

پیشگیری از جرم تغییر غیرمجاز کاربری اراضی کشاورزی

(مقاله علمی - پژوهشی)

امیر کیانی *

مهدی اسماعیلی **

حسن حبیبی تبار فیروز جایی ***

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۰۴/۱۸

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۰۷/۱۹

چکیده

در سالیان اخیر، به دلیل افزایش روزافزون جمعیت و گسترش شهرنشینی و افزایش بی‌رویه ساخت‌وساز، فضاهای سبز، به‌ویژه اراضی زراعی و باغی به شدت در معرض تخریب و تبدیل قرار گرفته‌اند. همچنین مالکان و صاحبان اراضی کشاورزی و باغی معمولاً با انگیزه کسب درآمد بیشتر به دنبال تغییر کاربری این اراضی هستند؛ زیرا افزایش قیمت زمین‌ها و سود کم کشاورزی موجب تضعیف کشاورزی و تمایل به تغییر کاربری آن می‌گردد؛ درحالی‌که زمین همیشه به عنوان ابزار مهم و باارزشی در طول تاریخ مطرح بوده و دولت‌ها به اهمیت آن از نظر اقتصادی، سیاسی و اجتماعی واقف بودند و برای استفاده هرچه بهتر از آن به وضع قوانین و مقررات پرداخته‌اند. کشاورزی یکی از منابع اصلی تغذیه انسان است و استقلال اقتصادی و سیاسی هر کشوری تا حدود فراوانی به آن وابسته است؛ لذا ضرورت توجه به حوزه کشاورزی و حمایت از آن امری غیرقابل‌انکار در سیاست‌گذاری‌های کلان است. در راستای مبارزه با تغییر کاربری غیرمجاز اراضی کشاورزی سیاستی که مقنن اتخاذ نموده، در قالب قلع و قمع بنا، سیاستی سرکوب‌گرایانه است، ولی حفظ کاربری اراضی کشاورزی، تنها با سیاست جنایی سزاگرایانه امکان پذیر نیست و گواه این مطلب عکس‌های هوایی و آمارها است که نشان‌دهنده سیر صعودی تغییر کاربری اراضی زراعی و باغی در حواشی کلان‌شهرهای کشور است. البته منظور حذف پیشگیری کیفری در مبارزه با این جرم نیست، بلکه باید در کنار آن با پیشگیری وضعی و اجتماعی از گرایش افراد به تغییر کاربری اراضی زراعی جلوگیری کرد. بر این اساس، در این پژوهش با روش توصیفی - تحلیلی و با نگاهی جرم‌شناسانه، ابتدا به علت‌شناسی و سپس به ارائه راهکارهای پیشگیری از جرم تغییر کاربری اراضی زراعی پرداخته‌ایم.

کلیدواژه‌گان:

پیشگیری، جرم، تغییر غیرمجاز، کاربری، اراضی کشاورزی.

* دانشجوی دکتری حقوق کیفری و جرم‌شناسی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد آیت الله آملی، آمل
Amirkianijudge57@chmail.ir

** استادیار، دانشکده حقوق، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد تهران مرکزی (نویسنده مسئول)
Dresmaeli@yahoo.com

*** استادیار، دانشکده حقوق، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد قائمشهر
Hajitabar@yahoo.com

مقدمه

زمین به عنوان یکی از مهم‌ترین ارکان زندگی بشری همواره از ابعاد مختلف مورد بحث و تحقیق در علوم مختلف بوده و است. انسان نیز به عنوان یکی از عناصر اصلی دخیل در منابع بشری، نقش مهمی در ایجاد تغییرات زیست محیطی داشته و در بعد منفی آن با کنش‌های مخربانه موجب تضعیف یا حتی نابودی آثار مثبت زمین از جمله کشاورزی گردیده است. با رشد روزافزون جمعیت و پیشرفت صنعت، تغییرات چشمگیری در کاربری اراضی کشاورزی اتفاق افتاده است؛ به طوری که یکی از مهم‌ترین آسیب‌های انسانی و چالش‌های پیش‌رو برای زمین، تغییر کاربری بی‌رویه زمین‌های کشاورزی هست؛ این عمل که با تکامل انسان، گسترش جمعیت و ایجاد نیازهای گوناگون در انسان ایجاد و در حال گسترش است، دومین مشکل اساسی کشاورزی ایران بعد از کم‌آبی محسوب می‌شود. آمارها حکایت از گسترش بی‌رویه تغییر کاربری دارند؛ به طوری که براساس آمار رسمی در فاصله سال‌های ۱۳۳۵ تا ۱۳۹۲ بیش از یک میلیون هکتار اراضی کشاورزی کشور از طریق تغییر کاربری مجاز و غیرمجاز از دست رفته است؛ در حالی که برخی از کارشناسان این رقم را بیش از این مقدار اعلام می‌کنند و آن را نگران‌کننده می‌دانند.^۱

امنیت غذایی به عنوان یکی از ابتدایی‌ترین و مسلم‌ترین حقوق انسانی، در همه جوامع از اهمیت زیادی برخوردار است و شاخصی مهم در میزان توسعه و آبادانی یک کشور محسوب می‌گردد. تأمین امنیت غذایی و حفظ سلامت مردم، مستلزم حفظ اراضی کشاورزی موجود و بهینه‌سازی آنها است.^۲ از سویی دیگر، کشاورزی از جهات خودکفایی، اشتغال پایدار جامعه روستایی و پیامدهای اجتماعی و فرهنگی بسیار حائز اهمیت است. لذا با توجه به پیش‌مقدمه بیان‌شده، حفظ کاربری اراضی زراعی و جلوگیری از تغییر بی‌رویه آن با توجه به محدودیت فضای زیست کشاورزی و اهمیت بیان‌شده، امروزه به چالشی مهم در کشور تبدیل شده است و تدوین قوانین و ایجاد سازوکارهای مناسب به‌خصوص پیشگیرانه در رابطه با این معضل مخرب،

1. Sample: Lang, Jon, **The Protection of Commercial Trade Secrets, Jon Lang Mediation**, available at: <<http://www.jonlang.com/pdf/EIPR%20Vol%2025%20Issue%2010.pdf>> (last visited on 10/10/ 2015).

۲ قنبری شیرسوار، علی، **نشست پژوهشی: بررسی تغییر کاربری اراضی کشاورزی در کشور**، تهران، صداوسیما جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۹۷، ص ۱.

بسیار ضروری است. پیشگیری از هر امر ناهنجاری بر مقابله واکنشی با آن ارجحیت دارد و مقوله بزه نیز از این مهم مستثنی نیست؛ بنابراین پیشگیری از جرم موضوعی بنیادین و حیاتی است که توجه به آن در تدوین مقررات و سازوکارهای قضایی و مشارکتی، ضروری و مهم است. در این پژوهش مبتنی بر روش توصیفی، برآنیم تا با استفاده از قوانین و مقررات مربوط به تغییر کاربری اراضی کشاورزی و باغی، ابتدا به تحلیل علت‌شناسانه جرم موصوفه با استفاده از قوانین و مقررات موجود، آرای قضایی و منابع معتبر جرم‌شناسی پردازیم، همچنین در این راستا نگاهی به منابع فقهی به منظور تحلیل اهمیت زمین و کشاورزی در فقه خواهیم داشت. سپس در فصل بعدی به ارائه مهم‌ترین راهکارهای پیشگیرانه و تحلیل کاربردی عملی آنها خواهیم پرداخت. در خصوص موضوع تحقیق، سوال اصلی این است که آیا پیشگیری می‌تواند در مبارزه با جرم تغییر غیرمجاز اراضی کشاورزی و باغی کارآمد واقع گردد و تا چه اندازه از این مهم در راستای مبارزه با این بزه استفاده شده است؟ و سوال فرعی این است که پیشگیری اجتماعی چه نقشی در این رابطه می‌تواند ایفا نماید؟

فرضیه اصلی ما بر این است که پیشگیری مهم‌ترین و کارآمدترین عنصر در بحث مبارزه با وقوع این جرم است که متأسفانه در تدوین قوانین و مقررات مربوطه، فعالیت نهادهای مدنی و همچنین در آرای قضایی به مقوله پیشگیری در باب جرائم مرتبط با تغییر کاربری اراضی کشاورزی توجه آنچنانی نشده است.

فرضیه فرعی ما بر این است که پیشگیری اجتماعی با توجه به کارکرد وسیع و جامعه‌محور آن در دو قالب پیشگیری محیط‌محور و فردمحور تاثیر شگرفی برای از بین بردن زمینه‌های وقوع این جرم خواهد داشت.

۱. مفهوم‌شناسی

در این فصل تعاریف لغوی و اصطلاحی تغییر کاربری، سیاست جنایی و انواع آن و پیشگیری و انواع آن مختصراً بیان خواهد شد.

۱.۱. تغییر غیرمجاز کاربری اراضی

به هرگونه اقدام به تشخیص سازمان امور اراضی که مانع از بهره‌برداری و استمرار تولید کشاورزی اراضی زراعی و باغی در قالب ایجاد بنا، برداشتن یا افزایش شن و ماسه یا سایر اقداماتی که در بخشنامه شماره ۲۰/۲۰۹۹۹ مورخه ۱۳۸۹/۶/۱۲ بدان اشاره و مصادیق آن نیز در دستورالعمل ذکر شده است، اطلاق می‌گردد.^۱

در تعریف دیگر که تا حدی جامع است، تغییر کاربری فضاهای سبز عبارت است از: تبدیل، تخریب و ناتوانم‌کردن غیرمجاز فضاهای سبز از حالت باغی و زراعی به فضاهای مسکونی، صنعتی و غیره که منجر به از بین رفتن خاک حاصلخیز، پوشش گیاهی و توان اکولوژیکی آن می‌شود؛ به طوری که دارای آثار و تبعات منفی طبیعی، زیست محیطی و اقتصادی باشد.^۲

قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها مصوب سال ۱۳۷۴ با اصلاحات بعدی به عنوان مهم‌ترین قانونی که در خصوص تغییر غیرمجاز کاربری اراضی وضع گردیده، تعریفی از مفهوم جرم تغییر غیرمجاز کاربری اراضی ننموده و صرفاً در بند «د» از ماده یک آیین‌نامه اجرایی قانون مصوب سال ۱۳۸۵ در تعریف تغییر کاربری بیان داشته است: «هرگونه اقدامی که مانع از بهره‌برداری و استمرار کشاورزی اراضی زراعی و باغ‌ها گردد، تغییر کاربری محسوب می‌شود. همچنین مقنن در ماده ۱۰ این قانون با بیان مهم‌ترین مصادیق آن، به جرم‌انگاری آن پرداخته است؛ در این ماده چنین بیان شده است: «هرگونه 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 غیرمجاز و بدون اخذ مجوز از کمیسیون موضوع تبصره (۷) ماده (۷) این قانون صورت پذیرد، جرم بوده».

به موجب تبصره ۲ ماده یک قانون فوق‌الذکر، مرجع تشخیص اراضی زراعی و باغ‌ها وزارت کشاورزی است. لذا هنگامی که کاربری ملکی بر اساس نظر وزارت کشاورزی، باغی یا زراعی تشخیص داده می‌شود، هرگونه اقدامی که مانع بهره‌برداری کشاورزی یا باغی گردد، تغییر

۱. بشیری، عباس، امیر آذربایجانی، محمدصادق چاووشی و حسین دانشوری، *مقررات اراضی خارج از حدود شهرها*، تهران، انتشارات جاودانه، ۱۳۹۲، ص ۷۵۰.

۲. شکرپیگی، علیرضا و معین مرادی، *سیاست جنایی تقنینی ایران در باب کنترل جرائم و ناهنجاری‌های اجتماعی*، جامعه‌شناسی آموزش و پرورش، ۱۳۹۷، شماره ۸، ص ۱۷۷.

کاربری محسوب می‌شود و این اقدام وقتی بدون مجوز از کمیسیون پیش‌بینی شده در قانون باشد، تغییر کاربری غیرمجاز محسوب می‌گردد.

در ماده ۱۱ آیین‌نامه اجرایی قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغی مصوب ۱۳۸۶، وزارت جهاد کشاورزی مکلف گردیده است تا مواردی را که تغییر کاربری محسوب می‌شود، اعلام نماید. در این راستا و در اجرای این ماده، دستورالعمل تعیین مصادیق کاربری غیرمجاز موضوع ماده یک قانون اصلاح قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها مصوب ۱۳۸۵ از سوی وزیر کشاورزی اعلام گردید. به موجب این دستورالعمل به صراحت برخی از اقدامات را در صورتی که در اراضی زراعی و باغ‌های موضوع قانون اصلاح قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها و بدون رعایت ضوابط و مقررات مربوطه و اخذ مجوز از کمیسیون تبصره یک ماده یک و یا موافقت سازمان جهاد کشاورزی در قالب طرح‌های تبصره ۴ الحاقی قانون مذکور حسب مورد صورت گیرد و مانع از تداوم تولید و بهره‌برداری و استمرار کشاورزی شود، به عنوان مصادیق تغییر کاربری غیرمجاز تلقی نموده است.

البته در تعیین مصادیق تغییر کاربری اختلاف‌نظرهایی زیادی در رویه قضایی وجود دارد و به چالشی بزرگ در این عرصه تبدیل شده است؛ از جمله شایع‌ترین این اختلافات در جرم بودن یا نبودن دیوارکشی به دور باغ یا ملک مزروعی است.^۱ البته در دستورالعمل اخیرالذکر، صرف دیوارکشی اراضی کشاورزی مصداق تغییر کاربری دانسته شده است.

۱.۲. پیشگیری و انواع آن

تعاریف مختلفی از پیشگیری ارائه شده که در ماهیت امر به دو دسته موسع و مضیق تقسیم‌بندی شده است:

الف) تعریف موسع: در این مفهوم پیشگیری شامل مجموعه وسیعی از فعالیت‌هایی هستند که هدف اصلی آنها از بین بردن جرائم یا تقلیل آنها است، لذا طیف وسیعی از اقدامات کیفری و غیر کیفری را دربرمی‌گیرند. به عبارتی در این مفهوم، هدف که جلوگیری از

۱. ایرانیان، ابوالفضل، «تحلیل جرم‌شناختی تغییر کاربری اراضی کشاورزی در شهرستان دماوند؛ چالش‌ها و راهکارها»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، آمل: دانشکده حقوق دانشگاه آزاد اسلامی، واحد بین‌الملل آیت الله آملی، ۱۳۹۵، ص ۴۸.

وقوع جرم باشد، در محوریت قرار دارد و وسیل، پیشگیرانه می‌تواند هر اقدام یا عملی باشد.

(ب) تعریف مضیق: در این مفهوم که امروزه جرم‌شناسی پیشگیرانه در این دسته قرار دارد، اقدامات کیفری از شمول آن خارج، و شامل مجموعه اقدامات و ابزارهایی است که در جهت حذف یا تقلیل عوامل جرم‌زا از طریق اعمال مدیریت مناسب نسبت به عوامل محیطی، فیزیکی و اجتماعی مورد استفاده قرار می‌گیرند.^۱

استاد ریموند گسن، پیشگیری را چنین تعریف می‌نماید: «مجموعه تدابیر سیاست جنایی به‌استثنای تدابیر معمول به هنگام مداخله نظام کیفری که هدف انحصاری یا لاقلاً اصلی آنها محدود کردن امکان وقوع مجموعه‌ای از اعمال مجرمانه، از طریق غیرممکن کردن، دشوارتر کردن یا کاهش احتمال آنهاست».^۲ لوریس کوسن، جرم‌شناس کانادایی، در سال ۲۰۰۲ پیشگیری را مجموعه اقدامات و تدابیر غیرقهرآمیزی می‌داند که با هدف کاهش بزهکاری یا تقلیل آن پیرامون علل جرائم اعمال می‌شود.^۳

۱.۲.۱. انواع پیشگیری

پیشگیری در معنای عام همان‌طور که در بالا بیان شد، به دو دسته پیشگیری کیفری و غیرکیفری تقسیم‌بندی شده است:

۱.۲.۱.۱. پیشگیری غیر کیفری

پیشگیری غیرکیفری نیز خود به دو دسته اجتماعی و وضعی تقسیم می‌شود:

۱.۲.۱.۱.۱. پیشگیری اجتماعی

از نظر جرم‌شناسی پیشگیری اجتماعی مبتنی بر علت‌شناسی جرم است؛ یعنی اینکه عوامل گوناگون محیطی، چه در محیط فردی و چه اجتماعی، در وقوع جرم نقش‌آفرینی می‌نمایند که

۱. نجفی ابرندآبادی، علی حسین، «جرم‌شناسی»، تقریرات دوره دکتری دانشگاه تربیت مدرس، تهیه و تنظیم: محمدعلی بابایی، نیمسال اول سال تحصیلی ۸۰-۱۳۷۹، ص ۷۵۰.

۲. نجفی ابرندآبادی، علی حسین، «تقریرات درس جرم‌شناسی (پیشگیری)»، دوره کارشناسی ارشد مجتمع آموزش عالی قم، تهیه و تنظیم: مهدی سیدزاده، نیمسال دوم سال تحصیلی ۸۲-۸۱، ص ۱۳۳۷.

۳. همان، ص ۱۲۳۸.

هدف پیشگیری اجتماعی خنثی نمودن یا تقلیل این عوامل با مداخله در محیط‌های اجتماعی عمومی مانند محیط‌های فرهنگی، اقتصادی، سیاسی و شخصی مانند خانواده و محله است.^۱ در این نوع پیشگیری محور مطالعه و تمرکز بر مجرم است و به بیانی دیگر، روشی مجرم‌مدار و فردمدار است. پیشگیری اجتماعی درصدد است تا با ابزارهایی همچون آموزش، تربیت، ترغیب و تنبیه، معیارهای خوب و بد را به فرد تفهیم کند و او را فردی قدرتمند در تحلیل و ارزشیابی اعمال و رفتارهای خود تربیت نماید.^۲

۱.۲.۱.۱.۲. پیشگیری وضعی

هدف از پیشگیری وضعی، تأثیر بر محیط و نتیجتاً کاهش فرصت‌ها و موقعیت‌های جرم‌زا است. در این نوع پیشگیری که به نام‌های دیگری همچون پیشگیری «محیطی»، «موقعیتی» و یا «وضعیتی» نیز موسوم است، مجرم به‌عنوان یک انسان، موجودی معقول و حسابگر فرض می‌شود و طبیعتاً در ارتکاب جرم و مواجهه با فرصت مجرمانه دست به حسابگری می‌زند و سعی در بررسی سود و زیان می‌نماید تا اگر معقول و منطقی باشد، مرتکب جرم گردد. بنابراین بزهکاری از منطقی خاص پیروی می‌نماید و با از بین بردن انگیزه‌ها، فرصت‌های مجرمانه یا سخت‌تر کردن آن از طریق مداخله و تغییرات محیطی می‌توان از وقوع جرم و بزه‌دیدگی پیشگیری نمود.

۱.۲.۱.۱.۳. پیشگیری کیفری

این نوع اقدام واکنشی بر اساس تعریفی موسع از مفهوم پیشگیری می‌تواند به عنوان یکی از روش‌های پیشگیرانه محسوب گردد، گرچه در معنای واقعی پیشگیری نیست و دارای اثر بازدارندگی است. از دیرینه توسل به مجازات سخت و شدید از برنامه‌های سیاست جنایی برای ارعاب و ایجاد بازدارندگی در مجرمین بالفعل و بالقوه بوده است.^۳ پیشگیری کیفری در تعریفی جامع به مجموعه اقدامات و تدابیر کیفری در قالب وضع قوانین و مجازات اطلاق می‌شود که

۱. نجفی ابرندآبادی، «جرم‌شناسی»، تقریرات دوره دکتری دانشگاه تربیت مدرس، ۸۰-۱۳۷۹، ص ۷۶۰.

۲. عباچی، مریم، **پیشگیری از بزهکاری و بزه دیدگی کودکان**، مجله حقوقی دادگستری، ۱۳۸۳، شماره ۴۷، ص ۵۷.

۳. احمدی مقدم، جواد، «پیشگیری از بزه‌دیدگی اطفال در خصوص جرائم اخلاقی در فضای مجازی با تأکید بر شبکه‌های اجتماعی»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه عدالت، دانشکده حقوق، ۱۳۹۶، ص ۵۴.

هدف آن کاهش جرم و ارباب مجرمان برای جلوگیری از تکرار جرم و همچنین پیشگیری از بزهکاری مجرمین بالقوه است.^۱

۲. اهمیت زراعت و باغداری از دیدگاه اسلام

اسلام به عنوان دین خاتم، رسالت ارائه برنامه‌ای جامع برای سعادت و تکامل مادی و معنوی فرد و جامعه را بر عهده دارد و اسلام در کلیه شئون و روابط انسانی، اعم از روابط الهی و بشری، بلکه حتی در چگونگی ارتباط انسان با حیوانات و دیگر اشیا دخالت کرده و برای همه آنها مقرراتی وضع نموده است؛ اما این بدان معنی نیست که برای هر موضوع با عنوان ویژه و متداول امروزی آن، حکم خاصی مقرر داشته است، بلکه احیاناً کلیات یا اصول و قواعدی وضع کرده است که می‌توان از آن حکم موضوع مورد نظر را به دست آورد. مسئله محیط زیست هم از همین قبیل است. به یقین در هیچ‌یک از منابع اسلامی تحت عنوان خاص «محیط زیست» حکمی مطرح نشده است؛ ولی بدون تردید درباره آب، خاک، زمین، هوا، نظافت، آلودگی، طوفان، باد، گرد و خاک، آتش‌سوزی و مسائلی از این قبیل در آیات و احادیث و سایر منابع، احکام زیادی وجود دارد که به کمک آنها می‌توان مقررات دقیقی برای مسائل محیط زیست به دست آورد.^۲

۲.۱. قرآن کریم

آیات متعددی از قرآن کریم به مظاهر مختلف طبیعت به عنوان نشانه‌های از خداوند و جلوه قدرت او می‌پردازند. خداوند در آیه ۶۱ سوره هود می‌فرماید: «هُوَ أَنْشَأَكُمْ مِنَ الْأَرْضِ وَاسْتَعْمَرَكُمْ فِيهَا»، او خدایی است که شما را از زمین بیافرید و آبادانیش را به شما واگذاشت؛ ضمن تأکید بر اینکه نظام هستی بر اساس صلاح آفریده شد، در موارد متعددی از ایجاد فساد در این نظام نهی می‌کند. در جایی دیگر ضمن تأکید بر استفاده از رزق و روزی، می‌فرماید: «در روی زمین فتنه و فساد نکنید». طبیعی است استفاده نامناسب از زمین و مواهب آن از جمله تغییر کاربری زمین‌های کشاورزی و در نتیجه زوال کشاورزی از جمله مصادیق فساد در زمین

۱. بیات، بهرام، جعفر شرافتی پور و نرگس عبدی، *پیشگیری از جرم با تکیه بر رویکرد اجتماع محور*، تهران، ناچا، معاونت اجتماعی، ۱۳۸۷، ص ۳۰.

۲. گرجی، ابولقاسم، *اسلام و محیط زیست*، مجله نور، دوره اول، ۱۳۶۳، شماره ۴، ص ۱۱۱.

است. خداوند در آیه ۵۸ سوره اعراف می‌فرماید: «سرزمین پاکیزه گیاهش به فرمان پروردگار می‌روید اما سرزمین‌های بد جز گیاه ناچیز و بی‌ارزش از آن نمی‌روید». از این آیه شریفه تأثیر فضای سبز و گیاه بر روی تکامل انسان و تشکیل شخصیت وی فهمیده می‌شود و نشانگر اهمیت وجود فضای سبز و کشاورزی است. البته همان‌طور که در ابتدای سطر اشاره شده، آیات متعددی به اهمیت زمین و فضای سبز و کشاورزی پرداخته‌اند که صحبت از تمامی آنها در این مقال نمی‌گنجد.

۲.۲.۲ احادیث

در احادیث متعددی از قطع درختان و آتش زدن مزارع و تخریب آنها نکوهش و منع شده است و پرهیز از نابود کردن یا قطع درختان، به عنوان عامل افزایش عمر شناخته شده است.^۱ در جایی دیگر، کسانی که درختان میوه‌دار و مثمر را نابود می‌کنند، به عذاب الهی تهدید شده‌اند.^۲ پیامبر اسلام (ص) به مجاهدان اسلام تأکید می‌کردند که از قطع کردن درختان و سوزاندن مزارع به شدت دوری نمایند.^۳ مردی به امام صادق (ع) عرضه داشت: فدایت گردم؛ شنیده‌ام گروهی هستند که کشاورزی را دوست ندارند و می‌گویند شغل خوبی نیست. حضرت پاسخ داد، کشت کنید و درخت بکارید. به خدا سوگند، مردم کاری پاک‌تر و نیکوتر از آن انجام نمی‌دهند. فقهای شیعه قطع درختان و تخریب مزارع را حتی در سرزمین دشمن که در حال جنگ با مسلمانان باشند، جایز نشمرده و آن را مکروه و ناپسند قرار داده‌اند.^۴

۳. علل وقوع جرم تغییر غیرمجاز کاربری اراضی زراعی

جرم تغییر غیرمجاز اراضی زراعی و باغی با توجه به ماهیت اقتصادگونه آن می‌تواند از جنبه‌های مختلفی که غالباً منشأ اقتصادی دارند، مورد بررسی و علت‌یابی قرار گیرد. در این بخش به بررسی علل وقوع این جرم از منظر چند شاخصه مهم خواهیم پرداخت.

۱. مجلسی، محمد باقر، *بحار الانوار*، جلد ۴۱، موسسه الوفا، بیروت: چاپ اول، ۱۴۰۴ ق، ص ۳۱۹.

۲. عسگری، محمد علی و علی محمدیان، *بررسی تغییر کاربری غیر مجاز اراضی زراعی و باغ‌ها از منظر فقه و حقوق موضوعه*، فصلنامه انسان و محیط زیست، زمستان ۹۸، شماره ۵۱، ص ۵.

۳. حرعاملی، محمد بن الحسن، *وسائل الشیعه*، جلد ۱، بیروت: دار احیاء التراث العربی، ۱۴۱۴ ق، ص ۱۵۸.

۴. ابن ادریس حلی، *السرائر*، بیروت: مطبعه النشر الاسلامی، چاپ دوم، ۱۴۱۱ ق، ص ۲۱.

۳.۱. کاهش درآمد کشاورزی

درآمد مناسب کشاورزی قطعاً یکی از مهم‌ترین عوامل در حفظ و پایداری اراضی زراعی است؛ چرا که امروزه دیگر کشاورزی یک حرفه یا شغل محسوب نمی‌شود، بلکه یک صنعت است. از سویی مشاغلی نوپدید و پربازده همچون صنعت ساختمان‌سازی و ویلاسازی روزبه‌روز در حال گسترش و از نظر درآمدی نیز در سطح کیفی و کمی بسیار مناسبی است؛ بنابراین بدیهی است که اگر درآمد کشاورزی پایین باشد، کشاورز با توجه به افزایش هزینه‌های زندگی و نیازهای اقتصادی، انگیزه تبدیل زمین کشاورزی به ویلا یا ساختمان را در ذهن خود می‌پروراند و در نهایت اقدام به انجام این کار می‌نماید. متأسفانه در سال‌های اخیر عواملی همچون افزایش قیمت نهاده‌های کشاورزی، از جمله سم و کود،^۱ خدمات ضعیف دولت به این بخش، نوسانات قیمت محصولات کشاورزی در کنار مشقت کار کشاورزی و در عین حال بازدهی کم این حرفه، منجر به تغییر زمین‌های کشاورزی به ساختمان گردیده است. بر طبق نتایج پژوهشی که در سال ۱۳۹۲^۲ انجام شده است، کشاورزانی که سطح درآمد کمتری دارند، تمایلشان برایتغییر اراضی کشاورزی بیشتر است. برآورد کشش در میانگین این متغیر نشان می‌دهد که با افزایش یک‌درصدی در مقدار درآمد، احتمال تغییر کاربری اراضی زراعی معادل ۰/۷۷۵۶٪ کاهش می‌یابد. در مطالعه‌ای در روستاهای شهرستان تنکابن، مشکلات اقتصادی مردم و به صرفه نبودن فعالیت‌های کشاورزی مهم‌ترین علل تغییرات کاربری اراضی بودند.^۳

بنابراین در کشور ما با توجه به افزایش چشمگیر قیمت زمین‌های مسکونی و ساختمان در سال‌های اخیر و همچنین از سویی افزایش قیمت نهاده‌های کشاورزی و درآمد کم کشاورزی یکی از مهم‌ترین دلایل تغییر کاربری اراضی کشاورزی محسوب می‌شود.

۱. افزایش ۵۰۰ درصدی قیمت نهاده‌های کشاورزی:

<https://www.tasnimnews.com/fa/news/1399/06/17/2343302>

۲. امیرنژاد، حمید، بررسی عوامل مؤثر بر تمایل کشاورزان جهت تغییر کاربری اراضی در استان مازندران، تحقیقات اقتصاد کشاورزی، جلد ۵، ۱۳۹۲، شماره ۴، ص ۹۸.

۳. محرابی، علی اکبر، محمد محمدی، محسن محسنی ساروی، محمد جعفری و مهدی قربانی، بررسی نیروهای محرک انسانی مؤثر بر تغییرات کاربری سرزمین (مطالعه موردی: روستاهای سیدمحل و دراسرا- تنکابن)، نشریه مرتع و آبخیزداری، مجله منابع طبیعی ایران، دوره ۶۶، ۱۳۹۲، شماره ۲، ص ۳۱۳.

۳.۲. نیاز به ساخت مسکن

با افزایش جمعیت یک از مهم‌ترین نیازهای بشر، نیاز به مسکن است که این عامل تاثیر بسزایی در افزایش تغییر کاربری اراضی زراعی دارد. این عامل هم از سوی کشاورزو هم از سوی متصدیان ساخت و ساز بر تغییر کاربری تأثیر می‌گذارد. وقتی کشاورز برای ساخت خانه برای فرزندان خود با توجه به افزایش قیمت زمین در داخل بافت روستا، چاره‌ای جز استفاده از زمین‌های کشاورزی خود ندارد، باید گفت تغییر کاربری در این رابطه امری گریزناپذیر و قطعی است. نتایج پژوهشی در سال ۱۳۹۲^۱ نشان می‌دهد که بیشترین میزان تمایل به تغییر کاربری مربوط به ساخت مسکن است که به علت نیاز به مسکن و افزایش قیمت زمین در سال‌های اخیر و در پی آن تغییر کاربری توسط کشاورزان برای رسیدن به سطح درآمدی مطلوب است.

۳.۳. توریست‌پذیری

مناطق خوش آب و هوا و همچنین مناطق سرسبز مستعد به جذب گردشگرند و این امر خود عامل مهمی در ترغیب و تحریک کشاورزان برای تغییر کاربری زمین‌های خود برای ساخت ویلا و فروش آن به گردشگران است. نمونه بارز، استان‌های شمالی کشورند که خصوصاً در سال‌های اخیر دچار این پدیده شدند؛ به حدی که در دوران محدودیت‌های کرونایی کنترل تردد غیربومی‌ها به سختی انجام می‌شده است. بر طبق نتایج تحقیقاتی که در سال ۱۳۹۶^۲ در شهرستان محمودآباد انجام شده است، مازندران مقصد گردشگران و مسافران زیادی از سرتاسر کشور است و شهرستان محمودآباد به دلیل موقعیت ویژه خود، عموماً در مسیر این تردها قرار دارد و زمینه را برای اقامت دائم و موقت گردشگران فراهم می‌کند. این امر سبب خرید و فروش و اجاره و... نهایتاً زمینه‌ساز تغییر کاربری اراضی زراعی می‌شود. از سویی دیگر اقامت دائم و موقت تأثیراتی بر روستاییان می‌نهد و آنها را ترغیب به تغییر کاربری می‌کند.

۱. همان، ص ۹۴.

۲. صدیقی، صابر، علیرضا دربان آستانه و محمدرضا رضوانی، بررسی عوامل کالبدی و سیاسی-حقوقی تغییرات کاربری اراضی در شهرستان محمودآباد، فصلنامه علمی پژوهشی برنامه‌ریزی فضایی (جغرافیا)، سال ۷، ۱۳۹۶، شماره ۲، (پیاپی ۲۵)، ص ۵۰.

۳.۴. سطح تحصیلات و درک اجتماعی

عدم آگاهی کشاورز یا افراد خانواده وی به اهمیت کشاورزی و همچنین تأثیر آن بر حیات انسان‌ها و همچنین زندگی آیندگان، قطعاً می‌تواند در وقوع این جرم تأثیر مهمی داشته باشد؛ چراکه نقشه اولیه وقوع جرائم از ذهن و فکر انسان‌ها نشئت می‌گیرد. در پژوهشی در میان زنان روستایی در زمینه نقش آنان در تغییرات کاربری اراضی، این یافته حاصل شد، زنانی که از تحصیلات بالاتر، سن کمتر، آگاهی زیست محیطی مناسب‌تر و از درک تخریب جنگل برخوردارند، همواره نقش اساسی‌تری در این زمینه ایفا می‌کنند^۱ همچنین بر اساس پژوهشی در میان زنان روستایی حاشیه‌نشین جنگل در استان لرستان که معیشت اکثر آنان وابسته به جنگل است، نشان داده افرادی که در دوره‌های ترویجی شرکت داشته‌اند و از تحصیلات بالاتری برخوردار بودند و نوع نظام بهره‌برداری مشاعی و تعاونی داشتند و فاصله مزرعه آنان با جنگل کمتر از دو کیلومتر بود، رفتار جلوگیری از تغییرات کاربری اراضی را بیشتر انجام می‌دهند.^۲

۴. پیشگیری از جرم تغییر غیرمجاز کاربری اراضی زراعی

پیشگیری به عنوان یکی از روش‌های قدیمی مبارزه با وقوع جرائم همیشه مورد توجه مسئولان و کارشناسان اهل فن جامعه بوده است؛ به طوری که از قدیم مصطلح بوده که پیشگیری همیشه بهتر از درمان است. بنابراین بدیهی است، با توجه به اینکه هدف اصلی در موضوع مورد پژوهش حمایت از اراضی زراعی و کشاورزی و جلوگیری از تبدیل آنها به ساختمان‌های بتونی و است، اتخاذ سیاست‌ها و روش‌هایی قبل از وقوع این جرائم می‌تواند تأثیر بسزایی در مبارزه با این نوع جرائم داشته باشد. همچنین اگر مقایسه ساده‌ای در باب هزینه‌های پیشگیری از ساخت و ساز غیرمجاز و کشف جرم و تعقیب و مجازات و تخریب مستحذات غیرمجاز داشته باشیم، متوجه ضرورت اتخاذ سیاست‌های پیشگیرانه در برخورد با جرم مورد تحقیق خواهیم شد.

1. Khandker, V. Gandhi, V. P. Johnson, N. (2020). Gender Perspective in Water Management: The Involvement of Women in Participatory Water Institutions of Eastern India. *Water*, 12(1), 196.

۲. سواری، مسلم و زینب اسدی، شناسایی عوامل تاثیرگذار بر رفتار زنان روستایی جهت جلوگیری از تغییرات کاربری اراضی جنگلی در استان لرستان، مجله منابع طبیعی ایران، دوره ۷۳، ۱۳۹۹، شماره ۲، ص ۳۲۲.

در همین راستا در این بخش به بررسی پیشگیرانه قوانین، رویه و آرای قضایی مرتبط با تغییر کاربری اراضی زراعی و کشاورزی و در نهایت ارائه راهکارهای پیشگیرانه خواهیم پرداخت.

۴.۱. پیشگیری غیرکیفری

۴.۱.۱. پیشگیری اجتماعی از بزه تغییر غیرمجاز کاربری اراضی کشاورزی

پیشگیری اجتماعی با ترسیم سازوکارهایی آموزشی متنوع و تقویت نیازهای اساسی و خنثی نمودن علل‌های منفی وقوع ناهنجاری و جرم می‌تواند در کارآمد نمودن یک سیاست جنایی ترکیبی نقش مؤثری برای مبارزه با وقوع جرائم تغییر کاربری ایفا نماید.^۱

۴.۱.۱.۱. فرهنگ‌سازی

دادن آموزش‌های مختلف در طول رشد افراد تحت عنوان پیشگیری رشد مدار می‌تواند نقشی مهم در جامعه‌پذیری افراد و قانونمند کردن آنها داشته باشد. آموزش در زمینه امنیت غذایی و نیاز به داشتن کشاورزی پویا و فعال برای داشتن زندگی سالم و جامعه و دولتی با اقتدار و همچنین اهمیت خاک در زمینه کشاورزی و آثار منفی از بین رفتن آن و مسائل مرتبط، از جمله راه‌کارهای پیشگیری اجتماعی رشدمدار است.

فرهنگ‌سازی برای پیشگیری از جرم تغییر کاربری از اهمیت بالایی برخوردار است. رسانه‌های گروهی از جمله مهم‌ترین ابزارهای فرهنگ‌سازی می‌باشند. رسانه‌ها امروزه جزئی تفکیک‌ناپذیر از زندگی روزمره‌اند. رسانه بین شهروندان و دولت قرار دارند و با توجه به کثرت مخاطب و سرعت انتقال رسانه‌ها می‌توانند با ایجاد قبح اجتماعی و حساس‌سازی جامعه در پیشگیری از جرم تغییر کاربری نقش مهمی داشته باشند. رسانه می‌تواند جنبه ترسانندگی مجازات را برجسته کند تا همگان بدانند شخصی که مرتکب جرم می‌شود، به سزای عملش می‌رسد. رسانه به مثابه چشم جامعه عمل می‌کند و می‌تواند مراجع کیفری را از مقدمات جرم مطلع کند.^۲ صدا و سیما و مطبوعات در بالا بردن سطح آگاهی‌های عمومی نقش تعیین‌کننده‌ای دارند و می‌توانند با ارائه برنامه‌هایی در راستای آگاه‌سازی جامعه از اهمیت کشاورزی و تبیین پیامدهای تغییر کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها برآیند. لذا نقش رسانه در پیشگیری از جرم به

۱. همان، صص ۶۰-۶۱.

۲. بیابانی، غلامحسین، نقش رسانه در پیشگیری از جرم، رسانه، سال بیست و چهارم، شماره ۳.

شکل آموزش شهروندان و حساس‌سازی جامعه است. افکار عمومی نقش بسزایی در برخورد با جرایم دارد. یکی از وظایف حاکمان ایجاد امنیت در جامعه است. افکار عمومی از دیرباز مورد توجه حاکمان بوده، اما امروزه با به وجود آمدن رسانه‌ها قدرت بیشتری به تأثیرگذاری آن در برخورد با جرایم داده است. رسانه‌های گروهی می‌تواند هم عملکرد مثبت و هم عملکرد منفی در برخورد با جرایم ایفا کند. گاهی در راستای احقاق حق گام برمی‌دارد و گاه در راستای منافع خویش عمل می‌کند. کارکرد مثبت رسانه در پیشگیری از تغییر کاربری می‌تواند به شکل اطلاع‌رسانی و هشدار باشد. از یک سو با منعکس کردن تغییر کاربری‌های غیرمجاز، مسئولان را وادار به برخورد با این جرایم نماید و از سوی دیگر با انعکاس برخوردهای قضایی به شکل قلع و قمع بنا به دیگر افرادی که قصد ارتکاب این جرم را دارند، هشدار دهد که سرنوشت ارتکاب چنین جرمی برخورد شدید قانونی است. رسانه‌های جمعی به عنوان یکی از مهم‌ترین ابزارهای مؤثر در پیشگیری از جرم مطرح است. رسانه‌ها تأثیر عمیقی در ساخت تصویر ذهنی جامعه از رفتار مجرمانه دارد. رسانه‌های جمعی با شناخت آسیب‌های مختلف اجتماعی و گزارش آن به کنشگران اجتماعی، نسبت به گسترش ناهنجاری‌های اجتماعی هشدار می‌دهند. یکی از کارکردهای مهم رسانه‌ها در زمینه پیشگیری از جرم، شناساندن قانون و کیفر آن به کنشگران اجتماعی به منظور کاهش میزان ارتکاب جرایم است.^۱ بدین ترتیب، پیشگیری اجتماعی می‌تواند نقشی اساسی و با هزینه کم برای حفظ کاربری اراضی زراعی و کشاورزی داشته باشد.

۴.۱.۱.۲. بهبود شرایط اقتصادی کشاورزان و باغداران

خنثی نمودن علل وقوع جرم با اقداماتی مانند تقویت کسب و کار کشاورزان و قیمت محصولات آنها، بازاریابی و از سوی دیگر ارائه سموم و مواد لازم برای کشاورزی و ابزار و آلات با قیمت مناسب و به‌صرفه و در قالب شرکت‌های تعاونی، و همچنین یارانه‌های کمکی دولت از اقدامات مداخله‌جویانه و پیشگیرانه سیاست‌جنایی در این راستا است. نابسامانی در وضعیت شغلی و امرار معاش کشاورزان و باغداران یکی از علل مهم پیدایش تغییر کاربری است.

۱. روشندل اربطانی، طاهر، داتیس خواجه نیان و محمد قاسمی، تبیین مدل کاربرد رسانه‌های جمعی برای پیشگیری از ارتکاب جرم، فصلنامه نظم و امنیت انتظامی، سال چهارم، بهار ۱۳۹۰، شماره ۱.

رشد روزافزون شهرها و غلبه شیوه زندگی شهرنشینی و مهاجرت از روستا به شهر موجب تضعیف کشاورزی می‌گردد؛ چراکه جوانان روستایی از شغل کشاورزی پدران خود رویگردان می‌شوند و بدون وجود نیروی انسانی امکان تداوم زراعت از بین می‌رود. از سوی دیگر، رشد گردشگری مخصوصاً در مناطق سرسبز شمال کشور موجب تغییر کاربری اراضی زراعی به کاربری مسکونی ویلایی می‌گردد. در واقع این خانه‌های ویلایی نقش خانه دوم افراد غیربومی را دارند و این امر به مرور زمان باعث افزایش قیمت زمین‌ها و در نتیجه ترغیب اشخاص به فروش زمین‌های کشاورزی یا ساخت ویلا و فروش آن به افراد غیر بومی می‌شود.

طبق تبصره ۴ ماده یک قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها، «احداث گلخانه‌ها، دامداری‌ها، مرغداری‌ها، پرورش ماهی و سایر تولیدات کشاورزی و کارگاه‌های صنایع تکمیلی و غذایی در روستاها بهینه‌کردن تولیدات بخش کشاورزی بوده و تغییر کاربری محسوب نمی‌شود. موارد مذکور از شمول این ماده مستثنی بوده و با رعایت ضوابط زیست‌محیطی با موافقت سازمان‌های جهاد کشاورزی استان‌ها بلامانع می‌باشد.» این تبصره از لحاظ پیشگیری می‌تواند بسیار مفید باشد؛ چرا که یکی از علت‌هایی که می‌تواند موجب وقوع جرم تغییر کاربری اراضی کشاورزی گردد، نیاز اقتصادی یا کم‌بهره‌بودن کشاورزی سنتی است که این راهکار قانونی پیش‌بینی شده می‌تواند برای رفع این مشکل و در نتیجه بهبود وضع اقتصادی کشاورز مفید واقع گردد و از تغییر کاربری جلوگیری نماید.

همچنین تبصره یک ماده دو این قانون که تغییر کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها برای سکونت شخصی صاحبان زمین تا پانصد متر را اجازه داده است، هم مقرره‌ای پیشگیرانه محسوب می‌شود؛ چراکه دلیل مهم دیگر در تغییر کاربری نیاز شخصی صاحبان زمین‌های کشاورزی برای سکونت و ایجاد خانه برای فرزندان خویش است که تبصره فوق‌الذکر در این خصوص می‌تواند نقشی پیشگیرانه و مفید داشته باشد.

اما متأسفانه غیر از این دو مقرره مذکور، در سایر مواد این قانون و آیین‌نامه آن به مقوله پیشگیری اجتماعی توجهی نشده و آنچه در این قانون بیشتر مدنظر بوده، رویکردی سرکوبگرانه و مجازات‌گرا بوده است.

۴.۱.۲. پیشگیری وضعی از تغییر غیرمجاز کاربری اراضی کشاورزی

پیشگیری وضعی یا پیشگیری موقعیت‌مدار نوعی مداخله فیزیکی و فنی در موقعیت‌های مستعد وقوع جرم، برای کاهش آماج مجرمانه و سخت‌تر کردن شرایط وقوع جرم برای مجرم است. این نوع پیشگیری که از لحاظ ماهیتی نوعی پیشگیری فنی موقعیتی است، می‌تواند با تدوین و اجرای برنامه‌های کنترلی و نظارتی دقیق و مستمر و همچنین ایجاد پایگاه‌های گزارش تغییر کاربری‌های غیرمجاز، از وقوع این جرم پیشگیری نماید. ایجاد سامانه‌های گزارش وقوع جرم، گشت مستمر و نظام‌مند نیروهای سازمان جهاد کشاورزی، ایجاد همکاری و تعامل با پایگاه‌های بسیج و دهیاری‌های محلات برای گشت و گزارش، می‌تواند از جمله راهکارهای نظارتی و موقعیت‌مدار در قالب پیشگیری وضعی است.

با توجه به اینکه هدف اصلی از تدوین و اجرای قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها، جلوگیری از تغییر کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها است و چنانچه عملیات شروع شده از سوی مالکان و متصرفان به نتیجه که همان تغییر کاربری است، منتهی شود، امکان بازگشت به حالت اولیه را از بین می‌برد؛ لذا فوریت در انجام اقداماتی برای بازداشتن مالکان از ادامه عملیات منتهی به تغییر کاربری ضرورت دارد. یکی از اقدامات ادارات جهاد کشاورزی اعزام گشت‌های ده‌گردشی و دادن اخطار به مالکان برای توقف عملیات است. طبق تبصره ۱ ماده ۱۰ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها، «چنانچه مرتکب پس از اعلام جهاد کشاورزی به اقدامات خود ادامه دهد، نیروی انتظامی موظف است بنا به درخواست جهاد کشاورزی از ادامه عملیات مرتکب جلوگیری نماید»، ضمن اینکه تغییر کاربری از جرایم مشهود است و نیروی انتظامی موظف است از ادامه عملیات اجرایی مجرمانه جلوگیری کند.

یکی از مؤثرترین راه‌ها برای پیشگیری از تغییر کاربری عدم ارائه خدمات و تأسیسات زیربنایی مانند آب، برق، گاز و تلفن است. طبق ماده ۸ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها، «صدور هر گونه مجوز یا پروانه‌ساخت و تأمین و واگذاری خدمات و تأسیسات زیربنایی مانند آب، برق، گاز و تلفن از سوی دستگاه‌های ذی‌ربط در اراضی زراعی و باغ‌ها موضوع ماده ۱ این قانون توسط وزارتخانه‌های جهاد کشاورزی، مسکن و شهرسازی، استانداری‌ها، شهرداری‌ها و سایر مراجع ذی‌ربط صرفاً پس از تأیید کمیسیون تبصره ۱ ماده ۱ این قانون مبنی بر ضرورت تغییر کاربری مجاز خواهد بود و متخلف از این ماده برابر مقررات ماده ۳ این قانون مجازات خواهد شد».

۴.۲. پیشگیری کیفی

۴.۲.۱. پیشگیری کیفی در قوانین ماهوی

دغدغه حمایت از اراضی کشاورزی و حفظ آن از دیرباز وجود داشته و در سال ۱۳۴۰ با وضع قانون اصلاحات ارضی نخستین گام برای جلوگیری از خرد شدن اراضی برداشته شده است. این روند در سال ۱۳۵۴ با تصویب قانون گسترش قطب‌های کشاورزی و در سال ۱۳۵۹ با تصویب لایحه قانونی مجازات اخلال در امر کشاورزی و دامداری ادامه یافت. قوانین مذکور تأثیر برجسته‌ای برای پیشگیری از شیوع تغییر غیرمجاز کاربری‌های کشاورزی نداشت و بر این اساس، مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۷۴ اقدام به وضع قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها نمود. به موجب ماده یک این قانون، به منظور حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها و تداوم بهره‌وری باغ‌ها از تاریخ تصویب این قانون تغییر کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها در خارج از محدوده قانونی شهرها و شهرک‌ها جز در موارد ضروری ممنوع است. قانون مذکور در سال ۱۳۸۵ مورد بازنگری و اصلاح قرار گرفته است. مهم‌ترین ماده‌ای که مورد اصلاح قرار گرفته، ماده ۳ این قانون در خصوص ضمانت اجرای کیفی جرم تغییر کاربری غیرمجاز بوده است. در ماده مذکور اخذ عوارض از مرتکبین بزه تغییر کاربری حذف و قلع و قمع بنا جایگزین آن شده است.

در قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها مصوب ۱۳۷۴، مجازاتی که برای این عمل در نظر گرفته شده، مطابق ماده ۳ آن، الزام به پرداخت هشتاد درصد قیمت روز اراضی و باغ‌ها با احتساب ارزش زمین پس از تغییر کاربری بابت عوارض و پرداخت جزای نقدی تا سه برابر بهای اراضی و باغ‌ها به قیمت روز زمین با کاربری جدید بوده است. در قانون اصلاح قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها مصوب ۱۳۸۵ / ۸ / ۱ ماده ۳ اصلاح شد و طبق آن «کلیه مالکان یا متصرفان اراضی زراعی و باغ‌های موضوع این قانون که به صورت غیرمجاز و بدون اخذ مجوز از کمیسیون موضوع تبصره یک ماده یک این قانون اقدام به تغییر کاربری نمایند، علاوه بر قلع و قمع بنا، به پرداخت جزای نقدی از یک تا سه برابر بهای زمین با کاربری جدید که مورد نظر متخلف بوده است، محکوم خواهند شد» و «در صورت تکرار به حداکثر جزای نقدی و حبس از یک ماه تا شش ماه محکوم خواهد شد.» لذا مقنن به علت ناکارآمد بودن ضمانت‌اجرای سابق در

جریان اصلاح، به جای الزام به پرداخت عوارض، حکم به قلع و قمع بنا تعیین گردید. در خصوص قلع و قمع بنا برخلاف تخریب، باید به نحوی باشد که اثری از بنا باقی نماند. طبق رأی وحدت رویه شماره ۷۵۹ هیئت عمومی دیوان عالی کشور، جرایمی مانند تغییر غیرمجاز کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها چون دارای جزای نقدی نسبی هستند، جرم تعزیری درجه هفت محسوب می‌گردند. درحالی که سه‌برابر ارزش زمین، چه بسا طبق ماده ۱۹ قانون مجازات اسلامی به میزان جزای نقدی درجه ۱ تا ۶ تعیین گردد، به نظر می‌رسد درجه ۷ محسوب‌شدن این جرم طبق رأی وحدت رویه مذکور، تنها برای تعیین صلاحیت دادگاه کیفری دو در رسیدگی مستقیم به این جرایم است و تأثیری در میزان جزای نقدی ندارد؛ اما درجه ۷ محسوب‌شدن این جرم موجب شده است تا طبق ماده ۱۰۵ قانون مجازات اسلامی، چنانچه با گذشت سه سال از زمان وقوع جرم اعلام جرم نگردد، مشمول مرور زمان تعقیب شود؛ در حالی که همان‌طور که بیان شد، دادگاه‌ها محدودیتی در تعیین جزای نقدی بیش از جزای نقدی درجه ۷ ندارند.

۴.۲.۲. پیشگیری کیفری در قوانین شکلی

موفقیت سیاست جنایی تقنینی مستلزم سیاست جنایی قضایی کارآمد است. بدین منظور اقدامات ذیل در این حوزه می‌تواند مؤثر باشد:

الف) تشکیل شعب تخصصی: رسیدگی پرونده‌ها تغییر کاربری در شعبه اختصاصی موجب اتخاذ رویه واحد در استنباط‌های مختلف از برخی اقدامات می‌گردد؛ مثلاً آیا صرف تفکیک و دیوارکشی تغییر غیرمجاز کاربری محسوب می‌گردد.

ب) رسیدگی به پرونده‌های تغییر غیرمجاز کاربری در وقت فوق‌العاده و جلوگیری از اطاله دادرسی در رسیدگی به پرونده‌های مربوط: یکی از معضلات نظام دادرسی در برخورد با بزه، تغییر غیرمجاز کاربری اطاله دادرسی است. چه بسا تعلل در این خصوص باعث می‌گردد تا مجرم به فعالیت خود ادامه دهد و پس از تکمیل ساختمان، امکان تخریب آن سخت‌تر بوده و نیازمند امکانات بیشتر است. ضمن اینکه با توجه به هزینه زیادی که برای ساخت آن شده، قضات را در صدور حکم قلع و قمع بنا دچار تردید می‌کند.

ج) سرعت و قطعیت در اجرای حکم: مرحله اجرای حکم مهم‌ترین مرحله دادرسی است؛ زیرا بهترین احکام اگر اجرا نشود، بی‌فایده خواهد بود و اثر بازدارندگی مخصوصاً پیشگیری

عام ندارد. بازدارندگی از جرم معلول سه عنصر شدت، قطعیت و حتمیت است. مردم و به خصوص مجرمان باور قطعی داشته باشند که هر کس مرتکب جرمی شود، بدون تردید به مجازات خواهد رسید. معمولاً یکی از آرایه‌هایی که در مرحله اجرا حکم اجرای آن به تأخیر می‌افتد یا به طور کامل اجرا نمی‌شود، حکم قلع و قمع بنای غیرمجاز است و علت آن مقاومت محکوم علیه در اجرای حکم است؛ چون هزینه زیادی برای آن کرده است. ضمن اینکه دستگاه قضایی گاهی امکانات لازم برای اجرای حکم قلع و قمع بنا را در اختیار ندارد و این موضوع باعث می‌شود تا مشمول مرور زمان اجرا شود. گذشت زمان از حساسیت افکار عمومی نسبت به عمل مجرمانه می‌کاهد.

د) مشارکت سازمان‌های مردم نهاد در روند دادرسی: یکی از نوآوری‌های قانون آیین دادرسی کیفری ۱۳۹۲، مشارکت سازمان‌های مردم‌نهاد در فرایند رسیدگی کیفری است. ماده ۶۶ مصوب ۱۳۹۲/۱۲/۴ پیش از اصلاحیه ۹۴/۳/۲۴ از این قرار بود: «سازمان‌های مردم‌نهادی که اساسنامه آنها درباره حمایت از اطفال و نوجوانان، زنان، اشخاص بیمار و ناتوان ذهنی یا جسمی، محیط زیست منابع طبیعی، میراث فرهنگی، بهداشت عمومی و حمایت از حقوق شهروندی است، می‌توانند نسبت به جرایم ارتكابی در زمینه‌های فوق اعلام جرم کنند و در تمام مراحل دادرسی جهت اقامه دلیل شرکت و نسبت به آرای قضایی اعتراض نمایند.» پس از اصلاحیه مورخ ۱۳۹۴/۰۳/۲۴ این ماده به این ترتیب اصلاح شد: «سازمان‌های مردم‌نهادی که اساسنامه آنها درباره حمایت از اطفال و نوجوانان، زنان، اشخاص بیمار و ناتوان ذهنی یا جسمی، محیط زیست، منابع طبیعی، میراث فرهنگی، بهداشت عمومی و حمایت از حقوق شهروندی است، می‌توانند نسبت به جرایم ارتكابی در زمینه‌های فوق اعلام جرم کنند و در تمام مراحل دادرسی شرکت نمایند.» پس از اصلاحیه حق اقامه دلیل و اعتراض به آرای مراجع قضایی از متن ماده حذف شد و در حال حاضر سمن‌ها صرفاً می‌توانند در زمینه جرایم ارتكابی مربوط به موضوع فعالیتشان به دادگستری اعلام جرم کنند. ویژگی بارز سازمان‌های مردم‌نهاد غیردولتی بودن آن است. اما ضابطه مذکور در تبصره ۳ ماده ۶۶ استقلال این نهاد را از بین برد و محدود به فهرستی نمود که توسط مقامات قوه مجریه و قضاییه تهیه می‌شود. با این حال، پیش‌بینی

مشارکت سمن‌ها در فرایند کیفری به‌عنوان یک دنبال‌کننده فعال و نه یک اعلام‌کننده جرم گامی مثبت و جدید برای کشف جرم و تعقیب جرایمی است که به نحوی حقوق عامه را تضییع می‌کند.^۱

۱. وروایی، اکبر، همت محمدی و ایوب نوریان، مشارکت سازمان‌های مردم‌نهاد در فرایند کیفری، فصلنامه تحقیقات حقوق خصوصی و کیفری، تابستان ۱۳۹۵، شماره ۲۸.

نتیجه گیری

پیشگیری همواره به عنوان راهکاری مفید و مؤثر در مبارزه با جرائم مورد توجه متخصصان امر و سیاست‌گذاران بوده است. اتخاذ سیاست‌گذاری‌های پیشگیرانه کنشی در تدوین قوانین و مقررات مرتبط با تغییر کاربری اراضی کشاورزی، قطعاً می‌تواند نتایج مطلوبی در کاهش این نوع جرائم و پیشگیری از آن داشته باشد. البته نباید انتظار داشت نتایج آن در کوتاه‌مدت ظاهر شود؛ چراکه تأثیر پیشگیری کنشی، به‌خصوص پیشگیری اجتماعی، در طولانی‌مدت ظهور پیدا خواهد نمود. در فقه ما نیز به اهمیت زمین و حرفه کشاورزی توجه شده است. باوجوداین، سیاست جنایی تقنینی در باب تغییر کاربری اراضی کشاورزی با رویکردی کاملاً سرکوبگرانه و مجازات‌گرا وضع شده و متأسفانه به مقوله پیشگیری اجتماعی و وضعی توجهی نداشته و از ظرفیت‌های ابزار کارآمد پیشگیری بهره‌ای نبرده است. ابزارها و توانمندی‌های پیشگیری اجتماعی، همچون آموزش اهمیت کشاورزی و خاک به افراد در طول فرایند رشد از طریق کتب درسی و صدا و سیما، تفهیم امنیت غذایی و نیاز آیندگان، تقویت وضعیت اقتصادی کشاورزان و بازاریابی مناسب برای محصولاتشان، تأمین نیازهای ابزاری و سموم و مواد اولیه با قیمت‌های یارانه‌ای دولتی و مناسب، می‌تواند نقش بسزایی در مبارزه با جرایم مورد بحث داشته باشد که متأسفانه خلاً قانونی در این رابطه وجود دارد. از طرفی پیشگیری وضعی نیز می‌تواند در این زمینه بسیار مفید باشد و با گشت‌زنی منظم و همچنین بهره‌گیری از ظرفیت‌های نهادهای انقلابی، همچون پایگاه بسیج محل و مؤسسات مردم‌نهاد در پیشگیری موفق عمل نماید. حمایت کامل دولت از بخش کشاورزی، به طوری که انجام فعالیت در این بخش باعث توجیه اقتصادی مناسب برای کشاورزان گردیده است تا با وجود مشکلات متعدد مالی در خانواده و وجود متقاضیان خرید زمین به قیمت بالا مجبور به فروش اراضی کشاورزی خود نگردند. بنابراین پیشگیری به عنوان عنصری کارآمد می‌تواند در مبارزه با جرم تغییر غیرمجاز کاربری اراضی زراعی، نقشی مؤثر ایفا نماید و در این خصوص پیشگیری اجتماعی با مداخله در جامعه و روند رشد فرد، زمینه‌ساز اتفاقات خوبی خواهد بود. در این خصوص پیشنهادهایی ارائه می‌شود:

- ۱- تدوین قانونی جدید در زمینه حفظ کاربری اراضی زراعی و کشاورزی با رویکردی ترکیبی متشکل از پیشگیری کنشی (اجتماعی وضعی) و پیشگیری کیفری (مجازات)؛

- ۲- بهره‌گیری سیاست جنایی تقنینی از ظرفیت‌های سازمان‌های مردم‌نهاد در مقوله آموزش اهمیت کشاورزی و حمایت از آن و توسعه و ترویج کشاورزی بر اساس علم روز دنیا به منظور بهبود درآمد کشاورزی در قیاس با صنعت جایگزین (صنعت ساخت و ساز)؛
- ۳- ایجاد ظرفیت قانونی برای ملزم کردن وزارت جهاد کشاورزی و سازمان‌های تابعه برای ارائه مواد اولیه کشاورزان به صورت یارانه‌ای و با قیمت مناسب؛
- ۴- گسترش و بهبود تعهدات شرکت‌های خدماتی بیمه برای پوشش مناسب و امن خسارات وارده به کشاورزان؛
- ۵- وضع مقررات در رابطه با محدودیت فروش زمین به افراد غیربومی؛
- ۶- ایجاد بستر مناسب برای تأمین نیاز مسکن کشاورزان و فرزندان آنها؛
- ۷- حمایت از تولیدات کشاورزی در بازارهای داخلی یا بازاریابی خارجی؛
- ۸- توجه سیاست‌گذاران تقنینی به ظرفیت‌های تبلیغی رسانه‌ها برای ترویج کشاورزی به‌روز و علمی؛
- ۹- وضع مقرره‌های قانونی در راستای تعامل کارآمد با نهادهای انقلابی همچون بسیج و نهادهای اجرایی همچون دهیاری برای نظارت و گشت‌زنی و گزارش؛
- ۱۰- روان‌سازی و تسهیل در صدور پروانه تأسیس، موافقت اصولی و صدور مجوز ساخت از سوی دستگاه اجرایی مسئول در استان، به‌ویژه در بخش تولیدات کشاورزی که خود موجبات کاهش تغییر کاربری غیرمجاز اراضی کشاورزی می‌گردد؛
- ۱۱- برخورد جدی و قاطع دستگاه قضایی با مسئولان و مدیران متخلف دستگاه‌های اجرایی استان که در اجرای قوانین و مقررات مربوطه کوتاهی می‌نمایند؛
- ۱۲- تعریف نقاط مشخصی در سطح استان در خارج از حوزه شهرها و روستاها به‌عنوان مناطق گردشگری و اقامتی برای کسانی که علاقه‌مند به احداث مراکز اقامتی و رفاهی بوده و خواستار تملک آن برای گذراندن اوقات فراغت می‌باشند که با اجرای طرح فوق شاهد کاهش تغییر کاربری غیرمجاز در حریم شهرها و روستاها از سوی افراد غیر بومی بوده‌ایم؛
- ۱۳- اصلاح و تنقیح قوانین موجود یا تصویب قانون جامع و مانع با رویکرد پیشگیرانه، مانند تصویب تشکیل یگان ویژه حمایت از واحدهای تحت پوشش جهاد کشاورزی و منابع طبیعی؛
- ۱۴- نظارت دقیق بر فعالیتهای بنگاه مشاوران املاک که حلقه اصلی ارتباط فروشندگان و خریداران اراضی کشاورزی و عاملان اصلی تفکیک اراضی کشاورزی و ساخت و سازهای غیرمجاز باعث کاهش تغییر کاربری غیرمجاز اراضی کشاورزی و منابع طبیعی می‌گردد.

فهرست منابع

قرآن کریم

الف) منابع فارسی

کتاب

۱. بیات، بهرام، جعفر شرافتی‌پور و نرگس عبدی، *پیشگیری از جرم با تکیه بر رویکرد اجتماع محور*، تهران، ناجا، معاونت اجتماعی، ۱۳۸۷.
۲. بشیری، عباس، امیر آذربایجانی، محمدصادق چاووشی و حسین دانشوری، *مقررات اراضی خارج از حدود شهرها*، تهران، انتشارات جاودانه، ۱۳۹۲.
۳. بشیری، عباس و براتی، علی اکبر، *شرایط فنی و ضوابط قانونی انواع حریم در حقوق کاربردی ایران*، تهران: انتشارات جنگل، ۱۳۹۱.
۴. صلاحی، جاوید، *کلیات جرم‌شناسی و تئوری‌های جدید*، نشر مجد، چاپ اول، ۱۳۹۳.
۵. عمید، حسن، *فرهنگ فارسی عمید*، نشر میلاد نور/نمونه، چاپ اول، ۱۳۸۹.
۶. قیاسی، جلال‌الدین، *مبانی سیاست جنایی حکومت اسلامی*، قم: پژوهشگاه علوم و فرهنگ اسلامی، چاپ اول، ۱۳۸۵.

مقاله

۷. امیرنژاد، حمید، *بررسی عوامل مؤثر بر تمایل کشاورزان جهت تغییر کاربری اراضی در استان مازندران*، تحقیقات اقتصاد کشاورزی، جلد ۵، ۱۳۹۲، شماره ۴.
۸. الهی منش، محمد رضا، محسن مرادی اوجقاز و محمد رضایی بشیر، *سیاست جنایی ایران در قبال اختلاس*، فصلنامه قضاوت، ۱۳۹۴، شماره ۸۳.
۹. بیابانی، غلامحسین، *نقش رسانه در پیشگیری از جرم*، فصلنامه علمی رسانه، سال بیست و چهارم، ۱۳۹۲، شماره ۳.

۱۰. زرگرانی، فاطمه، علیرضا قربانی و علی طالع زاری، **نقش و جایگاه سازمان‌های مردم نهاد در سیاست جنای نوین ایران**، فصلنامه دانش انتظامی گلستان، سال هشتم، ۱۳۹۶، شماره ۱ (پیاپی ۲۹).
۱۱. سواری، مسلم و زینب اسدی، **شناسایی عوامل تاثیرگذار بر رفتار زنان روستایی جهت جلوگیری از تغییرات کاربری اراضی جنگلی در استان لرستان**، مجله منابع طبیعی ایران، دوره ۷۳، ۱۳۹۹، شماره ۲.
۱۲. شکرپیگی، علیرضا و معین مرادی، **سیاست جنایی تقنینی ایران در باب کنترل جرائم و ناهنجاری‌های اجتماعی**، جامعه‌شناسی آموزش و پرورش، ۱۳۹۷، شماره ۸، صص ۱۷۳-۱۸۳.
۱۳. روشندل اریطانی، طاهر، داتیس خواجه نیان و محمد قاسمی، **تبیین مدل کاربرد رسانه‌های جمعی برای پیشگیری از ارتکاب جرم**، فصلنامه نظم و امنیت انتظامی، سال چهارم، بهار ۱۳۹۰، شماره ۱.
۱۴. صدیقی، صابر، علیرضا دربان آستانه و محمدرضا رضوانی، **بررسی عوامل کالبدی و سیاسی_ حقوقی تغییرات کاربری اراضی در شهرستان محمودآباد**، فصلنامه علمی پژوهشی برنامه‌ریزی فضایی (جغرافیا)، سال ۷، (پیاپی ۲۵)، ۱۳۹۶، شماره ۲.
۱۵. عباچی، مریم، **پیشگیری از بزه‌کاری و بزه‌دیدگی کودکان**، مجله حقوقی دادگستری، ۱۳۸۳، شماره ۴۷، صص ۸۶-۴۹.
۱۶. عسگری، محمد علی و علی محمدیان، **بررسی تغییر کاربری غیرمجاز اراضی زراعی و باغ‌ها از منظر فقه و حقوق موضوعه**، فصلنامه انسان و محیط زیست، زمستان ۹۸، شماره ۵۱.
۱۷. گرجی، ابولقاسم، **اسلام و محیط زیست**، مجله نور، دوره اول، ۱۳۶۳، شماره ۴.
۱۸. محرابی، علی اکبر، محمد محمدی، محسن محسنی ساروی، محمد جعفری و مهدی قربانی، **بررسی نیروهای محرک انسانی مؤثر بر تغییرات کاربری سرزمین** (مطالعه

موردی: روستاهای سیدمحلله و دراسرا- تنکابن)، نشریه مرتع و آبخیزداری، مجله منابع طبیعی ایران، دوره ۶۶، ۱۳۹۲، شماره ۲.

۱۹. قنبری شیرسوار، علی، **نشست پژوهشی: بررسی تغییر کاربری اراضی کشاورزی در کشور**، تهران، صداوسیما جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۹۷.

پایان نامه

۲۰. احمدی مقدم، جواد، «پیشگیری از بزه دیدگی اطفال در خصوص جرائم اخلاقی در فضای مجازی با تأکید بر شبکه‌های اجتماعی»، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه عدالت، دانشکده حقوق، ۱۳۹۶.

۲۱. ایرانیان، ابوالفضل، «تحلیل جرم‌شناختی تغییر کاربری اراضی کشاورزی در شهرستان دماوند؛ چالش‌ها و راهکارها»، پایان نامه کارشناسی ارشد، آمل: دانشکده حقوق دانشگاه آزاد اسلامی، واحد بین‌الملل آیت الله آملی، ۱۳۹۵.

تقریرات

۲۲. نجفی ابرندآبادی، علی حسین، «تقریرات درس سیاست جنایی دوره دکتری حقوق کیفری و جرم‌شناسی»، تهران: دانشکده حقوق شهید بهشتی، ۱۳۷۸.

۲۳. نجفی ابرندآبادی، علی حسین، «جرم‌شناسی»، تقریرات دوره دکتری دانشگاه تربیت مدرس، تهیه و تنظیم: محمدعلی بابایی، نیمسال اول سال تحصیلی ۸۰-۱۳۷۹.

۲۴. نجفی ابرندآبادی، علی حسین، «تقریرات درس جرم‌شناسی (پیشگیری)»، دوره کارشناسی ارشد مجتمع آموزش عالی قم، تهیه و تنظیم: مهدی سیدزاده، نیمسال دوم سال تحصیلی ۸۱-۸۲.

ب) منابع عربی

۲۵. ابن ادریس حلی، **السرائر**، بیروت: مطبعه النشر الاسلامی، چاپ دوم، ۱۴۱۱ ق.

۲۶. حرعاملی، محمد بن الحسن، **وسائل الشیعه**، جلد ۱، بیروت: دار احیاء التراث العربی، ۱۴۱۴ ق.

۲۷. مجلسی، محمد باقر، **بحار الانوار**، جلد ۴۱، مؤسسه الوفا، بیروت: چاپ اول ۱۴۰۴ ق.

ج) منابع انگلیسی

Article

28. Khandker, V. Gandhi, V. P. Johnson, N. (2020). *Gender Perspective in Water Management: The Involvement of Women in Participatory Water Institutions of Eastern India*. *Water*, 12(1), 196.