

Priority Right, A Mechanism for Preservation of Agricultural Lands; A Comparative Study with the European Union

 **Abdolazim khoroushi**

Assistant Professor department of law, Hakim Sabzevari University, Sabzevar, Iran
khoroushi@gmail.com

Received: 2024-08-11

Accepted: 2024-10-19



Abstract

Today, preservation of agricultural land and prevention of its fragmentation has become one of the priorities and challenges faced by all governments around the world, due to its important role in food security and other social, economic, and even political issues, and has also been recommended and emphasized by international organizations. One of the institutions that has been used in various countries to preserve agricultural lands and prevent fragmentation, as well as develop their integrity, is the "right of priority" to purchase agricultural land granted to a specific group of beneficiaries.

Journal of Research and
Development in Comparative Law

Iranian Law and Legal Research
Institute

Vol. 7 | No. 25 | Wnter 2025
(Original Article)

<https://jcl.illrc.ac.ir>

DOI:
10.22034/law.2024.2038115.1441

This research uses the descriptive and analytical method to study how the European Union member states have used the right of priority to preserve agricultural land and what criteria and procedures they have adopted for its implementation.

In the following, considering the institution of priority right and its function, the *haghe shofeh* (i.e if immovable property is divisible between two partners and one of the partners transfers his share to a third party with the intention of selling it, the other partner has the right to give him the price paid by the buyer and take possession of the sold share) in Iranian jurisprudence and law will be briefly discussed, and the developmental and extensible perspectives that are close to the right of priority in European law will be mentioned, and finally, proposed articles for codification of the "right of priority in agricultural lands" will be presented.

Keywords: food security, change of land use, agricultural rights, integrity of lands.



حق تقدم راهکاری جهت حفظ زمین های کشاورزی؛ مطالعه تطبیقی با اتحادیه اروپا

استادیار گروه حقوق دانشگاه حکیم سبزواری، سبزواری، ایران
khoroushi@gmail.com

عبدالعظیم خروشی



تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۰۷/۲۸

تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۰۵/۲۱

فصلنامه تحقیق و توسعه در حقوق تطبیقی

پژوهشکده حقوق و قانون ایران

دوره ۷ | شماره ۲۵ | زمستان ۱۴۰۳
(مقاله پژوهشی)

<https://jcl.illrc.ac.ir>

DOI:

10.22034/law.2024.2038115.1441

چکیده

امروزه حفظ زمین های کشاورزی و جلوگیری از خرد شدن آن به جهت نقش مهم آن در امنیت غذایی و دیگر مسائل اجتماعی، اقتصادی و حتی سیاسی، به یکی از اولویت ها و چالش های تمام دولت ها در سراسر جهان بدل شده و مورد توصیه و تاکید سازمان های بین المللی نیز قرار گرفته است.

یکی از ابزارهایی که به منظور حفظ زمین های کشاورزی و جلوگیری از خرد شدن و همچنین توسعه یکپارچگی آنها مورد استفاده کشورهای مختلف قرار گرفته است، نهاد «حق تقدم» خرید زمین ک این تحقیق به روش توصیفی و تحلیلی به مطالعه این موضوع می پردازد که کشورهای عضو اتحادیه اروپا چگونه از حق تقدم خرید برای حفظ اراضی کشاورزی استفاده کرده و چه ضوابط و تشریفات برای اعمال آن در نظر گرفته اند. شاورزی برای دسته خاصی از اشخاص ذینفع است.

در ادامه با نظر داشت نهاد حق تقدم مورد بحث و چنین کارکردی، به اختصار به حق شفعه در فقه و حقوق ایران پرداخته می‌شود و دیدگاه‌های توسعه‌ای و قابل تسری و نزدیک به حق تقدم در حقوق اروپایی مورد اشاره قرار می‌گیرد و در پایان مواد پیشنهادی جهت تدوین «حق تقدم در اراضی کشاورزی» ارائه می‌گردد.

کلیدواژه‌ها: امنیت غذایی، تغییر کاربری، حقوق کشاورزی، یکپارچگی اراضی.

مقدمه

امنیت غذایی امروزه به یکی از مهمترین دغدغه‌های جامعه جهانی بدل شده است. گفته می‌شود «زمانی امنیت غذایی وجود دارد که همه مردم در هر زمان به مواد غذایی کافی، ایمن و مغذی دسترسی فیزیکی و اقتصادی داشته باشند که نیازها و تمایلات غذایی آنها را برای یک زندگی فعال و سالم برآورده کند» (FAO Declaration, 1996). آمارهای جهانی حکایت از وضعیت نگران‌کننده وضعیت غذا در جهان دارد به طوری که برآورد می‌شود که گرسنگی بین ۶۹۱ میلیون تا ۷۸۳ میلیون نفر در جهان در سال ۲۰۲۲ تحت تاثیر قرار گرفته است. با در نظر گرفتن سطح متوسط پیش‌بینی شده (حدود ۷۳۵ میلیون در سال ۲۰۲۲)، در سال ۲۰۲۲ حدود ۱۲۲ میلیون نفر بیشتر از سال ۲۰۱۹ با گرسنگی مواجه شدند و این روند با توجه به عوامل موثر بر کشاورزی و تولید غذا می‌تواند ادامه داشته باشد (World Health Organization, 2023: 18).

یکی از عوامل تغییر کاربری اراضی کشاورزی، خرد و پراکنده بودن اراضی است که قابلیت بهره‌وری کشاورزی را به شدت کاهش می‌دهد. در نتیجه ادامه کشاورزی برای کشاورز مقرون به صرفه نمی‌باشد و موجب رها شدن زمین‌های کشاورزی یا تغییر کاربری آن می‌شود. این موضوع خود سبب اصلی به خطر افتادن امنیت غذایی است. به طوری که طبق برخی مطالعات احتمال افزایش ۱ درصدی شاخص خرد شدن زمین، احتمال ناامنی غذایی خانوارها را در سطح بسیار بالای ۴/۷۹ درصد افزایش می‌دهد. (Phan, 2022: 7). اهمیت موضوع کشورها را بر آن داشته است تا سیاست‌هایی برای بهره‌وری بیشتر اراضی کشاورزی اتخاذ کنند. یکی از این سیاست‌ها قراردادان حقی برای شرکا و صاحبان املاک مجاور و برخی اشخاص دیگر جهت حفظ یکپارچگی اراضی کشاورزی است که تحت عنوان «حق تقدم» در خرید زمین شناخته می‌شود. در حقوق ایران چنین حقی به طور خاص برای اراضی کشاورزی شناخته شده نیست و تنها حقی که به طور عام وجود دارد حق «شفعه» است و اراضی کشاورزی می‌توانند یکی از مصادیق قابل اعمال آن باشند. با وجود این، شفعه غرض و سیاستی که پشت هدف حفظ یکپارچگی اراضی کشاورزی است را برآورده نمی‌کند. به علاوه حق شفعه شرایط و دامنه بسیار محدودی دارد که این موضوع

نمی‌تواند سیاست کلی و مهم حفظ اراضی کشاورزی را پیاده کند. از طرف دیگر قانون جلوگیری از خردشدن اراضی کشاورزی و ایجاد قطعات مناسب فنی، اقتصادی که در سال ۱۳۸۵ به تصویب رسیده است بیشتر بیانگر ممنوعیت تقسیم اراضی است تا اینکه راه حل موثری در جهت یکپارچگی یا توسعه اراضی کشاورزی ارائه کند. بنابراین پژوهش حاضر با روش توصیفی تحلیلی و اسنادی ضمن مطالعه حق تقدم به عنوان یکی از ابزارهای حفظ یکپارچگی در اتحادیه اروپا به این سوال می‌پردازد که دیگر کشورها به ویژه کشورهای عضو اتحادیه اروپا از حق تقدم در حفظ زمین‌های کشاورزی، چگونه بهره گرفته و چه شرایط و ضوابطی برای آن وضع نموده‌اند؟ در ادامه نیز امکان حقوقی اعمال آن در ایران مورد مطالعه و بررسی قرار می‌گیرد.

در خصوص پیشینه تحقیق نیز بررسی‌ها نشان می‌دهد تا کنون هیچ‌گونه پژوهش مشابهی در این حوزه صورت نگرفته است و پژوهش حاضر از این جهت کاری جدید به‌شمار می‌آید. در این پژوهش ابتدا «مفهوم و انواع حق تقدم» مورد بررسی قرار می‌گیرد. سپس به «ذی نفعان حق تقدم» و کسانی که می‌توانند مدعی حق تقدم باشند پرداخته می‌شود. در ادامه «شرایط اعمال حق تقدم» مورد اشاره قرار می‌گیرد و در انتها به مبانی و توجیه اعمال این حق در «حقوق ایران» پرداخته می‌شود. در پایان نیز، «مواد پیشنهادی» جهت راهنمای قانون‌گذاری ارائه شده است.

۱. مفهوم و انواع حق تقدم

در کامن‌لا حق تقدم^۱ به «حق خرید پیش از دیگران» و «امتیاز اولویت داشتن بر دیگران در تحصیل زمین مشمول حق تقدم» تعریف شده است (Garner, 1999: 1197). این اصطلاح یک مفهوم کلی است که اختصاص به تملک زمین ندارد و در مورد اولویت در خرید موارد دیگری همچون خرید سهام نیز به کار می‌رود. اعمال این حق به طور معمول به وسیله دو نهاد «حق اولین امتناع» و «حق اولین ایجاب» صورت می‌گیرد. در زیر به بیان بیشتر این نهادها پرداخته می‌شود.

¹ - pre-emption right

۱/۱. حق اولین امتناع

حق اولین امتناع به اشکال مختلفی وجود دارد. به آن «حق تقدم»^۱، «امتیاز اولین امتناع»^۲ و «حق اولویت خرید»، «اختیار اولین امتناع»^۳ و «اولین اختیار برای خرید»^۴ نیز گفته می‌شود (Daskal, 1995: 463). حق اولین امتناع، به دارنده حق این امتیاز را می‌دهد که نسبت به دارایی یا مال مشخصی با همان شرایطی که توسط شخص ثالث پذیرفته شده است، اولویت داشته باشد. (Kahan, 2012: 331). بنابراین مطابق این حق هرگاه ثالثی در خصوص مال موضوع این حق ایجابی، مطرح کند، دارنده این حق اختیار دارد تا آن را به قیمت و شرایط پیشنهادی ثالث از مالک بخرد. این حق انواع مختلف اموال و معاملات از کارگردانی فیلم گرفته تا اوراق بهادار و معاملات غیرمنقول، تولیدات تجاری را می‌تواند در برگیرد. (Daskal, 1995: 461).

این حق می‌تواند منشا قراردادی یا قانونی داشته باشد؛ چنانکه در قانون روابط موجر و مستاجر ۱۹۸۷ انگلیس این موضوع به صورت قانونی پیش‌بینی شده است. شیوه اجرای حق نیز معمولاً به این شکل است که مالک پس از دریافت پیشنهاد خرید از سوی ثالث، مفاد و شرایط پیشنهاد را به دارنده حق ابلاغ می‌کند. دارنده حق طی مهلتی معین (در مواردی که حق منشا قانونی دارد طی مهلت قانونی) نسبت به اعمال حق خویش اقدام می‌کند. (مواد ۵ و ۱۲ قانون روابط موجر و مستاجر ۱۹۸۷ انگلیس). صاحب حق در اعمال حق خویش مختار است (Grosskopf, 2009: 1). هرگاه صاحب حق در مهلت معین شده حق خویش را اعمال نکند، مالک می‌تواند مال را به قیمت پیشنهادی ثالث یا هر قیمت مورد توافق دیگر با ثالث آن را به فروش رساند. چنانچه مالک بدون اطلاع به دارنده حق، مال موضوع حق را به ثالث بفروشد، دارنده حق می‌تواند حق خویش را از تاریخ اطلاع

¹ -right of preemption

² -privilege of first refusal

³ -option of first refusal

⁴ -first option to buy

اعمال کند. مثلاً در قانون روابط موجر و مستاجر انگلیس این مدت ۳ ماه است (Landlord and Tenant Act, 1987, S: 12.2.b)

۲/۱. حق اولین ایجاب

حق اولین ایجاب به «توانایی شخص معین برای به دست آوردن کالا از طریق اولویت، به نحوی که در قانون یا قرارداد پیش بینی شده است» تعریف شده است (Capitant H., 1930: 211). نهاد «حق اولین ایجاب» مشابه «حق اولین امتناع» است با این تفاوت که مالک مال موضوع حق، پیش از آنکه ایجاب فروش را به صورت عمومی مطرح کند، ابتدا به دارنده حق ایجاب می‌کند و طی آن شرایط معامله را بیان می‌کند تا هرگاه وی مایل باشد اقدام به پذیرش ایجاب کند. این حق همچنین، مانع از این می‌شود که فروشنده دارایی خود به خریداران بعدی به قیمتی کمتر از قیمتی که به خریدار صاحب حق پیشنهاد کرده است، بفروشد. (Hua, 2012: 390).

در اتحادیه اروپا در مورد زمین‌های کشاورزی در کشورهای عضو موقعیت‌های مختلفی وجود دارد که در آن حق تقدم اعمال می‌شود. سه نوع اصلی از حق تقدم را می‌توان به شرح زیر دسته‌بندی کرد:

دسته اول، مربوط به حق تقدم در فرایند تقسیم ارث است: این حق به وارث یا وارثانی که مایل به ادامه فعالیت کشاورزی هستند تعلق می‌گیرد.

دسته دوم مربوط به فروش زمین کشاورزی است: هرگاه مالکی بخواهد زمین کشاورزی خود را بفروشد، افرادی همچون کشاورز مجاور، مستاجر یا شریک فروشنده دارای حق تقدم خواهند بود. موضوع اصلی مقاله در خصوص این دسته می‌باشد.

دسته سوم، ماهیتی متفاوت دارد، زیرا این حق تقدم نه تنها به زمین‌های کشاورزی محدود نمی‌شود بلکه به فروش سایر املاک نیز مربوط می‌شود. این حق تقدم در اختیار دولت‌ها و شهرداری‌ها است. در برخی از کشورها، اطلاع‌رسانی به دولت یا شهرداری برای تصمیم‌گیری در مورد استفاده از حق اولویت خود، یک مرحله از فرایند فروش هر نوع ملک است. دولت‌ها ممکن است از حق تقدم خود به دلایل مختلفی از جمله: توسعه راه‌های ارتباطی، حفاظت از محیط زیست، طرح‌های برنامه‌ریزی توسعه و امثال آن استفاده کنند

که توسعه کشاورزی و حفظ یکپارچگی اراضی نیز یکی از آن اهداف می‌تواند باشد (Latruffe, 2006: 44) که در این نوشتار به قدر ضرورت به آن اشاره خواهد شد. در زیر به ذی‌نفعان یا دارندگان حق تقدم که عمدتاً از میان دسته دوم هستند اشاره می‌شود.

۲. ذی‌نفعان حق تقدم

کمیسیون اروپا در بیانیه کشورهای عضو مورخ ۱۲ اکتبر ۲۰۱۷ تصریح می‌کند که کشورهای عضو در مورد اقدامات کنترل فروش زمین‌های کشاورزی صلاحیت تصمیم‌گیری دارند. همان‌طور که توسط دیوان دادگستری اتحادیه اروپا تصریح شده است، اعمال برخی از محدودیت‌ها می‌تواند تحت شرایط خاصی قابل قبول باشد: یکی از این اقدامات ایجاد حق تقدم است که به دسته خاصی از خریداران اجازه می‌دهد زمین‌های کشاورزی را قبل از فروش به دیگران خریداری کنند. خریدارانی که از این حقوق بهره‌مند می‌شوند ممکن است شامل کشاورزان مستاجر، همسایگان، مالکان و دولت باشند. (European Commission, 2017: 1). در بیشتر موارد، حق تقدم خرید زمین به افراد یا نهادهای مذکور در توصیه‌های کمیسیون اروپا اعطا می‌شود. به عنوان مثال به «شرکا» زمین (لیتوانی، اسلوونی، لهستان)، «مستاجران» زمین (بلژیک، مجارستان، رومانی)، «صاحبان زمین‌های مجاور» (ایتالیا، لتونی، پرتغال)؛ و «موسسات ویژه» (فرانسه، کرواسی، لتونی). (Fedchyshyn et al, 2020: 168). در ادامه و به اختصار به این موارد در برخی کشورها اشاره می‌شود.

۲/۱. وراث

یکی از مهمترین عوامل خرد شدن اراضی کشاورزی تقسیم آن به موجب ارث است. (Demetriou, 2014: 9). از همین رو کشورهای مختلف به منظور جلوگیری از خرد شدن اراضی کشاورزی تقسیم آن را ممنوع کرده و به وارثین واجد شرایط حق تقدم در تملک تمام زمین اعطا کرده‌اند. به عنوان مثال آلمان یکی از این کشورها است (Grundstückverkehrsgesetz, 1961: 9). حق تقدم در تملک سهم سایر وراث تنها

راهکار حفظ زمین‌های کشاورزی نیست بلکه مواردی مثل اداره آن توسط یک یا چند وارث واجد شرایط از دیگر راهکارها است. لیکن به جهت خروج موضوعی از پرداختن بیشتر به آن خودداری می‌شود.

۲/۲. مجاوران

همسایگان زمین کشاورزی از کسانی هستند که نسبت به خرید زمین کشاورزی دارای حق تقدم هستند. هدف اصلی از چنین حقی بهبود ساختار زمین‌های محلی مانند مزارع کوچک و پراکنده، حفظ حقوق و تداوم یا بهبود تولیدات کشاورزی است. کشورهایی مانند مقدونیه، صربستان، استونی و لیتوانی از این امر به منظور فوق استفاده می‌کنند (Van Holst, 2011 : 5). این موضوع در ماده ۱۵ قانون زمین‌های کشاورزی مقدونیه مورد اشاره قرار گرفته است این قانون مقرر می‌دارد: «به منظور جلوگیری از خردشدن کشاورزی و در راستای استفاده منطقی و بهینه از زمین‌های کشاورزی و به کارگیری امکانات مدرن زراعی، در صورت پیشنهاد فروش، شریک و همسایگانی که زمین هم مرز با آن زمین دارند، نسبت به آن دارای حق تقدم‌اند. حق تقدم با ارائه پیشنهاد کتبی از طرف مالک اعمال می‌شود. همچنین مالک زمین کشاورزی می‌تواند از طریق آگهی عمومی زمین را برای فروش عرضه کند. دارندگان حق تقدم با قبول بالاترین قیمت مندرج در آگهی عمومی می‌توانند از حق تقدم استفاده کنند. دارندگان حق تقدم این ماده موظفند ظرف هشت روز از دریافت پیشنهاد یا انتشار آگهی، قبولی خود را اعلام کنند در غیر این صورت حق تقدم را از دست داده و مالک می‌تواند زمین را به شخص حقوقی یا حقیقی دیگری پیشنهاد کند.» (закон за земјоделско земјиште , 2022, Член :15).

قانون معاملات املاک صربستان نیز مقرر می‌دارد «مالکی که قصد فروش زمین کشاورزی خود را دارد موظف است ابتدا آن را به مالک زمین کشاورزی مجاور عرضه دارد» (Закон о промету непокретности, 2009 : 6). ترکیه نیز (به عنوان کشور غیر عضو اتحادیه اروپا) در اصلاحات سال ۲۰۱۴ حق تقدم برای مجاور زمین کشاورزی را به رسمیت شناخت. (Toprak koruma ve arazi kullanimi kanununda, 2014 : 8).

۲/۳. مستاجران

مستاجر از دیگر اشخاصی است که در زمین کشاورزی دارای حق تقدم است. این حق تقدم می‌تواند ناظر به اجاره مجدد یا خرید زمین کشاورزی باشد. به عنوان مثال در حقوق کشاورزی ایتالیا سه نوع حق تقدم وجود دارد: حق تقدم مستاجری که بطور مستقیم کشاورزی می‌کند، حق تقدم مالک کشاورز مجاور، و حق تقدم مستاجر در تمديد قرارداد اجاره. (Galletto, 2023: 3) حق تقدم مستاجری که بطور مستقیم کشاورزی می‌کند در تملک زمین اجاره‌ای به سال ۱۹۶۵ باز می‌گردد. مستاجر در صورتی حق تقدم دارد که شخصاً و حداقل به مدت چهار سال در زمین کشاورزی کرده باشد. همچنین فرد در دو سال گذشته نیز زمین کشاورزی دیگری را که ارزش زمین آن بیش از هزار لیره باشد نفروخته باشد، مگر اینکه واگذاری و فروش به منظور توسعه و بازسازی زمین و یا خرید زمینی که قصد اعمال حق تقدم نسبت به آن را دارد بوده باشد. (Legge 590, 1965: 8). در ایتالیا مالک باید طی نامه سفارشی به خریدار دارای حق تقدم اطلاع دهد و دارنده حق نیز ۳۰ روز مهلت دارد تا حق خود را اعمال کند. هرگاه مالک به این تکلیف عمل نکند، ضمانت اجرای آن نیز این است که دارنده حق می‌تواند ظرف یک سال از تاریخ ثبت قرارداد انتقال، حق خویش را اعمال کند. پرداخت ثمن نیز باید ظرف مدت شش ماه از سی‌امین روز اطلاع پرداخت شود. (Legge 590, 1965: 8). همچنین حق تقدم مالک کشاورز که همسایه ملک است در تملک قطعه زمین مورد فروش در سال ۱۹۷۱ ایجاد شد. (Legge 817, 1971) و نیز حق تقدم مستاجر در تمديد قرارداد اجاره در سال ۲۰۰۱ به رسمیت شناخته شد. (Legge 57, 2001).

تقریباً تمام کشورهای اتحادیه اروپا مانند آلمان، بلژیک، بلغارستان، اسپانیا، فرانسه، لیتوانی، مجارستان، هلند، لهستان، رومانی و سوئد، تملک زمین کشاورزی از طریق حق تقدم را برای مستاجر به رسمیت شناخته‌اند. (Vranken et al., 2021: 15). با این حال، در اجرای حق تقدم بین کشورها تفاوت‌هایی وجود دارد. برای مثال، در هلند حق تقدم تنها برای قراردادهای اجاره منظم شناخته شده است مگر اینکه یک خریدار به اصطلاح مطمئن با ارائه سند و اعلامیه کتبی امکان ادامه اجاره زمین تحت همان شرایط قبلی را به

مستاجر بدهد که در این صورت وی مقدم بر مستاجر خواهد بود. اما برای قراردادهای اجاره آزاد^۱ یا اجاره‌های فصلی، حق تقدم وجود ندارد. (Swinnen et al, 2014: 9). در اسکاتلند در سال ۲۰۲۲ قانون مالکیت‌های کشاورزی تغییراتی را برای مستاجرانی که اجاره‌های سنتی را تحت قانون مالکیت‌های کشاورزی سال ۱۹۹۱ در اختیار داشتند، ایجاد کرد. یکی از تغییرات این بود که مستاجران برای خرید زمینی که در اجاره دارند دارای حق تقدم‌اند. مستاجر می‌تواند برای تملک زمین مورد اجاره خود، حق انتفاع ثبت کند و در صورتی که مالک قصد واگذاری زمین را داشته باشد، باید به مستأجر اطلاع دهد و تا زمانی که حق مستاجر تعیین تکلیف نشده باشد، نباید برای بیع با دیگری وارد مذاکره شود. (Agricultural Holdings, 2003: 25).

در بلژیک نیز مستاجران دارای حق تقدم خرید زمین مورد اجاره می‌باشند. هنگامی که مالک، زمین را در معرض فروش می‌گذارد، سردفتر اسناد رسمی باید کتباً به مستاجر موضوع فروش زمین را اطلاع دهد. سردفتر در اطلاعیه باید کلیه اطلاعات بیع از جمله قیمت را درج کند تا مستاجر بتوان آن را پیشنهاد فروش به خود تلقی کند. مستاجر اختیار دارد پیشنهاد را بپذیرد یا رد کند. اما در صورت امتناع مستاجر، مالک زمین مجاز به فروش زمین به قیمت کمتر از قیمت مندرج در آن اعلامیه نخواهد بود. (Ciaian et al, 2012: 17).

۲/۴. شرکا

حق تقدم شریک زمین در خرید زمین کشاورزی در کشورهای ایتالیا، پرتغال، جمهوری چک، مجارستان، لیتوانی، لهستان، اسلواکی و اسلوونی به رسمیت شناخته شده است. (Swinnen et al, 2014: 13). در جمهوری چک مالکین مشاع حق تقدم دارند حتی اگر یکی از مالکین سهم را مجاناً به غیر انتقال دهد. در این صورت شخص ذینفع حق دارد مورد معامله را با همان قیمت تملک کند. (Zákon č. 163, 2020, s 1124). اگرچه پیش از اصلاحات سال ۲۰۲۰ قانون مدنی چک، این حق عمدتاً برای دولت پذیرفته شده بود

^۱ Een huurcontract geliberaliseerd- یا قرارداد اجاره آزاد، قراردادی است که اجاره ماهانه آن از مبلغ مشخصی فراتر رود. این رقم در سال ۲۰۲۲ مبلغ ۷۶۳/۴۳ یورو بوده است.

اما اکنون دولت به ندرت از این حق استفاده می‌کند به طوری که از سال ۲۰۱۳ تا ۲۰۲۰ تنها ۸۴ مورد اعمال حق تقدم از سوی دولت وجود داشته است. (Hanák, 2022: 14).

۲/۵. دولت و نهادهای عمومی

علاوه بر اشخاصی همچون شریک، مستاجر و یا مجاور ملک، گاهی این حق برای دولت یا نهادهای عمومی خاص پذیرفته شده است. فرانسه یکی از کشورهایی است که برای دولت یا نهادهای خاص حق تقدم شناخته است. در فرانسه استفاده از حق تقدم در بخش کشاورزی برای اهداف زیر اعمال می‌شود: استقرار، اسکان مجدد یا تشویق کشاورزان به ادامه فعالیت کشاورزی، تجمیع مزارع با توجه به معیارهای طرح جامع منطقه‌ای مزارع کشاورزی به منظور دستیابی به اهداف اقتصادی پایدار، حفظ تعادل مزارع در صورتی که تحت تأثیر آثار منفی اجرای طرح‌های عمومی قرار گرفته باشد، حفاظت از مزرعه، مبارزه با احتکار زمین، حفظ مزارع قابل دوام موجود در صورت به خطر افتادن انتقال جداگانه زمین و ساختمان‌های مسکونی یا مزرعه، توسعه و حفاظت از جنگل و همچنین بهسازی سازه‌های جنگلی، حفاظت از محیط زیست، حفاظت و توسعه فضاهای کشاورزی و طبیعی محیط شهری (Ministère de la cohésion, 2020: 2). در فرانسه در قوانین متعدد از جمله در «کد ماهیگیری روستایی و دریایی» به حق تقدم اشاره شده است (code rural et de la pêche maritime, 2010: L141-1). در این کشور «سازمان عمران و آبادانی روستایی»^۱ (SAFER) یکی از نهادهایی است که برای یکپارچگی اراضی کشاورزی دارای حق تقدم است. (Bodiguel, 2006: 2). در این قانون آمده است سازمان عمران و آبادانی اراضی روستایی برای هدف فوق و همچنین حفظ کاربری اراضی کشاورزی و شفافیت در بازار زمین کشاورزی تشکیل می‌شود. (Code rural et de la pêche maritime, 2010: L141-1). مدیریت این سازمان با نهادهای کشاورزی مثل اتاق‌های کشاورزی، بانک‌ها و شرکت‌های بیمه کشاورزی، اتحادیه‌های کشاورزی، نمایندگان و مقامات محلی است. حق تقدم تنها یکی از ابزارهای مورد استفاده و همچنین یکی از اهداف مورد نظر جهت حفظ

^۱ - Société d'Aménagement Foncier et Etablissement Rural

اراضی کشاورزی است. (Krajeski, 2020: 12). کلیه خرید و فروش‌ها و هرگونه نقل و انتقال املاک و مستغلات کشاورزی و روستایی در فرانسه باید توسط سردفتر اسناد رسمی به SAFER اطلاع داده شود. در سال ۲۰۱۴ این تعهد سردفتر به هرگونه انتقال املاک روستایی و کشاورزی تسری یافت. این تکلیف شامل همه نقل و انتقالات اعم از نقل و انتقالات رایگان، فروش سهام و انتقال حق انتفاع نیز می‌شود (Le Maître, 2017: 32). SAFER که در ۲۰ تا ۳۰ درصد معاملات روستایی دخالت می‌کند، از دو طریق می‌تواند وارد عمل شود: یکی به درخواست فروشنده که در این صورت بیشتر نقش یک کارگزار املاک را دارد. دیگر اینکه خود مستقل برای اعمال حق تقدم مداخله کند. (Sanglier, 2017: 5).

لازم به ذکر است که در فرانسه علاوه بر حق تقدم مذکور، حق تقدم‌های دیگری نیز وجود دارد مثل حق تقدم مقرر در قانون مدنی (Code civil, Art. 815-14) که در حقوق ما تحت عنوان حق شفعه شناخته می‌شود و حق تقدم قراردادی (Code civil, Art. 1123) و همچنین حق تقدم شهری^۱ که در اینجا تنها به مهمترین حق تقدم مرتبط با اراضی کشاورزی پرداخته می‌شود. در آلمان نیز حق تقدم خرید زمین‌های کشاورزی طبق قانون رایش پذیرفته شده است (Grundstückverkehrs-gesetz, 1919: 4).

۳. تشریفات اعمال حق

تشریفات اعمال حق تقدم از کشوری به کشور دیگر متفاوت است با وجود این قواعد و روند مشترکی از شیوه اعمال این حق قابل استنباط است که به مهمترین اصول کلی آن اشاره می‌شود.

۳/۱. اعلام به دارندگان حق

برای اینکه دارنده حق تقدم بتواند حق خویش را اعمال کند باید از قصد فروشنده مبنی فروش ملک آگاه گردد. از این رو باید شیوه‌ای اتخاذ شود تا دارنده حق به درستی از ایجاب

^۱ - Pré emption avec le droit de pré emption urbain (DPU)

فروش باخبر شود. اطلاع به دارنده حق در قوانین کشورها به یکی از دو روش زیر پیش‌بینی شده است.

الف: اطلاع به وسیله مالک: بیشتر کشورها اطلاع از سوی مالک را ضروری دانسته‌اند و بر مالک تکلیف کرده‌اند که قصد فروش ملک خود را به دارنده حق اطلاع دهند. از جمله قانون شماره ۵۹۰ ایتالیا راجع به مقررات توسعه دارایی‌های کشاورزی، اطلاع به وسیله نامه سفارشی را لازم دانسته است. (8 : Legge 590,1965). در اسکاتلند نیز این اطلاع باید از سوی مالک صورت گیرد (25 : Agricultural Holdings,2003).

ب: اطلاع به وسیله سردفتر اسناد رسمی: برخی دیگر از کشورها اطلاع به دارنده حق را تکلیف سردفتر اسناد رسمی دانسته‌اند. از جمله در بلژیک این وظیفه سردفتر اسناد رسمی است که دارنده حق را مطلع سازد و نامه او باید شامل همه اطلاعات راجع به بیع باشد (17 : Ciaian et al, 2012). همچنین در فرانسه این موضوع بر عهده سردفتر است که قصد فروش را به SAFER اعلام نماید. (32 : Le Maitre,2017).

لازم به ذکر است که در برخی کشورها مثل اسکاتلند ضروری است که دارنده حق، تقدم و ذی‌نفعی خود را قبلاً ثبت کرده باشد تا فروش به وی اطلاع‌رسانی شود (Agricultural Holdings,2003 : 25) این موضوع تنها نسبت به مستاجر می‌تواند ضرورت داشته باشد زیرا مالکان و مجاورین ملک موضوع واگذاری، به‌موجب سیستم ثبتی شناخته شده می‌باشند. در بیشتر کشورها اطلاع به دارنده حق تقدم پیش از انجام معامله با ثالث صورت می‌گیرد. در واقع فروشنده قصد فروش خود را به دارنده حق اطلاع می‌دهد تا وی اگر مایل باشد اختیار خویش را اعمال کند. اما در لهستان فروشنده بعد از انجام معامله با ثالث، مفاد قرارداد را به موجب اظهارنامه به اطلاع دارنده حق می‌رساند تا چنانچه وی مایل باشد طی مدت قانونی حق خویش را اعمال کند. قرارداد یا اجرای حق تقدم با همان شرایط منعقد با ثالث خواهد بود. همچنین قرارداد با ثالث نمی‌تواند به نحوی تنظیم شود که حق دارنده تقدم را تضییع کند یا شرایط دشوارتری برای او ایجاد کند. (Kodeks cywilny,1964 : 600-598). همچنین در لهستان مواردی از حق تقدم برای نهادهای دولتی و شهرداری در

قانون مدیریت املاک پیش‌بینی شده است (Dadańska, 2015: 4). که باید به آنها اعلام گردد.

۲/۳. اقدام از سوی دارنده حق

دارنده حق تقدم پس از دریافت پیشنهاد واگذاری ملک باید طی مدت زمانی معین آن را اعمال کند و در صورت عدم اقدام، فروشنده می‌تواند آن را به شخص دیگری بفروشد. این مهلت حسب قوانین کشورهای مختلف متفاوت می‌باشد چنانکه در مقدونیه ۸ روز (Закон за земјоделско земјиште, 2022, Член: 15) در صربستان ۱۵ روز (Закон о промету непокретности, 2009: 7) و در ایتالیا ۳۰ روز است (Legge 590, 1965: 8). ممکن است دارنده حق طی مدت مقرر حق خویش را اعمال نکند، از طرف دیگر فروشنده نیز از فروش آن به ثالث منصرف شود یا ملک فروخته نشود، در این صورت چنانچه یک سال از تاریخ رد پیشنهاد از سوی دارنده حق گذشته باشد، مالک باید مجدد دارنده حق را از قصد فروش باخبر سازد. (Закон о промету непокретности, 2009: 9).

۳/۳. پرداخت ثمن در مهلت

دارنده حق در صورتی که بخواهد حق خویش را اعمال کند و ملک موضوع حق را تملک کند باید طی مهلت قانونی ثمن را بپردازد. باتوجه به اینکه جعل این حق جنبه حمایتی دارد قانون‌گذاران سعی کرده‌اند مهلت مناسبی به دارنده حق بدهند تا وی بتواند ثمن معامله را تهیه کند. چنانکه قانون‌گذار ایتالیایی این مهلت را شش ماه از تاریخ اطلاع مالک قرار داده است (Legge 590, 1965: 8). از آنجا که این حق جنبه حمایتی دارد و به منظور توسعه کشاورزی و جلوگیری از خرد شدن اراضی است، برخی قوانین امتیازاتی همچون اعطای وام برای پرداخت ثمن در نظر گرفته‌اند که چنانچه درخواست وام مورد موافقت سازمان مربوطه قرار گیرد این مدت تا یکسال نیز می‌تواند افزایش یابد لیکن تا پرداخت ثمن، انتقال مالکیت به تاخیر می‌افتد. (Legge 590, 1965: 8). لازم به ذکر است تسهیلات دولتی و اعطای وام برای موارد مشابهی همچون موضوع ارث و خرید سهام وراثت به منظور جلوگیری از خرد شدن اراضی کشاورزی در برخی کشورها مثل ترکیه نیز پیش‌بینی شده

است. (Toprak koruma ve arazi kullanimi kanununda, 2014: 8). برخی کشورها پرداخت ثمن را تابع همان قرارداد فروشنده با ثالث و مشروط به ارایه تضمین دانسته‌اند. (Kodeks cywilny, 1964: 601).

۳/۴. منع فروش به کمتر از پیشنهاد به دارنده حق

فروشنده برای اینکه بتواند ملک را به شخص ثالث مورد نظر خود بفروشد، برای اینکه دارنده حق تقدم را از خرید منصرف نماید، ممکن است ابتدا پیشنهاد خرید را با قیمت بالا و نامتعارفی به دارنده حق ارایه دهد و پس از رد وی ملک را به ثالث واگذار نماید. این موضوع در قوانین ممنوع اعلام شده است و در صورتی که چنین اقدامی صورت گیرد آن معامله قابل ابطال خواهد بود. قوانین کشورهایی همچون صربستان (Закон о промету) (непокретности, 2009: 10). مقدونیه (закон за земјоделско) (земјиште, 2022, Член: 15) به این موضوع تصریح دارند.

۳/۵. قابلیت ابطال معاملات پنهانی

چنانچه معامله با شخص ثالث به صورت پنهانی انجام شود یا به دارنده حق تقدم اطلاع‌رسانی لازم صورت نگیرد و از پیشنهاد فروش بی‌خبر باقی ماند، وی می‌تواند طی مهلت قانونی که حسب قوانین کشورهای مختلف متفاوت است نسبت به ابطال آن معامله و اعمال حق خود اقدام کند. (Закон о промету непокретности, 2009: 10). برخی از کشورها مانند لهستان، قابلیت ابطال معاملات پنهانی را تنها در فرضی پذیرفته‌اند که دولت دارنده حق تقدم باشد و در مورد سایر اشخاص، ضمانت اجرای آن تنها جبران خسارت است. (Kodeks cywilny, 1964: 599).

۴. حقوق ایران

در حقوق ایران نزدیک‌ترین نهاد به مصادیق حق تقدم در کشورهای عضو اتحادیه اروپا «حق شفعه» است. حق شفعه در قانون مدنی ایران تعریف نشده است اما ماده ۸۰۸ قانون مدنی شرایط ایجاد آن را بیان کرده است. مطابق این ماده «هر گاه مال غیر منقول قابل تقسیمی بین دو نفر مشترک باشد و یکی از دو شریک حصه خود را به قصد بیع به شخص ثالثی

منتقل کند شریک دیگر حق دارد قیمتی را که مشتری داده به او بدهد و حصه مبیعه را تملک کند. این حق را حق شفعه و صاحب آن را شفیع می‌گویند». حقوق دانان نیز آن را «حق تملک قهری حصه شریک سابق از خریدار آن در برابر قیمتی که پرداخته» است، تعریف کرده‌اند. (کاتوزیان، ۱۳۸۰: ۸). در این بخش بنا نیست که حدود و ثغور حد شفعه به عنوان حق تقدم مورد بررسی قرار گیرد یا با آن مورد مقایسه قرار گیرد چرا که در این خصوص مطالب کافی موجود است (نک: میرشکاری و علائی ۱۳۹۸: ۱۳۵). اما موارد زیر در تفسیر حق شفعه و در راستای توسعه و پذیرش حق تقدم مورد بحث در حقوق ایران می‌تواند مورد استناد و توجه باشد.

۴/۱. منع از ضرر ناشی از تقسیم در شفعه

در روایات نبی اکرم (ص) در مقام وضع حق شفعه، دفع ضرر به عنوان مبنای حق شفعه ذکر شده است. روایت چنین است: «الشفعة بین الشركاء في الأرضين و المساكن و قال: لا ضرر و لا إضرار» (علامه حلی، ۱۳۷۴: ۳۲۸). بنابراین آنچه که از روایت به خوبی برمی‌آید این است که مبنای اخذ به شفعه دفع ضرر است. اما سوالی که مطرح می‌شود ضرری که مبنای اخذ به شفعه است چه ضرری است؟ برخی آن را ضرر ناشی از «شرکت» دانسته‌اند (حسینی سیستانی، ۱۴۱۴: ۴۹). اما به نظر نمی‌توان این مبنا را پذیرفت زیرا صرف شراکت عیب یا ضرر محسوب نمی‌شود و اگر بتوان شراکت را ضرر نیز دانست، این مبنا قبل از فروش سهم به شریک جدید نیز وجود داشته است. بنابراین به نظر می‌رسد نتوان این مبنا را به آسانی یا دست کم به تنهایی پذیرفت. برخی نیز گفته‌اند مبنای شفعه ضرر ناشی از شرکت نیست بلکه ناشی از «قسمت» و تقسیم مال است. زیرا با شریک جدید درصد احتمال تقسیم و افراز مال مشاع افزایش می‌یابد در حالی که پیش از انتقال حصه، دو شریک قبلی روزگاری با یکدیگر انس و الفت گرفته‌اند و در کنار هم به اداره مال پرداخته‌اند (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۶: ۱۴۷). بنابراین تقسیم مال از این جهت ضرر محسوب می‌شود که نه تنها موجب تحمیل هزینه‌های بهره‌برداری بیشتری مثل حفر چاه و تامین امکانات جداگانه می‌شود بلکه بهره‌وری را نیز کاهش می‌دهد. به نظر می‌رسد این مبنا قابلیت پذیرش بیشتری دارد. به علاوه این همان مبنایی است که در کشورهای اروپایی

مبنای قانون‌گذاری قرار گرفته است تا از خرد شدن و غیراقتصادی شدن زمین‌های کشاورزی جلوگیری شود. همچنین در فقه عامه نیز ضرر ناشی از تقسیم و خرد شدن زمین، از مبنای حق شفعه دانسته شده است (ابن رفعه، ۲۰۰۹: ۱۱/۱۰). بنابراین با پذیرش این مبنا حق شفعه موجود در حقوق ایران می‌تواند هم راستا با حق تقدم با هدف حفظ اراضی کشاورزی قرار گیرد و قابلیت توسعه بیشتری داشته باشد.

۴/۲. قابلیت تسری شفعه به ملک مجاور

برابر نظر مشهور فقهای امامیه حق شفعه تنها مخصوص شریک است و برای صاحب ملک مجاور چنین حقی وجود ندارد. (محقق کرکی، ۱۴۱۴، ج ۶: ۳۵۲). اما برخی فقهای حنفی، هم‌جواری را یکی از اسباب ایجاد حق شفعه دانسته‌اند. (ابن عابدین، ۱۴۱۲: ۲/۱۷/۶). در تایید و تفسیر این حکم می‌توان گفت شخصیت همسایه ملک نیز از اهمیت زیادی برخوردار است و می‌تواند برای ملک مجاور ایجاد مزاحمت و تولید ضرر کند. این موضوع در اراضی کشاورزی به جهت حقوق ارتفاقی متعددی که به طور طبیعی و معمول در اکثر اراضی وجود دارد بیشتر نمود و اهمیت پیدا می‌کند. از همین جهت فقها گفته‌اند: شفعه «ضرر همسایه را برای مواردی مثل برافروختن آتش، ایجاد گرد و غبار و برافراشتن دیوار دفع می‌کند». (موصلی، ۱۴۳۰: ۱۰۵). در قانون کشورهای عربی همچون اردن (القانون المدنی الاردنی، ماده ۱۱۵۱) نیز حق شفعه برای همسایه ملک به رسمیت شناخته شده است. بنابراین تسری حق شفعه به ملک مجاور نیز گذشته از مصالح عمومی، برای مجاور نیز دارای مبنای حقوقی است.

۴/۳. مصالح عمومی در توسعه حق تقدم

قانون‌گذاری در تمام جوامع بشری بر مبنا یا ادعای مصلحت اجتماعی صورت می‌گیرد و قانون‌گذار مصالح اجتماعی را بر مصالح و حقوق فردی رجحان می‌دهد. بنابراین حتی اگر رعایت شفعه یا حق تقدم را خلاف اصل بدانیم باز اصل مصلحت عمومی همواره می‌تواند آنرا توسعه دهد. چنانچه امروزه تمایل بر این است تا معاملات غیرمنقول معاملات تجاری تلقی شود (بهرامی، ۱۴۰۲: ۴۹). اگرچه برخی اعتقاد دارند مصالح باب شفعه خلاف

قاعده نیست بلکه «خلاف شایع» است و هر خلاف شایعی خلاف قاعده نیست و لذا نصوص شفعه را نباید تفسیر مضیق کرد (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۱: ۱۹۱). از این رو مصالحی همچون افزایش تولید کشاورزی و امنیت غذایی از طریق الحاق زمین‌های کشاورزی به یکدیگر می‌تواند حق تقدم را برای همسایه زمین کشاورزی یا دیگر اشخاص مورد پذیرش قرار دهد. (ابورخیه، ۱۴۱۵: ۲۴۲). در قانون اساسی ایران نیز تقدم و رعایت مصلحت عمومی در جایی که قانونی خلاف شرع یا قانون اساسی باشد در اصل یکصد و دوازدهم قانون اساسی پذیرفته شده است. تقدم مصلحت عمومی در قوانین زیادی قابل مشاهده است و مصادیق متعددی از تقدم مصلحت عمومی بر منافع فردی را می‌توان در قوانین مشاهده کرد (منصوریان، ۱۳۹۵، ۱۳۴). در دیگر کشورها مثل مجارستان ایجاد و توسعه حق تقدم با آنکه محدودیتی بر اصل آزادی قراردادها محسوب می‌شود اما دادگاه‌ها آن را مخالف حقوق و قانون اساسی تلقی نمی‌کنند چراکه در جهت منافع عمومی ایجاد و اعمال می‌شود. (Jani, 2012: 297-298). همچنین اهمیت موضع و تجربه دیگر کشورها، کشورهایی غیراروپایی مانند ارمنستان که با مسئله خردشدن و پراکندگی اراضی کشاورزی مواجهند را نیز بر آن داشته است تا در صدد بهره‌برداری از تجربه دیگر کشورها و به رسمیت شناختن حق تقدم باشند (Van Holst, 2017: 28). لازم به ذکر است که مصلحت عمومی دامنه وسیع و مصادیق متعددی دارد و تنها محدود به حفظ زمین‌های کشاورزی نیست به عنوان مثال حق تقدم می‌تواند ابزاری برای تنظیم بازار زمین نیز باشد. (Loughrey, 2024: 245). بازاری که در ایران به شدت نیازمند توجه است و پژوهش جامع و مستقلی را می‌طلبد.

اگرچه تفاسیر ارایه شده از حق شفعه در جهت تقریب اهداف و کارکرد آن با نهاد حق تقدم در خرید اراضی کشاورزی است اما این موضوع نمی‌تواند نیاز به تدوین مقررات قانونی خاص موضوع را مرتفع سازد.

نتیجه‌گیری

زمین‌های کشاورزی در اثر استفاده‌های غیرکشاورزی یا خرد و مقرون به صرفه نبودن کشاورزی در حال از بین رفتن است. این موضوع بر مواردی همچون امنیت غذایی و معیشت پایدار، ثبات اجتماعی، امنیت مسکن، توسعه روستایی و رشد اجتماعی و اقتصادی تاثیر مستقیم و قابل توجهی می‌گذارد. سازمان ملل نیز در این خصوص دستورات عمل‌هایی برای کشورهای صادر نموده است. کشورهای عضو اتحادیه اروپا در جهت جلوگیری از خرد شدن زمین‌های کشاورزی و همچنین توسعه و افزایش بهره‌وری کشاورزی، یکی از نهادهایی که مورد توجه و عمل قرار داده‌اند. نهاد حق تقدم در خرید زمین کشاورزی است. نهاد حق تقدم برای دسته خاصی از اشخاص ذینفع مانند مالک زمین مجاور، شریک و مستاجر زمین ایجاد شده است. در برخی از کشورها مثل فرانسه این حق برای نهادهای عمومی فعال در امر کشاورزی نیز وجود دارد.

نهاد حق تقدم که در کشورهای عضو اتحادیه اروپا اعم از کشورهای دارای نظام کامن‌لا یا حقوق نوشته پذیرفته شده است به دو صورت «حق اولین ایجاب» و «حق اولین امتناع» قابل اعمال است. این نهاد شباهت زیادی با «حق شفعه» در حقوق ایران دارد اما گذشته از دامنه محدود حق شفعه، حق تقدم مذکور از جهت حمایت از اراضی کشاورزی شرایط بسیار مساعدتری را نیز فراهم می‌کند. از جمله اینکه قصد فروش زمین کشاورزی باید از طرف مالک یا سردفتر اسناد رسمی به اشخاص ذی‌نفع همراه با شرایط معامله اعلام شود. اشخاص ذی‌نفع باید طی مهلت قانونی اقدام لازم را جهت اعمال حق خویش به عمل آورند و ثمن معامله را بپردازند. برخی از کشورها برای پرداخت ثمن نیز تسهیلاتی به فرد کشاورز که معمولاً درآمد بالایی ممکن است نداشته باشد فراهم می‌کنند. معاملات پنهانی نیز فاقد اثر حقوقی خواهد بود.

مطالعه حقوق و بهره‌گیری از تجربه دیگر کشورها می‌تواند مسیرهای تازه‌ای را در حقوق داخلی ترسیم کند. چنانکه کشورهای غیراروپایی نیز مانند ارمنستان که با مسئله خردشدن و پراکندگی اراضی کشاورزی مواجهند نیز در صدد بهره‌برداری از این تجربیات و به رسمیت شناختن حق تقدم مذکور در خصوص اراضی کشاورزی برآمده‌اند. از مطالعه

فقه و حقوق داخلی در خصوص شفعه نیز این طور بر می آید که مبنای اخذ به شفعه ضرر ناشی از تقسیم مال است. یعنی همان فلسفه‌ای که به تازگی مورد توجه سایر نظام‌های حقوقی قرار گرفته است. از طرف دیگر اخذ به شفعه خلاف شایع است و نه خلاف قاعده و امر غیرشایع خلاف قاعده نیست. به علاوه رعایت مصالح عمومی همچون امنیت غذایی و معیشت پایدار و دیگر مسائل اجتماعی و اقتصادی ایجاب می کند تا قانون گذاران، مصالح عمومی را بر مصالح فردی مقدم بدانند. چنانکه قانون گذار ایرانی نیز در سال ۱۳۸۵ قانونی جهت جلوگیری از خرد شدن اراضی کشاورزی وضع کرد اما این قانون جز امر به ممنوعیت، راهکارهای موثری برای حفظ زمین‌های کشاورزی ارائه نکرده است. بنابراین تقنین حق تقدم به طور خاص برای اراضی کشاورزی با تعیین ضوابط مورد لزوم اقتضات کشاورزی می تواند ابزاری سودمند برای این امر مهم باشد. با توجه به پویایی فقه به نظر نمی رسد اقدامات تقنینی در این راستا با مخالفت شورای نگهبان مواجه شود با وجود این در صورت چنین مخالفتی لازم است مانند «قانون جلوگیری از خرد شدن اراضی کشاورزی و ایجاد قطعات مناسب فنی، اقتصادی» مصوب ۱۳۸۵ به تصویب مجمع تشخیص مصلحت نظام برسد. به پیوست متن مواد پیشنهادی نیز ارائه گردیده است.

مواد پیشنهادی «حق تقدم در اراضی کشاورزی»

ماده ۱) به منظور افزایش بهره‌وری عوامل تولید و بهینه‌سازی منابع و جلوگیری از خرد شدن اراضی کشاورزی و تفکیک و افراز آن و حفظ و توسعه یکپارچگی اراضی کشاورزی، هر گونه نقل و انتقال اراضی کشاورزی باید با رعایت حق تقدم اشخاص ذی‌نفع باشد.

ماده ۲) اشخاص زیر نسبت به خرید زمین کشاورزی دارای حق تقدم می‌باشند:

الف: وارث یا وارثینی که به فعالیت کشاورزی اشتغال دارند.

ب: کشاورز مجاور زمین که به فعالیت کشاورزی اشتغال دارد.

ج: مستاجر زمین کشاورزی.

د: شریک زمین کشاورزی.

ه: نهادها و شرکت‌های فعال در امر کشاورزی

تبصره: فردی کشاورز شاغل محسوب می‌شود که در مزرعه با نزدیک مزرعه سکونت داشته باشد و شغل اصلی او در سه سال گذشته کشاورزی بوده باشد. در صورتی که کشاورز بازنشسته باشد یا شخصاً کشاورزی نمی‌کند و بخواهد از حق تقدم استفاده کند، باید به طور رسمی در سازمان جهاد کشاورزی تعهدنامه‌ای تنظیم کند که زمین را به مستاجر یا کشاورز واجد شرایط اجاره خواهد داد.

ماده ۳) مالک زمین که قصد فروش زمین کشاورزی را دارد باید قبل از مذاکره با هر شخص دیگری پیشنهاد خرید را به صاحبان حق تقدم ارایه کند. پیشنهاد باید به موجب اظهارنامه رسمی و حاوی تعیین دقیق موضوع معامله، قیمت و شرایط آن باشد به طوری که اگر دارنده حق آن پیشنهاد را پذیرفت، بیع واقع شود.

تبصره: سردفتر اسناد رسمی در هنگام تنظیم سند باید گواهی ابلاغ اظهارنامه به اشخاص ذی‌نفع را مطالبه کند.

ماده ۴) دارنده حق تقدم باید ظرف مدت ۱۵ روز پیشنهاد خرید را قبول یا رد نماید. عدم پاسخ در مهلت مقرر به منزله رد خواهد بود. در صورت پذیرش پیشنهاد، دارنده حق تقدم باید ظرف مدت ۳۰ روز نسبت به پرداخت ثمن اقدام نماید یا برای مهلت دیگری با فروشنده به توافق برسد.

ماده ۵) هرگاه معاملاتی بدون اعلام به دارندگان حق تقدم واقع شود، ذی‌نفع تا یک سال از اطلاع می‌تواند ابطال آن را بخواهد و حق خویش را اعمال کند.

ماده ۶) فروشنده نمی‌تواند بعد از رد پیشنهاد از سوی دارندگان حق تقدم، زمین را به قیمتی کمتر از ایجاب صورت گرفته با آنان به دیگری واگذار کند.

ماده ۷) هرگاه دارندگان حق تقدم متعدد باشند اولویت به ترتیب با وارث کشاورز، شریک، مجاور و سپس با مستاجر است. هرگاه در میان یک گروه نیز افراد واجد شرایط متعددی باشند اولویت با کسی خواهد بود که سهم بیشتری در زمین یا مرز بیشتری با زمین کشاورزی داشته باشد. در شرایط یکسان اولویت با بالاترین قیمت پیشنهادی خواهد بود.

ماده ۸) واگذاری زمین کشاورزی به فرزندان کشاورز که به کشاورزی اشتغال دارند از شمول این مقررات مستثنی می‌باشد.

منابع و ماخذ

فارسی و عربی

۱. ابن رفته، احمدبن محمد، (۲۰۰۹)، کفایة النبیه شرح التنبیه فی فقه الإمام الشافعی، ج ۱۱. بیروت، دار الکتب العلمیة.
۲. ابن عابدین، محمدامین بن عمر، (۱۴۱۲)، رد المحتار علی الدر المختار، بیروت، دارالفکر.
۳. ابوریحی، ماجد محمد، (۱۴۱۵)، «شفعه الجار درسه فقهیه مقارنه»، نشریه الشریعه و الدراسات الاسلامیه، العدد ۲۴، (۲۴۶-۲۱۵).
۴. بهرامی، حسین. (۱۴۰۲). بررسی تجاری بودن معاملات غیر منقول با تأملی در حقوق فرانسه. فصلنامه تحقیق و توسعه در حقوق تطبیقی، ۶(۲۱)، ۶۶-۴۵. doi: 10.22034/law.2024.2014978.1269
۵. جعفری لنگرودی، محمدجعفر، (۱۳۸۱)، تئوری موازنه، چاپ اول، تهران، انتشارات گنج دانش
۶. جعفری لنگرودی، محمدجعفر، (۱۳۸۶)، الفارق؛ دایره المعارف عمومی حقوق، ۵ جلد، تهران، انتشارات گنج دانش
۷. حسینی سیستانی، سید علی، (۱۴۱۴)، قاعده لاضرر و لاضرار، قم، چاپ مهر.
۸. علامه حلی، حسن بن یوسف. (۱۳۷۴). مختلف الشیعة فی أحكام الشریعة. ج ۵، جماعة المدرسین فی الحوزة العلمیة بقم، مؤسسة النشر الإسلامی.
۹. کاتوزیان، ناصر. (۱۳۸۰)، درسهایی از شفعه، وصیت و ارث، تهران، نشر دادگستر.
۱۰. محقق کرکی علی بن حسین، (۱۴۱۴). جامع المقاصد فی شرح القواعد. ج ۶، مؤسسة آل البيت (علیهم السلام) لإحياء التراث.
۱۱. منصوریان، ناصرعلی، شیبانی، عادل. (۱۳۹۵). مفهوم منفعت عمومی و جایگاه آن در قانونگذاری ایران، فصلنامه دیدگاه‌های حقوق قضائی، شماره ۷۵ و ۷۶. صص ۱۱۷-۱۴۲.
۱۲. موصلی، ابوالفضل، (۱۴۳۰)، الاختیار لتعلیل المختار. ج ۲. دمشق - سوریه: دار الرسالة العالمیة.
۱۳. میرشکاری، عباس و علایی، صابر. (۱۳۹۸)، «مطالعه تطبیقی «حق اولویت در خرید» در نظام کامن لا و حقوق نوشته با نظام حقوقی ایران»، پژوهش تطبیقی حقوق اسلام و غرب، ۲۲(۶)، ۱۳۵-۱۵۸.
۱۴. قانون المدنی الأردنی، (۱۹۷۶)، قانون رقم ۴۳.

References

1. Abu Rakhiya, Majid Muhammad, (1994), "The pre-emption of the neighbor, a comparative jurisprudential study," Sharia and Islamic Studies Publishing, No. 24. pp.215-246. (in Arabic).
2. Agricultural Holdings (Scotland) Act (2003), available at :
<https://www.legislation.gov.uk/asp/2003/11/contents>
3. Allamah Hilli, Hassan bin Yousef. (1995). The Shia's differences in the provisions of Sharia. Vol. 5, Group of Teachers in the Seminary of Qom. Islamic Publishing Foundation. (in Arabic).
4. Al-Mawsili, Abu al-Fadl, (2008), Al-Ikhtiyar li-Ta'leel al-Mukhtar. Vol. 2. Damascus - Syria : Dar al-Risalah al-Alamiyah. (in Arabic).
5. Bahrami, H. (2024). Study of Commercial Nature of Real Estate Transactions with Recognition in the French Legal System. Journal of Research and Development in Comparative Law, 6(21), 45-66. doi : 10.22034/law.2024.2014978.1269 ,(in Persian).
6. Bodiguel, L. (2006). Droits a paiement unique et droit de préemption des SAFER. *Revue de droit rural*, (348), 13-16.
7. **Capitant, H. (1930). *Vocabulaire juridique. Les presses universitaires de France. Paris: La documentation française.***
8. Ciaian, P., Kancs, D. A., Swinnen, J. F., Van Herck, K., & Vranken, L. (2012). Sales market regulations for agricultural land in EU member states and candidate countries.
9. code civil François, (2016), a :
https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006070721/2024-12-21
10. Code rural et de la pêche maritime, (2010), Journal officiel de la République française (JORF), https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006071367/
11. Dadańska, K. A. (2015). Pre-Emption, Back-In And Redemption Rights As Well As The Right Of Priority In Acquisition Of Real Estate. *Real Estate Management and Valuation*, 23(1), 63-74.
12. Daskal, B. (1995). Right of First Refusal and the Package Deal. *Fordham Urban Law Journal*, 22(2), 461.
13. Demetriou, Demetris. (2014). The Development of an Integrated Planning and Decision

- Support System (IPDSS) for Land Consolidation, Land Fragmentation. (pp.11-37).
14. European Commission. (2017). Sales of farmland: Commission issues guidelines to Member States. *Press release*.
15. FAO Declaration, (1996). *Rome Declaration on world food security and world food summit plan of action*. At: <https://www.fao.org/4/w3613e/w3613e00.htm>
16. Fedchyshyn, D., Ignatenko, I., & Leiba, L. (2020). Land-use rights for agricultural land in Ukraine. *Ius Humani. Revista de Derecho*, 9(1), 159-178.
17. Galletto, L. (2023). The tenant's pre-emption rights in Italian agriculture: An introductory economic evaluation. *Heliyon*, 9(9).
18. Garner, Bryan. A. (1999). *Black's law dictionary*. United state of America, West Group.
19. Grosskopf, B., & Roth, A. E. (2009). If you are offered the Right of First Refusal, should you accept? An investigation of contract design. *Games and Economic Behavior*, 65(1), 176-204.
20. *Grundstückverkehrsgesetz, (1919), Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 2331-1*, <https://www.gesetze-im-internet.de/bsiedlg/BJNR014290919.html>
21. *Grundstückverkehrsgesetz, (1961), Gesetz über Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur und zur Sicherung land- und forstwirtschaftlicher Betriebe, Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 7810-1*.
22. Hanák, J., & Leichmann, J. (2022). Acquisition of Agricultural Land in the Czech Republic. *CEJCL*, 3, 9.
23. Hosseini Sistani, Sayyid Ali, (1993), *The rule of no harming and no harm*, Qom, Mehr Pub. (in Persian).
24. Hua, X. (2012). The right of first offer. *International Journal of Industrial Organization*, 30(4), 389-397.
25. Ibn Abidin, Muhammad Amin bin Omar, (1991), *Radd al-Muhtaar Alo al-Durr al-Mukhtar*, Beirut, Dar al-Fikr. (in Arabic).
26. Ibn Rafah, Ahmad bin Muhammad, (2009), *The Sufficiency of the Prophet, an Explanation of Al-Tanbih in the Jurisprudence of Imam Al-Shafi'i*, Vol. 11. Beirut, Dar Al-Kutub Al-Ilmiyyah. (in Arabic).

27. Jafari Langroudi, Mohammad Jaafar, (2002), Equilibrium Theory, First Edition, Tehran, Ganj Danesh Publications (in Persian)
28. Jafari Langroudi, Mohammad Jaafar, (2007), Al Faroq; General Encyclopaedia of Law, 5 volumes, Tehran, Ganj Danesh Publications. (in Persian).
29. Jani, P. (2012). The right of preemption and arable land-new rules, new methods?. *Review on Agriculture and Rural Development*, 1(1. suppl.), 296-301.
30. Jordanian Civil Code, (1976) Law No. 43, <https://wipolex-res.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/ar/jo/jo019ar.pdf>, (in Arabic).
31. Kahan, M., Leshem, S., & Sundaram, R. K. (2012). First-Purchase Rights: Rights of First Refusal and Rights of First Offer. *American Law and Economics Review*, 14(2), 331-371.
32. Katouzian, Nasser. (2001), Lessons from Preemption, Will and Inheritance, Tehran, Daddgostar Publishing House. (in Persian).
33. Kodeks cywilny,(1964), Dz. U. 1964 Nr 16 poz. 93, Wersja od: 17 lipca 2024 r. dostępne pod adresem: <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/kodeks-cywilny-16785996>
34. Krajewski, D. (2020). *Droit rural et zone agricole du PLU. Droit et ville, Institut des Études Juridiques de l'Urbanisme, de la Construction et de l'Environnement, N° 89,37-51.*
35. Landlord and Tenant Act (1987), England parliament, available at: <https://www.legislation.gov.uk/>
36. Landlord and Tenant Act (1987), UK, at: https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1987/31/pdfs/ukpga_19870031_en.pdf
37. Latruffe, L., & Le Mouel, C. (2006). Description of agricultural land market functioning in partner countries. *IDEMA Deliverable*, 9.
38. Le Maître, Anne, (2017), la Notification a la SAFER Dans le Cadre d'une Cession de Terrain, droit Immobilier, le bulletin de cheuvreux notaires. Pp 32-35.
39. Legge No 57, (2001), Disposizioni in materia di apertura e regolazione dei mercati.
40. Legge no 590, (1965), Disposizioni per lo sviluppo della proprieta coltivatrice.
41. Legge No 917, (1971) , Disposizioni per il rifinanziamento delle provvidenze per lo sviluppo della proprieta coltivatrice.

42. Loughrey, J., & Geoghegan, C. (2024). Learning from Agricultural Land Market Regulation Policies in EU Member States. *The Economic and Social Review*, 55(2, Summer), 245-271.
43. Mansourian, Naser Ali, Shibani, Adel. (2015). The concept of public interest and its place in Iran's legislation, *Judicial Law Perspectives Quarterly*, No. 75 and 76, pp. 117-142. (in Persian).
44. Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, (2020), Le droit de préemption des espaces agricoles, https://outil2amenagement.cerema.fr/sites/outils2am/files/fichiers/2023/09/Fiche_outils_Le%20droit%20de%20pr%C3%A9emption_DP_sur%20les%20espaces%20agricoles.pdf
45. mirshekari, A., & alaei, S. (2020). A Comparative Study of "Pre-emption Right" in the Common Law and Civil Law Systems and Iranian Legal System. *Comparative Studies on Islamic and Western Law*, 6(4), 133-158. doi: 10.22091/csiw.2019.4058.1523. (in Persian).
46. Mohaqiq Karaki, Ali bin Hussein, (1993). The Compendium of Objectives in Explaining the Rules. Vol. 6, Al-Bayt Foundation for the Revival of Heritage. (in Arabic).
47. Phan, N. T., Lee, J. Y., & Kien, N. D. (2022). The impact of land fragmentation in rice production on household food insecurity in Vietnam. *Sustainability*, 14(18), 11162.
48. Sanglier Mathilde , Tanguy Martin and Veronique Rioufol, *Terre de Liens*, (2017), *Policies and instruments of land market regulations: The SAFER, French land agencies, a European network of grassroots organisations promoting access to land for agroecological farmers.*, pp 1-14
49. Swinnen, Johan; Van Herck, Kristine; Vranken, Liesbet (2014) : Land market regulations in Europe, LICOS Discussion Paper, No. 354, Katholieke Universiteit Leuven, LICOS Centre for Institutions and Economic Performance, Leuven
50. *Toprak koruma ve arazi kullanimi kanununda*, Kanun No. 6537, (2014), *Resmî Gazete* 29001.

51. Van Holst, F. (2011). Comparative quick scan study-pre-emption rights related to rural land. DLG The Netherlands.
52. Van Holst, F. (2017). *Towards Improved Farm Structures and Rural Land Market Functioning: Policy Options based on Lessons from European Experience*. World Bank
53. Vranken, L., Tabeau, E., & Roebeling, P. (2021). FINAL REPORT data and information on agricultural land market regulations across EU MS. *Agricultural land market regulations in the EU Member States*.
54. World Health Organization. (2023). *The State of Food Security and Nutrition in the World 2023: Urbanization, agrifood systems transformation and healthy diets across the rural-urban continuum* (Vol. 2023). Food & Agriculture Org.
<https://doi.org/10.4060/cc3017en>
55. Zákon 163, (2020), kterým se mění zákon č. 89| 2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony,
<https://justice.cz/documents/12681|724488|163-2020.pdf|7d601b17-3768-4f14-9ab9-7a7e5a742b44>
56. закон за земјоделско земјиште (2022), Службен весник на Република Македонија, <https://diz.gov.mk/>
57. Закон о промету непокретности, (2009), "Службеном гласнику РС", бр. 42| 98 и 111| 2009.,
<https://dopuna.ingpro.rs/Aktuelni%20tekstovi|234.HTM>