

## بررسی نظام حقوقی بهره‌برداری جوامع روستایی و عشایری از منابع طبیعی در ایران

جواد علی‌بیگی<sup>\*۱</sup>

[alibigyl@yahoo.com](mailto:alibigyl@yahoo.com)

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۵/۰۶/۳۱

تاریخ دریافت: ۱۳۹۵/۰۳/۰۵

### چکیده

امروزه تحقق توسعه پایدار کشور به‌ویژه در بحث مربوط به نظام سیاست‌گذاری در برنامه‌ریزی روستایی، بدون توجه به مسایل حقوقی منابع طبیعی و محیط زیست میسر نیست و با درک این واقعیت که منابع طبیعی در کشور ما محدود بوده و روند تجدیدپذیری آن به کندی صورت می‌پذیرد و یا گاه به دلیل میزان تخریب غیر قابل احیاء شود، بنابراین، مجموعه اقدامات دستگاه‌های مختلف اجرایی در فرآیند توسعه باید متناسب با وضعیت منابع و با رعایت اصول آینده‌نگری و پایداری کشور انجام گیرد. در این مقاله با نگاهی به وضع گذشته و موجود منابع طبیعی کشور، سعی در بررسی قوانین ناظر بر این منابع در ارتباط با بهره‌برداران به‌ویژه جوامع روستایی و عشایری را دارد که به تشریح ارتباط دامداری و بهره‌برداران روستایی و عشایری با منابع طبیعی و وضع گذشته و حال این منابع اعم از جنگل‌ها، مراتع، بیابان و آبخیزداری و همچنین نظام حقوقی مالکیت اراضی در ایران پرداخته و در ادامه، به مسأله واگذاری اراضی و اثرات آثار آن بر تخریب منابع طبیعی و پدیده زمین‌خواری به تفسیر بیان گردیده و در پایان به آسیب‌شناسی سیاست‌گذاری حقوقی منابع طبیعی در رابطه با جامعه روستایی و عشایری و مهم‌ترین مسایل و مشکلات این بخش و ضعف و ابهام در این قوانین و لزوم بازنگری در آن به اختصار اشاره و نتایجی حاصل شده است.

**کلمات کلیدی:** نظام حقوقی، منابع طبیعی، مالکیت اراضی، زمین‌خواری، جوامع روستایی و عشایری.

## مقدمه

در کشور ما منابع طبیعی تجدید شونده را جنگل‌ها، مراتع، آب، خاک و تنوع گونه‌ای تشکیل می‌دهد. در این میان، جنگل‌ها و مراتع به دلیل گستردگی وسعت و ارزش آن‌ها از اهمیت ویژه‌ای برخوردارند و حفاظت و احیاء این منابع از مهم‌ترین وظایف آحاد جامعه به شمار می‌رود. قانون اساسی در اصل چهل و پنجم با استناد به آیه نخست از سوره انفال، مالکیت جنگل‌ها، مراتع (اعم از مشجر و غیرمشجر)، بیشه‌های طبیعی، دریاها، رودخانه‌ها، کوه‌ها را به‌عنوان انفال و جزء اموال عمومی شناخته و مالکیت آن را در اختیار دولت قرار داده است. همچنین اصل پنجاهم قانون اساسی، حفاظت از محیط زیست را وظیفه همگانی قلمداد نموده و بر ممنوعیت فعالیت‌های مخرب آن تأکید دارد. نگاهی تاریخی به مجموعه اقدامات و برنامه‌های عمرانی توسعه کشور نشان می‌دهد که اگر چه تقریباً در تمامی برنامه‌ها بر ضرورت حفاظت از منابع طبیعی و احیاء و توسعه آن تأکید شده است، لکن به اعتقاد اغلب کارشناسان و دست‌اندرکاران منابع طبیعی کشور شدت تخریب این منابع روندی افزایشی داشته و تحت کنترل در نیامده است؛ در واقع عواملی مانند رشد روزافزون جمعیت، تغییر کاربری نامتناسب اراضی جنگلی و مرتعی برای تأمین نیازهای توسعه کشور، ناهماهنگی دستگاه‌های اجرایی، حذف مدیریت‌های مردمی به دنبال ملی شدن جنگل‌ها و مراتع و جایگزین نشدن مدیریت کارآمد به جای آن، عدم توجه به تخصص و شایستگی در مدیریت‌های دستگاه متولی منابع طبیعی و غیره از جمله مواردی بوده و هست که در تشدید روند تخریب این منابع تأثیر داشته است اما ابهام و نارسایی در قوانین و مقررات موجود و ضعف حمایت‌های مراجع قضایی از اجرای این قوانین، اثرات مهم‌تری داشته است که نبایستی از آن غافل بود و با آنکه قوانین و مقررات مختلفی در زمینه مالکیت بر زمین و حفظ منابع طبیعی، حمایت از حقوق مالکانه و جلوگیری از تغییر کاربری و تصرف غیر قانونی زمین در نظام حقوقی ایران به تصویب رسیده است، اما در عمل مقابله با این معضل در

کشور با مشکلات عدیده حقوقی، اجتماعی و اقتصادی رو به رو است (۱). آن‌چه مورد وفاق همه مکاتب و صاحبان اندیشه بوده و سوابق تجربی هم آن را تأیید می‌کند این است که رها کردن منابع زیست‌محیطی و نبود حقوق مالکیت خصوصی یا دولتی زمینه تخریب این منابع را فراهم می‌کند (۲). واقعیت این است که روستاییان و دامداران (اعم از دامداران یکجانشین و کوچ نشین) به دلیل شیوه زندگی و نوع معیشت خود، بهره برداران اصلی و مستقیم منابع طبیعی (مانند اراضی، آب، خاک، جنگل و مرتع) محسوب می‌شوند و علی‌رغم داشتن تنها حدود ۳۸ درصد جمعیت کشور، حدود ۹۰ درصد از عرصه‌های طبیعی کشور را در اختیار دارند (۳). با این وجود، استمرار دامداری سنتی و شیوه بهره‌برداری بی‌رویه از منابع طبیعی اعم از منابع جنگلی و مرتعی در زمان حال، از جمله مسایل بسیار مهم در رابطه میان دام و دامداری و منابع طبیعی است که دارای ریشه‌های فرهنگی و اجتماعی بسیار نابسامانی می‌باشند که تدوین قوانین پیش‌گیرانه و مدونی در سطح ملی را می‌طلبد. دامداری سنتی در کشور به دلیل محدود شدن چراگاه‌ها و زیر کشت رفتن منابع مرتعی، فشار دام بر مرتع زیاد بوده و روند تخریبی منابع طبیعی ادامه دارد. سیستم غیر اصولی چرا و استفاده بی‌رویه از مراتع و فقدان آگاهی‌های لازم در این زمینه، موجب تخریب منابع طبیعی کشور می‌گردد (۴). بر این اساس، امروزه تحقق توسعه پایدار کشور به‌ویژه در بحث مربوط به نظام سیاست‌گذاری در برنامه‌ریزی روستایی، بدون توجه به مسایل منابع طبیعی و محیط‌زیست میسر نیست و با درک این واقعیت که منابع طبیعی در کشور ما محدوده بوده و روند تجدید پذیری آن به کندی صورت می‌پذیرد و یا گاه به دلیل میزان تخریب غیر قابل احیاء شود؛ بنابراین، مجموعه اقدامات دستگاه‌های مختلف اجرایی در فرآیند توسعه باید متناسب با وضعیت منابع و با رعایت اصول آینده‌نگری و پایداری کشور انجام گیرد (۱). این مقاله با نگاهی به وضع گذشته و موجود منابع طبیعی کشور سعی در

اولین قانون رسمی، قانون اساسی مشروطیت و سپس متمم آن بود که به ترتیب در سال‌های ۱۳۲۴ و ۱۳۲۵ به تصویب اولین دوره مجلس رسید و پس از آن، این مجلس و مجالس مؤسسان و مجالس شورای ملی قوانین بسیار دیگری را به تصویب رساندند.

از حیث ماهوی، در دوره مشروطه به رغم تأکید اصل دوم متمم قانون اساسی بر لزوم مخالفت نداشتن قوانین با احکام اسلام، حرکت به سوی عرفی (سکولار) شدن حقوق و فاصله گرفتن از دین شتاب یافت. مثلاً قانون مجازات عمومی، مبنای حقوق کیفری را به صورتی که در محاکم شرع اجرا می‌شد، دگرگون ساخت. قوانین «اصول محاکمات حقوقی» و قوانین «اصول و محاکمات کیفری» هم بر مبنای حقوق برخی کشورهای اروپایی تدوین شد. در حقوق خانواده از سنت‌های مذهبی به شدت حمایت می‌شد، اما با تصویب قانون حمایت خانواده، در برخی احکام آن تجدید نظر شد. مقررات امور مالی و قراردادهای نیز با پاره‌ای از اصول حقوق اروپایی سازگاری یافت. سیر عرفی شدن قوانین، فاصله گرفتن آن از شرع و حتی تقابل با آن، تا ۱۳۵۷ شمسی ادامه یافت.

پس از پیروزی انقلاب اسلامی ایران، مهم‌ترین تحول بنیادین در نظام حقوقی ایران به لحاظ ماهوی و محتوایی، بازگشت به فقه و قواعد شریعت بود. در این تحول، فقه و قواعد شریعت مبنای قانون یا دست کم معیار مشروعیت آن در هنگام وضع قوانین، مرجع تفسیر و تشریح قوانین در هنگام اجرا، و نیز منبع تکمیلی در موارد خلأ قانونی قرار گرفت. منبع مادی حقوق کنونی ایران شریعت اسلامی است. اما نظام حقوقی ایران از نظر شکلی با حقوق نوشته و خانواده حقوق رومی-ژرمنی شباهت دارد.

نخستین منبع اصلی حقوق ایران، قانون است. شریعت و فقه اسلام، عرف، رویه قضایی و دکترین، دیگر منابع حقوق ایران‌اند.

### ۳-۱- اقسام قوانین در نظام حقوقی ایران

در نظام حقوقی ایران قانون به مفهوم عام آن انواعی دارد که به ترتیب اهمیت عبارت‌اند از:

بررسی قوانین ناظر بر این منابع در ارتباط با بهره‌برداران بویژه جوامع روستایی و عشایری را دارد و مهم‌ترین مسایل و مشکلات این بخش و ضعف و ابهام در این قوانین و لزوم بازنگری در آن به اختصار مورد بررسی قرار گیرد

### مبانی نظری تحقیق

#### مفهوم نظام حقوقی

نظام در این اصطلاح یعنی مجموعه‌ای از عناصر به هم پیوسته و هدفمند که هدف واحدی را تعقیب کند، و قانون (Law) به مفهوم عام خود، مجموعه قواعدی است که نظام معیشت و زندگی جامعه را تنظیم می‌کند؛ قواعدی که دولت و ملت، ملزم به رعایت و احترام آن هستند. نظام حقوقی هر جامعه‌ای یعنی مجموعه قاعده‌ها و ضابطه‌هایی که در شرایط جغرافیایی و تاریخی بر پایه خواسته‌ها، نیازهای اقتصادی، فرهنگی، اجتماعی و سیاسی آن جامعه شکل می‌گیرند.

نظام حقوقی تجسم عینی و خارجی آرمان‌ها، اهداف و مبانی حقوق در قالب قوانین و مقررات حقوقی جامعه است که طبقه‌بندی آن‌ها، با توجه به تنوع بسیار گسترده و نیز دشواری یافتن مالک و معیار طبقه‌بندی، به مناقشات بسیار انجامیده است (۵).

#### نظام حقوقی ایران

حقوق ایران در سیر تاریخی خود، تحولات شکلی و محتوایی فراوانی یافته که هم‌پای تحولات اجتماعی، سیاسی، اقتصادی و فرهنگی (از قبیل تأسیس دولت‌های پادشاهی جدید، حمله نظامی بیگانگان، اعمال فشار آنان یا انقلاب‌های مردمی) بوده است که این تحولات را به چند دوره طبقه‌بندی کرده‌اند.

دوره معاصر حقوق ایران از مشروطه آغاز می‌شود. نهضت مشروطه از جهت شکلی، نظام حقوقی ایران را از صورت نانوشته و نامدوّن به صورت حقوق نوشته و مدوّن درآورد و از آن پس، قانون، دست کم در ادعا، مبنای تنظیم روابط اجتماعی و دادرسی قرار گرفت؛ البته حرکت به سوی قانون نوشته قبل از مشروطه آغاز شده بود.

انسان در پیدایش آن دخالتی نداشته و در صورت استفاده درست هیچ‌گاه به پایان نخواهد رسید (۵). منابع طبیعی به‌طور اعم و جنگل‌ها و مراتع به‌طور اخص، در ادبیات توسعه در روزگار ما، بستر حیات و توسعه پایدار محسوب شده و نقش بی‌بدیلی در حفظ منابع پایه آب، خاک و گیاه، در بهبود شرایط اکولوژیکی و اریه خدمات زیست‌محیطی و در تولید و تأمین علوفه برای احشام به‌عهده دارند. زندگی جانداران اعم از انسان و یا سایر موجودات، به منابع طبیعی وابسته بوده، همه جانداران با عرصه‌های طبیعی پیوندی ناگسستنی و دیرینه دارند. بدیهی است اگر از این نعمات خدادادی به طرز بهینه و به عبارت روشن‌تر، به شکلی کاملاً علمی بهره‌گیری نشود، پیش از آن‌که تصور کنیم به دیگران آسیبی می‌رسد، این انسان است که بیش‌ترین لطمه را می‌بیند (۶).

#### تعریف منابع طبیعی در قانون

به موجب مصوبه مورخه ۱۳۹۱/۰۱/۱۴ مجلس شورای اسلامی، منابع طبیعی عبارت است از همه عرصه و اعیانی جنگل‌ها، مراتع، بیشه‌های طبیعی، اراضی جنگلی، چمن‌زارها، بوته‌زارها، نیزارها، تالاب‌ها، مرداب‌ها، اراضی مستحدث، اراضی ساحلی، اراضی موات، اراضی خالصه، اراضی دولتی، اراضی بیابانی و کوهستانی، کویرها، شنزارها، منابع خاک، آبراهه‌ها، بستر دریاها، دریاچه‌ها، خلیج‌ها، جزایر، جنگل‌های دست‌کاشت، پارک‌های آب‌خیز، پارک‌های جنگلی، نهالستان‌ها و ایستگاه‌های تولید بذر و نهال و ذخایر ژنتیکی عمومی، زیست‌بوم‌های طبیعی و اجزای آن، جنگل‌ها و مراتعی که در اجرای وظایف سازمان برای احیا، اصلاح و تبدیل منابع ایجاد می‌شود و سایر منابع مشابه که توسط وزارت جهاد کشاورزی و سازمان‌ها و واحدهای تابعه ایجاد شده یا می‌شود (۷).

#### ۷-۱- ارتباط دامداران روستایی و عشایری با منابع

##### طبیعی

جنگل‌ها از دیر باز محل زندگی روستاییان و جنگل‌نشینانی بوده که زندگی معیشتی خود را از جنگل تأمین می‌کرده‌اند. جنگل به‌عنوان چراگاه دام، پشتیبان تولید دامداری، عرصه‌ای برای تأمین زمین و تولید کشاورزی و محل تهیه مواد لازم برای

۱- قانون اساسی، که چهار چوب کلی نظام سیاسی و اجتماعی کشور را مشخص کرده است.

۲- قوانین عادی یا پارلمانی، که اصلی‌ترین و رایج‌ترین مصداق قانون است و به تأسیسی، امضایی و تفسیری تقسیم می‌شود.

۳- قوانین غیر پارلمانی، مانند تصویب نامه‌ها، آیین‌نامه و بخشنامه‌های قوه مجریه و نهادهای خاص، مانند بخش‌نامه‌های صادر شده در قوه قضاییه، مصوبات شورای استان، شهر و روستا و تصمیمات کلی و نوعی شورای عالی انقلاب فرهنگی در حیطه صالحیت آن است (۵).

#### حقوق و قوانین روستایی

حقوق روستایی، شاخه‌ای از حقوق اساسی و حقوق اداری است که موضوع آن، تنظیم رابطه مردم روستا با مسوولین و مدیران محلی (دهیار و شورای روستا)، حقوق و تکالیف آنها در برابر یک دیگر و اصول، اهداف، وظایف و روش انجام آن‌ها، اداره امور روستا و کیفیت نظارت مسوولین روستا بر رشد موزون و هماهنگ روستا است. قوانین روستایی، مجموعه مقررات وضع شده برای جامعه روستایی است تا به پشتوانه آن‌ها مردم بتوانند زندگی راحت و آسوده‌ای داشته باشند و حقوق طبیعی و اجتماعی آن‌ها حفظ شود.

انواع قوانین روستایی از نظر منشاء:

۱- قوانین عرفی؛ ۲. مقررات دینی (شریعت)؛ ۳. قوانین مدون (رسمی).

در جامعه روستایی، به دلیل روابط شخصی رو در رو و وابستگی امور مردم به هم، وجه عرفی هنجارها قوی‌تر بوده است و عرف، نقش مهمی در تنظیم روابط بین مردم داشته است (۵).

#### تعریف و مفهوم منابع طبیعی

منابع طبیعی از ثروت‌های گران‌بهای هر سرزمینی است. در کشورهای گوناگون تلاش شده است تا به روش‌های گوناگون، ارزش این منابع در حساب‌های ملی برآورد شود. برداشت‌ها و تعریف‌های متفاوتی از منابع طبیعی وجود دارد. منابع طبیعی را مجموعه‌ای از مواهب و ثروت‌های خدادادی که به صورت رایگان در اختیار بشر قرار گرفته و آدمی از آن برای تأمین مایحتاج خود بهره می‌گیرد، دانسته و به‌طور طبیعی به وجود آمده و

از منابع طبیعی اعم از منابع جنگلی و مرتعی در زمان حال، از جمله مسایل بسیار مهم در رابطه میان دام و دامداری و منابع طبیعی است که دارای ریشه‌های فرهنگی و اجتماعی بسیار نابسامانی می‌باشند. دامداری سنتی در کشور به دلیل محدود شدن چراگاهها و زیر کشت رفتن منابع مرتعی، فشار دام بر مرتع زیاد بوده و روند تخریبی این منابع طبیعی ادامه دارد؛ سیستم غیر اصولی چرا و استفاده بی‌رویه از مراتع و فقدان آگاهی‌های لازم در این زمینه، موجب تخریب منابع طبیعی کشور می‌گردد (۴).

در مدیریت علمی جنگل پیش‌بینی می‌شود که عرصه‌های بهره‌برداری شده باید بر اثر زادآوری طبیعی یا نهال‌کاری، دوباره به جنگلی با درختان مرغوب تبدیل شود اما حضور دام اهلی در جنگل مانع از انجام این کار است. بنابراین، دامداری حجم‌چشم‌گیری از پیشینه سیاست‌گذاری و بررسی علل تخریب جنگل‌ها را به خود اختصاص می‌دهد، به‌طوری که با کنکاش منابع موجود، تقریباً همه جنگل‌بانان، بهره‌برداران معیشتی را عامل تخریب جنگل دانسته‌اند؛ به طوری که در نهایت یکی از بارزترین سیاست‌های اجرایی اداره جنگل‌های شمال، خروج دام و دامداران جنگل‌نشین از عرصه جنگل‌ها با هدف تولید چوب برای مصرف صنایع است اما این سیاست در عمل چندان موفق نبوده و از طرف دیگر سیر تخریب جنگل‌ها همچنان ادامه یافته است (۹).

#### وضع گذشته منابع طبیعی کشور

در حدود نیم قرن، که از مدیریت منابع طبیعی کشور می‌گذرد، تلاش‌های متعددی برای مدیریت منابع طبیعی و بهبود وضعیت آن‌ها انجام گرفته است که در دستیابی به اهداف مورد نظر کاملاً موفق نبوده یا این‌که ارزیابی درستی از نتایج آن‌ها نشده است (۱۰). در کشور ما منابع طبیعی تجدید شونده را جنگل‌ها، مراتع، آب، خاک و تنوع گونه‌های تشکیل می‌دهد. در این بین، جنگل‌ها و مراتع به دلیل گستردگی وسعت و ارزش آن‌ها از اهمیت ویژه‌ای برخوردارند و حفاظت و احیاء این منابع از مهم‌ترین

ساخت و ساز خانه‌های روستاییان بوده است. از طرفی، پس از ملی‌شدن جنگل‌ها و مراتع در سال ۱۳۴۱، قانون ملی‌شدن تمامی عرصه و اعیان، جنگل‌ها را در اختیار دولت قرار داده است و قانون اساسی جمهوری اسلامی بر آن صحنه گذاشته است تا بر اساس مصالح عامه استفاده شود. فعالیت جنگل‌بانان نیز در این راستا و به‌منظور مدیریت علمی این منبع تجدید پذیر سامان یافت.

با توجه به طبیعت کشور (کوهستان‌ها، کوهپایه‌ها و دشت‌ها) و جنگل‌های وسیع و مراتع سرسبز، دامداری از گذشته تا کنون قابلیت بالایی در کل کشور داشته و نقش عمده‌ای از نظر درآمد و اشتغال برای عشایر و روستاییان دارد. وجود عوامل طبیعی کوه، کوهپایه و دشت و تنوع اقلیمی و گرایش خاص مردم سبب گردیده است که دامداری به شیوه ییلاق و قشلاق و یا نگهداری در روستاها به روش سنتی متداول باشد. در این نظام چراگاه‌های متعلق به هر ناحیه، مشخص و معین است و کسانی که عرفاً و قانوناً دارای حق چرا هستند می‌توانند از مراتع سنتی خود استفاده کنند. عرف معمول در دامداری سنتی بر این است که مرتع مشاع بوده ولی دام دارای مالکیت خصوصی است. مراتع ثبت شده یا نشده عرفاً به افراد و طوایف و گروه‌های معین تعلق دارند که می‌توانند از آن استفاده کنند. دامداران سنتی بر اساس زمان معینی دام خود را در حوزه‌های طبیعی و جغرافیایی نگهداری می‌کنند.

از طرفی، روستاییان و دامداران (اعم از دامداران یکجانشین و کوچ‌نشین) به دلیل شیوه زندگی و نوع معیشت خود، بهره‌برداران اصلی و مستقیم منابع طبیعی (مانند اراضی، آب، خاک، جنگل و مرتع) محسوب می‌شوند و علی‌رغم داشتن تنها حدود ۳۸ درصد جمعیت کشور، حدود ۹۰ درصد از عرصه‌های طبیعی کشور را در اختیار دارند (۳). در مورد دامداری ۸۲ درصد بز و بزغاله، ۸۴/۲ درصد گوسفند و بره و نیز ۹۰ درصد گاو و میش موجود، در نواحی روستایی کشور و عشایری قرار دارند که این داده‌ها روابط منابع طبیعی و دامداری را به خوبی نشان می‌دهد (۸). استمرار دامداری سنتی و شیوه بهره‌برداری بی‌رویه

(۱۲). واقعیت این است که ظرف ۴۰ سال گذشته تقریباً یک‌سوم جنگل‌های کشور از بین رفته، مساحت حدود ۲۰ میلیون هکتاری به ۱۲ میلیون هکتار تقلیل یافته و با توجه به این که تنها ۷/۳ درصد سطح کشور پوشیده از جنگل است، ما در روزمره کشورهای فقیر از نظر پوشش جنگلی قرار داریم (۱۳). برآوردها نشان می‌دهد که حدود ۱۲ میلیون هکتار از سطح کشور از جنگل پوشیده شده است. البته این سطح اراضی جنگلی را نیز شامل می‌شود و چنانچه اراضی جنگلی را لحاظ نماییم سطح جنگل‌ها به ۳/۷ میلیون هکتار تقلیل می‌یابد. در تقسیم‌بندی‌های متداول، تنها بخشی از جنگل‌های شمال کشور با سطحی معادل ۳/۱ میلیون هکتار، جزء جنگل‌های تولیدی یا تجارتي محسوب می‌شود و مابقی را باید تحت عنوان جنگل‌های حفاظتی طبقه بندی نمود. برآوردها نشان می‌دهد که علی‌رغم اندک بودن سطح جنگل‌های تولیدی، سالانه حدود ۲/۹ میلیون متر مکعب چوب که عمدتاً برای نیازهای تأمین سوخت و مصارف روستایی است از سطح جنگل‌های کشور (اعم از شمال و خارج از شمال) برداشت می‌شود. علاوه بر این، عوامل دیگری چون حضور گسترده جنگل‌نشینان در عرصه‌های جنگلی، دامداری و زراعت در جنگل، تصرف اراضی جنگلی و تغییر کاربری آن بر شدت تخریب جنگل‌ها افزوده است (۱).

#### مراتع

در سه دهه اخیر منابع طبیعی تجدید شونده به‌ویژه مراتع به‌شدت تخریب شده به‌طوری که کشور را با بحرانی عمیق مواجه نموده است. تخریب و انهدام مراتع کشور ما را با دشواری‌های سهمگینی نظیر سیل‌های ویران‌گر، کمبود آب شهرها، طوفان‌های خاک و شن‌های روان و بالاخره آلودگی محیط زیست روبرو خواهد کرد. مراتع اکوسیستم‌هایی طبیعی هستند که مشخصه اصلی آنها پوشش گیاهی بومی می‌باشد و بیشترین سطح کره زمین به مراتع اختصاص یافته به‌نحوی که مراتع ۴۳٪، جنگل‌ها ۱۸٪، اراضی کشاورزی ۲۰٪، مناطق مسکونی - صنعتی ۴٪ و اراضی بدون استفاده (مانند یخچال‌ها و قلل کوه‌ها) ۱۵٪ سطح زمین را پوشانده‌اند (۱۴).

وظایف آحاد جامعه به شمار می‌رود. قانون اساسی در اصل چهل و پنجم با استناد به آیه نخست از سوره انفال، مالکیت جنگل‌ها، مراتع (اعم از مشجر و غیرمشجر)، بیشه‌های طبیعی، دریاها، رودخانه‌ها، کوه‌ها را به‌عنوان انفال و جزو اموال عمومی شناخته و مالکیت آن را در اختیار دولت قرار داده است. همچنین اصل پنجاهم قانون اساسی، حفاظت از محیط‌زیست را وظیفه همگانی قلمداد نموده و بر ممنوعیت فعالیت‌های مخرب آن تأکید دارد. نگاهی تاریخی به مجموعه اقدامات و برنامه‌های عمرانی توسعه کشور نشان می‌دهد که اگر چه تقریباً در تمامی برنامه‌ها بر ضرورت حفاظت از منابع طبیعی و احیاء و توسعه آن تأکید شده است لکن به اعتقاد اغلب کارشناسان و دست‌اندرکاران منابع طبیعی کشور شدت تخریب این منابع روندی افزایشی داشته و تحت کنترل در نیامده است. در واقع، عواملی مانند رشد روزافزون جمعیت، تغییر کاربری نامتناسب اراضی جنگلی و مرتعی برای تأمین نیازهای توسعه کشور، ناهماهنگی دستگاه‌های اجرایی، حذف مدیریت‌های مردمی به دنبال ملی‌شدن جنگل‌ها و مراتع و جایگزین نشدن مدیریت کارآمد به جای آن، ابهام و نارسایی در قوانین و مقررات موجود و ضعف حمایت‌های مراجع قضایی از اجرای این قوانین، عدم توجه به تخصص و شایستگی در مدیریت‌های دستگاه متولی منابع طبیعی و از جمله مواردی بوده و هست که در تشدید روند تخریب این منابع تاثیر داشته است (۱).

#### وضع موجود منابع طبیعی کشور

##### جنگل‌ها

جنگل‌ها در حال حاضر حدود ۳۱ درصد سطح زمین را پوشیده‌اند، در حالی که قبل از انقلاب صنعتی در جهان حدود ۶۶ درصد جنگل وجود داشته است و این در حالی است که روند تخریب جنگل همچنان ادامه دارد، شاید در آستانه نابودی است. از دیرباز جنگل به عنوان منبع مهم برای تأمین غذا، چوب، هیزم برای تولید گرما و تنوع زیستی بوده است (۱۱). به‌علاوه، یکی از منابع تأمین درآمد کشور، منابع طبیعی و جنگل‌ها می‌باشند. جنگل‌ها از املاک خالصه خالص می‌باشند

از وسعت و نوع مراتع کشور، ارقام و انواع مختلفی اریه شده است. تازه ترین آمارها سطح ۹۰ میلیون هکتار مراتع کشور را به سه دسته تقسیم کرده است. مراتع خوب تا متوسط با سطحی معادل ۲/۹ میلیون هکتار، مراتع متوسط تا ضعیف ۳/۳۷ میلیون هکتار و مراتع ضعیف تا خیلی ضعیف ۴/۴۳ میلیون هکتار است. آمارهای اریه شده توسط سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور حاکی از وابستگی معیشت ۹۰۰ هزار خانوار عشایری و روستایی به مراتع کشور و استفاده ۷۰ تا ۸۳ میلیون واحد دامی از این منابع در طول سال است. با توجه به این که در مهم ترین شرایط، مراتع کشور توان تولید سالانه ۷/۱۰ میلیون تن علوفه خشک قابل استفاده دام را دارد، و این میزان علوفه، تنها جوابگوی نیازهای غذایی ۳۷ میلیون واحد دامی برای مدت ۷ ماه در طول سال است، وجود عواملی مانند چرای بیش از ظرفیت تولید مراتع، تامین نیازهای سوخت بهره‌برداران و عشایر از گیاهان مرتعی، تغییر کاربری اراضی مرتعی به تخریب مراتع کشور روندی تشدید یابنده بخشیده است که این موضوع به بیابانی شدن سطوح گسترده‌ای از کشور خواهد انجامید. از جمله راهکارهایی که در طول برنامه‌های پنج ساله توسعه کشور برای بهبود وضعیت مراتع مورد عمل قرار گرفته، واگذاری حق بهره‌برداری از مراتع به بهره‌برداران عرفی در قالب اجرای طرح‌های مرتع‌داری است که در حال حاضر برای حدود ۲۲ میلیون هکتار طرح‌های مدیریت مرتع تهیه شده است که حدود ۱۱ میلیون هکتار آن با مشارکت بهره‌برداران در حال اجراست. اجرای این طرح تا حدودی توانسته روند تخریب را کاهش دهد (۱).

### بیابان

آمارهای موجود نشان می‌دهد اراضی بیابانی و کویری کشور با سطحی معادل ۳۴ میلیون هکتار، ۲۰/۷ درصد از گستره کشور را پوشانیده است. هرچند با تعریفی که برای «پدیده بیابان‌زایی» وجود دارد، باید سطوح بسیار وسیعی از مراتع، اراضی کشاورزی و جنگل‌های کشور که در خطر تبدیل شدن به

بیابان هستند را نیز به مساحت مزبور اضافه نمود. در سال ۱۳۸۱، سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور، مطالعات شناسایی کانون‌های بحرانی تحت تأثیر پدیده‌شن‌های روان (فرسایش بادی) را به اتمام رسانده است. بر اساس این مطالعات، ۷/۱۹ میلیون هکتار از اراضی ۱۲ استان کشور درگیر پدیده‌شن‌های روان هستند. از این سطح، حدود ۷ میلیون هکتار بحرانی شناسایی شده و نیاز به عملیات تثبیت دارند. نگاهی به تاریخچه اقداماتی که در زمینه بیابان‌زدایی و تثبیت شن در سطح کشور انجام شده است نشان می‌دهد که از سال ۱۳۳۴ انجام عملیات تثبیت شن‌های روان و بیابان‌زدایی به ویژه در اطراف شهرهای بزرگ مانند کرمان، یزد، سبزوار و غیره مورد تأکید قرار گرفته و ماحصل آن ایجاد بیش از ۲ میلیون هکتار جنگل‌های دست کاشت بیابانی است. علی‌رغم گسترش پدیده خشکسالی و توجه جهانی به امر مبارزه با بیابان‌زایی، گزارشات موجود حاکی از کاهش قابل ملاحظه عملیات بیابان‌زدایی در سال‌های اخیر است. شایان ذکر است کشور ایران در سال ۱۳۷۵ با تصویب مجلس شورای اسلامی به عضویت «کنوانسیون مقابله با بیابان‌زایی و خشکسالی» درآمد. بر اساس این کنوانسیون، کشورهای عضو مکلف شده‌اند برنامه عمل برای مبارزه با بیابان‌زایی را تدوین و به اجرا گذارند. از آن تاریخ تاکنون پیش‌نویس برنامه عمل یا اقدام ملی مبارزه با بیابان‌زایی تدوین شده است لیکن از تصویب و اجرای آن در سطوح کلان اجرایی کشور که حیطة آن از شرح وظایف وزارت جهاد کشاورزی فراتر است خبری نیست (۱).

### ۴-۹-۱- آبخیزداری

هر چند آبخیزداری جزء منابع نیست لیکن با توجه به تعریف آن: «علم و فن مدیریت بهینه سرزمین با تأکید بر حفاظت منابع آب و خاک» در این حیطة مورد بررسی قرار می‌گیرد. سطح حوزه‌های آبخیز کشور بر اساس تعاریف مختلف بین ۱۰۰ تا ۱۳۰ میلیون هکتار برآورد می‌شود. از این میزان حداقل ۳۵ میلیون هکتار در حوزه آبخیز سدهای کشور

واقع شده است و مابقی در حوزه آبخیز رودخانه‌های مرزی و یا خارج از حوزه سدها قرار دارند. با توجه به اینکه کشور ایران به دلیل از بین رفتن پوشش گیاهی و تخریب سرزمین از نرخ بسیار بالایی در میزان فرسایش خاک در مقایسه با متوسط جهانی برخوردار است، فعالیت‌های آبخیزداری توجه ویژه‌ای را می‌طلبد. آمارهای موجود نشان می‌دهد که تاکنون کمتر از ۱۳ درصد از حوزه آبخیز سدها معادل ۳/۲ میلیون هکتار و در خارج از حوزه سدها ۱۲/۵ میلیون هکتار معادل ۲۷ درصد حوزه‌های مورد نیاز تحت پوشش عملیات آبخیزداری قرار گرفته است. این آمارها گویای این واقعیت است که در برنامه‌ریزی‌های توسعه، به آبخیزداری توجه جدی نشده است. در برنامه‌های اول تا سوم توسعه، احداث سدهای بزرگ و متوسط مورد تأکید قرار گرفت لکن سرمایه‌گذاری بر روی مسایل کنترل فرسایش خاک در بالا دست سدهای کشور و جلوگیری از رسوب‌گذاری در دریاچه سدها بسیار اندک و نامتناسب بوده است (۱۵).

### نظام حقوقی مالکیت زمین در ایران

قبل از انقلاب اسلامی، اراضی کشور به سه دسته اراضی دولتی، اراضی متعلق به خاندان شاهنشاهی و اراضی خصوصی (اربابی) تقسیم‌بندی می‌شدند؛ بعد از انقلاب اسلامی، بامصادره اموال خاندان شاهنشاهی به نفع دولت جمهوری اسلامی ایران در حال حاضر نوع مالکیت اراضی ایران به دودسته اراضی متعلق به دولت (اشخاص حقوقی یا حقوق عمومی) و اراضی متعلق به افراد و اشخاص خصوصی قابل تقسیم‌بندی است (۱۶). برای مطالعه و درک نظام حقوقی مالکیت اراضی در ایران باید به روابط میان مالکیت اراضی بخش عمومی و بخش خصوصی و سرگذشت سیاست‌های تقنینی در این زمینه به سال‌های دهه نخست قرن شمسی و همچنین آموزه‌های فقهی (انفال، حیات مباحات و غیره) رجوع نمود. قانون اصلاحات ارضی مصوب ۱۳۳۹ در این زمینه نقطه عطف محسوب می‌شود که طی آن ضمن شناسایی مالکیت خصوصی، قواعد و حداقل‌هایی برای مالکیت اراضی اتخاذ شد. ماده ۲ این قانون، مقرر می‌کند حداکثر

مالکیت زمین هر شخص در تمام کشور اعم از قطعات متصل یا مجزی مجموعاً چهار صد هکتار (آیش و زیر کشت) از اراضی آبی و یا هشتصد هکتار (آیش و زیر کشت) از اراضی دیم و بایر و یا مقداری زمین آبی و دیم و یا بایر است که مجموع آن‌ها نباید از حداکثر زمین دیم و بایر مجاز تجاوز کند (هر هکتار آبی - معادل دو هکتار دیم و بایر محسوب خواهد شد) و مالک می‌تواند به میل خود زمین مورد تشخیص خود را به مقدار معین فوق از اراضی متعلق به خود انتخاب نماید. علاوه بر این مصوبه، می‌توان از تصویب‌نامه قانون ملی شدن جنگل‌های کشور مصوب ۱۳۴۱/۱۰/۲۷ نام برد. ماده ۱ و تبصره ذیل آن از کلیدی‌ترین مواد هستند که به موجب آن، از تاریخ تصویب این مصوبه قانونی، عرصه و اعیانی کلیه جنگل‌ها و مراتع و بیشه‌های طبیعی و اراضی جنگلی کشور جز و اموال عمومی محسوب و متعلق به دولت است ولو این که قبل از این تاریخ، افراد آن را متصرف شده و سند مالکیت گرفته باشند. حفظ، احیاء و توسعه منابع فوق و بهره‌برداری از آن‌ها به عهده سازمان جنگل‌بانی ایران است.

در این رابطه، ریشه پدیده زمین‌خواری را می‌توان در تبصره یک این ماده جستجو کرد. به موجب این تبصره، سازمان جنگل‌بانی مجاز است بهره‌برداری از منابع فوق را رأساً عهده‌دار شده و یا با انعقاد قراردادهای لازم به عهده اشخاص واگذار کند. در مورد مالکیت اصلی اراضی نیز با توجه به قوانین و مقررات موجود می‌توان گفت که مالکیت اراضی شهری و موات در اصل متعلق به دولت است. به جزء مواردی که در جریان واگذاری‌ها به اشخاص خصوصی منتقل شده‌اند. از جمله اراضی موات، ملی و بایر با توجه به قوانین فعلی در اختیار دولت جمهوری اسلامی ایران است. به‌عنوان مثال، ماده ۶ قانون زمین شهری در این خصوص مقرر می‌دارد: «کلیه زمین‌های موات شهری اعم از آن که در اختیار اشخاص یا بنیادها و نهادهای انقلابی دولتی و یا غیر دولتی باشد در اختیار دولت جمهوری اسلامی است و اسناد و مدارک مالکیت گذشته ارزش قانونی ندارد. ادارات ثبت اسناد و املاک مکلفند به درخواست وزارت مسکن و شهرسازی اسناد آن‌ها را به نام دولت صادر نمایند مگر آن که



مجرمانه متعددی مانند تغییر غیر قانونی کاربری و تصرف غیر قانونی زمین‌های عمومی، زمینه حقوقی لازم را برای مقابله با این عمل ایجاد کرده‌اند (۱۷). از جمله برخی از مهم‌ترین این قوانین که ارتباط بیشتری با منابع طبیعی دارد عبارتند از:

- تصاحب غیر قانونی اراضی ملی و دولتی (ماده ۶۹۰ قانون مجازات اسلامی): "هر کس به وسیله صحنه‌سازی از قبیل پی‌کنی، دیوارکشی، تغییر حد فاصل، امحای مرز، کرت‌بندی، نهرکشی، حفر چاه، غرس اشجار و زراعت و امثال آن به تهیه آثار تصرف در اراضی مزروعی اعم از کشت شده یا در آیش زراعی، جنگل‌ها و مراتع ملی شده، کوهستان، باغ‌ها، قلمستان‌ها، منابع آب، چشمه‌سارها، انهار طبیعی و پارک‌های ملی، تأسیسات کشاورزی، دامداری، دامپروری، کشت و صنعت و اراضی موات و بایر و سایر اراضی و املاک متعلق به دولت یا شرکت‌های وابسته به دولت یا شهرداری‌ها یا اوقاف و همچنین اراضی و املاک و موقوفات و محبوسات و اثلاط باقیه که برای مصارف عام‌المنفعه اختصاص یافته یا اشخاص حقیقی یا حقوقی به‌منظور تصرف یا ذی‌حق معرفی کردن خود یا دیگری، مبادرت نماید یا بدون اجازه سازمان حفاظت محیط‌زیست یا مراجع ذی‌صلاح دیگر مبادرت به عملیاتی نماید که موجب تخریب محیط‌زیست و منابع طبیعی گردد یا اقدام به هر گونه تجاوز و تصرف عدوانی یا ایجاد مزاحمت یا ممانعت از حق در موارد مذکور نماید به مجازات یک ماه تا یک سال حبس محکوم می‌شود. دادگاه موظف است حسب مورد رفع تصرف عدوانی یا رفع مزاحمت یا ممانعت از حق یا اعاده وضع به حال سابق نماید".

- تجاوز به جنگل‌ها (ماده ۵۵ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۴۶/۰۵/۲۵): "هر گونه تجاوز به جنگل‌ها و مراتع و بیشه‌ها و اراضی جنگلی ملی شده ممنوع است و بر حسب مورد مشمول مقررات قانون جلوگیری از تصرف عدوانی خواهد بود".

- تغییر کاربری زمین (ماده ۱ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها): "به منظور حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها و تداوم

از تاریخ ۱۳۵۷/۱۱/۲۲ توسط دولت واگذار شده باشد. بر طبق ماده ۳ قانون اراضی مستحدث و ساحلی مصوب ۱۳۵۴/۴/۲۹ "کلیه اراضی مستحدث کشور متعلق به دولت است و اشخاص حق تقاضای ثبت آن‌ها را ندارند و در صورتی که نسبت به اراضی مذکور درخواست ثبت شده باشد آن درخواست باطل و ادارات ثبت محل مکلفند تقاضای ثبت اراضی مزبور را از وزارت کشاورزی و منابع طبیعی یا سایر سازمان‌های دولتی که در آن‌ها تصرفاتی دارند با تأیید وزارت کشاورزی و منابع طبیعی بپذیرند" (۱۷).

### نظام حقوقی مالکیت اراضی و پدیده زمین خواری

با آن‌که قوانین و مقررات مختلفی در زمینه مالکیت بر زمین، حمایت از حقوق مالکانه و جلوگیری از تغییر کاربری و تصرف غیرقانونی زمین در نظام حقوقی ایران به تصویب رسیده است اما در عمل مقابله با شیوع پدیده موسوم به زمین خواری در کشور با مشکلات عدیده حقوقی، اجتماعی و اقتصادی رو به رو است. اساساً یکی از مشکلات عمده در این زمینه، فقدان تعریفی روشن از این پدیده ضد اجتماعی و چند بعدی بودن عوامل آن است. در قوانین موضوعه ایران عنوان مجرمانه‌ای تحت عنوان "زمین خواری" وجود ندارد و این اصطلاح بیشتر در عرف اداری و اجتماعی رواج پیدا کرده است. با این حال می‌توان مصادیق این جرم را چنین بیان کرد: جعل سند، تصرف اراضی بستر و حریم رودخانه‌ها و منابع طبیعی، تغییر کاربری اراضی زراعی باغ‌ها و تبدیل آن‌ها به اراضی بایر و در نهایت الزام مراجع قانونی به تجویز تغییر کاربری و تغییر کاربری اراضی داخلی در محدوده خدمات شهرها از طریق جلب موافقت شهرداری‌ها و کمیسیون موضوع ماده ۵ قانون شورای عالی شهرسازی به منظور فروش آنها به قیمتی بالاتر است. بنابراین در هر عمل زمین خواری حداقل دو عنصر مادی تغییر غیرقانونی کاربری زمین و تصرف غیرقانونی زمین وجود دارد که ممکن است همراه با هم و یا به صورت مجزا انجام بگیرند (۱۶). قوانین و مقررات جزایی ایران به صورت مستقیم "زمین خواری" را جرم انگاری نکرده‌اند اما تحت عناوین

است زیرا که به رغم گذشت بیش از ۴۰ سال از ملی شدن جنگل‌ها و مراتع، هنوز از لحاظ حقوقی وضعیت این منابع به‌طور کامل مشخص نگردیده است و حدود و ثغور عرصه‌های ملی از مستثنیات حقوقی اشخاص حقیقی و حقوقی منفک نیست. شاهد این مدعی پیش بینی بند (ج) ماده ۶۹ لایحه برنامه چهارم است که در آن بر اتمام عملیات نشده ممیزی اراضی و تفکیک مستثنیات و اخذ اسناد اراضی ملی و دولتی تا پایان برنامه چهارم تأکید شده است. همچنین علی‌رغم تعیین مجازات برای تصرف اراضی منابع طبیعی موضوع ماده ۵۵ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع، به دلیل عدم اجرای این قانون و طرح مباحثی چون ایجاد اشتغال و خودکفایی در محصولات کشاورزی طی ۲۵ سال اخیر حداقل ۷۶۷ هزار هکتار از عرصه منابع طبیعی مورد تجاوز و تصرف قرار گرفته است. گزارشات ارائه شده توسط سازمان جنگل‌ها و مراتع کشور نشان می‌دهد که از این میزان حدود ۶۹ هزار هکتار را عرصه‌های جنگلی و ۶۹۸ هزار هکتار مابقی عموماً از مراتع کشور بوده است. ذکر این نکته ضروری است که آمار فوق، بر پایه پرونده تخلفاتی است که از طرف ادارات منابع طبیعی تشکیل شده است و با توجه به ضعف تشکیلاتی و کمبود پرسنل حفاظتی، سطوح وسیع دیگری را نیز می‌توان متصور شد که مورد تصرف واقع شده است. در خصوص اثر قوانین بر تخریب جنگل‌ها و مراتع و تبدیل آن به کاربری‌های غیر، نیز می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

• تصویب ماده واحده قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجرای ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع - مصوب ۱۳۶۷/۰۲/۲۹ مجلس شورای اسلامی، آراء صادر شده توسط کمیسیون‌های موضوع ماده (۵۶) را تا قبل از سال ۱۳۶۷ غیرشرعی تشخیص و به اشخاص ذی‌نفع اجازه داد تا نسبت به آراء قطعی اراضی ملی شده اعتراض نمایند. تصویب این قانون در عمل باعث گردید در سطح کشور بیش از ۵۰۰ هزار هکتار از اراضی که قبلاً به‌طور قطعی، منابع ملی تشخیص داده شده بود، به‌عنوان

و بهره‌وری آنها از تاریخ تصویب این قانون، تغییر کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها در خارج از محدوده قانونی شهرها و شهرک‌ها جزء در موارد ضروری ممنوع می‌باشد" (۱). بدیهی است با عنایت به سودآوری زیاد بخش مسکن و زمین و انگیزه‌بالای فرصت‌طلبان در این بخش در کسب منافع زود هنگام و نامشروع، پدیده منفور زمین خواری همچنان در آینده نیز به‌عنوان تهدید و چالشی محرز دامان بسیاری از عرصه‌های بی‌پناه منابع طبیعی به‌خصوص در نواحی خوش آب و هوا و اطراف شهرها و نواحی صنعتی و دارای ارزش و قیمت بالا را خواهد گرفت (۱۸).

### واگذاری اراضی و آثار آن بر تخریب منابع طبیعی

از مهم‌ترین مسائلی که با اصل حفظ منابع طبیعی در تضاد بوده و منجر به تخریب آن در سطوح گسترده‌ای شده است، موضوع واگذاری عرصه‌های منابع طبیعی و تبدیل آن به کاربری‌های مختلف است. هر چند این موضوع بررسی دقیق و همه‌جانبه‌ای را می‌طلبد، لکن نبود مطالعات کافی و عدم وجود ضوابط و معیارهای مشخص آمایشی و زیست‌محیطی در امر واگذاری قانونی عرصه‌ها، گویای واقعیت مزبور است. نگاهی گذرا به واگذاری‌های انجام شده که اغلب آن‌ها به استناد قوانین انجام شده است نشان می‌دهد که پس از ملی شدن جنگل‌ها و مراتع کشور، ضوابط و معیارهای فنی و زیست‌محیطی مبتنی بر مدیریت سرزمین و کاربری بهینه اراضی آنچنان که باید و شاید مدنظر قرار نگرفته و نمی‌گیرد. بخش‌های مختلف اقتصادی، اجتماعی و انتظامی همواره طالب توسعه کمی دستگاه‌ها و زیربخش‌های خود بوده و در این میان اراضی ملی که به‌عنوان انفال و به صورت ودیعه برای نسل‌های آینده به نسل حاضر سپرده شده است، روبه‌زوال گذاشته است. از طرف دیگر، علاوه بر واگذاری و تغییر کاربری قانونی اراضی منابع طبیعی، تصرف غیرقانونی و تجاوز به این عرصه‌ها، شدت تخریب را توسعه بخشیده است. در این میان، نقش قوانین مختلف در واگذاری عرصه‌ها و بسترسازی برای تصرف و تخریب عرصه‌های جنگلی و مرتعی و همچنین عدم اجرای به موقع قوانین از اهمیت خاصی برخوردار

شده در مراجع قضایی در سال ۱۳۷۳ به تصویب رسیده است؛ این قانون علاوه بر آنکه مجوز قانونی واگذاری ارضی ملی تحت تصرف را صادر نمود، نه تنها باعث کاهش تخریب نشد بلکه بسیاری از افراد که شاهد تصرف اراضی منابع طبیعی بودند با مشاهده روند واگذاری قانونی آن اراضی به متجاوزین، به فکر تصرف افتادند و بخشی از عرصه‌های منابع طبیعی که تا آن زمان از گزند تجاوز مصون مانده بود با این رویکرد تخریب شد. از طرف دیگر، برخی از متجاوزین به امید تمدید و اصلاح قانون همچنان به کار خود ادامه می‌دهند. جالب توجه این‌که در حال حاضر در برخی مناطق به‌ویژه شمال کشور افرادی که به تصرف و تخریب منابع طبیعی می‌پردازند صرفاً به انگیزه تشکیل پرونده تخلّف و ثبت آن در مراجع قضایی مبادرت به این عمل می‌نمایند و امیدوارند در آینده این پرونده، مدرکی معتبر برای واگذاری و تصرف قانونی آنان شود. مواردی که در صدر بدان اشاره شد، صرفاً به تأثیر قوانین در واگذاری و تبدیل عرصه‌های منابع طبیعی پرداخته است و جای آن دارد که عوامل دیگری مانند جایگاه دستگاه متولی منابع طبیعی کشور و تغییرات شدید تشکیلاتی در طول تاریخ فعالیت آن، نا متجانس بودن وظیفه حفظ، احیاء، توسعه و بهره‌برداری اصولی از منابع طبیعی با سایر وظایف که بر عهده وزارت جهاد کشاورزی است - مانند افزایش تولید محصولات زراعی و باغی و یا تولید و تأمین فرآورده‌های دامی که تحقق این وظایف در صورت عدم بهره‌وری و افزایش راندمان در واحد سطح، مستلزم تغییر کاربری گسترده عرصه‌های منابع طبیعی و تبدیل آن به اراضی زراعی و باغی است و یا بر تأمین علوفه دام از مراتع و بهره‌برداری بیش از ظرفیت مراتع تأکید دارد، نیز مد نظر قرار گرفته و به‌طور مفصل مورد کنکاش قرار گیرد. واقعیت آن است که مباحث و شعارهایی که به فراخور نیازهای کوتاه مدت جامعه مطرح می‌شود مانند ایجاد اشتغال در بخش کشاورزی و خودکفایی در محصولات کشاورزی و توسعه بی‌رویه باغات در

مستثنیات شناخته شود و مالکیت آن از دولت سلب گردد. این موضوع علاوه بر کاهش سطح عرصه‌های منابع ملی، باعث درگیری بیش از حد ادارات منابع طبیعی شده است به نحوی که بیش از ۷۰ درصد فعالیت‌های این دستگاه که قاعدتاً باید صرف امور حفظ، احیاء و توسعه منابع طبیعی شود، بر روی جنبه‌های حقوقی و مالکیت زمین متمرکز شده و از وظیفه اصلی بازمانده است. گزارش ارایه شده توسط سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری نشان می‌دهد طی سال‌های ۱۳۷۲ لغایت ۱۳۸۲، در اجرای ماده واحده مزبور، حدود ۱۳ میلیون هکتار اراضی مورد اعتراض واقع شده است؛ طی این دوره زمانی حدود ۶۰ هزار فقره رای صادر شده که نتیجه آن کاهش ۳۴۵ هزار هکتار از سطح اراضی ملی و افزایش آن به مساحت مستثنیات کشور بوده است.

• در اجرای لایحه قانونی اصلاح قانون نحوه واگذاری و احیاء اراضی در حکومت جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۹ شورای انقلاب، تا پایان سال ۱۳۸۲، بیش از ۱۳۰۰ هزار هکتار از اراضی ملی و دولتی به اشخاص حقیقی و حقوقی واگذار شده است که ۴۰ درصد آن برای اجرای طرح‌های کشاورزی بوده و مابقی آن در اجرای ماده ۳۲ آئین نامه اجرایی لایحه قانون مزبور برای اجرای طرح‌های غیرکشاورزی اختصاص یافته است. همچنین بیش از ۸۴۰ هزار هکتار دیگر از عرصه‌های منابع طبیعی در اجرای مواد قانونی دیگر مانند ماده ۷۵ قانون وصول برخی از درآمدهای دولت، ماده ۳۴ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع کشور و ماده ۲۹ دستورالعمل ضوابط و شرایط واگذاری اراضی ملی و دولتی، به اشخاص حقیقی و حقوقی واگذار شده است. ملاحظه می‌گردد که در مجموع ۲۱۸۰ هزار هکتار دیگر از عرصه‌های منابع طبیعی علاوه بر سطوح تبدیل شده در بند (۱)، واگذار و تغییر کاربری یافته است.

• قانون اصلاح ماده (۳۴) قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع کشور نیز از دیگر مواردی است که باهدف کاهش پرونده‌های مفتوحه و بلا تکلیف اراضی تصرف

ریال). نگاهی به عملکرد این طرح طی ۴ سال (تا پایان سال ۱۳۸۱) نشان می‌دهد از هدف پیش‌بینی شده (۴۰۰ هزار هکتار باغ) تنها ۵۵ درصد آن محقق شده است و مهم‌تر آنکه کمتر از ۲۵ درصد اراضی تبدیل شده به باغ از اراضی ملی و دولتی است و مابقی را اراضی شخصی و یا مستثنیاتی شامل می‌شود که با اعطاء تسهیلات یارانه‌دار از طرف وزارت جهاد کشاورزی به باغ تبدیل شده است. به عبارت دیگر هدف اصلی طرح که همانا واگذاری اراضی ملی و دولتی به بهره‌برداران عرفی و روستاییان به منظور ایجاد اشتغال پایدار و کاهش فشار بر منابع طبیعی بوده است کاملاً جای خود را به هدف دیگری شامل تبدیل اراضی زراعی و سایر اراضی به باغات داده است که این هدف، جایگاه چندانی در طرح اولیه نداشته و جزو اولویت‌ها نبوده است. بررسی موضوع نشان می‌دهد که اولاً اراضی ملی و دولتی مستعد برای تبدیل شدن به باغ به دلیل محدودیت اراضی در حد مورد انتظار وجود ندارد؛ ثانیاً تأمین آب برای اراضی مستعد جدید با اشکال جدی روبروست؛ و ثالثاً عرصه‌های بلا معارض و بدون مشکلات اجتماعی کمتر وجود دارد. شاید بنا به همین دلایل است که ارزیابی عملکرد بند (الف) ماده ۱۰۸ قانون برنامه پنج ساله سوم مبنی بر واگذاری اراضی بزرگ مقیاس به کارآفرینان بخش آب و کشاورزی، بسیار ضعیف گزارش می‌شود. موضوع دیگری که در پایان مبحث واگذاری اراضی باید مورد اشاره قرار گیرد و تا حدود زیادی از ضعف در قوانین و یا عدم اجرای قوانین منتج می‌شود، مسئله عدم انطباق کاربری‌های حاضر با طرح‌های اولیه‌ای است که به استناد آن و بر پایه توجیهات اولیه طرح، واگذاری اراضی منابع طبیعی انجام شده است. در واقع فقدان سیستم‌های نظارتی باعث شده است عرصه‌هایی که بر اساس طرح و با ارایه توجیهات فنی و محیط‌زیستی بر اساس قوانین موجود تغییر کاربری یافته‌اند، پس از گذشت اندک زمانی از اجرای طرح و یا حتی قبل از آن که طرح اولیه به‌طور کامل اجرا شود، توسط مجریان اخذ سند شده و سپس به دلایل مختلف از جمله ارزش افزوده یا رانت حاصل از تغییر نوع کاربری و با انگیزه

سطح کشور به دلیل مزیت‌های اقتصادی، چنانچه بدون مطالعه و ارزیابی اثرات آن در بلند مدت مورد عمل قرار گیرد، نتیجه‌ای جز تخریب بیش از پیش منابع پایه‌ای کشور در بر نخواهد داشت. بخش کشاورزی خود رقیب سرسختی در کنار سایر بخش‌ها برای تصرف و استفاده از اراضی منابع طبیعی است. بدون شک باید پذیرفت فرآیند توسعه در کشور نیاز به اختصاص اراضی برای فعالیت‌های مختلف خواهد داشت، لکن نکته‌ای که در این بین باید مورد توجه قرار گیرد، اختصاص و تغییر کاربری اراضی بر اساس ضوابط و معیارهای آمایش سرزمین و استفاده بهینه از اراضی است و رقابت برای توسعه بخش‌ها بدون لحاظ نمودن تفکر مدیریت یکپارچه و نظام‌مند، آثار و نتایج مطلوبی را در بر نخواهد داشت. شواهد و مدارک زیادی است که نشان می‌دهد علی‌رغم نیت خیرخواهانه‌ای که برای شروع طرح‌ها و پروژه‌های مختلفی که منجر به استفاده از اراضی منابع طبیعی شده است وجود داشته، لیکن به دلیل محدودیت‌های ذاتی سرزمین و عدم پشتوانه مطالعاتی به اهداف از پیش تعیین شده نرسیده‌ایم؛ مثال بارز این موضوع عملکرد طرحی موسوم به «طرح طوبی» است. این طرح در اواخر سال ۱۳۷۶ بر اساس تفاهم مشترک مقامات عالی وزارتخانه‌های وقت جهادسازندگی و کشاورزی پایه‌گذاری شد. در سال ۱۳۷۷ بدون اتکاء به بودجه عمومی و از سال ۱۳۷۸ با استفاده از ردیف یارانه‌های دولت به اجرا گذاشته شده است. هدف اصلی این طرح کاهش فشار بر عرصه‌های منابع طبیعی از طریق ارتقاء وضعیت معیشتی بهره‌برداران عرفی و ایجاد اشتغال پایدار این افراد با واگذاری اراضی مستعد ملی و دولتی و تبدیل آن به باغ بوده است. هدف کمی تفاهم شده احداث یک میلیون هکتار باغ طی ده سال و یا به عبارت دیگر، افزایش و توسعه باغ با این روش به میزان ۱۰۰ هزار هکتار در سال بوده است. منابعی که از بودجه عمومی با تصویب مجلس شورای اسلامی در قالب یک بند از تبصره‌های قانون بودجه سنواتی به این امر اختصاص یافته است قابل توجه و در حد قابل قبولی ارزیابی می‌شود (۵۸۴ میلیارد

بیشه‌های طبیعی و اراضی جنگلی کشور جزء اموال عمومی محسوب و به مالکیت دولت درآمده و حفظ، احیاء و توسعه منابع فوق و بهره‌برداری از آن‌ها را به سازمان جنگل‌بانی ایران محول نمود. اجرای این مصوبه در عمل باعث شد مدیریت ناکارآمد تشکیلات دولت برای حفظ و حراست از این منابع جایگزین شود.

در سال ۱۳۴۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع به تصویب رسید که می‌توان آن را مهم‌ترین قانون منابع طبیعی برشمرد. پس از آن با تشکیل وزارت منابع طبیعی در همین سال، گام‌های بسیار مؤثری برای ارتقاء تشکیلات حفاظت، احیاء، توسعه و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع کشور پایه‌گذاری شد. بسیاری از قوانین و مقررات و به‌طور کلی نگرش‌های اصولی در زمینه مدیریت منابع طبیعی کشور (از جمله: ایجاد گارد جنگل، تأسیس مؤسسه تحقیقات منابع طبیعی، ایجاد صندوق عمران مراتع و غیره) از مهم‌ترین دست‌آوردهایی است که از زمان تشکیل این وزارتخانه تا پایان سال ۱۳۵۰ که انحلال آن اعلام شد، بر جای مانده است. در واقع شکوفاترین دوران اهمیت به منابع طبیعی کشور در ساختار تشکیلاتی دولت را باید به این دوره کوتاه نسبت داد، هر چند در همین دوره نیز سیاست‌هایی اتخاذ گردید که پایه‌گذار مشکلات سال‌های آینده از بعد تخریب جنگل‌ها شد.

در سال‌های ۱۳۵۸ و ۱۳۵۹، تصویب قانون واگذاری و احیای اراضی حکومت جمهوری اسلامی ایران و تصویب لایحه قانونی اصلاحیه قانون نحوه واگذاری و احیای اراضی در حکومت جمهوری اسلامی ایران و اصلاحات بعدی آن، در امر استفاده از اراضی و تسهیل در امر واگذاری عرصه‌های منابع طبیعی تأثیر به‌سزایی را بر جای گذاشت و علاوه بر تعریف جدیدی از نوع اراضی و عرصه‌ها، نحوه واگذاری و تقسیم آن‌ها را بدون توجه جدی به سیاست بهره‌وری مناسب از سرزمین و تعیین کاربری بهینه اراضی تعیین نمود. در سال ۱۳۷۱، مجلس شورای اسلامی با تصویب

سودجویی به کاربری‌های دیگر تبدیل شود. نبود قوانینی که مانع از تغییر کاربری پس از اجرای طرح اولیه شود از دیگر مسایلی است که باید مورد توجه قرار گیرد. در خصوص اراضی ملی و یا دولتی که به اجرای طرح‌های کشاورزی مانند زراعت و باغداری اختصاص یافته‌اند، ضعف در اجرای قوانین و عدم نظارت کافی از مهم‌ترین عواملی است که در تبدیل این نوع کاربری دخالت داشته است. با وجود قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها - مصوب ۱۳۷۱، مشاهده می‌شود که روز به روز از سطح غنی‌ترین خاک‌های کشاورزی کشور به نفع اراضی مسکونی و مستعدترین و نامتناسب بودن صنعتی کاسته می‌شود. ضعف در اجرای قانون مزبور و ساختار تشکیلاتی سازمان امور اراضی کشور برای نظارت بهینه بر اجرای باغی خود قانون در عمل باعث می‌شود بسیاری از کشاورزان اراضی زراعی و باغی خود را فروخته و پس از مدتی عرصه‌های جنگلی و مرتعی حاشیه مزارع خود را به تصرف درآورند (۱۹).

#### آسیب‌شناسی سیاست‌گذاری حقوقی منابع طبیعی در رابطه با جامعه روستایی و عشایری

اولین قانون مرتبط با جنگل‌های کشور در تاریخ ۱۷ دی‌ماه ۱۳۲۱ به تصویب رسید. این قانون که در ۱۸ ماده تنظیم شده بود، مراقبت در حفظ و احداث جنگل‌ها و نظارت در بهره‌برداری از آن‌ها را به عهده وزارت کشاورزی محول نمود و مالکین جنگل‌های خصوصی را مکلف به رعایت دستورات وزارت مزبور کرد. از مفاد این قانون چنین بر می‌آید که در آن زمان قطع درختان به منظور تهیه هیزم و ذغال و تبدیل جنگل به زمین‌های زراعتی از مهم‌ترین عوامل تخریب جنگل‌ها بوده است.

هیات وزیران در سال ۱۳۴۱ با تصویب نامه قانون ملی شدن جنگل‌های کشور و در سال ۱۳۴۲ با تصویب آیین‌نامه اجرایی قانون مزبور، نقطه عطفی را در زمینه مسایل حقوقی و مدیریت عرصه‌های منابع طبیعی کشور پایه‌گذاری کرد. بر اساس این مصوبه، عرصه و اعیانی کلیه جنگل‌ها، مراتع و

فوق، ماده ۱۰۸ قانون برنامه پنج‌ساله سوم توسعه کشور، دارای ۲ بند است که بند (الف) آن مجوز واگذاری اراضی ملی در مقیاس بزرگ اقتصادی را به منظور استفاده از نیروهای متخصص کارآفرین بخش آب و کشاورزی داده است و در بند (ب)، واگذاری اراضی ملی را به عشایر و بهره‌برداران عرفی و دامداران برای آزادسازی عرصه‌های منابع طبیعی و اعمال مدیریت صحیح بر آن، مجاز شمرده است. در بررسی قوانین موجود منابع طبیعی به روشنی می‌توان دریافت مهم‌ترین و اثرگذارترین آن‌ها قانون «حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع» است که در سال ۱۳۴۶ به تصویب رسیده و طی سال‌های بعد، برخی از مواد آن مورد اصلاح قرار گرفته است. هرچند این قانون در زمان تصویب خود از جامعیت نسبتاً مناسبی برخوردار بوده است لیکن امروزه بنا به دلایل ذیل کارآیی خود را از دست داده و نیازمند بازنگری، اصلاح و تکمیل است:

الف) تعاریفی که در فصل یک قانون مزبور برای واژه‌های متداول بکار رفته با توجه به پیشرفت علوم منابع طبیعی از یک سو و لزوم شفافیت و ابهام‌زدایی تعاریف از دیگر سو، نیازمند اصلاح است. همچنین فصل دوم قانون که مشتمل بر ۱۲ ماده است و بر نحوه مدیریت جنگل‌ها و مراتع از جمله نحوه بهره‌برداری، صدور مجوز قطع درختان، طرح‌های جنگلداری و نحوه واگذاری آن و غیره متمرکز شده، نیازمند به‌روزرشدن و انطباق با روش‌های فنی و اجرایی حال حاضر است.

ب) مواد قانونی موجود در فصل سوم، که نرخ عوامل بهره‌برداری از درختان و یا عوارض کشتارگاهی برای دام‌هایی که در مراتع کشور چرا می‌کنند تعیین کرده است نیاز به بازنگری دارد. همچنین مواد موجود در فصل ششم قانون مزبور که به «جرایم و مجازات‌ها» پرداخته، امروزه کارایی خود را از دست داده و با اهداف بازدارندگی از تخریب و تصرف منابع طبیعی منافات دارد. البته دولت در سال ۱۳۸۲ به استناد ماده ۶۸ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت به پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، موارد مربوط به بخش

قانون «حفظ و حمایت از منابع طبیعی و ذخایر جنگلی کشور» مشتمل بر سه ماده و هفت تبصره، زمینه حفاظت از گونه‌های جنگلی را ارتقاء بخشید. در سال ۱۳۷۳، مجلس شورای اسلامی با تصویب قانون «وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین» در ماده ۸۴ اجازه فروش و انتقال قطعی اراضی ملی شده و یا دولتی موضوع مواد (۳۱) و (۳۲) آیین‌نامه اجرایی قانون اصلاحی لایحه قانونی واگذاری و احیای اراضی در حکومت جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۹/۰۲/۳۱ شورای انقلاب را صادر کرد. در تاریخ ۱۳۷۳/۷/۷ مجمع تشخیص مصلحت نظام، با اصلاح ماده (۳۴) قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع کشور، وزارت جهاد کشاورزی را موظف نمود که ظرف مدت ۳ سال اراضی جنگلی جلگه‌ای شمال و مراتع ملی غیرمشجر کشور را که تا پایان سال ۱۳۶۵ بدون اخذ مجوز قانونی به سایر کاربری‌ها تغییر یافته‌اند، در قبال دریافت اجاره بها یا قیمت تعیین شده واگذار و یا به فروش رساند. تصویب این قانون در عمل باعث شد تمامی تصرفات و تجاوزات غیرقانونی، جنبه قانونی پیدا کند و در حقیقت مهر تأییدی بر تصرفات و تخریب‌ها زده شد و این موضوع زمینه‌ساز تصرف‌های جدید اراضی منابع طبیعی با انگیزه مالکیت زمین شد؛ از طرف دیگر، به دلیل گستردگی موضوع و طرح تعداد بسیار زیادی پرونده در دستگاه اجرایی و این که اجرای این قانون ظرف مدت ۳ سال امکان‌پذیر نبود، قانون اصلاحی مزبور در سال ۷۹ مجدداً برای سه سال دیگر تمدید شد و وزارت جهادسازندگی (جهاد کشاورزی) موظف گردید تا پایان سال ۱۳۸۲ نسبت به تعیین تکلیف پرونده‌های تشکیل شده تا پایان سال ۱۳۸۰ اقدام نماید. وزارت جهاد کشاورزی (سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور) علی‌رغم تأکید قانون، به دلیل حجم و گستردگی موضوع، نتوانست تا پایان سال ۱۳۸۲ این موضوع را به سرانجام رساند و در نهایت با پیشنهاد و تصویب یک بند از تبصره ۲۰ قانون بودجه سال ۱۳۸۳ کل کشور، اجرای قانون تا پایان سال جاری مجدداً تمدید شد. علاوه بر موارد

فوق اصلاح گردید اما همچنان قطعی بودن نظر کمیسیون مورد تأکید قرار گرفته است. در تاریخ ۱۳۶۷/۲/۲۹ مجلس شورای اسلامی با تصویب ماده واحده «قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجرای ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع»، ترکیب کمیسیون فوق را از سه نفر به هفت نفر افزایش داد و مقرر نمود پس از اعلام نظر کارشناسی هیات هفت نفره، رای قاضی به جز در موارد سه‌گانه شرعی مذکور در مواد ۲۸۴ و ۲۸۴ مکرر آیین دادرسی کیفری لازم‌الاجرا باشد. در واقع با تصویب این قانون و آیین نامه اجرایی آن، تشخیص و قطعیت قانونی اراضی منابع ملی به درازا خواهد کشید و اشخاص ذی‌نفع حتی پس از اخذ سند مالکیت اراضی ملی بنام دولت نیز حق خواهند داشت به آرای صادر شده اعتراض نمایند. نتیجه این عمل عدم مرزبندی مشخص بین اراضی ملی و مستثنیات قانونی مردم برای مدت زمان طولانی خواهد بود که زمینه تصرف اراضی و سودجویی زمین‌خواران را در پی داشته و خواهد داشت. علاوه بر دلایل گفته شده در بندهای (الف) تا (د)، موارد دیگری از قبیل عدم شفافیت، تناقض و روی هم افتادگی برخی از قوانین موجود مرتبط با حوزه فعالیت دستگاه‌های اجرایی دیگر، الزام قانونی برای اجرای قوانین موجود، اصلاح نظام و تشکیلات نظارتی و ارتقاء قوانین مرتبط با منابع طبیعی برای دستیابی به توسعه پایدار، بر ضرورت به‌هنگام سازی، اصلاح و تکمیل قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع کشور تأکید دارد. شایان ذکر است بند (و) راه‌کارهای اجرایی بخش آب و کشاورزی برنامه پنج ساله سوم توسعه، دولت را مکلف نموده است لویح لازم برای اصلاح قانون مزبور را به مجلس شورای اسلامی اریه نماید. در حال حاضر که سال پایانی برنامه سوم است، این لایحه همچنان در کمیسیون‌های فرعی هیات دولت در دست بررسی است و به مجلس شورای اسلامی اریه نشده است (۲۰).

جرایم را روزآمد کرده اما بخش مجازات‌ها نیاز به بازنگری دارد.

ج) فصل پنجم قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع کشور در قالب مواد ۳۱ تا ۴۱ به موضوع «تبدیل و واگذاری اراضی» پرداخته است. اگرچه در خصوص واگذاری اراضی قوانین دیگری پس از تصویب این قانون تصویب و موردعمل واقع شده، لکن اصلاح و تکمیل مواد این فصل با رویکرد ضابطه‌مند نمودن تبدیل و واگذاری‌ها بر اساس ملاحظات محیط‌زیستی و مدیریت سرزمین و به‌ویژه نحوه نظارت بر واگذاری‌های انجام شده به‌منظور اجرای طرح‌هایی که به استناد قوانین ذیربط، تغییر کاربری اراضی جنگلی و مرتعی را ممکن می‌کند، ضروری است.

د) فصل هفتم در باب مقررات مختلف از جمله وظیفه دادرها و دادگاه‌ها در قبال این قانون، تشخیص منابع ملی از مستثنیات، وظایف گارد جنگل، مجازات تصرف جنگل و غیره است. از جمله مشکل‌سازترین مواد قانونی در اجرای قانون ۱۳ ملی شدن جنگل‌های کشور، ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع کشور است که آثار و تبعات آن تا به امروز باقی است و پیش‌بینی می‌شود در صورت جاری بودن این قانون با توجه به ارزش زمین و منافع حاصل از آن، مشکلات ناشی از آن در آینده نیز بر دوش دستگاه اجرایی متولی منابع طبیعی کشور سنگینی کند. این ماده مسوولیت تشخیص منابع ملی شده و مستثنیات را بر عهده وزارت منابع طبیعی وقت نهاده و برای معترضین به نظر وزارت منابع طبیعی و یا سازمان جنگل‌ها و مراتع کشور، حداکثر تا یک ماه پس از آگهی دستگاه اجرایی مزبور مهلت اعتراض قایل شده است. بر اساس این ماده اعتراض اشخاص ذینفع توسط کمیسیون مرکب از فرماندار، رئیس دادگاه و مسئول منابع طبیعی شهرستان مورد بررسی قرار گرفته و تصمیم اکثریت اعضای کمیسیون که حداکثر ظرف سه ماه پس از وصول اعتراض تشکیل شده است قطعی و لازم‌الاجرا شناخته شده است. در سال ۱۳۵۴ با الحاق ۲ تبصره ماده قانونی

- نبود نقشه‌ها، اطلاعات پایه و آمارهای به هنگام از وضعیت منابع طبیعی کشور؛

- واگذاری غیراصولی و اختصاص بخش‌هایی از عرصه‌های جنگلی و مرتعی برای فعالیت‌های مختلف بدون انجام مطالعات جامع و ضعف در نظارت بر تغییر کاربری‌های انجام شده؛

- سنتی بودن نظام دآمداری در کشور و اتکاء دام متحرک به مراتع و جنگل‌ها به عنوان منبع اصلی تأمین غذا؛

- کم توجهی و ضعف در مشارکت جوامع محلی و بهره‌برداران عرفی در تهیه طرح‌های مدیریت منابع طبیعی؛

- تجمیع وظایف حفاظت و احیاء منابع طبیعی و بهره‌برداری از این منابع با فعالیت‌های دامپروری، زراعت و باغبانی در قالب وزارت جهاد کشاورزی (۱).

#### نتیجه‌گیری

نگاهی تاریخی به مجموعه اقدامات و برنامه‌های عمرانی توسعه کشور نشان می‌دهد که اگر چه تقریباً در تمامی برنامه‌ها بر ضرورت حفاظت از منابع طبیعی و احیاء و توسعه آن تأکید شده است، لکن شدت تخریب این منابع روندی افزایشی داشته و تحت کنترل در نیامده است. در واقع عوامل متعددی در تشدید روند تخریب این منابع تأثیر داشته است اما مهم‌تر از همه، ابهام و نارسایی در قوانین و مقررات موجود و ضعف حمایت‌های مراجع قضایی از اجرای این قوانین، اثرات مهم‌تری داشته است که نایبستی از آن غافل بود و با آن که قوانین و مقررات مختلفی در زمینه مالکیت بر زمین و حفظ منابع طبیعی، حمایت از حقوق مالکانه و جلوگیری از تغییر کاربری و تصرف غیر قانونی زمین در نظام حقوقی ایران به تصویب رسیده است، اما در عمل مقابله با این معضل در کشور با مشکلات عدیده حقوقی، اجتماعی و اقتصادی رو به رو است. واقعیت این است که روستاییان و دامداران به دلیل شیوه زندگی و نوع معیشت خود، بهره‌برداران اصلی و مستقیم منابع طبیعی (مانند اراضی، آب، خاک، جنگل و مرتع) محسوب می‌شوند و علی‌رغم داشتن تنها حدود ۳۸ درصد جمعیت کشور، حدود ۹۰ درصد از عرصه‌های طبیعی کشور را در اختیار دارند. با این وجود، استمرار دآمداری سنتی و شیوه بهره‌برداری

مشکل اساسی منابع طبیعی و یا به عبارتی محیط‌زیست کشور، تخریب کمی و زوال کیفی منابع طبیعی پایه کشور است. این مشکلات و عوامل مؤثر بر آن را به اختصار می‌توان به دو دسته مشکلات فرابخشی و بخشی به شرح زیر تقسیم‌بندی کرد:

- مشکلات فرابخشی
- افزایش جمعیت و اتکاء به منابع طبیعی برای تأمین نیازهای اقتصادی و مسکن افراد جامعه؛
- فقر و توسعه نیافتگی جوامع روستایی و عشایری و وابستگی معیشت این جوامع به بهره‌برداری از منابع طبیعی؛
- مشخص نبودن ارزش ذاتی (اعم از اقتصادی و اکولوژیک) منابع طبیعی و عدم احتساب ارزش واقعی کارکردهای مختلف این منابع در اقتصاد ملی کشور؛
- عدم توجه به جایگاه منابع طبیعی در برنامه‌ریزی‌های کلان کشور و در نتیجه نامتناسب بودن سرمایه‌گذاری‌های انجام شده در این بخش؛
- تقاضای روزافزون بخش‌های دولتی و غیردولتی برای استفاده از اراضی منابع طبیعی و تغییر کاربری آن؛
- پایین بودن فرهنگ عمومی اقشار مختلف جامعه در امر حفاظت و احیاء منابع طبیعی؛
- تغییر جهانی آب و هوا (اقلیم) و تشدید پدیده بیابان‌زایی و خشک‌سالی در سطح کشور؛
- نارسایی و ضعف در قوانین موجود ناظر بر منابع طبیعی کشور و ناکافی بودن حمایت‌های قضایی برای تحقق حفاظت از منابع طبیعی؛
- مشکلات بخشی
- نامتناسب بودن ساختار و تشکیلات متولی منابع طبیعی کشور با حیطه گسترده وظایف حاکمیتی حفظ، احیاء، توسعه و بهره‌برداری از منابع طبیعی؛
- هرم نامناسب نیروی انسانی شاغل در دستگاه متولی منابع طبیعی کشور؛
- ضعف در تدوین سیاست‌های شفاف و بلند مدت برای مدیریت بهینه منابع طبیعی؛ - فقدان و یا ضعف در نظام پایش و ارزیابی سیاست‌ها و اقدامات اجرایی انجام شده؛



ماده (۳۴) قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع کشور؛

- اختصاص و تغییر کاربری اراضی بر اساس ضوابط و معیارهای آمایش سرزمین و استفاده بهینه از اراضی و رقابت برای توسعه بخش‌ها با لحاظ نمودن تفکر مدیریت یکپارچه و نظام‌مند؛

- تعیین حقوق بهره‌برداران و تضمین آن توسط دولت و پاسداری از آن توسط محاکم قضایی؛

- حقوق مالکیت تضمین شده مستلزم تعهدات قابل اجرا از سوی تمام گروه‌های سود برنده به ویژه دولت و صاحبان قدرت؛

- تقویت نهادهای نظارتی مردمی و احیای فرهنگ امر به معروف و نهی از منکر و سازماندهی آن در امر حفاظت از منابع طبیعی و محیط‌زیست؛

- توجه به سیاست‌های توزیعی به منظور رفع فقر اقشار آسیب‌پذیر؛

- در نظر گرفتن سیاست اشتغال‌زایی برای گروه‌های درآمدی، سنی یا منطقه‌ای که به نحوی از منابع طبیعی به‌صورت غیرقانونی و مخرب کسب درآمد می‌کنند؛

- جلوگیری از تخلیه بی‌رویه منابع پایان‌پذیر و نیز تخریب منابع تجدیدپذیر. بنابراین میزان استفاده از این منابع باید طبق اصول زیست‌محیطی و بر اساس روش‌های کارشناسی شده به بهره‌بردار توصیه شده و بر تحقق آن نظارت شود؛

- در نظام اقتصادی اسلام که قوانین کشور ما بر طبق آن پایه‌گذاری شده است منابع طبیعی در مالکیت یا تحت نظارت دولت قرار داده شده است. در این نظام، دولت با استفاده از این منابع اهداف نظام را محقق می‌سازد که متأسفانه به‌طور معمول توجه کافی به این نظام‌مندی اسلام و هدف از تشریح چنین قوانینی نشده است که ضروری است به آن توجه کافی گردد؛

- مالکیت دولت بر منابع طبیعی باقی بماند زیرا اگر این مالکیت از دست دولت خارج شود هیچ گونه ابزاری برای کنترل وضعیت منابع طبیعی وجود ندارد و هر گونه بهره‌برداری از منابع باید

بی‌رویه از منابع طبیعی اعم از منابع جنگلی و مرتعی در زمان حال، از جمله مسایل بسیار مهم در رابطه میان دام و دامداری و منابع طبیعی است که دارای ریشه‌های فرهنگی و اجتماعی بسیار نابسامانی می‌باشند که تدوین قوانین پیشگیرانه و مدونی در سطح ملی را می‌طلبد. در این مطالعه، ارتباط دامداران و روستاییان با منابع طبیعی، برخی مولفه‌های مرتبط با منابع طبیعی و بهره‌برداران جوامع روستایی و عشایری مانند وضع گذشته و حال منابع طبیعی کشور، نظام حقوقی مالکیت اراضی و مسئله زمین‌خواری، واگذاری اراضی و آثار آن بر تخریب منابع طبیعی، آسیب‌شناسی سیاست‌گذاری حقوقی منابع طبیعی، وضعیت گذشته و حال منابع طبیعی در ارتباط با جوامع روستایی و عشایری تبیین گردید و جایگاه نظام سیاست‌گذاری حقوقی و قانونی منابع طبیعی و تأثیرات آن بر حفظ این منابع و آسیب‌شناسی سیاست‌گذاری حقوقی منابع طبیعی در رابطه با جامعه روستایی و عشایری و مسأله زمین‌خواری تشریح گردید و مشکلات فراهشی و بخشی نظام حقوقی منابع طبیعی مورد تحلیل و بررسی قرار گرفت.

### پیشنهادات

در رابطه با موضوع واگذاری عرصه‌های منابع طبیعی و تبدیل آن به کاربری‌های غیر مجاز و غیر اصولی، اعمال مطالعات کافی و وجود ضوابط و معیارهای مشخص آمایشی و زیست‌محیطی در امر واگذاری قانونی عرصه‌ها، توجه به نکات ذیل ضروری است؛

- توجه به رفع ضعف تشکیلاتی و کمبود پرسنل حفاظتی ادارات و سازمان‌های متولی منابع طبیعی و محیط زیست؛  
- ضرورت اصلاح یا ابطال: الف- ماده واحده تصویب شده قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجرای ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۶۷/۰۲/۲۹ مجلس شورای اسلامی؛ ب- لایحه قانونی اصلاح قانون نحوه واگذاری و احیاء اراضی در حکومت جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۹ شورای انقلاب؛ ج- قانون اصلاح

- تعیین معیارها و روندهای ارزیابی اثرات زیست‌محیطی موثر بر منابع طبیعی و نیز تعیین فعالیت‌هایی که نیازمند ارزیابی اثرات زیست‌محیطی بر منابع طبیعی می‌باشند؛

### منابع

- ۱- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. معاونت پژوهشی. دفتر پژوهش‌های زیربنایی، ۱۳۸۳، منابع طبیعی: روندهای تخریب و ضرورت اصلاح قوانین، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، معاونت پژوهشی.
- ۲- فراهانی‌فرد، سعید و صادقی، حسین، "ساختار مالکیت و تأثیر آن بر بهره‌برداری از منابع طبیعی (بررسی تطبیقی)"، فصلنامه پژوهش‌های اقتصادی، ۱۳۸۵، سال ششم، شماره چهارم: ۲۴-۱.
- ۳- مهدوی، مسعود، "مفهوم برنامه‌ریزی روستایی و اهداف آن"، پژوهش‌های جغرافیایی، ۱۳۶۹، (شماره ۲۶)، موسسه جغرافیای دانشگاه تهران: ۵۴-۴۸.
- ۴- همتی، تورج، "طرح بررسی عوامل فرهنگی اجتماعی در آموزش زیست محیطی و موانع مشارکت مردم در حفاظت از محیط‌زیست استان ایلام"، سازمان مدیریت و برنامه ریزی استان ایلام، ۱۳۸۰.
- ۵- ایران‌نژاد پاریزی، محمدحسین، «منابع طبیعی تجدیدپذیر»، تهران: موسسه فرهنگی هنری شقایق روستا، ۱۳۸۱.
- ۶- جمشیدی، علیرضا و امینی، امیرمظفر، "ارزیابی عوامل مؤثر بر تخریب مراتع از نظر کارشناسان اداره منابع طبیعی در استان ایلام"، نشریه حفاظت و بهره‌برداری از منابع طبیعی، ۱۳۹۱، جلد اول، (شماره چهارم): ۶۷-۴۱.
- ۷- <http://www.farsnews.com/newstext.php?nn=13910116000337>، رویت شده در تاریخ (۱۳۹۴/۰۳/۱۹).
- ۸- رضوانی، محمدرضا، "مقدمه‌ای بر برنامه‌ریزی روستایی در ایران"، تهران: قومس، ۱۳۸۳.

با اجازه و تحت نظارت دولت صورت بگیرد. ضرورت اجازه دولت در استفاده از منابع و نیز نظارت او باعث می‌شود که نگرانی در باره پیامدهای محیط‌زیستی و نیز منافع نسل‌های بعد همواره مورد توجه دولت بوده و بتوانند درباره آن‌ها برنامه‌ریزی کنند؛

- گرچه دولت مالک منابع بوده یا منابع تحت نظارت او قرار دارد اما به معنای این نیست که خود تصدی بهره‌برداری از این منابع را بر عهده دارد بلکه می‌تواند از راه‌های گوناگون از جمله مشارکت، اجاره، احیاء و غیره این کار را به بخش خصوصی واگذار کند. بدیهی است در این واگذاری‌ها، در نظر گرفتن مصالح بهره‌برداران روستایی و عشایری، اصل اساسی است و به همین دلیل، نیز حق نظارت برای دولت همیشه باقی می‌ماند؛

- واگذاری اراضی ملی و دولتی به بهره‌برداران عرفی و روستاییان به منظور ایجاد اشتغال پایدار و کاهش فشار بر منابع طبیعی ضروری است؛

- تشکیل کمیته حقوق منابع طبیعی و محیط‌زیست در ساختار سازمان‌های مردم نهاد ضروری است؛

- گنجاندن موضوع حقوق منابع طبیعی و محیط‌زیست در فعالیت‌های سازمان‌های مردم نهاد ضرورت دارد؛

- آموزش حقوق محیط‌زیست توسط سازمان‌های مردم نهاد به مردم و حساس‌سازی آن‌ها که منجر به همکاری و مشارکت مردم در حل بحران‌های زیست‌محیطی، حفاظت از محیط‌زیست و تحقق توسعه پایدار می‌گردد؛

- تشکیل سازمان‌های مردم نهاد تخصصی حقوق منابع طبیعی و محیط‌زیست با عضویت متخصصین حقوقی و نیز ضرورت همکاری و همیاری در اجرای قوانین توسط این سازمان‌ها؛

- تعیین حقوق و قوانین منابع طبیعی و محیط‌زیست توسط سازمان‌های مردم نهاد تخصصی با شناسایی قوانین مورد نیاز برای به‌روز نمودن قوانین؛

- آشنایی بهره‌برداران روستایی و عشایری با مبانی قانونی و قوانین ملی و بین‌المللی منابع طبیعی و محیط‌زیست؛

- نیاز به ارزیابی اثرات زیست‌محیطی در خصوص فعالیت‌هایی که احتمالاً اثر مشخص بر منابع طبیعی و محیط‌زیست خواهند داشت؛

- ۹- عواطفی‌همت، محمد و همکاران، "دلایل تخریب جنگل: بررسی مدل‌های ذهنی کارشناسان منابع طبیعی و مردم محلی با استفاده از روش پویایی‌های سیستم"، نشریه جنگل و فراورده‌های چوب، مجله منابع طبیعی ایران، ۱۳۹۲، دوره ۶۶، (شماره ۱): ۳۹-۵۴.
- ۱۰- شامخی، تقی، "چرا بخش صنعت نمی‌تواند از پتانسیل بیولوژیکی جنگل‌های شمال استفاده کند؟"، مجله منابع طبیعی ایران، ۱۳۷۴، (شماره ۴۶): ۷۹-۹۳.
- ۱۱- بابایی‌مهر، علی، "محیط‌زیست جنگل در پرتو اصول حقوق عمومی"، نشریه انسان و محیط‌زیست، ۱۳۸۹، دوره ۸، شماره ۱ (۱۲-پیاپی ۲۳)، صفحه ۶۲-۵۷.
- ۱۲- مهندس، ابوطالب و تقوی، مهدی، "مالیه عمومی"، تهران، فروردین، ۱۳۷۶.
- ۱۳- تابش، محمدرضا، "مصاحبه محمدرضا تابش رییس فراکسیون محیط زیست مجلس شورای اسلامی در دوره نهم"، رجوع شود به: <http://www.salamatnews.com/news/114698>، رویت شده در تاریخ (۱۳۹۵/۰۱/۲۱).
- ۱۴- مصداقی، منصور، "مرتعداری در ایران"، مشهد: انتشارات آستان قدس رضوی، ۱۳۸۲: ۳۳۳.
- ۱۵- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ستاد برنامه‌ریزی و نظارت، دبیرخانه، ۱۳۸۰، تهران:
- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، مرکز مدارک علمی و انتشارات.
- ۱۶- گروه پژوهش‌های حقوق عمومی، "نظام حقوقی مالکیت زمین در سایر کشورها و ارتباط آن با پدیده زمین‌خواری"، فصلنامه اطلاع‌رسانی حقوقی، ۱۳۸۷، سال ششم، (شماره ۱۵ و ۱۶).
- ۱۷- مشهدی، علی و فیروزی، مسعود، «نگاهی به نظام حقوقی مالکیت زمین و ارتباط آن با پدیده زمین‌خواری». مجله اطلاع‌رسانی حقوقی، ۱۳۸۲، شماره‌های ۱۵-۱۶، دانشگاه شهید بهشتی.
- ۱۸- پاتو، مجید، "دست‌نوشته‌های بازدید‌های میدانی از عرصه‌های منابع طبیعی شمال غرب کشور"، رجوع شود به:
- <http://kurdpress.com/Fa/Mobile/Detail.aspx?Id=107653>، رویت شده در تاریخ (۱۳۹۵/۰۱/۰۲).
- ۱۹- جوانشیر، کریم، "تاریخ علوم منابع طبیعی ایران"، تهران، انتشارات سازمان تحقیقات، آموزش و ترویج کشاورزی، ۱۳۷۸.
- ۲۰- مجموعه قوانین منابع طبیعی کشور، تهیه و تدوین از دفتر حقوقی و بازرسی سازمان جنگل‌ها و مراتع کشور، تهران: سازمان جنگل‌ها و مراتع کشور، ۱۳۷۹.