



# پژوهشنامه حقوق کیفری

سال یازدهم، شماره دوم، پاییز و زمستان ۱۳۹۹

شماره پانزدهم

مقاله: پژوهشی صفحات ۵۱-۲۹



انجمن ایرانی حقوق جزا

DOI:10.22124/ol.2020.16063.1891

## جرم تغییر کاربری اراضی کشاورزی، در محاصره رویکرد ارفاقی به جرایم سبک

مینا افضلیان<sup>۱</sup>

دکتر هوشنگ شامبیاتی<sup>۲</sup> ✉

دکتر باقر شاملو<sup>۳</sup>

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۶/۳

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۱/۶

### چکیده

مطابقت جرم تغییر کاربری اراضی کشاورزی، با جرایم تعزیری درجه هفت، اگرچه با تجویز رسیدگی مستقیم در دادگاه، موجب تسریع در برخورد با مرتکبین شده، اما نوعی سیاست کیفری ارفاقی را برخلاف اهداف وضع قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها، تحمیل نموده است. بررسی دادنامه‌های صادره در خصوص این جرم، با تمرکز بر نهادهای ارفاقی، از قبیل مرور زمان تعقیب و اجرا، تخفیف مجازات، تعویق صدور حکم و تعلیق اجرای مجازات، نشان می‌دهد که حمایت کیفری از اراضی کشاورزی، با وجود صرف هزینه فراوان، نوعی جرم‌زدایی عملی را در پی داشته است. نظر به ضرورت حفظ کاربری کشاورزی، وضع مقررات محدودکننده در خصوص اعمال نهادهای ارفاقی، تقویت سازوکارهای اجرایی ضمانت‌اجرای قلع و قمع بنا و سیاست جنایی قضایی افتراقی از جمله راهکارهایی است که به منظور تعدیل تبعات ناشی از قرار گرفتن این جرم در ردیف جرایم سبک، پیشنهاد می‌شود.

**واژگان کلیدی:** تغییر کاربری، اراضی کشاورزی، سیاست کیفری، جرم، جرم سبک.

۱. دانشجوی دکترای حقوق کیفری و جرم‌شناسی، دانشکده حقوق، الهیات و علوم سیاسی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران

۲. استادیار گروه حقوق جزا و جرم‌شناسی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، واحد

تهران مرکزی، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران

✉ shambayati@gmail.com

۳. دانشیار گروه حقوق جزا و جرم‌شناسی، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران

## مقدمه

قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها مصوب ۱۳۷۴/۳/۳۱<sup>۱</sup> و اصلاحیه آن مصوب ۱۳۸۵/۸/۱ از جمله قوانین خاصی است که در آن به منظور مقابله با تغییر کاربری اراضی کشاورزی، از ابزار کیفری استفاده شده است. این جرم، با وجود قابلیت مقایسه با عناوینی همچون تخریب، تصرف عدوانی و اصطلاح عرفی زمین‌خواری، به مثابه بزهی خاص تعریف شده و ارکان مختص به خود دارد (قنبریان و بهره‌مند، ۱۳۹۷: ۱۲۵). اما همانند سایر جرایم، به استثناء مواردی که حکم خاصی پیش‌بینی شده، تابع قواعد عمومی حقوق کیفری است. نوع و ماهیت این جرم، همچنین شرایط خاص ضمانت‌اجراها (جزای نقدی نسبی و قلع و قمع بنا)، به‌گونه‌ای است که اعمال برخی از قواعد عمومی حقوق کیفری در خصوص این جرم، با دشواری‌هایی همراه است. تبعات ناشی از مواجهه سیاست کیفری مقرر در قانون حفظ کاربری، با قواعد عمومی مقرر در قانون مجازات اسلامی و قانون آیین دادرسی کیفری، به حدی جدی است که اگر به منظور رفع آن تدبیری اندیشیده نشود، قطعاً این جرم با نوعی جرم‌زدایی عملی مواجه شده و هدف مورد نظر مقنن، محقق نخواهد شد. چراکه یکی از چالش‌های بیرونی سیاست کیفری ارفاقی، همراه نبودن رویکرد پلیسی و قضایی با سیاست کیفری قانونی است (حیدری، ۱۳۹۴: ۱۸۰). در این مقاله قصد بر این است که تأثیرپذیری جرم تغییر کاربری اراضی کشاورزی از قواعد عمومی حقوق کیفری، از مراحل ابتدایی مداخله کیفری تا مرحله اجرا، طی سه قسمت، مورد نقد و بررسی قرار گیرد.

## ۱. فرایند رسیدگی

با عنایت به اینکه ارکانی چون زیان‌دیده بودن و تقاضای جبران خسارت، مؤلفه‌های مهم شکایت هستند، (مهدی پورمقدم و شاملو، ۱۳۹۶: ۲۷۹) در خصوص نقش جهاد کشاورزی در فرایند رسیدگی به این جرم، به عنوان دستگاه اجرایی مسئول حراست از اراضی کشاورزی و تکلیف مقرر در مواد ۱۰ و ۱۳ قانون حفظ کاربری و تبصره ۲ ماده ۱۲ آیین‌نامه اجرایی، به‌ویژه پس از حذف مرحله دادسرا و ضرورت رسیدگی مستقیم در دادگاه، ابهامات جدی وجود دارد. اینکه جهاد کشاورزی صرفاً اعلام‌کننده جرم محسوب می‌شود یا در مقام شاکی و مدعی خصوصی ایفای نقش می‌کند و همچنین چگونگی اعمال مقررات عمومی ناظر به دادرسی کیفری، با عنایت به عدم پیش‌بینی مقررات خاص، موضوعاتی است که در ادامه مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

۱. از این پس به اختصار قانون حفظ کاربری نامیده می‌شود.



### ۱.۱. کشف جرم

مأموران جهاد کشاورزی مکلفند ضمن بازدید از اراضی، در صورت مشاهده هرگونه جرم، عملیات اجرایی تغییر کاربری را با رعایت ماده ۱۰ قانون حفظ کاربری متوقف و نسبت به تنظیم صورت جلسه اقدام و توقف عملیات اجرایی را به مالک یا قائم مقام قانونی وی، به صورت مکتوب اخطار و اعلام نمایند. با عنایت به تعریف ارائه شده از ضابطان عام و خاص دادگستری در مواد ۲۸ و ۲۹ قانون آیین دادرسی کیفری و همچنین اختیارات مأموران جهاد کشاورزی در ماده ۱۰ قانون حفظ کاربری و ماده ۱۲ آیین نامه اجرایی، به دلایل ذیل، این مأموران، ضابط خاص دادگستری تلقی نشده و اختیار جمع آوری و توقیف آلات و ادوات (ماشین آلات، مصالح ساختمانی و ...) را، رأساً بدون دستور مقام قضایی نخواهند داشت:

- مأموران جهاد کشاورزی، صرفاً می توانند توقف عملیات اجرایی را به مالک یا قائم مقام قانونی وی، به صورت مکتوب اخطار و اعلام و این امر را صورت جلسه نموده و به اداره متبوع جهت انعکاس به مراجع قضایی اعلام نمایند.

- در صورتی که مرتکب پس از اخطار مأموران جهاد کشاورزی به اقدامات خود ادامه دهد، حضور نیروی انتظامی به عنوان ضابط، جهت جلوگیری از ادامه عملیات اجرایی تغییر کاربری ضروری است. این امر در حالی است که اگر مأموران جهاد کشاورزی ضابط خاص تلقی می شدند، ضرورتی به مراجعه به نیروی انتظامی نبود.

- احراز عنوان ضابط دادگستری، به موجب ماده ۳۰ قانون آیین دادرسی کیفری، منوط به فراگیری مهارت لازم، با گذراندن دوره های آموزشی، زیر نظر مرجع قضایی مربوط و تحصیل کارت ویژه ضابطان دادگستری است. مأموران جهاد کشاورزی فاقد این کارت ویژه هستند.<sup>۱</sup> البته افرادی که در تشکیلات یگان حفاظت سازمان امور اراضی کشور به کار گرفته می شوند، در محدوده مأموریت و مسئولیت یگان حفاظت، ضابط خاص تلقی شده و از کلیه اختیارات ضابطین خاص برخوردار هستند.<sup>۲</sup> همچنین به موجب ماده ۲۳ قانون حفاظت از خاک، مصوب ۱۳۹۸/۳/۴،

۱. در راستای حراست از منابع طبیعی و محیط زیست، مأموران جنگلبانی (ماده ۵۴ قانون حفاظت و بهره برداری از جنگل ها و مراتع مصوب ۱۳۴۶) - مأموران شکاربانی (ماده واحده قانون شکار و صید مصوب ۱۳۵۳) - مأموران شهرداری (ماده ۷ قانون حفظ و گسترش فضای سبز در شهرها، ماده ۱۰ قانون حفظ و گسترش فضای سبز و جلوگیری از قطع بی رویه درخت مصوب ۱۳۵۲) ضابط خاص تلقی می شوند

۲. دستورالعمل اختصاصی تشکیل یگان حفاظت سازمان امور اراضی کشور برای مدت سه سال به صورت آزمایشی به وزیر جهاد کشاورزی به تاریخ ۹۷/۶/۷ ابلاغ شد. به موجب بند ۳ ماده ۱ این دستورالعمل، یگان حفاظت تشکیلاتی حفاظتی انتظامی با رعایت ضوابط نیروی انتظامی، در راستای اجرای مأموریت و ضوابط محوله، در حوزه استحفاظی خود، ایفای نقش می نماید.

مأموران سازمان محیط زیست و وزارت جهاد کشاورزی، در خصوص کشف و تعقیب جرایم موضوع این قانون، در حدود وظایف محوله، ضابط دادگستری محسوب می‌شوند. در این قانون مواردی از قبیل آلوده کردن و تخریب خاک، انتقال خاک به خارج از کشور (مواد ۹، ۱۹ و ۲۱) جرم‌انگاری شده و در خصوص جرم تغییر کاربری باید به قانون حفظ کاربری رجوع نمود.

در خصوص نحوه همکاری مأمورین انتظامی، با عنایت به اینکه به موجب تبصره یک ماده ۱۰ قانون حفظ کاربری و تبصره ۱ ماده ۱۲ آیین‌نامه اجرایی، نیروی انتظامی موظف است بنا به درخواست جهاد کشاورزی، از ادامه عملیات مرتکب جلوگیری نماید، لذا در این خصوص، ضرورتی به اخذ دستور از مقام قضایی وجود نداشته و نیروی انتظامی به موجب قانون، مکلف به همکاری با جهاد کشاورزی است.

در فرض عدم شناسایی و یا عدم دسترسی به مالک یا قائم‌مقام قانونی وی، مشخص نیست مأموران جهاد کشاورزی چگونه باید به تکلیف قانونی خود مبنی بر اخطار و اعلام به مالک عمل نمایند. در رویه اجرایی، مأموران جهاد کشاورزی در چنین مواردی، اقدامی مشابه آن چه که در ماده ۷۰ قانون آیین دادرسی مدنی پیش‌بینی شده انجام می‌دهند. بدین ترتیب که اخطار را به حاضرین در محل تحویل و در صورت امتناع حاضرین، نسبت به الصاق آن در محل اقدام می‌نمایند. در صورت عدم توجه به اخطار، با حضور مأموران انتظامی از ادامه عملیات اجرایی جلوگیری می‌نمایند. با عنایت به غیربومی بودن غالب مالکین اراضی تغییر کاربری یافته و عدم حضور آنان در محل، ضروری است در آیین‌نامه اجرایی، مقرراتی در این خصوص پیش‌بینی شود.

#### ۲.۱. شناسایی مرتکب

بر مبنای قواعد عمومی حقوق جزا، مرتکب جرم کسی است که عنصر مادی جرم توسط وی ارتکاب یافته باشد. در خصوص این جرم مالک یا متصرف اراضی تغییر کاربری یافته، مرتکب جرم محسوب می‌شود. بنابراین در فرضی که عملیات تغییر کاربری، توسط فرد یا افرادی غیرمالک، که اغلب پیمانکار نامیده می‌شوند صورت می‌گیرد، اتهامی متوجه ایشان نیست. چراکه این افراد به دستور و برای مالک یا متصرف اقدام می‌کنند. برخی معتقدند که منظور مقنن از متصرف، صرفاً متصرف قانونی است و نمی‌توان متصرف عدوانی را تحت تعقیب قرار داد (موسوی، ۱۳۹۴: ۱۹۲). در واقع مقنن هر جا از واژه متصرف استفاده می‌کند، متصرف قانونی را اراده می‌کند، مگر آن که خلاف آن را تصریح کند. (میرمحمد صادقی و رجبعلی، ۱۳۹۶: ۶۷) با عنایت به اینکه اعمال این نظر، قطعاً نتایجی از قبیل بدون مجازات ماندن جرم ارتکابی، فرار مرتکب از قانون و نامعلوم ماندن وضعیت تغییر کاربری حادث شده را در پی خواهد داشت، لذا متصرف زمین، صرف نظر از منشاء تصرف،

مرتکب جرم تلقی می‌شود. بهتر بود که مقنن به جای عبارت کلیه مالکان و متصرفان اراضی زراعی و باغها در صدر ماده ۳ قانون حفظ کاربری، از عبارت کلیه اشخاص اعم از حقیقی و حقوقی استفاده می‌نمود.

با عنایت به ضرورت احراز مالکیت یا تصرف مرتکب، نسبت به زمین تغییر کاربری یافته، مشارکت در این جرم زمانی محقق می‌شود که اراضی موضوع شکایت، متعلق به دو یا چند نفر باشد یا اینکه دو یا چند نفر، متصرف عرصه مورد نظر باشند. حال اگر یکی از مالکین یا متصرفین زمین، بدون اطلاع مالک یا متصرف دیگر، عملیات تغییر کاربری را بر روی عرصه انجام دهد، صرفاً علیه مالک یا متصرفی که مبادرت به تغییر کاربری نموده طرح شکایت می‌شود. چراکه شریک ناآگاه، هیچ‌گونه دخالتی در وقوع تغییر کاربری نداشته است.

معاونت در جرم تغییر کاربری نیز، زمانی محقق می‌شود که فردی بدون هیچ‌گونه دخالتی در عملیات اجرایی، مالک یا متصرف زمین را به ارتکاب جرم برانگیخته، یا شرایط وقوع جرم را برای وی تسهیل نماید. حال اگر فردی قطعه زمینی را با علم به ممنوعیت تغییر کاربری، به گونه‌ای به خریدار جلوه دهد که تغییر کاربری آن مجاز است، آیا می‌توان فروشنده آگاه را تحت عنوان معاونت در جرم تحت تعقیب قرار داد. در پاسخ به این سوال می‌توان دو نظر را مطرح نمود. به موجب نظر اول فروش زمین با علم به ممنوعیت تغییر کاربری و آگاهی از اینکه خریدار قصد تغییر کاربری دارد، معاونت در جرم محسوب می‌شود. به موجب نظر دوم، نمی‌توان اتهام معاونت را به فروشنده زمین نسبت داد. چراکه عملیات تغییر کاربری، پس از فروش زمین انجام شده و در هنگام وقوع عنصر مادی جرم، که گاهاً چندین ماه یا سال بعد از انتقال زمین رخ می‌دهد، هیچ‌گونه وحدت قصدی بین فروشنده و مالک وجود نداشته، که بتوان اتهام معاونت در جرم را به وی منتسب نمود. مالک مکلف بوده قبل از تغییر کاربری، مجوزهای لازم را اخذ نماید.<sup>۱</sup> البته خریدار متضرر، می‌تواند

۱. لازم به ذکر است در فرضی که فروشنده یکی از مصادیق تغییر کاربری از قبیل دیوارکشی، شن‌ریزی و ... (مذکور در دستورالعمل تعیین مصادیق تغییر کاربری غیرمجاز موضوع ماده ۱۰ قانون حفظ کاربری) را در زمین انجام داده و سپس خریدار در آن زمین بنا احداث نماید، در خصوص اینکه اتهام تغییر کاربری به کدام یک منتسب می‌گردد اختلاف نظر وجود دارد. برخی قضات به جهت خریداری زمین به صورت تفکیک شده، اتهام را متوجه خریدار ندانسته‌اند. (دادنامه شماره ۹۷۰۹۹۷۱۹۵۳۴۰۰۳۶۴ مورخ ۹۷/۴/۲۷ شعبه ۱۰۱ دادگاه کیفری دو شهرستان عباس آباد - دادنامه شماره ۹۷۰۹۹۷۱۹۵۵۰۰۲۴۶ مورخ ۹۷/۳/۳۱ شعبه ۱۰۲ دادگاه کیفری دو شهرستان عباس آباد) برخی با وجود احراز سابقه تفکیک و دیوارکشی زمین توسط فرد دیگر، رأی مبنی بر محکومیت سازنده بنا صادر نمودند. (دادنامه شماره ۹۸۰۹۹۷۱۹۵۵۰۰۰۸۳۳ مورخ ۹۸/۷/۴ شعبه ۹۸ دادگاه کیفری دو شهرستان عباس آباد - دادنامه شماره ۹۸۰۹۹۷۱۵۱۶۳۰۱۵۸۰ مورخ ۹۸/۱۰/۴ شعبه ۱۰ دادگاه تجدیدنظر استان مازندران) با توجه به اینکه به واسطه احداث دیوار، سطح محدودی از زمین اشغال و تغییر کاری داده می‌شود و این اقدام، کاربری کشاورزی کل زمین را

از طریق طرح دعوی حقوقی، نسبت به فسخ معامله و مطالبه ضرر و زیان اقدام و یا در صورت احراز وقوع مانور متقلبانه و سایر شرایط، علیه فروشنده آگاه، به اتهام کلاهبرداری طرح شکایت نماید. لازم به ذکر است صدور هرگونه مجوز یا پروانه ساخت و تأمین و واگذاری خدمات یا تاسیسات زیربنایی از سوی دستگاههای ذی ربط، بدون رعایت قواعد مقرر در قانون حفظ کاربری راه، حتی اگر پیش از شروع عملیات اجرایی تغییر کاربری یا همزمان با آن باشد، نمی‌توان با وجود اینکه موجب تسهیل شرایط وقوع جرم می‌شود، از مصادیق معاونت در جرم تلقی نمود. چراکه به موجب تبصره ۲ ماده ۳ و ماده ۸ قانون حفظ کاربری، عنوان مجرمانه مستقلی برای آن پیش‌بینی شده است.

### ۳.۱. تعقیب مرتکب

جهاد کشاورزی وظیفه حراست از اراضی کشاورزی را برعهده داشته و اجرای مقررات مذکور در قانون حفظ کاربری، برعهده این دستگاه اجرایی است (ماده ۱۳ قانون). اما با عنایت به آن چه که در انتهای ماده ۱۰ قانون و تبصره ۲ ماده ۱۲ آیین‌نامه اجرایی مقرر شده، جهاد کشاورزی پس از کشف جرم، تکلیفی مبنی بر طرح شکایت به عنوان شاکی نداشته و صرفاً مکلف به انعکاس وقوع جرم و معرفی مجرم یا مجرمین به مراجع قضایی است. بنابراین حتی پس از حذف مرحله دادرسی، همچنان جهاد کشاورزی تکلیفی به طرح شکایت به عنوان شاکی و رعایت تشریفات مقرر، از جمله پرداخت هزینه دادرسی نداشته و می‌تواند در مقام اعلام‌کننده جرم ایفای نقش نماید.<sup>۱</sup> البته اعمال این نظر در فرایند دادرسی، موجب محرومیت این دستگاه اجرایی از حقوق شاکی از قبیل حق شرکت در جلسه دادگاه، حق اعتراض، حق مطالبه ضرر و زیان ناشی از جرم شده و آثار سوئی را به دنبال خواهد داشت. لذا در رویه قضایی جهاد کشاورزی به عنوان نماینده دولت در حفظ منافع عمومی و حقوق دولت، از کلیه حقوق شاکی در فرایند دادرسی، به استثناء حق گذشت، برخوردار بوده و به نمایندگی از دولت، حق طرح شکایت دارد. لازم به ذکر است به منظور مطالبه ضرر و زیان ناشی از جرم و یا هزینه‌های اجرایی مربوط به قلع و قمع بنا، جهاد کشاورزی مکلف به طرح دادخواست به صورت مجزا و یا هم‌زمان با دعوای کیفری، با رعایت مواد ۹، ۱۰ و ۱۵ قانون آیین دادرسی کیفری است.

مخدوش نمی‌نماید، تفکیک زمین به قطعات کوچکتر و محصور نمودن آن با دیوار، مانع انتساب اتهام به سایر افرادی که در آن زمین مبادرت به احداث بنا یا سایر مصادیق تغییر کاربری می‌نمایند، نیست. در چنین فرضی هریک به میزان سطحی از زمین که تغییر کاربری یافته، مرتکب جرم محسوب می‌شوند.

۱. هیچ‌گونه معافیت قانونی از پرداخت هزینه دادرسی درخصوص این جرم پیش‌بینی نشده و معافیت مقرر در ماده ۹ قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی، صرفاً ناظر به دعوای مربوط به اراضی ملی است.

اگر مالک یا متصرف زمین پس از وقوع تغییر کاربری فوت نماید، به موجب مقررات عمومی آیین دادرسی کیفری (بند الف ماده ۱۳) تعقیب امر کیفری موقوف و نمی‌توان علیه وارث یا وراثی که پس از وقوع جرم، مالک زمین شده‌اند طرح شکایت نمود. چرا که با عنایت به اصل شخصی بودن مجازات‌ها، این جرم صرفاً منتسب به مالک یا متصرفی است که اقدام به تغییر کاربری عرصه نموده است. حتی اگر عملیات تغییر کاربری از سوی وارث مرتکب ادامه یابد، به دلیل اینکه کاربری کشاورزی زمین در نتیجه اقدامات سابق متوفی تغییر نموده و جرم محقق شده، طرح شکایت علیه وارث، با مانع مواجه خواهد شد. همچنین با عنایت به نوع و درجه این جرم، جهاد کشاورزی مکلف است، قبل از شمول مرور زمان تعقیب (بند ث ماده ۱۳ قانون آیین دادرسی کیفری) طرح شکایت نماید. مرور زمان عبارت از گذشتن مدتی است که پس از آن، از دیدگاه قانون، اعلام شکایت یا تعقیب، تحقیق و رسیدگی به دعوای عمومی و سرانجام اجرای مجازات امکان‌پذیر نیست (آشوری، ۱۳۸۵: ۲۰۵). مبدأ مرور زمان تعقیب به موجب ماده ۱۰۵ قانون مجازات اسلامی، تاریخ وقوع جرم یا آخرین اقدام تعقیبی است. در خصوص جرایم تعزیری درجه ۷، اگر از مبدأ مرور زمان بیش از سه سال بگذرد، موضوع مشمول مرور زمان شده و تعقیب امر کیفری موقوف می‌شود. در خصوص تسری یا عدم تسری این قاعده ارفاقی به این جرم و همچنین نحوه محاسبه مدت مرور زمان اختلاف نظر وجود دارد. به موجب نظر اول، این جرم جزء جرایم آنی بوده و لحظه وقوع اولین آثار تغییر کاربری بر روی زمین، به عنوان مبدأ مرور زمان محسوب می‌شود. برخی قضات شعب دادگاه تجدیدنظر با همین استدلال که از زمان وقوع آثار تغییر کاربری (حتی در مرحله تسطیح زمین و پی‌کنی) بیش از سه سال گذشته، مستند به مواد ۱۹ و ۱۰۵ قانون مجازات اسلامی و همچنین رأی وحدت رویه شماره ۷۵۹ مورخ ۱۳۹۶/۴/۲۰ قرار موقوفی تعقیب صادره در مرحله بدوی را تایید نمودند.<sup>۱</sup> آنی تلقی شدن این جرم و اعمال قاعده مرور زمان تعقیب، به ویژه در مواردی که عملیات اجرایی تغییر کاربری خاتمه نیافته و حتی در زمان طرح شکایت در حال وقوع است، قطعاً کارآمدی سیاست کیفری در حوزه اراضی کشاورزی را تضعیف خواهد نمود. هم‌سو با این نظر، در برخی موارد، با این استدلال که "...فعل مجرمانه تغییر کاربری آنی نیست که با یک فعل پایان پذیرد و تحقق یافته تلقی گردد، بلکه عملیات اجرایی جرم از زمان شروع تجدید یافته و استمرار می‌یابد، از این جهت

۱. دادنامه شماره 9709971519900399 مورخ ۹۷/۷/۲۵ شعبه ۳۰ دادگاه تجدیدنظر استان مازندران - دادنامه شماره 9809971516301779 مورخ ۹۸/۲/۱۱ شعبه ۱۰ دادگاه تجدیدنظر استان مازندران - دادنامه شماره 9709971516000216 مورخ ۹۷/۲/۲۷ شعبه ۷ دادگاه تجدیدنظر استان مازندران - دادنامه شماره 9809971516300554 مورخ ۹۸/۴/۲۵ شعبه ۱۰ دادگاه تجدیدنظر استان مازندران - دادنامه شماره 9809971515600281 مورخ ۹۸/۳/۲۷ شعبه ۳ دادگاه تجدیدنظر استان مازندران

قواعد مقرر در ماده ۱۰۵ قانون مجازات اسلامی از این جرم خارج است... "قرار موقوفی تعقیب نقض شده است.<sup>۱</sup> بدیهی است که سیاست قضایی حامی محیط زیست و منافع جامعه باید در ارائه تفسیرهای صحیح از قوانین، به‌ویژه در قلمرو اختصاصی اراضی کشاورزی، نقشی پویا و فعال ایفا نماید.

در خصوص اینکه کدام یک از این دو نظر منطبق با قواعد حقوق جزای عمومی است باید گفت، حتی اگر نظر دوم را در خصوص مستمر بودن این جرم بپذیریم، از نوع جرایم مستمر داریم است. جرایمی که جرم در یک لحظه و در زمانی معلوم ارتکاب می‌یابد و اثر آن در طول زمان استمرار دارد. برخی از نویسندگان در تایید همین نظر و وجه تمایز جرایم آنی و مستمر، اظهار داشته‌اند که جرم آنی، جرمی است که در زمان کوتاهی ارتکاب یابد، اگرچه نتیجه آن مدت مدیدی ادامه یابد (شامبیاتی، ۱۳۸۴ ج ۱: ۳۹۰). جرایم مستمر باید از آن دسته از جرایم که بدون اینکه ماهیتاً تداوم داشته باشند، آثارشان در طول زمان تداوم دارد، متمایز شوند (گلدوزیان، ۱۳۸۴: ۱۶۵). حال با عنایت به اینکه جرایم مستمر داریم تابع مقررات جرایم آنی هستند، لذا ضروری است به منظور پرهیز از تبعات سوء اعمال قاعده ارفاقی مرور زمان در خصوص جرم تغییر کاربری، مقررات خاصی پیش‌بینی شود. به عنوان مثال در مواردی که عملیات اجرایی تغییر کاربری خاتمه نیافته، تاریخ شناسایی و اخطار به مالک، به‌عنوان مبدأ مرور زمان ملاک قرار گیرد. یا اینکه هم‌سو با شدت ضرر وارده، این جرم در ردیف جرایم شدیدتر قرار گیرد. شایان ذکر است در مواردی که به دلایلی از قبیل فوت مرتکب و شمول مرور زمان، امکان تعقیب کیفری وجود ندارد، جهاد کشاورزی می‌تواند به خواسته الزام به قلع و قمع بنا و اعاده وضع زمین به حالت اولیه، طرح دعوی حقوقی نماید.

## ۲. مرحله تعیین مجازات

با عنایت به عدم دخالت دادسرا در رسیدگی به این جرم، دادگاه کیفری دو محل وقوع جرم، پس از احراز مجرمیت، وارد مرحله تعیین مجازات می‌شود. کیفیت برخورد مقنن با این جرم در ماده ۳ قانون حفظ کاربری، متفاوت با قانون اصلاحی است. همچنین عوامل بسیاری، به‌جهت نوع و درجه این جرم در تعیین مجازات تأثیرگذار است. لذا چگونگی تعیین مجازات، طی دو قسمت مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

۱. دادنامه شماره 9609971516300660 مورخ ۹۶/۷/۲۹ شعبه ۱۰ دادگاه تجدیدنظر استان مازندران - دادنامه شماره 9609978617000377 مورخ ۹۶/۴/۲۵ شعبه ۵ دادگاه تجدیدنظر استان مرکزی - دادنامه شماره ۹۹۰۹۹۷۱۵۱۵۶۰۰۴۵۳ مورخ ۹۹/۴/۱۰ شعبه ۳ دادگاه تجدیدنظر استان مازندران.



## ۱.۲. نوع و درجه جرم

جزای نقدی نسبی از جمله مواردی است که در درجه بندی هشت گانه تعزیرات به آن اشاره نشده و برخی معتقدند که داخل در درجات تعزیر نیست. چرا که داخل بودن این مجازات در درجات باعث می شود که ایرادهایی در عمل حادث شود. از جمله تعیین درجه جرم ارتکابی برای تعیین دادگاه صالح ضرورت دارد و این امر منافات با این دارد که جزای نقدی نسبی که میزان آن باید در محکمه ای که صالح به رسیدگی است معین شود، درجه اش از پیش تعیین شود (بهره مند، ۱۳۹۶: ۱۲۰). همین امر موجب صدور دادنامه های متناقض شد. قضاات شعبه ۹ دیوان عالی کشور قائل به این نظر بودند که دادگاه صالح، متناسب با مبلغ جزای نقدی تعیین می شود (مواد ۳۰۱ و ۳۰۲ قانون آیین دادرسی کیفری) به عبارتی از ابتدای رسیدگی مشخص نیست که کدام یک از دادگاههای کیفری یک و دو صالح به رسیدگی خواهد بود. پس از تعیین مبلغ جزای نقدی و انطباق با یکی از درجات هشت گانه تعزیر، صلاحیت دادگاه بدوی و تجدیدنظر مشخص خواهد شد.<sup>۱</sup> استدلال مذکور در این دادنامه با ایراداتی از این قبیل مواجه شد که شأن دادگاههای کیفری یک و دیوان عالی کشور، رسیدگی به جرایم با شدت بیشتری است. ملاک تعیین دادگاه صالح، زمان طرح شکایت است و در زمان طرح شکایت، به لحاظ مشخص نبودن مبلغ جزای نقدی، تعیین درجه جرم ارتکابی و به تبع آن، تعیین مرجع کیفری صالح ممکن نیست. بر همین مبنا قضاات شعبه ۱۷ دیوان عالی کشور موضوع را از جمله مصادیق تبصره ۳ ماده ۱۹ قانون مجازات اسلامی و تعزیری درجه هفت محسوب نمودند.<sup>۲</sup> موضوع جهت رفع اختلاف به هیأت عمومی دیوان عالی کشور ارجاع و به تاریخ ۹۶/۴/۲۰ رأی وحدت رویه به شماره ۷۵۹ تصویب شد.<sup>۳</sup> به موجب این رأی، رسیدگی به این جرم به عنوان جرم تعزیری درجه ۷ صرف نظر از میزان جزای نقدی، در صلاحیت دادگاه کیفری دو قرار گرفت.

جرایم تعزیری درجه هفت و هشت، سبک ترین و کم اهمیت ترین نوع جرم تلقی می شوند. شدت این جرم در مقایسه با برخی جرایم تعزیری از قبیل جرایم مرتبط با مشروبات الکلی که حتی

۱. دادنامه شماره ۳۰۲ مورخ ۹۵/۱۰/۱۴ شعبه ۹ دیوان عالی کشور

۲. دادنامه شماره 700065 مورخ ۹۵/۳/۳۰ شعبه ۱۷ دیوان عالی کشور

۳. رأی وحدت رویه شماره ۷۵۹؛ "مجازات جزای نقدی که درجات آن در ماده ۱۹ ق.م.ا مصوب سال ۱۳۹۲ مشخص شده با توجه به تعیین حداقل و حداکثر آن در قانون، ناظر به جزای نقدی ثابت است و از جزای نقدی نسبی که میزان آن بر مبنای واحد یا مبنای خاص قانونی احتساب می گردد و از این حیث در جرایم با عناوین مشابه یکسان نیست، انصراف دارد. بنابراین مجازات جرایمی که طبق قانون جزای نقدی است، با توجه به حکم مقرر در تبصره ۳ ماده مورد اشاره تعزیر درجه هفت محسوب می شود و رسیدگی به آن به موجب ماده ۳۴۰ ق.آ.د.ک در صلاحیت دادگاه کیفری دو و رأی این دادگاه قابل تجدیدنظر در دادگاه تجدیدنظر استان است..."

در برخی موارد قاچاق محسوب می‌شود و به موجب بند ت ماده ۴۷ قانون مجازات اسلامی قابل تعویق و تعلیق نیست، با عنایت به مبنای جرم انگاری، محل ایراد است.<sup>۱</sup> اگرچه هر دو جرم فاقد بزه دیده خاص بوده و در نتیجه آن ضرر ملموس و مستقیمی به غیر وارد نمی‌شود، اما آسیب تغییر کاربری اراضی کشاورزی متوجه منافع عمومی جامعه (امنیت غذایی و محیط زیست) است. مداخله کیفری در حقوق مالکانه افراد نسبت به اراضی کشاورزی، با تکیه بر اصل ضرر، به‌عنوان معتبرترین اصل محدودکننده آزادی، توجیه می‌شود که در مقایسه با مبنای جرم‌انگاری جرایم مرتبط با مشروبات الکلی، تأمل‌برانگیز است. خروج اراضی کشاورزی از چرخه تولید، زیانی است که به سهولت و در کوتاه‌مدت قابل جبران نیست. تولید خاک در کنترل و قدرت انسان نیست، اما حفاظت از آن، در توان انسان است (کلانی مقدم، ۱۳۹۴: ۱۲۵). لذا استفاده از ابزار کیفری در حوزه اراضی کشاورزی، با این کیفیت و درجه، چندان منطقی نبوده و ضروری است به منظور جلوگیری از اعمال برخی نهادهای ارفاقی تدبیری اندیشیده شود. چراکه این نهادها با رویکرد ارفاقی درصددند تا ضمن اعمال کیفر، زمینه را برای بازسازی محکوم‌علیه فراهم نمایند (پورقهرمانی و نگهدار، ۱۳۹۷: ۲۲۷) و اعمال برخی از آن‌ها، با عنایت به ماهیتی مشابه جرایم فنی و خلاف و جایگاه رکن روانی در تحقق جرم تغییر کاربری، مغایر با اهداف وضع قانون حفظ کاربری است.<sup>۲</sup>

۱. استعمال مشروبات الکلی در اماکن و معابر عمومی: اجرای حد و دو تا شش ماه حبس تعزیری (ماده ۷۰۱ قانون مجازات اسلامی)

-ساخت، خرید، فروش، حمل و نگهداری مشروبات الکلی: شش ماه تا یک سال حبس و تا هفتاد و چهار ضربه شلاق و پرداخت جزای نقدی به میزان پنج برابر ارزش عرفی (ماده ۷۰۲ قانون مجازات اسلامی)

-وارد نمودن مشروبات الکلی به کشور به هر میزان به عنوان جرم قاچاق محسوب شده: شش ماه تا پنج سال حبس و تا هفتاد و چهار ضربه شلاق و پرداخت جزای نقدی به میزان ده برابر ارزش عرفی. (ماده ۷۰۳ قانون مجازات اسلامی)

۲. درخصوص عنصر روانی جرم تغییر کاربری، اختلاف نظر جدی وجود دارد. برخی معتقدند تحقق این جرم منوط به وجود سوءنیت خاص است. یعنی مرتکب باید بخواهد در اثر ارتکاب فعل وی، کاربری زمین زراعی یا باغ تغییر نماید. (موسوی مقدم، ۱۳۹۰: ۱۹۵) در مقابل برخی قائل به این نظر هستند که در قانون حفظ کاربری، جرم‌انگاری تغییر کاربری، بدون لحاظ عنصر معنوی انجام یافته، چراکه در این جرم نمی‌توان عنصر معنوی را در وقوع بزه متصور دانست و عنصر معنوی باعنایت به محال بودن سوءنیت و قصد مجرمانه رو به زوال است. (پوربافرانی، ۱۳۹۵: ۱۰۳) نقش عنصر روانی در جرم تغییر کاربری، مشابه وضعیت عنصر روانی جرایم خلافی و جرایم فنی است. جرایم خلافی همانند عبور راننده از چراغ قرمز و جرایم فنی همانند آلوده کردن محیط زیست و تهدید علیه بهداشت عمومی، جرایمی هستند که از یک جهت ممکن است عمدی و از جهت دیگر غیرعمدی باشند.

## ۱.۱.۲. تخفیف مجازات

مقررات خاصی در خصوص چگونگی تخفیف مجازات این جرم پیش‌بینی نشده است.<sup>۱</sup> اعمال قواعد عمومی مذکور در مواد ۳۷ تا ۳۹ قانون مجازات اسلامی نیز با عنایت به نسبی بودن جزای نقدی، موجب بروز سؤالاتی از این قبیل گردیده که آیا قاضی می‌تواند مرتکب را به پرداخت جزای نقدی کمتر از یک برابر بهای اراضی محکوم نماید.<sup>۲</sup> برخی معتقدند که مراد از تخفیف مجازات، تعیین مجازات به کمتر از حداقل مقرر در قانون است و هرگاه دادگاه بین حداقل و حداکثر و یا حتی به میزان حداقل، مجازات تعیین کند، نمی‌توان نام آن را تخفیف نهاد. لذا اگر دادگاه متهم را مستحق تخفیف مجازات می‌داند، باید مبلغ جزای نقدی را کمتر از یک برابر بهای اراضی تعیین نماید (موسوی مقدم، ۱۳۹۴: ۲۵۷-۲۵۶). برخی شعب دادگاه تجدیدنظر نیز بر مبنای همین استدلال و با در نظر گرفتن مواردی از قبیل فقدان سابقه کیفری، وضع خاص متهم و حتی نسبی بودن جزای نقدی، مبلغ آن را به کمتر از یک برابر بهای اراضی تقلیل داده‌اند.<sup>۳</sup> این اقدام در مغایرت جدی با فلسفه پیش‌بینی جزای نقدی متغیر است. چراکه هدف از تعیین جزای نقدی نسبی این است که بزهکار را در تلاش برای کسب منفعت ناحق، با تعیین جریمه‌ای بیش از عواید ناشی از آن جرم، ناامید کند. همانند جزای نقدی مربوط به جرم قاچاق کالا و ارز که به موجب ماده ۷۱ قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز، قابل تعلیق و تخفیف نیست. همچنین قواعد عمومی تخفیف، مربوط به جزای نقدی است که حداقل و حداکثر مبلغ آن در قانون معین شده و تسری آن به جزای نقدی نسبی محل ایراد است. بنابراین ضروری است به منظور کاهش تمایل مالکین به تغییر کاربری، در نتیجه محاسبه سود و زیان ناشی از جرم، مقرراتی به منظور منع اعمال تخفیف به کمتر از حداقل مقرر در قانون، به استثناء مواردی از قبیل جمع‌آوری داوطلبانه، پیش‌بینی شود.

چگونگی اعمال قواعد معافیت از کیفر نیز محل ابهام است. به استناد ماده ۳۹ قانون مجازات اسلامی، قاضی دادگاه می‌تواند مرتکب جرایم تعزیری درجه هفت و هشت را در صورت وجود شرایطی از کیفر معاف نماید. به نظر می‌رسد صدور حکم معافیت از کیفر در خصوص این جرم، تنها

۱. لازم به ذکر است که در بند ۵ قسمت ج دستورالعمل نحوه تقویم و ارزیابی اراضی زراعی و باغها موضوع تبصره ۳ ماده ۲ قانون حفظ کاربری، مقرر شده که مدیریت جهاد کشاورزی شهرستان یا دبیرخانه کمیسیون، در خصوص وصول عوارض قانونی، مجاز به قبول درخواست تخفیف یا تقسیط و یا هرگونه مساعدت دیگری نیست.

۲. مجازات این جرم به موجب ماده ۳ قانون اصلاحی جزای نقدی از یک تا سه برابر بهای اراضی تغییر کاربری یافته و قلع و قمع بنا است.

۳. دادنامه شماره 9809981953400237 مورخ ۹۹/۲/۲۷ شعبه ۳۲ دادگاه تجدیدنظر استان مازندران - دادنامه شماره 9709971519900073 مورخ ۹۷/۳/۲۸ شعبه ۳۰ دادگاه تجدیدنظر استان مازندران - دادنامه شماره ۹۹۰۹۹۷۱۵۶۰۰۴۸۷ مورخ ۹۹/۴/۱۷ شعبه ۳ دادگاه تجدیدنظر استان مازندران.

در صورتی موجه است که مرتکب، به صورت داوطلبانه، نسبت به جمع‌آوری آثار تغییر کاربری اقدام نماید. چراکه یکی از شرایط لازم، جهت بهره‌مندی از این نهاد معاف‌کننده، جبران ضرر و زیان است و نباید صرفاً به جهت فقدان شاکی خصوصی و ملموس نبودن ضرر، این شرط نادیده گرفته شود.

### ۲.۱.۲. تعویق صدور حکم و تعلیق اجرای مجازات

در برخی جرایم تعزیری قاضی می‌تواند پس از احراز شرایط مقرر در مواد ۴۰ تا ۵۵ قانون مجازات اسلامی، صدور حکم محکومیت را به تعویق انداخته و یا اینکه اجرای مجازات تعیین شده را معلق نماید. به موجب بند پ ماده ۴۰ و ماده ۴۶ قانون مجازات اسلامی جبران ضرر و زیان یا برقراری ترتیبات جبران از سوی مرتکب جرم، یکی از شرایط لازم جهت اعمال این دو نهاد ارفاقی است. متأسفانه این شرط به جهت فقدان بزه‌دیده خاص و غیرملموس بودن ضرر ناشی از جرم تغییر کاربری، در برخی دادنامه‌ها، نادیده گرفته شده و اجرای مجازات جزای نقدی، ضمن صدور حکم به قلع و قمع بنا، معلق شده است.<sup>۱</sup> با عنایت به اینکه منطبق با رویکرد بزه‌دیده‌شناسی سبزی، نمی‌توان این جرم را در ردیف جرایم بدون قربانی تصور نمود، (شاملو و دیگران، ۱۳۹۶: ۳۸) لذا در فرضی که آثار تغییر کاربری، بر روی زمین باقی است و استمرار دارد، استفاده از این دو نهاد ارفاقی، برخلاف قانون بوده و صرفاً مختص به مواردی است که مالک به صورت داوطلبانه، نسبت به احیای کاربری کشاورزی زمین اقدام نماید. به عبارتی جبران ضرر و زیان ناشی از جرم در جرایم علیه محیط زیست و تغییر کاربری کشاورزی، برای بهره‌مندی از نهادهای ارفاقی، باید اعاده وضع به حالت سابق تفسیر شود.

### ۲.۱.۳. تشدید مجازات

عواملی از قبیل تعدد و تکرار جرم، به‌عنوان کیفیات مشدده، به قاضی اختیار تشدید مجازات را می‌دهد. تعدد جرم عبارت است از ارتکاب جرایم متعدد، بدون آن که علیه متهم برای اتهامات متعدد پیشین، حکم محکومیت کیفری قطعی صادر شده باشد. منظور از تکرار جرم نیز، حالتی است که فرد پس از ارتکاب جرم و صدور رأی قطعی محکومیت، مجدداً مرتکب جرم شود. در خصوص تکرار جرم، گاه قانون‌گذار با وضع قوانین خاص، پیشاپیش تکلیف دادگاهها را در تشدید مجازات تعیین می‌کند. در این موارد، دادگاه اصولاً تابع قواعد عام تشدید مجازات نیست.

۱. دادنامه شماره ۹۸۰۹۹۷۱۷ مورخ ۹۸/۷/۱۷ شعبه ۱۰۱ دادگاه کیفری دو شهرستان عباس آباد - دادنامه شماره ۹۸۰۹۹۷۱۵۱۶۳۰۱۳۶۱ مورخ ۹۸/۹/۲ شعبه ۱۰ دادگاه تجدیدنظر استان مازندران.

فرضاً درجه محکومیت سابق و یا میزان مجازات مشدد، ممکن است محل اعتنا نباشد (اردبیلی ۱۳۹۷ ج ۳: ۲۰۰). تکرار جرم تغییر کاربری نیز با عنایت به آن چه در ذیل ماده ۳ قانون حفظ کاربری ذکر شده، تابع قواعد خاصی است. در انتهای ماده ۳ به صراحت اشاره شده که مرتکبین در صورت تکرار جرم، به حداکثر جزای نقدی و حبس از یک ماه تا شش ماه محکوم خواهند شد. این امر در حالی است که به موجب ماده ۱۳۷ قانون مجازات اسلامی، تکرار جرم منصرف از جرایم تعزیری درجه هفت و هشت است. این تناقض، موجب بروز ابهاماتی در کیفیت وقوع تکرار جرم و به ویژه طرح این سؤال شده که آیا اجرای حکم محکومیت سابق، برای تحقق تکرار جرم در خصوص این بزه ضروری است. در پاسخ به این سؤال دو نظر قابل طرح است. بر مبنای نظر اول، با عنایت به تصویب قانون حفظ کاربری در زمان حاکمیت قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۷۲ و ضرورت اجرای حکم محکومیت به عنوان شرط تحقق تکرار جرم، تشدید مجازات، صرفاً ناظر به فرضی است که حکم محکومیت سابق اجرا شده باشد و محکوم علیه، مجدداً نسبت به تغییر کاربری همان زمین یا زمین دیگری اقدام نموده باشد. بر مبنای نظر دوم و هم سو با قواعد عمومی ناظر به تکرار جرم، صرف محکومیت قطعی و ارتکاب مجدد آن جرم از سوی محکوم علیه، برای تحقق تکرار جرم کفایت می کند. آن چه که مسلم است، تکرار جرم در این خصوص، تابع قانون خاص بوده و ضرورتی به رعایت قواعد عمومی وجود ندارد. لذا پذیرش نظر اول که اجرای حکم محکومیت سابق، شرط تحقق تکرار جرم است، با هدف مورد نظر مقنن در زمان تصویب قانون حفظ کاربری، مطابقت بیشتری دارد.

## ۲.۲. تاریخ ارتکاب جرم

پیشینه حفاظت از اراضی کشاورزی به قانون اصلاحات ارضی مصوب ۱۳۴۰ باز می گردد. قانون گسترش قطب های کشاورزی مصوب ۱۳۵۴/۱/۱۶ اولین قانونی است که به انگیزه حفاظت از اراضی کشاورزی وضع گردید (خلیقی، ۱۳۹۵: ۲۷). اما اولین قانونی که در راستای حمایت از اراضی کشاورزی در نظام حقوقی ایران متوسل به ابزار کیفری شد، قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها مصوب ۱۳۷۴/۳/۳۱ است. در این قانون به صراحت تغییر کاربری اراضی کشاورزی جرم شناخته شد. تقریباً یک دهه بعد، با هدف رفع خلأها و موانع اجرایی قانون و همچنین تشدید مجازات متخلفان، این قانون به تاریخ ۸۵/۸/۱ اصلاح و ضمانت اجرای قلع و قمع بنا، جایگزین عوارض شد. لذا در خصوص این جرم، دو مقرر قانونی در مجموعه مقررات ایران وجود دارد که هر یک در محدوده زمانی خاص، معتبر و لازم الاجراست. البته کلیه تغییر کاربری های صورت گرفته قبل از تصویب قانون حفظ کاربری، فاقد وصف مجرمانه است.

## ۲.۲.۱. قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها مصوب ۱۳۷۴/۳/۳۱

در خصوص تغییر کاربری‌هایی که در فاصله زمانی پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون و قبل از لازم‌الاجرا شدن قانون اصلاحی انجام گرفته، مرتکب علاوه بر الزام به پرداخت عوارض موضوع ماده ۲، به پرداخت جزای نقدی تا سه برابر بهای اراضی، به قیمت روز زمین با کاربری جدید، محکوم خواهد شد.<sup>۱</sup> عوارض عبارت است از هشتاد درصد قیمت روز اراضی تغییر کاربری یافته، با احتساب ارزش زمین پس از تغییر کاربری که توسط کمیسیون تقویم تعیین می‌شود. (تبصره ۳ ماده ۲ قانون حفظ کاربری) برخی این ضمانت‌اجرا را، نوعی مجازات و دارای ماهیت کیفری تلقی می‌نمایند. چراکه همانند جزای نقدی، فرد را ملزم به پرداخت مبلغی می‌نماید. (موسوی مقدم، ۱۳۹۴: ۲۴۰). اما این نظر صحیح نیست. چراکه الزام به پرداخت عوارض، به منظور تعیین تکلیف آثار تغییر کاربری، در ماده ۳ قانون گنجانده شده و اشاره به این ضمانت‌اجرا در کنار مجازات جزای نقدی، موجب سرایت ماهیت کیفری به آن نشده و همانند رد مال در جرم کلاهبرداری، دارای ماهیت مدنی است. ضمناً اگر بین الزام به پرداخت عوارض و جزای نقدی قائل به تفاوت ماهیتی نباشیم، الزام مرتکب به پرداخت عوارض، در کنار محکومیت به پرداخت جزای نقدی، با عنایت به تشابه موضوع، به هیچ عنوان منطقی نیست. جزای نقدی مقرر در ماده ۳ از نوع نسبی است. منظور از جزای نقدی نسبی آن است که میزان آن بر اساس واحد یا مبنای خاص قانونی احتساب می‌شود (صانعی، ۱۳۸۲: ۷۲۶). قاضی صرفاً در خصوص تعیین مبلغ عوارض، مکلف به تبعیت از نظر کمیسیون تقویم است و چنین الزامی در خصوص جزای نقدی وجود نداشته و می‌تواند تعیین قیمت را به کارشناس ارجاع دهد.

## ۲.۲.۲. قانون اصلاح قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها مصوب ۱۳۸۵/۸/۱

به موجب ماده ۳ قانون اصلاحی، ضمانت‌اجرای الزام به پرداخت عوارض حذف و قاضی مکلف است در خصوص کلیه تغییر کاربری‌هایی که پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون انجام می‌گیرد، علاوه بر قلع و قمع بنا، حکم به پرداخت جزای نقدی از یک تا سه برابر بهای اراضی، به قیمت روز زمین، با

۱. البته بر فرض تسری قاعده مرور زمان تعقیب به این جرم، شکایاتی که مربوط به تغییر کاربری‌های با قدمت بیش از سه سال است، منتهی به صدور قرار موقوفی تعقیب شده و به مرحله تعیین مجازات نمی‌رسد. در خصوص این تغییر کاربری‌ها (بین سال‌های ۷۴ تا ۸۵) امکان صدور مجوز از کمیسیون تبصره یک ماده یک، پس از پرداخت عوارض، حتی بدون طرح شکایت وجود دارد. (بند ب بخشنامه شماره 254044/020/53 مورخ ۱۳۹۴/۱۱/۶) اما با توجه به اختلاف نظری که در خصوص نوع این جرم (آنی یا مستمر بودن) و چگونگی محاسبه مدت مرور زمان تعقیب وجود دارد و همچنین به منظور پرداختن به ابهامات ناظر به ضمانت‌اجرای الزام به پرداخت عوارض، چگونگی تعیین مجازات بر مبنای ماده ۳ این قانون نیز مورد بررسی قرار می‌گیرد.

کاربری جدید که مورد نظر متخلف بوده، حکم صادر نماید. در واقع قلع و قمع بنا، جزء لاینفک حکم کیفری است. دادگاه صادرکننده حکم کیفری موظف است در کنار تعیین مبلغ جزای نقدی، حکم به قلع و قمع بنا نیز صادر نماید و نیازی به تقدیم دادخواست از سوی اداره شاکی نیست. (رای وحدت رویه شماره ۷۰۷ مورخ ۱۳۸۶/۱۲/۲۱) البته به نظر می‌رسد منظور از قلع و قمع بنا، همان اعاده وضع زمین به حالت اولیه است که در تبصره ۲ ماده ۱۰ قانون حفظ کاربری و همچنین ماده ۱۳ آیین‌نامه اجرایی قانون به صراحت قید گردیده است. لذا بهتر بود که مقنن در متن ماده ۳ قانون اصلاحی نیز، به ضرورت اعاده وضع زمین به حالت اولیه اشاره می‌نمود.

### ۳. مرحله اجرا

اجرای حکم محکومیت کیفری، برعهده دادستان و در حوزه قضایی بخش برعهده رییس دادگاه و در غیاب وی با دادرس علی‌البدل است. (ماده ۴۸۴ قانون آیین دادرسی کیفری) شرایط و ماهیت خاص ضمانت‌اجراهای مقرر در قانون حفظ کاربری، موجب بروز ابهامات بسیاری در مرحله اجرا شده است. در این بند به بررسی چگونگی اجرای ضمانت‌اجراهای مربوط به این جرم خواهیم پرداخت.

#### ۳.۱. ضمانت‌اجراهای ناظر به تنبیه مرتکب

ضمانت‌اجراهای الزام به پرداخت عوارض و جزای نقدی، که به موجب آن محکوم‌علیه مکلف به پرداخت مالی می‌شود، ناظر به شخص مرتکب هستند. اجرای مجازات جزای نقدی، با عنایت به ماهیت کیفری آن، برعهده دادستان بوده و پس از قطعیت دادنامه، محکوم‌علیه مکلف به پرداخت مبلغ جزای نقدی است. اگر مبلغ مورد نظر را نپردازد به استناد ماده ۵۲۹ قانون آیین دادرسی کیفری، حسب مورد، نسبت به توقیف اموال، توقیف بخشی از حقوق و یا بازداشت محکوم‌علیه اقدام خواهد شد. البته قبل از انقضای پنج سال از تاریخ قطعیت حکم، باید نسبت به اجرای مجازات جزای نقدی اقدام نمود. در غیر این صورت، اجرای مجازات جزای نقدی به جهت شمول مرور زمان اجرا، موقوف می‌شود (ماده ۱۰۷ قانون مجازات اسلامی) عوارض مبلغی است که به منظور صدور مجوز تغییر کاربری از مالکین وصول می‌شود. این ضمانت اجرا با وجود درج در حکم محکومیت کیفری، فاقد ماهیت کیفری است و نمی‌توان قواعد عمومی مربوط به اجرای احکام کیفری از قبیل مرور زمان اجرا را در خصوص آن اعمال نمود. لذا محکوم‌علیه مکلف است مبلغ عوارض را متناسب با

قیمت روز زمین پرداخت نماید.<sup>۱</sup> البته وصول آن همچون جزای نقدی برعهده اجرای احکام است و به حساب جهاد کشاورزی واریز خواهد شد. در خصوص اعمال قانون نحوه اجرای محکومیت‌های مالی در صورت عدم پرداخت عوارض، اکثریت قائل به این نظر هستند که با عنایت به اینکه نص قانون مبنی بر بازداشت محکوم‌علیه وجود ندارد و در راستای تفسیر مضیق قوانین جزایی، نمی‌توان محکوم‌علیه را بازداشت نمود. (عونی، ۱۳۹۷: ۱۲) به نظر نگارنده اگرچه بازداشت محکوم‌علیه با عنایت به ماهیت غیرکیفری عوارض و ذی‌نفع بودن اداره جهاد کشاورزی فاقد وجهت قانونی است، اما توقیف اموال محکوم‌علیه در صورت عدم پرداخت منع قانونی ندارد.

در برخی موارد خاص از جمله تکرار جرم، صدور هرگونه مجوز، پروانه ساخت و تأمین و واگذاری خدمات و تاسیسات زیربنایی تخطی در اجرای قانون از سوی کارکنان دولت، شهرداری‌ها و همچنین تنظیم سند توسط سردفتران برخلاف قانون حفظ کاربری، مجازات حبس، انفصال و محرومیت نیز در قانون حفظ کاربری، پیش‌بینی شده که با عنایت به ماهیت کیفری این ضمانت‌اجراها، منطبق با قواعد اجرای احکام کیفری، اجرا می‌شود (تبصره ۲ ماده ۳ و ماده ۸ قانون حفظ کاربری).

### ۲.۳. ضمانت اجرای قلع و قمع بنا

ضمانت اجرای قلع و قمع بنا، عبارت است از جمع‌آوری آن‌چه به صورت غیرمجاز بر روی زمین احداث شده است. اگرچه ممکن است قلع و قمع و تخریب، عرفاً از یک معنا برخوردار باشند و قلع بنا مستلزم تخریب باشد. (عسکری و محمدیان، ۱۳۹۸: ۱۱۳) اما نباید این دو را مترادف دانست. چراکه تخریب صرفاً به معنای خراب کردن بنای احداثی است. اما منظور از قلع و قمع بنا این است که آثار تغییر کاربری از روی زمین برداشته شود. به دلایل ذیل، این ضمانت‌اجرا فاقد ویژگی‌های مجازات و دارای ماهیت مدنی و جبران خسارت است:

- به موجب تبصره ۲ ماده ۱۰ قانون حفظ کاربری و ماده ۱۳ آیین‌نامه اجرایی، مأموران جهاد کشاورزی می‌توانند، رأساً نسبت به قلع و قمع بنا اقدام نمایند. حال اگر ضمانت‌اجرای قلع و قمع بنا، مجازات تلقی شود، این امر در مغایرت جدی با اصل ۳۶ قانون اساسی است. به

۱. این دیدگاه در نظریه مشورتی شماره ۱۰۰۶۷/۷ مورخ ۱۳۸۱/۱۱/۷ تایید شده است. البته در مخالفت با این نظر دادنامه شماره ۸۷/۱۰۹۰ مورخ ۱۳۸۷/۱۱/۲۷ از شعبه ۱۰۳ دادگاه عمومی جزایی دزفول صادر و در آن استدلال شده که اگرچه عوارض فاقد ماهیت کیفری است، اما هنگامی که از سوی دادگاه، در حکم محکومیت کیفری درج می‌شود، از نظر اجراء، همانند جزای نقدی و در ردیف مجازات‌های بازدارنده، تابع قواعد اجرای احکام کیفری است. به نظر نگارنده استدلال مذکور در دادنامه با عنایت به تایید ماهیت غیرکیفری عوارض در متن دادنامه و همچنین تعیین سازوکار اجرایی پرداخت عوارض در قانون حفظ کاربری و آیین‌نامه اجرایی، صحیح نیست.



موجب این اصل، حکم به مجازات و اجرای آن، باید تنها از طریق دادگاه صالح و به موجب قانون باشد.

- مجازات تلقی نمودن ضمانت اجرای قلع و قمع بنا، با عنایت به نوع و درجه این جرم، نتایجی از قبیل اعمال قاعده مرور زمان اجرا را به دنبال خواهد داشت که مغایر با اهداف وضع قانون است. چراکه بنای احداثی که دادگاه حکم به قلع و قمع آن صادر می‌نماید، باید جمع‌آوری شود و توقف اجرای آن به دلیل شمول مرور زمان، منطقی نیست.
- ضمانت اجرای قلع و قمع بنا با هیچ یک از انواع مجازات‌های تعزیری پیش‌بینی شده در قانون مجازات، منطبق نیست.
- هدف از وضع ضمانت اجرای قلع و قمع بنا در قانون اصلاحی، احیای کاربری کشاورزی زمین است که نوعی جبران خسارت تلقی می‌شود.

### ۳.۲.۱. قلع و قمع بنا رأساً بدون صدور حکم محکومیت

- مأموران جهاد کشاورزی می‌توانند به موجب اختیار مقرر در تبصره ۲ ماده ۱۰ قانون حفظ کاربری، رأساً بدون حکم محکومیت صادره از دادگاه، نسبت به قلع و قمع آثار تغییر کاربری و اعاده وضع زمین به حالت اولیه، اقدام نمایند. برخی معتقدند این تبصره ناظر به موردی است که حکم قطعی مبنی بر قلع و قمع بنا از سوی دادگاه صادر شده است (موسوی مقدم، ۱۳۹۴: ۲۷۴) این نظر به دلایل ذیل برخلاف نص قانون بوده و صحیح نیست:
- مقنن به منظور جلوگیری از چنین برداشتی، به صراحت در متن تبصره، از واژه "رأساً" استفاده نموده که بیانگر اختیار مأموران جهاد کشاورزی در قلع و قمع بنای احداثی، بدون نیاز به حکم دادگاه است.
  - این تبصره، در ذیل ماده ۱۰ قانون حفظ کاربری که به اختیارات مأموران جهاد کشاورزی می‌پردازد، قرار گرفته است. در حالی که اگر قرار بود به چگونگی اجرای قلع و قمع مندرج در حکم دادگاه مربوط باشد، در ذیل ماده ۳ گنجانده می‌شد.
  - ضرورت انجام اقداماتی از قبیل اعلام و اخطار کتبی به مالک یا قائم مقام قانونی وی، رعایت فاصله زمانی ده روزه بین اخطار و جمع‌آوری<sup>۱</sup> و همچنین توقف عملیات اجرایی با همکاری نیروی انتظامی، دلایلی مبنی بر عدم لزوم اخذ حکم محکومیت، در اجرای این تبصره است.

- قلع و قمع بنا در راستای اجرای این تبصره، بدون دستور قضایی انجام می‌شود و نماینده مقام قضایی به عنوان ناظر و به منظور تأمین امنیت، در محل حضور می‌یابد. طرح شکایت پس از جمع‌آوری، امری ضروری است. چراکه جرم محقق شده و ضمانت‌اجرای قلع و قمع بنا، تنها یکی از ضمانت‌اجراهای مقرر در ماده ۳ است. در چنین حالتی مرتکب جرم، صرفاً به پرداخت جزای نقدی محکوم می‌شود. همچنین جهاد کشاورزی می‌تواند به منظور مطالبه هزینه‌های جمع‌آوری، طرح دادخواست نماید.

با عنایت به نحوه نگارش این تبصره و ضرورت اخطار و توقف عملیات اجرایی، به نظر می‌رسد که جهاد کشاورزی، صرفاً در مواردی که عملیات اجرایی تغییر کاربری در مرحله مقدماتی و در حال اجراست، می‌تواند رأساً نسبت به قلع و قمع اقدام نماید. در رویه اجرایی نیز، اعمال این تبصره، صرفاً محدود به مواردی از قبیل دیوارکشی و بناهای کوچک و نیمه‌کاره است. در خصوص ساختمان‌های مسقف و تکمیل شده، به دلایل ذیل، طرح شکایت بر اجرای این تبصره ترجیح داده می‌شود:

- شرط توقف عملیات اجرایی قبل از قلع و قمع، که در متن تبصره به آن اشاره شده، در خصوص ساختمان‌های تکمیل شده اجرا نمی‌شود.

- به جهت احتمال سلب عنوان مجرمانه از تغییر کاربری حادث شده، با عنایت به مصادیق مجاز تغییر کاربری، ضروری است در خصوص ساختمان‌های تکمیل شده، به منظور پیشگیری از ایجاد مسئولیت مدنی برای جهاد کشاورزی، مدارک مالک در دادگاه مورد بررسی واقع شده و حکم محکومیت مبنی بر قلع و قمع بنا اخذ شود.

جهاد کشاورزی مکلف است نسبت به جمع‌آوری و انتقال ضایعات ساختمانی به محل دیگر اقدام و زمین را به حالت اولیه اعاده نماید. متأسفانه در رویه عملی، به دلایلی از قبیل تعلق مصالح حاصل از تخریب به مالک و فراهم نبودن محل نگهداری، صرفاً بنای احداثی تخریب می‌شود. در نتیجه نه تنها زمین به حالت اولیه اعاده نمی‌شود، بلکه منظره به مراتب نازیباتری از آن برجای می‌ماند. لذا پیشنهاد می‌شود در راستای تشویق مرتکبین به جمع‌آوری داوطلبانه، مقررات ارفاقی از قبیل عدم طرح شکایت یا تخفیف مجازات جزای نقدی به کمتر از حداقل، پیش‌بینی شود یا اینکه به جهاد کشاورزی اختیار فروش ضایعات ساختمانی، تحت نظارت دادستان اعطا شده و وجه حاصل از آن، تا زمان تعیین تکلیف دعوی مطالبه هزینه‌های اجرایی، در صندوق دادگستری سپرده شود. (ماده ۲۱۵ قانون مجازات اسلامی و تبصره ۲ آن)

### ۳.۲.۲. قلع و قمع بنا مندرج در حکم محکومیت

در قانون حفظ کاربری و آیین‌نامه اجرایی آن، مقرراتی در خصوص اجرای قلع و قمع بنا پیش‌بینی نشده است. همین امر موجب ایجاد این تصور شده که مسئولیت اجرا، برعهده جهاد کشاورزی است و قاضی اجرای احکام کیفری، صرفاً ضمن صدور دستور اجرا و ارائه تعلیمات لازم، بر چگونگی اجرا نظارت دارد. همان‌گونه که در شهرداری‌ها نیز تشکیلاتی به عنوان اجرای احکام وجود دارد که اجرای آرای قطعی شده کمیسیون های ماده ۱۰۰ شهرداری را برعهده دارد. (شمس، ۱۳۹۷ ج ۱: ۴۵). این تفسیر به دو دلیل محل ایراد است. اول، به موجب ماده ۴۸۴ قانون آیین دادرسی کیفری، اجرای احکام کیفری صرف‌نظر از نوع ضمانت‌اجرا، برعهده دادستان است و هیچ مقرر قانونی نیز به صراحت، اجرای ضمانت‌اجرای قلع و قمع راه، از این حکم مستثنی ننموده که بتوان موضوع را مشمول ذیل ماده ۴۹۵ قانون آیین دادرسی کیفری دانست. دوم، ضمانت‌اجرای قلع و قمع مندرج در رأی کمیسیون ماده ۱۰۰ را نمی‌توان با ضمانت‌اجرای قلع و قمع مندرج در حکم دادگاه، قیاس نمود. چراکه کمیسیون ماده ۱۰۰ نهادی شبه قضایی و تابع مقررات خاص است. همچنین در مواردی که حکم محکومیت در دعاوی خلع ید، تصرف عدوانی، رفع مزاحمت و ممانعت از حق، مشتمل بر تخریب و قلع و قمع باشد، وظیفه اجرای حکم برعهده اجرای احکام دادگاه است و محکوم‌له هیچ‌گونه دخالتی در اجرا نخواهد داشت. به عبارتی مأمور اجرا، هر دو حکم خلع ید و قلع و قمع را اجرا می‌نماید. بدین ترتیب که بنا و یا درخت قلع و ید محکوم‌علیه نیز از ملک خلع و ملک تحویل محکوم‌له می‌شود (شمس، ۱۳۹۷ ج ۲: ۶۶۷). بهتر است قائل به این نظر باشیم که مسئولیت اجرای ضمانت‌اجرای قلع و قمع بنا، همانند سایر احکام محکومیت کیفری، برعهده واحد اجرای احکام است. لذا باید در ابتدا محکوم‌علیه، از سوی قاضی اجرای احکام، الزام به قلع و قمع بنا، ظرف مهلت مقرر شده و در صورت عدم اجرا، واحد اجرای احکام، با همکاری جهاد کشاورزی در خصوص تهیه وسایل و تجهیزات، نسبت به قلع و قمع بنا اقدام نماید.

اجرای قلع و قمع بنا، موضوع احکام محکومیت غیابی نیز با عنایت به تبصره ماده ۴۰۶ قانون آیین دادرسی کیفری، حتی در صورت ابلاغ قانونی، پس از انقضای مهلت واخواهی و تجدیدنظرخواهی به اجرا درمی‌آید (خالقی، ۱۳۹۷: ۱۵۱-۱۵۰) لذا ضرورتی به معرفی ضامن معتبر یا اخذ تأمین مناسب نیست. لازم به ذکر است چنان‌چه در ساختمان موضوع حکم محکومیت، اموالی وجود داشته باشد، در ابتدا باید به محکوم‌علیه اعلام گردد که ظرف مهلت مقرر نسبت به جمع‌آوری اموال اقدام نماید. در صورت عدم جمع‌آوری از سوی محکوم‌علیه و بسته بودن درب ساختمان، با اخذ دستور از دادستان و در حضور نماینده وی، درب ساختمان باز شده و توسط مأمور واحد اجرای احکام، بر مبنای ماده ۴۵ قانون اجرای احکام مدنی، صورت تفصیلی از اموال تهیه

و به حافظ سپرده می‌شود.<sup>۱</sup> فوت محکوم‌علیه بعد از صدور رأی قطعی مبنی بر قلع و قمع بنای احداثی، موجب سقوط ضمانت اجرای قلع و قمع نشده و مانعی در اجرای این ضمانت اجرا ایجاد نمی‌کند. البته مجازات جزای نقدی، با عنایت به اصل شخصی بودن مجازات‌ها، با فوت محکوم‌علیه ساقط می‌شود.

لازم به ذکر است فراهم نبودن تجهیزات و ماشین‌آلات، یکی از دشواری‌های اصلی اجرای ضمانت‌اجرای قلع و قمع بنا است که منجر به تأخیر در اجرای احکام محکومیت قطعی و کاهش تأثیر سیاست کیفری در این حوزه شده است. لذا پیشنهاد می‌شود ضمن تدوین مقررات صریح و شفاف، سایر دستگاه‌های اجرایی از قبیل شهرداری، اداره راه، ترابری و حمل و نقل جاده‌ای و ... مکلف به همکاری با جهاد کشاورزی شوند.<sup>۲</sup> همچنین به منظور تشویق محکوم‌علیه به جمع‌آوری آثار تغییر کاربری پس از صدور رأی قطعی، مقرراتی منطبق با آنچه که در ماده ۴۸۳ قانون آیین دادرسی کیفری پیش‌بینی شده، وضع شود. حتی به قاضی این اختیار داده شود که مبلغ جزای نقدی را به کمتر از یک برابر بهای اراضی تغییر کاربری یافته تقلیل دهد، یا اجرای آن را معلق نماید. البته در خصوص جرایم تعزیری درجه هفت دادستان یا قاضی اجرای احکام کیفری و همچنین محکوم‌علیه، در صورت دارا بودن شرایط، می‌تواند پس از اجرای یک سوم مجازات، از دادگاه صادرکننده حکم قطعی تقاضای تعلیق نماید. (ماده ۴۶ قانون مجازات اسلامی) در حالی که احراز شرایط مقرر در ماده ۴۰ قانون مجازات اسلامی از جمله جبران ضرر و زیان یا برقراری ترتیبات جبران، به منظور تعلیق اجرای مابقی مجازات الزامی است، متأسفانه در ادامه رویکرد ارفاقی به این جرم، دادگاه تجدیدنظر، در فرضی که قلع و قمع ساختمان موضوع دادنامه قطعی انجام نشده، به درخواست دادیار اجرای احکام، قرار تعلیق اجرای باقی مانده جزای نقدی را صادر نموده است.<sup>۳</sup> به نظر نگارنده اعمال این قاعده ارفاقی قبل از قلع و قمع ساختمان موضوع حکم، برخلاف قانون است. چراکه در خصوص جرم تغییر کاربری، در صورتی می‌توان قائل به تحقق شروط مقرر در بند ب و پ ماده ۴۰ قانون مجازات اسلامی بود که محکوم‌علیه به صورت داوطلبانه، نسبت

۱. لازم به ذکر است به موجب بند ۳ ماده ۴۵ قانون اجرای احکام مدنی، تعیین تکلیف اموال محکوم‌علیه برعهده مأمور اجرای احکام بوده و واگذاری مسئولیت صورت‌برداری و نگهداری اموال و اثاثیه موجود در ساختمان‌های موضوع احکام قطعی قلع و قمع به مدیریت جهاد کشاورزی، وجاهت قانونی ندارد.

۲. در استان مازندران به موجب بند ۱ صورت جلسه مورخ ۱۳۹۳/۹/۱ شورای حفظ حقوق بیت‌المال، اداره راه، ترابری و حمل و نقل جاده‌ای، جهت تأمین تجهیزات قلع و قمع، مکلف به همکاری با جهاد کشاورزی شده است.

۳. دادنامه شماره ۹۹۰۹۹۷۱۵۱۶۳۰۰۶۱۳ مورخ ۹۹/۴/۱۹ شعبه ۱۰ دادگاه تجدیدنظر استان مازندران.

به قلع و قمع بنای موضوع حکم محکومیت، اقدام نموده باشد یا اینکه بنای احدائی در راستای اجرای حکم، قلع و قمع شده و زمین به حالت سابق اعاده شده باشد.

### نتیجه‌گیری و پیشنهادها

ضرورت حفاظت از منبع ارزشمند خاک حاصلخیز، تضمین امنیت غذایی و تأمین محیط زیست سالم به‌عنوان مصادیقی از منافع عمومی جامعه، دولت را ناگزیر به مداخله کیفی در حوزه اراضی کشاورزی و جرم‌انگاری در قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها (مصوب ۱۳۷۴/۳/۳۱) نمود. یک دهه بعد، سرعت محسوس و نگران‌کننده تغییر کاربری اراضی کشاورزی و شدت اهمیت ضرر ناشی از آن، مقنن را به سمت اصلاح قانون و پیش‌بینی ضمانت‌اجرای قلع و قمع بنا، با هدف تشدید برخورد با مرتکبین سوق داد. اما تغییرات قانون مجازات اسلامی در سال ۱۳۹۲ و ضرورت تعیین درجه این جرم به‌عنوان یکی از انواع جرایم تعزیری، به یک باره، حمایت کیفی از اراضی کشاورزی را در محاصره نهادهای ارفاقی مختص جرایم سبک قرار داد. نهادهایی که اعمال هر یک از آن‌ها در خصوص جرم تغییر کاربری اراضی کشاورزی، بدون در نظر گرفتن شرایط خاص ارتکاب این جرم و همچنین نوع و ماهیت ضمانت‌اجراهای پیش‌بینی شده در ماده ۳ قانون حفظ کاربری (جزای نقدی نسبی - قلع و قمع بنا) قطعاً تبعات سوئی به دنبال داشته و سیاست کیفی حمایتی در این حوزه را با چالش جرم‌زدایی عملی مواجه خواهد نمود. البته قرار گرفتن این جرم در ردیف جرایم تعزیری درجه هفت، به موجب رأی وحدت رویه شماره ۷۵۹ مورخ ۱۳۹۶/۴/۲۰ پیامدی است که در نتیجه اعمال تبصره ۳ ماده ۱۹ قانون مجازات اسلامی، به جهت نسبی بودن جزای نقدی و عدم مطابقت آن با هیچ یک از انواع مجازات‌های تعزیری مقرر در درجات هشت‌گانه تعزیر، باوجود تعارض جدی با شدت و اهمیت این جرم، حادث شده است. واضح و مبرهن است که عدم چاره‌اندیشی درخصوص مواجهه این جرم با مقررات ارفاقی ناظر به جرایم سبک در قانون مجازات اسلامی، با عنایت به تعارض این جرم با حقوق مالکانه افراد و تمایل به قانون‌گریزی، قطعاً اجرای قانون حفظ کاربری را بیش از پیش دشوار و مسیر سوءاستفاده از قانون را هموار خواهد نمود. لذا به‌منظور رفع این مشکلات و مقابله سریع و مؤثر با پدیده مخرب تغییر کاربری اراضی کشاورزی، پیشنهادهاتی به شرح ذیل ارائه می‌شود:

- تقویت امکانات و اختیارات جهاد کشاورزی به‌عنوان دستگاه اجرایی مسئول حفظ و حراست از اراضی کشاورزی، به‌منظور شناسایی به‌موقع و توقف عملیات اجرایی تغییر کاربری در مراحل مقدماتی.

- الزام مرتکب به احیای کاربری کشاورزی اراضی تغییر کاربری یافته، به عنوان شرط برخورداری از نهادهای ارفاقی مقرر در قانون مجازات اسلامی از قبیل تخفیف، معافیت از کیفر، تعویق صدور حکم و تعلیق اجرای مجازات.
- ضرورت تجدیدنظر در خصوص شدت جرم تغییر کاربری اراضی کشاورزی، با عنایت به ایراد آسیب جدی و جبران‌ناپذیر به امنیت غذایی و سلامت محیط زیست، به عنوان منافع عمومی جامعه.
- ضرورت رفع ابهام در خصوص مواردی از قبیل نقش جهاد کشاورزی در تعقیب مرتکبین، حدود اختیارات مأموران جهاد کشاورزی، تخفیف مجازات جزای نقدی نسبی و اجرای ضمانت اجرای قلع و قمع بنا.
- پیش‌بینی مقرراتی در خصوص طرح دادخواست علیه مالک یا متصرف زمین، به خواسته الزام به جمع‌آوری آثار تغییر کاربری و اعاده وضع زمین به حالت سابق، در صورت موقوف شدن تعقیب کیفری مرتکب، به دلایلی از قبیل شمول مرور زمان تعقیب و فوت مرتکب.
- معافیت جهاد کشاورزی از پرداخت هزینه دادرسی، در کلیه دعاوی حقوقی و کیفری مربوط به تغییر کاربری اراضی کشاورزی.
- اتخاذ سیاست قضایی افتراقی فعال و پویا در خصوص اراضی کشاورزی و محیط زیست با اصدار آراء قضایی وحدت رویه و بخشنامه‌های قضایی و پیش‌بینی شعب دادگاه ویژه با به‌کارگیری نیروی انسانی متخصص، جهت تسریع در رسیدگی به جرم تغییر کاربری اراضی کشاورزی.

#### منابع

- اردبیلی، علی (۱۳۹۷)، **حقوق جزای عمومی**، جلد دوم، چاپ چهل و نهم، تهران: انتشارات میزان.
- اردبیلی، علی (۱۳۹۷)، **حقوق جزای عمومی**، جلد سوم، چاپ شانزدهم، تهران: انتشارات میزان.
- آشوری، محمد (۱۳۸۵)، **آیین دادرسی کیفری**، جلد اول، چاپ یازدهم، تهران: انتشارات سمت.
- بهره‌مند، حمید (۱۳۹۶)، «درجه‌بندی تعزیرات، از نوآوری تا بازاندیشی»، **فصلنامه مجله راهبرد**، شماره ۹۹، ص ۱۳۵-۱۱۱.
- پوربافرانی، حسن و مرضیه همتی (۱۳۹۵)، «نقد سیاست کیفری ایران در قبال جرایم زیست‌محیطی»، **مجله راهبرد**، شماره ۸۷، ص ۳۷۳-۳۴۹.
- پورقهرمانی، بابک و ایرج نگهدار (۱۳۹۷)، «ارزیابی رویکرد قضات به اعمال نهادهای ارفاقی جدید»، **فصلنامه مطالعات حقوق کیفری و جرم‌شناسی**، شماره ۲، ص ۲۵۵-۲۲۷.

- حیدری، علی مراد (۱۳۹۴)، «چالش‌های سیاست کیفری ارفاقی قانون مجازات اسلامی در برابر جرایم سبک»، **فصلنامه حقوق اسلامی**، شماره ۵۴، ص ۱۸۵-۱۵۹.
- خالقی، علی (۱۳۹۷)، **آیین دادرسی کیفری**، جلد اول، چاپ سی و هشتم، تهران: انتشارات شهر دانش.
- خلیقی، فرهاد (۱۳۹۵)، «سازوکارهای جلوگیری از تجزیه اراضی زراعی و باغ‌ها در حقوق ایران»، **فصلنامه علوم قرآن و حدیث، معارف فقه علوی**، شماره ۲، ص ۸۷-۱۱۲.
- شامبیاتی، هوشنگ (۱۳۸۴)، **حقوق جزای عمومی**، جلد اول، چاپ دوازدهم، تهران: انتشارات مجد.
- شاملو، باقر، اصغر احمدی و قدرت اله خسروشاهی (۱۳۹۶)، «بزه‌دیدة شناسی سبب با تاکید بر سیاست کیفری ایران»، **فصلنامه پژوهش حقوق کیفری**، شماره ۲۰، ص ۳۷-۶۷.
- شمس، عبدالله (۱۳۹۷)، **اجرای احکام مدنی**، جلد اول و دوم، چاپ دوم، تهران: انتشارات دراک.
- صانعی، پرویز (۱۳۹۰)، **حقوق جزای عمومی**، چاپ اول، تهران: انتشارات طرح نو.
- عسکری، محمد علی و علی محمدیان (۱۳۹۸)، «بررسی تغییر کاربری غیرمجاز اراضی زراعی و باغها از منظر فقه و حقوق موضوعه»، **فصلنامه انسان و محیط زیست**، شماره ۵۱، ص ۱۱۶.
- عونی، عبدالله و جمعه شریفی (۱۳۹۷)، **مجموعه قوانین و مقررات حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها**، چاپ اول، اراک: انتشارات نویسنده.
- قنبریان، ناصر و حمید بهره‌مند (۱۳۹۷)، «تحلیل حقوقی بزه تغییر کاربری غیرمجاز از طریق دیوارکشی اراضی زراعی و باغها با تاکید در رویه قضایی»، **فصلنامه پژوهش‌های حقوق جزا و جرم شناسی**، شماره ۱۲، ص ۱۵۱-۱۲۵.
- گلدوزیان، ایرج (۱۳۸۴)، **بایسته‌های حقوق جزای عمومی**، چاپ یازدهم، تهران: نشر میزان.
- موسوی مقدم، محمد (۱۳۹۲)، **تغییر کاربری (تحلیل و نقد رویه قضایی و قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها)**، چاپ پنجم، تهران: انتشارات حقوق امروز.
- موسوی مقدم، محمد و دیگران (۱۳۸۸)، **توصیف و تحلیل علمی آرای قضایی (تغییر کاربری اراضی زراعی و باغها)**، چاپ سوم، تهران: معاونت آموزش و تحقیقات قوه قضاییه.
- مهدی پورمقدم، علیرضا و باقر شاملو (۱۳۹۶)، «تحلیل حقوقی اعلام جرم در تعقیب کیفری»، **فصلنامه مطالعات حقوق کیفری و جرم‌شناسی**، شماره ۲، ص ۲۷۵-۲۹۶.
- میرمحمد صادقی، حسین و اسلام رجبعلی (۱۳۹۶)، «تحلیل جرم زمین‌خواری از منظر حقوق کیفری ایران»، **مجله حقوقی دادگستری**، شماره ۹۷، ص ۷۷-۵۳.