دفتر حقوقی (مهدی عبدالملکی، محمد شکوری)

همکاران خارج از مرکز: _____

اظهارنظرکنندگان خارج از مرکز: _____

ویراستار تخصصی: _____

ویراستار ادبی: _____

واژه‌های کلیدی:

۱. تغییر کاربری
۲. زمین خواری
۳. مشروعیت بخشی
۴. حفظ اراضی



تاریخ شروع مطالعه: ۱۳۹۴/۱۱/۱۱

تاریخ خاتمه مطالعه: ۱۳۹۴/۱۲/۱۳

تاریخ انتشار: ۱۳۹۴/۱۲/۱۶