

تغییر کاربری غیر قانونی اراضی کشاورزی و تملک قانونی اراضی توسط دولت

تالیف:

سید حسن حسینی المدنی
احمد جمشیدی کوهساری

انتشارات قانون یار

۱۳۹۵

مقدمه مؤلف

در سالهای اخیر بدلیل افزایش روزافزون جمعیت و گسترش شهرنشینی و تحت فشار توسعه و گسترش فضاهای شهری و صنعتی، فضاهای سبز بویژه اراضی جنگلی، زراعی و باغی اطراف شهرها به شدت در معرض تخریب و تبدیل قرار گرفته است؛ آمارها حکایت از گسترش بی رویه تخریب این فضاها دارند بطوریکه هم اکنون در ایران با مقایسه اطلاعات موجود در عکس های هوایی آمارها نمایانگر آهنگ سریع تغییر کاربری اراضی زراعی و باغی در حواشی کلانشهرهای کشور است.

متأسفانه سیر سعودی این امر در سالیان اخیر بگونه ای است که علیرغم تصویب قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها در سال ۱۳۷۴ تاکنون بیش از ۱۴۰ هزار هکتار از اراضی کشاورزی از گردونه تولید خارج شده (سالی ۲۰ هزار هکتار) و تغییر کاربری داده اند. بر اساس پژوهش های میدانی و بررسی تغییر کاربری های اراضی در مناطق شمالی و مرکزی کشور؛ روند تغییر کاربری زمین های کشاورزی در این مناطق بسیار نگران کننده است. لذا صیانت از این فضاها و جلوگیری از تبدیل آنها به فضاهای مسکونی، ویلاها، جاده ها، تأسیسات صنعتی و غیره در کنار حفظ توان اکولوژیکی و تولیدی آنها و همچنین مدیریت پایدار اراضی زراعی و باغی روز به روز مشکل تر شده و تغییر کاربری آنها علیرغم احتیاج شهرها و روستاها به فضاهای سبز بویژه در اطراف کلان شهرهای کشور بصورت انفجاری مستمر در حال وقوع است. بنا بر عقیده برخی کارشناسان برای کنترل روند تغییر کاربری اراضی کشاورزی لازم است از بخش کشاورزی حمایت واقعی صورت گیرد و قطعاً اگر این روند ادامه پیدا کند در آینده ای نه چندان دور با یک بحران عظیم زیست محیطی روبرو خواهیم شد. در این کتاب سعی شده با تکیه بر مفاد و الزامات قانونی به بررسی تغییر کاربری غیر قانونی اراضی کشاورزی در کشور پرداخته شود و امید داریم قدمی هر چند ناچیز در جهت آگاهی بخشی عمومی و در راستای جلوگیری از تغییرات گسترده اکوسیستمی و نابودی بزرگترین سرمایه های طبیعی خدادادی، برداشته باشیم. در پایان لازم می دانیم از همه همکاران و دوستانی که نظرات اصلاحی خود را منعکس نموده اند تشکر و قدردانی نماییم. همچنین از همکاری و مساعدت مدیریت محترم موسسه و انتشارات قانون یار بالاخص استاد بزرگوار بهنام اسدی تشکر و قدردانی ویژه نماییم.

سید حسن حسینی المدنی

احمد جمشیدی کوهساری

فهرست مطالب

۹.....	مقدمه
۱۱.....	فصل اول
۱۱.....	کلیات
۵۴.....	فصل دوم
۵۴.....	بررسی موانع تغییر کاربری زمین های کشاورزی
۷۹.....	فصل سوم
۷۹.....	واکاوی تغییر غیر قانونی کاربری اراضی
۱۱۹.....	فصل چهارم
۱۱۹.....	شناخت و بررسی تملک اراضی خصوصی توسط سازمان های دولتی در راستای قانون
۱۴۵.....	فصل پنجم
۱۴۵.....	نگاهی فقهی به تعارض تملک اراضی و تغییر کاربری توسط سازمان های دولتی با حقوق مالکانه
۱۴۵.....	
۱۵۷.....	منابع و مآخذ

مقدمه

قانونگذار با هدف حفظ کاربری زمین‌های زراعی و باغ‌ها و تداوم بهره‌وری از آنها در سال ۱۳۷۴ قانونی با عنوان «قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها» به تصویب رساند تا از تغییر کاربری این اراضی جلوگیری کند اما اینکه تا چه اندازه موفق بوده است، باید با بهره‌گیری از نظرات کارشناسان و متولیان این امر و پس از بررسی و ارزیابی با زبان آمار پاسخ گفت. مطابق قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها، تغییر کاربری اراضی مزبور جز در موارد ضروری ممنوع است و در موارد ضروری، تغییر کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها بر عهده کمیسیونی است که در آن نمایندگان وزارتخانه‌های کشاورزی، مسکن و شهرسازی، جهاد سازندگی و سازمان حفاظت محیط زیست و استانداری حضور دارند که در هر استان زیر نظر وزارت جهاد کشاورزی تشکیل می‌شود. تغییر کاربری اراضی در روستاها طبق ضوابطی است که وزارت جهاد کشاورزی تعیین می‌کند و در سایر موارد (تغییر کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها در خارج از محدوده شهرها و شهرک‌ها) متقاضی تغییر کاربری یا جانشین او (مانند ورثه یا وکیل او) باید درخواست کتبی خود را به انضمام مدارک و اسناد مربوط به دبیرخانه کمیسیونی که در سازمان کشاورزی هر استان مستقر است، ارایه کند. با توجه به این تفاسیر بسیاری از افراد با تغییر کاربری غیر قانونی اراضی مرتکب عمل غیر قانونی شده و مستحق جریمه و خسارت می‌باشند. یکی از مجازات‌ها که به عنوان مهمترین مجازات در این راستا شناخته خواهد شد و به آن خواهیم پرداخت قلع و قمع بنا و مستحذات در زمین می‌باشد که در فصل سوم این پژوهش به طور دقیق به بررسی این مطلب خواهیم پرداخت.

فصل اول

کلیات

۱-۱. تحلیل و تبیین مسئله توسعه شهری پایدار

توسعه پایدار راه تازه ای برای رسیدن به آرمان های بشر همراه با حفظ منابع و امکانات برای آیندگان است. در دهه های اخیر یکی از ارکان اساسی توسعه پایدار، دستیابی به توسعه پایدار شهری است و در این راستا مطالعات و برنامه ریزی های متعددی در جهت یافتن اصول و راهکارهای کاربردی در برنامه های توسعه شهری صورت گرفته است و اندیشه توسعه شهری پایدار از جنبه های بسیار گسترده مورد نقد و بررسی در امر توسعه در سطح ملی است. با بررسی نظرات، تعاریف و پیشنهادهای که در این زمینه مطرح شده، هدف فرایند توسعه شهری پایدار دستیابی به وضعیت پایداری جوامع شهری می باشد، فرایندی که هدف آن ایجاد یا تقویت ویژگیهای پایداری در زندگی اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و زیست محیطی شهر است. طرفداران توسعه شهری با تاکید بر پروژهای منطقی، سعی در توجه به تمام جنبه های اقتصادی، اجتماعی، زیست محیطی و کالبدی طرح ها دارند و برای نیل به شهر آرمانی بایستی تعمق و تعامل بین بخش های مذکور صورت پذیرد. از این رو با توجه به اهمیت مقوله پایداری در اهداف توسعه شهرها، دامنه گسترده ای از مجموعه نیازهای اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی، اکولوژیک و کالبدی برای حرکت به سوی پایداری مورد توجه است، که می تواند در قالب شاخص های پایداری شهر تعریف و تدقیق گردد.^۱

در کشورهای در حال توسعه، هر سال به میزان 50 میلیون نفر بر جمعیت شهری اضافه شده که پیرو آن تقاضاهای مسکن و خدمات شهری مطرح می شود، بسیاری از توسعه شهری به صورت خود به خودی و بی برنامه اتفاق می افتد. در بسیاری از شهرها، مسایل بهداشت محیط زیست، تبدیل به بحران شده است. فاضلاب، آب های سطحی، زهکشی، جمع آوری زباله و تجهیزات دفع در فضای نامطلوب هستند. اگرچه میزان پوشش جمعیت با آب سالم در شهرهای مختلف افزایش یافته است، اما تعداد مطلق جمعیتی که به آب سالم و سیستم های فاضلاب دسترسی دارند در نتیجه کیفیت محیط زیست به شدت دارای مسأله است. فقر

^۱ صالحی، اسماعیل، توسعه پایدار شهری دانش نامه مدیریت شهری و روستایی، چاپ اول، سازمان شهرداری ها و



همراه با رشد سریع جمعیت، فشار مضاعفی را بر محیط زیست از طریق اثرات بر جنگل ها، خاک، آلودگی هوا و... گذاشته است. نرخ رشد جمعیت با 2 و 3 درصد سال در کشورهای فقیر، موجبات عدم سرمایه گذاری در بخش های آموزشی، حفاظت خاک و دیگر فعالیتهای زیست محیطی میشود و این امر توسع پایدار نیست.

۱-۱-۱. بررسی مفاهیم، تعاریف و نظریات توسعه پایدار شهری

نظریه توسعه پایدار شهری، حاصل بحث های طرفدارن محیط زیست درباره مسائل زیست محیطی به خصوص محیط زیست شهری که به دنبال نظریه (توسعه پایدار) برای حمایت از منابع محیطی ارائه شد. توسعه پایدار شهری نیازمند شناسایی محدودیت های محیطی برای فعالیت های انسانی در ارتباط با شهرها و تطبیق روش های طراحی در این محدودیت ها است. در این نظریه موضوع نگهداری منابع برای حال و آینده از طریق استفاده بهینه از زمین و وارد کردن، ضایعات به منابع تجدید ناپذیر مطرح است. واژه پایداری امروزه به طور گسترده ای به منظور توصیف جهانی که در آن نظام انسانس و طبیعی، تواما بتوانند تا آینده ای دور ادامه حیات دهند به کار گرفته می شود. آعنوان شدن پایداری را میتوان نتیجه، رشد منطقی آگاهی تازه ای نسبت به مسایل جهانی محیط زیست و توسعه دانست. این مسئله نیز به نوبه خود تحت تاثیر عواملی چون نهضت های زیست محیطی دهه 60، انتشار کتابهایی نظیر محدودیتهای رشد، و اولین کنفرانس سازمان ملل در مورد، محیط زیست و توسعه در سال 1972 بود. همگام با رشد مفهوم با رشد مفهوم پایداری و ضرورت توسعه پایدار، طراحان و مدیران شهری نیز همگام با سایر رشته ها کوشیدند تا مفاهیم جدید را در رشته تخصصی خود وارد کرده و به راهکارهای جدیدی برای دست یابی به اهداف توسعه پایدار در زمینه طراحی و مدیریت شهری دست پیدا کنند. لزوم طرح پایداری در قالب سه موضوع، اتفاق افتاد:

-محدودیت منابع



-فاجعه محیطی غیر قابل جبران

-تعهد اخلاقی در برابر نسل های آینده

آگاهی به تاثیرات منفی و گاه جبران ناپذیر طرح های توسعه اجرا شده در نیم قرن اخیر بر محیط زیست ، زمینه ساز مطرح نمودن (توسعه پایدار) در اجلاس (فونکس) و (اعلامیه استکهلم) در سال 1972 شد و با توجه به ابعاد مختلف آن ، هر سال بر گستردگی آن افزوده شد . در گزارش برانت لندن 1987 توسعه پایدار محور مناظره درباره محیط زیست شد . کمیسیون برانتلند گزارش نهایی خود را تحت عنوان (آینده مشترک ما) در اواسط سال 1987 منتشر کرد و از آن پس واژه های توسعه پایدار مقبولیت و رواج گسترده ای یافت که نهایتا با اعلامیه ریو در سال 1992 ، محیط زیست و توسعه به عنوان یک سیستم ، یکپارچه مورد توجه قرار گرفت.

در رابطه با مفهوم و تعریف توسعه پایدار ، دیدگاه های چندی قابل ارائه هستند . چو گول اظهار می دارد که توسعه پایدار ، به حداقل رساندن مصرف منابع تجدید نشونده را در راس اهداف خود قرار می دهد و در این راستا ، استفاده پایدار از منابع تجدید شونده ، جذب ظرفیتهای محلی و پاسخگویی به نیازهای ، بشر را مد نظر قرار میدهد . در اجلاس بین الملل 2000 برلین توسعه شهری پایدار به شکل زیر تعریف می شود . ارتقای کیفیت زیست شهری از جمله بخش های اکولوژیک ، فرهنگی ، سیاسی ، تاسیساتی ، اجتماعی و اقتصادی بدون اعمال هرگونه فشاری بر نسل های آینده که در نتیجه کاهش سرمایه های طبیعی و انحصارات محلی اعمال میشود . برگمن میگوید انتظار بر این است که توسعه در راستای ارتقاء کیفیت مطلوب زندگی در ابعاد اقتصادی ، اجتماعی و زیست محیطی را مدنظر قرار دهد.^۳

۱-۱-۲. شهر نشینی پایدار

در تعریف این مفهوم ، در اکاکیس اسمیت Drakakis- smith ضمن متمایز نمودن آن با مفهوم شهر پایدار sustainable معتقد است که در متن جهانی شدن globalization

^۳ دهقان منشادی ، مهدی ، توسعه پایدار در سایه روشن های شهر ، چاپ اول ، نشر مفاخر.ص ۱۴



بعید است شهر پایدار موضوع مستقلی باشد و سبک زندگی همواره با برخورداری در بسیاری از شهرهای جهان توسعه یافته، اغلب به هزینه کیفیت زندگی افراد بسیاری است که در جایی دیگر، اغلب در کشورهای در حال توسعه، کار و زندگی می کنند^۴. او ادامه می دهد که "اساساً بحث پیرامون شهرنشینی پایدار یک فرایند به جای یک پدیده است. بنا براین، بایستی شهرنشینی پایدار را به عنوان یک فرایند تعریف کرد.

در چگونگی تعریف فرایند شهرنشینی پایدار، دراکاکیس اسمیت میگوید، "می توان اصول پذیرفته شده توسعه پایدار، یا در اصطلاح رفع نیازهای کنونی بدون محرومیت نسل های آینده، را مستقیماً قبول کرد و آن ها را به عنوان چارچوبی برای مطالعه توسعه شهری و نیز شناسایی زمینه هایی مورد نظر به کار برد. گرچه رابرت سالو **Robert solow** به تازگی بحث مهمی را در این زمینه مطرح کرده و معتقد است "ضرورت کاهش نابرابری های عصر حاضر به همان میزان (و احتمالاً بیشتر از) نگرانی درباره وضع نامطمئن نسل های آینده می باشد، و این که اقتصادهای پیشرفته جهان خواهان تفکر درباره عدالت و برابری نیستند زمانی که در خصوص منابع کنونی به کار برده شود و یا ترنر **Turner** معتقد است "تعداد کمی است از ساکنان شهرهای مرفه جهان مایلند که سطح زندگی خود را به سطح زندگی شهرهای جهان سوم برسانند." مقیاس و دوام نابرابری، آسیب پذیری و فقر موجود در بسیاری از شهرهای معاصر در کشورهای در حال توسعه، هر کوشش در جهت تعریف شهر نشینی پایدار را ناگزیر می سازد به شرایط حاضر به همان شرایط آینده وزن اساسی بدهد.^۴

بنابراین عقیده دراکاکیس اسمیت شهرنشینی پایدار در دو سطح تعریف می شود: سطح اول نوعی شیوه ی فلسفی کلی را نشان می دهد که در آن اهداف پایداری در یک محیط شهری به دست می آید. در این سطح است که شهر نه اجتماعی از عملکردها و ساختارها، بلکه مکانی است که مردم در آنجا سکونت دارند و یا در جستجوی زندگی بهتر، به آن مهاجرت

^۴ احمدی ترشیزی، میترا، جهانی شدن و پایداری شهری، چاپ اول، موسسه تحقیقات و توسعه علوم انسانی، ص ۱۹



میکنند. پایداری در این زمینه مفهومی انسانی می یابد و به معنی آرزو و عزم دستیابی به مجموعه ای از اهداف تلقی می شود که در آن خانوارها به همان اندازه سرمایه گذاران یا دولت‌ها بهره مند می گردند. در این سطح کلی، مدیریت پیگیری کننده پایداری در هر محیط شهری، باید پیش نیازهای زیر را برآورده نماید:

برابری در توزیع منافع رشد اقتصادی، دسترسی مناسب به نیازهای انسانی اساسی عدالت اجتماعی و حقوق انسانی، افزایش آگاهی نسبت به محیط زیست و حفظ کلیت آن، آگاهی از ارتباطها و تجلیات تغییرات در فضا و مکان این اهداف با هم ارتباط نزدیک دارند و تا آنجا که امکان دارد باید بطور جامع دنبال شوند. تاکید بر یکی، لزوماً به اصلاحات نهایی نمی انجامد. این موضوع بطور مشخص در خصوص اهداف زیست محیطی بیان می شود که در آن وضع قانون و یا تشویق سرمایه گذاری ها یا خانوارها برای رفتاری مسئولانه تر، اثر ناچیزی خواهد داشت، اگر فقر زمینه ای که بر دیدگاههای ساکنان شهرها نسبت به محیط زیست اثر می گذارد، برطرف نشود. نوین سازی زیست محیطی که در برخی از کشورهای در حال توسعه آغاز شده، منعکس کننده راهکارهای نخبگان محلی، سرمایه گذاری های خارجی و بنگاههای بین المللی است. اولویتهای مورد نظر گروههای کم درآمد اغلب کاملاً متفاوت است که بیشتر به محیط بلافصل محل کار و زندگی آنان مربوط میشود.^۵

۲-۱. تحلیل و تبیین تغییر کاربری و انواع آن

۱-۲-۱. مفهوم تغییر کاربری

قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ ها مصوب سال ۱۳۷۴ و ۱۳۸۵ هم چنین آئین نامه های اجرایی آن تعریفی از کاربری ارائه نمی دهد تا با استفاده از آن مفهوم تغییر کاربری مشخص شود صرفاً در بند «د» از ماده یک آئین نامه اجرایی قانون مصوب سال ۱۳۸۵ در



تعریف تغییر کاربری بیان داشته است: « هر گونه اقدامی که مانع از بهره برداری و استمرار کشاورزی اراضی زراعی و باغ‌ها^۶ گردد، تغییر کاربری محسوب می شود. مسلماً نوع استفاده و بهره گیری از زمین، کاربردی آن را تعیین می کند. در نتیجه کاربری اراضی زراعی، زراعت هر نوع محسوب کشاورزی و کاربری باغ، استفاده از زمین برای کاشت و نگهداری درخت است.

به موجب تبصره ۲ ماده ۱ قانون حفظ کاربری^۷ مرجع تشخیص اراضی زراعی و باغ‌ها وزارت کشاورزی است؛ لذا وقتی کاربری ملک، زراعی یا باغ تشخیص داده شود هر گونه اقدامی که مانع از بهره برداری و استمرار کشاورزی اراضی زراعی و باغ‌ها گردد، تغییر کاربری محسوب می شود.

در بند «د» ماده یک آئین نامه اجرایی قانون، همچون ماده ۱۰ قانون الحاقی سال ۱۳۸۵ مصادیقی چند از تغییر کاربری ذکر کرده است که شامل احداث بنا، برداشتن یا افزایش شن و ماسه و سایر اقداماتی که به تشخیص وزارت جهاد کشاورزی تغییر کاربری اعلام شود، تغییر کاربری دانسته شده است و به موجب ماده ۱۱ آئین نامه اجرایی قانون مصوب ۱۳۸۶ /۴/۱۹ وزارت جهاد کشاورزی موظف شده است مواردی که تغییر کاربری محسوب می شوند را اعلام نماید.^۷ در اجرای ماده ۱۱ آئین نامه اجرایی قانون، دستورالعمل تعیین مصادیق کاربری غیر مجاز موضوع ماده ۱ قانون اصلاح قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها مصوب ۱۳۸۵/۸/۱ از سوی وزیر کشاورزی اعلام گردید. به موجب این دستورالعمل، اقداماتی که از نظر وزارت جهاد کشاورزی تغییر کاربری دانسته شده، تصریح شده است؛ اما نکته قابل تامل در ماده ۱ این دستورالعمل این است که اقدامات مصرحه در این دستورالعمل در صورت تحقق چند شرط تغییر کاربری غیر مجاز محسوب می شود.

^۶ - بند «د» ماده یک آئین نامه اجرایی قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها: « تغییر کاربری: هر گونه اقدام که مانع از بهره برداری و استمرار کشاورزی اراضی زراعی و باغ‌ها در قالب ایجاد بنا برداشتن یا افزایش شن و ماسه و سایر اقداماتی بنا به تشخیص وزارت جهاد کشاورزی، تغییر کاربری محسوب می شود.

^۷ - ماده ۱۱ آئین نامه اجرایی