

بررسی تغییر کاربری غیر مجاز اراضی زراعی و باغ ها

«از منظر فقه و حقوق موضوعه»

محمدعلی عسکری^۱

علی محمدیان^۲

as.mohamad@yahoo.com

تاریخ پذیرش: ۹۵/۱۱/۰۵

تاریخ دریافت: ۹۵/۰۸/۱۰

چکیده:

رشد جمعیت و توسعه محدوده شهرها و افزایش قیمت اراضی و بهره‌برداری بی‌رویه و غیراصولی از اراضی سبب می‌شود که اراضی کشاورزی مرغوب، همواره مورد توجه افراد سودجو و فرصت‌طلب قرار گیرد و با تغییر کاربری و خرد نمودن اراضی، آن‌ها را از چرخه تولید خارج نموده و لطمه‌های جدی را بر تولید محصولات کشاورزی وارد کنند. از این رو حفاظت از اراضی نه فقط برای حمایت از اقتصاد کشاورزی، بلکه برای حمایت از کل اقتصاد کشور، امری ضروری است. با توجه به اهمیت اراضی کشاورزی مجلس شورای اسلامی با درک صحیح از خطرات ناشی از تغییر کاربری اراضی کشاورزی در سال ۱۳۷۴ قانونی را تحت عنوان «حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها» به تصویب رسانید که این قانون بعدها بازنگری و اصلاح گردید. در پژوهش انجام شده سعی شده است علاوه بر نقد و تحلیل قانون مزبور، به این پرسش اساسی و مهم پاسخ داده شود که چه راهبردها و راهکارهای فقهی و حقوقی مؤثر در مقابله با تغییر کاربری غیرمجاز اراضی زراعی و باغ‌ها وجود دارد.

کلمات کلیدی: تغییر کاربری، اراضی زراعی، باغ‌ها، حفظ کاربری.

۱- دانش آموخته کارشناسی ارشد فقه و حقوق از دانشگاه سیستان (نویسنده مسئول)

۲- دانشجوی دکتری فقه و حقوق دانشگاه فردوسی مشهد

Checking the Unauthorized Use Arable Land and Gardens in Jurisprudence and Law

Mohammadali askari¹

Ali mohammadian^{2*}

as.mohamad@yahoo.com

Abstract:

Population growth and development of the cities and the rising cost of land and irregular utilization of the land cause the good agricultural land Always consider by jobber and the change of use and shrinking the globe, remove them from the production cycle and cause severe damage to agricultural production. So the protection of agricultural lands, not only to support agricultural economics, but also to support the economy, it is imperative given the importance of agricultural lands, Parliament with proper understanding of the risks of changes in agricultural land use, in 1374 passed a law under the title: maintain agricultural lands and gardens, the law was later revised and amended. In this study, we try to critique and analysis of the law, answered to important questions what strategies and legal and effective legal in confronting unauthorized users by changing farm and orchard there.

Keywords: land use change, arable land, gardens, maintenance the use.

1-Masters of Jurisprudence and Law from the University of Sistan

2-PhD student of Jurisprudence and Law of Ferdowsi university of Mashhad*(Corresponding Author)

مقدمه

افزایش روزافزون جمعیت، رشد شتابان شهرنشینی، هجوم نیروهای کار روستایی به شهرها و استقرار واحدهای صنعتی در حاشیه شهرها و در سال‌های اخیر، پدیده ویلاسازی خصوصاً در مناطق ییلاقی از مهمترین عوامل گرایش متقاضیان زمین به سمت فضای سبز اطراف شهرها، به ویژه اراضی زراعی و باغی در کشور ما بوده است. بدیهی است که حفظ و حمایت از این اراضی، امری ضروری و انکارناپذیر است و هرگونه سهل‌انگاری در این زمینه عواقب ناپسندی را بدنبال خواهد داشت.

دغدغه مزبور از سالیان دور وجود داشته و در سال ۱۳۴۰ با تصویب قانون اصلاحات ارضی، نخستین گام برای جلوگیری از خردشدن اراضی کشاورزی برداشته شد و این روند در سال ۱۳۵۴ با تصویب قانون گسترش قطب‌های کشاورزی و در سال ۱۳۵۹ با تصویب لایحه قانونی مجازات اخلاص در امر کشاورزی و دامداری ادامه یافت. با این وجود و مع-الاسف هر روزه شاهد تغییرات بی‌رویه اراضی کشاورزی حاشیه شهرها بالاخص کلان شهرها و تبدیل آن به مناطق مسکونی و یا صنعتی هستیم. اجرای قوانین مذکور نتوانست اهداف برنامه‌ریزی شده را برآورده کند؛ لذا برای پاسخگویی به نگرانی‌های فزاینده، مجلس شورای اسلامی مبادرت به وضع قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغات در تاریخ ۱۳۷۴/۳/۳۱ نمود. مقنن در تدوین قانون مذکور و با توجه به لزوم حفظ کاربری اراضی زراعی و باغات و به منظور جلوگیری از تغییر کاربری این گونه اراضی، بهترین راهکار را جرم‌انگاری تغییر کاربری و وضع مجازات برای این جرم دیده است؛ غافل از این که صرف تعیین ضمانت حقوقی نمی‌تواند موجب پیشگیری از وقوع جرم گردد و بی‌توجهی به علل و عوامل گرایش مردم به تغییر کاربری، موجب ناکارآمدی قانون می‌گردد. نارسایی قانونی ۱۳۷۴ حتی باعث شده بود افراد متخلف با وجود اطلاع از میزان مجازات قانونی مبادرت به تغییر کاربری اراضی زراعی نموده و به لحاظ سود سرشاری که نصیب مجرمان می‌گردید، حتی به

آرای محاکم اعتراض هم نمی‌کردند و با طیب خاطر، میزان جزای نقدی را پرداخت می‌کردند؛ تا اینکه با گذشت یک دهه و عدم پاسخگویی قانون به نیازهای جامعه در مورخه ۱۳۸۵/۸/۱ نسبت به بازنگری در قانون مذکور اقدام و در حال حاضر این قانون مشتمل به ۱۵ ماده و ۱۴ تبصره گردیده است. دامنه شمول قانون مذکور در ماده ۱ و تبصره ۵ آن صرفاً اراضی خارج از محدوده قانونی شهرها و شهرک‌ها و روستاها آن هم، صرفاً دارای طرح هادی در موارد ضروری است که تشخیص ضرورت نیز به عهده کمیسیون تبصره ۱ ماده ۱ می‌باشد.

-دیدگاه اسلام نسبت به محیط زیست و منابع طبیعی

اسلام به عنوان دین خاتم، رسالت ارائه برنامه‌ای جامع برای سعادت و تکامل مادی و معنوی فرد و جامعه را بر عهده دارد. اسلام در کلیه شئون و روابط انسانی اعم از روابط الهی و بشری، بلکه حتی در چگونگی ارتباط انسان با حیوانات و دیگر اشیاء دخالت کرده و برای همه آن‌ها مقرراتی وضع نموده است؛ لیکن این بدان معنی نیست که برای هر موضوع با عنوان ویژه و متداول امروزی آن، حکم خاصی مقرر داشته است، بلکه احیاناً کلیات و یا اصول و قواعدی وضع نموده که می‌توان از آن حکم موضوع مورد نظر را به دست آورد. مسأله‌ی محیط زیست هم از همین قبیل است. به یقین در هیچ یک از منابع اسلامی تحت عنوان خاص «محیط زیست» حکمی مطرح نشده است؛ ولی بدون تردید درباره آب، خاک، زمین، هوا، نظافت، آلودگی، طوفان، باد، گرد و خاک، آتش سوزی، و مسائلی از این قبیل در آیات و احادیث و سایر منابع، احکام زیادی وجود دارد که به کمک آن‌ها می‌توان مقررات دقیقی برای مسائل محیط زیست به دست آورد (۱).

-کتاب (قرآن کریم)

آیات متعددی از قرآن کریم به مظاهر مختلف طبیعت با عنوان نشانه‌هایی از خداوند و جلوه‌ای از قدرت او می‌پردازد، حتی خداوند به آن‌ها قسم یاد می‌کند و انسان را به تدبیر و

آفرینش آسمان‌ها و زمین، و آمد و شد شب و روز، و کشتی‌هایی که در دریا به سود مردم در حرکتند، و آبی که خداوند از آسمان نازل کرده، و با آن، زمین را پس از مرگ، زنده نموده، و انواع جنبنندگان را در آن گسترده، و همچنین در تغییر مسیر بادها و ابری که میان زمین و آسمان آرمیده است، نشانه‌هایی است [از ذات پاک خدا و یگانگی او] برای مردمی که می‌اندیشند.» (بقره: ۱۶۴)

با توجه به آیاتی که ذکر شد، طبیعت در تسخیر انسان و برای بهره‌برداری در اختیار او قرار دارد. انسان می‌تواند با استفاده از توانایی‌ها و خلاقیت‌هایی که خداوند در سرشت او قرار داده بهترین بهره را از طبیعت ببرد، و با خردورزی دنیا را مزرعه آخرت و سرمایه زندگی اخروی خویش قرار دهد. متون مختلف تعالیم اسلامی به انحاء گوناگون به طبیعت و عناصر آن و همچنین به فواید و اثرهای آن اشاره نموده‌اند و در کنار این اشارات به لزوم حفاظت از آن نیز پرداخته‌اند. آیاتی از قرآن کریم انسان را مورد سؤال قرار داده و یا او را به دستورهای امر کرده‌اند که یکی از مصادیق بارز این سؤالات و اوامر می‌تواند محیط زیست باشد. (بقره: ۱۹۵) این در حالی است که قرآن کریم به بسیاری از اصول و قوانینی که ضامن بقا و تداوم حیات عالم هستی و حرکت آن به سوی کمال است، اشاره می‌فرماید که مراعات این قوانین خود مرحله‌ای از حفاظت از محیط زیست است. برای نمونه می‌توان به موزون بودن عالم هستی و خلق عالم براساس توازن اشاره کرد (حجر: ۱۹) به این معنا که انسان نباید عملی مرتکب شود که سبب برهم خوردن این توازن و تعادل گردد. موضوع بعدی اشاره شده در قرآن که تجاوز به آن سبب برهم خوردن این تعادل محیط می‌گردد، اندازه و قدر است. (رعد: ۸؛ اعلیٰ: ۳؛ فرقان: ۲؛ قمر: ۴۹). به بیان دیگر، در تماس با طبیعت و بهره‌گیری از منابع آن باید به گونه‌ای رفتار شود که اولاً: قدر و اندازه، ملاک عمل قرار گیرد و ثانیاً: تغییرات اندازه‌ها به حدی نباشد که سبب تخریب محیط زیست و از بین رفتن گونه‌هایی گردد و نیز موضوع مهم دیگری است که به بشر

تأمل در این آفرینش حکیمانه فرا می‌خواند. بحث از طبیعت و محیط زیست در آیات قرآن گسترده است؛ اما عصاره و خلاصه کلام که می‌تواند به خوبی پیوستگی و ارتباط حکیمانه انسان با محیط را بیان نماید در این گفتار به نیکی متجلی می‌شود: «هُوَ أَنْشَأَكُمْ مِنَ الْأَرْضِ وَاسْتَعْمَرَكُمْ فِيهَا» (هود/۶۱). او خدایی است که شما را از زمین بیافرید و آبادانیش را به شما واگذاشت. ضمن تأکید بر این که نظام هستی بر اساس صلاح آفریده شده، در موارد متعددی از ایجاد فساد در این نظام نهی می‌کند. در جایی دیگر نیز پس از تجویز استفاده از رزق خداوندی، می‌فرماید: در روی زمین فتنه و فساد نکنید. طبیعی است که استفاده نابخردانه از مواهب طبیعت و زیاده‌روی در بهره‌برداری از آن، یا آلودگی محیط، از موارد فساد در روی زمین خواهد بود. بنابراین انسانی که خداوند او را جانشین خود معرفی می‌کند، می‌بایست جایگاه خود را باز شناسد و با خردورزی و شایستگی این وظیفه را به انجام رساند. قرآن کریم درباره اثر طبیعت می‌فرماید: «سرزمین پاکیزه، گیاهش به فرمان پروردگار می‌روید؛ اما سرزمین‌های بد طینت‌آلود شوره زار، جز گیاه ناچیز و بی ارزش، از آن نمی‌روید.» (اعراف: ۵۸). از این آیه مبارکه استفاده می‌شود همان طور که طبیعت و سرزمین پاک در رشد و پرورش بهینه گیاهان مؤثر است، در رشد و تکامل انسان نیز مؤثر می‌باشد، و همانگونه که از زمین‌های شوره‌زار جز گیاهان بی‌ارزش نمی‌روید، محیط آلوده نیز تأثیر منفی و اثرات زیانباری بر تربیت انسان دارد. قرآن کریم می‌فرماید: خداوند همان کسی است که دریا را مسخر شما کرد تا کشتی‌ها به فرمانش در آن حرکت کنند و بتوانید از فضل او بهره‌گیرید، و باشد که سپاس دارید. او آنچه در آسمان‌ها و آنچه در زمین است به سود شما رام کرد؛ در این نشانه‌ها مهمی است برای کسانی که اندیشه می‌کنند. (جاثیه: ۱۲ و ۱۳). او کسی است که زمین را برای شما رام کرد، بر شانه‌های آن راه بروید و از روزی‌های خداوند بخورید؛ و بازگشت و اجتماع همه به سوی اوست.» (ملک: ۱۵) در

می‌آموزد تا از انهدام طبیعت و عناصر طبیعی در راه‌های باطل و بیهوده احتراز نماید.

-سنت معصومان(ع)

در احادیث متعددی، از قطع درختان و از بین بردن مزارع و گیاهان و آتش زدن آن‌ها نهی و نکوهش شده و پرهیز از بریدن و نابود کردن درختان به عنوان عامل افزایش عمر به حساب آمده است(۲). نیز کسانی که درختان مفید و میوه‌دار را نابود کنند، به عذاب الهی تهدید شده‌اند. رسول خدا (ص) به مجاهدان اسلام سفارش و تأکید می‌کرد که از قطع کردن درختان، و سوزاندن مزارع شدیداً اجتناب نمایند(۳). فقهای شیعه قطع درختان و تخریب مزارع را حتی در سرزمین دشمن که در حال جنگ با مسلمانان باشند، جایز نشمرده‌اند و آن را مکروه و ناپسند قرار داده‌اند(۴).

بدون تردید تشویق به درخت‌کاری و هشدار و نهی از نابودی درختان، فوق‌العاده به حفظ و بقای محیط زیست کمک می‌کند، و حمایت و اهتمام اسلام را به حمایت از محیط زیست می‌رساند با نگاهی به آیات و روایات و سیرهای اهل بیت (ع) روشن می‌گردد که هیچ مکتبی مانند اسلام به طبیعت و محیط زیست اهمیت نداده است. از سوی دیگر، قرآن کریم در بسیاری از آیات، انسان‌ها را به مطالعه طبیعت و عناصر آن فراخوانده است.

همچنین در احادیث معصومان تأکید فراوانی بر اخلاق زیست محیطی و حمایت از محیط زیست وجود دارد. در روایتی از پیامبر اکرم(ص) دین اسلام دین پاکیزگی معرفی و ضمن اینکه پاکیزگی دستور همگانی برای مردم تلقی شده، بهشت را نیز که مظهر پاکیزگی است، مختص به پاکیزگان دانسته است. درخت‌کاری، ایجاد فضای سبز و آب روان مورد تأکید آموزه‌های دینی قرار گرفته است و مسلمانان به این موارد تشویق شده‌اند. بر اساس روایتی از پیامبر اکرم (ص) سه چیز سبب روشنی چشم دانسته شده است: نگاه به فضای سبز، آب جاری و روی نیکو. در جای دیگر آمده است: هرگاه نهالی در دست شما است و قیامت بر پا می‌شود در آن فرصت کوتاه آن نهال را بکارید. در

روایت دیگر کاشتن درخت و جاری ساختن قنات و ... در ردیف تعلیم دانش و ساختن مسجد شمرده شده است(۵).

-برخی از قواعد فقهی

در اسلام احکام عامی وجود دارد که با استفاده از آن‌ها می‌توان مسائل جدید را بررسی و تطبیق داد. مهم‌ترین این اصول، اصل لاضرر می‌باشد. این اصل در حقیقت روح حاکم بر تمام قوانین اسلامی است. طبق این قاعده هیچ‌کس نمی‌تواند فعالیتی که به زیان دیگری باشد انجام دهد و در صورتی که هرگونه زیانی از او به دیگری وارد شود، گرچه این کار او به منظور اعمال حق خویش باشد؛ ضامن جبران خسارت وارده شده است، حتی تمسک به اصل تسلیط، «الناس مسلطون علی اموالهم»، تا زمانی امکان پذیر است که بین آن و قاعده لاضرر تعارضی به وجود نیاید در غیر این صورت، اصل لاضرر مرجح است(۶). بر همین اساس، هر شخصی که با تولید یا مصرف خود باعث آلوده سازی محیط زیست شود؛ از جهت شرعی ضامن است و در مواردی که طرف مقابل او اجتماع یا نسل‌های آینده باشد؛ دولت موظف است به نمایندگی از عموم مردم، به احقاق حق آنان و جلوگیری از چنین عملی بپردازد.

علاوه بر اصل لاضرر، موازین دیگری نیز وجود دارد که با استناد به آن‌ها می‌توان مانع اجرای اعمالی شد که باعث تخریب و آلوده‌سازی محیط زیست می‌شوند؛ بنابراین ثروت‌های عمومی مربوط به همگان هستند و لطمه زدن به آن‌ها حتی در حکومت جور نیز جایز نیست. از این ثروت‌های عمومی و موهبت‌های طبیعت در اسلام به عنوان انفال یاد شده است. یکی دیگر از این موازین امر به معروف و نهی از منکر است. قرآن کریم علاوه بر اینکه از همگان می‌خواهد عمل صالح انجام دهند؛ از مردم می‌خواهد که دیگران را نیز به عمل صالح و کارهای خوب امر کنند. امر به معروف و نهی از منکر محدود به مسائل خاصی نیست بلکه یک فرهنگ سازنده و «سیاست جنایی مشارکتی» کارا در جامعه اسلامی است(۷).

از آنجا که یکی از منهیات مهم، لطمه زدن به ثروت‌های عمومی است؛ لذا باید از چنین اعمالی نهی و جلوگیری نمود و به تعبیر قرآن کریم از فتنه‌ای که تنها دامن ستمکاران را نمی‌گیرد، ترسید. این‌ها قواعد فقهی متعددی همچون قاعده «لاضرر»، «ضمنان»، «اتلاف»، «تسبیب» و «عدالت» را نیز می‌توان به عنوان بستری برای حقوق محیط زیست در فرهنگ اسلامی معرفی نمود. مضافاً بر اینکه بسیاری از اصول که به ظاهر به عنوان یک ارزش اخلاقی تلقی می‌شوند و می‌توانند در قلمروی از حیات مصداق خاص خویش را داشته باشند، مثل قناعت، خودکفایی، احتراز از اسراف و تبذیر و ... نیز پشتوانه‌های محکمی در حمایت از حقوق محیط زیست هستند (۸).

از باب نمونه قاعده «لاضرر» در دین اسلام قلمرو بسیار وسیعی دارد، و تمامی زوایای زندگی بشر را در بر می‌گیرد. از جمله موارد ضرر، تخریب محیط زیست و آسیب رساندن به زندگی فردی و اجتماعی انسان است. درباره «قاعده لاضرر» دانشمندان و صاحب نظران نامداری چون: مرحوم شیخ انصاری، آخوند خراسانی، آقا ضیاء عراقی و دیگران به تفصیل بحث کرده و رساله‌های مستقلی در تبیین و توضیح این قاعده تدوین نموده‌اند. قاعده لاضرر در قالب حدیث در حدّ تواتر به اثبات رسیده است. از باب نمونه به احادیثی اشاره می‌شود که نشان دهنده این است که شعاع قاعده لاضرر سراسر زندگی انسان را در بر می‌گیرد. نحوه استدلال در احادیث زیر نشان می‌دهد که اسلام ضرر و زیان و آسیب رساندن به دیگران را نمی‌پذیرد، و بدون تردید یکی از موارد ضرر و زیان، تخریب محیط زیست انسان است. از امام صادق (ع) روایت شده که پیامبر خدا در مورد شفعه در میان شرکای زمین و مسکن داوری نمود و فرمود ضرر و آسیب رساندن به دیگری در اسلام وجود ندارد. حدیث شریف لاضرر عمومیت دارد؛ چنان که نحوه استدلال به آن در موارد اختلاف نشان دهنده این مطلب است. جای تردید نیست که تخریب محیط زیست، و آلوده کردن محیط زندگی، و بی توجهی به آثار و زیان‌های ناشی از نابودی

بیرویه این تخریب و آلودگی از مصداق ضرر و زیان به آدمیان است. زراره از ابا جعفر (ع) روایت کرده که سمره بن جندب درختی در کنار دیوار مردی از انصار داشت، و منزل مرد انصاری نزدیک دروازه باغ بود. سمره هر زمان که می‌خواست به درخت خرمايش سر بزند بدون اجازه وارد منزل مرد انصاری می‌شد. مرد انصاری به ثمره گفت: هر زمان که خواستی وارد شوی، نخست اجازه بگیر، ولی او قبول نکرد. مرد انصاری به رسول خدا شکایت برد. رسول خدا آن مرد را طلبید و به وی فرمود: هر وقت خواستی داخل خانه بشوی اجازه بگیر. اما ثمره قبول نکرد. به او مبلغ زیادی پیشنهاد کرد که درختش را بدان مبلغ بفروشد. نپذیرفت، رسول خدا (ص) به مرد انصاری فرمود: درخت او را قطع کن و در نزدش بینداز، چون ضرر و آسیب رساندن در دین وجود ندارد (۹).

-انفال و ثروتهای اسلامی

بعضی از اموال و دارایی‌های موجود در کره‌ی زمین، وضعیتی خاص دارد؛ این اموال، دارایی و ثروت عمومی و موهبتی الهی برای همه مردم می‌باشد؛ در اسلام از این دارایی‌ها با عنوان انفال یاد می‌شود. مالکیت این اموال، شخصی نیست، بلکه در اختیار حاکم یا حکومت اسلامی قرار می‌گیرد تا با رعایت مصالح جامعه‌ی اسلامی و مردم مورد استفاده قرار گیرد؛ لذا مالکیت امام و دولت اسلامی در این موارد به لحاظ منافع شخصی حاکم یا گروهی خاص نیست (۱۰). انفال در مفهوم وسیع خود، یعنی تمام ثروت‌های طبیعی از قبیل جنگل‌ها و بیشه‌ها و حتی معادن، بنابر قولی و کلیه اراضی آزاد مانند زمین‌های موات و قله‌های کوه‌ها و قعر دره‌ها و ساحل دریاها و اموال منقول و غیرمنقول که مالک ندارند، مانند دارایی‌های بازمانده از شخصی که وارث ندارد و اموالی که مالکان، آن را به هر دلیل رها کرده و رفته باشند و کلیه اموال پادشاهان کفر در سرزمین‌های فتح شده و اشیاء بی‌همتا، نفیس و قیمتی که در میان غنائم باشد. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز با الهام از تعالیم عالیه اسلام به مسأله انفال و دارایی-

سنجیده و در حد ضرورت باشد تا زمینه‌ی بهره‌برداری بهینه، مدبرانه و عادلانه از مواهب طبیعی را فراهم سازد.

- مفهوم تغییر کاربری

به عنوان مقدمه و در راستای ایضاح بیشتر مطالب پیشین باید گفت اسلام اهمیت ویژه‌ای به عمران و آبادانی منابع داده است و سفارش‌هایی که از پیشوایان معصوم (ع) در خصوص آبادی زمین، زراعت و حفاظت و حمایت از آن‌ها وارد شده بی‌شمار است که به عنوان نمونه به برخی اشاره می‌شود: حضرت امام علی (ع) در فرمان معروف خود به مالک اشتر، فرماندار بصره نوشته است. «لَيْكُنْ نَظْرُكَ فِي عِمَارَةِ الْأَرْضِ أَوْلَىٰ مِنْ نَظْرِكَ فِي اسْتِجْلَابِ الْخَرَاجِ، لِأَنَّ ذَلِكُمْ لَا يُدْرِكُ إِلَّا بِالْعِمَارَةِ، وَمَنْ طَلَبَ الْخَرَاجَ بَغَيْرِ عِمَارَةٍ أُخْرِبَ الْبِلَادَ وَ أَهْلَكَ الْعِبَادَ» (۱۱). باید توجه تو در آبادی زمین بیشتر از توجه تو به گرفتن مالیات و خراج از مردم باشد؛ زیرا خراج بدون توجه به آبادانی به دست نمی‌آید و کسی که بدون آباد نمودن به گرفتن مالیات و خراج بپردازد، به ویرانی شهرها و از بین بردن بندگان خدا دست زده است. در این فرمان می‌بینیم که حضرت علی (ع) مهم-ترین امر حکومتی را که اخذ مالیات و خراج باشد متوقف بر عمران و آبادانی می‌کند، به گونه‌ای که اگر دستگاه حکومتی بدون توجه به عمران و آبادانی به اخذ مالیات اقدام کند، گویا به نابودی و هلاکت بندگان خدا دست زده است. در حدیث دیگری پیامبر اکرم (ص) فرمودند: هر مسلمانی که درختی بکارد، یا زراعتی کند، که از آن پرندگان و انسان‌ها و یا حیوانی بخورند، چنین کاری برای او صدقه محسوب می‌شود (۱۲).

حدیث دیگری از علی (ع) نقل شده که آن حضرت فرمود: معاش و کسب روزی مردم در پنج چیز است: امارت، عمارت و آبادانی، تجارت، اجاره و صدقات ... و دلیل اهمیت آبادانی در این است که خداوند فرمود: "اوست که شما را از زمین آفرید، و آبادی او را به شما واگذاشت." و ما از کلام خدا درمی‌یابیم که خداوند بندگان را به آباد نمودن زمین دستور داده است، تا آنچه که از زمین به دست می‌آورند

های عمومی توجه نموده است. به موجب اصل ۴۵ قانون اساسی، «انفال و ثروت‌های عمومی از قبیل زمین‌های موات یا رها شده، معادن، دریاها، دریاچه‌ها، رودخانه‌ها و سایر آب‌های عمومی، کوه‌ها، دره‌ها، جنگل‌ها، نیزارها، بیشه‌های طبیعی، مراعاتی 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؛ تفصیل و ترتیب استفاده از هر یک را قانون معین می‌کند.» مواد ۲۵ و ۲۶ قانون مدنی نیز بر مالکیت و تصرف دولت بر اموال عمومی بر اساس مصالح عمومی و منافع ملی اشاره دارد. بنابراین انفال در عصر غیبت در اختیار ولی فقیه و حکومت اسلامی قرار می‌گیرد تا نحوه‌ی صحیح استفاده عموم را از آن‌ها تعیین کند و بهره‌برداری از آن‌ها را تحت نظم خاصی در آورد؛ از این رو انفال در اختیار حکومت اسلامی است تا بر طبق مصالح عمومی از آن بهره‌برداری کند. از سوی دیگر فراهم کردن زمینه‌ی رفاه عمومی از وظایف اصلی دولت است، با توجه به اینکه داشتن استفاده بهینه از اراضی کشاورزی یکی از مؤلفه‌های برقراری رفاه در جامعه به شمار می‌رود این اصل را اقتضا می‌کند تا با هر فعالیتی که به گونه‌ای، رفاه عمومی را مختل می‌سازد، برخورد شود؛

هر سیاست یا فعالیتی که انجام یا ترک آن به مختل شدن نظم جامعه منجر شود؛ ممنوع است. برای مثال با این که بهره‌برداری از مشترکات و مباحات در نظام اقتصادی اسلام مجاز شمرده شده است، هرگاه بر اثر ازدیاد جمعیت و فراوانی استفاده از این منابع، آن منبع مشترک از بین برود یا آسیب جدی ببیند و در نتیجه، نظام بهره‌برداری از آن مختل شود، این آزادی مشروع، محدود می‌شود. در ماده‌ی ۴۴ قانون اساسی ضمن برشمردن انواع مالکیت به این نکته اشاره شده است. بنابر آنچه ذکر گردید دولت جهت برقراری اصول فوق‌الذکر با رعایت مصلحت و در نظر گرفتن ضمانت اجرای مناسب، باید به قانونگذاری و تحدید آزادی اشخاص بپردازد، طبیعی است که محدودیت آزادی افراد نیز باید

وسيله‌ی زندگي و حيات ايشان باشد.» (۱۳). در حديث ديگري از رسول خدا (ص) نهال‌کاري و حفر قنات از صدقات جاريه شمرده شده است : پنج گروه داراي صدقه جاريه‌اند که ثواب آن پيوسته در نامهي عملشان ثبت مي‌شود : کسي که نهالي بکارد؛ کسي که چاه آبي حفر کند؛ کسي که مسجدي براي خداوند بسازد؛ کسي که قرآني بنويسد، و کسي که فرزند صالحي به يادگار بگذارد.» (۱۴).

بدین‌سان می‌بینیم که پرورش درخت و درختکاری و جنگلداری از اهمیت و جایگاه خاصی برخوردار است بدون تردید تشویق به درخت‌کاری و هشدار و نهي از نابودی درختان، فوق‌العاده به حفظ و بقای محیط زیست کمک می‌کند، و حمايت و اهتمام اسلام را به حمايت از محیط زیست می‌رساند با نگاهی به آیات و روایات و سیره اهل بیت (ع) روشن می‌گردد که هیچ مکتبی مانند اسلام به طبیعت و محیط زیست اهمیت نداده است.

قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها مصوب سال ۱۳۷۴ و ۱۳۸۵ و همچنین آئین‌نامه‌های اجرایی آن تعریفی از کاربری ارائه نمی‌دهد تا با استفاده از آن مفهوم تغییر کاربری مشخص شود. صرفاً در بند «د» از ماده یک آئین‌نامه اجرایی قانون مصوب سال ۱۳۸۵ در تعریف تغییر کاربری بیان داشته است : (هرگونه اقدامی که مانع از بهره‌برداری و استمرار کشاورزی اراضی زراعی و باغ‌ها) بند د ماده یک آئین‌نامه اجرایی حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها : تغییر کاربری هرگونه اقدام که مانع از بهره‌برداری و استمرار کشاورزی اراضی زراعی و باغ‌ها در قالب ایجاد بنا، برداشتن یا افزایش شن و ماسه و سایر اقداماتی که بنا به تشخیص وزارت جهاد کشاورزی، تغییر کاربری محسوب شود) گردد، تغییر کاربری محسوب می‌شود. مسلماً نوع استفاده و بهره‌گیری از زمین، کاربری آن را تعیین می‌کند. در نتیجه کاربری اراضی زراعی، زراعت هر نوع محصول کشاورزی و کاربری باغ، استفاده از زمین برای کاشت و نگهداری درخت است.

به موجب تبصره ۲ ماده ۱ قانون حفظ کاربری (مرجع تشخیص اراضی زراعی و باغ‌ها وزارت کشاورزی است)؛ لذا وقتی کاربری ملکی، زراعی یا باغ تشخیص داده شود، هرگونه اقدامی که مانع از بهره‌برداری و استمرار کشاورزی اراضی زراعی و باغ‌ها گردد، تغییر کاربری محسوب می‌شود. در بند (د) ماده یک آئین‌نامه اجرایی قانون، همچون ماده ۱۰ قانون الحاقی سال ۱۳۸۵ مصادیقی چند از تغییر کاربری ذکر شده 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 ماده ۱۱ آئین‌نامه اجرایی قانون مصوب ۱۳۸۶/۴/۱۹ وزارت جهاد کشاورزی را موظف کرده است مواردی را که تغییر کاربری محسوب می‌شوند را، اعلام کند. (ماده ۱۱ آئین‌نامه اجرایی) در اجرای ماده ۱۱ آئین‌نامه اجرایی قانون، دستورالعمل تعیین مصادیق کاربری غیرمجاز 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 تأمل در ماده ۱ این دستورالعمل این است که اقدامات مصرحه در این دستورالعمل در صورت تحقق چند شرط تغییر کاربری غیرمجاز محسوب می‌شوند :

شرط اول: در صورتی که در اراضی زراعی و باغ‌های موضوع قانون اصلاح قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها واقع شوند.

شرط دوم: در صورتی که بدون رعایت ضوابط و مقررات مربوطه و اخذ مجوز از کمیسیون تبصره یک ماده یک و یا موافقت سازمان جهاد کشاورزی در قالب طرح‌های تبصره ۴ الحاقی به ماده یک صورت گیرد.

شرط سوم: مانع از تداوم تولید و بهره‌برداری و استمرار کشاورزی شود.

احداث بنا برای سکونت شخصی. در حالی که دادگاه استدلال کرده است چون احداث بنای مسکونی تا پانصد متر از پرداخت عوارض معاف است؛ لذا عمل انتسابی به متهمان تغییر کاربری محسوب نمی‌شود. (صرف نظر از قوام یا ضعف این استدلال که در جای خود به آن پرداخته شد.) هر دادگاه در رسیدگی به پرونده کیفری بدو باید احراز کند آیا فعل یا ترک فعل انتسابی به متهم دارای وصف کیفری است یا خیر و در صورتی که فاقد وصف کیفری بود خواه دلیل بر اثبات تحقق عنصر مادی جرم انتسابی وجود داشته باشد یا خیر، باید مبادرت به صدور قرار منع تعقیب کند؛ اما هرگاه عمل انتسابی دارای وصف کیفری بود باید برای اثبات این امر که، اولاً جرم انتسابی واقع شده است و ثانیاً توسط متهم واقع شده است تحصیل دلیل کرد. در واقع دلیل اثبات جرم بودن عمل و دلیل اثبات وقوع جرم دو موضوع متفاوت هستند که در طول هم قرار دارند و به همین دلیل است که ماده ۱۷۷ قانون آئین دادرسی کیفری مقرر می‌دارد: (پس از ارجاع پرونده به شعبه دادگاه و عدم نیاز به تحقیق و یا اقدام دیگر دادگاه به شرح زیر عمل می‌نماید:

الف. چنانچه اتهامی متوجه متهم نبوده یا عمل انتسابی به وی جرم نباشد دادگاه اقدام به صدور رأی برائت و یا قرار منع تعقیب می‌نماید.

دسته دوم عقیده دارند: اگر چه دیوارکشی یا احداث حصار به دور ملک مزروعی یا باغ موجب تغییر کاربری کل ملک نمی‌شود، اما نسبت به همان مقدار و میزان که مساحت دیوارکشی است تغییر کاربری محسوب می‌شود. یعنی اگر دیوار دارای عرض ۱۰ سانتی متر به طول ۱۰۰ متر باشد (۱۰۰۰ سانتی متر = ۱۰۰ * ۱۰) موجب تغییر کاربری سطح اشغال دیوار به میزان ده متر می‌شود؛ زیرا در این میزان از باغ یا مزرعه پس از احداث دیوار نمی‌توان کشاورزی کرد. به عبارتی احداث دیوار مانع از تداوم بهره‌برداری کشاورزی است. بدیهی است طبق این نظر، میزان مساحت زمین یا باغ که دیوار دور آن احداث شده است

بدیهی است هر یک از موارد مذکور در این دستورالعمل و مواردی که در آینده و در اجرای تبصره ماده یک این دستورالعمل از سوی سازمان امور اراضی کشور اعلام شود فی نفسه، مصداق تغییر کاربری غیرمجاز محسوب نمی‌شوند، بلکه در صورتی تغییر کاربری غیرمجاز محسوب می‌شوند که هر سه شرط فوق الذکر محقق باشد. در تعیین مصداق تغییر کاربری اختلاف نظرهای زیادی وجود دارد. از جمله شایع‌ترین موارد اختلافی که در آراء محاکم نیز دیده می‌شود جرم بودن یا جرم نبودن دیوارکشی به دور باغ یا ملک مزروعی است. به عبارتی برای درک کامل مفهوم کاربری و تغییر آن لازم است به این پرسش پاسخ داده شود که: آیا صرف دیوارکشی دور مزرعه و باغ بدون آن که در باغ یا مزرعه تغییر کاربری ایجاد شود تغییر کاربری محسوب می‌شود؟ گرچه در عمل مالکان برای این که عملیات تغییر کاربری در داخل باغ و مزرعه خود را دور از چشمان مأموران جهاد کشاورزی انجام دهند، ابتدا دور باغ یا مزرعه دیوارکشی می‌کنند سپس مبادرت به تغییر کاربری مزرعه یا باغ می‌کنند و در واقع دیوارکشی بعضاً مقدمه‌ای برای تغییر کاربری است؛ اما پرسش این است که مالکی با حفظ کاربری باغ یا مزرعه‌اش و بدون تغییر در آن صرفاً برای محافظت از محصولات کشاورزی یا جلوگیری از تعرض مجاورین به ملک خود یا با هر انگیزه‌ای، اقدام به احداث دیوار به دور باغ یا مزرعه خود می‌کند. آیا همین اندازه دیوارکشی، تغییر کاربری است؟ در این باره در رویه قضایی محاکم آراء متفاوتی را می‌توان دید. دسته اول استدلال می‌کنند با توجه به این که تبصره یک ماده ۲ قانون اصلاح قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها، تغییر کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها برای سکونت شخصی صاحبان زمین تا پانصد متر مربع مشمول پرداخت عوارض نمی‌گردد؛ لذا دیوارکشی، تغییر کاربری محسوب نمی‌شود. رأی دادگاه بدوی در حالی تأیید شده است که اولاً: هیچ ارتباطی بین استدلال دادگاه و عمل انتسابی به متهم نمی‌توان یافت؛ زیرا اتهام متهمان صرفاً (دیوارکشی) است نه

سند مالکیت ثبتي و شش دانگ باشد و اسنادی که عادی و قولنامه‌ای می‌باشد به هیچ وجه قابل پذیرش نیست. ثانیاً: در مورد اسناد شش دانگی که به صورت مفروز می‌باشد، چنانچه میزان اراضی موضوع سند مفروز، کمتر از حد نصاب‌های مقرر در دستورالعمل موضوع قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها باشد و کل عرصه موصوف، نیز تحت کشت محصولات باغ باشد صدور مجوز برای دیوارکشی محدوده سند فوق الذکر بلامانع می‌باشد. ثالثاً: در صورتی که اسناد صادره به صورت مشاعی باشد لزوماً بایستی حد نصاب‌های مقرر در دستورالعمل موضوع قانون حفظ کاربری رعایت شود. بدیهی است چنانچه مساحت عرصه باغات کمتر از حد نصاب‌های مذکور باشد امکان صدور مجوز دیوارکشی میسر نخواهد بود. رابعاً: در تمامی موارد فوق‌الذکر که مجوز دیوارکشی صادر می‌گردد، لزوماً بایستی دیوارکشی در منطقه عرفاً معمول بوده باشد و در مناطقی که عرفاً دیوارکشی برای باغات مرسوم نیست از صدور هرگونه مجوز دیوارکشی خودداری شود. خامساً: مجوز لازم برای دیوارکشی بایستی حداکثر به ارتفاع ۸۰ (هشتاد) سانتیمتر و در صورت نیاز با نصب فنس بر روی آن صادر گردد. سادساً: در تمامی موارد فوق در مورد آن دسته از متقاضیانی که شرایط مقرر یاد شده را برای دیوارکشی دارند می‌بایست قبل از صدور مجوز، تعهدنامه‌ای از آنان اخذ گردد تا چنانچه برخلاف مندرجات مجوز صادره اقدام نمایند یا این که مقررات مربوط را رعایت ننمایند و خارج از ضوابط قانونی اقدام نمایند عمل آنان تخلف محسوب می‌گردد و سازمان امور اراضی (مدیریت امور اراضی) حق دارد مجوز صادره را سماً ملغی‌الاثراً نموده و موضوع تخلف ارتكابی را از طریق دادگاه صالحه در اجرای مقررات قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها تعقیب و پیگیری نماید. از آنجا که فنس کشی و نصب سیم خاردار در اطراف اراضی به منزله‌ی دیوارکشی محسوب نمی‌گردد؛ لذا در مواردی که مالکین اراضی مزروعی و باغات بدون احداث هرگونه دیوارکشی، صرفاً اقدام به نصب سیم خاردار یا فنس نمایند

مبنای محاسبه جزای نقدی و یا عوارض قرار نمی‌گیرد بلکه صرفاً مساحت اشغال شده توسط دیوار محاسبه می‌شود. اما دسته سوم از قضات عقیده دارند: مقنن در ماده ۱۰ قانون حفظ کاربری ضمن برشماری برخی از مصادیق تغییر کاربری مقرر داشته است: (... و سایر اقداماتی که به تشخیص وزارت جهاد کشاورزی تغییر کاربری محسوب می‌گردد ...) بر این اساس همان گونه که به موجب تبصره- ۲ ماده‌ی یک مرجع تشخیص اراضی زراعی و باغات، وزارت جهاد کشاورزی است مرجع تشخیص وقوع یا عدم وقوع تغییر کاربری نیز وزارت جهاد کشاورزی است. با این تفاوت که نظر جهاد کشاورزی در تشخیص اراضی زراعی و باغات صرفاً دارای ارزشی معادل نظریه کارشناس رسمی دادگستری است و بر این اساس در مواردی که به نظر دادگاه این نظر با اوضاع و احوال قضیه تطبیق نمی‌کند، می‌تواند از اثربخشی به آن خودداری کند؛ اما اظهار نظر وزارت جهاد کشاورزی در مورد وقوع تغییر کاربری اراضی برای محاکم، قطعی و لازم‌الاتباع است و محاکم نمی‌توانند موردی را که وزارت جهاد کشاورزی تغییر کاربری دانسته است، تغییر کاربری ندانند. ماده‌ی ۱۱ آئین‌نامه اجرائی مصوب سال ۱۳۸۶ در این باره مقرر می‌دارد: (وزارت جهاد کشاورزی موظف است در اجرای ماده ۱۰ قانون ظرف یک ماه مصادیق اقداماتی که تغییر کاربری غیرمجاز بوده و جرم محسوب می‌شود را تهیه و ابلاغ نماید). بدیهی است تا زمانی که وزارت جهاد کشاورزی مصادیق تغییر کاربری غیرمجاز و مجرمانه را اعلام نکرده است محاکم می‌توانند به تشخیص خود عمل کنند؛ اما در مواردی که این وزارت مبادرت به اعلام نظر کرد، نادیده‌نگاری آن از سوی محاکم برخلاف نص صریح قانون است. وزارت جهاد کشاورزی در زمان حکومت قانون سال ۱۳۷۴ با صدور دستورالعملی دیوارکشی به دور مزارع را ممنوع دانسته و ایجاد دیوار به دور باغ‌ها را تابع شرایطی دانسته است و صراحتاً اعلام کرده است دیوارکشی برخلاف ضوابط مذکور، تغییر کاربری محسوب می‌شود. اولاً اراضی موضوع باغ، بایستی دارای

از اعتبار ارزشی بیشتری نزد جامعه برخوردار باشد، به همان میزان لطمه بیشتری به احساسات عمومی - وجدان جمعی یا نظم عمومی وارد می‌سازد و به همین تناسب مجازات شدیدتری هم باید بر مرتکب اعمال شود (۱۵).

-جزای نقدی

جزای نقدی یکی از انواع مجازات‌هایی است که تحت عنوان کلی مجازات‌های بازدارنده قرار می‌گیرد. «جزای نقدی تا سه برابر بهای اراضی و باغ‌ها به قیمت روز زمین با کاربری جدید» مجازاتی است که در قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها مصوب سال ۱۳۷۴ و اصلاحی سال ۱۳۸۵ برای مرتکب بزه تغییر کاربری تعیین شده است. با توجه به این که معمولاً در نتیجه تغییر کاربری قیمت ملک افزایش پیدا می‌کند، قانونگذار با علم این موضوع مقرر داشته است در تعیین جزای نقدی، قیمت ملک پس از تغییر کاربری مورد لحاظ قرار گیرد. هم چنین با توجه به نوسانات قیمت املاک که معمولاً رو به تزاید است و این که بین زمان وقوع تغییر کاربری و زمان صدور حکم قطعی، مدت زمان زیادی فاصله می‌شود، قیمت زمان صدور حکم باید مورد توجه دادگاه قرار گیرد و قیمت زمان تغییر کاربری ملاک محاسبه نمی‌باشد؛ اما عملاً کمیسیون مربوطه در زمان طرح شکایت کیفری در مراجع قضایی مبادرت به تقویم اراضی و تقدیم آن به مرجع قضایی می‌کنند و دادگاهها نیز بر همان اساس اقدام به تعیین مجازات می‌کنند. با توجه به این که اختیار تعیین مجازات با دادگاه رسیدگی کننده به پرونده است؛ لذا دادگاه با توجه به اوضاع و احوال پرونده، وضعیت ملک و شرایط شخص مجرم می‌تواند از یک تا سه برابر قیمت روز ملک را به عنوان جزای نقدی تعیین کند. معمولاً در پرونده‌های مربوط به تغییر کاربری به هنگام طرح دعوای کیفری، اراضی موضوع تغییر کاربری تقویم می‌شوند و ارزش املاک با کاربری جدید به دادگاه اعلام می‌شود و بر همین اساس دادگاه صادر کننده رأی فوق مقرر داشته است: «به پرداخت جزای نقدی به میزان یک برابر قیمت روز ملک با کاربری جدید ...» اما لازم بود

این امر نیاز به صدور مجوز نداشته و بلامانع می‌باشد. تبصره : محصور کردن اراضی کشاورزی و باغات به ارتفاع حداکثر یک متر با مجوز و طبق مشخصاتی که وزارت راه و ترابری تعیین می‌کند بعد از نوار با کاربری تأسیسات زیر بنایی بلامانع است. (روزنامه رسمی شماره ۱۶۸۹۸ . ۱۳۸۱/۱۲/۱۰ . ۳. دستورالعمل تعیین مصادیق تغییر کاربری غیر مجاز ... این دستورالعمل در تاریخ ۱۳۸۶/۴/۱۹ به تصویب هیأت وزیران رسیده است و در روزنامه رسمی مورخ ۱۳۸۶/۶/۲۲ چاپ شده است) دیوارکشی به عنوان یکی از مصادیق تغییر کاربری غیرمجاز ذکر شده است..

-مجازات و انواع آن

هنگامی که جرم یعنی رفتاری ضد اجتماعی ارتکاب می‌یابد، حاکمیت عمومی وظیفه دارد با توسل به شیوه‌های مناسب و مؤثر ضمن پیشگیری از وقوع و تکرار جرم در آینده، لزوم احترام به احکام و دستورهای خود را بار دیگر به شهروندان گوشزد کند. هشدار مقامات به حفظ نظم عمومی و مراعات حقوق جامعه بیان گوناگونی دارد که صورت مؤکد آن اجرای مجازات است. دورکیم عقیده دارد جرم فعلی است که حالات قوی و مشخص وجدان جمعی را مورد تعرض قرار دهد. وجدان جمعی مظهر عالیترین احساسات و اندیشه‌های همانند یکایک اعضای جامعه و علت بقا و دوام آن است. هنگامی که احساسات جمعی با ارتکاب جرم جریحه‌دار می‌شود، جامعه در برابر آن از خود واکنش نشان می‌دهد که نشانه‌ی تنفر و انزجار عمومی است. این واکنش همچون نیرویی که جرم را واپس می‌داند، نتیجه اساسی‌ترین همانندی‌های اجتماعی است و اثرش این است که پیوستگی اجتماعی ناشی از این همانندی‌ها را حفظ کند. واکنش اجتماعی در برابر جرم همیشه در یک زمان به یک درجه و قوت ابزار نمی‌شود؛ زیرا هیجان‌هایی که این واکنش را برانگیخته است همیشه یک دست و یکسان نیست. در واقع، شدت و حدت این هیجانها کم و بیش با شدت و حدت احساسات لطمه دیده و با اهمیت تعرض متناسب است. به عبارتی دیگر هر چه هنجار مورد حمایت

دادگاه در متن رأی، مبلغ ریالی جزای نقدی را دقیقاً تعیین می‌کرد تا بدین وسیله محکوم علیه بداند به چه مجازاتی محکوم شده است.

- الزام به پرداخت عوارض

به موجب ماده ۳ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها مصوب سال ۱۳۷۴، هرگاه شخصی مرتکب تغییر کاربری ملک مزروعی یا باغ می‌شد، به پرداخت عوارض موضوع ماده ۲ قانون که معادل هشتاد درصد قیمت روز ملک با کاربری جدید بود، محکوم می‌شد. در خصوص الزام به پرداخت عوارض توجه به چند نکته ضروری است:

۱-۲: زمانی باید حکم به الزام پرداخت عوارض صادر گردد که قانون سال ۱۳۷۴ حاکم باشد؛ لذا در مواردی که قانون اصلاحی مصوب سال ۱۳۸۵ لازم الاجرا باشد نمی‌توان حکم به پرداخت عوارض صادر کرد؛ اما در موردی که دادگاه به قانون مصوب سال ۱۳۷۴ استناد می‌کند، الزاماً باید حکم به پرداخت عوارض صادر کند.

۲-۲: حکم به الزام به پرداخت عوارض جنبه مدنی دارد. یعنی ماهیتاً مجازات و ضمانت اجرای کیفری محسوب نمی‌شود. بر همین اساس مشمول مرور زمان نمی‌شود؛ اما به علت همین ماهیت مدنی دعوا به خواسته اعسار از پرداخت عوارض قابلیت استماع دارد. یعنی هرگاه شخصی به اتهام تغییر کاربری به پرداخت عوارض محکوم شده باشد می‌تواند با طرح دعوای اعسار، صدور حکم بر اعسار از پرداخت آن را مطالبه کند. در حالی که اگر الزام به پرداخت عوارض دارای جنبه کیفری می‌بود، دعوای اعسار قابلیت استماع نداشت؛ زیرا نسبت به حکم محکومیت به پرداخت جزای نقدی نمی‌توان خواستار اعسار شد. در تأیید این نظر، اداره حقوقی قوه قضائیه به موجب نظریه شماره ۷/۴۶۳۹ مورخ ۱۳۸۶/۷/۱۴ بیان داشته است: «با توجه به این که الزام به پرداخت عوارض موضوع ماده ۳ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها مصوب سال ۱۳۷۴ دارای ماهیت مدنی است، محکوم علیه می‌تواند نسبت به پرداخت محکوم به تقاضای اعسار نماید.»

۳-۲: عوارض پس از محاسبه باید به حساب خزانه‌داری کل واریز شود؛ لذا صدور حکم بر پرداخت عوارض به حساب جهاد کشاورزی استان برخلاف نص صریح قانون است و اجرای دادنامه را با مشکل قانونی مواجه می‌کند.

- قلع و قمع بنا

در مورد ماهیت قلع و قمع بنا اختلاف نظر وجود دارد: برخی آن را مجازات می‌دانند و ماهیتی کیفری برای آن قائل هستند و برخی دیگر آن را دارای ماهیت مدنی می‌دانند. صرف نظر از این که قلع و قمع بنای احداثی در جریان تغییر کاربری دارای چه ماهیتی باشد. (گرچه با توجه به اثر بخش بودن نوع ماهیت نمی‌توان به راحتی از آن صرف نظر کرد؛ چرا که اگر قلع و قمع مجازات باشد مشمول مرور زمان می‌شود و چون مجازات شدیدتری است در قابل عطف به ماسبق بودن قانون اصلاحی هم تأثیرگذار خواهد بود. توجه به این امر ضروری است که به علت ناکارآمد بودن ضمانت اجرایی سابق، در جریان اصلاح قانون حفظ کاربری الزام به پرداخت عوارض از سوی شخص مجرم از ماده ۳ قانون حذف شد و به جای آن الزام به قلع و قمع بنای احداثی مورد حکم قرار گرفت. همانگونه که قبلاً بیان شد گرچه الزام به قلع و قمع بنا در مواردی که تغییر کاربری در نتیجه احداث بنا حاصل شده باشد مؤثر است؛ اما با توجه به این که برخی از اشکال تغییر کاربری بدون احداث بنا حاصل می‌شود، لازم بود مقنن به جای قلع و قمع بنا حکم به اعاده وضع به حالت سابق قبل از تغییر کاربری می‌کرد. علاوه بر این که در متن ماده ۳ قلع و قمع بنا به عنوان ضمانت اجرا تعیین شده است، به موجب حکم مقرر در تبصره ۲ ماده ۱۰ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها مصوب سال ۱۳۸۵، ماموران جهاد کشاورزی مکلف شدند تا با حضور نماینده دادسرا و در نقاطی که دادسرا نباشد، (مثل حوزه‌های قضایی بخش) با حضور نماینده دادگاه محل ضمن تنظیم صورت‌مجلس بدون این که نیازی به حکم یا دستور قضایی باشد، رأساً نسبت به قلع و قمع بنا و مستحذات اقدام و وضعیت زمین را به حالت اولیه اعاده

نمایند. (تبصره ۲ ماده ۱۰ : ماموران جهاد کشاورزی موظفند 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) نکته قابل توجه در خصوص قلع و قمع بنای احداثی این است که هرگاه اولاً: قلع و قمع بنا با تخریب متفاوت است؛ لذا نباید از واژه تخریب معادل یا به جای قلع و قمع بنا استفاده کند. اگر چه ممکن است عرفاً از یک معنا برخوردار باشند و قلع بنا مستلزم تخریب باشد ولی تخریب با صرف خراب کردن دیوار یا بنای احداثی حاصل می‌شود در حالی که در قلع بنا لازم است بنای احداثی از بنیان کنده شود به طوری که چیزی از آن بر روی زمین باقی نماند. ثانیاً: هرگاه دادگاه قانون اصلاحی مصوب سال ۱۳۸۵ را در خصوص موضوعی حاکم و لازم الاجرا دانست لازم است حکم به قلع و قمع بنا را نیز صادر کند.

-تشدید مجازات

-تکرار جرم

به موجب ماده ۴۸ قانون مجازات اسلامی: «هرکس به موجب حکم دادگاه به مجازات تعزیری و یا بازدارنده محکوم شود، چنانچه بعد از اجرای حکم مجدداً مرتکب جرم قابل تعزیر گردد، دادگاه می‌تواند در صورت لزوم مجازات تعزیری یا بازدارنده را تشدید نماید» بر این اساس تکرار جرم زمانی مصداق خواهد داشت که شخص مجرم پس از محکومیت به تحمل مجازات و اجرای حکم صادره، مجدداً مرتکب جرم قابل تعزیری شود؛ زیرا تکرار جرم نشانه‌ی حالت خطرناک بزهکار است و از این حیث قوانین بعضی از کشورها از جمله ایران سیاست تشدید مجازات را در قبال بزهکاران خطرناک توصیه می‌کنند، این سیاست بر این فرض مبتنی است که بزهکاران پیشینه‌دار با تحمل محکومیت باید از کردار خود تنبه حاصل کرده باشند. مجازات زندان باید موجبات اصلاح و سپس بازگشت آنان را به جامعه فراهم نموده باشد؛ بنابراین مسئولیت آنان به این

دلیل که از این هشدار پند نیاموخته‌اند سنگین‌تر از بزهکاران بدوی است. قانونگذاران در تعیین مجازات برای مرتکبین تکرار جرم، دو روش را بر می‌گزینند: در یک روش قانونگذار به طور کلی معیار خاص تعیین می‌کند تا در صورت تکرار جرم، به میزان معیار مذکور مجازات مجرم افزایش یابد. مثلاً در صورت تکرار جرم مجازات مرتکب تا یک چهارم مجازات مقرر نسبت به حداکثر مجازات قابل افزایش و تشدید خواهد بود. این روش را مقنن در تدوین و تصویب قانون مجازات عمومی مصوب سال ۱۳۰۴ اتخاذ کرد و در ماده ۲۵ مقرر داشته است: «در مورد تکرار جرم به طریق زیر رفتار می‌شود: اگر مجرم دارای سابقه محکومیت جنایی یا جنحه باشد و مرتکب جرم دیگری شود به بیش از حداکثر مجازات جرم جدید محکوم می‌گردد بدون آن که از یک برابر و نیم حداکثر مجازات تجاوز کند ...» در روش دیگر مقنن بدون آن که میزانی را برای تشدید مجازات تعیین کند، به طور کلی به قاضی دادگاه اجازه تشدید مجازات می‌دهد. روشی که در ماده ۴۸ قانون مجازات اسلامی پذیرفته شده است. این روش با اصل قانونی بودن مجازاتها معارض به نظر می‌رسد؛ زیرا هیچ محدودیتی برای تشدید مجازات تعیین نکرده است و قاضی دادگاه می‌تواند به هر میزانی برای مرتکب مجازات تعیین کند که این امر با اصل قانونی بودن مجازاتها معارض است. البته با توجه به بند ۲ از ماده ۳ قانون نحوه وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین مصوب سال ۱۳۷۳ که مقرر می‌دارد: «هرگاه حداکثر مجازات بیش از نود و یک روز حبس و حداقل آن کمتر از این باشد دادگاه مخیر است که حکم به بیش از سه ماه حبس یا جزای نقدی از هفتاد هزار و یک ریال تا سه میلیون ریال بدهد» در این فرض دادگاه نمی‌تواند به کمتر از ۹۱ روز حبس مجازات تعیین کند. بلکه اگر مجازات حبس را مناسب تشخیص داد باید حکم به مجازات حبس بیش از ۹۱ روز صادر کند، در غیر این صورت موظف است جزای نقدی از هفتاد و یک هزار ریال تا سه میلیون ریال

را به عنوان مجازات تعیین کند(۱۶).

-تعدد جرم

تعدد جرم عبارت است از: «ارتکاب جرایم متعدد بدون آن که متهم برای اتهامات متعدد پیشین خود به محکومیت کیفری قطعی رسیده باشد. خواه جرایم متعدد در فواصل کوتاهی ارتکاب یافته باشد، چندانکه زمانی برای تعقیب و محکومیت متهم کافی نبوده خواه متهم متواری بوده و یا جرایم او به دلایل گوناگون کشف نشده باشد. تعدد جرم صورتهای گوناگون دارد. گاه کسی مرتکب افعال متعددی شده است که هر یک از آنها جرم واحدی به شمار می‌رود، یعنی افعال مادی‌ای که هر یک وصف قانونی مستقلی دارد، در این صورت با فرض تعدد واقعی روبرو هستیم؛ ولی تعدد جرم فرض دیگری دارد. با عنوان تعدد اعتباری و آن به این صورت است که کسی فعل واحدی مرتکب شده؛ لیکن فعل او دارای عناوین متعدد جرم است. به عبارت دیگر فعل واحد مشمول چند توصیف مجرمانه است. بر این اساس، هرگاه مالک یا متصرف ملکی چند بار مرتکب تغییر کاربری ملک مزروعی یا باغ خود شود بدون آن که حتی به یکی از جرایم وی قبلاً رسیدگی شده حکم محکومیت صادر و اجرا شده باشد، (در صورت صدور حکم محکومیت و اجرای آن با تکرار جرم مواجه خواهیم بود) مرتکب تعدد جرم تغییر کاربری شده است. در قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها برخلاف تکرار جرم، برای تعدد جرم حکمی خاصی تعیین نشده است؛ اما توجه به این نکته ضروری است اگر چه به موجب ماده ۴۷ قانون مجازات اسلامی در مورد تعدد جرم، هرگاه جرایم ارتكابی مختلف نباشد فقط یک مجازات برای مرتکب تعیین می‌شود و در این قسمت تعدد جرم می‌تواند از علل مشدد کیفر باشد؛ اما از آنجاکه مقنن میزان مشخصی را برای تشدید مجازات تعیین نکرده است و تشدید مجازات از سقف مشخص قانونی با اصل قانونی بودن مجازاتها معارض خواهد بود؛ لذا علیرغم نص قانون امکان تشدید مجازات شخصی که چند بار مرتکب جرم شده است وجود ندارد؛ اما از آنجا که به موجب ماده ۳ قانون حفظ

کاربری جزای نقدی بر مبنای بهای اراضی زراعی و باغ تغییر کاربری داده شده تعیین می‌شود، هرگاه شخصی به دفعات و هر دفعه چند متر از باغ یا ملک مزروعی را تغییر کاربری دهد به هنگام تعیین جزای نقدی باید کل مساحت تغییر کاربری داده شده مورد محاسبه قرار گیرد، نه مساحتی که در آخرین دفعه تغییر کاربری یافته است؛ زیرا به اتهام تغییر کاربری انجام شده در دفعات قبل رسیدگی نشده است و مجازاتی تعیین نشده است هر چند بین اولین اقدام به تغییر کاربری و آخرین اقدام، مدت زمان زیادی فاصله شده باشد(۱۷).

نتیجه‌گیری

در پایان می‌توان نتیجه گرفت که علیرغم نکات مثبت قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغات، باید به بررسی نکات انتقادپذیر آن نیز پرداخت. وجود موارد ابهام و ایرادات بی‌شمار در قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها، از جمله استثنای زیاد وارده بر قانون، از قبیل استثنا اراضی و باغات مالکین بی بضاعت؟ و سایر نیازهای بخش کشاورزی و دامی، ضمانت اجرای صرف جزای نقدی تا سه برابر بهای اراضی زراعی و باغ‌ها به قیمت روز زمین با کاربری جدید - و حبس (در صورت تکرار جرم) بدون لزوم اعاده وضع سابق، و... باعث گردید تا قانون مذکور تأثیر چندانی در حفظ اراضی کشاورزی نداشته باشد. و ابهامات موجود در قانون، باعث شد تا فی‌المثل مواردی نظیر تأسیس دامداریها (گاوداریها و مرغداریها) که اصولاً ارتباطی با بخش کشاورزی ندارد، در زمره فعالیت‌های کشاورزی محسوب، و از عوارض مورد بحث معاف شود. توجه خاص به امر کشاورزی و درک اهمیت آن در تمامی برنامه‌های اقتصادی و سیاسی کشور موجب شده است تا قانونگذار ضمانت اجرای شدیدی را برای متخلفان از این قانون در نظر بگیرد. مطابق قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها مصوب ۱۳۷۴، چنانچه شخصی بدون مجوز لازم از کمیسیون مذکور اقدام به تغییر کاربری اراضی موصوف کند، مجازات نقدی تا ۳ برابر ارزش زمین به اضافه

صورت این مجوز فاقد اعتبار لازم است و مجازات مقرر نسبت به صادرکننده این مجوزها اعمال خواهد شد. اقدام مثبت، و قابل قبول دیگر، به منظور جلوگیری از تفکیک و افراز و خرد شدن اراضی کشاورزی (اعم از باغها، نهالستانها، اراضی زیرکشت، آبی، دیم و آیش آنها) تصویب قانون جلوگیری از خرد شدن اراضی کشاورزی و ایجاد قطعات مناسب فنی و اقتصادی مصوب ۸۳/۱/۲۵ مجلس شورای اسلامی است.

منابع

- ۱- گرجی، ابوالقاسم، اسلام و محیط زیست، مجله نور، دوره اول، شماره ۴، ۱۳۶۳، ص ۱۱۱.
- ۲- مجلسی، محمدباقر، چاپ اول، بحارالانوار، بیروت: موسسه الوفاء، ۱۴۰۴ق، ج ۴۱، ص ۳۱۹.
- ۳- حر عاملی، محمد بن الحسن، چاپ دوم، وسائل- الشیعه، بیروت: دار احیاء التراث العربی، ۱۴۱۴ق، ج ۱، ص ۵۸.
- ۴- ابن ادریس حلی، چاپ دوم، السرائر، بیروت: مطبعه النشر الاسلامی، ۱۴۱۱ق، ج ۳، ص ۲۱.
- ۵- حیدری، غلام حسین، چاپ اول، نهج الفصاحه، قم: موسسه انصاریان، ۱۳۷۹، ج ۲، ص ۴۹۷.
- ۶- محقق داماد، مصطفی، چاپ اول، قواعد فقه، تهران: انتشارات علوم اسلامی، ۱۳۶۳، ج ۱، ص ۱۵۶.
- ۷- حاجی ده آبادی، محمد علی، امر به معروف و نهی از منکر و سیاست جنایی، فقه و حقوق، شماره اول، ۱۳۸۳، ص ۷۷.
- ۸- تقی زاده انصاری، مصطفی، چاپ اول، حقوق کیفری محیط زیست، تهران: نشر قومس، ۱۳۷۶، ص ۱۴۵.
- ۹- کلینی، محمد بن یعقوب، چاپ سوم، اصول کافی، تهران: دارالکتب الاسلامیه، ۱۴۰۷، ج ۱، ص ۲۸۰.

عوارض متعلقه نسبت به وی اعمال می‌شود و مالک پس از پرداخت عوارض موصوف و جریمه متعلقه می‌توانست مجوز تغییر کاربری را دریافت و سایر اقدام‌های مورد نظر خود را به انجام برساند. این نوع مجازات سبب شده بود تا برخی از سودجویان با تغییر کاربری اراضی حاشیه شهرها، دولت را در مقابل عمل انجام شده قرار دهند و پس از طی روال قانونی و قضایی، سود زایدالوصفی را به دست بیاورند. در سال ۱۳۸۵ با پیشنهاد وزارت جهاد کشاورزی اصلاحیه قانون مذکور ارائه و نواقص قانون قبلی تا حد زیادی رفع شد. به موجب اصلاحیه وارده، تمامی مالکان یا متصرفان اراضی زراعی و باغها چنانچه به صورت غیرمجاز و بدون مجوز از کمیسیون مذکور اقدام به تغییر کاربری غیرمجاز کنند، علاوه بر قلع و قمع بنا، به پرداخت جزای نقدی از یک تا سه برابر بهای اراضی به قیمت روز زمین با کاربری جدید و در صورت تکرار به حداکثر جزای نقدی و حبس از یک ماه تا شش ماه محکوم خواهند شد. بنابراین نقص قانون سال ۱۳۷۴ که در آن دولت قادر به قلع و قمع مستحذات نبود، در این اصلاحیه رفع و قلع و قمع بنا و اعاده زمین به حالت سابق جزو ثابت احکام دادگاهها شد و از این بابت گام مفیدی در این راه برداشته شد. با توجه به اهمیتی که قانونگذار برای امر کشاورزی و در نتیجه حفظ اراضی زراعی و باغها قائل شده، از آنجایی که در کشور ما امر ساخت و ساز نیاز به اخذ مجوز از مراجع متعدد دارد، ممکن است اشخاص برای تغییر کاربری اراضی کشاورزی به برخی از این مراجع همچون شهرداریها مراجعه و بدون توجه به قوانین جهاد کشاورزی و به صرف اخذ مجوز از این مراجع، متأسفانه اقدام به تخریب اراضی کشاورزی و تغییر کاربری این اراضی می‌کنند. قانونگذار برای رفع این معضل، تدبیر لازم را اندیشیده و اعلام کرده است صدور هرگونه مجوز یا پروانه ساخت و تأمین و واگذاری خدمات و تأسیسات زیربنایی مانند آب، برق، گاز و تلفن از سوی دستگاه‌های ذیربط در اراضی و باغی صرفاً باید پس از تأیید کمیسیون موضوع این قانون صورت گیرد و در غیر این

- ۱۰- میرحسینی، سید احمد، انفال و جایگاه آن در اسلام، مجله مجتمع آموزشی عالی قم، شماره یازدهم، ۱۳۸۰، ص ۱۰۳.
- ۱۱- نهج البلاغه/ نامه ۵۳.
- ۱۲- بخاری، محمد بن اسماعیل، چاپ اول، صحیح بخاری، بیروت: دارالفکر، ۱۴۰۱، ج ۲، ص ۱۳۵.
- ۱۳- حر عاملی، محمد بن الحسن، چاپ دوم، وسائل- الشیعه، بیروت: دار احیاء التراث العربی، ۱۴۱۴ق، ج ۲، ص ۱۳۵.
- ۱۴- مجلسی، محمدباقر، چاپ اول، بحارالانوار، بیروت: موسسه الوفاء، ۱۴۰۴ق، ج ۴۲، ص ۹۷.
- ۱۵- اردبیلی، محمد علی، چاپ اول، حقوق جزای عمومی، تهران: میزان، بی تا، ص ۱۱۹.
- ۱۶- موسوی مقدم، محمد، تحلیل و نقد رویه قضایی و قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها، تهران: موسسه چاپ و نشر وادف، ۱۳۸۹، ص ۱۷۸.
- ۱۷- موسوی مقدم، محمد، همان، ص ۱۷۹.