

واکاوی در قواعد قانونی و رویه های قضایی
در حفظ اراضی کشاورزی
(با نظر داشت به شهرستان گرگان)

مؤلف:

سیدمصطفی حقی

دانشگاه عمومی و انقلاب داسرای مرکز استان گلستان

فهرست مطالب



۱۵	دبیاجه
۱۷	مقدمه
۱۹	فصل اول: مفاهیم، مدل و داده‌های پیشگیری از تعرض به اراضی کشاورزی
	مبحث اول: مفاهیم تحقیق
	مبحث دوم: وضعیت شهرستان گرگان از حیث تعرض به اراضی کشاورزی
۲۰	وقایع و واکنشی نهادهای متولی
۲۰	کفتار اول:
۲۰	الف) مالک:
۲۰	ب) کشاورز:
۲۰	ب) زمین زراعی:
۲۱	ت) اراضی زراعی:
۲۱	ج) باغ:
۲۲	ج) خارج از محدوده شهرها و شهرکها:
۲۳	ح) روستاهای دارای طرح هادی:
۲۳	خ) تغییر کاربری:
۲۴	د) قطع و قمع:
۲۴	ذ) منابع طبیعی:
۲۴	ر) زراعت:
۲۴	ز) باغداری:
۲۵	را) اراضی ملی:

- س) کشت گلخانه ای: ۲۵
- ش) پرورش دام: ۲۵
- ص) پرورش طیور: ۲۵
- ض) پرورش زنبور عسل: ۲۶
- ط) پرورش کرم ابریشم: ۲۶
- ظ) پرورش ماهی: ۲۶
- ح) خانوار معمولی ساکن: ۲۶
- خ) بهر بردار غیر ساکن: ۲۶
- د) بهره بردار کشاورزی: ۲۷
- ق) اراضی کشاورزی آبی: ۲۷
- ک) اراضی کشاورزی دیم: ۲۷
- گ) زیر کشت: ۲۷
- ل) باغ و قلمستان: ۲۷
- م) کاشت مجتمع: ۲۷
- ن) کاشت مجتمع ساده (تک محصولی) مخلوط (چند محصولی): ۲۸
- و) کاشت پراکنده: ۲۸
- ه) محصولات دائمی مثمر: ۲۸
- ی) محصولات دائمی غیر مثمر: ۲۸
- گفتار دوم: کشاورزی، جوانب امر و ضرورت ها ۲۹
- الف: اهمیت اراضی کشاورزی در جهان ۲۹
- ب) سرانه زمین در جهان ۳۰
- پ) سرانه ارزش تولید کشاورزی در جهان ۳۰
- ت) نسبت صادرات کشاورزی در جهان ۳۱
- ث) نقش کشاورزی در توسعه ۳۱
- ج) مساحت کل، زمین زراعی و زمین زیر کشت محصولات دائمی در جهان ۳۱
- چ) پیشینه کشاورزی در ایران ۳۲
- ح) اهمیت و نقش کشاورزی در اقتصاد ایران ۳۳



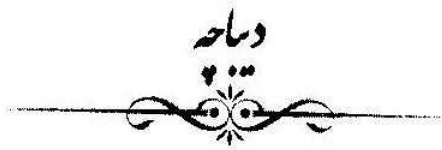
۳۸.....	خ) اهمیت اراضی کشاورزی در ایران و تاثیر آن بر اقتصاد کشور
۴۱.....	د) آسیب های منابع طبیعی
۴۲.....	ر) قدمتی که در استان جهت مبارزه با این تغییر کاربری صورت گرفته است
.....	گفتار سوم: وضعیت شهرستان گرگان از حیث تعرض به اراضی کشاورزی و اقدامات نهادهای
۴۳.....	متولی
۴۳.....	الف) آمار اراضی کشاورزی ایران و مقایسه آن با وضعیت اراضی کشاورزی جهان
۴۴.....	ب) آمار تغییر کاربری غیرمجاز استان گلستان و شهرستان گرگان
۴۵.....	ب)
۴۶.....	ب)
۴۸.....	ت)
۵۰.....	ج) قابلیت اراضی استان
۵۳.....	ج)
۵۴.....	خ)
۵۵.....	د) کاربری اراضی کشاورزی
۵۶.....	ت) اراضی زراعی
۵۷.....	د) باغ وقلستان
۵۹.....	مبحث دوم: علل و راهکارهای پیشگیری از تعرض به اراضی کشاورزی
۵۹.....	گفتار اول: علل تعرض به اراضی کشاورزی
۶۳.....	گفتار دوم: راهکارهای پیشگیری از تعرض به اراضی کشاورزی
۶۴.....	الف) اقسام پیشگیری
۶۴.....	۱- پیشگیری وضعی
۶۵.....	۲- پیشگیری اجتماعی
۶۶.....	ب) راهکارهای پیشگیرانه
۶۶.....	۱- اجرای بموقع وقایع ماده ۱۰ الحاقی قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها
۶۷.....	۲- اجرای جدی تبصره یک ماده (۳) و ماده (۸) الحاقی قانون
۶۷.....	۳- نظارت دقیق بر فعالیت بنگاههای معاملات ملکی

- ۴- تقویت کمی و کیفی سامانه اطلاع رسانی ۱۳۱ و تجهیز و تأمین خودروهای مورد نیاز
گشتهای ویژه: ۶۷
- ۵- اصلاح الگوی کشت و به صرفه کردن کشاورزی ۶۷
- ۶- خرید تضمینی محصولات کشاورزی و جلوگیری از تضرر مالی کشاورزان ۶۷
- فصل دوم: سیر قانونگذاری در ایران در خصوص اراضی کشاورزی و بررسی رویه قضایی**
- شهرستان گرگان:** ۶۹
- مبحث اول: مروری بر مقررات ناظر به حفظ اراضی کشاورزی ۷۰
- گفتار اول: جایگاه کشاورزی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۸ با بازنگری
سال ۱۳۶۶ ۷۰
- الف) اصل دوم قانونی اساسی ۷۰
- ب) اصل پنجم و ششم ۷۰
- پ) اصل چهارم (پنجم) ۷۰
- ت) اصل چهارم و هشتم ۷۰
- ث) اصل چهارم و نهم ۷۱
- گفتار دوم: جایگاه کشاورزی در سایر تفسیر و موضوعه ۷۱
- الف) لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی مملکت برای اجرای برنامه های عمومی و
عمرانی دولت مصوب ۱۳۵۸ ۷۱
- ب) شرح وظایف تفصیلی وزارت جهاد کشاورزی مصوب ۱۳۸۱/۴/۱ هیئت وزیران ۷۱
- پ) آیین نامه اجرایی ماده (۱۱) قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی مصوب ۱۳۷۹ ۷۱
- ت) قانون حفظ نباتات مصوب ۱۳۴۶/۲/۱۲ ۷۱
- ث) آیین نامه اجرایی قانون حفظ نباتات مصوب ۱۳۴۶ وزارت کشاورزی ۷۲
- ج) قانون ثبت ارقام گیاهی و کنترل و گواهی بذر و نهال مصوب ۱۳۸۲/۴/۲۹ ۷۲
- چ) آیین نامه اجرایی قانون ثبت ارقام گیاهی و کنترل بذر و نهال مصوب ۱۳۸۶ هیئت
وزیران ۷۲
- ح) قانون افزایش بهره وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی مصوب ۱۳۸۹ ۷۲
- خ) آیین نامه اجرایی نحوه رتبه بندی مراکز موضوع تبصره ۶ ماده ۲ قانون افزایش بهره
وری بخش کشاورزی مصوب ۱۳۹۱/۷/۳۰ هیئت وزیران ۷۲

د) آیین نامه اجرایی تبصره ۳ الحاقی ماده ۹ قانون افزایش بهره وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی موضوع ماده ۵۴ قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقاء نظام مالی کشور	۷۲
ذ) قانون جلوگیری از خرد شدن اراضی کشاورزی و ایجاد قطعات مناسب فنی و اقتصادی	۷۳
مصوب ۱۳۸۵/۱۲/۱۳	۷۳
ر) آیین نامه اجرایی قانون جلوگیری از خرد شدن اراضی کشاورزی و ایجاد قطعات مناسب فنی و اقتصادی مصوب ۱۳۹۵	۷۳
ز) قانون اصلاح ماده ۳۳ قانون حفاظت و بهره برداری از جنگل ها و مراتع	۷۳
ز) قانون منع فروش و واگذاری اراضی فاقد کاربری مسکونی برای امر مسکن به شرکتهای تعاونی مسکن و سایر اشخاص حقیقی و حقوقی مصوب ۶ مرداد ۱۳۸۱	۷۴
س) آیین نامه اجرایی قانون منع فروش و واگذاری اراضی فاقد کاربری مسکونی برای امر مسکن به شرکتهای تعاونی مسکن و سایر اشخاص حقیقی و حقوقی مصوب ۶ خرداد ۱۳۸۳	۷۴
ش) آیین نامه اجرایی تبصره ۱ ماده ۱۱ اصلاحی قانونی ایمنی راهها و راه آهن مصوب ۶ بهمن ۱۳۸۱	۷۴
ص) آیین نامه مربوط به استفاده از اراضی احداث بنا و تاسیسات در خارج از محدوده قانونی و حریم شهرها مصوب ۱۳۵۵ هجری وزیران	۷۴
ض) ضوابط جلوگیری از افزایش محدوده شهرها مربوط ۱۳۸۸ شورایعالی شهرسازی و معماری ایران	۷۵
ط) لایحه قانونی حفظ و گسترش فضای سبز در شهرها	۷۵
ق) قانون سوم: قوانین و مقررات مربوط به تغییر کاربری به طور خاص	۷۵
الف) قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ ها مصوب ۱۳۷۴/۳/۳۱ و اصلاحیه	۷۵
۱۳۸۵/۸/۱	۷۵
ب) آیین نامه اجرایی قانون اصلاح قانون اصلاح قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها	۸۰
مصوب ۱۳۸۶/۳/۲	۸۰
د) دستورالعمل اجرایی تبصره ۲ و ۳ ماده یک و تبصره یک ماده ۲ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ ها	۹۲

- الف - نحوه تشخیص اراضی زراعی و باغ‌ها: ۹۲
- ب- ضوابط تغییر کاربری اراضی زراعی و باغها در روستاها: ۹۳
- ج- ضوابط تغییر کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها برای سکونت شخصی مالکین کم بضاعت: ۹۴
- د- تمرکز اطلاعات مربوط به تغییر کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها در سازمان جهاد کشاورزی استان: ۹۵
- ه- نیازهای بخش کشاورزی و دامی: ۹۵
- و- دستورالعمل مشترک موضوع ماده (۱۰) آیین نامه اجرائی قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها: ۹۹
- ز- دستورالعمل تعیین مصادیق تغییر کاربری غیرمجاز موضوع ماده ۱۰ قانون اصلاح قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها مصوب ۱۳۸۵/۰۸/۰۱ مجلس شورای اسلامی: ۱۰۰
- ژ- دستورالعمل ماده ۱۰ آیین نامه اجرائی قانون اصلاح قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها: ۱۰۱
- س- دستورالعمل نحوه و چگونگی دریافت تقاضا، تشکیل و تکمیل پرونده بررسی کارشناسی طرح درخواست در کمیسیون تبصره ۱- ده ۱ نگهداری سوابق و مصوبات و ابلاغ تصمیمات کمیسیون و کمیسیون تقویم (موضوع تبصره ۲- ده ۳ مصوبه شماره ۵۹۸۷۹/ت- ۳۷۱۱۰ مورخ ۱۳۸۶/۴/۱۹ هایت محترم وزیران): ۱۰۶
- ش- دستورالعمل نحوه تقویم و ارزیابی اراضی زراعی و باغها- ضوع تبصره ۳ الحاقی ماده ۲ اصلاحی قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها (موضوع ماده ۸ تصویب نامه شماره ۵۹۸۷۹/ت- ۳۷۱۱۰ مورخ ۱۳۸۶/۰۴/۱۹ هیات محترم وزیران): ۱۱۰
- الف) ترکیب کمیسیون تقویم و نحوه تشکیل آن ۱۱۰
- ب) نحوه تقویم و ارزیابی: ۱۱۰
- ج) نحوه ایجاد وحدت رویه و نظارت: ۱۱۱
- مبحث دوم: ملاحظات اجرایی و قانونی حفظ اراضی کشاورزی و رویه قضائی شهرستان گرگان ۱۱۲
- گفتار اول: ملاحظات اجرایی و قانونی حفظ اراضی کشاورزی ۱۱۲
- الف) سوء استفاده از قلمرو زمانی قانون حفظ کاربری اراضی کشاورزی: ۱۱۲
- ب) قلمرو مکانی اجرای قانون حفظ کاربری: ۱۱۳

۱- اراضی زراعی و باغات:	۱۱۳
۲- خارج از محدوده شهرها و شهرک ها:	۱۱۳
ج) شرط مانع از تداوم و تولید و بهره برداری و استمرار کشاورزی بودن در تغییر کاربری:	۱۱۴
د) مبنای تعیین مساحت تغییر کاربری در زمان احداث دیوار:	۱۱۵
گفتار دوم: بررسی رویه قضائی شهرستان گرگان در حفظ اراضی کشاورزی و پیشنهادات جهت اصلاح رویه جاری:	۱۱۶
بند اول: پیشنهادات جهت اصلاح قوانین و رویه های اجرایی موجود:	۱۱۶
بند دوم: بررسی رویه قضائی در شهرستان گرگان در حفظ اراضی کشاورزی:	۱۲۵
گفتار اول: عدم احاطه به معنای وظایف قانونی پلمپ ساختمان توسط اداره جهاد کشاورزی منتهی به صدور رأی از بین بردن یک می شود:	۱۲۶
گفتار دوم: صدور رأی برائت از این جهت دلال که میزان تغییر کاربری صورت گرفته برای مرکز کشاورزی لازم و ضروری است:	۱۲۷
منابع:	۱۳۱
الف) منابع فارسی:	۱۳۱
ب) منابع لاتین:	۱۳۳



امروزه یکی از مهمترین موضوعات مورد توجه در حوزه محیط زیست توجه به حفظ کاربری اراضی کشاورزی است. قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغات که در سال ۱۳۷۴ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و در سال ۱۳۸۵ مورد اصلاح قرار گرفت، تنها قانونی است که به ضرورت خاص به حمایت از حفظ کاربری اراضی زراعی و باغات پرداخته است. علیرغم موفقیت های حوزه قضایی گریکان در جهت جلوگیری از تغییر کاربری اراضی، متأسفانه به دلیل ناکارآمد بودن این قانون و وجود خلل های زیاد و قابل تغییر بودن و قابلیت برداشت های متفاوت قضایی از این قانون و همچنین عدم برخورد به موقع با ساخت و سازها و تغییر کاربری های غیر قانونی که منجر به ایجاد سازه های نامربوط در اراضی کشاورزی گردیده است که حتی پس از قلع و قمع این ابنیه مکان بازگشت این ارضی به حالت اولیه و جزئیات آن علاوه بر آن عدم انگیزه کافی در مراجع قضایی در برخورد با متخلفین و اقشار مردم به دلایلی که از جمله آن می توان به سوء استفاده نمودن مسئولین اجرایی در دوره های مختلف با قانونی که داد اقدامات خود از طریق ملحق نمودن بافت کشاورزی به بافت روستایی برای اخذ مجوز اشاره نمود. از دیگر سوی عدم وجود امکانات کافی در اجرای احکام در راستای اجرای احکام قلع و قمع که باعث تشدید وضعیت موجود شده است. در هر حال رفع خلل های قانونی با پیشنهادات اشاره شده در این رفرمه با اتخاذ تدبیر پیشگیرانه وضعی و اجتماعی و اصلاح رویه های قضایی و برداشتهای ناصحیه در قانون قطعاً می تواند به بهبود وضعیت موجود کمک شایانی نماید.

سید مصطفی حق

مقدمه



مساحت کلی اراضی استان گلستان حدود ۶۰۰ هزار هکتار و مساحت اراضی شیب دار ۱۱۰ هزار هکتار ۲۰ درصد اراضی استان) سطح باغات این استان حدود ۳۲۰۰۰ هکتار با ۲۳۵ هزار تن تولید می باشد. جمعیت استان بالغ بر ۱۷۷۷۰۱۴ نفر است که ۴۹٪ آن روستایی و ۵۱٪ آن در شهر ساکنند و از این تعداد ۱۹۳۳۹۹ نفر بهره بردار، ۲۵٪ در بخش صنعت و ۳۲٪ در بخش خدمات مشغول کاری هستند. پتانسیل آب استان ۲۵۰۰ میلیون متر مکعب (۵۰٪ سطحی و ۵۰٪ زیرزمینی می باشد). در افق، از مدت و الگوی کشت استان سطح باغات به ۱۰۵ هزار هکتار افزایش خواهد یافت (با این توصیف استان گلستان به عنوان قطب کشاورزی، از کشت گندم و برنج و سایر محصولات باغی و زراعی و تولید چوب گرفته تا پرورش دام و صید ماهی و میگو، شیلات حضوری جدی و پیشگام دارد).

یکی از آسیب هایی که در سانه های اخیر گریبانگیر استان گلستان و طبیعت کشور به ویژه در استان های شمالی و دارای مناظر طبیعی بکر و زیبا شده است، نابودی و تخریب محیط زیست به بهانه ویلاسازی و تبدیل اراضی کشاورزی به ساختمان های ویلا و از بین بردن منابع ملی و تجاوز به آن از سوی سودجویان بوده است و متأسفانه در این راستا با وجود عدم جدی برخی مسئولان به دلیل مقررات بازدارنده در برخی حوزه ها به گونه ای مطلوب قوانین نتوانسته اند از این تخریب ها و دست اندازیهای جلوگیری به عمل آورده و به صورت صددرصدی این وضعیت را سامان ببخشند.

امروزه حتی با وجود محکومیت های کیفری متعدد، متأسفانه به علت اشتیاق مردم به داشتن منازل ویلایی در بالادست شاهد دست اندازیهای چشمگیر به اراضی کشاورزی و تغییر آن به ویلا در اراضی کلاسیک یک که اراضی شیب دار سمت جنوب استان می باشد، هستیم.

به نظر می رسد قوانین و مقررات و رویه قضایی در موضوع بحث دارای کارآمدی و انسجام مؤثر نمی باشد چرا که اینگونه نمی بود معضلاتی که در حفظ اراضی کشاورزی با آن دست به گریبان بودیم وجود نداشت.

امروزه یکی از موضوعاتی که در تمامی جوامع به آن به عنوان یک موضوع استراتژیک و حیاتی نگریسته است و در وضع قوانین کشورها از اهمیت بسزا و شایانی برخوردار است، مسئله حفظ اراضی کشاورزی است چرا که تامین غذا نقش مهمی در استقلال کشورها دارد. با توجه به اقلیم استان گلستان که دارای اراضی حاصل خیز بوده و همچنین این استان دارای مناظر طبیعی و چشم اندازهای عالی است اشتها به داشتن ویلا و در نتیجه آن تغییر کاربری اراضی کشاورزی از معضلات پیش رو برای اقتصاد استان می باشد که این روند متأسفانه رویه رشد خطر جدی برای اراضی کشاورزی حاصل خیز و کلاس یک مارادر پی داشته است لذا با عنایت به اینکه یکی از مهمترین مسائل که استان با آن درگیر است موضوع تغییر کاربری اراضی کشاورزی است بر آن شدم تا نسبت به بررسی موضوع آسیب شناسی قوانین موضوعه در این خصوص اقدام نمایم که نوشتار حاصله در نتیجه احساب ضرورت به انجام این تحقیق بوده است.