

تدوین پیش‌نویس «قانون جامع حفاظت از اراضی کشاورزی»؛ مبتنی بر آسیب‌شناسی قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها و ارزیابی تجارب جهانی



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شماره مسلسل: ۱۹۹۹۷
کد موضوعی: ۲۵۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:
۱۴۰۳/۶/۶

عنوان گزارش:

تدوین پیش‌نویس «قانون جامع حفاظت از اراضی کشاورزی»؛ مبتنی بر آسیب‌شناسی قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها و ارزیابی تجارب جهانی

نوع گزارش: پیش‌نویس طرح ■، نظارتی □، راهبردی □

نام دفتر:

مطالعات زیربنایی (گروه کشاورزی و توسعه روستایی)

مدیر مطالعه:

حجت ورمزیاری

تهیه و تدوین کنندگان:

حجت ورمزیاری و محسن بابایی (گروه کشاورزی و توسعه روستایی)

ناظر علمی:

محمدحسن معادی رودسری

اظهار نظر کنندگان:

میثم عظیمی، یحیی مزروعی ابیانه، علی عبدالاحد و محمد شکوری (دفتر مطالعات حقوقی)

ویراستار ادبی:

سیده مرضیه موسوی راد

گرافیک و صفحه آرایی:

آذر مهمان‌نواز نوروزمحلّه

واژه‌های کلیدی:

۱. اراضی کشاورزی
۲. حفظ کاربری
۳. مناطق ویژه خودکفایی
۴. یکپارچه‌سازی
۵. بانک زمین

تاریخ شروع مطالعه:

۱۴۰۱/۸/۱



فهرست مطالب

چکیده.....	۶
خلاصه مدیریتی.....	۷
۱. مقدمه.....	۹
۲. پیشینه.....	۱۶
۳. آسیب‌شناسی قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها.....	۲۵
۴. مفروضات بنیادین تدوین پیش‌نویس قانون حفاظت از اراضی کشاورزی.....	۳۵
۵. پیش‌نویس قانون جامع حفاظت از اراضی کشاورزی.....	۳۷
منابع و مأخذ.....	۵۲

فهرست شکل‌ها

شکل ۱. نمودار روند تغییر کاربری‌های فاقد مجوز کمیسیون تبصره «۱» ماده (۱) شناسایی شده طی سال‌های ۱۴۰۱-۱۳۹۵.....	۱۰
شکل ۲. نمودار توزیع استانی تعداد تغییر کاربری‌های غیرمجاز شناسایی شده در سال ۱۴۰۱.....	۱۱
شکل ۳. نمودار توزیع کلاس‌های مختلف اراضی کشاورزی.....	۱۲
شکل ۴. راهبردهای اتخاذشده برای حفظ کاربری اراضی کشاورزی در قوانین و مقررات موجود.....	۲۴
شکل ۵. چالش‌های حفظ کاربری اراضی کشاورزی.....	۳۵

فهرست جداول

جدول ۱. میزان تغییر کاربری‌های فاقد مجوز از کمیسیون تبصره «۱» ماده (۱) شناسایی شده طی سال‌های ۱۴۰۱-۱۳۷۴.....	۱۰
جدول ۲. توزیع کلاس‌های مختلف اراضی کشاورزی.....	۱۳
جدول ۳. مقررات ابلاغی مربوط به قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها.....	۱۴
جدول ۴. فهرست طرح‌ها و لوایح ناظر بر اصلاح قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها و سرانجام آنها.....	۱۵
جدول ۵. فهرست گزارش‌های اظهارنظر کارشناسی درباره طرح‌ها و لوایح مربوط به اصلاح قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها.....	۱۷
جدول ۶. ضعف‌های قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها، مصوب ۱۳۷۴/۰۳/۳۱ با اصلاحات بعدی.....	۲۹



تدوین پیش‌نویس «قانون جامع حفاظت از اراضی کشاورزی»؛ مبنتی بر آسیب‌شناسی قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها و ارزیابی تجارب جهانی

چکیده



تغییر کاربری بی‌رویه اراضی کشاورزی به‌ویژه اراضی حاصلخیز از مهم‌ترین چالش‌هایی است که اقتصاد روستاها و تحقق اهداف خودکفایی را با چالش جدی مواجه کرده است. بنابر آمار اعلامی، به‌طور متوسط در دوره زمانی ۱۴۰۱-۱۳۷۴ روزانه حدود ۷/۶ هکتار زمین کشاورزی به‌شکل غیرمجاز مورد تغییر کاربری قرار می‌گیرد که البته آمار واقعی بیش از این میزان است. از جمله عوامل حقوقی که سبب شده وضعیت تغییر کاربری اراضی کشاورزی به حد بحرانی برسد، می‌توان به مواردی از جمله: ۱. تعدد و تنوع قوانین و مقررات (بیش از ۱۰۰ مورد)؛ ۲. تصویب احکام قانونی متناقض و معارض با حفظ کاربری اراضی کشاورزی، به‌ویژه ماده (۴) [قانون مجازات استفاده‌کنندگان غیرمجاز از خدمات آب، برق، تلفن، فاضلاب و گاز](#) و آرای وحدت‌رویه شماره‌های ۷۵۹ و ۸۲۲ هیئت‌عمومی دیوان عالی کشور. ۳. خلأهای تقنینی در موضوعاتی مانند جذابیت‌زدایی از فعالیت‌های غیرمولد؛ ۴. عدم ضابطه‌مندی صحیح الحاق اراضی کشاورزی به محدوده شهرها، شهرک‌ها و روستاها و ۵. ضعف‌های [قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها](#) به‌ویژه از منظر فراهم‌سازی امکان تصمیم‌گیری سلیقه‌ای در تشخیص موارد ضروری تغییر کاربری و شناسایی و مقابله با تغییر کاربری‌های غیرمجاز؛ اشاره داشت. بنابراین در حال حاضر، تصویب قانونی جامع با لحاظ تمامی جوانب اثرگذار بر حفاظت اراضی کشاورزی از ضروریات است. در این راستا، با توجه به مأموریت کمیسیون کشاورزی، آب، منابع طبیعی و محیط‌زیست مجلس به مرکز پژوهش‌های مجلس، پس از آسیب‌شناسی وضع موجود و بررسی تجارب جهانی و دیدگاه‌های کارشناسی، پیش‌نویسی تحت عنوان «قانون جامع حفاظت از اراضی کشاورزی» در هفت بخش تدوین شد. البته به‌جهت رعایت اصل (۷۵) [قانون اساسی](#)، ارائه پیش‌نویس حاضر در قالب «لایحه» مورد توصیه است.



بیان / شرح مسئله

در خرداد سال ۱۳۷۴ به منظور حفظ و تداوم کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها، قانونی تحت همین عنوان با ۸ ماده و ۷ تبصره به تصویب رسید که در تاریخ ۱۳۸۵/۰۸/۰۱ اصلاح و به ۱۵ ماده و ۱۴ تبصره افزایش یافت. اکنون با گذشت حدود ۱۷ سال، میزان تغییر کاربری‌های غیرمجاز و غیر ضرور، نه تنها کاهش پیدا نکرده، چه بسا روندی تقریباً صعودی را طی کرده است. طبق بررسی‌ها، در دوره زمانی ۱۴۰۱-۱۳۷۴، روزانه نزدیک به ۷/۶ هکتار زمین کشاورزی به صورت غیرمجاز مورد تغییر کاربری قرار گرفته است، ولی آمار واقعی بیش از این است. این آمار، نشانه‌ای از عدم کارآمدی مناسب قوانین و مقررات به ویژه **قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها**، در حفاظت از اراضی کشاورزی و جلوگیری از تغییر کاربری‌های غیرمجاز و غیر ضرور این اراضی است.

در این راستا، طرح‌ها و لوایح متعددی در راستای اصلاح قانون مورد بحث به مجلس ارائه شده است. آخرین مورد، طرحی با عنوان «طرح اصلاح مواد از قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها، مصوب ۱۳۷۹/۳/۳۱ اصلاحیه بعدی آن مصوب ۱۳۸۵/۰۸/۰۱» است که با شماره ثبت (۳۵۲) و در تاریخ ۱۳۹۹/۰۷/۰۹ اعلام وصول شد. با توجه به اشکال‌های وارده به طرح مذکور - که تفصیل آن در گزارشی به شماره مسلسل ۱۷۴۳۲ آمده است - کمیسیون کشاورزی، آب، منابع طبیعی و محیط زیست براساس ماده (۱۴۲) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، به مرکز پژوهش‌های مجلس مأموریت داد که پس از بررسی نقاط ضعف و قوت طرح یادشده، پیش‌نویس اصلاحی را تهیه و به کمیسیون ارائه کند. گزارش حاضر در این راستا، آماده شده است.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

● در حال حاضر، مراجع متعددی در مورد اراضی کشاورزی تصمیم‌گیر هستند و منافع بخشی و دستگاهی در بسیاری از موارد، بر منافع ملی و امنیت غذایی پایدار غلبه می‌یابد. از جمله، صدور مجوز دیوار کشی، ساخت بنا و یا صدور گواهی بلامانع و صدور مجوز ارائه خدمات عمومی به ساخت و سازها در عرصه‌های کشاورزی توسط برخی از بخش‌داری‌ها، شهرداری‌ها، دهیاری‌ها و شوراهای اسلامی شهر و روستا بدون استعلام از جهاد کشاورزی شهرستان و بدون توجه به قوانین دائمی، در تسهیل و تشدید جریان تغییر کاربری غیرمجاز اراضی کشاورزی نقش مهمی دارد.

● **قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها** و آیین‌نامه اجرایی آن با وجود اصلاحات متعدد، همچنان دارای ضعف‌ها و خلأهای تقنینی بسیاری است که از آن جمله می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- فقدان شفافیت مناسب در بررسی و اعلام نتایج درخواست‌های تغییر کاربری اراضی کشاورزی و در نتیجه فراهم بودن زمینه تصمیم‌گیری سلیقه‌ای و اعمال نفوذ و رانت در تصمیمات؛

- نبود معیارهای اصولی و دقیق به منظور تشخیص ضرورت‌های تغییر کاربری توسط کمیسیون تبصره «۱» ماده (۱) قانون [موضوع ماده (۷)]؛
- عدم پیش‌بینی ساز و کاری برای جلوگیری از بورس‌بازی و سوداگری زمین و احتکار املاک^۱ و فقدان ضوابط و مجازات ویژه برای اشخاصی که به صورت سازمان‌یافته وارد تخلفات تغییر کاربری می‌شوند؛

- ضابطه‌مند نکردن الحاق اراضی کشاورزی به محدوده شهرها، شهرک‌ها و روستاها و فقدان حکمی صریح مبنی بر هدایت جهات توسعه روستاها، شهرها و شهرک‌ها (متصل یا منفصل) به خارج از اراضی زراعی و باغ‌ها؛ این در حالی است که در قانون مصوب سال ۱۳۷۴ [موضوع تبصره «۲» ماده (۲)] صراحتاً به وزارت راه و شهرسازی تکلیف شده بود، جهات توسعه شهرها و شهرک‌ها را حتی المقدور در خارج از اراضی زراعی و باغ‌ها طراحی و از اراضی غیرقابل کشاورزی استفاده نماید و تغییر کاربری اراضی زراعی و باغ‌های موجود داخل محدوده شهرها را به حداقل ممکن برساند، ولی این تبصره در اصلاحیه سال ۱۳۸۵ حذف شد و بعدها خسارات زیادی از این منظر به اراضی مذکور داخل و

1. Real Estate Speculation

پیرامون شهرها وارد آمد؛

– مستثنا شدن اراضی کشاورزی داخل محدوده روستاها از شمول ضوابط قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها [موضوع تبصره «۵» ماده (۱)؛

– فقدان نگاه ویژه به اراضی حاصلخیز به منظور تبدیل آنها به مناطق ویژه خود کفایی در محصولات راهبردی؛
– نبود ساز و کاری برای جبران عدم النفع کشاورزان.

● تصویب احکام قانونی متناقض و معارض با حفظ کاربری اراضی کشاورزی به ویژه ماده (۴) قانون مجازات استفاده کنندگان غیر مجاز از خدمات آب، برق، تلفن، فاضلاب و گاز، مبنی بر مجاز شمردن برقراری انشعاب خدمات عمومی به ساخت و سازهای غیر مجاز مستقر در اراضی کشاورزی و همچنین آرای وحدت رویه شماره‌های ۷۵۹ و ۸۲۲ هیئت عمومی دیوان عالی کشور مبنی بر تلقی جرم تغییر کاربری غیر مجاز در زمره جرائم آبی و درجه هفت که مشمول مقررات مرور زمان سه ساله می‌شود، از دیگر مواردی هستند که حفاظت از اراضی کشاورزی را دچار چالش کرده‌اند.

● عدم اهتمام به حفاظت حداکثری از اراضی حاصلخیز با مالکیت خصوصی و اراضی درجه‌های ۳ و ۴ دولتی در اختصاص زمین برای ساخت مسکن در شهرها و روستاها [موضوع ماده (۹) قانون جهش تولید مسکن، مصوب سال ۱۴۰۰ و ماده (۴) اساسنامه بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، مصوب سال ۱۳۶۶]؛ اختصاص زمین برای احداث شهرک‌ها و نواحی صنعتی [موضوع قانون راجع به تأسیس شرکت شهرک‌های صنعتی ایران، مصوب سال ۱۳۶۲ و قانون حمایت از ایجاد نواحی صنعتی روستایی، مصوب سال ۱۳۸۴] و واگذاری زمین به خانوارهای دارای سه فرزند و بیشتر [موضوع ماده (۴) قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت، مصوب سال ۱۴۰۰]، از دیگر چالش‌های قانونی زمینه‌ساز افزایش تغییر کاربری اراضی کشاورزی هستند.

■ پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

به‌طور کلی، تغییر کاربری اراضی کشاورزی متأثر از دو دسته عوامل رانشی (دافعه) و کششی (جاذبه) است. پایین بودن سطح مقیاس اراضی، نظام تولید انفرادی و سنتی، کاهش قدرت خرید کشاورزان به دلیل تسلط واسطه‌های غیر ضرور و سرکوب قیمت محصولات کشاورزی و بالعکس عدم کنترل مناسب قیمت نهاده‌ها و عوامل تولید محصولات کشاورزی، از جمله عوامل رانشی‌اند که به کاهش سوددهی بخش کشاورزی و در نهایت تغییر کاربری اراضی به ویژه اراضی زراعی خرد منتج می‌شود. در مقابل، سود سرشار ناشی از سرمایه‌گذاری غیر مولد در زمین و سود غیر قابل قیاس ناشی از تغییر کاربری اراضی با حفظ و تداوم تولید در آن، مهم‌ترین عامل کششی است که سبب‌ساز بسیاری از تغییر کاربری‌ها بوده است. لذا برای حفاظت از اراضی کشاورزی باید به صورت توأمان به دو عامل کششی و رانشی توجه شود.

در این راستا و به منظور رفع ضعف‌ها و خلأهای تقنینی ناظر بر حفاظت از اراضی کشاورزی و در راستای مأموریت کمیسیون کشاورزی، آب، منابع طبیعی و محیط زیست مجلس، پس از بررسی‌ها و برگزاری جلسات متعدد با دستگاه‌های تخصصی ذی‌مدخل از جمله سازمان امور اراضی، معاونت آب و خاک وزارت جهاد کشاورزی، سازمان حفاظت محیط زیست، سازمان بازرسی کل کشور، دادستانی کل کشور، سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، سازمان برنامه و بودجه و برخی از صاحب‌نظران، ۱۱ مفروضه بنیادین برای حفاظت از اراضی کشاورزی تدوین شد. بر اساس این مفروضات، پیش‌نویسی در هفت بخش تحت عناوین «تعاریف و اصطلاحات»، «حفظ کاربری و درجه‌بندی اراضی کشاورزی»، «شفافیت و نظارت هوشمند»، «احیا، یکپارچه‌سازی و جلوگیری از خرد شدن اراضی کشاورزی»، «تعیین تکلیف زمین کشاورزی پس از فوت مالک»، «تخلفات و مجازات» و «سایر مقررات» آماده شد که از محورهای اصلی پیش‌نویس، می‌توان به موارد زیر اشاره داشت:

● **ابتنای تصمیم‌گیری در مورد تغییر کاربری اراضی کشاورزی بر درجه‌بندی اراضی مذکور؛**

– ممنوعیت مطلق تغییر کاربری اراضی کشاورزی راهبردی؛

- جانمایی و استقرار فعالیت‌های غیر کشاورزی در اراضی غیر حاصلخیز.

- تعبیه مناطق ویژه خود کفایی در محصولات راهبردی؛
- شفاف‌سازی فرایند صدور مجوز در خواست‌های تغییر کاربری از طریق پنجره واحد مدیریت زمین؛
- پیش‌بینی محدودیت‌هایی برای مهار سوداگری زمین؛
- پیش‌بینی ضوابطی برای توسعه گردشگری روستایی و کشاورزی و بوم‌گردی برای تأمین صحیح نیاز مردم به تفریح در حومه شهرها و محیط‌های روستایی.

البته به جهت رعایت اصل (۷۵) [قانون اساسی](#)، ارائه پیش‌نویس حاضر در قالب «لایحه» توصیه می‌شود.

۱. مقدمه

اراضی کشاورزی، کارکردهای گوناگونی در چرخه زیست‌جوامع دارند. تأمین معیشت روستاییان و عشایر، کمک به رشد اقتصاد غیر کشاورزی (صنعت و خدمات)، عرضه فرصت‌های گردشگری و تفریحی برای شهروندان، جذب آب باران و کمک به جایگزینی آب‌های زیرزمینی و کاهش سیلاب‌ها، ارائه خدمات محیط زیستی و از همه مهمتر تأمین غذای مورد نیاز برای مصارف داخلی و خارجی، از جمله کارکردهای اراضی کشاورزی محسوب می‌شوند [۱]. امروزه، تخریب اراضی مذکور به‌انحوا و اشکال مختلف، نه تنها ارائه کارکردهای یاد شده را به خطر انداخته؛ بلکه سبب بروز مشکلات حادث‌تری از جمله تعطیلی بسیاری از کسب‌وکارهای تولیدی و وابسته به بخش کشاورزی شده است. نتیجه این امر تضعیف عناصر و زیرساخت‌های تولید در کشور و در پی آن وابستگی بیشتر کشور در تأمین مواد غذایی مورد نیاز و در نهایت کاهش تاب‌آوری کشور در برابر تکان‌های داخلی و خارجی است. این در حالی است که خاک، یک منبع تجدیدناپذیر است و حفظ آن برای امنیت غذایی و آینده پایدار ضروری است [۲]. بنابراین مدیریت زمین، امر مهمی در نظام حکمرانی کشور و حفاظت از اراضی کشاورزی ضرورتی اجتناب‌ناپذیر در چرخه توسعه محسوب می‌شود. مقام معظم رهبری ^{مدظله‌العالی} نیز در بیانات متعددی بر لزوم حفاظت از خاک، تأکید جدی داشته و حتی این امر را مهمتر از موضوع آب قلمداد کرده‌اند. معظم‌له در دیدار مسئولان و فعالان محیط زیست، منابع طبیعی و فضای سبز در مورخ ۱۳۹۳/۱۲/۱۷ در این رابطه فرموده‌اند: «قضیه خاک از قضیه آب مهمتر است؛ ما مشکل آب هم داریم، مشکل بزرگی هم هست، لکن برای تهیه آب، راه‌های فراوانی وجود دارد؛ برای تهیه خاک حاصلخیز این راه‌ها دیگر وجود ندارد. یعنی بی‌توجهی به مبانی حفظ محیط زیست، گاهی اوقات یک چنین مشکلاتی را به وجود می‌آورد؛ آسیبی که وارد می‌شود، آسیبی نیست که بشود جبران کرد» [۳].

با وجود این اهمیت، طی دهه‌های گذشته سطح وسیعی از اراضی کشاورزی به‌عنوان بستر تولید در کشور در معرض تخریب جدی قرار گرفته و از چرخه تولید خارج شده است؛ به‌گونه‌ای که طبق آمار فائو، طی بازه زمانی حدوداً ۶۰ ساله (۲۰۲۰-۱۹۶۱) سرانه اراضی کشاورزی (مشمول بر اراضی زراعی-باغی و مراتع) ایران به‌ازای هر نفر، کاهش ۸۰ درصدی را نشان می‌دهد و از این نظر کشور ایران در رتبه ۳۰ جهان جای گرفته است [۴]. قطعاً عوامل گوناگونی در کاهش سرانه اراضی کشاورزی مؤثر بوده؛ ولی بخش اعظمی از آن در نتیجه تغییر کاربری‌هایی بوده که به‌صورت‌های غیر ضرور و غیر مجاز در این اراضی اتفاق افتاده است. مطالعات و آمارها نیز تا حدودی گواهی بر این مدعاست. به‌نحوی که مطابق با آمارنامه تخصصی سازمان امور اراضی در سال ۱۴۰۱، طی بازه زمانی ۱۴۰۱-۱۳۷۴ بالغ بر ۷۸,۳۸۵ هکتار از اراضی زراعی و باغی در معرض تغییر کاربری غیر مجاز قرار گرفته‌اند (جدول ۱) [۵].^۱ به‌عبارتی روزانه

۱. براساس پاسخ سازمان امور اراضی به مکاتبه مرکز پژوهش‌های مجلس، مساحت‌های مورد اشاره از میزان تغییر کاربری‌های غیر مجاز، صرفاً سطح اینبه‌احدائی است و مساحت محوطه، اراضی محصور شده و اراضی که با قرارگیری بین اینبه‌احد از حیز ارتفاع خارج شده، محاسبه نشده است. برای مثال چنانچه یک باغ ۱۰ هکتاری به ۱۰۰ قطعه هزار مترمربعی قطعه‌بندی و دیوارکشی شود، عملاً کل باغ از چرخه تولید اقتصادی خارج می‌شود، ولی تاکنون این موارد به‌عنوان تغییر کاربری لحاظ نشده است. از سوی دیگر این آمار صرفاً مربوط به موارد شناسایی شده است. غالب تغییر کاربری‌های غیر مجاز به‌دلیل عدم پایش مستمر وضعیت اراضی کشاورزی، از قلم افتاده است. ضمناً در خصوص درجه اراضی تغییر کاربری یافته و نوع مستحقات به تفکیک، اطلاعاتی موجود نیست.

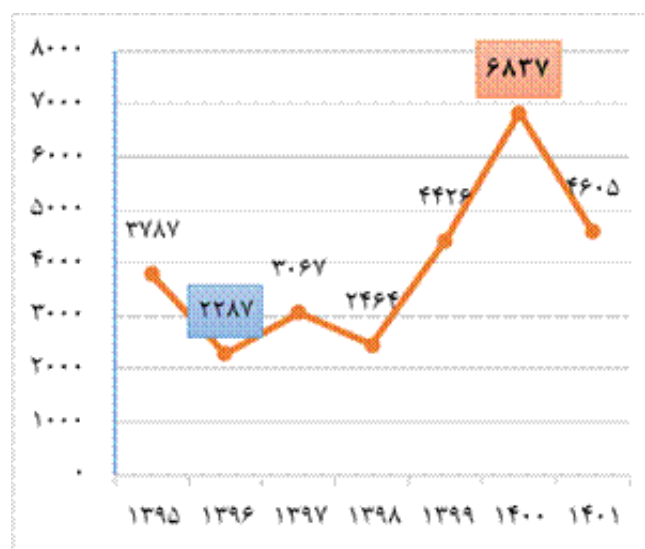
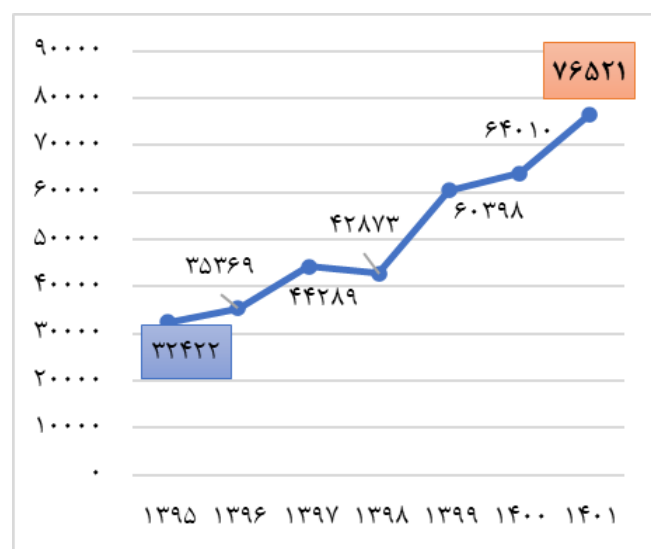
۷/۷ هکتار تغییر کاربری غیرمجاز صورت گرفته است، ولی مقایسه این آمار با واقعیات میدانی امروز نشان می‌دهد که این میزان تغییر کاربری، به تنهایی در چند شهرستان کشور اتفاق می‌افتد و چنانچه آمار تغییر کاربری‌های شناسایی نشده هم اضافه شود، میزان تغییر کاربری بسیار فراتر از این ارقام خواهد بود. به همین دلیل است که از نظر برخی از محققان، امروزه پدیده تغییر کاربری اراضی کشاورزی، بعد از مشکل کم‌آبی، دومین مشکل اساسی بخش کشاورزی در ایران قلمداد می‌شود [۶].

جدول ۱. میزان تغییر کاربری‌های فاقد مجوز از کمیسیون تبصره «۱» ماده (۱) شناسایی شده طی سال‌های ۱۴۰۱-۱۳۷۴ [۵]

سال	۱۳۷۴-۱۳۹۴	۱۳۹۵	۱۳۹۶	۱۳۹۷	۱۳۹۸	۱۳۹۹	۱۴۰۰	۱۴۰۱	مجموع
مورد	۱۳۳۰۴۲۳	۳۲۰۴۲۲	۳۵۰۳۶۹	۴۴۰۲۸۹	۴۲۰۸۷۳	۶۰۰۳۹۸	۶۴۰۰۱۰	۷۶۰۵۲۱	۴۸۹۰۳۰۵
هکتار	۵۰۰۹۱۲	۳۰۷۸۷	۲۰۲۸۷	۳۰۰۶۷	۲۰۴۶۴	۴۰۴۲۶	۶۰۸۳۷	۴۰۶۰۵	۷۸۰۳۸۵

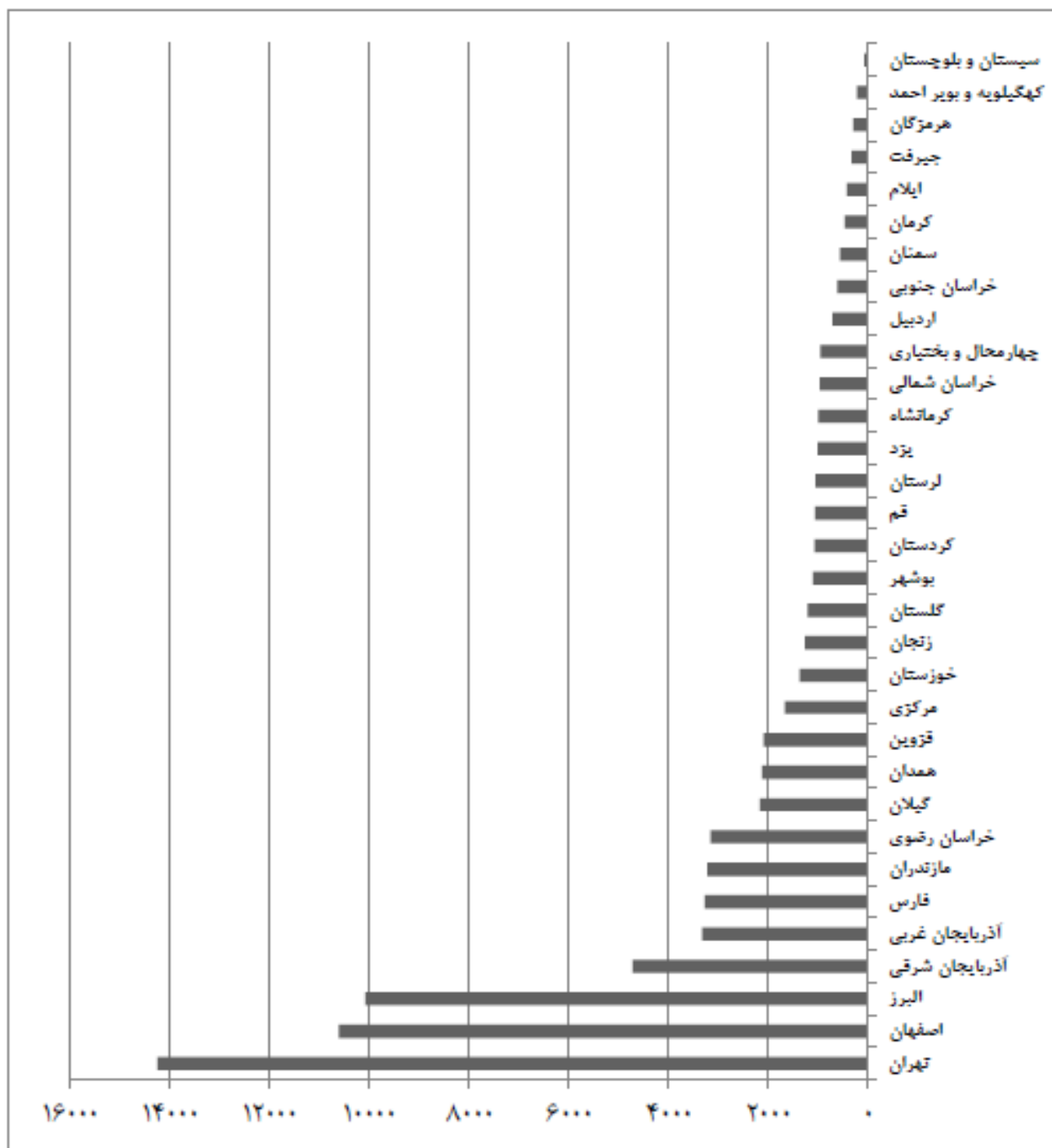
بررسی روند تغییر کاربری‌های فاقد مجوز طی دوره زمانی ۱۴۰۱-۱۳۹۵ نیز روندی سینوسی و البته صعودی را نشان می‌دهد (شکل ۱). جالب‌تر آن است که طی بازه زمانی مذکور، سال ۱۴۰۰، بیشترین تعداد تغییر کاربری‌های غیرمجاز با ۶۸۳۷ مورد در آن دیده است و سال ۱۳۹۶ با ۲۲۸۷ مورد، کمترین تعداد تغییر کاربری‌های فاقد مجوز را نشان می‌دهد [۵].

شکل ۱. نمودار روند تغییر کاربری‌های فاقد مجوز کمیسیون تبصره «۱» ماده (۱) شناسایی شده طی سال‌های ۱۴۰۱-۱۳۹۵ [۵]



توزیع استانی تغییر کاربری غیرمجاز در سال ۱۴۰۱، نمایانگر این موضوع است که استان‌های تهران، اصفهان، البرز، آذربایجان شرقی، آذربایجان غربی، فارس، مازندران، خراسان رضوی، گیلان، همدان و قزوین، ۱۱ استانی هستند که بیشترین تغییر کاربری غیرمجاز در آنها شناسایی شده است (شکل ۲). تغییر کاربری باغی به ویلا و احداث بنای مسکونی در باغات و مزارع از عمده‌ترین مصدق‌های یا نمودهای عینی تغییر کاربری غیرمجاز به‌شمار می‌روند.

شکل ۲. نمودار توزیع استانی تعداد تغییر کاربری‌های غیرمجاز شناسایی شده در سال ۱۴۰۱ [۵]



البته میزان موارد مورد رسیدگی در نظام قضایی کمتر از موارد شناسایی شده است. همچنین برخی از مواردی که رأی دادگاه برای آنها صادر شده است، اجرا نشده‌اند. طبق اعلام حوزه پیگیری حقوق عامه دادستانی کل کشور در سال ۱۴۰۱، نزدیک به ۱۳ هزار رأی قطعی در زمینه تغییر کاربری غیرمجاز اراضی کشاورزی صادر شده که غالباً شامل قلع و قمع می‌شود، ولی هنوز اجرایی نشده است [۷]. علاوه بر تغییر کاربری غیرمجاز اراضی کشاورزی، صورت دیگری از تغییر کاربری در کشور مرسوم است که می‌توان به عنوان «تغییر کاربری غیر ضرور» از آن یاد کرد.

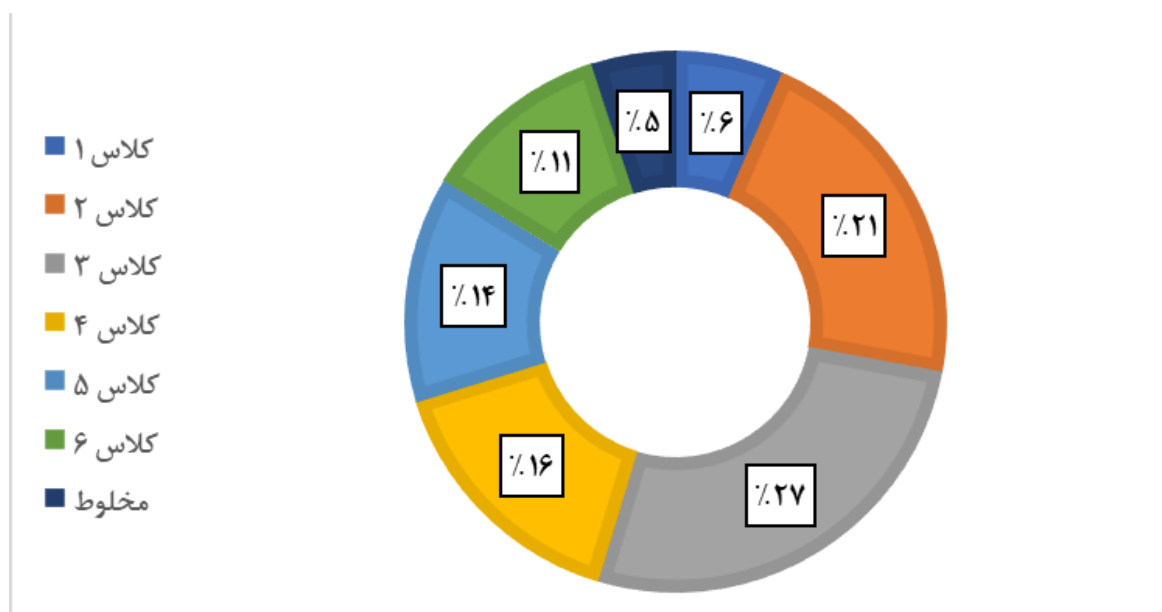
۱. مدیر کل حقوق عامه دادستانی کل کشور در مصاحبه‌ای با خبرگزاری تسنیم اعلام داشته است که: «بیش از ۱۳ هزار حکم قضایی قطعی در ارتباط با تغییر کاربری اراضی کشاورزی در کشور وجود دارد که متضمن حبس، جزای نقدی و قلع و قمع مستحذات است».

به عبارت دیگر در این قسم از تغییر کاربری، ممکن است مجوزهای مربوطه برای تغییر کاربری صادر شده باشد، ولی اینکه این تغییر کاربری تا چه حدی ضرورت داشته و مبتنی بر اصول آمایشی بوده، قابل نقد است. این موضوع را می‌توان بیشتر در افزایش بی ضابطه محدوده‌های سکونتگاهی شهرها و روستاها در قالب الحاق اراضی کشاورزی به داخل محدوده‌های مذکور جستجو کرد. براساس مطالعات انجام یافته، در فاصله سال‌های ۱۳۳۴ تا ۱۳۸۰ حدود ۱۹۴/۶ هزار هکتار از اراضی کشاورزی پیرامون ۶ کلان‌شهر (مشهد، شیراز، اهواز، تبریز، کرج و تهران) در اثر الحاق و تبدیل به مناطق شهری و صنعتی تغییر کاربری پیدا کرده‌اند. شایان ذکر است که حدود ۷۰ درصد این اراضی جزء اراضی مستعد کشاورزی یعنی اراضی کلاس‌های ۱، ۲ و ۳ بوده‌اند [۶].

همچنین در طول این سال‌ها، در اثر تصویب و بازنگری طرح‌های هادی روستایی که در اغلب موارد منجر به افزایش محدوده روستاها می‌شود، بخشی از اراضی زراعی و باغی وارد محدوده شده و از شمول **قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها** خارج و در نهایت به کاربری‌هایی مانند مسکونی تغییر کاربری پیدا کرده‌اند. این موضوع، بعضاً اعتراض سازمان‌های جهاد کشاورزی استان‌ها را در پی داشته است. به‌ویژه در استان‌های شمالی که عمدتاً داخل و اطراف روستاها پوشیده از اراضی زراعی، باغی و شالیزار است. مصادیق این موضوع زیاد است، ولی برای نمونه می‌توان به الحاق حدود ۱۴۸/۵ هزار هکتار اراضی زراعی و باغی به محدوده روستاهای بالای بیست خانوار دارای طرح هادی مصوب سه استان شمالی کشور (مازندران، گیلان و گلستان) اشاره داشت که براساس اعلام سازمان بازرسی کل کشور، حدود ۳۸/۷ هزار هکتار آن پس از الحاق به داخل محدوده روستاها، به کاربری‌های مسکونی، خدماتی، شبکه معابر و ... تغییر یافته است. [۸].

اهمیت حفاظت از اراضی کشاورزی به‌ویژه اراضی حاصلخیز بیشتر از آن جهت است که از یک سو میزان این گونه اراضی در سطح کشور خیلی پایین بوده و از سوی دیگر امنیت غذایی کشور وابسته به حفظ کاربری کشاورزی اراضی مذکور است. لذا اگر به راحتی اراضی کشاورزی کشور به صورت غیر ضرور و غیر مجاز تغییر کاربری پیدا کنند، قطعاً معیشت روستاییان و امنیت غذایی جامعه با خطر جدی مواجه می‌شود. هر چند تاکنون آمار دقیقی از میزان اراضی کشاورزی به تفکیک درجات حاصلخیزی (از ۱ تا ۶) ارائه نشده، ولی برآوردها نشان دهنده آن است که اراضی کلاس (۱) تنها ۶ درصد اراضی کشاورزی کشور را به خود اختصاص داده است. به عبارت دیگر، تنها در حدود یک میلیون و سیصد هزار هکتار زمین کشاورزی را می‌توان بدون هیچ‌گونه محدودیت اقدام به تولید کرد (شکل ۳).

شکل ۳. نمودار توزیع کلاس‌های مختلف اراضی کشاورزی [۹]



جدول ۲. توزیع کلاس‌های مختلف اراضی کشاورزی [۹]

نوع درجه	مساحت	نوع درجه	مساحت
کلاس ۱	۱,۳۰۰,۰۰۰	کلاس ۵	۲,۷۰۰,۰۰۰
کلاس ۲	۴,۲۹۰,۰۰۰	کلاس ۶	۲,۲۵۰,۰۰۰
کلاس ۳	۵,۳۴۰,۰۰۰	مخلوط/متفرقه	۱,۰۰۰,۰۰۰
کلاس ۴	۳,۱۲۰,۰۰۰	مجموع	۲۰,۰۰۰,۰۰۰

آسان بودن تغییر کاربری غیر ضرور و غیر مجاز اراضی کشاورزی و متعاقب آن کاهش سرانه اراضی کشاورزی در کشور، در حالی به امری عادی و مستمر تبدیل شده است که بسیاری از کشورهای جهان قواعد بسیار سختگیرانه‌ای در حفظ کاربری کشاورزی اراضی و کاهش سرانه اراضی مذکور اندیشیده‌اند. برای نمونه کشور چین در چهاردهمین برنامه پنج‌ساله توسعه خود (۲۰۲۱-۲۰۲۵)، نظام خط قرمز اکولوژیکی را برقرار ساخته است. به این معنا که کاهش مساحت اراضی کشاورزی از یک حدی به بعد را خط قرمز دانسته و ممنوع اعلام کرده است. براساس بررسی‌ها، اراضی کشاورزی کشور چین به حدود ۱۲۰ میلیون هکتار می‌رسد که این میزان را به‌عنوان خط قرمز اکولوژیکی تعریف کرده و تصویب و اجرای هر طرح و برنامه‌ای را که به تقلیل مساحت اراضی کشاورزی و عدول از خط قرمز تعریف شده بینجامد، ممنوع اعلام کرده است [۱۰].

به‌طور قطع، عوامل آشکار و پنهان متعددی در تغییر کاربری اراضی کشاورزی دخالت دارند؛ ولی غالب تغییر کاربری‌ها به‌ویژه به شکل غیر مجاز، در اراضی خرد و بسیار خرد اتفاق می‌افتد. زیرا فعالیت در اراضی خرد (در قالب نظام‌های غیر فشرده)، سودآوری آن چنانی برای بهره‌برداران ندارد و در عوض تغییر کاربری این اراضی به باغ‌ویلا و امثالهم، سود به مراتب بسیار بالاتری از حفظ آنها نصیب مالکان می‌کند. بنابراین می‌توان گفت، خردی اراضی کشاورزی، مقدمه و زمینه‌ساز تغییر کاربری اراضی مذکور بوده و رابطه معناداری بین آنها برقرار است. به‌لحاظ آمار، کشور ایران از جمله کشورهایی است که به‌ویژه بعد از اجرای اصلاحات اراضی دهه ۱۳۴۰، نظام خرده‌مالکی گسترده و وسیعی پیدا کرد و همین امر در کنار سایر عوامل، در تشدید پدیده تغییر کاربری تأثیر بسزایی داشته است. براساس آخرین سرشماری عمومی کشاورزی در سال ۱۳۹۳، نزدیک به ۷۵ درصد بهره‌برداران در اراضی با مساحت کمتر از ۵ هکتار فعالیت می‌کنند. زمین حدود ۷۰ درصد این بهره‌برداران با توجه به مساحت کمتر از ۲ هکتار، جزء اراضی با خردی زیاد و بسیار زیاد محسوب می‌شود [۱۱]. در مقیاس استانی نیز می‌توان به نتایج کاداستر اراضی کشاورزی در استان زنجان اشاره کرد که طبق اطلاعات حاصله، در دوره زمانی سال‌های ۱۴۰۰-۱۳۸۲ سهم اراضی کشاورزی کمتر از یک هکتار بارشده بیش از ۳۸ برابر مواجه شده؛ در حالی که در همین بازه زمانی سهم اراضی کشاورزی ۵ هکتار و بالاتر از کل اراضی کشاورزی این استان کاهش ۶۴/۳ درصدی را تجربه کرده است [۱۲]. موضوع دیگری که اثرگذاری خرد بودن اراضی در تشدید تغییر کاربری را نمایان می‌سازد، تمایل به عدم کشت و به اصطلاح بایر گذاشتن این گونه اراضی توسط برخی مالکان یا بهره‌برداران است. به بیان دقیق‌تر، برخی از مالکان اراضی به‌ویژه اراضی خرد که غالباً از روستای محل زیست خود مهاجرت کرده‌اند، اراضی تحت مالکیت خود را بدون کشت رها کرده‌اند و برای چندین سال کشت و کاری روی آنها انجام نمی‌دهند و یا در بهترین حالت، کارکرد اراضی مذکور از تولید تجاری و تأمین‌کننده امنیت غذایی به تولید تفریحی بدل می‌شود. این وضعیت سبب شده است به تدریج اراضی مذکور به اراضی بایر و اصطلاحاً بافت‌های فرسوده کشاورزی مبدل شوند که در نهایت به صورت غیر مجاز به فعالیت‌های غیر کشاورزی تغییر کاربری پیدا می‌کنند. بنابراین می‌توان گفت علاوه بر خردی، بایر شدن اراضی کشاورزی نیز مقدمه تغییر کاربری آنها را فراهم می‌سازد.

از منظر پراکندگی قطعات نیز وضعیت اراضی کشاورزی نگران‌کننده است. پراکندگی به وضعیتی گفته می‌شود که در آن کل زمین کشاورزی

متعلق به یک مالک، نه به صورت یکجا، بلکه به صورت قطعات منفصل و دور از هم در مناطق مختلف یک پلاک ثبتی یا روستا قرار گرفته باشد. در چنین حالتی که بیشتر به پراکندگی فیزیکی معروف است، ممکن است مجموع زمین‌های تحت تصرف یا مالکیت کشاورزی مثلاً به ۱۰ هکتار برسد، ولی این ۱۰ هکتار در قطعاتی به مساحت‌های کمتر از ۱۰۰۰ متر تا چند هکتار پراکنده شده باشد. اگر چه با توجه به عدم اتمام حدنگاری (کاداستر) اراضی کشاورزی، هنوز آمار دقیقی از تعداد کل قطعاتی که یک مالک یا مالکان در تملک خود دارند، ارائه نشده، ولی در مقیاس استانی بعضاً داده‌هایی به دست آمده است که تا حدودی وضعیت نامناسب پراکندگی قطعات اراضی کشاورزی را نمایان می‌سازد. برای نمونه، بر اساس نتایج کاداستر استان زنجان، برخی مالکان بیش از ۵۰ قطعه و بعضاً ۵۳۸ قطعه در ید مالکیت خود دارند [۱۲]. ارزش افزوده سرشار و بادآورده ناشی از فروش قطعات زیر حدنصاب فنی - اقتصادی، در کنار معتبر بودن معاملات و اسناد عادی و شیوه نامناسب تقسیم اراضی کشاورزی در اثر شیوه اجرای ارث، مهم‌ترین نقش را در تشدید خردی و پراکندگی اراضی مذکور داشته‌اند.

بنابراین همان گونه که مشخص است، اراضی کشاورزی حداقل از سه منظر: ۱. «خردی»، ۲. «پراکندگی» و ۳. «تغییر کاربری» در وضعیت بسیار نامطلوبی به سر می‌برند. چنین وضعیتی در حالی بروز پیدا کرده که در نظام تقنینی کشور، قوانین و مقررات مشخصی در خصوص مقوله‌های ذکر شده توسط مراجع گوناگون به تصویب رسیده است. به این صورت که برای مقابله با خردی و پراکندگی، «قانون جلوگیری از خرد شدن اراضی کشاورزی و ایجاد قطعات مناسب فنی، اقتصادی» در مورخ ۱۳۸۵/۱۱/۲۱ به تصویب مجمع تشخیص مصلحت نظام رسیده است.^۱ همچنین به منظور ضابطه‌مند ساختن تغییر کاربری اراضی کشاورزی، قانونی با عنوان «قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها»، در مورخ ۱۳۷۴/۰۳/۳۱ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید که حدود ۱۱ سال بعد و در تاریخ ۱۳۸۵/۰۸/۰۱ مورد اصلاح قرار گرفت. آیین‌نامه اجرایی قانون مذکور، برای نخستین بار در تاریخ ۱۳۷۴/۱۰/۲۴ به تصویب هیئت وزیران رسید و سپس در ۶ نوبت به تاریخ‌های ۱۳۸۶/۰۳/۰۲؛ ۱۳۸۹/۰۳/۱۶؛ ۱۳۹۶/۰۶/۰۸؛ ۱۳۹۷/۰۴/۰۶؛ ۱۳۹۷/۱۲/۰۵؛ ۱۴۰۰/۰۱/۱۵، با اصلاحاتی مواجه شد. علاوه بر این، مقررات دیگری در قالب‌هایی مانند تصویب‌نامه، دستورالعمل، ضابطه، بخشنامه، شیوه‌نامه، نظریه مشورتی و رأی قضایی، توسط مراجع گوناگونی مانند: ۱. وزارت جهاد کشاورزی، ۲. معاونت حقوقی و امور مجلس ریاست جمهوری، ۳. معاونت حقوقی قوه قضائیه، ۴. شورای حفظ حقوق بیت‌المال در امور اراضی و منابع طبیعی کشور، ۵. شورای عالی پیشگیری از وقوع جرم، ۶. شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، ۷. دیوان عدالت اداری و ۸. دیوان عالی کشور به تصویب رسیده است. به طور کلی از تاریخ تصویب قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها در سال ۱۳۷۴ تا به حال، ۲۶۱ مقرر و نظریه مشورتی در ارتباط با قانون مربوطه ابلاغ شده است (جدول ۳).

جدول ۳. مقررات ابلاغی مربوط به قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها

مجموع	آرای دیوان عالی کشور	آرای دیوان عدالت اداری		دیدگاه حقوقی	نظریه معاونت امور هماهنگی و رفع اختلافات حقوقی دستگاه‌های اجرایی	نظریه مشورتی معاونت حقوقی و امور مجلس ریاست جمهوری	نظریه مشورتی معاون قضایی دادستان کل کشور	نظریه مشورتی اداره کل حقوقی قوه قضائیه	بخشنامه	دستورالعمل / ضوابط
		هیئت تخصصی	هیئت عمومی							
۲۶۱	۷	۱۵	۲۰	۸	۷	۷	۱	۱۴۵	۴۵	۱۶

۱. عناوین دستورالعمل‌ها و ضوابط مورد نظر به شرح زیر است:

- دستورالعمل نحوه چگونگی دریافت تقاضا، تشکیل و تکمیل پرونده بررسی کارشناسی طرح درخواست در کمیسیون تبصره «۱» ماده (۱) نگهداری سوابق و مصوبات و ابلاغ تصمیمات کمیسیون و کمیسیون تقویم؛
- دستورالعمل تعیین مصادیق و ضوابط موضوع تبصره «۴» الحاقی با ماده (۱) و تبصره «۱» اصلاحی) ماده (۲) قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها؛
- دستورالعمل تعیین مصادیق تغییر کاربری غیرمجاز موضوع ماده (۱۰) قانون اصلاح قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها؛
- دستورالعمل نحوه تقویم و ارزیابی اراضی زراعی و باغ‌ها موضوع تبصره «۲» الحاقی ماده (۲) اصلاحی قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها؛
- دستورالعمل نحوه و چگونگی پرداخت حق جلسه و حواله‌نامه اعضای کمیسیون‌ها و مجریان قانون موضوع ماده (۱۶) قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها؛
- ضوابط تشخیص اراضی زراعی و باغ‌ها در خارج از محدوده شهرها، شهرک‌ها و طرح‌های روستاها.

۱. قانون جلوگیری از خرد شدن اراضی کشاورزی و ایجاد قطعات مناسب فنی، اقتصادی، ابتدا در مورخ ۱۳۸۳/۰۱/۲۵ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید، ولی به دلیل عدم رفع برخی از ایرادهای شورای محترم نگهبان، به مجمع تشخیص مصلحت نظام جهت تصویب ارجاع شد. مجمع مذکور نیز در جلسه مورخ ۱۳۸۵/۱۱/۲۱ با اصلاحاتی در مواد (۱)، (۲) و (۳) آن راه تصویب نهایی رساند. در نهایت قانون موصوف، طی نامه شماره ۱۹۲۰۸۴ مورخ ۱۳۸۵/۱۲/۱۳ از سوی مجلس شورای اسلامی به رئیس قوه مجریه جهت ابلاغ، ارجاع شد.

تعدد و تنوع احکام قانونی و همچنین تصمیم‌گیران مربوط به حوزه حفظ اراضی کشاورزی، می‌تواند نمایانگر این موضوع باشد که «قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها، مصوب سال ۱۳۷۴ با اصلاحیه سال ۱۳۸۵» از جامعیت، مانعیت و شفافیت لازم برخوردار نبوده است و همچنان که پیشتر با آمار و ارقام بیان شد، هدف اصلی یعنی حفظ کاربری اراضی کشاورزی، نه تنها به شکل قابل انتظار محقق نشده، چه بسا بعضاً به دلیل ضعف قانون، زمینه تخریب بیشتر آن فراهم شده است.

در همین راستا، بعد از آخرین اصلاحیه قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها، در سال ۱۳۸۵، در برخی از دوره‌های مجلس شورای اسلامی، طرح‌ها و لوایح متعددی برای اصلاح قانون مذکور اعلام وصول شده است که تا به حال هیچ کدام به سرانجام مشخص و مطلوبی نرسیده‌اند. فهرست طرح‌ها و لوایح مذکور و سرنوشت آنها و گزارش‌های منتشره مرکز پژوهش‌های مجلس در خصوص طرح‌ها و لوایح مربوطه در جدول (۴) نمایش داده شده است.

جدول ۴. فهرست طرح‌ها و لوایح ناظر بر اصلاح قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها و سرانجام آنها

ردیف	دوره مجلس	عنوان طرح / لایحه	شماره ثبت	تاریخ اعلام وصول	وضعیت نهایی
۱	هشتم	طرح استفساریه محدوده قانونی موضوع ماده (۱) قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها، مصوب ۱۳۷۴/۳/۳۱	۱۴۰	۱۳۸۷/۰۴/۱۱	بایگانی شد.
۲		طرح اصلاح قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها، مصوب ۱۳۷۴ و اصلاحیه بعدی آن	۵۹۷	۱۳۹۰/۰۷/۲۷	بایگانی شد.
۳	نهم	طرح اصلاح قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها، مصوب ۱۳۷۴ و اصلاحیه بعدی آن	۳۶	۱۳۹۱/۰۴/۰۵	بایگانی شد.
۴		طرح الحاق یک تبصره به ماده (۱) قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها و اصلاح بعدی آن	۴۷۴	۱۳۹۳/۰۴/۱۵	در کمیسیون تخصصی رد شد.
۵	دهم	طرح حفظ اراضی کشاورزی جمهوری اسلامی ایران	۱۵۵	۱۳۹۵/۰۴/۲۷	در کمیسیون تخصصی رد شد.
۶	یازدهم	طرح قانونی حفظ کاربری اراضی زراعی و باغات کشاورزی جمهوری اسلامی ایران	۲۳۷	۱۳۹۹/۰۷/۰۹	در دستور بررسی کمیسیون تخصصی
۷		طرح استفساریه عوارض تغییر کاربری کشاورزی	۳۱۵	۱۳۹۹/۰۷/۲۴	در نوبت بررسی کمیسیون تخصصی
۸		طرح اصلاح موادی از قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها، مصوب ۱۳۷۹/۳/۳۱، اصلاحیه بعدی آن مصوب ۱۳۸۵/۰۸/۰۱	۳۵۲	۱۳۹۹/۰۷/۰۹	در نوبت بررسی کمیسیون تخصصی
۹		طرح استفساریه تبصره «۴» ماده (۱) قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها، الحاقی مصوب ۱۳۸۵/۰۸/۰۱	۶۳۲	۱۳۹۹/۱۰/۱۳	در نوبت بررسی کمیسیون تخصصی
۱۰		لایحه الحاق یک بند به ماده (۱۰۹) قانون مجازات اسلامی	۸۵۶	۱۴۰۱/۰۹/۰۷	در نوبت بررسی کمیسیون تخصصی

همان‌گونه که در جدول (۴) مشخص است، از مجلس هشتم تاکنون و طی سال‌های ۱۳۸۷ الی ۱۴۰۱، بالغ بر ۱۰ طرح و لایحه در رابطه با قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها اعلام وصول شده که سه مورد آن از نوع استفساریه بوده است. پنج مورد از این ۱۰ طرح و لایحه، به مجلس یازدهم مربوط می‌شود که در مقایسه با مجالس هشتم، نهم و دهم، بیشترین میزان اعلام وصول طرح و لایحه برای اصلاح قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها را داشته است. شایان ذکر است که وزارت جهاد کشاورزی نیز در سال ۱۳۹۹ لایحه‌ای با عنوان «لایحه اصلاح قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها، مصوب سال ۱۳۷۴ با اصلاحات بعدی» تنظیم کرده که هنوز از سوی دولت به مجلس جهت اعلام وصول

ارسال نشده است. اعلام وصول ۱۰ طرح و لایحه و همچنین تلاش دولت برای ارائه لایحه اصلاحی، شاهد دیگری بر این مدعاست که **قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها**، دچار ضعف‌ها و ایرادهای جدی بوده است. از بین طرح‌ها و لوایح اعلام وصول شده، «طرح قانونی حفظ کاربری اراضی زراعی و باغات کشاورزی جمهوری اسلامی ایران» با شماره ثبت ۲۳۷، طرحی است که دارای مواد گسترده‌تری بوده و در تاریخ ۱۳۹۹/۰۷/۰۹ اعلام وصول شد. کلیات این طرح در کمیسیون کشاورزی، آب، منابع طبیعی و محیط زیست به تصویب اکثریت اعضا رسید؛ ولی با توجه به وجود نقدها و ایرادهای جدی، بر اساس ماده (۱۴۲) **آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی**^۱، به مرکز پژوهش‌های مجلس ارجاع شد تا نسخه اصلاحی را تدوین و به کمیسیون تحویل دهد. به این منظور، با توجه به سوابق و مطالعات فراوان در زمینه حفاظت از اراضی کشاورزی در مرکز پژوهش‌های مجلس و بعد از بررسی مقاله‌ها و مطالعات مرتبط، اقدام به برگزاری سلسله جلساتی با حضور دستگاه‌های ذی‌مدخل در موضوع حفظ اراضی کشاورزی از جمله سازمان امور اراضی کشور، معاونت آب و خاک وزارت جهاد کشاورزی، سازمان حفاظت محیط زیست، سازمان بازرسی کل کشور، دادستانی کل کشور، سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور و بنیاد مسکن انقلاب اسلامی و صاحب‌نظران کرد و در نهایت پیش‌نویس نهایی تدوین شد که در پایان گزارش حاضر، آورده شده است.

۲. پیشنهاد

۲-۱. پیشنهاد مطالعاتی در مرکز

همان‌طور که پیش از این گفته شد، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی از حدود دو دهه قبل، مطالعات متعددی در خصوص مدیریت اراضی کشاورزی به‌ویژه بررسی تجارب و درس‌آموخته‌های جهانی و آسیب‌شناسی قوانین و مقررات مربوطه انجام داده است.

۱-۲. مطالعات مربوط به تجارب و درس‌آموخته‌های جهانی

یکی از اولین مطالعات مرتبط، مطالعه‌ای با عنوان «**تحلیل سیاست‌ها و رهیافت‌های حفاظت از اراضی کشاورزی؛ با تأکید بر قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها و اصلاحیه آن**» است که با شماره مسلسل ۱۴۰۳۶ در سال ۱۳۹۳ به چاپ رسید. در مطالعه مذکور، ضمن اشاره به احکام قانونی ناظر بر کاربری اراضی کشاورزی در قوانین و مقررات مختلف، تجربیات کشورهای نظیر آمریکا، کانادا، انگلیس، استرالیا و هند در زمینه حفاظت از اراضی کشاورزی مورد بررسی قرار گرفته است. بر اساس نتایج به‌دست آمده، از جمله رهیافت‌ها و ابزارهایی که کشورهای مذکور از آنها در راستای حفظ کاربری اراضی کشاورزی خود استفاده کرده‌اند می‌توان به موارد زیر اشاره داشت:

- تشکیل بانک‌های زمین کشاورزی تحت مدیریت بخش عمومی؛
- آمایش سرزمین کشاورزی‌گرا؛
- تعبیه نواحی ایمن کشاورزی؛
- پرداخت هزینه برای خدمات محیط زیستی اراضی کشاورزی؛
- خرید حقوق حفاظت از اراضی کشاورزی؛
- خرید یا انتقال حقوق توسعه؛
- مشوق‌های مالیاتی کشاورزی؛

۱. ماده (۱۴۲) - هم‌زمان با وصول طرح‌ها و لوایح توسط کمیسیون‌ها در صورت ضرورت و با تصویب کمیسیون اصلی، طرح یا لایحه به کارگروه کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی ارجاع می‌شود. رئیس مرکز پژوهش‌های مجلس موظف است متناسب با موضوع و مواد طرح یا لایحه، کارگروهی جهت بررسی طرح یا لایحه ارجاعی، متشکل از کارشناسان آن مرکز و اشخاص حقیقی و حقوقی صاحب‌نظر اعم از نمایندگان فعلی و ادوار مجلس، کارشناس معاونت قوانین مجلس، دیوان محاسبات، مراکز علمی و پژوهشی حوزه و دانشگاه، دستگاه‌های اجرایی، بخش خصوصی و دستگاه‌های مرتبط با طرح یا لایحه، تشکیل دهد و در بدو کار رئیس و دبیر آن را تعیین کند. رئیس کارگروه موظف است پس از بحث و بررسی کارشناسی در کارگروه و در صورت لزوم پس از مطالعه تطبیقی قوانین و مقررات و تجربیات سایر کشورها و با بررسی سوابق قانونگذاری و پیشنهادهای کمیسیون‌های فرعی و نمایندگان، گزارش کارگروه را با رعایت اسناد بالادستی از جمله قانون اساسی، سند چشم‌انداز، سیاست‌های کلی نظام و قانون برنامه توسعه، همراه با مشخصات اعضای کارگروه به کمیسیون اصلی ارائه کند. رئیس یا نماینده کارگروه موظف است با شرکت در جلسات کمیسیون از گزارش ارائه شده دفاع کند. در صورت عدم نیاز به قانونگذاری جدید در موضوع مورد بحث، رئیس کارگروه گزارش خود را با ذکر دلایل رد طرح یا لایحه به کمیسیون اصلی ارائه می‌کند.

■ برنامه‌ریزی و منطقه‌بندی جامع؛

■ شفاف‌سازی فرایندها و استفاده از ظرفیت سازمان‌های مردم‌نهاد؛

■ فشرده‌سازی کاربری‌های غیر کشاورزی.

در برخی از کشورها نیز قانون خاصی برای حفاظت از اراضی کشاورزی به تصویب رسیده است. «قانون حفاظت از خاک و زمین»، مصوب سال ۱۹۴۵ در استرالیا، «قانون سیاست حفاظت از اراضی کشاورزی»، مصوب سال ۱۹۸۲ در آمریکا و قانون اراضی زراعی - باغی، مصوب سال ۱۹۵۲ نمونه‌ای از این موارد است.

مطالعه دومی که به بررسی تجارب جهانی در زمینه حفاظت از اراضی کشاورزی پرداخته، مطالعه‌ای با عنوان «بررسی تجارب جهانی یکپارچه‌سازی اراضی کشاورزی؛ درس‌آموخته‌هایی برای ایران» است که با شماره مسلسل ۱۸۶۱۸ در سال ۱۴۰۱ انتشار یافت. در این مطالعه، تجارب ۱۸ کشور شامل ترکیه، چین، ژاپن، مالزی، استرالیا، مجارستان، آلمان، بلژیک، هلند، فرانسه، آمریکا، دانمارک، لهستان، اسلوانی، جمهوری چک، اسلواکی، لیتوانی و صربستان به‌عنوان کشورهای موفق در زمینه یکپارچه‌سازی اراضی کشاورزی، با هدف درس‌آموزی از این تجارب برای اصلاح روندهای تقنینی و اجرایی یکپارچه‌سازی اراضی در کشور مورد بررسی قرار گرفت. «تعیین حداقل ظرفیت درآمدزایی برای هر مزرعه»، «اعمال تغییرات مرتبط با نحوه اجرای قانون ارث و فروش زمین‌های کشاورزی»، «برنامه‌ریزی، مدیریت و اجرای برنامه‌های یکپارچه‌سازی با مشارکت مردم، سازمان‌ها و نهادهای ذی‌نفع»، «یکپارچه‌سازی داوطلبانه، تاحدی داوطلبانه و اجباری»، «بانکداری زمین»، «به‌کارگیری مدل‌های مختلف یکپارچه‌سازی» و «بهره‌گیری از کمک‌های فنی، مالی و... سایر کشورها، سازمان‌ها و نهادهای بین‌المللی»، از جمله ابزارهایی بودند که توسط اغلب این کشورها برای یکپارچه‌سازی اراضی کشاورزی مورد استفاده قرار گرفته‌اند. همچنین در مطالعه مورد بحث، نشان داده شد که برخی از این کشورها به‌ویژه ترکیه، از سازوکارهای متفاوتی برای انتقال زمین به یکی از وراث، در راستای جلوگیری از خرد شدن و در ادامه تغییر کاربری اراضی پس از فوت مالک استفاده می‌کنند. «انتقال کل زمین به یک یا چند وارث به شرطی که سهام هر وارث کمتر از حداقل نصاب فنی - اقتصادی نباشد»، «ثبت قطعات به صورت مشاعی خانوادگی براساس سند رسمی محضری»، «ایجاد یک شرکت با مسئولیت محدود برای مدیریت زمین، با این شرط که هر وارث دارای سهمی در شرکت متناسب با سهم در زمین موروثی است» و «انتقال کل دارایی به شخص ثالث و تقسیم عواید حاصل از فروش» از جمله سازوکارهای مربوطه در این راستا بوده است.

۲-۱-۲. مطالعات مربوط به آسیب‌شناسی قوانین و مقررات مربوطه

در خصوص آسیب‌شناسی قوانین و مقررات مربوطه نیز چندین عنوان گزارش به چاپ رسیده است. یکسری از گزارش‌ها، ناظر بر اظهار نظر کارشناسی درباره طرح‌ها و لوایح اعلام وصول شده در مجلس، در خصوص اصلاح قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها بوده است که تعداد آنها به ۸ مورد می‌رسد. در اغلب این گزارش‌ها، ضمن نقد و بررسی مفاد طرح‌ها و لوایح مربوطه، به برخی از ایرادهای قانون جاری نیز اشاره شده است. عنوان، شماره مسلسل و تاریخ انتشار گزارش‌های مورد بحث در جدول (۵) قابل مشاهده است:

جدول ۵. فهرست گزارش‌های اظهار نظر کارشناسی درباره طرح‌ها و لوایح مربوط به اصلاح قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها

ردیف	عنوان گزارش	شماره مسلسل	تاریخ چاپ
۱	اظهار نظر کارشناسی درباره لایحه: «اصلاح قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها»	۷۴۳۷	۱۳۸۴/۰۲/۲۵
۲	اظهار نظر کارشناسی درباره طرح: «تفسیر محدوده قانونی شهرها در ماده (۱) قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها، مصوب ۱۳۷۴/۰۳/۳۱»	۷۶۱۰	۱۳۸۴/۰۹/۰۱

ردیف	عنوان گزارش	شماره مسلسل	تاریخ چاپ
۳	اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح اصلاح قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها، مصوب ۱۳۷۴/۰۳/۳۱ (یک فوریتی)»	۷۸۳۴	۱۳۸۵/۰۳/۰۶
۴	اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح اصلاح قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها، مصوب ۱۳۷۴/۰۳/۳۱»	۷۸۵۶	۱۳۸۵/۰۴/۰۴
۵	اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح اصلاح قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها، مصوب ۱۳۷۴ و اصلاحیه بعدی آن»	۱۲۱۳۰	۱۳۹۰/۱۰/۰۴
۶	اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح قانونی حفظ اراضی کشاورزی جمهوری اسلامی ایران»	۱۴۷۴۸	۱۳۹۴/۱۲/۱۶
۷	اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح حفظ اراضی کشاورزی جمهوری اسلامی ایران»	۱۵۱۱۸	۱۳۹۵/۰۸/۲۲
۸	اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح قانونی حفظ کاربری اراضی زراعی و باغات کشاورزی جمهوری اسلامی ایران»	۱۷۴۳۲	۱۳۹۹/۱۲/۲۴

علاوه بر گزارش‌های ذکر شده، معدود مطالعات آسیب‌شناسانه‌ای در مورد قوانین و مقررات حوزه کشاورزی به انجام رسیده که در بین آنها به [قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها](#) نیز پرداخته شده است. از جمله مطالعه‌ای با عنوان «بررسی و تحلیل محتوای قوانین جامع و معتبر بخش کشاورزی» که با شماره مسلسل ۱۵۳۵۷ و در تاریخ ۱۳۹۶/۰۲/۱۳ به چاپ رسیده است. در این مطالعه، ۱۲ قانون اصلی مربوط به حوزه کشاورزی مورد نقد و بررسی قرار گرفته که [قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها](#) نیز جزء آنهاست. در مطالعه مذکور: ۱. عدم ارائه معیار فنی و کارشناسی برای صدور مجوز تغییر کاربری و مستثنیات؛ ۲. ایجاد زمینه سوءاستفاده به دلیل فسادخیز بودن سازوکار کمیسیون در تشخیص موارد ضرورت؛ ۳. عدم وجود سازوکار اعتراض به آرای کمیسیون در تشخیص موارد ضرورت (عدم اعطای حق رأی به معترضین مدعو) و در نتیجه هدایت شاکیان به طی کردن فرایند پرهزینه و وقت‌گیر طرح شکایت به دیوان عدالت اداری؛ ۴. تبدیل شدن قانون به ضد خود به دلیل ذی‌نفع شدن ناظر از اخذ جرائم ارتکاب تخلف و در نتیجه عدم علاقه ناظر به پیشگیری از ارتکاب تخلف و ۵. کلی‌گویی و عدم شفافیت درباره شرایط و معیارهای تشخیص ضرورت، به‌عنوان ایرادهای قانون موصوف بر شمرده شده است.

از طرف دیگر مواردی مانند: ۱. فقدان نگاه به حفظ حاصلخیزی و کیفیت خاک زراعی (که مهم‌ترین اصل است) در هنگام تصمیم‌گیری پیرامون صدور یا عدم صدور مجوز تغییر کاربری؛ ۲. عدم ممانعت از تغییر کاربری برای فعالیت تجاری نامرتبط، تحت پوشش صوری کار کشاورزی و ۳. عدم جرم‌انگاری و خلع عضویت و مجازات اعضای کمیسیون بابت تصمیمات اشتباه و نیز پرداخت غرامت «هزینه فرصت سرمایه» فرد خسارت‌دیده توسط اعضای کمیسیون تجدیدنظر، به‌عنوان خلأهای قانونی معرفی شده است.

مطالعه دیگری که در این زمینه با دیدگاهی آسیب‌شناختی به رشته تحریر در آمده، گزارشی با عنوان «مصادیق و شیوه‌های شکل‌گیری فساد در زمینه تغییر کاربری اراضی کشاورزی (زراعی-باغی)» است که اخیراً و در سال ۱۴۰۲ با شماره مسلسل ۱۹۴۷۳ به مرحله انتشار رسید. در این مطالعه به مصادیق، شیوه‌ها و علل بروز فساد از جمله از طریق پرداخت رشوه در موضوع تغییر کاربری اراضی کشاورزی به اجمال پرداخته شده است.

۲-۲. پیشینه تقنینی به همراه آسیب‌شناسی

۲-۲-۱. اصلاحیه قانون اصلاحات اراضی، مصوب ۱۳۴۱/۱۱/۰۶ هیئت‌وزیران

به عقیده برخی از محققان، سابقه قانونگذاری در رابطه با حفظ کاربری اراضی کشاورزی، به قانون اصلاحات اراضی برمی‌گردد. این قانون با عنوان «قانون مربوط به اصلاحات اراضی» برای نخستین بار مشتمل بر ۳۸ ماده و ۱۹ تبصره در مورخ ۱۳۳۸/۱۲/۲۴ به تصویب مجلس شورای ملی و در مورخ ۱۳۳۹/۰۲/۲۶ به تصویب مجلس سنارسید. این قانون حدود یک‌ونیم سال بعد توسط هیئت‌وزیران بازنگری شد و با عنوان «قانون اصلاحی قانون اصلاحات اراضی» متشکل از ۳۸ ماده و ۲۵ تبصره، در تاریخ ۱۳۴۰/۱۰/۱۹ به تصویب رسید. این قانون، به‌عنوان قانون مرحله اول اصلاحات اراضی شناخته می‌شود. قانون مذکور حدود یک‌سال، مجدد با اصلاحاتی همراه شد و تحت عنوان «قانون مواد الحاقی به قانون اصلاحات اراضی» در تاریخ ۱۳۴۱/۰۷/۲۳ به تصویب رسید و مبنای عمل در مرحله دوم اصلاحات اراضی شد. ذیل فصل ششم قانون مصوب سال ۱۳۴۰ و به‌طور مشخص ماده (۱۹)، با هدف حفظ کاربری و جلوگیری از خردی اراضی، ضوابطی برای تقسیم، نقل و انتقال، تفکیک و تغییر کاربری پیش‌بینی شده است. به این صورت که در باب حفظ یکپارچگی و جلوگیری از تقطیع و خردی اراضی، در صدر ماده مذکور تصریح شد، هر گونه معامله‌ای که نتیجه آن تجزیه اراضی به قطعات کوچکتر از حداقل‌های تعیین شده از طرف وزارت کشاورزی باشد، ممنوع و باطل است. همچنین در ادامه این ماده برای تقسیم زمین پس از فوت مالک اصلی، دو حالت پیش‌بینی شد: اول، توافق بین وراث برای تداوم کشت و اداره زمین توسط یک نفر از بین خود و در صورت عدم توافق دوم، فروش سهم وراث به زارع دیگر؛ مشروط به عدم تجزیه اراضی به قطعات کوچکتر از حداقل‌های تعیین شده توسط وزارت کشاورزی. متن ماده (۱۹) قانون موصوف به این شرح است: «هر گونه معاملاتی نسبت به اراضی واگذار شده که منجر به تجزیه آن اراضی به قطعات کوچکتر از حداقلی که از طرف وزارت کشاورزی برای هر منطقه تعیین می‌شود، ممنوع و باطل است و چنانچه زارع فوت نماید و وراث نتوانند برای اداره ملک، توافق کنند، می‌توانند سهم خود را با رعایت قسمت اول این ماده به زارع دیگری بفروشند در این صورت پرداخت بقیه اقساط به‌عهده خریدار جدید است. هر زارع تا دو برابر حداقل تعیین شده از اراضی آن ده خریداری نماید».

موضوع جالب‌تر در قانون اصلاحات اراضی، در راستای تداوم کاربری کشاورزی اراضی، اولویت‌گذاری برای واگذاری این اراضی است. به‌نحوی که براساس ماده (۱۶) این قانون، تصریح شد: «زمین‌هایی که بنابه مقررات این قانون تقسیم می‌شود به رئیس [سرپرست] خانوار انتقال داده می‌شود و در واگذاری اراضی از لحاظ تقدم، ترتیب زیر رعایت می‌شود:

(الف) زارعین هر ده که در همان زمین به زراعت مشغولند و مقیم ده باشند.

(ب) وراث زارعینی که حداکثر یک‌سال قبل از شروع تقسیم در آن منطقه فوت کرده باشند.

(پ) برزگرانی که در آن ده به امر زراعت مشغول می‌باشند.

(ت) کارگران کشاورزی مقیم منطقه تقسیم.

(ث) افرادی که داوطلب به کار کشاورزی باشند».

خاطر نشان می‌شود که تعداد اولویت‌ها در ماده (۱۹) قانون اصلاحات اراضی مصوب اردیبهشت سال ۱۳۳۹ مجلس سنا، بیشتر بود و کسانی که در دانشکده‌ها و دبیرستان‌های کشاورزی و دامپزشکی و دانش‌سرای کشاورزی تحصیل کرده و یا دوره‌های حرفه‌ای کشاورزی را که از طرف دولت به رسمیت شناخته شده راطی کرده بودند، در صورت نداشتن زمین زراعی برای کشت و کار و یا اگر زمین تحت اختیارش کمتر از حداقل‌های تعریف شده از طرف وزارت کشاورزی بود، جزء اولویت‌های واگذاری زمین قرار می‌گرفتند.

موضوع دیگری که حائز اهمیت بوده این است که از پنج اولویت تعیین شده در ماده (۱۶)، در چهار مورد به مقیم یا ساکن بودن متقاضیان خرید زمین تأکید شده است. به‌عبارتی واگذاری زمین به افراد غیربومی یا غیرمقیم در ده یا روستا با محدودیت‌های زیادی مواجه بوده است. به‌لحاظ عرفی نیز ساکنان بومی تمایلی برای فروش زمین به غیربومیان نداشتند.

با توجه به اینکه طی اصلاحات اراضی، بخشی از اراضی کشاورزی از حالت یکپارچگی خارج و به قطعات کوچکتر تبدیل شده بودند، در مرحله

دوم اصلاحات اراضی و در راستای جلوگیری از خرد شدن و تقسیم اراضی زراعی به قطعات غیراقتصادی و همچنین به زیر کشت رفتن اراضی بایر، موات و مسلوب‌المنفعه، قانونی با عنوان «[قانون تشکیل شرکت‌های سهامی زراعی](#)» در تاریخ ۱۳۴۶/۱۰/۲۷ به تصویب رسید و در مورخ ۱۳۵۱/۱۲/۲۷ به طور کامل بازنگاری شد.

۲-۲-۲. [قانون تعاونی نمودن تولید و یکپارچه شدن اراضی در حوزه عمل شرکت‌های تعاونی روستایی](#)، مصوب ۱۳۴۹/۱۲/۲۴

در راستای بهره‌برداری یکپارچه اراضی زراعی و ممانعت از تشدید خردی و پراکندگی اراضی مذکور، علاوه بر تشکیل شرکت‌های سهامی زراعی، شق دیگری از نظام‌های بهره‌برداری تحت عنوان «شرکت‌های تعاونی روستایی» به موجب [قانون تعاونی نمودن تولید و یکپارچه شدن اراضی در حوزه عمل شرکت‌های تعاونی روستایی - مصوب ۱۳۴۹/۱۲/۲۴](#) که در اصلاحیه بهمن سال ۱۳۹۳ به «قانون تعاونی نمودن تولید و یکپارچه شدن اراضی» تغییر نام یافت، به وجود آمد. براساس ماده (۶) این قانون، وزارت جهاد کشاورزی مکلف به تهیه نقشه جامع و یکپارچه شدن اراضی به تعداد قطعات مناسب در محدوده ثبتی روستا و یا روستاها و مزارع مورد عمل شرکت و اراضی سایر کشاورزان و همچنین تعیین حدود و ثغور قطعات سابق و فعلی در نقشه و ارسال آن به اداره ثبت محل همراه با موافقت کلیه مالکین شد.

۲-۲-۳. [قانون نحوه انتقال اراضی واگذاری به زارعین مشمول قوانین و مقررات اصلاحات ارضی](#)، مصوب ۱۳۵۱/۰۹/۲۱

قانون دیگری که به نوعی با حفظ کاربری اراضی کشاورزی ارتباط دارد، [قانون نحوه انتقال اراضی واگذاری به زارعین مشمول قوانین و مقررات اصلاحات ارضی مصوب ۱۳۵۱/۰۹/۲۱](#) است. در ماده واحد این قانون مقرر شد زارعان یا صاحب‌نسقانی که قصد فروش زمین خود را داشته باشند، صرفاً حق انتقال به زارع صاحب نسق دیگر ساکن محل وقوع اراضی مورد انتقال و یا به شرکت‌های تعاون روستایی و شرکت‌های سهامی زراعی مربوطه را دارند. البته بعدها و با تصویب تبصره «۷۲» [قانون برنامه پنج‌ساله دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران - مصوب ۱۳۷۳/۰۹/۲۰ با اصلاحات بعدی](#)، محدودیت مذکور برای نقل و انتقال و تغییر کاربری ملغی‌الاثرا اعلام شد.^۱

۲-۲-۴. [قانون گسترش کشاورزی در قطب‌های کشاورزی](#)، مصوب ۱۳۵۴/۰۱/۱۶

تا به اینجا احکام قانونی که اشاره شد، بیشتر به دنبال حفظ کاربری اراضی کشاورزی از طریق ممانعت از تقطیع و خردی اراضی به واسطه کنترل وضعیت تقسیم و نقل و انتقال اراضی بود و مستقیماً حکم مشخصی در ممنوعیت تغییر کاربری اراضی کشاورزی وضع نشده بود تا اینکه با تصویب [قانون گسترش کشاورزی در قطب‌های کشاورزی در مورخ ۱۳۵۴/۰۱/۱۶](#)، زمینه و انگیزه حفاظت از کاربری اراضی کشاورزی پررنگ‌تر شد. به نحوی که مطابق با ماده (۱۲) قانون یاد شده، صراحتاً تبدیل نوع استفاده از اراضی کشاورزی محدود قطب‌های کشاورزی به غیر کشاورزی ممنوع اعلام شد. مضاف بر این، در ماده (۱۳) قانون موصوف، این اختیار به وزارت کشاورزی و منابع طبیعی وقت داده شد که «به وسیله گارد منابع طبیعی یا سایر مأموران انتظامی، از اقدامات تبدیل نوع بهره‌برداری از زمین از کشاورزی به غیر کشاورزی در محدوده مناطق طرح و قطب‌های کشاورزی موضوع ماده (۱۲) قانون جلوگیری به عمل آورد و نسبت به قلع و امحای مستحذاتی که به این ترتیب به وجود می‌آید و به تشخیص وزیر کشاورزی و منابع طبیعی محل اجرای طرح جامع کشاورزی می‌باشد اقدام کند».

۲-۲-۵. [لایحه قانونی مجازات اخلال در امر کشاورزی و دامداری](#)، مصوب ۱۳۵۸/۰۹/۱۹

حدود چهار سال بعد از تصویب قانون فوق، قانون دیگری با عنوان «[لایحه قانونی مجازات اخلال در امر کشاورزی و دامداری](#)، مصوب ۱۳۵۸/۰۹/۱۹» به تصویب رسید که هدف از آن، حفظ نظم و نسق زراعت و جلوگیری از اخلال در کاشت، داشت و برداشت محصولات کشاورزی و دامی و در نتیجه ممانعت از تعطیل یا توقف کشاورزی کشور عنوان شد. در این قانون، تصرف غیرقانونی اراضی کشاورزی مصدق از تغییر

۱. تبصره «۷۲» - دولت موظف است در طول برنامه دوم تکلیف مالکیت افراد صاحب نسق یا ورثه آنها را نسبت به اراضی نسقی کشاورزان براساس قوانین موضوعه کشور قطعی نماید و کلیه محدودیت‌های موجود در ماده (۱۹) قانون اصلاحی قانون اصلاحات ارضی مصوب دی‌ماه ۱۳۴۰ و ماده واحد قانون نحوه انتقال اراضی واگذاری به زارعین مشمول قوانین و مقررات اصلاحات ارضی مصوب ۱۳۵۱/۰۹/۳۰ با حفظ کاربری کشاورزی آنها لغو می‌گردد.

همچنین محدوده منابع طبیعی را طبق نقشه‌های مشخص تدوین نموده و به منظور ممانعت از معاملات اراضی منابع طبیعی در استان‌های مختلف کشور، نقشه‌های یاد شده را در اختیار ادارات ثبت اسناد و املاک شهرستان‌ها قرار دهد. اجرای این تبصره، الزاماً با رعایت مفاد ذیل لازم‌الاجراست:

- انجام معاملات منجر به تغییر کاربری اراضی کشاورزی نشود.
- انجام معاملات نباید منجر به تخلف از حدود مالکیت تعیین شده توسط وزارت کشاورزی گردد.
- هر نوع تفکیک و تبدیل اراضی کشاورزی یا دارای قابلیت کشاورزی یا باغات در خارج از محدوده قانونی شهرها براساس آیین‌نامه‌ای خواهد بود که به پیشنهاد وزارت کشاورزی به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد.

کاربری قلمداد و برای آن مجازات‌هایی پیش‌بینی شد. مطابق با ماده (۱) این قانون، برای متصرفان بدون مجوز اراضی مزروعی و باغات و قلمستان‌ها و اراضی و مراتع ملی شده و جنگل‌های ملی و مانند آنها و منابع آب و مؤسسات کشاورزی و تأسیسات دامداری و واحدهای کشت و صنعت واقع در محدوده و یا خارج از محدوده شهرها و روستاها، حبس جنحه‌ای از سه‌ماه تا یک‌سال در نظر گرفته شد. همچنین به دادگاه این اجازه داده شد که مرتکب را به اقامت اجباری از سه‌ماه تا یک‌سال در یکی از نقاطی که وزارت دادگستری تعیین می‌کند، محکوم نماید.

۲-۲-۶. قانون زمین شهری، مصوب ۱۳۶۶/۰۶/۲۲ با اصلاحات بعدی

یکی از قوانینی که با هدف سامان‌دهی اراضی حاشیه شهرها و همچنین تأمین زمین برای امور مسکن و تأسیسات عمومی به تصویب رسید، «قانون زمین شهری» نام دارد که مصوب شهریورماه سال ۱۳۶۶ است. ماده (۱۴) این قانون و تبصره ذیل آن، به اراضی کشاورزی پرداخته است. طبق ماده قانونی مذکور، تبدیل و تغییر کاربری، افزاز و تقسیم و تفکیک باغات و اراضی کشاورزی و یا آیش با رعایت ضوابط و مقررات وزارت راه و شهرسازی و مواد این قانون، بلاشکال دانسته شده است. البته در اینجا مقصود، اراضی کشاورزی است که در محدوده قانونی و حریم استحفاظی شهرها و شهرک‌ها واقع شده‌اند. همچنین در تبصره ماده (۱۴)، نقل و انتقال اراضی مذکور برای امر کشاورزی با قید مفاد موضوع این ماده در سند بلا مانع اعلام شده است. ضوابط مربوطه در قالب دستورالعملی تحت عنوان «دستورالعمل ماده (۱۴) قانون زمین شهری» در تاریخ ۱۳۷۴/۰۹/۰۱ ابلاغ شد که با انتقادهایی همراه بود و دیوان عدالت اداری در دادنامه شماره ۴۸ و در مورخ ۱۳۷۸/۰۴/۲۲ رأی به ابطال آن داد. البته این دستورالعمل بعدها با اصلاحات متعددی همراه شد که به تخریب بیشتر اراضی کشاورزی داخل محدوده شهرها انجامیده است.

۲-۲-۷. مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام در خصوص «حل مشکل اراضی بایر»، مصوب ۱۳۶۷/۰۵/۲۵

قانون دیگری که در راستای تداوم تولید در اراضی کشاورزی و جلوگیری از بایر شدن و در نتیجه تغییر کاربری آنها به تصویب رسید، مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام است که تحت عنوان «حل مشکل اراضی بایر» و در تاریخ ۱۳۶۷/۰۵/۲۵ به تصویب رسید. در ماده واحده این مصوبه، به منظور اینکه اراضی کشاورزی رها شده و بلاکشت به چرخه کشاورزی بازگردانده شوند، صاحبان کلیه اراضی بایر^۱ در سراسر کشور ملزم به انجام یکی از موارد ذیل شدند: ۱. از مالکیت اراضی بایر خود اعراض کنند و زمین به مالکیت دولت در بیاید؛ ۲. در صورت عدم اعراض از مالکیت، ظرف یک‌سال از ابلاغ مصوبه، اقدام به کشت زمین مربوطه براساس ضوابط کشاورزی ابلاغی توسط وزارت کشاورزی نمایند و یا ۳. نسبت به فروش یا اجاره یا مزارعه زمین بایر خود اقدام کنند. در این مصوبه مقرر شد چنانچه اشخاص بعد از اتمام مهلت یک‌ساله، به هیچ‌کدام از شقوق مذکور اقدام نکنند؛ زمین آنها توسط وزارت کشاورزی رأساً و یا توسط هیئت هفت‌نفره واگذاری زمین، برای کشاورزی و دامداری به قیمت عادلانه زمان تصویب این قانون، با رعایت یکسری اولویت‌ها به افراد دیگر به فروش برسد.

۲-۲-۸. قانون اساسنامه بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، مصوب ۱۳۶۶/۰۹/۱۷

یکی دیگر از احکامی که می‌توان در زمره احکام ناظر بر حفظ کاربری اراضی کشاورزی قرار داد، تبصره «۳» ماده (۴) اساسنامه بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، مصوب ۱۳۶۶/۰۹/۱۷ است. براساس این تبصره، هیئت‌های هفت‌نفره واگذاری زمین و سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری کشور مکلف شده‌اند: «زمین‌های دولتی مناسب را جهت واگذاری و اجرای طرح‌های مسکن روستایی پس از اعلام نیاز بنیاد به شرط نداشتن کاربری کشاورزی در اختیار بنیاد قرار دهند».

۲-۲-۹. قانون الحاق یک بند و ۳ تبصره به ماده (۹۹) قانون شهرداری، مصوب ۱۳۷۲/۱۲/۰۱

جرم‌انگاری و تعیین مرجع رسیدگی به ساخت‌وسازهای غیر مجاز مستقر در خارج از حریم شهرها، ضابطه دیگری است که در اثر تصویب «قانون الحاق یک بند و ۳ تبصره به عنوان بند «۳» به ماده (۹۹) قانون شهرداری‌ها» در مورخ ۱۳۷۲/۱۲/۰۱ وضع شد. براساس تبصره «۲» الحاقی) به ماده (۹۹) قانون مذکور تصریح شد: «به منظور جلوگیری از ساخت‌وسازهای غیر مجاز در خارج از حریم مصوب شهرها و نحوه رسیدگی به موارد تخلف، کمیسیونی مرکب از نمایندگان وزارت کشور، قوه قضائیه و وزارت مسکن و شهرسازی در استانداری‌ها تشکیل شود». به کمیسیون مذکور اجازه داده شد که بر حسب رعایت یا عدم قوانین و مقررات مربوطه در ساخت بنا، نسبت به صدور رأی قلع بنا یا

۱. براساس آیین‌نامه اجرایی مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام اسلامی در خصوص حل مشکل اراضی بایر که در تاریخ ۱۳۶۹/۱۲/۰۱ به تصویب هیئت‌وزیران رسید، اراضی بایر، شامل «زمین‌هایی است که سابقه احیا دارند، ولی به دلیل اعراض مالک، بیشتر از پنج‌سال متوالی بدون دلیل موجه بلاکشت مانده یا بنمایند». همچنین مقصود از اراضی اعراضی، «زمین‌های در تملک اشخاص است که بلااستفاده گذاشته شده‌اند». همچنین در این آیین‌نامه مقرر شد «اعراض اراضی بودن اراضی توسط دادگاه و از طریق تحقیق و بررسی محل یا اقرار کتبی مالک انجام می‌شود».

جریمه معادل پنجاه درصد تا هفتاد درصد قیمت روز اعیانی تکمیل شده اقدام نماید. به عبارتی قانون فوق در راستای جلوگیری از تشدید تغییر کاربری اراضی کشاورزی خارج از حریم شهر به کاربری مسکونی به صورت غیرمجاز تصویب شد.

۱۰-۲-۲. قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین، مصوب ۱۳۷۳/۱۲/۲۸

به فاصله تقریباً یک سال از تصویب قانون یاد شده و در تاریخ ۱۳۷۳/۱۲/۲۸، به منظور نظم بخشی به منابع درآمدی و مصرفی دولت، قانونی با عنوان «قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین» به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید که براساس آن، لزوم اخذ عوارض از اشخاص حقیقی و حقوقی که متقاضی اجرای طرح‌های صنعتی و فرهنگی در اراضی زراعی در خارج از محدوده و حریم شهرها و شهرک‌ها بودند، تصریح شد. به این صورت که در ماده (۷۷) این قانون، به وزارت کشاورزی وقت اجازه داده شد «در مواردی که بنابه ضرورت و با رعایت مقررات مربوط به تغییر کاربری، اجازه تجزیه و فروش اراضی زراعی در خارج از محدوده قانونی و حریم استحفاظی شهرها و شهرک‌ها را برای اجرای طرح‌های مختلف صنعتی و عمرانی توسط اشخاص حقیقی و حقوقی صادر می‌نماید، در مورد طرح‌های صنعتی و فرهنگی بیست و پنج درصد (۲۵٪) و در مورد سایر کاربری‌های پنجاه درصد (۵۰٪) از بهای روز اراضی مزبور را طبق نظر کارشناسی از مجریان طرح‌ها وصول و به حساب درآمد عمومی کشور واریز نماید». همچنین در ادامه این ماده تصریح شد که صد درصد (۱۰۰٪) درآمد حاصله از این محل، در اختیار وزارت کشاورزی قرار گیرد «تا براساس موافقت‌نامه متبادله با سازمان برنامه و بودجه جهت انجام عملیات آب و خاک و احیا و آماده‌سازی اراضی بایر و موات و یا سایر اراضی هزینه نماید و پس از آماده‌سازی در اجرای قوانین موضوعه در اختیار اشخاص داوطلب کشاورزی قرار دهد».

۱۱-۲-۲. قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها، مصوب ۱۳۷۴/۰۴/۳۱

حدود چهار ماه بعد و در تاریخ ۳۱ خرداد سال ۱۳۷۴ «قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها» مشتمل بر هشت ماده و هفت تبصره به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. در این قانون، موارد مجاز، ممنوع و مشروط (بر حسب ضرورت) تغییر کاربری اراضی کشاورزی و نحوه رسیدگی به تغییر کاربری‌های غیرمجاز - البته به شکل مبهم و نامناسب - و میزان مجازات مربوطه تعیین تکلیف شد. از مواد (۱) و (۲) این قانون می‌توان به عنوان مهم‌ترین مواد نام برد. در ماده (۱)، تغییر کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها در خارج از محدوده قانونی شهرها و شهرک‌ها جزء در موارد ضروری ممنوع اعلام شد و در تبصره «۲» ماده (۲)، وزارت مسکن و شهرسازی وقت مکلف شد از یک سو تغییر کاربری اراضی زراعی و باغ‌های موجود داخل محدوده قانونی شهرها را به حداقل ممکن برساند و از سوی دیگر جهات توسعه شهرها و شهرک‌ها (متصل یا منفصل) را حتی المقدور در خارج از اراضی زراعی و باغ‌ها، طراحی و از اراضی غیرزراعی و غیرقابل کشاورزی استفاده نماید. این قانون حدود یک دهه بعد و در مورخ ۱۳۸۵/۰۸/۰۱ با اصلاحات زیادی مواجه شد؛ به نحوی که به ۱۵ ماده و ۱۴ تبصره افزایش یافت. از جمله تغییراتی که در اثر آنها، آسیب‌های جدی به اراضی کشاورزی وارد شد، یکی الحاق تبصره «۵» به ماده (۱) مبنی بر مستثنا کردن اراضی زراعی و باغی داخل محدوده روستاهای دارای طرح هادی مصوب، از کلیه ضوابط مقرر در قانون حفظ کاربری و دیگری نسخ تبصره «۲» ماده (۲) با موضوع هدایت جهات توسعه شهرها و روستاها به خارج از اراضی زراعی و باغی بود که در چند سطر قبلی به آن اشاره شد. تفصیل نقاط ضعف و قوت اصلاحیه قانون مزبور، در ادامه در بخش مجزایی اشاره خواهد شد.

۱۲-۲-۲. قانون جلوگیری از خرد شدن اراضی کشاورزی و ایجاد قطعات مناسب فنی، اقتصادی، مصوب ۱۳۸۵/۱۱/۲۱

در ۲۵ بهمن سال ۱۳۸۳ و در راستای ممانعت از گسترش پدیده خردی و پراکندگی اراضی کشاورزی که زمینه‌ساز بسیاری از تغییر کاربری‌ها محسوب می‌شوند، قانونی تحت عنوان «قانون جلوگیری از خرد شدن اراضی کشاورزی و ایجاد قطعات مناسب فنی، اقتصادی» به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. با توجه به اینکه در ماده (۲) این قانون، صدور سند مالکیت تفکیکی و افزایشی به قطعات کمتر از حدنصاب‌های ابلاغی وزارت جهاد کشاورزی، ممنوع اعلام شد، شورای محترم نگهبان نسبت به این حکم از جهت مغایرت با قانون اساسی و قاعده اصل تسلیط، ایراد گرفت. در نتیجه به جهت اصرار مجلس شورای اسلامی بر مصوبه خود، قانون موصوف به مجمع تشخیص مصلحت نظام، ارجاع و در تاریخ ۱۳۸۵/۱۱/۲۱ توسط مجمع مذکور به تصویب رسید. شایان ذکر است که در این قانون و مطابق اشعار ماده (۱)، مشابه قانون

اصلاحات اراضی دهه ۱۳۴۰، وزارت جهاد کشاورزی ملزم به تهیه حدنصاب‌های فنی و اقتصادی برای اراضی کشاورزی کل کشور به تفکیک (زراعی - باغی و نهالستان؛ دیم - آبی؛ شرکت‌های تعاونی تولید - سهامی زراعی - کشت و صنعت و شهرستان)، براساس شرایط اقلیمی، الگوی کشت، ضوابط مکانیزاسیون و کمیت و کیفیت منابع آب و خاک شد. تصویب‌نامه مربوط به حدنصاب‌های مذکور، حدود ۱۰ سال بعد، در مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۰۸ پس از تصویب هیئت وزیران، ابلاغ شد.

۱۳-۲-۲. قانون تعیین تکلیف وضعیت ثبتی اراضی و ساختمان‌های فاقد سند رسمی، مصوب ۱۳۹۰/۰۹/۲۰

موضوع ممنوعیت صدور سند مالکیت تفکیکی و افزای به اراضی کشاورزی کمتر از حدنصاب فنی، اقتصادی ابلاغی، در ماده (۶) قانون تعیین تکلیف وضعیت ثبتی اراضی و ساختمان‌های فاقد سند رسمی - مصوب ۱۳۹۰/۰۹/۲۰ نیز مورد تصریح قرار گرفته که متن ماده مذکور بدین شرح است: «ماده ۶- تفکیک و افزای اراضی کشاورزی و باغات و صدور سند مالکیت برای آنها با رعایت قانون جلوگیری از خرد شدن اراضی کشاورزی و ایجاد قطعات مناسب فنی، اقتصادی مصوب ۱۳۸۵/۱۱/۲۱ مجمع تشخیص مصلحت نظام بلامانع است».

۱۴-۲-۲. قانون جامع حدنگار (کاداستر) کشور، مصوب ۱۳۹۳/۰۴/۰۳

حدنگاری اراضی و املاک و تبدیل اسناد دفترچه‌ای به اسناد مالکیت حدنگار به موجب «قانون جامع حدنگار (کاداستر) کشور - مصوب ۱۳۹۳/۰۴/۰۳»، یکی دیگر از اقداماتی است که می‌توان در زمره اقدامات مرتبط با حفظ کاربری اراضی کشاورزی و کاهش تصرفات غیرقانونی اراضی مذکور دسته‌بندی کرد.

۱۵-۲-۲. قانون حفاظت از خاک، مصوب ۱۳۹۸/۰۳/۰۴

قانون دیگری که در بین احکام آن، می‌توان احکامی در ارتباط با حفظ کاربری اراضی کشاورزی جستجو کرد، «قانون حفاظت از خاک» نام دارد. از جمله احکام مرتبط در این قانون که در تاریخ ۱۳۹۸/۰۳/۰۴ به تصویب رسید، می‌توان به ماده (۶) با موضوع الزام وزارت جهاد کشاورزی به تهیه نقشه پهنه‌بندی خاک‌های کشور از نظر سطح مواد آلی طبقه‌بندی اراضی کشاورزی با همکاری سازمان نقشه‌برداری و همچنین مواد (۱۴) تا (۲۰) با موضوع جرم‌انگاری برای ایجاد آلودگی در خاک و الزام به رفع آن اشاره داشت، البته احکام مورد اشاره خالی از ایراد نیست. به‌ویژه موضوع پهنه‌بندی و منطقه‌بندی اراضی کشاورزی که در اینجا مقیاس نقشه یک بیست و پنج هزارم تعیین شده است، در حالی که برای استفاده از این نقشه‌ها در امر هدایت فعالیت‌های اقتصادی و عمرانی اراضی کشاورزی به نقشه‌هایی با مقیاس دقیق‌تر و حداقل یک‌ده هزارم نیاز است. همچنین لازم به توضیح است که اطلاعات در اختیار سازمان نقشه‌برداری کشور برای تهیه نقشه مذکور کفایت نمی‌کند و باید از اطلاعات سازمان فضایی ایران و سازمان جغرافیایی نیروهای مسلح نیز بهره جست. ضمن اینکه در این قانون، برای تخلفات احتمالی در فرایند تعیین طبقه یا کلاس خاک، جرم‌انگاری نشده است.

البته علاوه بر قوانین یاد شده، آیین‌نامه‌هایی نیز وجود دارند که برخی از احکام آنها، به حفظ کاربری اراضی کشاورزی مرتبط است. از جمله می‌توان به «آیین‌نامه استفاده از اراضی، احداث بنا و تأسیسات در خارج از حریم شهرها و محدوده روستاها، مصوب ۱۳۹۱/۰۲/۱۰ هیئت وزیران» اشاره داشت. در ماده (۸) این آیین‌نامه، احداث هرگونه بنا یا صدور مجوز برای احداث آن به‌منظور سکونت دائم در اراضی خارج از حریم شهرها و خارج از محدوده شهرهای جدید، شهرک‌های مسکونی و روستاهای موجود، ممنوع اعلام شده است. به‌طور کلی، در قوانین و مقررات مصوب از دهه ۱۳۴۰ شمسی تاکنون، راهبردهایی به شرح زیر برای حفاظت از اراضی کشاورزی اتخاذ شده است:

شکل ۴. راهبردهای اتخاذ شده برای حفظ کاربری اراضی کشاورزی در قوانین و مقررات موجود

تعیین حدنصاب فنی - اقتصادی برای اراضی کشاورزی
ممنوع کردن تقسیم، نقل و انتقال، تفکیک و افزای اراضی کشاورزی که نتیجه آن تقلیل مساحت اراضی به زیر حدنصاب‌های تعیین شده است و ابطال معاملات مربوطه
ممنوع کردن صدور سند مالکیت به اراضی کشاورزی کمتر از حدنصاب‌های تعیین شده
ارائه مشوق برای تجمیع و یکپارچه‌سازی اراضی کشاورزی کمتر از حدنصاب‌های تعیین شده
ایجاد محدودیت و اولویت‌گذاری برای نقل و انتقال اراضی کشاورزی به‌ویژه پس از فوت مالک
تأکید بر مقیم و ساکن روستا بودن متقاضی خرید زمین از کشاورزان
ایجاد قطب‌های کشاورزی در اراضی حاصلخیز
حفظ یکپارچگی اراضی از طریق تشکیل شرکت‌های تعاونی، سهامی زراعی و کشت و صنعت
ضابطه‌گذاری برای احیای اراضی بایر، موات و مسلوب‌المنفعه و به زیر کشت رفتن آنها
ممنوعیت اختصاص اراضی فاقد کاربری مسکونی واقع در خارج از محدوده شهرها، شهرک‌ها و شهرهای جدید به امر مسکن
تفکیک تغییر کاربری‌ها به سه دسته ممنوع، مجاز و مشروط
ایجاد یگان حفاظت اراضی کشاورزی و سامانه پنجره واحد مدیریت زمین برای رصد، پایش و جلوگیری از تغییر کاربری‌های غیرمجاز
جرم‌انگاری و تعیین مجازات برای تصرفات غیرقانونی اراضی کشاورزی و تغییر کاربری غیرمجاز آنها
اخذ عوارض تغییر کاربری با هدف کاهش سودآوری تغییر کاربری اراضی کشاورزی
حدنگاری اراضی کشاورزی
تهیه نقشه پهنه‌بندی خاک و طبقه‌بندی اراضی کشاورزی
جرم‌انگاری آلودگی خاک و ضابطه‌گذاری برای رفع آلودگی و احیای خاک

راهبردهای اتخاذ شده برای حفظ کاربری اراضی کشاورزی در قوانین و مقررات موجود

البته با وجود توجه پراکنده به مباحث فوق در قوانین مختلف، بررسی‌ها حاکی از تصویب قوانین متناقض است و علاوه بر آن، قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها، مصوب ۱۳۷۴/۰۳/۳۱ با اصلاحات بعدی نیز به‌عنوان قانون خاص و اصلی، واجد ضعف‌های جدی است که در ادامه به تفصیل مورد اشاره قرار می‌گیرد. ضمن اینکه در دهه اخیر، افزایش قیمت زمین به افزایش سوداگری در این حوزه دامن زده که متعاقباً گسترش روند تغییر کاربری در اراضی کشاورزی را در پی داشته است؛ این در حالی است که در قوانین فعلی این موضوع کمتر مورد توجه قرار گرفته است. همچنین نبود شفافیت، نظارت کافی و عدم پیش‌بینی ضمانت‌اجراهای مناسب، در عدم کارایی مناسب قوانین یاد شده، مؤثر بوده و در نتیجه نتوانسته‌اند در حفظ کاربری اراضی کشاورزی اثرگذاری لازم را داشته باشند.

۳. آسب‌شناسی قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها



در ادامه در سه بخش: ۱. «اشکال‌های قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها»، ۲. «خلأهای تقنینی حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها» و ۳. «احکام قانونی معارض و متناقض با حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها»، به ضعف‌های نظام تقنینی حفاظت از اراضی کشاورزی پرداخته می‌شود.

۳-۱. اشکال‌های قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها

■ بلاوجه بودن تعیین کمیسیون بین‌دستگاهی برای تشخیص موارد ضروری تغییر کاربری

در صدر ماده (۱) این قانون، هرگونه تغییر کاربری اراضی کشاورزی در خارج از محدوده شهرها و شهرک‌ها، جزء در موارد ضروری، ممنوع اعلام شده است. براساس تبصره «۱» ماده (۱) نیز، تشخیص موارد ضروری تغییر کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها به کمیسیون استانی متشکل از رئیس سازمان جهاد کشاورزی (به‌عنوان رئیس)، مدیر امور اراضی (به‌عنوان دبیر)، رئیس سازمان راه و شهرسازی، مدیر کل حفاظت محیط زیست و یک نفر نماینده استاندار و اگذار شده است. این در حالی است که تشخیص کشاورزی بودن اراضی و کیفیت آنها، یک امر تخصصی بوده و صرفاً در صلاحیت دستگاه تخصصی مربوطه یعنی وزارت جهاد کشاورزی است و تشکیل کمیسیون بین‌دستگاهی با ترکیب فعلی برای این امر، نمی‌تواند موضوعیت داشته باشد. اگر هم قرار بر این بوده که کمیسیون مذکور در خصوص توجیه داشتن راه‌اندازی یک فعالیت اقتصادی یا عمرانی جدید در اراضی کشاورزی اظهار نظر کند، به نظر نمی‌رسد این کمیسیون واجد چنین صلاحیت‌هایی باشد. چراکه برخورداری یک طرح از توجیه فنی-اقتصادی، یک امر کارشناسی است که توسط مراجع تخصصی و هم‌زمان بانک‌های عامل تعیین می‌شود و طرح‌های عمرانی نیز باید در قالب طرح‌های آمایش سرزمین تعیین و جانمایی شوند. این رویه سبب شده است فرایند شروع کسب و کارها در اراضی موضوع قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها و به‌طور کلی فضای کسب و کار و سرمایه‌گذاری با دشواری‌های زیادی همراه باشد. به‌ویژه اینکه براساس ماده (۴) آیین‌نامه استفاده از اراضی، احداث بنا و تأسیسات در خارج از حریم شهرها و محدوده روستاها، مصوب ۱۳۹۱/۰۲/۱۰، ایجاد هرگونه بنا و تأسیسات در خارج از حریم شهرها و محدوده روستاها به رعایت طرح‌های توسعه و عمران (جامع) ناحیه‌ای و مجموعه شهری (در صورت وجود) منوط شده است و این امر به‌صورت مشابه و نوعاً موازی، از طریق ارجاع در خواست استقرار فعالیت اقتصادی به شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان مورد بررسی قرار می‌گیرد.

موضوع دیگری که در مورد کمیسیون تبصره «۱» ماده (۱) می‌توان مطرح کرد، این است که در ترکیب کمیسیون نبود نماینده‌ای از اداره کل منابع طبیعی و آبخیزداری محل ایراد است. به این جهت که بخشی از اراضی کشاورزی متصل به اراضی منابع طبیعی به‌ویژه جنگل‌ها و مراتع هستند و در صورت موافقت کمیسیون مذکور با تغییر کاربری اراضی کشاورزی و متعاقب آن احداث بنا و یا تأسیسات در این اراضی، ممکن است جنگل‌ها و مراتع پیرامون اراضی مورد نظر با آسیب‌های جدی مواجه شوند.

■ فراهم بودن زمینه تصمیم‌گیری سلیقه‌ای در تشخیص موارد ضروری و اعطای مجوز تغییر کاربری

فارغ از موضوعیت داشتن یا نداشتن کمیسیون تبصره «۱» ماده (۱)، برای تصمیم‌گیری در مورد ضرورت‌های تغییر کاربری، براساس ماده (۷) قانون موصوف، پنج معیار تعریف شده است که کمیسیون مذکور در تشخیص ضرورت‌های تغییر کاربری باید رعایت کند،^۲ ولی

۱. تبصره «۱» - تشخیص موارد ضروری تغییر کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها در هر استان به‌عهده کمیسیون مرکب از رئیس سازمان جهاد کشاورزی، مدیر امور اراضی، رئیس سازمان راه و شهرسازی، مدیر کل حفاظت محیط زیست آن استان و یک نفر نماینده استاندار می‌باشد که به ریاست سازمان جهاد کشاورزی تشکیل می‌گردد. نماینده دستگاه اجرایی ذی‌ربط می‌تواند بدون حق رأی در جلسات کمیسیون شرکت نماید.

سازمان جهاد کشاورزی موظف است حداکثر ظرف مدت دو ماه از تاریخ دریافت تقاضا یا استعلام مطابق نظر کمیسیون نسبت به صدور پاسخ اقدام نماید. دبیرخانه کمیسیون فوق در سازمان‌های جهاد کشاورزی استان‌ها زیر نظر رئیس سازمان مذکور تشکیل می‌گردد و عهده‌دار وظیفه دریافت تقاضا، تشکیل و تکمیل پرونده، بررسی کارشناسی اولیه، مطرح نمودن درخواست‌ها به نوبت در کمیسیون و نگهداری سوابق و مصوبات می‌باشد.

۲. ماده (۷) - کمیسیون موضوع تبصره «۱» ماده (۱) موظف است در تشخیص ضرورت‌ها موارد زیر را رعایت نماید:

۱. اخذ مجوز لازم از دستگاه اجرایی ذی‌ربط متناسب با کاربری جدید توسط متقاضی.

۲. ضوابط طرح‌های کالبدی، منطقه‌ای و ناحیه‌ای مصوب شورای عالی شهرسازی و معماری ایران.

۳. مطالبه مصوبه ستاد فرماندهی نیروهای مسلح در رسیدگی به درخواست نیروهای مسلح.

بیشتر معیارهای معرفی شده در ماده (۷) به حدی کلی، غیر شفاف و تفسیر پذیر بوده که ارزیابی عملکرد کمیسیون تبصره «۱» ماده (۱) مبنی بر رعایت یا عدم رعایت آنها در تشخیص موارد ضروری مشکل است. برای نمونه، رعایت «ضوابط حفظ محیط زیست و تداوم تولید و سرمایه گذاری با توجه به روح کلی قانون مبنی بر حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها» به عنوان یکی از معیارها تعیین شده، ولی اینکه مقصود از ضوابط حفظ محیط زیست کدام است مشخص نیست. همچنین اساساً ضوابطی برای تداوم تولید و سرمایه گذاری تعیین نشده است که مورد ملاک کمیسیون فوق‌الشاره قرار گیرد. از سوی دیگر، برخی از معیارها مانند «مطالبه مصوبه ستاد فرماندهی نیروهای مسلح در رسیدگی به درخواست نیروهای مسلح» به موضوعاتی اشاره دارد که ارتباط مستقیمی برای موافقت یا مخالفت با تغییر کاربری اراضی کشاورزی ندارد. به صورت کلی در قانون موجود، به درجه بندی اراضی کشاورزی که باید هر نوع تغییر کاربری با ابتنا بر آن صورت پذیرد، توجه نشده است.

■ عدم توجه به کیفیت اراضی کشاورزی در جانمایی فعالیت‌های کشاورزی و مکمل کشاورزی نظیر دامداری، گلخانه، پرورش ماهی و صنایع تبدیلی و تکمیلی

در قانون فعلی و براساس تبصره «۴» ماده (۱)، احداث فعالیت‌های مکمل نظیر گلخانه، دامداری، مرغداری، پرورش ماهی، صنایع تبدیلی و تکمیلی و مواردی از این قبیل در اراضی کشاورزی از شمول تغییر کاربری مستثنا قلمداد شده است؛ بدون اینکه کیفیت زمین در نظر گرفته شود.^۱ اساساً استقرار فعالیت‌های مذکور نیازی به اراضی کشاورزی حاصلخیز ندارد و این فعالیت‌ها را می‌توان به اراضی غیر حاصلخیز یا اراضی با قابلیت پایین برای کشاورزی، هدایت کرد و فعالیت‌های مذکور، نیازمند اراضی درجه ۱ الی ۴ زراعی و باغی نیستند؛ مگر اینکه راه اندازی این فعالیت‌ها در قالب مناطق یکپارچه تولید از جمله قطب‌های کشاورزی و براساس یک طرح توسعه جامع مدنظر باشد. به طور کلی مکان‌یابی و استقرار فعالیت‌های اقتصادی براساس قابلیت و استعداد اراضی، از اصول اولیه آمایش سرزمین است و منطق حکم می‌کند که در اراضی مستعد کشاورزی، صرفاً فعالیت‌های این بخش مستقر شود، به خصوص اینکه زمین حاصلخیز یک منبع تجدیدناپذیر و بسیار اساسی است [۱]. بررسی‌ها نشان می‌دهد بسیاری از این طرح‌ها و سایر طرح‌های معاف از عوارض تغییر کاربری، برای افراد سودجو جذابیت دارد و با توجه به عدم نظارت مستمر دستگاه‌های صادرکننده موافقت اصولی و به دلیل غلبه فضای سوداگری و سود بادآورده سرشار ناشی از تغییر کاربری، برخی از این طرح‌ها به انحراف رفته‌اند.

■ مستثنا شدن اراضی کشاورزی داخل محدوده شهرها و روستاها از شمول ضوابط قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها

همان‌گونه که پیشتر اشاره شد، دایره شمول قانون مصوب سال ۱۳۷۴، اراضی کشاورزی واقع در حریم و خارج از حریم شهرها، شهرک‌ها و داخل محدوده روستاها بود که در اصلاحیه سال ۱۳۸۵ و براساس تبصره «۵» ماده (۱)، روستاهای دارای طرح هادی مصوب از شمول این قانون مستثنا شدند. به بیان دیگر، قانون مذکور، اراضی با کاربری کشاورزی داخل محدوده شهرها، شهرک‌ها (اعم از مسکونی، صنعتی، گردشگری و ...) و روستاها را شامل نمی‌شود و این امر سبب شده است بسیاری از اراضی زراعی و باغی، بدون ملاحظات مقرر در [قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها](#) در معرض تغییر کاربری به مسکونی، اداری، تجاری، ورزشی و ... قرار بگیرند. البته در ماده (۹) قانون فعلی، در راستای «حمایت از تداوم کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها واقع در داخل محدوده شهرها و شهرک‌ها که در طرح‌های جامع و تفصیلی دارای کاربری کشاورزی می‌باشند، دولت و شهرداری‌ها موظف شده‌اند تسهیلات و خدمات شهری را مطابق تعرفه فضای سبز شهرداری‌ها در اختیار مالکان آنها قرار دهند»؛ ولی صرف ارائه این خدمات با تعرفه پایین‌تر نمی‌تواند مانع از تغییر کاربری مجاز یا غیرمجاز اراضی زراعی و باغی مذکور شود؛ به ویژه اینکه تغییر کاربری اراضی مذکور در قالب رهیافت نادرست تأمین مالی زمین‌محور، منبع درآمدی خوبی برای برخی نهادها به شمار می‌رود.

۴. ضوابط حفظ محیط زیست و تداوم تولید و سرمایه‌گذاری با توجه به روح کلی قانون مبنی بر حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها.

۵. استانداردها، اصول و ضوابط فنی مربوط مطابق مجوزهای صادره از سوی دستگاه ذی‌ربط.

۱. تبصره «۴» - احداث گلخانه‌ها، دامداری‌ها، مرغداری‌ها، پرورش ماهی و سایر تولیدات کشاورزی و کارگاه‌های صنایع تکمیلی و غذایی در روستاها، بهینه کردن تولیدات بخش کشاورزی بوده و تغییر کاربری محسوب نمی‌شود. موارد مذکور از شمول این ماده مستثنا بوده و با رعایت ضوابط زیست‌محیطی با موافقت سازمان‌های جهاد کشاورزی استان‌ها بلامانع می‌باشد.

۲. تبصره «۵» - اراضی داخل محدوده قانونی روستاهای دارای طرح هادی مصوب، مشمول ضوابط طرح هادی بوده و از کلیه ضوابط مقرر در این قانون مستثنا می‌باشند.

■ عدم تعریف مفهوم «تغییر کاربری» در قانون و احاله آن به آیین‌نامه اجرایی

یکی دیگر از ضعف‌های مهم قانون فعلی، عدم تعریف مفهوم «تغییر کاربری» است، البته این مفهوم در ماده (۱) آیین‌نامه اجرایی قانون مورد بحث که به تعاریف اصطلاحات اختصاص دارد، در بند «د» تعریف شده است؛ ولی باید توجه داشت که این موضوع، ماهیت تقنینی دارد و تعریف آن در آیین‌نامه اجرایی با اصل هشتادوپنجم (۸۵) قانون اساسی در تعارض است. اصل مذکور به عدم امکان تفویض وظایف قانونگذاری از مجلس شورای اسلامی به سایر مراجع تصریح دارد. علاوه بر این، تعریف ارائه شده از مفهوم «تغییر کاربری» با اشکال‌ها و ابهام‌هایی مواجه است. توضیح اینکه بر اساس بند «د» ماده (۱) آیین‌نامه اجرایی، «هر گونه 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 بنابه تشخیص وزارت جهاد کشاورزی تغییر کاربری محسوب شود»، به‌عنوان تغییر کاربری قلمداد شده است. تعریف ارائه شده، بسیار کلی بوده و زمینه تفسیر پذیری را به شدت فراهم ساخته است. همچنین در فراز انتهایی تعریف مذکور، با درج عبارت «سایر اقداماتی که بنابه تشخیص وزارت جهاد کشاورزی تغییر کاربری محسوب شود»، به‌نوعی وزارت جهاد کشاورزی در تشخیص مصادیق تغییر کاربری مبسوط‌الید شده و این موضوع نیز زمینه‌ساز تفسیر پذیری و تصمیم‌گیری سلیقه‌ای در این رابطه است.

■ تفسیر پذیری نحوه رسیدگی، تعیین نوع و مجازات تغییر کاربری غیر مجاز اراضی و مبسوط‌الید بودن قضات در تعیین میزان مجازات مربوطه

در قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها در دو ماده (۳) و (۱۰)، مجازات مرتکبین تغییر کاربری غیر مجاز تعیین شده است. در ماده (۳)، تصریح شده است که مالکان یا متصرفان در صورت اقدام به تغییر کاربری اراضی بدون اخذ مجوز از کمیسیون موضوع تبصره «۱» ماده (۱)، «علاوه بر قلع و قمع بنا، به پرداخت جزای نقدی از یک تا سه برابر بهای اراضی زراعی و باغ‌ها به قیمت روز زمین با کاربری جدید که مورد نظر متخلف بوده است و در صورت تکرار جرم به حداکثر جزای نقدی و حبس از یک ماه تا ۶ ماه محکوم خواهند شد».

در ماده (۱۰) نیز مجدداً هر گونه اقدامی که به تشخیص وزارت جهاد کشاورزی، تغییر کاربری قلمداد شود، در صورت عدم اخذ مجوز از کمیسیون موضوع تبصره «۱» ماده (۱)، جرم تلقی شده و مأموران جهاد کشاورزی محل مکلف شده‌اند «نسبت به توقف عملیات اقدام و مراتب را به اداره متبوع جهت انعکاس به مراجع قضایی اعلام نمایند». به نظر می‌رسد قسمت اول ماده (۱۰) تکرار موضوع ماده (۳) بوده و اضافه است. فارغ از این موضوع، آنچه که موجب ایجاد ابهام در برخورد قضایی با پرونده‌های تغییر کاربری غیر مجاز شده، مربوط به تبصره «۲» ماده (۱۰) است. در این تبصره آمده است: «مأموران جهاد کشاورزی موظفند با حضور نماینده دادسرا و در نقاطی که دادسرا نباشد با حضور نماینده دادگاه محل، ضمن تنظیم صورت‌مجلس رأساً نسبت به قلع و قمع بنا و مستحذات اقدام و وضعیت زمین را به حالت اولیه اعاده نمایند».

همان‌گونه که مشخص است قلع و قمع بنای غیر مجاز در مواد (۳) و (۱۰) تکرار شده است و به‌نوعی با همدیگر هم‌پوشانی دارند، البته آنچه که ابهام احکام مذکور را بیشتر نمایان کرده، این است که در تبصره «۲» ماده (۱۰) به مأموران وزارت جهاد کشاورزی این اختیار داده شده است که رأساً و با حضور نماینده دادسرا یا دادگاه محل، نسبت به قلع و قمع بنا و اعاده زمین به وضع سابق اقدام کنند. در حالی که در ماده (۳) صرفاً به بیان نوع و میزان مجازات تغییر کاربری غیر مجاز پرداخته شده است. تاکنون تفاسیر مختلفی در این رابطه مطرح و سبب شده رویه نادرستی در فرایند دادرسی و صدور رأی حاکم شود؛ به این صورت که چنانچه تغییر کاربری غیر مجاز در حد ساخت‌وساز حداقلی مانند پی‌کنی، دیوار کشی، استقرار اسکلت ساختمان و مواردی از این دست باشد، مدیریت جهاد کشاورزی شهرستان حکم تبصره «۲» ماده (۱۰) را مبنای قرار داده و پیش از ارجاع پرونده به مراجع قضایی جهت صدور حکم، با حضور نماینده دادسرا یا دادگاه محل، اقدام به قلع و قمع بنا و اعاده وضعیت زمین به حالت اولیه می‌نماید و در مواردی که بنا تکمیل و یا نیمه تکمیل مسقف شده باشد، جهاد کشاورزی شهرستان، ماده (۳) قانون را ملاک عمل قرار داده و بدون اقدام به قلع و قمع، در دادگاه صالحه طرح دعوی علیه متشاکی‌عنه می‌کند تا پس از رسیدگی و صدور حکم، اقدام به قلع و قمع بنا و اعاده وضع به حالت سابق نماید.

این در حالی است که اگر چه مفاد قانون، دارای ابهام‌هایی است، ولی چنین تصور و برداشت از قانون، نمی‌تواند درست باشد. چرا که قانونگذار،

قائل به قلع و قمع ساخت و ساز غیر مجاز در هر حالت (چه در مراحل اولیه ساخت و چه در مراحل میانی یا پایانی) است. اصول کلی حقوقی کشور نیز بر این منوال است که تعیین مجازات و صدور رأی با حکم دادگاه صالح باید باشد. ضمن اینکه واژه «بنا» در ماده (۳) و تبصره «۲» ماده (۱۰) تکرار شده است و مقنن، اساساً تمایزی بین واژه «بنا» در این دو حکم مورد اشاره قائل نشده است. بنابراین تعریف مجزا از واژه «بنا» و تفکیک آن بین بنای تکمیل شده یا مسقف و غیر مسقف در احکام مورد اشاره، توسط مجری و جاهت قانونی ندارد.

البته برخی معتقدند، تفکیک نوع بر خورد با ساخت و سازهای غیر مجاز با توجه به مراحل ساخت، بیشتر نشئت گرفته از این است که برخی از دادگاه‌ها، وزارت جهاد کشاورزی را به جهت اینکه بر اساس مجوز ماده (۱۰) [قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها](#)، اقدام به قلع و قمع بنای تکمیل شده کرده بودند، به جرم تخریب بنا، مکلف به پرداخت خسارت و غرامت به شخص مذکور کرده است. همچنین برخی دیگر بر این باور هستند که در تبصره «۲» ماده (۱۰)، علاوه بر قلع و قمع، اعاده زمین به حالت سابق نیز جزء وظایف مأموران وزارت جهاد کشاورزی قلمداد شده است. لذا با توجه به اینکه اعاده به وضع سابق، امری فنی و تخصصی بوده و در صلاحیت وزارت جهاد کشاورزی است و نحوه قلع و قمع بنا نیز بر این امر تأثیر می‌گذارد، قانونگذار انجام هر دو وظیفه قلع و قمع و اعاده به حالت سابق را به وزارت جهاد کشاورزی سپرده است.

علاوه بر این، گفتنی است بر اساس تبصره «۲» ماده (۱) و ماده (۱۰) [قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها](#) و بند «د» ماده (۱) آیین‌نامه اجرایی این قانون، مرجع تشخیص هر گونه تغییر کاربری در اراضی کشاورزی، وزارت جهاد کشاورزی است و برای این موضوع دستورالعملی با عنوان «دستورالعمل تعیین مصادیق تغییر کاربری غیر مجاز موضوع ماده (۱۰) قانون...» در مورخ ۱۳۸۶/۴/۱۹ به تصویب هیئت وزیران رسیده است. با وجود این، برخی از قضات برای صدور رأی، به تفاسیر و استنباط‌های خود از قانون عمل می‌کنند و اقداماتی مانند دیوار کشی و فنس کشی را تغییر کاربری تلقی نمی‌کنند. در نتیجه این پرونده‌ها، عمدتاً با حکم برائت یا اخذ جریمه حدقلی و صدور مجوز تغییر کاربری خاتمه می‌یابد.

■ تکیه بر عوارض صدور مجوز تغییر کاربری به عنوان منبع در آمد نهادهای دولتی و غیر دولتی

بر اساس مواد (۲) و (۴) قانون فعلی، در اثر صدور مجوز تغییر کاربری، ۸۰ درصد ارزش روز زمین با کاربری جدید به عنوان «عوارض» از متقاضی دریافت می‌شود تا پس از گردش خزانه، ۸۰ درصد آن به حساب وزارت جهاد کشاورزی (جهت هزینه در امور زیربنایی کشاورزی شامل تسطیح اراضی، احداث کانال، آبیاری، زهکشی، سدها و بندهای خاکی، تأمین آب و احیای اراضی موات و بایر و هزینه‌های دادرسی و اجرای این قانون) و ۲۰ درصد آن به حساب وزارت راه و شهرسازی (به منظور مطالعه و آماده‌سازی زمین‌های غیر قابل کشت و زرع برای توسعه شهرها و روستاها و ایجاد شهرک‌ها) واریز شود. هر چند میزان تخصیص درآمدهای واصله از این محل خصوصاً به وزارت جهاد کشاورزی، طی سال‌های گذشته به طور متوسط حدود ۳۰ درصد بوده است [۱۳]، ولی در هر صورت، این امر به محلی برای رقابت بین دستگاه‌ها در جذب منابع حاصل از تغییر کاربری و در نتیجه تشدید آن شده است.

■ نگاه علی السویه و یکسان قانون در مناطق مختلف کشور

بدیهی است در کشوری به گستردگی و تنوع اقلیمی ایران، نمی‌توان یک نسخه واحد برای همه اراضی کشاورزی صادر کرد. غفلت از این نکته بدیهی، اگر چه ممکن است به دلیل فقدان زیرساخت‌هایی مانند حدنگاری (کاداستر) و یا برنامه‌های آمایشی باشد، اما به همان اندازه، اجرای دقیق و متعادل قانون را در مناطق مختلف دچار مشکل می‌کند. اهمیت این موضوع از آنجاست که سیاست‌های اشتغال و سکونت در مناطق مختلف کشور ممکن است از صفر تا صد با یکدیگر متفاوت باشد.

۱. «مرجع تشخیص اراضی زراعی و باغ‌ها، وزارت جهاد کشاورزی است و مراجع قضایی و اداری، نظر سازمان جهاد کشاورزی ذی‌ربط را در این زمینه استعلام می‌نمایند و مراجع اداری موظف به رعایت نظر سازمان مورد اشاره خواهند بود. نظر سازمان جهاد کشاورزی استان برای مراجع قضایی به منزله نظر کارشناس رسمی دادگستری تلقی می‌شود».

۲. «هر گونه تغییر کاربری در قالب ایجاد بنا، برداشتن یا افزایش شن و ماسه و سایر اقداماتی که بنا به تشخیص وزارت جهاد کشاورزی تغییر کاربری محسوب می‌گردد، چنانچه به طور غیر مجاز و بدون اخذ مجوز از کمیسیون موضوع تبصره «۱» ماده (۱) این قانون صورت پذیرد، جرم بوده و مأموران جهاد کشاورزی محل مکلفند نسبت به توقف عملیات اقدام و مراتب را به اداره متبوع جهت انعکاس به مراجع قضایی اعلام نمایند».

۳. «در مواردی که به اراضی زراعی و باغ‌ها طبق مقررات این قانون مجوز تغییر کاربری داده می‌شود، هشتاد درصد (۸۰٪) قیمت روز اراضی و باغ‌های مذکور با احتساب ارزش زمین پس از تغییر کاربری بابت عوارض از مالکین وصول و به خزانه‌داری کل کشور واریز می‌گردد».

■ عدم شفافیت مناسب در حدود اختیارات وزارت جهاد کشاورزی در تعقیب مرتکبین جرم تغییر کاربری غیرمجاز و اجرای قانون

به‌طور کلی ایرادهای قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها، مصوب سال ۱۳۷۴ با اصلاحات بعدی را می‌توان در قالب جدول زیر خلاصه کرد:

جدول ۶. ضعف‌های قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها، مصوب ۱۳۷۴/۰۳/۳۱ با اصلاحات بعدی	
ایراد مربوطه	آدرس حکم
عدم شمول اراضی کشاورزی داخل محدوده شهرها و شهرک‌ها، نگاه‌علی‌السویه و یکسان قانون در مناطق مختلف کشور.	اصل ماده
ابهام در شأنیت و مداخلیت کمیسیون بین‌دستگاهی برای تصمیم‌گیری در امور تخصصی، عدم شفافیت و فراهم بودن برخورد سلیقه‌ای در تشخیص موارد ضروری و اعطای مجوز تغییر کاربری توسط کمیسیون تبصره «۱» تبصره «۱» ماده (۱)، زمانبر بودن فرایند رسیدگی به تقاضاهای تغییر کاربری و اختلال در فضای کسب‌وکار.	تبصره «۱»
عدم پیش‌بینی ضمانت اجرا برای استعلام مراجع اداری و قضایی از وزارت جهاد کشاورزی قبل از صدور هرگونه مجوز یا حکم.	تبصره «۲»
عدم پیش‌بینی ضمانت اجرا برای استعلام ادارات ثبت اسناد و املاک و دفاتر اسناد رسمی از وزارت جهاد کشاورزی قبل از صدور مجوز تفکیک، افراز و تقسیم اراضی زراعی و باغ‌ها.	تبصره «۳»
فراهم بودن امکان استقرار فعالیت‌های غیرکشاورزی در اراضی حاصلخیز و مرغوب.	تبصره «۴»
مستثنا نمودن اراضی کشاورزی داخل محدوده روستاها از ضوابط قانون حفظ کاربری.	تبصره «۵»
تکیه بر عوارض صدور مجوز تغییر کاربری به‌عنوان منبع درآمد.	صدر ماده
اجازه بی‌قید و شرط برای تغییر کاربری اراضی زراعی و باغی برای سکونت شخصی تا ۵۰۰ متر مربع.	تبصره «۱»
عدم تعریف طرح‌های خدمات عمومی و در نتیجه افزایش دامنه طرح‌های مشمول در پوشش طرح‌های خدمات عمومی.	تبصره «۲»
عدم تشریح شفاف فرایند شناسایی، اثبات و رسیدگی به پرونده‌های تغییر کاربری غیرمجاز.	صدر ماده
ابهام در تعریف مصادیق تغییر کاربری غیرمجاز و هم‌پوشانی.	ماده (۱۰)

۳-۲. خلاصه‌های قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها

علاوه بر ضعف‌های قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها، موضوعاتی وجود دارند که ارتباط مستقیمی با تغییر کاربری دارند، ولی نه در این قانون و نه قوانین مرتبط دیگر، قانونگذاری نشده است و خلأ قانونی در مورد آنها وجود دارد. از جمله این موضوعات می‌توان به موارد زیر اشاره داشت:

۱-۲-۳. عدم پیش‌بینی سازوکاری برای جلوگیری از بورس‌بازی و سوداگری زمین و فقدان ضوابط و مجازات ویژه برای اشخاصی که به‌صورت سازمان‌یافته وارد جرائم تغییر کاربری می‌شوند.

۲-۲-۳. ضابطه‌مند نبودن الحاق اراضی کشاورزی به محدوده شهرها، شهرک‌ها و روستاها برای تأمین نیازهای مسکونی و توسعه شهری: همان‌گونه که در مقدمه اشاره شد، بخش وسیعی از اراضی کشاورزی پیرامون شهرها، شهرک‌ها و روستاها در بسیاری از موارد بدون توجه جدی به ضرورت حفظ کاربری این زمین‌ها، در اثر تهیه و بازنگری طرح‌های توسعه و عمران کالبدی به داخل محدوده منتقل و

سپس به امور غیر کشاورزی به‌ویژه مسکن تغییر کاربری داده می‌شوند. در مقیاس کلان‌تر، بسیاری از اراضی کشاورزی در اثر تبدیل و الحاق غیر کارشناسی و پرشتاب روستاها به شهرها در معرض تغییر کاربری و نابودی قرار می‌گیرد که ناشی از رویکرد نادرست در اختصاص زمین برای کاربری‌های غیر کشاورزی است.

همان‌طور که در قسمت پیشینه تقنینی اشاره شد، در تبصره «۳» ماده (۴) [اساسنامه بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، مصوب ۱۳۶۶/۰۹/۱۷](#)، واگذاری زمین‌های دولتی به بنیاد مسکن انقلاب اسلامی از سوی هیئت‌های هفت‌نفره واگذاری زمین و سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری کشور برای اجرای طرح‌های مسکن روستایی، مشروط به نداشتن کاربری کشاورزی شده، ولی همان‌گونه که در ابتدای تبصره مبرهن است، این تبصره صرفاً ناظر بر اراضی دولتی بوده و اراضی کشاورزی دارای مالکیت خصوصی را شامل نمی‌شود. همچنین در تبصره «۲» ذیل همین ماده، به اشخاص حقیقی و حقوقی اجازه داده شده است که «زمین‌های ملکی خود را به بنیاد هبه نمایند». لذا عدم شمولیت تبصره «۳» موصوف بر اراضی کشاورزی خصوصی و مجاز بودن واگذاری این اراضی به بنیاد مسکن به صورت هبه براساس تبصره «۲»، زمینه تغییر کاربری اراضی کشاورزی خصوصی را فراهم می‌سازد. شایان ذکر است که در چارچوب تبصره «۲»، مالکان اراضی کشاورزی خصوصی واقع در مجاورت روستاها، می‌توانند اقدام به اهدای زمین خود به بنیاد مسکن کرده و در ازای آن، پس از الحاق زمین مذکور به محدوده روستا، از بخشی از منافع سرشار ناشی از تغییر کاربری این زمین منتفع شوند و بخشی از زمین الحاقی را دریافت کنند. لذا این ضابطه، نیازمند اصلاح جدی و رفع خلأ اساسی است.

مضاف بر این، با اصلاح تبصره «۳» بند «ز» ماده (۱) آیین‌نامه اجرایی قانون اصلاح قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها در مورخ ۱۴۰۰/۰۱/۱۷، ضابطه‌مندی الحاق اراضی کشاورزی به محدوده شهرها نیز دچار خدشه جدی شد. به این صورت که تا قبل از اصلاح آیین‌نامه اجرایی یاد شده، تصویب و بازنگری طرح‌های جامع و تفصیلی شهری، با رعایت [قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها](#) و پس از موافقت کمیسیون تبصره «۱» ماده (۱) این قانون انجام می‌شد، ولی به پیشنهاد وزارت راه و شهرسازی و موافقت هیئت وزیران، تبصره «۳» بند «ز» ماده (۱) آیین‌نامه اجرایی موصوف به شرح زیر اصلاح شد:

«تبصره «۳» - در رابطه با طرح‌های توسعه و عمران شهری و تغییرات بعدی آن و نیز ایجاد شهرک‌های مسکونی و افزایش محدوده شهرها به شرح زیر اقدام می‌شود:

۱. طرح‌های توسعه و عمران شهری و تغییرات بعدی آن (تصویب و بازنگری) که به تصویب مراجع قانونی ذی‌ربط (شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان - شورای عالی شهرسازی و معماری ایران) می‌رسد، **نیاز به اخذ مجوز از کمیسیون ندارد**».

۲-۳. عدم پیش‌بینی سازوکاری برای توسعه گردشگری روستایی و کشاورزی و بوم‌گردی جهت تأمین نیازهای تفریحی شهروندان به شکل پایدار و جلوگیری از احداث باغ‌ویلاهای غیرمجاز؛ ضمن اینکه در حال حاضر به دلیل نبود شیوه‌نامه مناسب و نبود نظارت کافی، سوءاستفاده‌هایی توسط برخی سودجویان صورت می‌گیرد و طرح‌هایی به اسم گردشگری کشاورزی و بوم‌گردی راه‌اندازی می‌شود که تناسبی با ماهیت این فعالیت‌ها ندارد.

۴-۲-۳. عدم پیش‌بینی سازوکار مناسب برای ارزش‌گذاری خسارت‌های اقتصادی، اجتماعی و محیط زیستی ناشی از تغییر کاربری‌ها.

۵-۲-۳. عدم شفافیت کافی فرایند بررسی درخواست‌ها و صدور مجوز تغییر کاربری و عدم دسترسی سازمان‌های مردم‌نهاد حامی اراضی کشاورزی به نتایج فرایند بررسی و موافقت یا مخالفت با درخواست‌های تغییر کاربری؛ به این مفهوم که سامانه‌ای تعبیه نشده است که صفر تا صد فرایند صدور مجوز تغییر کاربری، از مرحله اقدام به درخواست تا اعلام نتیجه نهایی توسط کمیسیون استانی، در دسترس عموم مردم و دستگاه‌های نظارتی قرار گیرد. به‌ویژه شفافیت در مورد طرح‌های اقتصادی و عمرانی در مقیاس کلان مانند طرح‌های موسوم «طرح‌های خدمات عمومی» و طرح‌هایی که توسط بخش خصوصی به انجام می‌رسد، از اهمیت بالاتری برخوردار است.

۶-۲-۳. فقدان نگاه کل‌نگر به اراضی حاصلخیز به‌منظور تبدیل آنها به مناطق ویژه خودکفایی در محصولات راهبردی: در حال حاضر، برخی از اراضی کشاورزی به‌ویژه اراضی شمال کشور از حاصلخیزی بسیار بالایی برخوردار هستند و برای تأمین اهداف خودکفایی و امنیت غذایی

نقش بسزایی دارند، ولی به دلیل مشکلاتی مانند خردی، فقدان نظام بازاریابی مناسب و گرانی نهاده‌های تولید و در نتیجه سوددهی پایین برای مالکان و بهره‌برداران، در معرض تغییر کاربری قرار دارند. این گونه اراضی را نه صرفاً با قوانین سختگیرانه سلبی، بلکه عمدتاً با برنامه‌ریزی خاص و جامع و تبدیل آنها به مناطق ویژه خودکفایی و امنیت پایدار غذایی و افزایش سهولت و سودآوری تولید، می‌توان از گزند تغییر کاربری حفظ کرد. جزئیات این موضوع در گزارش «بررسی تجارب جهانی یکپارچه‌سازی اراضی کشاورزی؛ درس‌آموخته‌هایی برای ایران» که در سال ۱۴۰۱ در مرکز پژوهش‌های مجلس منتشر شده، آمده است.

۷-۲-۳. نبود سازوکاری برای جبران عدم‌النفع کشاورزان.

۸-۲-۳. نبود ضمانت اجرا برای رعایت اصول و اسناد آمایش سرزمین در سطوح ملی، استانی و شهرستانی و سایر طرح‌های بالادستی در جانمایی فعالیت‌های عمرانی و توسعه‌ای.

۹-۲-۳. عدم تعبیه شعب ویژه رسیدگی به جرائم تغییر کاربری اراضی کشاورزی و در نتیجه: ۱. اطاله دادرسی و طولانی شدن فرایند رسیدگی به پرونده‌ها و ۲. صدور آرای قضایی بر ضد اراضی کشاورزی در بعضی موارد.

۱۰-۲-۳. فقدان سازوکار مناسب برای افزایش دسترسی شرکت‌های دانش‌بنیان و دانش‌آموختگان علاقمند فعالیت در بخش کشاورزی به عوامل پایه تولید کشاورزی (آب، زمین و سرمایه مادی)؛ از جمله از طریق بانک زمین^۱ با هدف افزایش بهره‌وری و تداوم کشت اراضی و جلوگیری از بایر شدن آنها.

۱۱-۳-۳. نبود ضوابط مشخص برای ممانعت از بایر شدن اراضی کشاورزی: در قسمت پیشینه تقنینی اشاره شد که برای جلوگیری از بایر شدن اراضی کشاورزی و در نهایت تغییر کاربری آنها، مجمع تشخیص مصلحت نظام در سال ۱۳۶۷ مصوبه «حل مشکل اراضی بایر» را به تصویب رساند، ولی به دلیل اشکال‌هایی که این مصوبه داشته است، هنوز هدف مدنظر به شکل مناسبی محقق نشده و کماکان بسیاری از اراضی خرد شده و بدون کشت حرفه‌ای و تجاری باقی می‌مانند و در نهایت به فعالیت‌های غیر کشاورزی تغییر کاربری می‌دهند. یک نمونه از ضعف این مصوبه، اشکال در تعریف ارائه شده برای اراضی بایر است. به این صورت که طبق ماده واحد مصوبه یاد شده، برای تشخیص زمین بایر دو معیار تعیین شده است:

اول اینکه، زمین به دلیل اعراض مالک، بیش از پنج سال متوالی، بلاکشت بماند و دوم اینکه، مالک، دلیل موجهی برای عدم کشت نداشته باشد. این در حالی است که هر دو معیار تعیین شده با اشکال‌هایی همراه هستند. قید پنج سال متوالی برای تعیین یک زمین به‌عنوان زمین بایر، سبب شده است، برخی از مالکان این اراضی، برای اینکه زمین آنها به‌عنوان اراضی بایر شناخته نشود، ترفندهایی را اجرا کنند. لذا قید پنج سال متوالی به جهت فراهم ساختن زمینه دور زدن قانون، نمی‌تواند معیار درستی برای تعیین یک زمین به‌عنوان زمین بایر باشد. همچنین داشتن دلیل موجه برای بلاکشت گذاشتن اراضی توسط مالک، ابهام دارد و مشخص نیست چه مواردی به‌عنوان دلایل موجه مورد پذیرش یارد باید قرار گیرد. علاوه بر این، در مصوبه موصوف، مالک زمین بایر در صورت عدم اعراض، ملزم به کشت مجدد زمین تا یک سال از ابلاغ اخطار، طبق ضوابط کشاورزی اعلامی وزارت کشاورزی شده است. در حالی که اولاً، ضوابط کشاورزی ابهام دارد و مشخص نیست چه عملیاتی از کشت مدنظر است. ثانیاً، ضمانت اجرای مناسبی برای این امر تعبیه نشده است و معلوم نیست به چه شکلی بر رعایت ضوابط مدنظر وزارت جهاد نظارت خواهد شد.

۳-۳. احکام قانونی معارض و متناقض با حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها

علاوه بر ضعف‌ها و خلأهای قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها، احکام مرتبطی در سایر قوانین و مقررات به چشم می‌خورد که با اهداف و روح حاکم بر قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها، در تعارض و تناقض هستند. از جمله این احکام می‌توان به موارد زیر اشاره داشت:

۱-۳-۳. نامناسب بودن شیوه‌ارث‌بری و تقطیع پی‌در پی زمین: فصل ششم به‌ویژه مواد (۹۰۷) و (۹۰۸) قانون مدنی، مصوب ۱۳۱۴/۰۸/۰۸ با اصلاحات بعدی به موضوع سهم‌الارث طبقات مختلفه وراثت پرداخته است. نحوه تقسیم‌ماترک (اموال باقیمانده از متوفی اعم از زمین، ملک

۱. برای مطالعه بیشتر در مورد «بانک زمین» به گزارش بررسی تجارب جهانی یکپارچه‌سازی اراضی کشاورزی؛ درس‌آموخته‌هایی برای ایران با شماره مسلسل ۱۸۶۱۸ رجوع شود.

و ... بین ورثه در کشور به شکلی است که در مورد اراضی کشاورزی، پیامدهای نامطلوبی برای بخش کشاورزی و اقتصاد کشور در پی دارد. به عبارت روشن‌تر، در اثر تقسیم زمین کشاورزی بین ورثه در هر نسل پس از فوت مالک اصلی، اراضی کشاورزی خردتر می‌شوند. برای مثال یک زمین یکپارچه ۹ هکتاری، با فرض تقسیم مساوی ارث بین ۳ فرزند در هر نسل، طی ۵ نسل، به ۲۴۳ قطعه حدوداً ۳۷۵ متری تبدیل می‌شود. تقسیم و تقطیع و خردی بیشتر اراضی کشاورزی، زمینه تغییر کاربری آن را فراهم می‌کند.

علاوه بر این، خرد شدن اراضی، ضمن اتلاف منابع آبی و خاکی، سبب افزایش هزینه‌های تولید و کاهش درآمد کشاورز می‌شود. همچنین امکان کاربست فناوری و ماشین‌های مدرن و بهبود بهره‌وری و تولید غذا برای جامعه و تحقق خودکفایی از بین می‌رود. شایان ذکر است که تقطیع و در پی آن تخریب اراضی کشاورزی به ایجاد اختلال در امر تولید غذا و معیشت می‌انجامد. با توجه به اینکه مطابق آیه شریفه «وَإِذَا تَوَلَّى سَعَى فِي الْأَرْضِ لِيُفْسِدَ فِيهَا وَيُهْلِكَ الْحَرْثَ وَالنَّسْلَ وَاللَّهُ لَا يُحِبُّ الْفُسَادَ»^۱ یکی از وظایف حکومت اسلامی، جلوگیری از هلاک حرث و نسل است، از این رو اصلاح ضوابط مربوط به نحوه اجرای ارث از ضروریات است. به نحوی که هم به حفظ یکپارچگی اراضی کشاورزی کمک کند و هم ملاحظات فقهی و قواعد شرعی رعایت شود [۷].

۲-۳-۳. کاهش حداقل نصاب جمعیتی برای تبدیل روستا به شهر: براساس تبصره «۵» (اصلاحی ۱۳۸۹/۱۲/۰۴) از ماده (۴) قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری - مصوب ۱۳۶۲/۰۴/۱۵ با اصلاحات بعدی، حدنصاب جمعیتی تبدیل روستا به شهر از ۱۰ هزار نفر به ۳۵۰۰ نفر تقلیل پیدا کرد. همچنین در تبصره اصلاحی یادشده، روستاهای مرکز بخش، حتی بدون برخورداری از حدنصاب جمعیتی، به عنوان شهر شناخته شده‌اند. در اثر همین تبصره، تعداد بالایی از روستاهای کشور به شهر تبدیل شدند و به این ترتیب، زمینه تخریب اراضی زراعی و باغ‌ها فراهم شد.

۳-۳-۳. مشروعیت بخشیدن به ساخت وسازهای غیرمجاز در اراضی کشاورزی: براساس ماده (۴) [قانون مجازات استفاده‌کنندگان غیرمجاز از آب، برق، تلفن، فاضلاب و گاز، مصوب ۱۳۹۶/۰۳/۱۰](#)، واگذاری انشعاب موقت خدمات عمومی نظیر آب، برق، گاز و تلفن به مالکان مستحقات غیرمجاز، تا زمان تعیین تکلیف این مستحقات در مراجع ذیصلاح، مجاز شمرده شده است. همچنین در تبصره «۳» ماده (۵) آیین‌نامه اجرایی قانون مورد بحث، تبدیل انشعاب غیردائم به انشعاب دائم در اراضی زراعی و باغی، در صورت صدور رأی قطعی مبنی بر براءت، منع تعقیب یا پرداخت عوارض و موافقت کمیسیون موضوع تبصره «۱» ماده (۱) [قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها](#)، مجاز دانسته شده است. بنابراین، در عمل قانون موصوف به تشویق متخلفان و ترویج امر تغییر کاربری غیرمجاز خصوصاً ویلاسازی در اراضی کشاورزی دامن زده و موضوعیت [قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها](#) به‌ویژه ماده (۸) آن را خدشه‌دار و بی‌اثر کرده است. در ماده (۸) [قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها](#) «صدور هر گونه مجوز یا پروانه ساخت و تأمین و واگذاری خدمات و تأسیسات زیربنایی مانند آب، برق، گاز و تلفن از سوی دستگاه‌های ذی‌ربط در اراضی زراعی و باغ‌ها ... صرفاً پس از تأیید کمیسیون موضوع تبصره «۱» ماده (۱) این قانون مبنی بر ضرورت تغییر کاربری مجاز خواهد بود».

۴-۳-۳. تعیین جرم تغییر کاربری به‌عنوان جرائم آنی و سبک (درجه هفت) و مشمول مقررات مرور زمان سه‌ساله: براساس [اصلاحیه قانون مجازات اسلامی در مورخ ۱۳۹۲/۰۲/۰۱ توسط کمیسیون امور قضایی و حقوقی مجلس](#)، وفق ماده (۱۹) این قانون، مجازات‌های تعزیری به هشت درجه تقسیم شده‌اند. با توجه به اینکه در بسیاری از قوانین، مجازات‌های تعیین شده منحصراً در دایره شمول مجازات تعزیری هشت‌گانه نمی‌گنجد، به‌منظور درجه‌بندی این‌گونه مجازات‌ها، در تبصره «۳» ذیل ماده (۱۹) مقرر شد: «در صورت تعدد مجازات‌ها، مجازات شدیدتر و در صورت عدم امکان تشخیص مجازات شدیدتر، مجازات حبس» ملاک قرار گیرد. همچنین در ادامه این تبصره اشعار شد: «مجازات [که] با هیچ‌یک از بندهای هشت‌گانه این ماده مطابقت نداشته باشد مجازات درجه هفت محسوب می‌شود».

در این راستا، هیئت عمومی دیوان عالی کشور در رأی وحدت‌رویه شماره ۷۵۹ مورخ ۱۳۹۶/۰۴/۲۰، به‌جهت اینکه جزای نقدی تعریف شده در ماده (۳) [قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها](#)، از نوع نسبی بوده و میزان حبس تعیین شده از یک ماه تا ۶ ماه است، بزه تغییر کاربری غیرمجاز اراضی کشاورزی را از نوع درجه هفت محسوب کرد. همچنین از طرفی حسب رأی وحدت‌رویه شماره ۸۲۲ مورخ ۱۴۰۱/۰۳/۳۱

۱. سوره مبارکه بقره، آیه ۲۰۵.

هیئت عمومی دیوان عالی کشور، جرم تغییر کاربری غیرمجاز، در زمره جرائم آنی تلقی و از تاریخ وقوع، مشمول مقررات مرور زمان تعقیب در جرائم تعزیری موضوع ماده (۱۰۵) [قانون مجازات اسلامی مصوب سال ۱۳۹۲](#) شد. براساس ماده قانونی اخیرالذکر نیز مرور زمان تعقیب و صدور حکم در جرائم درجه هفت، سه سال است.

مرور زمان، عبارت از گذشتن مدت زمانی است که پس از انقضای آن مدت، مطابق با قانون، تعقیب و تحقیق جرم و یا صدور یا اجرای حکم قطعی، متوقف می‌گردد [۱۰]. یعنی اگر از تاریخ وقوع جرم تغییر کاربری غیرمجاز اراضی کشاورزی، سه سال سپری شود و در این مدت، برای مرتکب جرم مذکور اخطاریه‌ای صادر نشود و یا پرونده‌ای در مراجع قضایی و اداری تشکیل نگردد، مرتکب، مشمول مجازات (اعم از قلع و قمع، جزای نقدی و حبس) مقرر در ماده (۳) [قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها](#) نمی‌شود. این در حالی است که در عمل، به جهت مشکلات عدیده موجود در شناسایی و طرح دعوی به موقع (قبل از گذشت سه سال از زمان وقوع جرم) در مراجع قضایی، این موضوع به لوٹ شدن و کاهش بازدارندگی مجازات مرتکبان تغییر کاربری غیرمجاز و در نتیجه تخریب هر چه بیشتر اراضی کشاورزی انجامیده است.

به عبارت دیگر با توجه به وسعت زیاد پهنه اراضی کشاورزی (بیش از ۱۸ میلیون هکتار) از یک سو، کمبود امکانات و نیروی انسانی مورد نیاز در مجموعه سازمان امور اراضی و واحدهای گشت‌زنی مربوطه در استان‌ها و شهرستان‌ها و نبود امکانات کافی برای نظارت و پایش ماهواره‌ای به روز اراضی برای پایش میدانی مستمر اراضی کشاورزی از سوی دیگر و همچنین جریان پرفشار و روزافزون تغییر کاربری غیرمجاز اراضی کشاورزی، بسیاری از مصادیق تغییر کاربری‌های غیرمجاز تا چندین سال پس از وقوع، شناسایی نمی‌شود و یا زمانی شناسایی و اقدامات قضایی مربوطه برای مقابله با آن شروع می‌شود که بیش از سه سال از زمان وقوع آن سپری شده است. در این گونه موارد نیز عموماً مراجع قضایی با استناد به حکم قانونی مرور زمان سه‌ساله برای بزه موصوف، رأی به تبرئه فرد یا افراد مجرم می‌دهند. در نتیجه، رفتار مجرمانه و عمل خلاف قانون فرد که امنیت غذایی و به تعبیری کلی‌تر امنیت ملی را با خطر مواجه کرده است، نه تنها با مجازاتی مواجه نمی‌شود، بلکه مورد تشویق نیز قرار می‌گیرد و جرم تغییر کاربری غیرمجاز، مشروعیت و رسمیت بخشیده می‌شود. بنابراین مشمول مرور زمان شدن، راه‌های گریز مناسبی را برای بخشی از متخلفان فراهم کرده است [۸].

۳-۳-۵. سلب امکان رسیدگی به جرائم تغییر کاربری اراضی کشاورزی در دادسراها و در نتیجه، طولانی شدن فرایند دادرسی و کاهش کیفیت احکام صادره: براساس ماده (۳۴۰) [قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲/۱۲/۰۴ با اصلاحات بعدی](#) و همچنین رأی وحدت‌رویه شماره ۷۵۹ مورخ ۱۳۹۶/۰۴/۲۰ هیئت عمومی دیوان عالی کشور، رسیدگی به جرائم در جات هفت و هشت که طبق توضیحات بند قبلی، تغییر کاربری غیرمجاز اراضی کشاورزی جزء جرائم درجه هفت محسوب می‌شود، «مستقیماً در صلاحیت دادگاه کیفری (۲) است و قابل تجدیدنظر در دادگاه تجدیدنظر استان می‌باشد» و دادسراها صلاحیت رسیدگی مقدماتی به آن را ندارند. در نظام قضایی کشور برای بررسی برخی از جرائم که ابعاد پیچیده و گسترده‌تری دارند و نوع مجازات پیش‌بینی شده در قوانین برای آنها شدید است، مقرر شده تا پرونده ابتدا در دادسرا پیگیری و در صورت احراز مجرمیت، کیفرخواست به دادگاه ارسال شود تا دادگاه رأی مربوطه را صادر کند، ولی در مورد برخی از جرائم از جمله جرائم در جات هفت و هشت، دعوا مستقیماً در دادگاه مورد رسیدگی قرار می‌گیرد. این موضوع سبب شده است با توجه به نبود نیروی انسانی متخصص کافی و کثرت پرونده‌ها در دادگاه‌ها، ضریب خطای دادگاه در جمع‌آوری و بررسی کامل مستندات و در نهایت صدور رأی صحیح افزایش پیدا می‌کند. متعاقباً قابلیت تجدیدنظرخواهی این آرا نیز افزایش پیدا خواهد کرد. در نتیجه مدت زمان رسیدگی و صدور رأی قطعی در روال فعلی طولانی‌تر خواهد شد. این در حالی است که اگر پرونده‌های تغییر کاربری غیرمجاز قبل از ارجاع به دادگاه‌های کیفری (۲)، در دادسراها مورد رسیدگی مقدماتی قرار گیرند، جمع‌آوری و بررسی اسناد و مدارک مربوطه برای کشف و احراز جرم، ادله ارتكابی و پیشنهاد نوع و میزان مجازات با دقت بیشتری همراه خواهد شد که قطعاً در فرایند بررسی پرونده در دادگاه نیز با اطلاع کمتری مواجه خواهد بود.

۳-۳-۶. موازی کاری در جرم‌انگاری برای تغییر کاربری غیرمجاز: همان‌گونه که پیشتر اشاره شد، در تبصره «۲» (اصلاحی ۱۳۷۲/۱۲/۰۱) ماده (۹۹) [قانون شهرداری، مصوب ۱۳۳۴/۰۴/۱۱](#)، برای رسیدگی به پرونده‌های ساخت‌وسازهای غیرمجاز واقع در خارج

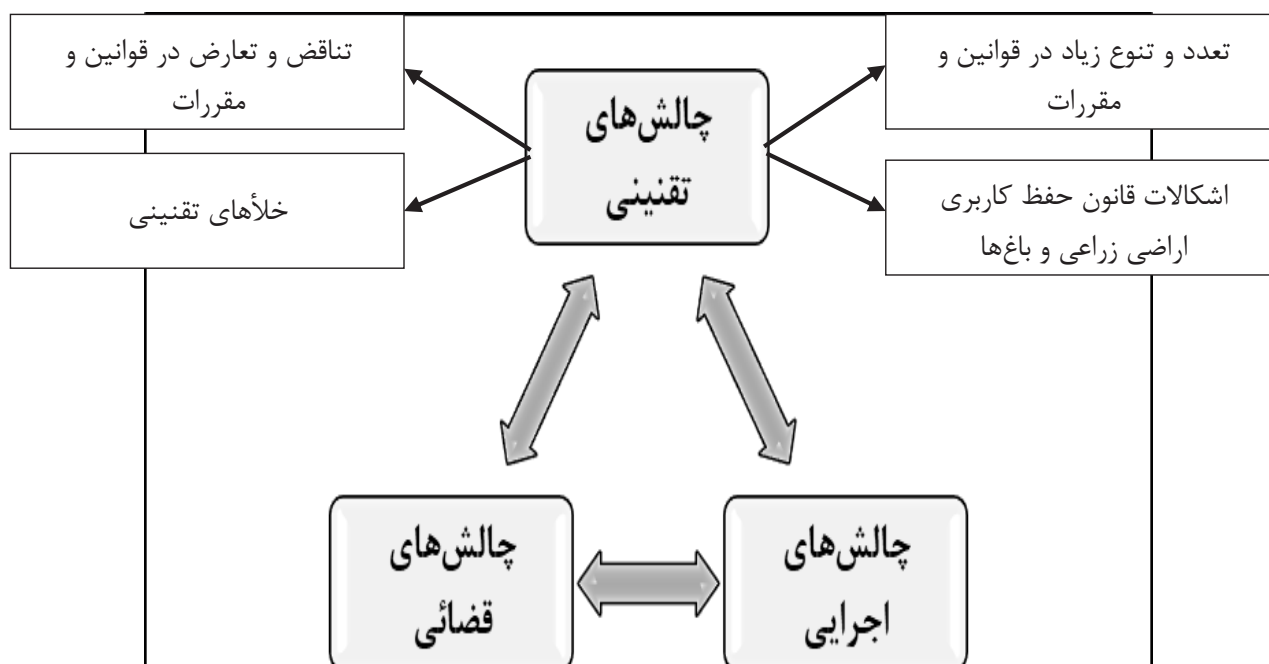
از حریم شهرها، تشکیل کمیسیونی مرکب از نمایندگان وزارت کشور، قوه قضائیه و وزارت راه و شهرسازی، در استانداری‌ها پیش‌بینی شده است. این در حالی است که به موجب مواد (۳) و (۱۰) [قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها](#)، شناسایی و انجام اقدامات اولیه در خصوص مصادیق تغییر کاربری‌های غیرمجاز اراضی کشاورزی واقع در حریم و خارج از حریم شهرها برعهده وزارت جهاد کشاورزی و رسیدگی جهت صدور رأی برعهده مرجع قضایی قرار دارد. همچنین در تبصره «۲» ماده (۹۹) [قانون شهرداری](#)، مرتکبان ساخت‌وساز غیرمجاز به قلع بنا یا جریمه معادل پنجاه درصد تا هفتاد درصد قیمت روز اعیانی بنای تکمیل شده محکوم می‌شوند که در بیشتر مواقع، کمیسیون ماده (۹۹) به اخذ جریمه بسنده می‌کند.

این در حالی است که طبق مواد (۳) و (۱۰) [قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها](#)، برای مصادیق تغییر کاربری غیرمجاز اراضی کشاورزی - که ساخت‌وسازهای غیرمجاز نیز جزئی از این مصادیق به شمار می‌رود - مرتکبان، علاوه بر قلع و قمع بنا، به پرداخت جزای نقدی از یک تا سه برابر بهای اراضی زراعی و باغ‌ها به قیمت روز زمین با کاربری جدید و در صورت تکرار جرم به حداکثر جزای نقدی و حبس از یک ماه تا ۶ ماه محکوم شده‌اند. بنابراین مجازات در نظر گرفته شده برای یک موضوع (ساخت‌وساز غیرمجاز در اراضی کشاورزی) در دو قانون متفاوت از هم است. البته هیئت‌وزیران در مصوبه ۷۲۵۰۰/ت/۵۰۸۷۶-۵ مورخ ۱۳۹۶/۰۶/۱۴، ورود کمیسیون‌های موضوع مواد (۹۹) و (۱۰۰) [قانون شهرداری](#) به مستحذات فاقد مجوز از کمیسیون تبصره «۱» ماده (۱) [قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها](#) را منع کرده، ولی به هر حال، این امر نیازمند شفافیت بیشتر در خود قانون است.

۳-۳-۷. عدم الزام به رعایت حداکثری حفظ کاربری اراضی کشاورزی در استقرار شهرک‌ها و نواحی صنعتی: شهرک‌های صنعتی براساس «[قانون راجع به تأسیس شرکت شهرک‌های صنعتی ایران](#)، مصوب ۱۳۶۲/۱۲/۷» و آیین‌نامه اجرایی آن احداث می‌شوند. مطابق با ماده (۱۰) آیین‌نامه اجرایی قانون یاد شده که به «تحصیل زمین و احداث شهرک صنعتی» اشاره دارد، مقرر شده است، برای احداث شهرک‌های صنعتی از اراضی ملی و دولتی استفاده شود و در مواردی که تحصیل زمین مناسب ملی و یا دولتی میسر نباشد، نسبت به خرید و تملک اراضی متعلق به اشخاص حقیقی و حقوقی اقدام شود. در تبصره ذیل ماده (۱۰) نیز توسعه محدوده هر شهرک صنعتی، به تصویب هیئت‌مدیره شرکت اصلی منوط شده است. همان‌گونه که مشخص است، برای ساخت شهرک صنعتی و توسعه محدوده آن، هیچ الزامی برای منع استفاده از اراضی کشاورزی خصوصاً اراضی حاصلخیز برای احداث شهرک‌ها و نواحی صنعتی پیش‌بینی نشده است. این در حالی است که احداث شهرک‌ها و نواحی صنعتی، نیازی به زمین حاصلخیز ندارد [۱۱] و این ساختارها می‌توانند در اراضی بایر و موات نیز استقرار یابند. علاوه بر موارد ذکر شده، بعضاً مصوباتی توسط نهادهایی مانند شورای حفظ حقوق بیت‌المال در خصوص اراضی کشاورزی و منابع طبیعی وضع می‌شود که تناسب صحیحی با [قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها](#) ندارد و حتی در برخی موارد به تشدید پدیده تغییر کاربری دامن می‌زند.

بنابراین در کل فرایند غیرشفاف، رانت‌زا، سلیقه‌ای و عدم ابتنا بر درجه‌بندی اراضی کشاورزی در تشخیص ضرورت‌ها و صدور مجوزهای تغییر کاربری که منجر به تخریب اراضی کشاورزی و ایجاد اختلال فضای کسب و کار شده است، در کنار نبود ساز و کاری برای جلوگیری از رشد تقاضاهای سوداگرانه به‌ویژه از طریق اخذ مالیات، از جمله مهم‌ترین ضعف‌های [قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها](#) به‌شمار می‌رود. البته باید گفت در کنار ضعف‌های تقنینی فوق‌الاشاره، عوامل اجرایی مانند کمبود منابع مالی، تجهیزات (اعم از سخت‌افزاری و نرم‌افزاری) و نیروی انسانی برای رصد و پایش مستمر اراضی کشاورزی، در تشدید پدیده تغییر کاربری غیرمجاز مؤثر بوده است. عدم برخورد جدی قضایی با کارکنان و مدیران متخلف دخیل در تغییر کاربری غیرمجاز نیز از دیگر عواملی است که بیشتر در حیطه عوامل قضایی می‌تواند جای گیرد. به‌طور کلی چالش‌های حفظ کاربری اراضی کشاورزی را می‌توان به سه دسته چالش‌های تقنینی، قضایی و اجرایی تقسیم کرد که در قالب شکل (۵) قابل خلاصه است. البته در این گزارش، رفع چالش‌های تقنینی و تا حدودی قضایی مدنظر بوده و در پیش‌نویس، احکامی مرتبط پیش‌بینی شده است.

شکل ۵. چالش‌های حفظ کاربری اراضی کشاورزی



بنابراین با توجه به چالش‌های فوق‌الاشاره و مطالب پیش گفته، می‌توان بیان داشت که حفاظت از اراضی کشاورزی به قانونی جامع و مانع نیاز دارد که با دیدی کل‌نگر، جامع‌نگر و آینده‌نگر نسبت به موضوع، به اصلاح همه جوانب و اطراف مرتبط بپردازد. در این راستا، توجه به مفروضات، بایدها و نبایدهای زیر الزامی است. در ادامه، ۱۱ مفروضه بنیادین که تعیین‌کننده مبنا، فلسفه و چارچوب تدوین «پیش‌نویس قانون جامع حفاظت از اراضی کشاورزی» است، مطرح می‌شود.

۴. مفروضات بنیادین تدوین پیش‌نویس قانون حفاظت از اراضی کشاورزی

۱. زمین کشاورزی با توجه به اینکه تشکیل یک سانتی‌متر مکعب آن صدها سال زمان می‌برد، یک منبع طبیعی تجدیدنپذیر به‌شمار می‌رود و از این جهت اهمیت آن حتی بیشتر از موضوع آب است. در کشور، به اندازه کافی و به‌صورت غیر ضرور، اراضی کشاورزی از جمله اراضی بسیار حاصلخیز، به دلیل عدم توجه به اصول آمایش سرزمین، قربانی توسعه شهری و افزایش محدوده روستاها و اجرای طرح‌های زیرساختی و اقتصادی غیر کشاورزی شده و این امر مغایر با بند «ج» سیاست‌های کلی آمایش سرزمین، ابلاغی مقام معظم رهبری است. در حال حاضر وقت آن رسیده است که مانند کشورهای چین، اقدام به تعریف خط قرمز اکولوژیکی [تعیین مساحت کل اراضی کشاورزی به‌عنوان خط قرمز تغییر کاربری و تثبیت آن صرفاً برای استقرار فعالیت‌های کشاورزی]^۱ و کمر بند امنیتی غذایی شود و با هرگونه کاهش مساحت اراضی مقابله شده و طبق اصول آمایش سرزمین، فعالیت‌ها و کاربری‌های غیر کشاورزی به اراضی غیر حاصلخیز هدایت شود.

۲. تصمیم‌گیری در مورد تخصیص زمین کشاورزی به فعالیت‌های مختلف (اعم از مسکونی، تجاری، اداری، فضای سبز و ...) باید بر اصول تناسب اراضی با فعالیت و اصول آمایش سرزمین مبتنی باشد، نه تصمیمات سلیقه‌ای که به‌صورت انفرادی یا در قالب کمیسیون‌های مربوطه اتخاذ می‌شوند.

۳. اثر اراضی کشاورزی بر تحریک یا فعال‌سازی سایر بخش‌های اقتصادی با آثار بخش‌هایی مانند مسکن، تفاوت دارد. در بخش مسکن با خاتمه

۱. کشور چین یک نظام خط قرمز اکولوژیکی تعریف کرده است که طی آن تضمین مساحت کل زمین‌های کشاورزی چین بالاتر از خط قرمز ۱۲۰ میلیون هکتاری باقی بماند و استفاده از زمین‌های کشاورزی برای فعالیت‌های غیر کشاورزی و غیر غلات جلوگیری شود [۱۲].

مرحله ساخت، فعالیت‌های اقتصادی وابسته نیز عمدتاً به پایان می‌رسد، ولی یک باغ یا مزرعه پس از احداث، با تولیداتی که به صورت مستمر و سالیانه به دست می‌دهد، منجر به ایجاد تقاضا و تحریک رشد سایر بخش‌های اقتصادی (صنعت و خدمات) به صورت مستمر می‌شود. علاوه بر این، اراضی کشاورزی در کنار کارکردهای اقتصادی، کارکردهای بوم‌شناختی و محیط زیستی بسیار زیادی، از جمله تصفیه و خنک‌سازی هوا، جلوگیری از فرسایش خاک، تغذیه سفره‌های آب زیرزمینی و ایجاد فضای تفریحی و گذران اوقات فراغت برای شهروندان دارند.

۴. سالیانه حجم عظیمی از سرمایه‌های مردم در قالب ساخت خانه دوم و بیشتر در مناطق روستایی، راکد می‌شود و در نتیجه، ضمن بی‌بهره ماندن تولید حقیقی کشور از این منابع، اراضی کشاورزی به عنوان منبع طبیعی تجدیدناپذیر از بین می‌روند. با توجه به اهمیت فوق‌العاده زمین کشاورزی برای تحقق خودکفایی و امنیت غذایی پایدار و عدم امکان بازتولید آن، ضرورت دارد در برنامه‌های توسعه کالبدی-فیزیکی و افزایش محدوده شهرها و روستاها و نیز ساخت مسکن، حداکثر تأکید بر استفاده از ظرفیت‌های موجود از جمله اراضی بایر و خانه‌های خالی و دوم قرار گیرد و افزایش سطح محدوده‌ها نیز ضابطه‌مند شود.

۵. تأمین نیازهای تفریحی شهرنشینان در محیط‌های کشاورزی، روستایی و عشایری با توجه به تغییر نسبتاً سریع نسبت شهرنشینی به روستانشینی در کشور، نباید به بهای تخریب اراضی کشاورزی صورت پذیرد و باید الگوی مناسب و سازگار با محیط زیست و فرهنگ اصیل مناطق روستایی تدوین شود.

۶. اهتمام حداکثری به حفظ کاربری اراضی کشاورزی نباید به بهای اختلال در فضای کسب و کار برای فعالیت‌های اقتصادی در کشور محقق شود.

۷. تغییر کاربری تابع دو دسته عوامل رانشی (دافعه) و کششی (جاذبه) است و برای حفاظت از اراضی کشاورزی باید به صورت توأمان به این دو عامل توجه شود. عوامل رانشی یا دافعه مواردی از جمله خردی و پراکندگی اراضی، نظام انفرادی کشت و کار، ضعف نظام بازاریابی، هزینه بالای مبادله، کاهش قدرت خرید کشاورزان به دلیل سرکوب قیمت محصولات کشاورزی و بالعکس عدم کنترل مناسب قیمت نهاده‌ها و عوامل تولید محصولات کشاورزی را شامل می‌شود که در نهایت کاهش سوددهی این بخش را به دنبال دارد و کشاورزان به خصوص کشاورزان خرده‌مالک را از ادامه کار تولید ناامید می‌کند. در مقابل، مهم‌ترین عامل کششی یا جاذبه، سود سرشار ناشی از سرمایه‌گذاری غیرمولد در زمین و تغییر کاربری آن است که سرمایه‌ها و زمین کشاورزی را به سمت خود به مثابه آهنربا جذب می‌کند.

۸. بین دو متغیر «خردی و پراکندگی اراضی کشاورزی» و «تغییر کاربری اراضی کشاورزی» رابطه مستقیم و معناداری وجود دارد. لذا بدون پیش‌بینی طرح‌های تجمیع و یکپارچه‌سازی قطعات خرد و بسیار خرد، نمی‌توان موفقیت‌چندانی در کنترل تغییر کاربری حاصل کرد.

۹. وضع قوانین و مقررات نوین برای شیوه تقسیم ارث در زمینه اراضی کشاورزی، زمانی که به خردی اراضی و کاهش مساحت آنها به زیر حدنصاب فنی و اقتصادی منجر می‌شود، ضروری است.

۱۰. به رسمیت شناختن و تأمین حقوق توسعه کشاورزان اعم از خرید یا جابه‌جایی این حقوق، یکی از الزامات حفظ کاربری اراضی کشاورزی به‌شمار می‌رود.

۱۱. اتکاب به درآمدهای ناشی از صدور مجوز تغییر کاربری، می‌تواند به ضد حفظ کاربری اراضی تبدیل شده و باید نسبت به جذابیت‌زدایی از فعالیت‌های غیرمولد در حوزه زمین از جمله از طریق اخذ مالیات، اقدام شود.

با توجه به مفروضات فوق‌الشاره و همچنین نتایج بررسی‌ها و جلسات برگزار شده و بهره‌گیری از نکات برجسته قوانین قبلی، پیش‌نویسی تحت عنوان «**قانون جامع حفاظت از اراضی کشاورزی**» تدوین شد که مشتمل بر هفت بخش، تحت عناوین: «تعاریف و اصطلاحات»، «حفظ کاربری و درجه‌بندی اراضی کشاورزی»، «شفافیت و نظارت هوشمند»، «احیا، یکپارچه‌سازی و جلوگیری از خرد شدن اراضی کشاورزی»، «تعیین تکلیف زمین کشاورزی پس از فوت مالک»، «تخلیفات و مجازات» و «سایر مقررات» است.

شایان ذکر است که در خصوص موضوع یکپارچه‌سازی اراضی و جلوگیری از خرد شدن اراضی کشاورزی و همچنین تثبیت مالکیت‌های اراضی کشاورزی، با پیگیری‌های مرکز پژوهش‌های مجلس و انتشار گزارش مربوطه، سلسله جلساتی در وزارت جهاد کشاورزی با حضور

تعیین‌کننده مرکز پژوهش‌های مجلس و برخی نهادهای نظارتی برگزار شد که بخشی از احکام مندرج در این پیش‌نویس در خصوص یکپارچه‌سازی و جلوگیری از خرد شدن و نحوه اجرای قواعد ارث، بعضاً با تغییرات اندکی، در طرحی که اخیراً تحت عنوان «طرح سامان‌دهی و یکپارچه‌سازی اراضی کشاورزی و تعیین تکلیف آن پس از فوت مالک» در مورخ ۱۴۰۲/۱۰/۱۹ مجلس اعلام وصول شد، ذکر شده است.

۵. پیش‌نویس قانون جامع حفاظت از اراضی کشاورزی

بخش اول: تعاریف و اصطلاحات

ماده (۱) - تعاریف و اصطلاحات به کار رفته در این قانون به شرح زیر است:

۱. اراضی کشاورزی: مقصود، اراضی زراعی و باغی تحت مالکیت اشخاص و دولت است.

۲. اراضی کشاورزی حاصلخیز: مقصود، اراضی کشاورزی درجه‌های ۱ تا ۴ است که کمترین محدودیت برای تولید محصولات زراعی و باغی را دارد و ووفق ماده (۱۶) این قانون توسط وزارت جهاد کشاورزی تعیین می‌شود. این اراضی به دو دسته زیر تقسیم می‌شوند:

۱-۲. اراضی کشاورزی حاصلخیز راهبردی: مقصود اراضی کشاورزی حاصلخیزی است که شامل اراضی واقع در محدوده و حریم مناطق ویژه خودکفایی در محصولات راهبردی موضوع بند «۸» این ماده؛ اراضی تجهیز و نوسازی و یکپارچه‌شده واقع در مجتمع‌ها و شهرک‌های کشاورزی، کشت و صنعت‌ها، شرکت‌های سهامی زراعی و شرکت‌های تعاونی تولید روستایی؛ اراضی ملی یا دولتی واگذار شده برای طرح‌های زراعی و باغی، اراضی ایستگاه‌ها و مراکز تحقیقاتی کشاورزی و منابع طبیعی، ذخیره‌گاه‌های اراضی کشاورزی، اراضی کشاورزی ثبت شده به‌عنوان میراث کشاورزی و شالیزارها می‌شود.

۲-۲. اراضی کشاورزی حاصلخیز غیر راهبردی: به آن دسته از اراضی کشاورزی حاصلخیز که جزو اراضی راهبردی قرار نمی‌گیرند، گفته می‌شود.

۳. اراضی کشاورزی غیر حاصلخیز: مقصود، اراضی کشاورزی است که نسبت به اراضی حاصلخیز کشاورزی، محدودیت بیشتری برای تولید محصولات زراعی و باغی دارند و اراضی درجه ۵ تا ۸ را شامل می‌شود که وفق ماده (۱۶) این قانون توسط وزارت جهاد کشاورزی تعیین می‌شود.

۴. اراضی بر خوردار از حد نصاب فنی - اقتصادی: مقصود، اراضی کشاورزی بر خوردار از حد فنی - اقتصادی موضوع قانون جلوگیری از خرد شدن اراضی کشاورزی و ایجاد قطعات مناسب فنی، اقتصادی - مصوب ۱۳۸۵/۱۲/۱۳ با اصلاحات بعدی و آیین‌نامه اجرایی آن است.

۵. اراضی بایر: زمین‌هایی است که سابقه احیا دارد، ولی به‌علت عدم بهره‌برداری برای مدت سه‌سال متوالی، بدون عذر موجه (عوامل قهریه)، بلاکشت یا متروک مانده باشد و یا بماند و یا تولید به‌صورت حرفه‌ای در آن اتفاق نیفتد.

۶. تغییر کاربری: هر گونه فعالیت و احداث بنا و سازه در اراضی کشاورزی که موجب کاهش درجه حاصلخیزی اراضی شود.

۷. کانون‌های بحرانی تغییر کاربری: مناطقی از کشور هستند که میزان تقطیع و تغییر کاربری اراضی کشاورزی، به‌ویژه اراضی کشاورزی حاصلخیز، در آنها از متوسط ملی بالاتر است و توسط وزارت جهاد کشاورزی ظرف حداکثر ۶ ماه از لازم‌الاجرا شدن این قانون تعیین و ابلاغ می‌شوند.

۸. مناطق ویژه خودکفایی در محصولات راهبردی: پهنه‌ای به‌هم پیوسته از اراضی کشاورزی در یک دهستان یا بخش است که حداقل ۷۰ درصد اراضی آن، آبی، مسطح و درجه یک (اعم از دولتی و مستثنیات) بوده و به‌صورت بالقوه یا بالفعل جزء مستعدترین پهنه‌های کشاورزی کشور محسوب می‌شوند. مکان، محدوده و حریم مناطق مذکور توسط صندوق ملی اراضی کشاورزی موضوع ماده (۲۶) این قانون، با رعایت طرح‌های بالادستی تعیین و به تصویب وزارت جهاد کشاورزی می‌رسد.

۹. عملیات مطلوب کشاورزی: مجموعه‌ای از اصول، قواعد و توصیه‌های فنی در کل فرایند قبل، حین و پس از تولید محصولات کشاورزی است که ضمن رعایت پایداری اقتصادی، اجتماعی و محیط زیستی و بهبود معیشت تولیدکنندگان، به تولید مواد غذایی ایمن و سالم منتج می‌شود.

۱۰. **نظام بهره‌برداری یکپارچه:** نظامی است که براساس مدیریت جامع و درهم‌تنیده کلیه عوامل تولید: شامل نیروی انسانی، زمین، آب، ماشین‌آلات و سرمایه مالی، منجر به بهبود عملکرد در واحد سطح، کاهش هزینه‌های تولید و سهولت انجام فعالیت‌های کشاورزی برای تولیدکنندگان می‌شود.
۱۱. **طرح جامع توسعه کشاورزی:** طرحی است که با رویکرد زنجیره ارزش و به‌منظور تأمین معیشت پایدار، بهبود بهره‌وری، تعیین الگوی کشت مناسب و عملیات مطلوب کشاورزی، برای مناطق ویژه خودکفایی در محصولات راهبردی، مجتمع‌ها و شهرک‌های کشاورزی، کشت و صنعت‌ها، شرکت‌های سهامی زراعی و شرکت‌های تعاونی تولید روستایی، تدوین می‌شود. طرح‌های مذکور توسط شرکت‌های مهندسی و خدمات مشاوره‌ای موضوع ماده (۲) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی مصوب ۱۳۸۹/۰۴/۲۳ با اصلاحات و الحاقات بعدی و شرکت‌های دانش‌بنیان تدوین و به تصویب وزارت جهاد کشاورزی می‌رسد.
۱۲. **حقوق توسعه:** حقوقی است که مالک زمین کشاورزی در خصوص استفاده از زمین خود برای کاربری‌های مسکونی، تجاری یا صنعتی دارد. این حقوق، نسبتی از ارزش کل زمین کشاورزی در مقایسه با ارزش سایر کاربری‌ها است و معمولاً به‌منظور تداوم تولید در اراضی کشاورزی در معرض تغییر کاربری پرداخت می‌شود.
۱۳. **ذخیره‌گاه‌های اراضی کشاورزی:** اراضی هستند که به‌منظور حفاظت از اراضی کشاورزی حاصلخیز و دارای بوم‌نظام آسیب‌پذیر در برابر عوامل مخرب از جمله توسعه کاربری‌های غیر کشاورزی در نظر گرفته می‌شوند.
۱۴. **سامانه:** مقصود «سامانه پنجره واحد مدیریت زمین» موضوع ماده (۱۸) این قانون است.
۱۵. **طرح‌های بالادستی:** شامل طرح‌های سند ملی آمایش سرزمین و سند آمایش استان‌ها، موضوع «جزء (۱) بند (الف) ماده (۲۶) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۰-۱۳۹۶)»، طرح‌های کالبدی ملی و منطقه‌ای، طرح‌های توسعه و عمران (جامع) ناحیه‌ای، طرح‌های مجموعه شهری موضوع «آیین‌نامه نحوه بررسی و تصویب طرح‌های توسعه و عمران محلی، ناحیه‌ای منطقه‌ای و ملی و مقررات شهرسازی و معماری کشور - مصوب ۱۳۷۸/۱۰/۱۲» و نواحی صنعتی روستایی موضوع «قانون حمایت از ایجاد نواحی صنعتی روستایی - مصوب ۱۳۷۴/۰۷/۰۶ با اصلاحات بعدی» است.
۱۶. **تأسیسات ضروری:** شامل سامانه‌های آبیاری تحت فشار و سرچاهی، موتورخانه، انبار و تأسیسات مورد نیاز برای نگهداری ادوات و ماشین‌آلات است.
۱۷. **فعالیت‌های مکمل کشاورزی:** مقصود، فعالیت‌های دامداری، پرورش طیور و ماکیان، پرورش آبزیان و ماهیان زینتی، تولید و عرضه مستقیم محصولات کشاورزی، پرورش قارچ و صنایع تبدیلی و تکمیلی کشاورزی و منابع طبیعی است.
۱۸. **فعالیت‌های غیر کشاورزی موردی:** شامل فعالیت‌های اقتصادی در بخش‌های صنعت و خدمات هستند که توسط اشخاص حقیقی و حقوقی، به‌صورت موردی و فارغ از طرح‌های بالادستی بوده و از طریق دستگاه‌های اجرایی مربوطه پیگیری می‌شوند.
۱۹. **طرح‌های خدمات عمومی:** مقصود از طرح‌های خدمات عمومی در این قانون، طرح‌هایی است که مورد نیاز عموم مردم باشد. این طرح‌ها در این قانون شامل: مساجد، حسینیه‌ها، حوزه‌های علمیه و مراکز عبادی اقلیت‌های دینی مصرح در قانون اساسی، کتابخانه‌ها، مراکز فرهنگی و فرهنگسراها، توسعه اماکن زیارتی، بیمارستان‌ها، مدارس، دانشگاه‌ها، آسایشگاه‌های سالمندان و مراکز نگهداری بیماران خاص و آرامستان‌هاست.
۲۰. **طرح‌های تملک‌داری سرمایه‌ای:** مقصود از طرح‌های تملک‌داری سرمایه‌ای در این قانون، طرح‌هایی مشتمل بر مجتمع‌ها، نواحی و شهرک‌های صنعتی، شهرک‌های مسکونی و شهرهای جدید، مجتمع‌ها و مناطق گردشگری، ورزشی و امدادی است.
۲۱. **کمیسیون:** مقصود از کمیسیون در این قانون، ترکیبی از اشخاص حقیقی و حقوقی است که وفق تبصره «۴» ماده (۱۶) این قانون، حسب مورد، در سطح ملی و استانی تشکیل شده و عهده‌دار انجام وظایف مصرح در این قانون است.

بخش دوم: حفظ کاربری و درجه‌بندی اراضی کشاورزی

ماده (۲) - هرگونه تغییر کاربری اراضی کشاورزی حاصلخیز راهبردی از زراعی و یا باغی به سایر کاربری‌ها، در محدوده و حریم و خارج از حریم شهرها و شهرک‌ها و محدوده طرح‌های روستاها و خارج از آن، مناطق آزاد تجاری-صنعتی، مناطق ویژه اقتصادی و بنادر خشک واقع در خارج از محدوده شهرها، مطلقاً ممنوع است. وزارت جهاد کشاورزی مکلف است ظرف حداکثر ۶ ماه، محدوده اراضی مذکور را تعیین و تثبیت کند و دو سال پس از آن، نظام بهره‌برداری یکپارچه را در این اراضی مستقر کند.

تبصره «۱» - احداث تأسیسات ضروری و فعالیت‌های مکمل کشاورزی در اراضی کشاورزی حاصلخیز راهبردی، تابع طرح جامع توسعه کشاورزی است.

تبصره «۲» - وزارت جهاد کشاورزی مکلف است ظرف حداکثر ۶ ماه، با اخذ نظر مشورتی اتاق اصناف کشاورزی ایران، آیین‌نامه اجرایی شرح خدمات و نحوه تهیه و تصویب طرح‌های جامع توسعه کشاورزی را تدوین و ابلاغ کند.

ماده (۳) - تصمیم‌گیری در خصوص تغییر کاربری سایر اراضی کشاورزی داخل محدوده شهرها، شهرک‌ها و روستاها، از شمول این قانون مستثناست.

ماده (۴) - تصمیم‌گیری در خصوص تغییر کاربری سایر اراضی کشاورزی خارج از محدوده شهرها، شهرک‌ها و روستاها، در مواقع ضرورت، تابع احکام مواد (۵) الی (۸) است:

ماده (۵) - احداث تأسیسات ضروری، در صورت برخورداری زمین از حدنصاب فنی-اقتصادی، به صورت انفرادی و در صورت عدم برخورداری از حدنصاب فنی-اقتصادی، به استثنای موتورخانه، صرفاً به صورت مشاعی مجاز است. احداث تأسیسات ضروری معاف از پرداخت عوارض تغییر کاربری است.

تبصره - وزارت جهاد کشاورزی مکلف است ظرف حداکثر ۶ ماه، با اخذ نظر مشورتی اتاق اصناف کشاورزی ایران، آیین‌نامه اجرایی سطح اشتغال، جانمایی و احداث تأسیسات ضروری را تدوین و ابلاغ کند.

ماده (۶) - احداث فعالیت‌های مکمل کشاورزی در اراضی کشاورزی غیر حاصلخیز، بدون پرداخت عوارض تغییر کاربری، مجاز و در اراضی کشاورزی حاصلخیز غیر راهبردی، صرفاً در صورت نبود اراضی کشاورزی غیر حاصلخیز در شهرستان مربوطه، با رعایت طرح‌های بالادستی و پرداخت عوارض تغییر کاربری بلامانع است.

تبصره «۱» - وزارت جهاد کشاورزی مکلف است با همکاری وزارتخانه‌های صنعت، معدن و تجارت و نیرو و سازمان برنامه‌بودجه و سازمان حفاظت محیط زیست و رعایت طرح‌های بالادستی و قوانین و مقررات مربوطه، ظرف حداکثر دو سال از لازم‌الاجرا شدن این قانون، نسبت به تعیین پهنه‌های مستعد و جانمایی استقرار فعالیت‌های مکمل کشاورزی در اراضی کشاورزی غیر حاصلخیز با تأکید ویژه بر صنایع خرد، کوچک و متوسط، اقدامات لازم را به عمل آورد و بر حسن اجرای آن نظارت کند.

تبصره «۲» - تا زمان تهیه طرح‌های مذکور، راه‌اندازی فعالیت‌های مکمل کشاورزی در اراضی کشاورزی حاصلخیز غیر راهبردی، پس از اخذ مجوز تغییر کاربری از کمیسیون استانی مجاز است.

ماده (۷) - اجرای طرح‌های خدمات عمومی که حسب مورد، به تصویب هیئت وزیران یا شورای توسعه و برنامه‌ریزی استان رسیده‌اند و نیز طرح‌های تملک‌دارایی سرمایه‌ای مصوب مجلس شورای اسلامی، اعم از ملی و استانی، با رعایت طرح‌های بالادستی، در اراضی کشاورزی غیر حاصلخیز مجاز است. اجرای طرح‌های مذکور در اراضی کشاورزی حاصلخیز غیر راهبردی، صرفاً در صورت نبود اراضی کشاورزی غیر حاصلخیز در شهرستان مربوطه و اخذ موافقت کمیسیون استانی مجاز است. اجرای طرح‌های تملک‌دارایی سرمایه‌ای موضوع این ماده، معاف از پرداخت عوارض تغییر کاربری هستند.

تبصره «۱» - اجرای طرح‌های موضوع این ماده، منوط به ارائه برنامه‌ای مبنی بر به حداقل رساندن آثار منفی بر اراضی مذکور و جبران خسارت وارده توسط دستگاه مجری است. دستگاه‌های مجری مکلفند نقشه طرح‌های مصوب خود را به منظور برآورد خسارات احتمالی در اختیار وزارت

جهاد کشاورزی قرار دهند. وزارت جهاد کشاورزی، مکلف است براساس دستورالعمل موضوع تبصره «۲» این ماده، ظرف حداکثر سه ماه پس از دریافت نقشه‌های مذکور، میزان خسارات و هزینه‌های احیا و بازسازی اراضی مربوطه را تعیین و به دستگاه مجری جهت پرداخت و سازمان برنامه و بودجه جهت درج در لایحه بودجه سنواتی اعلام نماید. در صورت استنکاف دستگاه مجری از پرداخت خسارات، براساس ماده (۵۷۶) قانون مجازات اسلامی برخورد خواهد شد.

سازمان برنامه و بودجه مکلف است ردیف متمرکزی را برای این موضوع در لوایح بودجه سالیانه پیش‌بینی و در چارچوب موافقت‌نامه با وزارت جهاد کشاورزی، برای مصارف تعیین شده در ماده (۳۹) این قانون به صورت صددرصد (۱۰۰٪) تخصیص دهد.

تبصره «۲» - وزارت جهاد کشاورزی مکلف است با اخذ نظر مشورتی سازمان حفاظت محیط زیست، ظرف حداکثر ۶ ماه از لازم‌الاجرا شدن این قانون، دستورالعمل نحوه ارزیابی خسارت‌های ناشی از تغییر کاربری اراضی کشاورزی را براساس معیارهایی مشتمل بر کیفیت و ساختار خاک، نوع محصول تولیدی و نقش در ارائه خدمات محیط زیستی تدوین و ابلاغ نماید.

تبصره «۳» - به منظور تحقق حداکثر حفاظت از اراضی کشاورزی و صرفه‌جویی در هزینه‌های عمومی و خدمات‌رسانی، سازمان برنامه و بودجه مکلف است حداکثر ظرف دو سال از لازم‌الاجرا شدن این قانون، با همکاری وزارتخانه‌های جهاد کشاورزی، راه و شهرسازی، صنعت، معدن، تجارت و میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری، علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، نسبت به تعیین پهنه‌ها و جانمایی استقرار طرح‌های تملک‌دارایی سرمایه‌ای و طرح‌های خدمات عمومی ملی و استانی در اراضی غیر حاصلخیز با رعایت ضوابط طرح‌های بالادستی اقدامات لازم را به عمل آورد.

ماده (۸) - استقرار فعالیت‌های غیر کشاورزی موردی در اراضی کشاورزی حاصلخیز ممنوع و در اراضی کشاورزی غیر حاصلخیز، پس از طی مراحل قانونی وفق ماده (۱) قانون تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار، مصوب ۱۴۰۱/۰۲/۰۵ و اخذ موافقت کمیسیون استانی و پرداخت عوارض تغییر کاربری مجاز است.

ماده (۹) - ساخت مسکن در اراضی کشاورزی خارج از محدوده شهرها، شهرک‌ها و روستاها مطلقاً ممنوع بوده و هرگونه افزایش محدوده شهرها، شهرک‌ها و روستاها صرفاً از طریق طی فرایند بازنگری طرح‌های جامع و تفصیلی شهری، طرح جامع شهرک و طرح‌های هادی روستایی امکان‌پذیر است. مراجع قانونی تصویب طرح‌های مذکور و تغییرات بعدی آنها، مجاز به الحاق اراضی کشاورزی حاصلخیز به محدوده نیستند. در صورت عدم کفایت اراضی کشاورزی غیر حاصلخیز و بافت‌های فرسوده موجود در محدوده‌ها (مشتمل بر واحدهای مسکونی رهاشده و خالی از سکنه) اعم از ملی و دولتی و با مالکیت خصوصی، الحاق اراضی کشاورزی حاصلخیز غیرراهبردی در صورت نیاز متقاضیان واجد صلاحیت به ساخت مسکن اول، پس از موافقت کمیسیون استانی و پرداخت عوارض تغییر کاربری و طی سایر مراحل قانونی، مجاز است. **تبصره «۱»** - دبیرخانه مراجع تصویب‌کننده طرح‌های جامع و تفصیلی شهری و طرح‌های هادی روستایی، مکلف است کلیه تقاضاهای الحاق اراضی کشاورزی به داخل محدوده‌های مذکور را حداقل سه ماه قبل از طرح موضوع در مراجع تصمیم‌گیری ذی‌ربط، با ذکر دقیق اطلاعات مکانی و درجه حاصلخیزی زمین، ضمن ارسال به وزارت جهاد کشاورزی، وزارت اطلاعات و سازمان بازرسی کل کشور جهت پیگیری، اعلان عمومی می‌شود.

تبصره «۲» - اگر وسعت اراضی مورد تقاضا برای الحاق به داخل محدوده‌های مذکور برای امر تغییر کاربری، بیش از ۵ هکتار در مورد اراضی کشاورزی غیر حاصلخیز و بیش از ۲/۵ هکتار برای اراضی کشاورزی حاصلخیز غیرراهبردی باشد، صدور مجوز مربوطه منوط به موافقت کمیسیون ملی است.

ماده (۱۰) - هرگونه تغییر کاربری اراضی کشاورزی هبه‌شده به دستگاه‌های اجرایی، تابع ضوابط این قانون است.

ماده (۱۱) - مدیریت جهاد کشاورزی شهرستان مکلف است ظرف حداکثر دو هفته از ارسال تقاضای مالک یا نماینده قانونی وی، مجوز محصور کردن اراضی کشاورزی واقع در محدوده و حریم شهرها و اراضی کشاورزی کوهستانی که احتمال سرقت یا بروز خسارت از سوی حیوانات وحشی در آنها وجود دارد را با رعایت حدنصاب فنی-اقتصادی صادر کند.

تبصره - وزارت جهاد کشاورزی مکلف است ظرف حداکثر ۶ ماه، با اخذ نظر مشورتی اتاق اصناف کشاورزی ایران، آیین‌نامه اجرایی شرایط محصور کردن اراضی کشاورزی از نظر نوع و جنس، عرض و ارتفاع حصار و متناسب با مساحت، در جه‌بندی اراضی کشاورزی و نوع محصول را تدوین و ابلاغ کند.

ماده (۱۲) - ایجاد هر گونه مستحذات خارج از حریم قانونی موضوع ماده (۱۷) قانون اصلاح قانون ایمنی راه‌ها و راه‌آهن، مصوب ۱۳۷۹/۰۲/۱۱ در اراضی کشاورزی، تابع ضوابط این قانون است.

ماده (۱۳) - در تمامی مواردی که نیاز به اخذ مجوز تغییر کاربری است، اشخاص حقیقی و حقوقی متقاضی تغییر کاربری مکلف‌اند، درخواست تغییر کاربری خود به همراه مدارک ذیل را در سامانه بارگزاری کنند:

۱. سند مالکیت یا گواهی اداره ثبت مشعر بر مالکیت و یا موافق احکام قطعیت یافته صادره از محاکم قضایی که مالکیت فرد یا افراد تأیید شده باشد؛

۲. برگه موافقت اصولی یا جواز تأسیس که توسط دستگاه اجرایی ذی‌ربط در چارچوب قوانین و مقررات مربوطه صادر شده است؛

۳. برگه تعهدنامه رسمی از متقاضی مبنی بر رعایت ضوابط طرح‌های بالادستی؛

۴. تأییدیه سازمان حفاظت محیط زیست؛

۵. نقشه عرصه محل اجرای طرح با مشخص بودن عوارض طبیعی و نقاط ثابت جهت تطبیق محل استقرار بنا.

تبصره - مراجع صدور مجوز تغییر کاربری موضوع این قانون، مکلف‌اند با رعایت شرایط مقرر برای تغییر کاربری در این قانون، ظرف حداکثر دو هفته پس از دریافت درخواست، با ذکر ادله اعلام رأی کنند.

ماده (۱۴) - اعتبار مجوزهای تغییر کاربری موضوع این قانون به استثنای طرح‌های خدمات عمومی و طرح‌های تملک‌داری سرمایه‌ای، حداکثر دو سال از زمان صدور است. در صورتی که پس از انقضای مهلت مذکور، حسب مورد بنا به تشخیص مرجع صدور پروانه ساخت، عملیات اجرایی سازه مورد نظر کمتر از چهل (۴۰٪) درصد پیشرفت داشته باشد، مجوز صادره باطل و ادامه عملیات اجرایی منوط به اخذ مجوز مجدد و پرداخت مابه‌التفاوت عوارض پرداختی قبلی با عوارض جدید است.

تبصره - در صورت انصراف رسمی و کتبی متقاضی از مجوز تغییر کاربری و بهره‌برداری مجدد کشاورزی (زراعی یا باغی) از اراضی موصوف توسط وی، پس از تأیید مدیر جهاد کشاورزی شهرستان، عوارض تغییر کاربری واریز شده حداکثر ظرف مدت دو ماه از تاریخ اعلام انصراف، طبق مقررات به متقاضی مسترد می‌شود.

ماده (۱۵) - عوارض تغییر کاربری در اراضی کشاورزی حاصلخیز غیرراهبردی، به میزان هشتاد درصد (۸۰٪) و در اراضی کشاورزی غیر حاصلخیز، معادل شصت درصد (۶۰٪) قیمت روز بازار اراضی (بر اساس شاخص قیمت املاک مرکز آمار ایران) با احتساب کاربری جدید خواهد بود. عوارض تغییر کاربری کلیه اراضی کشاورزی، در استان‌های تهران، البرز، گیلان، مازندران و گلستان، به میزان هشتاد درصد (۸۰٪) خواهد بود.

ماده (۱۶) - به منظور حفاظت از اراضی کشاورزی، تداوم تولید غذا، جانمایی صحیح فعالیت‌های اقتصادی و تسهیل فضای کسب و کار، وزارت جهاد کشاورزی مکلف است با همکاری سازمان فضایی ایران، سازمان نقشه‌برداری کشور و سازمان جغرافیایی نیروهای مسلح، حداکثر ظرف چهار سال از لازم‌الاجرا شدن این قانون، اراضی کشاورزی کشور را در هشت طبقه، در جه‌بندی و نقشه این اراضی را حداقل در مقیاس یک بر پنج هزار (۱/۵۰۰۰) تهیه کند. وزارت جهاد کشاورزی مکلف است نقشه‌های موضوع این ماده را در سامانه به صورت قابل دسترس برای عموم بارگذاری کند و در صورت لزوم هر ۱۰ سال یک‌بار مورد بازنگری قرار دهد.

تبصره «۱» - وزارت راه و شهرسازی، سازمان فضایی ایران، سازمان نقشه‌برداری کشور و سازمان جغرافیایی نیروهای مسلح، مکلفند نقشه‌ها، تصاویر ماهواره‌ای و عکس‌های هوایی موجود مربوط به اراضی کشاورزی را با رعایت مواد (۹) و (۱۰) قانون جامع حدنگار (کاداستر) کشور - مصوب ۱۳۹۳/۱۱/۱۲، در سامانه بارگذاری کنند.

تبصره «۲» - تا زمان خاتمه مطالعات درجه‌بندی اراضی کشاورزی کشور، حسب مورد، درجه زمین براساس درخواست متقاضی تغییر کاربری، پس از واریز هزینه‌های بازدید میدانی، نمونه‌برداری و خدمات آزمایشگاهی طبق تعرفه‌های ابلاغی مؤسسه تحقیقات خاک و آب کشور پس از تصویب وزارت جهاد کشاورزی به حساب خزانه‌داری کل کشور، به صورت ناشناس توسط آزمایشگاه‌های مورد تأیید وزارت جهاد کشاورزی انجام می‌شود.

تبصره «۳» - هرگونه فرایند نمونه‌برداری خاک برای تعیین درجه زمین به صورت کاملاً ناشناس و توسط اشخاص غیردولتی صاحب صلاحیت و مورد تأیید وزارت جهاد کشاورزی از نظر دانش و مهارت انجام می‌شود. این اشخاص مجاز به برقراری هیچ‌گونه رابطه مالی و استخدامی با آزمایشگاه‌های ارزیابی‌کننده نمونه‌های خاک نیستند.

تبصره «۴» - آیین‌نامه نحوه ارزیابی و درجه‌بندی اراضی کشاورزی، براساس ویژگی‌های خاک از جمله بافت، ساختار و حاصلخیزی خاک، ظرف حداکثر ۶ ماه توسط وزارت جهاد کشاورزی تدوین و پس از تصویب در کمیسیون مرکب از: ۱. وزیر جهاد کشاورزی (رئیس)، ۲. وزیر راه و شهرسازی، ۳. رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور، ۴. مدیر امور اراضی (دبیر)، ۵. رئیس سازمان حفاظت محیط زیست، ۶. دو نفر نماینده سازمان‌های مردم‌نهاد حفاظت از اراضی کشاورزی و محیط زیست کشور موضوع ماده (۲۴) به انتخاب خود و حکم وزیر جهاد کشاورزی، ۷. رئیس نظام صنفی کشاورزی و منابع طبیعی کشور و ۸. سه نفر عضو هیئت علمی متخصص خاک‌شناسی به انتخاب وزیر علوم، تحقیقات و فناوری، ابلاغ می‌شود.

تبصره «۵» - نقشه‌های درجه‌بندی اراضی کشاورزی هر استان پس از تهیه و قبل از بارگذاری در سامانه، باید به تأیید کمیسیون‌های متناظر استانی موضوع تبصره «۴» این ماده برسد.

ماده (۱۷) - وزارت جهاد کشاورزی مکلف است در کانون‌های بحرانی تغییر کاربری، با رعایت اسناد بالادستی و ارائه مشوق‌های فنی - اعتباری، نسبت به خرید یا انتقال حقوق توسعه اقدامات لازم را به عمل آورد. شیوه‌نامه خرید و انتقال حقوق توسعه، ظرف حداکثر ۶ ماه توسط وزارت جهاد کشاورزی تدوین و ابلاغ می‌شود.

بخش سوم: شفافیت و نظارت هوشمند

ماده (۱۸) - از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون، ارائه درخواست‌های تغییر کاربری و اعلام نتیجه نهایی، هرگونه خرید و فروش تمام یا بخشی از اراضی کشاورزی کشور صرفاً از طریق «سامانه پنجره واحد مدیریت زمین» انجام می‌شود. اطلاعات این سامانه در تمامی مراحل، قابل دسترس سازمان‌های نظارتی و سازمان‌های مردم‌نهاد حفاظت از اراضی کشاورزی موضوع ماده (۲۴) این قانون است. ثبت رسمی معاملات خرید و فروش توسط دفاتر اسناد رسمی انجام خواهد شد.

تبصره - مالک یا مالکان اراضی یا نماینده قانونی آنها که متقاضی تغییر کاربری و خرید و فروش تمام یا بخشی از اراضی تحت مالکیت خود هستند، مکلفند اطلاعات تفکیکی و دقیق اراضی مدنظر به‌ویژه از نظر مکان، مساحت، کاربری کنونی، میزان حق‌آبه، کیفیت خاک (در صورت وجود) و سایر اطلاعات ضروری را در قالب کاربرگ‌های استاندارد ابلاغی وزارت جهاد کشاورزی، در سامانه بارگذاری کنند.

ماده (۱۹) - مراجع قضایی، ادارات ثبت اسناد و املاک، دفاتر اسناد رسمی، فرمانداری‌ها، شهرداری‌ها، بخشداری‌ها، دهیاری‌ها، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، بانک‌ها و مؤسسات مالی، ادارات تابعه وزارت خانه‌های نیرو، نفت، صنعت، معدن و تجارت، میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی و ارتباطات و فناوری اطلاعات، تا زمان راه‌اندازی سامانه، تنها پس از استعلام از مدیریت جهاد کشاورزی شهرستان محل استقرار ملک، از حیث برخورداری طرح متقاضی از مجوز تغییر کاربری، حسب مورد مجازند نسبت به صدور قرار و حکم در خصوص مجوز تغییر کاربری اراضی کشاورزی، ارائه تسهیلات، صدور سند مالکیت، پروانه ساخت، پروانه بهره‌برداری و تأمین و واگذاری خدمات و تأسیسات زیربنایی مانند آب، برق، گاز و تلفن اقدام نمایند. نظر مدیریت جهاد کشاورزی شهرستان برای دستگاه‌های اجرایی مذکور، لازم‌الاجراست.

تبصره «۱» - پس از راه‌اندازی سامانه، استعلام از طریق اخذ شناسه رهگیری از متقاضی و بررسی صحت آن در سامانه انجام می‌شود.

ماده (۲۰) - تأمین و واگذاری خدمات و تأسیسات زیربنایی مانند آب، برق، گاز و تلفن به اراضی زراعی و باغی واقع در داخل محدوده شهرها و شهرک‌ها که وفق طرح‌های جامع و تفصیلی، دارای کاربری کشاورزی هستند، مطابق با تعرفه فضای سبز شهرداری‌ها خواهد بود.

ماده (۲۱) - شناسایی و گزارش تغییر کاربری غیرمجاز اراضی کشاورزی در محدوده و حریم شهر برعهده شهرداری، در خارج از حریم شهر برعهده بخشداری و در محدوده روستا و روستاهای واقع در حریم شهرها که دارای محدوده و حریم مستقل هستند، برعهده دهیاری قرار دارد و این نهادها مکلفند مجوز تغییر کاربری موارد مشکوک را از شخص حقیقی یا حقوقی مربوطه درخواست و صحت آن را از طریق استعلام از اداره جهاد کشاورزی شهرستان و پس از استقرار سامانه، به صورت برخط بررسی کنند. عدم گزارش به موقع توسط مراجع مذکور، نافی مسئولیت وزارت جهاد کشاورزی در پایش و جلوگیری از تغییر کاربری اراضی موضوع این قانون نیست.

ماده (۲۲) - وزارت جهاد کشاورزی مکلف است حداکثر ظرف مدت سه سال، پوشش نظارتی و حفاظتی اراضی کشاورزی کشور را به صددرصد (۱۰۰٪) ارتقا دهد.

ماده (۲۳) - وزارت جهاد کشاورزی مکلف است گزارش نظارتی حفاظت از اراضی کشاورزی را شامل عملکرد برنامه‌ها و طرح‌های حفاظتی، روند یکپارچه‌سازی و خریدی اراضی، آمار تغییر کاربری‌های مجاز و غیرمجاز اراضی کشاورزی به تفکیک شهرها، بخش‌ها، دهستان‌ها و روستاها، هزینه‌های ناشی از تغییر کاربری اراضی کشاورزی و عملکرد تخصیص منابع ناشی از اجرای این قانون را به صورت سالیانه تدوین و به صورت عمومی منتشر سازد.

ماده (۲۴) - وزارت جهاد کشاورزی مکلف است ظرف حداکثر ۶ ماه از لازم‌الاجرا شدن این قانون، آیین‌نامه توسعه و توانمندسازی سازمان‌های مردم‌نهاد حفاظت از اراضی کشاورزی، شامل نحوه ارائه آموزش‌های لازم برای کشف و گزارش تغییر کاربری‌ها و نحوه فرهنگ‌سازی و بسیج مردم را تدوین و با اولویت کلان‌شهرها و کانون‌های بحرانی تغییر کاربری به مرحله اجرا در آورد.

تبصره - وزارت جهاد کشاورزی مکلف است در صورت گزارش تغییر کاربری غیرمجاز توسط اشخاص حقیقی و حقوقی، چهل درصد (۴۰٪) جریمه تعیین شده برای متخلف را به عنوان حق‌الکشف به گزارش‌دهندگان جرم پرداخت کند. اطلاعات مربوط به هویت گزارش‌دهندگان، در حکم اسناد دولتی محرمانه محسوب و در صورت انتشار یا افشای آنها مطابق با قانون مجازات انتشار و افشای اسناد محرمانه و سری دولتی مصوب ۱۳۵۳/۱۱/۲۹ بر خورده می‌شود. هرگونه رفتار تبعیض‌آمیز، تنبیهی یا تلافی‌جویانه از سوی کلیه مدیران و کارکنان دستگاه‌های اجرایی مربوطه، علیه گزارش‌دهندگان از جمله اخراج، تعلیق از کار، قطع یا کاهش حقوق یا مزایا، محرومیت از ارتقای شغلی، بازخرید، بازنشستگی پیش از موعد، جابه‌جایی، لغو قرارداد و یا مزاحمت، ارباب یا تهدید به یکی از موارد فوق و سایر تبعیض‌ها و اقدامات تلافی‌جویانه احتمالی، ممنوع بوده و گزارش‌دهندگان در چنین شرایطی تحت حمایت‌های قوه قضائیه و قانون حمایت از گزارشگران فساد، مصوب ۱۴۰۲/۱۰/۲۶ قرار می‌گیرند. مدیران دستگاه‌های اجرایی در صورت اقدام برخلاف این بند، به ۶ ماه تا دو سال انفصال موقت از خدمات عمومی و دولتی و در صورت تکرار به انفصال دائم از خدمات مذکور محکوم می‌شوند.

بخش چهارم: احیا، یکپارچه‌سازی و جلوگیری از خرد شدن اراضی کشاورزی

ماده (۲۵) - وزارت جهاد کشاورزی مکلف است ظرف حداکثر ۶ ماه، سند ملی یکپارچه‌سازی اراضی کشاورزی را تدوین و ابلاغ کند. این سند شامل: اهداف کمی، جمع و یکپارچه‌سازی اراضی کشاورزی، سازوکارهای تضمین حقوق اشخاص قبل و بعد از یکپارچه‌سازی، نحوه ترویج و اجرای طرح‌های نمونه یکپارچه‌سازی، شیوه‌های استقرار نظام بهره‌برداری مناسب، توسعه زنجیره ارزش پایدار و سازوکارهای تضمین معیشت پایدار و اشتغال‌زایی برای نیروی کار آزادشده ناشی از یکپارچه‌سازی و مکانیزاسیون اراضی کشاورزی است.

ماده (۲۶) - به منظور یکپارچه‌سازی و ارتقای بهره‌وری اراضی کشاورزی، سامان‌دهی بازار اجاره زمین و جلوگیری از بلااستفاده ماندن و بایر شدن اراضی کشاورزی، «صندوق ملی اراضی کشاورزی» از طریق جمع‌آوری یا سازمان‌دهی واحدهای سازمانی مرتبط در وزارت جهاد کشاورزی، ذیل وزارتخانه مذکور تشکیل می‌شود.

ماده (۲۷) - «صندوق ملی اراضی کشاورزی» که از این پس در این قانون به اختصار «صندوق» خوانده می‌شود، دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی است و به صورت شرکت سهامی وابسته به وزارت جهاد کشاورزی فعالیت می‌کند. مدت فعالیت صندوق نامحدود و مرکز اصلی آن در تهران قرار دارد و در صورت لزوم به تشخیص وزارت جهاد کشاورزی می‌تواند در سایر استان‌های کشور، شعبه یا نمایندگی تأسیس کند. این صندوق، منحصراً تابع این قانون و مقررات اساسنامه خود بوده و در مواردی که در این قانون و اساسنامه مربوطه پیش‌بینی نشده باشد، تابع مقررات قانون تجارت بوده و بر طبق اصول بازرگانی اداره می‌شود.

ماده (۲۸) - سرمایه اولیه صندوق ۴۰۰۰ میلیارد ریال است که از محل فروش اموال و امکانات منقول و غیرمنقول مازاد وزارت جهاد کشاورزی تأمین می‌شود. افزایش سرمایه صندوق با تصویب مجمع عمومی صندوق خواهد بود.

ماده (۲۹) - صندوق دارای مجمع عمومی، هیئت‌مدیره، مدیرعامل و بازرس خواهد بود.

تبصره «۱» - مجمع عمومی صندوق، مشتمل بر سه نفر به نمایندگی از وزیر جهاد کشاورزی، یک نفر به نمایندگی از وزارت امور اقتصادی و دارایی، یک نفر به نمایندگی از سازمان برنامه و بودجه و یک نفر به نمایندگی از بانک مرکزی بوده و به ریاست وزیر جهاد کشاورزی تشکیل می‌شود. اعضای مجمع عمومی باید دارای حداقل مدرک کارشناسی ارشد و پنج سال سابقه اجرایی - نظارتی مرتبط با امور مالی و یکپارچه‌سازی و احیای اراضی کشاورزی و نظام‌های بهره‌برداری باشند.

تبصره «۲» - اعضای هیئت‌مدیره صندوق، متشکل از یازده نفر به شرح زیر است که به پیشنهاد وزیر جهاد کشاورزی، توسط مجمع عمومی منصوب می‌شوند:

الف) معاونان وزیر جهاد کشاورزی در امور آب و خاک، اراضی، منابع طبیعی و آب‌خیزداری و سازمان مرکزی تعاون روستایی ایران.

ب) هفت نفر از متخصصان مجرب در امور مدیریت زمین، تشکل‌ها و نظام‌های بهره‌برداری، کشاورزی، اقتصاد، مالی و حقوقی که دارای تحصیلات حداقل کارشناسی ارشد و حداقل پنج سال تجربه اجرایی - نظارتی در زمینه‌های فوق باشند.

مجمع عمومی، از بین اعضای هیئت‌مدیره، یک نفر را به عنوان رئیس و یک نفر را به عنوان نایب رئیس هیئت‌مدیره تعیین می‌کند. مدت مسئولیت اعضای هیئت‌مدیره پنج سال بوده و انتخاب مجدد هر یک از اعضا بلامانع است.

تبصره «۳» - مدیرعامل صندوق، با رأی اکثریت مطلق اعضای هیئت‌مدیره، از بین اشخاصی که دارای صلاحیت‌های موضوع بند «ب» است، انتخاب و توسط وزیر جهاد کشاورزی منصوب می‌شود.

ماده (۳۰) - اساسنامه صندوق، ظرف ۶ ماه، توسط وزارت جهاد کشاورزی با همکاری سازمان اداری و استخدامی کشور تدوین و به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد.

ماده (۳۱) - وظایف صندوق به شرح ذیل است:

شناسایی قطعات اراضی کمتر از حدنصاب فنی - اقتصادی و تهیه نقشه جابه‌جایی، تعویض، تجمیع و یکپارچه‌سازی قطعات مذکور و اجرای عملیات مربوطه؛

تبصره «۱» - صندوق مکلف است قبل از اجرای عملیات مذکور، ضمن جلب موافقت مالکان اراضی دارای مالکیت خصوصی، حدود اربعه و کیفیت اراضی مالکان را مشخص کند و در صورت کاهش کیفیت یا کمیت اراضی مالکان در اثر اجرای عملیات مذکور، مابه‌التفاوت میزان ارزش زمین قبل از زمین جدید را به عنوان غرامت به مالکان زمین پرداخت کند. ارائه ضمانت‌نامه رسمی به مالکان اراضی، مبنی بر حفظ حقوق مالکیت و کیفیت و عملکرد اراضی، قبل از شروع عملیات جابه‌جایی، تعویض، تجمیع و یکپارچه‌سازی، در صورت تقاضای مالکان، توسط صندوق الزامی است.

تبصره «۲» - صندوق مکلف است یا همکاری سازمان مرکزی تعاون روستایی ایران، اقدامات ترویجی و تشویقی مقتضی را به منظور تبدیل مالکیت اراضی مذکور به سهام و مدیریت یکپارچه آنها در قالب شرکت‌های سهامی و تعاونی غیردولتی به عمل آورد و از طریق صندوق‌های حمایت از توسعه کشاورزی و سایر شیوه‌های قانونی، نسبت به جلب سرمایه‌های عموم مردم برای اجرای وظایف قانونی خود اقدام نماید.

تبصره «۳» - به منظور ایجاد جهش در طرح‌های زیرساختی بخش کشاورزی و تضمین کیفیت و تحقق حداکثر بهره‌وری از زیرساخت‌های مذکور، وزارت جهاد کشاورزی مکلف است نسبت به جذب مشارکت بخش خصوصی در طراحی و اجرای طرح‌های آبیاری و زهکشی و تجهیز و نوسازی اراضی، از طریق مشارکت عمومی - خصوصی - مردمی و در قالب زنجیره ارزش، اقدامات لازم را به عمل آورد. هزینه بخش خصوصی، از محل عواید طرح، تهاتر یا اجاره طولانی مدت اراضی ملی و دولتی، با رعایت ضوابط و قوانین مربوطه جبران می‌شود.

پیش‌بینی اشتغال جایگزین و مکمل برای نیروی کار آزاد شده ناشی از اجرای عملیات جابه‌جایی، تعویض، تجمیع و یکپارچه‌سازی اراضی کشاورزی، از طریق توسعه صنایع تبدیلی و تکمیلی و صنایع دستی و گردشگری کشاورزی و روستایی و سایر مشاغل مکمل؛ خرید و تملک اراضی کشاورزی در موارد ضرورت به تشخیص هیئت مدیره صندوق و در چارچوب ضوابط این قانون؛ شناسایی اراضی بایر و اجرای طرح‌های احیای اراضی و ارتقای حاصلخیزی خاک؛

حمایت فنی - اعتباری از تشکل‌های بخش کشاورزی و سمن‌های حفاظت از اراضی کشاورزی برای خرید قطعات اراضی کمتر از حدنصاب فنی - اقتصادی با رعایت ماده (۳۷) این قانون و قطعات اراضی کشاورزی بایر با رعایت ماده (۳۴) این قانون؛

تبصره «۱» - قیمت اراضی کشاورزی جهت خرید، فروش و اجاره، از طریق توافق بین خریدار و مالک زمین یا نماینده قانونی وی تعیین می‌شود.

تبصره «۲» - صندوق مکلف است در فروش یا اجاره اراضی خود، نسبت به لحاظ مشوق‌هایی در اجاره‌بها و مدت زمان اجاره برای شرکت‌های تعاونی و سهامی و دانش‌آموختگان رشته‌های مرتبط با کشاورزی، اقدامات لازم را به عمل آورد.

تبصره «۳» - وزارت جهاد کشاورزی مکلف است ظرف حداکثر ۶ ماه، شیوه‌نامه خرید و واگذاری اراضی کشاورزی را تدوین و ابلاغ کند و بر اجرای صحیح آن نظارت به عمل آورد.

سامان‌دهی نظام اجاره‌داری و توسعه قراردادهای اجاره بلندمدت (حداقل سه‌ساله) در اراضی کشاورزی؛ مدیریت یکپارچه و پایدار اراضی کشاورزی دولتی وفق الگوی کشت مصوب و عملیات مطلوب کشاورزی؛ جانمایی و استقرار مناطق ویژه خودکفایی در محصولات راهبردی؛

تبصره - اجرای وظایف صندوق در خصوص اراضی کشاورزی دولتی و ملی با رعایت قوانین و مقررات مربوطه انجام می‌پذیرد.

ماده (۳۲) - صندوق مکلف است با استفاده از ظرفیت بخش خصوصی و تعاونی، اقدامات لازم را برای مدیریت یکپارچه، دانش‌بنیان و اجتماع‌محور اراضی کشاورزی حاصلخیز کشور، در قالب «مناطق ویژه خودکفایی در محصولات راهبردی»، به عمل آورد.

تبصره «۱» - صندوق مکلف است با رعایت طرح‌های بالادستی، مکان، محدوده و حریم مناطق ویژه خودکفایی در محصولات راهبردی را تعیین کرده و به تصویب وزارت جهاد کشاورزی برساند.

تبصره «۲» - مدیریت مناطق ویژه خودکفایی در محصولات راهبردی، براساس طرح‌های جامع توسعه کشاورزی انجام می‌شود. در صورت عدم رعایت ضوابط طرح‌های جامع توسعه کشاورزی توسط مالکان اراضی کشاورزی این مناطق، کلیه حمایت‌ها و مشوق‌های دولتی از این اشخاص متوقف می‌شود.

تبصره «۳» - وزارت جهاد کشاورزی مکلف است نسبت به انتخاب عامل توسعه و راهبری مناطق ویژه از بین یکی از گزینه‌های زیر شامل تشکل‌ها و شرکت‌های مهندسی و خدمات مشاوره‌ای موضوع مواد (۲) و (۵) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی، شرکت‌های دانش‌بنیان، پارک‌های علم و فناوری، مراکز رشد و نوآوری و گروه‌های جهادی تخصصی، اقدامات لازم را به عمل آورد. آیین‌نامه شرح وظایف تفصیلی و صلاحیت‌های عامل توسعه و راهبری از نظر تجربه (حداقل سه‌سال سابقه کار مرتبط) و تخصص (حداقل کارشناسی ارشد در رشته‌های کشاورزی) و وثایق، ظرف سه‌ماه از ابلاغ این قانون توسط وزارت جهاد کشاورزی ابلاغ می‌شود.

تبصره «۴» - وزارت جهاد کشاورزی مجاز است پس از اخذ موافقت کتبی مالکان ۷۵ درصد از اراضی منطقه ویژه، نسبت به اجرای طرح یکپارچه‌سازی اراضی و طرح جامع توسعه کشاورزی اقدام کند و نسبت به جلب موافقت ۲۵ درصد مابقی، از طریق خرید اراضی مذکور یا

اعطای معوض از محل اراضی دولتی کشاورزی اقدام کند. تعیین بهای خرید و معوض و معوض اراضی مذکور از طریق توافق بین وزارت جهاد کشاورزی و مالک یا مالکین تعیین می‌شود. در صورت حصول توافق، وزارت جهاد کشاورزی مکلف است ظرف حداکثر دو ماه، نسبت به پرداخت بهای زمین و خسارات وارده اقدام کند. عدم اقدام به پرداخت بها و تملک زمین از سوی وزارت جهاد کشاورزی پس از مهلت مذکور، به منزله انصراف از اجرای طرح است. هر گاه نسبت به بهای عادلانه و خسارات وارده، بین وزارت جهاد کشاورزی و مالک یا مالکین توافق حاصل نشود، موارد مذکور توسط هیئتی مرکب از سه نفر کارشناس رسمی دادگستری تعیین می‌شود.

تبصره ۵» - صندوق مکلف است به منظور افزایش استقبال مالکان اراضی کشاورزی، اقدامات حمایتی و اقناعی لازم را از جمله ترویج و آموزش، تسهیل ارائه یکپارچه خدمات توسعه کسب و کار از طریق بخش‌های غیردولتی به ویژه شرکت‌های دانش‌بنیان، تضمین سهم‌بری مستقیم مالکان از سود ناشی از فراوری محصولات منطقه ویژه، تسهیل پوشش بیمه اجتماعی، اعطای تسهیلات به مالکان برای خرید فناوری‌های مورد نیاز در قالب اقساط کم‌بهره و بلندمدت انجام دهد.

تبصره ۶» - به استثنای موارد مربوط به ایجاد و توسعه صنایع کشاورزی، انبار کالاهای کشاورزی و تعمیرگاه و توقف‌گاه ماشین‌آلات کشاورزی و نظایر آن، تفکیک و تقسیم اراضی زراعی به کمتر از ۲۰ هکتار و باغات به کمتر از ۱۰ هکتار در مناطق ویژه تولید محصولات راهبردی ممنوع است. مفاد طرح جامع توسعه کشاورزی در این تبصره لازم‌الرعایه است.

تبصره ۷» - تقلیل درآمد متصوره در این ماده، از طریق کاهش هزینه‌های دولت در امر تولید، از قبیل کاهش مصرف آب، انرژی و نهاده‌های کشاورزی و استفاده بهینه از آنها و افزایش تولید و کاهش نیاز به واردات ناشی از یکپارچه‌سازی اراضی جبران می‌شود.

ماده (۳۳) - وظایف صندوق در اراضی کشاورزی دارای مالکیت خصوصی، به صورت داوطلبانه و با ارائه مشوق‌ها و کمک‌های فنی - اعتباری و جلب موافقت مالکان اراضی مذکور انجام می‌شود.

ماده (۳۴) - مالکان اراضی خصوصی بایر واقع در خارج از محدوده شهرها و روستاها مکلفند ظرف یک سال پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون، یکی از دو حالت زیر را به مرحله اجرا در آورند:

الف) رأساً اقدام به کشت و تولید مستمر به صورت حرفه‌ای کنند و این امر به تأیید وزارت جهاد کشاورزی برسد؛

ب) به اشخاص حقیقی یا حقوقی موضوع ماده (۳۷) این قانون، بفروشند یا به صورت بلندمدت (حداقل سه ساله) اجاره دهند و یک نسخه از قرارداد منعقد را به صندوق و مدیریت جهاد کشاورزی شهرستان تسلیم کنند.

تبصره ۱» - مالکان مذکور در صورت عدم اجرای یکی از گزینه‌های فوق پس از اتمام مهلت مقرر، مکلفند نسبت به پرداخت مالیات موضوع تبصره «۶» ماده (۵۳) این قانون اقدام کنند.

ماده (۲۵) - وزارت جهاد کشاورزی مکلف است با همکاری وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و سازمان نظام مهندسی کشاورزی و منابع طبیعی کشور، نسبت به آموزش متخصصان تسهیلگری طرح‌های یکپارچه‌سازی، عوامل توسعه و راهبری مناطق ویژه و ایجاد شبکه متخصصان مربوطه، اقدامات لازم را به عمل آورد.

ماده (۳۶) - سازمان صداوسیما جمهوری اسلامی ایران به منظور ارتقای فرهنگ حفاظت از اراضی کشاورزی مکلف است با همکاری وزارت جهاد کشاورزی، اقداماتی از جمله موارد زیر را به عمل آورد:

تدوین و اجرای برنامه‌هایی برای ترویج و فرهنگ‌سازی ارزش‌های حیاتی اراضی کشاورزی و لزوم حفاظت و یکپارچه‌سازی این اراضی و ترویج نمونه‌های موفق؛

انعکاس پرونده‌های سازمان یافته تغییر کاربری غیرمجاز اراضی کشاورزی رسیدگی شده در دادگاه‌ها؛

اطلاع‌رسانی عمومی درباره روش‌های کشف و گزارش تغییر کاربری‌های غیرمجاز اراضی کشاورزی؛

اطلاع‌رسانی ضوابط این قانون.

ماده (۳۷) - خرید و فروش اراضی کمتر از حدنصاب فنی - اقتصادی به اشخاص حقیقی یا حقوقی، صرفاً با رعایت ترتیبات زیر مجاز است:

مالکان اراضی هم‌جوار که دارای مرز مشترک با اراضی عرضه شده برای فروش هستند؛ به استثنای موارد قهری مانند مجاورت با منابع طبیعی و اراضی دولتی؛

مالکان اراضی غیر هم‌جوار ساکن در روستای مربوطه؛

مستأجر زمین عرضه شده برای فروش که حداقل یک سال سابقه اجاره زمین مورد نظر را داشته باشد. اولویت با مستأجرینی است که سابقه سکونت بیشتری در روستای مربوطه داشته باشند و فعالیت‌های زراعی - باغی سهم بالاتری از درآمد آنها را تأمین کند؛

شرکت‌های تعاونی تولید و روستایی و سهامی زراعی شهرستان مربوطه؛

شرکت‌های دانش‌بنیان فعال در زمینه کشاورزی و دانش‌آموختگان رشته‌های کشاورزی شهرستان مربوطه در صورت سپردن تعهد سکونت در روستای مربوطه.

تبصره ۱- در بندهای «۱» و «۲»، مالکانی که سطح اراضی تحت مالکیت آنها کمتر از حدنصاب فنی - اقتصادی است، در اولویت قرار دارند.

تبصره ۲- اطلاعیه فروش اراضی موضوع این قانون به مدت ۴۵ روز در سامانه بارگذاری می‌شود. در صورتی که پس از اتمام مهلت مقرر، تقاضایی برای خرید اراضی مذکور از سوی اشخاص حقیقی یا حقوقی مذکور در بندهای «۱» الی «۵» این ماده، ثبت نشود، صندوق مکلف است تا حداکثر یک ماه، از محل منابع خود و یا مشارکت عموم مردم نسبت به خرید اراضی مذکور اقدام کند.

تبصره ۳- در صورتی که اراضی موضوع این ماده به غیر از اشخاص حقیقی و حقوقی مذکور واگذار شود، مشمول مالیات موضوع تبصره

«۶» ماده (۵۳) این قانون می‌شود.

بخش پنجم: تعیین تکلیف زمین کشاورزی پس از فوت مالک

ماده (۳۸) - در خصوص نحوه مدیریت یا تملک هر قطعه اراضی کشاورزی بر جای مانده از متوفی، در صورتی که قطعه مذکور کمتر از حدنصاب فنی - اقتصادی باشد و یا تقسیم آن بین وراثت، سبب تخطی از حدنصاب فنی - اقتصادی مذکور شود، به یکی از چهار حالت ذیل‌الذکر عمل می‌شود:

الف) در صورت توافق وراثت، زمین به صورت یکجا به یکی از ورثه اجاره داده می‌شود تا عملیات کشت را انجام دهد و هر ساله براساس توافق صورت گرفته فی‌مابین وراثت، سهم سایر وراثت را پس از برداشت محصول، به صورت کالایی یا نقدی بپردازد.

ب) در صورت توافق وراثت، زمین به صورت خانوادگی در قالب یکی از شرکت‌های موضوع قانون تجارت یا قانون شرکت‌های تعاونی، مصوب ۱۳۵۰/۰۳/۱۶ با اصلاحات بعدی به صورت یکجا مورد بهره‌برداری قرار می‌گیرد.

پ) زمین به صورت توافقی و یکجا، به یکی از ورثه که متقاضی خرید زمین مربوطه است، فروخته می‌شود.

تبصره - در انتقال و فروش زمین، اولویت با ورثه‌ای است که حداقل سه مورد از شرایط زیر را داشته باشد:

حداقل در یک سال منتهی به فوت متوفی، به کار کشاورزی اشتغال داشته باشد،

حداقل در یک سال منتهی به فوت متوفی، تحت پوشش صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر یا بیمه سلامت روستاییان باشد،

سابقه سکونت بیشتری در روستایی که زمین موروثی در آن واقع شده است، داشته باشد،

دارای ماشین‌آلات کشاورزی باشد.

ت) در صورتی که تا یک سال پس از فوت مالک زمین، وراثت یکی از بندهای «الف»، «ب» و «پ» را اجرا نکنند، زمین به دستور دادگاه و به صورت یکجا، به اشخاص حقیقی یا حقوقی موضوع ماده (۳۷) این قانون با رعایت ترتیب مقرر فروخته می‌شود.

ماده (۳۹) - صددرصد (۱۰۰٪) درآمدهای ناشی از اجرای این قانون، پس از واریز به خزانه‌داری کل کشور، به وزارت جهاد کشاورزی تخصیص می‌یابد تا صرف توانمندسازی نظام‌های بهره‌برداری، خرید و یا انتقال حقوق توسعه، اعطای تسهیلات به متقاضیان جهت احیای اراضی بایر

دارای مالکیت خصوصی، احداث زیرساخت‌های زنجیره ارزش پایدار کشاورزی و منابع طبیعی، اجرای عملیات جابه‌جایی، تعویض، تجمیع و یکپارچه‌سازی اراضی کشاورزی به‌ویژه در مناطق ویژه خودکفایی در محصولات راهبردی و نظارت بر تغییر کاربری اراضی کشاورزی به‌ویژه در کانون‌های بحرانی تغییر کاربری شود.

تبصره - تأمین حقوق و دستمزد کارکنان وزارت جهاد کشاورزی و صندوق از اعتبارات موضوع این ماده ممنوع بوده و در حکم تصرف در اموال عمومی است.

بخش ششم - تخلفات و جرائم

ماده (۳۰) - هرگونه اقدام از سوی اشخاص حقیقی و حقوقی که به درجه‌بندی نادرست و خلاف واقع اراضی کشاورزی منتج شود، تخلف محسوب شده و با متخلف یا متخلفان به شرح زیر برخورد می‌شود:

الف) در صورت تخلف از سوی کارکنان آزمایشگاه، متخلف یا متخلفان به پرداخت جریمه نقدی به میزان بهای اراضی به قیمت روز بازار محکوم می‌شود و در صورت تکرار، به دو برابر جریمه مذکور محکوم شده و پروانه بهره‌برداری آزمایشگاه مربوطه به مدت پنج‌سال به حالت تعلیق درمی‌آید. متخلف یا متخلفان طی مدت زمان تعلیق پروانه بهره‌برداری حق هیچ‌گونه فعالیت آزمایشگاهی در این زمینه در کشور را نخواهند داشت.

ب) کارکنان و مدیران وزارت جهاد کشاورزی و واحدهای تابعه در مرکز، استان‌ها، شهرستان‌ها و دهستان‌ها در صورت تخلف، ضمن پرداخت جریمه نقدی به میزان بهای اراضی مورد نمونه‌برداری به قیمت روز بازار، به ۶ ماه تا دو سال انقصال موقت از خدمات عمومی و دولتی و در صورت تکرار به پرداخت دو برابر جریمه نقدی مذکور و انقصال دائم از خدمات مذکور محکوم می‌شوند.

پ) در صورت وارد شدن خسارت ناشی از تشخیص خلاف واقع به اراضی کشاورزی از سوی کارکنان آزمایشگاه و یا کارکنان و مدیران وزارت جهاد کشاورزی، متخلف یا متخلفان به پرداخت خسارت وارده محکوم می‌شوند.

ماده (۴۱) - اعطای هرگونه مجوز تغییر کاربری و ثبت معامله خرید و فروش اراضی کشاورزی خارج از سامانه و هرگونه اقدام برخلاف حکم ماده (۱۹) این قانون توسط مدیران و کارکنان دستگاه‌های ذی‌ربط، تخلف محسوب شده و حسب مورد، ضمن ابطال پروانه یا مجوزهای صادره و جمع‌آوری انشعابات و خدمات ارائه شده با حکم مرجع قضایی، متخلفان در مرتبه اول به حداکثر تنبیهات مندرج در بندهای «ب» و «د» ماده (۹) قانون رسیدگی به تخلفات اداری، مصوب ۱۳۷۲/۰۹/۰۷ با اصلاحات بعدی و در مرتبه دوم به تنبیهات مندرج در بندهای «ی» و «ک» ماده (۹) قانون مذکور محکوم می‌شوند. مجوز فعالیت دفاتر اسناد رسمی در صورت هرگونه تخلف، ابطال می‌شود.

ماده (۴۲) - درج آگهی فروش زمین کشاورزی در خارج از سامانه، جرم محسوب و مرتکبان در مرتبه اول به محرومیت از حقوق اجتماعی درجه (۶) و در صورت تکرار به جریمه نقدی و محرومیت از حقوق اجتماعی درجه (۵) محکوم می‌شوند.

ماده (۴۳) - در صدر ماده (۱۴) قانون حفاظت از خاک، مصوب ۱۳۹۸/۰۳/۲۰ عبارت «درجه (۶)» جایگزین عبارت «درجه (۸)» می‌شود.

ماده (۴۴) - در ماده (۱۶) قانون حفاظت از خاک، مصوب ۱۳۹۸/۰۳/۲۰، عبارت «با نظارت وزارت»، به قبل از عبارت «خاک را بازسازی» و عبارت «و در صورت تکرار به حداکثر جزای نقدی با حکم مراجع قضایی محکوم می‌شود» به انتهای ماده و یک تبصره به شرح زیر بدان اضافه می‌شود:

تبصره «۲» - در صورتی که تخریب خاک در اراضی درجه ۱، ۲ و ۳ صورت گرفته باشد، تخریب‌کنندگان به حداکثر جزای نقدی موضوع این ماده، محرومیت از هرگونه اخذ تسهیلات بانکی به مدت سه‌سال و حبس درجه (۷) و در صورت تکرار، به حبس درجه (۵) و دو برابر سایر مجازات‌های موضوع این تبصره محکوم می‌شوند.

ماده (۴۵) - هرگونه اقدام از سوی مالکان یا متصرفان برای تغییر کاربری اراضی کشاورزی بدون اخذ مجوز از مراجع ذی‌صلاح، جرم محسوب شده و علاوه بر قلع و قمع و اعاده به حالت سابق، مرتکب یا مرتکبین به پرداخت جزای نقدی، معادل دو برابر بهای اراضی کشاورزی به قیمت

روز زمین با کاربری جدید و خسارت ناشی از تخریب زمین کشاورزی و نابودی پوشش گیاهی به تشخیص وزارت جهاد کشاورزی و محرومیت از حقوق اجتماعی درجه (۶) و در صورت تکرار علاوه بر قلع و قمع و اعاده به حالت سابق و پرداخت جریمه نقدی مذکور به حبس درجه (۶)، محکوم می‌شود.

تبصره - در صورتی که جرم موضوع این ماده به صورت سازمان یافته ارتکاب یابد و یا وسعت اراضی تغییر کاربری یافته توسط یک شخص، بیش از ۵۰۰۰ متر مربع باشد، علاوه بر قلع و قمع و اعاده به حالت سابق، به مجازات زیر محکوم می‌شود:

۱. حداکثر میزان محرومیت از حقوق اجتماعی و حبس تعزیری درجه (۶)،

۲. پرداخت جریمه نقدی معادل سه برابر بهای اراضی کشاورزی به قیمت روز زمین با کاربری جدید،

۳. انتشار حکم قطعی در رسانه‌ها،

۴. ممنوعیت بهره‌مندی از تسهیلات بانکی به مدت ۱۰ سال.

ماده (۴۶) - مدیریت جهاد کشاورزی شهرستان مکلف است به محض اطلاع و یا شناسایی و احراز هر یک از مصادیق تغییر کاربری غیر مجاز اراضی کشاورزی براساس قرائن و امارات، حداکثر ظرف یک ماه، نسبت به توقف عملیات و بهره‌برداری و صدور اخطار به اعاده به حالت سابق، به مرتکب یا مرتکبان اقدام نماید. حداکثر مدت زمان اعاده به حالت سابق، پانزده روز از زمان دریافت اخطار است. مرتکب یا مرتکبان حداکثر ظرف مدت سه روز پس از دریافت اخطار، مهلت دارند اعتراض خود را نسبت به تشخیص مدیریت جهاد کشاورزی شهرستان به مرجع قضایی اعلام نمایند.

تبصره «۱» - مرجع قضایی مکلف است به اعتراضات اخطار شونده، خارج از نوبت رسیدگی و در صورت اثبات جرم تغییر کاربری غیر مجاز، براساس ماده (۴۵) این قانون اعلام رأی کند.

تبصره «۲» - پس از اتمام مهلت پانزده روز، چنانچه اخطار شونده، هیچ‌گونه اعتراضی در مرجع قضایی ثبت نکرده باشد و از اجرای کامل مفاد اخطار به استتکاف نموده باشد؛ مأموران نیروی انتظامی مکلفند با اعلام مدیریت جهاد کشاورزی شهرستان و حضور نماینده دادستان، ضمن تنظیم صورت‌مجلس، نسبت به جمع‌آوری آثار تغییر کاربری و اعاده به حالت سابق با هزینه مرتکب یا مرتکبان، اقدام و مراتب را برای رسیدگی به مرجع قضایی ذی‌ربط اعلام نمایند.

تبصره «۳» - چنانچه در جریان رسیدگی و قبل از صدور رأی یا حکم توسط مرجع قضایی، اراضی کشاورزی تغییر کاربری یافته، توسط مرتکب یا مرتکبان به وضع اولیه اعاده گردد، با اعلام مرتکب یا مرتکبان و تأیید رئیس جهاد کشاورزی شهرستان، رسیدگی به پرونده متوقف و قرار موقوفی تعقیب صادر می‌شود.

تبصره «۴» - استانداری‌ها و فرمانداری‌ها مکلف هستند در صورت اعلام نیاز مدیریت جهاد کشاورزی شهرستان، به منظور قلع و قمع بنا، ظرفیت فنی و مهندسی خود را در اختیار مراجع مذکور قرار دهند.

ماده (۴۷) - در هر مورد که مجوزهای ساخت و ساز و تغییر کاربری اراضی کشاورزی موضوع این قانون توسط مرجع قضایی، غیر قانونی تشخیص داده شده و ابطال شود و اجرای این قانون موجب بروز خسارت به مالکان شود، حسب درخواست ذی‌نفع، اشخاص صادرکننده مجوز غیرقانونی، ملزم به جبران خسارت وارده به متضرر می‌باشند.

ماده (۴۸) - قوه قضائیه مکلف است، شعبه یا شعبی از دادگاه‌های کیفری (۲) با قضات دارای حداقل ۱۰ سال سابقه قضایی را برای رسیدگی به جرائم تغییر کاربری اراضی کشاورزی و منابع طبیعی و زمین‌خواری اختصاص دهد.

ماده (۴۹) - هرگونه معاونت و مباشرت در معاملات اراضی کشاورزی دارای تغییر کاربری غیر مجاز و نیز تفکیک و افراز اراضی کشاورزی زیر حد نصاب فنی - اقتصادی، جرم بوده و مرتکب یا مرتکبان به مجازات موضوع تبصره ماده (۴۵) این قانون محکوم می‌شوند.

ماده (۵۰) - جریمه نقدی موضوع این فصل در خصوص عموم مرتکبان و کلیه مجازات‌های این قانون در خصوص مرتکبان جرائم سازمان یافته، دفاتر مشاور املاک و کارکنان دولت قابل تعلیق نیست.

بخش هفتم: سایر مقررات

ماده (۵۱) - وزارت جهاد کشاورزی مکلف است طرح‌های جبران هزینه خدمات محیط زیستی ارائه شده توسط مالکان اراضی کشاورزی مستثنیات را طراحی و اجرایی کند.

تبصره «۱» - خدمات محیط زیستی شامل انواع حفاظتی، حمایتی، تأمینی، تنظیمی و فرهنگی است و مصادیق آن شامل منافی از قبیل: تشکیل خاک، حفاظت خاک و کاهش فرسایش، ایجاد یا تقویت پوشش گیاهی، ترسیب کربن، حفظ یا تقویت تنوع زیستی و احیای زیستگاه‌های طبیعی، تنظیم جریان آب، تصفیه آب، تأمین آب در نقاط پایین دست رودخانه، تصفیه هوا، تعدیل دما، کاهش مخاطرات آتش سوزی، سیل و طوفان و آلاینده‌های محیط زیستی، ارزش‌های زیبایی‌شناختی و حفاظت از میراث کشاورزی و منابع طبیعی می‌شود که توسط اراضی کشاورزی برای بهبود طبیعت و رفاه انسان‌ها فراهم می‌شود.

تبصره «۲» - آیین‌نامه اجرایی این ماده مشتمل بر راهبردهای تأمین منابع مالی و پایش و ارزشیابی، با در نظر گرفتن انطباق با شرایط محلی، حداکثر ظرف ۶ ماه، توسط وزارت جهاد کشاورزی با اخذ نظر مشورتی سازمان حفاظت محیط زیست تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

ماده (۵۲) - واحدهای مسکونی خالی، خانه‌های دوم و بیشتر و باغ‌ویلاهای مجاز که ارزش آنها با احتساب عرصه و اعیان، بیش از پنجاه میلیارد (۵۰،۰۰۰،۰۰۰،۰۰۰) ریال باشد، مشمول مالیات به میزان سه درصد ارزش روز می‌شوند. مقصود از خانه‌های دوم، سکونتگاه‌هایی است که بین ۱۲۰ تا ۲۱۰ روز در طول سال اقامت داشته باشند. این مالیات بر عهده شخصی است که در ابتدای هر سال مالک واحدهای مسکونی مذکور می‌باشد. تشخیص ارزش املاک موضوع این ماده توسط ممیزان وزارت امور اقتصادی و دارایی انجام می‌شود.

ماده (۵۳) - تصمیم‌گیری در مورد واحدهای مسکونی غیر مجازی که بنابه تشخیص وزارت جهاد کشاورزی، تا قبل از پایان سال ۱۳۹۵ در اراضی کشاورزی احداث شده‌اند، تابع احکام زیر است:

الف) اگر واحدهای مسکونی غیر مجاز واقع در محدوده روستا و یا متصل به محدوده روستا، خانه اول مالک یا متصرف باشد، در صورت اشتغال به کار وی در روستا و رعایت ضوابط احداث بنابه تشخیص مرجع صدور پروانه، پس از اخذ جریمه‌ای معادل ارزش زمین با کاربری جدید، مجوز مربوطه توسط مدیریت جهاد کشاورزی شهرستان صادر می‌شود. مالکان یا متصرفان مشمول این بند، در صورتی که جزء سه دهک پایین درآمدی باشند، مشمول پرداخت ۲۰ درصد ارزش زمین با کاربری جدید می‌شوند.

ب) در مناطقی که واحدهای مسکونی غیر مجاز به صورت مجتمع و به هم پیوسته ساخته شده باشد، در صورتی که مالکان یا متصرفان، رأساً اراضی بایر و لم‌یزرع ملی و دولتی یا اراضی پایاب سدها را به میزان حداقل سه برابر ظرفیت تولید اراضی تغییر کاربری یافته، احیا و به وزارت جهاد کشاورزی یا مالکان خصوصی موجود تحویل دهند و یا در اجرای طرح‌های مصوب آبخیزداری و کاشت جنگل مشارکت نمایند، در صورت رعایت ضوابط احداث بنا به تشخیص مرجع صدور پروانه، پس از تأیید وزارت جهاد کشاورزی، در اراضی کشاورزی حاصلخیز با پرداخت جریمه‌ای معادل ۳ برابر و در اراضی کشاورزی غیر حاصلخیز با اخذ جریمه‌ای معادل ۲ برابر قیمت روز زمین با کاربری جدید، قرار منع تعقیب صادر می‌شود.

تبصره «۱» - وزارت جهاد کشاورزی مکلف است، محل و میزان اراضی بایر و لم‌یزرع ملی و دولتی و عرصه‌های مستعد جنگل کاری و یا اراضی راهبردی را ترجیحاً از همان شهرستان محل وقوع تغییر کاربری تعیین و به متخلف یا متخلفان اعلام و در سامانه بارگزاری نماید. مدیریت جهاد کشاورزی شهرستان مکلف است قبل از شروع طرح‌های موضوع این ماده، اطلاعیه‌ای مبنی بر تعهدات متخلف رادر محل طرح نصب کند.

تبصره «۲» - تشخیص زمان احداث واحدهای مسکونی غیر مجاز در اراضی کشاورزی بر مبنای تصاویر ماهواره‌ای و عکس‌های هوایی دهه ۱۳۹۰ انجام خواهد شد.

تبصره «۳» - تعیین مصادیق واحدهای مسکونی غیر مجاز مجتمع و به هم پیوسته موضوع بند «ب» این ماده، بر اساس آیین‌نامه‌ای خواهد بود که ظرف حداکثر سه ماه پس از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون توسط وزارت جهاد کشاورزی با همکاری و اخذ نظر مشورتی سازمان حفاظت محیط زیست و بنیاد مسکن انقلاب اسلامی تدوین و به تصویب شورای عالی شهرسازی و معماری ایران می‌رسد.

تبصره «۴» - وزارت جهاد کشاورزی مکلف است ظرف حداکثر ۶ ماه از لازم‌الاجرا شدن این قانون، نسبت به علامت‌گذاری و تعیین و تثبیت محدوده ساخت‌وسازهای موضوع این ماده و نصب اخطار مبنی بر قلع‌وقمع هرگونه ساخت‌وساز جدید اقدام نماید.

تبصره «۵» - اشخاص حقیقی و حقوقی مشمول این ماده، به مدت یک‌سال از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون مهلت دارند، درخواست خود را به مدیریت جهاد کشاورزی شهرستان اعلام دارند. در صورت عدم مراجعه مالکان یا متصرفان مستحقات غیرمجاز در این مدت، نسبت به صدور حکم قلع‌وقمع بنا اقدام خواهد شد و تمامی دستگاه‌های اجرایی از جمله ارائه‌دهندگان خدمات زیربنایی عمومی، شهرداری‌ها و دهیاری‌ها با اعلام مدیریت جهاد کشاورزی شهرستان ذی‌ربط مکلف به قطع خدمات و انشعاب و ابطال پروانه صادره هستند.

تبصره «۶» - کلیه واحدهای مسکونی غیرمجازی که براساس شرایط مندرج در این ماده، مشمول منع تعقیب می‌شود، سالیانه مشمول مالیات به نرخ پنجاه درصد (۵۰٪) بر مأخذ ارزش قیمت روز زمین است. مالکان این مستحقات مکلفند مالیات بر اراضی خود را هر سال با تسلیم اظهارنامه مالیاتی مربوط تا آخر دی‌ماه سال بعد به اداره امور مالیاتی محل وقوع ملک تسلیم و مالیات متعلق را ظرف همین مدت پرداخت کنند. در غیر این صورت مشمول جرائم و مجازات مقرر در قوانین و مقررات مربوط به امور مالیاتی می‌شوند.

تبصره «۷» - واحدهای مسکونی غیرمجازی که مالکین آنها مدیران و رؤسای دستگاه‌های اجرایی در سطح کشور، استان و شهرستان، نماینده مجلس و وزیر یا معاونان آنها باشند، صرفاً مشمول قلع‌وقمع می‌شود.

ماده (۵۴) - از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون:

الف) رئیس سازمان امور اراضی کشور به‌عنوان عضو شورای عالی شهرسازی و معماری ایران به ترکیب این شورا اضافه می‌شود.

ب) مدیر امور اراضی استان به‌عنوان عضو به کمیسیون استانی موضوع ماده (۵) قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۲۲ با اصلاحات بعدی، اضافه می‌شود.

پ) نماینده سازمان امور اراضی کشور به‌عنوان عضو به کمیسیون موضوع ماده (۹۹) قانون شهرداری، مصوب ۱۳۳۴/۰۴/۱۱ با اصلاحات بعدی، اضافه می‌شود.

ت) نمایندگان وزارت راه و شهرسازی و سازمان امور اراضی کشور به‌عنوان عضو به کمیسیون موضوع ماده (۱۰۰) قانون شهرداری، مصوب ۱۳۳۴/۰۴/۱۱ با اصلاحات بعدی، اضافه می‌شوند.

ماده (۵۵) - به تمامی پرونده‌های مربوط به ساخت‌وسازهای فاقد مجوز تغییر کاربری مستقر در اراضی کشاورزی خارج از محدوده شهرها و داخل محدوده روستاها و اراضی راهبردی داخل محدوده شهرها که تا قبل از تصویب این قانون به ترتیب در کمیسیون ماده (۹۹) و کمیسیون ماده (۱۰۰) رأی قطعی در مورد آنها صادر نشده است، مطابق ماده (۴۵) این قانون عمل خواهد شد. تخلفات ساختمانی ساخت‌وسازهای دارای مجوز تغییر کاربری مستقر در اراضی مذکور در کمیسیون‌های مواد (۹۹) و (۱۰۰) قانون شهرداری مورد رسیدگی قرار خواهد گرفت.

ماده (۵۶) - از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون، قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغی مصوب ۱۳۷۴/۰۳/۳۱ با اصلاحات بعدی و ماده (۴) قانون مجازات استفاده‌کنندگان غیرمجاز از آب، برق، تلفن، فاضلاب و گاز - مصوب ۱۳۹۶/۰۳/۱۰ با اصلاحات بعدی نسخ می‌شود.

منابع و مآخذ



- [۱] ورمزیاری، حجت و محسن صمدی. ۱۳۹۳. تحلیل سیاست‌ها و رهیافت‌های حفاظت از اراضی کشاورزی «با تأکید بر قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها و اصلاحیه آن». ماهنامه گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۴۰۳۶، ۱۴۰۳۶، ۲۲ (۹).
- [2] FAO. (2015). Soil Is a Non-Renewable Resource. Its Preservation Is Essential for Food Security and Our Sustainable Future. Food Agric. Organ.
- [۳] بیانات مقام معظم رهبری (مدظله‌العالی) در دیدار با مسئولان و فعالان محیط زیست، منابع طبیعی و فضای سبز، ۱۳۹۳/۱۲/۱۷.
- [4] <https://www.fao.org/faostat/en/#data/RL>.
- [۵] سازمان امور اراضی کشور. ۱۴۰۱. آمارنامه تخصصی اراضی کشاورزی (۱۴۰۱-۱۴۰۰)، دفتر فناوری اطلاعات و امنیت فضای مجازی.
- [۶] میرزاشاهی، کامران و سیدعلی غفاری نژاد. ۱۳۹۹. امنیت غذایی با مدیریت پایدار اراضی، نشریه مدیریت اراضی، ۸ (۲).
- [۷] <https://www.tasnimnews.com/fa/news/1401/02/28/2713333> بررسی - جایگزینی - قلع - با - جریمه - در - کمیسیون - ماده - ۱۰ - چرا - ۱۳ هزار - حکم - تغییر - کاربری - غیر مجاز - اراضی - کشاورزی - اجرا - تشد.
- [۸] نامه سازمان بازرسی کل کشور.
- [۹] ملکوتی، محمدجعفر، محمدحسین بنایی، عزیز مؤمنی و محمد بای‌بوردی. ۱۳۸۴. خاک‌های ایران: تحولات نوین در شناسایی، مدیریت و بهره‌برداری، تهران، سازمان تحقیقات، آموزش و ترویج کشاورزی، مؤسسه تحقیقات خاک و آب.
- [۱۰] زارعی، رها و حجت ورمزیاری. ۱۴۰۱. بررسی تجارب جهانی یکپارچه‌سازی اراضی کشاورزی؛ درس‌آموخته‌هایی برای ایران، ماهنامه گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۸۶۱۸، ۳۰ (۹).
- [۱۱] مرکز آمار ایران. ۱۳۹۴. نتایج تفصیلی سرشماری عمومی کشاورزی کل کشور - ۱۳۹۳.
- [۱۲] سازمان امور اراضی کشور، نتایج کاداستر استان زنجان.
- [۱۳] اعلامی بروجنی، پژمان و مریم چاله‌کابی. ۱۴۰۱. بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور (۷۴): بخش کشاورزی و منابع طبیعی، ماهنامه گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۸۸۰۴، ۳۰ (۱۱).



گزیده سیاستی

نظر به نقش غیر قابل انکار قوانین و مقررات متعدد و متناقض در تخریب اراضی کشاورزی، اصلاح قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها با رویکرد حفاظت حداکثری از کاربری اراضی زراعی و باغی حاصلخیز و راهبردی و هدایت تغییر کاربری‌ها به اراضی غیر حاصلخیز، از ضروریات اساسی است.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir