

»
()
« //

بخش کشاورزی یکی از بخش‌های مهم اقتصادی ایران است که اهمیت آن در تأمین امنیت غذایی و ایجاد اشتغال، غیرقابل انکار می‌باشد. از این رو، حفاظت از عوامل تولید در این بخش، به‌ویژه عامل زمین کشاورزی و زراعی، نه فقط برای حمایت از اقتصاد کشاورزی بلکه برای حمایت از کل اقتصاد کشور، امری ضروری است.

یکی از شیوه‌های حفاظت و نگهداری زمین‌های زراعی و باغ‌ها، جلوگیری از تغییر کاربری آن‌ها است. بدیهی است انجام این عمل در عالم واقع، بسیار دشوار خواهد بود و چه بسا لطمات شدیدی را بر پیکره نظام اقتصادی کشور وارد آورد.

به منظور حفظ سطح تولید در بخش کشاورزی، مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۷۴، قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها را به تصویب رساند. اما به دلیل ابهام برخی مسئولان اجرایی در خصوص مفاهیم مندرج در این قانون، اجرای مفاد آن با مشکلاتی مواجه شد. مهم‌ترین مشکل، اختلاف نظر در مورد حدود دایره شمول قانون فوق‌الذکر می‌باشد.

پس از انجام مطالعات و بررسی‌های لازم بر روی مفاد طرح تفسیری پیشنهادی و قوانین جاری و مصوبات موجود، توضیحات ذیل قابل تأمل است:

در خصوص دایره شمول عبارت «محدوده قانونی» مندرج در ماده (۱) قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها مصوب ۱۳۷۴، دو نظریه مختلف وجود دارد:

نخست آن‌که؛ با توجه به نص قوانین جاری و مصوبات هیأت وزیران در شرایط فعلی، «محدوده استحفاظی» محیطی فراتر از «محدوده قانونی» شهرهاست. به این جهت، در محدوده استحفاظی جز در موارد ضروری، تغییر کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها ممنوع است. استدلال طرفداران نظریه مزبور بر این مبنا استوار است که به موجب بند «۱» مصوبه هیأت وزیران مورخ ۱۳۶۷/۱۲/۱۰ موضوع «تعاریف محدوده قانونی و حریم (محدوده) استحفاظی شهرها مورد عمل قانون زمین شهری»، در تعیین محدوده شهر، طرح جامع معتبر شهر، لحاظ خواهد شد. بر این اساس، در صورت وجود طرح جامع شهر، محدوده قانونی شهر می‌بایست منطبق با طرح جامع مصوب شهر باشد. بند «۲» همان مصوبه در تعریف «محدوده استحفاظی» مقرر داشته است که «حریم استحفاظی عبارت است از حریم مصوب شهرها که بزرگ‌تر و در برگیرنده محدوده نهایی مشخص شده در طرح مصوب جامع یا هادی شهر، و در

شهرهای دارای حریم مصوب، بزرگ‌تر از حریم شهر باشد؛ محدوده نهایی طرح‌های مذکور، حریم استحفاظی محسوب خواهد شد».

بنابراین در شرایط قانونی حاضر، محدوده استحفاظی، محدوده‌ای «بزرگتر از محدوده قانونی مصوب شهر» تلقی شده و به این جهت، تغییر کاربری اراضی زراعی و باغ‌هایی که در این محدوده قرار دارند برابر ماده (۱) قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها، جز در موارد ضروری و با تشخیص کمیسیون مرکب از نمایندگان وزارتخانه‌های کشاورزی، مسکن و شهرسازی، جهادسازندگی و سازمان حفاظت محیط زیست، ممنوع خواهد بود. طرفداران نظریه فوق براین اعتقادند که نظریه مزبور علاوه بر آن‌که با هدف اولیه قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها که همانا حفظ سطح تولید در بخش کشاورزی و جلوگیری از زوال زمین‌های کشاورزی است، انطباق کامل دارد، آثار مثبت اقتصادی نیز بر جای می‌گذارد. لذا در صورتی که محدوده استحفاظی نیز جزء محدوده قانونی شهر تلقی شود، نه تنها قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها از هدف اولیه‌اش فاصله می‌گیرد بلکه خطر زوال زمین‌های زراعی و باغات موجود در حوزه استحفاظی شهرها، موجب ایجاد نوسانات شدید در سطح تولید بخش کشاورزی شده و چه بسا آثار زیانباری را به دنبال داشته باشد.

طرفداران این نظریه معتقدند که حریم قانونی شهرها مشتمل بر دو محدوده «خدماتی» و «استحفاظی» است و تصمیم‌گیری در خصوص اراضی زراعی و باغات موجود در حریم قانونی، توسط شهرداری‌ها و با تأیید وزارت کشور صورت می‌گیرد. هواداران این نظریه با بیان این واقعیت که جامعه در مسیر رشد و توسعه قرار داشته و افزایش جمعیت و نیاز به مسکن، ضرورت توسعه محدوده خدماتی شهرها را ایجاب می‌کند، معتقدند که اگر تصمیم‌گیری در خصوص اراضی واقع در «محدوده استحفاظی» با وزارت کشاورزی و سازمان حفاظت محیط زیست باشد، در این صورت عملاً راه بر توسعه محدوده خدماتی براساس تصمیم‌گیری شوراهای شهر و شهرداری‌ها، بسته می‌شود.

این نظر در ماده (۱) لایحه «تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آن‌ها»^۱ مورد توجه بوده است. مطابق ماده (۱) لایحه فوق‌الذکر: «محدوده شهر عبارت است از حد کالبدی موجود شهر و توسعه آتی در دوره طرح جامع...» همچنین در ماده (۲) همان لایحه مقرر شده که «حریم شهر عبارت است از قسمتی از اراضی بلافصل پیرامون محدوده شهر که نظارت و کنترل شهرداری در آن ضرورت دارد. به منظور حفظ اراضی لازم و مناسب برای توسعه موزون شهرها با رعایت اولویت حفظ اراضی کشاورزی، باغات و جنگل‌ها، هرگونه استفاده برای احداث ساختمان و تأسیسات در داخل حریم شهر تنها در چارچوب ضوابط و مقررات مصوب طرح‌های جامع و هادی امکان‌پذیر خواهد بود...».

از عبارات فوق می‌توان استنباط نمود که از دیدگاه تهیه‌کنندگان لایحه مذکور، همانند طرح تفسیری پیشنهادی نمایندگان مجلس شورای اسلامی، «محدوده استحفاظی» در واقع جزء «محدوده یا حریم قانونی شهر» تلقی شده و به این جهت، خارج از شمول ماده (۱) قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها مصوب ۱۳۷۴ خواهد بود.^۲ با عنایت به پایه‌های استدلال هر دو گروه، تصمیم‌گیری نهایی در خصوص پذیرش هر یک از این نظریات با نمایندگان مجلس شورای اسلامی خواهد بود.

همچنان‌که پیش از این مورد اشاره قرار گرفت، پذیرش هر یک از نظریات فوق‌الذکر از اختیارات نمایندگان مجلس شورای اسلامی است؛ لکن در صورت تمایل نمایندگان به پذیرش نظریه دوم، پیشنهاد می‌نماید تصویب طرح تفسیری حاضر، تا رسیدگی به لایحه «تعاریف حریم و محدوده شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آن‌ها» و تعیین تکلیف نهایی در خصوص آن، مسکوت گذارده شود، زیرا لایحه مذکور، همچنان‌که توضیح داده شد، در صورت تصویب نهایی می‌تواند تأمین‌کننده نظر پیشنهاددهندگان طرح تفسیری حاضر باشد.

۱. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۱۳۸۲/۶/۳۱ گزارش کارشناسی خود را نسبت به این لایحه تقدیم مجلس کرده است.

۲. این لایحه پس از تصویب در شور اول، برای تصویب نهایی در دستور کار مجلس قرار دارد.